

# מבוא כללי

## א. תפקידו של מבקר העירייה

1. הקפדה על תפקוד נאות של עובדי הציבור, בכל ארגון המספק שירותים לציבור, היא מסימני ההיכר של חברה תקינה. ההקפדה וההשגחה על שימוש נאות בכספים, על יחס הוגן לציבור ועל ניקיון כפיים, חייבים להיעשות באופן קבוע וללא ליאות. כדי לעזור לעירייה ולהנהלתה לוודא שפעולות העירייה נעשות כדבעי, מתמנה מבקר העירייה.  
עיריית כפר-סבא מינתה לפני כ- 30 שנה מבקר לעירייה, על מנת שיבדוק אם פעולות העירייה נעשות כדין ותוך שמירה על טוהר המידות ועקרונות היעילות והחיסכון.  
בשנת 1971 - תשל"א - קיבלה הכנסת חוק לתיקון פקודת העיריות, בו נקבעה החובה למנות מבקר עירייה, בערים שמספר תושביהן מעל 30,000. בשנת 1990 נקבע בפקודת העיריות, כי החובה למנות מבקר עירייה חלה על כל העיריות. בשנת 1996 הרחיב שר הפנים, בתקנות, את חובת מינוי מבקר בכל רשות מקומית.
2. תפקידו של מבקר העירייה, סמכויותיו ודרכי עבודתו, נקבעו בפקודת העיריות. עיקרי החוק והסברים מובאים בהמשך. עיקרון של ההוראות בא להקנות למבקר העירייה מעמד עצמאי, על מנת להבטיח ביקורת יעילה, אפקטיבית ובלתי תלויה.

## ב. שמירה על סודיות

1. סעיף 170ג (ו) לפקודת העיריות קובע:  
*"לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה, או חלק ממנו או תוכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא ביקורת של מבקר העירייה..."*  
סעיף 334 לפקודת העיריות קובע שהמפר את הוראת סעיף 170ג (ו)- דינו מאסר שנה.  
לפני מספר שנים, היינו עדים לפרסומים בעיתונות שנסמכו על דוח הביקורת של מבקר העירייה, וזאת בטרם מתן היתר פרסום. יש לציין, כי תופעה שלילית זו של פרסום בטרם עת וללא אישור, עקב הדלפת נושאים וממצאים מתוך דוח הביקורת פחתה בשנים האחרונות.

2. רק ממצאי ביקורת, שעברו תהליך בדיקה ממצה, תוך הצגתם בפני האנשים הנוגעים לנושא וקבלת התייחסותם - ורק לאחר שממצאים אלו נבחנו ביסודיות על רקע מערכת שלמה של נתונים - ורק לאחר שנוספו הסברים והערות הביקורת, ראוי לדוח הביקורת שיפורסם. כל פרסום אחר, עלול לכלול עובדות לא מדוייקות או חלקיות ועקב כך עלול להיגרם עוול לעובדי עירייה או לאנשים הקשורים עימה בקשרי עבודה.

### ג. מועד קיום הביקורת

אחת השאלות המרכזיות בהן מתחבטת הביקורת היא השאלה בדבר מועד עריכת הבדיקות.

על מנת לערוך ביקורת יעילה ומועילה, מאמין מבקר העירייה, כי על הביקורת לקרב את בדיקותיה למועד ההתרחשות, ככל האפשר.

ברוח זו פעלה הביקורת בחלק מהנושאים שנבדקו.

ישנם מצבים בהם בודקת הביקורת פעולה מתמשכת. במקרים כאלה, אם מתגלים לביקורת פגמים בביצוע הפעולה, היא מתריעה על הפגמים במועד סמוך לגילויים על מנת לתקנם ואינה ממתינה עד לסיום תהליך הבדיקה כולו. כך פעלה הביקורת גם השנה במספר נושאים.

ב"עולם הביקורת" ישנן דעות חלוקות לגבי השאלה אם דינה של הביקורת להיעשות בדיעבד או בזמן אמת.

מבקר העירייה אינו תמים דעים עם אלו הסבורים, כי תפקידה של הביקורת מתמצה בחשיפת ליקויים רק לאחר שאלו נעשו.

משנה חשיבות יש לאותה ביקורת, אשר אינה מתירה לליקויים להתבצע ומשכילה למנוע אותם מראש. על כן הקפידה ביקורת העירייה ועתידה היא להמשיך בכך, כי יישמר במלואו ציוויו של המחוקק, המתגלם בהוראת סעיף 170ב (ה) לפקודת העיריות, המחייב להזמין את המבקר ולאפשר לו או לנציגיו להיות נוכחים בכל ישיבה של כל ועדה מוועדותיה של המועצה.

לשם מילוי תפקידם נוכחים נציגי הביקורת ונוטלים חלק בדיוני הוועדות השונות. ההשתתפות נובעת הן מהצורך לעקוב מקרוב אחר פעילות העירייה ואחר הליך קבלת ההחלטות והן מהצורך לפעול בזמן אמת למניעת מצבים העלולים לגרום לליקויים, בשל פעולה שלא על פי החוק או שלא על פי הנוהל התקין.

בהקשר זה חוזרת הביקורת וקוראת ליושבי הראש של הוועדות השונות בגופים המבוקרים ולחברים בהם, לאפשר לנציגי הביקורת להביע את עמדתם בזמן הדיונים ולשקול את דבריהם בכובד הראש הראוי, גם אם דברים אלה אינם תואמים בכל מקרה את השקפתו של יושב הראש או של חבר הוועדה.

יש לראות את הביקורת, בהקשר זה כגורם המזדהה עם התפקידים והסמכויות של העירייה והמבקש להביא את התשומות שלו לעשייה בהליכי ביצוע על פי הכללים והנהלים, כל זאת תוך שמירת האיזון שבין התערבות בלתי רצויה במערכת הניהול לבין תפקידה של הביקורת למנוע היווצרות ליקוי.

כאשר מתקבלת החלטה, והביקורת סבורה שקבלתה הייתה בהליך לא תקין או בשל שיקולים זרים, עליה להתריע מראש בפני עושה המעשה או מקבל ההחלטה לבל ייכשל בתפקידו. אל לה לביקורת להמתין ולבקר את הפעולה בדיעבד, אלא עליה לנקוט יוזמה מיידית ובכך למנוע את הליקוי.

הביקורת מצאה, כי דרך זו עשויה להועיל במניעת ליקויים. מרבית הגורמים שאליהם נשלחה פנייה מקדמית של הביקורת, אימצו לעצמם את הדרך הראויה, כפי שהוצעה על ידי הביקורת.

יש להדגיש כי לעתים מושמעת הטענה, כי העובדה שהמבקר היה נוכח בעת דיון בנושא מסויים, כמוה כראייה שהנושא תקין. הביקורת דוחה הכללות אלה ומדגישה, כי אין לראות בנוכחותה משום מתן "הכשר" להחלטות שמתקבלות.

## ד. תוכניות עבודה

1. אחד המאפיינים של תכנון עבודת הביקורת הוא הקושי לקבוע בדיוקנות את היקף העבודה, לאור האפשרות שבמהלך ביקורת בנושא מסויים יתברר כי יש להמשיך ולהעמיק כדי להגיע לשורש הפגם ולגלות אותו במלוא היקפו, במגמה להשיב על הסוגיות הבאות:

- (א) מהו היקף הליקוי על כל שלוחותיו ושורשיו.
- (ב) מה הסיבה שגרמה להיווצרות הפגם, ומי נושא באחריות לכך.
- (ג) האם יש בעירייה פונקציות דומות או זהות, בהן גם עלול להימצא הליקוי שנתגלה ו/או ליקוי דומה.
- (ד) מה האפשרויות של העירייה לתבוע ולקבל פיצוי על הנזקים שנגרמו לה כתוצאה מפגיעה בזכויותיה.

2. גם השנה, כבעבר, פעלה הביקורת על פי מספר עקרונות:

- (א) הקפדה מכסימלית על דיוקם של הממצאים והעובדות.  
הקפדה זו נעשית על ידי ליבון העובדות עם היחידות המבוקרות ובדיקות חוזרות ונשנות של כל פרט ופרט.
- (ב) העדפת ביקורת אופקית רחבה בפונקציה מסויימת על מנת שהתמונה המצטיירת מן הממצאים תיתן מבט כולל, רחב יריעה ורב ממדים על המבנה הניהולי ותאפשר, במידת הצורך, התייחסות כוללת.
- (ג) גיבוש המלצות, בתהליך של דיון משותף, בין הביקורת לבין היחידה המבוקרת, בשיתוף פעולה עם כל הגורמים בעירייה שיש להם נגיעה לנושא שהועלה לדיון.
- (ד) מתן זכות תגובה למבוקרים. תגובת המבוקרים במהלך הכנת דוח הביקורת וגם אחריו היא חלק בלתי נפרד מעבודת הביקורת. מלאכת הביקורת אינה משימה קלה מעצם הגדרתה. למרות שתוצאות הביקורת אינן קלות גם למבוקרים. ראוי על כן, שהכללים המנחים את עבודת הביקורת בקביעת העובדות והמסקנות יהיו גלויים וידועים למבוקרים.
- (ה) כבכל שנה מקיימת הביקורת מעקב אחרי ליקויים שנחשפו בדוחות קודמים ובאיזו מידה הופקו ויושמו הלקחים והמלצות הביקורת. לכן בדוח זה ישנו פרק הכולל דוחות מעקב אחר ביקורת שנעשתה בעבר.

3. תוכנית עבודת מבקר העירייה נקבעת על פי שיקול דעת המבקר מתוך לימוד המערכת בה הוא פועל תוך ניתוח סיכונים עד כמה שניתן. חלק מהנושאים נקבעו על פי פניות ראש העיר וחברי מועצת העירייה.

**הביקורת תשתדל להיענות לכל דרישה של ראש העירייה לבדוק כל עניין וכן תשקול בכובד ראש ובחיוב כל המלצה של הועדה לענייני ביקורת לבדוק עניין פלוני - וכך ננהג בכל פנייה של מועצת העירייה ושל חבריה.**

-ה-

### ה. תקציב מבקר העירייה והמערך המקצועי

1. להלן פירוט התפתחות תקציב לשכת מבקר העירייה, כולל תקציב נציב תלונות הציבור, בארבע השנים האחרונות (לפי הנתונים בספרי התקציב):

התקציב השנתי			
של לשכת המבקר		של העירייה	
באחוזים מתקציב העירייה	באלפי ₪	(רגיל) באלפי ₪	
0.29%	296.0	102,140.-	1993
0.24%	300.0	126,700.-	1994
0.19%	309.1	164,500.-	1995
0.20%	421.0	207,029.-	1996
0.19%	473.1	245,180.-	1997
0.20%	532.3	272,938.-	1998
0.17%	479.4	284,200.-	1999
0.22%	689.9	303,000.-	2000
0.25%	842.4	334,309.-	2001
0.25%	880.3	346,575.-	2002
0.25%	903.0	350,610.-	2003
0.25%	870.8	352,182.-	2004
0.26%	942.8	362,400.-	2005

עד שנת 1998 לא נוספו כל אמצעים נוספים ללשכת מבקר העירייה וחלקו היחסי של תקציב מבקר העירייה מכלל תקציב העירייה כמעט ולא השתנה, אך הסתמנה מגמת ירידה עד 1999.

עד שנת 1998 לא חלה כל עלייה, אלא ירידה בתקציב המבקר מצב הגורם לכך, שבאמצעים העומדים לרשות מבקר העירייה, לא ניתן היה להבטיח ביקורת נאותה בעיריית כפר-סבא ובוודאי שלא היה ניתן למלא את מטלות הביקורת כפי שהן מפורטות בפקודת העיריות.

מבקר העירייה פעל לבד, למעט עזרה זמנית ומינימאלית ועזרה בהתנדבות שניתנת לו למספר מאוד מצומצם של שעות שבועיות, במשך שנת עבודה שלמה.

במהלך שנת 1999 נוספו לשכת מבקר העירייה שני תקנים נוספים למבקרים בהתאם להנחיות משרד הפנים. משנה זו מסתמנת עלייה מתונה ביותר בתקציב הלשכה, כאשר רוב הגידול חל בגלל סעיף השכר.

יחד עם זאת, יצויין כי עם צירופו של עובד הגזברות לשכת מבקר העירייה הוטל על לשכת מבקר העירייה לטפל באופן קבוע, מדי שנה, בתחומים השייכים לגזברות העירייה, המתאפיינים בבדיקות שוטפות של המסמכים המצורפים לבקשות לתמיכה, בקשות לקבלת פטור מארנונה ובקשות להקצאת קרקעות, המוגשות על ידי עמותות ותאגידים שונים.

כמו כן, מטפלת לשכת מבקר העירייה מאז, מדי שנה בבדיקה שוטפת של הדוחות הכספיים של כל בתי הספר בעיר, תפקיד שאף הוא היה שייך בעבר לגזברות העירייה.

באוקטובר 2004, צומצמה משרת מבקר שלמה ונוספה משרה חלקית של מזכירת לשכת המבקר בשיעור 60%.

הביקורת מסתייעת על אף זאת, במידה מאוד מצומצמת וכשמאפשרים זאת במבקרים חיצוניים, להכנת דוחות ביקורת בתחומים מיוחדים.

בשנים האחרונות, קיצצה הגזברות את סעיף ההוצאות למבקרים חיצוניים, שהגיע בזמנו לכ- 60,000 ₪ והעמידה אותו על סך של כ- 7,000 ₪ בלבד, לשנה ולכן הביקורת נשארה ללא כלי עזר חשוב זה. מצב זה השתנה בשנתיים האחרונות כאשר סעיף ההוצאות למבקרים חיצוניים הועמד על -70,000 ₪ לשנה.

**בחמש השנים האחרונות חלקו של תקציב מבקר העירייה מס"כ תקציב העירייה נשאר ללא שינוי (כ- 0.25%).**

2. המסקנה מהנתונים דלעיל מאשרת ומחזקת את הקביעה שתקן העובדים והאמצעים הכספיים שעמדו לרשות מבקר העירייה, נכון לשנת 1998, היו מצומצמים ביותר ולא ועמדו ביחס נאות ומספיק למספר עובדי העירייה, למטלות הרבות המתבצעות על ידי העירייה ולהיקף התקציב השוטף השנתי. בנוסף, יש לציין כי המטלות המוטלות על מבקר העירייה על-פי פקודת העיריות לא יכלו להתבצע כפי שהיה רצוי, באמצעים כה מצומצמים.

לא זאת, אף זאת: כדי להשלים את התמונה יש לזכור שמבקר העירייה משמש גם כנציב תלונות הציבור וכי בנוסף ליחידות העירייה, נתונים לסמכות הביקורת של מבקר העירייה, כאמור לעיל, שורה שלמה של גופים עירוניים מבוקרים ועשרות רבות של עובדים - אשר תקציביהם מסתכמים בעשרות מיליוני ₪ לשנה.

3. שינוי משמעותי חל, החל משנת 1999 ואינו מצא ביטוי בתקציב 1999. החל מ- 1.1.99 נוסף, כאמור, לשכת מבקר העירייה תקן של מרכז ביקורת ומאפריל 1999 נוסף תקן של עוזר ביקורת על ידי העברת עובד עירייה מגזברות העירייה אל לשכת מבקר העירייה. כאמור לעיל, עם צירופו של עובד הגזברות לשכת מבקר העירייה הועברו לטיפול תפקידיו הקודמים, שהעובד מילא בגזברות. יש לציין שלמרות שתקן עובדי לשכת מבקר העירייה עודכן לשלושה עובדים, התקציב מהווה כ- 0.25% בלבד, מסה"כ תקציב העירייה וברובו המכריע, מיועד לכיסוי הוצאות שכר.

החל משנת 2001 מסתמנת מגמה חדשה של מניעת שימוש הביקורת באמצעים נוספים תוך סירוב מצד הגזברות לאשר הוצאות במסגרת תקציבה המאושר, למרות שתקציב מבקר העירייה בין כה וכה מצומצם ומוגבל ביותר.

4. תפקיד נציב תלונות הציבור אינו חלק מתפקידו של מבקר העירייה אלא זהו תפקיד נוסף שהמבקר מבצע מעבר לתפקידו כמוגדר בפקודת העיריות ללא כל הקצבת אמצעים נוספים, לביצוע תפקיד נוסף זה. מעטות העיריות בארץ, בהן המבקר משמש בשני התפקידים גם יחד. זאת ועוד, הטלת תפקיד נוסף על מבקר העירייה כנציב תלונות הציבור, מעלה את הסוגיה האם העירייה ממלאת אחר הוראת החוק המחייבת מינוי מבקר במשרה מלאה. ללא כל ספק, תפקיד זה גורע מהזמן שהיה אמור להיות מוקדש לביקורת בלבד.

**1. סיכום**

מבקר העירייה מודה למנהלי האגפים והיחידות ולשאר עובדי העירייה שסייעו לו בעבודתו.

הביקורת מבקשת לציין את שיתוף הפעולה שזכתה לו מצד מנהלים בכירים בעירייה כגון, גזבר העירייה ועוזריו, היועצות המשפטיות, מהנדס הרשות וכל שאר מנהלי האגפים, המחלקות והמדורים. שיתוף פעולה זה הניב תוצאות חיוביות רבות, במיוחד בשיפור השירות לתושבים.

מבקר העירייה מבקש לציין ולהדגיש כי עקב צימצום משרת מבקר מלאה בלשכת מבקר העירייה, התאפשרה הוספת 60% משרת מזכירת לשכת מבקר העירייה והגדלה של האמצעים אשר הועמדו לרשות מבקר העירייה החל משנת 2005. בכל אופן יש התייחסות חיובית מצד הנהלת העירייה לצרכי הביקורת ותקציב הפעולות הוגדל, תוך צמצום בסעיף השכר.

## עיקרי הוראות החוק

### על-פיהם פועל מבקר העירייה

#### 1. מינוי מבקר העירייה

סעיף 167 לפקודת העיריות מחייב מינוי מבקר לעירייה:

"(ב) המועצה, בהחלטה ברוב חבריה, תמנה לעירייה מבקר במשרה מלאה;"

הוראה זו נתגבשה, במתכונתה הנוכחית בתיקונים לפקודת העיריות: בשנת 1971- תשל"א, קיבלה הכנסת חוק לתיקון פקודת העיריות, בו נקבעה החובה למנות מבקר עירייה, בערים שמספר תושביהן מעל 30,000. בשנת 1990 נקבע בפקודת העיריות, כי החובה למנות מבקר עירייה חלה על כל העיריות. בשנת 1996 הרחיב שר הפנים, בתקנות, את חובת מינוי מבקר בכל עירייה ובכל רשות מקומית.

#### 2. תפקידי המבקר

סעיף 170 א ס"ק (א) לפקודת העיריות, מגדיר את תפקידי המבקר כדלקמן:

"(א) ואלה תפקידי המבקר:

(1) לבדוק אם פעולות העירייה, לרבות פעולות לפי חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, נעשו כדין, בידי המוסמך לעשותם, תוך שמירת טוהר המידות ועקרונות היעילות והחסכון;

(2) לבדוק את פעולות עובדי העירייה;

(3) לבדוק אם סדרי הבוחן והוראות הנוהל הנהוגים בעירייה מבטיחים קיום הוראות כל דין, טוהר המידות ועקרונות היעילות והחסכון;

(4) לבקר את הנהלת חשבונות העירייה ולבדוק אם דרכי החזקת כספי העירייה ושמירת רכושה והחזקתו מניחות את הדעת;"

### 3. גופים עירוניים מבוקרים

סעיף 170א ס"ק (ב) לפקודת העיריות, מגדיר את הגופים העירוניים המבוקרים כדלקמן:

"(ב) הביקורת לפי סעיף קטן (א) תיעשה גם לגבי המועצה הדתית שבתחום העירייה וכן לגבי כל תאגיד, מפעל, מוסד, קרן או גוף אשר העירייה 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";"

על פי הוראה זו, גוף מוגדר כ"גוף עירוני מבוקר" אם מתקיים בו לפחות אחד משני התנאים שלהלן:

- העירייה משתתפת בתקציבו ביותר מעשירית תקציבו השנתי.
- העירייה משתתפת במינוי הנהלתו.

### 4. תוכניות עבודה

סעיף 170א ס"ק (ג) לפקודת העיריות, מתייחס לקביעת תוכנית העבודה של המבקר כדלקמן:

"(ג) בכפוף לאמור בסעיף קטן (א), יקבע המבקר את תוכנית עבודתו השנתית, את נושאי הביקורת בתקופה פלונית ואת היקף הביקורת -

- (1) על פי שיקול דעתו של המבקר;
- (2) על פי דרישת ראש העירייה לבקר עניין פלוני;
- (3) על פי דרישת הוועדה לענייני ביקורת ובלבד שמספר הנושאים לביקורת לא יעלה על שני נושאים לשנת עבודה;"

הוראה זו, הדנה בדרכי קביעת תוכנית עבודת המבקר, מבוססת על העיקרון של עצמאות המבקר ואי-תלותו בבואו לבקר נושא שהוא החליט לבדוק.

### 5. דרכי עבודת המבקר

עצמאותו של מבקר העירייה בקביעת דרכי עבודתו נקבעה בפקודת העיריות בשלושה מישורים:

#### א. קביעת דרכי העבודה

סעיף 170א ס"ק (ד) לפקודת העיריות קובע כדלקמן:

"(ד) המבקר יקבע על פי שיקול דעתו את הדרכים לביצוע ביקורתו."  
../י"א

ב. הכנת התקציב והתקן

בסעיף 170 א ס"ק (ה) (ו) לפקודת העיריות, נקבע:  
"ה) מבקר העירייה יכין ויגיש לראש העירייה מדי שנה הצעת תקציב  
שנתי ללשכתו, לרבות הצעת תקן, במסגרת הכנת התקציב לפי  
הפקודה. היקף הצעת התקציב לא יפחת משיעור קבוע באחוזים  
מהתקציב השנתי של העירייה, כפי שיקבע השר בהתחשב במספר  
התושבים בתחומה של העירייה ובגודל תקציבה השנתי.

(ו) ועדת הכספים והמועצה ידונו בהצעות התקציב והתקן של  
לשכת מבקר העירייה, כפי שהגיש אותן מבקר העירייה, במסגרת  
דיוניהן בהצעת התקציב השנתי."

הוראות אלו שונות מההוראות החלות על שאר יחידות העירייה. כוונת  
המחוקק היתה לאפשר למבקר עבודה בלתי תלויה ועצמאות מלאה  
בביצוע עבודתו על ידי הבטחת מניעת צמצום האמצעים העומדים לרשותו  
לצורך משימות הביקורת.

בנוסף פרסם מנכ"ל משרד הפנים בהוראה מס' 12/98 מיום 16.12.98 את  
ההנחיות הבאות:  
"סעיף 170 א' לפקודת העיריות דן בתפקידי, סמכויותיו וקביעת התקן  
והתקציב של יחידת מבקר הרשות.

...  
**עיריות שמספר אוכלוסייתן הינו מעל ל- 50,000 נדרשות לתקן משרה  
חדשה של מרכז ביקורת בנוסף למבקר הרשות ומזכירת היחידה."**

תיקצוב המשרה יהיה בכפוף לסעיף 170 א (ו) בו נקבע כאמור לעיל - "ועדת  
הכספים והמועצה ידונו בהצעות התקציב והתקן של לשכת מבקר  
העירייה, כפי שהגיש אותן מבקר העירייה, במסגרת דיוניהן בהצעת  
התקציב השנתי."

ג. מינוי עובדי לשכת מבקר העירייה וכפיפותם

בסעיף 170 ס"ק (ה)-(ח) לפקודת העיריות, נאמר:  
"ה) ראש העירייה בהסכמת מבקר העירייה ימנה עובדים ללשכת מבקר  
העירייה בהתאם לתקנים שיקבע שר הפנים בתקנות ועל-פי האמור  
בהוראות סעיפים קטנים (א) עד (ד). תקנים לפי סעיף קטן זה  
ייקבעו בידי השר בהתחשב במספר התושבים, בתחומה של  
העירייה ובגודל תקציבה השנתי;

(ה1) לא ימונה עובד ולא יכהן אדם כעובד ביקורת בלשכת מבקר  
העירייה אלא אם כן התקיימו בו הוראות סעיף 167 (ג)1 עד (4).  
(ה2) על אף הוראות סעיף קטן (ה1), רשאי ראש העירייה, בהסכמת  
מבקר העירייה, לאשר מינויו של אדם אשר לא נתמלא בו התנאי  
האמור בסעיף 167 (ג)4 אם רכש ניסיון במשך שבע שנים בעבודת  
ביקורת בגוף ציבורי כמשמעו בחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב -  
1992;

(ו) עובדי לשכת מבקר העירייה דינם כשאר עובדי העירייה, ואולם  
הם יקבלו הוראות מקצועיות ממבקר העירייה בלבד.

.. / י"ב

(ז) לא יופסק שירותו של עובד אצל מבקר העירייה, שלא בהסכמתו של מבקר העירייה, אלא בכפוף להוראות סעיף 171א(1).

(ח) בסעיף זה "עובד ביקורת" – עובד המבצע פעולת ביקורת."

העולה במקובץ מהוראות אלו:

קביעת דרכי העבודה היא בסמכותו הבלעדית של מבקר העירייה. קביעת תוכנית העבודה תיעשה על פי שיקול דעת המבקר. לראש העירייה ישנה הסמכות לדרוש מן המבקר לבקר עניין פלוני ולועדת הביקורת ישנה הסמכות להמליץ בפני המבקר בקשר לתוכנית העבודה, אך לא יותר משני נושאים לשנת עבודה, כאשר ההחלטה הסופית תהיה על פי שיקול דעתו הבלעדית. האמצעים, התקציבים ותקני כוח אדם ייקבעו כך שעבודת הביקורת לא תיפגע ושעצמאותו ואי תלותו של המבקר יישמרו בקפדנות.

#### 6. הסמכויות לביצוע התפקיד

א. בסעיף 170ב ס"ק (א)-(ב) לפקודת העיריות, נקבע כדלקמן:

"המצאת מסמכים ומסירת מידע.

(א) ראש העירייה וסגניו, חברי המועצה, עובדי העירייה, ראש המועצה הדתית וסגניו, חברי המועצה הדתית, עובדי המועצה הדתית וחברים ועובדים של כל גוף עירוני מבוקר, ימציאו למבקר העירייה, על פי דרישתו, כל מסמך שברשותם אשר לדעת מבקר העירייה דרוש לצרכי הביקורת ויתנו למבקר העירייה כל מידע או הסבר שיבקש בתוך התקופה הקבועה בדרישה ובאופן הקבוע בה.

(ב) למבקר העירייה או עובד שהוא הסמיך לכך תהיה גישה לצורך ביצוע תפקידו, לכל מאגר מידע - רגיל או ממוחשב, לכל בסיס נתונים ולכל תוכנת עיבוד נתונים אוטומטי של העירייה או של המשרתים את העירייה או של גוף עירוני מבוקר."

הוראה זו מחייבת למעשה, את כל נבחרי הציבור, את כל עובדי העירייה ואת כל עובדי הגופים העירוניים המבוקרים, להמציא למבקר העירייה את כל המסמכים והמידע שבידיהם.

ב. סעיף 170ב ס"ק (ה) קובע כדלקמן:

"(ה) לצורך ביצוע תפקידו יוזמן מבקר העירייה ויהיה רשאי להיות נוכח בכל ישיבה של מועצת העירייה או כל ועדה מועדונית או כל ועדה מועדונית של גוף עירוני מבוקר; בישיבה שאינה סגורה רשאי הוא להיות נוכח אף על ידי עובד מעובדיו."

יש לשים לב כי ההוראה קובעת חובה להזמין את המבקר לישיבות, אך אין חובה על המבקר להשתתף בכל הישיבות אליהן הוא מוזמן.

מילות המפתח להבנת "החובה להזמין" ו"הזכות להיות נוכח" הן המילים "לצורך ביצוע תפקידו" כלומר, נוכחותו של המבקר היא לצורך ביצוע תפקידו ולא לצורך ביצוע תפקיד הועדה שבישיבתה הוא נוכח או לצורך מתן חוות דעת תוך כדי הישיבה.

לביקורת התברר כי קיימת אי הבנה וישנם אנשים הסבורים שנוכחותו של מבקר העירייה בישיבות היא על מנת להשגיח שפעולת הועדה תיעשה כהלכה ואם השתתף בישיבה ולא אמר דבר ולא התריע על פגמים, משמע שהדבר אושר על ידיו.

אין לך טעות גדולה מזו.

מטרת נוכחותו של מבקר העירייה, או נציגו, בישיבות המועצה או ועדה מועדונית היא למטרת הביקורת; יעילות הביקורת מותנית בידיעה מעמיקה ועדכנית, ככל האפשר, של פעולות העירייה על כל ענפיה המרובים. חלק חשוב מאד מכלל פעולות אלו, כלומר - קביעת מדיניות, קבלת החלטות חשובות והקצאת משאבים - מתבצע בישיבות מועצת העירייה, בהנהלתה ובוועדות. מבקר העירייה ונציגיו משתתפים בישיבות אלו כדי להיות מעודכנים ולעמוד מקרוב על פעולת העירייה.

#### 7. מינוי ועדה לענייני ביקורת

סעיף 149ג ס"ק (א)-(ג) לפקודת העיריות, קובע כדלקמן:

"149ג. ועדה לענייני ביקורת.

(א) המועצה תבחר מבין חבריה ועדה לענייני ביקורת שתפקידה לדון בכל דוח של מבקר המדינה ושל נציב תלונות הציבור על הביקורת בעירייה, בכל דוח של משרד הפנים על העירייה ובכל דוח של מבקר העירייה, ולעקוב אחרי תיקון הליקויים שהעלתה הביקורת, והיא רשאית לדון בכל דוח ביקורת אחר על העירייה שהוגש לפי דין; הועדה תגיש למועצה את סיכומיה והצעותיה.

(ב) מספר חברי הועדה לא יעלה על שבעה; הרכב הועדה יהיה תואם, ככל שניתן, את ההרכב הסיעתי של המועצה; ראש העירייה סגניו וחברי ועדת ההנהלה לא יהיו חברים בוועדה לענייני ביקורת.

(ג) (1) יושב ראש הועדה לענייני ביקורת יהיה בכפוף לפסקה (2) מהאופוזיציה ולא יכהן כדירקטור בהנהלת גוף עירוני מבוקר; לענייני סעיף זה יראו את יושב ראש הועדה לענייני ביקורת כשייך לאופוזיציה אם התקיימו בסיעתו, בין היתר, לפחות כל אלה:

- י"ד -

- (א) סיעתו שונה מסיעתו של ראש העירייה;
- (ב) לסיעתו אין ייצוג בוועדת ההנהלה;
- (ג) מסיעתו לא מונו סגנים לראש העירייה;
- (ד) סיעתו אינה קשורה בהסכם המתייחס לכהונת ראש העירייה או לניהול העירייה.

(2) היו הסיעות כולן מיוצגות בוועדת ההנהלה או ישנה במועצה סיעה אחת בלבד, יהיה יושב ראש הוועדה לענייני ביקורת מי שהתקיימו בו לפחות כל אלה:

- (א) הוא אינו חבר בוועדת ההנהלה;
- (ב) הוא אינו מכהן כיושב ראש ועדת הכספים או המכרזים;
- (ג) הוא אינו מכהן כדירקטור בגוף עירוני מבוקר.
- (ד) סיעתו שונה מסיעתו של ראש העירייה, עם יש במועצה יותר מסיעה אחת.

העולה במקובץ מהוראות סעיף זה הוא שתפקיד הוועדה לדון בכל אחד מן הדוחות שפורטו לעיל, לעקוב אחר תיקון הליקויים שהועלו בביקורת ולהגיש למועצת העירייה את סיכומיה והצעותיה. (ראה להלן סעיף 9 - דיווח).

לוועדה אין סמכות להתערב בדרכי עבודתו של המבקר או בקביעת תוכניות העבודה, למעט הסמכות להמליץ על שני נושאי ביקורת לשנה (כאמור לעיל).

## 8. שמירה על סודיות

1. חלק מדרכי העבודה של המבקר מחייב העברת מידע על ממצאי הביקורת.

בעניין זה חלים על המבקר וחבר עובדיו כללים, חלקם הוראות חוק וחלקם כללים מקצועיים כפי שיפורטו להלן:

(1) בסעיף 170ב ס"ק (ג) (ד) לפקודת העיריות, נקבע:

"(ג) לגבי מידע החסוי על פי דין, יחולו על מבקר העירייה ועל עובדים מטעמו המגבלות הקבועות בחוק או לפיו לגבי המורשים לטפל באותו מידע.

(ד) עובדו של מבקר העירייה שאינו עובד העירייה, יחולו עליו, לעניין עבודתו האמורה, כל איסור והגבלה החלים על עובד הציבור שהוא עובד מבקר העירייה."

סעיף 170ג ס"ק (ו) לפקודת העיריות, קובע:  
"ו) לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא ביקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הועדה, להתיר פרסום כאמור."

**בנוסף, המחוקק הסדיר את נושא הטיפול בעבירות, לכאורה, של ראש העירייה, על ידי העברת הטיפול לידי מבקר המדינה:**

"היה למבקר העירייה יסוד להניח שראש העירייה או היועץ המשפטי של העירייה, הוא צד לעשיית עבירה לפי הוראות פרק ה' סימן ב' לחוק העונשין, התשל"ז-1977, יעביר המבקר את העניין במישרין לידיעת מבקר המדינה."

**הוראות אלו מטילות חובת שמירת סודיות על עובדי הביקורת. וכן, אוסרות הם על כל אדם, פרסום של ממצאי ביקורת, שלא בהתאם לחוק.**

2. לעניין שמירת הסודיות: יש להבחין היטב בין פרסום לציבור, שלגביו ישנן הוראות ברורות בחוק כיצד לנהוג, לבין העברת מידע מהמבקר לאנשים בתוך העירייה לרבות חברי המועצה, שהעובדות שנתבררו לביקורת הן רלוונטיות לעבודתם.

מניסיון שנלמד בעניין זה, עולה כי אחת הדרכים היותר מועילות לעבודת הביקורת, בתפקידה כמי שמסייעת לעירייה לפעול כדין תוך שמירת טוהר המידות ועקרונות היעילות והחסכון, היא להעביר לידיעת כל הנוגעים בדבר, את מלוא ממצאי הביקורת, כדי שיהוו בסיס להתייחסות ולתיקון הליקויים.

מדיניות הביקורת היא, אפוא, להעביר לעובדי העירייה - וכן לחברי המועצה, בנושאים בהם הם ממלאים פונקציה אדמיניסטרטיבית על פי דין - את המידע שהוברר לביקורת והוא רלוונטי לעבודתם. העובדים וחברי המועצה מחוייבים בשמירת סודיות הממצאים.

3. כללים מקצועיים של עבודת הביקורת קובעים כי כל מידע שעלה במהלך הבדיקה, יש לבררו ולאמתו תחילה אך ורק עם עובדי הגוף העירוני המבוקר הנוגעים בדבר ולא עם אף אחד אחר, על מנת שאלו יוכלו להתייחס לממצאים, להצביע על טעות בהם או להסבירם.

כל זאת, על מנת להבטיח שלא תיגרס, חלילה, תקלה במהלך הביקורת ועובדה מוטעית או בלתי מדוייקת תפורסם אפילו כטיוטא.

9. דיווח

סעיף 170ג ס"ק (א)-(ה) לפקודת העיריות קובעים את מועדי הגשת דוח הביקורת והטיפול בו.

"170ג. דוח המבקר.

(א) המבקר יגיש לראש העירייה דוח על ממצאי הביקורת שערך; הדוח יוגש אחת לשנה, לא יאוחר מ- 1 באפריל של השנה שלאחר השנה שלגביה הוגש הדוח; בדוח יסכם המבקר את פעולותיו, יפרט את הליקויים שמצא וימליץ על תיקון הליקויים ומניעת הישנותם בעתיד; בעת הגשת הדוח לפי סעיף קטן זה, ימציא המבקר העתק ממנו לוועדה לענייני ביקורת; אין בהוראות סעיף קטן זה כדי לפגוע בהוראות סעיפים 21א ו- 21ב לחוק מבקר המדינה, התשי"ח - 1958 (נוסח משולב);

(ב) בנוסף לאמור בסעיף קטן (א) רשאי המבקר להגיש לראש העירייה ולוועדה לענייני ביקורת דוח על ממצאי ביקורת שערך בכל עת שייראה לו או כאשר ראש העירייה או הוועדה לענייני ביקורת דרשו ממנו לעשות כן.

(ג) תוך שלושה חודשים מיום קבלת דוח המבקר יגיש ראש העירייה לוועדה לענייני ביקורת את הערותיו על הדוח וימציא לכל חברי המועצה העתק מהדוח בצירוף הערותיו.

(ד) הוועדה לענייני ביקורת תדון בדוח המבקר ובהערות ראש העירייה עליו ותגיש למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה תוך חודשיים מיום שנמסרו לה הערות ראש העירייה כאמור בסעיף קטן (ג). לא הגיש ראש העירייה את הערותיו על הדוח עד תום התקופה האמורה, תדון הוועדה בדוח המבקר ותגיש למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה עד תום חמישה חודשים ממועד המצאתו על ידי מבקר העירייה לוועדה; בטרם תשלים הוועדה את סיכומיה והצעותיה רשאית היא, אם ראתה צורך בכך, לזמן לדיוניה נושאי משרה של העירייה או של גוף עירוני מבוקר כדי לאפשר להם להגיב על הדוח.

(ה) (1) תוך חודשיים מן היום שהגישה הוועדה את סיכומיה והצעותיה תקיים המועצה דיון מיוחד בהם ובדוח המבקר ותחליט בדבר אישור הסיכומים או ההצעות כאמור;

(ה) (2) לא הגישה הוועדה את סיכומיה והצעותיה לחברי המועצה עד תום התקופה כאמור בסעיף קטן (ד), או לא המציא ראש העירייה לכל חברי המועצה העתק מהדוח בצירוף הערותיו, ימציא המבקר עותק הדוח לכל חברי המועצה והמועצה תדון בדוח ובהמלצותיו לא יאוחר משבעה חודשים ממועד הגשתו לראש העירייה."

העיקרון הנמצא בבסיס ההוראות שפורטו לעיל, הוא עיקרון הפומביות, כך שבסוף תהליך הדיווח מובא הדוח לידיעת הציבור על ידי הנחתו על שולחן מועצת העירייה והדיון הפומבי בו.

כאן גם עולה אחת מבעיות היסוד המובנות (אינהרנטיות) בעבודת ביקורת העירייה, איתן צריך להתמודד מבקר העירייה המבקש לשמור על יעילותה של הביקורת ויחד עם זה גם על אמינותו.

המחוקק מצא לנכון לאפשר למבקר העירייה את פרסום דוח הביקורת השנתי בחלוף שבעה חודשים ממועד הגשתו לראש העירייה, אם ראש העירייה לא עשה זאת כפי שנקבע בחוק.

## 10. פיטורין

בסעיף 171 ס"ק (ב)-(ד) לפקודת העיריות, נקבע כדלקמן:

"(ב) (1) ...

(ב) (2) לא יפוטר מבקר העירייה שהוא עובדה, אלא באישור המועצה ברוב של שלושה רבעים מחבריה, לאחר שניתנה הודעה כדין לכל חברי המועצה שדבר הפיטורים יידון באותה ישיבה.

(ג) לא תתקבל במועצה החלטה לפיטוריו של מבקר העירייה, הגובר או היועץ המשפטי לעירייה אלא לאחר שניתנה להם זכות לשאת לפני המועצה את דברם בעניין הפיטורים.

"(ג) (1) ...

(ד) הוראות סעיפים קטנים (ב), (ג) ו-(ג) (1) יחולו, בשינויים המחייבים, גם על השעיית מבקר העירייה, גזבר או היועץ המשפטי לעירייה."

בתיקון משנת 1990 לחוק מבקר המדינה תשי"ח 1958 - (ני"מ) בסעיף 45 א (2), נקבע:

"(2) תלונה של עובד, שהוא מבקר פנימי בגוף כאמור בסעיף 36 (1) או (2), על העברתו מתפקידו או על מעשה החורג מהוראות חוק, תקנות, תקנון שירות המדינה, הסכם קיבוצי, או מהסדרים כלליים שנקבעו מטעם נציב שירות המדינה, או מהסדרים כלליים דומים, הפוגע במישרין במתלונן עצמו או המונע ממנו במישרין טובת הנאה, שעשה מי שממונה עליו בתגובה על פעולותיו במילוי תפקידו כמבקר פנימי - תבורר לפי הוראות פרק זה, בכפוף לסעיפים 45 ג' עד 45 ה'."

משמעות הוראה זו, היא שלמבקר המדינה ישנה סמכות לבחון החלטה על פיטורין של מבקר העירייה, אם תתקבל החלטה כזאת, והוא רשאי לתת כל צו שימצא לנכון ולצדק, לרבות הסמכות לצוות על ביטול הפיטורים (סעיף 45 ג).

**11. מעקב אחר תיקון הליקויים**

על פי סעיף 149 ג' לפקודת העיריות וכאמור בסעיף 7 לעיל, בין תפקידיה של הועדה לענייני ביקורת של מועצת העירייה גם - "לעקוב אחרי תיקון הליקויים שהעלתה הביקורת".

תקנה 4 בתקנות העיריות (דין וחשבון מבקר העירייה), התשל"ד – 1974, קובעת שהמבקר יפרט בדוח השנתי שהוא מגיש לראש העירייה ולוועדה לענייני ביקורת, את המעקב שהוא ביצע אחר תיקון הליקויים שנמצאו על ידי הביקורת בדוחות קודמים, וכן יציין את תיקוני הליקויים.

**חוק מבקר המדינה מחייב את ראש הרשות המקומית להקים צוות לתיקון הליקויים עליהם הצביעה ביקורת המדינה; החל מחודש יוני 2005 גם בביקורת מבקר העירייה. הצוות יגיש המלצותיו לראש העירייה בתוך שלושה חודשים מיום שדוח מבקר העירייה נדון על ידי המועצה, וידווח לוועדה לענייני ביקורת על יישום המלצותיו אחת לשלושה חודשים.**

**מבקר העירייה נוהג לערוך מדי שנה ביקורות מעקב אחר נושאי ביקורת אשר בוקרו בעבר. דוחות ביקורת המעקב הינם פרק מדוחות הביקורת השנתית ומובאים לדיון הוועדה לענייני ביקורת של מועצת העירייה.**