

בנייה ופיתוח

ריכוז ממצאים

הבנייה באוניברסיטאות ממומנת מתרומות ומהקצבות של המדינה. ב-1974 הוקמה הוועדה לתכנון ולתקצוב של המועצה להשכלה גבוהה (להלן - ות"ת), ומאז הקמתה הקצבות המדינה לבנייה באוניברסיטאות ניתנות באמצעותה. משרד מבקר המדינה בדק את טיפולה של ות"ת באישור ובהכנה של תכנית פיתוח ובנייה כוללת ומפורטת לכל מוסדות ההשכלה הגבוהה הנתמכים מתקציב המדינה. בשניים מהם - אוניברסיטת תל אביב ואוניברסיטת בר אילן - נבדק גם הניהול של כמה פרויקטים של בנייה ופיתוח. להלן הממצאים העיקריים:

א. ביצוע התכנית הרב-שנתית לשנים 1982 - 1986 נמשך עד שנת 1994. באותן שנים הקימו האוניברסיטאות מבנים בשטח של 110,000 מ"ר במסגרת התכנית שאושרה בידי ות"ת ובהשתתפות; עוד כ-90,000 מ"ר נבנו שלא במסגרת תכנית זו, רובם ללא השתתפותה הכספית של ות"ת.

ב. ב-1991 ביקשה ות"ת מכל האוניברסיטאות להגיש לה תכניות בנייה לצורך גיבוש תכנית רב-שנתית חדשה. עד מועד סיום הביקורת לא קיבלה ות"ת מרוב המוסדות תכניות בנייה כנדרש, ולא השלימה את הכנת התכנית הרב-שנתית.

ג. אוניברסיטאות תל אביב ובר אילן לא פעלו על פי ההנחיות של ות"ת למוסדות, והחלו לבנות חלק מהפרויקטים קודם שהתקבל לכך אישור מוות"ת. ממסמכי ות"ת עולה, שחריגות כאלה נעשו גם באוניברסיטאות אחרות.

ד. שתי האוניברסיטאות שנבדקו נוהגות להתקשר עם חברות באמצעות מכרזים סגורים, ומסתפקות בבקשת הצעות ממספר מצומצם בלבד של חברות. באוניברסיטת בר אילן נמצאו חריגות גם בהליכים אלו.

ה. בחלק מהבניינים באוניברסיטאות תל אביב ובר אילן הוחל בבנייה בלי להבטיח מראש את מלוא התקציבים הדרושים. בבנייתם של בניינים אלה נעשו חריגות ניכרות מהתכנון המקורי ועלויות הבנייה היו גבוהות מהמתוכנן.

ו. אוניברסיטת תל אביב התחייבה לוות"ת בספטמבר 1990, כי בתוך שלוש שנים תקטין ב-5 מיליון דולר את הגירעון המצטבר בתקציב הפיתוח שלה, אך היא לא עמדה בהתחייבות זו. בספטמבר 1994 הגיע הגירעון המצטבר לכ-11.1 מיליון דולר.

ז. ניהול הבנייה של הבניין לכלכלה באוניברסיטת בר אילן היה לקוי: הבניין תוכנן על שטח שלא אושר לבנייה; הוחל בבנייה בלי שהובטחו מראש מלוא מקורות המימון; הבנייה החלה ב-1984 והסתיימה ברובה ב-1992; והיו חריגות מההיקף שנקבע בחוזים עם הקבלנים בשיעורים שבין 21% ל-40%.

ח. לאוניברסיטת בר אילן אין נוהל בנייה מפורט; היא גם אינה מכינה תקציב פיתוח שנתי אלא הצעת תקציב נפרדת לכל פרויקט.



מ-1974 עד 1994 הושקעו בפיתוח בכל המוסדות להשכלה גבוהה (להלן - המוסדות) כ-3.8 מיליארד ש"ח במחירי 1994; מהם השתתפות מתקציבי ות"ת בכ-1.2 מיליארד ש"ח (כ-32%) והשאר מתרומות. גודל השטח הבנוי בכל המוסדות להשכלה גבוהה הגיע ב-1994 לכ-1.5 מיליון מ"ר.

בשנים 1990 - 1995 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, בוות"ת ובאוניברסיטאות תל אביב ובר אילן (להלן - האוניברסיטאות) את תכניות הפיתוח והבנייה; את הליך קבלת אישורי הבנייה; ואת ניהול הבנייה של כמה בניינים.

א. תכנון ותקצוב הפיתוח הפיזי

תכניות פיתוח רב-שנתיות

בניה ופיתוח פיזי של המוסדות להשכלה גבוהה יוצרים עובדות לטווח ארוך וכרוכים בהשקעות של מאות מיליוני ש"ח. על כן ראוי שות"ת תכין למטרות אלו תכנית רב-שנתית שתתואם עם כל אחד מהמוסדות. התקציב הרב-שנתי צריך להוות ביטוי כספי לתכנית הרב-שנתית. התכנית והתקציב הרב-שנתיים צריכים להיות מותאמים לשינויים שחלים במהלך הזמן, ויש להכין אותם על בסיס "תכנון מתגלגל", כלומר - בסוף כל שנה לעדכן אותם בשנה אחת קדימה.

בהחלטתה מיוני 1977 הגדירה הממשלה את תפקידי ות"ת. בין היתר, הטילה עליה הממשלה את התפקידים האלה: "להיות גוף בלתי תלוי, שיעמוד בין הממשלה והמוסדות הלאומיים מצד אחד והמוסדות להשכלה גבוהה מצד שני בכל ענייני ההקצבות להשכלה הגבוהה. הממשלה והמוסדות הלאומיים יימנעו מלקבל בקשות או המלצות מהמוסדות להשכלה גבוהה עצמם או מכל מקור אחר וכן יימנעו מלהקציב הקצבות למוסד להשכלה גבוהה שלא בהמלצת הוועדה לתכנון ולתקצוב"; להציע את התקציב הרגיל ואת תקציב הפיתוח להשכלה הגבוהה בהתחשב בצורכי החברה והמדינה, תוך שמירה על החירות האקדמית ושקידה על קידום המחקר וההשכלה; להציע לממשלה ולמועצה להשכלה גבוהה תכניות לפיתוח ההשכלה הגבוהה ותכן את מימונם; לעקוב אחר ניצול התקציבים כדי למנוע גירעונות או חריגות.

בשנת 1992 נקבע בחוק יסוד; משק המדינה החובה להציע תכנית תקציב רב-שנתית. לפי חוק זה, על הממשלה להכין לקראת כל שנת כספים תכנית תקציב רב-שנתית. תקציב ההשכלה הגבוהה נרשם בסעיף נפרד בתקציב המדינה והוא חלק ממנו, ומשום כך עליו להיכלל בתכנית התקציב הרב-שנתית.

1. בשנת 1982 גיבשה ות"ת תכנית חומש לשנים 1982 - 1986 לפיתוח המוסדות להשכלה גבוהה. ביצוע התכנית התמשך למעשה עד שנת 1994, ונכללו בה 30 מבנים שהמדינה השתתפה במימונם, בשטח כולל של 114,000 מ"ר. עד שנת 1994 הוקמו מבנים

בשטח של כ-110,000 מ"ר לפי התכנית, וכן מבנים בשטח של כ-90,000 מ"ר שלא נכללו בתכנית החומש, רובם ללא השתתפות תקציבית של ות"ת; האישיור של ות"ת להקמת מבנים אלו ניתן לאחר דיון בכל פרויקט בנפרד, בהתאם לתרומה שנתקבלה להקמתו. מתן האישיור לא היה במסגרת התכנית הכוללת לבנייה במוסדות.

בתכנית החומש האמורה אושרה לאוניברסיטת תל אביב בנייה בשטח כולל של 37,100 מ"ר. עד שנת 1990 נבנו בה תשעה בניינים בשטח כולל של כ-30,000 מ"ר, ובהם שני בניינים שלא נכללו בתכנית כלל (הגלריה לאומנות, ובניין כיתות להנדסת חשמל). ב-1987 הגישה אוניברסיטת תל אביב לות"ת תכנית חומש נוספת, לשנים 1990 - 1995. ות"ת לא דנה בה, בנימוק שביצוע תכנית החומש הקודמת עדיין לא הסתיים באותו מועד.

לאוניברסיטת בר אילן אושרה, לאחר דיון בתכנית החומש שהגישה, בנייה בשטח של כ-26,900 מ"ר ללא פירוט לפי בניינים. עד סוף 1994 בנתה אוניברסיטה זו שתעה בניינים שבשטח כולל של 26,030 מ"ר, ולא הכינה תכנית חומש נוספת לבנייה. אוניברסיטת בר אילן הודיעה למשרד מבקר המדינה ביוני 1995, שהיא עוסקת בהכנת תכנית "בר אילן 2000".

2. באפריל ובמאי 1991 פנתה ות"ת במכתבים אל המוסדות להשכלה גבוהה וביקשה מכל אחד מהם להגיש לה תכנית פיתוח חמש-שנתית. במכתבים אלה ביקשה ות"ת מן המוסדות להכין הערכות ראשוניות של הצרכים הפיזיים שלהם ושל ההשקעות הדרושות להם, כנגזר מהתחזיות ומתוכנית הגידול שלהם עד התשנ"ה. ות"ת ביקשה להגיש הערכות אלו על פי הסעיפים האלה: הערכת תוספות השטחים הבנויים הדרושות לכל תחום, בהשוואה לתוספת במספר הסטודנטים ואנשי הסגל; הערכת הצרכים הפיזיים להוראה ולמחקר על פי הפונקציות השונות; תכנית רב-שנתית לפיתוח פיזי בתחומי ההוראה והמחקר, הכוללת פריסת ההשקעות הנדרשות על פני שנות התכנון; ההוצאות הכרוכות בפעולות הכלולות בתכניות לשינויים ובתכניות לבנייה חדשה; תכנית לפיתוח פיזי של שירותי הרווחה ומעונות; וריכוז נתונים כספיים ומקורות מימון. ממסמך ות"ת מיום 1.1.95 עולה, כי לא כל האוניברסיטאות הגישו תכניות כפי שהתבקשו, וגם התכניות שהוגשו לא הוצגו במתכונת שוות"ת דרשה; מסיבה זו "לא ניתן היה לגבש את התכניות המוסדיות לתכנית רב-שנתית עקבית, כוללת למערכת". ות"ת לא עמדה על דרישתה מהמוסדות בעניין זה.

הצורך בהכנת תכנית רב-שנתית כוללת, המתואמת בין ות"ת לבין המוסדות התחזק בעקבות סיכום מאוגוסט 1992 בין ות"ת לבין משרד האוצר. ממסמך ות"ת מ-1.1.95 עולה, כי באוגוסט 1992 סוכם בינה לבין משרד האוצר שהמשרד יעמיד לרשותה תקציב פיתוח רב-שנתי בסך 320 מיליון ש"ח (במחירי 1994), לשנים 1992 עד 1996. עוד סוכם, כי לקראת שנת הלימודים התשנ"ו היא תציג תכנית להמשך הבנייה, בהסתמך על מגמות הגידול במספר הסטודנטים משנה זו ואילך ועל ניתוח הצרכים. גם בדברי ההסבר להצעת תקציב ההשכלה הגבוהה לכל אחת מהשנים 1993 - 1995, כפי שהוגשה לכנסת לקראת אישור תקציב המדינה, צוין כי תקציב הפיתוח הרב-שנתי "יכסה השתתפות ות"ת בפרויקטים של בינוי במוסדות השונים לפי תכניות פיתוח רב-שנתיות מפורטות שישוכמו עם המוסדות". מכאן שות"ת היתה צריכה לתרגם את המסגרת התקציבית

לשנים 1992 - 1996 לתכנית רב-שנתית מפורטת ומתואמת עם המוסדות ולהכין תכנית לשנת 1996 ואילך; אך הדבר לא נעשה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיולי 1995 טענה ות"ת, כי היא הכינה תכנית רב-שנתית לבנייה ולפיתוח פיזי של מערכת ההשכלה הגבוהה בארץ. תכנית זאת, לדבריה, מורכבת ממודל הקצאה המתבסס על תחזיותיה בדבר הגידול הצפוי במספרם הכולל של הסטודנטים במוסדות וזמינות השטחים הבנויים בכל מוסד יחסית למספר הסטודנטים שבו; ומרשימת הפרויקטים שהיא אישרה מפעם לפעם, ושהיו צפויים להיות מוגשים ומאושרים בהתשנ"ה. הביקורת העלתה שרשימת הפרויקטים הוכנה בדיעבד, ולא תוכננה מראש כחלק מתכנית כוללת רב-שנתית של ות"ת. יתר על כן, ממסמך ות"ת מ-1.1.95 עולה, כי היא מתקשה לממש גם את התכנית האמורה, כי רוב המוסדות טרם ניצלו את מלוא ההקצבה בתכנית שאושרה להם, והם מפגרים בביצוע. הסיבה העיקרית לכך היא הקושי לגייס מימון משלים (ות"ת משתתפת במימון הפרויקטים בשיעור שבין 50% ל-80% בלבד). סיבה אחרת היא ההתמשכות של הכנת תכניות לבנייה, לדוגמה: לשנת הלימודים התשנ"ד אישרה ות"ת מסגרת תקציב של כ-61 מיליון ש"ח, אך סכום של כ-6 מיליון ש"ח לא הוקצה "מאחר ולא עמדו מולו פרויקטים לביצוע"; ובתחילת 1995, כשנתיים וחצי לאחר הסיכום בין ות"ת למשרד האוצר, עדיין לא הוקצו כ-65 מיליון ש"ח, מתוך 320 מיליון ש"ח שנועדו למימוש תכנית הפיתוח הרב-שנתית.

מן האמור לעיל עולה, כי במועד סיום הביקורת לא היתה בידי ות"ת תכנית רב-שנתית מפורטת ומתואמת בינה לבין המוסדות. התכנית שהכינה ות"ת היתה חלקית, וספק אם היא יכולה לשמש בסיס מתאים לדיון ולקבלת החלטות.

לדעת משרד מבקר המדינה, על ות"ת להשלים את עבודת המטה ולגבש תכנית תקציב רב-שנתית לשנים הבאות, מתואמת עם המוסדות; בתכנית עליה להציג כנדרש את מדיניותה לפיתוח הפיזי של מערכת ההשכלה הגבוהה, כולל פריסת התקציב על פני השנים לפי מוסדות ולפי היעדים שבכוונתה להשיג, בצירוף דברי הסבר מתאימים.

אישורים לבנייה

לפי הנהלים המקובלים בוות"ת, כפי שהם משתקפים במכתביה למוסדות, "כל תכנית בנייה טעונה אישור של ות"ת, גם אם לא מבוקשת השתתפות מטעמה וכל בקשה כזו חייבת להיות מלווה בתכנית מימון מאוזנת הן של ההשקעות והן של האחזקה...". דרישה זו נועדה להבטיח את קיומם של המקורות הדרושים למימון הבנייה ולמנוע היווצרות גירעונות. הביקורת העלתה, כי חלק מהבקשות הוגשו או אושרו לאחר שהוחל בהליכי המכרז או אף לאחר שאלה כבר הושלמו, ולעתים אף לאחר שהחלו לבצע את העבודה בשטח. להלן כמה דוגמאות, כפי שהועלו בביקורת שנעשתה בוות"ת:

(א) אוניברסיטת בר אילן החלה בבניית מרתף הבניין לכלכלה בספטמבר 1984, ואילו אישור ות"ת לבנייתו ניתן רק בנובמבר אותה שנה.

(ב) אוניברסיטת תל אביב הוציאה לקבלן צו להתחלת עבודה לבניית הגלריה לאמנויות בפברואר 1987, ואילו אישור ות"ת לפרויקט זה התקבל רק ביוני אותה שנה.

(ג) מכון ויצמן החל לבנות את הספרייה למדעי החיים באפריל 1990, ואילו אישור ות"ת לבנייתה ניתן רק ביוני אותה שנה.

(ד) האוניברסיטה העברית החלה לבנות אודיטוריום בקמפוס עין כרם קודם שביקשה מוות"ת אישור לכך.

(ה) הטכניון החל לבנות 15 מבני מעונות לסטודנטים קודם שביקש מוות"ת אישור לבנייתם.

בדוגמאות שהובאו לעיל איבדו למעשה אישורי ות"ת את משמעותם ואת תוקפם. ות"ת הודיעה למוסדות, כי על פי ההנחיות שהיא הוציאה, עליהם להגיש לה בקשות לאישור בנייה לפני התחלת בנייה ולחכות לקבלת האישור. אך למעשה היא לא נקטה צעדים, כגון הימנעות מהשתתפות בהקצבות, למניעת הישנות חריגות דוגמת אלה שתוארו לעיל, אלא הסתפקה בהבעת מחאה על כמה מהחריגות. מן הראוי שוות"ת לא תיתן יד לביצוע תכניות שלא הובאו לאישורה מבעוד מועד. הטכניון והאוניברסיטה העברית הודיעו למשרד מבקר המדינה בתשובתם מיוני 1995, כי מאז שוות"ת העירה להם על החריגות שעשו, הם מקפידים על קבלת אישור ממנה לפני כל התחלת בנייה.

תקציבי הפיתוח

תקציב הפיתוח השנתי אמור להציג את כלל המשאבים המתוכננים לביצוע פרויקטים במהלך השנה. במאי 1987 קבעה ות"ת, שעל כל מוסד לוודא, קודם שהוא מבקש ממנה אישור לפרויקט בנייה, שבתקציב הפיתוח שלו עומדים לרשותו כל הכספים הדרושים לו למימון הפרויקט. גם הוועד המנהל של אוניברסיטת תל אביב קבע ביולי 1987 ובדצמבר 1988, כי לפני תחילת הביצוע של כל פרויקט יש להבטיח שיש לו מימון. הביקורת העלתה, כי ות"ת והאוניברסיטאות שנבדקו לא תמיד הקפידו על ביצוע ההנחיות האמורות.

1. בנובמבר 1988 חתמה ות"ת על הסכם עם אוניברסיטת תל אביב, ולפיו תקציב הפיתוח בהתשמ"ט יהיה מאוזן, והאוניברסיטה תתאים את קצב השקעותיה למשאבים שיעמדו לרשותה לאחר כיסוי הגירעון בפרויקטים הנמצאים בביצוע. באותה שנה גם העירה ות"ת לאוניברסיטה על שהשתמשה בכספים שנתרמו לבניינים שטרם הוחל בבנייתם למימון בניינים שלא היו להם די מקורות מימון; ות"ת דרשה שהאוניברסיטה תכסה גירעונות משנים עברו קודם שהיא מתחילה בביצוע פרויקטים חדשים.

במכתב לנשיא האוניברסיטה מינואר 1989 טענה ות"ת, שחלק מההכנסות בתקציב התשמ"ט אינו מובטח, וחלק אחר מיועד לשישה פרויקטים חדשים. נשיא האוניברסיטה התחייב, במכתב לוות"ת מפברואר אותה שנה, שהאוניברסיטה תעשה כל מאמץ לכסות בתוך שלוש שנים את כל הגירעונות בתקציב הפיתוח. אף על פי כן דחתה ות"ת, באפריל אותה שנה, את בקשת האוניברסיטה לאשר לה בנייה של פרויקטים חדשים. עם זאת אישרה ות"ת את הקמת בניין שירותי הסטודנטים לפני שהאוניברסיטה מצאה דרך לצמצום הגירעון. ות"ת הסבירה שעשתה כן בהתחשב במצוקת ציבור הסטודנטים, שנזקק מאוד לשירותים האמורים.

בספטמבר 1990 הגיעו אוניברסיטת תל אביב וות"ת להסדר בכתב, ולפיו התחייבה האוניברסיטה כתנאי לקבלת אישורי בנייה מוות"ת, להקטין בתוך שלוש שנים את הגירעון המצטבר בתקציב הפיתוח ב-5 מיליון דולר. בספטמבר 1990 היה הגירעון המצטבר כ-14.8 מיליון דולר (במחירים שוטפים). הביקורת העלתה, שהאוניברסיטה לא עמדה בהתחייבותה, ובספטמבר 1993 הגיע הגירעון המצטבר לכ-11 מיליון דולר, דהיינו הוא פחת בכ-3.8 מיליון דולר בלבד. עד ספטמבר 1994 לא פחת הגירעון המצטבר והוא היה כ-33.4 מיליון ש"ח (כ-111.1 מיליון דולר). לא זו בלבד שעל האוניברסיטה לעמוד בהתחייבותה כלפי וות"ת, אלא שעליה לטפל במלוא המרץ בחיסול הגירעון המצטבר כולו, שהוא כ-50% מתקציב הפיתוח השוטף שלה, ומהווה נטל על תזרים המזומנים שלה.

2. הגירעון שאוניברסיטת בר אילן צברה בפרויקטים של בנייה ופיתוח הגיע עד ספטמבר 1994 לכ-3.3 מיליון ש"ח (כ-1.1 מיליון דולר). אוניברסיטה זו אינה מכינה תקציב פיתוח שנתי, ומסתפקת בהכנת תקציב נפרד לכל פרויקט. את התקציבים הנפרדים היא אינה מגישה לאישור הוועד המנהל, כנדרש בתקנונה. הנתונים שהיא מגישה לוות"ת על התקציב השנתי שלה הם נתונים כוללים בלבד, ללא כל פירוט. האוניברסיטה טענה, כי מבחינתה אין חשיבות לתקציב פיתוח שנתי. משרד מבקר המדינה העיר לאוניברסיטה עוד ב-1991, כי תקציב פיתוח שנתי הוא חיוני, הן ככלי תכנוני לקביעת מסגרת ההוצאות שראוי לאשר במהלך השנה לביצוע, והן ככלי ניהולי לשליטה ובקרה על התקדמות הביצוע של הפרויקטים שבבנייה ועל התשלומים בגינם. האוניברסיטה הודיעה למשרד מבקר המדינה בינואר 1993, כי הנושא יועבר לטיפול של ועדת הכספים שלה, אך עד יוני 1995 לא טיפלה ועדה זו בנושא. ביולי 1995 הודיעה האוניברסיטה שוב, כי הנושא יובא לדיון ולהכרעה בוועדת הכספים שלה.

3. האוניברסיטאות הסבירו שחלק מהגירעון בתקציבי הפיתוח נוצר בשל שחיקת ערך התרומות המתקבלות בדולרים, כיוון שקצב העדכון של שער החליפין של הדולר אינו מדביק את קצב ההתייקרות של מחירי הבנייה. בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיולי 1995, אמרה וות"ת שהיא משתדלת לבדוק בקפידה אם מקורות המימון שהאוניברסיטאות מציינות בטופסי הבקשה למבוטחים, וכל אימת שמקורות המימון אינם ודאיים, היא דורשת שהבנייה תיעשה בשלבים, כדי שיהיה אפשר להתאים את הקצב שלה למקורות המימון הקיימים למעשה. וות"ת מטעימה, שהאוניברסיטאות הן הנושאות באחריות לעמידה בתנאים שעליהם התחייבו.

לדעת משרד מבקר המדינה, על האוניברסיטאות להכין אומדן ריאלי של עלות הבנייה, שיביא בחשבון את מלוא ההתייקריות הצפויות ואת האפשרות של שחיקת ערך התרומות, ולהיערך בהתאם לאומדן בעת הכנת תכניות המימון של בניינים שייבנו בעתיד. נמצא כי עד היום לא היה באוניברסיטאות דיון ממצה בגורמים לגירעון הקיים בהן, בדרכים לחסלו ובדרכים למנעו בעתיד. אשר לוות"ת, מן הראוי שהיא תבדוק את אופן המימוש של תכניות הפיתוח של המוסדות, כדי לוודא שהם אינם חורגים מתקציביהם ומקיימים את מה שסוכם בינה לבינם.

ב. ניהול תכניות הבנייה

אוניברסיטת בר אילן

1. נוהל בנייה : בידי אוניברסיטת בר אילן אין נוהל בנייה מקיף ומפורט, אלא רק נוהל עבודה של ועדת הבנייה המגדיר את תחומי פעילותה ואת נוהלי עבודתה של הוועדה. משרד מבקר המדינה העיר לאוניברסיטה ב-16.9.91, כי ראוי שתכין נוהל בנייה מפורט, שיעסוק בכל אחד משלבי הבנייה ובכל העניינים החיוניים לניהול תקין של תכניות הבנייה. הביקורת העלתה, שעד למועד סיום הביקורת, יוני 1995, לא הוכן נוהל כזה. בתשובת האוניברסיטה למשרד מבקר המדינה מיולי אותה שנה היא הודיעה, כי היא תפעל לפי המלצות משרד מבקר המדינה וגם תקבע בנהליה באילו מקרים יש לפרסם מכרזים פומביים על פי עקרונות חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992. כמו כן יחייבו נהליה מפקחים ובעלי תפקידים אחרים לנהל יומני עבודה, ויקבעו את התהליך לאישור חשבונות וכיו"ב.

2. אישור הוועד המנהל : ב-1986 אישר הוועד המנהל תקנון. בתקנון נקבע כי פרויקטים שעלותם יותר מ-1 מיליון דולר יובאו לאישור הוועד המנהל מראש, לפני ההתקשרות החוזית. נמצא שעד 1991 הוחל בבניית פרויקטים כאלה בלי להביאם כלל לאישורו של הוועד המנהל. מאותה שנה ואילך הובאו פרויקטים כאלה לאישורו, אך ארבעה מהם רק לאחר שהוחל בבנייה.

3. הבניין לכלכלה : באוגוסט 1984 הגישה האוניברסיטה לוות"ת בקשה לאשר לה את הקמת הבניין לכלכלה על שטח של 4,760 מ"ר, בעלות של 6.9 מיליון דולר. האוניברסיטה הציגה תכנית מימון שהוכנה בהסתמך על תרומות בסך 5 מיליון דולר ועל הקצבה מוות"ת בסך 1.9 מיליון דולר. נמצא כי רק 3 מיליון דולר מסכומי התרומות היו מובטחים. למרות זאת אישרה וות"ת, בנובמבר אותה שנה, את ביצוע הפרויקט ואת השתתפותה במימונו.

הבניין תוכנן על שטח שלא היה היתר לבנות עליו. לכן נאלצה האוניברסיטה לשנות את מקומו ואת תכנונו בעלות נוספת של כ-60,000 דולר. באוקטובר 1983 ביקשה האוניברסיטה, במסגרת מכרז סגור, מארבע חברות הצעות מחיר לבניית מרתף הבניין. ועדת המכרזים לא בחרה בחברה שהעצתה היתה הזולה ביותר, אלא נשאה ונתנה עם כל החברות שהשתתפו במכרז כדי לקבל הנחות. לאחר מתן ההנחות היתה ההצעה של חברה ל' הזולה מכולן. הסכום שהציעה חברה זו היה כ-475,000 דולר, והאוניברסיטה החליטה למסור לה את העבודה. בניית המרתף הסתיימה בפיגור של כשנה וחצי בגלל תשעה עדכונים שנעשו בתכניות העבודה בגלל עיכובים בקבלת היתר בנייה. בעקבות הפיגורים והשינויים בתכנון שולם לחברה סכום הגבוה ב-33% מזה שנקבע בחוזה. ב: הוראות למשתתפים במכרז" לא הביאה האוניברסיטה לידיעת המשתתפים את כוונתה לנהל עמם משא ומתן. האוניברסיטה הודיעה למשרד מבקר המדינה, שלהבא היא תציין במסמכי המכרז, כי לאחר שהתקבלו הצעות היא תהיה רשאית לשאת ולתת עם על המציעים.

ההלכה לפי הפסיקה היא: "במקום שבעל המכרז קבע מפורשות בכללי המכרז - מראש - כי אפשר וינהל משא ומתן עם המציעים השונים, וכך דין אף בדיעבד, לאמור :

רשאי בעל מכרז לנהל משא ומתן גם לאחר המכרז, ובלבד שהדבר ייעשה על דעתם של כל המציעים במכרז, ומהלכו בשוויון ביושר ובהגינות". עם זאת, לדעת מבקר המדינה עשוי משא ומתן כזה להפחית בהרבה את משקל המכרז לגופו ואולי גם לשנות את שיקוליהם של המציעים.

באוגוסט 1985 הוציאה האוניברסיטה מכרז סגור לבניית הבניין לכלכלה, לחמש חברות, ובהן החברות ו', ז', ח'. ועדת המכרזים החליטה למסור את העבודה לחברה ו', שהגישה את ההצעה הזולה מכולן. אולם החברה ביקשה תוספת של 3% בגלל הקפאת המחירים במשק שהיתה באותה עת, שבגללה לא קיבלו הקבלנים פיצוי על התייקרות התשומות לבנייה. האוניברסיטה לא נענתה לבקשה זו והעדיפה לשאת ולתת עם חברה ז', אף שהצעתה של חברה ו' נשארה הזולה מכל ההצעות, גם לאחר התוספת של 3%, והצעתה של חברה ח' היתה אף זולה מזו של חברה ז'. בעקבות המשא ומתן עם חברה ז' היא הזילה את הצעתה בשיעור של 5% ובכך הפכה להיות הזולה מכולן. נציגי האוניברסיטה הסבירו, כי לאחר הגשת ההצעות התקבל מידע שלילי על חברה ח. ומשום כך החליטו שלא לשאת ולתת עמה. יצוין שבתיקי האוניברסיטה לא נמצאו מסמכים המעידים על מידע כזה. לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי היה לתעד מידע כזה בתיקי האוניברסיטה.

באוקטובר 1985 חתמה האוניברסיטה עם חברה ז' על הסכם לביצוע עבודות הבנייה. על פי ההסכם, העבודות היו צריכות להסתיים ביוני 1987. אך כתוצאה מעיכובים שנגרמו בעיקר בשל אי-קבלת תכניות מפורטות במועד, וכן עקב חילוקי דעות בין האוניברסיטה לבין אחד מקבלני המשנה, הסתיימה העבודה רק במאי 1989. נמצא שהאוניברסיטה עשתה שינויים רבים מהתכנון המקורי, נוצרו פיגורים ניכרים בלוח הזמני, והיו חריגות ניכרות מאומדן העלות המקורי, לרבות תשלומים נוספים לקבלנים הגבוהים ב-21% עד 40% מהסכומים שנקבעו בחוזים.

ההכנסות מתרומות שנתקבלו עד תחילת 1989 הגיעו לכ-3.8 מיליון דולר, במקום 5 מיליון דולר. עקב כך נוצר גירעון במימון שבעטיו הופסקה העבודה. העבודות חודשו רק בתחילת 1992, לאחר שהתקבלו מתורמים עוד כ-1.2 מיליון דולר. כאמור, העלות המתוכננת היתה 6.9 מיליון דולר, אך עד אוקטובר 1994 הגיעו עלויות הבנייה ל-8.5 מיליון דולר, ולאחר שנתקבלו תרומות נוספות נותר גירעון של כ-0.5 מיליון דולר. הבניין אוכלס בספטמבר 1992, ריהוט הספרייה הושלם באוגוסט 1995, אך עבודות הפיתוח טרם הושלמו.

4. בניין הפקולטה למשפטים: ביולי 1988 אישרה ות"ת את הקמת הבניין על שטח של 5,340 מ"ר. תכנית המימון שאושרה כללה תרומת שבחלקן לא היו מובטחות, מסיבה זו החליטה האוניברסיטה לבנות את הבניין בשלבים, לפי הכספים שיעמדו לרשותה.

ביולי 1988 ביקשה האוניברסיטה במכרז סגור הצעות מחיר מתשע חברות להקמת הבניינים על כל שלביו. חברה כ' הגישה את ההצעה הזולה ביותר, כ-6 מיליון ש"ח (כ-3.75 מיליון דולר). והעבודה נמסרה לה. מועד התחלת העבודות נקבע לאוגוסט 1988 וסיומן - לאפריל 1990.

קשרי האוניברסיטה עם החברה האמורה השתבשו, בעיקר בגלל הבנייה בשלבים, שלא הובלטה כראוי בחוזה. החברה טענה כי, האוניברסיטה לא הודיעה לה מראש על כוונתה זו וכי העיכובים ברצף העבודה גרמו לה נזק כספי רב. האוניברסיטה הסבירה למשרד מבקר המדינה, בתשובתה מפברואר 1992, כי בסיוור הקבלנים בשטח היא מסרה על כוונתה זו; וכי בהוראות למשתתפים במכרז דובר במפורש גם על הבנייה בשלבים. משרד מבקר המדינה העיר, כי רצוי היה שהאוניברסיטה לא תסתפק בהערה במסגרת התנאים הכלליים ותעגן את זכותה לפצל את הבנייה לשלבים בחוזה עם הקבלן, כפי שעשתה לאחר מכן עם הקבלן החדש. האוניברסיטה הגיעה עם חברה כ' להסכם על הפסקת עבודתה בפרויקט ושילמה לה פיצוי בסך של כ-149,000 ש"ח (כ-100,000 דולר). הביקורת העלתה, כי האוניברסיטה לא הכינה כראוי את החוזה שעליו חתמה ע חברה זו בעת מסירת העבודה, ולא ציינה בו את הסכומים שלפיהם ישולמו לחברה שיעורי הפיצוי השונים אם העבודה תופסק. בשובתה למשרד מבקר המדינה מיולי 1992 הודיעה האוניברסיטה, כי "הערת הביקורת התקבלה". בהסכם עם חברה כ' על הפסקת עבודתה האוניברסיטה גם פטרה אותה מתיקון ליקויים בבניין. יצוין שלאחר מכן התחייבה האוניברסיטה לשלם לחברה שהחליפה את חברה כ' סך של 30,000 ש"ח עבור תיקון הליקויים האלה. הסכום הכולל ששולם לחברה כ' בעד עבודתה הגיע ל-3.5 מיליון ש"ח במחירי יוני 1988 (כ-2.2 מיליון דולר).

ועדת המכרזים החליטה במארכ 1991 שלא להוציא מכרז להשלמת העבודה. במקום זאת פנתה הוועדה אל שלוש חברות שביצעו עבודות עבור האוניברסיטה בעבר והציעה להן להמשיך את הבנייה במחירי החוזה של החברה שפרשה. בנוהלי האוניברסיטה נקבע, כי: במקרים בהם החליטה הוועדה על התקשרות בדרך של מכרז סגור, תפנה הוועדה ל-5 ספקים/ קבלנים לפחות שיתנו הצעות מחיר לאספקת טובין/ ביצוע עבודה". מכאן שהפנייה לשלוש חברות נעשתה שלא על פי הנהלים. רק אחת מהחברות שהוזמנו השתתפה במכרז המקורי לבניין זה, והצעתה היתה אז בין היקרות. אחת משלוש החברות האמורות הסכימה לבצע את העבודה בשלבים במחיר שהציעה חברה כ' בתוספת 3%. בהעדר מימון, ובגלל אי-מימוש הסכם עם תורם, הסתיימו עבודות הבנייה בגירעון של כ-0.25 מיליון דולר, ובאיחור של כ-3.5 שנים לעומת המועד המתוכנן.

לדעת משרד מבקר המדינה, היה על האוניברסיטה לפעול בהתאם לנהליה, ולבקש הצעות מחיר לפחות מחמש חברות. כמו כן ראוי היה שהיא תפנה אל החברות שהשתתפו במכרז המקורי הן כדי לנסות לחסוך בהוצאות והן כדי להבטיח הזדמנות שווה לחברות השונות, כנדרש על פי סדרי מינהל תקין.

אוניברסיטת תל אביב

הביקורת העלתה, כי התכנון ואומדני העלות שאוניברסיטת תל אביב העבירה לוות"ת כבסיס לקבלת אישור והשתתפות כספית להקמת מבנים, היו חלקיים או לא ריאליים, ובפועל היו בהם סטיות ניכרות. להלן כמה דוגמאות:

1. בפברואר 1986 אישרה ות"ת את הקמת בניין המעבדות להנדסת חשמל על שטח של 3,500 מ"ר, בהסתמך על אומדן של האוניברסיטה שלפיו עלות הבנייה תגיע ל-4.2

מיליון דולר. הקמת הבניין הסתיימה בפברואר 1989. העלות בפועל הגיעה לכ-6.5 מיליון דולר, כ-56% יותר מהתקציב המקורי. בתום שנה מסיום הפרויקט הגיעו ההכנסות שנועדו למימון הפרויקט לכ-4.8 מיליון דולר בלבד. כלומר, למועד זה הסתיים הפרויקט בגירעון של כ-1.7 מיליון דולר. לדברי האוניברסיטה, כוסה הגירעון מתרומות שהתקבלו בשנים לאחר מכן. ממסמכי האוניברסיטה ומבירורים שעשו נציגי משרד מבקר המדינה עולה שאישור ות"ת להקמת בניין המעבדות להנדסת החשמל ניתן בהסתמך על תכנון ואומדן תקציבי לא ריאליים, משום שהאוניברסיטה לא הביאה בחשבון את מלוא ההתייקרויות ולא כללה בתכנוניה המקוריות תוספות ועבודות אחרות שנעשו במהלך ביצוע הפרויקט.

2. במארכ 1989 פנתה האוניברסיטה אל ות"ת וביקשה את אישורה להקמת בניין לשירותי סטודנטים ששטחו 3,200 מ"ר. המימון המלא של הבנייה היה אמור לבוא מתרומות ומתשלומים של גופים שונים שישתמשו בבניין; ועלותה, על פי האומדן שהועבר לות"ת, הוערכה בכ-3.1 מיליון דולר. בסוף ספטמבר 1992 הסתיימה הבנייה, ועלותה הסופית הגיעה לכ-7.4 מיליון דולר (במחירי אפריל 1993). ההכנסות שנועדו למימון הפרויקט הגיעו ל-4.9 מיליון דולר, דהיינו נוצר גירעון של כ-2.5 מיליון דולר. עד סוף 1994 התקבלו תרומות נוספות בסך של 500,000 דולר בלבד.

3. במארכ 1985 פנתה האוניברסיטה את ות"ת לשם קבלת אישור להקמת בניין הספרייה למדעי החברה והניהול, בשטח של 4,000 מ"ר ובעלות של 4 מיליון דולר. ות"ת אישרה את הקמת הבניין, אף שבתקציב שיועד להקמתו חסרו כ-0.7 מיליון דולר. האוניברסיטה תכננה לגייס סכום זה מתורמים במדינה מסוימת, אך עד לסיום הבניין לא התקבלו חלק מהתרומות, והבנייה הסתיימה בגירעון (ראה להלן).

שלם הקמת הבניין פנתה האוניברסיטה בתחילת 1987 אל תשע חברות במכרז סגור. בחוזה שנחתם עם החברה הזוכה חולקה העבודה לשני שלבים, ולחברה נמסר שביצוע השלב השני מותנה באישור המנכ"ל בכתב. הביקורת העלתה, שלא ניתן אישור בכתב לביצוע השלב השני של העבודה, וכי החברה ביצעה את העבודה כולה ברצף, ולא בשני שלבים. לדברי האוניברסיטה, האישור לבניית השלב השני ניתן בעל פה. עוד עולה, שהיקף העבודה הוגדל בשיעור של כ-38%, ובהתאם לכך חרג מחיר העבודה מהמחיר שנקבע בחוזה. הגדלת היקף העבודה בשיעור זה אינה עולה בקנה אחד עם נוהל האוניברסיטה, שלפיו ניתן להגדיל בלי מכרז נוסף את ההיקף של עבודה בביצוע רק עד שיעור מרבי של 25%.

בחוזה עם חברת הבנייה נקבע שהעבודה תסתיים ב-1.6.89; בפועל הסתיימה העבודה ב-1.1.90. גרמו לכך, בין השאר, השינויים והעדכונים הרבים בתכנון, שנעשו במהלך העבודה (138 פעמים). עלות הבנייה הגיעה ל-7 מיליון דולר במחירים שוטפים, וההכנסות שנועדו למימון הפרויקט - לכ-5.5 מיליון דולר בלבד. מכאן שנוצר גירעון של כ-1.5 מיליון דולר. עד סוף 1994 התקבלו תרומות נוספות בסך 160,000 דולר בלבד.

פרסום מכרזים

בדברי ההסבר להצעת חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 (להלן - החוק), נאמר, כי "שיטת המכרזים, על אף הבעיות המתעוררות בהפעלתה, מבטיחה, בהפעלה נכונה, פיקוח ציבורי אובייקטיבי על הוצאות כספי הציבור, ומהווה הדרך הטובה ביותר לבחינת הצעות מחירים ותנאים אחרים בקשר לעסקאות הנערכות בכספי ציבור".

בסעיף 2 לחוק נקבע העיקרון שראוי לתת לכל אדם הזדמנות שווה ולהשתתף במכרז: "המדינה וכל תאגיד ממשלתי לא יתקשרו בחוזה לביצוע עסקה בטובין או במקרקעין, או לביצוע עבודה או לרכישת שירותים, אלא על פי מכרז פומבי הנותן לכל אדם הזדמנות שווה להשתתף בו". שיטת המכרזים, ובעיקר שיטת המכרזים הפומביים, גם מקטינה את האפשרות של פגיעה בטוהר המידות ושל העדפה לא הוגנת כלפי חברה או ספק. זאת ועוד, התחרות בין המשתתפים במכרז מניעה אותם להציע מחירים זולים יותר, בלי לוותר על יתר תנאי המכרז המחייבים אותם לעמוד בדרישות של איכות, אמינות ויכולת ביצוע. חוק חובת המכרזים אינו חל על המוסדות להשכלה גבוהה, והאוניברסיטאות שנבדקו אינן מפרסמות מכרזים פומביים ומסתפקות בביצוע מכרזים סגורים, כלומר - בפנייה אל מספר מוגבל של מציעים בבקשה להגיש הצעות מחיר.

כאמור, הביקורת העלתה שאוניברסיטת בר אילן פסלה חברה שהשתתפה במכרז סגור לבניית הבניין לכלכלה, על סמך מידע שלילי שהתקבל עליה, שלא נמצאו עליו אסמכתאות בתיקים, אף שהיא עצמה פנתה אל החברה הזאת בבקשה להגיש לה הצעת מחיר במסגרת המכרז. האוניברסיטה נשאה ונתנה רק עם חלק מהמציעים באותו מכרז. עוד העלתה הביקורת, שלאחר שעבודתה של החברה שזכתה במכרז לבניית בניין הפקולטה למשפטים הופסקה, נמנעה האוניברסיטה מלשאת ולתת עם כל שאר החברות שהשתתפו במכרז האמור, ובמקום זאת פנתה רק אל אחת מהן ואל שתי חברות אחרות שלא השתתפו כלל במכרז הקודם. כמו כן הועלה, שבעבודות בנייה בשתי האוניברסיטאות שנבדקו היו חריגות של יותר מ-25% מהיקף העבודה שנקבע במכרזים לעבודות אלה בלי שפורסמו מכרזים לביצוען.

המוסדות להשכלה גבוהה מספקים שירות חשוב וחיוני לכלל אזרחי המדינה, ועל כן הם נחשבים לגופים מעין ציבוריים. למעשה הם גופים דו-מהותיים, כלומר - גופים שמהותם היא מהות מינהלית-ציבורית ומהות פרטית כאחד. על פי הפסיקה, חלים על גוף דו-מהותי הן כללי המשפט הפרטי והן נורמות מסוימות מתחום המשפט הציבורי, כל גוף על פי אופיו המיוחד. מכאן שנורמות מסוימות מתחום המשפט הציבורי המתאימות לאופי המיוחד של המוסדות להשכלה גבוהה, חלות גם עליהם.

כיוון שהאוניברסיטאות שנבדקו הן גופים דו-מהותיים, הנתמכים מתקציב המדינה בשיעור של יותר מ-50% מתקציבם השנתי וניזונים מכספי תרומות, ונוכח הליקויים שהועלו בביקורת, ראוי שהן ישפרו את נוהלי המכרזים שלהן ויקבעו באילו מקרים יש לפעול בדרך של מכרז פומבי. הקביעה צריכה להיעשות כך שיפורסמו ככל האפשר יותר מכרזים פומביים, בייחוד כאשר מדובר בעבודות ורכישות סטנדרטיות בהיקפים כספיים ניכרים. שיפור נוהלי המכרזים נועד להבטיח שוויון הזדמנויות לכל החברות הבנייה או

הספקים שרוצים לגשת למכרזים של המוסדות האלה, להבטיח תחרות הוגנת, לשפר את הדרך לבחינת הצעות מחיר ולצמצם את האפשרות לפגיעה בטוהר המידות.

*

הביקורת על הבנייה והפיתוח באוניברסיטאות ובוות"ת העלתה, כי התכנית הרב-שנתית שוות"ת הכינה אינה מספקת, ודרושה תכנית רב-שנתית מפורטת ומתואמת עם כל המוסדות להשכלה גבוהה, כדי להיערך לקראת הגידול הצפוי במספר הסטודנטים מהתשנ"ו. עוד הועלה שוות"ת גם לא עמדה על דרישתה לקבל מכל אחד מן המוסדות את הצעת התכנית הרב-שנתית שלו, והמדיניות שהיא נוקטת בעניין הכנתה של תכנית רב-שנתית כוללת לפיתוח פיזי של המוסדות היא בעיקרה מדיניות של תגובה ולא מדיניות של יוזמה. ראוי שוות"ת תגבש בהקדם האפשרי תכנית רב-שנתית מפורטת לפיתוח פיזי של המוסדות להשכלה גבוהה, שתהיה מתואמת עם המוסדות, ושתוכל לשמש בסיס מתאים לדיון ולקבלת החלטות.

ות"ת לא הקפידה על מימוש הנחייתה שהמוסדות יוודאו, לפני הגשת הבקשות לאישור הקמתם של בניינים, שיש להם מקורות מובטחים למימון הבנייה. בביקורת על ביצוע הבנייה באוניברסיטת תל אביב ובר אילן הועלו ליקויים רבים: התכניות שונו פעמים רבות במהלך הבנייה; אומדני העלות היו מוטים כלפי מטה; היו חריגות מאומדני העלות המקוריים ומלוחות הזמנים שנקבעו לסיום העבודות, ונוצרו גירעונות. עוד העלתה הביקורת, כי אוניברסיטת בר אילן אינה מכינה תקציב פיתוח שנתי ואין לה נוהל בנייה מפורט. שני אלה הם כלים ניהוליים חשובים להפעלת בקרה נאותה על ביצוע פרויקטים.

האוניברסיטאות שנבדקו הזמינו עבודות באמצעות מכרזים סגורים. באוניברסיטת בר אילן נפסלה חברת בנייה בהסתמך על מידע שלילי, שלא נמצאו עליו אסמכתאות בתיקים, אף שהצעתה במכרז היתה זולה, וכמו כן נוהל משא ומתן רק עם חלק מהמזעירים. באחד המכרזים לא נאמר מראש שינוהל עם המזעירים משא ומתן לאחר הגשת ההצעות. לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שהאוניברסיטאות שנבדקו ישפרו את נוהלי המכרזים שלהן ויקבעו באילו מקרים יש לפעול בדרך של מכרז פומבי. הקביעה צריכה להיעשות כך שיפורסמו ככל האפשר יותר מכרזים פומביים; בייחוד כאשר מדובר בעבודות וברכישות סטנדרטיות בהיקפים כספיים ניכרים. שיפור נוהלי המכרזים נועד להבטיח הזדמנות שווה לכל חברת בנייה או ספק שרוצים לגשת למכרזים של האוניברסיטאות האלה, להגביר את התחרות, לשפר את הדרך לבחינת הצעות מחיר ולצמצם את האפשרות לפגיעה בטוהר המידות.