

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.²¹

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.²²
 - 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.²³ מדובר

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

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

²³ 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.²⁴
- 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.

²⁴ 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,²⁵ 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.

²⁵ 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 שיתופי²⁶ 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.²⁷

²⁶ להרחבה בעניין זה ראו פרק בחירות.

²⁷ להרחבה ראו פרק בחירות

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

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:**²⁹
 - 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:**³⁰
 - לדרוש מסמכים, ידיעות והסברים מעובדי הוועד המקומי ומחבריו;

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

²⁹ להרחבה ראו פרק ביקורת.

³⁰ 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.³¹
- החברות בוועדות מושתתת על רצון להתנדב ולתרום לקהילה.³²

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.

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

³² 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 7.10.2007:³³
- 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.

³³ 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.³⁴

³⁴ להרחבה בעניין זה ראו פרק ביקורת.

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.⁴¹

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.

⁴¹ 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, שתפקידה 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 לדיון 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 או לא.

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;
- הוצאה 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)⁴² - 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.

⁴² 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.⁴³ תוקפו 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).

⁴³ 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:⁴⁴

- 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:⁴⁵

- 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.

⁴⁴ מעודכן על פי המדד שפורסם ביום 15.03.18 .

⁴⁵ 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 בוועדת 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:⁴⁶

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;

⁴⁶ 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.⁴⁷

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 ביקורת⁴⁸

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

⁴⁷ מבקר המדינה, דוח על הביקורת בשלטון המקומי - הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות.

⁴⁸ 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 בביקורת קודמות וכן את אופן ההתקשרות בחוזים ואת תנאי העסקת העובדים.

2. ביקורת פנימית במועצה האזורית

לביקורת הפנימית ברשויות המקומיות⁴⁹ 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.⁵⁰

מבקר הרשות המקומית⁵¹ - 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.⁵²

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

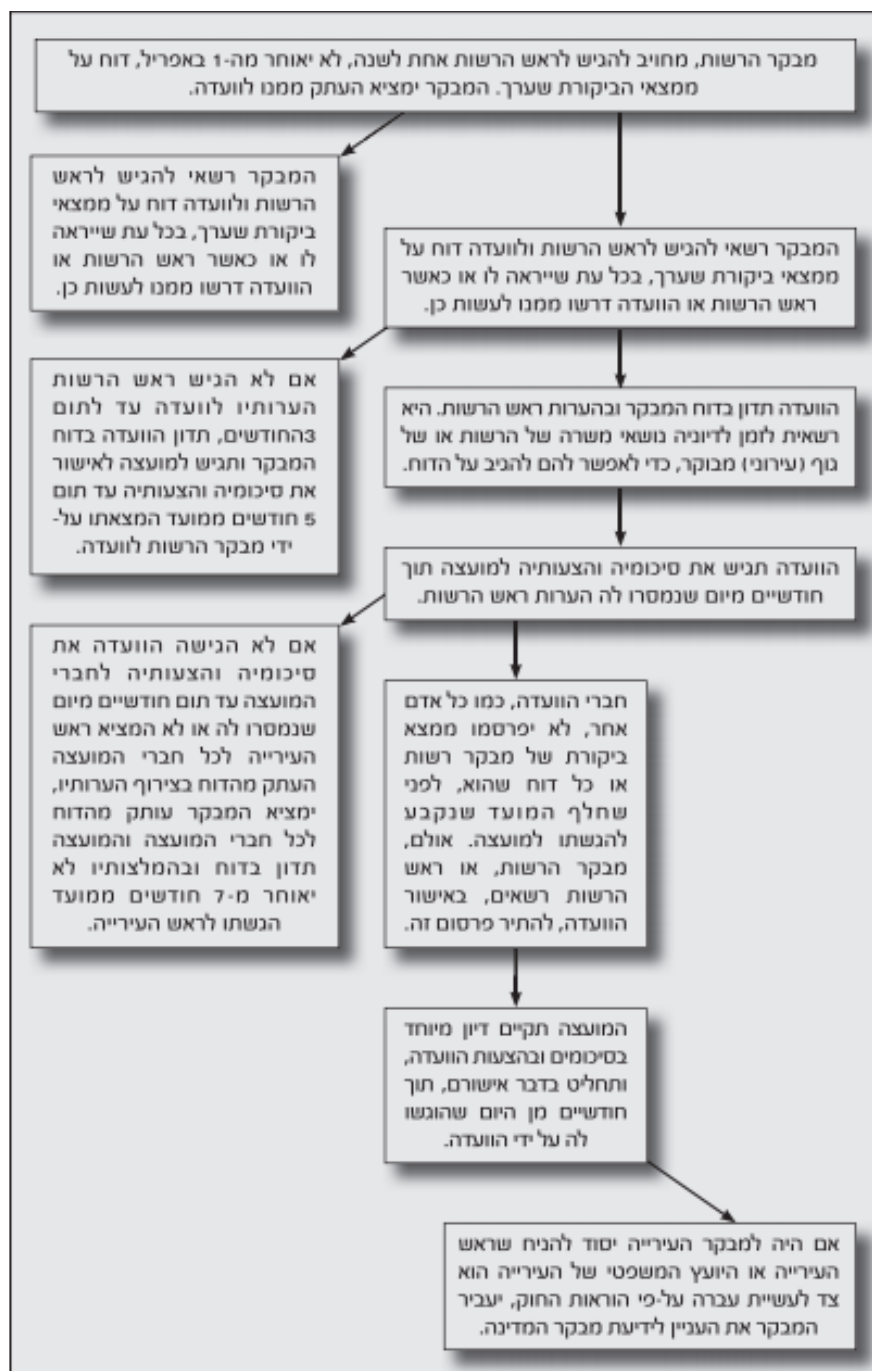
⁴⁹ בעניין מינוי מבקר פנימי במועצות אזוריות ראו חוזר מנכ"ל משרד הפנים 2/2008

⁵⁰ מבקר המדינה, דוח על הביקורת בשלטון המקומי - הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות.

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

⁵² 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, 2013⁵³



⁵³ 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 אישי⁵⁴

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

⁵⁴ 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 אישי⁵⁵

- 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 אישי⁵⁶

- התקשרות או פעולה ללא תקציב או בלי שנערך מכרז;

⁵⁵ ש.מ.

⁵⁶ 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 המוסמכים⁵⁷:

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.

⁵⁷ 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%95%D7%9F%2010%202029.04.18.pdf>

אחריות נושא משרה בוועד מקומי

ועד מקומי כתאגיד

ועד מקומי הוא סוג של רשות מקומית,⁵⁸ 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 אישי⁵⁹. 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.⁶⁰

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.

⁵⁸ להרחבה ראו פרק ועדים מקומיים.

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

⁶⁰ 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.