

חקירות משטרה וועדות ביקורת ברשויות המקומיות: האם קיים קשר בין חקירות משטרה לתפקודן של הוועדות?

ניצב (גימ.) ד"ר אלכס איש-שלום, מבקר המשרד לבטחון הפנים
שוקי אמרני, מנהל האגף לביקורת ברשויות המקומיות במשרד הפנים

מ ב ו א

משטרת-ישראל פותחת בחקירה בעקבות הגשת תלונה, כאשר היא סבורה, שנעשתה עבירה פלילית ע"י האדם נגדו הוגשה התלונה. סוגיות חקירתם של נבחרי ציבור ע"י המשטרה, בגין מעשים שעשו במסגרת תפקידם הציבורי, הינה מורכבת ומעלה דילמות חברותיות, לגבייהן קשה ליתן תשובה חד משמעות. לחקירה המשטרתית ישנן השלכות רבות ובתחומים שונים. היא פוגעת בשמו הטוב של האדם, נגדו היא מתנהלת, ובमעומו החברתי, וגורמת לו הוצאות כספיות כבדות, מהוות נטל עליו ועל בני משפחתו. לחקירה המשטרתית נגד נבחרי ציבור מתווספות השפעות שליליות יהודיות, לאחר שלרוב נפגעת הקריירה הפוליטית שלהם. המקרים הרבים, שבהם בית-המשפט זיכו את נבחרי הציבור, אשר הועמדו לדין על מעשים שעשו במסגרת תפקידם, העלושוב לסדר היום הציבורי את שאלת אמות המידה, שלפיהן יש לנוהג כלפיهم. הדיון בשאלה זו מעלה דילמה חברתית קשה ומורכבת. מחד, קים עקרון יסוד במשפט דמוקרטי, שלפיו יש לדאות את כל האזרחים כשוויים בפניו, ומайдך, זיכויים של רוב נבחרי הציבור אשר הועמדו לדין, מעוררים סימני שאלה באשר להצדקה לפתח בחקירה משטרתית נגד נבחרי ציבור, אשר חשופים יותר אחרים לתלונות, שנובעות גם ממאבקים פוליטיים ואישיים.

במאמר זה נבחן, האם מושפע תפקודן של וועדות הביקורת ברשויות המקומיות מהעובדה, שנערכו בהן חקירות ע"י המשטרה נגד הנבחרים ונושאי המשרות הבכירות. הממצאים מתבססים על בדיקת מספר תחומי פעילות בעבודתן של וועדות הביקורת, באמצעות שאלונים, אשר מולאו ע"י יושבי ראש וועדות הביקורת ברשויות המקומיות. קביעת מידת פעילותן של הוועדות נעשתה באמצעות חמישה פרמטרים שמביאים, לדעת הכותבים,

לידי ביטוי ראיי את המדרים העיקריים בעבודת הוועדות בהתייחס להוראות החוק. בדיקת הקשר לחקירות פליליות, שנערכו ע"י משטרת-ישראל, נעשתה באמצעות השוואת בין הרשותות המקומיות שנכללו במדגם ולגביהם מילאו שאلونים, לדרישות מקומיות שהן נערכה חקירה פלילית ע"י המשטרה נגד ראש הרשות המקומית, סגנו או המנכ"ל. הבדיקה התייחסה לעבירות פליליות שיש עמן קלון, כגון עבירות שוד, זיופ, מעילה, גניבה והפרת אמון, וכן לגבי אותם מקרים, אשר פורסמו באמצעות התקשרות.

ביסוד הבדיקה מצויה השערה, שלפיה, חולשתה של הביקורת הפנים בדרישות המקומיות מהוות גורם מסויע לחריגות מהנורמות המחייבות בפועלותן. חלק מהחריגות מובילות לחקירה משטרתית נגד נבחרי הציבור והעובדים הבלתיים ברשות המקומית. למעשה, קיים קשר חיובי בין קיומן, פעילותם ומידת האפקטיביות של עבודות ועדות הביקורת ברשות המקומית, לבין חקירות שנערכו בה ע"י המשטרה. דהיינו, ככל שגדל מספר החקירהות הנערכות ע"י המשטרה בעיריות, פוחתת מידת פעילותם והאפקטיביות בעבודתן של עבודות הביקורת, ולהיפך.

אנו מוצאים לנכון לציין את מגבלות הבדיקה, אשר נובעות בעיקר מחשיון חלקו של המידע שעמד לרשותנו לגבי חקירות, שהתנהלו ע"י המשטרה ולא פורסמו לידי-עת הציבור, וכן בקושי ליזור הקבלה מדויקת בין תפקודן של ועדת הביקורת לחקירהות המשטרה בהקשר של הזמן. כלומר, האם אכן הייתה קיימת השפעה לתקודן של עדות הביקורת, כפי שבאו לידי ביטוי בשאלונים שמולאו ע"י יור"ר ועדות הביקורת, לקראת סוף שנת 1994 לחקירות המשטרה, שבחלקן החלו במועד מוקדם או מאוחר יותר. כמו כן ברצוננו להציג, כי המחקר מתבסס, כאמור, על מידע ונתונים, אשר פורסמו ע"י הגורמים המוסמכים, והובאו לידי-עת הציבור, וכי אין באמור כדי להציג דעתה או עדמה אישית של הכותבים, אלא ניתוח והשוואת נתונים במישור האקדמי. אנו סבורים, שלמאפיינים המייחדים את הרשות המקומית, את מערכת יחסי הגולמיין בין השלטון המקומי לשולטן מרכזי ולסביבה הארגונית הייחודית בה פועלות הביקורת הפנים ברשות המקומית, נודעת השפעה על דפוסי פעילותם של נבחרי הציבור, ובכלל זה על החריגות מהנורמות המחייבות בפועלותם.

הסבירה הארגונית של הביקורת הפנים בראשות המקומית

הראשות המקומית הינה מסגרת ארגונית, אשר מופקדת על מתן שירותים מוניציפליים וחולק נכבד מהשירותים הממלכתיים לתושבים המתגוררים בתחוםה ולבוקאים הפועלים

בשיטה¹. לביוזע תפקידים אלו הינה החוקק לרשות המקומית סמכויות ניהול וacctפה, לרבות הסמכות להטיל מסים ולגבות אותם, לפתח על אופן הפעלת השירותים הקהילתיים והמסחריים בתחום, וכן הסמכות לחוק חוק עזר לצורך ניהול ענייני הרשות ולרווחת התושבים. פקודת העיריות, צו המועצות המקומיות וצו המועצות האזוריות מגדירים את תפקידן, סמכויותיהם ודרך העבודה של הרשות המקומיות. בנוסף, חלים עליהם חוקים וסדרים אשר מחייבים גופים ציבוריים, כגון: חוק יסודות התקציב, חוק תכנון ובניה וחוק רישיון עסקים. כדי להבטיח, שהרשות המקומית תפעל בהתאם להוראות החוק, לסדרי מנהל תקנים ועל פי כללי הייעולות והחסכון, קבע החוקק, שברשות המקומית תיערכ ביקורת חיצונית ופנימית.²

הסמכויות שהעניק החוקק להנחלת הרשות המקומית ולראש הרשות, מאzo חוק הבחירה הישירה, מאפשרות להנחלת הרשות להשפייע באורה ניכר על איכות חי התושבים, כמו גם על תחומיים נרחבים אחרים במישור החברתי. מכאן נודעת חשיבות רבה לקיומן ולתפקודן התקין של מערכות הפיקוח והביקורת החיצונית והפנימית ברשות המקומית. מערכת יחסית הוגמלין, שגובשה מאז קום המדינה בין השלטון המקומי לשיטוון המרכזי, מספרם הגדל של הרשות המקומיות, חוסר משאבים וגורם טכניים וארגוני אחרים מקשים על קיומה של הביקורת החיצונית ברשות המקומיות ועל האפקטיביות שלה. בתוצאה לכך, גוברת החשיבות לקיום של מגנוני הביקורת הפנימית ולפעילותם התקינה, אשר מתבססים על הביקורת והפיקוח, אשר אמורים להתבצע ע"י המבקר של הרשות וע"י ועדת הביקורת. קיימת אבחנה בין גופי הביקורת הפנימית הפעילים בקטגוריות השונות של הרשות המקומיות לפי מעמדן המוניציפלי. הביקורת בעירייה אמורה להתבצע ע"י מבקר, שמועצת העיר נדרשת למנות על פי חוק, והמallback אחר תיקון הליקויים שנמצאו בפעילותה של העירייה אמור להתבצע ע"י ועדת לענייני ביקורת, אשר מועצת העיר נדרשת למנות מבין חברות. הביקורת במועצת המקומית אמורה הייתה עד לאחרונה להתבצע ע"י ועדת ביקורת, אשר מונתה ע"י מליאת המועצה. עם מינוי מבקרים למועצות המקומיות תחול חובת הביקורת על המבקר, ועדת הביקורת תטפל במקבב אחר תיקון הליקויים (כדוגמת העירייה). לעומת זאת, הביקורת במועצות האזוריות אמורה להתבצע, הלכה למעשה, ע"י ועדת ביקורת עד לשינוי צו המועצות האזוריות.³

המוצאים מבדיקות ומ ביקורת שנערכו ברשות המקומית מצבעים על ליקויים רבים בפועליהם של גופי הביקורת הפנימית ברשות המקומיות ובתקודם. ברוב הערים

שנבדקו על-ידי משרד מבקר המדינה ומשרד הפנים נמצאו ליקויים בפעולותם של מבקרי הערים והוועדות לענייני ביקורת.

אחת הסיבות העיקריות, המסבירות את הליקויים בתפקוד מבקר העירייה, הינה תלותו בראש העירייה ובהנהלתה. הקצתה המשאבם ותנאי העבודה של המבקר, ולעתים אף עצם המשך כהונתו מותנים בראש העירייה. אף שגורם זה הינו אוביקטיבי, ואין أنه מצדדים באלטרנטיביות המועלות באשר לכפיפותו של מבקר העירייה, כגון רעימות שהועלו אף במסגרת הצעות חוק, להכפיף את מבקר הרשות המקומית למשרד מבקר המדינה או למשרד הפנים, זאת על מנת למנוע את בעיית התלוות.

נמצאו מקרים, שבהם מבקרי עיריות לא הגיעו דו"חות ביקורת שנתיים, כמתחייב בפקודת הערים, ומקרים שבהם הביקורות שערכו נסבו סביר נושאים שליליים, שאין בהם כדי לפגוע בראש העירייה ובהנהלתה. ברוב הערים שנבדקו, נמצאו ליקויים בטיפול של העירייה בדו"חות הביקורת שהוגשו ע"י מבקר העירייה. נמצאו מקרים, שבהם תפקודן של הוועדות לענייני ביקורת היה לקי. הוועדות לא דנו בדו"חות הביקורת שנערך בעיריה, ולא הגיעו מסקנות ומלצות לדין בפני מועצת העיר, כמתחייב בפקודת הערים. מבין הסיבות העיקריות לליקויים בתפקידו של מבקר עיריה, ניתן להצביע על התלוות של המבקר בראש העירייה ובהנהלתה, בעיקר בתחום הקצתה המשאבם ותנאי העבודה, ולעתים גם לגבי עצמו המשך כהונתו של המבקר, במקרים שבו ראש העירייה יש רוב במועצה העיר. לעומת זאת, הגורם העיקרי לליקויים בתפקידו של הוועדה לענייני ביקורת נבע מהיותה מרכיבת מחברי מועצת העיר, שהינם פוליטיים, דבר המקנה אוריינטציה פוליטית לעבודתה של הוועדה. גם הבדיקות והביקורת שנערך במועצות המקומיות ובמועצות האזוריות, הציבו על ליקויים בפעולותן של ועדות הביקורת. נמצא, כי רוב ועדות הביקורת לא ערכו ביקורות על פעלותה של המועצה, לא התרנסו בתדריות הנדרשת, לא דנו בדו"חות הביקורת שנערך בمعצה ע"י הגורמים המוסמכים, ולא הגיעו את המלצותיהם לדין בפני מיליאת המועצה, כמתחייב בחוק. ניתוח הממצאים מצביע על מציאות של היעדר ביקורת פנימית רואה ברשות המקומית.⁴

פגיעה בטוהר המידות בראשי הביקורת

פגיעה בטוהר המידות מזוהה, בדרך כלל, כהתנהגות חריגה של אדם מערכיים, הנחשבים נורמטטיביים. את המושג "טוהר המידות" ניתן להבין כשמירה על נורמות התנהגות מקובלות

המבראות "אללים" חברתי.⁵

השופט חיים כהן מסביר, שטוהר המידות הינו רחוב בהרבה מן המעשים בלבד. גם מבקרי המדינה לא השכילו לקבוע מעין קודקס של התנהגות, של סטנדרטים להתנהגות נאותה, הרואיה להיקרא בשם "טוהר מידות".⁶ מבקש המדינה לשער, יצחק נבנצל, מבديل בין טוהר המידות, המורה על תוכנה חיובית ואף נعلا, והוא מעורר תגובה רגשית חיובית, לבין פגיעה בטוהר המידות, שאין הכוונה לפגיעה באותה תוכנה עצמה, אלא בחובה לפעול לפיה.⁷ בrama העקרונית ניתן לומר, כי פגיעה בטוהר המידות הינה התנהגות שהחברה והציבור מגנים אותה, סולדים ממנה ומקיעים אותה.⁸

החריגת מהנורמות יכולה להיות החל מחറיגה זעירת מכך לחייבים, ועד קבלת טובות הנאה ע"י עובדי ציבור תמורה החלטות, אשר משרות את האינטרסים של נתן הטובה, התנהגות שהחוק מגדר כשותד. המונח טוהר המידות מופיע במספר חוקים כגון חוק יסוד: מבקש המדינה, חוק מבקש המדינה [נוסח משולב], חוק הביקורת הפנים, 1992 – סעיף 4 א(1), פקודת החברות [נוסח חדש] 1987 – סעיפים 96 י"ד, 96 ב"ג, פקודת הבנקאות 1941 סעיף 14 ה, חוק המועצה להשכלה גבוהה סעיף 15 (א), פקודת המועצות המקומיות סעיף 35 א, חוק החברות הממשלתיות 1975 סעיפים 20 (ב), 35 (א), חוק לעידוד טוהר המידות בשירות הציבורי, 1992 – סעיפים 2, 4, חוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה), 1959 – סעיף 14 (ב), תקנות שירות הציבור (מתנות) 1980 – תקנה 4, נוהל אחד לעבודות מבקרים פנימיים במוסדות ובארגוני הסטדרות ובארגוני חברות העובדים 1992 – סעיף 10, נוהל ביקורת פנימית – הסוכנות היהודית 1992, תקшир פרק 65, סעיף 65 132. אף לא באחד החוקים אלה הוגדר המושג "טוהר מידות", אך שניתן יהיה להציג בבירור על התנהגות או פעולה כפגיעה בטוהר המידות.

כתוצאה לכך מתעוררות שאלות ובעיות בהתייחסות לנורמה זו, כגון כיצד ניתן לקבוע, כי אכן הייתה פגיעה בטוהר המידות? מי רשאי לקבוע, שאכן הייתה פגעה כזו? על פי איזו נורמה יקבע המבקש, כי ביצוע פעולה כלשהי אכן הייתה פגעה בטוהר המידות? מכל מקום, מקובל להצביע על שני תנאים הכרחיים לקיום פגעה בטוהר המידות ואלו הם:

- כאשר מבצע המעשה יודע או צריך לדעת שהמעשה שהוא עושה פסול הוא.
- כאשר הסביבה שבה הוא פועל תוקיע את המעשה אם וכאשר תדע עליו. זאת, לאחר שהמעשה מהוות התנהגות שהחברה והציבור מגנים אותה, סולדים ממנה, ומקיעים אותה, בגלל שהיא נוגדת את המידות הטובות הנדרשות מכל אדם חי בחברת אנשיים.

המידות הטובות עצמן נובעות מנורמות שמקורן במסורת, באמונה, במסורת, באתיקה, בצדק ובסדר שהחברה חיה ומתנהגת על פיהן. הגדרה זו אינה מדעית ואינה יכולה לסייע למצוא את האלמנטים השליליים במעשה. במישור אחר קיימת בעיה נוספת, כאשר נורמות התנהגות של ארגון א' לא בהכרח תתאימה לארגון ב'.

לשם הבהיר המושג לעניינו, נציין שלוש דוגמאות להתנהגות, המהווה פגיעה בטוהר מידות: האחת - ניגוד עניינים - קיים כאשר עובד של ארגון, שעל שמירת האינטרסים שלו הוא מופקד, נמצא במצב שבו הוא מעדיף או שעלול להעדיף אינטרסים אחרים, בדרך כלל שלו, על פני אינטרסים של הארגון שבו הוא עובד, או המעסיק אותו, ואשר אותו הוא מייצג. השנייה - שימוש במידע פנימי: כאשר עובד של ארגון עושה שימוש במידע פנימי של החברה לצרכיו האישיים או לצרכים שאינם משרתים את האינטרסים של החברה. דוגמא שלישית הינה העסקת בני-משפחה (ນபוטיזם) - כאשר עובד של ארגון מעסיק את בני-משפחהו כעובדים בארגון. צוין, כי התנאי לקיום פגיעה זאת הוא כאשר הארגון אוסר זאת. כיוון שמדובר במושג עמוס הקשה להגדירה, והוא נמצא בתחום הרמדומים שבין המעשה הפלילי לבין מעשה, אשר נוגד את כללי המניהל התקין, הרי שמתפקידו של מבקר המדינה לקבוע בכל מקרה לגופו, האם היה בו משום פגעה בטוהר המידות, ומה אמות המידה שנדרשו בתחום זה. מכאן, שמבקר המדינה הינו אחד הפרשנים לנושא טוהר המידות בשירות הציבורי.

פגיעות חוזרות ונשנות בטוהר המידות, שנחשפו על-ידי מבקר המדינה בנסיבות שונים, מלמדות על השתרטשות תופעות א-נורמטיביות המקובלות על אוכלוסיות נרחבות. הפגיעה בטוהר המידות במערכות המניהל הציבורי מתרחשת בעיקר בתחום הרמדומים הנורמטיביים של מערכת זו. הסיבות לפגיעה בטוהר המידות הינן רבות ומגוונות, כגון היעדר סמכות מקינה, גוירות שאין עובדי הציבור יכולים לעמוד בהן, נורמות "מטושטות" או היעדר נורמות, שכר נמוך, פתרונות קצרי טווח שאין מחשבה עמוקה בכך⁹.

כל שהדבר נוגע לחשש לעבירה פלילית בגוף הציבורי, שהוא גופם מזוקך בידי מבקר המדינה, ולמעורבות של הממונה בה, קבוע החוק הוראות ברורות בדבר חובת הדיווח של המבקר הפנימי. הבעייה מרכיבת יותר כאשר מדובר בפגיעה בטוהר המידות. פגעה בטוהר המידות מצויה לא פעם בתחום האפור, שבין עבירה על החוק לבין מניהל לא תקין, שכן אין בחוק, לדוגמה, תשובה למקרה, כאשר מזוקך המבקר חשד לפגיעה בטוהר החוק על-ידי הממונה עליו, שכן למבקר המדינה אין לדוח, משום שאין חשד לעבירה פלילית

ולדוח למומנה אין טעם, משום שהוא עצמו מעורב בעניין. הבעיתיות מחריפה לאחר שמעבר לכך, שפגיעה בטוהר המידות נמצאת בשטח האפור שבין עבירה פלילית ל민הלא תקין. הרי שפעולה מינאלית עלולה להיחשב פגעה בטוהר המידות בארגון אחד ואילו בארגון אחר לא. זאת לאחר שהדבר מותנה בתרבות העובדה הנוגה בכל אחד מארגונים אלה ובמידת החשיפה של פעולותיו לציבור.¹⁰

מערכת המינהל הציבורי בישראל מאופיינת במעורבות רבה של הממשלה בתחום החיים, ונעדרת דפוסי שירותים מגובשים. קיימת רמה גבוהה של פוליטיזציה בשירות הציבור, וקיים בה מגדירים "אוטונומיים". הנטיה לאוטופוזיציה של יעדים, יוצרת מצבים רבים, שבהם בולטם פערים ניכרים בין רצוי למצוי. נורמות שונות שהיו מאופיינות לקבוצת אוכלוסייה בארץ מוצאן בסביבה גלוית עונית, טרם נעלמו מהנוף הישראלי. נחפותות תופעות, שניתן להתייחס אליהן כזכויות א-פורמליות, יהודיות לקבוצות מסוימות בארגונים ובמוסדות ציבוריים שמקובל לראותן כ"מסדרי מיסדים" של מוסדות וארגונים אלה.¹¹ מגזר השלטון המקומי מהווה את אחד מהמגדלים המרכזיים ובעלי ההשפעה הרבה בחיי המדינה. שכן, מרכזים בו פעילות כלכלית, חברתית ופוליטית רבה. העוצמה הנובעת מהמשאים העומדים לרשوت מגזר זה, והיותו גופ פוליטי, מצד השפעת מערכת היחסים ביניהם לבין השלטון המקומי ומכונות הביקורת בו, יוצרים סיבות נוספות לחיריגות מהנורמות המחייבות בפועלותם של הנבחנים ועובדיו הרשות המקומית.

מכוננותה של ביקורת המדינה בישראל עוצבה בשנים הראשונות לפועלתה. למנ היוסדה נתפסה הביקורת כמקסימלית מבחינת תפקידה ותחומי פעילותה, כאשר הביקורת מתרחבת על מגורי הרשויות המקומיות והאיגודים, ומעמיקה בנושאי יעילות, חיסכון וטוהר המידות של הגוף המבוקר. עם זאת, עדין ביקורת המדינה ברשויות המקומיות מתאפיינת בשכיחות ונוכחות מועטה יחסית, לעומת הביקורת הנערכת במשרדיה הממשלה והಗמות של הביקורת ברשויות המקומיות מתאפיינים בהתרכזות בתחוםים מסורתיים יותר כסדיות ונהלים. שני מחקרים שנערכו בנושא נמצאו במצבים דומים, שלפיהם עדין מתאפיינת עבודות ביקורת המדינה ברשויות המקומיות בגישה מסורתית, שעניניה הבולטים הם בתחוםי מינהל, כספים וסדרות.¹²

פועלות ואפקטיביות בעבודת עדות הביקורת

הרשות המקומית הינה גופ ציבורי. היא נדרשת על-פי חוק לקיים התקין של מנגנון **ביקורת פנימית ולתפקידם, כדי להבטיח, שפעילותה תיעשה על-ידי מי שהוסמך לעשותה, במסגרת הוראות החוק ובהתאם לסדרי ניהול תקינים וככללי הייעילות והחסכון. מינוי ועדת מיוחדת לנושא הביקורת מקורה בחוק, שמחייב את כל הרשותות המקומיות. בעירייה, שבה הביקורת מבוצעת על-ידי מבקר העירייה, נדרשת הוועדה לענייני ביקורת לדון בדו"חות הביקורת שנערכים על-ידי משרד מבקר המדינה, משרד הפנים ו מבקר העירייה, להגיש את המלצותיה למועצה העיר, ולנהל פיקוח ומעקב אחר תיקון הליקויים שהתגלו בבדיקה. במלצות מומיות, אשר במועד ערכית בדיקה זו לא היו חיבות במינוי מבקר ובמלצות אзорיות, ושבהן עדין לא חלה חובת מינוי מבקר, מהוות ועדות הביקורת גופ הביקורת היחיד האחראי על הביקורת הפנימית במטה.**

בדיקת מידת האפקטיביות של בעבודת עדות הביקורת ברשותות המקומיות הינו מורכב, לאחר שהמשתנים המשפיעים על בעבודת הוועדה הינם רבים ומגוונים, מה עוד שחלקם מצויים בתחום הפוליטי, ואינם ניתנים למדידה מדעית באמצעות כל מחקר אוביקטיביים ובני כימות. מידת פועלותן והאפקטיביות בעבודת עדות הביקורת שנבחרו לצורך מחקר זה, מתבססים על תשבות שניתנו ע"י יושבי ראש ועדות ביקורת לשאלונים שמולאו על ידם לקראת סוף שנת 1994.¹³ בחלוקת פועלות הוועדות נעשתה על-פי המדרים הבאים:

1. **עריכת ביקורת בمواצחה המקומית ובمواצחה האזוריית על-ידי ועדת הביקורת.**
2. **תדריות התכנסות ועדות הביקורת בהתאם להוראות החוק.**
3. **הפקת פרוטוקולים של ישיבות הוועדה.**
4. **קיום דיון ע"י הוועדה בדו"חות הביקורת שנערכו ברשותות המקומיות והגשת מסקנות והמלצות לمواצת הרשות.**

בחלוקת האפקטיביות בעבודת הוועדה נעשתה על-פי המדרים הבאים:

1. **קיום דיון בمواצחת הרשותות המקומיות בمسקנות ובמלצות ועדת הביקורת.**
2. **מידת שיתוף הפעולה לה זכתה הוועדה מצד הנהלת הרשותות המקומית (כלומר, באיזו מידת איפשרו לוועדה לעיין במסמכים, והאם דוחות ביקורת הונשו לעיינה במועד).**

הוגדרו ארבע קטגוריות שונות לרמת הפעולות והאפקטיביות בעבודת ועדות הביקורת:

1. אין ועדת ביקורת.

2. ועדת הביקורת אינה פעילה.

3. ועדת הביקורת פעילה באופן חלקי.

4. ועדת הביקורת פעילה ואפקטיבית.

בחינת תקינות פעילות ועדות הביקורת נעשתה לפי הקритריונים הבאים:
פעילות תקינה - בערים התבצעו כל הפעולות הנדרשות למעט הביקורת. במוסדות
מקומיות ובמוסדות אזוריות, נערךו ע"י הוועדה ביקורת ולפחות שתי פעילויות נוספות.
פעילות חלקית - בערים, ביצוע של פעילות אחת עד שניים. במוסדות מקומיות ובמוסדות
אזוריות ביצוע ביקורת ועוד פעילות אחת.
חוסר פעילות - בערים, אין ביצוע פעילות כלל. במוסדות מקומיות ובמוסדות אזוריות
לא בוצעה ביקורת.

היקף המדגם

הדגם כולל 146 רשויות מקומיות בחלוקת הבאה:

41 ערים מתוך 55 (מהווים 74%).

86 מוסדות מקומיות מתוך 142 (מהווים 60%).

31 מוסדות אזוריות מתוך 56 (מהווים 53%).

ב-5 מוסדות מקומיות לא מונתה ועדות ביקורת (מהווים 3.5%).

במוסד אזורית אחת לא מונתה ועדת ביקורת (3.2%).

לוח מס' 1: ריכוז ממצאים – תייפקordon של ועדות הביקורת

ס"ה	ס"ב	זירות אזוריות	מוסצות מקומיות	עיריות	קריטריונים	פעילות והודות הביקורת
59%	54%	61%	140		הוועדה ערכה ביקורת	
41%	46%	39%	140		הוועדה לא ערכה ביקורת	
41%	18%	37%	64%		הוועדה התכנסה בתדריות הנדרשת	
59%	82%	63%	36%		הוועדה לא התכנסה בתדריות הנדרשת	
61%	61%	57%	81%		הוועדה הפיצה פרוטוקול לישיבותה	
39%	39%	43%	19%		הוועדה לא הפיצה פרוטוקול לישיבותה	
39%	32%	25%	69%		הוועדה קימה דיון בדו"חות הביקורת	
61%	68%	75%	31%		הוועדה לא קימה דיון בדו"חות הביקורת	
28%	22%	20%	47%		מוסצת הרשות קימה דיון בנושא המלצות הוועדה	
72%	78%	80%	53%		מוסצת הרשות לא קימה דיון בנושא המלצות הוועדה	
71%	75%	64%	76%		הוועדה זכתה לשיתוף פעולה מצד הנהלת הרשות	
29%	25%	33%	24%		הוועדה לא זכתה לשיתוף פעולה מצד הנהלת הרשות	

הקשר בין חקירות המשטרה לתייפקordon של ועדות הביקורת

להלן ריכוז הממצאים המתיחסים לניהול חקירות ע"י משטרת-ישראל כנגד הראשיות המקומיות והעובדים הבכירים בהן, תוך הצלבת הנתונים לממצאים המתיחסים לתייפקordon של הוועדות לביקורת ולאפקטיביות בעבודתן. יזון, שאף חקירה מהחקירות שנוהלו על ידי המשטרה לא ה清华 על סמך ממצאי ועדות הביקורת, עובדה חשובה כשלעצמה.

עיריות - המשטרה ערכה חקירות נגד בעלי תפקידים בכירים ב-26 עיריות מתוך מדגם של 41 עיריות (63%) שנבדקו ומתוך ס"ב 55 עיריות (47%).

מוסצות מקומיות - המשטרה ערכה חקירות נגד בעלי תפקידים בכירים ב-13 מוסצות מקומיות מתוך מדגם של 18 מוסצות מקומיות שנבדקו (16%) ומתוך ס"ב 142 מוסצות מקומיות (9%).

מוסצות אזוריות - המשטרה ערכה חקירות נגד בעלי תפקידים בכירים ב-3 מוסצות אזוריות מתוך מדגם של 31 מוסצות אזוריות שנבדקו (9.6%) ומתוך ס"ב 56 מוסצות אזוריות (0.5%).

לוח מס' 2: השוואת בין חקירות משטרה שנערכו לתיקון של ועדות הביקורת

אפקטיביות עובדת הביקורת		פעולות ועדת הביקורת				המעמד המוניציפלי של הרשות המקומית
עכודה לא אפקטיבית	עכודה אפקטיבית	לא פעילה	פעילות חלקית	פעילות תקינה		
56%	44%	11%	33%	56%	עיריות שבן נערך חקירות משטרה (27)	
50%	50%	21%	43%	36%	עיריות שבן לא נערך חקירות משטרה (14)	
100%	0%	46%	15%	39%	מוסצות מקומיות שבן נערך חקירות משטרה (13)	
83%	17%	38%	28%	34%	מוסצות מקומיות שבן לא נערך חקירות משטרה (64)	
67%	33%	33%	67%	0%	מוסצות אזוריות שבן נערך חקירות משטרה (3)	
76%	24%	52%	16%	32%	מוסצות אזוריות שבן לא נערך חקירות משטרה (25)	
97%	3%	23%	30%	47%	סה"כ רשותות שבן נערך חקירות משטרה (43)	
77%	23%	39%	27%	34%	סה"כ רשותות שבן לא נערך חקירות משטרה (103)	

עיריות – במספר רב של עיריות, שבן נערך חקירות משטרה נמצאה פעילות הועדה לענייני ביקורת תקינה אך לא אפקטיבית. בעיריות, שבן פעילות הועדה הייתה תקינה חלקית, נמצא שיעור גבוה של עיריות שבן לא נרכה חקירה משטרתית. כן נמצא, כי אפקטיביות העבודה של הועדה הייתה נמוכה ביותר.

מוסצות מקומיות – לא נמצא קשר בין האפקטיביות בעבודת ועדות הביקורת להיקף החקירות של המשטרה הן במוסצות שבן נערך חקירות משטרתיות והן במוסצות שבן לא נערך חקירות משטרתיות. המאפיין הבולט ביותר במוסצות המקומיות היה, שעבודתן של ועדות הביקורת בהן לא הייתה אפקטיבית.

מוסצות אזוריות – במוסצות אזוריות, שבן נערך חקירות משטרה, נמצא, שהועדות הביקורת פועלות באופן חלקית ועובדתן לא הייתה אפקטיבית. במוסצות שבן ועדות הביקורת לא היו פעילות ועובדתן לא הייתה אפקטיבית, נמצא, שברובן הגדל לא נערך חקירות משטרתיות.

בזה"כ נמצא, כי ברשותות המקומיות שבן פעילות ועדת הביקורת הייתה תקינה, שיעור החקירות המשטרתיות שנערך נגד הבכירים שבן היה גבוה, ואילו ברשותות מקומיות שבן ועדת הביקורת לא הייתה פעילה כנדרש, נמצא, כי שיעור החקירות המשטרתיות שנערך נגד הבכירים היה נמוך יותר.

לוח מס' 3: ערבי C שהתקבלו ב מבחן² X בדרגת מהימנות של 95%

העמד המוניציפלי של הרשות המקומית	תקינות פעילות ועדת הביקורת	אפקטיביות עבודות ועדת הביקורת
עיריות שבhn נערך חקירות משטרה (27)	0.02	0.07
עיריות שבhn לא נערך חקירות משטרה (14)	0.29	0.14
מועצות מקומיות שבhn נערך חקירות משטרה (13)	0.19	0.4
מועצות מקומיות שבhn לא נערך חקירות משטרה (64)	0.001	0.008
מועצות אזוריות שבhn נערך חקירות משטרה (3)	0.63	0.33
מועצות אזוריות שבhn לא נערך חקירות משטרה (25)	0.013	0.08
סה"כ רשותות שבhn נערך חקירות משטרה (43)	0.24	0.10
סה"כ רשותות שבhn לא נערך חקירות משטרה (103)	0.1	0.04

מנתונים שליל ניתן להסיק:



לפי הממצאים נמצא קשר חיובי וחזק בין העיריות שבhn עבודות הוועדות לענייני ביקורת הקיימת ואפקטיבית לבין העיריות שבhn נערך חקירות ע"י המשטרה. ככלומר, ככל שעבודת הוועדות הייתה תקינה יותר (עונה על שלושת הקритריונים) ואפקטיבית יותר (עונה על שני הקритריונים), נערךו יותר חקירות ע"י המשטרה, ולהיפך. במועצות מקומיות ובמועצות אזוריות, נמצא קשר חיובי וחזק בין המועצות המקומיות שבhn עבודות הביקורת הייתה תקינה ואפקטיבית למועצות שבhn לא נערך חקירות משטרתיות. ככלומר, ככל שפועלות הוועדות הייתה תקינה יותר ועובדתן אפקטיבית יותר, נערךו פחות חקירות ע"י המשטרה. הממצאים לגבי כלל הרשותות המקומיות שנבדקו מלבדים, שבאותן רשותות מקומיות, שבhn פעילות ועדת הביקורת הייתה תקינה ועובדתה הייתה אפקטיבית, נערךו בהן פחות חקירות משטרת. ניתן להסיק מכך, שתפקידה התקין של ועדת הביקורת, והתייחסות רואיה מצד הנהלת הרשות המקומית לפעולות, מפחיתים את היוזרונות של חריגות מהנורמות המחייבות, אשר בחלקן מובילות לחקירה ע"י המשטרה.

סיכום

מערכות הפקוח והביקורת החיצונית והפנימית ברשותות המקומיות נועדו להבטיח שפיעילותן תיעשה בהתאם להוראות החוק, על-פי כללי המינהל התקין, החיסכון והיעילות. בעוד שהביקורת החיצונית המבוצעת ע"י משרד מבקר המדינה ובמשרד הפנים בודקת לרוב פעילות שהסתימה, הרי שהביקורת הפנימית, בהיותה חלק מהארגון, אמורה גם למונע ולהפסיק פעולות, אשר מהוות חריגה מהנורמות המחייבות. חשיבות קיום ותפקודם התקין של מנגנון הביקורת הפנימית ברשותות המקומיות מקבלים משנה תוקף, נוכח המאפיינים הייחודיים של מגור ציבורי זה, ולאחר היקף הליקויים בפועלותן והגרענות הכספיים שנקלעו אליהן רשותות מקומיות רבות, גרענות כספיים אשר ממוננים מהקופה הציבורית.¹⁵ ניתוח הממצאים מלמד, שהליך מהליקויים נבעו מחוסר ידע ממצווע של עובדי הרשות המקומית, וחלקם בכלל היעדר הבנה מספקת לגבי חומרת הפעולה, אשר לעיתים הייתה עבירה על הוראות החוק, ברוב המקרים נמצא, כי תיפקדם הליקוי של גופי הביקורת הפנימית, שבמקרים לא מעטים לא פעלו כלל, תרמו להיווצרותה של נורמה התנהגותית, אשר עודדה חריגה מהכללים המחייבים.

בחינת הגורמים לחולשתה של הביקורת הפנימית בשלטון המקומי, מציבה על שורה של סיבות, אשר מקשות ולעתים אף מונעות את תיפקודהן. מבין הגורמים העיקריים לכך ניתן להצביע על יחס תלוות בין מבקר העירייה לדראש העירייה ולהנהלתה, חוסר ידע והכשרה מוצעת מתאימה של חברי ועדות הביקורת, היעדר משאבים ופנאי לעירicit ביקורת, גורמים הנובעים מכך, שהרשויות המקומיות היא גוף פוליטי ומהיות חברי ועדת הביקורת אנשים פוליטיים, וכן כתוצאה ממערכת יחסי הגומלין בין השלטון המקומי לשולטן המרכזי.¹⁶ במישור אחר המודעות ההלכת וגוברת של האזרחים לבדוק את פעילותם של נבחרי הציבור מובילה ליתר מעורבות, ולגידול משמעותם במספר התלונות המוגשות ע"י התושבים נגד דריש הרשותות המקומיות והעובדים הבכירים בהן. התלונות אשר עוסקות בנושאים מגוונים מופנות ברובן למשרד הפנים ולמשרד מבקר המדינה. מיעוטן מופנות למשטרת-ישראל, בדרישה לחקירה פלילית נגד המעורבים במעשים, אשר לדעת המתלוננים, הינם בגיןוד לחוק.

כאמור, לפתחת חקירה פלילית ע"י המשטרה ישנן השלכות רבות ומרחיקות לכט על האדם נגדו נפתחה החקירה. במקרים שבהם החקירה היא נגד ראש רשות מקומית או בעל תפקיד ציבורי אחר, מתווספות השלכות בתחום החקירות הראשית – פוליטית. הסיטואציה

המיוחדת שבה מצויים ראשי הרשותות המקומיות, בהיותם "חשופים" להתקפות פוליטיות, ההוצאות הכספיות הכרוכות בהלכתי המשפט, הפגיעה בקרירה הפוליטית שלהם, אשר לרוב היא בלתי הפיכה (גם כאשר "הנאשם" יוצא זכאי), מעלוות שאלות לגבי הדרך שיש לטפל בתלונות נגד ציבור זה. בחינת הקשר שבין תפקודן של ועדות הביקורת ברשותות המקומיות לבין חקירות שנערכו ע"י משטרת ישראל נגד ראשי הרשותות והעובדים הבכירים בהן, מצביע על קיומו של קשר חובי בין שני המשתנים. נמצא, מחד, כי ככל שהוועדות לענייני ביקורת בעיריות היו פעילות יותר, ועובדתן הייתה אפקטיבית יותר, כן נחשפו ליקויים רבים יותר בפעולותן של העיריות. מאידך, קשר זה לא הוכח במוותחות המקומיות והאזוריות.

ראוי לציין, כי בשנים האחרונות נקט משרד הפנים בשורה של צעדים, אשר הביאו לשינויים חשובים בביטחון החיצונית והפנימית בשלטון המקומי. השינויים כוללים, בין היתר, הקצאת משאים נוספים לעיריות ביקורת, שינויי חקיקה, שנעודו לחזק את ייעולותם ואת עצמאותם המקצועית של מגנוני הביקורת, מינוי משרד רואי חשבון, אשר עורכים ביקורות על הדוחות הכספיים של כל הרשותות המקומיות¹⁷, וכן הפעלת מדיניות אכיפה אפקטיבית יותר, תוך שימוש עילית יותר במצאי הביקורות ככלי ניהול בתהליך קבלת החלטות. בתחום הביקורת הפנימית נערכו שינויי חקיקה חשובים, שעיקרם – קביעת קriterיונים למינוי מבקר לעיריה, הענקת הסמכות למשרד הפנים למנות מבקר לעיריה, אם היא אינה עושה זאת, הסמכות לקבוע את התקנים לשכת מבקר העירייה וכן השינוי לצו המועצות המקומיות, לפיו הן נדרשות למנות מבקר למועצה, כדוגמת העיריות. צעדים אלו ואחרים הביאו לתפנית חשובה המוצאת ביטוי, בין היתר, בהקפה רובה יותר מצד הרשותות המקומיות במילוי תפקידן עפ"י הנורמות המחייבות ובתיקון הליקויים שנמצאו בביטחון שנערכו בהן.¹⁸

לדעת הכותבים, ראוי כי נושא זה ייבדק באופן מקיף יותר, כדי שניתן מענה ראוי לשאלת השפעת פעילותן והאפקטיביות בעבודתן של ועדות הביקורת לחקירות המשטרה, וכן לשינוי שמצא בבדיקה זו, בין העיריות למועצות המקומיות. אנו סבורים, כי תרומת עבודת המחקר הינה, בראש ובראשונה, בעצם קיום הדיון בנושא תפקידה של הביקורת הפנימית ברשותות המקומיות. יש בוזה כדי להצביע על מקומה של הביקורת הפנימית באחד המגזרים החשובים במדינה, לדין ולבחינת דרכיהם, שישו בתמודדות עם הליקויים והכשלים המצויים ביום בעבודתן של ועדות הביקורת, וכפועל יוצא לצמצום במספר חקירות המשטרה נגד ראשי הרשותות המקומיות והעובדים הבכירים בהן.

ביבליוגרפיה והערות

1. במסגרת השלטון המקומי בישראל פועלות 265 רשויות מקומיות, 62 עיריות, 50 מועצות מקומיות ו-53 מועצות אזוריות (מתוך "התפלגות הרשויות המקומיות לפי מעמדן", משרד הפנים, המינהל לשולטן מקומי, Mai 1998).
2. הביקורת היחסונית מתיחסת לביקורת, אשר נערכת ברשויות המקומיות ע"י משרד מבחן המדינה ומשרד הפנים, ואילו הביקורת הפנימית מתיחסת לזו הנערכת ע"י המבחן של הרשות המקומית ו/או ע"י ועדת הביקורת.
3. בקובץ התקנות מס' 5835 מיום 17.6.97 פורסם תיקון לצו המועצות המקומיות, לפיו על המועצה המקומית להעסיק מבקר פנימי. בימים אלו מגבש משרד הפנים נוסח הצעה לשינוי צו המועצות האזוריות, כדי שגם הן תחויבנה להעסיק מבקר פנימי (כדוגמת הערים והמועצות המקומיות, 1995).
4. ראה: פרידברג א., "ביקורת ציבורית ברשויות המקומיות בישראל 1986-1992" בתוך: פרידברג א. (עורך) ביקורת הפנימית בישראל (ירושלים, נש"מ, בה"ס המרכז למינהל) עמ' 303-331. וכן אמרני ש., (1996) "ביקורת הפנימית במערכת השלטון המקומי בישראל - תМОונת מצב, 1996", המבקר הפנימי (תל-אביב, חוברת מס' 89) עמ' 43-25.
5. טל ש., (1994) "הערכת מכוונות הביקורת הפנימית", המבקר הפנימי (תל-אביב, חוברת מס' 86) עמ' 70-74.
6. כהן ח., (1981) "טוהר המידות וזכויות הפרט", המבקר הפנימי (תל-אביב, חוברת מס' 70) עמ' 19.
7. נבנצל י., (1989) "משמעותו של טוהר המידות בחוק מבקר המדינה", בתוך: פרידברג א. (עורך) טוהר המידות במערכת המינהל הציבורי בישראל (ירושלים, נש"מ) עמ' 24.
8. מזרחי ג., (1995) "תקני ביקורת", בתוך: פרידברג א. (עורך), ביקורת הפנימית בישראל (ירושלים, נש"מ, בה"ס המרכז למינהל), עמ' 111-99.
9. פרידברג א., מקומה של ביקורת המדינה בתחום בדיקת טוהר המידות בשירות הציבורי בישראל", בתוך פרידברג א. (עורך), ביקורת המדינה בישראל הלכה ומעשה (ירושלים, מהדורה שלישית) עמ' 274-278.
10. מזרחי ג., (1994) "יחסים גומליים בין ביקורת המדינה והביקורת הפנימית" עינויים (ירושלים, חוברת מס' 52) עמ' 41, 50-52.

11. מבקר המדינה (1989), דו"ח שנתי 39, עמ' 627.
12. ראה: פרידברג א. (1992) "ביקורת ציבורית ופנימית ברשותות המקומיות בישראל 1986-1992", שם, עמ' 309.
13. הממצאים פורסמו בדו"ח שנתי ראשון לשנת 1994 של משרד הפנים, האגף לביקורת ברשותות המקומיות (ירושלים, משרד הפנים, פברואר 1995), עמ' 125-136.
14. הביקורת בעירייה אמורה להיעשות ע"י מבקר העירייה.
15. מבקר המדינה (1995), דו"ח על הביקורת בשלטון המקומי, התשנ"ז-1995 (עמ' 11-24) וכן רוזביך ש., מחזור עסקים פוליטיים ברשותות המקומיות, רבעון לכלכלה (1984) חוברת מס' 123.
16. ראה: קלכליים ח., (1997) שלטון מקומי במירקם המדינה הדמוקרטית, עוצמה מקומית מול מערכות המישל הארץ בישראל (ירושלים, המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה).
17. החל מנובמבר 1994 כ-270 משרדי רוח עורכים עברו משרד הפנים ביקורות על הדוחות הכספיים של כל הרשותות המקומיות. ראה: משרד הפנים, האגף לביקורת ברשותות המקומיות, דו"ח נתונים כספיים מבוקרים על הרשותות המקומיות לשנת 1995 (ירושלים, ינואר 1997).
18. משרד הפנים (1997), האגף לביקורת ברשותות המקומיות, דו"ח שנתי מס' 3 (ירושלים, משרד הפנים, מאי).