



משרד הפנים
מינהל לארגון ולמשאבי אנוש

**המלצות הוועדה
לבדיקת המלצות מבקר המדינה
בנושא הוועדים המקומיים**

ירושלים, אייר תשע"א, מאי 2011

תוכן עניינים

עמוד	נושא
3	כתב מינוי (מעודכן) ליו"ר וחברי הוועדה
4	חתימת יו"ר וחברי הוועדה
5	תפקידי הוועדה והרכבה
7	תקציר המלצות
9	1. כללי – מערכת היחסים ומאזן הכוחות והסמכויות בין המועצה לוועדים
11	2. אצילת סמכויות לוועדים וקביעת סל שירותים
13	3. זכויות על מבני ציבור מוניציפאליים
15	4. אגודות קהילתיות
17	5. חסדר זהות הוועדים
19	6. ועדות ביקורת בוועדים מקומיים
20	7. ביקורת הדו"חות הכספיים
21	8. התקשרויות והעסקת עובדים
23	9. ארנונת ועד מקומי
24	נספח א' – הוראות הדין הנוגעות לעניין
32	נספח ב' – עיקרי הממצאים וההערות של מבקר המדינה
35	נספח ג' – שאלון לראש מועצה
37	נספח ד' – סיכום עמדות המוזמנים לוועדה
49	נספח ה' – מתכונת אחידה לתקציב ועד מקומי
54	נספח ו' – מתכונת אחידה לדו"ח כספי של ועד מקומי
65	נספח ז' – העתק מהודעה בדבר מינוי הוועדה



בס"ד

י"ט באדר א' התשע"א
23 בפברואר 2011
אמ 2011-2367

לכבוד
חברי הועדה

הנדון: מינוי ועדה לבחינת המלצות מבקר המדינה בנושא הסדר זהות הועדים

בעקבות טיוטת דו"ח מבקר המדינה בנושא התנהלות ועדים מקומיים במועצות האזוריות טיוטא מיום 24/2/10 ותשובת משרד הפנים לטיוטא, בה הציע המשרד, כי יקים ועדה בעניין המלצות המבקר בנושא הסדר זהות הועדים ומבני הציבור. מוקמת בזאת וועדה שהרכבה:

1. מר דני רייף - יו"ר הועדה
2. מר יצחק ישועה - מנכ"ל מרכז המועצות האזוריות
3. עו"ד אורי זליגמן - רשם האגודות השיתופיות
4. מר דוד אסוס - נציג ציבור (יו"ר ועד מקומי)
5. ד"ר לביאה אפלבוים - נציגת האקדמיה
6. עו"ד אילת מישמן - סגן מפקח על הבחירות
7. עו"ד מיכי דרורי - נציג התנועה הקיבוצית
8. עו"ד עמית יפרח - יו"ר אגף הקרקעות ואגו"ש בתנועת המושבים
9. מר אלי ברכה - ראש המועצה האזורית חוף השרון

תפקידי הועדה:

על הועדה לבחון את נושא זהות ועדים, יחסי הגומלין בין ועד האגודה השיתופית והועד המקומי, ובכלל זה הצורך בקיום שני הועדים, לבחון בין היתר את נושא מבני הציבור ביישובים ושיוכם. להמליץ בפני שר הפנים כיצד ואם יש צורך לשנות את ההסדרים הקבועים בצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התש"ח 1958. כמו כן, תבחן הועדה את יחסי הגומלין בין הועדים המקומיים והאגודות השיתופיות למועצה האזורית.

לויז' לסיים :

על הועדה להגיש את מסקנותיה עד סוף חודש אפריל 2011.


מכבוד רב,
אליהו ישי

חנתק:
מר אמנון בן עמי - מ"מ חמנהל הכללי

הוועדה לבחינת המלצות מבקר המדינה בנושא הסדר זהות הוועדים

בעקבות טיוטת דו"ח מבקר המדינה בנושא התנהלות ועדים מקומיים במועצות האזוריות (טיוטא מיום 24.2.10) ותשובת משרד הפנים לטיוטא, בה הציע המשרד כי יקים ועדה בעניין המלצות המבקר בנושא הסדר זהות הוועדים ומבני הציבור, מוגשות בזה לכבי שר הפנים מסקנות הוועדה.

בכבוד רב,


דני רייף-יו"ר הוועדה

אורי זליגמן, עורך-דין
רשם האגודות השיתופיות

עו"ד אורי זליגמן- חבר


יצחק ישועה- חבר

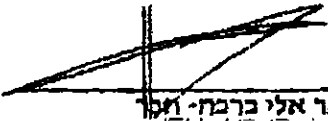
ד"ר לביאה אפלבוס- חברה

ד"ר לביאה אפלבוס- חברה


מר דוד אסוס- חבר


ע"ד מילכי דרורי- חבר


עו"ד איילת מיטלר- חבר


מר אלי ברבח- חבר


אוי"ד עמית יפרח- חבר

תפקידי הוועדה והרכבה

ביום 24 בפברואר 2010 התקבל במשרד הפנים דו"ח מבקר המדינה בנושא השלטון המקומי, בו יוחד פרק נרחב להתנהלות ועדים מקומיים במועצות אזוריות (הדו"ח הסופי פורסם ביום 13 באוקטובר 2010). בעקבות הממצאים, שעיקרם יפורט להלן, הוקמה ועדה לצורך בדיקתם.

ביום 3 באוקטובר 2010 מינה שר הפנים ועדה לבחינת המלצות מבקר המדינה בנושא הוועדים המקומיים. מר דני רייף, סמנכ"ל בכיר למינהל ומשאבי אנוש, מנהל אגף בכיר לביקורת והממונה על החשבונות במשרד הפנים, מונה כיושב ראש חוועדה.

תפקידי הוועדה, כפי שהוגדרו בכתב המינוי, הם:

- א. לבחון את נושא זהות חוועדים;
- ב. לבחון את יחסי הגומלין בין ועד האגודה השיתופית והוועד המקומי וכן בין שני אלה למועצה האזורית;
- ג. לבחון את נושא מבני חציבור ביישובים ושיוכם;
- ד. להמליץ לשר על שינויי חקיקה, ככל שיידרשו.

הרכב הוועדה:

שם ומשפחה	תפקיד וארגון	הערות
מר דני רייף	סמנכ"ל בכיר למינהל ומשאבי אנוש, מנהל אגף בכיר לביקורת והממונה על החשבונות במשרד הפנים	יו"ר הוועדה
מר דוד אסוס	נציג ציבור - יו"ר ועד מקומי	
ד"ר לביאה אפלבוים	נציגת האקדמיה	
מר אלי ברכת	ראש המוא"ז חוף השרון	
עו"ד מיכי דרורי	מרכז המחלקה המשפטית, התנועה הקיבוצית	
עו"ד אורי זליגמן	רשם האגודות השיתופיות	
עו"ד עמית יפרח	יו"ר אגף חקרקעות ואגו"ש בתנועת המושבים	
מר יצחק ישועה	מנכ"ל מרכז מועצות אזוריות	
עו"ד איילת פישמן	המפקחת הארצית על הבחירות (בפועל)	

ראוי לציין שבעלי התפקידים הר"מ השתתפו במרבית ישיבות הוועדה:

- מר יהודה קלימי - יועץ השר לענייני התיישבות;
- רו"ח יובל לוי - מנהל תחום ביקורת ראיית חשבון, אגף בכיר לביקורת ברשויות מקומיות;
- רו"ח דוד בן דהן ורו"ח שמואל יערי, יועצים לאגף לביקורת בנושא ועדים מקומיים.

הוועדה פנתה ב"קול קורא" לציבור להשמיע בפניה עמדות בנושאים שבסמכותה. בהמשך הוכן שאלון לראש מועצה אשר נמסר לראשי המועצות שהופיעו בפני הוועדה (נספח ג'). הוועדה קיימה 10 ישיבות ושמעה 13 מוזמנים (סיכום עמדות המוזמנים ושמותיהם מפורטים בנספח ד').

לאור מורכבות הנושאים שנדונו בוועדה והרצון ללבנם לעומק, ביקשה וקיבלה הוועדה אישור משר הפנים להאריך את תקופת פעילותה. המועד הסופי להגשת דו"ח הוועדה נקבע ליום כ"ז באייר התשע"א (31 במאי 2011).

תקציר המלצות

להלן תקציר ההמלצות בנושאים שנדונו בפני הוועדה (נוסח מלא ומפורט מובא בהמשך):

- א. כללי- מאזן הכוחות והסמכויות בין המועצות האזוריות והוועדים המקומיים: הוועדה רואה חשיבות רבה בשימור המבנה הדו-רבדי וממליצה לשמר את מעמד הסטטוטורי של הוועדים. עם זאת, מקור הסמכויות צריך להישאר במועצה האזורית.
- ב. כפל כהונה במועצת ובוועד: רוב חברי הוועדה ממליצים לבטל את האיסור על כפל כהונה.
- ג. אצילת סמכויות לוועדים וקביעת סל שירותים: יש להותיר את תהסדר החוקי הקיים, המאפשר גמישות למועצות באשר לאצילת הסמכויות לוועדים.
- ד. יש לקבוע, בהחלטת המועצה, סל שירותים מקומיים מינימאלי אותו המועצה תהיה מחויבת להעניק לכלל תושביה.
- ה. יש לשקול קביעת הסדר ייחודי ליישובים גדולים (מעל 2,000 תושבים), באופן שיאפשר להם יתר עצמאות בניהול ענייניהם הפנימיים.
- ו. הוועד המקומי יעביר תקציבו, לאחר אישורו באסיפת תושבים, לאישור המועצה. התקציב יוגש במתכונת אחידה ומחייבת שנקבעה במשרד הפנים. המועצה תבטיח כי תהיה התאמה בין הסמכויות שהיא אוצלת לוועד המקומי לבין התקציב המוגש על ידו לאישורה.
- ז. זכויות על מבני ציבור מוניציפאליים: יש להעמיד מבני ציבור מוניציפאליים מספקים לשימוש כלל תושבי היישוב.
- ח. ייקבע במשותף על ידי משרד הפנים, מרכז המועצות האזוריות ותנועות ההתיישבות תקן מקובל למבני ציבור מוניציפאליים ביישוב כפרי בהתאם לגודל היישוב ואופיו.
- ט. כל מוסד ממשלתי או ממלכתי המתקצב מבני ציבור מוניציפאליים יתנה את תמיכתו בהסדרת הזכויות של המועצה במבנה ובקרקע עליה ניצב המבנה. מוצע ליצור הסכם לשימוש ארוך טווח או חבירה ארוכת טווח כל עוד המבנה משמש לצרכים מוניציפאליים. עלויות תחזוקת המבנה ו/או שיפוצו יחולו על הוועד או המועצה, לפי העניין.
- י. בכל מקרה יש לאפשר הסכם חופשי בין הוועד המקומי לאגודה ביישוב נתון. מקום בו לא הושגה הסכמה כאמור יועבר הנושא להכרעת ראש המועצה האזורית או מי מטעמו, בהתחשב בתקן מבני ציבור מוניציפאליים דלעיל.
- יא. אגודות קהילתיות: האגודת הקהילתית אינה מהווה תחליף לוועד המקומי ואינה רשאית למלא תפקידים מוניציפאליים.
- יב. הצו יתוקן כך שהוועד המקומי יחויב לקיים אסיפות תושבים בעלות תוקף מחייב כלפי הוועד המקומי לפחות פעם אחת בשנה, לרבות ערב אישור תקציב.
- יג. הסדר זהות הוועדים: יש לשקול תיקון הצו באופן שזהות הוועדים תתקיים מול האגודה הקהילתית ביישוב ולא מול האגודה החקלאית (ביישוב בו קיימות שתי אגודות כאמור),

- זאת רק במידה ולפחות 80% מהבוטחים חברים בה. גם במקרה זה, תיוותר האפשרות לבקש כי יתקיימו בחירות לוועד נפרד.
- יד. וועדות ביקורת בוועדים המקומיים: בכל היישובים חייבת להתקיים וועדת ביקורת ויש לוודא כי היא נבחרה ומתפקדת. מבקר הפנים של המועצה יעניק לוועדות הביקורת ביישובים סיוע והדרכה מקצועיים.
- טו. חברי ועדת הביקורת ייבחרו ביום הבחירות.
- טז. במידה ולא נבחרה ועדת ביקורת או במידה וועדת הביקורת אינה ממלאת את תפקידה, תמנה המועצה מבקר והוועד יישא בשכרו.
- יז. ביקורת הדוחות הכספיים: כל ועד מקומי יגיש למועצה דו"חות כספיים מבוקרים על פעולותיו. משרד הפנים ינחה את המועצות בדבר מתכונת דיווח אחידה, כפי שהוכנה לאחרונה על ידי האגף לביקורת
- יח. העסקת עובדים על ידי הוועד תהא טעונה אישור המועצה. באישור יפורטו תנאי השכר, תיאור התפקיד ועלות החעסקה השנתית. כחריג לאמור, ייקבעו משרות מינימאליות שאיושן יהיה פטור מאישור.
- יט. התקשוריות חוועד צריכות להיות כפופות לדיני המכרזים החלים על כל המועצות האזוריות.
- כ. ביישוב גדול (מעל 2,000 תושבים) רשאי תוועד לקיים בעצמו את הליך המכרז. המועצה תאשר, לפי הנוהל המקובל בה, כי הליך המכרז היה תקין.
- כא. נושאי הקמת תשתיות ומבני ציבור ופיתוחם יטופלו רק על ידי המועצה.
- כב. ארנונת ועד מקומי: נדרש תיקון חקיקה על מנת לתקן את העיוות והפער בגובה הארנונה המותרת בהתאם למועד הטלת הארנונה לראשונה. יש לקבוע שיעור מינימאלי ומקסימאלי למסי ועד. הוועדה סבורה כי שיעור המקסימום הקבוע כיום, דהיינו 30% מארנונת מגורים של המועצה, אינו מספיק לתפקוד ראוי של הוועדים. חלק מחברי הוועדה סבורים כי יש להתיר לוועד לגבות גם ארנונת עסקים.
- כג. המועצה לא תהא רשאית להתנגד לבקשת ועד מקומי לקבוע צו ארנונה, אלא אם כן קיימים נימוקים מיוחדים לכך. אי-אישור כאמור טעון הסכמתם של רוב חברי מליאת המועצה.

1. כללי- מערכת היחסים ומאזן הכוחות והסמכויות בין המועצה לוועדים

צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958 (להלן- הצו)¹ קובע כי כל יישוב יתנהל על ידי ועד מקומי. הוועד מהווה ביטוי לרצונם הדמוקרטי של התושבים והוא גוף של שלטון מקומי עצמי, כך שבמועצה האזורית מתקיים שלטון מקומי דו-רובדי. מקור הסמכויות המוניציפאליות הוא המועצה, והשאלה היא מהו המנגנון הראוי של יחסי הגומלין בין המועצה לבין יישוביה.

עובדת יסוד היא כי המרחב הכפרי מגוון מאוד מבחינת סוגי היישובים, גודלם, יכולתם הכלכלית והארגונית וסוגי השירותים שהם צורכים. לפיכך, יחס שונה ליישובים שונים הוא בבחינת אבחנה ולא אפליה. מכאן נובע כי המסגרת המשפטית המסדירה את פעולתם של המועצות והוועדים חייבת להיות גמישה דיה כדי לאפשר מספר מודלים מעשיים – מביזור נרחב והעברת סמכויות רבות לוועדים ועד לריכוזיות.

נושאים אלה נדונו בעבר בוועדה לקביעת מעמדו וסמכויותיו של הוועד המקומי במועצה האזורית מאוגוסט 2000, בראשותו של ד"ר שוקי אמרני (להלן דו"ח אמרני), ובעקבות דו"ח הוועדה הוכנסו ב-2004 שינויים משמעותיים בצו.

עם זאת, בחינת המלצותיה של ועדת אמרני, תיקוני החקיקה שנערכו והניסיון שנצבר מאז במועצות מראים כי טרם נמצא האיזון הנדרש אשר יאפשר למועצות ולוועדים המקומיים לפעול בהתאם לכוונת המחוקק תוך קיום העקרונות הבאים:

א. שמירה על כללי המנהל הציבורי התקין;

ב. זכאותו של כל תושב לקבל שירותים מוניציפאליים וממלכתיים באופן יעיל וחוגן;

ג. שמירת וכותם של התושבים ביישוב לחשפיע על עיצוב חיי הקהילה ביישובם, לרבות הזכות לבחור ולהיבחר.

המלצות:

הוועדה אינה רואה מקום והצדקה לפגוע במבנה הדו-רובדי וממליצה לשמר את מעמדם הסטטוטורי של הוועדים, שכן הם מבטאים את הייחוד ותחושת הקהילה של היישוב. לכן, יש לתת לוועד מרחב פעולה מספיק על מנת להביא לידי ביטוי את העדפותיהם השונות של התושבים ביישובים השונים.

עם זאת, מקור הסמכויות צריך להישאר במועצה האזורית. למועצה תחיה סמכות לפקח על הוועדים כפי שפועל משרד הפנים כלפי המועצות האזוריות, כקבוע בסעיף 63 לצו.

¹ ק"ת התשי"ח, עמ' 1256; התשי"ע, עמ' 1367.

אשר לסוגיה של כפל כהונה במליאת המועצה ובוועד המקומי – ידוע כי הצו תוקן בעניין זה, כך שכפל הכהונה ייאסר, וכן כי בנושא זה תלויה ועומדת עתירה לבג"צ. בשל כך, הוועדה לא קיימה דיון מעמיק בנושא זה. עם זאת, רוב חברי הוועדה מבקשים כי שר הפנים ישקול מחדש עמדתו בנושא זה.

2. אצילת סמכויות לוועדים המקומיים וקביעת סל שירותים מקומיים²:

מנוסח הצו עולה כי המועצה מחזיקה במלוא הסמכויות המוניציפאליות ובידה לקבוע אלו סמכויות לאצול לוועדים, אם בכלל. הצו אינו קובע חובה לאצול סמכויות כלשהן ואף מתיר אצילת סמכויות בהיקף שונה ליישובים שונים בתוך אותה מועצה. בפועל, נוצר מצב שתושבים ביישובים שונים מקבלים רמת שירותים שונה – הן בשל הבדלים במאפייני היישובים והן בשל אצילת סמכויות בלתי אחידה של המועצות לוועדים.

דו"ח מבקר המדינה קבע כי אחדות מהמועצות האזוריות לא אצלו סמכויות לוועדים, ואלו מספקים לתושבים בידיעת המועצות שירותים מוניציפאליים שיש לאצול אותם במפורש; כמה מן המועצות האזוריות אצלו לוועדים סמכויות כלליות שלא פירטו אותן, כך שלא ברור אלו תפקידים יש לאותם ועדים ומה תחומי אחריותם.

מן העדויות שנשמעו בפני הוועדה התברר כי יש הבדלים בין המועצות לגבי היקף הסמכויות שהן מאצילות לוועדים, וגם בתוך כל מועצה תיתכן שונות בסמכויות המואצלות ליישובים בתוכה, בדרך כלל בשל חוסר נכונותו או חוסר יכולתו של ועד מסוים להפעיל את הסמכויות שהמועצה מאצילה לכלל הוועדים.

המלצות³:

- א. יש להותיר את החסדר החוקי הקיים, המאפשר גמישות למועצות באשר לאצילת הסמכויות לוועדים. יש לאפשר הענקת שירותים עודפים (ביחס לשירותים הניתנים על ידי המועצה) וייחודיים על ידי הוועדים על מנת לשמר את ייחודיותו של כל יישוב, לפי רצון התושבים ובהתאם ליכולתם הכלכלית. עם זאת, סדרי העדיפויות שקבע הוועד בתקציבו המאושר ושאושרו ע"י המלאה אינם ניתנים לשינוי על ידי המועצה, אלא אם כן יש לכך טעמים חריגים ומיוחדים (כגון חוסר סבירות בקביעת תקציב הוועד).
- ב. יש לקבוע סל שירותים מקומיים מינימאלי (בהחלטה של המועצה), מעבר לתפקידי המועצה הכלליים המנויים בצו, אותו המועצה תהיה מחויבת להעניק לכלל תושביה. מומלץ גם כי תיקבע אמנת שירות בין המועצה לתושביה. המועצה תעניק שירותים שווים לכלל היישובים, אלא אם כן קיימות נסיבות חריגות המצדיקות סטייה מכך.
- ג. יש לשקול קביעת חסדר ייחודי ליישובים גדולים (מעל 2,000 תושבים), באופן שיאפשר להם יותר עצמאות בניהול ענייניהם הפנימיים. יובהר, כי גם יישובים כאמור יהיו כפופים לבקרת תקציבם על ידי המועצה כשאר היישובים.
- ד. מועצה שתחליט לא להעביר לוועד מסוים מלכתחילה (להבדיל מוועד שכשל במילוי תפקידו) סמכויות מוניציפאליות כלשהן, מעבר לשירותים הניתנים על ידה באופן ישיר,

² יובהר, כי הדיון להלן מתייחס רק לשירותים מקומיים ולא לשירותים ממלכתיים.

³ לאורך כל המסמך יצוינו החמלצות המחייבות חקיקה בכתב נטוי.

תידרש לקיים שימוע לוועד וכן להנמקה מיוחדת ולרוב מיוחד במליאת המועצה בעת קבלת החלטה.

ה. מבקרי החשבונות שמונו ב-2011 על ידי האגף לביקורת ברשויות המקומיות במשרד הפנים הונחו לבדוק בביקורת לשנת 2010 את יישום האצלת הסמכויות מהמועצה האזורית לוועדים המקומיים.

ו. ועד שלא יבצע את השירותים להם יתחייב במסגרת תקציבו המאושרת – תחליט המועצה האם לבצעם בעצמה או לפעול לפי סעיף 127 לצו.

ז. אצילת הסמכויות תיעשה באמצעות מסמך כתוב שיועבר לוועד המקומי.

ח. יש לוודא קיום הלימה בין אצילת הסמכויות לוועד מקומי לבין מתן הכלים לביצוע סמכויות אלה. לשם כך יש לפרט במסגרת אצילת הסמכויות את העקרונות לקביעת תקציב הוועד.

ט. כל שינוי בתקציב הוועד המקומי, כגון העברת כספים בין סעיפים תקציביים שונים, מחייב דיווח ואישור המועצה.

י. סעיף 132א לצו מאפשר לוועד לפנות למועצה בבקשה שתפעיל במקומו את הסמכויות שהואצלו לו. עשה כן – תהא המועצה מחויבת לבצע את מה שהתבקש. במצב זה הוועד קובע מדיניות וסדרי עדיפויות והמועצה מבצעת. מוצע לקבוע כי במקרה כזה יוחזקו כספי הוועד במועצה בנאמנות ולא יוכלו לשמש למטרות אחרות.

יא. הוועד המקומי יעביר תקציבו (לאחר אישורו באסיפת תושבים – ר' ראה פרק 4 להלן) לאישור המועצה, אשר תוודא כי הוא הוכן כדין, במתכונת שנקבעה, וכולל את כל הפעולות בתחומים שהואצלו לו. האגף לביקורת ברשויות המקומיות במשרד הפנים קבע מתכונת אחידה להגשת תקציבי הוועדים (מצ"ב כנספח ה'). מתכונת זו תהיה מחייבת. המתכונת מפורטת בהתאם לסעיפים שאת הסמכות לביצועם אצלה המועצה לוועד, ככל שהואצלו.

יב. הקצבות המועצה ליישובים, ככל שישנן, יועברו אך ורק לחשבון הוועד המקומי.

יג. מבקרי החשבונות שמונו ב-2011 על ידי האגף לביקורת ברשויות המקומיות במשרד הפנים הונחו לבדוק בביקורת לשנת 2010 את העברת הכספים מהמועצה האזורית לחשבונות בנק בהם הבעלים הרשומים בחשבון הוא הוועד המקומי.

3. זכויות על מבני ציבור מוניציפאליים

ביישובים השיתופיים קיימים מבני ציבור בבעלות או בחכירה של האגודה החקלאית או האגודה הקהילתית ביישוב.⁴ בעבר נתגלו מקרים לא מועטים של חילוקי דעות בתוך היישובים על רקע מחסור במבני ציבור מוניציפאליים שיועמדו לרשות כלל התושבים ביישוב, לרבות תושבים שאינם חברים באגודה השיתופית. כיום תופעה זו, ככל הנראה, הולכת ונעלמת, אך עדיין קיים קושי בהשקעת משאבים במבנים אלה על ידי הוועד, המועצה או גופים ממשלתיים כל עוד לא קיים הסדר מתאים לעניין זה בין האגודה לבין הוועד המקומי ו/או המועצה האזורית.

בדו"ח המבקר נקבע כי זכויות הבעלות והשימוש במבני הציבור לא הוסדרו במלואן ולכן שוררים חילוקי דעות בנושא זה בין הוועדים המקומיים ובין האגודות השיתופיות החקלאיות. במספר יישובים חושגו הסכמות בעניין, אולם הן נקבעו בכל יישוב לפי יחסי הכוחות שבין האגודה החקלאית, הוועד המקומי והמועצה האזורית או על בסיס יחסים אישיים בין הנוגעים בדבר.

המלצות:

- א. נקודת המוצא בסוגיית מבני הציבור היא כפולה: מחד גיסא, לא ניתן ליטול מהאגודות את נכסיהן בכפייה; מאידך גיסא יש להעמיד מבני ציבור מוניציפאליים מספקים לשימוש כלל תושבי היישוב. יובהר, כי נכסים שלא יוגדרו כמבנים מוניציפאליים, לרבות מבנים משקיים או נכסים של האגודות החקלאיות וחבריהן, ייוותרו בבעלות האגודות.
- ב. מוצע כי ייקבע במשותף על ידי משרד הפנים, מרכז המועצות האזוריות ותנועות ההתיישבות תקן מקובל למבני ציבור מוניציפאליים ביישוב כפרי בהתאם לגודל היישוב ואופיו.
- ג. מומלץ כי כל מוסד ממשלתי או ממלכתי המתקצב מבני ציבור מוניציפאליים ביישובים יתנה את תמיכתו בהסדרת הזכויות של המועצה במבנה ובקרקע עליה ניצב המבנה, כפי שנהגים משרד החינוך ומפעל הפיס. ככלל, מוצע ליצור הסכם לשימוש ארוך טווח או חכירה ארוכת טווח כל עוד המבנה משמש לצרכים מוניציפאליים. עלויות תחזוקת המבנה ו/או שיפוצו יחולו על הוועד או המועצה, לפי העניין.
- ד. שייכות המבנה תיקבע לפי מימון הקמתו:
 1. נכסים אשר המועצה מימנה את הקמתם ושנרשמו בספרי המועצה במסגרת התקציב הרגיל או במסגרת התקציב הבלתי רגיל, יירשמו בבעלות המועצה ויימסרו לשימוש הוועד. שימוש בנכסים אלה על ידי האגודה השיתופית או על ידי גוף אחר יתאפשר רק בכפוף להסכם בכתב. מבנה שלא ייעשה בו שימוש על ידי הוועד – יוחזר לשימוש המועצה.

⁴ חכונת למבנים מוניציפאליים ולא משקיים.

2. נכסים אשר יוגדרו בהסכמה כמבנים מוניציפאליים ואשר הקמתם מומנה על ידי האגודה או גורמים לא שלטוניים אחרים יושכרו לוועד המקומי במחיר סמלי או יימסרו לשימושם ללא תמורה, לתקופה של עד 25 שנה⁵, בהתאם להסכם שיסדיר את זכויות הצדדים. מבנה כאמור אשר חדל לשמש כמבנה ציבור יוחזר למועצה או לאגודה, באישור המועצה.
3. נכסים לשימוש מוניציפאלי אשר הוגדרו בעת ביצוע הרחבה ביישוב כשטחי ציבור ואשר לגביהם אין מידע על זהות המממנים – ראה א' לעיל.
4. מלוא האחריות והנשיאה בעלויות התפעול והאחזקה במבנים כאמור שהועמדו לרשות הוועד המקומי או המועצה יחולו על הגוף המקבל, לפי העניין.
- ה. בכל מקרה יש לאפשר הסכם חופשי בין הוועד המקומי לאגודה ביישוב נתון. מקום בו לא הושגה הסכמה כאמור יועבר הנושא להכרעת ראש המועצה האזורית או מי מטעמו, בהתחשב בתקן מבני ציבור מוניציפאליים דלעיל.
- ז. ביישוב בו לא הושגה הסכמה כאמור יבוצע סקר של נכסי ציבור על מנת לברר את מעמדם המשפטי של מבני ציבור המשמשים לצרכים מוניציפאליים, זאת לשם מיפוי מבנים שאינם בבעלות המועצה או הוועד ואינם חכורים על ידם. הסקר יבוצע על ידי צוות משותף למשרד הפנים, מרכז המועצות האזוריות ותנועות ההתיישבות.
1. הכללים המנויים בפרק זה יחולו, ככל שיידרש ובשינויים המחויבים, גם על שטחי ציבור מוניציפאליים ביישוב.

⁵ זאת לשם מניעת קיום "עסקה במקרקעין" כמשמעותה בחוק מיסוי מקרקעין (שבח, מכירת ורכישת), התשכ"ג – 1963.

4. אגודות קהילתיות

בחלק מהיישובים השיתופיים (קיבוצים⁶ ומושבים) בהם קיימת הרחבה הוקמה גם אגודה קהילתית, ולעתים קיימים 3 גופים שונים באותו יישוב (אגודה שיתופית חקלאית, ועד מקומי ואגודה שיתופית קהילתית), עובדה הגוררת עלויות ויוצרת מצב מורכב לכל הגורמים. פרט לכך, ביהודה ושומרון קיימת בעיה ייחודית של מספר אגודות המצויות בשטח מוניציפאלי המוגדר כיישוב אחד, מנהלות חיים נפרדים אך אינן מוכרות כיישובים נפרדים.

לאגודה קהילתית יש שני יתרונות בולטים מנקודת המבט של שיתוף הציבור: כפיפות לאסיפת חברים ובחירות תכופות לוועד האגודה. כך יש לתושבים מנגנון המאפשר השפעה על קבלת ההחלטות וכן נמנע מצב של התפטרות חברים מהוועד בשל תקופת כהונה ארוכה (אורך כהונה בוועד אגודה הוא בין שנתיים ל-5 שנים לעומת 5 שנים בוועד מקומי). הבדל נוסף בין הוועד המקומי לבין האגודה הקהילתית הוא בשיטת המיסוי: ברוב היישובים מוטלים מסי האגודה על כל בית אב באופן שווה ואילו מסי הוועד המקומי, כמו הארנונה המוטלת על ידי המועצה, מוטלים על נכסי התושבים בהתאם לשטחם וככפוף להוראות הדין.

מנגד, האגודה הקהילתית הינה אורגן של המשפט הפרטי ואינה מוסמכת ליטול לעצמה סמכויות מוניציפאליות. היועץ המשפטי לממשלה קבע זה מכבר כי אגודות שיתופיות מוניציפאליות אינן יכולות לחוות תחליף לוועד מקומי ומבקר המדינה העיר כי הוא רואה קושי במילוי תפקידים מוניציפאליים על ידי אגודות שיתופיות קהילתיות.

המלצות:

- א. האגודה הקהילתית אינה מהווה תחליף לוועד המקומי ואינה רשאית למלא תפקידים מוניציפאליים.
- ב. הצו יתוקן כך שהוועד המקומי יחויב לקיים אסיפות תושבים מחייבות לפחות פעם אחת בשנה, לרבות ערב אישור תקציב. זאת על מנת לאפשר שיתוף התושבים בקבלת ההחלטות ופיקוח ישיר שלהם על פעילות הוועד המקומי. היה ולא אושר תקציב הוועד המקומי, יפעל הוועד לפי תקציב השנה הקודמת (1/12 לכל חודש).
- ג. יש ליצור מנגנון פשוט יותר לחילופי גברי בוועד המקומי, לעומת הקיים היום. כך, למשל, תחויב כל רשימת מועמדים בהגשת מינימום של מועמדים (כפי שקיים ברשויות המקומיות).

⁶ כיום מתחייבת הקמת אגודה קהילתית בקיבוצים המבצעים הרחבות מכוח תקנות האגודות השיתופיות (שיוך דירות), התשס"ה – 2005.

ד. לעניין מספר אגודות הנכללות ביישוב אחד (רי הגדרת "אזור בחירה נוסף" בתקנון המועצות האזוריות ביו"ש)⁷ – המועצות האזוריות מכירות, בפועל, בכל אגודה כ"יישוב" נפרד למרות שפורמאלית מדובר ביישוב אחד בו ועד מקומי אחד. מוצע לתקן את התקנון כך שיובטח שכל האגודות ייוצגו בוועד לפי גודלן, בהתאם ל"מודד פנימי", על מנת לא ליצור מצב לפיו אחת מהאגודות לא תיוצג כלל.

⁷ בעיה זו קיימת ביו"ש בלבד, שכן לא מוכרים יישובים חדשים מטעמים מדיניים.

5. הסדר זהות הוועדים

בדו"ח מבקר המדינה נסקר הרקע ההיסטורי של הנושא:

"המבנה הארגוני של היישובים במרחב הכפרי הושתת על יסודות קואופרטיביים - האגודה השיתופית להתיישבות הקלאית למוסדותיה - על פי פקודת האגודות השיתופיות (להלן - אגודה חקלאית). רוב רובם של היישובים שבתחומי שיפוטן של המועצות האזוריות מאוגדים כאגודות שיתופיות מסוגים שונים על פי התקנות⁸ ומוגדרים כיישובים שיתופיים⁹ על פי פקודת האגודות השיתופיות, מטרת האגודות השיתופיות הן "טיפוח החיסכון, עזרה עצמית ועזרת גומלין בין אנשים בעלי אינטרסים כלכליים משותפים כדי להביא לידי שיפור תנאי חייהם, עסקיהם ושיטות הייצור שלהם"¹⁰. האגודות החקלאיות ניהלו את היישובים ועסקו אפוא בכול, לרבות שירותים מוניציפאליים. כתוצאה ממבנה ארגוני זה נהנו היישובים במרוצת השנים מעצמאות שלטונית וניהולית כמעט מוחלטת.

משנות השבעים של המאה העשרים נמצא המרחב הכפרי בישראל בתהליך בנייה מחדש - מרחב שהיה בעיקר יצרני-חקלאי ושיתופי הופך למרחב רב-תפקודי ורבגוני בתרכובת החכרתי, הכלכלי והארגוני. תהליך זה משקף במידה רבה את התמורות שחלו בחברה הישראלית כולה, שבאו לידי ביטוי, בין היתר, בהפחתת משקלה של החקלאות במשק הלאומי, בעליית המודעות לשימור הסביבה ובשינוי מגמות ההגירה הפנימית בין העיר לכפר. משנות השמונים של המאה העשרים התחזקה מגמת הגירה של אוכלוסייה חדשה, רובה עירונית נטולת זיקה לחקלאות, למרחב הכפרי.

בעקבות פסק דין של בג"ץ שניתן בסוף שנות ה-80 של המאה העשרים¹¹ תוקן צו המועצות האזוריות, ונקבעה האפשרות לבחור ועדים מקומיים נפרדים נוסף על ועדי האגודות החקלאיות. כתוצאה מכך הוועדים המקומיים החלו לתפוס את מקומם של ועדי האגודות החקלאיות בניהול ענייני היישובים. כמו כן, יזמו גורמים שונים הקמת אגודות שיתופיות להתיישבות קהילתית (להלן - אגודות קהילתיות)". (דו"ח המבקר, עמ' 306-307).

כידוע, ההסדר הבסיסי בצו היה הסדר "זהות הוועדים". מאז בג"ץ בורשטיין בוצעו מספר תיקונים בצו, וכיום פתוחה האפשרות לבחירת ועד מקומי בכל היישובים, בתנאים משתנים. בפועל קיימים ביישובים רבים שני ועדים (ועד אגודה ועד מקומי) ובחלקם אף 3 ועדים (גם ועד אגודה קהילתית).

⁸ תקנות האגודות השיתופיות (סוגי אגודות), התשנ"ג-1993.
⁹ יישוב שיתופי מוגדר בסעיף 1 לצו המועצות האזוריות כ"קיבוץ, קבוצה או מושב עובדים, מושב שיתופי, כפר שיתופי, לרבות ישוב שלפחות שמונים למאה מתושביו שהם בני 18 ומעלה, מאוגדים באגודה שיתופית להתיישבות ושהמועצה מכירה בו יישוב שיתופי לצורך צו זה".

¹⁰ סעיף 4.

¹¹ בג"ץ 753/87 בורשטיין נאח' ב' שר המניס נאח', פ"ד מב(4)462.

בדו"ח המבקר נקבע בעניין זה כי ביישובים שיתופיים רבים הזהות בין הוועד המקומי לאגודה החקלאית באה לידי ביטוי גם בתפקודם: האגודות החקלאיות ניהלו את העניינים המוניציפאליים של היישוב, והמועצות האזוריות העבירו את הכספים בעבור אותה פעילות לחשבונות בנק של האגודות החקלאיות ולא לחשבונות בנק נפרדים של הוועדים המקומיים. ועדים מקומיים לא קיימו את הוראות צו המועצות האזוריות בעניין מכרזים לרכישת שירותים אלו, ולא חתמו על הסכמי התקשרות כדין עם האגודות החקלאיות.

המלצות:

- א. כפי שנקבע בצו, גם במצב של זהות ועדים, הזחות היא פרסונאלית בלבד. הוועד המקומי הוא גוף משפטי נפרד מוועד האגודה ועליו להתנהל לפי הוראות הצו ושאר הדינים הרלוונטיים.
- ב. הוועד המקומי יקיים חנהלת חשבונות נפרדת מוועד האגודה. ספרי הוועד המקומי יירשמו באופן רציף ומלא ובחסתמך על אסמכתאות שיוצאו על שם הוועד המקומי.
- ג. לא תתאפשר מערכת רישומים בה יירשמו הפעולות השוטפות באגודה השיתופית ויועברו בסוף התקופה לוועד המקומי.
- ד. יש לשקול תיקון הצו בסעיף 1 בהגדרת "יישוב שיתופי", כך שלאחר "חתיישובות" יבוא "קהילתית". זחות הוועדים תתקיים (בתנאים הקבועים בצו) מול האגודה חקלאית ביישוב ולא מול האגודה החקלאית (ביישוב בו קיימות שתי אגודות כאמור), זאת רק במידה ולפחות 80% מהבוחרים חברים בה. גם במקרה זה, תיוותר האפשרות לבקש כי יתקיימו בחירות לוועד נפרד לפי התנאים הקיימים בצו.¹²

¹² ד"ר לביאה אפלבוס מסתייגת מהמלצה זו.

6. ועדת ביקורת בוועדים מקומיים:

הצו מחייב הקמת ועדת ביקורת לוועד המקומי. בדו"ח המבקר נקבע כי לא בכל היישובים הוקמה ועדת ביקורת כנדרש וכי בחלק מהיישובים היא אינה פעילה. הוועדה רואה בוועדת הביקורת כלי בקרה חשוב הן לוועד והן למועצה, לחבטחת התנהלות תקינה של הוועד.

המלצות:

סעיף 130 א יתוקן לפי הפירוט להלן:

- א. בכל היישובים חייבת להתקיים ועדת ביקורת. יש לוודא כי ועדת הביקורת אכן נבחרה ומתפקדת. מבקר הפנים של המועצה יעניק לוועדות הביקורת ביישובים סיוע והדרכה מקצועיים. יודגש, כי אין בסמכותו לקבוע מה יהיו נושאי הביקורת, שכן לוועדת הביקורת מוקנית עצמאות מהותית באשר לנושאים בהם היא עוסקת.
- ב. ביישובים בהם מתקיימת זהות ועדים יהיה חבר אחד לפחות בוועדת הביקורת מקרב התושבים שאינם חברים באגודה, במידה ו- 10% לפחות מהתושבים אינם חברי אגודה והם דרשו זאת. בכל היישובים יובטח כי כל חלקי היישוב (חברי אגודה ותושבים) ייוצגו בוועדת הביקורת, כך שלא ייווצר מצב בו כל חברי ועדת הביקורת הם או חברים או תושבים.
- ג. מובהר כי חברי ועדת הביקורת בוועד המקומי שהם גם חברים בוועדת הביקורת של האגודה כפופים לכל הכללים לביצוע ביקורת, כפי שנקבעו בידי משרד תפנים, כלומר- הזהות בין התפקידים שאותו אדם ממלא הינה פרסונאלית בלבד ואינה מהותית.
- ד. חברי ועדת הביקורת ייבחרו על ידי התושבים ביום הבחירות.
- ה. במידה ולא נבחרה ועדת ביקורת או במידה וועדת הביקורת אינה ממלאת את תפקידה, תמנה המועצה מבקר והוועד יישא בשכרו. המבקר יבצע את עבודתו בהתאם להנחיות החוק. התשלום יבוצע מתקציב הוועד.
- ו. סעיף 106 לצו (פסולים לכהונה) יתוקן כך שיתייחס גם לחברי ועדת ביקורת.¹³
- ז. בכל שנה, עד סוף חודש מאי, תקבל המועצה העתק של דו"ח הביקורת שהוכן על ידי ועדת הביקורת של היישוב. בנוסף תרכז המועצה, אחת לשנה, את עיקרי הממצאים בנושאים שנבדקו בכלל הוועדים. ריכוז הממצאים יופץ בין כלל הוועדים במועצה.
- ח. מבקרי החשבונות שמונו ב-2011 על ידי האגף לביקורת ברשויות המקומיות במשרד הפנים הונחו לבדוק בביקורת לשנת 2010, את ביצוע סעיף 130 לעניין מינוי ועדת ביקורת בוועד.
- ט. בכל ישיבה של הוועד המקומי יירשם פרוטוקול שיסכם את הישיבה, פרוטוקול הישיבה יהיה נגיש לעיון לכל חברי הוועד וכן יפורסם לתושבים. העתק הפרוטוקול יועבר למועצה ויישמר על ידה בתיק היישוב.

¹³ יש לבדוק את תחסי הקיים בעניין זה ברשויות המקומיות העירוניות.

7. ביקורת הדו"חות הכספיים

כיום לא קיימים כללי דיווח אחידים ולכן קיים קושי להשוות ולנתח את הדו"חות ולהסיק מסקנות על התנהלות הוועדים. כמו כן, חלק מהמועצות אינן מקפידות על קבלת דו"חות כספיים שנתיים מבוקרים מהוועדים המקומיים.

המלצות:

- א. כל ועד מקומי יגיש למועצה דו"חות כספיים מבוקרים על פעולותיו. משרד הפנים ינחה את המועצות בדבר מתכונת דיווח אחידה, כפי שהוכנה לאחרונה על ידי האגף לביקורת (מצ"ב כנספח ו').
- ב. לצורך הטמעת הדיווח תאחיד יערוך האגף לביקורת ימי עיון לגזברי המועצה, לאחראים המוניציפאליים, לנציגי הוועדים המקומיים, למנהלי החשבונות ולמבקרי החשבונות של הוועדים.

מבקר המדינה קבע כי ועדים מקומיים העסיקו עובדים בשכר ללא קבלת אישור העסקה מהמועצה האזורית כנדרש.
 בנושא ביצוע התקשרויות קבע המבקר כי ועדים מקומיים התקשרו עם קבלנים לשם רכישת שירותים ביישוביהם שלא לפי הוראות הצו ובניגוד לכללי מינהל תקין (ללא מכרז ועוד).
 ממצאי המבקר מצביעים על ליקויים בהתנהלות הוועדים בנוגע לביצוע פרויקטים של תשתיות ביישובים.

המלצות:

- א. העסקת עובדים על ידי הוועד תהא טעונה אישור המועצה. באישור יפורטו תנאי השכר, תיאור התפקיד ועלות ההעסקה השנתית. כחריג לאמור, ייקבעו משרות מינימאליות שאישן יהיה פטור מאישור. הוועדה ממליצה כי משרות אלה יהיו: מזכירה, גזברית, מנהלת חשבונות. תנאי השכר של עובדי הוועד ידווחו למועצה.
- ב. הוועד המקומי רשאי לרכוש, בדרך של מכרז, שירותי עובדים מהאגודה השיתופית ביישוב או מגורם אחר.
- ג. התקשרויות הוועד צריכות להיות כפופות לדיני המכרזים החלים על כל המועצות האזוריות.
- ד. היות ולוועד אין, לרוב, יכולת לטפל בהתקשרויות בהיקף כספי גבוה או במורכבות מעשית גבוהה הרי שמכרז או התקשרות להזמנת טובין או לביצוע עבודה שסכום ההתקשרות בו עולה על 331,601 ₪ (הסכום המחייב מכרז פומבי)¹⁴ ייערך על ידי ועדת המכרזים של המועצה. לבקשת הוועד נציג הוועד יצורף כחבר נוסף לוועדת המכרזים.
- ה. התקשרות להזמנת טובין או לביצוע עבודה שסכום החתקשרות בו מ-165,801 ש"ח עד סך 331,600 ש"ח המצריכה מכרז זוטא תבוצע על ידי שימוש ברשימות הספקים ונותני השירותים הנמצאים במועצה ותישלח לשישה ספקים. תיאסר התקשרות עם ספק או נותן שירות שאינו ברשימה של המועצה.
- ו. התקשרות להזמנת טובין או לביצוע עבודה שסכום החתקשרות בו מ-66,300 ש"ח עד לסך 165,800 ש"ח המצריכה מכרז זוטא תבוצע על ידי שימוש ברשימות הספקים ונותני השירותים הנמצאים במועצה ותישלח לארבעה ספקים. תיאסר התקשרות עם ספק או נותן שירות שאינו ברשימה של המועצה.

14 כל הסכמים בנים זה שני חמדי ספרים ביום 15 בדצמבר 2010 יסודכיום טיול לית ברשימים רשמים

- ז. התקשרויות בסכום שאינו מחייב עריכת מכרז תיעשה בהתאם לנהלים הקיימים במועצה.
- ח. חריג לאמור: ביישוב גדול (מעל 2,000 תושבים) רשאי הוועד לקיים בעצמו את הליך המכרז ויהיה רשאי לקיים רשימת ספקים עצמאית. הרשימה טעונה אישור המועצה.
- ט. ביישוב גדול (מעל 2,000 תושבים) העורך באמצעות ועדת המכרזים שלו מכרז או התקשרות להזמנת טובין או לביצוע עבודה שסכום ההתקשרות בו עולה על 331,601 ₪ (הסכום המחייב מכרז פומבי), תאשר המועצה, לפי הנהל המקובל בה, כי הליך המכרז היה תקין.
- י. נושאי הקמת תשתיות ומבני ציבור ופיתוחם יטופלו רק על ידי המועצה.

9. ארנונות ועד מקומי¹⁵

הוועדה מוצאת לנכון להתייחס לנושא הארנונה למגורים בוועדים מקומיים אף שאינו נקוב במפורש בכתב המינוי שלה לאור התרשמותה כי מדובר בנושא בעל חשיבות מכרעת להתנהלות הוועדים והמועצות ולאור העובדה כי עלה בדבריהם של רוב המוזמנים לוועדה.

יובהר כי הדין מתיר כיום לוועד המקומי להטיל כל מס שהמועצה רשאית להטיל, לרבות ארנונות עסקים, אגרות והיטלים - זאת בכפוף לאישור המועצה והממונה על המחוז במשרד הפנים. משרדי הפנים והאוצר קבעו כי ועדים מקומיים רשאים להטיל רק ארנונה למגורים בשיעור שלא יעלה על 30% מהארנונה למגורים שמטילה המועצה. מגבלה זו אינה חלה על ועדים שהטילו ארנונה לפני 2005, כך שנוצר אי-שוויון בין היישובים. בכל מקרה, הטלת הארנונה על ידי הוועד טעונה אישור המועצה.

המלצות:

- א. נדרש תיקון חקיקה על מנת לתקן את העיוות והפער בגובה הארנונה המותרת (ומכאן ברמת השירותים) בהתאם למועד הטלת הארנונה לראשונה (לפניאחרי 2005). יש לקבוע שיעור מינימאלי ומקסימאלי לארנונת ועד. הוועדה סבורה כי שיעור המקסימום הקבוע כיום, דהיינו 30% מארנונת מגורים של המועצה, אינו מספיק לתפקוד ראוי של הוועדים.
- ב. המועצה לא תהא רשאית להתנגד לבקשת ועד מקומי לקבוע צו ארנונה, אלא אם כן קיימים נימוקים מיוחדים לכך. אי-אישור כאמור טעון הסבתם של רוב חברי מליאת המועצה.
- ג. לאור העובדה כי מידע על כל הנכסים ומנגנון גבייה אפקטיבי מצויים במועצה, הוועדה ממליצה כי גביית מיסי הוועד המקומי תיעשה באמצעות המועצה, במידה והוועד ביקש זאת.
- ד. בסוף כל רבעון תעביר המועצה לוועד רשימה של כל סכומי הארנונה שנגבו עבורו.
- ה. היה ומסי הוועד נגבים על ידי המועצה יועברו לוועד הכספים שנגבו בסוף כל חודש, ההתחשבות הסופית תבוצע בסוף השנה.
- ו. יוטל על גוף כלכלי חיצוני לבחון האם יש לשנות את שיעור הארנונה המרבי שהוועד רשאי להטיל, בהתאם להיקף הפעילות המבוצעת על ידי הוועד המקומי.
- ז. נשמעה דעה לאשר לוועדים המקומיים לגבות גם ארנונות עסקים מעסקים המצויים בתוך היישוב. זאת היות ולרוב היישוב הוא זה שיזם את הקמתם של העסקים האמורים והוא חסוף את הנזקים הסביבתיים מהם. המלצה זו, טרם יישומה, תועבר לאישור המועצה האזורית והממונה על המחוז במשרד הפנים.

¹⁵ נושא זה אמנם לא נכלל בכתב המינוי של הוועדה אך הודגש על ידי רוב המוזמנים.