

מחלקת עבודות ציבוריות

פעולות ביקורת

במשרד הראשי, במחוז המרכז של מע"ץ ובמשרד האוצר נבדק תהליך קבלת ההחלטות שקדם למסירתן של עבודות תכנון.

במחוז תל אביב והמרכז של מע"ץ ובמשרד הראשי נבדקו סדרי המסירה של עבודות פיקוח.

במשרד הראשי של מע"ץ, במשרד התחבורה, ברשות הנמלים והרכבות, ברשות שדות התעופה ובמשרדי הפנים והאוצר נבחנו הפעולות של רשויות השלטון לצמצום הפערים בין ערי הפיתוח לבין יישובים ואזורים מבוססים יותר במדינה, בתחום תשתית התחבורה (ראו הפרק "ערי הפיתוח בדרום הארץ").

מסירת עבודות תכנון

מחלקת עבודות ציבוריות (מע"ץ) מופקדת על תכנון, ביצוע ותחזוקה של רשת הדרכים הבין-עירונית (להלן - רשת הדרכים). לצורך תכנון הפרויקטים שבאחריותה מסתייעת מע"ץ במשרדי תכנון פרטיים (להלן - משרדי תכנון). בשנים 1996-1998 מסרה מע"ץ עבודות תכנון בהיקף כספי של כ-165 מיליון ש"ח (במחירי ספטמבר 1999). יחידות התכנון של מע"ץ, שבראשן עומדים סמנכ"ל לתכנון וסמנכ"ל לגשרים, מנחות את פעילותם של משרדי התכנון ומאשרות את התכניות ואת חשבונות שכר התכנון שהם מגישים למע"ץ.

בחודשים יוני-דצמבר 1999 בדק משרד מבקר המדינה במע"ץ את סדרי מסירתן של עבודות התכנון למשרדי התכנון. נבדקו בעיקר עניינים אלה: 1. שיטת ההתקשרות עם משרדי התכנון; 2. תהליך קבלת ההחלטות על מסירת עבודות התכנון למתכננים מסוימים; 3. מערכת ממוחשבת לניהול התקשרויות עם משרדי התכנון. הבדיקה נעשתה במשרד הראשי, במחוז המרכז של מע"ץ, ובמשרד האוצר. בדיוק משלימה נערכה אצל רשם החברות.

ועדת המכרזים

חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, תקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן - התקנות) והוראות תקנון כספים ומשק מטעם החשב הכללי (להלן - ההוראות) קובעות, כי משרדי הממשלה ויחידות הסמך שלהם יתקשרו לביצוע עבודה, או לרכישת שירותים, בהליך מכרז פומבי, הנותן הזדמנות שווה לכל המשתתף בו; בכל משרד תמונה ועדת מכרזים שתחליט על ההתקשרות עם מציע מסוים. עם זאת, התקנות מגדירות סוגי התקשרויות שאינן טעונות מכרז פומבי וניתן לבצען באמצעות מכרז סגור או בלא מכרז; נמנות עמן התקשרויות לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים או יחסי אמון מיוחדים במקצועות שונים, ובהם -

תכנון הנדסי. התקנות קובעות, כי משרדי הממשלה ויחידות הסמך שלהם "יעדיפו, ככל שמוצדק וסביר בנסיבות העניין" לבצע אף את ההתקשרויות האמורות בדרך של מכרז.

לפי ההוראות, המנהל הכללי במשרד רשאי למנות ועדת מכרזים משרדית לבחירת מתכננים לעבודות הנדסה בנאיות ויועצים לאותן עבודות (להלן - ועדת המכרזים). בין תפקידי הוועדה: אישור בקשות של מתכננים להצטרף למאגר מתכננים - יועצים של המשרד (להלן - מאגר המתכננים); בחירת מתכננים; סיווג התקשרויות לצורך פטור ממכרז לפי ההוראות; ארגון וניהול מאגר מידע על עבודות תכנון שכבר נעשו לשם הפקת לקחים; קביעת דרכים לניהול מסירת עבודות תכנון למתכנני חוץ.

מאגר המתכננים

1. מאגר המתכננים נועד לשמש את מע"ץ לצורכי התקשרות באמצעות מכרז סגור או בלא מכרז. מנהל תחום מעקב, בקרה וניהול חוזים במע"ץ (להלן - מנהל תחום חוזים)) אחראי, בין היתר, לקבלת הנתונים ולהזנתם למאגר המתכננים. מנכ"ל מע"ץ כונן לצדה של ועדת המכרזים ועדה נוספת, שתפקידה לאשר בקשות של משרדי תכנון להצטרף למאגר המתכננים (להלן - ועדת המתכננים).

בביקורת הועלה, כי מע"ץ לא קבעה בנהליה את אמות המידה לצירופם של נותני שירותים למאגר המתכננים. לכן לא ברור, לפי אלו כללים ומבחנים פועלת ועדת המתכננים בצרפה משרד תכנון מסוים למאגר המתכננים; העדר אמות מידה עלול לפגוע בשוויון ההזדמנויות.

2. לפי ההוראות, כדי לצרף מתכנן או יועץ למאגר המתכננים, על המשרד לפעול לפי הכללים הנהוגים במכרזים סגורים, דהיינו עליו לנהל רשימות מציעים בכוח ולעדכןן מפעם לפעם; את העדכון יש לבצע לאחר פרסום הודעה על כך.

מע"ץ לא נהגה לפרסם הודעה בדבר עדכון מאגר המתכננים, כנקבע בהוראות. לכן יש חשש שמידע בדבר שירותי תכנון או ייעוץ מסוימים, שמע"ץ נזקקה להם בתקופה מסוימת, לא הגיע לידיעתם של כל המתכננים והיועצים, שיכלו להציע את שירותיהם.

3. לפי הנוהל להזמנת שירותי תכנון חוץ והתקשרות עם מתכננים, מאוגוסט 1997 (להלן - הנוהל), מע"ץ מחליטה על מסירת עבודות תכנון למשרד מסוים לפי שלוש אמות מידה עיקריות: כישורים מקצועיים של עובדיו, התמחותו בפרויקטים דומים ועומס העבודה בו. מדד עומס העבודה נקבע לפי יתרת ערך החוזים¹ של משרד תכנון מסוים מחולקת למספר העובדים באותו משרד במועד מסוים (להלן - מדד עומס העבודה).

הועלה, כי מע"ץ לא קבעה כללים לעדכון הנתונים, לפיהם מחושב מדד עומס העבודה. בפועל, משרדי התכנון הגישו נתונים למע"ץ, לעתים - בעקבות פניות של מנהל תחום (חוזים), ולעתים - ביוזמתם הם; מנהל תחום (חוזים) נהג להזין את הנתונים למאגר המתכננים באופן בלתי סדיר ובאקראי.

¹ ההפרש בין היקף החוזה לבין סך התשלומים שאושרו למתכנן.

משרד מבקר המדינה העיר, כי העדר כללים, כאמור, עלול ליצור יתרון למשרד תכנון מסוים שהגיש את הנתונים ביוזמתו, והם הוזנו למאגר המתכננים בסמוך למועד הגשתם. לדעת משרד מבקר המדינה, על מע"ץ להזין את הנתונים האמורים במועדים קבועים ולעתים מזומנות, כך שהחלטה על מסירת העבודה תתבסס על נתונים עדכניים.

התקשרות עם משרדי תכנון

1. לפי ההוראות, התקשרות עם מתכננים ויועצים, הפטורה ממכרז פומבי, תיעשה בשלבים:

פנייה מנומקת בכתב של הגוף המזמין אל ועדת המכרזים לפטור התקשרות מסוימת מהליך מכרז; דיון בוועדת המכרזים בפניית הגוף המזמין וסיווג ההתקשרות - במכרז פומבי, במכרז סגור או בפטור ממכרז. בפנייה לפטור ממכרז התקשרות שמעל 700,000 ש"ח, יש לקבל את האישור של ועדת הפטור שבאגף החשב הכללי (להלן - ועדת הפטור).

עם קבלת פטור ממכרז, על הגוף המזמין לפנות למתכנני החוץ המתאימים, ולהקפיד על סבב מחזורי בין המתכננים הרשומים במאגר המתכננים המעודכן שבמשרדו. את ההצעות שהתקבלו עליו להעביר לוועדת המכרזים, לבחירת ההצעה המועדפת.

הבדיקה העלתה, כי בעלי תפקידים במע"ץ, האחראים להזמנת עבודות התכנון, לא פנו לוועדת המכרזים בדבר סיווג ההתקשרות, כנדרש בתקנות. זאת ועוד, במקרים אחדים קבעו בעלי התפקידים את הנושאים הכלולים בעבודת התכנון ואמרו את עלותה בהיקף שלא חייב דיון בוועדת הפטור; אולם בהמשך, גדל היקף ההתקשרות באופן ניכר מאד (במקרה אחד למעלה מפי שמונה מהאומדן המקורי, ובאחר כמעט פי שבעה), ובכך עלה בהרבה על הסף של 700,000 ש"ח.

2. התקנות קובעות שאם משרד ממשלתי² נדרש להגדיל את השווי של ההתקשרות הקיימת עם מתכנן מסוים, "שוויין המצטבר של כל התקשרויות ההמשך לא יעלה על שווי ההתקשרות הראשונה".

משרד מבקר המדינה העלה, כי במקרים רבים, דוגמת המקרים שתוארו לעיל, העבירה מע"ץ לוועדת הפטור בקשות לפטור ממכרז התקשרויות המשך ששוויין חרג באופן ניכר מהשווי המצטבר כפי שנקבע בהוראות; ועדת הפטור נהגה לאשר את בקשותיה של מע"ץ.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 1999 ציינה מע"ץ, כי "בדרך כלל כאשר מתחילים בתכנון אין לדעת בבירור כיצד הוא יתפתח, ומה יהיה הפתרון התכנוני של הבעיה. לעתים גם סיבת הבעיה אינה ידועה, וכך תוך כדי התכנון מוסיפים רובד נוסף ומקדמים את התכנון. בקשות רבות ודרישות באות מגורמים שונים הנוגעים לתכנון הפרויקט ומושפעים ממנו ... על כן, יש הגדלות רבות בתהליך התכנון".

² מע"ץ היא יחידת סמך של משרד התחבורה, על פי החלטת ממשלה מס' 397 מ-5.10.99. עד אז היתה מע"ץ יחידת סמך של המשרד לתשתיות לאומיות.

לדעת משרד מבקר המדינה, שיעורי הגידול בעלות תכנונם של פרויקטים אחדים, אשר הגיעו לפי שמונה מאומדני העלות שאישרה ועדת המכרזים, אינם סבירים, גם בהתחשב בגורמי אי-ודאות, כאמור.

3. התקנות קובעות, כי התקשרות לביצוע עבודה או רכישת שירותים אינה טעונה מכרז, אם היא מחייבת עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים במקצועות אחדים, ובכלל זה - בתכנון הנדסי.

הועלה, כי ועדת המכרזים לא ביקשה מוועדת הפטור, באותם מקרים שהתקנות חייבו פנייה לוועדה זו, לפטור ממכרז את עבודות התכנון מן הטעם האמור, אלא בנימוקים, כגון "עומס העבודה" המוטל על משרדי התכנון ו"מרב יתרונות למע"ץ". ועדת הפטור נהגה לאשר בקשות אלו, בלי שהקפידה על קיום התנאי האמור, כנדרש בתקנות.

בחירת המתכנן

1. לפי ההוראות, התקשרות שלא באמצעות מכרז תיערך לאחר שוועדת המכרזים תבדוק כמה הצעות אפשריות. במסמכי הפנייה לקבלת הצעות יש לכלול: מכתב פנייה למציעים; כתב דרישות; תנאים להתקשרות; אמות מידה לבחירת ההצעה; טיוטת חוזה; לוח זמנים לביצוע העבודה ותנאי תשלום.

בדיקת ההתקשרויות שערכה מע"ץ עם מתכנני חוץ בשנים 1996-1999 העלתה, כי מנהלי היחידות המזמינות לא פנו למשרדי התכנון כדי לקבל הצעות לביצוע עבודות תכנון. ועדת המכרזים דנה בבקשות של מנהלי היחידות, ואף החליטה על מסירת עבודות תכנון למשרדי תכנון מסוימים, בלי שבדקה את ההצעות האפשריות, כנדרש בהוראות.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 1999 הסבירה מע"ץ, כי לנוכח העובדה שבמע"ץ קיים תעריף קבוע לעבודות תכנון שונות, ומע"ץ היא שקובעת את גובה השכר עבור העבודה הנדרשת, "אין משמעות מעשית לעניין בדיקת הצעות".

משרד מבקר המדינה העיר, כי משרדי התכנון הכלולים במאגר המתכננים נבדלים זה מזה בגודלם, בהרכבם ובניסיונם המקצועי, בשיטות עבודתם ובזמינותם לספק את השירות הנדרש. על כן, פנייה לקבלת הצעות תכנון מהמשרדים הבאים בחשבון, כנדרש בתקנות, עשויה להניב הצעות שונות, שאחת מהן היא המיטבית מבחינת מע"ץ.

2. כדי לאפשר התייחסות עניינית לבקשות של היחידות המזמינות במסגרת ועדת המכרזים, מן הראוי לקבוע בכללים שמנהל היחידה הממליץ, שהוא גם המזמין, לא ישתתף באישור בקשתו.

הועלה, כי סמנכ"ל לתכנון, שהוא גם יו"ר ועדת המכרזים, ומנהל האגף לתכנון מפורט, שהוא גם ממלא מקום של אחד מחברי הוועדה, נהגו להמליץ על מסירת עבודות תכנון

למתכננים מסוימים ובה בעת להשתתף בוועדת המכרזים. לדעת משרד מבקר המדינה, אין זה ראוי שאדם שהמליץ על מועמד מסוים מקרב כמה מועמדים, ישתתף בדיון ובהחלטה על בחירת המועמד המומלץ.

3. מנהל תחום (חוזים) אחראי, בין היתר, לניהול מאגר המתכננים ולהכנת נתוני רקע, לקראת דיוני ועדת המכרזים, כגון: חישוב עומס העבודה והערכת עבודתם של המועמדים לקבל את עבודת התכנון.

נמצא, שמנהל תחום (חוזים) - בדומה למנהלי יחידות התכנון - נהג להגיש בקשות לוועדת המכרזים בדבר הזמנת תכנון בתחומי הנדסה שונים, ואף להמליץ על מסירת העבודה למשרדי תכנון מסוימים. לדעת משרד מבקר המדינה, אין זה רצוי שמנהל תחום (חוזים) יזמין עבודות תכנון לפרויקטים שאינו אחראי להם.

מודל ההתקשרות עם מתכננים

מע"ץ נהגה להזמין עבודות ממתכננים, כל אחד בתחומו, ועבודות אלה אוחדו לפרויקט אחד. בשנת 1992 הפעילה מע"ץ מודל חדש למסירת עבודות תכנון, לפיו ההתקשרות לצורך תכנון פרויקט מסוים נעשית עם מתכנן אחד (להלן - מתכנן ראשי), שמעסיק מטעמו מתכננים נוספים הכלולים במאגר המתכננים (להלן - מתכנן משנה). תהליך התכנון בתחומים שנמסרו למתכנני המשנה הוא בהנחיה ישירה של מע"ץ ובפיקוחה, ולא באמצעות המתכנן הראשי. מהתיעוד של מע"ץ עולה, כי מתכננים ראשיים העסיקו את מתכנני המשנה ללא חוזה, וגבו מהם תשלומי תקורה גבוהים שהגיעו לכ-15% משכר התכנון - נוסף על תשלומי תקורה שקיבלו מע"ץ; מתכננים ראשיים אחדים שילמו את שכר התכנון למתכנני המשנה באיחור רב.

לדעת משרד מבקר המדינה, מצב דברים זה עלול להביא לכך שמתכנני משנה איכותיים בתחומי הנדסה, כגון ניקוז, תאורה, נוף וסביבה, יימנעו מלהשתתף בתכנון הפרויקטים עבור מע"ץ, וחלקם במאגר המתכננים עלול להצטמצם באופן ניכר. מן הראוי שמע"ץ תשקול פתרון חוזי להתקשרות בין מתכננים ראשיים למתכנני המשנה; בכך גם יובטח למתכנני המשנה תשלום שכר לפי תעריפי מע"ץ, ובמועד.

העסקת משרדי תכנון

חלוקת עבודות תכנון

הנוהל בא להבטיח, שמע"ץ תמסור את עבודת התכנון הדרושה לנותן השירות ההנדסי שהוא המתאים ביותר מבחינת כישורים, זמינות, ניסיון ועומס העבודה; כל זאת בחלוקה הוגנת של עבודות התכנון לנותני השירות ההנדסי הרשומים במאגר המתכננים של מע"ץ.

בשנים 1996-1998 היו רשומים במאגר המתכננים של מע"ץ תשעה משרדי תכנון, שבכל אחד מהם הועסקו 25 עובדים ויותר; משרדי תכנון אלה שימשו מתכננים ראשיים בפרויקטים של מע"ץ.

הבדיקה העלתה, כי באותן שנים מסרה מע"ץ לשניים מבין התשעה עבודות תכנון בהיקפים העולים באופן ניכר על אלה שנמסרו לשאר המשרדים. למשרד תכנון מסוים (להלן - משרד א') נמסרו עבודות תכנון בהיקף 15.7 מיליון ש"ח ולמשרד תכנון אחר (להלן - משרד ב') נמסרו עבודות תכנון בהיקף 15 מיליון ש"ח (שניהם במחירי ספטמבר 1999) שהם כ-25% וכ-24% בהתאמה, מכלל עבודות התכנון שנמסרו באותן השנים לכל משרדי התכנון בעלי סיווג דומה. יתר על כן, במקרים אחדים מסרה ועדת המכרזים למשרד א' את עבודות התכנון, על אף שעומס העבודה בו היה הגדול מבין משרדי התכנון המוצעים.

בהתבסס על תיעוד הנמצא במע"ץ, בדק משרד מבקר המדינה את היקף ההתקשרויות ביחס למספר העובדים המועסקים בתשעת המשרדים האמורים וביחס לקצב מימוש החוזים.

הועלה, כי משרד א' ומשרד ב' העסיקו בשנים 1996-1998, בממוצע, 41 ו-102 עובדים, בהתאמה, אולם מע"ץ מסרה למשרד א' עבודות בהיקף דומה לזה שמסרה למשרד ב'. שני משרדי תכנון אחרים העסיקו מספר עובדים ממוצע דומה או זהה לזה של משרד א', אולם מע"ץ מסרה להם עבודות תכנון שהיקפן כחמישית מזה שנמסר למשרד תכנון א'. משרד מבקר המדינה שיקלל את היקף העבודות לעובד בתשעת המשרדים האמורים ומצא, כי כלל העבודות לעובד במשרד א' באותן השנים, היה למעלה מכפליים לעומת הממוצע לעובד ביתר המשרדים. מכאן, שמע"ץ הפלתה לטובה את משרד א', לעומת שאר משרדי התכנון.

מסירת עבודת תכנון של קטע מדרך 4

1. ביוני 1993 החליטה ועדת המכרזים למסור למשרד א' חלק מהתכנון המוקדם של קטע מדרך 4, בין צומת פרדיס לבין טירת הכרמל (להלן - פרויקט א'); בעקבות ההחלטה התקשרה עמו מע"ץ בחוזה בהיקף כספי של כ-406,000 ש"ח. לאחר מכן אישרה ועדת המכרזים שבע הוראות שינוי בחוזה המקורי. במאוס 1998 הסתיים החוזה האמור בין מע"ץ לבין משרד א'; עד לאותו מועד גדל היקף החוזה לכדי 882,000 ש"ח.

מהתיעוד עולה, כי למועד סיום החוזה האמור (מאוס 1998) טרם השלים משרד א' את התכנון המוקדם המלא של פרויקט א', ובכלל זה - תכנון סטטוטורי (תב"ע). למרות זאת, שילמה מע"ץ למשרד א' כ-878,000 ש"ח, שהם כ-99.5% משווי החוזה.

2. אחת מהוראות השינוי בחוזה המקורי, מיום 11.5.95, כללה, בין היתר, השלמת התכנון המוקדם המלא והכנת תב"ע של פרויקט א', וכן תכנון מוקדם ותב"ע של קטע נוסף מדרך 4 (להלן - עוקף פרדיס). שנה לאחר סיום החוזה - במאוס 1999 - הגיש משרד א' למע"ץ דוח שתיעד את התכנון המוקדם של פרויקט א', וכלל את התכנון המוקדם והתב"ע של עוקף פרדיס. עם זאת, באותו חודש ביקשה מנהלת האגף לתכנון מוקדם (להלן - מנהלת האגף) מוועדת המכרזים להזמין עבודת תכנון נוספת של עוקף פרדיס, שכללה: תכנון מוקדם, תכנון נופי, תב"ע והכנת תסקיר השפעה על הסביבה. מנהלת האגף רשמה את משרד א' כמתכנן מומלץ בעדיפות ראשונה בין שלושה משרדי תכנון בנימוק "תכנון מוקדם בכביש 4 - חלוקה והתאמה". ביום 28.6.99 דנה ועדת המכרזים בבקשה זו והחליטה לאשרה בנימוק "המלצת מנהלת האגף".

נוכח העובדה שמע"ץ כבר מסרה למשרד א' את התכנון המוקדם של עוקף פרדיס ואף שילמה עבור התכנון שהוגש, עצם קיומו של ההליך שהתקיים בפני ועדת המכרזים ביוני 1999 והנימוק שניתן להעדפת משרד א', מעוררים שאלות ותמיהות.

3. מנהל אגף תיאום תכנון של מע"ץ הגיש ביום 4.8.99 לוועדת המכרזים, בקשה להזמנת תכנון מפורט של פרויקט א', בהיקף של 2,694,000 ש"ח (להלן - העבודה). הוא ציין בטופס הבקשה את שמותיהם של שלושה משרדי תכנון ואת מדדי העומס שלהם, והמליץ למסור את העבודה למשרד א' בנימוק "תכנון תכנון מוקדם - מיטב היתרונות למע"ץ". ועדת המכרזים אישרה את הבקשה ביום 23.8.99 בנימוק "מתכנן התכנון המוקדם"; לאחר האישור פנתה מע"ץ, בדיעבד, לוועדת הפטור וביקשה פטור ממכרז למסירת העבודה בנימוקים "משרד א' תכנן את התכנון המוקדם, דבר המעניק למע"ץ מיטב היתרונות, מה גם שעולה בקנה אחד עם עקרון חלוקת העבודה והסבב המחזורי". אולם, ועדת הפטור דחתה את הבקשה וביקשה ממע"ץ להגיש דוח על עומס העבודה של משרדי התכנון הבאים בחשבון. מע"ץ הגישה ביום 17.10.99 לוועדת הפטור דוח כאמור וביקשה לקבל פטור ממכרז למסירת העבודה. היא ציינה, בין היתר, כי "ברצוני להזכירכם, כי העבודה הזו ברמת דחיפות גבוהה, מפני שהיא כוללת את צומת הבונים, שבה קרו תאונות רבות".

מבדיקת דוח עומס העבודה שהגישה מרכזת הוועדה לוועדת הפטור עולה, כי מדד העומס של כל אחד ממשרדי התכנון שברשימה היה נמוך - במקרים רבים באופן ניכר - ממדד העומס שנקבע למשרד א'; למרות זאת, אישרה ועדת הפטור למע"ץ למסור את העבודה למשרד א'.

4. ההנחיות של אגף התקציבים במשרד האוצר³ קובעות, בין היתר, כי על הגורמים היוזמים פרויקט תחבורתי מסוים לבדוק את כדאיותו הכלכלית למשק המדינה, ובכלל זה - להגדיר יעדים ספציפיים שהפרויקט נועד להשיג.

בביקורת הועלה, כי מע"ץ לא הגדירה את יעדי פרויקט א', ואף לא בדקה את כדאיותו הכלכלית בטרם החליטה על מסירת תכנונו (המוקדם והמפורט) למשרד א'.

בתשובתה מינואר 2000 הסבירה מע"ץ למשרד מבקר המדינה, שהיא החליטה "כי הוא [פרויקט א'] לא יבוצע במסגרת תכנית החומש הקרובה ... ייתכן והרחבת הקטע הנ"ל תבוצע רק לאחר החומש הקרוב. ההצדקה לכך היא היקפי תנועה נמוכים שאינם עולים על כ-10,000 כלי רכב ביממה. כמו כן, בקטע הנ"ל של כביש מס' 4 לא ידועות בעיות מיוחדות מההיבט התנועתי ולא מההיבט הבטיחותי ... יחד עם זאת, בפרוגרמה של מע"ץ לפיתוח רשת הדרכים הבין-עירונית לשנת היעד 2010, הונח צורך בהרחבה עתידית של הקטע הנדון לדו-מסלולי ...".

תשובתה של מע"ץ למשרד מבקר המדינה בדבר מצבו התנועתי-הבטיחותי של כביש 4, בקטע פרדיס - טירת הכרמל, ובדבר קדימות הביצוע הנמוכה שמע"ץ קבעה לפרויקט א' לאחר תום החומש הקרוב (בתום שנת 2004), אינה מתיישבת עם טיעוניה לפני ועדת הפטור, כאמור, לפיהם - תכנונו המפורט של פרויקט א' הוא "ברמת

³ בעניין הנחיות לבדיקת כדאיות כלכלית של פרויקטים בתחבורה יבשתית ויישומן, ראו דוח מבקר המדינה 48, פרק "כביש ארצי לישראל - בדיקת כדאיותו הכלכלית" (עמ' 793).

דחיפות גבוהה". אשר להנמקת הדחיפות הגבוהה במספר גבוה של תאונות בצומת הבונים, הרי שלפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, משנת 1994 עד 1998 לא ארעו תאונות בצומת זה.

חשש לניגוד עניינים

1. אחד השיקולים למסירת עבודות תכנון למתכנן מסוים הוא מניעת ניגוד עניינים בין תפקידו של המתכנן, כנותן שירות הנדסי למע"ץ, לבין עיסוקיו ועסקיו האחרים הנוגעים לתחומי פעילותה של מע"ץ. ניגוד עניינים מעין זה עלול להיווצר, בין היתר, אם בעלי משרד מסוים, שמע"ץ מעסיקה כמתכנן, הם גם בעלי עניין בחברות אחרות, כגון: חברות קבלניות בתחום הסלילה והבניין וחברות שעוסקות בהשקעות בנדל"ן. משרד מבקר המדינה בדק אצלרשם החברות את מידת המעורבות של בעלי משרדי תכנון גדולים⁴ ומנהליהם, בעסקי קבלנות, במסחר ובהשקעות - נוסף על פעילותם כמתכננים ראשיים בפרויקטים שמע"ץ הפעילה בשנים 1995-1999.

בביקורת הועלה, כי הבעלים והמנהלים של חמישה מבין תשעה משרדי התכנון האמורים, נמנים עם הבעלים והמנהלים של חברות נוספות שתחום עיסוקן בבנייה ובסלילה, וקצתן אף הן הועסקו בידי מע"ץ בכמה פרויקטים; כן הועלה, כי הבעלים והמנהלים של שלושה מבין חמישה משרדי התכנון האמורים נמנים עם הבעלים של חברות נוספות העוסקות בהשקעות בנדל"ן.

על אף החשש לניגוד עניינים בין פעילותם של אותם בעלי משרדים כמתכננים מטעם מע"ץ לבין מעורבותם בניהול חברות אחרות, לא דרשה מע"ץ ליידע אותה על מעורבותם באותן חברות, טרם שמסרה להם את תכנון הפרויקטים מטעמה. מע"ץ גם לא פעלה מיוזמתה לקבל מידע מרשם החברות, שהיה מאפשר לה לעמוד על טיב המעורבות, כשזו קיימת, והשפעתה האפשרית על העבודות של מע"ץ בעקבות התכנון. בכך, מסרה מע"ץ עבודות תכנון בהיקפים ניכרים בלי שהיתה ערה לאפשרות של ניגוד עניינים, כמתואר לעיל.

יש לציין, כי משרד הביטחון קבע בנהליו, כי מסירת עבודות תכנון למתכנן או ליועץ תותנה, בין היתר, בכך שהמתכנן אינו פעיל בתחום הקבלנות בעבודות בנייה, וכי אינו בעל משרד או שותף, אלא באחד המשרדים הרשומים ברשימת המתכננים המוכרים במשרד הביטחון.

לדעת משרד מבקר המדינה, על מע"ץ לאמץ תנאים, דוגמת אלה.

בתשובתה מינואר 2000 למשרד מבקר המדינה הסבירה מע"ץ, כי היא ערה למצב העלול להיווצר בשל ניגוד עניינים, כאמור, וכי בעקבות הביקורת היא תבדוק אפשרות לאמץ את תנאי הסף שקבע משרד הביטחון.

2. בספטמבר 1998 חתמה מע"ץ חוזה עם קבלן בסכום של 19,230,000 ש"ח לביצוע עבודות סלילה בקטע מדרך 444, שהוא עוקף ג'לג'וליה; משרד תכנון מסוים (להלן - משרד ג') תכנן

⁴ עובדים ומעלה.

את מבנה המיסעה⁵ של עוקף ג'לג'וליה, ובהמשך עשה פיקוח עליון על ביצועו. במהלך מאי-יוני 1999 החלה חברה חיצונית מסוימת לפעול כגורם נוסף לצדו של הקבלן בביצוע הפרויקט האמור; וזאת - בהתאם להחלטת מנכ"ל מע"ץ.

בביקורת הועלה, כי הבעלים והמנהלים של משרד ג' היו גם הבעלים והמנהלים של החברה החיצונית. מכאן, שהבעלים והמנהלים בשתי החברות האמורות היו במצב של ניגוד עניינים בהיותם, מצד אחד - נותני שירות הנדסי למע"ץ כמתכננים וכמפקחים (פיקוח עליון), ומצד אחר - מנהלים ומבצעים של אותו הפרויקט מטעם הקבלן. מן התיעוד עולה, כי מע"ץ ידעה על כך, שלמשרד ג' ולחברה החיצונית היו אותם הבעלים. מכאן, שמע"ץ פעלה שלא כראוי כאשר אישרה את החברה החיצונית כמנהל וכמבצע מטעם הקבלן, כאמור. מקרה זה מחזק את הצורך בקביעת תנאי סף למסירת עבודות תכנון, למניעת ניגוד עניינים.

מערכת ממוחשבת לניהול התקשרויות

1. מע"ץ פיתחה מערכת ממוחשבת לניהול מאגר המתכננים, לרישום החלטות ועדת המכרזים ולהתקשרויות עם משרדי התכנון (להלן - המערכת הממוחשבת). כללי ניהול של מערכות ממוחשבות מחייבים קיום תיעוד הנוגע לתחזוקת המערכת (אפיון, תכנות, עדכונים) ולהפעלתה (מדריך למשתמש).

מע"ץ לא הכינה את התיעוד האמור, כנדרש.

2. המערכת הממוחשבת כוללת פרטי מידע רבים על התקשרויות בין מע"ץ למתכננים, כגון: מספר העובדים במשרדי התכנון ופרטיהם האישיים, היקפי חוזים ותשלומי שכר תכנון. כל אלה יוצרים מאגר מידע, כהגדרתו בחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 (להלן - החוק), שלגביו יש חובה של אבטחת מידע. עוד קובע החוק, כי בעל מאגר המידע, מי שמחזיק בו או מנהלו - אחראי לאבטחת המידע באמצעים שפורטו בחוק. תקנות הגנת הפרטיות, התשמ"ו-1986, מחייבות את מנהל המאגר לקבוע סדרי ניהול של מאגר מידע, וכללים למתן הרשאת גישה אליו, לעיבודו ולהפצתו; לכל משתמש אמורה להיות גישה רק לאותם תחומי מידע שלהם הוא זקוק מתוקף תפקידו, על פי עיקרון "הצורך לדעת"⁶.

מע"ץ לא הגדירה את דרכי הטיפול באבטחת מידע, כאמור. לדעת משרד מבקר המדינה על מע"ץ לקבוע מדיניות לאבטחת המידע לפי סוג המידע הנאגר בארגון ומידת רגישותו, ולהקצות את המשאבים בהתאם.

3. ניהול נכון של המערכת הממוחשבת מחייב פיקוח והתאמה מלאה בין הנתונים המוזנים אליה לבין אלה המוזנים למערכת הכספית של החשב הכללי - מערכת "בוחן".

נמצא, כי עובדי מע"ץ הזינו את אותם הנתונים, בו זמנית, למערכת הממוחשבת ולמערכת "בוחן" - לכל אחת בנפרד. יוער, כי הזנת נתונים באופן זה מגדילה את

⁵ מיסעה - השכבות העליונות של הכביש.

⁶ בעניין זה, ראו ברוח שנתי 49, פרק "פיקוח, בקרה ואבטחת מידע" (עמ' 451).

האפשרות לטעויות אנוש ואינה יעילה. ואכן, בביקורת נמצאו אי-התאמות אחדות בין הנתונים שנרשמו בשתי המערכות; על מע"ץ ועל החשב הכללי לפעול לקישור בין שתי המערכות.

4. ממאגר המתכננים ניתן להפיק דוחות בחתכים שונים; הנתונים בדוחות אלה משמשים בסיס להחלטות ועדת המכרזים; על כן, עליהם להיות אמינים.

הועלה, כי הנתונים על מספר משרדי התכנון הרשומים בדוחות השונים של מע"ץ אינם תואמים זה לזה; הפערים במספר משרדי התכנון היו בלתי סבירים גם בהתחשב בשוני במועדי הפקת הדוחות. כן הועלה, כי הנתונים על מספר העובדים המועסקים במשרדי התכנון בתקופה מסוימת, הרשומים בדוחות השונים, גם הם אינם תואמים זה לזה. אי-ההתאמות בנתוני הדוחות מצביעות, לכאורה, על ניהול לקוי של מאגר המתכננים.



תקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן - התקנות) והוראות תקנון כספים ומשק מטעם החשב הכללי (להלן - ההוראות) קובעות, כי משרדי הממשלה ויחידות הסמך שלהם יתקשרו לביצוע עבודה, או לרכישת שירותים, בהליך מכרז פומבי, הנותן הזדמנות שווה לכל המשתתף בו. התקנות קובעות, כי התקשרויות לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים או יחסי אמון מיוחדים במקצועות שונים, ובהם - תכנון הנדסי, אינן טעונות מכרז פומבי. עוד קובעות התקנות, כי משרדי הממשלה ויחידות הסמך שלהם יעדיפו, ככל שמוצדק וסביר מבחינת העניין, לבצע אף את ההתקשרויות האמורות בדרך של מכרז.

בשנים 1996-1998 מסרה מע"ץ את עבודות התכנון ההנדסי שבאחריותה, בהיקף כספי של כ-165 מיליון ש"ח (במחירי ספטמבר 1999), שלא בהליך מכרז; וזאת, על אף שמע"ץ לא קבעה, כי עבודות אלו חייבו ידע ומומחיות או יחסי אמון מיוחדים לביצוען, כנדרש בתקנות ובהוראות. מע"ץ גם לא הקפידה על מסירת עבודות התכנון לפי כללי פטור ממכרז, כפי שקבעו התקנות וההוראות. באותן השנים מסרה מע"ץ למשרד מסוים עבודות תכנון בהיקף ניכר תוך הפלייתו לטובה לעומת שאר משרדי התכנון. הצבר הממצאים שהעלה משרד מבקר המדינה בדבר מסירת עבודות התכנון למשרד האמור, ובכלל זה - ההתקשרות עמו לתכנון מוקדם ומפורט של קטע מדרך 4 (צומת פרדיס - טירת הכרמל), מעלה, לכאורה, חשש לפגיעה בטוהר המידות.

הבעלים והמנהלים של משרדי תכנון אחדים, אותם העסיקה מע"ץ בפרויקטים שבאחריותה, הם גם הבעלים והמנהלים של חברות בתחומי הבנייה, הסלילה ונדל"ן. מע"ץ מסרה למשרדים אלה עבודות תכנון בהיקפים ניכרים, בלי שהיתה ערה לאפשרות של ניגוד עניינים.