

משרד הכלכלה והתעשייה
הממונה על חופש המידע



לי שבט תשע"ח
15 פברואר 2018

לכבוד



שלום רב,

באמצעות דואר אלקטרוני:

**הנדון: בקשה לקבלת מידע מכוח חוק חופש המידע, תשנ"ח 1998 –
דוחות ביקורת פנים – משרד הכלכלה והתעשייה**

ראשית, אני מודה על פנייתך אלינו.

בבקשת המידע שהעברת אלינו, ביקשת לקבל את דוחות הביקורת שלהלן:

1. **בדיקת הליך הקצאות קרקע במינהל אזורי תעשייה**
2. **מערכות מידע – מכרזי אספקת שירותי מחשוב**
3. **מינהל הבטיחות – יחידת החקירות**
4. **הנגשת מבנה מחוז ירושלים**

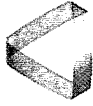
כידוע, בעקבות החלטת ממשלה מס' 1754, פוצל משרדנו ו"זרוע העבודה" הועבר למשרד הרווחה והשירותים החברתיים.

משרד זה, המוגדר כיום "משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים", מטפל בהעמדת מידע לציבור, אם באופן יזום ואם בתגובה לפניות מבקשי המידע – באופן עצמאי.

דוחות הביקורת 3 ו- 4 רלוונטיים לעבודת המשרד הנ"ל ועל כן יצאתי קשר עם מבקרת הפנים של משרד העבודה, אשר עד לפני חודשים מעטים שימשה בתפקיד זה במשרדנו ונמסר לי כי הטיפול בדוחות אלו הינו באחריותה.

באשר לדוחות הביקורת 1 ו- 2:

משרדנו מכיר בחשיבות פרסום דוחות הביקורת שבוצעו בו, שהרי לאינטרס הציבורי שבפרסומם יש ערך רב.



יתר על כן, הווי ידוע כי נושא חשיפת דוחות ביקורת פנים נדון בהרחבה בפסק הדין של בית המשפט העליון ע"מ 6013/04 משרד התחבורה נגד חברת החדשות הישראלית.

בפסק הדין נקבע שגם בנוגע לדוחות של ביקורת פנים הכלל הוא כלל עקרוני של גילוי, עם סייגים במקרים המתאימים.

משרדנו בחן כיצד ניתן לקיים את דרישת התכלית הראויה (שביטוייה בעיקר בסעיפים 8 ו-9 לחוק חופש המידע) ואת דרישת המידתיות (המשתקפת בעיקר בסעיפים 10 ו-11 לו).

כך, נבחנה בין היתר, הפגיעה הצפויה באינטרס של הרשות הציבורית אם ייחשף המידע, לעומת העניין הציבורי במידע וחיוניות גילוי, כמו גם האופן הנכון למתן את הפגיעה בחופש המידע באמצעות פרסום תמצית מן הדו"ח, באופן שישירת את זכות הציבור לדעת מבלי לפגוע בצורך להבטיח את קיומו התקין של הליך הביקורת הפנימית.

לאור רגישות הדוחות המבוקשים ולאחר בחינה משפטית ומקצועית של משרדנו, מובאים לעיון תקצירי הדוחות המבוקשים.

1. בדוח לבדיקת הליך הקצאות קרקע במינהל אזורי תעשייה, ישנם סודות מסחריים של חברות.

כך, למשל, מכיל הדוח תחשיב הוצאות פיתוח, לרבות: מס' בקשה, שם החברה, אזור התעשייה, שטח שאושר, סכום מלא לתשלום, סכום לתשלום לדונם בהתאם לדרישות הפיתוח, סכום שנדרש היזם לשלם, סכום ששלם על ידי היזם.

על כן הוחלט להעביר את התמצית – ללא השחרה.

2. בדוח לבדיקת התנהלות מכרזים לאספקת שירותי מחשוב באגף בכיר מערכות מידע, ישנה פגיעה בזכות לפרטיות של נותני השירותים שהתמודדו באותם המכרזים.

במסגרת הביקורת ובחלק ניכר ומשמעותי בה, נבחן מדגם של 9 פניות שביצע המשרד לחברות שזכו במכרז לצורך קבלת שירותי מחשוב באמצעות נותני שירותים חיצוניים.

על כן הוחלט להעביר את התמצית – ללא השחרה.



משרד הכלכלה והתעשייה
הממונה על חופש המידע



האיזון המידתי בו בחר משרדנו לנקוט, בו נמסר תמצית מן הדוחות הרלוונטיים, מקיים את המתחייב מהחוק ומהפסיקה:

מאידך גיסא, הימנעות מחובת גילוי כללית בלתי-מבוקרת, ומאידך גיסא, כמובן, גם הימנעות מחיסיון גורף.

ככל שיידרש מידע בנושאים הרלוונטיים לתחומי אחריותו של משרד הכלכלה והתעשייה, אשמח להיות לך לעזר גם בעתיד.

בברכה
יוסי זולפן,

הממונה על חוק חופש המידע
משרד הכלכלה והתעשייה

העתק: עו"ד מורן הרשקוביץ, הלשכה המשפטית



**תמצית דוח הביקורת הפנימית - הליך הקצאת מגרשים ללא מכרז פומבי על ידי מינהל
אזורי תעשייה (2016)**

במסגרת הביקורת נבחנו תהליכי העבודה במינהל בכל הקשור למתן המלצה להקצאת קרקע בפטור ממכרז, החל מהגשת הבקשה ע"י היזם ועד מתן המלצה להקצאת קרקע ע"י מאז"ת, לרבות בחינת אופן חישוב הוצאות הפיתוח. במסגרת הביקורת נדגמו בקשות להקצאת קרקע בפטור ממכרז שהוגשו למאז"ת בשנים 2010-2014.

להלן עיקרי הממצאים והמלצות הביקורת:

א. ניגוד עניינים בכהונת עובדי מאז"ת בנוסף לתפקידם במינהל גם בדירקטוריונים של חברות כלכליות עירוניות – במהלך הביקורת התברר כי עובדת המינהל המעורבת מתוקף תפקידה בתהליכי הקצאות קרקע בפטור ממכרז, מונתה בשנת 2000 (ומכהנת מאז) כחברת דירקטוריון בחברה הכלכלית המשווקת מגרשים ליזמים ומסייעת להם בתהליך הגשת הבקשות להקצאת קרקע בפטור ממכרז למאז"ת. יצוין כי גורמים במינהל מסרו לביקורת כי, ככל הנראה, בעבר היו מקרים נוספים בהם עובדי מאז"ת כיהנו בתפקידים שונים בחברות כלכליות. לדעת הביקורת ומחוות הדעת המשפטית בנושא, מדובר במצב של ניגוד עניינים מובנה. עוד יצוין כי לפחות ליועץ המשפטי של היחידה לא היה ידוע על כהונת העובדת בדירקטוריון כאמור.

1. מומלץ לבצע מהלך כלל משרדי של איתור כלל המינויים של עובדי המשרד בדירקטוריונים, מועצות, ועדות וכד'. לכשירוכז המידע יש לוודא כי המינויים בוצעו בהליך תקין, נבחנו משפטית ואינם יוצרים בעיות דומות למתואר.

2. מומלץ כי ינוהלו במינהל משאבי אנוש רישום ובקרה סדורים ומרוכזים בנושא מינוי עובדים כנציגי המשרד במועצות, דירקטוריונים וועדות. באופן זה יימנעו מצבים כגון זה שאותר בדיקת הביקורת ובו כהונת עובד מדינה בדירקטוריון נמשכה זמן רב בלא ידיעה מלאה של כלל הגורמים הרלבנטיים (גם לאור חילופי בעלי תפקידים).

3. מן הראוי כי רשימת המינויים כאמור תהיה נגישה לכלל הגורמים הרלבנטיים. בנוסף, מינויים אלה והחומרים הרלבנטיים להם ראוי שיתועדו בתיקים האישיים של העובדים.

ב. נאותות הגשת בקשות להקצאת קרקע בפטור ממכרז –

4. בחלק גדול מהתיקים שנבדקו נמצא כי בקשות של יזמים להקצאת קרקעות טופלו ע"י המינהל למרות שהיזם לא צירף לבקשתו את מלוא המסמכים כפי שנדרש בהוראת המנכ"ל, ואף נמצאו מקרים שבהם היזם לא שילם דמי טיפול ראשוניים או דמי טיפול נוספים הנדרשים במקרים מסוימים, כפי שמפורט בהוראה.

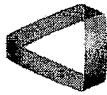
5. לאור האמור, מומלץ להטמיע במערכת המידע המשמשת את מאז"ת בקרות ממוחשבות לצורך בדיקה ממוכנת של שלמות המסמכים המוגשים ע"י היזם ותשלום דמי טיפול.

6. לאורך השנים התגבשה במינהל "תורה שבעל פה" בכל הנוגע להגדרת תחומי הפעילות של המפעלים הרשאים להגיש בקשות להקצאת קרקע בפטור ממכרז מבלי שרוכזה בצורה מסודרת.

7. לפיכך, מומלץ כי הגורמים המקצועיים במאז"ת יכינו נוהל פנימי אשר יקבע קריטריונים והנחיות בנוגע להגדרת סוגי הפעילויות הרלוונטיים לעניין הקצאת קרקע ללא מכרז.

ג. חוות דעת של גורם מקצועי –

8. נמצא כי מאז"ת לא הגדיר לגורמים המקצועיים קריטריונים ואמות מידה בהם היזם נדרש לעמוד כתנאי בסיס, לצורך מתן חוות דעתם המקצועית לגבי הבקשות להקצאת קרקע. עוד עולה כי לא קיים פורמט אחיד לחוות הדעת לפיו נדרש הגורם המקצועי להכין ולהגיש את חוות דעתו. לאור האמור, כל אחד מהגורמים המקצועיים מבצע את בדיקותיו בהתאם לשיקול דעתו ומכין את חוות דעתו בפורמט הנראה לו.



תמצית דוח הביקורת הפנימית –

התנהלות מכרזים לאספקת שירותי מחשוב באגף בכיר מערכות מידע (2015)

עיקרי הממצאים והמלצות הביקורת:

1. בארבעה מתוך תשעת המכרזים שנבדקו במסגרת הביקורת נמצא כי ועדת המשנה לא דירגה את ההצעות בהתאם לנקבע במפ"ל (מסמך הפרמטרים לבדיקה) שאושר ע"י ועדת המכרזים. מעבר להקפדה הנדרשת כמובן על ידי ועדת המשנה, מומלץ כי דיוני ועדת המכרזים יתבססו על המפ"ל שאישרה ודירוג ועדת המשנה ייבחן ביחס לדרישות שנקבעו בו.
 2. ב-3 מקרים עולה ספק לגבי עמידת מועמדים בדרישות הסף (ולגבי הפרשנות שניתנה לדרישות אלה) אך לא הופנו שאלות או בקשות השלמה לחברות שהציעו אותם. מועמדים אלה אף זכו בסופו של דבר במכרזים בהם הוגשה מועמדותם.
 3. במקרה אחד הועלה ציון הבחינה של מועמד, ללא תיעוד לבדיקה מחדשת והנמקה לשינוי או לבדיקה בכלל. ללא שינוי הציון כאמור, לא היה זוכה מועמד זה במכרז. יש לחתום ולתעד את אישורי הגורם הבוחן לגבי ציוני הבחינות שערך למועמדים. כמו כן, יש לתעד את בדיקת הבחינות, הפרמטרים המקצועיים שנבדקו וההנמקות לציונים שניתנו באופן שוויוני ועקבי לכלל הנבחנים.
 4. ועדת המשנה, הבוחנת ומנקדת את הצעות החברות, מורכבת רק מנציגי אגף מערכות מידע והעומד בראשו. מומלץ לבחון אפשרות לקבוע השתתפות חבר נוסף בוועדת המשנה, מקרב יחידות המשרד מקבלות השירות מאגף מערכות מידע. צירוף חבר מחוץ לאגף יתרום בקרה נוספת ובלתי תלויה על ההליך.
 5. מומלץ כי רכיבי דרישות האיכות במכרזי האגף יהיו רחבות ככל הניתן בהתאם לסעיף 5.1.4 במכרזי החשכ"ל על מנת שהליך המיון וסינון המועמדותיות יהיה איכותי ככל הניתן.
 6. **מספר קביעות של ועדת המכרזים הינן בניגוד לדרישות מכרז החשכ"ל:**
 - פסילה על הסף של הצעות שלא יקבלו ציון איכות של לא פחות מ-75%-72% מציון האיכות הכולל. הדרישה הובילה לפסילת הצעות של מועמדים שלא כדין.
 - באחד המכרזים שנבדקו אפשרה ועדת המכרזים לכל חברה שהגישה הצעה במכרז לשנות את הצעתה ולבצע החלפה של חלק מהמועמדים שהוצעו. ואכן בפועל, חברות רבות ביצעו החלפות של מועמדים, אף לאחר מועד פתיחת הצעותיהן. לדעת הביקורת, מתן אפשרות לחברות להחליף מועמדים, בין היתר, למועמדים בעלי ציוני איכות גבוהים יותר לאחר מועד פתיחת ההצעות, אינו תקין, סותר את הוראות מכרז החשכ"ל ועלול לפגוע בהוגנות ההליך המכרזי. בנוסף, מתן האפשרות להחלפת מועמדים שהוצעו במכרז הובילה לעיכוב רב בביצוע המכרז.
 7. ברוב המכרזים שנבדקו איפשרה ועדת המכרזים את מתן המשקל המקסימלי המותר למרכיב ההתרשמות הכללית של חברי ועדת המשנה מהמועמדים בראיון (30%). מן הראוי כי יישקל לעומק המשקל הניתן לפרמטר סובייקטיבי בעיקרו כראיון. יתרה מכך, נמצא כי בפועל ועדת המשנה אף קובעת את ציוני כלל מרכיבי האיכות במהלך הראיון ולא על בסיס המסמכים בהצעת החברות בלבד כנדרש.
 8. עוד לגבי שלב הראיון, נמצא כי ניקוד ראיון המועמדים על ידי חברי ועדת המשנה אינו מנומק ואינו מתועד וחתום על ידי חברי הוועדה. במספר מקרים ניתן למועמדים ציון נמוך באופן חריג בפרמטר זה שכאמור הינו סובייקטיבי ומקבל משקל משמעותי ביותר בעוד שכאמור אינו מתועד, מנומק ומבוקר כראוי.
- הצטברות הממצאים המוצגים בפירוט בדוח הביקורת אף מעלים חשש לכאורה להטיית חלק מהמכרזים שנבדקו. בנוסף, אופן התנהלות ההליך כמתואר, עלול לפגוע באיכות השירות שמקבלים האגף והמשרד מהחברות.
- יש לוודא כי סדרי עבודת ועדת המשנה יובהרו וייוחדו לחבריה כמו גם ילוו בבקרה שיטתית וראויה יותר של ועדת המכרזים, מכוחה היא פועלת.



משרד הכלכלה והתעשייה ביקורת פנים



9. הביקורת איתרה מקרים בהם ניתנו מספר חוות דעת מקצועיות ע"י גורמים שונים, בעלי מומחיות וידע מקצועי שונה, ובאחד המקרים אף השייכים למינהלים מקצועיים שונים (בשני המקרים שנבדקו חוות הדעת המוקדמת יותר הייתה שלילית וחוות הדעת המאוחרת הייתה חיובית). יודגש כי הדבר עומד בניגוד להוראת מנכ"ל ולנוהג העבודה המקובל במאז"ת.

10. הביקורת ממליצה על יצירת תשתית אחידה למתן חוות דעת, כאשר על מאז"ת להגדיר לגורמים המקצועיים קריטריונים ופרמטרים בהם היזם נדרש לעמוד, אשר יהוו תנאי בסיסי למתן חוות דעת חיובית להקצאת שטח בפטור ממכרז. בנוסף, על מאז"ת להגדיר חוות דעת בפורמט אחיד הכולל סט בדיקות אותם נדרש הגורם המקצועי לבצע.

ד. ועדת התיאום –

11. במספר מקרים התכנסה ועדת התיאום לדיון בבקשה שלא הכילה מידע בסיסי ו/או חוות דעת מקצועית. מצב זה גורם להצגת מידע חלקי או שגוי בפני הוועדה ו/או הגורם המקצועי שנותן חוות דעת בתיק, בכל הנוגע לבקשת היזם, דבר שעלול לגרום לקבלת החלטות באופן שגוי על ידי הוועדה ו/או הגורם המקצועי.

12. נמצאו מקרים שבהם המלצת ועדת התיאום הייתה מנוגדת לחוות הדעת המקצועית וזאת מבלי לנמק בהחלטתה את הסיבות שהובילו לפערים בין המלצתה לבין המלצת הגורם המקצועי.

הביקורת סבורה כי במידה וועדת התיאום בחרה שלא לקבל את המלצותיה של חוות הדעת המקצועית ראוי כי תערוך דיון בבקשה בהשתתפות הגורם המקצועי ותנמק בהחלטתה את הסיבה בגינה לא התקבלה חו"ד הגורם המקצועי.

ה. המלצה לאישור עסקה –

13. באחד התיקים שנבדקו, בעל תפקיד במאז"ת חתם על המלצה לאישור עסקה שלא בסמכות, וזאת בניגוד לנוהג העבודה הקיים.

על המינהל לקבוע נוהל ברור או להבהיר בהוראת המנכ"ל כי מנהל מאז"ת או סגנו (במקרים בהם מנהל מאז"ת הסמיך אותו) הינם בעלי הסמכות הבלעדית לאשר המלצה לאישור עסקה או המלצה להקצאת קרקע בפטור ממכרז.

14. עובדי מאז"ת אינם נוהגים לעדכן במערכת ניהול הקצאות קרקע את המידע הרלוונטי במקרים בהם ניתנה המלצה לאישור עסקה ולא חלה התקדמות בתיק בתקופה העולה על שנה ממועד מתן ההמלצה. כפועל יוצא מכך, במקרים אלו מאז"ת אינו מנהל באופן יעיל את הקרקעות הניתנות בפטור ממכרז ולכן לא ניתן להציע ולשווק את הקרקע ליזם אחר המעוניין לקבל קרקע בפטור ממכרז.

הביקורת ממליצה כי יוגדרו במערכת המשמשת את מאז"ת בקרות ממוכנות (התראות אוטומטיות ו/או דוחות חריגים) לצורך איתור מקרים בהם ניתנה המלצה לאישור עסקה ולא חלה התקדמות בתיק בתקופה העולה על שנה ממועד מתן ההמלצה.

ו. תהליך חישוב הוצאות פיתוח ונאותות החישוב –

15. תהליך הכנת דרישת התשלום ליזמים בגין הוצאות פיתוח, לרבות עריכת התחשיב בנוגע לסכום דרישת התשלום, מבוצע באופן ידני על גבי טופס ייעודי ע"י עובדת המינהל, ובחלק מהמקרים אף ע"י החברות המנהלות של אזורי התעשייה. בנוסף, נמצאו מקרים שבהם היו טעויות בתחשיב הוצאות הפיתוח שנשלחו ליזם.

יש לפעול להטמעת הליך תחשיב הוצאות הפיתוח, לרבות הבקרות המתייחסות לעריכת התחשיב, במערכת התפעולית. בנוסף, מומלץ כי המערכת תתממשק ותייצא את נתוני התחשיב למערכת המרכז"ה באופן אוטומטי וזאת לצורך יישום בקרה מובנית. כמו כן, מומלץ כי כל שינוי / התערבות ידנית הנערכת בתחשיב האוטומטי אשר יבוצע, כאמור, במערכת, יאושר על ידי מנהל מאז"ת או סגנו, כפי שייקבע במינהל.