

נסיעות לחו"ל של נבחרי ציבור ועובדים  
ברשויות המקומיות



## תקציר

### רקע כללי

הרשויות המקומיות שולחות נבחר ציבור ועובדים מטעמן לחו"ל (להלן - נסיעה לחו"ל בתפקיד), זאת לא במסגרת פעילותם השגרתית אלא לשם קידום האינטרסים של הרשות המקומית ולאיתור רעיונות ויוזמות חדשניים לשיפור איכות החיים של תושביהן. במהלך שהותם בחו"ל הם משתתפים, בין היתר, בפגישות עבודה, בסיוורים מקצועיים, בכנסים ובהשתלמויות, וכן במשלחות רשמיות עם מקביליהם בערים אחרות בעולם או בגופים בין-לאומיים שצברו ידע וניסיון במשך שנים רבות.

לרוב ההוצאות על נסיעות נבחרים ועובדים הן נתח קטן מכלל תקציבה של רשות מקומית ואף על פי כן מדובר בפעילות ציבורית הכרוכה בהוצאת כספי ציבור, וכזאת יש להקפיד הקפדה יתרה על האופן שבו היא מתבצעת.

### פעולות הביקורת

בחודשים אוקטובר 2015 - פברואר 2016 בדק משרד מבקר המדינה היבטים מינהליים וכספיים של נסיעות לחו"ל בתפקיד שבהן השתתפו נבחרים ועובדים ברשויות מקומיות בשנים 2013-2015. הביקורת נעשתה בעיריות הרצליה, חיפה, נהריה, נתניה, ראשון לציון, רמלה ורמת גן, במועצות האזוריות הגליל התחתון, עמק חפר ותמר, ובמועצה המקומית התעשייתית נאות חובב (להלן - הרשויות המקומיות שנבדקו). בדיקות השלמה נעשו במשרד החוץ ובמרכז השלטון המקומי (להלן - מש"ם).

במסגרת הבדיקה נשלחו לכל 257 הרשויות המקומיות בישראל שאלונים לאיסוף מידע בדבר נסיעות לחו"ל בתפקיד של עובדי הרשות המקומית ונבחריה בשנים 2013-2015. 215 (84%) מהרשויות המקומיות השיבו על השאלון. לאחר קבלת תשובות הרשויות המקומיות על השאלון נעשו בדיקות השלמה בעיריות בית שאן, בת ים, חולון, צפת, קריית גת ותל אביב-יפו (להלן - רשויות מקומיות שבהן נעשתה בדיקת השלמה).

## הליקויים העיקריים

### מעורבות משרד החוץ

משרד החוץ אינו מרכז מידע על נסיעות בתפקיד לחו"ל של נבחרים וצבור ועובדים ברשויות המקומיות. טרם מוסדו הקשרים בין מש"ם לרשויות המקומיות ובין מש"ם למשרד החוץ בכל הנוגע להחלפת מידע, לניהול ידע ולשיתופי פעולה במישורים רבים הנוגעים לשלטון המקומי. גם תהליכי חשיפת הרשויות המקומיות בישראל ליוזמות בתחום זה מהזירה הבין-לאומית ולהפך אינם ממוסדים.

### היעדר נהלים המסדירים את הנסיעות לחו"ל בתפקיד ברשויות המקומיות

משרד הפנים, המאסדר של השלטון המקומי, לא קבע עבור הרשויות המקומיות נהלים המפרטים את שלבי הטיפול בנסיעות לחו"ל בתפקיד. ב-79% (37%) מהרשויות המקומיות שענו על השאלון נסעו לחו"ל במסגרת תפקידם נבחרים ציבור ועובדים בלא שהיה לרשות המקומית נוהל מוסדר בעניין נסיעות לחו"ל, ובהן חלק מהרשויות המקומיות שנבדקו: עיריית הרצליה, נהריה, ראשון לציון ורמת גן והמועצה האזורית הגליל התחתון.

### אישור נסיעות לחו"ל בתפקיד של ראשי רשויות מקומיות

ראשי העיריות בת ים, ראשון לציון ותל אביב-יפו לא הודיעו למליאת מועצת הרשות המקומית על נסיעותיהם לחו"ל בתפקיד. ראש עיריית נהריה וראש עיריית נתניה הביאו לאישור מליאת המועצה רק חלק מנסיעותיהם לחו"ל בתפקיד; ראש עיריית חיפה הסתפק במסירת הודעה למליאת המועצה על מועדי נסיעותיו לחו"ל בתפקיד ועל יעדיהן ולא ביקש את אישורה לנסיעה.

### אישור וביצוע של נסיעות לחו"ל בתפקיד

#### היעדר תכנית עבודה שנתית

נסיעות לחו"ל בתפקיד ברשויות המקומיות שנבדקו התבצעו ללא תכנון מוקדם וללא תכנית עבודה שנתית סדורה המציבה יעדים מתוכננים, מייעדת את העובדים הרלוונטיים לקידום יעדי הנסיעות וקובעת אומדן תקציבי של כל נסיעה.

### אישור נסיעות בלא שנבחנה התועלת שאפשר להפיק מהן

עיירת רמת גן מימנה לעובדיה ביקורים מקצועיים והשתלמויות במדינות רחוקות בחו"ל לתקופות קצרות, הכרוכים בעלויות טיסה גבוהות, בלי שבחנה את נחיצות הנסיעה ואת התועלת שאפשר להפיק ממנה.

### קביעת גודל המשלחת והרכבה

עיריות בית שאן, בת ים, חולון, נהריה, קריית גת, רמת גן, המועצה האזורית תמר והמועצה המקומית התעשייתית נאות חובב לא בחנו אם נוכחותם במשלחת של כל עובדי הרשות המקומית הטסים לחו"ל בתפקיד אכן נחוצה, ואם ניתן לצמצם את גודל המשלחות ולשנות את הרכבן, ואף לא בחנו את השפעת גודל המשלחת על העלות הכוללת של הנסיעה.

### היעדר דיווח על תוצאות הנסיעה ועל מידת השגת מטרותיה

חלק מנבחר הציבור והעובדים בעיריות הרצליה, נהריה, נתניה, צפת, קריית גת, ראשון לציון, רמלה, ובמועצות האזוריות הגליל התחתון, עמק חפר ותמר אשר חזרו מהנסיעה לחו"ל במסגרת תפקידם לא נהגו לדווח על תוצאות הנסיעה ולא ציינו אם הושגו מטרותיה.

## אישור נסיעות לחו"ל בתפקיד במימון גורם חיצוני

רשויות מקומיות אינן נועצות ביועציהן המשפטיים כדי לוודא שקבלת מימון מגורם חיצוני לנסיעות לחו"ל בתפקיד אינה מעוררת חשש לניגוד עניינים. הדברים אמורים, למשל, בנסיעותיו של ראש המועצה האזורית הגליל התחתון לחו"ל במימון ארגון חינוכי עולמי, ובנסיעותיה של מנהלת אגף בעיריית חיפה במימון חלקי של הגורמים המארגנים.

## ההמלצות העיקריות

על משרד הפנים לסיים את כתיבתו של הנוהל בנושא נסיעותיהם לחו"ל של נבחרים ועובדים ברשויות המקומיות במסגרת תפקידם ולהנחות את הרשויות המקומיות לפעול לפיו. ראוי שהנוהל יגובש בין היתר בהתאם לכללים החלים על עובדי המדינה, בשינויים המחויבים, וכן בהתאם להערות שניתנו במסגרת הביקורת ולהמלצות שהובאו בדוח זה. עד שמשרד הפנים יפרסם נוהל כזה, על הרשויות המקומיות לגבש נהלים פנימיים שיסדירו את נושא הנסיעות לחו"ל בתפקיד.

ראוי כי נסיעות לחו"ל בתפקיד יתבצעו בהתאם לתכנית עבודה שנתית סדורה המציבה יעדים מתוכננים, מייעדת את העובדים הרלוונטיים לקידום יעדי הנסיעה וקובעת אומדן תקציבי של כל נסיעה.

ראוי כי צוות שחבריו הם גורמים מרכזיים ברשות המקומית יבחן החלטות של הרשות הנוגעות לנסיעות לחו"ל בתפקיד, וכי ההחלטות יתועדו במסמכים שישקפו את מהלך הדיון בנושא הנסיעות ואת תהליך קבלת ההחלטות, כדי לאפשר מעקב אחר השגת היעדים שנקבעו והפקת הלקחים בנושא.

ההחלטות אם לאשר נסיעות עובדים לחו"ל במסגרת תפקידם ייקבעו בהתאם למידת נחיצותה של הנסיעה, לעלויותיה הכספיות, וכן להרכבה ולגודלה ההולם של המשלחת, בשים לב לצורך לחסוך בכספי ציבור.

ההחלטות בנוגע לנסיעות של ראשי רשויות מקומיות ועובדיהן לחו"ל בתפקיד אשר גורם חיצוני מממן אותן באופן מלא או חלקי יועברו ליועץ המשפטי של הרשות המקומית, והוא יחווה את דעתו בנושא ויכריע בשאלה אם אין בהן משום חשש לניגוד עניינים. הדבר יעוגן בנוהל הנסיעות של הרשות.

## סיכום

נסיעות לחו"ל בתפקיד נועדו לקדם את האינטרסים של הרשויות המקומיות ולאחר רעיונות ויחזמות חדשניים לשיפור איכות חייהם של תושביהן. הואיל והנסיעות לחו"ל בתפקיד עלולות להצטייר בעיני הציבור כהטבה שנבחרים ועובדים בכירים מעניקים לעצמם או לעובדיהם, יש צורך בהקפדה יתרה על סדרי מינהל תקין בנושא זה, תוך הימנעות מניגוד עניינים ולו למראית עין.

ממצאי הדוח מלמדים כי על אף חשיבות הנסיעות לחו"ל בתפקיד, ואף שהן כרוכות בהוצאת כספי ציבור, לא נקבעו נהלים המנחים את הרשויות המקומיות כיצד לפעול לפי כללי מינהל תקין וביעילות לביצוע הנסיעות ולמימוש יעדיהן. על משרד הפנים כמאסדר של השלטון המקומי לסיים את כתיבתו של הנוהל בנושא זה בהקדם.

## מבוא

נסיעות לחו"ל  
בתפקיד מצטיירות  
בעיני הציבור כהטבה  
שנבחרים ועובדים  
בכירים מעניקים  
לעצמם או לעובדיהם,  
ועל כן יש צורך  
בהקפדה יתרה על  
טוהר המידות ועל  
סדרי מינהל תקין,  
תוך הימנעות מניגוד  
עניינים, ולו למראית  
עין

הרשויות המקומיות שולחות לחו"ל נבחרים ונבחרות מקצועיים מטעמן, כדי שילמדו על אופני התמודדות חדשניים עם אתגרים מורכבים במישור המוניציפלי, שאינם מוכרים בישראל, ובד בבד כדי לייצא לערים אחרות בעולם ידע מקומי רב-תועלת שאינו עומד לרשותן. הפעילות של נציגי הרשות המקומית בחו"ל מתמקדת, בין היתר, בהשתתפות בפגישות עבודה, בסיוע מקצועיים, בכנסים ובהשתלמויות, וכן במשלחות רשמיות עם מקבליהם בערים אחרות בעולם או בגופים בין-לאומיים שצברו ידע וניסיון במשך שנים רבות. יש שהנסיעה לחו"ל בתפקיד ממומנת - במלואה או בחלקה - מתקציב הרשות המקומית, ויש שמממן אותה גוף אחר - מהארץ או מחו"ל.

אחד מערוצי שיתוף הפעולה המרכזיים הוא בריתות והסכמי ידידות בין רשויות מקומיות בארץ לבין רשויות מקומיות בחו"ל<sup>1</sup> המיועדים ליצירת שיתוף פעולה על בסיס הדדיות. הפעולות בתחום זה אמורות לשרת אינטרסים מקומיים לפיתוח הרשות המקומית; לגייס משאבים לטיוב פעולות הרשות המקומית כמערכת ארגונית מקצועית; לפתח ולחזק את התשתית הכלכלית-מסחרית של הרשות המקומית כדי לעודד מעורבות של יזמים ומשקיעים בפיתוחה ולקדם ביקורי תיירים; וכן כדי לסייע בקידום קשרי תרבות, אמנות ויצירה וספורט בין הרשויות, בעיקר באמצעות חילופי משלחות. קשרי הערים התאומות עשויים לשרת בעקיפין גם אינטרסים ממלכתיים ויכולים לשמש כלי להסברת מדיניות החוץ של ישראל.

נסיעות לחו"ל בתפקיד אינן חלק מהפעילות השגרתית של נבחרים הרשות המקומית ושל עובדיה. אף שלרוב ההוצאות על נסיעות נבחרים ועובדים הן נתח קטן מכלל תקציבה של רשות מקומית, מדובר בפעילות ציבורית הכרוכה בהוצאת כספי ציבור, וככזאת יש להקפיד הקפדה יתרה על האופן שבו היא מתבצעת. יתרה מזו - מדובר בנושא רגיש, שכן הנסיעות מצטיירות בעיני הציבור כהטבה שנבחרים ועובדים בכירים מעניקים לעצמם או לעובדיהם, ועל כן יש צורך בהקפדה יתרה על טוהר המידות ועל סדרי מינהל תקין, תוך הימנעות מניגוד עניינים, ולו למראית עין.

## פעולות הביקורת

בחודשים אוקטובר 2015 - פברואר 2016 בדק משרד מבקר המדינה היבטים מינהליים וכספיים של נסיעות לחו"ל בתפקיד שביצעו נבחרים ועובדים ברשויות מקומיות בשנים 2013-2015. הביקורת נעשתה בעיריית הרצליה, חיפה, נהריה,

1 בעניין זה ראו מבקר המדינה, **דוח על הביקורת בשלטון המקומי, באיגודים ובמוסדות להשכלה גבוהה לשנת 2002** (פורסם בשנת 2002), "קשרי גומלין עם ערים תאומות בעולם", עמ' 107-132.

נתניה, ראשון לציון, רמלה ורמת גן, במועצות האזוריות הגליל התחתון, עמק חפר ותמר, ובמועצה המקומית התעשייתית נאות חובב. בדיקות השלמה נעשו במשרד החוץ ובמש"ם.

במסגרת הבדיקה נשלחו לכל 257 הרשויות המקומיות בישראל שאלונים לאיסוף מידע בדבר נסיעות לחו"ל של עובדי הרשות המקומית ונבחרה שהתבצעו בשנים 2013-2015 (להלן - השאלון). 215 (84%) מהרשויות המקומיות השיבו על השאלון. לאחר קבלת תשובותיהן של הרשויות המקומיות על השאלון נעשו בדיקות השלמה בעיריות בית שאן, בת ים, חולון, צפת, קריית גת ותל אביב-יפו.

הממצאים שהועלו בדוח זה מתבססים הן על הביקורת שנעשתה ברשויות המקומיות שלעיל והן על הנתונים שנאספו באמצעות השאלון.

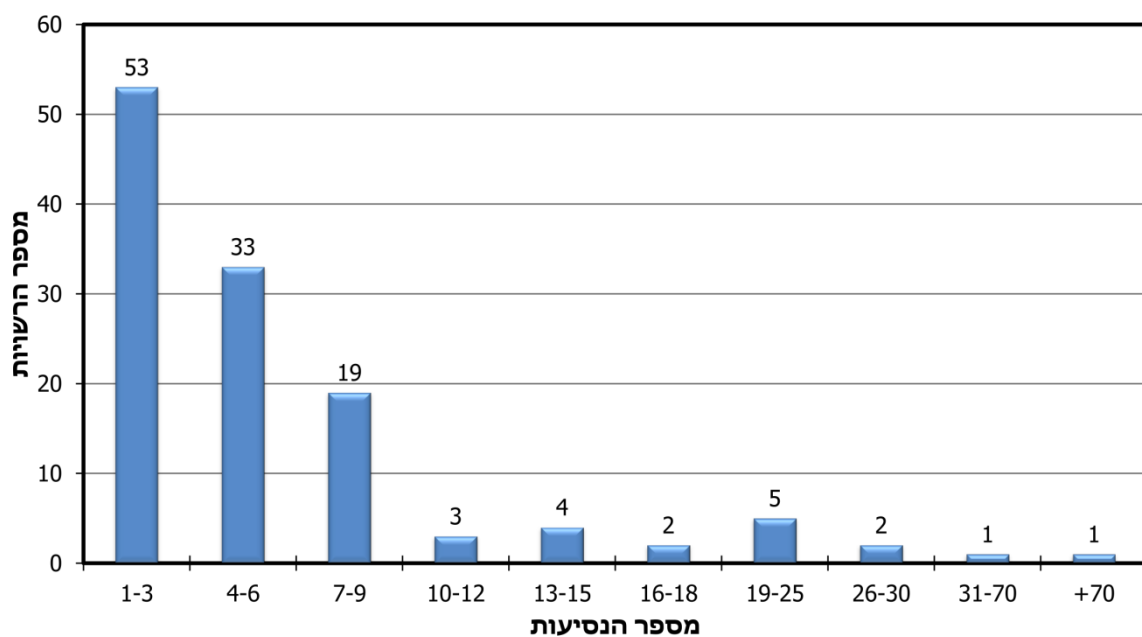
## היקף הנסיעות לחו"ל בתפקיד ברשויות המקומיות

מנתוני השאלונים עולה כי ב-123 (57%) מהרשויות המקומיות שהשיבו על השאלון נסעו נבכרי ציבור ועובדים לחו"ל במסגרת תפקידם.



התרשים שלהלן מציג את התפלגות הרשויות המקומיות שענו על השאלון בהתאם למספר הנסיעות לחו"ל בתפקיד שביצעו בשנים 2013-2015:

תרשים 1: נסיעות לחו"ל בתפקיד ברשויות המקומיות שענו על השאלון, בשנים 2013-2015



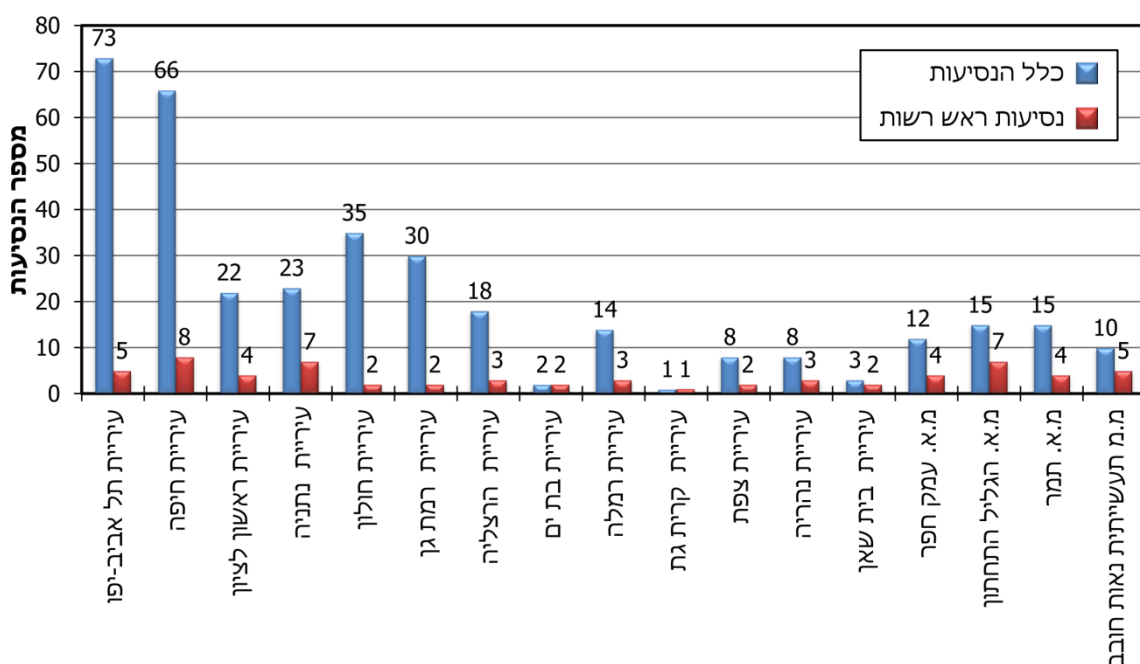
להלן לוח המפרט את מספר הנסיעות לחו"ל בתפקיד בשנים 2013-2015 אשר נעשו ברשויות המקומיות שנבדקו או שנעשו בהן בדיקות השלמה, וכן את עלותן הכספית הכוללת של הנסיעות בשנים אלה.

לוח 1: מספרן ועלותן של נסיעות לחו"ל ברשויות המקומיות<sup>2</sup>,  
בשנים 2015-2013

הרשות המקומית	מס' נסיעות נבחרים ועובדים	עלות הנסיעות (בש"ח)
תל אביב-יפו	73	600,000
חיפה	66	765,000
ראשון לציון	22	180,000
נתניה	23	210,000
חולון	35	1,086,000
רמת גן	30	888,000
הרצליה	18	155,000
בת ים	2	60,000
רמלה	14	65,000
קריית גת	1	50,000
צפת	8	110,000
נהריה	8	110,000
בית שאן	3	30,000
עמק חפר	12	175,000
הגליל התחתון	15	20,000
תמר	15	290,000
נאות חובב	10	227,000

בתרשים שלהלן נתונים על מספר הנסיעות לחו"ל בתפקיד של ראשי הרשויות שנבדקו או שנעשו בהן בדיקות השלמה ביחס לכלל הנסיעות לחו"ל בתפקיד ברשויות הללו בשנים 2013-2015.

תרשים 2: מספר נסיעות לחו"ל בתפקיד של נציגי הרשויות המקומיות שנבדקו, בשנים 2013-2015



## מעורבות גורמים שלטוניים ומוסדיים בנושא נסיעות לחו"ל בתפקיד של נציגי הרשויות המקומיות

### משרד החוץ

משרד החוץ אחראי לגיבוש מדיניות החוץ של ממשלת ישראל, לביצועה ולהסברתה. המשרד "מייצג את המדינה בפני ממשלות זרות וארגונים בינלאומיים, מסביר את עמדותיה ובעיותיה ברחבי העולם, שוקד על קידום קשרי הכלכלה, התרבות והמדע ומקדם את שיתוף הפעולה עם ארצות מתפתחות. המשרד פועל לטיפול הקשרים

עם הקהילות היהודיות בתפוצות ושומר על זכויותיהם של אזרחים ישראלים השוהים בחו"ל<sup>3</sup>.

במסגרת נסיעתם לחו"ל בתפקיד מייצגים נציגי הרשויות המקומיות את השלטון המקומי, אך בפועל הם גם משמשים כמעין "שגרירים" המייצגים את מדינת ישראל. אם הפעולה ההסברתית יזומה אם לאו, לעצם המפגש של נציגי הרשויות עם מקביליהם בעולם וכן עם האוכלוסייה המקומית יש השפעה על הדימוי של מדינת ישראל בעולם.

בתקנון שירות החוץ של המשרד<sup>4</sup>, הדרך במבנה משרד החוץ ובתפקידיו, נקבע כך: "המדור לקשרי ציבור מטפל בקשרים הבינלאומיים של המגזר המוניציפלי, בהם ערים תאומות בארץ ובחוץ לארץ, כנסים בינלאומיים, משלחות ואישים מבקרים מטעם ארגונים מוניציפליים בינלאומיים בשיתוף עם מרכז השלטון המקומי בישראל, מטפל בריכוז נושא אגודות הידידות הדו-לאומיות בישראל, כולל חילופי משלחות...".

הביקורת העלתה כי משרד החוץ אינו מרכז מידע על נסיעות לחו"ל בתפקיד של נבחר ציבור ועובדים ברשויות המקומיות, בין היתר במסגרת יחסי גומלין עם ערים תאומות, ביקורים רשמיים של ראשי רשויות מקומיות, משלחות מקצועיות בענייני תרבות, חינוך, חברה, כלכלה, תיירות ואיכות הסביבה ומשלחות מערים תאומות המגיעות לישראל. עוד העלתה הביקורת כי חלק מהרשויות המקומיות פונות ביוזמתן לקבלת מידע או ייעוץ ממשרד החוץ בין במישרין ובין באמצעות מש"ם.

משרד החוץ מסר בתשובתו למשרד מבקר במדינה ממאי 2016 כי הוא אינו מרכז מידע "באופן ישיר" על נסיעות נבחרים ועובדים ברשויות מקומיות, וכי מש"ם "דואג לעדכן באופן שוטף" את נציגויות המשרד הרלוונטיות בחו"ל או את אגף ההסברה במשרד החוץ "בנסיעות שהוא יזום או שהובאו לידיעתו במסגרת הקשר הישיר עם הרשויות המקומיות". עוד מסר משרד החוץ כי חלק מהמידע מגיע אליו "ישירות" מהרשויות המקומיות (בעיקר הגדולות), המיידעות "את מטה משרד החוץ או את הנציגויות במרבית הביקורים, שכן השגרירויות (לרוב) שותפות לביקור באמצעות קבלות פנים, סיוע בהסדרת הפגישות ובהסדרת אבטחה במידת הצורך".

משרד החוץ הוסיף וציין כי מש"ם פונה אליו כאשר מתעורר הצורך "להסתייע במשרד החוץ ונציגויותיו ברחבי העולם לצורך ארגון פגישות, פעילויות הסברה וניצול הגעתם של אנשי הרשויות לטובת המדינה ולטובת קידום פרויקטים חשובים (ביניהם ברית ערים תאומות)". עוד ציין משרד החוץ שלפי עמדתו "רצוי היה למסד קשר פורמאלי של עדכון, יידוע וסיוע [עם מש"ם] לפי נוהל מסודר באמצעות גורם הגג - המרכז לשלטון מקומי".

עיריית רמת גן מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2016 כי היא פועלת בשיתוף פעולה מלא עם מש"ם, וכל אימת שנדרשת מעורבות משרד החוץ היא פונה למש"ם לצורך קבלת הנחיות משרד החוץ.

3 אתר האינטרנט של משרד החוץ: [www.mfa.gov.il](http://www.mfa.gov.il)

4 משנת 2004 מפרסמת הנהלת משרד החוץ את תקנון שירות החוץ, סיווג "פנימי" והוא מופץ לעובדי משרד החוץ ולנספחיו בלבד.

יש לפעול להרחבת  
הקשרים המתפתחים  
בין מש"ם לרשויות  
המקומיות ובין מש"ם  
למשרד החוץ כדי  
לאפשר החלפת  
מידע, ניהול ידע  
ושיתופי פעולה  
במישורים רבים  
הנוגעים לשלטון  
המקומי, ואף למסד  
קשרים אלה

עיריית הרצליה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2016 כי היא מברכת על היוזמה לקיום שיתוף פעולה עם משרד החוץ, אולם היא סבורה כי שיתוף פעולה כאמור נדרש להתבצע ביזמת משרד החוץ, בהיותו האחראי לגיבוש מדיניות החוץ של ממשלת ישראל. עוד מסרה העירייה כי במקרים שייראו לה מתאימים ל"שיפור מעמדה של ישראל בעולם ו/או למטרות ראויות דומות", היא תפעל לשיתוף פעולה עם משרד החוץ, "בין במישרין ובין באמצעות מרכז השלטון המקומי".

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שמשרד החוץ יקבע מהו המידע הנחוץ לו לצורך הסדרת נסיעותיהם של נבחר ציבור, עובדים ומשלחות לחו"ל מטעם הרשויות המקומיות, ולאחר מכן יפעל לכינון נהלים שינחו את הרשויות המקומיות לדווח לו על נסיעות של נבחריהן לחו"ל במסגרת תפקידם, כדי שיוכל להשתמש במידע האמור לצרכיו ולהפיק מהקשרים שנוצרו עם גורמים בחו"ל את מירב התועלת למדינת ישראל. כמו כן, אם נבחריהן של רשויות מקומיות שוקלים לנסוע לחו"ל במסגרת תפקידם, ראוי שהרשויות ישתפו את משרד החוץ - במישרין או באמצעות מש"ם - בהחלטות הנוגעות לנסיעות אלה.

## מרכז השלטון המקומי (מש"ם)

מינהל קשרי חוץ במש"ם פועל לקידום האינטרסים של הרשויות המקומיות ולאיתור רעיונות ויוזמות חדשניים לשיפור איכות חייהם של תושביהן. בכלל זה הוא פועל להפצתן של יוזמות אופרטיביות, שמקורן בזירה הבין-לאומית, בקרב הרשויות המקומיות בישראל, מאתר ומביא לידיעתן מידע על מיזמים משותפים, כנסים מקצועיים ותערוכות בתחומים מוניציפליים, ומייצר, באופן אקטיבי, הזדמנויות לפיתוח כלכלי אורבני. כמו כן מש"ם מקיים קשרים עם משרד החוץ ומעדכן אותו בכל מידע שהוא מוצא לנכון.

הבדיקה העלתה כי הרשויות המקומיות המעוניינות בכך משתמשות בשירות שנותן מש"ם בתחום זה וביוזמות שהוא מעלה.

מש"ם מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2016 כי "זרימת המידע, הן למשרד החוץ והן לרשויות המקומיות היא מלאה ושוטפת ומושתתת על רצון טוב ומודעות לתועלות הרבות הכרוכות בשיתוף פעולה מסוג זה". עוד ציין מש"ם כי "שיפור זרימת המידע" מאגפי משרד החוץ למש"ם יאפשר "למנף... את פעילות משרד החוץ ומטרותיו, באמצעות מכפיל הכוח העומד לרשותו, בדמותן של כלל הרשויות המקומיות במדינה".

לדעת משרד מבקר המדינה, יש לפעול להרחבת הקשרים המתפתחים בין מש"ם לרשויות המקומיות ובין מש"ם למשרד החוץ כדי לאפשר החלפת מידע, ניהול ידע ושיתופי פעולה במישורים רבים הנוגעים לשלטון המקומי, ואף למסד קשרים אלה, למשל במסגרת נוהל עבודה משותף.

## נוהל נסיעות לחו"ל בתפקיד

1. בתקנון שירות המדינה ובתקנות כספים ומשק מפורטים ההוראות והכללים הנוגעים לנסיעות לחו"ל בתפקיד של עובדי מדינה. נורמות אלה אינן חלות על השלטון המקומי אך יכולות לשמש מקור השראה להסדרים ראויים.

משרד מבקר המדינה כבר העיר למשרד הפנים בדוח קודם<sup>5</sup> כי "מוטלת עליו החובה לקבוע נהלים והוראות שעל פיהם יחליטו הרשויות המקומיות אם לאשר נסיעות לחו"ל לנבחריהן. ראוי שנהלים והוראות אלה אף יכללו דרישת דיווח על תוצאות הנסיעה ועל מידת מימושו של מטרת הנסיעה". משרד הפנים מסר בתגובתו על דוח זה "כי העניין ייבחן במסגרת הכנת חוזר המנכ"ל החדש שיתפרסם בחודשים הקרובים".

הבדיקה העלתה כי ביוני 2016, כשלוש שנים לאחר פרסום הדוח הקודם, משרד הפנים, שהוא המאסדר של השלטון המקומי, עדיין לא קבע עבור הרשויות המקומיות נהלים המפרטים את שלבי הטיפול בנסיעות לחו"ל בתפקיד.

כאמור, נסיעות לחו"ל בתפקיד אינן חלק מהפעילות השגרתית של נבחר הרשויות המקומיות ועובדיהן, והן כרוכות לרוב בהוצאות כספיות שמקורן בכספי ציבור. לנוכח זאת, מחייבים כללי מינהל תקין לקבוע נהלים כתובים שיסדירו את שלבי הטיפול בנסיעות לחו"ל של נבחרים ועובדים ברשויות המקומיות ויבטיחו כי שלבי הטיפול יבוצעו באופן שקוף ותקין, לתועלת הרשות המקומית, לחיסכון בכספי ציבור ושמירה על טוהר המידות. הנהלים יעסקו, בין היתר, בנושאים האלה:

מטרת הנסיעה וזיהוי חשיבותה והצורך בה; הגורמים המוסמכים לאשר את הנסיעה; מספר הנוסעים הרצוי; אופן חישוב ההוצאות הנלוות לנסיעה (דמי כלכלה, דמי לינה, תשלום עבור הסעות); בחינה משפטית של מימון הנסיעה על ידי גורמים חיצוניים (רשויות מקומיות מארחות, גורמים שלטוניים ומוסדיים בארץ ובחו"ל וגורמים פרטיים); דרכי ההתקשרות עם סוכנויות הנסיעות ומיצוי הדרכים להזלת עלויות הנסיעה; השילוב של שהות פרטית בחו"ל במסגרת הנסיעות בתפקיד, אופן הדיווח על תוצאות הנסיעה לאחר החזרה לארץ ומועד הדיווח האמור (להלן - שלבי הטיפול בנסיעות לחו"ל בתפקיד).

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי עליו לפעול בהקדם להסדיר בנוהל כתוב את נושא נסיעותיהם לחו"ל בתפקיד של נבחרים ועובדים ברשויות המקומיות ולהנחות את הרשויות המקומיות לפעול לפיו, כפי שהתחייב בתשובתו למשרד מבקר המדינה.

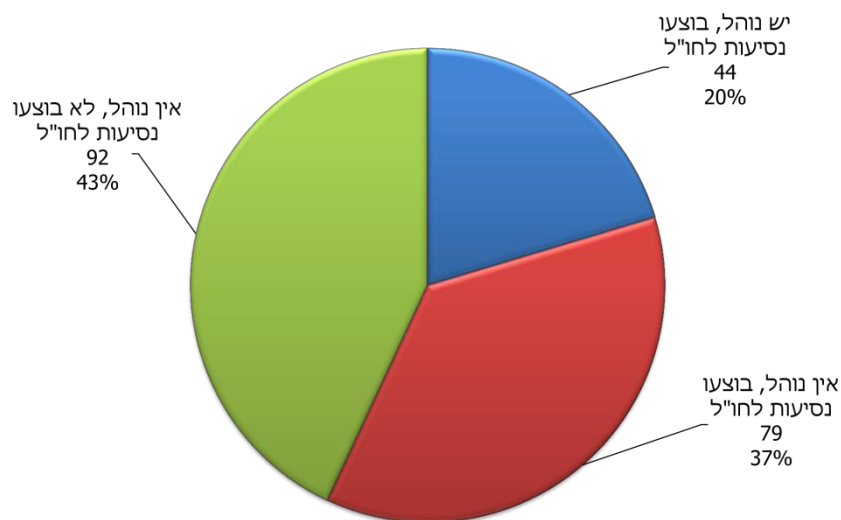
5 מבקר המדינה, **דוח שנתי 163** (2013), "טובות הנאה והטבות בשכר, בתנאים הנלווים ובתנאי הפרישה של נבחר ציבור ברשויות מקומיות", עמ' 1712-1717.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2016 כי "העניין נבחן במסגרת חוזר מנכ"ל חדש לעניין תנאי שירות של נבחרים ברשויות המקומיות", שנמצא כרגע בבחינה אחרונה של הלשכה המשפטית לפני העברה לאישורה של המנכ"לית ולקבלת הערות מש"ם. משרד הפנים הוסיף וציין כי "ההתחייבות לבחון ולהסדיר את העניין הינה ביחס לנבחרים ולא ביחס לעובדים", וכי בחוזר יובהרו, בין היתר, התנאים והאישורים הנדרשים שיאפשרו לרשות המקומית לממן את עלויות נסיעותיהם של נבחרים ב-2016 לחו"ל.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הפנים להסדיר בנהל כתוב גם את נושא נסיעותיהם לחו"ל בתפקיד של עובדים ברשויות המקומיות ולהנחות את הרשויות המקומיות לפעול לפיו, וכן עליו לפעול ללא דיחוי לפרסום ההנחיות הן לנבחרים והן לעובדי הרשויות המקומיות.

2. מתשובותיהן של הרשויות המקומיות לשאלונים עולה כי רק חלקן קבעו נהלים המסדירים את הנסיעות לחו"ל בתפקיד, כמפורט בתרשים שלהלן:

**תרשים 3: שיעור הרשויות המקומיות שקבעו נהלים להסדרת נסיעות לחו"ל בתפקיד**



\* מבוסס על נתוני השאלונים שהתקבלו מ-215 רשויות מקומיות.

הבדיקה העלתה כי ב-79 הרשויות המקומיות שעובדיהן ונבחריהן הציבור שלהן נסעו לחו"ל במסגרת תפקידם בלא שהיה בידי הרשות המקומית נהל מוסדר בעניין נסיעתם, היו חלק מהרשויות המקומיות שנבדקו: עיריית הרצליה, נהריה, ראשון לציון ורמת גן והמועצה האזורית הגליל התחתון.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריות הרצליה, נהריה, ראשון לציון ורמת גן ולמועצה האזורית הגליל התחתון כי עליהן לקבוע נהלים המפרטים את שלבי הטיפול בנסיעות לחו"ל בתפקיד.

המועצה האזורית הגליל התחתון מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2016 כי היא תקים צוות נסיעות לחו"ל וכן תכין ותגיש לאישור המועצה "נוהל מתאים לעניין זה" הכולל הנחיות כאמור בעניין נסיעות לחו"ל של נבחריה, ו"תפעל ליישומן".

עיריית נהריה והמועצה האזורית תמר מסרו בתשובותיהן למשרד מבקר המדינה ממאי 2016 כי נוכח ההמלצות שהועלו בנוגע לאופן שבו ראוי לבצע נסיעות לחו"ל של נציגי רשויות מקומיות, בכוונתן ללמוד המלצות אלה ולשקול אם יש מקום לבצע שינויים בנוהליהן הפנימיים בנושא.

עיריות ראשון לציון ורמת גן מסרו בתשובותיהן למשרד מבקר המדינה ממאי 2016 כי בעקבות קבלת הערות הביקורת הן הכינו נוהל נסיעות לחו"ל. עיריית קריית גת מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2016 כי לנוכח הגידול הצפוי במספר הנסיעות לחו"ל בכוונתה לגבש נוהל בנושא.

עיריית הרצליה מסרה בתשובתה כי היא "נהגה בהתאם לנוהל עבודה פנימי, אשר אכן לא עוגן בכתובים, אולם הסדיר את פעילות ועדת הנסיעות לחו"ל של העירייה...". ובמסגרתו נבחנו כל השלבים החיוניים בנוגע לנסיעות לחו"ל בתפקיד.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית הרצליה כי לנהלים כתובים יש חשיבות רבה, ולפיכך ראוי שעיריית הרצליה תעגן בכתובים את נוהלי העבודה בכל הנוגע לנסיעות לחו"ל בתפקיד של נבחרים ועובדים.

## נסיעות לחו"ל בתפקיד של ראשי רשויות מקומיות

נסיעות לחו"ל של ראשי רשויות מקומיות נועדו, בין השאר, לאפשר להם ליצור קשרים עם נבחרים ציבור בערים בחו"ל כדי לבצע פרויקטים משותפים, וכן כדי להרחיב את ידיעותיהם על הנעשה בתחום המוניציפלי ברשויות מקומיות אחרות, ובכך לייעל את הפעילות של הרשות המקומית שבה הם מכהנים. לעתים ראשי רשויות משלבים בנסיעותיהם לחו"ל בתפקיד גם נסיעות למטרות פרטיות, בגפם או עם בני משפחתם.

אשר לנסיעות שנבדקו של ראשי רשויות שבהן שולבו גם נסיעות פרטיות, נמצא כי נסיעותיהם הפרטיות של ראשי הרשויות שולמו מחשבונם הפרטי.



שילוב של נסיעה פרטית לחו"ל בנסיעה לחו"ל בתפקיד מחייב הקפדה יתרה על כללי מינהל תקין ועל הפרדה מוחלטת בין ההוצאות הכרוכות בנסיעה מטעם הרשות המקומית לבין הנסיעה הפרטית.

משרד מבקר המדינה מדגיש כי שילוב של נסיעה פרטית לחו"ל בנסיעה לחו"ל בתפקיד מחייב הקפדה יתרה על כללי מינהל תקין ועל הפרדה מוחלטת בין ההוצאות הכרוכות בנסיעה מטעם הרשות המקומית לבין הנסיעה הפרטית.

## אופן אישור הנסיעה

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים ממאי 2004<sup>6</sup> בנושא "תנאי השכר ותנאים נלווים לראשי הרשויות המקומיות וסגניהם בשכר" (להלן - חוזר מנכ"ל משרד הפנים) נקבע, כי "שליחות של ראש רשות בתוקף תפקידו טעונה אישור מליאת הרשות המקומית. אושרה בקשת השליחות, תקופת ההיעדרות תיחשב כימי עבודה".

בביקורת עלה כי ראש עיריית בת ים מר יוסי בכר, ראש עיריית נהריה מר ג'קי סבג, ראשת עיריית נתניה גב' מרים פייברג, ראש עיריית ראשון לציון מר דב צור וראש עיריית תל אביב-יפו מר רון חולדאי לא הציגו למליאת המועצה את מלוא הפרטים על נסיעותיהם לחו"ל במסגרת תפקידיהם, ולא ביקשו את אישורה לנסיעות אלו, זאת שלא בהתאם לחוזר מנכ"ל משרד הפנים. עוד עלה כי ראש עיריית חיפה מר יונה יהב נוהג למסור למליאה הודעות על מועדי נסיעותיו ועל מינוי מחליף בהיעדרו.

זאת ועוד, ראשי עיריות נהריה ונתניה נסעו לחו"ל מטעם קרן נהריה וקרן נתניה, בהתאמה<sup>7</sup>, במימון, בלי להציג למליאת המועצה את מלוא הפרטים על נסיעות אלו.

משרד מבקר המדינה העיר לראשי העיריות בת ים, חיפה, נהריה<sup>8</sup>, נתניה<sup>9</sup>, ראשון לציון ותל אביב-יפו כי היה עליהם, או על מי מטעמם, להציג למליאת המועצה את מלוא הפרטים על נסיעותיהם לחו"ל במסגרת תפקידיהם, או במסגרת הקרנות, ולקבל את אישור המליאה לכל אחת מנסיעות אלו כנדרש בחוזר מנכ"ל משרד הפנים.

עיריות חיפה ונהריה מסרו בתשובותיהן למשרד מבקר המדינה ממאי 2016 בעניין אישור נסיעות לחו"ל בתפקיד של ראשיהן כי הן יפעלו לפי הערותיו. עיריית ראשון לציון מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי להבא יובאו נסיעות ראש העירייה לחו"ל בתפקיד לאישור מועצת העירייה.

6 במאי 2004 איגד מנהל השלטון המקומי במשרד הפנים בחוזר מנכ"ל מיוחד את חוזרי המנכ"ל שעניינם הוראות הנוגעות לשכרם של ראשי הרשויות וסגניהם ולתשלומים הנלווים לשכרם.

7 ליד רשויות מקומיות רבות פועלות קרנות שונות כדי לסייע להן להשיג את יעדיהן בתחומי הפיתוח, החינוך, התרבות ועוד. הקרנות פועלות כישויות משפטיות נפרדות, ומרביתן עמותות רשומות אצל רשם העמותות במשרד המשפטים. לעתים קרובות נציגי הרשויות המקומיות משתתפים בהנהלת הקרנות ובכך מכוונים את פעילותן הלכה למעשה.

8 ראש עיריית נהריה משמש כיו"ר קרן נהריה.

9 ראשת עיריית נתניה משמשת כנשיאת כבוד של קרן נתניה.

מחובתן של הרשויות  
המקומיות לבקש  
ממליאת המועצה  
אישור לנסיעות ראש  
הרשות לחו"ל  
בשליחות הרשות  
המקומית כנדרש  
בחזר המנכ"ל

עיריית נתניה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2016 כי ראשת העירייה מדווחת למליאת המועצה על נסיעותיה במימון הקרן תוך ציון ערכן המוסף והתרומות שהושגו בזכותן. עוד מסרה העירייה כי על פי חוות הדעת המשפטית של העירייה ראשת העירייה "לא נדרשה לאישור מליאת המועצה באופן פרטני לכל נסיעה ונסיעה וזאת מאחר ומועצת העירייה אישרה במסגרת ספר התקציב את תקציב הנסיעות לחו"ל ונתנה בכך באופן גורף את אישורה לנסיעות ראש הרשות במסגרת תפקידה". בתשובתה מיולי 2016 מסרה העירייה כי "מתוך רצון להבהיר את חילוקי הדעות בין הוראות השלטון המקומי ובין הוראות מנכ"ל משרד הפנים לעניין הצורך באישור מועצת העירייה לנסיעות לחו"ל לראש העירייה התקיימה פגישת עבודה עם מנכ"לית משרד הפנים ומנכ"ל מרכז השלטון המקומי בתאריך 29.6.16. בפגישה הובהר כי בשלב זה הוראת משרד הפנים היא המחייבת. לפיכך, העירייה תנהג בהתאם להוראה זו".

עיריית תל אביב-יפו מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2016 כי לנוכח הערת הביקורת היא תעדכן את "נוהל אישור נסיעות לחו"ל בתפקיד" באופן שייקבע בו כי לפני כל נסיעה מתוכננת של ראש העירייה לחו"ל בתפקיד תימסר למועצת העירייה הודעה על כך.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית תל אביב-יפו כי לא די בהודעה בדבר נסיעת ראש העירייה לחו"ל, וכי לפני כל אחת מנסיעותיו לחו"ל בתפקיד של ראש העירייה על מועצת העירייה לאשר את הנסיעה לחו"ל כנדרש בחזר מנכ"ל משרד הפנים.



משרד מבקר המדינה מדגיש כי מחובתן של הרשויות המקומיות לבקש ממליאת המועצה אישור לנסיעות ראש הרשות לחו"ל בשליחות הרשות המקומית כנדרש בחזר המנכ"ל. ראוי כי נוהלי הרשות לעניין נסיעות לחו"ל ייקבעו בכפוף לחזר המנכ"ל האמור.

## אופן האישור והביצוע של הנסיעות לחו"ל בתפקיד

בהתאם לכללי מינהל תקין, על הרשות המקומית לבצע סדרת פעולות שבאמצעותן תוכל לקבוע אם לאשר נסיעות לחו"ל בתפקיד של נבחריה ועובדיה ולתכנן את הנסיעות באופן יעיל וחסכוני, כדי שהמטרות שנקבעו להן יושגו. הפעולות הן, בין היתר, הכנת תכנית עבודה שנתית בנושא הנסיעות לחו"ל ותכנון מקדים של

הנסיעות בהתאם לתכנית זו; קביעת הגורמים הרשאים להחליט אם לאשר את הנסיעה; בחינת נחיצותה; קביעת הרכב המשלחת ומספר המשתתפים בה, בהתאם לתפקידם ולתרומתם להשגת יעדי הנסיעה; החלטה אם לאשר את השתתפות הרשות המקומית בהוצאות הכרוכות בנסיעה; תיאום הסדרי הנסיעה לחו"ל, לרבות הזמנת מקומות לינה בבתי מלון וכרטיסי טיסה.

## תכנית עבודה שנתית

הכנת תכנית עבודה שנתית של ביקורים, סיורים מקצועיים והשתלמויות ותכנון מוקדם שלהם מאפשרים לרשות המקומית להפיק מהנסיעות לחו"ל את המיטב, בין היתר בתחומים אלה: קשרי הגומלין עם הערים התאומות, הקמת מיזמים משותפים - כלכליים, תרבותיים, תיירותיים ומוניציפליים, העשרת הידע המקצועי של עובדיה וכן שיפור וייעול של השירותים הניתנים לתושב. תכנון מוקדם אף מאפשר לרשות המקומית לבחון את צרכיה המקצועיים לעומת ההיצע הקיים וכן מאפשר בחינה כלכלית ובחירה של ההעשרה המקצועית המתאימה בחו"ל, קביעת התכנים, היערכות לנסיעה ובחירת הגורמים המתאימים להשתתף בה, קביעת תדירות הנסיעות, אומדן עלויות ושריון תקציבי. תכנון מוקדם יכול אף להזיל את עלות כרטיסי הטיסה והשהייה בחו"ל ואת עלויות ההרשמה לכנסים ולהשתלמויות.

1. **קשרי גומלין עם ערים תאומות:** ההחלטה על חתימת הסכם עם ערים תאומות בחו"ל אמורה להתקבל בהתאם לצורכי הרשות המקומית והעיר התאומה, בין היתר על סמך מציאת מכנים משותפים, מסגרות פעילות תאומות ואינטרסים המשרתים את שני הצדדים, התואמים את יכולותיה של הרשות המקומית, שיבטיחו המשכיות של יחסי הגומלין במשך שנים.

בביקורת נמצא כי חלק מהרשויות המקומיות שחתמו על בריתות והסכמי ידידות רבים עם ערים תאומות - ובהן עיריות הרצליה, חיפה, נהריה, ראשון לציון, רמלה, רמת גן ותל אביב-יפו<sup>10</sup> - לא הכינו תכנית עבודה שנתית המפרטת את היעדים של קשרי הגומלין עם הערים הללו, את הפעולות המתוכננות שיתבצעו במסגרת שיתוף הפעולה ביניהן ואת התקציבים שנקבעו להשגת היעדים.

עיריית הרצליה מסרה בתשובתה כי בעקבות המלצת הביקורת היא החלה לבחון "אפשרות להכללת פעילות קשרי הגומלין עם עריה התאומות במסגרת תכניות העבודה השנתיות, לרבות ביצוע תכנון מוקדם רב-שנתי".

עיריית חיפה מסרה בתשובתה כי "ההדגשים בתכנית עבודה של קשרי חוץ הם פרי מדיניות הנהלת העירייה" וכוללים שיתופי פעולה בנושאים כמו תיירות, אקדמיה והיי-טק הבאים לידי ביטוי בפגישות עבודה עם משלחות יוצאות ונכנסות. עוד מסרה העירייה כי המיזמים הם רב-שנתיים ומתוקצבים במסגרת תקציבה, וכי נמסר למליאת המועצה דיווח על הפעילות אחת לשלושה חודשים.

10 עיריית תל אביב-יפו חתמה על בריתות והסכמי ידידות עם 30 ערים תאומות, עיריית חיפה - עם 22, עיריית הרצליה - עם 17, עיריית נהריה - עם 15, עיריית ראשון לציון - עם 15, עיריית רמת גן - עם 13 ועיריית רמלה - עם 11.

ראוי כי נסיעות לחו"ל  
בתפקיד יתבצעו  
בהתאם לתכנית  
עבודה שנתית סדורה  
המציבה יעדים  
מתוכננים, קובעת  
מיהם העובדים  
הרלוונטיים לקידום  
יעדי הנסיעה וקובעת  
אומדן תקציבי לכל  
נסיעה

עיריית תל אביב-יפו ציינה בתשובתה כי היא הכינה "מסמך כוונות-תעודף בקשרים בינלאומיים" אשר יתעדכן מפעם לפעם, וכי מפורטים בו הנושאים המרכזיים שהיא מעוניינת לקדם. עוד ציינה העירייה כי נבצר ממנה לקבל מראש מידע על חלק מהנסיעות לחו"ל, כגון ביקורים בערים שונות בחו"ל בעקבות הזמנות מראשי העיריות ונסיעות לצורך השתתפות בטקסים, ונסיעות אלה מתבצעות במסגרת הפעילות הבין-לאומית הענפה של העירייה.

עיריות ראשון לציון ורמת גן מסרו בתשובותיהן כי רבות מההזמנות לביקורים מתקבלות במהלך השנה ואי-אפשר לצפות אותן מראש, ועל כן לא ניתן להכין תכנית עבודה שנתית.

לדעת משרד מבקר המדינה, וכפי שצוין כבר בדוח משנת 2002 בנושא "קשרי גומלין עם ערים תאומות בעולם"<sup>11</sup>, הפעילות לגבי קשרי הגומלין וחילופי המשלחות אמורה להיות פרי תיאום ממושך בין הצדדים שאינו אקראי, ועל כן היא מחייבת תכנון מוקדם, לעתים גם רב-שנתי, ותקצוב מתאים. לפיכך ראוי להכין תכנית שתתווה את הפעילויות המשותפות עם כל עיר תאומה, לרבות הטיפול באירועים בלתי צפויים, ולהביא תכנית זו לאישור המועצה. כמו כן, באמצעות תכנית כזאת יוכלו מקבלי ההחלטות לקבוע כיצד לתקצב פעילויות אלה בהתאם ליכולותיה הכספיות של הרשות המקומית.

## 2. תכנון נסיעות לחו"ל בתפקיד שיש להן זיקה לפעילות הרשות המקומית:

כאמור, נסיעות של נבחרים ועובדים לחו"ל בתפקיד נועדו לאפשר להם לקיים פגישות עבודה, לייצג את הרשות המקומית באירועים רשמיים, ולהשתתף בסיוורים מקצועיים, בכנסים ובהשתלמויות הנוגעים לשירותים הניתנים לתושבי הרשות המקומית. תכנון מוקדם של נסיעות אלה והכנת תכנית עבודה סדורה בנושא יסייעו לרשות המקומית להשיג מטרות אלו וייעלו את הפעילות שלשמה מתבצעות נסיעות לחו"ל בתפקיד.

הבדיקה העלתה כי בשנים 2013-2015 הנסיעות לחו"ל של נבחרים ועובדים בכל הרשויות המקומיות שנבדקו<sup>12</sup> התבצעו ללא תכנית עבודה שנתית סדורה.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי כי נסיעות לחו"ל בתפקיד יתבצעו בהתאם לתכנית עבודה שנתית סדורה המציבה יעדים מתוכננים, קובעת מיהם העובדים הרלוונטיים לקידום יעדי הנסיעה וקובעת אומדן תקציבי לכל נסיעה.

עיריית רמלה ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאפריל 2016 כי היא תכין תכנית עבודה שנתית לנסיעות המתוכננות לחו"ל ותציין בה את היעדים

11. ראו הערה 1.

12. ראו הנתונים בלוח 1 ובתשרים 2.

והמטרות של כל נסיעה. עיריית קריית גת מסרה בתשובתה כי "לאור הצפי של גידול הנסיעות לחו"ל" בכוונתה לגבש תכנית עבודה רב-שנתית בנושא.

עיריית הרצליה מסרה בתשובתה כי במהלך שנת העבודה מקבלות הרשויות המקומיות מידע בדבר השתלמויות מקצועיות המתקיימות במדינות שונות בעולם, אשר עוסקות בנושאים מוניציפליים, ולפיכך היא "אינה יכולה לתכנן מראש נסיעות מקצועיות אלו ולכלול אותן בתכניות העבודה השנתיות שלה".

עיריית חולון מסרה בתשובתה ממאי 2016 כי בעת שהיא מכינה את תקציבה או את תכנית העבודה השנתית שלה עדיין אין בידה מידע על כל הכנסים והסיוורים בחו"ל, ולפיכך "אין אפשרות להכין תכנית עבודה שנתית מראש", אולם נקבע תקציב שנתי לנסיעות אלה כחלק מהתקציב העירוני.

עיריית נתניה מסרה בתשובתה כי "סעיף ההשתתפויות בירידים וסמינרים בארץ ובחו"ל נמצא בתכנית העבודה ובתקציב השנתי כלול אף סעיף הנסיעות לחו"ל". עוד מסרה העירייה כי לעתים יש צורך לטוס לחו"ל בהתראה קצרה.

עיריית רמת גן מסרה בתשובתה כי בתחילת כל שנה נבצר ממנה לצפות רבות מהנסיעות שיתבצעו באותה שכן הצורך להשתתף בנסיעות אלה מתעורר במהלך השנה.

עיריית תל אביב-יפו ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי "ליחידה לקשרים בינלאומיים של העירייה" יש תכנית עבודה הכוללת יעדים ומשימות לצורכי לימוד וחילופי ידע, וכי הנסיעות של עובדי עירייה מתואמות מראש עם אנשי המקצוע בעירייה ומקבליהם בחו"ל. עם זאת ציינה העירייה כי קשה לאמוד את התקציב השנתי של נסיעות אלה מכיוון שעלויות הטיסות והמלונות משתנות מרגע לרגע, וכי חלק מהנסיעות מתבצעות בעקבות התראה קצרה בלבד ולפיכך קשה לכלול אותן בתכנית עבודה שנתית סדורה.

המועצה המקומית תעשייתית נאות חובב מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2016 כי חלק מהנסיעות לא תוכננו מבעוד מועד ולא שולבו בתכניות העבודה בשל "הצרכים המיידים העולים בעקבות ריבוי הפרויקטים והאינטנסיביות הרבה שמאפיינת את פעילות המועצה". עוד מסרה המועצה כי לעתים "תתקיימנה נסיעות נחוצות מבלי ששולבו מראש בתכניות העבודה בנסיבות מיוחדות". לפיכך המועצה מצאה לנכון להוסיף ב"נוהל הנסיעות הרשמי" שלה אישור נסיעות שלא שולבו מראש בתכנית העבודה השנתית בשל נסיבות מיוחדות.

לדעת משרד מבקר המדינה, אין די באישור סעיף תקציבי כולל למימון הנסיעות לחו"ל בתפקיד ונדרשת תכנית עבודה שבמסגרתה יותוו קווים כלליים של היעדים והמשימות המתוכננים לצורכי לימוד וחילופי דע. ראוי שתכנית זו תתבסס על אומדן תקציבי של כל נסיעה, תגדיר בבירור את המטרות של הרשות המקומית לטווח הקצר ואת הפעילויות שברצונה לבצע באותה שנה, וכן ראוי שבתכנית תיקבע מסגרת ידועה מראש גם של נסיעות שהצורך בהן לא היה ידוע בתחילת השנה. תכנית כזאת היא בבחינת ערובה לתכנון ולהשגה יעילים של היעדים ועשויה לשמש אמצעי בקרה שיאפשר לקבוע אם הרשות המקומית עמדה ביעדים שקבעה ולא חרגה מתקציבה המתוכנן.

## הגורמים המאשרים

ממסמכי הרשויות המקומיות שנבדקו ומהממצאים שנאספו באמצעות השאלונים עולה כי הרשויות המקומיות נבדלות ביניהן הן מבחינת הגורמים המוסמכים לאשר נסיעות לחו"ל של עובדי הרשויות המקומיות במסגרת תפקידם, והן מבחינת המסמכים המוצגים לגורמים המאשרים, המשקפים בין היתר את מידת נחיצותה של הנסיעה, את הרכב המשלחת ואת העלות הכספית הכוללת של הנסיעה.

בלוח 2 מפורטים הגורמים שבסמכותם לקבוע אם לאשר את הנסיעות לחו"ל בתפקיד של עובדים ונבחרים בכל אחת מהרשויות המקומיות שנבדקו:

### לוח 2: הגורמים המאשרים נסיעות לחו"ל

הגורם המאשר	הרשות המקומית
ועדה לאישור נסיעות לחו"ל - דנה בנסיעות של עובדים.	עיריית הרצליה
מליאת המועצה - דנה בנסיעות של ראש העירייה.	עיריית חיפה
ועדת חו"ל - דנה בנסיעות של עובדים ונבחרים.	עיריית נהריה
ראש העירייה	עיריית נתניה
מליאת המועצה - דנה בנסיעות של נבחרים.	עיריית ראשון לציון
מנכ"ל העירייה - דן בנסיעות העובדים.	עיריית רמלה
ראש העירייה או מי שהוא הסמיך לכך.	עיריית רמת גן
ועדת קשרי חוץ	
ישיבת הנהלה מורחבת	

את ההחלטות בדבר נסיעות לחו"ל בתפקיד ראוי שיבחן צוות שחבריו הם גורמים מרכזיים ברשות המקומית המעורים בצורכי הרשות ובפעילותה השוטפת, ולא ראוי להשאיר את ההחלטה בידי גורם מאשר יחיד

הגורם המאשר	הרשות המקומית
מליאת המועצה	המועצה האזורית הגליל התחתון
פורום הנהלת המועצה	המועצה האזורית עמק חפר
מליאת המועצה	המועצה האזורית תמר
מליאת המועצה	המועצה המקומית תעשייתית נאות חובב

הבדיקה העלתה כי החלטותיהם של ראש עיריית חולון, ראש עיריית נהריה, ראש עיריית ראשון לציון ומנכ"ל עיריית ראשון לציון ונתניה בעניין אישור נסיעות לחו"ל בתפקיד מתועדות במסמכים שאינם מפורטים דיים, ועל כן לא ניתן לבחון את השיקולים שלפיהם קיבלו ראש הרשות המקומית או המנכ"ל החלטות בעניין נחיצות הנסיעה, הרכב המשלחת והעלות הכספית הכוללת של הנסיעה.

עוד העלתה הבדיקה כי בפרוטוקולים של ישיבות ועדת ההנהלה המורחבת של עיריית רמת גן, שבהן אושרו נסיעות נבחרים ועובדים לחו"ל בתפקיד, לא תועדו הטענות שהעלו חברי הוועדה, בין היתר בדבר מידת נחיצותה של הנסיעה, הרכב המשלחת והעלות הכספית הכוללת של הנסיעה.

לדעת משרד מבקר המדינה, את ההחלטות בדבר נסיעות לחו"ל בתפקיד ראוי שיבחן צוות שחבריו הם גורמים מרכזיים ברשות המקומית המעורים בצורכי הרשות ובפעילותה השוטפת, ולא ראוי להשאיר את ההחלטה בידי גורם מאשר יחיד, בין שמדובר בראש הרשות המקומית, במנכ"ל הרשות או בכל גורם אחר.

סדרי מינהל תקין מחייבים תיעוד של החלטות. התיעוד תורם לביצוע הליכי חשיבה ותכנון סדורים, להבניה של שיקול הדעת, לרציפות ולשימור של הזיכרון הארגוני בטווח הקצר והארוך, למעקב אחר תהליך השגת היעדים שנבקעו ולהפקת לקחים מאופן קבלת ההחלטות. לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי להכין תרשומת של דברי המשתתפים בישיבות הנוגעות לנסיעות לחו"ל, לרבות אלה המסתייגים מהנסיעה, וכן יש לתעד את מהלך הדיונים ואת תהליך קבלת ההחלטות, ובכלל זה לפרט את שמות התומכים בהחלטה והמתנגדים לה.

עיריית רמת גן מסרה בתשובתה כי בכוונתה להקים "ועדה לאישור נסיעות" שתכלול את ראש העירייה, מנכ"ל העירייה, מחזיק תיק קשרי חוץ ומנהלת מחלקת קשרי חוץ, וכי תפקידה של הוועדה יהיה לדון בכל בקשה לנסיעה לחו"ל, לגבש המלצה בעניינה ולהגישה לאישור הנהלת העירייה.

עיריית חולון מסרה בתשובתה כי ראש העירייה ומנכ"ל עיריית חולון מפעילים "שיקול דעת... בדבר נחיצות הנסיעה וזהות הגורמים הנוסעים", וכי לאחר אישור הנסיעה

יש לבחון ביסודיות  
ובאופן מושכל את  
מידת נחיצותה של  
הנסיעה, ולהציג  
למקבלי ההחלטות  
ברשות המקומית  
הקובעים אם לאשר  
את הנסיעות, את  
מלוא הנתונים על  
מטרות הנסיעה ועל  
העלויות הכספיות  
הכרוכות בה

מועבר הנמשא לטיפול ועדת הרכש של העירייה המטפלת, בין היתר, בהזמנת כרטיסי טיסה ומלון.

עיריית ראשון לציון מסרה בתשובתה כי "החלטות חשובות מאלה מתקבלות על ידי ראש עירייה בתוקף סמכותו והניסיון להטיל דופי בהחלטות של 'גורם מאשר יחיד' אינו ראוי וסותר את פקודת העיריות".

עיריית נתניה מסרה בתשובתה כי "ההחלטות בדבר נסיעות לחו"ל בתפקיד נבחנות על ידי מנכ"ל העירייה ובשיתוף מנהלת ההדרכה העירונית".

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שנסיעות לחו"ל בתפקיד של נבחרים רשות מקומית ועובדיה הן נושא רגיש הכרוך בהוצאת כספי ציבור, ומאחר שהנסיעות עלולות להצטייר בעיני הציבור כהטבה שנבחרים ועובדים בכירים מעניקים לעצמם או לעובדיהם, ראוי כאמור שההחלטה אם לאשרן תתקבל על ידי צוות שחבריו הם גורמים מרכזיים ברשות המקומית המעורים בצורכי הרשות ובפעילותה השוטפת. כן ראוי לתעד את הדיונים ואת תהליך קבלת ההחלטות.

על משרד הפנים לקבוע, במסגרת הנהל המאסדר את הנסיעות לחו"ל ברשויות המקומיות, אילו גורמים ברשויות המקומיות רשאים להחליט אם לאשר את הנסיעות, את מסגרת פעילותם ואת הסמכויות שבידיהם. עד שמשרד הפנים יקבל החלטה בעניין הסוגיות האמורות ראוי שהרשויות המקומיות יסדירו אותן בנוהליהן הפנימיים.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי בחזר מנכ"ל חדש הצפוי להתפרסם בחודשים הקרובים, במסגרת הפרק על נסיעות נבחרים לחו"ל בתפקיד, תידון השאלה מיהם הגורמים המוסמכים לאשר נסיעות אלה.

## מידת נחיצותה של הנסיעה

השימוש במשאבי הרשות המקומית - ובכלל זה בכספי ציבור המשמשים, בין היתר, למימון הנסיעות לחו"ל בתפקיד - חייב להתבצע מתוך שיקול דעת, ולפיכך יש לבחון ביסודיות ובאופן מושכל את מידת נחיצותה של הנסיעה, ולהציג למקבלי ההחלטות ברשות המקומית הקובעים אם לאשר את הנסיעות, את מלוא הנתונים על מטרות הנסיעה ועל העלויות הכספיות הכרוכות בה.

במסגרת קבלת ההחלטות בדבר נסיעות לחו"ל בתפקיד יש לדון בסוגיות אלה: תרומתה של הנסיעה לשיפור ולייעול של פעילות הרשות המקומית ושל השירות הניתן לתושביה; גודלה והרכבה של המשלחת (מספר הנוסעים ותפקידם) והשפעתה על השגת יעדי הנסיעה ועל העלות הכספית הכוללת הכרוכה בנסיעה; הריאליות של יעדי הנסיעה שנקבעו והתאמת היעדים ליכולתה הארגונית והתקציבית של הרשות המקומית; האפשרות להשיג את היעדים גם בלי לנסוע לחו"ל או באמצעות נסיעות חלופיות וחולות יותר לחו"ל (להלן - נחיצות הנסיעה לחו"ל בתפקיד).



בדיקת כמה היבטים בעניין נחיצות הנסיעה העלתה את הממצאים האלה:

### עיריית רמת גן

ממסמכי העירייה עולה כי העירייה אישרה באוקטובר 2013 לשלוח שתי עובדות סוציאליות לכנס בין-לאומי לעבודה סוציאלית וכן לסיור לימודי שהתקיימו בניו זילנד באמצע נובמבר 2013 ואורכם הכולל היה שישה ימים<sup>13</sup>. העירייה מימנה את כל עלויות הנסיעה - לרבות העלות של כרטיסי הטיסה ושל השהייה במלון, תשלום עבור הסעות, דמי רישום לכנס ודמי כלכלה לשבעה ימים - שהסתכמו בכ-22,000 ש"ח. נמצא כי העירייה לא דנה במידת נחיצותה של הנסיעה, וכי לא נדונו ולא הובאו בחשבון תרומת הנסיעה לפעילות האגף לשירותים חברתיים בעירייה, משך הכנס והארץ שבה הוא יתקיים, וכן עלותה הכוללת של הנסיעה בהתחשב במספר ימי הטיסה לכנס. יתרה מזו, מעיון בתכנית הכנס שצורפה לבקשה לאישור הנסיעה עולה כי הכנס התקיים במשך יומיים בלבד, ולא נמצאו מסמכים המתעדים את הסיור הלימודי שבו היו אמורות העובדות להשתתף לאחר הכנס.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית רמת גן כי ראוי היה שתבחן את מידת נחיצותה של הנסיעה בהתאם לשיקולים אלה - מהי התועלת שתוכל להפיק מהנסיעה, האם תוכני הסיור עולים בקנה אחד עם יעדי הנסיעה, ומהי עלותה הכספית של הנסיעה - כדי שהעירייה תוכל להשתמש ביעילות במשאביה ולחסוך בכספי ציבור.

עיריית רמת גן מסרה בתשובתה כי בעתיד היא תתייחס בהחלטותיה לנושא עלויות הנסיעה לעומת התועלת הגלומה בה ותבחן כמה ימים ראוי שתימשך השהייה בחו"ל.

### עיריית בת ים

ממסמכי העירייה עולה כי היא שלחה ארבעה נציגים - ראש העירייה, מנכ"ל העירייה, סמנכ"ל הפיתוח של העירייה וסגן מהנדס העירייה - לכנס התחדשות עירונית ובנייה לגובה שהתקיים בניו יורק בסוף אוקטובר 2015. הבדיקה העלתה כי ועדת נסיעות לחו"ל של העירייה אישרה את נסיעת המשלחת רק שלושה ימים לפני הטיסה, ומליאת המועצה אישרה בדיעבד את הנסיעה בתחילת נובמבר 2015. נמצא כי עלות הנסיעה לכל משתתף הסתכמה בכ-11,500 ש"ח, וסכומה הכולל היה כ-46,000 ש"ח.

מעיון בפרוטוקול ישיבת ועדת נסיעות לחו"ל עולה כי הוועדה לא דנה בנושא נחיצות הנסיעה, גודל המשלחת והרכבה והעלויות הכרוכות בנסיעה. מעיון בפרוטוקול

13 הכנס והסיור המקצועי ארכו שלושה ימים, אולם עקב אילוצים שמקורם בלוח הזמנים של הטיסות, מימנה העירייה לעובדות שישה ימי עבודה בשכר.

ישיבת מליאת המועצה שלעיל עולה כי חלק מחברי המליאה התרעמו על הנסיעה לכנס והעלו הסתייגויות בדבר נחיצות הנסיעה והרכב המשלחת.

בדיקה השוואתית שעשה משרד מבקר המדינה העלתה כי רשויות מקומיות אחרות שנציגייהן השתתפו בכנס זה שלחו לכל היותר נציג או שניים מטעמן, שלא כעיריית בת ים ששלחה כאמור ארבעה. לדוגמה, עיריית תל אביב-יפו שלחה שני נציגים מטעמה ועיריית נתניה שלחה נציג אחד בלבד.

עיריית בת ים מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2016 כי בעירייה כמה גורמים מקצועיים "האמונים יחדיו על נושא הפיתוח וההתחדשות העירונית", ובהם ראש העירייה, מנכ"ל העירייה, סמנכ"ל הפיתוח וסגן מהנדס העירייה, והם "רלבנטיים ביותר לנושא ההתחדשות העירונית", ועל כן "מתוך רצון כי הגורמים המעורבים יוכלו לקבל את מלוא המידע הרלבנטי, ובאופן ישיר, מצאה העירייה לנכון לאשר את נסיעתה של המשלחת בהרכבה הנ"ל".

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית בת ים כי נוכח העלות הכוללת של הביקור ראוי היה לבחון את הרכב המשלחת בהתחשב בתפקידם בעירייה של כל אחד מחברי המשלחת, במידת הנחיצות של הביקור ובתועלת שהעירייה צפויה להפיק ממנו, וזאת לשם שימוש נכון במשאבי העירייה וחיסכון כספי. זאת ועוד, לדעת משרד מבקר המדינה ראוי שהעירייה תקפיד להבא לפעול לכך שמליאת המועצה תאשר את הביקור בחו"ל מראש, עוד לפני הטיסה.

## עיריית חולון<sup>14</sup>

ממסמכי העירייה עולה כי משלחת המונה שישה נציגים שלה - מנכ"לית העירייה; מהנדסת העיר; מנהל אגף תפעול ומינהלה; מנהל אגף תשתיות, מבנים וגנים; מנהלת האגף לתכנון אסטרטגי; מנהל מחלקת הצעירים - נסעו לכנס "ערים חכמות" שהתקיים בברצלונה באמצע נובמבר 2014. הבדיקה העלתה כי מארגני הכנס מימנו את הוצאות נסיעתה של מנכ"לית העירייה, ואילו העירייה מימנה את הוצאות הנסיעה של יתר חמשת חברי המשלחת - דמי הרישום לכנס, ההוצאות על כרטיסי הטיסה ועל שלושת ימי השהייה במלונות וכן הוצאות כלכלה. עלותה של הנסיעה הסתכמה בכ-84,000 ש"ח.

מעיון במסמכי העירייה עולה כי לא התקיים כל דיון בנושא נחיצות הנסיעה, מידת התאמתם של תוכני הכנס ליעדי העירייה וסוגיית נחיצות השתתפותו של כל אחד מחברי המשלחת בכנס.

עיריית חולון מסרה בתשובתה כי היא דנה בנושאים שצוינו לעיל וכי השתתפות נציגייה בכנס "ערים חכמות" הייתה הכרחית כחלק מתהליך השבחת מנהלים" ונועדה לאפשר לה להעניק לתושבי העיר שירות טוב ויעיל יותר. העירייה הוסיפה כי חברי המשלחת נבחרו לאחר שיקול דעת של מנכ"לית העירייה וראש העירייה.

14 ראו בדוח זה בפרק: "עיריית חולון - היבטים בנסיעות לחו"ל", עמ' 315.

יצוין שהעירייה מסרה למשרד מבקר המדינה כי אין בידיה מסמכים המתעדים את הדיון האמור.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית חולון כי לפני שהיא מאשרת נסיעות נבחרים ועובדים לחו"ל בתפקיד, עליה לדון בסוגיית נחיצות השתתפותו של כל אחד מחברי המשלחת, בהתחשב בתפקידו בעירייה. כן ראוי שעיריית חולון תבחן, נוכח העלות הכוללת של הנסיעה, את מידת הנחיצות של הכנס להרחבת ידיעותיהם של חברי המשלחת על פי תפקידיהם ואת התועלת שהעירייה צפויה להפיק מהשתתפותם בכנס.

### עיריית רמת גן

ממסמכי העירייה עולה כי היא אישרה את נסיעתם של סגן ראש העירייה ושל סגנית מהנדס העיר לכנס מקצועי בעניין בנייה לגובה שהתקיים בלונדון במשך שלושה ימים בתחילת יוני 2013. האישור כלל רישום לכנס, מימון כרטיסי טיסה, מימון של שישה ימי שהייה במלונות והוצאות כלכלה. עוד עולה ממסמכי העירייה כי בישיבה נוספת מאפריל 2013 אושר כי למשלחת יצטרפו סגן ראש עירייה נוסף, חבר מועצה ועורך דין מהמחלקה המשפטית, ובסך הכול ישתתפו בכנס חמישה נציגים מהעירייה.

ממסמכי העירייה עולה גם כי לא התקיים דיון בנושא נחיצות הנסיעה, מידת התאמתם של תוכני הכנס ליעדי העירייה, תרומת הנסיעה לפעילות התכנון האורבנית של העירייה, ואף לא נדונה סוגיית נחיצות השתתפותו של כל אחד מחברי המשלחת בכנס. הבדיקה העלתה כי עלות ההרשמה לכנס לכל משתתף הייתה כ-4,500 ש"ח, חמשת חברי המשלחת שהו בלונדון שישה ימים, ועלותה של הנסיעה הסתכמה בכ-82,000 ש"ח.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית רמת גן כי נוכח העלות הכוללת של הכנס ראוי היה לבחון אם נוכחותו של כל אחד מחברי המשלחת בכנס אכן הייתה נחוצה, בהתחשב בתפקידו בעירייה, את מידת הנחיצות של הכנס להרחבת ידיעותיהם של חברי המשלחת על פי תפקידיהם ואת התועלת שהעירייה צפויה להפיק מהשתתפותם בכנס, וזאת לשם שימוש נכון במשאבי העירייה וחיסכון כספי.

עיריית רמת גן מסרה בתשובתה כי הוועדה לאישור נסיעות לחו"ל שתוקם במהלך שנת 2016, תבחן בקפידה, לפני כל נסיעה, את נחיצותה ואת התועלת שניתן להפיק ממנה לנוכח העלויות הכוללות של הנסיעה.

## המועצה האזורית תמר

ממסמכי המועצה האזורית עולה כי בישיבות מליאת המועצה ביוני 2014 ובאוגוסט 2014 אושרה נסיעת משלחת מטעם המועצה לסיין לעשרה ימים בסוף ספטמבר 2014. מטרת הנסיעה שהוגדרו במסמכי המועצה היו, בין היתר, מיתוג המועצה האזורית כ"כמרכז סיין בישראל", חשיפה לפוטנציאל התיירותי, הבריאותי והחקלאי הגלום באזור ים המלח ו"פגישות עם מקבלי החלטות ברמה הלאומית". המשלחת מנתה שישה נציגים ובהם ראש המועצה מר דב ליטבינוף וסגניתו, מזכיר המועצה, עוזר ראש המועצה, יועץ המועצה לקשרי חוץ ומנהלת לשכת ראש המועצה. עלות הנסיעה הסתכמה בכ-90,000 ש"ח. מהפרוטוקולים של ישיבות מליאת המועצה שהתקיימו לפני שאושרו הנסיעות עולה כי בישיבות אלה לא נדונו הרכב המשלחת וגודלה.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה האזורית תמר כי נוכח העלות הכוללת של הנסיעה ראוי היה לבחון אם נוכחותו של כל אחד מחברי המשלחת בכנס - ובכלל זה עוזר ראש המועצה ומנהלת לשכת ראש המועצה - אכן הייתה נחוצה בהתחשב בתפקידם בעירייה, וכן ראוי היה לבחון את התועלת שהמועצה הייתה צפויה להפיק מהשתתפותם בכנס.

המועצה האזורית תמר מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2016 כי מטרת הנסיעה היו, בין היתר, יצירת קשרי "ערים תאומות" עם העיר שיאן, לרבות יצירת קשרים בתחומי התיירות והחקלאות, ועל כן הצורך בנסיעתו של כל אחד מששת חברי המשלחת "נבחן בכבוד ראש והשתתפותם אף אושרה במליאת המועצה".

לדעת משרד מבקר המדינה, על מנת לחסוך בכספי ציבור ראוי כי המועצה האזורית תמר תשקול את הרכבן וגודלן הרצויים של המשלחות לנוכח העלויות הכספיות הגבוהות הכרוכות בהן.

## המועצה המקומית התעשייתית<sup>15</sup> נאות חובב

ממסמכי המועצה המקומית התעשייתית נאות חובב (להלן – המועצה) עולה כי בשנת 2012 היא החלה בהכנת תכנית להסבת פארק נאות חובב לפארק "אקו-

15 מועצה מקומית תעשייתית מוקמת על פי פקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש] באזור תעשייה שבו פועלים כמה מפעלים. הפקודה קובעת כי המועצה תמנה תשעה חברים, ובהם נציג שר הפנים - שאינו מקרב עובדי המדינה, שישמש גם כיו"ר המועצה - וכן נציג שר הכלכלה ונציג שר הבריאות מקרב עובדי המשרדים, שלושה נציגים של הרשויות המקומיות הגובלות באתר התעשייתי ושלושה נציגים של המפעלים באתר.

תעשייתי<sup>16</sup> בהתבסס על עקרונות שמיושמים במדינות שונות בעולם. במסגרת העמקת תהליך הלמידה נבחנו מדלים שהוחלו במדינות שונות בעולם, ובכלל זה ארגנה המועצה סיור בפארקים אקו-תעשייתיים בסין. עוד עולה כי במאי 2013 אישרה המועצה את יציאתה של משלחת המונה חמישה נציגים לסיור האמור לתשעה ימים בסוף מאי 2013. חמשת הנציגים שהשתתפו במשלחת הם: ראש המועצה מר אנדריי אזון, סגן ראש המועצה ונציג משרד הכלכלה, חברת מועצה ונציגת משרד הבריאות, דובר המועצה וחבר מועצה נוסף. הבדיקה העלתה כי עלות נסיעתם של חמשת נציגי המשלחת הסתכמה בכ-70,000 ש"ח, והמועצה מימנה אותה במלואה. עוד הועלה כי למשלחת הצטרפו שני חברי מועצה נוספים שהם נציגי המפעלים התעשייתיים בתחום המועצה, וכי המפעלים האמורים מימנו את עלות נסיעתם של נציגים אלה במלואה. מהפרוטוקולים של ישיבות מליאת המועצה עולה כי במסגרת הדיון שהתקיים לפני אישור הנסיעה לא נדונו היבטים של הרכב המשלחת וגודלה.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה המקומית התעשייתית נאות חובב כי נוכח העלות הכוללת של הנסיעה, ראוי היה לבחון אם נוכחותו של כל אחד מחברי המשלחת בסיור אכן הייתה נחוצה בהתחשב בתפקידו במועצה, ואם יש בסיור זה כדי להרחיב ולהעמיק את הידע של חברי המשלחת בתחומים שבהם הם עוסקים במסגרת תפקידם כדי שהמועצה תוכל להשתמש כראוי במשאביה ולחסוך בכספי ציבור.

המועצה השיבה למשרד מבקר המדינה כי במשלחת השתתפו חברי מליאת המועצה הפועלים במסגרת מערך האכיפה והבקרה של המועצה. עוד ציינה המועצה כי הוצאות הנסיעה מתגמדות לנוכח תרומת הנסיעה לפעילות המועצה, וכי מדובר במחיר נמוך לעומת המחירים הנהוגים בשוק הנסיעות.

לדעת משרד מבקר המדינה, על אף התרומה שבנסיעה לפעילות המועצה, עקרונות היעילות והחיסכון מחייבים שהמועצה תבחן בעתיד את הרכב המשלחות כדי לחסוך ככל הניתן בעלויות הנסיעה ובכספי הציבור.





ראוי כי לפני שרשות מקומית תחליט אם לשלוח עובדים לחו"ל במסגרת תפקידם, היא תביא בחשבון את מידת נחיצותה של הנסיעה, את הרכבה וגודלה הרצויים של המשלחת ואת העלויות הכספיות הכרוכות בנסיעה

רשויות מקומיות עשויות להפיק תועלת מחשיפה לתחומי הפעילויות השונים של רשויות אחרות בזירה הבין-לאומית. עם זאת, ראוי כי לפני שרשות מקומית תחליט אם לשלוח עובדים לחו"ל במסגרת תפקידם, היא תביא בחשבון את מידת נחיצותה של הנסיעה, את הרכבה וגודלה הרצויים של המשלחת ואת העלויות הכספיות הכרוכות בנסיעה - זאת על מנת לחסוך בכספי ציבור, להבטיח כי תהליכי קבלת החלטותיה יתאפיינו בשקיפות כלפי ציבור בוחריה ולהגביר את אמון הציבור בה ובעומדים בראשה.

## הוצאות הנסיעה

נסיעות לחו"ל בתפקיד כרוכות בהוצאות כספיות ניכרות לרבות תשלום עבור כרטיס הטיסה, תשלום עבור מקום הלינה, הוצאות על הסעות לשדה התעופה ובחזרה, תשלום דמי ביטוח לתקופת הנסיעה, תשלום דמי כלכלה ולעתים אף הוצאות נוספות כגון רישום לכנסים או מתנות למארחים.

מעיון בחלק מנוהלי הנסיעה לחו"ל בתפקיד של רשויות מקומיות עולה, כי ההוצאות הכספיות על הנסיעות (דמי כלכלה ולינה) מחושבות בדרך כלל על בסיס הוראות החשב הכללי העוסקות ב"נסיעות בתפקיד לחוץ לארץ"<sup>17</sup> או על תקנות מס הכנסה בעניין הוצאות נסיעה לחו"ל<sup>18</sup>. עוד עולה כי הרשויות המקומיות נבדלות זו מזו במידה ניכרת מבחינת ההוצאות הכספיות הכרוכות בנסיעות.

בפקודת העיריות (נוסח חדש)<sup>19</sup> נקבע כי עירייה "לא תתקשר... בחוזה להעברת מקרקעין או טובין להזמנת טובין או לביצוע עבודה, אלא על פי מכרז פומבי". בהתאם לתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987, עירייה פטורה מביצוע מכרז אם התקשרה ב"חוזה להעברת טובין, להזמנת טובין או לביצוע עבודה שערכו אינו עולה על 26,000 שקלים חדשים"<sup>20</sup>. סכום זה מתעדכן מדי חודש בחודש<sup>21</sup>, ולפי הנתונים המעודכנים לדצמבר 2015 עיריות פטורות ממכרז אם סכום העסקה אינו עולה על 141,100 ש"ח<sup>22</sup>.

17 הוראה בעניין "טיסות ושירותים נלווים לנסיעות בתפקיד לחוץ לארץ", והוראה בעניין "נסיעות לחוץ לארץ - קצובות שהייה ולינה, החזרי הוצאות ומיסוי".

18 הוצאות הנסיעה המותרות בניכוי לפי תקנות מס הכנסה (ניכוי הוצאות מסוימות), התשל"ב-1972, המתעדכנות אחת לשנה לפי שיעור מדד המחירים לצרכן בארצות הברית.

19 בהתאם לכך, התוספת השנייה לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התש"ח-1958, והתוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות (א), התש"א-1950.

20 המועצות המקומיות והמועצות האזוריות נבדלות זו מזו מבחינת ערך הטובין או הזמנת העבודה הפטורים ממכרז - ערך זה גבוה יותר ככל שהן גדולות יותר.

21 בתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987, נקבע כי "הסכומים הנקובים בתקנות (3) ו-8 יתואמו ב- 16 לכל חודש (להלן - יום העדכון) לפי שיעור עליית המדד החדש לעומת המדד היסודי".

22 ראו הערות 19 ו-20 לעניין הדין החל במועצות אזוריות ובמועצות מקומיות.

נוכח ההבדלים  
הניכרים בין מחיריהם  
של שירותי הטיסה  
והלינה שמספקות  
סוכנויות הנסיעות,  
ראוי כי הרשות  
המקומית תבחן כמה  
הצעות מחיר, ובייחוד  
כאשר מדובר בסכומי  
כסף ניכרים באופן  
מצטבר

כללי מינהל תקין מחייבים שכלל התקשרויותיה של הרשות המקומית, ובכללן אלו הפטורות ממכרז, יתבצעו בדרך סדורה ותוך שמירה על עקרונות היעילות והחיסכון. לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח ההבדלים הניכרים בין מחיריהם של שירותי הטיסה והלינה שמספקות סוכנויות הנסיעות, לנציגי הרשויות הטסים לחו"ל, ראוי כי הרשות המקומית תבחן כמה הצעות מחיר, ובייחוד כאשר מדובר בסכומי כסף ניכרים באופן מצטבר.

הבדיקה ברשויות המקומיות שנבדקו העלתה כי מתבצעים בהן הליכים שונים להזמנת שירותי הטיסה והלינה בחו"ל:

### עיריית רמלה

ממסמכי העירייה עולה כי בשנים 2013-2015 נסעו נבחרים העירייה ועובדיה 14 פעמים לחו"ל בעלות כוללת של כ-65,000 ש"ח. הבדיקה העלתה כי לפני שרכשה העירייה את שירותי הטיסה והלינה מסוכנות נסיעות היא לא בחנה הצעות מחיר של סוכנויות אחרות ולא השוותה ביניהן.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית רמלה כי ראוי לבחון כמה הצעות מחיר של סוכנויות אחרות ולהשוות ביניהן, כדי לחסוך בהוצאות כספיות.

עיריית רמלה מסרה בתשובתה כי בעקבות קבלת הערות הביקורת היא החלה ליישם את ההמלצה לקבל הצעות מחיר מכמה סוכנויות נסיעות.

### עיריית הרצליה

ממסמכי העירייה עולה כי לעתים עובדי עירייה רוכשים ומשלמים בעצמם עבור כרטיסי הטיסה והלינה, והעירייה מזכה אותם בהוצאות התשלום בכפוף לדוח ולקבלות שהם המציאו לה. להלן דוגמה:

מנהל מרכז המדעים הרצליה<sup>23</sup> השתתף בשנים 2013-2015 בכמה משלחות של עובדי המרכז לערים שונות באירופה במסגרת תכנית פיתוח של סוכנות החלל האירופית לבניית לוויין. הבדיקה העלתה כי מנהל המרכז הזמין כרטיסי טיסה וחדרים בבתי המלון עבור נסיעת המשלחת לשווייץ לשבעה ימים באוקטובר 2014 וכן עבור נסיעת המשלחת לבלגיה לשישה ימים בספטמבר 2015. כמו כן הועלה כי מנהל המרכז מימן מחשבונו הפרטי את הוצאות הנסיעות של כלל הנוסעים, שהסתכמו בכ-16,500 ש"ח ובכ-25,000 ש"ח, בהתאמה, וסכום זה הוחזר לו על ידי העירייה כנגד קבלות מתאימות.

23 מרכז המדעים הרצליה הוא אגף בעיריית הרצליה שנועד לקדם את לימודי המדעים והטכנולוגיה בקרב תלמידי בתי ספר יסודיים ותיכונים בעיר.

עוד העלתה הבדיקה כי עובדי העירייה מזמינים את כרטיסי הטיסה והלינה ישירות מסוכנויות נסיעה שונות לאחר שאושרה נסיעתם לחו"ל בתפקיד. חלק מהחשבונות המוגשים לעירייה לתשלום רשומים על שם הנוסע ולא על שם העירייה. בנסיבות אלה נבצר מהעירייה לבחון כמה הצעות מחיר מסוכנויות אחרות ולהשוות ביניהן.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית הרצליה כי ראוי שהיא תזמין כרטיסי טיסה וחדרים בבתי מלון עבור עובדיה רק לאחר שתבחן, במידת האפשר, כמה הצעות מחיר. עוד העיר משרד מבקר המדינה לעירייה כי עליה להתקשר ישירות עם סוכנות הנסיעות להזמנת השירותים האמורים, כדי שעובדיה לא יאלצו לממן מכיסם הוצאות כספיות ניכרות הכרוכות בפעילותם בתפקיד מטעם העירייה, עד לקבלת ההחזר הכספי.

עיריית הרצליה מסרה בתשובתה כי תנחה את הגורמים המוסמכים בעירייה לפעול לכך שהזמנות כרטיסי הטיסה והלינה יירשמו על שמה, וזאת "לאחר הליך של קבלת הצעות מחיר חלופיות מסוכנויות נסיעה שונות".

## עיריית רמת גן

ממסמכי העירייה עולה כי במאי 2015 היא אישרה את מימון נסיעתם של מהנדסת העיר ושני סגני ראש העירייה לכנס מקצועי בנושא גורדי שחקים והתחדשות עירונית שהתקיים בניו יורק באוקטובר 2015. עוד עולה כי מהנדסת העיר הזמינה בעצמה ביוני 2015 את כרטיסי הטיסה ואף שילמה מחשבונה הפרטי את מחיר הכרטיס ואת דמי הרישום לכנס שהסתכמו בכ-7,700 ש"ח, וסכום זה הוחזר לה כנגד הקבלות המתאימות. יצוין כי העירייה היא שהזמינה את כרטיסי הטיסה של סגני ראש העיר ושילמה עליהם.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית רמת גן כי עלויות הטיסה והלינה הושטו עליה בדיעבד בלי שהיה באפשרותה לבחון לפני הנסיעה אם ניתן היה לחסוך בעלויות.

עיריית רמת גן מסרה בתשובתה כי לפני נסיעות של נציגיה לחו"ל היא פונה לכמה חברות נסיעות ובוחרת את החברה שמציעה את שירותי הטיסה והלינה הזולים ביותר. אולם מהנדסת העיר לא הייתה ערה לנוהל זה לפני טיסתה האמורה, ולכן הזמינה בעצמה את כרטיסי הטיסה והלינה, והנהלים הוסברו לה לאחר מכן.





ככלל חשוב שכל נבחר ציבור או עובד או נציג משלחת של רשות מקומית החוזר מחו"ל יכין ויגיש דיווח על הנושאים שעסק בהם ועל התנסויותיו במסגרת הנסיעה, וכן על מידת השגתם של היעדים שנקבעו בתכנית הנסיעה (להלן - דוח תוכני). דיווחים אלה, שראוי להפיצם בקרב כל הגורמים העשויים להפיק מהם תועלת, יכולים לשמש כלי ניהולי ולאפשר חיסכון בהוצאות נסיעה של בעלי תפקידים אחרים. כמו כן, הם חשובים הן לצורך מעקב שוטף אחר הפעילות בתחום זה והן לצורך הסקת מסקנות שימשו לתכנון הנסיעות בעתיד<sup>24</sup>.

## דיווח על תכנית הנסיעה לחו"ל בתפקיד ועל מידת השגת מטרותיה

ככלל חשוב שכל נבחר ציבור או עובד או נציג משלחת של רשות מקומית החוזר מחו"ל יכין ויגיש דיווח על הנושאים שעסק בהם ועל התנסויותיו במסגרת הנסיעה, וכן על מידת השגתם של היעדים שנקבעו בתכנית הנסיעה (להלן - דוח תוכני). דיווחים אלה, שראוי להפיצם בקרב כל הגורמים העשויים להפיק מהם תועלת, יכולים לשמש כלי ניהולי ולאפשר חיסכון בהוצאות נסיעה של בעלי תפקידים אחרים. כמו כן, הם חשובים הן לצורך מעקב שוטף אחר הפעילות בתחום זה והן לצורך הסקת מסקנות שימשו לתכנון הנסיעות בעתיד<sup>24</sup>.

הבדיקה העלתה כי נבחר ציבור ועובדים ברשויות מקומיות אינם נוהגים להכין דוח תוכני לאחר כל נסיעה לחו"ל במסגרת תפקידם. כך למשל בעיריות הרצליה, נהריה, נתניה, ראשון לציון ורמלה ובמועצות האזוריות הגליל התחתון, עמק חפר ותמר.

לדעת משרד מבקר המדינה, בשל חשיבות הדיווח על אופן יישום תכנית הנסיעה ועל מידת השגתם של יעדיה, ראוי כי עיריות הרצליה, נהריה, נתניה, ראשון לציון, רמלה ורמת גן, והמועצות האזוריות הגליל התחתון, עמק חפר ותמר ינחו את נציגיהן הטסים לחו"ל במסגרת תפקידם להכין דוח תוכני על כל נסיעה לחו"ל בתפקיד בסמוך למועד החזרה לארץ, וכן ראוי כי הרשויות יקבעו את אופן הפצתו של הדוח ויעגנו זאת בנוהליהן בנושא נסיעות לחו"ל.

המועצה האזורית עמק חפר מסרה בתשובתה למשרד משרד המדינה מאפריל 2016 כי בנוהל שלה בנושא נסיעות לחו"ל "הוסדר נושא הגשת דוח תוכני על כל נסיעה לחו"ל בתפקיד בסמוך לחזרה". עוד מסרה המועצה כי בנוהל נקבע שנציגיה שנסעו לחו"ל במסגרת תפקידם חייבים להגיש את הדוח, ואף נקבע אופן הפצתו. המועצה הוסיפה כי היא תבצע בקרה בנושא כדי לוודא שעובדיה ונבחריה מיישמים את הוראות הנוהל.

עיריית רמלה מסרה בתשובתה כי היא חידדה לפני עובדיה ונבחריה את הצורך להגיש "משוב מקיף" שאפשר ללמוד ממנו על מידת השגתם של המטרות של הנסיעות לחו"ל, באמצעות מילוי טפסים ייעודיים לכך.

עיריות הרצליה, נהריה ונתניה מסרו בתשובותיהן כי הן מקבלות את הערת משרד מבקר המדינה. עיריית נתניה ציינה כי היא החלה להקפיד כי יוגש דוח תוכני לאחר כל נסיעה לחו"ל. המועצה האזורית הגליל התחתון מסרה בתשובתה כי בעבר נהגו נציגיה שטסו לחו"ל במסגרת תפקידם לדווח בעל פה בישיבות המליאה על תוצאות הנסיעה ובכלל זה על מהות הנסיעה והישגיה, וכי לפי הנוהל החדש שלה עליהם למסור דיווח בכתב על הנושאים האמורים.

לצורך עידוד העלייה  
מארגנת הסוכנות  
היהודית סיורים של  
נציגי הרשויות  
במדינות חבר העמים,  
והרשויות המקומיות  
מממנות את הנסיעות  
מקופתן

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שמשרד הפנים ינחה את הרשויות המקומיות, במסגרת נוהל המאסדר את הנסיעות לחו"ל לקבל מנציגיה שנסעו לחו"ל בתפקיד דוח תוכני לאחר כל אחת מנסיעות אלה.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי חוזר המנכ"ל החדש, הצפוי להתפרסם בחודשים הקרובים, יעסוק בין היתר בחובתם של נציגי הרשויות המקומיות הטסים לחו"ל במסגרת תפקידם למסור מיד לאחר חזרתם לארץ דיווח על מידת השגתן של מטרות הנסיעה.

## נסיעות לחו"ל בתפקיד במסגרת פעולות לעידוד העלייה

משרד העלייה והקליטה בשיתוף הסוכנות היהודית<sup>25</sup> והרשויות המקומיות יוזמים תכניות לעידוד העלייה ולשיפור תהליכי הקליטה הקבוצתית של עולים. לצורך עידוד העלייה מארגנת הסוכנות היהודית סיורים של נציגי הרשויות במדינות חבר העמים, והרשויות המקומיות מממנות את הנסיעות מקופתן.

בביקורת נבדקו כמה נסיעות למטרות עידוד עלייה של נבחרי ציבור ועובדים ברשויות מקומיות, והועלו הממצאים האלה:

### עיריית צפת

ממסמכי העירייה עולה כי ממלא מקום ראש העירייה נסע בשנת 2014 שלוש פעמים לערים שונות ברוסיה במסגרת סיורים של הסוכנות היהודית למטרת עידוד העלייה. הועלה כי כל נסיעה ארכה כתשעה ימים והעלות של שלוש הנסיעות הסתכמה בכ-32,500 ש"ח. עוד הועלה כי המליאה אישרה את שלוש הנסיעות במשאל טלפוני שבוצע סמוך למועד כל נסיעה, ולאחר כל נסיעה הן אושרו בהצבעה של מליאת המועצה<sup>26</sup>.

נמצא כי לפני האישור הטלפוני של כל נסיעה לא נמסר דיווח על מידת נחיצותה ותרומתה לעירייה ועל ההוצאות הכספיות הכרוכות בה, וכי בדיון שבמסגרתו נקבע אם לאשר את הנסיעות לא נדונו סוגיות אלה. עוד נמצא כי לאחר חזרתו לישראל של ממלא מקום ראש העירייה לא נמסר דיווח על תוצאות הנסיעה ועל היעדים שהושגו.

25 ארגון יהודי המאגד את הקהילות הציוניות ברחבי העולם, הפועל במדינת ישראל בתחומים שבהם ובהסכמת הממשלה. את מדיניות הסוכנות קובע חבר הנאמנים שלה, הכולל בעיקר נציגים של ארגונים יהודיים בתפוצות ושל ארגונים בישראל, ובהם נציגים של המערכת הפוליטית וראשי ערים. הסוכנות אינה גוף שחלה עליו ביקורת מבקר המדינה לפי חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

26 ישיבות מועצה שהתקיימו בפברואר, ביוני ובדצמבר 2014.

מבקר המדינה העיר לעיריית צפת כי ההחלטות אם לאשר את הנסיעות היו צריכות להתקבל לאחר דיון במטרות הנסיעות, בנחיצותן ובעלויותיהן הכספיות המשותות על העירייה. עוד העיר כי לאחר חזרתו לארץ של ממלא מקום ראש העירייה היה עליו להכין דוח שיכלול, בין היתר, סקירה על הביקור, על מידת השגתם של יעדי הנסיעות ועל התועלת שהופקה מהנסיעה.

עיריית צפת מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאפריל 2016 כי היא נאלצה לאשר טלפונית את הנסיעות של ממלא מקום ראש העירייה, מכיוון שהזמנות הסוכנות היהודית להשתתף במשלחות לרוסיה התקבלו בעירייה "בהתראה של שבועיים עד שלושה שבועות מיום הנסיעה". עוד נמסר כי בעקבות קבלת הערות הביקורת פנתה העירייה לסוכנות בבקשה כי תקפיד "להודיע מראש על משלחות יוצאות בטווח זמן שיאפשר לדון ולבחון את נחיצות הנסיעה ולאשר נסיעות בישיבות מועצה כראוי".

עוד ציינה עיריית צפת בתשובתה כי ממלא מקום ראש העירייה מדווח להנהלת העירייה על נסיעותיו. עם זאת, בעקבות קבלת הערות הביקורת תקפיד העירייה להגיש למועצה "דיווח מקיף לכל נסיעה".

בשנים 2014 ו-2015 הפעילו המשרד לפיתוח הפריפריה הנגב והגליל ומשרד העלייה והקליטה תכנית שמטרתה לעודד תושבים חוזרים להתגורר בנגב ובגליל ולעודד עולים חדשים להתיישב באזורים אלה. במסגרת התכנית יזם המשרד בפברואר 2015 יריד עלייה והתיישבות ליהודי צרפת (להלן - יריד העלייה וההתיישבות). היריד התקיים בפריז, והוזמנו להשתתף בו משלחות של ראשי רשויות מקומיות.

## עיריית בית שאן

ממסמכי העירייה עולה כי בתחילת פברואר 2015 השתתף ראש העירייה מר רפאל בן שטרית ביריד העלייה וההתיישבות. הבדיקה העלתה כי רק שלושה ימים לפני נסיעת ראש העירייה אישרו חברי מליאת המועצה במשאל טלפוני את נסיעתו. עוד הועלה כי לנסיעה הצטרפו גזבר העירייה ונהגו של ראש העירייה, וכי עלותה של הנסיעה הסתכמה בכ-16,000 ש"ח.

הבדיקה העלתה כי במסגרת האישור הטלפוני של חברי המליאה לא נמסר להם כי גזבר העירייה ונהגו של ראש העירייה מצטרפים לנסיעה ומהי עלות הנסיעה הכוללת, ולמותר לציין שהנושא לא נדון לפני הנסיעה. נמצא כי רק לאחר שובם לארץ של ראש העירייה ומלווי התקיים במליאת המועצה דיון בנושא נסיעתם, ובסיומו אישרה המליאה בדיעבד את הנסיעה.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית בית שאן כי יש טעם לפגם בכך שהדיון בנושא נחיצות הנסיעה, עלותה והרכב המשלחת - לרבות הדיון בנושא צירופו של נהג ראש העירייה - התקיימו רק לאחר הנסיעה, שכן נושאים אלה הוצגו למועצה כעובדה מוגמרת.

בתשובת עיריית בית שאן למשרד מבקר המדינה ממאי 2016 נמסר כי "מועצת העיר אינה נדרשת לאשר את נחיצות הנסיעה, הרכב הנוסעים או כל עניין אחר בקשר עם הנסיעה. אישור המועצה נדרש לעצם שהייתו של ראש העיר אל מחוץ לגבולות המדינה ותו לא". עוד ציינה העירייה כי לדעתה אין כל פגם בכך שלא התקיים דיון בנושא נחיצות הנסיעה והרכב המשלחת.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית בית שאן<sup>27</sup> כי לפני הנסיעה לחו"ל בתפקיד היה על ראש העירייה, או על מי מטעמו, להציג למליאת המועצה את מלוא הפרטים על נסיעתו ולקבל את אישור המליאה כנדרש בחזר מנכ"ל משרד הפנים.

### עיריית קריית גת

ממסמכי העירייה עולה כי בישיבת מליאת המועצה בפברואר 2015 אושרה השתתפות משלחת מטעם העירייה ביריד העלייה וההתיישבות כדי "לעודד עולים פוטנציאליים להתיישבות בקרית גת". במשלחת השתתפו ראש העירייה מר אבירם דהרי ועוזרו, מהנדס העיר, עובדת העירייה ואיש ציבור. עוד עולה כי במסגרת הדיון במליאה ניתנה אפשרות "לכל חברי מועצת העיר המעוניינים להשתתף בייצוג העיר בכנס וביריד כאמור". הועלה כי למשלחת הצטרפו חמישה חברי מועצה נוספים ובסך הכול נסעו מטעם העירייה עשרה נציגים ליריד העלייה, ועלות נסיעתם הסתכמה בכ-50,000 ש"ח. עוד הועלה כי לא הוצגו לחברי המליאה נתונים על העלות הצפויה של הנסיעה ליריד העלייה, על אף גודלה החריג של המשלחת יחסית למשלחות אחרות שנסעו ליעד זה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית קריית גת כי ההחלטה בדבר אישור הנסיעה הייתה צריכה להתקבל לאחר דיון בנושא הרכב המשלחת וגודלה, בהתחשב בעלויותיה הכספיות הניכרות של הנסיעה. שליחת משלחת כה גדולה, שלמעשה כל המעוניין רשאי להשתתף בה, על חשבון הרשות המקומית אינה עולה בקנה אחד עם הצורך בחיסכון בכספי ציבור. ראוי שהעירייה תבחן להבא גם את נחיצות נסיעתו של כל משתתף במשלחת ואת יכולתו לתרום להשגת יעדי הנסיעה באופן הטוב ביותר.

הבדיקה העלתה כי לאחר שובה של המשלחת לא נמסר למליאת המועצה כל דיווח כתוב על תוצאות הנסיעה ועל מידת השגתם של יעדי הנסיעה.

עיריית קריית גת מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי רשמי הסיוור דווחו לחברי ועדת הנהלה של העירייה<sup>28</sup>.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית קריית גת כי לאחר חזרתם ארצה של נציגי המשלחת היה עליהם להכין דוח שיכלול, בין היתר, סקירה על הביקור, על מידת השגתם של יעדי הנסיעה ועל התועלת שהופקה ממנה. ראוי שהדוח יופץ בקרב כל הגורמים העשויים להפיק ממנו תועלת וכן ישמש כבסיס להפקת לקחים וכלי ניהולי, לצורך מעקב שוטף אחר הפעילות בתחום זה.

### עיריית נהריה

ממסמכי העירייה עולה כי בישיבת מליאת המועצה בפברואר 2015 אושרה השתתפות משלחת מטעם העירייה ביריד העלייה וההתיישבות בצרפת "לשם הבאת עולים לנהריה". במשלחת, שנסעה לשישה ימים בתחילת פברואר 2015, השתתפו ראש העירייה, מנכ"ל העירייה וקצין הביטחון של העירייה, ועלותה של הנסיעה הסתכמה בכ-20,000 ש"ח.

נמצא כי לא הוצגו לחברי המליאה נימוקים בדבר נחיצות הנסיעה ונתונים על הרכב המשלחת ועל העלות הצפויה של הנסיעה, ולמותר לציין שהמליאה לא דנה במידע האמור. כמו כן, לאחר שובה של המשלחת לארץ היא לא מסרה למליאה שום דיווח על תוצאות הנסיעה ועל מידת השגת יעדיה.

מבקר המדינה העיר לעיריית נהריה כי ההחלטות בדבר אישור הנסיעה היו צריכות להתקבל רק לאחר שנדונו מטרות הנסיעה ומידת נחיצותה וכן עלויותיה הכספיות של הנסיעה המשותות על העירייה. עוד העיר משרד מבקר המדינה כי לאחר חזרתם ארצה של נציגי המשלחת היה עליהם להכין דוח שיכלול, בין היתר, סקירה על הביקור, על מידת השגתם של יעדי הנסיעה שהוצבו ועל התועלת שהופקה מהנסיעה.

עיריית נהריה מסרה בתשובתה למשרד מבקר כי תפעל להטמעת הנחיותיו בנושא הנסיעות של נציגיה לחו"ל בתפקיד באופן שיאזן בין הצורך להשיג את התכליות החשובות של נסיעות לחו"ל לבין ההכרח לשמור על סדרי מינהל תקין.

28 ועדת הנהלה היא ועדת רשות בעירייה, המוקמת מכוח פקודת העיריות [נוסח חדש] הקובע כי "(א) המועצה רשאית לבחור מבין חבריה ועדת הנהלה קבועה שתפקידה ליעץ לראש העיריה בכל הנוגע לביצוע תפקידיו, וששתמש ועדה לכל ענין שאינו בתחום סמכותה של ועדה אחרת, קבועה או ארעית. (ב) חברי ועדת הנהלה יהיו ראש העיריה, סגניו וחברי מועצה אחרים שהמועצה תקבע את מספרם ותבחר אותם".



אם נסיעתו של נבחר  
ציבור או עובד ברשות  
המקומית לחו"ל  
ממומנת מכספי  
גורמים חיצוניים,  
הדבר עלול להעמידו  
במצב של ניגוד  
עניינים, ולו למראית  
עין, וליצור מחויבות  
בלתי ראויה שלו  
לגורם המממן

משרד מבקר המדינה רואה חשיבות רבה בפעולות לעידוד העלייה, ועם זאת הוא מדגיש כי יש להקפיד שלפני קבלת ההחלטות בנוגע לנסיעות לחו"ל לקידום מטרה זו ייקבעו מטרותיה ויעדיה של הנסיעה וכן ייקבע ההרכב ההולם של המשלחת בהתאם למטרות הנסיעה וללקחים שהופקו מנסיעות קודמות, והכול בשים לב לצורך בחיסכון בכספי הציבור.

## נסיעות לחו"ל בתפקיד במימון גורמים חיצוניים

נבחר ציבור ועובדים ברשויות מקומיות נוסעים לעתים לחו"ל בתפקיד במימון מלא או חלקי של גופים מחוץ לרשות, ובהם מוסדות רשמיים, גופים ממלכתיים ציבוריים, מוסדות ציוניים ולאומיים, תאגידים, מוסדות להשכלה ולמחקר, קרנות, גופים פרטיים וגופים מסחריים הפועלים בארץ. לעתים הנסיעה מתבצעת במימון מלא או חלקי של גורמים מחו"ל כמו רשויות מקומיות, מוסדות וארגונים ממלכתיים, גופים פרטיים וגופים מסחריים מחו"ל (להלן - גורמים חיצוניים)<sup>29</sup>.

אם נסיעתו של נבחר ציבור או עובד ברשות המקומית לחו"ל ממומנת מכספי גורמים חיצוניים, הדבר עלול להעמידו במצב של ניגוד עניינים, ולו למראית עין, וליצור מחויבות בלתי ראויה שלו לגורם המממן. הדבר עלול להשפיע על שיקול דעתו תוך פגיעה בטוהר המידות ובסדרי מינהל תקין, ולמצער לעורר חשש להשפעה כזאת, ואף עלול לפגוע באמונו של הציבור ברשות המקומית. נסיעה כאמור אף עלולה בנסיבות מסוימות להיחשב לקבלת מתנה או טובת הנאה<sup>30</sup>.

בהנחיות החשב הכללי העוסקות "בנסיעות בתפקיד לחוץ לארץ" נקבע כי "מימון גורם זר" הוא "מימון שמקורו בארץ ואינו ממשלתי, לרבות גופים שהמדינה משתפת בתקציבם או מימון שמקורו בחו"ל". בנוגע ל"אישור נסיעה במימון גורם זר" נקבע כדלהלן:

"4.1.7.1. עובד מדינה רשאי לנסוע לחוץ לארץ במימון של גורם זר לאחר בחינה והמלצה של היועץ המשפטי, בהתאם לתקשי"ר, 'נסיעה על חשבון הממשלה', פרק 26.14 וכן בהתאם לאמור בסעיף 4.1.4. במקרה זה יצוין

29 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 164** (2014), "נסיעות שרים וסגני שרים לחו"ל במימון שאינו ממשלתי", עמ' 3-58; מבקר המדינה, **דוח שנתי 166** (2016), "מימון נסיעות מר בנימין נתניהו לחו"ל בתפקיד בתקופת היותו שר האוצר ומעקב אחר יישום המלצות מבקר המדינה בדוח הביקורת בנושא נסיעות של שרים וסגני שרים לחו"ל במימון שאינו ממשלתי" עמ' 375-402.

30 חוק שירות הציבור (מתנות), התש"ם-1979.

בטופס הבקשה שהנסיעה היא במימון גורם זר וכן יצוין סכום תקרת המימון שסוכם.

4.1.7.1.1. ככלל אין לקבל כסף, שווה כסף ו/או הטבות כלשהן (מתנות, שדרוגים, נקודות נוסע מתמיד וכדומה) מהגורם הזר."

ב"כללים למניעת ניגוד עניינים של נבחר ציבור ברשויות המקומיות"<sup>31</sup> נקבע כי "חבר מועצה לא יקבל לעצמו או לקרובו, טובות הנאה בקשר למילוי תפקידו" לרבות "השתלמות והשתתפות על חשבון גופים עסקיים וגופים אחרים שאינם הרשות המקומית".

ב"קוד אתי לראשי הרשויות המקומיות"<sup>32</sup> נקבע בפרק "מימון נסיעות" כך:

"44. (א) ראש רשות מקומית המבקש לנסוע לחוץ לארץ במימון ישיר או עקיף של גוף שאינו הרשות המקומית וסבור, לאחר היוועצות ביועץ המשפטי לרשות, כי בקבלת מימון לנסיעה האמורה אין משום חשש לניגוד עניינים, יביא את הנושא בפני מועצת הרשות ויבצע את הנסיעה לאחר קבלת אישור המועצה.

(ב) על אף האמור בסעיף קטן (א), לא ייסע ראש רשות מקומית לחוץ לארץ במימון ישיר או עקיף של גוף עסקי או מסחרי".

אף שבמועד סיום הביקורת הקוד האתי טרם קיבל תוקף מחייב, הוא הופץ לרשויות המקומיות כבר בשנת 2013 וראוי שהן יראו בו עיקרון מנחה ולפיו יפעלו<sup>33</sup>.

ראשי רשויות מקומיות העוסקים בעיסוק נוסף בהתנדבות בגופים שאינם מוניציפליים<sup>34</sup> נדרשים לעתים לנסוע לחו"ל במסגרת עיסוקם הנוסף, במימון הגוף שבו הם מתנדבים, ולהיעדר מעבודתם ברשות המקומית שבראשה הם עומדים. בעניין זה נקבע כדלקמן:

בחוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), התשל"ה-1975 (להלן - החוק), נקבע כי ראש רשות או סגן ראש רשות הזכאי לקבל שכר ותנאי

31 י"פ תשמ"ד, 3114. על פי הכללים "חבר מועצה" - לרבות ראש רשות וסגניו ולרבות מי שמכהן בוועדה של המועצה מבלי שנבחר כחבר המועצה".

32 מרכז השלטון המקומי בישראל, משרד הפנים, מרכז המועצות האזוריות בישראל, המרכז לאתיקה בירושלים (2013). הצוות לחיזוק שלטון החוק בשלטון המקומי המליץ בדוח שפרסם כי עד סוף שנת 2017 יוכרז הקוד האתי כבעל מעמד מחייב.

33 ראו בדוח זה בפרק "היבטים חוקיים ואתיים הנוגעים לכהונת נבחר ציבור ברשויות המקומיות", עמ' 201.

34 דהיינו גופים שאינם שייכים או קשורים לעירייה או לרשות עירונית או מקומית, ואינם נמצאים בתחום אחריותה.

שירות, לא יעסוק בכל עסק או בכל עיסוק נוסף, למעט עיסוק כאמור בהתנדבות ובלא תמורה<sup>35</sup>.

בחוק הוגדר כדלקמן: "יעסוק" - בין בעצמו ובין בשיתוף עם אחר, לרבות כעובד או כשלוח; 'עיסוק נוסף' - עיסוק נוסף על העיסוק כראש ראשות או סגן ראש ראשות, לרבות עיסוק חד פעמי, ייצוג של אדם אחר, מתן ייעוץ או קיום פעילות שתדלנית למענו".

כאמור, בחוזר מנכ"ל משרד הפנים משנת 2004 נקבע כי שליחות של ראש ראשות בתוקף תפקידו טעונה אישור של מליאת הרשות המקומית, ואם אושרה בקשת השליחות ימי ההיעדרות ייחשבו לימי עבודה. עוד נקבע בחוזר המנכ"ל כי "כל שליחות אחרת שלא בתוקף תפקיד, או הממונת על ידי גורם אחר תחשב כחופשה".

משרד מבקר המדינה קבע בעניינין של נסיעות שרים לחו"ל<sup>36</sup> כי שרים אשר גורמים חיצוניים מממנים את הוצאות נסיעתם נדרשים להקפיד הקפדה יתרה על הכללים בנושא קבלת טובות הנאה ומתנות ומניעת ניגודי עניינים אשר חלים עליהם מכוח חוק. יש להקפיד על קיום הדרישה היסודית שגורם משפטי מוסמך יבצע בדיקה קפדנית, המתבססת על מידע מפורט, של כל נסיעה של שר לחו"ל במימון גורם חיצוני שאינו ממשלתי. עוד קבע משרד מבקר המדינה כי על השרים הנוסעים לחו"ל מוטלת האחריות האישית להימנע מקבלת מתנה אסורה ומחשש לניגוד עניינים או מראית עין של אלה.

משרד מבקר המדינה מדגיש כי דברים אלו יפים גם לגבי נסיעותיהם של נבחרים ברשויות המקומיות.

הבדיקה העלתה את הממצאים האלה:

### המועצה האזורית הגליל התחתון

ראש המועצה האזורית הגליל התחתון מר מוטי דותן, המכהן גם כיו"ר ארגון חינוכי, נסע בשנים 2013-2015 במסגרת תפקידו זה שמונה פעמים ליעדים שונים בעולם, וקיבל מהארגון מימון מלא של הטיסות והשהות בחו"ל.

הבדיקה העלתה כי ראש המועצה האזורית לא נועץ ביועץ המשפטי של המועצה כדי לוודא שאין בקבלת מימון לנסיעה האמורה משום חשש לניגוד עניינים. נמצא כי בדיווחיו של ראש המועצה למליאה בנושא נסיעותיו לחו"ל לא פורטו הימים שבהם שהה מטעם הארגון בחו"ל, אשר הוכרו כימי עבודה בשכר, והוצאות דמי הכלכלה בגין הנסיעות בשנים אלו, שהסתכמו בכ-17,000 ש"ח ואשר מומנו מקופת המועצה.

35 בעבר הוחל הסעיף רק על ראשי עיריות ומועצות מקומיות וסגניהם. באפריל 2011 הורחבה תחולתו והוא הוחל גם על נבחרים במועצות אזוריות. ראו הגדרת "רשות מקומית" בחוק.

36 ראו הערה 29.



משרד מבקר המדינה העיר למועצה האזורית הגליל התחתון כי היה על ראש המועצה להיוועץ ביועץ המשפטי של המועצה ולקבל ממנו חוות דעת ולפיה אין בנסיעות משום חשש לניגוד עניינים, וכי היה עליו להביא לאישור המליאה את מלוא הפרטים לגבי הנסיעות, ובכלל זה לדווח על ההוצאות הצפויות שיושטו על קופת המועצה בגין הנסיעות.

ראש המועצה האזורית הגליל התחתון הבהיר בתשובתו כי מליאת המועצה אישרה מראש את כל נסיעותיו לחו"ל במסגרת הארגון החינוכי, כנדרש על פי חוזר מנכ"ל משרד הפנים. עוד ציין ראש המועצה כי נסיעותיו במסגרת הארגון "נועדו לקידום החינוך הטכנולוגי ביהדות התפוצות ובמדינת ישראל בכלל ובבתי הספר בגליל התחתון בפרט".

המועצה האזורית הגליל התחתון ציינה בתשובתה כי היא תעגן בנוהל הנסיעות לחו"ל שיובא לאישור המועצה הוראה ולפיה היועץ המשפטי של המועצה יכין חוות דעת בעניינה של כל נסיעה לחו"ל שממומנת על ידי גורם חיצוני.

משרד מבקר המדינה מעיר לראש המועצה כי נסיעה מתוקף עיסוק נוסף בהתנדבות כגון נסיעתו במסגרת עיסוקו כיו"ר הארגון החינוכי לא התבצעה במסגרת תפקידו כנבחר הציבור, ועליו להחשיבה כחופשה פרטית. על אחת כמה וכמה לנוכח העובדה שלא הוצגו למליאת המועצה נימוקים ברורים בדבר מידת התועלת שהרשות עשויה להפיק מהנסיעה ליעדים המתוכננים.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שמשרד הפנים, חברי המליאה של הרשויות המקומיות והיועצים המשפטיים יבחנו אם כל נסיעותיהם של נבחרים הציבור ועובדי הרשויות במסגרת עיסוק נוסף בהתנדבות אכן מתבצעות במסגרת תפקידם ברשות המקומית, וכן יבחנו את השפעותיהן הצפויות, ובכלל זה יבררו מי יממן את ההוצאות שההייה בחו"ל ואם ימי השהות בחו"ל ייחשבו ימי חופשה.

## עיריית חיפה

ממסמכי העירייה עולה כי בשנים 2013-2015 אישרה ועדת חו"ל של העירייה למנהלת אגף בעירייה ארבע נסיעות לחו"ל בתפקיד. הבדיקה העלתה כי הגוף המארגן והעירייה מימנו את ההוצאות הכרוכות בשלוש מהנסיעות, וחלקו של הגוף המארגן במימון האמור הוגדר כ"דמי רישום (השתתפות בהוצאות)".

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית חיפה כי ראוי שהיועץ המשפטי שלה יבחן את סוגיית נסיעותיהם של עובדיה לחו"ל שגורם חיצוני מממן באופן מלא או חלקי וכרע בשאלה אם אין בהן משום חשש לניגוד עניינים, וכך ראוי כי סוגיה זו תעוגן בנוהל הנסיעות של העירייה.

על ראשי הרשויות המקומיות להקפיד לקיים את הדרישה היסודית ולפיה גורם משפטי מוסמך יבצע בדיקה קפדנית, המבוססת על מידע מפורט, בעניינה של כל נסיעה במימון גורם חיצוני

עיריית חיפה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי נוכח הערת המבקר היא הוסיפה לנוהל שלה בדבר נסיעות לחו"ל סעיף ולפיו יש לקבל חוות דעת של יועץ משפטי על נסיעות במימון גורם חיצוני.

יצוין כי עיריית תל אביב-יפו קבעה בנוהל "אישור נסיעה לחו"ל בתפקיד" משנת 2005 כי נסיעה לחו"ל בתפקיד במימון מלא או חלקי של גוף מחוץ לעירייה תאושר רק לאחר שהיועץ המשפטי של העירייה ביצע בחינה יסודית בעניינה וקבע שאין בה משום ניגוד עניינים ופגיעה בטוהר המידות.

משרד מבקר המדינה רואה בנוהל האמור דוגמה למדיניות ראויה שבמסגרתה מקפידים לוודא שמימון נסיעות כאמור אינו מעורר חשש לניגוד עניינים.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי "קיימת ההתייחסות גם לעניין מימון גורם זר בחוזר החדש".

עיריית רמלה מסרה בתשובתה כי היא תצרף את היועץ המשפטי שלה לוועדה לקשרי חוץ הפועלת במסגרתה, כדי שיחווה את דעתו בישיבות הוועדה לפני שהיא תקבל החלטות הנוגעות לנסיעות לחו"ל בתפקיד.

לדעת משרד מבקר המדינה, כפי שצוין כבר בדוח שנתי 2016<sup>37</sup>, על ראשי הרשויות המקומיות להקפיד לקיים את הדרישה היסודית ולפיה גורם משפטי מוסמך יבצע בדיקה קפדנית, המבוססת על מידע מפורט, בעניינה של כל נסיעה במימון גורם חיצוני. באופן זה יהיה ניתן להבטיח הנהגת מדיניות בחינה ואישור אחידה. יודגש כי בחינה זו אינה מסירה מראשי הרשויות את אחריותם להימנע מקבלת מתנה אסורה ומחשש לניגוד עניינים או ממראית עין של אלה.

## סיכום

נסיעות לחו"ל בתפקיד נועדו לקדם את האינטרסים של הרשויות המקומיות ולאחר רעיונות ויוזמות חדשניים לשיפור איכות חייהם של תושביהן. הואיל והנסיעות לחו"ל בתפקיד עלולות להצטייר בעיני הציבור כהטבה שנבחרים ועובדים בכירים מעניקים לעצמם או לעובדיהם, יש צורך בהקפדה יתרה על סדרי מינהל תקין בנושא זה, תוך הימנעות מניגוד עניינים ולו למראית עין.

ממצאי הדוח מלמדים כי על אף חשיבות הנסיעות לחו"ל בתפקיד, ואף שהן כרוכות בהוצאת כספי ציבור, לא נקבעו נהלים המנחים את הרשויות המקומיות כיצד לפעול לפי כללי מינהל תקין וביעילות לביצוע הנסיעות ולמימוש יעדיהן. על משרד הפנים כמאסדר של השלטון המקומי לסיים את כתיבתו של הנוהל בנושא זה בהקדם.

