

בעקבות הביקורת הודיע מנהל מינהל מקרקעי ישראל, האחראי על הממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש ביו"ש למשרד מבקר המדינה, כי נשלחה דרישה לחברה להשלים את ההפרש שלא שולם.



משרד הבינוי והשיכון אישר הטבות מיוחדות לקבוצה מסוימת באוכלוסייה. יתר על כן, הסיוע בפועל לחלק מן המשתכנים אף חרג בהיקפו מתנאי סיוע מיוחדים אלה. מאידך התברר, כי החברה המשכנת, שנבחרה לבניית הישוב ללא מכרז, נהנתה מהכנסות מעל למתבקש בגין עבודות הפיתוח באתר, שחושבו, באישור המשרד, לפי טבלאות סטנדרדיות ולא לפי אומדן הנדסי של המשרד שהוכן לגבי האתר הספציפי.

יוצא שחלק מן ההטבות שאושרו למשתכנים שימשו, בסופו של דבר, להגדלת רווחי החברה המשכנת.

## פרויקט גילה בירושלים

### ריכוז ממצאים

בנובמבר 1988 המליץ משרד הבינוי והשיכון בפני מינהל מקרקעי ישראל, להקצות לחברת שיכון ופיתוח בע"מ (שו"פ) קרקע בשכונת גילה בירושלים, לשם הקמת 126 יחידות דיור. ההקצאה הותנתה בכך שהתכנון לא יחייב שינוי בתכנית המפורטת (ת.ב.ע) ובתנאי נוסף שהבנייה תתחיל עד יוני 1989.

על פי נהלי שו"פ יש לנהל משא ומתן עם שני מציעים לפחות, לפני התקשרות עם קבלן, אלא אם ועדת הבנייה של הדירקטוריון מאשרת פנייה לקבלן אחד בלבד. צוות בכיר שמונה על ידי מנכ"ל שו"פ (להלן - הצוות) ניהל משא ומתן עם קבלן אחד, וביקש את אישור ועדת הבנייה להתקשר עמו.

ועדת הבנייה ויושב הראש שלה סירבו במקרה זה לאשר התקשרות על סמך משא ומתן עם קבלן אחד בלבד, ודרשו לנהל משא ומתן עם קבלן נוסף לפחות. יו"ר ועדת הבנייה, אשר כיהן באותה תקופה כמנכ"ל חברה שחברה א' הינה בעלת עניין בה, הציע לצוות לפנות לחברה א', ולנהל עמה משא ומתן כדי לשתפה בפרויקט.

התברר, כי החל מחודש ינואר 1989 קיימה חברה א' דיונים עם גורמים שונים במשרד, כדי לגרום להעברת הפרוייקט משו"פ אליה. באחד הדיונים הנ"ל השתתף, כנציג חברה א', יו"ר ועדת הבנייה של שו"פ.

הצוות לא ניהל משא ומתן עם חברה א'. אדרבה, על פי החלטת ועדת הבנייה, ניהל הצוות משא ומתן עם קבלן נוסף אחר והמליץ למנכ"ל שו"פ להתקשר עמו. על פי הערכת הקבלנים, עמם ניהלה שו"פ משא ומתן, עשוי היה הפרוייקט להסתיים בעודף הכנסה על הוצאה בסכום של כ-4 - 5 מיליון דולר.

בניגוד לקבוע בסדר היום, לא העלה יו"ר ועדת הבנייה את הפרוייקט לדיון בוועדה, למרות שהמועד שנקבע להתחלת הבנייה עמד לפוג.

המשרד העביר את הפרוייקט לטיפול של חברה א', משום ששו"פ לא החלה בבנייה בתאריך שנקבע לה. גם חברה א' לא עמדה בלוח הזמנים שקבע לה המשרד, ולא החלה בבנייה במועד.

כן פעלה חברה א' לשינוי בתכנון הקיים. למרות זאת החליט מנכ"ל המשרד להשאיר את הפרוייקט בידי חברה א', ואף התיר לה לעשות שינויים בתכנון.



ביוני 1988 הציע משרד הבינוי והשיכון (להלן - המשרד) לחברת שיכון ופיתוח בע"מ (להלן - שו"פ) מחצית משטחו של אתר בשכונת גילה בירושלים, לשם הקמת 126 יחידות דיור. בנובמבר 1988, לאחר ששו"פ הסכימה להצעה והתחייבה שלא לבצע שינוי תכנוני המחייב שינוי ת.ב.ע, המליץ המשרד בפני מינהל מקרקעי ישראל להקצות לה את הקרקע.

בראשית פברואר 1989 התחייבה שו"פ להתחיל בבניית הפרוייקט עד חודש יוני 1989; משלא עמדה בלוח הזמנים, החליט המשרד באוקטובר 1989 להעביר את השטח משו"פ לחברת בנייה אחרת (להלן - חברה א').

משרד מבקר המדינה בדק בחודשים מארס - אוקטובר 1990, לסירוגין, את פעולות שו"פ לקידום הפרוייקט ואת הגורמים שהביאו את המשרד להעביר את הפרוייקט משו"פ לחברה א'. הבדיקה נערכה בחברת שו"פ, במשרד הראשי בירושלים ובמחוז ירושלים של המשרד.

### פעולות שו"פ לקידום הפרוייקט

במסגרת הכנות שו"פ להפעלת הפרוייקט על פי לוח זמנים שקבע לה המשרד, התקיים בחברה, בנובמבר 1988, דיון, שבו השתתפו המשנה למנכ"ל ומתכנן הפרוייקט; הומלץ לעניין שותפים בבניית הפרוייקט. בעקבות זאת, מינה מנכ"ל שו"פ צוות, שהורכב ממשנה נוסף למנכ"ל ומסגן מנהל אגף הנדסה (להלן - הצוות) והוטל עליו לבחון דרכים להפעלת הפרוייקט.

בשלב ראשון ניהל הצוות בירורים עם קבלן אחד (להלן - קבלן א'), שהביע נכונות ליטול חלק בהקמת הפרוייקט, במסגרת שותפות עם שו"פ. נהלי החברה, כפי שנקבעו על ידי הדירקטוריון, מחייבים קבלת שתי הצעות לפחות לפני שהחברה מתקשרת עם קבלן, אלא אם ועדת הבנייה של הדירקטוריון מאשרת פנייה לקבלן אחד בלבד.

הצוות נתבקש על ידי מנכ"ל שו"פ להפגש עם יו"ר ועדת הבנייה, כדי לקבל אישור להתקשר במקרה זה עם קבלן א' בלא לנהל משא ומתן עם קבלנים נוספים.

יו"ר ועדת הבנייה סירב להצטרף לבקשה והודיע שיש לפעול על פי נהלי החברה, דהיינו לנהל מו"מ עם קבלן נוסף אחד לפחות. הוא אף נקב בשמו של קבלן (להלן - חברה א') המעוניינת לדעתו ליטול חלק בפרוייקט.

הביקורת העלתה, שבאותה עת כיהן יו"ר ועדת הבנייה גם כמנכ"ל חברת בנייה אחרת שחברה א' היא בעלת עניין בה.

במאי 1989 הביא מנכ"ל שו"פ את הנושא לדיון בוועדת הבנייה של הדירקטוריון וביקש את אישורה להתקשר עם קבלן א' בלא לנהל מו"מ עם קבלנים נוספים. הוועדה לא אישרה את ההתקשרות על סמך מו"מ עם קבלן א' והחליטה שיש לנהל מו"מ עם קבלנים נוספים.

הצוות של שו"פ ניהל מו"מ עם חברה קבלנית נוספת (להלן - קבלן ב'). הצוות לא פנה בשלב זה לחברה א' ולא ניהל עמה משא ומתן. ב-3.8.89 הוא הגיש למנכ"ל שו"פ את המלצתו לבחור בקבלן ב' לביצוע הפרוייקט. ההמלצה התבססה, בין השאר, על בחינת הצעות בכתב של שני הקבלנים. בהמלצת חברי הצוות נאמר:

"כדי לענות על אילוצים שונים ודרישות משרד הבינוי והשיכון ניתן כבר עתה לקבל בחברתנו החלטות בנושאים הבאים:

(1) עיסקת קרקע (לבד או עם שותף).

(2) להתחיל בעבודות עפר ראשוניות באתר".

בהצעות שהוגשו לשו"פ על ידי שני הקבלנים הוערך הרווח הצפוי בפרוייקט הנדון בסכום של 4 - 5 מיליון דולר.

כאמור, התחייבה שו"פ להתחיל בבניית הפרוייקט עד חודש יוני 1989. ב-22.6.89 התקיימה פגישה בין נציגי שו"פ ומנכ"ל המשרד והוסכם לתת לשו"פ אורכה נוספת. שו"פ התחייבה לעלות על הקרקע ולהתחיל בביצוע עבודות עפר עד 1.9.89 ולהשלים את היסודות עד 20.9.89. נקבע שאם לא תעמוד שו"פ בהתחייבותה ילקח ממנה הפרוייקט.

הועלה, שבניגוד לקבוע בסדר היום, לא העלה יו"ר ועדת הבנייה את הפרוייקט לדיון בוועדת הבנייה בשיבתה ביום 24.8.89. זאת חרף היותו מודע להתחייבות שנתנה שו"פ להתחיל בביצוע עבודות עפר וחרף החשש שאי מילוי התחייבות זו יגרום לנטילת הפרוייקט ממנה.

למחרת הישיבה של ועדת הבנייה, פנה מנכ"ל שו"פ אל חברי הצוות וביקשם להכנס למו"מ דחוף באותו נושא גם עם חברה א', תוך שהוא מציין כי על פי סיכומו עם יו"ר ועדת הבנייה (שפסל עצמו מלהשתתף בדיון בנושא) ועם מנכ"ל המשרד, תנתן לשו"פ ארכה בנושא, כדי לאפשר לנהל מו"מ גם עם חברה א', שלדברי מנכ"ל המשרד יועד לה השטח מקדמת דנא ונלקח ממנה.

לאחר הוראתו הנ"ל של מנכ"ל שו"פ התקיימה פגישה בין נציגי הצוות ובין חברה א', אולם הצדדים לא הגיעו לכלל מו"מ. מנכ"ל שו"פ הודיע לביקורת, כי חברי הצוות היו סבורים שחברה א' אינה מעוניינת במו"מ עם שו"פ.

ב-5.10.89 הודיעה מנהלת אגף נכסים ודיוור במשרד על ביטול הקצאת הקרקע לשו"פ. הפרוייקט הועבר לחברה א', בנימוק ששו"פ לא עמדה בלוח הזמנים שהתחייבה עליו.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה, מסר מנכ"ל שו"פ, כי הפרוייקט נלקח משו"פ, חרף מאמצי החברה לקדמו. כן מסר המנכ"ל, כי מיד לאחר הפגישה שערכו נציגי שו"פ עם חברה א', שהסתיימה כאמור בלי שהצדדים הגיעו לכלל מו"מ, ועוד לפני הודעתה הפורמלית של מנהלת אגף נכסים ודיוור על ביטול ההקצאה, הודיע לו מנכ"ל המשרד טלפונית כי הוא מעביר את הפרוייקט לחברה א' וכי בתמורה הוא מבטיח להעביר לשו"פ קרקע אחרת בגילה. בנסיבות האמורות סבר מנכ"ל שו"פ כי לא היה מקום להמשיך בטיפול בפרוייקט.

### הרקע להעברת הפרוייקט מחברת שו"פ

מהתעוד שנמצא במשרד עולה, כי כבר בחודש ינואר 1989, זמן לא רב לאחר שהשטח הוקצה לשו"פ, הודיעה חברה א' למשרד שברצונה לקבל לידיה את הפרוייקט. במהלך החודשים הבאים, עד להעברת הפרוייקט לחברה באוקטובר 1989, כאמור, התנהלו מספר דיונים בנושא זה בין החברה לבין גורמים שונים במשרד. באחד הדיונים האלה, שהתקיים ביום 15.5.89, השתתפו מנהלת אגף נכסים ודיוור ומנהל מחוז ירושלים במשרד. אחד מנציגי חברה א' באותו דיון היה יו"ר ועדת הבנייה בשו"פ, שכיהן, כאמור, באותה תקופה גם כמנכ"ל חברת בנייה אחרת, בעלת עניין בחברה א'. באותו דיון סוכם, כי הפרוייקט אמנם יועבר לחברה א', אם שו"פ לא תממש את הפעלת הבנייה תוך חודש ימים.

מתברר, אם כן, שלמרות תפקידו כדירקטור בשו"פ וכיו"ר ועדת הבנייה שלה, שבמילויים חייב היה לפעול בנאמנות לטובת החברה ולסייע לה במידת האפשר לקדם את הפרוייקט ולעמוד בלוח הזמנים שנקבע, לא נמנע היו"ר מליטול חלק פעיל במאמצים שעשתה חברה א' לגרום שהפרוייקט ילקח משו"פ ויועבר לטיפולו. רק מספר ימים לפני מועד העברת הפרוייקט משו"פ לחברה א', ורק לאחר שסיכם עם מנכ"ל שו"פ שהצוות ינהל מו"מ עם נציגי חברה א' כדי לשתפה בפרוייקט, פסל עצמו היו"ר מלטפל בפרוייקט, במסגרת תפקידו בשו"פ.

מנכ"ל שו"פ הודיע לביקורת, כי פעילותו של היו"ר במשרד עבור חברה א', במקביל לכהונתו כיו"ר ועדת הבנייה, לא הייתה ידועה כלל לחברה ולמנהליה.

יו"ר ועדת הבנייה, בתשובתו לביקורת ממאוס 1991, הכחיש מכל וכל את הטענות נגדו. הכחשות היו"ר אינן מתיישבות עם התעוד שבידי הביקורת.

### הפעלת הפרוייקט על ידי חברה א'

כתנאי לקבלת הפרוייקט משו"פ, התחייבה חברה א' להתחיל בבנייה עד 31.3.90 בלא להכניס שינויים בתכנון הקיים. התברר, כי חברה א' לא עמדה בלוח הזמנים שנקבע. כן התברר, כי חברה א' החלה לטפל בשינוי התכנון. בחודשי ספטמבר ואוקטובר 1990 הורתה מנהלת אגף נכסים ודיור במשרד לחברה א' להפסיק לאלתר את הטיפול בפרוייקט ולהחזיר למשרד את הקרקע, מאחר שלא עמדה בהתחייבותה ולא החלה בבנייה.

בפגישה שהתקיימה בין חברה א' למנכ"ל המשרד, בסוף אוקטובר 1990, החליט המנכ"ל להשאיר את הפרוייקט בידי החברה, ולאפשר לה לשנות את התכנון.

בתשובה לביקורת מסר מנכ"ל המשרד, כי ההחלטה להשאיר את הפרוייקט בידי חברה א' התקבלה לאחר דיון ממצה, במסגרתו נלמדה הסוגיה לפרטי פרטים. בסופו של אותו דיון הגיע המנכ"ל למסקנה, כי "מדובר בהשתלשלות של מקרה מורכב שאיננו מצדיק בשום פנים ואופן סילוק ידי הקבלן מהאתר, מה עוד שצעד כזה אפילו אם הוא מעוגן בחוזה - נחשב לצעד קיצוני, מרחיק לכת ומעטים המקרים (אם בכלל!) בהם נקט המשרד בצעד כזה, ומוטב לו שברגע שאמנם ינקוט בצעד קיצוני מסוג זה - יהיה מדובר במקרה נקי, חד משמעי ולא "אפור". בתשובה משלימה הוסיף מנכ"ל המשרד, כי ההחלטה נבעה מהערכה שלחברה א' היה קושי אובייקטיבי לממש את הפעלת הבנייה במועד עליו התחייבה. באשר לשינויים בתכניות הסביר המנכ"ל, כי השינויים היו על דעת גורמי המשרד והרשויות האחרות הנוגעות בדבר וכי הן נועדו לתקן ולשפר את התכנית.



**ממצאי הביקורת מצביעים על פעולות חריגות מבחינת המינהל הציבורי התקין שהביאו להעברת פרויקט רווחי מידי חברת שו"פ לחברה א'.**

החלטת המשרד להעביר את הפרוייקט לחברה א' נומקה באי עמידתה של חברת שו"פ להתחיל בבנייה בתאריך שנקבע, אף כי במועד בו הועבר הפרוייקט לחברה א' הייתה שו"פ מצדה מוכנה להתחיל בבנייה.

בחומרה יתרה יש לראות את התנהגותו של יו"ר ועדת הבנייה של דירקטוריון שו"פ שביהן, במקביל לתפקידו בחברה כמנכ"ל חברת בנייה בעלת עניין בחברה א' והפר את חובת הנאמנות כלפי חברת שו"פ בעת שפעל, ואף השתתף בדיון במשרד הבינוי והשיכון, להעברת הפרוייקט משו"פ לחברה א'.

השתלשלות העניינים במקרה זה מעלה חשש להעדפה פסולה של חברה א'.

## הכנת הצעה לחוק תכנון ובנייה חדש

### ריכוז ממצאים

משרד הבינוי והשיכון (להלן - המשרד) יזם הכנת הצעה לחוק תכנון ובנייה חדש, שיהיה שונה מחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן - החוק).

מנכ"ל משרד המשפטים ומנכ"ל משרד הפנים דחו את הצעת המשרד להקים ועדה משותפת לעניין זה. המשרד המשיך ביזמתו, אף על פי שההצעה לא הועלתה לדיון עקרוני בפני הממשלה או ועדת שרים הנוגעים בדבר, כפי שמחייב תקנון עבודת הממשלה.

לשם הכנתה של הצעת החוק התקשר המשרד באמצעות מרכז הבנייה הישראלי עם עורך דין פרטי (להלן - היועץ), ללא קבלת אישור מהיועץ המשפטי לממשלה, כמתחייב מנוהל ביצוע פעולות משפטיות שלא על ידי עובדי מדינה.

המשרד יזם את הצעת החוק הנדון ואת ההתקשרות עם היועץ וקבע את תנאיה; הוא השתמש במרכז הבנייה הישראלי - חברה ממשלתית - (להלן - מרכז הבנייה) כ"זרועו הארוכה", כדי לעקוף את הכללים המחייבים משרד ממשלתי. שימוש של גוף ציבורי בגוף משפטי נפרד כזרוע ארוכה שלו לצורך עקיפת חובת המכרז, נדחה בעבר על ידי בית המשפט העליון (בג"צ 313/82 צוקר נגד עיריית תל אביב. לא פורסם).

חוות דעתה של היועצת המשפטית למשרד שיש צורך באישור היועץ המשפטי לממשלה ניתנה בעל פה, בלא שניתן לכך ביטוי בתיעוד. המשרד התעלם מחוות דעת זו.

בינואר 1990, המועד שנקבע לסיום העבודה, לא הייתה בידי מרכז הבנייה טיוטה של הצעת החוק, וגם לא נתקבלו דיווחים תקופתיים בכתב על התקדמות העבודה.



בנובמבר 1988 חתם מרכז הבנייה עם היועץ על הסכם שכותרתו "הסכם לשרותי מחקר משפטי". בהסכם זה התחייב היועץ "לערוך מחקר ולהכין הצעה לחוק תכנון ובנייה" תמורת סכום כולל של 560,000 ש"ח, לא כולל הצמדה ומע"מ.

משרד מבקר המדינה בדק בחודשים יולי - ספטמבר 1990 במרכז הבנייה ובמשרד את הרקע לזימה זו ואת סדרי קבלת ההחלטות, שהובילו למסירת העבודה ליועץ; את תנאי ההסכם ואת הביצוע בפועל, לרבות התשלומים בגיננו.

## ייזום החקיקה

ב-21.7.87 פנה מנכ"ל המשרד אל מנכ"ל משרד המשפטים ואל מנכ"ל משרד הפנים והציע להם להקים ועדה משותפת, שתכין בתוך שנה הצעה לחוק שונה, במתכונת אחרת, שיפתור בעיות שונות בתחום התכנון והבנייה.

מנכ"ל משרד המשפטים ומנכ"ל משרד הפנים, בתשובותיהם למשרד מ-29 ו-30 ביולי 1987, דחו את ההצעה, בנימוק שיש צורך מוקדם להגדיר בפירוט את הקשיים העומדים בפני המשרד בכל הנוגע להליכי התכנון, לאפשר השלמת הליכי החקיקה בהצעה לתיקון החוק שהגיש שר הפנים לכנסת, ב-9.2.87, ושמתרה להביא לשינוי יסודי בהליכי התכנון. יצויין, כי שר הפנים הוא הממונה על ביצוע חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן - החוק).

בעקבות דחיית הצעתו, החליט המשרד לפעול ולהכין בעצמו הצעה לחוק חדש, אשר שר הבינוי והשיכון יניח על שולחן הממשלה.

סעיף 48 לתקנון עבודת הממשלה, שכותרת השוליים שלו היא "ייזום חקיקה שלא בידי השר הממונה", קובע, כי אם רואה שר צורך בחקיקה הנוגעת לתחום סמכותו של שר אחר, יבוא בדברים עם השר הממונה. לא הסכימו שני השרים על עקרונות החוק שיוצעו, רשאי השר היוזם להציע את הצעתו לסדר היום של הממשלה או של ועדת השרים שנושא ההצעה בתחום סמכותיה, לדיון עקרוני. קיבלה הממשלה, או ועדת השרים, עקרונית, את הצעתו של השר היוזם, יופץ תזכיר חוק בידי השר הממונה, או אם שני השרים הסכימו לכך, בידי השר היוזם.

מתקנן עבודת הממשלה עולה בכירור, שבשום מקרה לא היה המשרד רשאי לטפל בעצמו בהכנת הצעה לחוק התכנון והבנייה, שאינה בתחום סמכותו, אלא בהסכמת משרד הפנים. משרד הפנים לא קיבל את דעתו של המשרד שיש להקים ועדה משותפת. שר הבינוי והשיכון לא הביא את הצעתו להכנת חוק חדש לממשלה, כמתחייב מהתקנון, אלא החליט לפעול בעצמו להכנת הצעה לחוק, והועיד לשם כך סכומי כסף גדולים מתקציבו.

## בחירת היועץ

ב-2.3.88 קיים מנכ"ל המשרד ישיבה בהשתתפותם של מנכ"ל מרכז הבנייה, היועץ, מנהלי האגפים: אכלוס, מינהל התכנון וההנדסה, הפרוגרמות, בינוי ערים; והיועצת המשפטית של המשרד. מנכ"ל המשרד הודיע למשתתפים שבכוונת המשרד להכין חוק תכנון ובנייה חדש, כדי ששר הבינוי והשיכון יוכל להניחו על שולחן הממשלה. עוד הודיע מנכ"ל המשרד, שהעבודה תבצע על ידי צוות בראשות היועץ, ושתוקם ועדת היגוי בה יהיו מיוצגים כל הנוגעים בדבר. מדברי המנכ"ל עולה, שההתקשרות עם היועץ תיעשה באמצעות מרכז הבנייה, ומנכ"ל מרכז הבנייה ירכז את הנושא ויקבל מהיועץ הצעה תקציבית עם לוח זמנים לביצוע העבודה.

החווה עם היועץ נכרת, כאמור, באמצעות מרכז הבנייה. חתמו עליו מנכ"ל מרכז הבנייה ויו"ר הדירקטוריון שלו. ההתקשרות הכרוכה בהתחייבות כספית גדולה וחרגה יחסית למדמי פעולתו של המרכז, לא הובאה לדיון בפני הדירקטוריון, ואף לא בפני אחת מוועדותיו, כגון ועדת הכספים שלו.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין מנכ"ל מרכז הבנייה, כי "על ביצוע העבודה הוחלט במשרד הבינוי והשיכון, החווה הוכן על ידי היועצת המשפטית של המשרד והמימון במלואו הובטח על ידם. השכר ותנאי התשלום נקבעו בנוכחותי ועובדים בכירים נוספים של המשרד בלשכת המנכ"ל בירושלים. הזמנות לוועדת היגוי יצאו מלשכת המנכ"ל". מהאמור לעיל עולה, שמרכז הבנייה טיפל בנושא זה בכלל, ובהתקשרות עם היועץ החיצוני בפרט, כזרועו הארוכה של המשרד, כפי שגם המשרד הודיע בתשובתו למבקר המדינה.

בהנחיות ממאי 1971 קבע היועץ המשפטי לממשלה נוהל לביצוע פעולות משפטיות שלא על ידי עובדי המדינה (להלן - הנוהל). על פיו ביצוע פעולה משפטית עבור משרד ממשלתי ייעשה על ידי היועץ המשפטי של המשרד הנוגע בדבר ובמידת הצורך, ולאחר תיאום עם היועץ המשפטי של המשרד, על ידי גורמי משרד המשפטים הנוגעים בדבר. יועץ משפטי של משרד המבקש כי פעולה משפטית תבוצע על ידי עורך דין פרטי, יפנה אל היועץ המשפטי לממשלה לקבלת אישורו. היועץ המשפטי לממשלה אצל מסמכותיו על פי הנוהל לוועדה בראשות מנכ"ל משרד המשפטים (להלן - הוועדה).

כאמור, העבודה שהתחייב היועץ לבצע היא הכנת הצעה לחוק תכנון ובנייה. בנוהל הוגדרה "פעולה משפטית" ככוללת גם ניסוח הצעות חוקים ותקנות. מסירת העבודה האמורה ליועץ חייבה, אפוא, את אישור הוועדה. התברר שהיועצת המשפטית של המשרד לא פנתה לוועדה כדי לקבל את אישורה למסור ליועץ את הכנת הצעה לחוק, למרות שהודיעה למשרד על חובתו לעשות כן, כמפורט להלן.

נושא זה נדון בישיבה של ועדת הכלכלה של הכנסת מיום 6.12.89, ובה טען המשרד, כי העבודה שנמסרה ליועץ אינה ייעוץ משפטי אלא עבודת מחקר, בדומה לעבודות מחקר אחרות שמזמין המשרד בתחומים שונים. כאמור, על פי הנוהל ניסוח הצעת חוק היא בגדר פעולה משפטית ולא בגדר מחקר. אולם אפילו מדובר היה בעבודת מחקר משפטי, גם אז הייתה מסירתה ליועץ צריכה אישור הוועדה, שכן הנוהל גם קובע כי "אם נזקק משרד ממשלתי לעריכת מחקר משפטי בנושא כלשהו, ולדעת היועץ המשפטי של המשרד נראה כי אין הדבר יכול להתבצע במסגרת המשרד עצמו, אלא על ידי גורם בלתי ממשלתי, לא יעשה כן אלא אם קיבל על כך אישור מוקדם מן היועץ המשפטי לממשלה".

זאת ועוד, הוראות התכ"ם של החשב הכללי, החלות על משרדי ממשלה קובעות, כי עריכת מחקר או סקר תימסר לגורם חוץ, רק אם הוועדה המשרדית למחקרים וסקרים אישרה, כי אין אפשרות לערוך

את המחקר במסגרת הפנימית של המשרד. בנוסף לכך הן קובעות, כי עריכת מחקר או סקר שעלותו המוערכת היא מעל 15,000 ש"ח תמסר לגורם חוץ על פי תוצאות מכרז. מסירת מחקר ללא מכרז מחייבת אישור החשב הכללי.

על פי הוראת התכ"ם הוקמה במשרד ועדת מחקרים וסקרים, שתפקידה לבדוק ולאשר תכנית משרדית שנתית למחקרים וסקרים ולהחליט על סדר עדיפויות. הרכב הוועדה מפורט בנוהל מיוחד של המשרד והוא כולל את בעלי התפקידים האלה: מנהל המרכז למידע - יו"ר; סגן המנכ"ל, מנהל היחידה היוזמת, חשב המשרד או נציגו, היועץ המשפטי או נציגו ומנהלי האגפים במשרד - חברים.

נמצא, כי לא זו בלבד שהמשרד חרג מהנחיות היועץ המשפטי לממשלה, אלא אף פעל בניגוד להוראות התכ"ם ולנוהל הפנימי. הנושא בכלל, ומסירת העבודה ליועץ בפרט, לא הובאו לדיון בוועדת מחקרים וסקרים של המשרד, לא נערך מכרז, ואף לא התבקש אישור החשב הכללי לפטור מהמכרז. נראה, אפוא, שאם סבר המשרד שהעבודה שנמסרה ליועץ היא בגדר מחקר בלבד, ואינה בבחינת ביצוע פעולה משפטית, הרי שפעל בסטייה חמורה מהכללים המחייבים ומסדרי מינהל תקינים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 1990 ציין המשרד, כי חובות התכ"ם, התקשי"ר והוראות אחרות החלות על משרד ממשלתי, אינן חלות על פעולתן של חברות ממשלתיות. לטענת המשרד, מרכז הבנייה משמש היד הארוכה של המשרד לביצוע משימותיו כפי שהן מוגדרות בהחלטות וכפי שהן נגזרות מתקציב המדינה. לטענתו, משהחליטה הנהלת המשרד, כי האינטרס של המשרד, מבחינת היעילות והחסכון, הוא לבצע את הפעולה האמורה באמצעות מרכז הבנייה, הרי חלים החוק, ההוראות ואמות המידה המחייבים והמקובלים במרכז הבנייה, ולגיטימי לשקול במסגרת ההחלטה על מי להטיל את העבודה ובלבד שיעמוד בהוראות החוק.

גישה כזאת נדחתה בשתי ידיים על ידי בית המשפט העליון, אשר קבע בבג"צ 313/82, צוקר נגד עיריית תל אביב, שניתן ביום 26.10.82 (לא פורסם): "אין אנו גורסים כי מקום שאין גוף ציבורי חופשי להתקשר בעצמו בחוזה ללא מכרז - הוא יוכל לעשות זאת באמצעות זרוע ארוכה שלו, היינו גוף משפטי נפרד הסר למרותו ושליטתו, כאשר ברור הוא כי לאותו גוף אין כל חלק או עניין בעסקה הנדונה והוא נותן רק ידו לעקיפת חובת המכרז".

באותה תשובה גם ציין המשרד, כי בדיונים שקיים למסירת העבודה למרכז הבנייה, אמנם, הודיעה היועצת המשפטית של המשרד, כי בהתאם לנוהל הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, יש לפנות לוועדה במשרד המשפטים לשם קבלת אישור למסירת העבודה, כאמור. כן הוסיפה והדגישה היועצת המשפטית בהודעתה, כי אם המשרד לא ינהג כך עלולים לראות באי הפנייה למשרד המשפטים עילה המצדיקה "הרמת מסך"; דהיינו, המשרד מסתתר מאחורי התאגיד - מרכז הבנייה; למרות זאת, בשל הנימוקים הנזכרים לעיל אשר עמדו לנגד עיני המנהל הכללי והמשרד, הוחלט למסור את העבודה למרכז הבנייה.

חוות דעת זו של היועצת המשפטית לא הועלתה על הכתב. למרות התנגדותה לדרך פעולתו של המשרד, השתתפה היועצת המשפטית בכל הישיבות שקויימו בנושא זה, ואף ניסחה את החוזה עם היועץ.

בסעיף 42.2922 לתקשי"ר נקבע, כי "חוות דעתו של יועץ משפטי במשרד ממשלתי בשאלה משפטית קובעת, מבחינתם של כל עובדי המשרד, את המצב המשפטי הקיים. התעורר ספק או קושי בקשר לחוות דעתו של יועץ משפטי במשרד, יכול השר, מנכ"ל המשרד, או היועץ המשפטי שהכין את חוות הדעת, לפנות ליועץ המשפטי לממשלה ולבקש לעיין בחוות הדעת ולהביע את דעתו באותו עניין". במקרה זה פעל המשרד בניגוד לחוות דעתה של היועצת המשפטית, בלי שפנה ליועץ המשפטי לממשלה לקבלת חוות דעתו.

לדעת מבקר המדינה, כאשר יועץ משפטי של משרד ממשלתי סובר שדרך הפעולה בה עומד לנקוט המשרד נוגדת את החוק או את הכללים המחייבים, עליו להעלות חוות דעת זו על הכתב, כדי לתת לה משנה תוקף. כמו כן צריך היועץ המשפטי לפעול, כמתחייב מהוראות התקשי"ר האמורות

ומהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מיום 1.5.71 ולפנות אל היועץ המשפטי לממשלה לקבלת חוות דעתו, גם אם המשרד לא עשה כן ביזמתו.

ראוי לציין, שדוגמה אחרת למסירת עבודה, שהוגדרה כעבודת סקר או מחקר על ידי המשרד באופן בלתי תקין, נדונה בדוח שנתי 39 של מבקר המדינה, עמ' 627, בנושא "מינויים פוליטיים"; ממצאי הביקורת שם הצביעו, בין השאר, על תשלומים בלא לקבל תמורה הולמת עבורם.

המשרד הוא שזים את הצעת החוק הנדון ואת ההתקשרות עם היועץ, והוא שקבע את תנאיה וגם את מיומנה, כשהוא משתמש במרכז הבנייה כזרועו הארוכה. במצב כזה היה על המשרד לפעול על פי הכללים המחייבים משרד ממשלתי; בדרך פעולתו חרג המשרד מכללים אלה.

### מינוי ועדת היגוי

ב-4 לאוקטובר 1988 מינה מנכ"ל המשרד את ועדת ההיגוי. בראש ועדת ההיגוי נתמנה מנכ"ל מרכז הבנייה וחברים בה יו"ר השלטון המקומי, נשיא מרכז הקבלנים, מנכ"ל מרכז הקבלנים, יו"ר לשכת האדריכלים העצמאים, ראשי אגפים במשרד והיועץ המשפטי של המשרד. כל אלה הם נציגים של גופים העוסקים בבנייה, ולחוק התכנון והבנייה יש השפעה רבה על תפקודם השוטף.

ועדת ההיגוי, שאמורה היתה להנחות וללוות את התקדמות העבודה, קיימה שתי ישיבות בראשות מנכ"ל מרכז הבנייה, כשהאחרונה התקיימה ב-14.2.89. ישיבה נוספת של הוועדה, שנועדה ל-5.3.89, לא התקיימה. בסוף אותה שנה, ב-5.12.89, התקיים, ביזמת מנכ"ל המשרד, יום עיון לדיון בהצעה לחוק תכנון ובנייה חדש. ביום העיון לקחו חלק כ-40 משתתפים, ביניהם מרבית חברי ועדת ההיגוי, אולם לא היה כל מסמך כתוב בידי המשרד או ועדת ההיגוי על הצעת החוק.

### קביעת התמורה ומשך הביצוע

במכתב מ-11.5.88 אל מרכז הבנייה הביע היועץ את הסכמתו לקבל עליו את העבודה ולהכין את הצעת החוק. ליד היועץ יפעל מטעמו צוות הכולל משפטן, מתכנן ערים ואיש אקדמיה. היועץ העריך, כי להשלמת החוק יידרשו שנה - שנתיים והקצבה שנתיית בסך של 280,000 דולר (448,000 ש"ח באותו מועד).

בהמשך למגעים שהתקיימו עמו על תפקידיו, שלח היועץ, ביולי 1988, למנכ"ל מרכז הבנייה מכתב נוסף בעניין זה, אליו צירף הצעת תקציב חדשה לביצוע כל העבודה בסכום כולל של 460,000 דולר (כ-747,000 ש"ח באותו מועד).

באותו חודש נדונה עמו הצעתו בישיבה שבה השתתפו מנכ"ל המשרד, היועץ המשפטי של המשרד, סמנכ"ל המשרד ומנכ"ל מרכז הבנייה הישראלי, וזה סיכומה: הפרויקט ימשך עד 12 חודשים, בתום תקופה זו תוגש טיוטת החוק, שעבור הכנתה ישולם סכום של 330,000 ש"ח, לא כולל מע"מ וצמוד למדד המחירים לצרכן (להלן - המדד); במשך ארבעה חודשים נוספים יוכן החוק להגשה לממשלה ולכנסת והתמורה עבור שלב זה תהיה 140,000 ש"ח, לא כולל מע"מ וצמוד למדד; השכר ישולם מדי חודש, יחסית להתקדמות העבודה. הסמנכ"ל למינהל במשרד יוציא הזמנה למרכז הבנייה לביצוע העבודה.

כעבור 10 ימים, ב-10.8.88, פנה היועץ אל מנכ"ל מרכז הבנייה והציע תיקונים לסיכום כלהלן:

(א) ייעשה מאמץ לסיים את הכנת טיוטת החוק בזמן של 12 חודשים, אך לא יאוחר מאשר עד 15 חודשים.

(ב) עבור הכנתה ישולם סך 420,000 ש"ח, לא כולל מע"מ וצמוד למדד.

(ג) לאחר הגשת טיוטת החוק, במשך ארבעה חודשים נוספים, יוכן החוק להגשה לממשלה. עבור עבודה זו ישולם סך של 140,000 ש"ח, לא כולל מע"מ וצמוד למדד.



מנכ"ל מרכז הבנייה העביר את המכתב למנכ"ל המשרד וזה הסכים לתיקונים אלה, שמבחינה כספית היו כרוכים בתוספת של 90,000 ש"ח.

### ההסכם ותנאיו

ב-15.11.88, שלושה חודשים לאחר שהחל הצוות בעבודתו, נחתם הסכם בין מרכז הבנייה לבין חברת נאמנות והשקעות בע"מ (להלן - החברה) והיועץ. בהסכם נקבע, כי היועץ מתחייב לערוך מחקר ולהכין הצעה לחוק תכנון ובנייה בשני שלבים: האחד, הכנת טיוטה של הצעת חוק, והשני הכנת נוסח של הצעת חוק במתכונת המיועדת להפצה כהצעת חוק. בנספח להסכם נקבע שייעשה מאמץ לסיים את הכנת טיוטת החוק עד 1.10.89, אך לא יאוחר מיום 1.1.90. לאחר הגשת טיוטת החוק, תוכן במשך תקופה של ארבעה חודשים נוספים, ולכל המאוחר עד 1.5.90 הצעת חוק להפצה כהצעת חוק ממשלתית.

את התמורה התחייב המשרד לשלם לפי שלבי העבודה ובתשלומים. עבור השלב הראשון ישולם בארבעה תשלומים סך 420,000 ש"ח ועבור השלב השני, אם יחליט על כך מרכז הבנייה, ישולמו עוד 140,000 ש"ח בשני תשלומים; על כל התשלומים האמורים יוספו הפרשי הצמדה ומע"מ. נקבע, כי תשלום ראשון, עבור השלב הראשון, בסך 105,000 ש"ח, ישולם עם חתימת ההסכם והאחרון עם מסירת טיוטת הדוח. לפני כל תשלום יוגש דין וחשבון בדבר ההתקדמות בביצוע המחקר.

ב-11.1.89, כחמישה חודשים לאחר שהחל הצוות בעבודתו, הוציא המשרד הזמנת עבודה למרכז הבנייה למטרה זו, ובה אישור התחייבות בסך 770,000 ש"ח כולל מע"מ. ההזמנה הוצאה על סמך הסכם ההתקשרות שחתם מרכז הבנייה עם היועץ והחברה, שכאמור הסתכמה ב-560,000 ש"ח. נקבע, כי התשלום למרכז הבנייה יועבר כמקובל לאחר אישור החשבונות על ידי מנהל אגף תכנון ערים. בתשובתו מדצמבר 1990 הסביר המשרד, כי 770,000 ש"ח, הכלולים בהזמנת העבודה, כוללים התייקרות חזויה בתוספת הוצאות, כגון ארגון סמינרים וכיו"ב.

### תקציב וייעודו

בתקציב המשרד לשנת 1988 נכללה הקצבה שיועדה ל"פרויקט מידע במקרקעין" בסכום של 780,000 ש"ח. 770,000 ש"ח מהקצבה זו הופנו לכיסוי ההתחייבות של מרכז הבנייה ליועץ. לא נמצאה הבהרה למהות הפרויקט הנזכר בסעיף זה ומטרתו, גם לא בדברי ההסבר להצעת התקציב.

לדעת הביקורת, אם מלכתחילה יועד סכום גדול זה להכנת הצעה לחוק תכנון ובנייה חדש, צריך היה להגדיר זאת במפורש, כדי לאפשר פיקוח ובקרה על השימוש בתקציב למטרה שלה יועד. יש לציין, כי תקציב המשרד לאותה שנה כלל הקצבה אחרת, בסך 600,000 ש"ח, שיועדה מפורשות למחקרים וסקרים. אם אמנם היתה העבודה שנמסרה ליועץ עבודת מחקר כטענת המשרד, היה עליו למננה מהקצבה זו, המנוצלת כרגיל להזמנת עבודת מחקר, בהליכים מקובלים של ועדת מחקרים וסקרים הפועלת על פי הוראות התכ"ם, כאמור לעיל.

### תשלומים וביצוע

ב-17.3.89 העביר מרכז הבנייה לפקודת החברה תשלום ראשון בסך 112,245 ש"ח וב-16.4.89 - סכום נוסף של 16,837 ש"ח, ס"ה שולמו 129,082 ש"ח.

בחלוף המועד הסופי שנקבע בחוזה להשלמת העבודה (1.5.90), לא היתה בידי מרכז הבנייה טיוטה של הצעת חוק ולא נתקבלו מהיועץ דיווחים תקופתיים בכתב על מהלך הכנת החוק וגיבושו.

ב-17.5.90 כתב מנכ"ל מרכז הבנייה ליועץ ולחברה: "למרות התראות חוזרות ונשנות לא קיימת את הוראות ההסכם לביצוע מחקר והכנת הצעת חוק תכנון ובנייה. אי לכך בטל ומבוטל בזה ההסכם והנכם נדרשים להחזיר אלתר את כל הסכומים ששולמו לכם כשהם צמודים לאינדקס יוקר המחיה".

ב-31.5.90 דחה היועץ את הדרישה, בטענה שהושקעה עבודה רבה על ידי צוות של חמישה אנשים, וכי הוא נמצא בשלבים סופיים של כתיבת הדוח. פגישתו של היועץ המשפטי של המשרד עם היועץ בספטמבר לא הביאה אף היא לסיום המגעים עמו בעניין זה.

בנובמבר 1990, לאחר סיום הבדיקה של משרד מבקר המדינה, הגיש היועץ המשפטי של מרכז הבנייה תביעה על סך 216,843 ש"ח (כולל השבה + הצמדה וריבית), נגד היועץ ונגד החברה, לבית משפט השלום בתל אביב.

בישיבתה, מ-14.5.90, בנושא היערכות מהירה של הממשלה לקליטת העלייה, החליטה הממשלה, להטיל על צוות שרים, בהרכב של שר הפנים, שר האוצר ושר הבינוי והשיכון, להכין עד ה-31.5.90 הצעות לשינוי בחוק התכנון והבנייה לשם קיצור הליכי האישורים.

ב-20.7.90 נכנס לתוקפו חוק הליכי תכנון ובנייה (הוראת שעה) התש"ן-1990. בנסיבות אלה ספק רב, אם יכולה טיטת הצעת החוק שהוזמנה מהיועץ להביא תועלת כלשהי, גם אם תוגש.



משרד הבינוי והשיכון, כמי שמופקד על הבנייה הציבורית בישראל, נזקק, כמו משרדים וגופים אחרים, לחוק התכנון והבנייה התשכ"ה-1965, ועושה בו שימוש רב. במהלך עבודתו השוטפת נתקל המשרד בקשיים רבים, שמקורם בחוק התכנון והבנייה ובדרך יישומו. כדי להתגבר על קשיים אלה החליט המשרד לפעול להכנתה של הצעה לחוק תכנון ובנייה חדש. משסירבו משרד הפנים, המופקד על ביצוע חוק זה, ומשרד המשפטים להקים ועדה משותפת בנושא זה, החליט המשרד לפעול להכנת טיוטת הצעה לחוק חדש. פעילות כזאת של המשרד, בתחום אחריותו של משרד אחר, לא זו בלבד שהיא נוגדת את תקנות עבודת הממשלה, אלא אף פותחת פתח להוצאות כספיות מיותרות ולבזבוז משאבים, כפי שאכן קרה במקרה זה.

ההתקשרות עם היועץ לשם הכנת טיוטת הצעה לחוק נעשתה באמצעות מרכז הבנייה, מתוך סברה שבכך יוכל המשרד לעקוף את הכללים המחייבים את קבלת אישור היועץ המשפטי לממשלה להעסקתו. על יסוד המובא לעיל, סביר להניח שלו פנה המשרד לקבל את אישור היועץ המשפטי לממשלה להעסקת היועץ החיצוני, הייתה נדחית יזמתו.

דרך פעולתו של המשרד בפרויקט זה מנוגדת לסדרי מינהל תקינים וגרמה הוצאה כספית, שלא הייתה נחוצה. פעולה זו חמורה עוד יותר נוכח ממצאים קודמים, שהעלתה הביקורת, שהצביעו כי המשרד חרג מכללי המינהל התקין במסרו עבודות לגורם חיצוני, ונימק את המסירה בניסוחים מפותלים שלא עמדו במבחן הביקורת. בסופו של דבר הוציא המשרד, גם אז וגם עתה, סכומים ניכרים בלא לקבל תמורה של ממש.

## מחשוב מערכת המידע

### ריכוז ממצאים

הדרג הבכיר של קובעי המדיניות במשרד הבינוי והשיכון - המנכ"ל ורבים ממנהלי האגפים - לא היה מעורב, עד 1989, בקביעת היעדים למערכת המידע וסדר העדיפות לפעולות המחשוב. ההנהלה לא עמדה על קבלת מערכת, שתספק את צורכי המשרד בתחום המידע ובתחום השימוש במחשוב למטרות ניהול, בקרה ומעקב.

יזום ופיתוח תת-מערכות מידע ממוחשבות במשרד נעשה לא על סמך תכנית אב ולא על פי תפיסה מרכזית, שהנהלה הייתה מעורה בקביעתה. האגפים נבדלו ביניהם בהיקף התמיכה,

שמערכות ממוחשבות סיפקו לפעולותיהם, ותהליכי עבודה רבים וחשובים – באגף הפרוגרמות, באגף נכסים ודירור ובחמשת מחוזות המשרד - לא נסתייעו כלל במערכות ממוחשבות.

בתת-מערכות המידע שבמשרד לא הייתה אחידות בזיהוי של פריטי המידע, ובהם זיהוי אתרים ומשימות. במצב זה הוגבלה יכולת המשרד לרכז מידע ולהשתמש בו לצרכיו. נתונים על אותם נושאים הוזנו פעמים מספר לכל תת-מערכת בנפרד, ובכך נגרמה כפילות בפעולות ובנתונים, בלא שנבדקה ההתאמה ביניהם.

בשנת 1990, כאשר נדרש המשרד לספק בדחיפות מקומות דיור רבים לעולים ולתושבי הארץ, והתרחבו מאוד פעולותיו, לא עמדה לרשות ההנהלה מערכת מידע מתאימה שתרכז נתונים ותסייע בקבלת החלטות ומעקב. מצב זה הכביד על תכנון פעולות המשרד וביצוען, ועל בקרת ביצוען.

ההנהלה לא מינתה מקרבה ממונה על יחידת המחשוב, שבתוקף תפקידו יהיה אחראי למחשוב המידע במשרד, לעובדים הרבים שעוסקים בכך ולתקציבים שיועדו לנושא. בפועל ניהל את יחידת המחשוב עובד חוץ. יחידת המחשוב לא שובצה במבנה הארגוני של המשרד, ושלא כמקובל לגבי יחידות אחרות, תפקידיה וסמכויותיה לא הוגדרו במפורש.

הנהלת המשרד לא הכינה נהלים, ולא קבעה הסדרים לניהול תחום המחשוב ולא שיטות לתכנון ולבקרה. המשרד לא הנהיג אמצעי פיקוח מניחים את הדעת על ההוצאות הגבוהות בגין פעולות יחידת המחשוב: אף גורם לא קבע ליחידה מראש את היקף המימון לכל פרויקט שאושר לביצוע, והיחידה לא ניהלה מעקב אחר ההוצאות.

מספר רב של אנשים הועסקו ביחידת המחשוב באמצעות חברות קבלניות לשירותי כוח אדם. בשנת 1990 עלה מספרם עלייה תלולה והגיע בספטמבר ל-74 (נוסף על 21 עובדים על פי תקן). העסקת אנשים בדרך זו מהווה עקיפה של שיא כוח האדם שנקבע בחוק התקציב ופעולה בניגוד לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 ולתקשי"ר.



משרד הבינוי והשיכון (להלן - המשרד) מופקד על מגוון רחב של פעולות בינוי, שיכון ואכלוס. פעולות אלה כרוכות בהליכים של קביעת מדיניות, תכנון ארוך טווח וביצוע. בכלל זה עוסק המשרד בתחומים האלה: הקצאת כספים לסיוע בדירור באמצעות משכנתאות וקביעת קריטריונים לכך; הקמת יישובים ושכונות, תכנון אתרים, ייזום ולווי תכניות בינוי ותכניות מתאר; ייזום בנייה למגורים על פי פרוגרמות שנתיות של המשרד; עריכת מכרזים והסכמים עם גורמי חוץ; מסירת עבודות, ניהול ופיקוח על ביצוען; מתן המלצות למינהל מקרקעי ישראל להקצאת קרקע; ניהול מלאי דירות שבבעלות המדינה וקביעת תנאי אכלוסן ומכירתן. במסגרת המשרד פועלות יחידות סמך, ובהן מע"ץ והמרכז למיפוי ישראל. כן ממונה המשרד על פעולתן של חברות לבינוי, לאכלוס ולשיקום שכונות עוני. הפעילות מלווה בסדרי תקצוב ותשלום בהיקף כספי ניכר.

מערכת מידע<sup>4</sup> ממוחשבת אמורה לסייע לביצוע יעיל ואמין של פעולות המשרד, ולספק לדרג קובעי המדיניות נתונים ותמונת מצב דינמית ומהימנה, כדי לשפר את השליטה והבקרה. עם גבור העלייה, ונוכח המשימות הכבדות העומדות בפני המשרד עקב הרחבת פעילותו, נודעת למערכת המידע חשיבות יתירה.

<sup>4</sup> מערכת מידע: מכלול של שיטות עבודה ורכיבים טכנולוגיים - תוכנה ומחשבים - המיועדים לסייע לארגון ברישום נתונים הקשורים בפעולותיו, ריכוזם, צבירתם, עיבודם, עדכוןם והפצתם בהתאם לצרכיו וליעדיה.

הקמת מערכת מידע התואמת את צורכי המשרד אמורה להיעשות בתהליך שיטתי ועל פי שלבים ידועים, המקבלים ביטוי גם בהוראות משרד האוצר (נוהל מפת"ח<sup>5</sup>), שהעיקריים בהם: שלב ייזום הקמת מערכת מידע - במהלכו מתייחסים לתפקידיו וצרכיו של הארגון, עדיפויותיו ותכניותיו ארוכות הטווח; שלב אפיון הדרישות למידע על ידי המשתמשים השונים - במהלכו מוצגות חלופות, נערך אומדן עלויות לעומת תועלות, מתקבלת החלטה באשר לחלופה הנבחרת לארגון מערכת המידע ונערכת תכנית כללית למימושה; שלב התיכון והתיכנות ( Design Programming) במהלכו מעוצבת ונבנית המערכת; שלב המבדקים; שלב ההתקנה; ושלב התפעול והתחזוקה.

בחודשים יולי - אוקטובר 1990 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על הפעולות שעשה המשרד בתחום המחשוב ועל מערכת המידע שלו. בכלל זה נבדקה התאמת המערכת לצורכי המידע של דרג מקבלי החלטות במשרד ושל הדרגים התפעוליים בו. הבדיקה נערכה במשרד הראשי בירושלים. בדיקת השלמה נערכה במחוז המרכז.

## מעורבות ההנהלה במחשוב המשרד

1. חשוב שהנהלת המשרד תהיה מעורבת בשלב הייזום של מערכת המידע, בייחוד אם דרושה הקמת מערכת מקיפה. החלטותיה בשלב זה ישמשו בסיס לתכנון ולביצוע פעולות המחשוב, ויבטיחו, במידת האפשר, שתוקם מערכת התואמת את יעדי המשרד וצרכיו.

**הבדיקה העלתה, כי הדרג הבכיר של קובעי המדיניות במשרד - המנכ"ל ורבים ממנהלי האגפים - לא היה מעורב בפעולות המחשוב במשרד עד אשר הוקמה ועדת היגוי להכנת תכנית אב למחשוב ב-1989. ההנהלה לא השתתפה בקביעת היעדים למערכת המידע ולא בקביעת סדר העדיפות בפעולות יחידת המחשוב שבמשרד (להלן - היחידה). היא לא עמדה על קבלת מערכת התואמת את צורכי המשרד בתחום המידע ובתחום השימוש במחשוב למטרות ניהול, בקרה ומעקב. הדרג שעסק באישור פעולות בתחום המחשוב היה ועדה לשירותי מחשוב (להלן - הוועדה).**

אמנם באגפים אחדים של המשרד הוקמו תת-מערכות מידע ממוחשבות, אך ייזום ופיתוח תת-מערכות נעשה לא על סמך תכנית אב ולא על פי תפיסה, שהנהלת המשרד היתה מעורבת בקביעתה. תהליכי עבודה רבים וחשובים - באגף הפרוגרמות, באגף נכסים ודיור ובחמשת מחוזות המשרד - לא נסתייעו במערכות ממוחשבות ופעולות בהם נהלו ברישומים ידניים. רישומים כאלה קשה לרכז, לעבד בייעילות ולנצל לצורכי המשרד, בייחוד בהיקפים גדולים של פעילות.

**זאת ועוד, אף שמתחילת שנות ה-80 פעל במשרד מחשב מרכזי גדול (Main Frame), רבים מפתרונות המחשוב שניתנו למשתמשים היו חלקיים, בדרגת מורכבות נמוכה, בהם כאלה שהותקנו במחשבים אישיים (P.C.). תת-מערכות ניבנו באופן שלא איפשר לשלב בין הנתונים שבמחשבים האישיים לבין אלה שבמחשב המרכזי, דהיינו מערכת המידע לא הייתה אינטגרטיבית.**

אגפים אחדים בלבד היו מעורבים מאוד בייזום ובשלב הקמת תת-מערכת המידע שלהם, כמו אגף האכלוס ואגף הכספים, בהם הוקמו תת-מערכות מידע מורכבות תוך שימוש במחשב המרכזי האמור, כאשר פיתוח תת-מערכות ובנייתן נמסרו לחברות חיצוניות. גם אגף תכנון והנדסה היה מעורב באורח משמעותי בהקמת תת-מערכת מידע בשבילם.

2. כאשר החל המשרד להיערך בשנת 1990, לספק בדחיפות מקומות דיור רבים לעולים ולתושבי הארץ וגדל היקף פעולותיו, לא עמדה לרשות ההנהלה מערכת מידע מתאימה, המאפשרת איסוף וריכוז נתונים אמינים לצורך קבלת החלטות ומעקב. מצב זה הכביד על תכנון הפעולות במשרד, על ביצוען ועל בקרת ביצוען.

<sup>5</sup>נוהל מפת"ח: נוהל מסגרת להנדסת תוכנה, שקבע משרד האוצר ליחידות ענ"א ממשלתיות לפיתוח מערכות מידע ולתחזוקתן.

תת-מערכות המידע הקיימות לא סיפקו מידע על תהליכים מרכזיים במשרד; לא היה אפשר לרכז נתונים מלאים ומהימנים על פעולות התכנון והבנייה, אם באופן כללי ואם בחתכים נדרשים (למשל, לפי פרויקט, קבלן, אזור). תת-מערכות הקיימות לא איפשרו: קבלת דיווח מפורט ואמין על התקדמות בהפעלת התכנון והפעלת הביצוע; חיוב חברות בגין הוצאות פיתוח; חישוב תשלומים בגין תמריצי בנייה ובקרה על ביצועם. כמו כן לא הקים המשרד מאגרי מידע מרכזיים הצוברים נתונים על מצאי הקרקעות אשר פעולות המשרד נוגעות להן: קרקעות זמינות המצויות בידי מינהל מקרקעי ישראל; קרקעות שהמשרד קיבל עבורן הרשאה לתכנון; קרקעות שהמשרד הכין להן תכניות פיתוח; וקרקעות שאושרה הקצאתן בעקבות המלצה של המשרד.

3. בתת-מערכות המידע שבמשרד לא הייתה אחידות בשיטת זיהוי פריטי המידע שנרשמו בהן, ולא היה נהוג לזהות בצורה אחידה אתרים שבהם פועל המשרד ומשימות שבוצעו בהם. על כן היה קושי לזהות נתונים השייכים לפרויקט מסוים. במצב זה הוגבלה יכולת המשרד לרכז מידע ולעקוב אחר ביצוע החלטות או פרויקטים, לרבות משמעותם הכספית.

במחצית הראשונה של 1990 החלה היחידה לבצע פרויקט איפיון לקביעת שיטת זיהוי אחיד לאתרים. עד מועד סיום הביקורת, באוקטובר 1990, לא הושלם יישום השיטה בתת-מערכות הממוחשבות ובפעולות הידניות.

**תת-מערכות המידע שבמשרד פעלו באופן, שנתונים על אותם נושאים הוזנו פעמים מספר - לכל תת-מערכת בנפרד. בכך נגרמה כפילות בפעולות ובנתונים בלא שנבדקה ההתאמה ביניהם.**

### מחשוב מחוזות המשרד

מחוזות המשרד מופקדים על ביצוע מדיניות המשרד ותכניותיו בתחום תכנון הפרוגרמות, מסירת עבודות לגורמי חוץ, מעקב אחר הביצוע ואישור תשלומים.

אף שמחשוב המחוזות נמנה עם הנושאים שבתכניות העבודה השנתיות, שהכינה היחידה למן שנת 1987 לפחות, ואף שהוועדה אישרה אותן, נעשו פעולות מצומצמות למחשוב המחוזות.

בתשובתו מינואר 1991 הסביר המשרד, כי משרד האוצר דחה שנה אחרי שנה תקצוב לנושא זה. משרד מבקר המדינה העיר שבמשרד לא נמצא תיעוד התומך בהסבר זה. יצוין, שהתקציב שאושר למשרד לפעולות מחשוב, נוצל, לפחות בשנים האחרונות, חלקית בלבד. לא נמצא, כי המשרד הציע להסב למטרה זו תקציבים שאושרו וטרם נוצלו.

בתחום התכנון הטכני של מחשוב המחוזות הייתה האצה ניכרת רק מהמחצית השנייה של 1989; הוקם צוות מיוחד למשימה, ובמחוז ירושלים הוחל בביצוע פעולות מוקדמות (Pilot) לבדיקת יישום תקשורת. ב-1990 הואצו מאוד הפעולות להקמת תקשורת בין המחוזות לבין המשרד הראשי והותקן ציוד תקשורת במחוזות.

**הפיגור שחל במחשוב המחוזות לא נמצא מוצדק והיה תוצאה מכך, שהנהלת המשרד לא ראתה חשיבות במחשובם. לו ננקטו בשנים הקודמות חלק מהפעולות המורכבות הנדרשות למחשוב המחוזות, הייתה עומדת לרשות המשרד תשתית חשובה, שאפשר להוסיף ולפתח בהתאם לצרכים שנוספו עם גבור העלייה.**

### פעולות המחשוב בשנת 1990

תכנית אב למחשוב המשרד הוכנה על ידי חברה חיצונית והוצגה בפני הנהלת המשרד בסוף 1989. בהכנת התכנית הושקעו מאמצים ומשאבים ואת הכנתה ליוותה ועדת היגוי, בראשות המנכ"ל, ובהרכב של נציגי כל האגפים והיחידות במשרד. ועדת ההיגוי אישרה את המלצות החברה החיצונית שקבעה, שרוב תת-מערכות המידע הפועלות בו אינן מספקות את דרישות המשתמשים, וכי מערכת

המידע במשרד בכללותה צריכה להיבנות מחדש. בתכנית האב הוצעו מערך פרויקטים וסדר עדיפות לפיתוחם, במשך חמש שנים. בעקבות יישומם של הפרויקטים אמורה לקום במשרד מערכת מידע אינטגרטיבית, המבוססת על מאגר מידע מרכזי.

בינואר 1990 הכינה היחידה תכנית עבודה שנתית בהסתמכה על תכנית האב; הוועדה לשירותי מחשוב אישרה את בקשת היחידה להתחיל בביצוע חמישה מן הפרויקטים שקבעה תכנית האב, לרבות גיוס עובדים לביצוע התכנית. היחידה הקימה צוותי פיתוח והחלה בביצוע הפרויקטים.

סמוך להגשת תכנית האב כבר גברה העלייה לישראל, והוטל על המשרד תפקיד מרכזי בחשיבותו - אספקת צורכי הדיור שגדלו פי כמה וכמה.

בחדשים מאי - אוגוסט 1990 דרשה הוועדה מהיחידה להיערך לביצוע פרויקטים למחשוב עקב צורכי העלייה - נוסף לפרויקטים מתכנית האב שאושרו לביצוע - וקבעה עדיפות עליונה לביצועם. לשם כך הוקם צוות נוסף, שנועד לפתח בדחיפות תת-מערכות שתספקנה מידע בנושאים שקבע המנכ"ל הנכנס של המשרד.

תכנית האב קבעה פרויקטים לביצוע על פי סדר עדיפות שהגדירה ועדת ההיגוי בראשות המנכ"ל וכן ציינה אבני דרך לביצועם, לוח זמנים ומשאבים בכוח אדם ובזמן עבודה. כמו כן הכילה התכנית אומדן התקציב הדרוש לביצועה. מן התכנית אמורות להיגזר תכניות העבודה השנתיות של היחידה. משרד מבקר המדינה עמד על הצורך, שההנהלה תתאים את תכנית האב לשינויים שחלו למעשה בצורכי המשרד בתחום המידע והמחשוב ולשינויים בפעולותיו, כך שהתכנית תהיה מעודכנת ותמשיך להנחות את היחידה ואת הוועדה בפעולותיהן בעתיד, וכדי שתוכל לשמש כלי לבקרה ולפיקוח.

מתשובתו של המשרד למשרד מבקר המדינה מינואר 1991 עולה, כי לאחר סיום הביקורת, בנובמבר 1990, קיבלה הוועדה לשירותי מחשוב החלטות, שלפיהן דחתה המשך הביצוע של חלק מהפרויקטים מתכנית האב, שאת ביצועם אישרה בראשית 1990. עוד החליטה שיוקטן מספר העובדים ביחידה.

**לדעת מבקר המדינה, מן הראוי לתת לשינויים בתכניות ובפעולות המחשוב ביטוי בגירסה מעודכנת של תכנית האב, כדי למנוע חוסר בהירות לגבי תכניות המחשוב המחייבות.**

## ניהול פעולות מחשוב והפיקוח עליהן

1. מימוש נאות של יעדי מערכת המידע הממוחשבת מותנה בהיערכות הארגונית לניהול פעולות המחשוב וביכולת המקצועית של העוסקים בכך. הביקורת העלתה, כי הנהלת המשרד לא קבעה מסגרות ארגוניות נאותות לניהול נושא המידע ולאחריות לפעולות המחשוב.

בתקן המשרד נכללת בנושא המחשוב יחידה ובה 22 משרות, מהן אוישו במועד הביקורת 21; בפועל, מעסיקה היחידה אנשים רבים באמצעות חברות קבלניות (ראה להלן). תפקידיה של היחידה, סמכויותיה והמבנה שלה לא הוגדרו בנהלי המשרד, ואף לא נקבעו התחומים המקצועיים שבהם היא אמורה לעסוק. גם לא מונה מנהל ליחידה, ובפועל מנהל את פעולותיה אדם המועסק על פי חוזה בין המשרד לבין שותפות רשומה, והוא אחד מהשותפים בה. התשלום בגין עבודתו הוא כ-14,000 ש"ח בחודש.

**כדי לנהל כיאות את פעולות המחשוב דרושה מסגרת ארגונית כמקובל ביחידות העוסקות בפרויקטים הנדסיים. מן הראוי, שהמשרד ימנה ממנוה מן הדרג הניהולי הבכיר שלו, שיהיה אחראי ליחידת המחשוב ולפעולותיה, הכרוכות בהתחייבויות כספיות גבוהות בגין העסקת כוח אדם ורכישת ציוד, והדורשות מיומנות וניסיון בניהול פעולות מורכבות.**

כאמור, באישור פעולות המחשוב עוסקת הוועדה, שהוסמכה לפעול כוועדת רכישות משרדית בלבד. מן הראוי, שהמשרד יגדיר את תפקידי הוועדה וסמכויותיה; סדרי עבודתה; הנושאים שבהם תטפל; סדרי קבלת החלטות; וסדרי בקרה על ביצוען. בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע המשרד, כי יכין נהלים מפורטים בנושא.

2. כפי שמורים נתוני המשרד, הייתה הוצאה ניכרת בגין פעולות מחשוב בשנות הכספים 1987 - 1990. להלן הנתונים על תקציב היחידה (באלפי שקלים) ועל הביצוע בפועל (הנתונים אינם כוללים הוצאות לתחזוקת מערכת אגף האכלוס):

	1990	1989	1988	1987	
הצעת תקציב	9,435	*6,500	5,270	4,420	
ביצוע בפועל	**6,137	10,864	3,556	2,288	

\* התקציב עודכן ל-11,571 אלף ש"ח.

\*\* הנתונים, מתוך דוח יתרות תקציב של המשרד, הם לתקופה 1.4.90 - 13.1.91 בלבד.

**המשרד לא הנהיג פיקוח מניח את הדעת על הניהול הכספי של פעולות המחשוב. היקף המימון לכל פרויקט פיתוח שאושר לביצוע לא נקבע מראש, וביחידה עצמה לא התנהל לכל פרויקט מעקב אחר ההוצאות שהיו במהלך הביצוע. במצב זה לא הייתה אפשרות לפקח כיאות על יעילות הפעולות ותקינותן.**

3. בראשית 1990 ביקשה הוועדה להכין "נוהל בחירת חברה" בנושא חומרה ותוכנה וכן נוהל עבודה לניהול משא ומתן עם חברות לגבי תוכנות ותחזוקת מערכת. המשרד לא קבע נהלים בתחומים האמורים.

4. הביקורת העלתה ליקויים בפיקוח על נושא העסקת אנשים בתחום המחשוב. במהלך שנת 1990 התרחבו מאד פעולות היחידה והייתה עלייה תלולה במספר האנשים שהועסקו בה. האנשים הועסקו באמצעות חברות קבלניות על בסיס תעריפים, שאישרה ועדת המכרזים של המשרד במאסר 1989 (להלן - עובדי חוץ). ההתחייבויות בגין תחזוקה שוטפת ופעולות הפיתוח היו גבוהות מאוד ובתשעת החודשים הראשונים של שנת 1990 הסתכמו בכ-5.3 מיליון ש"ח. בידי הגורמים הממונים על נושא כוח אדם במשרד לא היו נתונים אודות מספר עובדי החוץ שהועסקו ביחידה והגדרת תפקידם.

מרשימה שהכינה היחידה, לבקשת משרד מבקר המדינה, עולה, כי בספטמבר אותה שנה הועסקו בה 74 עובדי חוץ (על פי נתונים שמסר המשרד הועסקו שנה קודם לכן 53 עובדים כאלה). כן נמצא, שאת רובם המכריע של תפקידי הניהול האחראים, בהם ניהול תחומים מקצועיים וניהול צוותי עובדים, מילאו עובדי חוץ.

**העסקה באמצעות חברות קבלניות של ממלאי תפקידים, שעל פי טיב התפקיד ומהותו הם עובדי המשרד לכל דבר, פסולה מבחינות רבות; מהווה עקיפה של שיא כוח האדם שנקבע בחוק התקציב ופעולה בניגוד לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 ולתקשי"ר.**