

המקור החוקי והרעיוני לעבודת המבקר.

1. המקור הרעיוני לעבודת מבקר העירייה

1.1 מתוך דוח מבקר המדינה על הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות (משנת 2010)

הביקורת הפנימית בעיריות, מושתתת על החובה שנקבעה בפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן – "הפקודה"), להעסיק בכל עירייה מבקר עירייה. מבקר הרשות המקומית נדרש לערוך ביקורת על פעילות הרשות ולהגיש לעומד בראשה ולוועדה לענייני ביקורת את ממצאיו. תפקידיו וסמכויותיו של מבקר הרשות המקומית נקבעו בחקיקה.

חשיבותו ומרכזיותו של השלטון המקומי במערכת הציבורית השלטונית בישראל הולכת וגוברת. אופי התפקידים הציבוריים המוטלים על הרשויות המקומיות, הגידול בהיקפי תקציב הרשויות והרחבת פעילותן, בד בבד עם צמצום הרגולציה הממשלתית על פעילות השלטון המקומי, מחזקים את הצורך במתן דין וחשבון לציבור ונשיאה של השלטון המקומי באחריות כלפי תושביו.

מבקר הרשות הוא אחד העובדים הסטטוטוריים שהרשות חייבת בהעסקתם, והוקנה לו מעמד מיוחד בחקיקה. המחוקק קבע בין היתר, כללים שיבטיחו את עצמאותו ואי תלותו של המבקר בראש הרשות המקומית ובבעלי התפקידים הבכירים בה.

1.2 מתוך חוברת הדרכת נבחרים של משרד הפנים בנושא הוועדה לענייני ביקורת

בציבור ובקרב המחוקקים, גוברת ההכרה במשמעות השקיפות והדיווח במסגרת מחויבויות השלטון המקומי והמינהל הציבורי כלפי תושביו. לביקורת ברשות המקומית יש תפקיד חשוב בהבטחתה של שקיפות זו. בצד זה יש לציין את חיוניותה של הביקורת, ובפרט של דוח הביקורת, למערכת ככלי לשיפור ולתיקון ליקויים ברשות. דוח הביקורת מהווה גם ערוץ מידע משמעותי לתושבים על הנעשה ברשות המקומית ועל אופן ניהולה.

בית המשפט העליון עמד פעמים רבות על חשיבותה של הביקורת וקבע כי הערובה לקיום של משטר דמוקרטי יעיל מצויה בחשיפתו לביקורת. כדי שמשטר דמוקרטי לא ינצל את כוחו לרעה עליו לפעול בגלוי תוך חשיפת דרכי עבודתו בפני הציבור שהוא נזקק לאמונו. ביקורת על מוסדות השלטון מעוגנת בעקרונות היסוד של השיטה והיא נשענת על חופש הביטוי ועל זכות הציבור לדעת.

לעבודתם של המבקרים ברשויות המקומיות חשיבות רבה בהבטחת תקינות התנהלותן של מערכות השלטון המקומי והמערכות המשיקות להן כגון : איגודי ערים, ועדות מקומיות לתכנון ובניה וחברות כלכליות.

2. המקור החוקי בנושא מבקר העירייה

2.1 חובת מינוי מבקר ברשויות המקומיות

סעיף 167 לפקודת העיריות [נוסח חדש] - מינוי פקידים מגדיר בין השאר :
(ב) המועצה, בהחלטה ברוב חבריה, תמנה לעירייה מבקר במשרה מלאה ;

2.2 תנאי סף השכלה וניסיון נדרש למשרת מבקר ברשויות המקומיות

סעיף 167. פקודת העיריות [נוסח חדש] - מינוי פקידים מגדיר בין השאר :
(ג) לא ימונה ולא יכהן אדם כמבקר עירייה אלא אם כן נתקיימו בו אלה :
(1) הוא יחיד ;
(2) הוא תושב ישראל ;
(3) הוא לא הורשע בעבירה שיש עמה קלון ;
(4) הוא בעל תואר אקדמי מאת מוסד להשכלה גבוהה בישראל או מוסד להשכלה גבוהה בחוץ-לארץ שהכיר בו, לעניין זה, מוסד להשכלה גבוהה בישראל, או שהוא עורך דין או רואה חשבון ;
(5) הוא רכש ניסיון במשך שנתיים בעבודת ביקורת ;
(6) הוא אינו חבר בהנהלה פעילה של מפלגה או בהנהלה פעילה או בגוף דומה אחר של רשימת מועמדים שהתמודדה בבחירות לרשות המקומית.
(1ג) לא ימונה ולא יכהן כמבקר עירייה מי שכיהן כחבר מועצה, אלא אם כן עברו עשר שנים מתום כהונתו כחבר מועצה באותה עירייה, או שנתיים מתום כהונתו כחבר מועצה בעירייה גובלת.
(2ג) מי שהיה מועמד בבחירות למועצת העירייה, לא יכהן כמבקר אותה עירייה, למשך כל תקופת כהונתה של אותה מועצה שאליה היה מועמד.
(ד) על אף הוראות סעיף קטן (ג), רשאי הממונה על המחוז לאשר מינויו של אדם אשר לא נתמלא בו אחד מן התנאים המנויים בפסקאות (4) ו-(5) לסעיף קטן (ג), כמבקר העירייה, אם הוא רכש ניסיון במשך עשר שנים בעבודת ביקורת בגוף ציבורי כמשמעו בחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992.

2.3 תפקידיו של מבקר הרשות המקומיות

דוח מבקר העירייה לשנת – 2018

סעיף 170א לפקודת העיריות [נוסח חדש] - תפקידי המבקר - מגדיר בין השאר :

(א) ואלה תפקידי המבקר :

- (1) לבדוק אם פעולות העירייה, לרבות פעולות לפי חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, נעשו כדיון, בידי המוסמך לעשותם, תוך שמירת טוהר המידות ועקרונות היעילות והחיסכון.
 - (2) לבדוק את פעולות עובדי העירייה.
 - (3) לבדוק אם סדרי הבוחן והוראות הנוהל הנהוגים בעירייה מבטיחים קיום הוראות כל דין, טוהר המידות ועקרונות היעילות והחיסכון.
 - (4) לבקר את הנהלת חשבונות העירייה ולבדוק אם דרכי החזקת כספי העירייה ושמירת רכושה והחזקתו מניחות את הדעת.
- (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".

2.4 תוכנית עבודה שנתית

סעיף 170א פקודת העיריות [נוסח חדש] - תפקידי המבקר - מגדיר בין השאר :

- (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 הועדה לענייני ביקורת, ובלבד שמספר הנושאים לביקורת לא יעלה על שני נושאים לשנת עבודה.
- (ד) המבקר יקבע על פי שיקול דעתו את הדרכים לביצוע ביקורתו.
- (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.

2.5 מינוי עובדי ביקורת ביחידת המבקר

דוח מבקר העירייה לשנת – 2018

סעיף 170 לפקודת העיריות [נוסח חדש] - דרכי מינוי עובדים וכשירות עובד ביקורת - מגדיר בין השאר :

(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 ובגורל תקציבה השנתי.

(ה1) לא ימונה עובד ולא יכהן אדם כעובד ביקורת בלשכת מבקר העירייה אלא אם כן התקיימו בו הוראות סעיף 167(ג1) 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(ג4) 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.

(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.

2.6 גישה לנתונים בעירייה ובגופים עירוניים מבוקרים

סעיף 170ב לפקודת העיריות [נוסח חדש] - המצאת מסמכים ומסירת מידע - מגדיר בין השאר :
(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.

(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.

2.7 השתתפות המבקר בישיבות מועצת וועדות העירייה

דוח מבקר העירייה לשנת – 2018

סעיף 170ב לפקודת העיריות [נוסח חדש] - המצאת מסמכים ומסירת מידע - מגדיר בין השאר : (ה) לצורך ביצוע תפקידו יוזמן מבקר העירייה ויהיה רשאי להיות נוכח בכל ישיבה של מועצת העירייה או כל ועדה מועדותיה או כל ועדה מועדותיו של גוף עירוני מבוקר ; בישיבה שאינה סגורה רשאי הוא להיות נוכח אף על ידי עובד מעובדיו.

2.8 דוח שנתי

סעיף 170ג לפקודת העיריות [נוסח חדש] - דוח המבקר - מגדיר בין השאר : (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 (א) רשאי המבקר להגיש לראש העירייה ולוועדה לענייני ביקורת דו"ח על ממצאי ביקורת שערך בכל עת שייראה לו או כאשר ראש העירייה או הועדה לענייני ביקורת דרשו ממנו לעשות כן.

2.9 לוחות זמנים לטיפול העירייה בדוח המבקר

סעיף 170ג לפקודת העיריות [נוסח חדש] - דוח המבקר - מגדיר בין השאר : (ג) תוך שלושה חדשים מיום קבלת דו"ח המבקר יגיש ראש העירייה לוועדה לענייני ביקורת את הערותיו על הדו"ח וימציא לכל חברי המועצה העתק מהדו"ח בצירוף הערותיו. (ד) הועדה לענייני ביקורת תדון בדו"ח 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 הועדה בדוח המבקר ותגיש למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה עד תום חמישה חודשים ממועד המצאתו על ידי מבקר העירייה לוועדה בטרם תשלם הועדה 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 הדו"ח. (ה) (1) תוך חודשיים מן היום שהגישה הועדה את סיכומיה והצעותיה תקיים המועצה דיון מיוחד בהם ובדוח המבקר ותחליט בדבר אישור הסיכומים או ההצעות כאמור.

דוח מבקר העירייה לשנת – 2018

(2) לא הגישה הועדה 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.

(ו) לא יפרסם אדם דו"ח 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.

(ז) 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.

2.10 שימוש בתוצרי הביקורת כראיה בהליך משפטי

סעיף 1170 לפקודת העיריות [נוסח חדש] - דוח המבקר - מגדיר בין השאר: דוחות המבקר, חוות דעת או כל מסמך אחר שהוציא או שהכין מבקר העירייה במילוי תפקידו, לא ישמשו ראיה בכל הליך משפטי, אך לא יהיו פסולים בשל כך לשמש ראיה בהליך משמעותי.

2.11 מעקב אחר תיקון ליקויים

סעיף 4 לתקנות העיריות (דין וחשבון מבקר העירייה), התשל"ד-1974, רשימת מעקב מגדיר: הדין וחשבון יפרט את המעקב אחרי התיקון של ממצאי הביקורת בדינים וחשבונות קודמים ושל ממצאי הביקורת של מבקר המדינה בנושאים שהם בתחום סמכויותיו של מבקר העירייה, והוא יציין אם הליקוי שעליו הצביעו תוקן.