

# היבטים בהתנהלות לשכות של ראשי רשויות מקומיות

---

## תקציר

לשכה של ראש רשות מקומית היא צומת מרכזי בהתנהלות ובניהול של הרשות המקומית: היא מתאמת פעולות הנוגעות לעבודתו של ראש הרשות המקומית (להלן - ראש הרשות או ראש העירייה) ומנהלת את לוח הזמנים שלו; מתקבלות בה החלטות משמעותיות ובעלות השפעה ישירה על תושבי הרשות המקומית. כדי לזכות באמון הציבור מחד גיסא, וליצור סביבת עבודה תומכת עבור ראש הרשות מאידך גיסא, על מנהלי הלשכה ועובדיה לתפקד ביעילות אך גם בהגינות, במתינות ובצניעות; עליהם להיות נגישים ואדיבים כלפי התושבים; עליהם לתעד כהלכה כל פנייה של גופים פרטיים, עסקיים וממלכתיים (וגם כל ישיבה ומפגש עם); לטפל כראוי בפניות התושבים ולנתבן לכתובת המתאימה ברשות המקומית לצורך המשך טיפול. ואת כל אלה עליהם לעשות תוך הקפדה על קיום העקרונות הבסיסיים של מינהל ציבורי תקין - לרבות חוקיות, חיסכון ושקיפות. בהתאם לכך גם ראוי שלשכת ראש רשות תהיה מעוצבת בסגנון ייצוגי, מכובד ומהוגן, אך גם תשמור על סטנדרטים המתאימים לשירות הציבורי ללא ראוותנות מנקרת עיניים. הלשכה נועדה להיות נגישה וידידותית לפונים אליה, ולא ליצור תחושת ניכור וריחוק.

במאי 2004 איגד מינהל השלטון המקומי שבמשרד הפנים את חוזרי מנכ"ל המשרד משנים קודמות בחוברת ל"תנאי שכר ותנאים נלווים לראשי הרשויות המקומיות וסגניהם בשכר". בשנים שעברו מאז עדכן מנכ"ל משרד הפנים מפעם לפעם את ההוראות הנוגעות לשכר ולחלק מהתשלומים הנלווים.

בחוברת חוזרי מנכ"ל, וגם בחוזרי המנכ"ל שהוצאו מאז פרסומה (להלן - הנחיות משרד הפנים) לא נקבעו נהלים והנחיות שעניינם הוצאות אחרות על תפעול לשכת ראש הרשות, ובכלל זה לא נקבעו הנחיות הנוגעות לקיום מפגשים פנים-רשותיים או אירוח גורמים חוץ-רשותיים (מהם רמי מעלה); אופן ניהול הקופה הקטנה בלשכת ראש הרשות; סדרי אישור נסיעות לחו"ל של נבחרים ושל עובדי הלשכה וסדרי הדיווח על תוכן הנסיעות. בהיעדר נורמות כתובות בעניין, על לשכה של ראש רשות להתנהל בהתאם לחוקים השונים העוסקים בנושא, ובכלל זה פקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות), דינים מחייבים לגבי מכרזים, ניהול כספים, העסקת עובדים, ואיסור על תעמולה, וכן בהתאם לכללי המינהל התקין כפי שבאים לידי ביטוי בפסיקת בתי המשפט ובנורמות המקובלות.

## פעולות הביקורת

בחודשים ספטמבר עד דצמבר 2010 בדק משרד מבקר המדינה את אופן התנהלותן של לשכות ראשי רשויות בשש רשויות מקומיות - עיריות אלעד, כפר סבא, נתניה, פתח תקווה, קריית גת והמועצה המקומית גדרה. הנושאים שנבדקו היו כדלקמן: התקצוב ועלות התפעול של הלשכה; המבנה הפיזי של הלשכה; המבנה הארגוני של הלשכה (מזכירות, יועצים, עוזרים); תנאי השכר של עובדי הלשכה, לרבות ראש הרשות (כגון תשלומים עבור שימוש בכלי רכב, טלפון נייד, מקדמות והלוואות); החזר הוצאות של ראש הרשות (כגון הוצאות אירוח, קניית מתנות ונסיעות לחו"ל); סדרי העבודה של ראש הרשות בעניינים הנוגעים לקיום פגישות עם גורמים חוץ-רשתיים.

## עיקרי הממצאים

1. ראש עיריית נתניה הערימה קשיים על עבודת משרד מבקר המדינה והשהתה במשך חודש ימים את מתן פלטי המחשב הנוגעים ליומני הפגישות שלה. לאחר פגישה שקיים עמה לבקשתה מבקר המדינה, ניאות מבקר המדינה לאפשר לה למסור את פלטי המחשב לעובדי הביקורת תוך השמטות והבהרות שביקשה ראש העירייה מטעמי הגנה על הפרטיות. כשהמציאה לבסוף ראש העירייה את פלטי המחשב האמורים לידי עובדי משרד מבקר המדינה, לאחר דין ודברים ושיהוי נוסף שנקטה, התברר כי נוספו או נגרעו ביומני הפגישות גם נתונים רלוונטיים לביקורת. נמצא שנוסף על עניינים פרטיים גרדא, הושמטו מהפלטים גם נתונים על פגישות ענייניות ופרטים בדבר מקומן, ונוספו הבהרות ופרטים שהתגלו כלא נכונים. ראש עיריית נתניה הודיעה כי היא נוטלת אחריות למה שנעשה והביעה את צערה על שלא העבירה את דפי היומן כפי שהם, מאחר שאילו עשתה כן היו נחסכים אי ההבנה והטעויות שביצעה מנהלת הלשכה שלה, שעליה הטילה לטענתה את הכנת החומר. ראש העירייה מסרה עוד כי הטעויות האמורות נעשו בתום לב ולא מרצון להסתיר מידע או להפריע למהלך הביקורת.

2. הממצאים שנחשפו בדוח זה מלמדים כי במקרים רבים לא הקפידו לשכות ראשי הרשויות שנבדקו, אשר הוצאותיהן ממומנות מכספי ציבור, לשמור על אבני בוחן מתאימות לשירות הציבורי ולא תמיד השתמשו כהלכה בנכסים, בכספים ובמשאבים שהופקדו בידי הנבחרים בנאמנות. להלן עיקרי הממצאים:

### פגישות עם גורמים חוץ-רשתיים

(א) בסדר יומו של כל ראש רשות נכללות פגישות עבודה רבות. לעתים קרובות נפגש ראש הרשות גם עם גורמים חוץ-רשתיים (להלן - גורמי חוץ) מתוקף תפקידו. מדובר בפגישות עם גורמים שלטוניים, כגון שרים ומנכ"לים של משרדי ממשלה, חברי כנסת ובעלי תפקידים בכירים בשירות הציבורי, ובפגישות עם גורמים

היבטים בהתנהלות לשכות של ראשי רשויות מקומיות

**פרטיים:** יזמים, מתכננים, קבלנים, ספקים ונותני שירותים אחרים, וכן תורמים פוטנציאליים לרשות. בדינים החלים על השלטון המקומי לא נקבעו נהלים לקיום פגישות בין ראשי רשויות ובין גורמי חוץ (אשר מתקיימות בלשכה או מחוצה לה), ובהם כללים לרישום ותיעוד של הפגישות, כתיבת סיכומי הפגישות והפצתם.

(ב) הרשויות המקומיות שנבדקו לא גיבשו נוהל פנימי לקביעת סדרי הדיונים והפגישות שמתקיימים בלשכת ראש הרשות עם גורמי חוץ, ובהם בעלי הון המעוניינים לקיים את עסקיהם בתחום שיפוטה; הפגישות התקיימו בלי שהדרגים המקצועיים ברשויות הכינו חוות דעת לקראתן; לעיתים רחוקות בלבד התקיימו רישומים ופרוטוקולים במהלך הפגישות והדיונים, ולא נרשמו תוצאותיהם, לרבות הנחיות לביצוע; חלק מהפגישות האלה אף התקיימו בארבע עיניים, בין ראש הרשות לגורם הפרטי, מחוץ למשרדי הרשות, בדרך כלל במסעדה או בבית קפה, אף זאת ללא רישום ותיעוד של מהלך הפגישות ותוצאותיהן.

### מבנה ארגוני ופיסי

נוכח ריבוי המשימות המוטלות על לשכות ראשי הרשויות ונוכח מורכבותן, יש צורך לבחון באופן מקצועי את המבנה הארגוני הרצוי להן. משרד הפנים לא קיים בחינה ארגונית כזאת, ואף לא קבע בחוזרי המנכ"ל הנחיות או קווים מנחים בנוגע להיקפן הרצוי. משרד הפנים גם לא הגדיר את תקני כוח האדם המקצועיים שלהן ואת הכישורים הנדרשים מעובדיהן. הוא גם לא קבע אילו פונקציות צריכות להתקיים במתחם הלשכות, לפי אילו אמות מידה ומפרט ייבנו הלשכות ואילו פריטי ריהוט הן יכולו. נמצא למשל כי לשכת ראש עיריית נתניה, ובייחוד חדרה של ראש העירייה, גדולים ומפוארים במידה ניכרת משאר הלשכות ושולבו בה אלמנטים שאינם מצויים בחדריהם של יתר ראשי הרשויות שנבדקו. עוד נמצא כי השטח של לשכה זו ושל לשכות נוספות גדול משטחן המקסימלי של לשכות שרים שנקבע בהנחיות מינהל הדיור הממשלתי.

### תנאי שכר ותשלומים נלווים

(א) הועלו מקרים שבהם דרגתם ושכרם של עובדי הלשכות נקבעו שלא בהתאם לחוקת העבודה או להנחיות משרד הפנים. עניין העסקתו של מנהל לשכת הרשות המקומית אלעד, למשל, לא הובא לאישור מועצת הרשות - כמתבקש מהתקנות ומהנחיות משרד הפנים. כמו כן לא נחתם עמו חוזה מיוחד, ושר הפנים לא אישר את תנאי שכרו, שלא לפי ההנחיות. זאת ועוד, כמה מעובדי הלשכות באלעד ובפתח תקווה קיבלו הטבות שכר חריגות עבור מרכיבי שעות הכוננות או השעות הנוספות.

(ב) בנושא החזקת הרכב הועלו חריגות בתקופת שכירות כלי הרכב של ראש עיריית אלעד ומנהל לשכתו; בכיסוי התשלום עבור נזקים שנגרמו לכלי הרכב שהועמדו לרשותם של ראש עיריית אלעד ומנהל לשכתו, ראש עיריית קריית גת וראש המועצה המקומית גדרה; בתשלום קנסות בגין עברות מהירות או חניה שהוטלו על כלי הרכב של ראש עיריית אלעד ושל ראש המועצה הקודם בגדרה;

נמצא גם שעיריות אלעד, נתניה והמועצה המקומית גדרה שילמו תשלומי יתר בגין נסיעתם של נבחריהן בכביש 6.

(ג) נמצא שהמועצה המקומית גדרה שילמה תשלומים חריגים עבור חשבונות הטלפון הנייד של ראשי המועצה הנוכחי והקודם. נמצא גם שעיריית אלעד נתנה הלוואות בתנאים מועדפים לראש העירייה, וכן נתנה מקדמות חריגות על חשבון המשכורת לראש העירייה ולשניים מעובדי לשכתו.

(ד) ראשי עיריות אלעד ונתניה, שבחרו לקבל סכום גלובלי<sup>1</sup> במשכורתם עבור הוצאות אש"ל, הגישו לחשבות העיריות בקביעות חשבוניות "כיבוד ואירוח" במסעדות אף על פי שלא היו רשאים לעשות כן. הרשויות נשאו בעלות הוצאות האירוח האלו.

(ה) עיריית אלעד לא פעלה לפי הנוהל הפנימי שהיא עצמה הנהיגה בעת שרכשה מצרכים וכיבוד ללשכת ראש העירייה.

(ו) עיריית אלעד נתנה יד לשימוש לא ראוי בכספיה בכך שמימנה את הוצאות לשכת ראש העירייה על פרסומים בדבר פועלו של ראש העירייה ועל האדרת שמו, וכן מימנה את הוצאות הלשכה על אירוח בסוכת ראש העירייה ועל הזמנת מנות יקרות מחברת הסעדה יוקרתית לאירוע הוקרה ראווותני לראש העירייה היוצא.

#### נסיעות לחו"ל במימון הרשות המקומית

מרבית הרשויות המקומיות שנבדקו לא קבעו נהלים בכתב בנושא הנסיעות לחו"ל של נבחריהן; בחלק מהרשויות גם לא נדונו נסיעות ראשי הרשויות במליאות לפני הנסיעה. ראשי הרשויות גם לא דיווחו על תוצאות נסיעתם, לבד מנסיעה אחת של ראש עיריית נתניה.

#### סיכום והמלצות

דוח זה חושף ליקויים בהתנהלותן של שש לשכות של ראשי רשויות מקומיות בכל הנוגע לקיומם של הכללים הבסיסיים של מינהל ציבורי תקין - דהיינו חוקיות, חיסכון ושקיפות. הרשויות המקומיות המוזכרות בדוח, אשר נחשפו בהן ממצאים המעידים על התנהלות לא תקינה של לשכות ראשיהן, נדרשות לשנות את דרכן - בייחוד בכל הנוגע להוצאות מופרזות ומיותרות. זאת ועוד, בהיעדר נורמות ייחודיות לעניין זה, על הרשויות המקומיות שנבדקו לבסס את פעולותיהן ואת החלטותיהן בנושא על הנורמות שנקבעו בדיון ולהשתמש כהלכה בנכסים, בכספים ובמשאבים שהופקדו בידי הנבחרים בנאמנות.

1 סכום חודשי קבוע ששיעורו בסך דמי הכלכלה המשולם לשרים ולסגניהם. קבלת סכום זה אינה מצריכה דיווח.

פגישותיהם של ראשי הרשויות עם גורמי חוץ, בעיקר עם גורמים פרטיים, צריכות להתקיים לאחר שהדרג המקצועי בהן חיווה דעתו על הנושא העומד על הפרק. לדעת משרד מבקר המדינה ראוי שעל פגישות עם בעלי הון תחול חובת שקיפות מורחבת, ומן הראוי שהרשויות המקומיות גם יתעדו בכתב כל ישיבה ופגישה המתקיימת עם גורמים פרטיים, לרבות ההנחיות לביצוע שנקבעו בהן. הליך כזה יועיל גם לצמצום טענותיהם ותביעותיהם האפשריות של הגורמים הפרטיים בעתיד, שייתכן כי לא הבינו את מהלך הדיונים והסיכומים שהועלו בישיבה או בפגישה כפי שהבינו אותם אנשי הרשויות המקומיות. כדי להגביר את אמון הציבור במערכת השלטון המקומי ולצמצם ככל האפשר את הקשר הלא תקין בין הון לשלטון, על ראשי הרשויות המקומיות להימנע מפגישות בארבע עיניים עם בעלי הון ולהקפיד על נוכחותו של הדרג המקצועי בפגישות אלו.

על משרד הפנים מוטל לעשות את הפעולות האלה:

1. להמליץ על המבנה הפיזי הרצוי של הלשכות, לרבות שטחן, המפרט הטכני שלהן ופרטי הריהוט שיכלו, תוך מרווח סביר בהתחשב בשיקול דעתה של הרשות ובמאפייניה השונים כגון שטחה, מספר תושביה, והיקף פעילותה.
2. להגדיר את תקן כוח האדם בכל לשכה של ראש רשות מקומית, לבחון את המבנה הארגוני של כל רשות ורשות ולקבוע אם הוא עולה בקנה אחד עם מאפייניה היחודיים. כמו כן, לקבוע את התנאים הנלווים לשכרם של עובדי הלשכות בתפקידיהם השונים.
3. להסדיר את נושא שעות הכוונות של העובדים ברשויות המקומיות בכלל ואת אלה של עובדי לשכות ראש הרשות בפרט ולקבוע את אמות המידה ואת התנאים הנדרשים מעובדים לקבלת התוספת.
4. לפרסם הנחיות בנוגע לזכאות של ראש לשכת ראש רשות מקומית לרכב צמוד ובנוגע לסוגי ההוצאות שהוא זכאי להחזר עבורן, לרבות נושא הנזקים הנגרמים לכלי רכב הצמוד לראש הרשות (או לבעלי תפקידים בכירים אחרים ברשות).
5. להנחות את הרשויות המקומיות כי על פי החוק אסור שתשלום קנס בגין עברות תנועה וחניה שביצע ראש הרשות (או בעלי תפקידים בכירים אחרים ברשות) ימומן מקופת הרשות המקומית.
6. לקבוע הנחיות בנושאים שונים כגון: הנחיות בדבר תשלום עבור נסיעות של ראש הרשות ועובדי לשכתו בכבישי אגרה מקופת הרשות ובדבר מתן הלוואות ומקדמות חד-פעמיות לראשי רשויות מקופתן.
7. לקבוע בהנחיות או בנהלים אמות מידה ראויות וצנועות לסוג ולכמותו של הכיבוד שיונהג בישיבות ובאירועים אחרים המתקיימים דרך קבע בלשכות ראשי הרשויות ולכמותו.
8. להסדיר בנוהל כתוב את נושא הנסיעות לחו"ל של ראשי הרשויות, של נבחרי הציבור ושל בעלי תפקידים בלשכות ראשי הרשויות.

**9. לעקוב אחרי החזרים של כספים שהוצאו שלא כדין על ידי מקבליהם לקופות הרשויות המקומיות.**

משרד מבקר המדינה ממליץ לממונה על השכר במשרד האוצר לבחון את מערכת התשלומים עבור שעות נוספות ושעות כוננות לעובדי עיריית אלעד בכלל ולבכירי העירייה בפרט וכן את התשלומים עבור שעות כוננות לבכירי עיריית פתח תקווה בכלל ולעוזר ראש העירייה בפרט.



**מבוא**

לשכה של ראש רשות מקומית היא צומת מרכזי בהתנהלותה ובניהולה של הרשות המקומית: היא מתאמת פעולות הנוגעות לעבודתו של ראש הרשות המקומית (להלן - ראש הרשות או ראש העירייה) ומנהלת את לוח הזמנים שלו; מתקבלות בה החלטות משמעותיות ובעלות השפעה ישירה על תושבי הרשות המקומית. כדי לזכות באמון הציבור מחד גיסא, וליצור סביבת עבודה תומכת עבור ראש הרשות מאידך גיסא, על מנהלי השכה ועובדיה לתפקד ביעילות אך גם בהגינות, במתינות ובצניעות; עליהם להיות נגישים ואדיבים כלפי התושבים; עליהם לתעד כהלכה כל פנייה של גופים פרטיים, עסקיים וממלכתיים (וגם כל ישיבה ומפגש עם); לטפל כראוי בפניות התושבים ולנתבן לכתובת המתאימה ברשות המקומית (להלן - הרשות או העירייה) לצורך המשך טיפול. ואת כל אלה עליה לעשות תוך הקפדה על קיום העקרונות הבסיסיים של מינהל ציבורי תקין - לרבות חוקיות, חיסכון ושקיפות.

במאי 2004 איגד המינהל לשלטון מקומי שבמשרד הפנים את חוזרי מנכ"ל המשרד משנים עברו בחוברת "תנאי שכר ותנאים נלווים לראשי הרשויות המקומיות וסגניהם בשכר". בשנים שעברו מאז הוציא מנכ"ל משרד הפנים כמה חוזרי מנכ"ל נוספים ובהם עודכנו ההוראות הנוגעות לשכר ולחלק מהתשלומים הנלווים (חוברת חוזרי המנכ"ל וחוזרי המנכ"ל שהוצאו מאז פרסומה ייקראו להלן - הנחיות משרד הפנים).

הנחיות משרד הפנים (בעניין ראש הרשות וסגניו בשכר) עסקו רק בנושאים אלה: רכישת כלי רכב, השתתפות בהזקתו והוראות השימוש בכלי הרכב שבבעלות הרשות המקומית; הוצאות אש"ל (אכילה, שתייה ולינה); השתתפות בהוצאות טלפון קווי וטלפון נייד; קרן השתלמות; השתתפות בשכר לימוד; חופשה שנתית; השתתפות ברכישת מתנות; השתתפות בהוצאות לרכישת ביגוד והשתתפות ברכישת עיתונים.

בהנחיות משרד הפנים לא נקבעו נהלים והנחיות שעניינם הוצאות אחרות שמקורן בתפעול לשכת ראש הרשות, ובהן הנחיות הנוגעות לקיום מפגשים פנים-רשותיים או אירוח גורמים חוץ-רשותיים (מהם רמי מעלה); אופן ניהול הקופה הקטנה בלשכת ראש הרשות; סדרי אישור נסיעות לחו"ל של נבחרים ושל עובדי השכה וסדרי הדיווח על תוכן הנסיעות. בדוח זה של משרד מבקר המדינה יפורטו עניינים נוספים - כגון המבנה הפיזי והארגוני של לשכת ראש הרשות, שמשרד הפנים לא קבע לגביהם נהלים והנחיות - אשר נוגעים גם הם לאופן ניהול לשכת ראש הרשות.

היבטים בהתנהלות לשכות של ראשי רשויות מקומיות

גם בהיעדר נורמות מיוחדות כאמור לעיל, על לשכה של ראש רשות מוטלת החובה לפעול בהתאם לכל דין - ובכלל זה לפי פקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות), ולפי דינים מחייבים לגבי מכרזים, לגבי ניהול כספים, לגבי העסקת עובדים, לגבי איסור תעמולה וכו'. לשכת ראש הרשות, שהוצאותיה ממומנות מכספי ציבור, צריכה להיות ראויה לאמון הציבור. עליה להשתמש כהלכה בנכסים, בכספים ובמשאבים שהופקדו בידי הנבחרים בנאמנות.

בחדשים ספטמבר עד דצמבר 2010 בדק משרד מבקר המדינה את אופן התנהלותן של לשכות ראשי רשויות בשש רשויות מקומיות - עיריות אלעד, כפר סבא, נתניה, פתח תקווה, קריית גת והמועצה המקומית גדרה. הנושאים שנבדקו היו: התקצוב ועלות התפעול של הלשכה; המבנה הפיזי של הלשכה; המבנה הארגוני של הלשכה (מזכירות, יועצים, עוזרים); תנאי השכר של עובדי הלשכה, לרבות ראש הרשות (כגון תשלומים עבור כלי רכב, טלפון נייד, מקדמות והלוואות); החזר הוצאות של ראש הרשות (כגון הוצאות על אירוח, על מתנות ועל נסיעות לחו"ל); סדרי העבודה של ראש הרשות במסגרת פגישותיו עם גורמים חוץ-רשותיים.

### **נתונים כלליים**

להלן נתונים כלליים על הרשויות המקומיות שנבדקו:

דוח על הביקורת בשלטון המקומי

דיוח כספי לשנת 2009 (באלפי ש"ח)		הוצאות הרשות	הכנסות הרשות	הרמה ההכרזית- כלכלית**	מספר החושבים (ל-31.12.09)*	מועד תחילת כהונתו	שם ראש הרשות	הרשות המקומית
גירעון מצטבר								
5,180	112,300	110,700	2	36,300	2008 נובמבר	יעהק עידן	אלעד	
31,575	87,069	87,514	6	21,500	2008 נובמבר	יואל גמליאל	גדרה	
23,016	465,571	466,202	7	83,600	2003 נובמבר	יהודה בן חמו	כפר סבא	
38,291	938,615	941,473	6	183,200	1998 נובמבר	מרים פיירברג-איכר	נתניה	
179,265	1,094,139	1,094,213	6	209,600	1998 נובמבר	יעהק אוהדן	פתח תקווה	
41,421	280,790	280,958	4	47,400	2003 נובמבר	אבירם דהרי	קרית גת	

\* לפי פרסומי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.  
 \*\* היישובים בארץ נחלקים לעשרה אשכולות לפי רמתם החברתית-כלכלית (רמתם של היישובים שבאשכול 1 היא הנמוכה ביותר).

## פגישות של ראש הרשות עם גורמים חוץ-רשתיים

בסדר יומו של כל ראש רשות מקומית נכללות פגישות עבודה רבות בתחומים שונים - בעיקר פגישות סדירות או מיוחדות המתקיימות עם מנהלי אגפים ומחלקות ובעלי תפקידים אחרים ברשות המקומית וכן פגישות עם אזרחים. לעתים קרובות נפגש ראש הרשות מתוקף תפקידו גם עם גורמים חוץ-רשתיים (להלן - גורמי חוץ). מדובר בגורמים שלטוניים, כגון שרים ומנכ"לים של משרדי ממשלה, חברי כנסת ובעלי תפקידים בכירים בשירות הציבורי, בגורמים פרטיים: יזמים, מתכננים, קבלנים, ספקים ונותני שירותים אחרים, וכן בתורמים פוטנציאליים לרשות (בעיקר לשם הקמת מבנים ומתקנים ולשם רכישת ציוד לרווחת הרשות, למפעל מסוים השייך לרשות המקומית או למטרה מוגדרת אחרת<sup>2</sup>).

בדינים החלים על השלטון המקומי לא נקבעו הוראות ונהלים בנושא קיום פגישות בין ראשי רשויות מקומיות לגורמי חוץ (בלשכה או מחוצה לה). נהלים כאלה צריכים לכלול כללים לרישום ולתיעוד של הפגישות וכן כללים לכתיבת סיכומי פגישות ונהלים להפצתם.

משרד מבקר המדינה בדק את יומני הפגישות של ראשי שש הרשויות המקומיות שנבדקו במשך שנה (לרוב מיולי 2009 עד יוני 2010), ודלה מהם את הפגישות שהתקיימו עם גורמי חוץ כדי לעמוד על מטרותיהן, על האופן שהגורמים המקצועיים התכוננו לקראתן, על סדרי ניהולן, על המקום שבו אלה התקיימו, ועל אופן רישום סיכומיהן, לרבות רישום תוצאותיהן והוראות הביצוע. להלן הממצאים:

### עיריית נתניה

על פי יומן הפגישות המקורי של ראש עיריית נתניה בתקופה שנסקרה (יולי 2009 עד יוני 2010), קיימה ראש העירייה 58 פגישות עם גורמי חוץ פרטיים - יזמים, קבלנים, תורמים וכיו"ב. ביומנה צוינו הנושאים או המטרות של שבע מהפגישות הללו בלבד; ב-34 מהפגישות הייתה ראש העירייה הנציגה היחידה מטעם העירייה.

מנהלת לשכת ראש עיריית נתניה מסרה למבקר המדינה כי בדרך כלל נוכחת עוזרת ראש העירייה בפגישות של ראש העירייה עם גורמי חוץ, גם אם נוכחותה לא מצוינת ביומן הפגישות של ראש העירייה.

הועלה, כי ראש עיריית נתניה נהגה לקיים פגישות עם גורמי חוץ פרטיים גם בבתי קפה ובמסעדות; במרבית הפגישות האלו הייתה ראש העירייה הנציגה היחידה מטעם העירייה והמהות של מרביתן לא תועדה בכתב.

בתשובתה מסרה ראש העירייה כי "אומנם אורחים של העירייה, שהוזמנו לעיר, בין אם לסניורים במאמץ לשוק להם את העיר, ובין אם לפגישות עם ראש העירייה ואנשי צוותה, הוזמנו לעיתים גם למסעדה או לבית קפה, אך זאת לא לצורך הפגישה עצמה אלא כלואי הכרחי לסיור או פגישה כאלה".

2 יצוין כי כספי התרומה עצמה מועברים בדרך כלל לקרן שהיא בעלת ישות משפטית נפרדת, בדרך כלל עמותה הפועלת ליד הרשות המקומית כדי לסייע לה להגשים את יעדיה בתחומי הפיתוח, החינוך והתרבות, החברה, הרווחה ועוד.

בעיריית נתניה לא היה נוהל המסדיר את הליך קיומן של פגישות בלשכת ראש העירייה; לפני שהתקיימו הפגישות עם גורמי החוץ הפרטיים לא הכינו הדרגים המקצועיים חוות דעת מקדימה בעניינן, ונמצא כי לא נרשמו בהן פרוטוקולים. מנהלת לשכת ראש העירייה מסרה למשרד מבקר המדינה בעת הביקורת כי "ככלל, בלשכת ראש העירייה כמדיניות מוגדרת אין נוהגים להוציא פרוטוקולים לפגישות כגון אלה. בישיבות בהן מתבקש המשך פעילות, מסכם בכתב הגורם הרלבנטי המשתתף בישיבה את המשך ההתערבות".

עיריית נתניה מסרה בתשובתה כי יש לשפר את עבודת המטה בעניין הפגישות עם גורמי חוץ פרטיים, וכי לאחר שיופצו הנחיות של משרד הפנים ושל מרכז השלטון המקומי בנושא, תנהג העירייה בהתאם להנחיות אלה.

ראש עיריית נתניה, גב' מרים פיירברג-איכר, ערמה קשיים על עבודת משרד מבקר המדינה. גם לאחר שהוסברה לה מהות הבדיקה הנעשית בעירייה, אילו נושאים ייבדקו וכיצד תבצע הבדיקה, השהתה ראש עיריית נתניה כמשך חודש ימים את מתן פלטי המחשב הנוגעים ליומני הפגישות שלה, שנוהלו במחשב העירייה.

לאחר פגישה שמבקר המדינה קיים עם ראש עיריית נתניה, לבקשתה, סוכם כי פלטי המחשב יימסרו לעובדי הביקורת תוך השמטות והבהרות שביקשה ראש העירייה מטעמי הגנה על הפרטיות. כשהמציאה לבסוף ראש העירייה את פלטי המחשב האמורים לידי עובדי משרד מבקר המדינה, לאחר דין ודברים ושיהוי נוסף שנקטה, התברר כי נוספו ליומני הפגישות או נגרעו מהם גם נתונים רלוונטיים לביקורת. נמצא שלא הושמטו רק עניינים פרטיים גרדא, אלא גם פגישות ענייניות ופרטים בדבר המקום שבו התקיימו, וכן נוספו הבהרות ופרטים שהתגלו כלא נכונים (כפי שיפורט בהמשך).

ראש עיריית נתניה שלחה למבקר המדינה מכתב ובו הביעה את צערה על שלא העבירה את דפי היומן כפי שהם, מאחר שאילו עשתה כן היו נחסכים אי-ההבנה והטעויות שביצעה מנהלת הלשכה (כפי שיפורט בהמשך), אשר היא, ראש העירייה, נוטלת אחריות להן. ראש העירייה מסרה עוד כי הטעויות האמורות נעשו בתום לב ולא מרצון להסתיר מידע או להפריע למהלך הביקורת.

יש להביע צער ותמיהה על עיכוב עבודת משרד מבקר המדינה על ידי ראש עיריית נתניה כמפורט לעיל ועל הטעויות שהתגלו, תוך הבעת תקווה כי עיכוב זה בעבודת הביקורת, החמור בעינינו, לא יקרה עוד בעיריית נתניה.

#### יומן הפגישות של ראש עיריית נתניה

במועד ביצוע הבדיקה המקדימה של משרד מבקר המדינה במשרדי עיריית נתניה באפריל 2010 קיבלו עובדי משרד מבקר המדינה את פלטי המחשב של יומנה של ראש העירייה, שכללו מידע על פעילותה בחודשים נובמבר 2009 עד תחילת פברואר 2010, לרבות על כל הפגישות שהתקיימו באותו פרק זמן.

אולם יומן הפגישות שהמציאה לבסוף ראש עיריית נתניה לידי עובדי משרד מבקר המדינה לא תאם את פלטי המחשב המקוריים; ב-11 מהימים שנכללו בפרק הזמן האמור התגלו הבדלים בין

היבטים בהתנהלות לשכות של ראשי רשויות מקומיות

המידע שהובא ביומן הפגישות המקורי ובין המידע שביומן הפגישות שהומצא לאחר מכן (להלן - היומן שהוגש), כדלקמן:

1. ארבע פגישות שקיימה ראש העירייה עם גורמי חוץ פרטיים אינן מופיעות כלל ביומן שהוגש.

2. בדיווח על שלוש פגישות אחרות הושמטו פרטים על המשתתף בפגישה או על המקום שבו התקיימה.

3. דף שלם מהיומן המקורי לא הועבר לידי עובדי משרד מבקר המדינה ואינו מופיע כלל ביומן שהוגש. מדובר בדף מ-27.11.09, ובו צוינה פגישה שקיימה ראש עיריית נתניה עם גורמי חוץ פרטיים.

נוסף על אלה, ביומן שהוגש צוין לגבי שתי פגישות כי השתתף בהן גם מהנדס עיריית נתניה. אולם בירור עם מהנדס העירייה העלה כי הוא לא נכח כלל בפגישות האלה. בפגישה אחרת התווסף ביומן שהוגש שמו של מנכ"ל עיריית נתניה, שלא צוין ביומן המקורי.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה השיבה עיריית נתניה כדלקמן: "ראש העירייה פעלה בתום לב מוחלט, בהתאם לסיכום מבקר המדינה, והורתה למנהלת לשכתה לבצע ביומן השמטות והבהרות בהתאם להוראות המבקר;

מנהלת הלשכה ביצעה את ההשמטות וההבהרות בעצמה, גם היא בתום לב מוחלט, לפי מיטב שיקול דעתה, בלא בקרה ובלא כל בדיקה נוספת מצד מי מאנשי העירייה;

רוב מכריע של הפגישות שהושמטו היו אכן פגישות 'פרטיות' באופיין, שהשמטתן הייתה 'ברשות ובסמכות'. רק אחת נשמטה בטעות - טעות תמת לב, שיכולה לקרות כשעוסקים בהיקף כה גדול של חומר ולא מתבצעת בקרה נוספת על המלאכה;

רוב התוספות וההשמטות, שנעשו לצרכי הבהרה, היו גם הן במקומן ורק אחת מהן יסודה בטעות - גם היא תמת לב כמובן;

השמטת שמן של שתי מסעדות נעשתה בטעות - תמת לב וחסרת משמעות;

בכל מקרה, באף אחד מהמקרים שבהם נעשתה טעות והושמט או הוסף מידע, לא הייתה כל פעולה מכוונת שתכליתה השמטת מידע ולא היה כל מניע לפעולה כזו".

כאמור, ראש העירייה שלחה למבקר המדינה גם מכתב ובו הביעה את צערה על שלא העבירה את דפי היומן בהתאם לסיכום האמור.

יצוין כי מנהלת לשכת ראש העירייה הסבירה למשרד מבקר המדינה במהלך הבדיקה כי התנהלות הלשכה הייתה כדין וכל הדברים נעשו בתום לב מוחלט וללא כל כוונות נסתרות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי בנסיבות העניין ולנוכח הסיכום בפגישה שמבקר המדינה קיים עם ראש העירייה, ניתן היה לצפות כי ראש העירייה תבדוק את החומר בעצמה ותעשה בקרה על פעולותיה של מנהלת לשכתה. מה גם שבהיעדר פרוטוקולים של הפגישות המתקיימות בלשכת ראש עיריית נתניה, לא יכלה מנהלת הלשכה לדעת אם מדובר בפגישה פרטית או בפגישה עבודה.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי על אף טענתה של ראש עיריית נתניה בדבר פגישות פרטיות עם "ידידים ותיקים מאד של ראש העירייה, עוד מימי ילדותה", הרי שאף פגישות ראש העירייה עם ידידים כאלה, שהפכו ליזמים או לקבלנים הבונים בנתניה, ראוי כי יתקיימו על פי עקרונות של מינהל ציבורי תקין תוך רישום פרוטוקול ובנוכחות הצוות המקצועי של העירייה.

### עיריית אלעד

לפי יומן הפגישות של ראש עיריית אלעד, מר יצחק עידן, קיים ראש העירייה בתקופה שנסקרה (יולי 2009 עד יוני 2010) כ-270 פגישות עם גורמי חוץ: כ-80 מהן עם גורמים שלטוניים (כגון משרדי ממשלה - בעיקר משרד הפנים ומשרד הבינוי והשיכון, ראשי רשויות מקומיות); כ-110 פגישות עם גורמים מקומיים (כגון רבנים ומנהלי ישיבות, מוסדות וכוללים באלעד, בדרך כלל למטרת הקצאת קרקע או מתן תמיכה אחרת); כ-80 פגישות עם גורמים פרטיים (יזמים, מתכננים, קבלנים, תורמים, יחצנים ומנהלי עמותות) בנושאים מגוונים. לגבי 75 פגישות עם גורמים מקומיים ו-48 פגישות עם גורמים פרטיים לא צוינו ביומן הפגישות נושא הפגישה או מטרתה (לעומתן, רק לגבי 37 מהפגישות עם גורמים שלטוניים לא צוינו נושא הפגישה או מטרתה).

עוד עולה מיומן הפגישות של ראש עיריית אלעד כי ב-59 פגישות עם גורמים מקומיים, ב-34 פגישות עם גורמים שלטוניים וב-46 פגישות עם גורמים פרטיים נכח מטעם העירייה רק ראש העירייה. שש פגישות עם גורמים פרטיים התקיימו מחוץ לעירייה, ובארבע מהן נכח ראש העירייה לבדו.

הבדיקה העלתה כי אין בעיריית אלעד נוהל המסדיר את הליך הפגישות עם גורמי חוץ. לפני שום פגישה מהפגישות האלה לא ניתנה חוות דעת מקצועית מקדימה של הגורם המקצועי הרלוונטי בעירייה, לא נרשמו בהן פרוטוקולים ולא הוצאו סיכומי ישיבות והוראות לביצוע.

עיריית אלעד מסרה למשרד מבקר המדינה בתשובתה ביוני 2011 כי "אם יש בכוונתו של מאן דהוא לקבוע סייגים כאלו ואחרים לגבי תכני הפגישות שהנני [ראש העירייה] מקיים ודרך ניהולם, יתכבד ויעשה את מלאכתו ויקבעם ויפרסם באופן הראוי. מאז חתימת הגמרא, אין תוקף עוד לתורה שבעל פה על פי פשט לשונה, ובמדינת חוק אין להשלים עם הצבעה על פגמים והעברת ביקורת בהיעדר נורמות מחייבות על פיהן ייקבע אם התקיימו פגמים ואת תוכנם". עוד מסרה העירייה כי "ככל שסבור מאן דהוא בשלטון המרכזי כי כך ראוי לנהוג, אזי החובה לקבוע נורמות שכאלו מגולגלת לפתחו ... אם בנורמה מחייבת מדובר, ראוי שתהא אחידה כלפי כל רשות מקומית ו/או רשות ציבורית בכל רחבי המדינה". העירייה הוסיפה כי היא סבורה שמתוקף תפקידו של ראש העירייה הוא רשאי, על פי שיקול דעתו, "ליוזם פגישה ולהיענות ליוזמה לקיום פגישות עם גורמים שונים ... לרבות ... 'בעלי הון', תורמים פוטנציאליים, אנשי ציבור וכיו"ב", בכל הנוגע לנושאים שעניינם ניהול העיר. העירייה סיכמה כי "חלק לא מבוטל מסוג פגישות זה, אינן מלוות בפרוטוקולים, שכן לא מעט מבין אלו הנפגשים עימי אינם חפצים בתיעוד פורמאלי כזה. כאלו הדברים בפגישה עם תורמים פוטנציאליים, יועצים כאלו ואחרים, אנשי תורה ועוד ... חלק לא קטן מהפגישות מתקיים בנוכחות גורמים רלוונטיים בדרג המקצועי, וגם פגישות שאני מקיים ביחידות נערכות בחלקן הניכר לאחר היוועצות עם הדרג המקצועי. איני סבור כי כל פגישה באשר היא

היבטים בהתנהלות לשכות של ראשי רשויות מקומיות

שהנני מקיים, מחייבת אותי להיוועץ קודם כל עם הדרג המקצועי... הגישה לפיה כל פגישה מחייבת תיעוד ורישום פרוטוקול, הינה מוגזמת ואינה מתאימה למציאות גמישה במישור הפרקטי”.

משרד מבקר המדינה מעיר כי אין פסול בפגישה עם גורמים שונים כדי לקדם את ענייני העיר; עם זאת, עובדי לשכת ראש העירייה נדרשים לתעד את הפגישות בין בפרוטוקול ובין בסיכומי הפגישות, לפי העניין. דווקא נוכח הטענה שחלק מהנפגשים אינו מעוניין בתיעוד פורמלי, חובה לתעד היטב את הדברים. שמירת סודיותם צריכה להיות מעוגנת בסדרי הפצה מתאימים.

### עיריית פתח תקווה

מבדיקת יומן הפגישות של ראש עיריית פתח תקווה בתקופה שנסקרה (יולי 2009 עד יוני 2010) עולה כי ראש העירייה קיים 58 פגישות עם גורמי חוץ פרטיים כגון יזמים, קבלנים, מנכ"לים של חברות מסחריות ועורכי דין. ביומן הפגישות לא צוין לגבי 13 מהפגישות הללו נושא הפגישה או מטרתה; ב-26 מהפגישות היה ראש העירייה הנציג היחיד מטעם העירייה.

עיריית פתח תקווה הסבירה בתשובתה מאפריל 2011, כי "ביומן מנהלת הלשכה אין מקום (פיזית) לפירוט נרחב על תוכנה של כל פגישה, אולם מנהלת הלשכה מכינה כל שבוע מראש ת"ת [תיק תזכורת] ובו פירוט רחב של כל הפגישות הצפויות לראש העירייה לרבות פירוט לכל פגישה בנפרד ועל דף נפרד את מטרות הפגישה, מגעים קודמים בקשר לפגישה ותוצאותיהם וראש העירייה עובר על החומר. בנוסף, פגישות רבות אינן ניתנות להגדרה מראש, וממילא לא ניתן לערוך רישום מראש על תוכן הפגישה מעבר לפירוט מינימאלי”.

משרד מבקר המדינה מדגיש כי בעת הביקורת בעיריית פתח תקווה לא הוצגו לפניו תיק התזכורת ולא פרוטוקולים שנרשמו במהלך הפגישות או לאחריהן, אף שמסמכים אלו היו חיוניים להשלמת עבודת הביקורת ולעובדי לשכת ראש העירייה היה ברור שיש להעבירם לעיונם של עובדי משרד מבקר המדינה.

לטענת עיריית פתח תקווה, ה"תיק תזכורת" אינו נשמר אלא נגרס בסוף היום. בעניין הפרוטוקולים השיבה העירייה כי לאחר שגורם מקצועי מהעירייה נוכח בפגישה שבה משתתף ראש העירייה, הוא מכין פרוטוקול מסודר של הפגישה, ופרוטוקול זה מתויק באגף הרלוונטי.

### עיריות כפר סבא וקריית גת והמועצה המקומית גדרה

ראש עיריית כפר סבא קיים בתקופה שנסקרה 30 פגישות עם גורמי חוץ פרטיים כגון יזמים וקבלנים. ב-24 מהפגישות הללו לא צוינו ביומן הפגישות נושא הדיון או מטרת הפגישה; בשש מהפגישות היה ראש העירייה הנציג היחיד מטעם העירייה.

ראש עיריית קריית גת קיים בתקופה שנסקרה 43 פגישות עם גורמי חוץ פרטיים כגון יזמים, קבלנים, מנכ"לים של חברות מסחריות, עורכי דין ועוד. ביומן הפגישות לא צוינו לגבי 18

מהפגישות הללו נושא הפגישה או מטרתה; ב-32 מהפגישות היה ראש העירייה הנציג היחיד מטעם העירייה.

בתקופה שנסקרה קיים ראש מועצת גדרה 41 פגישות עם גורמי חוץ פרטיים כגון יזמים וקבלנים. לגבי 20 מהפגישות הללו לא צוינו ביומן הפגישות נושא הפגישה או מטרתה; ב-24 מהפגישות היה ראש המועצה הנציג היחיד מטעם המועצה.

בעירויות כפר סבא וקריית גת ובמועצה המקומית גדרה אין נוהל המסדיר את הליך קיומן של פגישות כלשכת ראש הרשות. נוסף על כך לא הוכנו בהן חוות דעת של הדרגים המקצועיים לקראת הפגישות, ונמצא כי לא נרשמו פרוטוקולים במהלך הפגישות או לאחריהן.

עיריית כפר סבא מסרה בתשובתה כי חלק מהפגישות היו פגישות היכרות לפי בקשות מבקשי הפגישה, אשר מטרתן הייתה לקיים קשר שוטף עם יזמים ובעלי עסקים בעיר מתוך רצון לשתפם ולשלבם בקהילה; בפגישות אלה אין בהכרח סיכומים או קבלת החלטות. הפגישות המקצועיות התקיימו בנוכחות הגורמים המקצועיים המתאימים בעירייה, או לאחר שראש העירייה קיבל את חוות דעתם בעל פה. בעקבות הערת משרד מבקר המדינה העירייה תשים דגש על כתיבת פרוטוקולים בישיבות עם יזמים וקבלנים ותדאג שהדרג המקצועי ישתתף גם בפגישות היכרות.

המועצה המקומית גדרה מסרה בתשובתה כי היא תפעל להכנת נוהל שיסדיר את אופן קיום הפגישות כלשכת ראש המועצה, וכי לפי הנוהל האמור יידרשו חוות דעת של הדרגים המקצועיים לקראת הפגישות, יירשמו סיכומי דיון מפורטים ויצוינו בעלי התפקידים הנוכחים בישיבות.



ממצאי הביקורת מלמדים כי שום רשות מהרשויות שנבדקו לא גיבשה נוהל פנימי לקביעת סדרי הדיונים והפגישות שמתקיימים כלשכותיהן עם גורמי חוץ, ובהם בעלי הון המעוניינים לקיים את עסקיהם בתחום הרשויות האמורות; הפגישות שהתקיימו לא תועדו כלל, והדרגים המקצועיים ברשות לא התבקשו על ידי ראשי הרשויות להכין חוות דעת מקדימות בעניינן; לא התקיימו רישומים ולא הוכנו פרוטוקולים במהלך הפגישות והדיונים, ולא נרשמו תוצאותיהם, לרבות הנחיות לביצוע; חלק מהפגישות האלה אף התקיימו בארבע עיניים, בין ראש הרשות לגורם הפרטי, לעתים מחוץ למשרדי הרשות, בדרך כלל במסעדה או בבית קפה, אף זאת ללא רישום ותיעוד של מהלך הפגישות ותוצאותיהן.

היבטים בהתנהלות לשכות של ראשי רשויות מקומיות

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי ראוי לקבוע נוהל אחיד ומחייב לכל הרשויות המקומיות שיסדיר את נושא הפגישות המתקיימות בין ראש הרשות עם גורמים חוץ-רשתיים. לדעת משרד מבקר המדינה ראוי שעל פגישות עם בעלי הון תחול חובת שקיפות מורחבת, וכן ראוי שהרשויות המקומיות יתעדו בכתב כל ישיבה ופגישה עם גורמי חוץ פרטיים, ובכלל זה יתעדו את תוצאותיהם. בדרך זו גם ניתן יהיה לצמצם במידת האפשר טענות ותביעות עתידיות מצד הגורם הפרטי, שאפשר כי לא ראה עין בעין עם נציגי הרשות את מהלך הדיונים ואת הסיכומים שהועלו בהם. משרד מבקר המדינה גם סבור כי כדי להגביר את אמון הציבור בשלטון המקומי ולצמצם ככל האפשר את הקשר הלא תקין בין הון לשלטון, על ראשי הרשויות להימנע מפגישות בארבע עיניים עם בעלי הון ולהקפיד על נוכחות הדרג המקצועי בפגישות אלו.

### התקצוב ועלות התפעול של הלשכה

בטבלה שלהלן מוצגים נתוני התקציב וההוצאות בפועל (בש"ח) של לשכות ראשי הרשויות שנבדקו, בשנים 2008-2010:

הסכומים המופיעים בטבלה לקוחים מפרק 1.611 ("הנהלה ומועצה") בספרי התקציב של הרשויות המקומיות. בפרק זה מפורטים סעיפי התקציב של לשכת ראש הרשות, ובהם הוצאות תפעול הלשכה (כיבוד ואירוח, הוצאות משרדיות, עיתונים, החזקת רכב, מתנות ועוד), וכן עלויות השכר של ראש הרשות ועובדי הלשכה. אולם, כפי שיובהר להלן, הרשויות המקומיות נבדלות זו מזו לעניין סוגי ההוצאות הנכללים בפרק.

שנת 2010		שנת 2009		שנת 2008		הרשות המקומית
הוצ' בפועל בש"ח	תקציב בש"ח	הוצ' בפועל בש"ח	תקציב בש"ח	הוצ' בפועל בש"ח	תקציב בש"ח	
1,155,146	1,273,232	1,134,781	1,004,638	973,512	886,647	עיריית אלעד <sup>(*)</sup>
10,267,131	11,764,698	11,392,436	11,264,400	10,679,198	11,023,400	עיריית נתניה
2,466,765	2,997,000	2,912,409	3,009,000	2,470,473	2,522,000	עיריית פתח תקווה
1,412,337	1,442,200	1,357,649	1,290,469	1,367,680	1,369,637	עיריית כפר סבא
2,447,033	2,949,019	2,946,574	2,739,000	2,969,584	2,814,000	עיריית קריית גת
1,042,352	1,620,000	1,293,738	1,430,000	1,846,755	1,651,000	המועצה המקומית גדרה

\* בעיריית אלעד הופחתו ההוצאות המתייחסות לניהול הלשכות של סגני ראש העירייה (אשר בספר התקציב העירוני "שובצו" בסעיף 1.6112), והוספו הוצאות החזקת הרכב של ראש העירייה (שנרשמו בתקציב בסעיף 1.611210).

הבדיקה העלתה כי רישום ההוצאות של לשכת ראש הרשות אינו אחיד בכל הרשויות, והוצאות זהות נכללות בתתי-סעיף שונים בספרי התקציב שנבדקו. להלן כמה דוגמאות:

1. בעיריית נתניה, פתח תקווה וקריית גת נרשמו המתנות שהעניק ראש העירייה באירועים שונים בתת-הסעיף "מתנות", ואילו בעיריית כפר סבא ובמועצה המקומית גדרה אין כלל תת-סעיף כזה והמתנות נרשמו בתת-סעיף "הוצאות אחרות" ו"הוצאות ארגוניות שונות", בהתאמה.
  2. בעיריית פתח תקווה נכלל שכרם של ראש העירייה וסגניו בתת-הסעיף "משכורות ותשלומים נלווים", ושכרם של עוזר ראש העירייה, של המזכירות ושל נהג ראש העירייה נכלל בסעיף תקציבי אחר. ביתר הרשויות שנבדקו שכרם של אלה נכלל בסעיפי התקציב של הלשכה דווקא.
  3. בעיריית נתניה יש גם תת-סעיף "עבודות קבלניות" הכולל הוצאות שונות, כגון איגרות ברכה, פרחים ועציצים ללשכה, כיבוד, השתלמויות וכתובות נאומים.
- עוד העלתה הבדיקה כי הוצאות המתייחסות ללשכת ראש הרשות נרשמו לא רק בסעיפי פרק 1.611, אלא גם בסעיפים של פרקים אחרים. למשל, עיריית אלעד זקפה הוצאות שונות הנוגעות בחלקן במישרין ללשכת ראש העירייה גם בפרק "משרדי הרשות" (סעיפי משנה: כיבודים והוצאות שונות) ובסעיף אחד בפרק "פרסומים של הרשות המקומית", אף שההוצאה העיקרית המפורטת בסעיף זה שימשה למימון הכנתו של סרט תדמית על העירייה שיזמה לשכת ראש העירייה, למימון כתבות המתייחסות גם לפועלו של ראש העירייה וכן לחלוקת שי לחגים מטעם ראש העירייה (בעניין זה ראו בהמשך).

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי מכיוון שההוצאות הקשורות במישרין ללשכת ראש הרשות נרשמו גם בפרקים אחרים בספרי התקציב של הרשויות, לא ניתן היה לקבוע בוודאות מה סכום ההוצאות המדויק של לשכות ראשי הרשויות שנבדקו, ומן הראוי שהמשרד יוציא הנחיות המחייבות ששיטת רישום ההוצאות של הלשכות ושל מרכיביהן תהיה אחידה. האחידות ברישום תאפשר להגביר את היכולת של הרשויות המקומיות עצמן - ושל הציבור ומשרד הפנים כגורם מאסדר - לבצע פיקוח ובקרה לגבי הוצאותיהן.

## המבנה הפיזי של הלשכה

לשכת ראש הרשות היא נקודת מפגש הלכה למעשה בין ראש הרשות ובין אזרחים ואורחים. ככזו היא משמשת סמל שלטוני וייצוגי, ולכן עליה לעמוד בנורמות של אסתטיקה ונוחות עבודה, לשדר ייצוגיות ההולמת את המקום ואת מעמדו, אם כי ללא ראוותנות מנקרת עיניים.

הנחיות מינהל הדיור הממשלתי באגף החשב הכללי שבמשרד האוצר המתייחסות, בין השאר, למידות חדרו של שר, קובעות כי מידות החדר נטו יהיו 6.2x4.4 מ"ר (27.28 מ"ר)<sup>3</sup>, וכי השטח נטו למזכירה יהיה 6.8 מ"ר.

3 הממונה על הנדסת ניהול ופרוגרמות במינהל הדיור הממשלתי מסר בעניין זה כי שטח החדר יכול להיות קטן יותר במקצת או גדול יותר במקצת, לפי מידות הבניין, וכי נוסף על כך יש להביא בחשבון שטח לאחסנה ואמצעי תמיכה (פקס, מכונת צילום וכד') ומטבחון. יצוין כי מינהל הדיור הממשלתי אינו מטפל בלשכות של ראשי רשויות מקומיות.

היבטים בהתנהלות לשכות של ראשי רשויות מקומיות

משרד הפנים לא ביצע כל בחינה ארגונית וגם לא קבע בחוזרי המנכ"ל השונים הנחיות - או קווים מנחים - בעניין מידותיה הרצויות של לשכת ראש רשות. הוא גם לא הגדיר מהן הפונקציות שעל מתחם הלשכה לקיים, לפי אילו אמות מידה ומפרט ייבנו הלשכות ואילו פריטי ריהוט הן יכילו.

סקירת המבנה הפיזי של שש הלשכות שנבדקו העלתה כי כל אחת מהלשכות נבדלות זו מזו - חדרי הספח שבכל אחת מהלשכות ותכולתם שונים, וכן המפרטים הטכניים שלהן, לרבות הריהוט.

להלן פרטים כלליים על המבנה הפיזי של הלשכות ברשויות המקומיות שנבדקו:

פרטים על הלשכה										
שטח שירותים/ מקלחת	שטח חדר ראש הליטות במ"ר	שטח חדר ישיבות במ"ר	שטחים נוספים (פירוט)	שטח חדר שטח/עזר במ"ר	שטח חדר מזכירות הלשכה במ"ר	שטח חדר מנהל/ת הלשכה במ"ר	שטח שטח מביאה	מס' חדרים	שטח כולל במ"ר	הרשות המקומית
✓	34	27	-	16	31	9	-	6	118	עיריית אילר
✓	***63	20	מטבחון	21	**41	16	*13	6	174	עיריית נתניה
-	46	17	-	✓	28	-	-	3	91	עיריית פתח תקווה
-	25	**-	-	8	14	-	✓	3	52	עיריית כפר סבא
-	22	27	מטבחון	-	*****39	13	✓	4	110	עיריית קריית גת
-	32	-	-	-	17	-	-	2	49	המועצה המקומית גדרה

\* לרבות פינת הסבה/המתנה.  
 \*\* חלק מחדר המזכירות משמש גם כמעבר לשאר חורי הלשכה.  
 \*\*\* חדר כולל פינת הסבה בשטח 12.7 מ"ר וחדר ישיבות בשטח 19.5 מ"ר. יצוין כי בשטח המבואה יש פינת הסבה/המתנה נוספת וכי סמוך ללשכה ראש העירייה קיים חדר ישיבות נוסף המשורר את קומת ההנהלה.  
 \*\*\*\* חדר אינו חלק מהלשכה.  
 \*\*\*\*\* בשטח זה נכללים חדר המזכירה וחדר המתנה לבאי לשכת ראש הרשות.

## היבטים בהתנהלות לשכות של ראשי רשויות מקומיות

בחינת הלשכות שנבדקו העלתה את הממצאים האלה:

1. המבנה והמידות של לשכות ראשי הרשויות כפר סבא וגדרה, ובייחוד חדרי המזכירות, קטנים בהרבה מאלה של הלשכות האחרות. בשתי הלשכות האלה גם אין חדר המיועד לישיבות. יש צפיפות ניכרת גם בחדרן של מזכירות ראש עיריית פתח תקווה.
2. המפרט הטכני ורמת גימור הבנייה בלשכת המועצה המקומית גדרה מתאפיינים באמות מידה נמוכות במיוחד.
3. לשכות ראשי העיריות קריית גת ואלעד גדולות, מרווחות ובעלות מפרט טכני נאות.
4. לשכת ראש עירייה נתניה<sup>4</sup>, ובייחוד חדרה של ראש העירייה, גדולה ומפוארת במידה ניכרת משאר הלשכות; שטח חדרה הוא 63 מ"ר, ומשולבים בו אלמנטים, תוספות ואביזרים ברמה גבוהה שאינם מצויים בחדרים של ראשי הרשויות האחרות שנבדקו ואינם תואמים לרמת הצניעות המצופה ממשרת ציבור<sup>5</sup>.

בתשובתה ממאי 2011 מסרה עיריית נתניה כי ראש העירייה הנחתה את אנשי המקצוע - בשלבי התכנון של התאמת הנכס השכור לייעודו - כי על הלשכה להיות צנועה ולא לעורר רושם של ראוותנות יתרה. בסיכום דיון אצל מהנדס העירייה הוחלט לבצע "רידוד של התכנון". עיריית נתניה גם צירפה לתשובה חוות דעת של מהנדס מומחה ולפיה אכן "התכנון עבר רידוד מהותי והתגמרים בלשכה בוצעו בפועל באורח צנוע בהחלט וללא שום נטייה לראוותנות".

משרד מבקר המדינה מעיר כי גם לאחר ש"התכנון עבר רידוד מהותי" כלשון העירייה, לשכת ראש עיריית נתניה מפוארת במידה ניכרת משאר חמש הלשכות ברשויות שנבדקו ואף ממשרדי בכירים אחרים בשירות הציבורי. כמו כן שטח חדרה גדול פי שניים מזה שנקבע לחדרו של שר.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים ולרשויות המקומיות שנבדקו, כי ראוי שלשכת ראש הרשות תהיה מעוצבת בסגנון ייצוגי, מכובד ומהוגן, אם כי בתוך כך עליה לשמור על אמות מידה המתאימות לשירות הציבורי ללא ראוותנות מנקרת עיניים, להימנע מהוצאות ראוותניות ולא ראויות ולהשתמש בנאמנות ובמשורה בכספי הציבור. הלשכה נועדה להיות נגישה וידידותית לפונים אליה, ולא ליצור תחושת ניכור וריחוק.

- 4 הלשכה, ששטחה הכולל 174 מ"ר, שוכנת במבנה שכור של שתי קומות באזור התעשייה השוכן מדרום-מזרח למרכז העיר. לפי הנספח להסכם השכירות מיוני 2004, תקופת השכירות של משרדי הלשכה החלה בינואר 2005 ותסתיים באפריל 2012 (תקופה של 88 חודשים). העלות החודשית של שכירות הלשכה מסתכמת בסכום שווה ערך (בש"ח) ל-1,512 דולר (בתוספת מע"מ) ועוד 168 דולר (בתוספת מע"מ) עבור דמי ניהול.
- 5 להלן כמה דוגמאות: דלת הכניסה לחדרה של ראש העירייה עשויה מעץ ומשובצת בתוך "קיר זכוכית סיקורית"; הכנף והמשקוף צופו בפורניר משובח עם עיבודים וציפוי עץ לפי בחירת מעצב פנים; בחדר הישיבות של ראש עיריית נתניה הותקנה תקרה של לוחות עץ משתלבים.

לדעת משרד מבקר המדינה על משרד הפנים לבחון את מצבן של לשכות ראשי הרשויות, כדי שיוכל לתת המלצות לגבי המבנה הרצוי, ובכלל זה לגבי שטח הלשכה, המפרט הטכני שלה ופרטי הריהוט שהיא מכילה, בדומה לתקנים שקבע החשב הכללי במשרד האוצר בנוגע ללשכות שרים (בשינויים המתחייבים). אין הכוונה ליצור מבנה אחיד וזהה של לשכה בכל הרשויות המקומיות; אבל בהחלט יש לשאוף למתאם סביר בין שטח הרשות, מספר התושבים ומשתנים רלוונטיים אחרים ובין שטח הלשכה והפונקציות שהיא ממלאת.

משרד הפנים מסר בתשובתו ביולי 2011 כי הוא אמנם סבור שלשכות של ראשי רשויות מקומיות אינן צריכות להיות מנקרות עיניים ואף לא מוזנחות ודחוסות, אך "אין זה מתפקידי משרד הפנים לקבוע לפרטי פרטים מהו סוג הריהוט שיהיה בלשכות ראשי הרשויות המקומיות והמפרט הטכני הרצוי שכן גם השוני הגדול בין הרשויות אינו מאפשר זאת".

### המבנה הארגוני של הלשכה

נוכח ריבוי המשימות המוטלות על לשכת ראש רשות ונוכח מורכבותן, יש צורך לבחון באופן מקצועי את המבנה הארגוני הרצוי שלה. חשיבותו של מבנה ארגוני כזה מקורה ביכולתו לסייע בהגדרת העבודה בלשכה, לקבוע את יעדי העבודה ואת הכלים המוקנים לשם ביצועה ולשפר את תיאום העבודה בין העובדים השונים בלשכה.

הבדיקה העלתה כי משרד הפנים לא קבע את המבנה הארגוני של לשכת ראש רשות ולא הגדיר את תקני כוח האדם המקצועיים ואת הכישורים הנדרשים מן העובדים המועסקים בלשכה.

להלן פרטים על מספר העובדים המועסקים בלשכות ראשי הרשויות שנבדקו ועל תפקידיהם:

הרשות המקומית	מס' העובדים בלשכת ראש הרשות	מס' מנהל/ות לשכה	מס' מזכירות/פקידות	מס' יועצים/עוזרים	מס' נהגים	אחרים
נתניה	10	2*	3	1	1	מתאם פעולות העירייה עם הממשלה; עובדת הזנה; סטודנטית
כפר סבא	4	1	2	1	-	-
אלעד	6	1	3	1	1	-
קריית גת	4	1	1	1	1**	-
פתח תקווה	6	1	3	1	1	-
גדרה	3	-	3	-	-	-

\* אחת מהן היא סגנית מנהל לשכה.

\*\* שני נהגים - כל אחד בחצי משרה.

היבטים בהתנהלות לשכות של ראשי רשויות מקומיות

מהנתונים בטבלה עולה כי מספרי העובדים בלשכות ראשי הרשויות שנבדקו ותפקידיהם נבדלים זה מזה. אין אחידות גם ברשויות בעלות מאפיינים דומים (כמו מספר תושבים, הרמה החברתית-הכלכלית, היקף הפעילות הכספית ומספר העובדים), כגון פתח תקווה ונתניה; מספר העובדים בלשכת ראש עיריית נתניה גדול ב-40% ממספר העובדים בלשכת ראש עיריית פתח תקווה. זאת ועוד, לשכת ראש עיריית נתניה היא היחידה שמינתה סגנית מנהלת לשכה נוסף על מנהלת הלשכה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על מנת להבטיח שימוש יעיל במשאבי הרשות ולמנוע בזבוז כספים וכפל תפקידים מן הראוי שמשרד הפנים יבחן את המבנה הארגוני של לשכות ראשי הרשויות ויגדיר מבנה ארגוני ראוי ללשכות ראשי רשויות, בהתאם לאמות מידה מדורגות.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי הוא "פועל בימים אלו לכתיבת קובץ ניתוח עיסוקים ותיאורי תפקידים חדש לרשויות המקומיות", אך הקובץ יעסוק רק בתיאור התפקיד עצמו ולא במספר התקנים לפי סוג תפקיד. במהלך שנת 2012 יבחן המשרד הגדרת מספר מינימלי של משרות לפי גודל הרשות ולפי סוג התפקיד.

## תנאי השכר של עובדי הלשכה

כאמור לעיל, משרד הפנים לא קבע את המבנה הארגוני הראוי ללשכת ראש הרשות, את התקנים בה, את הדרגה והדירוג שלפיהם ידורגו עובדי הלשכה בתפקידיהם השונים, את מרכיבי השכר ואת תוספות השכר שהם זכאים להם.

חוקת העבודה לעובדים ברשויות המקומיות בישראל (נוסח משולב)<sup>6</sup> מפברואר 2002 (להלן - חוקת העבודה), החלה על כל הרשויות המקומיות הנמנות כיום עם מרכז השלטון המקומי בישראל (להלן - מרכז השלטון המקומי), קובעת כי "ענייני העובדים, תנאי עבודתם, חובותיהם וזכויותיהם, יתנהלו וייקבעו על פי חוקה זו".

חוקת העבודה מפרטת את טווח הדרגות (להלן - מתח הדרגות) לתפקידים ועיסוקים בדירוג המינהלי (האחיד) של עובדים ברשויות המקומיות, בהתאם לגודל הרשות<sup>7</sup>. היא קובעת למשל כי מתח הדרגות של מזכירה אישית של ראש הרשות יהיה זהה לזה של מזכירת אגף ברשות שהיא מועסקת בה. דהיינו, דרגות 8-10 למזכירת אגף ברשות מקומית ברמה א' (המעבר לדרגה אישית +10 יהיה בתום שלוש שנות עבודה בתפקיד), ודרגות 7-9 למזכירת אגף ברשות מקומית ברמות ב'-ג' (המעבר לדרגה אישית +9 יהיה בתום שלוש שנות עבודה בתפקיד). מתח הדרגות של מנהל לשכת ראש רשות יהיה זהה לזה של מנהל מחלקה ברשות המקומית שהוא מועסק בה. כלומר,

6 חוקת העבודה נקבעה בהסכמת מרכז השלטון המקומי בישראל, המייצג את כל הרשויות המקומיות החברות בו, ובהסכמת הוועד המרכזי של הסתדרות הפקידים עובדי המינהל והשירותים שבהסתדרות הכללית החדשה.

7 רמה א' - עיריות שבתחום שיפוטן מתגוררים יותר מ-100,001 תושבים, רמה ב' - עיריות שבתחום שיפוטן מתגוררים עד 100,000 תושבים, רמה ג' - מועצות מקומיות.

דרגות 10-12 למנהל מחלקה ברשות מקומית ברמה א', דרגות 9-11 למנהל מחלקה ברשות מקומית ברמה ב', ודרגות 8-10 למנהל מחלקה ברשות מקומית ברמה ג' (המעבר לדרגה אישית נוספת יהיה בתום שלוש שנות עבודה בתפקיד).

בחוקת העבודה לא נקבע מתח הדרגות של עוזר ראש הרשות, של נהג ראש הרשות, של מזכירה אישית ושל מנהל לשכה בסולמות שכר אחרים, שאינם בדירוג המינהלי (האחיד).

יצוין כי בחוזר מנכ"ל משרד הפנים<sup>8</sup> אשר הוצא לאחר עריכת הביקורת נקבע כי רשות מקומית יכולה להעסיק בחוזה אישי, בתפקידי אמן, עוזר אישי לראש הרשות ומנהל/ת לשכה. השכר המרבי לעוזר אישי: ברשות שמספר תושביה 100,000-250,000 יהיה שכרו 55%-65% משכר בכירים; ברשות שמספר תושביה 50,000-100,000 תושבים יהיה שכרו 45%-55% משכר בכירים. השכר המרבי שיינתן למנהל/ת לשכה בכל הרשויות הוא 30%-40% משכר בכירים.

להלן פרטים על הדירוג והדרגה של עובדי הלשכות ברשויות שנבדקו לעומת דירוגם ודרגתם לפי הנהלים שנקבעו בחוקת העבודה:

היבטים בהתנהלות לשכות של ראשי רשויות מקומיות

המועצה המקומית גדרה (רמה ב')	דרגה	דרוג	דרגה	דרוג	דרגה	דרוג	דרגה	דרוג	דרגה	דרוג	דרגה	דרוג	התפקיד
המועצה המקומית גדרה (רמה ב')	דרגה	דרוג	דרגה	דרוג	דרגה	דרוג	דרגה	דרוג	דרגה	דרוג	דרגה	דרוג	התפקיד
													עוזרת ראש עירייה
	-	5	5	בכירים (45%)	6	בכירים (45%)	13	מינהלי	מ"א א	עובדים סוציאליים			מנהל/ת לשכה (דירוג ודרגה בפועל)
	-	39**	10	מינהלי	6	בכירים (40%)	13	מינהלי	14*	מינהלי			מנהל/ת לשכה (דירוג ודרגה בפועל)
	11-9	11-9	11-9	מינהלי	11-9	מינהלי	12-10	מינהלי	12-10	מינהלי			דרגה לפי חוקת העבודה
6, 7, 8	מינהלי	5, 7	11	מינהלי	6, 9	מינהלי	10, 10	מינהלי***	9+, 6, 7+	מינהלי			מוכירות לשכה (דירוג ודרגה בפועל)
9-7	מינהלי	9-7	9-7	מינהלי	9-7	מינהלי	10-8	מינהלי	10-8	מינהלי			דרגה לפי חוקת העבודה
		9		מינהלי (חצי משרה)			+12	מינהלי		חוזר אישי			נהג
			10	מינהלי (חצי משרה)									

\* מנהלת הלשכה קובלה דרגה 13 ב-1.12.00 ודרגה 14 ב-1.12.02; סגן מנהל הלשכה מדרוג בדרגה 13 בדרוג המנהלי מ-1.9.02.  
 \*\* דרגת שותף ערך לדרגה 9 בדרוג המנהלי.  
 \*\*\* מוכיחה נוספת החלה לעבוד בלשכה בנובמבר 2010 באמצעות חברת כוח אדם.  
 \*\*\*\* מוכיחה נוספת מועסקת באמצעות חברת כוח אדם.

דרגתה של מנהלת לשכת ראש עיריית נתניה גבוהה מזו שנקבעה בחוקת העבודה; למנהלת לשכת ראש עיריית פתח תקווה הוענקה בנובמבר 2010 דרגה 13 אישית, בהתאם להוראות אוגדן תנאי השירות של מרכז השלטון המקומי<sup>9</sup>; למזכירת לשכת ראש עיריית קריית גת הוענקה דרגה 11 בדירוג המינהלי בספטמבר 1998, והיא הוכשרה במסגרת ההסכם הקיבוצי<sup>10</sup>.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על הרשויות המקומיות לקבוע את דרגתם ואת שכרם של עובדי לשכותיהן בהתאם לקבוע בחוקת העבודה או בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מפברואר 2011.

בביקורת נמצאו הבדלים ניכרים בשכר הכולל ששולם לעובדי הלשכות. לדוגמה, לפי דירוג השכר של עוזר ראש עיריית כפר סבא שכרו יסתכם ב-45% משכר בכירים (בדרגה 6), ולעומתו עוזרת ראש עיריית נתניה דורגה בדירוג עובדים סוציאליים (דרגה מ"א א); שכרה של מנהלת לשכת ראש עיריית כפר סבא שולם לה לפי 40% משכר בכירים (בדרגה 6), ולעומתה שכר מנהלות הלשכות של ראשי עיריות קריית גת, פתח תקווה ונתניה שולם להן לפי דרגות 10, 13 ו-14 בדירוג המינהלי, בהתאמה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים על הצורך לשמור על אחידות, יעילות, היסכון ושוויון - שמטרתם להבטיח אחידות בשכרם של בעלי תפקידים דומים ולמנוע היווצרות הבדלים בין תנאי השכר של עובדי לשכות ראשי הרשויות; עליו לקבוע תקני כוח אדם לאיושן של הלשכות וכן לקבוע את הדירוג, הדרגה והתנאים הנלווים לשכר של עובדי הלשכות בתפקידיהם השונים.

#### תשלומים חריגים לעובדי לשכה

שעות כווננות: בחוקת העבודה נקבע כי "העובדים ברשויות המקומיות בכל הדירוגים שלגביהם לא נקבעו בהסכמים ארציים הוראות מיוחדות אחרות בנושא כווננות, ונדרשים להימצא בכווננות בביתם לרגל צרכי העבודה, אחרי שעות העבודה, יקבלו תשלום עבור הכווננות". בחוקת העבודה נקבעה גם התמורה שתשולם בעד כווננות.

9 האוגדן מרכז את מכלול ההוראות המסדירות את יחסי העבודה ברשויות המקומיות, והוא כולל את תוכן הוראות החוקים, התקנות, הצווים, הסכמי העבודה וההסדרים הקיבוציים.  
10 במרץ 1999 נחתם הסכם קיבוצי בין ההסתדרות ובין מרכז השלטון המקומי ושלוש הערים הגדולות, ובמסגרתו גובשו ההסכמות והתנאים שלפיהם ייקבע אופן חישוב התשלומים הנחשבים ל"חריגות שכר" ואופן אישורם.

היבטים בהתנהלות לשכות של ראשי רשויות מקומיות

**קריאות פתע :** בעניין "קריאות פתע" קובעת חוקת העבודה כי עובד שחזר לביתו לאחר שעות העבודה ונקרא לחזור לעבודתו אחרי הפסקה של שעה אחת לפחות ממועד סיום עבודתו יקבל תשלום כמקובל בעד מלוא השעות הנוספות שבהן עבד<sup>11</sup>.

**שעות נוספות :** בחוק שעות עבודה ומנוחה, התשי"א-1951, נקבע כי אסור להעסיק עובד בשעות נוספות ללא היתר משר התעשייה המסחר והתעסוקה. בשנת 1989 ניתן היתר כללי להעבדה בשעות נוספות במפעלים ששבוע העבודה בהם הוא של חמישה ימים. היתר זה מתיר את העבדה כלל העובדים במשק, ללא צורך בהיתר מיוחד, במשך 3.4 שעות נוספות ליום בימים ראשון עד חמישי, אולם לפי היתר זה אסור לעובד בשום מקרה לעבוד יותר מ-15 שעות נוספות בשבוע<sup>12</sup> (להלן - ההיתר הכללי).

### מנהל לשכת ראש עיריית אלעד

בהנחיות משרד הפנים<sup>13</sup> נקבע כי "מינוי עוזר או מנהל לשכת ראש רשות כמשרת אמן ייעשה בהתאם לתקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים), התש"ס-1979" (להלן התקנות); התקנות קובעות כי לא תחול חובת קיום מכרז פומבי על מינוי מנהל לשכה או מזכיר אישי של ראש העירייה שמועצת העירייה אישרה את העסקתו.

עוד נקבע בהנחיות כי העוזר או מנהל הלשכה יועסקו בחוזה מיוחד שיאושר על ידי משרד הפנים.

מנהל לשכת ראש עיריית אלעד החל לעבוד בעירייה ב-21.3.09 במשרת אמן. העירייה קבעה כי הוא ידורג בדרגה 39 בדירוג המח"ר, וכי יינתן לו כלי רכב צמוד, בלא הגבלה של מכסת הקילומטרים החודשית של כלי הרכב.

הבדיקה העלתה כי עיריית אלעד גם לא קבעה למנהל הלשכה מכסת שעות נוספות (ש"נ) ומכסת שעות כוננות (ש"כ) חודשיות או שנתיים, אף שלפי כללי המינהל הציבורי התקין ומטעמי יעילות וחסכון היה עליה להגביל את מספר השעות האמורות, בין היתר לנוכח מגבלות התקציב שלה. בפועל, בדרך כלל שילמה עיריית אלעד למנהל הלשכה תשלום חודשי תמורת 70 שעות נוספות ו-70 שעות כוננות. בדצמבר 2010 שילמה לו בעבור 90 שעות כוננות חודשיות, ובינואר 2011 הורה ראש עיריית אלעד להגדיל את מכסת שעות הכוננות שלו ל-150 שעות כוננות בכל חודש בקביעות.

עוד הועלה כי עיריית אלעד משלמת למנהל הלשכה תשלום חודשי קבוע עבור קריאות פתע (בנושא "קריאות פתע" קראו להלן), בהיקף שמשתנה מדי חודש בחודשו: במרבית החודשים

11 בחוקת העבודה נקבעה התמורה שתשלום לעובד עבור קריאת פתע, ולפיה הוא לא יפחת מתשלום עבור ארבע שעות עבודה רגילות. עוד נקבע בה כי אם העובד הועסק עקב קריאת פתע יותר מארבע שעות, לא יפחת התשלום הניתן לו בעדן מהתשלום בעד יום עבודה מלא. עובד המועסק שעות נוספות על פי מכסה המוסכמת מראש, ייחשבו השעות שבהן עבד בגין קריאת פתע לחלק מסך השעות הנוספות שעבד באותו חודש.

12 ילקוט פרסומים 3669, התשמ"ט, 15.6.89, עמ' 3349.

13 חוזר מנכ"ל (4/2009) מ-15.3.09.

שולם לו תשלום עבור 20-28 שעות חודשיות בגין קריאות פתע, אך בחודשים ינואר עד מרץ 2010 שולם לו עבור 116, 98 ו-84 שעות חודשיות, בהתאמה<sup>14</sup>.

ממציא הבדיקה עולה כי שום קריאה מקריאות הפתע לא נרשמה במוקד העירוני<sup>15</sup>, ולא נמצאו מסמכים אחרים המלמדים על הסיבה שבעטייה נקרא מנהל הלשכה לחזור למשרד לאחר סיום יום העבודה. מכיוון שמנהל הלשכה לא החתים את כרטיסו בשעות הנוכחות במשרדי העירייה במועדים שבהם הוועק בעקבות קריאות הפתע, לא ניתן לקבוע אם אכן חזר למשרדו.

עוד העלתה הבדיקה כי מתחילת עבודתו בעיריית אלעד, במרץ 2009, ועד סוף שנת 2009, לא החתים מנהל הלשכה כרטיס נוכחות כלל. בחודשים ינואר עד פברואר 2010 הוא החתים את הכרטיס מדי פעם בפעם.

ב-21.3.10 פנה מנכ"ל עיריית אלעד דאז למנהל הלשכה בעניין הדוחות החודשיים שלו, וביקש את הסברו "לגבי כל אחת מקריאות הפתע שבוצעו [בחודשים דצמבר 2009 עד פברואר 2010]... מהותן ונחיצותן מכיוון שאף אחת מהן לא מגובה ע"י המוקד העירוני ואף אחת מהן לא מנומקת או מוסברת".

מנכ"ל עיריית אלעד הוסיף כי "מכסת השעות הנוספות המותרת בחוק הנה 15 ש"נ שבועיות ובהיתר שניתן ממבקר העירייה הקודם - עד 70 ש"נ לחודש. דווח במכסה העולה על זו שציינתי - אינו מאושר לתשלום". לגבי שעות כוננות ציין המנכ"ל כי "הנך מדווח על שעות כוננות בין 01.00 ל-06.00 בלילה, דווח תמוה בעיני, מערך שעות הכוננות ראוי שירשם במידת הסבירות והיתכנות, שעות הלילה לכוננות תואמות אולי עבודתו של איש שטח בתחזוקה או קצין בטחון שעשוי להיות מוקפץ בשעות אלו, לא ראוי שידווח על שעות אלו עובד משרד שעבודתו מבוצעת במשרד או לכל היותר בצמוד לפעילות ראש העיר בשעות הערב. אנה הסברך לנחיצות היותך כונן בשעות הלילה".

אשר לעובדה שראש הלשכה לא החתים את כרטיסו בשעות הנוכחות, ביקש מנכ"ל עיריית אלעד הסבר מפורט לגבי שעות הנוכחות המדווחות וקבע כי "אם מדובר בעבודה מהבית הרי שעל פי חוק לא ניתן לאשר שעות עבודה אלו. במידה ומדובר בשעות עבודה שבוצעו בעיריית אלעד אינני מבין מדוע לא הוחתם שעות נוכחות".

מכיוון שמנהל הלשכה לא הגיב על פנייה זו, באפריל 2010 הורה מנכ"ל עיריית אלעד לנכות ממשכורתו של מנהל הלשכה את התשלום עבור כל שעות העבודה הנוספות שמקורן בקריאות הפתע שבוצעו בחודשים שצוינו, אשר הסתכמו ב-296 שעות. עוד ביקש המנכ"ל לנכות את השכר ששולם למנהל הלשכה בעבור דיווחו על עבודה בימי שישי ובמוצאי שבת בחודשים אלו.

הבדיקה העלתה כי בסופו של דבר לא בוצעה הוראת מנכ"ל עיריית אלעד, וממשכורתו של מנהל הלשכה לא נוכה השכר עבור קריאות הפתע מהחודשים האמורים לעיל וגם לא השכר ששולם לו בעקבות דיווחו על עבודה בימי שישי ובמוצאי שבת. בעיריית אלעד לא נמצא כל מסמך שניתן ללמוד ממנו מי מנע את ביצוע הוראת המנכ"ל.

14 בינואר 2010 שילמה עיריית אלעד למנהל הלשכה שלה תשלום בעד 33 שעות נוספות לפי 125% משכרו לשעה; 18.5 שעות נוספות לפי 150%; 8.5 שעות נוספות לפי 175%; 2.5 שעות נוספות לפי 200%; 70 שעות כוננות; ו-116 שעות נוספות בגין קריאות פתע. סך כל השעות הנוספות שקיבל תשלום עבורן באותו חודש היה אפוא 248.5, דהיינו מספר גדול בהרבה ממספר שעות העבודה החודשיות במשרה מלאה.

15 תשלום חודשי עבור "קריאות פתע" משולם בעיריית אלעד רק אם סיבת הקריאה נרשמה במוקד העירוני.

היבטים בהתנהלות לשכות של ראשי רשויות מקומיות

עיריית אלעד מסרה בתשובתה כי דרישתו של המנכ"ל לנכות משכרו של מנהל הלשכה ניתנה בתקופה שבה עבד בעירייה כמנכ"ל במסגרת צו הגנה בשל טענתו כי הוא חושף שחיתויות. "בתקופה זו עשה המנכ"ל כל ניסיון לתקוע מקלות בגלגלי העירייה, ולשבש עבודתה באמצעות הערמת קשיים והטרדת עובדיה. בנסיבות אלו הנחה ראש העיר שלא לפעול על פי הנחיתו זו של המנכ"ל". העירייה הוסיפה כי במרוצת התקופה הקרובה תבצע העירייה בדיקה יסודית ומעמיקה של הטענות בעניין קריאות הפתע ושעות הכוננות. אם יימצא חלילה כי שולמו כספים שלא כדין, יקוזזו הם משכר העובדים".

בדיקת דוחות הנוכחות של מנהל הלשכה העלתה כי אף במחצית השנייה של שנת 2010 הוא לא החתים בקביעות את כרטיסו בשעון הנוכחות בתחילת יום העבודה ובסופו; ברוב המקרים הוא החתים את הכרטיס רק בתחילת היום או רק בסופו.

משרד מבקר המדינה מעיר כי בהיעדר החתמות כרטיס הנוכחות של מנהל לשכת ראש עיריית אלעד, אין דרך לדעת את מספר שעות עבודתו ואת מספר השעות הנוספות שבהן עבד. לדעת משרד מבקר המדינה, על העירייה להפסיק לאלתר את התשלומים עבור שעות נוספות שלא בוצעו בפועל ולנקוט צעדים משמעותיים נגד עובדים ומנהלים החותמים על דיווחים שאינם אמיתיים.

לחשיבות החתמת כרטיס העבודה על ידי עובד התייחס בית המשפט העליון<sup>16</sup> בקבעו כי "כל עובד ציבור הנדרש להחתים כרטיס נוכחות צריך לדעת כי כרטיס הנוכחות נועד לשקף את השעות בהן הוא נמצא בפועל במקום העבודה, לענין זה אין חשיבות למעמדו ותפקידו של העובד".

עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי עניין העסקתו של מנהל הלשכה לא הובא לאישור מועצת עיריית אלעד, כפי שנקבע בתקנות ובהנחיות משרד הפנים, כי לא נחתם עמו חוזה מיוחד, וכי משרד הפנים לא אישר את תנאי שכרו, שלא לפי ההנחיות.

עיריית אלעד מסרה בתשובתה כי בגלל אופי עבודתו של מנהל הלשכה לעתים נבצר ממנו להחתים את הכרטיס בכניסה למשרדי העירייה וביציאה מהם; לעניין קריאות הפתע ציינה העירייה כי פעמים רבות במקרים דחופים תושבים או עובדי העירייה ואף ראש העירייה יוצרים עמו קשר ישירות, לא באמצעות המוקד העירוני, ומודיעים לו כי עליו להגיע מיד לעירייה. העירייה הוסיפה כי "לאור הביקורת", ראש העירייה הנחה את העובד "להקפיד הקפדה יתרה על החתמה של כרטיס הנוכחות".

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית אלעד כי לנוכח העובדה שמנהל הלשכה לא החתים בקביעות את כרטיס הנוכחות שלו חודשים רבים וכן לנוכח העובדה שלא נרשמה במוקד שום קריאה שעבורה שולם לו תשלום בעד "קריאות פתע", מתעורר חשש שמא התשלום עבור חלק מהשעות הנוספות ועבור שעות הכוננות והתשלום עבור קריאות הפתע היה פיקטיבי ונועד להעלות את שכרו במידה ניכרת. לדעת משרד מבקר המדינה על העירייה לעשות לאלתר בדיקה מקיפה של התשלומים שניתנו למנהל הלשכה עבור שעות נוספות וכוננויות וכן עליה לבדוק לאלתר את כל התשלומים שניתנים לעובדי העירייה עבור שעות נוספות וכוננויות ולהגביר את מודעות העובדים בעירייה לכללים בעניין זה.

16 ער"מ 2412/05 עיריית ראשון לציון נ' יזהר גולן ואח', תקדין.

### עוזר לראש עיריית אלעד

עובד א' הועסק בעיריית אלעד באמצעות חברת כוח אדם, מדצמבר 2008 ועד ספטמבר 2009, בתפקיד עוזר ראש העירייה. מאוקטובר 2009 עובד א' מועסק בעירייה בתפקיד שהגדירה העירייה "מזכיר בלשכת ראש העיר (תפקיד פקידותי האמון על הטיפול בנושא פניות הציבור)". בפועל ממשיך עובד א' לשמש עוזר ראש העירייה.

עיריית אלעד קבעה כי השכר שיקבל עובד א' יכלול, בין היתר<sup>17</sup>, תשלום בעד שעות כוננות שמכסתן 80 שעות לחודש, בכפוף לדיווח; מאוקטובר 2010 שכרו משולם לו לפי מכסה קבועה של 80 שעות כוננות לחודש.

מועצת עיריית אלעד לא אישרה את העסקתו של עובד א', שמכהן בפועל כעוזרו של ראש עיריית אלעד, שלא לפי התקנות והנחיות משרד הפנים. נוסף על כך, עיריית אלעד לא חתמה עם העובד על חוזה מיוחד, ותנאי שכרו לא הובאו לאישור משרד הפנים, שלא כנדרש.

העירייה מסרה למשרד מבקר המדינה בתשובתה כי עובד א', שתפקידו בפועל הוא כשל מזכיר, הועסק בדרגה 5 בדירוג המינהלי, הפטורה מאישור משרד הפנים.

משרד מבקר המדינה מעיר בעניין זה כי לפי הנחיות משרד הפנים, העירייה רשאית למנות שלא באמצעות מכרז פומבי מנהל לשכה או מזכיר אישי; משהעסיקה העירייה מנהל לשכה היה עליה לבקש ממשרד הפנים אישור להעסקת מזכיר אישי.

### נהגו של ראש עיריית אלעד

עובד ב' מועסק בעיריית אלעד מדצמבר 2008. בתחילה הוגדר תפקידו כ"נהג ושלוח בלשכת ראש העירייה ומ"מ קצין רכב"<sup>18</sup>. מנובמבר 2010 מוגדר תפקידו כ"אדמיניסטרטור, נהג ומנהל צי רכב של העירייה".

בדצמבר 2008 קבעה עיריית אלעד כי תמורת העסקתו ישולמו לעובד ב' הוצאות אש"ל לפי דיווח, וכן ישולמו לו 50 שעות כוננות בכל חודש ושעות נוספות לפי דיווח. מכסת השעות הנוספות החודשית לא הוגבלה. נקבעו לו גם תשלום עבור החזקת רכב לפי רמה ד'<sup>19</sup> ועבור מכסת קילומטרים בשיעור 833 ק"מ לחודש, לרבות החזרי ביטוחים ורישוי.

הבדיקה העלתה כי הממונה על תנאי השירות במחלקה לענייני שכר והסכמי עבודה שבמרכז השלטון המקומי מסרה ב-7.12.08 לעיריית אלעד, בתגובה על פנייתה, כי שכר נהגים של ראשי

17 בתנאי העסקתו נקבע גם כי מכסת השעות הנוספות החודשית שלו לפי דיווח תהיה עד 60 שעות, וכי הוא יקבל החזקת רכב ברמה ג' עד 600 ק"מ (ובכלל זה החזר כספים עבור רישוי וביטוחים).

18 לראש עיריית אלעד אין רישיון נהיגה.

19 יש ארבע דרגות ניידות ("רמות") שלפיהן נקבעת זכאותו של העובד לקבלת החזר הוצאות קבועות על רכב אישי. רמה ד' היא הגבוהה ביותר.

היבטים בהתנהלות לשכות של ראשי רשויות מקומיות

עיריות מוצמד לשכר נהגי שרים במדינה, ולפיכך חווה העסקתם "גלובלי (אין אחזקת רכב, אש"ל בדיווח וכו'), שמחייב בכל מקרה את אישור שר הפנים".

בנובמבר 2009 העלתה עיריית אלעד את מכסת השעות הנוספות ושעות הכוננות החדשיות של עובד ב' וקבעה כי תשולם לו, בכפוף לדיווח, תוספת עבור 80 שעות נוספות בחודש לכל היותר וכן תוספת עבור 125 שעות כוננות לכל היותר.

הבדיקה העלתה כי עובד ב' לא נהג להחתים באופן סדיר את כרטיסו בשעון הנוכחות, ובמקרים שבהם החתים את הכרטיס עשה זאת רק בכניסתו או רק בצאתו. יתרה מזו, במשך תקופות ארוכות הוא לא החתים את הכרטיס כלל. לדוגמה, בחודשים ספטמבר עד נובמבר 2009 הוא לא החתים את כרטיסו כלל; בחודשים מאי, יוני ויולי 2010 הוא החתים את כרטיסו בצאתו מהעבודה רק חמש, שש ושבע פעמים בחודש, בהתאמה.

ב-21.3.10 פנה מנכ"ל עיריית אלעד דאו לעובד ב', וציין כי "בבדיקת דוח הנוכחות שלך לחודש 2/2010 עולה כי דיווחת על 190 שעות נוספות"; וכי מכסה העולה על 70 שעות נוספות חודשיות לא תאושר לתשלום. עוד ציין המנכ"ל כי "דיווח על שעות כוננות בין השעות: 01:00 עד 06:00 בלילה. דיווח תמוה בעיני, מערך שעות הכוננות ראוי שירשם במידת הסבירות וההיתכנות... לא סביר שידרש נהג ראש העיר להיות מוקפץ במהלך שעות הלילה שהרי אין אלה שעות פעילות ראש העיר והסבירות למשימות דחופות אליהן ידרש ראש העיר בשעות אלו לטעמי הנה אפסית". מנכ"ל עיריית אלעד הוסיף כי נושא החזקת רכב לצורך נסיעות בתפקיד למי שמשמש בתפקיד נהג ומבצע את תפקידו ומשימותיו במכוניתו של ראש העירייה "אינו נהיר לי והנושא בכללותו מצוי עתה בבדיקה". מנכ"ל העירייה גם ביקש שעובד ב' יקפיד על נוהל החתמת שעון הנוכחות בתחילת היום ובסופו.

הועלה כי בסופו של דבר לא הושלמה הבדיקה של סוגיית החזקת הרכב של נהג ראש העירייה, וכי היא נגנזה עם פטוריו של מנכ"ל העירייה.

עוד העלתה הבדיקה כי בחודשים רבים שולמה לעובד ב' תמורה בגין מאות שעות נוספות, שעות כוננות וקריאות פתע. למשל, במשכורות של החודשים יוני, יולי, ואוגוסט 2009 שולמה לו תמורה בעד 235.6 שעות נוספות<sup>20</sup> ו-50 שעות כוננות (בסך כ-9,400 ש"ח), 188.4 ש"נ ו-44.2 ש"כ (כ-7,500 ש"ח), ו-231.3 ש"נ ו-28.5 ש"כ (כ-8,500 ש"ח), בהתאם לסדר החודשים.

**משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית אלעד כי התשלום עבור שעות נוספות לעובד ב' נעשה בניגוד גמור לאמור בחוק שעות עבודה ומנוחה ולהיתר הכללי.**

העירייה מסרה למשרד מבקר המדינה בתשובתה כי לנוכח תפקידו של העובד נדרשת ממנו זמינות רבה במיוחד לקריאותיו של ראש העירייה (אשר אינו מחזיק רישיון נהיגה בתוקף), וכי בגלל אופי עבודתו לעתים אין באפשרותו להחתים כרטיס נוכחות. העירייה הוסיפה, כי "לאור הביקורת" הנחה ראש העירייה את העובד "להקפיד הקפדה יתרה על החתמה של כרטיס הנוכחות".

20 56 ש"נ לפי 125%, 155 ש"נ לפי 150% ו-24.6 ש"נ לפי 200%.

משרד מבקר המדינה מעיר בעניין זה כי מספר השעות הנוספות שעבורן ניתן תשלום לעובד יוצא דופן וגדול במיוחד, גם בהתחשב בנסיבות העסקתו, והיקפה נראה בלתי סביר. נוכח היקף שעות העבודה הנוספות והעובדה שהעובד לא החתים את כרטיס הנוכחות שלו בעקביות ולאורך זמן, מתעורר חשש כי לפחות חלק מן השעות הן פיקטיביות<sup>21</sup>. על העירייה לבצע בדיקה מקיפה בנושא ללא דיחוי, כפי שהורה מנכ"ל העירייה לשעבר.

העירייה מסרה למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2011 כי על עובדי לשכת ראש העירייה מוטלות משימות רבות, משום שהעירייה אינה מעסיקה מספר עובדים גדול, אין בה מועצה דתית, ואופי האוכלוסייה בה מיוחד. עם זאת ציינה העירייה כי היא מבצעת בדיקה מקיפה ומעמיקה בעניין התשלומים אשר שולמו למנהל לשכת ראש העיר ונהג ראש העיר עבור שעות נוספות, שעות כוננות וקריאות פתע, "ובסיומה יוסקו מסקנות הן כלפי עבר, בנוגע לכספים האמורים להיות מושבים לקופת העירייה, והן כלפי עתיד, לגביהם יוצאו הנחיות לכלל העובדים. ככל שיימצא כי אלו שולמו שלא כדין - ישיבו עובדים אלו את הכספים אשר שולמו להם ביתר אל קופת העירייה".

הממונה על השכר במשרד האוצר מסר בתשובתו כי "החתמת כרטיס הנוכחות, בעינינו, הינה ערך עליון ותנאי בסיסי למנהל תקין והתנהלות ראוייה של כל גוף ציבורי. בוודאי כאשר נדרש תשלום עבור עבודה בשעות נוספות, קריאות פתע וכוננויות. בהתאמה, לעניין היעדר החתמת כרטיס הנוכחות של מנהל לשכת ראש עיריית אלעד ועובדים נוספים אחרים, מאלינו יובן כי עמדתנו אינה שונה מעמדת המבקר".

עוד מוסיף הממונה על השכר בתשובתו כי "אנו סבורים כי המתכונת המקובלת לגבי נהגי שרים בשירות המדינה (העסקה בחוזה שכר גלובלי - שכולל כל תמורה בעד עבודה בשעות נוספות, שעות שבת, קריאות פתע וכוננויות) היא הראויה".

## שעות כוננות

עיריית אלעד: ועדת כוח אדם של עיריית אלעד<sup>22</sup> קבעה באוגוסט 2006 את מכסת שעות הכוננות שיוקצו לכל תפקיד<sup>23</sup>. היא גם קבעה כי עובד שנקרא לחזור למשרד לצורך ביצוע עבודות נוספות יתוגמל על כך בתוספת שכר מיוחדת הנקראת "קריאות פתע". היא לא קבעה אמות מידה נוספות ותנאי סף שעל העובדים המקבלים תוספת כוננות לעמוד בהם, ואף לא קבעה את החובות הנדרשות מהם כדי להיות זכאים לקבלת תוספת זו.

21 בס"ע (נצ') 1250/09 קובליו ואח' נ' מדינת ישראל - משרד האוצר (מאגר משפטי נבו) קבע ביהמ"ש כי דיווח פיקטיבי מדי חודש בחודשו על שעות נוספות, בידיעה ברורה כי מדובר בהצהרות כוזבות, הוא התנהגות פסולה ואין לצפות כי רשות מינהלית ובית משפט ייתנו לה יד. דיווח שקר לשם קבלת שכר כמוהו כגנבה וקבלת דבר במרמה, והיא כמובן עברה פלילית.

22 הוועדה הוקמה בשנת 2006 בעקבות קבלת "החלטות המליאה" בדבר רה-ארגון בנושא נלוות לשכר.

23 מזכירת מחלקה ומזכירה בכירה - 15 ש"כ בחודש; מנהל מדור ואחראי תחום - 30 ש"כ בחודש; ומנהל מחלקה - לפי הצורך.

במאי 2010 מסרה הממונה על תנאי השירות במרכז השלטון המקומי לעיריית אלעד כי "כוננות צריכה להינתן לעובדים עפ"י צרכי המערכת והמגבלות התקציביות", וכי "אין חובה לשלם תוספת כוננות לעובדים (למעט למנהל אגף תברואה), וכי אם עובד נקרא לבוא לעבודה התשלום יהיה לפי קריאות פתע"<sup>24</sup>.

עיריית אלעד מסרה למשרד מבקר המדינה בתשובתה כי התשלום עבור שעות כוננות לעובדי הלשכה ניתן להם כאשר שימשו, הלכה למעשה, ככוננים למקרים שבהם נדרש ראש העירייה לבצע פעילויות שונות ולסייע לתושבים הפונים לעירייה בתלונות ובבקשות שונות, וכי בשעות אלו עליהם להישאר זמינים ו"בקרבת מקום" על מנת שיוכלו להגיע מיד לאחר שייקראו.

משרד מבקר המדינה מעיר כי לנוכח אופן קביעת התשלום הקרוי "שעות כוננות" בעיריית אלעד, ולנוכח העובדה שהעובדים הנהנים מתוספת זו לא נדרשים לעמוד בשום חובה, מתעורר חשש כי מדובר בתוספת שכר לכל דבר ועניין. המכסות החריגות בהיקפן (גם יחסית לכלל העובדים בעיריית אלעד), שניתנו למנהל לשכת ראש העירייה, לעזור ראש העירייה ולנהגו, מעלות חשש כי הבסיס לקביעתן היה רצונה של עיריית אלעד להיטיב עם ממלאי משרות אלו. בהיעדר תורנות מפורטת ומוסדרת מראש, גם אי-אפשר לקבוע מי מהעובדים האמורים אכן שימש ככונן בתקופה שקיבל תשלום בעד הכוננות. נוסף על כך, אופי תפקידם המינהלי מעורר ספק בדבר הסבירות שהם יידרשו להיות "מוקפצים" לעתים תכופות כל כך ובשעת הקטנות של הלילה לצורך ביצוע תפקידם. משרד מבקר המדינה מעיר כי ההתפתחות הטכנולוגית שחלה בשנים האחרונות בתחום התקשורת מאפשרת לזמן עובדים במהירות, במידת הצורך, בלי שהם יידרשו "להיצמד" לביתם.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את ההוצאה הכספית הניכרת שמקורה בתשלום מכסת שעות כוננות בהיקף כה נרחב למקורבים לראש העירייה, וממליץ למשרד הפנים ולממונה על השכר במשרד האוצר לבחון מחדש את הצורך בכוננות ואת היקפה הנדרש, ובעיקר לבחון את מערכת התשלומים בעיריית אלעד בכלל ועבור בכירי הרשות בפרט.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי הוא יבחן את ליקויי השכר שהועלו במסגרת דוח זה מול הרשויות המקומיות הרלוונטיות.

עיריית פתח תקווה: בעיריית פתח תקווה נקבע "נוהל הטלת כוננות על עובדים המועסקים בהסכם הקיבוצי" (להלן - נהל שעות כוננות). הנוהל חל על כל עובד בכל תפקיד שהממונה עליו דרש ממנו להיות בכוננות. הקריטריונים לאישור כוננות על פי נהל שעות כוננות הם, בין השאר, הצורך בפתרון מידי לבעיות דחופות שהעירייה מטפלת בהן בשעות שאינן שעות פעילותה הרגילות; עניינים שהמנהלים החליטו שהטיפול בהם אינו יכול להידחות למחרת היום. בנוהל שעות כוננות לא נקבע מהן החובות המוטלות על העובדים במסגרת הכוננות.

מבדיקת שעות הכוננות שאושרו לעובדי לשכת ראש עיריית פתח תקווה עולה כי ראש העירייה הקצה לכל עובד מכסת שעות כוננות כדלקמן: לעוזרו הוקצו 260 שעות כוננות (באוגוסט 2007

24 בדצמבר 2005 מסרה הממונה על תנאי השירות במרכז השלטון המקומי כי "מומלץ לבנות את מערך הכוננות ברשות כך שיתן מענה אמיתי לתושבים בשעות בהן מתקבלות מרבית הפניות. לא נהוג לאשר כוננות למזכירות ו/או לעובדי מינהלה".

הוקצו לו 110 שעות כוננות, ובאפריל 2009 הוקצו לו 150 שעות כוננות נוספות, בכלל זה בימי שישי ושבת). באוגוסט 2010 הוגדלה מכסת שעות הכוננות של מנהלת הלשכה מ-21 שעות ל-100 שעות. לשתי מזכירות הלשכה הוקצו 20 שעות כוננות כל אחת. למזכירת העוזר של ראש העירייה הוקצו 20 שעות כוננות. באוגוסט 2010 הוגדלה מכסת שעות הכוננות של נהגו מ-41 שעות ל-65 שעות.

בנוהל שעות כוננות של עיריית פתח תקווה נקבע כי מטרתו היא "שמירה על אמות מידה מוסריות בכל הנוגע להטלת כוננות על מנת שהדבר לא יהפוך למכשיר לתוספת שכרו ויוטל רק כצורך אמיתי".

נמצא כי לעוזר ראש עיריית פתח תקווה שולם בשנת 2010 סכום של 8,632 ש"ח לחודש בממוצע בעד 266 שעות כוננות חודשיות (ובסך הכול שולם לו בשנת 2010 תשלום בסך 103,590 ש"ח עבור 3,192.7 שעות כוננות)<sup>25</sup>. נוסף על כך, שולם לו סכום של 3,134 ש"ח לחודש בממוצע עבור שעות נוספות. יצוין כי שכר הבסיס של עוזר ראש עיריית פתח תקווה, המדורג בדרגה 13 בדירוג המינהלי, הוא 5,670 ש"ח, ומכאן שבעקבות מתן התשלום החודשי עבור שעות הכוננות והשעות הנוספות שולש שכרו הבסיסי. מתן תוספת השכר האמורה יש בו כדי לרוקן מתוכן את התנאים שנקבעו במכרז לתפקיד עוזר ראש הרשות (דרגה 11-13 בדירוג האחיד).

בתשובת עיריית פתח תקווה מאפריל 2011 נמסר כי בשל תפקידו של ראש העירייה שעות עבודתו אינן קבועות, וכי הן מתמשכות פעמים רבות עד שעות הלילה המאוחרות או עד שעות הבוקר המוקדמות; ומטבע הדברים, עובדי לשכת ראש העירייה, המסייעים לו במילוי תפקידו, נדרשים פעמים רבות לבצע מטלות גם לאחר שסיימו את עבודתם במשרד ושבו לביתם.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שמשרד הפנים יסדיר את נושא שעות הכוננות ברשויות המקומיות ויקבע את אמות המידה ואת התנאים שעל העובדים לעמוד בהם כדי שיהיו זכאים לתוספת; במצב הנוכחי, תשלום שעות הכוננות הוא בבחינת תוספת שכר לכל דבר ועניין ומשמש לעקיפת המגבלות החוקיות המשמשות חסם לפריצת הסכמי השכר.

משרד מבקר המדינה ממליץ לממונה על השכר במשרד האוצר לבחון את התשלום עבור מכסת שעות כוננות בעיריית פתח תקווה בכלל ועבור המכסה שהוקצתה לעוזר ראש העירייה בפרט.

הממונה על השכר במשרד האוצר מסר בתשובתו כי בכוונתו לבצע בדיקה מקיפה, בשיתוף משרד הפנים, לגבי אופן תשלום שכרם של עובדי עיריית אלעד ובכללם הבכירים ועובדי הלשכה, ולגבי אופן תשלום שעות הכוננות לעובדי עיריית פתח תקווה ובכללם עוזר ראש העירייה.

25 מבדיקת דיווחי הנוכחות החודשיים עולה כי עוזר ראש עיריית פתח תקווה נמצא בכוננות במשך כל שעות סוף השבוע (שישי ושבת).

היבטים בהתנהלות לשכות של ראשי רשויות מקומיות

עוד העיר הממונה על השכר בתשובתו כי בכל הקשור לאישור תשלומים לעובדים בגין היותם כוונים, במקרים המצדיקים זאת, עמדתו היא כי יש לפעול בהתאם לכללים הקבועים לגבי עובדי המדינה על פי הוראות התקשי"ר<sup>26</sup>, ואין להוסיף עליהם.

## החזקת רכב

### שכירת כלי רכב

בהנחיות משרד הפנים המתייחסת כאמור לתנאים נלווים לשכרם של ראשי רשות מקומית וסגניו בשכר נקבע כי ראש הרשות יהיה זכאי לרכישת כלי רכב צמוד לצורך מילוי תפקידו, בין שמדובר בכלי רכב חדש או בכזה שנרכש מחברת ליסינג תפעולי. עוד נקבע בהנחיות כי שכירת כלי רכב אפשרית רק כאשר כלי הרכב שבבעלות הרשות המקומית אינו ראוי לשימוש, ולפרק זמן קצר בלבד; לא ניתן לשכור כלי רכב עבור ראש הרשות או עבור סגניו בשכר כתחליף לכלי רכב צמוד.

1. ממאי 2009 עד מאי 2010 שכרה עיריית אלעד כלי רכב מחברת השכרה, והוא הועמד לרשות ראש העירייה. תמורת השכירות האמורה שילמה העירייה 65,333 ש"ח. שכירת כלי הרכב לפרק זמן כה ארוך נעשתה שלא לפי הנחיות משרד הפנים.

2. עיריית אלעד שילמה לחברת ההשכרה האמורה גם 31,258 ש"ח עבור כלי רכב שכור ששימש את מנהל לשכת ראש העירייה מאוגוסט 2009 עד יוני 2010. העירייה שכרה למטרה דומה שבעה כלי רכב נוספים בתקופה האמורה.

עיריית אלעד לא קבעה מכסת קילומטרים חודשית למנהל הלשכה. כן נמצא כי הוצאות הדלק בתקופה זו על כלי הרכב הסתכמו ב-27,902 ש"ח, וההוצאות על נסיעות בכביש 6 (בעניין זה ראו להלן) היו 2,166 ש"ח. ההוצאות לקופת עיריית אלעד על העמדת כלי הרכב לרשותו של מנהל הלשכה בתקופה האמורה (לא כולל הוצאות על שטיפת כלי הרכב, שגם בהן נשאה העירייה) הסתכמו ב-64,501 ש"ח.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית אלעד כי משרד הפנים אינו מתיר לה לשכור כלי רכב עבור ראש הרשות או סגניו בשכר לפרק זמן שאינו קצר, ומכאן ניתן ללמוד שאין להתיר שכירות כזאת עבור מנהל הלשכה. עיריית אלעד גם לא קבעה מכסה להוצאות הדלק שישולמו למנהל הלשכה.

עיריית אלעד מסרה בתשובתה כי כלי הרכב שהוצמדו לראש העירייה ולמנהל הלשכה הוחזקו במשך פרק זמן ארוך בשל צירוף נדיר של אילוצים ונסיבות, כגון: רצון לגבש הסדר ליסינג לכל כלי הרכב העירוניים, בדיקת היתכנותו וכדאיותו של פרסום מכרז, בחינת התקשרויות אלטרנטיביות עם חברות רכב, כניסה לתוקף של הסדרי המס החדשים, שינוי של משרד הפנים בנוגע לסוג הרכב המותר של ראש העירייה.

26 בהוראות התקשי"ר נקבעו הסייגים והמגבלות שרק עמידה בהם מזכה עובדים לקבל תוספת כוונות. כך לדוגמה נקבעו בתקשי"ר אמות המידה שלפיהן תהיה חלוקת הכוונות: כוונות לא יוקצו לעובדים או לקבוצות עובדים שנציבות שירות המדינה קבעה כי לא יינתנו להם כוונות; זמן הכוונות הוא מסיום שעות העבודה הרגילות עד שעה 24:00 ולא יותר משמונה שעות כוונות ליום.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על אף האילוצים והנסיבות שציינה העירייה, לא היה מקום לכך שבמשך פרק זמן ממושך היא תפעל שלא לפי הנחיות משרד הפנים בעניין זה; מכל מקום, אם ראתה העירייה שבשל האילוצים האמורים היא פועלת שלא לפי הנחיות משרד הפנים, ראוי היה שתפנה למשרד הפנים ותבקש את אישורו לכך.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים לפרסם הנחיות שאפשר ללמוד מהן על זכאותו של ראש לשכת רשות מקומית לרכב צמוד ועל סוגי ההוצאות שישולמו לו מכוח הזכאות.

#### התקנת מערכת שמע

בנובמבר 2009 הותקנו בכלי הרכב של ראש המועצה המקומית גדרה מערכת שמע, DVD וטלפון בעלות של 9,850 ש"ח, והיא שולמה למתקין המערכת מקופת המועצה.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה המקומית גדרה כי בהנחיות משרד הפנים לא נקבע שעל קופת הרשות המקומית לשאת בעלות התקנת מערכות כגון אלה.

המועצה המקומית גדרה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה באפריל 2011 כי אין בהנחיות משרד הפנים כל התייחסות לנושא זה. לטענתה, כלי הרכב שנרכש בליסינג ובעלות לא גבוהה הוא בעל ציוד בסיסי בלבד, והמערכת שהותקנה בו כוללת מערכת ניווט (GPS) בעלות נמוכה, שהתקנתה מחויבת המציאות לנוכח נסיעותיו המרובות של ראש המועצה.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה המקומית גדרה שבהיעדר התייחסות לנושא זה בהנחיית משרד הפנים, היה עליה לבחון את הנושא מול משרד הפנים קודם להתקנת המערכת.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים לבחון נושא זה, ולאחר בדיקתו להנחות את הרשויות המקומיות בעניין.

#### תשלום עבור נזקים שנגרמו לכלי רכב צמוד

הנחיות משרד הפנים שעניינן החזקת רכב אישי של ראש רשות וסגניו בשכר אינן עוסקות בתשלום בגין נזקים שנגרמו לכלי הרכב העירוני הצמוד של ראש הרשות.

לעומתן, בהוראות החשב הכללי במשרד האוצר למשרדי ממשלה<sup>27</sup> (להלן - הוראות החשכ"ל) נקבע בעניין זה כי עובד אשר הועמד לרשותו כלי רכב צמוד יישא "בעלות כל נזק שייגרם לרכב, עד לסכום של 75% מסכום ההשתתפות העצמית של המדינה ובכפוף לכללים האלה:

27 בפרק הדין בנוקים לכלי רכב ממשלתי; בתוקף מ-1.8.08.

היבטים בהתנהלות לשכות של ראשי רשויות מקומיות

1. בתאונה ראשונה ישולם עד מחצית מסכום ההשתתפות העצמית המלאה שנקבעה לתשלום המדינה.

2. החל מתאונה שנייה ישולם עד מלוא סכום ההשתתפות העצמית שנקבעה לתשלום המדינה.

3. מניין התאונות יחל מחדש כל 3 שנים".

בדצמבר 2009 שילמה עיריית אלעד לחברת ההשכרה דלעיל 2,097 ש"ח בגין פגיעה בפגושים ובכנף שמאל של כלי הרכב שהועמד לרשותו של ראש העירייה באותה עת.

בדצמבר 2009 שילמה עיריית אלעד לאותה חברה 1,715 ש"ח וביוני 2010 שילמה 2,000 ש"ח בגין נזקי תאונות קלות לכלי הרכב ששכרה באותם מועדים עבור מנהל הלשכה. מתיקי עיריית אלעד אי-אפשר ללמוד מדוע נשאה היא בעלות הנזקים שגרם מנהל הלשכה לכלי הרכב שנשכר עבורו.

עיריית אלעד מסרה בתשובתה כי הרכב הצמוד אינו רכושו של עובד העירייה (או נבחרה) והועמד לו לצורכי עבודתו "וזאת חלף קצובת רכב שהיה זכאי לקבל לו היה עושה שימוש ברכבו הפרטי"; נזק שנגרם לרכב במהלך העבודה הוא "חלק אינטגרלי מפעילותו המקצועית של האוחז ברכב ואין כל מניעה כי המעסיק יישא בכך כחלק מהוצאותיו ... אין כל הכרח במסקנה כי בעל הרכב הפרטי אמור להוציאו מכיסו."

לדעת משרד מבקר המדינה לא היה מקום שעיריית אלעד תישא במלוא עלות הנזקים שנגרמו לכלי הרכב, וראוי היה כי בהיעדר הנחיות מפורשות של משרד הפנים בעניין, היא תפנה למשרד הפנים בבקשה שיורה לה כיצד לנהוג.

עיריית קריית גת נשאה בהשתתפות העצמית בסך 1,990 ש"ח של הביטוח בגין נזקי תאונה שנגרמו לכלי הרכב של ראש העירייה בדצמבר 2009.

המועצה המקומית גדרה נשאה בהשתתפות העצמית של הביטוח בגין נזקים שנגרמו לכלי הרכב של ראש המועצה דאז, מר ירון בן נון: 751 ש"ח ביוני 2008, ו-911 ש"ח באוגוסט 2008.

המועצה המקומית גדרה מסרה בתשובתה כי החוב בגין ההשתתפות העצמית של הביטוח יושת על ראש המועצה לשעבר.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי עליו לפרסם הנחיות או נוהל ברור שיסדירו את סוגיית הנזקים הנגרמים לכלי רכב הצמוד לראש הרשות (או לבעלי תפקידים בכירים אחרים ברשות). בהכנת הנחיות (או נוהל) כאלה מן הראוי שיובאו בחשבון ההוראות בנושא שקבע החשב הכללי במשרד האוצר עבור משרדי הממשלה.

#### תשלום קנסות בגין מהירות מופרזת ועברות חניה

סעיף 252א לחוק העונשין, התשל"ז-1977, קובע כי "לא ישלם תאגיד, במישרין או בעקיפין, קנס שהוטל על זולתו, ולא ישלם מעביד קנס שהוטל על עובדו; העובר על הוראה מהוראות סעיף קטן זה, דינו - מאסר שנה אחת". סעיף 7 לפקודת העיריות קובע כי עירייה היא תאגיד.

בספטמבר 2008 שילמה המועצה המקומית גדרה למשטרת ישראל קנס בסך 1,388 ש"ח בגין עברת מהירות שביצע כלי הרכב של ראש המועצה דאז (סכום הקנס המקורי היה 750 ש"ח, והשאר - ריבית פיגורים).

בספטמבר 2010 שילמה עיריית אלעד למשטרת ישראל קנס בסך 420 ש"ח, בגין חניית כלי הרכב של ראש העירייה הקודם באדום-לבן בדצמבר 2008 בבני ברק. סכום הקנס גדל מ-250 ש"ח לסכום הנקוב לעיל לאחר שלא שולם במועדו.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה המקומית גדרה ולעיריית אלעד כי על פי החוק אסור שתשלום הקנס בגין עברות תנועה וחניה שביצעו ראש הרשות או נהגו ימומן מקופת הרשות המקומית ויש להשיתו על מבצע העברה. לפיכך ראוי לדרוש ממבצעי העברות להשיב את סכומי הקנסות לקופותיהן ללא דיחוי.

המועצה המקומית גדרה מסרה בתשובתה כי תפעל להשית את החוב על ראש המועצה הקודם. עיריית אלעד מסרה בתשובתה כי היא פועלת כדי לגבות תשלום זה מראש העירייה הקודם.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי עליו להנחות את הרשויות המקומיות לבל יממנו מקופת הרשות המקומית קנסות שהוטלו בגין עברות תנועה וחניה שביצע ראש הרשות (או בעלי תפקידים אחרים ברשות).

#### כיסוי הוצאות הנסיעה בכביש 6

בהוראת החשכ"ל, המתיחסת כאמור למשרדי ממשלה ולא לרשויות המקומיות, נקבע כי "במקרה של קבלת הודעת קנס בגין עברת תעבורה או חניה ו/או קבלת חיוב בתשלום אגרה בגין שימוש בכביש אגרה, יסב רכז התחבורה במשרד את הדוח או את החיוב על שם העובד ויודיע לעובד בכתב על ההסבה טרם ביצועה. יחד עם זאת יהיה רשאי המשרד לשלם את הקנס או את האגרה במקום העובד ולקזז את הסכום ממשכורתו של העובד".

הוראת החשכ"ל מ-30.9.09, המסדירה את הכללים בדבר החזר הוצאות נסיעה בכביש 6 לבעלי רכב צמוד במשרדי ממשלה (להלן - הוראת החשכ"ל כביש 6), קובעת כי עלות נסיעת כלי הרכב היחידתיים בכביש 6 תשולם במלואה מתקציב המשרד<sup>28</sup>.

בהנחיות לביצוע קובעת הוראת החשכ"ל כביש 6 כי מינהל הרכב הממשלתי יתקין בכל כלי רכב כזה מכשיר "פסקל", שמוריד את עלות הנסיעה בכביש 6 לתעריף האגרה הנמוך ביותר.

1. עיריית אלעד שילמה הוצאות עבור נסיעות כלי הרכב של ראש העירייה בכביש 6: בשנים 2008 עד 2010 (עד סוף אוקטובר) הסתכמו הוצאות אלה ב-8,534 ש"ח, ב-7,006 ש"ח וב-5,291 ש"ח, לפי סדר השנים.

28 סוגי כלי הרכב המוגדרים לעניין הוראה זו ככלי רכב יחידתי הם רכב שר, רכב סגן שר ורכב מנהל כללי של משרד ממשלתי ומקביליו.

היבטים בהתנהלות לשכות של ראשי רשויות מקומיות

עיריית אלעד נשאה גם בעלות הוצאות נסיעתו של מנהל הלשכה בכביש 6: מאוגוסט 2009 עד יוני 2010 הסתכמו הוצאות אלו ב-2,166 ש"ח.

עיריית אלעד גם לא עשתה מינוי לנבחריה ולעובדיה בכביש 6, ולפיכך סכום העמלה ששילמה לחברה המפעילה את כביש 6 נקבע לפי כניסת "נוסע מזדמן", שעלותה גבוהה בעשרות אחוזים מהסכום שמשלם אדם בעל מינוי.

עיריית אלעד שילמה לחברת ההשכרה בעד נסיעותיהם של ראש עיריית אלעד ומנהל לשכתו בכביש 6, ואילו חברת ההשכרה שילמה את התשלומים ישירות לחברה המפעילה את כביש 6. עיון באחד החשבוניות לתשלום שהגישה חברת ההשכרה לעיריית אלעד הראה כי התשלום ששילמה חברת ההשכרה לחברת כביש 6 הסתכם ב-16 ש"ח, ואילו התשלום ששילמה עיריית אלעד לחברת ההשכרה בעד אותה הנסיעה הסתכם ב-77 ש"ח. מכאן שעבור התשלום לנסיעה בכביש 6 גבתה חברת ההשכרה מן העירייה עמלה ששיעורה גבוה מ-300%.

עיריית אלעד מסרה בתשובתה כי תשלומי אגרה בכביש 6 הם "הוצאה לגיטימית המוצאת לטובת הארגון על מנת להגיע מהר יותר ליעדים מכפי הניתן בכבישים רגילים". עוד מסרה העירייה כי תשלום העמלה "נובע ישירות מעסקת ההשכרה", וכי "כעת לאחר עסקת הליסינג יש מינוי קבוע מסוג פסקל לרכבי העירייה המורשים לנוע בכביש 6".

משרד מבקר המדינה מעיר כי בעת ביצוע עסקת ההשכרה היה על עיריית אלעד להדגיש לפני חברת ההשכרה כי היא לא תחויב בעמלה בגין נסיעה בכביש 6; מכל מקום היה עליה לתת את דעתה על כך שהיא שילמה עמלה מופרזת בעליל.

2. עיריית נתניה שילמה עבור ראש העירייה את נסיעותיה בכביש 6, אך בכלי הרכב שלה לא הותקן מכשיר "פסקל", ולפיכך חויבה העירייה בתעריף האגרה הגבוה. העירייה שילמה את האגרה באמצעות חברת הליסינג (ולא ישירות לחברה המפעילה את כביש 6), אשר נוסף על החיוב החודשי גבתה גם עמלה חודשית קבועה - 43.29 ש"ח (בתוספת מע"מ) על כל חשבונית.

משרד מבקר המדינה מעיר כי בעת ביצוע עסקת ההשכרה היה על עיריית נתניה להדגיש כי לא תחויב בעמלה בגין נסיעה בכביש 6.

3. בשנים 2008-2010 שילמה המועצה המקומית גדרה בעבור נסיעותיו של ראש המועצה בכביש 6 סך של 2,786 ש"ח, 1,228 ש"ח ו-946 ש"ח, לפי סדר השנים. בכלי הרכב ששימשו את ראש המועצה לא הותקן מכשיר "פסקל", ולפיכך שילמה המועצה את תעריף האגרה הגבוה.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי עליו לקבוע הנחיות בנושא תשלום בגין נסיעות בכבישי אגרה ולקבוע בהן במידת הצורך את הסוגיות הנוגעות לתשלום עבור הנסיעות של ראש הרשות ועובדי לשכתו בכבישים אלה.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי במסגרת עדכון חוזר מנכ"ל משרד הפנים משנת 2004 הנעשה "בימים אלו", הוא יתייחס גם לסוגיה זו.

## השתתפות בהוצאות טלפון

בהנחיות משרד הפנים נקבע כי ראש רשות מקומית יהיה זכאי להחזרים חודשיים עבור שיחות מטלפון ביתי (650 ש"ח ברשויות מקומיות שמספר תושביהן 100,000-200,000, ו-550 ש"ח לרשויות מקומיות שבהן עד 100,000 תושבים) ועבור שיחות מטלפון נייד בסכום שלא יעלה על 1,000 ש"ח. כל חריגה מסכומים אלה יש לנכות משכרו של ראש הרשות.

הבדיקה העלתה כי המועצה המקומית גדרה שילמה את כל חשבונות הטלפון הנייד של ראש המועצה; שישה חשבונות בתקופה הנסקרת היו בסכום גדול מ-1,000 ש"ח, ואחד מהם אף הסתכם ב-2,895 ש"ח. המועצה לא ניכתה משכרו של ראש המועצה את הסכומים החריגים הללו, שהסתכמו ב-4,690 ש"ח ובכלל זה שני חשבונות של ראש המועצה הקודם, שסכומם הכולל חרג ב-1,163 ש"ח מהסכום המרבי המותר.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה המקומית גדרה כי עליה לנכות את הסכומים החריגים משכרם של ראשי המועצה - הנוכחי והקודם - ללא דיחוי.

בתשובתה הסבירה המועצה המקומית גדרה כי ההוצאות החריגות הוצאו בדצמבר 2008 בעת מבצע "עופרת יצוקה" ובנובמבר 2009 בעת נסיעת ראש המועצה לחו"ל. עוד מסרה כי תפעל לניכוי הסכומים החריגים משכר ראש המועצה ואף תדרוש מראש המועצה הקודם להחזיר את הסכומים החריגים ששולמו לו.

## הלוואות לראש הרשות

בהנחיות מנכ"ל משרד הפנים הנוגעות לשכר ראשי רשויות והתנאים הנלווים לו לא נקבעו הוראות בדבר זכאותו של ראש הרשות המקומית לקבל הלוואות מקופת הרשות.<sup>29</sup>

בעיריית אלעד יש נוהל המסדיר מתן הלוואות לעובדים (להלן - נוהל ההלוואות) הקובע, בין השאר, את אמות המידה לקבלת ההלוואות. באחד הסעיפים נקבע כי כדי לאשר הלוואה "תתכנס ועדה בהשתתפות: מזכיר, גזבר ורכזת משאבי אנוש אשר ידונו בבקשת הלוואה" (להלן - ועדת ההלוואות). נקבע גם סדר עדיפויות לקבלת הלוואה לפי מטרותיה.<sup>30</sup>

בחשבון קרן הלוואות העובדים של עיריית אלעד היו בסוף שנת 2009 כ-46,000 ש"ח; בשנים 2009 עד 2010 קיבלו 12 עובדים הלוואה מהקרן. הבדיקה העלתה כי בשנים אלו סכום ההלוואה הממוצע היה כ-7,000 ש"ח, ומספר התשלומים להחזרת ההלוואה היה בדרך כלל עשרה. אחד ממקבלי ההלוואות היה מנהל הלשכה, אשר לבקשתו אישרה לו העירייה במאי 2010 הלוואה בסך 8,000 ש"ח לפירעון בארבעה תשלומים. מנהל הלשכה עצמו נימק כי ההלוואה נדרשת בשל "ירידה דרסטית ברמת השכר". גם נהג ראש העירייה קיבל בינואר 2010, לפי בקשתו, הלוואה בסך 10,000 ש"ח לפירעון ב-12 תשלומים. הוא נימק כי ההלוואה נדרשת לכיסוי "מינוס בבנק".

29 בחוזר מנכ"ל מיוחד מ-2.5.04 נקבע כי סגן ראש רשות מקומית זכאי לקבל הלוואה למטרת רכישת רכב בלבד.

30 סדר העדיפויות שנקבע הוא כדלהלן: 1. ניתוח או חתונה של עובד; 2. חתונה של בן או בת של עובד; 3. רכישת דירה; 4. בר מצווה של בן של עובד; 5. קניית רכב; 6. קניית מוצר חשמלי; 7. "אחר".

היבטים בהתנהלות לשכות של ראשי רשויות מקומיות

1. בפברואר 2010 ביקש גזבר עיריית אלעד להנחות את חשבות העירייה למסור מקדמה בסך 10,000 ש"ח לראש העירייה "ע"ח שכרו עוד היום". באותו החודש ביקש הגזבר להעביר סכום נוסף של 10,000 ש"ח לחשבון ראש העירייה "עוד היום", ולהסב את שתי המקדמות להלוואה אשר תנוכה משכרו "ב-4 תשלומים שווים בחודשים הקרובים". הוראת הגזבר בוצעה. סיבת הבקשה לקבלת ההלוואה לא נומקה; גם טופס ההלוואה שנהוג למלא לצורך קבלת הלוואה מקרן ההלוואות לעובדים לא מולא. ועדת ההלוואות לא התכנסה כדי לאשרה כנדרש בנוהל ההלוואות.

2. ב-13.9.10 אושרה לראש עיריית אלעד, לפי בקשתו, הלוואה נוספת בסך 10,000 ש"ח להחזר בעשרה תשלומים. גם בפעם הזאת לא נומקה סיבת הבקשה וועדת ההלוואות לא אישרה את ההלוואה.

עיריית אלעד מסרה בתשובתה כי אין היא רואה כל פסול במתן הלוואות לעובדי הלשכה, וכי מקבלי ההלוואות לא זכו לקבל הטבה על חשבון הקופה הציבורית. אשר להלוואה שניתנה לראש העירייה הוסיפה העירייה כי "משלא חרגה העירייה מהסכום אשר הוקצב לקרן ההלוואות, הרי שסיבת הבקשה להלוואה אינה מהותית".

משרד מבקר המדינה מעיר כי נוהל ההלוואות בעיריית אלעד אינו חל כלל על הלוואות לנבחרים. יתרה מזו, הנוהל מסדיר את מתן ההלוואות לעובדים, לפי סדר עדיפויות כאמור, מסיבות מהותיות ולצרכים מיוחדים, ועל כן יש חשיבות למטרה שלשמה ניתנה ההלוואה. עוד מעיר המשרד כי סכומי ההלוואות שניתנו לראש העירייה בשנת 2010 היו גדולים פי כמה מסכומי ההלוואות שניתנו באותה שנה לעובדי העירייה האחרים שלוו כספים מקופת העירייה.

בהסדרת שלוש ההלוואות, על סך 10,000 ש"ח כל אחת, לראש העירייה, מתוך קופת העירייה, שלא לפי אמות המידה שהיא עצמה הנהיגה, זכה ראש העירייה בהטבה שלא היה זכאי לה על פי דין. העירייה נהגה בעניין זה באופן פסול ושלא לפי כל נורמה ציבורית וכללי מינהל תקין. תגובת העירייה כי אין היא רואה כל פסול בעניין מדאיגה ביותר. מן הראוי כי הנושא יועבר לעיון היועץ המשפטי של משרד הפנים כדי שיבחן אותו ויחווה דעתו בעניין ההליכים הנדרשים בנסיבות העניין.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי עליו לקבוע מדיניות לגבי השאלה אם יש מקום לאפשר מתן הלוואות לראש רשות מקומית מקרן ההלוואות של הרשות.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי במסגרת עדכון חוזר המנכ"ל משנת 2004 הנעשה "בימים אלו", הוא יתייחס גם לסוגיה זו.

### מקדמות על חשבון המשכורת

הנושא של מתן מקדמות על חשבון משכורת לא הוסדר בהסכמי העבודה הקיבוציים ובהנחיות משרד הפנים.

"קובץ נהלי עבודה בשלטון המקומי - כח אדם" (להלן - קובץ נהלי עבודה) שפרסם מרכז השלטון המקומי עוסק בין היתר בתשלום מפרעה לעובדי הרשות המקומית: הוא כולל הוראות המחייבות את העובדים להגיש בקשה לקבלת מפרעה והסבר לגבי אופן הגשתה (בטופס "בקשת מפרעה", עד היום העשירי בכל חודש); את שלבי אישור קבלת המפרעה (על ידי מנהל המנגנון

## דוח על הביקורת בשלטון המקומי

וגזבר הרשות). עוד נאמר בקובץ כי ההלוואה תינתן אך ורק "במחצית החודש", וכי סכומה המרבי יהיה מחצית שכרו נטו של העובד.

הבדיקה העלתה כי עיריית אלעד חרגה במידה ניכרת מההוראות שבקובץ נוהלי עבודה כשנתנה מקדמות לראש העירייה, למנהל לשכתו ולנהגו, כדלהלן:

1. ב-7.1.10 הורה הגזבר לאחראית השכר בעיריית אלעד להעביר "עוד היום מקדמה ע"ח שכר 1/10 לראש העיר בסך 15,000 ש"ח".
2. ב-17.1.10 הורה הגזבר "להעביר מקדמה בגובה שכר 12.09" למנהל הלשכה ולנהג.

בשני המקרים חרגו הסכומים שאושרו מהסכום המרבי שנקבע בקובץ נוהלי עבודה (במקרה השני הסכום שאושר היה כפול מהמותר); זאת ועוד, המקדמה שניתנה לראש עיריית אלעד ניתנה זמן ניכר לפני "מחצית החודש".

עיריית אלעד מסרה למשרד מבקר המדינה בתשובתה כי העירייה כלל לא אימצה את הנוהל עצמו אך אין היא מתעלמת ממנו, ו"בבואה לאשר מקדמות היא מתייחסת אליו כמו גם אל נורמות והיבטים נוספים הרלוונטיים לטעמה בהקשר לסוגיית המקדמות". העירייה הוסיפה כי למועד קבלת המפרעה היא איננה נוהגת לפי ההמלצה שבקובץ הנהלים.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית אלעד כי עליה לקבוע נוהל למתן מקדמות (מפרעות) שיהיה תואם ככל האפשר לנהלים שקבע מרכז השלטון המקומי בעניין. בהיעדר נוהל כזה, היה עליה לנהוג בהתאם לקובץ נוהלי העבודה גם לגבי המקדמות שנתנה לראש העירייה ולעובדי לשכתו ובוודאי שלא היה עליה להפלותם לטובה בעניין זה.

## דיווח על חופשה

ראש עיריית אלעד שהה בחופשה מ-13.5.09 ועד 18.5.09. הוא לא דיווח על החופשה לאגף משאבי אנוש, והיא לא נוכתה מיתרת ימי החופשה שעמדה לזכותו.

העירייה מסרה בתשובתה במאי 2010 בעניין זה כי אכן עקב "שגגה ושכחה לא דיווחתי [ראש העירייה] על ימים אלו. מרגע שנחשף בפניי דבר הטעות דיווחתי מיידית על ימים אלו".

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית אלעד כי מדובר במחדל חמור, ש"נחשף" רק בעקבות הערת משרד מבקר המדינה וראוי כי לא יישנה. על העירייה לרענן את נוהלי הדיווחים בדבר חופשת מנוחה וחופשת מחלה של נבחריה ועובדיה הבכירים, ולהגביר את פיקוחה על כך.

## החזר הוצאות של ראש הרשות

### הוצאות אש"ל, כיבוד ואירוח

לפי הנחיות משרד הפנים, ראש רשות מקומית וסגניו בשכר רשאים לבחור באחת משתי החלופות האלה:

1. לקבל סכום גלובלי<sup>31</sup> עבור הוצאות אש"ל.
  2. לקבל החזר הוצאות אש"ל על פי דיווח.
- ההנחיות קובעות כי אם ראש רשות מקומית או סגניו בשכר יבחרו בחלופה הראשונה, הרי שהם לא יהיו רשאים לקבל החזר עבור הוצאות אירוח, למעט אירוח רשמי<sup>32</sup>, או עבור הוצאות אש"ל על פי דיווח.

ראשי עיריות אלעד ונתניה בחרו בחלופה הראשונה, וקיבלו במשכורתם סכום גלובלי עבור הוצאות אש"ל (1,330 ש"ח בדצמבר 2010). הבדיקה העלתה כי הם הגישו בקביעות לחשבות הרשות חשבוניות "כיבוד ואירוח" במסעדות, והרשות נשאה בעלות הוצאות האירוח אף שהחשבוניות לא היו עבור אירוח רשמי.

להלן פירוט העובדות:

**עיריית אלעד:** בשנים 2009 עד 2010 שילמה עיריית אלעד לראש העירייה החזר של הוצאות אירוח ושל הוצאות על ארוחות במסעדות כנגד מאות חשבוניות ממסעדות ומבתי עסק נוספים שהגיש לה לפירעון הנהג של ראש העירייה. סקירת 146 מהחשבוניות העלתה את הממצאים האלה:

1. החשבוניות שהוגשו לתשלום היו עבור ארוחות שהתקיימו במגוון רחב מאוד של מסעדות, שיפודיות, סטייקיות, בתי קפה וחברות הסעדה (קייטרינג), בירושלים, ראש העין, פתח תקווה, חיפה, אור יהודה, נתניה, רמת גן, תל אביב, עכו, כפר חב"ד ואלעד.
2. כ-100 מהחשבוניות שהוגשו לתשלום לא כללו פרטים על מהות ההזמנה שנעשתה, לבר מציון פרט סתמי, כגון "אירוח", "אוכל", "ארוחה" וכו', ובעשרות חשבוניות אף לא נכתב דבר.
3. לכ-120 מהחשבוניות שהוגשו לתשלום לא צורף מסמך ובו פרטים על זהות המשתתפים ועל מספרם.
4. בדפי ריכוז חשבון שצורפו לכ-100 מהחשבוניות הופיע רישום סתמי בלבד, כגון "כיבוד לשכה", "ארוחה", "פ"ע"<sup>33</sup> וכיו"ב. רובן המכריע של הארוחות לא התקיימו באלעד. בהיעדר פרטים על זהות המשתתפים, אין כל ראיה כי מדובר ב"אירוח רשמי" כהגדרתו בהנחיות משרד הפנים.

31 תשלום חודשי קבוע שסכומו כסכום דמי כלכלה המשולם לשרים ולסגניהם. קבלת סכום זה אינה מצריכה דיווח.

32 לפי ההנחיות שבחוקרת תנאי שכר, "אירוח רשמי" משמעו מצב שבו הרשות המקומית מארחת משלחת רשמית מחו"ל או מקבלת ביקור רשמי של משלחת מהארץ הכוללות נושאי משרה בכירים בשירות המדינה (נשיא המדינה, ראש הממשלה, שר, מנכ"ל או בעל תפקיד דומה), וכן משלחות ממוסדות וארגונים רשמיים בארץ.

33 פ"ע: פגישת עבודה.

עיריית אלעד מסרה בתשובתה כי לעניין הרישום אין לצפות מראש העירייה שיידרש "לסוגיה זו ברזולוציה של רישום... יש לשפר בעניין זה את התנהלות העירייה ולכלול יותר פרטים בחשבונית בדבר תכלית ההוצאות הכלולות בה ולו למען מנוע לזות שפתיים". העירייה הוסיפה, כי ראש העירייה הנחה את הגזבר ו"הגורמים הנוספים הרלוונטיים להקפיד מכאן ואילך על רישום מדויק ומפורט יותר באספקט זה".

אשר לפרטים בדבר החשבוניות שהוגשו לתשלום מסרה העירייה במאי 2011 כי "בימים אלו אנו בודקים בצורה מפורטת את פירוט הוצאות אירוח ומסעדות ... תגובה מפורטת לכל האירועים המפורטים ... יצורפו לתגובת העירייה, שתימסר בהמשך".

משרד מבקר המדינה מעיר כי במועד סיום כתיבת הדוח, סוף נובמבר 2011, עדיין לא התקבלה תגובה מפורטת כזאת.

משרד מבקר המדינה מעיר כי הבקשה שהוגשה מטעם ראש העירייה להחזר הוצאות אש"ל כיבוד ואירוח אינה עולה בקנה אחד עם העובדה שהוא בחר לקבל סכום גלובלי להוצאות כאלה, ומכאן שמדובר בהתנהגות פסולה. לנוכח האמור לעיל, החזר הוצאות האמורות הוא בבחינת הטבה כספית שראש העירייה אינו זכאי לה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי לאחר שיקבל את העמדה המפורטת של העירייה בעניין זה, מן הראוי שהוא יפעל, בשיתוף העירייה, כדי להשיב לקופת העירייה את הכספים שניתנו שלא כדין.

להלן כמה דוגמאות:

(א) ב-31.8.09 סיפקה מסעדה אוכל בעלות כוללת של 2,505 ש"ח ללשכת ראש העירייה. בחשבונית נרשם כי סופק "אוכל" בלבד, ללא כל פירוט נוסף. במסמך שצורף לחשבונית ציין נהג ראש העירייה כי מדובר ב"אירוח", בלא שפירט אילו פריטים סופקו, למי נועדו ולאילו אירוע או מפגש סופקו. הועלה כי עיריית אלעד רשמה הזמנה לספק ב-20.10.09, כמעט חודשיים אחרי שהאוכל סופק. גם בהזמנה שהוציאה המזכירה הבכירה בלשכת ראש העירייה נכתב רק כי מדובר ב"אירוח בלשכת ראש העיר" ולא צוינו פרטים נוספים.

עיריית אלעד מסרה בתשובתה כי התשלום למסעדה לא ביטא "אירוע קונקרטי, אלא שיקף הזמנה ורכישה של תקרובת לאורך כמה חודשים. מדובר במוצרי מזון בסיסיים שהוזמנו מעת לעת לצורכי אירוח וסופקו לעירייה על ידי המסעדה".

משרד מבקר המדינה מעיר על כך כי מדובר במסעדת בשרים שמספקת תקרובת מסוג מסוים; לפיכך עיריית אלעד הייתה צריכה לדאוג שיפורטו מועדי ההזמנה, מספר הסועדים והעילה לביצוע ההזמנה. מכל מקום, מכיוון שראש העירייה קיבל סכום גלובלי עבור הוצאות אש"ל, הוא לא היה רשאי להגיש החזר הוצאות אירוח, אלא בסייגים שאישר משרד הפנים שעיקרם אירוח משלחות.

(ב) בתחילת שנת 2010 שילמה עיריית אלעד 2,000 ש"ח למסעדה בירושלים עבור ארוחה שהתקיימה ב-1.12.09. במסמכים שצורפו לחשבונית נרשם כי מדובר ב"אירוח שר הפנים ומנכ"ל

## היבטים בהתנהלות לשכות של ראשי רשויות מקומיות

משרד הפנים" באותו מועד. ביומן הפגישות של ראש עיריית אלעד אמנם מצוינת פגישה באותו מועד עם שר הפנים, אך המסמכים לא מפרטים כמה סועדים השתתפו בארוחה מטעם העירייה ומטעם משרד הפנים, מדוע נאלצה העירייה לשאת בעלות כה גבוהה למימון האירוח ומדוע אירוח משלחת על ידי ראש עיריית אלעד מחייב הזמנה ממסעדה יוקרתית בירושלים.

עיריית אלעד מסרה למשרד מבקר המדינה בתשובתה כי אכן אירחה את שר הפנים ומנכ"ל משרדו, כי משתתפי הארוחה מנו כ-50 איש, וכי המאכלים שהוזמנו מהמסעדה היו בסיסיים והאירוח התמצה בבר מזון שכלל תקרובת בסיסית ולא יוקרתית. עוד מסרה העירייה כי התקרובת הוזמנה ממסעדה בירושלים משום ש"מסעדה זו הינה בעלת הכשרים הנדרשים לאור הקפדתם של הנוכחים, והמספקת מזון אשר ייראה מכובד עבור המשלחת המוזמנת, אף שעלותו נמוכה".

משרד מבקר המדינה מעיר על כך כי תשובת העירייה אינה עולה בקנה אחד עם ההזמנה של עיריית אלעד לספק מ-30.11.09 ולפיה הוזמנו 30 מנות בעלות של 60 ש"ח למנה. גם תשובת העירייה ולפיה התקרובת סופקה ממסעדה בירושלים מעידה כי הנורמה ולפיה עליה לנהוג חסכון ומידה ראויה בכספי ציבור אינה נר לרגליה. יצוין, כי באלעד עצמה, ובוודאי בערים סמוכות, פועלות מסעדות בעלות הכשרים נדרשים, שיניחו את דעת כל המשתתפים בסעודה.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי אם עיריית אלעד מקיימת אירוח המוגדר אירוח רשמי, ראוי שיצורפו לחשבונית הרלוונטית מסמכים שבהם מפורטים מקום הישיבה, שמות הנוכחים מטעמה ומטעם המשלחת המתארחת ומהות ההזמנה שנעשתה.

(ג) שתי חשבוניות של מסעדה בירושלים נשאו את התאריך 14.1.10 (יום חמישי), וביומן של ראש עיריית אלעד צוין לגביהן: "אוכל מוכן לשבת". סכומן של שתי החשבוניות היה 478 ש"ח. לחשבוניות לא צורפו מסמכים שציינו את הסיבה לקניית האוכל לשבת ולמי הוא נועד; ביומן ראש העירייה לא צוינה כל פעילות בירושלים במועד זה. יצוין כי חשבונית נוספת הוגשה בגין קניית אוכל ב-11.9.09 ביום שישי, יום שבו העירייה אינה פעילה.

עיריית אלעד מסרה בתשובתה כי ההזמנה ממסעדה זו התבצעה עבור משתתפיה של פגישה שהתקיימה בירושלים, בשעות הערב המאוחרות בתאריך זה (14.1.10), שהתקיימה במשרדו של היועץ האסטרטגי בירושלים. עוד מסרה כי "הציון המופיע על גבי החשבון 'אוכל מוכן לשבת' אינו מעיד על תוכנו האמיתי אלא הינו מבטא רישום סטנדרטי של המסעדה שזהו עיסוקה בעיקר בסופי שבוע".

משרד מבקר המדינה מעיר כי אין בתשובת העירייה הסבר לשאלה מדוע היא נשאה בהוצאות האמורות כדי לממן אירוח שאינו מוגדר "אירוח רשמי" לפי הקריטריונים שנקבעו בהנחיות משרד הפנים.

5. 113 מ-146 החשבוניות שנבדקו נשאו פירוט של מקום הארוחה והשעה שבה שולם החשבון, ומפרטי החשבוניות עולה כי 20 מהארוחות שולמו אחרי השעה 22:00, ארבע מהן אחרי 23:00, ושלוש אחרי 24:00 (אחת מהן שולמה בשעה 02:00 אחר חצות). השוואה בין החשבוניות ובין הרישומים ביומן הפגישות של ראש עיריית אלעד לגבי רובן הגדול של החשבוניות (105 מהן) אפשר ללמוד על חוסר התאמה בין מקום הארוחה והשעה שצוינו בהן ובין הרישום ביומן הפגישות; חוסר התאמה זה מעורר ספק בנוגע לזהות המשתתפים בישיבה וכן בנוגע לקשר בין

הארוחות ובין מילוי תפקידו הציבורי של ראש עיריית אלעד. יצוין גם כי שמונה מ-113 הארוחות האחרות שהתקיימו אינן נחשבות "אירוח רשמי" לפי הקריטריונים שנקבעו בהנחיות משרד הפנים, ולכן ראש עיריית אלעד לא היה זכאי להגיש לפירעון חשבונות אירוח בגינן.

עיריית אלעד מסרה בתשובתה בעניין זה כי יומן ראש העירייה אינו מנוהל "כיומן פגישות במוכן הקלאסי אלא רשומים בו מידעים שונים לצורך תזכורת בלבד", וכפועל יוצא מכך חלק ניכר מהפגישות שנרשמו בו לא התקיימו במועדן בלא שהדבר בא לידי ביטוי ביומן, וחלק מהפגישות אשר זומנו בטווח זמן קצר לא צוינו ביומן; עוד מסרה העירייה כי "השעה המצוינת בחשבונות הינה שעת תשלום החשבון וממילא סיום הפגישה משמע, מועד הפגישה עצמה הינו מוקדם בהרבה שכן מרבית הפגישות משתרעות על פני שעה או אף מס' שעות". ראש העירייה הוסיף כי "בכל אחד ואחד מהאירועים שהתקיימו בשעה מאוחרת ושלטובתם הוזמנה תקרובת, התייצבתי בעצמי, ומדובר בפגישות אירועים או ישיבות שהתקיימו גם התקיימו".

משרד מבקר המדינה מעיר שראוי כי יומן ראש העירייה ישקף, ככל האפשר, את הישיבות, הפגישות והאירועים שהתקיימו, וכי הוא יעודכן בשינויים המתבקשים, אף סמוך למועד שבו חל האירוע. עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי מכל מקום, לפי הנחיית משרד הפנים לא היה ראש העירייה זכאי להגיש בקשה להחזר הוצאות בגין רוב החשבונות שהוגשו.

להלן דוגמאות אחדות:

(א) ב-17.6.10 בשעה 00:37 נשלחו ללשכת ראש עיריית אלעד 35 מנות, בעלות כוללת של 1,177 ש"ח, מחברת הסעדה השוכנת בראש העין. במסמך שהוגש לגזבר העירייה עם החשבונות נכתב כי מדובר ב"אירוח בלשכת ראש העיר תכנית מתאר עפ"י תפריט". ביומן הפגישות של ראש העירייה אין כל אזכור לישיבה כזאת שהתקיימה ביום ובשעה האמורים. גם לא צורפו פרטים בדבר זהות 35 האישים שהשתתפו לכאורה באותה ישיבה.

עיריית אלעד מסרה בתשובתה כי המנות האמורות הוזמנו עבור פגישה רבת משתתפים בנושא תכנית המתאר העירונית שהתקיימה ב-10.6.10 במשרדי העירייה, וכי "משום מה נרשם על גבי החשבונות מטעם המסעדה שעה 00:37:16. טיבה ותכליתה של שעה זו לא נהירים די הצורך".

משרד מבקר המדינה מציין כי התאריך והשעה שצוינו בחשבונות, אינם מתאימים למועד שציינה העירייה. יתרה מזו, גם אם התקיימה פגישה כזאת בעניין תכנית מתאר, הרי שראש עיריית אלעד לא היה זכאי להגיש בגינה חשבונות לפירעון, כיוון שהיא אינה בגדר "אירוח רשמי" כהגדרתו בהנחיות משרד הפנים.

(ב) מסעדה בירושלים הגישה לעיריית אלעד חשבונות לתשלום מ-2.2.10 בשעה 21:17, בסכום של 655 ש"ח, בגין ארוחה של חמישה סועדים. במסמכים שצורפו לתשלום ציין נהג ראש העירייה כי מדובר בפגישה או בישיבה בנושא הרחבת גבולות העיר, וכי השתתפו בה ראש העירייה וראש המועצה המקומית לשעבר של אלעד (בתקופת כהונתו אלעד עדיין לא הייתה עיר). זהות המשתתפים הנוספים ב"ישיבה" לא פורטה. ביומן הפגישות של ראש העירייה לא הוזכר כי התקיימה ישיבה כזאת במועד זה, ולמעשה היומן ריק באותו מועד מהשעה 19:00.

היבטים בהתנהלות לשכות של ראשי רשויות מקומיות

(ג) לעיריית אלעד הוגשה חשבונית נוספת לתשלום מאותה מסעדה מ-11.10.10 בשעה 19:42. מהפרטים שצוינו בחשבונית עולה כי מדובר בארבעה סועדים. נהג ראש העירייה ציין במסמך שצורף לחשבונית: "פ"ע", ללא פירוט נוסף, גם לא של זהות הסועדים. ביומן הפגישות של ראש העירייה צוין כי באותו תאריך ובאותה שעה הייתה לו "חתונה בבת ים".

עיריית אלעד מסרה בתשובתה כי מדובר בפגישה שהתקיימה בנושא תדמית העירייה וייחצונה על רקע פרשת פיטורי המנכ"ל, וכי ציון אירוע של חתונה ביומנו של ראש העירייה כלל אינו מחייב כי השתתף בו; באותו יום הוא ויתר על ההשתתפות בחתונה עקב צורכי העיר ולטובת קיום הפגישה.

(ד) מסעדה בירושלים הגישה לעיריית אלעד חשבונית לתשלום מ-13.10.09, על סך 267 ש"ח. החשבונית הוצאה ב-02:00 אחרי חצות. נרשם בה כי מדובר בארוחה של שלושה סועדים. במסמך שצורף לחשבונית הוסיף נהג ראש העירייה כי מדובר ב"אירוח יועץ מקצועי של משרד החינוך".

עיריית אלעד מסרה בתשובתה כי מדובר בפגישה שהתקיימה עם יועץ מקצועי של שר החינוך ומחמת יומנו הצפוף "הסתייעה הפגישה אך ורק בשעה מאוחרת בלילה בירושלים... לאחר סיום יום העבודה שלו".

6. כאמור, רק ל-20 עד 30 חשבוניות שעלותן הוחזרה מכספי עיריית אלעד צורף מסמך המעיד על זהות המשתתפים; במסמכים שצורפו ל-12 מהחשבוניות האלה צוין כי בין המשתתפים היה גם מנהל לשכת ראש העירייה. הבדיקה העלתה כי שש מהארוחות שכספן הוחזר התקיימו בשעות הצהריים ואחר הצהריים, וכי מנהל הלשכה ביקש עבורן בטופסי האש"ל החודשיים שמילא החזר עבור ארוחת צהריים. העירייה שילמה לו במשכורתו החזר הוצאות אש"ל בגין הארוחות, אף על פי שהיא שילמה לו את מלוא עלות הארוחות, כאמור לעיל.

מנהל הלשכה מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו במאי 2011 כי הוא וראש העירייה נכחו בכל הפגישות; אין אלו פגישות אישיות שלו, אלא פגישות שבהן השתתפו גורמים חיצוניים וההוצאות שפורטו בחשבוניות אלו אינן נחשבות "הוצאות אש"ל אישיות המתווספות להוצאות האש"ל עליהם דיווחתי". מנהל הלשכה הוסיף כי חלק מהפגישות האלו "נערכו בשעות אחר הצהריים ו/או הערב ... על כן במועדים אלו זכאי אני לאש"ל בגין ארוחת הצהריים".

משרד מבקר המדינה מעיר כי פקודת העיריות מטילה על גזבר הרשות המקומית את האחריות לשמירה על קופת הרשות, וקובעת כי כל פקודת תשלום שיש בה התחייבות כספית מטעם העירייה לא תחייב את העירייה אלא אם כן חתמו עליה ראש העירייה והגזבר. גזבר עיריית אלעד לא מילא את חובתו כ"שומר הסף", מאחר שחתם על התחייבויות לתשלום בלי שהתקיימו כל ההוראות וההליכים הדרושים לפי פקודת העיריות.

גזבר העירייה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה במאי 2011 בעניין זה כי "הגזברות נהגה להסתמך על חתימתו של ראש העיר על גבי ריכוז ההוצאות, חתימה המאשרת נכונותם והמהווה אישור לכך כי הוצאות אלו אכן שימשו לאירוח בפגישות נחוצות לצרכי העירייה. אין מקום לגזברות לבדוק את מהות הפגישה ונחיצותם ובכך להיכנס לנעלי ראש העיר ולהחליף את שיקול דעתו בניהול ענייני העיר והפגישות הנדרשות לקידום צרכיה. יחד עם זאת, אני מוצא לנכון לאמץ את ממצאי טיטת דו"ח הביקורת, ולהקפיד מעתה ואילך הקפדה יתרה על רישום מסודר ומפורט על גבי חשבוניות אירוח המוגשות לתשלום".

עוד מסר גזבר העירייה בתשובתו כי "למיטב הידוע לי, החשבונות והחשבוניות אשר הוגשו מטעם ראש העיר לא מהוות הוצאות אש"ל אישיות המתווספות לסך הגלובאלי עבור הוצאות מסוג זה שנכלל במשכורתו".

משרד מבקר המדינה מעיר לגזבר העירייה כי הוא אינו אמור לוודא שהפגישות של ראש העירייה נחוצות, אולם מחובתו לבדוק את זהות המשתתפים בפגישות ולקבוע אם מדובר באירוח רשמי שראש העירייה זכאי להחזר הוצאות בגינו. ראוי גם כי הגזבר יבהיר לראש העירייה את הנחיות שקבע משרד הפנים בעניין זכאותו להחזר הוצאות אירוח.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית אלעד כי עליה לדרוש מראש העירייה וממנהל הלשכה להשיב לקופתה את הסכומים ששולמו שלא כדין בעבור ארוחות שיימצא כי אינן בגדר "אירוח רשמי" כפי שנקבע בהנחיות משרד הפנים.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העובדה שלעתים ראש העירייה וצוותו הזמינו ארוחות יקרות ביותר וללא הצדקה מנומקת על חשבון הקופה הציבורית וממליץ למשרד הפנים לבחון אם יש מקום להפעלת חיוב אישי<sup>34</sup>.

עיריית נתניה: מהחשבוניות שנבדקו ומהמסמכים שצורפו אליהן עולה כי ראש עיריית נתניה נהגה להיפגש עם אורחיה במקומות אירוח שונים ברחבי העיר. נמצא כי 28 חשבוניות שהגישה לשכת ראש העירייה לגזבר לפירעון הן בגין אירוח וכיבוד במסעדות ובבתי קפה בנתניה של גורמים שונים, לא רשמיים, שאינם תואמים את ההגדרות של "אירוח רשמי" שנקבעו בהנחיות משרד הפנים.

עוד נמצא כי ב-14 מהמפגשים הללו לא פורטה זהות המשתתפים בחשבוניות וגם לא ביומן הפגישות של ראש עיריית נתניה, ומכאן שאין כל ראייה לכך שמדובר בפגישות שהן בגדר "אירוח רשמי" על פי הנחיות משרד הפנים.

משרד מבקר המדינה העיר כי היה על גזברות העירייה לבדוק את זהות המשתתפים ואת מהות האירוח בחשבוניות שהגישה לפירעון לשכת ראש עיריית נתניה ולקבוע אם מדובר באירוח רשמי המזכה את ראש העירייה בהחזר הוצאות על כך.

בתשובתה מסרה עיריית נתניה כי מדובר בטעות שנעשתה בתום לב, שכן "בפועל, החלופה של אש"ל תשלום קבוע מובנית, אוטומטית, לתוך מערכת השכר הממוחשבת"; ואילו ראש עיריית נתניה "לא הייתה מודעת לעובדה שיש כאן אפשרות בחירה בין כמה אפשרויות" ו"לא הופנתה תשומת ליבה של ראש העירייה לצורך לבחור והיא לא התבקשה לבחור ולא 'בחרה' באחת החלופות" (אש"ל קבוע גלובלי, ואש"ל על פי דיווח). עוד מסרה העירייה כי מקור הבעיה הוא "נפילה בין הכיסאות", משום ש"רכיבי שכרה של ראש העירייה, שלתוכו מובנה גם האש"ל הקבוע, מטופלים בידי אגף משאבי אנוש בעירייה ואילו ההוצאות על אירוח מטופלות בידי הגזברות". עוד ציינה כי באפריל 2011 נתנה ראש עיריית נתניה הוראה לאגף משאבי אנוש, ולפיה החל מאותו חודש היא בוחרת בחלופה של אש"ל על פי דיווח.

34 הוראות החוק וסעיפים שונים בידי הרשויות המקומיות מאפשרות לשר הפנים או לממונה על המחוז במשרד הפנים לחייב אישית נבחר ציבור או עובדים ברשויות המקומיות בגין הוצאה מקופת הרשות המקומית שהוצאה שלא כדין.

משרד מבקר המדינה מעיר כי במסגרת החלופה של תשלום הוצאות אש"ל על פי דיווח, רשאית הייתה ראש העירייה לקבל החזר עבור הוצאות האש"ל שלה, כפי שבחרה לעשות, אך לא להגיש בד בבד חשבוניות בגין אירוח שטיבו איננו "אירוח רשמי" כהגדרתו בהנחיות משרד הפנים. לדעת משרד מבקר המדינה ראש העירייה לא הייתה זכאית להחזר ההוצאות האמורות. משרד מבקר המדינה העיר לעיריית נתניה לבדוק בכמה מסתכמות חשבוניות האירוח שהגישה ראש העירייה לתשלום לפני אפריל 2011, מועד מתן ההוראה בנושא כאמור לעיל, ולפעול בהתאם לממצאי הבדיקה.

## כיבודים בלשכה

### עיריית אלעד

בתקנות העיריות (הסדר רכישות, ניהול מחסנים, רישום וניהול טובין), התשנ"ח-1998 (להלן - תקנות הרכש), נקבעו דרכי רכישות הטובין ודרכי רישומם.

בתקנות הרכש נקבע, בין השאר, כי תחזית צריכה ותכנית רכישה יוכנו בכל רבעון. עוד נקבע כי לא תבוצע רכישה אלא באמצעות מנהל הרכש והאספקה.

נוסף על התקנות האמורות יש לעיריית אלעד גם נוהל פנימי ולפיו הרכישות יבוצעו לאחר מילוי "טופס דרישה" ובו מפורט אילו טובין יש לרכוש, וכן מובאת הצעת מחיר ראשונית של הספק והצעות מספקים אחרים<sup>35</sup>.

הבדיקה העלתה כי האופן שבו רכשה עיריית אלעד מצרכים וכיבוד ללשכת ראש העירייה לא עלה בקנה אחד עם הנוהל הפנימי שהיא עצמה הנהיגה. מדובר ברכישה תקופתית של מצרכי מזון ששימשו באופן שוטף את עובדי הלשכה, וכן ברכישות מאפים ואף ארוחות שהוכנו לקראת ישיבות שונות, הן פנימיות (כגון ישיבות מועצה וועדות העירייה השונות) והן חיצוניות (כגון ישיבות בהשתתפות פקידים ממשלתיים ואורחים אחרים המזדמנים לעתים).

עוד העלתה הבדיקה כי שני סוגי הרכישות לא נעשו כראוי: לשכת ראש עיריית אלעד לא הכינה תכנית צריכה רבעונית; הרכישות לא התבצעו באמצעות מנהל הרכש והאספקה; לא מולא טופס דרישה פנימי ולא נרשמה פנייה לקבלת הצעות מחירים. עוד הועלה כי ההזמנות מבתי העסק שמהם נרכשו מוצרי המזון נחתמו בידי בעל זכות חתימה אחד, כי הן הוצאו בדיעבד ולעתים אף זמן רב אחרי שסופקו המצרכים, כי לא נעשו פניות לקבל הצעות מחיר מבתי עסק שונים ואותו בית עסק הוא שסיפק את המצרכים לאירועים רבים. בחשבוניות שהגישה לשכת ראש העירייה לא תמיד פורטו המוצרים שנרכשו, תאריכי הישיבות, מספר המשתתפים וזהותם, ולא צוין בהן למי ניתנו המוצרים השונים שנרכשו ברכישה התקופתית.

עיריית אלעד מסרה למשרד מבקר המדינה בתשובתה כי במישור הפרסונלי אין זה מתפקידו של ראש העירייה לעסוק בעניינים אלו אלא של "הגורמים האמונים על הניהול השוטף של העירייה ובראשם המנכ"ל". עם זאת הורה ראש העירייה "לכל הגורמים הנוגעים בדבר" לפעול בענייני הרכש על פי הנוהלים ובמקרה של חריגה מהם תנוהל תרשומת מדויקת המבחינה את פשר החריגה ואת סיבתה ולהקפיד על "תיעוד מדויק של פרטיה של כל הזמנה לרכבות תכליתה, מועדה,

35 לעניין זה ראו הרחבה ברוח על עיריית אלעד בפרק "הזמנת שירותים ורכישת טובין".

מס' משתתפיה". העירייה הוסיפה כי "מנהל מח' הרכש יערוך בחינה מחודשת של הנהלים במטרה לבדוק האם הם תואמים את צרכי העירייה".

להלן שלוש דוגמאות:

1. בנובמבר 2008 הוגשה לעיריית אלעד חשבונית של מאפייה לפירעון בסך 2,242 ש"ח. בחשבונית צוינו הפריטים שסופקו (כמויות ומחירים) ותאריך הזמנתם, אך בהזמנה שהוצאה לספק בדיעבד, ביוני 2009 (יותר מחצי שנה לאחר אספקת המאפים), צוין רק: "חשבוניות כיבודים לשכה ביקורים". לא פורטו מהות הביקורים, זהות המשתתפים ומספרם, ולא נמצאו תעודות משלוח למועדים שבהם סופקו המאפים. עובדי הלשכה לא בדקו אם אכן התקיימו אירועים בתאריכים אלה. מהחשבונית עולה למשל כי ביום שישי 28.11.08, יום שבו העירייה אינה פעילה, סופקו 12 ק"ג קרואסונים בעלות של 300 ש"ח.

עיריית אלעד מסרה למשרד מבקר המדינה בתשובתה כי הרכישה הזאת התבצעה עוד קודם שנכנס ראש העירייה לתפקיד, וככל הידוע מדובר במסיבת פרידה לראש העירייה היוצא שהתקיימה ביומו האחרון בתפקיד.

2. עיריית אלעד שילמה לצרכנייה כלשהי 6,856 ש"ח, לפי חשבונית שהגישה לה לשכת ראש העירייה הנושאת את התאריך 30.11.09. לחשבונית לא צורף שום פירוט לגבי מהות המוצרים שנרכשו, לגבי כמותם ולגבי תאריך רכישתם. תאריך ההזמנה הוא 7.12.09, ונרשם בה: "כיבוד שוטף שריון לחודש נובמבר". לא נעשה רישום המבהיר למי ניתנו המוצרים שנרכשו.

עיריית אלעד מסרה בתשובתה כי המוצרים שנרכשו מאותה צרכנייה היו מוצרי תקרובת שוטפים שמספקת העירייה למחלקותיה ולעובדיה, אך לא הסבירה מדוע נרשמה הרכישה במסגרת תקציב הלשכה.

3. ב-14.9.10 הגישה מסעדה באלעד לעיריית אלעד חשבונית לפירעון בסך 3,500 ש"ח, שבפרטיה נכתב: "כיבוד עבור חודשים פברואר, מרס... אוגוסט 2010". לא פורטו תאריכי אספקת הארוחות והמועדים. ב-12.9.10, זמן רב לאחר רכישת מרבית הכיבודים, הוציאה העירייה הזמנה ובה נכתב: "הזמנת מסגרת עבור כיבודים לשיבות מועצה, אירוח אח"מים, ישיבות פתע. אושר ע"י ועדת קניות בתאריך 26/08/2010". בספרי העירייה לא נמצא פירוט של מועדי הישיבות ושל מועדי אירוח האח"מים שבגינם הוזמן הכיבוד; וגם לא נמצא פירוט לגבי הכיבוד שהוזמן לכל ישיבה ואירוע.

עיריית אלעד מסרה בתשובתה כי מדובר ברכישה של מוצרי מזון בסיסיים עבור ישיבות שונות שקיימה העירייה במוסדותיה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי מדובר במסעדת בשרים המתמחה בארוחות כגון אלו ואינה מספקת "מוצרי מזון בסיסיים".

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית אלעד כי סדרי מינהל תקין - וכן הנוהל הפנימי שלה עצמה - מחייבים הוצאת הזמנה ("טופס דרישה") לכל רכישה בנפרד, לפני ביצוע ההזמנה. כמו כן הם מחייבים רישום פרטני לגבי כל רכישה, ובכלל זה פירוט בנושא מספר המשתתפים ובנושא כמויות הכיבוד שנרכשו עבור כל אירוע, ואופן חלוקת המוצרים הנרכשים לצורך צריכה שוטפת לתקופה מסוימת.

היבטים בהתנהלות לשכות של ראשי רשויות מקומיות

עוד מעיר משרד מבקר המדינה לעיריית אלעד כי עליה לקבוע נוהל פנימי שיסדיר את פרטי הכיבודים לכל אירוע וישיבה ואת היקפם, יקבע את כמויות המצרכים שיופקו במסגרת כל אחת מהרכישות, וגם יסדיר את הרישום של הרכישות התקופתיות של הלשכה ואת המעקב בנושא.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי מן הראוי שגם הוא יקבע הנחיות או נהלים שיגדירו אמות מידה ראויות וצנועות לסוג הכיבודים שיונהגו בישיבות ובאירועים אחרים המתקיימים דרך קבע בלשכת ראש רשות מקומית ולהיקפם של אותם כיבודים.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי הוא "יבחן האם ניתן להוציא הנחיות המפרטות מהו סכום שיש להוציא לכיבוד בישיבות ומתי הפרזה בעניין תחשב כהוצאה שלא כדין".

### השתתפות הרשות ברכישת מתנות

לפי הנחיות משרד הפנים, ראש רשות מקומית וסגניו בשכר יהיו זכאים להשתתפות בהוצאות לרכישת מתנות לאירועים שהם מוזמנים אליהם בתוקף תפקידם (להוציא אירועים של קרובי משפחה). ההשתתפות תשולם כהחזר הוצאות בפועל, וכנגד צילום ההמחאה בצירוף ההזמנה לאירוע. ההנחיות אוסרות על תשלום במזומן לבעלי האירוע. משרד הפנים מעדכן מפעם לפעם את סכום ההשתתפות.<sup>36</sup>

הבדיקה העלתה כי בשנת 2009 נתנה עיריית אלעד לסגן ראש העירייה החזר בסך 2,700 ש"ח, ולסגן נוסף של ראש העירייה נתנה החזר בסך 4,870 ש"ח, במסגרת השתתפות בהוצאות לרכישת מתנות ל-15 ול-27 אירועים (בהתאמה) שהם השתתפו בהם באותה שנה לפי הדיווחים וההזמנות שמסרו לעירייה. כנגד כל אחד מהדיווחים הללו שילמה העירייה 180 ש"ח. לבקשות ההחזר לתשלום שהגישו הסגנים לגזברות העירייה לא צורף צילום ההמחאות, שלא לפי ההנחיות.

בינואר 2008 רכשה עיריית אלעד מבית עסק מסוים 150 קופסאות מהודרות מעץ בחיפוי עור מעובד, בעלות כוללת של 5,580 ש"ח. בעירייה לא נמצאו מסמכים המלמדים עבור איזה אירוע נרכשו המתנות הללו ולמי הן חולקו.

עיריית אלעד מסרה בתשובתה כי "קופסאות העץ אשר הוזמנו הינן מתקנים עבור פתקיות, והן חולקו לעובדים במחלקות בעירייה ... קופסאות אלו מהוות חלק מהליך המיתוג של העירייה, כאשר סמלה החדש של העירייה מתנוסס על גביהן ומונח על שולחנות העובדים בעירייה ... רכישה זו מגלמת שני יתרונות: הן כלי עבודה עבור העובדים והן חלק ממיתוג העיר והעירייה". העירייה מסרה בתשובה נוספת באוגוסט 2011 כי את הקופסאות היא ביקשה לחלק גם לעובדים "אשר אינם מחזיקים ב'משרה מוניציפאלית' אולם נותנים שירותים לעירייה ותושביה, כחלק בלתי נפרד מהליך המיתוג".

36 בפעם האחרונה עודכנו הסכומים בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מ-30.12.09. הסכומים המרביים לפי העדכון: לאירוע שאליו מוזמן ראש הרשות - 180 ש"ח (ו-200 ש"ח ברשויות מקומיות איתנות) ו-1,020 ש"ח לחודש (12,400 ש"ח לשנה, ועד 20,000 ש"ח ברשויות מקומיות איתנות); לאירוע שאליו מוזמן סגן ראש הרשות בשכר - 180 ש"ח, ו-510 ש"ח לחודש (עד 6,120 ש"ח לשנה). בהוצאות שסכומן גדול יותר יישאו ראש הרשות וסגניו.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי נראה שמדובר בהוצאה מוגזמת, אף אם נעשתה כחלק מהליך המיתוג של העירייה.

### הוצאות בגין פרסומים

חוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959, אוסר על שימוש בכספי הרשות המקומית לצורך תעמולת בחירות. הנחיית היועץ המשפטי לממשלה בנושא "איסור על תעמולת בחירות במימון כספי גוף מבוקר" קובעת כי אסור להשתמש בכספי הרשות המקומית למימון תעמולת בחירות, במישרין או בעקיפין, ובכלל זה למימון פרסומים שיש בהם תעמולת בחירות. האיסור חל על פרסום מכל סוג, לרבות דברי דפוס, מודעות בעיתונים, סרטי קולנוע ווידאו או פרסום באמצעות האינטרנט. הנחיית היועץ המשפטי מפרטת מאפיינים שונים של פרסום הקשור לתעמולת בחירות כגון תיאור הישגים אישיים של ראש הרשות, פרסום דיוקנו וכו'. על פי ההנחיות, אם מתעורר ספק בכך שיש בפרסום משום תעמולה, יש להתייעץ בנושא עם היועץ המשפטי של הרשות המקומית.

תעמולת בחירות במימון כספי הרשות המקומית היא בגדר הוצאה שלא כדין, שעלולה לגרור חיוב אישי לפי סעיף 221 לפקודת העיריות (לעניין זה ראו הרחבה בהמשך).

הבדיקה העלתה כי בשנים 2009 ו-2010 יזמה לשכת ראש עיריית אלעד כמה פרסומים בעלי אופי תדמיתי המשבחים את פועלו של ראש העירייה. ההוצאה נרשמה בסעיף "פרסומים" בדוחותיה הכספיים של העירייה. להלן דוגמאות:

1. ביולי 2009 הזמינה עיריית אלעד הפקה עבור סרט תדמיתי לעיר. תמורת ההזמנה שולמו סכומים של 31,455 ש"ח באוקטובר 2009, ו-20,880 ש"ח באפריל 2010 (כמו כן, בינואר 2010 שולם סכום של 870 ש"ח עבור יום צילום עם שר הפנים, אף שלבסוף בוטלו הצילומים). בספטמבר 2009 הזמינה העירייה שירותי ליווי וייעוץ להפקת הסרט מחברה פלונית, ושילמה לה תמורתם 16,310 ש"ח בינואר 2010. בחשבונית שהוציאה החברה הפלונית לעירייה נרשם: "הפקת סרט תדמיתי לראש העיר". עבור הפקת זמריר (ג'ינגל) שילוה את הסרט שילמה העירייה לחברה אחרת 10,485 ש"ח בדצמבר 2009.

הרעיון להפיק סרט תדמיתי בסכום כולל של כ-80,000 ש"ח לא הובא לדיון בפני מועצת עיריית אלעד ולא הובא לידיעתה; גם לא התקיימה התייעצות עם היועץ המשפטי של העירייה, אף שהדבר נדרש מאחר שהיה בפרסום לכל הפחות משום ספק תעמולה. העירייה גם לא יזמה פניות לקבל הצעות מחיר מיוצרים וממפיקים אחרים.

עיריית אלעד מסרה בתשובתה כי אשר נרשם בחשבונית ("הפקת סרט תדמיתי לראש העיר") "אינו מתאר נכונה את תכני הסרט והוא נרשם דרך שגגה על ידי מנפיק החשבונית. הסרט ... נועד לקדם את העיר וזו תכליתו; אורכו של הסרט כעשר דקות במהלכו ראש העיר מופיע ומדבר משך כדקה". העירייה הוסיפה כי "הדבר הטבעי מטעם העירייה בסרט תדמיתי על עצמה הינו זה העומד בראשה", ואין בכך משום פרסום אישי ותעמולתי של ראש העירייה. העירייה מסרה גם כי מפיק הסרט נבחר "מחמת מומחיותו המיוחדת במגזר החרדי ... בהיות עריכתו של סרט תדמיתי עניין שבמומחיות ולנוכח ייחודו של הבמאי הנ"ל, לא היה צורך ו/או טעם בקיומו של הליך התמחרות. כמו כן מועצת העירייה כלל אינה אמורה ואין זה מתפקדה לאשר הוצאה כזו".

היבטים בהתנהלות לשכות של ראשי רשויות מקומיות

2. בדצמבר 2009 פנה מנהל אגף שיווק ופרסום בעיתון בעל אופי חרדי (להלן - העיתון החרדי) ללשכת ראש עיריית אלעד בהצעה לפרסם בעיתונו, תמורת תשלום, מודעות או כתבת תדמית בנושא "דיור והתיישבות חרדית בערי הארץ". העיתון החרדי כתב ללשכה כי "לרגל חג החנוכה מוציא העיתון תוספת חגיגית מיוחדת שבמרכזה סקירה מקיפה על ההתיישבות החרדית בערי ישראל ובמוסדותיה". הוא הוסיף ששטח הפרסום יתפרס על פני ארבעה עמודים לפחות, והמחיר (לא כולל מע"מ) יהיה 25,000 ש"ח.

הבדיקה העלתה כי ב-16.12.09 התפרסמו במדור "עדי עד" שבעיתון החרדי ארבעה עמודים תחת הכותרת "ממריאים אלעד". בשלוש מהתמונות המלוות את הכתבה מופיע ראש עיריית אלעד, הרב יצחק עידן. בשני עמודים נוספים הובא "ריאיון" שהוא העניק לכתב העיתון החרדי. כותרת ה"ריאיון" הייתה "עידן חדש באלעד". ב"ריאיון" משובצים קטעי קישור ובהם נחלקות מחמאות לראש העירייה. למשל, נכתב כלהלן: "לא רבים מודעים לעברו המוניציפאלי של הרב עידן. הוא שימש כראש מועצה ממונה ביישוב חשמונאים שעל-יד מודיעין עילית, והכין אז את התשתית המצוינת של היישוב. כמו כן שימש כראש מועצה ממונה ביישוב הערבי מזרע [כך במקור], שבצפון, שם חולל עידן פלאים כשהפך את היישוב מוכה העוני, למקום מבלבל ופורח - למרות כל הקשיים שעמדו בפניו".

ועדת הרכישות של עיריית אלעד אישרה את הפרסום האמור ב-31.5.10, יותר מחצי שנה אחרי שהכתבה פורסמה בפועל. באותו יום גם הוצאה הזמנת הכתבה לעיתון החרדי עבור אספקתו. בנובמבר 2010 שילמה העירייה תמורת הפרסום 29,125 ש"ח.

עיריית אלעד מסרה בתשובתה כי אכן מדובר במוסף בעל גוון פרסומי שנושאו היה הערים החרדיות במדינת ישראל, ואין בכך פסול; במסגרת ריאיון זה דיבר ראש העירייה בזכותה ובשבחה של העיר, וכן נשא דברים על חזונה, צרכיה, מאפייניה, יתרונותיה וחסרונותיה. ראש העירייה איננו סבור "שמשפטים ספורים אלו אינם מעלים כי בפרסום עצמי מדובר וזאת הן לעצמם והן בהשתלבות בקונטקסט הכולל של הכתבה".

3. ב-19.8.10 פנה מנהל עיתון אחר ללשכת ראש עיריית אלעד וכתב כי לקראת חג הסוכות העיתון (להלן - העיתון האחר) מתעתד להפיק "מגזין מיוחד שכותרתו: "אבני דרך" 150 שנות התיישבות ובניה בארץ ישראל", והציע לעירייה להיות שותפה בהפקת המגזין.

לפי הצעת מנהל העיתון האחר, "במסגרת החשיפה יקבל ראש העיר ר' יצחק עידן [ההדגשה במקור] מקום של כבוד במגזין, הן בצד של התכנים והן בצד הפרסומי. אנו נקיים ראיון נרחב עם ראש העיר בו הוא יספר את סיפור התרחבותה של העיר אלעד, ואת חיבורו שכבר הפך לחיבור טבעי עם המגזר החרדי. שיתוף הפעולה כולל 3 עמודי כתבה + עמוד פרסום. ס"ה עלות השת"פ 30,000 ש"ח. המחיר לא כולל מע"מ".

ב-22.9.10 פרסם במגזין של העיתון האחר ריאיון מיוחד עם ראש עיריית אלעד. הריאיון מאדיר את דמותו של האיש, ולכל אורכו שזורות בו מעלות שמתארות אותו כ"צנוע", "איש ספר ודמות חינוכית לימודית", "אחד מחלוצי הבנייה החרדית בארץ ישראל", "ממקימי קרית ספר", "עשה חיל" (כראש המועצה המקומית מזרעה). כמו כן, אלעד מתוארת כ"עיר החרדית הרב-גונית ביותר. יש בה קהילות חסידיות למופת, קהילות מפוארות של בני תורה, קהילות מעטירות מבנות עדות המזרח, ובעלי תשובה יראי ה' ותמימי דרך. על כל אלו מפקד בגאון, תוך התחשבות בצרכי כולם והתייחסות יתרה למצוקות הפרט - ראש העיר הרב יצחק עידן". עוד צורף עמוד פרסום הנושא את הכותרת "מעט לעת אלעד סביב השעון" ובו תמונה של שעון, תמונתו של ראש העירייה במרכז השעון, וסביב השעון, ליד כל שעה, מידע על ענייני העיר שאותם קידם ראש העירייה, כגון

"איכלוסם של מבנים מפוארים בתלמידים ותלמידות", "סיום הקצאות של בתי כנסת", "הקצאת משאבים לחיזוק היכלי תורה כוללי אברכים וישיבות" וכו'.

ב-6.10.10 אישרה ועדת הרכישות של עיריית אלעד את הזמנת הכתבה והריאיון, יותר משבועיים לאחר שפורסמו. בנובמבר 2010 אישרה ועדת הרכישות תשלום בסך 23,200 ש"ח לעיתון האחר, והתשלום בוצע ב-1.1.11.

עיריית אלעד מסרה בתשובתה כי אין היא יכולה לשלוט באופן שבו "בוחר הפונה לנסח את פנייתו" או להיות אחראית לכך, וכי אותה התייחסות למעלותיו של ראש העירייה לא השפיעה עליו או על גורמי העירייה השונים להתראיין לעיתון. עוד מסרה כי לא ראש העירייה היה מרכז הריאיון אלא העיר, והוא לא הכתיב את תוכני הכתבה עצמה ואת הריאיון שהתקיים עמו. העירייה הוסיפה כי "אפשר כי היה מקום לבקש ממפרסם הכתבה לחסוך בהתייחסות אל ראש העיר כפרסונל. אלא, שלא עלה על הדעת כי הכתבה תדבר בשבחו של ראש העיר כפרסונל בפני עצמו ולא כאורגן של העירייה".

4. ב-7.7.09 הזמינה עיריית אלעד מחברה כלשהי שי לתושבי העיר לרגל ראש השנה - "סדר הברכה כולל בשמים" בסך 28,470 ש"ח: למעשה הוזמנו 7,300 עותקים של סדר הברכה בנוסח אשכנזי וספרדי, בקשה למוצאי שבת, ברכת שבוע טוב וסט בשמים. בעמוד השער הודפס סמל העיר ונכתב עליו: "בברכת שנה טובה ומבורכת הרב יצחק עידן ראש העיר". בעמוד הפנימי לשער נדפסה הקדשה של ראש העירייה: "לחכמי התורה ארזי הלבנון גדולי ישראל שליט"א, רבני העיר, ראשי הישיבות יושבי על מדין ומורי ההוראה, ראשי מוסדות התורה והחינוך, חברי מועצת העיר ועובדיה, ראשי ומתנדבי ארגוני החסד וההצלה, בני התורה ואברכי הכוללים, תושבי העיר ובני משפחותיהם, ולכל בית ישראל. יהי רצון שתתחדש עלינו שנה טובה ומתוקה. בברכת כתיבה וחתומה טובה הרב יצחק עידן ראש העיר".

בעיריית אלעד לא נמצאו מסמכים שאפשר ללמוד מהם אם ההזמנה אושרה, על ידי מי ומתי.

עיריית אלעד מסרה למשרד מבקר המדינה בתשובתה כי העירייה אינה רואה כל פסול בכך שראש העירייה מברך את תושבי העיר בשנה טובה "הרי מטבע הדברים שתושבי העיר מצפים לקבל ברכה מאדם ולא מישות משפטית", וכי את הברכה נתן ראש העירייה בשם העירייה ולא מטעמו האישי. עוד מסרה העירייה כי "הנפקת גלויות ברכת שנה טובה לתושבי העיר אינה אקט חריג והיא נהוגה באלעד מקדמת דנא כמו גם בערים אחרות".

5. ביולי 2010 אישרה ועדת הרכישות של עיריית אלעד רכישת "ברכת שנה טובה לחלוקה לתושבי העיר מראש העיר" בסך 30,800 ש"ח מאותה החברה לעיל, ובאוגוסט 2010 אישרה את הפצת החוברת בתיבות הדואר של כל התושבים, בעלות נוספת של 1,500 ש"ח. מדובר בחוברת מהודרת בשם "טוב להודות" שהופצה ב-7,700 עותקים, הכוללת תפילות, סגולות ובקשות לכל עת. על עטיפתה החיצונית הודפסו סמל העיר אלעד ("עיר התורה שקרובה אליך"), "טוב להודות" וכן הקדשת ראש העירייה: "בברכת שנה טובה ומבורכת הרב יצחק עידן ראש העיר".

עיריית אלעד מסרה בתשובתה כי חוברת זו כוללת תכנים הרלוונטיים לעיר ולתושביה לרגל הימים הנוראים; את הברכה שיגר ראש העירייה בכובעו זה ובשם העירייה ואין בה שמץ של פרסומת אישית.

עיריית אלעד מסרה עוד כי לא ידעה כלל "כי הפרסומים יפארו את שמו של ראש העיר כאינדיבידואל והכוונה הייתה לפרסם את שמה של העירייה, כאשר ראש העיר מטבע הדברים הינו 'פניה' של העירייה".

משרד מבקר המדינה מעיר כי כל הפרסומים שפורטו בפרק זה לא היו רק לטובתה של העירייה אלא גם לטובתו של ראש העירייה, לנוכח העובדה שהם פיארו את שמו ואת פועלו, ולפיכך יש בהם מאפיינים של תעמולת בחירות שנקבעו בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה, ומוטב היה שלא היו ממומנים, בעלות לא מועטה, מקופתה של הרשות המקומית.

משרד מבקר המדינה מעיר עוד כי אם היה לעירייה ספק בנושא ראוי היה שתיוועץ בכך עם היועץ המשפטי של העירייה לפני שתבצע את הפרסום.

### תשלום עבור אירוח בסוכת ראש העירייה

בסמוך לחג הסוכות התש"ע שהתקיים באוקטובר 2009 רכשה עיריית אלעד סוכה ושילמה עבורה 11,766 ש"ח. ב-4.10.09 (היום הראשון של חול המועד סוכות) שכרה העירייה 20 שולחנות ו-90 כיסאות שישמשו את אורחי הסוכה, בעלות של 789 ש"ח לכל ימי החג, וכן הזמינה מחברת ההסעדה "קייטרינג" 200 מנות בעלות של 68 ש"ח למנה (ובסך הכול 13,600 ש"ח). ההזמנה ל"קייטרינג" הוצאה ב-15.10.09, כשבועיים לאחר אספקת המנות, ונרשם בה "אירוח בסוכת ראש העיר". לא נמצאו בהזמנה ובמסמכי העירייה הנוספים פרטים המבהירים עבור מי הוזמנו המנות.

בסמוך לחג הסוכות התשע"א שהתקיים בספטמבר 2010 שכרה עיריית אלעד מזגן למשך שבוע, לצורך צינון האוהל שהוסב לסוכת ראש העירייה, בעלות של 3,480 ש"ח. כן שכרה שירותי מוזיקה וקריינות בתוספת מערכת הגברה ותקליטייה, בעלות של 2,000 ש"ח, וכיסאות ושולחנות בעלות של 1,032 ש"ח. ב-27.9.10, היום הרביעי של חול המועד סוכות, הזמינה העירייה מ"קייטרינג" 200 מנות בעלות כוללת של 13,600 ש"ח. אף בהזמנה שהוצאה בשנה זו לא פורט עבור מי הוזמנו 200 המנות.

עיריית אלעד מסרה בתשובתה כי הסוכה הוקמה לצורך האירוע המסורתי המתקיים באלעד ובערים החרדיות כולן מדי שנה בחג הסוכות, בחסות העירייה וביזמתה. האירוע המדובר כולל הזמנה לאישי ציבור רבים לצד הציבור הרחב; והוא התקיים במשך "כמחצית היום" ובמהלכו הוגשה תקרובת למוזמנים באמצעות בר שהוזמן מ"קייטרינג"; התקרובת כללה "מוצרי מזון בסיסיים, ללא שמץ של יוקרתיות וניקור עיניים". גם המזגן, הריהוט ושירותי המוזיקה והקריינות ומערכת ההגברה הוזמנו כולם לטובת אירוע זה, שלא היה "מנקר עיניים אלא צנוע ומידתי". עוד מסרה העירייה כי "אירועים שכאלו נהוגים ונקוטים כדבר שבשיגרה ואף בעלויות גבוהות בהרבה ברשויות מקומיות רבות אחרות".

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי עלות ההוצאה על רכישת הסוכה, על שכירת הציוד ועל הזמנת ה"קייטרינג" לאירוע במשך "כמחצית היום" היא מוגזמת וראונית, ומוטב היה כי עיריית אלעד הייתה נמנעת מהוצאה זו, בין היתר נוכח מצבה הכספי.

### אירוע הוקרה לראש הרשות היוצא

ב-4.11.08 הוציאה עיריית אלעד הזמנה לאולם שמחות בראש העין, בסך 16,240 ש"ח. על ההזמנה חתם גזבר העירייה לבדו, והפרט היחיד שנרשם בה היה "אירוע הוקרה לראש העיר".

האירוע התקיים (לפי חשבונית הספק) ב-16.11.08<sup>37</sup>. בהנהלת החשבונות של העירייה לא נמצאו פרטים חיוניים אחרים, לרבות פרטים על יוזם האירוע ועל המשתתפים בו.

עיריית אלעד מסרה בתשובתה כי את האירוע יזם ראש העירייה היוצא, וכי מדובר באירוע חשוב ומהותי שמטרתו להוקיר את פועלו של ראש העירייה היוצא ולהביע את הכרת התודה של העירייה על פעילותו הציבורית. מדובר היה באירוע "צנוע וסמלי", ובו הוגש "כיבוד בסיסי במסגרת בר תקרובת (ולא מנות אישיות וללא מלצרים) אשר היה נמוך מכמות המוזמנים".



מהאמור לעיל עולה כי עיריית אלעד מימנה הוצאות שונות עבור לשכת ראש העירייה, ובכך נתנה יד לשימוש לא ראוי בכספיה: פרסומים על פועלו של ראש העירייה והאדרת שמו, אירוח בסוכת ראש העירייה והזמנת מנות יקרות מחברת הסעדה יוקרתית - במסגרת אירוע הוקרה ראוותני לראש העירייה היוצא. לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח מצבה הכספי של עיריית אלעד<sup>38</sup> היה עליה לצמצם את הוצאותיה ולנקוט צעדים לייעול ולחיסכון, להסתפק באירוח סמלי וצנוע, ולא לפזר כספים למטרות שונות, ראוותניות ולא ראויות, כמתואר לעיל.

#### תשלום עבור כתיבת נאומים לראש הרשות

בשנים 2008-2010 שילמה עיריית נתניה 17,360 ש"ח לכותב נאומים מקצועי עבור כתיבת ארבעה נאומים; שלושה מהם נשאה ראש העירייה ביום השואה והגבורה, ואחד ביום הזיכרון לחללי מערכות ישראל (בשנת 2010).

בבדיקה עלה כי בחמש הרשויות המקומיות האחרות שנבדקו לא הוצאו כספים על כתיבת נאומים לראש הרשות. לדעת משרד מבקר המדינה, התשלום עבור כתיבת נאומים אינו במקומו ולא הייתה סיבה להשית הוצאה כזאת על הקופה הציבורית של עיריית נתניה.

בתשובתה מסרה עיריית נתניה כי ראש העירייה מוזמנת דרך שגרה למספר רב מאוד של אירועים שבהם היא נדרשת לשאת דברים. אך טבעי הוא להיעזר בנסיבות האלה בכותבי נאומים. ואכן, בכמה מקרים מיוחדים הסתייעה ראש העירייה בכותב נאומים מקצועי. אולם ככלל היא כותבת את נאומיה בעצמה או נעזרת בעוזרתה האישית, שהיא עובדת העירייה.

עוד מסרה עיריית נתניה ש"אין בנמצא איסור על הוצאה מסוג זה, לא בחוק, לא בחקיקת משנה ולא בהוראות משרד הפנים".

37 ב-11.11.08 התקיימו הבחירות לראשות עיריית אלעד. במועד זה תמה כהונתו של ראש העירייה היוצא, מר צבי כהן.

38 ראו בפרק על הביקורת בעיריית אלעד.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי מן הראוי שיקבע הוראות בדבר הוצאה כוזבת כפרט ובדבר הוצאות חריגות בכלל, לרבות תנאים או מגבלות לקבלת החזר בגינן, אם קבלת החזר כאמור אכן אפשרית.

### נסיעות לחו"ל במימון הרשות המקומית<sup>39</sup>

בשנים 2008-2010 מימנו ארבע רשויות מקומיות נסיעות של ראשי רשויות לחו"ל<sup>40</sup>, בעיקר אל ערים "תאומות" של אותן רשויות, לשם כריתת ברית או חתימת הסכמים עמ'ן<sup>41</sup>. עיריית נתניה מימנה שתי נסיעות של ראש העירייה ושל העוזרת האישי של המרוקו, לצרפת ולספרד, בעלות כוללת של כ-41,900 ₪; בנסיעות אלה הן שהו בחו"ל 29 יום בסך הכול. עיריית פתח תקווה מימנה שתי נסיעות של ראש העירייה לגרמניה, בעלות כוללת של כ-20,300 ₪; בנסיעות אלה הוא שהה בחו"ל 12 יום בסך הכול. עיריית כפר סבא מימנה נסיעה של ראש העירייה ושל ממלא מקומו לסיין (בעלות כוללת של כ-23,900 ש"ח), שבה שהו תשעה ימים. המועצה המקומית גדרה מימנה, בעלות של כ-10,400 ש"ח את נסיעתו של ראש המועצה לצרפת, שבה שהה שישה ימים.

נהלים כתובים ומאושרים: הנסיעות לחו"ל בתפקיד כרוכות כידוע בהוצאות כספיות ניכרות, ועל כן הן צריכות להיות מוסדרות בנהלים כתובים ומאושרים, המפרטים את שלבי הטיפול בנושא ואת דרך אישור הנסיעה - ובכללן שלב זיהוי הצורך או היוזמה לנסיעה (שבמסגרתו נבחנו, בין היתר, נושאים אלה - הצורך בנסיעה, מהותה, מספר הנוסעים, מועדי הנסיעות וההערכה של ההוצאות עבורן; הסמכות לאישור הנסיעה; דרכי ההתקשרות עם משרדי הנסיעות; מיצוי הדרכים להוזלת עלויות הנסיעה; השילוב של שהות פרטית בחו"ל במסגרת הנסיעות בתפקיד), שלב מתן האישור הסופי לנסיעה, ושלב הדיווח על התוצאות שהושגו בנסיעה לאחר החזרה לארץ ועל סדרי ההתחשבות עם הנוסעים.

הרשויות המקומיות שנבדקו, למעט עיריית פתח תקווה, לא קבעו נהלים בכתב בנושא הנסיעות לחו"ל בתפקיד.

עיריית נתניה מסרה בתשובתה כי בעקבות קבלת הערת הביקורת הוציא מנכ"ל העירייה הנחיה להכנת נוהל מתאים בנושא נסיעות לחו"ל.

עיריית כפר סבא מסרה בתשובתה כי בגלל המספר הקטן של נסיעות ראש העירייה לחו"ל ועלויותיהן המועטות לא נכתב נוהל בנושא. העירייה הוסיפה כי יש מקום לקבוע נהלים רק כאשר מדובר בתהליכים ובפעילויות חוזרים ונשנים, אולם בעקבות קבלתה של הערת משרד מבקר המדינה תכין העירייה נוהל לעניין זה.

בעיריית נתניה ופתח תקווה לא נדונו נסיעות ראש העירייה במליאה לפני הנסיעה.

39 ראו מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי, באיגודים ובמוסדות להשכלה גבוהה לשנת 2002 (יוני 2002) בפרק "קשרי גומלין עם ערים תאומות בעולם", עמ' 107-133; כן ראו דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2009 (אוקטובר 2010), בפרק "פעילותן של קרנות לצד רשויות מקומיות", עמ' 453.

40 ראשי עיריות אלעד וקריית גת לא נסעו לחו"ל מטעם הרשות המקומית בתקופה הנבדקת.

41 לא נבדקו נסיעות לחו"ל של ראשי רשויות מקומיות אשר מימנו קרנות הפועלות ליד אותן רשויות כדי לסייע להן להשיג את יעדיהן בתחומי הפיתוח, החינוך והתרבות, החברה, הרווחה ועוד, אם מומנו נסיעות כאלה.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שמשרד הפנים יסדיר בנוהל כתוב את נושא נסיעותיהם לחו"ל של ראשי הרשויות המקומיות, של נבחרי הציבור ושל בעלי תפקידים ברשויות.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי במסגרת עדכון חוזר המנכ"ל משנת 2004, הנעשה "בימים אלו", הוא יתייחס גם לסוגיה זו.

דיווח על התוצאות שהושגו בנסיעה: על פי הוראות נציבות שירות המדינה המפורסמות בתקנון שירות המדינה (להלן - תקשי"ר), מוטל על כל עובד הנוסע בתפקיד לחו"ל לדווח לגורם בכיר על תוצאות שהייתו בחו"ל, לציין את יעדי הנסיעה (ארצות, ערים, מקומות וכו'), את תאריכי השהייה בכל יעד, לפרט את המשימות בכל יעד ואת מידת ההצלחה במילוי המשימות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי מאחר שהוראות התקשי"ר אינן חלות על עובדי הרשויות המקומיות, מן הראוי שמשרד הפנים יבחן את האפשרות לאמץ כללים אלו או כללים דומים במסגרת נוהל שיתקין.

על פי כללי מינהל תקין, כל נסיעה לחו"ל אמורה לכלול תכנית נסיעה ויעדי נסיעה מוגדרים. משום כך חשוב מאוד שכל נבחר ציבור (לרבות עובד רשות מקומית) החוזר מחו"ל ימסור דיווח על יישום תכנית הנסיעה ועל האופן שבו הושגו יעדיה, אם אכן הושגו. דיווחים אלה, שמן הראוי שיופצו בין כל הגורמים העשויים להפיק תועלת מכך, חשובים הן לצורך מעקב שוטף אחרי הפעילות שנעשית בתחום הזה והן לצורך הסקת מסקנות שישמשו לתכנון הנסיעות בעתיד.

הברדיקה העלתה כי לבד מדיווח של ראש עיריית נתניה למועצת העירייה בדבר נסיעה אחת שביצעה, בכל יתר חמש הנסיעות שנבדקו לא דיווחו ראשי הרשויות האמורות על תוצאות נסיעתם.

עיריית כפר סבא מסרה בתשובתה כי למיטב זיכרונו של ראש העירייה תוצאת הנסיעה, שמטרתה הייתה חתימה על הסכם ברית ערים, דווחה לחברי המועצה במסגרת ועדת הכספים, אך מכיוון שהפרוטוקולים של ועדת הכספים אינם מפורטים, אין אזכור בכתב על דיווח זה.

דוח זה חושף ליקויים בהתנהלותן של שש לשכות רשויות מקומיות, ככל הנוגע לקיומם של העקרונות הבסיסיים של מינהל ציבורי תקין - דהיינו חוקיות, חיסכון ושקיפות. הרשויות המקומיות המוזכרות בדוח, אשר נחשפו בהן ממצאים המעידים על התנהלות לא תקינה של לשכות ראשיהן, נדרשות לשנות את דרכן - בייחוד בכל הנוגע להוצאות מופרזות ומיותרות. זאת ועוד, בהיעדר נורמות ספציפיות לעניין זה, על הרשויות המקומיות שנבדקו לבסס את פעולותיהן ואת החלטותיהן בנושא על נורמות שנקבעו בדין ולהשתמש כהלכה בנכסים, בכספים ובמשאבים שהופקדו בידי הנבחרים בנאמנות.

פגישותיהם של ראשי הרשויות עם גורמי חוץ, ובעיקר עם גורמים פרטיים, צריכות להתקיים לאחר שהדרג המקצועי בהן חיווה דעתו על הנושא העומד על הפרק. חובת השקיפות, על פי כללי המינהל התקין, מחייבת את הרשויות המקומיות לתעד בכתב כל ישיבה ופגישה המתקיימת עם גורמים פרטיים, לרבות ההנחיות לביצוע שנקבעו בהן. הליך כזה יועיל גם לצמצום טענותיהם ותביעותיהם האפשריות של הגורמים הפרטיים בעתיד, שייכתן כי לא הבינו את מהלך הדיונים והסיכומים שהועלו בישיבה או בפגישה באופן שהבינו אותם אנשי הרשויות המקומיות. כדי להגביר את אמון הציבור במערכת השלטון המקומי ולצמצם ככל האפשר את הקשר הלא תקין בין הון לשלטון, על ראשי הרשויות המקומיות להימנע מפגישות בארבע עיניים עם בעלי ההון ולהקפיד על נוכחותו של הדרג המקצועי העירוני בפגישות אלו.

נבחרי הציבור והעובדים ברשויות המקומיות הם משרתי הציבור ונאמניו. ככאלה הוענקו להם סמכויות בתחומים הנוגעים לפעילותם, ובאמצעותן הם קיבלו על עצמם לקדם את ענייני הציבור. לצד זה חלות עליהם נורמות לקיום פעילות ציבורית ראויה אשר נועדו להבטיח שהם יפעלו, במסגרת תפקידם, על פי חובת הזהירות וחובת האמון; חובת הזהירות מחייבת את מְשַׁרְת הציבור לנקוט, בנסיבות העניין, את כל האמצעים הנדרשים למניעת נזקים, הוצאות יתרות או הוצאות שלא על פי דין. חובת האמון עניינה מחויבות לפעול אך ורק לקידום מטרות התפקיד, ולא לקידום עניינים פרטיים או אחרים הזרים לתפקיד.

כדי להבטיח את קיום החובות האמורות הדין מטיל סנקציות עונשיות, בהן חיוב אישי, על נזקים כספיים הנגרמים לרשות מקומית עקב מעשה או מחדל של משרת הציבור או עקב שימוש בלתי חוקי בכספי ציבור<sup>42</sup>. סעיף 221 לפקודת העיריות קובע כי יש להטיל חיוב אישי על נושא משרה או תפקיד ברשות מקומית בגין הוצאה בלתי חוקית מקופת הרשות אשר היה אחראי לה. בהנחיה שקבע היועץ המשפטי לממשלה באוגוסט 2001 בנושא חיוב אישי של נושא משרה ברשות מקומית, ובנוהל שקבע משרד הפנים על יסוד הנחיה זו, נקבע כי החיוב האישי יוטל על מי שהיה אחראי להוצאה בדרך של התקשרות או בכל דרך אחרת שבוצעה בחריגה מהוראות הדין, לרבות חריגה מהוראות הדין המהותי, חריגה מדרישות הדין שבנוהל או כל חריגה מהדין הפוגמת בתוקפה החוקי של ההוצאה.

42 ראו מבקר המדינה דוחות על הביקורת בשלטון המקומי (אוקטובר 2010), בפרק "חיוב אישי בשלטון המקומי", עמ' 157.

משרד מבקר המדינה מתייחס בחומרה לממצאים המוצגים בדוח זה הנוגעים לעיריית אלעד, ובהם: הטבות השכר והתנאים הנלווים, תשלום עבור נזקים שנגרמו לכלי הרכב הצמודים, הוצאות על פרסומים והחזר הוצאות אש"ל. משרד מבקר המדינה מעיר כי מהמתואר בדוח עולה לכאורה שראש עיריית אלעד וגזבר העירייה הם האחראים לאישורן שלא כדין של ההוצאות האמורות, ובכוונתו להעביר את ממצאיו לטיפול ולבדיקה של היחידה לחיוב אישי באגף לביקורת רשויות מקומיות במשרד הפנים.

שאר הרשויות המקומיות המוזכרות בדוח, אשר גם בהן נחשפו ממצאים הנוגעים לנושאים האמורים לעיל, נדרשות לשנות את דרכיהן בכל הנוגע להוצאות המופרות והמיותרות של לשכת ראש הרשות ולבסס את פעולותיהן והחלטותיהן בנושא על הנורמות שנקבעו כדין.

על משרד הפנים מוטל לעשות את הפעולות האלה:

1. לקבוע המלצות בנושא המבנה הפיזי הרצוי של הלשכות, לרבות בנושא שטחן, המפרט הטכני שלהן ופרטי הריהוט שיכילו, באופן שהמלצות אלה יותאמו למאפייני הרשות, כגון שטחה, מספר תושביה והיקף פעילותה.
2. להגדיר את תקן כוח האדם בכל לשכה של ראש רשות מקומית, לבחון את המבנה הארגוני של כל רשות ורשות ולקבוע אם עולה בקנה אחד עם מאפייניה היחודיים. כמו כן, לקבוע את התנאים הנלווים לשכרם של עובדי הלשכות בתפקידיהם השונים.
3. להסדיר את נושא שעות הכוננות של עובדי הרשויות המקומיות בכלל ושל עובדי לשכת ראש הרשות בפרט, ולקבוע את אמות המידה ואת התנאים שלפיהם ייקבע אם העובדים יקבלו תוספת תשלום בעד שעות הכוננות ואם כן מה יהיה שיעור התוספת.
4. לפרסם הנחיות בנוגע לזכאות של ראש לשכת ראש רשות מקומית לרכב צמוד ובנוגע לסוגי ההוצאות שהוא זכאי למימון עבורן, לרבות נושא הנזקים הנגרמים לכלי רכב הצמוד לראש הרשות (או לבעלי תפקידים בכירים אחרים ברשות).
5. להנחות את הרשויות המקומיות כי על פי החוק אסור שתשלום קנס בגין עברות תנועה וחניה שביצע ראש הרשות (או בעלי תפקידים בכירים אחרים ברשות) ימומן מקופת הרשות המקומית.
6. לקבוע הנחיות בנושאים שונים ובהם: תשלום עבור נסיעות של ראש הרשות ועובדי לשכתו ככבישי אגרה מקופת הרשות, הסדרת נושא הנזקים הנגרמים לכלי רכב הצמוד לראש הרשות או לבעלי תפקידים בכירים אחרים ברשות, ומתן הלוואות ומקדמות חד-פעמיות לראשי רשויות מקופתן.
7. לקבוע בהנחיות או בנהלים אמות מידה ראויות וצנועות לסוגו ולכמותו של הכיבוד שיונהג בישיבות ובאירועים אחרים המתקיימים דרך קבע בלשכות ראשי הרשויות ולכמותו.
8. להסדיר בנוהל כתוב את נושא הנסיעות לחו"ל של ראשי הרשויות, של נבחרו הציבור ושל בעלי תפקידים בלשכות ראשי הרשויות.
9. לעקוב אחרי ביצוע החזרים של כספים שהוצאו שלא כדין על ידי מקבליהם לקופות הרשויות המקומיות.