



**לשכת המבקרים הפנימיים ישראל**  
**THE INSTITUTE OF INTERNAL AUDITORS ISRAEL**

28 יוני 2007

י"ב תמוז תשס"ז

מפ/ 8160

לכבוד

ח"כ אופיר פינס - פז

יו"ר ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת

שלום רב,

**הנדון: הצעת חוק העיריות, התשס"ז – 2007**

הננו מתכבדים בזאת להעביר לאדוני את נייר העמדה של לשכת המבקרים הפנימיים שמתייחס לפרק בהצעת החוק הודן במבקר הפנימי בעירייה. הצעת החוק משנה את הכללים החלים כיום באופן הפוגע, פגיעה מהותית במעמד המבקר הפנימי ברשות וביכולתו לקיים ביקורת פנימית אפקטיבית ובלתי תלויה .

הפרק הנוגע לביקורת הפנימית מחזיר אותנו שנות דור לאחור ומבטל במחי יד אחת התפתחות חקיקתית ענפה שנועדה להעניק מענה הולם לצרכי הזמן והמקום . נוסח החוק אינו עולה בקנה אחד ואינו מתיישב הן עם המגמה הכללית המסתמנת בחברה, המצביעה בבירור כי יש להחמיר ולהפעיל אמות מידה קפדניות יותר בכל הנוגע לשמירה על החוק מנהל תקין וטוהר מידות הנדרשים והשימוש בעקרונות היעילות והחיסכון והן עם מעמדו של מבקר הפנים ברשות המקומית ההכרחי על מנת לאפשר לו למלא את תפקידו באי תלות ועצמאות , שאנן אלא דרישות הסף לביצוע ביקורת ציבורית כהלכתה.

לשכת המבקרים הפנימיים מתריעה בזאת כי באם תתקבל הצעת החוק כפי שהיא, הדבר יפגע באופן חמור בביקורת הפנימית ברשויות המקומיות ויביא להשלכות רחב שליליות גם לגבי הוראות הביקורת הפנימית בכל הגופים החייבים בביקורת פנימית האחרים.



# לשכת המבקרים הפנימיים ישראל

## THE INSTITUTE OF INTERNAL AUDITORS ISRAEL

לפיכך, אנו פונים ומבקשים כי הערות הלשכה יילקחו לתשומת לב חברי הוועדה וכי הוועדה שבראשותך תפעל לשנות את הוראות הצעת החוק כמוצע על ידינו, והכול כדי לחזק את מעמד הביקורת הפנימית ולהביא לביקורת פנימית מקצועית יעילה ובלתי תלויה מגזר ציבורי חשוב זה של הרשויות המקומיות.

נשמח לעמוד לרשותך, ככל שיידרש.

בכבוד רב

עו"ד שנבל מרדכי

מר שלמה קלדרון

פרופסור שמעון שטרית

סגן נשיא ויועץ משפטי

נשיא הלשכה

יו"ר המועצה לקידום החקיקה  
רישוי והסמכה של הלשכה

### העתקים:

מבקר המדינה

היועץ המשפטי לממשלה

שר הפנים

ח"כ זבולון אור לב – יו"ר הוועדה לביקורת המדינה

ח"כ שלי יחימוביץ

ח"כ אריה אלדד

חברי ועדת הפנים ואיכות הסביבה בכנסת

חברי הוועדה לענייני ביקורת המדינה בכנסת

יו"ר חוג המבקרים הפנימיים ברשויות המקומיות

חברי הנהלה ומועצה



## **נייר עמדה של לשכת המבקרים הפנימיים**

### **מוגש לוועדת הפנים של הכנסת**

#### **בנושא:**

### **הצעת חוק העיריות התשס"ז - 2007**

#### **מבוא**

לשכת המבקרים הפנימיים ישראל (להלן: הלשכה) הנה חברה בכירה ופעילה בלשכת המבקרים הפנימיים העולמית (IIA), שמושבה בארה"ב ובקונפדרציה האירופית למבקרים פנימיים (ECIIA). הלשכה מאגדת בתוכה כ- 1,200 מבקרים פנימיים במשרדי הממשלה, ברשויות מקומיות, בגופים ציבוריים, בחברות ציבוריות, בעמותות ובתאגידים נוספים.

הלשכה מייצגת את מקצוע הביקורת הפנימית והעוסקים בו בישראל והיא הגוף שהשר רשאי להתייעץ בו, עפ"י חוק הביקורת הפנימית התשנ"ב 1992. הלשכה ממלאת, בצמידות להוראות חוקי מדינת ישראל, כללי האתיקה והתקנים של המקצוע, שליחות ציבורית ראשונה במעלה לתפקודם של הגופים הציבוריים במדינת ישראל – בין היתר ביעילות ובחיסכון, בשמירה על הוראות החוק, ועפ"י אמות המידה הראויות של ניהול תקין ושל טוהר המידות.

פעילותה של הלשכה לקידום מקצוע הביקורת הפנימית והעוסקים בו בישראל להשגת ביקורת פנימית ראויה בגופים הציבוריים, מתקיימת בכל המישורים מאז שנת 1962. פעילות זו לחיזוק הביקורת הפנימית, הביאה לגיבוש הצעות חוק שהונחו במהלך השנים האחרונות על שולחן הכנסת. ההצעות כללו נושאים רבים שתיקונם נדרש וזאת לאור הניסיון שנצבר מאז חוקק חוק הביקורת הפנימית.

כאן המקום לציין, כי במוסדות המקצועיים של הלשכה פועלים אנשים רבים, בהם אישי ציבור ואקדמיה וכן מבקרים פנימיים בכירים המכהנים בשירות ארגונים מהגדולים והבולטים במשק. אשר על כן, עמדות הלשכה המובאות בזאת, ניתנות על רקע ניסיון מקצועי ואקדמי רב, ומתוך ראייה רחבה של השלכות החקיקה הצפויות על מידת האפקטיביות והאי תלות של הביקורת הפנימית



הלשכה מברכת על היזמה של גיבוש הצעת חוק העיריות, אשר נועדה להחיל רפורמה חשובה במגזר ציבורי זה אשר תכליתה, בין היתר, היא חיזוקם של מנגנוני הבקרה במגזר חשוב זה.

יחד עם זאת מתריעה הלשכה, כי בכל הנוגע לביקורת ברשויות המקומיות, הצעת החוק במתכונתה הנוכחית, מחטיאה למעשה את מטרתה, כך שהיא פוגעת למעשה במעמדם, בסמכויותיהם, ובאי תלותם המתחייבת של המבקרים הפנימיים ברשויות המקומיות.

חלק מסעיפי הצעת החוק, כפי שיפורט להלן, חותרים תחת העקרונות הבסיסיים ביותר של הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות ובכלל, ומאיימות למחוק הישגי חקיקה קודמים ובכך להשיב את איכות הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות עשרות שנים לאחור.

להלן מובאת עמדת הלשכה באשר לסעיפי הצעת החוק הטעונים תיקון ושינוי, כדלקמן:

#### **1. מינוי המבקר הפנימי (סעיפים 100(ג) ו-101(1) בהצעת החוק)**

##### **א. ניגוד עניינים ותלות במנכ"ל העירייה – שהינו בעל תפקיד מבוקר**

על פי הצעת החוק, מינוי המבקר הפנימי ייעשה בדרך של מכרז, על ידי ועדת מכרזים שבראשה מנכ"ל העירייה, אשר גם ממנה את יתר חבריה. הלשכה מתריעה, כי מאחר שהמנכ"ל אחראי באופן ישיר להתנהלות העירייה כמעט בכל התחומים, אין להותיר בידי מרות כל שהיא כלפי מבקר הרשות, ועל אחת כמה וכמה בכל הנוגע למינויו ולתנאי שכרו ועבודתו של המבקר.

בחירת מבקר על ידי ועדה שבראשה גורם מבוקר כמנכ"ל העירייה, אשר ממנה גם את יתר חברי הוועדה, ומתמנה בעצמו על ידי ראש העיר, תגרום לכך שהמבקר יהיה "חייב" למנכ"ל ולממונה עליו ובכך תפגע יכולתו לפעול באופן אובייקטיבי ובלתי תלוי כמתחייב מתפקידו. בל נתפלא איפה אם במצב כזה יתמנה מבקר שיהיה מן הסתם מבין מקורבי המנכ"ל או ראש העירייה, אשר ימנע מכל ביקורת הפוגעת במי שהביא למינויו, ויהיה נגוע עקב כך בניגוד עניינים חמור.

ראוי לציון, שעקרון זה של אי תלות המבקר הפנימי במנכ"ל הארגון הובן והתקבל על ידי המחוקק, כפי שהדבר בא לידי ביטוי בכל החקיקה הרלבנטית, לרבות: פקודת העיריות (ס' 167(ב)) וצו המועצות המקומיות (ס' 145א(א)), שעל פיהם מתמנה המבקר ע"י מועצת הרשות לבדה, חוק החברות (ס' 146א(א)), שעל פיו מתמנה המבקר הפנימי בחברה ציבורית על ידי הדירקטוריון, חוק



החברות הממשלתיות (ס' 48), שעל פיו הדירקטוריון ממנה את המבקר הפנימי בחברה ממשלתית, חוק הביקורת הפנימית (ס' 5(ד)), שעל פיו כפוף המבקר הפנימי בגוף ציבורי ליו"ר הדירקטוריון (אלא אם החליט הדירקטוריון אחרת), ועוד.

**ב. אישור מינוי המבקר בהחלטת רוב מקרי בישיבת המועצה (ס' 100(א) ו-103(א) בהצעת החוק)**  
על פי הצעת החוק, החלטת ועדת המרכזים על מינוי המבקר הפנימי טעונה "אישור המועצה". במצב זה, די בהחלטה רגילה של **רוב מקרי** הנוכח בישיבת המועצה כדי למנות מבקר פנימי. עמדת הלשכה היא, כי המבקר הפנימי ייבחר על ידי **רוב חברי המועצה**, כפי שהדבר קיים בפקודת העיריות (ס' 167(ב)) ובצו המועצות המקומיות (ס' 145(א)). המבקר הפנימי ברשות הנו שלוח מטעם מועצת הרשות ויונק ממנה את סמכותו ומעמדו הבלתי תלוי. לאור זאת, יש חשיבות רבה לכך שהמבקר יזכה לגיבוי ותמיכה של **רוב חברי המועצה** וכן יש למנוע ביצוע "מחטף" ומינוי מבקר "נוח" למי שחפץ ביקרו, אשר יתכן שכלל אינו מקובל על רוב חברי המועצה.

## **2. כשירות לכהונת מבקר עירייה (סעיפים 104(א) ו-123 בהצעת החוק)**

על פי הצעת החוק, נדרשים תנאי כשירות לכהונת מבקר פנימי הכוללים תואר אקדמי בתחומים מסוימים וכן ניסיון של חמש שנים לפחות ב"ביקורת" (ס' 123 בהצעת החוק). כמו כן נקבע, כי אדם יהיה כשיר לכהונה אף אם **הורשע בפלילים**, לרבות בעבירה עם קלון, ובלבד שחלפו למעלה מחמש שנים מיום שהורשע או מיום שסיים לרצות את מאסרו (ס' 104(א) בהצעת החוק). לדעת הלשכה, תנאים אלה אינם מספקים וראוי להוסיף עליהם ולהחמיר בתנאי הכשירות כדלקמן:

**א. יש להוסיף תנאי כשירות, שהמבקר יהיה "יחיד אך לא תאגיד" ו"תושב ישראל", כפי שנקבע בחוק הביקורת הפנימית (ס' 3(א)), בפקודת העיריות (ס' 167(ג)), בצו המועצות המקומיות (ס' 145(ב)) ובחוקים רבים נוספים שבהם מוטלת חובת מינוי מבקר פנימי. הדרישה למבקר שהוא "יחיד" נועדה להטיל אחריות אישית על אדם הממלא את התפקיד ולמנוע אפשרות של מינוי תאגיד המספק שירותי ביקורת פנימית. יצוין כי בדוח מבקר המדינה על השלטון המקומי משנת 2002, קבע המבקר, שעל מבקר העירייה להיות **עובד הרשות**, וזאת על מנת להבטיח שלא יעמוד במצבים של ניגוד עניינים. מן הראוי לעגן ולחזק הגבלה זו בחוק. יש לציין כי בפקודת העיריות וצו המועצות המקומיות הוראה זו נכתבה כבר והיא קיימת. כמו כן, ראוי כי יהיה תושב הארץ "החי בקרב עמו" ולא תושב חוץ.**



ב. לעניין הניסיון המעשי הנדרש ב"ביקורת", סבורה הלשכה, כי יש להוסיף ולדרוש ניסיון ב"ביקורת פנימית". לכתוב ניסיון ב"ביקורת" בלי לציין איזה סוג ביקורת עשוי להיות בלתי מובן וניתן לפרשנויות שונות באופן מהותי מעבודת הביקורת הנדרשת ממבקר העירייה, כגון במקרה של ניסיון בביקורת איכות או ביקורת מוצרים, ואף בביקורת כספים, אשר נוגעת לפלח צר ביותר מתוך מלאכת הביקורת הפנימית. אשר על כן יש להדגיש כי נדרש ניסיון בביקורת פנימית. דרישה זו היא מחויבת המציאות.

ג. לעניין הרשעה בעבירה פלילית עם קלון, סבורה הלשכה כי יש להחמיר ולאסור באופן מוחלט מינויו של אדם בעל הרשעה כנ"ל, ללא כל קשר עם הזמן שחלף ממועד הרשעתו או מאסרו, כפי שהדבר קיים בכל החקיקה בתחום הביקורת הפנימית, וכן כנהוג במגזר הציבורי. נזכיר בהקשר זה את פרשת נציב שירות בתי הסוהר שהיה מועמד לתפקיד מפכ"ל המשטרה, בה נקבע הכלל, שאפילו במקרה של זיכוי מכל אשמה, יש לבדוק את מהות הזיכוי לפני החלטה על מינוי למשרה ציבורית. הרשעה עם קלון מטילה דופי חמור במידותיו של האדם, והוא לא יוכל עוד לזכות באמון ובהערכה המתבקשים, כמי שהנו בעל תוקף מוסרי לבקר את מעשיהם של אחרים במסגרת תפקידו, וזאת לדעתנו, ללא כל קשר עם הזמן שחלף ממועד ההרשעה..

### **3. פיטורי המבקר הפנימי (סעיף 105(א) בהצעת החוק)**

על פי הצעת החוק, די ברוב של שני שלישים מחברי המועצה לקבלת החלטה על פיטורי המבקר, וזאת בדומה לנושאי משרה אחרים בעירייה. עמדת הלשכה היא, כי יש להעמיד למבקר הפנימי הגנה טובה יותר מפני פיטורין שרירותיים מאשר לנושאי משרה אחרים, ולפיכך יש להשאיר את ההסדר הקיים על פי פקודת העיריות (ס' 171(ב)(2)) וצו המועצות המקומיות (ס' 144(א)), שלפיו בהחלטה על פיטורי המבקר נדרש רוב מיוחד של שלושה רבעים מחברי המועצה וכן רק "לאחר שנתנה הודעה כדין לכל חברי המועצה שדבר הפיטורים יידון באותה ישיבה".

מבקר פנימי חרוץ הממלא את תפקידו נאמנה וללא חשש, עשוי להיקלע לעימותים ולהתנכלויות מצד גורמים מבוקרים ואחרים אשר ינסו להביא לפיטוריו, וזאת יותר מכל בעל תפקיד אחר בעירייה. אשר על כן, החוק אשר מטיל עליו את ביצוע תפקידיו חייב גם לספק לו את מירב ההגנה הנדרשת. כל פגיעה במרכיבי ההגנה על המבקר הפנימי, עשויה ליצור בו חששות באשר לפרנסתו ואגב כך לתלות בלתי נסבלת בגורמים בעלי שליטה והשפעה בעירייה, תוך נטייה להימנעות מעימותים,



להתעסקות בנושאים שוליים "שאינם מושכים אש". כמו כן ואף גרוע מכך פגיעה במרכיבי ההגנה, תגרום להכפפת שיקול דעתו בפני גורמים אחרים, בניגוד לכללי האתיקה ולכללים המקצועיים החלים עליו.

#### **4. עובדי לשכת המבקר (פרק תשיעי בהצעת החוק, על עובדי העירייה)**

##### **א. התקציב ותקן העובדים**

על פי הצעת החוק, התקציב ותקן העובדים של לשכת מבקר העירייה ייקבעו על ידי ראש העיר ומנכ"ל העירייה, בדומה ליתר מחלקות העירייה.

**הלשכה מתריעה**, כי מאחר שקיים קשר ישיר בין היכולת לקיים ביקורת לבין היקף המשאבים העומדים לרשות המבקר, הסדר זה, שבו התקציב ותקן העובדים של לשכת המבקר נתונים בידי הגורמים המבוקרים, יוצר תלות בלתי נסבלת של המבקר בראש העיר ובמנכ"ל העירייה, ויפגע ביכולתו לערוך ביקורת נוקבת ובלתי תלויה. המבקר יהיה נתון למעשה למרותם של המבוקרים וישאף לרצותם על מנת שלא יפגעו בתקציב ובהיקף לשכתו בשנה הבאה. המבוקרים מצידם, יחזיקו בידיהם אמצעי רב עוצמה לשליטה על הביקורת, לרבות אפשרות לצמצם אותה באופן בלתי מוגבל על ידי חנק משאביה בטענות כאלה ואחרות. מסיבה זו נקבע בחקיקה הקיימת, שהכללים על היקף התקציב ותקני כוח האדם של לשכת מבקר העירייה ייקבעו בתקנות שיתקין השר, וכן למבקר תינתן עצמאות בהגשת התקציב והתקנים הדרושים לו.

על כן, ממליצה הלשכה להשאיר את המצב הקיים על פי החוק, כפי שהוא בא לביטוי בפקודת העיריות ובצו המועצות המקומיות, כדלקמן:

- מבקר העירייה יכין ויגיש לראש העירייה מדי שנה הצעת תקציב שנתי ללשכתו לרבות הצעת תקן (ס' 170א(ה) בפקודת העיריות וס' 145ד(ה) בצו המועצות המקומיות).
- המועצה תדון בהצעת התקציב והתקן של לשכת מבקר העירייה, כפי שהגיש אותם מבקר העירייה (ס' 170א(ו) בפקודת העיריות וס' 145ד(ה) בצו המועצות המקומיות).



• היקף הצעת התקציב לא יפחת משיעור קבוע באחוזים מהתקציב השנתי של העירייה, כפי שיקבע השר בהתחשב במספר התושבים, בתחומה של העירייה ובגודל תקציבה השנתי (ס' 170א(ה) בפקודת העיריות).

• **תקן עובדי לשכת המבקר ייקבע בתקנות של שר הפנים (ס' 170(ה) בפקודת העיריות וס' 145ז(א) בצו המועצות המקומיות), כאשר בעירייה, על השר לקבוע את תקן העובדים "בהתחשב במספר התושבים, בתחומה של העירייה ובגודל תקציבה השנתי".**

עוד אנו ממליצים, כי תתווסף הוראה הקובעת כי המבקר הפנימי יציג את הצעת תקציבו בפני ועדת הכספים ומליאת המועצה. תהליך כנ"ל יבטיח מחד, אי תלות מוחלטת בגורמים המבוקרים בקביעת התקציב ותקן העובדים של לשכת מבקר העירייה, ומאידך, שיתקיים בכך דיון מעמיק.

#### **ב. מינוי ופיטורי עובדים בלשכת המבקר**

על פי הצעת החוק, ההסדר המתייחס להעסקת כלל עובדי העירייה (למעט נושאי משרה בה) יחול גם על עובדי לשכת המבקר. על פי הסדר זה, **מנכ"ל העירייה**, שהנו בדרך כלל מינוי אישי של ראש העיר, עומד בראש ועדת המכרזים אשר ממנה את עובדי לשכת המבקר, וכן ממנה חבר נוסף מתוך שלושה חברים בוועדה בסה"כ.

על פי סעיף 151(א) בהצעת החוק, **המנכ"ל, הגזבר והיועץ המשפטי** רשאים להחליט על פיטורים של עובדי לשכת המבקר אף ללא כל עילה עניינית, וזאת במסגרת ועדת הפיטורים של העירייה. **הלשכה מתריעה**, כי הסדר זה יפגע באופן חמור ביכולתו של מבקר העירייה ושל עובדי לשכתו לפעול באופן בלתי תלוי ואובייקטיבי, מאחר שהוא מכפיף למעשה את המינוי והפיטורים של עובדי לשכת המבקר תחת הגורמים המבוקרים. הסדר זה יאפשר למנכ"ל העירייה להביא למינויים של "מקורביו" לתפקידי הביקורת, לשמור את מרותו עליהם במהלך תקופת עבודתם ואף להביא לפיטוריהם של עובדי ביקורת אשר לא נשאו חן בעיניו. כל השפעה או מרות על עובדי לשכת המבקר שאינה נתונה למבקר עצמו, עשויה לשמש אמצעי יעיל בידי הגורמים המבוקרים, ומנכ"ל העירייה בראשם, "לנטרול" הביקורת בעירייה, ולהפיכתה לכלי ריק. על כן, **ממליצה הלשכה להשאיר את המצב הקיים על פי החוק, כפי שהיא באה לביטוי בפקודת העיריות ובצו המועצות המקומיות, כדלקמן:**





- מינוי עובדי לשכת המבקר ייעשה על ידי ראש העירייה בהסכמת המבקר (ס' 170(ה) בפקודת העיריות וס' 145ז(א) בצו המועצות המקומיות).
- 
- עובדי לשכת המבקר יקבלו הוראות מקצועיות ממבקר העירייה בלבד (ס' 170(ו) בפקודת העיריות וס' 145ז(ב) בצו המועצות המקומיות).
- 
- לא יופסק שירותו של עובד אצל מבקר העירייה, שלא בהסכמתו של מבקר העירייה (ס' 170(ז) בפקודת העיריות וס' 145ז(ג) בצו המועצות המקומיות).

תהליך כנ"ל מבטיח אי תלות בגורמים המבוקרים במינוי, בניהול ובפיטורים של עובדי לשכת מבקר העירייה.

#### **5. הגבלת הביקורת על תאגידים עירוניים (סעיף 124(ב) בהצעת החוק)**

על פי הצעת החוק, מוטת הביקורת של מבקר העירייה מוגבלת לחלק ממוסדות העירייה בלבד ובהם: העירייה עצמה, מועצה דתית שבתחומה, ועדה מקומית וחברה עירונית מיוחדת. הביקורת צומצמה ביחס למצב המשפטי הקיים, והיא לא תחול על תאגידים ומוסדות עירוניים הנשלטים ומתוקצבים על ידי העירייה, כגון החברות הכלכליות, עמותות עירוניות, איגודי ערים, גופים מתוקצבים, גופים נתמכים וכדומה.

**הלשכה מתריעה**, כי צמצום מוטת הביקורת והגבלת סמכויות המבקר בגופים אלה, ישמש כמקלט מפני הביקורת ובבחינת "פרצה הקוראת לגנב". בהקשר זה נזכיר את תיקון חוק חובת המכרזים משנת 2002, אשר שם קץ לניסיונות של הקמת חברות כלכליות עירוניות לצורך עקיפת חובת המכרזים. כל תחום ומקום הנשלטים באופן ישיר או עקיף על ידי העירייה וניזונים באופן ישיר או עקיף מנכסיה, צריכים לדעתנו להיות נתונים לביקורת מטעם מבקר העירייה.

עקרון זה יושם הלכה ולמעשה במסגרת פקודת העיריות (ס' 170א(ב) וצו המועצות המקומיות (ס' 145ד(ב)), שבהם נקבע כי הביקורת תיעשה "לגבי כל תאגיד, מפעל, מוסד, קרן או גוף אשר העירייה (או המועצה) משתתפת בתקציבם השנתי כדי יותר מעשירית לגבי אותה שנת תקציב או משתתפת במינוי הנהלתם. למי שעומד לביקורת לפי סעיף קטן זה ייקרא להלן: "גוף עירוני מבוקר" (ולגבי מועצה- "גוף מבוקר")."



הקמת קרנות, עמותות ותאגידים עירוניים משמשים במקרים רבים, אמצעי נוח לעקיפת כללי מינהל תקין ואף לעבירות על החוק, כגון: תפירת תפקידים ואספקת "ג'ובים" למקורבים ללא מכרז, השתלטות על נכסים עירוניים ועשיית רווחים תחת מסווה של פעילות "קהילתית" כביכול (כהפעלת קייטנות, חוגים, פעילויות ספורט וכד'), מסירת עבודות ושירותים לספקים ולקבלנים מקורבים תוך עקיפת חוק המכרזים, ועד כדי ארגון פעילות פוליטית במסווה של פעילות עירונית לגיטימית. מכאן, שדווקא הביקורת בגופים עירוניים שאינם איבר מאיבריה של העירייה, אך נתונים בפועל לשליטתה ו/או שניזונים ממשאביה, יש חשיבות מיוחדת הן לצורך חשיפת הנעשה בהם והן לצורך הרתעה מפני ביצוע פעולות בלתי הולמות.

על מנת לחדד את הנושא יש להבהיר כי אין הדרישה הזו מונעת מכל תאגיד כזה למנות לעצמו מבקר פנימי בתוכו. אלא שמבקר פנימי כזה חובת הנאמנות שלו היא לתאגיד עצמו ועל כן יש להשאיר את סמכות המבקר הפנימי של הרשות המקומית לבקר את התאגיד של הרשות המקומית עפ"י שיקול דעתו מטעם הרשות המקומית.

#### **6. קבלת מידע (סעיף 128 בהצעת החוק)**

סעיף 128 בהצעת החוק קובע את סמכויות מבקר העירייה לקבל מידע. סמכות זו נתונה גם "לעובד מטעמו" של המבקר (ס' 128(ב) בהצעת החוק). הלשכה מבקשת לתקן נוסח זה, ולציין כי הסמכות לקבלת מידע נתונה גם "לכל אדם מטעמו". תיקון זה נועד להבהיר, שהסמכות לקבלת מידע נתונה לכל גורם הפועל מטעמו של המבקר, לרבות גורמים חיצוניים שאינם עובדי העירייה, הנשכרים על ידו לצורך הביקורת, בדומה לנוסח הקיים בעניין זה בסעיף 9(ו) שבחוק הביקורת הפנימית. אף לעניין חובת הסודיות (סעיף 129(ג) בהצעת החוק), יש להוסיף ולציין כי זו תחול "על כל אדם" מטעמו של המבקר ולא רק על עובדיו.

בנוסף, מומלץ להוסיף כי "מבקר העירייה רשאי להיכנס לכל נכס של העירייה ולבדוק אותו", בדומה לנוסח הקיים בעניין זה בסעיף 9(ג) שבחוק הביקורת הפנימית. תוספת זו נועדה למנוע אי הבנה שעלולה לנבוע בקשר להבחנה בין סמכות לקבל מידע לבין סמכות לגישה פיסית ישירה אל נכסי העירייה, שהיא מתבקשת בעבודת הביקורת.

#### **7. טיפול בתלונות הציבור (סעיפים 124(א)(5) ו- 131 בהצעת החוק)**

על פי הצעת החוק, בין תפקידיו של מבקר העירייה גם בירור תלונות הציבור כנגד העירייה והכנת דוח שנתי גם בנושא זה.



**הלשכה מתריעה**, כי המשמעות של הוספת תפקיד נת"צ למבקר הפנימי **ללא הקצאת תוספת משאבים לצורך כך**, היא שתפקיד מבקר העירייה לא ימולא במשרה מלאה, כקבוע בסעיף 167(ב) בפקודת העיריות, ושבמצב זה יתאפשר "להעסיק" את מבקר העירייה בעניינים העולים מתלונות הציבור שיועברו לטיפולו, תוך דחיקתה של הביקורת בעירייה לקרן זווית עד כדי אפשרות של ביטולה המוחלט, אם כאמור לא יוקצו לו האמצעים הנדרשים למילוי תוספת זו לתפקידו .

על כן סבורה הלשכה, כי ביחד עם הטלת תפקיד בירור התלונות על המבקר, מתבקשת **הטלת חובה להקצות למבקר משאבים, הן בכוח אדם והן בתקציב**, באופן שהיקף עבודת הביקורת, אשר לה קדימות ראשונה, לא תיפגע. בהקשר זה (ובכפוף להצעות דלעיל), רצוי כי בנוסף לבירור תלונות הציבור, יתווסף גם תפקיד **בירור תלונות העובדים**. ראוי לציון, שהעיקרון שלפיו אסור שבירור תלונות הציבור יפגע בעבודת הביקורת התקבל כבר על ידי המחוקק, ובא לידי ביטוי בסעיף "ייחוד פעולות" - 8(א) בחוק הביקורת הפנימית, הקובע שתפקידו של המבקר הפנימי בבירור תלונות הציבור ותלונות עובדים ייעשה בכפוף לתנאי: **"...אם מילוי תפקיד נוסף כאמור לא יהיה בו כדי לפגוע במילוי תפקידו העיקרי."**

#### **8. קביעת תכנית העבודה של המבקר הפנימי (סעיף 125 בהצעת החוק)**

על פי הצעת החוק, ראש העירייה ומנכ"ל העירייה רשאים למעשה להטיל על המבקר הפנימי **נושאים לביקורת ללא כל מגבלה**, הן מראש והן במהלך שנת העבודה, וזאת בנוסף לשני נושאים שרשאית להטיל עליו ועדת הביקורת.

עמדת הלשכה היא, כי יש להשאיר בידי המבקר הפנימי **שיקול דעת רחב לקביעת נושאי הביקורת**, תוך התייעצות עם ראש העיר והמנכ"ל והגבלת מספר הנושאים שבאפשרותם לדרוש, זאת בהתאם להסדר הקיים על פי פקודת העיריות (ס' 170א(ג)) וצו המועצות המקומיות (ס' 145ד(ג)). כן ראוי, כי הצעת החוק תכלול את הקביעה הקיימת כבר בחיקוקים הנ"ל, כי: **"המבקר יקבע, לפי שיקול דעתו, את הדרכים לביצוע ביקורתו"** (ס' 170א(ד) בפקודת העיריות, וס' 145ד(ד) בצו המועצות המקומיות). בנוגע לנושאים נוספים שראש העיר ו/או המנכ"ל מעוניינים בבדיקתם, יש לקבוע כי הדבר יהיה נתון לשיקול דעתו של המבקר הפנימי ובכפוף להקצאת המשאבים המתאימים על ידי ראש העיר, המנכ"ל ו/או המועצה, להנחת דעתו של המבקר.

**הלשכה מתריעה**, כי מצב שבו לגורמים מבוקרים כראש העירייה והמנכ"ל, אשר אחראים באופן ישיר על כל הנעשה בעירייה, לרבות על מחדליה, ניתנת אפשרות לקבוע **כמעט את כל נושאי**



**הביקורת** (וזאת בנוסף להטלת נושא בירור תלונות הציבור על המבקר), עשוי להביא לעיקור מוחלט של עבודת הביקורת בעירייה. הדבר יאפשר לראש העיר ולמנכ"ל להסיט את הביקורת מנושאים מהותיים ו"כואבים" בעירייה לנושאים שוליים וחסרי ערך ממשי לציבור, או גרוע מכך, לעשות בה שימוש לניגוח יריבים פוליטיים. בנקודה חשובה ומהותית זו של קביעת תכנית העבודה, יש חשיבות מיוחדת למתן **שיקול דעת מקצועי נרחב למבקר הפנימי**. על פי ההנחיות המקצועיות של לשכת המבקרים הפנימיים, תכנית העבודה לביקורת נקבעת על בסיס עריכת **סקר סיכונים** נרחב בארגון. תהליך זה כרוך בעריכת מיפוי של כל הפעילויות בארגון, הגדרת האיומים והסיכונים השונים וכימות של משקלם בעזרת מודלים סטטיסטיים (ראה גם חוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/04 ודוח מבקר המדינה 2002 על השלטון המקומי בעניין זה).

בהקשר זה של הכנת תכנית העבודה של המבקר הפנימי ברשות המקומית, הרי שבפקודת העיריות נכתב כי מבקר העירייה יכין ויגיש לראש העירייה מידי שנה הצעת תקציב שנתי ללשכתו לרבות הצעת תקן (סעיף 170א' (ה) בפקודה). בהמשך נקבע כי היקף הצעת התקציב לא יפחת משיעור קבוע באחוזים מהתקציב השנתי של העירייה, כפי שיקבע השר בהתחשב במספר התושבים בתחומה של העירייה ובגודל תקציבה השנתי. סעיף זה נמחק מהצעת החוק ופירוש הדבר שתקציב יחידת הביקורת ייקבע על ידי אנשי העירייה **המבוקרים**, ללא צורך בקבלת הצעת תקציב מהמבקר וללא קביעת מינימום היקף ביקורת. הוראה זו מאפשרת לאנשי העירייה המבוקרים לקבוע את תקציב יחידת הביקורת הפנימית ובצורה זו גם את היקפה. ההצעה בצורה זו בונה נדבך נוסף של הרס הביקורת והגברת התלות של המבקר במבוקריו עד כדי עיקורו המוחלט.

## **9. מועדי הגשת תכנית העבודה והדוח השנתי (סעיפים 125(ג), 130(א) ו-131 בהצעת החוק)**

### **א. מועד ההגשה לראש העירייה**

על פי הצעת החוק, על מבקר העירייה להגיש את תכנית העבודה השנתית לא יאוחר מ- 1 בפברואר בכל שנה, כאשר את דוח הביקורת השנתי ואת הדוח השנתי על תלונות הציבור עליו להגיש לא יאוחר מתום חודש בפברואר בכל שנה. לדעת הלשכה, סמיכות המועדים שבהצעת החוק תקשה על המבקר לעמוד בהם, והדבר עלול לדחוף מבקרים להגיש תוכנית עבודה ללא סקר סיכונים והכול כדי לעמוד בדרישות הזמן.

**לפיכך ממליצה הלשכה, כי בעניין מועד הגשת הדוחות השנתיים, יושאר על כנו ההסדר הקיים בפקודת העיריות, לפיו יוגש דוח הביקורת השנתי עד לראשון בחודש אפריל, (לפי סעיף**



170(ג)א) בפקודת העיריות), בדומה לדוחות הכספיים של רואה החשבון. ראוי לציין, כי בסעיף 145(ו)א) לצו המועצות, שהנה חקיקה מאוחרת מפקודת העיריות, לא נקבע כל מועד להגשת תכנית העבודה או דוח הביקורת השנתי.

כאמור על פי ההנחיות המקצועיות של לשכת המבקרים הפנימיים, נדרש המבקר הפנימי לערוך את תכנית עבודתו על בסיס עריכת סקר סיכונים נרחב בארגון. הדרישה להגשה בו זמנית של תכנית העבודה, של דוח הביקורת השנתי ושל הדוח השנתי על תלונות הציבור, שהנו מטלה חדשה על המבקר, יגרמו ללחץ מיותר על המבקר, יפגעו במהלך תקין של עבודת הביקורת בחודשיים הראשונים של כל שנה, ועלול לאלץ את המבקר "לקצר תהליכים", הן בכל הנוגע למתן זכות טיעון ועיון מלאה למבוקרים והן בביצוע סקר הסיכונים וגיבוש תכנית העבודה.

#### **ב. מועד הגשת הדוח השנתי לועדת הביקורת**

על פי הצעת החוק, על מבקר העירייה להגיש את דוח הביקורת השנתי "בתום 45 ימים ממועד מסירתו לראש העירייה" (ס' 130(ה) בהצעת החוק). זהו גם המועד האחרון שבו על ראש העירייה להעביר אל ועדת הביקורת את התייחסותו לדוח. במצב זה, אף אם תגובתו של ראש העירייה הועברה אל ועדת הביקורת בתוך פרק זמן קצר מ-45 יום, על המבקר להמתין ללא כל הצדקה עד חלוף 45 הימים כדי להעביר את הדוח אל ועדת הביקורת. במשך אותו פרק זמן, בידי ועדת הביקורת תמצא התייחסות ראש העיר, ללא הדוח עצמו. אשר על כן, יש לשנות את הסעיף הרלוונטי ולאפשר למבקר העירייה להגיש את הדוח השנתי לועדת הביקורת "לאחר קבלת תגובת ראש העירייה, ולא יאוחר מתום 45 ימים ממועד הגשתו לראש העירייה".

#### **10. הדיון במועצה בדוח הביקורת השנתי (סעיף 134 בהצעת החוק)**

על פי הצעת החוק, תביא ועדת הביקורת של העירייה את דוח הביקורת השנתי "לדיון במועצה". מעבר לכך, לא נקבע בהצעת החוק לוח זמנים לקיום הדיון במועצה. תכליתה העיקרית של הביקורת הפנימית, להביא בפני הגורמים הממונים את הממצאים ואת המלצות הביקורת, על מנת שבתום דיון ענייני וממצה תתקבלנה ההחלטות על תיקון הליקויים שנמצאו. ועדת הביקורת הנה ועדה ממליצה בלבד, אשר להחלטותיה אין למעשה תוקף מחייב. אשר על כן, סבורה הלשכה כי ביקורת שתוצאותיה אינן מגיעות לידי דיון והחלטה במועצה, באשר לתיקון הליקויים שנמצאו בה, הנה חסרת כל ערך ממשי.



עקרון זה יושם הלכה ולמעשה במסגרת פקודת העיריות (ס' 170ג(ד) ו-170ג(ה)) וצו המועצות המקומיות (ס' 145ו(ד) ו-145ו(ה)), שבהם נקבע, כי על ועדת הביקורת להעביר את "סיכומיה והצעותיה" בתוך חודשיים אל מועצת העיר, והמועצה מחויבת לדון בהצעות ועדת הביקורת בתוך חודשיים וכן "תחליט בדבר אישור ההצעות".

אשר על כן, רואה הלשכה חשיבות רבה להטלת חובה ברורה וקצובה בזמן לקיום דיון בדוח הביקורת השנתי במועצה, וכן לקבלת החלטות והוראות ביצוע מעשיות בעניין זה על ידי המועצה.

#### 11. דו"ח מיוחד

- א. בסעיף 125 (ד) שבהצעת החוק, אשר הונחה על שולחן הכנסת ואף עברה קריאה ראשונה נקבע, כי ראש העירייה או המנכ"ל רשאים להטיל במהלך השנה על המבקר בדיקתו של נושא שלא נכלל בתכנית העבודה השנתית אם ראו צורך בבדיקתו הדחופה. כמו כן נכתב בסעיף 125 (ה), כי על אף האמור בסעיף זה רשאי המבקר להחליט על עריכת בדיקה של נושא שלא נכלל בתכנית העבודה השנתית, אם ראה צורך בבדיקה דחופה. בסעיף 132 נכתב, כי ערך מבקר העירייה ביקורת כאמור בסעיף 125 (ד) או (ה) יגיש לראש העירייה דו"ח ביקורת בסמוך לאחר מועד סיום עריכתה.
- ב. לדעת הלשכה, יש להנהיג את אותן הוראות הנוגעות לדו"ח השנתי גם על הדו"חות המיוחדים, על מנת שהם יגיעו לדיון בוועדה לענייני ביקורת של העירייה ובמועצת העירייה ויקבלו פרסום בין בנפרד ובין עם הדו"ח השנתי של המבקר הפנימי של העירייה.

#### 12. זכות העיון וזכות הטיעון

- א. זכות הטיעון וזכות העיון עוגנו על ידי מציעי החוק במסגרת סעיף 132 להצעת החוק, הקובע כי לא יגיש המבקר הפנימי דו"ח ביקורת אלא אם כן העביר טיוטת דו"ח ביקורת למי שעלול להיפגע ממצאיו ונתן לו הזדמנות להעיר את הערותיו. באותו סעיף נקבע כי העתק מטיטוט הדו"ח תועבר גם ליועץ המשפטי של העירייה ותינתן לו הזמנות להעיר את הערותיו. הסעיף מפרט מאוחר יותר כיצד יש להתנהג לאחר קבלת התייחסותו של מי שעלול להיפגע מהדו"ח.
- ב. לדעת הלשכה, אין להעביר העתק מטיטוט הדו"ח ליועץ המשפטי של העירייה לפני קבלת הערותיו של מי שעלול להיפגע מהדו"ח ו/או בכלל. זכות העיון וזכות הטיעון הראשונית נתונה למי שעלול להיפגע מהדו"ח ועל כן אין להעביר את טיוטת הדו"ח לגורם אחר כלשהו לפני קבלת התייחסותו של מי שעלול להיפגע ממנו, אלא אם קיימת דחיפות מיוחדת בטיפול במקרה. בכל מקרה ראוי כי העברת העתק מטיטוט הדו"ח לגורם שלישי תיעשה ביחד עם



- התייחסותו של המבוקר אשר עלול להיפגע ממנה ולא לפני כן. מה גם, שיתכן ותשובותיו של המבוקר ישנו את תוכן הדו"ח .
- ג. לדעת הלשכה, אין מקום לקבוע כי המבקר חייב להעביר העתק מטיוטת הדו"ח ליועץ המשפטי לעירייה אלא להשאיר זאת לשיקול דעתו. ראש העירייה במסגרת התייחסותו לדו"ח יכול גם הוא להעביר ליועץ המשפטי לעירייה את העתק הדו"ח להערותיו אשר יכללו במסגרת תגובותיו של ראש העירייה.
- ד. לדעת הלשכה, יש לצמצם את הגדרת " מי שנפגע מהדו"ח" לגורם כנ"ל **מהמבוקרים בלבד**, ולא לכל גורם שלישי שעלול להיפגע מהדו"ח, שכן גורמים שאינם מבוקרים כגון תושבים, ספקים, נותני שירותים או אחרים הרואים עצמם כנפגעים מהביקורת, עלולים להיתלות בסעיף זה ולדרוש העתק מטיוטת הדו"ח להתייחסותם. לצורך הדגמה, במקרה של המלצת המבקר על נקיטת אמצעי גבייה כנגד אזרחים המשתמטים מתשלום ארנונה, עלולים אותם אזרחים הרואים עצמם נפגעים מדו"ח המבקר, לתבוע את זכותם להגיב על טיוטת דו"ח המבקר, דבר שהנו אבסורדי לכל הדעות.
- ה. נוסח הסעיף מחמיר ביחס להלכה שנקבעה בפסה"ד אלוני נ. מבקרת עיריית ירושלים, שכן הוא אינו מותיר כל פתח אף למצבים דחופים שבהם דו"ח המבקר נועד לעצור או למנוע נזק חמור מלהתמשך. הצורך הגורף בקבלת תגובת המבוקר אף במצבים דחופים, עלול למנוע עצירת הנזק החמור, עד כדי ייתורו של דו"ח הביקורת, כאשר הנזק שהוא נועד למנוע כבר התרחש.

### 13. הזמנת המבקר לישיבות ועדת הביקורת והמועצה (סעיף 137 בהצעת החוק)

על פי הצעת החוק "מבקר העירייה יוזמן ויהיה נוכח בישיבות הועדה לענייני ביקורת..." (ס' 137(א) בהצעת החוק), וכן "יהיה רשאי, לצורך ביצוע תפקידו, להיות מוזמן ולהיות נוכח בכל ישיבה מישיבות המועצה או ועדה מועדותיה" (ס' 137(ב) בהצעת החוק).

באשר לישיבות של ועדת הביקורת, אין עוררין על חשיבות נוכחותו של המבקר בישיבות, ואם הוזמן לוועדה חזקה עליו שיבוא. עם זאת, אין צורך בנוסח הציווי "יהיה נוכח", שהנו מיותר ועלול לשמש לניגוח המבקר במקרים שבהם נבצר ממנו להיות נוכח בישיבות. ראוי לזכור בהקשר זה, כי ישיבות ועדת הביקורת אינן מתואמות בהכרח עם המבקר, ולמבקר העובד בחלקיות משרה במספר רשויות במקביל, עלול להיות קושי להיות נוכח בכל הישיבות שאליהן הוזמן.



באשר לישיבות המועצה וועדותיה, אלה הן צמתים חשובים בתהליך קבלת ההחלטות ובהעברת מידע ברשויות. מכאן, שלנוכחות המבקר בהן חשיבות רבה, הן לצורך קיום הביקורת והן לצורך הרתעה. על כן **סבורים אנו, שיש להדגיש כי הזמנת המבקר לישיבות המועצה וועדותיה היא חובה, והשתתפותו בישיבות תהיה נתונה לשיקול דעתו הבלעדי, בדומה לדין כיום.**

לאור כל האמור לעיל, יש לשנות את הנוסח "רשאי להיות מוזמן ולהיות נוכח" לנוסח: **"יוזמן ויהיה רשאי להיות נוכח..."**, הן באשר לישיבות של ועדת הביקורת והן באשר לישיבות המועצה, בדומה לנוסח הקיים בפקודת העיריות (ס' 170ב(ה)) ובצו המועצות המקומיות (ס' 145ה(ה)). בנוסף, לאור ריבוי הישיבות והעובדה שחלקן אף נערכות במועדים חופפים, מציעה הלשכה כי יותר למבקר לשלוח נציגים מטעמו לדיונים השונים, על פי שיקול דעתו. לצורך כך מוצע להוסיף לסעיף האמור סעיף קטן (ג), בו ייאמר: **"בסעיף זה, "המבקר" לרבות אנשים מטעמו"**.

#### **14. מועד פרסום דוח הביקורת (סעיפים 130(ו) ו-135 בהצעת החוק)**

על פי סעיף 130(ו) בהצעת החוק, **"בתום 30 ימים מהמועד שנקבע להגשתו כאמור, תפורסם תמצית הדוח..."**. מנוסח זה לא ברור מי אחראי על כתיבת התמצית או על ביצוע הפרסום, ולאיזה מועד הגשה הכוונה: אם הכוונה למועד הגשת הדוח לראש העירייה, פירוש הדבר כי תמצית הדוח תפורסם עוד בטרם נדרש ראש העיר להגיב על הדוח וכן בטרם הוגש לועדת הביקורת. אם הכוונה למועד הגשת הדוח לועדת הביקורת, פירוש הדבר כי תמצית הדוח תפורסם עוד בטרם דנה בו המועצה, ויתכן אף בטרם סיימה לדון בו ועדת הביקורת. על פי סעיף 135 בהצעת החוק, חל איסור על פרסום מתוך הדוח השנתי, רק על התקופה שלפני הגשת הדוח לוועדה לענייני ביקורת. במצב הדברים הקיים, ניתנת למעשה אפשרות חוקית "להדלפה" מתוך דוח הביקורת השנתי בסמוך לאחר הגשתו לועדת הביקורת, אך בטרם דנה בו הוועדה והמועצה.

**לדעת הלשכה, ראוי כי פרסום דוח הביקורת יותר רק לאחר סיום הדיון בו על ידי כל האורגנים הרלבנטיים בעירייה, דהיינו- ראש העיר, ועדת הביקורת ומליאת המועצה.**

פרסום ממצאי הביקורת בטרם עת, יביא ל"התדיינות" בממצאי הביקורת על גבי המקומונים, לעשיית שימוש "פוליטי" בממצאי הביקורת ולהפעלת מנוף לחצים אשר עלול





לפגוע באופן חמור באיכות הדיון הענייני הנדרש ולהתערבותם של שיקולים זרים בהחלטות שיתקבלו. יתירה מכך, הדבר עלול לפגוע באופן חמור ביכולתו של המבקר הפנימי לזכות ביחסי הקרבה והאמון עם עובדי העירייה, ואגב כך בגישה אל מקורות המידע הדרושים לו למילוי תפקידו.

באשר לגורם המפרסם, חובת הפרסום אינה מוטלת על המבקר הפנימי של הרשות המקומית וטוב שכך ויש להטיל את חובת הפרסום על דובר העירייה ובאם אין דובר אזי על ראש העיר, באישור המבקר. ביצוע פרסומים רשמיים מטעם העירייה, הוא ממילא במסגרת תפקידו של דובר העירייה. עם זאת, לנוכח הרגישות הציבורית המיוחדת בקשר לדוחות הביקורת, ראוי כי יתאפשר למבקר לבדוק ולוודא בטרם הפרסום, שנוסחו תואם את האמור בדוח הביקורת.

#### **15. חובת העברת העתק מדו"ח הביקורת המוגש לוועדת הביקורת של העירייה.**

א. עפ"י סעיף 130 (ה) להצעת החוק העתק מדו"ח הביקורת המוגש לוועדת הביקורת יועבר ע"י המבקר למשרד הפנים. סעיף זה היה גם בתזכיר החוק כמו כן נוסף סעיף לפיו העתק מהדו"ח המוגש לוועדה לענייני ביקורת של העירייה ישלח גם לחברי מועצת העירייה ( סעיף 130(ז) להצעת החוק ).

ב. לדעת הלשכה, העברת העתק מהדו"ח שהועבר לוועדת הביקורת למשרד הפנים ולחברי מועצת העירייה, לפני שהוא נדון בוועדת הביקורת, יש בו משום פגיעה בזכות המבוקר העיקרי – ראש העירייה להגיב על הדו"ח. דו"ח לפני דיון בוועדה לענייני ביקורת העירייה הינו עדיין מעשה בלתי מוגמר שכן התייחסות ראש העירייה ומהלך הדיון עשויים לשנות חלק ממנו ו/או התייחסות אליו. הדבר נכון גם לגבי העברתו של הדוח לפני דיון במועצה. אשר על כן, העברת דוחות הביקורת למשרד הפנים, אם בכלל, צריכה להיעשות רק לאחר סיום הדיון בוועדת הביקורת ובמועצת העירייה.

ג. בנוסף לאמור לעיל סבורה הלשכה, כי העברת הדו"ח למשרד הפנים היא מתפקידיה של העירייה ולא של המבקר הפנימי שלה. המבקר הפנימי הינו גורם פנים ארגוני והחובה להעביר מידע לגורם חוץ צריך להיות מתפקידיו של גורם מוסמך אחר בעירייה.

#### **16. הטיפול בחשד לעבירה משמעתית (סעיף 130(ד) בהצעת החוק)**

על פי הצעת החוק, במקרים של חשש לעבירה משמעתית של מנכ"ל העירייה או היועץ המשפטי שלה, יביא המבקר את העניין לידיעת היועץ המשפטי לממשלה.



לדעת הלשכה, הפנייה "אוטומטית" של כל עבירת משמעת ואף פעוטה לגורם חיצוני בכיר כיועה"מ לממשלה, יפגע בסמכותם של ראש העיר ושל מועצת העיר, עשוי לגרום להתערבות חיצונית בלתי רצויה בעניינים הפנימיים של העירייה, וכן להעסקת היועה"מ לממשלה בענייני זוטות. מנכ"ל העירייה והיועה"מ הנם עובדי העירייה אשר כפופים לראש העיר ולמועצת העיר, ולפיכך ענייניהם צריכים להיות מטופלים בדרך כלל על ידי גורמים אלה, לרבות בדרך של הגשת קובלנה על פי החוק לבית הדין למשמעת. עם זאת, במקרים של עבירות משמעת חמורות או מחדל באופן הטיפול בעבירות המשמעת על ידי הממונים, **יש להשאיר בידי המבקר את הסמכות להפעיל שיקול דעת באשר לדיווח ליועה"מ לממשלה.**

אשר על כן, יש לבטל את **חובת** הדיווח במקרה של חשש לעבירה **משמעתית** של המנכ"ל או של היועה"מ, ולהשאיר רק את חובת הדיווח על חשש לעבירה **פלילית** של ראש העיר, של המנכ"ל ושל היועץ משפטי. כמו כן ממליצה הלשכה, כי הדיווח יהיה **למבקר המדינה** ולא ליועץ המשפטי לממשלה, בהתאם לקבוע בפקודת העיריות, בצו המועצות המקומיות ובחוק הביקורת הפנימית.

#### **לסיכום:**

כמו במגזרי המשק השונים, מוכחת מידי יום חשיבותם הרבה של מבקרים פנימיים ברשויות המקומיות ברחבי הארץ, המסייעים לרשויות בהשגת היעדים, בהגברת החיסכון והיעילות, בשמירה על טוהר המידות, במניעת חריגות ממינהל תקין ובשמירה על החוק. הצלחתם של המבקרים הפנימיים נובעת בראש ובראשונה מהמקצועיות שלהם, אך לא פחות מכך, גם מהגיבוי הנדרש להם כמי שמתמנים ופועלים על פי חוק.

הצעת חוק העיריות הנ"ל עשויה לחולל רפורמה חיונית ביותר ברשויות המקומיות, וכאמור במבוא של הצעת החוק, היא **נועדה לחזק בין היתר את מרכיבי הבקרה "התוך – רשותיים"**, וכן את נושאי המשרה ובהם **את המבקר הפנימי**. אשר על כן, תמוה בעינינו כיצד זה שברוב הנושאים המהותיים, הצעת החוק הנוכחית צועדת לאחור ביחס לחקיקה הקיימת, כאשר היא פוגעת בעצמאותו של מבקר העירייה, מצמצמת את סמכויותיו, ופותחת דרכים להתחמקות מהביקורת או להטייתה על ידי בעלי השפעה מבין המבוקרים בעירייה. יצוין כי עם פרסום תזכיר החוק, פנתה הלשכה והתריעה בפני סגנית שר הפנים ובפני מנכ"ל המשרד, על כך שיש לתקן את הצעת החוק.



**לשכת המבקרים הפנימיים ישראל**  
**THE INSTITUTE OF INTERNAL AUDITORS ISRAEL**

אנו קוראים לך, כב' יו"ר ועדת הפנים של הכנסת, וכן לחברי הוועדה, לערוך את השינויים הנדרשים בהצעת החוק דנן, כדי להעלות את הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות בישראל למעמד ולרמה המקצועיים הראויים לה, ועל מנת להבטיח קיומה של ביקורת ראויה, מקצועית, אפקטיבית ובלתי תלויה ברשויות המקומיות במדינת ישראל.

**יוני 2007**