



# **ביקורת בנושא**

**הליך בניית ביה"ס מיתרים**

**במסגרת הסכם גג**

3.....	מבוא:	.1
5.....	ביצוע תקציבי:	.2
6.....	עקרונות הסכם הגג:	.3
7.....	התקשרות העירייה עם החברה המנהלת ח.פ.ת.	.4
9.....	התקשרות העירייה עם החברה הכלכלית לקידום וניהול פרויקטים:	.5
10.....	סוגיות בהעברת פרויקטים לאחריות החכ"ל:	.6
14.....	פערים בתקצוב בניית בית הספר:	.7
18.....	גירעונות הנובעים משינויים בפרמטרים:	.8
25.....	סיכום האירועים על ציר הזמן:	.9
26.....	סיכום הממצאים:	.10

# הליך בניית ביה"ס מיתרים במסגרת הסכם גג

## 1. מבוא:

### 1.1 כללי:

ביום 30 באפריל 2014 חתמה עיריית קריית ביאליק (להלן – העירייה או הרשות), על הסכם גג (להלן – הסכם הגג או ההסכם) עם רשות מקרקעי ישראל (להלן – רשות מקרקעי ישראל או רמ"י) לקידום תוכניות מגורים המשתרעת על שטח של 1,868 דונם, בחלקה המזרחי של העיר בשלוש תוכניות; תוכנית אפק, תוכנית כפר ביאליק דרום ותוכנית הרחבת גבעת הרקפות (להלן – הפרויקט). מדובר בהסכם בנייה למגורים בסדר גודל חסר תקדים בהיקפו, במסגרתו תספק העירייה לרוכשים שירותי מסחר, משרדים, פנאי חינוך ורווחה. במסגרת ההסכם הוסדרו גם הנושאים הכרוכים בתכנון וביצוע עבודות הפיתוח, התשתיות, מוסדות הרשות ומוסדות החינוך.



על-פי הקווים המנחים להסכם זה, נקבע כי רשות מקרקעי ישראל תשווק 7,253 יחידות דיור חדשות בתחום היישוב ב-3 השנים הבאות.

המתחמים החדשים אליהם מתייחס הסכם הגג שמתקצב על-ידי משרד האוצר כוללים 2 שכונות חדשות והרחבת שכונה קיימת:

1. שכונת אפק, תוכנית בתוקף, בה מתוכננות לצאת לשיווק 4,573 יחידות דיור.
2. כפר ביאליק דרום, תוכנית לקבלת תוקף ביוני 2015, בה מתוכננות לצאת לשיווק 1,880 יחידות דיור
3. גבעת הרקפות (הרחבת השכונה), תוכנית לקבלת תוקף ביוני 2016, בה מתוכננות לצאת לשיווק 900 יחידות דיור.

### **1.2 מטרת והיקף הביקורת:**

מטרת הביקורת, לבדוק את עמידת החברה הכלכלית (להלן – **החברה הכלכלית או החכ"ל**) בלוח הזמנים לבניית ואכלוס בית הספר מיתרים ומסירתו לעירייה מהחברה העירונית אשר ניהלה את הפרויקט.

לבחון את דרך קבלת ההחלטות החל ממועד אישור הסכם הגג עד לסיום בנייתו של ביה"ס.

הביקורת בחנה את פרויקט בנייתו של ביה"ס מיתרים שהיה חלק מתוך "מבני ציבור חובה" בפרויקט שכונת נאות אפק.

הביקורת עסקה בסוגיות הקשורות לבניית ביה"ס בלבד והיא אינה נוגעת בכלל מבנה הציבור שנבנו יחד עם בית הספר וכוללים גני ילדים, מעונות יום, אולם ספורט, ביכ"ס ומגרשים משולבים.

### **1.3 מתודולוגיה:**

הביקורת כללה ריאיון עם מנהל החברה הכלכלית ושיחה עם גזבר העירייה. הביקורת השתמשה במסמכים שנלקחו מארכיון החברה הכלכלית הכוללים את הסכמי ההתקשרויות השונים ותיעוד של ישיבות עבודה שנערכו בין כל הגורמים שהשתתפו בפרויקט.

## 2. ביצוע תקציבי:

מקורות התקציב לבניית מבני הציבור: הסכם הגג קובע כי תקציב הפרויקט ובכלל זה, בניית בית הספר מיתרים, המוגדר כ"מבנה ציבור חובה", יתנהל על עיקרון של "משק כספי סגור" לכל פרויקט, שבו סך השימושים לא יעלה על סך המקורות המאוגמים (כל המקורות התקציביים העומדים לרשות העירייה בפרויקט) כאמור בסעיף 6 להסכם הגג המגדיר את סך המקורות המאוגמים עבור כל פרויקט.

פרויקט בניית בית הספר מיתרים וכמוהו כל מבני הציבור שתוכננו ונבנו בפרויקט, אמור היה להסתיים בתקציב מאוזן. נוכח אירועים שונים אשר יפורטו בהמשך, נוצר גרעון תקציבי.

נתוני הביצוע בפרויקט בניית ביי"ס מיתרים מעלה את הפרטים כדלקמן:

הפרש בין סך המקורות לביצוע בפועל	הפרש בין הצעה זוכה לביצוע	סך לתשלום <sup>2</sup>	סך מימון חיצוני <sup>1</sup>	הצעה זוכה	
1,752,876	2,867,936	20,978,916	19,226,040	18,110,980	ללא מע"מ
2,050,864	3,355,485	24,545,331	22,494,466	21,189,846	כולל מע"מ

כעולה מהטבלה שלעיל, נמצא כי פרויקט בניית ביה"ס "מיתרים" צבר גרעון בסך של למעלה מ - 2.05 מיליון ₪ לא כולל עלויות תכנון ביצוע ופיקוח.

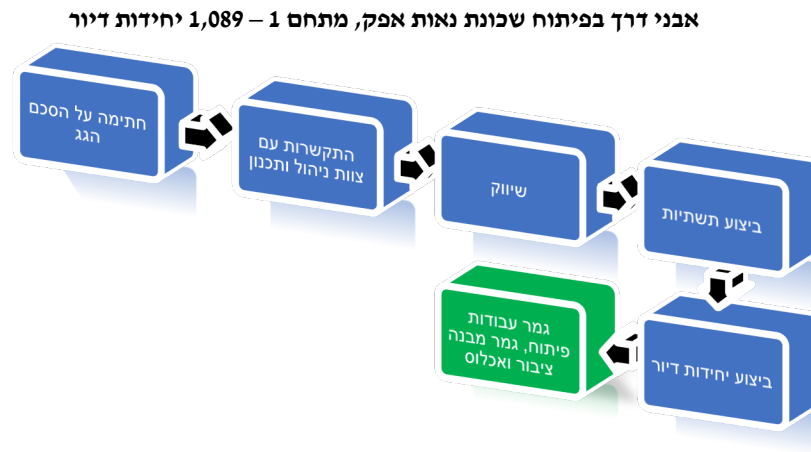
<sup>1</sup> לא כולל תקציב הצטיידות בסך של 235,000 ₪.  
<sup>2</sup> לא כולל התמורה לחברה המנהלת ולחכ"ל

### 3. עקרונות הסכם הגג:

דרישות הסכם הגג כללו מספר עקרונות מהותיים אשר עתידיים היו להשפיע על קבלת ההחלטות מצד העירייה והגורמים מטעמה:

**4.1 ביצוע עבודות הפיתוח:** הסכם הגג קובע כי עבודות הפיתוח הכוללות את התכנון והביצוע של התשתיות לשלוש תוכניות המגורים, יתבצעו ע"י העיריה ו/או החברה הכלכלית.

**4.2 הקמת המבנים:** נקבע כי השלמת מוסדות החינוך (להלן – **מוסדות החינוך או המבנים**) תתבצע בהתאם ללוח הזמנים – אבני דרך לאכלוס המתחמים השונים בכל אחת מהתוכניות קרי, עם אכלוס המבנים יוכלו המתגוררים במתחמים השונים לרשום את ילדיהם לבתי הספר כבר בשנת הלימודים הבאה. בהקשר זה, נקבע כי התוכנית הראשונה שתצא לביצוע הנה תוכנית נאות אפק, מתחם 1, הכוללת בנייה של 1,089 יחידות דיור.



**4.3 התקשרות עם חברה מנהלת:** ע"פ ההסכם, נקבע כי העירייה תתקשר עם חברה מנהלת לצורך מימוש המטלות שהושתו עליה בשכונת "נאות אפק" ובכלל זה, תכנון וביצוע עבודות הפיתוח לרבות מבני הציבור.

כאמור לעיל, הסכם הגג הכתיב הקמת חברה כלכלית לביצוע עבודות הפיתוח, התקשרות עם חברה מנהלת לתכנון ופיקוח על העבודה והעמדת פתרונות חינוך למתאכלסים הראשונים בפרויקט מיד עם פתיחת שנת לימודים חדשה.

ברם, ביצוע העבודות באמצעות החכ"ל לא הקנה יתרונות מס כלשהם נוכח העובדה שמדובר בתקציב שהגיע מהעירייה שלה אין יתרונות מס. משכך, היתרון היחיד שאמורה הייתה להקנות הקמת חברה כלכלית, הוא יכולת גמישות בביצוע המטלות וריכוז מאמץ לסיום הפרויקטים במועד, זאת לעומת הפקדת הביצוע על העירייה אשר לבד ממטלות אלה צריכה להתמודד עם שפע מטלות נוספות שיש בהן כדי לסרב את הליך הביצוע בפרויקטים שבהסכם הגג.

בנוסף, היתרון של העברת הפרוייקט לחכ"ל הוא הפיקוח הצמוד של גוף מטעם העירייה על ביצוע והתקדמות הפרוייקט.

#### 4. התקשרות העירייה עם החברה המנהלת ח.פ.ת

ביום 20.10.2014 חתמה העירייה הסכם לשירותי תכנון, ניהול ופיקוח עם חברת ח.פ.ת – חברה לפיתוח ותשתיות בע"מ (להלן – ח.פ.ת או החברה המנהלת).

ההסכם קובע כי ח.פ.ת תתכנן, תנהל ותפקח על עבודות התשתית בפרויקט, תיתן שירותי תכנון, ניהול ופיקוח על עבודות המבנים בפרויקט וכן תיתן שירותי תיאום, ליווי ובקרה על עבודות צד ג' בפרויקט וכן להזמין שירותי ניהול כלליים לפרויקט.

**שירותי הניהול:** כאמור בסעיף 5 להסכם, נקבע כי שירותי הניהול יכללו בין השאר את תכנון עבודות התשתית והפיקוח עליהן, ניהול הביצוע של עבודות התשתית ופיקוח צמוד, תכנון עבודות המבנים והפיקוח עליהן, ניהול הביצוע על עבודות המבנים ופיקוח צמוד, סיוע במטלות הנדרשות לשיווק קרקעות ע"י רמ"י, ניהול כללי, תיאום ובקרה על עבודות תשתית המבוצעות ע"י צד ג' ועוד.

**נספח ב' – התמורה:** נספח ב' להסכם קובע את התמורה שתינתן לחברה המנהלת עבור שירותי התכנון והניהול בפרויקט כולו. כאמור בנספח, **התמורה מורכבת משלושה חלקים** כמפורט להלן:

- **הראשון,** התמורה **לתכנון התשתיות**, הכוללת את שכר טרחת היועצים והמתכננים המועסקים ע"י ח.פ.ת וכל הוצאה אחרת הנדרשת לצורך ביצוע מטלות החברה הנדרשות להשלמת התכנון.
- **השני,** התמורה בגין **ניהול** הביצוע של התשתיות והניהול הכללי של הפרויקט והוא עומד על שיעור של 3.05 אחוזים מערך הביצוע של עבודות התשתיות ועוד 0.25 אחוזים מערך הביצוע של עבודות צד ג' ככל שיהיו כאלה.
- **השלישי,** כאמור בסעיף 2.1 לנספח ב' בהסכם, התמורה לתכנון ולניהול הביצוע והפיקוח הצמוד של המבנים – מוסדות הרשות ומוסדות החובה הנדרשים על פי הפרוגרמה של תוכנית אפק **והוא עומד על שיעור של 11.5 אחוז "מערך הביצוע של המבנים"**.

#### **ממצאי הביקורת:**

הסכם ההתקשרות עם החברה המנהלת ח.פ.ת, הגדיר את "ערך הביצוע של המבנים" בגינו תתוגמל החברה כ"עלות הביצוע של המבנים בהתאם לתוצאות המכרזים לביצוע העבודות הקבלניות להקמת המבנים, או לפי עלות הביצוע בפועל, לפי הנמוך מהשניים". בכך לכאורה הגדיר ההסכם את תקרת המקסימום לתמורה אותה תקבל החברה המנהלת.

יחד עם זאת לצד סמכויותיה כחברה מבצעת, הוקנו לחברה גם סמכויות של חברה מתכננת ומשום כך נגזרה העמלה שקיבלה החברה גם מערך עלות המבנים שאותם היא מתכננת ומנהלת. כלומר, על פי ההסכם ככל שעלות בניית מוסדות הציבור תהיה גבוהה יותר, כך גם התמורה שתקבל החברה תהא גבוהה יותר. במילים אחרות, אופן תגמול החברה המפקחת יצר למעשה קונפליקט מובנה אותו צריך היה למנוע בהסכם ההתקשרות, בין הרצון לבנות מבנה חדשני ומתקדם שעלותו גבוהה לבין הצורך בצמצום הוצאות הקמת המבנים נוכח העובדה שמלכתחילה היה קיים פער ניכר בין סך המקורות לבין עלות בניית בית הספר.

**הביקורת סבורה כי בזמן עריכת הסכם התכנון, הניהול והפיקוח, נכון היה להפריד בין החברה המתכננת לחברה המפקחת שעפ"י ההסכם היא אותה חברה (ח.פ.ת), זאת על מנת להימנע מניגודי עניינים בדרך תגמולה של החברה בפרויקט.**

זאת ועוד, על החברה המפקחת הוטלה האחריות לשמור על מסגרת התקציב. סעיף 1.7 לנספח א' בהסכם קובע כי החברה תהא אחראית על תכנון תזרימי ותקציבי של הפרויקט, תעקוב אחר העמידה במסגרות התקציביות המאושרות, תוודא קיום תזרים מזומנים חיובי בפרויקט, תיתן התראות על חריגות ממסגרת התקציב ו/או על גרעון תזרימי, תיתן המלצות לסגירת החריגות ותעקוב אחר סגירת החריגות בפועל.

פירושו של דבר, מהרגע שהתגלה כי קיים פער בין השימושים למקורות, נדרשה פעילות אקטיבית, אולי אף עד כדי הפסקת העבודות, על מנת למצוא פתרון תקציבי או לחילופין התאמת התוכניות למקורות המוגבלים.

**ברם, למן הרגע הראשון ננקטו פעולות מינוריות אם בכלל להתאמת השימושים למקורות, על אף שהיה ברור כי מדובר בפרויקט גרעוני שסך המקורות שלו נמוך סך ההוצאות הצפויות בו.**

**נציין כי החכ"ל הוציאה מכתב וגם עצרה את העבודות בעקבות הפערים התקציביים והעבודות לבניית מוסדות ציבור, לרבות אולם הספורט, בית כנסת ועוד.**

**נמצא כי טרם היציאה למכרז אף התריעה החברה על הגרעון הצפוי.**

**כפי שיוצג בהמשך, אף שהחברה המבצעת לא חרגה מהתקציב בפרויקט בגין הפעולות אותן תמחרה, חלה חריגה בביצוע התקציבי נוכח העובדה שהעירייה שילמה על עבודות מיוחדות שלא נכללו בהצעת המחיר המקורית של החברה המבצעת.**



## **5. התקשרות העירייה עם החברה הכלכלית לקידום וניהול פרויקטים:**

על מנת לעמוד ביעדים כאמור בהסכם הגג, נקבע כי העירייה תקים חברה כלכלית, אשר באמצעותה תתבצע עבודת הפיתוח. סעיף 5.3 בהסכם ההתקשרות קובע כי העירייה מקבלת על עצמה את תכנון וביצוע כל עבודות הפיתוח ועבודת "המבנים". הסכם ההתקשרות מגדיר כ"מבנים" את כל מוסדות הרשות ומוסדות החינוך ובמקרה דנן, בביקורת זו מתייחס למעשה לביה"ס מיתרים.

על פי ההסכם, בעוד שעבודת הפיתוח באמצעות החכ"ל הייתה דרישת ההסכם, ניתנה לרשות הזכות להחליט, אם תחפוץ בכך, לבצע גם את עבודת הקמת המבנים באמצעות החכ"ל.

כן קובע ההסכם, כי עד להקמת החברה הכלכלית תבוצענה עבודות הפיתוח ע"י החברה המנהלת אולם העירייה תהא רשאית להסב את התחייבויותיה שבהסכם לביצוע עבודות הפיתוח, לחברה הכלכלית וזאת תוך הודעה על כך לרמ"י.

### **ממצאי הביקורת:**

הביקורת מציינת כי הדרישות לעמידה בלוח זמנים הבנוי על אבני דרך, שימשו קווים מנחים לפעולותיהן של הרשות והחברה הכלכלית, הכתיבו את פעולותיהן ולמעשה, השפיעו על קבלת ההחלטות:

כחלק מעקרונות ההסכם, נקבע כי השלמת הבנייה הציבורית (מוסדות החינוך) תהא באופן שהמשתכנים החדשים יוכלו להנות משירותי החינוך בשנת הלימודים הקרובה למועד האכלוס קרי, נוכח העובדה שהאכלוס הצפוי היה ברבעון הראשון של שנת 2019, נדרשה העירייה לספק שירותי חינוך כבר בחודש ספטמבר 2019. יוצא אפוא כי קצב שיווק הדירות ואכלוסן הכתיב את מועד בניית וסיום מוסדות החינוך.

כבר ביום 17.7.2017 התקיימה ישיבה במשרדי ח.פ.ת ובה נמסר דיווח כי נרכשו 250 יחידות דיור בפרויקט אשר אמורות להתאכלס ברבעון הראשון של שנת 2019. בהמשך, כעולה מהתכתובות בין ח.פ.ת לגורמים השונים בעירייה, ביום 7.9.2017 עמד מספר יחידות הדיור ששווקו, כבר על 1,700 יחידות.

ביום 29.11.2017 הסבה הרשות את כל זכויותיה והתחייבויותיה בפרויקט לחברה הכלכלית.

הנה כי כן, לנגד עיני כל הגורמים, נוכח מועד האכלוס הצפוי, הפך חודש ספטמבר 2019 לתאריך בבחינת "ראה וקדש", המחייב את סיום בניית ביה"ס, זאת כדי להעמידו לטובת ראשוני המתאכלסים בפרויקט.

## 6. סוגיות בהעברת פרויקטים לאחריות החכ"ל:

### 6.1 העברת פרויקטים לחברה הכלכלית עוד בטרם הקמתה:

ביום 16.5.2016 קמה החברה הכלכלית, אולם במשך כעשרה חודשים עד כניסתה לפרויקט הסכם הגג לא הייתה פעילה. ביום 22.2.2017 החליטה מועצת העיר על העברת פרויקטים ובכלל זה גם אלה שתחת הסכם הגג, לניהולה של החברה הכלכלית. ההחלטה נתקבלה עוד בטרם יכלה להעריך את מוכנות החכ"ל לנהל את הפרויקט בהתחשב במיומנות ואיכות כוח האדם שיעבוד בה ונוכח העדר זמן סביר להתארגנות החברה לקראת הפרויקט.

בהמשך לכך, ביום 16.3.2017 חתמה העירייה על הסכם עם החברה הכלכלית, שהייתה אותה עת חברה בהתהוות, לפיו תבצע החברה פרויקטים הנדסיים וכלכליים על שטחים עירוניים עבור העירייה.

בין הפרויקטים שהועברו לחכ"ל היו פיתוח תשתיות ומבני ציבור הכלולים במסגרת הסכם הגג, ניהול אזור התעשייה, פיתוח תשתיות באזורים שונים ברחבי העיר, קידום תוכניות בנין עיר שונות ברחבי העיר וקידום תוכניות למימוש נכסי עירייה מניבים. **כעולה מההחלטה, אישרה המועצה כי החכ"ל תהא אחראית לא רק על ביצוע עבודות הפיתוח, אלא גם על בניית מבני הציבור.**

כאמור בדוח השימושים אשר צורף כנספח א' להסכם הגג, עמדו היקפי הפרויקטים המשוערים והמתוכננים בפרויקט נאות אפק על כ- 1,224 מיליון ₪. כאשר בשלב של הקמת בית הספר עבדה רק חברה אחת במתחם בתחום התשתיות בהיקף כספים של כ- 200 מיליון ₪.

**מדובר בהיקפי בנייה עצומים אשר הוטלו לפתחה ולאחריותה של חברה אשר על אף שטרם קמה, שעון החול המכתיב את המועד לסיום הפרויקט על ידה, החל את עבודתו שכן, תוכנית שכונת אפק אשר הכוללת 4,573 יחידות דיור, הייתה אותה עת בתוקף והתקדמות בביצועה חייב גם את היערכות העירייה לאספקת פתרונות של מבני חינוך לילדים המתגוררים בה.**

בדוח מבקר המדינה על החברה הכלכלית לפיתוח עפולה ומתחם התחנה בעפולה, אשר פורסם ביום 24.6.2019 (להלן – דוח המבקר), התייחס המבקר לדרך בה העבירה עיריית עפולה את פרויקט מתחם התחנה במסגרת הסכם הגג לחברה הכלכלית. בהתייחסו לאופן העברת הפרויקט מהעירייה לחכ"ל כתב המבקר כדלקמן:

*"העירייה העבירה את הפרויקט לניהול החכ"ל ללא הליך סדור ובלי לבדוק אם החכ"ל היא הגורם המתאים ביותר לביצוע הפרויקט, ללא אישור המועצה, ובלי הסכם כתוב בין הצדדים, הקובע את התחייבויות החכ"ל לביצוע הפרויקט ואת פירוט תכולת הפרויקט, לוחות זמנים לביצועו והיבטים כספיים".*

כעולה מהסכם הגג, נקבע כי העירייה תיתן אישור בכתב ומראש לכל פרויקט בנפרד, תוך ציון התקציב הכולל וכי החברה לא תתחיל לביצוע פרויקט טרם קבלת אישור מהגורמים המוסמכים לכך בעירייה.

עוד קובע ההסכם כי העירייה תמנה גורמי מטה אשר יהיו מורשי חתימה לאישור חשבונות של הפרויקטים וכי כל שינוי בפרויקט יקבל את אישור הגורמים המעורבים בפרויקט מטעם העירייה ושל האחראים.

למעשה, נקבע כי הנהלת העירייה תתווה את לוחות הזמנים לביצוע הפרויקטים, את הבקרה על תקצובם ואת האחריות על התוצר הסופי.

נוכח פני הדברים ניתן לומר כי בעוד שעל החברה המנהלת הוטלה האחריות להתריע על כל חריגה תקציבית בפרויקט, הועבר האתגר להמציא פתרונות תקציביים לפתחה של הרשות.

בהסכם הגג נקבע כי דמי הניהול להם תהא זכאית הרשות בגין פרויקטים אלה, תעמוד על 6.5 אחוז. מתוך אלה וכאמור בהסכם שחתמה העירייה עם החכ"ל ביום 16.3.2017, אמורה הייתה העירייה להפריש 3 אחוזים דמי ניהול לחברה הכלכלית.

עוד בטרם נחתם ההסכם בין העירייה לחברה, החליטה מועצת העיר, בישיבתה מספר 49 שהתקיימה ביום 22.2.2017, על העברת מספר פרויקטים ובהם גם הסכם הגג, מהעירייה לחברה הכלכלית, אשר אותה עת הייתה בשלבי הקמה ואף לא היה למה מנהל.

ביום 22.3.2017 מונה גורם שישמש כמנהל ההקמה של החכ"ל ואשר במועד מאוחר יותר, עם הקמתה של החברה מונה גם כמנהלה בפועל.

בדוח מבקר המדינה על השלטון המקומי לשנת 2019 בחן המבקר את פעילות החברה הכלכלית לפיתוח עפולה. בדוח, כתב המבקר כדלקמן:

*"משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי להחלטות על מסירת פעילויות לחכ"ל או על הפסקת ההתקשרות בגינן עשויות להיות השלכות כספיות ותפעוליות מהותיות וארוכות טווח גם על תקציב העירייה, בהיותה הבעלים של החכ"ל, ולפיכך הדיווח למועצה בטרם העברת פעילויות לחכ"ל וקבלת אישורה הכרחיים לפיקוח המועצה ולבקרה שלה על החלטות העירייה".*

הביקורת סבורה כי המועצה לא קיימה דיון מעמיק באשר להשלכות העברת פעילות בהיקף כה נרחב לאחריות חברה שטרם קמה ואשר צריכה לפעול בלוח זמנים מאוד צפוף, הן להקמת התשתיות והן לבניית בי"ס מיתרים במועדו, נוכח לוחות הזמנים לאכלוס השכונה והתחייבות העירייה לספק פתרונות חינוכיים לתושבי השכונה מיד בשנת הלימודים הקרובה למועד האכלוס.



## 6.2 לוחות הזמנים לביצוע העבודה:

סעיף 2.4 בהסכם ההתקשרות עם הקבלן קובע כי משך ביצוע העבודות יעמוד על 16 חודשים בהתאם לשלבויות הביצוע כמפורט בנספח ד' בהסכם ההתקשרות. כן נקבע בסעיף 2.5 כי השלמת העבודות עד ליום 30.7.2019 הינה חיונית ומהותית למזמינה "...לצורך עמידה בלוח הזמנים אשר תאפשר את פתיחת שנת הלימודים תשע"ט...ולצורך עמידת המזמינה כלפי צדדים שלישיים, בין היתר, כלפי יזמים שרכשו או ירכשו מגרשים בפרויקט מאת רשות מקרקעי ישראל".

### ממצאי הביקורת:

כאמור בנספח ד', נקבעו שבע אבני דרך לביצוע העבודה. נקבע כי אבן הדרך האחרונה – קבלת טופס 4 ומסירה למזמין, תתבצע תוך 464 ימים ממועד מתן צו התחלת עבודה.

שני המשתנים, האחד, מועד סיום העבודות לבניית ביה"ס אשר נקבע ליום 30.7.2019 והשני, סיום העבודה תוך 464 ימים הכתיבו לא רק את קצב העבודה שהקבלן יצטרך לעמוד בו, אלא גם את מועד מתן הצו לתחילת העבודה. בהינתן שני אלה, נכנסה החברה הכלכלית למרוץ נגד הזמן שתכליתו להוציא צו התחלת עבודה לא יאוחר מיום 22.4.2018.

נוכח העובדה שרק ביום 22.3.2017 מונה מנהל להקמת החכ"ל, ניתן למנהל ההקמה של החכ"ל פרק זמן של 13 חודשים בלבד להקמת החברה הכלכלית ולהתקדמות בתכנון ובניית הפרויקט, הכולל לבד מבניית ביה"ס, הקמה של 8 גני ילדים, 3 מעונות יום, בית כנסת, אולם ספורט ושני מגרשים משולבים, זאת כדי לעמוד ביעד של הוצאת צו התחלת עבודה לא יאוחר מיום 22.4.2018.

נמצא כי ביום 11.8.2019, 455 ימים ממועד קבלת צו התחלת העבודה, קיבל הקבלן טופס 4, כל זאת כנדרש בהסכם.



כפי העולה מהאמור לעיל, בעוד שתכנון תקין מציב לוחות זמנים ומסגרת זמן לביצוע עבור כל שלב לפי הסדר הכרונולוגי שלו, הכתיבו המציאות בפרויקט והצורך במתן מענה לילדים המתגוררים בנאות אפק, לוחות זמנים צפופים וקשיחים המוכתבים ע"י תאריך יעד, אשר כל חריגה בכל אחד מהם היה בה כדי לעכב את פתיחת שנת הלימודים בספטמבר 2019.

### 6.3 מוכנות והיערכות החברה הכלכלית ללקיחת האחריות על הפרויקט:

בדוח מבקר המדינה בעניינה של החברה הכלכלית עפולה התייחס המבקר לנושא מוכנותה של החכ"ל לקבלת האחריות על הסכם הגג. בדבריו כתב המבקר כדלקמן:

*"אי-היערכותה של החכ"ל לפרויקט מבחינת כוח אדם: החכ"ל לא הייתה ערוכה כראוי לניהול הפרויקט ולבקרה עליו מבחינת כוח אדם מקצועי משלה, כגון מהנדס ומנהל כספים".*

הביקורת בחנה את מוכנות החכ"ל ללקיחת האחריות על ניהול הפרויקט.

#### ממצאי הביקורת:

כפי שהוצג לעיל, העברת האחריות לחברה הכלכלית נעשתה עוד בהיותה חברה על הנייר בלבד. לא זו בלבד אלא אף לכל אורך הדרך היא נוהלה מבלי שלצדו של מנהל ההקמה ולימים גם מנכ"ל החברה, עומד צוות מקצועי של החכ"ל, שיכול היה לסייע בקבלת החלטות בכל הנוגע להתקדמות בפרויקט ובכלל זה, בהתייחס למסגרת התקציבית ולפערים בין המקורות לשימושים בפרויקט.

הביקורת מציינת כי במונחים של עמידה בלוח הזמנים לסיום הפרויקט, עמדה החכ"ל בהצלחה באתגר זה. עם זאת, אין בכך כדי לגרוע מהליקוי הנובע ממסירת עבודות בהיקף כספי כה עצום כפי שהודגם בפרויקט זה, לחברה אשר הייתה על הנייר בלבד.

## 7. פערים בתקצוב בניית בית הספר:

### 7.1 תקצוב משרד החינוך:

ביום 5.2.2018 הודיע המינהל לפיתוח מערכת חינוך במשרד החינוך על הרשאה מס' 2018/76/022 לפרסום מכרז לבניית 24 כיתות ביי"ס יסודי נאות. ע"פ ההרשאה ובהתאם לפרמטרים שנקבעו נאמד סך התקציב לבניית בית הספר בסך 18.8 מיליון ₪ לפי הפרמטרים כדלקמן:

- סך השטח המתוקצב הוא : 3,655 מטרים.
- עלות למטר מ"ר : 4,546 ₪.
- מקדם : 1.132

### 7.2 הליך המכרז:

ביום 22.3.2018 פרסמה החברה הכלכלית בעיתון גלובס מכרז 4/2018 להקמת בית ספר 24 כיתות בית ספר יסודי במגרש 208 בשכונת נאות אפק קריית ביאליק. לצד פרסום זה פרסמה החברה הכלכלית את מכרז 5/2018 להקמת גני ילדים 8 כיתות, מעון יום 3 כיתות, בית כנסת, אולם ספורט ומגרש משולב באותו המגרש. נקבע כי המועד האחרון להגשת ההצעות יהיה ביום 4.3.2018.

לפי תנאי המכרז, הציגה החברה הכלכלית אומדן של עלות העבודה. נקבע כי ההצעה הזוכה תהא זו אשר נקבה בהנחה הגדולה ביותר מהאומדן הקבוע בכתב הכמויות. ע"פ כתב הכמויות אומדן העבודה עמד ע"ס של 24,300,283 ₪ כולל מע"מ, כאמור, לאחר קיצוץ בשיעור של שלושה אחוזים באופן גורף מכל הסעיפים במכרז, קרי, קיצוץ בסך של כ 650,000 ₪ מהאומדן הראשוני.

בתנאי המכרז נקבע כי יש להעמיד ערבות בנקאית ע"ס 250,000 ₪ בתוקף עד ליום 30.8.2018 אשר תחולט במידה שהחברה הזוכה תחזור בה מהצעתה.

נקבע כי המועד האחרון להגשת הצעות יהיה 20.3.2018.

ביום 25.3.2018 נפתחה תיבת ההצעות. פתיחת ההצעות נעשתה בנוכחות נציגי כל המציעים. הוגשו ארבע הצעות כדלקמן:

שם החברה	אחוז ההנחה מהאומדן	סך הערבות	בתוקף עד
א.נעמן הנדסה ובניה בע"מ	9	250,000	30.8.2018
טנוס הנדסה ובניה בע"מ	12.8	250,000	30.8.2018
אמחז מהנדסים בע"מ	6	250,000	30.8.2018
אפטרון יזמות בע"מ	7.2	250,000	30.8.2018

נבדקו הערבויות הבנקאיות ע"י היועמ"ש של החברה וע"י יועמ"ש חיצוני שנשכר לצורך ההליך המכרזי ולא נמצא בהן כל דופי.

ביום 26.3.2018 ניתנה הודעת חברת ח.פ.ת כי חברת טנוס הינה החברה הזוכה במכרז 4/2018 לאחר שנתנה ההנחה הגדולה ביותר לאומדן ובמילים אחרות, את ההצעה הזולה ביותר. נמצא כי ההצעה לאחר קיזוז ההנחה עמדה על 21,898,846 ₪ כולל מע"מ באופן התואם את שיעור ההנחה באחוזים.

כן נבדקו כל מסמכי המכרז ע"י נציגי החכ"ל ונציגי ח.פ.ת ונמצא כי החברה הזוכה עומדת בכל תנאי הסף כאמור להלן:

ממצא	הדרישה	תנאי נדרש
לא נמצא <sup>3</sup>	4-ג/100	סיוג קבלני
תקין	מעל 15,000,000 ₪	פרויקט מוביל
תקין	15,000,000 ₪	צבר פרויקטים
תקין	250,000 ש"ח	ערבות לקיום מכרז
תקין		תצהיר לפי חוק עסקאות גופים ציבוריים

מבדיקה של הערבויות הבנקאיות נמצא כי כל הערבויות תקינות ועומדות ע"ס של 250,000 ₪. לאחר זכייתה במכרז, העמידה החברה הזוכה ביום 20.4.2018 ערבות בנקאית ע"ס של 1,070,000 ₪ בהתאם לחוזה 04/2018 בתוקף עד ליום 29.3.2018.

### כאמור לעיל, ההליך המכרזי היה תקין.

נוכח העובדה שתקציב משרד החינוך עמד על סך של 18.8 מיליון ₪ כולל מע"מ, הרי שכבר במועד הבחירה של הקבלן הזוכה היה פער של 3.1 מיליון ₪ בין ההצעה הזוכה לסך המקורות שעמדו לרשות העירייה בפרויקט בניית בית הספר והוא תוצאה של הפער בין התוכנית האדריכלית שלפיה היו 4,293 מ"ר לעומת התוכנית בפרוגרמה שעמדה על 3,655 מ"ר.

### 7.3 העדר פעולות לסגירת הגרעון הנובע מהפער בין התקצוב להצעה הזוכה:

בסעיף 5.6 להסכם הגג אשר היה חלק בלתי נפרד מהסכם ההתקשרות עם החברה המנהלת, נקבע כי ח.פ.ת תהא אחראית כלפי העירייה על ביצוע הפרויקט בהתאם לעלויות ולאומדנים כפי שיאושרו ע"י העירייה ו/או רמ"י, "באופן שיבטיח את עמידת העירייה בהתחייבויותיה כלפי רמ"י כאמור בהסכם הגג". כן קובע סעיף 4.9 לנספח א' – שירותי התכנון והניהול כי על ח.פ.ת מוטלת האחריות לאי חריגה מהתקציב המאושר ע"י העירייה ורמ"י ועדכוננו לאור השינויים שאושרו ע"י העירייה/רמ"י.

ביום 7.9.2017 הוציאה ח.פ.ת מכתב מפורט המתאר את הגירעונות הצפויים בפרויקטים השונים ובהם גם בפרויקט ב"ס מיתרים נוכח הודעת רמ"י לפיה היא לא תשתתף במימון בניית מבני הציבור ולאור פערים בתוכניות האדריכליות של ביה"ס לבין הפרוגרמה.

<sup>3</sup> בדיקת סיווג קבלני ניתנת לביצוע במעמד פתיחת תיבת ההצעות באופן מקוון

**הביקורת מעלה כי על אף שהסכם הגג התיר לעירייה לדרוש את מימון הפער ע"י רמ"י ועל אף שהאחריות לשמירה על מסגרת תקציב מאוזנת הייתה מוטלת על החברה המנהלת, לא בוצעו פעולות אופרטיביות מהותיות למציאת תקציב שתכליתו לסגור את הפערים בין המקורות לשימושים.**

בישיבה שהתקיימה במשרדי החכ"ל ביום 30.11.2017 דרש מנהל החכ"ל נוכח הגרעון הצפוי, "להתכנס" לבנייה ע"פ הפרוגרמה, קרי להפחית בהוצאות הבנייה. בפועל, תוכניות הבנייה התקדמו על פי התוכנית האדריכלית.

זאת ועוד, גם לאחר שהיה ידוע כי הפרויקט ייבנה כשקיים פער גרעוני בין סך השימושים למקורות, הוצאו הוצאות נוספות תחת הגדרה של "תוספות מיוחדות", אשר הגדילו את עלות הפרויקט ועמו את הגרעון.

#### **7.4 תוספות מיוחדות בפרויקט:**

בסעיף 4.6 שבנספח א להסכם עם החברה המנהלת, הנוגע ל"אישור שינויים ו/או תוספות לקבלני תשתית ולקבלני המבנים" נקבע כי שינויים, "בכל שלב, לרבות ובמיוחד במהלך הביצוע, ייעשו על ידי החברה המנהלת בהתאם לנוהל מיוחד שיגובש ע"י החברה ויאושר ע"י העירייה ורמ"י, אשר יבטיח כי לא יאושרו לקבלני התשתיות ו/או לקבלני המבנים שינויים ו/או תוספות כלשהן בעלי השלכה כספית על התמורה המגיעה לאותם קבלנים, אלא בכפוף לאישור העירייה ורמ"י".

הביקורת בחנה את ההוצאות המיוחדות בפרויקט ואת דרך קבלת ההחלטות על ביצוען.

סעיף 4.10 לנספח א להסכם דן בנושא של בדיקת ואישור החשבונות. נקבע כי מחירי סעיפים חריגים יהיו טעונים חוות דעת והסברים לגורם מאשר שיוסמך ע"י העירייה ורמ"י".

כן קובע סעיף 4.10.2.3 כי בדיקת חשבונות חלקיים תיעשה בין היתר, לאור ניתוח מחירים חריגים וכי, ע"פ סעיף 4.10.3.1 מחירים חריגים יוכנו כהמלצות בלבד ויועברו באמצעות מהנדס מטעם החברה לאישור העירייה.

**על אף בקשת הביקורת להמצאת מסמכים המעידים על קיומו של ההליך כאמור בסעיף 4.10.3.1 לא הומצאו מסמכים אלו לביקורת, כדי להעיד כי התנהל הליך סדור של אישור הוצאות שיהיה בהן כדי לגרום לחריגות תקציביות.**

נוכח העובדה שמגמת הגרעון במשאבים הייתה ידועה כבר בשלבי המוקדמים של הפרויקט, אף הוציא מנכ"ל החכ"ל נוהל אישור חשבון לנותני שירות וקבלני ביצוע ובו נכתב כי כל אישור חריג שאינו נכלל בעבודה המקורית יובא לאישור ראש המנהלת מטעם החכ"ל לצורך אישור טרם ביצוע העבודה.

ביום 4.12.2017 הנחה מנכ"ל החכ"ל את ח.פ.ת להיצמד לתוכנית שבפרוגרמה כפי שקבע משרד החינוך, תוך שמירה על מסגרת התקציב שאישר משרד החינוך, זאת לאחר שבדיקה שביצע יחד עם גזבר העירייה מעלה כי קיימים פערים תקציביים במימון הפרויקט.



למרות האמור לעיל, על פי ההצעה הזוכה, עלות בניית ביה"ס עמדה על סך של כ – 21.9 מיליון ₪ אולם בתום הפרויקט עמדה עלות העבודה על כ – 24.5 מיליון ₪ המשקפים חריגה של 3.6 מיליון ₪ כולל מע"מ מההצעה המקורית הזוכה, לא כולל עלויות התכנון והפיקוח ועמלת החכ"ל כאמור להלן:

הפרש בין הצעה זוכה לביצוע	הפרש בין סך המימון לביצוע	סך לתשלום	סך מימון <sup>4</sup>	הצעה זוכה	
1,752,876	2,867,936	20,978,916	19,226,040	18,110,980	ללא מע"מ
5,319,291	3,355,485	24,545,331	19,226,040	21,898,846	כולל מע"מ

נמצא כי סך של כ - 1.8 מיליון ₪ כולל מע"מ הוצאו בפרק 99 "עבודות נוספות" בתת פרק 99.01 "חריגים". מדובר בהוצאות על פריטים שלא נכללו בהסכם, להבדיל מפריטים שנכללו בהסכם ובהם בוצעו שינויים כמותיים אשר הגדילו או הפחיתו את העלות הכוללת של אותו פריט.

כן נמצא שמתוך סכום זה, סך של למעלה כ 600 אלף ₪ כולל מע"מ, הוצאו בתת פרק 05.99.01 ללא הצעות מחיר ואילו יתרת הסכום, סך של כ 1.2 מיליון ₪ היו בהתאם להצעות מחיר שהוגשו ואושרו.

עבודות נוספות שלא בחוזה	עבודות שבוצעו לפי כמות בחוזה	עבודות שבוצעו מעבר לכמות בחוזה	עבודות נוספות שלא בחוזה	סך התשלום	
1,542,449	14,702,656	4,733,811	1,542,449	20,978,916	ללא מע"מ
1,804,665	17,202,107	5,538,559	1,804,665	24,545,331	כולל מע"מ

נמצא אם כן, כי על אף שהוקם צוות שתפקידו היה לשמור על מסגרת התקציב בדרך של בחינת כל הוצאה החורגת ממסגרת התקציב, בוצעו עבודות אשר חרגו ממסגרת התקציב.

#### 7.5 סך ההוצאה בפרויקט:

כפי שצוין לעיל, עלויות הבנייה המתוארות לעיל משקפות את סך ההוצאה עבור ההקמה בלבד. ברם, לצד הוצאות אלה יש להוסיף גם את את הוצאות תכנון פיקוח לחברת ח.פ.ת וכן עמלת ניהול

<sup>4</sup> לא כולל תקציב הצטיידות בסך של 235,000 ₪.

עבור החכ"ל. בדיקה של סך ההוצאות הכללי בפרויקט לא כולל תקציב הצטיידות מעלה את התמונה הבאה:

מקורות	סה"כ ביצוע כולל מע"מ
ביצוע	24,545,332
תכנון	1,656,809
פיקוח ועמלת חכ"ל	1,902,263
סה"כ	28,104,404

נמצא אם כן כי סך ההוצאה בפרויקט כולל תכנון, פיקוח ועמלות לחכ"ל ולחפ"ת ולא כולל תקציב הצטיידות, מסתכם ב 28.1 מיליון ₪. כפי שצוין לעיל, סך התקציב בפרויקט עמד על 19,226,040 ₪. נוכח הנתונים שלעיל עולה כי פרויקט בניית ביה"ס הסתיים בגירעון של 8.9 מיליון ₪, לא כולל תקציב הצטיידות אשר עמד על 1.58 מיליון ₪.

#### 7.6 סיכום הממצאים:

עם פתיחת תיבת ההצעות ולאחר מכן, בעת בחירת ההצעה הזוכה, היה קיים פער ניכר בין ההצעה הזוכה לסך המקורות וזאת עוד בטרם נלקחו בחשבון עלויות התכנון והפיקוח ועמלת חכ"ל.

נוכח תנאי הסכם הגג ובשל הצורך לספק פתרונות חינוכיים לתושבים שנכנסו להתגורר בפרויקט, עמד הצורך להתחיל בפרויקט עוד בטרם הצליחה הרשות לגייס מימון מלא לתקצובו ועל אף שהיה ידוע כי מדובר בתקציב לא מאוזן.

הביקורת מציינת כי לנוכח מגבלות התקציב והגרעון הצפוי בבניית ביה"ס, חלה על כל הגורמים אשר היו שותפים לפרויקט החובה לפעול איש איש בתחומו, למציאת מקור תקציבי נוסף, להקטנת סך השימושים באמצעות הורדת פריטים לא חיוניים מהמכרז ולהימנעות מהוצאה חורגת מעבר לכתב הכמויות שאושר, כל זאת כדי לאזן בין סך המקורות לשימושים. נתוני הביצוע מראים כי לא זו בלבד שלא נעשו די פעולות לתכלית זו אלא אף נרשמו הוצאות חריגות על ביצוע עבודות שלא נכללו מלכתחילה בפרויקט.

#### 8. גירעונות הנובעים משינויים בפרמטרים:

במהלך תכנון הפרויקט, אף עוד לפי שהחלו בהקמתו, התרחשו אירועים שחייבו נקיטת פעולות שתכליתן להבטיח עמידה במסגרת תקציב אפס המאזנת בין סך המקורות לסך השימושים.

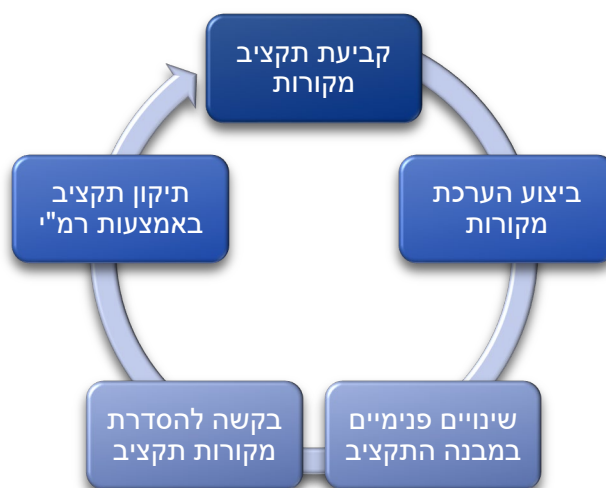
הביקורת בחנה את הפעולות שננקטו בעת התרחשות אירועים אלה ואת קבלת ההחלטות בתכנון והקמת הפרויקט:

### 8.1 מימון גירעונות בפרויקטים:

סעיף 6 בהסכם ההתקשרות קובע כי תקציב הפרויקט יתנהל כמשק כספי סגור שבו סך השימושים לכל פרויקט בנפרד, שווה לסך השימושים. נוכח האפשרות שתיתכנה סטיות בתקציב, ניתן הסכם הגג מענה גם לאפשרות מעין זו.

סעיפים 6.6-6.8 בהסכם הגג קובעים כי בכל מקרה בו תסתמן חריגה בביצוע, אף בשלבי תכנון המכרז, תפעל הרשות לתיקון התקציב המאושר באמצעות שינויים פנימיים במבנה התקציב וככל שלא נמצאה הדרך לתיקונו, יפעלו העירייה ורמ"י להגדלת התקציב באמצעות מימונו ע"י רמ"י. ובכל מקרה, כאמור בסעיף 6.8 להסכם, לא תחול על העירייה או על החכ"ל החובה לממן את הגידול הנדרש בתקציב הפרויקט.

תרשים זרימה לקביעת המקורות לשם עמידה במסגרת התקציב בפרויקט



כאמור בתרשים שלעיל, שמירה על מסגרת התקציב צריכה הייתה להתבצע ע"י ניתוח עלות הפרויקט, בחינת סך המקורות, התאמת הפרויקט לסך המקורות וביצוע שינויים פנימיים בתקציב, מציאת מקורות נוספים וככל שלא הוסדרו מקורות התקציב, השלמת הפערים באמצעות רמ"י.

### ממצאי הביקורת:

העירייה חתמה על ההסכם עוד בטרם הוסדרו מקורות התקציב לבניית הפרויקט. נמצא כי כבר עם חתימת ההסכם בין העירייה לרמ"י, ניכר פער של 1.1 מיליון ₪ בין השימושים לסך המקורות לבניית ביה"ס מיתרים בלבד.

במועד החתימה כאמור, הייתה העירייה הגורם היחיד שהיה צד לחוזה מול רמ"י ומשכך, מוטל היה על העירייה להתנות ואף להשהות את החתימה על ההסכם, כל עוד לא ימצא פתרון משביע רצון שיסיר את האחריות לתקצוב הפרויקט ממנה. ברם, חרף הפערים, נחתם ההסכם והתקשרות בין העירייה לרמ"י.

### **הערת הביקורת:**

פרוטוקולים מתוך ישיבות שהתנהלו בין גורמים בחכ"ל ובח.פ.ת מעלים כי עוד בטרם הוכן המכרז לבחירת הקבלן לביצוע הבנייה, הודיעה רמ"י כי היא לא תשתתף במימון הגרעון בבניית ביה"ס בטענה כי כיסוי הפערים בין השימושים למקורות ייעשה ע"י רמ"י ככל שלא ימצאו מקורות תקציביים אחרים בכל הנוגע למימון התשתיות ואין הכוונה לבניית מבני הציבור ובמקרה זה, ב"ס מיתרים.

בנסיבות אחרות ייתכן כי היה שהחלטה מעין זו עלולה לבטל את ההסכם הגג אולם נוכח העובדה שפרויקט הבנייה למגורים יצא לדרך, לא נותרה לרשות הברירה אלא להמשיך בבניית מבני הציבור לטובת המשתכנים החדשים.

הביקורת מציינת כי בסעיף 2 להסכם הגג נכתב כי **"...ההסכם זה קובע מסגרת לעבודת רמ"י והעירייה בפרויקט..."**. כאמור בסעיף זה בו נזכר לראשונה המונח **"פרויקט"**, שוזר ההסכם את בניית המבנים הציבוריים ובכלל זה מוסדות החינוך, תחת הגדרה אחת והיא **"הפרויקט"**.

סעיף 6 לפרויקט, הודן בתקציב הפרויקט, **"כפי שיאושר לכל תקציב בנפרד"** יתבסס על משק כספי סגור שבו סך השימושים יהיה שווה לסך **"המקורות המאוגמים"**.

תת סעיף 6.2 להסכם מגדיר מה הם המקורות המאוגמים ובין היתר קובע בתת סעיף 6.2.3 כי בכל הנוגע לבניית מבני ציבור, התקציב המאוגם הנו התקציב המגיע ממשרד החינוך.

תת סעיף 6.7 הודן בהגדלת התקציב המאושר קובע כי **משלא נמצאה הדרך לתיקון התקציב, יפעלו הצדדים בהסכמה, למימונו ע"י רמ"י**.

הביקורת סבורה כי נוכח הכתוב בהסכם הייתה מוטלת החובה על רמ"י לממן את הפער בין השימושים למקורות.

**נמצא כי למרות הפערים בין השימושים למקורות כמוצג לעיל, אשר הלכו וגדלו ככל שהתקדם הפרויקט, לא השלימה רמ"י את הפערים התקציביים אותם נאלצה הרשות לממן ממקורותיה.**

### **המלצת הביקורת:**

מומלץ לפעול מול רמ"י בדרישה למימון הגרעון הנובע מהקמת ב"ס מיתרים וכך גם באשר לכל גירעון שנוצר כתוצאה מהקמת מבני הציבור.

**8.2 לוחות הזמנים לבניית מוסדות החינוך הוכתבו ע"י מועד אכלוס השכונה :**

כפי העולה מהמסמכים, נורות האזהרה אודות הגרעון התקציבי הצפוי עקב בניית בית הספר, הבהבו לאורך כל הדרך. בשלביו הראשונים, עוד ניתן היה לעצור את ההסכם ולהתנות את החתימה במציאת מקורות תקציביים לבניית מוסדות החינוך אולם מהעת שההסכם נחתם, הכתיב קצב שיווק יחידות המגורים הן את תחילת ביצוע בניית מוסדות החינוך והן את תאריך היעד לסיום הבנייה.

בנקודות זמן שונות עלו ממצאים שהיה בהם כדי להבין אנא פניו של הפרויקט. נקודות זמן אלה היו צריכות לשמש כנקודות עצירה ובחינה של הגרעון המסתמן לצורך ביצוע התאמות תקציביות ותכנוניות שתכליתן לאזן את הפער בתקציב. הביקורת בחנה את המקומות בהם התברר כי תחזית המקורות והשימושים המקורית אינה מעשית ואת הפעולות שנעשו בנקודות זמן אלה על מנת לתת להן מענה באופן שיימנע את הגרעון הצפוי בתקציב. ההתייחסות לשינויים במקורות ו/או בשימושים, הודגמה באמצעות ניתוח המידע שהתקבל בכל נקודת זמן במהלך הפרויקט ושהיה ידוע למקבלי החלטות בפרויקט באותה עת.

### 8.3 הפרמטרים שהשתנו במועדים השונים של בניית הפרויקט החל מהסכם הגג:

במהלך התקופה ממועד החתימה על הסכם הגג ובמהלך בניית ביה"ס התבררו עובדות שונות אשר הביאו להקטנת המקורות מחד ולהגדלת השימושים מאידך. הביקורת בחנה את השפעתם של האירועים על המקורות והשימושים ועל הפעולות שננקטו, על מנת להתמודד עם המשמעות התקציבית הנובעת מהחלטות אלה.

#### 8.3.1 הגרעון המובנה בעת חתימת הסכם הגג:

נספח ה' להסכם הגג אשר נחתם בחודש אפריל 2014, מגדיר את המקורות והשימושים בבניית מוסדות החינוך. בין היתר, מתמחר הסכם הגג את בניית הכיתות בבתי הספר שבפרויקט ומעמידים על 60 כיתות. בהערכת עלות בניית ביי"ס מיתרים לקח הסכם הגג את הפרמטרים הבאים לחישוב ההוצאה בבניית כיתה בביי"ס יסודי כדלקמן:

18	סך כיתות בפרויקט
125	סך מ"ר דרושים לכיתה
6,500	עלות מ"ר לבניית כיתה בש"ח
6,008	תקצוב צפוי למ"ר בש"ח

מהאמור לעיל עולה כי כבר בעת החתימה על הסכם הגג ביום 11.5.2014 עמד הפער בין השימושים למקורות בבניית ביי"ס מיתרים על 1.1 מיליון ₪ ומקורו בפערים בין עלות מ"ר לבניית כיתה העומדת על 6,500 ₪ לבין התקצוב למ"ר שעמד על פי האומדנים על 6,008 ₪.

מחיר כללי	מחיר לכיתה	מחיר למ"ר	מ"ר לכיתה	כיתות	
14,625,000	812,500	6,500	125	18	שימושים
13,518,000	751,000	6,008	125	18	מקורות
-1,107,000					פער בין מקורות לשימושים

נמצא כי החתימה על הסכם הגג נעשתה במתכונתו הנוכחית על אף שכאמור בנספח ה' להסכם קיים פער גרעוני עצום בין השימושים לסך המקורות.

### **8.3.2 הגדלת השימושים עקב פערים בין התוכנית האדריכלית לפרוגרמה:**

עוד בשלבי תכנון ביה"ס הביא משרד החינוך לידיעת העירייה כי קיימים פערים בין הפרוגרמה לבין התוכניות האדריכליות של העירייה אותם תצטרך העירייה לממן בעצמה. במהלך חודש ספטמבר 2017 נתנה החברה המנהלת במסמך מפורט, ביטוי למשמעות הכספית הנובעת מפערים אלה.

ביום 11.12.2017 אף הודיע משרד החינוך כי עקב הפער בין שטח הבנייה של ביה"ס לפי הפרוגרמה לבין השטח לפי התוכנית האדריכלית העומד על 640 מ"ר, נדרשת העירייה להוציא מכתב התחייבות לכיסוי הפערים התקציביים הנובעים מהפער שבין שטח הפרוגרמה לשטח התוכנית האדריכלית, כתנאי לקבלת התקציב ממשרד החינוך.

נמצא כי משרד החינוך תקצב את ביה"ס על פי שטח התוכנית שבפרוגרמה שעמד על 3,655 מ"ר. תקצוב זה הותיר שטח של 640 מ"ר שלא נכלל בפרוגרמה אך נכלל בתוכנית האדריכלית, ללא כיסוי תקציבי.

ביום 28.11.2017 התקיימה ישיבה במשרדי החכ"ל בהשתתפות נציגי העירייה וח.פ.ת. בישיבה זו הביע מנכ"ל החכ"ל את עמדתו כי נוכח העובדה שרמ"י אינה משתתפת במימון עלויות בניית מבני החינוך, יש להתכנס לתכנון ע"פ הפרוגרמות שקבע משרד החינוך.

### **נמצא כי בניית ביה"ס נמשכה כרגיל תוך הצמדות לתוכניות האדריכליות.**

משום כך ולנוכח דרישת משרד החינוך וכתנאי לקבלת תקציב מהמשרד, הוציאה העירייה מסמך התחייבות לממן פערים בשטחי הבנייה בין התוכנית האדריכלית לבין הפרוגרמה, אשר מסתכמים ע"פ מכתב ההתחייבות בסך של 660 מ"ר.

**כאמור לעיל, על אף המשמעויות הכספיות, הרי שגם בנקודת זמן זו לא נעשו פעולות שתכליתן מציאת מקורות על מנת לאזן את הפער בין המקורות לשימושים כתנאי להמשך ההתקדמות בפרויקט.**

### 8.3.3 הגדלת מספר הכיתות - השפעה על הגדלת השימושים :

על פי התוכניות בהסכם הגג, הכיל ביה"ס 18 כיתות. בפועל, נדרשה העירייה ע"י משרד החינוך לבנות 24 כיתות. נוכח הדרישה אשר לא באה יחד עם הגדלת תקציב בניית ביה"ס, גדל הפער בין השימושים למקורות בשל שתי מגמות אשר פעלו להגדלת השימושים.

הראשונה, גידול בשימושים בסך של 4.875 מיליון ₪ המשקף עלות ישירה של בניית שש כיתות שכל אחת מסתכמת בסך של 812,500 ₪.

השנייה, הרשות נדרשה לממן פער נוסף בסך של 1,107,000 ₪ הנובע מהפער בין סך המקורות הצפויים לבניית 18 הכיתות אשר עמד על 6,008 ₪ למ"ר לעומת העלות המוערכת שעמדה על 6,500 ₪ למ"ר :

מחיר כללי	מחיר לכיתה	מחיר למ"ר	מ"ר לכיתה	כיתות	
19,500,000	812,500	6,500	125	24	שימושים
13,518,000	751,000	6,008	125	18	מקורות
-5,982,000					פער בין מקורות לשימושים

כאמור לעיל, נוכח הגדלת מספר הכיתות והפער בין המקורות לשימושים בתקצוב הבנייה, נוצר פער נוסף בסך של כ - 6.0 מיליון ₪.

### 8.3.4 הודעת רמ"י לפיה לא תשתתף במימון בניית "המבנים":

סעיף 5.1 להסכם הגג קובע כי העירייה תתכנן ותבצע את עבודת הפיתוח ואת עבודות המבנים הנדרשות, בעצמה ו/או באמצעות החכ"ל במימון רמ"י". זאת ועוד, סעיף 5.2 להסכם הגג קובע כי השלמת מוסדות החינוך תהא "...בכפוף להעברת תקציבים מרמ"י ומיתר הגורמים המתקצבים הרלוונטיים במועד".

על פי האומדנים הראשוניים, סך המקורות לבניית ביה"ס עמד על 6,000 ₪ למ"ר מתוכם נקבע, כי סך של 4,650 ₪ למ"ר יתקצבו ע"י משרד החינוך ואילו סך של 1,350 ₪ נוספים יתקצבו ע"י רמ"י.

**נמצא כי אומדן זה נעשה על פי "התחייבות" של רמ"י שלא היה לה כיסוי בכתב.**

ביום 7.9.2017 הודיעה חברת ח.פ.ת לעירייה כי קיימים פערי מימון בפרויקטים השונים של מבני החינוך בסך של כ - 27.2 מיליון ₪. באותו מסמך עלה כי על אף שהתקיימו מגעים עם רמ"י בנוגע לתקצוב בניית מבני הציבור, לא ניתנה התחייבות של רמ"י לתקצוב בניית מבני הציבור.

ביום 28.11.2017 התקיימה ישיבה במשרדי החכ"ל ממנה עלה כי עוד לפני התקיימה ישיבה עם נציגי העירייה ונציגי רמ"י בה הודיעו נציגי רמ"י מפורשות כי היא לא תשתתף במימון בניית מבני החינוך ובכלל זה בניית ביה"ס.

השפעת הפער בתקצוב יצרה למעשה הקטנה של המקורות לבניית 18 הכיתות אך בפועל, הייתה גדולה אף יותר נוכח העובדה שסך הכיתות המתוכננות לבנייה גדל ועמד על 24. במילים אחרות, עקב הימנעות רמ"י מהעברת הכספים להשלמת הפערים, נוצרו פערים במקורות המימון הנובעים

לא רק מאי תקצוב השטחים שבפרוגרמה, אלא גם מאי תקצוב השטחים שנוספו בתוכנית האדריכלית.

סך הפער שנוצר עקב הגדלת מספר הכיתות ואי תקצוב ע"י רמ"י מסתכם כדלקמן:

**אובדן הכנסות עקב אי תקצוב רמ"י – בי"ס מיתרים**

הפער שנוצר	עלות למ"ר	מ"ר	כיתות	
3,037,500	1,350	2,250	18	לפי הפרוגרמה
1,012,500	1,350	750	6	תוספת לפי התוכנית האדריכלית
<b>4,050,000</b>		<b>3,000</b>	<b>24</b>	<b>סה"כ</b>

כאמור בטבלה, נוכח העובדה שרמ"י לא תקצבה את הפרויקט, נוצר פער נוסף בסך של 4.0 מיליון ₪ הנובע מאי תקצוב של 18 הכיתות המתוכננות והעדר תקצוב של הכיתות הנוספות שבנייתן נדרשה עקב דרישת משרד החינוך. הפער שלעיל כולל קיטון במקורות בסך של 3.04 מיליון ₪ במקורות ועוד גידול של 1.01 מיליון ₪ בשימושים.

#### 8.4 סיכום הממצאים:

סיכום האירועים והשפעתם על הקטנת המקורות ו/או הגדלת השימושים מסתכם בטבלה שלהלן:

הפער באלפי ש"ח	שימושים באלפי ש"ח	מקורות באלפי ש"ח	האירוע
-1,107	14,625	13,518	בניית 18 כיתות
-5,982	19,500	13,518	הוספת 6 כיתות והגדלת מספר הכיתות ל 24
-4,050	4,050	-	יציאת רמ"י מתקצוב הבנייה
<b>-11,139</b>			<b>סה"כ</b>

כאמור לעיל, על אף תמרורי האזהרה וכעולה ממכתבה של ח.פ.ת אשר נשלח לראש העירייה ביום 7.9.2017, שווקו אותה עת כ – 1,500 יחידות דיור שהעירייה נדרשה לתת מענה חינוכי לאוכלוסייה העתידה להתאכלס במקום ולפיכך לא בוצעו פעולות מהותיות שיהוו חישוב מסלול מחדש. אם ננקטו פעולות הרי שאלו היו מינוריות וכללו בהוראת מנכ"ל החכ"ל, הקטנת האומדן בכל סעיפי המכרז בשיעור של שלושה אחוזים. מדובר בצעד שנעשה בדוחק זמן ושלא היה בו די כדי להקטין את הגירעון הצפוי בפרויקט.



## 9. סיכום האירועים על ציר הזמן:



כעולה מתיעוד האירועים על רצף התרחשותם הכרונולוגית, נמצאו ליקויים בניהול לוחות הזמנים שקדמו לביצוע עבודות הקמת ביה"ס והשפיעו על מבנה המקורות והשימושים בפרויקט. פרויקט שאמור היה להתנהל כמשק סגור שבו סך השימושים תואם את סך המקורות, נוהל תחת לחץ של זמן. החלטות עקרוניות ומהותיות התקבלו עוד בטרם קמה המערכת שאמורה להוביל את הפרויקט וכשזו, החברה הכלכלית קמה, היא נאלצה לפעול תחת לוח זמנים נתון, כדי להשלים הקמתו של ביה"ס בפרק זמן של פחות משישה עשר חודשים.

## 10. סיכום הממצאים :

### 10.1 העברת פרויקטים לניהול החכ"ל עוד בטרם קמה :

כאמור בתרשים, ביום 22.2.2017 החליטה המועצה על העברת פרויקטים הקשורים בהסכם הגג לבצוע באמצעות החכ"ל. מדובר בפרויקטים רחבי היקף שתקציב הקמת מוסדות החינוך שבפרויקט זה, מהווה אך חלק קטן מהם. בנסיבות אלה היה ראוי כי יתקיים דיון מעמיק באשר ליכולתו של גוף אמורפי אותה עת, להוביל פרויקט מעין זה. ברם, נמצא כי לא התקיים דיון מעמיק בנושא. זאת ועוד, ביום 22.2.2017 התקיימה ישיבת מועצה בה אושר לראשונה גזר חדש לעירייה אשר החליף את קודמו בתפקיד ולפיכך חסרה חוות דעתו של איש כספים בכיר במערכת אשר יכול היה להוביל דיון מעמיק באשר ליכולתה של החכ"ל להוביל את הפרויקט ואת הפרויקטים הנוספים אשר העביר הרשות לאחריות החכ"ל ובכלל זה, פרויקטים של תכנון ופיתוח משמעותיים בכל רחבי העיר. חודש ימים לאחר מכן הוטל על מי שלימים יתמנה גם כמנכ"ל החברה, להקים את החברה הכלכלית.

### 10.2 פרסום מכרז בהעדר מקורות מימון לפרויקט :

ביום 22.3.2018 התפרסם מכרז להקמת ביה"ס. ברם, עוד בטרם החלו בבנייתו היה סך המקורות נמוך מסכום ההצעה הזוכה.

נוכח הצורך לספק פתרונות חינוך לאלפי התושבים החדשים בשכונה שטרם קמה, קיבל עניין העמידה בלוח הזמנים לסיומו של ביה"ס חשיבות ראשונה במעלה וכנגדו התגמד נושא מציאת מקורות מימון להשלמת הבנייה.

**כאמור לעיל, סך הגירעון בבניית ביה"ס עמד על למעלה מ 8.9 מיליון ₪.**

### 10.3 סוף דבר :

ביום 24 במאי 2018 כתב יו"ר מרכז השלטון המקומי מכתב ליו"ר ועדת הפנים בכנסת, ח"כ יואב קיש ולשר האוצר משה כחלון, המפנה לדוח של בנק ישראל ומתריע מפני הסכנה שבהסכמי הגג, אשר מחד מגדילים את האוכלוסייה בישובים בהם נחתמו אך מנגד אינם מספקים פתרונות לבעיית המחסור במקורות תעסוקה ובמקורות מימון להקמת תשתיות חדשות, חידוש ישנות והקמת מוסדות ציבור בהן. לטענת יו"ר מרכז השלטון המקומי, רשויות הסובלות ממחסור במקורות מימון לפיתוח תשתיות חדשות ומהעדר מקורות מימון יעודיים לצורך הקמת מוסדות ציבור וחידוש ושיקום תשתיות קיימות, ראו בהסכמי הגג הזדמנות עבורן, להשלמת פערים בתחום פיתוח התשתיות. ברם, רשויות אלה אשר חתמו על הסכם הגג בתקוה להשתמש בו כמנוף, מצאו עצמן עומדות בפני שוקת תקציבית שבורה נוכח היערכות לא נכונה להקמת הפרויקטים הגרנדיוזיים, העדר מקורות מימון וכוח אדם שאינו מתאים לניהול ופיקוח עליהם.

ניתן לומר כי דברים אלה נכונים אף כפי שמודגם בפרויקט בניית ביה"ס מיתרים.

## תקציר מנהלים:

ביום 30 באפריל 2014 חתמה עיריית קריית ביאליק על הסכם גג עם רשות מקרקעי ישראל לקידום תוכניות מגורים המשתרעת על שטח של 1,868 דונם, בחלקה המזרחי של העיר בשלוש תוכניות ובהן תוכנית אפק, תוכנית כפר ביאליק דרום ותוכנית הרחבת גבעת הרקפות. על-פי הקווים המנחים להסכם זה, נקבע כי רשות מקרקעי ישראל תשווק 7,253 יחידות דיור חדשות בתחום היישוב ב-3 השנים הבאות.

נוכח מועד האכלוס הצפוי הפך חודש ספטמבר 2019 לתאריך יעד, בבחינת "ראה וקדש", המחייב את סיום בניית ביה"ס, זאת כדי להעמידו לטובת ראשוני המתאכלסים בפרויקט.

היקפי בנייה עצומים הוטלו לפתחה ולאחריותה של החברה הכלכלית אשר על אף שטרם קמה, שעון החול המכתיב את המועד לסיום הפרויקט על ידה, החל את עבודתו שכן, תוכנית שכונת אפק אשר הכוללת 4,573 יחידות דיור, הייתה אותה עת בתוקף והתקדמות בביצועה חייב גם את היערכות העירייה לאספקת פתרונות של מבני חינוך לילדים המתגוררים בה.

המועצה לא קיימה דיון מעמיק באשר להשלכות העברת פעילות בהיקף כה נרחב לאחריות חברה שטרם קמה ואשר צריכה לפעול בלוח זמנים מאוד צפוף, הן להקמת התשתיות והן לבניית ביי"ס מיתרים במועדו, נוכח לוחות הזמנים לאכלוס השכונה והתחייבות העירייה לספק פתרונות חינוכיים לתושבי השכונה מיד בשנת הלימודים הקרובה למועד האכלוס.

בעוד שתכנון תקין מציב לוחות זמנים ומסגרת זמן לביצוע עבור כל שלב לפי הסדר הכרונולוגי שלו, הכתיבו המציאות בפרויקט והצורך במתן מענה לילדים המתגוררים בנאות אפק, לוחות זמנים צפופים וקשיחים המוכתבים ע"י תאריך יעד, אשר כל חריגה בכל אחד מהם היה בה כדי לעכב את פתיחת שנת הלימודים בספטמבר 2019.

במונחים של עמידה בלוח הזמנים לסיום הפרויקט, עמדה החכ"ל בהצלחה באתגר זה. עם זאת, אין בכך כדי לגרוע מהליקוי הנובע ממסירת עבודות בהיקף כספי כה עצום כפי שהודגם בפרויקט זה, לחברה אשר הייתה על הנייר בלבד.

על אף שהסכם הגג התיר לעירייה לדרוש את מימון הפער ע"י רמ"י ועל אף שהאחריות לשמירה על מסגרת תקציב מאוזנת הייתה מוטלת על החברה המנהלת, לא בוצעו פעולות אופרטיביות מהותיות למציאת תקציב שתכליתו לסגור את הפערים בין המקורות לשימושים.

אם ננקטו פעולות הרי שאלו היו מינוריות וכללו בהוראת מנכ"ל החכ"ל, הקטנת האומדן בכל סעיפי המכרז בשיעור של שלושה אחוזים. מדובר בצעד שנעשה בדוחק זמן ושלא היה בו די כדי להקטין את הגירעון הצפוי בפרויקט.

נמצא כי למרות הפערים בין השימושים למקורות אשר הלכו וגדלו ככל שהתקדם הפרויקט, לא השלימה רמ"י את הפערים התקציביים אותם נאלצה הרשות לממן ממקורותיה.

הוקם צוות שתפקידו היה לשמור על מסגרת התקציב בדרך של בחינת כל הוצאה החורגת ממסגרת התקציב, אולם בוצעו עבודות אשר חרגו ממסגרת התקציב.

נוכח מגבלות התקציב והגרעון הצפוי בבניית ביה"ס, חלה על כל הגורמים אשר היו שותפים לפרויקט לפעול איש איש בתחומו, למציאת מקור תקציבי נוסף, להקטנת סך השימושים באמצעות הורדת פריטים לא חיוניים מהמכרז ולהימנעות מהוצאה החורגת מעבר לכתב הכמויות שאושר, כל זאת כדי לאזן בין סך המקורות לשימושים. נתוני הביצוע מראים כי לא זו בלבד שלא נעשו די פעולות לתכלית זו אלא אף נרשמו הוצאות חריגות על ביצוע עבודות שלא נכללו מלכתחילה בפרויקט.