

איגוד מבקרי הרשויות המקומיות

הנחייה מס' 4

אי-תלות

א. תכליתה של אי-התלות

אי-תלות היא נשמת אפה של הביקורת הציבורית. הביקורת ברשויות המקומיות מהווה חלק חשוב במערך הביקורת הציבורית בישראל. לפיכך, יש לחזק ולטפח את אי-תלותה של הביקורת בראש הרשות המקומית ובמנהליה.

עיון במספר תפקידים, שאינם תפקידי ביקורת, ושלגביהם מוסכם על הכל כי "אי-תלות" היא מרכיב חיוני והכרחי למילויים, כגון: שופטים, היועץ המשפטי לממשלה, מבקר המדינה או רואה החשבון החיצוני לרשויות המקומיות, מביא למסקנה, כי תכלית "אי-התלות" היא כפולה:

(1) קבלת החלטה מקצועית אופטימלית משוחררת משיקולים זרים: כל החלטה מתקבלת וכל

פעולה נעשית בתוך מערכת של לחצים ואילוצים. יש להבחין בין לחצים ואילוצים שהם רלוונטיים, שבהם חייבים להתחשב, ושאינם לא עשו כן, עלול הדבר להביא לקבלת החלטה פגומה, לבין לחצים חיצוניים, בלתי רלוונטיים, שבהם אסור להתחשב, וזאת כדי למנוע קבלת החלטה שפגומותה אינה נופלת מזו שהתקבלה ללא התחשבות בלחצים הרלוונטיים. אי-התלות באה לשחרר את ממלא התפקיד, במהלך תפקידו ולשם ביצועו, עד כמה שהדבר אפשרי, מכל לחץ חיצוני בלתי רלוונטי.

(2) השגת אמון הציבור: אמון הציבור בשלטון הוא תנאי הכרחי להמשך קיומה של חברה

דמוקרטית ומודרנית. אמון הציבור בכל אחת ממערכות השלטון הוא תנאי הכרחי להמשך קיומה של אותה מערכת.

אמון הציבור יינתן למערכת שלטונית שבמסגרתה ניתן לקבל החלטות מקצועיות אופטימליות. לכן חשוב שהציבור יאמין שמעשיהם, פעולותיהם והחלטותיהם של מי שמנהלים את אותה מערכת וכן האנשים הפועלים בה, נעשו אך ורק מתוך שיקולים מקצועיים רלוונטיים.

בין "אי-התלות" לבין "אמון הציבור" קיימים קשרי גומלין; "אי-התלות" היא תנאי הכרחי להשגת "אמון הציבור", ו"אמון הציבור" מבטיח את קיומה והמשכה של "אי-התלות".

תכליתה של אי-תלות הביקורת ברשות המקומית היא לאפשר ביצוע מקצועי נאות, ללא משוא פנים ובאובייקטיביות מירבית, של עבודת הביקורת, כשהיא משוחררת מלחצים חיצוניים

המפריעים לביקורת ומשבשים את יכולתה לבצע את התפקיד שהוטל עליה בחוק, לבדוק ולהפיק דוחות ביקורת שיזכו לאימון הציבור.

ב. הגורמים המשפיעים על מידת אי-התלות

(1) אי-תלות היא מושג יחסי

כשם שאין תלות מוחלטת, כך אין גם אי-תלות מוחלטת. שלושה גורמים עיקריים משפיעים על מידת אי-התלות של הביקורת ברשות המקומית ומקומה על הציר שבין תלות מוחלטת לבין אי-תלות מוחלטת:

- (א) הוראות החוק.
- (ב) קשריו המינהליים של המבקר עם הרשות המקומית אותה הוא מוסמך לבקר.
- (ג) אישיותו של המבקר וכישוריו המקצועיים.

(2) להלן פרוט הגורמים לתלות הביקורת ברשות המקומית

- (א) היותו של המבקר עובד הרשות המקומית.
- (ב) שכרו של מבקר הרשות ותנאי עבודתו נקבעים על ידי מועצת הרשות.
- (ג) תקציב לשכת הביקורת ותקן כוח האדם שבה נקבעים על ידי מועצת הרשות המקומית.
- (ד) סמכות לפטר את המבקר היא בידי המועצה של הרשות המקומית.

(3) להלן פרוט הגורמים שיש בהם כדי להבטיח אי-תלות

- (א) הכפפתם לסמכות הביקורת של ראש הרשות, חברי המועצה שלה, וכן כל עובדי הרשות המקומית ועובדי כל גוף מבוקר.
- (ב) הסמכות לקבוע את תכנית העבודה, בראש ובראשונה, לפי שיקול דעתו של המבקר.
- (ג) הסמכות לדרוש ולקבל כל מסמך, מידע או הסבר מכל מי שכפוף לסמכות הביקורת.
- (ד) החובה להזמין את מבקר הרשות והזכות להיות נוכח בכל ישיבות מועצת הרשות ובישיבה של כל ועדה מוועדותיה ובכל הוועדות והמועצות של הגופים המבוקרים האחרים.
- (ה) הסמכות לקבוע את הדרכים לביצוע הביקורת.

- (ו) הסמכות לקבוע מי יתקבל לעבודה בלשכת המבקר והסמכות להגן על עובד הלשכה מפני פיטורין שרירותיים.
- (ז) הסמכות לגשת גישה ישירה למאגרי המידע הממוחשבים.
- (ח) הדיווח לציבור.

(4) הגורמים באישיותו של המבקר שיש להם השפעה על מידת אי-תלותו

- (א) ידע מקצועי: מבקר הרשות צריך להיות איש מקצוע בתחום הביקורת בכלל ובביקורת ברשויות מקומית בפרט. על מבקר הרשות להקרין סמכות מקצועית, אובייקטיבית ולפעול ללא משוא פנים.
- (ב) מידת יכולתו של המבקר להפעיל שיקול דעת ושיפוט ללא משוא פנים וללא דעה קדומה.
- (ג) שמירה על כללי אתיקה מקצועית ואישית.
- (ד) הכרת עבודת הרשות המקומית.
- (ה) הכרת הבסיס המשפטי לעבודת הרשות המקומית.
- (ו) הכרת תפקידי החובה ואספקת שירותים לתושבים של הרשות המקומית.
- (ז) הכרת התפקידים והשירותים הנוספים אותם קיבלה הרשות המקומית על עצמה.
- (ח) הכרת מבנה התקציב; תקציב רגיל ותקציב פיתוח, דרכי הכנתו ואישורו על פי דין.
- (ט) הכרת המבנה המינהלי של הרשות המקומית.
- (י) יכולת ארגונית ומינהלית לנהל משרד וצוות עובדים.
- (יא) יכולת לקיים יחסי אנוש טובים עם המבוקרים ועם עובדי לשכת המבקר.
- (יב) יכולת לנסח בצורה תמציתית ובהירה את ממצאי הביקורת.
- (יג) יכולת לקיים ויכוח מקצועי נחוש על עמדות עקרוניות בלא היגרר לוויכוח אישי.

ג. כללי התנהגות

- (א) המבקר יקפיד לשמור על סמכויותיו על פי חוק כלפי כל מי שמבקש לפגוע או להמעיט בהן. הוא יעשה כן בתקיפות אך בנימוס ותוך ניסיון להסביר ולשכנע בצדקת עמדתו.
- (ב) המבקר לא יחרוג ממסגרת הסמכויות המוקנות לו בחוק.
- (ג) המבקר יימנע מכל מעשה או מחדל העלול לפגוע באי-תלותו.

- (ד) המבקר יימנע מלקחת חלק בפעילות מינהלית של הרשות המקומית.
- (ה) המבקר יימנע מלתת יעוץ מקצועי לרשות המקומית, אלא באותם נושאים שנבדקו על ידי הביקורת ובמסגרת דיון על ממצאיה.
- (ו) המבקר יימנע מלבקש ומלקבל טובות הנאה.
- (ז) המבקר ינהג באופן שיגביר בציבור את האמון באי-תלותו ובאובייקטיביות של עבודתו.
- (ח) מבקר הרשות יימנע מכל מעורבות בעבודת הרשות המקומית ופעילויותיה העלולה לפגוע באי-תלותו. קיומה של מעורבות כזו אינו תמיד ברור. ייתכנו מצבים ונסיבות שבהן יצטרך מבקר הרשות לבחון היטב את פעולתו ומעמדו. בכל מקום שבו יש חשש, כאמור, יבחן המבקר את מעמדו מתוך שיקול מחמיר לטובת אי-התלות.
- (ט) מבקר הרשות, שהיה קודם לכן עובד אותה רשות, יימנע, ככל האפשר, מלבקר את היחידה שבה עבד קודם שנתמנה למבקר הרשות, אלא לאחר שחלפה תקופת צינון סבירה.
- (י) כללים אלו חלים גם על עובדי לשכת מבקר הרשות המקומית.