

מבקר המדינה | דוחות על הביקורת בשלטון המקומי | התשפ"א-2021

ביקורת מערכתית

העסקת חשבים מלווים ברשויות המקומיות





העסקת חשבים מלווים ברשויות המקומיות

רקע

הסמכות למנות חשב מלווה (להלן - חשב מלווה או חשב) הוקנתה למשרד הפנים בהחלטת ממשלה 1475 מפברואר 2004. ההחלטה נועדה לתת מענה לפתרון המשבר הכספי החמור שאליו נקלעו רשויות מקומיות רבות. משבר זה התבטא, בין היתר, ביכולת מוגבלת לספק שירותים מוניציפליים לתושביהן, בקושי לשלם שכר לעובדיהן ותשלומים שוטפים ובגידול ניכר בחובותיהן. בהחלטה ניתנו למשרד הפנים סמכויות נוספות לטיפול בגירעונות הרשויות המקומיות, כגון מינוי גובה ממונה והכנסת הרשות לתוכנית הבראה.

משרד הפנים עושה שימוש נרחב בהעסקת חשבים מלווים ברשויות מקומיות הסובלות מגירעונות תקציביים או ממשבר ניהולי, כספי וארגוני. תפקיד החשב נועד בין היתר לפקח על מנגנון הוצאת הכספים ברשויות, להבטיח שהן נעשות בהתאם להוראות הדין וכי ניהולן הפיננסי תקין ומתבצע תוך הקפדה על עמידה במסגרת הוצאות וביעדי הגבייה. כדי לעמוד במשימותיו, ניתנה לחשב המלווה זכות "חתימה שלישית" על כל מסמכי הרשות שיש להם ערך כספי, נוסף על חתימותיהם של ראש הרשות ושל הגזבר.

נתוני מפתח

79	21	62	כ-20 מיליון ש"ח
מספר הרשויות המקומיות, נכון לפברואר 2020, שמשרד הפנים מינה להן חשבים מלווים. ל-18 מהן מונה חשב מלווה שהוא גם גובה ממונה.	מספר הרשויות המקומיות שמועסק בהן חשב מלווה במשך יותר מ-16 שנים ברציפות, בהן אור עקיבא, ביר אל-מכסור וסח'נין.	מספר הרשויות המקומיות מהמגזר הלא יהודי שמונה להן חשב מלווה, שהן כ-78% מכלל הרשויות שמונו להן חשבים מלווים.	התקציב שהקצה משרד הפנים להפעלת מערך החשבים המלווים בשנת 2020.
כ-16.7 מיליון ש"ח	156	52	7 מתוך 8
סה"כ הוצאה הממוצעת לשנה בגין הפעלת מערך החשבים המלווים בעשור האחרון.	מספר המועמדים נכון לפברואר 2020 שהיו רשומים במאגר החשבים שמנהל משרד הפנים.	מספר החשבים המועסקים מתוך המאגר נכון לפברואר 2020.	מספר הרשויות שנבדקו ובהן שיעור הוצאה בגין שירותים מקומיים מסך התקציב השוטף נמוך מהממוצע הארצי (19%).



פעולות הביקורת

בחדשים מאי עד נובמבר 2020 בדק משרד מבקר המדינה את נושא העסקת החשבים המלווים ב-12 רשויות מקומיות, מהן חמש עיריות: אור עקיבא, טבריה, סח'נין, קלנסווה וקריית שמונה, שש מועצות מקומיות: בוקעאתא, ביר אל-מכסור, דאליית אל-כרמל, מג'דל שמש, מסעדה ועין קניה, והמועצה האזורית: אל-קסום (להלן - הרשויות המקומיות שנבדקו). במשרד הפנים נעשו בדיקות באגף בכיר לבקרה, תקצוב ופיתוח ברשויות המקומיות (להלן - אגף תקצוב ובקרה) ובאגף חשבים מלווים ומינויים, וכן נעשו בדיקות השלמה בשני מחוזות של משרד הפנים: מחוז צפון ומחוז חיפה.

תמונת המצב העולה מן הביקורת

עמידה ביעדי תוכניות ההבראה - שש הרשויות המקומיות אור עקיבא, דאליית אל-כרמל, טבריה, סח'נין, קלנסווה וקריית שמונה לא עמדו ביעדי תוכניות ההבראה שאושרו להן, ובשל כך נאלצו לגבש עם משרד הפנים תוכניות חדשות או לעדכן את תוכניות ההבראה. העיריות טבריה, סח'נין, קלנסווה וקריית שמונה התבססו בחיובי הארנונה שלהן על סקרי נכסים ישנים, שנערכו בשנים 2004 - 2012, אף שבמסגרת תוכניות ההבראה שאושרו להן, הן נדרשו לערוך סקרי נכסים חדשים.

צבירת גירעונות - חרף מינויים של חשבים מלווים לרשויות המקומיות שנבדקו והגדלת המלוות והמענקים שקיבלו בשנים 2012 - 2018 לכיסוי גירעונותיהן, שש הרשויות המקומיות אור עקיבא, דאליית אל-כרמל, טבריה, סח'נין, קלנסווה וקריית שמונה לא הצליחו להתאזן תקציבית, וגירעונותיהן המצטברים אף גדלו מאוד והסתכמו בסוף 2018 בכ-325 מיליון ש"ח, זאת אף שהן קיבלו מענקים ומלוות לכיסוי הגירעון לאותה תקופה בסך של כ-370 מיליון ש"ח.

עמידה במסגרת התקציב בשנת בחירות - בשנים שהתקיימו בחירות לרשויות המקומיות ולנבחריהן, החשבים המלווים ברשויות המקומיות שנבדקו לא הצליחו למנוע פריצה של התקציב. כך, לדוגמה, בשנת 2018, שנערכו בה הבחירות האחרונות לרשויות המקומיות, שש מבין שמונה¹ הרשויות שנבדקו פרצו את מסגרות התקציב שלהן ויצרו גירעונות בסכום כולל של כ-59 מיליון ש"ח.

תפקוד החשבים - החשבים המלווים שמינה משרד הפנים לרשויות המקומיות בשמונה² מבין 12 רשויות שנבדקו לא הצליחו לאורך שנים להביא להבראתן של הרשויות המקומיות לטווח הארוך ולניהולן התקין. בשבע מבין שמונה רשויות מקומיות הועסקו החשבים המלווים במשך יותר משמונה שנים. ברשויות המקומיות אור עקיבא, ביר אל-מכסור וסח'נין

1 בשמונה רשויות אלו, לא כלולות המועצות המקומיות מג'דל שמש, בוקעאתא, מסעדה ועין קיניא, שבהן נערכו בחירות ישירות לראשות המועצות לראשונה רק באוקטובר 2018, והחשבים המלווים מונו להן במאי 2018.

2 ראו ה"ש 1.



מכהנים חשבים מלווים זה כ-16 שנים, וברשויות המקומיות דאליית אל-כרמל, קלנסווה וקריית שמונה מכהנים חשבים מלווים יותר מ-11 שנים.

שירות לתושב - נמצא כי בשבע מבין שמונה רשויות: אל-קסום, ביר אל-מכסור, דאליית אל-כרמל, טבריה, סח'נין, קלנסווה וקריית שמונה, שמכהנים בהן חשבים מלווים לאורך שנים, שיעור ההוצאה בגין שירותים מקומיים מסך התקציב השוטף נמוך באופן משמעותי מהמוצע הארצי - כ-19%.

הליך הבחירה של החשב המלווה - מעיון בפרוטוקולים של הצוות המקצועי לבחירת מועמדים לתפקיד חשב מלווה אי אפשר ללמוד על התנהלות הליך הבחירה בתוך הצוות, על השיקולים שהובילו לבחירת כל מועמד, ואין פירוט אם הבחירה נעשתה לפי כללים, אמות מידה או קריטריונים שנקבעו בנוהל מאגר ומינוי חשבים מלווים משנת 2013, ובגנים ניתנה עדיפות למועמדים מסוימים על פני אחרים.

תקופת העסקת החשב המלווה - בהתאם לנוהל מאגר ומינוי חשבים מלווים, משרד הפנים אישר להעסיק 17 חשבים מבין 52 שהועסקו בכל הרשויות המקומיות לתקופות רצופות של שמונה שנים, בשנים 1999 עד 2010, ולאחר שיצאו לתקופת הפסקה של 12 חודשים, חזר והעסיק אותם לתקופות נוספות. בשל כך, יש חשבים המועסקים יותר מעשר שנים במצטבר. ובפועל לא מתקיים ריענון בבחירת המועמדים מתוך המאגר, והעסקת החשבים הצטמצמה לקבוצה קטנה.

פתיחת המאגר בפני מועמדים ומועמדות - משרד הפנים נוהג לפרסם בכל חצי שנה מודעה על פתיחת מאגר החשבים המלווים בפני מי שמעוניין להגיש מועמדות לשמש כחשב מלווה. המודעה מתפרסמת רק באתר האינטרנט של המשרד והדבר עלול לצמצם את קהל היעד של מועמדים פוטנציאליים הראויים לכהן כחשבים ושהיו מעוניינים להגיש מועמדות לתפקיד. יצוין כי במאגר³ 156 מועמדים ו-10 מועמדות, מהם מכהנים 49 חשבים מלווים, ושלוש חשבות בלבד.

הליך הבקרה על תפקוד החשבים - אגף תקצוב ובקרה לא קבע הנחיות או נוהלי עבודה בנושא הבקרה, לרבות הגדרה רשמית וכתובה בעניין תפקידו של רכז החשבים הארצי. כמו כן, אף שהאגף מקבל את ממצאי הדוחות מהרשויות המקומיות שמועסקים בהן חשבים מלווים ואת ממצאי הבקרה של המחוזות ושל רכז החשבים הארצי, הוא לא מתכלל את הממצאים ולכן, בפועל, נפגעת יכולתו לאתר חולשות וכשלים העולים מהשטח והנוגעים לתפקוד הרשויות המקומיות בנושאים שונים, כגון גבייה, הוצאה לפועל ונושאים חשובים שונים.

הגשת דוחות על ידי החשבים - משרד הפנים אינו מקפיד שהחשבים המלווים יגישו לו את דוחות האבחון הראשוני ואת תוכניות העבודה בתוך 60 יום ממועד מינויים לתפקיד, כנדרש במדריך המקצועי השלם לחשב המלווה ברשות המקומית. החשבת המלווה בעיריית קריית שמונה לא הכינה עם כניסתה לתפקיד, בפברואר 2018 דוח אבחון, כנדרש במדריך. החשב המלווה במועצות המקומיות בוקעאתא ומג'דל שמש הגיש את דוח האבחון הנוגע למג'דל שמש שנתיים לאחר שמונה, ובבוקעאתא כעבור למעלה משנה ממינויו, והחשב המלווה בשתי המועצות המקומיות מסעדה ועין קניה הגיש את הדוחות לאחר

3 המאגר שהועבר למשרד מבקר המדינה נכון לפברואר 2020.



כשנתיים. שני החשבים באל-קסום ובסח'נין הגישו דוחות אבחון במתכונת מצומצמת, שלא בהתאם למדריך.

הערכת תפקוד החשבים - הועלו ליקויים בהערכת תפקוד החשבים ובמילוי חוות דעת עליהם. בחלק מהמקרים למעריכים היו חסרים נתונים על תפקוד החשבים או על הביצועים הכספיים של הרשויות שבהן הם כיהנו. היו גם מקרים של פערים משמעותיים בין המעריכים בהערכה המילולית.



שיתוף הפעולה בין החשבים לרשויות - יש לציין לחיוב את יחסי העבודה התקינים בין החשבים המלווים ובין ההנהלות של שמונה מבין 12 הרשויות המקומיות שנבדקו וראשיהן, וכן את ממשקי העבודה התקינים בין החשב המלווה לגזבר ברשויות שמכהנים בהן גזברים חדשים: מג'דל שמס, עין קניה וקריית שמונה, שיש בהן כדי לסייע בליווי מקצועי ובהכוונה של הגזברים ונבחרי הציבור באותן הרשויות.

עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ כי משרד הפנים ימנה גם חשבים חדשים שטרם כיהנו ויבחן את האפשרות להגדיל את השילוב של נשים זאת כדי לקדם את עקרון השוויון ומתן הזדמנות למועמדים חדשים וגם כדי לרענן את השורות ולמנוע שחיקה של המכהנים בפועל. על הרשויות הנמצאות בתוכניות הבראה ובליזוי חשב מלווה לפעול לעמוד ביעדי תוכניות הבראה ולפעול בשיתוף פעולה, תוך שימוש מושכל ויעיל בשירותי החשבים המלווים.

על הרשויות המקומיות ומשרד הפנים להכין תוכניות הבראה הניתנות לביצוע על מנת שיהיה ניתן ליישמן בפרקי הזמן שנקבעו בהן. הקטנת הגירעונות של הרשויות בדרך של קבלת מלוות אין בה כדי לתרום ליציבות הכלכלית של הרשות, כי אומנם הן מציגות בדוחותיהן הכספיים ירידה בגירעון, אך מנגד הן מגדילות את התחייבויותיהן ומעמיסות על תקציביהן לטווח הארוך.


משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים לבחון את מצבת כוח האדם באגף התקצוב והבקרה מול המשימות המוטלות עליו, ולהכין נוהל עבודה לבקרה ופיקוח על פעילות החשבים המלווים. כן מומלץ למפות את הכשלים והליקויים ברשויות המקומיות על מנת שניתן יהיה לפעול לתיקונם ולקיים הליכי הפקת לקחים. כך גם בנוגע לממצאי הבקרה - יש להעבירם למחוזות ולהנחות את כלל הרשויות בסוגיות שיתעוררו.


על משרד הפנים להעריך את תפקוד החשב המלווה על פי ביצועיו ברשות המקומית תוך קביעת מדדים ברורים לבחינת השיפור בהתבסס על מצבה של הרשות. כמו כן, על המשרד לקיים משוב ולהביא את תוכן שאלון ההערכה לידיעת החשבים המלווים כדי שיוכלו לשפר את תפקודם וכדי להפיק תובנות בנוגע להמשך העסקתם.


על משרד הפנים להדק את הבקרה מטעמו על הרשויות המקומיות המצויות במסגרת תוכניות הבראה, במיוחד בשנות בחירות, שבהן הרשויות נהגו לפרוץ את התקציב ולצבור



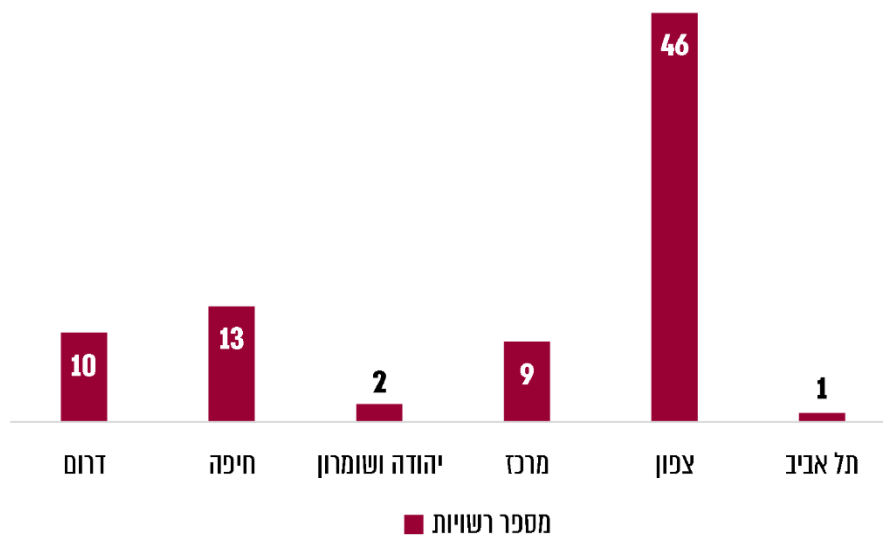
גירעונות גבוהים, ולהנחות את החשבים המלווים לפעול בעניין זה תוך מתן תשומת לב מיוחדת לשנים אלו.

על משרד הפנים להעריך את תפקוד החשב המלווה בהתבסס על מצבה של הרשות ועל פי ביצועיו ברשות המקומיות, תוך בחינת תפקודו במדדים ברורים ואחידים הנוגעים לשיפור או אי-שיפור במצבה של הרשות. 

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים ולרשויות המקומיות שנבדקו להפיק לקחים ולבחון דרכי פעולה חלופיות, ובכללן מתן דגש הן על פעולות הגבייה ברשויות אלו, לרבות עדכון סקרי נכסים באופן עיתי תוך בחינת מבנה ההכנסות ברשויות אלו, והן על בחינת הוצאותיהן והבקרה התקציבית הנדרשת לשם עמידה במסגרות התקציב שנקבעו במסגרת תוכניות ההבראה. 

על משרד הפנים לבחון את האפקטיביות של העסקת החשבים המלווים ואת הכשלים בהתנהלות התקציבית של הרשויות שמונה להן חשב מלווה, זאת לאור העובדה שהחשבים המלווים שמינה משרד הפנים לרשויות המקומיות שנבדקו, לא הצליחו לאורך שנים להביא להבראתן ולניהולן התקין, תוך התמקדות בהגדלת מבנה ההכנסות של רשויות אלו, על מנת לשפר את רמת התפקוד של הרשויות, להגדיל את הכנסותיהן העצמיות, וכפועל יוצא לטייב את רמת השירותים שהן מספקות לתושביהן. 

התפלגות הרשויות המקומיות שמכהן בהן חשב מלווה לפי מחוזות משרד הפנים





סיכום

ממצאי הביקורת מעלים ליקויים בתפקוד משרד הפנים בניהול, בתפעול ובבקרה על מערך העסקת החשבים המלווים ברשויות המקומיות. הועלו פערים בכל הנוגע למינוי חשבים מלווים, לתפקוד החשבים והאפקטיביות שבהעסקתם ברשויות המקומיות שבהן מונן, לרבות יישום תוכניות הבראה ועמידה ביעדיהן כדי להביאן לאיזון תקציבי.

שש רשויות מקומיות מבין 12 הרשויות שנבדקו לא הצליחו לעמוד ביעדי תוכניות הבראה שעליהן חתמו במשך השנים עם משרד הפנים, והן המשיכו להתנהל עם תקציבים גירעוניים. לכך הייתה השפעה על רמת השירותים שהן מספקות לתושביהן ועל חוסנן הכלכלי והחברתי. כל זאת למרות המענקים וההלוואות ששולמו לאותן רשויות, ובשעה שבכולן כיהן חשב מלווה.

מומלץ למשרד הפנים לערוך הליך של למידה והפקת לקחים ולמפות את החסמים על מנת לטייב את מנגנון החשבים המלווים ולבחון אילו יעדים יש להציב, ובאילו צעדים ואמצעים נוספים יש לנקוט כדי לסייע לרשויות המקומיות לשפר את התנהלותן התקציבית, וכך לטייב את רמת השירותים לתושביהן.