



אוניברסיטת תל-אביב

ביה"ס לממשל ולמדיניות ע"ש הרולד הרטוך

---

נייד עמדה:

**מנגנוני הבקרה והביקורת  
שמפעיל משרד הפנים על התנהלות  
הרשויות המקומיות בהתאם לכללי  
מנהל תקין וטוהר המידות**

**ברק נלב**

פרסום זה התאפשר הודות ל"קרון פורד/ישראל - הקרון החדשה לישראל"  
*This publication was made possible through support of the  
"Ford Foundation Israel Fund - New Israel Fund"*

---

© כל הזכויות שמורות למחבר.

אין להעתיק, לשכפל, לצלם, לתרגם, לאחסן במאגר מידע או להפיץ נייר עמדה זה או קטעים ממנו בשום צורה ובשום אמצעי, אלקטרוני, אופטי או מכני, ללא אישור בכתב מהמחבר, למעט ציטוט של מבואות מהכתוב לצורך ביקורת או סקירה.

עיצוב ועריכה גרפית: **טלי ניב-דולינסקי**  
הדפסה: **דפוס אוניברסיטת תל-אביב**, דצמבר 2009

## תוכן עניינים

5	דבר ראש ביה"ס לממשל ולמדיניות ע"ש הרולד הרטוך .....
7	מבוא .....
9	הגדרת המונחים - "מנהל תקין" ו- "טוהר המידות" לצורך הדיון .....
11	הקשר שבין הדיון בהפעלת סמכויות הפיקוח בתחום המנהל התקין וטוהר המידות לבין הדיון בסוגיית הביזור (decentralization) .....
12	• הקשר שבין ביזור ובין רמת השחיתות .....
14	• ההשלכות האפשריות של הטיעונים השונים בנוגע לקשר שבין ביזור ושחיתות, על הפעלת סמכויות הפיקוח המופקדות בידי שר הפנים ועל עיצוב מנגנוני הבקרה והביקורת הפנימיים ברשות .....
16	דיון ברציונלים הנוגעים לפיקוח השלטון המרכזי על התנהלות השלטון המקומי בתחום המנהל התקין וטוהר המידות .....
16	• רציונלים התומכים בצורך למעורבות השלטון המרכזי בהתנהלות השלטון המקומי בתחום המנהל התקין וטוהר המידות .....
20	• מנגד - רציונלים התומכים בסיוג מעורבות השלטון המרכזי בהתנהלות השלטון המקומי בתחום המנהל התקין וטוהר המידות .....
22	• השפעת תקינות מצבה הכספי של הרשות על מידת הרלוונטיות של ההצדקות השונות להפעלת סמכויות הפיקוח .....
24	• סיכום ביניים .....
25	סקירה והערכה של כלי הפיקוח המרכזיים אשר בידי משרד הפנים ומדיניות הפעלתם בזיקה למאפייני מערך הבקרה והביקורת הפנימי .....
25	• מאפייני המרכזיים של מערך הבקרה והביקורת הפנימי על פי הדין הקיים והשלכות אפשריות הנגזרות מכך על הפעלת כלי הפיקוח אשר בידי משרד הפנים .....
31	• סקירה והערכה של כלי הפיקוח המרכזיים אשר בידי משרד הפנים ומדיניות הפעלתם ..
59	מגמות אפשריות בהצעת חוק העיריות החדש .....
65	דוגמא למדדים אפשריים בתחום המנהל התקין ליצירת דיפרנציאליות בין רשויות מקומיות בתחום הבקרה והביקורת .....
66	סיכום .....
70	רשימת ספרים ומאמרים .....

## **תודות**

ברצוני להודות לד"ר ישי בלנק על ההכוונה וההנחיה לאורך שלבי המחקר. לצרויה מידד-לוזון על הערותיה החשובות לטיוטא. לאמיר ברטוב, רני פינצי ודני רייף על שהקדישו מזמנם לפגישה עימי לצורך מחקר זה ותרמו מניסיונם ומהידע הרב שברשותם. תודה לקרן פורד ולבית הספר לממשל ולמדיניות באוניברסיטת תל אביב ע"ש הרולד הרטון על המלגה שסייעה בהכנת המחקר.

אבקש להקדיש את המחקר לזכרו של אחי, זהר קלב.



## דבר ראש ביה"ס לממשל ולמדיניות ע"ש הרולד הרטון

מערכת היחסים שבין השלטון המרכזי לבין הרשויות המקומיות בישראל עוברת שינויים והתפתחויות רבות בשנים האחרונות, במסגרתן מבזרות סמכויות שלטוניות רבות לידי השלטון המקומי. עם זאת, משרד הפנים מהווה היום גורם מרכזי בתהליכי הפיקוח על השלטון המקומי. הפיקוח של השלטון המרכזי על הרשויות המקומיות מתרכז במידה רבה בעמידתו של השלטון המקומי בפרמטרים כלכליים, כגון גבייה, איזון תקציבי ועוד.

נייר זה מצביע על החשיבות שבהכללת דרישות הנוגעות למנהל תקין ולטוהר המידות, כפרמטרים למדידת איכות הניהול ברשות מקומית, ועל יכולתו של השלטון המקומי לאסוף נתונים על ניהול תקין ברשויות ואף לטפל בליקויים בתחום.

ממשל תקין אינו מתאפיין אך ורק בעמידה במדדי ביצוע כלכליים ותקציביים, אלא גם באופן שבו הוא מקיים בקרה עצמית על ניהול תקין ברשויות, מתקן ליקויים ומונע את הישנותם.

בית הספר לממשל ולמדיניות מעודד מזה מספר שנים ביצוע מחקרים הנוגעים לתחום הממשל התקין, תוך שימת דגש מיוחד על מחקרים הנוגעים לשחיתות ציבורית ושקיפות. במסגרת זו נערכו מחקרים רבים ופורסמו מאמרים בתמיכתה של קרן פורד ישראל. מחקרים אלה מלווים בהמלצות מדיניות לצמצום השחיתות והגברת השקיפות השלטונית. מחקר חשוב זה המונח לפניכם נמנה על קבוצת מחקרים זו.

אני תקווה כי חוקרים, אנשי רשויות מקומיות, אנשי משפט ועיתונאים ימצאו במחקר מרתק זה עניין ואתגר.

פרופ' ניל גנדל



## תמצית

ממשלת ישראל, באמצעות משרד הפנים, מפעילה מערך כלי פיקוח שהינו רחב ורב עוצמה, מתוך מטרה למנוע משברים כלכליים אשר נגזרת מהן פגיעה בתושבים, בעובדי הרשויות ואף היזקקות לסיוע מקופת המדינה.

נכון להיום, מערך זה מופעל תוך התמקדות בפרמטרים כלכליים, וביכולת העירייה ולשמור על איזון תקציבי. הגם שחשיבות פרמטרים אלה אינה שנויה במחלוקת, ישנה אפשרות ואף ראוי, למצות את הפעלת מערך זה בראיה רחבה ומשוכללת יותר, אשר תאפשר להשיג אף יעדים נוספים, בתחום קידום המנהל התקין וטוהר המידות.

ישנה חשיבות באימוץ תפיסה לפיה גם מנהל תקין מהווה מעין "מוצר", שהינו רכיב מרכזי בתוך מערכת ההפעלה הנדרשת ברשות המקומית, כדי שתוכל לתפקד ולשרת את תושביה באופן ראוי. אימוץ גישה זו עשוי להדגיש את הצורך בהפעלת סמכויות הפיקוח שבידי משרד הפנים, באופן שישאף להבטיח אף את יצור ואספקת "מוצר" זה באופן סדיר בכל רשות ורשות.

השימוש בכל אחד מכלי הפיקוח שעומדים לרשות משרד הפנים, אינו נעשה כיום באופן הממצה את יכולתם של הכלים והמאפשר להם לוודא את תקינות רכיב, או "מוצר", חיוני זה. משרד הפנים אמנם פועל מזה מספר שנים מתוך מגמה של "דיפרנציאליות" בביזור, והדבר בא לידי ביטוי אף בהצעת החוק החדשה. אלא, שדיפרנציאליות זו, טרם באה לידי ביטוי הולם בתחום הבקרה על התנהלות הרשויות בתחום המנהל התקין.

בתחום הבקרה התקציבית על התנהלות הרשויות, נתגבשה תפיסה של "מדדים פיננסיים" אשר לפיהם פועל משרד הפנים. המדדים הכלכליים, כפרמטר לעיצוב הדיפרנציאליות בביזור, אינם נותנים מענה לרב מימדיותו של הביזור ולשורה של רציונלים המעוררים את הצורך בפיקוח. נדרשת ראיה רחבה יותר, כדי למנוע תוצאות בלתי רצויות ובלתי צפויות מן הביזור, כמו גם כדי ליהנות מן הפירות המצופים ממנו.

תחת דרך הפעלת מערך הפיקוח הנוהגת, הוצע בחיבור זה לגבש תפיסת בקרה וביקורת בתחומי המנהל התקין וטוהר המידות, אשר נותנת ביטוי לשונות בין הרשויות ולמאפייניהן הניהוליים והחברתיים.

ראוי שתפיסה זו תתבצע על בסיס "סקר סיכונים" בתחום זה, אשר ימפה את נקודות החולשה בהתנהלות השלטון המקומי. בשלב שני, יש לאפיין את מידת חשיפתה הספציפית כל רשות מקומית לנקודות חולשה אלה, בהתחשב בפרופיל הקונקרטי של הרשות. בהתאם לכך, ראוי להסיק מסקנות הנוגעות למשאבים שיש להקצות, לאופי הכלים שיש להפעיל בנוגע אליה ובאשר למידת העצמאות והביזור לו היא זכאית. אפיון זה יכול אם כן לשמש נקודת מוצא להפעלה משוכללת יותר, המביאה לידי מיצוי רב יותר של כל אחד מהכלים המרכיבים את מערך הבקרה המוסדר בדין.

כך גם ראוי כי אפיון זה ישמש נקודת מוצא לצורך עיצוב "חליפת" מנגנוני הביקורת והבקרה הפנימית ברשות, ובכלל זאת לצורך קביעת היקף המנגנונים והמשאבים אשר על הנהלת הרשות להעמיד לרשותה. החיבור עומד אף על הצורך לחזק את הכלים העומדים לרשות חברי המועצה והאופוזיציה והמשאבים העומדים לרשותם לביצוע תפקידם.

כחלק ממדיניות דיפרנציאלית ומושכלת יותר בתחום הפיקוח על המנהל התקין וטוהר המידות, מוצע לגבש אף "מדדי מנהל תקין", אשר ימקדו את משאבי הביקורת והבקרה (הפנימיים והחיצוניים) באופן מושכל יותר וגמיש יותר לצורכי כל רשות ורשות, גם בתחום המנהל התקין וטוהר המידות.

אחת הנגזרות הנוספות מגיבוש "מדדים מנהל תקין" יכולה להיות חיזוק יכולתו של משרד הפנים לפעול בסמוך יותר לשלבי הניטור ותוך נקיטה בטיפול מניעתי, וזאת במקום להתמקד להחרפת הבעיות וטיפול בהן מרגע שהן מצריכות "הבראה" ו"טיפול תרופתי" אינטנסיבי ו"מתערב" יותר.



## מבוא

חיבור זה מבקש לתאר את מנגנוני הביקורת והבקרה על התנהלות הרשויות המקומיות בהתאם לכללי מנהל תקין וטוהר המידות, לדון ברציונלים השונים. העומדים בבסיס הפעלת מנגנונים אלו, וזאת כבסיס וככלי לגיבוש מדיניות ראויה להפעלתם ולעריכת שינויים בהם. מדי שנה מפרסם משרד הפנים את דו"חות רואי החשבון העורכים ביקורת מטעמו ברשויות המקומיות ברחבי ישראל<sup>1</sup>. בצד ממצאים, שניתן להגדירם כשייכים לקטגוריות של תפקוד לקוי וחוסר יעילות, כוללים הדו"חות אף ממצאים בדבר קיומן של חריגות רחבות היקף ויסודיות מכללי המנהל התקין וטוהר המידות. ממצאים מעין אלו עולים אף מדו"חות מבקר המדינה ומדו"חות מבקרי הפנים ברשויות עצמן. גם בדו"ח השנתי שמפרסם הממונה על השכר, המפרט חריגות שכר בגופים ציבוריים, נודע מקום של כבוד לחריגות השכר ברשויות המקומיות. לבעיה זו נוכחות תדירה אף בשיח הציבורי בישראל.

אחד המאפיינים הבולטים של המציאות הנוהגת הינה הישנותם של ליקויים חריפים בתחום זה שנה אחר שנה. כך למשל נפוצים מאוד במסגרת זו: ליקויים חוזרים ונשנים בתחום התקשרות הרשות בחוזים; חריגות בתחום העסקת עובדים (חריגה מתקרת כח האדם, חריגות שכר); פעולות בלתי תקינות ומחדלים בניהול נכסיה, כגון מחילה על חובות ואי עמידה על זכויותיה מול גורמים פרטיים שונים; וכן הימנעות בלתי עניינית מפעולות אכיפה המוטלות על הרשויות (כך למשל בתחום רישוי עסקים ותכנון ובניה). על בעייתיות בקרת התנהלות הרשויות המקומיות בתחום זה עמד בשנים האחרונות, לא אחת, אף היועץ המשפטי לממשלה.<sup>2</sup>

בשל חלקו המהותי של השלטון המקומי בתוך כלל הפעילות הכלכלית במשק ובאספקת שירותים בסיסיים שונים (ובכלל זאת חינוך, רווחה ותשתיות) יש לכשלים עמוקים אלה, בהתנהלות מגזר כלכלי מרכזי זה, משמעות כלכליות שליליות על המשק ועל החברה בישראל. חיבור זה, מתמקד באחת מן הסוגיות המרכזיות הנוגעות למציאות העולה מן הדו"חות שנוכרו לעיל: הפעלת מערך כלי הבקרה והביקורת אשר בידי משרד הפנים, להתמודדות עם תופעות של הפרת כללי המנהל התקין וטוהר המידות, והזיקה שבין סוגיה זו ובין מאפייני מערך הבקרה והביקורת הפנימי ברשויות המקומיות.

**בפרק הראשון**, נערוך דיון תמציתי במונחים "מנהל תקין" ו-"טוהר המידות" ונגדיר אותם לצורך השימוש הנרחב שיעשה בהם, מטבע הדברים, בחיבור זה.

**בפרק השני**, נדון בקשר שבין הדיון בסוגיית חלוקת התפקידים בין השלטון המקומי והמרכזי ובסוגיית הביזור (decentralization) ובין הדיון שאנו עורכים במנגנוני וסמכויות הפיקוח בתחום המנהל התקין וטוהר המידות. הדיון יערך תוך סקירת עיקרי הטיעונים והממצאים הקיימים במחקר.

1 רואי החשבון עורכים למעשה שני דו"חות ביקורת, בכל אחת מן הרשויות המקומיות: דו"ח חשבונאי, על פי כללי החשבונאות, וכן "דו"ח ביקורת מפורט" הכולל רשימה ארוכה של נושאים הנוגעים לתפקוד מוסדות הרשות המקומית, בין היתר בתחום עמידתם בדרישות הדין, וכללי המנהל התקין.

2 ראה לדוגמא דברי היועץ המשפטי לממשלה, מר מני מזוז, במסגרת הכנס השנתי של העמותה למשפט ציבורי, 2004, המצוטטים בכתבה "מזוז: קשה יותר לטפל בשחיתות בשלטון המקומי" מאת רענן צור, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3003742,00.html>



הדיון בסוגייה זו, יהווה בסיס **לפרק השלישי**, בו נדון ברציונלים ובהצדקות המרכזיים למעורבות השלטון המרכזי בהתנהלות השלטון המקומי בתחומים אלה, כמו גם ברציונלים הנלמדים מן הדיון בסוגייה זו לעניין עיצוב מנגנוני הבקרה והביקורת הפנימיים ברשות.

רציונלים אלה יהוו כלי לדיון **בפרק הרביעי**, בו נסקור את הכלים המרכזיים במערך הבקרה המצוי בידי משרד הפנים בתחומים אלה, ואת השימוש שנעשה בכלים אלה. ננסה לאפיין ולהעריך את מדיניותו של משרד הפנים בהפעלת מערך הפיקוח. הדבר יעשה, תוך תיאור הזיקה שבין מבנה מערך הבקרה והביקורת הפנימי ברשות המקומית ובין השימוש בכלי הפיקוח שבידי משרד הפנים. הדיון יערך מתוך שאיפה לאפיין קווים מנחים לגיבוש מדיניות ראויה להפעלת הכלים הקיימים ולערכת שינויים בהם, וכבסיס לגיבוש מנגנונים נוספים, מתוך שאיפה להגביר את אפקטיביות הפיקוח על התנהלות הרשויות המקומיות בתחום זה.

**לפני סיום** נסקור את השוני בין מערך כלי הפיקוח הקיים ובין המערך המוצע מכח הצעת חוק העיריות תשס"ז-2007, אשר מצויה בהליכי חקיקה מתקדמים, וננסה לזהות מגמות ותמורות אפשריות בהתמודדות מערך הפיקוח בנושאי טוהר המידות והמנהל התקין כתוצאה משוני זה. כן נעלה מספר דוגמאות למדדים אפשריים בתחום המנהל התקין, לשם יצירת דיפרנציאליות בין רשויות מקומיות בתחום הבקרה והביקורת.



## הגדרת המונחים - "מנהל תקין" ו-"טוהר המידות" לצורך הדיון

דומה כי השימושים המקובלים במונחים "מנהל תקין" ו-"טוהר המידות" רחבים ומכילים צורות שונות של הפרות נורמטיביות, אשר יש בצידן רבב אתי ומוסרי עמוק, כמו גם מה שניתן להגדירו כחריגה מחובת הממשל לפעול באפקטיביות, ביעילות ובחסכנות.

חיבור זה מבקש, מחד, להתמקד בקבוצה מצומצמת יותר של דרכי התנהלות המזוהות הן על ידי הציבור והן על ידי הספרות המחקרית והפסיקה, כבלתי ראויות וכממשל בלתי איכותי. מאידך, מבקש חיבור זה להתייחס אף לחריגות, שאינן עונות בהכרח להגדרות המקובלות של "שחיתות" או של מעשים אשר נגזרת מהם אחריות פלילית. הגם, שכפי שיובהר להלן, מטרתו לדון בדרכי התנהלות שלטונית אשר קרובות במהותן ל-"שחיתות" או שיש בהן לאפשר או להקל על קיומה של התנהלות מושחתת.

בשל מהותה של השחיתות כתופעה חברתית המכילה סוגי התנהגות רבים ומורכבים, גם ההגדרות לה אינן פשוטות וחלקן אף שנויות במחלוקת בנוגע לנושאים שיש להגדירם בקטגוריה זו.

הגדרה רווחת לשחיתות שלטונית הינה שימוש בכח המשרה השלטונית לצורך הפקת רווחים אישיים, או שימוש בסמכות השלטונית מתוך שיקולים זרים ובניגוד לאינטרס הציבורי שלשמו הוענקה הסמכות.<sup>3</sup>

ההתמודדות עם השחיתות יוצרת אתגר רב, בהיות השחיתות חמקמקה, מתאימה עצמה לרוח העיתים ויתכן שראוי אף לדבר עליה במונחים של "התפתחות טכנולוגית", במובן של השתכללותה התמידית ותחכומה. לכל אלה יש להוסיף אף את מגבלות מערכת אכיפת שלטון החוק בטיפול בשחיתות באמצעות הדין הפלילי, ה"בן הבכור" של מערכת זו, ובכלל זאת- מגבלות הנובעות מהכללים הראיתיים המחמירים, מגבלות ההליך השיפוטי בבירור העובדות, כמו גם מחסור במשאבים.

בשל כך, יעמדו בלב הדיון בחיבור זה כללי "מנהל תקין", מתוך היותם "מנגנוני מניעה" אשר שמירתם ואכיפתם מצמצמת את ההסתברות לאירועי שחיתות<sup>4</sup> כמו גם מגבירה את הסיכוי להתנהלות המקדמת את האינטרס הציבורי. כך למשל, ולשם המחשה, התייחסותנו לכללי "מנהל תקין" תתייחס אף לכללים הבאים<sup>5</sup>: כללי התקשרות הרשות המנהלית ובכלל זאת כללי המכרזים; כללי קבלת עובדים; הכללים הקובעים את דרכי התנהלותם וחובותיהם של מנגנוני הביקורת והבקרה; הכללים המחייבים את הרשות המנהלית בעת שהיא מחלקת ומקצה משאבי ציבור או כשהיא מנהלת את כספי הציבור; כללי השקיפות; הכללים למניעת ניגוד עניינים; הכללים

3 לדין רחב במושג "שחיתות" ובגישות הרווחות במחקר ראה: דורון נבות, "שחיתות פוליטית": המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2008.

4 תפיסה זו עולה בקנה אחד עם מודלים רווחים לניתוח תמריצי העבריינות והשחיתות- ראה למשל מודל גארי בקר ומודל ה- PRINCIPAL - AGENT PROBLEM. כללים אלו מגדילים את הסיכוי לתפיסת מעשה העבריינות ובכך מגבירים את תוחלת העונש של מבצע המעשה- על פי מודל גארי בקר". למודל:

Becker Gary (1968) "Crime and Punishment: An Economic Approach", Journal of Political Economy 76(2), p. 169-217

גם על פי מודל "בעיית הנציג"- מצמצמים כללים אלו הסיכוי לשחיתות בשל כך שהם מקטינים את האסימטריה במידע בין המנהל (PRINCIPAL)- הציבור, ובין הסוכן (AGENT) - עובד/נבחר הציבור. ראה:

Rose Ackenman (1978) "Corruption A Study in Political Economy", New York: Academic Press

5 למעט הפרה טכנית מינורית של כללים אלו כאשר היא תוצאה של חוסר תשומת לב או התרשלות.

המחייבים את הרשות המנהלית בהגנה על "המתריעים בשער"; וכן חובת הרשות להתייחס באופן ענייני לממצאי מנגנוני הביקורת והבקרה.

כדי להגביר את הבהירות ולשם ההמחשה, נציין כי לא יכללו לצורך דיון זה, בקבוצת כללי המנהל התקין, הכללים/החובות דלהלן כאשר הם מופרים כשלעצמם, דהיינו כאשר לא נלוות לכך הפרת כללי מנהל תקין נוספים: חובת הרשות לפעול ביעילות (פעולה מנהלית בלתי יעילה); חובת הרשות לפעול במקצועיות (דהיינו פעולה מנהלית בלתי מקצועית); וכן הפרת זכות הטיעון. השימוש שיעשה בחיבור זה במונח "טוהר המידות", אשר "זכויות היוצרים" עליו שמורות לחוק מבקר המדינה<sup>6</sup>, יעשה באופן השגור והמקובל, לפיה הגדרת פעולה כ-"פגיעה בטוהר המידות" מצביעה על מעשה בזדון, שיש בו קלון מוסרי, מעשים שהמחוקק ראה כקבוצה רחבה יותר מן הניתן לתפוס בהגדרות הנוקשות והברורות, שהחוק הפלילי דורש לשם ביסוס אחריות פלילית למעשים מושחתים<sup>7</sup>.

יש הרואים את תופעות הפרת טוהר המידות כנמצאות על קו הרצף שבין "ליקויים מנהליים" ובין מעשי שחיתות פליליים, כאשר ההבחנה המהותית העיקרית בין מעשי שחיתות פלילי ובין מעשה המנוגד ל"טוהר המידות", היא שהמניע לראשון יהיה רווח אישי, מעבר לחריגה הנורמטיבית שנעשתה בזדון ועדיין יכולה להישאר "רק" בתחום "טוהר המידות"<sup>8</sup>.

המשותף לכל ההגדרות ל"טוהר המידות" הוא אותו קלון מוסרי וסטיגמה שלילית חריפה, אשר יכול שתיפול לגדר עבירה פלילית (כאשר היא חמורה במיוחד וכאשר היא מבססת אחריות פלילית על פי דיני העונשין וסדרי הדין הפלילי) אך בכל מקרה היא כשלעצמה ראויה לגינוי.

אם כן, השימוש במונח "טוהר המידות" נועד, לצורך הדיון שלנו, להתייחס לקבוצת מקרים רחבה יותר מאשר המקרים שמצמיחים אחריות פלילית בעבירות שחיתות. בשים לב בפרט לקושי שבמיצוי הדין וקביעת האחריות הפלילית.

לסיכום פרק מושגי תמציתי זה, נציין כי בהחלט יתכן שפעולה המנוגדת ל-"כללי המנהל התקין" תיפול לגדר פגיעה ב-"טוהר המידות", אך אין הכרח בכך, בעוד שקשה להעלות על הדעת פגיעה בטוהר המידות שלא תיתפס אף כפגיעה במנהל תקין.

6 ראה בעניין זה מאמר פרי עטו של מבקר המדינה השני, י.א. נבנצל:

י.א. נבנצל: "משמעותו של טוהר המידות בחוק מבקר המדינה", אברהם וינשל, לקט כתבים לזכרו, שיקמונה, חיפה 1977.

כן ראה ב. גייטס, "ביקורת המדינה וטוהר המידות בשירות הציבורי", עיונים בביקורת המדינה, מס' 85 (2000), עמ' 26.

7 נבנצל, שם. כן ראה לעניין זה נבות, הע"ש 3.

8 ראה לעניין זה ב. גייטס וא. פרידברג, שם.

## **הקשר שבין הדיון בהפעלת סמכויות הפיקוח בתחום המנהל התקין וטוהר המידות לבין הדיון בסוגיית הביזור (decentralization)**

נהוג לחלק את הביזור לשלושה מימדים יסודיים, אשר על פיהם אף נהוג למדוד את מידת הצלחתו: **המימד הפיסקאלי** - הקצאת המשאבים הנגזרת ממנו למימוש חלוקת הסמכויות והתפקידים העומדת בלב הליכי הביזור. **המימד המוסדי** - מתייחס למנגנונים ולהסדרים המנהליים שנועדו לאפשר את הביזור. **המימד הפוליטי** - חלוקת הכוחות הפוליטית הנגזרת ממנו ומידת ההשתתפות הפוליטית כמו גם האחריות הנובעות ממנו. מימדיו השונים של הביזור נתפסים כבעלי השפעה רבה זה על זה, כאשר שינוי באחד מהן עשוי להוביל להשלכות מהותיות אף על יתר המימדים. מתוך נקודת המוצא של התפיסה הרב מימדית הנ"ל של הליכי הביזור, מבקש פרק זה לעמוד על הקשר בין ההסדרים, אשר לפיהם נקבע האופן בו מועברת לידי השלטון המקומי האחריות לספק שירותים או שיש בהם להסמיך אותו לבצע פעולות שונות, ובין הסדרי הבקרה והביקורת המסמיכים את השלטון המרכזי לפקח על האופן בו מתנהל השלטון המקומי בפועל במסגרת תפקידיו וסמכויותיו.

כפי שנראה, קיים קשר הדוק בין ההסדרים המסמיכים את השלטון המקומי מחד, ובין מנגנוני הפיקוח על האופן בו מתנהל השלטון המקומי במסגרת הסמכויות והתפקידים שהוקנו לו על פי דין, מאידך. למעשה, על פי הספרות אותה נסקור להלן בפרק זה, נהוג לראות את ההסדרים הנופלים בגדר שתי הקטגוריות דלעיל, כשלובים זה בזה, באופן בו התיאום בין השניים מהווה תנאי ליכולתו של הביזור למלא אחר הציפיות ממנו.

השפעת חלוקת התפקידים בין השלטון המקומי על רמת השחיתות וקיומו של ממשל ראוי זכתה לדיון נרחב במחקר הבין תחומי. חוקרים מתחומי הכלכלה, משפטנים ואנשי מדע המדינה בדקו אספקטים שונים של סוגיה זו, מתוך שאיפה לזהות את הקשר שבין הליכי ביזור והאצלת סמכויות לשחיתות, על מנת לדעת ולהעריך את כדאיות הביזור והדרכים הנכונות לבצעו באופן יעיל.

המסקנות השונות הנובעות מתוך הדיון בסוגיה זו, אשר בהן ידון פרק זה, יהו כלי רב ערך בפרקים הבאים על מנת לבחון ולהעריך את מערך הבקרה והביקורת הפנימית ברשויות המקומיות בישראל ואת השימוש בנעשה במערך כלי הבקרה המוקנים לשר הפנים, כנציגו הראשי של השלטון המרכזי בביקורת התנהלות הרשויות המקומיות.

בשלב ראשון, נסקור את עיקרי הטיעונים בשאלת האופן בו משפיע הביזור על רמת השחיתות. לאחר מכן נעמוד על ההשלכות האפשריות של ממצאים אלו על עיצוב "חליפת" הבקרה והביקורת הפנימית ברשויות ועל הפעלת סמכויות הפיקוח המופקדות בידי שר הפנים.

### **הקשר שבין ביזור ובין רמת השחיתות**

האם מבנה בו שירותים שונים מסופקים לאזרח באמצעות השלטון המקומי, ולא על ידי השלטון המרכזי, מגביר את הסיכוי לגילויי שחיתות או שמה מביא לצמצומן?

כפי שנראה להלן, העמדה הרווחת היום בספרות הינה כי שאלה זו הינה שאלה מורכבת מאוד, ותלויה במספר רב של פרמטרים המשתנים בהתאם לנסיבות הקונקרטיות של מדינות ואף של רשויות מקומיות ספציפיות. ישנה גם הסכמה, כי השלכות חלוקת הסמכויות והתפקידים בין השלטון המקומי והמרכזי על רמת השחיתות, קשות מאוד למדידה אמפירית וכי כל מסקנה רגישה מאוד להשפעת משתנים שונים.<sup>9</sup> נציג בתמצית את הטענות המרכזיים המועלים במסגרת דיון זה, בדבר ההשלכות האפשריות של הליכי ביזור<sup>10</sup>:

### טיעונים לפיהם ביזור עשוי להגביר את רמת השחיתות:

- הגברת החשיפה לתופעות של "ממשל שבוי" בידי קבוצות אינטרסים (Interest Group Capture) - מושג ה"ממשל השבוי" מתאר תופעה בה הופכים מנגנוני הממשל למשועבדים לטובת אינטרסים של קבוצות מצומצמות. ביזור פוליטי עשוי להוביל למצב בו הדרג המקומי, אשר בהשוואה לשלטון המרכזי מחוייב פחות למנגנון המפלגתי המיצג אינטרסים רחבים, מחוייב יותר לבעלי אינטרסים מקומיים ומכאן שגובר התמריץ ללקיחת שוחד ולגילויי "Rent seeking".<sup>11</sup> מאידך, על פי מודל המוצע על ידי Bardhan and Mookherjee,<sup>12</sup> אין מקום להנחת מוצא זה, אם כי יש סיכוי שבהינתן מספר גורמים, תגבר חשיפתו היחסית של השלטון המקומי לתופעה זו. הפקטורים המרכזיים שעשויים לשיטתם להגביר את חשיפתו של השלטון המקומי ביחס לשלטון המרכזי הם: קיומן של קבוצות אינטרס מקומיות מלוכדות, רמת מודעות נמוכה בקרב תושבי הרשות להליך הדמוקרטי ומחסור במידע בקרב הבוחרים. מאידך, מספר פקטורים אחרים עשויים להפוך את המסקנה ואת הממשל המרכזי לחשוף יותר באופן יחסי וביניהם: רמת התחרות הפוליטית (ככל שתגבר בשלטון המקומי - תשפיע בכיוון הפחתת חשיפתו המוגברת ביחס לשלטון המרכזי), מידת הוודאות הפוליטית (ככל שתקטן בשלטון המקומי - תשפיע אף היא באופן דומה), והיקף עלויות קמפיין הבחירות (ככל שהן נמוכות יותר בשלטון המקומי ביחס לעלויות בשלטון המרכזי כך קטנה החשיפה של השלטון המקומי).

9 ראה למשל:

P. SMOKE, 2005 "Fiscal Decentralization for Good Governance and Effective Service Delivery: Policies, Legal Framework and Implementation Strategies", "Decentralized Governance for Democracy, Peace, Development and Effective Service Delivery", p. 63-87. (U.N, Department of Economic and Social Affairs)

10 לדיון מפורט בטיעונים בפרק זה ראה:

A. SHAH, 2006 "Corruption and centralized Public Governance", World Bank Working Paper 2824, Od-Hedge Fejeldstad, "Decentralization and Corruption A review of the literature", 2003, U4, "Utstein Anti-Corruption Resource Center"

וכן: SMOKE, הע"ש 9 לעיל.

11 Seeking Rent הוא מונח המתאר בדרך כלל סיטואציה בה קבוצה קטנה ומאורגנת של בעלי אינטרס, פועלת באמצעות לובי, לקידום אינטרס הקבוצה על חשבון האינטרס הציבורי. ראה לעניין זה: Cooter, R. "Constitution Strategic The", 2000, Press University Princeton, pp. 115-117.

12 P. BARDHAN, D. MOOKHERJEE, "Relative Capture of Local Government: An Essay in the Political Economy of Decentralization" (2002), paper C99-109, "Institute of Business and Economic Research", University of California, Berkeley, P. 36 "

- פרסונליזציה בהפעלת שיקול הדעת על ידי הרמה המקומית- על פי Prud'homme<sup>13</sup> בשלטון המקומי נוצרות יותר אפשרויות לשחיתות בשל שיקול הדעת המופקד בידי הרמה המקומית, אשר הינו רחב יותר בד"כ מאשר שיקול הדעת שבידי השלטון המרכזי ולכך מצטרף הקשר האישי יותר, שבין גורמי השלטון המקומי ובין האזרחים העשוי לקדם יחס אישי והענות ללחצים, על חשבון הפעלת אמות מידה מקצועיות.
- החלשת גורמי הביקורת והיכולת לחשוף גילויי שחיתות - אפקט זה עשוי להתחזק אף בשל הרושם הנוצר אצל גורמי השלטון המקומי כי מנגנוני הבקרה והפיקוח עליהם "רחוקים" ונחלשים עם מגמת הביזור- Prud'homme. החלשת הביקורת נוצרת אף עקב הרתעת חושפי שחיתות כתוצאה מהליכי ביזור- Goldsmith<sup>14</sup>.
- ביזור מביא להעלאת רמת השוחד בשל התחרות בין רמות השלטון השונות ובשל פליטה בלתי יעילה של שחקנים מן הכלכלה. על פי Treisman<sup>15</sup>, ככל שקימות יותר שכבות ממשל המעורבות בהסדרת פעולות, כך גובר הסיכוי שגורמים נוספים יהיו מעורבים בלקיחת שוחד ולהעלאת השוחד המשולם על ידי גורמים הנזקקים לממשל. לפי Treisman, רמת השוחד הבלתי אופטימאלית הצפויה במצב זה תביא ל"שחיקת" שחקנים כלכליים שונים ולמצב כלכלי בלתי יעיל. בשל כך, במדינות בעלות ממשל פדראלי רמות השוחד עשויות להיות גבוהות יותר מאשר במדינות בלא ממשל פדראלי.

### טיעונים לפיהם ביזור עשוי לצמצם את הסיכוי לשחיתות:

- ביזור מחזק את האחריות של השלטון כלפי התושבים הקרבה בין השלטון המקומי ובין התושבים מאפשרת זרימת מידע רב יותר לתושבים, מחזקת את הקשר בין השלטון לתושבים ומעניקה יותר הזדמנויות להשתתפות התושבים ולהשפעתם. על פי Crook and Manor<sup>16</sup> ביזור פוליטי מביא להגברת השקיפות ולמידע רב יותר בידי הבוחרים. הגברת השקיפות, בנוסף לכך שמשפרת את הסיכוי לבחירה מושכלת מפני שהיא מאפשרת לתושבים "לבוא חשבון" עם נבחריהם, אף מצמצמת את הסיכוי לביצוע מעשי השחיתות. זאת, הן על פי מודל גארי בקר- בכך שהיא מגבירה את הסיכוי לאכיפת חוק אפקטיבית ולפגיעה בתועלת שבשחיתות והן על פי מודל "בעיית הסוכן"<sup>17</sup> - בצמצמה את האסימטריה במידע בין התושבים ובין גורמי השלטון.

13 Prud'homme, 1995, The Dangers of decentralization, The World Bank Observer, Vol. 10, No 2, p.201-220

14 Goldsmith, Slapping the grasping hand: Correlates of political corruption in emerging markets, American Journal of Economics and Sociology. 1999. Vol. 58 No. 4, p. 865-883

15 Treisman, 2000, The Causes of Corruption: A Cross-National Study, Journal of Public Economics 76 (2000) 399-457.

16 Crook and Manor (2000). Democratic Decentralization. OED Working Paper series No. 11, World Bank.

17 ראה הע"ש 4 לעיל לעניין מודל גארי בקר ולבעיית הסוכן.

- **ביזור מקטין את התמריצים לשחיתות, שכן יש בו להקטין את הרווח המצופה ממנה והוא אף עשוי להגביר את הסיכויים להיתפס**

קבלת ההחלטות על ידי השלטון המקומי, בנוגע לעניינים אשר בתחומו, מקטינה את הרווח המצופה מהפעילות המושחתת ומקטינה את תופעות שחיתות בהיקפים גדולים (GRAND Corruption) ביחס לפעילות בסדרי גודל גבוהים יותר הנעשות על ידי שלטון מרכזי – A. SHAH<sup>18</sup>. גם הסיכוי להיתפס עשוי לגדול, הן בשל יתר מידע בידי התושבים והן בשל מעורבותם של פחות גורמים בהחלטות מנהליות ומכאן שהם חשופים יותר לגילוי אם התברר כי הפעולה מושחתת, ביחס למצב בו מעורבים גורמים רבים יותר בהליך המנהלי.

- **ביזור עשוי להגביר את התחרות בין הרשויות המקומיות השונות באופן שיעודד יעילות ואחריותיות**

על פי התפיסה הקלאסית של Tiebout<sup>19</sup>, ביזור הופך את הרשויות המקומיות למעין "מוצר" ומאפשר תחרות בין הרשויות על אספקת השירותים לתושב. תחרות זו עשויה מטבע הדברים לעודד התנהלות נקייה יותר משחיתות ואחריותיות.

### **ההשלכות האפשריות של הטיעונים השונים בנוגע לקשר שבין ביזור ושחיתות, על הפעלת סמכויות הפיקוח המופקדות בידי שר הפנים ועל עיצוב מנגנוני הבקרה והביקורת הפנימיים ברשות.**

כפי שניתן לראות מן הטיעונים השונים שנסקרו לעיל, מורכבות הליכי הביזור ניכרת אף בניתוח השפעתו על רמת השחיתות.

יצוין כי מדידה אמפירית של השפעת הליכי הביזור בהיבט זה לאישוש הטיעונים השונים הינה קשה מאוד והיא רגישה להשפעות שונות הנובעות מהמאפיינים הקונקרטיים של כל בדיקה. זאת הן בשל רב מימדיותו של הביזור והן בשל חמקמקותה של השחיתות והיותה קשה למדידה<sup>20</sup>. ואכן, ישנם ממצאים סותרים במחקרים השונים שנעשו בעניין זה.<sup>21</sup>

במחקר אמפירי שנעשה עבור הבנק העולמי על ידי Gurgur and Shah שהתבסס על נתונים שנאספו על ידי מוסדות בין לאומיים שונים וביניהם הבנק העולמי, Transparency International (T.I) וגופים נוספים, מצאו החוקרים כי ביזור תורם להפחתת רמת השחיתות במדינה, אם כי ישנם פרמטרים להם השפעה ניכרת יותר על רמת השחיתות במדינה. הבולטים בין פרמטרים אלה הם - קיומם של מוסדות דמוקרטיים (תחת קטגוריה זו נכללו במחקר: אחריותיות

18 ראה SHAH 2006, הע"ש 10 לעיל.

19 Tiebout, "A Pure Theory of Local Public Expenditures," (Journal of Political Economy, 64: 416-24) in 1956

20 לעניין הקושי במדידה אמפירית של השפעת הליכי הביזור על השחיתות ראה SMOKE הע"ש 9 לעיל, וכן ראה: Gurgur and Shah, 2005, "Localization and Corruption: Panacea or Pandora's Box?", World Bank Working Paper 3486.

21 לסקירת ממצאים סותרים של מחקרים אמפיריים שונים ראה Gurgur and Shah, שם.

פוליטית, זכויות אזרח וחופש עיתונות) וקיומה תרבות של מתן שירות בקרב המנהל הציבורי. עוד נמצא, כי גיוון אתני של האוכלוסיה כמו גם עבר קולוניאלי קרוב הינם גורמים המביאים להגברת רמת השחיתות. על פי מחקר זה, את "חליפת הביזור" הראויה בכל מדינה יש לגבש בהתבסס על נסיבות ומאפייני נקודת המוצא בה נמצאת כל מדינה בהתייחס לפרמטרים העשויים להשפיע על הביזור. יצויין כי זוהי אף העמדה הרווחת בספרות בעניין זה.

הטיעונים שנדונו, מתארים למעשה את הסיכויים ואת הסיכונים הטמונים בהליכי ביזור. יש לראות בטיעונים השונים פוטנציאל (חיובי או שלילי- על פי הקטגוריה אליה הם משתייכים) ולשאוף לממשו או להימנע ממנו- על פי ההקשר.

הטיעונים בדבר החשיפה לתופעת הממשל השבוי, הפרסונליזציה של השלטון המקומי והחשש מהחלשת הבקרה והביקורת מהווים תמרורי אזהרה, ועולה מהם הצורך לבנות כלי ביקורת ובקרה הנותנים מענה לחששות אלה ובתוך זאת אף כלי פיקוח בידי המשרד הממונה על השלטון המקומי<sup>22</sup>.

באשר ליתרונות הפוטנציאלים מהליכי הביזור ובראשם - יתר אחריותיות ושקיפות, יש להבטיח, כי כלי הפיקוח נבנים ומופעלים באופן שמביא פוטנציאל זה לידי מימוש, שכן אי מימוש לא יאפשר ליהנות מיתרונות הביזור.

יתר על כן, על פי בלנק<sup>23</sup>, כאשר ביזור נעשה באופן בלתי מאוזן ובלתי קוהרנטי ואינו כולל פיקוח ובקרה הולמים מצד השלטון המרכזי, הוא עשוי להוביל לתוצאות הפוכות בתכלית מן התוצאות המקוות. כך למשל העברת סמכויות ותפקידים לרשויות המקומיות לאורך השנים, בלא מתן מענה למקורות הכספיים למימון פעולות אלו, יחד עם מציאות של העדר פיקוח מנגנוני השלטון המרכזי הובילו לאפקטים שלילים. בעקבות זאת נוצרה עם השנים תחרות בלתי מבוקרת ובלתי יעילה בין הרשויות המקומיות על מקורות הכנסה, כמו גם התפתחו פרקטיקות שונות, בלתי רצויות וחלקן אף בלתי חוקיות<sup>24</sup> בהן הרשויות פועלות כדי להתגבר על החוסר שנוצר בקופתן כתוצאה מהליכי הביזור הבלתי מאוזנים.

רעיון זה ישים אף לעניין מנגנוני הפיקוח בתחום טוהר המידות והמנהל התקין. נובע ממנו הצורך לתת מענה לנקודות התורפה של הליכי הביזור, בנוגע להשפעותיו האפשריות על רמת השחיתות, כמו גם לפעול למימוש הבטחותיו בתחום זה, כדי לשמור על מסגרת מאוזנת ולהקטין את תוצרי הלוואי הבלתי רצויים ממנו.

22 הצורך זה אינו מצומצם אך בנוגע למנגנוני הבקרה אשר בידי משרד הפנים, בהם עוסק חיבור זה, והוא חל על מנגנוני פיקוח ובקרה נוספים - הן פנימיים בתוך הרשות והן חיצוניים כדוגמת משרדי ממשלה אחרים ובתי המשפט.

23 ישי בלנק, "מקומו של המקומי: משפט השלטון המקומי, ביזור ואי-שוויון מרחבי בישראל", משפטים לד (2004) 197.

24 כך למשל ממחיש בלנק את האפקט הנ"ל אף בדוגמאות הבאות: הדבר הוביל לסכסוכי גבולות הולכים ומתרבים בין הרשויות בשל שאיפתן להגדיל את תשלומי המיסים העירוניים; שכיחות תופעות של "מיסוי יצירתי" אשר במסגרתן ממציאות הרשויות מיסים שונים באופן בלתי חוקי; מתן אישורים בכובען התכנוני של הרשויות, כדי למצות את הרווח הכספי מהיטלי השבחה הנובע לקופת הרשות מהליכי התכנון, באופן שיש בו לשעבד שיקולי תכנון למטרות פייסקאליות, כמו גם להחצין עלויות.





## **הרציונלים הנוספים הנוגעים לפיקוח השלטון המרכזי על התנהלות השלטון המקומי בתחום המנהל התקין וטוהר המידות**

### **רציונלים נוספים התומכים בצורך למעורבות השלטון המרכזי בהתנהלות השלטון המקומי בתחום המנהל התקין וטוהר המידות**

בצד הרציונל המחייב בקרה מצד השלטון המרכזי, שניתן להגדירו כנגזרת ישירה של חלוקת הסמכויות והתפקידים בין השלטון המקומי ושל מנגנוני הביזור, קיימים רציונלים נוספים אשר מבססים את הצורך בפיקוח זה.

נסקור רציונלים אלה תוך יישומם על המצב הנוהג בישראל, ויחד עם מסקנות הפרק הקודם הם ימשו אותנו בשלבי הדיון הבאים ככלי מרכזי לניתוח ולהערכת מנגנוני הביקורת והבקרה הקיימים. שכן, את הערכת הכלים הקיימים והשימוש שנעשה בהם בפועל, נערוך תוך בחינת הפער בין צרכי הבקרה והביקורת העולים מן הרציונלים הנ"ל ויישומם בנסיבות השוררות בישראל מחד ובין המענה שניתן להם בפועל באמצעות כלי הבקרה הקיימים, מאידך.

גם העמדה באשר להפעלה ראויה של מערך פיקוח בתחום טוהר המידות והמנהל התקין, אשר תדון בפרקים הבאים, תושגת למעשה על רציונלים אלו, בכך שתבקש לתת מענה לפער בין הרציונלים והצורך שהם מעלים, ובין הכלים הקיימים ומדיניות הפעלתם.

במידה רבה ניתן לומר, כי חלק מן הרציונלים שידונו להלן והאופן בו הם חלים בישראל, מהווים קונקרטיזציה של מסקנות הדיון העקרוני שקיימנו בפרק הקודם על השלכות הביזור, הנדרשת לשם תרגום המסקנות הכלליות הנובעות מן הפרק הקודם לכלי ניתוח ברורים יותר לשם הדיון בפרקים הבאים.

#### **• יעילות כלכלית משקית**

תחת כנפיו של השלטון המקומי מתנהלת פעילות כלכלית בהיקפים עצומים המהווה נתח ניכר מכלל הפעילות המשקית. ישנה הסכמה רחבה מאוד, כי שחיתות מהווה נטל על כלכלתה של כל מדינה, למשל משום שהיא מעודדת חוסר יעילות כלכלית ובזבוז משאבי ציבור, ולפיכך בעיות בתחום זה במגזר כה מרכזי בכלכלה הישראלית עשויות לפגוע באופן מהותי ביעילותה וצמיחתה.

בנוסף להשלכה האפשרית ישירה זו של השחיתות על כושר היצור של המדינה, ניתן להעריך כי לגודלו של שחקן כלכלי זה ישנה השלכה נוספת בהקשר דנן. אם משתרשות נורמות מושחתות במגזר כה גדול בכלכלה, המעורב באופן אינטנסיבי בכל יתר ענפי המשק (בין אם כספק שירותים, ובין אם כרוכש מוצרים ושירותים) עשוי הדבר להשפיע על נורמות ההתנהלות במגזרים נוספים בכלכלה.

במידה רבה טענה זו מהווה נגזרת של הגישה הרואה בשלטון המקומי מעין "בית גידול" למנהיגים לאומיים ו"מעבדה" המחנכת את האזרח לנורמות דמוקרטיות ובכך משרתת אף

את הדמוקרטיה ברמה הלאומית. על פי אותו היגיון, אם בזירה זו שוררות נורמות שלטון בלתי ראויות, עשויה להיות זליגה של נורמות אלה אף לספירה "הלאומית". עוד ראוי לציין בהקשר זה כי Brueckner<sup>25</sup>, אשר בדק את השפעות השחיתות והעלמת מס על המודל של Tiebout, מצא כי אלו מגבילים את היעילות מביזור, תוך שהם מקזזים את הרווחים הנובעים מאספקת שירותים על ידי הרשויות המקומיות (בהיותן ספקיות שירותים מושכלות).

• **החשש מ"גלגול" הנזקים הכספיים על קופת השלטון המרכזי (גירעונות, הלנת שכר וכיוצ"ב)**

מחקרים שונים מצביעים על מציאות, שהתגבשה בעשורים האחרונים בישראל, ולפיה השלטון המקומי מוצא עצמו מול שוקת שבורה, תוך שנוצרה נורמה לפיה הממשלה מכסה בסופו של יום את הגירעונות בהן מצויות רשויות מקומיות. מחקרים אף מצביעים על כך שהגידול בגירעונות התרחש במקביל למגמה של העברת סמכויות ותפקידים לשלטון המקומי, מבלי להעמיד לרשותו מקורות תקציביים שיאפשרו לו לעמוד במשימות עליהן הופקד.<sup>26</sup> כן הצביעו חוקרים על כך שמציאות זו יצרה בפועל תמריצים אצל ראשי רשויות, להיכנס לגירעונות, ובכך לדאוג לרווחת תושביהם, וזאת בשעה שהקופה הציבורית-ממשלתית משדרת פעם אחר פעם מסר של נכונות לכסות גירעונות אלה, או להקל על מצוקתן של הרשויות תוך השתתפות המדינה בהסדרי מימון שונים.<sup>27</sup> קיומה של שחיתות עשוי להגביר אפקטים שליליים אלו שכבר נגרמו על ידי הליקויים בהליכי הביזור, על מימדיו השונים.

• **נזקים פונקציונאליים- העדר אספקת שירותים, החצנת עלויות ופגיעה במאמצים למיגור תופעות עברייניות ופשיעה מאורגנת (זיהום אויר, נזקים סביבתיים ותכנוניים וכיוצ"ב)**

שחיתות עשויה להביא לכך שכספים המועברים לרשויות המקומיות על ידי הממשלה למטרת אספקת שירותים לתושבים, לא יגיעו ליעדם וכתוצאה מכך ישללו מתושבי הרשות שירותים חשובים בתחומים כחינוך, רווחה תשתיות וכיוצ"ב.

בהקשר זה ניתן להזכיר מחקר אמפירי שנערך באוגנדה, מדינה המדורגת על ידי T.I כאחת המדינות המושחתות בעולם, ומצא כי רק 13% במוצע מכספים שהועברו לרשויות מקומיות למטרות חינוך שונות אכן הגיעו ליעדם, בעוד רוב רובו של הכסף שימש פוליטיקאים ופקידים למטרות אישיות או למטרות שונות מן המטרה אשר לשמה הופנה הכסף.<sup>28</sup>

בתחומים שונים עשויות פעולות מושחתות להביא להחצנת עלויות ולנזקים שונים לסביבה ולבריאות. כך למשל פעילות מושחתת בתחום התכנון והבניה, עשויה להיטיב עם יזמים ובעלי קשרים, בשעה שההיבטים התכנוניים נזנחים תוך שקופת הציבור מקופחת (כך למשל בתת גביה של היטל השבחה). שחיתות בתחום אכיפת דיני רישוי עסקים למשל להביא לאי אכיפת

25 Brueckner, Jan K. 2000. "Fiscal Decentralization in Developing Countries: The Effects of Local Corruption and Tax Evasion", *Annals of Economic and Finance*, Vol. 1(1), p.1-18

26 כך למשל ראה: דוד דרי ובינת שוורץ- מילנר, "מי שולט בשלטון המקומי" (1994); נחום בן אליא, "משבר הרשויות המקומיות בישראל" (1998); כן ראה בלנק, הע"ש 23 לעיל.

27 ראה דוד דרי, "ממשל מקומי: ביזור-דה-פקטו", המדיניות הציבורית בישראל, 159-173 (עורכים דוד נחמיאס וגילה מנחם, 1998). בין היתר מתוארת מציאות בה ראשי רשויות שהפכו דרך זו לאידיאולוגיה. דרי עומד על כך שבמידה רבה המדינה נושאת באחריות לנורמות אלו ולמעשה, הדבר מהווה "ביזור דה פקטו"- לפיו ראשי הרשויות נוטלים לעצמם את החרות לחרוג מהמסגרת התקציבית המאושרת והמדינה יוצרת את התנאים המאפשרים הישנות מציאות זו.

28 Reinikka and Svensson 2004, Local Capture: Evidence From a Central Government Transfer Program in Uganda, *Quarterly Journal of Economics*, 679-705, M.I.T Press



דיני איכות הסביבה על עסקים מזהמים. המאפיין פגיעות אלו, הינו שנוקיהן אינם משפיעים אך על תושבי הרשות, אלא נובעות מהן משמעויות ונזקים אף לרשויות מקומיות סמוכות ואף לכלל הציבור.

בנוסף, בשנים האחרונות הכריזו גורמי האכיפה ובפרט היועץ המשפטי לממשלה ומשטרת ישראל על מאמץ מוגבר בתחום המלחמה בפשיעה המאורגנת תוך עמידה על התחזקות התופעה. כאשר גורמי פשיעה נהנים מיחס נוח מצד השלטון המקומי (כך למשל נהנים מאי אכיפה אפקטיבית בתחומי רישוי עסקים והתכנון והבניה או מהתעלמות השלטון המקומי מהשתלטותם על מקרקעי ציבור) הדבר עשוי לפגוע במערכה הארצית שמנהל השלטון המרכזי, דבר אשר מהווה רציונל נוסף לפקח על התנהלות השלטון המקומי בתחומים בעלי חשיפה מוגברת לכך.

• **הפרעה לשלטון המרכזי בביצוע מדיניות (חינוך, רווחה, קידום שוויון וכיוצ"ב)**

משום שחלק גדול מפעולות הממשלה בתחומים שונים נעשה באמצעות השלטון המקומי, ניצול בלתי יעיל של המשאבים (מעבר לנזק הכלכלי-משקי שנדון לעיל) או הפעלת שיקול הדעת משיקולים שאינם ממך העניין (ובכלל זאת שיקול דעת המונחה מכוונות זרות של שחיתות) משבש את יכולתה של הממשלה לבצע מדיניות.

• **השלכות שליליות על תפיסת השלטון על ידי האזרחים**

עמדנו לעיל על האפשרות שקיומה של שחיתות בשלטון מקומי, בהיותו שחקן מרכזי במשק, תתפשט אף למגזרים אחרים. בנוסף לכך, היותו של השלטון המקומי שחקן ראשי, הן מתוך כלל הפעילות הכלכלית במשק והן מתוך כלל המוסדות השלטוניים, עשויה להשליך על יחס הציבור למוסדות השלטון ולשיטה הדמוקרטית. רבות דובר בהיותו של אמון הציבור אחד מנכסיו העיקריים של שלטון דמוקרטי ותנאי ליכולתו לשלוט. מכאן שהפגיעה שגורמת שחיתות באמון הציבור בכלל מוסדות השלטון, מהווה אף היא כשלעצמה רציונל לפיקוח מצד השלטון המרכזי.

• **מוגבלות כלי הביקורת והבקרה הפנימיים ברשות**

הרציונלים שנסקרו לעיל, אשר יש בהם לבסס צורך בהפעלת מנגנוני בקרה מצד השלטון המרכזי, מקבלים משנה תוקף אף לאור מבנה הבקרה והביקורת הפנימי בתוך השלטון המקומי. נזכיר בהקשר זה שני סוגים של גורמי בקרה פנימיים עיקריים- הדרג הנבחר ומתוכו בפרט האופוזיציה, ושומרי הסף (יועמ"ש, מבקר, גזבר ונושאי משרות בכירים נוספים). מאפיינים מרכזיים של מערך פנימי זה, על פי הדין הקיים, הינם חולשתה היחסית של מועצת הרשות בכלל והאופוזיציה בפרט ותלותם של שומרי הסף בגורמים המבוקרים על ידם<sup>29</sup>. הטענה בדבר חשיבות עצמאות שומרי הסף, אינה ייחודית רק לשלטון המקומי. כך למשל, לעניין חשיבות עצמאותם בהקשר של חברות ציבוריות, וההשפעה של חוסר העצמאות על יכולתם למלא תפקידם, סבור Coffee<sup>30</sup> אשר דן בסיבות אשר הביאו לכך ששומרי הסף בחברות ENRON

29 מאפיינים אלה יומחשו בדיון שיערך בפרק 4 להלן.

J.C. Coffee, Jr. "Understanding Enron: It's About the Gatekeepers, Stupid" Columbia Law School, 30 Working Paper No. 207 (2002).

ו- WORLDCOM לא הצליחו למנוע מבעוד מועד את קריסת חברות ענק אלא, בשל פרשות שחיתות,<sup>31</sup> כי הסיבה המרכזית לכישלונם היתה הפגיעה בחוסר תלותם של שומרי הסף. הגם שניתן לערוך הבחנות שונות בין חברה ציבורית ובין רשות מקומית, דומה כי מהותיות עצמאותם של שומרי הסף יפה אף לענייננו. אם כן, חולשתם היחסית של גורמי הבקרה והביקורת ו/או תלותם בגורמים המבוקרים על ידם, מהווה גורם המעצים את כל אחד מהרציונלים הקודמים המעוררים את הצורך בבקרת השלטון המרכזי על השלטון המקומי.

• **מחסור במנגנוני השתתפות וכלי בקרה ישירים בידי בעלי העניין (STAKE HOLDERS)**  
 נבקש להמשיך ולשאוב השראה ממודל הבקרה הקיים על החברה הציבורית. שם, יש בידי בעלי עניין, יכולת לפעול באופן ישיר לבקרת נושאי המשרה וגורמים בתאגיד, אשר פעלו באופן הפוגע באינטרס התאגיד, תוך הפרת חובת הזהירות וחובת הנאמנות. ניתן להזכיר בהקשר זה את כלי התובענה הנגזרת, התובענה הייצוגית<sup>32</sup> ואף את יכולתם של בעלי מניות לפעול לכינוס אסיפה כללית ולהחליט על צעדים כנגד מי שפגעו באינטרס התאגיד. זאת, בנוסף לאפשרות, הפשוטה יחסית, לצאת מן התאגיד באמצעות מכירת מניות כאקט של התגוננות מפני פעולות הפוגעות באינטרס בעלי המניות והתאגיד. ביחס לכל אלו, יכולתם של התושבים-צרכנים ברשות המקומית, הינה מוגבלת. אין בידיהם כלים משפטיים כתביעה נגזרת או תובענה ייצוגית וכך גם אין ביכולתם לפעול, בין בחירות לבחירות, להחלפת הנהלת הרשות<sup>33</sup>. גם העתקת מקום המגורים הינה פעמים רבות אקט מורכב, וקיים סימן שאלה גדול האם העדפותיו של התושב (על פי מודל Tiebout) בתחום זה, הינן בסדר עדיפויות גבוה דיו כדי להניעו לבצע צעד זה. כך גם מקבל סימן שאלה זה תוקף אף בשל מגבלות שונות החלות על זכות הציבור לקבל מידע מן הרשויות שמקשות עליו לעמוד על מידת תקינות התנהלות גורמי השלטון המקומי<sup>34</sup>. בן אליא עומד על כך שמגמות שונות במגזר המוניציפאלי המתרחשות בעשורים האחרונים באירופה, עשויות לתרום להבנת תהליכים ומגמות אף בשלטון המקומי בישראל. בין היתר

31 שם נאמרו הדברים בהתייחס לשומרי סף על פי דיני החברות ודיני ניירות ערך, ובפרט-רואי החשבון, אנליסטים וחברות החיתום.  
 32 תביעה נגזרת- תובענה שמגיש תובע בשם חברה בשל עילת תביעה שלה, כאשר היא נמנעת מלעשות כן שלא כדין. תביעה ייצוגית- תובענה המנוהלת בשם קבוצת בני אדם, שלא ייפו את כוחו של התובע המייצג לכך, ואשר מעוררת שאלות מהותיות של עובדה או משפט המשותפות לכלל חברי הקבוצה.

33 למעט זכות לפי חוק תובענות ייצוגיות תשס"ו-2006 להגשת תובענה ייצוגית מנהלית נגד רשות, להשבת תשלומי חובה שנגבו שלא כדין. בהקשר זה יצויין כי גם מנגנון הרובעים העירוניים (ס' 12-16 לפקודת העיריות) אינו מעניק לתושבים כלים שלא היו בידיהם גם בלעדיו, בכל הנוגע לבקרת התנהלות הרשות בהתאם לכללי המנהל התקין וטוהר המידות. מכל מקום, מנגנון זה, שנועד לצמצם את הפער בין התושב ובין הנהלת הרשות בעניינים מסוימים, ולהגביר את השתתפות התושבים טרם תפס תאוצה. נחמיאס סבור כי המנגנון אף מעורר חשש לביזור יתר ואינו מופעל בשיטתיות ואפקטיביות עד כה. ראה דוד נחמיאס "משילות השלטון המקומי בישראל- ניתוח מדיניות ועיצוב מחדש" 2004.

34 לעניין המכשולים המשמעותיים העומדים בפני הציבור בעת שהוא מבקר לממש את זכותו על פי חוק חופש המידע ראה: יורם רבין ואיל פלד במאמרם "7 שנים לחוק חופש המידע" המשפט 20(2005), 89. במאמר נסקר הפער בין המצב הנורמטיבי שביקשו מנסחי החוק ליצור ובין המציאות בפועל. המחברים, אשר בדקו היבטים שונים ביישום החוק שבע שנים לאחר כניסתו לתוקף, מצאו כשלים מהותיים בהטמעתו ובהפיכת כוונת המחוקק למציאות של ממשל שקוף ונכון לספק מידע. בהקשר זה מן הראוי להזכיר תיקון לפקודת העיריות משנת 2007 המחייב כל עירייה להקים אתר אינטרנט ולפרסם בו כל מידע אותו היא נדרשת לפרסם על פי דין. על פי התיקון, אשר הוחל אף על מועצות מקומיות, היו מחויבות הרשויות להקים אתר אינטרנט עד סוף 2008, אלא שנכון לשלב זה, יש עדיין רשויות מקומיות רבות שטרם מילאו את חובתן על פי דין. כן ראה בעניין זה אילת רותם, "ממשל זמין ברשויות המקומיות בישראל: היבט השוואתי", 2007 (בהוצאת ביה"ס לממשל ולמדיניות ע"ש הרולד הרטון).

מתאר בן אליא את ה"ווקטור האזרחי דמוקרטי" אשר מהווה ציר שינוי משמעותי במגמות החלות באירופה, ואשר בהשפעתו מתעצבת מחדש מערכת היחסים שבין האזרח ובין השלטון. בין היתר בא לידי ביטוי ווקטור זה במעבר התושבים ממעמד מקבלי שירותים למעמד שותפים בקבלת ההחלטות, המלווה בתהליכים של הגברת השקיפות, אחריותיות מוגברת ודמוקרטיזציה של תהליכי קבלת ההחלטות.

מחסור במידע ובמנגנוני השתתפות אפקטיביים בידי התושבים מחליש את יכולתו של "הווקטור האזרחי דמוקרטי" להוות גורם משפיע אשר בידו לערוך בקרה אפקטיבית.<sup>35</sup>

המחסור הקיים במנגנוני השתתפות וכלי בקרה מגביר אף הוא את הצורך בנקיטה בצעדי פיקוח אפקטיביים על ידי השלטון המרכזי.

### **מנגד - רציונלים התומכים בסיווג מעורבות השלטון המרכזי בהתנהלות השלטון המקומי בתחום המנהל התקין וטוהר המידות:**

סקרנו לעיל את הרציונלים המבססים את הצורך לפיקוח השלטון המרכזי. אלא שכדי לבחון את השימוש בכלי הבקרה והביקורת השונים העומדים לרשותו של השלטון המרכזי, יש צורך לבחון אף את המגבלות האינהרנטיות האפשריות של בקרה זו מצד השלטון המרכזי.

#### **• פיקוח בלתי מושכל**

עמדנו על המורכבות שבהתמודדות עם בעיות השחיתות. ראינו כי כללי המנהל התקין וטוהר המידות מהווים "גלגלי עזר" ומעין נוריות חיווי והתרעה אשר נועדו, בין היתר, אף להקל על זיהוי של מעשים מושחתיים.

מורכבות זו בזיהוי מעשים מושחתיים, בפרט כאשר היא נסמכת על מכשירי מדידה הרגישים מאוד לרעשים ולטעויות מדידה, עשויה לפגוע באופן ניכר בהיותו של השלטון המרכזי יעיל במניעת השחיתות. בין אם בשל מחסור במידע, ובין אם בשל הטיות אחרות, כמו פענוח לא נכון של מידע, השלטון המרכזי עשוי לפעול באופן בלתי מושכל ולהפעיל את כלי הפיקוח באופן בלתי יעיל.<sup>36</sup>

35 ראה נחום בן אליא "הדור הרביעי - שלטון מקומי חדש לישראל" (2004). כן ראה לעניין מגמת הגברת שיתוף החברה האזרחית במסגרת מגמות של ממשל חדש ברחבי העולם:

Donald F. Kettl " The Transformation of Governance: Globalization, Devolution, and the Role of Government". Public Administration Review, 2000, Vol. 60, No. 6, p. 488.

36 להתממשות חשש זה ניתן למצוא סימוכין אף בדוחות מבקר המדינה על השלטון המקומי. כך למשל בדוח שפורסם בחודש מרץ 2009: דוח מבקר המדינה "דוחות על השלטון המקומי 2008", עמ' 86, בפרק: "פיזור מועצות נבחרות ומינוי ועדות קרואות בשלטון המקומי", פורסמו ממצאי הביקורת באשר לשימוש שעשה משרד הפנים בסמכויותיו לפזר את ההנהגה הנבחרת של רשויות מקומיות ככלי לפיתרון בעיות בהתנהלותן הכלכלית של הרשויות ונמצאו ליקויים רבים בהתנהלות משרד הפנים בתחום זה בשנים 2004-2008. בין היתר מצא הדוח כי: במשרד הפנים אין נוהל מפורט לגבי מינוי ועדת החקירה, הרכבה, חבריה ודרך התנהלותה; נמצא שמשרד הפנים הפעיל את סמכויותיו לפיזור מועצה באופן שונה בנסיבות דומות תוך אי-עקביות ואי-אחידות; נמצאו ליקויים בהפעלת מועצות ממונות ובפיקוח עליהן וליקויים נוספים.

• **בקרה מסורבלת המהווה "מקלות בגלגלי הביזור" ויוצרת ביזור דה פקטו אפורמלי ובלתי רצוי**

שורה של מלומדים עמדו על היבטים שונים במגמות הביזור בישראל, אשר הביאו לכך שמשרד הפנים מהווה מעין צוואר בקבוק בתפקוד השלטון המקומי<sup>37</sup>. אחת הדוגמאות הבולטות להמחשת בעיה זו הינה המנגנונים המסורבלים לאישור תקציבים, אשר הובילו למצבים קיצוניים של עיכוב במתן אישורים לאורך חודשים ארוכים ולעיתים אף לאחר שנת התקציב הרלוונטית. מצב זה הוביל לתופעה, שכבר נזכרה לעיל של "ביזור דה פקטו", כאשר המצב בפועל מתנהג כמו ביזור, באופן המנוגד להסדרים הפורמליים העשוי אף להיות בלתי קוהרנטי עם מהלך הביזור הכולל המצופה<sup>38</sup>.

ישנו לפיכך חשש, כי מנגנוני הפיקוח עשויים להפוך למעצורים בירוקרטיים אשר פוגעים בביצועים המצופים מהשלטון המקומי במסגרת מערך הביזור.

• **בקרה המונעת משיקולים זרים:**

חשש נוסף מהפעלת מנגנוני פיקוח מצד השלטון המרכזי, הינו טוהר מניעיו של הגורם אשר אמור לפקח על טוהר המידות והמנהל התקין.

ראינו לעיל, כי קיימות גישות שונות באשר למידת חשיפתו של שלטון מקומי ביחס לשלטון מרכזי לתופעת ה"ממשל השבוי" וכי הדבר תלוי פרמטרים שונים. מכל מקום, אין חולק כי גם השלטון המרכזי חשוף להטיית שיקול הדעת שלו כתוצאה משחיתות. ישנו חשש כי ממימדיו הפוליטיים של הביזור, אשר עשויים להוביל לכך שהשר הממונה יפעל מתוך שיקולים זרים לחיזוק גורמים מקורבים בשלטון המקומי, או תוך שימוש בכוחותיו כלפי השלטון המקומי להיטיב עם גורמים מקורבים שונים. בישראל הגיע הדבר במקרה מסויים להרשעתו של שר הפנים (מר אריה דרעי) בעבירות שחיתות כתוצאה מכך שעשה שימוש במעמדו ובהשפעתו על רשות מקומית כדי לקדם טובות הנאה ממנה לגורמים מקורבים<sup>39</sup>. עוד ניתן להזכיר בהקשר זה כי בשנת 2007 העלה החשב הכללי באוצר טענות בעניין הטיית שיקול הדעת של שר הפנים באופן שהיטיב עם רשויות מקומיות המשתייכות למפלגתו של השר, תוך הפניית כספים אליהן במסגרת תכניות הבראה בסכומים העולים על חלקן על פי הקריטריונים שנקבעו לכלל הרשויות<sup>40</sup>. עוד נדגים חשש זה בעת הדיון בסמכויות הפיקוח אשר בידי שר הפנים הנוגעות לחלוקת מענקים לרשויות מקומיות.

טענה ברוח זו מושמעת בהקשר של שימוש בסמכויות שלטוניות בעת מהלכי הפרטה. בהקשר זה ידוע בספרות "פרדוקס הפרטה", לפיו בעוד שאחד הרציונלים העיקריים להפרטה הוא הטענה כי גופים פרטיים יודעים לספק שירותים ומוצרים מסויימים טוב יותר מגופים

37 ראה בעניין זה: דרי ושוורץ, וכן דרי, הע"ש 26 ו-27 לעיל, ובלנק הע"ש 23 לעיל.

38 לעניין "הביזור דה פקטו" ראה דרי, הע"ש 27 לעיל.

39 ראה פסק דין ת"פ 1872/99 (י-ם) מדינת ישראל נ' אריה דרעי, אשר זכה לכינוי "התיק הציבורי" של מר אריה דרעי.

40 בדיקה חלקית של ממצאי החשב הכללי על ידי גורמים במשרד המשפטים חלקה על ממצאי החשב. בתשובה לממצאים חולקים אלא עמד החשב על הצורך לבחון את כלל ממצאיו כדי לגבש מסקנה. מבקר המדינה, בדוח שנכתב בעניין זה, מצא כי בדיקת משרד המשפטים את טענותיו של החשב "ל הייתה חלקית וחפוזה ולא היה בה כדי למצות הליך בקרה נאות המתבצע מטעמו של היועץ המשפטי לממשלה. בפועל לא היה באותה בדיקה שנעשתה על ידי משרד המשפטים כדי לבסס מסקנות שהוסקו. כן מצא מבקר המדינה כי גורמי משרד הפנים הסתירו מידע מן החשב הכללי וביקר זאת בחריפות. משרד מבקר המדינה "דוחות על השלטון המקומי 2008", עמ' 3 - 67, בפרק "תכניות הבראה בשלטון המקומי- תכנון ויישום".

שלטוניים, מי שאמור להחליט את ביצועה ההפרטה ולהוציא לפועל הליכים מורכבים אלה הינו גוף שלטוני בעצמו, דבר שעשוי לפגוע ביעילות ההפרטה ובהנחות היסוד שלה.<sup>41</sup> ובהשאלה, ניתן לאמר בענייננו כי נוצר "פרדוקס פיקוח" בתחומים בהם אנו עוסקים, כאשר כלל לא בטוח כי השלטון המרכזי כאשר הוא מפעיל סמכויות אלה, אינו פועל כשלעצמו תוך הפרת נורמות בתחומים אלה ממש.

## **השפעת שאלת תקינות מצבה הכספי של הרשות על מידת הרלוונטיות של ההצדקות השונות להפעלת סמכויות הפיקוח**

דומה כי כאשר מצבה הכספי של הרשות הינו בכי רע, והיא מתדפקת על דלתו של השלטון המרכזי לשם בקשת סיוע, או כאשר גרעונה מעמיד בספק את יכולתה למלא את חובותיה על פי דין לאספקת שירותים, קל יותר לעשות שימוש ברציונלים שנדונו לעיל על מנת להצדיק את בקרת השלטון המרכזי. השאלה הופכת למורכבת יותר כאשר מדובר ברשות מאוזנת מבחינה כספית, כאשר אין יסוד להניח כי לא תוכל למלא את תפקידיה השונים.

כך למשל, בראיון עם מנכ"ל "פורום ה-15", המאגד תחתיו 15 ערים גדולות בישראל שאינן מקבלות מענקי איזון, הודגשה שאיפתן של הרשויות, אשר רובן המכריע<sup>42</sup> מצויות במרכז הארץ ואף ברצף האורבני שזכה זה מכבר לכינוי "גדרה עד חדרה", ליתר עצמאות וצמצום הפיקוח מצד השלטון המרכזי. על פי "פורום ה-15", רשויות אשר עומדות בקריטריונים של מצב כספי תקין, ושאינן נסמכות אל שולחן המדינה, זכאיות ליתר עצמאות ומעבר מפיקוח מרכזי למנגנוני בקרה פנימיים, באופן שיאפשר להן יתר מרחב פעולה.<sup>43</sup> כפי נראה להלן, בעת הדיון בכלי הפיקוח, עמדה זו אף התקבלה על ידי מנסחי הצעת חוק העיריות החדש אשר אחד המאפיינים הבולטים שלו, לענייננו, הינו מתן יתר עצמאות ופטור מקבלת אישורים לרשויות מאוזנות מבחינה תקציבית.

עמדה זו מטעם "פורום ה-15" עולה בקנה אחד עם ההצדקות השונות להגבלת מעורבות השלטון המרכזי, ובפרט עם הרציונלים הראשונים שנסקרו לעיל- דהיינו- רציונל הסירבול ("המקלות בגלגלי הביזור") ורציונל מוגבלות השלטון המרכזי לבצע בקרה מושכלת.

עמדה זו אף מתמודדת עם כמה מן הרציונלים המרכזיים בהם דנו לעיל התומכים במעורבות השלטון המרכזי, וכאשר הרשות מאוזנת נחלשים הרציונלים הבאים: החשש מפני הסתמכות על שולחן המדינה; החשש מאי אספקת שירותים; וכך אף קטן החשש לכך שתופרע מדיניות המבוצעת על ידי הממשלה באמצעות הרשויות, בכל הנוגע למדיניות המבוצעת באמצעות כלים פיסקאליים. יחד עם זאת, עמדה זו אינה מתמודדת באופן מלא אף עם הרציונלים הנ"ל, ובאשר ליתר הרציונלים, לחלקם היא אינה מציעה כל התמודדות ובנוגע לחלק האחר היא נותנת מענה חלקי למדי. נבחן את מידת התמודדות עמדת פורום ה-15 עם כל אחת מן ההצדקות המרכזיות

בהן דנו לעיל<sup>44</sup>:

41 לדיון ב"פרדוקס ההפרטה" ראה: שלמה אקשטיין, בן ציון זילברפרב, שמעון רוזוביץ "הפרטת חברות בארץ ובעולם", 86

42 כולן למעט באר שבע שצורפה לפורום "כמרכז המטרופוליני של הדרום על אף שהיא זוכה במענקי איזון ממשלתי".

43 מנכ"ל הפורום ציין בראיון כי "לפורום, אגב, יש גישה חדשנית ומפתיעה. אנו לא מבקשים תקציבים, אלא מרחב פעולה, סמכויות וכלים ניהוליים, שיאפשרו לעבוד כפי שמקובל במטרופולינים בעולם." לראיון המלא עם מנכ"ל הפורום ראה:

"<http://www.nihulmekomi.co.il/article.php?id=364>"

44 הטיעונים שנדונו בסעיפים הראשונים לפרק זה.

**החשש מפני הסתמכות על שולחן המדינה** - דומה כי מבין הרציונלים השונים, זהו הזוכה למענה הטוב ביותר בעמדת הפורום, אשר מתבססת בעיקר על עצמאותן הכלכלית של הרשויות הנ"ל. שכן הצורך במעורבות, מפאת החשש שהמדינה תשא בסופו של יום בעלויות התנהלותה הכספית של הרשות, קטן באופן ניכר. היגיון זה תקף גם בנוגע לשני הרציונלים הנוספים של **החשש מאי אספקת שירותים** וכך אף קטן **החשש לכך שתופרע מדיניות הבוצעת על ידי הממשלה באמצעות הרשויות, בכל הנוגע למדיניות המבוצעת באמצעות כלים פיסקאליים**. זאת, לפחות בטווח הנראה לעין מנקודת המוצא של רשות מאוזנת כספית, בפרט אם הדבר נתמך אף בגביית מס ראויה ומצב תזרימי איתן<sup>45</sup>.

בנוגע לרציונל השלישי בין הנ"ל, הרי שמדיניות הממשלה, עשויה לעיתים להיות אף מדיניות שאינה פיסקאלית במהותה. כך למשל, מדיניות שהשלטון המרכזי מבקש לקדם בתחום התכנון או בתחום איכות הסביבה, תחומים בהם משמשת הרשות כגורם אוכף, מאשר ואף יוזם. מכך עולה כי היות הרשות מאוזנת, לא בהכרח מעיד כי היא אינה עשויה ליצור נזקים ליכולת הממשלה לבצע מדיניות או לשמור על אינטרסים לאומיים, כתוצאה מבעיות שחיתות הנוגעות לפן זה בתפקידיה וסמכויותיה. יתר על כן, לעיתים, עשוי מצבה המאוזן של הרשות להיות מושפע דווקא מכך שהפרה את כללי המנהל התקין וטוהר המידות תוך פגיעה במדיניות או באינטרסים לאומיים, כאשר הדוגמא הבולטת לכך, אשר נדונה לעיל, הינה בתחום התכנון והבניה ואישור תוכניות במסגרת מה שזכה לכינוי: "פיסקליזציה" של דיני התכנון והבניה.<sup>46</sup>

מטעם זה, ניתן אף להוסיף ולאמר כי עמדת פורום ה-15 אינה נותנת מענה גם לרציונל החשש מפני החצנת עלויות (זיהום אויר, נזקים סביבתיים ותכנוניים וכיוצ"ב). כך למשל כפיתרון לבעיה זו מציע רוזן צבי<sup>47</sup> לכוון דרג ממשל איזורי, אשר יאגד תחתיו מספר רשויות מקומיות ואשר בידיו יופקדו סמכויות בהן קיימת בעיית החצנה מוגברת.

**הרציונל בדבר יעילות כלכלית משקית** - גם נקודה זו זוכה למענה חלקי בלבד בגישת פורום ה-15, שכן גם כאן מצבן הכספי השפיר של הרשויות המקומיות שאינן נתמכות, עשוי לנבוע לדוגמא ממיקומן באזורים אטרקטיביים לעסקים ולמרכזי תעסוקה מניבי מיסים עירוניים, כמו גם מכך שאוכלוסייתן המשתייכת לחתך סוציו אקונומי גבוה יחסית, או בשל שיעבוד דיני התכנון למטרות פיסקאליות קצרות תווך, ולא מתוך התנהלות כלכלית יעילה וישרה. מכאן, שהחשש מפני השלכות התנהלות בלתי תקינה של שלטון מקומי, גם אם תהיה מלווה באיזון תקציבי, אינו מתבטל. במאמר מוסגר ראוי לשוב ולציין כי רוב רובן של 15 החברות בפורום משתייכות כאמור לרצף האורבני במרכז המדינה, המהווה אבן שואבת לעסקים מניבי מיסים עירוניים והכנסות נוספות כהיטלי השבחה, ולאוכלוסיה חזקה יותר מבחינה סוציו אקונומית בהשוואה לפריפריה. כך למשל, מזמין נתון זה שאלה ובדיקה מהו הנתון אשר הינו בעל השפעה המובהקת ביותר על היותן של 14 מחברות הפורום מאוזנות (לבד מבאר שבע), ולכך שהפורום הינו פורום ה-15 (ונזכיר כי במדינת ישראל כ-250 רשויות מקומיות), ולא לשם הדוגמא, פורום ה-30 או 100? האם מיקומן הגיאוגרפי של חברות הפורום במרכז הארץ, אופי אוכלוסייתן, או שמה התנהלותן התקינה יחסית?

45 אלה הם הפרמטרים העיקריים בעמדה זו, והם התקבלו כפרמטרים מרכזיים אף בנוסח הצעת החוק החדשה אשר עוד תדון להלן.

46 ראה לעניין זה נחום בן-אליא, "קופת התיכנון: הפיסקליזציה של התכנון והפיתוח ברשויות המקומיות" (2002).

47 יששכר רוזן צבי "ממקומיות לאזוריות: לקראת סדר יום חדש למשפט השלטון המקומי" דין ודברים (1) (אוקטובר 2005), 159-



עמדת פורום ה- 15, נותנת מענה חלקי בלבד אף לרציונל מוגבלות כלי הבקרה הביקורת הפנימיים ברשות על פי הדין הקיים (לדוגמא: תלותם של שומרי הסף בהנהלת הרשות; חולשת מועצת הרשות והאופוזיציה) - שכן, גם לשיטתם של פורום ה-15 יש מקום להעברת המוקד למנגנונים הפנימיים. אלא שעמדה הנסמכת על בקרת המנגנונים הפנימיים, נותנת מענה חלקי בלבד לחולשותיהם ולמגבלותיהם שכן בשורה התחתונה, מותירה אותם עדיין כפופים לגורמים המבוקרים על ידם ובשל כך בחולשתם היחסית בתוך המנגנון. באשר לרציונל של השלכות שליליות אפשריות של התנהלות מושחתת במישור השלטון המקומי על תפיסת השלטון והדמוקרטיה על ידי האזרחים, ולרציונל של מחסור במנגנוני השתתפות וכלי בקרה ישירים בידי בעלי העניין (STAKE HOLDERS) - למעשה, ניתן לאמר כי גישת פורום ה- 15 כפי שהובאה לעיל, אינה מנהלת "דיאלוג" עם שני רציונלים אלה.

## סיכום ביניים

בפרק הקודם עמדנו על הצורך לאמץ את נקודת המבט הרחבה והרב מימדית כלפי הביזור, אשר מביאה לידי איזון את מרכיביו השונים ועשויה להוביל לכך שדווקא הליכי ביזור יחייבו, במישורים מסוימים, יתר התערבות<sup>48</sup>. יישמנו גישה זו על מנגנוני הפיקוח בתחום טוהר המידות והמנהל התקין. מכך הסקנו, כי ישנו צורך לתת מענה לנקודות התורפה של הליכי הביזור, בנוגע להשפעותיו האפשריות על רמת השחיתות - אותן סקרנו - כמו גם לפעול למימוש הבטחותיו בתחום זה - אשר נסקרו אף הן - כדי לשמור על מסגרת מאוזנת ולהקטין את תוצרי הלוואי הבלתי רצויים ממנו. בהתבסס על מסקנה זו, ועל ממצאינו באשר להשלכות הביזור האפשריות לענייננו, סקרנו את הרציונלים השונים התומכים בפיקוח מצד השלטון המרכזי ורציונלים מנוגדים, בין היתר תוך מתן דגש למופעם של רציונלים אלו בישראל. בסיכומו של הפרק ראינו כי הרציונלים השונים מובילים למסקנה, כי מצבן הכספי של רשויות מקומיות מהווה מדד חסר וחלקי לקביעת מידת הפיקוח הראויה מצד השלטון המרכזי בתחום זה, שכן אין בפרמטר זה מענה הולם לכמה מן הרציונלים המרכזיים עליהם עמדנו, אשר יש בהם לעורר את הצורך במעורבות מצד השלטון המרכזי.



## **סקירה והערכה של כלי הפיקוח המרכזיים אשר בידי משרד הפנים ומדיניות הפעלתם בזיקה למאפייני מערך הבקרה והביקורת הפנימי**

### **מאפייניו המרכזיים של מערך הבקרה והביקורת הפנימי על פי הדין הקיים והשלכות אפשריות הנגזרות מכך על הפעלת כלי הפיקוח אשר בידי משרד הפנים**

מערך הבקרה והביקורת הפנימי בתוך השלטון המקומי נשען על שני אדנים, האחד: הדרג הנבחר, דהיינו המועצה וועדותיה ומתוכו בפרט האופוזיציה, והשני: עובדי ציבור בתפקידי שומרי הסף, ולענייננו בפרט היועץ המשפטי לרשות, המבקר, והגזבר.

כפי שנראה להלן, המאפיינים המרכזיים של מערך זה על פי הדין הקיים, הינם חולשתה היחסית של מועצת הרשות בכלל והאופוזיציה בפרט ותלותם של שומרי הסף בגורמים המבוקרים על ידם. להלן נמחיש את הטענה, בנוגע לכל אחד מקטגוריות אלה של מנגנוני בקרה פנימיים, באמצעות מספר דוגמאות:

- **המועצה, וועדותיה והאופוזיציה** - מאז הונהגה שיטת הבחירה הישירה של ראשי הרשויות בשנת 1975, התחזק מאוד כוחם היחסי של ראשי הרשויות ונחלש כוחה של האופוזיציה. אם מבקשת אופוזיציה להדיח ראש ראשות מכהן, יש ביכולתה לפעול באופן לעומתי ו/או לפעול לאי אישור התקציב, אלא שהדבר יוביל לפיזור המועצה ובכלל זאת חברי האופוזיציה ולא בהכרח להחלפת ראש הרשות<sup>49</sup>.

על פי הדין הקיים, אם רוצה חבר המועצה לממש את חובותיו וסמכויותיו, כמו זכותו לקבל מידע רלוונטי לתפקידו, לקחת חלק בדיון לאישור התקציב הרגיל ותקציבים בלתי רגילים, לדון באישור חוזים שלא תוקצבו במסגרת התקציב המאושר, וסמכויות נוספות הרלוונטיות לביצוע תפקידי הפיקוח שהפקיד הדין בידי חברי מועצת הרשות, הוא מוצא עצמו פעמים רבות נאלץ למעשה לפנות לבית המשפט. כך גם בנוגע למצב בו מעוניין חבר מועצה לאכוף על גורמים ברשות המקומית תיקון ליקויים בהתנהלותם, אליהם נחשף באמצעות נגישותו למידע מכח תפקידו.

ואכן, עתירות רבות הוגשו לאורך השנים על ידי חברי מועצות מקומיות בעניין ליקויים בהתנהלות ובהחלטות גורמים ברשות הנופלים בגדר הפרת כללי המנהל התקין וטוהר המידות. כאשר חברי מועצה נדרשים, הלכה למעשה, לפנות לבית המשפט כדי למלא את תפקידם באופן אפקטיבי, הדבר תלוי במידה רבה ביכולתם לשאת בעלות הפניה לבית המשפט כמו גם להיות בעלי המיומנות הנדרשת לשם כך. זאת, הן בשלבים שלפני הגשת עתירה, כדי לקדם את סיכוייה להצלחה, והן בשלבי ניהול ההליך עצמו ובאכיפתו לאחר מכן.

בהתחשב בכך, מן הראוי כי יגובש הסדר אשר יצמצם את עלות המימוש "דה פקטו" של תפקיד הפיקוח באמצעות הסדר אשר יפחית ואף ימנע את עלויות המהלך המשפטי של חבר המועצה,

49 ראה ס' 206 לפקודת העיריות. במקומות בהם קיימים הסדרים דומים בעיקרם החלים על עיריות ומועצות מקומות ואזוריות, כבעניין זה, נסתפק בהפניה למקור בפקודת העיריות.

כאשר הוא נעשה לשם קידום עניין ראוי. הסדר מעין זה יצטרך להתייחס הן להוצאות לשכירת שירותי עו"ד ליעוץ ולייצוג והן באשר לעלויות משפט נוספות. במאמר מוסגר ראוי לציין כי על פי הדין הקיים, לא ניתן לצפות כי היועץ המשפטי לרשות המקומית ייתן מענה לחברי המועצה במהלכה המשפטיים לפיתרון אי חוקיות ואי תקינות בהתנהלו הרשות. זאת, הן לאור הגדרת תפקידו של היועץ והחובה החלה עליו, כאשר הוא נותן חוות דעת לבקשת חבר מועצה, להימנע מניגוד עניינים<sup>50</sup>, והן לאור תלותו בקואליציה ובראש הרשות לשם המשך כהונתו אשר בהן נדון להלן. מאפיין מרכזי נוסף התורם לחולשתה של מועצת העיר הינה העובדה שחברי המועצה אינם זכאים לקבל שכר, ומכאן שהדבר מגביל באופן משמעותי את יכולתם להקדיש את הזמן הנדרש על מנת לממש את המודל המבוקש של דמוקרטיה המקומית, בה מועצת הרשות בכלל והאופוזיציה בפרט מהוות גורם בקרה וביקורת חשוב ואפקטיבי על התנהלות הרשות.

באשר לוועדת הביקורת, המורכבת מחברי מועצה ובראשה עומד חבר אופוזיציה<sup>51</sup>, הרי שעל פי דין עליה לדון בדו"חות ביקורת ולגבש המלצות שיובאו לדיון במועצה. מכך נגזר כי מן הבחינה האופרטיבית, היכולת להבטיח תיקון ליקוי עדיין תלויה באפקטיביות המועצה ברשות הרלוונטית, אשר על מגבלותיה עמדנו לעיל.

• **שומרי הסף- ראשית,** ראוי לציין כי כל שומרי הסף ברשות המקומיות ממונים ומפוטרם על ידי מועצת הרשות, אם כי החוק קובע סייגים מסוימים לסמכותה של המועצה, כגוף המפוקח על ידי שומרי הסף, להעביר מתפקידו שומר סף. החלטת המועצה לפטר שומר סף צריכה לזכות בתמיכת ברוב מיוחס - 2/3 להדחת גזבר ויועץ משפטי, 3/4 להדחת מבקר. החוק מקנה לגזבר הגנה נוספת מפני הפעלת שיקול דעת בלתי ענייני כלפיו מצד הגוף המבוקר/מפוקח על ידו, באמצעות וועדה חיצונית במשרד הפנים אשר תפקידה לבחון את החלטת המועצה להשעות ולפטר גזבר. יצויין, כי בעוד שהחוק החיל הסדר זה גם על ההליכים להשעיית היועץ המשפטי והמבקר, הוא לא עשה כן ביחס לפיטוריהם.<sup>52</sup> אציין במאמר מוסגר כי מן הראוי שהחוק, אשר הכיר בצורך בוועדה חיצונית לבחינת ההחלטה להשעות שומרי סף מרכזיים כיועץ המשפט והמבקר על ידי גורמים מפוקחים על ידם, יחיל מנגנון זה גם כאשר מדובר בפיטוריהם.

אם כן, במצב המשפטי הנוהג עדיין מדובר בסמכות שבשיקול הדעת המותרת לראש העיר, באמצעות הקואליציה, מרחב תמרון משמעותי וככל שהקואליציה רחבה יותר, כך קטנה ההגנה לה זוכים שומרי הסף. כך גם תקציב שומרי הסף נקבע על ידי מועצת העיר, והחוק מקנה לה שיקול דעת רב מאוד בקביעתו<sup>53</sup>.

50 ראה ס' 5א לחוק הרשויות המקומיות (יעוץ משפטי), תשל"ו-1975.

51 ראה ס' 149ג לפקודת העיריות. החוק כולל אף הסדר מפורט באשר לרשויות בהן אין אופוזיציה, אשר נועד למקסם את עצמאות יו"ר ועדת הביקורת בנסיבות אלה. הסדר דומה חל מכח הדינים הרלוונטיים אף על מועצות מקומיות ומועצות אזוריות.

52 ראה ס' 171 לפקודת העיריות. הסדר זה חל גם על מועצות מקומיות ואזוריות. באשר לפיטורי היועץ המשפטי, חוזר מנכ"ל משרד הפנים: "נוהל הפסקת עבודתו של יועץ משפטי לרשות מקומית המועסק בחוזה בכירים" קובע כי החלטה תעמוד לבחינת ועדה במשרד הפנים, בדומה להסדר החל על פיטורי גזבר מכח לשון ס' 171. בכך למעשה מילא חוזר המנכ"ל את החוסר שבהסדר שנקבע על פי ס' 171, עליו עמדנו לעיל, בכל הנוגע להגנת יועץ המשפטי מפני פיטורין.

53 בנוגע ליחידת הביקורת-ראה ס' 170 א לפקודה, כן ראה דיון בפרק הבא באשר לסמכותו של שר הפנים בעניין זה והשימוש החלקי והחסר שנעשה בה. באשר לגודל יחידת היעוץ המשפטי והגזברות המצב פרוץ עוד יותר ואין התייחסות בחוק באשר לגודל היחידה

כפי שנראה להלן, מבחינת הסמכויות הניתנות להם על פי דין, שומרי הסף מצוידים בכלים רבי עוצמה. אלא שמידת האפקטיביות לה ניתן לצפות בהפעלת הסמכויות הניתנות שומרי הסף, מצויה בקשר הדוק לתלותם בגורם המפוקח על ידם. נסקור בקצרה את קווי המתאר של סמכויות הפיקוח אשר בידי שומרי הסף המרכזיים ברשות- הגזבר, היועץ המשפטי והמבקר:

- **הגזבר**- על פי דין, הגזבר הינו הגורם אחראי על ניהול קופת הרשות<sup>54</sup>. חלה חובה להזמינו לכל ישיבה של המועצה וועדה מועדונית ויש לקבל את התייחסותו בע"פ או בכתב בטרם קבלת כל החלטה שיש לה השלכה על תקציב העירייה, הכנסותיה או הוצאותיה.<sup>55</sup> בין סמכויותיו השונות הנוגעות לניהול ענייניה הכספיים של הרשות, בולטת סמכות החתימה השנייה על כל הוצאה כספית. לענייננו, החוק מטיל עליו אף את החובה לוודא, בטרם אישור התחייבות כספית, כי היא נעשית על פי דין<sup>56</sup>. הדבר מעניק כח רב בידי הגזבר למנוע כל התחייבות כספית בלתי תקינה, ובכלל זאת פעולה הנוגעת להעסקת עובדים. אלא שקשה לצפות כי כח רב כל כך, ההופך את הגזבר לגורם פיקוח בזמן אמת, שכוחו שקול לכוחו של ראש הרשות עד היכולת, דה פקטו, לבטל את רצונו של זה האחרון, יופעל באופן חף מאילוצים ופשרות בתנאים בהם מופעל לחץ מצידם של ראש הרשות ומועצת הרשות. זאת, כאשר הגזבר תלוי בראש הרשות- בקשר להמשך כהונתו, בנוגע לתנאי העסקתו ובנוגע למשאבים העומדים לרשות יחידת הגזברות.

- **היועץ המשפטי**- על פי דין, נדרשת קבלת חוות דעתו של היועץ המשפטי ברשות בטרם קבלת החלטות שונות, כך למשל בנוגע להסכמים עליהם חותמת הרשות<sup>57</sup>. ליועץ המשפטי אף יש את הזכות להשתתף בכל ישיבה של ועדה מועדונית הרשות המקומית ויש לזמנו לכל ישיבה מישיבותיהן. בחלק מן המקרים השתתפותו מתחייבת על פי דין, כך למשל בנוגע לוועדת מכרזים<sup>58</sup>. אמנם, אין בידי היועץ המשפטי את זכות הווטו המוקנית לגזבר באמצעות סמכות החתימה השנייה, אבל יכולתו להשמיע חוות דעת משפטית, משנה באופן מהותי את המצב המשפטי שקדם לה. שכן אם עמד היועץ המשפטי על חוסר חוקיות בהחלטה או על פגם מהותי אחר הנופל לקטגוריה של הפרת כללי מנהל תקין או טוהר המידות, חשופים מקבלי ההחלטה לטענה עתידית כי פעלו שלא כדין בודיעין, על כל ההשלכות שעשויות לנבוע מכך, ובכלל זאת על פי הדין הפלילי, המשמעתי (כאשר מדובר בעובדי הרשות) ואף לחיוב אישי כאשר הדבר כרוך בהוצאה כספית מקופת הרשות שלא כדין. כך גם עשויים להיות מושפעים מחוות דעתו גורמים חיצוניים לרשות הנמצאים עימה בקשר, שכן מרגע שהם ערים לכך שהיועץ התריע על חוסר חוקיות, יתקשו לטעון בעתיד כי הסתמכו בתום לב על החלטת הרשות, תוך הנחה כי ההחלטה התקבלה כדין. בנסיבות אלה, יקשה על גורמים חיצוניים, בין היתר במסגרת מופעיה

54 ראה ס' 2ג170 לפקודת העיריות.

55 ראה ס' 3ג170 לפקודת העיריות.

56 ראה ס' 203 לפקודת העיריות. הסדר דומה חל גם על מועצות מקומיות ומועצות אזוריות.

57 לפירוט הגדרת תפקידו של היועץ המשפטי ראה חוק הרשויות המקומיות (ייעוץ משפטי), תשל"ו-1975. בנוסף, ליועץ המשפטי של רשות מקומית סמכויות סטטוטוריות ומינהליות בתחומים מרכזיים של פעילות הרשות המקומית ראה למשל סעיף 238א(ב) לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965; סעיפים 1(2)(ב) ו-5(א) לחוק מקרקעי ציבור (סילוק פולשים), תשמ"א-1981; סעיפים 169ב(ג), 169ב(ד), 170(ב) ו-1(1) לפקודת העיריות (נוסח חדש) ועוד.

58 שם.

השוניים של תופעת הממשל השבוי, או של גורמים, אשר זכו לטובת הנאה שלא כדין בשל החלטת הרשות, לממש את "הפירות" המצופים כתוצאה מהפרת כללי המנהל התקין וטוהר המידות.

אם כן, בדומה לדברים שנאמרו לעיל בנוגע לגזבר, גם ליועץ המשפטי כח בקרה רב כתוצאה מסמכותו להתריע על חוסר חוקיות, תוך השתתפות בישיבות או באמצעות מתן חוות דעת. אלא שגם בקשר ליועץ המשפטי, קשה לצפות כי כח השפעה משמעותי אשר עשוי לסבך את הנהלת הרשות, אם וככל שתפעל תוך התעלמות מחוות דעתו של היועץ, יופעל באופן חף מאילוצים ופשרות, בתנאים בהם היועץ תלוי בגורמים המפוקחים על ידו והם לוחצים עליו לתת גושפנקא להחלטתם. גם כאן אמורים הדברים הן בקשר להמשך כהונתו, הן בנוגע לתנאי העסקתו והן בנוגע למשאבים העומדים לרשות יחידת היעוץ המשפטי ברשות.

זאת ועוד, במקרה הפרטי של היועץ המשפטי לרשות, היותו גורם עצמאי ובלתי תלוי נפגעת, אף מכך שפעמים רבות אין מדובר בעובד ציבור אלא בעו"ד חיצוני הנשכר על ידי הרשות. דו"ח שנערך על ידי האגף לביקורת במשרד הפנים עמד על ליקויים רבים בהעסקת עורכי דין חיצוניים, בין היתר כאלה היוצרים תלות של יועצים משפטיים חיצוניים בגורם לו הם חייבים את העסקתם כקבלנים חיצוניים ואף מעוררים סימני שאלה נוקבים באשר לטיב השיקולים ותקינות ההליכים שהובילו לבחירת יועצים חיצוניים ברשויות מקומיות רבות<sup>59</sup>. יצויין כי על פי הפסיקה, על היועץ המשפטי להיות נאמן אך ורק לדין ולאינטרס הציבורי הרחב ואין מדובר במינוי על בסיס אישי, משל היה עורך דינו הפרטי של ראש הרשות.<sup>60</sup> היתרונות בכך שהיועץ המשפטי הינו עובד ציבור הינם בולטים – הוא חב את נאמנותו לשירות הציבורי, חלים עליו מנגנוני הפיקוח והאחריותיות החלים על עובדי ציבור (ובכלל זאת חלים עליו הדין המשמעתי וכללים מנהליים שונים שבצידם אף סנקציות), הוא נבחר בהליך שוויוני ושקוף יחסית וחלה עליו ההגנה הסטטוטורית החלה על שומרי הסף<sup>61</sup>.

דו"ח משרד הפנים אשר נזכר לעיל והביקורת שהושמעה בו, כמו גם קריאה של בית המשפט העליון<sup>62</sup> להסדיר את סוגיית העסקת יועצים משפטיים חיצוניים הובילו, לאחר עיכוב רב, להסדרת הנושא בחוזר מנכ"ל (5/2009). החוזר קובע כי מן הראוי כי גם מועצות מקומיות, עליהן לא חלה חובת מינוי יועץ פנימי על פי דין, יעדיפו בד"כ העסקת יועץ שהינו עובד הרשות המקומית על פני יועץ חיצוני. כן קובע הנוהל תנאים ומגבלות שונות על העסקת יועצים משפטיים חיצוניים, כל זאת כדי ליהנות מן היתרונות שבהעסקת יועץ משפטי פנימי עליהם עמדנו לעיל ולהבטיח כי הליך מינוי יועץ חיצוני יעשה באופן ענייני, שקוף ושוויוני. עם זאת, הנוהל אינו קובע חובת מינוי יועץ משפטי (מעבר לזו החלה על עיריות על פי דין) ועל כך יש להצר. בשל היתרונות שבהעסקת יועץ משפטי כעובד הרשות, מן הראוי כי משרד

59 דו"ח האגף לביקורת במשרד הפנים מחדש מרץ 2006 אשר בדק העסקת עורכי דין חיצוניים.

60 ראה למשל בג"צ 3180/94 נחמיה דורון נ' מאיר ניצן, ראש עיריית ראשון לציון; עת"מ (חי) 1401/03 לוי שמואל נ' ראש עיריית חדרה ואח', דינים מחוזי, כרך לד(2), 148). כן ראה עמדת היועץ המשפטי לממשלה בעניין זה כפי שהובאה בבש"א(עבודה-י-ם) 1854/06 עו"ד יוסף חביליו נ' אורי לופוליאנסקי.

61 כאמור, הגנה זו אינה מלאה אך מקשה על פיטוריו ביחס לפטורי עו"ד חיצוני שמועסק על ידי הרשות. בנוגע להגנה הניתנת לשומרי הסף מפני השעיה ופיטורין, ובכלל זאת הוועדה שהוקמה לצורך כך במשרד הפנים, ראה ס' 171 לפקודה וכן חוזר מנכ"ל 3/2006 "נוהל הפסקת עבודתו של יועץ משפטי לרשות מקומית".

62 ע"מ 471/05 סמיר חאג' נ' עטף יוסף חאג' ראש המועצה המקומית אעבלין. כך גם עלה עניין העסקת יועצים משפטיים בבג"צ 3288/06 עו"ד שאול כוחן ואח' נ' ממונה מחוז צפון במשרד הפנים ואח'.

הפנים יפעל להחיל את חובת מינוי יועץ משפטי פנימי על כלל הרשויות המקומיות, בין אם בשינוי חקיקה ובין אם במסגרת סמכותו הכללית להנחות את הרשויות המקומיות (ראה דיון בסמכות זו להלן במסגרת הדיון בכלים המנהליים אשר בידי משרד הפנים).

לאור העובדה כי מדובר בנוהל חדש יחסית מחודש מרץ 2009, בתחום שהיה פרוץ לאורך תקופה ארוכה, עוד מוקדם בשלב זה להעריך את יעילותו. יש צורך לפיכך להמתין ולראות האם משרד הפנים אכן יעשה שימוש יעיל בנוהל על מנת לצמצם את היקף תופעת העסקת יועצים משפטיים חיצוניים ולמנוע הישנות הבעיות שאפיינו נושא זה בעבר, כפי שהשתקפו אף בדוח האגף לביקורת.

• **המבקר** - על המבקר להגיש דו"ח ביקורת שנתי עד לראשית חודש אפריל בשנה העוקבת לשנת הביקורת ובמסגרת דו"ח זה עליו לבחון אף האם פעולות הרשות המקומית<sup>63</sup> נעשו בהתאם לכללי מנהל תקין, טוהר המידות, היעילות והחסכנות<sup>64</sup>. בנוסף, רשאי המבקר להגיש לראש העירייה ולוועדה לענייני ביקורת דו"ח על ממצאי ביקורת שערך בכל עיתוי אחר על פי שיקול דעתו או כאשר ראש העירייה או הוועדה לענייני ביקורת דרשו ממנו לעשות כן.<sup>65</sup> מבקר הרשות קובע את תוכנית העבודה של יחידת הביקורת, בכפוף ליכולת ראש הרשות לבקש ביקורת בנושאים שונים וליכולתה של ועדת הביקורת ליזום עד שני נושאי ביקורת לשנה<sup>66</sup>. המבקר נהנה מעצמאות יחסית בבחירת עובדי הביקורת וככל שמועסקים ביחידת הביקורת עובדים נוספים, בחירתם צריכה להיות על דעתו והוא הגורם המפעיל אותם.<sup>67</sup> לשם מילוי תפקידו יש לו נגישות רבה מאוד למסמכי העירייה והוא רשאי לדרוש הסברים מכל גורם ברשות המקומית וגופים נוספים הקשורים אליה, ולקבוע את לוחות הזמנים להעברת החומר או ההסבר.<sup>68</sup>

הדו"ח עובר הליך של דיון ובחינה, שבמהלכו ראש העיר מעביר התייחסותו, ועדת הביקורת המלצותיה למועצה, ומועצת הרשות נדרשת בסופו של הליך לדון באישור המלצות ועדת הביקורת והמבקר. בסך הכל אורך הליך זה עד 7 חודשים ורק לאחר תום פרק זמן זה (או מועד הדיון במועצה, המוקדם מבין השניים) מתיר החוק את פרסום הדו"ח.<sup>69</sup>

בנוסף להליך הדיון הממושך הנ"ל יכולים ראש הרשות או המבקר, לפנות לוועדת הביקורת ולקבל את אישורה לפרסם דו"ח אף בלא להמתין להליך המלא הנ"ל המתחייב בטרם פרסום הדו"ח בד"כ<sup>70</sup>. עם זאת, בית המשפט התייחס לכך כחריג שיש לפרשו בצמצום והוא שמור למקרים חריגים ודחופים בלבד נוכח החשיבות שמייחס בית המשפט להליך האישור הסדור

63 כנקבע בס' 170א(ב) לפקודה סמכותו של המבקר חלה 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." כל הגופים הנ"ל הינם בגדר "גוף עירוני מבוקר".

64 על פי ס' 170א(1) בין הנושאים אשר על המבקר לבדוק על לבדוק גם: "אם פעולות העירייה, לרבות פעולות לפי חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965, נעשו כדין, בידי המוסמך לעשותם, תוך שמירת טוהר המידות ועקרונות היעילות והחסכון"; וכן קובע ס' 170א(3) כי על המבקר: "לבדוק אם סדרי הבוחן והוראות הנהלה הנהוגים בעירייה מבטיחים קיום הוראות כל דין, טוהר המידות ועקרונות היעילות והחסכון".

65 ראה ס' 170ג(ב) לפקודה.

66 ראה ס' 170א לפקודה.

67 ראה ס' 170 לפקודה.

68 ראה ס' 170ב לפקודה.

69 ראה ס' 170ג לפקודה.

70 ראה ס' 170ג(ו) לפקודה.



שסופו הדו"ח מפורסם באישור המועצה<sup>71</sup>. מאפיין מרכזי נוסף של מבקר הפנים, נוגע לשימוש האפשרי בממצאיו. הדין קובע כי ממצאיו של מבקר הרשות לא ישמשו ראיה בהליך משפטי, אבל מאפשר שימוש בהם בהליך משמעותי<sup>72</sup>. הדין אינו מקנה למבקר "שיניים" והוא אינו יכול לכפות תיקון הליקויים עליהם הצביע<sup>73</sup>. עם זאת, התעלמות שרירותית מממצאיו לא התקבלה בעין יפה על ידי הפסיקה<sup>74</sup> ותיקון חוק משנת 2005 קובע כי הרשות מחויבת להקים צוות לתיקון ליקויים שבראשו יעמוד המנכ"ל, אשר ידון בדרכים לתקן את ליקויי ביקורת הפנים, כמו גם ליקויים עליהם התריעה ביקורת המדינה<sup>75</sup>.

בנוסף להגנה הסטטוטורית הניתנת לשומרי הסף שזכרה בפתח פרק זה (רוב מיוחס להדחתו וכאשר מדובר בהשעייתו אף הוועדה החיצונית במשרד הפנים) זכאי המבקר אף להגנת מבקר המדינה בכובעו כנציב תלונות הציבור, וזאת כאשר השתכנע נציב תלונות הציבור כי ננקטים כנגד מבקר הפנים צעדי התנכלות כתוצאה ממילוי תפקידו<sup>76</sup>.

אם כן, למבקר מרווח שיקול דעת רחב, הן בבחירות נושאי הביקורת, הן בבחירת עובדי הביקורת. כך גם ניתנת לו גישה טובה לחומרי הגלם הנדרשים לשם מילוי תפקידו. עם זאת, בכל הנוגע לתקציב יחידת הביקורת, הוא תלוי בגורמים המבוקרים על ידו וכך גם יש ביכולתם להביא לסיום תפקידו, בכפוף להליך הקבוע בחוק.

אמנם החובה להתייחס ברצינות לממצאיו קיבלה חיזוק בתיקון לחוק שהקים את ה"צוות לתיקון ליקויים", אלא שעדיין אין בדיונים שיקיים צוות זה או בדיונים בדו"חות הביקורת שיתקיימו בוועדת הביקורת ובמועצה כדי להבטיח כי יתוקנו הליקויים והדבר תלוי במידה רבה בתרבות ההיענות לביקורת ברשות הרלוונטית וברוח הנושבת בעניין זה מכיוון הנהלתה. זאת, בנוסף לכך שבד"כ יחלוף זמן ניכר בין האירוע בו התרחש הליקוי ועד הבשלת הליך הדיון בדו"ח הביקורת.

בהקשר זה ראוי לציין, כי ממצאי משרד הפנים אכן מעידים שנה אחר שנה על הישנות ליקויים הנוגעים לאי התייחסות הראויה ואי מיצוי כלי הביקורת הפנימית ובכלל זאת הימנעות ממניו מבקר, הימנעות מהגשת דו"חות, אי תפקוד ועדות ביקורת או אי קיום הליך הדיון בממצאים, בעשרות רשויות מקומיות מידי שנה<sup>77</sup>.

### **לסיכום תת פרק זה בו סקרנו את קווי המתאר העיקריים של מערך הבקרה והביקורת הפנימי**

**ברשות** ניתן לומר כי מערך זה, לו חשיבות רבה ביותר בהבטחת תקינות התנהלותה של הרשות, סובל על פי הדין הקיים מתלות בגורם המפוקח (כך בנוגע לשומרי הסף) ומהעדר כלים ומשאבים למימוש סמכויותיו והציפיות ממנו (באשר לחברי המועצה ובפרט האופוזיציה). במידה רבה ניתן לומר כי המערך בנוי כחליפה אחידה, מידה אחת לכל, ואינו מביא בחשבון את מאפייני הרשות

71 בג"צ 7805/00 רוני אלוני חברת מועצת עיריית ירושלים נ' מבקרת עיריית ירושלים.

72 ראה ס' 1ג170 לפקודה.

73 הדבר אמור גם בנוגע למבקרי פנים בגופים שאינם רשויות מקומיות, ושעליהם חל חוק הביקורת הפנימית.

74 ראה למשל בג"צ 766/87, צוקר נ' שלמה להט, ראש עיריית תל אביב יפו. בפרט ראה עמ' 618-619 לפסק דינו של השופט בייסקי.

75 ראה ס' 1ג170 א לפקודה. מן הראוי לציין כי על פי דו"ח הביקורת שפרסם משרד הפנים בסוף שנת 2007 "דו"ח ביקורת רואי חשבון ברשויות המקומיות- ממצאי ביקורת עיקריים לשנת 2006" 38 רשויות טרם מינו צוות לתיקון ליקויים כנדרש על פי דין.

76 ראה ס' 45א לחוק מבקר המדינה.

77 ראה מדו"ח הביקורת שפרסם משרד הפנים בסוף שנת 2007 "דו"ח ביקורת רואי חשבון ברשויות המקומיות- ממצאי ביקורת עיקריים לשנת 2006"

המקומית הקונקרטית בו הוא פועל למעט גודלה ועצם הגדרתה כעירייה או מועצה מקומית. בהתבסס על הדיון בקשר שבין ביזור ושחיתות בו עסקנו בפרקים הקודמים, ניתן לצפות כי חולשתו היחסית של המערך הפנימי אף תחריף ככל שמצבה של הרשות עגום יותר בתחום המנהל התקין וטוהר המידות. אז, גובר התמריץ להגדיל את הלחץ על שומרי הסף, תוך ניצול תלותם בדרג המפוקח והמבוקר וההגנה המוגבלת עליהם (בפרט בנוגע למבקר ויועץ משפטי כפי שפורט בפתח פרק זה) לשם "כיפופם". גם למאפיינים כגודלה של הרשות או הפרופיל החברתי שלה עשויה להיות השפעה משמעותית בתחום זה. רשות קטנה ומשפחתית-חמולתית חשופה לפרסונליזציה בהפעלת שיקול הדעת, על חשבון האינטרס הציבורי, הן בנוגע לעובדי הציבור והן בנוגע לנבחרי. גם ברשות מקומית המאופיינת בכך שהיא פועלת בסביבת אינטרסים כלכליים סבוכה (כך למשל ברשויות במרכז הארץ בהן מרוכזות פעילות עסקית כלכלית ענפה), התמריץ להתרחשות תופעות של "ממשל שבוי" גובר, ואז צפויים שומרי הסף להגברת הלחץ עליהם בהקשר זה ולניסיונות לפגוע באפקטיביות שלהם. כך למשל תוך שימוש בסמכותה של הנהלת הרשות לאשר - ולמעשה לקבוע - את היקף המשאבים העומדים לרשות גורמי הבקרה והביקורת. כך גם יכולה הנהלת הרשות להפעיל לחץ עליהם להימנעות מלפעול או להתערב בנוגע לעניין או נושא בו מעורבותם עשויה לשבש את התממשות הפרת כללי המנהל התקין או טוהר המידות.

אם שומרי הסף הינם בגדר תרופה מונעת או מסייעת בהחלמה, נכון להיום רושם הדין מרשם אחד לכל רשות ורשות, מבלי קשר לאופי מחלתה או רגישותה לבעיות בריאותיות, ותוך התחשבות אך בגודלה של הרשות. בדומה לכך, ניתן לצפות כי גם יכולתו של הדרג הנבחר למלא תפקידו כגורם בקרה עשויה לפחות בשל המאפיינים שהודגמו לעיל, ולמרות זאת לא נותן הדין כל פיתרון לשונות שבין רשויות שונות לעניין הכלים העומדים לרשות הדרג הנבחר או הסיוע לו הוא זכאי מן השלטון המרכזי.

כפי שנראה להלן, הצורך להתאים את מערך הבקרה והביקורת הפנימי למאפייני הרשות ולפרופיל שלה בתחום המנהל התקין וטוהר המידות, עליו עמדנו לעיל, עשוי לבוא על פתרונו פעמים רבות באמצעות שימוש משרד הפנים בכלי הפיקוח שבידו עליהם, נעמוד בפרק הבא.

## **סקירה והערכה של כלי הפיקוח המרכזיים אשר בידי משרד הפנים ומדיניות הפעלתם**

חולשתם היחסית של גורמי הבקרה והביקורת ו/או תלותם בגורמים המבוקרים על ידם, מהוות גורם המעצים את כל אחד מהרציונלים עליהם עמדנו בפרק הקודם המעוררים את הצורך בבקרת השלטון המרכזי על השלטון המקומי.

כעת, נסקור את הכלים המרכזיים במערך הבקרה המצויים בידי משרד הפנים לשם הבטחת התנהלות הרשויות המקומיות בהתאם לכללי המנהל תקין וטוהר המידות ואת השימוש שנעשה בכלים אלה, וננסה לאפיין ולהעריך את מדיניותו של משרד הפנים בהפעלת מערך הבקרה אשר

בידו.<sup>78</sup>

<sup>78</sup> ראוי בהקשר זה לשוב ולציין כי משרד הפנים הוא רק אחד ממנגנוני הבקרה מטעם השלטון המרכזי ובו מתמקד חיבור זה.



כפי שנראה, "ארגז הכלים" העומד לרשות משרד הפנים בענין זה הינו מגוון וכולל כלים מסוגים שונים ובעוצמות התערבות שונות. הכלים מהווים מכלול שנועד לאפשר טיפול במופעים שונים של בעיות בתחום המנהל התקין וטוהר המידות. דיוננו יתמקד בהפעלת כלי הפיקוח המרכזיים, אם כי לרוב השימוש בכלים אלו אינו מוגבל רק לצרכים ולבעיות בתחומים בהם עוסק חיבור זה. כך למשל, חלק מן הכלים מיועדים גם, ולעיתים בעיקר, לטיפול בבעיות כגון אי כשירות ניהולית, להבטחת יעילות בהתנהלות הרשות או פיתרון בעיות ומשברים פוליטיים.

נבחן האם יש בכלי הביקורת הקיימים, הן בהיבט המשפט הפוזיטיבי ובפרט בהיבט המדיניות בהפעלתם דה פקטו, כדי לתת מענה הולם לרציונלים אשר בבסיס הצורך בהפעלת פיקוח על ידי השלטון המרכזי אשר נדונו לעיל.

למען הבהירות והנוחות בעריכת הדיון, סיווגנו את כלי הבקרה והביקורת השונים על פי הקטגוריות הבאות: הסמכות לאסוף נתונים והסמכות לאשר החלטות בטרם ביצוען; שימוש בתמריצים שונים; כלים שיש בהם פיתרון ישיר של מחדל הרשות המקומית; כלים שיש בהם סנקציות או מעין סנקציות כלפי הרשות/הנהלת הרשות; כלים שיש בהם שלילת סמכויות השלטון המקומי / החלפתו בהפעלת הסמכויות.

#### • הסמכות לאסוף נתונים והסמכות לאשר החלטות בטרם ביצוען

תנאי יסודי ליכולתו של גוף פיקוח לבצע את עבודתו הינו מידע העומד לרשותו. פקודת העיריות מפקידה בידי משרד הפנים שורה של דרכים וסמכויות לקבלת מידע מן הרשויות המקומיות. הסמכות מוקנית בהקשרים שונים, היא יכולה להיות חלק מסמכות לאשר החלטות של שונות של הרשות<sup>79</sup>, ואז היא נלווית ואף מהווה חלק מהסמכות העיקרית לאשר את ההחלטות. היא יכולה להיות במסגרת סמכותו הכללית לפי ס' 233 לפקודת העיריות, הקובעת כי העירייה מוסמכת לפעול בתחומים שהוגדרה על פי דין, אלא אם הונחתה על ידי משרד הפנים בעניין- ולמעשה גם כאן מדובר בסמכות נלווית כחלק מסמכותו הכללית של השר להנחות את העיריות. כך גם יכול לקבל השר מידע, באמצעות ה"מנהל לשלטון מקומי" במשרד הפנים, מינוי ועדת חקירה או חשב מלווה במקרים מתאימים.

עם זאת, "צינור" קבלת המידע העיקרי לעניין בקרת המנהל התקין וטוהר המידות, שאינו תלוי במצבה כספי או ניהולי של הרשות, הינו רואה החשבון, אשר ממנה השר לכל רשות מקומית לשם עריכת ביקורת<sup>80</sup>.

בידי רואה חשבון זה מופקדות שתי משימות: האחת, אחריות לבקר את הדו"חות הכספיים של הרשות, בהתאם לכללי החשבונאות. בצד זאת, ישנו תוצר נוסף, שני, והוא "דו"ח ביקורת מפורט", שהינו בעל חשיבות ייחודית לענייננו, העוסק בבקרת דרכי התנהלות הרשות בנושאים

79 הרשויות המקומיות נזקקות לאישור גורמי משרד הפנים לשם ביצוע החלטות במגוון רחב של עניינים. כך לדוגמא: אישור התקציב, תב"רים, אישור לקבלת אשראי בנקאי, אישורים בתחום התכנון והבניה, אישורים הנוגעים לקביעת שכר ולהעסקת עובדים, אישור למחיקת חובות ועוד. האישורים נועדו להבטיח יעדים נוספים מעבר לבקרת טוהר המידות והמנהל התקין (כהגדרתו לצורך חיבור זה), ובפרט איזון תקציבי ויעילות.

בפועל, כבר עמדנו לעיל על בעיית "צוואר הבקבוק" כתוצאה מהזיקקותן הפורמאלית של הרשויות לאישור השר על כל צעד ושעל, בשעה שבמציאות נוצר ביזור "דה פקטו". ראה לעניין זה בלנק.

80 על אף שלפי פרק 11 בפקודת העיריות על העירייה למנות רואה חשבון, בפועל הנחה שר הפנים את העיריות בעניין זה, וקבע כי הדו"חות הכספיים של הרשויות המקומיות יבוקרו על ידי רואה חשבון שימונו לשם כך ע"י משרד הפנים.

שונים, לאו דווקא כספיים. חלק ניכר מבדיקתו של רואה החשבון במסגרת הדו"ח המפורט נוגע לבחינת התנהלות הרשות בתחום כללי המנהל התקין וטוהר המידות. דו"ח הביקורת המפורט נערך בכל אחת מן הרשויות המקומיות על פי רשימת תיוג אחידה<sup>81</sup> שמגדיר האגף לביקורת במשרד הפנים ונוגע בין היתר לנושאים הבאים הרלוונטיים לענייננו: מינוי ותפקוד שומרי הסף, תפקוד ועדות העירייה ובכללן ועדת הביקורת, דרכי התקשרות הרשות בחוזים, מכרזים, תמיכות, גביית ומחיקת חובות בכלל ובנוגע לחברי מועצה בפרט, מינוי צוות לתיקון ליקויים, תקינות העסקת העובדים בעירייה ועוד.

יתרוננו של רואה החשבון כמנגנון איסוף מידע עבור משרד הפנים בולט לעין, מקורו בעצמאותו ואי תלותו בגורמי המועצה המבוקרים על ידו (הדרג המנהלי והנבחר כאחד), וזאת להבדיל משומרי הסף הפנימיים ברשות<sup>82</sup>. כן ראוי לציין כי דו"ח הביקורת עובר בקרה נוספת, באמצעות בחינתו ואישורו על ידי "רואה חשבון מעיין". רואה החשבון המבוקרים וכך גם רואי החשבון המעיינים כפופים לאגף לביקורת וחשבונות במשרד הפנים<sup>83</sup>.

עיקרי הממצאים מתוך הדו"חות המפורטים של כלל הרשויות המקומיות בישראל מרוכזים מידי שנה בכרך עב כרס, אשר עומד לעיון הציבור באתר האינטרנט של משרד הפנים<sup>84</sup>. המעיין בעיקרי הדו"ח המפורט של הרשויות, ימצא בהם שני מאפיינים רבי ערך לענייננו, האחד- תוכני והשני- גרפי.

**המאפיין התוכני**, הינו נגיעתו לנושאים מרכזיים הרלוונטיים מאוד לענייננו ונוגעים לנקודות החשופות לליקויים בתחום המנהל התקין וטוהר המידות. כך למשל ניתן למצוא בדו"חות המפורטים את הליקויים הבאים: ליקויים הנוגעים למבקר העיר (אי מינוי, הימנעות מהגשת דו"חות), אי תפקוד ועדת ביקורת; העדר פנקס חוזים (המהווה כלי חשוב למעקב ולבקרת התנהלותה של העיריה בתחום זה ובו אמורים להיות מרוכז מידע רלוונטי הנוגע לכל התקשרות של הרשות); ליקויים הנוגעים לערבויות מצד קבלנים (אי הפקדת ערבויות, ויתור עליהן, ויתור על מימושן בלא הצדקה); ליקויים בהתקשרות העיריה (הארכת תוקף חוזים או סכומם בניגוד לדין, אי מעקב אחר ביצוע עבודות); אי יציאה למכרז במקום המתחייב על פי דין; אי התכנסות ועדות העיריה ואף מועצת העיר (ובכך למעשה לא מתבצע חלק מהותי מן הפיקוח הפנימי ברשות), הימנעות מגביית חובות באופן המנוגד לדין בכלל, ומנבחי ציבור בפרט; העברת תמיכות בניגוד לנוהלי תמיכות והקצאת קרקע בלא תמורה בניגוד לנוהל בעניין זה (נוהלים הקובעים כללים שנועדו להבטיח שוויוניות ושקיפות בהקצאת משאבי הציבור); העסקת עובדים בניגוד לדין (העדר מכרז, בחריגה מתקרת כח האדם המאושרת לרשות) ועוד.

**המאפיין הגרפי** הבולט לעין בעת עיון בעיקרי הדו"ח המפורט של לרוב רובן של הרשויות, הינו שורת כוכביות בצידו השמאלי של העמוד, המופיעות בצד רוב הליקויים המפורטים בדו"ח<sup>85</sup>.

81 רשימת התיוג מהווה חלק מקובץ הנחיות "ספר הנחיות לרואה חשבון ברשויות המקומיות" (המכונה- הספר הירוק), שמוציא האגף לביקורת וחשבונות במשרד הפנים. ראה אתר משרד הפנים: <http://www.moin.gov.il>.

82 ראה דיון בפרק הקודם לעניין מגבלות על עצמאות שומרי הסף הפנימיים ברשות.

83 ראה אתר משרד הפנים- תחת הכותרת "ביקורת בשלטון המקומי".

84 ראה באתר משרד הפנים- <http://www.moin.gov.il>, כניסה דרך "ריכוז ממצאי הביקורת העיקריים", תחת הכותרת "ביקורת ברשויות מקומיות".

85 כך למשל בדו"ח אשר פורסם בסוף שנת 2006 ומתייחס לשנת 2005 ("דו"ח ביקורת רואי חשבון ברשויות מקומיות- ממצאי ביקורת עיקריים לשנת 2005", דו"ח מספר 8, דצמבר 2006, האגף לביקורת הרשויות המקומיות, משרד הפנים) מצוין כי 211 מתוך 253 לא תיקנו את רוב הליקויים משנה קודמת, רק 37 תיקנו את רוב הליקויים ו- 4 לא טיפלו כלל בליקויים (עמ' 25

משמעותה של כוכבית הינה שהליקוי כבר עלה בדו"ח קודם (לפחות שנה אחת) ולמרות זאת טרם תוקן. העובדה כי רוב הליקויים חוזרים ונשנים מדי שנה ברוב הרשויות, למרות מודעות משרד הפנים, מעוררת מספר שאלות בנוגע למיצוי הפעלת כלי ביקורת זה. ראשית, האם יש בכלי הפיקוח המצויים בידי משרד הפנים על פי הדין הקיים כדי לאפשר למצות את הפוטנציאל שבכלי איסוף רב עוצמה זה. על פי התשובה לשאלה זו, יש לבחון האם יש צורך בתוספת ו/או תיקון כלי הפיקוח הקיימים או שמא יש מקום ליתר יעילות בהפעלת הכלים הקיימים. לשאלה זו נחזור במסגרת הדין בכלי הפיקוח הנוספים להלן. שאלה נוספת המתעוררת, כתוצאה מהמצאות הנוכחית של הישנות הליקויים, הינה מידת יעילות איסוף המידע באמצעות כלי רב עוצמה זה. זאת, בפרט לאור העובדה כי בדיקת רואי החשבון ועיבוד הנתונים על ידי האגף לביקורת מידי שנה בהתייחס לרשות מקומית נתונה, נערך על פי רשימת תיוג אחידה לכלל הרשויות המקומיות ואינו תוצר של תעדוף יעדים, בהתאם לנקודות החולשה של הרשות שזוהו בשנים קודם לכן<sup>86</sup>.

כך גם ככלל, לא מעצב משרד הפנים את תוכנית ותקציב הביקורת (שעות ביקורת לכל רשות) על פי צרכיה הפרטניים אשר זהו בדו"חות השנים הקודמות ועומק הליקויים שאפיינו אותה בשנים עברו. זאת, למעט חריג של כ-10% מתקציב השעות בהם מתבקש רואה החשבון לבדוק נושאים נוספים על פי מידע שנתקבל מן הציבור או בהתבסס על ביקורת העבר, בנוסף לרשימת התיוג הקבועה, וגם כאן מדובר בחריג בהיקף קבוע של 10% לכל הרשויות. כפי שראינו לעיל בעת הדיון בטיעונים בדבר יתרונות וחסרונות הביזור בתחום ההתמודדות עם השחיתות, יש צורך לנקוט בצעדים שיאפשרו לממש הפוטנציאל ליתר אחריותיות ושקיפות באמצעותו<sup>87</sup>. כאשר כלי האיסוף והניתוח שבידי משרד הפנים מופעלים באופן יעיל, תוך הגברת שקיפות הממצאים, יש לכך השפעה ישירה אף על מידת יכולתו של האזרח, כמו גם יכולתם של גופי החברה האזרחית, לקחת חלק פעיל יותר ולהיות שותפים בהליכי קבלת החלטות ובהבטחת אחריותיות השלטון המקומי<sup>88</sup>.

לפיכך, ניתן היה לצפות כי כאשר מזהה משרד הפנים כשלים; בשקיפות ובאחריותיות, אשר כפי שהרחבנו בעת הדיון בפרקים הקודמים מהוות תנאי להצלחת הביזור, הוא יתן לכך ביטוי רב יותר בהפעלת כלי הפיקוח שבידיו. כך למשל בכל הנוגע לבניית תכנית הביקורת ברשות הרלוונטית, בהקצאת משאבים לביקורת ובתעדוף משימות הביקורת באופן הנובע מצורכי הרשות. לשם ההמחשה, נזכיר שני מקרים פרטיים המהווים מופע בולט של המציאות בה חוזרים ונשנים רוב הליקויים מדי שנה<sup>89</sup>, בהם אכן נמנע משרד הפנים מלפעול למיצוי

86 לדו"ח). גם לפי הדו"ח שפרסם האגף לביקורת בשנה העוקבת, בדצמבר 2007, עולים ממצאים דומים. 202 לא תיקנו את רוב הליקויים מן השנה הקודמת, רק 38 תיקנו את רוב הליקויים ורשות מקומית אחת בלבד תיקנה את כל הליקויים. במאמר מוסגר יציין כי בחינת הממצאים שבדו"חות מעלה כי ישנה אף מגמה של הישנות רב שנתית של חלק ניכר מן הליקויים.

87 ממצא זה עולה ממסמכי ופרסומי האגף לביקורת. כך למשל, מתוך אתר משרד הפנים תחת פרק המתאר את אופן הפעלת רואי החשבון מצוין כי: "דו"חות הביקורת המפורטים של הרשויות המקומיות כוללים ממצאי ביקורת על התנהלות הרשות המקומית עפ"י הנושאים שנקבעו מראש לביקורת. הדו"חות נערכים במתכונת אחידה לכלל הרשויות המקומיות. כל דו"ח עובר בדיקה מקצועית נוספת ע"י רואה חשבון "מעייין". ראה - <http://www.moin.gov.il> כניסה דרך פרק "השלטון המקומי" ותת פרק "ביקורת בשלטון המקומי". הממצאים אומתו גם בראיון שנערך לצורך מחקר זה עם ראש האגף לביקורת, מר דני רייף.

88 בהקשר דנו, המחשנו לעיל כי בין הנושאים הנבדקים על ידי רואי החשבון נבחנו אף מנגנונים שנועדו להבטיח את יעדי הביזור הנ"ל (כך למשל תפקוד ועדות העירייה, קיום שומרי סף, הקפדה על כללי התקשרות שיש בהן לקדם אחריותיות וכיוצ"ב).

88 בכל הנוגע למגמות הגברת שיתוף האזרחים בהחלטות השלטון המקומי ראה בן אליה, ו- Kettl הע"ש 44 לעיל.

89 ראה הע"ש 85 לעיל באשר לסטטיסטיקת הישנות הליקויים.

כלי פיקוח זה. העניין הראשון, עמד בלב עתירה שהוגשה לבג"צ על ידי התנועה למען איכות השלטון בשנת 2001 בעניין סירובו של ראש עיריית הוד השרון לחתום על הדו"חות הכספיים לאורך 5 שנים ברציפות, תוך שרואי החשבון מציינים כי הדבר מונע בעדם לחוות את דעתם על הדו"חות. אם כן, לאורך 5 שנים ידע משרד הפנים כי ראש העיר נמנע מלקבל אחריות על הדו"חות, דבר הגורר את הימנעות רואה החשבון מלחוות דעתם. הדבר בא על פתרונו בהודעת פרקליטות המדינה רק תחת "חסותו" של בג"צ<sup>90</sup>. אם כן, גם משידע משרד הפנים לאורך שנים ארוכות כי ממצא אשר משמעותו הינה, למעשה, פגיעה משמעותית ביכולת לבסס אחריותות על הדו"חות, לא פעל להפסקת המצב.

דוגמא נוספת הינה הימנעותו של משרד הפנים מלנקוט בכל צעד כנגד 11 רשויות מקומיות אשר נמנעו מלמנות מבקר פנים לאורך שנים ארוכות (למעלה מ-6 שנים בממוצע) תוך שרואי החשבון מתריעים על כך שנה אחר שנה. גם בעניין זה, הנוגע לליקוי יסודי במערך הביקורת הפנימית ברשות, אשר כעולה מהדיון בפרקים דלעיל מהווה תנאי הכרחי ליעילות הביזור, נמנע משרד הפנים מלמצות את השימוש בכלי זה, כך למשל באמצעות סמכויותיו אשר מאפשרות לו לפעול לתיקון הפגם.<sup>91</sup>

כפי שעוד נראה להלן, בידי משרד הפנים סמכויות פיקוח רבות עוצמה לטיפול בהפרות רלוונטיות לענייננו, כך למשל בנוגע לדוגמאות שנסקרו לעיל, והוא נמנע מלעשות בהן שימוש. בחלק מן המקרים יכול משרד הפנים לנמק את מחדלו מלמצות את הכלים שעומדים לרשותו, ובכלל זאת את העדר מיצוי השימוש בתוצרי האגף לביקורת, בהעדר תקציבים. אלא שבחלק גדול מן המקרים, לא יכולה לעמוד למשרד הפנים טענת מחסור בתקציבים, שכן מדובר בעלות זניחה ולעיתים אף יש לו יכולת להטיל את עלות הפעלת כלי הביקורת על הרשות עצמה.

**פרסום מצומצם של ממצאי דו"ח הביקורת המפורט- עמדנו בפרקים קודמים על היות השאיפה לחיזוק אחריותות הרשות המקומית לתושביה, אחד מן הרציונלים והיתרונות הפוטנציאליים מן הביזור. בהקשר זה יש לומר כי משרד הפנים, אשר בסמכותו להורות לרשויות המקומיות כיצד לפרסם את ממצאי רואי החשבון על פי ס' 216(ב) לפקודה, נמנע מלעשות כן בנוגע לדו"ח המפורט או עיקרי הדו"ח המפורט ובכך לא ממוצה מלוא פוטנציאל השקיפות בעניין זה. אמנם, עיקרי הדו"ח המפורט מתפרסמים כאמור מדי שנה בספר המופיע באתר האינטרנט של משרד הפנים. עם זאת, אין חולק בנוגע להיותה של נגישות המידע חלק חשוב מהשקיפות, ודומה כי ניתן להניח שמעטים התושבים, אשר יודעים על קיומו או שפעלו כדי לעיין בו בנבכי אתר האינטרנט של משרד הפנים<sup>92</sup>. גם משרד הפנים מכיר בחשיבות הפרסום (בעיתונות) של הדו"ח החשבונאי, ואילו דווקא בנוגע לדו"ח המפורט, או עיקרי הדו"ח המפורט (המחזיקים**

90 בג"צ 793/00 התנועה למען איכות השלטון נ' שר הפנים ואח' ( העתירה נמשכה לאחר שהבעיה באה על פתרונה, פסק הדין לא פורסם). למען הגילוי הנאות: הח"מ ייצג את העותרת בהליך זה וביתר ההליכים של התנועה למען איכות השלטון בישראל הנזכרים להלן.

91 העניין הוביל להגשת העתירה בבג"צ 3582/05 התנועה למען איכות השלטון נ' שר הפנים ואח' ( תלוי ועומד, הוצאו צווים על תנאי). גם במקרה זה, ההליכים המתנהלים בפני בג"צ, ובכלל זאת צו על תנאי שהוציאו השופטים, הוביל עד כה לפתרון כמעט מלא של הבעיה. עוד נדון להלן בכלים אשר איפשרו למשרד הפנים לפתור את הבעיה ביתר יעילות ומהירות ובלא להזדקק למעורבות בית המשפט.

92 לא למותר להזכיר כי טרם הגענו למצב בו האינטרנט נגיש לכל אזרח במדינת ישראל.

עד שני עמודים על פי הנחיית משרד הפנים את רואי החשבון)<sup>93</sup> אשר אינו דורש ידע חשבונאי כדי להבינו (לפחות ברמה הבסיסית) לא עושה משרד הפנים שימוש בסמכותו זו. בעניין זה, יש לקוות כי משרד הפנים יעשה שימוש בהזדמנות שניתנה לו בדמות תיקון חדש של החוק, לפיו מחוייבות הרשויות המקומיות בהקמת אתר אינטרנט החל מסוף שנת 2008<sup>94</sup>. לפיכך כעת, משעה שהחוק מחייב את הרשות בניהול אתר בו עליה לפרסם את כל המידע אותו היא נדרשת לפרסם על פי דין, לא ניתן להעלות כל טעם לכך שמשרד הפנים ימשיך לפטור את הרשויות מחובת פירסום הדו"ח, בעצם הימנעותו משימוש בסמכותו להורות על פרסום הדו"ח המפורט.

#### • שימוש בתמריצים מסוגים שונים

• **פטור מאישורים שונים** - דיני הרשויות המקומיות הפקידו בידי משרד הפנים את הסמכות לאשר החלטות שונות של הרשות המקומית, ובכלל זאת כמה מהחלטותיה המרכזיות והבסיסיות ביותר. כך למשל, אישור התקציב השנתי, אישור תקציבים בלתי רגילים (להלן - תב"ר), חוקי עזר עירוניים, קבלת אשראי, קביעת שיעורי ארנונה, הגדלת היקף כח האדם ועוד. משרד הפנים מוביל בשנים האחרונות מגמה, לפיה רשויות העומדות בקריטריונים שנקבעו, מקבלות הקלות באשר לאישורים הנדרשים להחלטות שנזכרו לעיל ונושאים נוספים. יש לברך על מגמה זו, יחד עם זאת, עיון ברשימות הקריטריונים שגיבש משרד הפנים מעלה, כי רוב רובם של הממצאים הנאספים על ידי משרד הפנים בנושאי מנהל תקין וטוהר המידות (למשל באמצעות דו"חות הביקורת המפורטים שנדונו לעיל) לא מהווים כלל פרמטר לעניין זה.<sup>95</sup> בפרט רלוונטי לעניינו העדרם קריטריונים המעידים על תפקוד מערך הבקרה והביקורת ברשות, ובכלל זאת תפקוד גורמי הביקורת, ועדות המועצה, קבלת חוות דעת יועץ משפטי בטרם התקשרות כנדרש על פי דין (מנגנון בקרה חשוב בעניין התקשרויות) ניהול פנקס חוזים ופנקס מכרזים ועוד. תחת זאת מסתפק משרד הפנים בשורה מצומצמת של קריטריונים, כאשר לאיזונה הכספי של הרשות המקומית ולאופן בו היא גובה את חובותיה משקל מכריע. אין להמעיט בדבר חשיבותם של הקריטריונים הנ"ל, אך כבר עמדנו בפרק הקודם על מוגבלותם, הן בנוגע לרשויות בעלות בסיס כלכלי איתן (שיתכן וציבותן לא מעידה בהכרח על יעילות או תקינות התנהלותן אלא על מיקום גאוגרפי ופרופיל סוציו-אקונומי נוח) והן בנוגע לרשויות "חלשות", שלא יזכו לפטורים והקלה מן הסרבו שבקבלת אישורים, אפילו אם יתנהלו באופן ראוי, אך סובלות ממחסור במקורות תקציביים או מכך שאוכלוסייתן משתייכת לדירוג סוציו-אקונומי נמוך יחסית.<sup>96</sup>

93 על פי הספר הירוק (הע"ש 80 לעיל) - נדרשים רואי החשבון להגביל את עיקרי הממצאים ללא יותר מאשר שני עמודים.

94 ראה סעיף 248 לפקודת העיריות. התיקון חל גם על מועצות מקומיות.

95 בנוסף לקריטריונים אשר במהותם הינם יציבות כספית ואיזון תקציבי כמו גם רמת גביה ראויה, היא כוללת אף את 5 הקריטריונים הבאים מתוך רשימת הליקויים העיקריים שנמצאו על ידי רואה חשבון מטעם משרד הפנים: הענקת הנחות או תמיכות שלא כדין, מחיקת חובות בלא אישור המועצה, דו"חותיה הכספיים של הרשות לא זכו להסתייגות מצד רואה חשבון המבקר והיא לא מסרה עבודות בלא הליך מכרזי כאשר הדבר נדרש על פי דין. ראה הנחיות "המנהל לשלטון מקומי במשרד הפנים" בעניין זה לשנת התקציב 2009, המופיעות באתר האינטרנט של משרד הפנים (<http://www.moin.gov.il>) תחת הכותרת "רשויות איתנות- לשנת 2009- הקלות בדיווח למשרד הפנים-עדכון" מיום 8/2/09.

96 ראה דיון בעניין זה בפרק הקודם לעיל.

לעומת זאת, נמנע משרד הפנים לעשות שימוש בנתונים דלעיל, אשר נאספו גם הם על ידיו, במסגרת כלי פיקוח חשוב זה של מתן תמריצים. זאת, על אף שאין חולק בדבר היותם חלק מהותי מ"שורשי הבעיה" אשר עשויים להוביל בסופו של יום לתוצאות השליליות האפשריות מן הביזור עליהן עמדנו בפרק הקודם. יצויין כי הצורך בהקלה בקבלת אישורים, משקף אף את העמדה העולה מניירות עמדה מלומדים אשר קדמו לגיבוש הצעת חוק העיריות ואשר דנו ביחסי השלטון המרכזי – שלטון מקומי.<sup>97</sup> בעניין זה, טמונה בהצעת חוק העיריות החדש אפשרות לשינוי מגמה והתבוננות רחבה וראויה יותר, המביאה בחשבון את הגורמים השונים אשר עשויים להשפיע על יעילות מהלכי ביזור בהם דנו. ס' 278, המגדיר מהי עירייה עצמאית, הגדרה ממנה נגזרות הקלות שונות ברוח ההקלות שנוכרו לעיל בקבלת אישורים, מציין:

278"

(א) עירייה שמתקימים בה כל אלה, רשאי השר להכריז עליה כעירייה עצמאית וזאת בהתאם לקריטריונים שיקבעו על ידי השר מתוך התייחסות לנושאים הבאים:

(3) תקציב העירייה ועניינה הכספיים האחרים של העירייה אינם מנוהלים באורח לא תקין או לא בהתאם להוראות כל דין.

(ב) לא תוכרז עירייה כעירייה עצמאית אם יחידת הבקרה חיוותה את דעתה שתקציבה, או עניינים הכספיים האחרים אינם מנוהלים באורח לא תקין או שלא בהתאם להוראות כל דין".

יש לציין כי דברי ההסבר להצעת החוק תומכים בפרשנות מרחיבה ללשון הסעיף, ולפיה התנהלות באורח לא תקין או שלא בהתאם להוראות כל דין, אינה מצומצמת רק לסוגיות פיסקליות צרות.

מכאן, שנוסח הצעת החוק יוצר פתח לכך ששר הפנים ישנה את הראייה הצרה יחסית הנהוגה כיום מכח הנוהל דלעיל, ויגבש קריטריונים הכוללים נושאים כגון: תפקוד ראוי של מנגנוני הבקרה הפנימיים (תפקוד ועדות, תפקוד שומרי הסף), הקפדה על דיני מכרזים וניהול תקין של חוזה והתקשרויותיה (מעבר לשאלה הצרה של התקשרות באמצעות מכרז כאשר הדבר נדרש)<sup>98</sup>, ניהול נכסי העירייה באופן תקין, קיום נורמות של שקיפות וכיוצא ב"עניינים אשר יתווספו למניין שיקוליו".<sup>99</sup>

97 ראה נייר העמדה מטעם צוות בראשות יעקוב אפרתי: "רפורמה בשלטון המקומי: ביזור לראויים ואבזור לנכשלים" 2004, הוגש לכנס הכלכלי ה-7 קיסריה, "המכון הישראלי לדמוקרטיה". כן ראה נייר עמדה א. טורגובניק "מי שולט? יחסי שלטון מרכזי שלטון מקומי" 2005, ועידת השלטון המקומי הראשונה, בית הספר למדיניות וממשל, אוניברסיטת תל-אביב. בשני ניירות העמדה, עמדו כותביהם על הסרבול הרב שבמערכת האישורים הנהוגה כיום והמליצו על צעדים בכיוונים אשר מצאו את ביטויים מאוחר יותר בנוסח הנחיות משרד הפנים מסוף שנת 2006 (ראה הע"ש 95 לעיל). כאמור גישה זו עומדת אף בבסיס בהצעת חוק העיריות החדש אשר תידון להלן. הדגש בניירות עמדה אלה הוא הקלה על עיריות אשר מצבן התקציבי יציב ושיעורי הגביה תקינים. יצויין כי בנייר העמדה מטעם אפרתי ממליצים מחבריו לגבש קריטריונים נוספים לשם חלוקת העיריות לקטגוריות אשר מהן תיגזר רמת הביזור.

98 על פי ס' 5.1 לנוהל הקיים, תיבדק רק השאלה האם הרשות "מסרה עבודות ללא מרכז פומבי". אך למשל לא נכלל במסגרת הנוהל הנוכחי הקפדה על כללי המכרזים, ואינדיקציות מאוחרות לשלב "מסירת העבודה" המעידות על נורמות לקויות בהתנהלות הרשות למרות שמשד הפנים אוסף נתונים בדבר תקינות המכרזים והתקשרויות הרשות המקומית (כך למשל נאספים נתונים בנוגע לאי הקפדה על קבלת ערבות מקבלנים ובכלל זאת קבלנים שזכו במכרז, הימנעות מאכיפת זכותה של העירייה לפיצויים מוסכמים).

99 יצויין, כי נוהל "פרסי שר הפנים" מנובמבר 2005 אשר קבע קריטריונים והליך שקוף ושוויוני, נקבע בסמוך לאחר קביעת חוזר מנכ"ל "נוהל הקצאת תקציב רוברת שר" מחודש אפריל 2005, אשר נקבע בעקבות עתירה שהוגשה בעניין זה לבג"צ. ראה בפרק הבא התייחסות יותר מפורטת להשלכות האפשריות של הצעת חוק העיריות החדש, על מערך הפיקוח ותפקודו.

• **פרסים כספיים ומענקים** - מרבית הקצבות משרד הפנים לרשויות המקומיות מחולקות לרשויות המקומיות על פי נוסחת חישוב קשיחה הכוללת פרמטרים קבועים. לאור נוקשות זאת, ומתוך ההכרה כי עשויים להתעורר צרכים מיוחדים שאין להם ביטוי בנוסחת החישוב, המליצה ועדת סוארי בשעתו על הותרת נתח קטן מן התקציב (העומד על 5%) לחלוקה גמישה יותר, וזאת ככלי בידי שר הפנים לתת מענה הן לצרכים קונקרטיים של הרשויות המקומיות, שאינם באים לידי ביטוי בנוסחה, והן לנסיבות בלתי צפויות מראש. נתח זה בתקציב מכונה באופן רשמי "רזרבת שר", ולעיתים ההתייחסות אליו הינו כ"קופת השר". על פי חוזר מנכ"ל מאפריל 2005, רזרבת שר "הינה כלי ניהולי המאפשר למשרד הפנים גמישות בהקצאת כספים לרשויות המקומיות, הנדרשת על מנת לאפשר התמודדות עם צרכים אשר אינם באים לידי ביטוי בנוסחה, או עם צרכים הנובעים מנסיבות בלתי צפויות". אחד השימושים שנעשה ברזרבת השר, הינו הענקת "פרסי שר הפנים" לרשויות מצטיינות, במטרה להוות תמריץ להתנהלות תקינה ברשויות מקומיות. החל מסוף שנת 2005 משרד הפנים מפרסם קריטריונים ומדדים לפיהן מקבלת כל רשות שהגישה את מועמדותה ניקוד, ואשר בהתאם אליו מחולק הפרס.<sup>100</sup> יש לברך על כך שמשרד הפנים בחר, במסגרת הפעלת כלי זה, לקבוע נוהל, אשר קובע כללים לשקיפות החלטותיו וקריטריונים לחלוקה. נוהל זה מקטין את תחולתו של אחד הטיעונים המרכזיים כנגד הפעלת סמכויות פיקוח בו פרטנו בפרק הקודם - החשש מפני ניצול לרעה של סמכויות הפיקוח, בין היתר כדי להיטיב לחזק את בסיס הכח של השר בשלטון המקומי ולהדק את קשריו עם ראשי עיר המזוהים עימו.

פרס זה, מהווה כלי חשוב המאפשר לתמרץ רשויות להתנהל על פי כללי מנהל תקין וטוהר המידות. עם זאת, בחינת הקריטריונים והמדדים שקבע השר בנוהל לעניין חלוקת "פרסי שר הפנים"<sup>101</sup> מראה כי גם הפעם ניתן דגש לאיזון תקציבי, גביית מיסים, עמידה בתקרת כח האדם המאושר וחובת העסקת עובדים על פי מכרז. נושאים אלה אמנם חשובים ביותר כשלעצמם, אך ניתן לעשות שימוש בכלי זה כדי לקדם יעדים נוספים המהווים את תנאי היסוד להתנהלות על פי כללי מנהל תקין כגון שאלת תפקוד מנגנוני הבקרה והביקורת, ליקויים בהתקשרויות הרשות עם צדדים חיצוניים (לבד מעצם עמידה בחובת ההתקשרות באמצעות מכרז, אשר נלקחת בחשבון) מידת אכיפת דיני התכנון והבניה וכיוצ"ב. זאת, בפרט כאשר בנוגע לחלק ניכר מעניינים אלה אינדיקציות בנתונים שנאספו על ידי משרד הפנים על פי הדו"חות המפורטים כמפורט לעיל. במקרה הפרטי של כלי בקרה זה, ישנו

100 יצויין כי נוהל פרס שר הפנים מנובמבר 2005, אשר קבע קריטריון והליך שקוף ושוויוני, נקבע בסמוך לאחר קביעת חוזר מנכ"ל "נוהל הקצאת תקציב רזרבת שר" מחודש אפריל 2005, אשר נקבע בעקבות עתירה שהוגשה בעניין זה לבג"ץ. במרכז העתירה עמדה הדרישה לקבוע כי רזרבת השר תחולק בנוהל שקוף, על פי אמות מידה שוויוניות (תוך שמירה על גמישות שר הפנים לקבוע מהם הקריטריונים לחלוקה). העתירה הוגשה לאחר שהתברר כי שר הפנים העניק בשנת 2002 מענק הוקרה לרשות תוך שהוא מציין במכתבו כי הדבר נעשה כאות הוקרה על התנהלותה הראויה. בפועל, התברר כי רשות זו רחוקה מאוד מהתנהלות תקינה וכי מזה תקופה ארוכה אובחנה על ידי הדרג המקצועי במשרד הפנים כמי שפעלה בניגוד לתוכנית ההבראה שלה ותוך הפרות חמורות של כללי מנהל תקין (הדבר בא לידי ביטוי אף בדו"ח מיוחד שהכין האגף לביקורת בנוגע לאותה רשות). תחת ההליך בבג"צ, פעל משרד הפנים לגיבוש נוהל מסדיר כללים לשקיפות החלטה, לאמות מידה שוויוניות ולביסוס החלטה על עובדות ומסמכים (בין היתר חתימת גורמי הרשות המקומית על מסמכי הבקשה, דו"ח בדיקה מקדים של האגף לביקורת וכיוצ"ב מנגנוני בקרה נוספים), תוך שנשמר בידי שיקול דעת רחב לקביעות הקריטריונים. בג"צ 4951/02 התנועה למען איכות השלטון נ' שר הפנים ואח'. העתירה נמחקה בהסכמת העותרת לאור הודעת המדינה על קביעת הנוהל המבוקש.

101 כך עולה אף מפגישה שנערכה לצורך מחקר זה עם ראש האגף לביקורת מר דני רייף.

אף חשש כי שימוש בו מתעלם מליקויים וחריגות יסודיים מכללי המנהל התקין אף ייצור תמריצים שליליים להתייעלות ולאחריותיות, משעה שנוצר קשר הפוך בין מהות פעולותיה הבלתי תקינות של הרשות, ובין התוצאות החיוביות הנובעות ממנה. אפקט זה מועצם אף בשל העובדה כי מרגע שעדים תושבי הרשות לתמריצים שקיבלה הנהלת הרשות, הם עשויים להבין כי משרד הפנים מקל ראש במשמעות התנהלותה באופן זה, כאינדיקציה נוספת בגיבוש דעתם כלפי הנהלת הרשות הנבחרת. אם כן, בכך נפגע אף מנגנון אחריותיות נוסף, אשר מהווה אחד הרציונלים העיקריים לביזור עליהם עמדנו בפרק הקודם, והוא יכולת התושבים לשפוט בצורה הטובה ביותר את התנהלות הרשות כמי שמכירים מקרוב את התנהלותה. שימוש לא נכון בכלי זה של תמריצים, אף יוצר הטיה בבחירת התושבים, כ"צרכנים", בבואם להחליט מהי הרשות המתאימה ביותר עבורם, לפי המודל של Tiebout, שכן בחירתם הופכת לבחירה פחות מושכלת ומכאן שנפגעת יעילות הביזור גם לפי מודל זה.

• **כלים שיש בהם פיתרון ישיר למחדל הרשות המקומית בתחומי המנהל התקין וטוהר המידות**

בידי השר ובידי הממונים על המחוזות במשרד הפנים הופקדו שורה של סמכויות שניתן לאפיין אותן כביצוע ישיר של פעולות בתחומי הפעילות של העירייה.

בין סמכויות אלה, ישנן מספר סמכויות אשר ניתן לאפיין אותן כבעלות רלוונטיות רבה לטיפול במחדלי הרשות או בפעולותיה המנוגדות לכללי מנהל תקין או לטוהר המידות. הבולטות בין הסמכויות בתחום זה הינן- הסמכות למנות מבקר פנים או גזבר (ס' 167 א ו- 167 ב לפקודת העיריות); הסמכות להעביר מתפקידים שומרי סף שמילאו תפקידים באופן בלתי הולם (ס' 171 לפקודה); הסמכות לקבוע את היקף יחידת הביקורת ותקציבה (ס' 170 ה) לפקודה); הסמכות לקבוע את המתכונת לפיה יערך הדו"ח השנתי של מבקר העירייה; הסמכות למנות גובה ארנונה ממונה (ס' 142 א לפקודה); הסמכות להחליף את הרשות כאשר היא נמנעת מלבצע חובה על פי דין (ס' 141 לפקודה); הסמכות לבטל חוזה שחתמה הרשות עם קרובו של חבר מועצה חרף האיסור בדין (ס' 122 א).

המשותף לכל הכלים הנ"ל הינו העובדה שהם מאפשרים לגורמי משרד הפנים לפעול באופן ממוקד נקודתי ומידתי, כאשר התממשו החששות הפוטנציאליים העיקריים כתוצאה מהליכי ביזור, עליהם עמדנו בפרק הקודם ובפרט- ממשל שבוי, מחסור במנגנוני ביקורת עצמאיים ופרסונליזציה ביחס לתושבי הרשות.

נציג תחילה בתמצית, את כל אחד מן הכלים דלעיל. לאחר מכן, נבקש לאפיין את השימוש שנעשה בכל אחד מן הכלים על ידי גורמי משרד הפנים בפועל, מתוך מטרה לבחון האם קיים פער בין הפוטנציאל שבכלי ובין מימושו:

1. **הסמכות למנות מבקר פנים וגזבר-** כאשר העירייה נמנעת מלמלא חובתה למנות מבקר

פנים, קמה לגורמי משרד הפנים הסמכות למלא חובה זו במקומה. כלי זה נועד לתת מענה לחשש מפני מעין "כשל שוק" בו הגורמים המוסמכים למנות מבקר- מועצת העיר, הנמנים על מי שכפופים לביקורתו של מבקר העירייה<sup>102</sup>, ימנעו משימוש בסמכותם ויחסכו מעצמם

102 בג"צ 7805/00 רוני אלוני חברת מועצת עיריית ירושלים נ' מבקרת עיריית ירושלים



בכך את שבט הביקורת. סמכות מקבילה קיימת גם בעת שהמועצה נמנעת מלמנות גזבר, אשר נמנה אף הוא על שומרי הסף החשובים ביותר ברשות.<sup>103</sup>

ובאשר למדיניות השימוש בכלי, הרי שחרף הרציונלים התומכים בצורך בשימוש בו בהיותו חוליה מרכזית במסגרת ההסדרים לקידום אחריותיות וביקורת פנימית, וחרף "כשל השוק" הנ"ל, אשר מגביר את הצורך בטיפול במחדל זה, בפועל, בד"כ נמנע משרד הפנים מלעשות שימוש בסמכות זו שהוענקה לו.

שלא כמו חלק מן הסמכויות האחרות הנדונות בחיבור זה, אשר זיהוי מדיניותו דה פקטו של משרד הפנים בהפעלתן מצריך בדיקות אמפיריות משמעותיות (ולעיתים אף קיים קושי אמיתי לאסוף נתונים כדי להעריך), בעניין זה עולה התשובה במפורש מתוך מסמכי משרד הפנים. שכן, אחת ממשימות הביקורת הכלולות ברשימת התיוג של רואי החשבון מטעם משרד הפנים לשם הכנת דו"ח הביקורת המפורט (בו עסקנו בראשית פרק זה) הינה שאלת מינויו של מבקר וגזבר למועצה. נחזור לפיכך לדוגמא שכבר נזכרה לעיל בדיון שערכנו ביעילות השימוש שנעשה בדו"חות אלה, ונזכיר כי דו"חות הביקורת לשנת 2004 העלו כי כ- 20 רשויות מקומיות נמנעו מלמנות מבקר ואילו משרד הפנים נמנע לאורך כ- 6 שנים מלפעול כדי להביא לפתרון הבעיה. כאמור, בסופו של דבר הגיע העניין לפתחו של בג"צ<sup>104</sup> בנוגע ל- 11 מתוך אותן רשויות אשר התמידו בהימנעותן ממינוי מבקר. והנה, גם בתגובה המקדמית שהוגשה על ידי הפרקליטות לבג"צ המשיך משרד הפנים לטעון כי אין מקום להתערבותו, חרף המחדל המתמשך, ונימק זאת בצורך לצמצם את מעורבותו בהתנהלות השוטפת של הרשויות המקומיות.

אם כן, הפער בין הפוטנציאל הטמון בכלי פשוט ויעיל זה, ובין מדיניות (אי) השימוש בו, הינו משמעותי. האם הליכי העתירה הנ"ל יביאו לשינוי מדיניות זו בשימוש בכלי פיקוח זה בעתיד? דבר זה עומד למעשה כבר כעת למבחן, שכן נתונים מאוחרים יותר להגשת העתירה הנ"ל הקיימים בידי משרד הפנים בעניין זה מעלים כי 18 רשויות מקומיות לא מילאו חובתן הבסיסית כל כך למינוי מבקר<sup>105</sup>.

**2. הסמכות להעביר מתפקידם שומרי סף שמילאו תפקידם באופן בלתי הולם** – כבר הזכרנו לעיל את הוועדה במשרד הפנים אשר בסמכותה לאשר או שלא לאשר את פיטורי הגזבר והשעיית המבקר והיועץ המשפטי<sup>106</sup>. לוועדה זו תפקיד נוסף והוא ליזום סיום כהונתו של גזבר אשר לא מילא את תפקידו כנדרש על פי דין. היה והרשות לא מקיימת את המלצתה, רשאי השר להביא בעצמו לפיטוריו. דומה כי גם כלי זה נועד לתת מענה לחשש מפני "כשל השוק" בו גורמי הרשות המוסמכים להביא לסיום כהונתו של שומר סף אשר הפך לחלק מן הבעיה, תחת להוות חוליה מהותית בפיתרון, נמנעים מלעשות כן בשל התועלת האפשרית מכך ששומר הסף אינו עומד בדרכם. גם כאן עולה החשש כי רצון המפוקחים או המבוקרים לחסוך את הפיקוח או שבט הביקורת יביא למחדל מצד הנהלת הרשות.

103 כך למשל, חתימתו של הגזבר נדרשת על חוזים ותשלומים שונים והוא אמון על בדיקת חוקיות ההוצאה הכספית בטרם חתימתו.

104 בג"צ 3582/05, ראה הע"ש 17 לעיל.

105 הנתונים מפורטים בתמצית הדו"חות המפורטים שפורסמה יחידת הביקורת במשרד הפנים בדצמבר 2006, הע"ש 66 לעיל. כן ראה תמצית הדו"חות המפורטים שפורסמה יחידת הביקורת בדצמבר 2007.

106 סעיף 171 לפקודה.

כלי זה הינו חדש יחסית באמתחתו של משרד הפנים ודומה כי יש להמתין עד אשר יהיה אפשר לזהות מדיניות שימוש ברורה בו. בשלב זה ניתן לציין כי עד היום נעשה בו שימוש בנוגע לכ- 20 גזברים ברשויות שונות אשר הליכי הדחתם מצויים בעיצומם, כאשר 20 הגזברים מוזמנים לשימוע<sup>107</sup>.

**3. היקף יחידת הביקורת ותקציבה** - עוד בעניין זה, של סמכות להסדיר קיומה של ביקורת פנימית ברשות המקומית, יצויין כי הסמכות להסדיר את היקף יחידת הביקורת ותקציבה הופקדה אף היא בידי משרד הפנים.

הרציונל בהפקדת סמכות זו הינו אותו הרציונל שעומד מאחורי הסמכת שר הפנים למנות מבקר כאשר המועצה חדלה מביצוע חובתה - החשש מ"כשל השוק" אשר נדון לעיל והרצון לפתור את החשש כי המבוקר יבקש לחסוך מעצמו שבט הביקורת. הסמכות לקבוע את היקף יחידת הביקורת ברשות מקומית הופקדה בידי השר מכח ס' 170 (ה) לפקודה הקובע כי: "ראש העירייה בהסכמת מבקר העירייה ימנה עובדים ללשכת מבקר העירייה בהתאם לתקנים שיקבע שר הפנים בתקנות".

עוד קובע הסעיף כי "תקנים לפי סעיף קטן זה ייקבעו בידי השר בהתחשב במספר התושבים, בתחומה של העירייה ובגודל תקציבה השנתי". ניתן לראות, כי החוק אינו מביא במסגרת השיקולים אשר אמורים להנחות את השר בהפעלת סמכותו זו שיקולים הנוגעים למאפייני ההתנהלות הקונקרטיים של הרשות בתחומי המנהל התקין וטוהר המידות. נשוב ונזכיר כי מאפיינים מדידים מעין אלו, בפרט בנוגע להפרת כללי מנהל תקין, מצויים בידי משרד הפנים או שיש אפשרות לאוספם בקלות יחסית באמצעות רואה חשבון הממונה על ידי האגף לביקורת ומכאן שהגדרתם הצרה של השיקולים, אינה מתחייבת והגדרה רחבה יותר היתה יכולה להביא לפוטנציאל שימוש אפקטיבי יותר במידע הזמין המצוי בידי משרד הפנים או שניתן לאוספו בקלות יחסית.

הסדר נוסף בעניין זה קבוע בסעיף 170א (ה) לפיו היקף הצעת התקציב השנתית שיש מבקר העירייה לאישור המועצה, לא יפחת משיעור קבוע באחוזים מהתקציב השנתי של העירייה, כפי שיקבע השר בהתחשב במספר התושבים בתחומה של העירייה ובגודל תקציבה השנתי. בשנת 1998 יצא חוזר מנכ"ל משרד הפנים אשר מתייחס לסמכות השר לפי ס' 170א(ה), על פי נוסח קודם של הסעיף, אשר טרם היה בו ביטוי ליכולת השר לקבוע תקציב מינימלי ליחידת הביקורת בשיעור קבוע מתקציבה של הרשות ובהתחשב במספר תושביה.

חוזר המנכ"ל קובע כי "עיריות שמספר אוכלוסייתן הינה מעל ל- 50,000 נדרשות לתקן משרה חדשה של מרכז ביקורת בנוסף למבקר הרשות ומזכירת היחידה"<sup>108</sup>. חרף הסמכות שניתנה לשר הפנים, מאז לא נקבע תקן שיש בו לתת ביטוי לדרכי התנהלותה של העירייה ולאופיה, בכל הנוגע להסדרת גודל יחידת הביקורת והתקציב העומד לרשותה.

107 כעולה מתכתובת בין יו"ר איגוד הגזברים מר אמיר ברטוב ובין מנהל האגף לשלטון מקומי מר רני פינצי המצויה בידי (ב.כ.). הדבר אושר גם בראיונות שנערכו עמם לשם מחקר זה. במאמר מוסגר יצויין כי לא ניתן להתעלם מכך שכל 20 הגזברים הינם בני מיעוטים ורובם המכריע כיהנו ברשויות בהן כבר מונה קודם לכן חשב מלווה. נתונים אלה כשלעצמם אמנם מעוררים סימני שאלה אך יכולים להיות מוסברים בדרכים שונות. בשלב מוקדם זה של השימוש בסמכות זו, קשה יהיה לאפיין את טיבה של מדיניות השימוש בה.

108 חוזר מנכ"ל 7/1998.

הימנעותו של שר הפנים מלמצות את הפוטנציאל שבשימוש בכלי זה, מאפשר מצב בו גם רשויות מקומיות אשר על פי הנתונים המצויים בפני משרד הפנים הוכרו כבעייתיות בנושאי מנהל תקין וטוהר המידות, אינן נדרשות ליחידת ביקורת מעבר להיקף המינימלי הנדרש אף מהטובות שברשויות.

כן יצוין, כי מועצות מקומיות ומועצות אזוריות מחוייבות בהיקף משרה נמוך העומד על 25% בלבד, אם אושר הדבר על ידי השר. בפועל מועצות מקומיות רבות אכן מעסיקות מבקר במשרה חלקית מינימלית בהיקף זה, גם אם בידי משרד הפנים נתונים על כך שהן בעייתיות מבחינת דרכי התנהלותן, דבר אשר מעורר מטבע הדברים את הצורך ביתר משאבי ביקורת.

4. **המתכונת לפיה יערך הדו"ח השנתי של מבקר העירייה** - לפי ס' 347 השר רשאי להתקין תקנות בענינים שונים ובכלל זאת: "לענין פעולתו של מבקר העירייה או לענין הטיפול בדו"ח שהוא מגיש".

שר הפנים עשה פעם אחת שימוש בסמכותו זו והתקין את: "תקנות העיריות (דין וחשבון מבקר העירייה) התשל"ד 1974". בתקנות אלה, המחזיקות 6 סעיפים קצרים, מתוכם 3 טכניים (המסדירים את מועד הגשת הדו"ח, תחילת התקנות ושם התקנות) הסתפק שר הפנים בלציין כי דו"ח הביקורת יסכם את עבודת הביקורת, יכלול המלצות לתיקון הליקויים ויבצע מעקב אחר תיקון ליקויי העבר<sup>109</sup>.

אם כן, גם בכלי זה המצוי בידי השר, בתחום הסדרת תחום הביקורת הפנימית ברשות, נמנע שר הפנים מלעשות שימוש באופן שיביא לידי ביטוי את מאפייני הרשות וצורכיה. למעשה, נמנע השר באופן גורף משימוש בסמכותו לשם קביעת סטנדרט מקצועי מהותי כלשהו.

דוגמא בולטת למצב אשר מתאפשר בחסות העדר שימוש בסמכות זו, הינה עבודת מבקר הפנים במועצה מקומית אשר דו"חות הביקורת המפורטים מטעם רואה החשבון, ציינו כי במועצה לא כיהן לאורך תקופה ארוכה מבקר פנים (אשר היה בחופשה בת מספר שנים חרף החובה הסטטוטורית בכהונה בפועל של מבקר). במסגרת הגשת העתירה בבג"צ 3582/05 הנזכרת לעיל, מסרה העירייה כי חופשתו של המבקר הסתיימה בינתיים וצרפה מסמך הנושא את הכותרת "דו"ח ביקורת". מסמך זה, בן 17 עמודים, נכללו, שני חלקים דומים בהיקפם: האחד - ציטוט הנהלים והדינים החלים על עבודת מבקר מכח הדין, והשני נתונים כספיים ומנהליים - אשר מהווים למעשה בעיקרם עיבוד של ממצאי הביקורת מטעם רואי החשבון, במסגרת הדו"ח המפורט שנערך ברשות. בתשובת המדינה לבג"צ, במענה לטענות העותרת בעניין זה, לא נענתה הדרישה לנקוט בצעדים כנגד המבקר, ובפועל מסמך זה מוחזק עד עתה כדו"ח הביקורת השנתי של המועצה אשר מהווה דו"ח לגיטימי אף לדידו של משרד הפנים.

יצוין כי עמדת שר הפנים, בהימנעותו משימוש בסמכותו להתקין תקנות מחייבות בעניין זה שיכללו סטנדרט ביקורת מקובל, כמו גם הדוגמא הפרטנית שהובאה לעיל, משתקפים גם בהנחיה מפורשת של משרד הפנים לרואי החשבון המבקרים לפיה: "רו"ח נדרש שלא

109 סעיף 2 לתקנות קובע כי "בדין וחשבון יסכם המבקר את פעולותיו בשטח הביקורת ויפרט בו את הליקויים". סעיף 3 קובע כי: "המבקר יביא בדין וחשבון את המלצותיו לתיקון הליקויים ולמניעתם בעתיד. וסעיף 4 קובע כי על הדו"ח לכלול מעקב אחר תיקון ממצאי דו"חות ביקורת קודמים של המבקר ושל מבקר המדינה."

לתת חו"ד על עבודתו המקצועית של מבקר הרשות המקומית, אלא להתייחס למישור העובדתי של הפעילות הנדרשת על-פי החוק.<sup>110</sup>

למען הבהירות נציין, כי האמור בפרק זה אינו מבקש לטעון כי משרד הפנים אמור לנהל באופן הדוק את עבודתו היום יומית של מבקר הפנים. אלא שכפי שהודגם לעיל, סמכויות הפיקוח אשר בידי משרד הפנים בעניין זה אינן משמשות, נכון להיום, את משרד הפנים כדי להתמודד עם "כשלי השוק" הידועים בסוגיה זו, בהם הרחבנו את הדיון בפרק הקודם ואשר תומכים בביצוע פיקוח מושכל מצד שר הפנים בתחום זה. במסגרת זו, ביקשנו להמחיש כי מדיניותו של משרד הפנים בעניין זה הינה למעשה הימנעות מהפעלת סמכויותיו או הפעלה שאינה נותנת ביטוי ראוי למאפייני הרשות הידועים בתחום המנהל התקין. זאת, למרות שהסדרה עקרונית ומושכלת יותר היתה מאפשרת התמודדות טובה יותר עם כשלי השוק האמורים ולמיצוי טוב יותר של כלי הביקורת הפנימיים ברשות.

לסיכום סעיף זה, נבקש להביא כדוגמא נוספת לאמור לעיל, את הסוגיה אשר עמדה בלב ההליך בבג"צ 2242/98, אשר דומה כי היא אף מאירה את הסוגיה מנקודת מבט קומית.<sup>111</sup> גם שם, בדומה למבקר המועצה המקומית הנזכר לעיל, דובר במבקר עירייה "יצירתית" במיוחד, אשר על אף החובה להגיש דו"ח שנתי, כקבוע במפורש בחוק ובתקנות, אימץ לעצמו מדיניות של הסתפקות בדו"ח דו שנתי. פניות חברי האופוזיציה אליו ואל ראש העיר לשים קץ לחוסר החוקיות, כמו גם פניות למשרד הפנים, לא הביאו לפתרון הבעיה והובילו להגשת עתירה כנגד כל הגורמים ובכללם הממונה על המחוז במשרד הפנים. בסופו של יום נתרצה המבקר והגיש את הדו"ח, באופן שיתר את הצורך בהכרעת בית המשפט, אך הביא לחיבו האישי בהוצאות משפט.

5. **הסמכות למנות גובה ממונה** - כאשר הרשות המקומית נמנעת מלפעול כראוי לגביית חובותיה, רשאי השר למנות לה גובה ממונה. השר אף רשאי להטיל על הרשות את הוצאות שכרו. הסמכות מעניקה לשר שיקול דעת רחב האם למנות גובה ממונה כאשר "סבר השר שעירייה אינה פועלת במידה מספקת....". סמכות זו עשויה לתת מענה לחשש מפני אפקט הפרסונליזציה אשר בביזור, כמו גם כדי להתמודד עם התמריץ השלילי שיש לנבחרי הציבור לעשות שימוש בסמכויות הגביה הרחבות העומדות לרשותם על פי דין, כדי למלא חובה בלתי נעימה זו הפוגעת בפופולריות של נבחר הציבור. בפרט אמורים הדברים במקומות בהן נשתרשה לאורך שנים נורמה שלילית של אי תשלום מיסים עירוניים, ואז קשה עוד יותר לנבחר הציבור לסטות מפטור דה פקטו ממנו נהנו התושבים. כך גם מעניק כלי זה את האפשרות להתמודד עם הימנעות העירייה מגביית חובות החורגת מעבר להפרת כללי מנהל תקין ועשויה להגיע אף למחוזות טוהר המידות. זאת, כאשר ההימנעות מגביה היא מגורמים מקורבים ובכלל זאת תומכים או תורמים לראש העיר או נבחרי הציבור, בפרט כאשר מגיעים שיעורי חובות מסויימים להיקפים גדולים והמועצה מתמידה בסירובה בלא הצדקה סבירה, חרף סמכויות הגביה הרחבות שעומדות לרשותה. גם בעניין הפעלת כלי פיקוח זה, מדיניות משרד הפנים עולה בצורה מפורשת ממסמכיו. ממכתב משרד הפנים

110 ראה עמ' 43 לספר ההנחיות לרואי החשבון, הע"ש 81 דלעיל.

111 בג"צ 2242/98 פרץ יאיר נפשי נ' יעקוב פרץ ראש עיריית קריית אתא.

בתשובה לשאלה מדוע אינו משתמש בסמכותו זו, בנוגע לשורה של רשויות אשר הדו"חות המפורטים שלהן הצביעו על הימנעות כרונית מגביית חובות מנבחר ציבור, עולה כי מבחינת משרד הפנים, הנהלת רשות שאינה מסוגלת לבצע משימה זו, מאבדת את הליגיטימיות ויש לנקוט נגדה בצעדים חריפים יותר ובכלל זאת פיזור<sup>112</sup>. גם משבר השכר בשנת 2007 אשר הביא את סוגיית מצבן העגום של למעלה מ-30 רשויות שנמנעו מלשלם שכר לעובדיהן לאורך תקופה ממושכת, לפתחו של בית הדין הארצי לעבודה, חשף נתונים מדאיגים באשר למציאות של תת גביה, בפרט ברשויות מקומיות ערביות. משרד הפנים היה ער למצבן ההולך ומידרדר של הרשויות ולהימנעותן מגביית חובות, ובכל זאת נמנע מלעשות שימוש בסמכות אשר עמדה לרשותו כבר משנת 2005.

יצוין כי בכל הנוגע לרשויות המקומיות הערביות, מדיניותו של משרד הפנים ראויה עוד יותר לביקורת, שכן כנדון בפרקים הקודמים, הספרות מצביעה על כך שרשויות מקומיות בעלות מאפיינים משפחתיים-חמולתיים, הינן בעלות חשיפה מוגברת לחלק מהשלכותיו השליליות של הביזור כדוגמת הפרסונליזציה, "ממשל שבו" וניסיונות לרצות את חברי הקבוצה אליה משתייכים נבחר הציבור.

מדיניותו המוצהרת של משרד הפנים אינה נותנת ביטוי למורכבות זו, אשר מעמידה ראש רשות אשר נבחר בתמיכת החמולה, אשר עימה הוא אף קשור בקשרי משפחה, במתח בין מחויבותו לקבוצה אליה הוא משתייך ובין חובתו לתפקידו.

במקרה זה, הפער בין הפוטנציאל שבסמכות הפיקוח ובין מימושו הוא בולט במיוחד, שכן הסיבה אשר לשמה הוסף סעיף זה במסגרת תיקון משנת 2004 לפקודת העיריות, הינה להוות כלי מידתי יותר, אשר פוגע פחות ברצון הבוחרים ויש בו יכולת לפתור את הקושי של הנהלת רשות להתמודד עם תרבות אי תשלום מיסים וחובות שהשתרשה לאורך שנים ברשויות שונות. יצוין כי מבחינת 10 הרשויות, אשר הנהלתן פוזרה על ידי שר הפנים (ראה דיון להלן) בשנת 2007 עולה כי אכן מרכיב מרכזי בהחלטה לפיזור כל אחת מהן (למעט 2 שפוזרו בשל מבוי סתום פוליטי שלא איפשר אישור תקציבן במועצה) היה שיעורי הגביה הנמוכים, עליהם יודע משרד הפנים מזה שנים ארוכות מכח ביקורת רואי החשבון מטעמו. יצוין כי מדיניות זו, של הימנעות משימוש אפקטיבי בכלי זה, המנוגדת ללשון החוק ולכוונת מחוקקיו, מנוגדת אף להחלטת ממשלה משנת 2004 בעניין תכניות הבראה לרשויות (תידון להלן בפרק הנוגע לתכניות הבראה). שכן מהחלטה זו עולה במפורש, כי מינוי גובה ממונה האמור להיות אחד הכלים בהם על משרד הפנים לפעול כדי לאכוף את מרכיב הגביה בתכניות הבראה, אשר במסגרתן הוחלט להעביר לשלטון המקומי מענקים בגובה 1.5 מליארד ש"ח לשנים 2004-2006.

אלא שהמציאות בפועל, כמו גם המדיניות המוצהרת, מלמדות כי לא נעשה שימוש ראוי בכלי זה ותחתיו בחר משרד הפנים לעשות שימוש בכלים פחות מידתיים, אשר גורמים לפגיעה קיצונית יותר בערכי יסוד דמוקרטיים ובכללם כיבוד רצון הבוחר. גם בעניין זה לא יכולה לעמוד טענת חוסר במשאבים כסיבה לאי שימוש בסמכות, שכן כאמור, הדין מאפשר למשרד הפנים להטיל את הוצאות שכרו של הגובה הממונה על קופת הרשות.

6. **הסמכות להחליף את הרשות כאשר היא נמנעת "ממילוי חובה" על פי דין (סעיף 141 לפקודה)**- גם כאן ישנו שיקול דעת רחב לגורמי משרד הפנים האם וכיצד לעשות שימוש בסמכות זו. הדין קובע כי "נראה לממונה שמועצה או שראש העירייה נמנעים ממילוי חובה או מביצוע עבודה שהוטלו עליהם בפקודה זו או בכל דין אחר, רשאי הוא לדרוש מהם בצו למלא את החובה או לבצע את העבודה תוך הזמן הנקוב בצו". אם נמנעה המועצה מלמלא אחר הצו, רשאי הממונה למנות אדם למילוי החובה או ביצוע העבודה, לקבוע את שכרו ולהורות כי ישולם מקופת העירייה.

מחד, סמכות כללית זו עשויה להיות רלוונטית בסיטואציות שונות בהן הרשות חדלה מביצוע חובותיה על פי דין, תוך הפרת כללי מנהל תקין או טוהר המידות. כך למשל כאשר היא נמנעת מלמנות שומרי סף, או לפעול במסגרת סמכויות האכיפה בתחום התכנון והבניה, רישוי עסקים וכיוצ"ב ונמנעת מלבצע פסקי דין, באופן שמייטיב עם גורמים נשואי פנים שונים<sup>113</sup>.

מאידך, העובדה שהחוק נוקב בלשון "חובה על פי דין" מותירה לכאורה את מחדלי הרשות בתחומים בהם יש לה שיקול דעת, ולא מוטלת עליה חובה על פי דין, מחוץ להישג ידו של הממונה בהתבסס על סעיף זה. דומה כי יש היגיון בניסוח הקיים המותיר סמכות כללית זו של ביצוע ישיר מטעם השלטון המרכזי כמחליף את השלטון המקומי, למקרים קיצוניים המגיעים כדי הפרת חוק ברורה. שכן בכך ניתן למנוע את חשש לפיו הפעלת סעיף זה תחשוף את השלטון המקומי להתערבות מסיבית פרטנית ובלתי רצויה, מצד השלטון המרכזי. זאת, מן הטעמים התומכים בביזור בכל הנוגע ליתרונות של השלטון המקומי בביצוע המטלות ברמה המקומית (ראה הדיון בפרקים הקודמים), כמו גם בשל קיומם של כלי הפיקוח האחרים "משוכללים" יותר שאינם מגיעים כדי ביצוע על ידי השלטון המרכזי ממש. גם בכלי פיקוח זה נעשה בפועל שימוש נדיר<sup>114</sup> וזאת למרות שהוא יכול היה להיות כלי ממוקד ויעיל ביותר כדי לפתור חלק גדול מהליקויים המהותיים החוזרים ונשנים מדי שנה בדו"חות הביקורת.

7. **הסמכות לבטל חוזה שחתמה הרשות עם קרובו של חבר מועצה חרף האיסור בדין** – על פי הפקודה, חוזה שנערך עם קרובו של חבר מועצה בניגוד להוראות הסעיף, ניתן לביטול על פי החלטת המועצה או על פי החלטת השר. הסעיף אף קובע כי משבוטל החוזה, העירייה אינה חייבת להחזיר את מה שקיבלה על פי החוזה או לשלם את שווי של מה שקיבלה. הסמכות שניתנת לשר בעניין זה נועדה לתת פיתרון ל"כשל שוק" אפשרי, לפיו חברי המועצה ימנעו מלקבל החלטה העשויה לפגוע באינטרסים של חברם למועצת העיר. הפסיקה אף פרשה סעיף זה, כיוצר ברירת מחדל לפיה התקשרות עם חבר מועצה אינה ראויה ככלל<sup>115</sup>. אמנם, מדובר גם במקרה זה בסמכות פיקוח באמצעות בביצוע ישיר, על מגבלותיה שנסקרו לעיל. יחד עם זאת, הסעיף קובע תנאים ברורים ומדידים לפיהם מוגדרת הקירבה האוסרת את

113 לפיכך, כלי זה מיייתר לכאורה את הצורך בסמכות למנות מבקר וגזבר, שכן חובת המינוי הינה חובה על פי דין. ומכאן שחשיבותה של סמכות מינוי מבקר וגזבר, שחוקקו מאוחר יותר לכלי זה, היא בעיקר ברמה ההצהרתית.

114 כך עולה אף מראיון שנערך עם מנהל המנהל לשלטון מקומי מר רני פינצי לצורך מחקר זה.

115 ע"א 3030/96 עיריית ירושלים נ' כחילה מפעלי הנדסה ובניה ירושלים. שם נקבע כי התקשרויות מעין אלו צריכות להיעשות במקרים חריגים בלבד.

ההתקשרות עם המועצה, כדי להבטיח "טיפול מונע" בנסיבות "כשל השוק" הנזכר לעיל. דומה לפיכך כי כלי זה, שנועד למנוע הירתמות מנגנון העירייה ומשאביה לטובת אינטרסים אישיים של חברי המועצה וקרוביהם, הינו כלי מידתי ואף מתבקש, אך תלוי ביכולת גילוי הדבר.

מבדיקה שנערכה לצורך מחקר זה עם גורמי משרד הפנים עולה כי השימוש בסמכות זו הינו נדיר,<sup>116</sup> אלא שקשה להסיק מכך מסקנות באשר לאפקטיביות השימוש בכלי זה שכן נתונים המשקפים את היקף התופעה אינם זמינים.

#### • **סמכות השר והממונה על המחוז לחייב באופן אישי את מי שאחראי להוצאה בלתי חוקית מקופתה של הרשות המקומית**

כלי נוסף המופקד בידי שר הפנים והממונים על המחוזות, הינו הסמכות לחייב באופן אישי את מי שאחראי להוצאה בלתי חוקית מקופתה של הרשות המקומית. כלי זה מעורר שאלות יסוד בתחום האחריות האישית של נושאי משרה בשירות הציבור בכלל והשלטון המקומי בפרט, והוא ראוי לדיון רחב, החורג מגבולות חיבור זה. יחד עם זאת, חיבור זה, המבקש לאפיין את מדיניות משרד הפנים בהפעלת כלי הפיקוח שלו בנוגע לטוהר המידות והמנהל התקין ולהעריך מדיניות זו, יהיה חסר עד מאוד אם ימנע מכל התייחסות לכלי בלתי שגרתי זה ולמדיניות בהפעלתו. זאת גם משום, שכפי שיתואר להלן, כלי זה הפך בשנים האחרונות לפרט בולט ב"מפת" הפיקוח על השלטון המקומי. לפיכך נקדיש להלן דיון תמציתי לכלי זה.

סעיף 221 לפק' העיריות מאפשר הטלת חיוב אישי על נושא משרה או תפקיד בעירייה בגין הוצאה בלתי חוקית מקופת הרשות לה היה אחראי. על פי סעיף ס' 223 לפק' ניתן להטיל חיוב אישי גם על חבר מועצה שתמך בהוצאה הבלתי חוקית, ואם לא ברור מי בין חברי המועצה תמך בהחלטה - יהיו כולם חשופים לחיוב אישי.

על הרציונלים שבכלי זה עמד בית המשפט העליון בפסק הדין בבג"צ גולני נ' שיש<sup>117</sup>, שם קבעו השופטים כי הוראות הפקודה הקובעות את הסמכות לחייב באופן אישי הינן "מבין החשובות שבפקודת העיריות" להבטחת תקינות התנהלות הרשויות המקומיות בשל ההרתעה שהם יוצרים מפני התנהלות שלא כדין, ואל לו לממונה על המחוז להימנע משימוש בסמכותו. בין היתר שואב בית המשפט בפסק דינו את ההשראה לקביעתו זו מתוך ההסדרים הקיימים לביסוס אחריות אישית של מנהלים בתאגיד, מכח דיני השליחות ודיני הנאמנות (בהיות עובד הציבור שליח ונאמן הציבור). בפסק הדין בבג"צ טרייסטר נ' בני שליטא<sup>118</sup>, חזר בית המשפט על החשיבות שבהפעלת הסמכות וקבע כי הקביעה של רואה החשבון העורך את הביקורת כי הוצאה מסוימת אינה חוקית, אינה תנאי להפעלת הסמכות ע"י השר או הממונה על המחוז.

כאשר אנו מיישמים את מסקנות הדיון שערכנו בפרקים הקודמים ברציונלים השונים הנוגעים להפעלת סמכויות הפיקוח, ניתן למצוא לכלי זה תמיכה בכך שהוא למעשה מהווה מעין פיצוי על מגבלותיהם של מנגנוני הפיקוח הפנימיים. בפרט בכל הנוגע להפרות נורמטיביות של הנהלת הרשות, מעין אלה אשר עשויות להיגזר מהן מסקנות אישיות כואבות לכיס וליוקרה, של גורמים בכירים ברשות. הכלי חריג ביחס לכלים בהם דנו עד כה - שיש בהם בד"כ תיקון

116 כך עולה מראיון עם מנהל המנהל לשלטון מקומי לצורך מחקר זה.

117 בג"צ 1065/89 גולני נ' שיש.

118 בבג"צ 2937/91 טרייסטר נ' בני שליטא.

הליקוי המנהלי- והוא מעביר את הדגש לתג המחיר, תרתי משמע, שישלם האחראי לליקוי ומהווה, אם כן, כלי הרתעת. מאפיין זה הופך אותו לחשוף עוד יותר למגבלותיהן האינהרנטיות של גופי הבקרה והביקורת הפנימיים, אשר אין לצפות שיתרמו להפעלת כלי דרסטי זה כנגד הממונים עליהם.

רציונל נוסף להפעלת הכלי הינו מחסור במנגנוני השתתפות ישירה של תושבים. כך למשל, אין בידי התושבים את הכלים הנתונים לבעלי מניות או אפילו לקוחות של חברה, אשר נפגעו מהנהלתה ואשר יכולים לעשות שימוש בכלי התביעה הנגזרת והתובענה הייצוגית. לעניין זה ניתן אף לראות בשר הפנים, בנוסף לתפקידו הרגיל כגוף הפיקוח מטעם השלטון המרכזי, כנציג בעלי המניות להגשת מעין "תביעה נגזרת". אמנם, כאן שר הפנים, שלא כמו תובע בתביעה נגזרת, מוסמך לחייב בעצמו את הגורם שהביא להוצאה בלתי חוקית. יחד עם זאת, על פי המנגנון שנקבע בס' 221 – 226, במידה והגורם שחוייב באופן אישי אינו מסכים עם רוע הגזרה ואינו מוכן לשלם את סכום החיוב האישי- עדיין צריכה העירייה להגיש תביעה בבית משפט ואם חדלה מכך, אז מוסמך השר לבצע זאת תחתיה. כך גם כפופה החלטתו של השר לביקורת בג"צ באם החליט הגורם שחוייב באופן אישי לפעול מיוזמתו לבטלה.

מכל מקום, זהו המקום לשאול האם שר הפנים הינו הגורם המתאים לבצע פעולה זו של טיפול במעין "תביעה נגזרת" זו? כמה מן הרציונלים בהם דנו בפרקים הקודמים מתקיימים ביתר שאת בעת ניתוח כלי זה. הגוון האישי של כלי זה, בפרט כאשר הוא מופעל ביחס לנבחרי ציבור, והדרסטיות שבו, עשויים לחזק את החשש כי הסמכות תופעל על ידי השר תוך ניצול לרעה כנגד מתחרים פוליטיים. לחלופין, השר עשוי להימנע מלהפעיל סמכות זו כדי שלא לחייב גורם המשתייך למפלגתו.

כפי שנראה להלן, ישנן אינדיקציות שונות המחזקות את ההשערה, כי סמכות זו מופעלת דה-פקטו באופן שמעיד כי החשש האמור מפני ניצול לרעה לא התממש עד כה. באשר לשאלה האם מופעל כלי זה באופן הממצה את יכולתו ואת הרציונלים התומכים בשימוש בו, כאן הניסיון לתת מענה לשאלה מורכב יותר. ננסה להציע לה ראשית פיתרון, אם כי, כפי שיפורט להלן, הסוגיה ראויה לבחינה אמפירית נפרדת.

נחזור לרגע אחורה לתחילת שנות ה-90 לפסקי דינו של בית המשפט העליון בעניין **גולני** ובעניין **טרייסטר**, ונציין כי חרף הדברים שהשמיע שם בית המשפט, נמנע משרד הפנים עד שנת 2000 מהפעלת סמכות זו. בעקבות הימנעות זו, הגישה התנועה לאיכות השלטון שורה של עתירות לבג"צ אשר נידונו בשנת 2000 במאוחד, ואשר במרכזן עמדה בקשת העותרת להורות לשר הפנים ולממונים על המחוזות לקבוע נוהל וקריטריונים אשר יאפשרו, הלכה למעשה, להתחיל ולהפעיל סמכות מיוחדת זו. במהלך שלבי בירור העתירה הודיעה המדינה כי היא נכונה לקבוע נוהל לחיוב אישי<sup>119</sup>. ואכן, חודשים מספר לאחר מכן גובש חוזר מנכ"ל משרד הפנים בעניין נוהל החיוב אישי (חוזר מספר 5/2001, עידכון אחרון בחוזר 1/2009). החוזר קובע את כינונה של "הוועדה לחיוב אישי" אשר תטפל במידע שיגיע דרך האגף לביקורת או בדרך אחרת (ובכלל זאת באמצעות פניות מן הציבור הרחב) באשר להוצאות שלא כדון,

119 בג"צ 2738/00 התנועה למען איכות השלטון נ' שר הפנים ואח'. פסק הדין הקצר לא פורסם והוא מופיע באתר בית המשפט העליון. כן ביקשה העותרת במסגרת אותן עתירות לחייב גורמים בכירים ב-4 רשויות מקומיות, בגין הוצאות בלתי חוקיות (הוד השרון, חדרה, ירושלים ומבואות חרמון). המדינה הודיע לבית המשפט כי לאור תקדימיות הנוהל אין מקום לעשות בו שימוש בנוגע למקרים שאירעו בטרם קביעת הנוהל ובכלל זאת המקרים אשר עמדו בלב אותה עתירה. בית המשפט קיבל את עמדת המדינה.



ותמליץ לשר על מקרים מתאימים להפעלת סמכותו. הנוהל מציין כי יש להפעיל את הסמכות בזהירות ומזכיר מספר דוגמאות בהן היא עשויה להיות מופעלת ובכללם מקרים של: הוצאות שלא על פי התקציב המאושר, ללא אישור מועצה/שר כנדרש, פרסומים פוליטיים ועוד. כן קובע הנוהל את השיקולים שיובאו בחשבון ובכללם מידת המודעות לחוסר החוקיות, היקף ההוצאה והתמשכותה.

לאחר עיכובים שונים, מונה בתחילת שנת 2006 השופט בדימוס זיילר, לשעבר נשיא בית המשפט המחוזי בירושלים, לעמוד בראשות הוועדה לחיוב אישי. בחודש יולי 2007, פירסמה הוועדה, במסגרת חוזר מנכ"ל משרד הפנים<sup>120</sup> קובץ מהחלטותיה לאורך השנתיים מאז החלה פעילותה ובצידן דברי הסבר כלליים המפרטים את שיקולי המדיניות המנחים אותה בעבודתה. בין היתר מציינת הוועדה כי להשקפתה: "דין החיוב האישי היא הוראת חוק יוצאת דופן, המאפשרת לרשות מינהלית לחייב אישית נושא משרה או תפקיד, אם נתנו ידם לעשיית הוצאה בלתי חוקית מקופת הרשות. לוועדה לחיוב אישי נראה לכאורה שהתכלית החקיקתית העיקרית של הוראת החוק האמורה איננה להעניק לרשות פיצוי או ליתן לה שיפוי על נזק כספי ישיר שנגרם לה, אלא לאפשר תגובה מתאימה ומרתיעה נגד אנשי ציבור המתעלמים מחובתם כנאמני ציבור ועושים בכספי הציבור עשייה שאיננה תואמת את החוק." עוד מציינת הוועדה כי: "קיומו של נזק כספי ישיר איננו תנאי להטלת חיוב אישי" וממחישה זו באמצעות דוגמא של הפניית כספי חינוך למטרות התקציב השוטף בניגוד לדין. עוד מציינת הוועדה כי "הפעלת סנקציה זו צריכה להיעשות בזהירות, הסכומים שמדובר בהם עשויים להיות, מטבע הדברים, מעבר ל"תפיסת העולם" של "כיס פרטי". הסיבות לעשיית ההוצאה הבלתי תקינה עשויות להיות מעיקות, קשות ובעייתיות, והלחץ בו נמצאת הרשות המקומית עשוי להיות כבד מאוד." הוועדה מציינת כי הנחתה את עצמה שלא להמליץ לשר לעשות שימוש בסמכויות זו במקרים בהם דובר "בזוטות ו/או עניינים בלתי מהותיים ו/או נושאים גבוליים ו/או במקרים בהם תחושת הצדק אינה משלימה עם הטלת חיוב אישי".

הוועדה מציינת כי בתקופת פעולתה קיבלה החלטות הנוגעות ל- 21 רשויות מקומיות, אשר אושרו כולן על ידי שר הפנים, בעניין נבחר ציבור ונושאי משרה. מתוך זאת - 11 החלטות לחייב באופן אישי ו- 10 החלטות שלא לחייב<sup>121</sup>.

יצוין כי הפעלת הנוהל על ידי הוועדה, כמו גם עצם קיומו של הנוהל, יצרו תהודה ציבורית רבה. על התהודה והאפקט שעורר השימוש בכלי זה ניתן ללמוד אף מעמדת המרכז לשלטון מקומי אשר הובעה בישיבה מיוחדת של ועדת הפנים של הכנסת בעניין זה<sup>122</sup>. הישיבה היוותה את האירוע המרכזי ב"יום השלטון המקומי" השנתי בכנסת לשנת 2007, וראוי לציין כי נושא הדין נקבע על פי בקשתו של "המרכז לשלטון מקומי". נציגי המרכז לשלטון המקומי השמיעו

120 חוזר מנכ"ל 7/2007.

121 מתוך המידע המופיע בחוזר המנכ"ל 7/2007 (בו מפורטות 14 מתוך 21 החלטותיה עד היום) עולים בין היתר הממצאים הבאים: ב- 9 מתוך ההחלטות סכום החיוב לא עלה על 100,000 ₪; בכל המקרים חויב גם ראש הרשות (ב- 4 מתוכם חויב גם גזבר המועצה); בכל המקרים דובר בהוצאות בלתי חוקיות שנעשו ביועין (למרות שלשון הנוהל מאפשרת לחייב גם אם נעשתה ההוצאה ברשלנות); ב- 5 מקרים דובר בחיוב הנובעת מהעסקת עובדים בניגוד לדין, במקרה אחד בשל פרסומים פוליטיים על חשבון המועצה, בשני מקרים תשלום בלתי חוקי מחשבון ייעודי לחינוך למטרות אחרות, במקרה אחד התקשרות בלתי חוקית עם חברה בבעלות חבר מועצה ובשני מקרים רכישת רכב עבור ראש העיר בסכום חורג מהסכום המאושר.

122 ראה פרוטוקול דיון ועדת הפנים בכנסת במסגרת "יום השלטון המקומי" מתאריך 29/5/07, <http://www.knesset.gov.il/protocols/data/rf/pnim/2007-05-29-01.rtf>

במהלך הדיון ביקורת כנגד נוהל זה בשני כיוונים. ראשית ציינו, כי נוהל זה יוצר שיתוק המפריע לגורמי השלטון המקומי בתפקוד היום יומי מחשש לחיובם האישי. הטעם השני שצויין על ידי נציגי המרכז לשלטון המקומי הוא חוסר הצדק שבקיום נוהל כזה החל על השלטון המקומי, בשעה שנוהל מקביל לחיוב אישי לא קיים בנוגע לגורמים בשלטון המרכזי. כאמור, סוגיית האחריות האישית מכח כלי זה בפקודת העיריות, ובכלל זאת טענות המרכז לשלטון המקומי, זקוקות למסגרת דיון רחבה יותר מאשר חיבור זה. ובכל זאת, כפי שנראה, עמדתו זו של המרכז לשלטון מקומי, שפועל בנמרצות על מנת לבטל כלי זה אשר לשיטתו אינו יעיל ואינו ראוי, מסייעת לנו בשאלה שהצבנו מוקדם יותר והיא מידת התממשות החשש בנוגע לאופן בו מופעל כלי זה.

שכן, גם נציגי המרכז לשלטון מקומי, המתנגדים הנחרצים ביותר לחיוב האישי, לא ביססו כל טענה בדבר ענייניות הפעלת שיקול הדעת. הם נמנעו מלהעלות טענות כי ועדת זיילר פעלה באופן בלתי ענייני ואין הם טוענים כנגד השרים (פינס ובראון) שהפעילו את הסמכות עד לאותה העת, שעשו זאת באופן המונע מתוך שיקולים פוליטיים. דומה כי בכך יש אינדיקציה משמעותית לכך שהחשש מפני הפעלת סמכות זו בהקשר לרציונלים בהם דנו בפרקים הקודמים לא התממש עד כה. יתכן כי תרמה לכך העובדה שהפעלת שיקול הדעת נעשית בעיקרה על ידי ועדה בראשות שופט<sup>123</sup>.

חזן ורזין<sup>124</sup> עומדים על היתרון אשר במנגנון החיוב האישי, בכך שעל אף המשמעות האישית הנובעת ממנו כלפי מי שנמצאו חייבים, עדיין מדובר במנגנון פחות חמור ופוגעני בערכים דמוקרטיים ממנגנוני התערבות אחרים בהם עשה שימוש משרד הפנים, כדוגמת פיזור מועצות וביטול רצון הבוחר על סמך פרמטרים תקציביים או אי אישור התקציב במועד. אינדיקציה נוספת התומכת במסקנה כי לא נעשה עד כה שימוש מופרז או בלתי ענייני בסמכות הינה העובדה שרוב רובם של הגורמים שחוייבו באופן אישי, כולם בכירים, בחרו שלא לתקוף את צדקת ההחלטה בבית משפט. עתירה לבג"צ כנגד החלטה לחיוב אישי שהגיש ראש רשות מקומית שחוייב בגין רכישת רכב פאר על חשבון המועצה (מעבר לסכום המקסימלי המאושר על ידי משרד הפנים), נדחתה<sup>125</sup>. נקודה נוספת שראוי לציין בנוגע לעמדת השלטון המקומי, היא הימנעותו מלהעלות טענות לגבי ענייניותן או לגופן של 21 ההחלטות שניתנו בשנתיים הראשונות להפעלת הנוהל.

כך למשל, לו היה הרף הנורמטיבי שהוצב על ידי 21 החלטות אלה גבוה מדי, או שאינו נותן משקל ראוי לקשיים ולצרכים הדחופים של גורמי השלטון המקומי, יכול היה הדבר לתמוך בעמדת המרכז לשלטון מקומי המציינת כי נוהל זה פוגע ביכולת הגורמים בשלטון המקומי לבצע את הפעולות עליהן הם מופקדים. אלא שכאמור, עמדתה המוצהרת של הוועדה, אשר הובאה לעיל, ולפיה יש מקום לתת ביטוי אף לקשיים ולצרכים המתעוררים תוך כדי ניהול

123 במאמר מוסגר יצויין בהקשר זה כי בולטת לעיין העובדה כי הנוהל נקבע כבר בשנת 2001 ואילו, יו"ר הוועדה - שופט בדימוס מונה רק כ- 5 שנים לאחר מכן. בבירור שערכתי עם גורמי משרד הפנים נמסר כי ההחלטה למנות שופט לראשות הוועדה עוכבה בשל התמהמהות גורמי האוצר במתן אישור עקרוני לתשלום ליו"ר הוועדה. מבלי לקבוע מסמרות בעניין, דומה כי משך הזמן הממושך אף עשוי לתמוך ברושם כי כלי זה לא זכה ל"פופולריות" בעיני גורמים מסוימים במשרד הפנים, ובכך יש בעצם המשך לגישה זו כלפיו מאז ההחלטות בית המשפט בגולני ובטרייסטר, שבה שרי הפנים נמנעו מלעשות שימוש בסמכות זו.

124 אנה חזן וערן רזין "חיוב אישי: מזמור אחר", מתוך "חיוב אישי בשלטון המקומי" 2009, במה, מחקרי פלורסהיימר, האוניברסיטה העברית.

125 בג"צ 10546/04 ארז אלברט נ' שר הפנים ואח'.

רשות מקומית, לא נסתרה בטענות שהובאו על ידי המרכז לשלטון מקומי, אשר בחר שלא להצביע על החלטות בלתי ראויות שנתקבלו.

ומה באשר לשאלת אפקטיביות בשימוש בכלי זה? בשל אופיה המעין שיפוטי של הוועדה, יש מן המשותף בין הניסיון להעריך את יעילותה, ובין הערכת יעילות ערכאה שיפוטית, משימה מורכבת לכל הדעות.

גם חוזר המנכ"ל הנ"ל המפרט את ההחלטות שניתנו עד כה אינו מאפשר להגיע למסקנות חד משמעיות בעניין זה. שכן, אמנם עולה ממנה תמונה לפיה הוועדה נכונה שלא למצות את הדין במקרים בהם לשיטתה של הוועדה חלו נסיבות מקלות ומאידיך ידעה לחייב בסכומים לא מבוטלים כיסם של מי שחייבה. עם זאת, ניתוח זה אינו יכול להיות מלא ולהוביל למסקנות מובהקות בלא בחינת הראיות שעמדו בבסיס כל החלטה, כמו גם מספר הפניות שלא הגיעו לכדי החלטה, ושאלות נוספות. עם זאת, דומה כי ישנה אינדיקציה נוספת, אשר גם אם אין בה לתת מענה מלא לשאלת האפקטיביות, יש בה בכל כדי לתמוך בהשערה כי ניתן להשיב לשאלה זו בחיוב.

עצם העובדה כי ארגון רב השפעה, המאגד תחתיו את כלל ראשי הרשויות בישראל כ"מרכז לשלטון מקומי", מבקש להקדיש את זמן הדיון הניתן לו ב"יום השלטון המקומי" בבית המחוקקים לסוגייה זו, תוך שדובריו מדברים על הרתעה מוחשית, מבססים את הטענה כי דרך הפעלת הסמכות אכן יצרה את האפקט המוצהר על ידי הנוהל לחיוב אישי. מסקנה זו תקפה בפרט על רקע בחירתם של דוברי המרכז שלא לתקוף לגופן את החלטותיה של ועדת זיילר, ומכאן שעד לרגע זה לא ביססו המתנגדים לנוהל את טענת האפקט השלילי בהרתעה.

• **שימוש בסמכויות על פי פרק 7 סימן ד' לפקודה ("סמכויות השר והממונה במקרים מיוחדים") לפיקוח בתחום המנהל התקין וטוהר המידות**

סימן ד' בפרק 7 בפקודת העיריות שכותרתו "סמכויות השר והממונה במקרים מיוחדים", אשר חלק גדול ממנו הוסף לפקודה בשנת 2004 כחלק מצעדים בהם נקטה ממשלה לפתרון המשבר הכספי אליו נקלעו רשויות מקומיות רבות, מפקיד בידי שר הפנים מערך כלים, שנועדו להתמודד עם מצבים של משברים כלכליים בהתנהלות רשות מקומית<sup>126</sup>. בידי שר הפנים סמכויות שנועדו לטפל בגירעונות אליהן נקלעו רשויות, הן מצד ההכנסות, בכל הנוגע למערך הגביה ברשות והן בנוגע לצד ההוצאות.

בין כלים שהוקנו לשר בפרק זה ניתן למנות - מינוי גובה ממונה, כניסת הרשות לתכנית הבראה, מינוי חשב מלווה, וכן כלים המסמיכים את השר לפזר את המועצה ובכלל זאת - הסמכות למנות ועדת חקירה, הסמכות להקדים את הבחירות והסמכות להחליף את המועצה וראש המועצה בגופים הממונים על ידי השר.

על אף שכלים אלה נועדו בראש וראשונה להתמודד עם משברים כספים וניהול תקציבי בלתי מאוזן, יש לכלים אלה רלוונטיות רבה אף לעניין יכולת השר להתמודד עם בעיות בתחום המנהל התקין וטוהר המידות.

עוד טרם נדון בכלים השונים, נזכיר כי שניים מבין הכלים הכלולים תחת כנפיו של פרק זה כבר נדונו על ידינו לעיל והם - מינוי גובה ממונה ומינוי אדם לביצוע חובה חוקית שמסרבת הרשות

126 כלים מקבילים הוענקו על פי דין לשר גם בנוגע למועצות מקומיות ומועצות איזוריות.

למלא. המייחד שני כלים אלה, הינו היותם כלי ביצוע ישירים אשר יוחדו למטרה ממוקדת (גביית חובות או ביצוע חובה חוקית ממנה הרשות נמנעת). כפי שנראה, הכלים בסימן ד', בהם נדון בפרק זה, מטפלים במכלול בעיותיה הכספיות של הרשות וליקויים בהתנהלותה התקציבית, כל אחד על פי מידת התערבות שונה של השלטון המרכזי בענייני הרשות המקומית. בתוך כך, ניתן ל"רתום אותם" אף להתמודדות עם ליקויים בתחום המנהל התקין וטוהר המידות. בהיבט זה של הכלים נדון כעת, ונתייחס אליהם בסדר עולה, מן "הקל" אל "הכבד":

### 1. תכנית הבראה-

על פי סעיף 142 ד, יכולה עיריה להכין תכנית הבראה והיא טעונה אישורו של השר, לחלופין, רשאי השר להורות לעיריה שיש לה גרעון מצטבר להכין תכנית הבראה. על פי סעיף 140 ג, תכנית הבראה הינה "תכנית להבראת העירייה שנועדה להביא לכך שהוצאותיה של העירייה בתקציבה הרגיל, בכל שנה, לא יעלו על הכנסותיה, וכן להסדיר את חובות העבר שלה...". סעיף 142 ד קובע כי בתכנית הבראה יפורטו אף יעדיה והדרכים להשגתם, לרבות מקורות המימון, אמצעי התייעלות לרבות צמצום הוצאותיה, העלאת שיעורי הגביה, פיטורי עובדים וכן משאיר הסעיף פתח אף ל"אמצעי התייעלות נוספים, ככל שנדרש", ובכלל זאת "עריכת שינויים מבניים וארגוניים".

כפי שניתן לראות, לשון החוק מרחיבה מאוד בכל הנוגע לתכניה האפשריים של תכנית הבראה, ודומה כי, לעניין חיבור זה, אין קושי לראות גם בצעדים להבטחת כללי מנהל תקין וטוהר המידות כמרכיב אפשרי בתוך תוכנית הבראה.

כלי בקרה זה, אשר יש מן המשותף בינו ובין בקרה ופיקוח באמצעות תמריצים שונים, בהם דנו לעיל, יוצר פגיעה מסויימת בעצמאות הרשויות המקומיות ובאחריותיות של הנהלתה, בכך שהוא מכתוב לה את מסגרת התקציב שלה ובכלל זאת את מסגרת ההוצאות. יחד עם זאת, מדובר בפגיעה מידתית באופן יחסי, אשר מאפשרת לרשות להמשיך ולנהל בעצמה את ענייניה, בתוך המסגרת המגובשת לה לאחר שקודם לכן נקלעה לקשיים משמעותיים.

ראוי לציין כי קיים אמנם חשש מניצול לרעה של הסמכות על ידי השלטון המרכזי כדי להתעמר ברשויות מקומיות שאינו חפץ ביקרן וכדי לצמצם חשש זה נקבעו קריטריונים מדידים לשם הזכאות לתמיכה במסגרת זו<sup>127</sup>. בהחלטת ממשלה 1475, אשר נתקבלה בד בבד עם תיקון סימן ד' בשנת 2004, אשר כותרתה: "פיתרון כולל לגירעונות ברשויות המקומיות"<sup>128</sup>, הוחלט להעביר לרשויות המקומיות מיליארד וחצי שקלים לשנים 2004 –

127 ראוי לציין בהקשר זה כי, בשנת 2007 נשמעה ביקורת בכיוון הפוך, מצד החשב הכללי באוצר דר' ירון זליכה, לפיה שר הפנים העביר תמיכות עודפות במסגרת תוכניות הבראה לרשויות מקומיות אשר ראשיהן מזוהים עם מפלגתו, תוך חריגה ניכרת מן הקריטריונים. בדיקה מדגמית שנערכה במשרד המשפטים בעניין זה לא מצאה שיש בסיס לטענות אלה ובמענה לכך השמיע החשב הכללי ביקורת על האופן בו נערכה בדיקת הטענות שהועלו על ידו בעניין זה. כפי שזכר לעיל, מבקר המדינה, בדוח שנכתב בעניין זה, מצא כי בדיקת משרד המשפטים את טענותיו של החשב"ל הייתה חלקית וחפוזה ולא היה בה כדי למצות הליך בקרה נאות המתבצע מטעמו של היועץ המשפטי לממשלה. בפועל לא היה באותה בדיקה שנעשתה כדי לבסס מסקנות שהוסקו. כן מצא מבקר המדינה כי גורמי משרד הפנים הסתירו מידע מן החשב הכללי וביקר זאת בחריפות. משרד מבקר המדינה "דוחות על השלטון המקומי 2008", עמ' 67 - 3. בפרק "תכניות הבראה בשלטון המקומי - תכנון ויישום".

2006 במסגרת תוכניות הבראה לשם השגת יעד זה. תמורת הסיוע נדרשו הרשויות לחתום על תוכנית התייעלות אשר נועדה להביא לאיזון תקציבי תוך הגדלת אחוזי הגביה ובמקביל הקטנת הוצאותיהן. עוד קובעת החלטת הממשלה בס' 2 כי אם "נוכח שר הפנים כי הרשות המקומית אינה עומדת בשיעור גביית המיסים המוניציפליים שהתחייבה לו בתוכנית הבראה- יפעל השר למנות לה גובה ממונה בהתאם לסעיף 142א לפקודה" על אף לשון החוק המרחיבה, ואולי בשל המיקוד הצר של החלטת הממשלה בצעדי הקטנת ההוצאות והגדלת ההכנסות, בפועל תוכניות הבראה שמאושרות על ידי משרד הפנים כוללות בד"כ התייחסות צרה הרבה יותר, ומורכבות מאבני דרך, אשר בהן זוכה הרשות לסיוע מן המדינה בתמורה להקטנת הוצאותיה ובמקביל הגדלת אחוזי הגביה שלה. גם מדדי הביצוע והקריטריונים לקבלת סיוע, שגיבש משרד הפנים, התייחסו בפרט לאלמנטים אלה. כל רשות רלוונטית זכתה לציין משוקלל המהווה תנאי לקבלת נתח נוסף מן הסיוע במסגרת התוכנית, המחושב על פי הנוסחה הבאה: שיעור גרעון שוטף שנתי (40% מהציון), שיעור הכנסות עצמיות מהכנסות שנתיות (10%) שיעור מנהל כללי מהכנסות שנתיות (5%) ושיעור שכר מסך הכנסות שנתיות (20%), שיעור סך גביה מחיוב שוטף שנתי (20%) ושיעור פעולות כלליות מהכנסות (5%)<sup>129</sup>.

אם כן, על אף לשון הפקודה, אשר מאפשרת לכלול במסגרת תוכנית הבראה אף אלמנטים נוספים (כך למשל - צעדים הנוגעים לתקינות דרכי ניהול התקשרויות וחוזים, תפקוד גורמי הביקורת ובכלל זאת מבקר הפנים, ועדות העירייה, עמידת העירייה בהוראות חוק חופש המידע וכיוצ"ב) אמצעים שיש בהם לקדם תשתית ארגונית יציבה לאורך זמן, לא נעשה שימוש ממצה בכלי פיקוח מידתי וזמין זה, לשם קידום של יעדים גם בתחום המנהל התקין וטוהר המידות.

זאת ועוד כפי שראינו לעיל, ס' 2 להחלטת הממשלה, קובע כי רשות שאינה עומדת ביעדי הגביה שלה על פי תכנית הבראה - שר הפנים ימנה לה גובה ממונה. נשוב ונזכיר את הביקורת שהשמענו לעיל בעניין זה, באשר להימנעות משרד הפנים מלעשות שימוש בכלי זה, המהווה הפרה מפורשת של החלטת הממשלה הנ"ל. יצוין כי דוח מבקר המדינה שבדק את נושא תכנון ויישום תוכניות הבראה בשנים 2004-2008, מצא כי גביה חסרה של מסים, אגרות, היטלים ותשלומים אחרים היא גורם מרכזי לכישלון של הרשויות להשיג את יעדי הבראה. הדבר מהווה אינדיקציה נוספת לנוקים שבהימנעות מהפעלה מושכלת ומתואמת של סמכויות הפיקוח והבקרה שבידי משרד הפנים.<sup>130</sup>

## 2. מינוי חשב מלווה-

על פי ס' 142ב לפקודה, רשאי שר הפנים למנות חשב מלווה לרשות בהתקיים אחד התנאים הבאים: שיעורי גרעון גבוהים (10% ומעלה בגרעון השוטף ושיעור הגרעון המצטבר הוא 15% או יותר); תקציב הרשות או ענייניה הכספיים האחרים מנוהלים לדעת השר באורח

129 על פי מסמכים רשמיים של המינהל לשלטון מקומי מחודש 8/2007, משרד הפנים. (המצויים בידי המחבר - ב.כ.)

130 ראה דוח מבקר המדינה "דוחות על השלטון המקומי 2008", עמ' 3 - 67. בפרק "תוכניות הבראה בשלטון המקומי- תכנון ויישום". דוח המבקר מצא ליקויים יסודיים נוספים בהתנהלות משרד הפנים בכל הנוגע לתכנון ויישום תוכניות הבראה. בין היתר מצא כי הפיקוח והבקרה על יישום תוכניות הבראה מצד משרד הפנים היו לקויים וכך גם גובשו ואושרו תוכניות הבראה בלתי ריאליות.

לא תקין או שלא בהתאם להוראות כל דין; קיימות נסיבות מיוחדות למנות חשב לשם הבטחת ניהול הכספי תקין של הרשות. סעיף 142ג(א) מפקיד בידי החשב סמכויות רחבות בתחום הניהול הכספי של הרשות (ובכלל זאת נדרשת חתימתו על חיובים כספיים, העסקת עובדים וכיוצ"ב). על פי ס' 142ג(ב) (בנוגע לחשב מלווה בעירייה, אשר אושרה לה תוכנית הבראה, והיא אינה פועלת לביצועה, תוך שאין בסמכויות החשב מכח סעיף 142ג(א) כדי להבטיח את ביצועה), מוסמך שר הפנים אף להקנות לחשב את כל הסמכויות הנתונות על פי דין לראש הרשות והמועצה, או חלקן, ככל הנדרש לביצוע תכנית ההבראה.

גם הפסיקה פרשה את סמכותו של החשב המלווה בהרחבה ונקבע כי תפקידו של החשב אינו פורמאלי ויש בו אלמנט מהותי של הפעלת שיקול דעת במסגרת הפעלת סמכויותיו.<sup>131</sup> הסמכות למנות חשב מלווה מכח סימן ד' העניקה בידי שר הפנים כלי פיקוח הדוק יותר, ב"מקרים מיוחדים" העומדים בלב פרק זה, דהיינו לסייע לרשויות המצויות במשבר כלכלי משמעותי בכלל, וכאשר יש יסוד להניח כי תכנית ההבראה לא תבוצע כהלכה, בפרט. אמנם, כלי זה גוזר מידת התערבות רבה יותר של השלטון המרכזי בהתנהלות השלטון המקומי. עם זאת, התערבות זו שמורה למקרים בהם הנהלת הרשות כבר הפגינה התנהלות שהובילה את הרשות למשבר כספי, או שאינה מסוגלת להוציאה ממנו. ניתן לפיכך להצדיק את השימוש בכלי זה, הן בשל הצורך להבטיח אספקת שירותים סבירה לתושבים והן בשל הצורך למנוע הקצנת המצב והגעה לנקודה בה נזדקקת המדינה לשלוח יד לכיסה לסגירת גירעונות הרשות. כלי זה הינו מידתי אף בשל העובדה כי חרף הבעייתיות שבהתנהלות הנהלת הרשות, לא ננקט כנגדה הצעד הקיצוני של פיזור (בו נדון בסעיף הבא). סמכויות הניהול נותרו בידי הדרג הנבחר ועובדי הרשות, אלא שהם נתונים כעת לפיקוח הדוק יותר ושוטף על דרכי התנהלותם.

בפועל, השימוש שעושה משרד הפנים בכלי זה הינו בעיקר כגורם בעל זכות "חתימה שלישית" ברשות, שנועדה להבטיח את העמידה בתוכניות ההבראה באמצעות הקפדה כי מסגרת ההוצאות אינה נפרצת ומערך הגבייה עומד ביעדיו.

על מדיניות זו ניתן ללמוד בין היתר אף מתוך ספר "המדריך לחשב המלווה ברשות המקומית"<sup>132</sup> מטעם מנהל השלטון המקומי במשרד הפנים (להלן- המדריך לחשב). הדבר עולה הן מן ההנחיות לקביעת תכנית העבודה של החשב<sup>133</sup>, הן ב"דו"ח האבחון" שהוא מגיש בסמוך לכניסתו לתפקיד<sup>134</sup>, והן בדו"חות החודשיים<sup>135</sup> והרבעוניים<sup>136</sup>, מהם עולה בבירור כי מהות תפקידו הינה מעקב אחר יעדיה הכלכליים של תכנית ההבראה, בשים לב לשמירה על מסגרת ההוצאות ולתפקודו של מערך הגבייה. זאת ועוד, החשב נדרש לעבוד על פי "דו"ח מדדים פיננסיים" המהווה "כלי מרכזי בהתוויית תכנית העבודה של החשב המלווה" הדו"ח מכון וממקד את החשב המלווה לנקודות התורפה של הרשות, חוסר

131 עת"מ 1762/04 יורם חכם נ' עיריית לוד.

132 "המדריך לחשב המלווה ברשות המקומית", מינהל השלטון המקומי משרד הפנים, 2007.

133 עמ' 30, שם.

134 עמ' 74, שם.

135 עמ' 147, שם.

136 עמ' 153, שם.

היעילות התקציבית ולכשלים מבניים בתקציב ובמבנה ההון של הרשות.<sup>137</sup> אם כן, תפיסת ההפעלה של כלי זה הינה מתוך נקודת מבט צרה יחסית, הממוקדת בהיבטים הפיננסיים ברשות.

דומה כי לא יכול להיות חולק בדבר מרכזיות הרבה של היבטים אלה, בפרט בנוגע לרשויות מקומיות שנקלעו למשבר כספי.

עם זאת, עמדנו לעיל על כך שמאפייניו של הביזור ובכלל זאת רב מימדיותו מביאים לכך שישנה חשיבות רבה להרחבת נקודת המבט, באופן שינתן דגש הולם אף לחשיבות שבהבטחת מנגנוני הבקרה והביקורת וכללי המנהל התקין השונים ברשות.

יצויין כי בנוסף לנקודת המבט הצרה שבהפעלת סמכות זו, אף נוהג משרד הפנים להפעילו במתכונת סמכויות "רזה". שכן ככלל, משרד הפנים אינו נוהג לעשות שימוש מדורג בסמכויות החשב, ולהקנות לו על פי סעיף 142ד(ב) הנזכר לעיל, סמכויות שיאפשרו לו לפעול לתיקון מחדלים שונים בתחומים הכספיים בכלל ובתוך זאת אף בתחום המנהל התקין.<sup>138</sup>

מתעוררת השאלה האם ראוייה התפיסה הנוכחית של הסתפקות במערך סמכויות "רזה", הנשענת על נקודת מבט צרה של טיפול באמצעות כלי זה בתופעות שיש בהן איום מיידי וישיר על האיזון התקציבי (הן מצד ההוצאות- כאשר נפרצת מסגרת התקציב והן בצד ההכנסות- במקרים בהם קיימת גביה בלתי ראוייה של מיסים) ודומה כי היא אינה ממצה את האפשרויות הטמונות בכלי זה.

כך למשל, אם היתה מאומצת נקודת מבט רחבה יותר, בפרט בנוגע לרשויות המצויות בהליכי הבראה, ומשרד הפנים היה פועל לאיתור נושאים שהינם מעבר לשמירת המסגרת התקציבית ומערך הגבייה, תוך שימוש בכלי זה כדי לבקר ולפקח מקרוב על אותם "גורמים למחלה", תחת טיפול בסימפטומים שלה, ניתן היה להביא למיצוי רב יותר של כלי זה. למעשה, כפי שנדרש החשב להכין "דו"ח מדדים פיננסיים", ניתן להנחותו להכין דו"ח "מדדי מנהל תקין", אשר בהקבלה לדו"ח מדדים פיננסיים, נותן דגשים שיש בהם ביטוי ליישום מדיניות שיכול לגבש משרד הפנים בעניין זה, בהתאם למאפיינים הקונקרטיים של כל רשות מקומית.<sup>139</sup> אם כן, גם בהפעלתו של כלי זה, בפועל לא נמצא ב"תכנית ההפעלה"

137 עמ' 25, שם.

138 ראה למשל טופס הודעה לראש רשות על מינוי חשב מלווה בו מפורטות סמכויותיו: "הנני להנחות כי הרשות לא תוציא כל הוצאה כספית ולא תתחייב כל התחייבות שיש לה היבט או השלכה כספית, ללא חתימתו השלישית של .....(שם החשב המלווה), אותו מיניתי לעניין זה. היעדר שיתוף פעולה מצידכם עם.....(שם החשב) יביא להפעלת שיקול הדעת המסור לשר הפנים בסעיף 143(2) לפקודת העיריות למינוי ועדה קרואה או מועצה ממונה." עמ' 144, שם. כן ראה החלטת שר הפנים לפיזור מועצת העיר וראש עיריית אופקים ("החלטת שר הפנים לפיזור חברי המועצה וראש העירייה ומינוי ועדה למילוי תפקידיהם") מאוגוסט 2007. ההחלטה בוטלה לאחר מכן בפסק דינו של בג"צ בשל מראית עין כי היתה נגועה אף בשיקולים פוליטיים- אשר נלמדה בפרט לאור דברי תמיכה שהשמיע השר במתחרה הפוליטי של ראש העיר, ממפלגתו של השר, בעיתוי סמוך להחלטת פיזור המועצה. בג"צ 7767/07 אבי אסרף נ' משרד הפנים. בהחלטת הפיזור נאמר, לעניין תפיסת משרד הפנים את תפקיד החשב המלווה: "אין במינוי של חשב מלווה ובסמכויותיו על מנת להבטיח וליישם לאורך זמן את תכנית הבראה ובוודאי לא את הצעדים הקשים שתיידרש הרשות לנקוט במסגרתה ובכלל זאת, צמצום בהוצאות ופיטורי עובדים בהיקף ניכר. תפקידו של החשב המלווה לשמור ולהקפיד כי חברי המועצה וראש העירייה יפעלו במסגרת חובתם וסמכותם, אולם אין ביכולתו להיכנס בנעליהם."

139 ונזכר כי בנוגע לרשות המצויה בתוכנית הבראה, רשאי השר, מכח ס' 142ד(ב) כאשר הרשות אינה פועלת באופן המתחייב, להסמיך את החשב לפעול בכל דרך הנדרשת לשם הבטחת הצלחת התוכנית, ובכלל זאת תוך הענקת סמכויות ביצוע אשר מופקדות על פי דין בידי המועצה וראש הרשות. כדי ליישם רעיון זה ולהסמיך לפעולות מעין אלה חשב מלווה במקום בו לא מצויה הרשות בתוכנית הבראה, דומה כי נדרש תיקון חוק שכן לשון ס' 142ד(א) צרה יחסית ומעניקה לחשב סמכויות, אשר מכוונות להיבטים כספיים בהתנהלות הרשות.

רכיב שיש בו לתת דגש לאותם ליקויים והפרות נורמטיביות, אשר עשויים לאפשר ולהחריף את ההתנהלות הבלתי אחראית עימה מבקשת תכנית ההבראה להתמודד. התפיסה הנוכחית מתמקדת בעצירת הליקויים בסמוך לאחר התרחשותם או בעת התרחשותם. וזאת כאמור, בשעה שישנם אמצעי מניעה יעילים, כללי המנהל התקין, אשר יכולים לסייע במניעת הבשלת הליקוי עד לשלבים אלה. אין בדברים לעיל לטעון כי כל מקום בו מונה חשב מלווה ניתן היה להבריא את הרשות ולהימנע מפיזור המועצה לאחר מכן, שכן לעיתים העומדים בראשה אכן אינם ראויים לאמון הניתן בהם. אלא שאימוץ נקודת מבט רחבה יותר כאמור לעיל, עשוי לייעל את השימוש בכלי זה במקרים בהם הוא משיג את יעדו, כמו גם להקטין את הצורך בשימוש בכלים דרסטיים יותר בהם נדון להלן. מאחר ובלב סימן ד' לפקודה נזקקת לשון החוק לעולם הרפואה, בהעמידה במרכז סימן זה את "תכניות ההבראה", יהיה זה מתבקש להציע בהקשר דנן יתר שימוש בצעדים ובדיקות המהווים חלק מ"טיפול מונע", באמצעות תפיסת המנהל התקין כ"מוצר" תרופתי שיכול לתרום במניעת המחלה.

### 3. פיזור המועצה והחלפת ראש הרשות-

מבין סמכויות הפיקוח והבקרה, הסמכות לפזר את מועצת הרשות המקומית וראש הרשות הינה הדרסטי ביותר. היא יוצרת את העימות האינטנסיבי ביותר בין ערכי המנהל התקין וטוהר המידות מחד ובין עיקרון הייצוג בדמוקרטיה המקומית מאידך. דומה כי במקרים בהם הנתונים הבדוקים מסמנים כי הנהלת הרשות הנבחרת אינה מסוגלת בשום אופן לנהל כשורה את ענייני הרשות, מקבל השימוש בכלי זה תוקף מכח כל אותם רציונלים עליהם עמדנו בפרקים הקודמים, התומכים במעורבות השלטון. ס' 143 לפקודה מעניק לשר את שיקול הדעת האם לפזר מועצה נכשלת, ולענייננו רלוונטיות שתי חלופות בסעיף, האחת- כאשר המועצה או ראש העירייה אינם ממלאים עוד את תפקידיהם, ובכלל זאת התפקידים שהוטלו עליהם כוועדה מקומית על פי חוק התכנון והבניה 143 א(2); החלופה הרלוונטית השניה הינה בשעה שוועדת חקירה מצאה כי המועצה או ראשה "אינם עשויים" למלא את תפקידיהם כראוי. בהתקיים חלופות אלה, ניתן לשר השיקול האם לפזר את המועצה בדרך של הקדמת הבחירות, מינוי ראש עיר ו/או מועצה או למנות ועדה קרואה. יצויין כי גם בנוגע להפעלת סמכות זו, כמו בנוגע למינוי חשב המלווה, הכירה הפסיקה במתחם רחב של שיקולים שרשאי השר להביא בחשבון ובכללם את מצבה הכספי של הרשות המקומית ודרכי התנהלותה. אם כי, תוך מתן עדיפות להפעלת הסמכות על פי החלופה השניה- דהיינו, לאחר שוועדת חקירה שמונתה לצורך כך המליצה על פיזור המועצה, כדי להבטיח ענייניות ההחלטה וביסוסה על נתונים מוצקים, שיש בהם להצדיק שימוש בכלי דרסטי זה.<sup>140</sup> כך גם העניקה הפסיקה "אור ירוק" לשימוש בסמכות

140 בג"צ 233/86 - צדוק בן יצחק נ' שר הפנים; בג"צ 10963/05 עטאף חאג' נ' שר הפנים. גם באשר להרכב הוועדה הקרואה והעומד בראשה הכירה הפסיקה במתחם שיקול דעת רחב לשר ונקבע כי אין לשלול את האפשרות למנות חברים מתוך מועצה שפוררה, ובכלל זאת ראש המועצה, לחברי הוועדה הקרואה. בג"צ 2262/90 - חוסיני עוויסאת ו-11 אח' נ' שר הפנים.



לפי ס' 143 על פי המלצת ועדת חקירה, גם בתוך תקופת השנה בטרם בחירות, בה על פי ס' 143 (ב) מנוע השר מלפזר את המועצה. בין היתר, תוך קביעה כי תקופה זו איננה יכולה להיות "תקופת דמדומים" שלא נבדקת בה התנהלותו של השלטון המקומי<sup>141</sup>.

ס' 143 א מוסיף חלופה נוספת לפיזור המועצה, ומטיל על השר בשיתוף עם שר האוצר, לקבוע תקנות וכללים למינוי רשות ולמינוי חובה של ועדה למילוי תפקידי המועצה ו/או ראש הרשות, וזאת על פי דרגות של שיעורי הגרעון ושיעורי גביה נמוכים. ואכן משרד הפנים התקין תקנות, אשר במסגרתן קבעו קטגוריות של פיזור רשות ופיזור חובה, בהתאם לשיעורי הגרעון והגביה.

ניתן לאמר כי בפיזור המועצה מנוטרל במידה רבה המימד הפוליטי מן הביזור, בשעה שהשלטון המרכזי מנהל את ענייני הרשות באמצעות מי שמונו על ידו. בכך למעשה מנוטרל רכיב האחראיות כלפי התושבים אשר בביזור, ומוחלף באחריות כלפי הדרג הממנה. כדי לצמצם את הפגיעה שבביטול רצון הבוחר על ידי גורמי הממשל ולהגביר את שקיפות השימוש בכלי דרסטי זה, מציע נחמיאס כי הפעלת סמכות זו, הכרוכה בביטול רצון הבוחרים, תעשה על ידי נבחרי הציבור בכנסת, לאחר שיתנהל בעניין זה דיון פתוח, ולא על ידי הממשלה<sup>142</sup>. יצוין כי כדי לצמצם את החשש מפני הפעלת כלי זה באופן לא ענייני על ידי שר הפנים, נקבע כי את ועדת החקירה ימנה השר בהתייעצות עם שר המשפטים. עדיין, דומה כי כדי לצמצם חשש זה, ראוי שאת ועדת החקירה ימנה גורם חיצוני כדי להבטיח את אי תלות חבריה ולהגביר את האמון בתוצאות בדיקתה. יצוין כי גם באשר להרכב הוועדות והמועצות הממונות ננקט צעד שנועד לצמצם את האפשרות לניצול לרעה של סמכות זו, והוקם מאגר למועמדים לשמש כיושבי ראש וכחברי ועדות ממונות, תוך שמשרד הפנים פרסם הזמנה להגשת מועמדות למאגר זה<sup>143</sup>.

בהקשר זה יש לברך את המנהל לשלטון מקומי במשרד הפנים על המהלך שהוביל ואשר היה בעיצומו בראשית 2009 לגיבוש נוהל שינחה את חברי הוועדות הממונות מתוך מגמה שהוועדות יטפלו, בצד הנושאים התקציביים המובהקים גם בנושאים שניתן להגדירם כתפקוד מנגנוני הביקורת והבקרה ברשות<sup>144</sup>.

אלא שלא די בכך שכלי זה מופעל באופן ענייני, ובשל קיצוניותו והשלכותיו הדרסטיות, נשאלת שאלה מקדמית לשאלת ההצדקה בהפעלתו: האם ניתן היה להגיע לתוצאה הרצויה--רשות מקומית המנהלת את ענייניה בצורה עצמאית ואחראית - תוך שימוש בכלי הפיקוח הדרסטיים פחות, שאינם מביאים לאותו מצב שניתן לראות בו מעין "השעייה" של מימדים חשובים בביזור? ראינו בסעיפים הקודמים בהם דנו בשלל הכלים העומדים

141 בג"צ 884/86 - הוועד המקומי נוה-זוהר ו-5 אח' נ' שר הפנים.

142 דוד נחמיאס "משילות השלטון המקומי בישראל- ניתוח מדיניות ועיצוב מחדש" 2004, "מפעלות המרכז הבין תחומי בהרצליה". עמדה זו הינה חלק ממהלך כולל שמציע נחמיאס למדיניות חלופית לשיפור משילות השלטון המקומי בישראל. על פי נחמיאס: "העיקרון המנחה הוא כי כל פגיעה אישור או איסור פעולה מפעולות הרשות המקומית, קל וחומר בנושאי התפקידים או בהרכבה, תיעשה על ידי הכנסת ולאחר דיון פוליטי נרחב, ולא על ידי הממשלה."

143 אם כי עדיין לא הובטחה בכך שווינו ושקיפות ההליך, שכן השר הוא שבוחר מתוך המאגר את המועמדים לוועדה ולא מתקיים הליך שווינו תחרותי מעין מרכזי אלא בשלב הכניסה למאגר.

144 כך עולה מראיון שנערך לצורך מחקר זה עם מר רני פינצי, מנהל המינהל לשלטון מקומי במשרד הפנים.

לרשות משרד הפנים, כי ככלל, יש להשיב לשאלה זו בחיוב. למעשה, נכון להיום, קשה להצדיק את השימוש בכלי דרסטי זה, עד אשר ינקוט משרד הפנים במדיניות אשר מפעילה את כלי הפיקוח המתונים יותר אשר מביאים לאיזון מידתי יותר בין עקרון הייצוג מחד ובין אפקטיביות השלטון מאידך.

בדיקה אמפירית של החלטות השר לפזר מועצות, מובילה אף היא למסקנה כי אכן קשה לראות באופן בו הפעיל המשרד את מערך כלי הבקרה שברשותו במקרים קיצוניים אלה, הפעלה מידתית ויעילה של הכלים השונים.

לצורך כך ניתחנו את החלטות שר הפנים בשנת 2007 לפזר מועצות מקומיות<sup>145</sup>. את החלטות שר הפנים ניתן לחלק ל- 3 קטגוריות, השתיים הראשונות מתוכן רלוונטיות לענייננו<sup>146</sup>:

**קטגוריה ראשונה-** הרשות אינה עשויה למלא תפקידו בהתבסס על החלטת ועדת חקירה (פיזור מכח ס' 143)- לקטגוריה זו נופלות ההחלטות הנוגעות לערים לוד ולאופקים<sup>147</sup>. בין המאפיינים העיקריים המשותפים לשני המקרים ניתן לציין כי: בשני המקרים מצאה ועדת חקירה ליקויים יסודיים במנהל תקין, בניהול כספים ובשיעורי גביה נמוכים מאוד; בשני המקרים ידע משרד הפנים על מצב העניינים מבעוד מועד, שכן חשב מלווה מטעמו פעל בעיר במסגרת תוכנית הבראה, במערך סמכויות של מורשה חתימה; בשני המקרים לא נעשה שימוש בסמכות למנות גובה ממונה; בשני המקרים נמצאו ליקויים הנוגעים לתפקוד מערך הבקרה ברשות, בלא שמשרד הפנים נוקט בצעדים לשם פיתרון הבעיה.

אין באמור לעיל כדי לטעון כי ההחלטה אינה מוצדקת לגופה. הממצאים העובדתיים המפורטים בהחלטת שר הפנים אף מחזקים את הרושם כי אכן ישנם טעמים כבדי משקל לפיזור. אלא, שבשני המקרים ההתערבות באה לאחר תקופה של מספר שנים בהן התדרדרה הרשות באופן מתמיד, תוך שדו"ח ועדת החקירה סוקר את הפגיעה הקשה באספקת השירותים לתושבים ובביצוע מטלות העירייה לאורך שנים אלה.

אם כן, משרד הפנים נמנע לאורך שנים לעשות שימוש בכל המידע שהיה מצוי בידו, בין אם באמצעות דו"חות הביקורת ברשות, בין אם באמצעות דיווחי החשב המלווה כדי לתת מענה לבעיות בהתנהלות הרשות. כך למשל נמנע מלמנות גובה מטעמו, נמנע מלטפל במערך הבקרה והביקורת ברשות, כמו גם לפעול להפסקת עצימת העניינים מצד הרשות בתחום התכנון והבניה, נמנע מלחייב באופן אישי בגין הוצאות בלתי חוקיות בעליל אשר עלו מהנתונים אשר היו בפני משרד הפנים, ועוד. נשאלת השאלה מדוע המתין תקופה כה ארוכה עד אשר פעל במסגרת סמכותו זו, כאשר עולה מהחלטות ועדת החקירה כי הנתונים שהיו בידיו הצביעו על מלוא חומרת המצב כבר שנים אחדות קודם ההחלטה, כשכבר היו נתונות לו מלוא הסמכויות על פי סימן ד'?

145 רק ההחלטות משנת 2007 פורסמו באתר האינטרנט. בשל הבחירות אשר התקיימו בנובמבר 2008 לא הופעל בשנה זו כלי זה, כעולה מראיון שנערך לצורך מחקר זה עם מנהל האגף לשלטון מקומי במשרד הפנים.

146 הקטגוריה השלישית היא של פיזור חובה על פי ס' 206 לפקודה וס' 34 לפקודת המועצות המקומיות, בשל אי אישור תקציב הנובע ממצב של מועצה לעומתית, ואינו נוגע באופן ישיר לענייננו. לקטגוריה זו משתייכות מצפה- רמון, ערד וזמר.

147 כאמור, בסופו של יום ביטל בית המשפט את החלטת השר בנוגע לאופקים, והורה כי שר אחר יקבל את ההחלטה במקומו, אם כי לא חלק על ממצאי ועדת החקירה. ראה 7767/07 אבי אסרף נ' משרד הפנים שנוכר לעיל.

**קטגוריה שניה** - פיזור חובה מכח תקנות העיריות (כללים למינוי ועדה למילוי תפקידי ראש הרשות המקומית והמועצה) התשס"ד-2004, בשל היקף הגרעון, שיעורי גבייה נמוכים ואי עמידה בתוכניות הבראה.

לקטגוריה זו נופלות 6 הרשויות הבאות - דבוריה, כפר כנא, ירכא, טייבה, מגדל וכפר מנדא. המשותף לכל המקרים הוא שבכולן כיהן חשב מלווה וגם בנוגע אליהן היה בידי משרד הפנים מידע לאורך תקופה ארוכה על התנהלות המנוגדת למנהל תקין. בכלל זאת: ליקויים במערך הבקרה ברשות; דרכי התקשרות בחוזים לקויות; הפרה בוטה של התחייבויות לצמצום כח האדם (בחלק מן המקרים אף דובר בהגדלתו); בחלק מן המקרים מסרו הרשויות נתונים בלתי משקפים במסגרת הדיווחים שמסרה הרשות (דו"חות כספיים ודו"חות שוטפים במסגרת תכנית הבראה) ועוד.

על אף שמדובר בפיזור חובה על סמך קריטריונים כלכליים נוקשים, עולה מהחלטות שר הפנים כי לאורך שנים, פעלו אותן הרשויות באופן לקוי ביותר בכל הנוגע לאספקת שירותים לתושבים וביצוע מטלותיהן.

לפיכך, גם כאן, יש לשאול שאלות דומות לשאלות אשר שאלנו בנוגע לקטגוריה הראשונה, באשר ליעילות מערך הבקרה של משרד הפנים לאורך כל הדרך ועד לעיתוי בו ננקט צעד זה, לא לפני משברי הלנת שכר ומצב כספי חמור ביותר.



## מגמות אפשריות בהצעת חוק העיריות החדש

בפרק הקודם התמקדנו במערך כלי הפיקוח אשר בידי שר הפנים וראינו כי קיים פער ניכר בין הפוטנציאל אשר במערך כלים זה ובין השימוש שנעשה בו בפועל. לקראת סיום, נבקש ליחד דיון תמציתי בהשפעות הצעת חוק העיריות החדש (הצעת חוק העיריות, התשס"ז-2007), אשר עברה קריאה ראשונה ונמצאת בשלבי חקיקה מתקדמים בוועדת הפנים בכנסת, על מערך פיקוח זה בתחום המנהל התקין וטוהר המידות. ההצעה כוללת מספר שינויים יסודיים במערך היחסים בין השלטון המרכזי והמקומי, ובמסגרת זו היא כוללת אף שינויים במערך הפיקוח של משרד הפנים על הרשויות המקומיות.

בדברי ההסבר להצעת החוק מצויין כי "הצעת החוק מבקשת להבדיל בין עיריות עצמאיות המאופיינות בניהול תקין ויעיל לבין אלא שאינן עומדות בתנאי זה ולבצע חלוקה במדרג הסמכויות ביניהן. המגמה הרצויה היא העברת כל העיריות למשטר של עיריות עצמאיות. עם זאת המציאות העכשווית מחייבת להניח כי תקווה זו יכולה להתממש רק בעתיד. הצעת החוק יוצרת לפיכך ארבע קבוצות של עיריות: עצמאיות, רגילות, עיריות בהתייעלות ועיריות בהבראה"<sup>148</sup>. מדרג זה מהווה בסיס לטיב האישורים לפעולותיה השונות שנדרשת כל רשות לקבל, כך למשל "עירייה עצמאית" תהיה פטורה מהצורך לקבל אישורים רבים (לצורך התקציב, קבלת אשראי, עסקאות שונות וכיוצ"ב) להם נדרשת "עירייה בהבראה", ומאידך עירייה בהבראה תפעל תוך ליווי חשב מלווה ותחת תכנית הבראה.

מגמת "הביזור הדיפרנציאלי" בחוק העיריות החדש, עולה בקנה אחד עם עמדות ביקורתיות שונות שדנו במצב הנוכחי, אשר הפך את משרד הפנים לצוואר בקבוק ויצר מציאות של "ביזור דה פקטו"<sup>149</sup>. עם זאת, הנוסחה שגובשה בהצעת החוק זכתה לדברי ביקורת מהיבטים שונים של הדיון בסוגיית הביזור, אשר עשויים להשפיע אף על רמת השחיתות ברשויות המקומיות. בכלל זאת, העדר המענה שלה להגדרת התפקידים המדויקת בין השלטון המקומי והמרכזי, העדר טיפול הולם בסוגיית המקורות התקציביים העומדים לרשות הרשויות, הצורך להגביר את שיתוף הציבור וכך גם החלשת הדרג הפוליטי המקומי לטובת חיזוק הפקידות המקומית<sup>150</sup>. על פי חננאל<sup>151</sup>, ישנו חשש ממשי כי העדר טיפול בסוגיות אלה, ובפרט העדר הסדרת החוסר במקורות תקציביים לעיריות אשר מהווה תמריץ לשחיתות, הופך את הצעת החוק ל"ניקוי אבן קוסמטי" לבעיה שדורשת "טיפול שורש מהותי". כפי שראינו בעת הדיון בפרקים הראשונים לעיל, לכל הסוגיות הנ"ל עשויה להיות השפעה מהותית על רמת השחיתות. אלא שבמסגרת הדיון שלנו, נתמקד בהיבט אחד של הצעת חוק זו, אשר עשויה להיות כבר בעתיד הקרוב ההסדר הפוזיטיבי שיחליף את ההסדר הנוכחי, והוא מערך הכלים שהיא מעמידה לרשות משרד הפנים לפיקוח בנוגע למנהל תקין וטוהר המידות.

נסקור תחילה את השוני, לענייננו, בין מערך הבקרה המוצע בחוק העיריות החדש ובין מערך

148 ראה המבוא לדברי ההסבר להצעת חוק העיריות החדש.

149 ראה למשל ניירות העמדה של אפרתי ושל טורגובניק הע"ש 97 לעיל.

150 לסקירת העמדות השונות שהושמעו כלפי הצעת החוק על ידי מלומדים ועל ידי גורמים בשלטון המקומי ראה: רות חננאל "שחיתות שלטונית וביזור בשלטון המקומי- התמורות במערכת היחסים שבין השלטון המרכזי לשלטון המקומי בישראל לאור תזכיר הצעת חוק העיריות החדש, תשס"ו-2005", 2007, נייר עמדה, ביה"ס לממשל ולמדיניות ע"ש הרולד הרטון, אוניברסיטת תל אביב.

151 חננאל, שם.

כלי הבקרה הנוכחי עליו עמדנו בפרק הקודם. לאחר מכן ננסה להעריך את המגמות האפשריות בפיקוח משרד הפנים בתחום זה, לאור השוני האמור בהסדרים הפוזיטיביים. את הדיון בשוני בין מערכי הפיקוח, נערוך תוך השוואה בין כלי הבקרה והביקורת הקיימים לכלים הדומים או התחליפיים בהצעת חוק העיריות החדש:

#### • מערך איסוף הנתונים -

על פי פרק 14 בהצעת החוק שכותרתו "דינים וחשבונות" הביקורת החשבונאית תבוצע על ידי רואה חשבון, אשר ימונה על ידי העירייה. נוסח הצעת החוק ודברי ההסבר לה, אינם נותנים מענה להיבטי מנהל תקין וטוהר המידות (ס' 199, 203). יש לזכור כי גם על פי הדין הקיים היום, נקבע כי הרשות המקומית תמנה רואה חשבון ואם נמנעה, רשאי השר לעשות זאת עבורה, בעוד שבפועל שורת מציאות בה משרד הפנים הוא אשר ממנה את רואי החשבון לרשויות. לפיכך, לשון הצעת החוק אשר אינה נותנת ביטוי למציאות הנוהגת בפועל היום, עשויה לכאורה להוביל למסקנה כי הביקורת תפסיק לכאורה להתבצע באמצעות גורם עצמאי הכפוף למשרד הפנים, הבוחן אף היבטים כללים, רחבים יותר מאשר היבטים חשבונאיים. עם זאת, לאור העובדה שגם כיום מופעל מערך רואי החשבון על ידי משרד הפנים, תחת הסדר דומה להצעת החוק, בהחלט יתכן כי הנוהג של מינוי רואי החשבון על ידי משרד הפנים ימשיך גם תחת ההסדר החוקי החדש<sup>152</sup>.

מכל מקום, אם וככל שלשון הצעת החוק תביא להפסקת ההסדר הקיים ותחת זאת למינוי על ידי המועצה, דומה כי הפגיעה בעצמאות כלי ביקורת זה, אשר על יתרונו עמדנו בפרק הקודם, עשויה לסמן מגמה בעייתית, ודומה כי אין היא הכרחית גם במסגרת התפיסה הכוללת שבבסיס הצעת החוק, כפי שצוטטה לעיל. ניתן היה לאמץ בהצעת החוק את התפיסה הרחבה יותר בהפעלת כלי ביקורת רב ערך זה, והדבר היה הרמוני גם ביחס ליתר מרכיבי תפיסת הפיקוח הדיפרנציאלי וההתערבות המדורגת שבהצעת החוק החדשה. יתר על כן, ביצוע ביקורת שוטפת וניטור רציף של בעיות במנהל תקין, משקף את דברי ההסבר לחוק אשר בהם מדובר על הצורך להבטיח, כי הפעלת כלי הפיקוח אשר בידי משרד הפנים תהיה מדורגת, מן הקל את הכבד ומתוך שאיפה להסתפק בכלי הביקורת הפוגעים פחות בעצמאות שיקול הדעת ובאחריותיות של הרשות המקומית<sup>153</sup>.

#### • אישורים להחלטות ושימוש בתמריצים מסוגים שונים-

כעולה מדברי ההסבר להצעת החוק, בתחום זה יש בחוק החדש שינוי דרמטי ביחס למערך האישורים הנדרשים כיום. כפי שראינו בעת הדיון בפרקים הקודמים, מחקרים ומאמרים שונים עמדו על הסרבול שמערך האישורים על פי הדין הקיים. מערך אשר הופך את משרד הפנים ל"צוואר בקבוק" ויוצר ביזור דה-פקטו אשר עשוי להגביר את החשיפה לתקלות בתחום המנהל התקין וטוהר המידות.

משום כך, יש בביזור הדיפרנציאלי, אשר בהצעת החוק, כדי להקל על הנטל המונח היום על כתפי משרד הפנים ויתכן שהדבר עשוי לפנות משאבי פיקוח למקומות בהן יש צורך ממשי בהשקעתם. רצון הרשויות להשתייך לקטגוריה עדיפה יותר אף עשוי, מטבע הדברים, להוות תמריץ חיובי לרשויות המקומיות, בין היתר בתחום המנהל התקין וטוהר המידות.

152 זוהי גם הערכתם של מנהל המינהל לשלטון מקומי במשרד הפנים מר רני פינצי ושל הממונה על אגף הביקורת במשרד הפנים, מר דני רייף, כעולה מראיונות שנערכו עימם לצורך מחקר זה.

153 ראה למשל דברי ההסבר בפתח פרק 19 להצעת החוק.

מאידך, כפי שראינו, האיזון התקציבי, אשר הופך את העירייה לעצמאית על פי הצעת החוק, אינו חזות הכל. יתכנו אף מצבים בהם רשויות, כדי להגיע לאיזון תקציבי ולהשתייך לקטגוריה עדיפה של עיריות על פי החלוקה החדשה, כמו גם מתוך התחרות בלתי מבוקרת ביניהן, יפעלו בדרכים שונות ובכלל זאת מסגרת מופעי ה"פיסקליזציה" של התכנון והבניה, כדי להעשיר את קופתן בהיטלים ובארנונה, גם אם הדבר מנוגע לאינטרס הציבורי הכולל או שיש בו להחצין עלויות. כפי שציין בלנק,<sup>154</sup> בעניין זה הפיקוח אינו עשוי מקשה אחת ולעיתים, בד בבד עם מתן יתר סמכויות לשלטון המקומי, מתחייב יתר פיקוח והליכי בקרה. רציונל זה עשוי לדוגמא להוביל לכך שגישת הביזור הדיפרנציאלי, באופן בו נעשה בהצעת החוק החדש, תיצור דווקא תמריץ להגברת התחרות הבלתי מבוקרת. עוד בעניין זה, ציינה חננאל<sup>155</sup>

כי העובדה שמספר היבטים בביזור לא טופלו במסגרת הרפורמה (בין היתר חלוקת הסמכויות בין השלטון המקומי והמרכזי והכיסוי התקציבי הנגזר מכך, כמו גם קביעת גבולות מוניציפאליים באופן שמצמצם פערים) עשויה להמשיך וליצור תמריצים לפעילות מושחתת.

לפיכך, עשוי הביזור הדיפרנציאלי וההקלות שבו בתחום הצורך בקבלת אישורים, דווקא לחייב בקרה הדוקה יותר במישורים אחרים, כמו לדוגמא לעניין אישור תכניות בתחום התכנון והבניה, כדי למנוע חריגה מכללי מנהל תקין וטוהר המידות שנובעות מתוך שאיפה להעשיר את קופת הרשות על מנת להשתייך לקטגוריה עצמאית יותר של עיריות.

גם רציונל זה תומך בצורך בהמשך הפעלת מערך ניטור השוטף ובלתי תלוי, בדומה למערך רואי החשבון אשר קיים על פי ההסדר הנוכחי- בשים לב לביקורת שהשמענו לעיל באשר לאופן הפעלתו, בעיקר בעניין העדר ביטוי מספיק לשוני שבין רשות לרשות בהפעלת מערך זה.

**• כלים שיש בהם פיתרון ישיר של מחדל הרשות המקומית בתחומי המנהל התקין וטוהר המידות-**

לשר סמכות רחבה לפעול במקום הרשות בכל מקום שהיא "אינה מבצעת את הדרוש כדי למנוע גרעון שוטף או כדי להקטין את הגרעון המצטבר". זאת כתוספת לסמכות הקיימת כבר היום על פי הפקודה (ס' 141 בפקודה), לבצע במקום העירייה, חובה המוטלת עליה מכח דין ואשר היא נמנעה מלבצע אותה (ס' 312)<sup>156</sup>.

לשון הסעיף הינה אם כן, רחבה יותר מן ההסדר הקיים ודומה כי אין מניעה שגם פעולות המנוגדות למנהל תקין וטוהר המידות, להן השפעה על הגרעון, יכנסו תחת סמכותו זו של השר. לפיכך, יש בכך פתח להרחבת הסמכות הקיימת היום בפקודה המאפשר לשר לפעול במקום העירייה כאשר העירייה נמנעת מלבצע חובה המוטלת עליה על פי דין. סמכות זו, לפעול במקום העירייה בשעה שהיא אינה מבצעת את הנדרש כדי למנוע גרעון או להקטין את הגרעון המצטבר, עשויה להיות ישימה גם לגבי אותן רשויות גירעוניות הנמנעות מלגבות מיסים עירוניים. עוד בעניין זה, נקבע כי "ממונה על יחידת הבקרה"<sup>157</sup> סמכות לפעול במקום העירייה לגביית חובות של נבחר ציבור

154 בלנק, הע"ש 23 לעיל.

155 חננאל, הע"ש 150 לעיל.

156 כפי שצויין בפרק הקודם, בעת הדיון בסמכות זו על פי הפקודה, סמכות זו מאפשרת בין היתר למנות מכוחה גם נושאי משרה סטטוטוריים, ובכללם נושאי משרה, אם העירייה נמנעת מלמנותם חרף החובה החוקית המוטלת עליה בעניין זה.

157 פרק 18 מקים את יחידת הבקרה על העיריות, אשר מחליפה למעשה את האגף לביקורת הפועל כיום. סמכויות היחידה רחבות

ונושאי משרה, אם העירייה נמנעת מלעשות כן (ס' 184). כך גם ישנה סמכות חדשה, למנות "מנהל ממונה" לעירייה בהבראה, כאשר היא אינה עומדת בתכנית הבראה במידה וועדת חקירה סבורה כי באמצעות כך יש אפשרות שתצליח לנהל את ענייניה, אף אם לא תפוזר מועצת הרשות ותמונה ועדה קרואה תחתיה. במקרה זה, מחליף המנהל הממונה את המנכ"ל ואף הגזבר מפנה את מקומו (ס' 304 ו- 305). יצויין כי גם לסמכות השר להנחות את העיריות בפעולתן, אשר נלמדת היום מכח ס' 233 לפקודה, ישנו כעת עיגון בהצעת החוק (ס' 317). כך גם נקבעה סמכותו של השר למנות רואה חשבון לעירייה אם העירייה נמנעה מכך (ס' 200).

באשר לסמכויות להסדיר את הביקורת הפנימית ברשות- קובע ס' 100 כי לכל עירייה יהיה מבקר במשרה מלאה אלא אם קבע השר אחרת. לכאורה, בסמכות השר לקבוע כל היקף אחר ליחידת הביקורת ובכלל זאת היקף גדול יותר ממשרה אחת, אך דברי ההסבר אינם מסייעים להבין האם לכך מבקש להוביל הסעיף או שמה יוביל הדבר להקטנת היקף המשרה, ונזכיר כי נכון להיום מחויבות מועצות מקומיות במינוי מבקר בהיקף של 25% בלבד. בכך יש לכאורה פגיעה בסמכויות השר על פי הפקודה לקבוע את תכני הביקורת, אם כי בפועל, ראינו שהשר נמנע מלעשות שימוש בסמכותו זו כך שהנפקות המעשית של השוני בין הפקודה להצעת החוק החדשה אינה רבה. באשר לכלי אחר השייך לקטגוריה זו, סמכות השר בנוגע לחוזים שחתמה הרשות עם חברי מועצה וקרוביהם, ראינו כי על פי ההסדר הנוכחי שבפקודה יש בידי השר סמכות רשות לבטל חוזה שנחתם בין העירייה וקרוביהם ובין עם מועצה, וחובת המועצה להביא חוזה זה לאישורו בטרם חתימתו. לעומת זאת, על פי הצעת החוק, במידה והעירייה הפרה את חובת קבלת האישור מהשר בטרם החתימה על החוזה, החוזה בטל מעיקרו ושוב אינו כפוף לשיקול דעתו של השר (ס' 56).

#### • סמכות השר והממונה על המחוז לחייב באופן אישי את מי שאחראי להוצאה בלתי חוקית מקופתה של הרשות המקומית-

הצעת החוק מעגנת את מעמדה של הוועדה לחיוב אישי, אשר פעלה עד היום מכח הנוהל לחיוב אישי (ראה דיון בפרק הקודם לעיל). עילת החיוב הינה אישור "הוצאה שלא כדין" (ס' 336) ובכך נוקב החוק בלשון מצמצמת ביחס להסדר הקיים מכח הפקודה, אשר על פיו יכול היה הנוהל להיות מופעל, בנוסף למקרים של חוסר חוקיות, אף כאשר ההוצאה בוצעה ב"התרשלותו או התנהגות רעה" של מי שאישר אותה (ס' 221 לפקודה). הוועדה תביא במניין שיקוליה בבואה להמליץ על חיוב אישי אף את חומרת הפרת החוק, מודעותו של מי שאחראי להוצאה ושיקולי צדק (ס' 338). הצעת החוק דומה למעשה להסדר אשר הופעל דה-פקטו מכח הדין הקיים, תוך שהיא נותנת תוקף סטטוטורי למעמד הוועדה ולשיקולים המנחים שאפיינו בפועל את עבודתה עד היום לשם קבלת החלטותיה.

---

ובין היתר היא ממונה על פיקוח על תוכניות הבראה, מעקב אחר הדו"חות הכספיים, התקציביים, חשבים מלווים, כמו גם הכרזה על עירייה כעירייה בהבראה או בהתייעלות. בנוסף, בכל החלטה שמקבל השר בתחומיה, השר מחוייב להתייעץ עם ראש היחידה בטרם כל החלטה ואם דחה את ההמלצה עליו לנמק זאת בכתב (ס' 284).

• סמכויות השר על פי החוק החדש בנוגע לרשויות "בעייתיות" - לעומת הסמכויות על פי פרק 7 סימן ד' לפקודה – בפיקוח בתחום המנהל התקין וטוהר המידות-

בפרק 19 שכותרתו "סמכויות השר", הצעת החוק החדשה "ממצבת" את סוגיית "סדרי מנהל תקינים" במספר צמתי החלטה חשובים במערך סמכויות הפיקוח, באופן מפורש וברור יותר מאשר הנוסח הקיים היום בפקודה בו דנו בפרק הקודם. כך למשל, רשאי השר למנות חשב מלווה בנסיבות מיוחדות לשם "הבטחת ניהול תקין" של העירייה (ס' 318). במסגרת הדו"ח הרבעוני שמגיש החשב עליו לתת את הדעת, מעבר למצבה הכספי, אף ל"מצבה התפקודי" (ס' 324), דהיינו לשון רחבה, אם כי לא מפורשת לענייננו. כך גם, בין המשימות שמוטלות על ועדת חקירה בפרק זה במסגרת ההחלטה האם לפזר את המועצה, עליה לבחון אף את "מצבה הכספי והתפקודי" של העירייה, "אופן ניהולה" וכן "האמצעים כדי שתוכל להתנהל על פי סדרי מנהל תקינים" (ס' 328). אחת החלופות לפיזור מועצה על ידי השר ולהקדמת הבחירות היא כאשר המועצה התנהלה "תוך חריגה מסדרי מנהל תקינים" (ס' 329). כך גם נדרשים לבחון פרמטר זה במסגרת בניית תכנית הבראה לעירייה המנוהלת על ידי ועדה קרואה (ס' 334).

מאידך, דגש זה אינו בא לידי ביטוי דומה בנוגע להסדרים הנוגעים ל"עירייה בהבראה" מכח סימן ד' לפרק 18 להצעת החוק, ובפרט בדרישות לגיבוש תוכנית הבראה על ידי עירייה בהבראה (ס' 295). גם בעת אישור תוכנית הבראה על ידי השר אין ביטוי לבחינת תפקוד מנגנוני הבקרה והביקורת הפנימיים או סוגיות מנהל תקין (ס' 297) וכך גם בעת מעקב אחר ביצוע תוכנית זו על ידי יחידת הבקרה שתוקם במשרד הפנים (ס' 301).

אם כי, כאשר ממונית ועדת חקירה לבחון את הסיבות שלשמן לא הושגו או עשויים לא להיות מושגים יעדי תכנית הבראה, במסגרת ההחלטה האם להמליץ על מינוי ועדה קרואה, נדרשת ועדת החקירה גם לבחון האם הסיבה לכך הינה "אופן ניהולה של העירייה" (ס' 302), מינוח רחב דיו כדי להכיל גם היבטי מנהל תקין וטוהר המידות, אם כי אינו מפורש כלשון הננקטת בפרק 19 לחוק. לסיכום סקירת הצעת החוק, נציין כי יש בה, בצד אימוץ מספר הסדרים הקיימים גם היום ומתן תוקף למדיניות שהופעלה דה פקטו, אף מספר דגשים מהותיים שעשויים להשפיע באופן נרחב על התנהלות מערך הבקרה במגמות שונות ולעיתים אף סותרות.

יש לקוות כי הביקורת החשבונאית לא תפסיק להתבצע באמצעות גורם עצמאי הכפוף למשרד הפנים, הבוחן אף היבטים כלליים, רחבים יותר מאשר היבטים חשבונאיים. במובן זה אם לשון החוק, שאינה מכירה למעשה במערך הקיים של רואי החשבון העצמאיים, תביא בפועל לשינוי דרך מינויים והפעלתם (וראינו כי אין הדבר מתחייב), נחלשת יכולת הניטור של משרד הפנים בשלבים המוקדמים בטרם החרפת משבר.

בנוסף, אמנם הביזור הדיפרנציאלי עשוי לאפשר למשרד הפנים למקד את משאביו ביתר יעילות, באותם מקרים בהם מדובר ברשויות מקומיות יותר בעיתיות. עם זאת, ראינו כי הביזור הדיפרנציאלי, וחוסר בהסדרים נוספים ברפורמה (כגון העדר הסדרת מקורות המימון של הרשויות אשר עשוי להמשיך ולעודד תחרות בין רשויות על מקורות הכנסה ובתוך זאת הפרת כללי מנהל תקין וטוהר המידות) עשויים דווקא ליצור את הצורך להידוק הפיקוח במישורים מסוימים.

בנוסף, באשר להכרה המפורשת בהצעת החוק בהזדמנויות שונות, בצורך לתת את הדעת אף ל- "סדרי מנהל תקינים" ו-"הבטחת ניהול תקין", ראוי לזכור כי כפי שראינו בדיון באופן





הפעלת הכלים אשר במערך הביקורת הנוכחי, ישנו פער רב בין היכולות מחד ובין השימוש בהן מאידך, ומכאן שעדיין זקוקים מונחים אלא ליציקת תוכן באמצעות מדיניות הפעלת ההסדרים הפוזיטיביים וקשה לקבוע האם יהיה בהם כדי להוביל אף לשינוי הגישה שבהפעלת הכלים. מכל מקום, גם אם יופעלו כלים אלה בהתאם לדגש שניתן בלשון החוק לכללי מנהל תקין, הרי שעדיין ניתן לראות כי כללים אלה נזכרים בנוגע לאותם שלבים ומצבים בהם כבר ישנן בעיות. ואילו כאשר מדובר בימי שיגרה, אין במערך הביקורת הקיים דגש בעניין זה. יש אף להוסיף את החשש הבא: אם וככל שאכן תופסק עבודתו של מערך רואי החשבון העצמאיים, לא יעמדו לרשות משרד הפנים דו"חות הבדיקה המפורטים של רואי החשבון שהוא ממנה, שהינם גורם עצמאי ובלתי תלוי, על פי הדגשים הנתונים נכון להיום לבחירתו. הדבר עשוי אף להביא לכך שהאינדיקציות לחריגות מכללי מנהל תקין, המהוות תנאי מקדים ליכולת הפיקוח, לא יהיו בידיו אלא באותם מקרים שהעירייה כבר הגיעה למצב מדורדר. זאת, במקום פוטנציאל הניטור הקיים היום (הממומש כאמור באופן חלקי בלבד), לאיתור בעיות בשלבים מוקדמים יותר.



## **דוגמא למדדים אפשריים בתחום המנהל התקין ליצירת דיפרנציאליות בין רשויות המקומיות בתחום הבקרה והביקורת**

לפני סיכום, נבקש להמחיש, באמצעות מספר דוגמאות, את הצעתנו לקביעת מדדי מנהל תקין אשר יאפשרו ליצור דיפרנציאליות בין רשויות מקומיות הן לצורך עיצוב חליפת הבקרה והביקורת הפנימית, והן לשם הפעלת הכלים השונים במסגרת מערך הפיקוח שבידי משרד הפנים באופן שנותן מענה טוב יותר לצרכים הקונקרטיים של כל רשות.

מדדים אלה יתווספו לפרמטרים לכלליים המקובלים היום כגון שיעור גרעון שוטף ומצטבר, שיעור גביית ארנונה ותשלומים נוספים וכדומה. ישנה חשיבות גדולה בבחינת הפרמטרים נוספים, כגון אלה שיפורטו להלן, שאי עמידה בהם מעידה על חשש להתנהלות בלתי תקינה מצד הרשות המקומית, ועל חולשה מהותית במנגנוני הבקרה הביקורת ברשות המקומית.

כל הפרמטרים אשר מפורטים לעיל הינם מדידים, חלקם נמדדים כבר היום באמצעות משרד הפנים כמו גם באמצעות גורמים נוספים כממונה על השכר באוצר או מבקר המדינה, ומכל מקום ניתן לוודא קיומם בקלות יחסית. הם ראויים להילקח בחשבון הן בהפעלת כלי הפיקוח הקיימים והן בעיצוב כלי הפיקוח חדשים, בין אם בחקיקה ראשית ובין אם באמצעות חקיקת משנה או הנחיות מנהליות. כך למשל ראוי כי יילקחו בחשבון בעידן חוק העיריות החדש, לשם קביעת עירייה כעירייה עצמאית הנהנית מעצמאות רבה. זאת, מכיוון שביקורתנו השוטפת של השלטון המרכזי - החזק והעצמאי מבין מנגנוני הפיקוח המופעלים על הרשות - תקטן משעה שהעירייה תוגדר כ"עצמאית", גם כלפי רשות הפועלת בניגוד לכללי מינהל תקין, כאשר כל יתרונה במאזנה. קביעת קריטריונים, כגון אלא שיודגמו להלן, כשיקול בסיווג עירייה כעצמאית אף תיתן תמריץ לרשות המקומית להתנהל באופן ראוי. המשותף לכל הפרמטרים שיפורטו להלן, לבד מהיותם קלים למדידה, הוא שהפרמטרים בודקים כי מנגנוני הבקרה והביקורת הפנימיים בעירייה עוברים סף מינימלי של התנהלות הנדרשת על פי דין, באופן שמחזק את הסיכוי כי יציבותה הכלכלית של העירייה (כפי שהיא משתקפת בדו"חות הכספיים) תישמר לאורך זמן:

**א. מינוי כדין של יועץ משפטי, גזבר ומבקר.**

**ב. האם העירייה אישרה כדין את הדו"חות כספיים כדין במשך מספר שנים קודמות.**

**ג. התקיימותן של ישיבות מועצה וועדותיה כנדרש על פי דין.** ניתן אף להוסיף ולקבוע בחוק כי שר הפנים יקבע בתקנות רשימת נושאים בהם מחוייבת המועצה לקיים דיון ולבחון, במסגרת פרמטר זה, האם אכן קיימה המועצה דיון בנושאים אלה. למועצה חשיבות רבה, כמנגנון לבקרת תקינות התנהלותה של הרשות, אי תפקודו של מנגנון זה משבש את ההנחות שעומדות בבסיס המבנה הדמוקרטי של הרשויות המקומיות.

**ד. התקיימותן של ישיבות הועדה לענייני ביקורת כנדרש על פי דין.**

**ה. האם הוקם צוות למעקב אחר יישום ממצאי ביקורת כנדרש על פי דין, האם הצוות התכנס והאם המלצותיו המרכזיות יושמו.**

ו. **האם הרשות מנהלת פנקס חוזים ופנקס מכרזים תקפים ומעודכנים**<sup>158</sup>. ישנו משנה חשיבות בניהולם של אלה ולו בשל העובדה כי הם תורמים לשקיפות וליכולת לנטר בעיות בתחום המנהל התקין וטוהר המידות. מעקב אחר קיומם של פנקסים אלה הינו פשוט ונותן אינדיקציה ממשית על מצבה הפיננסי של הרשות כמו גם על אופן התנהלותה.

ז. **האם התקשרויות במכרזים הובאו לאישור המועצה במקרים בהם נדרש הדבר על פי דין.**

ח. **האם הרשות מנהלת פנקס זכויות במקרקעין.** גם במקרה זה, הפרת חובה בסיסית זו של הרשות מהווה אינדיקציה טובה לכך שניהול המקרקעין בעירייה אינו עומד בסטנדרט מינימלי המאפשר בקרה למשרד הפנים כמו גם פוגע באופן עמוק ביכולת תושבי הרשות לעקוב אחר תקינות התנהלותה של הרשות.

ט. **האם הוגשו דו"חות ביקורת הפנים בשנים שקדמו להחלטה.** בנוסף, מן הראוי לשקול אף האם הם עומדים בתקני הביקורת המקובלים (דהיינו- תפקוד יחידת הביקורת, הלכה למעשה). בהקשר זה, נשוב ונזכיר כי על אף שקיימם תקני ביקורת מוכרים בעולם, אלה מעולם לא הוחלו על מבקרי הפנים ברשויות המקומיות בישראל, חרף סמכותם של שרי הפנים לדורותיהם לקבוע תקני ביקורת. מן הראוי כי שר הפנים יעשה שימוש בסמכותו ויחיל על מבקרי הרשויות המקומיות את תקני הביקורת הסטנדרטים הנהוגים בעולם לתחום זה. משיחיל השר את התקנים, יהיה בידו כלי נוסף למדוד את מידת תקינות תפקוד יחידת הביקורת, סוגיה לה השלכות רבות על תקינות התנהלותה של הרשות ויציבותה לאורך זמן, וזכאותה להגדרה כעירייה עצמאית.

י. **האם הרשות עומדת בחובתה על פי דין להתקשר במכרז- האם ממצאי יחידת הביקורת במשרד הפנים מעידים כי הרשות עומדת בחובתה זו.** נזכיר כי נקודה זו נבדקת מידי שנה על ידי רואה החשבון העורך ביקורת בכל אחת מן הרשויות המקומיות מטעם משרד הפנים ומכאן שבידי שר הפנים נתונים טובים ומהימנים בנקודה חשובה זו ל"מדידת" תקינות התנהלותה של הרשות וזכאותה לעצמאות.

יא. **האם הרשות מינתה ממונה על יישום חוק חופש המידע, כפי שנדרש על פי חוק זה.** האם הרשות פרסמה דו"ח שנתי על פעילותה, כנדרש על פי חוק זה. נקודה זו הינה מהותית ופשוטה לבדיקה. במקום בו לא מכהן ממונה, דהיינו הרשות מפרה באופן עמוק את חובתה הבסיסית ביותר על פי החוק חופש המידע, נפגעת יכולתם של תושבי הרשות להוות גורם ביקורת ובקרה. כפי שראינו בפרקים הקודמים ישנה הסכמה רחבה במחקר כי חלקם של תושבי הרשות הינו מרכזי ביותר בבקרת השלטון המקומי ומכאן כי פגיעה בוטה ביכולתם לקבל מידע, מהווה אינדיקציה רלוונטית נוספת בהחלטה האם ניתן לסמוך על כך שהרשות מתנהלת בסביבת בקרה וביקורת בריאה המגבירה את הסיכוי לתקינות התנהלותה לאורך זמן.

יב. **האם התקשרויותיה של הרשות הועברו לאישור היועץ המשפטי לעירייה בטרם חתימה על חוזים.** גם בעניין זה יש בידי שר הפנים אינדיקציות פשוטות למדידה וברורות בתוצאתן- שכן

158 בסעיף א' 203 לפקודה נדרש לנהל פנקס חוזים, אשר בו ירשמו פרטי חוזים שנחתמו שלא על פי החלטות המועצה ופרטי הלוואות וערבויות של העירייה. בתקנה 7 לתקנות העיריות (מכרזים) התשמ"ח-1987 נקבעה החובה לנהל פנקס מכרזים ובו יופיעו כל המכרזים אשר הוצאו על ידי העירייה.

שר הפנים מקבל מידי שנה, במסגרת הדו"ח שעורכת יחידת הביקורת, דיווח בעניין זה (חלק מרשימת התיוג של הביקורת). אם כן, גם במקרה זה, מדובר בפרמטר קל למדידה המעניין לשר הפנים אינדיקציה חשובה נוספת באשר לתפקוד מנגנוני הבקרה ברשות.

**יג. האם הרשות חרגה מתקרת תקן כח האדם שאושר לה על פי חוק יסודות התקציב.** גם בעניין זה יש בידי שר הפנים אינדיקציות פשוטות- דרך האגף לכח אדם ברשויות המקומיות וכן דרך האגף לביקורת. גם כאן מדובר בפרמטר קל למדידה. אי עמידת הרשות בתקן שנקבע לה, בהחלט עשויה לא להשתקף במצבה הכספי לטווח הקצר ולא ליצור גרעון (אם הצליחה למשל לחפות על אי יעילות זו באמצעות מקורות תקציביים אחרים או בפגיעה בשירותים הניתנים לאזרחים), ועדיין היא מסכנת באופן ממשי את יציבותה של הרשות לטווח ארוך וכך גם פוגעת ביכולתה לעמוד במטלותיה.

**יד. האם ערכה הרשות פרוטוקולים בשבתה כוועדה מקומית לתכנון ובניה והאם פרסמה אותם (באותן רשויות בהן המועצה אכן משמשת ועדה מקומית)**- על פי חוק התכנון והבניה מחוייבת המועצה, בשבתה כוועדה מקומית, לנהל פרוטוקול ולפרסמו. הגם שגם מדד זה כשלעצמו אינו יכול להעיד בהכרח כי ההחלטות התכנוניות המתקבלות הינן תקינות, עצם עמידת הרשות בחובתה זו מחזק את יכולתו של הציבור לעקוב אחר מקבלי ההחלטות, מקטין את האסימטריה במידע בין הציבור ומקבלי ההחלטות, וראוי לפיכך לשמש שיקול נוסף בהחלטה האם להכיר בעירייה כעצמאית.

חשוב להדגיש כי הדוגמאות דלעיל הובאו לצורך המחשת רעיון מדדי המנהל התקין. אין מדובר ברשימה ממצה ובהחלט ניתן ואף ראוי לצפות כי גורמי משרד הפנים ישקלו לגבש מדדים נוספים. בין אם יוכרו הפרמטרים כתנאי ובין אם כשיקול אשר יובא במניין השיקולים, ישנו ערך רב לשילוב פרמטרים אלה הן בדין והן במסגרת הנחיות מנהליות לגורמים המעורבים בהפעלת כל אחד מכלי הבקרה והביקורת.

מן הראוי להביא בחשבון פרמטרים אלה אף לצורך עיצוב "חליפת" מנגנוני הביקורת והבקרה הפנימית ברשות, ובכלל זאת לצורך קביעת גודל המנגנונים והמשאבים אשר על הנהלת הרשות להעמיד לרשות גורמי הבקרה והביקורת. זאת, בין אם באמצעות שימוש בסמכויות השר אשר נסקרו לעיל, ובין אם באמצעות שינוי חקיקה. נבקש להציע לראות גם ב"מנהל תקין" ו"טוהר המידות", מעין "מוצרים" אותם עשויות הרשויות המקומיות להציע לתושביהן. על דרך המשל הלקוח מעולם המחשבים, להציע לראות במנהל התקין מעין מרכיב ב-"תוכנת ההפעלה" או תכנת "אנטי וירוס", אשר אין חולק באשר לחשיבותן להפעלת מערכת המחשב ושימוש בה. הנמשל לפיכך, הוא לראות במנהל התקין וטוהר המידות מוצרים המהווים תוכנה הקובעת או לכל הפחות תומכת את דרכי פעילותה של המערכת השלטונית הכוללת. שילוב של מדדי המנהל התקין, כגון אלה שהובאו לעיל, אשר יש בהם לבחון את איכות "מוצר" המנהל התקין יהווה תמריץ לעמוד בתנאים יסודיים אלה, תנאים אשר הפרתם מעידה על חולשה מהותית במנגנוני הבקרה והביקורת בעירייה. חולשה זו עשויה לפגוע ביציבותה וביכולתה של העירייה לעמוד במשימותיה לאורך זמן, גם כאשר המדדים הכלכליים של איזון תקציבי ושיעורי גביה אינם רגישים דיו כדי לזהות קיומן של בעיות בטווח הקצר.



## סיכום

ראינו כי ממשלת ישראל, באמצעות משרד הפנים, מפעילה מערך כלי פיקוח שהינו רחב ורעיוני, עוצמה, מתוך מטרה למנוע משברים כלכליים אשר נגזרת מהן פגיעה בתושבים, בעובדי הרשויות ואף היזקקות לסיוע מקופת המדינה.

נכון להיום, מערך זה מופעל תוך התמקדות בפרמטרים כלכליים, וביכולת העירייה לשמור על איזון תקציבי.

הגם שחשיבות פרמטרים אלה אינה שנויה במחלוקת, ישנה אפשרות ואף ראוי, למצות את הפעלת מערך זה בראיה רחבה ומשוכללת יותר אשר תאפשר להשיג אף יעדים נוספים, בתחום קידום המנהל התקין וטוהר המידות.

ישנה חשיבות באימוץ תפיסה לפיה גם מנהל תקין מהווה מעין "מוצר", שהינו רכיב מרכזי בתוך מערכת ההפעלה הנדרשת כדי שהעירייה תוכל לתפקד ולשרת את תושביה באופן ראוי. אימוץ גישה זו עשוי להדגיש את הצורך לתת מענה פרטני במסגרת הפעלת סמכויות הפיקוח, כדי להבטיח ייצור ואספקת "מוצר" זה באופן סדיר.

כעולה מן הדיון שערכנו, השימוש בכל אחד מכלי הפיקוח שעומדים לרשות משרד הפנים, אינו נעשה כיום באופן הממצה את יכולתם של הכלים והמאפשר להם לוודא את תקינות רכיב, או "מוצר", חיוני זה.

משרד הפנים אמנם פועל מזה מספר שנים מתוך מגמה של "דיפרנציאליות" בביזור, והדבר בא לידי ביטוי אף בהצעת החוק החדשה.

אלא, שדיפרנציאליות זו טרם באה לידי ביטוי הולם בתחום הבקרה על התנהלות הרשויות בתחום המנהל התקין.

כך גם ראינו כי המדדים הכלכליים, כפרמטר כמעט יחיד לעיצוב הדיפרנציאליות בביזור, אינם נותנים מענה לרב מימדיותו של הביזור ולשורה של רציונלים המעוררים את הצורך בפיקוח. נדרשת ראיה רחבה יותר, כדי למנוע תוצאות בלתי רצויות ובלתי צפויות מן הביזור, כמו גם כדי ליהנות מן הפירות המצופים ממנו. תחת דרך הפעלת מערך הפיקוח הנוהגת, הוצע בחיבור זה לגבש תפיסת בקרה וביקורת בתחומי המנהל התקין וטוהר המידות, אשר נותנת ביטוי לשונות בין הרשויות ולמאפייניהן הניהוליים והחברתיים.

ראוי שתפיסה זו תתבצע על בסיס "סקר סיכונים" בתחום זה, אשר ימפה את נקודות החולשה בהתנהלות השלטון המקומי. בשלב שני, יש לאפיין את מידת חשיפתה הספציפית כל רשות לנקודות חולשה אלה, בהתחשב בפרופיל הקונקרטי של הרשות. בהתאם לכך, ראוי להסיק מסקנות הנוגעות למשאבים שיש להקצות, לאופי הכלים שיש להפעיל בנוגע אליה ובאשר למידת העצמאות והביזור לו היא זכאית. אפיון זה יכול אם כן לשמש נקודת מוצא להפעלה משוכללת יותר, המביאה לידי מיצוי רב יותר של כל אחד מהכלים המרכיבים את מערך הבקרה המוסדר בדין.

כך גם ראוי כי אפיון זה ישמש נקודת מוצא לצורך עיצוב "חליפת" מנגנוני הביקורת והבקרה הפנימית ברשות, ובכלל זאת לצורך קביעת היקף המנגנונים והמשאבים אשר על הנהלת הרשות להעמיד לרשותה. עמדנו גם על הצורך לחזק את הכלים העומדים לרשות חברי המועצה והאופוזיציה והמשאבים העומדים לרשותם לביצוע תפקידם.

ראינו כי בתחום הבקרה התקציבית על התנהלות הרשויות, נתגבשה תפיסה של "מדדים פיננסיים" אשר לפיהם פועל משרד הפנים.

כחלק ממדיניות דיפרנציאלית ומושכלת יותר בתחום הפיקוח על המנהל התקין וטוהר המידות, מוצע לגבש אף "מדדי מנהל תקין", אשר ימקדו את משאבי הביקורת והבקרה (הפנימיים והחיצוניים) באופן מושכל יותר וגמיש יותר לצורכי כל רשות ורשות, גם בתחום המנהל התקין וטוהר המידות.

אחת הנגזרות הנוספות מגיבוש "מדדים מנהל תקין" יכולה להיות חיזוק יכולתו של משרד הפנים<sup>159</sup> לפעול בסמוך יותר לשלבי הניטור ותוך נקיטה בטיפול מניעתי, וזאת במקום להתמקד בהחרפת הבעיות וטיפול בהן מרגע שהן מצריכות "הבראה" ו"טיפול תרופתי" אינטנסיבי ו"מתערב" יותר.

---

159 כאמור במבוא, חיבור זה התמקד בהפעלת מערך כלי הפיקוח אשר בידי משרד הפנים להתמודדות עם תופעות של הפרת כללי המנהל התקין וטוהר המידות, והזיקה שבין סוגיה זו ובין מאפייני מערך הבקרה והביקורת הפנימי ברשויות המקומיות. אלא שהלקחים שבו, באשר לצורך להתאים את מערך הפיקוח, החיצוני והפנימי, למאפייני ולפרופיל של כל רשות, ישימים אף בהפעלת יתר כלי הפיקוח אשר בידי השלטון המרכזי בתחום זה ובפרט מבקר המדינה והממונה על השכר במשרד האוצר. לפיכך, שאלה נוספת, שלא נבדקה בחיבור זה, הינה האם הפעלת הכלים הנוספים הנ"ל נעשית תוך התייחסות ראויה למאפייני ולפרופיל של כל רשות מקומית.



## רשימת ספרים ומאמרים

- נייר עמדה מטעם צוות בראשות יעקוב אפרתי: "רפורמה בשלטון המקומי: ביזור לראויים ואבזור לנכשלים" 2004, הוגש לכנס הכלכלי ה-7 קיסריה, "המכון הישראלי לדמוקרטיה".
- שלמה אקשטיין, בן ציון זילברפרב, שמעון רוזוביץ "הפרטת חברות בארץ ובעולם".
- ישי בלנק, "מקומו של המקומי: משפט השלטון המקומי, ביזור ואי-שוויון מרחבי בישראל", משפטים לד (2004) 197.
- נחום בן אליא, "משבר הרשויות המקומיות בישראל" (1998).
- נחום בן-אליא, "קופת התיכנון: הפיסקליזציה של התכנון והפיתוח ברשויות המקומיות" (2002).
- נחום בן אליא "הדור הרביעי- שלטון מקומי חדש לישראל" (2004).
- ב. גייטס, "ביקורת המדינה וטוהר המידות בשירות הציבורי", עיונים בביקורת המדינה, מס' 58 (2000), עמ' 62.
- דוד דרי ובינת שוורץ- מילנר, "מי שולט בשלטון המקומי" (1994).
- דוד דרי, "ממשל מקומי: ביזור דה-פקטו", המדיניות הציבורית בישראל, 173-159 (עורכים דוד נחמיאס וגילה מנחם, 1998).
- אנה חזן וערן רזין "חיוב אישי: מזמור אחר", מתוך "חיוב אישי בשלטון המקומי" 2009, במה, מחקרי פלורסהיימר האוניברסיטה העברית.
- א. טורגובניק "מי שולט? יחסי שלטון מרכזי שלטון מקומי" 2005, נייר עמדה, ועידת השלטון המקומי הראשונה, בית הספר למדיניות וממשל, אוניברסיטת תל-אביב.
- רות חננאל "שחיתות שלטונית וביזור בשלטון המקומי- התמורות במערכת היחסים שבין השלטון המרכזי לשלטון המקומי בישראל לאור תזכיר הצעת חוק העיריות החדש, תשס"ו-2005", נייר עמדה, ביה"ס לממשל ולמדיניות ע"ש הרולד הרטוך, אוניברסיטת תל אביב.
- דורון נבות, "שחיתות פוליטית": המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2008.
- י. א. נבנצל: "משמעותו של טוהר המידות בחוק מבקר המדינה", אברהם וינשל, לקט כתבים לזכרו, שיקמונה, חיפה 1977.
- דוד נחמיאס "משילות השלטון המקומי בישראל- ניתוח מדיניות ועיצוב מחדש" 2004, "מפעלות המרכז הבין תחומי בהרצליה".
- יורם רבין ואיל פלד במאמרם "7 שנים לחוק חופש המידע", המשפט 20 (2005), 89.
- יששכר רוזן צבי "ממקומיות לאזוריות: לקראת סדר יום חדש למשפט השלטון המקומי" דין ודברים ב(1) (אוקטובר 2005), 210-159.

- אילת רותם, "ממשל זמין ברשויות המקומיות בישראל: היבט השוואתי", 2007 נייר עמדה, ביה"ס לממשל ולמדיניות ע"ש הרולד הרטון, אוניברסיטת תל אביב.
- האגף לביקורת במשרד הפנים, "דוח ביקורת רואי חשבון ברשויות המקומיות- ממצאי ביקורת עיקריים לשנת 2005", 2006.
- האגף לביקורת במשרד הפנים, "דוח ביקורת רואי חשבון ברשויות המקומיות- ממצאי ביקורת עיקריים לשנת 2006", 2007.
- "המדריך לחשב המלווה ברשות המקומית", מינהל השלטון המקומי משרד הפנים. 2007
- P. BARDHAN, D. MOOKHERJEE, "Relative Capture of Local Government: An Essay in the Political Economy of Decentralization"(2002), paper C99-109, "Institute of Business and Economic Research", University of California, Berkely, P. 36 .
- Becker Gary (1968) "Crime and Punishment: An Economic Approach", *Journal of Political Economy* 76(2), p. 169-217.
- Brueckner, Jan K. 2000. "Fiscal Decentralization in Developing Countries: The Effects of Local Corruption and Tax Evasion." *Annals of Economic and Finance*, Vol. 1(1), p.1-18.
- J.C. Coffee, Jr. "Understanding Enron: It's About the Gatekeepers, Stupid" Columbia Law School, Working Paper No. 207 (2002).
- R. Cooter "The Strategic Constitution" (Princeton, 2000) p. 115-117.
- Crook and Manor (2000). Democratic Decentralization. OECD Working Paper series No. 11, World Bank.
- Goldsmith, "Slapping the grasping hand: Correlates of Political Corruption in Emerging Markets", *American Journal of Economics and Sociology*, 1999. Vol. 58 No. 4, p. 865-883.
- Gurgur and Shah, 2005, "Localization and Corruption: Panacea or Pandora's Box?", World Bank Working Paper 3486.
- Donald F. Kettl " The Transformation of Governance: Globalization, Devolution, and the Role of Government", *Public Administration Review* ,2000, Vol. 60, No. 6, p. 488.
- Od-Hedge Fejeldstad, "Decentralization and Corruption A review of the literature", 2003, U4, "Utstein Anti-Corruption Resource Center".
- Prud'homme ,1995, The Dangers of decentralization, *The World Bank Observer*, Vol. 10, No 2, p.201-220.





- Reinikka and Svensson 2004, Local Capture: Evidence From a Central Government Transfer Program in Uganda, *Quarterly Journal of Economics*, 679-705, M.I.T Press
- Rose Ackerman (1978) "Corruption A Study in Political Economy", New York: Academic Press.
- A. SHAH, 2006 "Corruption and centralized Public Governance", World Bank Working Paper 2824.
- P. SMOKE, 2005 "Fiscal Decentralization for Good Governance and Effective Service Delivery: Policies, Legal Framework and Implementation Strategies", *Decentralized Governance for Democracy, Peace, Development and Effective Service Delivery*, p. 63-87, U.N, Department of Economic and Social Affairs.
- Treisman, 2000, The Causes of Corruption: A Cross-National Study, *Journal of Public Economics* 76 (2000) 399–457.
- Tiebout, "A Pure Theory of Local Public Expenditures," *Journal of Political Economy*, 64: 416-24.



