

משרד הבינוי והשיכון

פעולות הביקורת

במסגרת מטלת רוחב בנושא "הקמת פרויקטים במימון גופים ממשלתיים וממלכתיים ברשויות מקומיות" נבדקו במשרד הראשי ובמחוזות הגליל וירושלים של הבנייה העירונית קשרי הגומלין בין המשרד לבין הרשויות המקומיות שהוא מסייע להן ובינו לבין משרדי ממשלה וגופים אחרים (ראו עמ' 77).

במסגרת מטלת רוחב בנושא "העסקת רואי חשבון" נבדקו במשרד הראשי סדרי ההתקשרות עם רואי חשבון חיצוניים (ראו עמ' 133).

במסגרת מטלת רוחב בנושא "הבקרה על תשלומים לזכאים שנעשים בסיוע מערכות ממוחשבות" נבדקה במשרד הראשי ההיערכות למניעת תשלומים שלא כדון, לרבות אמצעי הבקרה והפיקוח הננקטים להבטחת התקינות של הליך התשלומים (ראו עמ' 153).

עבודות עפר ביישוב צוקים

במשרד הראשי ובמחוז דרום של המינהל לבנייה כפרית ויישובים חדשים וכן במועצה האזורית ערבה תיכונה נבדקו סדרי ההתקשרות והבקרה על ביצוע עבודות עפר ראשוניות שנעשו ביישוב החדש צוקים שבתחום המועצה האזורית.

החברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי בעיר העתיקה בירושלים בע"מ

בחברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי בעיר העתיקה בירושלים בע"מ נבדקה שאלת המשך קיומה של החברה וכן העסקת כוח האדם בחברה, מצבה הכספי, גביית החובות, פעילותה השוטפת, ניהול נכסיה והיבטים מסוימים של יחסיה עם תושבי הרובע. בדיקות משלימות נעשו במשרד הבינוי והשיכון, אצל רשות החברות הממשלתיות, בלשכת רישום המקרקעין בירושלים ואצל רשם העמותות שבמשרד המשפטים.

עבודות עפר ביישוב צוקים

תקציר

משרד הבינוי והשיכון (להלן - המשרד) החל לבצע בתחילת 1999 עבודות עפר ראשונות להקמת יישוב חדש בתחום המועצה האזורית ערבה תיכונה - צוקים. המשרד ביצע את העבודות במימונו המלא באמצעות המועצה האזורית. המועצה האזורית מסרה את העבודה לקרן הקיימת לישראל (קק"ל).

היישוב הוקם ללא החלטת ממשלה.

המשרד פרסם מכרז לביצוע עבודות העפר והודיע לזוכה על זכייתו, אך חזר בו ללא מתן הסברים.

כבר סמוך לפרסום המכרז מסר המשרד את ביצוע העבודה למועצה האזורית ערבה תיכונה וזו מסרה אותה לקק"ל.

בהתאם לחשבון שהגישה קק"ל, בביצוע העבודה גדלו הכמויות במידה ניכרת על התכנון ועלותה הייתה פי 2.93 יותר מהאומדן של המשרד, ולמעלה מפי 4 מהצעת הזוכה במכרז.

תיק המסמכים בדבר העבודה בצוקים לא נמצא במשרד. המשרד לא הסביר מי ביער את התיק. ביעור חומר מסוג זה עומד בניגוד לחוק הארכיונים, התשט"ו-1955, והתקנות שהותקנו מכוחו.

המשרד לא בדק כראוי את החשבון הסופי שהגישה קק"ל וגם לא וידא שהעבודה בוצעה בסטנדרט שדרש.



המינהל לבנייה כפרית ויישובים חדשים (להלן - המב"כ), שהוא יחידת סמך במשרד הבינוי והשיכון (להלן - המשרד), מסייע במימון פרויקטים של בנייה ופיתוח שמבצעות מועצות אזוריות ביישובים כפריים. לעתים עושה המשרד בעצמו את העבודות, בפרט ביישובים חדשים.

בשנת 1998 הקציב המשרד 400,000 ש"ח לעבודות עפר ולהנחת קווי מים ביישוב חדש - צוקים (מקודם - בלדד) שבתחום המועצה האזורית ערבה תיכונה (להלן - המועצה האזורית). המב"כ ביצע את העבודה באמצעות המועצה האזורית, וזו מסרה את העבודה לקרן הקיימת לישראל (להלן - קק"ל). העבודה נעשתה בשנים 1999-2000. המשרד סיים את התחשבותו עם המועצה האזורית באוגוסט 2002.

משרד מבקר המדינה בדק את ביצוע עבודות העפר הראשוניות בצוקים ואת הבקרה של המשרד על כך. הבדיקה נעשתה לסירוגין בתקופה יולי-נובמבר 2004 במשרד הראשי, במחוז הדרום של המב"כ (להלן - מחוז הדרום) ובמועצה האזורית.

עבודות ביישוב שהממשלה לא החליטה על הקמתו

במרס 1975 החליטה הממשלה, כי כל הצעה להקים יישוב חדש צריכה להתקבל בוועדת השרים לענייני התיישבות. החלטה של ועדת השרים או של הממשלה מגדילה את הסיכוי למימוש ההצעה בגין ההכרח לשתף משרדי ממשלה בהקמת התשתיות, במימון ובאכלוס.

הביקורת העלתה, כי לא התקבלה החלטה של הממשלה על הקמת היישוב צוקים¹.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2005 הסביר המשרד, כי לדעתו לא נדרשה החלטת ממשלה להקמת היישוב, מפני שהיישוב שימש במשך שנים רבות כמחנה זמני לגיבוש גרעינים להתיישבות ביישובי הערבה, ומשום שבתכנית המתאר המחוזית משנת 2000 הוא אושר כיישוב כפרי שמספר יחידות הדיור בו יגיע עד 500.

יש לציין כי אף שהיישוב שימש בעבר מחנה זמני, הוא היה נטוש כבר שנים אחדות, ועל כן ראוי היה כי תתקבל החלטה על הקמתו. אישור הממשלה להקמתו אינו נדרש רק כהליך פורמלי, אלא הוא מחויב המציאות כדי לאפשר היערכות בין-משרדית לפיתוחו ולהקצאת כספי ציבור לשם כך. בעניין זה יש להטעים גם כי בדצמבר 2004 גיבש היועץ המשפטי לממשלה הנחיה לממשלה בעניין החלטה על הקמת יישובים חדשים. נאמר בה, בין השאר, כי החלטות כאלה הן עניין של מדיניות, יש להן השלכות רחבות על נושאים שבאחריות משרדי ממשלה רבים, ועל כן מן הראוי כי תתקבלנה בידי הממשלה או בידי ועדת שרים.

אשר לתכנית המתאר המחוזית, זו אושרה לאחר שהחלו עבודות העפר ביישוב, ועל כל פנים, נוכח המורכבות של הקמת יישוב, תכנית מתאר מחוזית אינה יכולה להיות תחליף להחלטת ממשלה בעניין.

מסירת העבודה שלא במכרז

1. העבודה הייתה יישור שטח שיועד לבנייה ולחפירת תוואי של כביש פנימי (לרבות הנחת מצע ראשון). באוקטובר 1998 הכין המשרד הראשי של המב"כ אומדן לעבודה, שהסתכם ב-782,000 ש"ח; בנובמבר 1998 הוא פרסם מכרז לביצועה. במכרז זכה המציע שהצעתו הייתה הזולה ביותר, 550,000 ש"ח. ואולם הואיל והצעתו הייתה נמוכה בכ-30% מהאומדן, פנתה אליו ועדת המכרזים וביקשה ממנו לחזור ולבדוק את הצעתו. המציע השיב כי בדק את הצעתו והוא איתן בדעתו להגישה, ובסוף אותו חודש הודיע לו המשרד כי זכה במכרז. במקביל הודיע המשרד לשאר המציעים כי לא זכו במכרז. בהתאם לכך החל המב"כ בהליכים להכנת חוזה להתקשרות עם הקבלן ולהוצאת "צו התחלת עבודה".

הביקורת העלתה, שסמוך למועד בו שביקש מחוז הדרום לפרסם את המכרז, מסר המשרד הראשי של המב"כ את ביצוע הפרויקט למועצה האזורית ערבה תיכונה, וזו מסרה אותה לקק"ל. בתשובתו למשרד מבקר המדינה לא הסביר המשרד את פשר העניין.

1 ראו בעניין זה "מימון עבודות בנייה ופיתוח ביהודה ושומרון", דוח שנתי 54 (2004) של מבקר המדינה, עמ' 359-369.

מהשתלשלות העניינים המתוארת לעיל למדים שמחד גיסא, פרסם המב"כ מכרז, כחן את ההצעות ובחר זוכה, ומאידך גיסא, סיכם עם המועצה האזורית כי זו תבצע את העבודה באמצעות קק"ל. כמו כן, המב"כ לא קיים הליך מסודר של קבלת החלטה בעניין אי-מימוש ההתקשרות עם הזוכה במכרז, לרבות פנייה לקבלת ייעוץ משפטי.

יצוין כי בנסיבות אלה לא היה טעם לפרסם מכרז; פרסומו בד בבד עם מסירת העבודה למועצה האזורית ולקק"ל היה משום הטעיה של המציעים, והוא גרם להם וליחידות המשרד שטיפלו בו טורח לריק ובזבוז משאבים.

2. כאשר המשרד מבצע בעצמו פרויקט של בנייה או פיתוח, הוא אמור לממנו במלואו, לתכנן אותו, להתחשבן עם הקבלן ולפקח באופן צמוד על ביצועו. לא כך נהג המשרד בביצוע עבודות העפר בצוקים, שהוא עמד לממנו במלואו. מסירת הפרויקט למועצה האזורית משמעה פיקוח צמוד שלה על עבודת הקבלן ובדיקת החשבונות שיגיש, הליך שמצמצם את הבקרה של המשרד. המשרד קיים פיקוח עליון² כדי לאשר את דרישות התשלום שהגישה לו המועצה האזורית על מנת לקבל את המימון בעד הפרויקט.

בתשובתו הסביר המשרד, כי העבודה נמסרה למועצה האזורית, שאמורה הייתה לבצע באמצעות קק"ל, בשל התחייבותה של קק"ל להשתתף ב-50% מעלות העבודה. המועצה האזורית הסבירה בתשובתה כי "הפכה למעין צינור" בין המשרד ובין קק"ל.

מתשובת המשרד משתמע שמסירת העבודה למועצה האזורית הייתה כרוכה בשיתוף קק"ל בביצוע העבודה. דבר זה מעורר תמיהות. המשרד לא הסביר מדוע לא ביצע בעצמו את העבודות (באמצעות קק"ל), שהרי כאמור, המשרד נוהג לעשות בעצמו עבודות תשתית ליישובים חדשים. אשר לתשובת המועצה האזורית, עולה ממנה שהפרויקט בוצע ללא פיקוח צמוד כדרוש.

3. מסירת העבודה למועצה האזורית נעשתה בדרך של הזמנה לביצועה³ שהעביר המשרד למועצה האזורית. בתשובתו הסביר המשרד, כי המועצה האזורית חתמה על חוזה עם קק"ל. בתיקי המשרד לא נמצא עותק של החוזה האמור. לפיכך אי אפשר לוודא אם הוא הכיל את הדרישות בעניין עבודות בנייה קבלניות הכלולות בנוהלי המשרד ובנוסח החוזה האחד - כגון אחריותו של המבצע כלפי המשרד וכלפי צד ג', ביטוחים שעליו לעשות, התקנים המקצועיים החלים על העבודה - ואת המסמכים הנלווים לחוזה.

אומדנים וכתבי כמויות

1. בנובמבר 1998, יום לאחר פרסום המכרז, מסרה קק"ל למועצה האזורית אומדן כספי לביצוע העבודה. האומדן התבסס על כתב הכמויות (שהיה חלק ממפרט המכרז) שהכין המהנדס שתכנן את הפרויקט עבור המשרד (להלן - המתכנן), והוא היה גבוה מהאומדן הכספי שהכין המתכנן עצמו. המועצה האזורית ביקשה את האומדן מקק"ל כשלושה שבועות לפני שהמשרד פרסם את המכרז, וקק"ל מסרה אותו, כאמור, יום אחריו.

2 פיקוח עליון – פיקוח של המתכנן כדי לוודא שהמבנה הוקם בהתאם לתכנית.

3 הזמנה היא מסמך שהוא התחייבות של המשרד לשלם סכום שלא יהיה גדול מהנקוב במסמך, ומצוינים בו התנאים לקבלתו. חשב המשרד וראש המב"כ חותמים עליו.

כתב הכמויות (שהכין המשרד) כלל חומרים מסוימים לסלילת כביש; חומרים אלה היו באיכות גבוהה יותר מאלה שכללה קק"ל באומדן שהגישה. לא נמצא כי המשרד אישר מראש שימוש בחומרים שאיכותם ירודה מאיכות החומרים שפורטו בכתב הכמויות. יש להדגיש כי סלילת כביש שלא לפי הסטנדרט של המשרד - בפרט כשמדובר בשימוש בחומר נחות כמצע לכביש - עלולה לגרום לכך שחיי הכביש יהיו קצרים מהמתוכנן, דבר שיחייב השקעת משאבים לשיפוצו, ויגדיל בסופו של דבר את עלותו. האומדן של קק"ל היה 910,000 ש"ח - 16.4% יותר מהאומדן הכספי של המשרד, ואולם למעשה, ההפרש בין העלויות גדול עוד יותר עקב השוני באיכות החומרים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה טען המשרד כי קיבל אישור מעבדה לתקינות החומר. בעניין זה יש להדגיש כי אישור בדיעבד הוא חסר משמעות; אם המשרד סבר שניתן להשתמש בחומר נחות היה עליו לבדוק אותו מלכתחילה ולאשר את השימוש בו מראש. בבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה בתיקי המשרד לא נמצא אישור מעין זה.

2. בדצמבר 1999 מסרה קק"ל למועצה האזורית הערכה כספית נוספת לאותה עבודה של כ-1.78 מיליון ש"ח, ובאוגוסט 2000 העבירה אליו עוד הערכה של כ-2.11 מיליון ש"ח. האומדנים כללו תוספת בגין הגדלת הכמויות בשניים מסעיפי העבודה וכן פירוט של עבודה שלא נכללה בכתב הכמויות - פיצוץ סלע קשה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הסביר המשרד, כי הגידול בעבודות העפר (חפירה) נבע "מעדכון כמויות תוך כדי הביצוע" ומעבודה נוספת. המועצה האזורית צירפה לתשובתה התייחסות של המתכנן לממצאי הביקורת; לפיה, תכנון מעודכן מאוגוסט 1999 כלל תוספת כמויות. המתכנן טען שבסוף שנת 1999 ובתחילת 2000 הוא תכנן עבודה נוספת שהיקפה הגיע בפועל ל-34% מהעבודה המקורית; אולם לפי הסבריו, בהתאם למדידה שנעשתה בסיום העבודה, הייתה החפירה שנעשתה באתר העבודה המקורי קטנה ב-14% מהחפירה שתוכננה.

קק"ל הודיעה בתשובתה כי המתכנן טעה בחישוב עבודות העפר, וכתוצאה מכך גדלה הכמות ב-30,000 מ"ק.

יש לציין כי הסברים אלה, שחלקם אינם מתיישבים זה עם זה, אינם מעוגנים במסמכים. יתר על כן, לא ברור מי אישר את העבודה הנוספת, אם בכלל. בחשבונות שהמועצה האזורית הגישה למשרד לא הופרדה העבודה הנוספת מן העבודה המקורית, ולפיכך לא ברור כיצד התחלקו התשלומים בין שתיהן. דבר זה מצביע על כשל במערכת הפיקוח.

ההתחשבות על ביצוע העבודה

ביולי 2002 הגישה המועצה האזורית למחוז הדרום חשבון סופי לקבלת יתרת הסכום בגין השתתפותו של המשרד בביצוע הפרויקט. החשבון הסופי הסתמך על חשבון מינואר אותה שנה שהגישה קק"ל למועצה האזורית. עלות העבודה בהתאם לחשבון קק"ל הייתה כ-2.29 מיליון ש"ח - פי 2.93 יותר מאומדן המתכנן, ולמעלה מפי 4 מהצעת הזוכה במכרז. קק"ל חייבה את המועצה האזורית במחצית הסכום, והמשרד שילם למועצה האזורית 1.05 מיליון ש"ח - כ-268,000 ש"ח יותר מהאומדן שלו עצמו וכ-500,000 ש"ח יותר מההצעה שזכתה במכרז. הביקורת העלתה ליקויים בבדיקת החשבון הסופי שעשה המשרד:

1. הכמויות בחשבון סופי אמורות להיקבע במדויק, לפי מדידה, ואין זה סביר שיהיו זהות לכמויות שנקבעו באומדן, אך רוב הכמויות בחשבון הסופי של קק"ל היו זהות לכמויות שנרשמו

באומדן שלה ובכתב הכמויות של המשרד. יתר על כן, הכמויות שנרשמו בחשבון הסופי היו מעוגלות לאלפים שלמים (למשל, 26,000 מ"ר, 70,000 מ"ק); דבר זה אינו סביר.

2. במחוז הדרום מנוהל תיק לכל עבודה שהוא עושה או משתתף במימונה. התיק אמור לכלול תכניות ביצוע, חוזים, כתבי כמויות, חשבוניות שמגישים קבלנים ותכתובת הנוגעת לפרויקט. בחוק הארכיונים, התשט"ו-1955, נקבע כי לא יבוער במוסד ממוסדות המדינה או ברשות מקומית חומר ארכיוני, אלא בהתאם לתקנות. בהתאם לכך הותקנו תקנות הארכיונים (ביעור חומר ארכיוני במוסדות המדינה וברשויות מקומיות), התשמ"ו-1986, הכוללות הוראות מפורטות באשר למספר השנים שיש לשמור חומר ארכיוני ובאשר לאופן ביעורו.

הביקורת העלתה, כי תיק העבודה בצוקים לא נמצא במחוז הדרום.

המשרד הסביר בתשובתו כי התיק בוער ללא אישורו.

יש להטעים כי בתשובתו לא הסביר המשרד מי ביער את התיק ללא אישורו. ביעור חומר מסוג זה עומד בניגוד לחוק הארכיונים והתקנות שהותקנו מכוחו.

3. על פי נוהל המשרד, כאשר הוא משלם חשבון סופי בעד עבודות פיתוח או בנייה עליו לקבל מסמכים שיבססו את הנקוב בחשבון: פירוט על פי מדידה מדויקת של הכמויות שבהן נעשתה העבודה; ריכוז של בדיקות מעבדה שהיה על הקבלן לבצע באמצעות מעבדה מוסמכת (בעבודה זו היו שלושה סעיפים שנדרשו בהם בדיקות מעבדה); תכנית (שנעשית לאחר הביצוע) חתומה בידי מודד מוסמך. בבדיקה במועצה האזורית ובמשרד לא נמצאו מסמכים אלה. בהיעדר תעודות על ביצוע בדיקות לא ניתן לבדוק אם אכן נעשו. הדבר מלמד שהמועצה האזורית והמשרד לא בדקו כראוי את החשבון הסופי שהגיש קק"ל וגם לא וידאו שהעבודה בוצעה בסטנדרט שדרש המשרד.



ההליכים שנקט משרד הבינוי והשיכון להקמת היישוב צוקים בתחום המועצה האזורית ערבה תיכונה היו לקויים: המשרד לא פנה לממשלה לקבל את אישורה להקמת היישוב. הוא בחר בקבלן שזכה במכרז לביצוע העבודה, אך לא מימש את ההתקשרות עם הזוכה. במקביל לפרסום המכרז מסר המשרד את ביצוע העבודה למועצה האזורית כדי שזו תבצע את העבודה באמצעות הקרן הקיימת לישראל בעלות שבסופו של דבר הייתה גבוהה פי ארבעה בקירוב מהצעת הזוכה במכרז שהמשרד לא קיים את תוצאותיו. בנוסף, תיק המסמכים בדבר העבודה שמחוז הדרום ניהל בוער ללא הסבר; משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את ביעור התיק, דבר שמונע קבלת תמונה מלאה על התנהלות הפרויקט לרבות השינויים המפליגים שחלו בו במהלך הביצוע.