

דוח מבקר המדינה בנושא נסיעות לחו"ל של נבחרי ציבור ועובדים ברשויות המקומיות (מתוך דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2016) - דוח מעקב -

1. רקע

הרשויות המקומיות שולחות לחו"ל נבחרי ציבור ועובדים מקצועיים מטעמן, כדי שילמדו על אופני התמודדות חדשניים עם אתגרים מורכבים במישור המוניציפלי, שאינם מוכרים בישראל, ובד בבד כדי לייצא לערים אחרות בעולם ידע מקומי רב-תועלת שאינו עומד לרשותן. הפעילות של נציגי הרשות המקומית בחו"ל מתמקדת בין היתר, בהשתתפות בפגישות עבודה, בסיוורים מקצועיים, בכנסים ובהשתלמויות, וכן במשלחות רשמיות עם מקבליהם בערים אחרות בעולם או בגופים בין-לאומיים שצברו ידע וניסיון במשך שנים רבות.

אחד מערוצי שיתוף הפעולה המרכזיים הוא בריתות והסכמי ידידות בין רשויות מקומיות בארץ לבין רשויות מקומיות בחו"ל המיועדים ליצירת שיתוף פעולה על בסיס הדדיות. בחודשים אוקטובר 2015 - פברואר 2016 בדק משרד מבקר המדינה היבטים מינהליים וכספיים של נסיעות לחו"ל בתפקיד שבהן השתתפו נבחרים ועובדים ברשויות מקומיות בשנים 2013-2015. במסגרת ביקורת זו נבדקה בין היתר, עיריית ראשון לציון. ממצאי מעקב הביקורת אחר יישום המלצות מבקר המדינה יובאו להלן. חלק מהממצאים וההמלצות מובאים כלשונם בדוח מבקר המדינה.

2. נוהל עירוני

- ❖ ממצאים מדוח מבקר המדינה
נבחרי ציבור ועובדים בעירייה נסעו לחו"ל במסגרת תפקידם בלא שהיה לעירייה נוהל מוסדר בעניין נסיעות לחו"ל.
- ❖ הערות והמלצות מבקר המדינה
- על הרשויות המקומיות לגבש נהלים פנימיים שיסדירו את נושא הנסיעות לחו"ל בתפקיד. זאת, עד שמשרד הפנים יסיים כתיבת נוהל בנושא נסיעותיהם של נבחרים ועובדים ברשויות המקומיות.
- בעקבות הערת הביקורת, נמסר למשרד מבקר המדינה במאי 2016 כי העירייה הכינה נוהל נסיעות לחו"ל.

❖ מעקב הביקורת - פעולות שננקטו

- מתשובת העירייה למבקר המדינה: "ההערה אינה מדויקת. לעירייה נוהל נסיעות לחו"ל משנת 2015, שמעודכן מעת לעת. בעקבות חלק מההערות שהתקבלו בדוח הביקורת תפעל העירייה לעדכון הנוהל."
- נוהל עירוני מינואר 1986 בנושא "נסיעות לחו"ל" (מספר 40.0201) עודכן לאחרונה באוקטובר 2017.
- ב-14.1.18 מסרה מנהלת קשרי חוץ: "הוכן נוהל חדש והעירייה פועלת על פיו."

3. **נסיעות לחו"ל בתפקיד של ראש העירייה**

❖ ממצאים מדוח מבקר המדינה

- בחוזר מיוחד ממאי 2004 שפרסם מנכ"ל משרד הפנים בנושא "תנאי השכר ותנאים נלווים לראשי הרשויות המקומיות וסגניהם בשכר" (להלן - **חוזר מנכ"ל**) נקבע, כי "שליחות של ראש רשות בתוקף תפקידו טעונה אישור מליאת הרשות המקומית. אושרה בקשת השליחות, תקופת היעדרות תיחשב כימי עבודה".
- ראש העירייה לא הודיע למליאת המועצה על נסיעותיו לחו"ל בתפקיד ולא קיבל את אישורה לנסיעות.

❖ הערות והמלצות מבקר המדינה

- על ראשי הרשויות להציג למועצה את מלוא הפרטים על נסיעותיהם לחו"ל במסגרת תפקידיהם ולקבל את אישורה לכל אחת מנסיעות אלו כנדרש בחוזר מנכ"ל. ראוי כי נוהלי העירייה לעניין נסיעות לחו"ל ייקבעו בכפוף לחוזר מנכ"ל.
- העירייה מסרה בתשובתה למבקר המדינה כי להבא יובאו נסיעות ראש העירייה לחו"ל בתפקיד לאישור מועצת העירייה.

❖ מעקב הביקורת - פעולות שננקטו

- מתשובת העירייה למבקר המדינה: "העירייה החלה ביישום ההנחיה עוד לפני פרסום הדוח. העירייה תפעל לעדכון הנוהל בהתאם לחובתו של ראש העירייה עפ"י חוזר מנכ"ל."
- נמצא כי הנוהל העירוני עודכן: "נסיעות לחו"ל בתפקיד של ראש העירייה, סגני ראש העירייה וחברי מועצה יאושרו במועצת העירייה."
- ב-14.1.18 מסרה מנהלת קשרי חוץ: "כל נסיעה של ראש העירייה מועברת לאחר אישור ועדת נסיעות לחו"ל לאישור המועצה לאישור סופי."

4. **תכנית עבודה שנתית**

❖ ממצאים מדוח מבקר המדינה

- העירייה לא הכינה תכנית עבודה שנתית המפרטת את היעדים של קשרי הגומלין עם 15 ערים תאומות עמן היא חתמה על בריתות והסכמי ידידות, את הפעולות המתוכננות שיתבצעו במסגרת שיתוף הפעולה ביניהן ואת התקציבים שנקבעו להשגת היעדים.

- הנסיעות לחו"ל של נבחרים ועובדים בעירייה התבצעו ללא תכנית עבודה שנתית סדורה.
- העירייה מסרה בתשובתה למבקר המדינה כי רבות מההזמנות לביקורים מתקבלות במהלך השנה ואי-אפשר לצפות אותן מראש, ועל כן לא ניתן להכין תכנית עבודה שנתית.

❖ הערות והמלצות מבקר המדינה

- הפעילות לגבי קשרי הגומלין וחילופי המשלחות אמורה להיות פרי תיאום ממושך בין הצדדים שאינו אקראי, ועל כן היא מחייבת תכנון מוקדם, לעתים גם רב-שנתי, ותקצוב מתאים. לפיכך ראוי להכין תכנית שתתווה את הפעילויות המשותפות עם כל עיר תאומה, לרבות הטיפול באירועים בלתי צפויים, ולהביא תכנית זו לאישור המועצה. כמו כן, באמצעות תכנית כזאת יוכלו מקבלי החלטות לקבוע כיצד לתקצב פעילויות אלה בהתאם ליכולותיה הכספיות של הרשות המקומית.
- ראוי כי נסיעות לחו"ל בתפקיד יתבצעו בהתאם לתכנית עבודה שנתית סדורה המציבה יעדים מתוכננים, קובעת מיהם העובדים הרלוונטיים לקידום יעדי הנסיעה ואומדן תקציבי לכל נסיעה.

❖ מעקב הביקורת - פעולות שננקטו

- מתשובת העירייה למבקר המדינה:
 - "הערת הביקורת אינה ישימה במלואה. לא ניתן לתכנן בתחילת שנה ולהכין תכנית עבודה שנתית, מכיוון שקשה לצפות ביקורים לפרקי זמן בני שנה מראש. לרוב נודע על נסיעות לחו"ל כחודשיים לפני המועד. ברגע שהמידע מתקבל - הנסיעה מתוכננת בהתאם לתקציב המתאים ואין חריגות תקציביות."
 - מהנהל העירוני:
- "בכל שנה עם הגשת הצעת התקציב יכין מרכז הוועדה 'תכנית עבודה שנתית' שתאושר על-ידי ראש העירייה שבמסגרתה יתוו קווים כלליים של היעדים והמשימות המתוכננים לשנה הקרובה לרבות לצורכי לימוד וחילופי ידע ולצורך קשרי גומלין של ערים תאומות בעולם..."

5. אישור נסיעות

❖ ממצאים מדוח מבקר המדינה

- ראש העירייה או מי שהוא הסמיך לכך מאשרים נסיעות לחו"ל.
- החלטותיהם של ראש העירייה והמנכ"ל בעניין אישור נסיעות לחו"ל בתפקיד מתועדות במסמכים שאינם מפורטים דיים, ועל כן לא ניתן לבחון את השיקולים שלפיהם קיבלו ראש העירייה או המנכ"ל החלטות בעניין נחיצות הנסיעה, הרכב המשלחת והעלות הכספית הכוללת של הנסיעה.
- העירייה מסרה בתשובתה למבקר המדינה כי "החלטות חשובות מאלה מתקבלות על ידי ראש עירייה בתוקף סמכותו והניסיון להטיל דופי בהחלטות של 'גורם מאשר יחיד' אינו ראוי וסותר את פקודת העיריות".

❖ הערות והמלצות מבקר המדינה

- את ההחלטות בדבר נסיעות לחו"ל בתפקיד ראוי שיבחן צוות שחבריו הם גורמים מרכזיים ברשות המקומית המעורים בצורכי הרשות ובפעילותה השוטפת, ולא ראוי להשאיר את ההחלטה בידי גורם מאשר יחיד, בין שמדובר בראש העירייה, במנכ"ל או בכל גורם אחר.
- סדרי מינהל תקין מחייבים תיעוד של החלטות. ראוי להכין תרשומת של דברי המשתתפים בישיבות הנוגעות לנסיעות לחו"ל, לרבות אלה המסתייגים מהנסיעה, וכן יש לתעד את מהלך הדיונים ואת תהליך קבלת ההחלטות, ובכלל זה לפרט את שמות התומכים בהחלטה והמתנגדים לה.
- עד שמשרד הפנים יקבע במסגרת נוהל המאסדר את הנסיעות לחו"ל, אילו גורמים בעירייה רשאים להחליט אם לאשר את הנסיעות, את מסגרת פעילותם ואת הסמכויות שבידיהם, ראוי שהעירייה תסדיר אותן בנוהל פנימי.
- ההחלטות אם לאשר נסיעות עובדים לחו"ל במסגרת תפקידם ייקבעו בהתאם למידת נחיצותה של הנסיעה, לעלויותיה הכספיות, וכן להרכבה ולגודלה ההולם של המשלחת, בשים לב לצורך לחסוך בכספי ציבור.

❖ מעקב הביקורת - פעולות שננקטו

- בפרוטוקול ישיבת הצוות לתיקון ליקויים בראשות המנכ"ל, שדנה ב-1.17.1 בדוח מבקר המדינה, הוחלט: "תוקם ועדה לבחינת נסיעות לחו"ל של נבחרי ציבור ועובדי עירייה (למעט נסיעות של ראש העירייה המחייבות אישור מועצה) הכוללת: מנכ"ל העירייה, גזברית העירייה, ראש מינהל אמרכלות וכ"א או מי מטעמם ומרכזת הוועדה לקשרי חוץ. מחזיק התיק - כמשקיף."
- מתשובת העירייה למבקר המדינה:
"בעקבות הביקורת הוקמה ועדה לאישור נסיעות לחו"ל והנוהל העירוני יתוקן בהתאם."
- ב-14.1.18 מסרה מנהלת קשרי חוץ: "הוקמה ועדה לאישור נסיעות לחו"ל עבור נסיעות של נבחרי ציבור ועובדי עירייה וכל נסיעה חייבת לעבור את אישורה של הוועדה."
- נמצא כי הנוהל העירוני עודכן:

4. סדרי עבודת הוועדה

א. חברי הוועדה

1. מנכ"ל העירייה - יי"ר,
2. נזיר העירייה - חבר,
3. ראש מיתחל כ"א ואמריכלות - חבר.

ב. מרכיב הוועדה - המסוגל על קשרי חוץ.

ג. שיגרת התכנסות הוועדה - הוועדה תתכנס בהתאם לצורך.

ד. החלטות הוועדה יקבעו על-פי רוב חברי הוועדה.

ה. הוועדה תדון בבקשות -

1. שאושרו בתמיכת המסגה הישיר וראש המיטחל הרלוונטיים ו/או בתמיכת ראש העירייה במקרים של בקשות סגני ראש העירייה ונבחרי ציבור.

2. לא אושרה הבקשה - ידוע על כך מרכיב הוועדה לעובד / לפנת.

ו. הוועדה תיבחן בין היתר את הדברים הבאים:

1. מידת נחיצותה של הנסיעה ומטרותיה;
2. התועלת שניתן להפיק מהנסיעה;
3. תיקום את נדלה והרכבה הרגויים של המשלחת;
4. תיכונן את העלויות הכספיות הכרוכות בנסיעה ואת מקורות המימון שלה;
5. במקרים חריגים של סטייה מתדרישה לקבלת מספר הצעות מחיר תמיה הוועדה מוסמכת להחליט על התקשרות ולא יחיה צורך לפנות לוועדת הפסור.

ז. הישום פרוטוקול בכתב

1. מרכיב הוועדה יכתוב פרוטוקול.
2. ניסוחי הוועדה, המלצותיה והחלטותיה יירשמו לגבי כל בקשה ובקשה בפרוטוקול, אשר יאושר על-ידי מנכ"ל העירייה.
3. פרוטוקול יצורף לטופס בקשת נסיעה לחייל בתפקיד דוגמתו בתוספת א' לוחל.

6. דיווח על תוצאות נסיעה

❖ ממצאים מדוח מבקר המדינה

חלק מנבחרי הציבור והעובדים אשר חזרו מנסיעה לחו"ל במסגרת תפקידם לא נהגו לדווח על תוצאות הנסיעה ולא ציינו אם הושגו מטרותיה.

❖ הערות והמלצות מבקר המדינה

בשל חשיבות הדיווח על אופן יישום תכנית הנסיעה ועל מידת השגתם של יעדיה, ראוי כי הרשויות ינחו את נציגיהן הטסים לחו"ל במסגרת תפקידם להכין דוח תוכני על כל נסיעה לחו"ל בתפקיד בסמוך למועד החזרה לארץ, וכן ראוי כי הרשויות יקבעו את אופן הפצתו של הדוח ויעגנו זאת בנוהליהן בנושא נסיעות לחו"ל.

❖ מעקב הביקורת - פעולות שננקטו

- מתשובת העירייה למבקר המדינה:

"**העירייה** תקפיד על קיום הנהל העירוני הקיים בעניין נסיעות לחו"ל ותחדד את חובת הדיווח בקרב נבחרי הציבור והעובדים היוצאים לחו"ל."

- לפי הנהל העירוני, "בסיום הנסיעה יכין הגורם הבכיר ביותר באותה נסיעה דוח בכתב לראש העירייה על הנסיעה, שיכלול את התועלת שהופקה מהנסיעה והאם הושגו מטרותיה וכן נקודות עיקריות שעלו בה והמלצות להמשך. במקרה של נסיעה של ראש העירייה יועבר הדיווח למועצה."

- ב-14.1.18 מסרה מנהלת קשרי חוץ: "כל נוסע לחו"ל מטעם העירייה מחוייב להוציא דוח על הנסיעה."

