



חוות דעת: יצירת מנגנוני בקרה פנימיים ברשויות

המקומיות

תקציר

חוות דעת זו עוסקת בצורך ביצירת מנגנוני בקרה פנימיים ברשויות המקומיות, כחלק מהליכי הביזור לרשויות המקודמים היום בממשלה. עד היום, עיקר המיקוד של הפיקוח והבקרה על הרשויות המקומיות בישראל נעשה באמצעות רגולציה הדוקה מצד הממשלה. מנגד, אנו סבורים כי עיקר תפקידו של השלטון המרכזי הוא קידום הסדרים אשר יחזקו את יכולת מנגנוני הבקרה הפנימיים על עבודת הרשות המקומית, בקרה שוטפת על קיומם של הסדרים אלו ומניעת ביזור סמכויות לרשויות שאינן פועלות כראות בנושא. אלו הם עיקרי ההמלצות:

- חיזוק מעמד חברי המועצה באמצעות מתן תגמול כספי לחברי המועצה, הגברת יכולות הפיקוח והבקרה שלהם וחיזוק הקשר ביניהם ובין הדרג המקצועי ברשות.
- חיזוק מעמד מבקר הרשות וועדת הביקורת, ושמירה על עצמאותם.
- חיזוק מעמד המנכ"ל באמצעות העברת סמכויות סטטוטוריות מראש הרשות למנכ"ל, כפי שמקובל במשרדי הממשלה.
- שיפור השקיפות באמצעות הרחבת חובות הפרסום של הרשויות והקפדה על מתן מענה כנדרש לבקשות חופש מידע.

הקדמה

החלטה מספר 675 של הממשלה מיום 21.11.2021 בעניין "ביזור סמכויות לשלטון המקומי והפחתת רגולציה עודפת" הורתה על הקמת ועדה בין-משרדית וצוות פנימי במשרד הפנים שיגבשו המלצות בדבר ביזור סמכויות לרשויות מקומיות. לפי ההחלטה, הוועדה והצוות יעסקו, בין היתר, במדדים ובתבחינים שעל פיהם תיקבע רמת הביזור; ובתיקונים הנדרשים כחלק מהליך הביזור, בין היתר בכל הנוגע לחיזוק מערכי הפיקוח והבקרה ברשויות. אנו תומכים בהחלטת הממשלה, ובפרט בצורך לחזק את עצמאות השלטון המקומי ולבזר אליו סמכויות מתוך: תפיסה עקרונית הרואה ברשות המקומית "ממשל עצמי מקומי"; הבנת התרומה של השלטון המקומי לביזור העוצמה במדינה, שהוא מיסודות הדמוקרטיה המודרנית; והכרה בכך שלשלטון המקומי יש במקרים רבים יתרונות על פני השלטון המרכזי בכל הנוגע לייצוג הזהות והאינטרסים של התושבים ולאספקת שירותים. כמו כן, גם במבט השוואתי, ניכר כי ישראל היא אחת

אמיר אלשטיין

יו"ר הוועד המנהל

הנשיא העשירי ראובן ריבלין

יו"ר של כבוד

יוחנן פלסנר

נשיא

ברנד מרכוס

יו"ר בינלאומי

חברי הוועד המנהל

פרופ' ורד וניצקי-סרוסי
חן ליבנשטיין
מזל מועלם
שגיר לשעבר סלי מרידור
עו"ד אבי פישר
ד"ר מיכל צור
יוסי קוצ'יק
עמאד תלחמי

המועצה הבינלאומית

פרופ' גרהרד קספר, יו"ר

השופטת רוזלי סילברמן אבלה, קנדה
אליזא אברמס, ארה"ב
שגיר לשעבר מרטיין אינדיק, ארה"ב
אן אפלבוים, ארה"ב
פרופ' ורטון בוגדנור, בריטניה
השופטת דורית ביניש, ישראל
השופט סטיבן ברייד, ארה"ב
השופט סלים ג'ובראן, ישראל
ד"ר ג'וזף ג'ופה, גרמניה
פרופ' רונלד דניאלס, ארה"ב
פרופ' משה הלברטל, ישראל
פרופ' מייקל וולצר, ארה"ב
פרופ' רוברט מונקין, ארה"ב
פרופ' כריסטוף מרקשיס, גרמניה
השופט אברהם טופר, ארה"ב
ברט סטפנס, ארה"ב
פרופ' ארווין קוטלר, קנדה
פרופ' יהודה ריינהרץ, ארה"ב
פרופ' גבריאלה שלו, ישראל

סגני נשיא

ד"ר ישי ג'סיין | פרס, אסטרטגיה
פרופ' קרנית פלוג, מחקר

עמיתים בכירים

פרופ' איסמעיל אבו סעד
פרופ' תמר הרמן
פרופ' עמית כהן
פרופ' יותם מרגלית
מר אבי ניסנקורן
פרופ' דניאל סטמן
פרופ' בני פורת
פרופ' יובל פלדמן
פרופ' מרדכי קרמניצר
פרופ' גדעון רהט
ד"ר תהילה שורץ אלטשולר
פרופ' יובל שני

מייסדים

ד"ר אריק כרמון
מזכיר המדינה ג'ורג' שולץ (1920-2021)



המכון הישראלי לדמוקרטיה

מהדמוקרטיה המפותחות הריכוזיות ביותר.¹ תפיסות אלו מקובלות כיום בקרב חוקרים, מדינות וארגונים בין-לאומיים, והן מעוגנות למשל באמנה האירופאית לשלטון עצמי מקומי משנת 1985.

עם זאת, כצעד משלים לביזור אנו סבורים שיש להוביל שינוי גם במדיניות הפיקוח והבקרה על הרשויות המקומיות. עד היום, עיקר המיקוד של הפיקוח והבקרה על הרשויות המקומיות בישראל נעשה באמצעות רגולציה הדוקה מצד הממשלה, אך לדעתנו מדובר במדיניות המושתתת על תפיסה מוטעית משתי סיבות: ברמה הפרקטית, אנו סבורים שמבחינה מוסדית לממשלה יש יכולת מוגבלת לבצע פיקוח ובקרה שוטפים באופן אפקטיבי על הרשויות המקומיות בשל הריחוק שלה ממוקד ההתרחשות; ברמה הערכית, ניהול בקרה שוטפת מצד הממשלה מביא במקרים רבים לפגיעה באוטונומיה של השלטון המקומי.

לאור זאת, אנו סבורים שתפקידם המרכזי של הכנסת והממשלה ביחס לשלטון המקומי הוא לעצב את מנגנוני הבקרה הפנימיים ברשויות ברמה ההסדרית באמצעות חוקים, תקנות חוזרי מנכ"ל, ותפקידה של הממשלה הוא גם לבצע פיקוח ובקרה על קיום ההנחיות ועל כך שמנגנוני הבקרה הללו פועלים כנדרש. אם כן, **המהלך הרצוי לדעתנו מצד הממשלה הוא כפול: ראשית, ביזור סמכויות מהממשלה לרשויות המקומיות; ושנית, ובמקביל, קידום הסדרים אשר יחזקו את יכולת מנגנוני הבקרה הפנימיים על עבודת הרשות המקומית, וראש הרשות בפרט, ובקרה שוטפת על קיומם של הסדרים אלו.** ככל שיימצא שברשות מקומית אין שמירה נאותה על קיומם של הסדרים אלו, יש לשקול את צמצום הביזור המוענק לרשות המקומית.

בהתאם לכך, בחוות דעת זו נבקש להצביע הן על הסדרים חדשים שיש לקבוע לצורך חיזוק מנגנוני הבקרה הפנימיים, והן על הסדרים קיימים שעל הממשלה לערוך בקרה שוטפת על כך שהם מתקיימים בפועל, כחלק מההחלטה הקונקרטית על ביזור סמכויות לרשות מקומית.

יודגש כי בשל עוצמתו הרבה של ראש הרשות, העברת סמכויות מהשלטון המרכזי למקומי פירושה, במקרים רבים, העברת סמכויות לראש הרשות. בשל כך יש צורך מיוחד בהבטחת וחיזוק יכולת הבקרה האפקטיבית על ראש הרשות, כדי להבטיח שבמקביל לביזור הסמכויות יישמרו עקרונות כמו הגנה על האינטרס הציבורי, הקפדה על מינהל תקין, שקיפות ומאבק בשחיתות. בהתאם לכך, ארבע ההמלצות שיפורטו להלן – חיזוק חברי המועצה, הביקורת הפנימית, המנכ"ל והשקיפות - מיועדות בעיקר, אם כי לא רק, להגברת הפיקוח על ראש הרשות.

¹ להרחבה, ראו: אריאל פינקלשטיין, **השלטון המקומי בישראל: רקע כללי, סוגיות ליבה ואתגרים**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2020.

1. חיזוק מנגנון ביקורת I – חברי המועצה

התפיסה שאחד מתפקידיה העיקריים של מועצת הרשות היא לפקח על ראש הרשות זכתה להכרה בפסיקה ובחקיקה בישראל. מועצת הרשות המקומית הוגדרה על ידי בית המשפט כ"פרלמנט זוטא"², כלומר כמעין רשות מחוקקת בשלטון המקומי, שתפקידה בין השאר לפקח על ראש הרשות ועל גופים ועובדים אחרים ברשות (כמו שתפקיד הכנסת הוא, בין היתר, לפקח על הממשלה ועל משרדיה). נראה שבישראל יש בפועל לחברי מועצות ברשויות מקומיות תרומה מיוחדת כחושפי שחיתויות והליכים שאינם תקינים. הם עושים זאת בין היתר באמצעות שימוש בזכות העיון שלהם במסמכי הרשות (סעיף 140א לפקודת העיריות), פנייה לממונים על המחוזות במשרד הפנים, פעילות בוועדת הביקורת, עתירות לבית המשפט ושימוש בערוצי תקשורת שונים לצורך חשיפת מידע והעלאתו על סדר היום. באופן טבעי, הפיקוח על ראש הרשות ושאר גופי הרשות מתבצע בעיקר על ידי האופוזיציה במועצה.

עם זאת, בפועל, חברי המועצה בישראל חלשים מאוד אל מול ראש הרשות, גם בהשוואה למדינות אחרות שבהן ראש הרשות הוא הגורם הדומיננטי במארג המוסדות הפנימי ברשות (מודל המכונה "ראש העיר החזק")³. להלן יפורטו ההיבטים העיקריים שבהם באה חולשה זו לידי ביטוי – והמלצות לתיקון המצב, באופן שיחזק את יכולת הפיקוח והבקרה של חברי המועצה על ראש הרשות ועל הנעשה ברשות.⁴

תגמול כספי ומשאבים נוספים

מתוך כל חברי המועצה, רק ראש הרשות וחלק מסגנו זכאים לקבל תמורה כספית עבור פעילותם במועצה. יתרה מזו, חוזר מנכ"ל 4/2017 של משרד הפנים אוסר על הרשויות לתגמל את חברי המועצה שלהן גם אם הן מעוניינות לעשות זאת, וכן אוסר על מימון עוזרים עבורם. חברי המועצה אף אינם זכאים להחזרי נסיעות ולמימון ההוצאות הנדרשות לצורך מילוי תפקידם, והם זכאים לסל שירותים מצומצם בלבד. יש לכך תוצאות שליליות, ובהן פגיעה בתפקוד חברי המועצה, הנאלצים ברוב המקרים לעבוד במשרה מלאה ואינם יכולים להקדיש את הזמן הראוי לתפקידם כנבחר ציבור; פגיעה באיכות העבודה של האופוזיציה ובתמריצים להשתייך אליה, כיוון שהיא נתונה – בכל הנוגע למשאבים – לחסדי ראש הרשות; פגיעה כלכלית בחברי המועצה, בגין הוצאות שונות (החל בנסיעות וכלה בשמירה על קשר עם הבוחר); פגיעה בזכות להיבחר ובייצוגיות, שכן במצב הנוכחי הזכות להיבחר למועצה היא מעין פריוויליגיה של בעלי אמצעים; וחשש להתעצמות השחיתות, משום שמי שמעוניינים להיבחר כחברי מועצה

² לדוגמה ע"מ 01/5042 גדבאן זיד נ' פארס כאמל-חורפיש, פ"ד נו(3)865, 897 (2002).
³ להרחבה על עוצמת ראש הרשות בישראל, ראו: רותם ברסלר גונן, "בית הנבחרים המקומי: מאזן הכוחות בין ראש רשות, חברי מועצה והפקידות המקומית לאור הבחירה הישירה והצעת חוק העיריות החדש", בתוך: אברהם בריכטה, ערן ויגודה-גדות וגיא פודה (עורכים), **עיר ומדינה בישראל: שלטון מקומי ביובל ה-60**, חיפה: כרמל, 2010, עמ' 476-503; אביטל פרידמן ואסף שפירא, **חיזוק מעמדם של חברי מועצה ברשויות המקומיות**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2020.

⁴ מרבית ההצעות במסמך זה מתייחסות לעיריות, אך אנו ממליצים לאמץ את המנגנונים המפורטים במסמך גם למועצות מקומיות ומועצות אזוריות בהתאמות הנדרשות.

הם לעתים אלו שמעוניינים לזכות ברווח עקיף בזכות כך. ישראל גם חריגה מאוד במבט השוואתי – במחקר השוואתי שבדק 39 דמוקרטיה אחרות, רובן באירופה, נמצא שכולן העניקו סוג מסוים של תגמול כספי לחברי המועצה.⁵

בהתאם לכך, מוצע כי חברי המועצה יהיו זכאים ל:

- **תגמול כספי ישיר**, שייקבע בחקיקה ראשית ובתקנות. רוב התגמול יוענק באופן גלובלי ולא מותנה, ומיעוטו יוענק בכפוף להשתתפות בישיבות המועצה והוועדות. גובה התגמול ייקבע לפי גודל הרשות. לא תהיה הבחנה בין חברי המועצה, מלבד יו"ר האופוזיציה – שיקבל תגמול גבוה יותר. בשלב הראשון המדינה היא שתישא בעלות הכספית של התגמול הכספי לחברי המועצות, אך בהדרגה יועבר מימון לרשויות המקומיות, בכפוף להגדלת עצמאותן הפיננסית.
- **סל הוצאות** – כל רשות מקומית תוכל, בכפוף להחלטה של מועצת הרשות, להעניק לרשימות המיוצגות במועצה מימון סל הוצאות הקשורות לתפקידן נוסף על התגמול הכספי, למשל הוצאות בגין קבלת ייעוץ מקצועי או השתתפות בהכשרות, ובלבד שהסל יוענק באופן אחיד לכל רשימות המועצה, ובכללן הרשימות שבאופוזיציה, על פי גודלן היחסי.
- **מימון שירותים משפטיים** – אומנם סעיף 5א לחוק הרשויות המקומיות (ייעוץ משפטי), תשל"ו-1975 קובע כי תפקידו של היועץ המשפטי הוא להעניק ייעוץ למועצה ולוועדותיה וכן לראש הרשות וסגניו, אך בפועל נראה שבמקרים רבים היועץ המשפטי מתקשה למלא תפקיד כפול זה. לפיכך אנו מציעים כי הרשות המקומית תחויב להקצות מתקציב הייעוץ המשפטי השנתי עבור תקצוב ייעוץ משפטי נפרד ובלתי תלוי לחברי מועצת הרשות, אשר יחולק באופן שווה בין חברי המועצה.
- **משאבים משרדיים** – אנו מציעים לקבוע בחקיקה "סל מינימום" של משאבי משרד, מעודכן ונרחב יותר מהסל המוגדר היום, שיינתנו לכל חבר מועצה או סיעה באופן שוויוני לחלוטין – ובהם משרדים, שירותי הדפסה, גישה לאינטרנט ועוד.

חיזוק כלי ויכולות הפיקוח והבקרה של המועצה וחבריה

- **זכות עיון** – אנו מציעים לחייב את הרשויות להעניק לחברי המועצה גישה חופשית למסמכי הרשות ללא כל חסם, תיווך או צורך באישור רשמי של ראש הרשות או המוסמך לכך מטעמו (בכפוף למגבלות החוק וצנעת הפרט); ולעודד את הממונה על המחוז להשתמש בסמכותו הקיימת לדרוש מראש הרשות לממש את זכות העיון של חבר מועצה ואף להוציא צו בעניין במקרי הצורך ולמנות אדם מטעמו שיאפשר לחברי המועצה לממש את זכות העיון. נוסף על כך, אנו ממליצים שמשרד הפנים יגבש תוכנית ליצירת תשתית מקוונת ומאובטחת למסמכי הרשות, שתאפשר גישה נוחה לחברי המועצה.

⁵ אריאל פינקלשטיין ואביטל פרידמן, **מתן תגמול כספי לחברי מועצה ברשויות המקומיות**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2021.



- **שאלות** – אנו מציעים כי מענה לשאלות העולות על ידי חברי המועצה יהיה מחויב בחתימה של ראש הרשות ושל הגורם המקצועי הרלוונטי לשאלתה. השאלתה והתשובה יפורסמו באתר הרשות.
- **הצעות לסדר היום** – אנו מציעים לקבוע מספר מינימלי של הצעות לסדר היום, לרבות מטעם האופוזיציה, שהמועצה לא יכולה להסיר מסדר היום ותהיה חייבת לדון בהן.
- **הענקת מעמד מיוחד לראש האופוזיציה** – אנו מציעים כי בכל רשות ייבחר ראש אופוזיציה, שיהיה נציג הסיעה הגדולה, אלא אם למעלה מ-50% מחברי האופוזיציה בחרו ראש אופוזיציה אחר. ראש האופוזיציה ייהנה מכמה תנאים, ובהם זכות דיבור קבועה בסדר הדיון של ישיבות המועצה, פגישת עדכון שבועית עם ראש הרשות ופגישות עדכון תקופתיות עם הדרג המקצועי הבכיר. אנו מציעים גם להעניק לראש האופוזיציה תנאים השווים לאלו של סגני ראש עיר בשכר, לרבות בנוגע לשירותי משרד ושכר.
- **הפרדת תפקיד ראש הרשות ויו"ר המועצה** – אנו מציעים שכל מועצה תחוייב לבחור לעצמה יושב ראש שאינו ראש הרשות, לפי הכללים המפורטים בסעיף 130 לפקודת העיריות (המאפשר זאת כיום לכל מועצת עירייה שמספר חבריה לפחות 21). הפרדת שני התפקידים תאפשר, לפחות באופן פוטנציאלי, לחזק את עצמאות המועצה ולבזר את עוצמתו של ראש הרשות.
- **הפחתת מספר הוועדות הסטטוטוריות** – ברשויות מקומיות רבות פועלות כיום עשרות ועדות. ריבוי הוועדות יוצר עומסיתר על חברי המועצה ומונע מהם ללמוד ולהעמיק בנושאים שבהם עוסקות הוועדות, ובכך פוגם באיכות העבודה המתבצעת במסגרתן. אנו מציעים לצמצם בפקודת העיריות את מספר הוועדות הסטטוטוריות באופן ניכר, למשל לוועדות האלה: ועדת כספים, ועדה לענייני ביקורת, ועדת חינוך, ועדת מל"ח, ועדת הנחות, ועדת מכרזים, ובמועצה אזורית גם ועדה חקלאית.⁶
- **עידוד השתתפות של חברי מועצות בהכשרות** – ההכשרות שמשרד הפנים מקיים לחברי מועצות נחוצות בין השאר כדי להביא לידיעתם את הכלים השונים שהם יכולים להשתמש בהם במסגרת עבודתם, לרבות בעניין פיקוח על ראש הרשות. אנו מציעים להעניק לחברי המועצה פיצוי כספי על הזמן המוקצה להשתתפות בהכשרות אלה (בכפוף להשתתפות בפועל).

חיזוק הקשר בין חברי המועצה לדרג המקצועי ברשות

כאמור, כפיפות הדרג המקצועי, ובראשו המנכ"ל, לראש הרשות ולא לחברי המועצה, המאפיינת את מודל ראש העיר החזק, היא אחד ממקורות עוצמתו. איננו מציעים לשנות מודל זה, אלא לחזק את הקשר בין חברי המועצה לבין הדרג המקצועי באופן שישפר את יכולת הפיקוח והבקרה האפקטיבית שלהם על הנעשה ברשות.

⁶ להרחבה, ראו: אסף שפירא, אריאל פינקלשטיין ואביטל פרידמן, **צמצום מספר ועדות החובה במועצות ברשויות מקומיות**, אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, 6.7.2021.

- **מיסוד הקשר בין הדרג המקצועי לחברי המועצה** – אנו ממליצים לקבוע שכל סיעה במועצה תהיה רשאית לשלוח נציג לפגישה רשמית עם עובדים מקצועיים בכירים ברשות פעם אחת בתקופה מוגדרת (או יותר, אם הרשות תחליט על כך), והכול כפי שייקבע בתקנות. בכך יישמר האיזון בין זכותם של חברי המועצה לקבל מידע מהדרג המקצועי ולהעלות בפניהם בעיות ספציפיות לבין אייזירת עומס מוגזם על הדרג המקצועי.

- **"שימועים נושאים" במועצה** – אנו ממליצים ליצור, כחלק מעבודת המועצה והוועדות הפועלות במסגרתה, מנגנון ממוסד של שימועים נושאים, כלומר דיונים המיועדים לבחינה מעמיקה של נושאים ספציפיים הנמצאים בתחום אחריותן (אין הכוונה לשימועים לפני מינויים של בעלי תפקידים). לשם כך, במסגרת השימועים יתאפשר לחברי המועצה לזמן גורמים מקצועיים מעובדי הרשות ולחייב אותם לענות על שאלות ולמסור מסמכים רלוונטיים (מתוך שמירה על זכויות המוזמנים). המנגנון צריך לאפשר גם לחברי האופוזיציה להשתמש בכלי זה באמצעות יצירת מכסות ייעודיות לאופוזיציה. כדי שהשימוע יהיה הליך רציני ומעמיק, הוא ילווה על ידי צוות מקצועי מתאים שיעץ לוועדה או למועצה.

חיזוק האכיפה ותנאים נוספים לביזור סמכויות

בנוסף להצעות לשינוי ההסדרים בנושא מעמד חברי המועצה, בתחומים הבאים אנו מבקשים לחזק את האכיפה של משרד הפנים בנוגע להסדרים קיימים שבמקרים רבים לא מקוימים, וכן להגדיר את אי ביצועם כחלק מהקריטריונים למניעת ביזור סמכויות מרשויות מקומיות:

- **מימוש זכות העיון לחברי מועצה**: סעיף 140א לפקודת העיריות מעניק לחברי מועצה את הזכות לעיין בכלל מסמכי העירייה, אם יבקשו זאת מראש הרשות. הבקשה מחויבת מענה לא יאוחר משלושה ימים מיום הגשתה. למעשה, ישנן עדויות רבות שראשי רשויות פוגעים בזכות זו. כבר בחוק הנוכחי, ראשי הממונה על המחוז, לאחר בקשה של חבר מועצה, לעמוד על ביצוע החוק ואף להוציא צו בנושא.
- **משאבים לחברי מועצה**: על פי סעיף 125ג לפקודת העיריות, זכאים חברי מועצה למספר אמצעים לצורך תפקידם, אך בפועל במקרים רבים הם אינם מקבלים את האמצעים הללו.
- **הגשת דו"ח שנתי**: סעיפים 229-230 לפקודת העיריות קובעים את חובת ראש הרשות להגיש למועצה דוח שנתי מפורט על התנהלות הרשות, ולכלול את התיקונים וההחלטות של המועצה בדוח המוגש לאחר מכן לממונה. יש לעמוד על קיומו של חוק זה.

2. חיזוק מנגנון ביקורת II – הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות

הרשויות המקומיות בישראל כפופות לביקורת של מבקר המדינה ולביקורת של משרד הפנים אולם אלה הן ביקורות חיצוניות, חלקיות, מדגמיות ובמתכונתן הנוכחית אינן יכולות לספק מידע מפורט ושיטתי על המתרחש בכל אחת מהרשויות המקומיות ברמת הביצוע וההטמעה. לפיכך, מנגנון הביקורת המרכזי והעיקרי ברשויות המקומיות הוא הביקורת הפנימית, המוגדרת כ"פעילות בלתי תלויה ואובייקטיבית, המסייעת לארגון להשיג את מטרותיו, מתוך שימוש בגישה שיטתית וממוסדת לשם הערכה ושיפור האפקטיביות של תהליכי ניהול סיכונים, בקרה, פיקוח ושליטה".⁷

דוח מבקר המדינה משנת 2020 ודוחות ומחקרים קודמים הצביעו על חולשתה של הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות.⁸ בשל כך מוצעים להלן מספר הצעות לקביעת הסדרים חדשים על מנת לחזק את עבודת הביקורת, ולאחר מכן מוצגים ההסדרים החוקיים הקיימים כיום שיש ליקויים במימושם, ולכן מוצע כי משרד הפנים יבחן אותן באופן שיטתי כך שהצטרבות ליקויים תהווה קריטריון לאי ביזור סמכויות לרשות המקומית.

עבודת מבקר הרשות

רובה של עבודת הביקורת ברשות המקומית נעשית על ידי מבקר הרשות. להלן מוצגים תיקוני החקיקה הנדרשים בנוגע למשרת המבקר:

- **חובת פרסום דוח המבקר:** כיום לא מוטלת חובה חוקית על הרשויות המקומיות לפרסם את הדוח השנתי של המבקר, ובפועל רק חלק מהרשויות עושות זאת. יש לחייב בחקיקה את הרשויות לפרסם את הדוח באתר האינטרנט הרשותי.
- **החלת תקנות על מועצות מקומיות ואזוריות:** ביוני 2019 נכנסו לתוקפן תקנות המסדירות את תקציב לשכת מבקר העירייה ואת מספר תקני העובדים המינימאלי שיש להקצות לכל מבקר, בהתאם לגודל הרשות.⁹ אין תקנות מקבילות למועצות אזוריות ומקומיות, אף כי בחלקן יש מספר תושבים שבוודאי מצדיק את החלת התקנות עליהם. לפיכך, מוצע לקבוע תקנות מקבילות גם למועצות מקומיות ואזוריות, עם השינויים המתבקשים.
- **דין משמעתי למבקר:** אומנם החוק מטיל מגבלות על האפשרות להפסיק את כהונת המבקר או להשעותו, אך אין בו מגבלות לעניין נקיטת הליכים משמעתיים כנגדו על ידי ראש הרשות המקומית, בהתאם לחוק הרשויות המקומיות (משמעת), תשל"ח-1978, ומעמדו בנושא זה הוא כשל כל עובד רשות. בתי המשפט ומבקר המדינה עמדו

⁷ משה ברדה, מעמד הביקורת הפנימית בישראל, ירושלים: הכנסת, מרכז המחקר והמידע, 2005.
⁸ מבקר המדינה. דוח שנתי 71א, ירושלים: משרד מבקר המדינה, עמ' 355-474; מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2010, ירושלים: משרד מבקר המדינה, 2011, עמ' 147-226; יובל אופק והרצל כהן, "הביקורת ברשויות המקומיות בישראל: לא על החוק לבדו", בתוך: איתי בארי וערן רזין (עורכים), דמוקרטיה מקומית בישראל: ביזור, מקומיות, השתתפות ופוליטיקה מקומית, א, ירושלים: מחקרי פלורסהיימר, 2015, עמ' 128-147.
⁹ תקנות העיריות (תקנים ותקציב שנתי ללשכת מבקר העירייה), תשע"ח-2018.

על כך שההסדר הקיים מעורר חשש שראש הרשות ישתמש בסמכויותיו כדי להצר את צעדי המבקר, ובכך טמונה סכנה ממשית למנגנון הביקורת בכללותו.¹⁰ הדברים נאמרו על רקע תופעה של התנכלויות למבקרי רשויות מצד ראשי רשויות עקב הביקורת עליהם. לאור זאת, מוצע להחריג את מבקרי הרשויות מההסדר הקיים וליצור להם מערכת נפרדת של דין משמעותי.

- **מינוי מבקר זמני על ידי משרד הפנים:** דוח מבקר המדינה משנת 2020 הצביע על תופעה של אי איוש משרת המבקר: בשנים 2015-2017, 17 רשויות (בממוצע לשנה) לא מינו מבקר כלל, כשמתוכן בתשע רשויות מקומיות לא כיהן מבקר במשך שלוש השנים ברציפות. מצב זה, שבו הרשות מתפקדת ללא מבקר, איננו תקין ואף מעודד יצירת קשיים בירוקרטיים מכוונים בהליך מינוי של מבקר. לאור זאת, מוצע כי במקרה שמשרת המבקר לא מאוישת, אפילו לתקופה קצרה, ימנה משרד הפנים מבקר זמני לרשות המקומית, על חשבון תקציב הרשות המקומית. מעבר לכך שהדבר יוביל לקיומה של ביקורת, סביר להניח שהוא יביא לקיצור הליכי הבירוקרטיה מצד הרשות במינוי המבקר. סמכות דומה של הממונה על המחוז מוסדרת כיום בסעיף 167א לפקודת העיריות, אך היא לא ממומשת בפועל.
- **סמכות הזחת מבקר:** דוח מבקר המדינה לשנת 2020 הצביע על כך שבכל אחת מהשנים 2015-2017 היו בממוצע 22 רשויות שבהן המבקר לא הגיש דוח שנתי בניגוד לחוק, וב-11 רשויות לא הוגש דוח מבקר במשך שלוש שנים ברצף. מצב זה יכול להיות לעתים נוח למי שאינו מעוניין בביקורת, ונראה שבשל כך מרבית המבקרים הללו ממשיכים בעבודתם, אף שלמועצת הרשות יש סמכות להדיחם ברוב של 75%. לאור זאת, מוצע כי במצב שבו לא הוגש דוח ביקורת ומשרד הפנים בחן את הנושא והדבר נעשה ללא הסבר סביר, תינתן למשרד האפשרות להדיח את המבקר מתפקידו.

ועדת הביקורת

ועדת הביקורת ברשות מורכבת מחברי מועצת הרשות המקומית. חיזוק הוועדה והזיקה בינה ובין מבקרי הרשויות היא צעד משמעותי לקידום עבודת הביקורת ברשות המקומית. לאור זאת מוצע לחזק את ועד הביקורת בהיבטים הבאים:

- **חובת התייצבות נושאי משרה:** סעיף 170ג לפקודת העיריות קובע כי ועדת הביקורת "רשאית, אם ראתה צורך בכך, לזמן לדיוניה נושאי משרה של העיריה או של גוף עירוני מבוקר כדי לאפשר להם להגיב על הדו"ח". הוראה זו אינה קובעת בבירור את חובתם של נושאי המשרה להתייצב בפני הוועדה. מוצע לקבוע בסעיף זו הוראות דומות לאלו שנקבעו בנוגע לוועדה לביקורת המדינה של הכנסת בסעיף 18א לחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958: חובת ההתייצבות של נושאי משרה בוועדה,

¹⁰ עמ"מ 13028-04-09 אליהו נ' עיריית טבריה; ע"ע (ארצי) 2146-04-12 איגוד מבקרי הרשויות המקומיות בישראל נ' הרציג; מבקר המדינה. דוח שנתי 71א, ירושלים: משרד מבקר המדינה, עמ' 386-387.

הטלת קנס על נושא משרה שלא התייצב, וחובת הגשת תגובה בכתב (מטעם נושא המשרה) לוועדה בטרם הדיון.

- **זהות יו"ר הוועדה:** סעיף 149ג לפקודת העיריות קובע כי בראש ועדת הביקורת צריך לעמוד נציג של האופוזיציה העירונית. למעשה, ברשויות רבות מבצעת הקואליציה תרגילים שונים על מנת למנוע מהאופוזיציה את זכותה זאת. למשל, חבר מועצה מאחת מסיעות הקואליציה מתפצל באופן מלאכותי מסיעתו ומקבל את תפקידי המפתח של האופוזיציה במקום האופוזיציה האמיתית, או שהקואליציה בוחרת מבין סיעות האופוזיציה לתפקידי מפתח את הגורמים הנוחים לה יותר. מוצע לקדם שינויי חקיקה שימנעו את האפשרות לבצע תרגילים אלו.¹¹
- **תדירות ישיבות:** החוק אינו קובע תדירות מינימלית להתכנסות ועדת הביקורת במועצות האזוריות. יש לשנות זאת ולקבוע בחקיקה תדירות קבועה של לפחות ישיבה אחת בשלושה חודשים, כמו בעיריות ומועצות מקומיות.

חיזוק האכיפה ותנאים נוספים לביזור סמכויות

בנוסף להצעות לשינוי ההסדרים בנושא הביקורת הפנימית, בתחומים הבאים אנו מבקשים לחזק את האכיפה של משרד הפנים בנוגע להסדרים קיימים שבמקרים רבים לא מקוימים, וכן להגדיר את אי ביצועם כחלק מהקריטריונים למניעת ביזור סמכויות לרשויות מקומיות:

- **מינוי מבקר:** כאמור, מבקר המדינה מצא כי ישנן רשויות שבהן לא אוישה משרת המבקר.
- **היקף משרת המבקר:** מבקר המדינה מצא גם כי ישנן רשויות שלא מעסיקות את המבקר בהיקף המשרה הנדרש על פי חוק.
- **הקצאת משאבים:** כאמור, התקנות מסדירות את תקציב לשכת מבקר העירייה ואת מספר תקני העובדים המינימאלי שיש להקצות לכל מבקר. למעשה, כפי שגם עולה מדוח המבקר, ישנן עיריות שאינן עומדות בתקנות ולא מקצות את היקף המשאבים הנדרש.
- **היחס למבקר:** תופעה פסולה שנידונה על ידי בתי המשפט ומבקר המדינה, ואף בפרסומים שונים בתקשורת, היא של התנכלויות מצד בכירי הרשות למבקר. בשאלונים שהעביר מבקר המדינה למבקרי הרשויות 14% מהם דיווחו כי חוו התנכלות ממשית מצד בכירי הרשות. בנוסף, כ-27% מהם נתקלו בקשיים בקבלת חומרים לצורכי הביקורת; לכ-10% מהם אין גישה לכל מערכות הנתונים של הרשות; כ-11% מהם נתקלו בקשיים בקבלת חוות דעת משפטית לצורך מילוי תפקידם; כ-14% מהם אינם מוזמנים להשתתף בדיוני ועדות הרשות; ומכ-11% מהמבקרים נמנעה יציאה להשתלמויות.¹² לאור זאת, מוצע כי משרד הפנים יבצע

¹¹ להרחבה בנושא ראו: אריאל פינקלשטיין, **חרדים לעירם: פוליטיקה ומינהל ברשויות המקומיות החרדיות**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2022, עמ' 113-114, 296-297.
¹² מבקר המדינה. **דוח שנתי 71א**, ירושלים: משרד מבקר המדינה, עמ' 355-474.

בקהר שוטפת אחר היבטים שונים הנוגעים להיקף שיתוף הפעולה שלו זוכה המבקר מצד בכירי הרשות, וככל שיימצאו ליקויים בנושא, יהווה הדבר עילה למניעת ביזור סמכויות לרשות המקומית. בהקשר זה נציין כי על פי חוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958, למבקר המדינה, בתפקידו כנציב תלונות הציבור, סמכות לברר תלונה של מבקר פנימי שמלין על פגיעה בזכויותיו בתגובה על פעולותיו כמבקר. במסגרת ברור תלונות אלה מוסמך הנציב לתת כל צו שימצא לנכון ולצודק כדי להגן על זכויות המבקר, ובכלל זה להורות בצו על ביטול פיטורים או על מתן פיצויים מיוחדים. מוצע להתחשב במתן צו הגנה למבקר הרשות בטרם ביזור סמכויות לרשות המקומית.

3. יחסי ראש הרשות והמנכ"ל

אחד המאפיינים הייחודיים של השלטון המקומי בישראל הוא היעדר כמעט מוחלט של סמכויות סטטוטוריות לתפקיד המנכ"ל ברשות המקומית. סמכויות סטטוטוריות בתחומים ספציפיים מצויות אצל בעלי תפקידים אחרים בעירייה (למשל, גזבר: היבטים פיננסיים; מהנדס: היבטים תכנוניים) ואילו מרבית הסמכויות השוטפות של עבודת הרשות המקומית מופקדות בידי ראש הרשות, ובתוך כך: חתימה על הסכמים בשם הרשות, מינויים ופיטורים של עובדים, העמדה לדין משמעתי, ועוד. מצב חוקי זה אף בא לידי ביטוי בסעיף הצהרתי בפקודת העיריות לפיו "עירייה תפעל באמצעות ראש העירייה". מנכ"ל הרשות המקומית כמעט ולא מוזכר בפקודת העיריות, והדבר מלמד על מעט הסמכויות שיש לו. אם כן, על פי החוק ראש הרשות עומד כיום בראש המערכת הפקידותית הביצועית ברשויות, והסמכויות שיש למנכ"לים בפועל מבוססות על אצילת סמכויות מצד ראשי הרשויות המקומיות.

מצב חוקי זה חריג ביחס לנעשה בשלטון המרכזי בישראל. ראשית, לרבים מהמנכ"לים במשרדי הממשלה יש סמכויות המוקנות להם בחוק, שאינן שייכות לשרים הממונים עליהם (למשל, מנכ"לי משרדי הבריאות והחינוך).¹³ שנית, על פי הוראות התקש"יר הסמכויות הפקידותיות השוטפות לניהול משרדי הממשלה מצויות בידי הדרג הפקידותי ולא בידי השרים. מעמד המנכ"ל בשלטון המקומי בישראל גם חריג ביחס למעמדו בשלטון המקומי מדינות אחרות, שבהן מקובל כי סמכויות ניהוליות מופקדות בחוק בידי המנכ"ל.¹⁴

אף שמשרת המנכ"ל מחייבת מידה רבה של אמון עם השר או ראש הרשות, הרי שבפועל הפקדת הסמכויות באופן ישיר בידי הדרג הפוליטי יוצרת דינמיקת עבודה שונה לחלוטין המחלישה את הניהול המקצועי השוטף. שלום זינגר, היועץ המשפטי של משרד הפנים לשעבר, טען לגבי המנכ"ל כי "בהיעדר מעמד סטטוטורי זיקתו לראש העיר הממנה רבה מאוד. הלגיטימיות של תפקידו ומעמדו נשענת על ראש העירייה ורצונו".¹⁵ גם חוקרים

¹³ ראובן פרנקנבורג, מנכ"לים לא-מקצועיים במשרדי הממשלה, ירושלים: פורום קהלת, 2015, עמ' 12.

¹⁴ שלום זינגר, דיני שלטון מקומי – הווה ועתיד, שריגים-ליאון: נבו, 2013. עמ' 393-397.

¹⁵ שם, עמ' 394.

אחרים, כדוגמת אבי בן בסט, מומי דהן ואסטבן קלור, הצביעו על הבעייתיות שבמצב החוקי הקיים, והמליצו לבצע תיקוני חקיקה כך ש"ראש העירייה יעביר למנכ"ל את הסמכויות הדרושות לניהול העירייה ועובדיה".¹⁶ הם עמדו על כך שמכיוון שתפקיד המנכ"ל הוא למעשה משרת אמון של ראש הרי הרשות אין בכך פגיעה ממשית בייצוגיות.

שינוי החקיקה ברוח זו דורש תיקונים רבים בהוראות הדין הקיימות. ניסיון משמעותי בנושא נעשה בהצעת חוק ממשלתית שהוגשה בשנת 2007 ששמה "הצעת חוק העיריות". הצעה זו ביקשה להסדיר מחדש את כל מעמדו החוקי של השלטון המקומי בישראל. כפי שכתב בדברי ההסבר להצעה, היא ביקשה, בין היתר, לחזק את מנגנוני הבקרה התוך-רשותיים, ו"במסגרת זאת, הוגדרה האחריות הניהולית, באופן אשר על פיו, בראש הפירמידה הניהולית, להבדיל מהפוליטית וההיררכית, יעמוד המנכ"ל".¹⁷ אנו מציעים לקדם תיקוני חקיקה ברוח הצעה זו ולהעביר סמכויות סטטוטוריות רבות מראש העיר למנכ"ל, ובכך לייצר הגדרה ברורה לתפקיד המנכ"ל.

4. שקיפות והנגשת מידע

קידום השקיפות בממשלה וברשויות המקומיות הוא חלק בלתי נפרד מהתנהלותה של כל מדינה דמוקרטית. השקיפות היא כלי להעלאת המעורבות של התושבים וארגוני חברה אזרחית בקבלת ההחלטות ולשיפור יכולת הבקרה שלהם על הליכי קבלת ההחלטות של נבחרי הציבור והפקידים. לשקיפות התנהלותו של השלטון המקומי יש חשיבות מיוחדת, הנובעת מכך שהרשויות המקומיות הן הרובד השלטוני הקרוב ביותר לחיי האזרח, ולהחלטותיהן יש השפעה מיידית יום-יומית וניכרת על חיי התושבים. כתוצאה מכך, במקרים רבים לתושבים יש צורך ממשי לחוות דעה בנושאים הנדונים מול נבחרי ברשות ולהשפיע על הליכי קבלת ההחלטות. נוסף על כך ביכולה של השקיפות לשמש ככלי לצמצום השחיתות. ואכן, חוקרים מצאו כי הגברת השקיפות – בפרט בעניין התקציב – מביאה לצמצום שחיתות.¹⁷ ישנם שני היבטים מרכזיים בנושא השקיפות ברשויות המקומיות: האחד, פרסום יזום על ידי הרשות המקומית, בדרך כלל באתר האינטרנט שלה; והשני, מתן מידע לאנשים ולארגונים המבקשים לקבל אותו באמצעות יישום הוראת חוק חופש המידע, החל גם על רשויות מקומיות.

¹⁶ אבי בן בסט, מומי דהן ואסטבן קלור, "ייצוגיות ויעילות ברשויות המקומיות", ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2013, עמ' 17.

¹⁷ אריאל פינקלשטיין, "השלטון המקומי בישראל: רקע כללי, סוגיות ליבה ואתגרים", ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2020, עמ' 72-721.

פרסום והנגשת מידע על ידי הרשות המקומית

תקנות וחוקים שונים מחייבים רשויות לפרסם באתר האינטרנט מידע בנושאים שונים, ביניהם תקציב הרשות, חוקי עזר ועוד.¹⁸ ישנן אינדיקציות לכך שמצב השקיפות של הרשויות המקומיות אינו טוב די הצורך: מבקר המדינה הצביע על כך שרשויות מקומיות רבות אינן מפרסמות באתר האינטרנט שלהן מידע שהן מחויבות לפרסם על פי החוק, ואינן יוזמות די הצורך פרסום של חומרים שהן אינם מחויבות לפרסם על פי חוק אך יש בהם עניין רב לציבור.¹⁹ דוח מוניטור השקיפות לשנת 2021 של עמותת עורכי דין לקידום מינהל תקין הצביע על כך ששיעור ניכר מהרשויות הערביות לא עומד ברבות מחובות הפרסום.²⁰ מנגד, ישנן רשויות מקומיות שמקדמות תרבות מפותחת של שקיפות ואינן מחכות לחקיקה או לרגולציה. למשל, פורום ה-15 (פורום הערים העצמאיות) פרסם מדריך מפורט להטמעת שקיפות ברשות מקומית.

לאור זאת מוצע כי אי פרסום מידע המחויב בפרסום על פי חוק ייחשב כחלק מהקריטריונים לביזור סמכויות לרשויות מקומיות. בנוסף, מוצע להרחיב את חובות הפרסום באתר הרשות ולצרף אליהן את פריטי המידע הבאים:

- דוח מבקר הרשות המקומית.
- שאילתות שהגישו חברי המועצה והמענה שניתן עליהם.
- שידור ישיבות המועצה.
- פסקי הדין והחלטות של ערכאות שיפוטיות ומוסדות מעין שיפוטיים בעניין הרשות.
- פרסום על התקשרויות מרכזיות של הרשות עם ספקים חיצוניים (מבקר המדינה עמד על הפער בנושא זה בין משרדי ממשלה, המחויבים בפרסום, ובין רשויות מקומיות).²¹
- תקציב מפורט: מבקר המדינה עמד על כך שהאופן המחייב של הצגת התקציב על פי החוק הוא מינימלי למדי, ואף שחלק מהרשויות מציגות את התקציב באופן מפורט, אין חובה חוקית לעשות זאת. מוצע להרחיב את חובת הדיווח על התקציב, בהתאם לנעשה באופן וולנטרי בחלק מהרשויות, ובהתאם לנהוג במשרדי הממשלה.²²

¹⁸ חובות הפרסום מפורטות במסמך "חובות פרסום באינטרנט החלות על הרשויות המקומיות" שפרסמה היחידה הממשלתית לחופש המידע במשרד המשפטים באוגוסט 2020

¹⁹ מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2015, ירושלים: משרד מבקר המדינה, 2015, עמ' 229-278.

²⁰ מוחמד קדח, מוניטור השקיפות 2021, עמותת עורכי דין לקידום מינהל תקין, 2021.

²¹ מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2015, ירושלים: משרד מבקר המדינה, 2015, עמ' 240.

²² שם, עמ' 239.

מענה לבקשות חופש מידע

גם בנושא ההיענות לבקשות חופש המידע ישנם ליקויים לא מעטים בעבודת הרשויות. היחידה הממשלתית לחופש המידע מצאה כי בשנת 2017 50% מהרשויות לא הגיבו לבקשת חופש מידע פשוטה שהוגשה להן, ו-18% השיבו בחריגה מהזמן ומבלי ליידע את מבקש המידע.²³ בנוסף, 86.7% מפסקי הדין (204) שניתנו בשנת 2020 בעניין עתירות כנגד רשויות מקומיות בתחום חופש המידע התקבלו על ידי בתי המשפט. שיעור גבוה בהרבה מהמקובל בעתירות בנושאי חופש המידע כנגד משרדי ממשלה (54%).²⁴ בנוסף, על פי חוק חופש המידע מחויב כל ממונה חופש מידע ברשות המקומית להגיש אחת לשנה דוח שנתי הכולל דיווח על פעילות פעילותו בתחום חוק חופש המידע ויישום החוק ברשות. הממצאים מלמדים כי בשנת 2019 אל משרד הפנים והיחידה הממשלתית לחופש המידע לא הגיעו דיווחי ממונה מ-98 רשויות מקומיות שהן 38.2% מכלל הרשויות המקומיות.²⁵

לאור זאת, מוצע להתחשב בקריטריונים הבאים כחלק מהקריטריונים למניעת ביזור סמכויות לרשויות המקומיות:

- פרסום דו"ח שנתי בעניין חופש המידע ושליחתו לרשויות המדינה כנדרש.
- חריגה מזמני המענה הקבועים בחוק לבקשות לפי חוק חופש המידע בהתאם למכסה קבועה מראש.

על החתום,



אביטל פרידמן

חוקרת



אריאל פינקלשטיין

ראש פרויקט שלטון מקומי



ד"ר אסף שפירא

ראש התכנית לרפורמות פוליטיות

²³ היחידה הממשלתית לחופש המידע, דו"ח אודות יישום חוק חופש המידע 2017: 20 שנה לחקיקת החוק, ירושלים: משרד המשפטים, 2018, עמ' 48.

²⁴ היחידה הממשלתית לחופש המידע, דוח שנתי אודות יישום חוק חופש המידע ברשויות המקומיות 2020, ירושלים: משרד המשפטים, 2021, עמ' 13; היחידה הממשלתית לחופש המידע, דוח שנתי אודות יישום חוק חופש המידע ברשויות המקומיות 2018, ירושלים: משרד המשפטים, 2019, עמ' 6.

²⁵ היחידה הממשלתית לחופש המידע, דוח שנתי אודות יישום חוק חופש המידע ברשויות המקומיות 2019, ירושלים: משרד המשפטים, 2020, עמ' 3.