



מבקר המדינה

דוח על הפעלת חברות מנהלות במינהל מקרקעי ישראל

ירושלים, התשנ"ז-1997

ISSN 0792-7932
מס' קטלוגי 97-005

סודר בסדר צילום ונדפס בדפוס הממשלה, ירושלים

בשלהי שנות השמונים, עם גבור גל העלייה מחבר המדינות, נוצר במדינה מחסור בקרקעות לבנייה. בעקבות זאת קיבלה הממשלה בשנים 1990-1992 החלטות שלפיהן, ישווק מינהל מקרקעי ישראל (להלן - המינהל) במהלך השנים 1990-1993 קרקע לבניית 170,000 דירות. המינהל לא עמד ביעדי השיווק שנקבעו לו.

ביולי 1994 מונה מנהל חדש למינהל. עם כניסתו לתפקיד החל לפעול לשיפור דפוסי העבודה ובעיקר - להפרטה של ניהול עבודות התכנון והפיתוח והעברתן לידי חברות מנהלות, כדי לייעל ולהחיש את הליך הכנתן של קרקעות לשיווק.

לפעולה זו עשויים להיות יתרונות חשובים לקידום זמינותן של קרקעות. עם זאת, העלתה הביקורת שהיו ליקויים בבחירת החברות המנהלות, וספק אם בחירתן של כמה מהן היתה כדין. את תפקיד הבקרה על החברות המנהלות העביר המינהל לחברה פרטית הפועלת בתחום התכנון והפיתוח, אולם חברה זו לא מילאה את תפקידה כראוי: כמה מהחברות המנהלות העסיקו נותני שירותים בלי חוזים או בלי אישור הוועדה המוסמכת, או במצב של אפשרות מוחשית לניגוד עניינים. גם חברת הבקרה עצמה היתה נתונה במצב של ניגוד עניינים עם כמה מנותני השירותים.

המינהל איפשר לחברות המנהלות לבחור קבלנים לעבודות פיתוח במכרז סגור, ולא במכרז פומבי כנדרש בתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993.

העברת הניהול של עבודות התכנון והפיתוח, שהיקפן הכספי גדול מאוד, לידי החברות המנהלות משמעותה למעשה הפרטה של אחת מהפעולות העיקריות של מחוזות המינהל. על אף זאת לא הביא מנהל המינהל את הנושא, לפני הביצוע, לדיון במועצת מקרקעי ישראל, אלא הסתפק בדיווח למועצה רק לאחר מעשה.

משמינה המינהל את חברת הבקרה על החברות המנהלות, הועבר לידיים פרטיות גם הפיקוח על ניהול התכנון והפיתוח, והמשרדים המחוזיים חדלו למעשה לעסוק בנושא התכנון והפיתוח. העברת תפקידי ביצוע לגורמים חיצוניים אין בכוחה לשחרר את המינהל מאחריותו הציבורית לניהול המקרקעין ומחובתו לבצע פיקוח ובקרה על עבודת החברות המנהלות הפועלות מטעמו. מן הראוי היה שעובדי המינהל ינחו את חברת הבקרה ויפקחו על פעולותיה.

עדיין מוקדם לעשות הערכה כוללת בדבר יעילות פעולתן של החברות המנהלות. ראוי היה שהמינהל יחלק את פעילותן של חברות אלה לשלבים ויקבע לוח זמנים לביצוע כל אחד מהם, ולאחר השלמת כל שלב יבחן אם ביצוע המשימות מוכתר בהצלחה.

יתכן שגם רשויות ממלכתיות אחרות יבקשו ללכת בדרכו של המינהל ולהפריט חלק מפעילותן. אפשרות זו ממחישה את החשיבות הנודעת להפקת מלוא הלקחים מן הליקויים שנתגלו בהפרטה האמורה ובכך למנוע את הישנותם בעתיד. בראש ובראשונה יש להימנע ממסירת עבודות לגופים הנתונים במצב של ניגוד עניינים ושומה לשפר במידה ניכרת את סדרי הבקרה והפיקוח.

מרים בן-פורת
מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

ירושלים, אלול התשנ"ז
ספטמבר 1997

תוכן העניינים

7	ריכוז ממצאים
11	מודל החברות המנהלות
19	בקרה על חברות מנהלות
21	ניגוד עניינים
25	הפעלת התקציבים לתכנון ולפיתוח
27	מינוי מנהלי פרויקטים
29	העסקת נותן שירותים בשכונת הארגזים

ריכוז ממצאים

מינהל מקרקעי ישראל (להלן - ממ"י, מינהל) התקשר עם חברות פרטיות לניהול עבודות תכנון ופיתוח מקרקעין (להלן - חברות מנהלות). בהתאם לשיטת הניהול של התכנון והפיתוח באמצעות חברות מנהלות, ממ"י יקבע את המדיניות, ויהיה אחראי לשיווק הקרקעות; החברות הפרטיות שייבחרו במכרז ינהלו עבור ממ"י את התכנון ואת הפיתוח. החברות המנהלות ינהלו את התכנון באמצעותם של נותני שירותי תכנון למיניהם (להלן - נותני שירותים) ואת עבודות הפיתוח - באמצעות קבלני פיתוח. הבקרה על החברות המנהלות תבוצע במישור ההנדסי והכספי, באמצעות חברה פרטית (להלן - חברת הבקרה).

תהליך קבלת ההחלטות: בתהליך קבלת ההחלטות למכרז החברות המנהלות השתתפו בעיקר מנהל המינהל, שני מנהלי אגפים אשר את מילוי תפקידם בממ"י החלו אך זמן קצר לפני הדיונים בנושא, ונציגי חברה פרטית שהועסקה בידי ממ"י בהכנת המכרז (להלן - החברה הפרטית). בתהליך קבלת ההחלטות לא שותפו נציגי המחוזות ונציגי יחידת הפיתוח בממ"י, אשר להם ניסיון בממ"י בהפעלת תכנון ופיתוח.

תפקיד מועצת מקרקעי ישראל הוא לקבוע את המדיניות הקרקעית שלפיה יפעל המינהל, לפקח על פעולות המינהל ולאשר את הצעת תקציבו. הפעלת חברות מנהלות היתה כרוכה בשינוי ארגוני מהותי ובמסירת עבודות בהיקף כספי ניכר. על אף זאת, הסתפק מנהל המינהל בדיווח למועצת מקרקעי ישראל מבלי להביא נושא זה לדיון במועצה.

בחירת החברות המנהלות: בתנאי המכרז קבע ממ"י ארבע אמות מידה לבחינת החברות המנהלות. כללי מינהל תקין מחייבים, כי גם קביעת נושאי משנה לכל אמת מידה שתיקבע בתנאי המכרז תיעשה לפני שייפתחו מעטפות החברות שנגשו למכרז וימוינו. ועדת המכרזים קבעה את נושאי המשנה לאמות המידה שנקבעו במכרז רק לאחר פתיחת המעטפות ובדיקת תכולתן.

ממ"י קבע בתנאי המכרז שהחברות המנהלות יציגו צוות ניהולי אשר ילווה את עבודת נותני השירותים שתעסיק החברה המנהלת ויפקח עליהם. משרד מבקר המדינה העלה, כי שלוש חברות מנהלות העסיקו חלק מהצוות הניהולי כנותני שירותים.

אחת החברות המנהלות זכתה במכרז, אף שלא עמדה באחד מתנאיו. שתי חברות מנהלות נוספות קיבלו ניקוד גבוה מהמגיע להן; קבלת הניקוד הנכון היתה מונעת את זכייתן במכרז.

בחירת חברת בקרה: ממ"י התקשר עם החברה הפרטית לצורך הכנת המכרז לחברות מנהלות ללא אישור ועדת רכישות וללא חוזה. רק כחודש וחצי לאחר שמלאכת הכנת המכרז הסתיימה והמכרז פורסם, אישרה ועדת הרכישות את בקשת מנהל אגף שיווק וכלכלה להעסיק את החברה הפרטית, זאת – בלי שהובא לידיעתה, כי העבודה כבר הסתיימה.

ועדת רכישות עליונה של ממ"י אישרה בפברואר 1995 להעסיק את החברה הפרטית בתפקיד בקרה על חברות מנהלות (להלן - חברת הבקרה) במשך שלוש שנים, בהיקף של 2500-2000 שעות לשנה בעלות כוללת של למעלה מ-1,000,000 ש"ח. אישור זה ניתן תוך חריגה מהוראות תקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993.

מתן הרשאות לחברות מנהלות: מתן הרשאה לתכנון ופיתוח קרקע צריכה להיעשות לפי פרוגרמה מתואמת ומאושרת. לשם מתן ההרשאות הקים ממ"י ועדה (להלן - ועדת הרשאות). ההרשאות שנתנה ועדת ההרשאות לחברות מנהלות לא היו מעוגנות בפרוגרמה. זאת ועוד, ממ"י נתן הרשאות לחברות מנהלות במקומות שמשרד הבינוי והשיכון החל בתכנונם על פי הרשאות שכבר היו בידיו.

בטרם מונתה ועדת ההרשאות נתנו שני מנהלי אגפים בממ"י, על דעת עצמם, לחברות מנהלות הרשאות לתכנון ופיתוח עשרות פרויקטים, שלא באמצעות ועדה מוסמכת. ועדת ההרשאות ושני מנהלי האגפים נתנו את ההרשאות לחברות המנהלות ללא קריטריונים וללא הנמקה בכתב.

מבין 436 הרשאות שניתנו עד אפריל 1996, רק 74 הרשאות עברו הליך של בדיקה ורישום במערכת הממוחשבת של ממ"י עד ספטמבר 1996.

ממ"י העסיק כמה נותני שירותים בהכנת הרשאות לחברות מנהלות בעלות של כ-1.2 מיליון ש"ח, אף כי ההסכם עמן קבע שהן יקבלו את החומר להכנת ההרשאות ממחוזות ממ"י. בהכנת הרשאות אלה היה ניתן להעסיק את עובדי המחוזות.

העסקת נותני שירותים באמצעות חברות מנהלות: על פי נוהל ההפעלה של חברות מנהלות, מאשרת ועדת הרכישות של ממ"י את העסקת נותן השירותים ואת האומדן להעסקתו. בפועל, התקשרו שש חברות מנהלות עם נותני שירותים בסכומים העולים בכ-17 מיליון ש"ח על האומדנים שאישרה ועדת הרכישות. החברות המנהלות גם התקשרו בחוזים עם נותני שירותים שלא אושרו בוועדת הרכישות.

אחת החברות המנהלות (להלן - חברה מנהלת ב') התקשרה עם חברה אחת לצורך מתן שירותי תכנון כבישים. הסכום שוועדת הרכישות אישרה היה 150,000 ש"ח. בפועל הסתכם החוזה ביניהן בסכום של 1.14 מיליון ש"ח, שכלל תכנון כבישים ב-509,000 ש"ח, והיתר - עבודות שלא אושרו בוועדת הרכישות.

חברה מנהלת א' העסיקה שני נותני שירותים בהיקף של כ-104,000 ש"ח בסיוע לשיווק. ועדת הרכישות אישרה את העסקתו של אחד מהם רק לאחר גמר שיווק הפרויקט. נותן השירותים השני אושר בידי חברת הבקרה שלא היתה מוסמכת לכך.

ביצוע בקרה: לצורך ביצוע בקרה כספית, על החברות המנהלות להעביר לחברת הבקרה העתק מכל חוזה עם נותן שירותים, ולצרף לכל חשבון את חשבונית נותני השירותים. נמצא, כי החברות המנהלות לא העבירו לחברת

הבקרה העתקי חוזים, ועד אוגוסט 1995 אף לא העבירו חשבונות של נותני השירותים. על אף זאת, אישרה חברת הבקרה את חשבונות החברות המנהלות.

בחמישה מקרים, בהם האומדנים שהגישו חברות מנהלות נראו גבוהים מדי לוועדת הרכישות, ביקשה הוועדה מחברת הבקרה לבדוק אותם. נמצא, כי חברת הבקרה לא ערכה בדיקות מסוג זה. זאת ועוד, החוזים שנחתמו עם נותני השירותים עלו לעתים על הסכומים שהוגשו כאומדן לוועדת הרכישות.

ניגוד עניינים: חברת הבקרה אישרה חשבונות של ארבע חברות מנהלות אשר העסיקו נותני שירותים. היתה זו בקרה כספית גם ביחס לנותני שירותים שהיו בעלי מניות בחברה פרטית יחד עם חברת הבקרה. בכך נוצר ניגוד עניינים חמור בפעולות חברת הבקרה.

חברת הבקרה ושלוש חברות נוספות שכנו באותו משרד וחלקו ביניהן הוצאות משרד. שלוש חברות אלו הועסקו בידי חברות מנהלות בעיקר כמנהלי פרויקטים; חברת הבקרה היא זו שאישרה את העסקתם, היקפה ואת חשבונותיהם. אחת מן החברות האלו אף הועסקה, עד ינואר 1996, בידי חברת הבקרה, בפרויקטים שחברת הבקרה שימשה בהם מנהל פרויקט. בכך נקלעה חברת הבקרה למצב של ניגוד עניינים.

העסקת חברה למערכות מידע: תפקידה של חברת הבקרה הוא לעקוב אחר הפרויקטים שממ"י מוסר לחברות המנהלות ולדווח להנהלת ממ"י. לצורך כך אישר חשב ממ"י העסקת חברה למערכות מידע (להלן - חברת המחשבים) וזו הפיקה דוח מעקב ממוחשב עבור חברת הבקרה. נמצא, כי חברת המחשבים הועסקה באמצעות חברה מנהלת א', אשר גבתה עמלה, ולא באמצעות חברת הבקרה. חברת הבקרה הורתה לחברה המנהלת להגדיל את היקף העסקתה של חברת המחשבים, בלי שקיבלה לכך אישור מממ"י.

מימון הפיתוח: במסגרת התקשרות עם קבלני פיתוח נהוג לעתים לשלם לקבלני הפיתוח מקדמה בשיעור של עד 10% מעלות העבודה. נמצא, כי סגן מנהל אגף שיווק וכלכלה אישר לחברה מנהלת ב' תשלום מקדמות לקבלני פיתוח בשיעור של 40% ו-51%, כל זאת - ללא ידיעת חשב המשרד ובלי אישור.

ממ"י איפשר לחברות המנהלות לבחור קבלנים לעבודות פיתוח במכרז סגור, בניגוד לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993.

לעיריית תל אביב-יפו אין חוק עזר המאפשר לה לגבות היטלים בגין בניית מוסדות ציבור. בפרויקט תל ברוך בתל אביב סיכמו עיריית תל אביב-יפו וממ"י, כי ממ"י יעביר לעירייה 9,150 ש"ח (כ-3,000 דולר) לכל דירה עבור בניית מוסדות ציבור. ממ"י כלל הוצאה זאת בהוצאות הפיתוח שהוא גובה מהיזמים, בלי לפרט בתנאי המכרז שהוצאות הפיתוח כוללות תשלום לעיריית תל אביב עבור בניית מוסדות ציבור בשכונה.

העסקת נותן שירותים בשכונת הארגזים בתל אביב: חשבות ממ"י החליטה שלא לשלם חשבון בסך 59,000 ש"ח שהגיש בעל מניות בחברת הבקרה (להלן - נותן שירותים ג') בגין עבודה בפרויקט שכונת הארגזים, כיוון שלא

היתה התקשרות חוזית עמו, וועדת רכישות אף לא אישרה את העסקתו. לנוכח החלטת החשבות, הוגש החשבון לתשלום באמצעות חברה מנהלת ג', שקיבלה הרשאה לתכנון ולפיתוח בשכונת הארגזים. החשבון שולם במאי 1996, לחברה מנהלת ג'.

נמצא, כי היקף השעות ששולם לחברה מנהלת ג' שונה בכתב יד, ובמקום 350 שעות נרשם 550 שעות. בכך הסתכם חשבון זה ב-102,000 ש"ח, כולל עמלת החברה, במקום 59,000 ש"ח שהיה רשום בחשבון המקורי. חשבון זה אושר לתשלום בידי חברת הבקרה.



מינהל מקרקעי ישראל (להלן - מינהל, ממ"י) מנהל את מקרקעי ישראל, שהם על פי חוק יסוד: מקרקעי ישראל, המקרקעין של המדינה, של רשות הפיתוח, או של הקרן הקיימת לישראל. ממ"י נוהג לשווק את הקרקעות שבניהולו ליזמים, בדרך כלל כשהן זמינות לבנייה, כלומר כשהן מתוכננות, מפותחות וההליכים המשפטיים הנדרשים הסתיימו. לפני תחולתו של חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, והתקנות לפיו (מאי 1993), נהג המינהל להתקשר עם חברות ממשלתיות, חברות עירוניות-ממשלתיות, וחברות כלכליות שהוקמו בידי רשויות מקומיות (להלן - חברות מפתחות). חברות אלה ניהלו עבור ממ"י את פיתוח המקרקעין ולעתים גם את תכנון¹.

בשלהי שנות השמונים, עם גל העלייה ממדינות חבר העמים, גברו מאד צורכי המקרקעין של מדינת ישראל. בעקבות זאת החליטה הממשלה בכמה החלטות בשנים 1990-1992, כי ממ"י ישווק קרקע ל-170,000 דירות בשנים 1990-1993. אולם ממ"י לא עמד ביעדי השיווק שנקבעו לו².

בעקבות אי-העמידה ביעדי השיווק ותוצאותיה, ועם תחולת חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק חובת המכרזים) והתקנות לפיו, נדרשו מממ"י התארגנות חדשה ושינוי דפוסי עבודה כדי לעמוד ביעדי השיווק. ביולי 1994, עם כניסתו לתפקידו, החל מנהל המינהל דאז לפעול להיערכות של ממ"י בדרכים שונות; בהן ניהול התכנון והפיתוח באמצעות חברות פרטיות, כפי שזה הופעל במשרד התעשייה והמסחר (להלן - משרד התמ"ס).

בחודשים אפריל-נובמבר 1996 בדק משרד מבקר המדינה את התקשרות ממ"י עם שמונה חברות פרטיות לניהול עבודות תכנון ופיתוח מקרקעין ואת דרכי הבקרה עליהן. הביקורת נערכה במשרד הראשי ובכמה ממחוזות המינהל, וכן בכמה חברות לניהול עבודות תכנון ופיתוח מקרקעין (להלן - חברות מנהלות).

¹ לעניין זה ראה דוח שנתי 42 בפרק על הקצאת קרקעות לחברות ממשלתיות לצורך תכנון ופיתוח (עמ' 266-267).

² משרד מבקר המדינה דן בעניין זה בפירוט בדוח שנתי 45 בפרק "תכנון ושיווק של קרקע המיועדת לבנייה למגורים", עמ' 81-105.

מודל החברות המנהלות

כאמור, לנוכח אי-עמידתו של ממ"י ביעדי השיווק שעליהם החליטה הממשלה, היה עליו לבצע, בין השאר, שינוי בדפוסי עבודה והתארגנות בנושא הניהול, התכנון והפיתוח.

על פי בקשת מנהל המינהל, הציגה לפניו חברה פרטית³ (להלן - החברה הפרטית), ב-15.8.94 מסמך עקרונות המפרט את דרך הפעולה ואת מבנה הסמכויות שיאפשרו לממ"י איתור, תכנון, פיתוח ושיווק מהיר של קרקעות. דרך הפעולה ומבנה הסמכויות היו דומים לאלה הנהוגים במשרד התמ"ס. ב-23.8.94 קבע מנהל המינהל, כי יש לפעול כפי שהציעה החברה הפרטית.

מן הראוי לציין, כי משרד התמ"ס פועל באופן זה כדי לתכנן ולפתח קרקעות לתעשייה באזורי עדיפות לאומית מתקציב ייעודי בהיקף שנתי של כ-300 מיליון ש"ח. במשרד התמ"ס משמשת החברה הפרטית "יועץ הנדסי", והיא האחראית גם לניסוח המכרז לבחירת החברות הפרטיות במשרד התמ"ס וגם לפיקוח ובקרה עליהן.

דרך הפעולה שסוכמה בממ"י קבעה כדלקמן:

1. ממ"י יקבע את המדיניות בנושא תכנון ופיתוח המקרקעין, באמצעות אגף שיווק וכלכלה ואגף תכנון ופיתוח - אשר ירכזו את הנושא, וכן יהיה אחראי לשיווק הקרקע המתוכננת והמפותחת.
2. במכרז ייבחרו חברות מנהלות אשר ינהלו עבור ממ"י את תחום הפיתוח והתכנון. חברות אלה יתקשרו עם נותני שירותים בתחומים שונים לשם תכנון הקרקעות, ויתקשרו עם קבלני פיתוח לשם פיתוח הקרקע, כלומר יחליפו את החברות המפתחות כזרוע הביצוע העיקרית של ממ"י.
3. לפי הצעתה של החברה הפרטית - הבקרה על החברות המנהלות תהיה במישור ההנדסי והכספי ותיעשה באמצעות יחידה המקושרת לממ"י. הצעה זאת של החברה הפרטית דומה למודל הבקרה שהיא מפעילה במשרד התמ"ס.

לפי דרך הפעולה שסוכמה, ממ"י יהיה אחראי לצד הכספי, יגבה את דמי הפיתוח מיזמים וישמור אותם בחשבון מיוחד, והוא אשר ישלם לחברות המנהלות תמורת עבודתן. עיקר המשתתפים בתהליך קבלת ההחלטות למכרז החברות המנהלות היו כמה מחברי הנהלת ממ"י, ובהם מנהל אגף שיווק וכלכלה (להלן - אגף ש"כ) ומנהל אגף תכנון ופיתוח (להלן - אגף תו"פ), שהיו אמורים לעסוק באופן שוטף בהפעלת החברות, ואשר החלו למלא את תפקידם בממ"י אך זמן קצר לפני הדיונים בנושא; כמו כן השתתפו בדיונים נציגי החברה הפרטית.

לא נמצא, ששותפו בתהליך קבלת ההחלטות מנהלי מחוזות המינהל, אדריכלי המחוזות ונציגי יחידת הפיתוח, אשר רכשו ניסיון בפיקוח על עבודות התכנון והפיתוח שבוצעו קודם לכן בידי החברות המפתחות.

במחוזות ממ"י וביחידת הפיתוח נצבר ניסיון ארגוני רב וידע, כתוצאה מהפעלה של תכנון ופיתוח. לדעת משרד מבקר המדינה ישנה חשיבות רבה בשיתוף גורמי ממ"י שעסקו בהפעלת

³ על בחירתה והעסקתה ראה בפרק "התקשרות עם חברת הבקרה".

החברות המפתחות בתהליך קבלת ההחלטות למכרז; מן הראוי היה לשקול שימוש מושכל בידע זה שהיה עשוי למנוע תקלות, שלא נצפו על ידי מקבלי ההחלטות בממ"י בדיונים אלה.

תפקיד מועצת מקרקעי ישראל הוא לקבוע את המדיניות הקרקעית שלפיה יפעל המינהל, לפקח על פעולות המינהל ולאשר את הצעת תקציבו. הפעלתן של חברות מנהלות היוותה שינוי מהותי, שמשמעותו הפרטת אחת מהפעילויות העיקריות של מחוזות ממ"י ומסירת עבודות בהיקפים של לפחות כ-50 מיליון ש"ח לכל חברה; על אף זאת, לא הביא מנהל המינהל את השינויים המוצעים לדיון במועצת מקרקעי ישראל.

סגן מנהל אגף שו"כ מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי מנהל המינהל "דיווח על כך לחברי המועצה בישיבותיה ויותר מפעם אחת". לדעת משרד מבקר המדינה מן הראוי היה להביא נושא זה לדיון במועצה ולא להסתפק בדיווח בלבד.

בחירת חברות מנהלות

ועדת המכרזים לבחירת החברות המנהלות החליטה בדיון הראשון בנושא זה ב-9.11.94, לשלב בישיבותיה את נציגי החברה הפרטית - מנסחי המכרז - לשם ייעוץ מקצועי. נציגי החברה הפרטית שותפו בדיוני הוועדה בכל הנושאים, ובכללם קביעת הקריטריונים לשיפוט בין הזוכים, השתתפות בצוות משנה לבדיקה מפורטת של מעטפות המציעים במכרז, ודירוג ראשוני של ההצעות. גם בישיבה שבה נקבעו הזוכים במכרז שותפו נציגי החברה הפרטית. לא נמצא, כי ממ"י דרש מהחברה הפרטית גילוי נאות של הקשרים העסקיים שלה עם החברות אשר ניגשו למכרז, כפי שיפורט בהמשך, ואשר יכלו להשפיע על תוצאות המכרז.

קריטריונים לשיפוט ובחירת החברות המנהלות

תנאי המכרז קבעו ארבע אמות מידה לבחירת ההצעה הזוכה, וניתן להן במסמכי המכרז משקל באחוזים. בכמה מאמות המידה היו נושאי משנה וגם להם ניתן משקל באחוזים.

משרד מבקר המדינה העלה, שאת נושאי המשנה והקריטריונים, שעל פיהם ניתן הניקוד, קבעה ועדת המכרזים רק לאחר פתיחת מעטפות המכרז, ולא מראש, כדרוש.

בדיקת סדרי בחירתן של החברות המנהלות שזכו במכרז העלתה:

1. ממ"י דרש במכרז שהחברות המתמודדות יתקשרו עם צוות ניהולי שילווח את עבודתם של נותני השירותים ויפקח עליהם. הצוות הניהולי כלל, בין השאר, צוות הנדסי, אדריכל וכלכלן.

(א) ממ"י לא דרש בתנאי המכרז שחברי הצוות הניהולי יועסקו בתפקיד זה אך ורק בחברה מנהלת אחת; שתי חברות מנהלות שזכו במכרז הציגו, כחלק מהצוות הניהולי שלהן, את אותו אדריכל שהיה אמור לבצע ליווי תכנון על הפרויקטים של ממ"י. התוצאה היתה שאדריכל אחד הופקד לנהל את ליווי התכנון של פרויקטים רבים מדי (כ-140 פרויקטים שקיבלו שתי החברות).

(ב) בשלוש חברות אחרות שזכו במכרז נמצא, כי כמה מחברי הצוות הניהולי האמורים לפקח על נותני השירותים שימשו גם כנותני שירותים לאותן חברות מנהלות, דבר המעלה חשש לניגוד עניינים.

2. ממ"י דרש בתנאי המכרז, כתנאי להשתתפות במכרז, שהצוות הניהולי יכלול, בין השאר, צוות הנדסי בכיר, שמורכב ממנהנדס בכיר שהוא מנהל הצוות ועוד שני מהנדסים בעלי ניסיון. אחת מהחברות זכתה במכרז, אף שלא עמדה בדרישה זו.

3. ממ"י דרש בתנאי המכרז שכל חברה תציג את הפריסה הגיאוגרפית של משרדיה וייתן עיבורם ניקוד לפי כללים שנקבעו. הדרישה היתה, שהמשרדים שעבורם ייתן הניקוד לחברה יהיו כבר פעילים ולא כאלה שיוקמו לצורך המכרז. משרד מבקר המדינה העלה, כי אחת החברות המנהלות (להלן - חברה מנהלת א') שזכתה במכרז, זכתה במלוא הניקוד בסעיף זה, על אף שאחד המשרדים שהציגה במסמכי המכרז לא היה בבעלותה או בניהולה, והשני - לפי מסמכי המכרז שהחברה הציגה - הוקם כחודש לאחר סגירת המכרז. משרד מבקר המדינה העלה, כי משרד זה לא היה פעיל במועד סיום הביקורת. מן הראוי לציין, כי ללא הניקוד שהוענק לחברה בסעיף זה, היא לא היתה נמנית עם שמונה החברות שזכו במכרז. כן הועלה, שלשתי חברות שניגשו למכרז ולא זכו, ניתן ציון נמוך מהציון המגיע להן לפי החלטת ועדת מכרזים. מתן מלוא הניקוד לאחת מהן היה גורם לה להימנות עם שמונה החברות שזכו.

4. אמת מידה נוספת בה נבחנו החברות שניגשו למכרז הוא נושא המחשוב. את הסיווג וקביעת הניקוד לכל חברה עשה אגף מידע בממ"י, בהתאם להיקפי החומרה והתוכנה שהציגו החברות המתמודדות במכרז.

משרד מבקר המדינה העלה, כי ועדת המכרזים נתנה לתשע מבין 24 החברות שניגשו למכרז ציון סופי שהיה גבוה בנקודה אחת מהמצוין בטבלה שהכין אגף המידע בממ"י; מבין התשע - שלוש חברות זכו במכרז. מן הראוי לציין, כי לאחת משלוש החברות, שדורגה במקום השמיני וזכתה במכרז, היתה רק נקודה אחת יותר מזו שדורגה במקום התשיעי ולא זכתה במכרז. ממ"י לא נתן הסברים לשינויים אלה של ועדת המכרזים.



לדעת משרד מבקר המדינה יש לראות בחומרה את חוסר ההקפדה על מתן הציונים הנכונים לפי הכללים שנקבעו, דבר שגרר עמו פגיעה בשוויון, שהוא נשמת אפו של המכרז.

התקשרות עם חברת הבקרה

1. באוגוסט 1994 החלה החברה הפרטית, על פי בקשת מנהל המינהל, לטפל בהכנת המכרז לחברות מנהלות, לרבות ניסוח המכרז והחוזים. העסקת החברה הפרטית בהכנת

המכרז היתה ללא אישור ועדת מכרזים, וללא הזמנת עבודה או חוזה. רק בדצמבר 1994, לאחר שהמכרז לחברות מנהלות כבר פורסם, אישרה ועדת מכרזים לרכישת שירותי תכנון את בקשת מנהל אגף שו"כ להתקשר עם החברה הפרטית בהיקף של 555 שעות, 290 מהן להכנת המכרז האמור, והיתר - להכנת מכרז לקרקע לא מתוכננת. נמצא, שמנהל אגף שו"כ לא ציין בפנייתו אל חברי הוועדה שהעבודה למעשה כבר בוצעה בידי החברה הפרטית. ממ"י שילם לחברה הפרטית תמורת עבודה זו 33,000 ש"ח.

2. באוקטובר 1994 פנה מנהל המינהל אל החשב הכללי במשרד האוצר בבקשה להעסיק בלא מכרז את החברה הפרטית לצורך ביצוע בקרה על החברות המנהלות (להלן – חברת הבקרה). מנהל המינהל ביקש פטור ממכרז לפי תקנה 3 (28) לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993. סגן החשב הכללי השיב למנהל המינהל, כי הסעיף אינו מתאים למתן פטור בנסיבות המפורטות בבקשה.

בפברואר 1995 אישרה ועדת הרכישות העליונה בממ"י את העסקת חברת הבקרה בלא מכרז, לתקופה של שלוש שנים ובהיקף של 2,000 - 2,500 שעות לשנה. על פי חישובי משרד מבקר המדינה, עלות העסקתה של חברת הבקרה אמורה להסתכם בלמעלה מ-1,000,000 ש"ח. האישור של ועדת המכרזים העליונה ניתן תוך חריגה מסמכויותיה שלפי תקנות חובת המכרזים.

3. (א) החוזה שנחתם בין ממ"י לחברת הבקרה כלל רק את מסגרת השעות שבה תועסק חברת הבקרה ותעריף לשעה של יועץ בכיר. החוזה לא פירט את מספר האנשים שחברת הבקרה תעסיק והכישורים הנדרשים מהם. פירוט זה מתחייב גם משום שבמאי 1996 הגדילה ועדת הרכישות בממ"י את היקף העסקתה של חברת הבקרה ב-175 שעות לחודש (בס"ה 380 שעות לחודש).

(ב) מתוך התוספת של 175 השעות שוועדת הרכישות העליונה אישרה, היו 40 שעות לצורכי בקרה על חברות מפתחות בחולות ראשון לציון. בחולות ראשון לציון כבר העסיק ממ"י משרד מהנדסים אחר לצורכי בקרה. מן הראוי לציין, כי חברת הבקרה שימשה בעצמה מנהל פרויקט בחולות ראשון לציון עבור חברה מפתחת עד מאי 1996, וממועד זה הסבה את החוזה למי שבפועל שימש מנהל הפרויקט מטעמה. להחלטה זו לא ניתנו הסברים מניחים את הדעת.

הרשאות לחברות מנהלות

בפברואר 1995 מינה מנהל המינהל ועדה למסירת עבודות (הרשאות) לחברות מנהלות (להלן - ועדת הרשאות). לראש הוועדה מונה מנהל אגף שו"כ; חבריה היו: מנהל אגף תו"פ, חשב המינהל, היועץ המשפטי למינהל וסגן מנהל אגף שו"כ. במאי 1995 מונה כחבר נוסף מנהל המחוז הנוגע בדבר.

בכתב המינוי הוסמכה הוועדה, בין היתר, "לדון ולאשר מסירת אתר לתכנון, לפיתוח, או כל מטלה אחרת ...".

פרוגרמת תכנון

עד הפעלת החברות המנהלות נהג ממ"י להכין מדי שנה פרוגרמת תכנון, ומאז הפסיק. לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי היה כי ממ"י יכין פרוגרמה לתכנון ופיתוח, לפרויקטים בטווח

הקצר ולפרויקטים בטווח הארוך. בפרוגרמה לטווח הקצר ראוי היה להתייחס לביצוע החלטת הממשלה מ-1994, לפיה משרד הבינוי והשיכון (להלן - משהב"ש) וממ"י ישווקו בשנת 1994 ובשנת 1995 - 50,000 דירות כל שנה באזורי הביקוש. הפרוגרמה לטווח הארוך - ראוי היה שתשמש להכנת תכניות זמינות לשיווק "על המדף". את הפרוגרמה, לפחות זאת לטווח הארוך, היה צריך לתאם עם משהב"ש, משרד האוצר וגופי התכנון הלאומיים, ולהביאה לדיון במועצת מקרקעי ישראל. כאמור, מאז הפעלת החברות המנהלות, כל זה לא נעשה.

סדרי עבודה בוועדת ההרשאות

משרד מבקר המדינה בדק את סדרי העבודה בוועדת ההרשאות ואת הקצאת הפרויקטים לחברות המנהלות, והעלה:

1. עד אפריל 1996 הקצתה ועדת ההרשאות 436 פרויקטים לשמונה החברות המנהלות שזכו במכרז. הנהלת ממ"י לא דנה, וממילא גם לא החליטה על הקריטריונים לפיהם יוקצו פרויקטים לחברות המנהלות כגון: ניסיון החברה בענף של הפרויקט; התמחות החברה בפרויקטים בהיקף הנדסי וכספי גדול. כמו כן בפרוטוקולים של ועדת ההרשאות לא נמצאו נימוקים להקצאת פרויקט מסוים לחברה מנהלת מסוימת.

2. ועדת ההרשאות החלה את עבודתה במאוס 1995. אולם נמצא, כי עוד במהלך ינואר 1995 נתנו מנהל אגף תו"פ ומנהל אגף שו"כ - על דעת עצמם וללא אישור - הרשאות לעשרות פרויקטים לחברות מנהלות. החברות המנהלות החלו בתכנון האתרים והתקשרו עם מתכננים עוד לפני אישור הפרויקטים בוועדת ההרשאות.

לא נמצא, כי מנהלי האגפים דלעיל בדקו נתונים (בעלות ורישום, תכנון, מיפוי ומדידה) לגבי האתרים, עובר למסירתם לחברות אלה. כך, לדוגמה, התברר, כי מנהלי האגפים נתנו הרשאות לאחת החברות המנהלות, בינואר 1995, לגבי אתרים במושב מצליח ובשטח אחיסמך בלוד מזרח אחרי שאלה כבר הוקצו למשהב"ש ולחברת לור"ם, בהתאמה. רק כעבור שנה, בסוף ינואר 1996, הוציא סגן מנהל אגף שו"כ מכתב לאותה חברה מנהלת המבטל את ההרשאות האמורות.

עוד העלה משרד מבקר המדינה, כי ועדת ההרשאות של ממ"י נתנה הרשאות לחברות מנהלות במקומות שמהב"ש כבר החל בתכנונם.

3. רק ביוני 1995 הועברו הנחיות למחוזות לבדוק ולרשום במערכת הממוחשבת את העסקאות שכבר אושרו בוועדת ההרשאות. כאמור, עד אפריל 1996 הקצתה ועדת ההרשאות 436 פרויקטים. אולם עד אמצע ספטמבר 1996 נרשמו במערכת הממוחשבת של ממ"י רק 74 מתוכם.

העסקת נותני שירותים חיצוניים בהכנת הרשאות

כאמור לעיל, מחייבת מסירת הרשאה לחברה מנהלת כמה בדיקות. יכלו לבצע זאת המחוזות בהם קיים המידע הדרוש, שכן העסקת חברות מנהלות היתה אמורה להקטין את העומס עליהם. במקום זאת, העדיף אגף שו"כ להעסיק נותני שירותים חיצוניים, שעל פי ההסכם שממ"י חתם עמם, הם ממילא היו צריכים לקבל את החומר לביצוע הבדיקות ממחוזות ממ"י.

משרד מבקר המדינה העלה, כי בשנת 1995 הועסקו שלושה נותני שירותים חיצוניים בהכנת הרשאות בעלות של כ-325,000 ש"ח; ובשנת 1996 הועסקו חמישה נותני שירותים חיצוניים בנושא זה בעלות של כ-926,000 ש"ח. כמה מנותני השירותים העסיקו אגף שו"כ גם במטלות של מעקב אחר תכניות בניין ערים של חברות מנהלות, בלי אישורה של ועדת הרכישות ועל אף שמטלה זו היא אחד מתפקידיה של החברה המנהלת. זהו בזבוז כספי ציבור שלא נמצאה לו כל הצדקה, ואף יש בו כדי לעורר תמיהה.

תכנון באמצעות חברות מנהלות

העסקת מתכננים ונותני שירותים

במאס 1995 אישרה הנהלת ממ"י נוהל להפעלת החברות המנהלות (להלן - הנוהל). על פי הנוהל, נותני שירותים יאושרו בוועדה לבחירת מתכננים (להלן - ועדת רכישות) שבראשה עומד מנהל אגף תו"פ.

הנוהל קובע, שכל חברה מנהלת תעביר לכל ענף תכנון רלוונטי רשימה של שלושה מתכננים לפחות, והראשון ברשימה יהיה זה שעליו היא ממליצה. הבקשה כוללת, מלבד שמות המתכננים, גם את סכום האומדן עבור השירות, המבוסס על תעריפי משהב"ש.

בדיקה של אופן אישור המתכננים בוועדת הרכישות העלתה:

1. כאמור, ועדת הרכישות אישרה את המתכננים ואת נותני השירותים האחרים ואת האומדן לעלות העסקתם. בהתאם לאישור זה היה על החברה המנהלת להתקשר בחוזה עם נותן השירותים. הועלה, כי שש מכלל החברות המנהלות שנבדקו התקשרו עם נותני שירותים בסכומים הגבוהים פי שניים ואף פי שלושה ויותר, ובמקרה אחד אף פי עשרה, מהסכום שהוועדה אישרה. לפי חישובים שעשה משרד מבקר המדינה, הפער בין הסכומים שהוועדה אישרה לבין הסכומים הנקובים בחוזים שנחתמו בפועל הסתכם בכ-17 מיליון ש"ח.

2. הבדיקה העלתה, כי בכמה מקרים שילמו החברות המנהלות לנותני שירותים בלי שחתמו עמם על חוזים, ובכמה מקרים חתמו על חוזים ושילמו להם, בלי שהעסקת נותני השירותים הובאה לאישורה של ועדת הרכישות.

לדוגמה: אחת החברות המנהלות (חברה מנהלת ב') העסיקה מאז נובמבר 1995 נותן שירותים לצורך ייעוץ בתחום "קידום ומעקב תב"ע" בעלות של 85,780 ש"ח, בלי אישורה של ועדת הרכישות. רק בפברואר 1996 הגישה החברה בקשה לוועדת הרכישות לאישור העסקתו. על פי חוות דעת שהגישה חברת הבקרה לוועדת הרכישות, "קידום ומעקב תב"ע" הן מטלות המהוות חלק מתפקידן של החברות המנהלות. לכן האישור לא ניתן, אולם עד לסירוב כבר שילמה החברה המנהלת לאותו נותן שירותים כ-10,000 ש"ח והמינהל כיסה הוצאה זו.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הודיעה חברה מנהלת ב', כי באוקטובר 1996 היא החזירה את הסכום לממ"י בהצמדה מלאה.

3. חריגה מהסכומים שאישרה ועדת הרכישות, וכן חריגות חמורות נוספות ופעילות במצב של ניגוד עניינים, עולים מהדוגמה שלהלן:

החוזה בין המינהל לחברות המנהלות כולל הוראות שונות שנועדו למנוע מצב של ניגוד עניינים. אחד המצבים האלה, שאמנם לא הוזכר במפורט, נוצר בעת התקשרות עם נותן שירותים, כאשר בין הצדדים המתקשרים יש קרבה, כגון יחסי בעלות ועוד.

ועדת הרכישות אישרה לחברה מנהלת ב' להעסיק נותן שירותים בפרויקט מסוים בנושא תכנון כבישים בסכום של 150,000 ש"ח. בפועל נחתם בין חברה מנהלת ב' לנותן השירותים הסכם למתן שירותים בסכום של כ-1.14 מיליון ש"ח. סכום זה כלל תכנון כבישים בעלות של כ-509,000 ש"ח במקום 150,000 ש"ח שאישרה ועדת הרכישות, וגם עבודות נוספות שלא הובאו לאישור ועדת הרכישות.

נותן השירותים הוא חברה אחות של חברה מנהלת ב'. עובדה זו היתה ידועה לוועדת הרכישות בעת שאישרה את העסקתו בפרויקט זה, ובארבעה פרויקטים נוספים שנמסרו אף הם לחברה ב'.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הסביר מנהל אגף תו"פ, ש"קשרי משפחה" כמתואר אינם יוצרים מצב של ניגוד עניינים, פרט ל"חשש למראית עין של בקרה לקויה".

לדעת משרד מבקר המדינה יש לדחות השקפה זו מכל וכל. לפי החוזה שבין חברה מנהלת לממ"י מוטלים על החברה המנהלת תפקידי בקרה נרחבים כלפי נותני השירותים, וזאת כנאמן של המינהל. בין חובת נאמנות זאת לבין נאמנותה של החברה לחברה אחות שלה - קיים ניגוד בולט ומהותי. ניגוד כזה אינו מתרפא על ידי ידיעתה של ועדת הרכישות בעת מתן אישורה להתקשרות. אדרבה, האישור תוך ידיעה על הקרבה אינו במקומו. יתרה מזו, החריגה הגדולה מהסכום שאושר ודאי שאינה יכולה להישען על ידיעת הוועדה.

סיוע לשיווק בפרויקט תל ברוך

1. במארג 1996 אישרה ועדת רכישות של ממ"י לחברה מנהלת א' להעסיק נותן שירותים (להלן - נותן שירותים א') בסיוע לשיווק של פרויקט תל ברוך בתל אביב. בהתאם לכך נחתם הסכם בין צדדים אלו בהיקף של 58,500 ש"ח.

משרד מבקר המדינה העלה, כי נותן השירותים הועסק בפועל בידי חברה מנהלת א' עוד מדצמבר 1995; האישור של ועדת הרכישות ניתן רק לאחר שתהליך השיווק כבר תם ונשלם.

2. באפריל 1996 חתמה חברה מנהלת א' הסכם עם נותן שירותים נוסף (להלן - נותן שירותים ב') בפרויקט תל ברוך, לצורך סיוע בשיווק. החוזה עמו הסתכם ב-300 שעות עבודה ובהיקף כספי של 45,630 ש"ח.

בבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה נמצא, כי ועדת הרכישות בממ"י לא אישרה את העסקת נותן שירותים ב', כמתחייב. נמצא, כי העסקתו אושרה בידי חברת הבקרה שהועסקה על ידי ממ"י. יצוין, כי חברת הבקרה אישרה בכתב את העסקתו רק באמצע אוגוסט 1996, לאחר שביצוע העבודה כבר הסתיים. בחוזה לא הוגדרו תפקידיו של נותן השירותים. התברר, כי הוא היה אמור לטפל בהחתמת היזמים על חוזה הוצאות פיתוח ובגביית הוצאות הפיתוח. מטלה זו נמנית עם תפקידיה של

**החברה המנהלת. נוסף לכך, יש לתמוה על אישור העסקתו של נותן שירותים ב',
ובדיעבד, בידי חברת הבקרה, שאינה מוסמכת כלל לאשר העסקת נותני שירותים
בחברות מנהלות, פרט למנהלי פרויקטים.**

בדיקת החשבונות שהגיש נותן שירותים ב' לחברה המנהלת א' העלתה, כי לחשבונות שלו, שהוגשו לאחר סיום תקופת החוזה ולא מדי חודש כמקובל, לא צורף דוח המפרט את השעות שעבד ואת הפעולות שביצע. רק בספטמבר 1996, כשלושה חודשים לאחר סיום העבודה, נדרש נותן השירותים להגיש דוח המפרט את השעות, אך לא את המטלות שביצע.

בקרה על חברות מנהלות

השיטה שבה בחר ממ"י לעבוד עם החברות המנהלות היא שיטת ה"קוסט פלוס"⁴. בשיטה זו אין לחברה המנהלת תמריץ לנהוג בחיסכון וביעילות.

מכאן, שכדי להשיג חיסכון ויעילות בפעילות החברות המנהלות, ממ"י צריך לבצע בקרה הדוקה הן בשלב התכנון, והן בשלב הפיתוח, כולל הכנת אומדנים לחיוב היזמים.

כאמור, כדי לפקח על החברות המנהלות מינה ממ"י בתחילת 1995 את חברת הבקרה. משרד מבקר המדינה בדק את עבודתה של חברת הבקרה. להלן פרטים:

סדרי ביצוע הבקרה

בחווה ההתקשרות עם ממ"י התחייבה חברת הבקרה לבצע עבורו שירותים כמפורט בנוהל שממ"י אישר. על פי הנוהל, על החברה המנהלת להעביר לחברת הבקרה העתק מכל חוזה שהיא חותמת עם נותני השירותים. כמו כן, על החברה המנהלת להעביר את החשבון שלה, המשמש דרישת תשלום מממ"י, לאישור חברת הבקרה. החשבון של חברה מנהלת כולל אסמכתאות - חשבוניות של נותני השירותים.

1. בדיקת חשבוניות - בבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה נמצא, כי חברת הבקרה הורתה לחברות המנהלות לא להעביר לה העתקים של החוזים עם נותני השירותים. החברות המנהלות פעלו בהתאם להוראה זו. עוד נמצא, כי עד אוגוסט 1995 לא צירפו החברות המנהלות את האסמכתאות לדרישות התשלום, כך שחברת הבקרה לא יכלה לבדוק ולוודא שהסכומים שהחברות המנהלות דורשות מתאימים לחשבוניות של נותני השירותים, וממילא גם אם הם מתאימים לנאמר בחוזה ההתקשרות עם המתכננים.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הסבירה חברת הבקרה, כי "משהגיעו מספרי החוזים הנחתמים עם נותני השירותים לכמות כה נרחבת עד שלא ניתן לאחסנה באופן שוטף אלא בגניזה, נשלחה עובדת הבקרה לכל חברה לוודא קיום חוזה בתעריף הנדרש ליועצים ומתכננים ... לכל פרויקט נלקח העתק חוזה אחד כדוגמה".

משרד מבקר המדינה העיר לחברת הבקרה, כי לקיחת חוזה אחד לכל פרויקט אינה ערובה לאישור חשבוניות של מתכננים רבים בפרויקט. בכך אין כדי לעמוד בדרישות של בקרה כספית ראויה.

2. בכמה מקרים ביקשה ועדת הרכישות, שחברת הבקרה תבדוק את האומדנים שהגישו החברות המנהלות להעסקת נותני שירותים, כיוון שהאומדנים נראו לוועדה גבוהים מדי. משרד מבקר המדינה הצביע על חמישה מקרים כאלה, שבהם לא ערכה חברת הבקרה את הבדיקות הנדרשות. זאת ועוד, החוזים שנחתמו עם אותם מתכננים עלו לעתים על הסכומים שהוגשו כאומדן לוועדת הרכישות.

⁴ קוסט פלוס - החברה המנהלת תגבה מממ"י את הוצאותיה בפועל בתוספת עמלה על הוצאות אלה.

3. בקרת תעריפים - בתנאי המכרז לחברות המנהלות נקבע שהתעריפים לפיהם משלמים לנותני שירותים יהיו תעריפי משהב"ש. תעריף זה מורכב מחלופות אחדות המשפיעות על סכום שכר הטרחה המשולם לנותן השירותים. לכן מן הראוי היה לקיים בקרה גם בנושא זה. לא נמצא, שאמנם היתה בקרה כזאת.



אישור חשבונותיהן של חברות מנהלות בלי שהיו בידי חברת הבקרה העתקי חוזים עם המתכננים, וכן אישור חשבונות של החברות המנהלות כאשר לא צורפו להם אסמכתאות, מעידים על העדר בקרה כספית ראויה על היקף ההתקשרות עם נותני השירותים.

יתרה מזו, אישור חשבונות של נותני שירותים שההתקשרויות של החברות המנהלות עמם לא אושרו בוועדת רכישות, וכן העובדה שנותני שירותים קיבלו תשלומים גם כאשר לא היה להם חוזה עם החברה המנהלת - מעידים אף הם על העדר בקרה ראויה על החברות המנהלות.

ניגוד עניינים

מסירת עבודות מהממשלה לגורמים פרטיים מבוססת על הנחה מרכזית שהמגזר הפרטי יפעיל ביתר יעילות ואפקטיביות עבודות אלו. אולם תנאי חשוב מבחינת סדרי מינהל ציבורי הוא להבטיח, בין השאר, שנותני השירות מהמגזר הפרטי אינם נתונים לניגודי עניינים, דהיינו אינם במצב של ניגוד בין חובתם לאינטרס של ממ"י, שלמענו הם פועלים, לבין אינטרס אחר כלשהו.

מן הראוי לציין, כי על פי החוזה של חברה מנהלת עם ממ"י, צריכה כל פעולה שלה, לרבות העסקת מתכננים, לקבל את אישורה של חברת הבקרה ולהיות מתואמת עמה. ממ"י הסמיך מצדו את חברת הבקרה לאשר את חשבונות החברות המנהלות, שכוללים את החשבונות של נותני השירותים ועמלת החברה. מכאן, שבסמכות חברת הבקרה גם לבדוק את חשבונות נותני השירותים.

משרד מבקר המדינה בדק את הקשרים בין החברות המנהלות לבין נותני השירותים ואת הקשרים שלהם לחברת הבקרה. להלן פרטים:

בקרה כספית של רואה חשבון

לפי הנוהל, חלק מהבקרה הכספית יהיה בידי רואה חשבון. משרד מבקר המדינה מצא, כי את חשבונותיו של רואה החשבון מאשרת חברת הבקרה. כמו כן נמצא, כי רואה חשבון זה הוא גם רואה החשבון של חברת הבקרה. יוצא, אפוא, שחברת הבקרה היא גם לקוח של רואה החשבון וגם מי שמפעילה עליו בקרה מטעם המינהל - דבר המעמיד אותה במצב של ניגוד עניינים.

חברת הבקרה - חשש לניגוד עניינים

ביולי 1994 הוקמה חברה (להלן - החברה), שבעלי המניות בה הם חברת הבקרה, חברה לשמאות והנדסה (להלן - חברת השמאות) ואדם פרטי (להלן - בעל מניות שלישי). מען החברה הוא כמענה של חברת הבקרה.

בבדיקה שערך משרד מבקר המדינה נמצא, כי שלוש חברות מנהלות העסיקו את חברת השמאות במתן שירותי שמאות בהיקף של 740,000 ש"ח.

אשתו של בעל המניות השלישי היא שמאי מקרקעין ושותפה במשרד שמאים. נמצא, כי משרד זה הועסק גם בידי שתי חברות מנהלות אחרות בהיקף של 217,000 ש"ח.

מהאמור לעיל עולה, שחברת הבקרה שהיתה אמורה להיות חסרת אינטרסים בחברות המנהלות ובנותני השירותים שלהן, היתה שותפה עם נותן שירותים אחד ועם בן זוגו של נותן שירותים נוסף בבעלות על חברה נוספת. חברת הבקרה אמורה לבצע, במסגרת תפקידה, בקרה כספית גם על נותני השירותים האמורים; ספק אם מתאפשרת בקרה אמנה ויעילה, כאשר למפקח ולמפוקח יש אינטרסים כלכליים משותפים המתבטאים בהקמת חברה משותפת.

חברת הבקרה הודיעה למשרד מבקר המדינה, כי החברה לא היתה פעילה בשנת 1995. כמו כן צירפה חברת הבקרה טופס שהיא הגישה למע"מ המודיע על חיסול החברה ב-31.12.94.

לדעת משרד מבקר המדינה, אין בהודעה זאת כדי לרפא את ניגוד העניינים. על חברת הבקרה היה לגלות ביוזמתה את הקשרים שהיו לה עם נותני השירותים האמורים מיד כשנודע לה שהם יהיו מועסקים בידי חברות מנהלות. ואף בכך לא סגי. מן הראוי היה לנקוט את כל הצעדים הנדרשים כדי שהחברה תנותק מבקרה כלשהי על נותני שירותים אלה.

חשש לניגוד עניינים עם נותני שירותים

חברת הבקרה ושלוש חברות נוספות שכנו באותו משרד וחלקן את הוצאות המשרד. בבדיקה שערך משרד מבקר המדינה אצל רשם החברות נמצא, כי רישומן של שתיים מהחברות אצל רשם החברות בוצע בידי עורך דין שהוא מבעלי המניות בחברת הבקרה. כמו כן הועלה, כי רואה החשבון של חברת הבקרה הוא גם רואה החשבון של שלוש החברות.

עוד העלתה בדיקה של משרד מבקר המדינה, כי חברת הבקרה העסיקה את אחת מהחברות אשר חלקן שירותי משרד עמה, עד ינואר 1996, בניהול פרויקטים בחולות ראשון לציון ובפרויקט בחוף הדרומי באשדוד (להלן - אשדוד ריביירה).

משרד מבקר המדינה העלה, כי כל שלוש החברות הועסקו בידי חברה מנהלת א', וחלק מהן הועסקו גם בחברות מנהלות אחרות, כנותני שירותים, בעיקר כמנהלי פרויקטים וב"סיוע לשיווק". יצוין, כי חלק מתפקידי חברת הבקרה הוא לאשר לחברות המנהלות את מנהלי הפרויקטים ואת היקף העסקתם. כאמור, חברת הבקרה אמורה גם לבצע בקרה כספית על נותני שירותים אלה. היקף העסקתן של שלוש החברות כנותני שירותים לחברות מנהלות הסתכם בכ-1.15 מיליון ש"ח.

דוגמה בולטת לחשש לקיומו של ניגוד עניינים הוא פרויקט אשדוד ריביירה: ביוני 1992 חתם ממ"י חוזה הרשאה לתכנון ולפיתוח עם החברה למפעלי תיירות בע"מ לגבי פרויקט אשדוד ריביירה. עד ינואר 1996 ניהלה חברת הבקרה את הפרויקט מטעם החברה למפעלי תיירות. אחת החברות מבין אלו שהתחלקו בשירותי משרד עם חברת הבקרה (חברה ד') מונתה לבקר את החברה למפעלי תיירות בפרויקט זה. נוכח הכוונה להפריט את החברה, ביקשה ממ"י מחברה ד' להכין דוח על מצב הפרויקט. חברה ד' היא בבעלות נותן שירותים א' ואדם נוסף. בספטמבר 1995 הגישה חברה ד' דוח ראשוני, ובו פורט מצב הפרויקט. בין היתר, היא המליצה לבדוק אם ניתן להעביר את הפרויקט לאחת החברות המנהלות.

ב-20.11.95 החליטה ועדת ההרשאות של ממ"י להעביר את הפרויקט מחברת מפעלי תיירות לחברה מנהלת א'; את העברת הפרויקט ליוותה מטעם ממ"י חברה ד'.

עם העברת הפרויקט אליה מינתה חברה מנהלת א' חברה לניהול הפרויקט (להלן - חברה לניהול פרויקטים). גם חברה זו משתתפת בהוצאות שירותי משרד עם חברת הבקרה והועסקה בה בניהול פרויקט זה, עד להעברתו לחברה מנהלת א'.

נוסף לכך, אישרה ועדת הרכישות ב-1.5.96 להעסיק את נותן שירותים א' בתפקיד סיוע לשיווק בפרויקט.

מכאן, שמחד - עד ינואר 1996 ביקרה חברה ד', מטעם ממ"י, את חברת הבקרה אשר שימשה כמנהל פרויקט אשדוד ריביירה, ומאידך - באותה תקופה ביצעה חברת הבקרה, מטעם ממ"י, בקרה על עבודות אחרות שניתנו לחברה ד'. מינואר 1996 היתה הבקרה של חברת הבקרה גם על נותן שירותים א', שבבעלותו חברה ד', וגם על החברה לניהול פרויקטים שהועסקה קודם לכן בחברת הבקרה באותו פרויקט.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הסבירה חברת הבקרה, שתפקידה התמצה באישור חשבונות של החברות המנהלות ובבדיקה התקציבית, ולא בבדיקה פרטנית של חשבונות נותני השירותים אשר עבדו עבור החברות המנהלות, ומכאן שאין לה ניגודי עניינים בבדיקת החשבונות של החברות המנהלות. כמו כן ציינה חברת הבקרה, שמשרדיה כיום הם משרדים שונים ובבעלות שונה מאלה שהיתה בהם בעבר.

משרד מבקר המדינה העיר לחברת הבקרה, שתפיסת התפקיד שהציגה אינה עולה בקנה אחד עם נוהל העבודה המחייב את חברת הבקרה, לא עם הכתוב בחוזה שבין ממ"י לחברה, ולא עם תשובתו למשרד מבקר המדינה של חשב ממ"י - הממונה על הבקרה הכספית במינהל.



ממ"י בחר בחברת בקרה אשר משמשת מטעם משרד התמ"ס באותו תפקיד וחולשת על עבודות תכנון ופיתוח בהיקף של כ-300 מיליון ש"ח בשנה. נוסף לכך, היא קיבלה לבצע את הבקרה של עבודות התכנון והפיתוח על קרקעות ממ"י, עבודות שעשויות להסתכם במאות מיליוני ש"ח בשנה. משמורתה חברת הבקרה על חברות מנהלות, ניתק ממ"י את מחוזותיו מההתעסקות בנושא התכנון והפיתוח והפיקוח על עבודות אלה, והעביר למעשה גם את הניהול וגם את הפיקוח לידי ידיים פרטיות. משרד מבקר המדינה העלה, שחברת הבקרה נמצאה, ביחס לחברות מנהלות ונותני שירותים שהעסיקו, במצב של ניגוד עניינים.

לדעת משרד מבקר המדינה, ישנה תועלת רבה בהעסקת חברות מן המגזר העסקי בהליכי הכנת קרקעות לשיווק, בייחוד אם נמצא שביצועם בידי הרשות הציבורית לא לווה בהצלחה. אשר לפיקוח ובקרה על החברות המנהלות, מן הראוי היה שעובדי המינהל הם שינחו את חברת הבקרה, ובה בעת יפקחו על פעולותיה.

העסקת חברה לצורך מעקב ודיווח ממוחשב

אחד מתפקידי הבקרה, על פי הנוהל, הוא לדווח באופן שוטף לממ"י על עדכון הרשאות תקציביות, לנהל מעקב כספי לכל פרויקט, ולדווח על התקדמות הפרויקטים. דוח כזה הופק באמצעות חברה למערכות מידע (להלן - חברת המחשבים).

משרד מבקר המדינה העלה, כי את העסקתה של חברת המחשבים אישר חשב המינהל באוגוסט 1995. אולם נמצא, כי ההתקשרות עמה והתשלום עבור שירותיה נעשו באמצעות חברה מנהלת א'. החברה המנהלת העמיסה את ההוצאות בגין העסקת חברת המחשבים על פרויקט תל ברוך בתל אביב, ואף גבתה בגינו עמלה בשיעור של 10%.

לא התקבלו הסברים מניחים את הדעת מדוע החברה המנהלת היתה צריכה להעסיק את חברת המחשבים, בשעה שאת שירותיה מבצעת חברת המחשבים מטעם חברת הבקרה. יצוין, שבאופן העסקה זה זכתה החברה המנהלת בעמלה. אילו הועסקה חברת המחשבים ישירות בידי המינהל או אף בידי חברת הבקרה, לא היתה מתוספת העמלה.

במארס 1996 הורה מנהל חברת הבקרה לחברה מנהלת א', ללא אישור, להגדיל את היקף העסקת חברת המחשבים מ-40 שעות ל-80 שעות לחודש, וזאת על פי בקשת חברת המחשבים. בהתאם לכך, היקף ההסכם לשנת 1996 הסתכם ב-118,000 ש"ח. הגדלה זו לא הובאה לאישור ועדת הרכישות בממ"י.

נמצא, כי מאז אפריל 1996 דיווחה חברת המחשבים על 95 שעות עבודה לחודש, וזאת בעקבות הנחיה של סגן מנהל אגף שו"כ לחברת הבקרה להעסיק את חברת המחשבים בהיקף של 15 שעות נוספות בחודש ב"סיוע בהפקת דוח חברות מפתחות" (בקרה מרכזית על חברות מפתחות). הגדלת היקף השעות לא אושרה בוועדת הרכישות, שממונה על העסקת נותני שירותים.

הפעלת התקציבים לתכנון ולפיתוח

תקציב התכנון של ממ"י לשנים 1995 ו-1996 הסתכם בכ-250 מיליון ש"ח, מהם הוקצו 144 מיליון ש"ח לתכנון, באמצעות חברות מנהלות. התקציב לביצוע עבודות הפיתוח לאותן שנים הסתכם ב-192 מיליון ש"ח, מהם 145 מיליון ש"ח כדי לקדם עבודות פיתוח באמצעות חברות מנהלות. תקציבים אלה גדלו מאד בהשוואה לשנים 1993 ו-1994: תקציב התכנון ב-260% ותקציב הביצוע בכ-300%. עד ספטמבר 1996 הוציאו החברות המנהלות 66.8 מיליון ש"ח על תכנון ו-41.8 מיליון ש"ח על ביצוע עבודות פיתוח.

הערכת החברות המנהלות: עבודות תכנון ופיתוח, מן הסוג שנמסרו לחברות המנהלות, נמשכות בדרך כלל זמן רב. לשם הפעלת בקרה יעילה על פעולת החברות המנהלות, ראוי כי עבודות אלו יחולקו לשלבים ועל פיהם יקבע ממ"י ציוני דרך; לאחר השלמת כל שלב יבחן ממ"י את הצלחת החברות בביצוע המשימות שהוטלו עליהן. לא נמצא, כי ממ"י קבע לעצמו ציוני דרך לבחינת עמידתן של החברות המנהלות ביעדים, הן של קרקעות זמינות, הן של קרקעות משווקות.

מקדמות לקבלני פיתוח: תקציב לפיתוח בסכום של 145 מיליון ש"ח יועד, כאמור, להתקשרות החברות המנהלות בשנים 1995 ו-1996 עם קבלני פיתוח לשם מימון עבודות פיתוח ראשוניות באתרים עוד לפני שיווק הקרקעות באתרים אלה. במסגרת ההתקשרות עם קבלני פיתוח, נהוג, על פי החוזה הממשלתי, לתת מקדמה בשיעור של עד 10% מערך החוזה לקבלני פיתוח לשם מימון רכישת החומרים לעבודות הפיתוח.

הועלה, שבשני פרויקטים בניהולה של חברה מנהלת ב' ניתנו מקדמות לקבלני הפיתוח בשיעורים ניכרים: בפרויקט "נופית - פינר" נתנה חברה מנהלת ב' מקדמה בסכום של 5 מיליון ש"ח, שהיוו כ-40% מערך חוזה הביצוע; ובפרויקט בעין-שרה נהריה נתנה החברה המנהלת מקדמה בסך 900,000 ש"ח, שהיוו 51% מערך החוזה.

חברה מנהלת ב' הסבירה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, כי את החריגה אישר לה סגן מנהל אגף שו"כ. האחראי לסביר למשרד מבקר המדינה, כי החריגה ניתנה כיוון שהיו עודפים בתקציב והיה צריך לנצל את התקציב למטרה זו. חשב ממ"י מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי חריגה זו נעשתה ללא ידיעתו, וללא אישורו.

לדעת משרד מבקר המדינה הרצון להימנע מלהשאיר עודפי הרשאה בלתי מנוצלים בסוף שנה (כדי שלא להזדקק לנוהל של העברת עודפי ההרשאה לשנה הבאה), אין בו כדי להצדיק מתן מקדמות באופן חריג.

מכרזי פיתוח: הפעילות המרכזית של החברות המנהלות היא ניהול עבודות פיתוח באמצעות התקשרות עם קבלנים. ממ"י קבע בתנאי המכרז ובנוהל, שמסירת עבודות הפיתוח לקבלנים תיעשה באמצעות מכרז סגור, בניגוד לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, המחייבות ביצוע מכרז פומבי בנושא זה.

החברות המנהלות פעלו כזרוע של ממ"י לביצוע מטלותיו. מכאן, לדעת משרד מבקר המדינה, שעל החברות המנהלות חלות, בביצוע מטלות אלו, בכל הנוגע לחובת המכרזים, אותן חובות שחלות על ממ"י.

כלילת מוסדות ציבור בהוצאות פיתוח

משרד מבקר המדינה בדק את דרך העמסת העלות של הקמת מוסדות הציבור בשני פרויקטים שנמסרו לחברות מנהלות. להלן פרטים:

1. **תל אביב - תל ברוך**: פרויקט זה נמסר, כאמור, לניהולה של חברה מנהלת א' בינואר 1995. הוא כולל שתי תכניות בניין ערים: בתכנית אחת 116 דירות על קרקע פרטית ו-472 דירות על קרקע ממ"י ששווקו במאסר 1996; ובתכנית האחרת 750 דירות - אלה לא שווקו עד מועד סיום הביקורת.

על פי סעיף 250 לפקודת העיריות מוסמכת מועצת העירייה להתקין חוקי עזר ולקבוע בהם הוראות בדבר תשלום אגרות, היטלים או דמי השתתפות, כאמור בסעיף 251 לפקודה. בחוקי העזר של עיריית תל אביב-יפו, ושל עיריות אחרות, אין חוק עזר המתיר להן לגבות השתתפות בהקמת מוסדות ציבור.

במקרה דנן סיכמו עיריית תל אביב-יפו וממ"י, כי ממ"י יעביר לעירייה סכום של 9,150 ש"ח (3,000 דולר) בגין כל יחידת דיור (בס"ה 12 מיליון ש"ח) כהשתתפות בהקמת בנייני ציבור. במכרז לשיווק קרקע במתחם זה קבע ממ"י מחיר פיתוח לכל מגרש, ועלות הפיתוח טמנה בחובה את עלות הקמתם של מוסדות ציבור, בלי שהדבר צוין במכרז. גם בחוזה שנחתם בין החברה המנהלת מטעם ממ"י לבין היזמים, לא צוינה בעבודות הפיתוח הקמתם של מוסדות ציבור, על אף, שכאמור, מחיר הפיתוח כלל את עלות הקמתם.

אחת מבעלי הקרקע הפרטית בפרויקט תל ברוך עתרה לבג"ץ נגד עיריית תל אביב, כדי שהעירייה תחייב אותה רק בהוצאות הפיתוח על פי חוקי העזר שחוקקה עיריית תל אביב במסגרת סמכויותיה על פי פקודת העיריות, ולא בעלויות המלאות כפי שסוכם בין ממ"י לעיריית תל אביב-יפו. ואכן בבג"ץ (6275/95) ניתן פסק דין, בהסכמת עיריית תל אביב-יפו, לפיו הגבייה מבעלי הקרקע תהיה על פי האגרות וההיטלים, ולא על פי העלויות שנקבעו בין ממ"י לעיריית תל אביב. יצוין, כי הגבייה לפי היטלים ואגרות (שאינה כוללת אגרת בנייני ציבור) אינה מכסה את העלויות בפועל כפי שחושבו בממ"י.

יוצא, אפוא, שהיזמים שזכו במכרזי ממ"י שילמו את מלוא עלות הפיתוח, כולל חלקם עבור מוסדות ציבור, ואילו בעלי הקרקע הפרטית, הנהנים מאותה רמת פיתוח ומאותם מוסדות ציבור, ישלמו הוצאות פיתוח על פי היטלים ואגרות.

בטרם שווק הפרויקט, אישר ממ"י את אומדן עלויות הפיתוח של הפרויקט. אומדן זה חושב על בסיס החזר מלוא הוצאות הפיתוח מבעלי הקרקע הפרטית ומיזמים. אולם, עקב חיוב בעלי הקרקע הפרטית בתשלום הוצאות פיתוח לפי אגרות והיטלים, נוצר גירעון בתקציב הפרויקט בין ההכנסות לבין ההוצאות המתוכננות בסכום של שני מיליון ש"ח.

2. **נהריה - עין שרה**: ביולי 1995 אישרה ועדת הרשאות בממ"י להעביר את פרויקט עין שרה בנהריה לניהולה של חברה מנהלת ב'. לקראת הכנת האומדנים של הוצאות הפיתוח, נפגשו נציגי ממ"י עם נציגי עיריית נהריה. סוכם, כי כדי שהעירייה תסכים לביטול האגרות והיטלי הפיתוח, יכלול האומדן הוצאות פיתוח "תשתיות - על", כולל מוסדות ציבור (מועדון ובית כנסת), בעלות של 1.6 מיליון ש"ח. גם כאן לא ניתן גילוי במסמכי המכרז, כי הוצאות הפיתוח כוללות הקמת מוסדות ציבור.

מינוי מנהלי פרויקטים

על פי מסמכי המכרז, רשאית החברה המנהלת להעמיד מנהל פרויקט מטעמה באתר העומד לניהולה. מינוי זה טעון אישור חברת הבקרה, אך אינו טעון אישור של ועדת רכישות.

חברת הבקרה הנחתה את החברות המנהלות, כי בשלב התכנון יעבדו מנהלי הפרויקטים לפי שעות, ובשלב השיווק יחושב שכר מנהלי הפרויקטים כ-1.3% מעלויות הפיתוח, כולל תכנון. בסיום שלב השיווק תשולם מקדמה בשיעור 40% מעלות שכרו של מנהל הפרויקט וממנו יקוזז הסכום ששולם לפי שעות. יוצא, אפוא, שהתשלום לפי שעות הוא מעין מקדמה על חשבון התמורה עבור ניהול הפרויקט.

בדיקה שנעשתה בחברה מנהלת (להלן - חברה מנהלת ג') העלתה, שהיקף השעות החודשי שאושר למנהלי פרויקטים, בשלב התכנון, נע בין 100 לבין 200 שעות לפרויקט. כמו כן נמצא, שעם כמה ממנהלי הפרויקטים חתמה חברה מנהלת ג' על חוזים, שהבסיס לחישוב שכר הטרחה בהם הוא 1.3% מהיקף הפרויקט, אף שהפרויקטים עדיין היו בשלבי תכנון. להלן כמה דוגמאות:

1. חברת הבקרה אישרה בינואר 1996, את בקשת חברה מנהלת ג' להעסיק חברה כמנהל פרויקט בהיקף של 140 שעות לחודש. עד יוני 1996 כבר שולם למנהל הפרויקט סכום של 163,482 ש"ח. בחשבונית שהגיש מנהל הפרויקט הוא דיווח על העסקת כמה אנשים בהיקף של 155 - 163 שעות לחודש.

הבדיקה העלתה, כי חברה מנהלת ג' חתמה על חוזה עם מנהל הפרויקט בהיקף של 435,501 ש"ח. סכום זה התקבל מחישוב של 1.3% מסכום של 33.5 מיליון ש"ח, שהוא אומדן הוצאות הפיתוח שערכה החברה. לכן לא ברור כיצד אישרה חברת הבקרה את התשלום למנהל הפרויקט.

2. היקף החוזה שעליו חתמה חברה מנהלת ג' עם מנהל פרויקט "נאות לון" בבאר שבע הסתכם ב-891,000 ש"ח. סכום זה חושב לפי: 1.3% מהאומדן להוצאות פיתוח - עבור ניהול הפרויקט ומ-2% מאותו אומדן - עבור פיקוח. החשבון הראשון הוגש בסוף נובמבר 1995 על סך 41,000 ש"ח, שלא לפי שעות. באוגוסט 1996 הוגש חשבון שני על סך 53,700 ש"ח, גם הוא שלא לפי שעות אלא כאחוז מהאומדן. נמצא, כי רק בינואר 1996 אישרה חברת הבקרה להעסיק את מנהל הפרויקט בהיקף של 180 שעות לחודש. לכן לא ברור על סמך מה אישרה חברת הבקרה את החשבון מנובמבר 1995, בטרם אושרה העסקת מנהל הפרויקט.

חברה מנהלת ג' - ליווי תב"ע

כאמור לעיל, ועדת הרכישות לא אישרה לחברה מנהלת ב' להעסיק נותן שירותים ב"קידום ומעקב תב"ע", כיוון שאלה הם חלק ממטלותיה של החברה המנהלת. חברת הבקרה אישרה לחברה מנהלת ג' להעסיק אדריכל כמנהל פרויקט, אולם בפועל העסיקה חברה מנהלת ג' את האדריכל ב"ליווי תב"ע" בשני פרויקטים, בהיקף העסקה של כ-225,000 ש"ח. עד מועד סיום הביקורת שילם ממ"י לחברה בגין העסקת האדריכל כ-134,000 ש"ח בתוספת עמלה.

עוד נמצא, כי ב-10.7.96 אישרה חברת הבקרה לחברה מנהלת ג' להעסיק את אותו האדריכל כמנהל פרויקט בהכנת סקר "כרמלים" בהיקף של 30 שעות עבודה. בפועל חתמה החברה המנהלת על חוזה עם האדריכל, חודשים אחדים לפני אישור חברת הבקרה, בהיקף של 300 שעות ובסכום כספי של 43,801 ש"ח, והעסיקה אותו בפרויקט זה ב"ליווי תב"ע".

מקרים אלו מלמדים, שהחברה המנהלת פעלה בניגוד להנחיות ולאישורי חברת הבקרה; על אף זאת, אישרה חברת הבקרה את חשבונותיה.

העסקת נותן שירותים בשכונת הארגזים

בתחילת פברואר 1996 הגיש נותן שירותים, שהוא גם בעל 50% ממניות חברת הבקרה (להלן - נותן שירותים ג'), לסגן מנהל אגף שו"כ בממ"י חשבון על עבודתו בשכונת הארגזים בתל אביב. בחשבון ציין, כי זה למעלה משנה עסק בנושא ללא קבלת שכר. החשבון כלל שכר עבור 350 שעות ובהיקף כספי של כ-59,000 ש"ח, כולל מע"מ.

סגן מנהל אגף שו"כ אישר את החשבון והעבירו לגזברות ממ"י לתשלום. סגן חשב ממ"י החזיר את החשבון לאגף שו"כ בלי לשלמו, בנימוק שאין התקשרות חוזית בין ממ"י לנותן שירותים ג'. ואכן, משרד מבקר המדינה לא מצא שקיים הסכם כזה, או כי ועדה מוסמכת בממ"י אישרה להעסיק את נותן שירותים ג' בפרויקט זה.

בסוף מארס 1996 הקצתה ועדת ההרשאות את פרויקט שכונת הארגזים לחברה מנהלת ג'. עבור אפריל 1996 הגישה חברה מנהלת ג' חשבון הוצאות. החשבון כלל, בין היתר, סכום של כ-102,000 ש"ח, כולל מע"מ ועמלה. סכום זה דווח כהוצאה יחידה לאותו מועד בפרויקט שכונת הארגזים. כאסמכתה לדרישת התשלום, צירפה החברה המנהלת את החשבון של נותן שירותים ג', שהוגש כאמור בפברואר 1996, לסגן מנהל אגף שו"כ, וחשבות ממ"י סירבה לשלם את החשבון. בחשבון תוקן בכתב יד מספר השעות מ-350 ל-550 שעות. יצוין, כי סגן מנהל אגף שו"כ אישר לחברה המנהלת, על דעת מנהל המינהל, לשלם לנותן שירותים ג' את החשבון.

יוצא, אפוא, שחשבון שהחשבות של ממ"י לא הסכימה לשלמו, עקב העדר התקשרות עם נותן שירותים ג', הועבר לתשלום באמצעות חברה מנהלת ג' בתוספת עלות לממ"י בסך של 43,000 ש"ח. חמור מכך שנותן שירותים ג' הוא, כאמור גם בעל מניות מרכזי בחברת הבקרה העוסקת בבקרה על החברה המנהלת; חברת הבקרה אישרה את חשבונית חברה מנהלת ג', ובהם חשבון זה. במהלך הביקורת קיזזה חשבות ממ"י את התשלום לנותן השירותים מחשבון חברה מנהלת ג' עבור מאי 1996.

בחומרה מיוחדת יש להתייחס לכך שמנהל המינהל נתן ידו לפעולה זאת.



מאז שנת 1990, עם הגידול בהיקף האוכלוסייה בארץ, היה על מינהל מקרקעי ישראל להגדיל את היקף הקרקעות המשווקות, כדי לספק את צורכי הדיור. ממ"י לא עמד ביעדים של שיווק קרקעות זמינות בהיקף הנדרש.

במאי 1993 נכנס לתוקפו חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992. מצב זה חייב את ממ"י לשנות את דפוסי עבודתו. קודם לתחולת חוק חובת המכרזים, מסר ממ"י את עבודות הפיתוח לשתי חברות ממשלתיות וחברות עירוניות ללא מכרז, ומאז מאי 1993 היה עליו למסור עבודות רק במכרז פומבי. ביולי 1994 נתמנה מנהל חדש לממ"י. עם כניסתו לתפקיד החל מנהל המינהל לפעול בדרכים שונות כדי לשפר את דפוסי העבודה הנהוגים בממ"י, בהם "הפרטה" של ניהול עבודות התכנון והפיתוח על קרקעות ממ"י. בפעולה זו

יש יתרונות חשובים לקידום זמינות של קרקעות. עם זאת, ביצוע המכרז ותפקוד חברת הבקרה העלו ליקויים חמורים.

משרד מבקר המדינה העלה ליקויים בבחירת החברות המנהלות, וספק אם בחירתן של כמה מהן היתה כדין. ההרשאות לחברות המנהלות ניתנו ללא כל קריטריונים וללא בדיקות המתחייבות בטרם מתן הרשאות. בטרם מונתה ועדת ההרשאות, נתנו שני מנהלי אגפים בממ"י, על דעת עצמם, הרשאות לחברות מנהלות, ללא קריטריונים וללא הנמקה בכתב. את תפקיד הבקרה העביר ממ"י לחברה פרטית המעורבת בשוק התכנון והפיתוח. הממצאים מעידים שחברת הבקרה לא מילאה את תפקידה כראוי, והבקרה היתה דלה: כמה מהחברות המנהלות חרגו מהנהלים ומההנחיות; העסיקו נותני שירותים בהיקפים גדולים ממה שאישרה להן ועדת הרכישות; העסיקו נותני שירותים בלי חוזים או בלי אישור מהוועדה, ולפעמים תוך ניגוד עניינים. לא זו בלבד שחברת הבקרה לא ביצעה בקרה כנדרש, אלא אף אישרה לכמה מן החברות המנהלות להעסיק נותני שירותים שלא על פי הנוהל. הממצאים מעידים, שחברת הבקרה היתה היא עצמה נתונה במצב של ניגוד עניינים לגבי כמה מנותני השירותים; על אף זאת, היא היתה מעורבת באישורם כנותני שירותים ובאישור חשבונותיהם.

במגמה לייעל ולהחיש את הליך הכנתן של קרקעות לשיווק, מעסיק ממ"י חברות מן המגזר העסקי. העברת תפקידי ביצוע לגורמים חיצוניים אין בכוחה לשחרר את המינהל מאחריותו הציבורית לניהול המקרקעין ולפיקוח ובקרה על עבודת אותן חברות, הפועלות מטעמו.

ממ"י העביר גם את תפקידי הבקרה והפיקוח לחברת הבקרה, ולא גילה מעורבות בפעולתה. מן הראוי היה שעובדי המינהל הם שינחו את חברת הבקרה, ובה בעת יפקחו על פעולותיה.