

המבקר ותפקידו

-א-

תפקידי מבקר העירייה

סקירה ספרותית

מבוא:

- השלטון המקומי תופס מקום נכבד בארגון ובניהול של חיינו הציבוריים והתפקידים שהוטלו עליו כספק שירותים לתושב על ידי השלטון המרכזי נוגעים בחיי יום יום במישרין לכל אזרח בישראל.
- בשולי הרשות המקומית פועלים גופים נוספים: מועצה דתית, איגוד ערים ושירותי הצלה וכבאות, חברה כלכלית, עמותות.
- מערכת זו המשרתת את האזרח פועלת במסגרת חוקים, תקנות, חוקי עזר ונהלים פנימיים.
- המעמד המשפטי של רשות מקומית, הוא מעמד של תאגיד, לאמור: גוף משפטי כשיר, לחיובים, לזכויות ופעולות משפטיות.
- הרשות המקומית ככל אישיות משפטית כפופה לחוק וכל פעולותיה נעשות במסגרתו.
- הוראות פקודות העיריות מוגדרות על ידי הפסיקה של בית משפט העליון כמגילת יסוד
- כל רשות מקומית נתונה לפיקוח חיצוני רב, משרד הפנים מוסמך לערוך ביקורת קבועה, וכן פיקוח כולל על פעילות הרשות המקומית, הרשות כפופה לביקורת המדינה ובראשם בג"צ.
- למשרד הפנים נתונות הסמכויות החוקיות, המנהליות, והכספיות שבמסגרתן פועלות הרשויות המקומיות. שר הפנים יכול לנקוט בצעדים כאשר רשות מקומית אינה ממלאת תפקידה.

תפקידם של גופי הביקורת, בעידן המידע והרגישות הציבורית ההולכת ומתפתחת, לחשוף, להעלות ולדווח להנהלות הגופים המבוקרים ולציבור הרחב על ממצאיהם, מסקנותיהם והמלצותיהם.

לצד התרומה המתבקשת והצפויה לשיפור ולתיקון, גובר ערכם של דו"חות הביקורת ככלי רב-חשיבות לקידום תהליך הנשיאה באחריות הציבורית במגזר השלטון המקומי והן בשינוי ובעיצוב נורמות ארגוניות ואישיות במגזר זה.

הגדרות ותקני הביקורת

ביקורת פנימית מהי

מתוך הקדמה לספר " תורת הביקורת הפנימית" כותב פרופ' אשר פרידברג: "במושגי מיסוד מקצועי, הביקורת הפנימית הינה צעירה לימים, בעשור האחרון נעשו מספר ניסיונות לשנות ולהתאים את הגדרת המקצוע לתנאים משתנים בקצב מהיר ביותר.

* בכנס השנתי של לשכת המבקרים הפנימיים בארה"ב שנערך ביוני 1999, הוגדרה הביקורת הפנימית מחדש כ"פעילות בלתי תלויה אובייקטיבית שמטרתה לסייע לארגון להשיג את יעדיו באמצעות הפעלת גישה שיטתית מקצועית שנועדה לשפר את אפקטיביות ניהול הסיכונים, הבקרה ותהליכי המשילה בארגון".

* "הצהרת אחריות הביקורת הפנימית" שפורסמה בשנת 1981 על ידי המכון הבינלאומי לביקורת פנימית (II A), שאומצה על ידי לשכת המבקרים הפנימיים בישראל גורסת:

"ביקורת פנימית הינה פונקציה הערכה בלתי תלויה שנקבעה בתוך הארגון, לשם בחינה והערכה של פעולותיו, כשירות לארגון, תכליתה של הביקורת הפנימית היא לסייע לחברי הארגון במילוי יעיל של תפקידיהם".

* יש הרואים בביקורת הפנימית כלי ל"בקרת הבקרות", דהיינו, תפקידה לוודא אם אכן כל מערכות הפיקוח והבקרה בכל דרגי המערכת פועלות כראוי או לחילופין, לאתר ולהתריע על "נקודות תורפה" בהן חל שיבוש, במערכות הפיקוח והבקרה בארגון.

הפיקוח על ידי המזכיר, המבדק הפנימי, הנהלת החשבונות המעקב אחר ביצוע התקציב, מערכת התמחיר, מערכת הנהלים, השיטות, הטפסים והדיווח – כל אלה מהווים את המרכיבים העיקריים של המערכת הכוללת של הבקרה הפנימית.

* עבודת הביקורת הפנימית ברשות המקומית במהותה ובאופיה היא עבודת הערכה והיא משמשת בסיס להפקת מידע לניהול תקין, לקבלת החלטות, למדידת תוצאות פעולות ולתרום לשיפור העבודה במערכת.

* ביקורת, בדרך הטבע, מעוררת התנגדות "טבעית". הביקורת הפנימית אמורה להיות בד בבד, "כלי ידידותי" אך גם פונקציה הרתעתית. מבחנה האמיתי הוא מבחן התוצאה, דהיינו, מידת תועלתה למניעת הליקויים או לצמצום, ומידת השפעתה להבטיח ניהול מיטבי ושקיפות ציבורית מרבית.

תקני הביקורת

השאלה המתחייבת כאן, מהן אמות המבחן שעל פיהם יכול המבקר לקבוע את קיומם של ליקויים, ולהציע את המלצותיו לתיקונם.

התקנים השכיחים שעל פיהם פועלים מרבית גופי הביקורת, חיצוניים ופנימיים, הם: חוקיות וסדירות (תחומים מסורתיים של מינהל וכספים), חיסכון, יעילות, אפקטיביות, (תחומים מתקדמים בביקורת העוסקת ב"הערכת פעולות ומדיניות"), וטוהר מידות.

בישראל מפורטים התקנים הללו בחוק יסוד: מבקר המדינה, שהוא חלק מן החוקה העתידה: בחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב – 1992; בפקודת העיריות; ובצו המועצות המקומיות (א), התשי"א – 1950.

קנה המידה להערכה בעבודת הביקורת, הם מידת הסטיה מהנורמות שנקבעו, הן נורמות חיצוניות (חוקים ותקנות) והן נורמות פנימיות (מדיניות ההנהלה, נהלים פנימיים ועוד).

גבולות ומגבלות בעבודת הביקורת

ביקורת פנים נתפסת כיום כתחום מקצועי רב-תחומי החוצה מקצועות רבים, אופקית ואנכית, ומתחומי דעת שונים. ביקורת היא תהליך מורכב, ורבים הקשיים המתודולוגיים והמעשיים ביישומה ברשות המקומית.

הביקורת הפנימית בוחנת, מנתחת ומעריכה קשת פעילויות, תהליכים, אירועים ומצבים מגוונים ומורכבים.

מורכבות הרבה של הסביבה התיפקודית של מבקר הפנימי (ברשויות מקומיות) בפניהם הוא ניצב: פוליטית, איכות המנהיגות, תרבות ארגונית, קשיים תקציביים, מורכבות אירגונית, נורמות חברתיות במקום, וסביבת עבודה בה מצויים מספר רב ביותר של בעלי תפקיד ובעלי עניין, שהפוליטיקה היא אומנותם. כל הגורמים האלה והאחרים, מורים על כך, כי ביצוע מיומן של עבודת הביקורת הפנימית דורש, לעיתים, ידע ומומחיות ספיציפיים, השאולים מתחומים מקצועיים שאינם חלק מתפיסתה המקצועית ומתהליכי עבודתה של הביקורת הפנימית, על-פי הסטנדרטים המקצועיים, שלפיהם היא פועלת. זאת גם הסיבה שחוק הביקורת הפנימית בישראל (סעיף 13 (א)) מאפשר למבקר הפנימי להסתייע בשירותיהם של יועצים ומומחים חיצוניים לבחינת תחומים מקצועיים יחודיים. הימנעות משימוש בשירותיהם של יועצים ומומחים, עלולה לפגום בעבודת הביקורת ולגרום לפיחות במקצועיות, ביעילות ובאפקטיביות של הביקורת הפנימית.

- התקן "טוהר מידות" הינו הקשה להגדרה מכולם. תקן זה, שעניינו הוא נורמה של התנהגות של אנשים הקשורים בשירות הציבורי, מופיע כמעט תמיד בהקשר של ביקורת. עקרונית ניתן לומר כי פגיעה ב"טוהר המידות" הינה התנהגות שהחברה והציבור פוסלים אותה. ביקורת של סוגיה זו, כל שמוטל על המבקר הינו להראות כי לפי כל קנה – מידה אובייקטיבי אסור היה לעשות את המעשה. תפקיד המבקר הינו לשכנע, כי לפי מבחני התנהגות נורמטיבית רשאי להצביע על המבוקר כעל מי שחרג מגבולות המידות הטובות.

- אלא שהמציאות מוכיחה, כי קיים גבול דק, ולפעמים בלתי נראה, בין פגיעה ב"טוהר המידות" לבין מעשה פלילי. בביקורת של סוגייה זו, עלול המבקר הפנימי להימצא, במצבים אתיים סבוכים וטעוני קונפליקטים.

בתפקיד הקשה של הביקורת על-פי התקן של שמירה על טוהר המידות, מוצא עצמו המבקר בעת ובעונה אחת ממלא תפקידים אחדים, אשר מקובל לראותם נעשים בנפרד על-ידי רשויות שונות. הוא משמש "חוקר", "תובע" ו"שופט" ואף כמוציא לפועל של פסק דינו.

- כחוקר (אוסף נתונים).
- כתובע (הצגת העובדות בפני המבוקר ומאמת אותן).
- כשופט (קובע מידת החריגה מכללים מחייבים).
- כמוציא לפועל (הצגת דו"ח הביקורת בפני הנהלת הארגון).

דיווח על עבירה פלילית:

- חוק הביקורת הפנימית קובע את סדרי הפעולה המוטלים על המבקר הפנימי במקרה שמתעורר אצלו חשש כי בוצעה באירגונו עבירה פלילית. חוק האמור קובע:

11 (א) "העלתה הביקורת בגוף ציבורי יסוד להניח שבוצעה עבירה פלילית, יביא המבקר הפנימי את הענין ללא דיחוי לידיעת הממונה".

11 (ב) "היה למבקר הפנימי בגוף מבוקר יסוד להאמין שהממונה מעורב בעבירה פלילית, יעביר המבקר את הענין במישרין לידיעת המבקר המדינה".

* אולם יושם לב לכך שבפקודת העיריות ובצו המועצות המקומיות אין הוראת חוק הקובעת מהי חובתו של המבקר למקרה שביקורתו מעלה יסוד להניח שבוצעה עבירה פלילית.

נראה כי חובתו המקצועית של המבקר תהיה להתריע מיידית, בפני ראש העירייה או ראש המועצה, על החששות שהעלה. מכאן ואילך תהיה זו חובתו של מי שקיבל את הדיווח האמור להחליט אם ולמי להעביר את הדיווח ומהם הצעדים האחרים שיש לנקוט בהם.

- אשר לשאלה בדבר האפשרות שראש העירייה או ראש המועצה המקומית עצמו מעורב בעבירה פלילית, אין הוראות החוק (בצו) נותנות מענה לשאלה זו. סוגיה זו נשארה בלתי פתורה. אין ספק כי יש מקום לתיקון מתאים בחוק כדי למנוע מצבים של ספקות או אי הבנות.

- ככל הנראה, העיקרון שהנחה את המחוקק לגבי סוגייה זו (זו גם העמדה של לשכת המבקרים הפנימיים בישראל) כי מבקר פנימי מנוע מלמסור כל מידע לגוף כלשהו מחוץ לאירגון. פניה לגורמי חוץ הינה באחריותה של הנהלת האירגון.

שמירה על אובייקטיביות

- על המבקר הפנימי להגביל את פעילותו לתפקידי ביקורת בלבד ולא ימלא במועצה ומחוץ למועצה תפקידים העומדים בסתירה לתפקידו כמבקר פנימי. סעיף 145 א (ז) ו- (ה) לצו, קובע במפורש, חובה על המבקר הפנימי לעסוק בביקורת בלבד.
- המבקר הפנימי אינו אחראי ליישום ההמלצות. ההנהלה, היא זו שאחראית על מערך הבקרה הפנימית, על יישום המלצות המבקר ועל התאמתן לשינויים ארגוניים, במידה ויחולו.
- אין המבקר רשאי לקבוע מדיניות, להכתיב נהלים, לתת הוראות ביצוע, או להיות מעורב בדרך כלשהי, בתהליך הביצוע. מבקר הרשות מנוע מלכהן כחבר בוועדות, בין אם הן ועדות חובה ובין אם הן ועדות רשות, זאת כדי למנוע ניגוד עניינים וסתירה בין תפקידו בוועדה לבין תפקידו כ"מבקר" וכדי לשמור על ההפרדה הברורה בין תפקידי מבקר הרשות המקומית לבין הגופים המבוקרים.
- כללים אלה נועדו למנוע מצב של מעורבות אישית של המבקר בתהליכי הביצוע שאותם הוא אמור לבקר בתוקף תפקידו כמבקר פנימי ברשות מקומית.
- דרישות החוק כאמור לעיל, תכליתן להבטיח אובייקטיביות, החיונית לביצוע ביקורת.

אי תלות המבקר

- מוסד הביקורת חייב להיות בלתי תלוי, אובייקטיבי, מקצועי וללא רבב בתחום טוהר המידות.
עבודת הביקורת אמורה להיות בלתי תלויה בגוף המבוקר, ולרשות המבקר צריך שיעמדו תנאים פיזיים נאותים, שרות יעוץ משלים במידת הנדרש ובלתי תלוי
- למרות שתוכן, סמכויות וגבולותיו של תפקיד המבקר הפנימי מעוגן היטב בחוק (פקודת העיריות, צו המועצות המקומיות, חוק הביקורת הפנימית), ומספקים "בסיס תמיכה" משפטי וארגוני נאות למילוי התפקיד, הרי מבחינת החוק סוגיית אי - תלות המבקר נשארה בלתי פתורה.

המבקר הפנימי נתון במצב של קונפליקט שמקורו בהתנגשות בין נאמנותו "הטבעית" לארגון (כעובד הארגון וכזרוע של הנהלת הגוף שבו הוא פועל) לבין נאמנותו לצו מצפוניו (אחריות לתפקיד ולאתיקה מקצועית).

- המבקר הפנימי ברשות המקומית הוא חלק בלתי נפרד מהארגון והוא גם מעניק "שרות" לארגון. עליו להימצא בסטטוס ארגוני גבוה, ככל האפשר, כתנאי הכרחי לעריכתן של עבודות ביקורת על הארגון כולו.

- אי-תלות המבקר וחופש פעולה, תנאי הכרחי לאובייקטיביות מרבית בעבודת הביקורת ובשיקול הדעת המקצועי, ללא פניות.

- עצמאותו של המבקר בקביעת דרכי עבודתו נקבעה בצו המועצות המקומיות, סעיף 145 ד (ד): "המבקר יקבע, לפי שיקול דעתו, את הדרכים לביצוע ביקורתו".

- סעיף 145 ד (ג) לצו קובע: "יקבע המבקר את תוכנית עבודתו השנתית, את נושאי הביקורת בתקופה פלונית ואת היקף הביקורת לפי":

1. שיקול דעתו.
2. דרישת ראש המועצה לבקר ענין פלוני.
3. ככל האפשר בהתאם להמלצות ועדת הביקורת.

- הוראה זו, הקובעת עדיפות לשיקול דעת המבקר בקביעת תוכנית העבודה ואינה מכפיפה את תוכנית העבודה לאישורו של ראש הרשות המקומית או מועצתה, מבוססת על העיקרון של עצמאות ואי תלות מבקר הרשות המקומית ומהווה את אחד ממרכיבי היסוד של עבודתו. על-פי כלל זה אין לראש הרשות ולהנהלתה סמכות להורות למבקר מה לבדוק, מה לא לבדוק או להפסיק בדיקה שהחל בה.

תפקידי המבקר ותמצית החקיקה

בתאריך 17.6.1997 פירסם שר הפנים ברשומות (ק"ת 5835) צו המחייב את כל המועצות המקומיות למנות מבקר פנימי.

הבסיס המשפטי לעבודת מבקר פנימי במועצה הוא צו המועצות המקומיות (א), סעיפים 145 א - 145 ז.

1. מינוי

לפי סעיף 145 א (א) לצו (א) נקבע: "המועצה, בהחלטת רוב חבריה, תמנה מבקר פנימי".

(ב) "היה מספר התושבים בתחום המועצה 10,000 או יותר, רשאי השר לאשר שהמבקר יכהן במשרה חלקית שלא תפחת מחצי משרה.

(ג) "השלמת משרתו לא תהיה אלא בעבודת ביקורת ברשות מקומית אחרת ובאישור השר.

2. פיטורין

"לא יפוטר מבקר המועצה, אלא באישור המועצה ברוב שני שלישים מחבריה".

המציאות מוכיחה, כי מבקרים ברשות מקומיות חשופים לפיטורין שרירותיים וההגנה החוקית עליהם רחוקה מלהשביע רצון.

כדי לחזק את ההגנה על מבקר ברשות המקומית, הוגשה לאחרונה לכנסת הצעת חוק פרטית הקובעת כי "פיטוריו של מבקר ברשות המקומית טעונים אישור מבקר המדינה".

3. תפקידי המבקר

סעיף 145 ד' לצו (תיקון תשנ"ז), מגדיר את תפקידי המבקר כדלהלן: (א) ואלה תפקידי המבקר.

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

(2) לבדוק את פעולות עובדי המועצה.

(3) לבדוק אם הוראות הנוהל של המועצה מבטיחות קיום הוראות כל דין, טוהר המידות ועקרונות היעילות והחסכון.

(4) לבקר את הנהלת החשבונות של המועצה ולבדוק אם דרכי החזקת כספי המועצה והחזקת רכושה ושמירתו מניחות את הדעת.

(ב) הביקורת תיעשה גם לגבי המועצה הדתית שבתחום המועצה וכן לגבי תאגיד, מפעל, מוסד, קרן או גוף אשר המועצה משתתפת בתקציבם השנתי כדי יותר מעשירית לגבי אותה שנת תקציב או משתתפת במינוי הנהלתם (כל אחד מאלה, להלן – גוף מבוקר).

4. "גופים עירוניים מבוקרים"

הכפפתם של המועצה הדתית ו"גופים מבוקרים" נוספים כהגדרת החוק, לסמכות הביקורת של מבקר ברשות המקומית, מעמידה אותו כלפיהם בעמדה של "מבקר ציבורי" שאינו קשור אירגונית (חיצוני) עם הגופים אותם הוא מבקר, בדומה למבקר המדינה לגבי הגופים הציבוריים הכפופים לסמכותו.

5. דרכי עבודת המבקר

עצמאותו של מבקר המועצה בקביעת דרכי עבודתו נקבעה בצו המועצות המקומיות בשלושה מישורים:

1. קביעת דרכי עבודה: סעיף 145 ד (ז) קובע כדלקמן:

"המבקר יקבע על-פי שיקול דעתו את הדרכים לביצוע ביקורתו".

2. הכנת התקציב והתקן: סעיף 145 ד (ה) קובע כדלקמן:

"המבקר יכין ויגיש לראש המועצה מדי שנה הצעת תקציב שנתית ללשכתו לרבות הצעת תקן עובדים: המועצה תדון במסגרת דיוניה בהצעת התקציב השנתי והתקן של לשכת המבקר, כפי שהגיש המבקר. תהליך זה של הגשת הצעת התקציב באה לחזק אי-תלותו של המבקר.

- למרות הוראות אלו אין בצו המועצות המקומיות התייחסות לשאלה מה קורה כאשר המועצה אינה מעמידה לרשות מבקר המועצה את האמצעים הכספיים לביצוע תפקידו.

3. מינוי עובדים ללשכת המבקר : סעיף 145 ז' (תיקון תשנ"ז) קובע כדלקמן :

א. "ראש המועצה ימנה בהסכמת המבקר עובדים ללשכת המבקר בהתאם לתקנים שקבע השר ובכפוף להוראות סעיף 140".

ב. "עובדי לשכת במבקר, יקבלו הוראות מקצועיות מהמבקר בלבד".

הוראת סעיף זה כמו גם, הוראת סעיף 13 (א) לחוק הביקורת הפנימית, באה להבטיח שלרשות המבקר יעמדו עובדים או אנשים אחרים כגון יועצים בעלי מומחיות ספציפית שיבחרו בהליך תקין לביצוע התקין של עבודת הביקורת.

6. הסמכויות לבירור עובדות

א. בסעיף 145 (ה) (תיקון תשנ"ז) נקבע במפורש "שראש המועצה, חברי המועצה, עובדי המועצה, וכן עובדי הגופים המבוקרים, ימצאו למבקר, על-פי דרישתו, מסמכים מידע והסבר שיבקש. הוראה זו, מאפשרת למבקר למלא את תפקידו העיקרי לאמור : גילוי העובדות. סירוב למלא אחר דרישת מבקר המועצה מהווה עברה פלילית, על-פי הוראת סעיף 288 א לחוק דיני העונשין הקובע : "הפרעה לעובד ציבור העושה אחת מאלה דינו מאסר שנה" :

1. "מפריע לעובד ציבור או למי שהוסמך למלא תפקיד של עובד ציבור במילוי תפקידו על-פי דיין".

2. "אינו מקיים חובה המוטלת עליו על-פי חיקוק למסור ידיעה או מסמך".

ב. בסעיף 145 ה (ב) לצו, מאפשר למבקר או לעובד שהסמיך לכך גישה לכל מאגרי המידע הממוחשב של המועצה.

סמכות "הגישה" למאגרי המידע היא בעלת חשיבות רבה, היא משחררת את הביקורת מתלות בקבלת מידע שיומצא לה על ידי אחרים, ומאפשרת לה לאסוף נתונים בזמן אמת.

ג. נוכחות בישיבות

סעיף 145 ה (ה) לצו קובע כדלקמן:

"לצורך ביצוע תפקידו, יוזמן המבקר ויהיה רשאי להיות נוכח בכל ישיבה של מליאת המועצה או של כל ועדה מועדותיה או כל ועדה מועדותיו של גוף מבוקר".
 על-פי הוראה זו, קיימת חובה להזמין וחובת ההזמנה חלה גם על כל "גופים המבוקרים". אך אין היא מחייבת את המבקר להשתתף בכל הישיבות אליהן הוא מוזמן.

מלות המפתח בחוק, להבנת "החובה להזמין" ו"הזכות להיות נוכח" הם המלים "לצורך ביצוע תפקידו". בלשון אחרת, מטרת נוכחותו של המבקר בישיבות המועצה וועדותיה היא למטרת הביקורת וכדי להיות מעודכן מקרוב על פעולות המועצה (מדיניות והחלטות).

7. שמירה על סודיות

חלק מדרכי העבודה של המבקר מחייב העברת מידע על מימצא הביקורת. בעניין זה חלים על המבקר ועוזריו כללים מחייבים: חלקם הוראות חוק וחלקם כללים מקצועיים.

בסעיף 145 ה (ג) נקבע:

"לגבי מידע החסוי על-פי דין, יחולו על המבקר ועל העובדים מטעמו המגבלות הקבועות בחוק או לפיו לגבי המורשים לטפל באותו מידע".

לעניין דו"ח ממצאי הביקורת.

סעיף 145 ו' (ו) (תיקון תשנ"ז) קובע:

"לא יפרסם אדם דו"ח מן האמורים בסעיף זה או את תוכנו לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ואולם רשאים המבקר או ראש המועצה באישור הועדה, להתיר פרסום כאמור".

הוראות אלו מטילות חובת שמירת סודיות על המבקר ועוזריו וכן אוסרים הם על כל אדם פרסום של ממצאי ביקורת, שלא בהתאם לחוק. העובר על הוראה זו דינו מאסר חצי שנה. (סעיף 204 (ב) בצו).

בפרקטיקה, יש להבחין בין פרסום לציבור ("זכות הציבור לדעת"), לגביו ישנן הוראות ברורות בחוק כיצד לנהוג, לבין העברת מידע מן המבקר למבוקר, לרבות חברי המועצה, על עובדות שנתבררו לביקורת והן רלוונטיות לעבודתם. הנוהג הוא להעביר לידיעת כל הנוגעים בדבר, את מלוא ממצאי הביקורת "כדי שיהוו בסיס להתייחסות ולתיקון הליקויים".
 העובדים וחברי המועצה מחוייבים בשמירת סודיות הממצאים, כל עוד לא הונח דו"ח ביקורת סופי לדיון במליאת המועצה.

8. דיווח

סעיף 145 ו' לצו, קובע פרוצדורה להגשת דו"ח על ממצאי הביקורת שערך המבקר.

(א) "המבקר יגיש לראש המועצה אחת לשנה דו"ח על ממצאי הביקורת שערך: בעת הגשת הדו"ח כאמור ימציא העתק ממנו לועדת הביקורת.

(ג) תוך שלושה חודשים מיום קבלת דו"ח המבקר יגיש ראש המועצה לועדת הביקורת את הערותיו על הדו"ח וימציא למועצה העתק מהדו"ח בצירוף הערותיו.

(ד) ועדת הביקורת תדון בדו"ח המבקר ובהערות ראש המועצה עליו ותגיש למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה תוך חודשיים מיום שנמסרו לה הערות ראש המועצה כאמור בסעיף (ג).

בטרם תשלים הועדה את סיכומיה והצעותיה רשאית היא, אם ראתה צורך בכך, לזמן לדיוניה נושאי משרה של המועצה או של גוף מבוקר כדי לאפשר להם להגיב על הדו"ח
 (ה) תוך חודשיים מן היום שבו הגישה ועדת הביקורת את סיכומיה והצעותיה תקיים המועצה דיון מיוחד בהם ותחליט בדבר אישור ההצעות.

בנושא "הדיווח" להלן מספר הערות חשובות.

א. מבקר המועצה מדווח לראש המועצה "על ממצאי הביקורת".

ב. מליאת המועצה דנה בסיכומיה והצעותיה של ועדת הביקורת. בלשון אחרת, הדו"ח עצמו ועבודת המבקר אינם נושא לדיון.

ג. בסיום כל דו"ח ביקורת מפורטות הפעולות שננקטו, כפי שדווח למבקר, עד לעריכתו הסופית של הדו"ח.

ד. על-פי צו המועצות המקומיות, צריך מבקר המועצה לכלול בדו"ח שנתי גם רשימות מעקב "אחרי התיקון של ממצאי הביקורת" בדינים וחשבונות קודמים הן של מבקר המועצה הן של מבקר המדינה והן של משרד הפנים. זהו אחד הכלים של הביקורת לבחינת אופן תיקון הליקויים ויישום ההמלצות של דו"חות משנים קודמות.

מעקב זה מתבצע על ידי איסוף מידע משלושה מקורות עיקריים:

1. דיווחים מן המבוקרים, ביוזמתם.
2. דיווחים מן המבוקרים, על-פי דרישת המבקר.
3. דיווחים, הנמצאים בפרוטוקולים של ישיבות המועצה וועדותיה אשר מגיעים לשולחנו של מבקר המועצה.

ה. יודגש, כי צו המועצות המקומיות לא התייחס כלל לתוכן דוחותינו של מבקר המועצה, אולם עיון בהוראות סעיף 6 לחוק הביקורת הפנימית מלמדת אותנו אחרת:

בסעיף 6 (ג) נאמר:

"כל דין וחשבון שיגיש מבקר פנימי יהיה בכתב, הוא יכלול בו את מסקנותינו והוא רשאי לכלול בו המלצותינו".

מהאמור עולה, ש"המלצות" (לתיקון הליקויים), היא בבחינת רשות בלבד, ואינן חובה שהמבקר חייב בה בכל מקרה. לשם השוואה נזכיר כי סעיף 145 ו (א) בצו המועצות המקומיות מחייב את מבקר המועצה במסירת דיווח לראש המועצה "על ממצאי הביקורת" בלבד.

9. יחסי הגומלין בין המבקר לוועדת הביקורת

לפי סעיף 122 בצו המועצות המקומיות (א) נקבע:

(א) המועצה תבחר מבין חבריה ועדת ביקורת.

(ב) ראש המועצה וסגניו לא יהיו חברים בוועדת הביקורת.

(ג) יו"ר ועדת הביקורת יהיה מסייעה שונה מזו של ראש המועצה. ושאיננה מיוצגת בוועדת ההנהלה.

- ביום 12.1.98 קיבלה הכנסת חוק לתיקון פקודת העיריות מס' 67 שקבע כי:

"יו"ר הוועדה לענייני ביקורת יהיה מן האופוזיציה ולא יכהן כדירקטור בהנהלת גוף עירוני מבוקר".

בסעיף 122 א לצו (תיקון תשנ"ז) פורטו סמכויות הוועדה:

(1) לדון בכל דו"ח ביקורת של מבקר המדינה.

(2) לדון בכל דו"ח ביקורת של משרד הפנים על המועצה ובכל דו"ח של מבקר המועצה.

(3) לדון בכל דו"ח ביקורת אחר על המועצה שהוגש לפי כל דין.

(4) לעקוב אחר תיקון הליקויים שהעלתה הביקורת.

(5) ועדת הביקורת תגיש למועצה את סיכומיה והצעותיה.

- העולה מהוראות החוק הוא שתפקיד הוועדה לדון בדו"חות שפורטו לעקוב אחר תיקון הליקויים שהועלו ולהגיש למועצה את סיכומיה והצעותיה.

- לוועדה אין סמכות להתערב בדרכי עבודתו של המבקר או בקביעת תוכניות העבודה, למעט הסמכות להמליץ על נושא לביקורת כאמור סעיף 145 ד (ד-ג) לצו.

- תפקיד חשוב של הוועדה הינו סמכותה להתייר למבקר לפרסם את הדו"ח השנתי שלו לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, דהיינו, שלושה חודשים לאחר שהמבקר הגיש אותו לראש הרשות ולועדת הביקורת (סעיף 145 ו (ו) בצו המועצות המקומיות).

| |

10. סוגיית אפקטיביות הביקורת

- נראה כי בעשר השנים האחרונות גברה האפקטיביות של הביקורת המדינה והרגישות לעצם קיום הביקורת באופן משמעותי בכל הנוגע לשלטון המקומי.
- ייתכן שיש לזקוף זאת לתקיפות ולחדות הדו"חות של ביקורת המדינה, שינוי שיטת "פרסום" דו"חות לציבור וההזדהויות שהדו"חות מעוררים בציבור.
- במושג "פרסום" הכוונה היא להבאת הממצאים לידיעת הציבור באמצעות כלי התקשורת (כולל שימוש באינטרנט). הציבור זכאי לקבל דיווח אמין ובלתי תלוי על ניצול אמצעיו, ואופן הקצאת משאביו, על פעולותיה ודרכי ניהולה של הרשות המקומית. הפרסום מהווה מרכיב חיוני לפיקוח על עבודת הרשות המקומית, מכשיר להפעלת "דעת קהל" ולהעברת מסרים למקבלי החלטות, עם אפשרות למעורבות פעילה של הציבור למען תיקון הליקויים ושיפור תפקוד רשות המקומית. השאלה האם הביקורת הפנימית ברשויות מקומיות היא אפקטיבית?

א. יודגש, כי חובת המינוי של מבקר פנים נכפתה מכוח חוק על המועצות המקומיות.

ב. הנהגת ביקורת פנימית במגזר זה, נתפס, כמאמץ נוסף של השלטון המרכזי להגביר את הבקרה והפקוח על הכוח (עוצמות פוליטיות, כלכליות ומינהליות) שיש בידי הרשויות המקומיות.

ג. הביקורת הפנימית היא מכשיר חדש יחסית במינהל הציבורי בישראל. שאלת האפקטיביות של הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות קשורה למעמדם של הביקורת והמבקר בעיני נבחר הציבור, עובדי הרשות המקומית והציבור.

א. נבחר הציבור

מעמדה של הביקורת בעיני נבחר הציבור נבחנת באופן מעשי לפי מספר מדדים עיקריים:

1. תגובת נבחר הציבור כאשר הביקורת העלתה ליקויים בעבודת המועצה והדבר התפרסם בציבור.

2. הקצאת משאבים לביקורת על מנת שתוכל לבצע את תפקידה ביעילות, לרבות קביעת תנאי עבודתו ושכרו של המבקר.
3. מחויבות ראש הרשות והנהלתו והבנתם את חשיבות העניין ובמתן מעמד אוטונומי וגיבוי למבקר הפנימי לפעול למילוי תפקידו כמתחייב על-פי חוק.

ב. עובדי רשות מקומית

מעמדה של הביקורת בעיניהם הוא פועל יוצא של מספר גורמים:

1. התייחסות לביקורת של הנהלת המועצה ונבחרי ציבור.
2. מידת האמינות שהצליחה הביקורת להחזיר באובייקטיביות שבו היא מבצעת את תפקידה, ויכולתה להתמודד עם לחצים של נבחרי ציבור.
3. מידת תועלתה של הביקורת להבטיח ניהול מיטבי וסקיפות ציבורית מרבית.

ג. אישיותו של המבקר

נסיגונו, סמכותו האישית, אחריותו המקצועית והבנתו את תפקידו משפיעים באופן ישיר על טיבה של פעולת הביקורת ותועלתה לארגון.

ד. התייחסות הציבור

זו באה לביטוי, בעיקר באמצעות העיתונות המקומית כתוצאה מפרסום דו"חות. אמון הציבור בעבודת המבקר מחזק מעמד הביקורת. לכך יש השלכות על הגברת אפקטיביות הביקורת ברשות מקומית.

סיכום

בשנים האחרונות אנו מוצאים כי חל שינוי חיובי ביחס של הרשויות המקומיות לביקורת, כמענה לתביעה מתעצמת של האזרח לשירות ציבורי איכותי ויעיל גם ברשות מקומית, וכמענה לאתגרי הניהול המוניציפלי במאה ה-21. הדבר מחייב קיום מנגנוני בקרה ופיקוח כדי שהרשות תוכל לנהל את ענייניה בשליטה נאותה ומכוונת. להשגת היעדים שהיא קבעה, לשיפור המינהל ולהעלאת מערכת הציפיות והאמון של התושב בשלטון המקומי.

ריכוז מקורות

- דיני מועצות מקומיות - פרייזלר, צ., הוצ' כתובים, 2000.
- הביקורת הפנימית בישראל - פרידברג, א., 1995.
- הביקורת ברשויות המקומיות בישראל - פרידברג, א., 1999.
- דו"ח מבקר עיריית ראשון לציון מס' 19 - 1998.
- ארגון וניהול: אהרון כפיר - 1997.
- ממשל ופוליטיקה בישראל: א.פתוחה - 1990.
- גלברזון, א., גלברזון א., - בקרה והערכה בארגונים, 1990.