

חריגות תקציביות באגף החינוך בשנת 2014

1. עפ"י בקשתך בדקתי את הסיבות לחריגות התקציביות באגף החינוך לשנת 2014.
2. כבר בראשית דברי אני יכול לקבוע שעיקר החריגות הכספיות נובעות מפעילותה של חבי"י.א.דעת בע"מ" בראשותו של מר יואל איפרגן. בשלב מאוחר יותר אנמק את הדברים, אך ראשית אתייחס להסכמים עם החברה.
3. ישנם שני הסכמים רלוונטיים לתקופה הנבדקת:
 - א. הסכם שנחתם ב- 12 ינואר 12 בתוקף רטרואקטיבי מה- 9 ספטמבר 11 ועד יום 3 יוני 12.
 - ב. ההסכם השני נחתם ב- 16 אוקטובר 13 שוב בתוקף רטרואקטיבי מה- 1 ספטמבר 13 ועד 31 אוגוסט 14. כשיש אופציה להאריך את ההסכם בשלוש תקופות נוספות בנות 12 חודשים או חלק מהם (להלן "תקופת ההארכה") סך כל תקופת ההתקשרות לא תעלה על ארבע שנים.
4. ההסכם הראשון לא נערך בעקבות מכרז וגם לא אושר ע"י היועץ המשפטי של העירייה.

העדר אישורו של היועמ"ש לקוי לכשעצמו ומורגש לכל אורכו של ההסכם, משום שהוא ערוך בצורה לקויה ביותר ואפילו רשלנית, כפי שאפרט בהמשך:

 - א. כאמור הוא נחתם רטרואקטיבית לאחר שהחברה כבר החלה פעולתה בעירייה.
 - ב. בסעיף 4.2 כתוב "החברה תקיים ותפעיל במסגרת פרויקט הכנה לבחינות הבגרות 48 קורסים סימטריאליים לפי הצורך ולפי הבנתה המקצועית..". הסעיף הנ"ל מקנה לחברה את הסמכות הבלעדית לקיים את הקורסים לפי הבנתה המקצועית, מבלי לאפשר לעירייה להחליט מהם הצרכים שלה.

דבר נוסף, הוראה זו מעמידה את החברה בניגוד אינטרסים מובנה, משום שלחברה אינטרס לפתוח כמה שיותר קורסים, כך ששיקול הדעת של החברה לא יכול להיות אובייקטיבי, לגבי מספר הקורסים שיש לפתוח.

יתר על כן הסעיף ממשיך וקובע "בקורסים ישתתפו תלמידים המתקשים במסגרת הלימודים הרגילה ו/או שנכשלו במבחני הבגרות במקצועות שונים, אשר יבחרו ע"י קריטריונים שיקבעו בעירייה".

יצוין שהעירייה לא קבעה קריטריונים לעניין זה, אלא הטילה את מלאכת קביעת הקריטריונים, על בתי הספר.

מבחינתי אין בעיה שמטלה זו תוטל על בתי הספר ובלבד שהדבר יופיע כך בהסכם. מעבר לכך הקריטריונים שנקבעו ככל שנקבעו ע"י בית הספר, לא הוצגו בפני.

עפ"י התייחסותו של מנהל האגף מר יוסי בייר, על אף מה שנכתב בהסכם, "הרשות היא שקבעה את מספר הקורסים להפעלה. בתי הספר הם שביקשו את הקורסים במקצועות השונים ואף שיבצו את התלמידים לקורסים אלו". כמו כן סוכם "כי התלמידים הבאים ישתתפו בקורסים:

1. תלמידים אשר לא עברו את מועד קיץ ויוכנסו למועד חורף.
 2. תלמידים שביה"ס זיהה לאחר מחזור מבחנים ראשון שהם נמצאים בפיגור לימודי".
- ג. בסעיף 4.3 כתוב "למען הסר ספק, יעבירו מורי החברה 48 קורסים סימסטריאליים, במקצועות הנדרשים לתלמידים." מסעיף זה ניתן להבין שהחברה אמורה להעביר 48 קורסים ואין לעירייה שום שיקול דעת אם לקצץ במספר הקורסים עפ"י צרכיה שלה. כמו כן בסיפא של הסעיף כתוב "במקצועות הנדרשים לתלמידים". השאלה הנשאלת היא, מי קובע מהם אותם מקצועות נדרשים, העירייה, בית הספר, החברה, מי?
- בהמשך סעיף זה כתוב "בכל קורס לא יעלו מספר התלמידים על סך של 20". חשוב שההסכם קובע מהו מספר התלמידים המקסימאלי בכל קורס, יחד עם זאת הוא אינו קובע את מספר התלמידים המינימאלי, דבר שמאפשר באופן תיאורטי לפתוח קורס, גם עם תלמיד בודד אחד.
- ד. סעיף 4.5 להסכם שוב מדגיש את העובדה שהחברה תיתן שיעורים לתלמידים עפ"י הצורך. ההערה חוזרת על עצמה, מי קובע את הצורך?
- ה. סעיף 4.6 מפרט את האפשרויות, לקיים קורסים נוספים (מעבר ל-48 קורסים). יחד עם זאת בשום מקום בהסכם אין אופציה לכך שהעירייה תחליט מנימוקים כאלה ואחרים להקטין את כמות הקורסים, דבר שהוא מחדל, משום שאם העירייה תחליט מסיבות תקציביות ו/או סיבות אחרות לבצע פחות קורסים, היא לא יכולה לעשות זאת וחייבת במלוא התשלום, גם עבור קורסים שלא התקיימו לכאורה.
- ו. כל סעיף 6 להסכם מפרט את ההתחייבויות העירייה כלפי החברה, לא מצאתי בהסכם מהן התחייבויות החברה כלפי העירייה.
 - ז. סעיף 8 להסכם מפרט את התשלומים לחברה. יוער כי כל סכום התמורה לכל השנה שמסתכם בכמעט 2 משי"ח לפני מע"מ, משולם עד ה-10 מאי, על אף שמועד זה לא מהווה את מועד הסיום של כל הקורסים שמועברים במהלך השנה.

לפיכך ההערה היא, שחלק גדול מהתמורה הועברה לחברה, לפני שהעירייה קיבלה את השרות שהחברה צריכה לספק לה. לא זו בלבד, אלא שסעיף 8.2 להסכם מדגיש את העובדה ש"לעירייה ידוע כי התשלומים ומועדי התשלומים הינם מעיקרי הסכם זה, והפרתם תהווה הפרה יסודית של ההסכם."

לפיכך המשקל הכבד של הפרה יסודית של ההסכם הושם על התשלומים ולא על הצלחת הלומדים, דבר שלא מוזכר ולו במילה אחת בכל ההסכם. היה מצופה שיקבעו מדדים להצלחת החברה, או לכישלונה, דבר שלא קיים כלל.

- ח. סעיפים 9, 10 ו-11 להסכם הינם סעיפי הפרות וסעדים מצד העירייה. לא מצאתי סעיפים המתייחסים לסנקציות שינקטו אם תהיינה הפרות מצד החברה פרט לסעיף 11.1 שהינו סעיף כללי לפיו "הפרת הסכם זה על ידי מי מהצדדים תחייב אותו לפצות את הצד השני בפיצוי קבוע ומוערך מראש בסך של 50,000 ₪.
- ט. גם סעיף 11.4 מקומם. גם סעיף זה מוקדש לסנקציות נגד העירייה, אם היא לא תעמוד בתשלומים המפורטים בהסכם, הסעיף קובע "העירייה תשפה את החברה בגין כל נזק שיגרם לחברה עקב אי עמידה בתשלומים המפורטים בהסכם זה, ו/או על כל תביעה שתוגש נגדה.

5. **לסיכום, הסכם זה הינו חד צדדי לחלוטין, שמייצג בעיקר את האינטרסים של החברה ומתעלם מהאינטרסים של העירייה. נראה לכאורה שזהו הסכם שהוכן ע"י החברה "י.א. דעת" והעירייה חתמה עליו, בלי שגורם כלשהוא עבר עליו מטעם העירייה ככלל ומטעם היועמ"ש, בפרט.**

6. ההסכם שנערך ונחתם ב-16 אוקטובר 13, הוא כבר ערוך בצורה הרבה יותר טובה מקודמו, על אף שגם לגביו ישנן מספר הערות כפי שיפרוט בהמשך.

- א. ההסכם נערך בעקבות מכרז 43/13 להפעלת קורסים לתגבור בגרויות בבתי ספר תיכון ובחטיבות הביניים בעיר. יחד עם זאת אין אישור/חותמת של היועמ"ש על ההסכם. יצוין שכל הסכם שמאושר ע"י היועמ"ש, מוטבעת בו חותמתו וחתמתו ע"ג ההסכם. עפ"י התייחסותו של מנהל האגף מר יוסי בייר, "ההסכם נערך ע"י עו"ד שלומית גבע מהמחלקה המשפטית בהמשך למכרז שהוצא ע"י העירייה."
- ב. ההסכם נערך ונחתם ב-16 אוקטובר 13 על אף שתקופת ההסכם היא מה-1 ספטמבר 13. ז"א שגם הסכם זה, נחתם בדיעבד.
- ג. ההסכם מגדיר בסעיף 2 א' ו-ב' במפורש, שהיקף הקורסים יקבע ע"י העירייה ועל פי שיקול דעתה הבלעדי. כמו כן מוגדר ש"ביצוע העבודה יעשה עפ"י הוראות חוזה זה על נספחיו ובהתאם להוראות, להנחיות ולביאורים שינתנו ע"י העירייה..." יצוין כי בסעיפים אלה קיים שיפור משמעותי ביותר, לעומת ההסכם הקודם, בכך שלעירייה יש שיקול דעת בהיקף הקורסים ובתוכנם.

- ד. סעיף 4 להסכם קובע ש"הספק מתחייב להמציא לעירייה, בהתאם לתקנות למניעת העסקה של עברייני מין במוסדות מסוימים אישור משטרה, בהתאם לחוק – לו ולמעסיקיו" מבדיקה עם מנהל אגף החינוך, מר יוסי בייר, האישורים צריכים להיות מועברים ומוחזקים ע"י מנהלי בתי הספר. מאידך ההסכם הנ"ל לא הועבר למנהלים ולפיכך הם אינם מודעים לקיומו של סעיף זה, ולכן עפ"י הסבירות, סעיף זה לא מקוים ואישורי משטרה לא הועברו לעירייה כנדרש. יצוין שסעיף קטן ה' בסעיף 4 קובע ש"הוראה זאת הינה הוראה עיקרית של ההסכם שהפרתה תיחשב הפרה יסודית ותקנה לעירייה... זכות לבטל את ההסכם." על אף שמדובר על הפרה יסודית של ההסכם, לא נעשה דבר במטרה לאוכפו, וההסכם כידוע לא בוטל.
- ה. סעיף 5 א' מתקן בצורה מיטבית את ההערות מההסכם הקודם וקובע ש"הקורסים יערכו במסגרות של בין 5 ל- 20 תלמידים בקורס. משך כל קורס יהיה 3 חודשים לפחות. מספר הקורסים יקבע בתחילת כל שנה בהתאם לתקציב שיאושר, לפרויקט באותה שנה. העירייה תוכל לשנות את מספר הקורסים (להוסיף או להפחית) בתחילת כל שנת תקציב (1 לינואר). בשלב זה צופה העירייה כי יערכו 48 קורסים חצי שנתיים בבתי הספר התיכוניים ו- 48 קורסים שנתיים בחטיבות הביניים. יחד עם זאת, צפי זה הינו הערכה בלבד והוא אינו מחייב את העירייה." גם הסעיפים הבאים ב, ג, ד, ו, ז, ח, ט, י ו- יא, הינם סעיפים שנועדו לשמור על האינטרסים של העירייה, כמו :
- 1) "איתור התלמידים שישתתפו בקורסים השונים יהיה בשיתוף הנהלת בית הספר ועל פי הנחיותיה".
 - 2) "על הספק להעביר מידי שבוע להנהלת בית הספר או מי מטעמה, דיווח בכתב שיכלול את שמות התלמידים שהשתתפו בקורס באותו שבוע. מספרם והחומר שהועבר בפועל באותו שבוע".
 - 3) "הקורסים יערכו לאחר שעות הלימודים ויסתיימו לא יאוחר מהשעה שבע בערב".
 - 4) "על הספק להתחייב לערוך ימי לימודים מרוכזים לפני כל אחת מבחינות הבגרות ("מרתון"). יום מרוכז ייערך כשש שעות שלא בזמן שבו מתקיימים לימודים".
 - 5) "על כל מורה בצוות המורים של הספק להיות בעל סמכות להוראה במקצוע שבו הוא מעביר את הקורס וכן להיות בעל ניסיון של 5 שנות הגשה לבגרות. כל מורה יאושר ע"י הנהלת בית הספר שבו הוא מעביר את הקורס מראש בכתב. הנהלת בית הספר תהיה רשאית לדרוש את החלפת המורה בהתאם לשיקול דעתה הבלעדי ועל הספק יהיה להיענות לדרישה זו באופן מיידי".

6) "על הספק לדווח למנהל האגף בכל רבעון על פעולותיו באותו רבעון. הספק ישתתף בכל ישיבה שיבקש מנהל האגף לקיים בקשר עם השירותים המבוקשים".

7) "לצורך הפרויקט יעמיד הספק לרשות בית הספר רכז שיהיה אחראי על הקשר עם הנהלת בית הספר ועם הצוות המקצועי.."

אמנם כאמור הסעיפים הללו נועדו לשמור על האינטרסים של העירייה, אך אין וודאות שהסעיפים נאכפו הלכה למעשה. כמו לדוגמא, לא בטוח שלכל המורים יש ניסיון של 5 שנות הגשה לבגרות, וכן לא בטוח שבכל בית ספר נקבע רכז שיהיה אחראי על הקשר עם הנהלת בית הספר. עפ"י התייחסותו של מנהל האגף מר יוסי בייר, "בחברת י"א דעת בע"מ", פעל בעיר רכז עירוני אשר היה בקשר רצוף עם מנהלי בתי הספר ונציג בית הספר לפרויקט זה" יצוין שהוראות ההסכם מגדירות שהספק צריך להעמיד רכז לכל בית ספר ואילו מנהל האגף ציין בהתייחסותו, שבעיר פעל רכז עירוני אשר היה בקשר רציף עם מנהלי בתי הספר ועם הנציגים של בית הספר לפרויקט זה. כך שההתייחסות לא עונה בצורה מדויקת על תנאי ההסכם.

ו. הסכם זה כאמור בתוקף החל מ- 1 ספטמבר 13 ועד 31 אוגוסט 14 עם אופציה להארכה.

יחד עם זאת ההסכם טרם הוארך, על אף שהקורסים כבר החלו והם בעיצומם. וכתוצאה מכך גם תוקף הערבות לא הוארך כנדרש, עפ"י סעיף 6 ד', להסכם.

ז. גם בסעיף 7 להסכם ישנה התניה שלא מקוימת להערכתו. להלן הציטוט מהסעיף "40% מהתמורה לכל קורס תשולם במועד סיום כל קורס בכפוף לאישור בכתב של נציג העירייה על שביעות רצון העירייה." אין כאמור וודאות שבסיום כל קורס בכפוף לתשלום האחרון, הועבר אישור בכתב של נציג העירייה, על שביעות הרצון מהקורס, ואף על פי כן התשלומים הועברו לספק.

ח. סעיף 10 ב להסכם מחייב את הספק לבטח את עצמו ואת עובדיו בביטוח צד שלישי למשך כל תקופת ההסכם. לא ברור מהסעיף, כיצד העירייה אוכפת ומוודאה שסעיף זה מקוים ע"י הספק, כמו גם תוקפו של הביטוח עפ"י בדיקתי הסתיים ב- 31 דצמבר 14.

ט. עפ"י סעיף 13 להסכם, הספק היה צריך להפקיד ערבות בנקאית בסך 150,000 ₪ בגין ערבות ביצוע, שתהא צמודה למדד המחירים לצרכן. מבדיקה שערכתי קיימת ערבות שתוקפה הסתיים ב- 15 דצמבר 14.

עד כאן באשר לשני ההסכמים שנחתמו מול הספק, כשלמיטב בדיקתי והבנתי כרגע הוא עובד ללא הסכם בתוקף.

7. **החריגות:**

ב- 7 אפריל 14 קוימה פגישה עם יואל איפרגן בנוכחות מר יוסי בייר מנהל אגף החינוך ורונית בטאט חשבת האגף. במסגרת פגישה זו, הוצג בפני יואל שקיימת חריגה של 19 קורסי תגבור למול התקציב שאושר 2,230,000 ₪. בתחילת מרץ 14 מר יואל איפרגן ביקש לקבל הנחיות לגבי קורסי הקיץ, והוא הופנה למנהלת מח' החינוך הגב' יפה עזרא מאחר ובתקופה זו מנהל האגף מר יוסי בייר היה בחופשת מחלה. מר איפרגן הגיש את רשימת הקורסים אותם הוא מעוניין לפתוח לקראת בחינות הקיץ, לפי בקשת מנהלות בתי הספר והרשימה כללה כ- 37 קורסים. מנהלת מח' החינוך הגב' יפה עזרא אישרה לביצוע 30 קורסים בלבד, והחשבונית על 30 הקורסים אושרה לתשלום. החשבונית הוחזרה למנהל האגף שמצא שישנה חריגה תקציבית של כ- 19 קורסים כאמור.

8. חריגה זו יצרה גרעון של 890,000 ₪ בסעיף של "תגבור ושיפור למידה" באופן שבמקום תקציב מקורי של 2,230,000 התקציב הנדרש היה 3,120,000 ₪. החריגה כוסתה **בדיעבד** במסגרת העברות תקציביות מסעיף לסעיף שאושרו ע"י מועצת העיר, ב- 18 יוני 14. התשלום לספק ע"ס 890,000 ₪, בוצע ב- 22 מאי 14 כחודש לפני אישור מועצת העיר, בניגוד למינהל תקין.

9. החריגות הנוספות מעבר ל- 890,000 ₪ ליואל איפרגן, בסכום של 1,422,035 ₪, נבעו מפרויקטים שלא תוקצבו בשנת 2014, עפ"י הפירוט הבא:

מס' סידורי	פרוט	סכום
1	אייל מדני	35,500
2	תלתן מועדון שיעורי בית	31,500
3	קייטרינג התעשיינים- חינוך לפסגות	59,435
4	נס טכנולוגיות	130,000
5	טלאור – תיאטרון למבוגרים	70,000
6	רשות העתיקות	3,600
7	מצוינות חט"ב "השחר"	250,000
8	פרויקטים חינוכיים	492,000
9	גמל"א	50,000
10	אירועי קיץ	300,000
11	סה"כ חובות	1,422,035

לשאלתי את מנהל האגף מדוע פרויקטים אלה בוצעו על אף שהם לא תוקצבו, מסר לי מר יוסי בייר, כי הפרויקטים החלו לרוץ בתחילת שנת הלימודים זאת אומרת בספטמבר 13, כשהתקציב אושר כמו בכל שנה רק כחודשיים לאחר מכן.

לשאלתי הנוספת מדוע לא הפסיק את הפרויקטים כשהתברר שהפרויקטים לא תוקצבו, מסר לי מר בייר כי כשיש התחייבות של העירייה כלפי הספקים, ההורים ובתי הספר, לא ניתן להפסיק את הפרויקטים בעיצומם. לשאלתי כיצד פעל כדי להביא את הבעיה למודעות הנהלת העירייה, מסר לי מנהל האגף כי פנה במסמך ב- 23 פברואר 14 לפי סימוכין 042 לר' העירייה מר חי אדיב והציף את הבעיה (ראה מסמך מצ"ב).

10. מסקנות :

- א. ההסכם הראשון שנחתם ב- 12 ינואר 14 עם הספק "י.א.דעת בע"מ" הינו רשלני לכאורה ואין בו כדי לשמור על האינטרסים של העירייה.
- ב. בהסכם השני תוקנו רוב הליקויים, אך תוקפו פג ב- 31 אוגוסט 14 וטרם הוארך.
עפ"י התייחסותו של מנהל האגף מר יוסי בייר, "ההסכם לא חודש משום שגזבר העירייה סרב לחתום עליו עד שיאושר תקציב 2015".
- ג. החריגה של 890,000 ₪ לחבי "י.א. דעת בע"מ" נובעת מהעדר שליטה ובקרה על הספק ואי מתן הנחיות מדויקות לגבי המשך קיום הקורסים (יצוין שבמשך תקופה של כ- 3 חודשים ינואר עד מרץ 14, מנהל האגף היה בחופשת מחלה).
עפ"י התייחסותו של מנהל האגף מר יוסי בייר "מנהל האגף היה בחופשה החל מחודש מרץ 2.3.14 ועד 19.3.14. מה- 20 מרץ 14 חזרתי לעבודה עד 31.3.14 ובחודש אפריל עבדתי ובחודש מאי 11.5.14 עד 15.5.14 – חופשה שנתית. ומה- 21.5.14 עד 29.5.14 – חופשת מחלה."
- ד. גם החריגות של הפרויקטים הנוספים היו נמנעים להערכתי אילו בוצעה עבודת מטה יותר מסודרת ומנהל האגף לא היה מסתפק בהוצאת מכתב בודד לר' העירייה מבלי לכתב גורמי ביצוע נוספים כמו מנכ"ל, גזבר וכו'. גם העיתוי של המכתב היה מאוחר מידי, משום שלהערכתי התקציב אושר מתישהו בסוף חודש דצמבר 13, ואם התקציבים עבור הפרויקטים שנכנסו לחריגה בסופו של דבר, לא אושרו, היה מצופה שהמכתב יצא מייד עם אישור התקציב.
עפ"י התייחסותו של מנהל האגף מר יוסי בייר "בעקבות המכתב קוימו דיונים רבים בהשתתפות: הגזבר, מנכ"לית העירייה וראש העיר, כך שהנושא טופל לאורך כל הדרך".
בהחלט יתכן שקוימו דיונים רבים כפי שציין מנהל האגף, יחד עם זאת, דיונים אלו לא באו לידי ביטוי בשום מסמך כתוב ולכן ראוי ורצוי להבא, דיונים בנושאים מהותיים, שיכולים לגרום לחריגות תקציביות, כמו במקרה זה, יבואו לידי ביטוי בפרוטוקולים כתובים ומסודרים.

11. המלצות :

- א. לא יעלה על הדעת להשתמש בהסכם שהביא כנראה הספק ולזנוח באופן מוחלט את האינטרסים של העירייה ולא לקבל את אישורו של היועמ"ש להסכם.
- ב. יש לוודא הארכת ההסכם הנוכחי עם מר איפרגן, משום שבמצב הנוכחי הוא עובד ללא הסכם בתוקף.
- ג. יש לפעול אך ורק עפ"י התקציב המאושר ולא להתחייב בשום פנים ואופן לפרויקטים, ללא אישור תקציבי.
- ד. יש לקיים ישיבות תקופתיות עם הספקים ולהנחות אותם על המשך ביצוע הפרויקטים, באופן שתהיה שליטה ובקרה על פעילותם.
עפ"י התייחסותו של מנהל האגף מר יוסי בייר, "במהלך השנים התקיימו פגישות בתחילת כל שנת לימודים בהשתתפות נציגי "א.דעת בע"מ", מנהלות בתי הספר ומנהלות המחלקה לחינוך. במהלך פגישות אלו ניתנו הנחיות ביצוע לגבי אותה שנה. כמו כן בסוף כל סמסטר התקיימו ישיבות סיכום לסמסטר זה. ובמקביל ניתנו הנחיות לגבי הסמסטר הבא."
- ה. התשלומים לספקים צריכים להיות מחולקים באופן יחסי לביצוע הפעילות ובשום פנים ואופן לא להסכים לתשלום כל הסכום מראש, במיוחד כשמדובר במאות אלפי שקלים.