

תנאי סף מנהליים בביזור סמכויות לרשויות המקומיות

יישום והמלצות

בשנת 2021 התקבלה החלטת ממשלה מס' 675. החלטה זו הטילה על ועדה בין-משרדית בהובלת משרד ראש הממשלה ומשרד הפנים (ובהשתתפות 15 משרדי ממשלה נוספים), לגבש המלצות לביזור סמכויות מן השלטון המרכזי אל השלטון המקומי, בתחומי העיסוק הרלוונטיים של המשרדים. עבודת הוועדה הבין-משרדית הותנעה בחודש דצמבר 2021, והיא הפיקה תוצר ראשוני הכולל מסקנות והמלצות בחודש אפריל 2022¹. במקביל לעבודת הוועדה הבין-משרדית, הוקם במשרד הפנים צוות פנים-משרדי בראשות מנהל המינהל לשלטון מקומי, רו"ח תומר ביטון, שעסק בבניית מדרג ביזור דיפרנציאלי על פי מדדים שונים, והסמכויות שיבוצרו לרשויות המקומיות ממשרד הפנים.

"תנועה ישראלית" הגישה המלצותיה ותפיסתה לגבי ביזור סמכויות מיטבי לוועדה הבין-משרדית, ותרומתנו קיבלה הכרה בתוצר הוועדה הפנים-משרדית של משרד הפנים (להלן: "דוח הביזור של משרד הפנים"), אשר פורסם בחודש אוקטובר 2022².

בחודש ספטמבר 2022 החליטה תנועה ישראלית לחבור לשורה של חוקרי שלטון מקומי מובילים ומגוונים, ולהוביל קואליציית מומחים בנושא דמוקרטיה מקומית (להלן: "קואליציית דמוקרטיה מקומית"), אשר תגיש את המלצותיה לממשלה בנושא ביזור סמכויות מיטבי.

לתפיסתנו, המגובה במחקר ובספרות המקצועית, הליך ביזור מיטבי שמרחיב את האוטונומיה של השלטון המקומי חייב להיות מלווה בפיתוח וחיזוק מנגנוני פיקוח ובקרה מגוונים, שתפקידם לשמור על מנהל ציבורי תקין ברשויות המקומיות "ביום שאחרי" ביזור הסמכויות. כמו כן, מנגנוני הפיקוח והבקרה דרושים כדי לאתר את הרשויות המקומיות הראויות, שהוכיחו כי הן מתנהלות באופן תקין ולפיכך מסוגלות לקבל סמכויות נוספות. ללא מנגנונים אלו, הרשויות המקומיות חשופות לסכנות הטמונות בהתנהלות עצמאית לא-מבוקרת, וביניהן פגיעה במשילות ושחיתות שלטונית. יתר על כן, תפקידו של השלטון המרכזי בהליך ביזור מיטבי הוא לסייע וללוות רשויות מקומיות חלשות, לשם חיזוק המנהל התקין ברשויות החלשות ושיפור מידת התאמתן לקבלת סמכויות נוספות. ללא סיוע וליווי אלו, הסכנה היא שהליך הביזור "יחליש את המוחלשים" ויעמיק את הפערים המצויים כיום בין הרשויות המקומיות השונות. ככלל, אנו מאמינים שהליך ביזור מיטבי הוא רב-ממדי: חיזוק האוטונומיה האדמיניסטרטיבית והפיסקלית של הרשויות המקומיות חייב להיות מלווה בחיזוק הדמוקרטיה המקומית, באופן שיעצים את האזרח ויספק לו הזדמנויות מורחבות להשפעה על השלטון המקומי - בהיותו הרובד השלטוני הקרוב ביותר אליו.

מתוך תפיסה זו, קואליציית הדמוקרטיה המקומית החלה בעבודה משותפת, שכללה גיבוש תנאי סף מנהליים עבור מדרג הביזור הדיפרנציאלי. מטרת תנאי הסף היא להציב רף תחתון שבו הרשות המקומית צריכה לעמוד כדי לקבל סמכויות נוספות.

רשות שלא תעמוד בתנאי הסף לא תיכלל ברמות הביזור השונות. לשם גיבוש תנאי הסף, ערכנו מיפוי מקיף ומעמיק של הוראות חוק חיוניות למנהל ציבורי תקין בשלטון המקומי, בכמה תחומים

1. שם.
2. מינהל לשלטון מקומי במשרד הפנים, "ביזור סמכויות לרשויות המקומיות בישראל: מסמך מסכם עבודת הצוות הצוות למיפוי סמכויות משרד הפנים והמלצות לאופן הביזור" (2022).

מרכזיים לפעילות הרשות המקומית: המועצה, שומרי הסף, מינוי עובדים, שקיפות, השתתפות אזרחית, אכיפה וגבייה. בכל אחד מהתחומים נבחרו הוראות חוק חיוניות שתפקידן לשמש תנאי סף לביזור סמכויות, וכך ציות הרשות המקומית לדרישות הכלולות בהוראות החוק הנבחרות יהווה עמידה בתנאי הסף. הקריטריונים לבחירת תנאי הסף היו מידת תרומתם לשמירה על מנהל תקין וחיזוק הדמוקרטיה המקומית.

עו"ד מלי טופצ'אשוילי

ראש מחלקת מדיניות וקשרי ממשל
תנועה ישראלית

מדינת ישראל היא אחת המדינות הריכוזיות ביותר בעולם המערבי. משרדי הממשלה מחזיקים בסמכויות רבות ומותירים לשלטון המקומי אוטונומיה מצומצמת ביותר, באופן שפוגם במעמד השלטון המקומי והדמוקרטיה המקומית.³

לפי מדד ה-GCI של הבנק העולמי, שמודד את מידת ביזור הסמכויות מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי במגוון פרמטרים נרחב (היקף הרגולציה על הרשויות, יכולתן של הרשויות המקומיות לקבל באופן עצמאי החלטות הנוגעות לניהול ההון האנושי, גביית מיסים, ועוד), ישראל מדורגת במקום ה-94 מבין 182 מדינות שנמדדו, ובמקום ה-98 לפי מידת חשיבותו של השלטון המקומי במדינה.⁴ בהשוואה למדינות ה-OECD, מדורגת ישראל במקום הנמוך ביותר במדד, כלומר כמדינה הריכוזית ביותר מתוך מדינות OECD.⁵

ריכוזיות השלטון בישראל נובעת, בין היתר, מהתנאים המבניים בשיטת המשטר שלה; בישראל יש שתי רמות שלטוניות – הארצית והמוניציפלית – ללא רמה אזורית. לעומת זאת, מתוך 26 המדינות האוניטריות (לא-פדרליות) החברות ב-OECD, רק ב-7 מדינות יש שני רבדים שלטוניים; ב-16 מדינות יש שלושה רבדים שלטוניים; וב-3 מדינות יש ארבעה רבדים שלטוניים. גם במדדים פיסקליים המשמשים אינדיקציה למידת האוטונומיה של השלטון המקומי, מדינת ישראל מציגה ריכוזיות יתר. שיעור ההוצאה של השלטון המקומי בישראל מתוך התמ"ג עומד על 5.5% מהתוצר – מחצית מהמוצע במדינות OECD האוניטריות. גם ביחס לסך התקציב הממשלתי בישראל, שיעור ההוצאה של השלטון המקומי נמוך, ועומד על 14% מהתקציב בשנת 2018, לעומת ממוצע של 24.4% במדינות ה-OECD.⁶ במדד הביזור הפיננסי של ה-OECD, שבוחן את שיעור המיסים המקומיים הנתונים להחלטת הרשויות המקומיות, נמצאה ישראל כמדינה הריכוזית ביותר ב-OECD, כאשר 95.1% מהמיסוי נקבע על ידי המדינה, פער ניכר מן הממוצע במדינות ה-OECD העומד על 7.8%. מלבד אוסטריה, אין מדינה שבה שיעור המיסוי המקומי הנקבע על ידי השלטון המרכזי עולה על 20%.⁷

שורשי מבנה השלטון הריכוזי בישראל נעוצים בתקופת המנדט הבריטי, עת שהשלטון נדרש לרשויות מקומיות כאמצעי לשליטה יעילה על הקהילות השונות, כדי שאלו לא יערערו את הסדר הפוליטי השברירי דאז. על פי כמה מן החוקרים, האוטונומיה החלקית שהצליחו להשיג הרשויות בתקופת המנדט נבלמה עם הקמת המדינה ואימוצו של מודל בירוקרטי-ריכוזי ששאב הן מתפיסת העולם הסוציאליסטית של ההנהגה הציונית, והן מהחקיקה המנדטורית. חוקרים אחרים סבורים כי המוסדות הלאומיים היהודיים פעלו כבר בתקופת המנדט להחלשת השלטון המקומי.⁸

שתי תמורות היסטוריות זעזעו את הקיבעון של מבנה השלטון הריכוזי בישראל ופקחו את עיניהם של מקבלי ההחלטות לצורך האקוטי בביזור סמכויות לשלטון המקומי; עם העמקת תהליכי הגלובליזציה הכלכלית בשנות ה-80, החל להתבסס שיח רפורמות שלטוניות חדש שזוהה עם מגמות נאו-ליברליות וביטא ניסיון להחזיר לממשלה את השליטה בפיתוח הכלכלי במדינה אל מול תהליכי הגלובליזציה. הרשויות המקומיות נדרשו בתורן לגלות יוזמה בקידום פיתוח כלכלי מקומי, מה שהוביל לצורך ברפורמות ייעול ברשויות המקומיות.⁹ רפורמות אלו אימצו את גישת הניהול הציבורי

3. הצוות לקידום אזוריות בישראל (משרד הפנים), "הרפורמה לקידום אזוריות וביזור סמכויות מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי: דו"ח סקירת מצב והמלצות לממשלה", (2020), עמ' 11.

4. יניב ריינגוורץ ועודד סטקלוב, "היבטים כלכליים של ביזור סמכויות ותקציבים לשלטון המקומי בישראל" בתוך א. בארי, ע. רזין (עורכים), דמוקרטיה מקומית בישראל: ביזור, מקומיות, השתתפות ופוליטיקה מקומית (ירושלים: מחקרי פלורסהיימר – האוניברסיטה העברית בירושלים, 2015), עמ' 59.

5. Maksim Ivanyna and Anwar Shah, "How Close is your Government to Its People? Worldwide Indicators on Localism and Decentralization," Economics, Discussion Paper, No. 2013-38, July 2013.

6. OECD, "Subnational Governments in OECD Countries: Key Data," (2018).

7. ממוצע ההוצאה ביחס לתוצר ולסך התקציב הממשלתי של מדינות האיחוד האירופי גבוה אף יותר מאשר ממוצע ה-OECD, ועומד על 15.5% ו-33.4% בהתאמה.

8. OECD Fiscal Decentralisation Database (Tax autonomy of state and local government, 2018).

9. אריאל פינקלשטיין, "השלטון המקומי בישראל: רקע כללי, סוגיות ליבה ואתגרים," (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2020), עמ' 24.

החדש (New Public Management, NPM), שמדגישה הפרטה, ניהוליות (managerialism) ואחריותיות. גישה זו חוללה תמורה ביחסים בין המגזר הציבורי לשאר המגזרים, ויצרה בתורה תפיסה גלובלית חדשה של משילות ציבורית (public governance). לעומת גישות ריכוזיות קודמות שבהן המדינה נתפסה כאחראית הבלעדית על עיצוב ומימוש מדיניות, תפיסת המשילות הציבורית רואה במגזר העסקי ובחברה האזרחית שחקנים מרכזיים בתחומי המדיניות הציבורית, במיוחד בכל הנוגע לאספקת שירותים חברתיים. במקביל לשיח הרפורמות שהתפתח בשנות ה-80, התוכנית הממשלתית לבלימת האינפלציה בישראל חוללה שינוי מהותי בהרכב ההכנסות של הרשויות המקומיות בישראל, שעבר "ממצב בו מרבית הכנסותיהן נבעו ממענקים שונים של השלטון המרכזי, למצב שחלק הארי של הכנסותיהן – למעלה מ-60% – הגיע כעת ממקורות עצמיים", וזאת "ללא כל מהלך של קבלת החלטה מסודרת, הנשענת על בדיקה מקדימה".¹⁰

תמורות היסטוריות אלו הובילו לתהליך של ביזור "דה-פאקטו"; עם הגידול בהיקף תקציבי הרשויות ובהיקף השירותים שאלו מספקות לתושביהן, גדלה האוטונומיה של הרשויות, אולם שינויים אלו לא לוו בשינויים הולמים במנגנוני הפיקוח על הרשויות ובחקיקה שמבססת את פעילותן, מה שיצר פער הולך וגובר בין הבסיס החוקי-בירוקרטי של הרשות לדפוסי הניהול המוניציפלי "הלכה למעשה". כדי להדביק את הפער הזה, ניסתה הממשלה לאורך השנים להציע רפורמות שונות והצעות חקיקה שכוונו לביזור סמכויות מהשלטון המרכזי ולחיזוק העצמאות הפוליטית, התקציבית והמנהלית של הרשויות, ובהן ועדת זנבר (1976), ועדת שחר (1996), ועדת גדיש (2000), ועדת אפרתי (2004) ו-ועדת זילבר (2016). ככלל, ניסיונות הרפורמה נכשלו והצעות רבות לא אומצו.¹¹ חלק מהרפורמות, וביניהן הצעת חוק העיריות החדש, התשס"ז – 2007, (שקיודמו נעצר לאחר שעבר בקריאה ראשונה בשנת 2007), שמו להן למטרה לשנות ולחדש את החקיקה הבסיסית הנוגעת לשלטון המקומי (פקודות וצווי העיריות והמועצות), ששימרה תפיסות ריכוזיות מעברה המנדטוריות של המדינה, כאמור.

אחד מעקרונות היסוד של הצעת חוק העיריות החדש הוא ביזור סמכויות דיפרנציאלי, שכלל מתן סמכויות נוספות לרשויות מקומיות המנוהלות באופן תקין, וצמצום תלותן באישורי משרד הפנים, לצד הגברת הפיקוח והסנקציות המופעלות כלפי רשויות מקומיות החורגות מן המינהל התקין. הדיפרנציאציה מתבצעת על בסיס סיווג הרשויות ל-4 קטגוריות מדורגות, "מרשויות עצמאיות המנוהלות כהלכה ועד רשויות המתנהלות בהתייעלות ובהבראה". בעוד הראשונות ייהנו מאוטונומיה רבה יותר, האחרונות יטופלו על ידי מנגנוני בקרה והתערבות, ובמשרד הפנים תוקם לשם כך יחידת בקרה מקצועית חדשה, שתהיינה לה סמכויות נרחבות.¹²

למרות ההיסטוריה המורכבת של רפורמות במבנה השלטון המקומי בישראל ויחסיו עם השלטון המרכזי, אנו מברכים על החלטת ממשלה מס' 675 והעבודה שנעשתה בעקבותיה. אנו גאים להציג בפניכם את המלצותינו, הכוללות הרחבת תנאי הסף המנהליים במדרג הביזור הדיפרנציאלי שהוצע על ידי משרד הפנים, המלצות לחיזוק האכיפה בתחום המנהל התקין בשלטון המקומי והמלצות חקיקה נוספות לביזור מיטבי.

9. ערן רזין ואנה חזן, "רפורמות בשלטון המקומי", בתוך י. לוי, א. שריג (עורכים), השלטון המקומי – בין המדינה, הקהילה וכלכלת השוק (רעננה: האוניברסיטה הפתוחה, 2014), עמ' 824.

10. שם, ע' 825.

11. שם.

12. שם, ע' 839-840.

חיזוק מעמד חברי המועצה



ייצוג הולם
לנשים



יצירת ממשק תומך
מול משרד הפנים



הגדרת תקן
יו"ר האופוזיציה



מתן גמול וסמכויות
לחברי המועצה

יש לזכור כי ברשויות המקומיות בישראל מתקיים מודל "ראש העיר החזק", ובשל כך לא מתקיימים כמעט איזונים ובלמים משמעותיים בין ראש הרשות לחברי המועצה. סמכויות ראש הרשות הן כמעט אבסולוטיות ולחברי המועצה אין כמעט השפעה על קבלת ההחלטות ברשות.

א. מתן גמול וסמכויות לחברי מועצה

אופוזיציה לא אפקטיבית בשלטון המקומי

כיום לא מתקיימת דמוקרטיה אפקטיבית בשלטון המקומי, בשונה מהשלטון המרכזי, מכיוון שלאופוזיציה ברשויות המקומיות, שמורכבת מחברי מועצה, אין כלים וסמכויות אפקטיביים לפקח על ראש הרשות והקואליציה שלו. יש לזכור שמבנה הרשות בנוי כך שראש הרשות המקומית ממנה את סגניו, מבין חברי המועצה רק ראש הרשות והסגנים מקבלים שכר ותקנים לתפקידי סיוע. שומרי הסף גם הם מינויים התלויים בתמיכת הרוב שמובל על ידי ראש הרשות המקומית, בשל המחסור באופוזיציה ברשויות המקומיות. משכך, לא מתקיימים איזונים ובלמים משמעותיים בין ראש הרשות לנבחרי הציבור במועצה. סמכויותיו של ראש הרשות נרחבות מאוד, ולחברי המועצה יש השפעה מועטה עד לא קיימת על קבלת ההחלטות של ראש הרשות.

משכך, תנועה ישראלית ממליצה כי יעוגנו ההצעות להלן:

- 1. סמכויות ותפקידים:** יש לעגן בחוק את הסמכויות והתפקידים של חברי המועצה, מעבר לסמכויות הביקורת המצומצמות שקיימות כיום בפקודת העיריות. במסגרת סעיף 26 לפקודת העיריות, יש לקבוע הגדרת אחריות מלאה לחברי המועצה על תיקים שעליהם מונן, לרבות מינוי עובדים, אישור תקציבים והתקשרות עם גורמים ממשלתיים.
- 2. תגמולים והחזר הוצאות:** יש לקיים מנגנוני תגמול ותשלום הוצאות כדי לאפשר לחברי המועצה לשאת באחריות ולמלא את תפקידם נאמנה, ולא על חשבונם האישי. לגבש ולאמץ מודל תגמול לחברי מועצות ברשויות המקומיות בישראל. התגמול הכספי יתבסס על תשלום גלובלי, וישולם בגין נוכחות בישיבות מועצת הרשות. גובה התגמול ישתנה בין רשויות שונות, וייגזר ממספר חברי המועצה לתושב. בשנים הראשונות, משרד הפנים הוא שיתקצב את התגמול; אולם, תיקבע בחוק תוכנית להרחבה הדרגתית של השתתפות הרשויות עצמן במימון (למעט במקרים חריגים).
- 3. דיווח וסקיפות:** יש להגביר את שקיפות ראשי הרשות כלפי חברי המועצה והציבור הרחב כדי לחזק את תפקידם כמפקחים ומבקרים. לשם כך על ישיבות המועצה והוועדות העירוניות להיות מתועדות ופתוחות לציבור הרחב. כמו כן, יש לחזק את נגישותם של חברי המועצה והציבור למסמכי עבודה, תקציבים והחלטות.
- 4. מחויבות ואחריות:** לצד מתן זכויות וסמכויות יש לעגן בחוק גם את המחויבויות של חברי המועצה כלפי הציבור, כגון שעות עבודה סדירות, שעות קבלת קהל, דרכי יצירת קשר ומנגנוני דיווח ישירים על עבודתם השוטפת.

חיזוק מעמד חברי המועצה

אימוץ מנגנוני תגמול כספי והחזרי הוצאות לחברי מועצה. הרחבת זכות העיון והנגישות של חברי המועצה למסמכים שונים של הרשות, ובהם תוכניות עבודה, תקציבים והחלטות. הוספת סמכויות וכלים שיסייעו לחברי המועצה למלא את תפקידם, למשל חיזוק ועדת הביקורת של המועצה. חיזוק הקשר בין חברי המועצה לציבור, בין היתר באמצעות הגברת השקיפות של המועצה וועדותיה וקביעת "סל מינימום" של שירותי משרד שמוקצה לחברי המועצה.

5. ייעוץ משפטי: בהיעדר מנגנוני בקרה יעילים מצד משרד הפנים, חברי מועצה נאלצים לעתים קרובות להגיש עתירות מנהליות נגד הרשות המקומית או ראש הרשות. עבודה זו מתבצעת על חשבונם, ולעתים ללא תמורה כספית (פרו-בונו). הצעתנו היא לקדם הסדרה של הייעוץ המשפטי על בסיס המשאבים הקיימים, ופטור מאגרה לחברי מועצה שמגישים עתירות מנהליות הקשורות עם פעילות הרשות המקומית, בהיעדר מענה מצד הממונה על המחוז במשרד הפנים.

6. חופש המידע: יש להרחיב את הזכות למידע של חברי מועצה באופן שיכלול כל מסמך הנוגע לפעילות המועצה ואיננו בעל אופי אישי, לדוגמה חוות דעת של היועץ המשפטי, החלטות הדרגים המקצועיים, מסמכי החברה הכלכלית (לדוגמה בפקודת העיריות סעיף 140א). כמו כן, יש לפטור חברי מועצה מאגרות חופש מידע.

סעיף 140 א1 לפקודת העיריות (ובהתאמה סעיף המקביל בפקודת המועצות המקומיות לעניין נגישות למידע) יתוקן באופן כזה שלצד הממונה, גם ראש היחידה לחופש המידע במשרד המשפטים יהיה זמין לבקשות חברי המועצה ליישום חובת העיון במסמכים, וכן תוקנה לראש היחידה הסמכות להטיל קנס על גורם המסרב או משתהה במסירת המידע.

ב. הגדרת תקן יושב ראש אופוזיציה

האופוזיציות בשלטון המקומי בישראל הן קטנות ביותר,¹³ זאת בשל היעדר תמריצים לחברי מועצה להשתייך או לפעול מהאופוזיציה, הן מבחינת התגמול והן מבחינת המשאבים.¹⁴ לאופוזיציה במועצת הרשות תפקיד מרכזי בפיקוח על ראש הרשות ובשמירה על אופייה הדמוקרטי של הרשות, ולפיכך יש לחזק את מעמדה. אחת הדרכים היא יציקת תוכן לתפקיד "ראש האופוזיציה" במועצת הרשות – בדומה לראש האופוזיציה בכנסת. ליצירת מעמד ראש האופוזיציה צפויה להיות השפעה ניכרת על חיזוק האופוזיציה ויכולת הפיקוח שלה. בין השאר, מעמד זה יאפשר לראש האופוזיציה, לכל הפחות, להקדיש זמן ומשאבים לפיקוח משמעותי על ראש הרשות, ובאופן כללי להציב אלטרנטיבה ברורה לראש הרשות המכהן.¹⁵

משכך, תנועה ישראלית ממליצה כי יעוגנו ההצעות להלן:

- מוצע להגדיר בחקיקה את תפקידו של "ראש האופוזיציה", שיהיה נציג הסיעה הגדולה ביותר באופוזיציה, אלא אם כן למעלה מ-50% מחברי האופוזיציה בחרו ראש אופוזיציה אחר.¹⁶
- מוצע להגדיר את סמכויותיו של ראש האופוזיציה, ובהן זכות דיבור קבועה בסדר הדיון של ישיבות המועצה, פגישת עדכון שבועית עם ראש הרשות ופגישות עדכון תקופתיות עם הדרג המקצועי הבכיר.¹⁷

13. Or Tuttnauer and Avital Friedman, "Unnatural partners: coalescence in Israeli local government," Journal of Elections, Public Opinion and Parties, (2020), 30:3, p.367.

14. Ibid., 369-373.

15. אביטל פרידמן ואסף שפירא, "חיזוק מעמדם של חברי מועצות ברשויות המקומיות", המכון הישראלי לדמוקרטיה, (2020), עמ' 47.

16. שם, ע' 46.

17. שם, ע' 47.

חיזוק מעמד חברי המועצה

- מוצע להשוות את תנאי ההעסקה של ראש האופוזיציה עם אלו של סגני ראש עיר מבחינת שכרם. בשלב הראשון אפשר להציע, כדי להפחית את העלויות, שעלות שכרו של ראש האופוזיציה תילקח מסך כל עלויות השכר של הסגנים בשכר ברשות (ניתן אף לשקול ביטול תקן אחד של סגן רשות בשכר לשם כך).¹⁸
- מוצע להגדיר כי יו"ר האופוזיציה יכהן כראש ועדת הביקורת שמטרתה להשפיע על פעילות מבקר הרשות.
- מוצע להבטיח ייצוג יחסי לאופוזיציה בוועדות סטטוטוריות ובחברות כלכליות עירוניות.

ג. יצירת ממשק תומך מול משרד הפנים

בהתאם לפקודת העיריות (ס' 141), הממונה על המחוז במשרד הפנים יכול לדרוש מראש הרשות למלא חובה לה הוא נדרש על פי חוק; אם ראש הרשות לא יעשה כן – רשאי הממונה למנות אדם מתאים שכן יבצע זאת. במקום אחר בפקודה (ס' 140א(1)) מוזכר באופן ספציפי שהממונה יכול לדרוש מראש הרשות, לבקשת חבר מועצה, לאפשר לו לממש את זכות העיון ולהוציא צו בעניין אם דרישה זו אינה מתמלאת.¹⁹ למרות סמכויות אלו שהחוק מעניק לממונים, חברי מועצה מתלוננים כי אינם מוצאים אוזן קשבת לבעיותיהם המקצועיות בקרב הממונים על המחוז אליו הם משתייכים. ייתכן שהדבר נובע מהתמקדותם המקצועית של הממונים בנושאים חשבונאיים, שיוצרים עומס עבודה רב ואינם מותירים משאבי זמן הולמים לטיפול בפניות חברי מועצה.

משכך, תנועה ישראלית ממליצה כי יעוגנו ההצעות להלן:

- מוצע לערוך ביקורת מקיפה על התנהלותם של מנהלי המחוזות, בדגש על נגישות וטיפול בפניות חברי מועצה שבתחום אחריותם.
- מוצע לבחון אפשרות לקבוע בחוק את הליך הפנייה של חברי המועצה לממונים, על פי סעיפים 140 א ו-141 לפקודת העיריות, והסעיפים המקבילים לפקודת המועצות.
- בהתאם להערכת היכולות והיקף עומסי העבודה של הממונים על המחוזות, מוצע לבחון אפשרות לפתח ממשק תמיכה ייעודי לחברי מועצה בשלטון המרכזי, שיתווך בין חברי מועצה אינדיבידואליים לראש הרשות ולדרג המקצועי בממשלה, ויעניק ייעוץ מקצועי בכלל היבטי ההתנהלות של חברי המועצה על פי דין. ניתן לאגם משאבי תמיכה אלו באופן אזורי בדומה למודל הממונים על המחוזות.

ד. ייצוג הולם לנשים

לפי נתוני מרכז המחקר והמידע של הכנסת, נכון לשנת 2018, השיעור הממוצע של נשים בקרב כלל חברי המועצות ברשויות המקומיות היה כ-16.2%.²⁰ שיעור זה נמוך משמעותית משיעורן של הנשים באוכלוסייה ואף נמוך בהשוואה לייצוג הנשים בשלטון המרכזי. שיעורן של נשים בקרב ראשי הרשויות עמד על כ-6% בלבד.²¹ יתר על כן, תת-ייצוג בולט במיוחד קיים ברשויות החרדיות, בהן לא נבחרה אף אישה כחברת מועצה; וברשויות הערביות בהן רק 2% מחברי המועצות הן נשים.²²

18. שם.

19. פרידמן ופירא, "חיזוק מעמדם של חברי מועצות ברשויות המקומיות", עמ' 51.

20. עדו אבגר, "ייצוג נשים בשלטון המקומי: ריכוז נתונים לאחר הבחירות המקומיות 2018", מרכז המחקר והמידע, הכנסת (2019), עמ' 7.

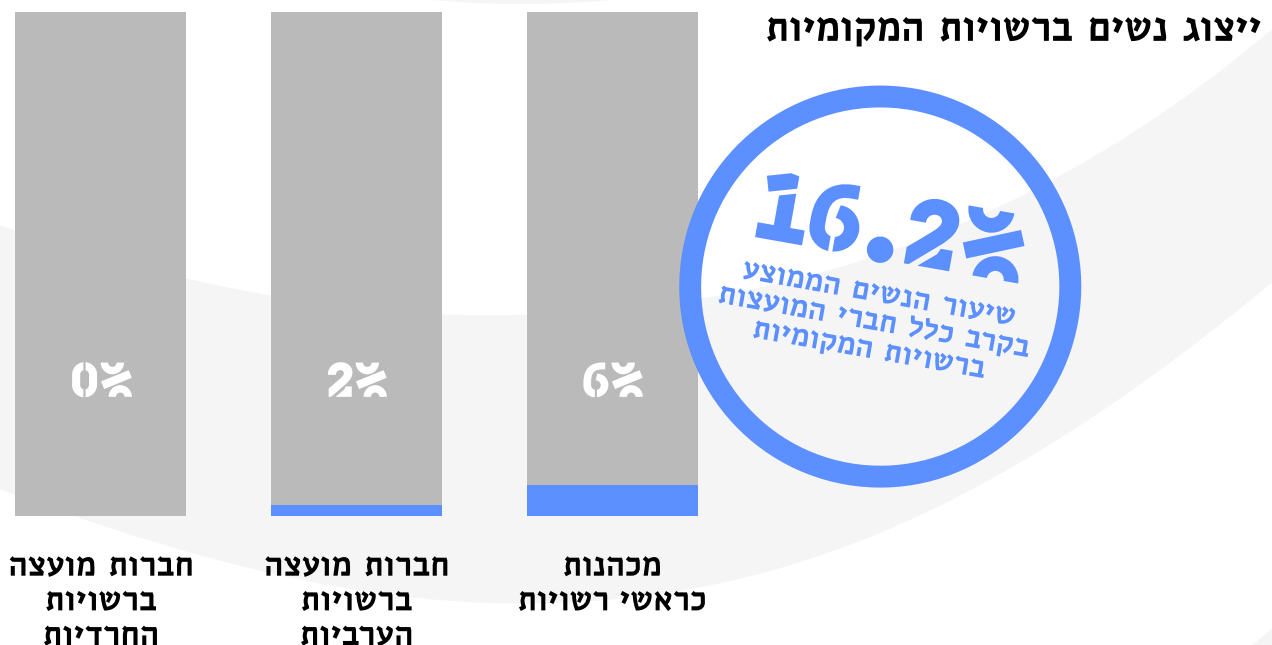
21. עדו אבגר, "ייצוג נשים בשלטון המקומי: עדכון וניתוח נתוני בחירות 2018", מרכז המחקר והמידע, הכנסת (2022), עמ' 15.

22. אבגר, "ייצוג נשים בשלטון המקומי: ריכוז נתונים לאחר הבחירות המקומיות 2018", עמ' 12.

חיזוק מעמד חברי המועצה

משכך, תנועה ישראלית ממליצה כי יעוגנו ההצעות להלן:

1. מוצע למשרד הפנים ולרשות לקידום מעמד האישה במשרד לשוויון חברתי - לבחון את יישומן של הצעות קיימות לקידום מעמד האישה בשלטון המקומי, כגון אלו המופיעות בהמלצות המחקר על אודות מעמד האישה ברשויות המקומיות שבוצע עבור המינהל לשלטון מקומי במשרד הפנים בשנת 2014.²³
2. מוצע לבחון את התיקון סעיף 7 לחוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות), תשנ"ג-1993. על פי המוצע בהצעות חקיקה קודמות, בהתמודדות לראשות רשות מקומית, אם המועמדת היא אישה, היא תזכה להחזר מימון אם זכתה ב-15% מהקולות הכשרים לפחות, ואם היא מתמודדת לראשות מועצה אזורית - אם זכתה בלפחות 10% מהקולות הכשרים.
3. מוצע לקבוע מכסות ייצוג בחוק, שיגדירו את מספר הנשים שיש לכלול ברשימת המועמדים (ומיקומן ברשימה) או מספר המושבים שיש לשריין עבורן.
4. מוצע להגדיל את תקרת הגבלת ההוצאות על מימון הבחירות לסיעה אשר בכל שני מקומות עוקבים בה מוצבת אישה (שיטה המוכרת כשיטת הריצ'רץ') ולסיעה שבראשה עומדת אישה.
5. מוצע ליתן תוספת מימון ציבורי בשיעור של 25% לסיעות שבראשן עומדת אישה (נוסף על תוספת המימון הניתנת לסיעות שלפחות שליש מחבריהן נשים).
6. מוצע לעודד הגברת השקיפות והנגשת מידע ונתונים על ייצוג נשים ברשויות המקומיות, ובתוך כך לפרסם תמונת מצב שנתית בנוגע לחברות מועצה המכהנות ברשויות המקומיות לפי פילוחים שונים של רשויות על חברות מועצה המכהנות בוועדות החובה ברשות.²⁴



23. הוועדה לקידום מעמד האישה ולשוויון מגדרי, "פרוטוקול מספר 197: מסקנות הוועדה הציבורית לקידום נשים בשלטון המקומי" (2017).

24. המלצות אלו מבוססות על המלצת מחלקת המחקר והמידע של הכנסת. ראו עדו אבגר, "ייצוג נשים בשלטון המקומי: עדכון וניתוח נתוני בחירות 2018", מרכז המחקר והמידע, הכנסת (2022), עמ' 18-23.

א. הסדרת מנגנון ביקורת פנים

לאורך השנים עלו הצעות שונות לחיזוק מעמד ביקורת הפנים ברשויות המקומיות באמצעות תיקון חוק הביקורת הפנימית, תשנ"ב-1992. בין היתר, הוקמה ועדה ציבורית לבחינת החוק (ועדת זיילר), הוצעו תיקוני חקיקה שונים²⁵ והתקבלו המלצות מלשכת המבקרים הפנימיים. ראוי לציין כי לשכה זו מאגדת את המבקרים הפנימיים מכל מגזרי המשק והחברה בישראל, חברה בלשכת המבקרים הפנימיים העולמית (The Institution of Internal Auditors), ואחראית בין השאר להתאמת התקנים וכללי האתיקה הבין-לאומיים לחוקי מדינת ישראל ולפרסומם.²⁶

1. מוצע להקים מועצה מקצועית של מבקרים פנימיים - שתהיה מוסמכת, בין השאר, לקבוע הנחיות ותקנים מקצועיים מחייבים, להעניק תוקף ונפקות משפטית להגדרת "תקנים מקצועיים מקובלים" הקיימת היום בסעיף 4(ב) לחוק הביקורת הפנימית ולנקוט צעדים משמעותיים.²⁷ כאשר מדובר במשרה רגישה כמו זו של מבקר הפנים, אשר מטבע תפקידו מצביע על מגבלות ואיסורים המגבילים את חופש הפעולה של הרשות המקומית והעומד בראשה, עלולים להיווצר במקרים מסוימים חיכוכים ומתחים בינו לבין ראש הרשות, ובמקרי קיצון עלולים הדברים להידרדר לכדי מערכת יחסים עכורה וניסיונות התנכלות לנושא המשרה. לאחרונה, התרחשו מקרים שבהם ראש הרשות המקומית ניצל לרעה את הסמכות הנתונה לו בחוק ונקט הליכי משמעת נגד נושא המשרה כדי להתנכל לו ולהקשות עליו במילוי תפקידו.²⁸

2. מוצע למסד בחקיקה את מועצת המבקרים הפנימיים בהתאם להמלצות גורמי המקצוע, ולהכפיף אליה את מבקרי הפנים ברשויות המקומיות. ניתן להסתמך על הצעות חוק קודמות בנושא, כגון הצעת חוק הביקורת הפנימית (תיקון – רישוי מבקר פנימי), התש"ע-2009.²⁹

3. מוצע לתקן את חוק הרשויות המקומיות (משמעת), תשל"ח-1978 ולהעביר את הסמכות לנקיטת הליכי משמעת נגד מבקר הפנים, וכן את הסמכות להשעותו, מראש הרשות למועצת המבקרים הפנימיים. בכל מקרה, מוצע ליטול סמכויות אלו מראש הרשות, מחשש לניצולן לרעה.

4. מוצע לבחון את אפשרות העברת הסמכות והאחריות למינוי מבקר הפנים מראש הרשות למשרד הפנים ו/או מועצת המבקרים.

5. מוצע כי מועצת המבקרים תקבע תקינה אחידה ומחייבת לעבודת מבקר הפנים, בהתאם לניסיונה המצטבר והתקנים הבין-לאומיים, בדגש על נושאי ליבה מחייבים.

6. מוצע להטיל סנקציות על מבקרים שלא כותבים דוחות ביקורת על פי דרישת החוק, עד כדי פיטורין של מבקר שלא כתב דוח ביקורת במשך שנתיים רצופות.³⁰

25. למשל:

הצעת חוק הביקורת הפנימית (תיקון – חיזוק ביקורת פנימית), התשס"ז-2007.

הצעת חוק הביקורת הפנימית (תיקון – חיזוק הביקורת הפנימית), התשס"ט-2009.

הצעת חוק הביקורת הפנימית (תיקון – רישוי מבקר פנימי), התש"ע-2009.

26. הכנסת, מרכז המחקר והמידע, "מעמד מבקרים פנימיים", (2009).

27. שם.

28. ראו הצעת שהגישה ח"כ שלי יחימוביץ' בשנת 2018: הצעת חוק הרשויות המקומיות (משמעת) (תיקון – הליכי משמעת נגד נושאי משרה), התשע"ח-2018 (5563/20/פ).

29. הצעת חוק הביקורת הפנימית (תיקון – רישוי מבקר פנימי), התש"ע-2009.

30. אריאל פינקלשטיין, "הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות", (בדפוס, 2023), עמ' 77.

7. קביעת תדירות מינימלית להתכנסות ועדת הביקורת במועצות אזוריות החוק אינו קובע תדירות מינימלית להתכנסות ועדת הביקורת במועצות האזוריות. מוצע לשנות זאת ולקבוע בחקיקה תדירות קבועה של ישיבה אחת בכל שלושה חודשים, לכל הפחות, כמו בעיריות ומועצות המקומיות.³¹

8. מוצע לאמץ מודל המחייב מינוי של שני חברי ועדת ביקורת חיצוניים שהם נציגי ציבור תושבי הרשות, שאינם חברי מועצה. בדומה למודל הדירקטורים החיצוניים בחברות הממשלתיות, נציגי ציבור אלו יידרשו לעמוד בתנאי סף של מומחיות חשבונאית ופיננסית הרלוונטית לעבודת ועדת הביקורת והיו זכאים לתגמול כספי. נציג ציבור אחד ייבחר על ידי חברי הקואליציה והשני על ידי חברי האופוזיציה.³²

9. קביעת הוראות להתייצבות נושאי משרה בפני ועדת הביקורת מוצע לקבוע הוראות שונות המבטיחות ומעודדות התייצבות נושאי משרה ברשות המקומית בוועדת הביקורת והגשת תגובה בכתב לוועדה טרם הדיון, בדומה להוראות החלות כיום על הוועדה לביקורת המדינה של הכנסת, המאפשרות להטיל סנקציות כספיות על נושאי משרה שלא התייצבו.³³

10. קביעת נושאי הביקורת דו"ח מבקר המדינה בנושא ביקורת הפנים ברשויות המקומיות משנת 2011 העלה כי דוחות המבקרים שנבדקו "דנו בנושאים הנוגעים לשירותים עירוניים (30%), נושאים כספיים (28%), שירותים ממלכתיים (12%), מוסדות עירוניים וציבוריים (9%), מעקבים אחר תיקון ליקויים (8%), ומועצת הרשות המקומית ולוועדותיה (6%). רק מיעוטם של הדוחות דנו בנושאים הנוגעים למינהל עובדים (4%) ולמינהל הנדסה (תכנון ובנייה) (3%), שהם מנושאי הליבה של עיסוקי הרשות המקומית".³⁴

11. מוצע כי שר הפנים יממש את סמכותו החוקית (ס' 347 לפקודת העיריות) ויתקן תקנות שיגדירו נושאי ליבה מחייבים לעבודת הביקורת המחזורית.

12. בין נושאי הליבה, יש לשים דגש על תחום התכנון והבניה, וכן על מכרזי כוח האדם וניהול ההון האנושי. מוצע לקבוע כי על ועדת הביקורת לכתוב דוחות העוסקים בנושאים אלו, לפחות אחת לשלוש שנים.³⁵

13. קביעת הנחיות לעריכת סקרי סיכונים מוצע לקבוע הנחיות ברורות לאופן, לתדירות ולמחזוריות של עריכת סקרי סיכונים במסגרת עבודת הביקורת, וכתובת תוכנית עבודה התואמת את הסקר.³⁶

14. סמכות המבקר לתביעת מידע מגוף שלישי יש להבהיר בחוק כי במקרים שבהם לגוף המבוקר זכות חוקית או חוזית לתבוע מידע חיוני מגוף שלישי, יהיה על הגוף המבוקר להפעיל את כוחו, לקבל את המידע ולספקו למבקר הפנימי, ככל שהמבקר זקוק למידע זה במסגרת עבודתו, על בסיס המלצתה של הוועדה הציבורית לבחינת חוק הביקורת הפנימית.³⁷

31. בדומה להמלצתו של אריאל פינקלשטיין במחקרו. שם.

32. מבוסס על המלצות במחקרו של אריאל פינקלשטיין. שם.

33. מבוסס על המלצות במחקרו של אריאל פינקלשטיין. שם.

34. מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2010, "הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות", (2011), עמ' 150.

35. פינקלשטיין, הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות, ע' 77.

36. שם.

37. הוועדה הציבורית לבחינת חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב - 1992, "דין וחשבון", (2006), עמ' 93.

15. סטנדרטיזציה והגדלת היקף משרת המבקר ותנאי העסקתו על פי החוק הנוכחי, רשאי שר הפנים לאשר לכל המועצות המקומיות לצמצם את משרת המבקר ל-50% משרה, אף אם מתגוררים במועצה מעל 10,000 תושבים. בפועל, כמעט בכל המועצות המקומיות מכהן מבקר בהיקף של 50% משרה או פחות. באשר למועצות אזוריות שבהן מתגוררים בין 5,000 ל-20,000 תושבים, הרי שמלכתחילה על פי החוק יש למנות להן מבקר ב-50% משרה ואין כל דרישת ברירת מחדל למינוי מבקר במשרה מלאה.³⁸

מוצע לשנות את החוק הנוכחי ולקבוע שבכל רשות מקומית שמספר תושביה עולה על 10,000 תושבים יכהן מבקר במשרה מלאה, בלי מתן אפשרות לשר הפנים לאשר צמצום היקף המשרה.³⁹

מוצע להקביל את שכרו ואת תנאי עבודתו של המבקר הפנימי לתנאי העבודה והשכר של המשמשים במשרות בכירות הכפופים למנכ"ל, וזאת באמצעות חקיקה, תקינה או הוראה.⁴⁰ ניתן להתבסס על הצעת חוק הביקורת הפנימית (תיקון - עידוד ביקורת פנימית), התשס"ה-2005.⁴¹

ב. חיזוק מעמד היועמ"ש

החלת חובה כוללת למינוי יועץ משפטי פנימי ברשות המקומית

בהתאם לחוק הרשויות המקומיות (ייעוץ משפטי), מועצות מקומיות ומועצות אזוריות אינן מחויבות למנות יועץ משפטי פנימי, והן רשאיות לשכור את שירותיו של יועץ משפטי חיצוני - בשונה מעיריות, שחייבות במינוי פנימי. למרות ההבחנה שהחוק עושה כיום בין הרשויות המקומיות השונות, נוהל משרד הפנים למינוי יועץ משפטי חיצוני קבוע מדגיש כי "אף שהחוק לא הטיל על חלק מהרשויות המקומיות חובה למנות יועץ משפטי שהוא עובד הרשות, מהות תפקידו של יועץ משפטי, הצורך בהשתלבותו בעבודתה השוטפת של הרשות והחובות המוטלות עליו כשומר סף מצדיקות, ככלל, שגם רשות מקומית כזו תבחן בכובד ראש מינוי של יועץ משפטי שהוא עובד הרשות."⁴² גם מבקר המדינה ממליץ כי "על המועצות המקומיות והאזוריות המבקשות להעסיק יועץ משפטי חיצוני להקפיד לבדוק אפשרות להעסיק יועץ משפטי פנימי קבוע בהתאם לנוהל משרד הפנים",⁴³ ואף מצוין כי "בהיותו של היועץ המשפטי שותף מלא לקבלת החלטות, נובעת חשיבות ההעסקה של יועץ משפטי פנימי, עובד הרשות, המחויב לה על בסיס מקצועי איתן ורציף".⁴⁴

דוח הצוות לבחינת דרכים לחיזוק שלטון החוק (ועדת זילבר),⁴⁵ ממליץ כי בכל הרשויות המקומיות ימונה יועץ משפטי שהוא עובד הרשות המקומית, תוך כדי שימוש בסמכותו של שר הפנים (בחוק הייעוץ המשפטי) להחיל חובת העסקת יועץ משפטי עובד הרשות גם על המועצות המקומיות והאזוריות.

באופן דומה, דוח מבקר המדינה בנושא ייעוץ והספקת שירותים משפטיים בשלטון המקומי.⁴⁶ קורא למשרד הפנים לחזק את מנגנון הייעוץ המשפטי ברשויות המקומיות ולשקול קביעת חובה למנות יועץ משפטי פנימי גם במועצות מקומיות ואזוריות. משרד הפנים טען בתגובה כי הוא מאמץ את המלצות הצוות לבחינת דרכים לחיזוק שלטון החוק, ואף פיתח תוכנית ותקציב לסיוע לרשויות שונות במינוי יועצים פנימיים, אך התוכנית הוקפאה בשל התנגדות מרכז השלטון המקומי.

38. פינקלשטיין, הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות, עמ' 76.

39. שם.

40. הוועדה הציבורית לבחינת חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב 1992, "דין וחשבון" (ירושלים, 2006), עמ' 45.

41. על פי המלצה דומה במחקרו של אריאל פינקלשטיין מהמכון הישראלי לדמוקרטיה. ראו הצעת חוק הביקורת הפנימית (תיקון - עידוד ביקורת פנימית), התשס"ה-2005.

42. "נוהל למינוי יועץ משפטי חיצוני קבוע ברשות המקומית".

43. בקר המדינה, "דוח שנתי 71א: המבקר, הגזר והיועץ המשפטי ברשות המקומית - תפקידם והתנהלותם", (2020), עמ' 459.

יתר על כן, בשנת 2016 מצא מבקר המדינה ליקויים מהותיים, חלקם אף חמורים, בתחום הייעוץ המשפטי והספקת שירותיהם של יועצים משפטיים חיצוניים בשלטון המקומי. בהתקשרויות של מודיעין, נהריה ומועצה אזורית תמר עם עורכי דין חיצוניים נפלו פגמים בתחומים כגון הליכי ההתקשרות, ניגוד עניינים, תחומי הטיפול המועברים ליועצים המשפטיים החיצוניים, משך זמן העסקתם והעלויות הגבוהות של ההתקשרויות עצמם.⁴⁷ למרבה האירוניה, ונגד ממצאים אלו, רשויות רבות משתמשות בטיעון הכדאיות הכלכלית בבחירתן להעסיק יועצים חיצוניים.

משכך, תנועה ישראלית ממליצה כי יעוגנו ההצעות להלן:

1. מוצע כי משרד הפנים יעמוד בהצהרתו, יאמץ את המלצות הצוות לבחינת הדרכים לחיזוק שלטון החוק ומבקר המדינה, ויחייב את כלל הרשויות במינוי יועץ משפטי פנימי.
2. כדי לאפשר לרשויות להיערך לשינוי, ניתן לעבור למודל ההעסקה הפנימי באופן הדרגתי לאורך זמן מוגדר, וכך בכל פעימה יתקנו כמה רשויות את מודל ההעסקה שלהן.
3. כדי להבטיח כי הטיעון הכלכלי לא ישמש "תירוץ" לפגיעה מהותית בתפקודו של היועץ, אנו מציעים למשרד הפנים להקצות תקציב סיוע עבור מקרי קצה של רשויות שאין ביכולתן לעמוד בהוצאות הכרוכות בהעסקת יועץ פנימי.
4. עד שההמלצות יוטמעו, ראוי כי משרד הפנים יאכוף את הדרישה מהרשויות להעסיק יועצים חיצוניים במכרז תקין, ולהוכיח כדאיות כלכלית של יועץ חיצוני על פני פנימי, אם הרשויות מעוניינות לבחור באפשרות זו.

ג. הכפפת הגזבר לדרג ארצי

הגזבר ממונה על ידי ראש הרשות באישור המועצה, לאחר הליך מכרזי. מהגדרת תפקיד הגזבר שמפורסמת בקובץ תיאורי התפקידים שפרסם משרד הפנים, אפשר ללמוד כי הגזבר כפוף לראש הרשות המקומית או למנכ"ל הרשות.⁴⁸ מבדיקת נתונים שאסף מבקר המדינה בשנת 2020, נמצאה אי-אחידות בכפיפות הגזבר, כאשר שני שלישים מהגזברים כפופים לראש הרשות וכשליש מהם – למנכ"ל הרשות.⁴⁹

משכך, תנועה ישראלית ממליצה כי יעוגנו ההצעות להלן:

בהתאם להמלצת מבקר המדינה, מוצע כי משרד הפנים יסדיר בחקיקה ראשית או משנית את כפיפותו המנהלית והמקצועית של הגזבר ברשות המקומית.⁵⁰

44. שם, ע' 460-459.

45. הצוות לבחינת דרכים לחיזוק שלטון החוק וטוהר המידות בשלטון המקומי, "דין וחשבון" (2016).

46. מבקר המדינה, "ייעוץ והספקת שירותים משפטיים בשלטון המקומי", בתוך: דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2016, (2016).

47. שם.

48. מבקר המדינה, דוח שנתי 71א: המבקר, הגזבר והיועץ המשפטי ברשות המקומית – תפקידם והתנהלותם, ע' 434.

49. שם.

50. שם.

1. חובת פרסום דיגיטלי של דוחות ביקורת על אודות הרשות המקומית

בעוד שחוק יסוד מבקר המדינה קובע חובה חוקית לפרסום ברבים של דוחות מבקר המדינה המוגשים לכנסת, לא נקבעה חובה חוקית דומה בנוגע לדוחות הביקורת של הרשויות המקומיות. עם זאת, בהתאם לפסיקתו של בית המשפט העליון בנוגע לפרסום דוח ביקורת של משרד התחבורה, הרי שעל דוחות הביקורת חלים כללי חוק חופש המידע, ולפיכך על הרשות המקומית להעביר את הדוחות לאי מי שמבקשם, אך יש לה סמכות לסרב ככל שתהא סבורה שעל הדוח חלים החריגים המפורטים בחוק חופש המידע. בדוח מבקר המדינה משנת 2009 הוקדש פרק לסוגיית "העמדת מידע לרשות הציבור בידי גופי השלטון המקומי", ובמסגרתו נבחנה גם העמדת דוח מבקר הרשות לעיון הציבור על בסיס שאלון שנשלח לרשויות המקומיות.⁵¹

בבדיקה שערך פינקלשטיין, נמצא כי רק 67 רשויות (26%) פרסמו עד למרץ 2022 את דוח המבקר לשנת 2020. ישנם פערים גדולים בעניין זה בין רשויות יהודיות ש-36% מהן פרסמו את דוח המבקר לשנת 2020 לעומת 6% בלבד בקרב הרשויות הערביות.⁵² לדברי מבקר המדינה, ראוי כי דוחות מבקרי הרשויות המקומיות יועמדו לעיון הציבור גם באתר האינטרנט של הרשות, דבר שיתרום לאפקטיביות של הביקורת ולתיקון הליקויים שהועלו בה ויביא לידי שקיפות מלאה בכל הנוגע לפעולות הרשות.⁵³

משכך, תנועה ישראלית ממליצה כי יעוגנו ההצעות להלן:

- א. מוצע כי משרד הפנים יקבע חובת פרסום כל דוח או מסמך מסכם שהם פרי ביקורת מחזורית או חד-פעמית שעורכים מוסדות השלטון המרכזי ברשות המקומית, או שהרשות המקומית עורכת עבור מוסדות השלטון המרכזי. יש להחיל חובה זו גם על תאגידים בשליטת הרשות המקומית.
- ב. בין הדוחות והמסמכים שיש לפרסמם: דוחות מבוקרים (חשבונאיים), דוח ביקורת מפורט (רו"ח), דוח מבקר הפנים, דוח מבקר המדינה (דוחות על הביקורת בשלטון המקומי ועוד), דוחות האגף לביקורת במשרד הפנים, דוח נציב תלונות הציבור, דוח אודות יישום חוק חופש המידע ברשויות המקומיות, דוחות כספיים של תאגידים עירוניים וכדומה.
- ג. מוצע כי החובה והאחריות לפרסום המסמכים תוטל על הרשות המקומית ותיאכף על ידי משרד הפנים ו/או משרד המשפטים.

2. מוצע כי הרשות המקומית תפרסם את המסמכים באופן דיגיטלי ונגיש באתר האינטרנט שלה.

עריכת פרוטוקול של ועדות החובה במועצה ופרסום החלטותיהן

כיום אין חובה לערוך או לפרסם פרוטוקולים והחלטות של ועדות במועצה. עם זאת, כבר נקבע בפסיקה כי סדרי מינהל תקין מחייבים את הוועדה לרשום פרוטוקול שישיקף את עיקרי המידע שהוא לפנייה ואת ההחלטות שקיבלה.⁵⁴ לפי המלצות ועדת זילבר, מן הראוי שוועדות תערוכנה פרוטוקול גם כשאין כוונה לפרסמו לציבור.⁵⁵ מוצע לפרסם באופן נגיש את המלצות ומסקנות הוועדות, לרבות הנימוקים שביסודן, באתר האינטרנט של הרשות המקומית.

3. חובת פרסום דוח שנתי של היועצת לקידום מעמד האישה ברשות המקומית, ודוח שנתי של הרשות לקידום מעמד האישה

מוצע לתקן את חוק הרשויות המקומיות (יועצת לקידום מעמד האישה), תש"ס-2000 וכן

51. פינקלשטיין, הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות, ע' 28.

52. שם, ע' 29.

53. מבקר המדינה, דוח שנתי 71א: המבקר, הגזבר והיועץ המשפטי ברשות המקומית – תפקידם והתנהלותם, ע' 385.

54. בג"ץ 3751/03 אילן נ' מועצת עיריית תל אביב יפו, פ"ד נט(3) 836, 817 (2004).

55. הצוות לבחינת דרכים לחיזוק שלטון החוק וטוהר המידות בשלטון המקומי, דין וחשבון, עמ' 91-92.

את חוק הרשות לקידום מעמד האישה, התשנ"ח-1998, באופן שאלו יכללו חובה לפרסם לציבור הרחב את הדוחות השנתיים המפרטים את פעילותם של הגופים.

4. סטנדרטיזציה של ספר תקציב הרשות המקומית המפורסם לציבור

כפי שמציינים חוקרי עמותת 'עורכי דין לקידום מינהל תקין', "התקציב של הרשות הוא אחד המרכיבים המרכזיים בקידום ערך השקיפות וביצירת אמון בין הרשות לציבור שאותו היא משרתת. במהותו, התקציב הוא המסמך העיקרי המפרט את האופן שבו עתידה הרשות לחלק את המשאבים הציבוריים, לרבות הניצול המתוכנן של כספי משלם המיסים. עיון בתקציב הרשות מלמד על השקעותיה הצפויות, ומכאן, על סדרי עדיפויותיה. התקציב אף מאפשר לציבור להתרשם ולהסיק מסקנות באשר לקיום הבטחותיו של ראש הרשות בקידום סדר העדיפויות שעליו הצהיר."⁵⁶

כיום, תקנות חופש המידע, תשנ"ט-1999 קובעות כי על רשות ציבורית לפרסם את תקציבה, אך לא מפרטות מה אמור לכלול פרסום זה. היעדר פירוט זה יוצר מצב שבו רשויות מסתפקות בפרסום עמוד בודד שבו מופיע בעיקר גובה התקציב המאושר ללא פירוט של סעיפי התקציב. מוצע כי משרד הפנים ו/או משרד המשפטים יתקנו את תקנות חופש המידע ויכללו בחוק דרישה לפרסום מפורט של תקציב הרשות המקומית לשנה הנוכחית, באופן דיגיטלי ונגיש באתר הרשות, ולפי נושאי ליבה שיוגדרו.

5. הנגשת ושידור ישיבות מליאת המועצה

ישנן רשויות מקומיות שמשדרות בשידור חי בפייסבוק את מליאות המועצה באופן וולונטרי, דבר שתורם באופן משמעותי לשקיפות ולנגישות של הליך קבלת ההחלטות. מוצע כי משרד הפנים יאמץ נוהג זה באופן מחייב, ויחייב את כלל הרשויות המקומיות בשידור חי דיגיטלי (Live Streaming) של כלל ישיבות מליאת המועצה המתקיימות בדלתיים פתוחות. מוצע כי משרד הפנים יאמץ את המלצת ועדת זילבר ויחייב את הרשויות המקומיות לפרסם באתר האינטרנט שלהן את סדר היום לישיבות המועצה.

6. פרסום רשימת חברי המועצה ופרטי התקשרות עימם

מוצע כי משרד הפנים יורה לרשויות המקומיות לפרסם באתר הרשות, באופן נגיש ומפורט, רשימה עדכנית של חברי המועצה, הרשימות שאליהן הם משתייכים, תפקידים נוספים ופרטי התקשרות עימם.

7. פרסום יומנים של ראש הרשות, סגניו והדרג הבכיר ברשות המקומית

מוצע כי משרד הפנים ומשרד המשפטים יתקנו ויחילו את נוהל המענה לבקשה למסירת יומן (נוהל מס' 13, נהלי חופש המידע, משרד המשפטים) על ראש הרשות, סגניו והדרג הבכיר ברשות המקומית (מנכ"ל, סמנכ"ל ומהנדס).

8. פרסום שאליות של חברי מועצה והמענה שניתן עליהן

אנו ממליצים למשרד הפנים להנחות בחקיקה ראשית או משנית את הרשויות המקומיות לפרסם שאליות שמועלות על ידי חברי מועצה והמענה שניתן עליהן באופן דיגיטלי ונגיש לעיון הציבור.

שיתוף ציבור ומעורבות אזרחית (פיקוח ציבורי 'מלמטה')

במסגרת החוק, רשויות מקומיות לא מחויבות בהליכי שיתוף ציבורי מעבר למה שמתחייב מהוראות חוק התכנון והבניה. עם זאת ישנן עיריות המקיימות בעצמן הליכי שיתוף הציבור בהיקף רחב יותר מכפי שנדרש בחוק, במסגרת תכנון, בין שבהקשרים של תכנון השכונה או בין שבהקשרים עירוניים רחבים יותר. גם הליכי שיתוף הציבור שמבצעות מרבית הרשויות המקומיות אינן הליכי שיתוף ציבור אמיתיים, אלא הליכי יידוע, סקרים מקוונים ומפגשים חד-פעמיים. מכיוון ששיתוף הציבור לא מעוגן בחקיקה ולא מחייב את הרשויות, ישנן רשויות המחילות את הכלי של שיתוף הציבור והחלת נורמות ארגוניות שמקדמות שיתוף הציבור. מכיוון שהרשות מאופיינת בריכוז עוצמה רב בידי ראש הרשות, ומכיוון שב ישראל מתקיים מודל ראש העיר החזק, מידת ההשפעה שלהם על עד כמה יתקיים שיתוף הציבור במסגרת הרשות היא מכריעה.

משכך, תנועה ישראלית ממליצה כי יעוגנו ההצעות להלן:

- 1. החלפת המנגנון והרחבת הקריטריונים למינוי נציגי ציבור בוועדות תכנון ובניה - לפי סעיף 18(ב) לחוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965, על שר הפנים למנות נציגי ציבור מקצועיים (אקדמאים) עבור הוועדות המחוזיות והמקומיות לתכנון ובניה (וכן מספר ועדות נושאיות). מצב זה מייצר קונפליקט מובנה בין נציגי ציבור מקצועיים-ממונים לבין תושבים המבקשים לקבל מעמד של "מייצגי הציבור" ולהשתתף מתוקף מעמדם זה בהליך התכנוני; יש להזכיר כי נציגי הציבור המקצועיים ממונים באופן ריכוזי על ידי שר הפנים.**
- 2. מוצע כי משרד הפנים יחליף את מנגנון מינוי נציגי הציבור הריכוזי של שר הפנים במנגנון מבוזר יותר, לבחירה מתוך כמה חלופות שיפותחו בשיתוף פעולה בין משרד הפנים, היחידה לשיתוף הציבור במשרד ראש הממשלה, וארגוני חברה אזרחית מתחום שיתוף ויידוע הציבור בסוגיות של תכנון ובניה. מוצע למנות נציגי ציבור מקצועיים (מומחים) מקרב החברה האזרחית - כלומר מומחים שהאינטרס הציבורי נמצא לנגד עיניהם.**
- 3. הרחבה ועיגון סטטוטורי של השתתפות הציבור בהליכי תכנון ובניה מקומיים - רמת המעורבות של תושבים בתכנון המקומי בישראל אינה גבוהה. בשנים האחרונות עולה מספרן של יוזמות וולונטריות בתחום, אך אין בישראל הסדר מחייב - בחקיקה או בנוהל - את השלטון המרכזי והמקומי לשתף את הציבור בקבלת החלטות, מלבד "זכות הטיעון" בפני מוסדות התכנון. השיתוף במסגרת זו מוגבל על פי חוק לשלב ההתנגדויות ולגופים מוגדרים, ובא בסוף תהליך התכנון (לפעמים אחרי שנים של עבודה על התוכנית ודיונים בוועדות התכנון). התוכנית מופקדת ל-60 יום, ובפרק הזמן הזה מוזמן הציבור להתוודע לעצם קיומה של תוכנית, לאתר אותה, ללמוד אותה ולכתוב התנגדות מושכלת. כמו כן, קיימת התנגדות של גורמים שונים במוסדות התכנון לשיתוף הציבור, המלווה בחוסר הבנה של חשיבותו ותפיסתו כהפרעה לפעילות והתערבות לא רצויה בעבודה. מצד הרשויות, הצורך בהשקעת משאבי זמן וכסף בתהליך השיתוף והיעדר תקציבים ייעודיים (למעט תקציבים של גופים מתכננים, כמו מנהל התכנון ומשרד הבינוי והשיכון) מהווים חסמים לקיום הליכי שיתוף, על אף הנכונות של חלק מראשי הרשויות לקיימם.⁵⁷ יתר על כן, עולה מן המחקר כי הגורמים האחראים על הליכי שיתוף הציבור ברשויות המקומיות לא עברו הכשרה מיוחדת לנושא זה, ורוב העוסקים בהליכי השיתוף עושים זאת לא כעבודתם הראשית והעיקרית, אלא כמטלת משנה שנוספה למטלותיהם האחרות והשוטפות.⁵⁸**

57. משה דרור, "עמדתם של נבחרי השלטון המקומי בישראל בנוגע לשיתוף הציבור בקבלת החלטות ומיסוד הליכי שיתוף באופן מערכתי מחייב", (2018), עמ' 133-134.

58. שם, 134.

שיתוף ציבור ומעורבות אזרחית (פיקוח ציבורי 'מלמטה')

4. מוצע להקים צוות ממשלתי בין-משרדי לפיתוח והכנת נוהל בסיס להשתתפות הציבור בהליכי תכנון ובנייה מקומיים. יהיה זה נוהל מינימלי שיקבע קריטריונים ודרכי פעולה מינימליים מחייבים להשתתפות הציבור בייזום ואישור כלל סוגי התוכניות בכל המסלולים, כולל התחדשות עירונית. צוות זה יורכב מנציגי משרדי הממשלה הרלוונטיים (משרד הפנים, מנהל התכנון), הרשות להתחדשות עירונית, מומחים חיצוניים, נציגי החברה האזרחית, נציגי השלטון המקומי ונציגי התושבים.
5. הנוהל יכלול הגדרה של מינימום הסכמת התושבים, מתוך היקף מינימום של תושבים בעלי-עניין, כתנאי לאישור תוכניות מכל הסוגים, בכל המסלולים. מינימום זה יוגדר באופן דיפרנציאלי וגמיש בהתחשב בהיררכיה הסטטוטורית של התוכנית (כך שדרושה הסכמה רחבה יותר ככל שהדבר נוגע בתוכנית מפורטת יותר), ובסוג התוכנית (בהתייחסותה לתחומים שונים של מרקם החיים העירוני) - וזאת מתוך הכרה בחשיבות השיקולים המקצועיים והפרוגרמטיים בנושאים שונים, לצד הכרה בחשיבות השיתוף. ניתן לשקול דיפרנציאציה בחובות השיתוף המינימליות בהתאם לדירוג הרשות במדרג הביזור.
6. הנוהל יציב חובה לשילוב הליכי שיתוף הציבור כבר בשלב הגיבוש - מיד לאחר הגשת ההצעה התכנונית - של מסמכי מדיניות להתחדשות עירונית, תוכניות אב תוכניות מתאר מקומיות ותוכניות מפורטות, בכל המסלולים.
7. כמו כן להליכי היועצות עם הציבור, יש לתת דגש על יידוע ציבור רחב - הן למסירת מידע והן להזמנה להשתתפות - במגוון ערוצי פרסום (דיגיטליים ומסורתיים) ושפות, כדי להגדיל את היקף ההשתתפות בפועל.
8. השתתפות הציבור תיערך עם נציגויות התושבים, כגון ועדי השכונות. כמו כן, הנוהל יגדיר דרישות מינימום להכרה של הרשות בנציגות תושבים כהולמת לקבלת סמכות, בהתאם למידת הייצוגיות והתנהלות הנציגות השוטפת.
9. הנוהל יכלול חובת הקצאת תקציב "צבוע" במסגרת תקציב הרשות המקומית, לצורך מימון הליכי שיתוף ציבור. מוצע להקצות תקציב ממשלתי "צבוע" לקיום הליכי שיתוף שיינתן כמענק לרשויות בעלות חוסן נמוך; רבים מראשי הערים שרואיינו במסגרת מחקרו של משה דרור לעיל הצביעו על הצורך העתידי בהקצאת תקציב צבוע, במיוחד ברשויות בעלות חוסן נמוך.
10. ניתן לבצע עיגון סטטוטורי זה בחוק התכנון והבנייה ו/או בחוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית ו/או בפקודת העיריות.

דוח מבקר המדינה בנושא מערך התביעה ברשויות המקומיות ובוועדות המקומיות מצא כי "משרד הפנים לא קבע תקינה ליחידות התביעה העירונית ולתובעים בוועדות המרחביות. לא נקבעו אפוא אמות מידה למספר התובעים העירוניים והיקף משרתם לפי צורכי הרשות המקומית או הוועדה המרחבית. בהיעדר תקינה מחייבת, קיומו של מערך התביעה העירוני, אופיו וגודלו נקבעים על ידי כל רשות מקומית בעצמה, לפי שיקול דעתה וסדר עדיפויותיה.⁵⁹

משכך, תנועה ישראלית ממליצה כי יעוגנו ההצעות להלן:

1. כפי שמציין מבקר המדינה, "פעילותה של יחידת תביעה עירונית חיונית לקיומו של שלטון החוק ברמה המקומית, ולפיכך אין להותיר את הסדרת פעילותה ואת קביעת דרך איושה לרשות המקומית עצמה".⁶⁰

- מוצע כי משרד הפנים והיועץ המשפטי לממשלה יקבעו בחקיקה ראשית או משנית אמות מידה לתקן התובעים העירוניים, המותאמת למאפייני הרשות המקומית, כמו גודלה, מידת הצורך באכיפה בתחומים שונים, ומספר תיקי החקירה שהמחלקות מגישות לשם הגשת כתבי אישום, על בסיס המלצת מבקר המדינה.⁶¹

- **הסדרת הכפיפות של התובעים העירוניים** כפי שמציין מבקר המדינה, "התובעים העירוניים כפופים מקצועית ליועץ המשפטי לממשלה, חייבים בקבלת הסמכה מטעמו ופועלים לפי הנחיותיו. כדי להבטיח את אי-תלותו של התובע יש ליצור הפרדה ברורה בין גופי החקירה (יחידות הפיקוח ברשויות המקומיות ובוועדות לתכנון ולבנייה) ובין מנגנוני התביעה. בית המשפט העליון הביע את דעתו בנושא וקבע כי "מן הראוי להפריד מוסדית בין הגוף החוקר לבין מי שמופיע כתובע בבית המשפט".⁶²

- דוח מבקר המדינה בנושא מערך התביעה ברשויות המקומיות ובוועדות המקומיות העלה כי בין השנים 2011-2012, בעיריית באר שבע, חלק מן התובעים העירוניים היו כפופים מנהלית לאגף הפיקוח בעירייה, וכפופים מקצועית ליועץ המשפטי לעירייה, מצב בעייתי של כפיפות כפולה שיוצר ניגוד עניינים בין תפקידו של התובע ובין האגף שבו הוא עובד.⁶³

2. מוצע לעגן בחקיקה ראשית או משנית את כפיפותם המינהלית של התובעים העירוניים לסוגיהם ליועץ המשפטי של הרשות המקומית, בהתאם להמלצת מבקר המדינה.

59. מבקר המדינה, "מערכת התביעה ברשויות המקומיות ובוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה", בתוך דוח על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2011-2012, (2012), עמ' 124.

60. שם, ע' 125.

61. שם.

62. בג"ץ 2631/91 זיגל ואח' נ' שר המשטרה ואח', פדאור. בתוך מבקר המדינה, מערך התביעה ברשויות המקומיות ובוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה, ע' 125.

63. שם, עמ' 125-126.

הקמת גוף ממשלתי לבקרה והערכה של ביצועי השלטון המקומי

בשנת 2009 קיבלה הממשלה ה-32 בראשות רה"מ בנימין נתניהו את החלטת ממשלה מס' 193 בדבר הקמת רשות פנים-ממשלתית לבקרת רשויות מקומיות (להלן: "רשות הבקרה"). לפי העקרונות המפורטים בהחלטה, רשות הבקרה תהיה אחראית לקבוע מדדי הערכה ליעילות הרשויות והשירותים המסופקים על ידן, ולדרג את הרשויות על פי אותם מדדים. כמו כן, רשות הבקרה תסייע בזיהוי רשויות העומדות בפני קשיים כלכליים ובכך תקדם מדיניות של התערבות מוקדמת למניעת קריסתן. לשם מילוי תפקידיה, יהיו לרשות הבקרה הסמכויות הנתונות למבקר העיריה לפי סעיף 170 לפקודת העיריות. תוצאות דירוג הרשויות ושאר ממצאי רשות הבקרה יפורסמו באינטרנט מדי שנה.

כמו כן, נקבע כי שר הפנים ימנה מנהל לרשות הבקרה, באישור הממשלה, בהתאם להמלצות וועדת איתור כמו כן, תוקם ועדת הקמה לרשות הבקרה, בראשות מנכ"ל משרד הפנים, או מי מטעמו, ובהשתתפות הממונה על התקציבים במשרד האוצר ונציב שירות המדינה, או מי מטעמם. ועדת ההקמה תקבע כללים שעליהם תודיע לממשלה, ביחס לתקציב, המבנה הארגוני ותקן כוח האדם של רשות הבקרה. מנהל רשות הבקרה יפעל ליישום הכללים שקבעה ועדת ההקמה בפרק הזמן שיוגדר על ידי ועדת ההקמה.

ככל הידוע לנו, מעל עשר שנים לאחר החלטת הממשלה ועד היום – עדיין לא הוקמה הרשות הפנים-ממשלתית לבקרת רשויות מקומיות, ואף לא הוקמה ועדת ההקמה לרשות הבקרה. בשנת 2012, נזף מבקר המדינה במשרד הפנים על אי-יישום ההחלטה. בתגובה, משרד הפנים הודיע כי לפי עמדתו המקצועית אין מקום להקים יחידת בקרה, ובמקום זאת יש לחזק את מנגנון הבקרה הקיים במשרד הפנים. מבקר המדינה העיר למשרד הפנים שאם הוא מסתייג מהחלטת הממשלה, עליו לפעול לתיקונה.⁶⁴

משכך, תנועה ישראלית ממליצה כי יעוגנו ההצעות להלן:

1. מוצע כי שר הפנים, מנכ"ל משרד הפנים, משרד הפנים, משרד האוצר ונציבות שירות המדינה יפעלו ליישום החלטת הממשלה מס' 193 כמפורט לעיל, בהתאם להמלצת מבקר המדינה.
2. ככל שמשרד הפנים מתנגד להקמת היחידה, מוצע כי המשרד יפעל לשינוי החלטת הממשלה בהתאם להמלצת מבקר המדינה. כך או כך, מוצע לשמור על מהותם של כלל העקרונות המוצבים בהחלטת הממשלה, גם אם משרד הפנים רואה לנכון להטמיעם במסגרת של אגף או יחידת בקרה בתוך משרד הפנים.
3. מוצע כי גוף מדידה זה יהיה בעל הסמכות והיכולת למדוד, להעריך ולספק את הנתונים שעל בסיסם יבוצע ביזור הסמכויות מן השלטון המרכזי לשלטון המקומי.
4. מוצע כי גוף המדידה יאמץ את הקריטריונים/תנאי הסף המוצעים במסמך זה כמדדי הערכה ליעילותן של רשויות מקומיות ולא יכוחות השירותים המסופקים על ידן, לצד מדדים נוספים. מוצע כי משרד הפנים ייעץ ולעזור בפיתוח רעיוני ומעשי של מערך המדדים וגוף המדידה, מתוך הכרה בחשיבות העליונה של יישום החלטות הממשלה 193 ו-675.

64. מבקר המדינה, "סל שירותים מוניציפליים ברשויות המקומיות", בתוך דוח על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2011-2012 (2012), עמ' 16-17.

הנחיות מנהליות: ארגון מחדש וקיבוע בחוק

במהלך השנים פורסמו בידי משרד הפנים כ-300 חוזרי מנכ"ל הכוללים הוראות שונות לגבי ההתנהלות הרצויה של השלטון המקומי ויחסיו עם משרד הפנים, כאשר החוזר הישן ביותר מתוארך לשנת 1989.

ההנחיות המנהליות מחייבות באופן מוגבל, ומותרת גמישות ביישומן. עם זאת, אנו מייחסים חשיבות רבה לבהירות ולאחידות של מערכת החוקים, התקנות וההנחיות של משרדי הממשלה, ומאמינים כי אלו יולידו רגולציה טובה יותר, הסדרה של האכיפה וכן ציות מוגבר.

1. לערוך סקירה והערכה מקיפה ומעמיקה של כלל חוזרי המנכ"ל שפורסמו עד היום.

2. לטייב ולעדכן חוזרי מנכ"ל בהתאם לעמדות העדכניות של המשרד.

3. לבטל חוזרי מנכ"ל לא-עדכניים.

4. לפרסם באופן מסודר ונגיש את חוזרי המנכ"ל המטוייבים והמעודכנים על פי קטגוריות בעמוד ייעודי באתר המשרד.

לעתים, הנחיות מנהליות מכילות הוראות הנוגעות לנושאים מהותיים וחיוניים לתפקודה התקין של הרשות המקומית. לאור גמישותן הלא-מחייבת של ההנחיות המנהליות והציות החלקי שהן מולידות, אנו ממליצים לקבע הנחיות מנהליות מהותיות בחקיקה ראשית או משנית:

- נוהל לבדיקה ולמניעת ניגוד עניינים בקרב עובדי הרשויות המקומיות [מופיע בחוזר מנכ"ל 2/2011, 6/2018]

- נוהל לבדיקה ומניעת חשש לניגוד עניינים בהעסקת יועצים חיצוניים ברשויות המקומיות [מופיע בחוזר מנכ"ל 2/2011]

- הנחיות להקמת ועדת השקעות במועצה ומדיניות השקעות רשותית [מופיע בחוזר מנכ"ל 4/2008, 2/2020]

- כללי דיווח חשבונאיים בתאגידים עירוניים⁶⁵ [מופיע בחוזר מנכ"ל 5/2014]

- פרסום צו המיסים של הרשות המקומית באתר האינטרנט [מופיע בחוזר מנכ"ל 2/2011]

65. דוח ביקורת רואי החשבון ברשויות המקומיות לשנת 2019 מצא כי 15 (6%) רשויות מקומיות לא קיבלו דוחות כספיים מבוקרים מחברות כלכליות ותאגידים קשורים אחרים.

דוח מבקר המדינה "אסדרת התאגידים העירוניים בשלטון המקומי והפיקוח עליהם" משנת 2012 מצא כי חכ"ל ב-3 רשויות מקומיות לא הגישו לרשם החברות דוחות שנתיים זה שנים רבות.

מי אנחנו?

תנועה ישראלית. פועלת לחיזוק ההשפעה האזרחית על השלטון המקומי והלאומי על ידי ארגון וליווי התושבים בשטח ברמה המקומית וקידום שינויים מבניים בשיטת הממשל, שיאפשרו ייצוג נאמן לכל הקבוצות בחברה הישראלית.



israelimovement.co.il

 [israeli.movement](https://www.instagram.com/israeli.movement) | תנועה ישראלית 