

המינהל לבנייה כפרית

ריכוז ממצאים

המינהל לבנייה כפרית (להלן - המינהל) במשרד הבינוי והשיכון (להלן --המשרד) פועל כיחידת סמך, ומופקד על פרוגרמות תכנון, פיתוח, ועבודות פיתוח ושיפוץ ביישובים הכפריים. בעבר עסק המינהל גם בתכנון ובבניית יישובים חדשים במגזר הכפרי.

מטה ומחוזות המינהל פועלים בהקבלה מסוימת למטה ולמחוזות הבנייה העירונית במשרד. המינהל והמשרד עוסקים בבנייה, בפיתוח ובאכלוס. חברה לייעוץ ארגוני, שפעלה על פי הזמנת המשרד, הציעה חלופות לארגון מחדש של המינהל, כדי לצמצם את החפיפה, אולם המשרד לא דן בהצעה זו. הארגון מחדש היה מאפשר לחסוך מדי שנה 3-11 מיליון ש"ח, על פי תחשיב של היועץ הכלכלי במשרד.

חלק ניכר מתקציבי המינהל מיועדים לפיתוח תשתיות, לרבות תחזוקה של תשתיות קיימות. באותו נושא עצמו עוסקים בכפרי המיעוטים גם המחוזות העירוניים של המשרד. משרד הפנים מתקצב גם הוא תחזוקה ובנייה של תשתיות במגזר הכפרי היהודי והערבי. לא נמצא יתרון יחסי של המינהל בהפעלת סוג זה של עבודות, ומשרד הפנים אף מקציב סכומים גבוהים בהרבה לעבודות אלה.

המינהל מממן את מלוא ההוצאות של עבודות תשתית לדירות שבנה ביישובים הכפריים שבטיפולו, בניגוד להחלטת ממשלה משנת 1994, שימומנו 50% בלבד מהוצאות הפיתוח לבנייה רוויה ולבנייה במסגרת תכנית "בנה ביתך", באזורי עדיפות לאומית.

משרד הפנים שותף לאחריות לניהול משק הכספים של הרשויות המקומיות. הועלה, כי לא תמיד הוא מנהל מעקב אחר מקורות המימון לפרויקטים של המועצות האזוריות, כנדרש לבקרת משק הכספים.



בשנת 1968, בעקבות הסכם בין הממשלה לבין הסוכנות היהודית¹, הועברה האחריות לבנייה בהתיישבות לידי משרד הבינוי והשיכון. לשם כך הוקם אגף מיוחד לבנייה במגזר הכפרי, האחראי לתכנון הפיזי, להפעלת הבנייה ולפיקוח על ביצועה. בשנת 1974 קיבל האגף לבנייה כפרית מעמד של יחידת סמך בשם "המינהל לבנייה כפרית ויישובים חדשים"; המינהל תכנן ובנה יישובים חדשים ופיתח יישובים קיימים במגזר הכפרי. כיום מופקד המינהל, על פי דברי ההסבר לתקציב, על פרוגרמות תכנון, פיתוח, ועבודות פיתוח ושיפוץ ביישובים הכפריים. המינהל מטפל גם בכמה מועצות מקומיות, שקצתן בעלות אופי עירוני (כגון: מטולה, ראש פינה וקצרין), ובסך הכול - בכ- 950 יישובים. המינהל מורכב מהנהלה, יחידות מטה, וחמישה מחוזות. על פי דברי ההסבר לתקציב המשרד, הנהלת המינהל כפופה למנכ"ל המשרד; למינהל תקציב נפרד לפעולותיו השוטפות; מטה ומחוזות המינהל פועלים במקביל למטה ולמחוזות העירוניים של המשרד.

¹ על מערכת הקשרים בין הממשלה לסוכנות, ראה בדוח זה, בפרק "הסדרים כספיים בין הממשלה לבין המוסדות הלאומיים", עמ' 49.

מראשית שנות התשעים ירדו תקציבי המינהל ריאלית ובהדרגה. בשנים 1993--1996 ירד תקציב המינהל (הרשאה להתחייב) ריאלית ב-17%, ל-131 מיליוני ש"ח. על פי הצעת התקציב של המשרד לשנת 1997, מאוקטובר 1996, ההרשאה להתחייב של המינהל נקבעה ל-113 מיליון ש"ח. משמע - ירידה ריאלית נוספת של כ-21% לעומת תקציב 1996. התקציב להוצאה בשנים האחרונות היה כמחצית מההרשאה להתחייב; בשנת 1996 הוא עמד על כ-64.8 מיליון ש"ח (נכון ביוני 1996). סעיף תקציבי נוסף העומד לרשות המינהל מיועד להלוואות ולמענקים לזכאים לבנייה בהתיישבות הכפרית. הפעילות בנושא זה נעשית בידי הבנקים למשכנתאות, לאחר אישור הזכאות בידי המינהל. כלל התקציב להוצאה של המשרד הוא כ-2.1 מיליארד ש"ח (לא כולל תקציב מע"ץ שהועבר למשרד התשתיות הלאומיות, ותקציב להלוואות ולמענקים לזכאים לסיוע בדירור). מכאן, שתקציב המינהל להוצאה הוא - כ-3.1% מתקציב זה של המשרד.

בארבע השנים האחרונות יועדו 50%-60% מתקציב המינהל לעבודות תשתית שונות, 15%-20% להקמת מוסדות ציבור, והיתרה - למבני ביטחון, לתכנון ועוד. היקף בניית הדירות של המינהל הצטמצם, ובשנת 1996 הוא סיים בנייה תקציבית של דירות ספורות במחוזות חיפה והגליל, ועתיד לבנות, על פי הפרוגרמה שלו לשנים 1996--1997, עוד 60 דירות במחוז הנגב. המינהל לא הקים יישובים חדשים מאז ראשית שנות התשעים, ומכאן שאחד מתחומי פעולתו אינו קיים עוד. כיום רואה המינהל את עיקר תפקידו בהרחבת יישובים כפריים קיימים עד לכ-300 דירות בכל יישוב - מספר הנחשב במינהל כמיטבי, והמאפשר ליישוב להתנתק מתלות בגורמים מיישבים.

במשך שנות קיומו של המינהל בדק המשרד כמה פעמים את הצידוק להמשך קיומו כיחידת סמך נפרדת במשרד. גם במהלך הביקורת עסקה חברה פרטית בבדיקת אפשרות לארגון מחדש של המינהל.

בחודשים מארס-יולי 1996 בדק משרד מבקר המדינה את הבסיס לקיומו העצמאי של המינהל כיחידת סמך במשרד, ואת הטיפול של המשרד ומשרד הפנים במגזר הכפרי, בייחוד בתחום עבודות התשתית. הבדיקה נעשתה במחוזות הגליל וחיפה הכפריים והעירוניים של המשרד, במחוזות הצפון וחיפה של משרד הפנים, וכן במשרד הראשי בירושלים.

כוח אדם ותפקידים

1. מספר עובדי המינהל, בפברואר 1996, היה 122 איש (מספר המשרות - 118). המספר כמעט לא השתנה מאז ראשית שנות התשעים, על אף הירידה בתקציביו ובהיקף פעולותיו. במטה הראשי של המינהל, שבמשרד הראשי בירושלים, 53 עובדים - רובם מינהליים (32). מהשוואת התפקידים של מטה המינהל לתפקידי מטה הבנייה העירונית עולה, כי לתחומים רבים קיימים אגפים מקצועיים זהים, כגון: לתכנון ולביצוע; לאכלוס ולפרוגרמות; למינהל ולארגון. במטה ובמחוזות הבנייה העירונית כוח אדם רב יותר ומגוון יותר מבחינה מקצועית, וכתוצאה מכך נסמך מטה המינהל בנושאים מסוימים על מטה הבנייה העירונית, למשל בתחום התכנון, המכרזים והחשבות.

ייחודו של מטה המינהל מבחינת כוח אדם, לעומת מטה הבנייה העירונית, בא לידי ביטוי במשרות ספורות: חמישה מרכזי בנייה בקיבוצים ובמושבים, המטפלים בפועל בזכאות להלוואות לבניית דירות בקיבוצים, ובאכלוס ופרוגרמות במושבים; ומרכז להפעלת הבנייה ביישובים חדשים -תפקיד שאינו מאויש².

² התקן מאויש בפועל בידי סגן מנהל מחוזות תל אביב וירושלים לאכלוס ופרוגרמות, ללא כל קשר להגדרת המשרה.

2. ההקבלה בתפקידים מתקיימת גם במחוזות של הבנייה העירונית מול מחוזות המינהל. ההקבלה, כאמור, היא בתפקידים, כגון: מנהל מחוז וסגניו לביצוע, לתכנון לאכלוס ולפרוגרמות, המצויים הן במחוזות העירוניים והן במחוזות המינהל. בכל מחוז של המינהל כ-14 עובדים בממוצע (רובם מהנדסים, טכנאים ועובדי מח"ר, ומקצתם מינהליים). לכל התמחות ותפקיד במחוז של המינהל יש בעלי תפקידים מקבילים במספר רב יותר (פי ארבעה בממוצע) במחוז העירוני.

במחוזות העירוניים יש גם בעלי תפקידים בתחום ההנדסי שאינם בנמצא במחוזות המינהל, כגון: מרכז לכבישים ועבודות עפר; מרכז לעבודות חשמל; מרכז לעבודות מים וביוב. יוצא, שלמחוזות העירוניים יש יתרון מבחינת הכמות ובמגוון בעלי המקצוע, ויכולת לטפל ברוב הנושאים הקשורים לבנייה, פיתוח ואכלוס, הן במגזר העירוני, והן במגזר הכפרי (ראה להלן).

3. בתכנית העבודה מפברואר 1996, שנועדה לייעול המגזר הציבורי ולייעול הקצאת המשאבים הציבוריים, קבע אגף התקציבים במשרד האוצר, כי לנוכח ההקבלה בין אגפיהם של המינהל ושל הבנייה העירונית במשרד, יש לבחון עד יוני 1996, ולסכם עד סוף אותה שנה במשרד, על שילוב יחידות המינהל ומחוזותיו באגפי המשרד הראשי. בתשובתו מינואר 1997 למשרד מבקר המדינה הסביר אגף התקציבים, כי עמדתו היא כי יש להטמיע לחלוטין את המינהל במשרד, הן ברמת המטה והן ברמת המחוזות, כדי להפחית במידה ניכרת בכוח האדם.

עוד בדצמבר 1994 החליט המשרד לשכור את שירותיה של חברה פרטית (להלן - החברה) לערוך בחינה ארגונית במינהל. הגדרת שירותיה במסמך הזמנת העבודה היו: הגדרת יחידות המינהל; בחירת המבנה המועדף והנכון של ארגון המינהל; והשינויים הנדרשים, לרבות העברת עובדים למטה ולמחוזות הבנייה העירונית. העבודה הוזמנה באותו חודש, והחברה הגישה טיוטה ראשונה לדיון בשלהי יוני 1996.

בהצעתה, העלתה החברה שלוש אפשרויות לארגון מחדש של המינהל:

(א) השארת המצב הקיים, תוך צמצום כוח האדם בכ-20 איש (שקצתם עובדי חוץ).

(ב) הפיכת המינהל מיחידת סמך עצמאית לאגף במשרד הראשי, כחלק מאגפי מטה אחרים, כגון מינהל הנדסה, אגף נכסים ואגף אכלוס, תוך מיזוג תפקידים הקיימים כיום במינהל ובמשרד הראשי. מספר המחוזות יצומצם לארבעה. עקב ביטול מחוז ואיחוד תפקידים עם המשרד הראשי, יקטן מספר העובדים בכ-30 איש.

(ג) הפיכת המינהל לאגף מטה, ושילוב מחוזות המינהל במחוזות העירוניים. בהצעה זו יתבצע הקיצוץ הגדול ביותר בכוח אדם, בכ-60 עובדים (50%).

4. תמיכה נוספת בארגון מחדש במינהל, הובעה במסמך שכתב היועץ הכלכלי במשרד ביוני 1996. היועץ ציין, בין השאר, כי חלק ניכר ממערכות המינהל נשענות כיום על מערכות הניהול של המשרד. לדוגמה, אגף אכלוס במשרד מתקצב את תכניות הסיוע גם במגזר הכפרי; אגף תכנון ובינוי ערים עורך איתור קרקע לבנייה, בדיקות היתכנות ותכניות באזורים עירוניים וכפריים; והאגפים לשיקום שכונות חברתי ופיזי פעילים במגזר הכפרי כבעירוני. עוד ציין היועץ הכלכלי, כי תוצאות הבדיקה של החברה, המצביעות על אפשרות לייעול וחיסכון תפעולי במשרד של 3--11 מיליון ש"ח לשנה (לפי החלופה) על ידי צמצום תקנים, מחייבות הפעלת מערכת אחת במשרד, במקום שני מנגנונים נפרדים העוסקים בתכנון ובפיתוח.

עד לסיום הביקורת, טרם דנה הנהלת המשרד בהצעת החברה. בבירור מסוף דצמבר 1996 הועלה, כי הארגון מחדש של המינהל עדיין לא נדון, והפוטנציאל לחיסכון עדיין לא מוצה, על אף הקיצוץ בתקציב המשרד לשנת 1997.

עבודות פיתוח ובנייה במגזר הכפרי

1. מתוך תקציב המינהל (הרשאה להתחייב), שהסתכם, כאמור, בשנת 1996 ב-131 מיליון ש"ח, הוקצו כ-74.6 מיליון ש"ח, לעבודות פיתוח ותשתית חדשות, לעבודות פיתוח במרכזי יישובים, לשיקום תשתיות קיימות ולהשלמת תשתיות לדירות.

מעורבות המינהל באה לידי ביטוי בכמה אופנים: תכנון המערכות במישרין במקצת המקרים; בקרה על התכנון, שנעשה בידי מתכננים חיצוניים העובדים עבור המועצות האזוריות -- כפי שקורה במרבית המקרים; ובקרה על העברת כספי המינהל בשיעורין למועצות האזוריות למימון פרויקטים, לאחר שמפקח של המינהל אימת את גמר שלב העבודה אותו ביצע הקבלן.

בעבר, התפיסה היתה שאין ביכולתן של מועצות אזוריות רבות, האחראיות ליישובים הכפריים בתחומן, לתכנן, לפקח ולבצע עבודות הנדסיות; ולכן קיבל עליו המינהל, יחד עם מוסדות אחרים, תפקידים אלה. אולם כיום, לכמה מהמועצות האזוריות יכולת ניהול וביצוע לא מועטה. לפי הנחיית מנכ"ל המשרד מדצמבר 1995, יבצעו המועצות האזוריות מראשית שנת 1996 את רוב הפעילות (כ-80%) הכרוכה בעבודות הפיתוח: יזום פרויקטים; הזמנת התכנון מיועצים חיצוניים; פרסום מכרז; בחירת הקבלן המבצע ועריכת הסכם אתו. המועצה האזורית, לאחר פנייה למינהל (או לאחרים) לקבלת המימון למימוש הפרויקט, היא המשלמת במישרין לקבלן. יוצא, שמעורבותו של המינהל בפרויקטים אמורה להצטמצם לבקרת התכנון, בדיקת התקדמות העבודה בפיקוח עליון, והעברת הכספים למועצה האזורית.

2. במאי 1994 החליטה הממשלה, שבאזורי עדיפות לאומית, בפרויקטים של בנייה רוויה יגבה המשרד החזר של 50% בלבד מעלויות הפיתוח בפועל. ביולי אותה שנה החליטו שר האוצר ושר הבינוי והשיכון לנהוג כך באזורי עדיפות לאומית א' גם לגבי תכנית "בנה ביתך". הועלה, כי המינהל מימן בשנים 1995-1996 את מלוא ההוצאות של עבודות פיתוח לכל הדירות שבנה, גם לאלה שאינן בגדר בנייה רוויה ואינן חלק מתכנית "בנה ביתך", וזאת בניגוד להחלטת הממשלה (בעניין זה, ראה גם דוח שנתי 46, עמ' 150).

בתשובתו מדצמבר 1996 הודיע המשרד, כי בעקבות הביקורת החליטה הנהלת המשרד ליישם את החלטת הממשלה דלעיל.

3. כל מחוז של המינהל עוסק בפרויקטים רבים, המאופיינים בעלותם הכספית הנמוכה יחסית -- עשרות ומאות אלפי שקלים, במרבית המקרים. כך, למשל, טיפל מחוז הגליל בשנת 1995 ב-110 פרויקטים; מחוז חיפה ב-134 פרויקטים; מחוז המרכז ב-70 פרויקטים; מחוז הדרום ב-99 פרויקטים; ומחוז ירושלים ב-49 פרויקטים. הועלה, כי 95 מהפרויקטים (86%) במחוז הגליל בשנת 1995, היו בהיקף של עד 500,000 ש"ח כל אחד, ו-117 פרויקטים (87%) במחוז חיפה היו בהיקף כספי זהה. בשני המחוזות, כ-30% מהפרויקטים היו בהיקף כספי קטן מ-50,000 ש"ח כל אחד.

לכאורה, קיים שוני באופי פעולתם של המינהל מזה, ושל המחוזות העירוניים של המשרד מזה. האחרונים עוסקים במרבית המקרים בפרויקטים גדולים יותר בהיקפם הכספי, בבניית דירות ותשתיות ביישובים עירוניים ספורים בכל מחוז. אולם הועלה, כי לפני כמה שנים העביר המינהל למחוזות העירוניים גם את הטיפול בכפרי מיעוטים - כמאה במספר - במחוזות הגליל, חיפה והמרכז. כך, למשל, למחוז חיפה העירוני של המשרד הועברו 17 יישובים דרוזים וצ'רקסים שאוכלוסיית כל אחד מהם 1,000-4,000 תושבים, ובשנת 1995 טיפל מחוז זה ב-18 פרויקטים בכפרים אלה, מבין 48 פרויקטים בכל המחוז העירוני. מחוז הגליל העירוני מטפל בעשרות כפרים ערביים. דרך הטיפול ביישובים אלה בידי המחוזות העירוניים זהה לדרך עבודתם של

מחוזות המינהל: ריבוי של פרויקטים קטנים יחסית בהיקפם הכספי, בפריסה גיאוגרפית נרחבת, וחלק ניכר מהם בנושאי תשתיות.

מכאן, שההתמחות בטיפול במגזר הכפרי בכל הנוגע לעבודות תשתית, אינה ייחודית למינהל. המחוזות העירוניים מסוגלים לטפל ביישובים כפריים על בעיותיהם הייחודיות, מה גם שלמחוזות העירוניים יתרון במגוון בעלי המקצועות ההנדסיים ובמספר המפקחים.

פעולות משרדי ממשלה במגזר הכפרי

1. משרד הפנים מופקד על הטיפול בשלטון המקומי, והוא פועל בעיקר על פי פקודת העיריות, פקודת המועצות המקומיות, והתקנות והצווים שהותקנו על פיהן. לרשויות מקורות מימון עצמיים (מסים, אגרות והיטלים) וחיצוניים (משרדי הממשלה). נוסף לתקציב השנתי הרגיל של הרשויות למימון פעולותיהן השוטפות, עומד לרשותן תקציב בלתי רגיל (להלן - התב"ר) למימון פעולות פיתוח, השקעות ורכישות. אישור תקציבי הרשויות המקומיות, לרבות תקציבי הפיתוח, מופקד בידי משרד הפנים, והוא משתתף במימון כל סוגי עבודות הפיתוח ברשויות. משק הכספים של הרשויות המקומיות נתון לפיקוח המינהל לכספים ותקציבים במשרד הפנים ולפיקוחם של ששת מנהלי המחוזות במשרד זה. על ראשי הרשויות המקומיות ועל מנהלי המחוזות לפעול לכך שאף רשות לא תיכנס למצב גירעון.

מקורות המימון של המועצות האזוריות הם מגוונים: רוב משרדי הממשלה מממנים פרויקטים שונים במגזר הכפרי; נוסף לכך משתתפים במימון פרויקטים במגזר זה גם גופים כמו מינהלת הביוב הארצי (בצורת מענק או אשראי לפרויקטים של ביוב); מפעל הפיס; החברה הממשלתית לתיירות; והסוכנות היהודית. עוד מסתייעות המועצות האזוריות, למימון עבודות פיתוח, בתקבוליהן מאגרות פיתוח, ובמלוות מבנקים: בנק אוצר השלטון המקומי, ובנקים מסחריים.

ריבוי הגופים המעמידים משאבים כספיים לרשות מועצות אזוריות לביצוע מגוון עבודות ביישובים שבתחומן, מחייב אמצעי תיאום, פיקוח ובקרה, שיספקו "תמונת השקעות" מקיפה ושלמה על ההשקעות בתחום זה בכל מחוז ובכל מועצה אזורית ויישוב. בכך יתאפשר ניהול יעיל ואיזון בחלוקת הכספים הציבוריים, על בסיס שוויוני ועל פי קריטריונים שייקבעו מראש.

אחד האמצעים לבקרה על הכספים שמשרדי ממשלה ומוסדות אחרים הקצו למימון פרויקטים, הוא באמצעות דיווח של אותם גופים המממנים פרויקטים שונים למחוז המתאים של משרד הפנים. דיווח כזה מספק למשרד הפנים מידע על המקורות למימון כל פרויקט עד להשלמתו. כיום לא חלה חובת הדיווח של הגופים המממנים למשרד הפנים. מאידך, על פי תקנות הרשויות המקומיות (הכנת תקציבים), התשל"א-1971, על ראש רשות מקומית להגיש את תקציב הרשות לשר הפנים או לממונה על המחוז לשם אישורו, לפני התחלת ביצוע פעולה לפיו. משרד מבקר המדינה בדק את טופסי התב"ר של רשויות במחוזות חיפה והצפון של משרד הפנים, המיועדים, בין השאר, למימון פעולות פיתוח והשקעות שונות. הועלה, כי לא תמיד מנהל משרד הפנים מעקב אחר מקורות המימון לפרויקטים של המועצות האזוריות, ולא תמיד מדווחות המועצות האזוריות למחוזות משרד הפנים על כספים שהתקבלו ממקורות שונים למימון הפרויקטים. יתכן אפוא מצב של מימון עודף לפרויקט אחד מכמה מקורות, בלי שלמשרד הפנים יהיה מידע על כך.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 1996 הסביר משרד הפנים, שכדי להתמודד עם חוסר הדיווח על מקורות המימון לפרויקטים במועצות אזוריות, ניתנה הוראה למחוזות להשוות את הדוחות הרבעוניים שהמועצות מעבירות אליהם אחת לשלושה חודשים, לטופסי התב"ר. דוחות

אלה כוללים פירוט של המימון לפרויקטים השונים, כך שההשוואה תאפשר איתור של פרויקטים אשר המועצות האזוריות לא דיווחו עליהם, ואשר לגביהם אין טופסי תב"ר מאושרים.

אגף התקציבים כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי הוא מכיר בצורך להקים מנגנון בקרה ופיקוח על תקציבי הרשויות, במטרה להתמודד עם בעיית הגירעונות. מנגנון כזה יאפשר, בין היתר, לאשר תב"ר בכפוף לקיומה של מסגרת תקציבית מלאה, תוך הצבעה על המקורות המפורטים של מסגרת זו.

2. במועצות אזוריות רבות הוקמו חברות כלכליות המשמשות זרוע ביצועית של המועצה. החברות מפתחות אזורי תעשייה, פרויקטים של תיירות ועוד. באפשרותן להזמין שירותי תכנון ופיקוח, להכין מכרזים ולנהל פרויקטים, כתגבור וסיוע לכל מועצה אזורית. לעומתן, יש מועצות אזוריות בהן נושא התכנון והפיקוח על ביצועם של פרויקטים אינו מותאם דיו לצרכים, בגין העסקת מהנדס מועצה במשרה חלקית בלבד, או עקב העדר כוח אדם מיומן לצורכי פיקוח על עבודות בנייה ותשתית. מועצות אלה נזקקות לגיבוי מקצועי בתכנון, בביצוע פרויקטים ובבקרתם. גיבוי כזה ניתן כיום למועצות בידי מחוזות המינהל.

לדעת משרד מבקר המדינה, בכל מערך ארגוני חדש במשרד או במשרד הפנים, יש להביא בחשבון את הצורך לגבות את המועצות הנזקקות לסיוע מקצועי בתכנון, בביצוע ובבקרה.

3. משרד הפנים מאשר ומתקצב עבודות תשתית מהסוג שהמינהל מבצע במגזר הכפרי, וזאת מתוקף מחויבותו במסגרת התקציב שאושר לו לשם תחזוקת מערכות קיימות ובניית מערכות חדשות. בשנת 1995 היה התקציב להוצאה של משרד הפנים לעבודות פיתוח במגזר הכפרי (במועצות אזוריות בלבד) כ-66 מיליון ש"ח, כפול מהתקציב להוצאה של המינהל בנושא זה (הכולל פרט למועצות האזוריות גם כמה מועצות מקומיות). יצוין, כי עד למועד סיום הביקורת ביולי 1996, תכנית העבודה של משרד הפנים לעבודות פיתוח בכל המועצות האזוריות, לשנת 1996, טרם הושלמה.

בעבר לא דרש משרד הפנים מהרשות המקומית לצרף אישורים של מפקחים מטעמה על ההתקדמות הפיזית של העבודה, ודוחות הנדסיים בדבר טיבה³. כדי להתמודד עם בעיה זו שכר משרד הפנים, מראשית שנת 1996, שירותי יועצים שונים הבודקים סדרי עדיפויות של פרויקטים, ממליצים אלו מהם לתקצב, ועוקבים אחר איכות הביצוע. יעילות המעקב של היועצים דלעיל טרם נבדקה בידי משרד הפנים.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש מקום להפריד בין תקצוב והפעלת עבודות התחזוקה של תשתיות קיימות, שהן באחריות משרד הפנים והרשויות המקומיות, לבין בניית תשתיות חדשות לבנייה חדשה באמצעות המשרד, ובכך להגדיר טוב יותר את האחריות של המשרדים בתחום זה.

תכנון במגזר הכפרי

1. נוסף לגופים המעורבים במימון עבודות במגזר הכפרי, עוסקים כמה גופים בתכנון במרחב זה: (א) המינהל מתכנן מבנים למגורים ותשתיות ביישובים במגזר הכפרי, וכיום הוא מתמקד בהרחבת יישובים קיימים. (ב) מינהל מקרקעי ישראל (להלן - ממ"י) משתתף גם הוא בתכנון הרחבת יישובים. ביישובי קו העימות מתכנן ממ"י תכניות מפורטות של בינוי ותכניות עבודה של מערכות התשתית, פעילות בה עסק בעבר המינהל. המועצות האזוריות מפרסמות מכרזים למימוש תכניות אלה, ואילו המינהל מממן ומפקח (פיקוח עליון) על העבודות. הפיצול בין המתכנן (ממ"י) והמממן (המינהל), עלול לסרב את העבודה

³ בעניין זה, ראה דוח שנתי 43, עמ' 511-512.

וליצור בעיות בתיאום. (ג) גורם נוסף השותף לתכנון מערכות תשתית במגזר הכפרי הוא מינהלת הביוב הארצית, שהיתה כפופה למשרד הפנים והועברה למשרד התשתיות הלאומיות, ופועלת על פי חוק הרשויות המקומיות (ביוב), התשכ"ב-1962. (ד) החטיבה להתיישבות של ההסתדרות הציונית מתכננת (ומשקיעה בתשתיות) במרחב הכפרי באזורי יהודה והשומרון וחבל עזה וברמת הגולן, ופעילותה ממומנת מתקציב המדינה.

בתשובתו מספטמבר 1996 למשרד מבקר המדינה הסביר ממ"י, כי מעורבותו במגזר הכפרי מבוססת על המקורות האלה: ההסכם המשולש בינו לבין הסוכנות ולבין ועדי היישובים; על החלטת ממשלה, אשר הטילה על ממ"י את תכנונם והרחבתם של יישובים; וכן על עצם תפקידו לתכנן ולפתח קרקעות בכל מקום בו עשוי להתקיים שיווק של קרקעות אלה.

לדעת משרד מבקר המדינה, לממ"י אין יתרון יחסי בתכנון באזורי קו העימות, והוא מתכנן באזור זה רק בשנים האחרונות, לעומת המינהל אשר עסק בכך מיום הקמתו. במקרה של כפילות בפעולותיהם של שני גופים ממשלתיים באותו מרחב, עדיפה הפרדה בטיפול הכולל בכל פרויקט בין המינהל לבין ממ"י, על פני המצב הקיים של ערוב תפקידים באותו פרויקט עצמו.

2. קושי נוסף הקשור לתכנון במגזר הכפרי (והעירוני) נוצר מהשוני בין הגבולות המינהליים (המגדירים את תחום הפעולה) של מחוזות המינהל לבין מחוזות העירוניים של המשרד (וזאת נוסף לשוני עם גבולות מחוזות מע"ץ, ממ"י, והמרכז למיפוי ישראל). השוני הזה יוצר קשיים בתפקוד ובניהול לרשויות המקומיות ולמשרדי הממשלה.

נוסף לשוני בין הגבולות המינהליים של מחוזות בתוך המשרד, קיים גם שוני ניכר ביניהם לבין גבולות המחוזות של משרד הפנים. כך, לדוגמה, מחוז חיפה של המינהל כולל 11 מועצות אזוריות וחלק מהמועצה האזורית שומרון. מהן: שלוש מועצות אזוריות נכללות במחוז חיפה של משרד הפנים, שש - במחוז הצפון של משרד הפנים, והיתרה - בשטח השומרון. הפרסה המרחבית השונה עלולה להקשות בגיבוש הפרוגרמות לטיפול ביישובים, בתיאום בין שני משרדים אלה, ובאישור תכניות.

יצוין, כי ביום 2.9.96 החליטה ועדת השרים לענייני פנים ושירותים על חלוקת הארץ לשישה מחוזות מינהליים אחדים, לפי גבולות של מחוזות משרד הפנים. עוד החליטה הוועדה, כי מפת המחוזות האחדה נכנסת לתוקף ביום 1.1.97.



במשך שנות קיומו בדק משרד הבינוי והשיכון כמה פעמים את הצידוק להמשך קיומו של המינהל לבנייה כפרית כיחידת סמך נפרדת במשרד הבינוי והשיכון. בדצמבר 1994 הזמין המשרד סקר לבחינה ארגונית של המינהל לבנייה כפרית והקשרים בינו לבין הבנייה העירונית במשרד. הסקר הצביע על אפשרויות אחדות לשינויים ארגוניים, שכל אחת מהן היתה אמורה לתרום לניצול יעיל יותר של כוח אדם ולהביא לחיסכון בהוצאות הכלליות של המשרד. אולם עד למועד סיום הביקורת, המשרד טרם דן בהצעות אלה, וממילא לא ננקטו צעדים לשינוי המבנה הארגוני. על המשרד למצות את הפוטנציאל לחיסכון הטמון בשינוי הארגוני, בייחוד על רקע הקיצוץ בתקציבו בשנת 1997.

מממצאי הדוח עולה, כי קיימת בעיה ארגונית בטיפול של משרדי ממשלה בתכנון ובבנייה במגזר הכפרי ובמימונם. מקור הבעיה בהעדר חלוקה ברורה בין משרדי הממשלה באשר לתחומי אחריותם, לפי התמחויותיהם השונות. כך, למשל, עוסקים משרד הפנים והמינהל

לבנייה כפרית בד בבד, בחידוש, בשיקום ובתחזוקה של מערכות תשתית שונות ביישובים כפריים. החטיבה להתיישבות של ההסתדרות הציונית במימון המדינה, מינהל מקרקעי ישראל, והמינהל לבנייה כפרית עוסקים בתכנון במגזר זה. אין בנמצא גוף מינהלי אחד שירכז את מלוא המידע על הקצאת

המשאבים הציבוריים במגזר הכפרי. לדעת משרד מבקר המדינה, על משרדי הממשלה לתאם עם משרד האוצר את סדרי העדיפויות להקצאה בכל מועצה אזורית ובכל יישוב. הפצת המידע למחוזות משרד הפנים תסייע בתכנון התמיכה ביישובים.

מסירת עבודות

ריכוז ממצאים

משרד הבינוי והשיכון (להלן - המשרד) מוסר לקבלנים ביצוע עבודות תשתית ופיתוח, הקמת מבני ציבור ביישובים שהוא הקים, ובניית מעונות לזקנים. על פי חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, התקשרות בחוזה לביצוע עבודות תהיה במכרז פומבי.

בתקנות כספים ומשק של החשב הכללי שבמשרד האוצר (להלן - תכ"ס) נקבע, כי לקראת פרסום מכרז צריך להכין אומדן המשמש בסיס לבחינה הן אם העבודה היא בת-ביצוע (מבחינת האמצעים העומדים לרשות המשרד), הן לצורכי שיקול דעת אם יש מקום לבטל את ההצעה, כאשר העלות סוטה בהרבה מן האומדן. בשנים 1994 ו-1995 אישרה ועדת המכרזים של המשרד מסירת עבודות רבות על פי הצעות שהיו נמוכות במידה ניכרת מהאומדן (עד 66%), מה שמצביע על ליקוי בשיטת הכנת האומדנים.

הועלו חריגות מדרישות תכ"ס: בכמה תיקי מכרזים לא נמצאו אומדנים; המועד להגשת ההצעות היה קצר מהנדרש; בהצעות הקבלנים נמצאו תיקונים ומחיקות לא חתומים, בלי שנרשמו בפרוטוקול. באחת ההצעות שזכתה במכרז לא ניתן להבין כלל ועיקר את פרטיה.

בשלושה חוזים שנחתמו בעקבות מכרזים היו שינויים ניכרים במהלך העבודה, שהתבטאו בהגדלת הכמויות הנקובות בסעיפי החוזה או בהוספת עבודות חדשות שמחיריהן לא נקבעו במכרז, כנדרש.

על פי הנאמר בחוזה ממשלתי סטנדרטי, אם הוכנס שינוי בכמויות הנקובות בסעיפי החוזה בשיעור העולה על 50%, יש לקבוע את המחיר החדש במשא ומתן בין המשרד לקבלן, זאת, בין היתר, נוכח העובדה שהגדלת הכמויות מביאה בדרך כלל להקטנת המחיר ליחידת עבודה. על אף שהגדלת הכמויות של הסעיפים בחוזים אחדים הסתכמה ביותר מ-50% מהכמות המקורית, לא ניהל המשרד משא ומתן לשינוי המחיר.

בשום פרויקט, מבין אלה שנבדקו, לא היתה התקדמות העבודה בהתאם למה שהוסכם. בארבעה חוזים, שהושלמו עד יולי 1996, היה פיגור של 9-11 חודשים במועד הסיום, לעומת תקופת הביצוע החוזית של 3-8 חודשים. הפיגור בעבודה נבע בחלקו מקצב עבודתו של הקבלן ובחלקו מתפקוד לקוי של המשרד.