
איכות • יעילות • מקצועיות • אמינות • הגינות



**משרד התחבורה
והבטיחות בדרכים**

אגף הביקורת

ותלונות הציבור

דוח ביקורת

מינהל תשתיות ותיאום תחבורתי יבשתי

פרויקטים ברשויות מקומיות

אוקטובר 2015

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת של אגף הביקורת, פרסומם ללא קבלת רשות

מאת הגורמים המוסמכים במשרד התחבורה – אסור על פי חוק

איכות • יעילות • מקצועיות • אמינות • הגינות

ו' חשון תשע"ו
19 אוקטובר 2015
סימוכין: 17850915

לכבוד	לכבוד
מר עוזי יצחקי	מר ישראל כץ
מנכ"ל משרד התחבורה והבטיחות בדרכים	שר התחבורה והבטיחות בדרכים
<u>ירושלים</u>	<u>ירושלים</u>

שלום רב,

דוח ביקורת פנימית בנושא – פרויקטים ברשויות מקומיות
אוקטובר 2015

מוגש לכם בזאת דוח ביקורת בנושא **פרויקטים ברשויות מקומיות**. הביקורת נערכה במהלך החודשים דצמבר 2013 עד דצמבר 2014, בהתאם לתכנית עבודת הביקורת הפנימית לשנת 2013, במינהל תשתיות ותיאום תחבורתי יבשתי שבמשרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן גם – המינהל או מינהל תשתיות).

מינהל תשתיות ותיאום תחבורתי עוסק בהיבטי הביצוע של כלל תשתית התחבורה היבשתית במדינת ישראל על מרכיביה השונים: רכבת, כבישים בין-עירוניים, כבישים עירוניים, מערכות הסעת המונים ותשתית תחבורה ציבורית. המינהל אחראי בין היתר להכנת תכניות עבודה שנתיות ורב-שנתיות לפיתוח התחבורה בישראל, שיפור תשתיות הבטיחות בדרכים, תקצוב פרויקטים תחבורתיים, אישורם, ובדיקת התשלומים המועברים לרשויות באמצעות חברות בקרה.

מטרות הביקורת

1. בחינת הליך הגשת בקשות לפרויקטים על-ידי הרשויות
 2. בחינת ההליך של אישור פרויקטים ברשויות המקומיות¹
 3. בדיקת ההליך של הגשת חשבונות, אישורם ותשלום לרשויות
 4. בחינת עבודות של חברות הבקרה והתנהלותן מול מנהל תשתיות
- ב- 17.6.15 הועברה טיוטת הדוח לתגובת סמנכ"לית בכירה, למינהל תשתיות ותיאום תחבורתי (להלן מנהל המינהל). ב- 22.7.15 התקיימה פגישה באגף הביקורת עם מנהל אגף תשתיות ופיתוח עירוני, פיליפ פארן ועם אילנה טלר מנהלת תחום (מהנדסת ראשית תשתיות עירוניות) על תגובת המינהל לטיוטת הדוח.

מן הביקורת, שכללה גם בדיקה בשטח של 2 פרויקטים תשתיתיים, עולה כי ניכרת מעורבות של המינהל בהליך בחירת הפרויקטים כאשר עובדי המינהל יוזמים פגישות ומנחים את עובדי הרשויות

¹ הביקורת נערכה ברשויות מקומיות למעט רשויות מקומיות במגזרי המיעוטים, בישובים במגזר היהודי שבהם מבוצעים פרויקטים במימון מלא של המשרד ופרויקטים המבוצעים באמצעות חברות ממשלתיות ועירוניות.

איכות • יעילות • מקצועיות • אמינות • הגינות

המקומיות בהן התרחשו מספר רב של תאונות דרכים. מעורבות המינהל מסייעת בבחירה נכונה של פרויקטים לטווח הקרוב והרחוק, ומאפשרת תכנון טוב יותר ע"י הרשויות המקומיות. יחד עם זאת נמצאו ליקויים בתהליכי העבודה ותהליכי הבקרה שמקיים המינהל בעבודתו עם הרשויות.

עיקר ממצאי הביקורת
1. הגשת בקשות על-ידי הרשויות המקומיות

לא נמצא במינהל תיעוד נאות של תהליכי העבודה מול הרשויות. בין היתר, חסר תיעוד של בקשות שהוגשו למשרד עד לשנת 2013 ושל אופן בדיקתן. למרות שבשנת 2014 כל הרשויות (שדגמה הביקורת) העבירו את בקשתן להשתתפות המשרד בפרויקטים לאחר המועד הקבוע בנוהל המשרד, המשרד התעלם מהחריגה בלוחות הזמנים שהוא קבע, וטיפול בבקשות כאילו הועברו במועד.

2. אישור פרויקטים תחבורתיים

אין במינהל נוהל לאישור פרויקטים תחבורתיים או נהלים פנימיים לעבודה מול הרשויות המקומיות, עם גורמים במשרד או עם חברות הבקרה מטעם המשרד. מנהלת המינהל הציגה לביקורת "נוהל השתתפות בפרויקטים עירוניים" אך נמצא כי עובדי המינהל אשר אמורים לפעול בהתאם להנחיות הנוהל האמור, לא היו מעודכנים בקיומו כנוהל רשמי ומחייב ולפיכך גם לא פעלו על פיו. יצוין כי בנוהל זה חסר פרטים מהותיים כגון: תאריך פרסום הנוהל, מטרת הנוהל ועוד.

בנוסף נמצא כי לא מנוהלים פרוטוקולים מהדיונים בוועדות מקצועיות ובעניינים הקשורים בבחירת פרויקטים כך שלא קיים תיעוד של מהלך הדיון, הדעות שהושמעו והנימוקים השונים לקבלת ההחלטות.

עוד נמצא כי לא ניתן להפיק דוחות בקרה ומעקב אחר פרויקטים שהועברו לבדיקת כדאיות כלכלית באגף תכנון כלכלי או שהועברו לקבלת חוות דעת מחברות הבקרה ואין מעקב האם קיימת התאמה בין ביצוע הפרויקטים לפרטי בדיקות הכדאיות הכלכלית שנערכו.

3. תקצוב פרויקטים תחבורתיים

המינהל לא עוקב אחר פרויקטים שהסתיימו, אחר התחייבויות שנפתחו וטרם בוצעו; ולא נמחקות יתרות תקציב שלא נוצל. יש לציין כי ליקויים אלו כבר עלו בעבר בדוח ביקורת פנימית 71 – פיקוח ובקרה על פרויקטים תשתיתיים שפורסם בשנת 2012.

4. תהליכי עבודה עם חברות הבקרה

חברות הבקרה אינן מקפידות על עריכת ביקורות בשטח לצורך חוות דעת בפרויקטים שאומדנם מעל 1 מיליון ש"ח – בניגוד לדרישה בהסכם עמך. יצוין כי אין במינהל מנגנוני פיקוח ובקרה אחר פעילות

איכות • יעילות • מקצועיות • אמינות • הגינות

החברות (בצורת ביקורות שטח והגשת חוות דעת מלאות), כפי שהוגדר במכרז. פרויקטים הנאמדים ביותר ממיליון ש"ח מאושרים ומתוקצבים אף שהרשות לא המציאה את כל האישורים המחויבים. בנוסף, חוות הדעת המוגשות על-ידי חברות הבקרה אינן אחידות ואינן כוללות את מלוא הפרטים כמחויב במכרז; כמו כן, אין המלצה מפורטת ומנומקת לאישור פרויקט או לדחייתו.

עוד נמצא כי המינהל מבחין בין פרויקטים גדולים לפרויקטים קטנים (כהגדרתו) ומאפשר לחברות הבקרה שיקול דעת באילו פרויקטים להקפיד על לוחות הזמנים ובאלו לא.

5. דוח ביקורת הפנימית 71 – פיקוח ובקרה על פרויקטים תשתיתיים (פורסם ב-2012).

ליקויים שעלו בדוח הביקורת הפנימית מס' 71 משנת 2012 בנושא פיקוח ובקרה על פרויקטים תשתיתיים – טרם תוקנו. (כגון שחברות הבקרה אינן מדווחות או מתריעות על פרויקטים שהמשרד אישר אך טרם בוצעו; או שצפויה אי-עמידה במועד שנקבע לסיום; או שלא הוגדרה רמת התיעוד הנדרשת על-ידי חברות הבקרה).

6. מקרי בוחן

כחלק מבחינת ההליך של אישור פרויקטים תחבורתיים וביצועם, כללה ביקורת זו גם בדיקה פרטנית בשטח של 2 פרויקטים תשתיתיים כדי ללמוד מקרוב על התכנון והביצוע בכל אחד מהם. נמצא כי ליקויים שעלו בדוח זה באו לידי ביטוי גם בשני מקרי הבוחן; לדוגמה: אי-עמידת הרשות בנוהלי המינהל; היעדר שקיפות לדרך קבלת ההחלטות; בדיקות שטח שחברות הבקרה נדרשו לבצע ולא ביצעו; יתרת התחייבות שנותרה לאחר שפרויקטים הסתיימו זה מכבר – ולא נמחקה; היעדר תיעוד ראוי של כל שלבי הפרויקט ועוד.

המלצות הביקורת

1. על המינהל להקפיד על תיעוד נאות של כלל תהליכי העבודה – הן פרוטוקולים פנימיים המעידים על דרך קבלת ההחלטות והן החלטות הקשורות להתנהלות המינהל מול הרשויות המקומיות, חברות הבקרה החיצוניות והאגפים השונים במשרד. בפרט יש להקפיד על רישום פרוטוקולים מנומקים ומפורטים משיבות הוועדות השונות; פרוטוקולים שיתעדו את מהלך הדיון ואת הדעות השונות אשר הובילו לקבלת ההחלטות – לצורך קיום שקיפות מלאה בהליך בחירת הפרויקטים ובהתנהלות המינהל.

2. על המינהל לגבש נהלי עבודה המנחים את עובדי המינהל בהתנהלות מול הרשויות המקומיות, חברות הבקרה החיצוניות וגורמים במשרד.

איכות • יעילות • מקצועיות • אמינות • הגינות

3. על המינהל לבחון את הנהלים באגף. במידה ודרישות הנוהל לא עומדות במבחן המציאות, על המינהל לעדכן את הנהלים בהתאם ולוודא שהם ברי אכיפה ולא להגיע למצב בו המינהל מתעלם מנוהל שהוא עצמו יזם ופרסם.
 4. על המינהל לקיים רישום מסודר של כל הפרויקטים שהועברו לביצוע בדיקות כדאיות כלכלית באגף תכנון כלכלי או לבדיקות אומדן של חברות הבקרה. רישום מסודר יאפשר מעקב אחר סטטוס הפרויקט בכל שלב ובכלל זאת ביצוע הבדיקות, לוחות זמנים וכדומה.
 5. על המינהל, בשיתוף אגף בכיר מערכות מידע, לקדם הקמת מערכת ממוחשבת אשר תתמוך בתהליכי העבודה ותאפשר תיעוד ומעקב אחר הפרויקטים החל משלב הגשת הבקשה על ידי הרשויות המקומיות ועד לסיום הפרויקט. מערכת שתאפשר להפיק דוחות מעקב ובקרה לשימוש שוטף של המינהל.
 6. על המינהל להקפיד על סגירת יתרות התחייבות בגין פרויקטים שהסתיימו. כמו כן, יש לעקוב אחר ניצול בפועל של התחייבויות אשר מנפיק המינהל לרשויות המקומיות.
 7. על המינהל לקיים מעקב ובקרה אחר חברות הבקרה ולדרוש מהן לעמוד בכל תנאי המכרז כולל עריכת ביקורות שטח בפרויקטים, דיווח על עיכוב בביצוע פרויקטים, התרעה בפני המינהל ועדכונו בכל הקשור לשינויים בלוחות זמנים בכל היקף של פרויקט, וכיו"ב.
- על המינהל לפעול לתיקון הליקויים שעלו בדוח זה כדי לייעל את תהליכי העבודה עם הרשויות המקומיות ועם הגורמים המקצועיים במשרד וכדי לאפשר לרשויות למצות את ההטבות שמאפשר להן המשרד לטובת שיפור התשתיות העירוניות והגברת הבטיחות בדרכים.**

בהתאם לסעיף 6א. (א) לחוק הביקורת הפנימית, יש לקיים דיון בממצאי דוח הביקורת תוך 45 יום ממועד הגשתו. הדיון בממצאי הדוח ייערך במסגרת צוות תיקון ליקויים בראשות המנכ"ל, כאמור בהחלטת הממשלה **בק/44 ו בק/92**.

בכבוד רב
 אורית קרופ
 מבקרת המשרד

העתיקים

- יועמ"ש – מלי סיטון, עו"ד
- חשב – ישי בן אלי
- סמנכ"ל בכיר מינהל פיתוח תשתיות (המשנה למנכ"ל) – קרן טרנר

תוכן עניינים

<u>עמוד</u>	<u>נושא</u>
2	כללי
5	הגדרות ומונחים
6	רקע
11	מבוא
15	פירוט ממצאי הביקורת
47	סיכום
48	תגובת המבוקרים

כללי

במהלך החודשים **דצמבר 2013 – דצמבר 2014** ובהתאם לתכנית העבודה לשנת **2013**, נערכה במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן: "המשרד") במינהל תשתיות ותיאום תחבורתי (להלן: "האגף") ביקורת מקיפה בנושא **פרויקטים ברשויות המקומיות**. בדיקות השלמה נערכו בחודשים ינואר-פברואר 2015.

עורכי הביקורת

- [REDACTED], רו"ח, ראש הצוות
- [REDACTED], רו"ח
- [REDACTED], רו"ח.

הביקורת נערכה בהנחיית מבקרת המשרד ובליוי עובדי אגף הביקורת.

מטרות הביקורת

- בחינת הליך הגשת בקשות לפרויקטים על-ידי הרשויות
- בחינת הליך אישור פרויקטים ברשויות המקומיות
- בדיקת הליך הגשת חשבונות, אישורם ותשלום לרשויות
- בחינת עבודות של חברות הבקרה והתנהלותן מול מנהל תשתיות

היקף הביקורת

הביקורת בדקה את ההתנהלות של מינהל תשתיות ותיאום תחבורתי בנושא פרויקטים תחבורתיים ברשויות המקומיות, למעט:

- א. מגזרי המיעוטים
- ב. ישובים במגזר היהודי שבהם מבוצעים הפרויקטים במימון מלא (100%) של המשרד
- ג. פרויקטים המבוצעים באמצעות חברות ממשלתיות ועירוניות, ובכלל זה: נתיבי איילון, יפה נוף, מוריה, נת"ע ותכנית אב ירושלים.

שיטת הביקורת

לצורך הביקורת נערכו שיחות ופגישות עם נושאי תפקידים רלוונטיים, כמפורט להלן:

מינהל תשתיות ותיאום

- [REDACTED] – סמנכ"לית בכירה, פיתוח תשתיות ותיאום תחבורתי (המשנה למנכ"ל)
- [REDACTED] – מנהל אגף תשתית ופיתוח עירוני
- [REDACTED] – מנהלת תחום (מהנדסת ראשית תשתיות עירוניות)
- [REDACTED] – רכזת פרויקטים תחבורתיים ותשתית
- [REDACTED] – רכזת פרויקטים תחבורתיים ותשתית.

אגף תכנון כלכלי

- [REDACTED] - מנהל תחום תכנון כלכלי
- [REDACTED] - מנהלת תחום כלכלה תחבורה.

חשבות המשרד

- [REDACTED] - סגן חשב המשרד (במועד הביקורת).

חברת הבקרה דנה הנדסה

- [REDACTED] - מנהל פרויקט ארצי
- [REDACTED] - מתאם פרויקטים
- [REDACTED] - מתאמת פרויקטים
- [REDACTED] - מפקח.

חברת הבקרה א.ס.ת

- [REDACTED] - מנכ"ל חברת הבקרה א.ס.ת
- [REDACTED] - מהנדס
- [REDACTED] - מהנדס.

נציגי רשויות מקומיות

- [REDACTED] - סגן ראש מנהל שפע ומנהל אגף כבישים, עיריית ראשון לציון
- [REDACTED] - אגף כבישים, עיריית ראשון לציון
- [REDACTED] - מנהלת פרויקטים, עיריית באר שבע
- [REDACTED] - מנהל פרויקט מחברת דב הרשפינקל עבור עיריית באר שבע.

הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים

- [REDACTED] - מנהלת חטיבת בטיחות והנדסה.

הביקורת כללה בחינה של מכרזים, הסכמים, מסמכי הנהלת חשבונות ודוחות שהונפקו לבקשת הביקורת על-ידי עובדי אגף תשתיות ותיאום תחבורתי בשנים 2013-2014 כדלקמן:

- דוח יתרות תקציב לרשויות מקומיות לשנים 2013, 2014
- דוח ביצוע תקציב מזומנים לשנים 2013, 2014
- דוח ריכוז התחייבויות לשנים 2013, 2014.

כמו כן, נבדקו ונסקרו חוקים, תקנות, נוהלי עבודה, מסמכי המכרז לבחירת חברות הבקרה, חוזי התקשרות, התכתבויות וחומרים נוספים רלוונטיים שנמסרו לבקשת הביקורת.

הביקורת נערכה גם באמצעות סיורי שטח בפרויקט "הסדרת דרך השלום" בבאר שבע בפקוח חברת הבקרה דנה הנדסה ובפרויקט "הרחבת צומת משה דיין-אברהם בר" בראשון לציון בפקוח חברת הבקרה א.ס.ת.

הבסיס המשפטי

חוקים

- חוק הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים (הוראת שעה), התשס"ו-2006
- חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985
- חוק יסוד ירושלים בירת ישראל, התש"ס-1980
- פקודת העיריות (נוסח חדש), התשכ"ד-1964.

הוראות

- הוראה 64.16 לתקשי"ר – פרוטוקולים וסיכומים.

נהלים

- נוהל לבחינת פרויקטים תחבורתיים (נוהל פר"ת), 2012
- נוהל עבודה של אגף תשתיות ותיאום תחבורתי במשרד התחבורה עם הרשויות המקומיות בתחום תקציבי בטיחות ופיתוח תשתיות (להלן: "נוהל שותפים לדרך"), נובמבר 2013
- נוהל השתתפות בפרויקטים עירוניים.

מסמכים נוספים

דוחות

- דוח ביקורת פנימית 71- פיקוח ובקרה על פרויקטים תשתיתיים, 2012
- דוח עדכון שיעורי ההשתתפות של משרד התחבורה במימון פרויקטים תחבורתיים ברשויות מקומיות, ינואר 2010.

מכרזים והתקשרויות

- מכרז 20/11 למתן שירותי בקרה ופיקוח הנדסי, חשבונאי ותקציבי על פרויקטים תחבורתיים
- הסכמי התקשרות בין המשרד לחברות הבקרה דנה הנדסה וא.ס.ת.

הביקורת נערכה בהתאם לתקנים המקצועיים המקובלים, לחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992 ולהנחיות לשכות המבקרים הפנימיים.

הגדרות ומונחים

- **חברה מנהלת –** חברה פרטית אשר זכתה במכרז שפרסם המשרד, ומנהלת מטעמו פרויקטים תחבורתיים, בעיקר במגזרי המיעוטים. החברה מנהלת את הפרויקטים משלב הייזום ועד ביצוע הפרויקט בשטח. החברה מתקצבת על-ידי המשרד ומבצעת את הפעולות ברשויות המקומיות מטעם המשרד.
- **ממשל זמין –** פרויקט של ממשלת ישראל לשימוש בטכנולוגיית מידע ולהקמת תשתיות כלל ממשלתיות שמסייעות למשרדי הממשלה לשפר את השירות לאזרח, לעסקים ולגופים ממשלתיים שונים, תוך צמצום הבירוקרטיה וייעול תהליכי העבודה בתוך המשרד.
- **עורקי תחבורה –** עורקי תחבורה הם כבישים ראשיים המחברים אזורים נרחבים בעיר, כבישים המתחברים לכבישים בין-עירוניים או כבישים ראשיים הנגזרים מתכנית אב כוללת.
- **מפע"ת –** מפקח על התעבורה במשרד התחבורה.
- **פרויקטים (פרויקטים תחבורתיים) –** תכנון לרבות תכנון מפורט לביצוע פרויקטים בתחום התחבורה היבשתית ולרבות :
 - תכנון, הקמה, סלילה, הרחבה ואחזקה של דרכים, כבישים, רחובות, צמתים, כיכרות, מסופי אוטובוסים ומסופי תחבורה, נתיבים ומסלולים בלעדיים לתחבורה ציבורית, מערכות תחבורה עתירות נוסעים, גשרים, מנהרות, התקנת אביזרי תנועה או בטיחות, סימון כבישים;
 - ביצוע תכניות אב לתחבורה, עבודות תכנון מפורט לרבות תכנון מפורט לביצוע וקידום זמינות לפרויקטים המבוצעים על-ידי הסקטור הפרטי וכן תכנון ו/או ביצוע של כל מתקן תחבורתי אחר.
- **רשות מקומית –** כהגדרתה בחוק הפרשנות ובפקודת המועצות המקומיות לרבות עיריות, מועצות מקומיות, מועצות אזוריות וכל גוף הנחשב כך על-פי כל דין או לפי הנהוג במשרדי ממשלה וכן רשויות תמרור כהגדרתן בפקודת התעבורה.
- **שירות הטפסים הלאומי –** שירות הטפסים הלאומי הוקם בשנת 2005 במטרה לספק לאזרחים פלטפורמה יעילה ומהירה למילוי טפסים הדרושים לתקשורת יומיומית עם גופי הממשלה. את הטפסים ניתן למלא באופן מקוון ולשלוח ישירות באמצעות המחשב למשרד הממשלתי האחראי.
- **תכנית אב –** תכנית המספקת מסגרת תכנונית כוללת ליישוב או לרשות בהתייחס למכלול הנושאים המשפיעים על צביון היישוב, בין היתר – אוכלוסייה, מגורים, שירותי ציבור, תעסוקה ומסחר, שטחים ציבוריים פתוחים וסביבה.

רקע

מערכת תחבורה מתקדמת, בטוחה וזורמת היא "המאיץ הלאומי" להתפתחות כלכלית וחברתית ולשיפור איכות החיים של האזרח ושל החברה כולה. בד בבד, פיתוח הכבישים נועד להקל על הגודש בכניסות לערים. משרד התחבורה מקדם ומתקצב תכניות אב לפיתוח תחבורתי, כדוגמת סלילת עורקים מרכזיים ושיפור הבטיחות.

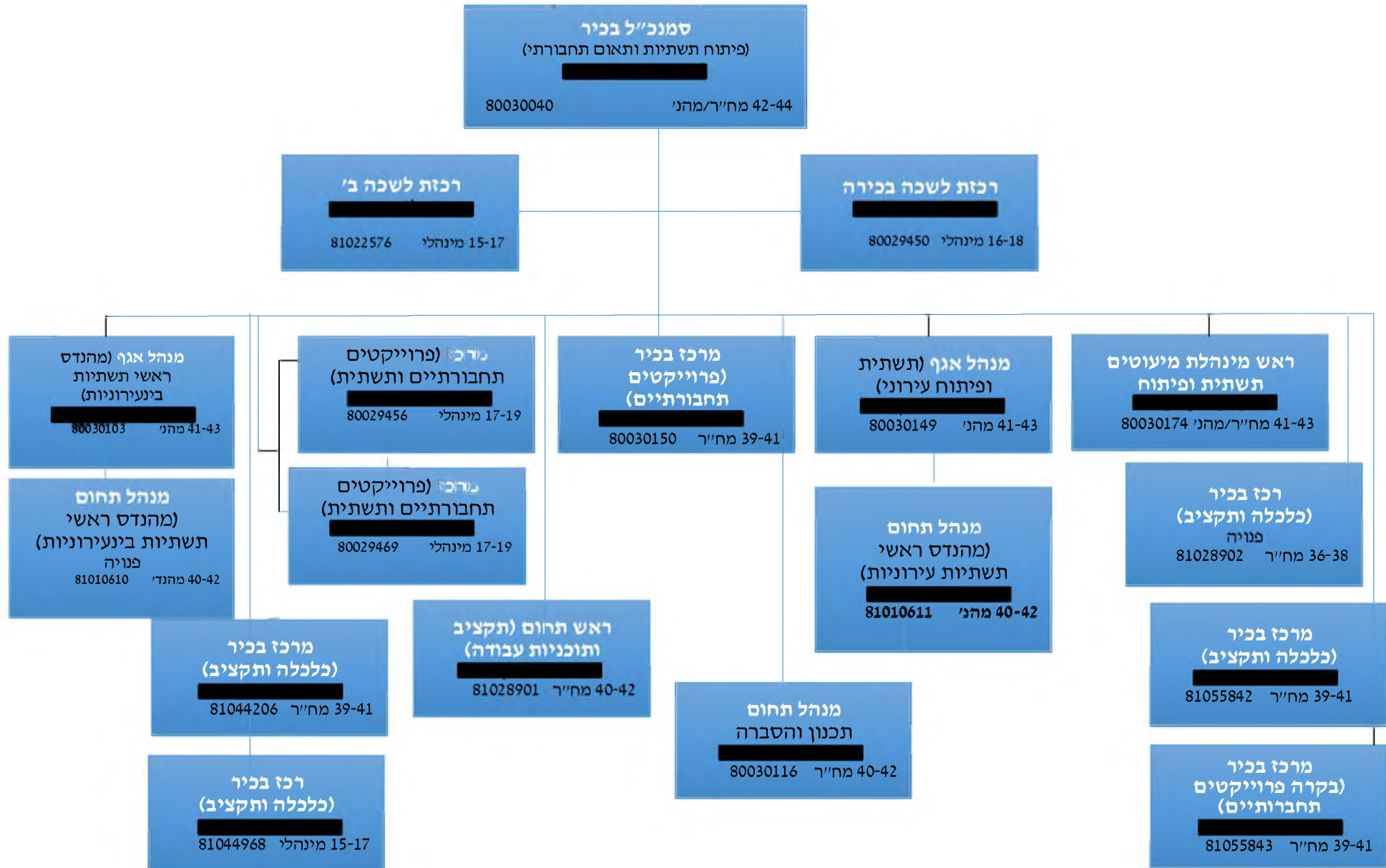
מינהל תשתיות ותיאום תחבורתי במשרד התחבורה עוסק בהיבטי הביצוע של כלל תשתית התחבורה היבשתית במדינת ישראל על מרכיביה השונים: רכבת, כבישים בין-עירוניים, כבישים עירוניים, מערכות הסעת המונים ותשתית תחבורה ציבורית.

מינהל תשתיות אחראי לנושאים הבאים:

- הכנת תכנית רב-שנתית לפיתוח התחבורה בישראל ולשיפור רמת הבטיחות;
- הכנת תכנית עבודה שנתית כנגזרת מתכנית העבודה הרב-שנתית, על-פי ממצאי בדיקות כדאיות כלכלית, בהתאם לאישורים הסטטוטוריים של הפרויקטים השונים ועל-פי נתוני תאונות במוקדי סיכון בכבישים;
- שיפור תשתיות הבטיחות בדרכים;
- חיבור הפריפריה למרכז, שיפור הנגישות למוקדי תעסוקה ויצירת אינטגרציה מיטבית בין מערכות התחבורה השונות;
- תקצוב פרויקטים תחבורתיים בכפוף לקריטריונים שהוגדרו במינהל תשתיות;
- העברת התחייבויות המשרד להשתתפות בפרויקטים המבוצעים על-ידי תאגידים שונים, כגון רכבת ישראל, חברת חוצה ישראל, נתיבי ישראל והרשויות המקומיות;
- בדיקה ואישור של החשבונות המוגשים לתשלום בתום הביצוע, באמצעות חברות בקרה.

מינהל תשתיות ותיאום

(יולי 2015)



תקציב פיתוח תשתיות תחבורתיות

תקציב הפיתוח בתשתיות תחבורה של המשרד (להלן: "תקציב הפיתוח") כולל תכנון, פיתוח ואחזקה של תשתיות.

סך תקציב המשרד לשנים 2013 ו-2014 המיועד להשקעות ולפיתוח תשתיות תחבורה עמד על כ- 12.8 מיליארד ₪ ו-10.7 מיליארד ₪ בהתאמה.

מסקירת סעיפי תקציב הפיתוח עולה כי הוא מורכב משני נושאים עיקריים:

1. פיתוח תחבורה ציבורית עירונית –

הסעת המונים: הפיתוח כאן כולל תכנון והקמה של נתיבים ומסלולים ייעודיים לתחבורה הציבורית, תחנות הסעה, רכבת קלה, רכבת תחתית בגוש דן ומערכות נוספות הקשורות להסעת המונים במטרופולין. חלק מתקציב זה מופנה לכבישים (מסלולי תחבורה ציבורית ונתיבי תחבורה ציבורית) וחלקו - לפיתוח מסילות (רכבת קלה, רכבת תחתית).

מסילות ברזל (רכבות כבדות): חברת רכבת ישראל אחראית על כל תחומי תחבורת הרכבות (למעט רכבת קלה ומטרופולין), לרבות תכנון, פיתוח ותחזוקה של מסילות הברזל, הנחת מסילות, הקמת תחנות רכבת, רכש תפעול ותחזוקה של ציוד לרכבת.

2. תשתיות כבישים –

כבישים עירוניים: המשרד משתתף במימון פרויקטים של פיתוח תשתיות עירוניות, כדוגמת הקמה של עורקי תחבורה חדשים או שיפור והרחבה של עורקי תחבורה קיימים. על-פי בדיקת הכדאיות הכלכלית הנערכת על-ידי המשרד, פרויקטים אלו הם בעלי תשואה כלכלית למשק. כמו כן, המשרד משתתף במימון פרויקטים המוגדרים "תשתית בטיחות" ובטיפול בנקודות תורפה בטיחותיות. במסגרת זו, מבוצעים פרויקטים בקטע דרך או בצומת שבהם אירעו מספר תאונות דרכים ופרויקטים של שיפור תשתיות בקרבת מוסדות חינוך.

כבישים בין-עירוניים: המשרד מממן פרויקטים לפיתוח ולתחזוקה של רוב קטעי רשת הדרכים הארצית (דרכים בין-עירוניות), לרבות תכנון, פיתוח, תחזוקה, בטיחות, ניהול ובקרת תנועה, בהתאם לתכנית רב-שנתית, פרויקטים המבוצעים על-ידי חברת נתיבי ישראל (מע"צ לשעבר) ועל-ידי חברת כביש חוצה ישראל.

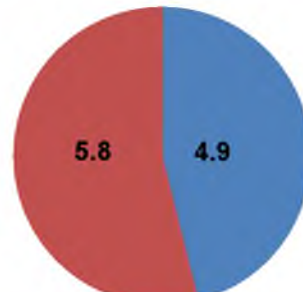
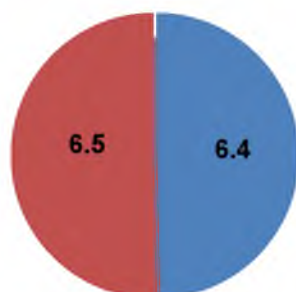
תקציב הפיתוח של המשרד בחלוקה לתחבורה ציבורית ולתשתיות כבישים (במיליארדי ₪)

שנת 2013

שנת 2014

■ תשתיות כבישים

■ תחבורה ציבורית



תשתיות כבישים

בהתאם לנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה:²

נכון לסוף שנת 2013, היו בישראל כ-19,000 ק"מ כבישים סלולים.

בשנים 2012 ו-2013 נסללו 147 ק"מ ו-109 ק"מ כבישים בהתאמה, גידול של כ-1.3% בהשוואה לשנת 2011.

עם זאת, בשנת 2013 נרשם גידול של כ-4% באוכלוסייה ושל כ-14% במספר כלי הרכב המנועיים על כבישי ישראל ביחס לשנת 2011.

טבלת נתונים - התפתחות הכבישים לעומת הגידול באוכלוסייה ובכלי הרכב בישראל

גידול 2013-2011	2013	2012	2011	
104%	8,184,500	7,984,000	7,837,000	מספר תושבים
111%	2,850,513	2,760,979	2,566,191	מס' כלי רכב מנועיים
114%	2,338,687	2,246,053	2,053,248	מס' כלי רכב פרטיים
101%	18,825	18,716	18,569	דרכים סלולות (ק"מ)
	127	147	87	סלילת כבישים (ק"מ)
	563	460	429	הרחבה ושיקום (ק"מ)

² נתוני שנת 2013 (נכון למועד הביקורת טרם פורסמו נתוני שנת 2014).

תשתית בין-עירונית

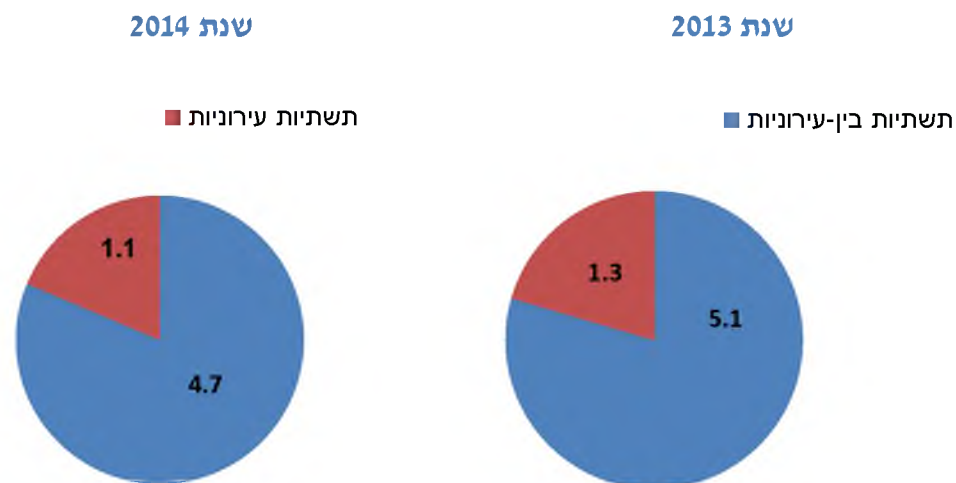
רשת הדרכים הבין-עירוניות היא הרשת העיקרית להעברת נוסעים ומטענים, ונועדה לאפשר לתנועת כלי הרכב לזרום בבתחה. פיתוח רשת הכבישים הבין-עירוניים הוא אחד מתחומי הפעילות המרכזיים במשרד התחבורה. הגידול המהיר באוכלוסיית ישראל והגידול בהיקף השימוש ברכב, מחייבים השקעה מתמדת ברשת הכבישים הבין-עירונית, המהווה מנוף חיוני לפיתוח אורבאני, חברתי וכלכלי. החל משנת 2004 חברת נתיבי ישראל (לשעבר מע"צ) מופקדת על נושא זה החל משלב התכנון ועד התחזוקה השוטפת. חלק ניכר מפעילות החברה הוא פרויקטים המשכיים, כמו הקמת מחלפים וגשרים להפחתת עומסי תנועה והוספת נתיבים בכבישים צפופים.

תשתית עירונית

על הרשויות המקומיות מוטלת האחריות לתכנן, לפתח ולתחזק את תשתיות התחבורה שבתחומן. הרשויות פועלות בתחום זה ישירות או באמצעות חברות עירוניות וממשלתיות. עיקר פעילותן של משרד התחבורה מתמקד בהשתתפות במימון תהליכי תכנון וביצוע של פרויקטים תחבורתיים.

סך תקציב המשרד לסלילה, הרחבה ושיקום של תשתיות הכבישים בישראל (תשתית עירונית ובין-עירונית) עמד בשנים 2013 ו-2014 על 6.4 ו-5.8 מיליארדי ₪ בהתאמה.

תקציב תשתיות הכבישים בחלוקה לתשתית עירונית ולתשתית בין-עירונית (במיליארדי ₪)



מבוא

פרויקטים תשתיתיים – רשויות מקומיות

על-פי פקודת העיריות, הרשות המקומית היא האחראית לפיתוח, לסלילה ולאחזקה של כבישים, מדרכות, תמרורים ומתקני תחבורה. אחריות זו כוללת גם את גיוס כל המקורות הדרושים למימון ביצוע העבודות השונות. תקציב משרד התחבורה הוא אחד המקורות האפשריים למימון פרויקטים תחבורתיים המבוצעים על-ידי הרשות המקומית.

חלק מתקציבי הפיתוח של משרד התחבורה מיועדים להשתתפות במימון תכניות של הרשויות המקומיות לביצוע פרויקטי תחבורה שונים.

תקציב הפיתוח ברשויות המקומיות בשנת 2013 עמד על 1,323 מיליוני שקלים. סכום זה היווה כ-10% מסך תקציב הפיתוח של המשרד לשנה זו אשר עמד על 12.8 מיליארד ₪.³

בשנת 2014 תקציב הפיתוח ברשויות המקומיות עמד על 1,082 מיליוני שקלים. סכום זה היווה כ-10% מסך תקציב הפיתוח של המשרד לשנה זו אשר עמד על 10.7 מיליארד ₪.

תקציב הכבישים העירוניים מתוקצב על-ידי המשרד להשתתפות בפרויקטים ב-257⁴ רשויות מקומיות ברחבי הארץ, מתוכן 173 רשויות מוניציפאליות יהודיות ו-84 רשויות לא יהודיות.⁵ עיקר פעילותו של משרד התחבורה מתבטאת בקידום תהליכי התכנון והאישור ובהשתתפות במימון הפרויקטים.

המשרד מקדם הכנת תכניות אב לתחבורה ברמה ארצית, מטרופולינית (אזורית)⁶ ומקומית, ונציגיו בוועדות התכנון והבנייה (המחוזית והארצית) מסייעים בקידום התכנון עד לאישורו הסטטוטורי. לאחר שאושרו הפרויקטים, המשרד מסייע במימוןם בשיתוף הרשות המקומית.

מדיניות המשרד היא להכין מראש פרויקטים זמינים ומאושרים לביצוע כדי שניתן יהיה להוציאם לפועל במהירות וביעילות לאחר מציאת המימון הנדרש.

מעורבות המשרד בפרויקטים ברשויות המקומיות נובעת בעיקר מהסיבה שהרשויות מעדיפות לעתים לקדם נושאים דחופים ומידיים, וללא תמיכת המשרד לא יתבצע תכנון לטווח ארוך.

³ בהתאם לדוח ביצוע תקציב מזומנים לשנה זו.

⁴ נכון למועד הביקורת.

⁵ במסגרת הביקורת לא נבדקו רשויות במגזר מיעוטים.

⁶ מטרופולין מוגדר כאוסף גדול של יישובים המקיימים זיקות שונות אל עיר האם, שעל שמה קרוי המטרופולין. הזיקות לעיר הראשית מתבטאות בנסיעות תדירות אליה.

מטרות אגף תשתיות בתקצוב הרשויות המקומיות הן כדלקמן:

- שיפור הבטיחות במערכת הדרכים העירונית;
- עידוד השימוש בתחבורה ציבורית על-ידי שיפור תשתית התחבורה הציבורית;
- סיוע בפיתוח עורקי תחבורה ראשיים עירוניים ומטרופוליניים להסדרת התנועה ולהקלת הגודש בדרכים;
- עידוד השימוש ברכיבה על אופניים כתחליף לשימוש יומיומי ברכב פרטי על-ידי שיפור תשתית שבילי האופניים.

בהתבסס על מטרות המשרד, נכתב נוהל שותפים לדרך (להלן: **נוהל שותפים לדרך**) - נוהל עבודה של משרד התחבורה עם הרשויות המקומיות בתחום תקציבי בטיחות ופיתוח תשתיות, מנובמבר 2013. הנוהל מפרט את כלל השיקולים, הקריטריונים ותהליכי העבודה המנחים את המשרד בעת הקצאת תקציב המשרד להשתתפות בפרויקטים ברשויות המקומיות ובעת ביצוע התשלום בפועל.

בנוהל מפורטים סוגי הפרויקטים העיקריים שמשרד התחבורה משתתף במימנם:

פרויקטי תשתית בטיחותיים

רשת הדרכים במרחב העירוני היא חלק בלתי נפרד מהאחריות הכוללת לבטיחות בדרכים המוטלת על הרשויות המקומיות.

נקודת תורפה בטיחותית מוגדרת כקטע דרך בין שני צמתים או צומת שאירעו בו תאונות עם נפגעים (לפחות שתיים) בשנים האחרונות ו/או נקודות תורפה בטיחותיות הסמוכות (מרחק של עד 500 מטר) למוסדות חינוך.

מחקרים⁷ שנערכו בשנים האחרונות הוכיחו כי טיפול במוקדי סיכון תורם להפחתה במספר תאונות הדרכים וההרוגים. התוצאות של המחקרים היו חד-משמעיות: במוקדי סיכון שטופלו נצפתה ירידה חדה במספר התאונות.

סוגי הפרויקטים הנכללים בקטגוריה זו של שיפור הבטיחות במקומות שהוגדרו והוכרו כנקודות תורפה בטיחותיות, מפורטים בנוהל שותפים לדרך.

סימון והתקני בטיחות

שיפור בטיחותם של משתמשי הדרך באמצעות סימון והתקנת התקנים בתשתית מערכת הדרכים הוא באחריות הרשות המקומית. עם זאת, מידי שנה, לקראת פתיחת שנת הלימודים, משרד התחבורה מקצה סכום מוגבל מתוך תקציב הבטיחות שהוקצה לו לטובת סיוע לרשות המקומית. סוגי העבודות הכלולות תחת קטגוריה זו מפורטות בנוהל שותפים לדרך.

שיפור תשתית התחבורה הציבורית

⁷ המחקרים מפורסמים באתר האינטרנט של חברת נתיבי ישראל. ראה לדוגמה "הערכת יעילות בטיחותית של שיפורי תשתית שיושמו בדרכים הלא עירוניות", הטכניון, המכון לחקר תחבורה, דצמבר 2009.

במטרה לשפר את רמת השירות של התחבורה הציבורית, החליט המשרד לתת עדיפות לפרויקטים המיועדים לפיתוח תשתיות לתחבורה ציבורית. סוגי הפרויקטים תחת קטגוריה זו מפורטים בנזהל שותפים לדרך.

סיוע בפיתוח עורקי תחבורה ראשיים עירוניים ומטרופולינים

מינהל תשתיות בוחן השתתפות במימון פרויקטים המיועדים לסלילת עורקי תחבורה ראשיים או לשיפור והרחבה של עורקי תחבורה קיימים, להסדרת התנועה ולהקלת הגודש בדרכים. עורקי תחבורה הם כבישים ראשיים המחברים אזורים נרחבים בעיר, כבישים המתחברים לכבישים בין-עירוניים או כבישים ראשיים הנגזרים מתכנית אב כוללת.

קידום תשתית שבילי אופניים

הסדרת תשתית בטוחה של שבילי אופניים שמטרתה לעודד שימוש ברכיבה על אופניים כתחליף לשימוש יומיומי ברכב פרטי. מינהל תשתיות אינו משתתף בפרויקטי תשתית לשבילי אופניים שמטרתם רכיבת פנאי, נופש וספורט.

הפרויקטים שבהם המשרד לא משתתף:

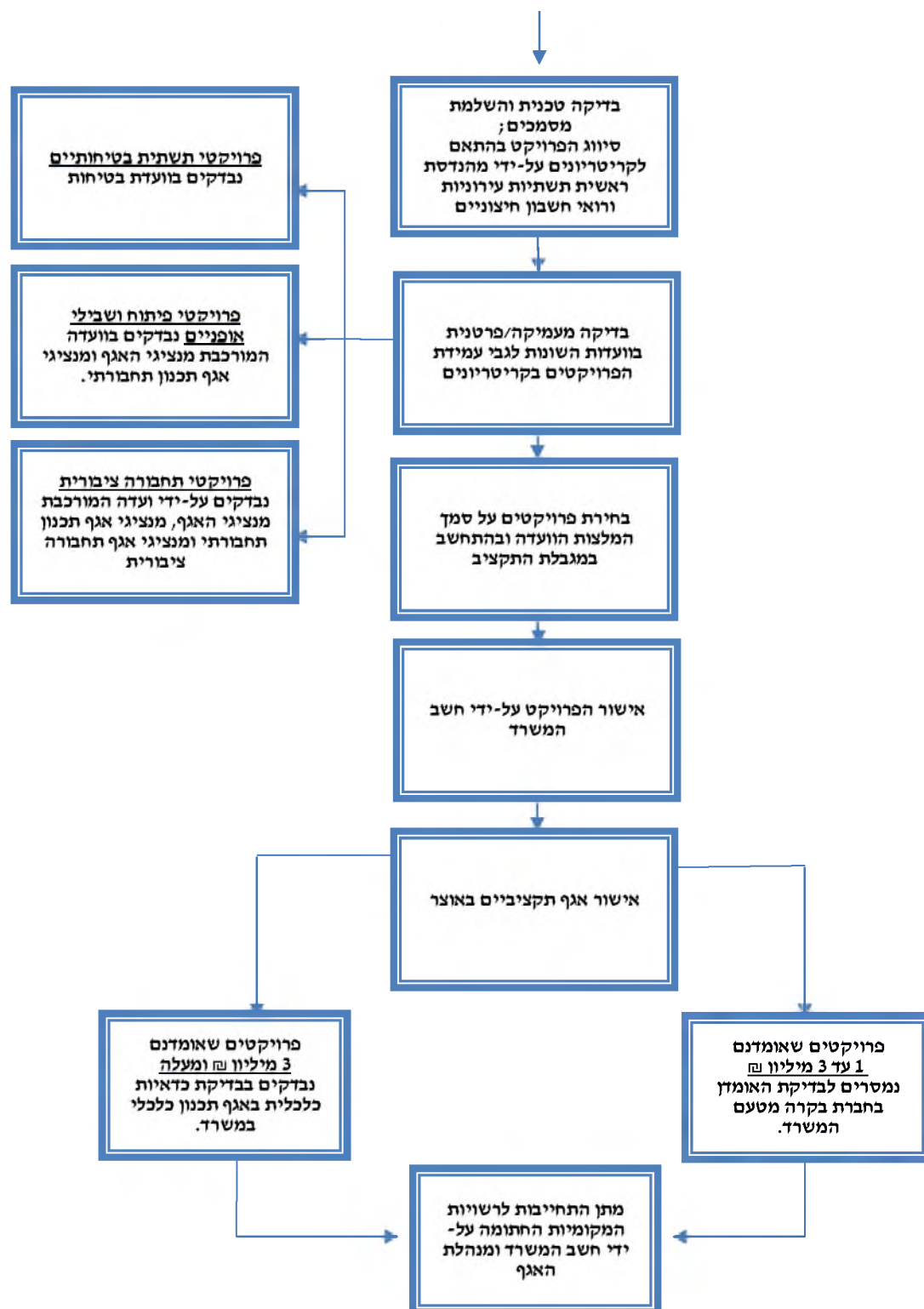
- אחזקה ושיקום של כבישים קיימים – סתימת בורות, ציפוי, קרצוף, ריבוד, ניקוז ואחזקת קירות תומכים.
- סלילה ושיקום של כבישים מקומיים – כבישים בתוך שכונות מגורים או כבישים פנימיים באזורי תעשייה ובאזורי תעסוקה ומסחר, המשמשים בעיקר לתנועה המובילה לשימושי קרקע הגובלים בכביש.
- הצבת תמרורים ואחזקתם – הצבת תמרורים היא באחריותה הבלעדית של הרשות המקומית.

הפרויקטים התשתיתיים שהמשרד מממן על בסיס תקציב הפיתוח מבוצעים על-ידי גופי ביצוע שונים. הפרויקטים התשתיתיים ברשויות המקומיות מבוצעים על-ידי הגופים הבאים:

1. רשויות מקומיות, המבצעות את הפרויקטים באחד האופנים הבאים:
 - ישירות באמצעות הרשות המקומית, תוך התקשרות ישירה עם קבלנים;
 - באמצעות חברה עירונית.
2. רשויות מקומיות במגזר המיעוטים (כבישים עירוניים) – מבצעות את הפרויקטים באמצעות חברות מנהלות או באופן עצמאי בהתאם להחלטתן.
3. חברת נתיבי תחבורה עירוניים בע"מ (נת"ע) – מבצעת את פעילותה בהתקשרות ישירה עם קבלנים או דרך גופים נוספים כגון נתיבי איילון ורשויות מקומיות.
4. צוות תכנית אב ירושלים – עמותה בהנהלת עיריית ירושלים, שמכינה תכנית אב לתחבורה ולתשתיות תחבורתיות למטרופולין ירושלים ולקידום מערכת הסעת המונים במרחב ירושלים.

הליך אישור פרויקטים ברשויות מקומיות

הרשות המקומית מגישה
למשרד בקשה להשתתפות
במימון הפרויקט



פירוט ממצאי הביקורת

א. הגשת הבקשות על-ידי הרשויות המקומיות

הרשויות המקומיות נדרשות להגיש בקשות להשתתפות המשרד במימון פרויקטים תחבורתיים שהן מעוניינות לתכנן ו/או לבצע בעתיד.

תהליך הגשת הבקשות מוסדר בנוהל העבודה "שותפים לדרך" של משרד התחבורה עם הרשויות המקומיות בתחום תקציבי בטיחות ופיתוח תשתיות מנובמבר 2013. נוהל זה החליף את נוהל "המוביל הארצי לאיכות חיים" מיוני 2009.

שני הנהלים קובעים כי על הרשויות המקומיות להגיש את הבקשות עד ליום 31.7 עבור השנה הקלנדרית העוקבת.

עד תוכנית העבודה לשנת 2012, הבקשות הוגשו לאגף באמצעות טופס בקשה ידני. בטופס נדרשו הרשויות למלא את הפרטים הבאים:

- סוג הפרויקט המבוקש – סלילת עורק חדש או הרחבת עורק קיים, שיפור בטיחותי של נקודת תורפה, תשתית לתחבורה ציבורית, ניהול ובקרה של התנועה, תכנון וסקרים;
- תיאור הפרויקט ומיקומו;
- מספר תאונות הדרכים עם נפגעים בשנתיים שקדמו להגשת הבקשה;
- נתונים על זמינות הפרויקט – האם יש לפרויקט תכנון ובאיזה שלב התכנון נמצא, המועד שבו ניתן להתחיל לעבוד ומשך הזמן לביצוע הפרויקט;
- אומדן העלות הכוללת של הפרויקט.

החל מתוכנית העבודה לשנת 2013, הרשויות המקומיות מגישות את הבקשות להשתתפות במימון הפרויקטים באמצעות טופס מקוון של ממשל זמין.

השימוש בטופס מקוון הינו יוזמה של האגף והקל באופן משמעותי על עובדי האגף בריכוז ובדיקת הבקשות, וכן מאפשר שירות יעיל ומהיר לרשויות המקומיות.

לטופס המקוון ניתן להגיע מעמוד הבית של אתר המשרד. הטופס מרכז את בקשת הרשות המקומית להשתתפות המשרד במימון פרויקטים תחבורתיים ומכיל פירוט באשר לכל סוג פרויקט מבוקש.

להלן הנתונים שהרשות המקומית נדרשת למלא בטופס המקוון:

- שם הרשות המקומית;
- סוג הפרויקט המבוקש – פרויקט תשתית בטיחות, פרויקט תשתית שבילי אופניים, פרויקט תשתית תחבורה ציבורית ופרויקט תשתית פיתוח;
- נתוני הפרויקט – שם הפרויקט, תיאור מפורט של הפרויקט ומטרתו, מיקום הפרויקט;
- אם הפרויקט המבוקש סווג כפרויקט תשתית בטיחות, נדרשת הרשות למלא נתוני תאונות דרכים ונתונים על קרבה למוסדות חינוך;
- נתונים על זמינות הפרויקט – האם יש לפרויקט תכנון ובאיזה שלב התכנון נמצא, המועד שבו ניתן להתחיל לעבוד ומשך הזמן לביצוע הפרויקט.
- נתוני עלות ותקציב – אומדן העלות הכוללת של הפרויקט ומקורות מימון נוספים, אם קיימים.
- תעודת פרויקטים – רשימת הפרויקטים לפי סדר העדיפות המבוקש על-ידי הרשות;

- פרטי התקשרות עם אנשי הקשר ברשות והצהרה של ראש הרשות ושל הגזבר על נכונות הפרטים בטופס.

הרשות המקומית נדרשת לצרף לטופס המקוון מסמכים נוספים כגון: מפות, תצלומי אוויר וסיכומי דיון רלוונטיים לפרויקט המבוקש.

בטופס המקוון, ישנה אפשרות למלא משוב על השימוש בטופס המקוון הכולל שאלות מובנות וכן אפשרות להוספת מלל חופשי על ידי ממלא המשוב. באמצעות המשובים המתקבלים מהרשויות ניתן להעריך את יעילות השימוש בטופס המקוון. המשוב הוא משוב אחיד לכלל הטפסים של ממשל זמין ומתקבל ישירות בממשל זמין באמצעות תהליך⁸.

מהנדסת ראשית תשתיות עירוניות⁹ באגף מעבירה את כלל הבקשות של הרשויות המקומיות לקובץ אקסל. בקובץ מצוינים כל הפרטים שהרשויות המקומיות נדרשות למלא בטופס המקוון. המהנדסת סוקרת את בקשות הרשות בהתאם לקריטריונים¹⁰ של המשרד ובאמצעות משרד רו"ח חיצוני בודקת את הבקשות כדלהלן:

- שלמות הבקשה וצירוף המסמכים הרלוונטיים לפרויקט;
- סיווג סוג הפרויקט;
- עמידה בתנאי הסף של המשרד להשתתפות במימון.

מהנדסת ראשית תשתיות עירוניות מעבירה לרכזות פרויקטים תחבורתיים ותשתית (להלן: "הרכזות") את ריכוז הבקשות (בהתאם לחלוקת האזורים בין הרכזות)¹¹ בקובץ אקסל שבו מפורטים החוסרים. הרכזות פונות לנציגי הרשויות המקומיות ובמידת הצורך משלימות נתונים ומקבלות הבהרות לגבי הפרויקט. לאחר השלמת הנתונים על-ידי הרשויות, מהנדסת ראשית תשתיות עירוניות מעדכנת את קובץ האקסל ואת נתוני הבקשות של הרשויות.

לבקשת הביקורת, הופק דוח ריכוז התחייבויות של 7 רשויות מקומיות שדגמה הביקורת לשנת 2014.¹²

הדוח מפרט את הפרויקטים בכל רשות מקומית שקיימת להם התחייבות פתוחה (סה"כ 549 פרויקטים משנת 1998 ועד מועד הביקורת). כמו כן, הדוח מפרט את תאריך הוצאת ההתחייבות, את גובה ההתחייבות, ניצול ההתחייבות ואחוז הניצול לתאריך הדוח. כדי לבדוק את תיעוד הבקשות שהגישו הרשויות המקומיות באמצעות טופסי בקשה ידניים, נדגמו 13 פרויקטים מתוך הדוח.

⁸ תהליך - הגוף המספק שירותי גלישה מאובטחים למשרדי הממשלה ולרשויות השונות וכן משמש כיום מערכת מרכזית להפצת מידע ממשלתי ברשת.

⁹ גבי א.

¹⁰ ראה הרחבה בעניין הקריטריונים בפרק - אישור פרויקטים תחבורתיים.

¹¹ גבי א. אחראית על אזור המרכז ויו"ש וגבי ר. אחראית על אזור צפון, דרום וירושלים.

¹² הרשויות שנדגמו נבחרו מתוך 257 הרשויות המקומיות, למעט מגזר המיעוטים ורשויות שבהן פועלות חברות מנהלות.

להלן רשימת הפרויקטים שנדגמו :

מס'	רשות	שם פרויקט	מספר התחייבות	שנת הוצאת התחייבות
1	באר שבע	מעגל תנועה צומת גולדה מאיר-משה שרת	1000257163	2010
2	באר שבע	הסדרת רחוב השלום	1000257137	2010
3	ירושלים	סימון כבישים והתקני בטיחות 2013	1000511357	2013
4	ירושלים	הסדרי בטיחות קטנים מזרח העיר 2012	1000406973	2012
5	מודיעין	ביצוע שינויים גיאומטרים בצומתי עמק דותן	1000197518	2009
6	נתניה	גשר השרון	1000437315	2012
7	נתניה	סלילת רחוב אהרונביץ בשכונת נאות גנים	1000216582	2010
8	נתניה	מעגל תנועה בצומת דגניה-יוסף	1000148508	2007
9	קריית עקרון	שיפור בטיחות ברחוב יצחק רבין	1000398021	2012
10	ראשון לציון	צומת הרחובות משה דיין-אברהם בר	1000378879	2012
11	ראשון לציון	צומת הפלמ"ח-שיבת ציון-רא"ם	1000542481	2012
12	תל אביב	מערך השכרת אופניים	1000218168	2010
13	תל אביב	הסדרי בטיחות צומת שמריהו-קריית גבעתי-סנהדרין	1000157721	2009

מתוך המדגם נתקבלו טופסי בקשה עבור 3 פרויקטים כדלקמן :

1. ראשון לציון – צומת הרחובות משה דיין-אברהם בר
2. ראשון לציון – צומת הרחובות הפלמ"ח-שיבת ציון-רא"ם
3. קריית עקרון – שיפור בטיחות ברחוב יצחק רבין.

כמן-כן, נדגמו טופסי בקשה שהוגשו באמצעות הטופס המקוון על-ידי 7 רשויות מקומיות כדלקמן :

מס'	הרשות המקומית	מספר הבקשות לפרויקטים בשנת 2013	תאריך הגשת הבקשות עבור שנת 2013	מספר הבקשות לפרויקטים בשנת 2014	תאריך הגשת הבקשות עבור שנת 2014
1	באר שבע	23	8.7.2012	12	31.12.2013
2	מגדל תפן	3	24.10.2012	2	24.12.2013
3	ראשון לציון	8	5.7.2012	15	9.12.2013
4	מגידו	6	5.9.2012	9	01.01.2014
5	קריית גת	19	19.7.2012	14	26.12.2013
6	מבשרת ציון	2	27.8.2012	14	31.12.2013
7	מגדל העמק	6	28.8.2012	5	12.1.2014

הביקורת מצאה

1. בתוכנית העבודה לשנת 2013, 57% מהרשויות שנדגמו (4 מתוך 7 רשויות מקומיות) הגישו את הבקשות להשתתפות המשרד בפרויקטים לאחר 31.7.2012, בניגוד לנדרש בנוהל המוביל הארצי לאיכות חיים.

2. בתוכנית העבודה לשנת 2014, 100% מהרשויות שנדגמו (7 רשויות מקומיות) הגישו את הבקשות להשתתפות המשרד בפרויקטים לאחר 31.7.2013, בניגוד לנדרש בנוהל המוביל הארצי לאיכות חיים.
3. ב-9 מתוך 13 פרויקטים שנדגמו עבור שנת 2013, לא קיים תיעוד לטופסי הבקשה ולנספחים שהגישו הרשויות המקומיות (החל משנת 2014 הבקשות מוגשות באמצעות טופס מקוון).
4. לא מתקבלים באגף משובים שמעבירות הרשויות המקומיות לממשל זמין, ולפיכך לא ניתן לבדוק את מידת היעילות והנוחות שבשימוש בטופס המקוון.
5. לא נמצא תיעוד לבדיקות ולהשלמות שעורך המינהל לגבי חוסרים בטופסי הבקשות של הרשויות המקומיות. ללא תיעוד ואסמכתאות לא ניתן לבצע מעקב מסודר אחר התהליך, ולא ניתן להפיק לקחים, לשפר ולהשתפר.

תגובת המבוקרים:

ממצא 1 – "תכנית עבודה 2013 הייתה השנה הראשונה בה הרשויות המקומיות הגישו את בקשותיהן באמצעות הטופס המקוון. זו הייתה הפעם הראשונה שהם נחשפו לנושא, עברו הדרכות והמשרד נקט בגישה מקלה כלפי הרשויות המקומיות, כדי שתתאפשר חלוקה שוויונית של תקציבי הפרויקטים".

ממצא 5 – "לתכנית עבודה 2016 ועקב הפקת לקחים מתמשכת בצוות העירוני, הוחלט על יוזמה לעדכון נוסף בגרסת הטופס על ידי ממשל זמין ולחייב רשויות מקומיות לשימוש בפלטפורמה אחידה של מיפוי באמצעות אתר המיפוי הממשלתי www.govmap.gov.il, שמהווה בסיס אחיד להגשת מיקום הפרויקט בטופס ואמורה לנטרל חלק גדול מאי הבהירויות בטופס".

הערות הביקורת

ככלל, נוהל נועד בין היתר לשפר תהליכי עבודה. במקרה הנדון, מטרת הנוהל להשתתפות המשרד בפרויקטים תחבורתיים היא לשפר את תהליכי העבודה עם הרשויות. במידה ודרישות הנוהל לא עומדות במבחן המציאות על המינהל לעדכן בהתאם ולא להתעלם מהנוהל שהוא עצמו יזם ופרסם.

ב. אישור פרויקטים תחבורתיים

מינהל תשתיות ותיאום תחבורתי מופקד על הקצאת התקציב של המשרד להשתתפות בפרויקטים ברשויות המקומיות בהתאם לסדרי העדיפויות ולמגבלות התקציב של המשרד. לאחר השלמת הליך הגשת הבקשות להשתתפות במימון פרויקטים תחבורתיים, על המשרד להחליט באלו פרויקטים ישתתף במימון שלהם בהתאם למגבלת התקציב, ולהכין את תכנית העבודה השנתית בהתאם.

ישנם 4 סוגי פרויקטים עיקריים שהמשרד משתתף במימוןם:

- ❖ תשתית בטיחות
- ❖ תשתית תחבורה ציבורית
- ❖ תשתית פיתוח עורקי תחבורה ראשיים עירוניים ומטרופולינים להסדרת התנועה ולהקלת הגודש בדרכים
- ❖ תשתית שבילי אופניים.

ועדת בטיחות אשר התכנסה ביום 15.10.2012 קבעה תנאי סף לפרויקטים בטיחותיים לשנת 2013 כדלהלן:

- א. צומת שאירעו בו 2 תאונות דרכים עם נפגעים ויותר משנת 2008 ועד המידע הידוע ביום בחינת הפרויקט;
- ב. קטע דרך בין צומת לצומת, שהתרחשו בו 3 תאונות דרכים עם נפגעים ויותר משנת 2008;
- ג. פרויקטים בקרבת מוסדות חינוך - תאווה ההשתתפות במיקום שבו ישנו כשל בטיחותי.
- ד. פרויקטים לסובות והורדה בטוחה של תלמידים.

נוהל שותפים לדרך מגדיר תנאי סף לבחינת אישור הפרויקט על-ידי המשרד:

1. שיפור הבטיחות במערכת הדרכים העירונית (להלן: "פרויקטי בטיחות")

1.1. פרויקטי תשתית בטיחותיים:

- א. פרויקט בקטע דרך שבין שני צמתים או צומת שבו התרחשו יותר מ-2 תאונות עם נפגעים בשנים האחרונות;¹³

- ב. פרויקט במרחק של עד 500 מטר ממוסדות חינוך.

1.2. סימון והתקני בטיחות:

- א. מעקות בטיחות וגדרות הפרדה להולכי רגל
- ב. תמרורים להולכי רגל
- ג. פסי האטה
- ד. סימוני כבישים
- ה. הנגשת מעברי חנייה לנכים
- ו. שלט מד-מהירות ו"עיני חתול" (סמנים מחזירי אור).

¹³ הנוהל לא מגדיר את מספר השנים.

2. עידוד השימוש בתחבורה ציבורית על-ידי שיפור התשתית (להלן: "פרויקטי תחבורה ציבורית")

המשרד נותן עדיפות לפרויקטים של שיפור תשתית כמו:

- א. סלילת נתיבים ומסלולים לתחבורה ציבורית.
- ב. הקמת מגרשי חנה וסע.
- ג. תשתית לתחבורה ציבורית מסילתית.
- ד. סלילת מפרצים לאוטובוסים.
- ה. חניוני לילה לאוטובוסים.

3. סיוע בפיתוח עורקי תחבורה ראשיים עירוניים ומטרופוליניים להסדרת תנועה ולהקלת הגודש בדרכים (להלן: "פרויקטי פיתוח")

- א. סלילת עורקי תחבורה ראשיים
- ב. שיפור והרחבה של עורקי תחבורה קיימים.

4. עידוד רכיבה על אופניים כתחליף לשימוש יומיומי ברכב (להלן: "פרויקטי שבילי אופניים")
שבילי אופניים כתחליף לשימוש ברכב פרטי (לא כולל שבילים שמטרתם רכיבת פנאי, נופש וספורט).

בחינת עמידת הפרויקטים בקריטריונים

במסגרת אחריות המינהל לבחירת הפרויקטים שישתתף במימון, בוחן המינהל את עמידתן של בקשות הרשויות בקריטריונים המפורטים בנוהל שותפים לדרך.

בחינת העמידה בקריטריונים נעשית בוועדות שונות, בהתאם לסוג הפרויקט כדלקמן:

- פרויקטי תשתית בטיחותיים - מתכנסת ועדה לאישור פרויקטים בטיחותיים ברשויות מקומיות (להלן: "ועדת בטיחות"). הוועדה כוללת נציגים של אגף התנועה במשטרת ישראל, מינהל תשתיות ותיאום, נציגי הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים ונציגים של אגף תכנון תחבורתי.

הוועדה דנה בפרויקטים בנושא בטיחות, וקובעת אם הפרויקט עומד בתנאי הסף כפי שהוגדרו על-ידי המשרד.

ועדת הבטיחות שדנה בתכנית העבודה לשנת 2013, התכנסה בהתאם לכתב מינוי שניתן על-ידי סמנכ"לית בכירה, פיתוח תשתיות ותיאום תחבורתי, ביום 28.8.2012.

ביוזמה משותפת של משרד התחבורה והרשות הלאומית לבטיחות בדרכים, הוחלט כי בערים שהתרחשו בהן מעל 1,000 תאונות דרכים בתקופה 06/2013-01/2009, ייבחרו פרויקטי לתוכנית העבודה של בטיחות לשנת 2014 באופן שונה מיתר הרשויות המקומיות. בהתאם לנתוני הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים, נמצא כי יש 13 רשויות שאירעו בהן מעל 1,000 תאונות דרכים כדלקמן:

מספר תאונות בין השנים

עיר

2009-6/2013		
7,633	תל אביב-יפו	-
4,268	ירושלים	2
2,456	חיפה	3
2,163	פתח תקווה	4
1,797	ראשון לציון	5
1,772	באר שבע	6
1,623	חולון	-
1,416	רמת גן	8
1,327	נתניה	9
1,104	אשדוד	10
1,090	רחובות	11
1,077	בת ים	12
994	בני ברק	13

נציגי הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים נפגשו עם נציגי הרשויות המקומיות והציגו בפניהם את הצמתים וקטעי הדרך עם מספר תאונות הדרכים הגבוה ביותר בשנים 2010-2014. לאחר מכן נקבעה פגישה נוספת של ועדת בטיחות עם נציגי הרשות המקומית ובה דנו בכל הצמתים בהם היו תאונות דרכים בסדר יורד מהגבוה לנמוך. בתום הפגישה נתבקשו הרשויות להגיש בקשות לפרויקטי בטיחות לשנת 2014 בהתאם להעדפות הרשות ולנתונים שנדונו בוועדה. ברשויות שאכן הגישו בקשות, תוקצבו הפרויקטים שהתבקשו. ברשויות שלא הגישו בקשות תוקצבו 10 הצמתים המסוכנים ביותר או כל הצמתים שהתרחשו בהם 10 תאונות דרכים ומעלה בשנים 2010-2014.

- פרויקטי פיתוח ופרויקטי שבילי אופניים שהגישו הרשויות נדונים בפורומים של נציגי המינהל ונציגי אגף תכנון תחבורתי.

- פרויקטי תחבורה ציבורית שהגישו הרשויות נדונים בפורומים של נציגי המינהל, נציגי אגף תכנון תחבורתי ואגף תחבורה ציבורית.

בישיבות הוועדות, מהנדסת ראשית תשתיות עירוניות מעדכנת את קובץ האקסל הכולל את בקשות הרשויות ומוסיפה את הערות חברי הוועדה, ככל שנדרש.

בתום הליך בחינת הבקשות ועמידתן בתנאי הסף של המשרד, על מנהלת מינהל תשתיות להגיע לכלל התכנסות לבחירת הפרויקטים אשר המשרד ישתתף במימונם בהתאם למגבלת התקציב באותה שנה.

תכנון פרויקטים

מדיניות המשרד החל משנת 2012 היא לאשר פרויקט לביצוע רק לאחר שהוכח כי הפרויקט מתוכנן

על-ידי הרשות המקומית ברמה מפורטת.

אין בתקצוב התכנון כדי לחייב את המשרד לתקצב את הפרויקט לביצוע. ייתכנו מצבים שבהם המשרד יתקצב תכנון לפרויקט, אולם לאחר השלמת התכנון יוחלט לא לתקצב את ביצוע הפרויקט מסיבות שונות, כגון מגבלה תקציבית או העדפה של פרויקטים אחרים.

הכנת תכנית עבודה

תכנית עבודה היא מתווה פעולה מפורט המהווה כלי מרכזי לניהול הפעילות הארגונית. מטרתה בין היתר: להשיג את היעדים החיוניים שהוגדרו על-ידי הנהלת הארגון או שהם חלק מהתכנית האסטרטגית של הארגון, להבטיח את ייעוד הארגון ומשימותיו ולקדם את תהליך מימוש החזון הארגוני.

תכנית העבודה של האגף בנושא הנבדק כוללת 4 קבצי אקסל בהתאם לסוגי הפרויקטים. קבצי האקסל כוללים את כל הבקשות של הרשויות המקומיות ואת ההערות של הוועדות השונות שדנו בפרויקטים. מנהלת מינהל תשתיות בוחרת ומתקצבת את הפרויקטים שבהם ישתתף המשרד.

בפרויקטי בטיחות, מנהלת מינהל תשתיות מנקדת את הרשויות המקומיות לפי הקריטריונים שלהן:

- אשכול-חברתי כלכלי
- גודל האוכלוסייה
- אשכול הפריפריאליות¹⁴
- מספר בתי הספר ביישוב
- מספר תאונות הדרכים עם נפגעים ביחס למספר התושבים.

על סמך נתונים אלו ניתן לכל רשות ניקוד, ועל-פיו נבחרים הפרויקטים שבהם ישתתף המשרד. מנהלת מינהל תשתיות מעבירה את תכניות העבודה (4 קבצי אקסל) לאישורו של חשב המשרד, ולאחר אישורו מועבר הקובץ לאישור אגף תקציבים במשרד האוצר.

בדיקת היקף הפרויקט

נוהל שותפים לדרך קובע כי פרויקטים אשר אומדנם הכספי הוא **מעל 1 מיליון** ש"ח מועברים לחברות בקרה חיצוניות לבדיקת אומדן הפרויקט כפי שהוגש על-ידי הרשות המקומית.

כמו כן, קובע הנוהל כי פרויקטים אשר אומדנם הכספי הוא **מעל 3 מיליון** ש"ח מחייבים ביצוע בדיקת כדאיות כלכלית-תחבורתית למשק. בדיקת הכדאיות נערכת על-ידי אגף תכנון כלכלי במשרד התחבורה ובמימונו המלא של המשרד בהתאם לנוהל לבחינת פרויקטים תחבורתיים 2012 (נוהל פרי"ת), שהחליף את הנוהל הקודם (מהדורה 2006). מטרתו העיקרית של נוהל פרי"ת היא לאמוד את הכדאיות הכלכלית והתחבורתית של פרויקט לקידום המשק הלאומי ולנתח את השפעות הפרויקט.

¹⁴ מדד הפריפריאליות מחושב כממוצע של שני מרכיבים: 1. קרבה של הרשות המקומית למחוז תל אביב; 2. נגישות פוטנציאלית של רשות מקומית לכל אחת מהרשויות המקומיות בארץ, משוקללת בגודל האוכלוסייה שלהן.

הנוהל תורם להקצאה נאותה של המקורות ומהווה אחד הכלים החשובים לקבלת החלטות בנוגע לקידום פרויקטים ולעיתוי ההשקעה בהם.

העברת הפרויקט לבדיקת כדאיות כלכלית באגף תכנון כלכלי נעשית על-ידי מהנדסת ראשית תשתיות עירוניות או על-ידי כלכלנית האגף באמצעות דואר אלקטרוני הכולל את שם הפרויקט ופרטי איש הקשר ברשות המקומית.

דוח בדיקת הכדאיות הכלכלית מועבר על-ידי אגף תכנון כלכלי למנהלת מינהל תשתיות ולמנהל אגף תשתיות ופיתוח עירוני.¹⁵

ב- 3.3.15 העבירה מנהלת המנהל לעורכי הביקורת "נוהל השתתפות בפרויקטים עירוניים" לפיו בפרויקטים לפיתוח בסכום הנמוך מ-3 מיליון נדרשת חוות דעת מקצועית של מינהל תשתיות על עלות הפרויקט.

הביקורת מצאה

6. נוהל השתתפות בפרויקטים עירוניים אשר התקבל ממנהלת מינהל תשתיות לא היה מוכר לעובדי האגף כנוהל רשמי ומחייב ולפיכך גם לא פעלו לפיו.
7. בנוהל השתתפות בפרויקטים עירוניים לא מופיע תאריך פרסום, מטרות הנוהל, תאריך תוקף וחתימה של כותב הנוהל.
8. בנוהל השתתפות בפרויקטים עירוניים נדרשת חוות דעת של המינהל לפרויקטי פיתוח שאומדנם הכספי נמוך מ-1 מיליון ₪. פרויקטים אלו מאושרים ומתוקצבים ללא חוות דעת כנדרש בנוהל.
9. שינויים שנערכים במהלך השנה בתכנית העבודה לפרויקטים ברשויות אינם מעודכנים בקבצי האקסל שאושרו במינהל. לפיכך, תכנית העבודה בנושא הנבדק אינה מעודכנת בהתאם לשינויים שמבוצעים.
10. לא נערכים פרוטוקולים בישיבות הוועדות השונות שבהן דנים בתיעדוף הפרויקטים. לפיכך, אין תיעוד מסודר של מועדי ההתכנסות של הוועדות, של המשתתפים בדיוני הוועדות, של הדעות שהוצגו בדיונים והנימוקים בדבר החלטות הוועדות.
11. אין תיעוד או פרוטוקולים של הליך בחירת הפרויקטים ב-13 הרשויות שבהן מספר תאונות הדרכים הוא הגבוה ביותר.
12. לא קיים נוהל המסדיר את הליך בדיקת הבקשות לפרויקטים שאומדנם נמוך מ-1 מיליון ₪, למעט בפרויקטי פיתוח.
13. אין במינהל נוהל המסדיר את התנהלות המינהל ואת ממשקי העבודה מול אגף תכנון כלכלי בנושא בדיקת כדאיות כלכלית, למשל בעניינים כמו: מי מעביר את הפנייה לביצוע הבדיקה, אלו נתונים נדרש להעביר, המעקב אחר ביצוע בדיקות הכדאיות הכלכלית ולוחות זמנים לביצוע הבדיקה.

¹⁵ מר סגן

14. לא ניתן להפיק דוחות בקרה ומעקב אחר סטאטוס הפרויקטים שהופנו לבדיקת כדאיות כלכלית באגף תכנון כלכלי או לקבלת חוות דעת מחברות הבקרה.
15. בקשות הרשות לאישור פרויקטים מוגשות על-ידי הרשויות המקומיות גם לאחר תחילת שנת התקציב, ומאושרות על-ידי מנהלת מינהל תשתיות במהלך השנה, בניגוד לנוהל שותפים לדרך.
16. אין תכנית רב-שנתית לתקצוב פרויקטים שעברו בדיקת כדאיות כלכלית ונמצאו כדאיים כלכלית למשק המדינה. ייתכן שבפרויקט יושקע תקציב לבדיקת הכדאיות, הפרויקט יימצא כדאי למשק, ולבסוף לא יתוקצב על-ידי המינהל.
17. לאחר העברת דוח בדיקת כדאיות כלכלית לאגף, מסתיימת מעורבותו של אגף תכנון כלכלי בפרויקט, אף שבמהלך בדיקת הכדאיות נצבר ידע רב על הפרויקט באגף תכנון כלכלי.
18. בפרויקטים שעברו בדיקת כדאיות ובוצעו, אין מי שבדק שהפרויקט אכן בוצע בהתאם לתכניות שעברו את בדיקת הכדאיות הכלכלית.

תגובת המבוקרים

ממצא 18 – "נקיים ישיבות קבועות עם אגף תכנון כלכלי לעדכון סטטוס פרויקטים".

הערות הביקורת

1. הליך בחירה ואישור של הפרויקטים באגף תשתיות מלווה בדיונים המתקיימים בין גורמים שונים במשרד ומחוצה לו ובוועדות שונות, ובסופו מתקבלות החלטות מהותיות לגבי אישור פרויקטים תחבורתיים וההכנה של תכנית העבודה של האגף בפרויקט שנבדק. ניהול פרוטוקולים מפורטים ומנומקים, שבהם מובעות דעותיהם של המשתתפים בוועדות השונות, בפרט במקרים של חילוקי דעות, הוא דרישה מהותית ובסיסית במנהל תקין. בתקשי"ר נכללו הוראות הנוגעות לתיעוד הליכי עבודה. סעיף 64.16 לתקשי"ר דן בנושא פרוטוקולים וסיכומים, וקובע כי יש לנהל פרוטוקול ובין היתר לציין את עיקרי הדעות שהושמעו במהלך הדיון.
- על המינהל לוודא כי הדיונים בוועדות והליך קבלת ההחלטות ילוו ברישום פרוטוקולים מפורטים ומנומקים.
2. על המינהל לפעול לקידום מערכת ממוחשבת אשר תתמוך בתהליכי העבודה ותאפשר תיעוד ומעקב אחר הפרויקטים החל משלב הגשת הבקשה על ידי הרשויות המקומיות ועד לסיום הפרויקט.
3. על מינהל תשתיות ועל אגף תכנון כלכלי לשתף פעולה בכל הנוגע לידע הנצבר בכל אחד מהגופים בנפרד בכל הקשור לפרויקטים תשתיתיים. על מינהל תשתיות ליזום לבקש את הידע שנצבר באגף תכנון כלכלי בפרויקטים השונים ועל אף תכנון כלכלי לשמר את הידע וליזום מצדו העברתו ושיתופו עם מינהל תשתיות. שיתוף הפעולה ושקיפות מידע הדדי יתרמו למקצועיות הגורמים המעורבים וישפרו את הניסיון הנצבר בכל אחד מהגופים ובשניהם יחד.

ג. תקצוב פרויקטים תחבורתיים

תקצוב פרויקטים תחבורתיים אשר אושרו במינהל מתבצע על סמך נוהל שותפים לדרך העוסק בשיעורי ההשתתפות המרביים של המשרד במימון פרויקטים תחבורתיים מתוך סך עלות הפרויקט כפי שהוגש על-ידי הרשות המקומית.

הנוהל קובע את שיעורי ההשתתפות לפי סוגי הפרויקטים כדלהלן:

סוג הפרויקט	שיעור ההשתתפות המרבי
פרויקטי תשתית בטיחותיים	70%-100%
פרויקטי פיתוח עורקי תחבורה ראשיים	70%-100%
שבילי אופניים	70%-100%
סימון והתקני בטיחות	70%-100%
פרויקטי תחבורה ציבורית	85% או שיעור השתתפות בפרויקטי בטיחות - הגבוה מביניהם.

שיעור ההשתתפות בכל רשות מקומית נקבע בדוח עדכון שיעורי ההשתתפות של משרד התחבורה במימון פרויקטים תחבורתיים ברשויות מקומיות ינואר 2010, שנערך על-ידי חברת מתת – מרכז תכנון תחבורה בע"מ¹⁶ (להלן: "דוח שיעור ההשתתפות").

הדוח מפרט את אחוזי ההשתתפות של המשרד בכל רשות מקומית ואת הפרמטרים המשפיעים על חישוב אחוז ההשתתפות.

ככלל, אחוז ההשתתפות של המשרד הוא 70% מעלות הפרויקטים התחבורתיים שהכיר בנחיצותם לרשות המקומית. המשרד מוסיף לשיעור זה 10%-30% נוספים בהתאם לנוסחה המשקללת מאפיינים כלכליים-חברתיים של האוכלוסייה בכל רשות וכן את יכולתה הכספית של הרשות.

שיעורי ההשתתפות של המשרד מבוססים על ניקוד משוקלל, מבוסס 3 פרמטרים, שכל רשות מקבלת:

✚ מדד חברתי-כלכלי של אוכלוסיית הרשות כפי שנקבע על-ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

רשויות חזקות מקבלות ניקוד גבוה (עד 10) ורשויות חלשות - ניקוד נמוך (מינימום 1).

✚ מענקי ממשלה בתקציב הרגיל של הרשות (במונחים כספיים לנפש). ככל שהמענק גבוה יותר, הציון המתקבל נמוך (מעיד לכאורה על רשות חלשה מבחינה כלכלית).

הרשויות סווגו ל-10 קבוצות שוות גודל עם ציונים מ-1 עד 10.

✚ פוטנציאל גביית הארנונה (במונחים כספיים לנפש) – פוטנציאל גבוה יותר מעיד על רשות חזקה יותר מבחינה כלכלית. הרשויות חולקו ל-10 קבוצות שוות גודל כשציון נמוך ניתן לרשויות החלשות והגבוה - לחזקות. הציונים נעו מ-1 עד 10.

¹⁶ הדוח הוזמן על-ידי הגב' ע. [REDACTED], ראש תחום פיתוח תשתית יבשתית דאז באגף תכנון כלכלי.

שיעורי ההשתתפות של משרד התחבורה בהשקעה בפרויקטים תחבורתיים ברשויות מקומיות נקבעים כאמור על-פי ציון משוקלל של הרשות בשלושת הפרמטרים שלעיל (ניקוד מינימלי - 1, מקסימלי - 10). טווח ציוני הרשויות חולק ל-3 מדרגות, שעל-פיהן הוגדר אחוז ההשתתפות כדלקמן:

- ציון בטווח המדרגה הראשונה (הנמוכה) מקבל את ההשתתפות המקסימלית (30% נוספים ל-70% הקיימים, ובסה"כ - 100% השתתפות).
- ציון בין המדרגה הראשונה לשנייה מקבל השתתפות נוספת של 20%, ובסה"כ - 90% השתתפות.
- ציון שבין המדרגה השנייה לשלישית מקבל השתתפות נוספת של 10%, ובסה"כ - 80% השתתפות.
- ציון שמעל המדרגה השלישית לא מקבל תוספת ל-70% ההשתתפות הקיימת.

שיעור ההשתתפות של המשרד, כפי שמפורט בדוח שיעור ההשתתפות, קובע את שיעורי המימון של המשרד בכל סוגי הפרויקטים למעט בפרויקטים של סימון והתקני בטיחות.

חוק יסוד ירושלים בירת ישראל התש"ס-1980, קובע כי העיר ירושלים תזכה לתקציב מיוחד לצורך פיתוחה. ההעדפה לירושלים באה לידי ביטוי גם בפעילות משרד התחבורה במימורים שונים, דוגמת קבלת תוספת תקציב בנוסחת הקצאת סימון והתקנים וכן בהתייחסות נפרדת למזרח ירושלים כיישוב מיעוטים בהקצאות שונות.

תקצוב פרויקטים של סימון והתקני בטיחות

משרד התחבורה מקצה סכום מוגבל לכל רשות מקומית לסיוע בסימון והתקנת התקנים בתשתית מערכת הדרכים, וזאת בהתאם למכתב מיום 9.6.2013 מסמנכ"ל תשתיות ופיתוח אל חשב המשרד¹⁷ המפרט את נוסחת סימון והתקנים לשנת 2013.

תקציב סימון והתקני בטיחות נועד לביצוע העבודות הבאות:

1. מעקות בטיחות וגדרות הפרדה
2. תמרור
3. שלט מד-מהירות
4. פסי האטה
5. סימון וכבישים – מעברי חצייה וסימון לבן וצהוב על הכביש עצמו (לא כולל סימון אבני שפה, סימון חניות וכדומה)
6. הנגשת מעבר חצייה לנכים.

תקציב בטיחות עבור סימון והתקנים מחולק בין הרשויות המקומיות לפי נקודות הקצאה כך שכל רשות מקומית מקבלת נקודות על-פי הנוסחה הבאה:

$$\boxed{\text{מענק איזון}} + \boxed{\text{מדד פריפריאליות (ביחס הפוך) 1 עד 5 נק'}}$$

יחס אוכלוסייה – סוציו' :

נקבע על-פי הצלבה בין המדד הסוציאקונומי שנקבע לכל רשות על-ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לבין מספר התושבים.

מדד פריפריאליות

מדד פריפריאליות מעניק יחידות הקצאה ביחס הפוך למדד המפורסם בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

מענק איזון

רשות מקומית המקבלת מענק איזון מופחתת לה נקודת הקצאה אחת.

בשנת 2013, התקציב עבור סימון והתקני בטיחות היה בסך 25 מיליון ש"ח, כאשר התקציב המינימלי לכל רשות היה 50,000 ₪, כלומר רשות שעל-פי חישוב נקודות ההקצאה זכאית לפחות מ-50,000 ₪ תקבל בכל מקרה את הסכום המינימלי, פרט לעיריית ירושלים אשר תוקצבה בסך של 1.5 מיליון ש"ח.¹⁸

הנפקת התחייבות לרשות המקומית

¹⁷ מר' [שם] [שם]
¹⁸ כאמור, בשל העדפה על-פי חוק יסוד ירושלים בירת ישראל, התש"ס-1980.

רשימת הפרויקטים המאושרים על-ידי משרד האוצר מועברת לרכזות במינהל, והן בוחנות פעם נוספת את הרשימה, ובמידת הצורך עורכות שינויים ולבסוף מכינות אישור השתתפות במימון פרויקט תחבורתי (להלן: "ההתחייבות"). אישור זה מהווה התחייבות תקציבית כלפי הרשויות המקומיות בגובה סכום השתתפות המשרד. ההתחייבות מופנית לראש הרשות המקומית וחתומה על-ידי מורשי החתימה¹⁹ במשרד התחבורה. התחייבות זו מופקת ממערכת המחשוב של המשרד ומהווה את ההודעה לרשות על אישור ההשתתפות בפרויקט.

עד תחילת שנת 2009, נוהלו תקציבי הפרויקטים באמצעות מערכת מנו"ף²⁰ ומערכת בוחן.²¹ משנת 2009, תקציבי הפרויקטים מנוהלים על-ידי המשרד באמצעות מערכת לניהול פרויקטים במרכב"ה.²²

באמצעות מערכת זו ניתן לבצע מעקב ובקרה אחר פרויקטים באמצעות הפקת דוחות שונים. נוהל שותפים לדרך קובע כי אין להתחיל בביצוע הפרויקט לפני קבלת ההתחייבות החתומה.

בהתחייבות מפורטים הנתונים הבאים:

א. פרטי הפרויקט:

- שם הפרויקט
- אומדן עלות
- אחוז השתתפות המשרד
- סכום ההשתתפות של המשרד
- סעיף תקציבי לביצוע
- שם הסעיף במערכת מרכב"ה.

ב. תנאי המשרד להשתתפות במימון הפרויקט:

- הפרויקט יבוצע על-פי התכניות שאושרו במשרד.
- עם התחלת העבודה, יוצב שלט בהתאם להנחיות המשרד.
- חשבונות סופיים בגין השתתפות המשרד יש להגיש תוך 30 יום מסיום הפרויקט.
- המשרד שומר לעצמו את הזכות לדחות תשלומים לשנת התקציב הבאה.
- המשרד רשאי לבטל את ההתחייבות אם לא יוחל בביצוע העבודות תוך 90 יום ממועד אישור המכתב.
- הצגת חשבוניות מס חתומות כחוק;
- השתתפות המשרד בכל חשבון לא תעלה על אחוז ההשתתפות המפורט בהרשאה.

¹⁹ חשב המשרד ומנהלת מנהל תשתיות.

²⁰ מנו"ף - מערכת ייעודית לניהול פרויקטים.

²¹ בוחן - מערכת הכספים הקודמת של משרד האוצר אשר שימשה לניהולם הכספי של משרדי ממשלה עד להטמעת מערכת מרכב"ה.

²² מערכת מרכב"ה (מחשוב רוחבי כולל במשרדי הממשלה) היא פרויקט מחשוב המיועד להטמיע מערכת מחשוב אחידה ואינטגרטיבית בכל משרדי הממשלה.

- האחריות על ביצוע הפרויקט ותשלומי חלה על הרשות המקומית. על המשרד לא תחול שום התחייבות כספית או משפטית הקשורה לביצוע הפרויקט.
 - הרשות המקומית תהיה אחראית לכל תשלום בגין שיפוי נזק או לכל תשלום אחר שייגרם בגין ביצוע הפרויקט או כתוצאה ממנו.
 - כל שינוי כספי בהתחייבות טעון אישור מראש ובכתב של מורשי החתימה במשרד.
 - על הרשות לבצע את העבודה תוך קיום הדרישות על-פי תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות.
 - התשלום יועבר לחשבון פיתוח של הרשות המקומית.
- על-פי נוהל שותפים לדרך, למשרד יש אפשרות למחוק באופן חד-צדדי התחייבויות לפרויקטים אשר לא נוצלו במשך יותר מ-3 שנים מיום הקצאתם.
- לבקשת הביקורת, התקבלו דוחות ריכוז התחייבויות לשנים 2013, 2014. הדוח מפרט את רשימת הפרויקטים שהופקו עבורם התחייבויות.

להלן כמה דוגמאות :

שם פרויקט/בקשה	הרשות המקומית	תאריך הוצאת התחייבות	סך הרשאות מתחילת הפרויקט	ית' הת' מועברת	% ניצול מצטבר
ברודצקי	עיריית תל אביב-יפו	06/04/1997	300,000	147,343	51
רח' שבזי-הרחבה	יהוד מונסון	30/07/1998	500,000	345,702	31
הסדר/רימזור צומת היצירה-עמל	עיריית פתח תקווה	20/04/1999	500,000	464,056	7
פסי האטה 6 יישובים 50%	מ. א. מרום הגליל	06/07/1999	29,000	29,000	0
תכנית אב 70%	מ. א. שדות נגב	19/07/1999	140,000	140,000	0
תכנית אב 70%	מ. א. שפיר	19/07/1999	70,000	17,361	75
ים סוף-רמת הגולן + יוסי בן יועזר-אלער	עיריית ירושלים	23/12/1999	1,000,000	542,403	46

דרישת תשלום בגין התחייבות כספית

נוהל שותפים לדרך מנובמבר 2013 מסדיר את תהליך העבודה מול רשות מקומית המבקשת לקבל תשלומים בגין ביצוע פרויקט מאושר אשר עבורו קיימת התחייבות חתומה.

בהתאם לנוהל, הרשות המקומית נדרשת להגיש למינהל דרישת תשלום בשני העתקים באמצעות טופס של האגף החתום על-ידי ראש הרשות המקומית, מהנדס הרשות המקומית וגזבר הרשות

המקומית. לטופס יש לצרף קבלות מקוריות המעידות על ביצוע התשלום בגין החשבון שקדם לדרישת התשלום הנוכחי.

להלן רשימת המסמכים שיש לצרף לכל דרישת תשלום בהתאם לנוהל:

חשבון ראשון תכנון -

- ציון שם הפרויקט ומספר ההתחייבות של משרד התחבורה
- גבולות הקטע המתוכנן (תיאור מילולי וציון על גבי מפה)
- אומדן תכנון הפרויקט הכולל עד מוכנות למכרז
- חוזים או הזמנות עבודה תוך ציון אבני דרך
- חשבונות מפורטים לפי אבני דרך.

דרישת תשלום ראשונה ביצוע –

- ציון שם הפרויקט ומספר ההתחייבות של משרד התחבורה
- אומדן הביצוע של הפרויקט
- גבולות הקטע המבוצע (תיאור מילולי וציון על גבי מפה)
- צו התחלת עבודה
- פרוטוקול ועדת מכרזים
- חוזים או הזמנות עבודה תוך ציון אבני דרך וכתבי כמויות מפורטים חתומים על-ידי הקבלן ועל-ידי נציג הרשות המקומית
- חשבונות מפורטים
- תכניות תנועה מאושרות, חתומות על-ידי רשות תמרור
- תכנית תנועה ותכנית תנועה צבעונית של הפרויקט
- צילום שלט באתר

דרישת תשלום חשבון סופי –

- לדרישת תשלום סופי יש לצרף אישור מסירה חתום על-ידי הרשות המקומית.
- תכניות ²³as made
- סקיצות וחישובי כמויות (בהתאם לדרישת המשרד)
- יומני עבודה חתומים (לדרישת המשרד).

חשבונות סופיים ישולמו רק לאחר בדיקה של חברת הבקרה ואישורה שהפרויקט הושלם ונפתח לתנועה כפי שאושר. הנוהל קובע כי יש להגיש חשבון סופי לא מאוחר מ-6 חודשים מגמר הפרויקט.

הגשת דרישת תשלום חשבון סופי בצירוף המסמכים הנלווים מהווה אסמכתא לסיום הפרויקט. דרישות התשלום בשני העותקים מתקבלות אצל הרכזות. הרכזות מזינות אותן למערכת מרכב"ה ומפיקות טופס דרישת תשלום שמצוינים בו: סכום הבקשה של הרשות, סכום ההתחייבות של המשרד והסכום המצטבר של דרישות התשלום שאושרו עד לחשבון זה. את הטופס מצרפים לבקשת

²³ תכניות הביצוע בפועל של פרויקט הנדסי בתחום הבנייה והתשתיות.

הרשות.

הטופס בצירוף עותק מדרישת התשלום מועברים לחברת בקרה אשר בודקת את הדרישה ומזינה במערכת מרכב"ה את הסכום המומלץ על-ידה לתשלום בהתאם לקריטריונים שנקבעו על-ידי המשרד. במקביל, חברת הבקרה שולחת דוא"ל לרכזות המפרט את דרישות התשלום שנבדקו ואושרו על-ידם.

הרכזות מאשרות במערכת מרכב"ה את דרישות התשלום שאושרו על-ידי חברות הבקרה, מפיקות טופס אישור תשלום, מצרפות אותו לעותק מדרישת התשלום, ומעבירות אותו למנהל אגף (תשתית ופיתוח עירוני) לאישור וחתימה.

לאחר מכן, אישור התשלום בצירוף עותק מדרישת התשלום מועברים לחשבות המשרד לביצוע התשלום.

הביקורת מצאה

19. בסיום הליך בחירת הפרויקטים והנפקת ההתחייבויות, לא מועברת הודעה רשמית לרשויות המקומיות עם פירוט הבקשות להשתתפות בפרויקטים תחבורתיים אשר אושרו או נדחו בכל שנה.

20. לא קיים מעקב ובקרה אחר התחייבויות פתוחות לפרויקטים שביצועם הסתיים. יתרות תקציביות עוברות משנה לשנה באופן אוטומטי, ללא בדיקה ומחיקה של יתרות לא רלוונטיות.

21. לא קיים מעקב ובקרה אחר התחייבויות שנפתחו בשנים קודמות (משנת 1997 ועד למועד הביקורת) עבור פרויקטים שהרשויות המקומיות טרם החלו בביצועם.

22. לא תוקן הליקוי שנמצא בדוח הביקורת הפנימית מס' 71 (2012) בנושא פיקוח ובקרה על פרויקטים תשתיתיים שלפיו "במקרים שבהם פרויקטים אינם מסתיימים בלו"ז סביר, המשרד לא מקפיד על ביטול ההתחייבות".

23. במינהל/בחברת הבקרה אין מעקב אחר קבלת החשבונות הסופיים מהרשות המקומית תוך 30 יום ממועד סיום הפרויקט, כפי שהוגדר בהתחייבות שמועברת לרשות המקומית.

24. לא תוקן הליקוי שנמצא בדוח הביקורת הפנימית מס' 71 (2012) בנושא "פיקוח ובקרה על פרויקטים תשתיתיים" שלפיו "ההתחייבויות הניתנות על-ידי המשרד לתקצוב הפרויקטים אינן מותנות בהתחלת ביצוע הפרויקט וסיומו תוך פרק זמן סביר, לרבות משך הזמן המקסימלי שלאחריו יבוטל התקציב שלא נוצל".

25. בדוח הביקורת הפנימית מס' 71 (2012) נרשם כי "קיימת חשיבות רבה בסגירה או

מחיקה של תקציבים שלא נוצלו במשך פרק זמן סביר תוך כדי עדכון הגוף המתקצב. משמעות קיום התחייבויות פתוחות במערכת, היא כי תשלומים עדיין יכולים להיות מועברים לגורמים המבצעים למרות שבפועל ייתכן שהפרויקט הסתיים". כמו כן, נושא זה קיבל התייחסות בדיון של צוות תיקון ליקויים מיום 26.8.2012, ובו ציינה מנהלת מינהל תשתיות כי "בכוונת האגף להוציא מכתבים לרשויות ולבטל את ההתחייבויות שלא נוצלו בשלוש השנים האחרונות. ייעשה על-ידי חיתוך במערכת המרכב"ה משנת 2009 ואחורה בודקים אם בוצעו תשלומים בשנים 2010, 2011, 2012. במקרים שבהם לא היה תשלום תישלח הודעה על ביטול הפרויקט". נושא זה טרם טופל במינהל.

26. קיימת אי-התאמה בדרישת המינהל להגשת חשבונות סופיים על-ידי הרשויות המקומיות בין נוהל שותפים לדרך הקובע כי יש להגיש חשבון סופי תוך 6 חודשים ממועד סיום הפרויקט ובין תנאי ההתחייבות הקובעים כי יש להגיש חשבון סופי תוך 30 יום ממועד סיום הפרויקט.

תגובת המבוקרים

ממצא 24 – מטרת הדרישה לקבלת חשבון סופי סמוך ככל שניתן למועד סיום הפרויקט היא לאפשר בדיקה אובייקטיבית ככל שניתן לחשבון הסופי בפרויקט. הנושא של הפעלת סנקציות כנגד רשויות שלא מגישות סופיים בהתבסס על סעיף זה נידון ולא מצאנו לנכון להעניש רשות מקומית שמגישה באיחור באמצעות קיזוז מהחשבון, לדוגמא. חשוב לציין שבמהלך הדיונים עלו סוגיות של תביעות קבלנים שמתגלות בחשבון הסופי שמחייב זמן לסיום הליכי הידיעות עם המזמין. לעיתים רחוקות, נושא תביעות קבלנים בחשבון סופי מסתיים בפסקי דין בין מזמין העבודה לקבלן.

ממצא 26 – "בנוהל העבודה "שותפים לדרך" עודכן המועד להגשת חשבונות סופיים, מתוך למידה וניסיון כי 30 יום לרב אינם ישימים".

הערת הביקורת

מאחר שהדרישה להגשת חשבון סופי תוך 30 יום אינה ריאלית על המינהל לעדכן את הדרישה בהתחייבות ולהתאים אותה לדרישה כפי שעודכנה בנוהל "שותפים לדרך".

ד. תהליכי העבודה עם חברות הבקרה

באחריות מינהל תיאום ותשתיות לבצע בקרה ופיקוח שוטפים אחר ביצוע פרויקטים ותחבורתיים ברשויות המקומיות.

בתאריך 20.8.2011, פורסם מכרז 20/11 "למתן שירותי בקרה ופיקוח הנדסי, חשבונאי ותקציבי על פרויקטים ותחבורתיים" (להלן: "המכרז"). מטרת המכרז הייתה קבלת שירותי פיקוח ובקרה הנדסיים וחשבונאיים על פעילות הפרויקטים, לרבות בדיקת חשבונות, בדיקת סטנדרטים של תכניות מפורטות לצורך אישור תשלומים.

במכרז נערכה חלוקה ל-7 קבוצות פרויקטים עיקריות על-פי שיוך גיאוגרפי ומאפייני פעילות, כדלקמן:

שם קבוצה	איזור וסוג פעילות
קבוצה א'	פרויקטים המבוצעים על-ידי רשויות מקומיות במחוז מפע"ת תל אביב והמרכז, במחוז מפע"ת חיפה והצפון (למעט פרויקטים המבוצעים באמצעות החברות נתיבי איילון ויפה נוף) וכן פרויקטים המבוצעים באמצעות חברות מנהלות מטעם המשרד ביישובי מיעוטים ואחרים בכל הארץ.
קבוצה ב'	פרויקטים המבוצעים על-ידי הרשויות המקומיות במחוז מפע"ת ירושלים והדרום (למעט פרויקטים המבוצעים באמצעות חברת מוריה ולמעט כל הפעילות המבוצעת באמצעות צוות תכנית אב ירושלים) ובמחוז מפע"ת יהודה ושומרון.
קבוצה ג'	פרויקטים המבוצעים על-ידי חברת נתיבי איילון.
קבוצה ד'	פרויקטים המבוצעים על-ידי חברת יפה נוף, חברת מוריה והפעילות של צוות תכנית אב לתחבורה ירושלים.
קבוצה ה'	פעילות המבוצעת על-ידי חברת כביש חוצה ישראל ורשויות ממונות.
קבוצה ו'	פרויקטים ופעילות המבוצעים על-ידי חברת מע"צ – החברה הלאומית לדרכים בישראל (לשעבר מע"צ). ²⁴
קבוצה ז'	הפרויקטים והפעילות המבוצעים על-ידי רכבת ישראל ובאמצעותה.

קבוצות א' ו-ב' כוללות פרויקטים המבוצעים ברשויות מקומיות. בקרה על פרויקטים בקבוצות אלה נערכת באמצעות 2 חברות הבקרה:

חברת א.ס.ת. תכנון והקמת פרויקטים בע"מ (להלן: "א.ס.ת.") – זכתה במכרז בקבוצה א'. החוזה עם חברת א.ס.ת. נחתם באוגוסט 2012 לתקופה של שנתיים, והמשרד רשאי להאריך לחברה את ההתקשרות לתקופות נוספות שלא יעלו על שנתיים.

חברת דנה הנדסה בע"מ (להלן: "דנה הנדסה") – זכתה במכרז בקבוצה ב'. החוזה עם חברת דנה הנדסה בע"מ נחתם ביולי 2012 לתקופה של שנתיים, והמשרד רשאי להאריך לחברה את ההתקשרות בתקופות נוספות שלא יעלו על שנתיים.

²⁴ כיום חברת נתיבי ישראל.

התפקידים של חברות הבקרה

סעיף 7 למכרז מפרט את דרישות המשרד מחברות הבקרה, כדלהלן:

✚ סיוע בגיבוש המלצות לתכניות העבודה של הרשויות המקומיות, על בסיס הבקשות המתקבלות מהן ;

✚ סיוע למנהלת מינהל תשתיות במשרד בגיבוש תכניות העבודה השנתיות ;

✚ בחינת אומדנים של פרויקטים חדשים שעלותם נאמדת ביותר ממיליון ₪ ;

✚ כל בדיקה של אומדנים לפרויקט מוצע מחייבת גם בדיקה של הפרויקט בשטח.

✚ בחינת גידול באומדני פרויקט בביצוע - אם הרשות מבקשת תוספת הרשאה לפרויקט בעקבות גידול באומדניו, חברות הבקרה נדרשות לבחון את הסיבות לגידול באומדנים ולתת המלצה מנומקת לגבי אישור התוספת הנדרשת.

✚ דיווח על סיום הפרויקט, לרבות צילומים של הפרויקט המוגמר כחלק מהדיווח ;

✚ ייעוץ בשלב התכנון - מתן חוות דעת מנומקת למנהלת מינהל תשתיות באשר לעמידה בקריטריונים המקצועיים של הפרויקט, כגון: רמת התכנון, בדיקת חלופות, קביעה אחראית ומבוססת של אומדן העלות, בחינה מפורטת של המצב הסטטוטורי ורמת הזמינות לביצוע הפרויקטים ובחינת מקורות המימון כולל סיורי שטח.

✚ פיקוח ובקרה על ביצוע פרויקטים :

1. מעקב ובקרה שוטפים על ביצוע פרויקטים, החל משלב ההחלטה על השתתפות במימון הפרויקט ועד לסיום הביצוע בשטח והתאמתו לתכניות מאושרות ;

2. בדיקת המועד של תחילת הפרויקט בהשוואה למועדי ההתחייבויות שניתנו לפרויקט ;

3. מעקב ובקרה על ביצוע הפרויקטים בהתאם לשלבים המתוכננים וללוח הזמנים שנקבע לביצועם ;

4. מעקב על שינויים וחריגות בתקצוב הפרויקטים, לרבות התייקרויות ;

5. בדיקה ומתן המלצות מפורטות לגבי בקשות תשלום המוגשות למשרד, הן בהיבט החשבונאי והן בהיבט ההתאמה לביצוע בפועל בהתאם לסטנדרטים המצוינים בנהלי העבודה של המשרד ובהתאם לתכניות העבודה המאושרות ;

6. בדיקת חשבונות עבור פרויקטים מחייבת גם בדיקות של הפרויקט בשטח ככל שיידרש ולכל הפחות בכל חשבון שני, בהתאם לשלבי הביצוע. בכל מקרה, נדרשת בדיקה של הפרויקט בשטח לצורך בדיקת החשבון הראשון ובדיקה של הפרויקט בשטח לצורך בקרה על החשבון הסופי.

סעיף 7.4 למכרז מגדיר את **לוחות הזמנים** הנדרשים מחברות הבקרה כדלהלן :

תיאור מטלה	לוח זמנים לביצוע
בקרת האומדנים	10 ימי עבודה
בדיקת חשבונות	10 ימי עבודה
בדיקת שינוי באומדנים	10 ימי עבודה

חוות דעת לפרויקטים אשר אומדנם הכספי מעל 1 מיליון ₪

בהתאם לנוהל שותפים לדרך וסעיף 7.2 למכרז, חברת הבקרה בודקת את האומדנים לפרויקטים שסכומם עולה על 1 מיליון ₪, ומאשרת את הסכומים שהמשרד משתתף במימונם. בהתאם לסעיף 7.2 למכרז, נדרשת חברת הבקרה לערוך חוות דעת מנומקת למנהלת מינהל תשתיות הכוללת פרטים כגון:

- רמת התכנון
- בדיקת חלופות
- קביעה אחראית ומבוססת של אומדן העלות
- בחינה מפורטת של המצב הסטטוטורי
- רמת הזמינות לביצוע הפרויקטים
- בחינת מקורות המימון
- סיור שטח.

סכום האומדן המומלץ בחוות הדעת מהווה בסיס לתקצוב המשרד על-פי אחוז ההשתתפות שנקבע לאותה רשות ספציפית.²⁵

על-פי הנתונים שהתקבלו מחברות הבקרה, בשנת 2013 נערכו 183 חוות דעת על-ידי חברות הבקרה: כ-41% (75 חוות דעת) ניתנו על-ידי חברת הבקרה דנה הנדסה וכ-59% (108 חוות דעת) ניתנו על-ידי חברת הבקרה א.ס.ת. בשנת 2014, ניתנו 244 חוות דעת על-ידי חברות הבקרה: כ-26% (65 חוות דעת) ניתנו על-ידי חברת הבקרה דנה הנדסה וכ-74% (179 חוות דעת) ניתנו על-ידי חברת הבקרה א.ס.ת.

חוות הדעת כוללות את הנתונים הבאים:

- תיאור הפרויקט המבוקש - גבולות הפרויקט המבוקש, תיאור המצב הקיים, תיאור התכנון המוצע ואומדן הביצוע כפי שהגישה הרשות.
- ממצאי הבדיקה - סך האומדן המומלץ על-ידי חברת הבקרה. ממצאי הבדיקה מחולקים ל"ביצוע" ול"נלוות". הביצוע כולל את העבודות הישירות הנדרשות לביצוע הפרויקט, והנלוות כוללות הוצאות עקיפות בפרויקט, כמו הוצאה בגין תכנון ופיקוח, ניהול ופיקוח והוצאות בלתי צפויות.
- אישורים מצורפים - טבלה המפרטת אלו אישורים קיימים לרשות ואילו אישורים חסרים כדי שהמשרד יוכל לבחון את זמינות הפרויקט. להלן האישורים שחברות הבקרה נדרשות לבחון:

✓ אישור המפקח על התעבורה (מפע"ת)

✓ אישור סטטוטורי

²⁵ כמפורט בפרק תקצוב פרויקטים תחבורתיים

- ✓ בזק
- ✓ כבלים
- ✓ חברת חשמל
- ✓ רשות העתיקות
- ✓ האם קיים קבלן זוכה.

נסקרו שתי חוות דעת לפרויקטים שאומדנם הכספי מעל 1 מיליון ₪:

1. פרויקט הסדרת צומת המלאכה-הפלד בחולון

בתאריך 30.12.2013 ניתנה חוות דעת על-ידי חברת הבקרה א.ס.ת. לפרויקט תחבורתי בחולון - הסדרת צומת המלאכה-הפלד. להלן הפרטים:

בחוות הדעת מפורטת בקשת הרשות לתקצוב הפרויקט בסך 12,720 אש"ח. האומדן שהומלץ על-ידי חברת הבקרה הוא 7,057 אש"ח המורכב מ-13 סעיפי ביצוע ונלוות.

הביקורת דגמה 2 סעיפים שהומלצו לתקצוב על-ידי חברת הבקרה כדלהלן:

- סעיף הסדרי תנועה - הומלץ על השתתפות בסך 550 אש"ח כולל מע"מ, המהווה כ-12% מאומדן הביצוע של הקבלן. לטענת מנהל חברת הבקרה א.ס.ת.²⁶ חברת הבקרה בדרך כלל ממליצה לתקצב את סעיף הסדרי תנועה בסך של כ-8%-5% מאומדן הביצוע של הקבלן, בהתאם לגודל הפרויקט. לטענתו, מדובר בפרויקט גדול ועל כן הומלץ לתקצב את הסעיף ב-12% מאומדן הביצוע של הקבלן.

- סעיף עבודת רמזור בסך 714 אש"ח כולל מע"מ – לא נתקבל פירוט לסכום זה.

חברת הבקרה ערכה סיור שטח בפרויקט בתאריך 22.12.2013.

המשרד התבסס על חוות הדעת של חברת הבקרה, ותקצב את הפרויקט בסכום שנקבע על-ידה.

2. פרויקט הסדרת צומת אקסודוס-מבצע משה באשקלון

בתאריך 02.05.2012 ניתנה חוות דעת על-ידי חברת הבקרה דנה הנדסה לפרויקט התחבורתי - הסדרת צומת אקסודוס-מבצע משה. להלן הפרטים:

על-פי חוות הדעת, אומדן הרשות הוא בסך 1,245,338 ₪ כולל מע"מ (1,073,567 ₪ לפני מע"מ 16%).

סכום האומדן שאושר על-ידי חברת הבקרה הוא 1,282,698 ₪ כולל מע"מ.

ההפרש נובע מתוספת בשיעור 3% מאומדן הרשות עבור ניהול ופיקוח שהמליצה חברת הבקרה לתקצב.

בבחינת האומדן שהגישה הרשות המקומית בסך 1,245,338 ₪, נכללו 5.5% עבור פיקוח צמוד ופיקוח עליון.

המשרד התבסס על חוות הדעת של חברת הבקרה, ותקצב את הפרויקט על סמך הסכום שהומלץ.

הביקורת מצאה

27. חברות הבקרה אינן מקפידות על עריכת ביקורת שטח לצורך מתן חוות דעת בפרויקטים שאומדנם הכספי מעל 1 מיליון ₪, כנדרש בסעיף 7.6.4 למכרז.
בחוות הדעת שניתנה לפרויקט הסדרת צומת המלאכה - הפלד בחולון, לא נמצא תיעוד בחברת הבקרה ובמינהל לסיור השטח שנערך.
בחוות הדעת שניתנה לפרויקט הסדרת צומת אקסודוס - מבצע משה באשקלון, לא התקיים סיור שטח.
28. משרד התחבורה לא מקיים פיקוח ובקרה על חברות הבקרה בנושא ביקורות שטח הכוללות מתן חוות דעת לאומדן בכל הגשת חשבון ראשון וחשבון סופי, וכאשר יש חשבונות נוספים - בכל חשבון שני שמגישה הרשות המקומית.
29. לא נמצא נוהל המחייב את הרשויות המקומיות ליידע את המינהל/ חברת הבקרה על מועד תחילת העבודה הצפוי כדי לאפשר לחברת הבקרה לבחון את הפרויקט ולקיים ביקורת שטח במהלך ביצועו, כנדרש במכרז. קיימים מקרים שבהם חשבונות מוגשים על-ידי הרשות המקומית רק בסיום הפרויקט, ולא ניתנת הודעה למינהל על תחילת העבודות לצורך ביצוע סיור שטח.
30. לא תוקן הליקוי שנמצא בדוח הביקורת הפנימית מס' 71 (2012) בנושא "פיקוח ובקרה על פרויקטים תשתיתיים" שלפיו "חברות הבקרה אינן מעבירות דיווחים והתראות אחר פרויקטים שאושרו לביצוע על-ידי המשרד ואינם מתחילים או מסתיימים בלו"ז שנקבע".
31. לא קיים נוהל במשרד הקובע הנחיות ברורות לחברת הבקרה באשר לאישור חריגות לחשבונות שמגישות הרשויות. לפיכך, חברות הבקרה מאשרות חריגות על-פי שיקול דעתן ללא הסברים תומכים או ללא היצמדות לכללים כלשהם.
32. לא תוקן הליקוי שנמצא בדוח הביקורת הפנימית מס' 71 (2012) בנושא "פיקוח ובקרה על פרויקטים תשתיתיים" שלפיו "לא הוגדרו על-ידי אגף תשתיות, סדרי העבודה, הטפסים ורמת התיעוד הנדרשים אצל חברות הבקרה. האגף בוחן את התוצרים הסופיים של החברות מבלי להתערב בתהליכי העבודה שלהם".
33. לא קיים נוהל במשרד המגדיר את אופן ההתנהלות של חברת הבקרה מול הרשויות המקומיות במקרים של קיזוז סכומים מהחשבונות השוטפים ו/או מהאומדנים הנבדקים על-ידי חברות הבקרה בפרויקטים שעלותם מעל 1 מיליון ₪.
34. לא קיים נוהל המגדיר את חוות הדעת שמגישה חברת הבקרה לאגף מבחינת: תוכן חוות הדעת, מבנה אחיד של המסמך, המלצה מפורטת הכוללת את ממצאי הבדיקה והערכה לגבי מוכנות הרשות המקומית להתחיל בביצוע הפרויקט.
35. חוות הדעת המוגשות על-ידי חברות הבקרה אינן אחידות ואינן כוללות את מלוא הפרטים הנדרשים על-פי סעיף 7.2 למכרז, כגון: פרטים בדבר עמידה בקריטריונים המקצועיים של הפרויקט, רמת התכנון, בדיקת חלופות, בחינה מפורטת של המצב הסטטוטורי ורמת

- הזמינות לביצוע הפרויקטים ובחינת מקורות המימון כולל סיורי שטח. כמו כן, אין המלצה מפורטת ומנומקת בדבר אישור הפרויקט או דחייתו בהתאם לנתונים הנ"ל.
36. פרויקטים שנאמדו למעלה מ-1 מיליון ₪ מאושרים ומתקצבים אף שהרשות לא המציאה את כל האישורים המעידים על זמינות הפרויקט (אישורים סטטוטוריים), הנדרשים בחוות הדעת.
37. אין הנחיות ברורות לגבי אחוזי ההשתתפות של המשרד בסעיפים המפורטים בחוות הדעת כגון: הוצאות בצ"מ (בלתי צפויות מראש), הסדרי תנועה זמניים ועבודות רמזור. לדוגמה, בחוות דעת שניתנה על-ידי חברת הבקרה א.ס.ת. בתאריך 30.12.2013²⁷ הומלץ לתקצב את סעיף הסדרי תנועה זמניים בכ-12% מאומדן הביצוע של הקבלן, ואילו בחוות הדעת של א.ס.ת. מ-14.7.2013²⁸ ומ-30.12.2013²⁹ הומלץ לתקצב את סעיף הסדרי תנועה זמניים בכ-5%.
38. למרות בקשות הביקורת, לא התקבלו מחברת הבקרה א.ס.ת. אסמכתאות המבססות את תקצוב הסעיפים עבודות רמזור והסדרי תנועה זמניים בפרויקט הסדרת צומת המלאכה-הפלד בחולון.
39. בחוות הדעת של חברת הבקרה דנה הנדסה בפרויקט הסדרת צומת אקסודוס-מבצע משה באשקלון, הומלץ לתקצב את הפיקוח והבקרה בשיעור של 3%, בניגוד להנחייה בנוהל שותפים לדרך הקובע שיעור של 4%.
40. חברת הבקרה דנה הנדסה המליצה בחוות הדעת בפרויקט הסדרת צומת אקסודוס-מבצע משה באשקלון כי המשרד יוסיף לאומדן שהגישה העירייה סך של כ-40 אש"ח עבור ניהול ופיקוח, למרות שאומדן העירייה כלל סכום זה כאמור.

תגובת המבוקרים:

- ממצא 28 – "בעקבות הביקורת יערוך דיון ממצה עם חברות הבקרה ויחדד את הנהלים".
- ממצא 29 – "עוד טרם הביקורת, חברות הבקרה נדרשו להוסיף לריכוז הדוחות שלהם תאריך סיור בשטח ונתונים נוספים. בעקבות הביקורת ייערך דיון ממצה במשרד התחבורה על אפשרות לטפל בסוגיה במגבלות כוח האדם הקיים".
- ממצא 31 – "במהלך השנים 2013-2015 עקב עדכון נוהל העבודה, חברת הבקרה נדרשת ומדווחת על אפשרות לחריגה בתקציב. לגבי נושא הלוי", לאור העובדה שמדובר בפרויקטים עירוניים קטנים שבהם האחריות היא על הרשות המקומית, הוחלט לא להפנות תשומות לבקרה על לוחות הזמנים, אלא במקרים מיוחדים, כאשר מדובר בפרויקטים גדולים, כגון גשר השרון בנתניה".

הערת הביקורת

²⁷ פרויקט הסדרת צומת המלאכה-הפלד בחולון
²⁸ פרויקט הסדרת צומת שאול עמור-נחל צבי במגדל העמק
²⁹ פרויקט מעגל תנועה בצומת אלנבי-יצחק שדה בחיפה.

המינהל לא צריך לעשות הבחנה בין פרויקטים גדולים לפרויקטים קטנים כהגדרתו ואין לאפשר לחברות הבקרה את שיקול הדעת באילו פרויקטים להקפיד על לוחות הזמנים ובאלו לא. לדעת הביקורת על חברת הבקרה, כחלק מתפקידיה כפי שהוגדרו במכרז, להתריע בפני המינהל ולעדכנו בכל הקשור ללוחות זמנים.

ה. ביקורת פרויקטים

כדי מנת לבחון את הליך אישור הפרויקט וביצועו משלב הגשת הבקשה על-ידי הרשות המקומית ועד לסיום ביצוע הפרויקט והתשלום לרשות המקומית, נערכה על-ידי הביקורת בדיקה פרטנית של 2 פרויקטים תשתית הכוללת תצפית בפרויקט.

להלן הפרויקטים שנבדקו:

1. פרויקט צומת הרחובות משה דיין-אברהם בר ראשון לציון

הפרויקט הוא פרויקט לביצוע שינויים גיאומטריים בצומת משה דיין-אברהם בר ראשון לציון. הביקורת ערכה תצפית בפרויקט בליווי 2 נציגי הרשות המקומית³⁰ ונציג חברת הבקרה א.ס.ת.³¹ בתאריך 11.8.2014 (התצפית נערכה לאחר סיום העבודות בפרויקט).

להלן נתונים על הפרויקט:

הרשות המקומית	עיריית ראשון לציון
תאריך הגשת בקשה על-ידי הרשות המקומית	7.11.2011
טופס הגשת הבקשה	ידני
חברת בקרה	א.ס.ת. תכנון והקמת פרויקטים בע"מ
סוג הפרויקט	בטיחות
עמידת הפרויקט בקריטריונים בהתאם לנוהל	התרחשו יותר משתי תאונות דרכים עם נפגעים בשנים האחרונות.
אומדן הרשות המקומית	850,000 ₪
עלות הפרויקט	850,000 ₪
שיעור ההשתתפות של המשרד	70%
תקציב מאושר	595,000 ₪
תאריך מתן התחייבות על-ידי המשרד	28.03.2012
צו התחלת עבודה	1.12.2012
תאריך סיום העבודה על-פי צו התחלת עבודה	15.2.2013
תאריך סיום הפרויקט ³²	3314.3.2013
משך זמן ביצוע מתוכנן לפי הרשות המקומית	3 חודשים
סך החשבונות ששולמו	478,032 ₪
יתרת ההתחייבות ליום 31.12.2014	116,968 ₪

³⁰ מר [שם] ומר [שם]

³¹ מר [שם]

³² על-פי אישור מסירה חתום על-ידי עיריית ראשון לציון אשר צורף לחשבון הסופי
³³ העיכוב בסיום הפרויקט ביחס לנקבע בצו התחלת עבודה נבע מתוספות שנתגלו במהלך העבודה.

פירוט נתוני הפרויקט :

1. **הגשת הבקשה** – מדובר בפרויקט שהוגש לאישור האגף בשנת 2011 על-ידי הרשות המקומית באמצעות טופס בקשה ידני על-פי נוהל המוביל הארצי לאיכות חיים. הרשות נדרשת למלא את טופס הבקשה על כל פרטיו, לסמן האם האומדן הוא תוצאה של מכרז/כתב כמויות או של תכנון מוקדם, ולהגישו עד ליום 31.7.2012.
2. **עמידת הפרויקט בקריטריונים** – על-פי נתוני הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים, בשנים 2007-2011 התרחשו בצומת 15 תאונות דרכים. נתון זה עומד בקריטריונים של נוהל המוביל הארצי לאיכות חיים.
3. הפרויקט אושר במסגרת תכנית העבודה לשנת 2012, ותוקצב בהתאם לאומדן הרשות המקומית ולשיעור ההשתתפות של עיריית ראשון לציון (70%), כפי שנקבע בדוח שיעורי ההשתתפות.
4. **התחייבות** – ההתחייבות התקציבית הופקה בתאריך 28.03.2012 על סך 595,000 ₪ מסעיף תקציבי 79-30-02-43 בטיחות. ההתחייבות חתומה על-ידי מנהלת מינהל תשתיות³⁴ וסגן חשב המשרד.³⁵
5. **לוחות זמנים** –
 - עיריית ראשון לציון ציינה בטופס הבקשה כי התאריך המוקדם ביותר שבו ניתן להתחיל בביצוע הפרויקט הוא ינואר 2012 ומשך הזמן הכולל הדרוש לביצוע הפרויקט הוא 3 חודשים.
 - על-פי תנאי ההשתתפות של המשרד במימון הפרויקט כמפורט בהתחייבות, המשרד רשאי לבטל את ההתחייבות אם הרשות לא תחל בביצוע העבודות תוך 90 יום ממועד אישור ההתחייבות, כלומר עד לתאריך 28.06.2012.
 - צו התחלת עבודה ניתן ליום 1.12.2012 ולפיו על הקבלן לסיים את העבודות תוך 75 ימים, כלומר עד לתאריך 15.02.2012.
 - על-פי פרוטוקול קבלת עבודה של עיריית ראשון לציון, הפרויקט הסתיים בתאריך 14.03.2013.
 - חברת הבקרה ערכה סיור בפרויקט בתאריך 08.10.2013.
6. **תשלום חשבונות** – בגין הפרויקט שולמו שלושה חשבונות בסכום מצטבר של 478,032 ₪ כדלקמן:
 - חשבון 1: הוגש על-ידי הרשות המקומית בחודש מרץ 2013.
 - חשבון 2: הוגש על-ידי הרשות בחודש אוגוסט 2013.

³⁴ גבי
³⁵ מר

- חשבון 3 : הוגש על-ידי הרשות בחודש מאי 2014.
- הבקשות לתשלום נחתמו על-ידי ראש העיר והגזבר כנדרש.
- החשבוניות אושרו על-ידי חברות הבקרה בהתאם לאחוז ההשתתפות שאושר על-ידי הרשות המקומית.
7. יתרת התקציב אשר לא נוצלה בפרויקט זה היא 116,968 ₪.

הביקורת מצאה

41. עיריית ראשון לציון הגישה את הבקשה למימון הפרויקט בתאריך 7.11.2011. המינהל קיבל את הבקשה ואישר את הפרויקט בניגוד לנוהל המוביל הארצי לאיכות חיים, שלפיו נדרש להגיש את הבקשה לא מאוחר מ-31.7.2011.
42. בטופס הגשת הבקשה של עיריית ראשון לציון לפרויקט לא צויין כיצד נקבע האומדן של הרשות המקומית בסך 850,000 ₪, בניגוד לנדרש בטופס הבקשה בו נדרש לציין האם האומדן נקבע על פי תוצאות מכרז, כתב כמויות או על פי תכנון מוקדם. הפרויקט אושר לתקצוב על-פי סכום האומדן שציננה הרשות בטופס.
43. בפרויקט בעיריית ראשון לציון לא נערכה בדיקת שטח לצורך בדיקת החשבון הראשון על-ידי חברת הבקרה א.ס.ת., כנדרש בסעיף 7 למכרז. נערכה בדיקת שטח רק לאחר סיום הפרויקט, ועל כן לא ניתן לאמת את הנתונים והכמויות בחשבוניות שהוגשו.
44. יתרת ההתחייבות בגין הפרויקט בראשון לציון בסך 116,968 ₪ לא נמחקה נכון למועד הביקורת אף שהפרויקט הסתיים בחודש מרץ 2013 (כשנתיים לאחר סיום הפרויקט) והוגש חשבון סופי בגינו.
45. עיריית ראשון לציון הגישה את החשבוניות לפרויקט צומת הרחובות משה דיין-אברהם בר לאחר סיום הפרויקט. כמו כן, חברת הבקרה לא ידעה מראש על מועד תחילת העבודה הצפוי בפרויקט, ולפיכך, לא התאפשר לה לקיים ביקורת שטח במהלך ביצועו, כנדרש במכרז.

2. פרויקט לביצוע שינויים גיאומטריים בדרך השלום מרחוב וינגייט-ארלוזורוב בעיריית באר שבע

הפרויקט הוא פרויקט לביצוע שינויים גיאומטריים ברחוב דרך השלום בבאר שבע.

הביקורת ערכה תצפית בפרויקט בליווי 2 נציגי הרשות המקומית³⁶ ונציג חברת הבקרה דנה הנדסה³⁷ בתאריך 18.8.2014.

להלן נתונים על הפרויקט :

הרשות המקומית	
עיריית באר שבע	

³⁶ גב' ר. ומר ג.
³⁷ מר א.

טופס הבקשה לא נמצא במינהל	תאריך הגשת בקשה על-ידי הרשות המקומית
טופס הבקשה לא נמצא במינהל	טופס הגשת הבקשה
דנה הנדסה בע"מ	חברת בקרה
בטיחות	סוג הפרויקט
התרחשו יותר משתי תאונות דרכים עם נפגעים בשנים האחרונות.	עמידת הפרויקט בקריטריונים בהתאם לנוהל
3,650,000 ₪ 70% 2,555,000 ₪ = 1,050,000 ₪ 1,505,000 ₪ +	עלות הפרויקט שיעור ההשתתפות של המשרד תקציב מאושר
15.11.2012, 29.12.2010	תאריך מתן התחייבות
לא נמצא	צו התחלת עבודה
לא נמצא	תאריך סיום העבודה על-פי צו התחלת עבודה
הפרויקט טרם הסתיים	תאריך סיום הפרויקט
הפרויקט טרם הסתיים	משך זמן ביצוע לפי הרשות המקומית
788,547 ₪	סך החשבונות ששולמו
1,766,453 ₪	יתרת ההתחייבות ליום 31.12.2014

פירוט נתוני הפרויקט:

1. **שלבי הפרויקט** - מדובר בפרויקט הסדרת רח' השלום בבאר שבע. הפרויקט חולק ל-3 שלבים כדלהלן:

שלב א' – שלב זה מתייחס לקטע מצומת השלום-בן-גוריון (כולל) עד צומת השלום-וינגייט (כולל). בשלב זה בוצעו שינויים ברמזור צומת בן-גוריון, מעגל תנועה בצומת וינגייט, שינוי חתך הרחוב, פיתוח והחלפת תשתיות.³⁸

שלב ב' - שלב זה מתייחס לקטע שמצומת השלום-וינגייט עד צומת השלום-ארלוזורוב (כולל). מעגל תנועה בצומת ארלוזורוב, שינוי חתך הרחוב כולל הוספת שבילי אופניים והתאמה לתקן נגישות, תאורה ופיתוח.

שלב ג' – מצומת השלום-ארלוזורוב עד צומת השלום-שז"ר. שינוי חתך הרחוב כולל הוספת שבילי אופניים והתאמה לתקן נגישות, תאורה ופיתוח.

2. **עמידת הפרויקט בקריטריונים** – על-פי נתוני הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים, בשנים 2007-2011 התרחשו בצומת 37 תאונות דרכים בכל רחוב דרך השלום.

3. **אומדן הפרויקט** – אומדן הרשות לפרויקט על-פי חוות דעת של חברת הבקרה דנה הנדסה מתאריך 15.11.2012 הוא 8,534,742 ₪. האומדן מתייחס לכל שלבי הפרויקט.

³⁸ על-פי הסבר של הגב' ת. [REDACTED], מנהלת פרויקטים בעיריית באר שבע

חברת הבקרה אישרה את האומדן בסכום של 5,456,950 ₪, לאחר הפחתות סכומים בהתאם לקריטריונים של המשרד.

ההמלצה של חברה הבקרה בחוות הדעת היא כי "שלב ב' של הביצוע הוא כ- 2,150,000 ₪ מסך האומדן הכללי".

4. התחייבויות – לפרויקט ניתנו 3 התחייבויות כדלהלן:

- ההתחייבות התקציבית הופקה בתאריך 28.12.2010 על סך 1,050,000 ₪ מסעיף תקציבי 79-30-02-43 בטיחות. ההתחייבות חתומה על-ידי מנהל האגף דאז³⁹ וסגן חשב המשרד דאז⁴⁰. ההתחייבות ניתנה עבור שלב ב' של הפרויקט.

- ההתחייבות התקציבית הופקה בתאריך 28.12.2010 על סך 105,000 ₪ מסעיף תקציבי 79-30-02-43 בטיחות. ההתחייבות חתומה על-ידי מנהל האגף דאז⁴¹ וסגן חשב המשרד דאז⁴². ההתחייבות ניתנה עבור תכנון שלב ג' של הפרויקט.

- ההתחייבות התקציבית הופקה בתאריך 15.11.2012 על סך 1,505,000 ₪ מסעיף תקציבי 79-30-02-43 בטיחות. ההתחייבות חתומה על-ידי מנהל מינהל תשתיות⁴³ וסגן חשב המשרד⁴⁴. ההתחייבות ניתנה עבור הגדלת שלב ב' של הפרויקט.

סך ההתחייבויות שהופקו לעיריית באר שבע עבור שלבים ב' ו-ג' לפרויקט הוא 2,660,000 ₪.

5. לוחות זמנים – בשלב ב' של הפרויקט חל עיכוב מאחר שישנם תושבים שפלטו לשטח העירייה שבו מתוכנן הפרויקט.

6. תשלום חשבוניות – בגין שלב ב' של הפרויקט שולמו חשבוניות בסכום מצטבר של 788,547 ₪ כדלקמן:

- **חשבון 1:** הוגש על-ידי הרשות המקומית בחודש דצמבר 2011 על סך 11,617 ש"ח.

- **חשבון 2:** הוגש על-ידי הרשות בחודש יולי 2013 על סך 776,930 ש"ח.

הבקשות לתשלום נחתמו על-ידי ראש העיר, הגזבר ומהנדס הרשות כנדרש.

החשבוניות אושרו על-ידי חברות הבקרה בהתאם לאחוזי ההשתתפות המאושר לרשות המקומית.

7. יתרת התקציב אשר לא נוצלה בפרויקט זה היא 1,766,453 ₪.

39
40
41
42
43
44

הביקורת מצאה

46. אין תיעוד לטופס הבקשה שהגישה עיריית באר שבע להשתתפות המשרד בפרויקט הסדרת רחוב השלום.
47. אין במינהל או בחברת הבקרה מידע ותיעוד כלשהם לגבי שלב א' של הפרויקט.
48. חברת הבקרה לא קיבלה צו התחלת עבודה לפרויקט לצורך אישור החשבון הראשון, כנדרש בנוהל המוביל הארצי לאיכות חיים.
49. אין תיעוד לעריכת בדיקת שטח של הפרויקט על-ידי חברת הבקרה דנה הנדסה.
50. לא ניתנה חוות דעת בכתב על-ידי חברת הבקרה עבור שלב ב' של הפרויקט, שתוקצב לראשונה בשנת 2010 ובגינו הונפקה התחייבות בסך ₪ 1,050,000. חוות דעת ניתנה עם הגדלת שלב ב' של הפרויקט בשנת 2012 כשהונפקה התחייבות נוספת בסך 1,505,000 ש"ח.
51. מחוות הדעת שניתנה על-ידי חברת הבקרה דנה הנדסה בתאריך 15.11.2012 בגין ההגדלה לשלב ב' של הפרויקט, לא ניתן להבין פרטים על הפרויקט, כמו: מיקומו המדויק, תיאור הפרויקט המבוקש ולאלו שלבים בפרויקט מתייחסת חוות הדעת.
52. עלות הפרויקט הכוללת גבוהה מ-3 מיליון ₪, ולמרות זאת הפרויקט לא הועבר לבדיקת כדאיות כלכלית, בניגוד לנדרש בנוהל המוביל הארצי לאיכות חיים.
53. חוות הדעת של חברת הבקרה דנה הנדסה לא מפרטת כיצד ממליצים על סכום של 2,150,000 ₪ לשלב ב' של הפרויקט.
54. המשרד אישר הגדלת ההשתתפות במימון שלב ב' לפרויקט בבאר שבע לפני שנוצל כל התקציב שאושר עבור פרויקט זה ואף שהיה ידוע שיש עיכוב בביצוע בגלל פלישות של תושבים באזור הפרויקט.

סיכום

מינהל תשתיות ותיאום תחבורתי במשרד התחבורה עוסק בהיבטי הביצוע של כלל תשתית התחבורה היבשתית במדינת ישראל על מרכיביה השונים: רכבת, כבישים בין-עירוניים, כבישים עירוניים, מערכות הסעת המונים ותשתית תחבורה ציבורית. עיקר פעילותו של המינהל מתמקדת בקידום תהליכי התכנון והאישור ובהשתתפות במימון הפרויקטים.

הביקורת התמקדה בנושאים הקשורים במימון פרויקטים ברשויות המקומיות, ובכלל זה: פיתוח תשתיות עירוניות, הקמת עורקי תחבורה חדשים, הרחבת עורקי תחבורה קיימים וכן פרויקטי תשתית בטיחות הכוללים טיפול בנקודות תורפה בטיחותיות (מקומות שאירעו בהם מספר רב של תאונות דרכים ועורקי תחבורה בקרבת מוסדות חינוך).

ככלל, מממצאי ביקורת זו שכללה בין היתר גם בדיקה בשטח של שני פרויקטים תשתיתיים, נראה כי המינהל מעורב בהליך בחירת הפרויקטים שבהם הוא שותף ברשויות המקומיות – אנשי המינהל יוזמים פגישות עם הרשויות המקומיות, מיעצים לרשויות שבהן התרחשו מספר רב של תאונות דרכים וחולקים עם הרשויות את הידע שנצבר במינהל בתחום התכנון והפיתוח של תשתיות תחבורה; עם זאת נמצאו ליקויים בתהליכי העבודה והבקרה שמקיים המינהל בעבודתו עם הרשויות, עם חברות הבקרה מטעם המשרד, ועם הגורמים המקצועיים האחרים במשרד; ליקויים שחלקם עלו כבר בדוח ביקורת פנימית שפרסמה מבקרת המשרד בשנת 2012 אך טרם תוקנו.

בין כלל הליקויים יש מקום להדגיש את חובת המינהל להקפיד על תיעוד נאות של תהליכי העבודה ובפרט רישום פרוטוקולים מנומקים ומפורטים המשקפים את מהלכי הדיונים והדעות השונות בהליכי בחירת פרויקטים ואת חובת המינהל לגבש נהלי עבודה (ולעבוד לפיהם) בכל הקשור בפעילות המינהל מול הרשויות המקומיות, חברות הבקרה החיצוניות והגורמים במשרד.

על המינהל לפעול לתיקון הליקויים שעלו בדוח זה כדי לייעל את תהליכי העבודה עם הרשויות המקומיות ועם הגורמים המקצועיים במשרד וכדי לאפשר לרשויות למצות את ההטבות שמאפשר להן המשרד לטובת שיפור התשתיות העירוניות והגברת הבטיחות בדרכים.

תגובת המבוקרים

רוח

נושא:

FW: מגהל תשתיות ותיאום תחבורתי יבשתי-פרוייקטים ברשויות המקומיות - יוני 2015- פ"ע 22.7.15

From:

Sent: Thursday, July 02, 2015 7:06 PM

To:

Subject: התייחסות לדו"ח ביקורת פנימית-מנהל תשתיות ותיאום תחבורתי יבשתי-פרוייקטים ברשויות המקומיות - יוני 2015

שלום,

להלן התייחסותנו לדו"ח. ההערות נחלקות להערות טכניות והערות מהותיות.

הערות טכניות:

לכתוב "מינהל" בכתוב מלא עם י' ולא "מנהל", כיוון שניתן לקרוא את זה בשני אופנים.

עמוד 3-יש להוסיף את נתע לגופים שאינם כלולים בהיקף הביקורת.

עמוד 5 -יש להוסיף לבסיס המשפטי את פקודות העיריות. בנהלים יש למחוק את הבולט השלישי-כיוון שהוא כולל את השניים לפניו.

עמוד 8-האם זה המבנה הארגוני העדכני? הוא אינו משקף את המציאות ואת התפתחות המינהל.

עמוד 10- יש להוסיף ב"פאים" במקרא את המילה כבישים ל"תשתיות כבישים". מה מקור הנתונים.

עמוד 11 יש לחדד את השורה האחרונה תחת הכותרת תשתית עירונית ולכתוב כי: "עיקר פעילותו של משרד התחבורה בהשתתפות במימון תהליכי תכנון וביצוע של "פרוייקטים תחבורתיים.

עמוד 12 סעיף 2 בתחתית העמוד- למשרד התחבורה אין בלעדיות עלהידע המקצועי על פני הרשות המקומית. יש למחוק סעיף זה.

עמוד 14 סעיף 1 קו אמצעי- לא ברור מנהלי פרוייקטים מקצועיים מהשוק הפרטי.

בעמוד 19 מוצגים הפרוייקטים שנדגמו בטבלה. לא ברור מדוע ההצגה היא כפי שהיא בטבלה, ללא סדר אלפבטי, ללא סדר בתאריך הוצאת ההתחייבות, מספר ההתחייבות. בעמודה שכתוב בה שנה, יש לכתוב שנת הוצאת ההתחייבות, אם לא תאריך.

עמוד 21 בבולטים להוסיף את המילה "תשתית". סעיפים א ו-ב לאחר המילים תאומות דרכים להוסיף עם נפגעים.

עמוד 38 בפסקה השנייה יש לכתוב "הסכום שהומלץ" במקום "הסכום שאושר".

הערות מהותיות:

בעמוד 17 -יש לדייק ולכתוב במקום: "עד שנת 2012" לכתוב "עד תכנית עבודה 2012". ובמקום "החל משנת 2012" "החל מתכנית עבודה 2013, הרשויות מגישות את הבקשות....".

בבולט האחרון בעמוד 17 צריך להיכתב להרחיב כי ההצהרה של ראש הרשות והגזבר היא לגבי סדר העדיפויות של הפרוייקטים ולגבי נכונות הפרטים בטופס.

בעמוד 18 בפסקה השנייה לפני האחרונה במקום התחייבות פתוחה (סה"כ 549...) צריך להיכתב "התחייבויות בתוקף". ובשורה הבאה במקום "הדוח מפרט את תאריך פתיחת ההתחייבות..." יש לכתוב "הוצאת התחייבות".

בהמשך המשפט במקום "סכום ההתחייבות וביצוע" יש לכתוב "ניצול ההתחייבות ואחוז ניצול".

יש לתקן את הערת השוליים מס' 11 בעמוד 18, כי הרשויות נבחרו מתוך 172 רשויות.

בעמוד 20- בסעיף 1 יש לכתוב במקום "בשנת 2013" "לתכנית עבדה 2013".

בסעיף 2 יש לכתוב במקום "בשנת 2014" "לתכנית עבדה 2014".

בסעיף 1, יש לציין כי תכנית עבודה 2013 הייתה השנה הראשונה בה הרשויות המקומיות הגישו את בקשותיהן באמצעות הטופס המקוון. זו הייתה הפעם הראשונה שהם נחשפו לנושא, עבור הדרכות והמשרד נקט בגישה מקלה כלפי הרשויות המקומיות, כדי שתאפשר חלוקה שוויונית של תקציבי הפרוייקטים.

בסעיף 2 השיקול המרכזי למתן אפשרות להגשת בקשות מעבר לתאריך המצויין נהל העבודה היו הבחירות למועצות האזוריות שהתקיימו בדצמבר 2013, ולאור כך ניתנה לכלל הרשויות במדינת ישראל, בנוסף בשנת 2013 לא היה תקציב מדינה עקב קיום בחירות לכנסת ה-19, וההשתתפות של משרד התחבורה בפרוייקטים תחבורתיים יצאה בסוף רבעון שלישי עד סוף השנה, דבר שלא איפשר הכנת תכנית עבודה לשנת 2014 ללא ידיעה מה תוקצב ב-2013.

סעיף 3. 13 הפרוייקטים שנדגמו בטבלה הראשונה בעמוד 19 אינם פרוייקטים שהוגשו לתכנית עבודה 2013. שנת הוצאת ההתחייבות בעמודה השמאלית בטבלה מעיד על כך. מעבר לכך, שני פרוייקטים בירושלים המוצגים בטבלה (מס' 9 ומס' 10) אינם מחוייבים בהגשת בקשה, כיוון שמדובר בפרוייקטים המתוקצבים על בסיס נוסחה שוויונית לכל הרשויות המקומיות, בין אם הוגשה בקשה ובין אם לאו.

סעיף 4- המשובים הינם משובים לשימוש ממשל זמין, הכוללים שאלות על ההתקנה והשימוש בסרגל הכלים של ממשל זמין ולא מהוות שאלות שרלוונטיות לטופס מקוון עצמו. השאלון אינו רלוונטי לטופס המקוון של משרד התחבורה. בנוסף, משרד התחבורה נמצא בקשר רציף ושוטף עם כלל הרשויות המקומיות ומקבל היזון חוזר לעניין הישימות ותפעול הטופס המקוון. בהתבסס על פניות של הרשויות המקומיות, עודכנו ותוגברו ההדרכות ושודרג הטופס המקוון.

סעיף 5- הטופס המקוון בנוי באופן שלא אפשר שליחת הטופס ללא מילוי הנתונים הרלוונטיים, המסמכים והקבצים הנדרשים, שחלק מהם מהווים שדות מילוי חובה. מבלי לגרוע מהאמור, לחלק מהפרוייקטים בדרשו הבהרות. בכל מקרה שהנתונים והקבצים לא סיפקו תמונה שלמה וברורה או היה בלבול וחוסר דיוק בחומר שצורף נוצר קשר עם הרשות להבנת הסוגיה. כל שהה טופס עודכן ושופר. למען הסר ספק, לתכנית עבודה 2016 ועקב הפקת לקחים מתמשכת בצוות העירייה, הוחלט על יוזמה לעדכון נוסף בגרסת הטופס על ידי ממשל זמין ולחייב רשויות מקומיות לשימוש בבלטפורמה אחידה של מיפוי באמצעות אתר המיפוי הממשלתי www.govmap.gov.il, שמהווה בסיס אחיד להגשת מיקום הפרוייקט בטופס ואמורה לנטרל חלק גדול מאי הבהירות בטופס.

כלל הנהל מועד להוות בסיס לדפוס התנהלות מול הרשויות המקומיות, אבל המועדים המופיעים נהל לא לקחו בחשבון אירועים מיוחדים שאיפשרו דחיית הגשת הבקשות והטיפול בהם בהתאם.

עמוד 22- הנציגים המשתתפים הועדת הבטיחות מקרב המשטרה הם נציגי אגף התנועה במשטרת ישראל ולא מחלקת חקירות תנועה. בנוסף המפקחים על התעבורה הינם חלק מאגף תכנון תחבורתי. בפסקה האחרונה המתייחסת לפרוייקט טופ 13, רשויות שהיו בהן מעל 1000 ת.ד יש לכתוב לתכנית עבודה של בטיחות לשנת 2014 ולא "בשנת 2014".

עמוד 23- הפסקה בתחתית הטבלה: בתחתית הטבלה, יש להוסיף כי נציגי הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים קיימו ישיבות הכנה עם הרשויות המקומיות. בהמשך ועדת הבטיחות בהרכבה דנה בכל הצמתיים בהם היו ת.ד בסדר יורד מהגבוה לנמוך, ולא עם יותר מ-10 תאונות דרכים כפי שצויין בדו"ח.

כלל האצבע בתקצוב רשויות שהן חלק מהטופ 13 היה טיפול בצמתיים עתירי תאונות דרכים. במקרים שהרשות המקומית הגישה פרוייקטים נוספים עם ת.ד, משקל תקצובן בהתאם.

עמוד 25- פסקה לפני המסגרת האפורה- יש לדייק ולציין כי פרוייקטים שאומדנם סכום הנמוך מ-3 מל"ח, אך גבוה מ-1 מל"ח מחייבים בדיקת אומדן עלות על ידי חברת הבקרה של המשרד. **סעיף 6-** תאריך פרסום מופיע בכריכת הנהל ובעמוד 2 בנהל שותפים לדרך. מטרות הנהל מופיעות בעמוד 4-5 וכל שאר המרכיבים מופיעים, למעט עניין תוקף הנהל.

סעיף 7- אכן אין הלימה מלאה. הועדה התכנסה ודנה בקריטריונים לשנת 2013 בהתבסס על צרכי הבטיחות בשנה הנדונה, תוך הידיעות עם הגורמים המקצועיים הרלוונטיים. לא הייתה חריגה מהותית שניתן להצביע עליה מהנהל הכתוב. היו חידוד ובידולים לצרכי תעדוף.

סעיף 8 לא מובן ולכן אין התייחסות.

סעיף 9- הטבלה כוללת המלצות הועדה וסיכומי דיון הועדה. המלצות הועדה עוברים כקובץ מלא להערות סופיות לחברי הועדה. בנוסף בשלוש השנים האחרונות, התווספה עמודה של תאריכי דיון הועדה והערות ככל שהיו של חברי הועדה. בכפוף למגבלות מצבת כוח האדם.

סעיף 10- התהליך של גיבוש פרוייקטים עתירי ת.ד ברשויות הטופ 13 הוא תהליך מובנה ושקוף בהתבסס על מספר ת.ד בסדר מהגבוה ביותר לנמוך. התקיימו ישיבות עם כל הרשויות המקומיות בהרכב הועדה ופרוטוקולים בפורמט טבלת אקסל הופצו לכל השותפים, עם עמודות רלוונטיות של המלצות הגורמים המקצועיים בהתאם.

סעיף 11- נהל האגף אכן לא כולל הליך בדיקת בקשות לפרוייקטים שאומדנם נמוך מ-1 מל"ח בכל סוגי הפרוייקטים ולא רק בפרוייקטי פיתוח לפני תקצובם. בכל מקרה תהליך בדיקת החשבונות מאפשר קיום הנהל מהשקל הראשון.

סעיף 12- לא מובן ולכן אין התייחסות.

סעיף 13- האמור בסעיף 13 אינו מתיישב עם האמור בעמודים 24-25. כמו כן, חלק מהנתונים המצוינים בסעיף זה אינם באחריות מינהל תשתיות, כדוגמת ל"ז לביצוע הבדיקה, אלו נתונים נדרש להעביר.

סעיף 14- בשיידוקס נמצא קובץ אקסל של בדיקות כדאיות כלכלית החל משנת 2010 שיש לכל עובדי מינהל תשתיות גישה והרשאה לצפות ולערוך והוא מתעדכן מעת לעת. לגבי חוות דעת חברת הבקרה ישנו מעקב של רבקה ואילנה מול חברת הבקרה ביחס לטבלת תכנית העבודה. החומר אינו מועבר באופן רחבי.

סעיף 15- אמת.

סעיף 16- נכון, הדבר מחייב מחשבה ודיון.

סעיף 17- נקיים ישיבות קבועות עם אגף תכנון כלכלי לעדכון סטטוס פרויקטים.

סעיף 18- נקודה מעניינת, מחייב דיון.

סעיף 19- טבלת האקסל משקפת כל מהלכי הדיון וניתן להתייחס אליה כפרוטוקול. כיוון שהקריטריונים הם חדים ומדידים וכמות הפרוייקטים עולה על 1500 פרויקטים בשנה, מצאנו את הטבלה ככלי יעיל ומתאים לתעד מהלך הדיונים.

עמוד 27- בטבלה סימון והתקנים- שיעור ההשתתפות המירבי אינו סכום קבוע, אלא 70%-100% בהתאם לנוסחה.

סעיף 19- עצם שליחת ההתחייבות החתומה לרשות המקומית מעידה על אישור ההשתתפות בפרוייקט. בשנתיים האחרונות נעשות יוזמות של ישיבות ושיחות טלפון עם הרשויות המקומיות בנוגע לכל תכנית העבודה לעניין העמידה בקריטריונים.

סעיף 20- מערכת בוחן היא בסיס הנתונים שהוסב בשנת 2009 למרכבה. היא מכילה נתונים מלפני שנת 200. עד לשנת 2014 ביטול התחייבויות חייב אישור חשב והליך סגירת ההתחייבויות לא היה מעשי. בשנת 2015 הועברו סמכויות לסגירת התחייבויות למנהלת תחום התחייבויות, התקשרויות ופיקוח תקציבי בחשבות המשרד, אשר מאפשר ביצוע בפועל של ביטול ההתחייבויות. חשוב לציין שבמהלך שנת 2014-2015 נסגרו מאות התחייבויות.

סעיף 21- בשנת 2015 עם פיתוח מערכת ה- bi נשלחו דוחות סטטוס לכל הרשויות המקומיות כחלק מתהליך מובנה לביצוע סדר בכל עניין ההתחייבויות ברשויות המקומיות.

סעיף 22- ההתחייסות היא בסעיפים 20-21.

סעיף 23- מטרת הדרישה לקבלת חשבון סופי סמוך ככל שניתן למועד סיום הפרוייקט היא לאפשר בדיקה אובייקטיבית ככל שניתן לחשבון הסופי בפרוייקט. הנושא של הפעלת סנקציות כנגד רשויות שלא מגישות סופיים בהתבסס על סעיף זה נידון ולא מצאנו לנכון להעניש רשות מקומית שמגישה באיחור באמצעות קיזוז מהחשבון, לדוגמא. חשוב לציין שבמהלך הדיונים עלו סוגיות של תביעות קבלנים שמתגלות בחשבון הסופי שמחייב זמן לסיום הליכי הידימות עם המזמין. לעיתים רחוקות, נושא תביעות קבלנים בחשבון סופי מסתיים בפסקי דין בין מזמין העבודה לקבלן.

סעיף 24- ההתחייסות היא בסעיפים 20-21.

סעיף 25- ההתחייסות היא בסעיפים 20-21.

סעיף 26- בנהל העבודה שותפים לדרך עודכן המועד להגשת חשבונות סופיים, מתוך למידה וניסיון כי 30 יום לרוב אינם ישימים.

עמוד 34 בולט ראשון- במקום בו מצויין כי חברת א.ס.ת זכתה. צריך כך גם להיכתב בשורה השנייה ולא חברת דנה הנדסה כפי שנכתב בדוח.

סעיף 27- בעקבות הביקורת יערוך דיון ממצה עם חברת הבקרה ויחדד את הנהלים.

סעיף 28- עוד טרם הביקורת, חברת הבקרה נדרשו להוסיף לריכוז הדוחות שלהם תאריך סיור בשטח ונתונים נוספים. בעקבות הביקורת ייערך דיון ממצה במשרד התחבורה על אפשרות לטפל בסוגיה במגבלות כוח האדם הקיים.

סעיף 29- אכן קיימים מקרים בוודים של פרויקטים בהיקפים כספיים נמוכים, כאשר החשבון הראשון הוא גם החשבון הסופי. נושא הביקור בשטח תוך כדי הביצוע נדון והוחלט לא להפנות תשומות בקרה מעבר למדרש בנהל, כיוון שמדובר בפרוייקטים קטנים ובודדים.

סעיף 30- במהלך השנים 2013-2015 עקב עדכון נוהל העבודה, חברת הבקרה נדרשת ומדווחת על אפשרות לחריגה בתקציב. לגבי נושא ה"ז", לאור העובדה שמדובר בפרוייקטים עירוניים קטנים שבהם האחריות היא על הרשות המקומית, הוחלט לא להפנות תשומות לבקרה על לוחות הזמנים, אלא במקרים מיוחדים, כאשר מדובר בפרוייקטים גדולים, כגון גשר השרון בנתניה.

סעיף 31- בכל מקום שיש חריגה בכמות, ברירת המחלל בהנחיית המשרד היא לבקש הבהרות המדסיות ומנומקות לסיבת החריגה. במידה וחברת הבקרה מקבלת את עמדת הרשות המקומית מועברת המלצתה למשרד התחבורה, תוך נימוק השיקולים. המשרד בוחן ההמלצות ובמידת הצורך מקיים ישיבות הבהרות מול חברת הבקרה בנושא הקיזוזים. בנוסף, המינהל יקיים ישיבה עם חברת הבקרה, כדי לקבע קריטריונים אחידים לטיפול בסוגיה, בכפוף למגבלות מצבת כוח האדם.

סעיף 32- הנוהל עודכן, הנספחים עודכנו ורמת הנתונים תומכי קבלת ההחלטה שודרגו.

סעיף 33- בו זמנית עם עדכון הנוהל, יצאה הנחייה לכל חברות הבקרה שעליהן להוציא עותק מחוות דעת חברת הבקרה לרשות המקומית בו זמנית עם עדכון משרד התחבורה.

סעיף 34- הנוהל עודכן, הנספחים עודכנו ורמת הנתונים תומכי קבלת ההחלטה שודרגו.

סעיף 35- הנוהל עודכן, הנספחים עודכנו ורמת הנתונים תומכי קבלת ההחלטה שודרגו.

סעיף 36- במהלך שנת 2014, כל חוות הדעת של חברת הבקרה עברו בדיקה של אגף תשתיות עירוניות בהקשר של שלמות המסמכים שצורפו לבדיקת האומדן. יש לציין, כי במקרים חריגים ביותר במהלך חודש דצמבר הוצאה התחייבות לפרוייקטים שלא היו להן תכניות תנועה מאושרות, כשבמקרים אלו ניתנה חוות דעת של המפע"תים כי הם בהליך מתקדם של אישור.

סעיף 37- הנושאים נידונו בין אגף וחברות הבקרה וניתנו טווחי אחוזים מקובלים לנושאים אלו. ככל שחברות הבקרה לא חורגות מהטווחים, המרד לא רואה מקור לבעיה. לתשומת לב, בעמוד 37 בדוח הביקורת, חברות הבקרה לא חרגו מטווח זה ויש נימוק לשונות זו.

סעיף 38- אנו רואים בחומרה את אי העברת הנתונים על ידי חברת א.ס.ת. יחד עם זאת, עובדה זו לא הייתה ידועה לנו כלל, כיוון שחומר זה לא הופיע ברשימת הנתונים שחסרים לביקורת.

סעיף 39- הנושאים נידונו בין אגף וחברות הבקרה וניתנו טווחי אחוזים מקובלים לנושאים אלו. ככל שחברות הבקרה לא חורגות מהטווחים, המרד לא רואה מקור לבעיה. לתשומת לב, בעמוד 37 בדוח הביקורת, חברות הבקרה לא חרגו מטווח זה ויש נימוק לשונות זו.

סעיף 40- מטרת בקרת האומדן לוודא כי יש תשקיף אמיתי לאומדן הפרוייקט ואם יש חוסר, מן הראוי להשלים אותו. חברת הבקרה ביצעה עבודתה כהלכה.

סעיף 41- כחלק מגישה מקלה כלפי רשויות מקומיות בהגשת פרויקטים להשתתפות במימון פרויקטים ברשויות המקומיות, מינהל תשתיות ותיאום איפשר קליטת בקשות של רשויות גם באיחור.

סעיף 42- משרד התחבורה והנוהל לא מחייב בקרת אומדן בפרוייקטים שאומדנם נמוך מ-1 מלש"ח טרם תקצובם.

סעיף 43- טרם ממצאי הבקרה, חברות הבקרה נדרשו להוסיף עמודה של סיורים בשטח בטבלת הריכוז של החשבונות שמוגשת כל חודש, כדי שתתאפשר בקרה על בצוע עבודתם בהתאם לתנאי המכרז, בכפוף למגבלות כוח אדם.

סעיף 44- מקובל בפרוייקטים שהסתיימו להשאיר את יתרת ההתחייבות פתוחה לפרק זמן של לפחות שנה, כדי לאפשר תשלום למתכננים ותביעות קבלנים שהליך ההסדרה שלהם אורך זמן. במידה וסוגרים התחייבות, לא ניתן לשלם לרשות המקומית חשבון, גם במקרה של פסק דין.

עמוד 44- סעיף 2. הביקורת מציינת כי הפרוייקט תוקצב ללא עמידה בקריטריונים. מבדיקתנו בתאריך 2.7.15 עולה כי בין השנים 2012-2017 היו 37 ת.ד. בציר השלום!! מתוך 8 ת.ד. עם הולכי רגל. מצ"ב קובץ.

סעיף 45- אכן לא נמצאה בקשה של הרשות, אך מבדיקה מול נתוני תאונות הדרכים באתר הלמ"ס הפרוייקט עומד בקריטריונים. ראה קובץ מצורף.

סעיף 46- אכן לא נמצא. לתשומת לב תאריך הוצאת ההתחייבות בסוף דצמבר 2010. כיום האגף לא מאפשר הוצאת התחייבות ללא חוות דעת חברת הבקרה.

סעיף 47- אכן לא נמצאה בקשה של הרשות, אך מבדיקה מול נתוני תאונות הדרכים באתר הלמ"ס הפרוייקט עומד בקריטריונים. ראה קובץ מצורף.

סעיפים 48-49- טרם ממצאי הבקרה, חברות הבקרה נדרשו להוסיף עמודה של סיורים בשטח בטבלת הריכוז של החשבונות שמוגשת כל חודש, כדי שתתאפשר בקרה על בצוע עבודתם בהתאם לתנאי המכרז, בכפוף למגבלות כוח אדם.

סעיף 50- יצאה חוות דעת רק להגדלה של שלב ב'.

סעיף 51- בעדכון הנוהל המשרד מנובמבר 2013 הנספחים עודכנו כדי לכלול יותר פרטים אודות הפרוייקטים ואודות רמת התכנון ומוכנות למכרז.

סעיף 52- כל שלב של הפרוייקט עומד בפני עצמו הן מבחינה הנדסית והן מבחינת עמידה בקריטריונים של ת.ד.

סעיף 53- בעדכון הנוהל המשרד מנובמבר 2013 הנספחים עודכנו כדי לכלול יותר פרטים אודות הפרוייקטים ואודות רמת התכנון ומוכנות למכרז.

סעיף 54- כל שלב של הפרוייקט עומד בפני עצמו הן מבחינה הנדסית והן מבחינת עמידה בקריטריונים של ת.ד.

סעיף 55- מתייחס לעיריית ראשון לציון ויש לשייכו לאזור עמוד 42. לגופו של עניין, טרם ממצאי הבקרה, חברות הבקרה נדרשו להוסיף עמודה של סיורים בשטח בטבלת הריכוז של החשבונות שמוגשת כל חודש, כדי שתתאפשר בקרה על בצוע עבודתם בהתאם לתנאי המכרז, בכפוף למגבלות כוח אדם.

עמוד 47- סיכום

סעיף 1- השיקול המרכזי למתן אפשרות להגשת בקשות מעבר לתאריך המצוין טהל העבודה היו הבחירות למועצות האזוריות שהתקיימו בדצמבר 2013. ולאור כך ניתנה לכלל הרשויות במדינת ישראל. בנוסף בשנת 2013 לא היה תקציב מדינה עקב קיום בחירות לכנסת ה-19, וההשתתפות של משרד התחבורה בפרוייקטים תחבורתיים יצאה בסוף רבעון שלישי עד סוף השנה, דבר שלא איפשר הכנת תכנית עבודה לשנת 2014 ללא ידיעה מה תוקצב ב-2013.

סעיף 2- הבקשות שהוגשו עד לתכנית עבודה 213 נבדקו באופן מקצועי ובהתאם לקריטריונים, אך כיוון שחלקן הוגשו בפקס/ נשלחו בדואר וכל המידע שלהן מרוכז בטבלאות אקסל.

סעיף 3- המשובים הינם משובים לשימוש ממשל זמין, הכוללים שאלות על ההתקנה והשימוש בסרגל הכלים של ממשל זמין ולא מהוות שאלות שרלוונטיות לטופס מקוון עצמו. השאלון אינו רלוונטי לטופס המקוון של משרד התחבורה. בנוסף, משרד התחבורה נמצא בקשר רציף ושוטף עם כלל הרשויות המקומיות ומקבל היזון חוזר לעניין השימויות ותפעול הטופס המקוון. בהתבסס על פניות של הרשויות המקומיות, עודכנו ותוגברו ההדרכות ושודרג הטופס המקוון.

סעיף 4- לא מובן. ?????????????????????????????????

סעיף 5- תאריך פרסום מופיע בכריכת הנוהל ובעמוד 2 בנהל שותפים לדרך. מטרת הנוהל מופיעות בעמוד 4-5 וכל שאר המרכיבים מופיעים. הועדה התכנסה ודנה בקריטריונים לשנת 2013 בהתבסס על צרכי הבטיחות בשנה הנדונה, תוך הידיעות עם הגורמים המקצועיים הרלוונטיים. לא הייתה חריגה מהותית שניתן להצביע עליה מהנוהל הכתוב. היו חידוד ובידולים לצרכי תעדוף.

סעיף 6: הטבלה כוללת המלצות הועדה וסיכומי דיון הועדה. המלצות הועדה עוברים כקובץ מלא להערות סופיות לחברי הועדה. בנוסף בשלוש השנים האחרונות, התווספה עמודה של תאריכי דיוני הועדה והערות ככל שהיו של חברי הועדה. בכפוף למגבלות מצבת כוח האדם.

סעיף 7- בשיידוקס נמצא קובץ אקסל של בדיקות כדאיות כלכלית החל משנת 2010 שיש לכל עובדי מינהל תשתיות גישה והרשאה לצפות ולערוך והוא מתעדכן מעת לעת. לגבי חוות דעת חברת הבקרה ישנם מעקב של רבקה ואילנה מול חברות הבקרה ביחס לטבלת תכנית העבודה. החומר אינו מועבר באופן רוחבי.

סעיף 8- נקודה מעניינת, מחייב דיון.

סעיף 9- בשנת 2015 עם פיתוח מערכת ה-bi נשלחו דוחות סטטוס לכל הרשויות המקומיות כחלק מתהליך מובנה לביצוע סדר בכל עניין ההתייבויות ברשויות המקומיות.

סעיף 10- עוד טרם הביקורת, חברות הבקרה נדרשו להוסיף לריכוז הדוחות שלהם תאריך סיור בשטח ונתונים נוספים. בעקבות הביקורת ייערך דיון ממצה במשרד התחבורה על אפשרות לטפל בסוגיה במגבלות כוח האדם הקיים.

סעיף 11- במגבלות כוח האדם, המשרד משתדל באופן שוטף לשפר תהליכים, כך שניתן יהיה לבצע בקרה יעילה על גופי הבקרה.

סעיף 12- במהלך השנים 2013-2015 עקב עדכון נוהל העבודה, חברת הבקרה נדרשת ומדווחת על אפשרות לחריגה בתקציב. לגבי נושא הלו"ז, לאור העובדה שמדובר בפרוייקטים עירוניים קטנים שבהם האחריות היא על הרשות המקומית, הוחלט לא להפנות תשומות לבקרה על לוחות הזמנים, אלא במקרים מיוחדים, כאשר מדובר בפרוייקטים גדולים, כגון גשר השרון בנתניה.

סעיף 13- במהלך שנת 2014, כל חוות הדעת של חברת הבקרה עברו בדיקה של אגף תשתיות עירוניות בהקשר של שלמות המסמכים שצורפו לבדיקת האומדן. יש לציין, כי במקרים חריגים ביותר במהלך חודש דצמבר הוצאה התחייבות לפרוייקטים שלא היו להן תכניות תנועה מאושרות, כשבמקרים אלו ניתנה חוות דעת של המפע"תים כי הם בהליך מתקדם של אישור.

סעיף 14- למקרי הבוחן עצמם ניתנו התייחסויות פרטניות לכל סעיף וסעיף (41-55). בעדכון נוהל המשרד מנובמבר 2013 והכנסת מערכת הול ובנוסף למתן הרשאות למנהלת תחום התחייבויות, התקשרויות ופיקוח תקציבי בחשבות המשרד לסגירת התחייבויות של פרויקטים שנסתיימו ויש בהם יתרה, האגף פועל בכל המרחץ בכפוף למצבת כוח האדם.

בברכה,

IMPORTANT: The contents of this email and any attachments are confidential. They are intended for the named recipient(s) only.

If you have received this email in error, please notify the system manager or the sender immediately and do not disclose the contents to anyone or make copies thereof.

*** MOT-eSafe scanned this email for viruses, vandals, and malicious content. ***
