

מבוא כללי

1. המסגרת החוקית לעבודת הביקורת

1.1 תפקידו של מבקר העירייה

סעיף 167 (ב) לפקודת העיריות מחייב כל עירייה בישראל למנות מבקר עירייה.

פקודת העיריות מגדירה את תפקידו, סמכויותיו ודרכי עבודתו של מבקר העירייה, באופן המקנה לו מעמד עצמאי כדי להבטיח ביקורת יעילה ואפקטיבית (עיקרי החוק מובאים בנספח לדוח).

תפקידו של מבקר העירייה הוגדרו בסעיף 170 א לפקודת העיריות כדלקמן: לבדוק אם פעולות העירייה נעשו כדין, בידי המוסמך לעשותן, תוך שמירת טוהר המידות ועקרונות היעילות והחיסכון; לבדוק את פעולות עובדי העירייה; לבדוק אם סדרי הבוחן והוראות הנוהל הנהוגים בעירייה מבטיחים קיום הוראות כל דין, טוהר המידות ועקרונות היעילות והחיסכון; לבקר את הנהלת חשבונות העירייה, ולבדוק אם דרכי החזקת כספי העירייה, ושמירה והחזקה של רכוש - מניחות את הדעת.

נוסף על התפקידים שנקבעו בפקודת העיריות, מבקר העירייה ממלא את תפקיד המורשה לטיפול בתלונות הציבור (Ombudsman), מתוקף הוראות חוק הרשויות המקומיות (ממונה על תלונות הציבור), התשס"ח - 2008.

1.2 הוועדה לענייני ביקורת

על פי סעיף 149 ג לפקודת העיריות, חובה על מועצת העירייה למנות מבין חבריה ועדה לענייני ביקורת. הרכב הוועדה, תפקידיה וסמכויותיה מפורטים בסעיף זה.

במהלך שנת עבודה 2016 הוועדה לענייני ביקורת נתכנסה ארבע פעמים.

על פי תיקון משנת 2005 לפקודת העיריות, הוסף לפקודה סעיף 170 ג 1 א, ולפיו, יוקם בעירייה צוות לתיקון ליקויים על פי המתכונת הקבועה בהוראת סעיף 21 א (ב) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958. לפי תיקון זה, הצוות ידון בדרכים ובמועדים לתיקון ליקויים שנמצאו בדוח שהגיש מבקר העירייה ושנדון במועצה, ובדרכים למניעת הישנותם של ליקויים בעתיד.

2. כללים לעבודת הביקורת

2.1 אחד המאפיינים של תכנון עבודת הביקורת הוא הקושי לקבוע בדייקנות את היקף העבודה, שכן לעתים מתברר במהלך עריכת הביקורת כי יש להוסיף ולהעמיק את הבדיקה, כדי להשיב על השאלות הבאות:

מהו היקף הליקוי על כל שורשיו ושלוחותיו? ; מה הסיבה להיווצרות הפגם ומי נושא באחריות לכך? ; האם יש בעירייה פונקציות דומות או זהות שבהן עלול להימצא הליקוי שאותו? ; מהן האפשרויות של העירייה לתבוע ולקבל פיצוי על הנזקים שנגרמו

לה בעקבות פגיעה בזכויותיה ?

- 2.2** גם השנה, כבעבר פעלה הביקורת על פי התקנים המקצועיים המחייבים, ובכלל זה :
- בחינת הממצאים למול "התקן לביקורת" - לפני כל ממצא מפורטים הכללים המחייבים שלאורם נבחנו הממצאים, ובכלל זה : חוק, תקן, נוהל, הנחייה מקצועית, שיטת עבודה שנלמדה מדרכי הפעולה המקובלות של המקצוע.
 - הקפדה על דיוק העובדות והממצאים - באמצעות איסוף ראיות ביקורת, וליבון העובדות עם היחידות המבוקרות ובדיקות חוזרות ונשנות של כל פרט ופרט.
 - ניתוח המסקנות וההשלכות הנובעות מהממצאים בפרק נפרד.
 - גיבוש המלצות אפקטיביות ומעשיות, ככל שניתן, כולל הצבעה על הגורם הארגוני האחראי ליישומן וגיבוש לוחות זמנים ליישומן. גיבוש ההמלצות נערך, ככל הניתן, בתהליך של דיון משותף בין הביקורת ובין היחידה המבוקרת.

- 2.3** דוחות הביקורת מחייבים מעצם טבעם, לפרט את הליקויים ואת ההמלצות לתיקונם. עם זאת, על מנת שדוחות הביקורת ייתנו תמונה מלאה ויוכלו לתרום לשיפור תהליכי העבודה והבקרה, הביקורת מפרטת בפרק המבוא של כל דוח ביקורת, סקירה מקיפה של המערכת המבוקרת ולא רק בהיבט של הליקוי המסוים.

- 2.4** נוסף על הנושאים הכלולים בתכנית העבודה השנתית, הביקורת מטפלת בסוגיות הקשורות לתפקידו הנוסף של מבקר העירייה כממונה על תלונות הציבור.

היו מקרים שבעקבות תלונות תושבים התעורר צורך בעריכת ביקורת מקיפה על ההליך שהוביל לתקלה הנקודתית, שבגינה הוגשה התלונה. כמו, הביקורת על תסקירים לעניין סדרי דין, באגף הרווחה, המשולבת בדוח מבקר העירייה לשנת 2016.

מבקר העירייה והממונה על תלונות הציבור, בדומה למשרד מבקר המדינה, פועלים ככלים שלובים, שהדדיות ביניהם מסייעת לאזרח בהסדרת ענייניו ותורמת לתיקון ליקויים מערכתיים ולחשיפתם באמצעות דוחות הביקורת.

3. מועד קיום הביקורת

- 3.1** ב"עולם הביקורת" הדעות חלוקות לגבי השאלה אם דינה של הביקורת להיעשות בדיעבד או בד בבד עם הפעילות הנבדקת.
- מבקר העירייה אינו תמים דעים עם אלה הסבורים כי תפקידה של הביקורת מתמצה בחשיפת ליקויים רק לאחר מעשה.

אדרבא, משנה חשיבות יש לאותה ביקורת אשר אינה מתירה לליקויים להתממש ומשכילה למנוע אותם מראש. יש לזכור כי הביקורת היא גורם המזדהה עם התפקידים והסמכויות של העירייה. ביקורת מבקשת להביא את תשומותיה להפעלת תהליכי עשייה בהתאם לכללים ולנהלים, מתוך שמירה על האיזון העדין שבין התערבות לשם מניעת הליקוי ובין התערבות לא רצויה במערכת הניהול.

3.2 יש להדגיש כי לעיתים מושמעת הטענה כי נוכחות המבקר בדיון בנושא מסוים, כמוה כראייה שהנושא תקין. הביקורת דוחה טענה זו ומדגישה כי אין לראות בנוכחותה משום מתן "הכשר" להחלטות שמתקבלות.

4. הנושאים שבדקה הביקורת

4.1 בדוח שנתי זה נבדקו הנושאים הבאים :
דוח נוכחות חברי מועצה, דוח על מלוות, בהתאם לבקשת הוועדה לענייני ביקורת ;
דוח על תסקירים לעניין סדרי דין ; דוח על מסלוקה פנסיונית ; דוח על איכות הסביבה ;
דוח על פיקוח על הבניה והממשק עם התביעה העירונית.

4.2 הביקורת רואה חשיבות בהפצת הדוח השנתי, הן כדי להביא לידיעת הציבור את מכלול הנושאים שנבדקו, והן כדי להביא את הדבר לידיעת עובדי העירייה ונבחריה, כדי שיוכלו להיעזר בדוחות הביקורת לביצוע תפקידם ביעילות ולמנוע ליקויים שהביקורת כבר התריעה עליהם בעבר.

4.3 לא כל עבודת הביקורת מקבלת ביטוי בדוחות הביקורת.

מתוקף החובה הקיימת בסעיף 170 ב (ה) לפקודת העיריות, מוזמן המבקר ויהיה רשאי להיות נוכח לצורך ביצוע תפקידו "לכל ישיבה של מועצת העירייה או כל וועדה מוועדותיה או כל ועדה מוועדותיו של גוף עירוני מבוקר". בהתאם לכך, ועל פי שיקול דעת מבקר העירייה, נוכחים מבקר העירייה ו/או נציגיו בוועדות השונות.

בנוסף, בשל איחוד תפקידים של מבקר העירייה עם הממונה על תלונות הציבור, נדרשים לעיתים מבקר העירייה ועוזריו לטפל גם בתלונות. במסגרת כל אלה נעשית עבודת ביקורת שוטפת בזמן אמת, ומתנהלת התכתבות ענפה עם הגורמים הרלוונטיים שבחלקה אינה מוצאת את ביטויה בדוחות הביקורת אלא מוצאת את ביטויה בדוח על פעולתו של הממונה על תלונות הציבור המוגש מדי שנה לראש העיר ולמועצת העירייה.

5. תכנית עבודת הביקורת

5.1 בקשות לבדיקה

תכנית עבודת הביקורת של מבקר העירייה אינה מצריכה אישור מאיש, אך על המבקר לערוך ביקורת בכל נושא על פי דרישת ראש העיר. המחוקק העניק סמכות לוועדה לענייני ביקורת לדרוש מהמבקר לבדוק עד שני נושאים בשנה, על פי המלצתה.

השנה נדרש מבקר העירייה לבדוק שני נושאים על פי דרישת הוועדה לענייני ביקורת :
ביקורת בנושא אלימות נגד קשישים ועובדי העירייה וכן, ביקורת בנושא מכרז זוטא ופנקסי התקשרות. היקף הביקורת ייקבע על ידי מבקר העירייה.

כדי שלא ייווצר מצב שמפאת העומס לא תצא תכנית העבודה אל הפועל כלל, הביקורת נאלצת "לתעדף" נושאים המגיעים אל שולחנה, בהפעילה שיקול דעת, תוך יצירת האיזון הראוי בין נושאים הנקבעים בתחילת שנת העבודה לבין נושאים המתעוררים במהלך שנת העבודה השוטפת, כמו הבקשה של הוועדה לענייני ביקורת לבדיקת הנושאים שהוצגו לעיל.

מבקר העירייה מציין כי ביצוע ביקורת לבקשת, הוועדה לענייני ביקורת, דורש תקצוב ובהיעדר תקצוב, הביקורות ייערכו במסגרת האילוצים והמשימות בלשכת מבקר העירייה, בשאיפה לבצען במהלך שנת עבודה 2017.

5.2 עקרונות לגיבוש תכנית העבודה

כוח העבודה והאמצעים הכספיים העומדים לרשות מבקר העירייה מצומצמים. לפיכך, הוא חייב להפעיל שיקול דעת קפדני בהכנת תוכניות העבודה השנתיות שלו ולקבוע סדר עדיפות המתייחס לסוג הפעולות הנבדקות והרגישות בהפעלתן.

הכנת תכנית העבודה של מבקר העירייה ועוזריו מונחת על ידי שני עקרונות יסוד :

- א. העירייה כמערכת ציבורית חייבת להתנהל ביעילות ובניקיון כפיים, באפשרה לציבור תושבי העיר לקבל מידע על פעולותיה ולקבוע אחריהן מקרוב;
- ב. הביקורת חייבת להיות עצמאית, בלתי תלויה ואפקטיבית.

התבונה ושיקול הדעת של מבקר העירייה נדרשים לא רק לגבי קביעת הנושאים שייכללו בתכנית עבודתו השנתית, אלא גם לגבי הדרכים לביצוע ביקורתו. בעניין זה סמכותו ואחריותו של המבקר היא בלעדית, ושום גורם בעירייה אינו רשאי להתערב ולהשפיע על הדרך שבה בחר המבקר לבצע את הביקורת.

5.3 מתודולוגיה לגיבוש תכנית העבודה לשנת 2017

סקר סיכונים בעבודת הביקורת

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים ממאי 2004 נקבע כי לשם הגברת יעילות העבודה ולשם יישום המתחייב מהוראות החוק לגבי דרך עבודתו, על מבקר העירייה לערוך סקר סיכונים אשר יאפשר לו להכין תכנית עבודה ולקבוע סדרי קדימויות נכונים, אשר יתמקדו בנושאים בהם חשיפת הרשות המקומית לסיכונים מחייבת טיפול נכון. הדברים אמורים במיוחד לגבי סיכונים הנובעים מפעילויות כלכליות מהותיות, מהתחייבויות והתקשרויות, מליקויים בבקרה הפנימית, מאי-ציות לחוק ולרגולציה וכדומה.

גם התקנים המקצועיים לעבודת הביקורת, שמקורם בארגון ה- IIA העולמי (THE INSTITUTE OF INTERNAL AUDITORS) מתייחסים לנושא של ניהול סיכונים. התקנים המקצועיים קובעים שעל הביקורת הפנימית לסייע לארגון על ידי זיהוי והערכה של חשיפות מהותיות לסיכונים, ולתרום לשיפור ניהול הסיכונים ומערכת הבקרה.

גיבוש תכנית עבודה של מבקר העירייה

לאור התקנים המקצועיים ולשם גיבוש תכנית עבודת ביקורת שנתית, במהלך שנת עבודה 2014-15, בוצע סקר סיכונים בכלל מחלקות העירייה אשר ממצאיו הועברו לידי אגפי העירייה ואמורים לבוא לידי ביטוי בתוכניות העבודה של העירייה ושל המבקר, הן בבחירת נושאי הביקורת והן בטיפול מנהלים ועובדי הארגון.

6. המצאת מידע ומסמכים לביקורת

הביקורת מבקשת לחזור ולציין את החובה המוטלת על כל מי שכפוף לביקורתנו של מבקר העירייה למסור לביקורת כל מסמך, מידע או הסבר שיתבקש. חובה זו חלה על ראש העירייה, סגניו, על חברי מועצה ועל גופים מבוקרים אחרים. נוסף על חובה זו, נקבע כי המבקר מוסמך גם לקצוב את הזמן והאופן למתן התגובה (סעיף 170 ב (א) לפקודת העיריות).

7. תגובת המבוקרים

7.1 תגובת המבוקרים במהלך הכנת דוח ביקורת וגם לאחריו הן חלק בלתי נפרד מעבודת הביקורת.

מלאכת הביקורת אינה משימה קלה מעצם הגדרתה. לעיתים תוצאת הביקורת אינה קלה וגם למבוקרים. ראוי על כן, שהכללים המנחים את עבודת הביקורת בקביעת העובדות והמסקנות יהיו גלויים לעין כל וידועים למבוקרים.

סדר הדברים של מהלך הכנת דוח ביקורת נחלק לשלבים אחדים: השלב הראשון הוא בירור עובדתי, במהלכו נתונה למבוקר האפשרות להמציא לביקורת את הסבריו בלויית התכתבויות ומסמכים התומכים בהם. בשלב השני מקבל המבוקר טיוטת דוח ראשונה לצורך אימות הממצאים ומתן התייחסות להמלצת הביקורת, ועליה הוא מתבקש להגיב בכתב. לעיתים הביקורת מזמנת את המבוקר להבהרת נקודות עובדתיות ולבירור פרטים שנראה לביקורת כי טרם הובררו סופית.

לאחר מכן מגיע השלב השלישי, שלב הכנת הדוח הסופי ומסירתו להנהלה הבכירה ולמבוקרים. במידת הצורך, על פי העניין, הביקורת מאפשרת למבוקר להעיר את הערותיו גם לאחר שקיבל את הדוח הסופי. בכל מקרה ניתנת למבוקר הזכות לעיין במסמכים עליהם ביססה הביקורת את ממצאיה.

עם השלמתו של הדוח הסופי, העובדות, מנקודת ראותה של הביקורת, הן מוחלטות.

שקיפות הליך הביקורת והידיעה כי עבודת הביקורת נעשית ללא משוא פנים, מחייבת גם את המבוקרים בתגובותיהם.

7.2 מחובתה של הביקורת לנהוג כבוד באדם, וראוי שהמבוקרים ישיבו לביקורת ולעובדיה באותו אופן. אלה אינם אלא ממלאים את חובתם, ועושים כן באמונה, בחריצות, בניקיון דעת ובניקיון כפיים. הביקורת מצפה מהמבוקרים כי תשובותיהם תהיינה לגופו של עניין.

7.3 על הגופים המבוקרים להעמיק את המודעות שלהם בקרבם לכך שהביקורת אינה פעולה עוינת, אלא מקור חשוב למידע על תפוקות הארגון ועל דרכי פעולתו וניתן להפיק ממנה לקחים ולהיעזר בה לשיפור התפקוד.

8. שמירה על סודיות

סעיף 170 ג (ו) לפקודת העיריות קובע איסור פרסום של כל דוח או חלק ממנו, או תוכנו לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה. בנוסף, על פי סעיף 334א לפקודה:

"המפרסם לזח או חלקו או תכנו או ממצא ביקורת, ומפר בכך את סעיף 170ג(ו) או תנאי בהיתר לפי הסעיף האמור, דינו - מאסר שנה."

איסור זה חל במידה שווה על המבקרים ועל המבוקרים. דא עקא, הליך הביקורת מחייב העברת טיוטה של כל דוח לגורמים הנוגעים בדבר, פקידיים ונבחרים כאחד, כדי לקבל את התייחסותם לעובדות. לא אחת קרה, כי פרטים על אודות הנכתב בטיטות דוח נמסרו לידיעת מי שלא היה אמור לקבל את המידע בשלב המדובר. לעיתים אף פורסמו פרטי טיוטת דוח. כך נפגם, במקרים לא מעטים, מעטה הסודיות וכן שמות המבוקרים, עובדות וממצאים הנחשפים לעיתים, בטרם עת.

תופעה זו פסולה משלושה היבטים: האחד - היא עלולה לפגוע במבוקרים שעניינם נחשף בטרם ניתנה להם הזדמנות נאותה להגיב על טיוטת הדוח ולהעמיד עובדות על דיוקן; השני - בפגיעה האפשרית בעיקרון של אי תלותו של המבקר. פרסום מוקדם עלול להזמין השפעות חיצוניות על המבקר, דבר הפסול מעיקרו; השלישי - פרסום בטרם עת עלול גם לסכל את עבודת הביקורת בבירור העובדות ולהביא לשיבוש הליך הביקורת.

הביקורת קבעה לעצמה להחמיר בנושא שמירת הסודיות ולמצות את הדין עם אלה שיפרו חובה סטטוטורית זו.

9. מעקב אחר תיקון הליקויים

9.1 המעקב אחר תיקון הליקויים נעשה על ידי עובדי הביקורת כדרך של שגרה במהלך כל שנת העבודה, ומקבל אף ביטוי בדוחות רבים שבהם חוזרת הביקורת ובודקת נושאים שעליהם כתבה בעבר, כדי לבדוק אם יושמו הלקחים.

9.2 מבקר העירייה מציין כי חלה חובה על ראש העיר למנות צוות לתיקון ליקויים בראשות מנכ"לית העירייה ובהשתתפות הנהלת העירייה הבכירה הרלוואנטית לשם מעקב אחר תיקון הליקויים.

9.3 בחוות דעת משפטית שניתנה בתאריך 29 ינואר 2007 התייחס היועץ המשפטי לממשלה לשאלה: מה המצב המשפטי כאשר הוועדה לענייני ביקורת או מועצת העירייה אינן מאשרות את דוח הביקורת ו/או את המלצותיו, כולן או חלקן? לעניין זה מסר היועץ כי כללי המשפט המנהלי קובעים כי כאשר מדובר בהמלצה או בדוח של גורם מקצועי, הרי דחייתם חייבת להישקל בכובד ראש ולהתבסס על נימוקים כבדי משקל, שיפורטו בכתב.

אשר להמלצה להעמדה לדין משמעתי, בחן היועץ המשפטי לממשלה את הוראות החוק של הרשויות המקומיות (משמעת), התשל"ח - 1978, ובהסתמך עליהן קבע כי למועצת העירייה אין סמכות לדחות את המלצת הביקורת להעמיד עובד לדין משמעתי. הסמכות היא בידי התובע בלבד, והוא אשר ישקול את ההמלצה לאחר הגשת קובלנה על ידי הקובל, כפי שהוגדר בחוק זה, היינו, ראש העירייה, מנכ"ל העירייה, ראש אגף משאבי אנוש. הקובל מצדו חייב להגיש את הקובלנה כל אימת שבדוח הביקורת יש המלצה על העמדה לדין משמעתי.