

המנהל בי"ח 12/8/26

## דו"ח ביקורת כפר ברוך שנת 2025

### תוכן עניינים

|    |                              |          |
|----|------------------------------|----------|
| 1. | הבסיס החוקי לעבודת הביקורת   | עמוד 2   |
| 2. | חוקים תקנות וצווים רלוונטיים | עמוד 2   |
| 3. | תמצית עיקרי ממצאים והמלצות   | עמוד 2   |
| 4. | מטרת הביקורת                 | עמוד 2   |
| 5. | המסגרת הנורמטיבית            | עמוד 3   |
| 6. | היקף הביקורת                 | עמוד 4   |
| 7. | מתודולגיה                    | עמוד 4   |
| 8. | ממצאים                       | עמוד 4-8 |

## 1. הבסיס החוקי לעבודת הביקורת

מקור הסמכות החוקית של ועדת הביקורת בוועד מקומי הינו בסעיף 130 א' (א)-(ו) לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), תשי"ח-1958 (להלן: "הצו"). סעיף זה, דן בוועדת ביקורת בוועד מקומי, מתווה את דרכי פעולתה, ומשמש בסיס לעבודתה. המשמעות המעשית של החוק הינה שהחל מינואר 2005, חייבת בכל ישוב לפעול וועדת ביקורת, שהינה ועדת חובה. חובת מינוי-סעיף 130 א' (א) לעיל קובע כי על מליאת המועצה מוטלת החובה לאשר מינוי ועדות ביקורת בוועדים מקומיים.

פעולות הוועדה מוגבלות לתפקידי ביקורת בלבד, ואל לה להיות מעורבת בתפקידים ביצועיים. וועדת הביקורת אינה רשאית לקבוע מדיניות, להכתיב נהלים ולתת כל הוראות ביצוע.

## 2. חוקים תקנות וצווים רלוונטים

צו המועצות המקומיות (א) התשי"א-1950, סימן ב': מינוי מבקר וסמכויותיו מינוי מבקר המועצה [תיקון: התשנ"ז (מס' -)] 3 סעיפים 145א-(א)-(ה). מינוי המבקר [תיקון: התשנ"ז (מס' -)] 3 סעיפים 145ב-(א)-(ד). מועצה שלא מינתה מבקר [תיקון: התשנ"ז (מס' -)] 3 סעיפים 145ג-(א)-(ב). תפקידי המבקר [תיקון: התשנ"ז (מס' -)] 3 סעיפים 145ד-(א)-(ה). המצאת מידע למבקר [תיקון: התשנ"ז (מס' -)] 3 סעיפים 145ה-(א)-(ה). דוח על ממצאי הביקורת [תיקון: התשנ"ז (מס' -)] 3 סעיפים 145ו-(א)-(ז). ועדת ביקורת [תיקון: התשנ"ז (מס' -)] 3 סעיפים 122א-(א)-(ד). תפקידי ועדת הביקורת [תיקון: התשנ"ז (מס' -)] 3 סעיפים 122א. (א)-(ב). תפקידי המבקר [תיקון: התשנ"ז (מס' -)] 3 סעיפים 145ד-(א)-(ה). צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958 ועדת ביקורת [תיקון: התשכ"ה (מס' -)] 2 סעיפים 39א-(א)-(ג). תפקידים וסמכויות [תיקון: התשכ"ה (מס' -)] 2 סעיפים 39א-(א)-(ב).

## 3. תמצית עיקרי הממצאים והמלצות

הועד המקומי הינו גוף מתחום המשפטי המנהלי וחלות עליו חובות, הקציות והשפטיות רבות יותר וזאת בשונה מועד ההנהלה של האגודה שהינו גוף מתחום המשפט הפרטי. הביקורת מצאה כי קיימת הפרדה מוחלטת בין פעילות הועד המקומי לאגודה וזאת לצד שיתוף פעולה פורה ומבורך. ניהולו הכולל של היישוב נעשה הלכה למעשה על ידי הוועד. הביקורת ממליצה לפעול במטרה למיצוי מלוא הסמכויות שהואצלו על ידי המועצה לוועד המקומי. באשר לוועדת הביקורת של היישוב- זו מונתה במסגרת המועצה כנדרש בדיון.

## 4. מטרת הביקורת

בדיקת התנהלות וועד מקומי "כפר ברוך" ובחינת תפקודו במסגרת הוראות החוק וכללי המנהל התקין. הבחינה התמקדה בנושאים הבאים:

- התנהלות הוועד המקומי.
- ביצוע תקציבי.
- נאותות ביצוע החלטות.

## 5. המסגרת הנורמטיבית

סעיף 3 לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש] קובע את כינון הוועדים המקומיים מתוקף צו הכינון של המועצה. בצו נרשמה הגדרה ל"ועד מקומי" – כמשמעותו בסעיף 3(א) לפקודה, שנבחר או שנתמנה לפי הוראות צו זה לניהול ענייניו של ישוב. פרק ארבעה עשר לצו (סעיפים 90-136) (הנהלה מקומית), דהיינו הוועד המקומי וכולל את ההוראות העיקריות להסדרת פעילותו. בהתאם לצו, כל יישוב יתנהל על ידי ועד מקומי. לפי התיקון לצו, 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 הדוחות הכספיים של הוועד המקומי אם הוא החליט שלא לפעול באמצעותה. סעיף 145ד לצו המועצות המקומיות (א), תשי"א – 1950, קובע כי הביקורת תיעשה לגבי כל תאגיד, מפעל, מוסד, קרן או גוף אשר המועצה משתתפת בתקציבם השנתי כדי יותר מעשירית לגבי אותה שנת תקציב, או משתתפת במינני הנהלתם. ו. היקף הביקורת. ו.1. חרי הוועד המקומי הביקורת בחנה את קיום ועד מקומי ומערכת היחסים מול האגודה השיתופית להתיישבות חקלאית, הליך בחירה ומינני חברי הוועד המקומי וזאת בהתאם לסעיפים 130 (א) ו 106, 105, 99, 96, 92, 91, 90 לצו. הביקורת התמקדה בפעילות והתנהלות הוועד המקומי מימוש הסמכויות אשר הואצלו לוועד על ידי המועצה, התקשרויות עם נותני שירות וספקים וזאת בהתאם לסעיפים 131-133 רבתי לצו.

### **מבוא מתודולוגי: מאפייני הניהול המשותף וההתממשקות בין הוועד המקומי לאגודה הקהילתית**

במושג כפר ברוך מתקיימת מציאות מורכבת וייחודית שבה פועלות זו לצד זו שתי ישויות משפטיות נפרדות: הוועד המקומי (רשות מוניציפלית) והאגודה הקהילתית מתיישבי כפר ברוך בע"מ (תאגיד פרטי-שיתופי). עם זאת, הלכה למעשה, ניהולו הכולל של היישוב מתבצע באופן הוליסטי על ידי אותה הנהלה בדיוק (זהות פרסונלית של חברי הוועד בשני הגופים), במודל עבודה המעודד ומגובה על ידי המועצה האזורית כפלטפורמה יעילה לקידום יישובים קטנים. פועל יוצא של מודל ניהולי זה הוא טשטוש גבולות עמוק ועירוב של פעילות כספית בין שתי הקופות הציבוריות. מבדיקת ועדת הביקורת עולה כי ניהול היישוב מתאפיין ב"שילוב קופות" שיטתי, הכולל בין היתר: סבסוד צולב של הוצאות, ניווד תשלומים של קבליים מישות לישות, הסטת תקציבי משכורות בין הגופים, ושימוש באמצעי תשלום משותפים (גגון הפעלת כרטיסים נטענים של האגודה לשם תשלום הוצאות שוטפות של הוועד המקומי).

**לאור מציאות זו, ועדת הביקורת מבהירה ומדגישה כי לא ניתן לבצע בחינה ביקורתית מנותקת ו"סטרילית" של חשבונות הוועד המקומי בלבד. כל ניסיון לבחון את כספי הוועד המקומי בנפרד, ללא התייחסות להשפעות הישירות של החלטות ותנועות כספיות שבוצעו במקביל באגודה הקהילתית (וללא בחינת החלטות רחבות שהתקבלו באסיפות התושבים באשר לסדרי העדיפויות ביישוב), יחטא לאמת ויצג תמונה חסרה ומטעה של מצב קופת הציבור.**

לפיכך, מובהר בזאת כי ההתייחסות בדו"ח זה לממשקים שבין הוועד המקומי לאגודה הקהילתית (לרבות סקירת העברות תקציביות, שילוב הוצאות בפרויקטים וכיו"ב), אינה מהווה בשום אופן חריגה מסמכות ביקורתית; נהפוך הוא – היא פעולה הכרחית ומתחייבת מבחינה מקצועית לשם



התחקות מדויקת אחר מסלול כספי משלם המיסים, הבטחת שקיפות מלאה, ושמירה אמיתית על כללי המינהל התקין ביישוב, ובמטרה לסייע לוועד המנהל לשפר עבודתו לרווחת כלל התושבים.

## 6. היקף הביקורת

6.1. התנהלות ופעילות הוועד

6.2. תקציב

6.3. תיקון ליקויים

## 7. מתודולוגיה

לצורך עריכת הביקורת ננקטו מספר פעולות לאיסוף נתונים הכוללים בין היתר:

- איסוף נתונים ומסמכים מהוועד המקומי, לרבות כרסות ופרוטוקולים.
- בחינה אל מול כללי חקיקה רלוונטיים.
- שיחות עם מנהלת הישוב ויו"ר הוועד.

## 8. ממצאים

### 8.1. פעילות והתנהלות הוועד המקומי (ישיבות ופרוטוקולים)

הביקורת קיבלה לידיה העתקי זימונים לישיבות הוועד המקומי. מסיכום הנתונים עולה כי בשנת 2025 התקיימו 8 ישיבות מן המניין של הוועד המקומי. לאחר הישיבות נערכו פרוטוקולים חתומים אשר מפורסמים לידיעת הציבור באתר המושב. ועדת הביקורת סקרה את מלוא 8 הפרוטוקולים של שנת 2025 (ישיבות 01/2025 ועד 08/2025).

8.1.1. **ממצאי הביקורת:** למרות קיומן הטכני של 8 הישיבות ופרסום הפרוטוקולים הנגזרים מהן, ועדת הביקורת מצאה פער בין הכתוב בפרוטוקולים לבין פעילות הוועד והוצאת הכספים בפועל:

8.1.1.1. התגלה כי פרויקטים וחריגות תקציב מהותיות, דוגמת עבודות שיפוץ ורכש במבני ציבור, פירעון חובות עבר לקבלנים (משנת 2023), וכן חריגות בסעיפי הגינון בסכומים המצטברים למאות אלפי שקלים (כרסות "גינון - ציוד ושתילים" (כרטיס מס' 104006)), בוצעו מבלי שנדונו או אושרו באף אחת מ-8 הישיבות הרשמיות של הוועד בשנת 2025. הפרוטוקולים מציגים אישורים להוצאות שוטפות קטנות בלבד (כגון אישור 4,000 "ח לאזעקה).

8.1.2. **המלצת הביקורת:** פרסום פרוטוקולים טכניים אינו מהווה "שקיפות". הביקורת ממליצה כי כל פרויקט, חריגה או הוצאה תקציבית יהיו מוצגים במלואם על סדר היום, להיות נידונים סביב שולחן הוועד, ולקבל ביטוי מפורש, מנומק ושקוף בפרוטוקול טרם ביצוע ההוצאה בפועל.

## 8.2. ניהול החשבונות בוועד המקומי

על פי דיני המועצות האזוריות, ועד מקומי שקבל את סמכויותיו מהמועצה מחויב לפעול כדלקמן:

- **ניהול חשבונות:** בהתאם להוראות החלות על חשבונות המועצה.
- **דיווח שנתי ופומבי:** הגשת דוח כספי שנתי מבוקר ע"י רואה חשבון למועצה, והפצת תמציתו לתושבים בתוך 14 ימים (בהתאם להנחיות 2023, חובה לפרסם גם "דוח לתושב" המציג פרויקטים ועלויות).
- **במסגרת הביקורת נבדקו:** הגשת בקשות תקציב ודוחות מסכמים, אופן הדיווח לציבור, ובחינת כרטסות הנהלת החשבונות של הוועד.
- **אישור המאזן והתקציב:** אישור מאזן 2024 בוצע כדין בישיבת הוועד מיום 17.03.2025. ספר התקציב לשנת 2025 נוהל במקביל לתקציב האגודה הקהילתית.
- **השורה התחתונה במאזן:** שנת 2024 הסתיימה בגירעון של 99,899 ש"ח. מנגד, הדוח הכספי המבוקר לשנת 2025 מציג רשמית עודף תקציבי שוטף של 80,686 ש"ח (הכנסות של 1,181,820 ש"ח מול הוצאות של 1,101,134 ש"ח), אשר הקטין את הגירעון המצטבר ל-19,213 ש"ח.

### 8.2.1. **ממצאי הביקורת**

8.2.1.1. בדיקת עומק בכרטסות הנהלת החשבונות לשנת 2025 מגלה את הממצאים הבאים:

8.2.1.1.1. בחינת כרטסת "אחזקת מבני ציבור" מעלה כי נרשמו בו פרויקטי בינוי וכיסוי חובות קבלנים משני, ודמור, במקום תחזוקה שוטפת. עולה כי שולמו 100,000 ש"ח עבור הוצאות שיפוץ משנת 2023, ו-42,735 ש"ח כהשלמה לחשבונית משנת 2024 לספק עץ.

8.2.1.1.2. ועדת הביקורת מצאה כי סעיף "גינן ושתילים" תוקצב ב-30 אלף ₪ ובפועל הסתכמה ההוצאה על סעיף זה ב-91,252 ₪ (כרטסת מספר 104006). ועדת הביקורת לא מצאה בפרוטוקולים דיון והצבעה על חריגה זו, כפי שהיה מתבקש, אך כן מצאה עידכונים בפרוטוקולים כי התקיימו שתילות במושב, ללא אזכור של סכומים. כמו כן, ההוצאה בפועל על קבלן גינן, שתוקצבה 168 אלף ₪, הייתה בפועל 42 אלף ₪ (כרטסת 104007). ועדת הביקורת למדה דרך פרוטוקול האגודה הקהילתית כי משכורת הגן מחודש 4 ואילך עברה כהוצאה של הקהילתית ולא של ועד המקומי כפי שהיה בשלושת החודשים הראשונים בשנה. יש לציין כי בפרוטוקולים של הוועד המקומי לא מצאה ועדת הביקורת כי התקיים על כך דיון או הצבעה.

גם אם הוועד בחר להעביר את תשלומי משכורת קבלן הגינון אל קופת האגודה, התקציב שהתפנה כביכול בסעיף זה בוועד המקומי אינו "צ'ק פתוח".

ועדת הביקורת ממליצה במקרים דומים לקיים דיון מעמיק וענייני במסגרת ישיבת הוועד בכל הנוגע לשינויים גדולים שמבקשים לבצע בנוגע לתקציב שכבר אושר ולוודא כי הם נרשמים כנדרש בפרוטוקולים.

כפי שהודגש בחלק "מבוא מתודולוגי" גיל, ועדת הביקורת מכירה בכך שהוועד המקומי אינו כפוף לאסיפת חברי האגודה הקהילתית, אלא למועצה האזורית, אך ראוי להדגיש כי המלצת ועדת הביקורת וברוח דוח ועדת רייף משנת 2011, היא כי יש להישמע ככל הניתן לרחשי הציבור.

8.2.1.1.3. **הוצאות מימון ללא מקור תקציבי:** סעיף 64 ("פירעון מלוות") נרשמה הוצאה של 62,177 ש"ח אל מול תקציב מאושר של 0 ש"ח (חריגה של 100%), ככל הנראה עקב חוסר סנכרון ברישום הלוואות תאורה וחינוך. בבחינת הפרוטוקולים, לא מצאה ועדת הביקורת כי חוסר זה הובא על סדר היום.

## 8.2.2. המלצות הביקורת ליישום מידי

### **ועדת הביקורת ממליצה לוועד המקומי ליישם את הצעדים הבאים:**

8.2.2.1. **דו"ח לתושב:** על פי סעיף ד' למסמך 'הנחייה' להגשת דוחות לשנת 2025 שהופץ על ידי מנכ"ל המועצה ומבקר המועצה, חלה חובה על יו"ר הוועד לפרסם לציבור 'דוח לתושב'. הביקורת ממליצה ליו"ר הוועד ליישם הנחיה זו ולפרסם לתושבים פירוט שקוף של כלל הפרויקטים שבוצעו ועלותם בשנת 2025 בהקדם האפשרי.

8.2.2.2. **בקרה על רכש וחומרי בניין:** הביקורת ממליצה לוועד המנהל לדרוש מספקים לציין על חשבונית ותעודת משלוח לאיזה פרויקט פיזי במושב סופקה הסחורה, וזאת למען ניהול תקין ואפשרות מעקב ושקיפות.

8.2.2.3. **נסיון להשמע לרחשי הציבור ובקרה שוטפת:** ועדת ביקורת ממליצה לוועד לפעול בהתאם לתקציב שאושר ולא לאפשר הוצאת כספים שלא אושרו מראש, ללא אישור מסודר בפרוטוקולים. **ולנסות להמנע מפעולות תקציביות ואחרות כשיש רושם שהדבר נוגד את רצון הרוב.**



8.2.2.4. **מינוי גזבר:** ועדת ביקורת ממליצה למנות גזבר מבין חברי הוועד לשם אכיפת מסגרת התקציב, הפרדת הקופות והבקרה השוטפת. הגזבר יהיה אחראי על ניהול ותיעוד ההוצאות מול התקציב באופן שוטף וכך יבטיח ניהול בהתאם לתקציב שאושר על ידי התושבים.

### 8.3. תיקון ליקויים

מבלי לפגוע בכל האמור לעיל, על פי הדין וכללי מנהל תקין, ניהול כספי ציבור מחייב מערכת של בקרה פנימית והפרדת תפקידים ברורה בין הגורם המבצע לבין הגורם המפקח על מסגרת התקציב. סעיף 105 לצו המועצות המקומיות מעניק לוועד המקומי את הסמכות למנות גזבר מקרב חבריו לשם כך.

8.3.1. **ממצאי הביקורת:** הביקורת מצאה כי בוועד המקומי לא מכהן גזבר מוגדר, ואין גורם מקצועי מתוך חברי הוועד שתפקידו הבלעדי הוא ליקר את ההוצאות השוטפות בזמן אמת, לבחון את הרישומים בכרטיסות הנהלת החשבונות ולוודא התאמה לתקציב שאושר.

8.3.2. **המלצת הביקורת:** לאור היקף התקציב השנתי המסתכם במיליוני שקלים, ולאור הליקויים שהתגלו, ועדת הביקורת ממליצה לוועד המקומי ליישם את סמכותו ולמנות באופן מידי גזבר מקרב חבריו.

על הגזבר שימונה תוטל האחריות לבצע פיקוח שוטף הדוק, לאשר כל בקשה לחריגה תקציבית טרם ביצועה, ולוודא הפרדה מוחלטת ושקיפות מלאה בניהול קופות היישוב.

### סיכום

בסיכומם של דברים, ועדת הביקורת רואה חובה ציבורית להדגיש כי בכפר ברוך פועלות שתי ישויות משפטיות נפרדות לחלוטין:

- **הוועד המקומי** - רשות מוניציפלית ציבורית הכפופה למועצר רית ופועלת מכוח דין;
- **ואגודה הקהילתית** - תאגיד פרטי-שיתופי הכפוף לחבריו.

בהתאם, קיימים שני תקציבים נפרדים ושני מנגנוני סמכות ואישור נפרדים, אשר משרתים בפועל את אותה הקהילה בדיוק ומנוהלים בזהות פרסונלית מוחלטת על ידי אותם חברי ועד.

למרות ההפרדה הסטטוטורית, צרכי הניהול היומיומי של היישוב מובילים באופן בלתי נמנע לעירוב בין שתי הקופות הציבוריות. כפי שעלה מבדיקתנו, בפרקטיקה השוטפת גוף אחד לעיתים משלם עבור הוצאותיו של הגוף השני, תוך הישענות על מנגנוני התחשבנות חשבונאית (רישומי חובה וזכות הדדיים).

ועדת הביקורת מכירה במורכבות התפעולית ובכך שמודל עבודה זה עשוי להיות יעיל ואף הכרחי לתפעול יומיומי של יישוב קטן. עם זאת, הבעייתיות המובנית והסכנה בשיטה זו היא הפגיעה בשקיפות וביכולתו של התושב הפשוט, משלם המיסים בשתי הקופות, לפקח על כספיו.

הניהול המעורב מאפשר "מרחב תמרון" מנהלי, אך גם יוצר ואקום ציבורי שבו החלטות של תושבים, או מסגרות תקציב שאושרו, עלולות לאבד ממשמעותן המעשית, שכן הכסף "עובר צינור" ויוצא מישות אחרת.

מסקנת המאקרו של ועדת הביקורת היא כי הניהול המשותף של שתי הישויות מחייב **סטנדרט שקיפות מחמיר**. ועדת הביקורת ממליצה להנהלת היישוב להקפיד על קו הפרדה ברור ככל הניתן בהוצאות ולהנגיש לציבור "תמונת מאקרו" ברורה ופשוטה, המציגה את סך העלויות האמיתיות של אחזקת היישוב וניהול הפרויקטים מתוך שתי הקופות יחד, מבלי שהתושב יאלץ ללכת לאיבוד בסבך ההתחשבוניות וההעברות בין התאגידים.

#### הערת סיום והוקרה לפועלם של חברי הוועד

בשולי הדברים, אך לא בשולי חשיבותם, ועדת הביקורת מבקשת להביע את הערכתה הכנה לחברי הוועד המקומי על עבודתם המסורה, המבורכת והקשה. אנו ערים לכך שחברי הוועד פועלים בהתנדבות מלאה, מקדישים מזמנם הפרטי וממרצם ומתמודדים עם אתגרים מורכבים בניהול השוטף של היישוב.

הביקורת המשתקפת בדו"ח זה מתמקדת אך ורק במישור התהליכי, התקציבי והמנהלי, ואין בה בשום אופן כדי לבטל או להעיד על מכלול פועלם החיובי של חברי הוועד למען הקהילה. מטרתו היחידה של דו"ח זה אינה לנגח או להטיל דופי, אלא להציף פערים במטרה לדייק את מנגנוני העבודה, להבטיח שקיפות ציבורית ובסופו של תהליך – **לשפר את איכות החיים של כלל תושבי כפר ברנר**.

ביום 30.07.2026 הועבר הדו"ח לעיון חברי הוועד המקומי ולהלן התייחסותם:

יישר כח לכלל העוסקים במלאכה!

על החתום:

  
אליעזר ברנר

  
עידן קניווסר

חברי ועדת ביקורת

  
דן צימרבל

  
שחר כומבי