

התנהלות ועדים מקומיים במועצות אזוריות

תקציר

שני רבדים לשלטון המקומי במרחב הכפרי בישראל: הרובד העליון - מועצה שנבחרה או מונתה לניהול ענייניה של מועצה אזורית¹ שבתחום שיפוטה כמה יישובים; הרובד התחתון - ועדים מקומיים שנבחרו או נתמנו ביישובי המועצה. בסוף שנת 2008 היו בישראל 53 מועצות אזוריות ובתחומי שיפוטן שכנו 973 יישובים. אוכלוסייתן נאמדה ב-674,000 נפש².

לפי צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958 (להלן - צו המועצות האזוריות), כל יישוב יתנהל על ידי ועד מקומי. לפי תיקון לצו המועצות האזוריות³, שנכנס לתוקף בינואר 2005, לוועד מקומי הפועל בתחום שיפוטה של מועצה אזורית יהיו סמכויות שהמועצה אצלה לו על פי החלטתה המפורשת. עוד נקבע כי הוועד המקומי רשאי, 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.

פעולות הביקורת

בחודשים ינואר עד ספטמבר 2009 בחן משרד מבקר המדינה את חלוקת הסמכויות ותחומי האחריות להספקת השירותים המוניציפליים לתושבים בין מועצה אזורית ובין ועד מקומי, את מידת הפיקוח והבקרה של מועצות אזוריות ומשרד הפנים על ועדים מקומיים ואם ועדים מקומיים מתנהלים לפי הוראות החוק, הכללים וההנחיות שנקבעו. כן נבחנו יחסי הגומלין בין הוועדים המקומיים לאגודות השיתופיות. הביקורת נעשתה במועצות האזוריות האלה: גן רווה, הגליל התחתון, חוף הכרמל, לב השרון, מבואות החרמון, מטה אשר, מרום הגליל, משגב, עמק הירדן ועמק חפר (להלן - המועצות האזוריות שנבדקו). מבקר המדינה הפעיל ביקורת על ועדים מקומיים לפי הוראת סעיף 3(ב) לפקודת המועצות המקומיות. במהלך הביקורת נבדקה פעילותם של הוועדים המקומיים בני דרוור, בצת, בת חפר, גאליה, חופית, כפר זיתים, מרגליות, צור משה, שיח' דנון ושורשים (להלן - הוועדים

1 על פי צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958, מועצה אזורית היא "כל אחת מן המועצות המקומיות אשר שמה נקוב בתוספת הראשונה".
2 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל מס' 60, 2009. לוחות 2.12 ו-2.13.
3 ק"ת 6329, התשס"ד (14.7.2004), עמ' 805 [התשס"ד (מס' 2)].

המקומיים שנבדקו). בדיקות השלמה נעשו במשרד הפנים, במשרד האוצר, במרכז המועצות האזוריות ואצל רשם האגודות השיתופיות במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה.

משרד מבקר המדינה שלח לכל 973 היישובים שבתחומי שיפוטן של המועצות האזוריות בישראל שאלון לגבי התנהלות הוועדים המקומיים (להלן - שאלוני הוועדים), ול-53 המועצות האזוריות שלח שאלון על הוועדים המקומיים שבתחומי שיפוטן. עד דצמבר 2009 השיבו כל המועצות האזוריות על השאלון שנשלח אליהן, מקצתן על חלקו בלבד, ו-562 יישובים השיבו על שאלוני הוועדים באופן חלקי או מלא.

הממצאים שמובאים בדוח זה מתבססים הן על הביקורת במועצות האזוריות ובוועדים המקומיים שנבדקו והן על המידע שנאסף מן התשובות לשאלונים.

עיקרי הממצאים

הבסיס החוקי לפעילות הוועדים המקומיים

אצילות סמכויות לוועדים המקומיים: אחדות מהמועצות האזוריות, בהן המועצות האזוריות חבל יבנה, מגילות ים המלח ומרום הגליל, לא אצלו סמכויות לוועדים המקומיים, ואלו מספקים לתושבים בידיעת המועצות שירותים מוניציפליים שיש לאצול אותם במפורש; כמה מן המועצות האזוריות, בהן המועצות האזוריות עמק הירדן ומטה אשר, אצלו לוועדים המקומיים סמכויות כלליות שלא פירטו אותם, כך שלא ברור אילו תפקידים יש לאותם ועדים ומה תחומי אחריותם.

ועדת ביקורת לוועד המקומי: אחדות מהמועצות האזוריות, בהן המועצות האזוריות מרום הגליל, הגלבע ועמק הירדן, לא בחרו ועדות ביקורת לוועדים המקומיים; חלק מוועדות הביקורת שבחרו המועצות האזוריות לא פעלו על פי הוראות צו המועצות האזוריות ולא המציאו דוחות ביקורת לוועד המקומי, לראש המועצה ולוועדת הביקורת שלה. לדוגמה, ועדות הביקורת במועצה האזורית עמק חפר ורוב ועדות הביקורת במועצה האזורית חוף הכרמל לא הגישו דוחות ביקורת לשנת 2007.

ביקורת חשבונות בוועד המקומי: כמה מהמועצות האזוריות, בהן המועצות האזוריות מרום הגליל והגליל העליון, לא מינו רואי חשבון לוועדים מקומיים אף שהנסיבות חייבו זאת.

העסקת עובדים בוועד המקומי: ועדים מקומיים, בהם הוועד המקומי צור משה הפועל בתחום שיפוטה של המועצה האזורית לב השרון, העסיקו עובדים בשכר ללא אישור העסקה מהמועצה האזורית כנדרש.

יחסי הגומלין בין מועצות אזוריות, ועדים מקומיים ואגודות שיתופיות

יחסי הגומלין בין ועדים מקומיים לאגודות חקלאיות: צו המועצות האזוריות קובע כי מי שמכהנים ביישוב שיתופי כחברי ועד ההנהלה של האגודה השיתופית להתיישבות חקלאית (להלן - אגודה חקלאית) יכהנו גם כחברי הוועד המקומי של היישוב (להלן - עיקרון "זהות ועדים"). על הזהות לבוא לידי ביטוי רק בהרכב האנושי של שני הגופים, אך בתפקודם ובפעילותם הם גופים משפטיים נפרדים. על הוועד המקומי לקיים הנהלת חשבונות נפרדת מזו של האגודה, ואם החליט כי גוף אחר ייתן את השירותים המוניציפליים ביישוב - עליו להתקשר לרכישתם לפי ההוראות בצו המועצות האזוריות.

ביישובים שיתופיים רבים הזהות בין הוועד המקומי לאגודה החקלאית באה לידי ביטוי גם בתפקודם: האגודות החקלאיות ניהלו את העניינים המוניציפליים של היישוב, והמועצות האזוריות העבירו את הכספים בעבור אותה פעילות לחשבונות בנק של האגודות החקלאיות ולא לחשבונות בנק נפרדים של הוועדים המקומיים. ועדים מקומיים לא קיימו את הוראות צו המועצות האזוריות בעניין מכרזים לרכישת שירותים אלו, ולא חתמו על הסכמי התקשרות כדין עם האגודות החקלאיות.

הזכויות על מבני הציבור ביישובים: עד תום הביקורת לא הוסדרו הבעלות על מבני הציבור ביישובים והשימוש בהם, ולכן שוררים חילוקי דעות בין הוועדים המקומיים ובין האגודות החקלאיות. אמנם, בכמה מן היישובים הושגו הסכמות בעניין, אולם הן נקבעו בכל יישוב לפי יחסי הכוחות שבין האגודה החקלאית, הוועד המקומי והמועצה האזורית או על בסיס יחסים אישיים בין החברים בשני הוועדים.

אגודות קהילתיות: בשנים האחרונות יזמו גורמים שונים הקמת אגודה שיתופית להתיישבות קהילתית (להלן - אגודה קהילתית) ביישובים השיתופיים. אגודות אלו פועלות מכוח פקודת האגודות השיתופיות והוראות רשם האגודות השיתופיות ומאגדות את כל התושבים ביישוב.

בחוות דעת שהכין המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ) בפברואר 1996 נקבע, כי אגודה קהילתית, שהיא גוף מתחום המשפט הפרטי, אינה רשאית להסיג את גבולם של הוועד המקומי ושל המועצה האזורית, והתיימרותה ליטול לעצמה סמכויות של הרשות המקומית, כקבוע בתקנון האגודה הקהילתית, אינה כדין. העתקים מחוות הדעת הועברו לרשם האגודות השיתופיות וליועץ המשפטי למשרד הפנים, ואולם המשרד, היועץ המשפטי לממשלה ורשם האגודות השיתופיות לא פעלו לקביעת הסדרים ליישומה.

גם לאחר שנקבע בחוות הדעת כי פעולות האגודות הקהילתיות בתחומים שבסמכותה של רשות מקומית אינן כדין, המשיך רשם האגודות השיתופיות לאשר את תקנוניהן של אגודות קהילתיות שבהן היו הוראות המנוגדות לחוות הדעת.

ביישובים רבים פועלות האגודות הקהילתיות כגוף מוניציפלי במקום הוועדים המקומיים בלא הפרדת ניהול הכספים של שני הגופים ומבלי שהוועד המקומי מילא

את הוראות צו המועצות האזוריות בכל הנוגע לרכישת שירותים מוניציפליים מגוף אחר.

ארנונת הוועד המקומי

הטלת ארנונה בידי ועד מקומי: צו המועצות האזוריות קובע כי ועד מקומי רשאי באישור המועצה ובכפוף להוראות חוק ההסדרים⁴ להטיל ארנונה כללית לצורך מימוש הסמכויות שהמועצה אצלה לו (להלן - ארנונת ועד מקומי).

מנתוני 562 שאלוני הוועדים שנשלחו למשרד מבקר המדינה עולה כי 346 מהם (כ-61%) הטילו בשנת 2008 ארנונת ועד מקומי, נוסף על הארנונה שהטילה המועצה האזורית על המחזיקים בנכסים בתחום שיפוטה. הארנונה שהטילו ועדים מקומיים מסוימים חושבה שלא לפי יחידת שטח אלא לפי בית אב, בניגוד להוראות חוק ההסדרים; ועדים מקומיים אחרים הטילו ארנונה על התושבים ללא אישור המועצה בניגוד להוראות צו המועצות האזוריות; טיפול משרדי הפנים והאוצר בבקשות להטלת ארנונה בשנים 2007-2009 נמשך חודשים רבים, ולעתים הסתיים בסוף שנת התקציב; אחדים מהוועדים הטילו וגבו ארנונת ועד מקומי בידיעת המועצה ללא אישור שרי הפנים והאוצר כנדרש; כמה מן הוועדים המקומיים המשיכו להטיל ולגבות ארנונה גם לאחר הוראת משרד הפנים להפסיק את הגבייה.

הגבלת שיעור הארנונה של הוועדים המקומיים: 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. לפיכך נגרם אי-שוויון בין הוועדים המקומיים, בין השאר, בכל הנוגע למקורות הכנסתם ולרמות השירותים המוניציפליים שביכולתם לספק לתושבים.

תקציב הוועדים המקומיים

מסיכום הנתונים בשאלוני הוועדים עולה כי התקציב של כ-500 מהוועדים המקומיים לשנת 2008 היה יותר מ-539 מיליוני ש"ח, והתקציב לשנת 2009 היה יותר מ-546 מיליוני ש"ח. תקציב כל הוועדים המקומיים בישראל לשנת 2009 נאמד ביותר מ-700 מיליוני ש"ח.

4 חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992 (להלן - חוק ההסדרים).

הבדיקה העלתה כי שר הפנים לא קבע, כנדרש בצו, הוראות לגבי הכנת התקציב של הוועדים המקומיים, מבנהו וצורתו, ויש שונות רבה ביניהם בתחום זה.

ועדים מקומיים לא הגישו למועצות האזוריות תקציב שנתי לאישור. המועצות האזוריות לא הכינו את התקציב עבורם כנדרש בצו המועצות האזוריות, והוועדים פעלו ללא תקציב מאושר.

שירותים מוניציפליים

רשות מקומית מספקת לתושביה מגוון רחב של שירותים מוניציפליים, בהם גינון, תאורת רחובות, תחזוקת דרכים ומבני ציבור, תברואה, פינוי אשפה וגזם ושירותי תרבות וקהילה. משרד הפנים לא בחן אם השירותים שמעניקים הוועדים המקומיים על פי הסמכויות שהואצלו להם מחייבים הטלת ארנונת ועד מקומי, נוסף על ארנונת המועצה האזורית, ואם לא ראוי ששירותים אלה יינתנו על ידי המועצות האזוריות.

התקשרויות למתן שירותים מוניציפליים: ועדים מקומיים התקשרו עם קבלנים לשם הענקת שירותים ביישוביהם שלא לפי הוראות צו המועצות האזוריות ובניגוד לכללי מינהל תקין: נמצאו התקשרויות עם נותני שירותים, בהם בני אותם היישובים, שלא קדם להן מכרז, כמתחייב, ולא היו על חוזהן חתימות בכתב, והיו הסכמי התקשרות שחסרו בהם פרטים מהותיים. נוסף על כך, היו נותני שירותים שהועסקו על פי חוזים שנחתמו לפני שנים רבות, והוועדים המקומיים שהעסיקו אותם לא בחנו את מחירי השירותים במכרז או בדרך אחרת למרות התמורות הכלכליות שחלו במשק בשנים אלו.

פיתוח מוניציפלי: הממצאים מצביעים על ליקויים בהתנהלותם של ועדים מקומיים בכל הנוגע לביצוע פרויקטים של תשתיות ביישובים: נעשו פעולות ללא תקציב מאושר וללא קבלת כל האישורים הנדרשים, פרויקטים שונו ללא תיעוד ואישור, היו חריגות גדולות בהוצאות בגין העבודות מסיבות בלתי-ברורות וללא תיעוד, לא היו אישורים של הגורמים המוסמכים, ונעדרו שקיפות וגילוי נאות בניהול החשבונות של הפרויקטים.

כפל כהונה במועצה אזורית

הוועדה לניגוד עניינים של נבחרים ברשויות מקומיות שבמשרד המשפטים קבעה בחוות דעת משנת 2005 כי "אין מקום שמי שמכהן בוועד יהיה גם חבר המועצה האזורית, בעלת סמכויות ההכרעה והפיקוח בכל הנוגע לענייני הוועד"⁵ (להלן - איסור כפל כהונה). היועץ המשפטי לממשלה צידד בעמדה זו והיא פורסמה בחוזר מנכ"ל משרד הפנים בשנת 2007. על פי הוראות המפקח הארצי על הבחירות במשרד הפנים, שהתבססו על חוות הדעת, חברי ועד מקומי שכיהנו גם כחברי מועצה אזורית התפטרו מאחד מתפקידיהם.

5 חוות דעת מס' 2.2105 של הוועדה, "חבר המועצה האזורית אינו רשאי לכהן כחבר ועד מקומי".

לבית המשפט הוגשו עתירות נגד הוראות חוזר המנכ"ל לאסור כפל כהונה⁶ וכן הוגשה פנייה למפקח הארצי על הבחירות לבטל את האיסור האמור לגבי חבר ועד מקומי באחד היישובים. בעקבות פנייה זו הודיעה בפברואר 2009 לשכת המפקח הארצי על הבחירות כי המפקח השהה את מילוי הדרישה להתפטרות מאחד התפקידים עד הכרעת בית המשפט בעניין. עקב החלטתו נוצר מצב שבו אחדים התפטרו מכהונתם באחד התפקידים, ואילו אחרים המשיכו לכהן הן כחברי מועצה והן כחברי הוועד המקומי ביישוביהם.

פיקוח משרד הפנים

כבא כוחה של הממשלה מוסמך שר הפנים לפקח על פעולותיהן של הרשויות המקומיות, דבר המוצא את ביטויו במגוון של חוקים, ביניהם צו המועצות האזוריות. פיקוח יעיל של משרד הפנים על הרשויות המקומיות הכרחי גם בגלל מיליארדי השקלים מכספי הציבור שהמשרד נותן להן בכל שנה כדי לאזן את תקציביהן (מענקי האיזון).

משרד הפנים לא קיים פיקוח ובקרה נאותים על פעילות הוועדים המקומיים - אשר מקיימים רובד שלם של השלטון המקומי שכולל מאות יישובים, מאות אלפי תושבים ותקציב של מאות מיליוני ש"ח. משרד הפנים לא ניהל מאגר נתונים על ועדים מקומיים; מאגר מעין זה היה צריך להכיל מידע על ארנונת ועד מקומי. האגף לביקורת ברשויות המקומיות במשרד הפנים לא פיקח על תקציבי הוועדים המקומיים ועל התנהלותם הכספית. לפיכך למשרד הפנים אין למעשה מידע עליה.

מענקי האיזון למועצות האזוריות

המקורות המשמשים את הוועד המקומי להענקת השירותים המוניציפליים שהואצלו לו הם הכנסות עצמיות שלו שעיקרן ארנונת ועד מקומי וכספים שמעבירה המועצה האזורית. הדוחות הכספיים המבוקרים של המועצות האזוריות, שהם בסיס נתונים לחישוב מענקי האיזון להן, לא כללו את ההכנסות העצמיות של הוועדים המקומיים ואת הוצאותיהם. על כן בחישוב ההכנסה לנפש לצורך קביעת מענקי האיזון למועצות האזוריות לא הובאו בחשבון מקורות כספיים של הוועדים בסך מיליוני ש"ח. לדוגמה, המועצה האזורית עמק חפר קיבלה בשנת 2008 מענק איזון בסך כ-10.2 מיליוני ש"ח. בשנת 2007⁷ הסתכמו ההכנסות העצמיות של 16 ועדים מקומיים הפועלים בתחום שיפוטה בכ-11.2 מיליון ש"ח, והם לא דווחו למשרד הפנים. המועצה האזורית חוף הכרמל קיבלה בשנת 2008 מענק איזון בסך 9.4 מיליון ש"ח, וההכנסות העצמיות של 18 ועדים מקומיים שבתחומה הסתכמו בשנת 2007 בכ-7.7 מיליון ש"ח, ולא דווחו למשרד הפנים.

6 עת"מ 200/08 דוידי ואח' נ' שר הפנים ואח'; עת"מ 1028/09 רן פוני ואח' נ' מנכ"ל משרד הפנים ואח'.

7 מענקי האיזון שקיבלו מועצות אזוריות לשנת 2008 התבססו על הכנסותיהן בשנת 2007.

המתואר לעיל מעורר חשש כי סכום המענקים הכולל שהקצתה ממשלת ישראל לכל הרשויות המקומיות בישראל אינו מחולק כראוי, והדבר בא לידי ביטוי בהגדלת המענק למועצות האזוריות ובצמצום המענק לרשויות מקומיות אחרות.

סיכום והמלצות

ממצאי הביקורת מצביעים על כך שבהסדרים החוקיים שנקבעו לפעולות המועצות האזוריות והוועדים המקומיים אין פתרון מספק ומקיף לבעיית הסדרת פעילותם של הוועדים המקומיים במסגרת השלטון הדו-רובדי, בייחוד לנוכח השינויים שחלו במגזר הכפרי בישראל בשנים האחרונות. דבר זה מתבטא בתפקוד לקוי של חלק מהמועצות האזוריות והוועדים המקומיים ופגע ברמת השירותים שסופקו לתושבים.

ממצאי הביקורת עולה כי ישנם כשלים בפיקוח הציבורי של המועצות האזוריות על הוועדים המקומיים. מן הראוי שמשרד הפנים יבחן את הכלים הארגוניים הדרושים למועצות האזוריות כדי לקיים את חובת הפיקוח ביעילות, במקצועיות ובאמצעות הסדרים הולמים.

על משרד הפנים לבחון מחדש אם נחוץ להעניק לוועד מקומי מעמד של ישות עצמאית לצורך התקשרויות באמצעות מכרזים ללא הבחנה בין סוגיהן. על המשרד ועל המועצות האזוריות להסדיר את העניין במשותף, בין השאר באמצעות ניצול הכלים העומדים לרשות המועצות המעניקים להן יתרון יחסי לעומת הוועדים המקומיים - למשל היתרון בגודל, במקצועיות, בהתמחות ובניסיון במכרזים ובהתקשרויות למתן שירותים מוניציפליים.

על משרד הפנים לבחון אם ביכולתם של ועדים מקומיים לבצע פרויקטים של בנייה ותשתיות ביישובים, נוכח הידע והכלים המקצועיים הנדרשים לכך. על המשרד לשקול אם מועצות אזוריות רשאיות לאצול לוועדים המקומיים סמכויות ביצוע של עבודות פיתוח ותשתיות בלי ליווי מקצועי ובלי להגביל את אופי הפרויקטים, עלותם והיקפם.

על משרד הפנים להנחות את חברי הוועדים המקומיים באמצעות חוזרי מנכ"ל, השתלמויות וידיעונים בכל הנוגע לניהול ישיבות ולרישום פרוטוקולים, לעריכת מכרזים, להרשאות ולמניעת ניגוד עניינים ולהבהיר להם את האחריות האישית שלהם. עליו להורות לוועדים המקומיים שלא החליטו לפעול באמצעות המועצה, על פי אילו כללים חשבונאיים עליהם לנהל את חשבונותיהם ולפקח על יישומם.

על משרדי האוצר והפנים לקיים עבודת מטה מקצועית משותפת להסדרת ההוראות הנוגעות לקביעת שיעורי הארנונה שגובים ועדים מקומיים לצורך הספקת שירותים לתושבים, על פי סמכויות שאוצלות להם המועצות האזוריות.

ספק אם הסדר "זהות הוועדים" יעיל, משום שהדבר פותח פתח לבזבוז כספי ציבור, לניגוד עניינים ולפגיעה בייצוג התושבים וברמת השירותים המוניציפליים הניתנים להם. לפיכך ראוי שמשרד הפנים יבחן את המשך קיומו.

על משרד הפנים לשמור על מעמדם של הוועדים המקומיים, למנוע את שלילת הסמכויות המוניציפליות מהם על ידי האגודות השיתופיות ולהנחות את המועצות האזוריות ואת מרכז המועצות האזוריות לוודא שכל פעולה מוניציפלית שבסמכות גופי השלטון המקומי תיעשה אך ורק על פי הוראות הדין באמצעות הוועד המקומי ביישוב. על המשרד לבער את התופעה של שרשור כספי ציבור מהמועצות האזוריות והוועדים המקומיים לאגודות השיתופיות, שהן גופים פרטיים שאינם נתונים לפיקוח ציבורי על פי החוק.

בעת חישוב מענק האיזון למועצות האזוריות על משרד הפנים לכלול בו גם את ההכנסות שגבו הוועדים המקומיים מארנונה ואת הוצאותיהם בגין שירותים מוניציפליים וכך לקיים גלוי נאות של כל ההכנסות וההוצאות כדי למנוע עיוות בהקצאת המענק. על משרד האוצר לדרוש ממשרד הפנים לשקף במלואן את ההכנסות וההוצאות של הוועדים המקומיים על מנת שלא ייפול פגם בתהליך קבלת ההחלטה על הקצאת מענקי האיזון.

על המועצות האזוריות בישראל ועל הוועדים המקומיים ללמוד את עיקרי הממצאים שנחשפו בביקורת מבקר המדינה ומובאים בדוח זה ולפעול לתיקון הליקויים וליישום ההמלצות הכלולות בו. מן הראוי שמרכז המועצות האזוריות ינחה את המועצות האזוריות בעניין זה וילווה את היישום.



מבוא

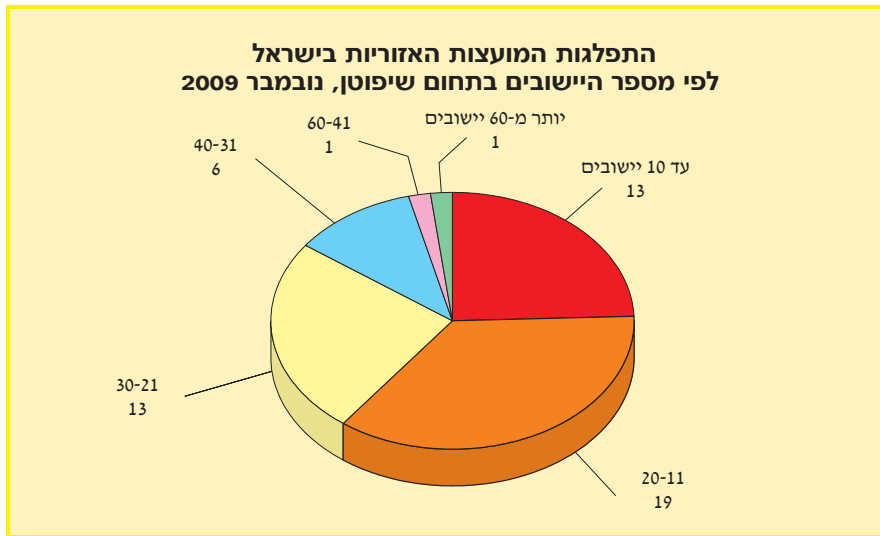
לשלטון המקומי במרחב הכפרי בישראל שני רבדים: הרובד העליון הוא מועצה שנבחרה או מונתה לניהול ענייניה של מועצה אזורית⁸ שבתחום שיפוטה כמה יישובים, והרובד התחתון הוא ועדים מקומיים שהוקמו ביישוביה⁹.

לאחר הקמת המדינה שויכו מרבית היישובים הכפריים לתחומי שיפוטן של מועצות אזוריות ובשנת 1958 התקין שר הפנים את צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958 (להלן - צו המועצות האזוריות), המשמש עד היום בסיס משפטי לפעילותן של המועצות האזוריות והוועדים המקומיים. לפי סעיף 90 לצו המועצות האזוריות, כל יישוב יתנהל על ידי ועד מקומי.

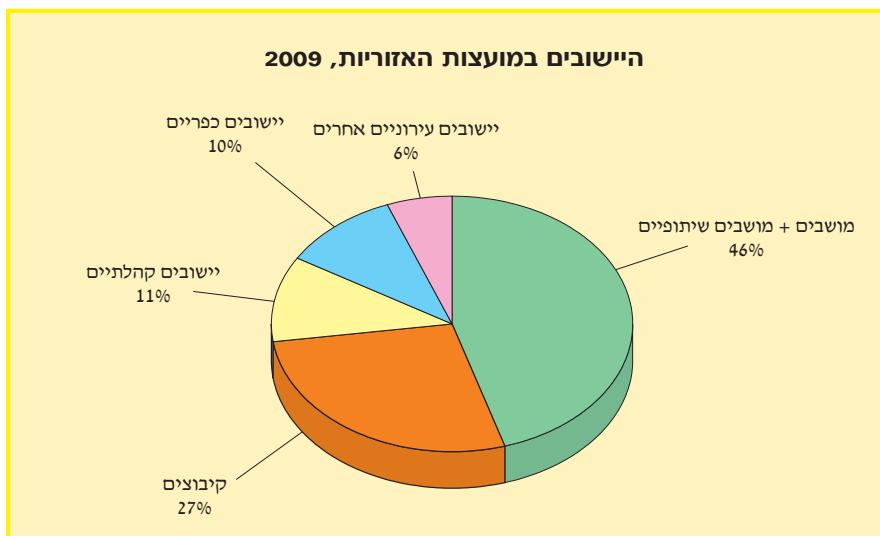
בסוף שנת 2008 היו בישראל 53 מועצות אזוריות ובתחומי שיפוטן שכנו 973 יישובים. להלן התפלגות המועצות האזוריות לפי מספר היישובים בתחומי שיפוטן:

8 על פי צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958, מועצה אזורית היא "כל אחת מן המועצות המקומיות אשר שמה נקוב בתוספת הראשונה".

9 הוועדים המקומיים הוקמו מכוח סעיף 3(א) לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש].



בסוף שנת 2008 נאמדה אוכלוסיית המועצות האזוריות ב-674,000 נפש¹⁰. בתחומי שיפוטן של כל המועצות האזוריות שוכנים, בין היתר, 440 מושבים ומושבים שיתופיים, 267 קיבוצים, 102 יישובים כפריים ו-106 יישובים קהילתיים. להלן תרשים המציג את שיעורה של כל אחת מצורות ההתיישבות הללו ביישובי המועצות האזוריות:



10 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל מס' 60, 2009. לוחות 2.12 ו-2.13.

ב-1999 מינה מנכ"ל משרד הפנים ועדה לקביעת מעמדם וסמכויותיהם של הוועדים המקומיים (להלן - ועדת אמרני)¹¹. באוגוסט 2000 הגישה הוועדה דוח, ובו המליצה לחזק את מעמדה של המועצה האזורית כרשות שלטונית-מוניציפלית הנושאת באחריות כלפי מוסדות המדינה וכלפי התושבים והיישובים שבתחום שיפוטה בדרך של מתן סמכויות בלעדיות למועצה. כן המליצה להגדיר מחדש בצו המועצות האזוריות את מעמדו, סמכויותיו ותפקידיו של הוועד המקומי ובעיקר להבהיר אילו תחומי פעילות באחריותו ואילו תחומים באחריות המועצה האזורית. נוסף על כך, המליצה הוועדה לבצע תיקונים בשורה של נושאים הנוגעים לקשרי הגומלין בין המועצה האזורית לוועד המקומי.

לפי תיקון לצו המועצות האזוריות שנכנס לתוקף בינואר 2005 (להלן - התיקון לצו המועצות האזוריות)¹², סמכויותיו של ועד מקומי הפועל בתחום שיפוטה של מועצה אזורית יהיו הסמכויות שהחליטה המועצה לאצול לו. עוד נקבע בתיקון לצו כי הוועד המקומי רשאי, בכפוף לאישור המועצה, להטיל ארנונה כללית על תושבי היישוב לצורך "ביצוע הסמכויות שהמועצה אצלה לו", ועל המועצה חלה חובה לקיים ביקורת על חשבונותיו ורוחותיו הכספיים של הוועד המקומי שלא החליט לפעול באמצעותה.

בחודשים ינואר עד ספטמבר 2009 בחן משרד מבקר המדינה את חלוקת הסמכויות ותחומי האחריות להספקת השירותים המוניציפליים לתושבים בין מועצה אזורית ובין ועד מקומי, את מידת הפיקוח והבקרה של מועצות אזוריות ומשרד הפנים על ועדים מקומיים ואם ועדים מקומיים מתנהלים לפי הוראות החוק, הכללים וההנחיות שנקבעו. כן נבחנו יחסי הגומלין בין הוועדים המקומיים לאגודות השיתופיות. הביקורת נעשתה במועצות האזוריות האלה: גן רווה, הגליל התחתון, חוף הכרמל, לב השרון, מבואות החרמון, מטה אשר, מרום הגליל, משגב, עמק הירדן ועמק חפר (להלן - המועצות האזוריות שנבדקו); מבקר המדינה הפעיל ביקורת על ועדים מקומיים לפי הוראת סעיף 3(ב) לפקודת המועצות המקומיות. במהלך הביקורת, נבדקה פעילותם של הוועדים המקומיים בני דרור, בצת, בת חפר, גאליה, חופית, כפר זיתים, מרגליות, צור משה, שיח' דנון ושוורשים (להלן - הוועדים המקומיים שנבדקו). בדיקות השלמה נעשו במשרד הפנים, במשרד האוצר, במרכז המועצות האזוריות ואצל רשם האגודות השיתופיות במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה.

משרד מבקר המדינה שלח לכל 973 היישובים¹³ שבתחומי שיפוטן של המועצות האזוריות בישראל שאלונים לבדיקת התנהלות הוועדים המקומיים (להלן - שאלוני הוועדים), ול-53 המועצות האזוריות בישראל שלח משרד מבקר המדינה שאלונים לגבי הוועדים המקומיים הפועלים בתחומי שיפוטן. עד דצמבר 2009 השיבו כל המועצות האזוריות על השאלון שנשלח אליהן, מקצתן על חלקו בלבד, ו-562 יישובים (כ-58%) השיבו על שאלוני הוועדים באופן חלקי או מלא.

הממצאים שמובאים בדוח זה מתבססים הן על הביקורת במועצות האזוריות ובוועדים המקומיים שנבדקו והן על המידע שנאסף מן התשובות לשאלונים.

11 ועדה שהוקמה כדי לדון במעמדו ובסמכויותיו של הוועד המקומי וביחסי הגומלין בינו ובין המועצה האזורית.

12 ק"ת 6329, התשס"ד (14.7.2004), עמ' 805 [התשס"ד (מס' 2)].

13 השאלונים נשלחו ליו"ר הוועד המקומי בכל יישוב.

הבסיס החוקי לפעילות הוועדים המקומיים

אצילת סמכויות לוועדים המקומיים

בצו המועצות האזוריות נקבע כי המועצה האזורית רשאית לאצול לוועד המקומי את סמכויותיה ותפקידיה חוץ מסמכויות מסוימות הנקובות בצו¹⁴. עוד נקבע כי לוועד 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 המועצה¹⁵.

הביקורת העלתה כי כמה מהמועצות האזוריות, בהן המועצות האזוריות חבל יבנה, מגילות ים המלח ומרום הגליל, לא אצלו סמכויות לוועדים המקומיים ואלו מספקים לתושבים בידיעת המועצות שירותים מוניציפליים המצריכים אצילת סמכות. כמה מהמועצות האזוריות אצלו לוועדים המקומיים סמכויות כלליות, ללא פירוט התפקידים שהואצלו. למשל, המועצה האזורית מטה אשר אוצלת מדי שנה בשנה לוועדים המקומיים הפועלים בתחום שיפוטה את הסמכות לפעול על פי סעיפי התקציב המאושר; המועצה האזורית עמק הירדן אצלה בספטמבר 2004 לוועדים המקומיים את הסמכויות הדרושות כדי שיוכלו להוסיף ולקיים את כל הפעילויות שביצעו עד לאותו מועד.

משרד מבקר המדינה העיר למועצות האזוריות חבל יבנה, מגילות ים המלח ומרום הגליל כי אם הן רואות לנכון להטיל על הוועדים המקומיים לספק שירותים מסוימים, עליהן לאצול להם את הסמכויות הנחוצות להספקתם. למועצות האזוריות עמק הירדן ומטה אשר העיר משרד מבקר המדינה כי אצילת הסמכויות צריכה להיות ברורה ומפורטת, ואל להן להסתפק באצילה כללית ועמומה.

המועצה האזורית חבל יבנה מסרה בתשובתה ממרס 2010 כי במאי 2009 אצלה סמכויות לוועדים המקומיים בתחום שיפוטה; המועצה האזורית מרום הגליל מסרה בתשובתה מאפריל 2010 כי בכוונתה לקיים הליך מסודר של אצילת סמכויות לוועדים המקומיים; המועצה האזורית עמק הירדן השיבה באפריל 2010 כי נעשית עבודת מטה לבחינת הסמכויות המואצלות לוועדים המקומיים, ולאחריה תחליט המועצה על אצילת סמכויות מוגדרות ומפורטות לוועדים. המועצה האזורית מטה אשר הודיעה בתשובתה ממרס 2010 כי היא תבחן לפרט את סמכויות הוועדים המקומיים במסגרת אישור תקציביהם במליאת המועצה.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה אזורית מטה אשר כי עליה לאצול סמכויות לוועדים המקומיים בנפרד מהליך אישור תקציבי הוועדים, כך שיהיה ברור אילו תפקידים באחריות הוועד המקומי.

14 סעיף 63(ה).

15 סעיף 132א.

ועדת ביקורת לוועד המקומי

1. בצו המועצות האזוריות נקבע כי על המועצה האזורית לבחור לכל יישוב שבתחום שיפוטה ועדת ביקורת מבין תושביו אשר אינם חברי ועד מקומי, מרשימת תושבים שיציעו את מועמדותם¹⁶ (להלן - ועדת ביקורת לוועד המקומי).

הביקורת העלתה כי כמה מהמועצות האזוריות, בהן המועצות האזוריות מרום הגליל, הגלבע ועמק הירדן, לא בחרו ועדות ביקורת לוועדים מקומיים הפועלים בתחומי שיפוטן.

משרד מבקר המדינה העיר למועצות האזוריות מרום הגליל, הגלבע ועמק הירדן כי עליהן לבחור ועדות ביקורת לוועדים המקומיים על פי הוראות צו המועצות האזוריות.

המועצה האזורית עמק הירדן מסרה בתשובתה כי על אף פניותיה בעניין ליישובים, היא נתקלה בקושי למנות ועדות ביקורת לוועדים המקומיים בתחומה מאחר שלא היו תושבים שהביעו רצון לכהן בהן. עד מועד התשובה מינתה המועצה ועדות ביקורת לחמישה ועדים מקומיים והיא ממשיכה בפעולותיה למינוי ועדות ביקורת לכל היתר. המועצה האזורית הגלבע מסרה בתשובתה מאפריל 2010 כי החלה בהליך של בחירת ועדת ביקורת לכל ועד מקומי.

2. צו המועצות האזוריות קובע עוד כי ועדת הביקורת תבדוק את חשבונות הוועד המקומי, אם החלטותיו הוצאו לפועל כדין ואם תוקנו הליקויים אשר נמצאו בביקורות קודמות. עוד נקבע כי בתוך חמישה חודשים מתום כל שנה תמציא ועדת הביקורת את דוח הביקורת הסופי לוועד המקומי, לראש המועצה ולוועדת הביקורת של המועצה.

הבדיקה העלתה כי לא כל ועדות הביקורת שנבחרו על ידי המועצות האזוריות המציאו דוחות ביקורת לוועד המקומי, לראש המועצה ולוועדת הביקורת שלה, כנדרש. למשל, כל ועדות הביקורת ביישובי המועצה האזורית עמק חפר לא הגישו את דוח הביקורת לשנת 2007 לראש המועצה, וכך נהגו גם מ-20 ועדות הביקורת ביישובי המועצה האזורית חוף הכרמל.

משרד מבקר המדינה העיר למועצות האזוריות עמק חפר וחוף הכרמל כי עליהן להנחות את ועדות הביקורת שמונו לוועדים המקומיים לבצע את התפקידים המוטלים עליהן על פי החוק.

בתשובתה ממרס 2010 ציינה המועצה האזורית חוף הכרמל כי מאחר שמדובר בתפקיד התנדבותי היא נתקלת בקושי לאכוף על ועדות הביקורת בוועדים המקומיים להגיש דוחות לפי החוק. המועצה האזורית עמק חפר הדגישה בתשובתה מאפריל 2010 כי האפקטיביות של עבודת ועדות הביקורת נמוכה מאוד ו"למעשה ניתן לקבוע כי למרות כל העבודה והמאמצים המושקעים, אין מתבצעת ביקורת בוועדים כפי שנדרש בצו".

16 סעיף 130א(א).

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שלכמה מן הוועדים המקומיים לא מונו ועדות ביקורת עקב אי-נכונותם של תושבי היישובים לכהן בהן, והואיל וחלק מוועדות הביקורת שמונו לא מילאו את תפקידיהן כנדרש בצו המועצות האזוריות, מן הראוי שמשרד הפנים ישקול להעביר את הביקורת על פעילותם של הוועדים המקומיים לגוף ביקורת במועצה האזורית, למשל, יחידת הביקורת הפנימית בראשות מבקר הפנים של המועצה האזורית.

משרד הפנים מסר בתשובתו ממאי 2010 כי אין לבטל את החובה למנות ועדות ביקורת לוועדים המקומיים. הוא ציין, עם זאת, כי נכון לבחון את האפשרות לקביעת חובה על המועצה לקיים מערך ביקורת נוסף, אם לא עלה בידה להקים ועדות ביקורת ביישובים.

ביקורת חשבונות בוועד המקומי

צו המועצות האזוריות קובע כי חשבונות ועד מקומי שלא החליט לפעול באמצעות המועצה¹⁷, יבוקרו בידי רואה חשבון שמינתה לכך המועצה, והוא יגיש לה ולמונה על המחוז במשרד הפנים דוח על פעולותיו של הוועד המקומי; על הוועד המקומי להגיש למועצה מדי שנה בשנה דוח כספי מבוקר בידי רואה חשבון¹⁸.

הבדיקה העלתה כי כמה מהמועצות האזוריות, בהן המועצות האזוריות מרום הגליל והגליל העליון, לא מינו רואי חשבון לוועדים מקומיים וכך נפגעה יכולתן לפקח על ההתנהלות הכספית שלהם.

משרד מבקר המדינה העיר למועצות האזוריות מרום הגליל והגליל העליון כי על פי הוראות הדין עליהן למנות רואי חשבון לוועדים המקומיים.

המועצה האזורית הגליל העליון מסרה בתשובתה ממרס 2010 כי החל מאותה שנה ייחדו רואי החשבון בדוחותיהם הכספיים של האגודות השיתופיות פרק נפרד לתקציבי הוועדים המקומיים בתחום שיפוטם.

לדעת משרד מבקר המדינה, מילוי חובתה של המועצה האזורית למנות רואי חשבון לוועדים המקומיים ומילוי חובתם של רואי החשבון של הוועדים המקומיים להגיש למועצה ולמונים על המחוזות במשרד הפנים דוחות כספיים באמצעות רואי חשבון, חיוניים לפיקוח משרד הפנים והמועצות על הוועדים המקומיים הפועלים בתחומי שיפוטן.

עוד העלתה הבדיקה כי במקרים שבהם מונו רואי חשבון לוועדים המקומיים, הם לא המציאו העתקים מהדוחות על פעילות הוועד המקומי למונים על המחוזות, והמונים לא דרשו זאת מהם.

17 סעיף 32א(א) לצו המועצות האזוריות קובע כי "הוועד המקומי רשאי לפעול לביצוע הסמכויות שהואצלו לו בעצמו או באמצעות המועצה".

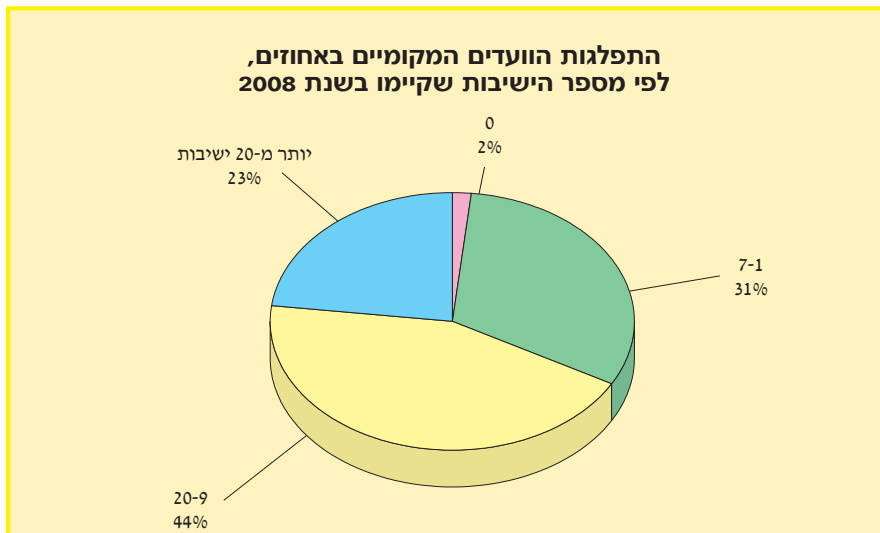
18 סעיפים 134 ו-134ד, בהתאמה.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי על המועצות האזוריות מוטלת האחריות לדאוג שהעתקים מדוחות הביקורת יועברו כנדרש לממונה על ידי רואי החשבון שמונו על ידם.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שמשרד הפנים ינחה את הממונים על המחוזות לפעול לקבלת העתקים מדוחות הביקורת של רואי החשבון בוועדים המקומיים שבתחומיהם וכן ינחה את רואי החשבון מטעמו המבקרים את המועצות האזוריות לבחון אם מונו רואי חשבון בוועדים המקומיים ואם העתקי דוחות הביקורת הובאו לידיעת המועצות האזוריות.

ישיבות הוועד המקומי

צו המועצות האזוריות קובע כי על הוועד המקומי לקיים לפחות ישיבה רגילה אחת בכל שישה שבועות¹⁹, כלומר לפחות שמונה ישיבות בשנה. מבדיקת 483 משאלוני הוועדים שנשלחו למשרד מבקר המדינה עולה כי ועדים מקומיים רבים אינם מתכנסים לישיבות בתדירות המזערית שנקבעה בצו. לפי הנתונים, כ-33% מהוועדים המקומיים (158) קיימו בשנת 2008 פחות משמונה ישיבות, כנדרש בחוק. להלן תרשים המתאר את התפלגות הוועדים המקומיים לפי מספר הישיבות שקיימו בשנת 2008:



19 סעיף 48(א) לצו שהוחל על הוועד המקומי.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדים המקומיים כי עליהם לקיים את הוראות החוק ולהקפיד לכנס ישיבות כנדרש.

כהונת קרובי משפחה בוועד מקומי

צו המועצות האזוריות קובע כי לא יכהנו בוועד מקומי שני קרובי משפחה או יותר. במקרה שלוועד מקומי נבחרו קרובי משפחה, על ראש המועצה לשלוח להם הודעה על כך, ועל כל אחד מהם להודיע לו בתוך 14 יום על נכונותו או על סירובו להתפטר מתפקידו בוועד²⁰.

הבדיקה העלתה כי בוועד המקומי כפר שמאי, הפועל בתחום שיפוטה של המועצה האזורית מרום הגליל, מכהנים שני אחים. עוד עלה כי בוועד המקומי קליה, הפועל בתחום שיפוטה של המועצה האזורית מגילות ים המלח, מכהנים בני זוג.

משרד מבקר המדינה העיר למועצות האזוריות מרום הגליל ומגילות ים המלח כי היה עליהן לפעול להפסקת כהונתם של קרובי משפחה בוועדים המקומיים האמורים, לפי הוראות החוק.

בעקבות הביקורת, הורתה המועצה האזורית מגילות ים המלח באוגוסט 2009 לוועד המקומי קליה להפסיק את כהונתו של אחד מבני הזוג.

המועצה האזורית מרום הגליל מסרה בתשובתה כי אחד מקרובי המשפחה שכיהנו בוועד המקומי כפר שמאי, התפטר מכהונתו.

העסקת עובדים בוועד מקומי

ועד מקומי רשאי להעסיק עובדים לשם ביצוע פעולות על פי סמכויות שהמועצה האזורית אצלה לו ובלבד שיקבל מן המועצה אישור להעסקת עובד²¹ (להלן - אישור העסקה).

הבדיקה העלתה כי ועדים מקומיים מעסיקים עובדים בשכר בלא אישור העסקה. לדוגמה, בשנת 2009 החל הוועד המקומי צור משה להעסיק מזכיר ומזכירה בשכר בלא שקיבל אישור העסקה מהמועצה האזורית לב השרון.

20 סעיף 106.

21 סעיף 132 ב לצו המועצות האזוריות.

משרד מבקר המדינה העיר לוועד המקומי צור משה כי העסקת עובדים בלא אישור העסקה מהמועצה אינה כדין, ולמועצה האזורית לב השרון - כי עליה להסדיר בהקדם העסקת עובדים בידי הוועדים המקומיים על פי הכללים הנהוגים בשלטון המקומי.

הוועד המקומי צור משה הודיע בתשובתו ממרץ 2010 כי פנה למועצה האזורית לב השרון לקבל את אישורה להעסקתם של עובדי הוועד; המועצה האזורית לב השרון מסרה בתשובתה ממאי 2010 כי הוועדים המקומיים מינו עובדים באופן ישיר ללא מעורבותה והוסיפה כי הנחתה אותם לפעול על פי נוהל קבלת עובדים ברשות מקומית.



על משרד הפנים להנחות את המועצות האזוריות לנהל את הוועדים המקומיים בתחומיהן על פי הוראות צו המועצות האזוריות - לקיים ישיבות, לעשות ביקורת חשבונות, להעסיק עובדים על פי הכללים ועוד.

יחסי הגומלין בין מועצות אזוריות, ועדים מקומיים ואגודות שיתופיות

המבנה הארגוני של היישובים במרחב הכפרי הושחת על יסודות קואופריטיביים - האגודה השיתופית להתיישבות חקלאית למוסדותיה - על פי פקודת האגודות השיתופיות (להלן - אגודה חקלאית). רוב רובם של היישובים שבתחומי שיפוטן של המועצות האזוריות מאוגדים כאגודות שיתופיות מסוגים שונים על פי התקנות²² ומוגדרים כיישובים שיתופיים²³. על פי פקודת האגודות השיתופיות, מטרת האגודות השיתופיות הן "טיפוח החיסכון, עזרה עצמית ועזרת גומלין בין אנשים בעלי אינטרסים כלכליים משותפים כדי להביא לידי שיפור תנאי חייהם, עסקיהם ושירותים הייצור שלהם"²⁴. האגודות החקלאיות ניהלו את היישובים ועסקו אפוא בכול, לרבות שירותים מוניציפליים. כתוצאה ממבנה ארגוני זה נהנו היישובים במרוצת השנים מעצמאות שלטונית וניהולית כמעט מוחלטת.

משנות השבעים של המאה העשרים נמצא המרחב הכפרי בישראל בתהליך בנייה מחדש - מרחב שהיה בעיקר יצרני-חקלאי ושיתופי הופך למרחב רב-תפקודי ורבגוני בהרכבו החברתי, הכלכלי

22 תקנות האגודות השיתופיות (סוגי אגודות), התשנ"ו-1995.

23 יישוב שיתופי מוגדר בסעיף 1 לצו המועצות האזוריות כ"קיבוץ, קבוצה או מושב עובדים, מושב שיתופי, כפר שיתופי, לרבות ישוב שלפחות שמונים למאה מתושביו שהם בני 18 ומעלה, מאוגדים באגודה שיתופית להתיישבות ושהמועצה מכירה בו ישוב שיתופי לצורך צו זה".

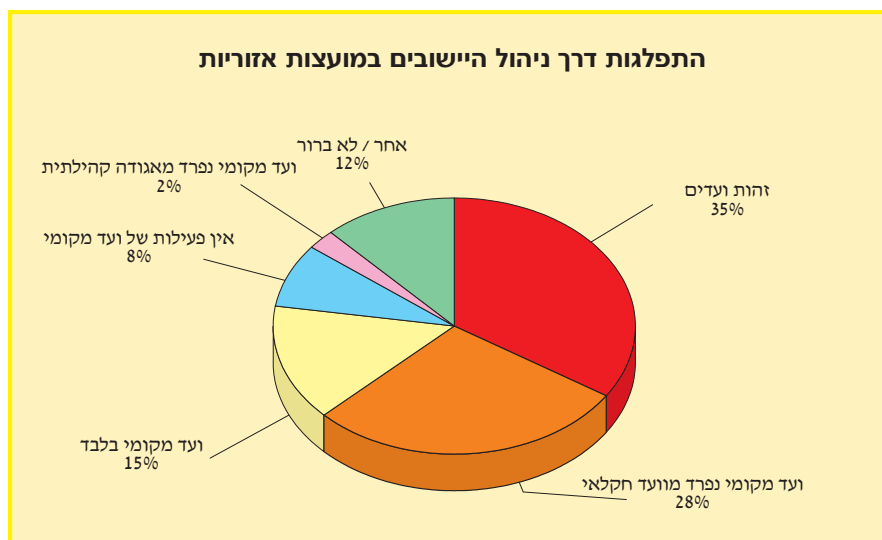
24 סעיף 4.

התנהלות ועדים מקומיים במועצות אזוריות

והארגוני. תהליך זה משקף במידה רבה את התמורות שחלו בחברה הישראלית כולה, שבאו לידי ביטוי, בין היתר, בהפחתת משקלה של החקלאות במשק הלאומי, בעליית המודעות לשימור הסביבה ובשינוי מגמות ההגירה הפנימית בין העיר לכפר. משנות השמונים של המאה העשרים התחזקה מגמת הגירה של אוכלוסייה חדשה, רובה עירונית נטולת זיקה לחקלאות, למרחב הכפרי.

בעקבות פסק דין של בג"ץ שניתן בראשית שנות התשעים של המאה העשרים²⁵ תוקן צו המועצות האזוריות, ונקבעה האפשרות לבחור ועדים מקומיים נפרדים נוסף על ועדי האגודות החקלאיות. כתוצאה מכך הוועדים המקומיים החלו לתפוס את מקומם של ועדי האגודות החקלאיות בניהול ענייני היישובים. כמו כן, יזמו גורמים שונים הקמת אגודות שיתופיות להתיישבות קהילתית (להלן - אגודות קהילתיות).

מניתוח הנתונים של 557 משאלוני הוועדים שהושבו למשרד מבקר המדינה עולה, כי ב-191 מהיישובים (כ-35%) מתקיים עקרון "זהות הוועדים"²⁶; ב-158 מהם (כ-28%) פועלים בנפרד הוועד מקומי וועד האגודה החקלאית; וב-82 יישובים (כ-15%) פועל רק ועד מקומי.



יחסי הגומלין בין ועדים מקומיים לאגודות חקלאיות

סעיף 91(א) לצו המועצות האזוריות קובע כי "מי שמכהנים ביישוב שיתופי, במועד פלוני, כחברי ועד ההנהלה של האגודה השיתופית להתיישבות חקלאית של היישוב... יכהנו גם כחברי הוועד המקומי של היישוב" (להלן - עקרון "זהות הוועדים").

25 בג"ץ 753/87 בורשטיין ואח' נ' שר הפנים ואח', פ"ד מב(4)462.
26 ראו להלן.

הזהות באה לידי ביטוי רק בהרכב האנושי של שני הגופים כפי שקבע בית המשפט העליון²⁷, והם "אורגנים משפטיים שונים". הוועד המקומי ביישוב שיתופי הוא גוף ציבורי האחראי לניהול ענייניו המוניציפליים של היישוב על פי הוראות צו המועצות האזוריות, וסמכותו פרושה על כל תושביו. לעומתו, האגודה החקלאית היא גוף פרטי, שייעודו, מטרתו ותפקידיו כפופים להוראות פקודת האגודות השיתופיות ולתקנון האגודה, וסמכותו חלה על חבריו. נוכח היותו של הוועד המקומי גוף משפטי נפרד מהאגודה החקלאית, עליו לנהל, בין היתר, מערכת הנהלת חשבונות נפרדת מזו של האגודה החקלאית, להיות בעל חשבון בנק נפרד ולהגיש דוח כספי נפרד על פעילותו. כמו כן אם הוועד המקומי מעוניין שגוף אחר, לרבות האגודה החקלאית, ייתן שירותים מוניציפליים ביישוב במקומו, עליו להתקשר עם אותו גוף על פי הכללים שנקבעו בצו המועצות האזוריות²⁸.

הבדיקה העלתה כי ביישובים שיתופיים רבים הזהות בין הוועד המקומי לאגודה החקלאית באה לידי ביטוי גם בתפקוד. האגודות החקלאיות ניהלו את העניינים המוניציפליים של היישוב, והמועצות האזוריות העבירו את הכספים לאותה פעילות מוניציפלית לחשבונות בנק של האגודות החקלאיות, ולא לחשבונות בנק נפרדים של הוועדים המקומיים. עוד העלתה הבדיקה כי הוועדים המקומיים לא קיימו את הוראות צו המועצות האזוריות בעניין מכרזים לרכישת שירותים אלו ולא חתמו על הסכמי התקשרות כדין עם האגודות החקלאיות. להלן דוגמאות:

1. במועצה האזורית עמק הירדן אגודות חקלאיות מנהלות 13 קיבוצים. נמצא כי המועצה לא פעלה להפרדת הפעילות המוניציפלית מפעילויות האגודות החקלאיות ביישובים אלו ולא מילאה את חובתיה על פי צו המועצות האזוריות.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה האזורית עמק הירדן כי היה עליה לפעול לכך שאת העניינים המוניציפליים של היישובים בתחומה ינהלו ועדים מקומיים, כפי שנקבע בצו המועצות האזוריות.

המועצה האזורית עמק הירדן מסרה בתשובתה כי מרבית הוועדים המקומיים בתחומה מתנהלים לפי עקרון "זהות הוועדים". עוד הוסיפה כי פעולות האגודות החקלאיות נעשות לצד הפעולות המוניציפליות של המועצה והוועדים המקומיים.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה האזורית עמק הירדן כי גם כשמתקיים עקרון "זהות הוועדים" יש להפריד את הפעילות המוניציפלית והכספית של הוועד המקומי מפעולותיה של האגודה החקלאית, אך הדבר לא נעשה ב-13 הקיבוצים שבתחומה.

הועלה כי ביישובים מסד ולביא שבתחום שיפוטה של המועצה האזורית הגליל התחתון, האגודות השיתופיות - אגודה קהילתית במסד ואגודה חקלאית בלביא - עושות את הפעילות המוניציפלית במקום הוועדים המקומיים, שלא בהתאם להוראות צו המועצות האזוריות.

27 השופט אלון: "אך בכך - בהרכב החברים המכהנים בשני הגופים - מסתיימת זהות הוועדים. פרט לזהות 'אנושית' זו הרי שני גופים אלה - ועד הנהלה והוועד המקומי - משמשים כשני אורגנים משפטיים שונים ונפרדים, הן מבחינת התפקידים, במהותם ובהיקפם, המוטלים על כל אחד מהם, והן מבחינת מיקומו של כל אחד משני גופים אלה במערכת הנורמות המשפטיות המקובלות", בג"ץ 258/85 בשג"צ 160/85 עמר נ' דוד פרץ ואח', פ"ד מב(3)485.

28 ראו להלן בפרק "התקשרויות למתן שירותים מוניציפליים".

משרד מבקר המדינה העיר למועצה האזורית הגליל התחתון כי עליה לוודא שהוועדים המקומיים ביישובים מסד ולביא ינהלו את הפעילות המוניציפלית ביישובים ויפרידו מפעילות האגודה השיתופית כדין.

המועצה האזורית הגליל התחתון מסרה בתשובתה במרץ 2010 כי תפעל בהתאם להוראות הדין.² המועצה האזורית מבואות החרמון החליטה לקראת שנת התקציב 2008 שלא להעביר עוד תקציב לוועדים המקומיים ולייעד את הכספים הללו לאגודות החקלאיות ביישובים. בינואר 2008 שלח גזבר המועצה ומזכירה מכתב למזכירות היישובים ובו הובהר כי "המועצה תפעל במישור הכספי אך ורק מול האגודות החקלאיות ביישובים". במכתב למזכיר מושב מרגליות הוא כתב, בין השאר ש"המועצה תמשיך להעביר את תמיכתה, אפילו בסכומים נכבדים יותר... אבל הכתובת בכל ישוב תהיה האגודה השיתופית החקלאית".

הוועד המקומי שדה אליעזר ערר לשר הפנים על החלטה זו, על פי סעיף 136 לצו המועצות האזוריות²⁹ (להלן - הערר). שר הפנים דאז, מר מאיר שטרית, השיב על כך בינואר 2009 כי "איך המועצה האזורית מוסמכת ללכת בדרך של תקצוב גוף מתחום המשפט הפרטי, קרי האגודות השיתופיות...לאור האמור אני קובע כי המועצה פעלה שלא כדין ומורה לה לבטל את החלטותיה בדבר העברת כספים על דרך התקצוב לאגודה".

נוכח החלטת שר הפנים, החליטה המועצה לתקצב רק עבודות פיתוח ואחזקה של נכסים ביישובים ובלבד ש"הכל יהיה בתאום עם מזכירות היישובים", דהיינו עם ועדי האגודות החקלאיות.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה האזורית מבואות החרמון, כי החלטותיה בעניין הן חסרות תוקף חוקי ומנוגדות להחלטת שר הפנים בעניין הערר, והתנהלות זו מביאה לידי החלשת הוועדים המקומיים ומייתרת את פעילותם.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הפנים, המופקד על פעילותו של השלטון המקומי, לתת את הדעת להתנהלות המועצה האזורית מבואות החרמון בעניין הוועדים המקומיים הנבחרים שבתחום שיפוטה ולהנחותה לפעול עמם לניהול המוניציפלי של היישובים.

המועצה האזורית מבואות החרמון הודיעה בתשובתה ממרס 2010 כי ועדים מקומיים שיעמדו בקריטריונים מנחים שנקבעו על ידיה בינואר 2010, יקבלו את כספי סל התמיכה המיועדים ליישובים. במקרה שוועד מקומי לא יעמוד בקריטריונים האמורים, המועצה תשתמש בכספים לעבודות פיתוח ואחזקה ביישובים.

3. 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 יופקרו בו³⁰.

29 סעיף 136(א) קובע כי "ועד מקומי רשאי להגיש לשר ערר מנומק בכתב על כל פעולה, מעשה או החלטה של המועצה... או על הימנעותה מפעולה".

30 סעיף 132(ג) לצו מחיל את הוראות סעיף 77 על הוועד המקומי.

המועצה האזורית הגליל התחתון מעבירה ליישובים כספים עבור גינון וטיפוח חזותם ועבור פעילות נוער. הבדיקה העלתה כי לתשעה ועדים מקומיים שבתחום שיפוטה אין חשבון בנק נפרד לפעילותם, והיא מעבירה את הכספים לחשבונות הבנק של האגודות החקלאיות.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה האזורית הגליל התחתון כי עליה להעביר כספים רק לחשבון בנק נפרד על שמו ובניהולו של הוועד המקומי.

המועצה האזורית הגליל התחתון הודיעה כי תפעל על פי הוראות החוק בעניין.



נוכח ממצאי הביקורת והתמורות שחלו בשנים האחרונות במרחב הכפרי בישראל, ומאחר שהוועד המקומי הוא גוף ציבורי ואילו אגודה שיתופית היא גוף פרטי, על משרד הפנים לתת את הדעת להעברות כספים שלא כדין מן המועצות האזוריות לאגודות במקום לוועדים המקומיים ולבחון אם ראוי לבטל את עקרון "זהות הוועדים", שאינו מתאים למציאות של ימינו.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי המלצת משרד מבקר המדינה לבחון את סוגיית "זהות הוועדים" ביישובים השיתופיים תיבחן על ידי ועדה אשר תבדוק את מכלול יחסי הגומלין בין הוועד המקומי לאגודה השיתופית.

הזכויות על מבני הציבור ביישובים³¹

שנים רבות היו האגודות החקלאיות בעלות הזכויות על הנכסים הציבוריים של היישובים הן מן הבחינה הכלכלית והן מן הבחינה המוניציפלית. בעקבות קליטתם של תושבים רבים שאינם חברי אגודות חקלאיות והקמתם של ועדים מקומיים נפרדים ביישובים אלו התעוררו מחלוקות בעניין הבעלות על הנכסים הציבוריים וזכות השימוש בהם. התעוררה גם השאלה איזה גוף אמור לשאת בעלויות התחזוקה והשיפוץ של מבני הציבור ביישובים.

הבדיקה העלתה כי עד תום הביקורת לא הוסדרה סוגיית הבעלות על מבני הציבור ביישובים והשימוש בהם, ולכן שוררים חילוקי דעות בין הוועדים המקומיים לאגודות החקלאיות. בכמה מן היישובים באו הוועדים והאגודות לכלל הסכמה המאפשרת להם לתפקד, אולם הסכמות אלה הושפעו מיחסי הכוחות שבין האגודה החקלאית, הוועד המקומי והמועצה האזורית ומיחסים אישיים בין החברים בשני הוועדים. לדוגמה, הוועד המקומי בני דרור משתמש במבני הציבור שבבעלות האגודה החקלאית ביישוב בלא תשלום, על פי הסכמה בעל פה. ביישוב צור משה

31 לעניין זה ראו מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי (2004), "מועצה אזורית באר טוביה", עמ' 335.

התנהלות ועדים מקומיים במועצות אזוריות

הוסדרו היחסים בין הוועד המקומי לאגודה החקלאית ב"החלטת בורות" שהתקבלה בפברואר 2000, ובה נקבע כי הוועד המקומי ישלם לאגודה 15,000 ש"ח בשנה בגין השימוש במבני הציבור המוניציפליים. תקופת השימוש שנקבעה היא עשר שנים, וניתנה לוועד המקומי אפשרות להאריכה בעשר שנים נוספות.

מנכ"ל מרכז המועצות האזוריות ציין במכתבו למשנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי) מדצמבר 2008 ש"מוסכם על הכל, כי מוסדות הציבור המוניציפאליים שבישובים - השימוש בהם חייב לעמוד לרשות כל תושבי הישוב. אנו חוזרים ומדגישים כי אי קביעת נהלים מחייבים ביחס לשימוש במבני הציבור גורמים לויכוחים (ואף ליותר מכך) אין ספור, בין הוועד המקומי לוועד האגודה בעלת הנכסים וליצירת מתח, דבר הפוגע בחיים התקינים".

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי ששר הפנים ומרכז המועצות האזוריות יסדירו את השימוש במבני הציבור שבתחומי המועצות האזוריות ואת הזכויות בהם.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי נכון וראוי שמבני הציבור ביישובים יהיו בידי המועצות והוועדים המקומיים. על מנת להסדיר נושא זה הוא יפעל עם הגורמים הנוספים הקשורים לכך.

ממחלקת ייעוץ וחקיקה (אזרחי) במשרד המשפטים נמסר בתגובה מאפריל 2010 כי בדיון שנערך במרס 2010 בלשכתה של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי) בהשתתפות נציגי משרד הפנים ונציגי מרכז המועצות האזוריות סוכם על המשך עבודה לגיבוש הצעה שתסדיר, בין היתר, את סוגיית הבעלות והשימוש במבני הציבור ביישובים תוך בחינת התיקונים הדרושים בדינים ובנהלים.

מרכז המועצות האזוריות מסר באפריל 2010 כי הוא מסכים ש"נכסי הציבור המוניציפליים מיועדים לשימוש כלל התושבים ובאופן שוויוני" ויש חירות לקביעת קשת של הסדרים בעניין.

יחסי הגומלין בין ועדים מקומיים לאגודות קהילתיות

הקמתם של ועדים מקומיים לצד ועדי האגודות החקלאיות יצרה מצב חדש ביישובים השיתופיים. לראשונה פעלו בכל יישוב שני ועדים נפרדים: האחד מונה מכוח צו המועצות האזוריות, מייצג את כל תושבי היישוב, ותיקים וחדשים כאחד, נדרש למלא את הוראות המועצה האזורית ומשרד הפנים ונתון לפיקוחם. האחר מייצג את התושבים הוותיקים ביישוב ופועל מכוח פקודת האגודות השיתופיות על פי הוראותיו של רשם האגודות השיתופיות שבמשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה ובפיקוחו.

על רקע מציאות זו יזמו גורמים שונים הקמת אגודות שיתופיות להתיישבות קהילתית, הפועלות על פי פקודת האגודות השיתופיות והוראות רשם האגודות השיתופיות המאשר את תקנוניהן, ומאגדות את כל התושבים ביישוב.

1. בחוות דעת שהכין בפברואר 1996 עו"ד מני מזוז, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ) דאז, על "חוקיות פעילותן של אגודות לשירותים מוניציפאליים"³² (להלן - חוות הדעת) צוין כי האגודות הקהילתיות נרשמות כאגודות שיתופיות להתיישבות קהילתית בע"מ, ו"עולה באופן מובהק, כי האגודות המוניציפאליות [הקהילתיות] רואות עצמן, למעשה, כרשות המוניציפאלית של היישוב, ובתור שכזו, כמי שממלא את התפקידים והסמכויות של הרשות המקומית... עיון בסעיפי התקנון של האגודות המוניציפאליות... מעלה מיד ובאופן ברור, כי האגודות המוניציפאליות מתיימרות ליטול לעצמן את הסמכויות והתפקידים השלטוניים המוקנים בדין לרשות המקומית, קרי - למועצה האזורית ולוועד המקומי של היישוב, וזאת ללא כל אסמכתא חוקית ותוך הסגת גבולות של הרשויות השלטוניות שנתכוננו על-פי דין... אשר על כן, האגודה המוניציפאלית, שהיא גוף מתחום המשפט הפרטי, אינה יכולה לבוא במקומם, ואינה רשאית להסיג את גבולם של הוועד המקומי והמועצה האזורית, שהם הגופים השלטוניים אשר בידם הפקיד הדין את הסמכויות והתפקידים של הרשות המקומית באותו יישוב. התיימרות האגודות המוניציפאליות ליטול לעצמן סמכויות של הרשות המקומית, כקבוע בתקנון, אינה אפוא כדין". העתקים מחוות הדעת הועברו לרשם האגודות השיתופיות וליועץ המשפטי של משרד הפנים.

למרות חוות הדעת האמורה משרד הפנים, היועץ המשפטי לממשלה ורשם האגודות השיתופיות לא פעלו לקביעת הסדרים ליישומה.

משרד המשפטים מסר בתשובתו כי "יישום האמור בחוות הדעת נתון באחריות רשם האגודות השיתופיות ומשרד הפנים כמשרד המופקד על התנהלותן של הרשויות המקומיות בישראל".

לדעת משרד מבקר המדינה, היה על משרד הפנים, על היועץ המשפטי לממשלה ועל רשם האגודות השיתופיות לפעול במשותף להסדרת הנושא.

הבדיקה העלתה כי גם לאחר שניתנה חוות הדעת שבה נקבע כי פעולות האגודות הקהילתיות בתחומים שבסמכותה של רשות מקומית אינן כדין, המשיך רשם האגודות השיתופיות לאשר את תקנוניהן של אגודות קהילתיות שבהן היו הוראות המנוגדות לחוות הדעת. לדוגמה, הרשם אישר רישום של שלוש אגודות קהילתיות שבתקנוניהן נקבע כי מטרתן להיות הגוף המוניציפלי של היישוב ולמלא בו את כל התפקידים שלפי טבעם הם בסמכותה של רשות מקומית.

האגף לאיגוד שיתופי במשרד התמ"ת מסר בתשובתו ממרס 2010 כי רשם האגודות השיתופיות סבר בזמנו שחוות הדעת שגויה ודרש מהיועץ המשפטי לממשלה לבטלה. לדבריו, מאז פרסומה של חוות הדעת לא נרשמו "אגודות מוניציפאליות אלא רק אגודות להתיישבות קהילתית, שהינן אגודות לכל עניין ודבר", ואגודות שיתופיות קהילתיות אינן מתיימרות להיות ועדים מקומיים על פי צו המועצות האזוריות ולמלא תפקיד של שלטון מקומי. הן עוסקות בניהול חיי הקהילה ובמתן שירותים משותפים לכלל חבריהם שביישוב. עוד הוסיף כי עיסוקן של אגודות אלה גם בנושאים קהילתיים אינו מנוגד לדין היות שהן משלימות את פעילות הוועד המקומי.

32 חוות הדעת ניתנה בעקבות פנייה של עורך דין בשם מרכז המועצות האזוריות בישראל.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשם האגודות השיתופיות כי אם לדעתו חוות הדעת מוטעית, הרי כאשר דרש מהיועץ המשפטי לממשלה לבטלה היה עליו לעמוד על ליבונו הנושא בדחיפות; כל עוד לא בוטלה חוות הדעת היה אישור הרשם לתקנוני אגודות שקבעו שהן נועדו להיות גופים מוניציפליים - בעייתי, הואיל ונגד חוות דעת משפטית תקפה.

2. בשנת 2007 שונה סעיף 91 לצו המועצות האזוריות, ונוספה לו המילה חקלאית לאחר המילה התיישבות³³ כך ש"מי שמכהנים ביישוב שיתופי, במועד פלוני, כחברי ועד ההנהלה של האגודה השיתופית להתיישבות חקלאית של היישוב... יכהנו גם כחברי הוועד המקומי של היישוב"³⁴. משמעות הדברים היא שעקרון "זהות הוועדים" חל רק על הוועד המקומי וועד ההנהלה של האגודה החקלאית³⁵. ואולם הבדיקה העלתה כי למרות התיקון האמור כיהנו חברי ועד ההנהלה של אגודות קהילתיות, שאינן אגודות חקלאיות, גם כחברי הוועד המקומי.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי עליו להבחין בין אגודות שיתופיות להתיישבות חקלאית ובין אגודות שיתופיות להתיישבות קהילתית ולאפשר את החלת עקרון "זהות הוועדים" רק על ועד ההנהלה של אגודה חקלאית ועל הוועד המקומי, על פי הוראות צו המועצות האזוריות.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי פעל ליצירת ההבחנה בין אגודות חקלאיות לאגודות קהילתיות דרך התיקון האמור לסעיף 91 לצו המועצות האזוריות.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי עליו לתת את הדעת לכך שעל אף התיקון לחוק המשיכו חברי הנהלה של אגודות קהילתיות לכהן גם כחברי ועדים מקומיים שלא כדין, ועל כן עליו לפעול כדי למנוע זאת.

3. הבדיקה העלתה כי ביישובים רבים פועלת האגודה הקהילתית כגוף המוניציפלי של היישוב במקום הוועד המקומי בלי שהופרדו הפעולות הכספיות של שני הגופים ומבלי שהוועד המקומי מילא את הוראות צו המועצות האזוריות בכל הנוגע לרכישת שירותים מוניציפליים מגוף אחר. עוד נמצא כי מועצות אזוריות ידעו שביישובים שבתחומי שיפוטן משמשות האגודות הקהילתיות הנהלות מוניציפליות במקום הוועדים המקומיים ולעתים אף עודדו זאת. להלן דוגמאות:

(א) ברוב היישובים שבתחום שיפוטה של המועצה האזורית משגב פועלות אגודות קהילתיות. המועצה האזורית עודדה זהות בין חברי הוועד המקומי לוועד האגודה הקהילתית ביישובים הקהילתיים, וחברי הוועד המקומי הם חברי האגודה הקהילתית.

33 ק"ת 6605, התשס"ז (26.7.2007), עמ' 1064.

34 יישוב שיתופי מוגדר בסעיף 1 לצו המועצות האזוריות כ"קיבוץ, קבוצה או מושב עובדים, מושב שיתופי, כפר שיתופי, לרבות יישוב שלפחות שמונים למאה מתושביו שהם בני 18 ומעלה, מאוגדים באגודה שיתופית להתיישבות ושהמועצה מכירה בו יישוב שיתופי לצורך צו זה".

35 עפ"י סעיף 2 לתקנות האגודות השיתופיות (סוגי אגודות), התשנ"ו-1995, "אגודה העוסקת בחקלאות או שחבריה, כולם או מקצתם, עוסקים בחקלאות".

כאמור, צו המועצה האזורית קובע כי על הוועד המקומי לפתוח ולנהל חשבון בנק נפרד לפעילותו. הבדיקה העלתה כי המועצה האזורית משגב פטרה את הוועדים המקומיים מהחובה לנהל חשבון בנק נפרד לפעילותם. בנובמבר 2005 היא פרסמה את המסמך "המלצות של הצוות לגיבוש אופן אישור תקציב הוועדים לשנת 2006 ואילך", ובו ציינה כי ועד מקומי שינהל בספרי חשבונותיו חשבון חובה וזכות - הכנסות והוצאות (להלן - חו"ז) עם האגודה פטור מפתחת חשבון בנק נפרד.

נמצא כי המועצה האזורית משגב מעניקה ליישובים שבתחום שיפוטה סכום קבוע אחת לשנה וכן סכום ייעודי לתאורת רחובות, לתאורת ביטחון ולהפעלת גנים ופעוטונים, ואת הכספים הללו היא מעבירה לחשבונות הבנק של האגודות הקהילתיות. בשנת 2008, לדוגמה, היא העבירה ל-12 אגודות קהילתיות שבתחום שיפוטה כ-1.4 מיליוני ש"ח עבור השירותים המוניציפליים, ובשנת 2009 היא העבירה להן כ-1.1 מיליוני ש"ח.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה האזורית משגב כי פתיחת חשבון בנק נפרד לוועד המקומי מתחייבת מהצד, ויש לה חשיבות מהותית ולא רק טכנית. אם לשני הוועדים חשבון בנק משותף - כספי הוועד המקומי, המיועדים להענקת שירותים מוניציפליים, עלולים לכסות גירעונות שיצרה האגודה עקב ניהול כושל של נכסיה הפרטיים ובגלל התחייבויות שאינן מפקחות על ידי המועצה האזורית ומשרד הפנים.

המועצה האזורית משגב מסרה בתשובתה ממרס 2010 כי "מאחר ופעולות הוועד המקומי על פי האצלת הסמכויות מאת המועצה הינן מינוריות יחסית בהשוואה לפעילויות הקהילתיות והחברתיות ביישובים, ובמטרה לחסוך כסף רב, מנהלים הוועדים המקומיים חו"ז בתוך האגודה, וזאת תוך בקרה ופיקוח מלאים של המועצה על חו"ז זה, שאינם מאפשרים לעשות שימוש בכספי התקציב לפעילויות המבוצעות על ידי האגודה הקהילתית". עוד מסרה המועצה האזורית משגב כי "כספי המועצה מועברים לוועד המקומי, כאשר לעיתים האגודה מהווה אך ורק צינור להעברת הכספים".

משרד מבקר המדינה חוזר ומעיר למועצה האזורית משגב כי חובה על הוועדים המקומיים לנהל חשבון בנק נפרד בהתאם לחוק, וניהולו של כרטיס הנהלת חשבונות נפרד לוועד המקומי הוא עניין חשבונאי של רישום בלבד; בניהול חשבון בנק משותף לא קיימת הפרדה בין כספי הוועד המקומי לכספי האגודה השיתופית, דבר שעלול להביא לשימוש בכספי הוועד המקומי שלא לייעודם.

עוד העלתה הבדיקה כי ועדים מקומיים בתחום שיפוטה של המועצה האזורית משגב העבירו את ביצוע הפעולות המוניציפליות ביישובים לידי האגודות הקהילתיות בלי לקיים את הוראות צו המועצות האזוריות בנוגע למכרזים ולרכישת שירותים. לדוגמה, הוועד המקומי שורשים 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. הוועד המקומי שורשים החליט כי סכום רכישותיו מהאגודה הקהילתית ייקבע על פי הסכומים שתעביר לו המועצה ועל פי החלטותיו.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה האזורית משגב 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.

ועד מקומי שורשים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרס 2010 כי "בכדי לייעל את עבודת המזכירות ולהזיל עלויות מעניקה אגודת מתיישבי שורשים שירותים שונים לוועד המקומי". המועצה האזורית משגב השיבה כי "הוועד המקומי רשאי לנהל את הסמכויות המוטלות עליו בכל דרך חוקית שיימצא לנכון" ואין "כל מניעה מפני הוועד המקומי לרכוש שירותים מאת צד ג' לביצוע המוטל עליו".

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה האזורית משגב כי ועדים מקומיים רשאים לרכוש שירותים בהתאם להוראות המפורטות בחוק, וכיניהן קבלת הצעות מחיר, עריכת מכרזים והתקשרות בחוזים.

(ב) בניהולו של היישוב גאליה, השוכן בתחום שיפוטה של המועצה האזורית גן רווה, מעורבים שלושה גופים: ועד מקומי, ועד ההנהלה של האגודה הקהילתית "מתיישבי גאליה, יישוב קהילתי כפרי אגודה שיתופית בע"מ" וועד ההנהלה של האגודה החקלאית "גאליה, מושב עובדים להתיישבות שיתופית בע"מ". חברי הוועד המקומי הם גם חברי ועד האגודה הקהילתית. נמצא כי מזכיר היישוב אחראי לניהולם של שלושת הוועדים בגאליה: הוא מועסק על ידי האגודה החקלאית, והיא מספקת בתשלום שירותי ניהול של מזכיר היישוב גם לוועד המקומי ולוועד האגודה הקהילתית.

צו המועצות האזוריות קובע כי המחאה או פקודת תשלום לחובת המועצה, קרי הוועד המקומי, ייחתמו בידי ראש הוועד המקומי ובידי הגזבר, ובהיעדר גזבר - בידי חבר ועד או עובד הוועד שמונה על ידי הוועד למלא את מקומו של הגזבר³⁶.

הבדיקה העלתה כי בין מורשי החתימה בחשבון הבנק של הוועד המקומי מזכיר היישוב, שכאמור מועסק על ידי האגודה החקלאית.

משרד מבקר המדינה העיר לוועד המקומי גאליה כי לפי הדין, מזכיר היישוב אינו יכול לשמש מורשה חתימה בחשבון הוועד המקומי.

לוועד המקומי בגאליה תקציב שנתי בסך כ-1,000,000 ש"ח והכנסותיו מבוססות בעיקר על ארנונת הוועד המקומי ועל הקצאות של המועצה האזורית גן רווה.

הביקורת העלתה כי כספים שהעבירה המועצה האזורית לוועד המקומי גאליה בגין יתרות זכות ופרויקטים שונים הופקדו בחשבון הבנק של הוועד המקומי והועברו ממנו לחשבונות הבנק של האגודות השיתופיות, שהן גופים פרטיים, שלא כדין - בלי שנכרת ביניהם הסכם על מטרות העברתם וכלי פיקוח של הוועד המקומי על השימוש בהם. סכומים אלו לא נרשמו בדוחות הכספיים של הוועד המקומי.

36 סעיף 132 לצו המועצות האזוריות מחיל על ועד מקומי, בשינויים המחויבים, את סעיף 78 לצו.

לדוגמה, ביולי 2008 שילמה המועצה לוועד המקומי כ-416,000 ש"ח בגין יתרת זכות בחשבון הוועד המקומי במועצה, ובאותו המועד הועברו 300,000 ש"ח מחשבון הוועד המקומי לחשבון האגודה הקהילתית; בדצמבר 2008 שילמה המועצה האזורית לוועד המקומי 412,000 ש"ח עבור הוצאות פיתוח, ועוד באותו היום הועברו מחשבון הבנק של הוועד המקומי 400,000 ש"ח לחשבון הבנק של האגודה החקלאית ו-10,000 ש"ח לחשבון הבנק של האגודה הקהילתית. כאמור, כספים אלו לא השתקפו בדוחות הכספיים של הוועד המקומי.

עוד עלה כי עבודות הפיתוח, הבנייה והתשתיות ביישוב מתבצעות על ידי האגודה הקהילתית, בידיעת המועצה. באפריל 2008 פנתה האגודה הקהילתית לראש המועצה וביקשה את השתתפות המועצה בתב"רים (תקציבים בלתי רגילים) של היישוב ב-450,000 ש"ח לשנת 2008, וזאת נוסף על תב"רים לשנת 2007 שבהם אושרה השתתפות המועצה ב-260,000 ש"ח. נמצא כי בדוחות הכספיים של האגודה הקהילתית לשנת 2008 מופיעים סכומים מצטברים בגין עבודות פיתוח. על פי דוחות אלה, בשנת 2008 העניקה לה המועצה האזורית כ-666,000 ש"ח עבור עבודות פיתוח, ובסך הכול עד 31.12.08 העניקה לה המועצה האזורית כ-2.6 מיליוני ש"ח בגין עבודות פיתוח שביצעה. בדוחות הכספיים של הוועד המקומי אין ביטוי להעברות הכספים האלה של המועצה האזורית.

הוועד המקומי גאליה מסר בתשובתו ממרס 2010 כי עבודות הפיתוח ביישוב מבוצעות על ידי האגודה הקהילתית, ולכן התב"רים מהמועצה האזורית בגין עבודות פיתוח מועברים על ידי המועצה האזורית לאגודה - באמצעות הוועד המקומי. לפיכך הסכומים שהמועצה האזורית גן רווה העבירה לוועד המקומי כהשתתפות בתקציבי פיתוח נרשמו והשתקפו בדוחות הכספיים של האגודה הקהילתית לשנת 2008, והסכומים שהמועצה העבירה לוועד המקומי למימון שירותים מוניציפליים שוטפים נרשמו והשתקפו בדוחות הכספיים של הוועד המקומי לאותה שנה.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה האזורית גן רווה כי שרשור כספים מוניציפליים מהמועצה לאגודה הקהילתית בגאליה באמצעות הוועד המקומי אינו ראוי, מנוגד לכללי מינהל תקין ופוגע ביכולת הפיקוח של המועצה על השימוש בכספים למטרות שלהן יועדו.

המועצה האזורית גן רווה מסרה בתשובתה ממרס 2010 כי המועצה מעבירה לוועד המקומי את הכספים המוקצים לו בהתאם לחשבונות מאושרים לפרויקטים שאושרו מראש על ידי המועצה. לעתים, לשם השלמת עבודות מסוימות לפיתוח היישוב, נזקקת האגודה הקהילתית לכספים נוספים והוועד המקומי מעביר לה את הכספים לשם ביצוע העבודות.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה האזורית גן רווה ולוועד המקומי גאליה כי העובדה שהכספים שהועברו נרשמו בחשבון הוועד המקומי אך לא דווחו בדוחות הכספיים המבוקרים שלו, מעידה על כך שהוועד המקומי אכן שימש כצינור להעברת הכספים לאגודות השיתופיות ביישוב. התנהלות זו מנוגדת להוראות הדין ואינה תקינה.



משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים ולמועצות האזוריות כי עליהם לתת את הדעת לפעילותן המוניציפלית של האגודות הקהילתיות, שהן גופים פרטיים, ביישובים שבתחומי שיפוטן של המועצות האזוריות תוך שימוש בסמכויותיהם ותקציביהם של הוועדים המקומיים.

על משרד הפנים לשמור על מעמדם של הוועדים המקומיים ולהנחות את המועצות האזוריות ומרכז המועצות האזוריות לוודא שכל פעולה מוניציפלית שבסמכות גופי השלטון המקומי תיעשה אך ורק על פי הוראות הדין.

עקיפת מנגנוני הפיקוח הקבועים בחוק באמצעות "מעין ועדים מקומיים" שהם צינור להעברות כספים ציבוריים לגופים פרטיים, האגודות השיתופיות - חמורה. שרשור כספי ציבור לאגודות השיתופיות באמצעות מועצות אזוריות וועדים מקומיים היא תופעה שיש לבערה. מן הראוי שמשרד הפנים ימנע זאת.

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.

ארנונת הוועד המקומי

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 רשאי 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"³⁷ (להלן - ארנונת ועד מקומי).

מניתוח נתוני 562 שאלוני הוועדים שנשלחו למשרד מבקר המדינה עולה כי 346 (כ-61%) מהוועדים המקומיים שהשיבו על השאלון הטילו בשנת 2008 ארנונת ועד מקומי, נוסף על הארנונה שהטילה המועצה האזורית על המחזיקים בנכסים בתחום שיפוטה.

37 סעיף 133(א).

הטלת ארנונה בידי ועד מקומי

1. חוק ההסדרים קובע כי ארנונה כללית תחושב לפי יחידת שטח בהתאם לסוג הנכס, לשימוש ולמקומו³⁸. הביקורת העלתה כי ועדים מקומיים הטילו על התושבים ארנונה המחושבת שלא לפי יחידת שטח אלא לפי בית אב. סכומים אלו הופיעו בתקציבי הוועדים המקומיים שאישרו המועצות. למשל, המועצות האזוריות מרום הגליל ומעלה יוסף אישרו בשנת 2009 כל אחת לשישה ועדים מקומיים בתחומיהן להטיל ארנונה שמחושבת לפי בית אב.

משרד מבקר המדינה העיר למועצות האזוריות מרום הגליל ומעלה יוסף כי הטלת ארנונה שמחושבת שלא לפי יחידת שטח מנוגדת להוראות חוק ההסדרים, ועל המועצות לפעול לתיקון החיובים על פי הוראות החוק.

המועצה האזורית מרום הגליל הודיעה כי "מחודש אוגוסט 2009 לא אושר תקציב ועד מקומי כלשהו אשר כלל מיסים שאינם חוקיים...".

2. כאמור, הוועד המקומי רשאי להטיל ארנונה כללית באישור המועצה. הביקורת העלתה כי ועדים מקומיים הטילו ארנונה על התושבים ללא אישור המועצה בניגוד להוראות צו המועצות האזוריות. למשל, הוועד המקומי מרגליות לא ביקש את אישור המועצה האזורית מבואות החרמון להטלת הארנונה בשנים 2007-2009. נמצא כי בכל אחת מהשנים 2007-2008 הסתכמו הכנסות הוועד המקומי מארנונה בכ-83,000 ש"ח, ובחודשים ינואר-יוני 2009 הן הסתכמו בכ-42,000 ש"ח. בנובמבר 2008 שלח גזבר המועצה האזורית מבואות החרמון ומזכירה מכתב ליו"ר הוועד המקומי מרגליות ובו ציין ש"אני חוזר ומזכיר כי הוועד המקומי רשאי לחייב במסי ועד מקומי רק בהתאם לצו מיסים שאושר על ידי המועצה". גם לאחר שנשלח מכתב זה הטיל הוועד המקומי מרגליות ארנונה על תושבי היישוב וגבה אותה, והמועצה האזורית מבואות החרמון לא פעלה להפסקת גבייתה.

בתשובתו מסר הוועד המקומי מרגליות כי הוא הטיל ארנונה ועד מקומי וגבה אותה ללא אישור המועצה "משום שלא נגבו סכומים העולים על המותר, ויותר מכך, הגבייה הייתה הכרחית בכדי להעניק את השירותים המוניציפליים לתושבי היישוב". עוד הוסיף הוועד בתשובתו כי בינואר 2010 הגיש לאישור המועצה את צווי המיסים לשנים 2009-2010 בדרך המקובלת.

משרד מבקר המדינה העיר לוועד המקומי מרגליות כי בסמכותו להטיל ארנונה ועד מקומי בתחומו ולגבותה רק לאחר קבלת אישור המועצה האזורית מבואות החרמון. בהיעדר אישור - הטלת הארנונה על התושבים וגבייתה אינן חוקיות. על המועצה האזורית מבואות החרמון היה אפוא לפעול להפסקת גביית הארנונה.

3. חוק ההסדרים קובע³⁹ כי ועד מקומי לא יטיל לראשונה ארנונה כללית על סוג נכס המצוי בתחומו, אלא לאחר שקיבל את אישור שר האוצר ושר הפנים (להלן - השרים). מכוח הוראות חוק

38 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.

39 סעיף 39.

זה פרסם משרד הפנים ב-2005 נוהל המפרט את אופן הגשת בקשות הוועדים המקומיים להטיל ארנונה לראשונה⁴⁰ (להלן - נוהל בקשה לארנונה). בנוהל נקבע כי המועצה האזורית תגיש במרוכז את הבקשות עבור הוועדים המקומיים שבתחום שיפוטא. בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מינואר 2007⁴¹ נקבע, בין היתר, כי "מועצה אזורית המעוניינת להגיש בקשה להטלת ארנונה עבור הוועדים המקומיים בתחומה יכולה לעשות כך וזאת באישור שרי הפנים והאוצר... המועד האחרון לקבלת ההחלטה על הטלת הארנונה הוא ה-1 לדצמבר 2006... את הבקשה יש להגיש למשרד הפנים עד ל-28.2.2007". בשנת 2007 הגישו שמונה מועצות אזוריות למשרד הפנים בקשה לאישור הטלת ארנונה ועד מקומי ביישובים שבתחומי שיפוטן; בשנת 2008 ביקשו זאת 14 מועצות אזוריות, ובשנת 2009 - 15 מועצות אזוריות.

(א) הביקורת העלתה כי טיפול משרדי הפנים והאוצר בבקשות כאלה שהוגשו בשנים 2007-2009 נמשך חודשים רבים ולעתים הסתיים בסוף שנת התקציב. לדוגמה, המועצה האזורית מטה יהודה הגישה בסוף דצמבר 2007 בקשה להטלת ארנונה ועד מקומי לשנת 2008 ביישובים שבתחום שיפוטא, ומשרדי הפנים והאוצר אישרו את הבקשה רק בסוף דצמבר 2008, כעבור שנה ממועד הגשתה; המועצה האזורית לכיש קיבלה אישור לבקשה דומה בדצמבר 2008, עשרה חודשים לאחר הגשת הבקשה למשרד הפנים; למועצה האזורית גוש עציון אושרה הבקשה להטלת ארנונה ועד מקומי רק באוקטובר 2008, כעבור שמונה חודשים ממועד הגשת הבקשה למשרד הפנים.

אשר לשנת 2009 עד פברואר 2009 הגישו תשע מועצות אזוריות בקשות להטלת ארנונה עבור הוועדים המקומיים הפועלים בתחומי שיפוטן, ועד נובמבר 2009 לא התקבלה תשובת משרדי הפנים והאוצר. משרד הפנים דחה באוקטובר 2009 את בקשותיהן של שתי מועצות אזוריות אחרות כיוון שמליאותיהן לא אישרו את הטלת הארנונה במועד. תשובת המשרד ניתנה כעבור חצי שנה מיום הגשת הבקשה.

משרד הפנים השיב כי אכן חל עיכוב בטיפול בבקשות להטלת ארנונה ועד מקומי "בשל הכמות של הבקשות ומורכבות הליכי הבדיקה". עוד הוסיף משרד הפנים כי "לאחר סיום הליכי הבדיקה במשרד הפנים ואישור שר הפנים, עוברת הבקשה לבחינה ואישור שר האוצר. מטעם זה ולא אך בשל הזמן הנדרש לבדיקת משרד הפנים, מתארך ההליך וחל עיכוב. משרד הפנים פועל לצמצום זמן הטיפול בבקשות, אולם הזמן הכולל נדרש מהצורך באישור שר האוצר בנוסף לשר הפנים ואין ביכולתו לשלוט על הליכי הזמן הנדרש לבדיקה ואישור במשרד האוצר".

משרד האוצר השיב ביוני 2010 כי לאחר קבלת הבקשות ממשרד הפנים הוא טיפל בהן תוך זמן קצר. הוא הודיע שהוא פועל להסדרת נוהל עבודה עם משרד הפנים שייעל את הליך הטיפול בבקשות.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרדי הפנים והאוצר כי עקב השיהוי בקבלת ההחלטות בעניין בקשות המועצות האזוריות להטלת ארנונה ועד מקומי, שוררת אי-ודאות לגבי סכומי תקציביהם של הוועדים המקומיים והמקורות הכספיים העומדים לרשותם, והדבר פוגע בנייהולם השוטף ובהפעלת הסמכויות שאצלה להם המועצה האזורית. על משרדי הפנים והאוצר לנקוט אמצעים אפקטיביים להחשת הטיפול בבקשות המועצות האזוריות כדי לאפשר לוועדים המקומיים לגבות את הכספים באופן חוקי ולמלא את התפקידים שהסמכות לבצעם הואצלה להם.

40 משרד הפנים, "ועדים מקומיים - נוהל הגשת בקשה להטלה ראשונה של הארנונה", 15.5.2005.

41 חוזר המנהל הכללי - חוזר מנכ"ל מיוחד לנושא ארנונה 2007, ינואר 2007.

(ב) הבדיקה העלתה כי ועדים מקומיים מטילים וגובים ארנונת ועד מקומי בידעת המועצות האזוריות ובלי שנתקבל אישור השרים לכך. להלן דוגמאות:

(1) לאחר שנת 2005 החלו חמישה ועדים מקומיים הפועלים בתחום שיפוטה של המועצה האזורית מעלה יוסף להטיל ארנונת ועד מקומי. נמצא כי המועצה האזורית אישרה להם להטיל את הארנונה מבלי שנתקבל אישור השרים לכך.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה האזורית מעלה יוסף כי הטלה של ארנונת הוועד המקומי וגבייתה ללא אישור השרים מנוגדות לחוק.

(2) המועצה האזורית הגליל התחתון הגישה לשרים בקשות להטלה של ארנונת ועד מקומי ל-12 ועדים בתחום שיפוטה עבור כל אחת מהשנים 2007-2008. משרד הפנים דחה את הבקשות משום שמליאת המועצה אישרה באיחור את צווי הארנונה של הוועדים המקומיים. אף על פי כן הטילו הוועדים המקומיים האלה בכל אחת מהשנים 2007-2008 ארנונת ועד מקומי בתחומיהם באישור המועצה.

בינואר 2008 הודיע ממונה הרשויות וקצין תקציבים במחוז הצפון של משרד הפנים לראש המועצה האזורית כי יש להפסיק מייד את הטלת הארנונה של הוועדים המקומיים שטרם קיבלו את אישור השרים ודרש לרווח לו על הביצוע. ואולם הבדיקה העלתה כי הוועדים המקומיים המשיכו להטיל ארנונה ולגבותה גם לאחר שניתנה הוראת משרד הפנים להפסיק לעשות כן. משרד הפנים לא עקב אחר ביצוע הנחייה זו.

בנובמבר 2008 אישרה מליאת המועצה האזורית הגליל התחתון צווי מסים לשנת 2009 של 14 ועדים מקומיים בתחום שיפוטה. עוד באותו החודש הוגשו למשרד הפנים בקשות לאישור הטלתה של ארנונת ועד מקומי ביישובי הוועדים הללו. עד נובמבר 2009, כשנה לאחר הגשת הבקשות, לא התקבלה תשובת משרדי הפנים והאוצר, אך הוועדים הטילו את הארנונה וגבו אותה מהתושבים בידעת המועצה האזורית.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה האזורית הגליל התחתון כי היה עליה לפעול על פי הנחיות משרד הפנים להפסקת הטלת ארנונת הוועד מקומי וגבייתה ביישובי המועצה.

המועצה האזורית הגליל התחתון הצביעה על "המצב הבלתי אפשרי שאליו נקלעו הוועדים המקומיים שאמורים להמשיך ולנהל פעולות ותקציבים שוטפים וזאת, למרות התנהלותו בעניין זה של משרד הפנים". לדבריה, היא הבהירה לכל הוועדים המקומיים בתחומה כי כל עוד לא ניתן אישור השרים, אין הם יכולים לגבות ארנונת ועד מקומי. המועצה ציינה עוד כי אם הוועדים גבו ארנונה ללא אישור השרים, הם האחראים לכך כבעלי אישיות משפטית נפרדת מזו של המועצה.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה האזורית הגליל התחתון כי מתוקף תפקידה עליה לפקח על התנהלות הוועדים המקומיים בתחומה ולבקר את פעילותם. לפיכך האחראיות לגביית ארנונה שלא כדין על ידי הוועדים המקומיים בתחומה מוטלת גם עליה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי היה עליו לאכוף את מילוי הנחיותיו על המועצה האזורית הגליל התחתון ועל הוועדים המקומיים שבתחום שיפוטה, על פי הסמכויות הנתונות לו.

משרד האוצר השיב באפריל 2010 כי על משרד הפנים לפעול עם כל המשאבים העומדים לרשותו, לרבות בהטלת סנקציות במידת הצורך, להגברת האכיפה ולמניעת העלאת שיעורי הארנונה וגבייתה ללא אישור השרים.

הגבלת שיעור הארנונה שמטילים הוועדים המקומיים

בנוהל הבקשה להטלה ראשונה של ארנונה שפרסם משרד הפנים בשנת 2005 נקבע כי "בהתאם למדיניות שרי הפנים והאוצר - תעריף הארנונה למגורים שיוטל על ידי הוועד המקומי לא יעלה על 30% מתעריף המועצה האזורית", ולא תאושר הטלת ארנונה לראשונה על ידי הוועד המקומי על נכסים שאינם משמשים למגורים. משרד הפנים חזר על הנחיה זו בשנים 2006-2007 באמצעות חוזרי מנכ"ל⁴².

1. בפברואר 2007 הודיע היועץ המשפטי של המועצה האזורית הגליל התחתון למנכ"ל משרד הפנים במכתב שעניינו "המדיניות בנוגע למגבלת 30% את הדברים האלה: "הגבלת שיעור הארנונה של הוועד המקומי כדי תקרה שרירותית ואחידה של 30% מהארנונה שמוטלת על ידי המועצה אף היא בעייתית ותמוהה. לא זו בלבד שקביעה זו אינה מבחינה בין ועד מקומי אחד למשנהו, אלא שהיא יוצרת קשר בין גובה הארנונה שמוטלת על ידי המועצה האזורית לבין גובה הארנונה שמוטלת על ידי הוועד המקומי, כאשר קיומו של קשר זה אינו דבר ברור מאליו. הנתונים בשטח, לפחות בתחומה של המועצה האזורית הגליל התחתון, מלמדים כי המדובר בגזירה שאין ציבור הוועדים המקומיים יכול לעמוד בה, לפי שנתברר כי רוב רובם של הוועדים המקומיים אינם יכולים לקיים עצמם עם הכנסות מארנונה מקומית ששיעורה מגיע כדי 30% מגובה הארנונה למגורים של המועצה".

גם מנכ"ל מרכז המועצות האזוריות פנה במכתב למשנה ליועץ המשפטי לממשלה בעקבות פגישתם בדצמבר 2008 וציין כי "מרכז המועצות מבקש לאפשר לוועדים המקומיים גביית ארנונה ועד מקומי עד [כך במקור] לגובה של 50% מגובה מהארנונה הנגבית על ידי המועצה האזורית. יודגש כי ההגבלה הקיימת היום (30%) משתקת בחלק מהישובים האפשרות להגביר השירותים אשר ניתנים על ידי המועצה".

בשנת 2009 שינו משרדי הפנים והאוצר את תעריף הארנונה למגורים שוועד מקומי רשאי להטיל. ממסמך (ללא תאריך) של משרד הפנים שעניינו "עיקרי המדיניות לאישור השרים למתן היתרים חריגים לשנת 2009" עולה כי תעריף הארנונה שיטיל לראשונה ועד מקומי על נכס המשמש למגורים לא יהיה גבוה מ-40% מהתעריף המשוקלל של המועצה לארנונה המוטלת על נכס מסוג זה. כמו כן חוזר המסמך על ההנחיה ש"לא תאושר הטלה ראשונה או העלאה חריגה לנכסים שאינם למגורים". הבדיקה העלתה כי קביעה זו של משרדי הפנים והאוצר לא הסתמכה על עבודת מטה משולבת של בחינת צורכי היישובים, והמשרדים לא נתנו את דעתם על השונות בין הוועדים המקומיים.

לדעת משרד מבקר המדינה, היה על משרדי הפנים והאוצר לבחון קביעת אמות מידה ומודלים לארנונת ועד מקומי המבוססים על הארנונה הכללית שמטילה המועצה האזורית ועל המאפיינים הייחודיים של כל יישוב כגון גודלו, סביבתו הגאוגרפית ונתוני תושביו.

42 חוזר מנכ"ל מיוחד לנושא ארנונה לשנת 2006 מיוני 2006 וחוזר מנכ"ל מיוחד לנושא ארנונה 2007 מינואר 2007.

משרד הפנים השיב למשרד מבקר המדינה כי החלטתו והחלטת משרד האוצר להגביל את תעריף הארנונה המוטלת על ידי הוועדים המקומיים ל-30% מתעריף המועצה האזורית התקבלה על בסיס קביעת חלוקת הסמכויות הרצויה בין ועד מקומי לבין מועצה אזורית ולאחר דיונים שנערכו בין הגורמים המקצועיים בשני המשרדים. משרד האוצר מסר בתשובתו כי "אישור שיעורי הארנונה המותרים לוועדים מקומיים נשען על המלצתו המקצועית של משרד הפנים, הנובעת מהיכרותו ואחריותו בתחום השלטון המקומי".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי בתשובתו לא ניתן הסבר לשינוי בעניין העלאת התעריף המקומי של ארנונת הוועד המקומי עד 40% מתעריף ארנונת המועצה.

2. הוראות משרד הפנים משנת 2005 האוסרות על הוועדים המקומיים להטיל ארנונה על נכסים שאינם משמשים למגורים ומגבילות את שיעור הארנונה שהם רשאים להטיל ל-30% מארנונת המועצה האזורית, חלות על הוועדים המקומיים שביקשו להטיל ארנונה לראשונה לאחר שנת 2005 (להלן - קבוצה ב) ואינן חלות על ועדים מקומיים שהטילו ארנונה לראשונה לפני שנה זו (להלן - קבוצה א).

הדבר יצר פערים ניכרים בין תעריפי הארנונה של הוועדים, היות שהוועדים המקומיים בקבוצה א המשיכו להטיל ולגבות ארנונה בגין סוגי נכסים שונים, ושיעורי הארנונה שהטילו היו גבוהים מאלו שהותרו לוועדים המקומיים בקבוצה ב. להלן מובאות דוגמאות לארנונת ועד מקומי שהטילו ועדים מקומיים מקבוצה א בשנת 2009: שיעור ארנונה בגין נכס המשמש למגורים: שני ועדים מקומיים בתחום שיפוטה של המועצה האזורית עמק חפר הטילו ארנונה בשיעור של 114% ו-126% מתעריף ארנונת המועצה; ועד מקומי בתחום שיפוטה של המועצה האזורית חוף הכרמל הטיל על נכסים המשמשים למגורים ארנונה בשיעור של כ-102% מתעריף הארנונה של המועצה; ועד מקומי בתחום שיפוטה של המועצה האזורית עמק יזרעאל הטיל ארנונה בשיעור של 170% מתעריף הארנונה של המועצה. ארנונה בגין נכסים שאינם משמשים למגורים: 32 ועדים מקומיים בתחום שיפוטה של המועצה האזורית עמק יזרעאל הטילו ארנונה גם על נכסים שאינם משמשים למגורים; 14 ועדים מקומיים בתחום שיפוטה של המועצה האזורית מטה יהודה הטילו ארנונה על נכסים המשמשים לעסקים; כמה ועדים מקומיים בתחום שיפוטה של המועצה האזורית חוף הכרמל הטילו בשנת 2008 ארנונה על נכסים המשמשים לתעשייה ולעסקים.

משרד מבקר המדינה העיר למשרדי האוצר והפנים כי החלטת ההוראות בדבר הגבלת שיעורי הארנונה והגבלת סוג הנכסים שעליהם מוטלת הארנונה רק על הוועדים המקומיים שהטילו לראשונה את הארנונה משנת 2005 ואילך, יוצרת אי-שוויון בין הוועדים המקומיים בכל הנוגע להכנסותיהם ופערים ברמות השירותים שהם מספקים לתושבים.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שמשרדי האוצר והפנים יפעלו להחיל על כל הוועדים המקומיים הוראות אחידות בדבר סוגי הנכסים שעליהם תוטל ארנונת ועד מקומי ושיעורה. עוד יש לקבוע בהוראות את אופן יישומן של הוראות אלו ואת פרק הזמן שיינתן לוועדים המקומיים כדי להיערך לכך.

התנהלות ועדים מקומיים במועצות אזוריות

משרד הפנים השיב כי "כנגזרת מהוראות החוק ומעקרונות האוטונומיה של השלטון המקומי אין מקום ואפשרות כי משרד הפנים יחיל על כל הוועדים המקומיים הוראות אחידות בדבר סוגי הנכסים עליהם תוטל ארנונת ועד מקומי ושיעורה בנוגע לצווי ארנונה תקפים..."

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי הטלת מס היא בסמכות המדינה בלבד, ועל כן עליו להחיל כללים אחידים ומגבלות זהות על כל הוועדים המקומיים בקשר להטלת ארנונת הוועד המקומי בתחומיהם. כללים אלו יהיו אמות מידה להטלת ארנונת הוועד המקומי ויותרו שיקול דעת וגמישות ראויה להתאמת שיעור הארנונה לכל ועד מקומי בהתאם למאפייניו.

יצוין כי אם מועצה אזורית אוצלת לוועדים המקומיים הפועלים בתחום שיפוטה את אותן הסמכויות להענקת שירותים מוניציפליים, אך ההגבלות בעניין השיעור המרבי של ארנונת ועד מקומי וסוג הנכס שעליו מותר להטילה חלות רק על חלקם, נוצר אי-שוויון הפוגע ביכולת הוועדים המקומיים שהכנסתם הוגבלה, לתת את השירותים שסמכויות הענקתם הואצלו להם.

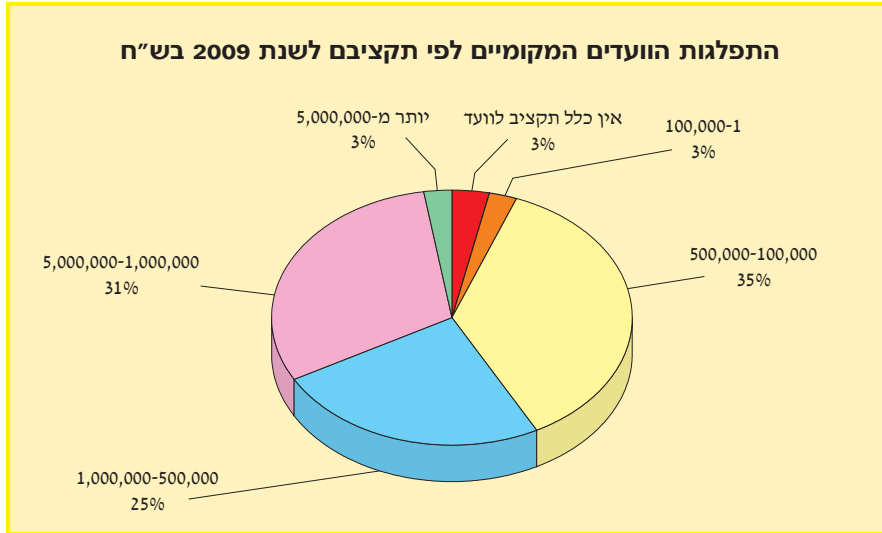
לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שתהיה הלימה בין תעריף ארנונת הוועד המקומי המוטלת על התושבים ובין מאפייני הוועד המקומי, הסמכויות שהואצלו לו וצורכי התושבים.

משרד האוצר השיב כי "במסגרת גיבוש מדיניות השרים בנוגע להיתרי ארנונה חריגים לשנת 2010 יבחן משרד האוצר יחד עם משרד הפנים אמצעים לפתרון בעיה זו".

תקציב הוועדים המקומיים

התקציב משמש מסגרת כלכלית לפעילותה של הרשות המקומית וכלי לניהולה על פי יעדים ומשקף את מבנה הרשות ואופן ביצוע התפקידים המוטלים עליה. התקציב הוא גם הצהרת כוונות של הרשות המקומית לגבי תכניות העבודה שלה ואמור לכלול את השירותים שהענקתם אושרה באותה השנה. התקציב מבוסס על אומדן של מקורות הכספים והשימושים בהם והוא אמצעי לבקרה ולפיקוח.

מסיכום הנתונים בשאלוני הוועדים עולה כי התקציב של כ-500 מהוועדים המקומיים לשנת 2008 הסתכם ביותר מ-539 מיליוני ש"ח, ותקציבם לשנת 2009 הסתכם ביותר מ-546 מיליוני ש"ח. תקציב כל הוועדים המקומיים בישראל לשנת 2009 נאמד ביותר מ-700 מיליוני ש"ח. התברר גם כי תקציבו הממוצע של ועד מקומי בישראל לשנת 2009 היה כ-1.1 מיליוני ש"ח, אך לרוב הוועדים היה תקציב קטן יותר, כפי שמעיד החציון - כ-608,000 ש"ח בלבד. להלן תרשים המתאר את התפלגות הוועדים המקומיים שענו על שאלון משרד מבקר המדינה לפי תקציבם לשנת 2009:



1. בצו המועצות האזוריות נקבע כי לשם מילוי תפקידו לפי צו זה יכין ועד מקומי, בהתאם להוראות השר, תקציב הכנסה והוצאה לשנת הכספים ויגישו למועצה לאישור⁴³. הברדיקה העלתה כי שר הפנים לא קבע הוראות שעניינן הכנת התקציב של הוועדים המקומיים, מבנהו והצגתו. נמצא כי יש שונות רבה בין הוועדים המקומיים בכל הנוגע להכנת התקציב, למבנהו ולהצגתו. לדוגמה, חלק מהוועדים המקומיים מגישים את התקציב לשנת הכספים השוטפת בלבד, מקצתם מציגים את תקציב השנה השוטפת עם תקציב שנת הכספים הקודמת, וועדים מקומיים אחרים מציגים את תקציב השנה השוטפת עם ההכנסות וההוצאות בשנה הקודמת. כמה מן הוועדים המקומיים המגישים את התקציב מציגים את ההכנסות וההוצאות הצפויות בפירוט באמצעות חלוקה לפרקים, לסעיפים ולסעיפי משנה, ואילו אחרים מגישים תקציב כללי.

כדי שהתקציב ימלא את ייעודו על הוועד המקומי להציג כל הוצאה וכל הכנסה, לשמור על מבנה תקציב אחיד ולפעול לגילוי נאות של פרטים חיוניים המשפיעים עליו. כמו כן יש לנהל חשבונות על פי סעיפי התקציב המאושרים ולתעד את ההוצאות וההכנסות בפועל לעומת אלו שתוכננו.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי עליו להכין הוראות לגבי הכנת תקציבו של ועד מקומי כדי שמבנהו, סעיפיו ורמת הפירוט שלו יהיו במתכונת אחידה, וכך תתקבל תמונה בהירה של הנושא ויישמר עקרון הגילוי הנאות.

האגף לביקורת הרשויות המקומיות במשרד הפנים (להלן - האגף לביקורת במשרד הפנים) מסר בתשובתו מאפריל 2010 כי בשנה "הקרובה" יקבע המשרד מתכונת אחידה לתקציב הוועד המקומי. היא תעוגן בחוזר מנכ"ל שאמור להתפרסם במהלך 2010 ותחייב את כל הוועדים המקומיים החל מהכנת התקציב לשנת 2011.

43 סעיף 134(א).

התנהלות ועדים מקומיים במועצות אזוריות

2. צו המועצות האזוריות קובע כי כל שנה יגיש ועד מקומי את התקציב לשנת כספים למועצה לשם אישורו לא יאוחר מאחד באוקטובר של השנה הקודמת לשנת הכספים. עוד נקבע כי אם הוועד המקומי לא יגיש את תקציבו עד 30 בנובמבר, תכין המועצה תקציב בשביל הוועד כדי להבטיח לתושבי היישוב את השירותים הנחוצים ביותר⁴⁴.

הביקורת העלתה כי ועדים מקומיים לא הגישו למועצות האזוריות תקציב שנתי לאישור, המועצות האזוריות לא הכינו עבורם את התקציב, והם פעלו ללא תקציב מאושר בשנת הכספים. לדוגמה, עשרה מ-13 הוועדים המקומיים הפועלים בתחום שיפוטה של המועצה האזורית מבואות החרמון לא הגישו לה את התקציב לשנת 2008, ו-12 מהם לא הגישו לה את התקציב לשנת 2009; עשרה מ-22 הוועדים המקומיים הפועלים בתחום שיפוטה של המועצה האזורית מעלה יוסף לא הגישו למועצה תקציב לשנת 2009.

משרד מבקר המדינה העיר למועצות האזוריות מבואות החרמון ומעלה יוסף כי עליהן לדרוש מהוועדים המקומיים הפועלים בתחומי שיפוטן להגיש את תקציביהם לאישור מליאת המועצה במועד שנקבע, ואם הוועדים המקומיים אינם ממלאים את דרישתן עליהן להכין עבורם את תקציביהם ולאשרם במליאת המועצה במועד הקבוע בחוק כדי שהוועדים הללו יפעלו על פי תקציב מאושר.

המועצה האזורית מבואות החרמון השיבה כי הודיעה לוועדים המקומיים בתחומה פעמים רבות על חובתם להגיש את תקציביהם לאישור מליאת המועצה במועד.

3. הביקורת בוועד המקומי חופית שבתחום שיפוטה של המועצה האזורית עמק חפר העלתה ליקויים חמורים בהצגת התקציב המאושר שלו: בינואר 2007 החליט הוועד להטיל ארנונה נמוכה מזו שאושרה בצו המסים שלו. הבדיקה העלתה כי הוא לא ביקש את אישור המועצה והשרים להפחתה זו. בכל אחת מהשנים 2008-2009 גבה הוועד המקומי חופית מהתושבים ארנונה הנמוכה ב-30% ויותר מהסכומים שאישרה המועצה ונקובים בצו המסים שלו, על פי החלטתו האמורה.

משרד מבקר המדינה העיר לוועד המקומי חופית כי היה עליו להטיל ולגבות ארנונה על פי צו המסים המאושר, ואם לדעתו נדרשה ארנונה נמוכה מהארנונה שאושרה בצו המסים, היה עליו לקבל את אישור המועצה והשרים להפחתה.

עוד העלתה הבדיקה כי בתקציב הוועד המקומי חופית לשנים 2008 ו-2009 שאישרה המועצה האזורית הוא הציג הכנסות צפויות מארנונה על פי סכום הארנונה הנקוב בצו המסים שלו, אף שהכנסותיו ממסים, נוכח החלטת הוועד, היו אמורות להיות נמוכות ביותר מ-30%.

התנהלות הוועד המקומי חופית - הכנת תקציבים שנתיים שבהם רשימות הכנסות מארנונה שגבוהות מן הסכומים שהוחלט לגבותם ונגבו בפועל - חמורה. הכנת תקציב שאינו מתאים להכנסות ולהוצאות הצפויות מנוגדת לכללי המינהל התקין, מטעה ועלולה לגרום לאי-סדרים בקופת הוועד המקומי, לביצוע פעולות שאינן מאושרות ולעיוות הקצאת המשאבים של המועצה ליישוב.

הוועד המקומי חופית מסר בתשובתו מאפריל 2010 כי הגיש הצעת תקציב למועצה לשנת 2010, שבה התקציב מותאם לצפי ההכנסות. עוד הוסיף כי "התקציב אושר על ידי המועצה והארנונה שהוטלה ותיגבה היא על פי צו המיסים המאושר על ידי המועצה לשנת 2010".

התברר כי מדי שנה בשנה קיבלה לידיה המועצה האזורית עמק חפר את נתוני ביצוע התקציב של הוועד המקומי חופית, שלפיהם הוצאותיו והכנסותיו היו נמוכות במידה ניכרת מן ההוצאות וההכנסות שצוינו בתקציב שאושר לו, ולמרות זאת אישרה את תקציבו שהוגש לה לשנת הכספים שלאחר מכן.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה האזורית עמק חפר כי אי-אפשר לראות בתקציבי הוועדים כלי ריק. אישור תקציב הוועד המקומי חופית בידיעה שהוא אינו משקף את הכנסות הוועד המקומי ואת הוצאותיו בפועל נוגד כללי מינהל תקין ומונע את האפשרות להשתמש בתקציב ככלי אמין ומדויק לניהול הפעולות המוניציפליות. על המועצה האזורית לדרוש מהוועד המקומי חופית להגיש תקציב המשקף את סך ההכנסות וההוצאות הצפויות בשנת הכספים ולא לאשר תקציב פיקטיבי.

המועצה האזורית עמק חפר הודיעה כי תקציב הוועד המקומי חופית לשנת 2010 תוקן ונבנה לפי הכנסות והוצאות ריאליות. גם צו המסים שאושר לאותה שנה תואם את הגבייה בפועל של השנים הקודמות.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה האזורית עמק חפר כי עליה לקבל את אישור השרים לכל שינוי בצווי המיסים של הוועדים המקומיים בתחומה.

4. המועצה האזורית מטה אשר מעניקה את רוב השירותים המוניציפליים ליישוב שיח' דנון שבתחום שיפוטה, ובהם תאורת רחובות, פינוי גזם, פינוי אשפה וטיאוט הרחובות. רוב רובו של תקציב הוועד המקומי של היישוב מבוסס על כספים שמעניקה לו המועצה האזורית. למשל, בשנת 2008 היה התקציב המאושר של הוועד המקומי 406,000 ש"ח, מהם כ-95% התקבלו מן המועצה האזורית. נמצא כי כ-157,000 ש"ח (כ-40%) מאותו תקציב יועדו להוצאות הנהלה ולהוצאות כלליות, וכ-102,000 ש"ח נוספים מהתקציב שימשו למימון פרויקט שיפוץ בית הוועד⁴⁵.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה האזורית מטה אשר כי לא נמצא הסבר מניח את הדעת להעברה של כ-400,000 ש"ח מהמועצה האזורית לוועד המקומי שיח' דנון, שהרי היא זו שמעניקה את רוב השירותים המוניציפליים ביישוב, ואחוז גבוה מהתקציב מיועד למימון הוצאות הנהלת הוועד.

המועצה האזורית מטה אשר השיבה כי לדעתה "אין כל בעיתיות בתקציב הוועד המקומי שיח' דנון". המועצה הוסיפה כי בשל היותו של היישוב במעמד סוציו-אקונומי נמוך, היא מעניקה לו שירותים נוספים - מעבר לאלה שהיא מספקת לשאר היישובים בתחום שיפוטה - לחיזוק מעמדו.

45 ראו להלן בפרק "פיתוח מוניציפלי".

התנהלות ועדים מקומיים במועצות אזוריות

צו המועצות האזוריות קובע⁴⁶ כי "ראש ועד מקומי לא יהא זכאי לשכר בקשר לביצוע תפקידו". הברדיקה העלתה כי כ-30,000 ש"ח מן ההוצאות שיועדו להנהלה ולהוצאות כלליות מתקציב הוועד לשנת 2008, יועדו להחזר הוצאות ליו"ר הוועד. משרד מבקר המדינה בדק את הבקשות להחזר ההוצאות שהגיש יו"ר הוועד המקומי למועצה במהלך 2008-2009 והעלה כי הוא קיבל, בין היתר, החזר חודשי קבוע גם עבור "נסיעות בתוך הכפר ועבור הוצאות אשל".

משרד מבקר המדינה העיר למועצה האזורית מטה אשר כי הוועד המקומי לא הציג למשרד מבקר המדינה הסבר מניח את הדעת להקצאת הכספים להחזר הוצאותיו של יו"ר הוועד - אף שהיא חריגה ותמוהה.

המועצה האזורית מטה אשר השיבה כי ליו"ר הוועד המקומי שיח' דנון הוחזרו הוצאותיו רק עבור נסיעות במסגרת עבודתו למען היישוב. גם יו"ר הוועד המקומי שיח' דנון השיב באפריל 2009 כי הוחזרו הוצאותיו עבור פעולות למען הוועד המקומי בלבד.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה אזורית מטה אשר כי תשלום על בסיס קבוע ליו"ר הוועד המקומי הוא למעשה תשלום שכר בקשר לביצוע תפקידו, והוא אסור על פי הדין.

5. הוועד המקומי כפר זיתים שבמועצה האזורית הגליל התחתון הטיל לראשונה ארנונת ועד מקומי בשנת 2009 וגבה אותה באמצעות המועצה. לדברי מנכ"ל המועצה, בשנים 2005-2007 לא נגבו ארנונה ודמי השתתפות ביישוב "עקב בעיות משפטיות והיישוב נכנס למערבולת ויחסים מתוחים בין תושביו". בגלל העדר הכנסות "רמת השירות לתושבים הייתה נמוכה ובחלק רב מן התחומים לא ניתן שירות כלל"⁴⁷. בתקציב הוועד המקומי לשנת 2009 הובאו בחשבון הכנסות מארנונת ועד מקומי בסך 137,295 ש"ח (כ-80% מתקציב הוועד).

הועלה כי בסוף מרס 2009, לאחר שנגבתה מתושבי היישוב ארנונת ועד מקומי בסך כ-22,500 ש"ח, החליט הוועד המקומי להפסיק לאלתר את גבייתה עד שתיפתר "בעיית חובות העבר מול המועצה שהשאיר הוועד המקומי הקודם". עד אוקטובר 2009 לא חודשה גבייתה של ארנונת הוועד המקומי. בספטמבר 2009 ניתן צו עיקול על כל נכסי הוועד המקומי שבידי צד שלישי בגין חוב בסך 44,262 ש"ח.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה האזורית הגליל התחתון ולמשרד הפנים כי עליהם לפעול בשיתוף עם הוועד המקומי הנבחר בכפר זיתים לפתרון הבעיות ביישוב כדי למזער את הפגיעה בתושבים.

יו"ר הוועד המקומי כפר זיתים הודיע למשרד מבקר המדינה בפברואר 2010 כי בינואר 2010 התפטרו כל חברי הוועד המקומי הנבחר מתפקידם לאור המצב הקשה שאליו נקלע הוועד ולנוכח אי-יכולתו לפעול למען היישוב.

46 סעיף 105(ב).

47 מתוך סעיף 3 לבקשת המועצה להטלת ארנונת ועד מקומי בפעם הראשונה בכפר זיתים, נובמבר 2008.

המועצה האזורית הגליל התחתון הודיעה כי לאחר שאישרו השרים את צווי הארנונה של הוועדים בתחומה היא קיבלה על עצמה בינואר 2010 את גביית מסי הארנונה של הוועד המקומי כפר זיתים. היא ציינה כי מאחר שהוועד המקומי "חדל לכהן ולתפקד" היא החליטה לפעול למינוי ועדה למילוי תפקידי הוועד המקומי לפי סעיף 127 לצו המועצות האזוריות (ועד נחשל).

שירותים מוניציפליים

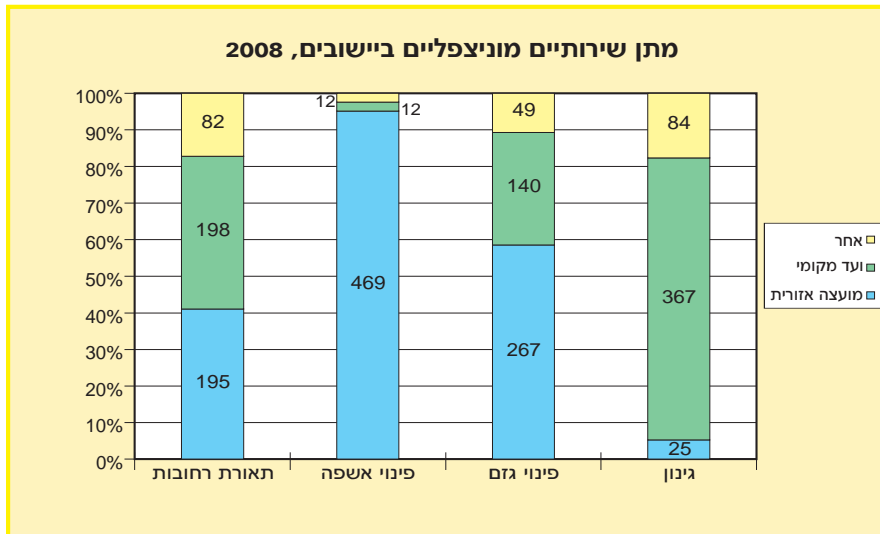
מועצה אזורית וועד מקומי מספקים לתושבים מגוון רחב של שירותים מוניציפליים כגון גינון, תאורת רחובות, תחזוקת דרכים ומבני ציבור, תברואה, פינוי אשפה וגזם ושירותי תרבות וקהילה. שירותים אלו ממומנים בעיקר באמצעות ההכנסות העצמיות של הרשות המקומית - תשלומי הארנונה ואגרות והיטלים הנגבים מן התושבים - ובאמצעות המענק הכללי שנותן משרד הפנים לרשות המקומית.

מתן שירותים מוניציפליים

במרוצת השנים התפתחו הסדרים מגוונים הנוגעים לאחריות להספקת השירותים המקומיים ליישובים בתחום שיפוטן של המועצות האזוריות, לתקצובם ולמימוןם. בצדה האחד של קשת ההסדרים מצויות מועצות אזוריות המוכנות לקבל עליהן את מלוא האחריות למתן השירותים המקומיים בכל יישוב המעוניין בכך ולספק בעצמן את השירותים ליישובים שבתחומן, ובצדה האחר של הקשת מצויות מועצות אזוריות המטילות את רוב האחריות למתן השירותים המקומיים, ולעתים גם למימוןם, על ועדי היישובים. בתוך קיימים הסדרי ביניים מגוונים של שותפות בין המועצה לוועדים המקומיים, הנובעים מן הנסיבות המיוחדות בכל מועצה ובכל יישוב. מכל מקום אין אחידות בדפוסי הפעילות של המועצות האזוריות⁴⁸.

רוב הוועדים המקומיים מעורבים במידה מסוימת במתן שירותים מוניציפליים. משרד מבקר המדינה בדק ארבעה סוגי שירותים מוניציפליים הניתנים ליישובים במועצות האזוריות: תאורת רחובות, פינוי אשפה, פינוי גזם וגינון. בתרשים שלהלן מוצגים נתונים הנוגעים לאספקת השירותים האמורים בשנת 2008, על פי ניתוח שאלוני הוועדים:

48 אפלבוים לביאה, יחסי הגומלין בין המועצה האזורית והוועד המקומי, הסתגלות הדדית בסביבה משתנה (התשס"ב), עמ' 35-36.



ממצאי הבדיקה עולה כי המועצות האזוריות פינו את האשפה ברוב היישובים (ב-95% מהם), אך בכל הנוגע למתן השירותים המוניציפליים האחרים יש שונות גדולה בין המועצות האזוריות ובין כמה יישובים שבתחום שיפוטה של מועצה אזורית אחת.

תאורת רחובות : נמצא כי ב-195 יישובים (כ-41%) העניקו המועצות האזוריות את שירות תאורת הרחובות, וב-198 יישובים (כ-42%) העניקו הוועדים המקומיים שירות זה. המועצות האזוריות לב השרון ומרום הגליל העניקו את שירות תאורת הרחובות ביישובים שבתחומי שיפוטן; הוועדים המקומיים הפועלים בתחום שיפוטה של המועצה האזורית חוף השרון העניקו את שירות תאורת הרחובות ביישוביהם; בתשעה יישובים שבתחום שיפוטה של המועצה האזורית מטה אשר העניק הוועד המקומי את השירות, בשמונה יישובים - המועצה, ובשני יישובים העניקו המועצה והוועד את השירות יחד.

פינוי גזם : נמצא כי ב-267 יישובים (כ-56%) פינו המועצות האזוריות את הגזם, וב-140 יישובים (כ-30%) הוועדים המקומיים עשו זאת. המועצות האזוריות חוף השרון, לב השרון והגליל התחתון פינו את הגזם ביישובים שבתחומי שיפוטן; בכמה יישובים במועצה האזורית מטה אשר ובמועצה האזורית גן רווה פינו המועצות את הגזם, וביישובים אחרים במועצות אלו עשו זאת הוועדים המקומיים.

גינון : נמצא כי ב-367 יישובים (כ-77%) השוכנים בתחומי שיפוטן של רוב המועצות האזוריות הוועדים המקומיים הם שנתנו את שירותי הגינון. הבדיקה העלתה כי המועצה האזורית מרום הגליל העניקה את השירות בעצמה בכמה מהיישובים שבתחום שיפוטה, וביישובים אחרים המשתייכים אליה נתנו אותה הוועדים המקומיים.

מהביקורת עלה כי משרד הפנים לא בחן אם נדרשת לוועדים המקומיים הכנסה מארנונת ועד מקומי למתן השירותים המוניציפליים שהסמכויות להענקתם הואצלו להם, נוסף על ארנונת המועצה האזורית, ואם לא ראוי ששירותים אלה יינתנו על ידי המועצות האזוריות.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שמשרד הפנים, שהוא הגוף המאסדר (רגולטור) לרשויות המקומיות, יעשה עבודת מטה כדי לבחון אם הספקת השירותים על ידי הוועדים מחייבת הטלת ארנונת ועד מקומי.

משרד הפנים השיב למשרד מבקר המדינה כי נוכח ריבוי היישובים המנוהלים על ידי ועדים מקומיים, בשל מאפייניהם הנבדלים ולאור השוני הרב בסמכויות המוקנות לכל ועד מקומי על פי יכולתו וצרכיו, "אין כל מקום ואפשרות לקביעה כי על משרד הפנים לבצע עבודת מטה ולקבוע סל שירותים אחיד למאות הוועדים המקומיים וכנגזרת מכך, מה שיעור הארנונה שנכון להטיל בוועד מקומי".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי אין מדובר בקביעת סל שירותים אחיד ושיעור ארנונה אחיד, כי אם בקביעת סל שירותי מינימום שיבטיח מתן שירותים בסיסיים אחידים לוועדים המקומיים, מחד גיסא, וגמישות ראויה המאפשרת התאמה לנסיבות, מאידך גיסא.

התקשרויות למתן שירותים מוניציפליים

סעיף 89 לצו המועצות האזוריות, שהוחל על הוועד המקומי⁴⁹, קובע כי המועצה האזורית לא תתקשר בחוזה להעברת מקרקעין או טובין, להזמנת טובין או לביצוע עבודה אלא על פי ההוראות שבתוספת השנייה (להלן - התוספת).

בתוספת פורטו, בין היתר, הוראות בדבר מכרזים וקבלת הצעות שחלות על הוועד המקומי בשינויים המחויבים. בספטמבר 2009 היו חוזים לביצוע עבודה בסכום שאינו חורג מ-64,700 ש"ח פטורים ממכרז, והיה אפשר להתקשר בחוזה באמצעות מכרז שאינו פומבי (מכרז זוטא) המחייב קבלת הצעות מחיר, אם סכום ההתקשרות אינו גבוה מ-323,500 ש"ח. עוד נקבע כי אם הוצאות בחוזה קיים מוגדלות בשיעור העולה על 50% יש לקיים מכרז, אלא אם קבע הוועד שהוא לא יביא תועלת.

הברדיקה העלתה כי ועדים מקומיים התקשרו עם קבלנים לשם הענקת שירותים ביישוביהם שלא על פי הוראות התוספת ובניגוד לכללי מינהל תקין: בעת הביקורת היו התקשרויות עם נותני שירותים שלא קדם להן מכרז כמתחייב והחוזים לא נחתמו; כן היו הסכמי התקשרות שחסרים בהם פרטים מהותיים. נוסף על כך, היו נותני שירותים שהועסקו על פי חוזים שנחתמו שנים רבות קודם לכן, והוועדים המקומיים שהעסיקו אותם לא בחנו את מחירי שירותיהם במכרז או בדרך אחרת למרות התמורות הכלכליות שחלו במשק. להלן דוגמאות:

1. הוועד המקומי בני דרור, הפועל בתחום שיפוטה של המועצה האזורית לב השרון, מסר כעשר שנים לפני תחילת הביקורת את עבודות הגינון ואחזקת שטחי הגינון ביישוב לחברה א, המנוהלת על ידי בן היישוב. בביקורת בוועד המקומי לא נמצאו מסמכים הנוגעים לתנאי ההתקשרות עם החברה. בינואר 2009 חתמו הוועד המקומי והחברה על חוזה נוסף לעבודות

49 סעיף 132(ג) לצו המועצות האזוריות מחיל את סעיף 89 לצו על הוועד המקומי בשינויים המחויבים.

התנהלות ועדים מקומיים במועצות אזוריות

הגיגון והאחזקה ביישוב, ובו נקבע כי הוועד ישלם לחברה 12,000 ש"ח בחודש, שהם 144,000 ש"ח בשנה.

הבדיקה העלתה כי הוועד המקומי בני דרור התקשר עם החברה בלי לפרסם מכרו ובלי לבחון הצעות מחיר נוספות לשירותים אלו, וההתקשרות החדשה לא הוגבלה בזמן. עוד העלתה הבדיקה כי החברה חייבה את הוועד בגין שירותיה לשנת 2009 בכ-271,000 ש"ח (כולל מע"מ), סכום הגבוה ב-50% מהסכום הקבוע בחוזה.

משרד מבקר המדינה העיר לוועד המקומי בני דרור כי היה עליו לקיים מכרו לקבלת שירותי הגיגון ולעגן את ההתקשרות עם הזוכה כדין בחוזה המגדיר את הזכויות והחובות של כל צד ואת התשלומים בגין השירותים.

הוועד המקומי בני דרור מסר בתשובתו ממרס 2010 כי יקיים מכרו חדש לעבודות הגיגון ביישוב. 2. ביוני 2006 חתמו הוועד המקומי בצת, הפועל בתחום שיפוטה של המועצה האזורית מטה אשר, וקבלן א, בן היישוב, על הסכם לעבודות אחזקה ולגיגון שתוקפו עד 31.12.06. הבדיקה העלתה כי סעיף התמורה בהסכם לא מולא כנדרש, ולכן לא ברור מהו הסכום שהיה על הוועד המקומי לשלם לקבלן. נמצא כי החשבונות שהגיש לוועד בשנת 2009 הסתכמו בכ-76,000 ש"ח לפחות. הוועד המשיך לקבל ממנו שירותים עד תום הביקורת אף שתוקף ההסכם פג בדצמבר 2006 ולא נחתם עמו חוזה חדש להענקת השירותים.

משרד מבקר המדינה העיר לוועד המקומי בצת כי בעת חתימת ההסכם עם קבלן הגיגון היה עליו לעגן בחוזה את הזכויות והחובות של כל צד ואת הסכומים בגין הענקת השירותים.

הוועד המקומי בצת הודיע בתשובתו ממרס 2010 כי בעקבות הביקורת הודיע לקבלן א על סיום ההתקשרות עמו. עוד הוסיף כי יפרסם עד סוף מרס 2010 מכרו למתן שירותי גיגון, ניקיון ואחזקה שוטפת של שטחי ציבור ביישוב.

3. הוועד המקומי צור משה, הפועל בתחום שיפוטה של המועצה האזורית לב השרון, מסר עבודות רבות לחברה ב, שבבעלות בן היישוב. הבדיקה העלתה כי הוא לא עשה מכרו לקבלת שירותים אלו, לא קיבל מחברה ב הצעת מחיר לשירותיה, לא חתם עמה על הסכם ולא הגדיר בכל דרך אחרת את ההתקשרות בין הצדדים. בשנת 2009, לדוגמה, שולמו לחברה ב כ-200,000 ש"ח בגין עבודות שביצעה.

הוועד המקומי צור משה מסר בתגובתו כי חברה ב עשתה ביישוב עשרות עבודות אחזקה שוטפות שלגביהן נעשתה בדיקה לסבירות המחיר.

משרד מבקר המדינה העיר לוועד המקומי צור משה כי היה עליו לערוך מכרו לפי הוראות התוספת ולחתום עם הקבלן הזוכה במכרו על הסכם התקשרות כחוק.

מן האמור לעיל עולה כי ועדים מקומיים התקשרו עם נתני שירותים, כמה מהם בני היישובים שמנהלים הוועדים, בלי לקיים מכרז, בלי לבדוק הצעות מחיר אחרות ולעתים אף בלי לחתום על חוזה המגדיר את החובות של הצדדים ואת התמורה להענקת השירותים.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדים המקומיים בני דרור, בצת וצור משה כי הזמנת עבודות מקבלן שהוא בן היישוב אינה פסולה לעצמה, ברם התקשרות בלא תחרות בין ספקים בכוח מנוגדת לכללי מינהל תקין.



על משרד הפנים לבחון אם יש מקום להעניק לוועד מקומי מעמד של ישות עצמאית להתקשרויות באמצעות מכרזים ללא הבחנה בין סוגיהן ולבחון אם יש ביכולתו לעמוד בדרישות החוק הנוגעות לעריכתם. על משרד הפנים ועל המועצות האזוריות להסדיר את העניין במשותף באמצעות הכלים העומדים לרשות המועצות ומעניקים להן יתרון יחסי בקיום מכרזים ובהתקשרויות לרכישת שירותים מוניציפליים, לעומת הוועדים המקומיים - בגודל, במקצועיות, בהתמחות ובניסיון.

פיתוח מוניציפלי

פיתוח מוניציפלי בעיקרו הוא הקמת מבני ציבור ותשתיות ציבוריות כמו כבישים, מדרכות, מערכות ביוב ומערכות ניקוז ושיקום. בסעיף 88 לצו המועצות האזוריות, שהוחל על הוועד המקומי⁵⁰, נקבע כי חוזה שחותם הוועד המקומי - וההוצאות הכרוכות בו אינן כלולות בתקציבו המאושר, טעון אישור בכתב של המועצה האזורית. על פי סעיף 82 לצו המועצות האזוריות, שהוחל על הוועד המקומי⁵¹, הוא יקיים הנהלת פנקסים סדירה לכל פעולותיו הכספיות, ובה יהיו חשבונות נבדלים - האחד להוצאות הכלליות והאחר לכל סוג של הוצאות מיוחדות. הבדיקה העלתה ליקויים בפרויקטים של תשתיות ובנייה שניהלו הוועדים המקומיים. להלן דוגמאות:

1. הוועד המקומי שכהן בשנת 2007 בצור משה שבתחום שיפוטה של המועצה האזורית לב השרון, החליט לבצע עבודות הרחבה ושיקום של מיסעת⁵² רחוב פלורנטין שביישוב (להלן - פרויקט פלורנטין). ביולי 2007 חתמו הוועד המקומי צור משה וחברה ב על חוזה לביצוע העבודות בפרויקט פלורנטין ולריבוד שני מגרשי ספורט, ובו נקבע כי הוועד ישלם לחברה ב 515,000 ש"ח בתוספת מע"מ בגין העבודות הללו (כ-595,000 ש"ח בסך הכול), ואולם הבדיקה העלתה כי הוועד המקומי הקצה בתקציבו המאושר לשנת 2007 רק 150,000 ש"ח לאחזקת כבישים, להשקעות ולתשתיות. הוא חתם אפוא על החוזה לביצוע פרויקט פלורנטין אף שלא

50 הוחל על ועד מקומי לפי סעיף 132(ג) לצו המועצות האזוריות.

51 לפי סעיף 132(ג).

52 מיסעה היא החלק בכביש או בדרך שכלי הרכב נוסעים בו.

התנהלות ועדים מקומיים במועצות אזוריות

הוקצה לכך הסכום המתאים בתקציבו המאושר; הוועד לא קיבל אישור בכתב מן המועצה להתקשרות, כנדרש. התברר כי לאחר החתימה על החוזה ביצעה חברה ב עבודות נוספות בכ-250,000 ש"ח, כך שעלות כל העבודות שהיא עשתה על פי החוזה בפרויקט פלורנטין הסתכמה ב-845,000 ש"ח בקירוב.⁵³

הבדיקה העלתה גם כי הוועד המקומי צור משה לא ניהל רישום אחיד של הוצאות בפרויקט. כמה מהוצאות הפרויקט נרשמו בחשבון על שם חברה ב בוועד המקומי, שבו נרשמות גם הוצאות בגין עבודות אחרות שביצעה החברה; הוצאות אחרות נרשמו בחשבון השקעות בתשתיות, שבו רשומות גם הוצאות שאינן קשורות לפרויקט. לפיכך מערכת הנהלת החשבונות של הוועד אינה יכולה לספק מידע מלא על הפרויקט, על כל העבודות האחרות שביצעה החברה עבור הוועד המקומי ועל הסכומים שהועברו אליה בגינם.

משרד מבקר המדינה העיר לוועד המקומי צור משה כי פעל בניגוד למתחייב על פי דין, והיה עליו לפנות למועצה לקבלת אישור בכתב להתקשרות. עוד היה עליו לנהל כראוי את מערכת הנהלת החשבונות שלו ולשייך את ההכנסות וההוצאות לפעולות המתאימות.

הוועד המקומי צור משה מסר בתשובתו כי אם יחליט לבצע בעתיד פרויקט בסדר גודל של פרויקט פלורנטין, הוא "ילווה בגיבוי המועצה מבחינה תקציבית ובייעוץ משפטי שוטף".

2. בסוף שנת 2008 החל הוועד המקומי של היישוב בת חפר⁵⁴, המצוי בתחום שיפוטה של המועצה האזורית עמק חפר, לבנות מגרש הוקי-רולר (להלן - פרויקט ההוקי). במועד הביקורת, יולי 2009, היה הפרויקט בשלבי סיום - בניית המגרש הושלמה, הותקנו בו עמודי תאורה וסביבתו פותחה. עד אותו המועד הסתכמה עלות הפרויקט בכ-400,000 ש"ח.

(א) משרד מבקר המדינה העלה כי הוועד המקומי לא ערך מכרז לביצוע הפרויקט ולא חתם על הסכמים בכתב עם מבצעי העבודות. במשרדי הוועד המקומי בת חפר לא נמצאו שום מסמכים הנוגעים לפרויקט. עוד העלתה הבדיקה כי הפרויקט לא נכלל בתקציב של הוועד המקומי בת חפר, ולא ניתנו ליוזמיו היתרי בנייה מטעם הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה כחוק. נוסף על כך, המועצה האזורית עמק חפר לא אישרה אותו.

בבדיקת החשבונות שאושרו לתשלום בגין העבודות במגרש ההוקי נמצא כי בשנת 2009 הגישו קבלנים וספקים 13 חשבוניות שסכומן הכולל היה כ-395,000 ש"ח. מזכיר הוועד המקומי אישר בחתימתו לפחות חמש חשבוניות שסכומן הכולל הוא 211,000 ש"ח בקירוב.

הממצאים שפורטו לעיל מלמדים שהתנהלות המזכיר וחברי הוועד המקומי הקודם בבת חפר, שניהנו בתפקידם עד פברואר 2009 הייתה חמורה.

מזכיר הוועד המקומי הקודם בבת חפר מסר בתשובתו מאפריל 2010 כי לא קיים מכרז לבניית מגרש ההוקי רולר מאחר שבנייתו הייתה במסגרת עבודות נוספות שבוצעו ביישוב באותו זמן. לדבריו, התקבלו הצעות מחיר מכל הספקים.

53 כך עולה מפרוטוקול ישיבת הוועד המקומי צור משה ב-18.12.07.

54 בבחירות שהתקיימו בינואר 2009 נבחר ועד מקומי חדש.

שמונה מחברי הוועד המקומי הקודם מסרו בתשובותיהם ממרס-אפריל 2010 כי הוועד המקומי לא קיים ישיבות על פרויקט ההוקי, והם לא ידעו על ביצוע הפרויקט ולא היו שותפים לקבלת ההחלטות בעניינו. עוד הוסיפו כי סברו שהמגרש שהוקם היה חלק ממכלול של מתקנים שהוקמו כחלק מפרויקט כביש חוצה ישראל. שני חברי ועד אחרים מסרו בתשובותיהם כי שהו בחו"ל באותה תקופה ולא ידעו על ביצוע הפרויקט.

מאחר שלא נמצאו מסמכים הנוגעים לפרויקט ההוקי - חברי הוועד המקומי הקודם בכת חפר הם שנושאים באחריות לביצוע הפרויקט, נוסף על מזכיר הוועד.

(ב) אף שהפרויקט בוצע ללא אישור המועצה האזורית עמק חפר, עד יולי 2009 אישרה המועצה לתשלום חשבוניות בסך 165,700 ש"ח שהגיש לה הוועד המקומי בגינו וחייבה בסכום זה את כרטיס הוועד המתנהל במועצה.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה האזורית עמק חפר על התשלום לקבלנים בעד פרויקט שלא אישרה ולא ניתן בעבורו היתר בנייה כמתחייב.

המועצה האזורית עמק חפר מסרה בתשובתה כי אכן פרויקט ההוקי לא הובא לידיעתה לפני שהחלה הבנייה. כמו כן, הוצאתו נרשמו בסעיפי תקציב שונים ונכללו במסגרת עבודות פיתוח אחרות שאותן ביצע הוועד המקומי ביישוב. המועצה הוסיפה שכאשר נודע לה על הקמת המגרש היא ייעדה תקציב מיוחד להשלמתו בשיתוף הוועד המקומי שנבחר ביישוב בשנת 2009.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה האזורית עמק חפר כי עליה להסדיר את הליך האישור והדיווח על ההוצאות של הוועדים המקומיים כדי למנוע הישנות תשלומים בגין פרויקטים שלא אישרה.

(ג) **ח י ו ב א י ש⁵⁵**: סעיף 84(ב) לצו המועצות האזוריות קובע כי "השר רשאי לזקוף כל הוצאה שאינה כדין או כל חלק ממנה, לחובתו של אדם שהוציאה או שהרשה להוציאה". סעיף 132(ד) לצו החיל את הוראות סעיף 84 גם על ועד מקומי בשינויים המחויבים.

בינואר 2009 פרסם משרד הפנים בחוזר מנכ"ל⁵⁶ "נוהל לחיוב אישי של נושאי משרה ברשות מקומית" (להלן - ניהול לחיוב אישי), שהכינו המשנה ליועץ המשפטי לממשלה ומחלקת הייעוץ המשפטי במשרד הפנים בשיתוף עם מרכז השלטון המקומי. על פי סעיף 1 לנוהל, "הוצאה שלא כדין" היא "הוצאה בדרך של התקשרות או בכל דרך אחרת, שבוצעה בחריגה מהוראות הדין, לרבות חריגה מהוראות הדין המהותי, חריגה מדרישות דין שבנוהל או כל חריגה מהדין הפוגמת בתוקפה החוקי של ההוצאה". בנוהל מובאות דוגמאות לפעולות הנחשבות להוצאה שלא כדין ובהן התקשרות או פעולה הנעשות ללא אישור המועצה למרות נחיצותן וכן "התקשרות או פעולה טרם אישור תקציב בלתי רגיל או מבלי שנערך מכרז, [ב]מקום שאלה נדרשים". על פי הנוהל

55 ראו את הפרק "חיוב אישי בשלטון המקומי", עמ' 157.
56 משרד הפנים, חוזר המנהל הכללי מס' 1/2009, עמ' 5-8.

לחיוב אישי, על סמך המלצת הוועדה לחיוב אישי במשרד הפנים⁵⁷ ומנכ"ל המשרד מחליט שר הפנים אם להפעיל את סמכותו לחיוב אישי לגבי כל הוצאה שלא כדין.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שפרויקט ההוקי לא הוזכר במפורש בסעיפי ההוצאה של הוועד המקומי, וההוצאות בגינו נרשמו בסעיפים שונים, בהם קופה קטנה, עולה חשש למסכת מצגי שווא. לדעת משרד מבקר המדינה, הממצאים החמורים שנתגלו בבדיקת הפרויקט מעידים לכאורה על "הוצאה שלא כדין" בעת ביצועו. לפיכך על פי סעיף 84 לצו המועצות האזוריות והנהל לחיוב אישי, על משרד הפנים לבחון את הניהול הכספי של הפרויקט ולשקול אם יש מקום להטיל על האחראים לו חיוב אישי בגין הוצאה שלא כדין.

הוועד הנבחר בשנת 2009 מסר בתשובתו מאפריל 2010 כי הפיק את הלקחים מהתנהלות הוועד הקודם בכל הקשור לפרויקט ההוקי ושינה נהלים בהתאם. עוד הוסיף כי קיבל על עצמו במסגרת תקציבו את ביצוע כל התשלומים בגין הפרויקט. הוא ציין כי "על אף הכשלים שנתגלו, ומשברור כי פעולות הוועד והעומד בראשו נעשו ללא כל טובה אישית ואף לטובת היישוב, אין מקום לחיוב אישי של מי מאנשי הוועד או עובדיו".

3. במאי 2008 החליט הוועד המקומי שיח' דנון שבתחום שיפוטה של המועצה האזורית מטה אשר לפרסם מכרז לשיפוץ מבנה ביישוב כדי להעביר אליו את פעילות הוועד (להלן - שיפוץ בית הוועד) וכן להקים ועדת מכרזים. באוגוסט 2008 הכין מהנדס כתב כמויות לשיפוץ בית הוועד ובו אומדן עלויות עבודות השיפוץ - 80,619 ש"ח. לוועדת המכרזים הוגשו ארבע הצעות מחיר לשיפוץ על פי כתב הכמויות: הצעה אחת בסך 44,873 ש"ח; הצעה שנייה בסך 47,416 ש"ח; הצעה שלישית בסך 59,332 ש"ח והצעה רביעית בסך 59,367 ש"ח.

נמצא כי ועדת המכרזים בחרה זוכה במכרז, בן דודו של חבר ועדת המכרזים, אף שהציע את ההצעה הגבוהה ביותר - 59,367 ש"ח. משרד מבקר המדינה העיר לוועד המקומי שיח' דנון כי בחירת הזוכה שהציע את המחיר הגבוה ביותר במכרז, שהוא גם בן דודו של חבר ועדת המכרזים, מעלה חשש באשר לחוקיות ולתקינות של ההליך, ולהעדפה פסולה של הזוכה בו.

הביקורת העלתה כי בסופו של דבר שולמו בגין שיפוץ בית הוועד 102,000 ש"ח, כ-70% יותר מהסכום בהצעת המחיר של הזוכה. לא נמצאו מסמכים עם נתונים על הסיבות להפרש בין הסכומים ועל הגורמים שאישרו את השינויים ואת עלויותיהם.

הוועד המקומי שיח' דנון השיב כי הצעתו של הזוכה במכרז שיקפה ככל האפשר את העלות האמיתית של שיפוץ בית הוועד. הוא מסר שבהזמנה להשתתפות במכרז ציינה ועדת המכרזים כי הוועד המקומי אינו חייב לקבל את ההצעה הזולה ביותר. עוד ציין הוועד כי החליט שמכרזים לעבודות פיתוח ביישוב ינהלו בעתיד על ידי ועדת המכרזים של המועצה האזורית מטה אשר.

57 על פי סעיף 3 לחזור המנהל הכללי, "במשרד הפנים תוקם ועדה לחיוב אישי, שהרכבה יהיה שופט בדימוס או אדם הכשיר לכהן כשופט של בית משפט מחוזי שימונה על ידי שר הפנים על דעת היועץ המשפטי לממשלה, והוא יהיה היושב ראש, מנהל המינהל לשלטון מקומי או נציגו והיועץ המשפטי למשרד הפנים או נציגו".



על משרד הפנים לבחון אם ביכולתם של ועדים מקומיים לבצע פרויקטים של בנייה ותשתיות ביישובים, ובכלל זה תכנונם, ניהול מכרזים להתקשרויות בסכומים גדולים ופיקוח על העבודות, נוכח הידע והכלים המקצועיים הנדרשים לכך. על משרד הפנים לשקול אם מועצות אזוריות רשאיות לאצול לוועדים המקומיים סמכויות לביצוע עבודות פיתוח ותשתיות בלי ליווי מקצועי שלהן וכלי להגביל את גודל הפרויקטים ומאפייניהם.

ניגוד עניינים

עובד ציבור שיש ניגוד בין העניין שעליו הוא מופקד לבין עניין אחר כלשהו שהוא קשור אליו נמצא במצב של ניגוד עניינים. האיסור להימצא במצב של ניגוד עניינים, החל הן על עובד ציבור והן על נבחר ציבור, הוא מאשיות המשפט בישראל.

צו המועצות האזוריות קובע כי אדם יוכל להיבחר לוועד המקומי אם הוא עובד במשכורת ברשות מקומית אחרת רק כאשר אין עבודתו עלולה להביא לידי סתירה בין תפקידיו בשירות הרשות המקומית האחרת ובין תפקידיו כחבר הוועד⁵⁸. על סמך הוראה זו קבעה הוועדה לניגוד עניינים של נבחרים ברשויות המקומיות (להלן - הוועדה לניגוד עניינים)⁵⁹ כי עובד מועצה אינו יכול לכהן כחבר ועד מקומי משום שהוא "עלול להימצא לעיתים קרובות במצב של חשש לניגוד עניינים בכל הקשור לניהול ענייניו של הוועד המקומי מול המועצה האזורית"⁶⁰.

הברדיקה העלתה כי גזבר המועצה האזורית הגליל התחתון מכהן כיו"ר הוועד המקומי במושב הזורעים שבתחום שיפוטה של המועצה, ומזכיר המועצה האזורית מגילות ים המלח מכהן כחבר הוועד המקומי ביישוב קליה שבתחום שיפוטה של המועצה.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה האזורית הגליל התחתון ולגזברה ולמועצה האזורית מגילות ים המלח ולמזכירה כי כהונתם של גזבר המועצה ומזכיר המועצה, בהתאמה, כחברי ועדים מקומיים בתחום שיפוטה של המועצה מעמידה אותם במצב של ניגוד עניינים, ולכן עליהם להפסיק את כהונתם בוועדים.

-
- 58 סעיף 99 לצו המועצות האזוריות מחיל את הוראות סעיף 19 לצו בדבר "הזכות להיבחר למועצה", על הוועדים המקומיים.
- 59 ועדה מייצגת במשרד המשפטים שתפקידה לסייע לנבחרי הציבור ברשויות המקומיות באמצעות מתן חוות דעת.
- 60 חוות דעת מס' 2.2104 של הוועדה, "עובד מועצה - חבר ועד מקומי".

בעקבות הביקורת מסרו המועצה האזורית הגליל התחתון וגזבר המועצה כי הגזבר הגיש את התפטרותו מכהונתו בוועד המקומי הזורעים, ומזכיר המועצה האזורית מגילות ים המלח הודיע לוועד המקומי קליה באוגוסט 2009 על הפסקת כהונתו בוועד המקומי.

כפל כהונה במועצה אזורית

הוועדה לניגוד עניינים קבעה בחוות דעת כי "אין מקום שמי שמכהן בוועד יהיה גם חבר המועצה האזורית, בעלת סמכויות ההכרעה והפיקוח בכל הנוגע לענייני הוועד"⁶¹ (להלן - איסור כפל כהונה). היועץ המשפטי לממשלה אימץ את חוות הדעת, והיא פורסמה בחוזר מנכ"ל משרד הפנים⁶². נקבע שחוות הדעת תיושם מהבחירות הראשונות שיתקיימו לאחר שניתנה, דהיינו מנובמבר 2007. על פי הוראות המפקח הארצי על הבחירות במשרד הפנים, שהתבססו על חוות הדעת האמורה, חברי ועד מקומי שכיהנו גם כחברי מועצה אזורית התפטרו מאחד מתפקידיהם.

לבית המשפט הוגשו עתירות נגד הוראות חוזר המנכ"ל לאיסור כפל כהונה⁶³ והוגשה פנייה למפקח הארצי על הבחירות לבטל את האיסור האמור לגבי חבר ועד מקומי באחד היישובים שבתחום שיפוטה של המועצה האזורית גזר⁶⁴. לשכת המפקח הארצי על הבחירות השיבה לפונה במכתב בפברואר 2009 כי לאחר התייעצות הוחלט להשהות את הדרישה להתפטרות מאחד התפקידים עד שתושג הכרעה בעתירות התלויות ועומדות בעניין איסור כפל כהונה.

באוגוסט 2009 כתב בעניין זה מנכ"ל מרכז המועצות האזוריות ליועץ המשפטי של משרד הפנים כי "מיותר להדגיש את הבעיות שנוצרו במועצות" בעקבות חוזר המנכ"ל ומכתב מלשכת המפקח הארצי על הבחירות.

הביקורת העלתה כי אמנם היו שהתפטרו מאחד מתפקידיהם עקב איסור כפל הכהונה, אך רבים אחרים המשיכו עדיין להיות הן חברי מועצה אזורית והן חברי ועד מקומי.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי עליו להכריע בעניין איסור כפל הכהונה לאור החלטת המפקח הארצי על הבחירות להשהות את החלטת האיסור אף שהיועץ המשפטי לממשלה אימץ את הנחיות הוועדה לניגוד עניינים בנושא זה, והן אף עוגנו בחוזר מנכ"ל, בייחוד נוכח התפטרותם של אחדים מממלאי שני התפקידים מאחד מהם והישארותם של אחרים בשני התפקידים.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי "בימים אלו" מקיים שר הפנים, בשיתוף הגורמים המקצועיים במשרד המשפטים, דיונים ובחינה של סוגיית איסור כפל הכהונה במועצה אזורית.

61 חוות דעת מס' 2.2105 של הוועדה, "חבר המועצה האזורית אינו רשאי לכהן כחבר ועד מקומי".
62 חוזר מנכ"ל 7/2007 מ-7.10.2007.
63 עת"מ 200/08 דויד וואח' נ' שר הפנים ואח'; עת"מ 1028/09 רן פוני ואח' נ' מנכ"ל משרד הפנים ואח'.
64 מכתבו של מר הנרי אלוש מהיישוב רמות מאיר למנהל הבחירות למועצה האזורית גזר מפברואר 2009.

הוועדה לניגוד עניינים ציינה בתשובתה מאפריל 2010 כי בתי המשפט שדנו בעתירות נגד איסור כפלי הכהונה לא נתנו צווי ביניים בנושא. לפיכך אין לכאורה מניעה משפטית ליישם את איסור כפל הכהונה. הוועדה הוסיפה כי ביוני 2009, בדיון שנתקיים בבית המשפט המחוזי בירושלים באחת העתירות⁶⁵, ביקש בית המשפט מהפרקליטות לפנות לשר הפנים כדי שישקול לעגן בצו המועצות האזוריות את איסור כפל הכהונה והציע כי יפסוק בעניין אם לא יתוקן צו המועצות תוך שנה מיום הדיון. הוועדה ציינה עוד כי בחודש אוקטובר 2009 הודיע המפקח הארצי על הבחירות למועצות האזוריות כי ההנחיות השונות שאישרו את כפל הכהונה - בטלות ומבוטלות.

פיקוח משרד הפנים

ככא כוחה של הממשלה שר הפנים מוסמך לפקח על פעולותיהן של הרשויות המקומיות, דבר המוצא את ביטויו במגוון של חוקים, ביניהם צו המועצות האזוריות⁶⁶. במאי 2009 החליטה ממשלת ישראל⁶⁷ להקים רשות פנים-ממשלתית במשרד הפנים לבקרת רשויות מקומיות (להלן - רשות הבקרה) "במטרה להגביר את הבקרה הממשלתית והבקרה הציבורית בנוגע להתנהלותן של הרשויות המקומיות, לייעילות עבודתן ולאיכות השירותים שהן מספקות". בהחלטה נקבע כי "מנהל רשות הבקרה ימונה על ידי שר הפנים, באישור הממשלה, בתוך 90 יום ממועד קבלת החלטה זו, בהתאם להמלצות ועדת איתור ובאישור הממשלה", ואולם עד דצמבר 2009 לא הקים שר הפנים את הרשות.

ממצאי הביקורת עולה כי משרד הפנים לא קיים פיקוח ובקרה נאותים על פעילות הוועדים המקומיים במדינת ישראל שהם רובד של השלטון המקומי הכולל מאות יישובים שבהם מאות אלפי תושבים, ותקציביהם מאות מיליוני ש"ח:

1. משרד הפנים לא ניהל מאגר נתונים על ועדים מקומיים; מאגר כזה צריך לכלול מידע על בקשות שהוגשו למשרד להטלת ארנונת ועד מקומי, על סכום ארנונת הוועד המקומי שאותו ביקשו הוועדים המקומיים להטיל ועל החלטות המשרד בעניין. נוסף על כך, המשרד לא עקב אחר יישום החלטותיו.
2. נדבך מרכזי בפיקוח ובבקרה על התנהלותן של הרשויות המקומיות הוא בדיקת תקציביהן המאושרים ומעקב אחר הדוחות הכספיים שלהן. הבדיקה העלתה כי האגף לביקורת ברשויות המקומיות במשרד הפנים לא פיקח על תקציבי הוועדים המקומיים ועל התנהלותם הכספית ולא כלל בתכנית הביקורת שלו, הנעשית באמצעות רואי חשבון שהוא מעסיק, בדיקה של דוחותיהם הכספיים של הוועדים המקומיים ושל דיווחיהם בעניין זה. האגף גם לא הנחה את רואי החשבון לכלול בדוחות המועצות האזוריות את ההכנסות וההוצאות של הוועדים המקומיים. לפיכך אין למשרד הפנים מידע על התנהלותם הכספית של הוועדים המקומיים.

65 עת"מ 1028/09 רן פוני ואח' נ' מנכ"ל משרד הפנים ואח'.

66 ראו מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי (2006), "יחסי גומלין בין הרשויות המקומיות ובין משרד הפנים", עמ' 37-83.

67 החלטה מס' 193.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שמשרד הפנים הוא הגוף המפקח על פעולות הרשויות המקומיות, עליו לנהל מאגר של נתונים מלאים על תקציבי הוועדים המקומיים, על צווי המסים שלהם ועל דוחותיהם הכספיים.

3. משרד הפנים אינו יודע אילו מחברי הוועדים המקומיים ביישובים הם גם חברי האגודות החקלאיות מכוח עקרון "זהות הוועדים", והוא גם אינו מתעדכן בשינויים בהרכב הוועדים הללו לאחר בחירות לאגודות החקלאיות (מדי שנתיים).

4. בצו המועצות האזוריות נקבע כי "הממונה רשאי, באישור השר, לקבוע את המספר המרבי של העובדים שיעסיקו ועדים מקומיים ויכול שייקבע כאמור לכלל הוועדים המקומיים או לסוגי ועדים"⁶⁸. הביקורת העלתה כי משרד הפנים לא קבע תקן ייעודי למשרות לניהול הוועדים המקומיים ולא פרסם הנחיות כלשהן לגבי היקף המשרות הנחוצות לתפקודם.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שמשרד הפנים יקבע מודלים להקצאת כוח האדם לוועדים המקומיים, לאיגום המשרות ולכישורים הנדרשים לאישון, בין השאר, בהתאם לגודל היישוב, אופיו ופעילותו המוניציפלית.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי לא מוטלת עליו החובה הראשונית והעיקרית לקיים פיקוח על הוועדים המקומיים, וסמכותו בכל הנוגע לפיקוח ובקרה על התנהלותם היא סמכות שיורית ומשנית המוגבלת למספר מצומצם של פעולות. המשרד טען כי כחלק מהמדרג הדו-רובדי על המועצה האזורית לבקר, להנחות ולהדריך את הוועדים המקומיים במילוי תפקידיהם ולפקח על פעילותם בהתאם לסמכויות האישור, הבקרה וההתערבות שהוקנו לה בתיקון לצו המועצות האזוריות.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי לפי הדין, סמכויותיו כלפי הוועדים המקומיים אינן שוליות ומשניות גרידא. ועד מקומי הוא חלק בלתי נפרד מהשלטון המקומי במדינת ישראל ולכן נתון לפיקוח ובקרה של משרד הפנים. חלק ניכר מתושבי המדינה גרים ביישובים המנוהלים על ידי ועדים אלה. זאת ועוד: מדוח הביקורת עולה שהוועדים המקומיים מעניקים שירותים מוניציפליים למאות אלפי תושבים, ומקורות תקציביהם, המסתכמים במאות מיליוני שקלים, מבוססים על גביית מסים מוניציפליים ועל העברות כספיות מהמועצות האזוריות. בהיעדר פיקוח ובקרה על הנעשה בוועדים המקומיים נכנסו לנעליהם אגודות שיתופיות, שהן גופים פרטיים, נגסו בסמכויותיהם ומילאו את תפקידיהם הציבוריים שלא כדין.

אל לו למשרד הפנים, מאסדר השלטון המקומי, להתעלם מהתנהלותם של הוועדים המקומיים. עליו, בראש ובראשונה, לקבוע כללים והנחיות לגבי כל הנושאים שאינם מוסדרים הנזכרים בדוח זה. על המשרד ועל המועצות האזוריות להדריך את חברי הוועדים הנבחרים, להטמיע בהם את תפקידיהם כפי שהוגדרו בדין ולקיים פיקוח ובקרה על פעילותם. על משרד הפנים לבקר את השימוש שעושים הוועדים המקומיים בכספים מוניציפליים, ולשם כך עליו לנהל מאגר נתונים על תקציביהם, על צווי המסים ועל הדוחות הכספיים שלהם.

68 סעיף 132ב(ה) לצו המועצות האזוריות.

מענקי האיזון למועצות האזוריות

המקורות המשמשים את הוועד המקומי להענקת השירותים המוניציפליים שהוצאה לו הסמכות לתתם הם הכנסות עצמיות שעימן ארנונת ועד מקומי וכספי המועצה האזורית. בשנת 2009 היה תקציבם הכולל של 395 ועדים מקומיים שהשיבו על השאלונים ששלח משרד מבקר המדינה כ-470 מיליוני ש"ח: השתתפות המועצות בתקציביהם הסתכמה ב-107 מיליוני ש"ח (כ-22.8% מן התקציב במוצע), והשאר - 363 מיליוני ש"ח (כ-77.2%) - מהכנסות הוועדים ממקורות עצמיים.

משרד הפנים מקצה כספים לסיוע לרשויות המקומיות בעיקר באמצעות מענקים משני סעיפים נפרדים בתקציב המדינה - התקציב הרגיל ותקציב הפיתוח. בתקציב הרגיל כלולים מענקי האיזון שנועדו להשלים את הכנסותיהן העצמיות של הרשויות המקומיות כדי להבטיח שכולן יוכלו לספק לתושביהן רמה בסיסית של שירותים מוניציפליים. מענקי האיזון שניתנו לרשויות המקומיות בשנת 2008 הסתכמו ב-2,635 מיליוני ש"ח⁶⁹, מהם כ-547 מיליוני ש"ח הוענקו למועצות האזוריות.

משנת 2004 מקצה משרד הפנים את מענקי האיזון לרשויות המקומיות על פי נוסחה לחישוב ההקצאה שעליה המליצה ועדת גדיש⁷⁰ (להלן - נוסחת גדיש). מענק האיזון לרשות מקומית בשנה מסוימת מחושב לפי ההפרש בין ההוצאה לנפש להכנסה לנפש בתחומי הרשות בשנה שקדמה לה. ככל שההפרש גדול יותר, מענק האיזון גדול יותר. חישוב ההכנסה לנפש נעשה על בסיס ההכנסה מארנונה כללית בתחומי הרשות המקומית.

הביקורת העלתה כי הדוחות הכספיים המבוקרים של המועצות האזוריות, שהם בסיס הנתונים לחישוב מענקי האיזון למועצות האזוריות, לא כללו את ההכנסות של הוועדים המקומיים הפועלים בתחומי שיפוטן, בהן הכנסות מארנונת ועד מקומי, ואת הוצאות הוועדים על שירותים מוניציפליים ביישובים.

מן האמור לעיל עולה כי בחישוב ההכנסה לנפש לצורך קביעת מענקי האיזון למועצות האזוריות לא הובאו בחשבון מיליוני ש"ח שמקורם הכנסות עצמיות של הוועדים המקומיים, המשמשים למתן שירותים לתושבים. להלן דוגמאות:

1. המועצה האזורית עמק חפר קיבלה בשנת 2008 מענק איזון בסך כ-10.2 מיליוני ש"ח. בשנת 2007 הסתכמו ההכנסות העצמיות של 16 ועדים מקומיים הפועלים בתחום שיפוטה בכ-11.2 מיליון ש"ח, והן לא דווחו למשרד הפנים.
2. המועצה האזורית חוף הכרמל קיבלה בשנת 2008 מענק איזון בסך כ-9.4 מיליון ש"ח. בשנת 2007 הסתכמו ההכנסות העצמיות של 18 ועדים מקומיים הפועלים בתחום שיפוטה בכ-7.7 מיליון ש"ח, והן לא דווחו למשרד הפנים.

69 מתוך נתוני היחידה לכלכלה ומידע של מרכז השלטון המקומי בישראל.
70 ועדה שמונתה בפברואר 2000 כדי לבחון את הקריטריונים להקצאת מענקי האיזון לרשויות המקומיות ולמצוא דרכים לתיקונם.

התנהלות ועדים מקומיים במועצות אזוריות

ההכנסות העצמיות של הוועדים המקומיים גם לא קיבלו ביטוי בביאורים לדוחות הכספיים המבוקרים של המועצות האזוריות עמק חפר וחוף הכרמל.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שההכנסות העצמיות של הוועדים המקומיים, המיועדות בעיקרן למימון מתן שירותים מוניציפליים, אינן מובאות בחשבון בחישוב מענקי האיזון על פי נוסחת גדיש, עולה החשש שהמענק הכולל שהקצתה ממשלת ישראל לכל הרשויות המקומיות בישראל אינו מחולק כראוי, והדבר בא לידי ביטוי בהגדלתו למועצות האזוריות ובצמצומו לאחרות.

המועצה האזורית עמק חפר מסרה כי אכן, בתקציב המועצה באים לידי ביטוי הכנסות המועצה שמקורן בצו המסים שלה בלבד. המועצה האזורית חוף הכרמל מסרה בתשובתה כי יש להבהיר למען האיזון שגם הוצאות הוועדים המקומיים לא הובאו בחשבון במענק האיזון.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהמועצות האזוריות יציגו מדי שנה במסגרת דוחותיהם הכספיים את הדוחות הכספיים של הוועדים המקומיים בתחומן, וכך תוצג כל הפעילות הכספית בתחומי המועצות והוועדים באופן נאות.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי עליו להנחות את המועצות האזוריות לכלול בדוחות הכספיים שלהן מידע על ההכנסות העצמיות של הוועדים המקומיים הפועלים בתחומי שיפוטן, וכך יהיה בידי כל הנוגעים בדבר, לרבות משרד האוצר, מידע שלם לצורך קבלת החלטותיהם.

משרד האוצר ציין בתשובתו כי לדעתו "נדרש לכלול בדוחות הכספיים של מועצות אזוריות נתונים לגבי הוועדים המקומיים כך שבסיס המידע לצורך קבלת החלטות יהיה מלא ויאפשר הקצאה אופטימלית של מענקי האיזון לכלל הרשויות המקומיות. יובהר כי משרד האוצר יפנה בעניין זה למשרד הפנים לצורך תיקון המעוות".

משרד הפנים מסר בתשובתו כי "ככל שיש לדעת המבקר להוסיף להכנסה הפוטנציאלית של המועצות האזוריות את מסי הוועד המקומי, יש כורח במקביל לשנות את היקף ההוצאה הנורמטיבית במועצות האזוריות בהתאם להוצאות המבוצעות באמצעות הוועדים המקומיים". האגף לביקורת במשרד הפנים ציין כי עם הכנת דוחות כספיים מבוקרים מאוחדים ועם הכנת תקציבי ועדים מקומיים בהתאם לנהלים ולהוראות שלו יוכל משרד הפנים לשפר את הקצאת המשאבים לרבות מענקי האיזון לרשויות. הוא מסר כי משנת 2009 תחויב כל מועצה אזורית למלא דוח בקרה עם נתוני ההכנסות וההוצאות של כל ועד מקומי בתחומי המועצה; יפורטו בו הרכב ההכנסות ממקורות חיצוניים וממקורות עצמיים של הוועד ורשימת השירותים שהוא מספק. האגף לביקורת הוסיף כי דוח זה ייבדק מדגמית על ידי רואי החשבון שמינה משרד הפנים לבקר את המועצה האזורית ולאחר מכן יועבר למשרד לריכוז הנתונים של כל המועצות בישראל.

בינואר 2008 דנה הממשלה ב"הגדלת ההכנסות העצמיות ברשויות המקומיות" והחליטה להנחות את שר הפנים "להקים ועדה ציבורית לבדיקה מחודשת של הנוסחה הנוהגת בהקצאת מענקי האיזון, (נוסחת גדיש)", שתבחן האם וכיצד יש צורך בביצוע שינויים בנוסחה זו, על בסיס הניסיון שהצטבר בהפעלתה".

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהוועדה תבחן גם את קביעת מענקי האיזון למועצות האזוריות ותיקח בחשבון את ההכנסות העצמיות של הוועדים המקומיים ואת הוצאותיהם.

שקיפות וגילוי נאות חיוניים לקיומו של מינהל תקין. בשל כך על משרד הפנים לשקלל הן את ההכנסות העצמיות של הוועדים המקומיים והן את הוצאותיהם בגין שירותים מוניציפליים בעת חישוב מענק האיזון למועצות האזוריות כדי למנוע הקצאה לקויה של מענקי האיזון.

סיכום

ממצאי הביקורת מצביעים על כך שבהסדרים החוקיים שנקבעו לפעולות המועצות האזוריות והוועדים המקומיים אין פתרון מספק ומקיף לבעיית הסדרת פעילותם של הוועדים המקומיים במסגרת השלטון הדו-רובדי, בייחוד לנוכח השינויים שחלו במגזר הכפרי בישראל בשנים האחרונות. דבר זה מתבטא בתפקוד לקוי של חלק מהמועצות האזוריות והוועדים המקומיים ופגע ברמת השירותים שסופקו לתושבים.

ממצאי הביקורת עולה כי ישנם כשלים בפיקוח הציבורי של המועצות האזוריות על הוועדים המקומיים. מן הראוי שמשרד הפנים יבחן את הכלים הארגוניים הדרושים למועצות האזוריות כדי לקיים את חובת הפיקוח כיעילות, במקצועיות ובאמצעות הסדרים הולמים.

על משרד הפנים לבחון מחדש אם נחוץ להעניק לוועד מקומי מעמד של ישות עצמאית לצורך התקשרויות באמצעות מכרזים ללא הבחנה בין סוגיהן. על המשרד ועל המועצות האזוריות להסדיר את העניין במשותף, בין השאר באמצעות ניצול הכלים העומדים לרשות המועצות המעניקים להן יתרון יחסי לעומת הוועדים המקומיים - למשל היתרון בגודל, במקצועיות, בהתמחות ובניסיון במכרזים ובהתקשרויות למתן שירותים מוניציפליים.

על משרד הפנים לבחון אם ביכולתם של ועדים מקומיים לבצע פרויקטים של בנייה ותשתיות ביישובים, נוכח הידע והכלים המקצועיים הנדרשים לכך. על המשרד לשקול אם מועצות אזוריות רשאיות לאצול לוועדים המקומיים סמכויות ביצוע של עבודות פיתוח ותשתיות בלי ליווי מקצועי ובלי להגביל את אופי הפרויקטים, עלותם והיקפם.

על משרד הפנים להנחות את חברי הוועדים המקומיים באמצעות חוזרי מנכ"ל, השתלמויות וידיעונים בכל הנוגע לניהול ישיבות ולרישום פרוטוקולים, לעריכת מכרזים, להרשאות ולמניעת ניגוד עניינים ולהבהיר להם את האחריות האישית שלהם. עליו להורות לוועדים המקומיים שלא החליטו לפעול באמצעות המועצה, על פי אילו כללים חשבוניים עליהם לנהל את חשבונותיהם ולפקח על יישומם.

על משרדי האוצר והפנים לקיים עבודת מטה מקצועית משותפת להסדרת ההוראות הנוגעות לקביעת שיעורי הארנונה שגובים ועדים מקומיים לצורך הספקת שירותים לתושבים, על פי סמכויות שאוּצלות להם המועצות האזוריות.

ספק אם הסדר "זהות הוועדים" יעיל, משום שהדבר פותח פתח לבזבוז כספי ציבור, לניגוד עניינים ולפגיעה בייצוג התושבים וברמת השירותים המוניציפליים הניתנים להם. לפיכך ראוי שמשרד הפנים יבחן את המשך קיומו.

על משרד הפנים לשמור על מעמד של הוועדים המקומיים, למנוע את שלילת הסמכויות המוניציפליות מהם על ידי האגודות השיתופיות ולהנחות את המועצות האזוריות ואת מרכז המועצות האזוריות לוודא שכל פעולה מוניציפלית שבסמכות גופי השלטון המקומי תיעשה אך ורק על פי הוראות הדין באמצעות הוועד המקומי ביישוב. על המשרד לבער את התופעה של שרשור כספי ציבור מהמועצות האזוריות והוועדים המקומיים לאגודות השיתופיות, שהן גופים פרטיים שאינם נתונים לפיקוח ציבורי על פי החוק.

בעת חישוב מענק האיזון למועצות האזוריות על משרד הפנים לכלול בו גם את ההכנסות שגבו הוועדים המקומיים מארנונה ואת הוצאותיהם בגין שירותים מוניציפליים וכך לקיים גלוי נאות של כל ההכנסות וההוצאות כדי למנוע עיוות בהקצאת המענק. על משרד האוצר לדרוש ממשרד הפנים לשקף במלואן את ההכנסות וההוצאות של הוועדים המקומיים על מנת שלא ייפול פגם בתהליך קבלת החלטה על הקצאת מענקי האיזון.

על המועצות האזוריות בישראל ועל הוועדים המקומיים ללמוד את עיקרי הממצאים שנחשפו בביקורת מבקר המדינה ומובאים בדוח זה ולפעול לתיקון הליקויים וליישום ההמלצות הכלולות בו. מן הראוי שמרכז המועצות האזוריות ינחה את המועצות האזוריות בעניין זה וילווה את היישום.

