

מינהל מקרקעי ישראל

פעולות ביקורת

נערכה ביקורת על סדרי הקצאת קרקעות של מינהל מקרקעי ישראל בעניין תכנית "בנה דירתך" שביצע משרד הבינוי והשיכון. נבדקו הפעלת התכנית, השגת מטרותיה כמו גם יישומה בארבע רשויות מקומיות (ראה עמ' 125).

נבדקו סדרי עריכת השומות שעשה אגף השמאי הממשלתי לקרקעות שמקצה מינהל מקרקעי ישראל והמשמעות הכלכלית הנובעת מהשומות (ראה עמ' 32).

נבדקה היערכות מינהל מקרקעי ישראל לפיתוח מערכות מידע, פיתוחה של מערכת ממוחשבת לניהול מאגר מידע על תכניות ומגרשים, וסדרי ההתקשרות עם הקבלן שהקים את מאגר המידע.

פיתוח מערכת לניהול מידע על תכניות ומגרשים

ריכוז ממצאים

מינהל מקרקעי ישראל (להלן - המינהל) אחראי לניהול מקרקעי המדינה. בשנים האחרונות הטילה ממשלת ישראל על המינהל להגדיל את מלאי הקרקעות לשיווק באזורי הביקוש כדי לסייע בפתרון מצוקת הדיור ובעיית התעסוקה. לשם כך נזקק המינהל למידע על המצב התכנוני והמשפטי של הקרקע וזמינותה לבנייה. מידע זה, המצוי בעיקרו בתכניות בניין עיר, לא רוכז במאגר מידע ממוחשב, ולכן לא היה זמין לנדרשים לו.

מדיניות בתחום המידע: הנהלת המינהל לא הכינה, וממילא לא אישרה, תכנית אב למחשוב משנת 1993 ואילך. תכנית כזאת מושתתת מעצם טיבה וטבעה על מדיניות המינהל ויעדיו, ובאה לבטא דרישות ארוכות טווח בתחום המידע ולאפשר להכין לאורן את תכניות העבודה השנתיות, ומכאן חשיבותה. במינהל אף לא מונתה ועדת היגוי לעני"א.

הקמת מערכת מידע תכנוני: ב-1985 החליט המינהל על הקמת מערכת מידע, שתספק את המידע התכנוני הנדרש. בפיתוח התוכנה היישומית הושקעו כ-12 שנות אדם¹, ובהקמת מאגר המידע שישמש אותה הושקעו בשנים 1990 - 1995 כ-15.1 מיליון שקל. הקמת מאגר המידע טרם הושלמה ותימשך עוד שנים אחדות. במערכת המידע, שנועדה לסייע בתהליכי תכנון מרכזיים, נעשה אך שימוש מועט.

¹ שנת אדם - עבודה הנעשית במשך שנה בידי אדם אחד.

בשנת 1988 רשם המינהל במאגר המידע נתונים על תכניות קיימות של בניין עיר, כפי שהתפרסמו בילקוט הפרסומים, אך לא הוסיף למאגר בשיטתיות את פרטי התכניות החדשות שהתפרסמו מאז.

ב-1990 החליט המינהל על פרויקט לרישום נתונים נוספים מתוך תכניות בניין העיר (להלן - פרויקט ההסבה). ביצוע הפרויקט נמסר לקבלן חיצוני. ועדת היגוי, שתפקידה היה לתכנן ולהנחות את פעולות הפרויקט, חדלה להתכנס שנה לאחר הקמתה, ובמשך ארבע שנים המשיך הפרויקט להתנהל בלא ועדת היגוי.

המינהל לא קבע נוהל לבדיקת איכות תוצרי ההסבה והתאמתם לדרישותיו; הוא לא מימש את הסעיף בהסכם שהתנה את השלום בעד התכניות בתקינותם של תוצרי ההסבה.

התקשרות עם הקבלן: המינהל החליט למסור את פרויקט ההסבה לחברות א' ו-ב' במשותף (להלן - הקבלן), בלא שמימש את יתרון המחיר, שבגינו שיתף את חברה ב'. לא ניתן לכך הסבר.

ההסכם עם הקבלן היה לשנה, והמינהל האריך את תוקפו מאז 1990 מספר פעמים. בינואר 1994, במקום להאריך את תוקפו, חתם המינהל עם הקבלן על הסכם חדש וכלל בו מטלות נוספות, שלא נכללו בהסכם מ-1990, ובעקבותיהן הוגדלה התמורה לקבלן. ההסכם החדש נחתם בלא מכרז ובלא אישור כדון, כאשר הנסיבות חייבו לפרסם מכרז חדש.



מינהל מקרקעי ישראל אחראי לניהול מקרקעי המדינה. ממשלת ישראל הטילה בשנים האחרונות על המינהל להגדיל את מלאי הקרקעות לשיווק באזורי הביקוש כדי לסייע בפתרון מצוקת הדיור ובעיית התעסוקה. מדובר בשטחי קרקע גדולים, שלצורך הכנתם לשיווק דרושים נתונים על ייעודי הקרקע - בנייה, תעשייה או חקלאות; על המצב המשפטי של הקרקע - חכורה או פנויה; על מצבה על פי חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965; ועל מצבה מבחינת הפיתוח וזמינותה לבנייה. נתונים אלה דרושים לעובדי המינהל ולדרג מקבלי ההחלטות, הן לגיבוש מדיניות, הן לביצוע שוטף של פעולות והן לבקרה ולמעקב אחר הביצוע.

מבקר המדינה כבר העלתה בעבר ליקויים שנבעו מהעדר מידע על נושאים חשובים שבתחום עיסוקו של המינהל, בהם: העדר מידע על עתודות הקרקע העירונית הזמינות להקצאה²; על הקרקעות החקלאיות שבעניינן הוגשו תכניות בנייה הכרוכות בשינוי ייעוד³; ועל היקף הבנייה על קרקעות שכבר הקצה⁴.

בחודשים פברואר - אוגוסט 1995 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת על פעולות המינהל להקמת מערכת מידע, שתכלול נתונים על מלאי המקרקעין שבניהולו, לפי ייעודים וזמינות לשיווק, ותספק מידע מפורט ואמין כדרוש לתהליכי תכנון המקרקעין, פיתוחם ושיווקם. הביקורת נעשתה באגף מידע שליטה בקרה ואו"ש, המופקד על הקמת מערכות מידע ותפעולן

² דוח שנתי 40, עמ' 419.

³ דוח שנתי 42, עמ' 290.

⁴ דוח שנתי 44, עמ' 229.

(להלן - אגף מידע), ובאגף התכנון והפיתוח שבמשרד הראשי בירושלים (להלן - אגף תו"פ). בדיקות השלמה נעשו במחוז המרכז ובמחוז חיפה של המינהל ובאגף החשב הכללי במשרד האוצר. להלן הממצאים:

מדיניות המינהל בתחום המידע

תכנית אב למחשוב מיועדת לתת לארגון מבט כולל וארוך טווח על המחשוב הנחוץ לו, והיא מכשיר לתכנון פעולות מחשוב על פי יעדי הארגון ותחומי פעילותו ולהקמת מערכות מידע, שיסייעו לייעל את פעולותיו ויספקו מידע הדרוש לארגון לביצוע מדיניותו. מתכנית האב נגזרות תכניות העבודה השנתיות בתחום המחשוב. תכנית האב אמורה לפרט את מערכות המידע ומערכות התשתית הדרושות לארגון ואת המשאבים: כוח אדם, זמן ותקציב הדרושים להקמתן ולתפעולן השוטף. בהכנת התכנית מעורבת ההנהלה הבכירה, המגדירה את יעדי התכנית והיא שמאשרת אותה. בסוף שנות ה-80 הכין אגף מידע "תכנית מחשוב רב-שנתית" לשנים 1989 - 1993, אך כיום אין למינהל תכנית אב למחשוב.

בכל משרד ממשלתי, לרבות המינהל, אמורה לפעול ועדת היגוי לענ"א⁵, שתפקידה לאשר, בהתאם למדיניות הארגון, את תכנית העבודה השנתית לענ"א, לפקח ולעקוב אחר ביצועה. הבדיקה העלתה, כי במינהל אין ועדת היגוי לענ"א. ממילא לא נדונו ולא אושרו תכניות העבודה השנתיות של אגף מידע בידי ועדה כזאת; זאת ועוד, אף ההנהלה המצומצמת או המורחבת של המינהל לא דנה ולא אישרה את התכניות.

מידע על מקרקעין

בשנים עברו הקים המינהל מערכות מידע ממוחשבות, שהעיקריות שבהן כוללות נתונים על בעלי זכויות במקרקעין שבניהולו ועל העסקאות שנעשו במקרקעין:

(א) במערכת הבעלות, המכונה גם "ספר הנכסים", נרשמים נתונים על בעלי הזכויות לפי נתוני הזיהוי הרשמיים של המקרקעין - גוש, חלקה ותת-חלקה.

(ב) במערכת עסקאות-כספים-ארכיב (להלן - מערכת עכ"א), נרשמים נתונים על כל עסקה, החל בשלב פתיחת תיק העסקה וכלה באישורה, בכללם נתונים המזהים את השטח נשוא העסקה - גוש וחלקה, לפי פנקסי המקרקעין, או תכנית ומגרש לפי תכניות בניין עיר⁶.

מערכות ספר הנכסים ועכ"א כבר מופעלות כמה שנים. התברר כי נוסף על הנתונים שבמערכות האמורות, דרוש למינהל מידע שיטתי מרוכז על מעמדן החוקי והתכנוני של הקרקעות שבבעלותו, חלוקתן למגרשים לפי תכניות מאושרות, פירוט ייעודי הקרקע (מגורים, מסחר, תעשייה) וזכויות הבנייה המעודכנות. ב-1985 החליט המינהל, שיש לבצע פרויקט "למיכון תהליך התכנון במינהל". בכוונתו היה למחשב את תהליכי התכנון במטה המינהל ובמחוזות. בהמשך להחלטה זו החל אגף מידע בפיתוח מערכת ממוחשבת, שכונתה מערכת תכניות

⁵ נוהל מפת"ח - נוהל מסגרת להנדסת תוכנה שקבע משרד האוצר ליחידות ענ"א ממשלתיות לפיתוח מערכות מידע ולתחזוקתן - מחייב את קיום הוועדה.

⁶ תכניות בניין עיר - שם כולל לתכניות מתאר ארציות, מחוזיות ומקומיות וכן לתכניות מפורטות כפי שהן מוגדרות בחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965. תכניות אלו כוללות פרטים על ייעודי הקרקע, מקומה, זכויות הבנייה עליה ומגבלות הבנייה. מגרש - יחידת קרקע שנקבעה בתכנית, בין שמותרת בה בנייה ובין שלא.

ומגרשים, אשר היתה אמורה לספק נתונים על מצבן התכנוני של קרקעות המינהל. פיתוח התוכנה עבור המערכת הסתיים ב-1988, אך הקמת מאגר הנתונים טרם הושלמה, והמערכת לא שולבה בתהליכי העבודה במינהל.

מערכת תכניות ומגרשים

יעדי המערכת

כללי הנדסת תוכנה מחייבים, שבתהליך הפיתוח של מערכת מידע ינוסחו בכתב ויאושרו, בידי ועדת היגוי המורכבת מנציגי המשתמשים, המטרות שנקבעו לה והדרישות המוסכמות מראש שהיא אמורה לספק. משרד מבקר המדינה לא מצא מסמכים המפרטים את מטרותיה של מערכת תכניות ומגרשים (להלן - המערכת) ואת הדרישות שהיא אמורה לספק - מסמכים שאמורים היו לשמש את העוסקים בפיתוח המערכת. בהעדרם קשה לזהות את הדרישות עליהן הוסכם ואת הפתרון המחשבי שאושר, וממילא קשה לבדוק את המימוש מול האפיונים שנדרשו, ואם הדרישות אכן קוימו. מהממצאים שיובאו להלן עולה, כי במערכת נעשה שימוש מועט וכי כמעט שלא שולבה בפעולותיו הנרחבות של אגף תו"פ, שאותו אמורה היתה לשרת.

השימוש במערכת

מהאמור בתכנית העבודה השנתית של אגף מידע לשנת 1995 עולה, שלפי הגדרת האגף היה השימוש במערכת מועט יחסית לעומת השימוש שנעשה במערכות המידע האחרות במינהל, בייחוד ספר הנכסים ומערכת עכ"א.

משרד מבקר המדינה בדק את מידת הסיוע שהמערכת מספקת לתהליכי התכנון במטה ובמחוזות המינהל. נבדקו שלושה תהליכים מרכזיים ולהלן הממצאים:

חוות דעת תכנונית: לקראת ביצוע עסקה, מכינות מחלקות התכנון במחוזות חוות דעת תכנונית המסתמכת על התכניות הרלוונטיות למגרש או לשטח שבנוגע אליו נעשית העסקה. בחוות הדעת נתונים על מעמדה התכנוני של הקרקע, היעודים שנקבעו לה, שטחה, קיבולת הבנייה הסחירה, ההקצאה לצורכי ציבור ודעה מסכמת של אדריכל המחוז. חוות הדעת משרתת את הגורמים המעורבים בביצוע העסקה, ובהם שמאים ומנהלים. משך הכנתה של חוות דעת תכנונית עשוי להתקצר, בכל הקשור לאיסוף הנתונים ורישומם, אם ההליך הוא ממוחשב. הבדיקה העלתה, כי מחלקות התכנון במחוזות אינן משתמשות במערכת לצורך איסוף נתונים להפקת חוות דעת תכנונית. מן הראוי לציין, כי הפקת "חוות הדעת תכנונית" בסיוע מחשב הוצגה כנושא לטיפול בתכנית העבודה של אגף תו"פ לשנת 1994.

מעקב אחר קרקעות בהליכי תכנון: אגף תו"פ מזמין עבודות תכנון בהיקף רחב ממתכננים חיצוניים, ומנהל מעקב אחר תכניות שיוזמים גורמים אחרים על קרקעות המינהל. האגף והאדריכלים המחוזיים אחראים לניהול הפעולות ולמעקב אחר התקדמותן. רישום עדכני ומהימן של פרטי כל התכניות הנמצאות בהכנה, על ידי המחוזות, היה מספק לאדריכלי המחוזות ולהנהלת המינהל כלי בקרה ואמצעי מעקב אחר התקדמות התכנון.

בבדיקה במחוז המרכז הועלה, כי לניהול הנתונים על תכניות ולמעקב אחר התקדמותן לא משתמש אדריכל המחוז במערכת תכניות ומגרשים, אלא במערכת אחרת, המותקנת במחשב אישי. במחוז חיפה נמצא, שנעשה במערכת שימוש חלקי, אך הזנת הנתונים נעשתה בפיגור, וכתוצאה מזה לא היו הנתונים במערכת עדכניים.

עוד נמצא, כי שיטת רישום הנתונים אינה מאפשרת הפקת דוחות מסכמים על ההתקדמות בתהליכי התכנון ועל הסיבות לעיכובים.

בתשובתו מדצמבר 1995 למשרד מבקר המדינה, הודיע המינהל, כי מנהל המינהל הורה לכל המחוזות לרשום במערכת את נתוני כל התכניות שנמצאות בהכנה ואשר מתייחסות לאדמת המינהל.

נתונים על מגרשים פנויים: אגף ת"פ במינהל אמור לספק קרקע מתוכננת לשם הקצאתה לשימושים שונים. קרקע, נשוא עסקה, מתוחמת לפי גוש וחלקה, ובמקרים - והם רבים - שבהם הקרקע עדיין אינה רשומה כחלקה בפנקסי המקרקעין, היא מתוחמת לפי מספר תכנית בניין עיר ומספר המגרש.

התוכנה היישומית מאפשרת הצגת מידע על קרקעות, שתכנון הושלם, ועל מגרשים פנויים, דהיינו כאלה שטרם היו נושא לעסקאות. מובן כי לשם הפקת נתונים אלה דרוש שלרשות המערכת יעמיד מאגר נתונים אמין, כולל ומעודכן.

הבדיקה העלתה, כי לרשות המערכת עדיין אין עומד מאגר נתונים כאמור. המינהל אמנם החל לפעול להקמת המאגר, אך פרויקט זה כבר נמשך חמש שנים ויותר והושקעו בו 15.1 מיליון ש"ח (עד סוף 1995).

נתוני ילקוט הפרסומים

לצורך הפעלת מערכת תכניות ומגרשים עשה המינהל במחצית השנייה של 1988 מבצע לרישום ממוחשב של הנתונים על תכניות בניין עיר שפורסמו עד אותו מועד בילקוט הפרסומים. בעקבות זאת הוקם מאגר מידע, בו נרשמו נתונים על 23,367 תכניות בניין עיר⁷. הפרסום בילקוט הפרסומים כולל את מספר התכנית, מספרי התכניות שהיא משנה, את הגושים והחלקות שעליהם היא חלה, ומטרות הגשת התכנית. אין הפרסום מפרט את ייעודי הקרקע, את זכויות הבנייה ואת החלוקה למגרשים.

כדי להפיק תועלת ממאגר המידע על התכניות, צריך היה להמשיך בהזנה שיטתית של נתוני תכניות חדשות שהוסיפו להתפרסם בילקוט הפרסומים. הבדיקה העלתה, כי הדבר לא נעשה, ולכן היתה אך נכונות מוגבלת לעשות שימוש במאגר זה.

בסוף 1989 הציעה ועדה במינהל להוסיף למאגר המידע, שהכיל נתונים מילקוט הפרסומים, נתונים שירוכזו מתוך תכניות בניין עיר, כגון נתונים על ייעודי הקרקע בכל תכנית וגודל השטח שהוקצה לכל ייעוד. כן המליצה הוועדה לרשום במאגר המידע את פרטי המגרשים הכלולים בכל תכנית, זכויות הבנייה והמגבלות לכל מגרש, ולשייך את המגרשים לעסקאות שנסבו עליהם⁸. בינואר 1990 החליטה הוועדה, כי יש למסור לקבלן את מלאכת איסוף הנתונים הנוספים על תכניות בניין עיר: איתורם, ניתוחם והזנתם למאגר המידע (פרויקט ההסבה).

לדעת הגורמים במינהל העוסקים בתכנון, לא עמדה מערכת תכניות ומגרשים בדרישות המשתמשים, זאת שנתיים לאחר תום פיתוח תכניות המחשב שהושקעו בו חמש שנות אדם,

⁷ הנתונים על תכניות בניין עיר מובאים לידיעת הציבור על ידי הוועדה המחוזית באמצעות ילקוט הפרסומים.

⁸ היות שלא כל העסקאות היו ממוחשבות, צריך היה לאתר את העסקאות גם בתיקים ישנים.

ולאחר שהוקם מאגר מידע שהוזן בנתוני ילקוט הפרסומים. לפיכך הוחלט להיערך להרחבת מאגר המידע של המערכת.

פרויקט ההסבה

במאי 1990 מינה מנהל המינהל ועדת היגוי, שמשימתה "לתכנן ולהנחות את עבודות ההסבה של תב"ע שתשמש בסיס לקובץ התכנון הממוחשב" (להלן - ועדת היגוי); בראשה הועמד מנהל אגף תו"פ. באוגוסט אותה שנה בחר המינהל את קבלן ההסבה והתקשר עמו בהסכם.

יעילות ההסבה ותכליתיותה

1. בהסכם שחתם המינהל עם הקבלן נקבע, כי מנהל הפרויקט מטעם המינהל ימסור לקבלן את סדר העדיפות לגבי תכניות בניין עיר שיש לטפל בהסבתן על פי החלטת ועדת ההיגוי. נמצא שהמינהל לא הנחה את הקבלן בשיטתיות ולא הוציא הזמנות מפורטות בכתב בדבר התכניות שיש להסב. לא היו גם הכוונה ובקרה מרכזית כדי להבטיח פיקוח על מימוש סדרי עדיפות באשר לתכניות שיש להסב.

כן נאמר בהסכם, כי בשלב ראשון תיעשה הסבה ניסיונית של 500 - 1,000 תכניות בכל המחוזות. הועלה, כי במהלך השנה הראשונה הוסבו כ-1,000 תכניות, אולם רובן הגדול היו במחוז תל אביב. היו מחוזות שלא נכללו בהסבה כלל, וזאת בניגוד להסכם. במחוזות אלה החלה ההסבה שנתיים לאחר חתימת ההסכם.

2. בבקשה לקבלת הצעות מקבלנים לביצוע ההסבה נאמר, כי המינהל הוא שיקבע את קצב ההסבה ואת לוחות הזמנים. אולם למעשה לא חייב המינהל את הקבלן, בהסכם שחתם עמו, לעמוד בלוח זמנים ואף לא קבע את קצב התקדמות העבודה.

מנתונים של המינהל עולה, כי קצב ההסבה השתנה במהלך הפרויקט באופן מהותי. במשך 30 החודשים הראשונים הוסבו בממוצע כ-100 תכניות לחודש, ואילו במשך 27 החודשים שלאחר מכן, מ-1.3.93 ועד 31.5.95, הוסבו בממוצע כ-300 תכניות לחודש. יוצא, אפוא, כי ב-30 החודשים הראשונים - במשך שנתיים ומחצה - התקדמה ההסבה בקצב איטי ביותר. בתשובתו למשרד מבקר המדינה הסביר המינהל, כי התקופה הראשונה היתה תקופת התנסות. הסבר זה אינו תואם את האמור בהסכם, ואת העובדה שהסבתן של כ-1,000 התכניות הראשונות הסתיימה בשנה הראשונה.

3. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי היה, כי בגמר ההסבה הניסיונית יחתור המינהל לסיים את ההסבה במחוז אחד, מוקדם ככל האפשר, כדי שיוכל להעמיד את המערכת במבחן העשייה ולשפרה במידת הצורך, ובד בבד - להמשיך בפעולות ההסבה במחוזות האחרים. ואמנם, בתחילת 1995 ביקש המנהל החדש של אגף תו"פ לסיים את הסבת התכניות במחוז אחד - מחוז המרכז, לדבריו - כדי לאפשר שימוש של ממש בנתונים ובדיקה יסודית של התועלת אשר גופי המינהל עשויים להפיק מהמערכת.

לפי הנתונים שמסר המינהל צפויות פעולות ההסבה להסתיים בעוד כשלוש שנים. לפי זה, אם תופעל המערכת בסוף המאה, היא תתבסס על תכניות מחשב שנכתבו בטכנולוגיה של סוף שנות ה-80. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 1995, הודיע המינהל כי נושא זה ייבחן במסגרת האפשרות לשנות את טכנולוגיית המחשוב שלו בעתיד.

4. אדריכלים מתכננים כיום בעזרת מחשב, וזה עשוי לאפשר למינהל לקבל את התכניות המוכנות עבורו על גבי מצע מגנטי, כגון דיסקט, ולחסוך את הצורך בהסבת המידע שבתכניות ובהקלדתו. מתחילת 1992 נכלל בהסכם בין המינהל לבין מתכננים סעיף, לפיו עליהם להגיש את התכניות והתיעוד על דיסקטים.

משרד מבקר המדינה העלה, כי במינהל לא נקבעה שיטת עבודה לאיסופם ולשמירתם של הדיסקטים ולקליטת הנתונים מתוכם במאגרי המידע שלו. גם לא כל אדריכלי המחוזות הקפידו לקבל מן המתכננים את תכניותיהם על גבי דיסקטים. יתר על כן, בחלק מהמחוזות שקיבלו דיסקטים, לא עשו בהם שימוש. בשנת הכספים 1995 הוקצה להזמנת עבודות תכנון תקציב גדול ביותר - בסך 33 מיליון ש"ח. בהיות המינהל גורם היוזם עבודות תכנון בהיקף גדול מאוד, ראוי היה שיבחן את דרכי פעולתו, כדי לעשות שימוש יעיל ותכליתי בחומר שמכילים עבורו בתהליך התכנון. בתשובתו מדצמבר 1995 מסר המינהל, כי אגף ת"פ ואגף מידע מכינים עתה נוהל בדבר קבלת נתונים ממתכננים על דיסקטים, במבנה שיקל את קליטתם במערכות המידע במינהל.

היגוי פרויקט ההסבה

ועדות היגוי מהוות גורם מתאם, מאשר ומפקח. מנהל אגף ת"פ מונה לכהן כיו"ר הוועדה, כדי לכוון את הפרויקט על פי הדרישות המקצועיות בתחום התכנון ולהתאים את תוצרי הפרויקט לתהליכי העבודה באגף ובמחלקות התכנון במחוזות.

הבדיקה העלתה, כי פרויקט ההסבה נוהל ללא הנחיה ופיקוח נאותים. ועדת ההיגוי התכנסה במשך השנה הראשונה בלבד. לאחר מכן חדלה להתכנס ופעילותה לא חודשה. מנהלי המינהל לא עקבו אחר פעולות הוועדה ולא דרשו על כך דין וחשבון.

המינהל המשיך בביצוע ובמימון פרויקט ההסבה במשך ארבע השנים הבאות, בלא שנקט הליכים כדי להבטיח, כי האחריות להתקדמות פעולות ההסבה תהיה בידי הגורם שהמערכת נועדה לשמש אותו ושמיון הפרויקט בא מתקציבו. בתשובתו מדצמבר 1995 הודיע המינהל, כי הצורך במינוי מחודש של ועדת היגוי נדון עם מנהל המינהל באוגוסט 1995. בירורים שעשה משרד מבקר המדינה בפברואר 1996 העלו, כי ועדת היגוי טרם מונתה.

איכות ההסבה

1. בפרויקט מורכב ומתמשך זה ראוי היה שיתבצע הליך של בחינה והפקת לקחים, כדי למנוע מצב שבו יתברר, לאחר הסבתן של תכניות רבות, שאין התוצאות תואמות את הצרכים ושיש צורך בשיפורים. בביקורת התברר, כי לאחר שהסתיימה הסבתן של אלף התכניות הראשונות, נמשכו פעולות ההסבה בלא שנעשתה בחינה של התוצאות ובלא שתועדו לקחים.

ב-1993 אישר המינהל לקבלן לעבוד על פי מפרט חדש שכלל מטלות נוספות. הקבלן העריך שיהיה צורך להפעיל את המטלות הנוספות גם לגבי 35% מהתכניות שכבר הוסבו, כדי להגיע לרמה גבוהה ואחידה של נתונים. בתשובתו למשרד מבקר המדינה, מדצמבר 1995, אישר המינהל, כי בעקבות בחינה מחודשת של התהליך נקבע מפרט חדש, ותידרש השלמת עבודה בתיקים שכבר הוסבו.

2. בהסכם עם הקבלן נאמר, כי המינהל ישלם רק עבור תכניות שקליטתן הושלמה ולאחר שהממונה מטעם המינהל, או מי שהוא הסמיך לכך, יאשר כי הקליטה נעשתה לשביעות רצונו.

כדי לוודא, כי התוצרים המתקבלים מקבלן ההסבה תואמים את הדרישות, היה על המינהל לקבוע שיטת בקרה שתיושם במקביל לתהליך ההסבה וכן היה עליו לקבוע נוהל לבדיקת תכניות שעבור הסבתן נדרש תשלום.

הבדיקה העלתה, כי המינהל לא קבע נוהל בכתב המפרט שיטה ומחייב בדיקה של תוצרי ההסבה; אף לא נמצאו אישורים, שתכניות בניין עיר שקליטתן הושלמה אכן נבדקו, וכי תוצרי הקליטה נמצאו משביעי רצון, כפי שנקבע בהסכם.

הגנה על תוצרי ההסבה

במהלך פרויקט ההסבה מתורגמים הנתונים שבתכניות בניין עיר לקובצי מידע ממוחשב. המלאכה כרוכה בפעולות הכנה רבות, באיסוף החומר ובמתן פרשנות מקצועית לנתונים. הבדיקה העלתה, כי המינהל לא הגן כיאות על זכויותיו באשר לתוצרי ההסבה. בהסכם לא נכלל סעיף המדגיש שהמינהל הוא הבעלים של תוצרי עבודת הקבלן, על כל המשתמע מכך. גם לא נדרשה התחייבות מפורשת מן הקבלן להימנע מלעשות שימוש בתוצרי הפרויקט בלא ידיעת המינהל ואישורו.⁹

בעקבות הערות משרד מבקר המדינה חתם המינהל עם הקבלן על תוספת להסכם האמורה להבטיח את בעלות המינהל על תוצרי ההסבה.

ההתקשרות עם קבלן ההסבה

סדרי ההתקשרות

1. ביוני 1990 פנה המינהל לכמה חברות והזמין הצעות למתן "שרותי הסבת תכניות בניין ערים". בעקבות פנייתו הוגשו ארבע הצעות. ועדה שמינה מנהל אגף מידע (להלן - ועדת בדיקה) בדקה את ההצעות ביולי 1990 והמליצה על הצעתה של חברה א' תודות ליתרונה המקצועי. חברה ב'¹⁰ דורגה מיד אחריה, והיתה זולה מחברה א' ב-10%.

הבדיקה העלתה, כי לאחר ההחלטה של ועדת הבדיקה קיבל המינהל בסוף יולי הצעה נוספת שהגישו במשותף החברות א' ו-ב'. התברר כי פעולה זו נעשתה בעקבות המלצה של ועדת ההיגוי לוועדת הרכישות - למסור את הפרויקט "לגוף משותף לשתי החברות שהגיעו לתוצאות כמעט זהות במגמה להפיק את היתרונות של שתיהן". ועדת ההיגוי לא פרטה בהמלצתה את היתרונות. מתשובת המינהל למשרד מבקר המדינה עולה, כי היתרונות היו שלושה: "להקל על עבודת התאום ואחידות הביצוע", לזכות ביתרון המקצועי של חברה א' (שהשיגה יתרון של כ-35% בשקלול ההצעות שהוגשו) ולזכות ביתרון המחיר וביתרון הארגוני של חברה ב' (שהציעה מחיר נמוך ב-10% מזה שבהצעת חברה א'). יצוין כי מעיון בתיעוד של ועדת הבדיקה לא עולה שלחברה ב' אכן היה יתרון ארגוני.

מהתיעוד עולה, שאגף מידע הגיש לוועדת הרכישות מסמך שבו נאמר: "לפי הנחיית הוועדה | ההיגוי התקבלה הצעה משותפת של [שתי החברות] במחירי [חברה ב']".

⁹ בעניין אחר העירה מבקר המדינה, בקשר להתקשרות שעשה משרד הבינוי והשיכון עם חברה ב', כי היה מקום לדרוש מהחברה שעמה התקשר המשרד להמציא לו מידע על עיסוקיה הנוספים, כפי שהדבר נעשה ביחס ליועצים המועסקים בידי המשרד (ראה דוח שנתי 42, עמ' 253).

¹⁰ ברבר הקשר של חברה ב' עם רשות הדואר, ראה בדוח זה הפרק "שירותי שליחים", במסגרת הביקורת על רשות הדואר.

באוגוסט 1990 אישרה ועדת הרכישות התקשרות על פי ההצעה המשותפת, והמינהל ערך עם שתי החברות הסכם אחד. מבדיקה של משרד מבקר המדינה עולה, שההסכם עם שתי המציעות (הקבלן) לא היה לפי המחיר הנמוך של חברה ב' אלא במחיר קרוב למחירי חברה א' (נמוך ב-0.7% בלבד). יוצא אפוא שיתרונה של חברה ב' לא מומש. למשרד מבקר המדינה לא ניתן לכך הסבר.

2. התשלומים עבור השירותים בגין ההתקשרות עם שתי החברות נרשמו בהנהלת החשבונות שבמינהל על שם חברה ב', יחד עם תשלומים אחרים בגין הסכמים נוספים שלה עם המינהל. אופן הרישום אינו מאפשר את שיוך התשלומים להסכם שבזיקה להתקשרות המשותפת עם שתי החברות. בתשובת המינהל למשרד מבקר המדינה נאמר, כי הטעות של אי-רישום תשלומים בכרטיס חובה וזכות נפרד תוקנה, וכי נרשמו הסכומים שכבר שולמו בגין הפרויקט.

עוד הועלה, כי עד שנת הכספים 1994 מומנה ההתקשרות עם הקבלן לביצוע פרויקט גדול זה בלא שיועדה לכך תקנה תקציבית נפרדת. לפי נתוני המינהל, הסתכמו התשלומים לקבלן בשנים 1990 - 1993 ב-5.1 מיליון ש"ח. החל בשנת הכספים 1994 מימן המינהל את ההתקשרות מתוך תקנה תקציבית נפרדת שכונתה "מחשוב תכניות מפורטות". התשלומים לקבלן בשנת הכספים 1994 היו 4.8 מיליון ש"ח ובשנת הכספים 1995 - 5.2 מיליון ש"ח.

אי-עמידה בחובת המכרז

1. באוקטובר 1991 הציע הקבלן לשכור על חשבונו משרדים לפרויקט ההסבה, תוך הבעת משאלה שהמינהל יתחייב להסב 2,000 תכניות בשנה למשך חמש שנים. יצוין, כי בהסכם נאמר, כי תוקפו יהיה למשך שנה וכי ניתן יהיה, בהסכמה הדדית, להאריך מדי פעם את תוקפו. באותו חודש כתבו מנהל אגף מידע וחשב המינהל לקבלן, כי יש להם "עניין להגביר את קצב ההסבה ולהשלים את קובץ התכנון תוך חמש שנים", בעזרת הקבלן שזכה "במכרז כדין".

לדעת משרד מבקר המדינה, מכתב המינהל עשוי היה להתפרש כהתחייבות להמשיך ולהעסיק את הקבלן עד לסיום ההסבה, בניגוד לאמור בהסכם. בכך לכאורה כבל המינהל בלא הצדקה את ידיו. ואכן, למשרד מבקר המדינה התברר, כי כשהתעוררה השאלה אם יש להוציא מכרז חדש בעקבות פרסום חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק חובת המכרזים), טען הקבלן בפני המינהל בפברואר 1993, שאם המשך העבודה יימסר לקבלן אחר, עשויה "לצמוח עילת פיצוי כנגד המינהל" עקב המבנה ששכר.

2. כאמור, תוקף ההסכם היה לשנה, והוארך באישור ועדת הרכישות: באוקטובר 1991 - בשלושה חודשים, ובדצמבר אותה שנה - בשנה נוספת. בדצמבר 1992 האריכה ועדת הרכישות את תוקף ההסכם עוד בשישה חודשים והורתה לאגף מידע להכין מפרט לקראת פרסום מכרז. מהתיעוד עולה, שהעוסקים בעניין הניחו שעם כניסתו לתוקף של חוק חובת המכרזים הוא יחול גם על העסקה עם הקבלן.

במחצית השנייה של 1993, חיווה עורך דין מהלשכה המשפטית של המינהל את דעתו, כי נוכח העובדה שהמכרז היה מלכתחילה לביצוע כל עבודת ההסבה, ניתן להמשיך בהארכת תוקף ההסכם מפעם לפעם עד לתום העבודה. בעקבות חוות דעת זו החליטה ועדת רכישות ענ"א באוקטובר 1993 להאריך את תוקף ההסכם עד 30.6.94.

הועלה, כי המינהל לא האריך את תוקף ההסכם, אלא חתם עם הקבלן, בינואר 1994, על הסכם חדש, אשר כלל מטלות נוספות, שלא נכללו בהסכם מ-1990, ושבעקבותיהן הוגדלה התמורה שהובטחה לקבלן: האחת - קומפילציה (ניתוח של תכניות מתקופות שונות המתייחסות לאותו

שטח), שעבורה נקבע שישולמו עוד 26% מהמחיר לתכנית בניין עיר; והאחרת - צילום וצביעה של תרשימים, תמורת 6% מהמחיר.

עוד הועלה, שלהסכם החדש לא צורף מפרט עבודה חדש והוא נסמך על המפרט מ-1990, כך שהתחייבויותיו הנוספות של הקבלן אינן מפורטות ברמה הראויה לשמירה נאותה על זכויות המינהל.

מדובר בהתקשרות הכוללת עוד עבודות ובתוספת כספית ניכרת, שלא הוזכרו במכרז המקורי. הבדיקה העלתה, כי בחוות הדעת של הלשכה המשפטית של המינהל, שטיפלה בעניין, לא נאמר דבר על כך שהמשך ההתקשרות כולל שינוי בהוראות ההסכם המקורי. מכל מקום, ההסכם החדש נחתם בלא מכרז ובלא אישור כדן, ולדעת משרד מבקר המדינה, יש לראות זאת בחומרה, בנסיבות בהן זה נעשה.

מדובר בהתקשרות, שעתידיה להיות כרוכה בתקציבים גדולים מאד. יידרש עוד זמן ממושך לסיום הביצוע. ההתקשרות ב-1994 נעשתה תוך פגיעה בעקרונות המינהל התקין, ובלא ליישם הליכים שנועדו להבטיח מימוש מיטבי של היתרונות עבור המינהל. בנסיבות שנוצרו היה על המינהל לפרסם מכרז, כפי שמחייב חוק חובת המכרזים.



ב-1985 קיבל מנהל המינהל החלטה בדבר מחשוב תהליכי התכנון. הועלה כי ההחלטה טרם מומשה במלואה, והמערכת שתתמוך בתהליכים אלו מופעלת באופן חלקי. אמנם נעשו פעולות להקמת מערכת מידע, אך במעורבות מצומצמת ביותר של המשתמש העיקרי בה, דהיינו, ראשי אגף תו"פ ואדריכלי המחוזות, ובלא מעורבות הנהלת המינהל. במשך ארבע שנים ניהל אגף מידע, פרויקט עתיר עלויות, שעסק בהסבת נתונים, בלא הכוונה של ועדת היגוי.

בפיתוח התוכנה היישומית הושקעו כ-12 שנות אדם; ובהקמת מאגר המידע כ-15.1 מיליון שקל - אך בלא תכנון ובקרה, כנדרש.

המדובר בפעולות מתמשכות בעבר ובהווה, אשר עדיין כרוכות בעלויות גבוהות, ואשר יצריכו, על פני שנים, הוצאות נוספות ואולי גם טכנולוגיות חדשות. על אף העלויות הגבוהות עד כה, אין המינהל, ובפרט אגף תו"פ, מפיקים כל תועלת מהן. גם בשנים הקרובות לא תעמוד לרשות המינהל מערכת, שתרכז ותנהל מידע חיוני על המצב התכנוני והמשפטי של קרקעות המדינה וזמינותן לבנייה. מן הראוי לבחון את המצב ולמצוא מוצא מן הסבך בהקדם האפשרי.