



משרד מבקר המדינה
אגף א' לביקורת הרשויות המקומיות

דו"ח על
מימון פרויקטים לפיתוח
בעיריית בני ברק

ירושלים, שבט התשנ"א - פברואר 1991

מימון פרויקטים לפיתוח בעיריית בני ברק

עמוד

3

הקמת מיבני משרדי העירייה

10

הקמת מיבנים למוסדות חינוך

בביקורת שנערכה בעיריית בני ברק הועלו מימצאים כיבדי מישקל, שעניינם אי-שמירה על כללי החיסכון והיעילות בתהליך קבלת ההחלטות בעירייה, בכל הנוגע למימוןם, לתיכנונם ולביצועם של שני פרויקטים גדולים לפיתוח; ביצועם של פרויקטים אלה - בדרך שנבחרה על-ידי העירייה - כרוך בהפסד כספי כבד לקופה הציבורית.

שני הפרויקטים בהם מדובר הם: (א) הקמת מיבנה חדש למשרדי העירייה - פרויקט שלגביו נחתם הסכם ביוני 1989, באישור משרד הפנים, והוחל בביצועו; (ב) הקמת תישעה מיבנים למוסדות חינוך - פרויקט שלגביו נערך מיכרז בסוף מארס 1990 ונחתם חוזה בסוף אוקטובר 1990; עד מועד סיום הביקורת, באמצע דצמבר 1990, לא אישר משרד הפנים את החוזה להקמת מיבני החינוך ולא הוחל בהקמתם. המשותף לשני הפרויקטים הוא הדרך בה בחרה העירייה לבצעם - באמצעות יזם-מממן. בדיקה משלימה בנושא זה נערכה במשרד הפנים.

להלן מובא ריכוז המימצאים שהועלו בבדיקה.

הקמת מיבנה חדש למשרדי העירייה

- 1 משרדי עיריית בני ברק ממוקמים במיבנה מרכזי של שלוש קומות, שהוקם בשנות החמישים, וכמו-כן במיבנים נוספים, רובם מיבני מגורים, באזורים שונים של העיר. שטח המיבנה המרכזי הוא כ-1,900 מ"ר, ובו חדרי משרדים, אולם ישיבות וחדרים המשמשים כלישכות ראש העירייה וסגניו. המיבנים האחרים כוללים חדרים בשטח כולל של כ-900 מ"ר, ובהם פועלות, בעיקר, מחלקות החינוך והרווחה.
- 2 במטרה לרכז את משרדי העירייה במיבנה אחד ולשפר את תנאי העבודה, החליטה העירייה במהלך שנת 1986 לבנות מיבנה משרדים חדש, כתוספת למיבנה המרכזי הקיים.
- 3 ביולי 1987 בחרה ועדת ההנהלה של העירייה, לאחר תחרות בין אדריכלים, פרוגרמה למיבנה החדש למשרדי העירייה, לפיה יתווספו למיבנה המרכזי הקיים - חנייה תת-קרקעית, מיקלט, חדרי משרדים וחדרי-ספת, בשטח כולל של כ-6,400 מ"ר. בישיבה זו נבחרה ועדה, בהרכב ראש העירייה ושלושה סגנים, להמשך הטיפול בנושא.
- 4 באוגוסט 1987 הוצגו לפני ועדה זו תנאי התקשרות של העירייה עם יזם פרטי (להלן-יזם א') לבניית מיבנה למשרדי העירייה ושכירתו על-ידי העירייה; הוועדה הסמיכה את ראש העירייה לנהל משא-ומתן עם יזם א'.
- 5 בתיקי העירייה לא נמצא תיעוד שיסביר את הסיבות לבחירת יזם א', לביצוע העבודה.
- 6 במאי 1988 תוך כדי קיום משא-ומתן עם יזם א', החליטה ועדת ההנהלה של העירייה לפרסם מיכרז להקמת מיבנה למשרדי העירייה. המיכרז פורסם ביוני 1988 ולפי הסברי העירייה לא התקבלו הצעות.

- 7 ב-1989.1.19 הציג ראש העירייה לפני ועדת ההנהלה את התנאים הכספיים להתקשרות העירייה עם יזם א', כפי שסוכמו קודם לכן בין הצדדים. הוועדה אימצה תנאים אלה והחליטה על חתימת חוזה עם יזם א'; בו-ביום אישרה מועצת העירייה את החלטת ועדת ההנהלה. בישיבת מועצת העירייה הודיע ראש העירייה, כי משרד הפנים ישתתף בכיסוי ההוצאות.
- 8 ב-1989.6.11 חתמו העירייה ויזם א' על הסכם, לפיו העירייה תחכיר ליזם א' את השטח המיועד לבנייה, תמורת דמי חכירה סימליים, לתקופת הבנייה ועוד 49 שנה ממועד סיומה; יזם א' יתקשר עם קבלן לבניית המיבנה ויממן את הבנייה; לאחר סיום הבנייה - כשנתיים וחצי לאחר תחילתה - ישכיר יזם א' את המיבנה (כולל 30 מתוך 112 מקומות החנייה) לעירייה לתקופת 49 השנים האמורות, תמורת דמי שכירות בסיסיים בסכום (בשקלים חדשים) שווה-ערך ל-\$44,000 לחודש, לפי שער החליפין במועד תחילת הבנייה; למן אותו מועד יוצמדו דמי השכירות למדד המחירים לצרכן (הכל בתוספת מע"מ). עלות הבנייה הוערכה בחוזה ב-3.7 מיליון דולר, לא כולל מע"מ (להלן - התקציב הבסיסי). המשמעות הכספית של דרך מימון זו היא, שייזם א' מעמיד לרשות העירייה הלוואה בסכום האמור של 3.7 מיליון דולר, שפירעונה - בדרך של תשלום דמי - שכירות - צמוד למדד המחירים לצרכן.
- 9 בחוזה הותנה, כי אם בעיקבות המיכרז לבחירת הקבלן המבצע יתברר, כי עלות הבנייה תהיה גדולה מהתקציב הבסיסי, יוגדלו דמי השכירות הבסיסיים בשיעור השווה ליחס בין העלות המוגדלת לבין התקציב הבסיסי; אם באותו שלב יתברר, כי שיעור גידול העלות יהיה יותר מ-10% מעל התקציב הבסיסי - תהא העירייה רשאית להודיע על הפסקת ההתקשרות והבנייה.

- 10 ב-3.12.1989 אישר משרד הפנים את ההתקשרות בין העירייה לבין יזם א'.
- 11 בינואר 1990 בחר יזם א', בעיקבות מיכרז שערך, קבלן להקמת המיבנה. מהודעת הייזם לעירייה עולה, כי על-פי תוצאות המיכרז תסתכם עלות הבנייה ב-9.037 מיליון ש"ח (לא כולל מע"מ), לאמור סכום שווה-ערך ליותר מ-4.6 מיליון דולר. עם קבלת הודעת יזם א' בדבר הגדלת עלות העבודה, כתב גיזבר העירייה ב-30.1.1990 אל ראש העירייה: "מאחר והסכום הבסיסי עולה לאין ערוך מהמוסכם ... כי המדובר בתוספת של 24% מעבר למוסכם ... על העירייה להודיע לייזם תוך 15 יום ממועד קבלת התחשיב, כי בכוונתה לבטל את הפרוייקט".
- 12 חרף אזהרתו האמורה של הגיזבר, לא השתמש ראש העירייה בזכות העירייה לבטל את הפרוייקט; הוא הסתפק בהודעה לייזם א' (ביום 5.2.1990), כי: "... החישובים והסכומים המופיעים במכתבכם הנ"ל אינם מקובלים עלינו, בכל מקרה הנני להודיעכם, כי אין עיריית בני ברק מסוגלת לעמוד בדמי שכירות חודשיים מעבר לסכום עליו הוסכם בהסכם שנחתם בין הצדדים ביום 11.6.1989". על אי-הבאת הודעתו האמורה של יזם א' לידיעת חברי מועצת העירייה - ראה להלן.
- 13 בתחילת פברואר 1990 החל הקבלן בעבודות הבנייה; בתיקי העירייה לא נמצא תיעוד, שיצביע על הסמכת יזם א', לנוכח מכתבו האמור של ראש העירייה, לסטות מהמוסכם בחוזה בין הצדדים בדבר הגדלת דמי השכירות הבסיסיים, ולהשאיר בעינם את דמי השכירות הבסיסיים הנקובים בחוזה.

14 פרוייקט המיבנה החדש למשרדי העירייה היה כרוך בהקצאת כספים מקופת העירייה, בגין דמי השכירות, בהיקף גדול מאוד ולתקופה ארוכה מאוד. מן הראוי, שהחלטות בדבר התקשרות לביצוע פרוייקט כזה תתקבלנה רק לאחר בחינה יסודית של היבטיה הכלכליים, בדיקת אלטרנטיבות שונות לביצוע הפרוייקט, והצגת כל הנתונים הנוגעים להתקשרות לפני מועצת העירייה.

15 נמצא, שתהליך קבלת ההחלטות הנוגעות למימון הפרוייקט ולהקמתו היה לקוי, ולא תאם את המתחייב מאופי הפרוייקט ומההוצאה הכספית הגדולה הכרוכה בביצועו, כמפורט להלן:

(א) העירייה לא דנה באלטרנטיבות שונות למימון הפרוייקט - כגון: מימון באמצעות הלוואות בנקאיות.

(ב) לנוכח העלות הגבוהה של ביצוע הפרוייקט, גם אילו מומן באמצעות הלוואות בנקאיות, מן הראוי היה לדון באפשרות לבצעו בהיקף מצומצם יותר או בשלבים - דבר שלא נעשה.

(ג) מידע יסודי הנוגע לפרוייקט לא הובא לידיעת חברי מועצת העירייה, ומידע אחר שהוצג לפנייהם - לא היה נכון. בכך ניפגעה יכולתם לקבל החלטות על סמך נתונים מלאים ומדויקים, כנדרש:

(1) הודעת יזם א' בדבר גדילת עלות הפרוייקט ב-24%, דבר המחייב הגדלת תשלומי העירייה, לא הובאה עם קבלתה לידיעת חברי מועצת העירייה. מידע חיוני זה - אילו הובא לידיעתם - היה מאפשר להם לשקול החלטה לממש את זכותה של העירייה, על-פי ההסכם, ולבטל עסקה אשר כה מכבידה על העירייה.

(2) לא נמצא כל ביסוס להודעת ראש העירייה, בעת אישור ההתקשרות עם יזם א' במועצת העירייה, בדבר הבטחה של משרד הפנים להשתתף בכיסוי ההוצאות הכרוכות בביצוע הפרוייקט.

(ד) אף שההתקשרות עם יזם א' היא עיסקה פיננסית במהותה, הסתפקה העירייה בחוות-דעת של שמאי מקרקעין, ולא דאגה לבחינת הצעת יזם א' על-ידי כלכלן, שתחומי התמחותו הם הערכות כדאיות, או על-ידי יועץ מימון. יש לציין, כי חוות-דעת בכתב של שמאי המקרקעין ניתנה יום אחד בלבד לפני הדיון בעיסקה בוועדת ההנהלה וההחלטה לאשרה במועצת העירייה.

(1) בחישוביו התבסס השמאי על שיעורי הריבית על הלוואות צמודות-דולר, שהיו באותו מועד בשיעור שנתי של 15%, בעוד המשמעות הכספית של הדרך המתוארת למימון הפרויקט על-ידי יזם א' היא, כמבואר לעיל, קבלת הלוואה צמודת-מדד. בבדיקה שערך משרד מבקר המדינה נמצא, כי מסוף שנת 1988 ובמהלך שנת 1989 חלה ירידה מתמשכת בשיעורי הריבית החלים על הלוואות צמודות-מדד לזמן ארוך, וגם בשנים קודמות לא הגיעו שיעורי הריבית על הלוואות כאלה לשיעורי הריבית על הלוואות צמודות-דולר (15% כאמור). ביוני 1989 - מועד חתימת ההסכם - ניתן היה לקבל הלוואות צמודות-מדד, בהיקף הכספי בו מדובר, בריבית שנתית שנעה בין 6% ל-6.5%, בהתאם לטיב הביטחונות. יתירה מזו, בינואר 1990, כאשר הייתה לעירייה עילה מוסמכת לביטול ההסכם בינה לבין יזם א', כמבואר לעיל, ניתן היה לקבל הלוואות כאלה בריבית שנתית נמוכה עוד יותר.

(2) החישובים שערכה הביקורת מראים, כי הערך המהווך של התשלומים עליהם התחייבה העירייה בחוזה, לפי ריבית שנתית ממוצעת של 6.25%, מגיע - נכון למועד תחילת העיסקה - לכ-8.25 מיליון דולר. עוד מראים החישובים, שבסכום ההחזר החודשי עליו התחייבה העירייה, ניתן היה לפרוע הלוואה צמודת-מדד, שוות-ערך לסכום האמור של 3.7 מיליון דולר, ב-9 שנים וחודשיים בלבד, ולא ב-49 שנים.

(ה) משרד הפנים התרשל במילוי תפקידו, בכך שאישר את החוזה בין העירייה לבין יזם א', חרף העובדה שהיה מודע לכך שמבחינה כלכלית העיסקה בה מדובר יקרה בהרבה מביצוע הפרוייקט באמצעות הלוואות בנקאיות.



16 העירייה נטלה על עצמה, איפוא, בהסדר כפי שנעשה באישור משרד הפנים, חוב שערכו, נכון למועד חתימת החוזה, גדול ב-4.5 מיליון דולר מן המתחייב מעלות הקמת המיבנה. העולה מכל זה הוא, כי ההסכם האמור מסב נזק חמור ביותר לעירייה ופוגע בציבור תושבי העיר, וכן - במידה שהעירייה תיזקק למענקי תמיכה מאוצר המדינה - בציבור משלמי המיסים בכלל. בפועל עלול הנזק לקופת העירייה להיות גדול עוד יותר, עקב גדילת עלות הבנייה ב-24%, כמתואר לעיל, גדילה שכאמור תחייב את העירייה להגדיל את תשלומיה באותו שיעור.

*

17 משרד מבקר המדינה העמיד את העירייה ואת משרד הפנים על הליקויים, שהועלו בבחינת הדרך למימון פרוייקט מיבנה משרדי העירייה ובתהליך קבלת ההחלטות. לנוכח המימצאים בדבר הנזק הכלכלי החמור שעיסקה זו גורמת לקופה הציבורית, דרשה הביקורת, עוד ביולי 1990, זמן קצר בלבד אחרי התחלת העבודות במיסגרת הפרוייקט, כי העירייה ומשרד הפנים יפעלו, ללא דיחוי, לבחינת כל האפשרויות העומדות לפניהם להשתחרר מההסכם עם יזם א'.

- 18 בתשובתו לפניית משרד מבקר המדינה הסביר ראש העירייה, כי ההתקשרות עם יזם מן החוץ נעשתה מאחר שמשרד הפנים לא אישר לעירייה לקבל הלוואות למימון עצמי של הבנייה. הסבר זה אינו מקובל כלל על הביקורת, שכן משמעות העיסקה שעשתה העירייה עם יזם א' כוללת כשלעצמה קבלת הלוואת-מימון, וזאת בתנאים קשים ביותר מבחינתה.
- 19 עוד הודיע ראש העירייה, כי מכיוון שהחוזה עם יזם א' אושר על-ידי משרד הפנים, אין לדעתו מקום לביטול העיסקה. משרד מבקר המדינה העמיד את משרד הפנים על החומרה שבאישור העיסקה ללא עריכת בדיקות כלכליות יסודיות, ודרש - לנוכח הנזק הצפוי לעירייה - לבחון את הצעדים המתבקשים מצידו להמשך הטיפול בהקמת הפרוייקט.
- 20 בתשובתו למשרד מבקר המדינה, הבהיר משרד הפנים, כי אכן ביצוע עצמי של הפרוייקט באמצעות הלוואות בנקאיות היה זול יותר מעלות העיסקה עם יזם א'. אולם, הבהיר משרד הפנים, אלטרנטיבה זו לא הייתה מעשית, מאחר שהעירייה היתה מתקשה להשיג הלוואות בסכום כה גדול, ומכיוון שהיא חסרה את המיומנות הדרושה לביצוע עבודות בהיקף דוגמת הפרוייקט שבו מדובר.
- 21 לדעת משרד מבקר המדינה, ההסברים האמורים של משרד הפנים בדבר חוסר היכולת של העירייה להשיג הלוואות בנקאיות בסכום כה גדול ובדבר העדר היכולת של העירייה לבצע בגפה את הפרוייקט - אין בהם כדי להצדיק אישור עיסקה שבמהותה הינה קבלת הלוואה, אך בתנאים גרועים ביותר לעירייה.

הקמת מיבנים למוסדות חינוך

- 22 בשנת הלימודים התש"ן קיימה עיריית בני ברק מוסדות חינוך כדלהלן: 164 גני-ילדים, בהם למדו 5,035 ילדים; 33 בתי-ספר יסודיים, בהם למדו 14,640 תלמידים ב-540 כיתות; שמונה בתי-ספר על-יסודיים, בהם למדו 3,514 תלמידים ב-111 כיתות (19 מבתי-הספר היסודיים וארבעה מבתי-הספר העל-יסודיים האמורים הינם בבעלות רשת החינוך העצמאי).
- 23 מנתוני העירייה עולה, כי בחמש השנים האחרונות גדלה אוכלוסיית התלמידים בבתי-הספר שהעירייה מקיימת בשיעור ממוצע של 2% בשנה; כדי לענות על צורכי אוכלוסייה זו, נזקקה העירייה לתוספת שנתית של חדרי-כיתה.
- 24 לתיכנון נכון של הוספת חדרי-כיתה במוסדות חינוך קיימים והקמת מוסדות חינוך חדשים, מן הצורך היה להכין תוכנית-אב רב-שנתית, שתענה על הצרכים העתידיים של אוכלוסיית התלמידים באזורי העיר השונים, ותיקבע את מיקום הכיתות ומוסדות החינוך שיוקמו. בבני ברק יש לתוכנית שכזו חשיבות מיוחדת, בשל השיעור הגבוה של הגדילה במספר התלמידים והפיצול בסוגי מערכות החינוך, וכן בהתחשב במצאי המצומצם של מיגרשים להקמת מוסדות חינוך ובשל קיום בתי-ספר על מיגרשים ששיטחם קטן מהקבוע בתיקני משרד החינוך והתרבות.
- 25 העירייה לא הכינה תוכנית-אב שכזו, וכדי לענות על צרכים מידיים של אוכלוסיית התלמידים, היא נאלצה להוסיף חדרי-כיתה ללא תיכנון מוקדם, ובמקרים רבים שוכנו תלמידים בכיתות במיבנים טרומיים. כך, לדוגמא, בישיבתה ב-8.8.1989 החליטה מועצת העירייה לרכוש 21 מיבנים טרומיים לאיכלוס כיתות הלימוד שיתווספו בשנת הלימודים התש"ן. לפי נתוני העירייה מוקמו בשנה זו 92 כיתות לימוד במיבנים טרומיים.

- 26 מתייעוד העירייה עולה, כי מאחר שמשרד החינוך והתרבות לא היקצה משאבים כספיים מספיקים לבניית כיתות לימוד, בהתאם לגדילת אוכלוסיית התלמידים, החליטה העירייה לממן את בניית מוסדות החינוך הדרושים מתקציבה-היא. בינואר 1990 החליטה ועדת ההנהלה של העירייה "להכין תוכנית פיתוח ולפרסם מיכרזים לבניית מוסדות חינוך בשיטה של הקצאת מיגרשים עירוניים, כשהקמתם היא על-ידי יזמים פרטיים שישכירו את המיבנים לעירייה, וכעבור זמן שיקבע יעברו לבעלות העירייה". ההחלטה התייחסה לתישעה בתי-ספר, מהם ארבעה בתי-ספר יסודיים ("רשת החינוך העצמאית") וחמישה בתי-ספר על-יסודיים - סה"כ כ-200 כיתות לימוד (כ-29,000 מ"ר - כולל שיטחי-עזר).
- 27 בסוף מארס 1990 פירסמה העירייה מיכרז פומבי ל"תיכנון וביצוע" של תישעה בתי-ספר על מיגרשים עירוניים. בתנאי המיכרז נקבע, כי העירייה תחכיר את המיגשים לייזם, בתמורה סימלית, לתקופה של 49 שנה ממועד קבלת היתר לבניית מוסדות החינוך; הייזם יקים את המיבנים על-חשבונו, ויחכירם לעירייה בחכירת מישנה, תמורת תשלומים חודשיים לתקופת 49 השנים האמורות. למיכרז הוגשו שתי הצעות: האחת נפסלה, מאחר שהמציע לא ענה על תנאי המיכרז, והאחרת (של יזם ב') - התקבלה. לפי ההצעה שהתקבלה, דמי השכירות לתישעת בתי-הספר שיקים יזם ב' יהיו בסך 460,549 ש"ח לחודש, צמוד למדד המחירים לצרכן (לא כולל מע"מ).
- 28 ביום 19.10.1990 הסמיכה ועדת ההנהלה את ראש העירייה ואת גיזברה לחתום על החוזה עם יזם ב', וההחלטה אושרה בישיבת מועצת העירייה ביום 22.10.1990. חוזה בין הצדדים נחתם ביום 20.10.1990, לפי התנאים שנקבעו במיכרז, תוך התנייה שהחוזה יהיה בתוקף רק לאחר אישורו על-ידי משרד הפנים.
- 29 מנתוני העירייה עולה, כי ששה מהמיבנים המתוכננים אינם ניתנים להקמה בתקופה הקרובה, מכיוון שהמיגרשים שהוקצו לבנייתם אינם זמינים לבנייה, בהיותם באזורים החסרים תוכנית בנייה מאושרת (מהם שני מיגרשים על קרקע חקלאית).

מתיעוד העירייה עולה, כי העירייה לא שקלה כראוי את ההתקשרות לבנייה בשיטה האמורה, ולא עמדה על ההוצאות הגדולות שיועמסו במיסגרת התקשרות זו על תקציבה:

(א) בתיקי העירייה לא נמצא תיעוד על דיונים עם משרד החינוך והתרבות, בדבר הצורך בבניית מוסדות החינוך במימון עצמי. יש לציין, כי אחד מבתי-הספר שהעירייה מבקשת לבנות בשיטת ההשכרה האמורה (בית-ספר כהנמן), אושר לבנייה על-ידי משרד החינוך והתרבות מתקציבו, אם כי בהיקף קטן מזה שלגביו נערך המיכרז.

(ב) גם אילו קיבלה העירייה את הסכמת משרד החינוך והתרבות ומשרד הפנים להחלטה האמורה לבנות חלק ממיבני החינוך מתקציבה - דבר שלא קרה - היה עליה לבחון כראוי את האלטרנטיבות למימון הבנייה; נמצא, כי בדיקה שכזו לא נערכה.

(1) לבחינת הכדאיות הכלכלית של הצעות הייזמים שתוגשנה למיכרז, הובא לפני ועדת המיכרזים אומדן של העירייה לגובהם של דמי השכירות. האומדן היה מוטעה, כמפורט להלן:

- אף שמדובר בעיסקה פיננסית במהותה, הוטלה הכנת האומדן על מהנדס האגף לעבודות ציבוריות של העירייה ולא על כלכלן-תמחירן או על יועץ מימון. לפי חישובי המהנדס נאמד סכום דמי השכירות החודשיים בכ-9\$ למ"ר, דהיינו - התשלום החודשי (לפי השטח המתוכנן לבנייה - 29,000 מ"ר) צריך לעמוד על סכום של 515,570 ש"ח (לא כולל מע"מ).

- אומדן זה של העירייה לא היה נכון מבחינה כלכלית (ראה להלן). בחישוב האומדן נפלה גם טעות אריתמטית: לפי נתוני היסוד שהביא המהנדס בחישוביו, צריך היה האומדן לעמוד למעשה על 5.4\$ למ"ר, דהיינו - התשלום החודשי צריך לעמוד על סכום של 313,200 ש"ח (לא כולל מע"מ).

- ההצעה שזכתה במיכרז הסתכמה, כאמור, ב-460,549 ש"ח לחודש (לא כולל מע"מ), דהיינו \$7.9 למ"ר, ובכך הייתה גבוהה ב-47% מהאומדן האמור, המתוקן. מאחר שלפני ועדת המיכרזים לא היה אומדן נכון, לא היה באפשרותה לדעת שההצעה שהתקבלה יקרה בהרבה מהאומדן.

(2) באשר להיבט הכלכלי: מהבדיקה עולה, כי עלות הפרוייקט, על-פי ההצעה שהתקבלה בעירייה, הייתה גבוהה בהרבה מהעלויות המקובלות במשק. הריבית השנתית על הלוואות צמודות-מדד, בסדר הגודל של העיסקה בה מדובר, עמדה בעת קיום המיכרז על כ-5%. לפי חישובים שערך משרד מבקר המדינה, אם במקום לממן את הקמת מוסדות החינוך באמצעות יזם-מממן, לפי ההסדר המוצע, תקבל העירייה הלוואה בנקאית ישירה, בריבית האמורה, תפחת העלות לפחות ממחציתה: הערך המהוון של התשלומים החודשיים, לפי הצעת היזם שזכה במיכרז, לתקופה של 49 שנה, לפי ריבית שנתית של 5%, מגיע לכ-100 מיליון ש"ח, בעוד שעלות הקמת המיבנים לתישעת בתי-הספר עומדת, לפי נתוני העירייה, על כ-38.7 מיליון ש"ח. בסכום ההחזר (דמי השכירות), כפי שהוצע על-ידי הזוכה במיכרז, יכולה העירייה לסלק חוב בסכום האמור של 38.7 מיליון ש"ח, בתנאים האמורים של מילות צמודי-מדד, במשך 8 שנים ו-9 חודשים בלבד, ולא ב-49 שנה.

מכאן, שבהסדר המוצע על-ידי יזם ב' תיטול העירייה על עצמה חוב, שערכו (המהוון) במועד התחלת התשלומים גדול בכ-61.3 מיליון ש"ח מן המתחייב מעלות הקמת המיבנים. בכך ייגרם נזק חמור ביותר לעירייה ולציבור התושבים.

31 משרד מבקר המדינה הודיע לעירייה, כי לנוכח תוצאות החישובים הפיננסיים הנ"ל, על העירייה להפסיק לאלתר את הטיפול בהקמת מוסדות חינוך לפי ההסדר המוצע על-פי המיכרז; בתיאום עם משרד החינוך והתרבות ומשרד הפנים - על העירייה לבחון מחדש את הפרוייקט ודרכי מימונו.

32 ראש העירייה, בתשובתו, הבהיר, כי מאחר שלדעתו מחיר של כ-8\$ למ"ר אינו גבוה, ומאחר שאוכלוסיית העיר זקוקה בדחיפות לתוספת כיתות, תמשיך העירייה בהליכים לקבלת האישורים לבניית הפרוייקט.

33 תשובת ראש העירייה אינה מקובלת כלל על הביקורת: התשובה קובעת באופן סתמי את סבירות הסכום שהיה על העירייה לשלם מדי חודש בחודשו, במשך 49 שנה, ומתעלמת לגמרי מהשוואת הביקורת בין הערך המהוון של סך כל התשלומים לבין עלות הבנייה. אין בתשובה התייחסות עניינית לפער העצום בין שני אלה ולנזק הכספי החמור שהעירייה גורמת לקופתה.

* *

*

לדעת משרד מבקר המדינה, אסור לעירייה להתקשר בעיסקאות כספיות בהיקף כה גדול ללא בדיקה כלכלית יסודית.

בדיקה שכזאת, לו נערכה, הייתה מראה, כפי שעולה מחישובי הביקורת, כי בביצוע פרוייקט מיבנה משרדי העירייה, כפי שנחתם, כרוך נזק חמור ביותר לקופה הציבורית - כ-4.5 מיליון דולר (וזאת

עוד לפני שמביאים בחשבון את ההשפעה של העלות המוגדלת של הבנייה), וכי בביצוע פרויקט מוסדות החינוך כרוך נזק של למעלה מ-30 מיליון דולר. העירייה ומשרד הפנים לא שיכנעו את הביקורת בתשובותיהם, כי מימון פרויקטים אלה בדרך אחרת, הכדאית יותר לעירייה, אינו אפשרי.

משרד הפנים אישר את העיסקה להקמת מיבנה למשרדי העירייה בלא לבססה על בדיקה כלכלית, כאמור. מתשובת משרד הפנים עולה, כי הוא היה ער לכך שעלות העיסקה גבוהה, והיקפה אף עלול לגדול בעשרות אחוזים. אישור העיסקה בנסיבות אלה הוא מעשה חמור, שיגרום לעירייה ולמשק המדינה נזק כספי גדול.

הסברי משרד הפנים, כי העירייה לא היתה מצליחה לגייס הלוואות בנקאיות בסכום כה גדול, אין בהם כדי להצדיק אישור עיסקה, שבמהותה הינה הלוואה, אך בתנאים גרועים ביותר לעירייה.

העירייה מצידה חייבת לדאוג לניהול יעיל וחסכוני של משק הכספים שלה; הצורך בהקמת פרויקטים - חיוניים ככל שיהיו - ואישור משרד הפנים לחוזה, אינם פוטרים את העירייה ממחויבותה לחפש אחר האלטרנטיבה החסכונית ביותר להקמתם. התקשרות העירייה להקמת מיבנה חדש למשרדה ובקשתה להתקשר להקמת מיבני חינוך, בעיסקאות בהיקף כספי כה גדול ובעלות הגבוהה באופן משמעותי מהתנאים המקובלים, הן בניגוד לכללי היעילות והחיסכון, ויטילו על העירייה נטל כספי גדול ומיותר.

מרים בן פורת

מבקר המדינה

ירושלים, שבט התשנ"א
פברואר 1991