

המרכז למיפוי ישראל

פעולות ביקורת

במרכז למיפוי ישראל, במשרד הראשי ובשלוש לשכות מרחביות, נבדקו רישוי המודדים והפיקוח עליהם וכן הבקרה של תכניות לצורכי רישום.

פיקוח על מדידות

המרכז למיפוי ישראל (להלן - מפ"י) שבמשרד הבינוי והשיכון הוא סמכות מקצועית עליונה בענף הגיאודזיה¹. הוא אחראי לתשתית הגיאודטית הרשמית של מדינת ישראל; למדידות לצורך רישום מקרקעין, הסדר קרקעות, חלוקה מחדש של קרקעות מוסדרות; למיפוי בסיסי של המדינה; לקביעת תקנים לביצוע מדידות ולפיקוח על ענף המדידה; לרישוי מודדים (מודד ממשלתי או מודד בעל רישיון). מפ"י מבצע מדידות הנדסיות וטופוגרפיות בקנה מידה גדול עבור משרדי ממשלה לצורכי תכנון, בנייה ומשימות הנדסה אזרחית. מפ"י הקים ומתפעל את מערכת המידע הגיאוגרפי הלאומי, מרכז ומתאם את כל עבודת הממשלה ומשרדיה בתחום זה,

ואחראי להקמתו של ארכיון לאומי למפות ותצלומי אוויר. פקודת המדידות (להלן - הפקודה) והתקנות שהותקנו מכוחה, מסדירות את עניין מדידת קרקעות, מתן רישיונות למודדים ואת סמכויות מפ"י ושר הבינוי והשיכון בנושאים אלה.

מפ"י מורכב מיחידות מטה, מיחידות ביצוע מקצועיות, מחמש לשכות מרחביות ומקציני מטה באזור יהודה והשומרון ובאזור עזה. במפ"י פועלת מחלקה לפיקוח על המדידות (להלן - גף פע"מ), העוסקת בביקורת של תכניות לצורכי רישום בספרי המקרקעין (להלן - תצ"ר); בהכנת תצ"רים עבור גופים ממלכתיים; ובניהול אדמיניסטרטיבי של רישוי המודדים. תקציבו של מפ"י לשנת הכספים 1998 היה כ- 76.5 מיליון ש"ח. עוד נכללת בתקציב השתתפות של משרדי ממשלה (משרד הבינוי והשיכון, משרד הביטחון ומינהל מקרקעי ישראל) בסך כ- 27.7 מיליון ש"ח, לתשלום בעד עבודות שמפ"י מבצע עבורם. שיא כוח האדם של מפ"י עומד על 263.5 משרות.

לפעולת מדידה עשויה להיות משמעות קניינית ארוכת טווח. משאזרה מדידה ונרשמה בספרי המקרקעין, היא מהווה ראיה לזכות בקרקע. לפיכך חשוב, שעניין המדידות ינוהל בהתאם להוראות החוקיות החלות על הנושא, במידת הדיוק הנדרשת בתקנות, ובהקפדה על כללי אתיקה מקצועית. בחודשים

יולי-אוקטובר 1998 בדק משרד מבקר המדינה, מתוך תחומי הפעילות של מפ"י, את רישוי המודדים והפיקוח עליהם, וכן את הבקרה על תכניות לצורכי רישום (תצ"רים). הבדיקה נעשתה במשרד הראשי של מפ"י ובשלוש לשכות מרחביות.

1 גיאודזיה - ענף של מדעי האדמה ושל מתמטיקה/פיזיקה מעשית, העוסק בצורה ובגודל של הארץ ובקביעת נקודות בקרה עליה.

רישוי מודדים והפיקוח עליהם

הפקודה קובעת, שלא יעסוק אדם במקצוע המדידה אלא אם כן יש בידו רישיון שנתן מנהל מפ"י על פי הפקודה (להלן - רישיון). על פי תקנות המודדים (מקצוע המדידה), התשמ"ב-1982 (להלן - תקנות המודדים), ניתן הרישיון לאזרח ישראל שהוא בעל השכלה בגיאודזיה, עמד בבחינות של מפ"י ועבר התאמות אצל מודד מאמן. מתקופת המנדט הבריטי ועד סוף 1998 הוענקו 941 רישיונות, מהם 636 מודדים פעילים.

במקצועות חופשיים שונים, בהם נותנת המדינה רישיונות עיסוק, נהוג, דרך כלל, שוועדה המורכבת מאנשי מקצוע בתחום מעורבת בהענקת הרישיונות. לעתים הוועדה עצמה מעניקה את הרישיונות ולעתים היא מייעצת למי שמוסמך להעניקם, קובעת תנאים להענקתם, ודנה במקרים חריגים ובערעורים. קיומה נחוץ כדי שהליך להענקת הרישיונות לא יהיה מופקד בידי אדם אחד בלבד.

ברישוי מודדים לא קיימת ועדה כאמור.

התאמות ובחינות

תקנות המודדים קובעות דרישות לגבי התאמות ולגבי בחינות של מבקש הרישיון. מנהל מפ"י קבע דרישות נוספות בעניינים אחדים הנוגעים לתוכן הבחינות ולמתכונתן, וכן כי על המתאמן להכין שלוש תצ"רים כחלק מהתאמותיו ולהציגן לפני סגן המנהל, המרכז את הטיפול ברישוי מודדים.

הדרישות דלעיל לא פורטו בתקנות ואף לא פורסמו ברשומות. אם אכן הוחלט לאמץ, כי אז מן הראוי להעניק להן פומבי, ורצוי כי הפרסום יהיה בדרך של הכללתן בתקנות.

בתקנות אין הסדר לערעור על תוצאות הבחינה, אם כי בפועל דן מפ"י בערעורים, ונוהג לחייב באגרה את המערער. מן הראוי להסדיר בתקנות הן את עצם הערעור והן את עניין האגרה בגינו.

פיקוח על מודדים

מקצוע המדידה, בדומה למקצועות חופשיים אחרים שהעיסוק בהם מותנה ברישיון, חייב למלא אחר כללי אתיקה מסוימים. כללים אלה עוסקים במודד, אשר "מתוך כוונה או מתוך רשלנות, חוסר זהירות או מתוך בערות העולה זדון", מבצע עבודת מדידה שאינה נכונה ומגיש תרשים או תזכיר בגינה, או שעבודתו אינה בהתאם לתקנות או ש"נתחייב בדין על איזו עברה שיש בה משום שחיתות מוסרית". כללי האתיקה מובאים בפקודה ובתקנות המודדים (מדידות ומיפוי), התשנ"ח-1998.

1. שלילת רישיונו של מודד לצמיתות או לתקופה קצובה, היא העונש היחיד הנקוב בפקודה שניתן להטיל על מודד שהפר כלל מכללי האתיקה. שלילת רישיון היא צעד קיצוני, אשר מפ"י מעולם לא נקט בו. לדעת משרד מבקר המדינה, כדי שכללי האתיקה יהיו יעילים לפיקוח על ענף המדידות, דרוש לקבוע מגוון של עונשים שיתאימו לנסיבות השונות המתהוות בפעילות היומיומית.

2. במקצועות בהם נקבעו כללי אתיקה פועלים גופים שתפקידם לאכוף את הכללים, ובפרט ועדות לבדיקת תלונות על בעלי המקצוע, ועדות משמעת או בתי דין משמעתיים.

באשר למקצוע המדידה - לא הוקם גוף לאכיפת כללי האתיקה. גם לא הוצאו הוראות שבדין שיאפשרו הקמתו של גוף כזה.

במפ"י מתקבלות מדי פעם תלונות על מודדים. מי שמטפל בתלונות על מודדים ומברר אותן, הוא מנהל מפ"י וסגנו. התלונות - לרבות אלה שנמצאו מוצדקות - אינן נרשמות בתיקים האישיים של המודדים הנלונים ובמפ"י אין מידע מרוכז על מודדים שהוגשו נגדם תלונות.

בתשובתו מדצמבר 1998 הודיע מפ"י למשרד מבקר המדינה, כי הוא יוזם ניסוח של כללי אתיקה מפורטים, וכי במסגרת מפ"י ימונה רשם מודדים, שיהיה אחראי לעניינים המינהליים הכרוכים ברישוי מודדים ובפיקוח על עמידתם בכללי האתיקה.

3. כאמור, קובעת הפקודה, שלא יעסוק אדם במקצוע המדידה אלא אם כן יש בידו רישיון. מדי פעם התלוננו אזרחים בפני מפ"י, כי נפגעו מעבודות מדידה שרק מודדים רשאים לעשותן על פי הפקודה, ובירורו של מפ"י הראה שמבצעי העבודות לא היו מודדים. הביקורת העלתה, כי מפ"י לא נקט צעדים נגד הנלונים והסתפק בהודעה למתלוננים כי דובר באנשים שלא היו מודדים.

לדעת משרד מבקר המדינה, הואיל ומפ"י מופקד על הסדרתו של מקצוע המדידה ואמור לפקח על תקינותו, שומה עליו גם לנקוט צעדים (כגון הגשת תלונה במשטרה) נגד אנשים המבצעים עבודות מדידה בניגוד לחוק.

בתשובתו הודיע מפ"י למשרד מבקר המדינה, כי בעקבות הערות הביקורת יגובש נוהל לטיפול במקרים חריגים הנוגעים להתאמנות; יוצא נוהל בנוגע לערעור על תוצאות בחינה ולאגרה שיש לשלם בעד הערעור; ייקבע נוהל לטיפול בתלונות על מי שביצע עבודת מדידה ולא היה מורשה לכך.

כיוול כלים

דיוק המדידה הוא תנאי חשוב לביצוע התקין של עבודת המדידה. כיוול הכלים הוא שירות שמפ"י מעניקה למודדים, והוא נעשה על פי רצונו של המודד. מפ"י לא נהג לדרוש מהמודדים לכייל את כליהם ולא קיים רישום של מודדים שכליהם כוילו. יתר על כן, במכרזים לביצוע עבודות מדידה שמוציא מפ"י עבור מזמינים, הוא לא קבע את כיוול הכלים כתנאי למסירת העבודות. רק במכרזים אחדים לביצוע עבודות הקשורות לתשתית הגיאודטית הרשמית של מדינת ישראל או למיפוי הבסיסי שלה, נכללה דרישה לכייל את כלי המדידה.

פעולות מפ"י לקידום רישום זכויות במקרקעין

בינואר 1997 החליטה הממשלה על מינוי ועדה בין-משרדית שתבחן ותמליץ על דרכים, שיבטיחו רישום זכויותיהם של רוכשי דירות, וזירוז רישומן של הזכויות בדירות שנבנו בעבר וטרם נרשמו (להלן - הוועדה הבין-משרדית). על פי דוח שהגישה ועדה זו, כ- 47% מכל הדירות בארץ טרם הגיעו לרישום בלשכות לרישום מקרקעין.

חוק המקרקעין, התשכ"ט-1969, מסדיר את דרך הקנייתן של זכויות במקרקעין ושל העברתן. החוק קובע, כי עסקה במקרקעין טעונה רישום והיא נגמרת ברישום. עסקה שלא נגמרה ברישום רואים אותה כהתחייבות לעשות עסקה.

לרישום בפנקסי המקרקעין משמעויות קניניות, בהיות הרישום ראייה חותכת לזכויות הרוכש. על פי דוח הוועדה הבין-משרדית, לרישום בפנקס המקרקעין יש משמעות לגבי סחירות הנכס. שווי נכס שאינו רשום עלול להיות נמוך בחמישה עד עשרה אחוז משווי נכס רשום. כן ישנה חשיבות לרישום לכלל המשק, כשזירוז הליך הרישום יכול לצמצם את היקף הערבויות על פי חוק המכר (דירות) (הבטחת השקעות של רוכשי דירות), התשל"ה-1974, ולהקטין את עלותן.

תפקידיו של מפ"י בהליך הרישום בפנקסי המקרקעין מוגדרים בתקנות המודדים (מדידות ומיפוי), התשמ"ז-1987, שעודכנו ב-1998 (להלן - תקנות המדידה), ובתקנות המקרקעין. לפי תקנות המדידה, באחריות מפ"י לאשר תצ"רים המתבססות על תכניות בניין עיר (תב"ע) או על חוק רישום שיכונים ציבוריים (הוראת שעה), התשכ"ד-1964. את התצ"רים האלה מגישים המודדים לאישור, כתכניות כשרות לרישום בפנקס המקרקעין.

בדוח שהגישה הוועדה הבין-משרדית באפריל 1998 היא המליצה, כי מפ"י יתמקד באחריותו הכוללת לתשתית הגיאודטית הרשמית של מדינת ישראל; הטיפול במקצוע המדידה ייעשה בידי יחידה נפרדת ובלתי תלויה במפ"י; הזמנות של עבודות מדידה ייעשו ישירות בידי אלה שיזמו את התכנון. הוועדה המליצה, כי עניינים אלה יוסדרו בחקיקה. עוד המליצה הוועדה, לפרסם חוזרים ונהלים לגבי הכנת תצ"רים ולשינויים בהן, וכן לגבי אחריותו המקצועית של המודד. באוגוסט 1998 החליטה הממשלה לאמץ את המלצות דוח הוועדה הבין-משרדית.

ההליך לאישור תצ"ר

לפי תקנות המדידה על מודד להגיש כל תצ"ר לביקורת מנהל מפ"י או מודד מבקר שמנהל מפ"י הסמיך לעניין זה; אין לרשום תצ"ר בפנקסי המקרקעין אלא לאחר אישור בכתב של מנהל מפ"י, כי היא כשרה לרישום.

כדי לקבוע אם תצ"ר כשרה לרישום, עושה מפ"י בקרה פרטנית לכל תצ"ר המוגשת לו. הבקרה נעשית בשלבים מדורגים, כולל בדיקה בשדה ובדיקה משרדית של התצ"ר.

פיגור באישור תצ"רים

בדוח הוועדה הבין-משרדית נאמד מספר הדירות שעדיין אינן רשומות בפנקס המקרקעין ב-783,000 דירות (עד נובמבר 1997); לגבי כ-365,500 דירות מהן, אשר נבנו בבנייה פרטית, סטטוס הרישום שלהן אינו ידוע. מהן שנמצאות בהליכי אישור במפ"י;

מבין כ-325,500 דירות שנבנו על קרקעות המדינה ונמצאות בהליכי רישום הפרצלציה, היו כ-126,500 בהליכי אישור במפ"י, ועוד כ-50,000 בהכנה להזמנת תצ"רים של משרדי הממשלה ממפ"י. מכאן, שאחד מ"צווארי הבקבוק" הוא בהליך הרישום במפ"י.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה, שהגורמים העיקריים לפיגור באישור תצ"ר הם:

1. משך הזמן הממוצע לאישור תצ"ר ככשרה לרישום הוא בין שנה לשנתיים, מתוך זה זמן ההמתנה לתחילת הליך הבקרה במפ"י מגיע לכדי חמישה חודשים בממוצע. יש לציין, שעיקר זמן ההמתנה הוא בגף פע"מ ובלשכה המרחבית בתל אביב האחראית לאזור תל אביב והמרכז (להלן - מרחב תל אביב).

2. סבבי תיקון: לרוב רובן של התצ"רים דורש מפ"י סבב תיקונים אחד לפחות; התיקונים של התצ"רים מלווים בשהות נוספת אצל היזמים, העולה לעתים על חצי שנה.

3. מספר התצ"רים: בשנים 1994-1997, בעקבות הגיאות בענף הנדל"ן, חל גידול של 25% בממוצע במספר התצ"רים שהוגשו לבדיקת מפ"י; גידול זה לא לווה בתוספת תשומות למפ"י.

כתוצאה מהאמור בפרק זה, התפוקות של הליך הביקורת במפ"י הן נמוכות. כך, לדוגמה, במרחב תל אביב, שבו מתקבלים בממוצע 65% מתיקי התצ"ר, אושרו במהלך השנים 1995 ו-1996 רק כ-30% מהתיקים שהתקבלו באותן שנים.

פעולות לשיפור תהליך העבודה

1. העדר מערכת בקרה: בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה, כי המעקב במפ"י על הליכי הביקורת בוצע ידנית. במפ"י לא היתה מערכת בקרה ממוחשבת אשר תוכל לזהות במדויק את שלב הבקרה בו נמצאת התצ"ר; למנהלי מפ"י לא היה דוח מעודכן על מלאי התצ"רים בהליכי הבקרה; לא נקבע תקן ללוח זמנים לאישור תצ"ר, וגם לא נבדקו הסטיות ממנו.

2. ליקויים בחלוקת עבודה: (א) בהליכי הבקרה עוסקות הלשכות המרחביות המבצעות בעיקר בקרה בשדה² של התצ"ר ובקרה משרדית מוקדמת³, וכן גף פע"מ - שעושה בקרה משרדית מוקדמת וסופית⁴. שילוב מעין זה דורש הגדרות תפקיד ברורות וניצול יתרונותיה של כל יחידה. הועלה, שלא היתה חלוקת עבודה ברורה בין יחידות אלו. נמצא שתצ"ר מסוימת עוכבה כשנתיים עקב בקרה חופפת. זאת ועוד, חלוקת העבודה העמומה בין יחידות מפ"י מחייבת, במקרים מסוימים, תחזוקה כפולה של מידע הדרוש לעובדי מפ"י לצורך הבקרה, ובמקרים אחרים, עדכונים הדדיים בין המרחבים לגף פע"מ, המאריכים גם הם את משך אישורה של התצ"ר.

(ב) בדיקת תצ"רים ואישורן הם משימות מרכזיות במפ"י. זהו תחום בו למפ"י יתרון על פני מודדים פרטיים, באשר הוא גוף ממשלתי חסר פניות ובעל מידע מקיף בתחום.

כאמור, מוגשות מרבית התצ"רים במרחב תל אביב. זמן ההמתנה לביקורת בלשכה המרחבית המטפלת באזור זה הוא כחצי שנה בממוצע, לעומת שאר לשכות מפ"י בהן זמן ההמתנה אינו עולה על חודשיים.

הועלה, שמפ"י לא נקט פעולות פשוטות יחסית, כגון, שינוי הגבולות הגיאוגרפיים של המרחבים או ניווד עובדים בין המרחבים, כדי להקל על צוואר הבקבוק במרחב

2 בקרה בשדה - בדיקה בשטח של הנקודות המהותיות בתצ"ר המוגשת.

3 בקרה משרדית מוקדמת - בדיקת רקע היסטורי של התצ"ר, חלקות גובלות, וחישובי המודד.

4 בקרה משרדית סופית - בקרה משרדית נוספת, שבסופה ניתן לתצ"ר אישור ככשרה לרישום.

תל אביב. זאת ועוד. התברר, שהלשכות המרחביות האחרות עוסקות בפעולות אשר ביכולתו של השוק הפרטי לבצען, כמו מדידות עבור משרד הבינוי והשיכון, או פיקוח על עבודות מדידה עבור משרדי ממשלה שונים. נמצא, שאחת הלשכות המרחביות אף עשתה מחקרים ופעולות שנועדו לאיתור נכסים ואישור מצבם החוקי עבור גורמים פרטיים - פעולות שאינן בתחום סמכותו ואחריותו של מפ"י.

(ג) שיפור ביעילות מערכת, משמעו בין היתר, שיפור היעילות בצוואר הבקבוק, ומכאן שעל היחידה שבה מתהווה צוואר בקבוק להתמקד בו בתחום הפעילות המרכזית שלה.

הועלה, שיחידות מפ"י - גף פע"מ ומרחב תל אביב - המהוות את צווארי בקבוק בנושא בקרה ואישור תצ"רים, עוסקות בפעילות נוספת אשר מקטינה מיכולתן לבצע את משימתן העיקרית - בקרת תצ"רים. לדוגמה, בגף פע"מ עוסקים כמחצית מהעובדים בפעילות שאינה בקרת תצ"רים, אלא בפיקוח על מורדים מהשוק הפרטי המכונים תצ"רים עבור משרדי ממשלה - פעולה שהשוק הפרטי יכול לבצע.

*

תפקידו העיקרי של מפ"י הוא בקרה ואישור תכניות ככשרות לרישום. מפ"י אינו מנצל את משאביו באופן מיטבי, כדי לייעל את בקרת התצ"רים. מפ"י אינו מתמקד בתחום תפקידו על פי חוק ובו יתרונו - בקרת תצ"רים, ופועל בכמה תחומים נוספים, כמו מדידות עבור משרד הבינוי והשיכון והפיקוח על עבודות מדידה של משרדי הממשלה, פעולות שביכולתו של השוק הפרטי לבצע.

בתשובתו הסביר מפ"י למשרד מבקר המדינה, כי החל מ-1997 התיר החשב הכללי במשרד האוצר למשרדי הממשלה להתקשר ישירות עם גורמים פרטיים. אבל בשל המומחיות הייחודית של מפ"י ויכולתו בניהול פרויקטים בתחום המדידות, פונים משרדי הממשלה אל מפ"י לביצוע עבודות באמצעותו.

לדעת משרד מבקר המדינה, על מפ"י לייעל את תהליך עבודתו, גם כאשר הגידול במספר התצ"רים המוגשות לבקרתו אינו מלווה בגידול מתאים באמצעים העומדים לרשותו. על מפ"י לפעול כך שעיקר תשומותיו יושקעו בתפקידו הייחודיים על פי חוק, ורק לאחר שיגיע בהם למידת תפקוד משביעת רצון יהיה מקום לשקול הפניית משאבים לפעילויות נוספות.

ביצוע ביקורת שלא בסמכות

חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, קובע, כי לא ניתן לרשום בספרי המקרקעין תצ"ר אלא אם היא מאושרת בידי יו"ר הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, המעיד כי אין בתצ"ר סטיות מהתב"ע שאושרה, וכי הוועדה המקומית אישרה את התצ"ר. לפיכך דורש מפ"י את חתימת יו"ר הוועדה המקומית שהתצ"ר תואמת את התב"ע, כתנאי לפתיחת תיק תצ"ר.

בבדיקת משרד מבקר המדינה הועלה, שבלשכה המרחבית בירושלים מבצע המודד המחוזי (מנהל הלשכה המרחבית) - ולא יו"ר הוועדה המקומית - את הבדיקה של מידת ההתאמה של התצ"ר

לתב"ע ומאשר בחתימתו את ההתאמה. נוכח העובדה שאין בלשכה המרחבית מעקב מרוכז על שינוי בתב"ע שאישרה הוועדה המקומית, אין לדעת אם שינויים בתב"ע יבואו לידי ביטוי בתצ"רים הכשרות לרישום.

חוסר בנוהלי עבודה

1. בביקורת הועלה, שאין במפ"י הגדרה מוסכמת וברורה לכל אחד משלבי הבקרה, ולא נקבעו נהלים בכל הקשור להליך הבקרה. ההליך נעשה לפי "תורה שבעל פה", המוסכמת לעובדי מפ"י. עוד הועלה, שהעדר נהלים הביא חוסר אחידות בין היחידות השונות במפ"י, הן בדרך הפעלת בקרה על התצ"ר והן בפעולות מינהליות, כמו גביית מקדמות על חשבון אגרות מהמודדים.

2. בקרה בשדה בידי מפ"י כרוכה בעלויות ניכרות (עלות כספית ועלות זמן) למגישי התצ"ר; בסמכות המודדים המחוזיים להחליט שלא לבצע.

הביקורת העלתה, שלא נקבעו הקריטריונים לקבלת החלטות מסוג זה. זאת ועוד, באותם מקרים שהמודדים המחוזיים החליטו לוותר על הבקרה בשדה, לא נמצאו לכך הסברים בכתב.

3. לפי הנהוג במפ"י, בסמכותו של מודד מחוזי לסגור תיק תצ"ר מנימוקים שונים, ובהם אי-ביצוע הערות הבקרה של מפ"י, ואי-חידוש סימון הגבולות כנדרש.

הביקורת העלתה, שעניין זה לא עוגן בנוהל המגדיר את היקפה של הסמכות, הנימוקים הראויים לקבלת ההחלטה, ודרך הערעור עליה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע מפ"י, כי הוא פועל להכנת נהלים מפורטים המתבססים על תקנות המדידה.

מסירת עבודות מדידה ומיפוי

מפ"י מבצע עבודות מדידה עבור מזמינים - בפרט משרדי ממשלה (משרד הבינוי והשיכון, מינהל מקרקעי ישראל, וכן עמידר, החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ), וכן עבודות הקשורות לתשתית הגיאודטית הרשמית של מדינת ישראל או למיפוי הבסיסי שלה. כדי לעשות עבודות אלה הוא מתקשר עם מודדים, בדרך של מכרזים פומביים או סגורים. נוסח המכרזים מחלק כל עבודה לשלבים, והמתמודדים מתבקשים להציע את הצעתם הן מבחינת משך ביצועו של כל שלב והן מבחינת עלותו.

אומדן: לקראת פרסום מכרז לעבודת מדידה נוהג מפ"י להכין אומדן, האמור לשמש את ועדת המכרזים בהערכתה את ההצעות שיוגשו. בדרך כלל לא נעשו האומדנים במתכונת של נוסח המכרזים והם לא התייחסו לשלבי העבודות ולעלותו של כל שלב.

הועלו מקרים, שהאומדנים הכספיים עלו אף על ההצעות היקרות ביותר שהוגשו במכרזים.

לדוגמה, במכרז מסוים היתה ההצעה היקרה ביותר על סך 170,000 ש"ח, והזולה - 76,000 ש"ח; ואילו האומדן היה 257,700 ש"ח (51.5% יותר מההצעה היקרה ו-239% יותר מהזולה).

לא נמצא, שאומדנים שימשו בקביעת הזוכים במכרזים, ולא ברור מדוע נעשו. אילו היתה ועדת המכרזים עושה שימוש באומדנים, הרי שהליקויים במתכונתם היו גורעים מיעילותם כגורם בקבלת ההחלטות.

מפ"י לא הכין נוהל בעניין מסירת עבודות. אחד הנושאים שיש להסדירו בנוהל הוא כיצד להתייחס להצעה שהיא זולה באופן משמעותי בהשוואה להצעות אחרות או לאומדן, ולקבוע את סמכותה של ועדת המכרזים, אם הוגשה הצעה כזאת.

העבודות נמסרו למציע שהצעתו היתה הזולה ביותר ללא התחשבות במשך הביצוע, אף כי המציעים התבקשו להתייחס בהצעותיהם למשך הביצוע.

מורד אתר: מורד אתר הוא מורד שהוצמד לאתר מסוים ומבצע בו את כל עבודות המדידה והמיפוי הנדרשות. מורדי האתר מועסקים עבור משרד הבינוי והשיכון, אולם מפ"י הוא שחותם על חוזים עמם והוא אחראי בלעדית לפיקוח על עבודתם ולהתחשבות עמם. ב- 1998 הועסקו מורדי אתר ב- 95 אתרים; ערך העבודות נאמד בכ- 11 מיליון ש"ח.

הביקורת העלתה, שבחודשים הראשונים של השנים 1997 ו- 1998 ביצעו מורדי אתר עבודות מדידה, בלא שנחתמו עמם חוזים. מפ"י הסביר למשרד מבקר המדינה, כי הוא עיכב את החתימה על החוזים, מפני שמשרד הבינוי והשיכון לא העביר לו התחייבויות תקציביות לכיסוי שכר טרחתם של המודדים. ההתחייבויות הועברו למפ"י רק בפברואר 1997 ובמאי 1998 (עבור אותן שנים), ומשהתקבלו חתם מפ"י בדיעבד על החוזים עם המודדים ושילם להם באיחור של עד 4.5 חודשים.

משרד מבקר המדינה העיר, שיש למנוע קבלת שירותים בידי המדינה בטרם תקצוב הפעולה וקודם שנחתם חוזה עם הספק.

*

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה, שהמרכז למיפוי ישראל לא התמודד עם צווארי הבקבוק בתהליך בקרת התכנון לצורכי רישום בספרי המקרקעין, ולא ויסת את משאביו כך שיתמקדו בפעולות הקשורות להגברת יעילותה של בקרה זו.

בפועל, עוסק מפ"י בפעולות שונות, אשר יכולות להתבצע בידי מוסדות ממשלה שונים בהתקשרות ישירה עם מודדים מהשוק הפרטי.

בשינוי המבנה הארגוני במפ"י, בטיפול בצווארי בקבוק, וביישום מסקנות הוועדה הבין-משרדית, יש כדי לזרז ולייעל את עבודת מפ"י בכל הנוגע לאישור תצ"רים, ובכך גם לזרז את רישום הזכויות בפנקסי המקרקעין.