

# הקמת אולם ספורט בישוב

## 1. כללי

בהתאם להמלצת ועדת הביקורת ערכנו בחודשים יוני-יולי 2011 ביקורת על הקמת אולם הספורט בישוב.

לצורך עבודה קיימה הביקורת שיחות עם מהנדס המועצה, גזבר המועצה, ערכה סיור באולם וכן עיינה במסמכים.

## 2. תיאור השתלשלות האירועים

למן 2006 בונה המועצה אולם ספורט, שהשלמתו ארכה למעלה מחצי עשור, ולמעשה עד למועד הביקורת לא הסתיימו העבודות, ועדין המבנה מצוי בשנת בדק. להלן תיאור כרונולוגי של האירועים:

- ב- 26.3.2002 הודיע מפעל הפיס כי הוא החליט לאשר למועצה קדימה מענק, להקמת אולם להתעמלות ליד מקיף מ"מ קדימה. היקף המענק הנו 1,175,042 ש"ח
- ב- 14.5.2002 אישרה המועצה תב"ר 632 להקמת אולם התעמלות ליד ביה"ס המקיף ע"ס 1,175,042 ש"ח [מימון הקצבה ממפעל הפיס]. התב"ר אושר ב 2.6.2002 על-ידי משרד הפנים. בעקבות התב"ר התקשרה המועצה עם יועצים לצורך תכנון אולם הספורט.
- ב- 22.8.2002 הודיע מפעל הפיס כי מענק 20076/02 בסך 1,175,042 שאושר להקמת אולם התעמלות בוטל.
- ב- 3.4.2005 נמסר למועצה תוכנית של משרד השיכון לפיה אולם הספורט יתוקצב על-ידם בסה"כ 3 מליון ש"ח שיפרס על גבי 3 שנים 2005-7, מליון ש"ח בכל שנה, מותנה במאצי"נג.
- ב- 27.9.2005 נערך ע"י יועץ אומדן לבניית אולם ספורט בסך 7,139,581 ש"ח (כולל בצ"מ) ואומדן בסך 500,000 ש"ח להוצאות פיקוח ותכנון.
- ב- 9.10.2005 אישרה מליאת המועצה הגדלת תב"ר 632 בניית אולם ספורט מסך 1,175,042 ש"ח ל 7,800,000 ש"ח. מקורות המימון הנם 3 מליון ש"ח הקצבה ממשרד השיכון והיתרה ממכירת נכס. תב"ר זה אושר ב 12.3.06 ע"י משרד הפנים.
- ב- 12.1.2006 הודיע משרד השיכון כי המשרד ישלם למועצה סך של עד 1,000,000 ש"ח עבור אולם הספורט בקדימה.
- ב- 15.3.2007 אישרה המועצה הפחתת התב"ר ב 1,175,042 ש"ח עקב ביטול ההקצבה ממפעל הפיס. תחת הביטול הגדילה המועצה את חלקה במימון התב"ר בגובה ההקצבה שבוטלה. תב"ר זה אושר ב 29.4.2007 על-ידי משרד הפנים.

- ב- 9.5.2007 הודיע ראש המועצה לקבלן (קסאם מחמיד) על הגדלה של 1,175,000 ש"ח להמשך עבודות באולם הספורט.
- ב- 17.6.2007 הודיע משרד השיכון למועצה כי בנוסף ל 1 מליון ש"ח שאושר עד כה, אישר המשרד למועצה סך נוסף של 1,000,000 ש"ח לשנת התקציב 2007.
- ב- 14.8.2007 התקבל פניה של משרד השיכון לפיה הואיל ולא התקבלה בקשה להכנת הזמנת עבודה לשנת 2007 לא ניתן לקדם חתימת ההזמנה על סך מליון ש"ח ע"י חשב המשרד.
- ב- 14.10.2007 דיווח מהנדס המועצה למשרד השיכון כי אומדן הקמת אולם הספורט עומד על 9,696,500 ש"ח.
- ב- 11.11.2007 דיווח מפעל הפיס כי אושר למועצה מענק בסך 774,478 ש"ח להקמת מרכזי פיס קהילתיים.
- ב- 3.12.2007 הודיע משרד השיכון על תשלום 1,000,000 ש"ח זאת בנוסף למיליון שכבר שולם.
- ב- 20.1.2008 אישרה המועצה הגדלת תב"ר 632 מקרנות המועצה ב 600,000 ש"ח. סה"כ התב"ר הסתכם כעת ב 8,400,000 ש"ח. התב"ר אושר ב 19.2.2008 במשרד הפנים.
- ב- 3.2.2008 נתן לקבלן צו התחלת עבודה לתוספת בסך 2,175,000 ש"ח.
- ב- 31.8.2008 הגדילה המועצה את התב"ר ב 1,250,000 ש"ח לסך של 9,650,000 ש"ח מקרנות המועצה (475,522 ש"ח) ומפעל הפיס (774,478 ש"ח). התב"ר אושר ב 4.9.2008 על-ידי משרד הפנים.
- ב- 21.6.2009 הגדילה המועצה את התב"ר ב 1,000,000 ש"ח, ל 10,650,000 ש"ח.
- ב- 12.1.2010 הגדילה המועצה את התב"ר ב 170,000 ש"ח ל 10,820,000 ש"ח, מקרנות הרשות. התב"ר אושר ב 17.3.2010 על-ידי משרד הפנים.

### 3. המכרז

במאי 2006 פרסמה המועצה מכרז לוגשו 9 הצעות, כאשר רק 5 מהם הגישו הצעות באמצעות "מכרזומט" כנדרש בתנאי המכרז. מתוך חמשת ההצעות הכשרות נבחר מחמיד מחמוד קאסם (להלן – "הקבלן") שהצעתו הזולה ביותר, והסתכמה ב- 6,731,450 ש"ח.

ב- 27.6.2006 הגיעה המועצה להסכמה עם הקבלן לפיה למרות האמור במסמכי המכרז בפועל הואיל ואין למועצה כיסוי תקציבי יבוצעו רק חלק מהעבודות, כלהלן:

1. המועצה הודיעה כי בשלב זה אין לה כיסוי תקציבי לביצוע מלא העבודות המפורטות בהסכם על פי מכרז מס' 6/2006 לבניית אולם ספורט בקדימה-צורן. לפיכך הודיעה המועצה כי היא מעוניינת להוציא צווי התחלת עבודה לקבלן בשלבים, לפי הכיסוי התקציבי שיעמוד לרשות המועצה בכל שלב.
2. הקבלן הודיע למועצה כי הוא מסכים כי המועצה תוציא לו צווי עבודה בשלבים, כאשר בשלב ראשון צו התחלת עבודה לעבודות בהיקף של - 4,100,000 ש"ח בלבד.
3. כמו כן הוסכם, כי אם בשלב מאוחר יותר המועצה תקבל מקורות תקציביים נוספים לבניית אולם הספורט, יוצאו לקבלן צווי התחלת עבודה נוספים, בכל פעם בגובה התקציב שיאושר, עד להשלמת מלוא העבודה על פי המכרז.

בעקבות האמור ניתן ב- 13.8.2006 צו התחלת עבודה לביקורת עבודות בסך 4,100,000 ש"ח.

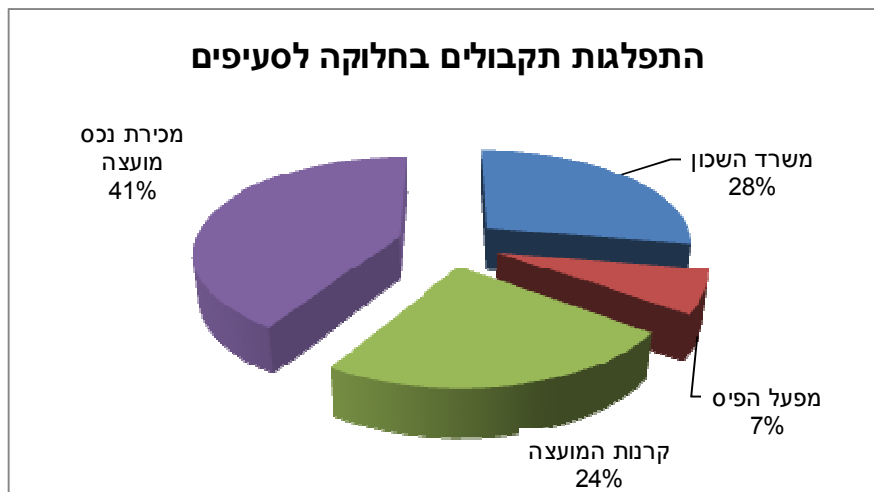
#### 4. הביצוע

##### 4.1 הכנסות

כאמור המועצה יצאה לביצוע פרויקט שהיקפו הכספי רב, כאשר לא היה ברשותה אפשרות לממנו. מכיוון שכך בנית האולם נפרשה על תקופה בת כחצי עשור. להלן פירוט התמורות בתקבולים, כדלקמן:

2010		15.6.09		8.6.09		ספט-08		פבר-08		2007		2005		2002	
סה"כ	השינוי	סה"כ	השינוי	סה"כ	השינוי	סה"כ	השינוי	סה"כ	השינוי	סה"כ	השינוי	סה"כ	השינוי	סה"כ	השינוי
3,000,000		3,000,000		3,000,000		3,000,000		3,000,000		3,000,000		3,000,000	3,000,000		
774,478		774,478		774,478		774,478	774,478			-1,175,042		1,175,042		1,175,042	
2,590,564	170,000	2,420,564	1,000,000	1,420,564	-830,000	2,250,564	475,522	1,775,042	600,000	1,175,042	1,175,042				
4,454,958		4,454,958		4,454,958	830,000	3,624,958		3,624,958		3,624,958		3,624,958	3,624,958		
10,820,000		10,650,000		9,650,000		9,650,000		8,400,000		7,800,000		7,800,000		1,175,042	

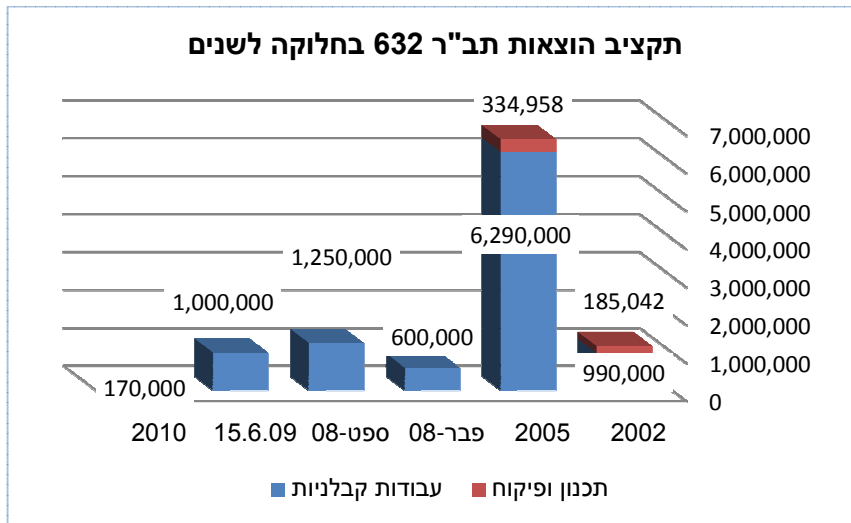
מהטבלה שלעיל עולה כי המועצה הצליחה לממן רק 35% מהפרויקט ממקורות חיצוניים, כדלקמן:



תקציב מפעל הפיס עבור ב 11/2010 לתב"ר 800 תכנון, שיפוץ והרחבת בתי גוער, דהיינו היקף המימון העצמי בפרויקט הנו 72%.

##### 4.2 הוצאות

היקף עבודות ע"פ האומדן הראשוני היקף הפרויקט מסכם ב- 7,311,971 ש"ח, זאת בעוד שנכון למועד הביקורת היקף ההוצאות בגין בנית אולם הספורט הסתכמו ב 10,820,000 ש"ח, כדלקמן:

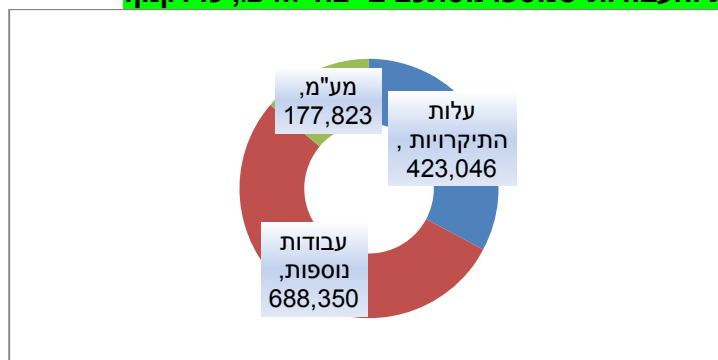


כפי שניתן לראות **היקף ההוצאות בפועל גדול בכ-50% מהאומדן**. מהסברים שקיבלנו עולה כי הסיבה המרכזית לגידול בעלויות הוא העובדה שהבניה, לאור מצוקת המזומנים, נפרסמה על-פני תקופה ארוכה בת למעלה מ 5 שנים. ברם, לביקורת נראה כי העלויות היו ידועות מלכתחילה, רק מסגרת התקציב שנקבעה בתחילה הפרויקט, לא תאמה לתוכניות, מה גם שבהמשך בוצעו שינויים שאף הם הגדילו את ההוצאות. הביקורת מעירה כי התנהלות זו מנוגדת לשיטת ניהול תקציב המקובלת בגופי ציבור.

### 4.3 הכנסות מול הוצאות

נכון ל- 9.2.2012 תב"ר 632 מצוי בגרעון זמני בסך 879,633 ₪ (יצוין כי המועצה העבירה ב 11/2010 מהתב"ר 774,000 ₪ ממפעל הפיס לתב"ר שיפוץ בתי נוער). כאמור המועצה יצאה לדרך כאשר היא החליטה להקים אולם ספורט בתצורה גדולה מהתקן הרגיל, וזאת כדי לאפשר אירועי ספורט תחרותיים, כל זאת כאשר לא היו ברשותה את האמצעים לכך.

**עלות הקמת אולם הספורט, ע"פ התוכנית הייתה 7 מיליון ש"ח, אולם בפועל הוציאה המועצה כ- 11 מיליון ש"ח. הפרויקט מלכתחילה יצא אל הדרך כאשר אין למועצה את כל המקורות הכספיים לכך. לאור התארכותו, חלו התייקרויות גם עקב כך שתקני הבניה השתנו, ונוספו עבודות שלא תוכננו בתחילה. היקף התייקרות והעבודות שנוספו מסתכם ב- 1.2 M ₪, כדלקמן:**

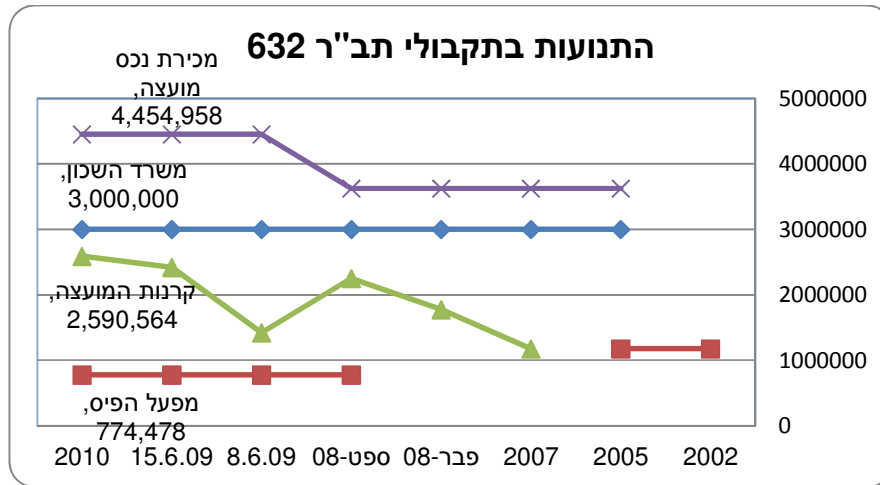


רשויות מקומיות, כגופים אחרים שונים, מתחבטים אף הם בשאלות כיצד לממן הקמתם של פרויקטים גדולים. המועצה בחרה בדרך פעולה לפיו כל עת שהיו לה משאבים היא המשיכה בפרויקט. נקיטה באסטרטגיה זו איפשרה לבסוף הקמתו של המבנה אך מטבע הדברים היא גרמה להתייקרותו. למרות זאת לא מצאנו בפרוטוקולי המועצה כי ההשלכות הללו על עלות הפרויקט נבחנו. לדעת הביקורת

נדרש היה, בייחוד בפרוייקט בהיקף גדול כל כך, לערוך תוכנית כלכלית שתבחן גם את ההשלכות הכספיות של התארכות הפרוייקט.

## 5. אובדן הכנסות

כאשר הרשות מבצעת פרויקטים הנדסיים כגון הקמת מבני ציבור היא נהנת ע"פ רוב מהשתתפות המדינה ו/או גופים תורמים בראשם מפעל הפיס. הן משרדי הממשלה והן הגופים התורמים מחייבים את הרשויות לעמוד בתנאים ובדרישות, ובראשם הגשת דרישות לקבלת תקציבים בלוחות זמנים שנקבעו מראש. לצורך הבדיקה בדקנו את התנועות בתב"ר בצד התקבולים ואת האסמכתאות שבבסיסן. להלן התנועות בתקבולי התב"ר:



כאמור התקבולים ממפעל הפיס הועברו לתב"ר 800 (שיפוץ בתי נוער), כך שהיקף המימון העצמי גבוה עוד יותר. מבדיקה שערכנו עולה כי בעוד שהמועצה תקצה הכנסות בסך 3 מיליון ₪ ממשרד השיכון, בפועל התקבלו רק 2 מיליון ש"ח. מהסברים שקיבלנו עולה כי הדבר נבע מכך שבעוד שמשרד השיכון הבטיח 3 מיליון בפועל התקבלו הרשאות תקציביות רק ל 2 מיליון. ברם, בין כך או בכך תקציבית איבדה המועצה הכנסה משמעותית. בצד הדברים יש לציין כי עצם השגת הכספים, הגם שמדובר ב 2 מיליון ₪ הוא בבחינת דבר ראוי, אך יתכן ובאם הדרך בה התנהלה המועצה בפרוייקט זה הייתה אופטימאלית התוצאות היו אחרות, כל שכן השינוי [התיקון] היה מבוצע על אתר או בכלל לא בא לאוויר העולם [התב"ר היה גודל רק בהתאם להרשאות בפועל].

## 6. ערבות ביצוע

ערבות ביצוע הנה האמצעי היחיד שיכול להקנות למזמין השירות סעד מידי במידה והקבלן מפר תנאי מהותי בחוזה. הדבר נדרש בראש ובראשונה כדי לאפשר למזמין לנקוט בצעדים כדי לקיים את העבודות למרות ההפרה, וזאת במינימום פגיעה. במרכז לבניית אולם הספורט גבתה המועצה מהקבלן, כנדרש במסמכי המכרז ובחוזה, ערבות ביצוע.

### 6.1 ערבות מזויפת

ב-8.2.2009 פנה הקבלן למועצה וביקש "להחליף את העברויות הביצוע הקיימות לאולם הספורט לערבויות טיב, וזאת מכיוון שהאולם מוכן למסירה. הערכת החשבון הייתה כ- 910,000 ש"ח ולכן ביקש הקבלן להמציא ערבות טיב על סך 5% (455,000 ש"ח)". ב-22.6.2009 אישר מהנדס המועצה את הבקשה וקבע

"לאחר בדיקה... והתייעצות עם היועץ המשפטי, "הריני לאשר כי אין לי התנגדות לצמצום והחזרת ערבויות על סך 240,000 ש"ח + 355,000 ש"ח שתאריך חידושן הינו 07/09, ולהשאיר את הערבויות על סך 195,000 ש"ח". בעקבות הדברים המציא הקבלן למועצה כתב ערבות. מבדיקה עולה כי כתב הערבות שהוגש הנו מזוייף.

### 6.2 אי בדיקת הערבות

ערבות בנקאית הנה חוזה מסוג שטר שמציע/קבלן חייב להגישו למזמין ע"פ הנוסח הקבוע במסמכי המכרז. הואיל וכך המועצה חייבת, טרם קבלת הערבות, לבדוק בקפידה את נוסח השטר. רק לאחרונה ביטל ביהמ"ש המחוזי חוזה של מציע שנפלו בכתב הערבות הביצוע אי דיוק בהשוואה לנוסח המוצע במכרז (עתמ -40793-07/10 י.ע.ז. - חברה לבניה ופיתוח בע"מ נ' קרן רמלה לחינוך, תרבות ופיתוח ואח'). מהביקורת עולה כי למרות האמור לעיל קיבלה המועצה את כתב הערבות של הקבלן ללא בדיקה, ויודגש כי גם מעיון שטחי ניתן ללמוד כי מדובר בערבות פסולה. כך לדוגמא יש בכתב הערבות טעויות כתיב, וניסוחים סתומים. הביקורת רואה ממצא זה בחומרה.

### 6.3 אי הגשת תלונה למשטרה

הגשת כתב ערבות מזויף לא רק שחשף את המועצה לסיכונים אלא אף מהווה עברה על החוק. יתרה מזאת, הואיל ומדובר בכתב ערבות המודפס על נייר מכתבים של בנק פועלים, עולה חשד כי מדובר בקנוניה. למרות האמור לעיל נמצא כי המועצה לא הגישה כנגד הקבלן תלונה במשטרה, ואף לא הגישה על כך תלונה לבנק פועלים. הביקורת העירה בעת קרות האירוע כי היה מקום לנקוט בצעד שכזה, למרות האמור דבר לא נעשה. הביקורת רואה ממצא זה בחומרה.

## 7. אי חיבור מערכת גילוי אש באולם הספורט

ב- 17.2.2011 פנה הח"מ, בעקבות מידע שהתקבל, לקב"ט המועצה ובקש לדעת האם מערכת לגילוי אש באולם הספורט שליד חט"ב גוונים תקינה. ב 20.2.2011 השיב קב"ט המועצה, כדלקמן:

- לאחר בירור עם חגי להלן מספר תשובות
1. אכן המערכת לא תקינה כרגע
  2. בוצעה בדיקה של מכון התקנים למערכת ונשלח דוח תיקונים לקבלן ביצוע לתיקון הליקויים.
  3. לאחר התייעצות עם יועץ הבטיחות אושר לקיים פעילות באולם הספורט באישור מהנדס המועצה .
  4. האולם עדיין באחריות הקבלן ולכן אני לא רשאי להפעיל חברה שעובדת איתנו בשוטף לתיקון הליקויים.
  5. העביר את הסוגיה למנכ"ל המועצה והפעל בהתאם להנחיותיו.

כידוע, הקבלן שבנה את אולם הספורט הפר את תנאי החוזה עמו, או אז התחוויר למועצה שבאה לחלוט את ערבות הביצוע, כי כתב הערבות מזויף. לאור האמור אולם הספורט לכאורה עדין מצוי בשנת בדק והמועצה לא קיבלה את האחריות לאולם.

המצב בו המועצה מחד עושה שימוש באולם הספורט ומאידך מודעת לכך שמערכת גילוי האש מקולקלת אינו תקין ו/או סביר, העלול לחשוף אותה לסיכונים ביטוחיים ומשפטיים. הביקורת העירה יש לקיים בדיקות מוכנות אש באולם עוד בטרם הסתיימה "שנת הבדק", וזאת מחד לאור המחלוקת שקיימת עם הקבלן, ומאידך הואיל ובמצב בו מערכות

הגילוי אש אינן תקינות יביאו לכך שבשעת שרפה המבטח יחריג את הנזק מהפוליסה. בעקבות הערת הביקורת מערכת גילוי האש תוקנה.

## 8. סיכום והמלצות

לבקשת ועדת ביקורת בדקנו את הקמת אולם הספורט, פרויקט שנפרס על שנים רבות. עיקר הליקויים שהעלתה הביקורת נבעו כתוצאה ישירה מהדרך בה פעלה המועצה להוציא אל הפועל את הפרויקט. עקב מצוקת משאבים מחד, ורצון להקים אולם שיאפשר קיומם של תחרויות מאידך, הוציאה המועצה את הפרויקט בצורה מגלגלת, שנה אחר שנה. להלן עיקר הממצאים שהעלתה הביקורת בעבודתה:

א. עם העברת 774,000 ₪ שהתקבלו ממפעל הפיס לתב"ר 800 (שיפוץ בתי נוער) הסתכם המימון העצמי של פרויקט אולם הספורט ב- 72% (ראה סעיף 4.1 לעיל).

ב. היקף הוצאות הפרויקט גדול בפועל במחצית (50%) מהאומדן, הינו במועצה הוציאה בפועל M 10.8 ₪ לעומת M 7.3 ₪ אומדן (ראה סעיף 4.2 לעיל).

ג. לטענת אגף הנדסה, הגידול בעלויות ביחס לאומדן נבעו, בין היתר, עקב שינוי בתקני בניה והתארכות הפרויקט. היקף ההתייקרות ועלות השינויים הסתכמו ב M 1.2 ש"ח (ראה סעיף 4.3 לעיל).

ד. המועצה יצאה לפרויקט כאשר לא עמדו לרשותה מקורות הכנסה ההולמים את היקף העבודות בפועל, וזאת אף מבלי לבחון לעומק את ההשלכות הכספיות של אסטרטגית ניהול הפרויקט בהתאם למשאבים (ראה סעיף 4.3 לעיל).

ה. המועצה קיבלה מהקבלן ערבות ביצוע מזויפת, זאת לאחר שהיה נעדרה לבקשתו להמירה בערבות על סכום נמוך יותר. הזיוף כה בולט לעין שבבדיקה שטחית מתגלה דבר הזיוף, למרות זאת הערבות התקבלה. לכל הדעות הדבר מעיד על העדר בקרה בתחום קבלת ערבויות. גם העובדה שהמועצה לא הגישה תלונה למשטרה מעיד על חולשת הבקרה (ראה סעיף 7 לעיל).

ו. המועצה הפעילה את אולם הספורט וקיימה בו פעילויות לתלמידים ולציבור על אף שמערכת גילוי האש אינה תקינה. בעקבות הביקורת התקלה תוקנה (ראה סעיף 8).

להלן ההמלצות:

8.1 הביקורת ממליצה לעגן את הליך קבלת ערבויות בנוהל בכתב, וכן לקבוע בהליך בקורות.

8.2 מומלץ כי לכל תב"ר יגיש מהנדס המועצה ניתוח עלויות בכתב, וניתוח זה יהווה בסיס לדיון בתב"רים.