

קשרי גומלין עם ערים תאומות בעולם

תקציר

בריתות והסכמי ידידות בין רשויות מקומיות בארץ לבין רשויות מקומיות בחו"ל מיועדים ליצירת שיתוף פעולה על בסיס הדדיות. הפעולות בתחום זה צריכות לשרת אינטרסים מקומיים לפיתוח הרשות המקומית על ידי גיוס משאבים לטיוב פעולות הרשות המקומית כמערכת ארגונית מקצועית, קידום וחיזוק תשתית כלכלית-מסחרית של העיר, וסיוע בחילופי תרבות וספורט, אמנות ויצירה. נוסף לכך, קשרי הערים התאומות משרתים גם אינטרסים ממלכתיים, בכך שהם אמורים לשמש "מסביר מטעם" למדיניות החוץ של ישראל.

בשנת 2001 היו ל-89 רשויות מקומיות בישראל, 49 מהן ערים ו-40 מהן מועצות מקומיות ואזוריות, קשרי ערים תאומות עם 330 רשויות מקומיות ב-46 מדינות. קשרי גומלין עם ערים תאומות מתקיימים בעידוד משרד החוץ ומרכז השלטון המקומי ובאישור משרד הפנים (בדרך של אישור תקציביהן של הרשויות המקומיות).

אף שההוצאות על הקשרים עם ערים תאומות הן נתח זעיר מכלל תקציבה של כל רשות מקומית, מדובר בנושא רגיש. הנסיעות לחו"ל במסגרת קשרי ערים תאומות מצטיירות בעיני הציבור כהטבה, שהנבחרים מעניקים לעצמם - ועל כן הרגישות והצורך בהקפדה יתרה על טוהר המידות ועל סדרי מינהל תקינים, תוך הימנעות מניגוד עניינים.

רשויות מקומיות מנהלות פעילות עניפה של יחסי גומלין עם ערים תאומות בעולם. זאת ללא הסדרת המטרות, אמות המידה, המגבלות ודרכי הפיקוח של השלטון המרכזי על פעילויות השלטון המקומי בתחום זה. משרד הפנים לא קבע כללים בעלי תוקף משפטי מחייב בעניינים אלו.

בבדיקה עלה, כי התועלות שהשיגו הרשויות המקומיות כתוצאה מפעילות זו, מועטות. הרשויות גם לא בחנו ולא העריכו אם תכנית הקשרים עם ערים תאומות משרתת את צרכיהם המוניציפאליים ואת היעדים שהוגדרו בכתבי הברית.

לניהול קשרי ערים תאומות נדרשים משאבים כספיים, ועל כן מספר ההתקשרויות נגזר מיכולת הרשות המקומית לממש אותן. ל-22 ערים

בישראל קשרי תאומות עם ארבע עד 23 ערים בעולם לכל עיר. נמצא, כי חלק מהעיריות אינן יכולות לעמוד בביצוע כל ההסכמים ולעתים מנתקות את הקשרים באופן חד-צדדי, צעד העלול לגרום לנזק תדמייתי לישראל. עוד נמצא, כי בהעדר פיקוח והנחיה, ראשי רשויות מקומיות בחרו לנתק קשרים עם ערים תאומות ותיקות, אחרי חילופי שלטון, ולקשור קשרים עם ערים תאומות חדשות, לפי העדפותיהם.

לרוב הרשויות המקומיות אין תכניות עבודה סדורות, רב-שנתיות או שנתיים, מאושרות על ידי מועצת הרשות, וגם לא נהלים המסדירים קבלת משלחות מחו"ל, הוצאת משלחות ודרכי דיווח לפני ביקורים ואחריהם. כתוצאה מכך מתנהלים קשרי הערים התאומות ללא יעדים מוגדרים, לעתים בצורה ספורדית, המעלים חשש, כי הנסיעות מתבצעות ללא מטרה מוגדרת.

מאחר שקשרי ערים תאומות משרתים גם אינטרסים ממלכתיים בהיותם, בין היתר, מסבירים של מדיניות החוץ של ישראל, קיימת חשיבות בקביעת נהלים והנחיות לביצועם. משרד החוץ, המבצע את מדיניות החוץ של ישראל ואחראי גם להסברת עמדותיה של המדינה ברחבי העולם, אמור לקבוע כללים אלו ולהנחות את הרשויות המקומיות. זאת על ידי הכוונה ליעדי ההסברה הלאומית, סיוע בהכנת המשלחות ופיקוח על יצירת הקשרים בהתאם למדיניות החוץ של ישראל. כבר דוח שנתי 49 של מבקר המדינה על משרד החוץ, בנושא "פעולות הסברה", הצביע על כך, שלאחר שנכרתה ברית ערים תאומות, אין משרד החוץ יודע על פי רוב אילו פעילויות משותפות מתקיימות, מהי תדירות הקשרים ומהותם, אין לו מידע על הליכי ההכנה של המשלחות והאם אכן תורמים הקשרים להסברה של ישראל בחו"ל. בבדיקה עלה, כי למרות האמור, גם כיום אין למשרד החוץ מידע על המשלחות היוצאות ועל משלחות מערים תאומות המגיעות לארץ, וכי עדיין לא פעל לקבוע כללים והנחיות להכוונה בהסברה הלאומית. כתוצאה מכך, יוצאים לערים תאומות משלחות ונציגים ללא הכנה מדינית-הסברתית, והרשויות המקומיות מפרשות בעצמן וכרצונן אינטרסים לאומיים.

אף שתכנית קשרי ערים תאומות מדגישה גישה ישירה בין התושבים של הערים התאומות, כשהרשות המקומית מהווה גורם ומתווך ביניהם במגמה שהקשרים יימשכו גם ללא מעורבותה, הציבור אינו מקבל כל מידע בעניין קשרי הגומלין עם הערים התאומות. גם הדיווח של המשלחות לרשויות המקומיות הנו חלקי בלבד ואינו כולל דיווח מקצועי ומשימתי על תוצאות הביקורים והשגת היעדים.

הניהול והרישום הכספי בתחום זה לוקים בעמימות, ולא ניתן לאמוד את ההוצאות המלאות בגין פעילות זו, על כן קשה לאמוד במדויק את ההוצאה הכספית הכוללת. חלק מההוצאות הכספיות גם אינן מבוצעות על פי כללי

המינהל התקין, דבר המעורר לעתים חשש לפגיעה בטוהר המידות. בעיריית נצרת עלית שולמו תשלומים שלא כדין ובעיריית קריית מוצקין הועלה חשש לפגיעה, לכאורה, בטוהר המידות. בעיריית תל אביב-יפו הועלו מקרים של ניגוד עניינים.



בריתות והסכמי ידידות בין רשויות מקומיות בארץ לבין רשויות מקומיות בחו"ל (להלן - קשרי ערים תאומות) מיועדים ליצירת שיתוף פעולה על בסיס הדדיות. הפעולות בתחום זה אמורות לשרת אינטרסים מקומיים לפיתוח הרשות המקומית: לגייס משאבים לטיוב פעולות הרשות המקומית כמערכת ארגונית מקצועית, לקדם ולחזק תשתית כלכלית-מסחרית של העיר, למשוך משקיעים, תיירים ויזמים, ולסייע בחילופי תרבות וספורט, אמנות ויצירה, בעיקר באמצעות חילופי משלחות. קשרי הערים התאומות משרתים בעקיפין גם אינטרסים ממלכתיים, ויכולים לשמש כלי להסברת מדיניות החוץ של ישראל.

הפעולות בתחום זה מאופיינות בגישה ישירה המכונה People To People. הרשות המקומית משמשת גורם מתווך ומארגן מפגשים בין יחידים (בוגרים ונוער) ומשפחות, במגמה שהקשרים יימשכו ללא מעורבותה של הרשות המקומית גם לאחר הביקורים היזומים מטעמה.

ברוב מדינות העולם מתקיימת פעילות של יצירת קשרי ערים תאומות. בישראל, קשרי גומלין עם ערים תאומות מתקיימים בעידוד משרד החוץ ומרכז השלטון המקומי ובאישור משרד הפנים (בדרך של אישור תקציביהן של הרשויות המקומיות). בשנת 2001 היו ל-89 רשויות מקומיות - 49 ערים ו-40 מועצות מקומיות ואזוריות - קשרי ערים תאומות עם 330 רשויות מקומיות ב-46 מדינות. מהן ל-89 רשויות מקומיות בישראל קשרי ערים תאומות עם כ-240 ערים באירופה, בה פועל הארגון האירופי של הרשויות המקומיות ("The Council Of European Municipalities And Regiony" - C.E.M.R), בין היתר בקשר לערים תאומות. הארגון מציע ייעוץ, תמיכה כספית במקרים מסוימים ועוסק גם במחקר ובהערכת תועלות של קשרי הערים התאומות. ל-30 מהרשויות המקומיות בישראל קשרי ערים תאומות עם 30 רשויות מקומיות במדינות ארה"ב, שבה פועל ארגון הערים התאומות ("Sister Cities International" - S.C.I.) בליווי הקשרים ביניהן ובמעקב אחר רציפותם.

על פי נתונים שמסרו 75 רשויות מקומיות למשרד מבקר המדינה, הסתכמה ההוצאה הכוללת בשנים 1998-2000 בגין פעילות זו בכ-12 מיליון ש"ח (הנתון הכספי מוצג בהסתייגות ובהסתמך על האמור להלן בפרק על הרישום הכספי ברשויות המקומיות).

אף שההוצאות על הקשרים עם ערים תאומות הן נתח זעיר מכלל תקציבה של כל רשות מקומית, מדובר בנושא רגיש. הנסיעות לחו"ל במסגרת קשרי ערים תאומות מצטיירות בעיני הציבור כהטבה שהנבחרים מעניקים לעצמם - ועל כן הרגישות והצורך בהקפדה יתרה על טוהר המידות ועל סדרי מינהל תקינים, תוך הימנעות מניגוד עניינים.

בחודשים ינואר-אוגוסט 2001 בדק משרד מבקר המדינה את ניהול קשרי החוץ וקשרי הגומלין בין רשויות מקומיות בישראל לבין ערים תאומות להן בעולם.

הבדיקה נערכה במשרד החוץ - באגף לתקשורת וקשרי ציבור, במחלקה הממונה על הטיפול בקשרי חוץ של המגזר המוניציפאלי; במשרד הפנים - במינהל לתקצוב ופיתוח ברשויות המקומיות; במשרד החינוך - במרכז ההסברה. הביקורת נערכה גם במרכז השלטון המקומי, לאחר שמבקר המדינה החיל עליו את הביקורת ביוני 2001, כגוף שרשויות מקומיות משתתפות בהנהלתו. כן נערכה בדיקה מקיפה בארבע עיריות: תל אביב-יפו, נצרת עלית, קריית מוצקין ועכו (להלן - העיריות).

במהלך הביקורת הועבר שאלון ל-95 רשויות מקומיות שיש להן קשרי ערים תאומות (להלן - הסקר), לפי רשימות מינואר 2001, שהעביר מרכז השלטון המקומי למשרד מבקר המדינה. שש רשויות מקומיות השיבו, כי אין להן קשרי ערים תאומות ו-14 ציינו רק את שמות עריהן התאומות, בלי שהשיבו לשאלות בנוגע לפעילותן בקשר אליהן. 75 רשויות מקומיות השיבו באופן מלא לגבי פעילותן בקשר לעריהן התאומות בשנים 1998-2000 (להלן - התקופה הנסקרת).

מהות קשרי הערים התאומות ואופיים

קשרי הערים תאומות בין רשויות מקומיות בישראל לרשויות מקומיות במדינות שונות בעולם נוצרו כבר בראשית דרכה של המדינה בדרך אקראית, ובהמשך הדרך, משנת 1976, בהנחיית השלטון המרכזי, עם התכנסותה של ועדה בין-משרדית לערים תאומות (להלן - הוועדה הבין-משרדית), שהורכבה מנציגי משרד החוץ, משרד הפנים, משרד התיירות, מרכז המועצות האזוריות ומרכז השלטון המקומי. בשנת 1997 הפסיקה הוועדה הבין-משרדית את התכנסותה, וממועד זה אין גוף המנחה ומרכז את קשרי הערים התאומות בישראל, ופעילות הרשויות המקומיות נעשית בדרך של יוזמה עצמית.

כדי שקשרי הערים התאומות יועילו להשגת מטרות הצדדים, על הרשויות המקומיות להחליט על תחומי הפעילות ועל תדירות הקשר. וכן להחליט על מהות הקשרים שברצונן לקיים, כדי שהאינטרס המוניציפלי יצא נשכר מכך. יחסי הגומלין והפעולות ההדדיות של הערים התאומות צריכים להתנהל, ככל הניתן, בהתאמה למפורט בכתבי הברית והידידות שנחתמו, ובדגש לצרכים של הרשות המקומית.

מממצאי הסקר עולה, כי התועלות שהתקבלו ברשויות המקומיות כתוצרים מפעילותן עם ערים תאומות היו נמוכות ביותר. התברר כי פעילות תרבות, חברה ומוסיקה היא התועלת

העיקרית מפעילות זו. רק מקצת מהרשויות דיווחו על תועלות שנתקבלו אצלן בתחומים אחרים, כגון פרויקטים לבנייה, פרויקטים לשימור או תרומות למלגות.

1. החתימה על ההסכמים והבריתות בין הרשויות המקומיות לתאומותיהן צריכה להיעשות בהתאמה לצרכי הרשות המקומית והעיר התאומה, וזאת על ידי מציאת מכנה משותף בעל אינטרס לשני הצדדים, שיבטיח לאורך שנים המשכיות ביחסי הגומלין.

כך, לדוגמה נמצא, כי המועצה האזורית תמר כרתה ברית תאומות בשנת 1993 עם עיר בהונגריה ביוזמת מרכז השלטון המקומי ובעידוד משרד החוץ לצורך טיפוח הקשרים עם הגוש המזרחי לשעבר, בלי מאפייני תאימות ברורים, ובלי שהאינטרסים משרתים את התחום הלוקאלי. ראש המועצה מסר למשרד מבקר המדינה במאוס 2002, כי במהלך השנים היו שלושה מפגשים: חברות זמר נסעו פעמיים לעיר התאומה בהונגריה, ומשלחת של חקלאים מהונגריה הגיעה למועצה האזורית. לעומת זאת לדבריו, עם התאומה בגרמניה, שלה מאפיין תאימות "תיירות מרפא" בדומה לאזור ים המלח, שבתחום השיפוט של המועצה האזורית תמר, מתקיימים יחסים אינטנסיביים.

מהאמור לעיל עולה, כי שבע שנים אחרי כריתת הברית בין המועצה האזורית לעיר ההונגרית הצדדים לא השכילו למצוא מכנה משותף בעל אינטרס הדדי.

2. בתקופה הנסקרת, לא בחנו העיריות אם הפעילויות ההדדיות מועילות לעיריות ולתושביהן, ולא ערכו דיון ממצה על תכלית הקשרים בין כל עיר לתאומותיה ועל מהותם.

בכ-37% מהנסיעות מטרת הנסיעה העיקרית היתה ביקור גומלין. בכ-17% מהנסיעות לא צויינה כל מטרה לנסיעה. כך לדוגמה בעיריית נצרת עלית, בשתי נסיעות של משלחות בראשות ראש העירייה בשנים 1999 ו-2000 לא נדונו כלל משימות המשלחת, ועם חזרתן גם לא דווח על השגת מטרות כלשהן. עוד עלה, כי באחת הנסיעות הללו, שארכה שבועיים נערכו סיורים קצרים בלבד בערים התאומות, והימים האחרים נוצלו לסיורים פרטיים, חלקם במימון העירייה (ראו להלן).

3. כדי לחזק ולטייב את הידע בארגון כמערכת ארגונית מקצועית, אמורים להישלח עובדים נושאי תפקידים ברשות המקומית לערים תאומות. ממצאי הסקר עולה, כי ברוב הרשויות המקומיות מבוצעות 42% מכלל הנסיעות לערים תאומות על ידי ראש הרשות המקומית וחברי המועצה ושאר הנסיעות נחלקות בין בעלי תפקידים אחרים בעיקר עובדי חינוך ומשלחות נוער.

4. לרשויות מקומיות רבות, שלהן ערים תאומות, אין נוהל קבלת אורחים ומשלחות: לא נמצא מי מאשר את האירוח, מי בעל התפקיד שיקבל את האורחים, מהי תכנית הביקור ומה תכליתן; גם לא נעשים דיווח, משוב והפקת מידע. אין נוהל יציאת משלחות ונציגים המסדיר את אישור היציאה הייצוגית, הרכב המשלחת וגודלה, דרכי המימון, ההכנה וההסברה, קבלת משוב, דיווח והפקת מידע לתועלת העירייה מן השליחות.

ממצאי הסקר עולה, כי לכמחצית הרשויות המקומיות שלהן תאומות אין נוהל כללי לנסיעות לחו"ל; לכרבע מהן, יש נוהל ליציאה ולהכנה של משלחות נוער בלבד.

5. עוד עולה, כי העיריות מנהלות פעילות עניפה עם אחדות מעריהן התאומות, בעיקר ערים בגרמניה, ומאידך אין הן מנהלות פעילות כלשהי עם ערים תאומות אחרות שלהן. התברר, כי עיריות אלו קיימו פעילויות הדדיות בתדירות משתנה בשנים 1998-2000, ללא מדיניות עיקבית.

כך, לדוגמה, העיר עכו חתמה על הסכמי תאומות עם שמונה ערים בעולם, ולאחר חילופי השלטון בעירייה, בנובמבר 1998, נפסקו הקשרים ההדדיים בין העיר לבין עריה התאומות, למעט הקשרים בין העיר לתאומתה בגרמניה אשר נותרו הדוקים זה 23 שנים, וכללו ביקורי גומלין שנתיים של משלחות נוער, תרבות וספורט. התברר, כי בתקופה הנסקרת פנו ראשי חמש ערים תאומות של העיר עכו לראש העירייה והביעו רצונם להעמיק את קשרי התאומות עם העיר עכו. אך על אף מכתבי הבקשה וסיכומי פגישות לחידוש הקשר, לא פעל ראש העירייה המכהן להמשיך את הקשרים בהתאם לתוכני כתבי הברית.

משרד מבקר המדינה העיר, כי הפסקה חד-צדדית של הקשרים על ידי ראש העירייה, למרות ניסיונותיהם של ראשי ערים תאומות לחדש את הקשרים בהתאם לכתבי הברית, בלי שהנושא הועלה על סדר יומה של המועצה לדיון ענייני, ובלי שהדבר הובא לידיעת משרד החוץ ומרכז השלטון המקומי, אינו תקין.

בתגובה לממצאי הביקורת השיבה עיריית עכו, כי תבחן מחדש את משמעות הקשרים עם עריה התאומות, ותביא את הנושא לדיון במועצת העירייה. עוד ציינה העירייה, כי בנוסף לקשרי הגומלין עם הערים התאומות, עוסקת המחלקה לקשרי חוץ בעירייה גם בפיתוח קשרים חדשים עם ערים תאומות חדשות ועם גורמים בעלי עניין משותף בארץ ובחו"ל.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי לפני שהעירייה פועלת באמצעות המחלקה לקשרי חוץ לפיתוח קשרים חדשים, כולל קשרי ערים תאומות חדשים, מן הראוי שתבחן קשרים והתחייבויות קודמים.

פעולות הגורמים המוסדיים והממלכתיים

רשויות מקומיות מנהלות פעילות עניפה של יחסי גומלין עם ערים תאומות בעולם. זאת ללא הסדרת המטרות, אמות המידה, המגבלות ודרכי הפיקוח של השלטון המרכזי על פעילויות השלטון המקומי בתחום זה.

בפסק דינו של בית המשפט העליון בבג"ץ 2838/95¹ נאמר, כי "כיום מתפקדת הרשות המקומית כמעין קהילה מדינית, הנוטלת על עצמה מגוון תפקידים רחב, הרחוקים מהתפקידים המוניציפליים המסורתיים של השלטון המקומי...". וצוין, כי "פיקוח השלטון המרכזי נועד להבטיח שאינטרסים בעלי חשיבות לאומית לא ייפגעו בשל אינטרסים מקומיים צרים. כן נודעת חשיבות לבקרה מרכזית ... כדי לתקן ליקויי תפקוד של הרשות המקומית".

נוכח הממצאים המתוארים בדוח זה, המצביעים על העדר כללים ואמות מידה להסדרת הקשרים עם ערים תאומות ועל אי-הקפדה על סדרי מינהל תקינים, מן הראוי שהגורמים המוסדיים והממלכתיים ינחו את הרשויות המקומיות בתחום זה ויפקחו על פעילותן.

ממצאי הסקר בנושא יחסי הגומלין בין הרשויות המקומיות לבין גורמים המוסדיים והממלכתיים המטפלים בנושא ערים תאומות עולה, כי כ-82% מהרשויות המקומיות שלהן ערים תאומות ראו חשיבות בקבלת מידע, הכוונה, וסיוע בהסברה ממשרד החוץ. כ-72% ראו חשיבות בקבלת סיוע, הכוונה וייעוץ ממרכז השלטון המקומי, וכ-50% ראו חשיבות בקבלת סיוע, הכוונה וייעוץ ממשרד הפנים.

1. **משרד הפנים:** פעילות הרשויות המקומיות וסמכויותיהן מעוגנות בפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות) ובפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש]. כוחה של רשות מקומית בהפעלת סמכויותיה מסויג, ולשר הפנים הזכות להתערב בהפעלתן².

תקציב עירייה, מועצה מקומית ומועצה אזורית, שחלק ניכר ממנו ממומן על ידי המדינה, טעון אישורו של משרד הפנים, הרשאי אף לגרוע ממנו או להוסיף עליו³. הוצאות הרשויות המקומיות לקידום הקשרים עם ערים תאומות נכללות בתקציב שמאשר משרד הפנים.

1 בג"ץ 2838/95, גרינברג ואח' נגד המועצה המקומית קצרין ואח', פ"ד נג 1 (1), 13, 15.
2 בג"ץ 2838/95, גרינברג ואח' נגד המועצה המקומית קצרין ואח', פ"ד נג 1 (1), 18.
3 סעיפים 206 ו-207 לפקודת העיריות, סעיפים 27 ו-29 לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש], סעיף 186 ו-186ד לצו מועצות מקומיות (א) התשי"א-1950, סעיף 182א לצו המועצות המקומיות (ב), התשי"ג-1953, וסעיף 81א לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), בתשי"ח-1958.

נוכח האמור, העיר משרד מבקר המדינה, כי מן הראוי שמשרד הפנים יקבע כללים בעלי תוקף משפטי מחייב, אשר יסדירו ברורות ומפורשות את סוגיית קשרי הערים התאומות של הרשויות המקומיות - אמות המידה, המגבלות ודרכי הפיקוח של השלטון המרכזי על פעילויות השלטון המקומי בעניין זה.

משרד הפנים השיב בדצמבר 2001 למשרד מבקר המדינה, כי "אין המשרד סבור כי עליו להתערב מעבר לנושא אישור התקציב. הרשות המקומית מנוהלת בידי גוף נבחר, ומעורבות משרד הפנים צריכה להיעשות בתחומים בהם קיים אינטרס מובהק וחיוני או חשש לכשל מובנה במערכת. הנדון אינו אחד מהנושאים האלה".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי מהיבטים של מינהל ציבורי תקין, יש לפעול למניעת כשלים מראש ולא בדיעבד. דיני הרשויות המקומיות מצביעים על כך, כי הפיקוח של משרד הפנים אינו רק על ההיבטים התקציביים אלא גם על ההיבטים הניהוליים, ובנושאים רבים המשרד מנחה את הרשויות המקומיות, ולשר הפנים הזכות להתערב בפעילותן. מן הראוי, שהמשרד ייתן את דעתו ויפעיל את סמכותו בקביעת אמות מידה להפעלת קשרי גומלין עם ערים תאומות בעולם.

בתשובה נוספת של משרד הפנים מסוף ינואר 2002 נמסר, כי המשרד רואה בחיוב את המלצות משרד מבקר המדינה, וכי יחדש את התיאום בין הגופים הרלוונטיים לקידום ולמימוש היעדים, ויקבע את תפקידיו של כל גוף לצורך השגת המטרות בנושא ערים תאומות.

2. **משרד החוץ**: נציגי השלטון המקומי מייצגים את הרשות המקומית, אך הם גם "שגרירים" להסברת ישראל - בעתות שלום ובעתות משבר - ומשמשים זרוע נוספת להסברת מדיניות החוץ של ישראל. בין אם הפעולה ההסברתית יזומה ובין אם לאו, לעצם המפגש יש השלכות על הדימוי של מדינת ישראל בערים התאומות, על כן קיימת חשיבות רבה, שפעולה זו תיעשה בהנחיה ובפיקוח של משרד החוץ.

משרד החוץ מבצע, בין היתר, את מדיניות החוץ של ישראל, ואחראי להסברת עמדותיה ברחבי העולם. האגף לתקשורת וקשרי ציבור במשרד החוץ מופקד באמצעות המחלקה לקשרי חוץ (להלן - המחלקה) על הטיפול בקשרי החוץ של המגזר המוניציפלי.

בתקנון שירות החוץ של המשרד בעניין ערים תאומות נקבע, בין השאר, כי על המחלקה להעביר הנחיות לכינון קשרי ערים תאומות לנציגויות בעולם ולתאם עם מרכז השלטון המקומי איתור רשות מקומית בישראל; לפעול ליצירת קשר ישיר בין הערים התאומות, ולסייע לערים ישראליות לקדם ולפתח את קשריהן עם עמיתיהן בחו"ל; לכוון ולעקוב אחר הפעילות ליישום תכנים, פרויקטים הדדיים במסגרת הערים התאומות; לתדרך את הנציגויות להפצת מסרי הסברה ופרויקטים בקרב הערים התאומות; ולטפל בתכנית

ביקורים בארץ של משלחות מחו"ל ושל ביקורי גומלין של משלחות ישראליות, כמו גם לתדרך משלחות עירוניות לקראת יציאתן לחו"ל.

נוהל כינון ברית עם ערים תאומות של משרד החוץ קבע, כי המשרד מעוניין לעודד כינון קשרי ערים תאומות בין ערים שונות בעולם לבין רשויות מקומיות בישראל, רבות ככל האפשר, מאחר שבמסגרת זו ניתן להרחיב את ציבור הידידים והתומכים בישראל. כמו כן ניתן להפיץ באמצעותם תוכני הסברה ומדיניות, לקיים במסגרתם פעילויות משותפות ולהגיע לשיתוף פעולה, בין היתר, בתחומי תרבות, נוער, תיירות, מסחר, כלכלה, תעשייה, חקלאות, ואקדמיה בקרב הקהילה המקומית ובחסות עירונית, תוך כדי ניצול תקציבה ומתקניה של הרשות המקומית.

דוח שנתי 49 של מבקר המדינה על משרד החוץ, בנושא "פעולות הסברה", הצביע בקשר לערים תאומות על כך, שלאחר שנכרת הסכם ברית ערים תאומות בין שתי ערים אין משרד החוץ יודע, על פי רוב, אילו פעילויות משותפות מתקיימות בין ערים אלה. וכי למשרד החוץ אין מידע על הליכי ההכנה של המשלחות, ואף לא על תדירות הקשרים ומהותם. כמו כן, אין המשרד יודע אם קשרים אלה אכן תורמים להסברה של ישראל בחו"ל.

נמצא, כי למרות האמור בדוח משנת 1998, גם כיום אין למשרד החוץ מידע על משלחות שיוצאות לחו"ל ומשלחות מערים תאומות המגיעות לישראל, וגם שאר הליקויים לא תוקנו.

ראש עיריית קריית מוצקין הגיב בתשובתו מאוקטובר 2001 לעניין זה, כי בד בבד עם דרישת משרד החוץ מן הרשויות המקומיות להרחיב את מעגל היחסים עם ערים ברחבי העולם, אין משרד החוץ או גורם שלטוני אחר נוקט יוזמה לקבוע כללים לניהולם של קשרי החוץ. "נוהל עבודה מסודר מעוגן בחוק, יכול לסייע לרשויות המקומיות לנהל את קשרי החוץ באופן ראוי ועל פי כל דין".

בהעדר הוראות ברורות, מפרשת כל רשות מקומית הוראות כלליות של משרד החוץ לפי ראות עינה. כך, לדוגמה, החליטה הוועדה לאישור נסיעות לחו"ל בעיריית תל אביב-יפו בפברואר 2000, כי "על-פי הנחיית משרד החוץ לא תצאנה משלחות תלמידים ובני נוער לאוסטריה". לעומת זאת, באותו מועד החליטו בעיריית נצרת עלית לגבי משלחות תלמידים ובני נוער, שעמדו לצאת באפריל אותה שנה לעיר התאומה קלנגפורט באוסטריה, כי "אין סיבה להחרמה ולהקפאה... אלא בדרג המדיני והפוליטי", ולפיכך לא בוטלו ביקורים הדדיים של משלחות העיר נצרת עלית ושל העיר התאומה באוסטריה. עוד עלה, כי ביוני 2000 ביקש חבר מועצת עיריית נצרת עלית מהנהלת העירייה בעניין זה, כי להבא יש "לקבל ממשרד החוץ הודעות והרשאות בכתב, כדי למנוע אי-נעימות ואי-הבנות".

בתשובתה מאוקטובר 2001 השיבה עיריית נצרת עלית, כי ההנחיות לעניין קשרי חוץ אינן כוללות התייחסות לחובת דיווח למשרד החוץ. למרות זאת, תיאמה העירייה מיוזמתה את

פעולותיה עם משרד החוץ, במקרים מיוחדים, כמו משלחת נוער לעיר תאומה באוסטריה בעת המשבר במישור הארצי.

משרד החוץ השיב בדצמבר 2001 למשרד מבקר המדינה, כי אכן קשרי ערים תאומות הנם מנוף הסברתי בעל חשיבות מסוימת למערך ההסברה שלו, אך ההנחה שלפיה הרשויות המקומיות מחויבות לפעול באמצעות משרד החוץ ולציית להנחיותיו, אינה מחייבת את ראשי העיריות. הרשויות המקומיות חופשיות להתקשר בברית תאומות ולנסוע "להיכן שישאן ליבן וככל העולה על רוחן". התיאום כולו נשען על רצון טוב של אלו מהרשויות המבינות את חשיבות הנושא בזווית הלאומית. עוד צוין, כי כדי שהמלצות הביקורת יאומצו, צריך שתצא הנחיה המחייבת את ראשי העיריות להתקשר עם ערים תאומות באישור משרד החוץ ולהיות כפופות להנחיותיו בנדון.

משרד מבקר המדינה סבור, כי חוסר בהנחיות מקצועיות, בין השאר, בנוגע לכללי ההתנהגות, ואי-מיסוד דרכי דיווח לבקרה ולפיקוח על ביצוע ההנחיות, עלולים לכאורה לגרום לפגיעה בהשגת מטרות כינון הברית עד כדי פגיעה ביחסים עם ערים תאומות בעולם, שלא קיבלו מענה הולם לציפיותיהם, ובעקבות זאת לנזק תדמיתי לישראל ולקשרי החוץ שלה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הפנים ומשרד החוץ לכוון לאיגום משאביהם של הגורמים המסייעים למימוש היעדים של הבריתות והסכמי הידידות, באופן שהתוצאות תהיינה מועילות.

3. **מרכז השלטון המקומי**: מרכז השלטון המקומי בישראל (להלן - המרכז) הוא עמותה, שעל פי תקנונה, תפקידה, בין היתר, לשמש מדריך ומכוון מרכזי של הרשויות המקומיות, כדי להכניס עד כמה שאפשר אחידות בשיטות הפעולות המוניציפליות, לאסוף ולהפיץ ידיעות סטטיסטיות על הרשויות המקומיות בארץ ובקשר אליהן, ולעמוד בקשרים עם רשויות מקומיות והארגונים המייצגים אותן.

המרכז משתתף עם משרד החוץ ביצירת קשרי ערים תאומות, בעיקר באיתור עיר ישראלית מתאימה ובקבלת הסכמתה העקרונית לקשר המבוקש.

במסמך הנושא את הכותרת "פעילות בינלאומית לשנת 2000", שערך המשנה למנכ"ל המרכז הממונה על קשרי החוץ והערים התאומות, צוין בין היתר, כי "נעמוד על ביצועם של תוכניות ורעיונות מעשיים שיועלו במסגרת הסכמי התאומות, תוך דגש על רציפות הקשר והעשרת שיתוף הפעולה במירב הרבדים האפשריים". עוד צוין במסמך, כי "החתימה על הסכמים בין רשויות מקומיות מבטיחה את המשכיות הקשר גם בעת חילופי שלטון ופעילים".

(א) על אף האמור במסמך, על פי ממצאי הסקר עולה, כי 11 רשויות המקומיות הפסיקו את הקשרים בינן לבין אחדות מתאומותיהן או עם כולן בעקבות חילופי שלטון ברשות המקומית, ולמרכז לא היה מידע על כך.

משרד מבקר המדינה העלה, כי למעט מקרים בודדים שבהם פונים ראשי רשויות מקומיות מיוזמתם למרכז לקבלת עזרה בחידוש קשרים שנותקו עם תאומותיהן, אין למרכז ידיעה מקיפה וכוללת על הפסקת פעילויות או על הקפאת היחסים עם הערים התאומות.

עוד נמצא, כי במקרים שהמרכז יזם את ברית הערים התאומות או היה שותף להתקשרות לא נוהל מעקב לבדיקת יישום המלצותיו להתקשרות, ואין לו מידע אם בפועל נכרתו הבריתות שהמליץ עליהן. כך לדוגמה, בשנת 1999 פנתה עיר בהונגריה בבקשה לכתוב ברית ערים תאומות עם עיריית פתח תקוה. נמצא, כי רק לאחר שהתקבלה תלונת ראש העירייה ההונגרית במשרד החוץ, ונשלחה תזכורת נוספת (כשנתיים לאחר הבקשה הראשונה) פנה המרכז לעיריית פתח תקוה לבדוק אם המלצותיו ליישום הקשר אכן מומשו. עיריית פתח תקוה הודיעה למרכז, כי החליטה להקפיד התקשרויות חדשות עם ערים תאומות, וסירבה לברית עם העיר ההונגרית.

(ב) עוד עלה, כי לרוב רק לאחר שמועברות למרכז תלונות באמצעות משרד החוץ מערים תאומות בעולם על ניתוק קשרים, פועל המרכז לחידוש הקשרים. כך למשל התלונן ראש עירייה בהונגריה באוקטובר 1999 בשגרירות, כי מאז נחתם הסכם ערים תאומות ב-1992 בין עירו לבין גדרה לא התפתחו יחסים הדדיים ביניהן.

משרד מבקר המדינה העיר, כי כתוצאה מהעדר מעקב אחר יישום הקשרים והבשלתם לקראת כריתת ברית ערים תאומות וחוסר מידע על הפעילויות או על הפסקתן, עלולות להתקבל תוצאות הפוכות למטרות כינון הברית, עד כדי פגיעה ביחסים התקינים עם הערים בעולם.

בבדיקה עלה, כי הנתונים ברשימות הערים התאומות הנמצאים בידי המרכז אינם נכונים. כך, לדוגמה נמצא, כי הרשימה כוללת ערים תאומות לרשויות המקומיות כפר יונה, עתלית, קריית ביאליק, יפיע, מועצה אזורית חוף-הכרמל ועומר, בשעה שרשויות אלו דיווחו למשרד מבקר המדינה, כי אין להן כלל קשרי ערים תאומות או הסכמי ידידות עם ערים בעולם.

המידע החלקי המצוי ברשות המרכז אינו מאפשר להתוות מדיניות ומעקב אחר הפעילות מול הערים התאומות, ואינו מאפשר גם לגורמים המוסדיים לעשות שימוש בנתונים אלו.

המרכז השיב בנובמבר 2001 למשרד מבקר המדינה, כי מאחר שיש שינויים בבעלי התפקידים המטפלים בנושא ברשויות המקומיות השונות, אין העברת מידע סדורה בתוך הרשות המקומית, ולכן האינפורמציה מועברת בחסר או אינה מועברת כלל למרכז. עוד

דוח על הביקורת בשלטון המקומי, באיגודים ובמוסדות להשכלה גבוהה

השיב, כי ממועד החתימה על ברית ערים תאומות אין לו מידע על התכנים והפעילות הישירה בין הערים התאומות.

משרד מבקר המדינה העיר, כי המרכז קבע לעצמו בתקנון לאסוף ולהפיץ מידע וסטטיסטיקה על הרשויות המקומיות ובקשר אליהן. אולם בפועל הוא לא קבע הנחיות וכללים לדיווח ולמעקב אחר קשרי ערים תאומות והפעילות במסגרתן.

המרכז השיב למשרד מבקר המדינה, כי ישכלל בהקדם את מערכת איסוף הנתונים מהרשויות המקומיות והמעקב אחר פעילות הערים התאומות ברשויות המקומיות השונות.

דרכי ההתקשרות

בביקורת עלה, כי כבר ביוני 1996 המליצה הוועדה הבין-משרדית, שיש לקבוע יעדים לפיתוח קשרי ערים תאומות חדשים על פי סדרי עדיפויות של השלטון המרכזי, אך המלצותיה לא מומשו על ידי משרד החוץ ומשרד הפנים, שכאמור היו חברים בה.

ממצאי הסקר עולה, כי מתוך 330 קשרי ערים תאומות רק כ-30% מההתקשרויות שיצאו לפועל נערכו ביוזמת משרד החוץ ובשיתוף עם המרכז. כ-48% נערכו ביוזמת ראש הרשות המקומית, תושב הרשות המקומית או קהילה מקומית (22% לא השיבו).

נמצאו מקרים של יצירת קשרי ערים תאומות ביוזמת הרשות המקומית ללא שיתוף פעולה בין הרשות המקומית למשרד החוץ ולמרכז השלטון המקומי, והרשות המקומית התקשרה לעתים עם עיר תאומה, ללא ידיעת משרד החוץ והמרכז.

משרד מבקר המדינה העיר, כי רצוי שמשרד החוץ והמרכז יהיו מעורבים בדרכי ההתקשרות של כל הערים התאומות, גם כדי שלא ייווצר מצב לפיו רשות מקומית מתקשרת עם עיר תאומה שאין למדינה אינטרס להתקשר עמה, וגם כדי שדרכי ההתקשרות עם עיר זו יהיו בהתאם לצורכיה של הרשות המקומית בארץ.

מספר הערים התאומות לכל רשות מקומית

מימוש ברית ערים תאומות שנחתמה מתבצע, בין היתר, באמצעות ביקורים של נציגים ומשלחות מהרשות המקומית בעיר התאומה ואירוח משלחות מחו"ל. פעילות שכזו דורשת משאבים רבים, ועל כן מספר ההתקשרויות עם ערים תאומות אמור להתחשב ביכולת הרשות המקומית לממשן.

כבר בספטמבר 1996 קבעה הוועדה הבין-משרדית, כי יש לבדוק את יכולתה של רשות מקומית לעמוד בניהול יחסי גומלין רציפים עם ערים תאומות, וכי רשויות מקומיות ימסרו מידע מוקדם למשרד החוץ על יכולתן לקיים קשר כזה.

ממצאי הסקר עולה, כי לשבע ערים בישראל קשרי הערים תאומות וידידות עם 10 עד 23 ערים בעולם לכל עיר. ל-16 ערים נוספות בישראל קשרים דומים עם ארבע עד תשע ערים בעולם לכל אחת מהן. ל-66 הרשויות המקומיות האחרות בישראל יש קשרי תאומות וידידות עם אחת עד שלוש ערים בעולם לכל אחת מהן.

בביקורת עלה, כי אחדות מהרשויות המקומיות ניתקו את הקשרים עם הערים התאומות - כולן או חלקן - כתוצאה מחוסר יכולת כלכלית לממש את הפעילות הנדרשת לצורך שמירת עקרונות הברית. כך לדוגמה, הערים בת-ים וקריית גת הפסיקו פעילותן בתחום זה בשל מצוקת משאבים. לעומתן, לעיריית תל אביב-יפו קשרי תאומות עם 23 ערים, אולם היא אינה מנהלת קשרי גומלין עם שמונה מהן.

עיריית תל אביב-יפו השיבה, כי עם ארבע ערים תאומות אכן אין קשרים. עיר נוספת נמחקה מהרשימה. אשר לשלוש ערים נוספות, חודשו הקשרים בשנת 2001 לאחר סיום הביקורת. עוד השיבה העירייה, כי החליטה להימנע מחתימת הסכמים עם ערים נוספות, וכי כפועל יוצא מהחלטה זו, כבר נדחו מספר פניות. עם זאת, הוסיפה העירייה בתשובתה, כי לעתים קשרי ערים תאומות מוטלים כמשימה לאומית, בכפוף לכורח או לעניין מיוחד מדיני או כלכלי בהסכם ערים תאומות או שיתוף פעולה עם עיר, אף שהפעילות עמה יכולה להיות מוגבלת או לא אינטנסיבית.

משרד מבקר המדינה סבור, כי הדעיכה בניהול יחסי הגומלין עם אחדות מהערים התאומות, וניתוק הקשרים עם ערים תאומות אחרות נובע, בין היתר, בשל מספרן הגדול של הערים התאומות, שאינו מתאים ליכולתה התקציבית של הרשות המקומית, ואינו מאפשר מימוש פעילות אינטנסיבית עם כולן. על הרשות המקומית, בכרואה לכרות ברית או הסכם חדש, לבחון את מסכת הפעילויות עם כלל הרשויות שאיתן יש לה הסכמי ערים תאומות, ולהחליט אם רצוי להמשיך ולכרות ברית חדשה, ואם העומס המוטל עליה למימוש הקשרים, אינו גדול מדי. ובמידת הצורך, מן הראוי, שתגביל את מספר הבריתות וההסכמים עם ערים תאומות כל עוד אין ביכולתה לעמוד בביצוע הסכמים קודמים.

תכנית עבודה

כדי שקשרי הערים התאומות יועילו להשגת מטרות הצדדים, יש להחליט על תחומי פעילות, על התכנים ועל תדירות הקשר עם הערים התאומות. זאת על ידי הכנת תכנית שנתית או רב-שנתית המביאה לידי ביטוי את כל מרכיבי הפעילות. תכנית העבודה השנתית ברשויות המקומיות המאושרת על ידי המועצה, צריכה להוות בסיס לקביעת ההקצאה התקציבית השנתית.

כבר בספטמבר 1996 הציעה הוועדה הבין-משרדית, בין השאר, לבדוק את הפעילות הכרוכה בקשרי ערים תאומות, ולהנחות את הרשויות המקומיות בדבר אופי המשלחות וגודלן, כפי שתמסור מעת לעת הוועדה. עוד נאמר, כי הרשויות המקומיות יציגו לוועדה תכנית פעולה ותכנים במסגרת הפעילות הבין-לאומית שלהן, ויעדכנו את הוועדה אם חלו שינויים בפעילות.

ממצאי הסקר עולה, כי לכמחצית הרשויות המקומיות אין תכנית עבודה שנתית המפרטת את הפעילות הצפויה בשנת העבודה בעניין קשרי הגומלין עם הערים התאומות. כך לדוגמה: בעיריית קריית מוצקין לא הוכנה תכנית עבודה שנתית לנסיעות ולאירוח משלחות לערים תאומות ומערים תאומות, וממילא גם לא הוצגה בפני מליאת המועצה. בהעדר תכנית כאמור, גם לא נערך דיון במליאת המועצה לגבי נחיצות הנסיעות על פי היעדים שנקבעו ודיון בתועלת שתצמח לעירייה ולתושביה מכל נסיעה.

בתשובתה מאוקטובר 2001 מסרה העירייה, כי "בהעדר נהלים וכללים ברורים ובהעדר כלים ואמצעים, לא ניתן לבסס תכנית עבודה שנתית מפורטת ומבוקרת, שתהווה בסיס איתן לניהול קשרי החוץ". עוד הוסיפה, כי "מועצת העיר מאשרת בעת הדיון בהצעת התקציב הכללי תקציב לאירוח ויציאת משלחות המתבסס על ביצוע תקציב שנה קודמת", וכי "מאחר ולעירייה אין דרך לצפות הגעתן ויציאתן של משלחות, מתבסס הקשר על הזמנות המגיעות במהלך השנה".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי פעילות קשרי הגומלין וחילופי משלחות הם פרי תיאום ממושך בין הצדדים שאינו אקראי, ועל כן מחייבת תכנון מוקדם, לעתים גם רב-שנתי, המהווה גם תנאי לכל תקציב לפעילות. לפיכך, החובה היא להכין תכנית לפעולות קשרי החוץ לאישור המועצה, שתהווה גם בסיס למקבלי ההחלטות לתקצובה.

עוד עולה, כי משרד הפנים אינו דורש, ולפיכך גם אינו מקבל, תכנית עבודה לפעילות מתוכננת בנושא קשרי הערים התאומות בשנת הכספים העוקבת. משרד הפנים אינו דורש הצגה של תכנים ולא של מקורות כספיים לפעילויות מתמשכות. זאת, אף על פי שהמשרד מאשר את תקציבי הרשות ואת הפעילות הנעשית במהלך השנה. לדעת משרד מבקר

המדינה, מאחר שהמשרד מאשר תקציבים אלו, מן הראוי שתוצג תכנית העבודה שבגינה מובא התקציב הנדרש לאישור.

הכנת משלחות

משלחות היוצאות לערים תאומות מייצגות את הרשות המקומית ובעקיפין גם את המדינה. להרכב המשלחת ולאיכותה חשיבות בהצלחת המשימות ובהשגת המטרות, ולכן נדרשת הכנה מדוקדקת של המשלחת.

פעולות ההכנה של המשלחות ראוי שייעשו באמצעות משרד החוץ, מרכז ההסברה והרשות המקומית. משרד החוץ - באמצעות המחלקה להסברה - אחראי להסברה בחו"ל. משרד החינוך באמצעות מרכז ההסברה מסייע בהכנת משלחות נוער היוצאות לחו"ל.

מנתוני הסקר עולה, כי רק כמחצית מהרשויות המקומיות שלהן ערים תאומות מכינות את משלחותיהן, רובן משלחות נוער, וכי התדרוך שנותנות הרשויות המקומיות למשלחות, לוקה בחסר בחלק מהנושאים. כך, לדוגמה, כ-35% מהרשויות המקומיות שלהן קשרי תאומות, אינן מספקות הכנה על ארץ היעד ויחסי ישראל עם ארץ היעד; כ-45% מהן אינן מעבירות למשלחותיהן תדרוך בנימוסים והליכות.

בביקורת עלה, כי משרד החוץ מעביר תדרוך הסברתי לרשויות המקומיות רק לעתים רחוקות ולפי בקשה בלבד. עד שנת 1998 קיבל מרכז ההסברה פניות ספורות בלבד לתדרוך הסברתי למשלחות נוער היוצאות לחו"ל ולקראת הגעת משלחות אורחות מחו"ל, וממועד זה הרשויות המקומיות לא פנו כלל לקבלת תדרוך הסברתי.

כך, לדוגמה, נבחרו ציבור בעיריות, ולעתים גם עובדי עירייה המיועדים לצאת לערים תאומות, אינם מקבלים הכנה הסברתית מדינית כלשהי לפני יציאתם לערים התאומות על ידי גורמים רשמיים, ובכך נפגעת הכנת הנציגים המייצגים את העיר והמדינה.

משרד מבקר המדינה העיר, כי בהעדר גורם מכוון מרכזי המורה לרשויות המקומיות כיצד להדריך את המשלחות והבודדים היוצאים לערים תאומות ובהעדר נוהל הסברה לאירוח משלחות המגיעות מערים תאומות, פועלות הרשויות המקומיות לפי הבנתן, וללא קו מנחה אחיד. ההדרכה, במידה שהיא ניתנת, הינה באמצעות מורי בתי הספר או מרצים של הרשות המקומית, ומיועדת בעיקר למשלחות נוער. יתר המשלחות או הבודדים הנשלחים במסגרת תפקידם לערים תאומות אינם מקבלים ברוב המקרים כל תדריך הסברתי ממלכתי.

מן הראוי, שמשרד החוץ המופקד על ההסברה בתחום מדיניות החוץ יבנה מערך הסברה שנתי ויתאימו למשלחות היוצאות ולמשלחות האורחות המתוכננות לאותה שנה על פי תכנית עבודה שתוגש לו באופן שוטף על ידי הרשויות המקומיות.

בתגובתו מנובמבר 2001 למשרד מבקר המדינה השיב משרד החוץ, כי המשרד מעוניין ופועל לתדרוך משלחות. עם זאת הוסיף וציין, כי אין המשרד ערוך ארגונית ומבחינת כוח אדם לתדרך שיטתית את כל המשלחות היוצאות מכל קצות המדינה.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שלקשרי תאומות יש היבט הסברתי, צריך שיהיה למשרד החוץ תפקיד ברור בנושא, ועליו להיות מעורב בניהול קשרי הערים התאומות בדרך של מתן הנחיות מקצועיות בתחום שעליו הוא מופקד. כמו כן עליו לעקוב אחר הביצוע ותוצאותיו, כדי שיושגו גם המטרות הלאומיות. זאת ועוד, פעולות ממוסדות של הכנה והדרכה של משרד החוץ ומרכז ההסברה עשויות לתרום להעשרתה של הפעילות בתכנים.

דיווח ומעקב

על פי הוראות נציבות שירות המדינה המפורסמות בתקנון שירות המדינה (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'), תאריכי שהייה בכל יעד, פירוט משימות בכל יעד ומידת השגת המשימות. מאחר שכללי התקשי"ר אינם חלים על עובדי הרשויות המקומיות, מן הראוי, שהרשויות המקומיות יבחנו אימוץ כללים אלו בנהליהם.

על פי כללי מינהל תקין, ראוי שנציגים ומשלחות מטעם הרשויות המקומיות ידווחו על הפעילות שנעשתה בתחום קשריהן עם הערים התאומות, דיווח לפני נסיעה ולאחריה וגם לאחר אירוח משלחות ונציגים מערים תאומות. יתרה מזו, ראוי, כי לאחר מכן יפיצו את הדיווחים בין כל הגורמים העשויים להפיק תועלת מהמידע הכלול בו.

הדיווח והמעקב מהווים כלי ניהולי המאפשר בקרה, ועל כן קיימת חובה לקבוע ברשויות המקומיות דפוסי דיווח ומעקב, שיתקבלו גם אצל הגורמים המוסדיים והממלכתיים: מרכז השלטון המקומי, משרד החוץ ומשרד הפנים.

נמצא, כי ברשויות שנבדקו אין כללי דיווח, והדבר פוגע ביכולת הן של הרשות המקומית והן של הגורמים המוסדיים לקיים פיקוח ובקרה נאותים.

1. **דיווח פנים-ארגוני**: במאי 1999 וביוני 2000 דיווח ראש עיריית נצרת עלית למועצה על שתי נסיעות בראש משלחות לערים תאומות. עולה מהתיעוד, כי בשני המקרים לא צוינה רשימת הערים שבהן תבקר כל משלחת, ולא הוגדר משך הזמן לסיוור ועלותו. במועצה גם לא נדונו משימות המשלחת, אך המועצה אישרה את הנסיעות.

בתשובתו מסוף ינואר 2002 מסר ראש העירייה, כי יצורף סדר יום לנסיעת משלחות, שיוגש לוועדה לקשרי חוץ ולאישור המועצה, ובמידה שיהיו שינויים בתכנית ובסדר היום של המשלחות, הן יובאו בפניהן לאישור.

משרד מבקר המדינה העיר, כי היה על ראש העירייה למסור למליאת המועצה את מלוא המידע, לרבות כל פרט שיש בו כדי להשפיע על ההחלטה אם לאשר את הנסיעה.

דפוסי עבודה תקינים צריכים להבטיח, כי גם בתום פעילות בתחום קשרי ערים תאומות, יתקיים דיווח מקצועי משימתי על תוצאות הפעילות. העדר חובת דיווח פוגע ביכולתה של הרשות המקומית לעקוב אחר תוצאות הפעילות והשגת היעדים שקבעה במסגרת תכנית קשרי הגומלין עם ערים תאומות.

(א) בעיריית תל אביב-יפו קיים אמנם נוהל "חילופי משלחות נוער ועובדים מהארץ ומחוץ לארץ". אך הוא אינו כולל הוראות בדבר דיווח על תכנית הסיור, תפקיד המשלחת, הרכבה והישגיה. אין גם הוראות בדבר דיווח של משלחות חוזרות או דיווח בגין אירוח משלחות.

בעקבות הביקורת הפיצה עיריית תל אביב-יפו בספטמבר 2001 חוזר לכל היוצאים בשליחות העירייה ובו נדרש דיווח בכתב על תוצאות ביקורים.

(ב) עיריית נצרת עלית אינה נוהגת לדרוש מעובדים ומראשי משלחות החוזרים מביקורים בערים תאומות בחו"ל דיווח על תוצאות פגישותיהם. ואמנם, בבדיקה עלה, כי רק שיעור נמוך מקרב עובדי העירייה, שנסעו לערים תאומות, דיווחו בכתב על מטרת נסיעתם ותרומתה למערכת העירונית. לעירייה אין גם דיווחים על תוצאות אירוח בארץ של משלחות ואין סיכומים לפעולות שנקבעו להמשך ביצוע.

עיריית נצרת עלית השיבה בנובמבר 2001 למשרד מבקר המדינה, כי העירייה הנחתה כבר בעבר את ראשי המשלחות להגיש דיווחים, אך לא בכל המקרים הוגשו כאלה, וכי היא תנחה לדווח לוועדה לקשרי חוץ גם אודות תוצאות ביקורן של משלחות נכנסות.

משרד מבקר המדינה העיר, כי בהעדר דיווח מסכם על הסיורים בחו"ל ותוצאותיהם, לא ניתן להעריך אם הושגה מהם תרומה ממשית לתועלת העיר ותושביה.

2. **דיווח למשרד החוץ:** בביקורת עלה, כי משרד החוץ אינו מקבל דיווחים על תוצאות הביקורים בערים תאומות ממשלחות חוזרות, לרבות דיווחים על תופעות כמו גילויי אנטישמיות, אי-הבנת העמדה הישראלית בקונפליקט במזרח התיכון או בעיות אחרות המתעוררות בעקבות ביקור משלחות בערים תאומות, אלא אם דווחו מרצון.

עוד עלה, כי למשרד החוץ אין מידע על ניתוק קשרים עם ערים תאומות. משרד החוץ קיבל תלונות באמצעות שגריריו על קשרי ערים תאומות שלא התפתחו לאחר החתימה על הברית. מהשאלון שהופץ בקרב הרשויות המקומיות עלה, כי כ-58% מהרשויות המקומיות אינן מדווחות על פעילותן בתחום למשרד החוץ, וכ-40% מדווחות דיווח חלקי בלבד.

משרד החוץ השיב, כי המשרד מעודד בברכה קבלת דיווח מהעיריות, אף כי דיווחים אלה מעטים והנציגויות בחו"ל הן שמדווחות על אירועים ופעילויות רלוונטיים באזור כהונתם.

לדעת משרד מבקר המדינה, לדיווחים של משלחות המגזר המוניציפלי היבטים נוספים בעלי ערך מוסף, שאינם יכולים לבוא לידי ביטוי בדיווחי הנציגויות והשגרירויות בחו"ל, ועל כן מן הראוי, שמשרד החוץ ינחה את הרשויות המקומיות במתן דיווח ממוסד.

3. **מידע לציבור:** עיקרון השקיפות במתן דיווח מהימן ומלא חשוב להגברת המודעות לנשיאה באחריות ציבורית של נבחרי ציבור ונושאי משרה. בסעיף 229 לפקודת העיריות נקבע, כי "בסמוך ככל האפשר לאחר האחד בינואר של כל שנה יכין ראש העירייה דוח מפורט על ניהול העירייה במשך שנים-עשר החודשים שקדמו" על-פי סעיף 231 לפקודת העיריות, "העתקים של הדוח יוחזקו לעיון הציבור במשרדי העירייה וראש העירייה רשאי לפרסם את תמצית הדוח... בעיתון או באופן אחר".

בביקורת עלה, כי במרבית המקרים רשויות מקומיות שלהן ערים תאומות, אינן נוהגות לתת בדוחות השנתיים פירוט בעניין פעילותן בנושא. מן הראוי, שמשרד הפנים ינחה את הרשויות המקומיות לדווח בעניין זה לציבור.

הערכת התכנית

תהליך ההערכה משמש מרכיב בתהליכי התכנון והתקצוב בכל שלביהם ובהערכת תוצאותיהם לשם הפקת לקחים ולמידה. בכל תהליך צריך שתהיה הערכת תוצאות, וניסוח המלצות לעתיד בכתב שיישמרו וישמשו זיכרון ארגוני. ראוי למסד תהליכי ההערכה והפקת הלקחים בכל רמה ארגונית: ברשויות מקומיות, במרכז השלטון המקומי, ובמשרדים הממשלתיים האחראים לתכנית. הפקת לקחים חייבת להתבסס בחלקה גם על הערכת תוצאות בידי גופים שאינם תלויים, ושלא השתתפו בקבלת ההחלטה המקורית ובביצועה.

תנאי בסיסי להערכה של תכנית הוא קיומו של מסד נתונים מקיף ומדויק. מן הראוי, שבערים שיש להן קשרי חוץ עם מספר רב של ערים תאומות, ושיש בהן מספר רב של נסיעות בתפקיד, משלחות יוצאות ונכנסות, ינוהל המידע כך שניתן יהיה לעקוב אחר פעילות קשרי החוץ עם כל אחת מהערים התאומות בנפרד. הדבר יסייע לקבלת החלטות לעניין היקף הפעילות עם כל אחת מהערים התאומות בעתיד, ולקביעת סדר עדיפויות על בסיס מידע בדבר התפתחות הקשרים עם כל עיר תאומה.

בבדיקה עלה, כי הרשויות המקומיות אינן מקיימות תהליך של הערכת תכנית הערים התאומות, הבוחן אם התכנית משרתת את הצרכים המוניציפליים של הרשות המקומית ואת היעדים שהוגדרו, ואם הם עומדים בהתאמה למטרות שהוגדרו בכתב הברית.

כך, לדוגמה, העיריות לא בחנו באילו תחומים יכולים העירייה ותושביה לנצל לתועלתם את קיומם של קשרי החוץ. לא ערכו בחינה מעמיקה, לפני ההתקשרות עם העיר התאומה או במהלך קיום הקשרים, של התרומה הניתנת לתושבי העיר מהתקשרות זו, אם בכלל.

עיריית תל אביב-יפו השיבה בדצמבר 2001 למשרד מבקר המדינה, כי הנהלת העירייה העלתה לסדר היום בשנתיים האחרונות את הצורך לבחון את הטיפול בקשרי החוץ בעירייה ונושא קשרי הגומלין בין העיר לערים תאומות בתפיסה מערכתית, במגמה לגבש מדיניות עירונית, שתשפר ותמצה את התחום שטמון בו פוטנציאל לטובת העיר ותושביה. בתהליך הבחינה בוצעה הערכה בנוגע לכל עיר תאומה, ומופו התועלות העיקריות בתחום קשרי החוץ ברמות הבין-לאומית, הלאומית והמוניציפלית.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי הערכת התכנית, במידה שהיא קיימת, חייבת להיות מתועדת לצורך הקמת מסד נתונים וזיכרון היסטורי. על העיריות לשקף את פעולותיהן בתחום קשרי ערים תאומות למועצה ולציבור התושבים באמצעים העומדים לרשותן ועל פי כללי מינהל תקינים.

ניהול כספי

משרד החוץ מעביר מדי שנה בשנה תמיכה כספית למרכז השלטון המקומי לצורך קיום פעולות במסגרת תכנית ערים תאומות. בשנים שנבדקו, 1997-2000, העביר משרד החוץ 80,000 ש"ח מדי שנה בשנה. בביקורת עלה, כי בשנת 2000 יועדו מתוך הסיוע הכספי לפיתוח התקשרויות עם ערים תאומות 20,000 ש"ח בלבד, והיתרה נוצלה לצרכים אחרים, שאינם קשורים לנושא של ערים תאומות.

משרד החוץ השיב בדצמבר 2001 למשרד מבקר המדינה, כי הכסף מועבר לאותן פעילויות כנגד דיווח של מרכז השלטון המקומי על פעולותיו.

נמצא כי, דיווח המרכז למשרד החוץ היה דיווח כללי, כי ההוצאה אכן הוצאה, אך לא כלל פירוט של הפעילויות ותוצאותיהן בגין קשרי ערים תאומות, ועל כן לא ניתן לוודא, שהכספים שימשו את המטרות שלשמן ניתנו.

משרד מבקר המדינה העיר, כי על משרד החוץ לקבל פירוט של ההוצאות בהקבלה ליעדים שנקבעו, באופן שיאפשר לו לפקח על השימוש בתמיכה שנתן. המעקב צריך לכלול גם קבלת דוח פעילות מפורט והערכת תוצאות הפעילות, וזאת כדי שניתן יהיה להשתמש במידע הנצבר בתהליכי קבלת ההחלטות בנושאי מדיניות והסברה לאומית.

1. **רישום כספי:** כאמור, במסגרת ברית ערים תאומות נהוגים חילופי משלחות בין הערים, ואירוח משלחות אורחות ממומן על ידי העירייה המארחת (למעט כרטיסי הנסיעה הממומנים על ידי האורחים). אותו הסדר קיים, בדרך כלל, גם לגבי משלחות היוצאות מהארץ לערים התאומות. על פי כללי המינהל התקין, פעילות זו מחייבת נוהל.

בבדיקה עלה, כי רוב הרשויות המקומיות אינן רושמות את הכספים המיועדים לאירוח ולנסיעות במסגרת קשרי תאומות, בנפרד מסעיפי תקציב לקשרים מסוג אחר עם חו"ל, ולא ניתן לאמוד את ההוצאה הכספית המלאה בגין פעילויות הקשרים עם הערים התאומות.

עוד עלה, כי חלק מהנסיעות ממומן מקרנות של עמותות או קרנות עירוניות אשר חלקן אף אינן פועלות על פי כללי בקרה תקציבית כמתחייב.

ממצאי הסקר עולה, כי אחדות מהרשויות המקומיות זוקפות את הוצאות פעילות קשרי הערים התאומות לסעיפי תקציב כגון תיירות, חינוך, ספורט וחברה עירונית.

כך, לדוגמה, העלתה הבדיקה, כי עיריית תל אביב-יפו אינה מנהלת את הכספים המיועדים לפעילות קשרי ערים תאומות בנפרד מסעיפי תקציב לקשרים מסוג אחר עם חו"ל. עוד נמצא, כי העירייה זוקפת לסעיפים אחרים בתקציב הוצאות נוספות בגין נסיעות לערים תאומות ואירוח משלחות מערים תאומות. על כן, לא ניתן לאמוד את ההוצאה הכספית המלאה בגין פעילות זו.

עיריית תל אביב-יפו השיבה למשרד מבקר המדינה, כי גזברות העירייה הונחתה לפעול כך שיינתן בתקציב ביטוי נפרד לתחום של קשרי גומלין עם ערים תאומות, שישקף את עלויות פעולות אלו בנפרד מפעולות אחרות.

משרד מבקר המדינה העיר, כי מן הראוי שמשרד הפנים, כממונה על הפעילות התקציבית של הרשויות המקומיות, ינחה אותן לתת ביטוי נפרד בתקציב לתחום קשרי הגומלין עם ערים תאומות ולשקף את עלויות הפעילות הזו בנפרד, כדי שניתן יהיה לאמוד את ההוצאה האמיתית בגין פעילות זו. למועד סיום הביקורת המשרד לא השיב כיצד בדעתו לפעול בעניין.

2. דמי אש"ל : דמי אש"ל נועדו לממן את הוצאות המשלחות בגין שהותם בחו"ל. החזר הוצאות זה מטרתו להשלים את הוצאות המשתתפים על פעילויות, שהמארחים אינם מממנים, כגון שיחות טלפון, ותשר.

במאי 2000 אושר בעיריית נצרת עלית נוהל "דיווח ואישור הוצאות בגין משלחות יוצאות ונכנסות" (להלן - נוהל). בנוהל נקבע בין השאר, כי דמי האש"ל ייקבעו בהתאם לתקשי"ר, וכי במקומות שבהם האירוח הנו על חשבון המארחים, יהיו דמי האש"ל למלווים בהיקף של 20% מהסכום שנקבע בהתאם לתעריף המרכי המופיע בתקשי"ר לגבי אותה מדינה.

שלטון מקומי • קשרי גומלין עם ערים תאומות בעולם

בביקורת עלה, כי העירייה נוהגת לשלם למשתתפים במשלחות לערים תאומות ולנציגיה כבודדים דמי אש"ל בהיקף של 50% מהתעריף המקובל במקום 20%, גם כאשר מימון השהות והאירוח הוא על חשבון המארחים.

משרד מבקר המדינה העיר, כי על העירייה להקפיד שהתשלום בגין הוצאותיהם של עובדיה בחו"ל לא יחרוג מהמגבלות הקבועות בנוהל שקבעה לעצמה.

על פי הנוהל של עיריית נצרת עלית, ראש המשלחת יקבל לידיו דמי "קופה קטנה" למימון הוצאות בלתי מתוכננות, כגון כיסוי רפואי, הסעות מיוחדות ומקרי חירום. מאחר שעובד הנשלח לתפקיד זמני בחו"ל מקבל קצובת אש"ל, הכוללת דמי כלכלה ובהם דמי שירות, והוצאות קטנות אחרות הקשורות למילוי תפקידו של העובד, כגון שיחות טלפון מקומיות, נסיעות עירוניות וכביסה, השימוש בכספי הקופה אינו נועד לצרכים אלו.

ביוני 1999 קיבל לניהולו דובר העירייה, שהשתתף במשלחת לערים תאומות, "קופה קטנה" בסכום של יותר מ-10,000 ש"ח. הכספים נוצלו, בין היתר, לתשלום דמי שירות לנהגים, למלצרים וטבחיים, למסעדות, ועבור עגלות הסעה בשדה תעופה. גם ראש משלחת נוספת שביקרה במספר ערים תאומות קיבלה בספטמבר 2000 כ-3,500 ש"ח ל"קופה קטנה". כספים אלו שימשו, בין היתר, את המשתתפים לכיסוי הוצאותיהם הפרטיות במסעדות בחו"ל.

משרד מבקר המדינה העיר, כי במקרים אלו שילמה העירייה הוצאות לצרכים שאינם מתיישבים עם מטרות כספי "קופה קטנה" כאמור בנוהל. והוא מהווה למעשה כפל תשלום בגין אותן הוצאות.

עיריית נצרת עלית השיבה בינואר 2002, כי תפעל להחזרת הסכומים החריגים לקופת העירייה.

3. **תשלומים שלא כדין:** על פי כללי המינהל התקין, הרשות המקומית רשאית לממן את ההוצאות הישירות של המשלחות השייכות במישרין לנסיעה כאשר הוצאות בגין נסיעות ודמי שירות פרטיים אמורים להיות על חשבון איש הציבור ולא מהקופה הציבורית.

(א) משלחת עיריית נצרת עלית ובה חמישה משתתפים יצאה בספטמבר 2000 לסיוור למשך 17 ימים מתוכם שבעה ימים היו לביקור פרטי של חברי המשלחת בלונדון ובפריז. העירייה שילמה לסוכנות הנסיעות בגין הטיסות והלינות סך של 30,426 ש"ח (\$7,256) עבור חמשת חברי המשלחת.

נמצא, כי העירייה מימנה בגין הביקור הפרטי סכום של יותר מ-9,000 ש"ח (\$ 2,192), מהווה כשליש מההוצאה הכוללת, עבור סיורים ובידור לכולם.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את מימון העירייה בגינו של הטיול הפרטי.

בתשובה מדצמבר 2001 השיבה העירייה, כי מימנה מקופתה "סיורים בפריז ובלונדון, מופע כולל ארוחת ערב בפריז, והצגה בלונדון" בסך כולל של 2,192 דולר (438.4 דולר למשתתף). בתשובה נוספת מינואר 2002 ציינה העירייה, כי יוחזר הסכום המצוין לעיל לקופת העירייה.

(ב) בפברואר 2000 הודיע ראש עיריית קריית מוצקין לראש העירייה התאומה בהונגריה על בואה של משלחת עירונית ובה שישה משתתפים. המשלחת יצאה להונגריה ב-7.3.00 וחזרה ב-14.3.00.

נמצא, כי המשלחת כללה את אשת ראש העירייה, וכי העירייה מימנה את נסיעתה בלי שהדבר הובא לידיעת המועצה.

ב-10.5.00, כחודשיים לאחר שובה של המשלחת לארץ, הגישה חברת הנסיעות לעירייה דרישה לתשלום חשבונית בגין שישה משתתפים במשלחת בסך כולל של 28,548 ש"ח, והיא שולמה ב-15.5.00. בעקבות בירור בעירייה, זיכתה ביוני 2000 חברת הנסיעות את העירייה בגין חיוב אשת ראש העירייה בסכום של 2,274 ש"ח, והזיכוי נרשם בספרי החשבונות של העירייה ב-31.7.00.

ראש עיריית קריית מוצקין השיב באוקטובר ובנובמבר 2001 למשרד מבקר המדינה, כי הוא שילם את הוצאות רעייתו למשרד הנסיעות ב-9.7.00, ולפיכך לא היה מקום לדווח על כך למועצת העירייה, ובוודאי אין לנכות הוצאותיה מהסכום הכללי.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי ראש העירייה אשר שילם את הוצאות הנסיעה של רעייתו לסוכנות הנסיעות ארבעה חודשים לאחר מועד הנסיעה, היה צריך לשלם את הוצאות השתתפות רעייתו במשלחת לפני הנסיעה או מיד לאחריה, לפני שסוכנות הנסיעות כללה את ההוצאה במסגרת חיוב העירייה, ובוודאי בטרם שהעירייה שילמה עבור הוצאות רעיית ראש העירייה. אי-הפרדה בין הוצאות הנסיעה של אשת ראש העירייה לבין ההוצאה עבור יתר חברי המשלחת; תשלומן בידי ראש העירייה רק לאחר חיוב המועצה; ומועד התשלום - בעקבות ביקורת שעשה משרד מבקר המדינה בעירייה - כל אלה יחד מעלים חשש לפגיעה לכאורה בטוהר המידות מצד ראש העירייה.

ניגוד עניינים בעיריית תל אביב-יפו

האגודה למפעלי תרבות ונוער בתל אביב-יפו (עמותה עירונית רשומה) (להלן - האגודה), אחראית, בין היתר, לביצוע פעילות המשלחות היוצאות לערים תאומות ולאירוח משלחות מערים תאומות בארץ.

1. מטרתו של נוהל "חילופי משלחות נוער ועובדים מהארץ ומחוץ לארץ" בעיריית תל אביב-יפו, בין היתר, "לתאר את תהליך הגשת הבקשות לחילופי משלחות ולאישורן" וכן "לפרט את המוסמכים לאשר חילופי משלחות". מהאמור בנוהל עולה, כי חשב מינהל החינוך והתרבות בעירייה אחראי לבקרה אחר התשלומים המשולמים לאגודה. נמצא, כי חשב יחידת מינהל החינוך והתרבות בעירייה מכהן גם כחשב האגודה.

משרד מבקר המדינה העיר, כי ריכוז התפקידים של חשב האגודה וחשב מינהל החינוך והתרבות בידי אותו אדם אינו מתיישב עם התכלית של ביצוע פיקוח ובקרה, ואינו מתיישב עם עיקרון הבידוק הפנימי, ולפיו, בין היתר, חייבת להיות הפרדה בין הגוף המפקח לבין הגוף שעליו הוא מפקח. ללא הפרדה כזו, נוצר חשש לכאורה לפגיעה בביצוע הפיקוח והבקרה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הודיעה עיריית תל אביב-יפו, כי מינתה מינואר 2002 חשב חדש במינהל החינוך והתרבות, ובכך בוצעה הפרדה בין הגוף המפקח לבין הגוף שעליו הוא מפקח.

2. בסעיף 8(א)(1) להודעה בדבר כללים למניעת ניגוד עניינים של נבחרים הציבור ברשויות המקומיות (להלן - הכללים) נקבע, כי חבר מועצה ימנע מהשתתפות בדיון ומהצבעה בישיבות המועצה, אם הנושא הנדון עלול לגרום לו להימצא, במישרין או בעקיפין, במצב של ניגוד עניינים בין תפקידו כחבר המועצה לבין תפקיד אחר; חבר מועצה לא יטפל בנושא כאמור, גם מחוץ לישיבות המועצה.

בסעיף 6 לכללים נקבע, כי חבר מועצה רשאי לבקש מראש חוות-דעת בנושא ניגוד עניינים מאת הוועדה המייעצת שמינה שר הפנים.

ממלא מקום ראש העירייה מכהן כיו"ר הוועדה המאשרת את תכנית הנסיעות השנתית לחו"ל וכיו"ר הוועדה לקשרי חוץ. בביקורת עלה, כי הוא השתתף בשנים 2000 ו-2001 בדיונים ובהצבעות של הוועדה המאשרת ושל המועצה, שבהם הוחלט להקצות תמיכה כספית של יותר ממיליון ש"ח לאגודה, שבה הוא משמש כיו"ר, והעוסקת בין היתר בתפעול הפעילות מול הערים התאומות, וזאת על ידי הוצאת משלחות ואירוח משלחות. מצב זה יוצר חשש ממשי לניגוד עניינים.

משרד מבקר המדינה העיר, כי השתתפותו של ממלא מקום ראש העירייה בדיונים ובהצבעה בנושא זה אינם מתיישבים עם הכללים בדבר איסור ניגוד עניינים.

ממלא מקום ראש העירייה השיב בדצמבר 2001 למשרד מבקר המדינה, כי כנבחר ציבור ותיק הוא מודע לאפשרות של ניגוד עניינים, ועשה כדי להימנע ממצבים כאלה. בישיבות ועדת התמיכות ומועצת העירייה הוא מציין, כי הודיע מספר פעמים, כי אינו משתתף בדיון ובהצבעה על כל נושא שאליו הוא קשור והיכול לגרום לניגוד עניינים, והדברים נרשמים בפרוטוקולים.

העירייה השיבה בדצמבר 2001 ובינואר 2002, כי ניגוד העניינים ניתן לתיחום לנושאים מסוימים, וכי בכפוף לכלל האוסר ניגוד עניינים, הונחה ממלא מקום ראש העירייה לפעול בהתאם, כך שיוכל למלא תפקידיו במסגרת מועצת העיר והוועדות השונות ובמסגרת האגודה בצורה המיטבית.



משך כל התקופה הארוכה שבה מקיימות הרשויות המקומיות קשרי גומלין עם ערים תאומות בעולם, לא מוסדו קווי פעולה למהות הפעילות ולאופיה, לדרכי הדיווח, הבקרה והמעקב אחר קשרים אלו ברמה הממלכתית, וברוב המקרים גם לא ברמה המקומית. אילו היה נעשה כן, ייתכן שהיה בכך כדי למנוע מקרים שבהם נוצר חשש לכאורה לשימוש בתכנית קשרי הערים התאומות, בין היתר, לצורך פעילויות שלא היתה להן תועלת מעשית לרשות המקומית, ושמתרתן האמיתית היתה מתן הטבות לנבחרי הציבור ולמקורביהם על חשבון הקופה הציבורית.

בבואן לשקול פעילותן על בסיס הדדי עם הערים התאומות בהתאם לכתבי הברית והידידות, על הרשויות המקומיות להפיץ נוהל יציאת משלחות לחו"ל ואירוח משלחות בארץ, להכין תכנית עבודה שנתית מאושרת על ידי המועצה, לתקצבה בהתאם, ולהעביר את המשתתפים במשלחות העומדות לצאת לערים התאומות הכנה הסברתית בעזרת משרד החוץ.

מימון משלחות לחו"ל מקופת הרשויות המקומיות צריך להיות מוגבל למשלחות, שיש במטרת נסיעתן ובפעילויותיהן תועלת לציבור תושבי העיר, ושיש בהן כדי לקדם אינטרסים מקומיים. לפיכך, על הרשויות המקומיות לוודא, שיינתן דיווח מלא על מטרת הנסיעה ועל הפעילות שנעשתה במהלך הנסיעה לקידום האינטרסים של תושבי הרשות המקומית.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי, שפעילות הרשויות המקומיות בתחום קשרי ערים תאומות, תהיה מלווה בהנחיות מקצועיות של משרד החוץ ומשרד הפנים, כל אחד בתחומו כפי שיגדירו. כן ראוי, שמרכז השלטון המקומי יכוון וידריך את הרשויות המקומיות. כמו כן, ראוי להגביל את מספר הערים התאומות לכל רשות מקומית, כדי שהרשות המקומית תתמקד ביציקת תכנים בקשרים שכבר נרקמו.

שלטון מקומי • קשרי גומלין עם ערים תאומות בעולם

מרכז השלטון המקומי העביר למשרד מבקר המדינה במאוס 2002 קובץ הוראות חדשות שהוכנו בעקבות הביקורת. משרד מבקר המדינה רואה בחיוב צעדים אלו. מן הראוי שגם שאר הגופים יפעלו לתיקון הליקויים.