

**Head office:**

100 HA'HASHMONAIM St.  
P.O BOX 20221 TEL-AVIV 6120102

Tel: 972-3-5629911 :טל  
Fax: 972-3-5625353 :פקס

אתרנו: [www.mach-law.co.il](http://www.mach-law.co.il)  
דוא"ל: [office@mach-law.co.il](mailto:office@mach-law.co.il)

**משרד ראשי:**

רח' החשמונאים 100, מגדל חשמונאים,  
ת.ד. 20221 תל-אביב מיקוד 6120102

EITAN MAIMONI, ADV. & NOTARY  
ORIT CHELOUCHE (1960-2008), ADV.  
EYAL BOKOVZA, ADV.  
TOMER TABAK, ADV.  
ZOHAR MAIMONI, ADV.  
DALIA LITAN-ROSENBERG, ADV.  
HANAN HAELION, ADV.  
Yael MAGAL, ADV.

איתן מימוני, עו"ד ונוטריון  
אורית שלוש (1960-2008), עו"ד  
אייל בוקובה, עו"ד  
תומי טבק, עו"ד  
זהר מימוני, עו"ד\*  
דליה ליטן-רוזנברג, עו"ד\*\*  
חנן העליון, עו"ד  
יעל מגל, עו"ד

GALYA ROSENBAUM TIRAN, ADV.

גליה רוזנבוים-טירן, עו"ד

Date: 24/02/2016 תאריך:

Our ref : 2000/8 מספרנו:

**הוצאה: הועד המקומי ביו"ש – ויחסיו עם האגודה השיתופיות והמועצה האזורית**

**א. מבוא**

1. בניגוד לעיריות ומועצות מקומיות המהיות את גורם השלטון המקומי היחיד והישיר מול התושבים, מבנה השלטון המקומי במועצות אזוריות מורכב יותר, דו רבדי, שכן מועצה אזורית היא צורת שלטון המאגדת מספר יישובים באזור גיאוגרפי מסוים.
2. היהודה ושומרון דבר החיקוק המרכזי הנוגע לתחום המועצות האזוריות והועדים המקומיים הוא תקנון המועצות האזוריות (יהודה ושומרון), אשר ניתן בשנת 1979, והוא מקביל במרבית ענייניו לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות).
3. פרק ט"ו לתקנון המועצות האזוריות, שכותרתו "ועד מקומי" נפתח בסעיף קצר, פשוט ומובן, סעיף 96, האומר כך: "כל ישוב יתנהל על ידי ועד מקומי".
4. אך ניהול יישוב בכלל, וניהול יישוב על ידי ועד מקומי בפרט, איננו כה פשוט ומובן כפי שניתן היה להסיק מלשונו של סעיף 96 הנ"ל. האמת היא, שהועד המקומי ויחסיו עם המועצה האזורית מחד, ועם ועד ההנהלה של האגודה השיתופית מאידך, הינו נושא סבוך, המצריך היכרות עם סעיפי החוק השונים, כמו גם עם הדינמיקה הייחודית המאפיינת אגודות שיתופיות שונות, דוגמת קיבוצים ומושבים.
5. במסגרת הרצאה זו, נעסוק בועד המקומי, ונסה למקם אותו בתוך המשולש הזה, קרי - נבחן את מערכת היחסים בינו לבין ועד האגודה השיתופית מחד, ואת יחסיו עם המועצה האזורית מאידך.

**ב. הועד המקומי**

6. כאמור, תקנון המועצות האזוריות קובע, כי יישובים בתחומי מועצות אזוריות יתנהלו על ידי ועד מקומי, ויש לדעת כי במהלך השנים חלו שינויים והתפתחויות בכל הנוגע לסמכויותיהם ומעמדם של הועדים המקומיים.
7. לקראת סוף שנות ה-90 הציע משרד האוצר לבטל את מעמדם הסטטוטורי של הועדים המקומיים. עקב התנגדות המועצות האזוריות ותנועות ההתיישבות, מינה מנכ"ל משרד הפנים בשנת 1999 את ועדו: אמרני, אשר המליצה להרחיב את סמכויות המועצה האזורית על חשבון סמכויות הועד המקומי, אך להשאיר את הועד המקומי על כנו כגוף סטטוטורי עם סמכויות מצומצמות ישוגדרו בצו.
8. כיום, קובע סעיף 112 לתקנון המועצות האזוריות, כי סמכויותיו של כל ועד מקומי ייקבעו בהתאם לסמכויות אשר המועצה האזורית האצילה לו, ולפיכך לא מן הנמנע שלועד מקומי אחד יואצלו סמכויות נרחבות, בעוד שלועד מקומי אחר יואצלו אך מעט מסמכויות המועצה שבתחומו.
9. וכבר כאן חשוב להדגיש, כי אחד ההיבטים החשובים אשר נוגעים לפעולת הועד המקומי היא היוגו חלק ממערכת השלטון המקומי בישראל, קרי – כפיפותו לכללי המשפט הציבורי. כך לדוגמה, על עסקאות והתקשרויות של הועד המקומי, החל מסכום מסוים, חלה חובת מכרזים, ובנוסף, הדרך בה רשאי הועד המקומי להעסיק עובדים ולקבוע את תנאי ההעסקה שלהם כפופה לחוקים וכללים שונים.
10. אך כאמור, במרבית היישובים קיים גורם נוסף המשפיע על התנהלות היישוב – האגודה השיתופית.

**ג. האגודה השיתופית – מהותה ועקרונותיה**

11. בדומה לשותפויות עסקיות המוכרות לכולם, גם מטרתה המרכזית של האגודה השיתופית היא. לאפשר לחבריה לפעול ביחד להשגת האינטרסים המשותפים של כלל החברים, ובדומה לחברה בע"מ, גם כאשר אגודה שיתופית נרשמת כדין, היא מהווה אישיות משפטית בפני עצמה, וכל פעולותיה לכוון צד שלישי יוצרות מחויבות של האגודה מבלי שמחויבות זו תיפול באופן אישי על חבריה.
12. אך בשונה מיתר השותפויות העסקיות, פעילותה של האגודה השיתופית אמורה להתנהל בהתאם לעקרונות של הדדיות, טיפוח החיסכון וכד', כפי שמפורט בפקודות האגודות השיתופיות.
13. הגוף המרכזי ביותר שבוחרת האסיפה הכללית של האגודה הוא ועד ההנהלה, כאשר הבחירות לועד ההנהלה יכולות להיעשות בדרך של הצבעה גלויה במהלך האסיפה הכללית, או באמצעות קלפי.
14. ככלל, פרט למקרים חריגים, יכול ועד ההנהלה רק חברי אגודה, וסמכויותיו הן שיוניות, וכוללות למעשה את כל סמכויות האגודה השיתופית שלא נמסרו לרשות אחרת בפקודה, בתקנות האגודות השיתופיות או בתקנון האגודה. על פי התקנות, על ועד ההנהלה וחבריו לפעול בתחום סמכויותיהם, בכפוף לתקנות האגודה ולהחלטות האסיפה הכללית, לטובת האגודה וללא הפליה.

15. כל עוד פועל ועד ההנהלה במסגרת המטרות והסמכויות שנקבעו בתקנון האגודה ובהחלטות האסיפה הכללית, וכל עוד שפעילותו היא בגדר הפעילות הרגילה של עסקי האגודה, אין הוא זקוק לאישור מוקדם ונחאיסיפה הכללית.

16. אולם על מנת לבצע פעולות שיש בהם כדי לפגוע באושיות האגודה או במטרותיה העיקריות, כגון מכירת נכסי האגודה או שינוי יעוד המקרקעין שברשותה, חייב ועד ההנהלה אישור מוקדם של האסיפה, ובכל מקרה, אין לוועד סמכות לסטות מן החלטות האסיפה הכללית, שכן תפקידו הוא ליישם את החלטותיה.

#### ד. הועד המקומי ביישוב השיתופי – כלל זהות הועדים

17. במצב דברים זה היינו אמורים למצוא בכל יישוב שני ועדים מרכזיים נפרדים - הועד המקומי, המנהל את ענייני היישוב ברמה המוניציפאלית, וועד האגודה, המנהל את ענייני היישוב הנוגעים לאגודה השיתופית.

18. אך בכדי לאפשר ניהול יעיל ותקין של היישוב, ובשל הקושי הקיים לעיתים, לאיש את כלל רשויות האגודה באנשים המוכנים להתנדב לתפקיד, קובע סעיף 97 לתקנות המועצות האזוריות את כלל "זהות הועדים":

**97 (א) כפוף לאמור בסעיפים 97 ו-97ב, מי שמכהנים ביישוב שיתופי, במועד פלוני, כחברי ועד ההנהלה של האגודה השיתופית להתיישובות חקלאית של היישוב (להלן - האגודה השיתופית), יכהנו גם כחברי הועד המקומי של היישוב.**

19. על פי כלל זה, מי שנבחרים לכהן ביישוב שיתופי כחברי ועד ההנהלה של האגודה השיתופית להתיישובות חקלאית הם שימלאו גם את תפקיד הועד המקומי, אף כי הם נבחרים רק על ידי חברי האגודה השיתופית, ולא על ידי כלל תושבי היישוב.

20. אחת המשמעויות של זהות הועדים הינה משך כהונת הועד המקומי, שכן בעוד שבמצב דברים "רגיל", חברי הועד המקומי מכהנים בתפקידם כחמש שנים, ומתחלפים במועד בו נערכות הבחירות למועצה האזורית, במצב של "זהות ועדים", משך כהונת חברי הועד המקומי ומספרם נקבע, הלכה למעשה, על פי האמור בתקנון האגודה השיתופית.

21. בעקבות בג"ץ בורשטיין נ' שר הפנים תוקן תקנות המועצות האזוריות, ונוצרה האפשרות החוקית לבטל, בתנאים מסוימים, את זהות הועדים ולקיים בחירות כלליות לוועד מקומי נפרד מוועד האגודה, כך שלמעשה קיימים כיום שלושה מצבים אפשריים ביחסים בין הועד המקומי לוועד היישוב:

21.1. זהות ועדים – מצב בו חברי האגודה בוחרים את ועד האגודה, ואלו מכהנים גם כועד המקומי של היישוב, כפי שפורט לעיל.

21.2. ועדים נפרדים (פיצול ועדים) – מצב בו הממונה מורה על פיצול ועדים, כך שחברי האגודה בוחרים את ועד האגודה ותושבי היישוב בוחרים את חברי הועד המקומי. על פי סעיף 97 לתקנון המועצות האזוריות, הממונה יורה על פיצול כאמור, אם ביקשו זאת 20% מתושבי היישוב שאינם חברי האגודה או עפ"י בקשה של 50% מכלל הבוחרים במקרה של קיבוץ, או אם היו ביישוב מעל 50% תושבים שאינם חברי האגודה:

21.3. צירוף נציגות – במצב זה, חברי האגודה בוחרים את ועד האגודה, ואלו מכהנים גם כחברי הועד המקומי של היישוב, אך בנוסף, תושבי היישוב אשר אינם חברי האגודה בוחרים בנפרד את נציגיהם בוועד המקומי. על פי סעי' 97א לתקנון המועצות האזוריות, הממונה יורה על צירוף נציגות, אם היו בישוב מעל 10% תושבים שאינם חברי האגודה, ובמקרה של קיבוץ - אם חתמו על הבקשה 10% מכלל הבוחרים ביישוב ואם עלה מספר התושבים שאינם חברי הקיבוץ על 30%.

#### ה. יחסי הועד המקומי והאגודה השיתופית

22. לאור מצב משפטי ועובדתי זה, נוצר ערבוב בין התחומים שבאחריותו וסמכותו של כל אחד מהוועדים: מיסי האגודה השיתופית מכונים לעיתים מיסים מוניציפאליים; עובדי האגודה העוסקים באספקת שירותים מוניציפאליים (כגון גינון, פינוי אשפה, אחזקת מוסדות ציבור) מועסקים שלא בדרך של מכרז; אין הפרדה בין חשבונות הבנק והתקציבים של האגודה השיתופית והועד המקומי ועוד;

23. בנוסף, לא פעם מתגלעים עימותים בין תושבי הועד המקומי שאינם חברי האגודה החקלאית (תושבי ההרחבה או שוכרים), לבין תושבים שהם חברי הקיבוץ או המושב, בין השאר, בנוגע לזכויות בקרקע הנכללת בהסכם המשבצת, שינוי ייעודה ושימושה, הבעלות והאחריות על המבנים הציבוריים (שחלקם נבנו בכספי האגודה החקלאית) היקף המסיט והאגרות שיש לשלם בגין הפעילות הקהילתית בישוב, אופן השימוש בהכנסות הועד ובכספי האגודה ובשטחי האגודה המשמשים את הקהילה כולה, ובנוגע לחיי הקהילה ואופייה, וכן הלאה.

24. אך חשוב מאוד להדגיש, כי הועד המקומי הוא גוף משפטי נפרד מועד האגודה, וכי גם במצב של זהות ועדים, הזהות היא פרסונאלית בלבד. חשיבותה של אבחנה זו נובעת, בין היתר, מן העובדה שבעוד שהאגודה הינה גוף מתחום המשפט הפרטי, הועד המקומי הינו גוף מתחום השלטון המקומי, וחלות עליו חובות חוקיות משפטיות רבות יותר, כפי שפורט לעיל.

25. מתוך אבחנה זו נובע, בין היתר, כי על חברי הועד לנהל פרוטוקולים נפרדים לכל אחד מן הוועדים, לנהל חשבונות נפרדים, למנות מורשי חתימה נפרדים, ולהקפיד לקבל בכל אחד מן הוועדים החלטות הנמצאות בתחום סמכויותיו של הועד הרלוונטי.

26. כך למשל, בכובעם כחברי הועד המקומי, חברי הועד אינם רשאים לקבל החלטות הנוגעות לעניינים הפנימיים של האגודה השיתופית (כגון: קבלת חברים, מימוש החלטות האסיפה הכללית וכו'), ומנגד, בכובעם כחברי ועד האגודה, חברי הועד אינם רשאים לעסוק בעניינים המיוחדים לועד המקומי (כגון: גביית ארנונת ועד מקומי).

27. בדומה לכך, לא ניתן להעביר כספים מן הועד המקומי לאגודה השיתופית, אלא בכפוף לחובות החוקיות החלות על ועדים מקומיים, לרבות דיני מכרזים, ואף חתימה על הסכמים בין שני הוועדים צריכה להיעשות בכפוף לכללי ההתקשרות החלים על הועד המקומי.

1. האגודה הקהילתית והועד המקומי

28. בעבר, הישובים השיתופיים השונים היו מאוגדים במסגרת התיישבותית קטנה והומוגנית, והם התבססו, בין היתר, גם על אידיאולוגיה חברתית, וחרף השוני בין סוגי היישובים השונים, נכון לומר שהחיים בישוב השיתופי הם מסגרת חברתית קהילתית, ולא רק מסגרת כלכלית או מסגרת מגורים.

29. במהלך השנים, הצטרפו לישובים תושבים שאינם בעלי נחלות או חברי האגודה השיתופית החקלאית והדבר יצר מציאות חדשה שהייתה יצירת מנגנון שיאפשר ניהול פנימי של הקהילה ובכך יקטין את אפשרויות החיכוך שבין התושבים שאינם חברי האגודה החקלאית לבין אלו החברים באגודה החקלאית.

30. לצורך כך נוצרה האגודה השיתופית להתיישבות קהילתית, שבה מאוגדים כלל התושבים בעלי זכויות בקרקע בישוב.

31. מבחינה עקרונית, האגודה הקהילתית לא התיימרה לשמש כועד מקומי, ועיקר פעילותה אמור היה להו:מקד בניהול חיי הקהילה וריכוז שירותים משותפים לכלל החברים שבישוב. אך כוונת לחוד ומציאות לחוד, וביקורת על תפקודה בפועל של האגודה הקהילתית עלתה שוב ושוב.

32. כבר בחוות דעת שהכין המשנה ליועמ"ש משנת 1996 נקבע, כי אגודה קהילתית, שהיא גוף מתחום המשפט הפרטי, אינה רשאית להסיג את גבולם של הועד המקומי ושל המועצה האזורית, והתיימרותה ליטול לעצמה סמכויות של הרשות המקומית, על ידי קביעת סמכויות אלה בתקנון, אינה כדוין.

33. השנים חלפו, אך בדו"ח על התנהלות השלטון המקומי לשנת 2009 מצא מבקר המדינה, כי בניגוד לחוות דעת זו, אושרו תקנונים של אגודות שבהן הייתה נטילת סמכויות המהווה השגת גבול, כשביישובים רבים פועלות האגודות כגוף מוניציפאלי במקום הועדים המקומיים.

34. בעקבות דו"ח המבקר, הוקמה באוקטובר 2010 ועדת ריף, שתפקידה היה לבחון את המלצות מבקר המדינה בנושא הועדים המקומיים. להלן עיקרי המלצות הועדה הנוגעות לתפקידו של הועד המקומי:

- שימור מעמדם הסטטוטורי של הועדים המקומיים, והשאת מקור הסמכויות במועצה האזורית.
- הותרת ההסדר בדבר אצילת הסמכויות מהמועצה לועדים המקומיים. יחד עם זאת, המועצה תקבע סל שירותים מקומיים מינימאלי אותו היא תהיה מחויבת להעניק לכלל תושביה.
- הקצבות המועצה ליישובים, ככל שישנן, יועברו אך ורק לחשבון הועד המקומי.
- הועד המקומי יחויב לקיים אסיפות תושבים בעלות תוקף מחייב כלפי הועד המקומי לפחות פעם אחת בשנה, לרבות ערב אישור תקציב.
- ועד מקומי יעביר תקציבו לאישור המועצה, לאחר אישורו באסיפת התושבים, במתכונת אחידה ומחייבת. המועצה תבטיח כי תהיה התאמה בין הסמכויות שאצלה לועד לבין התקציב המוגש על ידו.
- מבני ציבור מוניציפאליים יש להעמיד לשימוש כלל תושבי הישוב, כאשר תקן מקובל למבנים אלו ביישוב כפרי ייקבע במשותף על ידי משרד הפנים, מרכז המועצות האזוריות ותנועות ההתיישבות, בהתאם לגודל היישוב ואופיו. יחד עם זאת, הועדה ממליצה שבכל מקרה יש לאפשר הסכם חופשי בין

- הועד המקומי לאגודה ביישוב נתון, ורק כאשר לא תמצא הסכמה, ההכרעה תהיה על ידי ראש המועצה האזורית (או מי מטעמו), בהתאם בתקן מבני ציבור מוניציפאליים.
- \* האגודה הקהילתית אינה מהווה תחליף לועד המקומי ואינה רשאית למלא תפקידים מוניציפאליים.
- \* גם במצב של זהות ועדים, הזהות היא פרסונאלית בלבד. הועד המקומי הוא גוף משפטי נפרד מועד האגודה, ועליו להתנהל לפי הוראות הצו ושאר הדינים הרלוונטיים.
- \* הועדה ממליצה לשקול תיקון המצב הנורמטיבי, באופן שזהות ועדים תתקיים מול האגודה הקהילתית ביישוב ולא מול האגודה החקלאית (ביישוב בו קיימות שתי אגודות כאמור), וזאת רק במידה ולפחות 80% מהבוחרים חברים בה. גם במקרה זה, תיוותר האפשרות לבקש כי יתקיימו בחירות לועד בנפרד.
- \* כל ועד מקומי יגיש למועצה דו"חות כספיים מבוקרים על פעולותיו.
- \* העסקת עובדים על ידי הועד המקומי תהא טעונה אישור המועצה, וחריג לכלל זה יהיה לגבי מעירות מינימאליות שאיושן יהיה פטור מאישור (מזכיר, גזבר, מנהל חשבונות).
- \* התקשרויות הועד צריכות להיות כפופות לדיני המכרזים החלים על המועצות האזוריות.
- \* ביישוב מעל 2,000 תושבים הועד רשאי לקיים בעצמו את הליך המכרז, והמועצה תאשר כי הליך המכרז היה תקין. ביישובים קטנים יותר, עורך המכרז ותנאי המכרז ייקבעו בהתאם לכיכום ההתקשרות הכרוך בו.
- \* נושאי הקמת תשתיות ומבני ציבור ופיתוחם יטופלו רק על ידי המועצה.
- \* הועדה ממליצה לתקן החקיקה הנוגעת לארנונה שרשאי הועד המקומי להטיל, ולקבוע שיעור מינימאלי ומקסימאלי לארנונת ועד מקומי, מבלי שתהיה משמעות למועד הטלת הארנונה הראשונה.

#### 2. סמכויות הועד המקומי ויחסיו עם המועצה האזורית

35. כאמור, סעי' 112(א) לתקנון המועצות האזוריות, מתייחס לנושא האצלת הסמכויות לועד המקומי מאת המועצה, וכך לשונו:

**112. (א) לועד מקומי יהיו, בתחום הנהלתו, כל סמכויות המועצה שבתחומה, לפי סעיף 57, ככל שאצלה לו המועצה על פי החלטתה ובהאם לתנאים שנקבעו בה, לרבות התנאים והמגבלות בסמכויות אלה ובכפוף לסעיף 57(ד); הועד המקומי יהיה רשאי לעשות שימוש בסמכויותיו, ככל שלא יהיה בכך סתירה להחלטות המועצה שהודיעה עליהן לועד ולחוקי העזר שלה.**

36. כלומר, המועצה האזורית יכולה לאצול לועד המקומי את סמכויותיה המנויות בסעיף 57 לתקנון המועצות האזוריות כדלהלן (בכפוף למגבלות של סעיף 57(ד)):

המועצה מוסמכת, בשים לב להוראות הממונה במידה שאין בכך משום סתירה לכל דין או תחיקת ביטחון, לטפל ולפעול בכל עניין הנוגע לשירותים מוניציפאליים לתושבים בתחום המועצה האזורית, ובכלל זה יהיו לה הסמכויות הבאות:

(1) להקים, לקיים ולנהל שירותים, מפעלים ומוסדות, שהם, לדעת המועצה, לתועלת הציבור;

(2) לדאוג לפיתוח תחום המועצה ושיפורו ולקידום העניינים הכלכליים, החברתיים, התרבותיים והחינוכיים, של תושביו או של כל חלק מהם; ובלבד שהמועצה לא תטפל בענייני תרבות וחינוך הנוגעים לישוב אחד או לישובים אחדים אלא אם היתה דעתם של הועדים המקומיים, שלהנהלתם נתונים הישובים הנוגעים בדבר, נוחה מטיפול כזה;

(3) לשמש נאמן או אפוטרופוס לכל עניין ציבורי;

(4) להקים ולקיים בניינים ולעשות עבודות ציבוריות...;

(6) להסדיר, להגביל או לאסור את הקמתם ואת הנהלת ענייניהם של כל שירות, מפעל ומוסד ציבורי, או של כל סוג שבהם, וכן לקבוע מחירים, אגרות ושאר תנאים לשימוש בהם ולהנאה מהם, וימים ושעות לפתיחתם ולסגירתם;

(7) להסדיר או להגביל את הקמתם של עסקים, מלאכות ותעשיות או של כל סוג שבהם, לרבות קביעת ימים ושעות לפתיחתם ולסגירתם ולהסדיר את רישויים של עסקי מלאכות ותעשיות;

(8) לקבוע סדרים, להטיל איסורים והגבלות, לאחוז באמצעים ולחייב תושבים, בעלים ומחזיקים שהם יאחזו באמצעים - כדי להבטיח את בריאות הציבור, את הסדר ואת הבטחון; למנוע הופעתם והתפשטותם של מחלות ונגעים, לרבות מחלות ונגעים של בעלי חיים וצמחים, ולבערם; להשמיד מזיקים או בעלי חיים שאין להם בעלים, למנוע דליקות ולכבותן, לסלק מפגעים ולמנוע תקלות, לרבות הריסת בניינים מסוכנים או מזיקים לבריאות;

(9) להסדיר, להגביל או לאסור רוכלות, תגרנות רחוב, צילומי רחוב, פרסומת רחוב, איסוף כספים ברחוב וכיוצא באלה;

(10) להסדיר ענייני השקאה, מרעה ומניעת סחף וכן ענין אחר בעל ערך חקלאי שהסדרתו היא לטובת כלל החקלאים בתחום המועצה;

(11) ביחס למפעלי המים שהוקמו על ידי המועצה או גוף ציבורי אחר או על ידי יחיד, לשם אספקת מים בתחומה של המועצה -

(3) להסדיר אספקת מים ציבוריים על ידי ברזי מים והשימוש בהם;

37. ומה אומר סעיף 57(ד) לתקנון המועצות האזוריות? סעיף זה קובע, כי המועצה תהא רשאית לאצול מתפקידיה וסמכויותיה לועד מקומי, למעט סמכויותיה על פי פרק י' ועל פי סעיפים 57 (א)(12) ו- (15), 65 ו- 117, כלומר, המועצה רשאית לאצול מתפקידיה וסמכויותיה לועד המקומי למעט:

- ייסוד תאגיד ואחזקה של מניות בתאגיד (סעיף 57(א)(12))
- הטלת אגרות והיטלים של המועצה (סעיף 65).
- אישור תקציב ועד מקומי (סעיף 117).
- חקיקת חוקי עזר (פרק י' וסעיף 57(א)(12)).

38. שימוש בסמכויות הועד המקומי - סעיף 112א לתקנון המועצות האזוריות קובע, כי ועד מקומי רשאי לבצע סמכויותיו בעצמו או באמצעות המועצה, והוא רשאי לפנות למועצה שתבצע עבורו פעולות בתחומו במסגרת תקציבו, כאשר המועצה חייבת לבצע עבור הועד את הפעולות שביקש:

**(א) הועד המקומי רשאי לפעול לביצוע הסמכויות שהואצלו לו בעצמו או באמצעות המועצה.**

**(ב) החליט הועד המקומי לפעול באמצעות המועצה רשאי הוא לפנות אליה בבקשה לבצע פעולות בתחומו, במסגרת תקציבו המאושר.**

**(ג) קיבלה המועצה פניה כאמור בסעיף קטן (ב), תעשה את כל הדרוש לביצוע הפעולה המבוקשת, לרבות התקשרות לרכישת טובין או שירותים, לפי הענין; פעולות כאמור ימומנו מתקציב המאושר של הועד המקומי.**

39. מיסי הועד המקומי, ארנונה היטלים ואגרות - סעיף 114 לתקנון המועצות האזוריות קובע כדלקמן:

**(א) ועד מקומי רשאי, באישור המועצה, ובכפוף להוראות תקנון זה או כל דין או כל תחיקת בטחון אחרת, להטיל בתחום הנהלתו כל מס שהמועצה רשאית להטיל לפי סעיף 65(א) ובכפוף להוראות סעיפים 67 ו-67א לצורך ביצוע הסמכויות שהמועצה אצלה לו (להלן - מסי ועד מקומי); לא החליט ועד מקומי על הטלת מסי ועד מקומי בתחומו, רשאית המועצה, לאחר שניתנה לועד המקומי הזדמנות להשמיע את טענותיו, להחליט על הטלת מסי ועד מקומי כאמור אם נוכחה שהם דרושים לביצוע הסמכויות שאצלה לועד המקומי.**

**(ב) ועד מקומי לא יטיל לראשונה ארנונה כללית על סוג נכס המצוי בתחומו אלא לאחר שקיבל לכך את אישור הממונה.**

**(ג) ועד מקומי ישתמש לצורכי הטלת מסים וארנונה כללית בשומות המועצה שנקבעו לנכסים בתחום הנהלתו; אם אין למועצה שומות מתאימות רשאי הועד המקומי לערוך שומות.**

**(ד) הוטלו מסי ועד מקומי, כאמור בסעיף קטן (א), ייגבו מסי הועד המקומי בידי המועצה יחד עם הארנונה שהוטלה על ידה, ויועברו לועד המקומי בניכוי הוצאות**



הגביה החלות עליו, אלא אם כן החליטה המועצה להסמיך את הועד המקומי לגבות את המסים האמורים, כולם או חלקם.

(ה) דיני גבייתם של מסי המועצה יחולו, בשינויים המחוייבים לפי העניין, על גבייתם של מסי ועד מקומי; נגבו המסים בידי הועד המקומי, יהיו ליושב ראש ועד מקומי אותן הסמכויות הנתונות לראש המועצה בקשר לגביית המסים.

(ו) הוסמך הועד המקומי לגבות ארנונה כללית, יחולו עליו תקנות ההסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), התשנ"ג-1993, כפי תוקפן בישראל מעת לעת, בשינויים המחוייבים לפי העניין, כאילו במקום "המועצה" כתוב בהם "הועד המקומי"; הועד המקומי לא יפחית תשלומי ארנונה כללית אלא על פי התקנות האמורות ובכפוף לכללים שהוציא הממונה מכוח סעיף 69ח(ג).

(ז) לא החליט ועד מקומי על הטלת מסי ועד מקומי לשנת כספים מסוימת או לא אישרה המועצה מסי הועד, כאמור בסעיף קטן (א), ישולמו בתחום הועד המקומי מסי ועד מקומי, בסכומים ובמועדים שנקבעו בשנה הקודמת כשהם מעודכנים ומחושבים על פי הדינים החלים על ארנונה כללית, אלא אם אושרו כדין ביטולם או הפחתתם של מסי הועד המקומי, כולם או חלקם.

(ח) נוכחה המועצה שועד מקומי שהוסמך לגבות את מסי הועד אינו גובה אותם או מתרשל בגבייתם, רשאית המועצה, לאחר שהתרתה בועד המקומי, לגבות את מסי הועד המקומי במקום הועד המקומי ולהשתמש בהם בהתאם לתקציבו, לצורכי היישוב.

(ט) המועצה רשאית, בכפוף לאישור הממונה, לבקשת הועד ובנסיבות מיוחדות, להטיל בתוך שנת הכספים תוספת למסי ועד, בעת התקופה שמיום האישור עד סוף שנת הכספים, ולקבוע מועדים לתשלום התוספת.

40. אם כן, ועד מקומי רשאי להטיל כל מס שהמועצה רשאית להטיל עפ"י סעי' 65(א), האומר כך:

65. (א) המועצה רשאית, באישור הממונה, להטיל בתחום המועצה האזורית או בחלק ממנו אגרות, היטלים ודמי ההשתתפות (להלן - מסים).

41. ובכפוף להוראות סעיפים 67 ו-67א, בהם נקבעו הוראות שונות לגבי הארנונה שניתן להטיל.

42. לצורכי מסים ישתמש הועד המקומי בשומות המועצה לנכסים, כשבנוסף, מסי הועד המקומי ייגבו בידי המועצה אלא אם החליטה המועצה להסמיך את הועד המקומי לגבות במקומה.

#### ח. פיקוח: מועצה האזורית על הועד המקומי

פיקוח המועצה האזורית על הועד המקומי בא לידי ביטוי במספר סעיפים בתקנון המועצות האזוריות:

43. בחירת קרובי משפחה לועד - סעיף 108(ה)-(ז) לצו:

(ה) ראה ראש המועצה כי לועד מקומי נבחרו קרובי משפחה, ישלח להם הודעה על כך בדואר רשום, לפי מעניהם הידועים האחרונים; כל אחד מחברי הועד המקומי שנשלחה אליהם הודעה כאמור, יודיע בתוך 14 ימים לראש המועצה על נכונותו להתפטר מתפקידו או על סירובו לעשות כן.

(ו) התפטרות חבר ועד שהודיע על נכונותו להתפטר, תיכנס לתוקף עם מסירת הודעתו לידי ראש המועצה.

(ז) לא הודיע חבר ועד כנדרש בסעיף קטן (ה) וראה ראש המועצה שבועד ממשיכים לכהן קרובי משפחה, יודיע לכל חבר כאמור על התפנות מקומו במועצה ויפרט את הסיבות לכך.

44. ועד נחשל - אם וועד מקומי אינו ממלא התפקידים שהוטלו עליו או שאינו מנהל כשורה את תחום שיפוטו, רשאית המועצה האזורית, באישור הממונה, להורות על בחירת ועד או למנות וועד מתוך אנשיב שכשרים להיות חברי וועד או למנות וועדה למילוי תפקידי הוועד המקומי, ובלבד שמימון פעילותו של הוועד ייעשה מתקציב הוועד המקומי. וכלשון סעיף 121ח לתקנון המועצות האזוריות:

נראה למועצה כי ועד מקומי אינו ממלא את התפקידים שהוטלו עליו לפי התקנון או כל דין או כל תחיקת ביטחון אחרת, או שאינו מנהל כשורה את תחום שיפוטו, רשאית היא, באישור הממונה, להורות על בחירת ועד ולקבוע את תאריך הבחירות או למנות, לאחר התייעצות עם הגופים הציבוריים הנוגעים בדבר, ועד מתוך אנשים שכשרים להיות חברי ועד או למנות, לאחר התייעצות כאמור, ועדה למילוי תפקידי הועד המקומי, ובלבד שמימון פעילותו של הועד הממונה ייעשה מתקציב הועד המקומי.

45. ועד המסרב למלא חובה - אם הוועד המקומי נמנע ממילוי חובתו או ביצוע עבודה שהוטלה עליו, רשאי ראש המועצה האזורית לצוות על הוועד לבצע את חובותיו. אם הוועד המקומי יפר צו זה, רשאי ראש המועצה, באישור הממונה, למנות אדם לביצוע העבודה או מילוי החובה ולהורות כי ההוצאות והשכר ייפרעו מתקציב הוועד המקומי. וכלשון סעיף 121ט לתקנון המועצות האזוריות:

(א) ראה ראש המועצה שועד מקומי נמנע ממילוי חובה או מביצוע עבודה שהוטלו עליו בתקנון זה, או בכל דין אחר, רשאי הוא לדרוש ממנו בצו למלא את החובה או לבצע את העבודה בתוך הזמן הנקוב בצו.

(ב) לא מילא הועד המקומי את הצו בתוך הזמן האמור בו, רשאי ראש המועצה, באישור הממונה, למנות אדם למילוי החובה או לביצוע העבודה כאמור ולהורות שהשכר והוצאות העבודה ייפרעו מתקציב הועד המקומי.

46. נטילת סמכות מועד מקומי- סעיף 112 לתקנון המועצות האזוריות:

(א) לועד מקומי יהיו בתחום הנהלתו, כל סמכויות המועצה שבתחומה, ...

(ב) המועצה רשאית לבטל אצילת סמכות לועד המקומי כאמור בסעיף קטן (א) ובלבד שנתנה לועד המקומי הזדמנות להשמיע את טענותיו.

47. מינוי עובדים בועד המקומי- סעיף 112ב לתקנון המועצות האזוריות:

(א) ועד מקומי רשאי להעסיק עובדים לשם ביצוע סמכויות שהמועצה אצלה לו ובלבד שיש למשרות אלה הקצבה בתקציבו המאושר.

(ב) לא יתמנה אדם לעובד של ועד מקומי אלא באישור המועצה.

(ג) מינוי עובדים לועד מקומי ייעשה על פי הוראות סעיף 150, בשינויים המחויבים.

(ד) שכרם ותנאי עבודתם של עובדי ועד מקומי יהיו כשל עובדי מועצה אזורית ובלבד שזכויותיו לגמלאות של עובד שנתקבל לעבודה לאחר יום ט"ז בכסלו התשס"ב (1 בדצמבר 2001) יבוטחו בקרן פנסיה צוברת.

48. כאמור בסעיף 112ג לתקנון המועצות האזוריות, מינוי עובדים לועד מקומי ייעשה על פי הוראות סעיף 150 לתקנון המועצות האזוריות, הקובע כי: "על קבלת עובדים לעבודה במועצה יחולו הוראות צו המועצות המקומיות (נוהל קבלת עובדים לעבודה), התשל"ז - 1977, כפי תוקפו בישראל מעת לעת בשינויים המיוזמים..."

49. המשמעות, בין היתר, הינה כי על קבלת עובדים לעבודה במועצה יחולו חובות המכרו המפורטות בצו המועצות המקומיות (נוהל קבלת עובדים לעבודה).

50. ביקורת בועד המקומי - בעבר, הועד המקומי היה רשאֵי להקים ועדות שונות לעניינים שונים, והוועדות היו רשאיות לקבוע לעצמן את סדרי עבודתן ודיוניהן. אך תקנון המועצות האזוריות תוקן, והתווסף סעיף 116א, הקובע חובה על המועצה האזורית לבחור ועדת ביקורת לועד המקומי:

(א) המועצה תבחר ועדת ביקורת מבין תושבי הישוב, אשר אינם חברי ועד מקומי, מתוך רשימת תושבים שיציעו את מועמדותם.

(ב) מספר חברי ועדת הביקורת לא יפחת משלושה ולא יעלה על חמישה.

(ג) ועדת הביקורת תבדוק אם החלטות הועד המקומי הוצאו לפועל כדין, תבדוק את חשבונות הועד המקומי ותוודא כי פעולותיו נעשו במסגרת תקציבו המאושר וכן תבדוק אם תוקנו ליקויים בפעולות הועד המקומי אשר נמצאו בביקורת קודמות.

(ד) לצורך ביצוע תפקידיה, רשאית ועדת הביקורת לקבל מכל חבר ועד מקומי או עובד ועד מקומי, ידיעות, מסמכים והסברים הדרושים לה.

(ה) בתוך שלושה חודשים מתום כל שנה תמציא ועדת הביקורת לועד המקומי טיוטת דוח ביקורת מפורט שיתייחס לפעילות הועד המקומי ותאפשר לו להעיר

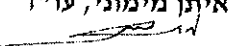
הערות לטייטה בתוך שלושים ימים; ועדת הביקורת תקיים דיון בהערות הועד המקומי ותערוך את דוח הביקורת הסופי.

(ו) בתוך חמישה חודשים מתום כל שנה, תמציא ועדת הביקורת לידי הועד המקומי, ראש המועצה ולידי ועדת הביקורת של המועצה את דוח הביקורת הסופי; דוח הביקורת יהא פתוח לעיון כל תושב בישוב וסיכום תמציתי ממנו יופץ לכל תושבי הישוב בתוך 14 ימים ממועד הגשתו למועצה.

51. מתוך סעיפים אלה עולה, כי המועצה תבחר ועדת ביקורת מבין תושבי הישוב מתוך רשימת תושבים שהציעו מועמדותם ואינם חברים בועד המקומי. הועדה תבדוק: האם החלטות הועד בוצעו כדין; האם בחשבונות הועד יש חריגה מתקציב; האם תוקנו ליקויים קודמים; כמו כן, מוסמכת הועדה לקבל מכל חבר ועד או עובד ידיעות, מסמכים והסברים.

52. בנוסף, תמציא ועדת הביקורת טיוטת דו"ח שנתית לועד בתוך 3 חדשים מתום השנה, ועל הועד להגיש לטייטה תוך 30 יום. תוך 5 חדשים תמציא הועדה את דו"ח הביקורת לועד, לראש המועצה ולועד. הביקורת של המועצה, וכן לעיון כל תושבי הישוב 14 יום אחרי העברתו למועצה.

איתן מימוני, עו"ד

  
מימוני שלוש ושות'  
משרד עורכי דין