



יום רביעי י"ג באדר תשע"ח
28 לפברואר, 2018

לכבוד
עו"ד גולן משעלי
קיבוץ שריד
שלום רב,

הנדון: **בירור תלונות בנושא: יחסי גומלין ועד מקומי - וועד אגודה קהילתית**

א. הקדמה

- בתאריך 12/5/2017 התקבלה תלונתו של עו"ד גולן משעלי תושב קיבוץ שריד (להלן המתלונן), באמצעות דוא"ל שנשלח למר אייל בצר, ראש המועצה האזורית עמק יזרעאל ולמבקר המועצה.
כמו כן, שלח המתלונן את מכתב תלונתו למכותבים הבאים: שר הפנים, משרד היועמ"ש, משרד מבקר המדינה והוועד המקומי בקיבוץ שריד.
- עם קבלתה, הופנתה התלונה על ידי ראש המועצה לבדיקתו של היועץ המשפטי של המועצה.
- תשובתו של היועץ המשפטי נשלחה למתלונן בתאריך 24/7/2017 (ראה להלן בפרק בירור התלונה את פירוט תשובת היועץ המשפטי).
- במכתב ששלח המתלונן ליועץ המשפטי בתאריך 25/7/2017, דחה המתלונן את תשובת היועץ המשפטי (פירוט ראה להלן בפרק בירור התלונה).
אף מכתבו זה לעיל, נשלח למכותבים הבאים: שר הפנים, משרד היועמ"ש, משרד מבקר המדינה, ראש המועצה האזורית עמק יזרעאל, מבקר המועצה האזורית עמק יזרעאל והוועד המקומי בקיבוץ שריד.
- לאחר קבלת תשובת היועץ המשפטי, שלח המתלונן למבקר המועצה והממונה על תלונות הציבור עותק ממכתב תלונתו ששלח לבדיקתו של מבקר המדינה. המתלונן טען, בין היתר, כי התלונה צריכה להיבדק על ידי מבקר המועצה וממונה תלונות הציבור.
- מבקר המועצה בתשובתו הסביר למתלונן, כי בתחילה הפנה ראש המועצה את התלונה לבדיקתו של היועץ המשפטי של המועצה ומשכך, אין זה ראוי כי 2 גורמים יבדקו את התלונה.

מועצה אזורית עמק יזרעאל ת.ד. 90000 עפולה 1812003 | טל' 04-6520111 | פקס 04-6520000

www.eyz.org.il | עמק יזרעאל

כמו כן, בהתאם להוראות חוק הרשויות המקומיות (ממונה תלונות הציבור), משום שהתלונה נשלחה לבדיקת משרד מבקר המדינה כנציב תלונות הציבור, לא יערך בירור בתלונה ונמתין לתוצאות בדיקתו של משרד מבקר המדינה.

- בתאריך 27/8/2017 התקבלה תשובת משרד מבקר המדינה. בתשובתו של משרד מבקר המדינה נטען, בין היתר, כי התלונה אינה בהתאם להוראות הפרק השביעי לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 (נוסח משולב) ומשכך, התלונה לא תיבדק. לפיכך, אין מניעה שמבקר המועצה יברר את התלונה.

- לא ברור לביקורת מדוע החליט נציב תלונות הציבור לא לבדוק את תלונתו של המתלונן למרות שהתלונה היא כנגד ועד מקומי שעל פי חוק מבקר המדינה, הוא גוף מבוקר שניתן להלין נגדו ועל כן, ראוי היה שייבדק על ידי משרד מבקר המדינה.

למרות האמור, ממונה תלונות הציבור במועצה האזורית עמק יזרעאל החליט לבחון את פרטי תלונתו של עו"ד גולן משעלי.

ב. התלונה

ב.1. עיקרי מכתבו של המתלונן

להלן עיקרי מכתבו של המתלונן מיום 12/5/2017:

- בתאריך 20/2/2017, קיבל הוועד המקומי בקיבוץ שריד החלטה למחיקת חוב/ או וויתור על התקציב הציבורי לטובת אגודה פרטית קהילתית (להלן אג"ק) שכ-30% מתושבי הישוב אינם חברים באג"ק ו/או מנועים מלעשות שימוש בשירותיה. המתלונן מבקש להורות לוועד המקומי לבטל את ההחלטה לעיל. לביסוס טענתו המציא המתלונן:
 - פרוטוקול ישיבת ועד מקומי (שאינו חתום) מיום 20/2/2017 שבו נקבע בסעיף 3 ולהלן ציטוט: "הוחלט לוותר על השתתפות מתיישבי שריד בהוצאות המינהל של הוועד בשנת 2016. הוועד סיים את השנה באיזון תקציבי גם לאחר הורדת השתתפות מתיישבי שריד בהוצאות הוועד". יצוין, כי מתיישבי שריד היא האג"ק המדוברת.
 - פרוטוקול ישיבת וועד הנהלת אג"ק מיום 20/2/2017 (שאינו חתום) שבו נקבע בסעיף 2.2 ולהלן ציטוט: "הוחלט שלא להעביר לוועד המקומי את השתתפות האגודה בהוצאות המינהל של הוועד המקומי".
- מדובר בהחלטה שהתקבלה מחוסר תום לב ותוך ניגוד עניינים כאשר 2 חברי הוועד המקומי אשר קבלו את ההחלטה לעיל, הם במקביל חברי ועד באג"ק.
- הוועד המקומי מהווה צינור להעברת כספי ציבור מוניציפליים לאגודה פרטית.

- 4) האג"ק מצהירה, כי היא שוללת שירותים ומונעת שימוש במבנים ציבוריים הממומנים מתקציב המועצה/ועד מקומי, מחלק מהתושבים המשלמים ארנונה.
- 5) החלטת האג"ק מתאריך 13/3/2016 לשלול מחלק מהתושבים שימוש בשירותים ובמבנים הממומנים מהתקציב הציבורי/הארנונה, התקבלה בשיתוף ובחסות הועד המקומי ובאמצעות חברי הועד המקומי המשמשים גם כחברי ועד האג"ק.
- לביסוס טענתו, המציא המתלונן מסמך החלטה (שאינו חתום) שהתקבלה באסיפת מתיישבי שריד מתאריך 13/3/2016 כדלקמן:
- האגודה תיתן שירותים ותאפשר שימוש במתקנים שהיא אחראית עליהם לכל אלה שאינם חברים באגודה אבל משלמים מיסי אגודה.
 - לא יינתנו שירותים ולא יתאפשר שימוש במתקנים שבאחריות האגודה ובתפועלה למי שאינם משלמים מיסים(כולל את בני משפחותיהם), אם מקום מגורי הקבע שלהם בשריד.
- המתלונן מוסר, כי 30% מתושבי הישוב אינם חברים באג"ק ואינם עושים שימוש בשירותיה ומבקש להורות לועד המקומי לבטל החלטה זו.
- 6) היות וחברי הועד המקומי הם חברי ועד האג"ק ולאור העובדה, כי הועד המקומי העביר את סמכויותיו לאג"ק בניגוד לדין, על המועצה להורות לועד המקומי לפעול על פי דין לביצוע סמכויותיו.
- לביסוס טענתו המציא המתלונן מסמך שכולל הסבר של האג"ק לקראת בחירות לועד המקומי שנערכו ב-24/12/2013, להלן עיקרי המסמך:
- בשנת 2011 גובש מסמך על ידי צוות משותף לחברי קיבוץ שריד ולחברים בהרחבה בסיוע יועץ חיצוני שאושר בשיחת קיבוץ ועל ידי אסיפת אג"ק. במסמך נאמר, כי סמכויות הניהול של הועד המקומי יעברו לועד הנהלת האג"ק. בהתאם לכך, מאז בחירתו בספטמבר 2011, ועד הנהלת האג"ק מנהל את הועד המקומי כפי שסוכם.
 - בכדי שניהול הועד המקומי על ידי ועד הנהלת האג"ק יימשך, יערכו בחירות לועד הנהלת האג"ק שימנה 9 חברים ומתוכם, יבחר ועד הנהלת האג"ק רשימה של 5 חברים שיוגשו כמועמדים לועד מקומי בבחירות שיערכו ב-24/12/2013.
- 7) המתלונן טוען, כי הועד המקומי לא העביר אליו מסמכים שביקש. לביסוס טענתו צירף המתלונן מכתב ששלח לועד המקומי ביום 13/3/2017 שכותרתו היא "מניעת ניגוד עניינים וניצול סמכות". במכתבו מציין המתלונן, בין היתר, כי קיים ניגוד עניינים של חברי ועד הנהלת האג"ק המכהנים אף כחברי הועד המקומי, שימוש בכספי ציבור בניגוד לדין לכיסוי גרעון בגוף פרטי ומבקש את המסמכים הבאים:
- מאז שנתי ו/או מאז בוחן לשנים 2015-2016 של הועד המקומי והאג"ק.
 - עותק מסיכום כלכלי לשנת 2016 שהוצג בישיבת הועד.
 - פירוט הסכום הכספי שהועד העניק לאג"ק כדמי ויתור ו/או מחיקת חוב בשנים 2015-2016.

ב.2. סיכום תלונות לבירור

- מעיון במכתבו של המתלונן (שעיקריו הובאו לעיל) ובמסמכים שצירף לביסוס טענותיו עולים 5 טענות אותן נדרש לברר, כדלקמן:
- 1) מחיקת חוב של האג"ק שנעשתה בניגוד לדיון ובניגוד עניינים של חברי הוועד המקומי שהם חברי הנהלת האג"ק.
- 2) שלילת זכותם של תושבים שאינם חברים באג"ק מלהשתמש במתקנים ולקבל שירותים הממומנים מכספי ציבור.
- 3) קיים ניגוד עניינים של חברי ועד מקומי המכהנים כחברי ועד האג"ק בישיבות הוועד המקומי.
- 4) העברת סמכויות לביצוע שירותים מוניציפליים לאג"ק וכן, רכישת שירותים מהאג"ק ללא מכרז.
- 5) אי קבלת מידע מהוועד המקומי על פי חוק חופש המידע.

ג. בירור

ג.1. "מחיקת חוב"

- כאמור לעיל, לטענת המתלונן מחק הוועד המקומי חוב או ויתר על תקציב האמור להתקבל מהאג"ק לטובת השתתפות בהוצאות מנהל של הוועד המקומי.
- מעיון בפרוטוקולים שצירף המתלונן (ראה סעיף ב.1(1) לעיל) עולה כי, בישיבות הוועדים **דובר והוחלט לגבי "השתתפות בהוצאות מינהל" ולא מדובר על חוב או על תקציב כפי שטוען המתלונן.**
- בתשובת היועץ המשפטי למועצה שנשלחה למתלונן נקבע, כי לא מדובר במחיקת חוב ובוודאי שלא מחוב שנובע מתשלומי חובה. המדובר בתשלומים וולונטריים שהאג"ק מעבירה, מפעם לפעם, לוועד המקומי, כהשתתפות רצונית בהוצאות מינהל של הוועד המקומי. ומשכך, זכותה של האג"ק להפסיק / לעצור את העברת הכספים.
- יו"ר הוועד המקומי בישוב בתגובתו מיום 14/5/2017 מסר, כי ועד ההנהלה של אג"ק החליט, מאילוצים תקציביים שלו, לא להעביר את השתתפותו בעלויות הניהול של הוועד המקומי.
- מסקירת תקציבי הוועד המקומי לשנים 2016 ו- 2017 שהוגשו ואושרו במועצה ואושר, עולים הנתונים הבאים:

- בשנת 2016 הסתמך הוועד המקומי בחישוב הכנסותיו **האחרות** (שאינן תשלומי ארנונה או השתתפות המועצה) על השתתפות של האג"ק במנהל הוועד בסכום של 82 אלפי ₪.
- בתקציב 2017, נגרעה השתתפות האג"ק במנהל הוועד המקומי.

- יו"ר ועד הנהלת האג"ק במכתבו מיום 23/7/2017 מסר, כי:

- אין ולא היה הסכם בין האג"ק לוועד המקומי ומשכך, אין חובה על האג"ק להעביר תשלומים לוועד המקומי.
- העברות או תשלומים שמעבירה האג"ק לוועד המקומי בשריד הם וולונטריים ונתונים לשיקולו של ועד הנהלת האג"ק.

לדברי יו"ר הוועד המקומי, החלטת האג"ק לעיל התקבלה לאחר שהוברר לחברי ועד הנהלת האג"ק מעל לכל ספק, כי גם ללא השתתפות זו תקציב הוועד המקומי לשנת 2016 יסתיים בעודף או לכל הפחות באיזון. אי לכך, לחברי הוועד המקומי לא נותרה ברירה אלא לקבל את הודעת האג"ק. בבדיקת הביקורת לאימות דברי יו"ר הוועד המקומי הסתבר, כי על פי נתוני דוח רווח והפסד הוועד המקומי אכן סיים את שנת 2016 באיזון.

לגבי הנוסח שנרשם בפרוטוקול ישיבת הוועד המקומי לעיל טוען יו"ר הוועד המקומי, כי הוא נועד ליידע את תושבי שריד ולשם כך בלבד.

- מהאמור לעיל עולה, כי:

- מאחר ואין ולא היה הסכם בין הוועד המקומי לאג"ק המסדיר את אופן ההתקשרות, מתן השירותים ועלותם. על כן, לא ניתן לקבוע שחובתה של האג"ק, **על פי הסכם**, להעביר את השתתפותה בהוצאות מנהל הוועד המקומי.
- על פי נתוני תקציב הוועד המקומי לשנת 2016 ועל פי נתוני הנהלת החשבונות נמצא, כי השתתפות האג"ק אינה נכללת בסעיף הכנסות מתשלומי ארנונה או השתתפות המועצה.
- האג"ק היא תאגיד פרטי שהוקמה וולונטרית על ידי חבריה ומשכך, שמורה לה הזכות לקבל החלטות בהתאם לשיקוליה היא.

על פי האמור לעיל עולה, כי לא מדובר בחוב של האג"ק אלא בהשתתפות וולונטרית של האג"ק בהוצאות מנהל של הוועד המקומי.

ג.2. שימוש במתקנים והשתתפות בפעילויות

- כאמור לעיל, לטענת המתלונן נשללת זכותם של חלק מהתושבים שאינם חברי אג"ק (לטענת המתלונן כ-30% מהתושבים אינם חברי אג"ק) ומשלמים ארנונה של הוועד המקומי מלהשתמש במתקנים ולהשתתף בפעילויות הממומנות מכספי ציבור.

- לדברי יו"ר הוועד המקומי בהתייחסותו מיום 14/5/2017: טענתו של המתלונן, כי השירותים הנמנעים מחלק מהתושבים ממומנים על ידי הוועד המקומי איננה



מועצה אזורית
עמק-יזרעאל

נכונה וכי המתלונן כן משתמש במתקנים ושירותים הממומנים בחלקם על ידי הועד המקומי וחלקם על ידי האג"ק.
לדעת יו"ר הועד המקומי, המדובר בענייני האג"ק ואין קשר למועצה ומוסדותיה.

- לדברי יו"ר ועד הנהלת האג"ק בהתייחסותו מיום 23/7/2017 עולה, כי:

- כל המבנים בשריד למעט בתי המגורים בשכונת ההרחבה שייכים לאגודה השיתופית החקלאית (להלן האגש"ח).
- חלק מהמבנים שבבעלות האגש"ח נמסרו לשימוש של האג"ק והיא מתחזקת אותם ומקיימת בהם פעילויות. אחד מהמתקנים היא הבריכה שהוקמה מכספי האג"ק והוצאותיה משולמות על ידי אג"ק.
- ישנם אירועים המתקיימים במבנים ובמתקנים שמחזיקה האג"ק וממומנים כולם או בחלקם על ידי הועד המקומי/המועצה כגון: השתתפות המועצה בשכר המדריכים לנעורים, פעילויות לחברי הקיבוץ הוותיקים, פעילויות רווחה, ספורט וכו', הם פתוחים לכל תושבי הישוב כולל לכאלה שאינם משלמים את מיסי האג"ק.
- אירועים ומתקנים הממומנים רק על ידי האג"ק, פתוחים רק למשלמי המיסים באג"ק.

- היועץ המשפטי למועצה בבדיקתו את התלונה התייחס בחוות דעתו מיום 24/7/2017 וקבע, כי שימוש במבנים, מתקנים שהוקמו ו/או מתחזקים ו/או ממומנים על ידי הועד מהמקומי ו/או המועצה, פתוחים לכל תושבי שריד. המתקנים האחרים הינם בבעלות ובאחזקת האגש"ח ו/או האג"ק, ומשכך, הם נחשבים למתקנים פרטיים ולפיכך, אין לוועד המקומי ו/או למועצה עילה להתערב בנעשה להם.

עולה מכך, לדעת היועץ המשפטי אין פגם בהתנהלות הועד המקומי ולכן, מתקנים או שירותים עליהם אחראית האג"ק בלבד נחשבים פרטיים ואינם פתוחים לכל תושבי שריד.

- הביקורת סקרה את נתוני דוחות הנהלת חשבונות של הועד המקומי לשנת 2016 ולמחצית שנת 2017 שהופקו בתאריך 15/9/2017.
בהתאם לדוחות לעיל, השירותים המוניציפליים שנרשמו בחשבונות הועד המקומי הם, כדלקמן:

- שירותי מנהל שונים (גזברות, ביטוח, וכו').
- גינון.
- תאורת רחוב.
- כבישים.
- טיפול בגזם ופסולת מוצקה.
- שירותי רווחה וקהילה.
- חינוך חברתי.

מועצה אזורית עמק יזרעאל ת.ד. 90000 עפולה 1812003 | טל' 04-6520111 | פקס 04-6520000

6 | עמק יזרעאל | www.eyzor.org.il



מועצה אזורית
עמק-יזרעאל

- בית עלמין.
- תברואה.
- שמירה וביטחון.
- אחזקת מבני ציבור.
- איכות סביבה.
- בטיחות וכיבוי אש.

- בהתאם לכרטיס חו"ז של האג"ק בהנהלת החשבונות לעיל נמצא, כי הועד המקומי רוכש שירותים מהאג"ק כדלהלן:

- שכירים מינהל.
- שירותי גינון.
- שירותי חינוך חברתי.
- שירותי בית עלמין.
- שירותי שמירה וביטחון.
- חגיגות 70 לקיבוץ.

בהתאם לרישומי הנהלת החשבונות בכרטיס החו"ז של האג"ק נמצא, כי במרבית הנושאים (למעט חגיגות 70 לקיבוץ), המדובר בתשלום שכר עבודה לעובדים המועסקים באג"ק במתן השירותים הנ"ל לועד המקומי.

לדברי יו"ר האג"ק, גובה התשלום לאג"ק נקבע בהתאם להוצאות העבודה בפועל. מעיון בכרטיס החו"ז לעיל, אכן לא נמצא תשלום קבוע המשולם לאג"ק בגין שירותיו אלא רק בגין עבודה שכירה.

- הביקורת בחנה את הוצאות הועד המקומי באחזקת מבנים על ידי עיון בכרטיס חו"ז "אחזקת מבני ציבור", המתנהלת בהנהלת החשבונות של הועד המקומי. ברישומי הכרטיס לעיל נמצאו רישומי הוצאות בגין: תחזוקת מבני חצר, תחנת הסעה, עבודת מחפרון, בדיקת חשמל, מגרש כדורגל, מתקן שעשועים, מועדון לחבר, בטיחות מבנים, מערכת גילוי אש, אולם ספורט. לא נמצאו רישומי הוצאות בגין בריכת שחיה למשל שהיא מוחזקת רק על ידי האג"ק.

- המתלונן ביסס את טענתו זו על מסמכים של האג"ק כדלקמן:

- מסמך החלטה של אסיפת האג"ק מיום 13/3/2016 הקובע, כי לא יינתנו שירותים ושימוש במתקנים שהאג"ק בלבד אחראית להם.
- מסמך הסבר של האג"ק לקראת בחירות לועד המקומי שהתקיימו בחודש דצמבר 2013.

מועצה אזורית עמק יזרעאל ת.ד. 90000 עפולה 1812003 | טל' 04-6520111 | פקס 04-6520000

www.eyzor.org.il | עמק יזרעאל



הביקורת מציינת, כי המדובר במסמכים של גוף שאינו ציבורי המשרת את כלל חבריו. אין זה פסול שהאג"ק, כגוף פרטי, תקבע תנאים למשתמשים בשירותיה או במתקנים שהיא בלבד אחראית עליהם ומפעילה אותם ממקורותיה בלבד.

לבקשת הביקורת מהמתלונן לפרט אלו שירותים או מתקנים הממומנים מכספי ציבור נמנעים ממנו, המציא המתלונן בתאריך 3/10/2017 הקלטה של אסיפת האג"ק שהתקיימה בתאריך 13/3/2016 וצירף מכתב תשובה, להלן פירוט:

(א) להלן עיקרי מכתבו:

- במכתב של ועד האג"ק מתאריך 13/9/2017 לחברי האג"ק דווח, כי מזה 6 שנים האג"ק מטפלת ואחראית על תחום החינוך (הגיל הרך והבלתי פורמלי), תרבות ועוד. האג"ק אחראית על חלק מהמתקנים הציבוריים כגון: בריכה, מועדון לחבר, מתקני ספורט ועוד. האג"ק עוסקת ביחד עם הועד המקומי בנושאים כגון: בטחון, נוי, איכות סביבה, בית קברות ועוד.
- ככלל, חברי ועד הנהלת האג"ק עוסקים במרבית הנושאים הקשורים לפעילות המוניציפאלית בשריד, אם באופן ישיר ואם בתיאום עם הועד המקומי.
- תרבות – שירותי התרבות כגון: חגים, שימור מסורת, חוגים, מועדונים, מבני תרבות לא יינתנו למי שאינו חבר באג"ק וזאת, למרות שרכז תרבות/הקהילה ממומן מכסף ציבורי ואחראי על כל פעילות התרבות. לביסוס דבריו, המציא המתלונן מכתבי דוא"ל של מזכירות האג"ק לחבריו שמהם עולה כי עלותו של רכז תרבות/קהילה ממומן בחלקו על ידי המועצה/הועד המקומי וכן, כי הגדרת תפקידו כוללת את כל פעילות התרבות בישוב שצוינו לעיל.
- חינוך – שירותי חינוך פורמלי (גני ילדים) והבלתי פורמלי (חינוך חברתי) הממומנים כולל שכרו של מנהל החינוך החברתי מתקציב ציבורי, יינתנו רק לחברי אג"ק. לביסוס דבריו המציא המתלונן פרוטוקול ישיבת ועד מקומי מיום 19/6/2017 ופרוטוקול ישיבת הנהלת המועצה מיום 1/2/2011, מיום 3/3/2013 ומיום 26/3/2017 המצביעים, כי הועד המקומי משתתף בעלות בניית המגרש התכליתי (מגרש ספורט - בתב"ר מספר 1950), בשיפוץ מבני החינוך (שיפוץ גני ילדים – תב"ר מספר 1654 ושיפוץ גן תות בתב"ר מספר 1579) ובעלות שכרו של מנהל החינוך החברתי.
- (בבדיקה נמצא, כי התב"רים לעיל אושרו בישיבות מליאה מתאריכים: 13/2/2011, 17/3/2013, 2/4/2017)
- אולם ומגרש הספורט מומנו וממומנים מתקציב ציבורי (ראה ביסוס של אישורי תב"רים לעיל).
- תקציב הועד המקומי בסעיף נכסים ציבוריים נועד למימון אחזקת מבנים כגון: גני משחקים, מתקני ספורט, מועדון לחבר, הגיצייה והספרייה.

מועצה אזורית עמק יזרעאל ת.ד. 90000 עפולה 1812003 | טל' 04-6520111 | פקס 04-6520000

www.eyzor.org.il | עמק יזרעאל



- תקציב הועד המקומי בסעיף רווחה נועד למימון פעילויות קהילתיות כגון: אפשרי בריא/ערב מתנדבים, פעילויות לוותיקים ועוד.

(ב) משמיעת הקלטת אסיפת האג"ק מתאריך 13/3/2016, עולה, כגון נקבעה בהצבעה ההחלטת הבאה:

- האגודה תיתן שירותים ותאפשר שימוש במתקנים שהיא אחראית עליהם לכל אלה שאינם חברים באג"ק אבל משלמים את מיסי האגודה.
- לא יינתנו שירותים ולא יתאפשר שימוש במתקנים שבאחריות האגודה ובתפעולה למי שאינם משלמים מיסים (כולל את בני משפחותיהם), אם מגורי הקבע שלהם בשריד.

מצד אחד, המתלונן בתשובתו לביקורת, לא דיווח מאלו שירותים או מתקנים הממומנים מכספי ציבור נמנע ממנו אישית או מתושבים אחרים שאינם משלמים את מיסי האג"ק, מלהשתמש. מצד שני מצהירים, הן יו"ר הועד המקומי והן יו"ר ועד הנהלת האג"ק, כי ההיפך הוא הנכון וכי, כל שירות או מתקן או מבנה שהועד המקומי משתתף בהפעלתו, הוא פתוח לשימוש כל תושבי הישוב והמתלונן בתוכם.

- לאור האמור לעיל, לא נמצא ביסוס לטענת המתלונן והוא אף לא ציין בתשובתו מקרים בהם נמנע ממנו שימוש או השתתפות במתקן/במבנה או פעילות שהועד המקומי משתתף במימונם. הביקורת מדגישה, כי כל פעילות או מתקן שעלותם ממומנת גם על ידי הועד המקומי קרי, מימון ציבורי, הם פתוחים לכל תושבי הישוב ללא קשר לחברותם באג"ק ואין למנוע מתושבים שאינם משלמים את מיסי האגודה מלהשתתף או מלהשתמש בהם. כלומר, המימון הציבורי, ואפילו חלקי, מקנה זכות כניסה לפעילויות אלו לכל תושבי הישוב.

עם זאת, הרי פעולות האג"ק ממומנות בחלקם ממיסים שגובה האג"ק והם נועדו לשרת את כל תושבי הישוב ולייצר בעבורם חיי קהילה משופרים ועשירים יותר. אין ספק, כי המתלונן נהנה מחלק משירותים אלו ומהמבנים הציבוריים המתוחזקים אף בחלקם מכספי האג"ק.

מטבע הדברים, אי השתתפות בעלויות פעולות אלו מכבידה את העלות המוטלת על שאר התושבים.

יודגש, וכפי שקבע בית המשפט העליון (ראה להלן), גביית מיסי האג"ק במהותם מהווים תמורה לשירות במטרה לשפר את חיי הקהילה ולהעשיר את השירותים המוניציפליים.

בית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים אזרחיים פסק בדיונו בערעורים של המתלונן ושל האג"ק (מספרים: ע"א 2853/16 ו- 2890/16), בין היתר, כי האג"ק מספקת שירותים נוספים לשירותים המוניציפליים שנותן

מועצה אזורית עמק יזרעאל ת.ד. 90000 עפולה 1812003 | טל' 04-6520111 | פקס 04-6520000

www.ezyon.org.il | עמק יזרעאל



מועצה אזורית
עמק-יזרעאל

הועד המקומי ואין מניעה שהאגודה תגבה תשלום בגינם מכוח חוק חוזים בהתאם להסכם משתכנים עליו חתם המשתכן.
עוד פסק בית המשפט, כי הפרדת התשלומים לפי סעיפים פוגעת בעקרונות הקיבוץ של שימוש חופשי במתקנים הציבוריים החיוני לגיבוש הקהילה ומתאים לאורח החיים הקיבוצי שהיה ידוע מלכתחילה למשתכנים.

כלומר, כל עוד האג"ק תספק את השירותים והתושב יתגורר בישוב, הוא יהיה חייב לשלם את מיסי האג"ק.

ג.3. העברת סמכויות לאג"ק ורכישת שירותים

- להלן רקע מקדים בנושא סמכויות ועד מקומי:

- סעיף 90 לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958 (להלן צו המועצות) קובע, כי כל ישוב יתנהל על ידי ועד מקומי.
- סעיף 132 לצו המועצות קובע, כי סמכויותיו של ועד מקומי ייקבעו בהתאם למה שאצלה לו המועצה האזורית והוא רשאי לפעול במסגרת הסמכויות שנאצלו לו לביצוע ומתן שירותים מוניציפליים לתושבי הישוב.
- חשוב לציין, כי הועד המקומי הוא חלק ממערכת השלטון המקומי כלומר, כפוף לכללי המשפט הציבורי.
- בישיבת מליאת המועצה מתאריך 25/12/2016, האצילה המועצה לועד המקומי בשריד סמכויות לפי מודל תפעול 2.
על פי מודל תפעול 2 מואצלות לישוב סמכויות בתחומים רבים כגון: הטלת ארנונה וגבייתה, ספורט, נוער, תרבות, בריאות, תאורה, גינון, איכות סביבה, רווחה וקהילה ועוד.
- כתוצאה מהרחבות הישובים, במרביתם הוקמו אגודות שנרשמו כאגודות שיתופיות להתיישבות קהילתית. בישוב שריד פועלת אגודה שיתופית להתיישבות קהילתית בע"מ "מתיישבי שריד" (האג"ק).
- בעקבות טענות בדבר אי חוקיות הקמתן של אגודות מוניציפליות הובא העניין לבירור אצל היועץ המשפטי לממשלה. המשנה ליועץ המשפטי לממשלה דאז, מר מני מזוז, בחוות דעתו מיום 15/2/1996 קבע, בין השאר, כי האגודה השיתופית שהיא מתחום המשפט הפרטי, אינה יכולה לבוא במקום הועד המקומי ואינה יכולה להסיג את גבולו. רצון האגודות המוניציפליות ליטול לעצמן סמכויות של רשות מקומית – אינה כדין.
- כלומר, (כפי שקבע בית המשפט העליון, ראה לעיל), אגודה מוניציפלית או אגודה קהילתית אינה רשאית לפעול במקום ועד מקומי.
- הועד המקומי הוא הגוף המוסמך על פי חוק לנהל את ענייני הישוב המוניציפאליים.

- המתלונן טען בתלונתו, כי הועד המקומי העביר את סמכויותיו לאג"ק. לביסוס טענתו בדבר העברת סמכויות, צירף המתלונן מסמך הסבר לקראת הבחירות לועד המקומי שיערכו ב- 24/12/2013, שפרסמה האג"ק לחבריה בתאריך 11/10/2013. במסמך לעיל צוין, בין היתר:

- כי בשנת 2011, צוות משותף לחברי הקיבוץ ולחברים בהרחבה ובסיוע יועץ חיצוני, גיבש מסמך הסכמות לפעילות האג"ק. המסמך אושר בשיחת קיבוץ ובאסיפת האג"ק.
- במסמך לעיל נאמר, כי סמכויות הניהול של הועד המקומי בשריד יעברו אל ועד הנהלת האג"ק.
- מאז בחירתו של ועד הנהלת האג"ק בתחילת ספטמבר 2011, ועד הנהלת האג"ק מנהל את הועד המקומי.
- ועד הנהלת האג"ק שיבחר, יבחר 5 מחבריו ויגישם ברשימה לוועדת הבחירות לועד המקומי.

יצוין, כי המסמך לעיל אינו מסמך של הועד המקומי אלא של האג"ק והוא משקף את עמדת האג"ק בפני חבריה.

- אין מניעה חוקית בהקמת אגודות שיתופיות שרשם האגודות מאשר אותן ואין מניעה, כי חברי הנהלת האג"ק יבחרו בבחירות לכהן בוועד המקומי. כמו כן, אין מניעה כי ציבור תושבים (חברי האג"ק) ירצו להציג רשימה מטעמם לבחירות לועד המקומי. על פי הודעת ועדת הבחירות במועצה נמצא, כי בישוב שריד הוגשה רשימה אחת לבחירות שנערכו בתאריך 24/12/2013 ומתוכה הוכרזו 5 חברי ועד מקומי ללא עריכת בחירות שחלקם, היו חברי הנהלת האג"ק.

- על פי רישומי הנהלת חשבונות של הועד המקומי שנמסרו לעיון הביקורת (ראה סעיף קודם) עולה, כי הועד המקומי מנהל ומממן את מרבית הפעילות המוניציפלית בישוב, בין היתר, באמצעות האג"ק.

כלומר, עולה, כי הועד המקומי רוכש שירותים נוספים מהאג"ק שהיא למעשה, משמשת מעין ספק לשירותים מוניציפליים שהועד מוסמך לתת לתושבי הישוב ואין מדובר בהעברת סמכויות של הועד המקומי.

כאמור לעיל, הסמכויות המוניציפליות נתונות בידי הועד המקומי/ מועצה.

ג.4. התקשרות עם האג"ק וניגודי עניינים

- מכיוון שעל פי האמור לעיל עולה, כי הועד המקומי רוכש שירותים מוניציפליים נוספים מהאג"ק ולא מדובר בהעברת סמכויות חוקיות, נותרת

סוגיית ניגודי עניינים בהתקשרות לקבלת שירותים מהאג"ק במצב בו חלק מחברי הועד המקומי הם מנהלי האג"ק.

- סעיף 89 ב לצו המועצות האזוריות, שכותרתו "איסור התקשרות בחוזים" והחל על הועד המקומי קובע כך:

(א) חבר ועד מקומי, קרובו, סוכנו או שותפו, או תאגיד שיש לאחד מהאמורים חלק העולה על עשרה אחוזים בהונו או ברווחיו, או שאחד מהם מנהל או עובד אחראי בו, לא יהיה צד לחוזה או לעסקה עם הועד המקומי; לענין זה, "קרוב" - בן זוג, הורה, בן או בת, אח או אחות.

(ב) הוראת סעיף קטן (א) לא תחול על -

(1) חוזה בדבר מתן שירות מהשירותים שהועד המקומי מספק לתושבים, לאחד מהמנויים בסעיף קטן (א).

(2) הסכם בהליכי רכישה לפי פקודת הקרקעות (רכישה לצורכי ציבור),

1943, או בהליכי העברת מקרקעין במקום רכישה כאמור;

(3) חוזה או עסקה שהועד המקומי, ברוב של שני שלישים מחבריו ובאישור המועצה, התירה ובתנאים שהתירה; הודעה על מתן היתר כאמור תפורסם ברשומות.

(ג) חוזה שנערך בניגוד להוראות סעיף זה, ניתן לביטול על פי החלטת הועד המקומי ברוב חבריו או על פי החלטת המועצה, ומשבוטל כך לא יהא הועד המקומי חייב להחזיר את מה שקיבל על פי החוזה או לשלם את שוויו של מה שקיבל, ובלבד שלא יהיה בביטול החוזה כדי לגרוע מזכויות צד שלישי שנרכשו בתום לב.

(ד) לעניין סעיף זה, דין התקשרות עם תאגיד שלוועד המקומי שליטה בו כדין התקשרות עם הועד המקומי; לעניין זה, "שליטה" - כמשמעותה לפי סעיף 2 לחוק מס שבח מקרקעין, תשכ"ג-1963.

(ה) הוראות סעיף זה לא יחולו על התקשרויות, שנעשו לפני תחילת כהונתו של חבר הועד המקומי שבשלה חל האיסור. אולם עם תחילת הכהונה יודיע חבר הועד המקומי בכתב לוועד המקומי על כל התקשרות האסורה לפי הוראות סעיף קטן (א) שנעשתה לפני תחילת כהונתו, וכל עוד לא נסתיימה התקשרות זו לא יעסוק אותו חבר הועד המקומי בתוקף כהונתו בוועד המקומי, בכל ענין הנוגע להתקשרות האמורה.

(ו) העובר, ביודעין, על הוראות סעיף זה, דינו - מאסר ששה חודשים.

(ז) הרשעה בעבירה לפי סעיף זה, תיחשב כהרשעה בעבירה שיש עמה קלון.

(ח) אין בהוראות סעיף זה כדי לגרוע מהוראות סעיף 89א.

על פי הסעיפים לעיל עולה, כי ככלל תאגיד שחבר ועד מקומי משמש בו כמנהל לא יהיה צד לעסקה או חוזה עם הועד המקומי.



מועצה אזורית
עמק-יזרעאל

עם זאת, הסעיפים מסייגים הוראה זו ומאפשרים התקשרות מעין זו במידה ומדובר על חוזה או עסקה שהתקיים בהם:

- חוזה בדבר מתן שירות מהשירותים שהועד המקומי מספק לתושבים.
- ההתקשרות אושרה ברוב של 2/3 מחברי הועד המקומי.
- ההתקשרות אושרה על ידי המועצה.
- הודעה על ההתקשרות פורסמה ברשומות.

זאת ועוד, הסעיפים לעיל קובעים, כי ככל שמדובר על התקשרות אשר נעשתה בטרם תחילת כהונת חבר הועד המשמש כמנהל בתאגיד, ההתקשרות יכולה להמשיך ובלבד, שעל חבר הועד להודיע בכתב על כל התקשרות אסורה, וכל עוד שלא נסתיימה ההתקשרות, לא יעסוק אותו חבר בתוקף כהונתו בכל ענין הנוגע להתקשרות זו.

כלומר, לצורך התקשרות עם האג"ק לרכישת שירותים על ההתקשרות לעמוד בכללים שנקבעו על פי הוראות החוק לעיל.
והרי הועד המקומי מספק שירותים באמצעות האג"ק לכל התושבים, ההתקשרות אושרה על ידי הועד המקומי ומבוצעת מזה זמן רב.

לגבי שאלת ניגודי עניינים של חברי ועד המקומי מכהנים אף כחברי ועד הנהלת האג"ק סבורה הביקורת, כי יתכן וקיים חשש לניגודי עניינים מוסדיים של חברי הועד המקומי.

אך מאחר והועד המקומי והאג"ק פועלים למען מטרה זהה ומאחר והאג"ק מספקת העשרה של שירותים מוניציפליים לכל התושבים ומאחר והאג"ק אינה ספק רגיל והיא למעשה מורכבת ממרבית תושבי הישוב, יש לפעול לנטרל את החשש האפשרי לניגודי העניינים המוסדיים על ידי עריכת הסכם התקשרות מפורט אשר יכלול, בין היתר, רשימת השירותים הנוספים הניתנים ואת עלותם, אופן התשלום, תקופת התקשרות, אופן חידוש ההסכם ותנאי החידוש.

ג.5. בחירת האג"ק

- לגבי סוגיית בחירת האג"ק כספק למתן שירותים לועד המקומי.
- התוספת השנייה לצו המועצות החלה על הועד המקומי קובעת את אופן בחירת ספקי שרות ו/או טובין על ידי ביצוע מכרז.
בתוספת השנייה נקבעו מקרים מיוחדים הפטורים ממכרז כגון, בין היתר:
(א) היקף ההתקשרות נמוך מכ- 70,000 ₪.
(ב) היקף התקשרות בין כ- 70,000 ₪ – 348,000 ₪ מחייב מכרז זוטא (פניה למספר ספקים בהתאם להיקף הכספי).
(ג) כאשר מדובר בספק יחידי בארץ.

מועצה אזורית עמק יזרעאל ת.ד. 90000 עפולה 1812003 | טל' 04-6520111 | פקס 04-6520000

13 | עמק יזרעאל | www.eyz.org.il



- (ד) העבודה דורשת ידע ומקצועיות מיוחדים.
- (ה) התקשרות עם תאגיד המוכר כמוסד ללא כוונת רווח.

- להלן נתוני היקף התקשרות עם האג"ק לשנת 2016, על פי נתוני הנהלת החשבונות:

- שכירים מינהל – כ- 219 אלפי ₪.
- שירותי גינון – כ- 378 אלפי ₪.
- שירותי חינוך חברתי – כ- 53 אלפי ₪.
- שירותי בית עלמין – זניח.
- שירותי שמירה ובטיחות – כ- 119 אלפי ₪.
- חגיגות 70 לקיבוץ – כ- 63 אלפי ₪.

על פי נתוני היקף ההתקשרות לעיל עולה, כי מבחינת היקפי ההתקשרות בשירותי מינהל, שמירה ובטיחות נדרש היה, לכאורה, מכרז זוטא ושירותי גינון נדרש מכרז פומבי.

ואולם, התקשרות עם האג"ק אינה התקשרות עם ספק במובן הרגיל מכיוון ש:

- מטרת האג"ק דומה למטרות הועד המקומי.
- עיקר התשלום לאג"ק נקבע לפי השכר המשולם לעובדים המועסקים במתן השירותים נוספים לתושבים.
- המדובר בהתארגנות פנימית של תושבים כאשר, חלק ניכר מתושבי הישוב הם חברי האג"ק (כלומר, הם מעין ספקים לעצמם).
- מכיוון שחברי הועד המקומי הם חברי הנהלת האג"ק, יש לועד המקומי השפעה על קבלת החלטות באג"ק.

- המדובר בהתנהלות מעין זו הקיימת בהרבה מהישובים הכפריים בתחומי המועצות האזוריות ועליה, כבר העיר מבקר המדינה (ראה דוח מבקר המדינה לשנת 2009 בנושא התנהלות ועדים מקומיים).

ומשום שתופעה זו קיימת ומושרשת כדפוס פעולה במספר לא קטן של ישובים כפריים ומכיוון שאין המדובר בספק במתכונת רגילה שמטרתו היא למקסם את רווחיו, והיות שמטרת האג"ק היא שיפור חיי הקהילה של תושבי הישוב והעשרת השירותים המוניציפליים, כפי שעולה ממסקנתו של בית המשפט העליון בפסיקתו בערעורים (ראה לעיל). למרות שבית המשפט העליון לא התייחס כלל לסוגיית חובת מכרז, סבורה הביקורת, כי ראוי שנושא חשוב זה ידון במסגרת ארצית ורחבה (כגון משרד הפנים, בית המשפט העליון) והם שיקבעו נורמות מחייבות להתנהלות ראויה ביחסי הגומלין בין הועד המקומי לאגודות הקהילתיות בישובים הכפריים.

כל קביעה בסוגיה זו עשויה להשפיע על מרקם היחסים העדין בין הועד המקומי לאגודות הקהילתיות שהוקמו בישובים כפריים רבים. אני סבור, כי מענה והחלטה בנושא זה אמורים להינתן או להיקבע על ידי הרשויות המדינה המוסמכות כגון: משרד הפנים או בית משפט.

ג.6. מסירת מידע

- לטענתנו, ביקש המתלונן לקבל מסמכים שונים בהתאם לחוק חופש המידע מהוועד המקומי ומועד האג"ק ולא קיבל.
- סעיף 236 לצו המועצות החל על ועד מקומי קובע, כי כל משלם מיסים או תושב זכאי:
 - לעיין בשעות העבודה במשרדי הועד בכל פנקס בוחרים, לוח שומה, חוק עזר, תקנה או הודעה של הועד המקומי ובכל מסמך אחר שפורסם על ידי הועד או בשמו בנוגע לעניין שהוא מעוניין בו, ולהכין לעצמו העתק או תקציר מהם - ללא תשלום כל שהוא.
 - לעיין, בשעות העבודה במשרדי המועצה, בתשלום שיקבע הועד באישור המועצה, בספרי הפרוטוקולים של הועד פרט לפרוטוקולים של ישיבותיה בדלתיים סגורות, או בדינים וחשבונות הכספיים של הועד ובדינים וחשבונות של מבקר החשבונות, ולהכין לעצמו העתק או תקציר מהם.
 - לקבל העתקים או תקצירים מן הספרים, המסמכים והתעודות האמורים בתשלום סביר שייקבע על ידי הועד המקומי באישור המועצה, בעד כל דף או חלק מהדף של כל העתק או תקציר.
- חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 מגדיר את המידע אותו הרשות חייבת לחשוף, מהו המידע שאותו אסור לחשוף ומה הוא המידע אותו אין חובה לחשוף. סעיף 5 לחוק מחייב כל רשות מקומית וועד מקומי בכלל זה, לפרסם דין וחשבון שנתי שיכלול בין היתר: פירוט מבנה הרשות, שמות בעלי תפקידים, תקציב בשנה החולפת, פירוט הוצאות לפי סעיפי התקציב. סעיף 9(א) לחוק קובע, בין היתר, כי חל איסור לפרסם מידע המהווה פגיעה בפרטיות. סעיף 9(ב) לחוק קובע, בין היתר, כי אין חובה למסור מידע העלול לשבש את התפקוד התקין ויכולת לתפקד, אודות מדיניות הנמצאת בשלבי עיצוב, מידע בדבר פרטי משא ומתן עם גוף או אדם חיצוניים, מידע בדבר דיונים פנימיים, חוות דעת, טיוטה וכו' שנתנו לצורך קבלת החלטה למעט התייעצויות הקבועות בחוק, מידע על דיונים פנימיים שאין לו נגיעה או חשיבות ציבוריים.
- מהאמור בהוראות החקיקה לעיל עולה, כי לתושב יש זכות לעיין בדוחות כספיים כגון: מאזן, סיכום כלכלי שנתי וכן לקבל העתק מהם.



מועצה אזורית
עמק-יזרעאל

- מודגש, כי החקיקה לעיל, חלה רק על הועד המקומי. האג"ק היא גוף מתחום המשפט הפרטי ואינו רשות ציבורית, על כן לא חלים עליו הוראות החוקים לעיל. על האג"ק לפעול על פי הקבוע בתקנונה המאושר.

ד. סיכום

- על אף האמור לעיל ומסקנות בירור התלונות לעיל מדגישה הביקורת, כי נושא יחסי הגומלין בין הועד המקומי לבין האג"ק בישוב שריד הוא נושא מורכב המעלה שאלות רבות בתחום המוניציפאלי. הביקורת סבורה, כי אין מדובר במקרה פרטי הקיים בישוב שריד אלא בסוגיה כללית הקיימת במספר רב של ישובים כפריים בתחומי המועצות האזוריות.
- הביקורת סבורה, כי מן הראוי שנושא מורכב זה ידון ברשויות המדינה המוסמכות אשר יקבעו תקנות ונהלים להסדרת יחסי גומלין אלו.

שמחתי לסייע.

בכבוד רב,
אלי יהודה
מבקר המועצה
והממונה על תלונות הציבור

העתק: אייל בצר, ראש המועצה האזורית עמק יזרעאל.
ועד מקומי, קיבוץ שריד.
דן תנחומא, מנכ"ל המועצה.
דליה אייל, מנהלת מחלקת ישובים.