

## פרק א': הרשות המקומית – מוסדות, תפקידים וסמכויות

18	1. מגמות שינוי בשלטון המקומי
18	1.1 כללי
	2. מספרים והגדרות
18	2.1 התפלגות הרשויות המקומיות בישראל
18	2.2 עיריה – הגדרה
18	2.3 מועצה מקומית – הגדרה
19	2.4 מועצה איזורית – הגדרה
19	2.5 עיקרי ההבדלים בחוק בין סוגי הרשויות המקומיות
19	2.6 נושא תפקיד ממונה, מועצה ממונה, ועדה ממונה (קרואה)
21	3. תפקידים וסמכויות של הרשות המקומית
21	4. מועצת הרשות המקומית
23	5. ועדות המועצה
23	5.1 ועדות חובה וועדות רשות ברשות המקומית
24	5.2 שגרת העבודה בוועדות
26	5.3 הרכב הוועדות
28	6. בקרה וביקורת
28	6.1 כללי
28	6.2 ביקורת מבקר המדינה
28	6.3 ביקורת משרד הפנים
29	6.4 המבנה האירגוני
30	6.5 ביקורת פנימית
32	6.6 הביקורת במועצה המקומית והאיזורית
33	6.7 תפקידי ועדת ביקורת במועצה המקומית
33	6.8 תפקידי ועדת הביקורת במועצה האיזורית

## 1. מגמות שינוי בשלטון המקומי

### 1.1 כללי

■ השלטון המקומי עומד במרכז העשייה הציבורית בגין אחריותו הישירה לקיום מערך שירותים ציבוריים (שירותי חינוך, קהילה, שירותים מוניציפליים על סוגיהם השונים) ומעורבותו הפעילה לפיתוח הפיסי והכלכלי של היישובים המיוצגים על ידו, מעמד זה בולט בשנים האחרונות, כאשר יותר ויותר משימות מוטלות על כתפיו של השלטון המקומי.

אנו עדים להתפתחות תהליכים אשר לפיהם מוטלות על השלטון המקומי יותר ויותר מטלות, במקביל לכך יש נסיגת מה במעורבות השלטון המרכזי. התהליך הראשון קשור ביכולת המוגבלת של השלטון המרכזי להיות מעורב במכלול הרב של החלטות, צרכים ומשימות אשר הרשות המקומית נדרשת להתמודד עמם. יכולת זו הלכה ונחלשה ככל שמספר הרשויות המקומיות הלך וגדל (264 רשויות מקומיות כיום). במקביל כניסתם לשלטון המקומי של אנשים בעלי יכולת ציבורית ומקצועית (נבחרים ואנשי מקצוע) איפשרה לרשויות לנהל את ענייניהם בצורה אוטונומית יותר, תוך רגישות מרבית לצרכים המקומיים ולהזדמנויות מתפתחות.

## 2. כמויות וסוגי רשויות מקומיות

### 2.1 התפלגות הרשויות המקומיות בישראל

■ בישראל 264 רשויות מקומיות (נכון ל-15/12/96).

סוג הרשות	מיגזר יהודי	מיגזר לא יהודי	מיגזר יהודי יו"ש ועזה	סה"כ רשויות
עיריות	51	9	1	61
מועצות-מקומיות	61	72	15	148
מועצות איזוריות	45	1	7	53
מועצות-מקומיות-תעשייתיות	2			2
סה"כ רשויות	159	82	23	264

### 2.2 עירייה – הגדרה

■ תושבי איזור פלוני שקיבלו מעמד מוניציפלי של עירייה. תחומי העירייה מתוארים בתוספת הראשונה לפקודת העיריות (המתעדכנת מעת לעת). שר הפנים רשאי להכריז כי תושבי איזור שמספרם עולה על 3,000 ("אלא אם כן נתקיימו באיזור תנאים ונסיבות מיוחדים" המצדיקים הכרזה זו במספר נמוך יותר) יהיו עירייה.

זאת על פי שיקול דעתו הבלעדי לאחר שעייין בתחקיר ועדת חקירה שהקים לצורך זה והגיעה להחלטה בתום לב (פקודת העיריות, סעיפים 2-3, פסיקות בג"צ).

### 2.3 מועצה מקומית – הגדרה

■ תושבי איזור פלוני שקיבלו מעמד של מועצה מקומית. שר הפנים רשאי, על פי המלצת

הממונה על המחוז, להכריז בכתב שכפר פלוני או קבוצת כפרים פלונית או איזור פלוני יתנהלו ע"י מועצה מקומית.

בצו הכינון יפורשו או יוגדרו הרכב המועצה המקומית, תפקידיה, סמכויותיה, חובותיה ואיזור שיפוטה.

שר הפנים רשאי, בהסכמת שר התעשייה והמסחר ושר האוצר, להכריז בצו שאיזור תעשייה בינעירוני הכולל או המתוכנן לכלול מספר מפעלים בעלי תשתית ומערכות ציבוריות משותפות, אשר תוכנו יוגדר בצו הכינון, יתנהל ע"י מועצה מקומית תעשייתית (פקודת המועצות המקומיות, סעיפים 1-2א').

#### 2.4 מועצה איזורית – הגדרה

■ תושבי איזור שבו מספר ישובים "כפריים" שעל פי צו הכינון הם מאוגדים במשולב ע"י ועדים מקומיים ונציגות נבחרת במועצה איזורית, תוך חלוקה מסויימת של הפעלת סמכויות, גביית מספים מהתושבים וחלוקת משאבים למימון שירותים בין הוועדים לבין המועצה האיזורית (פקודת המועצות המקומיות, סעיף 3).

#### 2.5 עיקרי ההבדלים בחוק בין סוגי הרשויות המקומיות

- הכללים לשינוי המעמד המוניציפלי של הרשות.
- הכללים לשינוי שטח השיפוט של הרשות.
- מספר חברי המועצה (מינימום ומקסימום) של הרשות.
- מספר הסגנים בשכר לראש הרשות המותרים עפ"י החוק.
- התפקידים הסטאטוטוריים המתחייבים על-פי החוק ברשות.
- הקמתם של ועדות חובה או רשות במועצה של הרשות.
- נוהלי הכנת תקציב.
- הבדלים באשר לגבולות שיקול הדעת של השר לעניין העברת מקרקעין או התקשרויות בחוזים.
- סדרי בחירות למועצה ומועדי בחירות למועצה ולרשות המועצה.
- מעמדם של ועדי יישובים מול המועצה.
- כללי גביית מיסים וארנונה.

#### 2.6 נושא תפקיד ממונה, מועצה ממונה, ועדה ממונה (קרואה)

##### 2.6.1 א. נושא תפקיד ממונה

■ נראה לממונה על המחוז שמועצת רשות מקומית נמנעת ממילוי חובה או מביצוע עבודה שהוטלו עליה מכוח החוק – רשאי הוא לדרוש ממנה, בצו, למלא את החובה את לבצע העבודה בזמן נקוב.

לא מלאה המועצה אחרי הצו בתוך הזמן הנקוב – רשאי הממונה למנות אדם הנראה לו

מתאים שימלא את את החובה או יבצע את העבודה, ורשאי הוא לקבוע את שכרו ולהורות שהשכר והוצאות העבודה ייפרעו מקופת הרשות המקומית.

### 2.6.2 ב. מועצה ממונה, ועדה ממונה (קרואה)

■ שר הפנים רשאי לנקוט כנגד מועצת רשות מקומית אחד מהצעדים הבאים:

1. להורות על עריכת בחירות למועצה חדשה ולקבוע את תאריך הבחירות:  
או
2. למנות מועצה חדשה מתוך אנשים כשירים להיות חברי מועצה, והיא תבחר יושב ראש וסגנים בהתאם לחוק הרשויות המקומיות לבחירת ראש הרשות וסגניו.  
או
3. למנות ועדה וכן למנות מבין חבריה יושב ראש, ואם נראה לו – גם סגן או סגנים – למילוי תפקיד המועצה.

במילים אחרות: רשאי שר הפנים או להכריז על בחירות חדשות או להשאיר את המועצה על כנה, או למנות ראש רשות חדש או לפזר את המועצה ולמנות חברי מועצה אחרים, או להשאיר את ראש הרשות על כנו או (מה שנופץ יותר) לפזר את המועצה ולהדיח את ראש הרשות ולמנות אחרים תחתם. שני הצעדים האחרונים לא ינקטו בתוך השנה האחרונה שלפני המועד הקבוע בחוק לקיום הבחירות לרשויות המקומיות.

צעדים אלו רשאי שר הפנים לנקוט באם:

1. המועצה נחשבת כמועצה שחדלה, משום שפחת מספר חברי המועצה, מאיזו סיבה שהיא, עד למטה מהמניין החוקי שנקבע.
2. לדעת השר, המועצה או ראש הרשות אינם ממלאים את התפקידים המוטלים עליהם על-פי החוק או שאינם מנהלים כשורה את תחום שיפוטם, גם לאחר שהוזהרו על-ידו.
3. ועדת חקירה מצאה כי מועצת הרשות או ראש הרשות אינם עשויים למלא את תפקידיהם כראוי והמליצה לפני השר על פיזור המועצה.

### 2.6.3 ג. ועדה ממונה לרשות מקומית חדשה

■ שר הפנים רשאי, על-פי המלצת הממונה על המחוז, להכריז בצו כינון על הקמת מועצה מקומית או איזורית חדשה. במסגרת צו הכינון יפורשו או יוסדרו הרכב המועצה, תפקידיה, סמכויותיה, חובותיה ואיזור שיפוטם.

במסגרת סמכות זו רשאי שר הפנים למנות את חברי המועצה ("הוועדה") את ראש המועצה ("יושב ראש הוועדה") ואם הוא רואה לנכון – את סגנו או סגניו.

תפקידה של מועצה זו להניח את היסודות לראיה אסטרטגית נכונה של הישוב, לחוקי העזר

של היישוב, לבניית המבנה האירגוני, תהליכי העבודה ונוהלי העבודה, לחלוקת התפקידים ולהגדרת התפקידים, להכין ולתפעל בהתמדה את קליטת המתיישבים החדשים, להפעיל באופן שוטף את השירותים המוניציפאליים בהגדרתם היותר רחבה, תוך הענות לגידול המתמיד באוכלוסיית המתיישבים.

### 3. תפקידים וסמכויות של הרשות המקומית

■ הרשויות המקומיות בישראל, כפופות כפיפות מרובה, לשלטון המרכזי, כלומר לממשלה. השר הממונה עליהן הוא שר-הפנים והרבה מן ההחלטות המתקבלות אצלן טעונות את אישורו. שלטון המקומי גם אינו עצמאי מבחינה כלכלית. הוא אמנם גובה מסים ואגרות, אך הוא סמוך על תקציביה של המדינה והיא שקובעת עבורו למעשה גם את גובהן של הכנסותיו וגם את גבולות ההוצאות שלו. החוק בישראל, כלומר: פקודת העיריות (פרק 12), צו המועצות המקומיות (פרק 9) וצו המועצות האזוריות (פרק 9), חוקים, תקנות והוראות שונות, מגדיר את התחומים, העניינים והתפקידים שהרשויות חייבות או רשאיות לעסוק בהם.

אמנם כפי שצויין בהקדמה לעיל, הרשויות המקומיות, בכורח הנסיבות המשתנות וגם בעקבות שינוי בתפיסות ובציפיות, השכילו להרחיב ולהעמיק את תחומי עיסוקם ואחריותם – הרבה מעבר לפרשנות הצרה יותר שיוחסה בעבר להגדרות שבחוק.

### 4. מועצת הרשות המקומית

■ המועצה היא המוסד העליון של הרשות המקומית. היא הגוף הפוליטי-דמוקרטי בה מיוצגים, באופן יחסי לתוצאות הבחירות, כל הרשימות או הנציגים הבודדים שזכו באמונם של תושבי המקום.

תפקידה לדון, להחליט, לחוקק ולאשר, לפקח, לבקר וליזום.

ראש הרשות הוא אמנם האיש המרכזי במועצה שכן הוא נבחר בבחירות אישיות בנפרד מן המועצה ולא זקוק לאמון המועצה (רק במקרים קיצוניים מסויימים מאפשר החוק את הדחתו על ידי המועצה) אך תפקודו מושפע מתהליך קבלת ההחלטות במועצה. ראש הרשות אחראי בפני המועצה על תפקודן של כלל המערכות ברשות המקומית.

עיקרי סמכויות המועצה:

#### 4.1 מינוי סגני ראש הרשות וחברי הוועדות השונות.

#### 4.2 האצלת סמכויות ותפקידים של ראש הרשות

■ האצלת סמכויות ותפקידים של ראש הרשות לבעל תפקיד אחר: סגנו, חבר מועצה, עובד הרשות.

#### 4.3 קבלתם לעבודה או פיטוריהם של עובדים סטאטוטוריים

- קבלתם לעבודה או פיטוריהם של עובדים סטאטוטוריים. במעמד זה נכללים: מזכיר המועצה, הגזבר, מהנדס הרשות והיועץ המשפטי. בעיריות מוגדרים ככאלה גם: מבקר, רופא, רופא ווטרינר, מפקח תברואה. ברשויות מסוימות שבהן מונה מנכ"ל, הוא מקבל לרוב את תפקידי המזכיר.

#### 4.4 קביעת עקרונות מדיניותה של הרשות

- קביעת עקרונות מדיניותה של הרשות, תוכניות העבודה שלה ועניניה הכספיים. דהיינו כל הענינים הכרוכים בתפקודה של הרשות, כגון: החלטות בדבר הוצאות או הכנסות כספיות במסגרת התקציב השנתי של הרשות, מסי הארנונה – קביעת שיעוריהם על נכסים שונים, הנחות ופטורים (בכפוף לחוקים ולתקנות), אגרות ותשלומים אחרים וכן אישור חוזים הטעונים אישור מועצה.

#### 4.5 אישור חוזים המעניקים זכיון או מונופולין בתחומי הרשות.

#### 4.6 ניהול מקרקעי הרשות

- עסקות של מכירה, השכרה, מישכון והחלפה של מקרקעי הרשות טעונים אישור של רוב חבר המועצה ואישור של שר הפנים.

#### 4.7 הקמת תאגידים עירוניים

- המועצה צריכה לאשר את נציגיה בגוף המנהל של התאגידים שהיא מקימה. המועצה גם תדון על-פי דרישת חבר מועצה בכל תאגיד, שבו משתתפת הרשות וזאת על סמך דו"ח שנתי של מצב התאגיד שיימסר לכל חברי המועצה.

#### 4.8 חקיקת חוקי עזר

- המועצה היא הסמכות המקומית להתקין חוקי עזר, בתחומי העשייה של הרשות, כדי לאפשר לה לבצע את תפקידיה כחוק. לאחר אישור חוק עזר ע"י המועצה הוא טעון אישור של שר הפנים. חוק העזר מאושר אוטומטית אם אין השגות, תוך 60 יום וניתן לפרסמו ברשומות.

#### 4.9 המועצה כמכשיר לביקורת

- אחת לשנה תדון המועצה בדו"ח המבקר הפנימי ובהערותיהם של ראש הרשות והוועדה לענייני ביקורת למימצאי המבקר. המועצה תדון גם בדו"ח מבקר המדינה, הנוגע לרשות. במועצה מקומית ובמועצה אזורית תדון המועצה בדו"ח של ועדת הביקורת ובדו"ח מבקר המדינה.

החוק מחייב את ראש הרשות או את נציגו המוסמך להגיש לעיונו של חבר מועצה כל פנקס או מסמך המצוי ברשות, תוך 3 ימים מאז שביקשו, להוציא שגילויין או פרסומן אסור על פי דין. הוצאה של מסמך מחוץ למשרדי הרשות טעונה הסכמה מיוחדת ובכתב של ראש הרשות.

## 5. ועדות המועצה

### 5.1 ועדות חובה ורשות ברשות המקומית

למעשה אין כל מגבלה חוקית על מספר הוועדות שמועצה רשאית להקים. החוק קובע, את חובת הקמתן של ועדות מסוימות. אלו הן ועדות החובה. כל היתר הן, על כן, ועדות רשות. ההבחנה הזאת, שעושה החוק, בין ועדות שהן חובה לבין ועדות שאפשר להקים, קשורה גם בסוגן של הרשויות, כלומר אם מדובר בעירייה, במועצה מקומית או במועצה איזורית. בסוג מסוים של מועצות חובה להקים סוג מסוים של ועדות ואילו במועצות אחרות הן בגדר רשות.

ועדה מוסמכת למנת לעצמה ועדת משנה, שלטיפול חד פעמי או קבוע בנושא מסויים שבתחום סמכותה.

להלן טבלה השוואתית של ועדות חובה ורשות בשלושה סוגי הרשות המקומית:

#### ועדות חובה

מועצה איזורית	מועצה מקומית	עירייה
ועדה מקומית לתכנון ולבניה (1)	ועדה מקומית לתכנון ולבניה (1)	ועדה מקומית לתכנון ולבניה (1)
ועדת משנה לתכנון ולבניה	ועדת משנה לתכנון ולבניה	ועדת משנה לתכנון ולבניה
ועדת הנהלה (2)	ועדת הנהלה (2)	ועדת כספים
ועדת מכרזים	ועדת מכרזים	ועדת מכרזים
ועדת מל"ח	ועדת מל"ח	ועדת מל"ח
ועדת ביטחון (3)	ועדת ביטחון (3)	ועדת ביטחון (3)
ועדת ביקורת	ועדת ביקורת	ועדה לענייני ביקורת
ועדת הנחות	ועדת הנחות	ועדת הנחות
ועדת ערר על קביעת ארנונה כללית	ועדת ערר על קביעת ארנונה כללית	ועדת ערר על קביעת ארנונה כללית
ועדת קניות	ועדת קניות	ועדת קניות

ועדת תמיכות	ועדת תמיכות	ועדת תמיכות
ועדה חקלאית	ועדה חקלאית (אם הורה השר)	ועדה חקלאית (בתנאים מסוימים)
<b>ועדות רשות</b>		
<b>מועצה איזורית</b>	<b>מועצה מקומית</b>	<b>עירייה</b>
ועדת כספים	ועדת כספים	ועדת הנהלה

בכל סוגי הרשויות: איכות הסביבה, חינוך ותרבות, מנגנון, רווחה, רישוי עסקים, שמות רחובות, תחבורה ועוד.

(1) מליאת המועצה של הרשות.

במרחב תכנון מקומי שבתחומן יותר מרשות מקומית אחת, תורכב ועדה מקומית לתכנון ולבניה מהממונה על המחוז או נציגו – כיו"ר ומעוד שבעה חברים שימנה שר הפנים מתוך רשימת אנשים שהמליצו עליהם הרשויות במרחב.

(2) באין ועדת כספים ברשות תמלא ועדת ההנהלה את תפקיד ועדת הכספים.

(3) ברשויות בהן קיים משמר אזרחי.

## 5.2 שגרת העבודה בוועדות

■ פקודת העיריות וצווי המועצות קובעים במפורש שכל ועדה רשאית להסדיר בעצמה את סדרי עבודתה ודיוניה, תוך תשומת לב להחלטות המועצה ולהוראות החוק. יחד עם זאת נקבעו שם כללים וסדרים בעיקר בוועדות החובה אשר מטרתן להבטיח אחידות, תנאים שווים וסדרים תקינים במציאות של מחלוקת פוליטית מתמדת.

### ניהול הישיבה

יושב-ראש הוועדה יושב בכל ישיבותיה וינהל אותן. בהיעדרו, יפתח את ישיבת הוועדה זקן החברים המשתתף בישיבה וינהל אותה עד שחברי הוועדה, הנוכחים בישיבה, יבחרו את יו"ר הישיבה.

### תדירות ישיבות

ועדת חובה תתכנס לישיבה לפחות אחת לשלושה חודשים. לא כונסה הוועדה כנדרש – יורה ראש הרשות לכנסה וייקבע את סדר היום. לא נכח היושב-ראש או סירב לנהלה, ינהלה זקן חברי הוועדה.

### הזמנה לישיבות

לכל ישיבת ועדה יש לשלוח לחבריה, הזמנה בכתב חתומה, בעירייה – על-ידי מזכיר או יו"ר הרשות ובמועצה מקומית או איזורית – ע"י מזכיר הוועדה. בהזמנה יש לפרט את סדר יומה

של הישיבה. ההזמנה תימסר לכל חבר ועדה לפחות 24 שעות לפני מועד הישיבה. אם היא נשלחת בדואר, יש לשלחה לפחות 48 שעות, לפני מועד הישיבה ואילו במועצה איזורית 36 שעות, לפני מועד תחילת הישיבה.

### **עניינים שלא היו על סדר היום**

על סדר יומה של ועדה המתכנסת לא יועלה, בעת ישיבתה, שום עניין שלא פורט בהזמנה, אלא אם כן נוכחים בישיבה ומסכימים לכך לפחות 2/3 מכל חברי הוועדה. הצעות לשינוי בסדר היום של הישיבה יובאו לדיון רק עם פתיחת הישיבה.

### **זכות עיון לחברי הועדה**

פנקסי הרשות המקומית ומסמכיה יעמדו (בעיריה – עפ"י דרישת יושב ראש הוועדה) לרשות הוועדה בזמן ישיבתה, במידה והם נוגעים לסדר יומה.

### **מניין חוקי (קוורום) וסדר הצבעה**

רוב חברי הועדה הם מניין חוקי בישיבותיה, אלא אם נקבע בחוק שהחלטה מסויימת טעונה רוב מיוחד ואז היא רוב מיוחד זה – המניין החוקי של הישיבה. בועדת הנחות, למשל: המניין החוקי הוא נוכחותם של יו"ר הועדה או ממלא מקומו, היועץ המשפטי והגזבר.

אם בישיבת ועדה של מועצה מקומית לא היה מניין חוקי בשתי ישיבות רצופות של הועדה, היא שליש חברי הועדה בישיבתה השלישית, בגדר, מניין חוקי לגבי כל עניין שעמד על סדר היום של שתי הישיבות הקודמות.

אם במועצה איזורית לא היה בישיבת הועדה מניין חוקי בשעה שנקבעה לישיבה, תידחה הישיבה לשעה אחת. אז תהיה הישיבה חוקית אם נוכחים בה לפחות שליש מחברי הועדה. אם לא נאספו שליש מחבריה, תידחה הישיבה לשבעה ימים ותהיה חוקית, לגבי כל עניין שעמד על סדר היום של הישיבה הקודמת, אם יהיו נוכחים בה לפחות שליש מחברי הועדה.

החלטות ועדה מתקבלות ברוב קולותיהם של חברי הועדה המצביעים בישיבה שיש בה מניין חוקי.

אם היו הקולות שקולים בהצבעה:

בעיריה – יובאו ההצעות השקולות להכרעת המועצה.

במועצה מקומית ובמועצה איזורית – ההצעה נדחתה. ההצבעה בועדות היא בהרמת ידיים.

על פי דרישת שליש, לפחות, מחברי הועדה של מועצה איזורית הנוכחים בישיבה תהיה ההצבעה חשאית.

### **פרוטוקול**

בכל ישיבה של ועדה יש לרשום בפרוטוקול את שמות חברי הוועדה הנוכחים בישיבה, את מהלך הדיונים ואת תוצאות ההצבעות. יו"ר הוועדה הוא, האחראי לניהול התקין של הפרוטוקול.

### **אישור המועצה להחלטות הועדה**

החלטות הוועדות טעונות אישור המועצה, אלא אם כן משתמעת מן החוק הוראה אחרת.

## 5.3 הרכב הוועדות

### ועדה שהרכבה לא נקבע בחוק

- בפקודת העיריות ובצו המועצות המקומיות נאמר שבועדה של המועצה, שהרכבה לא נקבע במפורש בפקודה הזאת או בחוק אחר, יהיו 25% לפחות מחבריה חברים במועצה. יתר חברי הוועדה יהיו בעלי זכות להיבחר למועצה ואשר אינם פסולים, מסיבות שונות המפורטות בפקודה ובצו, לכהן כחבריה. צו המועצות האזוריות קובע שמספר חברי המועצה בוועדה יעמוד על 50% לפחות מכלל חברי הוועדה. היתר יהיו בעלי זכות להיבחר למועצה, שלא נפסלו לכהן כחבריה. בדרך כלל, הרכבה של ועדה צריך לשקף את ההרכב הסייעתי של המועצה, אלא אם נקבע אחרת. מאחר שלפעילות הוועדות השונות היבט כספי משמעותי מוזמן הגזבר או נציגו לישיבות הוועדות.

נתרכז, בקיצור, בוועדות שהרכבן נקבע בחוק ושהן מענייני הישיר של הגזבר.

### ועדת הנהלה

- בכל סוגי הרשויות יכהנו בוועדת הנהלה רק חברי המועצה. בראש הוועדה יעמוד ראש הרשות. בעיריות מציין החוק, בין חברי הוועדה גם את סגניו של ראש העיר.

### ועדת כספים

- המועצה תבחר את חברי ועדת הכספים מבין חברי המועצה.

### ועדת מכרזים

- המועצה תבחר את חברי הוועדה מבין חברי המועצה. ראש הרשות אינו רשאי להיות אחד מחבריה.

### ועדת ביקורת / ועדה לענייני ביקורת

- המועצה תבחר את חברי הוועדה מבין חברי המועצה. ראש הרשות וסגניו לא יהיו חברי הוועדה. יו"ר הוועדה לא יהיה מסיעתו של ראש המועצה, אלא אם כן במועצה סיעה אחת בלבד. מספר חברי הוועדה בעיריות לא יעלה על 7 והשתייכותם הסייעתית תתאים, ככל האפשר להרכב הסייעתי של המועצה. במועצה מקומית ואזורית – לא יפחת מספר חברי הוועדה מ-3 ולא יעלה על 5. אם אין כל הסיעות במועצה מיוצגות בוועדת הנהלה – יהיה לפחות אחד מחברי ועדת הביקורת נציגה של סיעה שאינה מיוצגת בוועדת הנהלה.

### ועדת קניות

- המועצה תמנה את חברי הוועדה מבין חברי המועצה או מקרב עובדי הרשות, או מבין חברי מועצה ועובדי הרשות גם יחד.

### ועדת ערר על קביעת ארנונה כללית

- המועצה תבחר ועדת (או ועדות) ערר בהרכב של 3 חברים מבין בעלי הזכות להיבחר כחברי מועצה ואת יושב הראש שלהן.

### ועדת הנחות

- בעיריות תמנה המועצה את ועדת הנחות בהרכב, כדלקמן:

- חברי מועצה, מהם אחד, לפחות, שאינו חבר הסיעה המיוצגת בוועדת ההנהלה, ואם כולן מיוצגות בוועדת הנהלה, לפחות אחד שאינו חבר בוועדת הנהלה.
- הגזבר או בא כוחו
- מנהל מחלקת הרווחה או בא כוחו
- מנהל מחלקת הגבייה או בא כוחו
- היועץ המשפטי או עו"ד מלשכתו או ממשרדו

במועצה מקומית ובמועצה איזורית, תמנה המועצה את ועדת ההנחות בהרכב כדלקמן:

- 2 חברי המועצה, מהם אחד, לפחות, שאינו חבר בוועדת ההנהלה
- הגזבר
- מנהל מחלקת הרווחה
- היועץ המשפטי או נציגו

המועצה תבחר מבין חבריה את יושב ראש הוועדה ואת ממלא מקומו. מניין חוקי – נוכחות יו"ר או ממלא מקומו, היועץ המשפטי והגזבר.

#### ועדת תמיכות

- המועצה תמנה לוועדה 3 או 5 חברים מבין חבריה. לשיבות הוועדה יוזמנו דרך קבע גזבר הרשות או נציגו והיועץ המשפטי של הרשות או נציגו.

#### ועדת ביטחון

- בוועדה יהיו מיוצגים הגורמים הבאים:

- נציג הרשות שתמנה המועצה (ללא חובת הייצוג הסיעתי במועצה)
- נציג שר הביטחון, שימנה מפקד הג"א מחוזי
- נציג שר החינוך והתרבות, שימנה מנהל הלישכה המחוזית של המשרד
- נציג שר המשטרה שימנה מפקד המשטרה במחוז
- חברים אחרים כפי שתחליט הוועדה

#### ועדת מל"ח (משק לשעת חירום)

- המועצה תבחר את אנשי הוועדה מבין חבריה, בהתאם לצרכיה המיוחדים. יושב ראש הוועדה יהא תמיד ראש הרשות.

#### ועדה חקלאית

- מספר חברי הוועדה יהיה תמיד ניתן לחלוקה בשלוש, אבל לא יעלה על 12. על המספר הסופי של חברי הוועדה תחליט המועצה, או יחליט שר הפנים, אם היא תמנע מכך. פקודת העיריות קובעת כי בעיריות ייבחרו החקלאים עצמם שני שלישי מחברי הוועדה והמועצה את השליש הנותר ואחד מהם, לפחות, יהיה חבר המועצה. כל חברי הוועדה יהיו חקלאים פרט לאחד שיכול להיות לא חקלאי, אם הוא חבר המועצה שנבחר על ידה לוועדה.

ברשויות אחרות, כל חברי הוועדה, פרט לאחד, ייבחרו על ידי החקלאים ויהיו נציגיהם. את החבר האחר תבחר המועצה והוא אינו חייב להיות חקלאי.

## 6. בקרה וביקורת ברשויות מקומיות

### 6.0 כללי

- ברשויות המקומיות נערכת ביקורת פנימית וחיצונית כדי להבטיח שהרשות המקומית תפעל בהתאם להוראות החוק, לסידרי מינהל תקינים ועל פי כללי היעילות והחיסכון. הביקורת החיצונית נערכת על ידי משרד מבקר המדינה ומשרד הפנים והביקורת הפנימית נערכת על ידי מבקר בעיריות ועל ידי ועדות הביקורת במועצות המקומיות והאזוריות בהן עדין לא חלה החובה למנות מבקר פנימי.

### 6.1 ביקורת מבקר המדינה ברשויות מקומיות

- הרשויות המקומיות נתונות לביקורת משרד מבקר המדינה מכח סעיף 9 (4) של חוק מבקר המדינה תשי"ח 1958 (נוסח משולב).

ביקורת מבקר המדינה מתבצעת במספר דרכים עיקריות:

- ביקורת אופקית, במסגרתה נבדקים מספר נושאים משותפים לרשויות המקומיות.
- ביקורת אנכית, במסגרתה נבדקים מספר רב של נושאים ברשות המקומית ובגופי הסמך הפועלים לידן (כגון: איגודי ערים, מועצות דתיות וחברות כלכליות).
- ביקורת מעקב לבדיקת תיקון ליקויים ויישום המלצות ביקורות שנערכו ברשות המקומית.

ממצאי הביקורות מתפרסמים על ידי משרד מבקר המדינה במסגרת דוחות ביקורת שנתיים או באמצעות דוחות מיוחדים של השלטון המקומי.

### 6.2 ביקורת משרד הפנים ברשויות מקומיות

#### 6.20 כללי

- משרד הפנים נושא באחריות המיניסטריאלית לשלטון המקומי. מערכת הפיקוח והביקורת של משרד הפנים נעשית באמצעות האגף לביקורת ברשויות המקומיות. כוללת היא בעיקרה עריכת ביקורת מינהלית, ביקורת חשבונאית ומעקב אחר תיקון ליקויים ויישום המלצות שעלו בביקורות אשר נערכו ברשויות מקומיות ובגופי הסמך שפועלים לידן.

#### 6.21 האגף לביקורת ברשויות המקומיות

##### 6.211 תפקידים עיקריים:

- (1) עריכת ביקורות מינהליות כלליות ואופקיות ברשויות המקומיות.
- (2) ריכוז הפיקוח והטיפול בביקורות של הדוחות הכספיים הנערכים על ידי רואי חשבון מטעם המשרד הפנים.

(3) ניהול מעקב אחר תיקון הליקויים שעולים בביקורות אשר נערכות ברשויות המקומיות על ידי משרד מבקר המדינה ומשרד הפנים.

(4) לספק להנהלת המשרד מידע ונתונים על מצבן הכספי ועל ממצאי הביקורות, ככלי ניהול בתהליך קבלת ההחלטות.

(5) ריכוז העבודה מול משרד מבקר המדינה בנושאי הביקורת ברשויות המקומיות.

(6) ניהול מעקב אחר מינויים ופעילותם התקינה של גופי הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות (מבקרי עיריות, וועדות ביקורת).

(7) להוות גורם מקצועי, מנחה, ומקשר בין משרד הפנים לגורמים מקצועיים וממלכתיים בתחום הביקורת בשלטון המקומי.

### **6.212 המבנה האירגוני**

■ המבנה האירגוני של האגף לביקורת ברשויות המקומיות הינו פונקציונאלי. במסגרת האגף פועלות שלוש מסגרות משנה:

(1) מחלקה לביקורת מינהלית – תפקידה לערוך ביקורת כללית ואופקית ברשויות המקומיות בהתאם לתוכנית עבודה שנתית. הביקורות נערכות על פי קריטריונים אחידים ובמסגרתן נבדקים כ-20 תחומי פעילות של הרשות המקומית. בחלוקה הפנימית נקבעו ראשי ענפי ביקורת הפועלים כרפרנטים למחוזות של המשרד.

(2) מחלקה לביקורת רואי חשבון – תפקידה לרכז את הטיפול בהעסקתם של רואי החשבון שעורכים ביקורת הדוחות הכספיים של הרשויות המקומיות מטעם משרד הפנים. במחלקה מנוהל מעקב אחר קבלת הדוחות הכספיים המבוקרים והמפורטים שרואי החשבון נדרשים להגיש, ניתן האישור לתשלום ומטופל בהפצת הדוחות לרשויות המקומיות, ולהנהלת המשרד לצרכי בקרה ומעקב.

(3) מחלקה למעקב ולביקורת פנימית – תפקידה לרכז את הטיפול הנדרש בתחום המעקב אחר תיקון הליקויים ויישום המלצות הביקורת על ידי הרשויות המקומיות, לנהל מעקב וביקורת אחר מינויים ותיפקודם התקין של גופי הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות (מבקרים פנימיים וועדות ביקורת).

### **6.22 ביקורת דוחות כספיים ע"י רואי חשבון**

■ בפקודת העיריות נקבע שחשבונוניתה של כל עירייה יוגשו על ידי הגזבר לביקורת של רואה חשבון לעיריות שימונה על ידי שר הפנים, במועד שרואה החשבון לעיריות ידרוש זאת והוא יבקר אותם.

לשם הביקורת לפי הפקודה, רשאי רואה חשבון לעיריות לדרוש בכתב שיומצא לו כל פנקס וכל מסמך שיראה לנחוץ, וכן רשאי הוא לדרוש מכל המחזיק בפנקס או במסמך כאמור, או

שאחראי לו, שיבוא לפניו בשעת כל ביקורת כאמור או בכל שעת ביקורת נדחית ויזהיר בדבר נכונותם ויחתום הצהרתו.

ביקורת הדוחות הכספיים של הרשויות המקומיות נעשית באמצעות משרדי רואי חשבון עמם נקשר משרד הפנים. כאמור משרד רואה החשבון שמונה על ידי רואה חשבון לעיריות עורך ביקורת של הדוחות הכספיים של הרשות המקומית ומגיש לרואה חשבון לעיריות דו"ח כספי מבוקר ודו"ח מפורט.

הדוחות שמוגשים על ידי רואי החשבון נשלחים ע"י רואה חשבון לעיריות להנהלת המשרד לראש הרשות המקומית לצורכי מעקב. ראש הרשות המקומית נדרש להביא את הדוחות לדיון בפני ועדת הביקורת ובפני מליאת המועצה ולדווח על תיקון הליקויים ויישום המלצות הביקורת עד למועד שנקבע לכך. כאמור באגף לביקורת ברשויות המקומיות מנוהל מעקב אחר תיקון הליקויים שעלו בביקורת.

ביקורת הדוחות הכספיים של הרשויות המקומיות הנערכת על ידי רואי חשבון מטעם משרד הפנים מהווה מרכיב חשוב וחיוני ביותר במערכת הבקרה הכספית. ביקורת זו מסייעת לרשויות המקומיות ולמשרדי הממשלה ככלי ניהולי בתחום הנתונים והמידע הכספי של הרשויות המקומיות וכגורם מדריך ומכוון לעוסקים בנושא. מובאר בזאת כי במסגרת חוק ההסדרים התקבל חוק לתיקון פקודת העיריות בנושא מינוי רואה חשבון לעריכת ביקורת של ההוצאות הכספיים ברשויות המקומיות. במסגרת החוק נקבע כי משרד הפנים בתיאום עם משרד המשפטים ומשרד האוצר יגבשו תקנות שיקבעו את הנהלים וההנחיות לביצוע הוראות החוק הנ"ל. ראה נוסח החוק בעמוד 364.

### 6.23 אפקטיביות הביקורת

■ תיקון הליקויים ויישום המלצות הביקורת על ידי הרשויות המקומיות, מהווים את אחד מהמרכיבים המרכזיים והחשובים ביותר באפקטיביות של הביקורת. המעקב אחר תיקון הליקויים נועד להבטיח שתחומי הפעילות בהם התגלו חריגות מהנורמות המחייבות יתוקנו וינקטו הצעדים הנדרשים על מנת למנוע את הישנותם.

באגף לביקורת ברשויות המקומיות, מנוהל מעקב אחר תיקון הליקויים שצוינו בדוחות הביקורת שנערכו ברשויות המקומיות על ידי משרד מבקר המדינה ומשרד הפנים:

(1) ממצאי הביקורת נשלחים לטפולו של ראש הרשות המקומית, אשר מתבקש: להורות על תיקון הליקויים שצוינו בדו"ח הביקורת, לנקוט בצעדים המתחייבים על מנת למנוע את הישנות הליקויים, להביא את דו"ח הביקורת לדיון בפני ועדת הביקורת ובפני מליאת המועצה, לדווח לאגף לביקורת ברשויות המקומיות על ביצוע האמור עד תאריך שנקבע לכך.

(2) מנוהל מעקב אחר קבלת דיווח מראש הרשות המקומית המאשר ביצוע הפעולות הנ"ל. כמו-כן, בביקורות חוזרות ברשויות המקומיות נבדקים תיקון הליקויים ויישום המלצות הביקורת.

האפקטיביות של הביקורת מושגת כאמור בכך שהליקויים עליהם הצביע הביקורת יתוקנו על ידי הגוף המבוקר ויישמו המלצות הביקורת. כמו כן נודעת חשיבות רבה לשימוש שנעשה בממצאי הביקורת על ידי הרשות המקומית ומשרדי הממשלה בתהליך קבלת ההחלטות. התיחסות הגורמים המוסמכים לממצאי הביקורת ודרכי הטיפול מהווים מדד חשוב כגורם

מרתיע אשר ימנע את הישנותם של הליקויים וחריגות שנמצאו בביקורת. בנוסף תרומה חשובה נודעת בעצם עריכת הביקורת בתחום ההדרכה וההכוונה המקצועית לעובדי הרשות המקומית.

### 6.3 ביקורת פנימית ברשויות מקומיות

#### 6.30 כללי

■ הרשויות המקומיות נדרשות על-פי חוק לקיומה ולפעילותה התקינה של הביקורת הפנימית ברשות. הביקורת מבוצעת על ידי מבקר העירייה ועל ידי ועדות הביקורת במועצות המקומיות ובמועצות האזוריות בהן לא קיימת החובה למנות מבקר כדוגמת העירייה.

#### 6.31 ביקורת פנימית בעירייה

■ בפקודת העיריות נקבע שמועצת העיר בהחלטת רוב חבריה תמנה מבקר לעירייה.

מבקר העירייה נדרש לערוך ביקורת על פעילות העירייה, ולהגיש לראש העירייה ולועדה לענייני ביקורת בעירייה את ממצאי הביקורת שערך.

בפקודת העיריות נקבעו תפקידיו וסמכויותיו כמפורט:

(1) לבדוק אם פעולת העירייה, לרבות פעילות לפי חוק התכנון והבניה, התשכ"ה – 1965 נעשו כדין, בידי המוסמך לעשותן, תוך שמירת טוהר המידות ועקרונות היעילות והחסכון.

(2) לבדוק את פעולות עובדי העיריה.

(3) לבדוק אם סדרי הבוחן והוראות הנוהל הנהוגים בעירייה מבטיחים קיום הוראות כל דין, טוהר המידות ועקרונות היעילות והחסכון.

(4) לבקר את הנהלת החשבונות בעירייה ולבדוק אם דרכי החזקת כספי העירייה ושמירת רכושה והחזקתו מניחות את הדעת.

נקבע כי הביקורת תיעשה גם לגבי המועצה הדתית שבתחום העירייה וכן לגבי כל תאגיד, מפעל, מוסד, קרן או גוף אשר העירייה משתתפת בתקציבים כדי יותר ממחצית או משתתפת במינוי הנהלתם.

כדי לשמור במידת האפשר על עצמאותו המקצועית ועל אי תלותו של המבקר נקבע שהמבקר יקבע את תכנית עבודתו השנתית, את נושא הביקורת בתקופה פלונית ואת היקף הביקורת:

(1) על פי שיקול דעתו של המבקר.

(2) על פי דרישת ראש העירייה לבקר ענין פלוני.

(3) ככל האפשר בהתאם להמלצות הוועדה לענייני ביקורת.

כמו כן נקבע שהמבקר יקבע על פי שיקול דעתו את הדרכים לביצוע ביקורתו.

מבקר העירייה נדרש להכין ולהגיש לראש העירייה מדי שנה הצעת תקציב שנתית ללשכתו, לרבות הצעת תקן, במסגרת הכנת התקציב לפי הפקודה.

ועדת הכספים ומועצת העיר צריכים לדון בהצעות התקציב והתקן של לשכת מבקר העירייה, שהגיש אותן מבקר העירייה, במסגרת דיוניהן בהצעת התקציב השנתי.

### **6.32 ביקורת פנימית במועצה המקומית והאיזורית**

#### **6.321 כללי**

- דיני המועצות המקומיות והמועצות האיזוריות מחייבות מינוי ועדת ביקורת במועצה. הביקורת הפנימית במועצה אמורה להעשות הלכה למעשה על ידי חברי ועדת הביקורת. מן הראוי לציין כי בימים אלו חתם שר הפנים על תיקון לצו המועצות המקומיות ולפיו המועצות המקומיות והאיזוריות יחייבו במינוי מבקר פנימי כדוגמת העיריות. התיקון לצו יכנס לתוקף לאחר פירסומו ברשומות. עם מינוי מבקר פנימי למועצה הביקורת הפנימית תיעשה ע"י המבקר וועדת ביקורת תטפל בדוחות הביקורת כדוגמת העיריות.

#### **6.322 מינוי ועדת ביקורת**

- בדיני המועצות המקומיות והאיזוריות נקבעו דרכי מינויה תפקידיה וסמכויותיה של ועדת הביקורת.

בדיני המועצות המקומיות נקבע:

(א) המועצה תבחר מבין חבריה ועדת ביקורת.

(ב) ראש המועצה וסגניו לא יהיו חברים בוועדת הביקורת.

(ג) מספר חברי ועדת הביקורת לא יפחת משלושה ולא יעלה על חמישה, ובלבד שבמועצה שלידה פועלת ועדת הנהלה ולא כל הסיעות במועצה מיוצגות בה, יהיה לפחות חבר של ועדת הביקורת נציג של סיעה שאיננה מיוצגת בוועדת הנהלה.

(ד) יושב ראש ועדת הביקורת יהיה מסיעה שונה מזו של ראש המועצה, זולת אם היתה במועצה סיעה אחת בלבד.

בדיני המועצות האיזוריות נקבע:

(א) המועצה תבחר מבין חבריה ועדת ביקורת.

(ב) ראש המועצה וסגניו לא יהיו חברים בוועדת הביקורת.

(ג) מספר חברי ועדת הביקורת לא יפחת משלושה ולא יעלה על חמישה, ובלבד שבמועצה שלידה פועלת ועדת הנהלה ולא כל הסיעות.

### **6.323 תפקידי ועדת הביקורת במועצה המקומית:**

ועדת הביקורת אמורה לערוך ביקורת על פעילותה ותיפקודה של המועצה בכלל זה:

(1) לבדוק אם החלטות המועצה הוצאו לפועל כדיון.

(2) לבדוק את חשבונות המועצה ולבדוק אם פעולות המועצה נעשו במסגרת תקציבה המאושר.

(3) לבדוק אם תוקנו הליקויים בהנהלת ענייני המועצה עליהם הצביעו הוועדה או מבקר המדינה בפני המועצה.

### **6.324 תפקידי ועדת הביקורת במועצה האזורית:**

ועדת הביקורת אמורה לערוך ביקורת על פעילותה ותיפקודה של המועצה בכלל זה:

(1) לבדוק אם החלטות המועצה הוצאו לפועל כדיון.

(2) לבדוק את חשבונות המועצה ולבדוק אם פעולות המועצה נעשו במסגרת תקציבה המאושר.

(3) לבדוק אם תוקנו הליקויים בהנהלת ענייני המועצה עליהם הצביעו הוועדה או מבקר המדינה בפני המועצה.

ועדת הביקורת במועצה המקומית ובמועצה האזורית רשאית לקבל מכל חבר מועצה, או עובד המועצה, ידיעות, מסמכים והסברים הדרושים לה למילוי תפקידה.