

פרק רביעי

## השלטון המקומי



## השלטון המקומי

---

### פעולות הביקורת

בכמה רשויות מקומיות נעשתה בדיקה בעניין טובות הנאה והטבות שכר שקיבלו ראשי הרשויות, סגניהם וחברי המועצה וכן בעניין התשלומים הנלווים לשכרם ולתנאי הפרישה שלהם.

בכמה רשויות מקומיות במגזר המיעוטים וכן במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה; במינהל מקרקעי ישראל; בוועדות המחוזיות לתכנון ולבנייה צפון, חיפה ומרכז ובכמה ועדות מקומיות לתכנון ולבנייה נבדקו הפעולות לקידום, פיתוח והפעלה של אזורי תעשייה שבתחום השיפוט של הרשויות המקומיות האמורות.

בוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה דרום נבחנו בין היתר ייזומן וקידום הכנתן של תכניות מתאר ודרכי הטיפול בתכניות הקיימות.

### הבהרה

בדוח הביקורת על השלטון המקומי לשנת 2010 (פורסם בדצמבר 2011), נכלל פרק שעסק בביקורת הפנימית ברשויות המקומיות.

בפרק זה, בחלק שעסק בביקורת הפנימית בעיריית לוד, הובאה תגובת מר אילן הררי, אשר שימש כיו"ר הוועדה הקרואה בעיר, על תפקודו של רו"ח אבי פרומרמן, אשר שימש כמבקר העירייה עד לשנת 2008. דבריו של מר הררי אינם בגדר ממצא של הביקורת, שאינה עוסקת בתפקודו של מר פרומרמן.

מאחר שלא ניתנה למר פרומרמן זכות התגובה, בהנחיית מבקר המדינה דאז, השופט בדימוס מיכה לינדנשטראוס, הוסרו דברים אלו מהעותק המפורסם באתר המשרד, ואף נשלח מכתב הבהרה והתנצלות למר פרומרמן.

**משרד מבקר המדינה מביע צער על התקלה.**



## טובות הנאה והטבות בשכר, בתנאים הנלווים ובתנאי הפרישה של נבחרי ציבור ברשויות מקומיות

### תקציר

בפקודת העיריות [נוסח חדש], בפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש] ובצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958, נקבעו כללים בדבר זכאותם של ראשי הרשויות המקומיות וסגניהם לקבל במימון הרשות המקומית שכר ותנאי שירות, בשיעורים שיקבע שר הפנים<sup>1</sup>.

משרד הפנים קבע בחוזרי מנכ"ל הוראות בעניין תנאי השכר של ראשי רשויות וסגניהם ובעניין חלק מהתשלומים הנלווים שהם זכאים להם. במאי 2004 איגד מינהל השלטון המקומי במשרד הפנים את חוזרי מנכ"ל המשרד משנים קודמות בחוברת ששמה "תנאי שכר ותנאים נלווים לראשי הרשויות המקומיות וסגניהם בשכר" (להלן - חוברת תנאי שכר). מאז עדכן משרד הפנים את ההוראות מפעם לפעם, באמצעות חוזרי מנכ"ל.

### פעולות הביקורת

בחודשים ספטמבר 2011-אפריל 2012 בדק משרד מבקר המדינה את שכר נבחרי הציבור ברשויות המקומיות - ראשי הרשויות, סגניהם וחברי המועצות של הרשויות המקומיות - ואת התשלומים הנלווים לשכרם ולתנאי הפרישה שלהם. נבדקו גם טובות הנאה שניתנו להם. בדיקות השלמה נעשו בחודשים מאי-יולי 2012. הבדיקה נעשתה ב-12 רשויות מקומיות<sup>2</sup> ועסקה בשנים 2008-2011.

### עיקרי הממצאים

הבדיקה העלתה כי לראשי רשויות מקומיות ולסגניהם ניתנו הטבות בשכר ובתנאים הנלווים, החורגות, לעתים חריגה ניכרת, מההנחיות שקבע בעניין משרד הפנים. עוד הועלה כי לעתים ניצלו חלק מראשי רשויות את מעמדם כדי לקבל טובות הנאה. להלן עיקרי הממצאים:

1 ההוראות בעניין זה שנכללו בפקודת העיריות [נוסח חדש] ובפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש] בוטלו ב-2011. במרץ 2011 נקבעה בחוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש רשות וסגניו וכהונתם), התשל"ה-1975 (סעיף 1א15), דבר זכאותם של ראשי העיריות והמועצות המקומיות וסגניהם לקבל שכר ותנאי שירות מקופת הרשות המקומית. ההוראות החלות על המועצות האזוריות לא השתנו.  
2 עיריות אום אל-פחם, אור יהודה, גבעת שמואל, סחינין, עכו, רהט ורמת השרון; המועצות המקומיות בנימינה-גבעת עדה, להבים ועראבה; המועצות האזוריות הגלכוע ושומרון.

1. ראש עיריית אור יהודה העלה בהיכל התרבות העירוני בעיר מִצְחָק (מופע סטנד-אפ) בניב העיראקי של הערבית, תוך קבלת הטבות חריגות מהמרכז הקהילתי בעיר ובלי שקיבל את אישורם של מועצת העירייה ומשרד הפנים לעיסוק נוסף.
2. ל-21 חברי מועצה בשש רשויות מקומיות (עיריות אום אל-פחם, אור יהודה, עכו ורהט, מועצה מקומית עראבה ומועצה אזורית הגלבע) היו בסוף שנת 2011 חובות תשלומי מסים (ארנונה, מים ואגרות). הרשויות לא השתמשו בסמכותן להפסיק את חברותם של החייבים במועצות, אף שהדבר נדרש על פי החוק.
3. עיריית עכו העבירה בשנים 2009-2011 מדי פעם בפעם, באמצעות מתנ"ס שאיננו עירוני, כספים לשתי עמותות ששני חברי מועצה היו מעורבים בפעילותן.
4. הועלתה חריגה בכל הקשור לרכישת רכב חדש עבור ראשי חמש רשויות מקומיות (עיריית רמת השרון, המועצות המקומיות בנימינה-גבעת עדה ולהבים והמועצות האזוריות הגלבע ושומרון) ולחריגה של סגני ראש המועצה האזורית הגלבע ממכסת הקילומטרים השנתית שנקבעה בהסכם עם חברת ההשכרה.
5. המועצה האזורית שומרון שילמה בשנים 2008-2011 לחברת השכרה בשל נזקים שנגרמו בתאונות דרכים קלות לכלי הרכב ששכרה עבור נבחרי הציבור בה, ולא חייבה, בדרך כלל, את נבחרי הציבור בהשתתפות בתשלום עבור אותם נזקים. עיריית רהט חייבה את ראש העירייה הקודם ב-30% בלבד מסכום ההשתתפות העצמית בגין גרימת נזק לכלי הרכב בתקופת כהונתו.
6. שבע רשויות מקומיות (עיריות גבעת שמואל, סח'נין, עכו ורמת השרון, המועצה המקומית להבים והמועצות האזוריות הגלבע ושומרון) לא פעלו לפי הוראות חוזר מנכ"ל משרד הפנים בדבר המכסה המרבית של השתתפות הרשויות בהוצאות הטלפון הנייד של נבחרי הציבור בהן ושילמו את ההוצאות במלואן.
7. עיריית רהט אישרה מתן מקדמות לסגני ראש העירייה. מספר המקדמות שניתנו וסכומן חרגו במידה ניכרת מאלה שניתנו לעובדי העירייה האחרים.
8. מרבית הרשויות המקומיות שנבדקו לא ניהלו כרטסת או רישום אחר לגבי ניצול ימי חופשה של ראשי הרשויות ושל הסגנים. לפיכך קיים חשש שלא נגרעו החופשות הלא - מדווחות מימי החופשה שעמדו לזכותם.
9. מרבית ראשי הרשויות המקומיות שנבדקו הגישו בקביעות חשבוניות "כביד ואירוח" במסעדות, מרביתן שלא בגין אירוח רשמי<sup>3</sup>, והרשות נשאה בעלות הוצאות האירוח, אף שנבחרי ציבור אלה קיבלו במשכורתם סכום גלובלי עבור הוצאות אש"ל או שקיבלו החזר הוצאות אש"ל.
10. הרשויות המקומיות שנבדקו (מלבד עיריות גבעת שמואל וסח'נין) מימנו עבור נבחרי הציבור בהן פעילויות שלא פורטו בחוזרי מנכ"ל משרד הפנים בין הפעילויות שעליהן לממן, כגון השתתפות בימי עיון ובכנסים. לראש עיריית רמת השרון ניתנה הלוואה מקרן ההלוואות של עובדי העירייה כדי לממן את הוצאות לימודיו לתואר שני.

3 בחוברת תנאי שכר מוגדר "אירוח רשמי" של הרשות המקומית - אירוח של משלחת רשמית מחו"ל, אירוח של משלחות ממוסדות ומארגונים רשמיים בארץ ואירוח של נושאי משרה בכירים בשירות המדינה (נשיא המדינה, ראש הממשלה, שר, מנכ"ל או בעל תפקיד דומה) המבקרים ברשות ביקור רשמי.

11. כמה לשכות של ראשי רשויות מקומיות יזמו פרסומים בעלי אופי תדמיתי, אשר הבליטו את שמו ואת פועלו של ראש הרשות, ואשר היו בהם מאפיינים ומסרים שהם באורח חד-משמעי תעמולת בחירות - אף שלפי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה אין לממן פרסומים כאלה מקופתה של הרשות המקומית.

12. הרשויות המקומיות שנבדקו לא קבעו נהלים המסדירים את נושא הנסיעות של בעלי התפקידים בהן לחו"ל במסגרת תפקידם, וממילא לא נקבע כי על כל נבחר ציבור (ועובד) החוזר מחו"ל לדווח אם יושמה תכנית הנסיעה ואם הושגו מטרותיה, לפי תכניתה והיעדים שנקבעו לה.

בבדיקה הועלו גם ליקויים בפעולותיו של משרד הפנים בכל הנוגע להסדרת זכויותיהם וחובותיהם של ראשי הרשויות המקומיות וסגניהם בנהלים ובהנחיות. בין הנושאים שלא הוסדרו: היעדרות בשל מחלה; גודל המשלחת שניתן לארח בעת אירוח רשמי, תקרת ההוצאות המותרת או המומלצת באירוח משלחת כזאת, מקום האירוח המועדף, אופי הכיבוד שיינתן; נזקים לכלי רכב שנגרמו עקב תאונות שעשו הנבחרים; השתתפות בתשלום עבור השתלמויות וכנסים שהשתתפו בהם; הוצאות בגין כתיבת נאומיהם; סדרי הדיווח שיהיו חייבים בהם לפני נסיעותיהם לחו"ל ולאחריהן.

משרד הפנים החליט על דעת עצמו להעניק לראשי רשויות ולסגניהם שפרשו מתפקידם הטבות שהיו טעונות אישור ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת. בהטבות אלה נכללו מענק הסתגלות, עיתון יומי וקביעת הסדרים חדשים להחזר הוצאות טלפון.

## סיכום והמלצות

דוח זה חושף ליקויים בדרך פעילותן של 12 הרשויות המקומיות שנבדקו בכל הנוגע לטובות הנאה ולהטבות שכר שניתנו לראשי הרשויות ולסגניהם בעבר ובהווה, וכן חריגות מהנחיות משרד הפנים והוראותיו בנושא זה. כמו כן נמצאו ליקויים באופן תפקודו של משרד הפנים - אי-הסדרת נושאים שונים בנהלים ובהנחיות מתאימים והיעדר פיקוח על ביצוען של הוראות שונות כדי למזער את ההטבות החריגות שנתנו הרשויות לנבחרים הציבור בהן. כמו כן משרד הפנים אפשר, לכאורה ללא סמכות בדיון, להעניק הטבות ניכרות לראשי רשויות ולסגניהם שפרשו מתפקידם.

1. נוכח ממצאי דוח זה, על הרשויות המקומיות מוטלת החובה לנקוט פעולות אלה:

(א) להקפיד על קיום העקרונות הבסיסיים של מינהל תקין - לרבות שקיפות וחסכון - ולהימנע ככל האפשר מהוצאות מופרזות ומיותרות בתחומי הרכש ובתחומים אחרים כגון הוצאות על אירוח וכיבודים.

(ב) לבצע תשלומים והחזרים לנבחרים וציבור לפי הנהלים וההנחיות המחייבים, להימנע מביצוע תשלומים לנבחרים בלא שהתמלאו כל הדרישות שבנוהל, ומביצוע תשלומים שלא הותרו במפורש בנהלים ובהנחיות משרד הפנים.

(ג) להקפיד לקבל דיווחים מפורטים מנבחרים הציבור בנוגע לימי חופשה, כדי שיהיה אפשר לנהל כרטיס חופשה כנדרש ולפדות ימי חופשה שלא נוצלו.

(ד) לגבי נושאים שבעניינם לא נקבעו נהלים של משרד הפנים על הרשויות לקבוע בעצמן נהלים וכללים ולנהוג לפיהם. למשל, בנושא הנסיעות של נבחרים לחו"ל, על הרשויות להקפיד כי לפני הנסיעה ידווחו הנבחרים על נחיצותה וחשיבותה, ובשובם ממנה ידווחו על מידת השגת יעדיה.

(ה) להקפיד שלא ימומנו בכספי הרשות פעולות שיש בהן משום תעמולת בחירות. בייחוד אמורים הדברים בפרסומים סמוך לבחירות שנועדו להאדיר את שמו ואת פועלו של ראש הרשות. בכל עניין שלגביו מתעורר ספק יש להיוועץ ביועץ המשפטי של הרשות ולקבל את חוות דעתו.

(ו) אשר לתשלומים שבוצעו שלא לפי הנהלים וההנחיות, יש לפעול ככל הניתן לקבלת החזרים מן הנבחרים.

(ז) לפעול לגביית חובותיהם של חברי המועצה באופן שוטף בכל שנה.

2. שר הפנים הוא האחראי מטעם השלטון המרכזי לכך שהרשויות המקומיות ימלאו את חובותיהן ויפעילו את הסמכויות המוקנות להן. אחת הסמכויות שהוקנו לשר הפנים היא הסמכות לפעול להסדרת השכר ותנאי השירות של ראשי רשויות וסגניהם, לרבות הטבות כספיות הקשורות למילוי תפקידם.

על משרד הפנים מוטלת אפוא האחריות לפעול להסדרת נושאים שונים שלא הוסדרו בנהלים ובהנחיות, ובכלל זה:

(א) להסדיר בהנחיות את נושא הנסיעות של נבחרי הציבור לחו"ל, באופן שייקבע כי על כל נבחר לדווח על תכנית הנסיעה ועל יעדיה ולקבל ממועצת הרשות המקומית אישור לנסיעתו, וכן לדווח בחזרתו אם יושמה תכנית הנסיעה ואם הושגו המטרות שהוגדרו בה.

(ב) להסדיר בהנחיות או בנוהל את סוגיית התשלום עבור הנזקים הנגרמים לכלי הרכב הצמודים לראש הרשות, לסגניו או לבעלי תפקידים בכירים אחרים ברשות.

(ג) להנחות את הרשויות המקומיות בנוגע לכללי הדיווח על ימי מחלה החלים על נבחרי הציבור, ובין היתר לתת את הדעת למקרים שבהם נבחר ציבור בשכר נעדר בשל מחלה לתקופה ממושכת.

(ד) לקבוע את גודל המשלחות שניתן לארחן אירוח רשמי, וכן את היקף ההוצאות ואופי הכיבוד המותרים באירוח כזה. כמו כן, יש להבהיר מיהו "בעל תפקיד דומה" לשר או למנכ"ל שניתן לראות גם באירוחו משום "אירוח רשמי".

(ה) לקבוע באילו מקרים אפשר לשלוח פרחים על חשבון הרשות המקומית, באילו מקרים הדבר ראוי ואף מתחייב מתפקידו של ראש הרשות, ובאילו מקרים הדבר נעשה להאדרת שמו של ראש הרשות.

(ו) לקבוע נהלים בדבר שיעור ההשתתפות של הרשות המקומית במימון כנסים, ימי עיון והשתלמויות של נבחרי הציבור בה, ולהנחות באופן ברור את הרשויות המקומיות בעניין זה.

(ז) לקבוע מהו סכום ההוצאה המותרת לשכירת כלי רכב בשיטת "ליסינג".

על משרד הפנים מוטלת האחריות לתת פתרון לבעיות המתעוררות ברשויות השונות בנוגע ליישום הנהלים ולביצוע תשלומים והטבות לנבכרי ציבור. כמו כן עליו להיות מעורב בעת הצורך באכיפת יישומן של החלטות בנוגע לחיוב אישי של נבכרי ציבור.



## מבוא

בפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות), בפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש] (להלן - פקודת המועצות המקומיות), ובצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958, נקבע כי ראשי הרשויות המקומיות וסגניהם זכאים לשכר ותנאי שירות במימון הרשות המקומית, בשיעורים שיקבע שר הפנים. ההוראות בעניין זה המצוינות בפקודת העיריות ובפקודת המועצות המקומיות בוטלו ב-2011. במרץ 2011 נקבעה בחוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש רשות וסגניו וכהונתם), התשל"ה-1975 (סעיף 1א15), דבר זכאותם של ראשי העיריות והמועצות המקומיות וסגניהם לקבל שכר ותנאי שירות במימון הרשות המקומית. ההוראות החלות על המועצות האזוריות לא השתנו.

במרוצת השנים קבע שר הפנים מפעם לפעם, בדרך כלל בחוזרי מנכ"ל, הוראות הנוגעות לשכרם של ראשי הרשויות המקומיות וסגניהם ולתשלומים הנלווים לשכרם, כגון החזר הוצאות החזקת כלי הרכב, הוצאות אש"ל (אכילה, שתייה ולינה) ותשלומי הטלפון, וכן הוראות בדבר מספר הימים של חופשת המנוחה שהם זכאים להם וצבירתם.

במאי 2004 איגד מינהל השלטון המקומי במשרד הפנים את חוזרי המנכ"ל בנושא בחוברת ששמה "תנאי שכר ותנאים נלווים לראשי הרשויות המקומיות וסגניהם בשכר" בחוזר מנכ"ל מיוחד (להלן - חוברת תנאי שכר או חוזר המנכ"ל ממאי 2004). בשנים שעברו מאז עדכן משרד הפנים מפעם לפעם, באמצעות חוזרי מנכ"ל, את ההוראות הנוגעות לשכרם של האישים האמורים ואת ההוראות בנוגע לחלק מהתשלומים הנלווים שהם זכאים להם.

הנחיות משרד הפנים בעניין תנאי שירותם של ראשי הרשויות וסגניהם בשכר עסקו רק בנושאים האלה: שכר הנבחרים; רכישת כלי רכב, השתתפות בהחזקתם והוראות השימוש בכלי הרכב שבבעלות הרשות המקומית; הוצאות אש"ל המגיעות לראשי הרשויות ולסגניהם; השתתפות בהוצאות הטלפון הקווי והטלפון הנייד שלהם; קרן ההשתלמות שהם זכאים להיות חברים בה; השתתפות בשכר הלימוד במסגרת המרכז לשלטון המקומי; החופשה השנתית שהם זכאים לה; והשתתפות בהוצאותיהם על קניית מתנות, קניית בגדים וקניית עיתונים. כפי שיובהר להלן, ההנחיות שנקבעו בדבר התנאים שראשי הרשויות וסגניהם זכאים להם אינן מקיפות דיין ואינן ניתנות מענה למצבים שונים.

בחודשים ספטמבר 2011 - אפריל 2012 בדק משרד מבקר המדינה את שכר ראשי הרשויות המקומיות, סגניהם וחברי המועצות של הרשויות המקומיות - ואת התשלומים הנלווים לשכרם ולתנאי הפרישה שלהם. נבדקו גם טובות הנאה<sup>4</sup> שניתנו להם. בדיקות השלמה נעשו בחודשים מאי-

4 לפי הכללים למניעת ניגוד עניינים של נבכרי הציבור ברשויות מקומיות שקבע מרכז השלטון המקומי ב-1984 (ראו להלן), טובת הנאה היא דבר מה הניתן בכסף, שווה כסף, שירות או כל דבר דומה הגורם הנאה לנבכר ציבור, ואשר ניתן לו בגלל רום תפקידו ומעמדו כעובד ציבור.

יולי 2012. הבדיקה נעשתה ב-12 רשויות מקומיות<sup>5</sup> ועסקה בשנים 2008-2011 (להלן - התקופה הנסקרת).

יצוין כי משרד מבקר המדינה העביר ב-29.8.12 למשרד הפנים את ריכוז הממצאים שהועלו בביקורת ברשויות המקומיות שנבדקו ובמשרד הפנים. תגובת משרד הפנים על הממצאים נמסרה למשרד מבקר המדינה יותר מחמישה שבועות לאחר המועד שבו התבקש למסור את התגובה, וכחודש ימים לאחר המועד שבו התחייב למסרה. השיהוי במסירת תגובתו של משרד הפנים על ממצאי הבדיקה אינו עולה בקנה אחד עם כללי מינהל תקין, והיה בו כדי לפגוע בהשלמת עבודתו של משרד מבקר המדינה בתחום חשוב זה.

להלן הממצאים שהועלו:

## עיסוק נוסף של ראש עיריית אור יהודה

בחוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), התשל"ה-1975 (להלן - חוק הבחירות), נקבע כי "ראש רשות או סגן ראש רשות הזכאי לקבל שכר ותנאי שירות... לא יעסוק בכל עסק או בכל עיסוק נוסף, למעט עיסוק כאמור בהתנדבות ובלא תמורה". על פי חוק זה נכלל ב"עיסוק נוסף" גם עיסוק חד-פעמי.

בחוק הבחירות גם נקבע כי "ראש רשות או סגן ראש רשות, העוסק בעסק או בעיסוק נוסף בהתנדבות ובלא תמורה, ימסור על כך הודעה בכתב לשר הפנים ולמועצה ביום תחילת כהונתו; החל לעסוק בעסק או בעיסוק הנוסף לאחר תחילת כהונתו - במועד שבו החל לעסוק בו". בהודעה יש לפרט את מהותו של העיסוק הנוסף ואת משך הזמן שייחד לו נבחר הציבור.

הבדיקה העלתה כי ראש עיריית אור יהודה מר דוד יוסף מופיע מדי פעם בפעם ברחבי הארץ במצוק (מופע סטנד-אפ) בניב העיראקי של הערבית. כך לדוגמה הופיע באירוע "עושים כבוד למרדכי בן פורת לרגל פרישתו", שהתקיים בספטמבר 2011 בהיכל התרבות העירוני באור יהודה<sup>6</sup> (להלן - היכל התרבות). באוקטובר 2011 הופיע בתאטרון גבעתיים ובאותה השנה גם באילת ובים המלח.

**מהאמור לעיל עולה כי ראש העירייה עסק בעיסוק נוסף. אף שמדובר בעיסוק בלא תמורה, לפי חוק הבחירות היה עליו להודיע על עיסוק זה למועצת העירייה ולמשרד הפנים, אך לא נמצא כי הודעה כאמור נמסרה.**

בתשובתו של ראש העירייה ממאי 2012 נמסר כי באירוע שהתקיים בספטמבר 2011 "כיבדתי בנוכחותי את האירוע וברכתי את מר בן פורת. בזה הסתכם כל 'עיסוקי' בערב זה".

ראש העירייה הוסיף בתשובתו: "אני בן ליהדות יוצאי עיראק, דובר את השפה העיראקית על בורייה ונחשב ליקיר קהילת יוצאי בבל. ככזה, הנני מוזמן כאורח כבוד לאירועים של יוצאי וותיקי העדה, ומתבקש לברך את הקהל. אני נוהג לעשות זאת בצורה הומוריסטית ובשפה העיראקית, להנאת קהל

5 עיריות אום אל-פחם, אור יהודה, גבעת שמואל, סח'נין, עכו, רהט ורמת השרון; המועצות המקומיות בנימינה-גבעת עדה, להבים ועראבה; המועצות האזוריות הגלבוע ושומרון.

6 השייך לחברה "מרכז קהילתי באור יהודה ע"ש פרסט ופרלמן בע"מ (חל"צ)" (להלן - המרכז הקהילתי). בהיכל התרבות העירוני יש 455 מקומות ישיבה; עלות שכירתו לערב אחד היא 3,500 ש"ח.

השומעים... איני מעלה מופעים במובן המסחרי של המילה, לא מופעי 'סטנד אפ' ולא מופעים מסוג אחר, לא בתיאטרון יהלום ולא בכל מקום אחר. בעירי, באור יהודה, אני נענה, לבקשת המרכז הקהילתי, ומכבד אותם באירועים ומדבר או מרצה בפני הקהל בשפה העיראקית. גם כאשר אני מוזמן לברך במסיבות ו'בהרמות כוסית' לקראת החגים, מול מועדוני הקשישים שלנו ומול יוצאי העדה האתיופית והבוכרית, אני מתבל את דבריי בבדיחות ובהומור, זה אינו הופך את הדבר לעיסוק או למופע. על כן, גם לא היה מקום לתת למועצה הודעה רשמית על כך, מה גם שכל חברי המועצה יודעים על התגייסותי לברך במפגשים של יוצאי העדה העיראקית, שנעשית על מנת לשמח ולהסב נחת לאוכלוסייה זו, מבוגרת רובה ככולה. גם אם נניח שנוכחותי ופעילותי באירועים מסוג זה תיחשב כ'עיסוק', הרי שכל חברי מועצת העיר יודעים על כך, ויש לראות בכך הודעה כנדרש". עוד מסר ראש העירייה כי התיאור "כאילו הפכתי לשחקן מבוקש... פשוט מטעה ואינו נכון".

ממסמכים שנמצאו במשרדי המרכז הקהילתי<sup>7</sup> הנוגעים להצגות שהועלו בהיכל התרבות העירוני עלו הממצאים האלה:

1. בהזמנה לאירוע "עושים כבוד למרדכי בן פורת לרגל פרישתו" שהתקיים בספטמבר 2011 נכתב במפורש כי בתכנית נכללת הופעתו של מר "דוד יוסף (דהוד מן בית אבו אל הנווא) בהצגה: בְּדִאלָה אֶל הָאֲדִיכִי אֶל אֲיִאם! (וואלְלָה, אֶל יִסְמְעוּ יִבּוּל תַּחְתּוּ!) (להלן - המופע). יצוין כי גם בינואר 2008 קיימה העירייה, על חשבונה, "ערב הוקרה לכבוד מר מרדכי בן פורת, ראש המועצה הראשון באור יהודה" בהיכל התרבות העירוני.

2. בלוח האירועים לחודשים נובמבר-דצמבר 2011 שפרסם היכל התרבות צוין בין היתר כי בדצמבר 2011 יתקיים ערב "60 שנה לעלייה ולמעברות ליוצאי עיראק", ובתכנית אירוע זה צוין כי מר דוד יוסף יעלה בו את המופע. בירור העלה כי חוץ מקטעי קישור קצרים שבהם הופיעו זמר ורקדנית, הופיע ראש העירייה יותר משעתיים.

3. לפי עלוני פרסום שפרסם היכל התרבות העלה מר דוד יוסף את המופע גם במרץ 2012, באירוע שהתקיים בהיכל במלאות "60 שנה לעלייה ולמעברות" ובאירוע שהתקיים בו במאי 2012.

4. בריאיון חגיגי עם ראש עיריית אור יהודה שפורסם בערב יום הכיפורים התשע"א (7.10.11), ב"ידיעות בקעת אונו", נכתב בין היתר כי "מעבר להיותו ראש עירייה, יוסף ידוע בזיקתו לעדה העיראקית. בשנים האחרונות הוא כתב מספר ספרים על העדה... ואף העלה הצגת יחיד, סטנד אפ בעיראקית".

ממידע נוסף שנמסר למשרד מבקר המדינה עלה כי ראש העירייה הופיע במופעי סטנד-אפ פעמיים נוספות, כלהלן:

(א) המועצה האזורית גזר קיימה בדצמבר 2011 "ערב מורשת עולי בבל", שעמד בסימן 60 שנה לעליית יהודי עיראק לארץ. באתר האינטרנט של המועצה האזורית צוין כי "במהלך הערב התקיים מופע סטנד אפ של ראש עיריית אור יהודה, דוד יוסף, יוצא עיראק, כאשר התכנים שאובים ממסורת ומנהגי יהדות בבל".

(ב) בפרסומים שהופצו לקראת פסטיבל מספרי סיפורים שהתקיים באוקטובר 2011 בתאטרון גבעתיים, נכתב כי אמור להשתתף בו בין היתר "דוד יוסף - ראש עיריית אור יהודה בסטנד אפ עיראקי".

7 מבקר המדינה היוצא, השופט בדימוס מיכה לינדנשטראוס, החליט ב-25.6.12, בתוקף סמכותו לפי סעיף 9(8) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב] (להלן - החוק), לבצע ביקורת במרכז הקהילתי.

**כל האמור לעיל מעלה ספקות בדבר נכונות טענותיו של ראש עיריית אור יהודה כי לא הופיע בערב ההוקרה למרדכי בן פורת בספטמבר 2011 אלא רק בירך אותו, וכי הוא אינו מעלה מופעי סטנד-אפ או מופעים מסוג אחר.**

בתשובה נוספת של ראש העירייה מאוגוסט 2012 נמסר: "כאשר הובא לידיעתי נושא הדיווח על העיסוק בהתנדבות, מיד עשיתי זאת בישיבת מועצת העיר במחצית חודש יוני".

הבדיקה העלתה כי לפי הפרוטוקול של ישיבת המועצה מיוני 2012, הודיע ראש העירייה למועצת העירייה רק כי "כולם יודעים כמה הקהילה העיראקית קרובה לליבי, כאחד שנולד עשר שנים אחרי שהיתה העליה הגדולה ואשר ספג את ההוואי, התרבות, הפולקלור והמנהגים של הקהילה, אני גאה לשתף בהם את כלל האוכלוסייה. ישנם מקרים בהם אני מוזמן לברך בצורה פרודית בשפה העיראקית ואני נענה ברצון רב. כל זאת ללא קבלת תמורה כלשהי. גם בימים אלה פנו אלי עיראקים להציג בפניהם דברים נשכחים, מתובלים בהומור בשפה העיראקית".

**משרד מבקר המדינה מעיר לראש העירייה כי היה עליו להודיע מפורשות למועצת העירייה ולמשרד הפנים כי מלבד הזמנות לברך באירועים, הוא מעלה גם מופעי סטנד-אפ בכיכובו ללא קבלת תמורה.**

### קבלת טובות הנאה במסגרת העיסוק הנוסף

1. הועלה כי רק כ-60%-50% מהבאים לכל אחת מהמופעים האמורים בהיכל התרבות קנו כרטיסים, ואילו לשאר מקומות הישיבה חולקו הזמנות. למופע שהתקיים בספטמבר 2011 חולקו 195 הזמנות לפי רשימה שקבע ראש העירייה בעצמו - ובכלל זה עשר הזמנות שניתנו לחברת כנסת א', ארבע הזמנות שניתנו לחברת כנסת ב', שבע הזמנות שניתנו לבעלי חברת הסעות וארבע הזמנות שניתנו לאחד מראשי העיריות באזור. עלות ההזמנות שחולקו הסתכמה בכ-14,000 ש"ח. לגבי שני מופעים שהתקיימו במרץ ובמאי 2012<sup>8</sup> נמצאה רשימת הזמנות (בכתב יד), שלא צוינו בה כתובות המזומנים ומספרי הטלפון שלהם. לגבי המופע שהתקיים בדצמבר 2011<sup>9</sup> לא נמצאה כלל רשימת ההזמנות, ולא ידוע מי הכין אותה.

2. העירייה שילמה למרכז הקהילתי על כל אחד מהאירועים שבהם העלה ראש העירייה את המופע סכומים של 9,810 עד 13,500 ש"ח. זאת אף שלא שילמה למרכז הקהילתי כלל על אירועי קיץ ועל אירועים אחרים שהופקו בשיתוף המרכז הקהילתי והתקיימו בהיכל התרבות העירוני ואף לא על הופעות, הצגות ואירועים שקיימו גורמי חוץ.

בתשובתו של ראש העירייה ממאי 2012 נמסר כי "כל ההכנסות ממכירת הכרטיסים נכנסות לקופת המרכז הקהילתי, וכדי לעודד השתתפות ופעילות של תושבי העיר במופעים, המרכז הקהילתי מחלק גם הזמנות ללא תשלום... איני מקבל כל תמורה, ואף לא פרוטה אחת, חלילה, נכנסת לכיסי. פעילות היא פעילות ציבורית לשמה ונעשית בהתנדבות מלאה".

בתשובה נוספת בעניין זה, מאוגוסט 2012, מסר ראש העירייה כי בהיכל התרבות מתקיימים גם ערבי מורשת ליהדות בוכרה, אתיופיה, גאורגיה ולוב, והעירייה מתקצבת אותם הן בכל הקשור לשכירות האולם והן בכל הקשור לסבסוד הפעילות.

8 למופע במרץ 2012 נמכרו 272 כרטיסים וחולקו 183 הזמנות. למופע במאי 2012 נמכרו 206 כרטיסים וחולקו 162 הזמנות.  
9 למופע זה נמכרו 276 כרטיסים וחולקו 179 הזמנות.

**הבדיקה העלתה כי בתקופה הנסקרת התקיימו בהיכל התרבות רק שני אירועים ליוצאי עדות אחרות: אירוע אחד ליוצאי בוכרה, שהעירייה מימנה רק את תשלום שכירת האולם לשם קיומו, ואירוע אחר לעולי אתיופיה, שעלותו מומנה על ידי המשרד לקליטת עלייה ולא על ידי העירייה. התשלומים היחידים ששילמה העירייה להיכל התרבות, לבד מהתשלום עבור שכירת האולם, היו אפוא תשלומים למימון האירועים שבהם העלה ראש העירייה את המופע.**

יש לציין כי לפני מינויו של מר דוד יוסף לראש העירייה בשנת 2007, הוא הופיע בהצגות שהתקיימו בהיכל התרבות העירוני כמה פעמים, אך את דמי השכירות של האולם שילם הגוף שהפיק את האירוע, והוא לא חילק הזמנות להצגות אלה.

ראש העירייה מסר בתשובתו הנוספת: "איני מעלה הצגות ביוזמתי... אין לי ולא לעירייה כל קשר במכירת כרטיסים ואין לי כל נגיעה לכסף. איני מקבל שכר כלשהו ולא תמורה כלשהי. אני מתנדב ותורם את זמני ואת כישרוני לטובת הציבור (כך בכל המקומות שאני מוזמן אליהם)... אכן בערב ההוקרה למרדכי בן פורת, שהיה ראש המועצה הראשון של אור יהודה, הוכנה רשימת ההזמנות ע"י מרכז מורשת יהדות בבל וע"י העירייה".

**משרד מבקר המדינה מעיר כי מן האמור לעיל עולה שלשכתו של ראש העירייה היא שהכינה את רשימת המוזמנים לאירוע הראשון, וייחכן שגם לאירועים האחרים. עוד עולה, כי לראש העירייה ניתנו הקלות חריגות בכל הנוגע להעלאת המופע בהשתתפותו. הקלות אלה - העמדת האולם ללא תמורה, חלוקת עשרות רבות של הזמנות לאירועים, שפירושה ויתור על הכנסות של אלפי שקלים, וכן השתתפות העירייה בכיסוי העלויות הישירות והעקיפות של האירועים בסכום של אלפי שקלים - לא ניתנו לשום גורם חוץ ממנו. קיים חשש כי הטבות אלה ניתנו לו בשל היותו ראש העירייה ובשל סמכותו להקצות כספים למרכז הקהילתי.**

## חובות של חברי מועצה

בסעיף 120(10) לפקודת העיריות נקבע כי במועצת העירייה פסול מלשמש כחבר בין היתר "מי שחייב חוב בשל ארנונה או אספקת מים בעד שישה חודשים, ולא שילם אותו ממועד התשלום של חלקו האחרון של החוב ובמשך תקופה העולה על שנה". "חוב סופי" לעניין זה הוא חוב שחלף לגביו המועד להגשת השגה, ערר או ערעור, לפי העניין, ואם הוגשו ערעור או תובענה אחרת - לאחר מתן פסק דין חלוט או החלטה סופית שאי-אפשר לערער עליה עוד. סעיף 34א(א) וסעיף 34א(ב) לפקודת המועצות המקומיות מחילים את הוראות סעיף 120(10) לפקודת העיריות<sup>10</sup> (בשינויים המחויבים) על המועצות המקומיות והמועצות האזוריות.

בסעיף 123א לפקודה נקבע כי אם נראה לראש העירייה שחבר מועצה פסול מלכהן לפי סעיף 120(10), ישלח לו גזבר העירייה הודעה ולפיה עליו לשלם את חובו או להסדיר את תשלומו בדרך של פריסתו. כהונתו של חבר המועצה תיפסק בתום 60 יום מיום שנשלחה אליו ההודעה, אלא אם כן שולם החוב או הוסדר תשלומו.

10 בסעיף זה נקבע כי ארנונה המגיעה למועצה המקומית אפשר לגבותה לפי הדין בדבר גביית ארנונה המגיעה לעירייה.

הבדיקה העלתה כי ל-21 חברי מועצה בשש מהרשויות המקומיות שנבדקו היו בסוף שנת 2011 חובות בשל מסים שלא שולמו בסך כולל של כמעט 600,000 ש"ח. להלן פירוט:

1. לחבר מועצת עיריית אור יהודה היו חובות בסך כולל של כ-248,000 ש"ח<sup>11</sup>, חלקם עוד משנת 2003.

חבר המועצה מסר למשרד מבקר המדינה במאי 2012 כי מדובר בחוב שרובו שנוי במחלוקת, וכי הוא מנהל משא ומתן עם העירייה כדי להגיע לפתרון כולל בנוגע לחובותיו.

**משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית אור יהודה כי היה עליה להסדיר עם חבר המועצה בתוך זמן סביר את המחלוקת בנוגע לחובו לעירייה ולגבש את עמדתה לגבי הטיפול בחובות שאין בעניינם מחלוקת.**

2. ל-13 מ-36 חברי מליאת המועצה האזורית הגלבע היו חובות של תשלומי מסים (ארנונה, מים ואגרות) בסכום כולל של כ-226,000 ש"ח. סך החוב למועצה של תשעה מהם, בעיקר חוב משנים קודמות, היה כ-214,000 ש"ח, ונע מכ-7,300 ש"ח עד כ-66,000 ש"ח לכל אחד. לרובם שלחה המועצה התראות ואף עיקלה את חשבונות הבנק שלהם.

3. לשניים מחברי עיריית אום אל-פחם לשעבר היו באמצע פברואר 2012 חובות של תשלומי מסים (ארנונה, מים ואגרות) בסך כולל של כ-58,000 ש"ח. החובות נצברו במשך שנים רבות.

שני חברי מועצה אלה היו חברים בוועדת ההנהלה של עיריית אום אל-פחם, ואחד מהם היה חבר גם בוועדת ההנחות מארנונה של העירייה.

בדצמבר 2010 פנה לראשונה גזבר העירייה לאחד מחברי המועצה האלו בדרישה להסדיר את חובו לעירייה שסכומו היה אז כ-152,000 ש"ח בתוך 60 יום; חבר המועצה פרע רק חלק מהחוב.

בנובמבר 2011, בעקבות הערת משרד מבקר המדינה, פנה גזבר העירייה אל שני חברי המועצה והתרה בהם כי אם לא יסדירו את תשלום חובם לעירייה בתוך 60 יום, תסתיים כהונתם כחברי המועצה לפי סעיף 123א(1) לפקודת העיריות. בדצמבר 2011 הודיע הגזבר לאחד מהם על סיום כהונתו במועצה בשל אי-סילוק חובו לעירייה, וזה התפטר ב-25.12.11. חבר המועצה האחר התפטר ב-20.12.11.

אחד מחברי המועצה לשעבר מסר למשרד מבקר המדינה במאי 2012 כי לא קיבל שום מכתב או הודעה בדבר סיום כהונתו בעירייה, וכי התפטר "בעקבות סיבות אישיות". הוא גם מסר את פרטי ההסדר של פירעון החוב שלו עם העירייה מיולי 2011, ולפיהם נפרסו התשלומים של רוב חובו לשנתיים, עד יולי 2013.

בדיקת השלמה בעירייה העלתה כי אותו חבר מועצה לשעבר לא עמד בהסדר התשלומים עם העירייה מיולי 2011, וכי ההמחאות שנתן לא כובדו.

4. לאחד מחברי מועצת עיריית עכו היו בינואר 2012 חובות לתשלומי מסים (ארנונה, מים, ביוב ואגרת שמירה) בסך של כ-30,200 ש"ח. עיריית עכו עיקלה את חשבון הבנק שלו והסירה את העיקול בעקבות הבטחתו כי ישלם את החוב. למרות זאת לא שולם החוב עד מועד סיום הביקורת. לחבר מועצה אחר היו בינואר 2012 חובות בסך כ-8,100 ש"ח, ובדצמבר 2012 מסרה העירייה כי חובו "שולם עד תומו".

11 ארנונה - כ-146,000 ש"ח; מים - כ-41,000 ש"ח; אגרות בנייה - כ-30,000 ש"ח; אגרת ביוב - כ-6,000 ש"ח; שונות והוצאות אכיפה - כ-25,000 ש"ח.

5. לחבר מועצת עיריית רהט החבר, בין השאר, בוועדות מכרזים, תמיכות וביקורת, היו בינואר 2012, לפי ספרי העירייה, חובות בסך של כ-14,600 ש"ח, בשל אי-תשלום אגרת ביוב, ארנונה והיטל צריכה עודפת. באוקטובר 2010 שלחה לו העירייה התראה בעניין חובות אלה, אך רק באפריל 2012 הוא הגיש בקשה לקבל הנחה למפרע בארנונה בשנים 2010-2011. ועדת ההנחות של העירייה אישרה את מחיקת 70% מחובות הארנונה שלו בשנים אלה, בכפוף לאישור משרד הפנים ובתנאי שיסדיר את שאר חובו לעירייה. במאי 2012 הפקיד חבר המועצה בקופת העירייה 12 המחאות דחיות, בסכום כולל של כ-12,600 ש"ח.

6. לאחד מחברי מליאת המועצה המקומית עראבה היה חוב בסך כ-4,400 ש"ח, בשל אי-תשלום ארנונה ואגרת מים, בחלקו חוב משנים קודמות. לחבר מועצה אחר היה חוב בסך כ-1,900 ש"ח.

### הרשויות המקומיות לבד מעיריית אום אל-פחם לא פעלו להפסקת כהונתם של החייבים כחברי מועצה.

המועצה האזורית הגלבוץ מסרה בנובמבר 2012 כי תפעל לסיים את כהונתם של חברי מועצה אשר לא יסדירו את חובותיהם.

**משרד מבקר המדינה העיר לרשויות המקומיות האמורות כי מוטלת עליהן החובה לגבות מחברי המועצה את חובותיהם באופן שוטף בכל שנה ולא להניח להם לצבור אותם.**

**כמו כן העיר משרד מבקר המדינה לעיריית רהט ולמועצה המקומית עראבה כי בתכנונית ההבראה שלהן הן התחייבו לגבות מהנבחרים בהן את החובות שצברו בשל פיגורים בתשלומי הארנונה והמים, אך הממצאים מלמדים שהן לא עשו זאת.**

**משרד מבקר המדינה רואה בחומרה יתרה את העובדה שנושא תפקיד ציבורי, שצריך לשמש דוגמה לקיום החובות האזרחיות, אינו משלם את חובותיו לרשות המקומית; בייחוד אמורים הדברים לגבי חברי המועצה של עיריית אום אל-פחם, שכיהנו גם כחברי ועדת ההנהלה וועדת ההנחות מארנונה, ובחבר מועצת עיריית רהט, המשמש חבר ועדת מכרזים, תמיכות וביקורת.**

### מתן תמיכות באמצעות מתנ"ס לעמותות שלחברי מועצה יש קשר להן

מרכז השלטון המקומי קבע בשנת 1984<sup>12</sup> כללים למניעת ניגוד עניינים של נבחרים הציבור ברשויות המקומיות (להלן - הכללים למניעת ניגוד עניינים). בין השאר נקבע בכללים אלה כי "חבר מועצה לא יקבל לעצמו... טובת הנאה בקשר למילוי תפקידו"<sup>13</sup>.

בנוהל למתן תמיכות של רשויות מקומיות<sup>14</sup> (להלן - הנוהל) נקבעו כללים למתן תמיכות בידי רשויות מקומיות, במישרין או בעקיפין, לגופים הפועלים בתחום שיפוטן בנושאים שונים כדי לסייע להם בפעולותיהם לטובת הציבור.

12 הודעה בדבר כללים למניעת ניגוד עניינים של נבחרים הציבור ברשויות המקומיות, התשמ"ד-1984, י"פ 3114.

13 ראו הערה 4.

14 נוהל למתן תמיכות של רשויות מקומיות, התשמ"ה-1985, י"פ 3197.

עיריית עכו תומכת בכל שנה תמיכה נרחבת באגודות ספורט בתחום שיפוטה באמצעות ועדת התמיכות. בשנים האחרונות לא תמכה העירייה בעמותות אחרות.

הבדיקה העלתה כי עיריית עכו העבירה בשנים 2009-2011 מאות אלפי ש"ח למתנ"ס שבבעלות חברת המתנ"סים, והוא העביר את הכסף לשתי עמותות: עמותה א', שאחד מחברי המועצה היה ממייסדיה וקרוב משפחתו היה חבר בוועד שלה, ועמותה ב', שבראשה עמד חבר מועצה אחר. ההקצבות נרשמו בסעיף התקציבי "השתתפויות מתנ"סים" בלא שוועדת התמיכות דנה בהן והמליצה בעניינן כמתחייב על פי הנוהל. כמו כן ההקצבות ניתנו אף שהעמותות לא המציאו לעירייה את האישורים והמסמכים הנדרשים לפי הנוהל. להלן פרטים בדבר מתן התמיכות:

1. בשנת 2009 העביר המתנ"ס לעמותה א' כ-290,000 ש"ח, בשנת 2010 העביר לה כ-347,000 ש"ח, ובשנת 2011 - כ-123,000 ש"ח. יו"ר סיעת ש"ס בעכו הוא חבר במועצת העירייה, נמנה עם מייסדי עמותה א' והיה חבר בה עד סוף שנת 1996. כמו כן, אשתו היא הגיסה של אחד מחברי ועד העמותה.

עיריית עכו מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיולי 2012 כי במסגרת תכנית לקידום התרבות התורנית בעיר הועברו תקציבים למתנ"ס, וכי המתנ"ס, ולא העירייה, הוא המחליט על הפעילות הנעשית בתחום זה והוא המקיים את הבקרה עליה. העירייה מסרה עוד כי מדובר בקניית שירותים מהמתנ"ס, וכי בהעברת הכספים בדרך זו היא חוסכת את הצורך בהפעלת המנגנון העירוני.

מהבדיקה עולה כי המתנ"ס לא פיקח על פעילותה של עמותה א'. המסמכים היחידים שהגישה לו העמותה בשנת 2009 היו קבלות על סכום הכסף שהועבר לה בכל חודש, ורק לעתים נדירות צוין בקבלות כי מדובר בפעילות עבור חודש מסוים. בשנת 2010 הגישה עמותה א' למתנ"ס, נוסף על הקבלות, דוח כללי שציין את פעילויות התרבות התקופתיות שעשתה, אך לא פורט בו למי הועברו הכספים שניתנו לה לשם ביצוע פעולות אלה. בשנת 2011 הגישה העמותה למתנ"ס בכל חודש, נוסף על הקבלות, דוח שעניינו "ביצוע הרצאות בתחום תרבות תורנית", ובו נמסרו פרטים על מקום מתן השיעורים, הזמנים שבהם ניתנו ושמן של מגידי השיעורים. עם זאת, מהדוח לא ניתן לדעת אם השיעורים אמנם ניתנו, מה היה מספר המשתתפים בכל שיעור, אם קיבלו מגידי השיעורים שכר עבור הרצאותיהם, ואם כן - מהו השכר שקיבלו ומה נעשה ביתרת הכסף.

#### מן המתואר לעיל עולה כי ככל הנראה מדובר למעשה בתמיכות כספיות שנתנה העירייה למתנ"ס שנוחבו למעשה לחשבון עמותה א'.

2. (א) בשנת 2010 העבירה עיריית עכו למתנ"ס 100,000 ש"ח, ובשנת 2011 העבירה לו 225,000 ש"ח. סכום זה יועד לשיפור רווחת בני העדה הקווקזית בעיר, ובכלל זה לפעילות תרבותית-חברתית, כגון חוגים והחזקת צהרון, אך בעיקר לטיולים למשפחות בני העדה. בטיולים אלה נגבה מכל משתתף סכום סמלי, וזה הוכנס לקופת המועדון שבו התקיימו החוגים ואשר נמצא בבעלותה של עמותה ב' (ולא לקופת המתנ"ס).

(ב) ראש העדה הקווקזית בעכו הוא חבר מועצת העירייה בעיר ויו"ר עמותה ב'. הוא גם מורשה החתימה מטעם העמותה, והוא שקבע איזה סכום ישלם כל אחד מהמשתתפים בטיולים.

העירייה מסרה כי היא אינה בוחנת לאן מנתב המתנ"ס את הכסף, אלא אם קודמו "מטרות העל" שקבעה, ובהן השתלבות בני הקהילה הקווקזית בתעסוקה ובגיוס לצה"ל, שיפור הישגיהם בלימודים וגידול במספר בני העדה המשתתפים בחוגים. עוד מסרה העירייה בתשובה נוספת מנובמבר 2012, כי כל הכספים שהיא מעבירה למתנ"ס משמשים לקניית שירותים חיוניים בתחום החינוך הבלתי פורמלי שעל העירייה לספק לתושביה וכי המתנ"ס, ככל קבלן אחר הנותן שירותים לעירייה, רשאי לשכור קבלני משנה לצורך מתן השירותים.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית עכו כי אם היא אכן העבירה את הכספים למתנ"ס כדי לקנות ממנו שירותים, היה עליה להסדיר זאת בהסכם מפורט ולפקח על הכספים המועברים למתנ"ס כדי שימשו למטרות אשר להן יועדו.

זאת ועוד, העירייה אף לא הסבירה מדוע לא התקשרה לקניית השירותים ישירות עם עמותה א' ועמותה ב', ומדוע היה צורך, אם אכן מדובר בקניית שירותים, להעביר את הכספים באמצעות גוף שאיננו נותן את השירותים בעצמו, אלא באמצעות קבלני משנה.

(ג) עוד הועלה כי באפריל 2011 העביר המתנ"ס למשרד רואי החשבון של עמותה ב' 16,000 ש"ח, בעקבות פנייתו של חבר המועצה המשמש יו"ר העמותה. סכום זה הועבר לשם תשלום חוב העמותה על שירותים חשבונאיים שניתנו לה ואשר לא יכלה לשלם תמורתם.

משרד מבקר המדינה מעיר כי יש לראות בחומרה את העובדה שכספי העירייה שיועדו לרווחת בני העדה הקווקזית שימשו למימון שירותים חשבונאיים שניתנו לעמותה פרטית, שלא לפי הוראות הנהל.

## O

משרד מבקר המדינה מעיר כי מאחר שעיריית עכו לא תמכה בשנים האחרונות בעמותות שאינן אגודות ספורט, עולה החשש כי העברת הכספים לשתי העמותות באמצעות המתנ"ס כפי שתוארה לעיל נעשתה רק משום שחברי מועצת העירייה מילאו בהן תפקידי מפתח.

## משכורת ראש הרשות וסגניו

שכר ראשי הרשויות והסגנים מורכב משכר יסוד ומתוספת יוקר בלבד, והם אינם זכאים לקבל את שאר התוספות שזכאים להן עובדים בדירוגי השכר השונים. שכרם של ראשי הרשויות והסגנים הוא אחיד, ונקבע בשמונה דרגות לפי גודל האוכלוסייה. לרשויות שהאוכלוסייה בתחום שיפוטן (להלן - אוכלוסייתן) מונה יותר מ-20,000 תושבים ניתן לאשר העסקת שני סגנים בשכר, שמספרם נקבע בהתחשב במספר תושבי הרשות המקומית. בעת סיום ביצוע הביקורת, תחילת שנת 2012, היה שכרם של ראש הרשות והסגנים כלהלן<sup>15</sup>:

שכר היסוד של סגן ראש הרשות (בש"ח)	שכר היסוד של ראש הרשות (בש"ח)	גודל האוכלוסייה
30,881	37,749	250,001 ומעלה
30,057	36,719	100,001-250,000
28,683	35,002	50,001-100,000
28,134	34,315	30,001-50,000
27,584	33,628	20,001-30,000
27,035	32,941	10,001-20,000
אין להעסיק סגן בשכר	32,254	5,001-10,000
אין להעסיק סגן בשכר	30,881	עד 5,000

ראש עיריית גבעת שמואל מר יוסי ברודני הורה לקצץ ממשכורתו מאפריל 2009 עד דצמבר 2010 כ-2,000 ש"ח בכל חודש, ובסך הכול 35,000 ש"ח, ולהעביר את החלק שקוצץ משכרו למטרה חינוכית בעיר. ראש העירייה הסביר למשרד מבקר המדינה כי פעל כך "מתוך רצון אישי ואמונה כי תחום החינוך והרווחה בעיר הוא חשוב מאין כמותו ולא רק כסיסמא וכמס שפתיים".

ראש המועצה המקומית בנימינה-גבעת עדה מר אורי דיסטניק הנחה את גזברות המועצה המקומית לנכות מראשית שנת 2012 בכל חודש 3% משכר הברוטו שלו ושל סגנו (מר בני עבו), במסגרת פעולות להתייעלות המועצה.

**משרד מבקר המדינה מציין בחיוב את דרך פעולתם של ראש עיריית גבעת שמואל ושל ראש המועצה המקומית בנימינה-גבעת עדה וסגנו בכל הנוגע לקיצוץ במשכורתם. התנהגותם יש בה משום מתן דוגמה אישית ברוכה.**

#### מינוי סגנים בשכר

נמצא כי שני הסגנים שמינתה עיריית רהט בדצמבר 2008 קיבלו מהעירייה באותו חודש שכר עבור 50% משרה, אף שמשרד הפנים אישר לשלם להם שכר רק החל מיולי 2009.

החשב המלווה הורה לגזבר בנובמבר 2011 לדרוש את השבת הכספים ששילמה העירייה שלא כדין (6,217 ש"ח לכל אחד מהסגנים). הסכום שקיבל אחד הסגנים קוזז ממשכורתו לחודש דצמבר 2011, ואילו הסגן האחר טרם השיב לעירייה את הכספים, בטענה כי אין זה חוקי לדרוש ממנו להשיב שכר שקיבל עבור עבודה שביצע, וכי תביעה להחזרת הכסף תפגע במצבו הכספי<sup>16</sup>.

**משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי עליה לנקוט את הצעדים הדרושים כדי להשיב לקופתה את הכסף ששולם לסגן הנוסף ללא אישור משרד הפנים.**

### שכר סגן ראש רשות מקומית שנבחר במקום סגן שחדל לכהן

בחוזר המנכ"ל ממאי 2004 נקבע כי "ישולם שכר לסגני ראש רשות שהתחלפו במהלך תקופת כהונת המועצה" רק אם התקיים אחד מהתנאים האלה:

1. אם הודח סגן ראש רשות בשכר או התפטר מכהונתו, תהיה הרשות רשאית לשלם שכר לסגן שנבחר באותה קדנציה במקום מי שחדל לכהן, ובלבד שלא יהיה יותר מחילוף אחד. תשלום שכר לסגן שנבחר במקום מי שחדל לכהן כאמור, מותנה בהגשת תצהיר מטעמו המאשר כי בחירתו לכהונה לא נעשתה על פי הסכם רוטציה שנעשה לפני הבחירות לרשויות המקומיות או בסמוך לאחריהן.

2. התפטר סגן ראש רשות או פרש על פי הסכם רוטציה, ישולם שכר לסגן שנבחר באותה קדנציה במקום מי שחדל לכהן, רק אם הסכם הרוטציה הונח על שולחן המועצה בתוך 45 ימים מיום שראש הרשות הראשון בכל תקופת כהונה החל לכהן. קיום הסכם הרוטציה כאמור במקרה זה מותנה בכהונה של 28 חודשים לפחות של הסגן הראשון.

ב-20.12.10 מסר סגן ראש עיריית רהט דאז לראש העירייה מכתב שבו הודיע על התפטרותו מתפקידו ב-27.4.11 ומחברות במועצה ב-5.5.11. ב-26.4.11 הודיע הסגן גם למועצת העירייה כי הוא מתפטר מתפקידו.

ב-28.4.11 בחרה מועצת העירייה בחבר מועצה אחר לתפקיד סגן ראש העירייה בשכר במקומו של הסגן היוצא ואצלה לו סמכויות בתחומי ההנדסה, שיפור פני העיר, המסחר, התעשייה והחקלאות. הסגן החדש שנבחר, שהיה חבר המועצה מטעם הרשימה שמטעמה כיהן הסגן היוצא, הצהיר לפני המועצה: "לא היה ביני לבין הסגן המתפטר הסכם רוטציה כלשהו לפני הבחירות לרשויות המקומיות, ולא בסמוך אחריהן". הסגן היוצא הודיע כי אין הסכם רוטציה, וכי התפטרותו נעשתה מסיבות אישיות. לעומת זאת, חבר המועצה וראש העירייה לשעבר (מר טלאל אלקרינאווי) טען באותה ישיבה כי מאחר שהסגן היוצא והסגן הנכנס הם חברי אותה רשימה, הרי שהיה ביניהם "הסכם רוטציה, שלא הונח על שולחן המועצה סמוך לבחירות לעירייה והסכם כזה לא הובא לידיעת הציבור, לשם שקיפות".

בספטמבר 2011 פנה ראש העירייה למשרד הפנים בבקשה לאשר את תשלום שכרו של הסגן החדש בהיקף של 50% משרה, "בעקבות הסיכום עם החשב המלווה"<sup>17</sup> (שניתן לאחר קבלת המלצת הגזבר ואישור היועץ המשפטי להחלטות שהתקבלו בישיבת המועצה). מנכ"ל משרד הפנים מר עמרם קלעג'י אישר בנובמבר 2011 את תשלום שכרו של הסגן החדש למפרע מ-1.8.11.

**משרד מבקר המדינה העיר לעיריית רהט כי התפטרותו של סגן ראש העירייה בהודעה מוקדמת שנמסרה יותר מחמישה חודשים לפני שהתפטר, ושצוין בה תאריך ההתפטרות שחל בדיוק 28 חודשים לאחר תחילת כהונתו, מעלה את החשש כי ההתפטרות נעשתה בשל הסכם רוטציה ולא מסיבות אישיות. לפיכך היה על העירייה לבדוק את נסיבות ההתפטרות בדיוק מעמיקה יותר קודם שתמליץ לאשר את התשלום לסגן החדש.**

**משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי היה אף עליו לבדוק את נסיבות ההתפטרות קודם שיאשר את מינויו של סגן חדש בשכר.**

17 הסיכום נעשה בעל פה. אין ידוע עם מי סיכם החשב המלווה את הדברים ומה בדיוק סוכם.

## תשלומים והטבות הנלווים לשכר

ראש רשות מקומית וסגניו בשכר זכאים, על פי הוראות משרד הפנים, להשתתפות הרשות בהוצאות החזקת רכבם ("רכב אישי"), להחזר הוצאות אש"ל ולהשתתפות בהוצאות הטלפון הקווי והטלפון הנייד, בשכר הלימוד בעניינים מסוימים שנקבעו, ברכישת מתנות, בהוצאות לרכישת בגדים ובעלות רכישת עיתונים.

### החזקת רכב צמוד עבור ראש הרשות

בחוזר המנכ"ל ממאי 2004 נקבע כי ראש הרשות ראשי לבחור באחת משלוש אפשרויות החזקת הרכב האלה: 1. רכב צמוד - העירייה תרכוש עבורו כלי רכב לצורך מילוי תפקידו ותשלם את הוצאות החזקתו. 2. שכירת רכב בשיטת ליסינג תפעולי. 3. החזר הוצאות ההחזקה של רכב אישי (להלן - קצובת החזקת רכב). בחוזר המנכ"ל פורטו התנאים והסייגים לרכישת רכב ולהחזקתו, שבמסגרתם מותר לרשות המקומית לפעול.

**נמצא כי משרד הפנים קבע את הסכומים המרביים שהרשויות רשאיות להוציא על רכישת רכב, על פי גודל הרשות, אולם הוא לא קבע את הסכום המרבי שהרשות המקומית רשאית להוציא לשם שכירת רכב בשיטת ליסינג תפעולי. יצוין כי בדרך כלל שכירת רכב בשיטה זו יקרה יותר ממחיר המחירון של הרכב.**

עוד נקבע בחוזר המנכ"ל האמור כי רכישת רכב צמוד עבור ראש הרשות טעונה אישור מועצת הרשות ומותנית בהקצאת הקצבה לכך בתקציב המאושר, וכי עלות הרכב הנרכש תיקבע לפי קבוצות מחירים שקבע משרד האוצר. ראש רשות שאוכלוסייתה מונה עד 250,000 תושבים יהיה זכאי לקבל רכב חדש השייך לקבוצת מחיר 4 ומחירו עד 163,000 ש"ח, ויהיה ראשי לרכוש רכב משופר, ובתנאי ששיעור תוספת התשלום לא יהיה יותר מ-15% ממחיר כלי הרכב בקבוצה המאושרת (בתוספת התשלום נושאת הרשות). קביעת קבוצת המחיר שממנה נבחר כלי הרכב שראש הרשות זכאי לרכוש מטרתה לחסוך בהוצאות קניית הרכב והחזקתו.

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מנובמבר 2004 פורסמה הבהרה להנחיות האמורות, "לא מאושרת בכל מקרה רכישת רכב בדירוג גבוה יותר מהדירוג שנקבע... אף אם עלתו נמוכה"<sup>18</sup>.

להלן פרטים על כלי הרכב הצמודים שעמדו לרשות ראשי הרשויות שנבדקו בסוף תקופת הביקורת של משרד מבקר המדינה<sup>19</sup>:

18 בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מפברואר 2012 עודכנו מחירי כלי הרכב שרשויות מקומיות רשאיות לקנות עבור ראש הרשות. בחוזר נקבע כי מחיר כלי הרכב לא יעלה על 175,000 ש"ח. יצוין, כי הנחיה זו הוצאה לאחור התקופה הנסקרת בביקורת ולא חלה באותה תקופה.  
19 במשך תקופת הביקורת הוחלפו כלי הרכב ששימשו את רוב ראשי הרשויות.

סכום הרכישה (בש"ח)	נפח המנוע	קבוצת המחיר	מועד שכירת הרכב**	שנת הייצור	סוג כלי הרכב והדגם	הרשות המקומית*
122,292	1,800	4	פברואר 2011	2011	הונדה סיוויק	אור יהודה
139,356	1,994	5	מאי 2011	2011	סובארו B4TOP	בנימינה-גבעת עדה
165,096	1,600	5	יולי 2011	2011	פיג'ו 508	הגלבוע
164,119	1,800	5	אוגוסט 2010	2010	סקודה סופרב	להבים
147,404	3,500	4	מרץ 2009	2009	שברולט מאליו	עכו
151,065	1,598	5	אפריל 2012	2012	פיג'ו 5008	רהט
***175,000	2,362	6	דצמבר 2008	2008	טויוטה קאמרי	רמת השרון
158,000	3,500	5	מאי 2010	2010	שברולט מאליו	שומרון

\* ראשי עיריות אום אל-פחם, גבעת שמואל וסח'נין וראש המועצה המקומית עראבה ויתרו על השימוש ברכב צמוד וקיבלו קבוצת החזקת רכב לפי מכסה חודשית קבועה, כפי שנקבע בהנחיות משרד הפנים ממאי 2004.

\*\* כלי הרכב נשכרו בשיטת הליסינג התפעולי.

\*\*\* מחירו המלא של הרכב היה 200,000 ש"ח, אולם הוא נרכש בהנחה של 12.5%.

בדיקת הליך רכישתם של כלי הרכב הצמודים של ראשי הרשויות או שכירתם בשיטת הליסינג התפעולי העלתה את הממצאים האלה:

1. המועצות המקומיות בנימינה-גבעת עדה ולהבים והמועצות האזוריות הגלבוע ושומרון שכרו עבור ראשי הרשויות שלהן בשיטת הליסינג התפעולי כלי רכב המשתייכים לקבוצת מחיר 5, אף שלפי הנחיות משרד הפנים, רכב צמוד השייך לקבוצה זו יירכש עבור ראשי שלוש הערים הגדולות בלבד (ירושלים, תל אביב-יפו וחיפה).

יצוין כי משרד הפנים התיר למועצה המקומית בנימינה-גבעת עדה לרכוש עבור ראש המועצה רכב שעלותו עד 165,000 ש"ח (ואכן, המועצה עמדה במגבלה זו), וכן התיר למועצה המקומית להבים לרכוש עבור ראש המועצה רכב "משופר יותר ובתנאי שהיקף החריגה הכספית לא תעלה על 15% ממחיר הרכב הנקוב בחוזר מנכ"ל מס' 5/2004", אך לא קבע באישורים שנתן למועצות אלה כי הן זכאיות לרכוש עבור ראש המועצה רכב המשתייך לקבוצת מחיר 4 בלבד, כעולה מהנחיותיו.

**משרד מבקר המדינה העיר למועצה המקומית להבים ולמועצה האזורית שומרון כי הן חרגו מהנחיות משרד הפנים, שלפיהן יירכש עבור ראש המועצה רכב המשתייך לקבוצת מחיר 4 בלבד.**

המועצה האזורית שומרון מסרה כי על פי תקנות מס הכנסה, כלי הרכב שראשי הרשויות זכאים לקבלם אינם מוגדרים משנת 2010 על פי קבוצות מחיר, אלא על פי עלותם בלבד, וכי החלוקה לפי קבוצות רכב משמשת מאז שנת 2010, את משרד הרישוי בלבד.

משרד מבקר המדינה מעיר כי בעסקת ליסינג תפעולי נכללים כל התשלומים לחברת ההשכרה, ולא רק מחיר המחירון של כלי הרכב, וממילא מחירה בדרך כלל גבוה ממחיר המחירון. אשר לאישור שניתן למועצה המקומית להבנים - האישור החריג ניתן לה לפי בקשתה לרכישת רכב בשנת 2007, ואין לראות בו אישור גורף שאינו מוגבל בזמן ובתקופה. אשר למועצה האזורית שומרון, הנחיות משרד הפנים מנובמבר 2004 קובעות במפורש כי "לא מאושרת בכל מקרה רכישת רכב בדירוג גבוה יותר מהדירוג שנקבע ... אף אם עלתו נמוכה".

עוד יצוין כי משרד הפנים לא ביטל את הנחיותיו בנוגע לקבוצות המחיר של כלי הרכב אלא רק בתחילת שנת 2012 (ראו להלן).

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי הוא לא נימק מדוע החיר למועצות המקומיות בנימינה-גבעת עדה ולהבנים לרכוש כלי רכב בעלות גבוהה יותר, ומדוע לא ציין באישוריו את קבוצת כלי הרכב שממנה ניתן לרכוש את הרכב.

2. בסבב טלפוני שקיימה ב-21.12.08 אישרה מועצת עיריית רמת השרון את רכישתו של כלי רכב מסוג טויוטה קאמרי עבור ראש העירייה. כלי רכב זה משתייך לקבוצת מחיר 6, ועלותו הייתה 175,000 ש"ח<sup>20</sup>. ב-22.12.08 פנה ראש העירייה למנכ"ל משרד הפנים דאז לקבלת אישורו לרכישה בטענה כי הוא זקוק לכלי רכב זה בשל בעיות רפואיות וצירף אישור על כך. ב-24.12.08 הזמינה העירייה את כלי הרכב ושילמה עבורו את מלוא הסכום הנדרש.

הבדיקה העלתה, כי עיריית רמת השרון אמנם קיבלה אישור בכתב ממשרד הפנים לרכישת כלי רכב יקר יותר, אך זה ניתן ב-28.12.08, לאחר שהרכב כבר נרכש, והותנה באישור הרכישה במועצת העירייה. המועצה אישרה את רכישת הרכב בינואר 2009, זמן ניכר לאחר הרכישה.

עיריית רמת השרון מסרה בדצמבר 2012 כי הרכב נרכש לאחר קבלת אישור טלפוני של משרד הפנים, אלא ש"האישור בכתב הגיע לאחר אישור מועצת העיר. ככל הנראה, העיכוב בהמצאת האישור נבע בשל תקלה טכנית מצד משרד הפנים". העירייה מסרה עוד כי "עלות הרכב עמדה בתוך טווח 15% המותרים לראש הרשות כאשר ראש העיר נושא מכיסו את הפרש השדרוג".

**משרד מבקר המדינה מעיר כי מן הראוי היה שהרכב ירכש רק לאחר שיתקבל בכתב אישור משרד הפנים לכך ולאחר אישור מועצת העירייה.**

3. בינואר 2008 שכרה עיריית אור יהודה עבור ראש העירייה כלי רכב; הרכב נשכר לשלוש שנים בשיטת ליסינג תפעולי. בהסכם נקבע כי העירייה תשלם בשנים 2010-2008 דמי שכירות חודשיים קבועים על פי מכסה של 15,000 ק"מ לשנה. בהסכם גם נקבע כי התעריף לחריגה ממכסת קילומטרים זו יהיה 0.25 ש"ח לכל קילומטר.

בחישוב שעשתה חברת הליסינג התפעולי עלה כי בשלוש השנים שבהן היה הרכב ברשות ראש העירייה הוא חרג ב-43,215 ק"מ מהמכסה שנקבעה בהסכם. בשל חריגה זו שילמה העירייה לחברה 10,803 ש"ח.

4. בפברואר 2012 כתב מנכ"ל משרד הפנים לראשי הרשויות המקומיות כי "לאור השינוי במחירוני הרכבים לשנת 2012... עודכנו מחירי הרכבים אותם רשאים לקנות נבחרי הרשויות המקומיות המכהנים בשכר", כמפורט להלן:

20 מחירו המלא של הרכב היה 200,000 ש"ח, אולם הוא נרכש בהנחה מיוחדת של 12.5%.

- (א) עבור ראש הרשות המקומית - רכב שמחירו עד 175,000 ש"ח.
- (ב) עבור סגן ראש רשות מקומית - רכב שמחירו עד 162,000 ש"ח.
- (ג) עבור נבחר בשכר שלו ארבעה ילדים או יותר בני פחות מ-21 - רכב משפחתי בעל שבעה מקומות שנפח המנוע שלו עד 2,000 סמ"ק, ומחירו עד 165,000 ש"ח.
- במכתבו של מנכ"ל משרד הפנים אין כל אזכור לסייגים שהוטלו על ראשי הרשויות בכל הנוגע לקבוצות המחיר, וכמו כן הותר בו לראשונה לרכוש רכב צמוד עבור סגן ראש רשות מקומית (בעניין זה ראו להלן).
- עוד יצוין כי מנכ"ל משרד הפנים לא דן במכתבו זה בכלי רכב שנשכרו בשיטת ליסינג תפעולי. מחירו של כלי הרכב המושכר בשיטה זו משתנה, וככל שמכסת הקילומטרים השנתית הנקבעת בהסכם בין הרשות המקומית ובין חברת ההשכרה גבוהה יותר, מחיר השכרת הרכב גבוה יותר. נוסף על כך, במחיר השכרת כלי הרכב בשיטה זו גם מרכיבים נוספים, כגון עלות הביטוחים לכלי הרכב, עלות הטיפולים השוטפים בהם ועוד.

**משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי שכירת רכב בשיטת ליסינג תפעולי עלולה להיות יקרה יותר מרכישת כלי רכב, מאחר שכלי הרכב הנרכש עתיד להימכר והכסף ממכירתו ייכנס לקופת הרשות. לפיכך על משרד הפנים לקבוע מהו הסכום המרבי שלרשות מקומית מותר להוציאו לשם רכישת רכב בשיטת ליסינג תפעולי.**

משרד הפנים מסר בתשובתו באוקטובר 2012 למשרד מבקר המדינה כי האחריות לבחינת הכדאיות הכלכלית של עסקה מוטלת על הרשות המקומית ולא על משרד הפנים, שכן השיקול הכספי הצר אינו השיקול היחיד, ולעתים אף אם העסקה יקרה יותר, היא כדאית לרשות המקומית; משרד הפנים רק קובע בתיאום עם מרכז השלטון המקומי את רמת היוקרה של כלי הרכב שניתן לקנות או לשכור בהתאם לרמת התפקיד.

**משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי הוא לא הסביר כיצד ייתכן שעסקה יקרה יותר מרכישת כלי רכב תהיה כדאית יותר. לדעת משרד מבקר המדינה, בבחינת הכדאיות של שכירת רכב בשיטת "ליסינג" המרכיב הכספי הוא המרכיב העיקרי. לפיכך על משרד הפנים לקבוע את סכום ההוצאה המותרת לשם כך בהתחשב במאפיינים נוספים שניתן לשקלל, כגון מקומה של הרשות ומרחקה ממרכז הארץ, גודל שטח השיפוט שלה ומגבלות רפואיות של מקבל כלי הרכב.**

#### החזקת רכב צמוד עבור ראש עירייה לאחר שתמה תקופת כהונתו

לפי חוזר מנכ"ל משרד הפנים ממאי 2004, ראש רשות או סגנו בשכר שאושר לו רכב צמוד יהיה זכאי להשתמש בו או ברכב חלופי שהרשות תעמיד לרשותו במשך חודש אחד מיום פרישתו, על מנת לאפשר לו לרכוש כלי רכב משלו.

נמצא כי עיריית רהט העמידה לרשותו של ראש העירייה לשעבר מר טלאל אלקרינאווי רכב שכור לפרק זמן של כ-55 יום, מיום 20.11.08 עד יום 15.1.09, בעלות כוללת של כ-13,000 ש"ח.

## תשלום על תיקון נזקים שנגרמו לכלי רכב צמוד

הנחיות משרד הפנים שעניינן החזקת רכב צמוד של ראש הרשות וסגניו בשכר אינן עוסקות בתשלום על נזקים שנגרמו לכלי הרכב הצמוד של ראש הרשות או של סגניו בשכר.

לעומת זאת, בחוזר מנכ"ל מס' 450 שהפיץ מרכז השלטון המקומי בקרב הרשויות המקומיות בינואר 2007, נכללו הוראות החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - החשכ"ל) למשרדי הממשלה, ולפיהן עובד שלרשותו יועמד רכב צמוד ולרכבו נגרם נזק בשל תאונה, ישלם בעקבות התאונה הראשונה עד מחצית מסכום ההשתתפות העצמית של המדינה, ומהתאונה השנייה ואילך ישלם עד מלוא הסכום. על פי הוראת תכ"ם, "נזק" או "תאונה" משמעותם "נזק שנגרם בעקבות אירוע תאונתי מכל סוג שהוא, למעט במקרה שהנזק נגרם על ידי צד ג' אשר פרטיו ידועים וניתן לאתרו ולפעול מולו לקבלת החזר כספי"<sup>21</sup>. יצוין כי בחוזר מס' 451 של מנכ"ל מרכז השלטון המקומי מפברואר 2007 הונחו הרשויות המקומיות לפעול לפי שיקול דעתן כאשר נגרם נזק לרכב צמוד שהועמד לרשותו של עובד.

1. לאחר סיום תקופת כהונתו של מר טלאל אלקרינאווי הייבה אותו עיריית רהט ארבע פעמים בהשתתפות עצמית בשל גרימת נזק לכלי הרכב בתקופת כהונתו. בפעם הראשונה, בשנת 2008, שילמה העירייה 845 ש"ח וחייבה את מר אלקרינאווי בהשתתפות עצמית של 317 ש"ח (כ-38% מעלות הנזק); בפעם השנייה שילמה 895 ש"ח וחייבה אותו ב-671 ש"ח (כ-75% מעלות הנזק); בפעם השלישית ובפעם הרביעית, באוגוסט ובספטמבר 2009, שילמה 3,873 ש"ח בסך הכול וחייבה את מר אלקרינאווי ב-1,200 ש"ח, כ-30% בלבד מסכום ההשתתפות העצמית. בפעם הראשונה ובפעם השנייה פעלה העירייה כאילו מדובר בתאונה, אף שלא דיווחה על כך לרשויות המוסמכות, ואף שלא נמצא במסמכיה פירוט הנזק שנגרם למכונית.

נמצא כי הנזק שנגרם לכלי הרכב לפחות בפעם השלישית ובפעם הרביעית לא היה בעקבות "אירוע תאונתי" כמשמעו בהוראת תכ"ם, אלא בגלל השחתתו בעת שהיה ברשותו של מר אלקרינאווי.

**משרד מבקר העירייה העיר לעיריית רהט כי על פי הוראת תכ"ם, ההשתתפות העצמית של הרשות המקומית תהיה עבור נזק שנגרם בעקבות תאונה בלבד, ובתנאי שלא ידועה זהותו של גורם הנזק. מאחר שבפעם השלישית ובפעם הרביעית לא היה מדובר בתאונה, וזהותו של גורם הנזק ידועה - לפיכך על העירייה לדרוש ממר אלקרינאווי שיישא במלוא העלות של תיקון הנזקים.**

2. הבדיקה העלתה כי בשנים 2008-2011 שילמה המועצה האזורית שומרון לחברת השכרה 17,200 ש"ח, בשל נזקים שנגרמו ב-16 תאונות דרכים קלות לכלי הרכב ששכרה עבור ראש המועצה, ראש המועצה לשעבר, שני סגני ראש המועצה ועוזר ראש המועצה. שבע מ-16 התאונות היו של ראש המועצה מר גרשון מסיקה, ועלות השתתפותה של המועצה בתשלום הנזקים שנגרמו בהן הסתכמה בכ-6,600 ש"ח (ממשכורתו של ראש המועצה נוכח 772 ש"ח בלבד).

המועצה מסרה בתשובתה ביולי 2012 כי זה שנים היא מקיימת, באמצעות ועדת הרכב שלה, נוהל דיון וחייב בגין נזקים ותאונות לרכבי המועצה, ומחייבת או פוטרת את הנהג לפי "שיקול דעתה ועפ"י הקריטריונים בנוהל המועצתי". בנובמבר 2012 מסרה המועצה עוד כי לפי הנוהל האמור, "במקרה של רשלנות יחויב מחזיק הרכב בנזק. כאשר עלות הנזק הינה עד גובה של ההשתתפות

21 הוראת תכ"ם (תקנות כספים ומשק) 2-07.06.02 מ-16.11.06 בנושא "רכב ממשלתי: נזקים לרכב ממשלתי - תאונות"; הוראת תכ"ם מ-11.7.5 בעניין השתתפות עצמית בנזקים לרכב ממשלתי. שתי ההוראות נכנסו לתוקף ב-1.8.08.

העצמית, יחויב מחזיק הרכב מ-30% מערך חיוב המועצה, ועד תשלום של 1,000 ש"ח (תלוי בהיסטוריית הנהג ובהחלטת גזבר המועצה)."

**משרד מבקר המדינה מדגיש כי למרות בקשותיו ולמרות הבטחותיה של המועצה, היא לא המציאה לו פרוטוקולים מהדיונים שבהם עסקה ועדת הרכב של המועצה בדיון וחיוב בגין נזקים ותאונות שנגרמו לכלי הרכב של נבחריה ושל עוזר ראש המועצה.**

**לדעת משרד מבקר המדינה, בהיעדר הנחיות של משרד הפנים או נוהל מטעמו המסדירים את סוגיית הנזקים הנגרמים לכלי הרכב הצמודים של ראש הרשות, סגניו ובעלי תפקידים בכירים אחרים ברשות, מן הראוי היה כי המועצה האזורית שומרון תפנה למשרד הפנים לקבלת הנחיותיו בעניין זה או תנהג על פי הוראות החשכ"ל, המצוינות גם בחוזר מנכ"ל מרכז השלטון המקומי מס' 450.**

משרד הפנים מסר בתשובתו כי העניין ייבחן במסגרת הכנת חוזר מנכ"ל חדש האמור להתפרסם בחודשים הקרובים.

### החזקת רכב צמוד עבור סגני ראשי המועצות האזוריות הגלבוץ ושומרון

לפי הנחיות משרד הפנים שהיו תקפות עד פברואר 2012, רשות מקומית שאוכלוסייתה מונה עד 100,000 תושבים תהיה רשאית לשלם לסגנים בשכר קצובת החזקת רכב בלבד ("רכב אישי"). החזר ההוצאות הקבועות יחושב לפי רמת ניידות ד', והחזר ההוצאות המשתנות יחושב לפי תעריף שקבע החשכ"ל לעובדי המדינה עבור נסיעה בדרכים רגילות.

1. הבדיקה העלתה כי המועצה האזורית הגלבוץ, שאוכלוסייתה מונה כ-25,000 תושבים, לא נהגה לפי הנחיות משרד הפנים והעמידה לרשות שני הסגנים רכב צמוד מסוג מזדה 3 שנרכש בשיטת ליסינג תפעולי. בהסכם שנחתם עם חברת ההשכרה נקבע כי מכסת הקילומטרים החודשית תהיה 3,333 ק"מ, ועל כל ק"מ של חריגה ממכסה זו תשלם המועצה 0.48 ש"ח.

הועלה כי עלות החזקת הרכב של אחד מהסגנים בשנים 2008-2010 (שכירות, דלק, ביטוחים ועוד) הסתכמה בכ-422,000 ש"ח, כ-112,000 ש"ח יותר מהעלות שהייתה נושאת בה המועצה לו שילמה לסגן קצובת החזקת רכב כנקבע בהנחיות.

עוד הועלה כי בשנת 2010 שילמה המועצה כ-78,200 ש"ח בשל חריגה של שני הסגנים בכ-52,800 קילומטרים ממכסת הקילומטרים השנתית שנקבעה בהסכם עם חברת ההשכרה. בשנת 2011 שילמה המועצה כ-59,300 ש"ח בגלל חריגה. נוסף על כך, הועלה כי המועצה לא קיימה מעקב שוטף אחר נסיעותיהם של שני הסגנים, אלא רישום שנתי בלבד, ולפיכך רק בסוף השנה התברר לה כי עליה לשלם לחברת ההשכרה סכום גדול בשל החריגה.

המועצה האזורית הגלבוץ מסרה בתשובתה מיוני 2012 כי שני הסגנים משמשים בה, נוסף על תפקידם כסגנים, בתפקידים בכירים - האחד משמש ראש מינהל שירות לתושב, והאחר ראש מינהל לפיתוח. בשל תפקידיהם אלה הם זכאים, "ככל נושאי המשרה ובעלי חוזה בכירים, לרכב צמוד", וכי לולא נשאו בתפקידים האמורים "היה על המועצה להעסיק שני אנשים אחרים שימלאו תפקידים אלה" ולשלם להם שכר ותנאים נלווים, לרבות העמדת רכב צמוד לרשותם.

**משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי אם לדעתה הנחיותיו של משרד הפנים אינן נוחות מענה מספק, היה עליה לפעול בשיתוף פעולה עמו לשינוי, או לבקש ממנו אישור חריג לפעול שלא על פיהן. שטח שיפוטה של המועצה אמנם גדול, אך הוא הדין לגבי שטחן של מרבית המועצות האזוריות, ויש להניח כי משרד הפנים היה ער לכך בטרם פרסם את הנחיותיו, ובכל זאת לא נקבע בהנחיות כי סגני ראשי המועצות האזוריות זכאים לרכב צמוד.**

2. הברדיקה העלתה כי גם המועצה האזורית שומרון, שאוכלוסייתה מונה כ-28,000 תושבים, שכרה בשנת 2010, למרות הנחיות משרד הפנים, כלי רכב בשיטת ליסינג תפעולי לשלוש שנים עבור שני הסגנים של ראש המועצה. כלי הרכב הם מדגם הונדה סיוויק, בעלי נפח מנוע של 1,800 סמ"ק ומשתייכים לקבוצה 4. סכום העסקה הכולל לכל כלי רכב היה כ-167,000 ש"ח. באוקטובר 2010 פנתה המועצה למשרד הפנים בבקשה כי יאשר לה לשלם לסגן ראש המועצה המועסק במשרה חלקית (40% משרה) החזר הוצאות משתנות בשיעור של 100%, ואילו משרד הפנים אישר לה להעמיד לרשות הסגן רכב צמוד "בשל תחומי פעילותו המגוונים במועצה"<sup>22</sup>. המועצה לא ביקשה אישור לרכישת רכב צמוד לסגן האחר. בתשובתה למשרד מבקר המדינה בעניין זה מסרה כי היא סבורה שסגן ראש המועצה האזורית שומרון, שהיא "בין המועצות הגדולות בארץ מבחינת שטח ומבחינת מס' התושבים", זכאי לרכב צמוד. החלופה לכך (החזר הוצאות משתנות) לדבריה איננה כלכלית, ואם אישר משרד הפנים לשכור רכב צמוד עבור סגן ששיעור משרתו 40% "ק"ו [קל וחומר] לסגן במשרה מלאה".

**משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי לא ברור מדוע אישר להעמיד לרשות סגן ראש המועצה רכב צמוד, אף שהמועצה ביקשה רק להגדיל את שיעור ההוצאות המשתנות המשולמות לו, וכי מתן האישור אינו מתיישב עם הנחיותיו.**

#### תשלום חיוב של ראש המועצה לשעבר

בינואר 2006 אישרה מליאת המועצה המקומית בנימינה-גבעת עדה תקציב בסך 125,000 ש"ח לרכישת רכב חדש עבור ראש המועצה דאז מר אריה זיתוני, אך מחירו הכולל של כלי הרכב שרכשה עבורו בפברואר 2006 היה 171,000 ש"ח.

במאי 2010 החליטה הוועדה לחיוב אישי במשרד הפנים, לאחר שקיימה שימוע לראש המועצה לשעבר, כי הוא יחויב להשיב לקופת המועצה 18,000 ש"ח בשל החריגה מתקציב המועצה שאושר לרכישת רכב חדש. ואולם רק בנובמבר 2011, לאחר שנה וחצי, פנה הממונה על חיוב אישי במשרד הפנים לראש המועצה המקומית בדרישה לחייב את מר אריה זיתוני בסכום האמור.

בתחילת דצמבר 2011 פנתה גזברית המועצה לראש המועצה לשעבר בדרישה להפקיד 18,000 ש"ח בקופת המועצה. בינואר 2012 פנתה גזברית המועצה למשרד עורכי דין שמעסיקה המועצה וציינה כי ראש המועצה לשעבר אינו מעוניין לשלם, אף שעורכן כי הגזברית פעלה לפי הנחיית היחידה לחיוב אישי. הגזברית הוסיפה כי "יתכן שכדאי... להוציא מכתב התראה". בפברואר 2012 שוב פנתה הגזברית למשרד עורכי הדין וציינה כי "הנושא טרם טופל", אך עד מאי 2012 טרם הוצא מכתב התראה.

22 לפי בקשת המועצה, הוא מכהן כדירקטור בשתי חברות שבבעלות המועצה, חבר בהנהלת המתנ"ס, נציג באיגוד ערים לכבאות ואחראי לאזור צפון השומרון.

**משרד מבקר המדינה העיר למועצה המקומית בנימינה-גבעת עדה כי סיבת התמהמהות בהוצאת מכתב התראה לראש המועצה לשעבר אינה ברורה, וכי עליה להשלים את פעולות האכיפה בעניינו לפי הנחיותיה של הוועדה לחיוב אישי.**

המועצה המקומית מסרה בדצמבר 2012 כי השיהוי מאז החלטת הוועדה מקורו במשרד הפנים, שכן החלטת הוועדה הובאה לידיעת המועצה רק כשישה חודשים לאחר שהתקבלה, ומאז פועלת המועצה לגביית החוב. עוד מסרה המועצה כי משרד הפנים הודיע לה באוגוסט 2012 כי הוא פנה אל הממונה על המחוז כדי שזה יפעיל את סמכותו וימנה פרקליט לתבוע בשם הרשות את תשלום החוב שהושט על ראש המועצה לשעבר כחיוב אישי; הוצאות הליך הגשת התביעה יחולו על המועצה המקומית.

משרד הפנים מסר בתשובתו באוקטובר 2012 כי "בימים הקרובים" יפנה הממונה על המחוז למועצה המקומית ויודיעה כי היא נדרשת לתבוע את החוב, ולא - הוא ישתמש בסמכויות הנתונות לו בעניין זה.

**בדצמבר 2012, יותר משנתיים וחצי לאחר שהתקבלה החלטת הוועדה לחיוב אישי, טרם נגבה הסכום האמור מראש המועצה לשעבר, ואף לא סוכם עמו הסדר לתשלום חובו.**

### שימוש ברכב המועצה למטרות פרטיות

בכללים למניעת ניגוד עניינים נקבע בין השאר כי "חבר מועצה... לא יעשה שימוש ברכוש של הרשות המקומית, שלא בקשר למילוי תפקידו כחבר המועצה".

בספטמבר 2011 התקבלה במשרד מבקר המדינה תלונה ולפיה אחד מחברי מועצת בנימינה-גבעת עדה השתמש בכלי רכב של המועצה לצרכים פרטיים, באישורו של ראש המועצה. בתלונה צויין כי "מדובר בעשרות רבות ואולי אף יותר של נסיעות פרטיות ליעדים שונים של חבר המועצה ברכבי המועצה".

דוח של מבקר המועצה מאוקטובר 2010 קבע כי רכב המועצה אכן נמסר לחבר המועצה לשימוש הפרטי, וכי לא נוהל ספר רכב המתעד את הנסיעות הפרטיות וממנו ניתן ללמוד על מטרותיהן, על יעדיהן, על מספרן ועל עלותן. בסיכום בדיקתו קבע מבקר המועצה כי "אין עוררין על כך שהרכב נמסר לחבר המועצה [לשימוש הפרטי] על פי אישור ראש המועצה לפחות מספר פעמים בשנים האחרונות".

בבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה במועצה הועלה כי רכב המועצה נמסר בשנים 2009 ו-2010 לשימוש הפרטי של חבר המועצה בשל אסון משפחתי שאירע לו בתקופת כהונתה הקודמת של המועצה. עוד הועלה כי לא נעשה רישום בדבר מטרות הנסיעות, יעדיהן ומספרן.

המועצה המקומית מסרה בדצמבר 2012 כי חבר המועצה הגיש תצהיר, ובו נכתב שנשא בהוצאות חלק מהנסיעות שביצע, וכי היחידה לחיוב אישי במשרד הפנים סגרה תלונה אשר הוגשה לה בעניין זה.

**משרד מבקר המדינה העיר למועצה המקומית בנימינה-גבעת עדה כי השימוש שעשה חבר המועצה ברכב המועצה לצרכיו הפרטיים אינו עולה בקנה אחד עם הכללים למניעת ניגוד עניינים של נבחרי הציבור ברשויות המקומיות. על המועצה להפיק לקחים מהמקרה ולאסור על חברי המועצה להשתמש ברכוש הציבורי לצרכיהם הפרטיים, וכן לרשום בפירוט את מטרות הנסיעות של כלי הרכב שבבעלותה ואת יעדיהן.**

### **השתתפות בהוצאות הטלפון הנייד של ראש רשות מקומית וסגניו בשכר**

בחזור המנכ"ל ממאי 2004 נקבע כי ראש רשות מקומית שמספר תושביה עד 100,000 נפש יהיה זכאי להחזר חודשי של עד 550 ש"ח עבור שיחות בארץ ובחור"ל מטלפון ביתי ועד 1,000 ש"ח עבור שיחות מטלפון נייד. סגניו יהיו זכאים להחזר חודשי של עד 350 ש"ח עבור שיחות מטלפון ביתי ועד 500 ש"ח עבור שיחות מטלפון נייד. כל חריגה מסכומים אלה תנוכה משכרם של נבחרי הציבור.

הבדיקה העלתה כי שבע רשויות מקומיות לא פעלו לפי הנחיות חוזר מנכ"ל משרד הפנים ושילמו את חשבונות הטלפון הנייד של נבחרי הציבור במלואם. להלן פרטים על חשבונות הטלפון הנייד החריגים ששילמו הרשויות המקומיות בשנים 2008-2011 עבור נבחרי הציבור<sup>23</sup>:

23 מנכ"ל משרד הפנים הודיע למנכ"ל מרכז השלטון המקומי ביוני 2012, כי עד לתיקון כולל של חוזרי המנכ"ל בנושא, לאור דוח קודם של משרד מבקר המדינה, הוא החליט לתקן ולהבהיר באופן מידי כמה הנחיות, ובכלל זה להוציא הנחיה בדבר הסרת מגבלת ההשתתפות בטלפון הנייד. יצוין כי הנחיה זו הוצאה לאחר התקופה הנסקרת בביקורת ואינה חלה עליה.

סדר"כ סכום החריגה בשנים 2011-2008 (בש"ח)	מספר החשבונות החריגים בשנים 2011-2008				סדר"כ	נבחרי העיבוד מקבלי ההטבה	הרשות המקומית
	החשבון הנבחר ביותר (בש"ח)	יותר מ-5,000 ש"ח הולשות יותר מ-2,000 ש"ח לסגנים	יותר מ-2,000 ש"ח הולשות יותר מ-1,000 ש"ח לסגנים	יותר מ-5,000 ש"ח הולשות יותר מ-2,000 ש"ח לסגנים			
5,885	3,840	-	2	3	3	1. ראש העירייה, מר יוסף כרדוני	גבעת שמואל
2,326	1,620	-	-	6	6	2. ראש העירייה לשעבר, מר זמיר בן ארי	
7,598	3,295	1	-	12	12	3. סגן ראש העירייה לשעבר, מר אברהם גולדברג	
124,018	12,103	9	32	45	45	1. ראש המועצה, מר דניאל עטר	הגלביע
85,921	7,515	20	33	45	45	2. סגן ראש המועצה, מר עיד סלים	
20,359	3,080	5	9	46	46	3. סגן ראש המועצה, מר רמי אלהרר	להבם
12,114	3,809	-	3	15	15	ראש המועצה, מר אליהו לוי	סח'עין
9,228	9,632	1	1	4	4	1. ראש העירייה, מר מאזן גנאים	
1,449	1,712	-	-	4	4	2. ראש העירייה לשעבר, מר מוחמד כשיר	
11,739	1,667	-	6	25	25	3. סגן ראש העירייה, מר נור ח'אלילה	
6,241	925	-	-	21	21	4. סגן ראש העירייה, מר מחמוד אבו רייא	
12,177	5,389	1	4	17	17	1. ראש העירייה, מר שמעון לנקרי	עבר
11,828	3,594	1	1	30	30	2. סגן ראש העירייה, מר זאב נוימן	
3,273	1,324	1	-	12	12	3. סגן ראש העירייה, מר ג'מאל אדהם	
1,897	1,094	-	1	10	10	4. סגן ראש העירייה לשעבר, מר אסמא גיזאורי	
70,262	10,639	7	16	36	36	1. ראש העירייה, מר יצחק רוכברגר	רמת השרון
831	1,033	-	1	3	3	2. סגנית ראש העירייה, גבי שירה אבין	
2,011	1,564	-	-	6	6	1. ראש המועצה, מר גרשון מסיקה	שומרון
3,703	1,044	-	1	25	25	2. סגן ראש המועצה, מר אחוד סטרודניה	

עוד העלתה הבדיקה כי בדצמבר 2009 שילמה המועצה האזורית הגלבוע על שיחות שנעשו בחו"ל מהטלפון הנייד של ראש המועצה, מר דניאל עטר, אף שזה שהה באותה עת בארץ.

להלן התשובות שהתקבלו בעניין זה ותגובת משרד מבקר המדינה:

1. המועצה האזורית הגלבוע מסרה בתשובתה כי היא לא נשאה בתשלום חשבונות הטלפון הביתיים של נבחרי הציבור, אף שעל פי ההנחיות יכלה לעשות כן, וכי היא לא חרגה מהסכום המרבי שהייתה משלמת לו נשאה הן בחשבונות הטלפון הביתי והן בחשבונות הטלפון הנייד שלהם, אלא אף חסכה בכספי המועצה. עוד מסרה המועצה כי מהנחיות משרד הפנים עולה שראש הרשות וסגניו זכאים להחזר על הוצאות שיחות טלפון בחו"ל ממכשיר נייד נוסף המשמש אותם בנסיעותיהם לשם.

לגבי השיחות שנעשו בחו"ל בדצמבר 2009 מהטלפון הנייד של ראש המועצה, מסרה המועצה באוגוסט 2012 כי רעייתו נסעה לחו"ל באותו זמן, "וכפי הנראה, בתום לב, לקחה את מכשיר הטלפון שלו. מר עטר הנחה את הנהלת החשבונות של המועצה לחייב את משכורתו הקרובה בסך האמור".

2. עיריית סח'נין מסרה במאי 2012 כי את החריגה הגדולה בהיקף השיחות של ראש העירייה יש להסביר בהעמדת הטלפון הנייד שלו לשימוש תושבי סח'נין במסגרת התחרות הארצית לבחירת כוכב הזמר הערבי בישראל (תחרות שבה זכה תושב העיר). בתשובה נוספת מסרה העירייה בנובמבר 2012, כי היא מעולם לא שילמה לראש העירייה והסגנים (הנוכחיים והקודמים) תשלומים עבור שימוש בטלפון ביתי, והסכום המגיע להם משימוש כזה עולה על הסכומים החורגים שהעירייה שילמה להם.

3. המועצה המקומית להבים מסרה כי ראש המועצה לא מימש את זכותו לקבלת החזר חודשי של השיחות שנעשו מהטלפון שבביתו, וכמו כן, הוא אינו משתמש בזכותו לקבל שני עיתונים יומיים במימון הרשות, מאחר שהוא מקבל עדכוני חדשות באמצעות הטלפון הנייד. המועצה הוסיפה כי השימוש בטלפון נעשה גם במסגרת תפקידיו של ראש המועצה בגופים אחרים (יו"ר הנהלת המתנסס בלהבים, יו"ר המחלקה לקשרים בין-לאומיים במרכז השלטון המקומי ויו"ר איגוד כבאי אש באר שבע והנגב), אשר לא העמידו לרשותו מכשיר.

**משרד מבקר המדינה העיר למועצה האזורית הגלבוע, לעיריית סח'נין ולמועצה מקומית להבים כי בהנחיות משרד הפנים לא נקבע שהרשות המקומית רשאית להגדיל את השתתפותה בהוצאות הטלפון הנייד של ראש הרשות או של סגניו אם לא השתתפה בהוצאות הטלפון הביתי שלהם. אם סברו המועצות והעירייה כי ראוי לעשות זאת, היה עליהן לפנות למשרד הפנים בבקשה לשנות את נוסח הנחיותיו, ולא לפעול כך על דעת עצמן. עוד העיר משרד מבקר המדינה לעיריית סח'נין כי המכשיר ניתן לראש העירייה לשימוש שלו, וכי בוודאי לא היה מקום להעמידו לרשות התושבים לשיחות במסגרת תחרות ארצית.**

**עוד מעיר משרד מבקר המדינה למועצה האזורית הגלבוע כי לפי ההנחיות היא אמנם יכלה להעמיד לרשותם של ראש הרשות וסגניו לצורך נסיעותיהם לחו"ל בלבד טלפון נייד הרשום על שמה. ואולם ההיקף הגדול של השיחות שנעשו בחו"ל על ידי נבחרי המועצה והסכומים שהמועצה שילמה על כך מעידים כי הם ניצלו לרעה את האפשרות שהועמדה לרשותם וכן את העובדה שמשרד הפנים בהנחיותיו לא הגביל את סכום השיחות בחו"ל. אשר למועצה המקומית להבים, היא לא הייתה צריכה לשלם עבור שיחות חריגות שביצע ראש המועצה בגלל תפקידיו בגופים אחרים.**

4. עיריית עכו מסרה כי החריגות נעשו רק בחודשים שבהם שהה ראש העירייה בחו"ל במסגרת תפקידו; עיקר החריגה נעשתה בעת שהותו בארה"ב, שבה נפגש עם תורמים רבים. עוד מסרה

העירייה כי אין היא מחזיקה ברשותה "טלפון סלולרי חו"ל", כדי שלא ישמש את נבחרי העירייה ועובדיה הבכירים היוצאים בשליחות לחו"ל, ובכך יוצאת קופת העירייה נשכרת.

5. (א) עיריית גבעת שמואל ניכתה בפברואר 2012 משכרו של ראש העירייה, בעקבות הערות משרד מבקר המדינה במהלך הביקורת, את הסכומים החריגים שנשאה בהן בגין הוצאות הטלפון הנייד - 5,885 ש"ח.

(ב) ראש עיריית גבעת שמואל לשעבר, מר זמיר בן ארי, מסר כי הגזבר אישר את תשלום החשבונות ולא העיר לו בכתב או בעל פה על חריגה כלשהי. סגן ראש העירייה לשעבר, מר אברהם גולדברג, מסר כי הנחיית משרד הפנים בנושא לא הייתה ידועה לו, וכי המכשיר שימש אותו כתחליף למזכירה שהעירייה לא העמידה לרשותו ולצורכי ציבור בלבד.

6. עיריית רמת השרון מסרה כי השימוש של נבחרי הציבור בטלפון הנייד נעשה לצורכי עבודה בלבד. היא הוסיפה כי כיום הטלפון הנייד משמש כלי עבודה חשוב ביותר, וראש העירייה מעדיף את השימוש בו על ביצוע שיחות באמצעות קווי העירייה, כדי שלא "לפגום בעילות עבודת ראש העירייה והתניידותו".

7. המועצה האזורית שומרון מסרה בתשובתה כי בסך הכול היא לא הגדילה את השתתפותה בתשלום הוצאות הטלפון הנייד של ראש המועצה, מכיוון ש"בפרספקטיבה רב שנתית, ולא נקודתית על פני חודש כזה או אחר... לא קיימת חריגה מהסכומים הלא מעודכנים הקיימים בחוזר המנכ"ל המיוחד".

**משרד מבקר המדינה העיר לעיריות גבעת שמואל ורמת השרון כי הנחיות משרד הפנים קבעו את סכום החזר שיהיו זכאים לו נבחרי הציבור עבור שימוש בטלפון הנייד, ואחת היא אם נעשה לצרכים פרטיים או לצורכי עבודה, וכי על העיריות והמועצה היה לקיים הנחיות אלה כלשונן. משרד מבקר המדינה העיר למועצה האזורית שומרון כי המכסה שנקבעה היא חודשית, ואם נבחר הציבור חרג ממנה, יש לנכות משכרו את סכום החריגה.**

**עוד העיר משרד מבקר המדינה לשבע רשויות מקומיות אלה כי עליהן לנכות ללא דיחוי משכרם של נבחרי הציבור את הסכומים החריגים ששולמו. יצוין כי גזברי הרשויות המקומיות הם הנושאים באחריות לניהול ענייני הכספים של הרשויות, וכי היה עליהם להקפיד לפעול לפי הנחיות משרד הפנים ולוודא שהחזר הוצאות לנבחרי הציבור לא ייעשה בניגוד להן.**

8. בספרי הנהלת החשבונות של עיריית רהט לא היו רשומים החזורים החודשיים שלה לנבחרים עבור שיחות הטלפון שלהם לפי החודש שבו ניתנו, ולכן היה קשה לבדוק אם השתתפות העירייה נעשתה על פי הנחיות משרד הפנים, ובמקרים שבהם שילמה העירייה יותר מהסכום שנקבע בהנחיות - אם נוכח התשלום העודף ממשכורתם של נבחרי הציבור.

**משרד מבקר המדינה העיר לעיריית רהט כי עליה להקפיד לרשום על יד כל הוצאה את החודש שבו בוצעה.**

ביוני 2012, לאחר שנעשתה רפורמה בשוק הטלפונים הניידים, הודיע מנכ"ל משרד הפנים למנכ"ל מרכז השלטון המקומי כי בעקבות פנייתו הוא החליט לתקן את הוראות חוזר המנכ"ל הנוגעות להשתתפותן של הרשויות המקומיות בהוצאות הטלפון הנייד של נבחרי הציבור בהן, כלהלן: "לאחר בחינת המציאות הקיימת ביחס לשרים וחברי כנסת, ולאור ההזולה בתעריפי השיחות

הסלולריות הוחלט להסיר את הגבלת ההשתתפות הן ביחס לראשי הרשויות והן ביחס לסגניהם בשכר בהתקיים שלושה תנאים".

**משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי ראוי היה לתת את הדעת לכך שבהסרת ההגבלות על השתתפותה של הרשות המקומית בעלויות השימוש החודשי במכשיר הטלפון הנייד של נבחרי הציבור, יש משום פתח לדרך פעולה בזבזנית ולא יעילה.**

#### השתתפות בהוצאות הטלפון הנייד של סגן ראש עירייה בתואר

1. במרץ 2009 העמידה עיריית סחינין מכשיר טלפון נייד לרשותו של סגן ראש העירייה בתואר (שלא בשכר), מר פארוק זבידאת, ומימנה את עלות השיחות שנעשו מהמכשיר, אף שסגן ראש עירייה בתואר אינו זכאי להחזר הוצאות מכל סוג שהוא. לדברי ראש עיריית סחינין, המכשיר נועד לקיים בינו ובין מר זבידאת, האחראי לתיק החינוך בעירייה, קשר רציף וזמין. עלות שיחות הטלפון ממכשיר זה בשנים 2009-2011 הסתכמה בכ-10,800 ש"ח.
2. עיריית רמת השרון החזירה בחודשים ספטמבר עד דצמבר 2011 לסגן ראש העירייה בתואר, מר שרגא קירשנר, כ-900 ש"ח עבור שיחות שקיים בטלפון הנייד שלו.

**משרד מבקר המדינה העיר לעיריית רמת השרון ולעיריית סחינין כי סגן ראש עירייה בתואר אינו זכאי להחזר הוצאות מכל סוג שהוא, וכי עליהן לדרוש מהסגנים האמורים להשיב את סכומי הכסף שקיבלו עבור השיחות בטלפון הנייד.**

#### מקדמות על חשבון המשכורת

נושא מתן מקדמות על חשבון המשכורת לעובדי הרשויות המקומיות ולנבחריהן לא הוסדר בהסכמי העבודה הקיבוציים ובהנחיות משרד הפנים.

מתן מקדמה לטווח של יותר מחודש כמוהו כמתן אשראי, ויש לו כמה חסרונות: 1. החזר המקדמה נעשה בלי ריבית והפרשי הצמדה למדד המחירים לצרכן (להלן - הצמדה), ולכן נגרם לרשות המקומית הפסד כספי. 2. רשות מקומית הנתונה בגירעון כספי ניכר נאלצת לגייס את כספי המקדמות באמצעות הלוואות הנושאות ריבית והצמדה בנקאיות או חוץ-בנקאיות, ולכן נגרם לה הפסד כספי גדול יותר. 3. סכום המקדמה שתינתן, מספר התשלומים להחזר המקדמה ומועדיהם אינם נקבעים לפי כללים קבועים החלים על כל מקבלי השכר, ובכך נפגע עקרון השוויון.

הבדיקה העלתה כי עיריית רמת השרון נתנה לסגני ראש העירייה מקדמות שלא נועדו להיפרע בשכר ששולם לאחר מועד נתינתן, אלא ניתנו לטווח הבינוני (עד כמה חודשים), וכך הפכו למעשה להלוואות. להלן הפרטים:

בשנים 2009-2011 קיבל סגן ראש עיריית רמת השרון, ד"ר עאמר אלהווייל, מקדמות בסכום כולל של 100,000 ש"ח, מהם 60,000 ש"ח לפחות לטווח של יותר מחודש; סגן אחר, מר רבחי אבואלטייף, קיבל בשנים 2009-2011 מקדמות בסכום כולל של 90,000 ש"ח, מהם כ-35,000 ש"ח לטווח של יותר מחודש. את מרבית המקדמות (חוץ משתיים) אישר גזבר העירייה.

עיריית רמת השרון אמנם נהגה לתת לעובדיה מקדמות לטווח הקצר (עד חודש) ולטווח הבינוני, אולם המקדמות שניתנו לשני הסגנים חרגו במספרן ובסכומן מהמקדמות שניתנו לעובדים האחרים.

ד"ר אלהוזייל מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה באפריל 2012 כי הובהר לו שהמקדמות נושאות ריבית והצמדה, אך לדבריו: "משום מה לא חויבתי בתשלום ריבית והצמדה ואינני האחראי לכך".

**משרד מבקר המדינה העיר לעיריית רהט כי היא הפלתה לטובה את סגני ראש העירייה בהשוואה לעובדי העירייה מבחינת תנאי המקדמות. יתרה מזו, היה עליה לפנות למשרד הפנים כדי שיבהיר אם סגני ראש העירייה זכאים בכלל לקבל מקדמות מקופתה, מה עוד שמשך תקופת החזר שנקבע לסגני ראש העירייה יש בו כדי להעיד שאין מדובר במקדמות כי אם בהלוואות לכל דבר ועניין.**

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי עליו לקבוע נוהל למתן מקדמות לעובדי השלטון המקומי ולהבהיר אם נבחרי הרשות המקומית זכאים בכלל למתן מקדמות מקופת הרשות המקומית, ואם כן - מהו הסכום המרבי של המקדמה, מהי תקופת החזר, מהו סכום החזר החודשי המוערי והאם יחולו על המקדמות תשלומי ריבית והצמדה.

### רישום ימי החופשה

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים ממאי 2004 נקבע כי ראש רשות מקומית וסגניו זכאים ל-26 ימי חופשה בכל שנה, וכי הם יכולים לצבור עד 14 ימי חופשה בשנה, ובסך הכול לא יותר מ-70 ימי חופשה.

בחוזר המנכ"ל גם נקבע כי יש לנהל כרטסת חופשה שבה יירשמו ימי הזכות והחובה של ראש הרשות וסגניו, על פי ההוראות הנוגעות לניצול ימי החופשה שהם זכאים להם.

**1. עיריית סח'נין, עיריית רהט, המועצה המקומית עראבה והמועצה האזורית הגלבע לא ניהלו כרטסת או רישום אחר בדבר ניצול ימי החופשה של ראשי הרשויות ושל סגניהם. ראש עיריית סח'נין, ראש המועצה המקומית עראבה וראש המועצה האזורית הגלבע וסגניהם (כעבר וכהווה) נהגו שלא לדווח על המועדים שבהם יצאו לחופשה, ורשויות אלה לא דרשו זאת מהם. ראש עיריית רהט וסגניו וראש עיריית גבעת שמואל לשעבר נהגו לדווח רק באופן חלקי על חופשותיהם.**

2. המועצה המקומית בנימינה-גבעת עדה אמנם ניהלה כרטסת בנוגע לימי החופשה של ראש המועצה וסגניו, אולם לא תמיד נרשמו בה חופשות המנוחה וחופשות החגים שלהם.

3. עיריית עכו ניהלה בשנים 2004-2008 כרטסת חופשה, אך לא נרשמו בה חופשות המנוחה והחופשות בחגים של סגן ראש העירייה וממלא מקומו, מר זאב נוימן. בתיקו האישי של ראש העירייה נמצא כרטסת חופשה לשנת 2008 בלבד, וגם בו לא נרשם ניצול ימי חופשה כלשהם.

4. בתיק ראש עיריית אור יהודה וסגניו לא תמיד נמצאו דיווחים בנוגע למספר ימי חופשת המנוחה שניצלו עד שנת 2010. בשנת 2009 ניכתה העירייה מימי החופשה של שני הסגנים 7.5 ו-5.75 ימים בלבד, בעיקר בשל היעדרותם מהעבודה בימי חול המועד של פסח וסוכות.

5. הבדיקה העלתה כי ראש עיריית אום אל-פחם וסגניו, ראש עיריית רמת השרון וראש המועצה המקומית להבים לא דיווחו על מקצת החופשות שלקחו בתקופת כהונתם, ולפיכך לא נוכו ימי חופשות אלה ממספר ימי החופשה שלהם הם זכאים.

6. במרבית דיווחי החופשה של ראש המועצה האזורית שומרון וסגניו צוינו רק החודש שבו שהו בחופשה ומספר הימים בו, אך לא צוינו מועדי החופשה המדויקים.

המועצה האזורית שומרון מסרה כי תכנת הנוכחות שברשותה אינה מאפשרת דיווח על תאריכים מדויקים של ימי חופשה, ועל כן ראש המועצה וסגניו מנהלים יומנים בנפרד הכוללים את רישום ימי החופשה. היא הוסיפה כי תפנה לחברה שבנתה עבורה את התכנה כדי לתת לכך מענה.

**משרד מבקר המדינה העיר לראשי רשויות מקומיות אלה ולסגניהם כי מוטל עליהם לדווח בקביעות ובאופן ברור על ניצול ימי החופשה העומדים לרשותם, כדי שיהיה אפשר לנהל כרטסת חופשה כנדרש. אי-רישום ימי חופשה שנוצלו עלול להביא לתשלום פדיון חופשה עבורם שלא כדין כשיסיימו הנבחרים את כהונתם.**

עיריית רהט מסרה באפריל 2012 כי הנהלים וההנחיות בדבר רישום ימי החופשה של ראש הרשות וסגניו לא היו ידועים לה, וכי לאחר קבלת הערות משרד מבקר המדינה דיווחו ראש העירייה וסגניו על ימי החופשה שניצלו מתחילת כהונתם, והעירייה רשמה את דיווחיהם במערכת הממוחשבת.

עיריית עכו מסרה כי כרטסת ראש העירייה מתאפסת בכל שנה באופן שאינו מאפשר לו לצבור ימי חופשה מעל המכסה המותרת. עוד מסרה העירייה כי בעקבות הערות משרד מבקר המדינה הונחתה מנהלת לשכת ראש העירייה לדווח לאגף משאבי אנוש בעירייה על כל יום חופשה (או מחלה) של ראש העירייה.

### פדיון ימי חופשה

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים ממאי 2004 נקבע כי "החל מהקדנציה הנוכחית (לאחר הבחירות הכלליות שנערכו באוקטובר 2003) כל הנבחרים הוותיקים כחדשים יהיו זכאים עבור כהונתם לצבור ימי חופשה לצורך **פדיון עד 70 יום**... [ההדגשה במקור] ולא ניתן יהיה לפדות ימים עודפים מעבר למכסה הנ"ל". עוד נקבע בהנחיות כי החל מתחילת הקדנציה האמורה "יש לשלם את פדיון ימי חופשה בתום כהונתו בשכר [של נבחר הציבור] או בתום הקדנציה. כאמור, לא ניתן לצבור ימי חופשה מקדנציה לקדנציה".

נוסף על כך נקבע בחוזר כי על ראש הרשות וסגניו שלא ניהלו כרטסת חופשה להגיש בקשה מיוחדת למשרד הפנים לפדיון ימי החופשה שלהם הם זכאים.

הבדיקה העלתה כי מרבית הרשויות המקומיות שנבדקו שילמו פדיון חופשה לנבחרים בסיום תקופת הכהונה, בסוף שנת 2008. לעתים נעשה התשלום באישור משרד הפנים, אף שחלק מרשויות אלה חרגו במרבית המקרים מהנחיותיו בנוגע לפדיון ימי החופשה. להלן חמש דוגמאות<sup>24</sup>:

1. בינואר 2009 שילמה עיריית סח'נין לראש העירייה לשעבר מר מוחמד בשיר ולארבעת סגניו כ-292,000 ש"ח פדיון ימי חופשה. כ-105,000 ש"ח מסכום זה שולמו למר מוחמד בשיר, ראש העירייה היוצא, עבור 70 ימי חופשה.

**ראש העירייה וארבעת סגניו לא הגישו למשרד הפנים בקשה לפדיון ימי החופשה שלהם, כנדרש בחוזר המנכ"ל לגבי נבחרים שלא ניהלו כרטסת חופשה.**

24 ממצאים בנושא זה הועלו גם לגבי אחד מסגניו של ראש עיריית רהט, ראש המועצה המקומית להבים, ראש המועצה הקודם של בנימינה-גבעת עדה וראשי העיריות הקודמים של גבעת שמואל ואום אל-פחם.

הבדיקה העלתה כי בשנת 2004 שהה מר מוחמד בשיר 22 יום לפחות בחופשה פרטית בחו"ל (בארבע נסיעות). הוא לא דיווח על ימים אלה<sup>25</sup>, והעירייה ניכתה באותה שנה רק 12 ימים מימי החופשה העומדים לזכותו.

עיריית סח'נין מסרה בתשובתה מאפריל 2012 כי תבדוק את הנושא, ואם יתברר שהימים שבהם שהה מר בשיר בחו"ל לא נוכו מימי החופשה שהוא היה זכאי להם, הוא יידרש להחזיר את הכסף שקיבל עבורם.

2. באוגוסט 2009 פנתה חשבת השכר של המועצה האזורית הגלבווע למנהל תחום (תנאי שירות וגמלאות) ברשויות מקומיות במשרד הפנים (להלן - מנהל התחום). במכתבה פירטה את שנות כהונתו של ראש המועצה וציינה כי "בקשות לפדיון החופשה לא הוגשו בתום כל קדנציה, וכן לא בוצע רישום של ניצול ימי החופשה, לכן הצטברו לו ימי החופשה עד היום. עפ"י הבדיקה עם ראש המועצה, הוא נוהג לצאת לחופשה משפחתית בת 5 ימים במהלך חופשת הקיץ/פגרה מרוכזת של המועצה וכן בחוה"מ סוכות ובחווה"מ פסח למשך 3 ימים בכל פעם. לכן בכל שנה יש ניצול של 11 ימים".

החשבת ביקשה ממנהל התחום כי יאשר את מספר ימי החופשה שייפדו עבור ראש המועצה.

בספטמבר 2009 אישר מנהל התחום לראש המועצה "פדיון ימי חופשה בסך 140 יום, עבור תקופות כהונתו, ב-3 הקדנציות הקודמות, מיום 22.11.94 עד ליום 20.1.2009, שעומדים לזכותו עם סיום תקופות כהונתו" [כל ההדגשות במקור]. על פי אישור זה שילמה המועצה לראש המועצה בחודשים אוגוסט וספטמבר 2009 כ-177,000 ש"ח, עבור 140 ימי חופשה.

באוקטובר 2009 הורתה המועצה לשלם פדיון ימי חופשה לשני הסגנים של ראש המועצה.

**הועלה כי המועצה לא פנתה למנהל התחום לקבלת אישורו קודם שהורתה לשלם לשני הסגנים את פדיון ימי החופשה, אף שהדבר נדרש בחוזר מנכ"ל משרד הפנים. נוסף על כך, היא לא ביקשה מהסגנים פירוט של ימי החופשה שניצלו בשנות כהונתם.**

נמצא כי לאחד הסגנים שילמה המועצה בחודשים אוקטובר ונובמבר 2009 כ-147,000 ש"ח עבור 140 ימי חופשה, וכי לסגן האחר שילמה בחודשים פברואר ומרץ 2010 כ-121,000 ש"ח עבור 114 ימי חופשה. בתיקי המועצה לא נמצאו מסמכים שמהם ניתן ללמוד כיצד חושב מספר ימי החופשה המצטברים.

**משרד מבקר המדינה העיר למועצה האזורית הגלבווע כי פדיון 140-114 ימי חופשה ייתכן רק אם ראש המועצה האזורית וסגניו לא יצאו בכל שנות כהונתם לחופשה של יותר מ-12 יום בשנה בממוצע. דיווח בדיעבד על ניצול זעום של ימי חופשה - ובייחוד כשהוא נעשה כעבור כמה שנים מעלה ספקות לגבי סבירותו.**

3. המועצה המקומית עראבה שילמה ביולי 2009 לראש המועצה לשעבר מר עלי עסאלה כ-103,000 ש"ח עבור 70 ימי חופשה, לאחר שקיבלה ב-2.7.09 אישור לכך ממשרד הפנים.

הבדיקה העלתה כי מר עסאלה שהה בחופשה בחו"ל בתקופת כהונתו חמש פעמים לפחות, בסך הכול במשך 28 יום, שעליהם לא דיווח, וממילא הם לא נמחקו מסך ימי החופשה שצבר ואשר שולם בעבורם פדיון.

25 מר בשיר מסר באפריל 2012 בעניין זה כי נהג לדווח על צאתו לחופשה רק בעל פה, למנכ"ל העירייה, המופקד גם על ענייני החופשה.

מר עסאלה מסר בתשובתו מאפריל 2012 כי שלוש נסיעות לחו"ל - נסיעה אחת למצרים ושתי נסיעות לרומניה - היו במסגרת תפקידו כראש המועצה, וכי הנסיעות לרומניה נעשו בעקבות הזמנה של נציגות ועד הסטודנטים "לצורך חלוקת תעודות בוגרי רפואה מכפר עראבה".

משרד מבקר המדינה מעיר כי לא נמצא שמר עסאלה דיווח למליאת המועצה על שלוש הנסיעות האמורות, לא לפנייהן, לקבלת אישורה, ולא לאחריהן, לפיכך לא ניתן לדעת אם נעשו מטעם המועצה ובאישורה, או שנעשו למטרה פרטית, ואזי היה צורך לגרוע את ימי הנסיעה ממאזן ימי החופשה.

4. בינואר 2008 פנה סגן ראש עיריית עכו מר זאב נוימן למנהל אגף כוח אדם ושכר ברשויות המקומיות במשרד הפנים וביקש לפדות 42 ימי חופשה בנימוק כי "עקב בעיות אישיות נוצר לי הצורך לפדות את ימי החופשה שצברתי בשלוש שנים". במכתב לא צוין אם העירייה ניהלה רישום של ימי החופשה של סגן ראש העירייה בכרטסת ימי חופשה, ומשרד הפנים לא בירר סוגיה זו עם העירייה. בעקבות הפנייה אישר משרד הפנים למר נוימן בפברואר 2008, בניגוד להנחיותיו, לפדות 41 ימי חופשה עבור השנים 2004-2006. במרץ 2008, עוד בטרם תמה תקופת הכהונה, שילמה העירייה למר נוימן כ-44,000 ש"ח ובינואר 2009 שילמה לו עוד כ-15,000 ש"ח תמורת 14 ימי חופשה שנצברו בשנים 2007-2008, אף זאת עוד בטרם תמה תקופת כהונתו.

בדצמבר 2008 שילמה עיריית עכו לסגן ראש העירייה לשעבר מר אוסמה גיזאווי<sup>26</sup> כ-76,000 ש"ח, פדיון עבור 70 ימי חופשה. בתיקו האישי של מר גיזאווי לא נמצא כרטיס ימי חופשה, וכן לא נמצאו בו הסבר על אופן חישוב ימי החופשה שהוא זכאי לפדות ופנייה למשרד הפנים לאישור הפדיון, כפי שנדרש בהנחיות לעשות כאשר כרטסת ימי חופשה אינה מנוהלת.

## O

משרד מבקר המדינה העיר לראשי הרשויות הללו ולסגניהם כי מוטל עליהם לדווח באופן שוטף על ניצול ימי החופשה העומדים לרשותם, כדי שיהיה אפשר לנהל כרטסת חופשה כנדרש. היעדר דיווחים שוטפים מביא לרישום חסר שאינו משקף נאמנה את ימי החופשה שניצלו נבחרים הציבור ושל ימי החופשה המגיעים להם, ועלול להביא בסופו של דבר לקבלת תשלומים שלא כדין עבור ימי חופשה שנוצלו.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי הממצאים בעניין זה מחייבים את מינהל תחום שכר וכוח אדם להדק את פיקוחו ולהימנע מאישור אוטומטי של בקשות לפדיון ימי חופשה.

משרד הפנים מסר בתשובתו מאוקטובר 2012 כי אף עניין זה ייבחן במסגרת הכנת חוזר המנכ"ל שיפורסם בחודשים הקרובים.

## ימי מחלה

משרד הפנים לא הנחה את הרשויות המקומיות כיצד לנהוג בעת היעדרות נבחר בשכר בשל מחלה, וכן לא הגביל את מספר ימי היעדרות ולא קבע אם ימים אלה נחשבים בקביעת השכר. משרד

הפנים גם לא קבע כיצד ידווח הנבחר על ימים אלה (באמצעות הצהרה, אישור רופא או בדרך אחרת). לפי הנחיות משרד הפנים, אין הנבחרים בשכר זכאים לפדיון ימי מחלה בסוף שירותם.

כל ראשי הרשויות המקומיות וסגניהם שנבדקו לא דיווחו על היעדרות מהעבודה בשל מחלה.

בעניין זה יצוין כי ראש עיריית אום אל-פחם הקודם נעדר מעבודתו בשל מחלה שלושה חודשים ברציפות, מיולי ועד ספטמבר 2007, ודיווח על כך למינהל משאבי אנוש בעירייה, אך העירייה לא ניתנה ימים אלה משכרו.

**משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי עליו להנחות את הרשויות המקומיות בנוגע לכללי הדיווח על ימי מחלה החלים על נבחר ציבור, ובין היתר עליו לתת את הדעת למקרים שבהם נעדר נבחר ציבור בשכר בשל מחלה לתקופה ממושכת.**

משרד הפנים מסר בתשובתו מאוקטובר 2012 כי עניין זה ייבחן אף הוא במסגרת הכנת חוזר המנכ"ל החדש שיש כוונה לפרסמו בחודשים הקרובים.

### החזר הוצאות של ראש הרשות וסגניו

#### 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>27</sup> עבור הוצאות אש"ל ללא צורך בדיווח.
  2. לקבל החזר הוצאות אש"ל על פי דיווח לגזברות. סך החזר ההוצאות נקבע לפי תעריף עובדי המדינה: כ-45 ש"ח לארוחת צהריים מיוני 2009 ועד נובמבר 2010; כ-27 ש"ח לכל ארוחה מדצמבר 2010 ואילך.
- ההנחיות קובעות כי אם ראש רשות מקומית או סגניו בשכר יבחרו בחלופה הראשונה, הרי שהם לא יהיו רשאים לקבל החזר עבור הוצאות אירוח, למעט עבור הוצאות אירוח רשמי<sup>28</sup>.

#### החזר סכום גלובלי עבור הוצאות אש"ל

נבחר עיריית אור יהודה, גבעת שמואל (ראש העירייה לשעבר), עכו ורהט וכן נבחר המועצות המקומיות להבים ועראבה והמועצה האזורית שומרון בחרו בחלופה הראשונה וקיבלו במשכורתם תוספת של סכום גלובלי עבור הוצאות אש"ל (1,330 ש"ח בדצמבר 2010). הבדיקה העלתה כי

27 תשלום חודשי קבוע שסכומו כסכום דמי הכלכלה המשולמים לשרים ולסגניהם.  
 28 לפי ההנחיות שבחוברת תנאי שכר, "אירוח רשמי" הוא אירוע שבו הרשות המקומית מארחת משלחת רשמית מחו"ל או מקבלת ביקור רשמי של משלחות מהארץ שבהן משתתפים נושאי משרה בכירים בשירות המדינה (נשיא המדינה, ראש הממשלה, שר, מנכ"ל או בעל תפקיד דומה) וכן משלחות ממוסדות וארגונים רשמיים בארץ.  
 מנכ"ל משרד הפנים מסר למנכ"ל מרכז השלטון המקומי ביוני 2012 כי למימון הוצאות האירוח הרשמי אין קשר לחלופה שבחר ראש הרשות. עוד מסר כי "אירוח רשמי" יכול גם אירוע בו מארח ראש הרשות גורמי חוץ שונים במסגרת פגישות עבודה מקצועיות. יצוין כי הנחיית מנכ"ל משרד הפנים מיוני 2012 לא חלה בתקופה הנסקרת.

מרביתם הגישו בקביעות לגזירות הרשות המקומית חשבונות עבור "כיבוד ואירוח" במסעדות, והרשות נשאה בעלות הוצאות האירוח אף שהחשבונות לא היו עבור אירוח רשמי, כמפורט להלן:

**המועצה המקומית להבים:** בשנים 2008 עד 2011 שילמה המועצה המקומית לראש המועצה החזר כנגד יותר מ-170 חשבונות עבור "כיבוד ואירוח", רובן המכריע עבור ארוחות במסעדות, שהגיש לה לפירעון ראש המועצה.

המועצה בחרה להתייחס בתשובתה מיוני 2012 לשש חשבונות בלבד, שלטענתה הוצאו בגין אירוח רשמי בפגישה בין ראש המועצה לראש עיריית חברון, ששימש לפניו ממלא מקומו של יו"ר מרכז השלטון הפלסטיני; אירוח קבוצה מגרמניה; אירוח קבוצה מרומניה בראשות ראש עירייה מאוסטריה ש"להבים קשרים עמה"; אירוח של בעלים ומנהלים של חברה ש"אמורים להעביר שלושה מפעלים ממרכז הארץ"; ושני אירוחים של ראש עירייה מצרפת. בתשובה נוספת של המועצה בנובמבר 2012 היא מסרה כי כל הוצאות האירוח ששילמה בשנים 2008-2011 היו בגין אירועים שבהם אירח ראש הרשות גורמי חוץ במסגרת פגישות עבודה מקצועיות.

**משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי היא לא הבהירה מדוע היה עליה לשאת בעלויות האירוח שפורטו בעשרות חשבונות אחרות שהגיש לה ראש המועצה לפירעון; יתרה מזו, גם הסבריה שצוינו לעיל לא לוו באסמכתאות מתאימות, מכיוון שבספריה לא נרשמו פרטים לגבי זהות המשתתפים באירוחים אלו ומטרת האירוח.**

**המועצה המקומית עראבה:** סך הוצאות לשכת ראש המועצה המקומית עראבה עבור כיבוד הסתכמו בשנים 2008-2011 בכ-197,000 ש"ח. ברישום פרטי ההוצאות בספרי המועצה לא נעשתה הבחנה בין הוצאות למטרת אירוח ובין הוצאות על רכישת כיבוד למחלקות המועצה השונות. כל ההוצאות על כיבוד ואירוח נרשמו בכרטסת המועצה כ"כיבודים". המועצה גם לא ניהלה רישום פנימי או מיון אחר שלפיו ניתן לקבוע את שיעורן של הוצאות למטרת אירוח מסך הוצאות אלו.

המועצה מסרה בתשובתה כי הנחיית משרד הפנים בעניין אירוח רשמי אינה ברורה דייה, מכיוון שלא הובהר בה לאיזה סעיף יש לשייך את ההוצאות. עוד מסרה כי בהנחיה האמורה גם לא הובהר מיהם בעלי התפקידים שאירוחם נחשב "אירוח רשמי", אלא נכתב בה כי מדובר באירוח של שר, מנכ"ל "או בעל תפקיד דומה", ומאחר שהגדרה זו כללית למדי, לכאורה ניתן לכלול באירוח הרשמי גם אירוח של בכירים נוספים ממשרדי ממשלה.

**משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי כשהיא אינה בטוחה לגבי הכוונה של הנחיה מסוימת, עליה לבקש ממשרד הפנים הנחיות והבהרות בנושא, וכך היה עליה לעשות גם בעניין זה.**

**עיריית עכו:** בשנים 2008-2011 הגישו סגני ראש העירייה ולשכת ראש העירייה 26 חשבונות שהסתכמו בכ-20,800 ש"ח עבור כיבוד ואירוח במסעדות ובבתי אוכל<sup>29</sup>; 19 מהן לא כללו את פרטי ההזמנה שנעשתה, ולא צורפו להן מסמכים ובהם פרטים על זהות המשתתפים ועל מספרם.

עיריית עכו מסרה בתשובתה כי ראש העירייה איננו נוהג ככלל להשתתף בארוחות אלא מארח בלשכתו "במירב הצניעות" את האורחים המגיעים לעיר. בתקופה הנסקרת הוא השתתף רק בשתי ארוחות. עוד מסרה העירייה כי החשבונות שהוגשו לה לתשלום היו כולן בעד "אירוח רשמי כהגדרתו", ובכלל זה אירוח של שרים, של סנטור מארה"ב ושל סמנכ"ל ממשרד השיכון.

29 ההוצאה נרשמה בסעיפי הוצאות שונים, כגון: כיבודים של לשכת ראש העירייה, כיבודים של אב הבית וכרטסת הוצאות של היועץ הבכיר של ראש העירייה.

**משרד מבקר המדינה מעיר כי ברוב החשבונות האלו נכתב "אירוח ראש העיר"; בחשבונות לא צוינו זהות המשתתפים ומטרת האירוח. לפיכך לא ניתן לוודא כי מדובר אכן ב"אירוח רשמי כהגדרתו".**

**המועצה האזורית שומרון:** בשנים 2008-2011 שולם לנבחרי המועצה החזר של כ-9,800 ש"ח עבור 12 חשבונות שהגישו לתשלום מסעדות לגזברות המועצה, בעד אירוח של אישים שונים. ההוצאה נרשמה בסעיף "כיבוד - ראש הרשות".

המועצה מסרה כי מדובר בתשלומים ששולמו לספקים מתקציב הפעולות המאושר של המועצה ולא בהחזרי הוצאות לנבחרים, וכי ראש המועצה וסגניו לא הגישו בקשות להחזר עבור חשבונות אירוח.

**משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי ההוצאות האלו נוקפו לזכות תקציב לשכת ראש המועצה, ומכיוון שלחשבונות לא צורפו מסמכים המפרטים את זהותם ומספרם של המשתתפים ואת מטרת האירוח, לא ניתן לוודא כי מדובר באירוח רשמי. בעניין זה יצוין גם כי המועצה לא התייחסה בתשובתה לדוגמאות שפורטו בטיטוט הדוח שנשלחה אליה לקבלת תגובתה.**

**המועצה האזורית הגל בוע:** מועצה זו שילמה למר עיד סלים, סגן ראש המועצה, שבחר אף הוא בחלופה הראשונה (דהיינו קבלת החזר גלובלי עבור הוצאות אש"ל שלא על פי דיווח) 6,630 ש"ח לשנת 2011 עבור החזר הוצאות אירוח של אורחים שונים שהתקיימו בביתו ועבור חלק מהאירוחים שהשתתף בהם בצוותא עם ראש המועצה (ראו להלן), אף שלא היה ניתן לקבוע כי היה זכאי לכך.

המועצה מסרה בתשובתה כי מדובר ב"אירוחים רשמיים שהתקיימו בביתו", כגון ביקור סגן שר החוץ ואירוח נציג משרד ראש הממשלה, מכיוון שמביתו "מתאפשרת תצפית על השטחים המיועדים להקמת אזור תעשייה בצד הפלשתיני... וכן מתאפשרת התרשמות נכונה מיחסי יהודים-ערבים במועצה, המהווים מודל ומשמשים מינוף לגיוס כספים לרשות".

**משרד מבקר המדינה מעיר למועצה כי בתיקי המועצה לא נמצאו מסמכים שניתן ללמוד מהם על זהות המשתתפים ותפקידם. גם בתשובתה לא המציאה המועצה מסמכים המלמדים על זהות המשתתפים, תפקידם ומוערי האירוח. לפיכך לא ניתן לקבוע כי מדובר באירוח רשמי.**

#### החזר הוצאות אש"ל על פי דיווח

ראש המועצה האזורית הגל בוע, מר דני עטר, בחר בחלופה השנייה: לקבל החזר הוצאות אש"ל על פי דיווח.

הבדיקה העלתה כי בשנים 2008-2011 שולם לראש המועצה החזר של כ-73,700 ש"ח בגין 84 חשבונות של מסעדות ובתי עסק שהגיש לתשלום תמורת אירוח של אישים שונים ובהם נציגי ארגונים ועמותות. בדיקה של 52 מהחשבונות האמורות העלתה כי התשלום עבור כל אחת מהארוחות שלא הייתה בבחינת אירוח רשמי חרג, לעתים במידה ניכרת, מהתעריף שנקבע לעובדי מדינה, שלפיו נקבע החזר הוצאות שמקבל ראש רשות שבחר בחלופה השנייה. ההוצאה נרשמה בסעיף "תקציב כיבוד וקבלת פנים של הנהלת העירייה".

משרד מבקר המדינה העיר למועצה האזורית הגלברע כי ראש המועצה זכאי לקבל במשכורתו החזר הוצאות האש"ל על פי דיווח, כפי שבחר לעשות, אך הוא לא היה זכאי לקבל החזר זה כנגד חשבונות בגין אירוח שאינו "אירוח רשמי" כהגדרתו בהנחיות משרד הפנים.



משרד מבקר המדינה העיר לרשויות המקומיות האמורות כי הנחיות משרד הפנים מתירות החזר הוצאות רק עבור אירוח רשמי, המוגדר כאמור כאירוח של משלחת רשמית מחו"ל, או כקבלת ביקור רשמי של משלחות מהארץ שבהן משתתפים נושאי משרה בכירים בשירות המדינה וכן משלחות של מוסדות וארגונים רשמיים בארץ. בהיעדר פרטים על האישים שאירח ראש הרשות לא ניתן לדעת אם מדובר באירוח רשמי.

פקודת העיריות ופקודת המועצות המקומיות מטילות על גזבר הרשות המקומית את האחריות לשמירה על קופת הרשות. גזברי הרשויות המקומיות האמורות לא דרשו פירוט והבהרות לגבי החזרי התשלומים שהתבקשו לשלם ולא פיקחו על החזרי הוצאות האש"ל כדי לוודא שיינתנו רק בגין הוצאות שניתן לשלמן לפי הוראות משרד הפנים.

גזברית המועצה המקומית להבים מסרה כי ראש המועצה פעל בעניין זה לפי מידע שקיבל לגבי זכאותו להחזר הוצאות אש"ל ואירוח רשמי, וכי הגזברות רואה בחתימתו על ריכוז ההוצאות אישור לכך כי אכן מדובר בהוצאות על אירוח רשמי לצורכי המועצה ולא בהוצאות אש"ל אישיות, ולפיכך אין היא סבורה שחשוב לבדוק את מהות הפגישות ואת מידת נחיצותן.

משרד מבקר המדינה העיר כי על הגזברים מוטלת, בין היתר, החובה לוודא כי על החשבונות או לצדן יפורטו שמות המשתתפים, תפקידיהם ומטרת הפגישה, ולוודא כי יוחזרו רק הוצאות האש"ל שהותר לשלמן לפי חוזר מנכ"ל. בהיעדר ציון מלוא הפרטים על מהות האירוח אין הגזברים - שהם "שומרי הסף" של קופת הרשות המקומית - רשאים לפטור את עצמם באמירה כגון זו של גזברית המועצה המקומית להבים, כי די בחתימתו של ראש הרשות על ריכוז ההוצאות כדי שיאשרו את מתן החזר; עליהם לוודא שכל הוצאה אכן עומדת בדרישות המפורטות בחוברת תנאי שכר.



משרד מבקר המדינה העיר לרשויות המקומיות האלה שעליהן לבדוק בכמה מסתכמים החוזרים שניתנו לנבחרי הציבור עבור הוצאות אירוח לא רשמי, ולפעול לכך שכספי החוזרים האמורים יוחזרו לקופת הרשות.

### החזר הוצאות עבור אירוח רשמי

כאמור, לפי ההנחיות שבחברת תנאי שכר, "אירוח רשמי" הוא אירוע שבו הרשות המקומית מארחת משלחת רשמית מחו"ל או מקבלת ביקור רשמי של משלחות מהארץ שבהן משתתפים נושאי משרה בכירים בשירות המדינה (נשיא המדינה, ראש הממשלה, שר, מנכ"ל או בעל תפקיד דומה) וכן משלחות ממוסדות וארגונים רשמיים בארץ.

**בחברת תנאי שכר אין כל התייחסות לגודל המשלחת שניתן לארח, לחקרת ההוצאות המותרות או המומלצת באירוח משלחת כזאת, למקום האירוח המועדף, לאופי הכיבוד שינתן וכיו"ב.**

הבדיקה העלתה כי בהיעדר הנחיות נהגה כל רשות לארח שרים, ח"כים, נציגי משרדי ממשלה והמגזר הציבורי ומשלחות מחו"ל באופן שנראה לה, לעתים הוציאה לשם כך סכומים ניכרים. בדרך כלל גם לא צורפו לחשבוניות שהוגשו להנהלת החשבונות ברשות המקומית מסמכים המפרטים את מספר המשתתפים באירוח, את תפקידיהם ואת שמותיהם. להלן שלוש דוגמאות לכך:

1. בספטמבר 2009 שילמה עיריית סח'נין 17,016 ש"ח ל"מרכז פטרה" החזר עבור הוצאות אירוח של שר הרווחה. על חשבונית המס צוין: "ביקור השר הרצוג שבירת צום כולל אישים מכרם אברהם". הבדיקה העלתה כי לפקודת הזיכוי לא צורפו מסמכים המפרטים את מספר המשתתפים בסעודה, את תפקידיהם ושמותיהם ומסבירים מדוע נדרשה הוצאה כה גדולה על אירוח השר ופמלייתו.

עיריית סח'נין מסרה בתשובתה כי מטרת האירוע הייתה "הגברת הדו-קיום", והשתתפו בו 560 איש ובהם שר הרווחה, חברי כנסת, שגרירים ונציגים דיפלומטיים מחו"ל. עוד ציינה כי עלות האירוע הסתכמה בכ-68,000 ש"ח, ובמימון עלותו השתתפו גם רשות מקומית נוספת וגוף נוסף.

2. בשנים 2008-2011 שילמה המועצה האזורית הגלבע כ-40,300 ש"ח עבור 27 אירוחים של שרים; ארבעה מהם בשנת 2011 בעלות כוללת של כ-8,300 ש"ח. במסמכי הנהלת החשבונות של המועצה לא צוינו מטרת האירוח או מטרת הביקור במועצה, זהות המשתתפים ומספרם.

3. עיריית עכו שילמה בשנים 2008-2011 סך כ-40,500 ש"ח עבור 12 אירוחים שניתן להגדירם כ"רשמיים", מזה כ-11,200 ש"ח בפברואר 2009 עבור אירוח ראש הממשלה באותה עת, מר אהוד אולמרט, וכ-5,800 ש"ח עבור אירוח נשיא המדינה באוגוסט 2011. ממסמכי הנהלת החשבונות עלה כי לגבי שאר האירוחים ה"רשמיים" לא צוינו מטרת האירוח או מטרת הביקור בעיריית עכו, זהות המשתתפים ומספרם.



**משרד מבקר המדינה העיר לרשויות המקומיות האמורות כי ראוי שבדיווח על אירוח רב משתתפים המצורף לחשבוניות או לצידן, יצוינו פרטים על זהות המשתתפים ועל מהות האירוח, זאת גם כדי שאפשר יהיה לקבוע אם מדובר באירוח רשמי וכן להעריך אם אופי האירוח וסכום ההוצאה הם סבירים. עוד העיר משרד מבקר המדינה לרשויות המקומיות כי אמנם הן רשאיות לשלם מכספן עבור אירוח רשמי של אישים רמי דרג, אולם עליהן להבטיח כי גם הוצאות כאלה יהיו סבירות, להקפיד על קיום העקרונות הבסיסיים של מינהל תקין - לרבות שקיפות וחיסכון - ולהימנע ככל האפשר מהוצאות מיותרות.**

**משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי ראוי שבהנחיות שהוא מוציא מפעם לפעם לרשויות המקומיות הוא יפרט בכל הנוגע לאירוח רשמי את גודל המשלחות שניתן לארח, את סכום ההוצאות המרבי ואת אופי הכיבוד ויגדיר בבירור מיהו "בעל תפקיד דומה" לשר או למנכ"ל שניתן לראות גם באירוחו משום "אירוח רשמי".**

משרד הפנים מסר בתשובתו כי הוא אינו רואה לנכון להגדיר באופן מדויק עניין זה, ודי בכך שהרשויות יעמדו בהנחיות הכוללות ובמסגרת התקציב הנתונה.

**משרד מבקר המדינה מעיר כי בהיעדרן של הגדרות מדויקות ייתכן שהרשויות המקומיות לא יקפידו לנהוג בשקיפות ולא יימנעו מהוצאות כיבוד חריגות.**

### החזר הוצאות עבור כיבוד

בתקנות העיריות (הסדר רכישות, ניהול מחסנים, רישום וניהול טובין), התשנ"ח-1998 (להלן - תקנות הרכש), נקבעו דרכי רכישת הטובין ודרכי רישום הרכישה<sup>30</sup>.

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

הבדיקה העלתה כי המועצה האזורית הגלבע ועיריית סח'נין נהגו לרכוש מצרכים וכיבוד עבור לשכות ראש הרשות שלא באופן הנדרש.

1. עיריית סח'נין והמועצה האזורית הגלבע לא הכינו תכנית צריכה ותכנית רכישה לרכישת מצרכים וכיבוד כנדרש בתקנות הרכש. הן גם לא קבעו נוהל פנימי המפרט את הליך הרכישה בכל מחלקה. הרשויות האלו גם לא הכינו תכנית צריכה תקופתית למחלקות הרשות השונות; ובהזמנות רבות שהוצאו לבתי העסק שמהם נרכשו מוצרי המזון לא פורטו המצרכים המבוקשים וכמותם. אשר לחשבונות עבור כיבוד שהוגשו לתשלום - לא פורטו בהן תאריכי הישיבות שעבורן נדרש הכיבוד, מספר המשתתפים בהן ותפקידם. לפיכך גם לא ניתן לדעת אם מדובר באירועים או באירוחים הקשורים לראש הרשות וסגניו או למחלקות הרשות השונות.

להלן דוגמה לגבי הליך הרכישה של כיבוד במועצה האזורית הגלבע:

בשנת 2011 שילמה המועצה לצרכנייה כ-42,600 ש"ח רק בעבור כיבוד שהזמינה לשכת ראש המועצה. התמורה שולמה כנגד שמונה חשבונות שהגיש בעל הצרכנייה באותה שנה. בחשבונות לא נרשמו פרטים, ובהנהלת החשבונות של המועצה נרשמה ההוצאה: "כיבוד ללשכה". לדוגמה, ביוני 2011 הוגשה חשבונית בסך כ-7,000 ש"ח אשר כללה ריכוז הוצאות על כ-20 קניות, בעיקר של מוצרי מכולת שונים, שבוצעו במאי 2011, בלא שפורטו תאריכי הישיבות שעבורן נדרש הכיבוד ובלא שצוין עבור מי יועדו הקניות.

המועצה מסרה כי ההוצאות האלה הן עבור כיבוד בלשכת ראש המועצה וסגניו ובמחלקות אחרות. עוד מסרה כי לקראת פגישות של ראש המועצה או סגניו עם שומרי כשרות, היא רוכשת מוצרי אוכל גולמיים ואם הבית מבשלת עבור אורחים אלה אוכל כשר, והיא רוכשת מוצרים אלה לצורכי אירוח גם כאשר מתקיימות פגישות בימי ראשון, שבהם המסעדות באזור סגורות.

30 תקנות אלו חלות גם על מועצות אזוריות.

משרד מבקר המדינה העיר כי לא ניתן ללמוד מתשובת המועצה מדוע נדרשת הוצאה חודשית של אלפי ש"ח עבור מוצרי מזון גולמיים, ובוודאי אי-אפשר ללמוד ממנה מדוע נרכשים המוצרים כולם מבית עסק אחד, בלא תכנית צריכה ותכנית רכישה שהוכנו מראש ובלא פירוט של הישיבות שעבורן הוזמן הכיבוד. בהיעדר פרטים כאמור אי-אפשר לדעת אם ההוצאה אכן סבירה.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית סחנין ולמועצה האזורית הגלבע כי לפי התקנות ראוי להוציא הזמנה ("טופס דרישה") לכל רכישה בנפרד לפני ביצוע ההזמנה; כמו כן, לפי סדרי מינהל ובידוק תקינים יש לבצע לגבי כל רכישה רישום מדוקדק שבו יפורטו מספר המשתתפים והכיבוד שהוגש בכל אירוע ואופן חלוקת המצרכים הנרכשים בכל תקופה. בהיעדר מידע כזה לא ניתן לדעת אם מדובר באירועים או אירוחים הקשורים במישרין לראש הרשות וסגניו או למחלקות הרשות השונות.

משרד מבקר המדינה העיר לרשויות האמורות כי עליהן לקבוע נוהל פנימי שיקבע את סוג הכיבוד בכל אירוע וישיבה ואת היקפו, יקבע את כמויות המצרכים שיירכשו בכל אחת מהרכישות וגם יסדיר את הרישום של הרכישות התקופתיות של לשכת ראש הרשות וסגניו ואת המעקב בנושא.

2. **עיריית רהט**: מחלקות שונות ורבות בעירייה הזמינו בעצמן שלא באמצעות מנהל הרכש והאספקה כיבוד למשרדיהן ובכלל זה קפה, תה וממתקים. לסגני ראש העירייה היה גם חשבון נפרד עבור כיבוד וכל לשכה ביצעה הזמנה בנפרד.

להלן שתי דוגמאות:

(א) (1) בשנים 2008-2010 שולמו החזרים עבור הוצאות שונות לפי הסעיף התקציבי "אירוח וכיבוד ראש העירייה מחוץ לעירייה ובתוכה", בעיקר בעבור ארוחות עסקיות אך גם בעבור כיבוד. הוצאות אלו הסתכמו בכ- 29,400 ש"ח.

(2) באותן שנים שילמה העירייה כ- 12,400 ש"ח לפי הסעיף התקציבי "אירוח וכיבוד סגן ראש העירייה מחוץ לעירייה ובתוכה" גם עבור ארוחות עסקיות וכיבוד לסגני ראש העירייה ולאורחיהם.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי משרד הפנים לא הגדיר אירוחים אלו כ"אירוח רשמי". בהיעדר הנחיות של משרד הפנים לגבי אופן רכישת כיבוד לאירוח בלשכות של ראשי רשויות וסגניהם, ראוי היה שעיריית רהט תקבע נוהל פנימי משלה כדי לצמצם את הוצאותיה בתחום זה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי ראוי שיוציא הנחיות שיפרטו את מסגרת ההוצאה המותרת לקניית כיבוד לאירוח בלשכותיהם של ראש הרשות והסגנים.

(ב) בבדיקת כמה הוצאות על כיבוד בתקופה הנסקרת הועלו אי-סדרים בנוגע לשיוך ההוצאות, הליך אישורן והצורך בכיבוד. עוד נמצא כי חשבונות עבור כיבוד לעירייה, ובעיקר לגבי מוצרים שאינם מתכלים במהירות, כגון קפה ותה, חורגים מהסביר.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית רהט כי ראוי שתנהג לפי תקנות הרכש, תקבע אדם אחד האחראי לביצוע הרכישות ותנהיג נוהל פנימי לקניית כיבוד לאירוח בהתחשב בתקנות הרכש. ראוי גם שהעירייה תבצע בדיקה מחודשת לגבי הצורך בהוצאות גדולות על קניית הכיבוד עבור מחלקות העירייה השונות ובכלל זה עבור הסגנים ולשכותיהם.

### השתתפות ראש עיריית אור יהודה בנופשונים של המרכז הקהילתי

ראש עיריית אור יהודה נהג להצטרף לנופשונים שארגן המרכז הקהילתי (המתנ"ס) לעובדיו, אשר כללו אירוח בבית מלון, פעילויות באתרים שונים וכן ארוחות. בשנים 2009, 2011 ו-2012 התקיימו הנופשונים בצפון בחודש מאי, והשתתפו בהם כמה עשרות מעובדי המרכז, בהתאמה. עבור הנופשונים שהתקיימו בשנים 2011 ו-2012 שילם ראש העירייה דמי השתתפות בסך 225 ש"ח, כמו עובדי המרכז הקהילתי, אף שהוא אינו עובד במרכז הקהילתי, אינו חבר בהנהלתו ואין לו תפקיד אחר במרכז.

הבדיקה העלתה כי המרכז הקהילתי שילם את מרבית ההוצאות של עובדיו, וכן של ראש העירייה, על הנופשונים. המרכז הקהילתי שילם עבור השתתפותו של ראש העירייה בנופשונים בשנים 2011 ו-2012 634 ש"ח ו-653 ש"ח, כסדר השנים, וראש העירייה זכה בשנים אלו להטבה שלא היה זכאי לה בסכום כולל של 1,287 ש"ח.

יצוין כי ראש העירייה הוא היחיד שאינו נמנה עם עובדי המרכז הקהילתי או עם חברי הנהלתו, ובכל זאת זכה במימון מקופתו לשם השתתפות בנופשונים האמורים.

לגבי שנת 2009, בתיקי המתנ"ס לא נמצאו מסמכים שאפשר ללמוד מהם מאילו עובדים נגבו דמי השתתפות, ולפיכך לא ניתן לקבוע אם ראש העירייה השתתף בעלות הנופשוני, ואם כן באיזה סכום.

ראש העירייה מסר למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2012 כי מיד לאחר שקיבל את הערותיו הוא פנה ליועץ המשפטי של העירייה לקבלת "הבהרות", וכי היועץ המשפטי "הציע להשלים את הסכום במידה והמבקר ידרוש זאת... אי לכך ישולם הסכום המתבקש במידת הצורך".

**לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שלראש העירייה לא היה תפקיד במרכז הקהילתי, הוא לא היה זכאי למימון השתתפותו מהמרכז. על המרכז הקהילתי לדרוש אפוא להשיב לקופתו את סכום ההטבה שקיבל ראש העירייה בשנים אלו.**

בעקבות הערת משרד מבקר המדינה שילם ראש העירייה בינואר 2013 למרכז הקהילתי 1,974 ש"ח, בגין ההטבה לה זכה בשנים 2009, 2011 ו-2012.

### לינה בבתי מלון

בחזור מנכ"ל משרד הפנים מפברואר 2005 נקבע כי ראשי רשויות יהיו זכאים להחזר הוצאות עבור לינה בבית מלון מתוקף תפקידם (להלן - הוצאות לינה), בכפוף להוראות התקשי"ר. בתקשי"ר נקבע כי סכום החזר המרבי עבור הוצאות לינה יהיה 340 ש"ח ללילה בתוספת מע"מ (מ-1.8.08 ועד 16.4.11) ו-391 ש"ח ללילה בתוספת מע"מ (מ-16.4.11 ואילך).

הבדיקה העלתה כי בשנים 2011-2008 שילמה עיריית עכו כ-13,000 ש"ח עבור 17 לינות של ראש העירייה בבתי מלון שונים ברחבי הארץ. הסכום ששולם היה גדול כ-5,673 ש"ח (43% מהסכום שמשרד הפנים התיר לקבל עבורו החזר).

**משרד מבקר המדינה העיר לגובר עיריית עכו, כי עליו לדרוש מראש העירייה להחזיר את ההפרש בין התשלומים החורגים ובין הסכומים שהותרו לתשלום לפי הוראות משרד הפנים.**

בעקבות הערת משרד מבקר המדינה השיב ראש עיריית עכו לקופת העירייה ביולי 2012 את היתרה בסך 5,673 ש"ח.

### משרד מבקר המדינה מציין בחיוב את דרך פעולתו של ראש עיריית עכו בסוגיה זו.

מנכ"ל משרד הפנים פנה באוקטובר 2012 לכל ראשי הרשויות המקומיות במכתב ובו ציין כי בעקבות פניית מרכז השלטון המקומי ובעקבות "תלונות רבות" הוא החליט להסיר את המגבלה על סכום החזר הוצאות הלינה בבתי מלון בארץ, ולאפשר החזר לפי עלות הלינה בפועל.

### השתתפות ברכישת מתנות

לפי הנחיות משרד הפנים, ראש רשות מקומית וסגניו בשכר יהיו זכאים להשתתפות בהוצאות על קניית מתנות לאירועים שהם מוזמנים אליהם בתוקף תפקידם (להוציא אירועים של קרובי משפחה). משרד הפנים מעדכן מפעם לפעם את סכום ההשתתפות.<sup>31</sup>

1. במאי 2008 רכשה עיריית רהט עבור ראש העירייה דאז, מר טלאל אלקרינאווי, 50 מגשי נחושת שנועדו למסירה במתנה לאורחים, עם הקדשה "בהוקרה מראש העיר", בשווי כולל של 11,500 ש"ח, ועוד שבעה מגשים עם הקדשה ומסגרת נחושת בשווי 3,200 ש"ח. בעירייה נמצאו דוגמאות למגשים דומים שהוזמנו גם עבור ראשי העירייה הקודמים.

בפברואר 2009 רכשה העירייה 20 מגשים נוספים בעלות כוללת של כ-7,000 ש"ח, ובאוגוסט 2010 רכשה עוד 30 מגשים בעלות כוללת של כ-10,000 ש"ח. העירייה רשמה את ההוצאות עבור המגשים בסעיף "פרסום ויחסי ציבור".

בעיריית רהט לא נמצאו אסמכתאות שמהן ניתן ללמוד למי יועדו המתנות האלו ומתי הן הוענקו, ועל כן לא ניתן לדעת אם הנבחרים נתנו אותן כמתנה באירועים או כמתנה לאורחים מחוץ לעירייה.

**משרד מבקר המדינה העיר לעיריית רהט כי היה עליה לפרט למי נמסרה כל מתנה שקנתה ובאילו נסיבות. עוד העיר משרד מבקר המדינה לעירייה כי סביר שלא כל המתנות ינוצלו למטרה שלשמה נרכשו, בין היתר מכיוון שלעתים הן אינן מתאימות לטעמו האישי של הנותן. לפיכך רכישה מראש של מתנות בהיקף כה גדול יש בה לעתים משום בזבוז של משאבי העירייה.**

2. המועצה המקומית להבים שילמה לראש המועצה בשנים 2008-2011 החזר הוצאות בסך כולל של כ-49,000 ש"ח, במסגרת ההשתתפות המותרת ברכישת מתנות לאירועים שהשתתף בהם,

31 לפי חוזר מנכ"ל משרד הפנים מאוקטובר 2008 הנבחר אינו רשאי לתת מתנות בהמחאה אישית או המחאה של הרשות או בכסף מוזמן באירועים שהוא מוזמן אליהם. ממועד פרסומו של חוזר זה ועד דצמבר 2009 היה הנבחר רשאי לתת מתנה שערכה עד סכום שנקבע. הנחיות משרד הפנים שהיו תקפות עד אוקטובר 2008 ומדצמבר 2009 קבעו כי ההשתתפות של ראש הרשות וסגניו במתנות תשולם כהחזר הוצאות, וכנגד צילום ההמחאות בצירוף ההזמנה לאירוע. נאסר לשלם במזומן לבעל האירוע. לאחרונה עודכנו הסכומים בחוזר מנכ"ל משרד הפנים (8/2009) מ-30.12.09. הסכומים המרביים לפי העדכון: לאירוע שאליו מוזמן ראש הרשות - 180 ש"ח, ו-1,020 ש"ח לחודש; לאירוע שאליו מוזמן סגן ראש הרשות בשכר - 180 ש"ח, ו-510 ש"ח לחודש. הוצאות החורגות מסכומים אלו יחולו על ראש הרשות וסגנו.

והמועצה האזורית שומרון - כ-20,600 ש"ח. לבקשות החזר לתשלום שהגישו ראשי המועצות האלה לגזברות המועצה לא צורף תצלום של ההמחאות, שלא לפי ההנחיות.

המועצה האזורית שומרון מסרה בתשובתה כי היא אינה מאפשרת החזרי הוצאות בגין מתנות לסגני ראש המועצה אלא רק לראש המועצה, וכי מתחילת שנת 2012 היא דורשת (ומתייקת) גם תצלומים של ספחי ההמחאות.

3. עיריית גבעת שמואל שילמה בשנת 2008 לראש העירייה לשעבר, מר זמיר בן ארי, החזר הוצאות בסך כ-4,100 ש"ח, עבור קניית מתנות ל-18 אירועים שהוא השתתף בהם באותה השנה. החזר ההוצאות ששילמה העירייה עבור עשרה מאירועים אלו היה בסכום של 240 ש"ח עד 330 ש"ח - סכום החורג מהסכום שנקבע בהנחיות. לבקשות שהגיש ראש העירייה לשעבר לגזברות לשם קבלת החזר ההוצאות, ואשר גזבר העירייה אישרן לתשלום, לא צורף תצלום ההמחאה וההזמנה לאירוע, שלא לפי האמור בהנחיות.

### תשלום עבור משלוח זרי פרחים

בסעיף 8 לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 (להלן חוק דרכי תעמולה), נקבע בין השאר כי "לא תהא תעמולת בחירות קשורה במתן מתנות".

בחודשים מרץ עד אוקטובר 2008 הוציאה עיריית רהט כ-6,800 ש"ח עבור זרי אבל וזרי פרחים לביקורים בבתי חולים. עלות רכישת כל זר הייתה 150 ש"ח, ונרכשו בין 40 ל-50 זרים. רכישת הזרים נעשתה על פי הוראת ראש העירייה.

**הבדיקה העלתה כי העירייה לא נהגה לשלוח זרי פרחים עד שנת 2007 ולא עשתה כך גם משנת 2009 ואילך. עולה אפוא חשש כי משלוחי פרחים אלו, שנעשו בשנה שבה התקיימו הבחירות וגם בסמוך למועד הבחירות (נובמבר 2008), שימשו את ראש העירייה הקודם, מר טלאל אלקרינאווי, לתעמולת בחירות והיו לכאורה בבחינת מתנה שנרכשה מכספי העירייה במסגרת תעמולת בחירות, שלא לפי חוק דרכי תעמולה.**

### תשלום עבור השתלמויות, כנסים ודמי חבר

לפי חוזר מנכ"ל משרד הפנים ממאי 2004 תינתן השתתפות בשכר לימוד לראשי רשויות ולסגניהם בשכר שנבחרו לכהן במשרה מלאה למשך ארבע שנים לפחות, אשר לימודיהם יתקיימו במהלך הקדנציה שלהם. החוזר עוסק אך ורק בהשתתפות בלימודים באוניברסיטאות ובמכוני לימוד אחרים במסגרת "לימודים מוניציפליים" והשתלמויות שאישרו משרד הפנים והמרכז לשלטון המקומי.

עשר מהרשויות המקומיות שנבדקו מימנו פעילויות של נבחריהן אשר אינן נכללות בהשתלמויות שאישר משרד הפנים, כגון השתתפות בימי עיון ובכנסים, וכן שילמו למרכז השלטון המקומי דמי חבר בעבור השתתפות סגנים בפורום סגנים, שלא כדין. להלן פרטים על סוגי הפעילויות והעלות שהייתה כרוכה בהן ומומנה מקופת הרשות המקומית:

הוצאות על פעילויות של סוגי ראש הרשות המקומית (בש"ח)										הוצאות על פעילויות של סוגי ראש הרשות המקומית (בש"ח)				הוצאות על פעילויות של ראש הרשות המקומית (בש"ח)				שם הרשות המקומית
השלה		השלה		השלה		השלה		השלה		השלה		השלה		השלה				
2011	2010	2009	2008	2011	2010	2009	2008	2011	2010	2009	2008	2011	2010	2009	2008			
1,990	-	-	750	3,430	2,350	3,770	1,980	2,500	3,100	2,000	2,000	1,550	1,675	-	-	אום אל-פחם		
-	-	-	-	2,580	-	-	2,100	2,500	2,500	2,000	2,000	1,850	-	-	-	אור יהודה		
-	-	-	-	-	-	-	-	1,500	-	-	-	(*) 2,500	(*) 2,500	(*) 2,500	-	בנימיניה-גבעת עדר		
-	-	-	-	3,095	-	-	2,240	-	-	-	-	-	-	-	-	הגלבע		
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	(*) 2,500	-	-	-	להבים		
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	עכו		
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	עראבה		
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	רהט		
4,000	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,712	רמת השרון		
-	-	-	-	3,450	790	2,515	-	2,500	2,500	-	-	-	-	-	-	שומרון		
-	-	-	-	5,160	3,125	2,180	-	1,500	1,500	1,000	1,000	-	-	-	-			

(\*) מדובר בפורום עמיתים של ראשי מועצות מקומיות שהפעילים גיינט ישראל ואלבא מכון למנהיגות וממשל, אשר נועד להקנות לראשי המועצות המקומיות ידע וכלים וליצור רשת של קשרי עבודה בין ראשי הרשויות השונות וכן בינם ובין מנהלי תפקידים במרחב הצבאי.

**משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי מאחר שראשי רשויות מקומיות וסגניהם משתתפים בכל שנה בהשתלמויות, בכנסים ובימי עיון במסגרת תפקידם, שבחלקם אין חולק כי הם נחוצים לקניית ידע ולרכישת כלים מקצועיים הדרושים לשיפור תפקודם, ראוי כי הוא יקבע נהלים וכללים הנוגעים לשיעור ההשתתפות של הרשות בעלויות האמורות. מכל מקום, על משרד הפנים מוטלת החובה להנחות באופן ברור את הרשויות המקומיות בעניין זה.**

במאי 2012, בעקבות פנייתו של מנכ"ל מרכז השלטון המקומי בנושא, מסר לו המשנה למנכ"ל משרד הפנים כי אין מניעה שרשות מקומית תישא בעלות השתתפותם של חברי מועצה בהשתלמויות מקצועיות בכפוף לכמה תנאים<sup>32</sup>.

הבדיקה העלתה כי עמדה זו של משרד הפנים לא פורסמה בחוזר מנכ"ל ולא הובאה לידיעת הרשויות המקומיות. זאת ועוד, המשנה למנכ"ל לא התייחס במכתבו לכנסים שאינם השתלמויות מקצועיות וגם לא לדמי חבר.

**משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי ראוי שיפרסם הנחיות בעניין זה ויעסוק בין היתר בשאלה אם יש מקום לחייב את נבחר הציבור בחלק מהעלות, למשל כאשר אין מדובר בהשתלמות מקצועית המיועדת לרכישת ידע מקצועי הדרוש לביצוע תפקידו.**

משרד הפנים מסר בתשובתו כי "העניין ייבחן במסגרת חוזר מנכ"ל החדש שיפורסם".

### השתתפות במימון התואר השני של ראש עיריית רמת השרון באמצעות הלוואה

בהנחיות מנכ"ל משרד הפנים הנוגעות לשכר ראשי רשויות ולתנאים הנלווים לו לא נקבעו הוראות בדבר זכאותו של ראש הרשות המקומית לקבלת השתתפות מקופת הרשות המקומית בתשלום עבור לימודים להשכלה גבוהה שאינם לימודים מוניציפליים, אף לא בדבר זכאותו לקבל הלוואות מקופת הרשות לצורך מימון לימודים אלה<sup>33</sup>.

עיריית רמת השרון נהגה לתת הלוואות צמודות למדד לפי ריבית בשיעור 4% לעובדים המבקשים זאת (הממלאים טופס הגשת הלוואות), לאחר אישור ועדת ההלוואות של העירייה (שהרכב חבריה: ממלא מקום ראש העירייה דאז, עוזרת ראש העירייה, גזבר העירייה ונציג ועד העובדים). העירייה והוועדה לא קבעו אמות מידה לאישור ההלוואות וסדר עדיפויות לנתינתן, לרבות סכומי הזכאות ומספר התשלומים לפירעון ההלוואות, והוועדה לא נימקה בפרוטוקולים של דיוניה את הסיבה למתן ההלוואות.

בשנים 2008 עד 2010 קיבלו 247 עובדים מהעירייה הלוואות בסך כ-15,000 ש"ח בממוצע להלוואה, ומספר התשלומים החודשיים לפירעונה היה 26 בממוצע.

בפרוטוקול מנובמבר 2010 של "ישיבת עבודה", שבה השתתפו סגנו וממלא מקומו של ראש העירייה, סגנית ראש העירייה, גזבר העירייה וסמנכ"ל משאבי אנוש וארגון, צוין כי ועדה שמינה ראש העירייה - בהרכב גזבר העירייה, סגנית ראש העירייה וסמנכ"ל משאבי אנוש וארגון - החליטה

32 ואלו הם התנאים העיקריים: חבר המועצה מכהן באחת הוועדות ברשות המקומית; תוכני הלימוד עוסקים בנושאים שבתחום פעולתן של הוועדות שבהן הוא מכהן והלימוד נדרש באופן ישיר ומובהק לצורך מילוי תפקידו; את ההשתלמות מקיימים רק הרשות המקומית או משרד הפנים או מרכז השלטון המקומי ולא גופים אחרים; ניתן לאשר השתלמות מקצועית אחת בלבד לחבר מועצה בכל שנה.

33 בחוזר המנכ"ל ממאי 2004 נקבע כי ראש רשות מקומית וסגנו זכאים לקבל הלוואה למטרות רכישת רכב בלבד.

לאשר את השתתפות העירייה במימון לימודי התואר השני של ראש העירייה בתחום המדיניות ומינהל ציבורי. לשם כך אישרה הוועדה מתן הלוואה בסך 24,454 ש"ח לראש העירייה מקרן ההלוואות של עובדי העירייה, לפירעון ב-36 תשלומים, "על פי תנאי ההצמדה והריבית המקובלים בעירייה", כדי לממן את הוצאות הלימודים.

**משרד מבקר המדינה העיר לעיריית רמת השרון כי משרד הפנים לא התיר השתתפות בלימודים לתואר שני של נבחרים על חשבון הקופה הציבורית, ולפיכך היה עליה לפנות למשרד לדעת מה עמדתו בנושא לפני שאישרה את השתתפותה במימון לימודיו של ראש העירייה. עוד העיר משרד מבקר המדינה כי נוהל ההלוואות בעיריית רמת השרון אינו חל כלל על הלוואות לנבחרים, ויתרה מזו, תנאי ההלוואה שניתנה לראש העירייה - סכום ההלוואה ומספר התשלומים החודשיים להחזרה - היו טובים בהרבה מאלה שמקובל לתת לעובדי העירייה. גם העובדה שוועדה שמינה ראש העירייה קבעה אם הוא זכאי להלוואה יש בה טעם לפגם.**

עיריית רמת השרון צירפה לתשובתה אישור מטעם מרכז השלטון המקומי, ולפיו תכנית התואר השני במדיניות ומינהל ציבורי "עונה על הקריטריונים המאפשרים השתתפות בשכר לימוד על חשבון הרשות המקומית".

**משרד מבקר המדינה מעיר כי לא די באישור המרכז לשלטון מקומי בנוגע להשתתפות בלימודים אלו. היה על הרשות לפנות למשרד הפנים לקבלת חוות דעתו בנושא ולאישורו, שכן הוא הגוף השלטוני היחיד המוסמך לקבוע זאת.**

עוד מסרה העירייה בתשובתה כי ראש העירייה "לא ידע כי המדובר בנוהל שנבחר ציבור אינם זכאים להשתמש בו", וכי הנבחרים, כמו העובדים, מקבלים את שכרם מקופת העירייה והדין לגביהם חייב להיות אחד.

**משרד מבקר המדינה מעיר כי ההלוואה לראש העירייה וכן ההשתתפות במימון לימודיו לתואר שני - שניהם על חשבון קופת העירייה - אינם עולים בקנה אחד עם ההוראות הקיימות. ראוי היה שהעירייה תפנה ליועץ המשפטי של משרד הפנים כדי שיבחן את הנושא ויחווה דעתו בעניין ובדבר אופן אישור בקשות אלו.**

### פרסומים בעלי אופי תדמיתי

חוק דרכי תעמולה אוסר על גופים מבוקרים, ובכלל זה הרשות המקומית, לממן תעמולת בחירות. הנחיית היועץ המשפטי לממשלה בנושא "איסור על תעמולת בחירות במימון כספי גוף מבוקר"<sup>34</sup> 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 ופרסום דיוקנו (כאשר בפרסום מפורטים הישגיו ותכניותיו לעתיד, והתמונה אינה רלוונטית למידע המובא לידיעת הציבור). על פי ההנחיות, כאשר מתעורר ספק אם יש בפרסום משום תעמולה, יש להתייעץ בסוגיה עם היועץ המשפטי של הרשות המקומית.

34 הנחיה מס' 1.1900 מ-1.2.85. ההנחיה עודכנה באפריל 1999 ולאחר מכן עודכנה עוד כמה פעמים.

תעמולת בחירות במימון כספי הרשות המקומית היא בגדר הוצאה שלא כדין, שבגינה עלול להתבצע חיוב אישי לפי סעיף 221 לפקודת העיריות ולפי סעיף 189 לצו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950.<sup>35</sup>

הבדיקה העלתה כי בתקופה הנסקרת יזמו הלשכות של ראשי הרשויות המקומיות הגלבוץ ואור יהודה פרסומים בעלי אופי תדמיתי ששיבחו והיללו את פועלו של העומד בראשן, כלהלן<sup>36</sup>:

### המועצה האזורית הגלבוץ

בשנת 2007 הסתכמו הוצאות הפרסום השנתיות של המועצה האזורית הגלבוץ בכ-119,000 ש"ח, ובשנת 2010 - בכ-122,000 ש"ח, ואילו בשנים 2008 ו-2009 הן גדלו פי שניים ויותר והסתכמו בכ-333,000 ש"ח ובכ-285,000 ש"ח, כסדר השנים.

המועצה מסרה בתשובתה ביוני 2012 כי אין בעצם הגדלת היקף הפרסומים בתקופה מסוימת כדי ללמד שהם משמשים לתעמולת בחירות, ויש לבחון כל פרסום לגופו.

הבדיקה העלתה כי בשנת 2008, בסמוך לבחירות לראשות המועצה האזורית, שהתקיימו ב-20.1.09, יזמה ופרסמה לשכת ראש המועצה כתבות רבות בעלות אופי תדמיתי, שעסקו בראש המועצה. הכתבות התמקדו באירועים, בכנסים ובפעילויות שבהם השתתף, הבליטו את שמו ותמונתו וציטטו באופן נרחב את דבריו. להלן דוגמה בולטת:

בספטמבר 2008 פרסמה המועצה במקומון פרסומת של שני עמודים בעלות 2,160 ש"ח (בתוספת מע"ם) שכותרתה "פסטיבל הגלבוץ" - "פתיחה מדהימה לאירוע ענק מעל 10,000 איש הגיעו לאירועי היום הראשון בפסטיבל מפגש הענקים הגלבוץ". הפרסומת לוותה ב-17 תמונות, ובחמש מהן נראה ראש המועצה. יצוין כי בחודשים אוגוסט-ספטמבר 2008 פרסמה המועצה פרסומים דומים על פסטיבל הגלבוץ במקומונים נוספים בעלות של עשרות אלפי ש"ח.

המועצה מסרה כי לא זו בלבד שבכתבות אלו לא הוזכר שמו של ראש המועצה, אלא אף לא נרמז שהצלחת הפסטיבל קשורה אליו בדרך כלשהי, וכי אין לסווגן כתעמולת בחירות רק משום שתמונתו של ראש המועצה "ליוותה את הכתבה".

**משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי ראש המועצה הוא אישיות מוכרת באזור, ומכאן שפרסום תמונתו גם בלי שהוזכר שמו, באופן שממנו ניתן להבין כי מיוחסים לו הצלחת הפסטיבל והמספר המרשים של המשתתפים בו, עלול להיות בגדר תעמולת בחירות אסורה, בייחוד בהתחשב בסמיכות האירוע למועד הבחירות.**

בחודשים הסמוכים לבחירות, נובמבר-דצמבר 2008, הוגדלה ההוצאה על פרסומים במידה ניכרת, כלהלן: עבור פרסומים בנובמבר אותה שנה שילמה המועצה כ-11,700 ש"ח, ועבור פרסומים בדצמבר אותה שנה שילמה כ-72,600 ש"ח. עבור פרסומים בינואר 2009, החודש שבו התקיימו הבחירות, שילמה המועצה כ-41,500 ש"ח.<sup>37</sup>

35 ראו גם הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 8.2000 מ-23.8.01, שעודכנה גם ב-29.12.03.  
36 בבדיקה נמצאו גם פרסומים בעלי אופי תדמיתי שיזמו הלשכות של ראשי עיריית רמת השרון והמועצה המקומית בנימינה-גבעת עדה לגבי ראשי הרשויות הנוכחיים ועיריית גבעת שמואל לגבי ראש העירייה הקודם, אך פרסומים אלה נעשו שלא בשנת בחירות (רמת השרון ובנימינה-גבעת עדה) או שערכם הכספי לא היה רב (גבעת שמואל).  
37 סכומים אלה אינם כוללים את התשלום בסך אלפי ש"ח לצלם שתיעד את האירועים בתחום שיפוטה של המועצה, ותמונותיו הובאו בחלק גדול מפרסומיה.

חלק ניכר מהפרסומים בחודשים אלו העלו על נס את קידום של פרויקטים בגלבוש ושל בניית בתים ובתי ספר ביישובי המועצה, וכולם לוו בתמונות של ראש המועצה. להלן מקצת הדוגמאות: בדצמבר 2008, כחודש לפני מועד הבחירות, בישרו המקומונים בליווי תמונות על "פיתוח נופי חסר תקדים בגלבוש", "מתקדמים עם הקידמה", "בתנופה הרחבה ושיפוץ". בינואר 2009 בישרו המקומונים כי "שר התחבורה יסייע בקידום פרויקטים בגלבוש". בינואר 2009 בישרו המקומונים כי "גן טרום חובה נחנך במושב אביטל, גן שלישי נחנך במושב מולדת, אגף חדש בבית הספר היסודי בטמרה, שרת התיירות השתתפה בטקס הנחת אבן פינה לאתר הסקי היהודי בגלבוש", "שודרגו התשתיות ביישובי הגלבוש, מעל 650 מגרשים שוקו בהרחבות בגלבוש".

המועצה מסרה בתשובתה כי אף שהפרסומים העלו על נס את שהתרחש בתחומי שיפוט, אין בכך כדי להפוך אותם לפרסום תעמולת בחירות, וכי "כל רשות מקומית חובה עליה ליידע את ציבור תושביה אודות המתרחש ברשות".

**משרד מבקר המדינה מעיר כי פרסומים אלו, שנעשו סמוך כל כך למועד הבחירות, אותם המועצה יזמה ומימנה, הבלישו במישרין את שמו ואת פועלו של ראש המועצה, והיו בהם מאפיינים מובהקים של תעמולת בחירות, שעל פי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה אין לממנה מקופתה של הרשות המקומית. יצוין כי גם העובדה שסמוך למועד הבחירות השקיעה המועצה בפרסומים סכומים גדולים יחסית לתקופות אחרות יש בה כדי להעיד על רצון להבליט את פועלו ואת עשייתו של ראש המועצה לנוכח הבחירות הקרבות.<sup>38</sup>**

## עיריית אור יהודה

העירייה פרסמה בתקופה הנסקרת בעלות כספית גבוהה פרסומים רבים שהעלו על נס את פועלו ואת הישגיו של ראש העירייה לטובת תושבי העיר. להלן כמה דוגמאות לכך:

1. במאי 2008, כמחצית השנה לפני הבחירות לרשויות המקומיות, שילמה העירייה לבית דפוס 3,200 ש"ח (לא כולל מע"ם) עבור הדפסת 14,000 עותקים של עלון פרסום (פליר) שכותרתו - פורום "הורים לחינוך". העלון, שעליו חתום "דוד יוסף השליח שלכם לעירייה" והנושא את תמונת ראש העירייה, מפרט את פועלו בתחום החינוך: "לאחרונה השגתי תרומה בסך 3 מיליון דולר עבור מערכת החינוך... הוקם צוות תחזוקה, אך ורק עבור גני הילדים. על פי הנחיות יתן הצוות מענה מיידי והולם, לכל בעיה...". בסיום העלון צוין אופן תפקודה של העירייה בעניינים שאינם נוגעים לחינוך, כלהלן: "הציבור רואה וחש את ההתנהלות של העירייה. העירייה מתנהלת על פי החוק והנהל התקין. העשייה נעשית בידיים נקיות, ללא מורא וללא משוא פנים. אנו נלחמים בפורעי החוק, מעמיקים את גביית הארנונה ומצמצמים בהוצאות... זו הפעם הראשונה בתולדות אור יהודה, שתקציב העירייה הסתיים לא בגירעון, אלא באיזון ומסתמן אף עודף. זו הפעם הראשונה בתולדות אור יהודה, שלא היתה העלאה בתעריף הארנונה... אור יהודה לא רואה את האור רק בקצה המנהרה, אור יהודה כבר רואה חצי מנהרה מוארת".

2. באוגוסט 2010 שילמה העירייה 14,500 ש"ח עבור פרסום מודעה שכותרתה "אור יהודה מקבלת לראשונה פרס ניהול תקין". בהנהלת החשבונות של העירייה צוין כי מדובר בתשלום לספק עבור "פרסום קבלת פרס ניהול בידיעות אחרונות". במרכז הפרסום הופיע תצלום של ראש העירייה המקבל משר הפנים את הפרס. עוד מצוין במודעה כי "דוד יוסף, ראש עיריית אור יהודה מוביל

38 יצוין כי המועצה תקצבה את ההוצאות על פרסומים בשנים 2008-2010 ב-255,000 ש"ח, ואילו ההוצאה בפועל הסתכמה בכ-740,000 ש"ח, חריגה של כ-485,000 ש"ח (כ-190%) מהתקציב המאושר למטרה זו באותן שנים.

בשנים האחרונות מדיניות בלתי מתפשרת לצמצום גירעונות העירייה ואיזון תקציבה. בשל כך זוכה העיר, לראשונה מאז הקמתה, לקבל את פרס משרד הפנים לניהול תקין. מאז היבחרו ב-2007, הצליח יוסף לרתום את כל מערכות העירייה לטובת צמצום הגירעונות העצומים, אותם ירש... הזמנתו של דוד יוסף לבנייני האומה בירושלים לקבלת הפרס, במעמד מובילי המדיניות הכלכלית במדינה, מסמלת את תחילתו של עידן חדש באור יהודה. עידן בו קידמה, שיפור, שגשוג ומצוינות הינם דרך חיים. אני שואף לקדם את אור יהודה לעבר מצוינות בכל התחומים, אומר יוסף, זה אפשרי בעבודה קשה ובלתי מתפשרת ואמונה בעצמנו. תוך פרק זמן קצר תבסס אור יהודה את מעמדה כעיר שתהיה מקור גאווה לתושביה".

3. במרץ 2011 העלה מנכ"ל העירייה על נס, בחוברת שהפיקה העירייה בעלות של כ-15,000 ש"ח, את פועלו של ראש העירייה והישגיו בפיתוח העיר: "מאז כניסתו של דוד יוסף לתפקיד ראש העיר, העיר לא נחה לרגע... יש לנו ראש עיר לא טיפוס. לאחר שקבע את המדיניות, לאחר שתווה [כך במקור] וסימן את הדרך לעובדי העירייה, ולאחר שביזר סמכויות למנהלי המחלקות - הוא הרשה לעצמו להיות יותר בשטח ופחות בלשכה. הוא רוצה לחוש כמו אצבעותיו את העשייה, את הניקיון, את האסתטיקה. בכל שבוע הוא מבקר במוסדות החינוך - מגני הילדים ועד לביה"ס התיכון וזאת על מנת לחזור להנהלת העיר ולקבל החלטות בהתאם לצרכי השטח".

4. באוקטובר 2011 שילמה העירייה לסטודיו לעיצוב גרפי כ-12,200 ש"ח עבור הפקתה, עיצובה והדפסתה של חוברת לרגל סיום תפקידה של מנהלת המחוז של משרד החינוך ומינויה למנכ"לית משרד החינוך. נושא החוברת: "מדינת ישראל קבעה: פרס החינוך הישירי הארצי לאור יהודה". בחשבונות ששילמה העירייה לא היו פרטים שניתן ללמוד מהם כמה חוברות הודפסו ולמי הן הופצו. העירייה גם לא המציאה את הפרטים האלו לידי משרד מבקר המדינה, אף שהתבקשה לעשות כך. החוברת רצופה דברי הלל ושבח לראש העירייה המכהן, מר דוד יוסף, מבליטה את שמו ואת פועלו ומלווה בתמונות שלו: עם שר החינוך, מרצה בבית ספר, פונה לתושבים.

**משרד מבקר המדינה העיר לעיריית אור יהודה כי פרסומים אלו (ובייחוד חוברת על פרס החינוך) הבליתו את שמו ואת פועלו של ראש העירייה, וכי היו להם מאפיינים ומסרים מובהקים של תעמולת בחירות, ולכן על פי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה אין לממנם מקופתה של הרשות המקומית.**

ראש עיריית אור יהודה מסר בתשובתו כי הפרסומים בוצעו כשנתיים עד שלוש לפני הבחירות, ולכן אינם יכולים להיקרא תעמולת בחירות. ראש העירייה הוסיף כי אחד המדדים לקבלת פרס החינוך היה "מעורבות ראש העירייה", וזוהי הסיבה לאזכורים הרבים של מעורבותו ופועלו לקידום החינוך והמצוינות בעיר.

**משרד מבקר המדינה העיר לעיריית אור יהודה כי מועד הפרסום הוא רק אחד המבחנים שלפיהם קבע היועץ המשפטי אם פרסומים כלשהם נחשבים לתעמולת בחירות; מדובר במבחן "גמיש", שלא הוגדר בו במדויק פרק הזמן שבמסגרתו ייחשב הפרסום לתעמולת בחירות. אמנם ככל שמועד הפרסום קרוב יותר לתקופת הבחירות כך מתחזקת ההנחה שמדובר בתעמולת בחירות, אך גם כאשר הפרסום לא נעשה סמוך לתקופת הבחירות, יש לבחון את ההקשר, את תוכן הדברים ואת שאר המבחנים העוסקים בתוכן הפרסום. נראה כי הפרסומים לעיל עסקו בהאדרת שמו של ראש העירייה באופן שבו הובלטו שמו ופועלו, ולא היה ראוי להשיתם על הקופה הציבורית.**

## O

**משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי ראוי שיבחן אילו מהפרסומים האמורים שיזמו ראשי רשויות אלו אינם מותרים, וידרוש מהם להחזיר את עלות הפקתם לקופת הרשויות.**

משרד הפנים מסר בתשובתו כי על הוועדה לחיוב אישי במשרד הפנים להכריע בעניין זה.

**עד סוף שנת 2012 לא מסר משרד הפנים למשרד מבקר המדינה מה עמדת הוועדה לחיוב אישי בעניין זה.**

### תשלום עבור כתיבת נאומים לראש העירייה

בשנים 2010 ו-2011 שילמה עיריית עכו 20,880 ש"ח לכותבת נאומים מקצועית עבור כתיבת שמונה נאומים שנשא ראש העירייה באירועים שונים, כגון טקסי יום הזיכרון, כנס הצעירים של ישראל וטקס ערים תאומות.

עיריית עכו מסרה כי "מתוך מאות אירועים וטקסים בהם נשא ראש העיר דברים... הוחלט להיעזר רק ב-8 מקרים בעלי חשיבות מרובה לעיר, לכתיבת הנאומים".

**משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית עכו כי גם אם מדובר בשמונה נאומים בלבד, הרי שבהיעדר הוראות מחייבות של משרד הפנים בדבר הוצאה כזאת, לא הייתה סיבה להשתתף על הקופה הציבורית של עיריית עכו.**

**משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי ראוי שיקבע הוראות בדבר הוצאות כאלה בפרט ובדבר הוצאות חריגות בכלל, לרבות תנאים או מגבלות לקבלת החזר עבורן, אם קבלת החזר כאמור אכן אפשרית.**

### נסיעות לחו"ל<sup>39</sup>

נסיעות לחו"ל של נבחרי ציבור ברשויות מקומיות נועדו, בין השאר, לאפשר להם ליצור קשרים עם נבחרי ציבור בערים בחו"ל כדי להקים פרויקטים משותפים וכן כדי שיוכלו ללמוד על הנעשה בתחום המוניציפלי ברשויות מקומיות אחרות ובכך לייעל את הפעילות של הרשות המקומית שבה הם מכהנים.

בטבלה שלהלן מובאים נתונים על מספר הפעמים שבהן נסעו לחו"ל בתקופה הנסקרת ראשי תשע מ-12 הרשויות המקומיות שנבדקו וסגניהם<sup>40</sup> ועל עלות הנסיעות (בש"ח):

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; וכן ראו דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2009 (אוקטובר 2010), בפרק "פעילותן של קרנות לצד רשויות מקומיות", עמ' 453.

---

40 ראשי הרשויות המקומיות הנוכחיים של אור יהודה, בנימינה-גבעת עדה, גבעת שמואל, סחינין, עראבה ורהט לא טסו לחו"ל בתקופה הנסקרת. בטבלה כלולים גם נתונים על נסיעותיהם של סגני עיריית רמת השרון, סגני ראש עיריית עכו וסגני ראש המועצה האזורית הגליל, שהם הסגנים היחידים שטסו לחו"ל בתקופה הנסקרת.

עלות הנטיעות	2011			2010			2009			2008			חירות המקומות	
	היער	מספר ימי השחייה בה"ל	מספר הנטיעות	היער	מספר ימי השחייה בה"ל	מספר הנטיעות	היער	מספר ימי השחייה בה"ל	מספר הנטיעות	היער	מספר ימי השחייה בה"ל	מספר הנטיעות		
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,000	לא ידוע	לא ידוע	1	אום אל-פחם
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,900	דנמרק	לא ידוע	1	בנמינה-גבעת עדר
-	-	-	-	-	-	-	-	-	10,403	גרמניה	6	1	גבעת שמואל	
27,718	(****)	61	7	29,817	(***)	30,091	(**)	47,778	(*)	41	41	6	הגלובע ראש	
27,718		61	7	38,586		32,278		52,875		41	41	6	המנוצה	
-	-	-	-	14,986	איטליה	1	-	1,372	איטליה	4	4	1	סניג ראש	
-	-	-	-	-	-	-	-	13,410	ירדן	7	7	2	לחבים סחנין	
11,247	קרואטיה, הולנד, צרפת, ארד"ב, אוקראינה	24	4	3,189	פולין, רוסיה, איטליה	22	3	3,667	צרפת	4	4	1	ראש העירייה	
10,348		10	2	3,223	אוקראינה	8	1	9,635	גרמניה, צרפת	10	2	-	סניג ראש העירייה	
18,476	ארד"ב	10	2	17,823	גרמניה, ארד"ב, צרפת	15	2	3,397	ארד"ב, ציילה	21	2	-	רמת השרון ראש העירייה	
1,821	צרפת	6	1	1,560		5	1	-	-	-	-	-	סגני ראש העירייה	
5,181	צרפת	7	1	3,891	צרפת	4	1	4,305	צרפת	5	1	-	שומרון	

(\*) ארד"ב, בלגיה, אנגליה, יוון, ירדן, איטליה. (\*\*) גרמניה, אנגליה, צרפת, ארד"ב. (\*\*\*) גרמניה, צרפת, ספרד, ארד"ב, רוסיה. (\*\*\*\*) גרמניה, ארד"ב, שווייץ, ספרד.

1. מכיוון שהנסיעות לחו"ל בתפקיד כרוכות בהוצאות גבוהות, ומכיוון שהן אינן חלק מהפעילות השגרתית של נבחרי רשויות מקומיות, ראוי שיהיו נהלים כתובים שיסדירו את הנושא, ובכלל זה יגדירו את שלב ייזום הנסיעה (שבו נבחנים, בין היתר, נושאים אלה - הצורך בנסיעה, מהותה, מספר הנוסעים הנדרש, מועדי הנסיעה ואומדן של ההוצאות, הגורמים המוסמכים לאשר את הנסיעה, דרכי ההתקשרות עם משרדי הנסיעות, האם מוצו הדרכים להוזלת עלויות הנסיעה, והאם במסגרת הנסיעה בתפקיד משולבת גם שהות פרטית בחו"ל); את שלב מתן האישור הסופי לנסיעה; ואת שלב הדיווח על הישגי הנסיעה לאחר החזרה לארץ וההתחשבות עם הנוסעים.

**לא נקבעו הנחיות ונהלים בנושא הנסיעות לחו"ל בתפקיד, אף לא על ידי משרד הפנים. לנכוח זאת ראוי היה שכל רשות מקומית תסדיר את הנושא בעצמה ותקבע נהלים בכתב בענייניו, אולם נמצא כי הרשויות המקומיות שנבדקו לא עשו כן.**

2. הבדיקה העלתה כי ראשי הרשויות המקומיות שנבדקו (לבד מהמועצה האזורית הגלבע ועיריית עכו (ראו להלן) וסגניהם לא מסרו בדרך כלל מראש למליאת המועצה פרטים על מטרותיהן של הנסיעות ועל נחיצותן. בשלבם לא דיווחו נבחרי הרשות למועצת הרשות (או למליאה) על תוצאות הנסיעה ועל מידת השגת יעדיה.

3. ראש המועצה האזורית הגלבע מסר מראש למליאת המועצה פרטים רק לגבי שבע מ-13 הנסיעות שמומנו במלואן מקופת המועצה, בשנים 2008 עד 2010 (שתי נסיעות אחרות מומנו רק בחלקן). בעניין שתיים מהן (ביולי 2008 ובאוגוסט 2009) נמסר רק כי מדובר בביקור גומלין. מהפרוטוקולים של ישיבות המועצה עולה כי הנסיעות האחרות לחו"ל יועדו בעיקר לגיוס תרומות לפרויקטים משותפים עם עיריית ג'נין ולפעילות משותפת עמה בתחום הדו-קיום (פסטיבל, גיוס משקיעים למימון מירון סוסים).

ראש המועצה לא דיווח למליאת המועצה על התוצאות של 10 מ-13 הנסיעות האמורות ועל מידת השגתם של יעדיהן. לגבי שאר הנסיעות דיווח למליאת המועצה רק על הבטחות והתחייבויות של תורמים לסיוע, אך לא על גיוס ממשי של סכומים לפרויקטים האמורים למעט חתימה על הסכם עם תורמים.

לדוגמה, בשנת 2008 תכננה המועצה כי כמה מנבחריה יטו לחו"ל לשם גיוס תרומות בסך 6 מיליון ש"ח למימון פסטיבל דו-קיום בחול המועד פסח. ראש המועצה דיווח למליאת המועצה לפני הנסיעה בינואר 2008 כי "התקבלה הזמנה מארצות הברית. האירוע כולו במימון מתרומות וסיוע משרדי ממשלה נותני חסות". בפועל מימנה המועצה את נסיעתם של ראש המועצה, של סגנו ושל שני עובדים בסכום של 39,800 ש"ח. בפרוטוקול גם צוין: "נקבעו פגישות רבות עם אנשי עסקים תורמים פוטנציאליים מפיקים שירתמו ויתרמו לאירוע. צפי גיוס מימון לאירוע 6 מיליון ש"ח". במרץ 2008 דיווח ראש המועצה על תוצאות הנסיעה כלהלן: "במסע גיוס התרומות התקיימו פגישות עם הצמרת הפילנתרופית של הקהילה היהודית. חלק מן התורמים התחייבו לסיוע כספי ובכלל נרשמה הצלחה יתרה. צפויות נסיעות נוספות בתקופה הקרובה לארה"ב רוסיה ואירופה באותו נושא". ראש המועצה לא מסר למליאת המועצה פרטים נוספים על נסיעתו, ובכלל זה לא דיווח לה אילו סכומים נתרמו לפרויקט.

לפי נתוני הנהלת החשבונות במועצה, בשנים 2008-2011 קיבלה המועצה תרומות בסך כ-552,000 ש"ח בעיקר למימון פרויקטים של פסטיבל דו-קיום.

בפברואר 2010 דיווח ראש המועצה למליאת המועצה כי "נחתם הסכם עם מושל ג'נין במעמד שר החוץ הספרדי. השר הודיע כי הוא יסייע במימון שני פרויקטים מרכזיים: מרכזי שפות ופרויקט תיור גלבע-ג'נין... בצרפת התארחנו אצל היועץ של הנשיא סרקוזי, וגם הוא נרתם לסיוע לשני הפרויקטים המרכזיים. הנהלת פורום אגן מזרח התיכון הפועל בצרפת בעידוד הנשיא אף הוא הביע

רצונו לסייע ולתמוך בפרויקטים משותפים עם ג'נין". ראש המועצה לא דיווח למליאת המועצה מהו סכומן הכולל של התרומות שנאספו למימון פרויקט זה, אם אכן נאספו תרומות למטרה זו.

בישיבת מליאת המועצה ביוני 2011 מסר ראש המועצה כי חלק מהדיווחים על נסיעות לחו"ל שנשמטו מהפרוטוקולים או נכתבו בצורה כללית מדי ולא ממוקדת". עוד מסר כי "בימים אלה נערכת ביקורת של מבקר המדינה במועצה, וחלק מהצורך להציג תכנית מפורטת [של קשרי החוץ של המועצה] הוא השלמת המידע שנשמט או צוין בכלליות בפרוטוקולים של המליאה לאורך השנים". בהמשך הישיבה דיווח ראש המועצה למועצה כי הרחבת קשרי החוץ של המועצה נועדה לפתח מקורות הכנסה חלופיים, וכי התרומה המיידית של פעילות קשרי חוץ היא פיתוח תשתיות, תרבות, תיירות, מתקני חינוך, מתקני ספורט, תמיכה בכדורגל וסבסוד משלחות נוער. עוד דיווח בישיבה על רשימת התורמים שהמועצה נמצאת בקשר עמם ועל נציגויות ומשלחות שביקרו בגלבוץ וכן הציג למועצה טבלת בקשות לגיוס משאבים וטבלת תקבולים מגיוס המשאבים. ראש המועצה פירט גם את מטרותיה של תכנית קשרי החוץ לשלוש השנים הבאות ובהן שמירת קשר עם תורמים בחו"ל ופיתוח קשרים חדשים וכן הציג את המבנה והתקציב של היחידה לקשרי חוץ.

4. אמנם בדרך כלל ראש עיריית עכו וסגניו נהגו לדווח עוד לפני יציאתם לחו"ל על תוכן המיועד של נסיעותיהם, אך הבדיקה העלתה כי בסקירות של ראש העירייה לגבי חלק מנסיעותיו ולגבי חלק מנסיעותיו של סגנו, מר זאב נוימן, קודם ליציאתם לחו"ל, לא הוסברה נחיצותן. בשוכם של הנבחרים לארץ הם גם לא דיווחו בדרך כלל על תוצאות הנסיעות. הדיווח על אחת מנסיעותיו של סגן ראש העירייה נמסר רק לאחר שובו מהנסיעה. להלן יוצגו פרטים על שלוש מהנסיעות של חברי מועצת העירייה<sup>41</sup>:

(א) במרץ 2008 אישרה המועצה פרוטוקול ישיבת הנהלה שבו ציין ראש העירייה: "במסגרת אירועי שנות ה-60 למדינת ישראל אני נוסע לצרפת", אך לא נמסר להנהלת העירייה פירוט בדבר מידת נחיצותה של הנסיעה. אף על פי כן אישרה מועצת העירייה את פרוטוקול ועדת הנהלה. ראש העירייה אף לא דיווח למועצה על תוצאות הנסיעה. עוד יצוין כי לגבי נסיעה זו דיווח ראש העירייה כי "הנסיעה על חשבון הרשות והאירוח על חשבון המארחים", אך הבדיקה העלתה כי העירייה שילמה עבור נסיעה זו כ-5,300 ש"ח, מזה 1,144 ש"ח החזר הוצאות נסיעות לראש העירייה, שלא לפי האמור בדיווח.

(ב) בנובמבר 2009 דיווח ראש העירייה למועצה בדיעבד כי "מ"מ וסגן רה"ע מר זאב נוימן וחבר מועצת העיר... נסעו למשלחת בצרפת לייצג את העיר בכנס ערים תאומות". הוא לא דיווח על נחיצותה ותרומתה של הנסיעה לעירייה, ואף לא על תוצאותיה. ראש העירייה מסר למועצה כי העלות היא "רק הכרטיסים לטיסה", אך הבדיקה העלתה כי העירייה שילמה לסגן ראש העירייה כ-1,400 ש"ח עבור הוצאות אש"ל ונסיעות.

(ג) ביולי 2010 דיווח ראש העירייה למליאת המועצה כי הוא וסגנית מנהלת הקליטה נוסעים יחד לרוסיה לשבוע ימים ב"מימון מלא של הסוכנות היהודית", אך הבדיקה העלתה כי העירייה נשאה, עם חזרתה, בהוצאות כלכלה ובנסיעות פנימיות החזר בסך כ-2,400 ש"ח.

עיריית עכו מסרה בנובמבר 2012 כי כאשר ראש העירייה מדווח שהנסיעה היא על חשבון הרשות והאירוח על חשבון המארחים, הכוונה היא שרק הוצאות הלינה והאירוח הם על חשבון המארחים, ואילו החזר הוצאות האש"ל נוגע לניידות ממקום למקום (במוניות לדוגמה), שי למארחים, ארוחות שאינן מוסדרות על ידי המארחים וכד'. עוד מסרה העירייה כי עם כניסתו לתפקיד אסר ראש העירייה במפורש על תשלום אש"ל לנבחרים ולעובדים היוצאים לחו"ל כדי לחסוך בהוצאות מקופת העירייה.

41 מטרותן של שאר הנסיעות הייתה השתתפות בטקס חתימה על ברית ערים תאומות, שהייתה בחו"ל במסגרתן הייתה קצרה; ועלותן של נסיעות אחרות הייתה נמוכה ביותר.

5. עיריית רמת השרון מסרה כי לא תמיד "ניתן לדווח על הישגים ו/או לציין את פרטי המפגשים ומהותם". קיימים תורמים שמבקשים להישאר עילום שם ומתקיימות "פגישות שאינן מולידות הישגים בתחילה - אלא רק לאחר פרק זמן ארוך יותר הכולל מספר רב של מפגשים".



**משרד מבקר המדינה מעיר כי חשוב מאוד להסדיר את נושא הנסיעות לחו"ל ולקבוע אמות מידה וכללים לאישורן. כמו כן חשוב מאוד כי בנהלים יוסדר גם נושא הדיווח על הנסיעות לחו"ל וייקבע כי כל נבחר (ועובד) החוזר מחו"ל חייב למסור דיווח על אופן יישום תכנית הנסיעה ועל המידה שבה הושגו מטרותיה, בהתאם לתכנית וליעדים שיוגדרו לפני הנסיעה. דיווחים אלו חשובים הן לצורך מעקב שוטף אחרי הפעילות שמבצעת הרשות במסגרת נסיעות נבחריה ועובדיה לחו"ל והן לצורך הסקת מסקנות שימשו לחינוך נסיעות בעתיד. כמו כן ראוי שהדיווח בכל הנוגע למקורות מימון הנסיעות יהיה מדויק ככל שניתן.**

עיריית עכו מסרה כי לנוכח הערת משרד מבקר המדינה היא תפעל לגיבוש נוהל נסיעות לחו"ל ולקביעת אופן הדיווח על נסיעות.

המועצה האזורית שומרון מסרה ביולי 2012 כי "קיים במועצה נוהל מועצתי בנושא נסיעות לחו"ל... כולל את הצורך באישור טרם נסיעה לחו"ל ואף בדיווח למליאת המועצה לאחר החזרה מנסיעת עבודה כזו... נוסח נוהל זה אף הועבר למשרד הפנים לאחרונה לבקשתו". המועצה צירפה לתשובתה "נוהל נסיעות לחו"ל במימון והשתתפות המועצה". עוד מסרה המועצה בנובמבר 2012 כי מדובר בממוצע בנסיעה אחת בשנה ובהוצאה ממוצעת שנתי של כ-5,000 ש"ח בלבד, ואף על פי כן, בעקבות הביקורת היא ראתה לנכון לקבוע נוהל כזה.

6. עיריית רמת השרון שילמה כ-1,800 ש"ח לסגן ראש העירייה (בתואר) עבור הוצאות נסיעתו לפריז עם משלחת נוער לצרפת, במסגרת קשרי ערים תאומות, אף שבעל תפקיד זה אינו זכאי כלל להחזר הוצאות.

**משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי עליה לדרוש מסגן ראש העירייה (בתואר) להשיב לקופתה את הוצאות נסיעתו האמורות.**



**משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי מוטלת עליו החובה לקבוע נהלים והוראות שעל פיהם יחליטו הרשויות המקומיות אם לאשר נסיעות לחו"ל לנבחריהן. ראוי שנהלים והוראות אלה אף יכללו דרישת דיווח על תוצאות הנסיעה ועל מידת מימושו של מטרת הנסיעה.**

משרד הפנים מסר בתשובתו מאוקטובר 2012 כי העניין ייבחן במסגרת הכנת חוזר המנכ"ל החדש שיתפרסם בחודשים הקרובים.

**משרד מבקר המדינה מעיר כי כבר ביולי 2011 מסר לו משרד הפנים בתשובתו באותו עניין<sup>42</sup> כי במסגרת עדכון חוזר המנכ"ל משנת 2004, המתבצע "בימים אלו", הוא יעסוק גם בסוגיה זו, אך במועד פרסום דוח זה עדיין לא נעשה דבר בעניין.**

## תנאי פרישה של נבחרים

בסעיף 2 לחוק הרשויות המקומיות (גמלאות לראש רשות וסגניו), התשל"ז-1977 (להלן - החוק), נקבע כי "לראש רשות ולשאייריו ישולמו, מקופת הרשות המקומית, גמלאות ותשלומים אחרים נוספים כפי שייקבע בהחלטות הכנסת, והיא רשאית להסמיך לכך ועדה מועדוניה...".

בסעיף 3 לחוק נקבע כלהלן:

"בהחלטה לפי סעיף 2 מותר לקבוע כי -

(1) לראש רשות או לשאייריו, כפי שייקבעו, יינתנו, בנוסף לגמלאות ולתשלומים האחרים המשתלמים לאחר תקופת הכהונה, גם טובת הנאה או שירות שייקבעו;

(2) הזכות לגמלאות, לתשלומים אחרים, לטובת הנאה או לשירות ושיעוריהם ייקבעו בהתחשב בתפקיד שמילא ראש הרשות, בתקופת שירותו, או בכל גורם אחר שייקבע...".

במועד סיום הביקורת הסמכות לקבל החלטות לפי הוראות אלה מוקנית לוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת (להלן - הוועדה).

מכוח הוראות חוק אלה התקבלו שתי החלטות מטעם הכנסת: החלטת הרשויות המקומיות (גמלאות לראש רשות וסגניו), התשל"ז-1977 (להלן - החלטה בדבר הגמלאות), על התיקונים שבוצעו בה מפעם לפעם, והחלטת הרשויות המקומיות (גמלאות לראש רשות וסגניו) (שיחות טלפון), התשמ"ב-1982 (להלן - ההחלטות).

## קביעת תנאי הפרישה של סגן ראש עיריית רהט

מר פייצל אלהווייל כיהן בעירייה מסוף מאי 1989 עד סוף נובמבר 1998 (עת פרש לגמלאות) כממלא מקומו וסגנו של ראש העירייה. בשנת 1998 אף כיהן כראש העירייה. מדצמבר 1998 עד אוקטובר 1999 לא הועסק מר אלהווייל בעירייה (להלן - תקופת הפרישה הראשונה).

בתקופת הפרישה הראשונה שילמה עיריית רהט למר אלהווייל קצבה בשיעור 38% ממשכורת ראש רשות בדרגה ב' (לפי טבלה של משרד הפנים שבה נקבעו שיעורי הקצבה לפי גודל הרשות) בתוספת 24% ממשכורת של עובד בדירוג המינהלי, בהסתמך על חוות דעת של יועץ חיצוני.

מאוקטובר 1999 עד דצמבר 2003 כיהן מר אלהווייל כסגן ראש עירייה בשכר; בתקופה זו הפרישה העירייה בעבורו כספים לביטוח מנהלים והקפאה את תשלום קצבתו. מדצמבר 2003 עד אוקטובר 2005 (להלן - תקופת הפרישה השנייה) לא כיהן מר אלהווייל כנבחר ציבור, והעירייה שילמה לו קצבה בשיעור 60% משכר סגן ראש עירייה. מאוגוסט 2005 עד דצמבר 2008 כיהן שוב כסגן ראש

42 ראו מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2010** (דצמבר 2011), בפרק "היבטים בהתנהלות לשכות של ראשי רשויות מקומיות", בעמ' 144.

עירייה בשכר. באותה תקופה הוקפאה קצבתו והופרש בעבורו תשלום לביטוח מנהלים. בדצמבר 2008 חזר מר אלהווייל לקבל קצבה מעיריית רהט (להלן - תקופת הפרישה השלישית).

עיריית רהט פנתה למשרד הפנים לראשונה רק בינואר 2005 כדי לקבל אישור בדבר שיעור הקצבה ותנאי הפרישה של מר אלהווייל, ובאותה שנה היא שבה ופנתה למשרד כמה פעמים בעניין זה. משרד הפנים השיב לפנייתו רק בדצמבר 2005 וביקש ממנה למסור לו מסמכים שונים כדי לקבוע את שיעור הקצבה ותנאי הפרישה של מר אלהווייל. בביקורת הועלה כי עיריית רהט הגישה למשרד הפנים רק חלק מהמסמכים האמורים; במסמכים שהוגשו לא פורט מלוא המידע המבוקש, וכי מר אלהווייל לא מילא את פרטי הבקשה, לא חתם בסופה ולא החתים עליה את מנהל משאבי אנוש, כנדרש.

על אף האמור לעיל אישר משרד הפנים במרץ 2011 את שיעור קצבת הפרישה ואת תנאיה. מנכ"ל משרד הפנים דאז הודיע למר אלהווייל כי הוא זכאי לקצבת פרישה בשיעור של 54.33% בלבד ממשכורתו הקובעת של ראש רשות לפי דרגה ב'. כמו כן הורה המנכ"ל לקזז מקצבתו של מר אלהווייל את תשלומי היתר ששולמו לו, אם היו כאלה, החל מדצמבר 2008.

לפי סעיף 16(4)ב) להחלטה בדבר הגמלאות, ראש רשות הזכאי לקבל קצבה שנבחר מחדש, קצבתו לאחר הפרישה מהכהונה השנייה תחושב כלהלן: "אם היתה דרגת המשכורת של ראש הרשות בזמן פרישתו האחרונה נמוכה מדרגת משכורתו בזמן פרישתו הראשונה - תחושב המשכורת הקובעת לפי הממוצע המשוקלל של דרגות משכורתו בתקופות כהונתו".

הבדיקה העלתה כי משרד הפנים הורה לעיריית רהט לחשב את המשכורת הקובעת של מר אלהווייל לפי משכורת ראש רשות ולא לפי ממוצע משוקלל של משכורות ראש רשות וסגן ראש רשות. עוד נמצא כי מדצמבר 2003 עד אוגוסט 2005 חישה עיריית רהט את תשלום הפנסיה של מר אלהווייל לפי משכורת אחרונה של סגן ראש עירייה.

**משרד מבקר המדינה העיר לעיריית רהט כי מכיוון שהועלה ששיעורי קצבת הפרישה שאישר משרד הפנים למר אלהווייל אינם עולים בקנה אחד עם אלה ששולמו לו בתקופות כהונתו השונות והם אף חושבו באופן שונה, עליה לבדוק אם מדצמבר 1998 שולמו מקופתה תשלומי יתר או חסר בגין קצבתו של מר אלהווייל.**

2. לפי חוזר המנכ"ל ממאי 2004, ראש רשות שפרש וזכאי לקצבת פרישה יקבל החזר הוצאות טלפון; סכום החזר נקבע לפי מספר תושבי הרשות המקומית; נקבע כי ברשויות שמספר תושביהן הוא עד 100,000 יקבלו ראשי הרשות החזר הוצאות טלפון בסך 275 ש"ח לחודש.

נמצא כי מדצמבר 2003 עד אוגוסט 2005 קיבל מר אלהווייל את מלוא התשלום בעד חשבונות הטלפון שלו.

**משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי עליו להורות לרואה החשבון המבצע מטעמו את הביקורת השוטפת בעירייה להכין תחשיב מדויק של החזרי חשבונות הטלפון ששולמו למר אלהווייל ולקבוע אם שולמו לו תשלומי יתר. אם יתברר ששולמו תשלומי יתר על משרד הפנים לבחון עם יועציו המשפטיים אם לעירייה יש אפשרות להשיב כספים ששולמו ביתר, ובהתאם לממצאי בדיקתו עליו להורות לעירייה לפעול בעניין זה.**

**הטבות בתנאי פרישה לנבחרים שקבע משרד הפנים**

1. בחוזר מנכ"ל שפרסם משרד הפנים באוקטובר 2008 כעדכון לחוזר המנכ"ל ממאי 2004 נקבע כי ניתן לשלם מענק הסתגלות ששיעורו כשכר של חודש אחד לראש רשות ולסגניו בשכר שסיימו את כהונתם בנובמבר 2008, בתנאי ששימשו בתפקידם לפחות ארבע שנים ו-181 יום. למי שסיימו שתי תקופות כהונה רצופות התיר החוזר תשלום מענק הסתגלות בשיעור שכר של חודשיים, ולמי שסיימו שלוש קדנציות רצופות או יותר - בשיעור שכר של שלושה חודשים.

שש מהרשויות המקומיות שנבדקו שילמו לנבחריהן שסיימו את כהונתם בנובמבר 2008 מענקי הסתגלות, כמפורט להלן:

שם הרשות	שם הנבחר	תאריך תחילת כהונתו	סכום התשלום (בש"ח)
בנימינה גבעת-עדה	אריה זיתוני	נובמבר 1998	32,228
	בני עבו	מאי 2005	26,464
עראבה	עלי עסאלה	נובמבר 2003	32,228
סח'נין	מוחמד בשיר	נובמבר 2003	32,899
גבעת שמואל	זמיר בן ארי	נובמבר 1993	98,696
	אברהם גולדברג	נובמבר 2003	27,000
אום אל-פחם	האשם עבד אל-רחמן	נובמבר 2003	33,569
עכו	אוסמה גיזאווי	נובמבר 2003	28,073

2. משרד הפנים קבע בחוזר המנכ"ל ממאי 2004 גם כי ראש רשות וסגניו שפרשו וזכאים לקצבה זכאים למינוי חודשי על עיתון יומי, על חשבון הרשות המקומית, ועל הרשות המקומית אף לגלם את המס על הטבה זו.

**בשנים 2008-2011 רכשו שבע מהרשויות המקומיות שנבדקו עיתונים יומיים עבור נבחרים הרשות שיצאו לגמלאות בהסתמך על ההנחיות האמורות של משרד הפנים. להלן יפורטו ההוצאות השנתיות של רשויות אלו על ההטבה האמורה:**

שם הרשות	מספר הנבחרים הפורשים שקיבלו את ההטבה	הוצאת הרשות על ההטבה (בש"ח)			
		2011	2010	2009	2008
בנימינה גבעת-עדה	7	9,569	11,250	11,666	9,194
אור יהודה	1	2,902	2,789	2,678	2,678
עראבה	6	9,843	6,264	5,400	6,234
גבעת שמואל <sup>(*)</sup>	1	1,710	864	1,500	-
אום אל-פחם	1	2,232	2,232	2,205	1,633
שומרון	5	8,004	8,512	10,545	5,298
עכו	7	10,511	10,260	10,610	11,496

\* הרשות מגלמת גם את המס המתחייב עבור ההטבה. הרשויות המקומיות האחרות לא גילמו את המס, אף שיכלו לעשות זאת לפי חוזר המנכ"ל.

3. על פי ההחלטות זכאים ראשי רשויות וסגניהם שפרשו, המקבלים קצבה מקופת הרשות המקומית, להחזר בעד שיחות טלפון שנוהלו בפועל מביתם, עד לתקרה שנקבעה בהחלטות אלה<sup>43</sup>.

בחוזר המנכ"ל ממאי 2004 נעשו שינויים בסיווג של הרשויות לעניין רמת החזר ההוצאות ונקבעו רמות השתתפות שונות, המבוססות הן על סיווג הרשויות והן על ההבחנה בין ראשי רשויות לסגניהם<sup>44</sup>.

בחוזר גם נעשה תרגום של פעימות המונה לש"ח, אך בדיקה שעשה משרד היועץ המשפטי של הכנסת העלתה כי הסכומים שנקבעו בחוזר גדולים ביותר מ-100% מהסכומים המתחייבים מתרגום פעימות המונה לשקלים.

המועצה המקומית בנימינה גבעת-עדה נהגה לפי האמור בחוזר: העלתה את סכום החזר החודשי בגין חשבונות הטלפון של ראשי המועצה והסגנים לשעבר, שילמה מקופתה את גילום ההטבה שמקורה בהעלאת הסכום האמור, ואולם לא חייבה את הגמלאים להגיש לה את חשבונות הטלפון כדי שתישא רק בהוצאה בפועל.

4. בנובמבר 2008 פנה עורך דין מן הלשכה המשפטית של הכנסת (להלן - עוה"ד) אל היועץ המשפטי של משרד הפנים וטען כי חוזרי מנכ"ל משרד הפנים מהשנים 2004 ו-2008, שלפיהם העניק משרד הפנים לנבחרי הציבור את ההטבות האמורות - מענק הסתגלות, עיתון יומי וקביעת הסדרים חדשים לזכאות בגין שיחות טלפון - חסרי בסיס, מכיוון שההטבות האלו טעונית אישור של ועדת הפנים והגנת הסיביבה של הכנסת (להלן - הוועדה), אשר רק לה הקנה החוק את הסמכות לקבל החלטות בנושא. מכיוון שנושאים אלו לא הועלו לדיון בישיבות הוועדה, ממילא היא לא החליטה לאשר תשלום כזה או אחר לפי החוק. לפיכך קבע עוה"ד כי ההטבות שקבע משרד הפנים ניתנו "ללא סמכות כדין".

בסיום המכתב קבע עוה"ד כי "המצב בו התשלומים המשולמים בפועל... אינם הולמים את ההחלטות שנתקבלו כדין בכל הנוגע לגובה התשלומים שישולמו לזכאים לכך, אינו תקין, בלשון המעטה. על פני הדברים, ועד אשר לא תאשר הוועדה תיקונים בהחלטות, יש לחדול לאלתר מביצוע תשלומים החורגים מהקבוע בהחלטות". עוה"ד הוסיף כי "מובן כי אם לדעת משרד הפנים יש מקום לשינוי ההחלטות בכל הנוגע לתנאים הנלווים המשולמים לזכאים לכך, ניתן להביא הצעה לתיקון ההחלטות בפני הוועדה, אך כל עוד לא נעשה כן יש צורך להנחות את הרשויות המקומיות באורח ברור וחד משמעי שלא לפעול באופן בלתי תקין וללא בסיס בהחלטות שהתקבלו כדין".

הבדיקה העלתה כי במועד סיום הכנתו של דוח זה, אמצע שנת 2012, טרם השיב היועץ המשפטי של משרד הפנים על פנייתו של עוה"ד מהלשכה המשפטית של הכנסת.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי אמנם לא ניתן מענה בכתב לפנייתו של עוה"ד, שנעשתה לפני כשלוש שנים וחצי, אך הסוגיה הועלתה לפני גורמי המקצוע ונבחנה לגופה.

מנכ"ל משרד הפנים ציין במכתבו למנכ"ל מרכז השלטון המקומי ביוני 2012 בנוגע לתשלום עבור חודשי הסתגלות לנבחרי ציבור כי "לאחר בירור עולה כי חברי כנסת זכאים לחודשי הסתגלות בהתקיים תנאים מסויימים. כמו כן, עולה שלצורך תיקון המציאות הקיימת ביחס לנבחרי הציבור ברשויות המקומיות יש צורך בתיקון החלטת הגמלאות בוועדת הפנים של הכנסת. אנו פועלים בעניין

43 בהחלטות מסווגות הרשויות לשני סוגים, לפי מספר תושביהן - רשויות קטנות, שאוכלוסייתן עד 50,000 תושבים ורשויות גדולות, שאוכלוסייתן גדולה מכך. נקבעו שלוש רמות החזר, לפי פעימות מונה - 400, 800 ו-200 פעימות מונה לחודש.

44 הסיווג מבחין בין ארבע הרשויות המקומיות הגדולות, הרשויות שבהן יותר מ-100,000 תושבים, רשויות קטנות יותר וכן מועצות מקומיות ואזוריות.

זה מול הועדה ונשוב לעדכנם בקרוב בעניין. אבקש להדגיש בהתאם כי האישור שניתן לתשלום חודשי ההסתגלות בשנת 2008 היה חד פעמי ואינו רלוונטי להיום".

**משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי מחוות הדעת של הלשכה המשפטית של הכנסת, וכן ממכתבו של מנכ"ל משרד הפנים מיוני 2012, עולה שמשרד הפנים לא היה מוסמך להחליט על דעת עצמו להעניק לראשי רשויות וסגניהם הפורשים תשלומים כלשהם, וכי הענקת מענק ההסתגלות לראשי רשויות ושאר ההטבות שקבע משרד הפנים בעניין הנבחרים שפרשו בוצעה לכאורה ללא סמכות כדין.**

משרד הפנים מסר בתשובתו כי פעולותיו נעשו על בסיס עמדתו כי הסמכות של שר הפנים על פי חוק הרשויות המקומיות (בחירות ראש הרשות סגניו וכהונתם) התשל"ה-1975, בנוגע לשכרם ולגמלאות של ראשי רשות וסגניהם היא סמכות עצמאית ומקבילה לקביעת תנאים כפי שנקבעו. "עם זאת לאור הטענות שהועלו על ידי גורמי הכנסת ולמען הסר ספק ובמסגרת הסדרה כוללת של הנושא, ראה המשרד להביא את התנאים לאישור נוסף של ועדת הפנים על דרך תיקון כולל שהוצע על ידו למספר נושאים בהחלטת הגמלאות". משרד הפנים מסר עוד כי "במישור המעשי ומטעמים אחרים ונוספים ביום 13/06/12 פרסם המנכ"ל הודעה לפיה האישור משנת 2008 בדבר חודשי הסתגלות וטלפון היה חד פעמי ואינו רלוונטי להיום".

## סיכום

דוח זה חושף ליקויים בדרך פעילותן של 12 הרשויות המקומיות שנבדקו בכל הנוגע לטובות הנאה ולהטבות שכר שניתנו לראשי הרשויות ולסגניהם בעבר ובהווה, וכן חריגות מהנחיות משרד הפנים והוראותיו בנושא זה. כמו כן נמצאו ליקויים באופן תפקודו של משרד הפנים - אי-הסדרת נושאים שונים בנהלים ובהנחיות מתאימים והיעדר פיקוח על ביצוען של הוראות שונות כדי למזער את ההטבות החריגות שנתנו הרשויות לנבחרי הציבור בהן. כמו כן משרד הפנים אפשר, לכאורה ללא סמכות כדין, להעניק הטבות ניכרות לראשי רשויות ולסגניהם שפרשו מתפקידם.

1. נוכח ממצאי דוח זה, על הרשויות המקומיות מוטלת החובה לנקוט פעולות אלה:

(א) להקפיד על קיום העקרונות הבסיסיים של מינהל תקין - לרבות שקיפות וחיסכון - ולהימנע ככל האפשר מהוצאות מופרזות ומיותרות בתחומי הרכש ובתחומים אחרים כגון הוצאות על אירוח וכיבודים.

(ב) לבצע תשלומים והחזורים לנבחרי ציבור לפי הנהלים וההנחיות המחייבים, להימנע מביצוע תשלומים לנבחרים בלא שהתמלאו כל הדרישות שבנוהל, ומביצוע תשלומים שלא הותרו במפורש בנהלים ובהנחיות משרד הפנים.

(ג) להקפיד לקבל דיווחים מפורטים מנבחרי הציבור בנוגע לימי חופשה, כדי שיהיה אפשר לנהל כרסטת חופשה כנדרש ולפרות ימי חופשה שלא נוצלו.

(ד) לגבי נושאים שבעניינם לא נקבעו נהלים של משרד הפנים על הרשויות לקבוע בעצמן נהלים וכללים ולנהוג לפיהם. למשל, בנושא הנסיעות של נבחרים לחו"ל, על הרשויות להקפיד כי לפני הנסיעות ידווחו הנבחרים על נחיצותה וחשיבותה, ובשובם ממנה ידווחו על מידת השגת יעדיה.

(ה) להקפיד שלא ימוננו בכספי הרשות פעולות שיש בהן משום תעמולת בחירות. בייחוד אמורים הדברים בפרסומים סמוך לבחירות שנועדו להאדיר את שמו ואת פועלו של ראש הרשות. בכל עניין שלגביו מתעורר ספק יש להיוועץ ביועץ המשפטי של הרשות ולקבל את חוות דעתו.

(ו) אשר לתשלומים שבוצעו שלא לפי הנהלים וההנחיות, יש לפעול ככל הניתן לקבלת החזרים מן הנבחרים.

(ז) לפעול לגביית חובותיהם של חברי המועצה באופן שוטף בכל שנה.

2. שר הפנים הוא האחראי מטעם השלטון המרכזי לכך שהרשויות המקומיות ימלאו את חובותיהן ויפעילו את הסמכויות המוקנות להן. אחת הסמכויות שהוקנו לשר הפנים היא הסמכות לפעול להסדרת השכר ותנאי השירות של ראשי רשויות וסגניהם, לרבות הטבות כספיות הקשורות למילוי תפקידם.

על משרד הפנים מוטלת אפוא האחריות לפעול להסדרת נושאים שונים שלא הוסדרו בנהלים ובהנחיות, ובכלל זה:

(א) להסדיר בהנחיות את נושא הנסיעות של נבחרי הציבור לחו"ל, באופן שייקבע כי על כל נבחר לדווח על תכנית הנסיעה ועל יעדיה ולקבל ממועצת הרשות המקומית אישור לנסיעתו, וכן לדווח בחזרתו אם יושמה תכנית הנסיעה ואם הושגו המטרות שהוגדרו בה.

(ב) להסדיר בהנחיות או בנוהל את סוגיית התשלום עבור הנוזקים הנגרמים לכלי הרכב הצמודים לראש הרשות, לסגניו או לבעלי תפקידים בכירים אחרים ברשות.

(ג) להנחות את הרשויות המקומיות בנוגע לכללי הדיווח על ימי מחלה החלים על נבחרי הציבור, ובין היתר לתת את הדעת למקרים שבהם נבחר ציבור בשכר נעדר בשל מחלה לתקופה ממושכת.

(ד) לקבוע את גודל המשלחות שניתן לארחן אירוח רשמי, וכן את היקף ההוצאות ואופי הכיבוד המותרים באירוח כזה. כמו כן, יש להבהיר מיהו "בעל תפקיד דומה" לשר או למנכ"ל שניתן לראות גם באירוחו משום "אירוח רשמי".

(ה) לקבוע באילו מקרים אפשר לשלוח פרחים על חשבון הרשות המקומית, באילו מקרים הדבר ראוי ואף מתחייב מתפקידו של ראש הרשות, ובאילו מקרים הדבר נעשה להאדרת שמו של ראש הרשות.

(ו) לקבוע נהלים בדבר שיעור ההשתתפות של הרשות המקומית במימון כנסים, ימי עיון והשתלמויות של נבחרי הציבור בה, ולהנחות באופן ברור את הרשויות המקומיות בעניין זה.

(ז) לקבוע מהו סכום ההוצאה המותרת לשכירת כלי רכב בשיטת "ליסינג".

על משרד הפנים מוטלת האחריות לתת פתרון לבעיות המתעוררות ברשויות השונות בנוגע ליישום הנהלים ולביצוע תשלומים והטבות לנבחרי ציבור. כמו כן עליו להיות מעורב בעת הצורך באכיפת יישומן של החלטות בנוגע לחיוב אישי של נבחרי ציבור.