

עיריית חולון

היבטים בנסיעות לחו"ל

תקציר

רקע כללי

מנכ"ל רשות מקומית הוא עובד הציבור הבכיר ביותר ברשות. תפקידו מקיף תחומים רבים ודורש הבנה רחבה ומעורבות רבה בכל תחומי פעילותה של הרשות שהוא עומד בראשה.

מנכ"ל רשות מקומית נדרש לפעול בשקיפות ועל פי סדרי מינהל תקין, תוך שמירה על החוקים, הצווים והתקנות התקפים במדינה, בשירות הציבורי, במשרד הפנים וברשות עצמה, שכן פעולותיו משפיעות על התרבות הארגונית ברשות כולה.

גב' חנה הרצמן, מנכ"לית עיריית חולון (להלן - המנכ"לית או מנכ"לית העירייה), מועסקת בעירייה משנת 1983 ומשמשת מנכ"לית משנת 1993. ביוני 2016 הודיעה המנכ"לית על סיום תפקידה באוגוסט 2016. ביולי 2016 נענתה המנכ"לית לבקשת ראש העירייה לסיים את עבודתה לאחר החגים ב-2016.

פעולות הביקורת

בחודשים אוגוסט 2015 עד מאי 2016 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, היבטים שונים הנוגעים לנסיעות בתפקיד לחו"ל בשנים 2012-2015 של המנכ"לית ושל גורמים אחרים שקיבלו מהמנכ"לית אישור להשתתפות העירייה במימון נסיעתם.

הליקויים העיקריים

רכישת שירותי תיירות בעיריית חולון

הליכי רכישת שירותי התיירות של עיריית חולון (להלן גם - העירייה) היו לקויים ובוצעו שלא בהתאם לנוהל העירייה בעניין זה.

מנכ"לית העירייה צברה זכויות בתכנית "הנוסע המתמיד" במסגרת נסיעותיה בתפקיד, שלא לפי חוק שירות הציבור (מתנות), התש"ם-1979.

מימון נסיעות למי שאינו עובד עירייה

מנכ"לית העירייה אישרה את השתתפות העירייה במימון נסיעות לחו"ל לעובדים בתאגידים עירוניים של העירייה, ליועץ חיצוני למינהל החינוך בעירייה ולעובדת משרד החינוך בלי שהסדירה זאת עם המעסיקים הישירים שלהם. עמדת היועצת המשפטית לעירייה שניתנה בנובמבר 2014 הייתה כי אין לעירייה סמכות לממן נסיעות לחו"ל למי שאינו עובד עירייה.

בשתי נסיעות של המנכ"לית לחו"ל, בשנים 2012 ו-2014, הצטרף אליה מלווה, והעירייה מימנה את נסיעתו אף שאינו עובד העירייה. בעירייה לא נמצא הסכם המסדיר את ההתקשרות עמו לקבלת שירותיו.

העירייה שילמה ליועץ שליווה את המנכ"לית בנסיעתה לניו יורק במרץ 2015, בלא שהסדירה את ההתקשרות עמו מראש כנדרש. הגורם המוסמך לכך בעירייה אישר את ההתקשרות עם היועץ ביוני 2015, חודשיים לאחר שהסתיימה תקופת ההתקשרות.

דיווח על נוכחות בעבודה

מנכ"לית העירייה לא החתימה כרטיס נוכחות בכניסתה לעבודה וביציאתה ממנה, ובכך חרגה מנהלי השלטון המקומי ומנהלי העירייה שהיא עומדת בראשה. בעקבות הביקורת הודיעה המנכ"לית כי החל ב-1.8.16 היא תדווח על שעות עבודתה באמצעות העזרים הטכניים המצויים בעירייה.

המנכ"לית דיווחה על כמה ימים בשנים 2013 ו-2014 שבהם שהתה בחו"ל שלא במסגרת עבודתה, כימי כנס בחו"ל או כימים שבהם נכחה בעבודה.

ההמלצות העיקריות

על העירייה להבטיח את יישום הנוהל שלה בעניין אישור נסיעות לחו"ל ורכישת שירותי תיירות לנסיעות אלה. מוצע כי העירייה תעדכן את הסדרת נושא נסיעות לחו"ל בהתבסס על ההוראות הנוגעות לאישור נסיעות לחו"ל וסדרי מימון שנקבעו בתקנון כספים ומשק (להלן - הוראות התכ"ם).

על העירייה לקבוע בקורות שימנעו העסקת יועצים ללא הסדרת ההעסקה מראש וכדין. כמו כן על העירייה לעגן בהסכמים את העסקתם של יועצים ושל גורמים הנותנים לה שירותים אחרים הנוגעים לפעילותה בחו"ל. בהסכם יש לפרט את השירותים שנותני השירותים נדרשים לספק וכן להסדיר את סוגיית מימון הוצאות הנסיעה והשהייה בחו"ל. עוד עליה לעגן בנהלים ולהסדיר בהסכמים את נושא השתתפות במימון נסיעות לחו"ל של מי שאינו עובד עירייה ונסיעתו חיונית לעבודת העירייה.

סיכום

מנכ"ל רשות מקומית נדרש לפעול על פי סדרי מינהל תקין תוך שמירה על כללי השירות הציבורי, והתנהגותו האישית אמורה לשמש מופת לאחרים. הנסיעות לחו"ל של מנכ"לית עיריית חולון ודיווחיה על נוכחותה בעבודה לא עלו בקנה אחד עם הנחיות משרד הפנים ועם נוהלי העירייה. על העירייה להקפיד כי כל העובדים, ובכללם מי שמכהנים בתפקידים בכירים, יפעלו לפי הכללים הנוגעים למימון נסיעות לחו"ל.

מבוא

1. עובדי רשויות מקומיות יוצאים במסגרת עבודתם לחו"ל על מנת ליצור ולחזק קשרים מקצועיים עם מקביליהם בחו"ל ועל מנת להרחיב את ידיעותיהם בתחומי עיסוקם. על פי רוב הרשות המקומית היא הגורם המממן נסיעות אלה, ועל כן עליה לממן רק נסיעות שתוכל להפיק מהן תועלת ובאמצעותן לשפר את השירות לתושבי העיר ולקדם חדשנות בכל תחומי פעילותה - חינוך, תרבות, חברה, רווחה, איכות הסביבה, תברואה ועוד¹.
2. מנכ"ל רשות מקומית הוא עובד הציבור הבכיר ביותר ברשות. תפקידו מקיף תחומים רבים ודורש הבנה רחבה ומעורבות רבה בכל תחומי פעילותה של הרשות שהוא עומד בראשה.

מנכ"ל רשות מקומית נדרש לפעול בשקיפות ועל פי סדרי מינהל תקין, שכן פעולותיו משפיעות על התרבות הארגונית ברשות כולה. עליו "ליישם מדיניות ראש הרשות והנהלתה, ניהול המשאבים המינהליים של הרשות, תוך שמירה על החוקים, הצווים והתקנות התקפים במדינה, בשירות הציבורי, במשרד הפנים וברשות עצמה"².
3. נוהל "טיפול במשלחות נכנסות ויוצאות" של עיריית חולון מינואר 2010 קובע "כללים אחידים וברורים... לאישור יציאת משלחות רשמיות לחו"ל [ו]טיפול ביוצאים במסגרת משלחות..." (להלן - נוהל 2010). ביולי 2014 עודכן הנוהל. הנוהל המעודכן (להלן - נוהל 2014) ונוהל 2010 יכוננו להלן - נוהל הנסיעות. נוהל הנסיעות קובע כי עוזר ראש העירייה ומנהל פרויקטים בלשכת המנכ"ל יוגדרו "ממונה על משלחות", ולפיכך יכוננו שניהם יחד להלן - הממונה על המשלחות. הנוהל קובע כי הממונה על המשלחות יהיה גם האחראי לביצוע הנוהל. נוהל הנסיעות קובע כי החזרי הוצאות בחו"ל יתבססו על הנחיות משרד האוצר המתעדכנות מפעם לפעם.
4. החשב הכללי במשרד האוצר קבע כללים לעניין נסיעות לחו"ל של עובדי מדינה בהוראות תקנון, כספים ומשק (תכ"ם)³. אמנם כללים אלה אינם חלים על השלטון המקומי והביקורת לא בוצעה לאורם, אולם לדעת משרד מבקר המדינה הם עשויים לשמש מקור השראה להסדרים ראויים.
4. גב' חנה הרצמן, המועסקת בעירייה משנת 1983 ומשמשת מנכ"לית העירייה משנת 1993, הודיעה ביוני 2016 על סיום תפקידה באוגוסט 2016. ביולי 2016 היא נענתה לבקשת ראש העירייה לסיים את עבודתה לאחר החגים ב-2016.

1. ראו בדוח זה, בפרק "נסיעות לחו"ל בתפקיד של נבחרי ציבור ועובדים ברשויות המקומיות", עמ' 269.

2. משרד הפנים, **המדריך לנבחר ברשות המקומית** (2013), עמ' 160.

3. הוראת תכ"ם 13.10.1, "טיסות ושירותים גלויים לנסיעות בתפקיד לחוץ לארץ", מהדורה 06, התקפה מ-20.8.14; והוראת תכ"ם 13.10.2, "נסיעות לחוץ לארץ - קצבות שהייה ולינה והחזרי הוצאות", מהדורה 05, התקפה מ-20.8.14.

בשנים 2012-2015 נסעה מנכ"לית העירייה שמונה פעמים לחו"ל מטעם העירייה. להלן טבלה המפרטת את מועדי הנסיעות ויעדיהן:

לוח 1: נסיעות לחו"ל של מנכ"לית העירייה בשנים 2012-2015

תאריך היציאה	תאריך החזרה	היעד
25.4.12	1.5.12	האג ואיינדהובן - הולנד
20.6.12	25.6.12	האן מונדן - גרמניה
2.5.13	5.5.13	ברלין (מיטה) - גרמניה
16.5.13	23.5.13	מוסקבה - רוסיה
4.5.14	8.5.14	דיסלדורף - גרמניה
28.9.14	19.10.14	קיימברידג' ולונדון - אנגליה
17.11.14	20.11.14	ברצלונה - ספרד
17.3.15	28.3.15	ניו יורק, לוס אנג'לס וסאן דייגו - ארה"ב

פעולות הביקורת

בחודשים אוגוסט 2015 עד מאי 2016 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, היבטים שונים הנוגעים לנסיעות בתפקיד לחו"ל בשנים 2012-2015 של המנכ"לית ושל גורמים אחרים שקיבלו מהמנכ"לית אישור להשתתפות העירייה במימון נסיעותם.

אישור נסיעות לחו"ל

נוהל הנסיעות קובע כי משלחות אח"מים הן "משלחות רשמיות (נכנסות או יוצאות) של נבחרי ציבור ופקידות בכירה, אשר נשלחות לייצג את העירייה ואת העיר על פי החלטת הנהלת העיר או ראש העירייה". הנוהל קובע כי ראש העירייה יחליט אם לאשר את נסיעות מנכ"ל העירייה, וכי תכנית הנסיעה תובא לידיעת המשתתפים לפחות 14 ימים לפני היציאה לחו"ל.

על מנת שנסיעות לחו"ל ינוצלו באופן המיטבי, דרושים תכנון, תיאום של פגישות עם בעלי תפקידים ואישור מראש.

לא נמצאו אישורים מראש ובכתב לחלק מנסיעותיה של המנכ"לית. בתשובות העירייה למשרד מבקר המדינה מיולי ומאוגוסט 2016 (להלן - תשובת העירייה) נמסר בתגובה כי האישורים ניתנו על ידי ראש העירייה בעל פה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי סדרי מינהל תקין מחייבים תיעוד של אישורים שניתנו לנסיעות ובכלל זה אישורים לתכנית הנסיעה, ללוחות הזמנים ולפגישות המתוכננות.

נסיעה במימון חלקי של העירייה: בטופס הנוכחות שמגישים עובדי עיריית חולון ליחידת משאבי אנוש נדרש עובד ששהה בחו"ל בתפקיד מטעם העירייה לציין ימי היעדרות אלה כ"כנס בחו"ל" ולצרף אישור לנסיעה לחו"ל.

מנכ"לית העירייה דיווחה בטופס הנוכחות לחודש מאי 2013 כי שהתה בחו"ל מטעם העירייה ביום חמישי 2.5.13 וביום ראשון 5.5.13.

לא נמצא אישור של ראש העירייה לנסיעה זו.

בעקבות הביקורת הודיעה מנהלת לשכתה של המנכ"לית לנציגי משרד מבקר המדינה באפריל 2016 כי ב-2.5.13 וב-5.5.13 שהתה המנכ"לית בחופשה פרטית בחו"ל, וכי המנכ"לית ביקשה לעדכן את הרישום במערכת הנוכחות לחופשה. מנכ"לית העירייה הסבירה לנציגי משרד מבקר המדינה באותו חודש כי ראש העירייה לא אישר את נסיעתה במאי 2013 על חשבון העירייה עקב סמיכותה לנסיעה אחרת לחו"ל.

בתשובת המנכ"לית למשרד מבקר המדינה מיולי 2016 (להלן - תשובת המנכ"לית) טענה המנכ"לית כי "ראש העיר לא אישר את מימון הטיסה והמלון... בנסיעה זו [במאי 2013] נפגשתי עם ראש העיר התאומה... השתתפתי בכנס אוצרים (של איגוד האוצרים בו אני חברה)... נסיעה זו שימשה לצורך חיזוק הקשרים עם העיר התאומה... הלכה למעשה שהייתי בחו"ל הייתה כנציגת העיר חולון וכמנכ"לית העירייה. לכן דווחו הימים כימי עבודה ולא כימי חופשה" (ההדגשה במקור).

העירייה השיבה בתשובתה כי ראש העירייה החליט לאשר את הנסיעה אולם קבע כי העירייה לא תשתתף במימון כרטיס הטיסה, וכי אותם ימים נוצלו לצורכי עבודה.

משרד מבקר המדינה מעיר למנכ"לית העירייה כי משלא אישר ראש העירייה את הנסיעה כנסיעה מטעם העירייה, מראש (במאי 2013) ובכתב כמקובל, לא היה ראוי שתעשה דין לעצמה ותדווח לאגף משאבי אנוש על ימי השהייה בחו"ל כימי עבודה.

לדעת משרד מבקר המדינה מהתשובות הסותרות שהתקבלו במהלך הביקורת ובעקבותיה בנוגע לנסיעה זו לא ניתן ללמוד אם הנסיעה הייתה נחוצה לעירייה ומה היה חלקה של העירייה במימונה.

רכישת שירותי תיירות לנסיעות לחו"ל

1. סעיף 197 בפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות) קובע כי עירייה לא תתקשר בחוזה להעברת טובין, להזמנתם או לביצוע עבודה "אלא על פי מכרז פומבי". בתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987 (להלן - תקנות המכרזים), נקבעו התנאים שבהם רשות מקומית רשאית להתקשר בחוזה בפטור ממכרז, וכן נקבע כי עירייה אינה מחויבת לקיים מכרז להתקשרות בסכום שאינו עולה על 141,100 ש"ח⁴.

תקנות העיריות (הסדר רכישות, ניהול מחסנים, רישום וניהול טובין), התשנ"ח-1998 (להלן - תקנות העיריות), קובעות כי מועצת העיריה תמנה ועדת רכש ובלאי (להלן - ועדת הרכש), וכי עירייה לא תבצע רכישה אלא באישור מראש מאת ועדת הרכש. נוהל עיריית חולון מנובמבר 2014 בנושא רכש⁵ קובע כי ועדת הרכש של העירייה מוסמכת לדון ברכישות שאינן טעונות מכרז לפי תקנות המכרזים אשר סכומן עולה על 5,000 ש"ח. יצוין כי בנוהל הקודם, מיוני 2003, נקבע כי ועדת הרכש תדון ברכישות שסכומן עולה על 30,000 ש"ח.

2. בנוהל "ועדה למסירת עבודות" של העירייה ממרץ 2005 נקבע כי ועדה זו "דנה בבקשות של יחידות העירייה למסירת עבודות מקצועיות הדורשות ידע ומומחיות מיוחדים או יחסי אמן מיוחדים, כגון: עבודות תכנון, פיקוח, מדידה, שמאות ויעוץ הפטורות ממכרז", קרי, בעבודות הפטורות ממכרז לפי סעיף 8(3) לתקנות העיריות. יו"ר הוועדה היא מנכ"לית העירייה, וחבריה הם גזבר העירייה או נציגו ויועץ משפטי של העירייה.

3. בפקודת העיריות בסעיף 166(ג) נקבע כי "ועדה של המועצה רשאית למסור לוועדת משנה, שתיבחר מבין חבריה, את בירוורו של ענין מסויים שבתחום סמכותה; ועדת המשנה תביא את מסקנותיה בענין האמור לפני הוועדה".

בפברואר 2014 הקימה מועצת העירייה תת-ועדת רכש לצורך רכישת שירותי נסיעה לחו"ל (להלן - תת-הוועדה) בראשות מנהל פרויקטים קשרי חוץ ותיירות (להלן - יו"ר תת-הוועדה). חברי תת-הוועדה הם מנהל אגף תקציבים ובקרה, סגן היועץ המשפטי ומנהל מחלקת הרכש. בנוהל 2014 נקבע כי "הוועדה מאשרת הצעות מחיר של משלחות יוצאות לחו"ל ומשלחות נכנסות". מנכ"לית העירייה הסבירה לצוות הביקורת באפריל 2016 כי "תת הוועדה הייתה ונשארה בכפיפות לוועדת הרכש". ואולם בתשובת העירייה נמסר כי לא הייתה כוונה שוועדה זו תהיה ועדת משנה של ועדת הרכש אלא ועדה ייעודית עצמאית לכל דבר ועניין.

בביקורת נמצא כי תת-הוועדה אינה מביאה את מסקנותיה לפני ועדת הרכש כנדרש בפקודת העיריות.

4 על פי המדד שפורסם בדצמבר 2015.

5 נוהל "ועדת רכש, התקשרויות ובלאי" מנובמבר 2014.

ענייני הרכש נתונים
באופן בלעדי לוועדת
הרכש, ועל העירייה
להימנע מהקמת ועדה
עצמאית וייעודית
הנוגסת בסמכויותיה
של ועדת הרכש

משרד מבקר המדינה מעיר למועצת העירייה כי על פי פקודת העיריות הסמכות להקמת ועדת משנה נתונה בידי ועדת הרכש עצמה ולא בידי המועצה. יתר על כן, ועדת המשנה אינה מוסמכת לקבל החלטות אלא רק להביא את מסקנותיה לפני ועדת הרכש. מכאן עולה כי העירייה פעלה שלא לפי הוראת הפקודה ולפי נהליה. משרד מבקר המדינה מדגיש כי על פי החוק, ענייני הרכש נתונים באופן בלעדי לוועדת הרכש, ועל העירייה להימנע מהקמת ועדה עצמאית וייעודית הנוגסת בסמכויותיה של ועדת הרכש.

4. נוהל הנסיעות קובע כי הממונה על המשלחות יפנה לשלוש סוכנויות נסיעות לפחות על מנת לקבל הצעות מחיר לטיסות, היסעים, לינה בבתי מלון, כניסה לאתרים וביטוח נוסעים. עוד קובע הנוהל כי סוכנות הנסיעות תגיש הצעה לגבי כל מרכיב בשירות בנפרד. בנוהל 2010 נקבע כי הצעות המחיר יוגשו לוועדה למסירת עבודות, כדי לבחור את סוכנות הנסיעות שתקבל את העבודה. בנוהל 2014 שונתה ההוראה בעניין זה ונקבע כי ההצעות יוגשו לתת-הוועדה כדי שהיא תבחר את סוכנות הנסיעות, על פי מכלול השירותים הניתנים ועלותם, ולא רק על פי המחיר הכולל של העסקה. ריכוז ההצעות לצורך בחינת תת-הוועדה מתבצע באמצעות טופס לרכש שירותי תיירות (להלן - טופס אישור לרכש שירותי תיירות).

א. הביקורת העלתה כי שלא לפי נוהלי העירייה, עד פברואר 2014 הצעות המחיר ובחירת סוכנות הנסיעות לא הובאו לדיון בוועדה למסירת עבודות אלא הועלו לפני עוזר ראש העירייה דאז, כדי שיקבל החלטה בעניינן.

ב. לגבי הנסיעה של מנכ"לית העירייה להולנד באפריל 2012 נמצא כי ברשות העירייה היו הצעת מחיר של סוכנות נסיעות אחת וחשבונית ששולמה בגין כרטיס טיסה שנרכש מסוכנות נסיעות אחרת. אין בידי העירייה טופס אישור לרכש שירותי תיירות לנסיעה זו.

בתשובת העירייה מיולי 2016 נמסר כי גורם ממשלתי מימן את הטיסה להולנד, ועל כן לא היו בידי העירייה הצעות מחיר לטיסה זו. לתשובתה מאוגוסט 2016 צירפה העירייה הצעת מחיר של סוכנות נסיעות שהייתה זולה מעלות הטיסה שנרכשה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי היה צורך לקבל שלוש הצעות מחיר.

העירייה מסרה בתשובתה כי היא תקפיד להבא שבכל מקרה שבו היא המזמינה את השירות, גם אם המימון הוא חיצוני, מסירת השירות תתבצע בהתאם לנוהלי העירייה ובאישור ועדת הרכש.

ג. נמצא כי תת-הוועדה בחרה בסוכנות נסיעות לצורך ארגון שתי נסיעות - לגרמניה (2014) ולארה"ב - על בסיס טופס אישור לרכש שירותי תיירות בלבד. הצעות המחיר של סוכנויות הנסיעות לשירותים שנדרשו לגבי נסיעות שונות לא היו מפורטות כנדרש. למשל, בטופס אישור לרכש שירותי תיירות לאנגליה לא פורטה עלות השהייה במלון שבו תתארח המנכ"לית.

משרד מבקר המדינה מעיר כי חברי תת-הוועדה פעלו לגבי נסיעות אלה שלא בהתאם לנוהל הנסיעות, המחייב אותם לבחון הצעות מחיר שבהן מפורטות בנפרד עלויותיהם השונות של השירותים השונים שנדרשו בפנייה לקבלת הצעות.

העירייה מסרה בתשובתה כי תת-הוועדה תקפיד על קבלת פירוט של כל מרכיב בעלויות הנסיעות.

מטרות הנסיעה

נסיעה לחו"ל של עובדי הרשות המקומית צריכה לעלות בקנה אחד עם צרכי העירייה, המממנת את הנסיעה, ולתרום תרומה ממשית לפעילותה. לפני כל נסיעה על הגורמים המוסמכים לבחון את מטרת הנסיעה, את מידת חשיבותה ונחיצותה ואת עלויותיה בהתאם לתכנית נסיעה מפורטת. לאחר שנשקלו כל מרכיבי הנסיעה צריך הגורם המוסמך בעירייה להחליט אם לאשרה או לדחותה וכן עליו לנמק את החלטתו.

נסיעת המנכ"לית להשתלמות בחו"ל: נוהל השתלמויות עובדים של העירייה קובע כי "הנהלת העירייה רואה בהשתלמות תרומה ישירה לתפקודם היעיל והמיומן של העובדים, תוך הגברת המוטיבציה והזיקה למקום העבודה ולרווחתו של העובד". עוד קובע נוהל ההשתלמויות כי ראש העירייה הוא הגורם הקובע אם לאשר למנכ"ל העירייה לצאת ללימודים, והוא גם הגורם המאשר לעובדי העירייה לימודים או השתלמות בחו"ל. נוהל השתלמויות עובדים קובע כי "השתתפות העירייה בהוצאות ההשתלמות תהא מלאה או חלקית, בשכר לימוד בלבד או כולל ימי עבודה".

באפריל 2014 זכתה מנכ"לית העירייה בפרס פיינשטיין והג'וינט ליזמות עירונית ובמענק השתתפות בהשתלמות בסך של 10,000 ש"ח. המנכ"לית החליטה להשתמש בכספי הפרס ללימודים בקיימברידג' שבאנגליה לשם שיפור שליטתה בשפה האנגלית. המענק כלל את מימון עלויות הלימודים והשהייה במקום ההשתלמות בקיימברידג'. באוגוסט 2014 אישר ראש העירייה את נסיעתה לאנגליה. ההוצאה של העירייה עבור מימון חלקי של הנסיעה - הכוללת את עלות הטיסה, עלות שהייתה בבתי מלון בלונדון, קצובת שהייה ועלות השימוש בטלפונים ניידים - הסתכמה בכ-7,300 ש"ח.

משרד מבקר המדינה מעיר לראש העירייה כי מימון הוצאות הטיסות והלינה של המנכ"לית לצורך השתלמות בחו"ל חורג מהקבוע בנוהל השתלמויות עובדים, שעל פיו ניתן לאשר לעובד רק השתתפות בשכר לימוד והחשבת ימי השתלמות לימי עבודה.

שינויים במועדי הנסיעות ובתכניות הנסיעה

ככלל, שינויים במועדי נסיעות ובתכניות נסיעה לאחר שהוזמנו טיסות ובתי מלון כרוכים בהוצאות למזמין.

שינוי מועד הנסיעה לגרמניה: בפברואר 2014 הוזמנה מנכ"לית העירייה לביקור בעריית דיסלדורף שבגרמניה בנושא "שגרירים צעירים" בתאריכים 20.4.14-25.4.14. אולם ראש העירייה אישר ב-13.2.14 את נסיעתה לתאריכים שונים - 17.4.14-22.4.14 (חול המועד פסח). באותו יום קיבלה העירייה הצעות מחיר לכרטיסים עבור נסיעה לגרמניה למנכ"לית ולמנכ"ל של עמותת פרטית שאינו עובד עירייה (להלן - המלווה) לתאריכים 17.4.14-23.4.14. ב-25.2.14 הודיע המלווה למנכ"לית ש"ההזמנה הרשמית הייתה מ-20 עד 25", ומבחינת המארחים הביקור לא יוכל לצאת אל הפועל בתאריכים שאליהם הזמינה העירייה את כרטיסי הטיסה. תשעה ימים לפני מועד הטיסה הודיע יו"ר תת-הוועדה לראש העירייה כי מועד הנסיעה שונה למאי 2014.

מהאמור עולה כי אישור ראש העירייה לנסיעה והזמנת הכרטיסים היו לתאריכים שלא תואמו מראש עם המארחים. בשל שינוי מועדי הנסיעה שילמה העירייה לסוכנות הנסיעות קנס בשווי 463 דולר.

ביטול נסיעה לסין: ב-24.4.14 אישר ראש העירייה את נסיעתה של מנכ"לית העירייה לבייג'ין, שנחאי ודונגואן שבסין לצורך "היכרות ולימוד של פרויקטים בנושאי: עיצוב, מבני ציבור, גני ילדים מתוקשבים, פארק חולות וכמו כן, בדיקת התנאים לאירוח בני נוער מחולון בעיר דונגואן". ב-28.4.14 אישרה תת-הוועדה רכישת כרטיסי טיסה עבור נסיעת המנכ"לית ל-11 יום לסין בסך 6,664 ש"ח. ב-15.14 ביקשה המנכ"לית לבטל את הטיסות הפנימיות לשנחאי. לנסיעת המנכ"לית לסין הייתה אמורה להתלוות א', שאינה עובדת עירייה, "על חשבונה במסגרת עבודתה".

נסיעת המנכ"לית לסין בוטלה, והעירייה שילמה בגין הביטול 2,520 ש"ח. בהוראת הביטול מ-18.5.14 כתבה מזכירת לשכת המנכ"ל ליו"ר תת-הוועדה כי הנסיעה בוטלה כיוון שא' "עזבה את העבודה". לפי הסבר המנכ"לית לצוות הביקורת באפריל 2016, א' הייתה אמורה להתלוות אליה כמתורגמנית. א' כתבה למשרד מבקר המדינה ביולי 2016 כי היא יזמה פרויקט ערים תאומות בין חולון לבין העיר דונגואן ונאלצה לבטל את נסיעתה לסין מסיבות אישיות. בתשובת העירייה נכתב כי מטרת הנסיעה העיקרית הייתה קידום תהליכי כריתת ברית ערים תאומות בין חולון

לדונגואן ובמסגרת זו תוכנן לנסוע גם לביקורים בבייג'ין ובשנחאי, ואולם לא היה טעם בקיום הנסיעה ללא א', שהיא הגורם המתווך בביקור.

משרד מבקר המדינה מעיר למנכ"לית העירייה כי מטרת הנסיעה לסין פורטה באישור ראש העירייה מ-24.4.14 ולא כללה קידום תהליכי כריתת ברית ערים תאומות. הנסיעה לדונגואן נועדה להימשך רק ארבעה ימים מהנסיעה כולה. אילו הייתה הנסיעה לבייג'ין ולשנחאי נחוצה במסגרת העבודה בעירייה, ניתן היה לקיימה בלי לצרף אליה את א'. על העירייה לתכנן את הנסיעות בקפידה, בין היתר כדי להימנע מביצוע שינויים הכרוכים בהוצאה מיותרת של כספי ציבור.

הזמנת מלונות במהלך נסיעה לאנגליה: כאמור, מנכ"לית העירייה זכתה במענק השתתפות בהשתלמות שכלל את מימון עלויות הלימודים והשהייה במקום ההשתלמות בקיימברידג' שבאנגליה. לצורך נסיעה זו אישרה תת-הוועדה ב-2.9.14 הזמנת כרטיסי טיסה ולינה של לילה אחד בלונדון ב-10.10.14. ב-4.9.14 קיבלה העירייה חשבונית בגין כרטיס הטיסה ובגין הזמנת לילה במלון במועד אחר מזה שאושר ב-18.10.14.

ב-11.9.14 הודיעה מנהלת לשכת המנכ"לית לחשב העירייה כי המנכ"לית תשהה ארבעה ימים בלונדון (במקום בהשתלמות בקיימברידג'). ב-17.9.14 היא הודיעה כי המנכ"לית תשהה בלונדון בסך הכול חמישה ימים, בכלל זה ביום כיפור ובסוף שבוע. באותו יום פנה עוזר המנכ"לית למשרד אדריכלים בלונדון וביקש לתאם עמם פגישה למנכ"לית בסוף השבוע שבו תשהה בלונדון. ב-18.9.14 הודיעה מנהלת לשכת המנכ"לית לחשב שהמנכ"לית מבקשת קצובת שהייה עבור לילה נוסף בלונדון⁶. באותו יום הוזמן למנכ"לית מקום במלון בלונדון לשני לילות נוספים על ידי עובדי לשכתה.

ב-5.10.14, כשלושה שבועות לאחר הזמנת המלון, בעת שהותה של המנכ"לית באנגליה, כתב יו"ר תת-הוועדה לחברי תת-הוועדה כי בשל פגישות עבודה שתקיים המנכ"לית בלונדון, יש לאשר שני לילות נוספים בעיר. ב-7.10.14 שלח עוזר המנכ"לית ללשכת המנכ"לית את לוח הפעילויות המתוכנן לה בסוף השבוע בלונדון, שכלל פגישה אחת עם אדריכל וסוירים במוזיאונים.

נמצא כי יו"ר תת-הוועדה מסר לנציגת החשבות ב-5.10.14 חשבונית מ-18.9.14 (לצורך תשלום ההוצאה), ובה צוין שם המלון שהוזמן עבור המנכ"לית לשני הלילות שנוספו. יו"ר תת-הוועדה היה חתום על החשבונית, וראש העירייה אישר אותה.

6 בדוח נסיעה לחו"ל לצורך קבלת קצובת שהייה דרשה המנכ"לית החזר בעבור ארבעה ימים.

מהאמור לעיל עולה כי תכניות המנכ"ל לית לשהות בלונדון בוצעו כבר בתחילת ספטמבר 2014, עוד לפני נסיעתה ב-28.9.14, ולא בעקבות צורך שהתעורר במהלך הנסיעה. הפנייה לתיאום פגישה עם האדריכל נעשתה כשבוע ימים לאחר שהודיעה על השהייה בלונדון. הלינה הנוספת בלונדון הוזמנה בלי שהתקבלו הצעות מחיר ולפני שהדבר הובא לאישור תת-הוועדה, שלא לפי סדרי מינהל תקין.

פנייתו של היו"ר לחברי תת-הוועדה ב-5.10.14 לאישור הרכש בדיעבד הייתה בניגוד לנוהל. באישור הרכש פעלו חברי תת-הוועדה כחותמת גומי.

יו"ר תת-הוועדה ציין בתשובתו כי הוא פנה לחברי תת-הוועדה בבקשה לאשר את הזמנת המלון, וכי נוסח פנייתו נועד להזכיר להם שבועדה כבר אושרו הוצאות בגין חלק מהנסיעה. לדבריו מסר לחברי הוועדה שהצורך בהזמנת שני לילות נוספים בלונדון נבע מפגישות עבודה, משום שזה המידע שקיבל. עוד ציין כי לא ידע שפגישות המנכ"ל לית תוכננו זמן רב לפני שהיא טסה ללונדון. העירייה הסבירה כי בקשת המנכ"ל לית לא הועברה ליו"ר תת-הוועדה בספטמבר 2014 בשל תקלה טכנית.

משרד מבקר המדינה מעיר לתת-הוועדה כי תפקידה על פי הנוהל הוא לקיים הליך בחירה בין שלוש הצעות מחיר, וכי אישור נדרש מראש ולא בדיעבד. משקיבל יו"ר תת-הוועדה את החשבונית, היה עליו להבהיר למי שביצע את הרכש כי אין זה תקין לבצע הזמנת מלון בלי שהתקבל אישור הוועדה מראש.

משרד מבקר המדינה מעיר למנכ"ל לית ולראש העירייה כי דרישה להוספת ימי שהייה בלונדון על חשבון קופת העירייה בלי שהוצגו ונבחנו הצורך בהוספתם ותרומתם הצפויה לעבודת העירייה - בין ביום כיפור ובין בימים אחרים שאינם בבחינת ימי עבודה - אינה תקינה. כמו כן, הזמנת מלון בלי אישור תת-הוועדה אינה עולה בקנה אחד עם סדרי מינהל תקין.

מועדי הנסיעות לחו"ל

ככלל, שבוע עבודה במגזר הציבורי בישראל מוגדר כפרק זמן של חמישה ימי עבודה. גם נוהל "נוכחות" של העירייה⁷ קובע כי "שבוע העבודה בעירייה הוא בן 5 ימים, מיום א' עד יום ה'".

כידוע, באירופה ובארה"ב ימי שבת וראשון אינם מוגדרים ימי עבודה. כנסים והשתלמויות בחו"ל - דוגמת הכנס "ערים חכמות" שהתקיים בברצלונה שבספרד בנובמבר 2014, ובו השתתפה מנכ"ל לית העירייה - מתקיימים על פי רוב בימים שני עד שישי.



נסיעות מנכ"לית
העירייה נקבעו בסופי
שבוע, אף שהיה ידוע
לה או לאנשי לשכתה
כי לא תוכל לקיים
פגישות עם בעלי
תפקידים בימים אלה

חמש משמונה נסיעותיה לחו"ל של המנכ"לית היו נסיעות קצרות שכללו ערבי חג וחגים ישראלים או סופי שבוע, ובפועל עמדו לרשותה רק ימים מעטים שבהם היה אפשר לקיים פגישות עבודה. הוצאות העירייה בגין ארבע מנסיעות אלה הסתכמו בכ-14,600 ש"ח.

מהמסמכים עולה כי נסיעות המנכ"לית נקבעו בסופי שבוע, אף שהיה ידוע לה או לאנשי לשכתה כי לא תוכל לקיים פגישות עם בעלי תפקידים בימים אלה. למשל, בתכתובת בין המנכ"לית ובין שניים מבעלי התפקידים שאתם תכננה להיפגש נכתב כי לא יהיה אפשר להיפגש עמה כיוון שזהו סוף שבוע, כלהלן: בנסיעה להולנד - בתכתובת בין לשכת המנכ"לית לבין בעל תפקיד בחו"ל צוין כי הבניינים שבהם היא מעוניינת לבקר בסוף השבוע וכן ביום שני, כיוון שזהו חג. בנסיעה ללונדון - בתכנית הביקור שכללה ביקור במוזיאונים כתב עוזר מנכ"לית העירייה למזכירתה - "יה סופשבוע ואף אחד מחברי הצוות לא נוכחים במוזיאונים לדבריהם ולא יוכלו לפגוש אותה אך ישמחו לענות על כל שאלה לאחר ביקורה".

הביקורת העלתה כי במסגרת הוצאות הנסיעה של המנכ"לית שמימנה העירייה כסו הוצאות הלינה שלה ושולמה לה קצובת שהייה גם עבור שהותה בסופי שבוע. לדוגמה, התשלום ששילמה העירייה למימון הוצאות הנסיעה של המנכ"לית ללונדון כלל קצובת שהייה והוצאות לינה והסתכם בכ-3,200 ש"ח.

בתשובת העירייה נמסר כי המנכ"לית עובדת בימי שישי ושבת במסגרת התפקידים שהיא מחזיקה בעירייה ובמוסדותיה כמנהלת אגף התרבות בעירייה, כיו"ר ועדת האמנות, כיו"ר ועדת הרפרטואר בתיאטרון חולון וכחברת ועדת התערוכות במוזיאון העיצוב חולון. לכן נראה לה טבעי לקבוע נסיעות הכוללות סופי שבוע, שבהם מבחינתה ניתן לקיים פגישות עבודה, לבקר במוזיאונים ובתערוכות, לפגוש אמנים ולצפות בהצגות. עובדה זו גם אפשרה לה לא להפסיד ימי עבודה.

משרד מבקר המדינה מעיר למנכ"לית כי שימוש בכספי העירייה למימון נסיעה לחו"ל בתפקיד בסופי שבוע, לתערוכות, מוזיאונים והצגות, בימים שאינם ימי עבודה, אינו ראוי. לצד מרכיב החיסכון בימי העבודה, יש להביא במכלול השיקולים את עלויות הנסיעה הגבוהות בסופי שבוע ואת מרכיב היעילות והמועילות, בייחוד כשידוע מראש שפגישות עם בעלי תפקידים שנכללו בתכנית הנסיעה לא יוכלו להתקיים באותו סוף שבוע.

זכאות להטבות מחברת תעופה

בעריית חולון לא נקבעו הוראות בדבר השימוש בזכויות "הנוסע המתמיד" המוענקות לעובדי עירייה הנוסעים בתפקיד.

חוק שירות הציבור (מתנות), התש"ם-1979 (להלן - חוק המתנות), קובע כי מתנה היא הקניית נכס בלא תמורה או מתן שירות או טובת הנאה אחרת בלא תמורה.

החוק קובע כי "ניתנה לעובד הציבור באשר הוא עובד הציבור מתנה... ועובד הציבור לא סירב לקבלה ולא החזירה לנותנה לאלתר, תקום המתנה לקנין המדינה; ובמתנה שאין בה קנין חייב עובד הציבור לשלם לאוצר המדינה את שווייה". עוד קובע חוק המתנות כי אם קיבל עובד ציבור מתנה שהחוק חל עליה הוא חייב להודיע על כך לגורם המתאים במשרדו, ועליו לנהוג בה בדרך שנקבעה בתקנות שירות הציבור (מתנות), התש"ם-1980. הפרה בידועין של חובת הדיווח היא עבירה פלילית. החוק חל גם על נושאי משרות ובעלי תפקידים ברשויות מקומיות.

זכויות שמעניקות חברות תעופה לנוסעים במסגרת תכניות כגון "הנוסע המתמיד" הן בגדר הטבה למקבלן. בשירות המדינה העובד אינו זכאי לקבל הטבה זו, והוא נדרש לחתום על טופס "כתב ויתור לצבירת נקודות מועדון 'הנוסע המתמיד' בגין נסיעות בתפקיד"⁸.

הביקורת העלתה כי המנכ"לית צברה נקודות לזכותה במועדון "הנוסע המתמיד" בגין נסיעות בתפקיד.

משרד מבקר המדינה מעיר למנכ"לית כי צבירת זכויות במסגרת תכנית "הנוסע המתמיד" בעקבות נסיעותיה בתפקיד היא בגדר מתנה שקבלתה אסורה.

העירייה הודיעה בתשובתה כי בשנת 2001 הוחלט בישיבת ההנהלה, שחבריה היו ראש העירייה, סגן ראש העירייה דאז ומנכ"לית העירייה, כי בנסיעות לארה"ב ולמזרח הרחוק רשאים ראשי המשלחות לנסוע במחלקת עסקים, וכי בשנת 2015 ניצלה המנכ"לית חלק מהנקודות שנצברו לזכותה לצורך שדרוג מושב במחלקת תיירים בטיסה בתפקיד לארה"ב. העירייה הוסיפה כי לא קיימת אפשרות לצבירה של ההטבות לטובת נסיעות אחרות של העירייה. עוד הודיעה העירייה כי תבחן את הנושא ואת הוראות התכ"ם וכן תבדוק כיצד פועלות עיריות אחרות בנושא זה.

על העירייה להחיל לאלתר בנהליה איסור על עובדיה הנוסעים במסגרת תפקידם לח"ל לצבור הטבות. הוראות התכ"ם בעניין זה, שלפיהן עובד נדרש לחתום על טופס כתב ויתור לצבירת נקודות מועדון "הנוסע המתמיד", יכולות להוות מקור השראה להסדרה ראוייה.

התקשרות בדיעבד עם יועץ לגיוס תרומות

מבקר המדינה העיר בעבר לרשויות מקומיות כי העסקת יועצים קודם שנחתם עמם הסכם התקשרות אינה עולה בקנה אחד עם סדרי מינהל תקין וחושפת את הרשויות



הוועדה למסירת
עבודות אישרה את
ההתקשרות עם יועץ
לגיוס תרומות
כשלושה חודשים
לאחר שהסתיימה
העסקתו וחודש לאחר
המועד שבו נחתם
ההסכם עמו

המקומיות לתביעות ממועד תחילת ההתקשרות בפועל ועד מועד חתימת הסכם ההתקשרות⁹.

עמותת קרן ידידי העיר חולון (להלן - הקרן) הוקמה בשנת 1995, בין היתר על מנת "להקים... להחזיק ולנהל בעיר חולון מפעלי תרבות, חברה, חינוך, בריאות...; לטפח ולעודד את בניין, פיתוחן ושיפורן של שכונות בחולון; מתן מענקים, מלגות ופרסים לקידום מטרות העמותה...". עד שנת 2013 היו ראש העירייה והמנכ"לית חברים בקרן. המנכ"לית מסרה לצוות הביקורת באפריל 2016 כי העירייה הקימה את הקרן, וכי נאמר לעירייה ש"צריך להיות נתק בין הקרן לעירייה", ועל כן היא התפטרה מחברותה בקרן.

הסכם ההתקשרות עם היועץ: נוהל "ועדה למסירת עבודות" של העירייה משנת 2005 קובע, בין היתר, כי לצורך ביצוע התקשרות עם מציעים יש להגיש בקשה למסירת עבודה ולציין בה את סוג העבודה המבוקשת, שלושה מועמדים לביצוע העבודה, הסכום לתשלום, אישור תקציבי ומועדי הביצוע המשוערים. עוד קובע הנוהל כי לבקשה יצורפו טופסי פנייה זהה לכל המציעים ותשובות המציעים. את הבקשה יש להגיש לנציג הגזברות החבר בוועדה לכל המאוחר שבועיים לפני כינוס הוועדה.

במרץ 2015 ביקרה כאמור מנכ"לית העירייה בניו יורק, כדי להשתתף בערב גאלה שהתקיים ב-18.3.15 ונועד "להתרמה לגן הדיגיטלי ופרויקטים אחרים" (להלן - האירוע). ב-4.2.15 נפגשו המנכ"לית ויו"ר הקרן עם יועץ לגיוס תרומות (להלן - היועץ). למחרת הודיעה מנהלת לשכת המנכ"לית ליועצת המשפטית של העירייה (להלן - היועצת המשפטית) שהמנכ"לית מבקשת לצרף לנסיעתה "מישהו שידע להתרים - מקצועי". היועצת המשפטית כתבה כי להעסקת היועץ שייבחר נדרש אישור הוועדה למסירת עבודות וציינה את התנאים שיש לקבוע בהסכם עמו. היועץ התלווה למנכ"לית במהלך שהותה בניו יורק.

ב-22.3.15, בעת שהותה של המנכ"לית בניו יורק, ולאחר קיומו של ערב הגאלה, שלחה מנהלת לשכת המנכ"לית אל המנכ"לית מתווה מוסכם שנוסח על ידי היועצת המשפטית ועל פיו ניתן לפעול "עקב העדר הסכמים חתומים טרם היציאה לאירוע גיוס התרומות". בתכתובות בין המנכ"לית, היועצת המשפטית ומנהלת לשכת המנכ"לית ב-23.3.15 הוחלט כי ההסכם יהיה תקף בין 15.3.15 ל-22.3.15. העירייה הכינה הסכם להעסקת היועץ (להלן - ההסכם) והוא נחתם ב-17.5.15.

נמצא כי ההסכם נכתב בעירייה לאחר 22.3.15, כלומר אחרי שהסתיים האירוע, ונחתם כחודשיים לאחר שהסתיימה ההתקשרות עם היועץ.

הביקורת העלתה עוד כי הוועדה למסירת עבודות אישרה את ההתקשרות עם היועץ ביוני 2015, כשלושה חודשים לאחר שהסתיימה העסקתו וחודש לאחר המועד שבו נחתם ההסכם עמו ובו גם הגיש לעירייה חשבונית בסכום הנקוב בהסכם.

9 מבקר המדינה, **דוח על הביקורת בשלטון המקומי** (2015), "העסקת יועצים חיצוניים על ידי רשויות מקומיות", עמ' 43.

העירייה מסרה בתשובתה שכיוון שלא סוכמה דרך העסקתו של היועץ, לא נחתם עמו הסכם המסדיר את תנאי העסקתו קודם הנסיעה. היועצת המשפטית מסרה בתשובתה כי כאשר פנו אליה בעלי תפקידים בעירייה באמצע מרץ 2015 כדי להסדיר את ההתקשרות עם היועץ, היה ברור כי עדיף הסכם בכתב, גם אם בדיעבד, על פני היעדרו והסתמכות על הסכמות בעל פה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי קבלת שירותי היועץ בלא שסוכמו פרטי ההתקשרות עמו הייתה עלולה לחשוף את העירייה לתביעה משפטית ואינה עולה בקנה אחד עם סדרי מינהל תקין.

מנכ"לית העירייה מסרה בתשובתה כי ההתקשרות עם היועץ לוותה בהתייעצות מלאה עם היועצת המשפטית לפני הנסיעה. מכאן ש"באופן מעשי בוצעה ישיבת ועדה למסירת עבודות בהתכתבות לפני הנסיעה".

משרד מבקר המדינה מעיר למנכ"לית כי התייעצות עם היועצת המשפטית אינה תחליף לישיבה מסודרת של הוועדה למסירת עבודות, שהיא הגוף המוסמך לאשר את ההתקשרות, ועם חבריה נמנה גם נציג הגזברות, אשר לא היה שותף להתייעצות.

בחינת מועמדים נוספים: בטופס שהוגש לוועדה למסירת עבודות לצורך דיון בדיעבד בהעסקת היועץ צוין כי נעשתה פנייה לשני יועצים נוספים ש"נמצאים בניגוד עניינים מכיוון שהם מתרימים למוזיאון העיצוב". בנימוקי הוועדה נכתב כי היועץ "נפגש לפני הנסיעה עם יו"ר קרן ידידי חולון מתוך כוונה שהוא ינהל את הקרן, זה נוסף לעדיפותו על פני האחרים".

נמצא כי לטופס שהוגש לוועדה למסירת עבודות לא צורפו הפניות ליועצים הנוספים ולא צורפו תשובותיהם כנדרש בנוהל הוועדה. כמו כן, אין בעירייה תיעוד של הפניות המתוארות.

בתשובת העירייה נטען כי התבצעה בדיקה של היתכנות התקשרות עם יועצים מומחים אחרים, אך בשל חשש לניגוד עניינים לא היה טעם להמציא כל מסמך בנושא זה. בתשובת המנכ"לית נטען כי בהיוועצות מקצועית עם יו"ר הקרן הוחלט כי יועצים מומחים אחרים אינם מתאימים ונפסלה מועמדותם.

משרד מבקר המדינה מעיר למנכ"לית כי הסמכות לבחור בין מועמדים מוקנית לוועדה למסירת עבודות בלבד ודעתו של יו"ר הקרן אינה רלוונטית. עולה חשש שההליך שהתקיים בוועדה למסירת עבודות הוא הליך מלאכותי.

תקופת ההתקשרות ומטרת הנסיעה: בהסכם נקבע כי תקופת ההתקשרות תחל ב-15.3.15 ותסתיים ב"תום ביצוע השירותים נשוא הסכם זה" - ב-22.3.15. בתמורה

לעבודתו של היועץ תשלם לו העירייה 12,160 ש"ח "כפוף לכך ש[היועץ] יעביר למנכ"לית העירייה רשימה מפורטת של כל הגורמים עמם נפגש ומתי נעשתה פניה על ידו לתרומה תוך פירוט המצב שבו עומד המו"מ לעניין התרומה. העברת רשימה זו תהווה תנאי לתשלום ל[היועץ] (הרשימה תכלול שמות, פרטים מזהים, טלפונים, כתובת מייל, מועדי הפגישות, מהות הפגישות וכיוצ"ב)".

במכתב אלקטרוני ששלח היועץ למנכ"לית ב-13.4.15 הוא פירט רשימת פגישות שקיים בניו יורק בין 23.3.15 ל-6.4.15. זאת ועוד, בחשבון הוצאות שהגיש היועץ למנכ"לית ולקרן הוא ציין כי זו הייתה "נסיעת עבודה מטעם קרן חולון". גם רואה החשבון של הקרן כתב ליו"ר הקרן ב-25.3.15 כי מטרת נסיעתו של היועץ לארה"ב הייתה "לגייס תרומות עבור הקרן". הוצאות שפורטו בחשבון הוצאות של היועץ: תשלום עבור כרטיס טיסה, דמי לינה, נסיעות, אש"ל וכיבוד. הוצאות הסתכמו בכ- 4,000 דולר.

מהאמור לעיל עולה כי העירייה שילמה ליועץ 12,160 ש"ח, ששוויים כ-3,000 דולר, ושיעורם כ-75% מההוצאות שעליהן הצהיר¹⁰, אף על פי שהפגישות שערך היועץ התקיימו, על פי הודעתו, שלא בתקופה שנקבעה בהסכם.

העירייה מסרה בתשובתה כי תקופת נסיעתו של היועץ התחלקה לשניים: עד 22.3.15 עבד עבור העירייה, ומאותו מועד ועד 6.4.15 - עבור הקרן. עוד מסרה כי היועץ נדרש לדווח על כל פגישה שביצע בתקופה שעבד עבור הקרן לצורך בקרה.

יו"ר הקרן מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ביולי 2016 כי היועץ נסע לניו יורק כיועץ מטעם עיריית חולון בלבד.

הביקורת העלתה כי בין העירייה לבין הקרן לא נחתם הסכם המסדיר את היחסים ביניהן, ובכלל זה שהכספים שיגייס היועץ יוקצו לפי סדר העדיפויות של העירייה, ונוכח זאת גם אין ודאות מטעם מי נסע היועץ.

העירייה מסרה בתשובתה כי בינה ובין הקרן קיימת הבנה כי לפי הנסיבות של מתן כל תרומה, ייחתם הסכם בעניינה. עד היום טרם התקבלה תרומה המחייבת מעורבות של העירייה, ומשכך טרם נחתם הסכם המסדיר את היחסים ביניהן.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי מינהל תקין מחייב אותה לעגן את ההבנות בינה ובין יועציה בכתב עוד קודם להתקשרות.



משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העובדה שמנכ"לית העירייה העסיקה יועץ שלא בהתאם לכללי מינהל תקין ולנוהל הוועדה למסירת עבודות - היא לא הגישה מראש בקשה לוועדה למסירת עבודות, לא הציגה פנייה לשלושה יועצים בבקשה לקבל הצעת מחיר, שלא לפי עקרון השוויון, ואף פעלה להכשיר את ההעסקה בדיעבד.

אישור נסיעות לחו"ל למי שאינו עובד עירייה

כאמור, נוהל הנסיעות של העירייה קובע כי אישור השתתפות במשלחת רשמית לחו"ל נדרש עבור נבחרי ציבור, נציגי ציבור, המנכ"ל, עובדי עירייה וראש העירייה, וכי מנכ"לית העירייה היא הגורם המאשר את נסיעתם של עובדי עירייה. באפריל 2013 כתבה המנכ"לית ליו"ר תת-הוועדה ואחרים בעניין מימון נסיעה של מי שאינו עובד עירייה: "אנחנו לא יכולים לממן מי שאינו עובד עירייה!!...". בעניין דומה כתבה היועצת המשפטית בנובמבר 2014 למנהלת האגף לחינוך על-יסודי במינהל החינוך בעירייה: "לא מצאתי מקור סמכות לעירייה לממן נסיעה לחו"ל למי שאינו עובד שלה... הפסיקה הכירה בכך כי מימון נסיעה לחו"ל, אפילו לעובד, עלולה להיחשב כטובת הנאה... על אחת כמה וכמה שעה שמדובר במי שאינו עובד הרשות ואשר יש לו קשרי עבודה אחרים עם הרשות". בפגישה שקיים צוות הביקורת עם המנכ"לית באפריל 2016 היא ציינה כי "העירייה אינה מממנת נסיעות לחו"ל למי שאינו עובד עירייה או עובד תאגיד עירוני. היו שנים שכך מימנו, אם הייתה לנסיעה משמעות עבור העירייה".

נמצא כי בשנים 2012-2014 השתתפה העירייה במימון נסיעות לחו"ל של מי שאינם עובדיה - עובדי חברות בת של העירייה, יועץ חיצוני למינהל החינוך בעירייה ומפקחת ממשד החינוך.

העירייה הסבירה בתשובתה כי בהיעדר איסור מפורש בדין או בהנחיות משרד הפנים, במקרים שבהם יש צורך אמיתי ניתן לטענתה לאשר השתתפות בהוצאות מי שאינו עובד עירייה - אם הדבר נועד לשרת את האינטרסים של העירייה, נחיצות הנסיעה נבדקה, ומימון הנסיעה ראוי מהבחינה ציבורית. היא הוסיפה כי כאשר מדובר בעובדים השייכים ל"מערכת העירונית" ופועלים כחלק בלתי נפרד ממנה, היא אינה רואה רלוונטיות רבה בשאלה מי הגורם המשלם את משכורתם או משמש מעסיקם הישיר.



**אם העירייה סבורה
 שבמסגרת תפקידו
 של אדם שאינו עובד
 העירייה נדרשת
 השתתפותה במימון
 נסיעתו לחו"ל
 מטעמה, עליה
 להסדיר את
 השירותים שהוא אמור
 לספק לה בהסכם**

לדעת משרד מבקר המדינה, אם העירייה מעוניינת לממן נסיעות לחו"ל של אנשים שאינם עובדיה, ראוי שתבחן באופן מעמיק אם הנסיעה נחוצה, מהי התועלת שתפיק ממנה העירייה ומהו המקור התקציבי למימון הנסיעה. עליה להסדיר זאת בנהליה ובהסכמים עם מי שמשמש מעסיקו הישיר של הנוסע, בשים לב לשיקולי יעילות וחיסכון במשאבי הציבור.

בשתי נסיעות של המנכ"ל לחו"ל - למוסקבה בשנת 2013 ולגרמניה בשנת 2014 - הצטרף אליה המלווה, שכאמור אינו עובד עירייה וכיהן כמנכ"ל עמותה פרטית. המנכ"ל לית אישרה נסיעה נוספת של המלווה למוסקבה ביוני 2014, במסגרת משלחת של חברת בת של העירייה שכללה גם עובדי עירייה נוספים.

בביקורת נמצא כי העירייה מימנה את השתתפותו של המלווה בשתי הנסיעות האמורות של המנכ"ל לית בלי שעיגנה בהסכם את השירותים שהוא אמור לספק לה.

בתשובת העירייה נמסר כי המלווה, אשר הועסק בעירייה עד שנת 2011, יזם את מיזם "שגרירים צעירים" (שהיה מטרת הנסיעה לגרמניה ב-2014), והיה המארגן של הפגישות בנסיעות לגרמניה ולמוסקבה. היא הוסיפה כי צירופו למשלחת למוסקבה כאחראי למשלחת אושר על ידי נציג לשכת הייעוץ המשפטי בעירייה. עוד מסרה העירייה כי המנכ"ל לית סברה שהמלווה הועסק באותה עת בעירייה.

לדעת משרד מבקר המדינה, אם העירייה סבורה שבמסגרת תפקידו של אדם שאינו עובד העירייה נדרשת השתתפותה במימון נסיעתו לחו"ל מטעמה, עליה להסדיר את השירותים שהוא אמור לספק לה בהסכם ולפעול בעניין זה בכפוף לנהליה.

החתמת כרטיס נוכחות

חובת החתמת כרטיס נוכחות: חוזר מנכ"ל משרד הפנים מאפריל 2008¹¹ קובע כי עובדי הרשות המקומית, ובכללם עובדים המועסקים לפי חוזה משכורת כוללת או בשכר בכירים, חייבים להחתים כרטיס נוכחות פעמיים ביום, בתחילת יום העבודה ובסופו. בחוזר מפברואר 2011¹² נקבע כי נושאי משרה ברשות המקומית "חייבים להחתים כרטיס נוכחות פעמיים ביום... בתחילת יום העבודה וכן ביציאה ממנו... החתמת כרטיס הנוכחות לא תשמש לצורך קבלת שכר עבור שעות נוספות, אלא לצרכי בחינה של ימי החופשה והמחלה שנוצלו על-ידי העובד. עובד שלא יחתים

11 חוזר 3/2008, סעיף 7.ב.

12 חוזר 1/2011, סעיף 2.18.

כרטיס נוכחות או שלא ידווח כנדרש לפי העניין, תנכה הרשות ממשכורתו החודשית את השיעור היחסי של הימים שבהם לא החתים כרטיס נוכחות" (ההדגשה במקור).

הביקורת העלתה כי מנכ"לית העירייה אינה מחתימה כרטיס נוכחות כנדרש בנוהלי משרד הפנים, וכי אחת לחודש היא מדווחת בכתב יד על נוכחותה בעבודה ועל היעדרויותיה בחודש הקודם בציון הסיבה להיעדרות - "חופשה", "עבודה", "כנס" או "לימודים".

לטענת העירייה, עוד בפברואר 2006 הגיש ראש העירייה למנהל האגף לביקורת והממונה על החשבונות במשרד הפנים חוות דעת משפטית של יועץ משפטי חיצוני לעירייה (להלן - חוות הדעת) ולפיה לא חלה על מנכ"לית העירייה החובה להחתים כרטיס עובד.

משרד מבקר המדינה מעיר לראש העירייה כי חוות הדעת שהציג היא משנת 2006, וכי מהמועד שבו נקבע בהוראת משרד הפנים במפורש כי חובת החתמת כרטיס נוכחות חלה גם על העובדים הבכירים, המועסקים בכל מתכונת העסקה (אפריל 2008), היה על המנכ"לית לנהוג על פי ההוראה. משרד מבקר המדינה מעיר למנכ"לית כי באי-החתמת כרטיס הנוכחות היא חרגה מהנהלים התקפים בשלטון המקומי.

העירייה מסרה בתשובתה כי החל ב-1.8.16 תדווח המנכ"לית על שעות עבודתה באמצעות העזרים הטכניים המצויים בעירייה.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה ולאגף משאבי אנוש על שפעלו שלא בהתאם לחוזרי מנכ"ל משרד הפנים ולנוהל העירייה ולא פעלו ליישום ההנחיות המחייבות את כל עובדי הרשות ללא יוצא מן הכלל.

אי-התאמות בדיווחי נוכחות על שהייה בחו"ל: כאמור, בטופס הנוכחות שמגישים עובדי עיריית חולון ליחידת משאבי אנוש נדרש עובד ששהה בחו"ל בתפקיד מטעם העירייה לציין ימי היעדרות אלה כ"כנס בחו"ל".

נמצא כי דיווחי הנוכחות של מנכ"לית העירייה לא שיקפו את היעדרותה בפועל מהעבודה בארבעה ימים שבהם שהתה בחופשות פרטיות בחו"ל.

עוד נמצא כי לגבי 11 ימים בשנים 2012 ו-2013 דיווחה המנכ"לית על שהייתה בחופשה, אך בדוח הממוחשב הסופי נרשם שנכחה בעבודה.

בתשובת העירייה נמסר כי בשל העומס הרב המוטל על כתפי המנכ"לית היא לא בדקה אם הרישום הממוחשב של אגף משאבי אנוש תואם את דיווחי מזכירותיה בנוגע לנסיעות לחו"ל.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי כל עובד צריך לדווח על הנוכחות שלו בעצמו ולא באמצעות עובד אחר.

באפריל 2016, בעקבות קבלת הערות משרד מבקר המדינה, תיקנה העירייה בדיעבד את דוחות הנוכחות של מנכ"לית העירייה באופן ש-13 ימים שבהם שהתה בחופשה ייחשבו לימי חופשה. המנכ"לית הודיעה בתשובתה כי הדיווח על יום נוסף כיום עבודה דווח בטעות וכי היא ביקשה לתקנו. אשר ליום אחר, היא טענה כי חזרה מחו"ל באותו יום והיה לה יום עבודה מלא, אולם לא המציאה למשרד מבקר המדינה אסמכתאות לאמור.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי הבקרה על דיווחי ההיעדרות של עובדים אינה מספקת.

העירייה מסרה בתשובתה כי תפעל להגברת הבקרה על דיווחי הנוכחות של העובדים.

סיכום

מנכ"ל רשות מקומית נדרש לפעול על פי סדרי מינהל תקין תוך שמירה על כללי השירות הציבורי, והתנהגותו האישית אמורה לשמש מופת לאחרים. הנסיעות לחו"ל של מנכ"לית עיריית חולון ודיווחיה על נוכחותה בעבודה לא עלו בקנה אחד עם הנחיות משרד הפנים ועם נוהלי העירייה. על העירייה להקפיד כי כל העובדים, ובכללם מי שמכהנים בתפקידים בכירים, יפעלו לפי הכללים הנוגעים למימון נסיעות לחו"ל.