



הכנסת
מרכז המחקר והמידע

ירושלים, ל' בסיוון תשע"ח
13 ביוני 2018

לכבוד

לכבוד

חברת הכנסת סתיו שפיר

חברת הכנסת קארין אלהרר

שלום רב,

הנדון: עדכון בנושא בקשת המידע על חיוב אישי בשלטון המקומי

חברת הכנסת קארין אלהרר, בתפקידה כיושבת ראש הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, וחברת הכנסת סתיו שפיר, יושבת ראש הוועדה המיוחדת ליישום הנגשת המידע הממשלתי ועקרונות שקיפותו לציבור, ביקשו ממרכז המחקר והמידע של הכנסת לסקור את אופן יישומו של מנגנון החיוב האישי שמפעיל משרד הפנים בשלטון המקומי. מרכז המחקר והמידע של הכנסת פעל במשך תקופה ממושכת להשגת נתונים שיאפשרו לבחון יישום זה, אך מהנתונים שקיבלנו לא ניתן להציג תמונה מלאה של אופן יישום מנגנון החיוב האישי, כפי שנציג להלן.

אגף בכיר לביקורת ברשויות המקומיות במשרד הפנים (להלן: האגף לביקורת), האמון על יישום מנגנון זה, מפרסם באתר האינטרנט של משרד הפנים מידע על הליכי החיוב האישי בקובץ שכותרתו "המלצות הוועדה לחיוב אישי והחלטות הגורמים המוסמכים" (להלן: קובץ ההמלצות). קובץ ההמלצות, המתעדכן מעת לעת, מאגד את ההמלצות וההחלטות שניתנו, וכולל טבלאות המסכמות את ההמלצות לפי תאריך ורשות מקומית ולפי נושא. עם זאת, הטבלאות לא מפרטות האם הומלץ להטיל חיוב אישי ובאיזה סכום. כמו כן, מהקובץ לא ניתן לעקוב אחר גורל כל החלטה באופן מלא. על הקורא הרוצה לעמוד על נושאים אלו ואחרים לקרוא את ההתכתבויות, ההמלצות וההחלטות המופיעים בקובץ עצמו, המשתרע על פני 376 עמודים (עמ' 17-392 בקובץ).¹ כלומר **אמנם המידע מפורסם לציבור, אך הוא אינו נגיש שכן הוא מוצג כסדרה של החלטות נפרדות שאינה מאפשרת קבלת תמונה כוללת**. נבהיר כי **נתונים מסכמים מסוימים מופיעים באתר משרד הפנים, אך הם מספקים תמונה חלקית**. למשל, נכון ל-31 במאי 2018 הופיע באתר סך סכום החיוב האישי שהוטל, אך לא הופיע סך הסכום שנגבה בפועל.²

להלן נספק רקע קצר על נושא החיוב האישי. לאחר מכן נציג כמה מהנתונים שקיבלנו מהאגף לביקורת ואת הקשיים שעלו במהלך הכתיבה שאינם מאפשרים לבחון את יישומו של מנגנון זה.

1. חיוב אישי – רקע

לפי משרד הפנים, חיוב אישי הינו קנס המוטל באופן אישי על נושאי משרה בשלטון המקומי בגין הוצאות בלתי חוקיות מקופת הרשות המקומית. כלי זה נועד להרתיע את ראשי הרשויות ופקידיהן משימוש בלתי חוקי בכספי ציבור, לגרום לתיקון ליקויים ולהביא לצמצום נזקים.³

¹ משרד הפנים, "המלצות הוועדה לחיוב אישי והחלטות הגורמים המוסמכים", 29 באפריל 2018.

² משרד הפנים, חיוב אישי- מבחן התוצאה, אתר משרד הפנים, תאריך כניסה: 31 במאי 2018.

³ משרד הפנים, חיוב אישי, אתר משרד הפנים, תאריך כניסה: 30 במאי 2018.

נושא החיוב האישי הוסדר בפקודת העיריות משנת 1934,⁴ ונשאר בספר החוקים גם כאשר פקודה זו נוסחה מחדש בידי הכנסת ב-1964 ([פקודת העיריות \[נוסח חדש\]](#)). עם זאת, עד לשנת 2001 לא נעשה שימוש בהליך החיוב האישי, וכפי שהגדיר זאת היועץ המשפטי לממשלה דאז הוא היווה "אות מתה" בספר החוקים.⁵ לדברי מבקר המדינה, משרד הפנים החל ליישם את מנגנון החיוב האישי רק בתגובה להחלטות של בית המשפט העליון בנושא שניתנו מתחילת שנות ה-90 של המאה ה-20.⁶

בשנת 2001 פרסם משרד הפנים את [הנהל לחיוב אישי לנושאי משרה ברשויות המקומיות](#) (להלן: [הנהל לחיוב אישי](#)), המבוסס על [פקודת העיריות \[נוסח חדש\]](#) ועל דברי חקיקה הנוגעים למועצות האזוריות, למועצות המקומיות ולאגודי הערים.⁷ הנהל קבע כי תוקם [ועדה לחיוב אישי](#), שתדון במקרים שבהם יש חשד לאי-סדרים שאינם מצדיקים פנייה למישור הפלילי. באפריל 2006 נקבע תיקון לנוהל שקבע כי בראש הוועדה יעמוד שופט בדימוס או אדם המוכשר להיות שופט בבית משפט מחוזי. יו"ר הוועדה ממונה בידי שר הפנים ועל דעת היועץ המשפטי לממשלה. לצדו חברים בוועדה מנהל המנהל לשלטון מקומי במשרד הפנים או נציגו, והיועץ המשפטי למשרד הפנים או נציגו.⁸ ברוב שנות פעילות הוועדה הועברו המלצותיה למנכ"ל משרד הפנים או לממונים המחוזיים, ולאחר מכן הועברו לשר הפנים לקבלת ההחלטה הסופית, שיכולה להיות שונה מההמלצה. החל מספטמבר 2014 הועברה הסמכות לקבלת ההחלטה לידי הנהלת המשרד, ושר הפנים הפך לגורם שאליו ניתן לערער בלבד. על החלטת שר הפנים ניתן לערער בפני בית משפט.⁹ משרד הפנים גם הקים בשנת 2001 את [היחידה לחיוב אישי](#), יחידה באגף לביקורת אשר מספקת תמיכה מנהלית לוועדה. בטבלה 1 מוצגים שלבי הליך החיוב האישי ופרקי הזמן שהוקצו להם לפי הנהל לחיוב אישי.¹⁰

טבלה 1: שלבים בתהליך החיוב האישי

שלב	אבני דרך עיקריות	הגבלת פרק הזמן
א	קבלת דוחות שנתיים של רואי חשבון, דיווחים ופניות באגף לביקורת במשרד הפנים	-
ב	בירור באגף לביקורת והעברת חלק מהדיווחים והפניות לוועדה לחיוב אישי	-
ג	בירור בוועדה לחיוב אישי, כולל השלמות בעזרת האגף לביקורת (עד 30 יום) וקיום שימוע (עד 60 יום נוספים)	90 יום
ד	העברת ההמלצה למשרד וקבלת החלטה	-
ה	ערעור לשר הפנים	30 יום
ו	העברת הנושא לערכאות משפטיות (למשל בידי הרשות המקומית)	-

מטבלה 1 עולה כי לא נקבעה בנוהל הגבלת זמן לגבי חלק מהשלבים בהליך החיוב האישי. נעיר כי [בדוח מבקר המדינה לשנת 2010](#) הועברה ביקורת על משך הזמן שנדרש לטיפול במקרי החיוב, ונכתב

⁴ סעיפים 71-73 לפקודת העיריות, 1934.
⁵ היועץ המשפטי לממשלה, [פתיחה בהליך של חיוב אישי של נושא משרה ברשות מקומית נוכח ממצאי חקירה פלילית](#), תאריך עדכון: 29 בדצמבר 2003.

⁶ מבקר המדינה, [חיוב אישי בשלטון המקומי](#), 2010, עמ' 161.
⁷ אם לא צוין אחרת, המידע בפסקה זו מתבסס על המנהל הכללי של משרד הפנים, [נוהל לחיוב אישי של נושאי משרה ברשות מקומית – תיקון](#), 8 בספטמבר 2014, ונוהל לחיוב אישי של נושאי משרה ברשות מקומית, 6 בינואר 2009.

⁸ משרד הפנים, [נוהל ואמות מידה להפעלת הסמכות לחיוב אישי \(תיקון\)](#), אפריל 2006.
⁹ לא עלה בידנו לעמוד על התנאים שבהם מותר לאדם לערער לערכאה משפטית. ידוע לנו כי מקרים מסוימים נמצאים בערכאות משפטיות, אך בחלק מהמקרים התביעה הוגשה בידי הרשות המקומית כנגד המחויב. לפחות במקרה אחד עתר המחויב לבית המשפט העליון, ביושבו כבית משפט גבוה לצדק, כנגד שר הפנים, הוועדה לחיוב אישי, ועירייה מסוימת. בית המשפט העליון, [בגץ 10546/04, ארז אלברט נ' שר הפנים](#), 23 בינואר 2008.

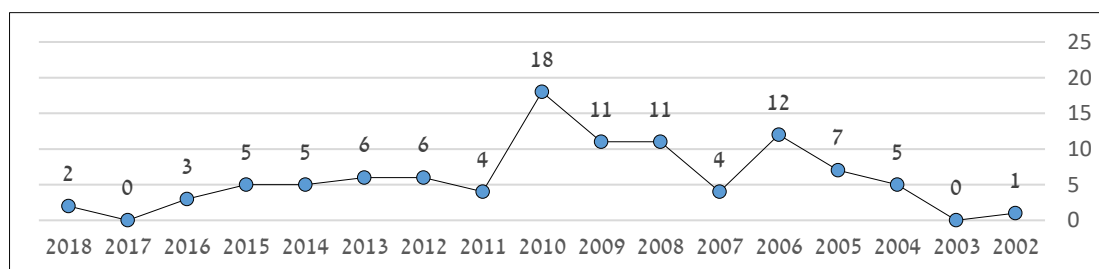
¹⁰ המנהל הכללי של משרד הפנים, [נוהל לחיוב אישי של נושאי משרה ברשות מקומית – תיקון](#), 8 בספטמבר 2014, ונוהל לחיוב אישי של נושאי משרה ברשות מקומית, 6 בינואר 2009.



כי יש לקבוע מסגרת זמן לשלבי התהליך, כולל במהלך העבודה הפנימית בתוך המשרד.¹¹ גם **בדוח הצוות לבחינת דרכים לחיזוק שלטון החוק וטוהר-המידות בשלטון המקומי**, שפורסם בינואר 2016 על-ידי צוות שהקים היועץ המשפטי לממשלה דאז, נכתב כי יש לתת את הדעת לקביעת לוח זמנים מחייב לקבלת החלטות הוועדה לחיוב אישי.¹²

לפי עיבוד מרכז המחקר והמידע של הכנסת לטבלה המסכמת המופיעה בקובץ ההמלצות, המעודכן ל-29 באפריל 2018, משנת 2001 ועד אפריל 2018 ניתנו 100 המלצות המתייחסות ל-87 רשויות (חלק מהרשויות מופיעות כמה פעמים). נציין כי לפי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בשנת 2016 היו בישראל 255 רשויות מקומיות (כולל בשטחי יהודה ושומרון).¹³ נבהיר כי המלצה עשויה להינתן לגבי כמה נושאים ולגבי כמה נושאי תפקיד.¹⁴ תרשים 1 מציג את מספר ההמלצות השנתיות שניתנו על-ידי הוועדה לחיוב אישי.

תרשים 1: פילוח של 100 ההמלצות שניתנו על-ידי הוועדה לחיוב אישי, לפי שנים, 2002 – אפריל 2018¹⁵



מתרשים 1 עולה כי בשנים 2006-2010 ניתנו על-ידי הוועדה יותר מ-10 המלצות בשנה (מלבד ב-2007), אך בשנים שלאחר מכן מספר ההמלצות היה נמוך יותר. נזכיר כי הנתונים הנוגעים לשנת 2018 מתייחסים לתקופה שעד 29 באפריל בלבד. אין בידנו הסבר להבדלים אלו. נציין כי לא בכל ההמלצות הומלץ להטיל חיוב אישי.

כאמור, ההחלטה יכולה להיות שונה מהמלצת הוועדה. לפי אתר משרד הפנים, "מאז הופעלו דיני החיוב האישי התקבלו 100 החלטות בנושא חיוב אישי, מתוכן 43 החלטות להטיל חיוב אישי על 83 נושאים תפקיד (בעיקר ראשי רשויות מקומיות וגזברים)".¹⁶

2. קשיים ופערי מידע

לשיטתנו, תמונה מקיפה של יישום מנגנון החיוב האישי צריכה לכלול את הפחות את שלושת המרכיבים האלה:

¹¹ מבקר המדינה, חיוב אישי בשלטון המקומי, 2010, עמ' 171.
¹² משרד המשפטים, דוח הצוות לבחינת דרכים לחיזוק שלטון החוק וטוהר-המידות בשלטון המקומי, 26 בינואר 2016, עמ' 98.

¹³ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, רשויות מקומיות 2016- קובץ נתונים לעיבוד, תאריך עדכון: 29 באפריל 2018.
¹⁴ כאמור, בקובץ ההמלצות מופיעה טבלה המסכמת את ההמלצות גם לפי נושא; נעיר כי מבדיקת המסמכים שצורפו לחלק מההמלצות עולה כי לעיתים אין התאמה בין מספר הנושאים שבהם דנה הוועדה לבין רשימת הנושאים המופיעה בטבלה.

¹⁵ משרד הפנים, המלצות הוועדה לחיוב אישי והחלטות הגורמים המוסמכים, תאריך עדכון: 29 באפריל 2018.
¹⁶ משרד הפנים, חיוב אישי- מבחן התוצאה, אתר משרד הפנים, תאריך כניסה: 31 במאי 2018. עיבוד מרכז המחקר והמידע של הכנסת התבצע על בסיס הנתונים שמסר לנו משרד הפנים באפריל 2018. נגיב מנצור, מנהל תחום ביקורת ברשויות המקומיות, משרד הפנים, דוא"ל, 16 באפריל 2018.



- מספר הדיווחים והפניות שהגיעו לאגף לביקורת, ומתוכם כמה הועברו לוועדה לחיוב אישי.
 - התהליך שעברה כל החלטה, בהתאם לאבני הדרך המופיעות בטבלה 1. לדוגמה, מתי החל העיסוק במקרה מסוים באגף לביקורת; מתי הועבר הנושא לוועדה לחיוב אישי; מתי ניתנה המלצה; האם הוגש ערעור על ההחלטה; האם הנושא נדון בערכאה משפטית וכן מה היו תוצאות הליכים אלה.
 - סך החיוב הכולל שהוטל, הסכום לאחר שינויים בעקבות ערעורים וערכאות משפטיות, ומתוכו שיעור הסכום ששולם לעומת שיעור הסכום שלא שולם והסיבות לכך.
- כפי שנציג להלן, אין בידנו לעמוד בצורה מקיפה על אף אחד ממרכיבים אלו. נעיר כי כבר בדוח מבקר המדינה, שפורסם בשנת 2010, המליץ המבקר כי "על משרד הפנים לפעול ליצירת מאגר מידע כולל לעניין ניהול החיוב האישי, שיעמוד לרשות כל הגורמים העוסקים בנושא או מפקחים עליו. במאגר צריך להיות מידע מלא ועדכני על הליכים לחיוב אישי שהוחל בהם, על אמצעי אכיפה, על פעולות בקרה וניהול ועל פעולות נוספות, ככל שיידרש".¹⁷ אין בידנו מידע האם המלצה זו של המבקר יושמה, והאם מאגר כאמור אכן הוקם.

העדר מידע על מספר הפניות והתפלגות המקורות השונים

בישיבה שהתקיימה ב-8 בנובמבר 2016 בוועדה המיוחדת ליישום הנגשת המידע הממשלתי ועקרונות שקיפותו לציבור, העלו חברות כנסת ונציגי ארגוני חברה אזרחית כי הליך החיוב האישי אינו שקוף דיו מאחר שלא ידוע איזה שיעור מתוך כלל הפניות והמקרים שהגיעו לאגף לביקורת הועברו לידי הוועדה לחיוב אישי. באותה ישיבה מסרה מנהלת האגף לביקורת כי ניתן לספק נתונים לגבי מספר הדיווחים והפניות המגיעים לאגף.¹⁸ לאחר הדיון פנה מרכז המחקר והמידע של הכנסת לאגף לביקורת בבקשה להבהרות באשר למספר הדוחות¹⁹ והפניות שהגיעו לאגף ולמספר מתוכם שהועברו לוועדה לחיוב אישי. האגף לא העביר לידינו את מספר הדוחות והפניות הכולל ואת השיעור שהועבר לידי הוועדה לחיוב אישי. נציין כי בדוח מבקר המדינה משנת 2010 נכתב כי על היחידה לחיוב אישי למצות את מקורות המידע העומדים לרשותה, בין השאר את הוועדות לחקירת תפקוד רשויות מקומיות, ממצאי חקירות פליליות שלא הבשילו לכדי כתב אישום ודוחות מבקר המדינה.²⁰ עם זאת, האגף לביקורת מסר לנו כי אין בידנו פילוח של המקורות השונים,²¹ אי לכך לא ניתן לבחון האם היחידה לחיוב אישי פועלת למיצוי מקורות אלו.

העדר מידע על שלבי הטיפול בכל המלצה

מסקירת קובץ ההמלצות שבאתר משרד הפנים עולה כי בחלק מהמקרים חסר מידע (לדוגמה המלצת המנכ"ל). מצאנו כי קושי מרכזי בהתחקות אחר התהליך הוא שקובץ ההמלצות אינו כולל תמיד מידע באשר למקרים שבהם החליטו המחויבים להגיש ערעור ומה היו תוצאות הערעור לשר

¹⁷ מבקר המדינה, חיוב אישי בשלטון המקומי, 2010, עמ' 177.

¹⁸ ישיבת הוועדה המיוחדת ליישום הנגשת המידע הממשלתי ועקרונות שקיפותו לציבור, פרוטוקול מס' 59, 8 בנובמבר 2016, עמ' 37-39.

¹⁹ אחד ממקורות המידע העיקריים של הוועדה הוא דוחות שנתיים של רואי חשבון הנכתבים על כלל הרשויות ומועברים לאגף לביקורת.

²⁰ מבקר המדינה, חיוב אישי בשלטון המקומי, 2010, עמ' 177.

²¹ נגיב מנצור, מנהל תחום ביקורת ברשויות המקומיות, דוא"ל, 31 בינואר 2017.



הפנים; כמו כן, לא ניתן ללמוד מהמסמכים בקובץ ההמלצות באופן מלא על מקרים שנדונו בערכאות משפטיות. מעיבוד שביצענו לנתונים שמסר לנו האגף לביקורת עולה כי נכון לאפריל 2018, מתוך 83 נושאי תפקיד שעליהם הוטל חיוב אישי, הוגשו ערעורים לגבי 23 נושאי תפקיד לשר הפנים, בכל שנות פעילות הוועדה.²² מתוך ה-23, לגבי חמישה אנשים הוחלט להפחית את הסכום, לגבי שניים בוטל החיוב,²³ ולגבי 16 נותר סכום החיוב על כנו.²⁴

נבחר כי השפעת הערעור על סכום החיוב יכולה להיות משמעותית. בטבלה 2 מוצגים נתונים שהעביר לידנו האגף לביקורת על סכומי החיוב האישי בכל ההחלטות שהופחתו לאחר ערעור לשר הפנים בין דצמבר 2002 למאי 2016.²⁵

טבלה 2: סכומי החיוב האישי בהחלטות שהופחתו לאחר ערעור לשר הפנים (אפריל 2018)²⁶

שיעור הירידה בסכום הקנס לאחר הערעור	סכום החיוב האישי לאחר ערעור	סכום החיוב האישי במקור	
89%	₪ 55,156	₪ 496,400	1
99%	₪ 1,000	₪ 100,000	2
27%	₪ 55,000	₪ 75,000	3
90%	₪ 4,000	₪ 40,000	4
90%	₪ 1,000	₪ 10,000	5
84%	₪ 116,156	₪ 721,400	סך הכול

מטבלה 2 עולה כי סכום החיוב הכולל שהוטל במקור כלפי 5 נושאי התפקיד היה 721,400 ש"ח. לאחר הערעורים סכום החיוב הכולל שהוטל בהחלטות אלו עמד על כ-16% מהסכום הכולל המקורי. נציין כי מידע זה הועבר לנו על-ידי האגף לביקורת, בעוד שבקובץ ההמלצות המפורסם באתר האינטרנט של משרד הפנים מופיעות ההחלטות לאחר הערעור רק לגבי שתיים מתוך חמש ההחלטות.²⁷ מקובץ ההמלצות המפורסם לציבור באתר המשרד לא ניתן ללמוד כמה נושאי משרה ערערו בפני לשר הפנים על ההחלטה להטיל עליהם חיוב אישי, אך ערעורם נדחה.

באשר למקרים שנדונו בערכאות משפטיות, מקובץ ההמלצות לא ניתן לדעת באופן מלא כמה החלטות נדונו בערכאות משפטיות ומה היו תוצאות הדיונים. מתשובת האגף לפנייתנו עולה כי מיום יישום המנגנון ועד למאי 2016, היו פניות לערכאות משפטיות בנוגע ל-12 נושאי תפקיד. לפי תשובת האגף נכון ליולי 2016 הוחלט להטיל חיוב אישי על 80 נושאי תפקיד.²⁸ לפי התשובה ממאי 2016, מתוך 12 נושאי התפקיד, לגבי שישה עניינים עדיין נדון בערכאות משפטיות; לגבי שניים החלטת שר הפנים שונתה כתוצאה מפסק הדין של בית המשפט; ולגבי ארבעה פסק הדין הותיר את

²² ייתכן שבחלק מהמקרים שעליהם דיווח לנו האגף לביקורת טרם הוגש ערעור, אך ערעור לשר הפנים יוגש בעתיד. כלומר, ייתכן שמדובר בהערכת חסר של מספר הערעורים.

²³ במקרה אחד החליט השר לבטל חיוב אישי של 50,000 ₪, ובמקרה השני הוחלט להפסיק את ההליכים.

²⁴ נגיב מנצור, מנהל תחום ביקורת ברשויות המקומיות, משרד הפנים, דוא"ל, 16 באפריל 2018.

²⁵ עפרה ברכה, מנהל תחום ביקורת ברשויות המקומיות והממונה על החשבונות, מכתב, 22 במאי 2016.

²⁶ נגיב מנצור, מנהל תחום ביקורת ברשויות המקומיות, דוא"ל, 16 באפריל 2018.

²⁷ בגרסה המעודכנת ל-29 באפריל 2018 מופיעה בקובץ ההמלצות הנחיה לשלב מסמכים נוספים באשר לחלק מהמקרים שהשתנו לאחר ערעור (לדוג', עמ' 129). המסמכים עצמם לא בהכרח מצורפים. לפחות במקרה אחד שבו שונה סכום החיוב לאחר ערעור לא מופיעה הנחיה כזו (עמ' 39). משרד הפנים, [המלצות הוועדה לחיוב אישי והחלטות הגורמים המוסמכים](#), תאריך עדכון: 29 באפריל 2018.

²⁸ עפרה ברכה, מנהל תחום ביקורת ברשויות המקומיות והממונה על החשבונות, משרד הפנים, מכתב, 12 ביולי 2016.



החלטת השר על כנה.²⁹ נעיר כי בתשובה שקיבלנו באפריל 2018 מופיעים נתונים מעודכנים יותר, אך מצאנו כי לפחות במקרה אחד, שעל-פי תשובה קודמת של האגף נדון בערכאה משפטית,³⁰ מידע זה לא הופיע בתשובה מאפריל 2018.³¹ לכן, בחרנו שלא להציג נתונים אלו.

העדר מידע מסכם על כלל תוצאות הליכי החיוב האישי

כאמור, בדף העוסק בחיוב אישי באתר משרד הפנים מצוין סכום החיוב הכולל שהוטל, אך לא ניתן לדעת מנתון זה מהו סכום החיוב ששולם בפועל, ומה הן הסיבות לאי-התשלום.³² האגף לביקורת מסר לנו שנכון ל-12 ביולי 2016 הוטל חיוב אישי בסכום כולל של 2,491,146 ש"ח. מתוך 96 החלטות שקיבלה הוועדה עד תאריך זה, ב-42 החלטות הוטל חיוב אישי על 80 נושאי תפקיד בשלטון המקומי, לעומת 54 החלטות שבהן לא הוטל חיוב אישי.³³ נדגיש כי אין בידנו מידע באשר להיקף הסכום הכללי שהשתנה לאחר ערעור. לפי האגף, סכום החיוב הכולל ששולם במלואו היה 1,146,117 ש"ח, וסכום החיוב שלא שולם הוא 1,512,656 ש"ח. כלומר, פחות מ-50% מסכום החיוב האישי שהוטל נגבה בפועל.

האגף לביקורת מסר לנו ב-12 ביולי 2016 את הסיבות המרכזיות לאי-התשלום, והן: המקרה עדיין בהליך ערעור (562,500 ש"ח), המקרה בהליך משפטי (400,000 ש"ח), התשלום מתבצע באמצעות פריסת תשלומים (237,656 ש"ח) ומקרים שלא החלה לגביהם גבייה, או שהגבייה בשלב ראשוני, או שהועברו להוצאה לפועל (313,000 ש"ח).³⁴ מבדיקת מרכז המחקר והמידע של הכנסת עלה כי חיבור הסכום ששולם והסכום שלא שולם גדול ב-167,627 ש"ח מסך סכום החיוב האישי שהוטל, כפי שהופיע באתר משרד הפנים.³⁵ בתגובה לפנייתנו מסר לנו האגף לביקורת כי "הואיל ונרשם סך החיוב מבלי ניכוי הכספים שולמו בפועל מול סך כלל החיובים, נוצר פער עודף של 167,627 ₪".³⁶ נדגיש כי לא קיבלנו מידע על שיעור התשלום ביחס לכל החלטה, אלא רק מידע על כלל הסכום, ולכן לא ידוע לנו האם רוב הפער נובע ממעט מקרים או מפוזר בין מקרים רבים.

לאור הקשיים שהוצגו לעיל, בראשית 2018 פנינו שוב לאגף לביקורת בבקשה לקבלת נתונים שיאפשרו לנו להציג את התהליך במלואו, ואף שלחנו לאגף קובץ Excel שבנינו לשם כך (ראו טבלה בנספח). באפריל 2018 מסר לנו האגף לביקורת טבלה הכוללת את כל ההמלצות וההחלטות שניתנו בנושא החיוב האישי,³⁷ אך עדיין היו בה חוסרי מידע משמעותיים שכן פרמטרים שונים אותם כללנו בבקשתנו לא נענו. לדוגמה, הטבלה לא כללה מידע באשר לסכום החיוב ששולם כחלק מפריסת התשלומים בכל החלטה; סוגי הדיווחים והפניות שהגיעו לאגף לביקורת שהובילו לדיון בוועדה; ואף שהטבלה כללה התייחסות למקורות המידע, התייחסות זו נוסחה בצורה שלא מאפשרת לנו

²⁹ עפרה ברכה, מנהלת אגף בכיר לביקורת ברשויות המקומיות והממונה על החשבונות, משרד הפנים, מכתב, 22 במאי 2016.

³⁰ שם.

³¹ נגיב מנצור, מנהל תחום ביקורת ברשויות המקומיות, משרד הפנים, דוא"ל, 16 באפריל 2018.

³² משרד הפנים, חיוב אישי, אתר משרד הפנים, תאריך כניסה: 31 במאי 2018.

³³ לפי אתר משרד הפנים, נכון ל-31 במאי 2018 התקבלו 100 החלטות בנושא חיוב אישי; מתוכן, ב-43 מקרים הוחלט להטיל חיוב אישי על 83 נושאי תפקיד. שם.

³⁴ עפרה ברכה, מנהלת אגף בכיר לביקורת ברשויות המקומיות והממונה על החשבונות, משרד הפנים, מכתב, 12 ביולי 2016.

³⁵ כמו כן, תוצאת חיבור כל הסכומים שצוינו כסיבות לאי-תשלום היא 1,513,156 ש"ח, כלומר פער של 500 ש"ח מהסכום שצוין האגף לביקורת. אין בידנו הסבר לפער האמור של 500 ש"ח.

³⁶ עפרה ברכה, מנהלת אגף בכיר לביקורת ברשויות המקומיות והממונה על החשבונות, משרד הפנים, מכתב, 14 בספטמבר 2016.

³⁷ נגיב מנצור, מנהל תחום ביקורת ברשויות המקומיות, משרד הפנים, דוא"ל, 16 באפריל 2018.



לעמוד על עצם המקור (לדוגמה "דוח מפורט"). נדגיש כי לפי הטבלה שנמסרה לנו ב-16 באפריל 2018, היו מתחילת יישום המנגנון בסך הכול 43 החלטות להטיל חיוב אישי על 83 נושאי תפקיד ב-42 רשויות שונות, **קרי לא מדובר במספר גדול מאוד של החלטות שאינו מאפשר קבלת מידע מלא**.³⁸

לסיכום, על בסיס הניסיונות המתוארים למעלה, שהשתרעו על פני תקופה ממושכת, נראה לנו כי הנתונים הנדרשים לצורך הפקת תמונה מקיפה של נושא החיוב האישי, או לפחות רובם, נמצאים בידי האגף לביקורת במשרד הפנים. נתונים מסוימים מופיעים בקובץ ההמלצות שמפרסם משרד הפנים, אך הם אינם מאפשרים לקבל תמונה מלאה של אופן יישום מנגנון החיוב האישי. חרף פניותינו לקבלת המידע ולאור הקשיים בהשגתו, כפי שתוארו לעיל, בשלב זה אין ביכולתנו להשלים את כתיבת המסמך.

להבנתנו, כדי לעמוד על תהליך החיוב האישי באופן מלא ושקוף יש צורך לכל הפחות במידע המפורט בטבלה שצירפנו בנספח, הטבלה שכאמור העברנו לידי האגף לביקורת, אולם לא נענתה במלואה. בהמשך לכך, נעיר כי אפשר לפרסם לציבור את המידע באשר להליכי החיוב האישי בדרכים נגישות יותר מאשר בקובץ PDF בן מאות עמודים³⁹ שכיום כולל טבלאות המסכמות את ההמלצות רק לפי תאריך, רשות מקומית ונושא – לדוגמה באמצעות טבלה אינטראקטיבית שתאפשר להתמקד ברשויות או בנושאים מסוימים ותאפשר לחפש מונחים בתוך המסמכים המצורפים. הצגה זו תאפשר לקבל מידע מלא באשר לכל החלטה, וכן להפיק נתונים מצרפיים שמהם ניתן יהיה ללמוד על פילוח ההחלטות לפי נושאים, נושאי תפקיד שעליהם הוטל החיוב, משך הטיפול בכל בקשה, שיעורי השינוי בקנסות בעקבות ערעורים והחלטות שהתקבלו שלא לפי המלצת הוועדה וכדומה. מידע זה ירחיב את מידת השקיפות של המידע הקיים לציבור ויעניק לחברי הכנסת מידע שיאפשר לפקח על אופן יישומו של מנגנון החיוב האישי.

לבסוף, נעיר שבאתר משרד הפנים נכתב כי מנגנון החיוב האישי הביא לכדי הרתעה משמעותית, המביאה בפועל "לצמצום המקרים של הוצאות בניגוד לדין ולקיטון משמעותי בגירעונות הכספיים של הרשויות המקומיות". המשרד אף הוסיף כי "מבדיקה שנערכה עולה כי בשנתיים שלאחר פתיחה בהליך לחיוב אישי ברשות מקומית, קטן הגירעון הכספי של הרשות המבוקרת בכשישה מיליון ₪ בממוצע, בהשוואה לקיטון ממוצע של פחות ממיליון ₪ ברשויות בהן לא הופעל ההליך".⁴⁰ נעיר כי כפי שהראינו על מנת לבחון את יישום מנגנון החיוב האישי יש צורך בבסיס נתונים נרחב ומקיף, ונשאלת השאלה על מה מבוססת הבדיקה כמו גם הקשר הסיבתי שזוהה.

כתיבה: רוני בלנק וגדעון זעירא

אישור: שלי לוי, ראשת צוות בכירה

³⁸ שם. נבהיר כי במקרה מסוים הוועדה דנה באותו מקרה בשתי הזדמנויות שונות, מאחר שאחד מהמעורבים לא הגיע לשימוע; ספרנו שני דיונים אלו כמקרה אחד.

³⁹ נציין כי חלק מהדפים הסרוקים בקובץ ההמלצות אינם מאפשרים שימוש בכלי החיפוש הממוחשב.

⁴⁰ ההדגשה במקור. משרד הפנים, [חיוב אישי- מבחן התוצאה](#), אתר משרד הפנים, תאריך כניסה: 31 במאי 2018.



נספח: טבלה למיפוי החלטות במסגרת הליך החיוב האישי, שהעביר מרכז המחקר והמידע של הכנסת לאגף בכיר לביקורת ברשויות מקומיות במשרד הפנים⁴¹

חלק א': סכום החיוב ומצב התשלום, לפי המלצה והחלטה

תשלומים			ההחלטה			המלצת הוועדה					
סכום התשלום שנותר	אם הסכום לא שולם במלואו/ לא שולם כלל: סטטוס הליך הגבייה, פריסת תשלומים, השהייה עקב ערעור או סיבה אחרת	הסכום ששולם עד כה	מצב התשלום (שולם במלואו/שולם חלקית/לא שולם כלל)	סכום החיוב שקבע הדרג המחליט	מקבל ההחלטה	תאריך ההחלטה	סכום החיוב שעליו המליצה הוועדה (או אי-הטלה)	התפקיד בזמן האירוע שבו דנים	האנשים שהתקבלה בעניינם המלצה	הרשות המקומית	תאריך ההמלצה

חלק ב': הליך החיוב האישי, לפי החלטה

תחילת התהליך				הליכים בבית משפט					הליכי ערעור למשרד הפנים					
מועד תחילת הדיון בוועדה	מועד העברת המקרה לוועדה לחיוב אישי	מועד קבלת המקרה באגף	סוג המסמך שנמסר לאגף והוביל לתחילת הבדיקה	תאריך ההחלטה	החלטת הערכאה המשפטית וסכום החיוב לאחר ההחלטה	סטטוס	הערכאה המשפטית	האם הייתה פנייה לערכאה משפטית	תאריך ההחלטה	סכום החיוב לאחר הערעור	הגורם שדן בערעור	סטטוס הערעור	תאריך הגשת הערעור	האם הוגש ערעור למשרד הפנים?

⁴¹ ישנם הבדלי ניסוח קלים בין הטבלה המופיעה כאן לבין הטבלה שהועברה למשרד הפנים. לדוגמה, בטבלה שהועברה למשרד הפנים הופיעו גם עמודות המיועדות להערות, ולא הייתה חלוקה בין חלק א' לחלק ב' כפי שמופיע כאן.

