

12 פברואר 2012  
י"ט שבט תשע"ב  
מפ/ 10073

לכבוד  
ח"כ רוני בראון  
יו"ר הועדה לענייני ביקורת המדינה  
כנסת ישראל

כבוד היו"ר,

**הנדון: מבקרים פנימיים ברשויות מקומיות**

סימוכין: דו"ח מבקר המדינה על הביקורת הפנימית ברשויות מקומיות  
חוזרי מנכ"ל משרד הפנים על הביקורת הפנימית ברשויות

1.(א). דו"ח ביקורת מבקר המדינה על הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות נועד לא רק להעיר הערות על מנת לתקן אלא כדי לקדם ביקורת פנימית בכלל וביקורת פנימית ברשויות המקומיות בפרט על מנת שתהיה ביקורת הפנימית ראויה במדינת ישראל. נכתב בדו"ח בדבר חשיבות הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות, על מגוון התחומים המוטל עליה לטובת מינהל תקין טוהר מידות ושיפור השירות לאזרח תושב הרשות מקומית ולנוכח העברת תפקידי הממשלה המרכזית לרשות המקומית. **אשר על כן חסרה לדעתנו אמירה ברורה ומובהקת האם מוקדשים לביקורת הפנימית ברשויות המקומיות מספיק אמצעים על מנת לקיים ביקורת פנימית ראויה או שלא מקדישים מספיק אמצעים לתפקיד זה. בביקורת נכתבו מספר הפניות כלפי משרד הפנים בעניין של קביעת תקנים לביקורת פנימית ונושא קביעת תקציבים לביקורת ואולם חסרה אמירה ברורה בנושא זה.**

2.(ב). ישנם מספר נושאים מהותיים יש לדעתנו לתת את הדעת עליהם כאשר דנים בביקורת הפנימית ברשויות מקומיות והם:

1.(1). ביקורת פנימית בראי **תקנים מקצועיים** לביקורת פנימית. בחוק הביקורת הפנימית ישנה הוראה לפיה על המבקר הפנימי לערוך את הביקורת שלו על פי תקנים מקצועיים מקובלים. פקודת העיריות אינה מתייחסת לנושא זה כלל. הנושא הוזכר בדו"ח מבקר המדינה בשנת 2002. מן הראוי הוא שתהיה הפניה של המבקרים פנימיים ברשויות המקומיות לחוק הביקורת הפנימית שכן אין מקום לתקנים מקצועיים נפרדים ושונים למבקרים פנימיים במגזרים שונים במדינת ישראל. בימים אלה סיימה המועצה המקצועית של לשכת המבקרים פנימיים כתיבת תקנים מקצועיים לביקורת פנימית והיא מתכוננת להפנותם לשר המשפטים על מנת להפכם להוראה מחייבת.

2.(2). **היקף ביקורת פנימית ראוי ברשויות המקומיות.** וזאת במיוחד לאחר חקיקת חוק הרשויות מקומיות (הממונה על תלונות הציבור) התשס"ח 2008 לפיו הרשות המקומית תמנה את המבקר הפנימי לממונה על תלונות הציבור וכי על הרשות מקומית להעמיד לרשות הממונה על תלונות הציבור משאבים הולמים הדרושים לו לשם מילוי תפקידו, כאשר הסיפא לא תמיד מתקיימת. וכן לאחר קבלת תיקון מפר 3 לחוק לעידוד טוהר מידות בשירות הציבורי התשס"ז – 2007 לפיו המבקר הפנימי

חייב לטפל בתלונה שמגיש עובד ציבור שעניינה שחיתות או פגיעה אחרת בטוהר מידות ואף להעניק למתלונן תעודת ממצאים.

(3) **סמכות לבקר ועדות מרחביות.** לתכנון ובניה. עפ"י המצב הקיים מועצות מקומיות שמסונפות לוועדה מרחבית לתכנון ובניה, אין סמכות לביקורת עליהן. המחוקק הטיל על מבקר הפנימי של רשות מקומית לבדוק את כל הפעולות הרשות המקומית לרבות פעולות הנוגעות לתכנון ובניה אם הן נעשו כדין. מאידך המחוקק לא העניק למבקר הפנימי סמכות לקיים ביקורת פנימית בוועדה מרחבית מכיוון שהוועדה משתייכת למספר רשויות מקומיות.

(4) **ביקורת באיגודי ערים.** בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 3/2009 נקבע כי תהיה רוטצה בין המבקרים הפנימיים שהרשויות המקומיות שלהם חברות באותם איגודי ערים כך שאחת לשנה תתבצע ביקורת באיגודים. זהו תפקיד נוסף שהוטל על המבקרים פנימיים ברשויות המקומיות מבלי שהגדילו להם את המשאבים. עם זאת איגודי ערים הם בעלי חשיבות רבה ומן הראוי שתהיה בהם ביקורת.

(5) **אי עמידה בתקנים שנקבעו.** בפקודת העיריות ופקודת המועצות המקומיות נקבעו תקנים לגבי מינימום היקף ביקורת פנימית ברשויות המקומיות. אשר לא השתנו למרות תוספת התפקידים שתיארנו קודם לכן.

(6) **יחסי גומלין בין המבקר הפנימי של הרשות המקומית לבין המבוקרים – ראש הרשות, ועדת הביקורת, ומליאת המועצה ובה ראש הרשות וועדת הביקורת ברשות המקומית מפעילים את הביקורת פנימית ברשות המקומית – כולל הסמכות להטיל על ביקורת הפנימית מטלות ביקורת.**

(7) **הכנת תכנית עבודה, הטיפול בממצאי הביקורת, מעקב אחר תיקון ליקויים, והתנכלויות למבקרים פנימיים ברשויות מקומיות, תקציב וכ"א**

(8) **כשירות לכהן כמבקר פנימי ברשות המקומית,** כולל העובדה כי על פי חוק הביקורת הפנימית ישנה אפשרות של ניסיון מוקדם בביקורת פנימית או השתלמות בביקורת פנימית בעוד שעל פי פקודת העיריות אין אפשרות של השתלמות בביקורת פנימית אלא רק ניסיון מוקדם בביקורת פנימית. נוצר מצב מוזר לפיו השתלמות יכולה להכשיר מבקר פנימי לצה"ל או בנק לאומי אולם אינה יכולה להכשיר מבקר פנימי של רשות מקומית ולו גם הזעירה ביותר. הכשרה מקצועית יכולה להיות למבקר הפנימי לעיתים יותר משמעותית מאשר ניסיון זה או אחר.

(9) **לקונות בפקודת העיריות.** – לדוגמא בפקודת העיריות אין סעיף כדוגמת סעיף 8 לחוק הביקורת הפנימית בדבר איסור לכהן בתפקיד נוסף בתוך הגוף מבוקר, למעט הממונה על תלונות הציבור ו/או תלונות עובדים ולא ימלא מחוץ לרשות מקומית שום תפקיד העלול להביא לכדי ניגוד עניינים עם תפקידו כמבקר פנימי של הרשות המקומית.

(10) **ביקורת בתאגידים עירוניים.** חוק תאגידי מים וביוב מחריג את סמכותו של מבקר הרשות לערוך בו ביקורת וזאת להבדיל משאר התאגידים העירוניים. בסעיף 138 לחוק תאגידי מים וביוב נקבע כי הוראות פקודת העיריות ובכלל זה סעיפים 170 א' (ב) ו- 249 לא יחולו על התאגיד. סעיף 170 א' (ב) מקנה למבקר הפנימי של הרשות המקומית לקיים ביקורת לגבי כל תאגיד של הרשות המקומית וסעיף 138 לחוק תאגידי מים ביטל מכות זו לפחות לגבי תאגידי מים וביוב.

2. **חלק מהנושאים שהוזכרו קודם לכן אין התייחסות בדו"ח הביקורת על הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות כמו למשל נושא ביקורת בוועדות תכנון מרחביות או ביקורת בתאגידים כולל נושא ביקורת בתאגידי מים וביוב ועוד'... גישת מחברי הדו"ח הייתה במידה רבה פורמליסטית דהיינו אם הפקודה קובעת כי המבקר הפנימי יועסק בהיקף של משרה מלאה והיו מקרים של מבקרים פנימיים שלא הועסקו במשרה מלאה אזי קיים ליקוי ואולם לא הוצג מנגד מה תוצאה לאותה הפחתת היקף משרה של המבקר הפנימי. חסרה לדעתנו**

הקביעה באם ההפחתה הזו פגעה בביצוע הביקורת הפנימית ולא נבדקו עקב כך נושאים מהותיים בפעולות הרשות המקומית. הדגשה רק על היקף הביקורת הפנימית מבלי לאמור מה התוצאה של זה יכולה להביא למסקנה כי בפועל אין צורך בהיקף המשרה כפי שנקבע בפקודה.

3. לא נמצא בדו"ח הביקורת על הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות התייחסות מהותית לפיה היו מקרים בהם הביקורת הפנימית ברשויות מקומיות לא בדקה נושאים מהותיים בפעילות הרשות המקומית. רק לצורך השוואה בטיטת דו"ח ביקורת על ביקורת הפנימית במשרדי הממשלה ישנה הערה מהסוג הזה.

4.א). עם זאת יש לדו"ח על ביקורת הפנימית ברשויות מקומיות חשיבות רבה משום שהוא מעלה את נושא הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות לדיון ציבורי. כך לדוגמה העובדה כי ב- 46 רשויות מקומיות לא מונה מבקר פנימי הינה חמורה, במיוחד מכיוון שעל פי החוק, הממונה על המחוז במשרד הפנים, ראשי למנות מבקר פנימי ברשות מקומית שלא מינתה מבקר פנימי.

ב). בדו"ח הועלה נושא העסקת מבקר פנימי בחלקיות משרה במספר מקומות בניגוד לכתוב בפקודת העיריות או בפקודת המועצות המקומיות. הדבר חמור במיוחד כאשר מדובר בחלק נמוך מהקבוע בפקודת העיריות או בפקודת המועצות המקומיות ולא בהיקף שהוא קרוב למשרה כמו 95% במקום משרה מלאה. עם זאת אין זה מספיק, לדעתנו, לכתוב כי לא מולאו הוראות הכתובות בפקודה אלא מן הראוי לבדוק אם העובדה שהמבקר הפנימי עובד משרה חלקית פוגעת באופן מהותי בביקורת הפנימית באותה רשות מקומית. ( לעניין תקני יחידת ביקורת הפנימית ראה מאוחר יותר).

ג). העסקת מבקר פנימי – נותן שירותי ביקורת פנימית חיצוני שאינו עובד הרשות המקומית היא לא רק נוגדת את פקודת העיריות ופקודת המועצות המקומיות אלא גם פוגעת בביקורת הפנימית באופן מהותי. ביקורת פנימית אינה עיסוק אשר ניתן לתת אותו לעוד גורם – נותן שירותי ביקורת חיצוני במקום עובדים של רשות מקומית על מנת להזיל את מחיר שרות. באופן מהותי על המבקר הפנימי להיות חלק בלתי ניפרד מהארגון בו הוא מכהן כמבקר פנימי, מכיר את הנפשות הפועלות בו, את מבנהו, ואת הבעיות שלו. מבקר פנימי קרוב לאירועים הקורים בו ויכול לשנות תוכניות עבודה בהתאם ואם קורים אירועים יוצאי דופן המחייבים שינוי תכניות העבודה. יתרה מזו לנותן שירותי ביקורת פנימית חיצוני ניתן לקבוע תקופת התקשרות מוגדרת, אשר לא תוארך, אם לא יערוך את הביקורת פנימית בהתאם לציפיות המבוקרים שלו. לנותן שירותי ביקורת פנימית אין את ההגנות שיש למבקר פנימי עובד הרשות על פי פקודת העיריות ופקודת המועצות המקומיות. לעניין זה הייתי מפנה את תשומת לב כולם להנחיות של המפקח על בנקים לביקורת הפנימית בבנקים.

ד). בדו"ח מוזכרים מספר מקרים בהם המבקרים הפנימיים לא הגישו דו"חות ביקורת לועדת הביקורת ולמועצת הרשות המקומית. עובדה זו היא חמורה. עם זאת נראה לנו כי מן הראוי היה לבדוק את הסיבה לאי הגשת הדו"חות. האם דו"חות לא הוגשו מכיוון שהמבקר הפנימי לא פעל כראוי או משום שהמבוקרים שלו לא אפשרו לו לפעול כראוי.

ה). יש לראות בחומרה את העובדה כי שרי הפנים לדורותיהם לא קבעו קנה מידה לתקציב מבקר רשות מקומית אף על פי שהוסמכו לכך בחוק. באותה מידה יש לראות בחומרה אי קביעת תקנים לעובדים ביחידת הביקורת הפנימית של הרשויות המקומיות. בצורה זו המבקרים הפנימיים ברשויות המקומיות נתונים בידי המבוקרים שלהם לגבי יכולת הפעולה שלהם. התוצאה היא שבעיריות לא קטנות פועל מבקר פנימי יחיד הנעזר בקבלני עבודות חוץ ואין לו צוות משלו.

ו). גם בעניין קבלת שירותי ביקורת מגורמי חוץ קבע מבקר המדינה הנחיה חשובה, לפיה סיוע מגורמי חוץ יינתן רק כאשר נדרשת מומחיות מיוחדת ולא כדרך של שגרת עבודה. נותני שירותי ביקורת חיצוניים לדעת מבקר המדינה, אינם תחליף לעובדי יחידת ביקורת פנימית ואנו סבורים כי גישה זו היא נכונה וצודקת. ( לעניין זה ראה גם הנחיות של מפקח על בנקים בבנק ישראל לביקורת הפנימית בבנקים).

- (ז). מניעת גישה למבקרים פנימיים למאגרי מידע ואי הזמנתם של מבקרים פנימיים באופן קבוע לישיבות המועצה המקומית וועדותיה היא לא רק עבירה על החוק אלא פגיעה מהותית בביקורת הפנימית. בחוק הביקורת הפנימית נקבע כי פעולה זו הינה עבירה שדינה קנס.
- (ח). אי קיום דיון בדו"חות ביקורת פנימית בוועדת הביקורת של הרשות המקומית ובמועצת הרשות המקומית במשך מספר שנים הינה לא רק עבירה על החוק אלא פגיעה מהותית בביקורת הפנימית באותן רשויות, שכן מה הטעם ביקורת פנימית אם לא נעשה דבר בתוצריה.
- 5.(א). במהלך עריכת הביקורת על הביקורת הפנימית ברשויות מקומיות פרסם משרד פנים שני חוזרי מנכ"ל אשר פוגעים באופן קשה בביקורת הפנימית ברשויות המקומיות. מבקר המדינה התייחס לנושא אחד מתוכם והוא הגבלת תקופת כהונה של מבקר פנימי ברשות המקומית.
- (ב). הנושאים שהועלו בחוזרי מנכ"ל משרד הפנים הם :

- (1). **הגבלת תקופת כהונה של מבקר פנימי ברשות מקומית.** לתקופה של חמש שנים שלאחריהן ניתן יהיה להאריך את תקופת כהונתו לחמש שנים נוספות וחוזר חלילה. הגבלת תקופת כהונה של מבקר פנימי והעמדתו למבחן מידי תקופה של חמש שנים פוגעת באופן מהותי בעצמאותו של המבקר הפנימי ויכולתו לפעול ללא מורא וללא משוא פנים. המבקר הפנימי יפעל כך שבמועד הדיון בהארכת תקופת כהונתו הממונים עליו, שהם גם המבוקרים שלו, ימליצו על הארכת תקופת כהונתו. הוראה זו ניתנה לגבי מבקרים פנימיים המועסקים על פי מה שנקרא "חווה בכירים". אופי עבודתו של המבקר הפנימי אינו משתנה עקב היותו מועסק חוזה בכירים בהשוואה למי שמועסק בצורת התקשרות אחרת. נושא זה של הגבלת תקופת כהונה של מבקר פנימי נדון בוועדה לענייני ביקורת המדינה – בעקבות חוזר של רשות החברות הממשלתיות ובסופו של דבר רשות החברות הממשלתיות חזרה בה מההוראה הזו. הנושא גם נדון בוועדה המשותפת לחינוך וכלכלה של הכנסת במסגרת הדיונים ברפורמה ברשות השידור, וגם שם הרעיון נמחק מהצעת חוק. ישנן דרכים להפסקת כהונתו של מבקר פנימי בכל מועד. ההוראה היא עקיפת ההגנה שיש למבקר הפנימי בפקודת העיריות.
- (2). **קביעת שכר מבקר פנימי** עד לחוזר מנכ"ל 1/2011 היה שכרו של המבקר הפנימי נקבע בשיעור מסוים משכרו של מנכ"ל אותה רשות. החוזר מדבר על שכר מרבי של נושא משרה, כולל המבקר הפנימי ולא על שכר קבוע כפי שהיה קודם לכן. שכרו של המבקר הפנימי חייב להיות ברמה הבכירה ביותר של הארגון בו הוא מכהן כמבקר פנימי וכך גם מעמדו. החוזר הזה פותח פתח לפגיעה במעמדו של מבקר הפנימי ע"י המבוקרים על ידו, שכן מרבי פירושו ששכר נמוך יותר אפשרי. ( לעניין זה ראה גם דו"ח ועדה לבדיקת הביקורת פנימית בשירותים הציבוריים).
- (3). **שיעור משרה** בחוזר 1/2011 נקבע שיעור משרה מרבי לנושאי משרה במידה והרשות המקומית מעוניינת להעסיקם בחוזה אישי. שיעור משרה מרבי פירושו שאפשר גם פחות ממנו. הוראה זו סותרת את פקודת העיריות לפיה בעירייה יועסק מבקר פנימי בהיקף של משרה מלאה ובפקודת המועצות המקומיות נקבעו שיעורים אחרים להעסקת מבקרים פנימיים. אופי תפקידו של המבקר הפנימי אינו משתנה עקב צורת ההתקשרות איתו. התפקיד הינו אותו תפקיד והוא מוגדר בפקודת העיריות במפורט.
- (4). **ניוד עובדים ע"י הרשות המקומית.** בחוזר 4/2011 נכתב כי הרשות המקומית רשאית לנייד עובדים המועסקים בחוזה בכירים לתפקידים אחרים, כולל המבקר הפנימי של הרשות המקומית. כפי שכתבתי קודם לכן, אופי התפקיד אינו משתנה בהתאם לסוג ההתקשרות איתו. הוראה זו מאפשרת להעביר את המבקר הפנימי לתפקיד אחר בכל פעם שביקורתו לא תמצא חן בעיני ראשי הרשות ואולם אין להם רוב נדרש על פי פקודת העיריות להפסיק את כהונתו כמבקר פנימי. בתפקיד האחר לא תהיה לו ההגנה שיש לו עקב תפקידו מבקר פנימי.

(5). הדרישה להחתמת כרטיס נוכחות ההוראה הזו של החתמת כרטיס נוכחות פעמיים ביום נדונה בבית המשפט המחוזי מחוז מרכז ונדחתה. בית המשפט קבע כי יש להחריג את מבקר הפנימי עקב אופי תפקידו. לאחרונה הייתה פניה ללשכת המבקרים הפנימיים של מבקרת פנימית מועצה אזורית כלשהי בנושא דרישה של הרשות להתקין במכוניתה מכשיר GPS כך הממונים עליה יוכלו לדעת בכל דקה היכן היא נמצאת.

### סיכום

דו"ח מבקר המדינה על ביקורת הפנימית ברשויות המקומיות הינו ראשית דיון בנושא הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות. הוחלט על הקמת צוות משותף עם משרד הפנים לדיון בסוגיות הנוגעות למעמדו של מבקר הפנים ברשויות המקומיות, אשר אני מקווה שיביא לשיפור הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות כמו גם בסקטורים אחרים ועל כך יבורך.

בכבוד רב

שנבל מרדכי – עו"ד

נשיא לשכת המבקרים הפנימיים – ישראל

### העתקים:

מר מיכה לינדנשטראוס - מבקר המדינה  
חברי הועדה לענייני ביקורת המדינה – כנסת ישראל  
מר אלי ישי – שר פנים  
מר עמרם קלעגי – מנכ"ל משרד הפנים.  
הגב' עופרה ברכה – הממונה על הביקורת על הרשויות המקומיות במשרד הפנים  
מר שלמה קלדרון - נשיא כבוד ללשכת מבררים הפנימיים ישראל  
מר משה מימון – יו"ר חוג מבקרים הפנימיים ברשויות המקומיות, לשכת המבקרים הפנימיים ישראל  
הנהלה ומועצה