

הצעה לתיקון צו המועצות המקומיות וצו המועצות המקומיות (אזוריות)

דברי הסבר

תפקידי מבקר הרשות המקומית, על פי חוק, הינם, בין היתר, בדיקת חוקיות פעולות הרשות, לרבות תכנון ובנייה, שמירה על טוהר המידות, יעילות וחסכון, בדיקת פעולות עובדי הרשות, ביקורת הנהלת חשבונות, החזקת כספים ורכוש, וכן מעקב אחר תיקון ליקויים.

המבקר נדרש לבצע ביקורת במחלקות הרשות השונות: הנדסה, כספים, רווחה, חינוך, אבטחת מידע, סייבר וכיוצב'. כן נדרש, אף, לביקורת גופים מבוקרים: מועצות דתיות, עמותות מתוקצבות, חברות כלכליות, תאגידים עירוניים.

המבקר אף נדרש לבצע סקר סיכונים כאמור וכמפורט בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/2004.

ביחס להיקף הביקורת - המבקר נדרש לבצע ביקורת, על פי חוק, של נושא ביקורת אחד עפ"י דרישת ראש המועצה וכן שני נושאים עפ"י דרישת הוועדה לענייני ביקורת.

בנוסף לכובעו כמבקר, מוטל עליו גם תפקיד נוסף של הממונה על תלונות הציבור, על פי הוראת סעיף 13ה(ב)(1) לפקודת המועצות וסעיף 2(א)(1) לחוק הרשויות המקומיות (ממונה על תלונות הציבור), התשס"ח - 2008.

לאחרונה, ניתנו המלצות חוזרות למבקרי הרשויות לביקורת נושאי ליבה הן מטעם מבקר המדינה והן מטעם משרד הפנים ואלו כללו: ביקורת בנושאי סייבר ומערכות מידע, רווחה וניהול השקעות. הללו עולות כהמלצות מקצועיות ומחייבות לביקורת נושאי ליבה מטעם מבקר המדינה. בדוחות רו"ח משרד הפנים עלתה דרישה למבקרי הרשויות לביקורת מערכות מידע, אחת לחמש שנים.

למבקרי המועצות האזוריות, באופן ספציפי, אף תפקיד מורכב ונרחב יותר וזאת ביחס לביקורות על הוועדים המקומיים, שכן, מתוקף תפקידם, מבקרי המועצות האזוריות נדרשים לבקר וועדים מקומיים בתחומן, במסגרת השלטון הדו רובדי. לעיתים, קיימים עשרות רבות של וועדים מקומיים בתחומי המועצה האזורית, כך, למשל: במועצה אזורית מטה יהודה ישנם 60 וועדים, בבנימין 28 וועדים, בעמק חפר 41 וועדים, ביזרעאל 38 וועדים, משגב 35 וועדים וכיוצב'.

מגמת האצלת הסמכויות לרשויות המקומיות ומדיניות הבקרה הדיפרנציאלית, המונהגת, בימים אלה ע"י משרד הפנים, מחייבת להרחיב את היקף הביקורת בהתאמה.

במסגרת דוח מבקר המדינה, שפורסם ביולי 2023, עלה כי: "קצב התחלופה של המבקרים ברשויות הקטנות גבוה... ושיעור ניכר מקרב הרשויות המקומיות, שלא מכהן בהן מבקר במהלך תקופה ממושכת, הן רשויות קטנות (כ - 78%)". מבקר המדינה המליץ למשרד הפנים לבחון את הסיבות לכך.

מיותר לציין כי תחלופה גבוהה של מבקרים פוגעת באפקטיביות הביקורת. תחלופה זו נובעת מחלקיות משרת המבקר ברשויות הקטנות. יוצא אפוא כי משרה חלקית איננה אפקטיבית. משרה מלאה תיתן מענה לתחלופת המבקרים, לרצף כהונת המבקר במועצה ותגדיל את אפקטיביות הביקורת.

מטבע הדברים, לא ניתן למלא את כלל התפקידים דלעיל במשרה מלאה, כל שכן במחצית המשרה ולכן חיוני והכרחי להקצות למבקרי המועצה תקציב ותקן. על כן מוצע להביא לתיקון חקיקה ביחס להיקפי משרת מבקר המועצה וביחס לתקציב ולתקן עובדיו.

1. תיקון מוצע לעניין היקף משרת המבקר במועצה המקומית והאזורית

א. מועצות מקומיות

תיקון צו המועצות המקומיות בסעיף 145א:

נוסח התיקון:

145א (א) מבקר המועצה יכהן במשרה מלאה. על אף האמור, היה מספר התושבים בתחום המועצה פחות מ- 5,000, רשאי השר לקבוע כי יכהן בה מבקר במשרה חלקית, שלא תפחת ממחצית משרה. **הוראת מעבר:** מקום בו כיהן מבקר רשות מקומית, ערב תיקון זה, במועצה מסוימת, במשרה חלקית, וכתוצאה מתיקון זה, גדלה המשרה הנדרשת לאיוש למשרה מלאה, יהא זכאי המבקר המכהן לאייש את המשרה המוגדלת בפטור ממכרז פומבי.

ב. מועצות אזוריות

תיקון צו המועצות המקומיות (אזוריות) בסעיף 57א:

נוסח התיקון:

סעיף 57א מבקר המועצה יכהן במשרה מלאה. על אף האמור, היה מספר התושבים בתחום המועצה פחות מ- 5,000, רשאי השר לקבוע כי יכהן בה מבקר במשרה חלקית, שלא תפחת ממחצית משרה. **הוראת מעבר:** מקום בו כיהן מבקר רשות מקומית, ערב תיקון זה, במועצה מסוימת במשרה חלקית, וכתוצאה מתיקון זה, גדלה המשרה הנדרשת לאיוש למשרה מלאה, יהא זכאי המבקר המכהן לאייש את המשרה המוגדלת בפטור ממכרז פומבי.

2. תיקון מוצע לעניין תקציב ותקן למבקר המועצה המקומית והאזורית

א. מועצות מקומיות

מוצע ליצוק תוכן לסעיף 13 ה(ג)4 לפקודת המועצות או תיקון צו המועצות החלפת 145 ד. (ה) כדלקמן:

נוסח התיקון: מבקר המועצה יכין ויגיש לראש המועצה, מדי שנה, הצעת תקציב שנתי ללשכתו, לרבות הצעת תקן עובדים. היקף הצעת התקציב לא יפחת משיעור קבוע באחוזים מהתקציב השנתי של המועצה, כפי שיקבע השר בהתחשב במספר התושבים בתחומה של המועצה ובגודל תקציבה השנתי. תקנות העיריות (תקנים ותקציב שנתי ללשכת מבקר העירייה), תשע"ח-2018 יחולו בשינויים המחויבים גם על מועצה מקומית.

הערה: צו המועצות המקומיות 145 ז. (א) קובע כי ראש המועצה ימנה בהסכמת המבקר עובדים ללשכת המבקר **בהתאם לתקנים שקבע השר** ובכפוף להוראות סעיף 140.

ב. מועצות אזוריות

מוצע ליצוק תוכן לסעיף 13 ה(ג)4 לפקודת המועצות או תיקון צו המועצות המקומיות (אזוריות) להוסיף סעיף 57 ב' כדלקמן:

נוסח התיקון: מבקר המועצה יכין ויגיש לראש המועצה, מדי שנה, הצעת תקציב שנתי ללשכתו, לרבות הצעת תקן עובדים. היקף הצעת התקציב לא יפחת משיעור קבוע באחוזים מהתקציב השנתי של המועצה, כפי שיקבע השר בהתחשב במספר התושבים בתחומה של המועצה ובגודל תקציבה השנתי. תקנות העיריות (תקנים ותקציב שנתי ללשכת מבקר העירייה), תשע"ח-2018 יחולו בשינויים המחויבים גם על מועצה אזורית.

3. הצעת תקציב ותקן למבקר המועצה

תקנות העיריות (תקנים ותקציב שנתי ללשכת מבקר העירייה), תשע"ח-2018 באו להסדיר את תקציב הפעולות והיקפי התקנים של עובדי לשכת המבקר, **מוצע כי תקנות אלו יחולו, בשינויים המחויבים, גם על מועצות מקומיות ומועצות אזוריות**, כדלקמן:

א. הגדרות

"אלש"ח" - אלפי שקלים חדשים.

"מלש"ח" - מיליוני שקלים חדשים.

"מועצה" - מועצה מקומית או מועצה אזורית או מועצה תעשייתית (כולל מועצות באיו"ש¹).

"תקציב שנתי של לשכת מבקר המועצה" - לרבות שכר המבקר ועובד הביקורת, פעולות הביקורת, מיקור חוץ וייעוץ מומחים, סקר סיכונים, הכשרות מקצועיות, הוצאות משרדיות, ציוד יסודי/ריהוט, וכל הוצאה אחרת, הנדרשת לצורך ביצוע עבודת הביקורת.

"תקציב שנתי של מועצה" - במקרה של **מועצה מקומית** - תקציב שנתי רגיל של המועצה, למעט הכנסות לכיסוי הגירעון המצטבר של המועצה והכנסות שנרשמו בשל הנחה מארנונה. **במקרה של מועצות אזוריות** - תקציב שנתי רגיל של המועצה האזורית ובתוספת הסכום המצטבר של כלל תקציבי הוועדים המקומיים המאושרים בתחומה, למעט הכנסות לכיסוי הגירעון המצטבר של המועצה והכנסות שנרשמו בשל הנחה מארנונה ו/או של הועד המקומי בהתאמה.

ב. היקף התקציב השנתי של לשכת מבקר המועצה, כפי שיכין ויגיש מבקר המועצה לראש המועצה, לא יפחת משיעור קבוע באחוזים מהתקציב השנתי של המועצה, לפי המפורט להלן:

(1) במועצה שמספר תושביה עד 5,000 תושבים -

(א) תקציבה השנתי אינו עולה על 25 מלש"ח - סכום שלא יפחת מ-1.13%, ובלבד שלא יפחת מ-270 אלש"ח;

(ב) תקציבה השנתי עולה על 25 מלש"ח ואינו עולה על 40 מלש"ח - סכום שלא יפחת מ-0.83% ובלבד שלא יפחת מ-290 אלש"ח;

(ג) תקציבה השנתי עולה על 40 מלש"ח ואינו עולה על 100 מלש"ח - סכום שלא יפחת מ-0.64% ובלבד שלא יפחת מ-320 אלש"ח;

(ד) תקציבה השנתי עולה על 100 מש"ח - היקף התקציב השנתי של לשכת מבקר המועצה יקבע על פי דרגות התקציב כאמור בסעיף 4 (מדרגת אוכלוסייה 20 עד 40 אלף) להלן והמבקר יכהן במשרה מלאה.

¹ לקבוע בתקנון המועצות המקומיות (יהודה והשומרון), תשמ"א - 1981 כי ההוראות לעניין היקף משרת המבקר, תקציבו ותקן עובדיו כפי תוקפן בישראל, מעת לעת, יחולו במועצות המקומיות בשינויים המחויבים.

להלן ריכוז הנתונים בטבלה:

מינימום אלפי ₪	אחוז	תקציב מיליוני ₪
270	1.13%	0-25
290	0.83%	25-40
320	0.64%	40-100
מדרגות 20 עד 40 אלף תושבים		100+

(2) במועצה שמספר תושביה עולה על 5,000 אך אינו עולה על 10,000 תושבים -

(א) תקציבה השנתי אינו עולה על 65 מלש"ח - סכום שלא יפחת מ-1.03%, ובלבד שלא יפחת מ-610 אלש"ח;

(ב) תקציבה השנתי עולה על 65 מלש"ח ואינו עולה על 120 מלש"ח - סכום שלא יפחת מ-0.57% ובלבד שלא יפחת מ-630 אלש"ח;

(ג) תקציבה השנתי עולה על 120 מלש"ח - סכום שלא יפחת מ-0.43% ובלבד שלא יפחת מ-650 אלש"ח;

להלן ריכוז הנתונים בטבלה:

מינימום אלפי ₪	אחוז	תקציב מיליוני ₪
610	1.03%	0-65
630	0.57%	65-120
650	0.43%	120+

(3) במועצה שמספר תושביה עולה על 10,000 אך אינו עולה על 20,000 תושבים -

(א) תקציבה השנתי אינו עולה על 100 מלש"ח - סכום שלא יפחת מ-0.84%, ובלבד שלא יפחת מ-670 אלש"ח;

(ב) תקציבה השנתי עולה על 100 מלש"ח ואינו עולה על 150 מלש"ח - סכום שלא יפחת מ-0.49% ובלבד שלא יפחת מ-690 אלש"ח;

(ג) תקציבה השנתי עולה על 150 מלש"ח - סכום שלא יפחת מ-0.37% ובלבד שלא יפחת מ-710 אלש"ח;

להלן ריכוז הנתונים בטבלה:

מינימום אלפי ₪	אחוז	תקציב מיליוני ₪
670	0.84%	0-100
690	0.49%	100-150
710	0.37%	150+

(4) במועצה שמספר תושביה עולה על 20,000 אך אינו עולה על 40,000 תושבים - (זהה לתקנות העיריות)

(א) תקציבה השנתי אינו עולה על 100 מלש"ח - סכום שלא יפחת מ-0.75%, ובלבד שלא יפחת מ-690 אלש"ח;

(ב) תקציבה השנתי עולה על 100 מלש"ח ואינו עולה על 150 מלש"ח - סכום שלא יפחת מ-0.533% ובלבד שלא יפחת מ-750 אלש"ח;

(ג) תקציבה השנתי עולה על 150 מלש"ח ואינו עולה על 200 מלש"ח - סכום שלא יפחת מ-0.45% ובלבד שלא יפחת מ-800 אלש"ח;

(ד) תקציבה השנתי עולה על 200 מלש"ח - סכום שלא יפחת מ-0.16% ובלבד שלא יפחת מ-900 אלש"ח;

להלן ריכוז הנתונים בטבלה:

מינימום אלפי ₪	אחוז	תקציב מיליוני ₪
690	0.75%	1-100
750	0.533%	100-150
800	0.45%	150-200
900	0.16%	200+

- (5) **במועצה שמספר תושביה עולה על 40,000 - (זהה לתקנות העיריות)**
- (א) **תקציבה השנתי אינו עולה על 170 מלש"ח - סכום שלא יפחת מ-0.588%, ובלבד שלא יפחת מ-950 אלש"ח ;**
- (ב) **תקציבה השנתי עולה על 170 מלש"ח ואינו עולה על 335 מלש"ח - סכום שלא יפחת מ-0.313% ובלבד שלא יפחת מ-1,000 אלש"ח ;**
- (ג) **תקציבה השנתי עולה על 335 מלש"ח ואינו עולה על 500 מלש"ח - סכום שלא יפחת מ-0.23% ובלבד שלא יפחת מ-1,050 אלש"ח ;**
- (ד) **תקציבה השנתי עולה על 500 מלש"ח - סכום שלא יפחת מ-0.16% ובלבד שלא יפחת מ-1,150 אלש"ח ;**

להלן ריכוז הנתונים בטבלה :

מינימום אלפי ₪	אחוז	תקציב מיליוני ₪
950	0.588%	0-170
1000	0.313%	170-335
1050	0.23%	335-500
1150	0.16%	500+

ג. מינוי עובדים ללשכת מבקר המועצה (זהה לתקנות העיריות)

- 1. במועצה שמספר תושביה עולה על 20,000 ואינו עולה על 40,000 תושבים - ימונה עובד ביקורת אחד בהיקף של מחצית משרה.**
- 2. במועצה שמספר תושביה עולה על 40,000 תושבים - ימונה עובד ביקורת אחד בהיקף של משרה מלאה.**
- 3. המרת תקנים בתקציב - על אף האמור בסעיפים 1 ו-2 דלעיל, סבר המבקר, בהתאם למאפייני המועצה ולצרכי הביקורת במועצה, כי נכון וראוי לפעול לביצוע פעולות ביקורת באמצעות תקציב פעולות חלף תקני ביקורת, יוכל המבקר להמיר את תקן עובד הביקורת בתקציב פעולות ביקורת.**

תיקון תקנות העיריות (תקנים ותקציב שנתי ללשכת מבקר העירייה), תשע"ח-2018

4. תיקון מוצע לעניין תקן עובדי ביקורת

מוצע לבטל את סעיף 2(1)(א) הקובע כדלקמן:
(א) עד 40,000 - עובד ביקורת אחד בהיקף של מחצית משרה;

מוצע לבטל את סעיף 2(2) (א) הקובע כדלקמן:
(א) עד 150 מלש"ח - עובד ביקורת בהיקף של חצי משרה;

כן מוצע להוסיף את תקנה 4 (א) ו - (ב) לתקנות:

4. המרת תקנים בתקציב

א. על אף האמור בסעיף 2(1)(ב) וכן האמור בסעיף 2(2)(ב) סבר המבקר, בהתאם למאפייני העירייה ולצרכי הביקורת בעירייה, כי נכון וראוי לפעול לביצוע פעולות ביקורת באמצעות תקציב פעולות חלף תקן עובד הביקורת, יוכל המבקר להמיר את תקן עובד הביקורת בתקציב פעולות ביקורת.

ב. על אף האמור בסעיפים 2(1)(ג) עד 2(1)(יד), וכן האמור בסעיפים 2(2)(ג) עד 2(2)(טז), סבר המבקר, בהתאם למאפייני העירייה ולצרכי הביקורת בעירייה, כי נכון וראוי לפעול לביצוע פעולות ביקורת באמצעות תקציב פעולות חלף תקני ביקורת, יוכל המבקר להמיר תקני עובדים בתקציב פעולות ביקורת, ובלבד שימנה מינימום עובד ביקורת אחד.

5. החלת תקנות העיריות על אזור יהודה ושומרון

מוצע להחיל את תקנות העיריות (תקנים ותקציב שנתי ללשכת מבקר העירייה), תשע"ח - 2018 על עיריות ביהודה ושומרון. בהתאמה, לקבוע בתקנון המועצות המקומיות (יהודה ושומרון), תשמ"א - 1981: "הוראות תקנות העיריות (תקנים ותקציב שנתי ללשכת מבקר העירייה), תשע"ח - 2018 (להלן: "התקנות") כפי תוקפן בישראל, מעת לעת, יחולו במועצות המקומיות בשינויים המחויבים".