

מועצה מקומית תל מונד

מימון והקמה של מבנים בקריית החינוך

תקציר

משרד החינוך, התרבות והספורט (להלן - משרד החינוך) משתתף במימון הקמתם של מוסדות חינוך שרשויות מקומיות מקימות בתחומן. הפרויקטים שמשרד החינוך מחליט לממן נכללים בתכנית האדריכלית של מוסד החינוך שאושרה. משרד החינוך מממן את הפרויקט רק לאחר שאישר את התקציב וקיבל מן הרשות המקומית מסמכים מפורטים בדבר ההתקשרות להקמת הפרויקט ולביצועו.

בשנת 1995, כשתושבי המועצה המקומית תל מונד (להלן - המועצה) מנו כ-4,500 נפש, החליטה המועצה להקים בתחומה על שטח של כ-100 דונם קריית חינוך, שהייתה אמורה לכלול גני ילדים, בתי ספר יסודיים ועל-יסודיים ומתקני ספורט ותרבות עבורם.

במחצית השנייה של שנת 2004 ובראשית שנת 2005 בדק משרד מבקר המדינה את מימון הקמתם של שני מבנים בקריית החינוך שהקימה המועצה - מבנה לכיתות בבית ספר מקיף ומבנה לאודיטוריום ולחדר מחול (מבנה האודיטוריום). בבדיקה הועלו ממצאים חמורים הנוגעים לדיווחים לא נכונים שהמועצה העבירה למשרד החינוך כדי לזכות במימון; להלן הממצאים:

1. משרד החינוך אישר למועצה תקציב להשלמת בית ספר מקיף בקריית החינוך על פי תכנית אדריכלית. התקציב יועד להקמת שני מבנים - מבנה לכיתות לימוד ומבנה לאולפני רדיו וטלוויזיה, לחדרי מעבדה ולאודיטוריום (להלן - מבנה התקשורת). נמצא כי בשנת 2001 הקימה המועצה את מבנה הכיתות בלבד, אך דיווחה למשרד החינוך על שטח בנייה שכלל את שני המבנים. בחוזה שנחתם עם הקבלן שנבחר להקמת מבנה הכיתות בבית הספר המקיף ובחשבונות הקבלן שהגישה המועצה למשרד החינוך נכללו הוצאות בגין עבודות סלילת חניות לקריית החינוך ובגין עבודות פיתוח בבית ספר יסודי, שהוצגו כחלק מן ההוצאות להשלמת בית הספר המקיף. עקב כך הוטעה משרד החינוך ואישר למועצה מימון מלא להשלמת בית הספר המקיף בסך כ-9.8 מיליון ש"ח.

2. בשנת 2002 אישר משרד החינוך, לבקשת המועצה, תכנית אדריכלית להקמת חטיבת ביניים (להלן - חטיבת הביניים) בקריית החינוך, שאחד מאגפיה תוכנן להיבנות על שטח מבנה התקשורת האמור (להלן - השלב הראשון בחטיבת הביניים). הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה "שרונים" (להלן - הוועדה המקומית)

נתנה למועצה, לבקשתה, היתר לבניית חטיבת הביניים. בעקבות התקשרות המועצה עם קבלן לבניית השלב הראשון בחטיבת הביניים אישר משרד החינוך 2.48 מיליון ש"ח למימון הבנייה. בד בבד התקשרה המועצה עם אותו קבלן לבניית מבנה לאודיטוריום ולחדר מחול (להלן - מבנה האודיטוריום).

נמצא כי השלב הראשון בחטיבת הביניים לא נבנה, ובמקומו הקימה המועצה את מבנה האודיטוריום ללא היתר בנייה. כדי להשיג את מימון משרד החינוך להקמתו העביר ראש המועצה ועובדים בכירים במועצה למשרד החינוך מידע מטעה ובלתי נכון, אשר לפיו היא הקימה את השלב הראשון בחטיבת הביניים; בכספים שנתן לה המשרד לביצוע השלב הראשון היא השתמשה להקמת מבנה האודיטוריום.

3. החברה למשק וכלכלה של מרכז השלטון המקומי בע"מ (להלן - החברה למשק וכלכלה), שניהלה את הקמת מבנה הכיתות בבית הספר המקיף ואת הקמת מבנה האודיטוריום ופיקחה על בנייתם, הייתה מעורבת בקיום הקשר עם משרד החינוך והיא אף נושאת באחריות למסירת חלק מן הדיווחים הלא-נכונים למשרד החינוך.

4. משרד החינוך לא פיקח כראוי על ניצול התקציבים שהעמיד לרשות המועצה לשני הפרויקטים האמורים, ולמעשה עד הביקורת של משרד מבקר המדינה לא עמד על כך שכספים שיעד להקמת מבני חינוך מסוימים שימשו להקמת בנייה אחרת בקריית החינוך.

5. הוועדה המקומית לא פיקחה כראוי על הבנייה בקריית החינוך ולא הבחינה בכך שמבנה האודיטוריום הוקם ללא היתר בנייה.



מבוא

שטח השיפוט של המועצה המקומית תל מונד (להלן - המועצה) משתרע על כ-8,000 דונם. לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מנתה אוכלוסיית תל מונד בסוף שנת 2003 כ-7,900 נפש; באותה עת למדו במוסדות החינוך שבתחום המועצה כ-2,950 תלמידים, בהם 585 תלמידים המתגוררים בתחום המועצה המקומית קדימה-צורן.

בשנת 1995, כשתושבי המועצה מנו כ-4,500 נפש, החליטה המועצה להקים בתחומה על שטח של כ-100 דונם קריית חינוך, שהייתה אמורה לכלול גני ילדים, בתי ספר יסודיים ועל-יסודיים ומתקני ספורט ותרבות עבורם.

עד סוף שנת 2004 נבנו רוב המבנים שתוכננו להיבנות בקריית החינוך - גני ילדים, שני בתי ספר יסודיים, בית ספר על-יסודי מקיף שש-שנתי (להלן - ביה"ס המקיף), אולם ספורט ומגרשי ספורט. רוב מוסדות החינוך נבנו בשלבים, והתקשרות המועצה עם הקבלנים לגבי כל שלב של הפרויקט נעשתה בנפרד. את ההחלטות בדבר אופן הבנייה ושלבי ביצועה קיבל צוות שלרוב השתתפו בו ראש המועצה, ממלא מקומו, גזברית המועצה, נציגי מחלקות ההנדסה והחינוך, מהנדס-מפקח

ואדריכלית (להלן - הצוות). בספטמבר 2004 הוערכו ההוצאות על בניית קריית החינוך עד אותה עת בכ-100 מיליון ש"ח.

רוב התקשרויות המועצה לבניית קריית החינוך נעשו עם קבלנים שזכו במכרזים משותפים (להלן - מכרזי מסגרת) שפרסמה החברה למשק וכלכלה של מרכז השלטון המקומי בע"מ (להלן - החברה למשק וכלכלה)¹.

המועצה התקשרה עם הקבלנים שזכו במכרזי המסגרת באמצעות החברה למשק וכלכלה. בחוזים שנחתמו בין המועצה לחברה למשק וכלכלה נקבע שהחברה פועלת כשלוחת המועצה, מנהלת את ביצוע העבודות ומפקחת עליהן מטעמה. לצורך כך התקשרה החברה למשק וכלכלה עם חברה הנדסית (להלן - החברה המפקחת) בחוזים לתיאום הבנייה ולפיקוח עליה.

במחצית השנייה של שנת 2004 ובראשית שנת 2005 בדק משרד מבקר המדינה במועצה המקומית תל מונד את אופן המימון וההקמה של שני פרויקטים: השלמת הבנייה של בית הספר המקיף ומבנה האודיטוריום. בדיקות השלמה נעשו בחברה למשק וכלכלה, בוועדה המקומית לתכנון ולבנייה "שוניים" (להלן - הוועדה המקומית) ובמשרד החינוך, התרבות והספורט (להלן - משרד החינוך).

מימון השלמת הבנייה של בית הספר המקיף

ההרשאה התקציבית להשלמת ביה"ס המקיף

רשות מקומית המבקשת להקים בתחומה מבנה למוסד חינוך זכאית לקבל ממשרד החינוך מימון להקמתו, אם המשרד הכיר בנחיצות ההקמה ואישר פרוגרמה של המבנה ותכנית אדריכלית המיישמת מבחינה הנדסית את שנקבע בפרוגרמה. במסגרת הוראות שקבע ופרסם משרד החינוך נכלל "נוהל להגשת בקשות להקצאת תקציבים לפיתוח מוסדות חינוך - בנייה חדשה וחינוך והתאמה של מבנים קיימים" (להלן - נהל ההקצאה התקציבית). בנוהל זה מפורטים, בין היתר, המסמכים שעל רשות מקומית להגיש למשרד החינוך כדי לקבל אישור לפרוגרמה, לתכנית האדריכלית ולקבלת המימון. לפי הנוהל, על הרשות המקומית להגיש למשרד "טופס קרקע", ובו הצהרה של הרשות לגבי כמה נושאים. עוד נקבע בנוהל כי "הגדרת הצרכים אינה אישור תקציבי כלשהו, ואין בה התחייבות לביצוע הפרויקט או לעיתוי של ביצועו. לכן, כל עוד לא התקבלה הרשאה תקציבית, חתומה על ידי חשב המשרד ומנהל האגף לבינוי ולתקצוב או על ידי הנהלת מפעל הפיס, הרשות המקומית מנועה מלפרסם מכרז לביצוע העבודות או לחתום על חוזה לביצוען". בחוזר משרד החינוך לגזברי הרשויות המקומיות בנושא "נוהל שחרור כספים לבניית מוסדות חינוך" (להלן - החוזר לגזברים) נקבע שכתנאי לקבלת המימון שאושר לבניית מוסד חינוך ברשות מקומית נדרש גזבר הרשות להמציא למשרד החינוך מסמכים שונים, ובהם היתר לבניית המוסד ותוצאות מכרז לבחירת הקבלן שיעסוק בבנייתו.

1 ההתקשרות נעשתה על פי סעיף 9 בחוק הרשויות המקומיות (מכרזים משותפים), התשל"ב-1972, שבו נקבע, בין היתר, כי רשות מקומית רשאית באישור משרד הפנים להתקשר לביצוע עבודה עם מי שזכה במכרז שפורסם מטעם ארגון או מוסד ציבורי.

במאי 1997 אישר משרד החינוך תכנית אדריכלית לבניית בית ספר מקיף בן 36 כיתות בשטח של כ-6,950 מ"ר² בקריית החינוך שבמועצה המקומית תל מונד; בהתאם לתכנית זו קיבלה המועצה בפברואר 1998 היתר בנייה. בספטמבר 2000 קיבלה המועצה עוד היתר בנייה לביה"ס המקיף, ובו נוספו כ-300 מ"ר לשטח שנקבע בתכנית האדריכלית. עד סוף שנת 2000 הקימה המועצה חלק ממבני ביה"ס המקיף, ששטחם, על פי התכנית האדריכלית ועל פי היתר הבנייה, הסתכם ב-4,899 מ"ר³, ומשרד החינוך מימן עד אותו מועד בנייה של 4,343 מ"ר משטח זה.

באוגוסט 2000 כתב ראש המועצה למשרד החינוך כי על פי הפרוגרמה, השטח שנותר להשלמת הבנייה בביה"ס המקיף הוא 2,617 מ"ר, וביקש שתקציב המשרד לשנת 2001 יכלול השלמה של "יתרת הפרוגרמה".

בפברואר 2001 נתן משרד החינוך למועצה הרשאה תקציבית להשלמת בנייתו של ביה"ס המקיף בשטח של 2,611 מ"ר. משרד החינוך נוהג לחשב את ההיקף הכספי של הרשאה תקציבית שהוא נותן לרשות מקומית על פי "מפתח עלות" לכל מ"ר בנייה במוסד חינוך. לפי מפתח זה, קבע משרד החינוך כי הסכום הנדרש להשלמת הבנייה בשטח האמור היה 8,518,294 ש"ח; המשרד קבע כי מסכום זה הוא ישלם למועצה 629,430 ש"ח לבניית 193 מ"ר, והחלק האחר ימומן מכספי מפעל הפיס. מפעל הפיס הודיע במרס 2001 כי הוא יממן את בניית השטח הנותר - 2,418 מ"ר - ויקצה לכך 7,888,864 ש"ח.

הביקורת העלתה שבאוגוסט 2000 - כשראש המועצה ביקש אישור להשלמת הפרוגרמה של ביה"ס המקיף - חסרו להשלמת הבנייה על פי הפרוגרמה והתכנית האדריכלית עוד שני מבנים ששטחם הכולל, על פי היתר הבנייה, 2,056 מ"ר ולא 2,617 מ"ר כפי שציין ראש המועצה בבקשתו. מדובר במבנה לכיתות י"א ו-י"ב ששטחו 1,337 מ"ר, ובמבנה ששטחו 719 מ"ר הכולל אולפני רדיו וטלוויזיה, חדר בקרה, חדרי מעבדה, חדר מינהל - "מרכז תקשורת וטכנולוגיה" - ואודיטוריום (להלן - מבנה התקשורת).

משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי שטח הבנייה שציין ראש המועצה במכתבו למשרד החינוך מאוגוסט 2000 (2,617 מ"ר) התבסס על יתרת ההרשאות התקציביות שהמועצה הייתה זכאית לקבל, המתייחסות לשטחים שאישר משרד החינוך עד אוגוסט 2000. השטח האמור לא תאם את השטח שנותר לבנייה בפועל על פי היתר הבנייה המבוסס על התכנית האדריכלית שאישר המשרד (2,056 מ"ר).

היקף ההתקשרות לביצוע העבודה

בספטמבר 2000 קיבלה המועצה מחברה קבלנית שזכתה במכרז מסגרת (להלן - הקבלן) הצעת מחיר להקמת המבנה לכיתות י"א ו-י"ב (שלב ה' בביה"ס המקיף) בשטח של 1,760 מ"ר. ההצעה הסתכמה ב-4,637,613 ש"ח (לא כולל עבודות פיתוח) והחברה המפקחת אישרה אותה.

2 לא כולל פרגולות בשטח של כ-309 מ"ר הנכללות בהיתר הבנייה.
3 נתוני השטח שיובאו להלן הם על פי היתר מפברואר 1998, המבוסס על התכנית האדריכלית שאושרה בידי משרד החינוך.

באוקטובר 2000 התקשרה החברה למשק וכלכלה עם הקבלן בחוזה לבניית "שלב ה" בהתאם להצעתו. בחוזה נכלל סכום נוסף בסך 400,000 ש"ח עבור עבודות פיתוח למבנה הכיתות האמור. לפיכך הסתכם ההיקף הכספי של החוזה ב-5,037,613 ש"ח (ללא מע"מ). מתשובת החברה למשק וכלכלה למשרד מבקר המדינה עולה כי בפועל נבנו בשלב ה' 1,760 מ"ר, מזה כ-123 מ"ר נישות ופרגולות. יצוין שבתכנית האדריכלית שעל פיה ניתנה ההרשאה התקציבית ובהיתר הבנייה משנת 1998 נקבע כי שטח מבנה הכיתות יהיה 1,337.42 מ"ר בלבד.

ב-26.3.01, לאחר שהתקבלה ממשרד החינוך ההרשאה התקציבית להשלמת בנייתו של ביה"ס המקיף, חתמה החברה למשק וכלכלה בשם המועצה ומטעמה על חוזה חדש עם הקבלן בהיקף כספי של 8,129,284 ש"ח ללא מע"מ (להלן - החוזה המוגדל). על פי מכתב גזברית המועצה מ-18.4.01, חוזה זה נועד להחליף את החוזה המקורי שנחתם עם הקבלן.

נמצא כי החוזה המוגדל ששימש את המועצה בדיווחיה על ההוצאות להקמת מבנה הכיתות, כלל שתי עבודות שאינן כלולות בהקמת מבנה הכיתות בביה"ס המקיף: סלילת שלושה מגרשי חניה בקריית החינוך - עבודה שכוונתה בחוזה "תוספת שלב ב", ועבודות פיתוח ותשתית בבית ספר יסודי בקריית החינוך. על פי החשבון הסופי שהגיש הקבלן, היקפן הכספי של שתי עבודות אלה הסתכם ב-2,142,779 ש"ח (ללא מע"מ), כלהלן: 1,176,016 ש"ח עבור סלילת מגרשי החניה ו-966,763 ש"ח עבור העבודות בבית הספר היסודי. יצוין כי בחוזה, במסמכים שצורפו לו ובחשבונות שנשלחו למשרד החינוך לא היה כל מידע המלמד שחלק מההוצאות מיועד לשמש לסלילת מגרשי חניה.

ראש המועצה הסביר למשרד מבקר המדינה בתשובתו מיוני 2005 כי "שלושת מגרשי החנייה... מהווים חלק בלתי נפרד מבניית המקיף כל זה בידיעה ובתיאום עם משרד החינוך"; "עבודות הפיתוח והתשתית בביה"ס היסודי כללו את שבילי הגישה והפיתוח בכניסה לביה"ס המקיף ולא ניתן להפרידם מעבודות המקיף שכן כל קריית החינוך מהווה מתחם אחד משותף ללא גדרות חוצצים ועם שבילי גישה ומתקנים משותפים".

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה, כי לא היה עליה לכלול בחוזה המוגדל את העבודות הקשורות לסלילת החניות, ללא קשר לידיעת משרד החינוך, שכן ההרשאה התקציבית לא יועדה לעבודות אלו. כמו כן משרד החינוך השיב למשרד מבקר המדינה ביולי 2005, כי הממצאים המפורטים ברוח [הביקורת] בדבר הדיווחים הלא נכונים של המועצה בקשר להשלמת הבנייה בביה"ס המקיף נמצאו על ידי משרד החינוך כנכונים.

במאי 2005 מסרה החברה למשק וכלכלה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי הסכומים הנוגעים לפיתוח ביה"ס היסודי שנכללו בחוזה "נועדו לעבודות פיתוח ותשתיות המשמשות אף את בית הספר המקיף ... וחלקן הוצאות פיתוח נוספות שנדרשו להשלמת קריית החינוך". כמו כן מסרה החברה כי "במסגרת תקצוב משרד החינוך את הבנייה בקריית החינוך, נכללה תוספת בלתי צבועה של 14% לכל חשבון בגין 'קריית חינוך', וזאת מתוך הכרה בהוצאות הנוספות הנדרשות בבניית קריית חינוך, בשונה ממבנה חינוך רגיל. הסכומים שבהם מדובר נכללים בגדרה של תוספת זו"; "כל התוספות האמורות לא 'הובלעו' בחשבונות אלא נכללו בפירוט, תוך גילוי מלא בכתבי הכמויות שצורפו הן לחוזה והן לחשבון הסופי אשר אושרו ע"י משרד החינוך".

משרד מבקר המדינה העיר למועצה ולחברה למשק וכלכלה כי ההרשאה התקציבית שנתן משרד החינוך נועדה לבניית 2,611 מ"ר שנתרו להשלמת הפרוגרמה שאושרה לביה"ס המקיף, רובם להקמת שני מבנים - מבנה הכיתות ומבנה התקשורת; הסכום שבהרשאה זו כבר כולל כל תוספת שמשרד החינוך החליט לתת עבור הבנייה בקריית חינוך. משהתקשרה המועצה עם הקבלן להקים רק אחד משני המבנים, לא היה מקום שתבקש כספים בעד המבנה שלא נבנה ותשתמש בהם לכיסוי הוצאות אחרות שלה.

הכללת ההוצאות בגין סלילת מגרשי החניה ובגין עבודות הפיתוח הנוספות בבית הספר היסודי בחוזה המוגדל שנחתם עם הקבלן אפשרה למועצה לדווח למשרד החינוך, באופן לא תקין, על הוצאות גדולות מהנדרש בגין הבנייה המאושרת, כמתואר להלן.

דיווחי המועצה למשרד החינוך על היקף הבנייה ועלותה

ההרשאה התקציבית להשלמת הבנייה בביה"ס המקיף שנתן משרד החינוך למועצה בפברואר 2001 נועדה, כאמור, לבניית שני מבנים - מבנה הכיתות ומבנה התקשורת. בפועל בנתה המועצה את מבנה הכיתות בלבד.

נמצא שהמועצה לא הודיעה למשרד החינוך שבנתה רק את מבנה הכיתות - ששטחו על פי היתר הבנייה 1,337 מ"ר - וביקשה מהמשרד לאשר לה מימון לבניית 2,611 מ"ר, דהיינו כל השטח הנדרש להשלמת ביה"ס המקיף.

להלן פירוט דיווחי המועצה למשרד החינוך שלא עלו בקנה אחד עם הפעולות שעשתה בפועל להשלמת בניית ביה"ס המקיף, שבהסתמך עליהם שילם לה משרד החינוך במסגרת ההרשאה התקציבית האמורה סכומים גדולים מן הנדרש:

1. כאמור, הצעת המחיר שהגיש הקבלן למועצה בספטמבר 2000 נגעה לבנייה של מבנה כיתות בשטח של 1,760 מ"ר. בחוזים שחתמה המועצה עם הקבלן באוקטובר 2000 ובמרס 2001 לגבי הקמת מבנה הכיתות לא צוין שטח המבנה, אולם התמורה שנקבעה בהם זהה לזו שנקבעה בהצעת המחיר האמורה. מכאן שההתקשרות עם הקבלן נגעה להקמת מבנה כיתות ששטחו 1,760 מ"ר.

נמצא כי ביוני 2001 שלחה המועצה למשרד החינוך את "טופס תוצאות המכרז" הנוגע להשלמת הבנייה בביה"ס המקיף, ובו נכתב כי בפועל ייבנו 2,611 מ"ר. בטופס נרשמו שם הקבלן הזוכה והוצאות הבנייה על פי הצעתו, שהסתכמו ב-8,129,284 ש"ח ללא מע"מ (מזה 2,315,655 ש"ח לעבודת פיתוח); הסכום דומה למימון שאישר המשרד למועצה.

2. משרד החינוך דרש בטופס להמציא לו, בין היתר, "כתב כמויות של הקבלן הזוכה". נמצא כי המועצה לא המציאה למשרד את כתב הכמויות האמור והמשרד לא עמד על מילוי דרישתו; עקב כך לא ידע המשרד שהיקף הבנייה שהמועצה דיווחה עליו בטופס תוצאות המכרז - 2,611 מ"ר - אינו תואם את היקף הבנייה שצוין בהצעת המחיר של הקבלן ובחוזה שנחתם עמו - 1,760 מ"ר בלבד.

3. לטופס תוצאות המכרז ששלחה המועצה למשרד החינוך צורף נספח "הצהרה על שטח בנייה בפועל", ובו הצהירו מנהל מחלקת החשמל במועצה⁴ ואדריכלית הפרויקט כדלהלן: "אנו מצהירים, כי במסגרת החוזה שיחתם עם הקבלן יבנה שטח של 2,611 מ"ר ברוטו וכי היתר הבנייה והתכנון המפורט למכרז תואמים את התוכנית האדריכלית... שאושרה על ידכם ביום 1.5.97, כמו כן אנו אחראים לביצוע הבנייה בהתאם לתוכניות הנ"ל, ובאתר המצויין לעיל".

נמצא כי בחוזה שנחתם עם הקבלן במרס 2001 - כחודשיים קודם להצהרה האמורה - נקבע כי בביה"ס המקיף ייבנה "שלב ה", דהיינו מבנה כיתות י"א ו-י"ב. שטח מבנה זה על פי התכנית האדריכלית ועל פי היתר הבנייה הוא 1,337 מ"ר בלבד, והוא קטן בכ- 1,300 מ"ר מהשטח שהמועצה דיווחה עליו למשרד החינוך. יוצא מכך שהדיווח שהועבר למשרד החינוך בדבר בנייה, לכאורה, של 2,611 מ"ר לא היה נכון.

במאי 2005 כתבה אדריכלית הפרויקט בתשובתה למשרד מבקר המדינה: "אני ראיית בתכנונה של הקריה כולה מעשה אדריכלי שלם - כך שהשלבים השונים היוו רק פרוצדורה. בבית הספר המקיף ניבנו בפועל למעלה מ-10,000 מ"ר (הרבה יותר משטח "הפרוגרמה" של כ-7,000 מ"ר) ... שלבי הבניה השונים, הותאמו על ידי המועצה והצוות המקצועי, במידת האפשר לדרישות הפונקציונאליות והפדגוגיות - אך הושפעו בעיקר מקצב זרימת הכספים ממשרד החינוך ... לי באופן אישי אין כל התמצאות ולא הייתי מעורבת בקביעת החוזים התקציביים והמימון" (ההדגשה במקור).

4. הקבלן הגיש ארבעה חשבונות בגין הקמת המבנה לכיתות י"א ו-י"ב בביה"ס "מקיף תל מונד - שלב ה". בדיקת החשבונות העלתה כי כל ההוצאות הנכללות בחוזה שחתמה המועצה עם הקבלן יוחסו לבניית מבנה הכיתות ועבודות הפיתוח סביבו; החשבונות אושרו בידי החברה המפקחת ובידי עובדי החברה למשק וכלכלה. בפרק הזמן יוני 2001-פברואר 2002 שלחה המועצה למשרד החינוך ארבעה טופסי בקשה לשחרור תשלום, ולכל אחד מהם צורף אחד מארבעת החשבונות האמורים; בד בבד שלחה המועצה מסמכים דומים למפעל הפיס. על טופסי הבקשות, שכללו, בין היתר, את סכום ההוצאה על ביצוע הפרויקט - כפי שנרשם בחוזה המוגדל - חתמו ראש המועצה וממלאי תפקידים בה. בבקשה הנוגעת לחשבון הסופי נרשם כי ההוצאות על ביצוע הפרויקט הסתכמו ב-9,829,151 ש"ח (בכלל זה מע"מ והתייקרויות). בטופס הבקשה הנוגע לחשבון הראשון שנשלח למשרד החינוך נרשם כי הבנייה בפועל היא בשטח של 2,611 מ"ר; בטופסי הבקשה לשחרור כספים שהועברו למשרד החינוך ולמפעל הפיס בנוגע לחשבון השלישי הצהירה החברה המפקחת: "השטח הנבנה בפועל הוא 2,611 מ"ר ברוטו". ב-4.4.02 אישר משרד החינוך לזכות את חשבון המועצה ב-9,828,855 ש"ח.

4 פרק הזמן נובמבר 1997 עד דצמבר 2001 חסרה המועצה מהנדס, ומנהל מחלקת החשמל הוסמך לחתום במקום מהנדס המועצה. בתחילת שנת 2002 מינתה המועצה מהנדס.

מזן האמור לעיל עולה כי המועצה והחברה למשק וכלכלה הודיעו למשרד החינוך שנבנו מבנים בשטח של 2,611 מ"ר אף שבפועל נבנה רק מבנה אחד בשטח קטן מזה במידה ניכרת - 1,760 מ"ר - בהתאם להצעת המחיר של הקבלן; מזה 1,337 מ"ר נבנו על פי התכנית האדריכלית שאישר המשרד. עוד נמצא, כי המועצה הודיעה למשרד החינוך שההוצאות על השלמת ביה"ס המקיף - הקמת שני המבנים נשואי ההרשאה מפברואר 2001 - ועל שטחי בנייה במסגרת הפרוגרמה שלא נכללו בהרשאות משרד החינוך - הסתכמו בכ-9.8 מיליון ש"ח (כולל מע"מ). יוצא אפוא כי משרד החינוך התבקש לממן גם כ-719 מ"ר - שטח מבנה התקשורת שנכלל בתכנית האדריכלית ולא נבנה - שהם כ-27% מן השטח שבעבורו ניתנה ההרשאה התקציבית. בפועל שימש תשלום היתר של משרד החינוך לסלילת שלושה מגרשי חנייה ולביצוע עבודות פיתוח בבית ספר יסודי.

ראש המועצה השיב ביוני 2005 למשרד מבקר המדינה: "למעשה ובסך הכל הכללי היקף הבנייה הגיע למעלה מ-10,000 מ"ר ובהיקף כספי של כ-57,000,000 ש"ח!!! כולל עבודות פיתוח וחניות!!!..." קביעתן שהשטחים אותם בנתה המועצה קטנים מהשטחים עליהם דיווחה למשרד החינוך הפוכה לגמרי מהמציאות בשטח וזאת בהיבט הכולל של הפרוייקט. כנ"ל לגבי ההיקפים הכספיים. ... ביצוע הפרוייקט על שלביו השונים היה בידיעה ובתיאום מלא עם משרד החינוך". כפי שיתואר להלן משרד החינוך חלק על טענה זו מכל וכל.

החברה למשק וכלכלה השיבה למשרד מבקר המדינה במאי 2005 ש"הבדיקה שנועדה לוודא כי אכן הרשות המקומית לא חרגה מההרשאות שניתנו לה צריכה להעשות בראייה של כלל הפרוייקט (כפי שבא לידי ביטוי בפרוגרמה המאושרת שמוציא משרד החינוך) וסה"כ הדיווחים שנמסרו ביחס אליו, ובהתייחס לפרוגרמה, ולא [ב]בחינת כל שלב בנפרד, במנותק ממכלול הפרוייקט. בענייננו, נבנה בית הספר המקיף בקרית החינוך תוך השקעה כספית רבה של המועצה, מעבר לתקצוב של משרד החינוך. על בסיס פרוגרמה שהוציא משרד החינוך לבניית ביה"ס מקיף בשטח של 6,955 מ"ר ... דיווחה המועצה למשרד החינוך על בניית 7,147 מ"ר". החברה ציינה כי "לאחר השלמת מבנה הכיתות י"א-י"ב, השלימה המועצה [את] בניית בית הספר המקיף בשטח של 8,245 מ"ר"; כן נבנו פרגולות ושטחים מקורים בהיקף של 2,541 מ"ר.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה ולחברה למשק וכלכלה כי תגובותיהן בנושא ההרשאות התקציביות של משרד החינוך מבטאות גישה שאינה עולה בקנה אחד עם סדרי מינהל תקין ועם הנורמות שקבע משרד החינוך בנושא. הדרישות שפורטו בנוהלי משרד החינוך בדבר אישור תכנית אדריכלית, המצאת היתרי בנייה, פרסום מכרזים וחוזים וחתימה על חוזה נפרד בנוגע לכל מרכיב בפרוייקט שלגביו הוגשה בקשה לקבלת הרשאה תקציבית, נועדו להבטיח שלמשרד תהיה בקרה ראויה על ביצוע הפרוייקטים שהוא מממן. אימוץ גישת המועצה והחברה למשק וכלכלה בדבר יישום ההרשאות התקציביות לגבי שטח הבנייה בפרוייקט כולו, שנמשך יותר מחמש שנים ואשר בו הוקמו מספר מבנים ותשתיות, ירוקן מתוכן את נהלי ההקצאה התקציבית והבקרה שקבע משרד החינוך.

כמו כן העיר משרד מבקר המדינה למועצה שבניית אלפי מטרים רבועים יותר מאלה שאושרו בתכנית האדריכלית, אין בה כדי להסביר את הדיווחים הלא נכונים שמסרה למשרד החינוך ואת הימנעותה ממסירת דיווח על החלטתה לא לבנות מבנה שנכלל בתכנית האדריכלית שאישר משרד החינוך.

אשר לקביעת ראש המועצה כי ביצוע הפרויקט היה בדיעת משרד החינוך ובתיאום מלא עמו, משרד החינוך הבהיר למשרד מבקר המדינה במאי 2005 כי "מאחורי דיווחים אלו עומדת הטעיה, לכאורה, ולמינהל הפיתוח במשרד אין כלים לעלות על פערים כאלו בשטח". עוד כתב משרד החינוך, ביוני 2005, בתשובה למשרד מבקר המדינה: "רשות המוצאת לנכון להעביר למשרדנו מידע מטעה ובלתי נכון, לפיו היא בנתה שטח של 2,611 מ"ר, וזאת עפ"י 4 דיווחים שונים, כאשר על כל דיווח התומים: ראש המועצה, גזברית המועצה ומהנדס המועצה, בעוד שבפועל בנתה כנראה רק כ-1,760 מ"ר, חייבת לתת על כך את ההסברים הנדרשים".

החברה למשק וכלכלה השיבה למשרד מבקר המדינה במאי 2005 כי "העבודה מול כל הגורמים במועצה, וגזברית המועצה בפרט, נעשתה באמונה שלמה בהגינות, בהוגנות ובבטחון גמור כי גורמים אלו לא יכשלו בכל אותם ההיבטים בפרוייקטים אשר היו מצויים בתחום אחריותם הבלעדי כאמור", ו"הבקשות האמורות [לשחרור כספים] הוגשו ע"י המועצה... בטפסים שהעבירה החברה המפקחת למועצה לצורך הדיווח נותר הדיווח בגין השטח הנבנה ריק, והוסף ע"י המועצה בדיווח למשרד החינוך".

משרד מבקר המדינה העיר לחברה למשק וכלכלה כי חתימתה על דיווחים של המועצה שאינם כוללים את כל הפרטים הדרושים, אגב הסכמה שהפרטים החסרים ימולאו בידי המועצה במועד מאוחר יותר, מנוגדת לכללי מינהל תקין ושמה לאל את אפשרות החברה לקיים פיקוח ממשי על ביצוע הפרויקט. בפועל נושאת החברה באחריות לדיווחים הלא נכונים של המועצה למשרד החינוך שבחלקם אף ניתנו על ידה. תפקיד הפיקוח של החברה למשק וכלכלה, ויותר מזה, עובדת היותה גוף ציבורי המייצג רשויות מקומיות, מחייבים אותה למנוע דיווחים לא נכונים למשרדי ממשלה. יצוין כי בחוזה שנחתם בין החברה למשק וכלכלה ובין החברה המפקחת נקבע שטופס בקשה לשחרור כספים ממשרד החינוך "ימולא על ידי המפקח" בהקפדה על כל הפרטים "בהתאם לשלבים השונים של הבניה".

גזברית המועצה השיבה למשרד מבקר המדינה במאי 2005: "אני משמשת כגזברית המועצה המקומית תל מונד ותפקידי הוא בין היתר לממש את התחייבויות משרדי הממשלה... בהתאם לדיווחים שקיבלתי מאנשי המקצוע הרלוונטיים בהקשר לקצב ההתקדמות פעלתי לשחרור הכספים המגיעים למועצה"; "בהקשר לפרק שכותרתו 'היקף ההתקשרות לביצוע העבודה' [הכולל]... שטחים שניבנו ולכאורה קטנים מהשטח שנבנה בפועל, כמו כן... בחוזה שנחתם עם הקבלן נכללו עבודות אשר לא קשורות לביה"ס המקיף". נושאים אלה "הינם ברובם נושאים טכניים הקשורים לאנשי המקצוע הרלוונטיים כגון: אדריכלית ומהנדס מפקח ואינם בתחום אחריות".

מנהל מחלקת החשמל במועצה כתב ביוני 2005 בתשובתו למשרד מבקר המדינה: "בתוקף תפקידי כמנהל מחלקת חשמל ותקשורת במועצה, עסקתי בצדדים הטכניים בפרוייקט. מעולם לא מוניתי למ.מ. מקום מהנדס המועצה ואין לי גם את הכישורים לכך. ... חתימתי על הטפסים המוזכרים במכתבך מהווה אישור לביצוע העבודות בלבד ללא התייחסות כל שהיא לשטחי בנייה, לביצוע כלל העבודות כפי שבוצעו בשטח. וכל זאת לאחר אישור של כל הגורמים הנוגעים לעניין".

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את חתימת בעלי התפקידים במועצה שפעלו מטעמה והיו אמורים לבצע את משימותיהם ולהגיש את דיווחיהם בהתאם לנתונים עדכניים ונכונים שנבחנו בידיהם ומעיר כי אין מקום לעשייה מנהלית ללא בחינת המידע ששימש לה כבסיס.

בנובמבר 2001 - כארבעה חודשים קודם שאישר משרד החינוך את "שחרור התשלום" למימון השלמת ביה"ס המקיף - הגישה המועצה למשרד "טופס קרקע" לצורך אישור הפרוגרמה להקמת "חטיבת ביניים חדשה" בקריית החינוך; ב-18.4.02 אישר המשרד את הפרוגרמה.

נמצא שעל פי הפרוגרמה של חטיבת הביניים החדשה והתכנית האדריכלית שהוכנה לפיה ואושרה בידי משרד החינוך, חלק מחטיבת הביניים החדשה היה אמור להיבנות על חלק מהשטח שיועד בתכנית האדריכלית ובהיתר הבנייה של ביה"ס המקיף להקמת מבנה התקשורת.

עוד נמצא כי משרד החינוך לא בחן את מיקום חטיבת הביניים החדשה, ולכן לא הבחין שהוגשה בקשה לאישור פרוגרמה ותכנית אדריכלית על שטח שהוא חלק מתכנית אדריכלית אחרת - התכנית האדריכלית של ביה"ס המקיף, שכבר ניתנה הרשאה תקציבית לבנייתו, ובתוכה מבנה התקשורת שלכאורה כבר ניבנה.



משרדי הממשלה מממנים רבים מהפרויקטים של בנייה והקמת תשתיות של הרשויות המקומיות; וכדי להבטיח בקרה תכנונית ותקציבית על פרויקטים אלה נקבעו נהלים מיוחדים. דיווחים מלאים ומדויקים של הרשויות המקומיות למשרדי הממשלה בנוגע לתכנונם ולביצועם של הפרויקטים שמימנו המשרדים הם ערוכה להקצאה תקינה של המשאבים והם תנאי לקיומה של בקרה ראויה על ביצוע הפרויקטים.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד החינוך, כי הבחינה הלקויה שעשה בתייעוד שהוגש לו ואי-שימוש בכלי הפיקוח שהיו בידו, אפשרו למועצה לקבל מימון גדול מזה שהייתה אמורה לקבל.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את אופן פעולתה של המועצה בכל הקשור לקבלת ההרשאה התקציבית ואת השימוש שעשתה בכספים שהתקבלו על פי ההרשאה לצורך השלמת הבנייה בבית הספר המקיף. מסירת דיווחים לא נכונים למשרד החינוך פוגעת במערכת היחסים שבין השלטון המרכזי לשלטון המקומי. החברה למשק וכלכלה נושאת אף היא באחריות לליקויים שהועלו בנושא מתוקף תפקידה כנותנת שירותי ניהול ופיקוח על ביצוע העבודות. היותה חברה הממלאת תפקידים ציבוריים וכפופה לנורמות ציבוריות מקנה משנה תוקף לאחריותה זו.

הקמת מבנה האודיטוריום

מבוא

ביולי 2001 החליט הצוות על הקמת מבנה לאודיטוריום ולחדר מחול בקריית החינוך. בספטמבר אותה שנה התקשרה המועצה עם החברה למשק וכלכלה לקבלת שירותי ניהול, תיאום ופיקוח בנוגע להקמת המבנה; ובפברואר 2002 חתמה החברה למשק וכלכלה "בשם ומטעם המועצה המקומית" על חוזה עם הקבלן שנבחר לבניית המבנה לאודיטוריום ולחדר מחול (להלן - חוזה האודיטוריום); החוזה כונה "אודיטוריום ביה"ס מקיף תל מונד - שלב ו' ". עלות העבודה (בניית מבנה לאודיטוריום ולחדר מחול בשטח של 722 מ"ר וביצוע חלק מעבודות הפיתוח סביבו) הסתכמה על פי החוזה ב-3,388,263 ש"ח בלי מע"מ; ההוצאה מומנה בחלקה מתקציב משרד החינוך (ראו להלן).

במרס 2002 הוחל בבניית המבנה שנועד לכלול אודיטוריום, מבואה, קפיטריה, חדר הלבשה, מחסן, חדרי שירותים וחדר מחול (להלן - מבנה האודיטוריום); המבנה הוקם על חלק מהשטח שבו היה אמור להיבנות השלב הראשון של חטיבת ביניים (ראו להלן).

הועלה, כי בעת שנחתם חוזה האודיטוריום לא היו בידי המועצה תכניות מפורטות של כל מרכיביו; ממילא חסרו לה נתונים להערכת כל ההוצאות על הקמתו. משנמצא כי לשם השלמת האודיטוריום, כולל מתקני במה, יידרשו עוד כ-1.5 מיליון ש"ח נוסף על הסכום שנקבע בחוזה, הוחלט להשלים את מבנה האודיטוריום בלא לציידו במערכות מיזוג אוויר ובמתקני במה.

נמצא כי הקמת מבנה האודיטוריום הסתיימה בנובמבר 2003, אך במועד סיום הביקורת, אפריל 2005, טרם הושלמו כל העבודות הדרושות בתוך המבנה, ובפועל לא נעשה בו כל שימוש.

פעולות המועצה לשם השגת מימון להקמת מבנה האודיטוריום

רשות מקומית המבקשת להקים בתחומה מוסד חינוך זכאית, כאמור לעיל, לקבל ממשרד החינוך מימון להקמת המבנה, אם המשרד הכיר בנחיצותו, אישר פרוגרמה ותכנית אדריכלית ונתן הרשאה תקציבית להקמתו.

נמצא כי המועצה דיווחה למשרד החינוך על הקמת חלק מחטיבת הביניים ומימנה את הקמת מבנה האודיטוריום מכספי משרד החינוך שהוקצבו להקמת חלק זה שבחטיבה. להלן פירוט הפעולות שנקטה המועצה כדי לקבל כספים אלה:

הרשאה תקציבית לבניית חטיבת ביניים

בנובמבר 2001 ביקשה המועצה ממשרד החינוך לאשר פרוגרמה להקמת "חטיבת ביניים חדשה" בקריית החינוך, ולצורך זה הגישה לו "טופס קרקע"; באפריל 2002 אישר המשרד את הפרוגרמה. ביוני 2002 הגישה המועצה למשרד החינוך תכנית אדריכלית שהוכנה בהתאם לפרוגרמה, והמשרד אישר אותה ביולי אותה שנה. בתכנית האדריכלית נקבע שבניית החטיבה תיעשה בכמה שלבים.

ביולי 2002 הגישה המועצה לוועדה המקומית בקשה לקבלת היתר לבניית חטיבת הביניים בשטח של 2,604 מ"ר (15 כיתות, חדרי מינהלה וספרייה) ועוד 241 מ"ר לחדרים מוגנים, ובאוגוסט אותה שנה נתנה הוועדה המקומית את היתר הבנייה המבוקש.

ביוני 2002 הגיש הקבלן הצעת מחיר בסך 2,322,589 ש"ח לביצוע שלב א' של חטיבת הביניים, ובאותו חודש חתמו החברה למשק וכלכלה (בשם המועצה) והקבלן על חוזה לביצוע העבודה (להלן - חוזה חטיבת הביניים) בסכום זהה לזה שבהצעה. טופס תוצאות המכרז לביצוע שלב א' של חטיבת הביניים, ובו שם הקבלן שנבחר, נחתם בספטמבר 2002 בידי ראש המועצה, מהנדס המועצה וגזברית המועצה; הטופס נשלח למשרד החינוך באוקטובר אותה שנה, על פי ההנחיות שבחוזר לגזברים. בד בבד הגישה המועצה למשרד את היתר הבנייה הנוגע להקמת חטיבת הביניים. המשרד נענה לבקשת המועצה, וב-13.10.02 נתן לה הרשאה תקציבית לביצוע שלב א' של חטיבת הביניים.

בתכנית האדריכלית לחטיבת הביניים נקבעו ארבעה שלבי בנייה; על פיה בשלב א' היו אמורים להיבנות מבנה לחמש כיתות לימוד ומבנה מינהלה. מתשובת החברה למשק וכלכלה למשרד מבקר המדינה מאפריל 2005 עולה כי הצעת המחיר שהגיש הקבלן והחוזה שנחתם עמו לא נגעו לשלב הבנייה האמור אלא ל"שלב ד" בתכנית האדריכלית - בניית אגף בן קומה אחת, שיועד ל"מעבדות וספרייה", שהמועצה ביקשה לבצעו ראשון (להלן - השלב הראשון בחטיבת הביניים).

משרד החינוך הבהיר בתשובה למשרד מבקר המדינה שההרשאה התקציבית שנתן לשלב הראשון בחטיבת הביניים לא יועדה לשלב בנייה מסוים שנקבע בתכנית האדריכלית, אלא הייתה תקצוב ראשון לפרויקט.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד החינוך כי מן הראוי שהרשאה תקציבית תינתן לפרויקט שהוגדר במסגרת התכנית האדריכלית המאושרת, המפרטת את שלבי הביצוע, ואין מקום לנקוט עמימות בעניין שלב הבנייה שלשמו יועדה ההרשאה.

המועצה כאמור כבר קיבלה ממשרד החינוך, באפריל 2002, כספים לבניית מבנה התקשורת שנכלל בתכנית האדריכלית של ביה"ס המקיף. נמצא כי שלב ד' בתכנית האדריכלית של חטיבת הביניים, שאושרה ע"י משרד החינוך ביולי 2002, חפף את השטח שבו היה אמור להיבנות מבנה התקשורת. השלב הראשון בחטיבת הביניים שלבנייתו ביקשה המועצה את ההרשאה התקציבית היה שלב ד' המצוי בשטח החופף.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את הגשת הבקשה למימון בנייה בשטח שכבר ניתנה לגביו הרשאה תקציבית, וכבר התקבל מימון לבנייה בו, בפעולה זו יש משום הונאת משרד החינוך ואין זה ראוי שרשות מקומית, האמונה על שמירת החוק, תפעל בדרך זו.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד החינוך כי ראוי היה שיבחן היטב את התכנית האדריכלית שהוכנה לחטיבת הביניים, בעת אישורה. אילו עשה זאת היה מתברר לו שחלקה חופף חלק מתכנית אדריכלית קיימת, שלכאורה יושמה כולה.

דיווחים מטעים למשרד החינוך

נמצא כי בפועל לא בוצע השלב הראשון בחטיבת הביניים, ולמרות זאת הגישה המועצה למשרד מסמכים מטעים שמהם עלה שהבנייה בוצעה; על פי המסמכים האמורים, קיבלה המועצה מהמשרד כספים למימון הבנייה, ואלה שימשו אותה להקמת מבנה האודיטוריום. להלן פירוט הממצאים:

1. ב-12.9.02 הגישה המועצה למשרד החינוך את טופס תוצאות המכרז להקמת חטיבת הביניים בצירוף טופס "הצהרות מתכננים" הכולל הצהרה שתומה בידי מהנדס המועצה ואדריכלית הפרויקט, ובה נאמר, בין היתר, כי "במסגרת החוזה שייחתם עם הקבלן, ייבנה שטח של 760 מ"ר ברוטו, וכי היתר הבנייה והתכנון המפורט למכרז תואמים את התוכנית האדריכלית ... [לחטיבת הביניים] שאושרה על ידכם וכמו כן אנו אחראים לביצוע הבנייה בהתאם לתוכנית הנ"ל ובאתר המצויין לעיל".

הועלה כי במועד חתימתם של מהנדס המועצה והאדריכלית על טופס ההצהרה האמורה כבר החלה המועצה להקים את מבנה האודיטוריום על חלק מן השטח שיועד בהיתר הבנייה ובתכנית האדריכלית לחטיבת הביניים החדשה. יוצא אפוא שהמהנדס והאדריכלית מסרו הצהרה לא נכונה, שאינה ניתנת לביצוע, מאחר שבמועד זה היה ידוע להם, כי על חלק משטח החטיבה מתקיימות כבר עבודות להקמת מבנה אחר.

בתשובה למשרד מבקר המדינה מינואר 2005 כתב מהנדס המועצה: "חתמתי על הטופס 'הצהרת מתכננים' בהמשך להחלטת המועצה לבניית חט"ב חדשה, כאשר הטופס הזה מתייחס לבניית 760 מ"ר בלבד מתוך כל החט"ב... בהמשך ביקשתי מאדריכלית התוכנית להגיש תוכנית שינויים להסדרת ההיתר".

בתשובת אדריכלית הפרויקט למשרד מבקר המדינה, מאפריל 2005 נאמר: "חתמתי על התכנית בהתאם לשני ההיתרים בתוקף - של בית הספר המקיף ושל החטיבה. תוך כדי כך דאגתי להתאמה תכנונית בין הבנייה שהחלה [השלמת ביה"ס המקיף] ... [והבנייה] ... של החטיבה וזאת תוך שינויים מינימאליים נדרשים".

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העובדה שהמועצה פעלה לאישור תכנית אדריכלית לחטיבת הביניים ולקבלת היתר לבנייתה לאחר שכבר החלה בהקמת מבנה אודיטוריום על חלק מהשטח שיועד לחטיבה.

2. במכתב מ-25.12.02 הודיעה גזברית המועצה לקבלן כי הזמנת העבודה הנוגעת למבנה האודיטוריום, "שהיקפה 3,388,263 ש"ח, בתוספת מע"מ, מוקטנת בזאת ומוגבלת לסך 1,065,674 ש"ח, בתוספת מע"מ". העתק המכתב נשלח לחברה המפקחת ולחברה למשק וכלכלה.

נמצא כי הסכום שנקבה הגזברית במכתבה האמור הוא סכום משלים ל-2.32 מיליון ש"ח⁵ - ההיקף הכספי של חוזה חטיבת הביניים, שהיה כאמור - דומה לסכום ההרשאה התקציבית למימון הקמת השלב הראשון בחטיבת הביניים.

הגזברית הסבירה בתשובתה למשרד מבקר המדינה: "השינוי לחוזה המקורי וחלוקתו לשני הסכמים נבע מכך שהיקף ההרשאה התקציבית מטעם משרד החינוך עמדה על סך 2,488,470 ש"ח היתרה מומנה ממקורות מימון עצמי של המועצה". האמור לעיל מלמד כי פיצול חוזה האודיטוריום נועד ליצור חוזה תואם את ההרשאה התקציבית, שישמש את המועצה בדיווחיה למשרד החינוך לצורך קבלת המימון המובטח.

3. בפרק הזמן דצמבר 2002 עד אוקטובר 2003 הגיש הקבלן למועצה ארבע דרישות תשלום בגין הקמת מבנה האודיטוריום, בהתאם להתקדמות העבודות. נמצא כי כל אחת מדרישות התשלום הוגשה בשני חשבונות מקבילים: חשבון אחד בגין עבודות לבניית האודיטוריום וחשבון אחר בגין עבודות שבוצעו לכאורה לבניית השלב הראשון בחטיבת הביניים; וזאת למרות שבפועל לא נבנתה חטיבת הביניים. סכום שני החשבונות היה הסכום הנדרש לתשלום. הסכום בכל אחד משני החשבונות נקבע בהתאם לתנאי התשלום שפורטו בכל אחד מהחוזים - חוזה האודיטוריום וחוזה חטיבת הביניים ולא שיקף למעשה את הדברים כהווייתם. את שמונת החשבונות שהגיש הקבלן אישרו לתשלום החברה המפקחת ועובדי החברה למשק וכלכלה.

4. חשבונות הקבלן שהוגשו לכאורה בגין בניית השלב הראשון בחטיבת הביניים שימשו את המועצה בדרישותיה לקבל מימון ממשרד החינוך: ב-16.1.03 שלחה המועצה למשרד שתי בקשות ל"שחרור תשלומים" בגין השלב הראשון בחטיבת הביניים - "בקשה לשחרור תשלום עבור השלב הראשון" של ביצוע שלב א' של חטיבת הביניים שצורף אליה חוזה חטיבת הביניים, ובקשה לשחרור תשלום עבור השלב השני של הפרויקט (גמר שלד וגג). חשבון כזה שלחה המועצה גם ב-28.3.03, וצורפה אליו בקשה לשחרור תשלום עבור שלב הבנייה השלישי (טיח וריצוף). ב-26.1.04 נשלחה בקשה לתשלום אחרון (גמר בנייה ופיתוח) בצירוף חשבון סופי שהגיש הקבלן. לכל אחד מחשבונות הקבלן צורף טופס ובו אישור של החברה למשק וכלכלה לחשבון.

הסכום הכולל של ההוצאות על ביצוע השלב הראשון בחטיבת הביניים שצוינו בחשבונות הקבלן ונשלחו למשרד החינוך לשם קבלת אישורו, הסתכם ב-2,949,752 ש"ח. אף שהשלב הראשון בחטיבת הביניים לא בוצע כלל, אישר המשרד בפברואר 2004 לזכות את חשבון המועצה ב-2,949,585 ש"ח עבור ביצועו.

5. משרד החינוך צירף לחזור לגזברים טופסי בקשה לשחרור כספים עבור כל אחד משלבי הבנייה עד לחשבון הסופי. בטופסי הבקשה שמילאה המועצה נרשם שם מוסד החינוך שנבנה - "חטיבת ביניים א"; "סמל המוסד וקוד הפרויקט" ומספר ההרשאה התקציבית. לטופסי הבקשה האמורים צורפו, על פי הנדרש, תצלומים של מבנה האודיטוריום בשלבי הקמתו השונים, ובצדם האחורי של התצלומים נכתב שמדובר בבניית חטיבת הביניים. הטפסים נחתמו בידי ראש המועצה, מהנדס המועצה וגזברית המועצה; החברה המפקחת ומהנדס מטעמה אישרו בחתימתם על כל אחד מהטפסים שהסתיים ביצועו של שלב הבנייה שהטופס נוגע אליו. ראש המועצה, מהנדס המועצה וגזברית המועצה חתמו על הטפסים כמבקשים "לשחרר את התשלום עבור" שלב הבנייה.

5 2,322,589 ש"ח (חוזה חטיבת הביניים) + 1,065,674 ש"ח (החוזה המוקטן לאודיטוריום) = 3,388,263 ש"ח (החוזה המקורי לאודיטוריום).

6. משרד החינוך נוהג לאשר לרשויות מקומיות מימון נוסף בשיעור של 4% מסכום המימון שהחליט עליו, לצורך ביצוע עבודות של ביסוס המבנה המוקם. לשם כך נקבע בחוזר לגזברים שעל הרשות המקומית להמציא למשרד החינוך, בין היתר, "דוח יועץ ביסוס".

ב-30.1.02 קיבלה המועצה באמצעות הקבלן ואדריכלית הפרויקט דוח של יועץ לביסוס מבנים, ובו המלצות לביסוס מבנה האודיטוריום (להלן - המלצה א'). בנספח שצורף להמלצה א' הובאו פרטים הנוגעים לקידוחים שנעשו, לרבות תיאורם, מפתם ודיאגרמה של קידוחי ניסיון, וצוין במפורש כי מדובר בקידוחים שנעשו לצורך בניית מבנה האודיטוריום.

(א) נמצא שהיועץ לביסוס מבנים הכין והגיש טופס נוסף של המלצות לביסוס, שרשום בו תאריך זהה לזה שצוין על המלצה א', ועליו נרשם: "המלצות לביסוס חטיבת ביניים חדשה" (להלן - המלצה ב'). המלצה ב' לא כללה נספחים וחסרה חלק מפרטי הביסוס שנכללו בהמלצה א'. יצוין שהנתונים על מיקום המבנה וכל הנתונים הטכניים שנכללו בהמלצה ב' הם נתונים של מבנה האודיטוריום. עוד נמצא כי המלצה ב' נשלחה למשרד החינוך כנספח לטופס תוצאות המכרז לצורך אישור המימון לעבודות הביסוס, ואילו המלצה א' נגזרה.

היועץ לביסוס מבנים הסביר בתשובתו למשרד מבקר המדינה: "הקבלן... ציין בפנינו שחלה טעות ברישום השם של הפרויקט וכאשר כתבתי 'אודיטוריום' נדרשתי על ידי ... [הקבלן] להחליף רק את הכותרת ל-'חטיבת ביניים', כי כך נמסר לי שקוראים לפרויקט". הוא הוסיף "אם אכן היתה הטעיה מכוונת" בשימוש בשמות הפרויקטים, "גם אנו הוטעינו, ואנו רואים את הדבר בחומרה יתרה".

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את הצגת התיעוד המטעה והבלתי נכון בפני משרד החינוך, כחלק מפעולות המועצה שנועדו להונות את משרד החינוך, כדי לזכות במימון שלא כדין. החברה למשק וכלכלה נושאת באחריות לנושא, והיה עליה, כחברה שניהלה את הפרויקט, למנוע המצאת תיעוד זה למשרד החינוך.

(ב) בתכנית האדריכלית שאישר משרד החינוך לשלב הראשון בחטיבת הביניים ובהיתר הבנייה נקבע כי המבנה שייבנה באותו שלב יהיה בן קומה אחת. המועצה שלחה למשרד החינוך, כאמור את המלצה ב' של היועץ. בפתח להמלצה נכתב: "מתוכנן חטיבת ביניים חדשה בת 1-2 קומות מעל מרתף תת קרקעי. המרתף יהיה מדורג... [מפלסים] 4.5-; -3.6; -2.6...".

נמצא כי משרד החינוך לא הבחין בשוני המהותי בין המבנה שאישר לבנייה לבין המבנה שתואר בדוח יועץ הביסוס; ממילא לא ידע המשרד עם הגשת הבקשה ל"שחרור תשלומים" כי הוא מתבקש לממן מבנה שלא הוקם כלל.

ראש המועצה כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפרברואר 2005 כלהלן: "מבנה האודיטוריום הטכנולוגי (הכולל אודיטוריום טכנולוגי וכלל חדרי הספח) אושר על ידי משרד החינוך לבניה במסגרת הפרוגרמה [היתר הבנייה משנת 1998]"; "לאחר מכן הגשנו לאישור משרד החינוך את הקמת חטיבת הביניים החדשה, שאמורה היתה לשרת את ילדי תל מונד וצורן"; "באותה תקופה הוטל ספק אם אכן יהיה צורך בהקמת חטיבת ביניים חדשה בתל מונד"; המועצה החליטה "לשנות את שלבי הבנייה של חטיבת הביניים ובהתאם לכך להתחיל לבנות את השלב הצמוד לביה"ס המקיף כשלב ראשון". עוד כתב ראש המועצה: "כל הטענות בדבר הונאת משרד החינוך נדחות על ידי מכל וכל ואין בהן ולו שמץ של אמת. שינוי השלכיות ובניית האודיטוריום, כפי שנבנו, נעשו למיטב הבנתנו, על דעת משרד החינוך ובפיקוחו".

גזברית המועצה כתבה בתשובתה כי "המבנה שבגינו ניתנה הקצבת משרד החינוך נבנה בפועל, תוך ביקור ואישור של משרד החינוך, ובודאי שלא תוך הונאה או כוונה להונאה. למסמכים צורפו תמונות של המבנה הנ"ל".

בתשובת מהנדס המועצה נכתב: "הייתי סבור כי הייתה קיימת הבנה עם גורמים שונים במשרד החינוך שהאגף הטכנולוגי של חט"ב יהיה השלב הראשון בבניית החטיבה כולה וישרת בהמשך את בית הספר המקיף ע"ש רבין ואת החטיבה בתום בנייתה. זאת ועוד התכנית של החטיבה אושרה במשרד החינוך כאשר מקודם להבנתי הייתה אמורה להיות מאושרת גם התוכנית של ביה"ס המקיף. כמו כן, למיטב ידיעתי אנשים ממשרד החינוך בקרו בשטח במהלך הבניה. בעניין התאמת הבנייה להיתר ביקשתי מספר פעמים בכתב ובע"פ מאדריכלית הפרוייקט להכין ולהגיש תוכנית שינויים להיתר כדי להסדיר את הבנייה כחוק".

החברה למשק וכלכלה השיבה למשרד מבקר המדינה באפריל 2005 כלהלן: "אין כל ממש בטענה, כי החברה למשק וכלכלה הטעתה את משרד החינוך ו/או מסרה לו דיווחים ו/או חשבונות כוזבים. החברה פעלה כל העת בהתאם להנחיות המועצה ולתכניות אדריכלית הפרוייקט, ולמיטב בדיקתנו, הן עולות בקנה אחד עם התכניות אשר הוצגו על ידי אדריכלית הפרוייקט, למשרד החינוך ולוועדה לתו"ב (בכפוף לשינויים פנימיים שנעשו)". "שלב ד/ה' לחטיבת הביניים כאמור תוכנן ע"י האדריכלית והמועצה על אותו תא השטח ובאותם קווי מתאר חיצוניים של מבנה שלב ו' של בית הספר המקיף. גם מהות התכנון הפנימי של שני הפרוייקטים דומה, בעיקרו, למעט ארבעה חדרי סדנה אשר הוסבו לחלל מרכזי אחד (בשטח זהה, ויצרו 'אודיטוריום טכנולוגי'...). "השלב הראשון בחטיבת הביניים בוצע, כמפורט לעיל (שלב ד/ה לתכניות) והוא אותו שלב בפועל המכונה בדוח האודיטוריום". בעניין ייעוד ההרשאות התקציביות הסבירה החברה כי המועצה הנחתה "את החברה... להמשיך בבניית המבנה שהוגדר בתכנית חטיבת הביניים" שלב ד/ה'... וכלל את המרכז הטכנולוגי של חטיבת הביניים (חדרי מעבדות, סדנאות וחדרי מנהלה), תוך שהובהר, כי מהות הבניין, יעודו ותפקודו נותרו ללא שינוי".

הסמנכ"ל ומנהל המינהל לפיתוח מערכות חינוך במשרד החינוך הבהיר למשרד מבקר המדינה במאי 2005 כי ההרשאה של משרד החינוך ניתנה לבניית שלב בחטיבת הביניים, ו"הבנייה שנעשתה בפועל - הקמת אודיטוריום, חדר מחול וקפיטריה - נעשתה שלא בידיעת משרד החינוך וממילא מבלי שנתן אישורים לכך".

משרד מבקר המדינה העיר לחברה למשק וכלכלה כי השלב הראשון בחטיבת הביניים שבגינו ניתנה ההרשאה התקציבית שונה לחלוטין ממבנה האודיטוריום שהוקם: השלב האמור של חטיבת הביניים היה אמור לכלול חדרי מעבדה וספרייה בקומה אחת; ואילו מבנה האודיטוריום כולל מבואה, קפיטריה, חדר הלבשה, אולם אודיטוריום שגובהו שתי קומות וחדר מחול המצוי במפלס תחתון, ובמבנה אין כיתות מעבדה וספרייה. אין כל מקום להשוואה בין ייעודי מבנה האודיטוריום לייעודי המבנה האמור של חטיבת הביניים. עוד יצוין כי משרד החינוך הבהיר למשרד מבקר המדינה במאי 2005 כי "כל שינוי מהתוכנית האדריכלית מחייב אישור של משרד החינוך לרבות שינוי של התיכנון הפנימי ושינוי יעודי החדרים של כל מבנה - דהיינו הבנייה שבתוך המעטפת"; לגבי תל מונד "לא הוגשה כל בקשה כזו".

7. משרד החינוך נהג דרך קבע לשלוח נציג של האגף לבינוי ולתקצוב (להלן - הנציג) לסירורים במבנים של מוסדות חינוך שנבנו במימונו. ב-15.4.04 סיר הנציג ליד מבנה האודיטוריום בליווי בעלי החברה המפקחת וגזברית המועצה. נמצא כי ב"דוח סיור במוסדות חינוך" שהגיש לאחר

מכן ציין הנציג כי מבנה כתות שלב א של חט"ב חדשה "גמור". "החטיבה הינה חלק מקרית חינוך. בסופו של דבר ייבנו בחטיבה 15 כיתות + מינהלה", וזאת ולמרות שבפועל הוקם במקום מבנה אודיטוריום. לדוח צורפו תצלומים של המבנה שצולמו בידי הנציג .

מהסכרי מנהל האגף לבינוי ולתקצוב במשרד החינוך למשרד מבקר המדינה עולה כי בסיוור שהתקיים לא נכנס הנציג למבנה האודיטוריום, ומלוויו הסבירו לו כי מדובר במבנה שנבנה בשלב א' של חטיבת ביניים. עוד הבהיר המנהל כי הנציג הוא כלכלן ולא מהנדס. הנציג לא שם לב אפוא לעוברת שהמבנה שהוקם אינו המבנה שאישר משרד החינוך.

בתשובת גזברית המועצה למשרד מבקר המדינה מינואר 2005 נאמר: "את הפרטים הטכניים (דהיינו מיקום המבנים וכד') הציג בפניו המפקח המתאם של הפרוייקט שכן אינני בקיאה בהם. עם זאת ברור כי הסיוור נערך בשלב א' של חטיבת הביניים".

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה, כי אמירה זו של הגזברית אינה במקומה, מאחר שחטיבת הביניים כלל לא הוקמה; בפועל נערך הסיוור מסביב למבנה האודיטוריום.

בתשובה למשרד מבקר המדינה מיוני 2005 ובהבהרות שניתנו ביולי 2005, הסביר משרד החינוך כי נציג האגף אמור לבדוק את הפיתוח (חצרות, מגרשי ספורט, גדרות, שבילים וכו') ולא את המבנה עצמו, על פי נוהג הקיים במשרד מזה שנים.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד החינוך כי מן הראוי שהדיווח על הבנייה שנעשתה יהא מקצועי ומהימן. יש מקום כי הבדיקה תיעשה דרך קבע, ועליה לכלול קודם לכול את המבנה, שרוב המימון נועד להקמתו. עוד ראוי שאת הביקורת מטעם המשרד יעשה עובד הבקי בנושאי תכנון ובנייה שיוכל לבדוק, על פי המסמכים ההנדסיים, אם המבנה שהוקם בפועל הוא המבנה שמשרד החינוך אישר.

מנהל אגף בינוי ותקצוב במשרד החינוך כתב, ביולי 2005, למשרד מבקר המדינה: "הליקויים שנמצאו על ידי מבקר המדינה במסמכי הרשות, חייבו שיתוף פעולה של כל הגורמים המוזכרים ובהם בעלי תפקידים שהם מנהלים בתאגיד וראש הרשות שהוא נבחר ציבור. למשרד החינוך אין סמכות ענישה על דיווחים כאלו. גם אין לנו את היכולת, מבחינת מצבת כח אדם, לבדוק את כל מבני החינוך המתוקצבים על ידנו. לכן כפי שהודענו לכם, משרדנו מינה לאחרונה מהנדס יועץ לבדיקה אקראית, כדי להקטין את ההסתברות להתרחשותם של מקרים אלה."

לדעת משרד מבקר המדינה, נוהלי משרד החינוך והנחיותיו נועדו להבטיח שההקצבה שהוא נותן לרשות המקומית משמשת למימון הפרוייקט שלשמו נועדה, והפרוייקט תואם את התכנית האדריכלית שהוא אישר. ואולם המשרד לא עמד על קיום נהליו והנחיותיו, והדבר אפשר למועצה לקבל ממנו בלא ידיעתו מימון לפרוייקט שהוא לא אישר .



משרד מבקר המדינה רואה בחומרה יתרה את חתימתם של ראש המועצה, גזברית המועצה ומהנדס המועצה על הבקשות לשחרור תשלום שהוגשו למשרד החינוך כדי שיזכה את המועצה בכספים עבור בניית מבנה שלא נבנה. דרישת כספים אלה לאחר שהמועצה כבר קיבלה ממשרד החינוך מימון עבור מבנה התקשורת, שהיה אמור להיבנות על השטח שיועד לשלב הראשון בחטיבת הביניים ולא נבנה, מעצימה את חומרת המעשה. כמו כן יש לראות בחומרה את פעולות החברה למשק וכלכלה, שבאמצעות החברה המפקחת מטעמה איפשרה חתימה על אישור הכולל נתונים לא נכונים, אשר לפיו ניבנה מבנה שלב א' בחטיבת ביניים. כל הפעולות האמורות נעשו, כאמור, אגב הטעיית משרד החינוך.

מימון רכישת ציוד לחטיבת הביניים שלא הוקמה

במרס 2003 הודיע משרד החינוך למועצה כי הוא אישר תכנית "להצטיידות בסיסית" לשנת הלימודים התשס"ד (ספטמבר 2003-אוגוסט 2004) לכיתות חדשות שבנייתן הושלמה או הייתה אמורה להסתיים במהלך שנת 2003. המשרד התנה את השתתפותו במימון רכישת הציוד לכיתות אלה בכך שהסכום שלא יפחת מסכום ההקצבה המאושרת ובהגשת דוח ביצוע חתום ומאושר בידי ראש הרשות וגזברה.

בהתבסס על המסמכים שהגישה המועצה למשרד החינוך בדבר השלמת בנייתה של חטיבת הביניים, אישר המשרד ביוני 2003 הקצבה של 88,200 ש"ח לרכישת ציוד לכיתות בשלב א' בחטיבת הביניים.

נמצא כי בעקבות ההודעה האמורה ביקש ב-9.7.03 ראש המועצה ממליאת המועצה להגדיל תב"ר (תקציב בלתי רגיל) קיים לרכישת "ציוד וריהוט מוסדות חינוך", בין היתר, בסכום ההקצבה המבוקש, בלא שיידע את המועצה כי מבנה חטיבת הביניים, שלהצטיידותה נועדה ההקצבה, לא הוקם כלל. מליאת המועצה נענתה לבקשתו ואישרה להגדיל את התב"ר ל-331,300 ש"ח; בינואר 2004 אישר משרד הפנים את הגדלת התב"ר.

לצורך קבלת ההקצבה חתמו ב-1.7.03 ראש המועצה וגזברית המועצה על דוח ביצוע רכישת ציוד וריהוט, ובו נכתב: "היננו מצהירים כי רכשנו ריהוט וציוד לכיתות חדשות לשנה"ל תשס"ד, כפי שפורטו בכתב ההתחייבות מס' 75, לפחות בסכום ההקצבה שקבלנו ממשרד החינוך בסך 331,300 ש"ח - הקצבה שכללה, כאמור, סכום שנועד לרכישת ציוד לשלב א' בחטיבת ביניים אשר כלל לא נבנה.

מן האמור לעיל עולה, כי ראש המועצה והגזברית חתמו על הצהרה לא נכונה, המייעדת לכאורה תקציב לרכישת ציוד עבור מבנה שכלל לא הוקם. כמו כן נמצא כי מנהל מחלקת החינוך במועצה דרש ממשרד החינוך באוגוסט 2003 לקבל את ההקצבה האמורה שנועדה לרכישת הציוד, בין היתר, לשלב א' בחטיבת הביניים.

בתשובה למשרד מבקר המדינה מינואר 2005 כתב מנהל מחלקת החינוך: "סמוך למועד כניסתי לעבודה, התבקשתי לחתום בתוקף תפקידי על בקשה להקצבת הצטיידות. למיטב הבנתי דובר על הצטיידות למוסדות חינוך קיימים שסיום בנייתם הושלם לרבות חט"ב הקיים".

מועצה מקומית תל מונד

גזברית המועצה כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה : "למיטב ידיעתי הצהרתי על גבי דוח הביצוע מיום 1.7.03 נכונה".

בתשובת ראש המועצה נאמר כי "שלב א' של חטיבת הביניים ניבנה בפועל ולפיכך גם נדרשה בגינו הקצאה לצידוד".

כאמור, מבנה חטיבת הביניים לא הוקם כלל, ובמקום שיועד לו הוקם מבנה האודיטוריום. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את הפעולות שעשו ראש המועצה, גזברית המועצה ומנהל מחלקת החינוך כדי לקבל כספים ממשרד החינוך לרכישת ציוד לחטיבת הביניים האמורה.

היתר הבנייה למבנה האודיטוריום

1. כאמור, מבנה האודיטוריום החל להיבנות בשנת 2002 על שטח שלגביו נתנה הוועדה המקומית, בשנת 1998, היתר לבניית מבנה התקשורת במסגרת ביה"ס המקיף. מבנה זה נועד לכלול, כאמור, אולפן רדיו, אולפן טלוויזיה, חדר בקרה, חדרי מעבדה, חדר מינהל ואודיטוריום. ב-8.8.02 מספר חודשים לאחר התחלת בניית מבנה האודיטוריום נתנה הוועדה המקומית למועצה היתר לבניית חטיבת הביניים, שחלקה - מבנה חד-קומתי למעבדות ולספרייה - תוכנן להיבנות על שטח שיועד למבנה התקשורת.

מבנה האודיטוריום, שהקמתו הסתיימה בנובמבר 2003, כולל כאמור, מבואה, קפיטריה, חדר הלבשה, חדר מחול במפלס נמוך ואודיטוריום שגובהו שתי קומות, השונה לחלוטין בגודלו ובצורתו מזה שתוכנן לכלול במבנה התקשורת.

נמצא כי המועצה בנתה את מבנה האודיטוריום בלא שביקשה, וממילא אף בלא שקיבלה, היתר בנייה להקמתו ולביצוע עבודות הפיתוח סביבו.

בתשובה למשרד מבקר המדינה בעניין היתר הבנייה והקמת מבנה האודיטוריום ללא היתר בנייה הסבירה הוועדה המקומית במרס 2005 כי "עומס העבודה בנוסף לאמון שהוועדה נוהגת לתת לרשויות המקומיות החברות בה איפשרו את המקרה שצוין בפנייתכם".

אדריכלית קריית החינוך מטעם המועצה, שערכה את הבקשות להיתרי הבנייה לביה"ס המקיף ולחטיבת הביניים כתבה בתשובתה מ-18.4.05 למשרד מבקר המדינה ש"הקבלן החל בהכשרת המגרש ביצוע עבודות עפר, הטיית קווי ביוב, וכן ביסוס המבנים המיועדים להקמה הכל בהתאם לתכניות ולהיתרים". "היתר הבנייה לביה"ס המקיף כולל את כל בית הספר ולא ניתן להפרידו; כזה הוא גם ההיתר לחטיבת הביניים. לא יתכן שהיתר הבנייה לגבי המקיף פג תוקפו כאשר התחילו לבנות את מרכז המשאבים [מבנה האודיטוריום] והגישו בקשה נוספת להיתר כאשר יש חפיפה בין שני האיזורים. הרי במקרה כזה שני ההיתרים הם בתוקף - מה שיש לעשות לאחר ההתאמות התכנוניות בשטח להוציא תכנית שינויים להיתר הבנייה בהתאם לתכנון בפועל".

החברה למשק וכלכלה כתבה בתשובתה מאפריל 2005 ש"הטענה, כי ההיתר שניתן לבניית חטיבת הביניים באוגוסט 2002 ביטל למעשה את ההיתר לבניית האגף שבתוכו האודיטוריום אינה נכונה... שלב ד/ה כהגדרתו בתכניות חטיבת הביניים [מבנה למעבדות וספרייה], היה חופף למבנה שהוגדר כשלב ו' בתכנית בית הספר המקיף [מבנה התקשורת], וזה ביעודו, ואף ניבנה על אותו שטח"; "ובאותם קווי מתאר חיצוניים".

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה ולחברה למשק וכלכלה, כי המועצה היא שהגישה את שני היתרי הבנייה האמורים לוועדה המקומית. ככל שמדובר בשטח החופף בשני ההיתרים הרי שבנסיבות אלה נכון יהיה להתייחס להיתר המאוחר כהיתר התקף.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה למועצה ולחברה למשק וכלכלה, כי הוצאת "תכנית שינויים להיתר בנייה" לאחר שנעשתה בנייה בניגוד להיתר התקף, מנוגדת להוראות חוק התכנון והבנייה. לדעת משרד מבקר המדינה ייעודם של שני המבנים שמדובר בהם בתשובת החברה למשק וכלכלה אינו זהה, שכן מבנה התקשורת יועד, כאמור, לאולפני רדיו וטלוויזיה, למעבדות ולאודיטוריום, ואילו "שלב ד/ה בחטיבת הביניים" יועד לספרייה ולמעבדות; וגם קווי המתאר החיצוניים של שני המבנים אינם תואמים. כפועל בננה במקום מבנה אודיטוריום השונה לחלוטין משני המבנים האמורים.

2. בתקנות התכנון והבנייה נקבע כי לבקשה להיתר בנייה תצורף, בין היתר, "מפה מצבית"; לפי סעיף 4 בתקנות, "א) מפה מצבית תיערך בקנה מידה 1:250. (ב) המפה תהא מבוססת על מדידות או על המפה המסומנת בתקנה 1 א, ובלבד שהמדידות או הסימון במפה נערכו תוך ששה חודשים שקדמו למועד הגשת הבקשה. (ג) במפה המצבית יצוינו - ... (7) כל בנין, גדר, אבן שפה, עמוד חשמל, עמוד טלפון, עץ, שוחה וכל עצם הנמצא בנכס או בדרכים הגובלות, וכן המרחקים בין העצמים האמורים... (האמורים... (ה) המפה המצבית תכלול מפת הסביבה ערוכה בקנה מידה 1:250".

נמצא כי בקשת המועצה להיתר בנייה לחטיבת הביניים לא נערכה בהתאם לנדרש: המפה המצבית נערכה בקנה מידה 1:1,000, שהוא רבע מן הדרוש, והדבר מקשה על בחינת המצוי בשטח ועל קריאה ראויה של הרישומים בה; במפה צוין כי היא עודכנה ב-26.8.00, כשנתיים לפני הגשת הבקשה, בניגוד לנדרש בתקנות, וממילא לא צוינו בה החפירות, הגדר והמבנים שהוקמו בשטח לצורך הקמת מבנה האודיטוריום, כאמור לעיל; המפה המצבית לא כללה מפת סביבה, כנדרש.

3. בתוספת השנייה לתקנות התכנון והבנייה נקבע כי "החישובים הסטטיים יחתמו ויוגשו לוועדה המקומית בידי מתכנן הבנין בטופס שבנספח לסימן זה"⁶. נמצא כי בתיקי הוועדה המקומית לא היה הטופס האמור, והיא לא התנתה את מתן היתר הבנייה בקבלתו.

פיקוח הוועדה המקומית על בנייה בקריית החינוך

בחוק התכנון והבנייה נקבע כי "מתפקידה של הוועדה המקומית ... להבטיח את קיומן של הוראות חוק זה וכל תקנה על פיו". כדי לבצע את תפקידה עליה להפעיל פיקוח על כל עבודה בקרקע ובבניין ועל כל שימוש בהם, שלגביהם נקבע בחוק או בתקנות לפיו, כי הם טעונים היתר. פיקוח

6 לפי תקנה 1 לתקנות התכנון והבנייה, "חישובים סטטיים" הם "חישובים הנדסיים שיש בהם להוכיח את יציבותו של בניין ויציבות ביסוסו".

הדוק עשוי להקל על הוועדה לתכנון ולבנייה לגלות הכנות לביצוע עבירות בנייה, ואם הוחל כבר בבנייה או בשימוש שלא כחוק - לגלותם בשלביהם המוקדמים ולנקוט בצעדים מינהליים ומשפטיים להפסקתם בעודם באבם ולהעמיד את מפירי החוק לדין.

נמצא, כי הוועדה המקומית לא ניצלה את כלי הפיקוח שהיו בידה כדי להבטיח את קיום הוראות החוק, כמפורט להלן:

1. הוועדה המקומית לא קיימה פיקוח פיזי ראוי בשטח הבנייה שיועד בהיתר הבנייה לחטיבת הביניים, בניגוד לנדרש.

(א) באוגוסט 2002 הקים הקבלן יסודות לבניית המיפסל התחתון של מבנה האודיטוריום. אשר להיתר הבנייה שהוצא לחטיבת הביניים, עולה כי מבנה החטיבה שהיה אמור להיבנות בשטח שבו ניבנה מבנה האודיטוריום לא כלל בנייה במפסל תחתון; וקווי הבניין של מבנה החטיבה לא תאמו את קווי הבניין של מבנה האודיטוריום.

נמצא, כי מפקח הוועדה המקומית דיווח באוגוסט 2002, לאחר שסייר באתר, כי נבנים בו יסודות; אולם הוא לא הבחין שהיסודות מצויים במפסל נמוך מזה שנקבע בהיתר הבנייה, וממילא לא דיווח כי היסודות שראה אינם מתאימים למבנה חטיבת הביניים - שלגביו ניתן היתר הבנייה.

(ב) מאוגוסט 2002 - מועד הדיווח האמור של מפקח הוועדה המקומית - עד מועד סיום הביקורת, נובמבר 2004, לא דיווחו מפקחי הוועדה המקומית על ביקור נוסף בשטח קריית החינוך; ולמעשה הוועדה לא הייתה מודעת כלל להקמת מבנה האודיטוריום, וממילא אף לא פעלה להפסקת הבנייה במועד.

2. בידי הוועדה המקומית תצלומי אוויר של שטח קריית החינוך שנעשו בסוף 2003, ובהם נראה בבירור מכמה כיוונים מבנה האודיטוריום שהוקם.

נמצא כי אף שהמבנה שבתצלומים היה שונה מזה שמדובר בו בהיתר הבנייה, לא ידעה הוועדה המקומית גם בשלב הסיום של הקמת מבנה האודיטוריום, שהמבנה הוקם ללא היתר. מהאמור עולה שהוועדה המקומית לא ניצלה כראוי את כלי הפיקוח שנמצא ברשותה ולא עשתה השוואה בין הבניין שצולם לבין המבנה שאושר בהיתר הבנייה לחטיבת הביניים.

3. בתוספת השניה לתקנות התכנון נקבע, כי לא יוחל בכנייה אלא לאחר שנתמנה אחראי לביקורת הביצוע על ידי בעל ההיתר. האחראי לביקורת ידווח לוועדה המקומית אם העבודות בוצעו בהתאם לתנאי ההיתר, לחוק ולתקנות שהותקנו על פיו, ואם תחום האחריות של המדווח כולל גם את התאמת הבנייה לתכניות כמשמעותן בחוק - ייקבע בתעודה גם שהעבודות בוצעו בהתאם לתכניות כאמור, או, אם נמצאו סטיות, מה הן הסטיות שנמצאו.

נמצא כי המועצה הקימה את מבנה האודיטוריום בלי שמינתה אחראי לביקורת, כנדרש בתקנות, וכך לא היה בידי הוועדה מידע על המתרחש באתר הבנייה.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה המקומית כי היה עליה לוודא מינוי אחראי על הביקורת כנדרש בתקנות.

4. בתקנות התכנון והבנייה נקבע כי ביקורת של האחראים לביקורת לסוגיהם תיעשה לפחות בגמר השלבים האלה: (א) סימון קווי הבניין; (ב) גמר יסודות הבניין; (ג) גמר הקמת השלד,

ואם הקמתו מחייבת הקמת מקלט - עם תום הקמתו; (ד) גמר הבנייה. עוד נקבע בתקנות, כי האחראים לביקורת ידווחו לוועדה המקומית - כל אחד בתחמו - לא יאוחר משישה ימים לאחר המועד שבו נעשתה הביקורת, על מועד עשיית הביקורת ועל תוצאותיה.

נמצא כי בעת הקמת מבנה האודיטוריום לא דיווחה המועצה לוועדה המקומית שהיא עשתה את הביקורת הנדרשות ומה היו תוצאותיהן.

עוד נמצא כי הוועדה המקומית לא פנתה למועצה בדרישה להעביר לה את הדיווח הראשון הנוגע לסימון קווי הבניין, שהיה אמור להיות ברשותה במועד ביקורו של המפקח שלה באתר הבנייה. בכך ויתרה הוועדה על כלי פיקוח נוסף שהיה מאפשר לה לגלות שמבנה האודיטוריום הוקם ללא היתר בנייה. גם כאשר נמסרו לוועדה צילומי האוויר של המבנה לאחר שהושלם, היא לא עמדה על קבלת הדיווחים הנדרשים בתקנות, וממילא לא נודע לה אף באותו שלב שמבנה האודיטוריום הוקם.



משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העברות בתחום התכנון והבנייה שהמועצה ביצעה: הקמת מבנה האודיטוריום ללא היתר בנייה; מסירת מידע לא מלא ומטעה לוועדה המקומית בבקשה לקבלת היתר בנייה לחטיבת הביניים. משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית שנתנה היתר בנייה לחטיבת הביניים בלא שהקפידה על קיום דרישות הכלולות בתקנות התכנון והבנייה, שמילויין היה נותן בידיה כלים לגלות שמבנה האודיטוריום הוקם ללא היתר, ובלא שקיימה פיקוח פיזי ראוי לגילוי הבנייה ולהפסקתה עם תחילתה.

הפיקוח של החברה למשק וכלכלה על הקמת המבנים

המועצה התקשרה כאמור עם החברה למשק וכלכלה לשם קבלת "שירותי ניהול, תיאום ופיקוח" בכל הנוגע להקמת מבנה הכיתות ומבנה האודיטוריום. בחוזי המסגרת שנחתמו בין החברה לבין הקבלן נאמר שהתשלומים שנקבעו בחוזה כוללים חזור הוצאות של החברה בעבור ניהול, תיאום ופיקוח ותקורה בשיעור 9% שתנוכה מכל תשלום (לרבות המע"מ) שישולם לקבלן על פי החוזה.

מן הממצאים שהועלו בביקורת עולה, כאמור, כי החברה למשק וכלכלה שניהלה את הקמת מבנה הכיתות בבניה"ס המקיף ואת הקמת מבנה האודיטוריום ופיקחה על בנייתם, הייתה מעורבת בקיום הקשר עם משרד החינוך והיא נושאת באחריות למסירת חלק מן הדיווחים הלא-נכונים למשרד.

בחוזים שנחתמו בין החברה למשק וכלכלה ובין החברה המפקחת נקבעו השירותים שהחברה המפקחת תספק לחברה למשק וכלכלה בתחומי התכנון, הכנת הזמנות עבודה, הבקרה על ביצוע הפרויקט והפיקוח. החברה המפקחת נדרשה בחוזים למלא, בין היתר, את התפקידים האלה: לפקח על ביצוע העבודה ולבדוק אם הקבלן מבצע את החוזה כהלכה; להגיש סיוע בקבלת היתרי

בנייה והיתרים נוספים הנדרשים לביצוע הפרויקט ולעקוב אחר קבלתם מהרשויות המוסמכות; לעשות מעקב צמוד ושוטף אחר אישור התכניות לבניית מוסדות חינוך ומוסדות ציבור בידי המוסדות והגופים המאשרים; לסייע לרשויות המזמינות בהשלמת מסמכים, בקבלת אישורים ובדיווח על פי נוהלי הגוף המתקצב לצורך אישור הזמנת העבודה וביצועה; לקדם את הפרויקט, לסייע ולייעץ לרשויות המזמינות אצל הגופים המתקצבים ולתת פתרונות רלוונטיים לקידום אישור תכניות, חוזי התקשרות ואישורי חשבונות.

בתגובת החברה למשק וכלכלה מאפריל 2005 לממצאי משרד מבקר המדינה בעניין מבנה האודיטוריום נאמר באשר לאחרייתה כחברה הנותנת שירותי פיקוח כלהלן: "לא נפל פגם בתפקודה של החברה אשר פעלה כל העת בהתאם לסמכויותיה ולמשימות שהוטלו עליה". "תפקידה של החברה למשק וכלכלה בפרוייקט זה היה תפקיד של ניהול ופיקוח על עבודות הבנייה בשטח, על בסיס התכניות שנמסרו לחברה ע"י המועצה/המתכנת, ועל פי הנחיותיהם. ודוק, החברה לא טיפלה בכל נושא התכנון וקידום התכנון, על כל שלביו, לרבות אישור התכניות בוועדות התכנון והבנייה ובמשרד החינוך, אשר טופלו באופן בלעדי ע"י המועצה והאדריכלית מטעמה" (ההדגשה במקור). גם בתשובת החברה למשרד מבקר המדינה ממאי 2005 הנוגעת להקמת מבנה הכיתות, כתבה החברה כי "לא טיפלה בנושא תאום התכנון וקידום התכנון מול משרד החינוך, לרבות נושא התאמת התכנון לפרוגרמה המאושרת ע"י משרד החינוך". עוד הבהירה החברה כי "רשימת המטלות בחוזה התאום שבין החברה לבין החברה המפקחת מופעלת באופן סלקטיבי, לפי הצורך ובהתאם לשירותים המוזמנים ממשיכ"ל [החברה למשק וכלכלה] בכל רשות מזמינה לפי העניין"; ו"אין ללמוד מהחוזים הפנימיים שבין החברה לבין המפקח והמנהל הכוללים מכלול שירותים נרחב שנועד לתת מענה לכלל השירותים השונים שמעמידה החברה לרשויות המקומיות השונות". החברה הוסיפה כי "במקרה הנדון, לא נדרשה החברה ע"י המועצה לטפל בכל הקשור בעבודה מול משרד החינוך, ובענין זה פעלה המועצה באופן בלעדי ועצמאי. אשר על כן, בכל פועלה של החברה בפרוייקט, פעלה החברה עפ"י הנחיות המועצה. החוזים שהוצאו על ידנו, נערכו בהתאם להנחיות המועצה, וכללו תכניות וכתבי כמיות מפורטים. כך גם אישור החשבונות נעשה תוך התאמה מלאה לחוזים כאמור, והכל תוך גילוי מלא ונאות, ותוך אמון מלא כי המועצה - בכל ההיבטים שבאחריותה, תעמוד בכל הדרישות המתבקשות במסגרת הפרוייקטים האמורים" (ההדגשה במקור).

משרד מבקר המדינה העיר לחברה למשק וכלכלה כי לא נמצאו מסמכים כלשהם הכוללים סיכום בדבר צמצום היקף השירותים שהיא הייתה אמורה לתת למועצה. ואם אמנם הזמינה המועצה רק חלק משירותי החברה, ראוי היה לפרטם אגב תיקון החוזה בינה לבין המועצה, כדי שיהיה ניתן לדעת בבירור מה הן החובות המוטלות על החברה.

יצוין כי בתשובתו של ראש המועצה למשרד מבקר המדינה מפרברואר 2005 נאמר כי פרויקט הקמת קריית החינוך בתל מונד, שהוא פרויקט רב ממדים, "נוהל רובו ככולו ע"י החברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי אשר ניהלה את המכרז לבחירת הקבלן ואף ניהלה את כלל ההליכים לביצוע הפרוייקט".

בהתייחסותה של החברה למשק וכלכלה באשר לאחרייתה לנושאי התכנון והתיאום מול משרד החינוך, מסרה החברה למשרד מבקר המדינה, באוגוסט 2005, כי במקרה הנדון - כחריג ביחס לדרך פעולתה השגרתית של החברה במסגרת שירותיה לרשויות המקומיות - הנחתה מפורשות המועצה המקומית תל מונד את החברה למשק וכלכלה שלא לטפל בנושאים אלה.

משרד מבקר המדינה מעיר לחברה למשק וכלכלה, כי לא נמצא תיעוד כלשהו המתייחס להנחיה מפורשת של המועצה המקומית תל מונד שלא לטפל בנושאים האמורים. זאת ועוד החברה גבתה את מלוא שיעור התמורה בעד שירותיה שהוא כאמור לעיל 9% מכל תשלום ששולם לקבלן. נמצא, כי החברה לא הודיעה למועצה המקומית על הקטנת שיעור התמורה בהתאם להקטנת היקף השירותים שהוזמנו ממנה, לגירסתה⁷.



משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את הפעולות החריגות שעשתה המועצה ללא ידיעת משרד החינוך בשני מקרים כדי לקבל ממנו מימון שלא כדין - להקמת מבנה תקשורת שכלל לא נבנה, ולהקמת מבנה אודיטוריום שהוא לא אישר. הפעולות החריגות כללו, בין היתר, הצגת נתונים לא נכונים ותיעוד שאינו משקף את המציאות למשרד החינוך - התנהגות שמנוגדת לסדרי מינהל תקין ולמצופה מרשות מקומית שאמורה להיות אמונה על שמירת החוק ואכיפתו.

משרד מבקר המדינה מעיר לחברה למשק וכלכלה כי בהיותה החברה שניהלה את הקמת הפרויקטים ופיקחה על בנייתם, ונוכח מעורבותה בפועל בקיום הקשר עם משרד החינוך, הרי שחלק מהאחריות לנעשה כאמור בדוח זה עובר גם לכתפיה. פעילותה בקשר לפרויקטים שבהם עוסק דוח זה מהווה סטייה מהנורמות על פיהם אמור לנהוג גוף הממלא תפקידים שהם במהותם ציבוריים, ואשר חלים עליו נורמות החלות על גופים ציבוריים.

משרד החינוך לא פיקח כראוי על השימוש שעשתה המועצה בהרשאות התקציביות שנתן לה להקמת מבני חינוך בכספים שקיבלה ממנו. משרד מבקר המדינה העיר למשרד החינוך, כי עליו לנצל כיאות את כלי הפיקוח על הרשויות המקומיות המצויים ברשותו כדי למנוע שתקציבים שאישר לפרויקטים מסוימים ישמשו בפועל למימון פרויקטים אחרים, שלא על דעתו.

הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה "שרונים" לא פיקחה כיאות על פעולות הבנייה של המועצה כדי למנוע בנייה ללא היתר בתחומה. משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית, כי עליה לקיים פיקוח נאות על הבנייה מטעם הרשויות המקומיות שבתחומה כדי למנוע בנייה ללא היתר כפי שהדבר נעשה בהקמת מבנה האודיטוריום בידי המועצה המקומית תל מונד.

⁷ החברה למשק וכלכלה מוכרת לרשויות מקומיות שירותי ניהול, תיאום ופיקוח לפרויקטים שהן מבצעות באמצעות מכרזי מסגרת שעורכת החברה. החברה גובה עמלות עבור שירותים אלה הכוללים, בין היתר, ניהול ותיאום הקשר בין הרשויות המקומיות המבצעות פרויקטים של בינוי ופיתוח לבין משרדי הממשלה. במקרים מסוימים, שבהם סיפקה החברה לרשויות מקומיות רק חלק מהשירותים שהיא מציעה בתחום הניהול, התיאום והפיקוח, גבתה החברה שיעורי עמלה נמוכים מהעמלה המירבית שנקבעה למלוא כל שירותיה בתחום זה.