



משרד הפנים

**הנבחר**

**והשלטון הדו-רובדי**

**במועצה האזורית**

**2018**

מהדורה ראשונה, תשרי תשע"ט, אוקטובר 2018

אגף בכיר לתכנון ופתוח ההון האנושי  
משרד הפנים 02-6701461

### **יחידות שטח משרד הפנים (מפעמים):**

#### **עמק יזרעאל והגליל העליון**

אלה אילת, מועצה אזורית עמק יזרעאל, 04-6520110

#### **גליל מערבי**

אבי לנגביהיים, מועצה אזורית משגב 04-9904101

#### **השרון**

יונית סמולש, פתח תקוה 03-9286800

#### **השפלה**

הדס עבדת, שהם, 03-9723006

#### **מישור יהודה**

יאירה דונסקוי, רחובות, 08-9470066

#### **ירושלים**

יעל חקלאי-קאופמן, ירושלים, 02-6298014

#### **יהודה ושומרון**

דגנית פוקס, מעלה אדומים, 02-5900363

#### **הדרום והנגב**

חנה פסח־היימן, מועצה אזורית בני שמעון 08-6257925



משרד הפנים

הדרכת נבחרים • ברשויות המקומיות

# הנבחר והשלטון הדו רובדי במועצה האזורית

## 2018

מהדורה ראשונה

תשרי תשע"ט, אוקטובר 2018



מערכת מרכזי הדרכה ופיתוח  
בשלטון המקומי

מנהלת מפעם עמק יזרעאל  
יועץ משפטי לרשויות מקומיות  
מנכ"ל מרכז המועצות האזוריות  
מפעם עמק יזרעאל

חברי ועדת ההיגוי: **גבי אלה אילת**  
**עו"ד שחר בן עמי**  
**מר ישראל נדיבי**  
**גבי מיה בירמן**

כתיבה  
**עו"ד שחר בן עמי**  
**עו"ד אירית אמיגה**  
**יובל רגב**

עריכה לשונית **עינב פלק**

הבאה לדפוס **מפעם מעלה אדומים**

האמור בפרסום זה מהווה חומר עזר שנועד לסייע בלימוד הנושא. למען הסר ספק, אין הוא  
בא במקום הנחיות הניתנות על-ידי הגורמים המוסמכים ואינו מהווה אסמכתא משפטית.  
החומרים המתפרסמים מעודכנים למועד הפרסום בלבד.

את הפרסומים ניתן למצוא באתר:

[www.moin.gov.il](http://www.moin.gov.il)

[www.mifamim.moin.gov.il](http://www.mifamim.moin.gov.il)

הכתיבה בלשון זכר הינה לשם הנוחות בלבד.



## **6 ברכת מנהלת מינהל הפיתוח**

## **7 ברכת מנהל אגף בכיר לתכנון ופיתוח ההון האנושי**

## **8 דבר מנהלת מפעם עמק יזרעאל והגליל העליון**

## **10 פרק א. השלטון הדו-רובדי**

11 1. אצילת סמכויות לוועדים המקומיים

## **16 פרק ב. המועצה האזורית**

16 1. מועצה אזורית - הגדרה

16 2. ניהול המועצה האזורית

23 3. סמכויות המועצה האזורית

25 4. תפקידי חובה ונושאי משרה במועצה האזורית

25 5. הוצאות והכנסות

26 6. כספים

27 7. תקציב המועצה

29 8. שינוי תחום השיפוט של המועצה האזורית

## **34 פרק ג. הוועד המקומי**

34 1. ועד מקומי - הגדרה

34 2. סמכויות הוועד המקומי

36 3. התנהלות הוועד המקומי

37 4. תפקידו של יו"ר הוועד המקומי

38 5. ועדת ביקורת - ועדת חובה

39 6. ועדות

39	7. ועד מקומי נחשל
40	8. איסור כפל כהונה במועצה אזורית
40	9. מיסי הוועד המקומי
41	10. תקציב הוועד המקומי
42	11. ביקורת על הוועד המקומי

## **פרק ד. אגודות שיתופיות**

---

44	1. אגודה שיתופית - הגדרה
46	2. מבנה האגודה השיתופית

## **פרק ה. מכרזים**

---

52	1. עקרונות המכרז
53	2. עריכת מסמכי המכרז ותנאי הסף
56	3. הקמת ועדת מכרזים והרכב הוועדה
59	4. הליכים מכרזיים ופטורים
64	4.1 מכרזים בתאגידים עירוניים
65	4.2 מכרזים בוועד המקומי

## **פרק ו. כוח אדם במועצות האזוריות**

---

68	1. בעלי תפקידים במועצה האזורית
72	2. העסקת כוח אדם במועצה האזורית ובוועדים מקומיים

## **פרק ז. ביקורת במועצות האזוריות ובוועדים המקומיים**

---

78	1. ועדת ביקורת
79	2. ביקורת פנימית במועצה האזורית
81	3. ביקורת חיצונית במועצה האזורית
82	4. חיוב אישי
85	5. ביקורת של מבקר המדינה

- 88 1. בחירות למועצת המועצה האזורית
- 92 2. בחירות לראש המועצה
- 95 3. בחירת סגנים לראש המועצה
- 96 4. בחירות לוועד המקומי
- 101 5. הוראות כלליות לעריכת בחירות



## ברכת מנהלת מינהל הפיתוח

ברכותי להיבחרכם לכהונה ברשויות המקומיות, כראשי רשויות וכחברי מועצה. התפקיד אליו אתם נכנסים בימים אלו מאפשר לכם הזדמנות וזכות יוצאת דופן לקחת חלק בהשפעה על אחד המרחבים המשמעותיים ביותר לחיי האזרחים בישראל - המרחב המוניציפאלי. אנו מאמינים כי בידי השלטון המקומי להביא את השינוי הגדול ביותר הנוגע ישירות לחיי אזרחי ישראל.

הסמכויות אשר ניתנו לכם ישפיעו על השירותים המוניציפליים של הרשות, על החינוך, על הקהילה אבל לא רק, תהיה לכם גם השפעה ישירה על פיתוחה של הרשות כארגון, פיתוח מנועי צמיחה כלכליים וראייה אזורית מעבר לתחומי הרשות המקומית. על מנת לסייע לכם בתהליכים אלו, הקים משרד הפנים מינהל חדש- מינהל הפיתוח. המינהל הוקם כחלק מתפיסתו האסטרטגית החדשה של המשרד, השמה לנגד עינייה את היעד העליון של חיזוק הרשות המקומית והראייה האזורית, וזאת באמצעות פיתוח כלים ארגוניים וכלכליים למען הרשויות המקומיות.

מינהל הפיתוח עוסק בפיתוח וקידום איתנות ומצוינות הרשויות המקומיות וזאת במטרה לשפר את רמת השירותים לתושב ולסייע בצמצום הפערים בין הרשויות המקומיות. סט הכלים שאנו מעמידים לרשותכם עם כניסתכם לתפקיד, מתבסס על תפיסה משולבת של פיתוח ארגוני ופיתוח ההון האנושי ברשות המתבצע במקביל לצעדי פיתוח כלכלי ברשות, וזאת במטרה לתת מענה רוחבי ורחב לצרכי הרשות. אנו מאמינים כי הרשות, ככל ארגון, נסמכת על המשאב החשוב ביותר שלה - והוא ההון האנושי. באמצעות כלי הדרכה ויעוץ ארגוני, נסייע לכם לחזק את המנהיגות הארגונית ברשויות על מנת שיתמכו בתהליכים האסטרטגיים לקידום הרשות המקומית. הכשרת נבחרי הציבור הוכחו כאפקטיביות לאחר הבחירות האחרונות ואני ממליצה לכם בחום להשתתף בהכשרות המוצעות לנבחרי הציבור לאורך הקדנציה.

בהזדמנות זו אני מבקשת להודות לאגף בכיר לתכנון ופיתוח ההון האנושי ולמערכת המפעמים על הכנת מדריך זה ובניית מערך הכשרה מקצועית גלווית לטובת נבחרי הציבור ובעלי התפקידים המרכזיים ברשויות.

בשם מינהל הפיתוח אני מזמינה אתכם להיפגש ולנהל שיח של שותפים לדרך החשובה שאתם מתחילים היום.

בברכה,

**אדית בר**

מנהלת מינהל הפיתוח



# ברכת מנהל אגף בכיר לתכנון ופיתוח ההון האנושי

נבחרים, מנהלים ועובדים יקרים,

ראשית ברכות והצלחה רבה לנבחרים החדשים, ולמנהלים ועובדים שהשתלבו בתפקידים בשלטון המקומי - מתרגשים יחד אתכם, נסייע כך שהנחיתה תהיה רכה ככל שניתן.

אני מאמין שאנחנו פועלים בתקופה היסטורית ביחסי השלטון המרכזי והמקומי ובתוך זה בין משרד הפנים והרשויות המקומיות. שינויים מבניים ומהלכים חדשים משפיעים וישפיעו ביתר שאת על אורחות חיינו בשנים הבאות.

אחד השינויים המרכזיים מתקיים בכל הקשור להתייחסות לכח האדם, להון האנושי העובד בשלטון המקומי. רק לפני כחמש שנים ההתייחסות הייתה מכאנית-טכנית. כח אדם שצריך להפעיל מולו תהליכי רגולציה ובקרה. מאז 2013 אנחנו עדים לשינוי משמעותי שבא לידי ביטוי בתכניות הסיוע והפיתוח של ההון האנושי בהובלת משרד הפנים. המשרד, מוביל את הדרך ביישום החלטת הממשלה המשמעותית 'עתודות לישראל' שקבעה כי משרדי הממשלה יפעלו על מנת להשקיע באופן שיטתי בהון האנושי העובד במגזר הציבורי.

המשרד מפעיל היום ארבעה מרכזי הכשרה להכשרת עשרות צוערים מידי שנה במסגרת תכנית הדגל - 'צוערים לשלטון המקומי'. לצד תכנית זו, המייצרת ערוץ הזנה איכותי לדרגי הכניסה, המשרד מפעיל תכנית מנהיגות לסגל הבכיר בשלטון המקומי - 'מקום' - עשרות מבוגרי התכנית הראשונים מובילים תהליכי שינוי במרחב המקומי בסיוע חבריהם מרשת 'עתודות לישראל'.

מתוך הבנה כי השקעה בהון האנושי, עמוקה ככל שתהיה, תהא חסרה ללא השקעה בהון הארגוני - המשרד החל בשנה האחרונה בהפעלת תהליכי שינוי ארגוני ופיתוח תשתיות מצויינות. השקעה חסרת תקדים בתקציב ליצירת מבנה ארגוני בר קיימא ותהליכי עבודה המתאימים למאה ה-21 ברשויות המקומיות.

לסיום, אני רוצה להודות למערכת המפעמים על הפקת סדרת החוברות הללו, מפעל ידע חשוב למי שירצה להתמקצע בהובלת אחד הארגונים המורכבים ביותר לניהול הרשות המקומית. בהמשך למפעל הידע נקיים הכשרות לנבחרים החדשים והתמקצעות ליו"ר ועדות. כל זאת לצד הכשרה מתמשכת לבעלי תפקידים בכירים ברשות המקומית.

תודה לשר, למנכ"ל ולראש מינהל הפיתוח במשרד שללא הירתמותם היומיומית בהגדרת חזון ובשחרור חסמים לא יכולנו להשיג את שהשגנו.

תודה לצוות הנהדר באגף לפיתוח ההון האנושי במטה וביחידות השטח.

בהערכה רבה,

**רועי דהן**

מנהל אגף בכיר לתכנון ופיתוח ההון האנושי ברשויות המקומיות



## והגליל העליון

השלטון הדו-רובדי, שבו מאצילה המועצה האזורית מסמכויותיה לוועד המקומי, חתקיים בכ-970 יישובים כפריים שבהם מתגוררים כ-700 אלף תושבים. יישובים אלה נמצאים בתחום השיפוט של 54 מועצות אזוריות שהן כ-22% מכלל הרשויות המקומיות במדינת ישראל.

ביישובים אלה מתקיימת כל העת עשייה בכל תחומי החיים: חברה וקהילה, חינוך ותרבות, כלכלה ופיתוח, קליטה וצמיחה. ביישוב המסורתי, אשר פעל בעבר כאגודה שיתופית ונשען על כוחות מקומיים בלבד, התחוללו בשלושת העשורים האחרונים שינויים מפליגים. בין היתר קטן לעיתים מספר החברים המאוגדים באגודה השיתופית וחל שינוי במאזן הכוחות בין "היישוב החדש" ובין "היישוב הוותיק". בעקבות זאת נדרש היישוב להתאים את עצמו למציאות החדשה ולהיערך למתן שירותים שונים מבעבר, אשר יספקו גם את צורכי התושבים שנקלטו בשכונות ההרחבה.

המבנה של השלטון הדו-רובדי הוא ייחודי למועצות האזוריות, והוא מאפשר מעורבות והשפעה גדולים יותר של התושבים על התנהלותו של היישוב שבו הם מתגוררים ועל אורחות חייהם באמצעות הוועד המקומי. מאחר שסמכויות הוועדים המקומיים נקבעות על פי החלטותיה של כל מועצה אזורית, קיימים מודלים שונים של חלוקת אחריות ואספקת שירותים מוניציפליים בין המועצה האזורית ובין הוועד המקומי.

פרסום זה בא להבהיר את המעמד המשפטי ואת יחסי הגומלין בין הישויות השונות הפועלות ביישוב הכפרי ולסייע לכל הגורמים בניהולו התקין.

אני מודה למרכז המועצות האזוריות, ובמיוחד למנכ"ל ישראל נדיבי, על שיתוף הפעולה לאורך כל הדרך. תודה לאגף לתכנון וניהול ההון האנושי במשרד הפנים ולמפעם מעלה אדומים הפועל במסגרתו - על שאפשרו להוציא לאור את הפרסום וסייעו בהפקתו; וכמובן לעו"ד שחר בן עמי ולצוות משרדו על הידע המקצועי שהעמידו לרשותנו בחוברת זו.

### אלה אילת

מנהלת מפעם עמק יזרעאל  
והגליל העליון

פרק א'

השלטון הדו רובדי

# השלטון הדו רובדי

---

השלטון המקומי מורכב משני רבדים שלטוניים, מבנה דו-רובדי, בכל הנוגע ליחס שבין המועצות האזוריות לוועדים המקומיים וליישובים הכפריים.

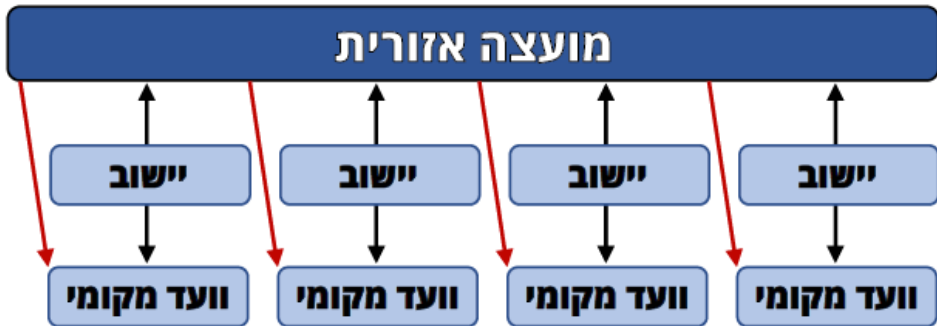
**הרובד העליון** - המועצה האזורית, אשר מורכבת מנציגי היישובים שבתחום המועצה ובראשה עומד ראש המועצה;

**הרובד התחתון** - הוועדים המקומיים שביישובים. לכל יישוב יש ועד מקומי. חברי היישוב בוחרים את נציגיהם למליאת המועצה.

מטרת המבנה הדו-רובדי היא ליצור איזון בין ההיבט התפקודי של מתן שירותים מוניציפליים לתושב ובין ההיבט הייצוגי-פוליטי-ניהול עצמי של היישוב, לצורך ייצוג האינטרסים של תושבי המקום.<sup>1</sup>

המועצה האזורית היא בעלת מלוא הסמכויות המוניציפליות ביחס ליישובים שבשטחה. לוועד המקומי מוקנות אך ורק הסמכויות שהמועצה האזורית אצלה לו, כך שאין לוועד המקומי סמכויות עצמאיות. המועצה האזורית אף רשאית לבטל אצילת סמכות לוועד המקומי, ובלבד שנתנה לוועד המקומי הזדמנות להשמיע את טענותיו בעניין.

במבנה הדו-רובדי בוחר היישוב גם את הוועד המקומי וגם את נציגיו למועצה (החיצים השחורים בתרשים שלהלן), והמועצה מעבירה סמכויות לוועדים (החיצים האדומים):<sup>2</sup>



המועצה האזורית מורכבת מיישובים, ואין לה זכות קיום ללא היישובים. יש שלושה סוגי יישובים: יישובים שיתופיים, יישובים לא-שיתופיים ויישובים מוסדיים.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> ד"ר רות חנגאל ועו"ד איילת פישמן, המרחב הכפרי בישראל: מי משרת אותך? מערכת היחסים וסוגיית האחריות והסמכות לאספקת השירותים לתושבים בין המועצות האזוריות לוועדים המקומיים, יוני 2017.

<sup>2</sup> ד"ר רות חנגאל ועו"ד איילת פישמן, המרחב הכפרי בישראל: מי משרת אותך? מערכת היחסים וסוגיית האחריות והסמכות לאספקת השירותים לתושבים בין המועצות האזוריות לוועדים המקומיים, יוני 2017.

<sup>3</sup> ראו הערה 1 לעיל.

יישובים מוסדיים	יישובים לא-שיתופיים	יישובים שיתופיים
יישובים שהם מוסד חינוכי או טיפולי שמתגוררים בו חניכים, מטופלים ואנשי צוות. ככלל אין ביישובים אלה ועד מקומי	יישובים כפריים שלא קיימת בהם אגודה שיתופית להתיישבות חקלאית, יהודים ולא יהודים	יישובים שיש בהם אגודה שיתופית להתיישבות חקלאית. סוגי משנה של יישובים: קיבוץ, יישוב קהילתי, מושב עובדים, מושב שיתופי, כפר שיתופי

**ועד מקומי:** כל יישוב במועצה האזורית מנוהל על ידי ועד מקומי. לוועד המקומי אין סמכויות מוניציפליות עצמאיות, והמועצה האזורית רשאית להעביר אליו חלק מסמכויותיה. הוועד רשאי להפעיל את סמכויותיו בעצמו או על ידי המועצה.

**המבנה הדו-רובדי** של השלטון המקומי במועצות אזוריות הוא מבנה מיוחד ושונה מהשלטון המקומי בעיריות ובמועצות מקומיות. בעוד שבעיריות ובמועצות מקומיות פועלת רשות מקומית אחת ויחידה ולתושבים יש רק גוף מוניציפלי יחיד, במועצות האזוריות קיים שלטון דו-רובדי הכולל שתי רשויות מקומיות: **המועצה האזורית** אשר חולשת בתחום שיפוט על כל שטחי המועצה ומסמכת לפעול ביחס לכלל המועצה, התושבים והנכסים; **הוועדים המקומיים** שלכל אחד מהם תחום שיפוט נפרד אשר חולש על שטחי היישוב הרלוונטי.<sup>5</sup>

## 1. אצילת סמכויות לוועדים המקומיים

הוועדים המקומיים מוסמכים לפעול בתחום השיפוט של היישובים על פי פרטי הפעולות והסמכויות שהמועצה החליטה לאצול להם. כאשר המועצה האזורית אוצלת סמכויות לוועדים המקומיים, עומד התושב הן מול המועצה האזורית הן מול הוועד המקומי.<sup>6</sup> מבהירים היטב עניין זה הדברים בפסק דינו של בית המשפט העליון בע"מ 146/04:<sup>7</sup>

"המבנה השלטוני במועצות האזוריות מוסדר בפקודת המועצות המקומית ובצו המועצות המקומיות שהוצא מכוחה. חיקוקים אלו מעצבים מבנה משפטי דו-רובדי של המועצה האזורית, על דרך חלוקת הממשל בין סמכויות המועצה האזורית כגוף-על המפקד על ניהולם של היישובים

<sup>4</sup> להרחבה ראו פרק ועדים מקומיים.

<sup>5</sup> מרכז המועצות האזוריות, מפעם, ניהול היישוב הכפרי, אסופת מאמרים, מהדורה ראשונה, אפריל 2016.

<sup>6</sup> מרכז המועצות האזוריות, מפעם, ניהול היישוב הכפרי, אסופת מאמרים, מהדורה ראשונה, אפריל 2016.

<sup>7</sup> ע"מ 146/04 חיים דימנשטיין נ' ועד מקומי מושב משמר השבעה (פורסם בגבו).

שבמסגרתה, לבין הוועדים המקומיים שבתחומה, אשר נבחרו על ידי היישובים השונים לנהל את ענייניהם. המועצה האזורית היא הדרג השלטוני העליון של האזור, והיא מייצגת בתורת ישות משפטית נפרדת את האזור כולו, ובסמכותה לטפל ולפעול בכל עניין הנוגע לציבור בתחום המועצה (סעיף 63 לצו המועצות האזוריות)... ברובד הבסיסי של השלטון המקומי נמצא הוועד המקומי, המופקד על ניהול ענייני היישוב בתחום המועצה האזורית' (רע"פ 1782/03 הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, משגב נ' סועאד, (טרם פורסם) סעיף 9 לפסק הדין; וראה גם: בג"ץ 753/87 בורשטיין נ' שר הפנים, פ"ד מב(4) 466, 462; בג"ץ 258/85 עמר נ' פרץ ואח', פ"ד מב(3) 485; בג"ץ 921/89 מנחם נ' רשם האגודות השיתופיות, פ"ד מד(1) 516; י' בלנק, 'משפט השלטון המקומי, ביזור ואי-שוויון מרחבי בישראל', משפטים לד(2) (תשס"ד) 197, 222-223".

ובהמשך:

"אומנם קיימת קרבה בין שתי הרשויות המקומיות. כפי שראינו, הוועד המקומי והמועצה האזורית מעצבים מבנה דו-רובדי של השלטון המקומי באזור, כאשר סמכותו של הוועד כפופה לסמכותה של המועצה, והוא רשאי לגבות ארנונה רק על פי אישור המועצה ולשם מימון אותה פעילות שבה המועצה אינה עוסקת בעצמה. עם זאת עדיין מדובר בשתי רשויות מקומיות נפרדות, כאשר 'הוועד המקומי הוא בעל סמכויות שלטוניות רחבות, ובאמצעותו מתנהלים חייו של מושב' (בג"ץ 753/87 לעיל, בעמוד 475), ויקיים הבדל מהותי בין הוועד המקומי המייצג את תושבי אותו מקום, לבין המועצה האזורית שמטרתה לייצג בראש ובראשונה את ענייניו של כל יישוב ויישוב שבתחום שיפוטה, ומשמשת היא מעין ארגון-על לכל יישובי האזורים' (בג"ץ 875/78 מגידיש נ' שר הפנים, פ"ד לג(1) 192, 195).

“אכן פעילותו של הוועד המקומי בתחום השלטון המקומי שונה מפעילותה של המועצה האזורית. שהרי ביצועה של פעילות הוועד המקומי מותנה, על פי סעיף 132 לצו המועצות המקומיות, בכך שהמועצה האזורית אינה מבצעת בעצמה את אותה פעילות. על כן הארנונה המוטלת על ידי הוועד המקומי, אף שהיא מותנית באישור המועצה האזורית, מיועדת למימון פעילות שלטונית שונה מזו שאותה מקיימת המועצה האזורית”.

מתן השירותים על פי המבנה הדו-רובדי מתבצע באמצעות חלוקת סמכויות בין המועצה לוועד המקומי אשר עברה אישור מליאה. למעשה השלטון הדו-רובדי מייעל את העבודה עם המועצה האזורית, וזאת בריכוז צורכי היישוב באמצעות הוועד המקומי וחלוקת העבודה בין המועצה האזורית והוועד המקומי על פי אצילת סמכויות מסודרת וברורה.

המועצה האזורית מספקת ממשאביה ליישובים תוך חלוקת האחריות עם הוועד המקומי, דבר אשר מאפשר תשתית להתפתחות ולצמיחה של היישובים על פי צביונם ואופיים.

על פי תיקון לצו המועצות האזוריות אשר תוקפו מיום 1.1.2005, לוועד המקומי יהיו **רק הסמכויות שאצלה לו במפורש המועצה האזורית.**

“פעולה של ועד מקומי בעניין בו לא נאצלו לו סמכויות מהמועצה האזורית, הינה פעולה אשר בוצעה בחוסר סמכות ודינה בטלות. משכך, ישנה חשיבות לאצילת סמכות ברורה, מסודרת ומפורטת של הסמכויות אשר מקנה המועצה האזורית לוועדים המקומיים.

המועצה האזורית רשאית לאצול סמכויות שונות לוועדים מקומיים שונים ואף רשאית לערוך מעת לעת שינויים, תוספות וגריעה של סמכויות, בכל הנוגע לאצילת סמכות”<sup>8</sup>.

חלק מסמכויות המועצה וראש המועצה אי אפשר לאצול, כגון הסמכויות האלה:

- התקנת חוקי עזר ופרסומם;
- הטלת אגרות והיטלים;
- ייסוד תאגידים, חברות בעמותות;
- הפקעת מקרקעין;
- אישור תקציב הוועד המקומי.

התיקון מעניק למועצה האזורית גם סמכויות פיקוח ובקרה על הוועד המקומי, לרבות סמכות להחליף את הוועד המקומי בעת הצורך או לפזרו אם אינו ממלא את תפקידיו.

<sup>8</sup> מרכז המועצות האזוריות, מפעם, ניהול היישוב הכפרי, אסופת מאמרים, מהדורה ראשונה, אפריל 2016



פרק ב'

המועצה האזורית

# המועצה האזורית

---

## 1. מועצה אזורית - הגדרה

על פי צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות) (להלן **צו המועצות האזוריות**), "מועצה אזורית" מוגדרת ככל אחת מהמועצות המקומיות אשר שמה נקוב בתוספת הראשונה לצו.

מבחינה חוקית מועצה אזורית היא מועצה מקומית שפקודת המועצות המקומיות חלה עליה. מועצה אזורית היא רשות שבשטחה כמה יישובים כפריים שלהם ועד מקומי ונציגות נבחרת במועצה האזורית. המועצה האזורית יכולה לכלול גם יישובים עירוניים ויישובים מוסדיים.

המועצה האזורית היא רשות מקומית כפרית בעלת מאפיינים ייחודיים לעומת העיריות והמועצות המקומיות. היישוב היחיד, שלו ועד מקומי נבחר, הוא הרובד התחתון של המועצה האזורית, ומליאת המועצה היא הרובד העליון המורכב מנציגים הנבחרים על ידי כל יישוב בנפרד ומראש המועצה.

למועצה האזורית מבנה דו-רובדי,<sup>9</sup> ובו מתקיים השלטון המקומי הן ברמת היישוב הן ברמת המועצה כולה. מליאת המועצה מורכבת מנציגי היישובים אשר נבחרים בבחירות רשימתיות-יחסיות, וכן מראש המועצה אשר נבחר בבחירות אישיות-רוביות על ידי כלל תושבי המועצה.<sup>10</sup>

## 2. ניהול המועצה האזורית

על פי צו המועצות האזוריות, מועצה אזורית תנוהל על ידי מועצה שנבחרה או שנתמנתה לניהול ענייניה ותפעל באמצעות ראש המועצה, אשר אחראי לכך שהתפקידים שהוטלו על המועצה בכל דין יבוצעו כראוי. ראש המועצה אחראי לכך שהחלטות המועצה יבוצעו כראוי ובהתאמה לתקציב המאושר של המועצה ולכלל דין.

### אצילת תפקידים וסמכויות

ראש המועצה רשאי, באישור המועצה, לאצול מתפקידיו וסמכויותיו לסגן ראש המועצה, לחבר ועדת הנהלה, לעובד המועצה או לראש ועד מקומי שבתחום המועצה לעניין מסוים או לסוג עניינים, אולם אינו רשאי לאצול לראש ועד מקומי את סמכויותיו לפי חוק רישוי עסקים.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> ראו לעניין זה פרק השלטון הדו רובדי.

<sup>10</sup> ד"ר רות חנגאל ועו"ד אילת פישמן, המרחב הכפרי בישראל: מי משרת אותך? מערכת היחסים וסוגיית האחריות והסמכות לאספקת השירותים לתושבים בין המועצות האזוריות לוועדים המקומיים, יוני 2017.

<sup>11</sup> חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968

המועצה האזורית רשאית לאצול מתפקידיה ומסמכויותיה לוועד מקומי לעניין מסוים או לסוג של עניינים, למעט סמכויותיה בתחומים כגון הקמת תאגיד עירוני, אישור תקציב ועד מקומי, אישור חוקי עזר ופרסומם והפקעת מקרקעין.

## כינוס ישיבת מועצה ראשונה

על פי צו המועצות האזוריות, מועצה נבחרת תתכנס לישיבתה הראשונה ביוזמת ראש המועצה לא יאוחר מ-14 יום מתחילת כהונתה. על ההזמנה לישיבה להימסר לכל חברי המועצה 48 שעות לפחות לפני מועד הישיבה. במקרה שלא נבחר ראש מועצה או נעדר ראש המועצה תכונס הישיבה על פי הזמנת זקן חברי המועצה, והוא יהיה היו"ר בה עד אשר ייבחר ראש מועצה או עד שובו של ראש המועצה.

## סגני ראש המועצה

על פי צו המועצות האזוריות, לראש המועצה יהיה סגן אחד אשר ייבחר על פי הצעת ראש המועצה שאושרה על ידי רוב חברי המועצה. בחירת הסגן תיעשה בתוך חודשיים מיום תחילת כהונתו של ראש המועצה או מהיום שנתפנתה משרתו של סגן קודם שנבחר.

חוץ מהסגן האמור, רשאית המועצה לבחור סגנים נוספים על פי הנחיות אלה:<sup>12</sup>

- במועצה אזורית שמספר תושביה אינו עולה על 20,000 - סגן אחד;
- במועצה אזורית שמספר תושביה עולה על 20,000 או שמספר היישובים בה עולה על 50 - שני סגנים.

## מילוי מקום

בהעדר ראש המועצה מהארץ, כאשר נבצר ממנו למלא את תפקידו או במקרים שחדל לכהן וטרם התמנה ראש מועצה חדש, סגנו שנבחר כאמור ימלא את מקומו. אם הסגן לא נבחר, נעדר, חדל לכהן או נבצר ממנו למלא את מקום ראש המועצה, ימלא את מקומו של ראש המועצה אחד מהסגנים הנוספים שהמועצה בחרה, ואם אין סגן כזה ימונה לתפקיד חבר מועצה שבחרה המועצה.

## פסולים לכהן כחברי מועצה

אלה פסולים לכהן כחברי מועצה:

- מי שלא היה זכאי לכתחילה להיכלל ברשימת המועמדים ולהיבחר לחבר מועצה, או לאחר שנבחר השתנו הנסיבות כך ששוב אין מתקיימות בו כל דרישות הזכאות להיותו מועמד;

<sup>12</sup> בדרך האמורה בסעיף 6א(ח) לחוק בחירת ראשי מועצות אזוריות.

- מי שהורשע בפסק דין שנהיה סופי לאחר שהחל לכהן כחבר המועצה, בין שהעבירה נעברה או ההרשעה הייתה בזמן שכיהן כחבר המועצה ובין שהיו לפני שהחל לכהן כחבר המועצה, וקבע בית המשפט כי יש עם העבירה שהורשע בה משום קלון;
- מי שנידון למאסר - עונש מאסר בפועל לתקופה העולה על שלושה חודשים, ועל פי הוראות צו המועצות האזוריות - ולא הצהיר אמת או לא הגיש הודעה או בקשה כנדרש;
- חבר ועד מקומי;
- מי שחייב חוב סופי בשל ארנונה או בשל אספקת מים בעד שישה חודשים, ולא שילם אותו ממועד התשלום של חלקו האחרון של החוב ובמשך תקופה העולה על שנה.

## ועדות חובה ורשות

הוועדה היא המסגרת שבה ממקדת המועצה את עבודתה, והיא משמשת מעין פורום ציבורי מקצועי של הרשות המקומית. צו המועצות המקומיות קובע, בחלק מהמקרים במפורש ובחלק אחר במשתמע, את החובה להקים ועדות מסוימות; אלה ועדות החובה. כל היתר הן ועדות רשות.

להלן ועדות החובה והרשות:

ועדות חובה	
שם ועדה	הערות
ועדת הנהלה	באין ועדת כספים ברשות, תמלא ועדת ההנהלה את תפקיד ועדת הכספים
ועדה חקלאית	
ועדת מכרזים	
ועדת מל"ח	
ועדת ביטחון	במועצה אזורית שיש בה משמר אזרחי
ועדה מקומית לתכנון ולבנייה	מליאת המועצה של הרשות. חלק מהרשויות משולבות בוועדות תכנון מרחביות ולפיכך אין בהן ועדה מקומית לתכנון ולבנייה וועדת משנה לתכנון ולבנייה

ועדות חובה	
שם ועדה	הערות
ועדת משנה לתכנון ולבנייה	
ועדה לאיכות הסביבה	
ועדת ביקורת	
ועדת הנחות	
ועדה למאבק בנגע הסמים	
ועדת ערר על קביעת ארנונה כללית	
ועדה לקליטת עלייה	ברשות שלפחות 10% מתושביה עלו לישראל אחרי 1.1.1990
ועדת רכש ובלאי	
ועדת תמיכות	
ועדה להנצחת זכרם של נרצחי טרור	
ועדה להקצאת קרקעות ומבנים	

ועדות רשות	
שם ועדה	הערות
ועדת כספים	הצורך בוועדות הרשות הללו הוא צורך אמיתי. הוועדות עוסקות, בין היתר, בנושאים הזקוקים לקידום פרטני
ועדה לבטיחות בדרכים	
ועדת חינוך	
ועדה לקידום מעמד הילד	
ועדת רווחה	
ועדת שמות מקומות ציבוריים	
ועדת תחבורה	

## ועדות שונות

חוץ מהוועדות הנקובות בשמן בצו המועצות האזוריות או בכל דין אחר, רשאית המועצה לבחור ועדות קבועות או ארעיות לעניינים מסוימים.

## ועדות משנה

כל ועדה של המועצה רשאית לבחור ועדת משנה לכל מטרה הנראית לה בגדר תפקידה. ועדה מוסמכת למנות לעצמה ועדת משנה לטיפול חד-פעמי או קבוע בנושא מסוים שבתחום סמכותה. ועדת המשנה תביא את מסקנותיה לפני הוועדה.

## ועדת ביקורת<sup>13</sup>

כמפורט בטבלה שלעיל, ועדת ביקורת היא ועדת חובה במועצה אזורית. המועצה תבחר מבין חבריה ועדת ביקורת; ראש המועצה וסגניו לא יהיו חברים בוועדת הביקורת.

ועדת הביקורת רשאית לקבל מכל חבר מועצה או עובד המועצה ידיעות, מסמכים והסברים הדרושים לה למילוי תפקידה.

אלה התפקידים והסמכויות של ועדת ביקורת:

- לבדוק אם החלטות המועצה הוצאו לפועל כדין;
- לבדוק את חשבונות המועצה ולבדוק אם פעולות המועצה נעשו במסגרת תקציבה המאושר;
- לבדוק אם תוקנו הליקויים בניהול ענייני המועצה שעליהם הודיעו הוועדה או מבקר המדינה למועצה.

## ישיבות המועצה, הוועדות וסדריהן

### מועד ישיבות מועצה - ישיבות רגילות וישיבות שלא מן המניין

המועצה תקבע את הימים לישיבותיה, ובלבד שתקיים לפחות ישיבה רגילה אחת בכל שישה שבועות; המועצה רשאית להחליט שלא לקיים ישיבות רגילות בחודשים ניסן ותשרי בכל שנה.

ראש המועצה רשאי לכנס בכל עת ישיבת מועצה שלא מן המניין. ראש המועצה חייב לכנס ישיבת מועצה שלא מן המניין אם הוגשה לו דרישה חתומה בידי שלישי מחברי המועצה לפחות ופורט בה סדר היום הנדרש, או אם דרשו זאת ועדת ההנהלה או ועדת הביקורת של המועצה. לא כינס ראש המועצה את הישיבה בתוך 14 יום מהגשת דרישה כאמור, יוכלו החברים שהגישו אותה לקרוא לישיבת מועצה לשם דיון בסדר היום הנדרש.

<sup>13</sup> להרחבה ראו פרק ביקורת במועצות אזוריות ובועדים מקומיים.

## **מועדי ישיבות ועדה**

יו"ר ועדה רשאי לקרוא בכל עת לישיבת הוועדה שהוא היו"ר בה, וחייב לקרוא לישיבה על פי החלטת הוועדה או על פי דרישה מאת ועדת ההנהלה או ועדת הביקורת.

### **סדר היום**

סדר היום לישיבת מועצה שלא נקבע מראש על ידי המועצה ייקבע על ידי ראש המועצה באישור ועדת ההנהלה. ועדת ההנהלה רשאית לשנות את סדר היום שקבע ראש המועצה.

סדר היום לישיבת ועדה שלא נקבע מראש על ידי הוועדה ייקבע על ידי יו"ר הוועדה. הצעות לשינוי סדר היום בישיבה של מועצה או ועדה יובאו לדיון רק עם פתיחת הישיבה. אין להעלות על סדר היום של ישיבת מועצה או ועדה שום עניין שלא פורט בהזמנה לאותה ישיבה, אלא אם נוכחים ומסכימים לכך לפחות שני שלישים מחברי המועצה או הוועדה.

### **הזמנות לישיבה**

הזמנה לכל ישיבה של המועצה או של ועדה, חתומה ביד מזכיר המועצה או יו"ר הוועדה ומפרטת את סדר יומה של הישיבה, תימסר לכל חברי המועצה או הוועדה לפחות 24 שעות לפני הישיבה; אם ההזמנה נשלחה בדואר, יש לשלחה לפחות 36 שעות לפני הישיבה. הודעה בדבר זמנה, מקומה וסדר יומה של כל ישיבת מועצה יש לתלות על הדלת החיצונית של משרד המועצה או סמוך לה.

### **ניהול הישיבות**

ראש המועצה יהיה היו"ר בכל ישיבות המועצה, ובהעדרו - סגן ראש המועצה. אם יש יותר מסגן אחד ואם יותר מסגן אחד נוכחים בישיבה, הסגן אשר המועצה תבחר בו יהיה היו"ר. במקרה שראש המועצה וכל סגניו נעדרים, יבחרו הנוכחים באחד מחברי המועצה להיות יו"ר הישיבה.

יו"ר ועדה יהיה יו"ר בכל ישיבותיה, ובהעדרו - חבר הוועדה שייבחר על ידי הנוכחים.

### **פומביות ישיבות המועצה**

ישיבות המועצה יהיו פומביות, אלא אם הוחלט כי הישיבה כולה או חלק ממנה יהיו בדלתיים סגורות.

### **מניין חוקי**

מניין חוקי בישיבת מועצה או ועדה הוא רוב חברי המועצה או הוועדה, אלא אם נקבע בדין להחלטה מסוימת רוב מיוחד בהצבעה; אז יהיה רוב זה גם המניין החוקי לדיון באותו עניין.

לא היה מניין חוקי בשעה שנקבעה לישיבה, תידחה הישיבה בשעה אחת, ואז תהיה חוקית אם נוכחים בה לפחות שליש מחברי המועצה או הוועדה; לא נוכח שליש כאמור - תידחה הישיבה בשבעה ימים, ואז תהיה חוקית אם נוכחים בה לפחות שליש מחברי המועצה או הוועדה, בתנאי שלא ידונו בה בעניין שלא עמד על סדר היום של הישיבה הקודמת.

החלטות מתקבלות ברוב קולות חברי המועצה או חברי ועדה הנוכחים בעת ההצבעה בישיבה שיש בה מניין חוקי, חוץ מהחלטות שנקבע להן בדין רוב מיוחד. מצב של שוויון קולות פירושו דחיית ההצעה.

## **אופן ההצבעה**

הצבעה במועצה או בוועדה היא בהרמת ידיים. עם זאת יכולה הצבעה להיות חשאית על פי דרישה של שליש לפחות מחברי המועצה או הוועדה הנוכחים בישיבה.

## **פרוטוקול**

בכל ישיבת מועצה או ועדה יש להקליט את מהלך הישיבה ולרשום פרוטוקול.

הפרוטוקול יכיל את הפרטים האלה:

- שמות חברי המועצה או הוועדה הנוכחים בישיבה;
- מהלך הדיונים, ההצעות ותוצאות ההצבעה.

הפרוטוקול ייחתם באותה ישיבה או בישיבה הבאה על ידי יושב ראש הישיבה. הפרוטוקול יישלח לחברי המועצה או הוועדה לפחות שבעה ימים לפני הישיבה הבאה. היה ערעור על פרט מפרטי הפרוטוקול, יועמד הערעור לדיון בראשית הישיבה הבאה.

## **שאלתה**

חבר מועצה רשאי להגיש לראש המועצה שאלתה קצרה בכתב על עניין עובדתי שבתחום תפקידי המועצה האזורית, וזאת לא יאוחר משבעה ימים לפני תחילת הישיבה מן המניין הקרובה.

ראש המועצה או חבר מועצה שנאצלה לו הסמכות בעניין שלגביו נשאלה השאלתה, כפי שיחליט ראש המועצה, ישיב בכתב ובקצרה לשאלתה ויקרא את התשובה באותה ישיבה. המשיב רשאי לדחות את תשובתו עד לישיבה מן המניין שלאחר הישיבה הבאה, ובלבד שלא ידחה את תשובתו על יותר משתי שאלות בישיבה אחת; השאלתה והתשובה יחולקו לחברי המועצה.

אם לא נמסרה תשובה לשאלתה בשתי ישיבות מן המניין שהתקיימו לאחר הגשתה, יועמד נושא השאלתה לפי דרישת השואל כסעיף ראשון על סדר היום בישיבה מן המניין הקרובה, ויקיים דיון בנושא.

לא יוגשו יותר משתי שאילתות מאת חבר המועצה לפני כל ישיבה מן המניין. לאחר שמיעת התשובה ראשי השואל לשאול בעל-פה שאלה קצרה נוספת, ובלבד שהיא נובעת מתוכן התשובה, וראש המועצה או חבר מועצה שנאצלה לו הסמכות בעניין שלגביו נשאלה השאילתה, כפי שיחליט ראש המועצה, יענה תשובה קצרה בעל-פה; על שאילתה או על תשובה נוספת לא יתקיים דיון במועצה.

### דיון חוזר בהחלטה

ראש מועצה ראשי להודיע בכתב לחברי המועצה על רצונו להביא את ההחלטה לדיון חוזר במועצה ועל מועד הדיון החוזר, וזאת בתוך 48 שעות משעה שנתקבלה ההחלטה במועצה. הדיון החוזר יהיה בישיבה מיוחדת של המועצה שתתקיים בתוך עשרה ימים מיום שנתקבלה ההחלטה, או בתוך פרק זמן קצר יותר אם דרשו זאת 40% מחברי המועצה.

תוקפה של החלטה שעליה נמסרה הודעה יותלה עד החלטת המועצה בדיון החוזר או עד שחזר בו ראש המועצה מהודעתו, לפי המוקדם מהשניים. החלטת המועצה בדיון חוזר אינה נתונה לדיון חוזר נוסף. הדבר לא יחול על החלטה שחיקוק מחייב את קבלתה ברוב מיוחד של חברי המועצה והיא נתקבלה ברוב כזה. סמכות ראש מועצה לפי סעיף זה אי אפשר לאצול לאחר.

## 3. סמכויות המועצה האזורית

סמכויות המועצה האזוריות מנויות בפרק השיעי של צו המועצות האזוריות. המועצה מוסמכת, בשים לב להוראות שר הפנים ואם אין בכך משום סתירה לכל דין, לטפל ולפעול בכל עניין הנוגע לציבור בתחום המועצה.

אלה מן הסמכויות המרכזיות של המועצה:<sup>14</sup>

- חינוך;
- רווחה;
- תברואה ואיכות הסביבה;
- ביטחון וסדר ציבורי;
- מתן היתרים ורישיונות;
- תחזוקת תשתיות;
- תרבות;

<sup>14</sup> ד"ר רות חנגאל ועו"ד איילת פישמן, המרחב הכפרי בישראל: מי משרת אותך? מערכת היחסים וסוגיית האחריות והסמכות לאספקת השירותים לתושבים בין המועצות האזוריות לוועדים המקומיים, יוני 2017.

• ספורט;

• שירותי דת.

להלן פירוט סמכויות המועצה, על פי הפרק התשיעי בצו המועצות האזוריות:

• לקיים סדר, שלטון תקין וביטחון;

• להקים, לקיים ולנהל שירותים, מפעלים ומוסדות שלדעת המועצה יש בהם תועלת לציבור;

• לוודא את פיתוח תחום המועצה ושיפורו ולקדם את העניינים הכלכליים, החברתיים, התרבותיים והחינוכיים של תושביו או של כל חלק מהם. המועצה לא תטפל בענייני תרבות וחינוך הנוגעים ליישוב אחד או ליישובים אחדים אלא אם דעתם של הוועדים המקומיים שלהנהלתם נתונים היישובים הנוגעים בדבר נוחה מטיפול כזה;

• לשמש נאמן או אפוטרופוס לכל עניין ציבורי;

• להקים ולקיים בניינים ולעשות עבודות ציבוריות;

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

• להסדיר או להגביל את הקמתם של עסקים, מלאכות ותעשיות לסוגם, לרבות קביעת ימים ושעות לפתיחתם ולסגירתם;

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

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

• להסדיר ענייני השקיה, מרעה ומניעת סחף וכן עניין אחר בעל ערך חקלאי שהסדרתו היא לטובת כלל החקלאים בתחום המועצה;

• ביחס למפעלי המים שהוקמו על ידי המועצה או גוף ציבורי אחר או על ידי יחיד, לשם אספקת מים בתחומה של המועצה - למנוע בזבז מים, שימוש בלתי נאות, תצרוכת יתרה או זיהום של מים שמספקים אותם לציבור או ליחיד; להסדיר

אספקת מים ציבוריים על ידי ברזי מים ושימוש בהם; לקבוע את התנאים שבהם יש לספק מים לצורכי בית ולצרכים אחרים, את המחיר שישולם בעד המים שיסופקו כאמור ואגרות בעד התקנתם;

- הוראות בדבר הקמת תאגיד.

#### **4. תפקידי חובה ונושאי משרה במועצה האזורית<sup>15</sup>**

חברי המועצה הם הגוף הנבחר של הרשות. גם ראש הרשות וסגניו, אף שהם מקבלים שכר על עבודתם מקופת המועצה ואחראים לביצוע החלטות המועצה באמצעות המערכת המבצעת, הם נבחרים מבחינת דרכי בחירתם והדחתם מתפקידים ומבחינת סמכותם.

מול חברי המועצה פועל ברשות גוף ממונה המבצע את מדיניות המועצה. מדובר בעובדים בשכר, בכירים וזוטרים, שהמועצה מעסיקה כעובדיה או שוכרת את שירותיהם לצורך מילוי תפקידי המועצה האזורית כחוק.

הגוף הממונה נחלק לשניים: נושאי תפקידים בכירים שהחוק מחייב את המועצה למנותם לאחר מכרז פומבי כדי להבטיח ניהול תקין של עבודת הרשות; בעלי תפקידים אחרים, זוטרים ובכירים, שהרשות מעסיקה או שוכרת.

#### **בעלי תפקידי חובה סטטוטוריים במועצה אזורית**

- מזכיר;
- גזבר;
- מהנדס;
- יועץ משפטי (ניתן במיקור חוץ);
- רופא וטרנר (היקף המשרה ייקבע בתיאום בין הרשות למשרד החקלאות);
- מבקר;
- מנהל מחלקת חינוך;
- מנהל יחידת נוער;
- יועצת לקידום מעמד האישה.

#### **5. הוצאות והכנסות**

ההוצאות שהמועצה מוציאה לטובת כל תחום המועצה (הוצאות כלליות) יתמלאו ככל האפשר מההכנסות הכלליות המגיעות אליה מכל תחום המועצה. ההוצאות לטובת

<sup>15</sup> להרחבה ראו פרק בעלי תפקידים במועצה האזורית.

חלק של תחום המועצה (הוצאות מיוחדות) יתמלאו ככל האפשר מההכנסות המיוחדות שיבואו מאותו חלק, ואולם רשאית המועצה להפריש סכומים מהכנסות מיוחדות למילוי כל חלק של הוצאות כלליות ולהפך, מלבד תחום תרבות וחינוך; הכנסות מתחום זה לא יוקצו להוצאות כלליות.

הכנסות המועצה יתקבלו ממכסות תשלום וממיסים. המועצה רשאית להטיל מכסות תשלום על כל ועד מקומי למילוי כל הוצאה מהוצאותיה המופיעות בתקציב שאישר שר הפנים. החליטה המועצה להטיל מס או ארנונה כללית, ישולמו לה המס או הארנונה במישרין בידי החייבים בהם. בהתייעצות עם ועד מקומי שבתחומה רשאית המועצה להסמיך את הוועד לגבות במקומה ובעבורה את המס או הארנונה מחייבים המתגוררים בתחום הוועד המקומי או בעבור נכסים המצויים באותו תחום. הסמיכה המועצה את הוועד כאמור וגבה הוועד בעבור המועצה את המס או הארנונה, יעבירו לידי המועצה עם גבייתו.

החלטת המועצה בדבר הטלת ארנונה תתקבל לא יאוחר מיום 1 בדצמבר שלפני שנת הכספים שעליה מוטלת הארנונה.

## 6. כספים

כל הכספים המתקבלים במועצה או על שמה הם קופת המועצה. קופת המועצה תשמש לתשלום כל סכום שהמועצה רשאית או חייבת להוציא כדין. גזר המועצה אחראי לביטחונה של קופת המועצה.

### חתימה על פקודות תשלום

סעיף 78 לצו המועצות האזוריות נוגע לחתימה על פקודות תשלום. אולם על פי סעיף 34א(ב) לפקודת המועצות המקומיות יחול סעיף 191 לפקודת העיריות [נוסח חדש] הדן בחתימה על מסמכי תשלום, ולפיו כל פקודת תשלום או שובר תשלום או שיק לחובת קופת העירייה יחתמו על ידי ראש העיר (או פקיד אחר שהורשה לכך מטעם המועצה) והגזר (אשר רשאי באישור המועצה להסמיך עובד מעובדי העירייה הכפוף לו לחתום בשמו, כל עוד הסכום לא עולה על הסכומים שנקבעו בתקנות לעניין זה).

לאחר מכן נקבע בסעיף 203 לפקודת העיריות, שאף הוא הוחל מכוח סעיף 34א לפקודת המועצות המקומיות גם על מועצה אזורית, כי הגזר רשאי להסמיך עובד עירייה הכפוף לו להשתמש במסמכיותו, וכי אין בהסמכה כדי לשחרר את הגזר מחובותיו ומאחריותו לפי כל דין. מכוח סעיף זה נחקקו תקנות העיריות (חתימה על מסמכים מסוימים), תש"ך-1959, אשר מפרטים את תחומי הסכום של התחייבות כספית שלגביה רשאי גזר להסמיך עובד עירייה לחתום בשמו:

- עד 93,900 שקל - עירייה שבה לא יותר מ-50,000 תושבים;
- עד 188,100 שקל - עירייה שבה לא יותר מ-100,000 תושבים;
- עד 626,700 שקל - עירייה שבה יותר מ-100,000 תושבים.

## 7. תקציב המועצה

לכל מועצה יהיה תקציב שנתי. שנת הכספים תחל ב-1 בינואר של כל שנה. תקציב המועצה טעון אישור של שר הפנים.

הגבר יכין הצעת תקציב למועצה<sup>16</sup> על פי הנחיות ראש המועצה, וראש המועצה יגיש את הצעת התקציב לאישור המועצה לא יאוחר מחודשיים לפני תחילתה של שנת הכספים שאליה מתייחסת ההצעה.

ראש המועצה יביא את הצעת התקציב לפני ועדת הכספים (או ועדת הנהלה במועצה אזורית שאין בה ועדת כספים) לפני שיגישה למועצה.

ראש המועצה רשאי להורות לגבר להכין למועצה, בשעת הצורך, הצעת תקציב מילואים; ראש המועצה יביא את הצעת תקציב המילואים לפני ועדת הכספים (או ועדת הנהלה במועצה אזורית שאין בה ועדת כספים), ולאחר מכן יגיש את הצעת התקציב לאישור המועצה.

תקציב מילואים טעון אישור של שר הפנים ברשות שאינה איתנה. רשות איתנה היא רשות אשר עומדת בתנאי סעיף 232א לפקודת העיריות; לא מקבלת מענק איזון, אין לה גירעון שוטף, והיא עומדת בקריטריונים נוספים הנוגעים לאופן ההתנהלות השוטף. רשות איתנה זוכה להקלות מבחינת האסדרה של משרד הפנים, כגון פטור מקבלת אישור ביצוע עסקאות מקרקעין וכן הקלות בסוגיות הנוגעות לאופן אישור מחיקת חובות.<sup>17</sup>

### חוזים והצעות

ראש המועצה רשאי להתקשר בחוזה בשם המועצה על פי החלטת המועצה. אם חוזה מטיל הוצאה או התחייבות כספית על המועצה, לא תחליט המועצה על התקשרות באותו חוזה אם אין להוצאה או להתחייבות הקצבה מתאימה בתקציב המאושר של המועצה.<sup>18</sup>

### ארנונה והיטלים במועצה האזורית

לרשות מקומית הסמכות להטיל על התושבים בתחומה מיסים, אגרות והיטלים שונים למימון פעילותה. במקרה של מועצה אזורית מקורה של סמכות זו בצו המועצות האזוריות.

<sup>16</sup> על פי סעיף 34 א(ב) לפקודת המועצות המקומיות, יחולו סעיפים 206 ו-210 לפקודת העיריות [נוסח חדש] הדנים בהכנת תקציב ובתקציב מילואים.

<sup>17</sup> ראו אתר משרד הפנים: <http://www.moin.gov.il>

<sup>18</sup> להרחבה ראו את פרק מכרזים.

## ארנונה

ארנונה היא מס המוטל על תושבי הרשות המקומית בגין נכס בבעלותם או בהחזקתם אשר נמצא בתחומי הרשות. סמכות המועצה האזורית להטיל ארנונה מנויה בסעיף 68 לצו המועצות האזוריות. סמכות זו הייתה נתונה בעבר לוועד המקומי, אולם במסגרת תיקון לחוק וכדי לצמצם את סמכויות הוועד המקומי ולהגדיל את סמכויות המועצה האזורית, סמכות זו נתונה כיום למועצה בחוק, וזו יכולה להחליט להעביר לועד המקומי.

## צו הארנונה

המועצה האזורית תחוקק בכל שנה צו ארנונה שבו יפורטו הסיווגים השונים של הנכסים ולפיהם ייקבע תעריף הארנונה שיוטל עליהם. על פי חוק ההסדרים במשק המדינה, תשנ"א-1991, המועצה תקבע את גובה הארנונה על פי קריטריונים אלה:

- גודל הנכס (נמדד ביחידות שטח);
- השימוש הנעשה בנכס;
- מקום הנכס;
- סוג הנכס.

בחוק ההסדרים מצוינים תעריפי מינימום ומקסימום אשר מהם הרשות אינה רשאית לחרוג בצו הארנונה.

## פטורים והנחות בארנונה

סוגים שונים של נכסים ותושבים שונים זכאים לפטור או להנחה בארנונה. פטורים והנחות יינתנו למשל על רקע כלכלי או לאנשים עם מוגבלויות, ניצולי שואה וקשישים, משפחות שכולות ונפגעי פעולות איבה. נכסים הזכאים לפטור או להנחה בארנונה הם בין השאר עמותות, מלכ"רים ומרכזי שיקום לאנשים עם מוגבלויות.

## השגה על חשבון ארנונה

תושב הרוצה לערער על חשבון הארנונה שקיבל יכול לעשות זאת בהשגה שיגיש עד 90 יום מקבלת חשבון הארנונה. אלה הסיבות המצדיקות השגה על חיוב בארנונה:

- הנכס אינו נמצא בתחומי הרשות המוניציפלית שלגביה נקבעו תעריפי הארנונה;
- יש מחלוקת על סוג הנכס המחויב, גודלו, או השימוש בו;
- התושב אשר אליו נשלחה הודעת החיוב אינו הבעלים או המחזיק בנכס.

מנהל הארנונה של הרשות המקומית אחראי לקבל את ההשגות בגין חיובי ארנונה ולאשר או לדחות אותן בתשובה למגיש ההשגה בתוך 60 יום. לאחר מכן רשאי מגיש

ההשגה לערער על החלטת מנהל הארנונה לוועדת הערר לענייני ארנונה של הרשות, וזאת בתוך 30 יום.

## **נכס שאינו ראוי לשימוש**

על פי סעיף 74 לצו המועצות האזוריות, נכס שנהרס עד שאינו ראוי עוד לשימוש אינו מחויב בתשלום ארנונה, וזאת בכפוף למסירת הודעה לעירייה על מצבו.

## **חוקיות חיוב בארנונה**

מנהל הארנונה וועדת הערר מוסמכים לדון ברשימה סגורה של נושאים הקשורים לחיוב בארנונה, וככלל אינם מוסמכים לחרוג מנושאים אלה. לכן כאשר תושב רוצה להשיג על חוקיות החיוב בארנונה או לטעון כל טענה אחרת אשר אינה מבין הטענות המנויות לעיל, הוא יכול להגיש עתירה מינהלית לבית המשפט לעניינים מינהליים בתוך 45 יום מקבלת הודעת החיוב.

## **היטלים**

על פי סעיף 68 לצו המועצות האזוריות, המועצה האזורית רשאית להטיל היטלים באמצעות חקיקת חוקי עזר עירוניים שנועדו לעזור במימון תשתיות המועצה.

להלן דוגמאות להיטלים:

- היטל סלילה;
- היטל ביוב;
- היטל שטחים ציבוריים פתוחים;
- היטל תיעול;
- היטל צנרת מים.

התשלום אשר משלם תושב המועצה על היטל משמש את המועצה לעניין שבגיניו נגבה ההיטל, אולם אין דרישה שהיטל זה ישקף במדויק את התמורה אשר ניתנת לנישום בשל שימוש בתשתית שההיטל מממן.

## **8. שינוי תחום השיפוט של המועצה האזורית**

### **שינוי תחום השיפוט של מועצה אזורית ביוזמת שר הפנים**

אם שר הפנים יוזם את שינוי תחום השיפוט, בין שמדובר בשינוי שטח השיפוט של יישוב בתוך תחום המועצה, העברת שטח לרשות אחרת או כינון יישוב כמועצה מקומית - השר יציע את השינוי למועצה תחילה. על המועצה להודיע בכתב בתוך

שלושה ימים על ההצעה לוועדים המקומיים שבתחומה, וכל ועד זכאי להגיש לה בכתב את הערותיו על השינוי המוצע בתוך שבעה ימים מקבלת ההודעה. המועצה האזורית תעביר לשר בתוך 21 יום מפנייתו את חוות דעתה הכתובה על השינוי המוצע ואת הערות הוועדים המקומיים. השר יכריע לפי שיקול דעתו ויודיע על כך בכתב למועצה. במקרים שהמועצה האזורית לא תעביר את חוות דעתה עד המועד שנקבע, יתפרש הדבר כהסכמת המועצה לשינוי המוצע.

אף שאין בחוק חיוב להקמת ועדת חקירה, נוהג המשרד בדרך של מינוי ועדת גבולות, כאמור לגבי מועצות מקומיות.

כאשר השינוי בתחום השיפוט של מועצה אזורית כרוך בתחום השיפוט של עירייה ומוקמת ועדת חקירה על פי פקודת העיריות - לא יתבצעו ההליכים שנקבעו למועצה האזורית, אלא רשאי השר לשנות את תחום השיפוט של המועצה האזורית לאחר עיון בהמלצות ועדת החקירה.

### **בקשת המועצה לשינוי תחום שיפוט**

במקרים שהמועצה האזורית רוצה בשינוי של תחום שיפוט, עליה להודיע בכתב את פרטי השינוי המבוקש לוועדים המקומיים של היישובים שבתחום המועצה האזורית.

כל ועד מקומי זכאי להגיש בכתב למועצה את הערותיו על השינוי בתוך שבעה ימים מקבלת ההודעה. על המועצה האזורית להעביר לשר הפנים את בקשת השינוי בצירוף ההערות שקיבלה מהוועדים המקומיים.

כל הכללים החלים על עבודתה של ועדת חקירה לשינוי תחום שיפוט של עירייה יחולו גם על עבודתה של ועדת גבולות המטפלת אך ורק במועצות מקומיות ובמועצות אזוריות, אף שהקמתה של ועדת גבולות אינה מחויבת בחוק והיא עניין של נוהג בלבד.

חוזר מנכ"ל משרד הפנים 194/2008<sup>19</sup> כולל הוראות בדבר שינוי תחום שיפוט של רשות מקומית וקביעת אזורים לחלוקת הכנסות. נוהל זה מסביר את דרך הפנייה של רשות מקומית המבקשת משר הפנים לפעול מכוח סמכותו ולהקים ועדת חקירה לעניין שינוי תחום שיפוט או לקביעת אזור חלוקת הכנסות.

רשות מקומית אשר סבורה כי יש לשנות את תחום שיפוט תפנה למנכ"ל משרד הפנים בבקשה לשינוי תחום שיפוט.

<sup>19</sup> חוזר המנהל הכללי 4/2008, כ' בסיוון תשס"ח, 23.6.2008.

## לבקשה יש לצרף את המסמכים האלה:<sup>20</sup>

1. החלטת מועצת הרשות המקומית לעניין בקשה לשינוי תחום שיפוט.

2. תזכיר בו ינומקו הסיבות המצדיקות, לדעת המבקשת, את עריכת השינויים המוצעים (לדוגמה: יצירת רצף טריטוריאלי, צורך בקרקעות לפיתוח, צירוף מפעלים ו/או מוסדות לשטח השיפוט של הרשות וכו'), ויפורטו ההשלכות הצפויות על הרשות כתוצאה מהשינוי בתחום השיפוט (כגון: השלכות כלכליות, ארגוניות, דמוגרפיות, חברתיות וכו').

### הוראות נוספות:

#### 4. החלטת המנכ"ל לגבי הבקשה

במידה והמנכ"ל שוכנע כי יש מקום לבחון את הבקשה על-ידי ועדת חקירה/גבולות/חלוקת הכנסות, האגף לפיתוח מקומי יביא את החלטת המנכ"ל לידיעת הרשויות המקומיות הנוגעות בדבר.

#### 5. מינוי הוועדה והעברתה לוועדה הקבועה

המנכ"ל יטיל את בחינת הבקשה על הוועדה הקבועה לגבולות/חלוקת הכנסות, או על ועדה אד-הוק שימנה לצורך בחינת אותה בקשה.

#### 6. עבודת הוועדה

ועדת גבולות חייבת להקפיד על פרסום נאות בדבר קיומה, ולתת הזדמנות לבעלי עניין מרכזיים להציג את עמדתם לפני גיבוש וניסוח ההמלצות.

לפיכך, מרכז הוועדה יודא כי הרשות המבקשת תפרסם על לוח המודעות שלה את דבר הקמת ועדת החקירה, וישלח העתק מכתב המינוי לאותה רשות אשר ממנה מתבקשת גריעת השטח. כמו כן, יפורסם דבר הקמת הוועדה בעיתון בעל תפוצה ארצית ובעיתון בעל תפוצה מקומית.

כאשר רשות מן המגזר הערבי היא בעלת עניין, תפורסם ההודעה בשפה הערבית גם בעיתונות הערבית, בתפוצה ארצית ומקומית.

המרכז אחראי לתפעול הוועדה, לרבות תיאום בין הרשויות/גופים לבין חברי הוועדה, רישום פרוטוקול ומתן מענה לוגיסטי לצורכי הוועדה.

ועדת גבולות חייבת לערוך חקירה עצמאית של הסוגיה, ואינה רשאית לקבל ללא בדיקה הסכם בין הרשויות המקומיות המעורבות.

על חברי הוועדה להיזהר מקביעת עמדה לפני שמיעת כל הצדדים.

<sup>20</sup> מתוך חוזר מנכ"ל 4/2008 שלעיל.



פרק ג'

הוועד המקומי

# הוועד המקומי

---

## 1. ועד מקומי - הגדרה

צו המועצות האזוריות קובע כי כל יישוב בתחום המועצה האזורית ינוהל על ידי ועד מקומי אשר יכונן על פי צו של שר הפנים. מבחינה משפטית, ועד מקומי (על פי חוק הפרשנות) נמנה גם הוא בהגדרת "רשות מקומית", והוא רשות משפטית מינהלית-סטטוטורית שחלות עליה הוראות הדין המינהלי הנוגעות לרשויות מקומיות.

## הוועד המקומי - הרובד התחתון

השלטון המקומי מורכב משני רבדים שלטוניים, מבנה דו-רובדי, בכל הנוגע ליחס שבין המועצות האזוריות לוועדים המקומיים וליישובים הכפריים. הרובד העליון - המועצה האזורית; הרובד התחתון - הוועדים המקומיים ביישובים.

הוועד המקומי הוא גוף משפטי נפרד המשמש רובד תחתון של מערכת השלטון המקומי במועצות האזוריות, ובמידה רבה מאוד הוא כפוף לפיקוחה ולהחלטותיה של המועצה האזורית שבתחומה הוא מצוי.<sup>21</sup>

הוועד המקומי הוא מעין חוליה מקשרת למועצה האזורית, שכן דרכו עוברת הזיקה בין היישוב ובין המועצה האזורית. על פי עיקרון זה, הוועד המקומי מייצג את היישוב שהוא מנהל בכך שחברי הוועד נבחרים מבין תושביו, והוא בוחר את נציגיו למליאת המועצה האזורית.

## 2. סמכויות הוועד המקומי

- הוועד המקומי מוסמך לפעול לפי הסמכויות שאוצלת לו המועצה האזורית, והוא חלק ממערכת השלטון המקומי הכפוף לכללי המשפט המינהלי-ציבורי.<sup>22</sup>
  - סמכויותיו של הוועד המקומי מוגבלות ומותנות לסמכויות שאצלה לו המועצה האזורית, בתחום הנהלתו ובתנאים שנקבעו לו בלבד. על המועצה האזורית לאצול לוועד המקומי סמכות בצורה מסודרת, ברורה ומפורטת, ואין להסתפק באצילת סמכויות כלליות ועמומות.
- על פי עיקרון זה, במקרה שוועד מקומי פעל בתחום שלא אצלה לו המועצה האזורית סמכויות בו, הפעולה נעשתה בחוסר סמכות ודינה בטלות.<sup>23</sup> מדובר

<sup>21</sup> עו"ד דודו קוכמן, יחסי גומלין בין הוועד המקומי למועצה האזורית, ניהול היישוב הכפרי 2016, עמ' 35.

<sup>22</sup> מיכאל עובדיה, ועד מקומי, אגודות שיתופיות והמועצה האזורית - הגדרות ויחסי גומלין, ניהול היישוב הכפרי 2016.

<sup>23</sup> עו"ד שלמה ולדמן, היבטים משפטיים בניהול קהילה, ניהול היישוב הכפרי, עמ' 194.

בשינוי מהותי בפעילות הוועד המקומי אשר נקבע בתיקון צו המועצות האזוריות מיולי 2004.

- הסייג לאצילת סמכויותיה של המועצה האזורית לוועד המקומי הוא תחום התרבות והחינוך. הסמכות בתחום זה נתונה לוועד המקומי, אלא אם הוועד המקומי קבע אחרת עם המועצה האזורית.
- הוועד המקומי רשאי לפעול לביצוע הסמכויות שהואצלו לו בעצמו או באמצעות המועצה.
- במקרה שהוועד המקומי החליט להפעיל את סמכותו באמצעות המועצה, עליו לפנות למועצה בבקשה לביצוע פעולות בתחומו אשר ימומנו מהתקציב המאושר של הוועד המקומי. עם קבלת בקשה מהוועד המקומי לביצוע פעולה, על המועצה האזורית לעשות את כל הדרוש לביצועה.
- המועצה האזורית רשאית לבטל או לשנות את הסמכויות שאצלה לוועד המקומי לאחר שנתנה לו הזדמנות להשמיע את טענותיו.
- חוזה של הוועד למתן זיכיון או מונופולין או כאשר אין להוצאות הכרוכות בו הקצבה בתקציב המאושר - יאושר על ידי הוועד ועל ידי המועצה.
- בהתייעצות עם הוועד המקומי רשאית המועצה האזורית להסמיך את הוועד לגבות במקומה ובעבורה מס או ארנונה על נכסים שבתחום הוועד. כספים שגבה הוועד המקומי בהסמכה מטעם המועצה האזורית יועברו למועצה האזורית עם ביצוע הגבייה.
- אין חובה על שוויוניות באצילת סמכויות; המועצה האזורית רשאית לאצול סמכויות שונות לוועדים מקומיים שונים בתחום שיפוטה.<sup>24</sup>
- המועצה האזורית רשאית לאצול את סמכויותיה לוועד המקומי, למעט סמכויות כגון אלה:
  - אישור תקציב הוועד המקומי;
  - אישור ופרסום חוקי עזר;
  - סמכויות לפי חוק רישוי עסקים, תשכ"ח-1968;
  - ייסוד חברות-בנות והחזקה במניותיהן;
  - הפקעת מקרקעין על פי חוק התכנון והבנייה.
- כן טעונים אישור מראש של המועצה צו המיסים ותקציב הוועדים.

<sup>24</sup> ש.מ.

### 3. התנהלות הוועד המקומי

- הוועד המקומי הוא גוף המנהל את ענייני היישוב בתחומים שאצלה לו המועצה האזורית. על התנהלות הוועד המקומי חלות ההוראות הסטטוטוריות החלות על המועצה בשינויים המחויבים. ההוראות בדבר הפעולות שלהלן, החלות על מועצה אזורית,<sup>25</sup> חלות גם על ועד מקומי בשינויים המחויבים:
  - **ניהול ועדות וישיבות.** הוראות בדבר חדילת חברות, ועדות משנה, סדרי העבודה של הוועדות, מועדי הישיבות של הוועד המקומי, סדר היום של הישיבות, זימון הישיבות, ניהול הישיבות, פומביות הישיבות, כללי מניין חוקי, ניהול פרוטוקול, תוקף הדיונים וההחלטות, הגשת שאילתה ותשובה;
  - **עובדי הוועד המקומי.** הוראות בדבר איסור טובת הנאה ואיסור עבודות חוץ;
  - **כספים.** הוראות בדבר קופת הוועד המקומי, ביטחון קופת הוועד המקומי למעט ההוראה בדבר החזקת הכספים בצורה בטוחה בהעדר בנק בתחום הוועד המקומי, חתימה על פקודות תשלום, הוראות להנהלת הקופה, השקעת כספים, קניית ומחסנים, מחיקת חובות;
  - **תקציב.** הוראות בדבר תקציב שנתי לרבות הכנתו ואישורו, וכן תקציב שהוגש באיחור או שטרם אושר, הנהלת חשבונות והוצאה שאינה כדין;
  - **חוזים והצעות.** הוראות בדבר התקשרות בחוזים, חוזים הטעונים אישור, מכרזים, חבר מועצה המעוניין בחוזה, איסור על חבר מועצה להתקשר בחוזים;
  - **הוראות נוספות.** הוראות בדבר חותמת הוועד המקומי, ניהול משפטים, שמירת מסמכים, גישה למסמכי המועצה, מסירת מסמכים, מסירת דוח שנתי על פעילות.
- על הוועד המקומי לקיים לפחות ישיבה רגילה אחת בכל שישה שבועות, כלומר לפחות שמונה ישיבות בשנה.

#### הוועד המקומי ביישוב שיתופי

- זהות ועדים ביישוב שיתופי: חברי ההנהלה של אגודה שיתופית יכהנו גם כחברי הוועד המקומי של היישוב. הזהות היא בחברים המכהנים בוועדים הנפרדים, ואין זהות בין הוועדים עצמם.
- במקרה שהיישוב חדל להיות שיתופי, תמנה המועצה האזורית ועד מקומי בדרך שממנים ועד מקומי ראשון ביישוב לא-שיתופי, לפי הקבוע בצו המועצות האזוריות.

<sup>25</sup> ראו לעניין זה פרק מועצות אזוריות.

- תושב של יישוב שיתופי אשר אינו חבר האגודה השיתופית רשאי לבקש משר הפנים, לא יאוחר מהיום ה-64 שלפני יום הבחירות, להורות על צירוף נציגות של תושבים לוועד המקומי של היישוב אשר יתווספו לחברי ועד הנהלת האגודה.
- ביישוב שיתופי שהוגשה לגביו בקשה זו, ומספר התושבים בו שאינם חברים באגודה השיתופית הוא 10% לפחות מכלל הבוחרים ביישוב, יורה השר כי ייבחרו גם נציגים של התושבים שאינם חברים באגודה השיתופית על פי חלקם היחסי ביישוב.
- ביישוב שהוא קיבוץ או קבוצה יורה השר כאמור אם הוגשה הבקשה על ידי 10% מבין התושבים הרשומים ביישוב, ומספר התושבים שאינם חברי האגודה השיתופית הוא 30% לפחות מכלל התושבים ביישוב.
- מספר הנציגים שיעמדו לבחירה ביישוב שיתופי<sup>26</sup> יהיה המספר השלם המתקבל מהכפלת מספר חברי ועד ההנהלה של האגודה השיתופית באותה שעה במנה המתקבלת מחלוקת מספר התושבים שאינם חברים באגודה השיתופית במספר התושבים החברים באגודה השיתופית, ובלבד שיהיה נציג אחד לפחות.

### הוועד המקומי ביישוב שאינו שיתופי

- חברי הוועד המקומי הראשון ביישוב שאינו שיתופי או ביישוב שחדל להיות שיתופי ימונו על ידי המועצה לאחר שהתייעצה עם גופים ציבוריים רלוונטיים בעיניה ובאישור שר הפנים.
- ראש המועצה יכנס את ישיבת הוועד המקומי הראשונה וישב בראשה לא יאוחר מ-14 יום מתחילת כהונתו. ראש המועצה ימשיך לשבת בראש הישיבה ולנהלה עד שייבחר ראש הוועד המקומי.
- אם הישיבה הראשונה של הוועד המקומי לא נתכנסה על ידי ראש המועצה כאמור, יכנס אותה השר וישב בראשה במקומו.
- נציג היישוב שנבחר כחבר במליאת המועצה יוזמן לישיבות הוועד המקומי וישתתף בהן.

## 4. תפקידו של יו"ר הוועד המקומי

- מנהל היישוב כראש הוועד המקומי הוא ראש רשות מקומית ברמת היישוב הכפרי היחיד, והוא ייבחר ברוב קולות בישיבה הראשונה של הוועד המקומי. בתפקידו זה נדרש ראש הוועד המקומי לפעול על פי החוקים והתקנות הנוגעים לשלטון המקומי.<sup>27</sup>

<sup>26</sup> להרחבה בעניין זה ראו פרק בחירות.

<sup>27</sup> להרחבה ראו פרק בחירות

- יו"ר הוועד המקומי אחראי לתפקוד ולייצוג הוועד המקומי כלפי פנים, כלפי היישוב וכלפי חוץ ככ:<sup>28</sup>

**כלפי פנים** - יו"ר הוועד המקומי אחראי לניהול ישיבות הוועד המקומי ולהתנהלותו החוקית בתחומי האחריות שבסמכותו;

**כלפי היישוב** - יו"ר הוועד המקומי הוא חוליה מקשרת בין הוועד המקומי לקהילה של הוועד המקומי. זאת מבצע יו"ר הוועד המקומי בהליך של שקיפות מוחלטת ויידוע הציבור, וכן בתהליכים של שיתוף הציבור דרך קביעת מדיניות מוסכמת על הקהילה באמצעות תוכנית שנתית המוסכמת על הקהילה;

**כלפי חוץ** - יו"ר הוועד המקומי הוא הגורם המקשר עם המועצה האזורית ועם מערכות חיצוניות. כך יו"ר הוועד המקומי אחראי לפעילות הוועד המקומי כלפי חוץ, לרבות יחסי ציבור וגיוס משאבים, ולייצוג תושבי היישוב שבשיפוט הוועד המקומי כלפי חוץ.

- יו"ר הוועד המקומי לא יקבל שכר על מילוי תפקידו.
- בחירת יו"ר הוועד המקומי ביישוב שאינו שיתופי: יו"ר הוועד המקומי נבחר על ידי חברי הוועד המקומי. כל עוד לא נבחר ראש הוועד המקומי יכהן בתפקיד ראש המועצה, ולאחר מכן נציג שר הפנים.

## 5. ועדת ביקורת - ועדת חובה

- המועצה תבחר ועדת ביקורת מבין תושבי היישוב שהציעו את מועמדותם. בוועדה יהיו שלושה עד חמישה חברים שכולם אינם חברי הוועד המקומי.
- **תפקידי ועדת הביקורת:**<sup>29</sup>
  - לבחון אם החלטות הוועד המקומי בוצעו כדין;
  - לבדוק את חשבונות הוועד המקומי ולבחון אם פעולותיו לא חרגו מהתקציב המאושר;
  - לבחון אם תוקנו ליקויים שנמצאו בביקורות קודמות.
- **סמכויות ועדת הביקורת:**<sup>30</sup>
  - לדרוש מסמכים, ידיעות והסברים מעובדי הוועד המקומי ומחבריו;

<sup>28</sup> עו"ד דודו קוכמן, היבטים פורמליים והגדרות סטטוטוריות של ניהול היישוב, תפקידו של יו"ר הוועד המקומי, ניהול היישוב הכפרי 2016, עמ' 52.

<sup>29</sup> להרחבה ראו פרק ביקורת.

<sup>30</sup> להרחבה ראו פרק ביקורת.

- להגיש טיוטת דוח ביקורת לוועד המקומי על פעילותו בתוך שלושה חודשים מתום כל שנה. הוועד המקומי יעיר את הערותיו לטייטה בתוך 30 יום. ועדת הביקורת תדון בהערות הוועד המקומי ותערוך את דוח הביקורת הסופי;
- להגיש דוח ביקורת סופי לוועד המקומי, לראש המועצה ולוועדת הביקורת של המועצה בתוך חמישה חודשים מתום כל שנה, שיהיה פתוח לעיון לכל תושב ביישוב;
- להפיץ סיכום תמציתי של דוח הביקורת הסופי לכל תושבי היישוב בתוך 14 יום מהגשתו למועצה.

## 6. ועדות

- למעט ועדת הביקורת, הוועדות בוועד המקומי הן ועדות רשות.
- ועד מקומי רשאי למנות לפי צרכיו ושיקול דעתו ועדות קבועות לעניינים או למקרים מיוחדים ולהטיל עליהן תפקידים כראות עיניו.
- לוועדות אלה הסמכות לקבוע לעצמן את סדרי עבודתן ואת דיוניהן, בשים לב להוראות השר.
- תפקידן של הוועדות לסייע להנהלת היישוב לקדם את התחומים הקהילתיים, החברתיים והמוניציפליים ביישוב.<sup>31</sup>
- החברות בוועדות מושתתת על רצון להתנדב ולתרום לקהילה.<sup>32</sup>

## 7. ועד מקומי נחשל

אם נראה למועצה כי ועד מקומי אינו ממלא את התפקידים שהוטלו עליו לפי הדין או אינו מנהל כשורה את תחום שיפוטו, רשאית המועצה באישור הממונה על המחוז להורות על בחירת ועד חדש ולקבוע את תאריך הבחירות, או למנות ועד מבין תושבים הכשרים להיות חברי ועד לאחר התייעצות עם הגופים הציבוריים הרלוונטיים, או למנות לאחר התייעצות כאמור ועדה למילוי תפקידי הוועד המקומי, ובלבד שמימון פעילותו של הוועד הממונה יהיה מתקציב הוועד המקומי.

- **ועד מקומי המסרב למלא חובה:** במצב שהוועד המקומי נמנע ממילוי חובה או מביצוע עבודה שהוטלה עליו בצו או בכל דין אחר, רשאי ראש המועצה האזורית לדרוש מהוועד המקומי בצו למלא את החובה או לבצע את העבודה בזמן הנקוב בצו.

<sup>31</sup> מיכאל עובדיה, ועד מקומי, אגודות שיתופיות והמועצה האזורית - הגדרות יחסי גומלין, ניהול הישוב הכפרי 2016, עמ' 32.

<sup>32</sup> עו"ד דודו קוכמן, הפעלת ועדות ביישוב הכפרי, ניהול הישוב הכפרי 2016, עמ' 78.

אם הוועד המקומי לא מילא את הצו בזמן הנקוב בו, רשאי ראש המועצה באישור הממונה למנות אדם למילוי החובה או לביצוע העבודה, לקבוע את השכר שישולם לאדם זה ולהורות שהשכר והוצאות העבודה ישולמו מתקציב הוועד המקומי.

• **סמכות הממונה כאשר ראש המועצה נמנע ממילוי תפקידו:** כאשר ראש המועצה האזורית נמנע מהפעלת סמכויותיו, הממונה ייתן לו הזדמנות להשמיע את טענותיו ולאחר מכן יהיה רשאי להורות לו בצו להפעיל את הסמכויות האמורות.

אם ראש המועצה לא יקיים את הוראות הצו בזמן הנקוב בו, רשאי הממונה להפעיל בעצמו את הסמכויות או למנות אדם לביצוע הצו, וכן הוא רשאי להחליט על השכר שישולם לאדם ולהורות שהשכר והוצאות העבודה ישולמו מקופת המועצה או מקופת הוועד המקומי. בהחלטה ייתן הממונה את דעתו לטעם הימנעותו של ראש המועצה מקיום הצו.

## 8. איסור כפל כהונה במועצה אזורית

- על פי חוות דעת של הוועדה לניגוד עניינים מיום 7.10.2007:<sup>33</sup>
- יש ניגוד עניינים בין כהונה כחבר ועד מקומי ובין כהונה כחבר מועצה במועצה שיישוב משתייך אליה. לכן חבר המועצה האזורית אינו רשאי לכהן כחבר בוועד מקומי;
- עובד ועד מקומי אינו רשאי לכהן כחבר המועצה האזורית שבתחומה מצוי היישוב שבו הוא מכהן;
- עובד המועצה האזורית לא יכהן כחבר הוועד המקומי בתחומי המועצה האזורית;
- מזכיר ועד מקומי לא יכהן כחבר המועצה שבתחומה מצוי הוועד המקומי.

## 9. מיסי הוועד המקומי

- ועד מקומי רשאי להטיל בתחום הנהלתו ארנונה ומיסי ועד שהמועצה רשאית להטיל, וזאת באישור המועצה.
- לא החליט ועד מקומי להטיל מיסי ועד מקומי בתחומו, ונוכחה המועצה שהם דרושים לביצוע הסמכויות שאצלה לוועד המקומי - רשאית המועצה להחליט על הטלת מיסי ועד מקומי, וזאת לאחר שניתנה לוועד המקומי הזדמנות להשמיע את טענותיו.
- על המועצה לוודא כי מיסי הוועד (עצם ההטלה וגובה המס) תואמים לסמכויות שהואצלו לוועד המקומי.

<sup>33</sup> חוות דעת הוועדה למניעת ניגוד עניינים של נבחרי ציבור ברשויות המקומיות, אפריל 2007, עדכון מאי 201

- לצורך הטלת מיסים וארנונה ישתמש ועד מקומי בשומות המועצה שנקבעו לנכסים שבתחום הנהלתו. אם אין למועצה שומות מתאימות רשאי הוועד המקומי לערוך שומות בעצמו.
- הארנונה של הוועדים תתבסס על הכללים שלפיהם נקבעת הארנונה של המועצה האזורית ויחולו עליה אותן הוראות החלות על המועצה בהטלה ובגבייה של ארנונה, וזאת בשינויים המחויבים.
- המועצה האזורית תגבה את הארנונה ואת מיסי הוועד שהוטלו, אלא אם החליטה המועצה להסמיך את הוועד המקומי לעשות זאת.
- אם גבתה המועצה ארנונה ומיסי ועד, היא תעביר אותם לוועד המקומי בניכוי הוצאות גבייה.
- אם ועד מקומי לא החליט להטיל מיסי ועד מקומי לשנת כספים מסוימת או המועצה לא אישרה את מיסי הוועד כאמור לעיל, ישולמו בתחום הוועד המקומי מיסי 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 מיסי הוועד המקומי, כולם או חלקם.
- אם ועד מקומי לא גבה ארנונה ומיסי ועד לאחר שהוסמך לכך או התרשל בגבייתם, רשאית המועצה, לאחר שהתרתה בוועד המקומי, לגבות את מיסי הוועד המקומי במקומו ולהשתמש בהם על פי תקציבו לצורכי היישוב.
- באישור המועצה רשאי הוועד המקומי להטיל בשנת הכספים תוספת למיסי ועד, בתקופה שמיום האישור עד סוף שנת הכספים, ולקבוע מועדים לגבייתה.

## 10. תקציב הוועד המקומי

- לשם מילוי תפקידו יכין הוועד המקומי תקציב של הכנסות והוצאות לשנת הכספים ויגישו למועצה לאישור.
- התקציב יוגש למועצה לאישור לא יאוחר מיום 1 באוקטובר בכל שנה לשנת הכספים הבאה.
- אם הוועד המקומי לא הגיש את התקציב במועד, ולמרות דרישת המועצה לא הגישו עד 30 בנובמבר, המועצה תכין תקציב בשביל הוועד המקומי.
- המועצה תמסור בכתב לוועד את החלטותיה בדבר התקציב עד ליום 31 בדצמבר.
- תקציב ביישוב שיתופי: באישור המועצה רשאי יישוב שיתופי לערוך תקציב לשנה המתחילה ב-1 באוקטובר ומסתיימת ב-30 בספטמבר שלאחריו.
- אם ערך הוועד של יישוב שיתופי את תקציבו כאמור לעיל, יגיש אותו לאישור המועצה לא יאוחר מיום 1 באוגוסט שלפני תקופת התקציב.

- המועצה תמסור לוועד את החלטתה בכתב בדבר התקציב עד ליום 30 בספטמבר.
- שינוי תקציב: המועצה רשאית לתקן או לדחות כל פרט מפרטי התקציב וכן להוסיף פרט אם לדעתה הדבר הכרחי לטובת הציבור, ובלבד ששמעה את דעתו של הוועד המקומי לפני ביצוע כל תיקון או דחייה או הוספה בתקציב שמגיש הוועד המקומי.
- ביקורת חשבונות: אם החליט ועד מקומי לבצע בעצמו את הפעולות שאצלה לו המועצה, יבוקרו חשבונותיו בידי רו"ח שמינתה המועצה על חשבון הוועד המקומי, וזה יגיש למועצה דוח על פעולותיו של הוועד המקומי.
- רואה החשבון יעביר לממונה העתק מן הדוח.
- חשבונות הוועד המקומי יתנהלו על פי ההוראות החלות על חשבונות המועצה בשינויים המחויבים.
- הוועד המקומי יגיש למועצה בכל שנה דוח כספי שנתי מבוקר בידי רו"ח לגבי שנת הכספים שחלפה. הדוח הכספי יוגש לא יאוחר מארבעה חודשים מתום שנת הכספים.
- תמצית הדוח הכספי תופץ לכל תושבי היישוב בתוך 14 יום מהגשת הדוח למועצה.

## 11. ביקורת על הוועד המקומי

- ועד מקומי במילוי תפקידו כרשות מקומית יעמוד לביקורת מבקר המדינה, אולם הביקורת לא תופעל אלא אם הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת או מבקר המדינה החליטו על כך ובמידה שהחליטו.<sup>34</sup>

<sup>34</sup> להרחבה בעניין זה ראו פרק ביקורת.

פרק ד'

אגודות שיתופיות

# אגודות שיתופיות

---

## 1. אגודה שיתופית - הגדרה

אגודה שיתופית היא תאגיד אשר רישומו מצוי בפיקוח רשם האגודות השיתופיות והוא משמש מסגרת לפעילות כלכלית לצד היבטים אישיים ושיתופיים. אגודה שיתופית נועדה לפעולה משותפת של חברי האגודה ולהגשמת היעד המשותף של כלל החברים.

על פי פקודת האגודות השיתופיות, מטרת האגודה השיתופית הן טיפוח החיסכון, עזרה עצמית ועזרת גומלין בין אנשים בעלי אינטרסים כלכליים משותפים כדי לשפר את תנאי חייהם, את עסקיהם ואת שיטות הייצור שלהם.

אגודות שיתופיות הן למשל קיבוצים, מושבים, יישובים קהילתיים וקואופרטיבים.

עקרונות האגודה השיתופית:

- הדדיות;
- שוויון;
- אחריות אישית;
- דמוקרטיה;
- סיוע הדדי;
- חיסכון.

## ישות משפטית עצמאית

האגודה השיתופית הרשומה כדין היא ישות משפטית עצמאית, לכן כל הפעולות הנעשות בינה ובין צד שלישי יוצרות מחויבות של האגודה השיתופית כלפי הצד השלישי בלי שמחויבות זו תיפול על חברה.

עקרון הקואופרציה עומד בבסיס היחסים שבין החברים ובין האגודה השיתופית, אולם הזכויות והחובות של אגודה שיתופית אינם זהים לזכויות ולחובות של חברה, ואין לראות באגודה השיתופית מייצגת ושלוחה של חברה בכל עניין. לפיכך, אם חברי האגודה השיתופית לא ייפו את כוחה של האגודה השיתופית לייצגם, האגודה אינה יכולה להתחייב בשמם. כמו כן חוב האגודה השיתופית לצד שלישי אינו חוב של החברים, וכל עוד אין הוראה מפורשת בתקנון המחייבת את החברים להשתתף בהוצאות ובהפסדים, האגודה השיתופית אינה רשאית לתבוע זאת מהם. עקרון הערבות ההדדית והעזרה ההדדית אינו מרחיק לכת עד כדי הטלת חובת השתתפות של חבר בחובות האגודה השיתופית, ואין בכוחם לטשטש את ההבחנה הקיימת בין רכוש האגודה וחובותיה ובין רכוש החבר וחובותיו.<sup>35</sup>

<sup>35</sup> ראו לעניין זה: חיים נועם, אגודות שיתופיות הלכות ופסיקה, עמית לפרקליט (2004) בע"מ, אפריל 2010, פרק א.

## רישום אגודה שיתופית

ככלל אפשר לרשום אגודה שיתופית המונה שבעה אנשים לפחות שגילם 18 שנה לפחות. שלא כמו ברישום חברה, לרשם האגודות השיתופיות סמכות ושיקול דעת לסרב לרישום אגודה שיתופית.

### סוגי אגודות שיתופיות<sup>36</sup>

- **אגודה חקלאית** - אגודה העוסקת בחקלאות או חברה (כולם או חלקם) עוסקים בחקלאות;
- **מושב עובדים** - אגודה חקלאית שהיא יישוב עצמאי ומטרותיה כוללות ארגון ההתיישבות של חברה, עזרה הדדית וניהול חיי הקהילה ביישוב;
- **כפר שיתופי** - אגודה או אגודה חקלאית ביישוב כפרי שמטרותיה העיקריות הן לארגן את התיישבות חברה המחזיקים רכוש פרטי ומשתפים שירותים או מפעלים חקלאיים, יצרניים ואחרים;
- **יישוב קהילתי כפרי** - אגודה שהיא יישוב כפרי ומטרותיה העיקריות הן ארגון התיישבות חברה כקהילה המקיימת שיתוף בהקמת מפעלים יצרניים ובמתן שירותים וניהול חיי קהילה ביישוב;
- **קיבוץ שיתופי** - אגודה להתיישבות שהיא יישוב עצמאי המאורגן על יסודות של בעלות הכלל בקניין, עבודה עצמית ושוויון ושיתוף בייצור, בצריכה ובחינוך;
- **קיבוץ מתחדש** - אגודה להתיישבות שהיא יישוב עצמאי המאורגן על יסודות שיתוף הכלל בקניין, עבודה עצמית ושוויון ושיתוף בייצור, בצריכה ובחינוך, המקיימת ערבות הדדית בעבור חברה;
- **מושב שיתופי** - אגודה להתיישבות שהיא יישוב עצמאי, המאורגן על יסודות של בעלות האגודה באמצעי הייצור, השיווק והקניין הציבורי, שיתוף בייצור ובחינוך ושוויון בצריכה;
- **אגודת שיכון** - אגודה שמטרתה העיקרית להקים ולקיים שכונות מגורים ובנייני שיכון לחברה;
- **אגודה שיתופית להתיישבות קהילתית** - אגודה שמטרותיה העיקריות הן ארגון ההתיישבות של חברה בקהילה וניהול חיי הקהילה ביישוב;
- **תנועה מושבית** - ברית סיוע שחברה הם מושבי עובדים ומטרותיה לייסד מושבי עובדים, להדריכם, לסייע לפעולתם, לטפח עזרה הדדית ושיתוף פעולה ביניהם ולייצגם במוסדות בין-מושביים ולפני רשויות ומוסדות ציבור;
- **אגודות** שנועדו לשמש עזר לחברים בנושאים ספציפיים.

<sup>36</sup> ש.מ.

## התקנון - תקנות האגודה השיתופית<sup>37</sup>

התקנות או התקנון של האגודה השיתופית הן מסמך היסוד שעל פיו פועלת האגודה השיתופית.

תקנון האגודה השיתופית הוא חוזה בין האגודה השיתופית ובין חבריה, ובין חברי האגודה השיתופית לבין עצמם. התקנון מסדיר את היחסים המשפטיים בין הצדדים וקובע את זכויותיהם ואת חובותיהם ההדדיות, וללא הוראה מפורשת בתקנון לא קיים חיוב כלשהו. מובן שהוראות התקנון לא יכולות להיות מנוגדות לחוק.

## 2. מבנה האגודה השיתופית

### האספה הכללית

האספה הכללית היא הרשות העליונה של האגודה השיתופית לקבלת החלטות, והיא משמשת את כלל החברים באגודה השיתופית.

כל אגודה שיתופית מחויבת לערוך אספה אחת בשנה לפחות לצורך הבטחת התנהלותה התקינה של האגודה השיתופית ולשם התוויית מדיניות האגודה השיתופית, אישור המאזן ובחירת הרשויות השונות של האגודה השיתופית.

הכרעת הרוב באספה הכללית מחייבת את כל החברים בתנאי שהחלטה התקבלה כדין. האספה הכללית כפופה להוראות החוק, התקנון וההסכמים שהיא מחויבת להם.

אופן זימון האספה הכללית, סדר היום בה, התנהלותה והבחירות בה מנויות בתקנות האגודות השיתופיות (רשויות האגודה), תשל"ה-1975.

האספה הכללית בוחרת את ועד האגודה השיתופית.

### ועד ההנהלה

על פי תקנה 23(א) לתקנות האגודות השיתופיות (רשויות האגודה), ועד ההנהלה של האגודה השיתופית נבחר על ידי האספה הכללית מבין חברי האגודה השיתופית או מבין נציגי חברים שהם תאגידים. הוועד נבחר בבחירות אישיות שנערכות באספה הכללית.

לוועד ההנהלה יינתנו כל סמכויות האגודה השיתופית שלא נמסרו לרשות אחרת.

מספר חברי הוועד ומשך כהונתם נקבעים על פי תקנון האגודה השיתופית.

הוועד עוסק בענייניה השוטפים של האגודה השיתופית. בחלק מן הנושאים מקבל הוועד את ההחלטות בעצמו, ובחלק אחר הוא מביא את הצעות ההחלטה לדיון ולהחלטה גם באספה הכללית.

<sup>37</sup> להרחבה ראו שם, פרק ד.

## חובת ההפרדה בין ועד מקומי ובין ועד ההנהלה של האגודה השיתופית

ההתיישבות החקלאית העובדת הקימה על אדמת ישראל יישובים שיתופיים כבר בשנות ה-20 למאה הקודמת, בטרם הוסדר השלטון המקומי בארץ. לפיכך לא חלה על אותם יישובים ההוראה המפורשת המצויה בסעיף 90 לצו המועצות האזוריות - "כל יישוב יתנהל על ידי ועד מקומי". אותם יישובים שיתופיים הם חריג לכלל, בהיותם מאוגדים באמצעות ישות משפטית מסוג אגודה שיתופית.

מייסדי היישוב השיתופי היו בעלי נחלות בשטח היישוב ונחשבו לחברים באגודה השיתופית שנוהלה באמצעות ועד שיתופי. הוועד השיתופי היה אמון על הסדרת כל תחומי החיים של חבריה, החל בחקלאות וכלכלה וכלה בחינוך ובתרבות. החברים אף השתתפו בקבלת ההחלטות באמצעות הצבעה בוועד השיתופי.

## עקרון זהות הוועדים

תפקידי הוועד השיתופי חפפו לתפקידי הוועד המקומי כפי שהוקנו לו בצו המועצות האזוריות, לכן היה לוועד השיתופי מעמד כפול: הן כוועד הנבחר של האגודה השיתופית הן כוועד מקומי שאמור לדאוג לכל המתגוררים בתחומי היישוב השיתופי. מצב דברים זה בא לידי ביטוי בסעיף 91 לצו המועצות האזוריות: "... מי שמכהנים ביישוב שיתופי, במועד פלוני, כחברי ועד ההנהלה של האגודה השיתופית, יכהנו גם כחברי הוועד המקומי של היישוב". העיקרון שהובע בסעיף 91 לצו המועצות האזוריות זכה לכינוי "עקרון זהות הוועדים", וכונתו לזהות בין הוועד המקומי ובין ועד האגודה השיתופית.<sup>38</sup>

במשך עשרות שנים הייתה זהות כמעט מוחלטת בין התושבים המתגוררים בתחום היישוב השיתופי ובין החברים באגודה השיתופית, על כן לא הייתה כל בעיה במעמד הכפול של הוועד השיתופי. ברבות השנים גדלה אוכלוסיית התושבים בתחומי האגודות השיתופיות שאינם חברים באגודה השיתופית. אותם "מתיישבים חדשים" הם בניו של מייסדי האגודה השיתופית שאינם בניו ממשיכים (אינם בעלי נחלות), עובדי ציבור כגון רופאים ומורים, בעלי משקי עזר ומתיישבים בשכונות חדשות שנבנו על קרקע חקלאית שיועדה הוסב למגורים.<sup>39</sup>

## חברי אגודה שיתופית לעומת תושבים שאינם חברי אגודה שיתופית

התושבים שלא היו חברים בוועד השיתופי היו משלמים מיסים לוועד השיתופי, וזה ככובעו כוועד מקומי היה אמון על כל צורכיהם המוניציפליים של התושבים שלא היו חברים בו. כך למשל נקבע בבג"ץ 608/75 קוזלובסקי נ' המועצה האזורית אשכול<sup>40</sup>

<sup>38</sup> ראו ס' אוטולונגי, "ועד יישוב שיתופי המכהן גם כרשות מקומית", מחקרי משפט ד (1986) 22-23 (להלן אוטולונגי).

<sup>39</sup> ראו אוטולונגי, עמ' 24.

<sup>40</sup> בבג"ץ 608/75 קוזלובסקי נ' המועצה האזורית אשכול, פ"מ (2) 449, 55.

כי הוועד השיתופי משמש רשות חינוך מקומית, ומחובתו לטפל בכל תחום החינוך (במקרה הנידון - גם בהסעות לבית ספר שאינו בשטח היישוב). במשך הזמן נהפך מעמדו הכפול של הוועד המקומי לעניין משמעותי בכל הנוגע לזכויותיהם של חברי הוועד השיתופי לעומת זכויותיהם של תושבים שאינם חברים בוועד השיתופי.

סעיפים 91א-91ז לצו המועצות האזוריות מסדירים את נושא ייצוג התושבים שאינם חברי אגודה ואת נושא הבחירות המקומיות, וכן קובעים כללים למצבים שייבחר בהם ועד מקומי שימנע את הפיצול בין תושבים שאינם חברי אגודה ובין חברי האגודה.

על פי סעיף 91א, תושבי יישוב שיתופי שאינם חברי האגודה השיתופית רשאים לבקש מהשר שיורה כי חוץ מחברי ועד הנהלת האגודה ייבחרו לוועד המקומי גם נציגים של בעלי זכות בחירה ביישוב שאינם חברים באגודה השיתופית (נציגות). במקרים שהוגשה בקשה כאמור ושיעור התושבים שאינם חברי האגודה השיתופית הוא 10% לפחות מן התושבים ביישוב, השר יקבל את הבקשה. ביישוב שהוא קיבוץ או קבוצה יורה השר כאמור אם הגישו את הבקשה 10% לפחות מהתושבים הרשומים ביישוב, ושיעור התושבים שאינם חברי האגודה השיתופית הוא 30% לפחות מן התושבים ביישוב.

מספר הנציגים שיעמדו לבחירה ביישוב שיתופי יהיה המספר השלם המתקבל מהכפלת מספר חברי ועד ההנהלה של האגודה השיתופית במנה המתקבלת מחלוקת מספר התושבים שאינם חברים באגודה השיתופית במספר התושבים החברים באגודה השיתופית, ובלבד שיהיה נציג אחד לפחות.

סעיף 91ב קובע כי בכל יישוב שיתופי שיש בו יותר תושבים שאינם חברי אגודה מחברים באגודה, יורה השר לקיים בחירות לוועד מקומי של יישוב שיתופי, כפי שנעשה ביישובים שאינם נחשבים לשיתופיים. ועד מקומי כזה יכול לקום ביישובים שאין בהם רוב לתושבים שאינם חברי אגודה, לבקשת 20% מכלל הבוחרים במושב ו-50% מכלל הבוחרים בקיבוץ או בקבוצה.

למרות עקרון זהות הוועדים יש לשמור על הפרדה ברורה בין החובות והתפקידים של הוועד המקומי ובין אלה של הוועד השיתופי, כמפורט להלן:

- **ועד שיתופי** - גוף פרטי אשר תפקידו ליישם את ההחלטות של האספה הכללית של חברי האגודה השיתופית, אשר יחולו על חברים אלה בלבד;
- **ועד מקומי** - תפקידו לעסוק בעניינים מוניציפליים הנוגעים לכלל תושבי היישוב.

יפים לעניין זה הדברים שנאמרו בבג"ץ 258/85 עמר נ' פרץ ואח', פ"ד מב (3) 485, 491:

"אומנם כן, לפי הוראת סעיף 91א (א) לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות) משמשים ביישוב שיתופי חברי ועד הנהלה של האגודה השיתופית כחברי הוועד המקומי של המקום, וועד הנהלה נבחר על ידי האספה הכללית של האגודה

השיתופית... אך בכך - בהרכב החברים המכהנים בשני הגופים - מסתיימת זהות הוועדים. פרט לזהות 'אנושית' זו הרי שני גופים אלה - **ועד ההנהלה 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. לשון אחרת וקונקרטיית יותר: כאשר מכהן ועד ההנהלה כוועד מקומי על פי סעיף 91 לצו, הריהו משמש כאורגן משפטי שונה ונפרד, המנותק מהאספה הכללית של האגודה ובוודאי שאיננו כפוף לה, וכל כוחו ופעילותו באים מכוח הוראות הצו כפי שנקבעו על ידי שר הפנים, ומכוחן בלבד".

## חובת הפרדה

יש לשמור על הפרדה ברורה בין פעילותם שני הוועדים, שכן טיבם וסמכויותיהם שונים בתכלית. לוועד המקומי אופי מינהלי משום שהוא סוג של רשות מקומית, והוועד השיתופי הוא גוף מתחום המשפט הפרטי. לפיכך נאמר בע"א 1002/05 מזור מושב עובדים להתיישבות שיתופית בע"מ נ' מנהל מיסוי מקרקעין אזור רחובות (ניתן ביום 13.8.2006, פורסם בנבו) כדלקמן:

"כפל תפקידים זה של ועד ההנהלה באגודה שיתופית עשוי להחלט לעורר קשיים בסימון הקו המפריד בין פעולות הוועד כוועד הנהלה של האגודה לפעולותיו כוועד מקומי מוניציפלי. יחד עם זאת יש להקפיד על הפרדה זו ולהישמר מעירוב תחומים בלתי ראוי בין פעולותיו של הוועד בכל אחת מן הפונקציות שאותן הוא ממלא".

ההפרדה בין הגופים צריכה לקבל ביטוי בניהול מערכת הנהלת חשבונות נפרדת, חשבון בנק נפרד ודוח כספי נפרד על פעילותו של כל אחד מהגופים. הבעלות על מבני ציבור של כל אחד מהגופים צריכה להיות ברורה ונפרדת. כדי לאצול סמכויות הכוללות נתינת שירותים מוניציפליים, הוועד המקומי חייב להתקשר עם הוועד השיתופי על פי כללי צו המועצות האזוריות.

אומנם ייתכן שחברי הוועד המקומי יהיו גם חברי הוועד השיתופי, אולם יש להקפיד על הפרדה בין עובדים שמעסיק כל אחד מהוועדים.

## החלפת מעסיקים

בגלל חוסר הבהירות לגבי זהות הוועדים, ההפרדה ביניהם והתפקידים של כל אחד מהגופים, ייתכן מצב שבו עובדים שמעסיק הוועד המנהל של האגודה השיתופית ייתנו שירותים דווקא לוועד המקומי של המועצה, שהיא כאמור גוף נפרד. כדי לפתור את הבעיה, יש לערוך את השינויים האלה:

- העובדים המועסקים בוועד המנהל של האגודה השיתופית ונותנים שירות לוועד המקומי יעברו להיות עובדים של הוועד המקומי, כך שימשיכו בעבודתם השוטפת ורק מעסיקיהם יוחלפו;
  - החלפת המעסיקים לא תקטע את רציפות ההעסקה או תפגע בזכויות שצברו העובדים, ותק וכדומה, אלא אם קיימת תנייה מפורשת אחרת;
  - לפני חילופי המעסיקים יכנסו הוועד המקומי והוועד השיתופי אספה של העובדים הרלוונטיים ובה יוסבר להם תהליך החלפת המעסיקים והשלכותיו;
  - לעובדים המיועדים לעבור ייערך שימוע פרטני ותינתן להם אפשרות להסכים להחלפת המעסיקים או להתפטר מתפקידם. על פי הפסיקה, בתנאים מסוימים תיחשב התפטרות זו להתפטרות בדין מפוטר;
  - אם עובדים בוועד המנהל של האגודה השיתופית מועמדים לתפקיד חדש בוועד המקומי, הרי חלה חובת קיום מכרז.
- לפרטים נוספים על קבלת עובדים לתפקידים בוועד המקומי ראו פרק "כוח אדם בוועד המקומי" להלן ואת הוראות צו המועצות המקומיות (נוהל קבלת עובדים לעבודה).

פרק ה'

מכרזים

# מכרזים

---

## 1. עקרונות המכרז

מועצה אזורית לא תתקשר בחוזה אלא בדרך של מכרז פומבי שפרסם ראש המועצה האזורית, להוציא את המקרים הפטורים ממכרז ומנויים בצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), תשי"ח-1958 (להלן בפרק זה הצו).

המועצה האזורית תפרסם מכרז פומבי על פי האופן שיוורה שר הפנים מתוקף סמכותו בכל הנוגע למכרזי הרשויות המקומיות. ואכן התקין השר תקנות בדבר התנהלות הרשויות המקומיות בהליך המכרז הפומבי וקבע אותן בתקנות העיריות (מכרזים), תשמ"ח-1987, כאשר החיל את הוראותיהן בשינויים המתחייבים על המועצות האזוריות שהוטמעו בצו, תוספת שנייה (סעיף 89).

על עריכת מכרז בגופים מינהליים עמד בית המשפט בעת"מ (ת"א) 1519/08 I.D.E Technologies LTD נ' מקורות חברת המים לישראל בע"מ (פורסם בנבו):

"המכרז הציבורי, כהסדר התקשרות של רשות מינהלית עם גופים פרטיים, נועד להגשים מספר עקרונות יסוד, השזורים אלה באלה: שמירה על טוהר המידות ומניעת התקשרות מתוך משוא פנים, מתוך ניגוד אינטרסים או כתוצאה משחיתות, הענקת הזדמנות שווה לכל פרט בחברה להתמודד על קשירת עסקה עם הרשות, ובד בבד לאפשר לרשות המינהלית להתקשר בעסקה אופטימלית מבחינה כלכלית".

עקרונות אלה הם "הוראות ההפעלה" המחייבות מועצה אזורית בהליך המכרז, והם מארג של כללים נורמטיביים המושתתים על מערכת חוקים ותקנות בשילוב ההלכות שהנחילו בתי המשפט. מערכת זו מוצאת ביטוי בשורה ארוכה של פסקי דין.

המכרז הוא כלי לשימושה של מועצה אזורית כרשות שלטונית בבואה לבצע פעולה הדורשת מכרז. תכליתו להבטיח כי מתקיימים עקרונות היסוד של שוויון ושקיפות לצד קידום המטרות הכלכליות-עסקיות.

### עקרון השוויון

עקרון-העל של דיני המכרזים הוא עקרון השוויון, ויש בו צורך ציבורי חשוב. עיקרון זה נבחן בשורה ארוכה של פסקי דין והלכות, ונאמר בהם שהוא נשמת אפו של המכרז והחשוב מבין העקרונות החלים על המכרז. על כן הליכי המכרז, כמו המכרז עצמו,

חייבים להיערך בהקפדה יתרה על עקרון-על זה; כל סטייה או פגיעה בו עלולה להביא לביטולה של ההחלטה ואף לביטול המכרז.

חלק לא מבוטל מההקפדה על עקרון השוויון מסור לוועדת המכרזים באופן שהיא בוחנת בו את ההצעות במכרז. בשלב זה על חברי הוועדה לפעול בלב פתוח ובנפש חפצה, כלומר בלא דעות קדומות, בלא משוא פנים ובלא ניגוד עניינים שיגרמו להם לנטות להצעה או למציע מסוימים.

באיזון שבין עקרון השוויון ובין עקרון היעילות הכלכלית גובר עקרון השוויון.<sup>41</sup>

## עקרון היעילות הכלכלית

אחת מתכליותיו העיקריות של המכרז היא לאפשר לרשות לנהוג ביעילות ובחיסכון בכספי הציבור המופקדים בידיה, וזאת בהשגת מרב היתרונות באמצעות מנגנון התחרות. המטרה העסקית של בחירת ההצעה הטובה ביותר מבחינה כלכלית עוגנה בדין החקוק.

אומנם הכלל הבסיסי בהליך בחירת הזוכה הוא ההצעה המשתלמת ביותר, אולם המחיר אינו חזות הכול; המטרה העסקית הרחבה היא בחירת ההצעה הנותנת את התוצאה העסקית הטובה ביותר. בחלק מהמקרים מחיר ההצעה הוא המשתנה הרלוונטי, אך במקרים רבים אחרים אין הוא המשתנה היחיד, ויש לשקול רכיבים נוספים בבחינת ההצעה.

## 2. עריכת מסמכי המכרז ותנאי הסף

הכנת המכרז וקביעת התנאים להשתתפות בו צריכות להיעשות בשקידה, בהתאמה ובהלימה בין הצורך בשירות הנדרש ובין יכולותיו של נותן השירות המבוקש.

לעיתים עשויה רשות ציבורית לעוות את המכרז בשם הרצון לשמור על הקופה הציבורית ולהשיג מחיר נמוך ככל האפשר. הדבר משפיע על אופן הכנת מסמכי המכרז ועל קביעת הדרישות בו עד כדי עיוותים בתוצאה או קבלת תוצאה לא רצויה. הדבר גם מביא בהכרח לתקיפתו של המכרז בבתי משפט לעניינים מינהליים, אשר שעריהם פתוחים לכול.

הכנת מסמכי המכרז היא רק שלב אחד בהליך, שיש בו כדי להשפיע לא מעט על החלטת ועדת המכרזים ומחילא על תוצאות המכרז. הגורם האמון על הכנת המכרז נדרש לעבודת הכנה שקדנית של מסמכי המכרז וחייב להקפיד הקפדה יתרה בניסוח הדרישות והתנאים במכרז ועל ציות לעקרונות היסוד.

אשר לתיקון נוסח המכרז, הרי עיתויו הוא שאלה מכריעה. ככל שהשינוי בנוסח המכרז קרוב למועד הגשת ההצעות ואף לאחריה, כך גדל הסיכוי להתאמת נוסח המכרז למידותיו של משתתף מסוים. נראה כי שינוי נוסח לאחר הגשת ההצעות יהיה שינוי פסול.

<sup>41</sup> כפי שנקבע בע"א 6283/84 מנורה איזי אהרון נ' מדינת ישראל משרד הבינוי והשיכון ואח', פ"ד נ"א (1).

## קביעת תנאי המכרז

בדרך כלל יקבעו הגורמים המקצועיים במועצה את התנאים ואת הדרישות למכרז, וראוי כי יעשו זאת בתשומת לב מרובה ובהקפדה יתרה על הלימה בין התנאים הדרושים ובין המשתתפים המתאימים. חובה שהתנאים והדרישות ייתנו ביטוי לעקרונות השוויון. תנאים מגבילים שלא לצורך עלולים לצמצם את מספר המשתתפים במכרז, ובמקרים מסוימים יש בהם כדי חוסר סבירות שתביא להתערבות שיפוטית.

אי-עמידה בתנאי סף היא עילה לפסילת הצעה. למשל, אי-צירוף ערבות הוא פגם מהותי שאינו בר-השלמה, על כן משתתף פוטנציאלי אשר לא צירף שטר ערבות להצעתו לא יוכל לזכות במכרז.

## הכנת מסמכי המכרז

סעיף 10 לתוספת השנייה בצו מכתבי את הדרישות מראש המועצה האזורית לגבי המסמכים שכל מכרז צריך לכלול על פי הרשימה שלהלן:

- א. תנאי המכרז, לרבות תנאים מוקדמים להשתתפות במכרז;
- ב. נוסח "מסמך הצעת המשתתף במכרז". מסמך זה הוא הצהרה של המציע כי קרא את מסמכי המכרז והוא מסכים עם תוכנם. זהו כלי בידי הרשות להראות כי המציע הסכים לתנאי המכרז וכן דרך, גם אם לא מיטבית, להדוף טענות עתידיות בעניין חוסר סבירות או פגמים במכרז;
- ג. נוסח של החוזה המוצע. באמצעות נוסח החוזה יכול המציע לדעת מהם תנאי ההתקשרות שיחויבו בהם אם יזכה. בבג"ץ 110/72 רמדן נ' עיריית חיפה, פ"ד כו(2), 419 נקבע כי אי-צירוף נוסח חוזה למסמכי המכרז הוא פגם הפוסל מכרז;
- ד. לוח זמנים ותנאי תשלום;
- ה. התוכניות והמפרטים הנוגעים לביצוע החוזה. אלה נועדו להקל על המציע לחשב את סכום הצעתו, דבר אשר מונע חיכוכים לאחר הגשת הצעות;
- ו. כתב כמויות וטופסי הצעות מחיר. כתבי הכמויות הם פירוט של רכיבי העבודה. על המציע למלא את הצעתו לצד כל סעיף בכתב הכמויות;
- ז. רשימת החומרים וכמויותיהם, ציוד העזר והמכונות שהמועצה האזורית תספק לצורך ביצוע העבודה ותנאי מסירתם;
- ח. נוסחי הערבויות הבנקאיות הנדרשות, גובה הערבויות ותקופתן;
- ט. מעטפה הנושאת את מספר המכרז לשם הגשת מסמכי מכרז;
- י. כל מידע או מסמך אחרים שראש המועצה ימצא לנכון למסור או לדרוש, לרבות דבר כושרו, ניסיונו ויכולתו של המציע.

## פנקס מכרזים

על המועצה האזורית חלה חובה לערוך פנקס מכרזים ולרשום בו כל מכרז שהוחלט לפרסמו לפי מספר סידורי.

## פרסום אומדן

סעיף 11(א) לתוספת השנייה בצו מחייב את יו"ר ועדת המכרזים או נציג מטעמו להפקיד בתיבת המכרזים את אומדן המכרז טרם פקיעת מועד ההגשה. אומדן המכרז הוא הערכת מכלול העלויות אשר עורך המכרז או היועץ המקצועי מטעמו מעריך כי יידרשו למימוש העבודה המוצעת למכרז. באמצעות האומדן יכולה ועדת המכרזים לבחון את טיב ההצעה במישור הכספי ביחס לדרישות המכרז ולמפרטי העבודה, שכן הדין מנחה לבחור בהצעה הזולה ביותר.

כאשר המכרז הוא להעברת מקרקעין, תקנה 11(ב) מורה להפקיד שומת מקרקעין בתיבת המכרזים.

## פרסום מסמכי המכרז

הפרסום הוא מסימניו הבולטים ביותר של המכרז הפומבי, והמועצה האזורית חייבת לתת פומביות למכרז באמצעות פרסומו בעיתונים. הידיעה על כל מכרז פומבי תפורסם בשני עיתונים יומיים שאחד מהם לפחות בשפה העברית.

כדי לעמוד בדרישות המידע המינימלי שיש לכלול בהודעה מכוח הדין, יש לציין בה את הפרטים האלה: תיאור של נושא החוזה המוצע; המקום והמועד האחרון להגשת מסמכי המכרז; המקום לקבל פרטים נוספים ואת טופסי המכרז.

## מפגש לצורכי הבהרות וסיור קבלנים

אין חובה לקיים מפגש ספקים לצורכי הבהרות וסיור קבלנים טרם הגשת ההצעות במכרז. מועצה אזורית רשאית לבחור בכל מכרז ומכרז אם לקיים מפגש ספקים אם לא, ואם להכריז עליו כמפגש חובה אם לא.

ברוח עקרון השוויון מטרתו של מפגש הקבלנים היא ליישר קו בין כלל המשתתפים, כדי שלא ייווצרו פערי מידע העלולים לפגום בתקינותו של המכרז.

אם המועצה האזורית מבקשת לחייב את המשתתפים במכרז להתייצב למפגש הספקים ולראות בו תנאי להשתתפות במכרז, עליה לציין זאת במפורש גם בפרסום בעיתונים וגם בחוברת המכרז.

## הפצת מסמכי הבהרות

בתום מפגש עם ספקים או בתשובה לשאלות המופנות לעורך המכרז, במקרים שקיימת אי-בהירות בנוסח וכן במקרה שהמועצה האזורית מוצאת לנכון, עורך המכרז מרכז

את התשובות, ההבהרות או השינויים שערך במסמכי המכרז או בדרישות המכרז ומפיץ אותם במסמך חתום לכל המשתתפים בכוח במכרז. מסמך הבהרות הוא חלק בלתי נפרד ממסמכי המכרז, ועל המציעים לצרף להצעתם את כלל מסמכי השינויים וההבהרות בעת הפקדת ההצעה בתיבת המכרזים.

## הגשת הצעות

בעת פרסום המכרז חובה על עורך המרכז לקבוע את המועד האחרון (יום ושעה מדויקים) להגשת ההצעות במכרז. סעיף 12 לתוספת השנייה בצו קובע את טווח הזמנים שאפשר לקבוע כמועדים אחרונים להגשת הצעות: "המועד יהיה לא מוקדם משבעה ימים ולא מאוחר מ-90 ימים מיום פרסום ההודעה".

## 3. הקמת ועדת מכרזים והרכב הוועדה

### ועדת המכרזים

ועדת המכרזים היא מוועדות החובה ומן החשובות שבמועדות המועצה האזורית. היא משמשת עוגן מקצועי המוסמך לדון בנושאי הליבה ובהתקשרויות המועצה האזורית עם גורמים אחרים, וזאת בפרט כאשר חלה החובה לערוך מכרז.

עיקר תפקידה של ועדת המכרזים הוא לבחון הצעות מחיר אשר הוגשו למועצה במסגרת המכרז, לברור מהן את ההצעות העומדות בתנאי הסף ולהמליץ לראש המועצה על ההצעה הכשרה והזולה ביותר במכרז להזמנת טובין, לביצוע עבודה או להעברת מקרקעין.

### הרכב הוועדה

אף שהיא ועדת חובה, לוועדת המכרזים לא נקבע הרכב מיוחד בהוראות הדין החלות על המועצות האזוריות, והמחוקק הותיר להכרעת מליאת המועצה של כל מועצה אזורית לקבוע את מניין החברים שירכיבו את הוועדה. סעיף 40א לצו קובע כך:

"(א) המועצה תבחר מבין חבריה ועדת מכרזים קבועה, שתפקידיה לבדוק הצעות מחירים המוגשות למועצה בעקבות פרסום מכרז ולהמליץ לפני ראש המועצה על ההצעה, שלדעת הועדה ראויה לאישורו; ראש המועצה לא יהיה חבר בוועדת המכרזים."

ראש המועצה האזורית אינו יכול לכהן בוועדת המכרזים. ההיגיון בבסיס הוראה זו הוא כי תפקיד הוועדה לייעץ, ותפקיד ראש המועצה להכריע בהמלצת ועדת המכרזים.

- ראש המועצה האזורית אינו מחויב לקבל את המלצת ועדת המכרזים, אולם החלטתו לדחות את המלצת ועדת המכרזים מחייבת נימוק. קבלת הצעה אחרת מזו שהמליצה ועדת המכרזים כפופה לאישור מליאת המועצה.
- בבואה לבחור את הרכב ועדת המכרזים מחויבת מליאת המועצה להקפיד כי ההרכב ישקף ככל האפשר את יחסי הכוחות ואת הרכב הסיעות במועצת המועצה האזורית, בשים לב על ייצוג לאופוזיציה.
- מהוראות החוק עולה כי לוועדת המכרזים יכולים להיבחר חברי מועצה במספר שתראה לנכון מליאת המועצה, ובלבד שלא יהיו בה פחות משלושה חברים.

## הקווארום לקבלת החלטות

המחוקק הותיר להכרעת המועצות האזוריות גם את המניין החוקי הדרוש לשיבות הוועדה ולהכרעות בה, ולמעשה הותיר זאת לשיקול דעת ועדת המכרזים עצמה, בגבולות שהוגדרו לה כאמור לעיל. רצוי שחברי הוועדה יקבעו את המניין החוקי של ישיבות הוועדה, שאם לא כן יהיה המניין החוקי רוב חברי הוועדה.

על פי העניין הנידון בישיבותיה, ועדת המכרזים מחויבת או בוחרת לצרף מוזמנים לשיבותיה. מוזמנים שנוכחותם נדרשת בקביעות בישיבות הוועדה ייקראו המשתתפים; אלה הם עובדי המועצה האזורית בעלי התפקידים הסטטוטוריים הרלוונטיים כגון הגזבר, היועץ המשפטי והמבקר. מוזמנים שנוכחותם נדרשת לישיבה או לדין אחד מדיוני הוועדה ייקראו מוזמנים. הוועדה רשאית לזמן לשיבותיה מי מעובדי המועצה האחרים על פי בקשתם, וזאת לפי העניין ואם נושא המכרז נוגע לעיסוקם. לדוגמה, מנכ"ל המועצה האזורית או מהנדס המועצה האזורית.

## סמכויות הוועדה ופעילותה וראש המועצה כגורם מכריע

ככלל, מעורבות ועדת המכרזים בהליך המכרז מתחילה רק בשלב פרסומו, עת נדרש עורך המכרז - הנהלת המועצה האזורית - לקבוע ולפרסם את המועדים להגשת ההצעות ולפתוח את תיבת המכרזים ואת ההצעות. מעורבות ועדת המכרזים בכל שלב בהליך מרגע פרסומו היא כדלקמן:

- **הגשת מסמכי המכרז** - ההצעות מוגשות לפקיד שמינה ראש המועצה על פי סעיף 14 לתוספת השנייה בצו ומונחות בתיבת המכרזים בלבד. הוועדה רק בודקת אם ההצעות הוגשו במועד;
- **פתיחת תיבת המכרזים ורישום ההצעות שהוגשו** - חבר ועדת המכרזים נוכח בפתיחת התיבה, רושם פרוטוקול ובו מספר ההצעות ושמות המציעים, וקורא את סכומי ההצעות ואת האומדן;
- **בדיקת ההצעות שהוגשו** - בשלב זה ובטרם התקבלה הכרעה בדבר המלצה על ההצעה הזוכה, הוועדה נותנת את דעתה הן לבדיקה הטכנית הן להליך הבחירה.

בסוף ההליך, על פי סמכויותיה והחובות החלות עליה בתקנות ובפסיקה, עליה לבחור בהצעה הזוכה תוך הפעלת שיקול דעת וסבירות בקבלת ההחלטה

על ועדת המכרזים לבחור בהצעה הזולה ביותר, אולם נתון לה שיקול הדעת לבחור בהצעה שאינה הזולה ביותר אך יש בה ערך מוסף לעומת ההצעה הזולה ביותר. במקרה זה עליה לנמק את החלטתה;

- **המלצת הוועדה לראש המועצה** - הכרעת הוועדה היא בגדר המלצה לראש המועצה, והוא מחליט אם לאמצה אם לאו.

## **בחינת ההצעות**

לאחר פרסום המכרז והגשת ההצעות בוחנת המועצה האזורית את ההצעות ובוחרת את ההצעה הטובה ביותר.

א. **בחינת ההצעות** - אמורה להיעשות בזהירות, בהליך של בדיקת הנתונים וללא פרשנות של התוכן, שכן שיקול הדעת וזכות ההחלטה נתונים לוועדת המכרזים באופן מוחלט;

ב. **הבאת הממצאים לפני ועדת המכרזים** נועדה לאפשר לוועדת המכרזים לקבל החלטה נכונה. הצוות האמון על הבדיקה - בדרך כלל ועדת משנה בשילוב היועץ המקצועי - צריך להציג את הממצאים לפני הוועדה בלא להביע עמדה, כדי להימנע ממצב שבו הוועדה מאמצת את עמדת היועץ אף בלי לשים לב;

ג. **אופן בדיקת ההצעות** - ועדת המכרזים חייבת להתייעץ, להתחבט, לדון, לשקול, לשאול, לברר ולבדוק את ההצעות בעצמה או באמצעות מי מטעמה. הפניית הבדיקה לוועדת משנה או ליועץ ראוי שתיעשה עם דרישה מצוות הבדיקה להימנע מהבעת דעה שעלולה לכבול או להטות את דעתה של ועדת המכרזים.

## **מניעת ניגוד עניינים בוועדה**

הלכה היא כי חבר ועדת מכרזים אשר מצוי בקשרי משפחה או עסקים עם אחד המשתתפים במכרז חייב להודיע זאת ולפסול את עצמו. הדבר נכון גם בקשרים זניחים ביותר. חבר ועדת המכרזים חייב בגילוי נאות כדי להימנע מחשש קל שבקלים לניגוד עניינים.

על ועדת המכרזים חלה חובה לפעול על פי כללי הדין המינהלי ועקרונות היסוד של דיני המכרזים, ותפקידה המרכזי לשקול את טיב ההצעות במכרז, את כשירות המשתתפים בו ואת עמידתם בתנאי המכרז. אשר להחלטת הוועדה, בעניינים המגיעים לפתחו של בית המשפט - תיבחן סבירות ההחלטה ולא אם היא נכונה או טובה, כיוון שבית המשפט אינו נכנס בנעליה של הוועדה לעשות את עבודתה. בית המשפט יתערב רק אם מדובר בחוסר סבירות בהחלטה.

## 4. הליכים מכריזים ופטורים

### פטורים ממכר

המחוקק מצא לנכון להתקין במסגרת התקנות רשימה של מקרים ונסיבות שבהם לא חלה על המועצה האזורית החובה לפרסם מכרז פומבי. רשימת הפטורים מנויה בסעיף 3 בתוספת השנייה לצו.

מגמת בתי המשפט היא לראות בפטור חריג, לכן על המועצה האזורית להשתמש במשורה בפטור ממכרז.

ההיגיון שבבסיס רשימת הפטורים ממכרז הוא מקרים שלא תתאפשר בהם תחרות או אין טעם בקיומה של תחרות, או שאי אפשר לערוך מכרז. הרשימה היא רשימה סגורה של מקרים, ואי אפשר להוסיף עליה בלא אישור מפורש של שר הפנים.

אלה עיקרי המקרים הפטורים ממכרז המנויים בתקנות:

- העברת מקרקעין אל המועצה האזורית או ממנה לגופים ממשלתיים סטטוטוריים;
- ההוצאה הכספית שולית או אינה משמעותית;
- הצורך בפתרון מיידי ודחוף, מציל חיים או רכוש;
- במקרים מיוחדים ובנסיבות מיוחדות שאין בהם טעם בפרסום מכרז;
- מקרים כגון ספק יחיד, מומחה, משרת אימון אישי, התקשרות עם גוף ייחודי, תאגיד ממשלתי.

אף שהצו מאפשר במקרים המנויים בסעיף 3 לפטור את המועצות האזוריות ממכרז, הרי ההלכה היא כי יש לפרש את הפטורים על דרך הצמצום; אין לפנות לפטור הקיים ולפעול על פיו, אלא חובה על המועצה האזורית לבחון אם אפשר לערוך מכרז פומבי בכל מקרה לגופו ולפנות לדרך של פטור כמוצא אחרון.

### להלן מפורטים המקרים שאינם מקימים חובת מכרז על פי סדרם בסעיף 3:

**סעיף 3(1) - חוזה להעברת מקרקעין לרשות המועצה האזורית -** אם קרקע מסוימת דרושה למועצה האזורית לצרכיה ולמטרותיה, והקרקע מוחזקת על ידי מחזיק מסוים (אדם או גוף, מחזיק יחיד או משותף), אין טעם לקיים הליך מכרז על הקרקע. על כן העברתה למועצה האזורית פטורה ממכרז.

**סעיף 3(2) חוזה להעברת מקרקעין של המועצה האזורית -** כל מכירה או העברה של מקרקעין מהמועצה האזורית לרשות אחרים מחויבת במכרז, להוציא את המקרים הפטורים העוסקים בהעברת מקרקעין לגוף ציבורי כגון המדינה, שירות התעסוקה, מועצה אזורית או איגוד ערים. יש חשיבות רבה גם לאופיו של הגוף הציבורי המקבל את המקרקעין ללא מכרז (חינוכי, דתי וכיוצא בהם), ונתון זה מובא בחשבון בעת קבלת ההחלטה על פטור ממכרז.

פטור נוסף מאפשר למועצה האזורית להעניק מקרקעין ליזם המתחייב לפתח את הקרקע בתוך זמן אשר קבעה הרשות ועל פי תוכנית בניין הערים. כדי לעמוד בהוראת פטור זו נדרש רוב של חברי המועצה האזורית ואישור מאת שר הפנים כי עריכת מכרז לא תביא תועלת למועצה האזורית.

העברת מקרקעין הדרושה לביצוע השלמה, חלוקה, חלוקה מחדש, איחוד או הפרדה של מקרקעין כפופה להוראות סעיף 3(2)(ו) לתוספת השנייה בצו.

**ביצוע השלמה** - מצב שבו לרשות יש חלקת קרקע קטנה שאי אפשר לעשות בה שימוש ממשי, ולצידה חלקת קרקע בבעלות פרטית. אם בעלי הקרקע הפרטית רוצה בחלקת הקרקע של הרשות אין צורך בעריכת מכרז, שכן מדובר בחלקת קרקע קטנה, והנהגה היחידה ממנה הוא בעל הקרקע הפרטית. מובן כי עסקה בין הצדדים אינה פוטרת מתמורה.

**איחוד וחלוקה** - איחוד חלקות לחלקה אחת גדולה לשם חלוקתה מחדש. במצב כזה ייתכן שהחלקות החדשות יהיו שונות בגודלן מן החלקות המקוריות. מבחינה פורמלית ייחשבו החלקות החדשות של המועצה האזורית בגדר העברת מקרקעין, אך הלכה למעשה מדובר באותם מקרקעין ובאותה חלקה, לכן אין צורך בקיום מכרז.

- העברה המיועדת לשמש פיצוי על הפקעת מקרקעין או על פינוי מקרקעין לפי דרישת המועצה מעוגנת בסעיף 3(2)(ז) לתוספת השנייה.
- העברת דירות לצורך מגורים בדרך של שכירות מעוגנת בסעיף 3(2)(ט) לתוספת השנייה.
- העברת דירות מגורים למחזיק בהן עשר שנים לפחות עבור תמורה שלא תפחת מערך השומה שתיערך להן מעוגנת בסעיף 3(2)(י) לתוספת השנייה.
- פטור ממכרז להשכרת דירות מגורים ומקרקעין לשיקום נכים, נזקקים או מפונים מעוגן בסעיף 3(2)(יא) לתוספת השנייה.
- העברת דירות למגורים לחברה שמנייתה בידי הרשות, בהחלטת מועצת העיר ובאישור שר הפנים - הפטור מעוגן בסעיף 3(2)(יב) לתוספת השנייה.

**סעיף 3(3) חוזה להעברת טובין או לביצוע עבודה שערכו אינו עולה על 69,700 שקל** (במועצה אזורית שמספר התושבים בה עולה על 20,000 - חוזה שערכו אינו עולה על 141,200 שקל)<sup>42</sup> - פטור מחובת מכרז במקרה שערכו של החוזה הוא סכום כספי מוגבל. ערכו של החוזה הוא אחד המשתנים העיקריים לפטור ממכרז, ובבואה לבחון אם החוזה או השירות או העבודה מחייבים מכרז, ראשית תבדוק המועצה האזורית אם אינו עולה על הסכום הפטור ממכרז. חל איסור לפצל את סכום החוזה כדי להתאימו לסכום הפטור ממכרז.

<sup>42</sup> הסכומים מעודכנים למדד שפורסם ביום 15.03.18.

**סעיף 3(4) חוזה להזמנת טובין או לביצוע עבודה עם הספק היחיד בארץ או עם המומחה היחיד בארץ** - מומחה שהוועדה מינתה לעניין זה קבע בכתב ובאישור הוועדה כי הספק או המומחה הוא היחיד בארץ. הפטור לספק יחיד מחייב אפוא קיומם של תנאים מצטברים: מומחה שהוועדה מינתה וחוות דעת בכתב שאישרה הוועדה. בפסיקה נקבע כי סעיף 3(4) הוא חריג לכלל, וכחריג יש לפרש את "הספק היחיד בארץ" ואת "המומחה היחיד בארץ" פרשנות דווקנית ומצומצמת.

**סעיף 3(5) חוזה לביצוע עבודה מדעית, אומנותית או ספרותית** - נסיבות הפטורות ממכרז משום שאי אפשר לערוך תחרות שווה בין אומנים ויוצרים שלכל אחד ואחד מהם ייחוד שונה.

**סעיף 3(6) חוזה להזמנה דחופה של טובין או לביצוע עבודה דחופה שהמועצה האזורית מתקשרת בו להצלת נפש או רכוש** - מאפשר פטור כאשר הדחיפות היא גורם מכריע, ורכוש או חיי אדם על כף המאזניים. במצב כזה רשאית המועצה לפנות לכל גורם הנדרש לסיוע כדי לתקן את המצב. מצב חירום הוא בלתי צפוי, כך קבע בית המשפט. אמירה זו של בית המשפט נועדה להפחית את השימוש בפטור זה כאשר המועצה האזורית מזניחה את הטיפול בתחומי אחריותה.

**סעיף 3(7)(א) חוזה הבא להגדיל את הוצאות המועצה האזורית** - וזאת בפרט מפרטים של חוזה קיים, ובלבד ששיעור הגדלת ההוצאות על אותו פרט לא יעלה על 50% על פי החוזה הקיים.

**סעיף 3(7)(ב) חוזה הבא להגדיל את הוצאות המועצה האזורית על ידי הוספת פרטים לחוזה קיים** - ובלבד ששיעור הגדלת ההוצאות בשל הוספה זו לא יעלה על 25% מכלל הוצאות המועצה האזורית על פי החוזה הקיים או על 50% אם המועצה קבעה שעריכת המכרז לא תביא תועלת.

גם אם המועצה האזורית פועלת במסגרת הנורמטיבית הקבועה בסעיף 3(7) לתוספת הנ"ל לא יוכשרו השינויים או ההרחבות בתנאי ההתקשרות באופן אוטומטי, וההתקשרות החדשה תהיה נתונה לביקורת שיפוטית.

**סעיף 3(8) חוזה לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים או יחסי אמן מיוחדים** - למשל עבודות תכנון, פיקוח, מדידה, שמאות וייעוץ. בשנת 2016 פורסם חוזר המנהל הכללי מטעם משרד הפנים 8/2016 - נוהל התקשרויות בפטור ממכרז לעבודה הדורשת ידע ומקצועיות מיוחדים.<sup>43</sup> תקופו של הנוהל מיום 01.06.17. בעקבות פרסום הנוהל עברה חובת פרסום המכרז לקדמת הבמה, ואין אפשרות לפנות אוטומטית לפטור ממכרז רק משום שהפטור קיים (וזאת בדומה לדינים החלים על המדינה ועל מוסדותיה).

<sup>43</sup> להלן הנוהל

על פי סעיפים 6.3 ו-6.4 לנוהל, על ועדת ההתקשרויות לקבל חוות דעת מאת היועץ המשפטי למועצה כי ההתקשרות המבוקשת אכן נכנסת לגדרי הפטור מכוח תקנה 3(8). לאחר קבלת חוות דעת חיובית ולמרות האמור בה, על ועדת ההתקשרויות לבחון אם למרות תחולת תקנת הפטור אין להעדיף התקשרות בדרך של מכרז פומבי, ואם "מוצדק וסביר בנסיבות העניין לבצע את ההתקשרות המבוקשת ללא מכרז לפי תקנה 3(8)". על ועדת ההתקשרויות לנמק את החלטתה.

בנוהל אין חובה להקים רשימות מציעים. לפיכך ברוב המקרים המועצה האזורית לא תוכל לעשות שימוש בפטור ממכרז לפי תקנה 3(8). הפנייה להליך התחרותי תיעשה ל"כמה מציעים" מתוך "רשימת המציעים". במסגרת הנוהל אין מספר מינימלי של מציעים שחובה לפנות אליהם; "כמה מציעים" פירושו יותר ממציע אחד.

עם זאת נקבע כי אם פנתה המועצה לפחות מארבעה מציעים, וברשימה הרלוונטית יש מציעים נוספים שלא קיבלו פנייה להגשת הצעה, ובעקבות הפנייה הוגשו למועצה פחות משלוש הצעות - אזי ועדת ההתקשרויות לא תפתח את ההצעות אלא תשיב אותן למציעים ותפנה שוב לקבל הצעות מכל מי שפנתה אליו לראשונה או מחי שהשיב לפנייה בפעם הראשונה. כן תפנה הוועדה לשלושה מציעים נוספים לפחות או לכל המציעים ברשימה הרלוונטית.

סעיפים 7.2 ו-7.3 לנוהל מאשרים למועצה האזורית לפנות למציעים שאינם ברשימת המציעים אלא לבדוק כמה הצעות הבאות בחשבון, וזאת לאחר שבחנה את האפשרות לערוך פנייה תחרותית למציעים שברשימה וקבעה כי בנסיבות העניין אי אפשר ולא מוצדק לערוך פנייה כזאת.

**סעיף 3(9) חוזה להפעלה ולתחזוקה של מתקני ביוב על ידי תאגיד** - במקרה שהתמורה לעבודות היא מסירת הקולחין, ובלבד שנוציב המים אישר את מסירת הקולחין.

**סעיף 3(10) התקשרות עם תאגיד ממשלתי באישור שר הפנים** - התקשרות ללא מכרז עם תאגיד ממשלתי כהגדרתו בתקנה 3(5) לתקנות חובת מכרזים, תשנ"ג-1993. על שר הפנים לאשר את ההתקשרות, ובכל מקרה היא מותנית בשני תנאים: (1) התאגיד הממשלתי הוא זרוע מבצעת של הממשלה על פי מסמכי היסוד שלו, ושירותיו חיוניים לביצוע העבודה הספציפית במועצה האזורית; (2) לפחות 85% מעובדי התאגיד זכאים לגמול כלשהו (קצבת ביטוח לאומי, קצבת זקנה, קצבת נכות).

**סעיף 3(11) חוזה להזמנת טובין או לביצוע עבודה שהשר התיר לערוך ללא מכרז.**  
**סעיף 3(12) התקשרות עם המדינה.**

**סעיף 3(13) התקשרות עם תאגיד המוכר כמוסד ללא כוונת רווח** - לרכישת שירותים או לביצוע עבודה לצורך מיזם אשר יפעל ללא כוונת רווח למטרה של חינוך, תרבות, רווחה או ספורט בתחומה של המועצה האזורית, ובלבד שהמועצה האזורית מחזיקה

40% לפחות מהונו של התאגיד האמור או מכוח ההצבעה בו, או בכוחה למנות 40% לפחות מחברי הגוף המנהל שלו, וכן מתקיימים תנאים אלה: (1) התאגיד תורם ממקורותיו לפחות מחצית מעלות ביצוע המיזם; (2) 20% לפחות מתרומת התאגיד לביצוע המיזם הם ממקורות שאינם תקציב המדינה; (3) התקשרויות של התאגיד עם צדדים נוספים הנובעות מההתקשרות עם המועצה האזורית ייעשו במכרז, על פי הדין החל על המועצה האזורית בשינויים המחויבים; (4) המועצה תאשר מדי שנה בשנה את תוכנית העבודה לביצוע המיזם; (5) שר הפנים אישר למועצה האזורית לייסד את התאגיד על פי סעיף 146א לצו זה; (6) לתאגיד יש אישור תקף אחד מאלה: (א) אישור בדבר ניהול תקין מן הרשם המוסמך לעניין על פי דין; (ב) אישור בדבר הגשת מסמכים מהרשם המוסמך לעניין על פי דין, ובלבד שטרם חלפו שנתיים מרישום התאגיד, והתאגיד מגיש למועצה דיווח מפורט בכתב על מצבו הכספי אחת לשלושה חודשים לרבות פירוט הוצאותיו והכנסותיו, וכן דיווח מפורט בכתב על פעולותיו ועל ניהולו.

**סעיף 3(14) חוזה עם הסוכנות היהודית** - נועד לאפשר ניצול של כספי מגבית לשיקום שכונות מצוקה או לקידום חברתי של תושבי העיר.

**סעיף 3(16) התקשרות עם רשות מקומית אחרת לקבלת שירותים מהסוג שנותנת המועצה במסגרת סמכויותיה ותפקידיה לפי כל דין** - כאשר המועצה האזורית השתכנעה שההתקשרות נדרשת מטעמי חיסכון ויעילות והיא מיטיבה עימה.

מדובר בתיקון לחוק שפורסם בחודש יוני 2018, ובו הסדיר המחוקק את המלצת בית המשפט העליון בפסק דינו בע"מ 1777/14 חן המקום בע"מ נ' עיריית קריית אונו ואח' מיום 16.06.2016; מחד גיסא קבע בית המשפט כי התקשרות בין רשויות מקומיות ובין איגוד ערים אפשרית ואף רצויה משיקולי חיסכון בכספי ציבור, ומאידך גיסא ציין כי התקשרות זו כפופה לחובת המכרז בשל החקיקה הקיימת במועד מתן פסק הדין. תיקון זה הוא בשורה אמיתית לרשויות המקומיות הרוצות להתקשר זו עם זו, עם איגוד ערים או עם ועד מקומי בפטור ממכרז. כל זאת בתנאי שהרשות המקומית האמורה תעמוד בתנאי תקנת הפטור: (1) ההתקשרות נועדה לצורך מילוי סמכויותיה ותפקידיה לפי כל דין; (2) ההתקשרות נדרשת מטעמי חיסכון ויעילות; (3) ההתקשרות מיטיבה עם הרשות.

## **מכרז זוטא - התקשרות במכרז שאינו פומבי על פי ערכו של החוזה**

על פי סעיף 8 לתוספת השנייה בצו, בתנאים מסוימים אפשר לפרסם מכרז שאינו פומבי, וזאת במקרים שערך החוזה עולה על הסכום הפטור. הליך זה הוא מכרז זוטא. מכרז זוטא אינו כרוך בפרסום פומבי, אך כל שאר ההליכים בו זהים להליכי המכרז הפומבי.

הסכומים המאפשרים למועצה אזורית (שמספר התושבים בה אינו עולה על 20,000) להתקשר בחוזה על פי מכרז זוטא:<sup>44</sup>

- אפשר להתקשר בחוזה על פי מכרז זוטא אם ערכו עולה על 69,400 שקל אך אינו עולה על 346,900 שקל;
- מכרז זוטא יישלח לארבעה ספקים או קבלנים לפחות אם ערכו עולה על 69,400 שקל אולם אינו עולה על 173,500 שקל;
- מכרז זוטא יישלח לשישה ספקים או קבלנים לפחות אם ערכו עולה על 173,500 שקל אולם אינו עולה על 346,900 שקל.

הסכומים המאפשרים למועצה אזורית (שמספר התושבים בה עולה על 20,000) להתקשר בחוזה על פי מכרז זוטא:<sup>45</sup>

- אפשר להתקשר בחוזה על פי מכרז זוטא אם ערכו עולה על 141,200 שקל אולם אינו עולה על 689,700 שקל;
- מכרז זוטא יישלח לארבעה ספקים או קבלנים לפחות אם ערכו עולה על 141,200 שקל אולם אינו עולה על 344,600 שקל;
- מכרז זוטא יישלח לשישה ספקים או קבלנים לפחות אם ערכו עולה על 344,600 שקל אולם אינו עולה על 689,700 שקל.

התנאי לפנייה במכרז זוטא למציעים הוא קיומה של רשימת ספקים מורשים. הרשימה אינה אקראית, אלא התגבשה בעקבות פנייה בפועל מראש המועצה אל הספקים לשם מכרז זוטא. כל הספקים ברשימה הביעו את רצונם להיכלל בה, וכולם עומדים בתנאים שפורסמו למכרז.

#### **4.1 מכרזים בתאגידים עירוניים**

בשורה ארוכה של פסקי דין דנו בתי המשפט בשאלת החלת חובת המכרז על תאגיד עירוני. נקבע כי היות שהתאגיד העירוני הוא זרוע ארוכה של הרשות המקומית, אין מקום להפריד בין חובת המכרז החלה על הרשות המקומית ובין חובת המכרז החלה על התאגיד העירוני.

בשנת 2002 תוקן חוק חובת המכרזים, ונקבע כי כל תאגיד עירוני (או כהגדרתו בחוק זה - תאגיד מקומי) "לא יתקשר בחוזה לביצוע עסקה או לביצוע עבודה, או לרכישת שירותים, אלא על פי מכרז פומבי הנותן לכל אדם הזדמנות שווה להשתתף בו". עם זאת התיקון לא נכנס רשמית לתוקפו, שכן נקבע בחוק כי ייכנס לתוקף רק לאחר ששר הפנים יתקין תקנות בעניין.

<sup>44</sup> מעודכן על פי המדד שפורסם ביום 15.03.18 .

<sup>45</sup> מעודכן על פי המדד שפורסם ביום 15.03.18 .

בהמשך לפסיקות בתי המשפט ועקב הסחבת בהתקנת התקנות ביקש משרד הפנים לעגן את חובת המכרז של התאגיד העירוני במסמך הנחיות רשמי שיהיה בתוקף עד להתקנת התקנות. במסמך "ריכוז ההנחיות בנושא תאגידים עירוניים" שפרסם משרד הפנים בשנת 2011 במסגרת הסדרת תחום התאגידים העירוניים נקבע כך בסעיף 7ג:

"על תאגיד עירוני חלים חוק חובת המכרזים והתקנות שיותקנו מכוחו. עד להתקנת התקנות יחולו על התאגיד דיני המכרזים החלים על הרשויות המקומיות. נכון למועד כתיבת שורות אלו טרם הותקנו התקנות האמורות, על כן, ועד להתקנת התקנות, דיני המכרזים החלים על הרשויות המקומיות יחולו גם על תאגידים עירוניים בשינויים המחויבים".

## 4.2 מכרזים בוועד המקומי

סעיף 63(ה) לצו קובע כי המועצה רשאית לאצול מתפקידיה ומסמכויותיה לוועד המקומי, למעט בכמה מקרים שנמנו בסעיף 63(ה) לצו. במקרה שהמועצה אצלה מסמכויותיה לוועד המקומי קובע סעיף 132 (א) לצו כי הוועד יהיה כפוף לתנאים ולמגבלות החלים על המועצה. בפועל חלה על הוועד המקומי חובת המכרזים או קבלת הצעות מחיר לקבלת שירותים, להזמנת טובין או לביצוע עבודה, וזאת על פי הוראות סעיף 132(ג) לצו. על כן הסעיפים הרלוונטיים להתקשרות עם קבלנים וספקים, אשר מופיעים בתוספת השנייה לצו, יחולו גם על הוועד המקומי.

אם החוזה מטיל הוצאה או התחייבות כספית על הוועד, לא יחליט הוועד על התקשרות אם אין להוצאה או להתחייבות הקצבה מתאימה בתקציבו המאושר. כן חלה על הוועד חובת פרסום מכרז בדבר העסקת עובדים.

נושא המכרזים הפומביים הוא מורכב, לכן מומלץ להיעזר במחלקות העוסקות במכרזים במועצה. הוועד המקומי יכול גם להימנע מהקמת ועדת מכרזים משל עצמו אם יבחר להסתייע בוועדת המכרזים של המועצה.

מומלץ ליישוב להציג את צרכיו לפני המועצה לקראת פרסום מכרז ולתאם את פעילות הוועד עם מזכיר המועצה או עם מנכ"ל המועצה. כן מומלץ למועצה כי בכל עת שהיא עורכת מכרז אשר יכול להתאים לצורכי הוועדים (כגון ציוד משרדי) היא תוסיף את הוועדים המקומיים למכרזיה כמשתמשים אפשריים בשירותים אלה.



פרק ו'

כוח אדם במועצות האזוריות

# כוח אדם במועצות האזוריות

הפרק השביעי של צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), תשי"ח-1958 (להלן **צו המועצות האזוריות**) וכן צו המועצות המקומיות (נוהל קבלת עובדים לעבודה), תשל"ז-1977 מפרטים הוראות לגבי כוח אדם במועצות אזוריות. להלן יובאו עיקריהן.

## 1. בעלי תפקידים במועצה האזורית

בניגוד לראש המועצה, לסגניו ולחברי המועצה, עובדי המועצה אינם נבחרו ציבור אלא מועסקים על ידי המועצה כדי לבצע את מדיניותה ואת תפקידיה. עובדי המועצה נחלקים לשני סוגי תפקידים: נושאי תפקידים בכירים סטטוטוריים, שתפקידיהם מעוגנים בחוק והם מתמנים בדרך של מכרז, ובעלי תפקידים אחרים שהמועצה ממנה לפי שיקול דעתה במכרז או בדרכים אחרות הקבועות בחוק.

נושאי התפקידים הבכירים הם מנכ"ל (או מזכיר), מהנדס, גבר, מבקר, וטרינר, מנהל מחלקת חינוך, מנהל יחידת נוער, יועץ משפטי (ניתן חיצוני סטטוטורי) ויועצת לקידום מעמד האישה.

להלן יפורטו הוראות החוק לגבי התפקידים הבכירים במועצה, כפי שתפקידם מוגדר בצו המועצות האזוריות.

### מנהל כללי

תפקידו של מנכ"ל הרשות הוא ליישם את מדיניות המועצה וראש המועצה, תוך שימוש במשאבי המועצה בהתאם להוראות הדין. מנהל כללי ימונה על ידי ראש המועצה, ומינויו יאושר על ידי ועדת המכרזים למינוי מנהל כללי. בוועדה יכהנו ראש המועצה או נציג מסגניו כיו"ר הוועדה; שני חברי מועצה שלפחות אחד מהם הוא חבר סיעה שאינה מיוצגת בוועדת ההנהלה. אם כל הסיעות מיוצגות ייבחר חבר מועצה שאינו חבר וועדת הנהלה; יועמ"ש המועצה האזורית; ונציג שמשמש מנכ"ל במועצה אחרת וימונה על ידי השר. המנכ"ל יכהן גם כמזכיר המועצה, וראש הרשות רשאי לפטר.

### מזכיר

המועצה רשאית למנות מזכיר אם לא מונה לפני כן מנכ"ל למועצה. אם לא מונה מזכיר על ידי המועצה, אפשר למנות מזכיר זמני מעובדי המועצה לתקופה של עד שלושה חודשים. אי אפשר למנות למועצה גם מזכיר וגם מנכ"ל.

### מבקר

המועצה תמנה למבקר (במשרה מלאה או בחצי משרה על פי מספר התושבים ועצות במועצה) אדם שהוא תושב ישראל שלא הורשע בעבירה שיש עימה קלון. למבקר חייב

להיות תואר ממוסד אקדמי מוכר בישראל או ממוסד אקדמי בחו"ל שהוכר על ידי מוסד אקדמי בישראל, או שהוא עורך דין או רואה חשבון.

מבקר שאינו עומד בתנאים הללו ימונה רק באישור הממונה על המחוז, ובלבד שהמועמד רכש עשר שנות ניסיון של ביקורת במוסד ציבורי. כן צריך המבקר ניסיון של שנתיים לפחות בעבודת ביקורת, ואסור שיהיה חבר בוועד מנהל של מפלגה או גוף שהתמודד לבחירות במועצה.

### **מי לא יכול להתמנות למבקר?**

אדם שכיהן בעבר כחבר מועצה לא ימונה למבקר המועצה אלא לאחר עשר שנים מתום כהונתו. אם כיהן כחבר במועצה גובלת, הוא ימונה לאחר שנה. מי שהתמודד בבחירות להיות חבר מועצה לא ימונה למבקר המועצה במשך כהונת המועצה שהתמודד לכהן בה.

### **סמכות מינוי מבקר על ידי הממונה על המחוז**

אם המועצה לא מילאה את חובתה למנות מבקר, רשאי הממונה על המחוז לדרוש מינוי מבקר בצו. אם לא מילאה המועצה את דרישת הממונה, רשאי הממונה למנות מבקר למועצה בעצמו ולקבוע את שכרו.

### **תפקידי המבקר**

- לבדוק כי פעולות המועצה נעשו כדון, בסמכות, תוך שמירה על טוהר המידות, ביעילות ובחיסכון;
- לבדוק את פעולות עובדי המועצה;
- לבדוק כי הוראות הנוהל וסדרי הבוחן הנהוגים במועצה מקיימים את עקרונות טוהר המידות, היעילות והחיסכון;
- לבקר את ניהול חשבונות המועצה ואת דרכי החזקת הרכוש וכספי המועצה;
- לבקר כל גוף עירוני מבוקר אחר (גוף שהמועצה משתתפת במעל עשירית מתקציבו השנתי או מעורבת במינוי הנהלתו).

### **נושאי הביקורת**

נושאי הביקורת, היקף הביקורת ותוכנית העבודה השנתית של המבקר ייקבעו על פי שיקול דעתו ודרישת ראש המועצה. ועדת הביקורת של הרשות תוכל להעלות עד שני נושאים לביקורת בשנה.

## סמכויות המבקר

כל עובד במועצה וכל עובד בגוף מבוקר אחר בתחומי המועצה חייב להמציא לבקשת המבקר כל מסמך או מידע אחר שדרוש למבקר להשלמת הביקורת. למבקר תהיה גישה לכל מאגר נתונים, תוכנה לעיבוד נתונים או כל מידע אחר, רגיל או ממוחשב, שנמצאים ברשות המועצה או גוף עירוני מבוקר אחר. מבקר המועצה רשאי להיות נוכח בכל ישיבת מועצה או גוף מבוקר או בכל ישיבה של אחת מוועדות המועצה או ועדה של גוף מבוקר. בישיבות שאינן סגורות רשאים להשתתף גם עובדי המבקר. על עובדי מבקר המועצה שאינם עובדי מועצה יחולו אותם איסורים וחובות אשר חלים על עובדי המועצה, ועל המבקר ועובדיו יחולו כל הוראות החיסיון על פי דין.

## דוח המבקר

דוח המבקר, אשר יכלול את ממצאיו לגבי ליקויים בפעילות המועצה ואת הצעותיו לתיקון הליקויים, יוגש כל שנה עד 1 באפריל בשנה שאחרי שנת הדוח. נוסף על הדוח השנתי יוכל המבקר להגיש דוח ביקורת בכל עת שיבחר.

העתק מהדוח יומצא לוועדה לענייני ביקורת של המועצה, ולאחר שראש המועצה יכתוב הערות על הדוח יומצא גם העתק הכולל את הערותיו לוועדת הביקורת. ועדת הביקורת תדון בממצאי הדוח ובהערות ראש המועצה, תסכם את מסקנותיה ותגיש אותן לאישור המועצה בתוך חודשיים. אם לא נתקבל הדוח בצירוף הערות ראש המועצה אצל המועצה בתוך חודשיים, תסכם הוועדה את מסקנותיה ללא ההערות ותגיש אותן לאישור המועצה בתוך חמישה חודשים.

בעת דיוניה בדוח המבקר רשאית ועדת הביקורת לזמן עובדים ובעלי תפקידים מהמועצה או מכל גוף מבוקר אחר שנידון בדוח. המועצה תחליט על אישור סיכומי ועדת הביקורת ומסקנותיה בתוך חודשיים מקבלתם.

אם לא הוגשו מסקנות הוועדה למועצה בתוך שבעה חודשים מיום המצאת הדוח לראש המועצה, ימציא המבקר בעצמו העתק מהדוח לכל אחד מחברי המועצה.

הדוח, חלקים ממנו או מסקנות הוועדה לגביו לא יפורסמו עד ליום הגשתם למועצה, אלא באישור ראש המועצה וועדת הביקורת. המפרסם בניגוד להוראות אלה דינו שנת מאסר.

כל מסמך שהכין מבקר המועצה במסגרת מילוי תפקידו לא ישמש ראיה בהליך משפטי, אולם הוא יכול לשמש ראיה בהליך משמעותי.

מידע נוסף על דוח המבקר נמצא בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 2/2002 ובחוזר מנכ"ל 2/2008.

## מבקר במשרה חלקית

מבקר במועצה אזורית יכול לכהן במשרה חלקית באישור השר ובכפוף למספר התושבים במועצה. באישור המועצה והוועדה לענייני ביקורת יכול המבקר לכהן גם כנציג תלונות הציבור, בתנאי שתפקידו זה לא יפגע בתפקידו כמבקר. המבקר יכול

לעבוד בעבודה נוספת אם אין בה כדי ליצור ניגוד עניינים עם עבודתו כמבקר או לפגוע בה, ובתנאי שיצהיר על שכרו בעבודה זו.

## **גזבר**

הגזבר מנהל את תקציב המועצה ומכין דוחות כספיים על פי הוראות הדין. הגזבר אחראי גם למערכי הגבייה של המועצה בתחומי הארנונה וההיטלים. כן מפקח הגזבר מנקודת מבט תקציבית על הזמנות רכש, מכרזים, חוזים והתקשרויות של המועצה.

## **יועץ משפטי**

תפקידו של היועץ המשפטי להבטיח כי כלל פעילותיה של המועצה ייעשו במסגרת הוראות החוק ועל פי כל דין. היועץ המשפטי מכין חוות דעת משפטיות בנוגע להחלטות המתקבלות ברשות, מלווה התקשרויות ומכרזים, מייצג את הרשות בהליכים משפטיים ומשמש גם ראש התביעה של המועצה, ומטפל בכל השלכה משפטית הנוצרת מפעילות המועצה.

## **מהנדס**

המהנדס ממונה על מערך התכנון של המועצה, על אכיפת הדין התכנוני הקיים ועל יישום מדיניות התכנון של הוועדה המקומית של המועצה ושל ראש הרשות והמועצה. כן מנהל המהנדס את כל תחום הרישוי כולל היתרי בנייה, אגף ההנדסה של המועצה וריכוז עבודת הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה.

## **מנהל יחידת חינוך**

מנהל יחידת החינוך אחראי לגיבוש, לעיצוב וליישום המדיניות החינוכית של המועצה בתיאום עם הוראות הדין. כן אחראי המנהל למערך בתי הספר והגנים ולמערך השירות הפסיכולוגי של המועצה.

## **רופא וטרינר**

וטרינר המועצה אחראי לניהול היחידה הווטרינרית של המועצה, פיקוח ואכיפה בנושא רישוי והחזקת בעלי חיים בתחומי המועצה על פי הוראות הדין, פיקוח ואכיפה בנושאי מזון מן החי על פי הוראות הדין, פיקוח, חינוך והסברה בנושא הגנה על בעלי חיים, וניהול ההגנה על בריאות הציבור והפצת מחלות בעלי חיים בשיתוף עם משרדי החקלאות והבריאות.

## **מתנדבים**

המועצה רשאית להעסיק מתנדבים לצרכים שונים, בכפוף להוראות הדין ולרישום מתאים בביטוח הלאומי. אפשר להעסיק מתנדבים על פי הוראות חוק השירות הלאומי או חוק השירות האזרחי הלאומי, הקובעים מנגנונים שונים לקבלת מתנדבים והעסקתם.

## 2. העסקת כוח אדם במועצה האזורית ובוועדים מקומיים

### מינוי עובדים

מינוי עובדים וקליטתם במועצה האזורית ייעשו לפי החוקים, התקנות והצווים שמכוח החוקים, חוזרי המנכ"ל והנחיות אנף כוח אדם ושכר של משרד הפנים.

סעיף 132ב לצו מחיל את הוראות צו המועצות המקומיות (נוהל קבלת עובדים לעבודה) גם על ועדים מקומיים, בשינויים המחויבים. בכל הנוגע למינוי עובדים בוועד המקומי מגדיר הסעיף את המסגרת הנורמטיבית לסמכות הוועד המקומי לגבי העסקה של עובדים. ס"ק ג מגדיר כי מינוי העובדים בוועד המקומי יתבצע על פי הוראות צו המועצות המקומיות (נוהל קבלת עובדים לעבודה), תשל"ז-1977. על פי הסעיף, מינוי של עובד לוועד המקומי מותנה באישורה של המועצה האזורית; כן תלוי המינוי בקיום תקציב למשרה שאליה מתמנה העובד בתוך תקציב הוועד המאושר. עוד על פי הסעיף, הממונה על המחוז רשאי להגביל את כמות העובדים אשר ימונו לוועד המקומי על פי שיקול דעתו. על פי סעיף 3 לצו המועצות המקומיות (נוהל קבלת עובדים לעבודה), תשל"ז-1977, החל על קבלת עובדי מועצה וגם על מינוי עובדים בוועד מקומי על פי הוראות סעיף 132ב כאמור, מינוי העובדים במועצה אזורית ובוועד מקומי יתבצע באחת מן הדרכים האלה בלבד:

1. העברת עובד קבוע ממשרה אחת למשרה אחרת (ניוד) - מינוי בדרך זו מותר בתנאי שהעובד אשר מועבר לתפקיד החדש אינו בעל דרגה נמוכה מהדרגה הגבוהה ביותר הצמודה לתקן המשרה;

2. מכרז פנימי.

כל הליך לקבלת עובדים על פי מכרז פנימי או חיצוני יהיה הליך בחירה שוויוני, הגון ושקוף ככל האפשר.

קיום מכרז פנימי במועצה לפני קיומו של מכרז פומבי אמור להעניק לעובדי המועצה עדיפות מסוימת בקבלה לתפקידים במועצה. הליך המכרז ישמור מפני התערבות שיקולים זרים בהחלטות המינוי. הוראות לגבי עריכת מכרז פנימי מצויות בפרק החמישי שבצו המועצות המקומיות (נוהל קבלת עובדים לעבודה).

עובד מועצה שלא התקבל לעבודתו לפי הוראות הדין אינו זכאי להתמודד במכרז פנימי. עמידתו בתנאי המכרז הפנימי אינה מכשירה את קבלתו לעבודה שלא כדין.

### הוראות לעריכת מכרז פנימי

המכרז יפורסם על לוח המודעות של הרשות המקומית, והעתקים ממנו יישלחו למינהל השירות ולוועד העובדים של הרשות. טווח הזמן להגשת מועמדות למשרה במכרז פנימי יהיה בין שבעה ימים ל-21 יום.

דרישות ההשכלה והניסיון למשרות בדירוג אחיד שמתפרסמות במכרז פנימי או פומבי נקבעות הן על פי הוראות הדין הן על פי הוראות קובץ ניתוח העיסוקים החדש אשר פורסם ביום 3.2.14 וחוזר ההנחיות בדבר תיאורי תפקיד בשלטון המקומי. לכל משרה בקובץ יש תיאור תפקיד והסבר מפורט לעל דרישות הסף בו, הנחיות להגדרות התפקיד ומשתנים רבים נוספים.

אפשר לאתר בקלות מידע על כל משרה מוצעת בקישור זה:<sup>46</sup>

[http://www.moin.gov.il/LOCALGOVERNMENT/local%20authority/human\\_assets/Pages/%D7%A0%D7%99%D7%AA%D7%95%D7%97-%D7%A2%D7%99%D7%A1%D7%95%D7%A7%D7%99%D7%9D-%D7%95%D7%93%D7%A8%D7%99%D7%A9%D7%95%D7%AA-%D7%A1%D7%A3.aspx](http://www.moin.gov.il/LOCALGOVERNMENT/local%20authority/human_assets/Pages/%D7%A0%D7%99%D7%AA%D7%95%D7%97-%D7%A2%D7%99%D7%A1%D7%95%D7%A7%D7%99%D7%9D-%D7%95%D7%93%D7%A8%D7%99%D7%A9%D7%95%D7%AA-%D7%A1%D7%A3.aspx)

## ועדת בחינה

מועמדים העומדים בתנאי מכרז פנימי נדרשים להתראיין בוועדת בחינה מיוחדת שחברים בה נציגים של הרשות, נציגי ציבור ונציגים מוועד העובדים של המועצה, אשר אושרו על ידי ועדת מינהל השירות. בצו מפורט הרכב הוועדה המדויק הנדרש לגבי משרות מסוימות.

המועמדים יזומנו לריאיון בוועדת הבחינה על ידי הוועד או המועצה לפחות שבעה ימים לפני הריאיון. הוועד או המועצה רשאים לקבוע כי חוץ מן הריאיון יידרש המועמד למשרה לעבור גם בחינה בכתב.

קבלת החלטה בוועדה דורשת קול של יו"ר הוועדה ושניים מחבריה לפחות. במצב של קולות שקולים יכריע היו"ר.

הוועדה תחליט על רשימה של עד שלושה מועמדים כשירים בסדר יורד, ולראשון ברשימה תוצע המשרה; אם יש מועמד כשיר יחיד, הוא ימונה למשרה. הוועדה רשאית להחליט ששום מועמד אינו כשיר. דיוני ועדת הבחינה הם חסויים.

## משרות הפטורות ממכרז פנימי

- משרות של מורים בבתי ספר יסודיים, חטיבת ביניים או תיכון שבבעלות הרשות המקומית, ובלבד שיתמלאו באישור משרד החינוך והתרבות;
- משרות של גנות בגני ילדים או בגנונים שבבעלות הרשות המקומית, ובלבד שיתמלאו באישור משרד החינוך והתרבות;
- משרה המיועדת לבוגרי אוניברסיטה במסלול של תוכנית צוערים לשלטון המקומי שאישר משרד הפנים, בתנאי שהמועמד התקבל לעבודה בתוך שלוש שנים מיום קבלת התואר במסלול האמור;

<sup>46</sup> כיום מצויות בקובץ מעל ל- 150 סוגי משרות.

- משרה של מלווה צמוד לתלמיד, ובלבד שמשרד החינוך אישר את תקן המלווה הצמוד לאותו תלמיד;
- משרה לפי שעות לתקופה של עד שלושה חודשים לביצוע מיזם זמני, בתנאי שהמועמד לא הועסק בוועד לפי סעיף זה באותה שנת תקציב ובתנאי שחלפו לפחות שישה חודשים מההתקשרות האחרונה עימו;
- משרה למילוי מקום של עובד אחר אשר נעדר לתקופה זמנית של עד שנה;
- משרה שהתפנתה באורח קבע, לשם איושה במילוי מקום למשך עד שלושה חודשים ועד שישה חודשים באישור המנכ"ל;
- מנהל לשכה לראש רשות מקומית, עוזר לראש רשות מקומית, נהג של ראש רשות מקומית, מנהל לשכה לסגן ראש רשות מקומית בשכר, עוזר של סגן ראש רשות מקומית בשכר, מנהל לשכה או עוזר למנכ"ל, ובלבד שהמועצה אישרה את העסקתם לפי תקן כוח האדם המאושר.

### **מכרז פומבי במועצה האזורית**

במקרים שהמשרה לא אוישה במכרז פנימי יש לערוך מכרז פומבי. מכרז פומבי מבוסס על עקרונות השוויון, שלפיו אמור להתנהל המינהל הציבורי כולו. איוש משרה במכרז פומבי היא הטובה ביותר לבחירת המועמד המתאים ביותר ביעילות ובחסכנות.

יפים לעניין זה דבריה של סגנית הנשיא השופטת ברק בדב"ע (ארצי) עע/99-106 סלמאן סלאח סעב נ' מדינת ישראל, משרד החינוך התרבות והספורט (פורסם בנבו):

"ההשלכות האופרטיביות מהאמור לעיל הן שיש לקיים את ההליך בצורה הקפדנית ביותר. בכול יישמר הן עקרון השוויון והן העיקרון של בחירת המועמד המתאים ביותר. בכך יישמר העיקרון של תום לב מוגבר ושמירה על כללי המשפט הפרטי, הציבורי ומשפט העבודה. מעבר לכול יישמר עקרון התחרות שלפיו החוזה הנספח דורש ביצוע קפדני של ההליכים בין הגשת הצעות לקיבול".

הוראות לעריכת מכרז פומבי לאיוש משרה נמצאות בפרק השביעי שבצו המועצות המקומיות (נוהל קבלת עובדים לעבודה) ובהנחיות בדבר תיאורי תפקיד בשלטון המקומי כמפורט לעיל. חובת מכרז פומבי לא תחול על משרות שאינן עולות על דרגה 7 של הדירוג המינהלי או על דרגה 37 של דירוג מדעי החברה והרוח או דירוג ההנדסאים והמתכנתים.

להלן עיקרי ההוראות:

המכרז הפומבי יפורסם בלוח המודעות של הוועד או המועצה ובשני עיתונים יומיים לפחות, ועותק ממנו יישלח למינהל השירות. פרסום המכרז יכלול את הפרטים שלהלן ופרטים נוספים על פי ההנחיות:

- תואר המשרה;
- דרגת המשרה;
- שיעור המשרה;
- נתונים אישיים הדרושים למילוי המשרה;
- המען להגשת הבקשה למשרה.

מועמדים אשר יעמדו בתנאי המכרז יידרשו לעבור בחינות קבלה למשרה כדי לבחון את הכישורים, הידע והניסיון שברשותם. הרכבה של ועדת הבחינה נקבע על פי סוג המשרה והדרגה שהיא דורשת, ופירוט על כך נמצא בסעיפים 40-84 לצו המועצות המקומיות (נוהל קבלת עובדים לעבודה). המועמדים יזומו לבחינה עד שבעה ימים לפני מועד הבחינה. הוראות נוספות לעריכת המבחן בכתב נמצאות בסעיפים 53-59 לצו המועצות המקומיות (נוהל קבלת עובדים לעבודה). הוועד או המועצה רשאים לקבוע שמשרה מסוימת אינה דורשת מבחן בכתב אלא מבחן בעל-פה בלבד.

מועמד אשר עבר בהצלחה את הבחינה בכתב יזומן לריאיון בוועדת הבחינה עד שבעה ימים לפני מועד הריאיון. הוראות לעניין הרכב ועדת הבחינה מצויות בסעיפים 59-73 לצו.

החלטה על קבלת עובד למשרה בריאיון בוועדת הבחינה תתבצע תוך בחינת אישיותו של המועמד והתאמתו לתפקיד, ניסיונו, השכלתו והכשרתו. קבלת החלטה בוועדה דורשת קול של יו"ר הוועדה ושניים מחברי הוועדה לפחות. במצב של קולות שקולים, יכריע היו"ר. הוועדה תחליט על רשימה של עד שלושה מועמדים כשירים בסדר יורד, ולראשון ברשימה תוצע המשרה; אם יש מועמד כשיר יחיד, הוא ימונה למשרה. הוועדה רשאית להחליט ששום מועמד אינו כשיר. פרוטוקול הריאיון ייערך על פי טופס ד בצו.

## העסקה בחוזה מיוחד

אי אפשר להעסיק בחוזה מיוחד אדם שכבר מועסק על ידי הוועד או המועצה. חוזה מיוחד יחתם על גבי טופס ז שבתוספת לצו. כדי להעסיק עובד בחוזה מיוחד לתקופה שמעל שלושה חודשים, יש לבקש אישור ממינהל השירות באמצעות מילוי טופס ו בצו.

בנוגע למשרה שהיא זמנית מטבעה, מותר להעסיק עובד בחוזה מיוחד לתקופה של עד שנה בכל פעם. אם הועסק עובד בחוזה מיוחד למשרה זמנית והתברר שהעבודה הנדרשת תיארך מעל שנה, יפרסמו הוועד או המועצה מכרז פומבי.

על כל עובד המועסק בחוזה מיוחד לתקופה של מעל שישה חודשים יחולו הוראות סעיף 22 לצו מינהל השירות בדבר חובת בדיקות רפואיות.

תקופת שירותו של העובד הזמני המועסק בחוזה מיוחד לא תישא זכות לגמלה מהוועד או מהמועצה.

מועמד שאינו כשיר רפואית לשרת במשרה תקנית, מותר להעסיקו בחוזה מיוחד לתקופה של עד שנה בכל פעם.

במשרה שבוצע לגביה מכרז פומבי אפשר להעסיק עובד בחוזה מיוחד לתקופה של עד שנה, וזאת במקרה שלא נמצא במכרז הפומבי כל מועמד מתאים למשרה.

אדם שראש מינהל השירות קבע על סמך פניית הוועד או המועצה כי עבודתו חיונית לרשות וכי אין אפשרות מעשית להעסיקו במסגרת תנאי העבודה או השכר המקובלים בשירות הוועד או המועצה, מותר להעסיקו בחוזה מיוחד לתקופה שלא תעלה על שנה אחת בכל פעם.

אם מונה עובד למשרה בחוזה מיוחד בניגוד להוראות אלה, רשאי משרד הפנים לבטל את החוזה בכפוף לשמיעת דבריהם של ראש הוועד או המועצה והעובד.

## **סייגים להעסקה מטעמי קרבה משפחתית במועצה אזורית ובוועד מקומי**

בשלטון המקומי חלות הוראות שונות על העסקת עובדים שהם קרובי משפחה של עובדים במועצה או בוועד המקומי. ההוראות נקבעו בדין ובחוזר מנכ"ל 3/2011. בעיקרון לא ימונה עובד למשרה במועצה המקומית או בוועד המקומי ללא אישור של ועדה מתאימה וללא חוות דעת של היועץ המשפטי למועצה, הבוחן בין היתר אם בהעסקה יהיו יחסי מרות או קשרי עבודה בין העובד ובין קרובו. לעניין זה עובד משפחה הוא בן זוג, הורה, בן, בת, אח, אחות, גיס, גיסה, דוד, דודה, בן אח, בת אח, בן אחות, בת אחות, חותן, חותנת, חם, חמות, חתן, כלה, נכד, נכדה, לרבות קרוב משפחה חורג או מאומץ ולרבות בני זוגם, צאצאיהם ובני הזוג של הצאצאים.

## **העסקת עובדי קבלן**

העסקת עובדי קבלן במועצה תיעשה בכפוף להוראות חוק הגברת האכיפה בידי העבודה 2011 ובהקפדה על שתי הוראות חשובות: (1) ההעסקה תיעשה תוך התחשבות והקפדה יתרה על זכויות העובדים. אם המועצה מעסיקה יותר מארבעה עובדים בתחומי ניקיון, אבטחה והסעדה, ההעסקה תהיה על פי הסכם מיוחד הכולל בין השאר את שכרם לשעה של העובדים ואת הרווח הצפוי לקבלן; (2) על המועצה לוודא כי עובדי הקבלן יכולים להתלונן על תנאי עבודתם, ומחובתה לברר טענות העולות בעניין זה עם הקבלן עצמו.

# ביקורת במועצות האזוריות ובוועדים המקומיים

## ביקורת במועצות האזוריות ובוועדים המקומיים

המועצות האזוריות מופקדות על כלל השירותים המוניציפליים בתחומן ועל חלק מהשירותים הממלכתיים, כגון חינוך ורווחה.

אופי התפקידים הציבוריים המוטלים על הרשות המקומית, הסמכויות שהוענקו לה והאחריות הציבורית המוטלת על נבחריה והשפעתם הישירה על רווחת התושבים ועל איכות חייהם מחייבים בקרה וביקורת - פנימית וחיצונית - על פעולתן של הרשויות המקומיות.<sup>47</sup>

לביקורת ברשות המקומית תפקיד חשוב בהבטחת השמירה על שקיפות הדיווח במסגרת מחויבות השלטון המקומי והמינהל הציבורי כלפי התושבים שבתחום הרשות. הביקורת חיונית למערכת לצורך שיפור ותיקון ליקויים ומשמשת ערוץ מידע מהותי לתושבים על הנעשה בתחום הרשות.

חברי הוועד המקומי עשויים לשאת באחריות אישית, במסגרת חיוב אישי, לפעולות אשר בוצעו במסגרת הוועד המקומי.

### הליכי הביקורת החלים במועצות האזוריות ובוועדים המקומיים

- ביקורת פנימית ברשות המקומית - מבקר הרשות המקומית;
- ביקורת חיצונית ברשות המקומית - משרד הפנים, האגף הבכיר לביקורת ברשויות מקומיות;
- ביקורת מבקר המדינה;
- ועדה לענייני ביקורת.

### 1. ועדת ביקורת<sup>48</sup>

ועדת הביקורת היא ועדת חובה במועצה האזורית, והיא דנה בכל דוחות הביקורת הנוגעים למועצה האזורית (כגון דוח מבקר המועצה, דוח משרד הפנים ודוח מבקר המדינה) וכן עוקבת אחר תיקון הליקויים. האחריות לתחום הביקורת חלה על כלל חברי המועצה, אך בוועדת הביקורת נעשית עבודה מעמיקה ומפורטת.

יו"ר הוועדה יתמנה מהאופוזיציה, כלומר לא מסיעת ראש המועצה אלא מסיעה שאין לה ייצוג בהנהלה, שלא מונו ממנה סגנים לראש המועצה ושאינה קשורה בהסכם המתייחס לכהונת ראש המועצה או לניהול המועצה. אם אין ברשות סיעת אופוזיציה, יתמנה יו"ר מסיעה שאינה סיעת ראש המועצה. אם אין במועצה יותר מסיעה אחת

<sup>47</sup> מבקר המדינה, דוח על הביקורת בשלטון המקומי - הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות.

<sup>48</sup> להרחבה ראו תת פרק ועדות במועצות האזוריות.

ימונה אדם שאינו מכהן כיו"ר בוועדת הכספים או בוועדת מכרזים או כדירקטור בגוף עירוני מבוקר.

**צוות לתיקון ליקויים** - חובה על הרשות להקים צוות לתיקון ליקויים בראשות מנכ"ל הרשות. הצוות אמור לדווח לוועדת הביקורת אחת לשלושה חודשים על התקדמות תיקון הליקויים בדוחות שהוגשו. לוועדה תפקיד מרכזי במעקב אחר תהליך תיקון הליקויים.

**ועדת ביקורת בוועד מקומי** - על פי צו המועצות האזוריות, על המועצה האזורית לבחור ועדת ביקורת לוועדים המקומיים שבתחומה. את הרכב ועדת הביקורת בוחרת מליאת המועצה האזורית מרשימת התושבים אשר הציעו את מועמדותם ואינם חברי הוועד המקומי ביישוב. ועדת הביקורת בוועד מקומי תבחן אם החלטות הוועד המקומי הוצאו לפועל כדיון, אם הוועד המקומי פעל במסגרת התקציב שאושר לו, אם תוקנו ליקויים אשר נמצאו בביקורות קודמות וכן את אופן ההתקשרות בחוזים ואת תנאי העסקת העובדים.

## 2. ביקורת פנימית במועצה האזורית

לביקורת הפנימית ברשויות המקומיות<sup>49</sup> חשיבות רבה משום שהיא נועדה לבחון באופן אובייקטיבי את פעולותיהן של הרשויות, להבטיח שהן פועלות על פי סדרי מינהל ציבורי תקין ולסייע להן לבצע את תפקידיהן באופן יעיל וחסכוני.<sup>50</sup>

**מבקר הרשות המקומית**<sup>51</sup> - החוק מחייב כל רשות מקומית למנות מבקר לרשות. החוק מחזק את מעמדו העצמאי של מבקר הרשות, את סמכויותיו ואת דרישתו לקבל מידע והסברים רלוונטיים לביקורת שהוא עורך, בהסתמך על נהלים המעניקים לו אי-תלות והגנה יחסית מפני התנכלות. החוק מפרט את אופן הטיפול בדוחות המבקר על ידי גורמי הרשות, כולל לוחות זמנים ודרכי פרסום של הדוחות.

המבקר מתנהל בממשק שבין תפקידו כשומר סף של הרשות ובין היותו איש הרשות הפועל בתוכה לשם קידום מטרות ויעדים. הדואליות שבתפקיד מחייבת את המבקר להבחין בין חובתו לבקר את מעשי נבחרי הרשות ובין חובתו להימנע מלבקר פעילות פוליטית של איש ציבור, דבר אשר עלול לפגוע באורחות הממשל הדמוקרטי של הנבחר.<sup>52</sup>

מוסד הביקורת חשוב במיוחד משום שרוב הרשויות מפולגות לסיעות רבות, דבר אשר מחזק את הצורך בגוף אמין, חסר פניות, אשר אינו מושפע מגורמים פוליטיים.

<sup>49</sup> בעניין מינוי מבקר פנימי במועצות אזוריות ראו חוזר מנכ"ל משרד הפנים 2/2008

<sup>50</sup> מבקר המדינה, דוח על הביקורת בשלטון המקומי - הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות.

<sup>51</sup> להרחבה על תפקיד מבקר הרשות המקומית ראו פרק כוח אדם - בעלי תפקידים במועצות אזוריות.

<sup>52</sup> ראו לעניין זה: בג"ץ 7805/00 אלוני חברת מועצת עיריית ירושלים נ' מבקר עיריית ירושלים (פורסם בגבו).

## התרשים מתוך: מפעם, הדרכת נבחרים ברשויות המקומיות, ועדה לענייני ביקורת, 2013<sup>53</sup>



<sup>53</sup> מפעם, הדרכת נבחרים ברשויות המקומיות, ועדה לענייני ביקורת, 2013, מהדורה רביעית, עמוד 18.

**הכנת דוחות** - הרשות המקומית, ראש הרשות והגזבר בפרט מצווים להכין שורת דוחות אשר מטרתם ביקורת פנים וחוץ, בין השאר את הדוחות האלה:

**דוח חודשי** - מוכן על ידי הגזבר בכל חודש על החודש שחלף ומוגש לראש הרשות. בדוח מפורטים כל סעיף תקציבי של תקבול או תשלום בתקציב המאושר לאותה שנה, סך כל הסכומים שהתקבלו או שולמו באותו חודש, וסך כל הסכומים המצטברים של סעיפי התקציב מתחילת שנת התקציב ועד לסוף החודש הנידון;

**דוח רבעוני** - מוגש על ידי ראש המועצה למועצת הרשות בתוך 60 יום מתום הרבעון שעליו נערך הדוח. הדוח מפרט את מצבה הכספי של הרשות וכולל הוראות בדבר תכנון לעומת ביצוע בתקציב, סיכומי תקבולים ותשלומים על פי מקורות מימון ופרקי תקציב, ריכוז מאזנים, תזרים מזומנים עתידי, חובות תושבים, עלויות שכר, מלוות וערביות. העתקים מהדוח ישלחו גם לממונה על המחוז ולמשרד הפנים. ראש המועצה יגיש למועצה אחת לשלושה חודשים דוח בכתב על פעולות המועצה, והמועצה תדון בדוח;

**דוח חצי שנתי** - נחתם על ידי ראש המועצה והגזבר. דוח זה מוכן במתכונת הדוח הרבעוני על פי כללי ההגשה של הדוח הרבעוני. ר"ח יסקור את הדוח הכספי והוא יידון בוועדת הכספים ובמועצה ויוגש לממונה על ביקורת החשבונות במשרד הפנים;

**דוח שנתי** - מוכן על ידי הגזבר לגבי שנת הכספים הקודמת. ראש המועצה והגזבר יחתמו על הדוח הכספי, ור"ח יבקר את הדוח הכספי. העתק מהדוח השנתי יועבר לחברי המועצה, לממונה על המחוז, למנהל אגף הביקורת במשרד הפנים, למבקר המדינה, ללשכה המרכזית לסטטיסטיקה וליחידה למלכ"רים בנציבות מס הכנסה. הדוח השנתי והערות הדוח יידונו בוועדות בכספים ובמועצת הרשות.

### **3. ביקורת חיצונית במועצה האזורית**

#### **משרד הפנים - האגף הבכיר לביקורת ברשויות מקומיות**

משרד הפנים נושא באחריות המיניסטריאלית לתפקוד השלטון המקומי. האגף הבכיר לביקורת ברשויות המקומיות משמש מפקח על תפקוד הרשות המקומית וכן גורם מקצועי, מקשר ומנחה בתחום הביקורת הפנימית והחיצונית בשלטון המקומי. למעשה, האגף הבכיר לביקורת מרכז את מערכת הפיקוח, הבקרה והביקורת של משרד הפנים על תפקוד הרשות. דוחות הביקורת השנתיים של האגף מוגשים לשר הפנים ולמנכ"ל.

#### **מבנה האגף לביקורת**

האגף כפוף למנכ"ל משרד הפנים באמצעות ארבע יחידות:

- המחלקה לביקורת מינהלית;
- המחלקה לביקורת ראיית חשבון;

- המחלקה למעקב ולביקורת פנימית;
- המחלקה לחיוב אישי.

### עיקרי התפקידים של האגף הבכיר לביקורת ברשויות המקומיות

- עריכת ביקורת כללית ומינהלית שבמסגרתן נבדקים תחומי פעילות שונים;
- עריכת ביקורת על הדוחות הכספיים באמצעות משרדי רו"ח;
- העברת מידע ונתונים על תפקוד הרשות;
- מעקב אחר תיקון ליקויים שנתגלו בביקורות קודמות;
- מעקב אחר המינויים והפעילות התקינה של גופי הביקורת הפנימית ברשות;
- ריכוז החומר שיוגש על ידי רו"ח והבאתו לוועדה לחיוב אישי של נושאי משרה ברשויות המקומיות.

## 4. חיוב אישי

סעיף 84 לצו המועצות האזוריות קובע את הסמכות להטלת חיוב אישי על נושא משרה או על בעל תפקיד במועצה בגין הוצאה שלא כדין שהייתה באחריותו.

חיוב אישי הוא הליך מינהלי, ובסופו מי שנמצא אחראי להוצאה שלא כדין מקופת המועצה עשוי להידרש להשיב מכיסו לקופת הרשות את סכום ההוצאה.

למעשה חיוב אישי הוא קנס אשר מוטל אישית על בעלי תפקידים ברשויות המקומיות בגין הוצאה בלתי חוקית מקופת הרשות, והוא נועד להרתיע את ראשי הרשויות ואת פקידיהן משימוש לא חוקי בכספי ציבור. נוהל חיוב אישי פורסם בשנת 2001 במסגרת חוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/2001, ומאז עודכן ותוקן במסגרת חוזר מנכ"ל 4/2006, חוזר מנכ"ל 6/2008 וחוזר מנכ"ל 1/2009- נוהל לחיוב אישי של נושאי משרה ברשות מקומית.

### הוועדה לחיוב אישי<sup>54</sup>

הנוהל לחיוב אישי קבע כי החלטה בעניין חיוב אישי תינתן על יסוד המלצת ועדה שמונתה לשם כך, בחנה את פרטי המקרה וקיימה שימוע למי שיכול להיפגע מהמלצתה.

### מטרות הוועדה לחיוב אישי

- ליצור גורם הרתעה שימנע התעלמות מחובת ראשי הרשויות ופקידי הרשות

<sup>54</sup> מתוך אתר משרד הפנים חיוב אישי:

<http://www.moin.gov.il/LOCALGOVERNMENT/local%20authority/LocalGovernmentCriticism/Pages/%D7%97%D7%99%D7%95%D7%91-%D7%90%D7%99%D7%A9%D7%99-.aspx#openClose3>

כנאמני ציבור לפעול בכספי הציבור בדרך תקינה;

- לגרום לתיקון ליקויים ולצמצום נזקים;
- להבהיר שהוראות הדין בעניין חיוב אישי הן תקפות, והכול לצורך מניעת בזוז ופעילות לא תקינה בכספי ציבור.

### חברי הוועדה

- יו"ר הוועדה, שהוא שופט בית משפט מחוזי בדימוס;
- היועץ המשפטי למשרד הפנים או נציגו;
- מנהל המינהל לשלטון מקומי במשרד הפנים או נציגו.
- המלצת הוועדה מועברת למנכ"ל משרד הפנים, וזה מעבירה בצירוף המלצתו אל שר הפנים, אשר לו הסמכות להטיל חיוב אישי.

### שיקולי הוועדה לחיוב אישי<sup>55</sup>

- מידת המודעות של האחראים להוצאה;
- היקף החריגה מהוראות הדין, משכה ותדירותה;
- היקפה הכספי של ההוצאה הבלתי חוקית;
- הסיבות להוצאה הבלתי חוקית;
- היותה של הנורמה המופרת ברורה, הן מבחינת פרשנות החוק הן מבחינת תחום השתרעותה;
- קיום הצדקה הנסמכת על אישור מטעם רשויות הנחזות להיות בעלות כוח מדריך, מכוון או מפקח;
- התחשבות בנסיבות ובאילוצים שבהם פעלו האחראים להוצאה;
- היקפו וטיבו של הנזק הנגרם לציבור עקב הפרת הנורמה;
- הבאה בחשבון של הצורך בצמצום הפגיעה ביכולתם של נבחרים ציבור ונושאי תפקיד ברשויות המקומיות לפעול ולהגשים את סמכותם כראוי.

### דוגמאות להוצאות שלא כדין, אשר עשויות לעלות כדי חיוב אישי<sup>56</sup>

- התקשרות או פעולה ללא תקציב או בלי שנערך מכרז;

<sup>55</sup> ש.מ.

<sup>56</sup> מתוך אתר משרד הפנים חיוב אישי:

<http://www.moin.gov.il/LOCALGOVERNMENT/local%20authority/LocalGovernmentCriticism/Pages/%D7%97%D7%99%D7%95%D7%91-%D7%90%D7%99%D7%A9%D7%99-.aspx#openClose3>

- הוצאה מחשבון ייעודי לניהול כספי חינוך למטרות אחרות;
  - התקשרות עם נבחר ציבור או עם קרוביהם;
  - הקצאת מקרקעין ללא תמורה או בתמורה סמלית בניגוד לנוהל הרלוונטי;
  - מתן הנחה מארנונה, מחיקת חובות ארנונה או מתן תמיכה בניגוד לנוהל הרלוונטי;
  - ביצוע תעמולת בחירות מכספי הרשות;
  - רכישת רכב לראש רשות או לסגנו בשכר בסכום גבוה מהמותר;
  - מתן תנאי שכר או פרישה או גמלה בחריגה מהוראות הדין.
- להלן דוגמה מתוך חוברת המלצות הוועדה לחיוב אישי והחלטות הגורמים המוסמכים:<sup>57</sup>

### דוח והמלצה בעניין חיוב אישי – מועצה אזורית שומרון

ביקורת שנעשתה במועצה האזורית שומרון חשפה אי-תקינות, הן בביצוע עבודות ללא תב"רים מאושרים, הן בביצוען בחריגה מתקציב שאושר והן במינוי לא תקין של יו"ר הוועד לתפקיד מנכ"ל היישוב.

דוח הביקורת המליץ על הטלת חיוב אישי בשל אלו. הוועדה נתכנסה מספר פעמים לדיון בסוגיות שונות הכרוכות בממצאים האמורים בדוח הביקורת, ובסופו של דבר הגיעה למסקנה שאין מקום להמליץ על הטלת חיוב אישי לגבי אף אחד מהמקרים הכלולים בדוח.

האירוע הקשור למינוי יו"ר הוועד למנכ"ל הישוב אירע בשנת 2004, אלא שסעיף 112(ד) לצו בדבר ניהול מועצות אזוריות (יהודה ושומרון) (מס' 783), תשל"ט-1979 [תקנון המועצות האזוריות], המחיל את סמכות החיוב האישי של הממונה גם על ועדים מקומיים בתחומי יו"ש, נכנס לתוקפו רק בשנת 2007. לאמור, בעת ביצוע ההוצאה המנוגדת לכאורה לדיון לא היה קיים דין המאפשר להטיל בינה חיוב אישי.

כל יתר אי-התקינות נוגעת להפעלת תב"רים לא מאושרים ולחריגות מתקציבים מאושרים. גם חלק מאי-תקינות זו אירע לפני המועד הקובע האמור, ואולם אין לנו צורך להידרש לחלוקה בין מה שבוצע לפני תאריך זה לבין מה שבוצע אחריו, משום שלאחר הגשת הדוח, ולאחר הדיונים שקיימנו ושהם החלטנו לאפשר למעורבים בעשייה הלא-תקינה להגיב על הנטען נגדם, ניתן אישור לתב"רים.

המדיניות המקובלת אצלנו היא, שבהעדר נסיבות מיוחדות אין זה ראוי להטיל חיוב אישי על חריגות מתב"ר, אם המעוות תוקן ולו מאוחר יותר.

פורמאלית ניתן היה אמנם להטיל גם במקרים כאלו חיוב אישי, ואולם בתינו דגש לתוכן ולא לצורה, ראינו, לצורך חיוב אישי, את העשייה הפסולה כמתוקנת.

המלצתנו היא אפוא שלא להטיל חיוב אישי בשל המעשים שפורטו בדוח הביקורת האמור.

<sup>57</sup> חוברת המלצות הוועדה לחיוב אישי והחלטות הגורמים המוסמכים:

<http://www.moin.gov.il/LOCALGOVERNMENT/local%20authority/LocalGovernmentCriticism/Documents/%D7%97%D7%99%D7%95%D7%91%20%D7%90%D7%99%D7%A9%D7%99%20-%20%D7%94%D7%A1%D7%A4%D7%A8%20%D7%94%D7%9E%D7%9C%D7%90%20%D7%9E%D7%A2%D7%95%D7%93%D7%9B%D7%9F%2010%202029.04.18.pdf>

## אחריות נושא משרה בוועד מקומי

### ועד מקומי כתאגיד

ועד מקומי הוא סוג של רשות מקומית,<sup>58</sup> ורשות מקומית היא סוג של תאגיד. לפיכך אפשר לומר שדיני החברות חלים בשינויים המחייבים גם על ועדים מקומיים.

דיני החברות כוללים גם הוראות המטילות אחריות על נושאי משרה בתאגיד בנוגע לעבירות ולעוולות שמבצע התאגיד עצמו. אחריות נושאי משרה בתאגיד היא המסגרת הנורמטיבית להטלת אחריות על נושאי משרה בוועדים מקומיים.

חוקים שונים מטילים על נושא משרה בתאגיד אחריות לעבירות שעבר התאגיד, גם אם לגבי נושא המשרה לא התמלאו יסודות העבירה באופן אישי<sup>59</sup>. היות שוועד מקומי נחשב לתאגיד, רואים בראשי הרשויות או בנושאי המשרה אחראים באופן אישי לעבירות הרשויות. נקבע למשל כי אין מקום להבחין בין נושאי משרה בתאגיד ובין נושא משרה ברשות מקומית.<sup>60</sup>

### סמכות לעומת אחריות

כלל הסמכויות של הוועד המקומי אשר אצלה לו המועצה יהיו בניהול הוועד המקומי ובאחריותו. לפיכך מסמכויותיו של הוועד המקומי אפשר גם לגזור את אחריותו לעניינים שבסמכותו, וכאשר חברי הוועד המקומי אינם ממלאים את אחריותם, אפשר לייחס להם את הנזק שנגרם מכך. מנגד יחולו גם כללי החסינות המתאימים על עובדי הוועד מקומי.

## 5. ביקורת של מבקר המדינה

על פי חוק מבקר המדינה, הרשויות המקומיות נתונות לביקורת מבקר המדינה כמפורט להלן:

- ביקורת כוללת ברשות המקומית ובגופים קשורים;
- ביקורת בנושאים המשותפים לרשויות המקומיות ולעיתים אף לגורמי ממשלה (למשל פיקוח וטריגרי ופעילות שיכון);
- ביקורת קופה ומינהל כספים.

<sup>58</sup> להרחבה ראו פרק ועדים מקומיים.

<sup>59</sup> ראו לעניין זה: ע"פ (חי') 1162/04 המשרד לאיכות הסביבה במחוז חיפה נ' מועצה מקומית דלית אל כרמל (פורסם בגבו).

<sup>60</sup> שם.

הביקורת במועצות האזוריות עשויה להגיע עד לרובד הוועד המקומי ביישוב הבודד על פי סעיף 3(ב) לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש]. הביקורת נועדה להבטיח פיקוח על השימוש שעושים גופי המדינה בכספי ציבור.

מבקר המדינה אמון על בדיקת החוקיות והסדרים בפעולות השלטון המקומי, על תהליכי קבלת ההחלטות ועל פעילות השלטון המקומי בחיסכון, ביעילות ובטוהר מידות. הביקורת יכולה להיות נקודתית ברשות אחת או רוחבית ברשויות אחדות.

הביקורת כוללת איסוף נתונים על פעולות הגופים המבוקרים ובחינתם באופן בלתי תלוי. למבקר המדינה הסמכות לדרוש מידע, מסמכים, הסברים וכל חומר אחר אשר דרוש לו לצורכי הביקורת.

על כל החלטה של המועצה להיות במתחם הסבירות, והדגש בביקורת יינתן על עצם קיומו של הליך ראוי אשר הוביל לקבלת ההחלטה. מבקר המדינה שם דגש בביקורת, בין היתר, על מניעת מצבים של השגת טובות הנאה בקשר למילוי תפקיד ועל מאבק בשחיתות ציבורית.

כאשר מבקר המדינה מגיע למסקנה כי קיים חשש למעשה פלילי הוא מעביר את המידע על פי הוראות החוק ליועץ המשפטי לממשלה, וזה מודיע למבקר על דרך טיפולו בנושא.

פרק ח'

בחירות במועצות האזוריות

# בחירות במועצות האזוריות

במועצות האזוריות נערכות בחירות לשלושה מוסדות שונים: למועצת המועצה האזורית (להלן **המועצה**), לראש המועצה האזורית ולוועד המקומי של יישוב במועצה האזורית<sup>61</sup> (להלן **מוסדות המועצה האזורית**). הבחירות לכל אלה הן כלליות, ישירות שוות וחשאיות.

נושא הבחירות במועצות האזוריות מוסדר בדברי חקיקה שונים: בצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), תשי"ח-1958, בחוק המועצות האזוריות (מועד בחירות כלליות), תשנ"ד-1994 ובחוק המועצות האזוריות (בחירת ראש המועצה), תשמ"ח-1988.

עד לאחרונה היו הבדלים ניכרים בין הכללים וההוראות החלים על בחירות ברשויות המקומיות ובין הכללים וההוראות החלים על בחירות במועצות האזוריות, וחלקם נבע מסיבות היסטוריות ולא מהבחנות מהותיות בשיטת הבחירות ברשויות המקומיות ובמועצות האזוריות.

בשנתיים האחרונות בוצעו תיקונים נרחבים לדברי החקיקה החלים על הבחירות במועצה האזורית. תכליתם העיקרית ליצור אחידות בהסדרים החלים על הבחירות ברשויות המקומיות ובמועצות האזוריות מקום שהמאפיינים הייחודיים של מועצות אזוריות אינם מחייבים הבחנה.<sup>62</sup> למשל נקבע בתיקון לחוק משנת 2017<sup>63</sup> כי לראשונה יתקיימו הבחירות למוסדות המועצה האזורית במועד עריכת הבחירות לרשויות המקומיות.<sup>64</sup> יום הבחירות יהיה יום שבתון הן ברשויות המקומיות הן במועצות האזוריות.

## 1. בחירות למועצת המועצה האזורית

מועצת המועצה האזורית הנבחרת ("המועצה") מורכבת מראש המועצה ומנציגים של ה"אזורים" השייכים למועצה; "אזור" על פי צו המועצות האזוריות הוא יישוב או תחום במועצה האזורית שאינו כלול בתחום של יישוב ("תחום עודף"). הנציגים של כל אזור נבחרים על ידי התושבים באותו אזור. נציגים אלה יהיו ל"חברי מועצה".

מספר הנציגים המכהנים במועצה אינו אחיד בכל המועצות האזוריות. לפני הבחירות מתקיים הליך לקביעת מספר הנציגים שיכהנו במועצה מכל אזור. מספר זה נגזר מ"המודד הכללי", שהוא מספר התושבים המקנה לאזור זכות לבחור נציג אחד למועצה ("תושב" לעניין המודד הוא מי שרשום במרשם האוכלוסין כתושב היישוב ביום ה-150)

<sup>61</sup> או לנציגות הוועד בחלק מהיישובים השיתופיים.

<sup>62</sup> ראו דברי הסבר לתזכיר חוק צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות) (תיקון מס 2) תשע"ח - 2018. חלק גדול מהתיקונים בוצעו במסגרת תיקון מס' 2 לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), תשע"ח - 2018.

<sup>63</sup> חוק המועצות האזוריות (מועד בחירות כלליות), תשנ"ד - 1994 (תיקון מס' 10), תשע"ז - 2017.

<sup>64</sup> במקרים מסוימים השר מוסמך להקדים או לדחות את מועד הבחירות.

לפני הבחירות, וגילו 17 ומעלה במועד זה). כל אזור זכאי לבחור נציג אחד למועצה לכל מודד כללי ולעודף העולה על מחצית המודד הכללי. למשל, אם המודד הכללי הוא 1,000 ובאזור מסוים מתגוררים 1,600 תושבים, האזור יזכה לשני נציגים במועצה.

בכל מקרה זכאי כל אזור במועצה האזורית שהוא **יישוב** לנציג אחד לכל הפחות, ללא קשר למספר התושבים. לעומת זאת, לאזור שהוא **תחום עודף** לא מובטח נציג, וייתכנו מקרים שתחום עודף יישאר ללא ייצוג במועצה בשל מספר מועט מדי של תושבים.

גם המודד הכללי אינו אחיד בכל המועצות האזוריות, והוא נקבע על ידי שר הפנים לקראת הבחירות למועצה ולאחר שקיבל הצעת מודד מהמועצה.

להלן ההליך לקביעת המודד:

- עד ליום ה-87 לפני הבחירות תחליט המועצה האזורית על מודד כללי שברצונה להציע לשר, ועד ליום ה-84 לפני הבחירות תמסור את הצעתה לשר ותפרסם אותה בכל אזור שבתחומה. תושבים המבקשים להעיר או להשיג על המודד רשאים לעשות כן בתוך שבעה ימים, והמועצה תעביר את ההערות ואת ההשגות לשר עד ליום ה-74 לפני הבחירות;

- לאחר שישקול את ההצעה, ההערות וההשגות, ולא יאוחר מ-63 יום לפני הבחירות, יקבע השר את המודד ויודיע על כך למועצה ולמנהל הבחירות;

- אם המועצה לא תעביר הצעה כלשהי לשר, השר לא יקבע את המודד ותחול ברירת המחדל הקבועה בצו: כל אזור יהיה זכאי לבחור נציג אחד למועצה, ואזורים המונים יותר מ-750 תושבים יהיו זכאים לשני נציגים;

- עד ליום ה-56 לפני הבחירות יודיע מנהל הבחירות בכל אחד מאזורי המועצה על מספר הנציגים שהאזור רשאי לבחור למועצה.

ככלל, אזורים שבהם תושבים רבים יותר בהשוואה לאזורים האחרים במועצה האזורית יעדיפו מודד קטן יותר, ואזורים שבהם תושבים מעטים יותר יעדיפו מודד גדול יותר.

ההסדר החוקי לקביעת המודד נועד לתת ביטוי לשני מודלים מתחרים של שוויון: "שוויון מעמדם של היישובים" (זכותו של כל יישוב לייצוג) ו"קול אחת לכל אחד" (הקצאה יחסית של המנדטים לפי גודל היישוב)<sup>65</sup>. השר נותן את דעתו בין השאר לשני שיקולים אלה בעת שהוא בוחן את הצעתה של המועצה למודד.<sup>66</sup>

## נציג מטעם יישוב חדש

אם בתקופה שבין בחירות הוקם יישוב חדש בתחום המועצה האזורית או סופח יישוב לתחום המועצה האזורית, רשאי השר למנות נציג מטעם אותו יישוב לחבר מועצה

<sup>65</sup> בג"ץ 2115/99 הוועד המקומי צור יגאל נ' שר הפנים, פ"ד נג (4) 61, סעיפים 15-19 לפסק הדין.  
<sup>66</sup> שם.

שיכהן עד לבחירות הבאות, וזאת בהתייעצות עם המועצה ועם הגופים הציבוריים הרלוונטיים לדעתו. אם החבר יפסיק לכהן, רשאי השר למנות חבר אחר במקומו באותו תהליך.

## בחירות במועצה אזורית חדשה

בארבע השנים הראשונות לכינון מועצה אזורית חדשה תכהן "מועצה ממונה ראשונה". גודל המועצה וזהות חבריה ייקבעו על ידי השר בהתייעצות עם גופים ואנשים שמייצגים לדעתו את תושבי המקום. המועצה הממונה תכהן עד לקיום בחירות במועצה האזורית, כעבור ארבע שנים. בישיבתה הראשונה תבחר המועצה הממונה ראש מועצה מבין חבריה בהצבעה גלויה, ויבחר המועמד שיקבל מעל 50% מקולות חברי המועצה. אם שום מועמד לא קיבל רוב כזה תיערך הצבעה חוזרת, ויבחר מי שיקבל מעל 50% מהקולות של החברים המצביעים.

הבחירות הראשונות במועצה האזורית ייערכו בתוך 60 יום מתום ארבע שנים לכינון המועצה האזורית, במועד שיקבע השר. בהתייעצות עם ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת רשאי השר לדחות את מועד עריכת הבחירות הראשונות, אם ראה כי בשל נסיבות מיוחדות אי אפשר לקיים את הבחירות במועד. משחדלו נסיבות אלה להתקיים יקבע השר מועד חדש לבחירות, קרוב ככל האפשר.

## הזכות לבחור

הזכות לבחור בבחירות למועצה נתונה לכל מי שרשום בפנקס הבוחרים של אזור אשר זכאי לשלוח נציג למועצה.<sup>67</sup> בעל זכות בחירה בבחירות למועצה זכאי לבחור רק את הנציג או הנציגים של האזור שבו הוא תושב.

פנקס הבוחרים לאזור יכלול כל אדם שגילו 17 או יותר ביום הבחירות, והוא מופיע כתושב של אותו אזור במרשם האוכלוסין ביום שליפת הפנקס (40 יום לפני הבחירות). אולם אדם כזה לא יכלל בפנקס אם ב-18 החודשים לפני הבחירות הוא היה רשום בפנקס בוחרים של רשות מקומית אחרת, והתקיימו שם בחירות באותה תקופה.

## הזכות להיבחר

הזכות להיבחר כחבר מועצה נתונה לכל מי שעומד בתנאים הקבועים בצו, שאלה עיקרם:

- שמו רשום בפנקס הבוחרים של אותו אזור;
- הוא בן 21 ומעלה ביום הגשת המועמדות;
- מקום מגוריו הקבוע ביום הגשת המועמדות הוא בתחום אותו אזור.

<sup>67</sup> תושב של תחום עודף יהיה זכאי לבחור בבחירות למועצה רק אם התחום העודף זכאי לייצוג במועצה.

מצבים אחדים ימנעו מאדם להיכלל ברשימת מועמדים לבחירות למועצה. לדוגמה, מי שכיהן כמנכ"ל המועצה האזורית למשך 30 חודשים לפחות וטרם עברו שנתיים מיום סיום כהונתו כמנכ"ל, אינו רשאי להיכלל ברשימה למועצה שכיהן בה; וכן מי שנידון לעונש מאסר בפועל לתקופה העולה על שלושה חודשים בפסק דין סופי וטרם עברו שבע שנים מהיום שסיים לרצות את עונשו, אלא אם נקבע כי אין בעבירה שהורשע בה משום קלון.<sup>68</sup>

- עוד פסולים לכהונה וחשופים לקנס פלילי אם יכהנו הם אלה:
- מי שלא היה זכאי להיבחר לכתחילה או איבד את זכאותו עקב שינוי בנסיבותיו;
- מי שהרשעתו בעבירה שנקבע כי יש בה משום קלון נהפכה לחלוטה לאחר שהתחיל לכהן;
- מי שנידון למאסר לתקופה העולה על שלושה חודשים כאמור לעיל והגיש על כך הצהרה שקרית למנהל הבחירות, או לא הגיש הודעה או בקשה ליו"ר ועדת הבחירות המרכזית כנדרש;<sup>69</sup>
- חבר ועד מקומי;
- מי שלא שילם חוב ארנונה למשך שנה, בנסיבות מסוימות;
- עובד המועצה בשכר;
- עובד מדינה בשכר שעבודתו קשורה לענייני המינהל המחוזי או השלטון המקומי או עובד ברשות מקומית אחרת בשכר, אם עבודתם עלולה להביא לסתירה או לאי-התאמה בין תפקידם כעובדי מדינה או כעובדי רשות ובין תפקידם כחברי המועצה.

## הזכות להגיש רשימה

הרשימות בבחירות למועצה הן לפי אזור - יישוב או תחום עודף הזכאי לייצוג - ולא לפי מועצה. כלומר אפשר להגיש רשימת מועמדים שתייצג אזור מסוים במועצה, ואי אפשר להגיש רשימה שתייצג את המועצה כולה.

כל קבוצת אנשים הרשומה בפנקס הבוחרים של האזור רשאית להגיש רשימת מועמדים לנציגי האזור במועצה, ובלבד ששיעורה בקרב בעלי זכות הבחירה ביישוב הוא 2% לפחות, אך לא פחות מחמישה אנשים.<sup>70</sup>

<sup>68</sup> אם בית המשפט לא קבע לעניין הקלון יגיש המועמד בקשה ליו"ר ועדת הבחירות שיחליט אם בעבירה יש משום קלון, והחלטתו תהיה סופית. מועמד שלא הגיש בקשה, דינו כמי שהתפטר מהרשימה, אף אם נבחר ואף אם החל לכהן.

<sup>69</sup> ראו סעיף 19 א לצו המועצות האזוריות להסדר המפורט

<sup>70</sup> סעיף 100 (ב) לצו.

## תוצאות הבחירות

באזור שזכאי לנציג אחד במועצה תזכה לנציג הרשימה שזכתה למספר הקולות הכשרים הגדול ביותר. אם יהיה שוויון בין שתי הרשימות המובילות, הנציג הנבחר ייקבע בהגרלה שתערך ועדת הבחירות בפיקוח מנהל הבחירות.

באזור שזכאי ליותר מנציג אחד ייקבעו התוצאות כך:

- רשימה תזכה במספר הנציגים המתקבל מחילוק מספר הקולות הכשרים שהרשימה קיבלה במודד. המודד לאזור הוא המספר השלם המתקבל מחילוק המספר הכולל של הקולות הכשרים באזור במספר הנציגים שהאזור זכאי לבחור למועצה;
- הנציגים הנותרים יתחלקו אחד-אחד בין רשימות המועמדים לפי הגודל של עודפי הקולות של הרשימות. עודף קולות לרשימה הוא ההפרש בין מספר הקולות שקיבלה הרשימה ומכפלת המודד במספר הנציגים שהרשימה זכתה בו לפי הנוסחה שלעיל. אם יש שוויון בין שתי רשימות או יותר ואין די מקומות לחלק לכולן, תיערך הגרלה;
- הנבחרים יהיו לפי סדר הופעתם ברשימה.

## תקופת הכהונה של המועצה

תקופת כהונתה של המועצה תתחיל 21 יום ממועד הבחירות. אם התקיימו בחירות חוזרות לראש המועצה (ראו להלן) תתחיל תקופת הכהונה של המועצה 21 יום ממועד הבחירות החוזרות. המועצה תקיים את ישיבתה הראשונה בתוך 14 יום מיום תחילת הכהונה. המועצה תמשיך לכהן עד תחילת כהונתה של מועצה חדשה.

## 2. בחירות לראש המועצה

הבחירות לראש המועצה הן אישיות. אין חובה שראש המועצה יכלול ברשימת מועמדים למועצה. ראש מועצה נבחר אשר לא נבחר לחבר מועצה יהיה חבר מועצה לכל דבר ועניין ויוספף למניין החברים שנקבע לאותה מועצה.

ככלל, הבחירות לראש המועצה נערכות בקלפי, למעט בנסיבות מסוימות שיפורטו להלן.

## הזכות לבחור ולהיבחר

מי שרשאי לבחור בבחירות למועצה רשאי לבחור בבחירות לראשות המועצה. מי שרשאי להיבחר לחבר המועצה זכאי להיבחר לראשות המועצה, ובלבד שהוא אזרח ישראלי (בניגוד לחבר מועצה רגיל, שחייב להיות תושב אך לא אזרח).

מי שכהן כראש מועצה וכהונתו פקעה בגין הרשעה חלוטה בעבירה שבית המשפט קבע שיש בה משום קלון, לא יהיה זכאי להיבחר בבחירות הבאות לראשות המועצה אם אותה עבירה בוצעה בתקופת כהונתו או בקשר להיבחרו כראש מועצה.

## הצעת מועמדות

כל קבוצת בוחרים המונה 500 איש או 3% ממספר הבוחרים במועצה האזורית (הקטן מביניהם) רשאית להציע מועמד לראשות המועצה. ראש מועצה מכהן רשאי להציע את עצמו כמועמד לכהונה נוספת.

על קבוצת הבוחרים לתת עירבון בשיק בנקאי למנהל הבחירות עד ליום ה-30 לפני הבחירות. סכום העירבון יוגר ממספר התושבים במועצה האזורית.<sup>71</sup> אי-הגשת ערבון שקולה לאי-הגשת ההצעה. אם הצעת המועמד לא תאושר סופית, תחולט חמישית מסכום העירבון לקופת המועצה האזורית, והיתרה תוחזר לנותן העירבון. אם המועמד נפטר לפני יום הבחירות, הערבון יוחזר לנותנו.

אם מועמד מתפטר עד ליום ה-10 לפני הבחירות, מי שהציע את מועמדותו רשאי להציע מועמד אחר במקומו עד ליום השביעי לפני יום הבחירות.

אם מועמד נפטר, מי שהציע אותו רשאי להציע מועמד אחר במקומו בתוך עשרה ימים מיום הפטירה. בנסיבות מסוימות תביא פטירה של מועמד לדחיית מועד הבחירות, הן לראש המועצה הן למועצה.<sup>72</sup>

אולם אם מועמד שהתפטר או נפטר לאחר היום העשירי לפני הבחירות היה מועמד יחיד, או אם לא הוגשה או לא אושרה כל הצעת מועמד, לא יהיו בחירות בקלפי, והמועצה תבחר את ראש המועצה מבין חבריה.

## בחירת ראש המועצה בקלפי

המועמד שיקבל את מספר הקולות הכשרים הגדול ביותר יזכה בבחירות, בתנאי שיקבל לפחות 40% מהקולות הכשרים. אם שום מועמד אינו מקבל 40% מהקולות הכשרים, או שני מועמדים מקבלים מספר שווה של קולות כשרים (שהוא 40% או יותר), ייערכו בחירות חוזרות ובהן יתמודדו שני המועמדים המובילים. הבחירות החוזרות יתקיימו 14 יום מיום הבחירות. מי שיקבל את המספר הגדול ביותר של קולות בבחירות החוזרות,

<sup>71</sup> עד 5,000 תושבים: 4,000 שקל; מ- 5,001 עד 25,000 תושבים: 8,000 שקל; מ- 25,001 עד 100,000 תושבים: 21,000 שקל; מעל 100,000 תושבים: 25,000 שקל. החובה להגיש עירבון לא תחול בבחירות הראשונות לאחר כינונה של מועצה.

<sup>72</sup> אם המועמד נפטר עד ליום ה-15 לפני הבחירות, והוצע מועמד חלופי על ידי מגיש ההצעה, הבחירות יתקיימו ביום שלישי הראשון שלאחר היום ה-33 מיום שהוגשה הצעת המועמד. אם לא הוצע מועמד חלופי, הבחירות יתקיימו במועדן. אם המועמד נפטר אחרי היום ה-15 לפני הבחירות, והוצע מועמד חלופי, הבחירות יתקיימו ביום שלישי הראשון שלאחר היום ה-33 מיום שהוגשה הצעת המועמד. אם לא הוצע מועמד חלופי, הבחירות יתקיימו בתום 14 יום אחרי המועד שהיו אמורות להתקיים בו.

יזכה בבחירות. אם גם בבחירות החוזרות יהיה שוויון בין המועמדים, ייבחר מי שקיבל את המספר הגדול ביותר של הקולות הכשרים בבחירות המקוריות ובבחירות החוזרות יחד. אם עדיין יהיה שוויון בין המועמדים, המועצה תבחר את ראש המועצה מבין שניהם בדרך שתפורט להלן.

אם בין הבחירות המקוריות ובין הבחירות החוזרות נפטר או התפטר ממועמדותו אחד המועמדים, עדיין יתקיימו בחירות חוזרות, אך ההצבעה תהיה רק למועמד הנותר. אם יקבל מועמד זה יותר קולות בעד מקולות נגד, הוא ייבחר; אם הוא יקבל יותר קולות נגד, המועצה תבחר את ראש המועצה מבין חבריה בדרך שתפורט להלן. אם שני המועמדים מתפטרים או נפטרים בין הבחירות המקוריות ובין בחירות החוזרות, המועצה תבחר את ראש המועצה.

אם אושרה הצעת מועמד אחת בלבד לראש המועצה, לא יתקיימו בחירות בקלפי לראש המועצה. ביום הבחירות יכריז מנהל הבחירות על המועמד שהוצע כמי שנבחר, וזאת בהתייעצות עם ועדת הבחירות.

## **בחירת ראש המועצה בידי המועצה**

כאמור, במקרים מסוימים ייבחר ראש המועצה על ידי המועצה ולא בקלפי.<sup>73</sup>

ההצבעה במועצה לראש המועצה תהיה גלויה. ייבחר המועמד שיקבל מעל 50% מקולות חברי הוועדה. אם שום מועמד לא קיבל את הרוב הנדרש תתקיים הצבעה חוזרת ואף הצבעה שלישית ורביעית, וגם בהן תחול הדרישה למעל 50% מהקולות כדי להיבחר. החל בהצבעה החמישית לא יעמוד לבחירה מי שקיבל בהצבעה הקודמת את מספר הקולות הקטן ביותר. אם שני מועמדים או יותר קיבלו מספר שווה של קולות והוא הקטן ביותר, תתקיים הגרלה שתקבע מי יודח מהמועמדות. לא יותר ממועמד אחד יודח לפני כל הצבעה נוספת. למשל, אם תיערך הגרלה כדי להכריע בשוויון בין שלושה מועמדים, רק מועמד אחד יודח בה.

יו"ר הישיבה יערוך את ההגרלה, אלא אם הוא מועמד בעצמו; במצב כזה תמנה המועצה חבר מועצה אחר לערוך את ההגרלה.

## **תקופת הכהונה של ראש המועצה**

תקופת כהונתו של ראש מועצה שנבחר בקלפי תתחיל 21 יום מיום בחירתו, ואם הוא נבחר על ידי המועצה היא תתחיל ביום בחירתו. תקופת כהונתו תסתיים עם תחילת כהונתו של ראש מועצה חדש.

<sup>73</sup> במצב של שוויון קולות מתמשך או במקרה של פטירה או התפטרות של מועמד או מועמדים בין הבחירות המקוריות ובין הבחירות החוזרות, בנסיבות שפורטו לעיל; אם מועמד התפטר או נפטר לאחר היום העשירי לפני הבחירות והוא היה מועמד יחיד, או אם לא הונשה או לא אושרה כל הצעת מועמד לראש הרשות; אם ראש המועצה נפטר או חדל לכהן פחות משנה לפני הבחירות ולכן יש צורך בהקדמת הבחירות, המועצה תבחר מבין חבריה ראש מועצה שיכהן בתקופת הביניים עד לבחירות. כן תבחר המועצה ממלא מקום לראש המועצה או לסגנו, אם ראש המועצה או סגנו הושעו מתפקידם בשל הרשעה בעבירה שיש עימה קלון, בנסיבות מסוימות; ראו בסעיף 6 ב(ז ח) לחוק מועצות האזוריות (בחירת ראש - המועצה), תשמ"ח-1988

## הפסקת כהונה - הקדמת מועד הבחירות או בחירות מיוחדות

אם חדל ראש מועצה לכהן בשל הסיבות המפורטות בדין (כגון התפטרות, פטירה, פקיעת כהונה עקב הרשעה בעבירה שיש עימה קלון, העברה מכהונה מטעמי בריאות או התנהגות בלתי הולמת), ונותרה שנה או פחות עד לבחירות הבאות, יוקדמו הבחירות לראש המועצה ולמועצה. המועצה תבחר מבין חבריה ראש מועצה שיכהן בתקופת הביניים עד לבחירות, וזאת בתהליך הבחירה שתואר לעיל.

אם נותרה למעלה משנה עד לבחירות הבאות, יתקיימו בחירות מיוחדות לראש המועצה בלבד. הבחירות יתקיימו בקלפי, בערך 60 יום מהיום שבו נוצרה העילה לעריכתן.<sup>74</sup> קבוצת תושבים כאמור לעיל, כמו גם חמישית מחברי המועצה, רשאים להציע מועמד. ככלל, על הבחירות המיוחדות יחולו אותם דינים החלים על הבחירות הרגילות. תקופת הכהונה של ראש המועצה החדש תהיה זהה לתקופת הכהונה של המועצה.

מזכיר המועצה יודיע לשר על הפסקת כהונתו של ראש המועצה ועל בחירת ראש מועצה חדש בידי המועצה, והשר יפרסם על כך הודעה ברשומות.

### 3. בחירת סגנים לראש המועצה

במועצה האזורית אפשר שיהיו עד שלושה סגנים לראש המועצה, לפי גודל המועצה האזורית. סגן אחד ייבחר על פי הצעת ראש המועצה ובאישור רוב חברי המועצה. על סגן זה להיבחר בתוך חודשיים מתחילת כהונתו של ראש המועצה או מהיום שהסגן הקודם שנבחר בדרך זו פינה את מקומו, לפי העניין.

הסגן או הסגנים האחרים ייבחרו על ידי המועצה, לפי המפתח שלהלן:

- במועצה אזורית המונה עד 20,000 תושבים רשאית המועצה לבחור סגן אחד נוסף;
- במועצה אזורית המונה יותר מ-20,000 תושבים או מעל 50 יישובים רשאית המועצה לבחור שני סגנים נוספים.

הסגן שנבחר בידי ראש המועצה ישמש ממלא מקומו, למעט בנסיבות מסוימות שבהן סגן שנבחר בידי המועצה ימלא את מקום ראש המועצה (אם ראש המועצה לא בחר סגן או סגנו נעדר, חדל לכהן או נבצר ממנו למלא את מקום ראש המועצה מסיבה אחרת). אם המועצה לא בחרה סגן, היא תבחר בחבר מועצה למלא את מקום ראש המועצה.

<sup>74</sup> הבחירות יתקיימו ביום שלישי האחרון שלפני תום 60 הימים מן היום שבו נוצרה העילה לעריכתן או במועד קרוב לו כפי שיוורה השר, אם מצא כי נסיבות העניין מצדיקות זאת. סעיף 16(ב)(1) לחוק המועצות האזוריות (בחירת ראש המועצה), תשמ"ח-1988.

### רקע<sup>75</sup>

צו המועצות האזוריות קובע כי כל יישוב במועצה האזורית ינוהל על ידי ועד מקומי.<sup>76</sup> דרך הבחירה של הוועד המקומי משתנה מיישוב ליישוב, וההבחנה הבולטת ביותר היא בין יישובים שיתופיים ליישובים שאינם שיתופיים.

ביישובים שאינם שיתופיים נערכות בחירות לוועד המקומי ללא יוצא מן הכלל. ביישובים שיתופיים התמונה מורכבת יותר בשל ההתפתחות ההיסטורית של יישובים אלה.

לפני קום המדינה ובעשורים הראשונים להקמתה הורכבו יישובים שיתופיים רק מחברים באגודה שיתופית להתיישבות חקלאית של היישוב. ענייניהם הכלכליים והמוניציפליים של היישוב נוהלו על ידי ועד הנהלה של האגודה השיתופית מכוח תקנון (הסכם בין חברי האגודה), וחברי ועד הנהלה נבחרו על ידי תושבי היישוב שהיו כולם חברי האגודה. בשנת 1958 קבע המחוקק בצו המועצות האזוריות כי כל יישוב ינוהל על ידי ועד מקומי. קביעה זו יצרה כפילות מסוימת בין ועד הנהלה ובין הוועד המקומי וחיבה הסדרה של יחסי הגומלין בין שני הוועדים.

ההסדר שבחר המחוקק הוא "עקרון זהות הוועדים". הצו קובע כי חברי ועד הנהלה ביישוב שיתופי יהיו חברי הוועד המקומי. אומנם הרכב הוועדים זהה, אך כל ועד הוא ישות משפטית נפרדת הכפופה למערכת דינים שונה (ועד הנהלה כפוף למשפט הפרטי, והוועד המקומי כפוף למשפט הציבורי). עקרון זהות הוועדים ייתר את הצורך בקיום בחירות נפרדות לוועד המקומי, שכן משנבחרו חברי ועד הנהלה על ידי חברי האגודה השיתופית, הם הפכו אוטומטית לחברי הוועד המקומי.

מצב זה התערער ברבות השנים, כאשר יישובים אלה פתחו את שעריהם לתושבים מבחוץ, שלא היו ולא נהיו חברי אגודה. התושבים החדשים לא היו מיוצגים בוועד הנהלה, שכאמור נבחר רק על ידי חברי האגודה, ולכן נותרו ללא ייצוג ביישוב. בעקבות התערבות שיפוטית תוקן הצו ונקבעו בו שני פתרונות חלופיים למצב של העדר ייצוג: (1) הוספת נציגים לוועד המקומי שייצגו את התושבים שאינם חברים (להלן **נציגות בוועד המקומי**); (2) קיום בחירות לכלל הנציגים בוועד המקומי. הצו קובע כי תושב היישוב רשאי להגיש בקשה לשר ולבקש אחד מפתרונות הייצוג הללו, והבקשה תתקבל בהתקיים תנאים מסוימים (לפי מספר המבקשים ו/או אחוז תושבי היישוב שאינם חברים באגודה). עוד קובע הצו כי בניסבות מסוימות יורה השר מיוזמתו לקיים בחירות לוועד המקומי.

<sup>75</sup> חלק זה מתבסס על מאמרה של ד"ר לביאה אפלבוים מתוך חוברת מפעם, ניהול היישוב הכפרי 2016, שכותרתו "מבוא - תמורות ושינויים במרחב הכפרי".

<sup>76</sup> יישוב ולא תחום עודף, שאינו מנוהל על ידי ועד מקומי.

## סיווג תושבים

כדי לבחון אם מתקיימים התנאים לבחירת נציגות בוועד המקומי או לקיום בחירות בוועד, השר זקוק לנתונים על מספר תושבי היישוב החברים באגודה השיתופית והמיוצגים בוועד לעומת מספר התושבים שאינם חברים בה ואינם מיוצגים.

במסגרת תיקון לצו משנת 2018<sup>77</sup> נקבע לראשונה הליך של "סיווג" בין תושבי היישוב השיתופי, שמטרתו לקבוע את יחסי הכוחות בין שתי הקבוצות. הליך זה יבוצע לפני כל מערכת בחירות למוסדות במועצה אזורית, למעט בחירות מיוחדות.

בשלב ראשון יעביר שר הפנים לוועדת הבחירות של המועצה האזורית רשימה של תושבי היישוב שיהיו בני 17 לפחות ביום הבחירות ("תושב" לעניין זה הוא מי שרשום במרשם האוכלוסין כתושב היישוב ביום ה-150 לפני הבחירות). ועדת הבחירות תבחן את הרשימה ותסמן מי חבר ומי לא. לצורך הסיווג רשאית ועדת הבחירות לדרוש כל ידיעה או מסמך מהמועצה, הוועד המקומי, ועד ההנהלה או כל תושב ביישוב, ואלה מחויבים להשיב לדרישת הוועדה בתוך שבעה ימים. אם לא נמסר המידע המבוקש לגבי תושב מסוים, התושב יירשם כמי שאינו חבר.

ביום ה-118 לפני הבחירות תניח ועדת הבחירות את הרשימה במשרד המועצה, במשרד הוועד המקומי ובכל מקום אחר ביישוב שהוועדה תקבע, וזאת למשך עשרה ימים, עד 108 יום לפני הבחירות. כן תפרסם הוועדה מודעה בדבר זכות העיון ברשימה והמקומות והשעות שאפשר לעיין בה. המודעה תציין גם את מספר התושבים שנרשמו כלא-חברים עקב אי-מסירת מידע בעניינם.

במשך עשרה ימים רשאי כל תושב לעיין ברשימה ולערער על סיווגו או על סיווגו של אחר. ועדת הבחירות תדון בעררים, אולם חבר ועדה אינו רשאי לדון בערר על רשימה של יישוב מגוריו. הוועדה רשאית לקיים את הדיון בלי להזמין את העורר או התושב שלגביו הוגש הערר, אך עליה לנהל פרוטוקול של הדיון. ועדת הבחירות תכריע בערר עד ליום ה-101 לפני הבחירות, ואם ההכרעה מתקבלת שלא בנוכחות העורר או התושב, הוועדה תמסור להם את ההחלטה עד ליום ה-97 לפני הבחירות. אפשר לעתור על החלטת ועדת הבחירות בבית המשפט לעניינים מינהליים. בסוף התהליך תתקן ועדת הבחירות את הרשימה על פי ההכרעות בעררים ובעתירות.

## בקשות לשנות את מודל הייצוג

עד ליום ה-74 לפני הבחירות יפרסם מנהל הבחירות הודעה בכל היישובים השיתופיים לגבי האפשרות להגיש בקשה לקביעת מודל ייצוג חלופי. יש להגיש את הבקשות לשר, באמצעות מנהל הבחירות, עד ליום ה-64 לפני הבחירות.

מנהל הבחירות יבדוק את הבקשות ויעביר אותן עם הערותיו לשר עד היום ה-57 לפני הבחירות, והשר יכריע בבקשה עד ליום ה-52 לפני הבחירות.

<sup>77</sup> תיקון מס' 2 לצו.

## בקשה לצירוף נציגות לוועד המקומי

תושב שאינו חבר באגודה רשאי לבקש מהשר להורות כי ייבחר לוועד המקומי גם נציגים של בעלי זכות בחירה שאינם חברים באגודה השיתופית (שירכיבו את "נציגות הוועד"). אם השר מוצא כי 10% לפחות מתושבי היישוב אינם חברים באגודה, הוא ייעתר לבקשה.

ביחס ליישוב שיתופי שהוא קיבוץ או קבוצה נקבע רף גבוה יותר, והשר ייעתר לבקשה רק אם הגישו אותה 10% מתושבי היישוב לפחות (לעומת תושב יחיד) ובתנאי ש-30% מתושבי היישוב אינם חברי אגודה (לעומת 10%).

גודל הנציגות - מספר הנציגים שייצגו את התושבים שאינם חברים - ייקבע לפי המספר השלם המתקבל מהנוסחה שלהלן, ובכל מקרה יהיה לפחות נציג אחד:

$$\frac{\# \text{ התושבים שאינם חברי האגודה}}{\# \text{ התושבים שהם חברי האגודה}} \times \# \text{ חברי ועד ההנהלה הנוכחי}$$

## בקשה לקיום בחירות בוועד המקומי

אפשרות נוספת לפתרון בעיית הייצוג היא להגיש בקשה לקיום בחירות בוועד המקומי, ומשמען שכל חברי הוועד ייבחרו על ידי כלל התושבים כמו ביישובים לא-שיתופיים. השר ייעתר לבקשה אם הגישו אותה 20% מתושבי היישוב. בקיבוץ או בקבוצה נדרש כי יגישו את הבקשה 50% מתושבי היישוב.

אם מצא השר שהתושבים שאינם חברי האגודה הם רוב ביישוב, מעל 50%, הוא יורה מיוזמתו על קיום בחירות בוועד המקומי.

## שינוי מודל הייצוג בבחירות הבאות

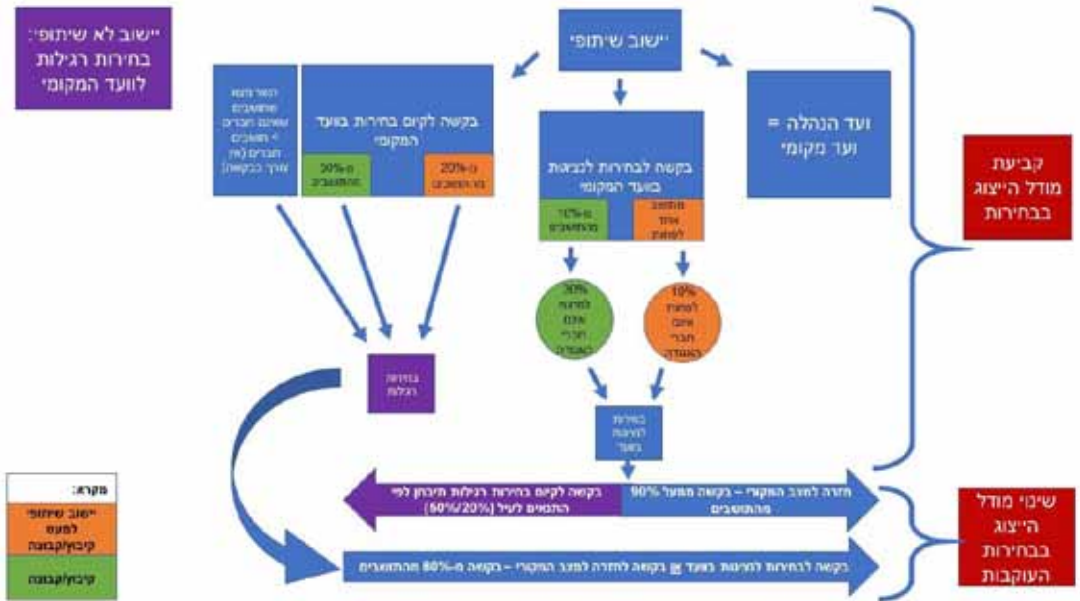
ברירת המחדל היא שמירה על המצב הקיים; הכרעת השר תעמוד בתוקפה גם בבחירות העוקבות, אלא אם השר יכריע אחרת עקב בקשה או מיוזמתו.

כמובן אין הכרח כי תושבי היישוב יהיו מרוצים מהשינוי במודל הייצוג, וייתכן כי בבחירות הבאות חלקם יבקשו לבטל את השינוי או לעבור למודל ייצוג אחר. אז יחול ההסדר שלהלן:

**ביישוב שהוקמה בו נציגות לוועד המקומי:** אם הבקשה היא לקיום בחירות בוועד המקומי, השר ייעתר לבקשה לפי שיעור המבקשים וסוג היישוב (20% או 50% לפי העניין). אם הבקשה היא לביטול הנציגות בוועד המקומי, השר ייעתר רק אם שיעור המבקשים הוא למעלה מ-90% מתושבי היישוב.

**ביישוב שהתקיימו בו בחירות בוועד המקומי עקב בקשה או ביוזמת השר:** השר יאשר בקשה לעבור למודל אחר מודל הנציגות לוועד המקומי או מודל הזרות בין הוועדים רק אם שיעור המבקשים הוא למעלה מ-80% מתושבי היישוב.

## בחירות ביישוב שיתופי



## הוראה מיוחדת לגבי אגודה שיתופית בפירוק

ביישוב שהאגודה השיתופית בו נמצאת בהליך של פירוק, כינוס נכסים או מינוי נאמן על ידי בית משפט, היישוב ייראה כלא-שיתופי לענין הבחירות ויתקיימו בו בחירות לוועד המקומי.

## מעבר מיישוב שיתופי ללא-שיתופי

היות שביישוב שיתופי נגזר הרכב הוועד המקומי מהרכב ועד ההנהלה, כאשר היישוב נהיה לא-שיתופי קם צורך לקבוע הרכב אחר לוועד המקומי. במצב זה ימונו חברי הוועד המקומי הראשון על ידי המועצה, בהתייעצות עם הגופים הציבוריים הרלוונטיים לדעתה, ובכפוף לאישור השר.

## גודל הוועד המקומי

ביישוב לא-שיתופי המונה עד 1,500 תושבים יהיו חמישה עד שבעה חברי ועד, וביישוב גדול יותר יהיו תשעה עד 11 חברי ועד. גם ביישוב המונה עד 1,500 תושבים רשאי השר להגדיל את מספר חברי הוועד ל-11. המספר המדויק ייקבע על ידי השר בהתייעצות עם המועצה עד ליום ה-50 לפני הבחירות.

## שיטת הבחירות

- ככלל, הבחירות לוועד המקומי יתקיימו באותו יום שמתקיימות בו הבחירות למועצה ולראש המועצה;<sup>78</sup>
- הבחירות לוועד המקומי יהיו כלליות, ישירות, שוות, חשאיות ויחסיות;
- מי שרשום בפנקס הבוחרים של היישוב כתושב היישוב רשאי לבחור בבחירות לוועד המקומי;
- מי שרשום בפנקס הבוחרים של היישוב כתושב היישוב רשאי לבחור בבחירות לנציגות הוועד בתנאי שאינו חבר באגודה השיתופית;
- ההוראות החלות על הבחירות לוועד המקומי ביישוב לא-שיתופי יחולו על הבחירות לוועד המקומי ביישוב שיתופי;
- התנאים למועמדות בבחירות לוועד המקומי ולנציגות הם התנאים למועמדות בבחירות למועצה (בין השאר - רישום בפנקס הבוחרים, גיל 21 ומעלה, מגורים ביישוב ביום הגשת המועמדות). אולם בבחירות לנציגות רשאי להיבחר רק מי שאינו חבר באגודה השיתופית של היישוב;
- חבר בוועד מקומי לא יכהן כחבר מועצה גם אם הוא מכהן בוועד המקומי מכוח כהונתו כחבר בוועד ההנהלה (במצב של זהות בין הוועדים);
- כל קבוצת בעלי זכות בחירה ביישוב ששיעורה 2% לפחות מבעלי זכות הבחירה והיא מונה חמישה אנשים לפחות רשאית להגיש רשימת מועמדים. בבחירות לנציגות בוועד המקומי - בחירת נציגים לתושבים הלא-חברים בלבד - כל קבוצה המונה חמישה אנשים לפחות ומורכבת מ-2% לפחות מבעלי זכות הבחירה ביישוב שאינם חברים באגודה השיתופית, רשאית להגיש רשימת מועמדים;
- הוועד המקומי והנציגות יתחילו לכהן ביום השביעי שלאחר פרסום תוצאות הבחירות על ידי מנהל הבחירות;
- ועד מקומי של יישוב שיתופי או לא-שיתופי ונציגות יכהנו חמש שנים;
- ועד מקומי נבחר יוזמן לישיבתו הראשונה על ידי ראש המועצה בתוך 14 יום מיום תחילת כהונתו;
- ביישוב לא-שיתופי וביישוב שיתופי שנערכו בו בחירות לוועד המקומי ייבחר ראש הוועד המקומי מבין חברי הוועד בישיבת הוועד המקומי הראשונה. ההצבעה תהיה

<sup>78</sup> השר מוסמך לקבוע כי הבחירות ייערכו במועד אחר במצבים אלה: (1) ביישוב שנהפך ללא שיתופי: בבחירות-ראשונות לוועד המקומי, כל עוד המועד הנבחר אינו מאוחר מהבחירות הבאות למועצה, ובבחירות הבאות אחריהן - בנסיבות מיוחדות המצדיקות את שינוי המועד; (2) ביישוב שיתופי: כאשר השר הורה על קיום בחירות לוועד המקומי עקב בקשה או מיוזמתו, ובהתקיים נסיבות מיוחדות.

גלויה. ייבחר חבר הוועד שיקבל מעל 50% מקולות חברי הוועד. אם לא יהיה רוב לשום מועמד, תיערך הצבעה חוזרת;

- ביישוב שיתופי שלא נערכו בו בחירות לוועד המקומי ישמש ראש ועד ההנהלה של היישוב כראש הוועד המקומי, על פי עקרון זהות הוועדים;
- פסולים לכהונה בוועד המקומי וחשופים לקנס פלילי אם יכהנו: מי שלא היה זכאי להיבחר לכתחילה או שאיבד את זכאותו עקב שינוי בנסיבותיו; מי שהרשעתו בעבירה שנקבע כי יש עימה קלון נהפכה לחלוטה לאחר שהתחיל לכהן; מי שנידון למאסר לתקופה העולה על שלושה חודשים כאמור לעיל<sup>79</sup> והגיש על כך הצהרת שווא למנהל הבחירות, או לא הגיש הודעה או בקשה ליו"ר ועדת הבחירות המרכזית כנדרש בצו המועצות האזוריות; ומי שלא שילם חוב ארנונה למשך שנה, בנסיבות מסוימות;
- לא יכהנו בוועד מקומי שני קרובי משפחה או יותר ("קרוב משפחה" לעניין זה יכול להיות בן זוג; הורה, הורי הורה או בן זוג; בן או בת או בני זוג; ואח או אחות או בני זוג). אם נבחרו קרובי משפחה, יהיה על אחד מהם להתפטר. אם אף אחד מהם לא יתפטר יורה ראש המועצה לשניהם לפנות את מקומם.

## תוצאות הבחירות לוועד המקומי או לנציגות

רשימה תזכה במספר הנציגים שהוא המספר השלם המתקבל מחילוק מספר הקולות הכשרים שהרשימה קיבלה במודד. המודד הוא המספר השלם המתקבל מחילוק המספר הכולל של הקולות הכשרים בבחירות לוועד המקומי או לנציגות במספר חברי הוועד או חברי הנציגות העומדים לבחירה.

הנציגים הנותרים יתחלקו אחד-אחד בין רשימות המועמדים לפי סדר גודלם של עודפי הקולות של הרשימות. עודף קולות לרשימה הוא ההפרש בין מספר הקולות שקיבלה הרשימה, ומכפלת המודד במספר הנציגים שהרשימה זכתה בו לפי הנוסחה שלעיל. אם יש שוויון קולות בין שתי רשימות או יותר ולא נותרו מספיק מקומות לחלק לכולן, תיערך הגרלה.

הנבחרים יהיו לפי סדר הופעתם ברשימה.

## 5. הוראות כלליות לעריכת בחירות

להלן מבחר הוראות כלליות לעריכת בחירות במועצות האזוריות. הוראות אלה חלות על כל מערכת בחירות במועצה אזורית, לרבות בחירות מיוחדות ובחירות לנציגות הוועד המקומי.

<sup>79</sup> ראו בחלק הדין בזכות להיבחר לחבר מועצה.

## דחיית מועד הבחירות

השר מוסמך לדחות את מועד הבחירות במועצה אזורית מסוימת במקרים אלה:

- אם ראה שאי אפשר לקיימן במועד;
- אם נסיבות מיוחדות אחרות מצדיקות לדעתו את דחיית הבחירות;
- אם הבחירות לא קוימו במועדן בפועל.

בהתייעצות עם ועדת הבחירות יקבע השר מועד חדש לבחירות, שיהיה קרוב ככל האפשר למועד שבו חלפה הסיבה לאי-קיום הבחירות במועדן. בכל מקרה לא יאוחר המועד החדש ממועד הבחירות הבאות למועצה. השר אינו מחויב להתייעץ עם ועדת הבחירות לשם קביעת מועד חדש לבחירות בוועד המקומי.

## הקדמת הבחירות

אם השר הכריז על איחוד רשויות מקומיות לתוך מועצה אזורית (בדרך של צו כינון או בדרך של הרחבת תחום המועצה האזורית), הוא רשאי בתנאים מסוימים להקדים את מועד הבחירות במועצה האזורית שאיחד.

## מינוי מנהל בחירות

לפני בחירות במועצה האזורית ימנה שר הפנים מנהל בחירות למועצה האזורית, והוא רשאי למנות גם סגן מנהל שיהנה מאותן סמכויות המוקנות למנהל הבחירות. המינויים יפורסמו ברשומות.

## בחירת ועדת הבחירות

המועצה תבחר ועדת בחירות במועצה האזורית וי"ר לוועדה עד 157 יום לפני יום הבחירות, ואם מדובר בבחירות מיוחדות - לא יאוחר מ-14 יום מיום שנוצרה עילה לקיום הבחירות המיוחדות. עד לבחירת יושב ראש הוועדה ישמש מנהל הבחירות וי"ר הוועדה.

המועצה תקבע את מספר חברי ועדת הבחירות ואת זהותם של חברי הוועדה, שיהיו תושבי המועצה האזורית שגילם 17 שנה לפחות. על המועצה להודיע לשר בכתב על בחירת הוועדה בתוך שלושה ימים מיום שנבחרה. אם המועצה לא קבעה את מספר חברי הוועדה או לא בחרה את חבריה יקבע זאת השר, ובניגוד למועצה הוא יהיה רשאי למנות אדם שאינו תושב האזור לחבר ועדה.

במועצה אזורית שאין בה מועצה נבחרת<sup>80</sup> ימנה שר הפנים את ועדת הבחירות עד ליום ה-144 לפני הבחירות.

<sup>80</sup> במועצה אזורית חדשה, בתקופת כהונתה של המועצה הממונה הראשונה (סעיף 5 לצו).

אדם שמועמדותו אושרה על ידי מנהל הבחירות רשאי למנות משקיף מטעמו, בתנאי שהמשקיף הוא תושב המועצה האזורית. המשקיף יוזמן לשיבות ועדת הבחירות, ותהיה לו זכות ייעוץ בלבד.

ככלל, המניין החוקי לקבלת החלטות בוועדה הוא שליש מחבריה כולל יו"ר הוועדה, אך בנסיבות מסוימות יחול מניין חוקי אחר.<sup>81</sup> החלטות הוועדה יתקבלו ברוב קולות המשתתפים בהצבעה, ובמצב של שוויון קולות יכריע יו"ר הישיבה.

אם ראה מנהל הבחירות כי פעולה מסוימת לא בוצעה על ידי ועדת הבחירות במועד או בכלל, והדבר עלול להביא לדחיית הבחירות, הוא רשאי לבצע את הפעולה במקומה. לשם כך מוקנות לו כל הסמכויות שניתנות לוועדה. במקרה שהשר סבור שוועדת בחירות אינה ממלאת תפקידיה כראוי ולכן יש חשש שהבחירות לא ייערכו במועד, הוא רשאי לתת לה התראה ועל פי הצורך לפזר אותה ולמנות ועדה אחרת במקומה.

## פנקס הבוחרים

לקראת כל מערכת בחירות יכין משרד הפנים פנקס בוחרים לאזור הבחירה. הפנקס יכלול כל אדם שגילו 17 ומעלה ביום הבחירות, ושהיה רשום כתושב האזור ביום שליפת הפנקס - 40 יום לפני הבחירות. לא ייכלל בפנקס מי שב-18 החודשים שלפני הבחירות היה רשום בפנקס הבוחרים ברשות מקומית אחרת, ובאותה רשות התקיימו בחירות בתקופה האמורה.

בפנקס הבוחרים יירשמו שמו של הבוחר, שמות הוריו, שנת לידתו, מענו ומספר זהותו, לפי הרשום במרשם האוכלוסין ביום שליפת הפנקס. ביישוב שיתופי שמתקיימות בו בחירות לנציגות הוועד המקומי יצוין לצד כל בוחר אם הוא חבר באגודה השיתופית, וזאת על פי רשימת הסיווג שהכינה ועדת הבחירות. פנקס הבוחרים ייכנס לתוקף שלושה ימים לאחר שליפת הפנקס (37 ימים לפני הבחירות, ותפרסם על כך הודעה ברשומות.

באזור המונה יותר מ-800 בוחרים יוכנו רשימות בוחרים שכל אחת מהן תכלול עד 800 בוחרים. כל הרשימות יחד יהיו פנקס הבוחרים של האזור. חלוקת הבוחרים לרשימות תיעשה לפי סדר אלפביתי של שמות משפחה.

## רשימות והצעות מועמדים

עד ליום ה-47 לפני הבחירות יפרסם מנהל הבחירות הודעה בכל אחד מן האזורים שבתחום המועצה האזורית, ובה יופיעו בין היתר הפרטים שלהלן:

- תאריך הבחירות והיום והשעות להגשת רשימות והצעות המועמדים;
- שמו ומען משרדו של מנהל הבחירות;

<sup>81</sup> ראו סעיף 139 לצו.

- מספר הנציגים מטעם האזור העומדים לבחירה למועצה;
- מספר חברי הוועד המקומי או הנציגות העומדים לבחירה באזור;
- מספר האנשים הדרוש להגשת רשימת מועמדים לכל אחד מהמוסדות העומדים לבחירה באזור והמספר הדרוש להגשת הצעת מועמד;
- המקומות והמועדים שבהם אפשר לקבל את הטפסים הדרושים להגשת רשימות והצעות מועמדים;
- ההוראות החלות על הגשת הרשימות.

רשימות מועמדים והצעות מועמדים לראש המועצה יוגשו למנהל הבחירות עד ליום ה-33 לפני יום הבחירות, ביום ובשעות שיקבע מנהל הבחירות בהתייעצות עם ועדת הבחירות.

ברשימת מועמדים למועצה לא יהיו פחות משלושה מועמדים ולא יותר מכפל הנציגים שהאזור זכאי לבחור למועצה. רשימת מועמדים לוועד מקומי או לנציגות לא יעלה על כפל מספר החברים במוסד העומד לבחירה.

הצו קובע הוראות רבות לעניין הגשת הרשימות, ומעגן את סמכותו של המנהל לפסול רשימת מועמדים או הצעת מועמד או למחוק את שמו של מועמד בהתקיים פגמים מסוימים.

אם הפגם ברשימת מועמדים או בהצעת המועמד לראש המועצה הוא בר-תיקון, מנהל הבחירות יודיע לבא כוח הרשימה או למי שהציע את המועמד על הפגם ועל האפשרות לתקנו, וזאת עד ליום ה-26 לפני הבחירות. אם התיקונים בוצעו כנדרש, מנהל הבחירות יאשר את הרשימה בהתייעצות עם ועדת הבחירות ויודיע על כך לבא כוח הרשימה או למציע עד ליום ה-20 לפני הבחירות.

בא כוח של רשימה או מועמד רשאים לעתור על החלטת מנהל הבחירות לפסול רשימה או מועמד בבית המשפט לעניינים מינהליים. חבר ועדת הבחירות רשאי אף הוא לעתור לבית המשפט לעניינים מינהליים על אישור רשימה או מועמד לראש ראשות או על אי-פסילת מועמד מסוים ברשימת מועמדים. על בית המשפט לתת פסק דין עד ליום ה-12 לפני הבחירות.

## הכחה על נבחרים ללא בחירות בקלפי

אם אושרה הצעת מועמד אחת בלבד לראש המועצה, לא יתקיימו בחירות בקלפי לראש המועצה. ביום הבחירות יכריז מנהל הבחירות על המועמד שהוצע כמי שנבחר, וזאת בהתייעצות עם ועדת הבחירות.

במצבים המפורטים להלן לא יתקיימו בחירות בקלפי למועצה, וביום הבחירות יכריז מנהל הבחירות על הנבחרים בהתייעצות עם המועצה:

- מספר המועמדים שאושרו באזור מסוים (יישוב או תחום עודף הזכאי לייצוג) שווה למספר הנציגים שהוקצו לאותו אזור;
- מספר המועמדים שאושרו באזור מסוים קטן ממספר הנציגים שהוקצו לאותו אזור. במצב זה יופחת מספר חברי המועצה שיכהנו מטעם האזור;
- הוגשה רק רשימת מועמדים אחת, ומספר המועמדים עולה על מספר הנציגים שהוקצו לאותו אזור. הנבחרים יהיו לפי סדר הופעתם ברשימה.
- במצבים המפורטים להלן לא יתקיימו בחירות בקלפי לוועד מקומי או לנציגות, וביום הבחירות יכריז מנהל הבחירות על הנבחרים בהתייעצות עם המועצה:
- מספר המועמדים שאושרו לוועד או לנציגות שווה למספר הנציגים העומדים לבחירה בוועד או בנציגות;
- מספר המועמדים שאושרו לוועד או לנציגות קטן ממספר הנציגים העומדים לבחירה בוועד או בנציגות. במצב זה יופחת מספר הנציגים שיכהנו בוועד או בנציגות. אם בעקבות זאת יהיו בוועד המקומי פחות מחמישה נציגים, השר יתייעץ עם הגופים הציבוריים הרלוונטיים לדעתו וימנה חברים לוועד המקומי עד שיהיו בו חמישה חברים. השר ימנה את החברים מבין תושבי היישוב, ובמקרה הצורך הוא רשאי למנות לוועד חברים שאינם תושבים;
- הוגשה רק רשימת מועמדים אחת, ומספר המועמדים עולה על מספר הנציגים העומדים לבחירה בוועד או בנציגות. הנבחרים יהיו לפי סדר הופעתם ברשימה.

### מינוי חברי המועצה והוועד המקומי

אם באזור מסוים לא הוגשה או לא אושרה אפילו רשימת מועמדים אחת לייצוג האזור במועצה, השר יתייעץ עם הגופים הציבוריים הרלוונטיים לדעתו וימנה חבר מועצה אחד לאותו אזור.<sup>82</sup>

אם לא הוגשה או אושרה אפילו רשימת מועמדים אחת לוועד המקומי או לנציגות ביישוב לא שיתופי, השר יתייעץ עם הגופים הציבוריים הרלוונטיים לדעתו וימנה חמישה חברים לוועד המקומי מבין תושבי היישוב. במקרה הצורך רשאי השר למנות לוועד מי שאינו תושב.

אם לא הוגשה או אושרה אפילו רשימת מועמדים אחת לוועד המקומי או לנציגות ביישוב שיתופי, לא יתקיימו בו בחירות לוועד המקומי או לנציגות.

<sup>82</sup> למעט בתחום עודף שאינו זכאי לייצוג במועצה.

## קלפיות

באזור המונה עד 800 בוחרים תוצב קלפי אחת. באזור המונה יותר מ-800 בוחרים תוצב קלפי נוספת לכל רשימת בוחרים באזור (בכל רשימה עד 800 בוחרים). למשל, באזור המונה 801 עד 1,600 בוחרים יוצבו שתי קלפיות, ובאזור המונה 1,601 עד 2,400 בוחרים יוצבו שלוש קלפיות. לכל קלפי באזור תשוך רשימת בוחרים אחת בלבד, ורק הבוחרים ששמותיהם ברשימה זו יורשו להצביע באותה קלפי. אתרי הקלפיות בכל אזור ייקבעו על ידי מנהל הבחירות בהתייעצות עם ועדת הבחירות.

## ועדות קלפי

ועדת הבחירות תמנה לכל קלפי ועדת קלפי ובה נציגים מטעם הרשימות המתמודדות בבחירות (בחירות למועצה, לוועד המקומי או לנציגות) וכן נציגים מטעם המועמדים לראשות המועצה.

ועדת הבחירות תמנה לכל ועדת קלפי שלושה חברים לפחות על פי הצעת באי כוחן של רשימות המועמדים המשתתפות בבחירות באזור. חברים אלה יהיו בעלי זכות בחירה באזור שבו נמצאת הקלפי. רשימת מועמדים שאינה מיוצגת בוועדת הקלפי (למשל, אם יותר משלוש רשימות מתמודדות באזור) רשאית למנות משקיף לוועדת הקלפי.

כן תמנה ועדת הבחירות לכל ועדת קלפי חברי ועדה על פי הצעת באי הכוח של מי שהציע מועמד לראשות המועצה ומועמדו אושרה. חברי ועדה אלה יכולים להיות מכל אזור במועצה האזורית. על פי תיקון חדש לחוק, בוועדת קלפי לא יכהנו יותר משלושה חברים מטעם מועמדים לראש המועצה, והרכב ועדת הקלפי ייקבע באופן שיבטיח ייצוג הולם לכל המועמדים לראש המועצה בכלל ועדות הקלפי.<sup>83</sup>

ועדת הבחירות תמנה את חברי ועדות הקלפי עד ליום ה-14 לפני הבחירות, ותמנה מבין חברי ועדת הקלפי יו"ר וסגן יו"ר. אם ועדת הבחירות לא מינתה ועדת קלפי, מנהל הבחירות ימנה אותה. מנהל הבחירות ימנה מזכיר לכל ועדת קלפי, ונתונה לו הרשות למנות מזכיר שאינו תושב המועצה האזורית.

רשימה או מועמד רשאים להחליף חבר בוועדת הקלפי בהודעה של בא כוח הרשימה או בא כוחו של מציע המועמד.

## הודעה לקראת בחירות

עד ליום ה-6 לפני הבחירות יפרסם מנהל הבחירות הודעה המפרטת בין היתר את מועד הבחירות, המוסדות העומדים לבחירה בתחום האזור ביום הבחירות, מספר החברים העומדים לבחירה לכל אחד מהמוסדות, שמות המועמדים לראשות המועצה ופרטיהם וכינויהן וסימניהן של הרשימות.

<sup>83</sup> חוק הרשויות המקומיות (בחירות) תיקון מס' 51 והוראת שעה, תשע"ח-2018, סעיף 2 לתיקון, פורסם ברשומות ביום 26.7.2018.

## מעטפות ופתקים

מעטפות ההצבעה והפתקים יהיו בצבעים שונים לפי המוסד העומד לבחירה. ראש המועצה: צהוב; המועצה: לבן; הוועד המקומי או הנציגות: כחול או תכלת.

הפתקים לראש המועצה יכללו רק את שם המועמד. הפתקים למועצה, לוועד המקומי ולנציגות יכללו את האות או את האות והכינוי של רשימת המועמדים.

בתא ההצבעה יונחו פתקי הצבעה של כל הרשימות למועצה, לוועד המקומי או לנציגות ושל כל המועמדים לראש המועצה, בצרורות נפרדים לכל אחד מהמוסדות העומדים לבחירה. בזמן ההצבעה יודאו חברי ועדת הקלפי ומזכיר הוועדה שהפתקים עדיין מונחים בצרורות נפרדים.

המצביע ישלש את המעטפות למוסדות השונים לתיבת קלפי אחת.

## ניהול פרוטוקול וספירת קולות

לכל מוסד העומד לבחירה ינוהל פרוטוקול הצבעה נפרד. כך גם לגבי גיליון ספירת קולות, פרוטוקול קולות פסולים ומעטפת אריזה לחומר ההצבעה.

לאחר ההצבעה תמייין ועדת הקלפי את המעטפות שהוכנסו לתיבת הקלפי לקבוצות לפי המוסד העומד לבחירה, תספור כל קבוצת מעטפות בנפרד ותרשום את מספר המעטפות בפרוטוקול של המוסד הרלוונטי.

ועדת הקלפי תספור את הקולות של כל אחד מהמוסדות בנפרד, ולא תמשיך למוסד הבא עד שהשלימה את הספירה למוסד נידון, כולל הרישומים הנדרשים בפרוטוקולים ובגיליון ספירת הקולות והכנסת חומר ההצבעה למעטפת אריזה.

חוץ מהעילות הרגילות לפסילת פתק הצבעה, פתק הצבעה בבחירות במועצות אזוריות יהיה פסול אם אין התאמה בין הפתק למעטפה (למשל פתק הצבעה לראש מועצה שיימצא במעטפה לבחירות לוועד המקומי) או אם נמצאים פתקי הצבעה למוסדות שונים במעטפה אחת (למשל פתק הצבעה לראש המועצה ופתק הצבעה למועצה שיימצאו במעטפה של הבחירות למועצה).

## פרסום תוצאות הבחירות

מנהל הבחירות יפרסם את תוצאות הבחירות לראש המועצה ולמועצה במשרד המועצה ובאזורי המועצה האזורית בתוך שבעה ימים מהיום שנבחרו או נתמנו ראש המועצה וחברי המועצה מטעם כל האזורים בתחום המועצה האזורית. במקרים המתאימים יפרסם מנהל הבחירות פרטים בדבר בחירות חוזרות או בחירה שנעשתה בהכרזה. אם ראש המועצה לא נבחר בקלפי או בהכרזת מנהל הבחירות, ויש צורך לקיים הצבעה במועצה, מנהל הבחירות יפרסם רק את תוצאות הבחירות למועצה.

מנהל הבחירות יפרסם את תוצאות הבחירות לוועד המקומי או לנציגות במשרד המועצה וביישובים בתוך שבעה ימים מיום הבחירות.

מיד לאחר הפרסום יעביר מנהל הבחירות את שמות הנבחרים בבחירות למוסדות המועצה האזורית לפרסום ברשומות.

## ערעור על תוצאות הבחירות

כמו בכל מערכת בחירות אפשר לערער על תוצאות הבחירות לכל אחד מהמוסדות שעמדו לבחירה במועצה האזורית. על בית המשפט לעניינים מינהליים להחליט בערעור בתוך 30 יום. אם נטען בערעור כי נעברו עבירות בחירות (כגון מתן הודעה כוזבת על שינוי מען, שחיתות ואיומים), ובית המשפט סבור שאין אין ביכולתו לבחון את חומר הראיות בתוך 14 יום, הוא רשאי להעביר את החומר לחקירת המשטרה ולפסוק בערעור בתוך שנה מיום הגשתו.

אם בית המשפט לעניינים מינהליים מחליט לבטל את הבחירות במוסד מסוים, באזור מסוים או בקלפי מסוימת, הוא מוסמך להורות שראש המועצה או חברים במוסד מהמוסדות שעמדו לבחירה - כולם או חלקם - יועברו מכהונתם, אם מצא שהייתה להם השפעה על הליקוי שבגללו החליט בית המשפט לבטל את הבחירות. אין זכות ערעור על פסק הדין של בית המשפט לעניינים מינהליים. אפשר להגיש בקשת רשות ערעור לבית המשפט העליון בתוך 14 יום ממועד פסק הדין, וזאת בשאלה משפטית בלבד.

אם הוגשה בקשת רשות ערעור רשאי בית המשפט העליון לעכב את ביצוע ההעברה מכהונה עד למתן פסק דין סופי או להורות על השעיה מכהונה עד למתן פסק דין סופי.

אם הועברו מכהונתם ראש המועצה, כל חברי המועצה או כל חברי הוועד המקומי, או אם הושעו מתפקידם בעקבות החלטה של בית המשפט העליון, השר ימנה ממלא מקום לראש המועצה או ימנה ועדה למלא את מקומם של המועצה או הוועד המקומי (לפי העניין) עד לאחר הבחירות החדשות או עד לאחר מתן פסק דין סופי (לפי העניין).

בחירות שבוטלו עקב ערעור בחירות ייערכו בתוך 30 יום מיום מתן פסק הדין שציווה על הביטול, וזאת במועד שיקבע השר. אולם בית המשפט שעיכב את מתן פסק הדין בשל הצורך להעביר חומר חקירה למשטרה רשאי להורות על קיום בחירות בתוך 120 יום מהמועד שבו פסק הדין היה לסופי, וזאת במועד שיקבע השר.

בחירות שבוטלו שלא בדרך של ערעור בחירות<sup>84</sup> יקוימו בתוך 120 יום מהמועד שבו פסק הדין היה לסופי, וזאת במועד שיקבע השר.

כיוון שהבחירות לראש המועצה ולמועצה אינן קשורות אלה באלה, ערעור על תוצאת הבחירות במוסד אחד לא ישפיע על תוצאות הבחירות במוסד האחר.

<sup>84</sup> הצו אינו מפרט מתי ביטול כזה יתרחש, אך הכוונה היא לביטול בחירות עקב המרצת פתיחה, הליך חלופי לערעור בחירות המבקש סעד הצהרתי בדבר בטלות הבחירות. המרצת פתיחה אינה כפופה למועדים הנוקשים החלים על ערעור בחירות, ולכן עשויה להביא לביטול הבחירות זמן רב לאחר הבחירות (רע"א 83/94 חרזאללה נ' פקיד הבחירות למועצה המקומית זמר, פ"ד מט) 3 (793 (1994)).

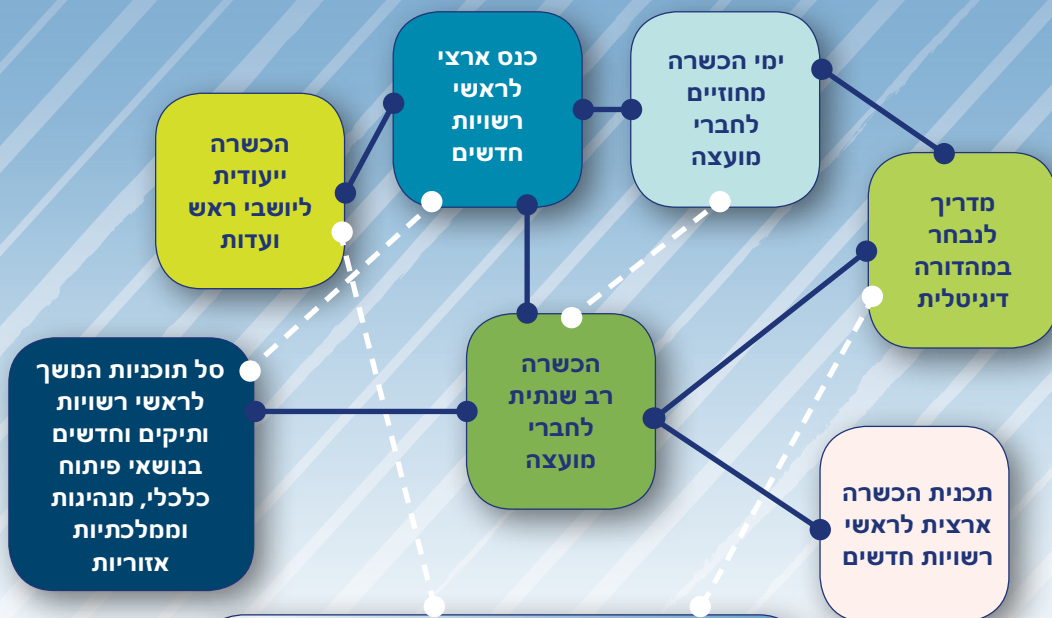
## **אודות האגף לפיתוח ותכנון ההון האנושי יחידות השטח במשרד הפנים:**

אגף בכיר לפיתוח ותכנון ההון האנושי ברשויות המקומיות הוקם בפברואר 2018 כחלק משינוי ארגוני משמעותי במשרד הפנים. האגף משוייך ארגונית למינהל הפיתוח במשרד ואמון על חיזוק השלטון המקומי באמצעות ריכוז מאמץ בהון האנושי ובהון הארגוני. האגף פועל באמצעות יחידות מטה במשרד הפנים ושמונה יחידות שטח הפרוסות ברחבי הארץ. יחידות השטח אמונות על חיזוק השלטון המקומי באמצעות תהליכי הדרכה ופיתוח ארגוני, מתוך משמעות לפריסה ארצית וקרבה לרשויות המקומיות.

### **מערך ההכשרה בחירות 2018 :**

הכשרת הנבחרים החדשים ובמסגרתה פיתוח תורה מקצועית והפקת פרסומים יעודיים, מבוססת על ההכרה במשקל המכריע שיש לחברי מועצת הרשות המקומית ולעומד בראשה, על איכות תפקוד הרשות המקומית בה הם מכהנים ועל השלטון המקומי בארץ בכללותו. להכשרה זו חשיבות רבה בחיזוק הבסיס הדמוקרטי של רובד השלטון המקומי. היא מהווה תשתית לנבחרי הציבור לביצוע תפקידם, לקשרי הגומלין ולתהליכי קבלת החלטות של הנבחרים, ההנהגה הבכירה והפקידות המקצועית. כל אלו-לטובת התושבים אותם הם מייצגים ואותם אמורים לשרת באופן יעיל ואיכותי.

# הכשרת נבחרים ברשות המקומית



## מדריכים מקצועיים של עבודת הרשות

- המדריך לנבחר ברשות המקומית
- ועדת איכות הסביבה
- ועדת חירום ובטחון
- ועדה לענייני ביקורת
- ועדת הנחות בארנונה
- ועדת חינוך
- ועדת כספים
- ועדת מכרזים
- רישוי עסקים
- ועדת ערר על קביעות ארנונה כלליות
- ועדת רווחה
- ועדה מקומית לתכנון ולבניה
- דיני התכנון והבניה ביו"ש
- ועדת תמיכות
- ערוצי התקשורת עם הציבור בעידן הדיגיטלי
- יחסי הגומלין בין נבחרים לפקידות בכירה ברשויות המקומיות
- הנבחר והשלטון הדו-רובדי במועצה האזורית
- תהליך אסטרטגי ככלי לפיתוח מקומי

[www.mifamim.moin.gov.il](http://www.mifamim.moin.gov.il) [www.moin.gov.il](http://www.moin.gov.il)

קצר ומקוון - מדריך דיגיטלי לנבחר  
באתר משרד הפנים