

מועצה אזורית מרום הגליל

ומועצה אזורית מבואות החרמון - התקשרויות עם חברי מועצה

בצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958 (להלן - הצו), נאסר על חבר מועצה - הוא או קרובים מסויימים לו - להיות צד לחוזה או לעסקה עם המועצה:

"חבר מועצה, קרובו, סוכנו או שותפו, או תאגיד שיש לאחד מהאמורים חלק בו העולה על עשרה אחוזים בהונו או ברווחיו, או שאחד מהם מנהל או עובד אחראי בו, לא יהיה צד לחוזה או לעסקה עם המועצה; לעניין זה, 'קרוב' - בן זוג, הורה, בן או בת, אח או אחות" (סעיף 16(א) לצו).

בצו נקבע, כי האיסור האמור לא יחול לגבי חוזה או עסקה, שהמועצה - ברוב של שני-שלישים מחבריה ובאישור שר הפנים - התירה, ובתנאים שהתירה. הודעה על מתן היתר כאמור תפורסם ב"רשומות". כמו-כן נקבע בצו, כי ההוראות האמורות לא יחולו על התקשרויות שנעשו לפני תחילת כהונתו של חבר המועצה; אולם עם תחילת הכהונה על חבר המועצה להודיע למועצה, בכתב, על כל התקשרות חוזית, אשר אילו היה מכהן בשעת כריתתה היא היתה אסורה מכוח הצו, וכל עוד לא נסתיימה ההתקשרות לא יעסוק אותו חבר מועצה, בתוקף כהונתו במועצה, בכל עניין הנוגע להתקשרות האמורה.

עוד נקבע בצו, כי העובר ביודעין על ההוראות האמורות "דינו - מאסר שנה אחת או קנס או פי שלושה משווייה של טובת ההנאה שהושגה על-ידי העבירה או שלושת העונשים כאחד", וכי "הרשעה בעבירה לפי סעיף זה תיחשב כהרשעה בעבירה שיש עימה קלון".

סעיף 16(ג) לצו קובע כלהלן:

"חוזה שנערך בניגוד להוראות סעיף זה ניתן לביטול על-פי החלטת המועצה ברוב חבריה או על-פי החלטת השר [שר הפנים]..."

בביקורת שערך משרד מבקר המדינה, באוגוסט 1989 ובמארס 1990, ולאחרונה בבדיקת מעקב מסורגת במאי וביוני 1992, הועלה, כי שיבעה מחברי המועצה האזורית מרום הגליל וחמישה מחברי המועצה האזורית מבואות החרמון התקשרו, הם או קרובי משפחתם, בלא היתר ואישור כדן, בחוזים עם המועצות בהן היו חברים, לביצוע עסקאות ולמתן שירותים.

להלן פירוט המימצאים:

המועצה האזורית מרום הגליל

- חבר מועצה, המכהן בתפקידו למן שנת 1978, הינו בעל השליטה בחברה קבלנית לעבודות בניין ופיתוח, המבצעת, לסירוגין, מאז תחילת כהונתו, עבודות בנייה עבור המועצה. בשבע שנות הכספים, שהסתיימו במארס 1990, הסתכמו תשלומי המועצה לחברה האמורה בגין עבודות אלה בכ-7 מיליון ש"ח. בשנתיים שהסתיימו במארס 1992 סיפקה החברה למועצה חומרי בנייה בסכום כולל של כ-8,700 ש"ח.

- חבר מועצה, המכהן בתפקידו למן שנת 1974, ומכהן גם, למן יוני 1989, כחבר ועדת המיכרזים - מבצע עבור המועצה, החל באפריל 1984, עבודות פינוי האשפה בחלק מהיישובים שבתחום שיפוטתה. ההיקף הכספי של עבודות אלה חייב, על-פי הצו, מסירתן

על-פי מכרז. הבדיקה העלתה, כי לא זו בלבד שהמועצה מסרה את ביצוע העבודה לחבר המועצה, בניגוד להוראה האוסרת התקשרות חבר מועצה בעסקה עם המועצה, אלא שמסירת העבודה לאותו חבר מועצה נעשתה שלא על-פי החלטת ועדת המיכרזים, כנדרש. תשלומי המועצה לחבר מועצה זה בגין עבודות פינוי האשפה, בשבע השנים שנסתיימו במאוס 1992, הסתכמו בכ-2 מיליון ש"ח. החשבוניות בגין עבודות פינוי אשפה, בשנתיים שנסתיימו במאוס 1992, הוגשו למועצה על-ידי תושב מקומי, שהוא שותפו של הקבלן חבר המועצה האמור.

- חבר מועצה, המכהן בתפקידו למן שנת 1983, סיפק למועצה, לסירוגין, שירותי הסעה: עד יוני 1987 - בעצמו, ולמן אותו מועד - בשותפות עם אביו. בחמש שנות הכספים שבין 1985 ליוני 1989 שילמה להם המועצה, בגין שירותי הסעה שהם סיפקו לה, סכום כולל של כ-140,000 ש"ח.

- חבר מועצה, המכהן בתפקידו למן פברואר 1991, מכהן גם, למן יוני 1989, כחבר ועדת המיכרזים. במיכרזים שערכה המועצה למתן שירותי הסעה בשנות הלימודים התשי"ן, התשנ"א והתשנ"ב, היתה אחת הזוכות אמו של חבר המועצה האמור. בעיקבות זכייתה במיכרזים, סיפקה האם למועצה שירותי הסעה, קיבלה תמורתם בתקופה האמורה (עד מאוס 1992) סכום כולל של כ-75,000 ש"ח.

הועלה, כי כחבר ועדת מיכרזים השתתף חבר המועצה האמור בישיבות הוועדה בתאריכים 27.7.1989, 29.7.1990 ו-8.8.1991, בהן החליטה הוועדה להמליץ על מסירת עבודות ההסעה לאמו.

- שלושה חברי מועצה, המכהנים בתפקידם למן פברואר 1989, סיפקו למועצה (כל אחד לחוד), במועד היבחרם, שירותי הסעה. הועלה, כי עם תחילת כהונתו של כל אחד מהם במועצה, הוא לא הודיע למועצה בכתב, כנדרש בצו, על היותו קבלן הסעות, המספק שירותים למועצה.

יתרה מזו - כל אחד משלושת חברי המועצה האמורים השתתף, לאחר מועד היבחרו למועצה, במיכרזים שפירסמה המועצה למתן שירותי הסעה. להלן פרטים על המיכרזים בהם השתתפו חברי המועצה האמורים לאחר היבחרם, ועל התשלומים ששילמה להם המועצה בגין שירותי הסעה למן שנת הכספים 1989:

(א) חבר מועצה אחד השתתף וזכה, ביחד עם אחיו במיכרז המועצה למתן שירותי הסעה בשנות הלימודים התשי"ן והתשנ"א, בחלק מקווי ההסעה ביישובי המועצה תשלומי המועצה לחבר מועצה זה, בגין שירותי ההסעה שסיפק בשנות הכספים 1989 ו-1990, הסתכמו ב-51,843 ש"ח. התשלומים לאחיו, בגן שירותי הסעה שסיפק למועצה בשנת הכספים 1989, הסתכמו ב-3,851 ש"ח.

(ב) חבר מועצה אחר זכה במיכרז האמור למתן שירותי הסעה בשנת הלימודים התשי"ן בחלק מקווי ההסעה ביישובי המועצה. תשלומי המועצה לחבר מועצה זה, בגין שירותי הסעה שסיפק לה בשנת הכספים 1989, הסתכמו בכ-15,000 ש"ח.

(ג) חבר מועצה אחר היה בין מגישי ההצעות למיכרז האמור למתן שירותי הסעה בשנת הלימודים התשי"ן, אך לא היה בין הזוכים. תשלומי המועצה, בגין שירותי ההסעה שסיפק לה חבר המועצה האמור, על-פי מכרז קודם, הסתכמו בשנת הכספים 1989 (עד יוני 1989) בכ-8,000 ש"ח.

באוקטובר 1989, הודיע ראש המועצה האזורית מרום הגליל למשרד מבקר המדינה, כי הנהלת המועצה תעלה את הנושא דלעיל בישיבה של מליאת המועצה. ואכן, הנושא הועלה במליאה ב-23 בנובמבר 1989 והוחלט: "להרשות לחברי המועצה להשתתף במיכרזים המתפרסמים על-ידי המועצה, וכל התקשרות עם חבר המועצה אשר יזכה במיכרז כזה, תדווח לשר הפנים". עוד נאמר בהחלטה, כי היא מותנית "באישור שר הפנים, לפי סעיף 16 של צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות) התשי"ח-1958". ב-18 בדצמבר 1989 פנה ראש המועצה במכתב אל שר הפנים וביקשו לתת היתר להתקשרות עם חברי המועצה, בנמקו את הבקשה, בין היתר, במצב התעסוקה הקשה באיזור, ובכך שלשכירים ולחקלאים שבין תושבי האיזור קשה למצוא זמן פנוי לעסוק בעיסקי ציבור.

לדעת מבקר המדינה, ספק אם די בהרשאה גורפת, מסוג זה שעליה החליטה המועצה, כדי להתיר התקשרות של המועצה עם חבר מועצה או עם קרובו. החלטה להתיר התקשרות כזו צריכה להינתן בהתחשב בנסיבותיו של כל מיקרה לגופו, ולא להוות היתר מלכתחילה לכל התקשרות, אף אם היא נגועה בניגוד עניינים שאין להשלים עימו. החלטה מעין זו גם אינה עולה בקנה אחד עם כוונת הצו, האוסר, ככלל, התקשרות בין חבר מועצה או קרובו לבין המועצה, בחוזה או בעסקה, אלא-אם-כן התיר זאת הרוב הדרוש של חברי המועצה, וגם היתר זה כפוף לאישורו של שר הפנים. ההחלטה דלעיל של שמליאת המועצה הופכת את החרג לכלל, ומטעם זה אין היא מתיישבת עם הצו.

בבדיקת מעקב, שנערכה במאי 1992, הועלה, שעד לאותו מועד לא השיב השר לפניית ראש המועצה. המועצה מצידה המשיכה לקבל את השירותים המתוארים מחברי המועצה הנזכרים.

ב-1.6.1992 הודיע ראש המועצה למשרד מבקר המדינה, כי הוא עומד להביא לפני מוסדות המועצה הצעה, לפיה יופסקו מיידית ההתקשרויות עם כל חברי המועצה או קרוביהם, המבצעים עבור המועצה שירותי הסעה. כמו-כן הודיע ראש המועצה, כי חברי מועצה שהם קבלנים, לא יורשו להבא להשתתף במיכרזי המועצה למתן שירותים, וממילא לא תיווצר איתם התקשרות חוזית עסקית. בישיבת המועצה ב-27.7.1992 הוחלט להפסיק את התקשרויות המועצה לקבלת שירותים מחבריה.

המועצה האזורית מבואות החרמון

- חבר מועצה לשעבר, שכיהן בתפקידו מנובמבר 1986 עד סוף פברואר 1992, חתם החל בספטמבר 1984, מטעם חברת שמירה בע"מ - בתוקף תפקידו כמנהל בשכר של סניף חברה זו בקרית שמונה - על חוזה התקשרות עם המועצה, למתן שירותי שמירה בבית-הספר האזורי מבואות החרמון. הועלה כי:

עם תחילת כהונתו כחבר המועצה, הוא לא הודיע למועצה, בכתב, על ההתקשרות האמורה.

התקשרות המועצה עם חברת השמירה, בספטמבר 1984, באה בעיקבות זכייתה של חברת השמירה, באוגוסט 1984, במיכרז להספקת שירותי שמירה בבית-הספר, למשך שנה. באוגוסט 1985 זכתה חברה זו במיכרז להספקת שירותי שמירה למשך שנה נוספת. מאז ספטמבר 1986 ואילך, ולאחרונה באפריל 1991, האריכה המועצה מפעם לפעם את תוקף החוזה עם החברה, מבלי לערוך מכרז חדש, כנדרש. בעיקבות הערות משרד מבקר המדינה הפסיקה המועצה, באוגוסט 1991, את ההתקשרות עם החברה.

- חבר מועצה, המכהן בתפקידו למן שנת 1983, הינו קבלן לעבודות כלליות. הוא ביצע עבור המועצה עבודות גידור, חשמל ומסגרות, בתמורה שהסתכמה בשנות הכספים 1985 - 1989 (עד אוגוסט 1989) בכ-87,000 ש"ח. בעיקבות הערות משרד מבקר המדינה הפסיקה המועצה, באוגוסט 1989, את ההתקשרות עימו.

- אחיו של חבר מועצה אחר, שכיהן בתפקידו בשנים 1987 עד סוף פברואר 1992 (מועד הבחירות האחרונות למועצה), הינו קבלן לשירותי ניקיון ושמירה, וביצע עבור המועצה שירותי ניקיון בבית-הספר האזורי מבואות החרמון, בתמורה שהסתכמה בשבע שנות הכספים (עד מארס 1992) בכ-373,000 ש"ח. רק בדצמבר 1989, בעיקבות הערותיו של משרד מבקר המדינה, דנה המועצה בנושא, ואישרה פה-אחד את המשך ההתקשרות עם הקבלן האמור. בינואר 1990 פנתה המועצה לממונה על המחוז במשרד הפנים בבקשה לקבל את אישור השר להמשך ההתקשרות. עד מועד סיום הביקורת, ביוני 1992, לא המציא שר הפנים תשובה למועצה. המועצה מצידה המשיכה, כל אותה תקופה, לקבל שירותים מהקבלן האמור.

- בעלה של חברת מועצה התקין בשנת 1988 מיתקנים למחסן נשק באחד מישובי המועצה. תמורת עבודתו (כולל חומרים) שילמה לו המועצה, בינואר 1989, סכום של 1,725 ש"ח. בעיקבות הערותיו של משרד מבקר המדינה לא התקשרה עוד המועצה עם ספק זה.

- חבר מועצה, שכיהן בתפקידו למן שנת 1987 ועד ספטמבר 1991, ביצע עבור המועצה במשך שנות הכספים 1987 ו-1988, לסירוגין, שירותי הסעה של עובדי הוראה ותלמידים בחלק מישובי המועצה. תשלומי המועצה לחבר המועצה בגין שירותיו אלה הסתכמו בתקופה האמורה בכ-19,400 ש"ח.

אחיו של חבר המועצה האמור (להלן - האח) סיפק למועצה שירותי הסעה החל בספטמבר 1987. בניגוד להוראות הצו, לא נערך מכרז לפני מסירת עבודות ההסעה האמורות.

רק בספטמבר 1988, כשנה לאחר תחילת ההתקשרות עם האח, פירסמה המועצה מכרז לשירותי הסעות. האח הוא שזכה במכרז.

הביקורת העלתה, שבישיבת ועדת המיכרזים, שבחרה בהצעתו של האח, לא היה מניין חוקי: נכחו בה רק שניים מתוך ארבעת חברי הוועדה.

תשלומי המועצה לאח בגין שירותי ההסעה, בתקופה ספטמבר 1988 עד דצמבר 1989, הסתכמו בכ-79,000 ש"ח. בעיקבות הערותיו של משרד מבקר המדינה הופסקה ההתקשרות עימו באוקטובר 1989.



משרד מבקר המדינה היפנה את תשומת ליבם של ראשי המועצות האזוריות מרום הגליל ומבואות החרמון לחומרת הליקויים שפורטו לעיל. התופעה של חברי מועצה המעורבים במתן שירות קבלני, בתמורה, למועצה - עומדת בסתירה מפורשת לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958. היא יוצרת אפשרות מוחשית להיווצרות מצב של ניגוד עניינים, ולכן אינה רצויה גם מבחינה ציבורית.

כאמור לעיל, משהה משרד הפנים, זה זמן רב, את תשובתו לפניית ראשי המועצות האזוריות - לאשר ביצוע עיסקאות עם חברי המועצה. גם פניותיו של משרד מבקר המדינה אל משרד הפנים, במשך כשנתיים, להודיע מה עמדתו - לא נענו. זהו מחדל שאין להשלים עימו, שכן אישור השר דרוש כדי להפוך התקשרות כאמור לכשרה. גם אופי הנושא, הנוגע למניעת הימצאות במצב של ניגוד עניינים, מחייב הכרעת שר הפנים והודעה עליה בתוך זמן סביר.

משרד מבקר המדינה גם היפנה את תשומת לב ראשי המועצות האזוריות מרום הגליל ומבואות החרמון להוראות סעיף 16(ג) לצו (ראה לעיל), והעמידם על הצורך לשקול עשיית שימוש בסמכות הנתונה למועצה, לבטל חוזים שנחתמו עם חברי מועצה לקבלת שירות קבלני מהם, בלא שנתקבל לכך אישור מראש של המועצה והשר.

