



דוח מבקר המועצה

2020

התנהלות הוועדים המקומיים 2020

1. כללי**1.1 מבוא**

לשלטון המקומי במרחב הכפרי שני רבדים: הרובד העליון – מועצה שנבחרה לניהול ענייניה של המועצה האזורית שבתחום שיפוטה כמה ישובים; הרובד התחתון- ועדים מקומיים שנבחרו ביישובי המועצה. במועצה האזורית מבואות החרמון פועלים 13 ועדים מקומיים ב- 13 יישובי המועצה.

לפי צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958 (להלן-צו המועצות האזוריות), כל יישוב יתנהל על ידי ועד מקומי. לפי הצו, לוועד מקומי הפועל בתחום שיפוטה של מועצה אזורית יהיו סמכויות שהמועצה אצלה לו על פי החלטתה המפורשת. עוד נקבע, כי הועד המקומי ראשי, בכפוף לאישור המועצה, להטיל ארנונה כללית על תושבי היישוב לצורך ביצוע הסמכויות שהמועצה אצלה לו, ועל המועצה לקיים ביקורת על חשבונותיו ועל דוחותיו הכספיים של הוועד המקומי אם הוא החליט שלא לפעול באמצעותה.

חוות דעת של הוועדה למניעת ניגודי עניינים של נבחרים ציבור ברשויות המקומיות מס' 2.2200 הסדירה בשנת 2013 את היחסים בין עובדי ונבחרים הועד המקומי ועובדי ונבחרים המועצה האזורית.

מבקר המדינה בדק במהלך 2009 את התנהלות הוועדים המקומיים במועצות האזוריות וביניהם במועצה האזורית מבואות החרמון.

בתאריך 20/10/2009 החליטה המועצה, בעקבות ליקויים שעלו בביקורות משרד הפנים ומשרד מבקר המדינה, להתנות את העברת הכספים לוועדים המקומיים בעמידתם בדרישות החוק. בעקבות החלטת המועצה נכתב מסמך "עקרונות מנחים לבחינת תפקודו של ועד מקומי" "לפיהם ייבדק תפקודו של הועד מקומי לעניין העברת כספים מהמועצה לחשבוננו".

צו המועצות האזוריות נותן בידי המועצה האזורית והעומד בראשה כלים להתמודדות עם ועדים מקומיים אשר אינם מבצעים את תפקידם החוקי החל מהוצאת צו הדורש את ביצוע הפעולה, מינוי אדם אחר לביצוע הפעולה במידה ולא בוצעה לאחר הוצאת צו, ועד לאפשרות הגדרת הועד המקומי כ"ועד נחשל" והכרזה על בחירות חדשות לוועד המקומי או אף אפשרות למנות ועדה למילוי תפקידי הועד.

בתאריך 01/08/2020 נכנסה לתפקידה מנהלת מחלקת ישובים, הפועלת להסדרת פעילות הוועדים המקומיים בהתאם לדרישות החוק ולבקשתה נערכה הביקורת במקביל לפעילות ההסדרה.

הביקורת בדקה את התנהלותם של הוועדים המקומיים במועצה בשנים 2019-2020 לאור דרישות הצו, חוות הדעת של הוועדה למניעת ניגודי עניינים, העקרונות המנחים וממצאי מבקר המדינה.

1.2 מטרת הביקורת

לבחון את התנהלותם של הוועדים המקומיים במועצה בהתאם לדרישות צו המועצות האזוריות, חוות הדעת של הוועדה למניעת ניגודי עניינים וממצאי דוח מבקר המדינה.

1.3 היקף הביקורת

- הביקורת בדקה את התנהלות הוועדים המקומיים במהלך השנים 2019-2020.
- הביקורת בחנה, בין היתר, את פעילות הוועד, התכנסותו, פעילות ועדות בכלל וועדת ביקורת בפרט, ואת התנהלותו הכספית על בסיס תקציב שנתי מאושר ומבוקר.

1.4 שיטת הביקורת

- הביקורת ערכה פגישות עם מנהלת מחלקת הישובים ועם הגזברית בנושא.
- הביקורת קיבלה נתונים לגבי כל אחד מהוועדים ממחלקת הישובים ומגזברות המועצה.
- הביקורת שלחה שאלון השלמת מידע ובקשת מסמכים לכל אחד מהוועדים המקומיים. התקבלו שאלונים מכל הישובים בחלקם היה מידע חסר ומסמכים חסרים.
- הביקורת היא ביקורת רוחבית המבוססת בין היתר על הנתונים שהתקבלו מהשאלונים כך שניתן להניח כי ישנם ליקויים אשר לא התגלו בביקורת זו.
- בעתיד יבוצעו ביקורות עומק בוועדים השונים.

1.5 חקיקה, תקינה נהלים והנחיות

- צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958.
- "מועצה אזורית והוועדים המקומיים שבתחומה"- חו"ד מספר 2.2200 של הוועדה למניעת ניגוד עניינים של נבחר ציבור ברשויות המקומיות
- "התנהלות ועדים מקומיים במועצות אזוריות"- ביקורת על השלטון המקומי 2009. משרד מבקר המדינה
- "ניהול הישוב הכפרי- אסופת מאמרים". משרד הפנים, מרכז המועצות האזוריות ומפעם. 2016
- "המדריך המקצועי לפעילות הוועד המקומי" עו"ד שלמה ולדמן. 2018
- "עקרונות מנחים לבחינת תפקודו של ועד מקומי"- מ.א. מבואות חרמון 04/01/2010

1.6 תגובת המבוקרים

תגובת המבוקרים לדוח נכתבה על ידי עו"ד ג'ינו שמעון- היועמ"ש, אפרת כהן- גזברית המועצה ולימור לוי- מנהלת מחלקת הישובים.

1.7 עיקרי הממצאים –

- הממצאים המפורטים מטה מתייחסים לשנים 2019-2020. המועצה נמצאת בימים אלו בתהליך אינטנסיבי של הסדרת פעילות הוועדים המקומיים וחלק ניכר ממצאי הדוח תוקנו במהלך ביצוע הביקורת.
- ❖ **ניגודי עניינים** - ככלל קימת הקפדה על כללי ניגוד עניינים בהרכבי הוועדים המקומיים. מקרים גבוליים שנמצאו ייבחנו על ידי היועץ המשפטי של המועצה.
 - ❖ **עבודה בשכר** - נמצא חבר ועד מקומי המועסק בתשלום על ידי הוועד בניגוד לצו.
 - ❖ **פעילות הוועד המקומי** - ב- 4 מישובי המועצה הוועד המקומי לא היה פעיל בשנים 2019-2020.
 - ❖ תדירות ההתכנסות של הוועד המקומי בחלק מהישובים נמוכה מהנדרש בצו.
 - ❖ פעילות הוועדות אינה מתועדת בפרוטוקולים כנדרש.
 - ❖ **ועדות ביקורת** - בשנים 2019-2020 לא פעלו ועדות ביקורת בוועדים המקומיים ולא נכתבו דוחות ביקורת. רק בחודש 09/2020 מינתה המועצה ועדות ביקורת ב- 8 מתוך 13 הישובים.
 - ❖ **האצלת סמכויות** - המועצה האצילה מסמכויותיה לוועדים המקומיים כנדרש והוועדים פועלים במסגרת הסמכויות שהואצלו להם.
 - ❖ **ארנונה** - הארנונה הנגבית על ידי הוועדים אושרה על ידי משרד האוצר ומשרד הפנים.
 - בשנים 2019-2020 לא הועברו לאישור המליאה צווי המסים השנתיים כנדרש.
 - שיטת החישוב של הארנונה תקינה וגובה הארנונה בטווח התעריפים המותר. גובה הארנונה בטווח התעריפים המותר.
 - נמצאו 3 ישובים בהם הארנונה נגבית שלא בהתאם לצו המאושר.
 - נמצא כי מתקיימת גביה של אגרות ותשלומים נוספים על ידי הוועד המקומי מעבר לארנונה.
 - ❖ **חשבון בנק לוועד** - בשנת 2020 ל- 3 ועדים מקומיים לא היה חשבון בנק יעודי ולוועד נוסף היה חשבון בנק שלא היה פעיל.
 - ❖ **תקציב שנתי** - בשנת 2019-2020 3 ישובים לא העבירו לאישור מליאת המועצה תקציב שנתי ו- 3 ישובים נוספים העבירו לאישור תקציב שלא בהתאם לפורמט הנדרש על ידי משרד הפנים.
 - ❖ **דוח כספי מבוקר** - 7 מתוך 13 ישובי המועצה לא הגישו למועצה דוח כספי מבוקר לשנת 2019. יתר הישובים העבירו דוח כספי מבוקר אשר בוצע על ידי רואי חשבון אשר לא מונו על ידי מליאת המועצה כנדרש.
 - ❖ **רכישת שרותים מהאגודות החקלאיות** - לא קיימים הסכמים עם האגודות החקלאיות המסדירים את הפעילויות שנרכשו מהן על ידי הוועדים המקומיים.
 - ❖ **שימוש במבני ציבור** - הוועדים המקומיים עושים שימוש במבני הציבור של האגודות החקלאיות מבלי להסדיר את השימוש באמצעות הסכם כנדרש.

2. מינויו והרכבו של הוועד המקומי- בחינת ניגודי עניינים


2.1 רקע

- על פי צו המועצות האזוריות, כל ישוב יתנהל על ידי ועד מקומי.¹
- פסולים לכהונה כחברים בוועד המקומי, בין היתר, מי שעובד בוועד המקומי במשכורת.²
- כמו כן, קובע הצו כי לא יכהנו בוועד מקומי שני קרובי משפחה או יותר – בן זוג, הורה או הורי הורה, בן זוגו, בן או בת או בני זוגם, אח או אחות או בני זוגם.³
- על פי החלטת הוועדה למניעת ניגודי עניינים של נבחר הציבור ברשויות המקומיות;
- עובד ועד מקומי או מזכיר הוועד אינו רשאי לכהן כחבר המועצה האזורית שבתחומה היישוב שבו הוא מכהן.
 - עובד מועצה אזורית לא יכהן כחבר הוועד המקומי בתחומי אותה מועצה.
 - אדם המכהן כחבר בוועד המקומי לא יכהן במקביל כחבר במועצה האזורית.
 - לא יכהנו קרובים מדרגה ראשונה במקביל כראש המועצה האזורית וכיו"ר הוועד המקומי.


הביקורת בחנה האם בכל הישובים נבחר ועד מקומי והאם נבחרו אינם פסולים לכהונה.

2.2 ממצאי הביקורת

2.2.1 מינוי ועדים מקומיים

-  בתאריך 30/10/2018 נבחרו ועדים מקומיים בכל יישובי המועצה האזורית מבואות החרמון.


2.2.2 איסור כפל כהונה- חבר מליאת מועצה המכהן כחבר ועד מקומי.

-  מהשוואה שערכה הביקורת בין רשימות חברי הוועדים המקומיים לרשימת חברי מליאת המועצה האזורית מבואות החרמון לא נמצאו חברי מליאת המועצה האזורית אשר מכהנים במקביל כחברי ועד מקומי.

2.2.3 כפל כהונה- חבר מליאה המכהן כיו"ר האגודה השיתופית.

-  נמצא כי חברי מליאת המועצה האזורית מכהנים במקביל כיו"ר האגודה ביישובם.

2.2.4 איסור כפל כהונה- יו"ר ועד / יו"ר אגודה שיתופית

-  הוועדה למניעת ניגוד עניינים של נבחר הציבור ברשויות המקומיות מטעם משרד המשפטים קבעה ביום 03.02.2015, בדיון בנוגע לקיבוץ אילון, כי זהות בכהונה של יו"ר ועד מקומי ויו"ר אגודה שיתופית עלולה לגרום במקרים מסויימים למצב של ניגוד עניינים מוסדי.

¹ סעיף 90 לצו

² סעיף 106 (א) לצו

³ סעיף 106 (ג) לצו

מבדיקת הביקורת נמצאו 8 ישובים בהם קיימת זהות בין יו"ר הועד ליו"ר האגודה השיתופית. (יתכן וקיימות זהויות נוספות- לא כל הוועדים העבירו את פרוט חברי האגודות השונות):

- אליפלט- יו"ר ועד ויו"ר אגש"ח
- דישון- יו"ר ועד ויו"ר אגש"ח
- כורזים- יו"ר ועד ויו"ר אגש"ח
- כחל- יו"ר ועד ויו"ר אג"ק
- כרכום- יו"ר ועד ויו"ר אגש"ח
- משמר הירדן- יו"ר ועד ויו"ר אג"ק
- שאר ישוב- יו"ר ועד ויו"ר אגש"ח
- שדה אליעזר- יו"ר ועד ויו"ר אגש"ח



2.2.5 קרבה משפחתית בין ראש המועצה ליו"ר ועד מקומי

מבדיקת הביקורת עולה כי לא קיימת קרבה משפחתית מדרגה ראשונה בין ראש המועצה האזורית לבין מי מיושבי ראש הוועדים המקומיים.



2.2.6 קרבה משפחתית בין חבר מליאת מועצה לחבר ועד מקומי

הביקורת מצאה כי נציג ישוב במליאת המועצה הוא אחיו של חבר הועד המקומי.



2.2.7 קרבה משפחתית בין חברי ועד מקומי

הביקורת מצאה כי בועד המקומי מכהנים שני חברי ועד גיסים הנשואים לאח ואחות.



2.2.8 חברי ועד מקומי העובדים בשכר

הביקור מצאה כי בניגוד לצו המועצות האזוריות באחד מיושבי המועצה מועסק חבר ועד מקומי על ידי הועד בשכר.



2.2.9 חבר מליאת מועצה אזורית העובד בועד מקומי

מהנתונים העולים מהשאלונים שמילאו הוועדים המקומיים עולה כי לא קיים חברי מליאת מועצה אזורית המועסק על ידי הועד בשכר.



2.2.10 חבר ועד מקומי העובד במועצה

מהנתונים העולים מהשאלונים שמילאו הוועדים המקומיים עולה כי לא קיים חבר ועד מקומי המועסק בשכר על ידי המועצה האזורית.

2.2.11 חבר ועד עובד מדינה



על פי צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), תשי"ח-1958, פסול לכהונה כחבר ועד מקומי "עובד המדינה במשכורת אשר עבודתו קשורה בענייני המינהל המחוזי או השלטון המקומי ועלולה להביא לידי סתירה או אי-התאמה בין תפקידיו בשירות

המדינה ובין תפקידיו כחבר הוועד המקומי".
מבדיקת הביקורת עולה כי חברת ועדת מקומי עובדת בתפקיד בכיר ברשות
ממשלתית הקשור לענייני המועצה והישוב ועלול להביא לידי סתירה או אי התאמה.

2.3 משמעויות

הביקורת מצאה כי ככלל קיימת הקפדה בכל הנוגע להנחיות הברורות של הועדה למניעת
ניגודי עניינים אך עם זאת נמצאו מספר מקרים אשר ראוי לבחון אותם מבחינה משפטית.

2.4 המלצות הביקורת

2.4.1 הביקורת ממליצה כי היועץ המשפטי של המועצה יבחן את המקרים שעלו בדוח
הביקורת, ייתן את חוות דעתו ובמידת הצורך יפעל לקיומם של הסדרים למניעת ניגודי
עניינים.

2.41 על המועצה לבחון האם קיימים חברי ועד מקומי נוספים העובדים בשכר ולפעול
להפסקת

2.5 תגובת המבוקרים

המועצה באמצעות היועץ המשפטי תבחן האם קיימים ניגודי עניינים במקרים אשר עלו
בביקורת.

3. פעילות הוועדים המקומיים

3.1 רקע

ההתנהלות הפורמלית של הוועד המקומי מוצאת את ביטוייה בישיבות הוועד המקומי ובהחלטות המתקבלות בישיבות אלו. מרבית ההוראות החלות בנושאים אלו על המועצה האזורית לפי צו המועצות האזוריות הוחלו על הוועד המקומי.⁴

ישיבות ועד- על פי הצו, הוועד המקומי יתכנס לפחות אחת לשישה שבועות (ורשאי להחליט שלא להפגש בחודשים תשרי וניסן). בכל ישיבה יש לרשום פרוטוקול שיכיל את שמות חברי הוועד הנוכחים, מהלך הדיונים, ההצעות ותוצאות ההצבעות.

ועדות בוועד המקומי- על פי סעיף 131 לצו המועצות האזוריות ועד מקומי רשאי למנות ועדות ולהטיל עליהן תפקידים לפי שיקול דעתו. על אופן ההתנהלות הפורמלית של הוועדות שמונן, יחולו בהתאמה ההוראות החלות על אופן ההתנהלות הפורמלית של הוועד המקומי.

הביקורת בדקה את פעילות הוועדים המקומיים בשנים 2019-2020

3.2 ממצאי הביקורת

3.2.1 פעילות הוועד המקומי



מבדיקת הביקורת עולה כי קיימים במועצה 3 ישובים (כרבע מיישובי המועצה) אשר בהם הוועד המקומי הנבחר אינו פעיל: אמנון, כורזים וכחל.⁵ על פי הנתונים העולים מהשאלון שמילא הוועד המקומי של הישוב אליפלט נראה כי גם בישוב זה לא מתקיימת פעילות של ועד מקומי.

3.2.2 תדירות התכנסות ופרוטוקולים



הביקורת בדקה את תדירות ההתכנסות של הוועדים המקומיים על פי הפרוטוקולים שהועברו לידיה על ידי הוועדים. מהבדיקה עולה כי הוועדים המקומיים של הישובים כרכום, משמר הירדן, רמות נפתלי ושאר ישוב התכנסו בשנים 2019-2020 בתדירות הנדרשת על פי החוק. הוועדים של הישובים בית הלל ושדה אליעזר התכנסו בתדירות הנדרשת בשנת 2019 אך בשנת 2020 התכנסו בתדירות הנמוכה מהנדרש על פי חוק. הוועדים המקומיים של דישון, יובל ומרגליות התכנסו בשנים 2019 ו 2020 בתדירות הנמוכה מהתדירות המינימלית הנדרשת.

⁴ סעיף 132 (ג) לצו המועצות האזוריות החיל על הוועד המקומי הוראות בנושא ישיבות החלות על המועצה האזורית.

⁵ על פי דיווח שנמסר בישיבת מליאה 06/2020 בתאריך 15/09/20

3.2.3 פעילות הועדות

מהשאלונים שהוחזרו לביקורת עולה כי בישובים פועלות הועדות הבאות:

בית הלל- ועדת חינוך, ועדת איכות הסביבה

יובל- ועדת חינוך, ועדת תרבות, ועדת קליטה

משמר הירדן- ועדת חינוך, ועדת תרבות

שדה אליעזר- ועדת חינוך, ועדת תרבות, ועדת בטחון

בניגוד לדרישות, הועדות אינן מתעדות את פעילותן בפרוטוקולים מסודרים.

3.3 המלצות הביקורת

3.3.1 על כל הועדים המקומיים לכנס לפחות אחת ל- 6 שבועות ישיבת ועד, ולתעדה בפרוטוקול מסודר הכולל את מועד הישיבה, המשתתפים, הנושאים אשר על סדר היום וההחלטות שהתקבלו.

3.3.2 במידה והחליט ועד מקומי למנות ועדות, עליו להבטיח כי פעילות הועדות מתועדת אף היא בפרוטוקולים מסודרים.

3.4 תגובת המבוקרים

המועצה תרענן את ההנחיות ותוציא שנית אוגדן התנהלות וועד מקומי לחברי הוועדים והוועדות. מבחינת פעילות הועדים:

אמנון- חזרו לתפעל את ניהול הועד.

כחל- ערכו שינוי פרסונלי של הוועד, אושר ע"י משרד הפנים, יגישו תקציב ויפתחו חשבון בנק .

כורזים – בהכנת תקציב.

אליפלט- ביקשו ליווי להכנת התקציב והסדרה – תקציב הוכן טרם הוגש למועצה .

4. פעילות ועדות הביקורת של הוועדים המקומיים

4.1 רקע

- סעיף 130א. (א) של צו המועצות האזוריות קובע כי, המועצה תבחר ועדת ביקורת מבין תושבי היישוב, אשר אינם חברי ועד מקומי, מתוך רשימת תושבים שיציעו את מועמדותם. עוד קובע הצו כי:
- (ב) מספר חברי ועדת הביקורת לא יפחת משלושה ולא יעלה על חמישה.
- (ג) ועדת הביקורת תבדוק אם החלטות הוועד המקומי הוצאו לפועל כדין, תבדוק את חשבונות הוועד המקומי ותוודא כי פעולותיו נעשו במסגרת תקציבו המאושר וכן תבדוק אם תוקנו ליקויים בפעולות הוועד המקומי אשר נמצאו בביקורת קודמות.
- (ד) לצורך ביצוע תפקידיה, רשאית ועדת הביקורת לקבל מכל חבר ועד מקומי או עובד ועד מקומי, ידיעות, מסמכים והסברים הדרושים לה.
- (ה) בתוך שלושה חודשים מתום כל שנה תמציא ועדת הביקורת לוועד המקומי טיטת דוח ביקורת מפורט שתייחס לפעילות הוועד המקומי ותאפשר לו להעיר הערות לטיוטה בתוך שלושים ימים; ועדת הביקורת תקיים דיון בהערות הוועד המקומי ותערוך את דוח הביקורת הסופי.
- (ו) בתוך חמישה חודשים מתום כל שנה, תמציא ועדת הביקורת לידי הוועד המקומי, ראש המועצה ולידי ועדת הביקורת של המועצה את דוח הביקורת הסופי; דוח הביקורת יהא פתוח לעיון כל תושב ביישוב וסיכום תמציתי ממנו יופץ לכל תושבי היישוב בתוך 14 ימים ממועד הגשתו למועצה.

הביקורת בדקה האם המועצה מינתה ועדות ביקורת לוועדים המקומיים והאם ועדות הביקורת שמונו ביצעו את הביקורת הנדרשת מהן על פי הצו.

4.2 ממצאי הביקורת



4.2.1 במהלך השנים 2019-2020 לא פעלו ועדות ביקורת בוועדים המקומיים במועצה. בתאריך 15/09/2020 מינתה המועצה ועדות ביקורת ב-8 ועדים מקומיים בלבד.

ב- 5 ישובים הנותרים (38% מהישובים) לא נבחרה ולא פועלת ועדת ביקורת. (נכון למועד כתיבת הדוח)

במהלך השנתיים הראשונות לכהונת הוועדים המקומיים לא נכתבו ולא הוצגו באף אחד מהוועדים המקומיים דוחות ביקורת שנתיים כנדרש.

4.3 משמעויות

העדר מינוי חברי ועדת ביקורת עומד בניגוד לצו המועצות המקומיות ופוגע ביכולת הבקרה והביקורת של המועצה האזורית אחר פעילות הוועדים המקומיים, אחר חוקיות החלטותיהם ועמידתם במסגרת התקציב.

4.4 המלצות הביקורת

4.4.1 על המועצה לפעול אל מול הוועדים המקומיים, לבחון דרכים אשר יבטיחו את מינויים של ועדות הביקורת שטרם מונו ואת פעילותם התקינה של כלל ועדות הביקורת בהתאם לצו המועצות האזוריות.

4.5 תגובת המבוקרים

- נכון לתאריך 3.21 קיימות ועדות ביקורת ב- 10 ישובים.
- המועצה מוציאה קול קורא ב 3 הישובים הנותרים לבחירת ועדת ביקורת.
- קורס הכשרה לוועדות יועבר במהלך אפריל / מאי

5. האצלת סמכויות**5.1 רקע**

בצו המועצות האזוריות נקבע כי המועצה האזורית רשאית לאצול לועד המקומי את סמכויותיה ותפקידיה חוץ מסמכויות מסוימות הנקובות בצו.⁶ עוד נקבע כי לועד המקומי יהיו בתחום הנהלתו כל סמכויות המועצה שבתחומה ככל שאצלה לו המועצה על פי החלטתה. הוועד רשאי לפעול על פי הסמכויות שהואצלו לו בעצמו או באמצעות המועצה.⁷

משמעות האצלת הסמכויות לוועדים המקומיים הינה מתן אפשרות לוועדים המקומיים לפעול באותם תחומים בהם יואצלו להם הסמכויות, ובראש ובראשונה – לעשות שימוש בכספי הועד המקומי שבתקציבו המאושר, שכן ביתר העניינים אשר לא יוקנו לועד המקומי סמכויות הוא לא יהיה רשאי לפעול, ולא יוכל לעשות שימוש בתקציבים שברשותו.

השלכה נוספת של האצלת סמכויות נוגעת להעסקת עובדים, שכן על פי סעיף 132ב לצו: "ועד מקומי רשאי להעסיק עובדים לשם ביצוע סמכויות שהמועצה אצלה לו ובלבד שיש למשרות אלה הקצבה בתקציבו המאושר".

הביקורת בדקה האם המועצה האצילה מסמכויותיה לוועדים המקומיים והאם הוועדים פועלים בהתאם לסמכויות שהואצלו להם ומעסיקים עובדים לשם ביצוע אותן סמכויות.

5.2 ממצאי הביקורת**5.2.1 האצלת סמכויות**

מליאת המועצה אישרה מסמך המפרט את הסמכויות המואצלות לוועדים המקומיים בישיבה מליאה 01/13 בשנת 2013. בישיבת מליאה 01/2019 אישרה המליאה את מסמך האצלת הסמכויות משנת 2013 ומסמכי האצלת סמכויות נשלחו אל כל הוועדים המקומיים.

הסמכויות הבאות הואצלו לוועדים המקומיים:

1. שימוש במבני ציבור ואחזקתם לרבות מרפאות, צרכניות, מחסנים ומועדונים.
2. שירותי דת.
3. שמירה על חזות הישוב כולל טיפול במפגעים.
4. הפעלת תחנות דלק
5. הפעלת מתקני חינוך, תרבות, נוער וספורט.
6. הפעלת מעונות יום.
7. אספקת מים.
8. טיפול במקלטים ומרכיבי ביטחון אחרים.
9. טיפול בפסולת.
10. הדברת מזיקים.

⁶ סעיף 63(ה).
⁷ סעיף 132א.



5.2.2 האצלת הסמכות לגביית ארנונה

בישיבת המליאה הראשונה אחרי הבחירות 06/2018 אישרה המועצה את הסמכת הוועדים המקומיים לגבות את מסי הועד המקומי באופן עצמאי בהתאם להוראות סעיף 133 לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958.



5.2.3 התאמת פעולות הוועדים לסמכויות המואצלות

הביקורת ביקשה מיושבי ראש הוועדים המקומיים לפרט בשאלון שנשלח אליהם את הפעולות אותם מבצעים הוועדים במטרה לבחון האם עומדים בקנה אחד עם הסמכויות אשר הואצלו להן על ידי המועצה. מבדיקת הביקורת עולה כי הוועדים פועלים בהתאם לסמכויות אשר הואצלו להם.



5.2.4 התאמת העסקת עובדים לסמכויות הוועד

מהשאלונים עולה כי העובדים המועסקים על ידי הוועדים המקומיים עוסקים ביישום הסמכויות שהמועצה האזורית אצלה לוועדים.

5.3 משמעויות

מבדיקת הביקורת עולה כי המועצה והוועדים המקומיים מקפידים על פעולה של הוועדים בהתאם ובכפוף לסמכויות אשר הואצלו להם על ידי המועצה.

6. ארנונה וועד מקומי**6.1 רקע**

הארנונה היא המס העיקרי שגובות רשויות מקומיות לכיסוי הוצאותיהן והמקור העיקרי להכנסותיהן העצמיות. הארנונה נועדה לממן "שירותי ליבה" שהרשויות מעניקות לתושביהן: פינוי אשפה, ניקיון רחובות ותחזוקתם ועוד. הסמכות להטלת מסים ולגבייתם ניתנה בצו המועצות האזוריות הן למועצה האזורית והן לוועד המקומי. צו המועצות האזוריות קובע כי בנוסף לארנונה שמטילה המועצה האזורית "ועד מקומי ראשי, באישור המועצה ובכפוף להוראות חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992 (להלן - חוק ההסדרים), והתקנות שהותקנו לפיו, להטיל ארנונה כללית, והכל לצורך ביצוע הסמכויות שהמועצה אצלה לו"⁸ (להלן - ארנונת ועד מקומי).

על פי מדיניות שרי הפנים והאוצר, משנת 2005 לא יהיה תעריף הארנונה למגורים שיטיל הוועד המקומי לראשונה גבוה מ-30% מתעריף המועצה האזורית, ולא תאושר הטלה ראשונה של ארנונת ועד מקומי על נכסים שאינם משמשים למגורים. בשנת 2009 החליטו משרדי הפנים והאוצר שתעריף הארנונה לנכסי מגורים שמטיל לראשונה הוועד המקומי לא יהיה גבוה מ-40% מהתעריף של ארנונת המועצה לנכסי מגורים.

ההוראות בדבר הגבלת שיעור הארנונה חלות רק על הוועדים המקומיים שהטילו ארנונה לראשונה משנת 2005 ואילך ואינן חלות על ועדים מקומיים שהטילו ארנונה לפני כן. חוק ההסדרים קובע כי ארנונה כללית תחושב לפי יחידת שטח בהתאם לסוג הנכס, לשימוש ולמקומו⁹.

הביקורת בדקה האם הוועדים המקומיים גובים ארנונה בהתאם להנחיות ולחוקים.**6.2 ממצאי הביקורת****6.2.1 אישור משרד הפנים ומשרד האוצר להטלת ארנונה**

על פי תיקון לחוק ההסדרים משנת 2005, ועד מקומי לא יטיל לראשונה ארנונה כללית על נכס המצוי בתחומו, אלא לאחר שקיבל את אישור שר האוצר ושר הפנים.

מבדיקת הביקורת עולה כי:

ב- 3 ישובים לא התבקש צו מיסים על ידי הוועד המקומי- אליפלט, כורזים וכחל.
ל- 4 ישובים צו מיסים משנת 2004- מרגליות, משמר הירדן, שאר ישוב ושדה אליעזר.

לישובים אמנון, בית הלל, דישון, יובל, וכרכום, צו משנת 2004 אשר עבר עדכון עם השנים. צו ההטלה הראשונה של רמות נפתלי משנת 2017.

⁸ סעיף 133(א).

⁹ סעיף 8(א). על פי סעיף 2(א) לתקנות ההסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות בשנת 1999), התשנ"ט-1999, חישוב שטחו של נכס לצורך הטלת ארנונה כללית יהיה במטרים רבועים.

התקבלו אישורי משרד הפנים ומשרד האוצר להטלת ארנונה של הישובים:

- בית הלל
- אמנון
- דישון
- כרכום
- יובל
- רמות נפתלי

6.2.2 אישור מליאה לגביית מסים



הועד המקומי רשאי להטיל ארנונה כללית באישור המועצה האזורית. על המועצה לאשר בכל שנה את צו המסים המעודכן של הועד המקומי. מבקר המדינה העיר בעבר¹⁰ לועד המקומי של מרגליות ולמועצה המקומית מבואות החרמון על כך שגבתה ארנונה ללא אישור המועצה בשנים 2007-2009.

מקריאת הפרוטוקולים של מליאות המועצה עולה כי **בשנים 2019-2020 הועדים המקומיים לא העבירו למליאה לאישור את צו המסים השנתי המעודכן**. נמצא כי המועצה אישרה לחלק מהישובים את התקציב השנתי אשר כולל בתוכו את שיעור הארנונה וכך אישרה בעקיפין את הארנונה.

6.2.3 שיטת חישוב הארנונה



חוק ההסדרים קובע כי ארנונה כללית תחושב לפי יחידת שטח בהתאם לסוג הנכס, לשימושו ולמיקומו ולא לפי בית אב או לפי נכס. החל משנת 2005 צו הארנונה של הועד יחול על נכסי מגורים בלבד. מבדיקת הביקורת עולה כי הארנונה הנגבית על ידי הועדים המקומיים במועצה מחושבת לפי מ"ר כנדרש ובצווים החדשים מתייחס לנכסי מגורים בלבד.

6.2.4 גובה הארנונה



על פי מדיניות משרד הפנים והאוצר, הארנונה המצרפית של המועצה ושל הועד המקומי לא תהא נמוכה מתעריף המינימום וגבוהה מתעריף המקסימום המותר. כמו כן, תעריף הארנונה של הועד המקומי על נכס למגורים לא יעלה על 30% מתעריף המועצה האזורית. (לצווים שהוטלו לראשונה משנת 2005 ואילך)

מבדיקת הביקורת עולה כי הארנונה המצרפית של המועצה ושל הועדים לשנת 2020 נמצאת בטווח המותר שבין תעריף המינימום לתעריף המקסימום:

- תעריף מבנה מגורים: מינימום 35.68 ₪ למ"ר מקסימום 123.65 ₪ למ"ר
- תעריף המועצה למבנה מגורים 35.69 ₪ למ"ר + תעריף ועדים 1-24 ₪ למ"ר.

רמות נפתלי, הישוב היחיד אשר ההטלה הראשונה של הארנונה בו היתה לאחר

10 דוח מבקר המדינה בנושא התנהלות ועדים מקומיים במועצות אזוריות. 2009

2005 גובה פחות מ 30% מתעריף המועצה האזורית- נמצא תקין.

6.2.5 גבייה שלא בהתאם לצו המיסים

מבדיקת הביקורת עולה כי ישנם ישובים אשר אינם גובים בהתאם לצו:



הישוב	ארנונה למ"ר ע"פ צו	ארנונה הנגבית בפועל
דישון	22 ש"ח למ"ר	17 ש"ח למ"ר
יובל	20 ש"ח למ"ר	10 ש"ח למ"ר
שדה אליעזר	לא גובים מעסקים מקומיים למרות הצו . לא גובים ארנונה מתושבי הר אליעזר אשר תושביו נחשבים תושבי הישוב.	

כמו כן, עולה כי רוב הישובים אינם מצמידים את תעריף הארנונה משנה לשנה בהתאם לשיעור עדכון הארנונה שנקבע בחוק ההסדרים.

המשמעות היא פעולה של הוועדים בניגוד לחוק ואובדן הכנסות רבות אשר עלול לפגוע ביכולתן לספק את צרכי התושבים בהתאם לסמכויות אשר הואצלו להן.



6.2.6 גביית תשלומים נוספים מעבר למסי ועד מקומי (ארנונה)

על פי נוהל משרד הפנים¹¹ וכן על פי פס"ד של בית המשפט לעניינים מנהליים¹² אין לוועד המקומי סמכות לגבות אגרות ותשלומים נוספים מעבר לגביית הארנונה.

מהשאלונים שהועברו לביקורת עולה כי הוועדים המקומיים אינם גובים תשלומים נוספים מעבר לארנונה, למעט שאר ישוב הגובה מתושביו אגרה עבור הפקת אישור תושב.

6.3 המלצות הביקורת

6.3.1 על מליאת המועצה לאשר בכל שנה את צו המיסים המעודכן של כל אחד מהישובים בהם הוטל צו מיסים.

6.3.2 על הוועדים המקומיים להקפיד לגבות את תשלומי הארנונה בהתאם לצו המיסים המאושר כולל הצמדה לעדכונים השנתיים.

6.3.3 על הוועד המקומי של שדה אליעזר לגבות ארנונה מתושבי הר אליעזר וכן מהעסקים הנמצאים בתחום הישוב.

6.3.4 על הוועד המקומי של שאר ישוב להפסיק לבצע גבייה של תשלומים נוספים מעבר לתשלומי הארנונה המאושרים בצו המיסים.

¹¹ נוהל הגשת בקשה לאישור חריג בארנונה

¹² עת"מ 1390/05 אפרתי ואח' נ' הוועד המקומי בוסתן הגליל ואח'.

6.4 תגובת המבוקרים

במהלך 2020-2021 המועצה, באמצעות מנהלת מח' יישובים והיועץ המשפטי, ערכו בדיקה יסודית רטרואקטיבית לחוקיות צווי המיסים וכן לחוקיות התעריפים ובהתאמה אושרו תקציבים וצווי מיסים של הישובים בהתאם לחוק ההסדרים לשנת 21 : כרכום, משמר הירדן, שאר ישוב , רמות נפתלי, אמנון, שדה אליעזר, בית הלל ומרגליות .
לגבי הישובים דישון ויובל, מליאת המועצה תאשר אך ורק צווים ותקציבים בהתאם לחוק. שדה אליעזר – לפי חו"ד היועץ המשפטי למועצה הונחה הוועד לגבות לפי צו מיסים מהר אליעזר, בהנחה שהוא בתחום שיפוט הוועד המקומי.
שדה אליעזר - בהתאם לחו"ד שנתבקשה מהיועץ המשפטי הוועד הונחה שלא לגבות מעסקים מקומיים וזאת בהתאם לקבוע בצו המועצות האזוריות .
שאר ישוב – מנהלת מחלקת יישובים בשיתוף היועץ המשפטי ייערכו בדיקה יסודית בעניין.

6.5 תגובת הביקורת

במידה וקיימת חוות דעת של היועץ המשפטי המתירה שלא לגבות ארנונה מעסקים בניגוד לצו המיסים אשר אושר על ידי משרד האוצר ומשרד הפנים, הביקורת מבקשת לקבלת את חוות הדעת ולפעול לתיקון צו המיסים מול משרדי הממשלה בהתאם לגבייה בפועל.

7. התנהלות כספית של הוועד המקומי**7.1 רקע**

הוועד המקומי ביישוב שיתופי הוא גוף ציבורי האחראי לניהול ענייני המוניציפליים של היישוב על פי הוראות צו המועצות האזוריות, וסמכותו פרושה על כל תושביו. לעומתו, האגודה השיתופית היא גוף פרטי, שייעודו, מטרותיו ותפקידיו כפופים להוראות פקודת האגודות השיתופיות ולתקנון האגודה, וסמכותו חלה על חבריו. נוכח היותו של הוועד המקומי גוף משפטי נפרד מהאגודה השיתופית, עליו לנהל, בין היתר, מערכת הנהלת חשבונות נפרדת מזו של האגודה השיתופית, להיות בעל חשבון בנק נפרד ולהגיש דוח כספי נפרד על פעילותו. כמו כן אם הוועד המקומי מעוניין שגוף אחר, לרבות האגודה השיתופית, ייתן שירותים מוניציפליים ביישוב במקומו, עליו להתקשר עם אותו גוף על פי הכללים שנקבעו בצו המועצות האזוריות:

להלן מיפוי הישויות המשפטיות בישובי המועצה (ע"פ אתר משרד הכלכלה והתעשייה):

שם הישוב	ועד מקומי	אגודה חקלאית	אגודה קהילתית
אליפלט	ועד מקומי אליפלט	רמת כנרת- מושב עובדים 1969	מתיישיבי אליפלט- אגודה להתיישבות קהילתית חקלאית בע"מ 2016
אמנון	ועד מקומי אמנון	אמנון-מושב עובדים 1982	מתיישיבי אמנון- ישוב קהילתי כפרי אגודה שיתופית בע"מ 1996
בית הלל	ועד מקומי בית הלל	בית הלל- מושב עובדים 1950	מתיישיבי בית הלל- יישוב קהילתי כפרי אגודה שיתופית בע"מ 1992
דישון	ועד מקומי דישון	כפר שיתופי להתיישבות חקלאית בע"מ 1953	מתיישיבי דישון- אגודה להתיישבות קהילתית חקלאית בע"מ 2017
יובל	ועד מקומי יובל	כפר יובל מושב עובדים להתיישבות חקלאית שיתופית בע"מ 1954	מתיישיבי כפר יובל- אגודה להתיישבות קהילתית כפרית בע"מ 2015
כורזים	ועד מקומי כורזים		כפר כורזים אגודה שיתופית להתיישבות חקלאית תיירותית ותעשייתית בע"מ 1980
כחל	ועד מקומי כחל	כחל- מושב עובדים 1981	מתיישיבי כחל- ישוב קהילתי כפרי אגודה שיתופית בע"מ 1992
כרכום	ועד מקומי כרכום		כרכום כפר קהילתי אגודה שיתופית להתיישבות תעשייתית וחקלאית בע"מ 1984
מרגליות	ועד מקומי מרגליות	מרגליות- מושב עובדים 1962	מתיישיבי מרגליות- אגודה שיתופית להתיישבות קהילתית בע"מ 2014

משמר הירדן	ועד מקומי משמר הירדן	משמר הירדן- כפר שיתופי להתיישבות חקלאית בע"מ 1949	מתיישבי משמר הירדן- אגודה שיתופית להתיישבות קהילתית בע"מ 1998
רמות נפתלי	ועד מקומי רמות נפתלי	קדש נפתלי- מושב עובדים 1965 חקלאי קדש אגש"ח 1990 ביכורי שדה קדש 2002	
שאר ישוב	ועד מקומי שאר ישוב	שאר ישוב מושב עובדים 1949	מתיישבי שאר ישוב- אגודה להתיישבות קהילתית כפרית בע"מ 2015
שדה אליעזר	ועד מקומי שדה אליעזר	שדה אליעזר מושב עובדים 1951	

הביקורת בדקה האם לוועדים חשבונות בנק נפרדים, האם המועצה מעבירה ליישוב את הכסף לחשבון הוועד, האם הוועד מתנהל על פי תקציב שנתי מאושר על ידי המועצה, האם מגיש דוח כספי מבוקר ע"י רו"ח והאם מתקשר עם האגודה בהסכמים לקבלת שירותים או לשימוש במבני ציבור.

7.2 ממצאי הביקורת

7.2.1 חשבון בנק פעיל לוועד



צו המועצות האזוריות קובע כי כל הכספים השייכים לקופת הוועד המקומי או מתקבלים למענו או לחשבונו ישולמו מיד לחשבון הוועד בבנק שהוא יקבע לכך. על כן על הוועד המקומי לפתוח חשבון בנק נפרד לפעילותו, וכל הכספים שהוא גובה מתושביו והכספים שמעניקה לו המועצה האזורית יופקדו בו.¹³

מבקר המדינה העיר למועצה האזורית מבואות החרמון בדוח הביקורת בשנת 2010¹⁴, כי החלטתה שלא להעביר תקציב לוועדים מקומיים ולייעד את הכספים לאגודות החקלאיות ביישובים היא חסרת תוקף חוקי, מנוגדת להחלטת שר הפנים, מביאה להחלשת הוועדים המקומיים ומייתרת את פעילותם.

מבדיקת הביקורת עולה כי בשנת 2020 הועד המקומי ביישובים אליפלט, כחל כרכום וכורזים, לא פתח חשבון בנק, בניגוד לחוק. כמו כן, לוועד הישוב אמנון יש חשבון בנק אך אינו פעיל.

¹³ סעיף 132(ג) לצו מחיל את הוראות סעיף 77 על הוועד המקומי.
¹⁴ דוח מבקר המדינה בנושא התנהלו ועדים מקומיים במועצות אזוריות.

ליתר הישגים קיים חשבון בנק פעיל של הוועד המקומי.

עוד עולה כי המועצה העבירה עד לסוף שנת 2020 חלק מהכספים המיועדים לועד המקומי אל החשבונות של האגודות השיתופיות החקלאיות של הישובים במקום אל חשבונות הבנק של הוועדים.

במקביל לביקורת, ובמאמץ להסדרת העבודה השוטפת אל מול הוועדים המקומיים, ערכו הגזברית, מנהל החשבונות ומנהלת מחלקת ישובים איחוד של כרטסות הנהלת החשבונות לכרטסת אחת על שם הוועד המקומי ומולו תבצע כל ההתחשבות הכספית של הכספים המיועדים לועד.

7.2.2 תקציב שנתי של הוועד



בצו המועצות האזוריות נקבע כי לשם מילוי תפקידו לפי הצו יכין ועד מקומי, בהתאם להוראות השר, תקציב הכנסה והוצאה לשנת הכספים ויגישו למועצה לאישור.¹⁵ בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מספר 03/2011 נקבעה מתכונת אחידה לתקציב לועד המקומי והוועדים נדרשים להגיש את התקציב החל משנת 2012 באופן בפרוט הנדרש.¹⁶

עוד קובע הצו כי "לא הגיש הוועד תקציב במועד האמור ולמרות דרישתה של המועצה לא הגישו עד 30 בנובמבר, תכין המועצה תקציב בשביל הוועד, כדי להבטיח את קיום השירותים ההכרחיים ביותר לתושבי הישוב."¹⁷

ובנוסף קובע כי "החלה שנת הכספים ולא אושר תקציב הוועד המקומי, יהיה הוועד המקומי רשאי להוציא בכל חודש, כל עוד לא אושר תקציבו, סכום השווה לחלק השנים עשר מן התקציב השנתי הקודם, בתוספת סכום שאישרה המועצה בהתחשב בהתייקרויות ובנסיבות מיוחדות אחרות, וזאת לגבי אותם סעיפים שפורטו בתקציב הקודם."¹⁸

מבקר המדינה העיר למועצה האזורית מבואות החרמון כי עשרה מ-13 הוועדים המקומיים הפועלים בתחום שיפוטה לא הגישו לה את התקציב לשנת 2008 ו-12 מהם לא הגישו את התקציב לשנת 2009.

מבדיקת הביקורת עולה כי הוועדים המקומיים של הישובים אליפלט, כורזים וכחל לא העבירו תקציב שנתי לשנת 2019 ו-2020 לאישור מליאת המועצה. הישוב אמנון העביר לאישור המועצה רק את תקציב 2019.

עוד עולה כי התקציבים שהוגשו על ידי הוועדים המקומיים של הישובים אמנון, דישון ויובל לא נערכו בהתאם לפורמט אותו קבע משרד הפנים.

¹⁵ סעיף 134(א).

¹⁶ חוזר מנכ"ל 3/2011 "דוחות כספים אחידים (מבוקרים) לועדים מקומיים". 11/05/2011

¹⁷ סעיף 134(ג).

¹⁸ סעיף 134(ד).

כמו כן, למרות החובה הקיימת, **המועצה לא הכינה תקציבים שנתיים לועדים אשר לא הגישו תקציבים לאישור המועצה ואף לא פיקחה על השימוש הכספי של הוועד המקומי בכל חודש, כל עוד לא אושר תקציבו, בסכום השווה לחלק השנים עשר מתקציב השנה הקודמת.**

7.2.3 דוח כספי מבוקר



צו המועצות האזוריות קובע כי חשבונות ועד מקומי יבוקרו בידי רואה חשבון שמינתה לכך המועצה, והוא יגיש לה ולממונה על המחוז במשרד הפנים דוח על פעולותיו של הוועד המקומי; על הוועד המקומי להגיש למועצה מדי שנה בשנה דוח כספי מבוקר בידי רואה חשבון לא יאוחר מ- 4 חודשים מתום שנת הכספים.¹⁹

חוזר מנכ"ל משרד הפנים 03/2011 קובע כי הוועדים המקומיים הפועלים במועצות האזוריות חייבים בהכנת דוחות כספיים שנתיים מבוקרים לפעילותם הכספית ובהגשתם למועצה האזורית והכין עבורם מתכונת אחידה לדוחות הכספיים המחייבת אותם החל מדוח כספי לשנת 2011.

בתאריך 26/01/21 ערכו מנהלת מחלקת הישובים ורו"ח מטעם המועצה בחינה מקיפה של הדוחות המבוקרים לשנת 2019, ובחנו את הגשתם ואת תקינותם כמפורט מטה:

הנדון: דוחות מבוקרים 2019 – סיכום פגישה עם רו"ח אלון מר"י 26.1.21

ישוב	הוגש דוח מבוקר	הערות
אליפלט	לא	לא יוגש, לא התנהלו כוועד
אמנון	לא	לא יוגש, לא התנהלו כוועד, אם כי היה להם צו מיסים, לא נערכה גביה
בית הלל	כן	התקבל כעת לבקשת המועצה
דישון	לא	ב 2019 לא התנהלו בחשבונאות נפרדת.
יובל	לא	נערכה פניה לישוב
כורזים	לא	לא יוגש, לא התנהלו כוועד
כחל	לא	לא יוגש, לא התנהלו כוועד
כרכום	לא	לא יוגש, לא התנהלו כוועד
מרגליות	כן	דוח כספי הסתכם באיזון מתנהל יפה בשוטף.
משמר הירדן	כן	התקבל מאזן לא מבוקר – פניה לישוב להעביר מאזן מבוקר
רמות נפתלי	כן	התנהלות בסדר
שאר ישוב	כן	דוח מבוקר לא חתום, הישוב יודע לנהל תקציב ולכלכל צעדיו מתנהל בצורה תקינה
שדה אליעזר	כן	התנהלות תקינה

לפי תוצאות הבחינה, **7 מתוך 13 ישובי המועצה האזורית לא הגישו דוח כספי מבוקר לשנת 2019. (54% מהישובים)**

עוד נמצא, כי בניגוד לדרישת הצו, **רואי החשבון אשר ערכו את הדוחות הכספיים השנתיים של הוועדים המקומיים לא מונו על ידי המועצה.**

7.2.4 רכישת שירותים מהאגודה השיתופית



סעיף 90 לצו המועצות האזוריות מחיל על הוועד המקומי את האחריות לניהול ענייני היישוב בו הוא פועל.

בהתאם להוראות הדין, הוועד המקומי הינו גוף שהוקם מכוח חוק (גוף סטטוטורי) הכפוף להוראות המשפט המנהלי, ואילו האגודה השיתופית הינה תאגיד פרטי-

¹⁹ סעיפים 134 ו-134ד, בהתאמה.

התנדבותי הפועל בהתאם לתקנון האגודה ואשר הוקם מכוח פקודת האגודות השיתופיות וכפוף להוראות הדין האזרחי. בהתאם לאמור לעיל, הוועד המקומי הינו ישות משפטית נפרדת הפועלת בהתאם לכתב האצלת הסמכויות מהמועצה האזורית ולהוראות הדין המנהלי, וע"כ על הוועד המקומי להקפיד על הפרדה ברורה ומוחלטת בינו לבין האגודה השיתופית, ועליו להסדיר בהסכם את היחסים שבין הוועד המקומי לאגודה השיתופית. לאור האמור, הרי שלצורך הגדרת היחסים שבין הוועד המקומי לבין האגודה השיתופית, יש לערוך הסכם המסדיר את חלוקת הסמכויות והאחריות בניהול ענייני היישוב, ככל שאינן מוטלות על הוועד המקומי מכוח הדין ו/או שהואצלו ע"י המועצה האזורית. כמו-כן, בהתאם לעקרון חוקיות המנהל, הוועד המקומי אינו מורשה להעביר לאגודה השיתופית סמכויות שהואצלו לו ע"י המועצה.

סעיף 132(ג) לצו המועצות האזוריות מחיל את הוראות סעיף 89 לצו על הוועד המקומי, הקובע כדלהלן:

89. לא תתקשר המועצה בחוזה להעברת מקרקעין או טובין, להזמנת טובין או לביצוע עבודה אלא בהתאם להוראות שבתוספת השניה.

מן האמור עולה, כי על מנת שהוועד המקומי יוכל להתקשר עם האגודה השיתופית, על ההתקשרות לעמוד בכל כללי ההתקשרויות שנקבעו בתוספת השנייה, ובכלל זה הגדרת האגודה כ"ספק יחיד" במידה ומהות השירותים עומדים בתנאים שנקבעו בצו.

בנוסף, סעיף 132(ג) לצו המועצות האזוריות מחיל אף את הוראות סעיף 89ב לצו על הוועד המקומי, הקובע כדלהלן:

89ב. (א) חבר מועצה, קרובו, סוכנו או שותפו, או תאגיד שיש לאחד מהאמורים חלק העולה על עשרה אחוזים בהונו או ברווחיו, או שאחד מהם מנהל או עובד אחראי בו, לא יהיה צד לחוזה או לעסקה עם המועצה; לענין זה, "קרוב" - בן זוג, הורה, בן או בת, אח או אחות. (ב) הוראת סעיף קטן (א) לא תחול על -

(1) חוזה בדבר מתן שירות מהשירותים שהמועצה מספקת לתושבים, לאחד מהמנויים בסעיף קטן (א);

(2) הסכם בהליכי רכישה לפי פקודת הקרקעות (רכישה לצורכי ציבור), 1943, או בהליכי העברת מקרקעין במקום רכישה כאמור;

(3) חוזה או עסקה שהמועצה, ברוב של שני שלישים מחבריה ובאישור השר, התירה ובתנאים שהתירה; הודעה על מתן היתר כאמור תפורסם ברשומות.

התקשרות של הוועד המקומי עם האגודה השיתופית, אשר מטבע הדברים ומאפייני האגודה בה חברים גם נציגי הוועד המקומי ו/או קרוביהם, נכנסת לתחולת הסעיף, וע"כ בהתאם להוראות סעיף 89ב(ב)(3), על ההסכם בין הוועד המקומי לאגודה השיתופית, מלבד העובדה שעל ההתקשרות להתבצע בהתאם להוראות התוספת השנייה לצו כאמור, הרי שעל הוועד המקומי לעמוד בשלושה תנאים מצטברים לצורך

אישור ההתקשרות:

א. על הוועד המקומי לאשר את ההתקשרות עם הוועד ברוב של לפחות שני שלישים מחבריו;

ב. על הוועד המקומי לקבל את אישור המועצה לביצוע ההתקשרות;

ג. על הוועד המקומי לפרסם הודעה בדבר ההתקשרות כנדרש;

במסגרת דוח הביקורת השנתי לשנת 2009, העיר מבקר המדינה למועצה אזורית שנבדקה, כי " העברת כספים לאגודות הקהילתיות אפשרית רק לתמיכה או לרכישת שירותים, אך האחרונה חייבת להיעשות לפי ההוראות בעניין מכרזים המופיעות בצו המועצות האזוריות ובתוספת ולהיות מעוגנת בהסכם חתום, דבר שלא נעשה", עוד העיר מבקר המדינה לאותה מועצה אזורית, כי "ועדים מקומיים רשאים לרכוש שירותים בהתאם להוראות המפורטות בחוק, וביניהן קבלת הצעות מחיר, עריכת מכרזים והתקשרות בחוזים".

לסיכום דבריו קבע מבקר המדינה, כי "היות שהוועד המקומי והאגודות השיתופיות ביישוב הם ישויות משפטיות נפרדות כל התקשרות ביניהם צריכה להתנהל על פי הדין והכללים המקובלים ובשקיפות מלאה, ועליהם לעגן את הסיכומים ביניהם בהסכם כתוב". וכי "ועדים מקומיים בתחום שיפוטה של המועצה האזורית העבירו את ביצוע הפעולות המוניציפליות ביישובים לידי האגודות הקהילתיות בלי לקיים את הוראות צו המועצות האזוריות בנוגע למכרזים ולרכישת שירותים. לדוגמה, הוועד המקומי מחליט מידי שנה לרכוש מהאגודה הקהילתית ביישוב את כל השירותים המוניציפליים. בשנת 2009 הוא רכש מהאגודה הקהילתית את השירותים האלה: ניהול, משרד, אחזקה, נוי וגינון, תאורת ביטחון וחינוך".

מהמענה של הוועדים על שאלוני הביקורת עולה כי **חלק מהוועדים המקומיים קונים שרותים שונים מהאגודות החקלאיות** (בית הלל, דישון, יובל, שאר ישוב ושדה אליעזר).

מהדוחות הכספיים של מרגליות עולה כי הוועד מעביר כספים לאגש"ח בהיקפים של למעלה מ 200,000 ש"ח לשנה.

הביקורת לא קיבלה מהוועדים את ההסכמים בינם לבין האגודות החקלאיות המסדירים את הפעילויות שנרכשו על ידם מהאגודות.

עוד עולה כי חלק מהוועדים המקומיים עושים שימוש במבני הציבור של האגודות החקלאיות מבלי להסדיר את השימוש באמצעות הסכם כנדרש.

7.3 המלצות הביקורת

- 7.3.1** על הוועדים המקומיים שטרם פתחו חשבון בנק ייעודי לועד לפתוח חשבון בנק, אשר אליו, ורק אליו, תעביר גזברית המועצה את הכספים המיועדים לפעילות הועד.
- 7.3.2** על הוועדים המקומיים להגיש לאישור המועצה את התקציב השנתי, בפורמט שקבע משרד הפנים, לא יאוחר מה-1 לאוקטובר. במידה ותקציב הועד לא הועבר לאישור המועצה עד ה-30 לנובמבר, תכין גזברית המועצה תקציב אשר יבטיח את השירותים ההכרחיים ביותר לישוב.
- החלה שנת הכספים ולא אושר תקציב הוועד המקומי, יהיה הוועד המקומי רשאי להוציא בכל חודש, כל עוד לא אושר תקציבו, סכום השווה לחלק השנים עשר מן התקציב השנתי הקודם.
- 7.3.3** על הוועדים המקומיים להגיש למועצה עד לסוף אפריל את הדוח הכספי המבוקר של השנה שהסתיימה בידי רואה חשבון אשר אושר על ידי מליאת המועצה.
- הביקורת ממליצה כי מנהלת המחלקה תמשיך בביצוע הבקרה השנתית בליווי ר"ח אך תקדים את הבדיקה לחודש מאי.
- 7.3.4** על הוועדים המקומיים לחתום עם האגודות על הסכמים לפיהם הוועד המקומי נדרש לשלם לאגודה השיתופית עבור שירותים ו/או שימוש במתקנים. על ההסכמים להיות מאושרים ע"י ועדת המכרזים בהליך נאות בהתאם לדיני המכרזים המחייבים כל רשות שלטונית. כמו-כן, על הוועדים המקומיים לקבל את אישור המועצה האזורית להסכם, לקבל את אישורם של שני שלישים לפחות מכלל חברי הוועד המקומי, ולפרסם את ההתקשרות כאמור.

7.4 תגובת המבוקרים

- חשבון בנק-** לכל הישובים יש חשבון בנק לוועד המקומי, למעט כחל אשר מטפל בפתיחתו.
- תקציב שנתי-** נכון לתאריך 8.3.21 ישוברים הגישו את התקציב השנתי.
- אנו פועלים כי כלל ישובי המועצה יגישו תקציב ומתנים העברות כספיות לישוב שלא הגיש. בשנת 2021 כלל התקציבים אשר הוגשו למועצה הוגשו בפורמט משרד הפנים.
- דוח כספי-** מחלקת יישובים תפעל באופן רוחבי לאשר את ר"ח של הוועדים. וכן תפעל לקבל דוח מבוקר מכל הוועדים עד מאי לכל שנה.
- הסכמים-** מחלקת יישובים מגבשת תוכנית עבודה לביצוע בניית הסכמות בין האגודות לוועדים המקומיים במהלך 2021-2022.



לשכת ראש המועצה

כ"ד אייר תשפ"א

06/05/21

סימוכין: docx.391506



לכבוד
מר אמר אמנון, יו"ר וועדת ביקורת
גב' בר לב נאוה, חברת וועדת ביקורת
מר סאסי דורון, חבר וועדת ביקורת

מכובדי שלום רב,

הנדון: תגובת ראש המועצה לדוח מבקר המועצה לשנת 2020

הריני מתכבד להגיש לעיונכם את דו"ח הביקורת לשנת 2020 של מבקר המועצה בצירוף מכתבי אליו, זאת כמתחייב בסעיף 170ג (ג) לפקודת העיריות החל על המועצה האזורית.

אבקשכם להתכנס לדון בדו"ח המבקר לשנת 2020 ובהמלצותיו.

אפנה את תשומת ליבכם, כי בהתאם לסעיף 170ג (ד) לפקודת העיריות, נדרשת וועדת הביקורת של המועצה להגיש מסקנותיה תוך חודשיים ימים מקבלת מכתב זה.

המועצה פעלה ופועלת ליישום מהיר של ההמלצות ותיקון הליקויים.

ברצוני להביע הערכה למבקר המועצה על עבודתו לשיפור וייעול עבודת המועצה ולהנהלת המועצה הפועלת ליישום המלצותיו.

בכבוד רב,

בני בן- מוחר, ראש המועצה

העתק:

חברי מליאת המועצה
יורם מכלוף, מנכ"ל המועצה
לימור לוי, מנהלת מחלקת יישובים
אפרת כהן, גזברית המועצה
עו"ד שמעון גיינו, יועמ"ש המועצה
אייל לרנר, מבקר המועצה

