

תשתיות דרכים במגזר המיעוטים

כדי לאפשר מעבר נוסעים ומטענים בייעילות ובבטיחות ברשת הדרכים הארצית ובדרכים העירוניות, יש לפתח תשתיות אלה ולתחזק אותן כראוי. בתכנית הפיתוח של תכנית המתאר הארצית המשולבת לבנייה, לפיתוח ולקליטת עלייה - תמ"א/31 נקבע, בין היתר, שבמרכז הגליל יש צורך ב"שילוב מלא של האוכלוסייה הערבית בפעילות הכלכלית, בתהליכי העיור העובדים על האזור, בהשקעות הון להרחבת בסיס התעסוקה, בפיתוח התחבורה, המגורים ובאבטחת איכות הסביבה והחיים באזור".

תכנית המתאר הארצית לדרכים תמ"א/3 מגדירה את "רשת הדרכים הארצית" ככלל הדרכים המהירות, הפרבריות המהירות, הראשיות והאזוריות; ו"דרך מקומית" מוגדרת כל דרך שהיא חלק ממערכת הדרכים הכללית ואינה חלק מרשת הדרכים הארצית. מע"ץ אחראית לתכנון, לפיתוח ולתחזוקה של רוב קטעי רשת הדרכים הארצית (להלן - דרכים בין-עירוניות), והרשויות המקומיות אחראיות לדרכים המקומיות לסוגיהן (להלן - דרכים עירוניות).

משרד התחבורה אחראי לתכנון התחבורה היבשתית ולייצוג בנושאי התחבורה בוועדות התכנון הסטטוטוריות, ובידיו סמכויות המפקח על התעבורה לעניין קביעת הסדרי תנועה. כמו כן אחראי משרד התחבורה, בין השאר, לתכנון ולקידום התשתיות העירוניות והמטרופוליניות הממומנות בעיקרן מתקציב הפיתוח של המשרד, ובכללן במגזר המיעוטים. עד שנת 2000 בוצעו עבודות סלילה ושיפור כבישים במגזר המיעוטים גם באמצעות שלוחה של חברת נתיבי איילון בע"מ - נתיבי גליל (ראו להלן). זאת בנוסף למשרד השיכון אשר משתתף במימון סלילת דרכים ושיקומן ביישובי מגזר המיעוטים, הן בשכונות ותיקות והן בשכונות חדשות, בעיקר במסגרת הקמתם של שיכונים לחיילים משוחררים.

משרד מבקר המדינה בדק בחודשים מאי-אוקטובר 2001 כמה סוגיות הנוגעות לפיתוחן ולתחזוקתן של תשתיות הדרכים הנמצאות סמוך ליישובי המיעוטים ובתוכם, והמשמשות את תושביהם, לרבות מגמות בפיתוח התחבורתי; מצב תשתית הדרכים; פעולותיהם של משרדי הממשלה במגזר המיעוטים, ובכללן ביצוע פרויקטים בביקוח נתיבי גליל ונתיבי איילון. הביקורת נעשתה במשרד התחבורה, בחברת נתיבי איילון ובשלוחתה בגליל - נתיבי הגליל, במחלקת עבודות ציבוריות (להלן - מע"ץ)¹, שהיא יחידת סמך במשרד התחבורה, במשרד השיכון, במשרד הפנים ובאגף התקציבים במשרד האוצר (להלן - התקציבים). בדיקות משלימות נעשו ב-22 רשויות מקומיות, במשרד המשפטים, באגף החשב הכללי שבמשרד האוצר (להלן - אגף החשכ"ל), במשטרה ובלמ"ס.

מצב תשתיות הדרכים

בשנת 2000 היו במגזר המיעוטים 82 רשויות מקומיות נפרדות, בהן תשע עיריות. לשם גיבוש תכניות-אב לתחבורה ולקביעת הצרכים התחבורתיים ביישובים וסדר העדיפויות להספקת צרכים אלה, דרוש מידע על השינויים בשטח הדרכים ברשויות המקומיות.

1 בשנת 1996 הועברה מע"ץ ממשרד הבינוי והשיכון למשרד לתשתיות הלאומיות, ובעקבות החלטת ממשלה מאוקטובר 1999 היא הועברה למשרד התחבורה.

במועד סיום הביקורת, נובמבר 2001, היו בידי הלמ"ס ומשרד התחבורה נתונים על השינוי השנתי בשטחן ובאורכן של דרכים בתחום העירוניות בלבד, ואלה היו מעודכנים רק לשנת 1998; נתונים על הדרכים בעשרות יישובים, ובכללם רוב יישובי המיעוטים, לא היו בידיהם. נתוני מפקד האוכלוסין שנעשה בשנת 1995, כללו נתונים על 21 יישובי מיעוטים בלבד, ובהם שבע עיריות.

מסד נתונים מקיף ועדכני הוא בסיס להחלטות. על הגופים המעורבים בתכנונם, בביצועם ובמימונם של פרויקטים תחבורתיים ברשויות המקומיות, ובכללן יישובי המיעוטים, לדאוג שיהיה מסד נתונים מעודכן בכל הקשור לדרכים ביישובים אלה.

דרכים מקומיות

1. משרד הפנים קבע אמות מידה להקצאת תקציבים לשיקום דרכים ומדרכות ברשויות המקומיות, ולפיהן יש לשקם את מיסעות² הכבישים בעדיפות גבוהה או לפי מבחן עלות-תועלת, בהתאם לחומרת הנזקים בדרך³. תקופת השירות של דרך, מקומית ובין-עירונית, מותנית, בין היתר, במבנה המיסעה שלה וברמת תחזוקתה. תכנית-אב לשיקום מיסעות אמורה לספק מידע לגבי מצב המיסעות. בשנת 1995 פרסם משרד הפנים מכרז להכנת תכנית אב לשיקום מיסעות ב-20 רשויות מקומיות בכל הארץ.

בין הרשויות המקומיות האלה לא נכללה אף רשות מקומית אחת של מגזר המיעוטים. לפיכך אין בידי משרד הפנים מידע מוסמך לגבי היקף הצרכים של יישובי מגזר המיעוטים לשיקום מיסעות⁴.

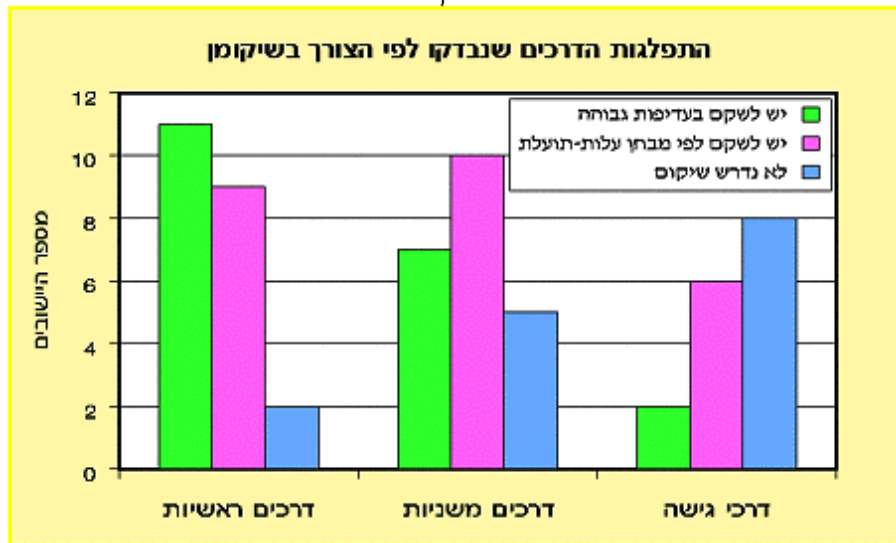
כתשובתו ציין משרד הפנים, כי משום שמדובר במדגם ובניסוי ובשל אופיים המיוחד של יישובי המיעוטים הוחלט, כי בניסוי הראשון שיעשה לא יכללו רשויות מקומיות ממגזר המיעוטים.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים, כי הוא לא המשיך בניסוי זה ביישובים אחרים וכי עד כה לא בחן המשרד את צורכיהם של יישובי המיעוטים לשיקום מיסעות.

2. במהלך אוגוסט 2001 בדק משרד מבקר המדינה, בסיוע יועץ חיצוני, את מצבם של כמה קטעי דרכים מקומיות ב-22 יישובי מיעוטים (להלן - הסקר). הבדיקה נעשתה על פי מתודולוגיה של סקר המקובלת בארץ ובעולם: הסוקרים העניקו ציונים (טוב, בינוני, רע) למצבם של מרכיבי דרך וגם העריכו את הצורך במרכיבים נוספים, על פי הבחנתם וניסיונם. נבדקו באופן אקראי כ-140 ק"מ של דרכים - דרכי גישה, דרכים ראשיות ומשניות - שהן כ-10% מהדרכים באותם יישובים. להלן פירוט ממצאי הסקר:

- 2 מיסעה - חלק עליון של הדרך, המורכב משכבות אספלט, הבא במגע ישיר עם כלי התחבורה שעוברים עליו.
- 3 אם מצב הכביש גרוע במיוחד, הוא דורש טיפול שיקומי בכל מקרה. אם הוא במצב טוב יותר, תעשה בדיקת כדאיות לבדיקת הצורך בשיקום באותה שנה.
- 4 בעניין זה ראו גם בפרק "עיצוב וקידום תכניות רב-שנתיות למגזר המיעוטים - פעולות משרד הפנים".

מצב המיסעה : לפי אמות המידה של משרד הפנים, ממצאי הסקר מראים, שיש צורך לשקם את רוב קטעי הדרכים הראשיות והמשניות שנבדקו. להלן תרשים התפלגות הדרכים לפי מצבן:



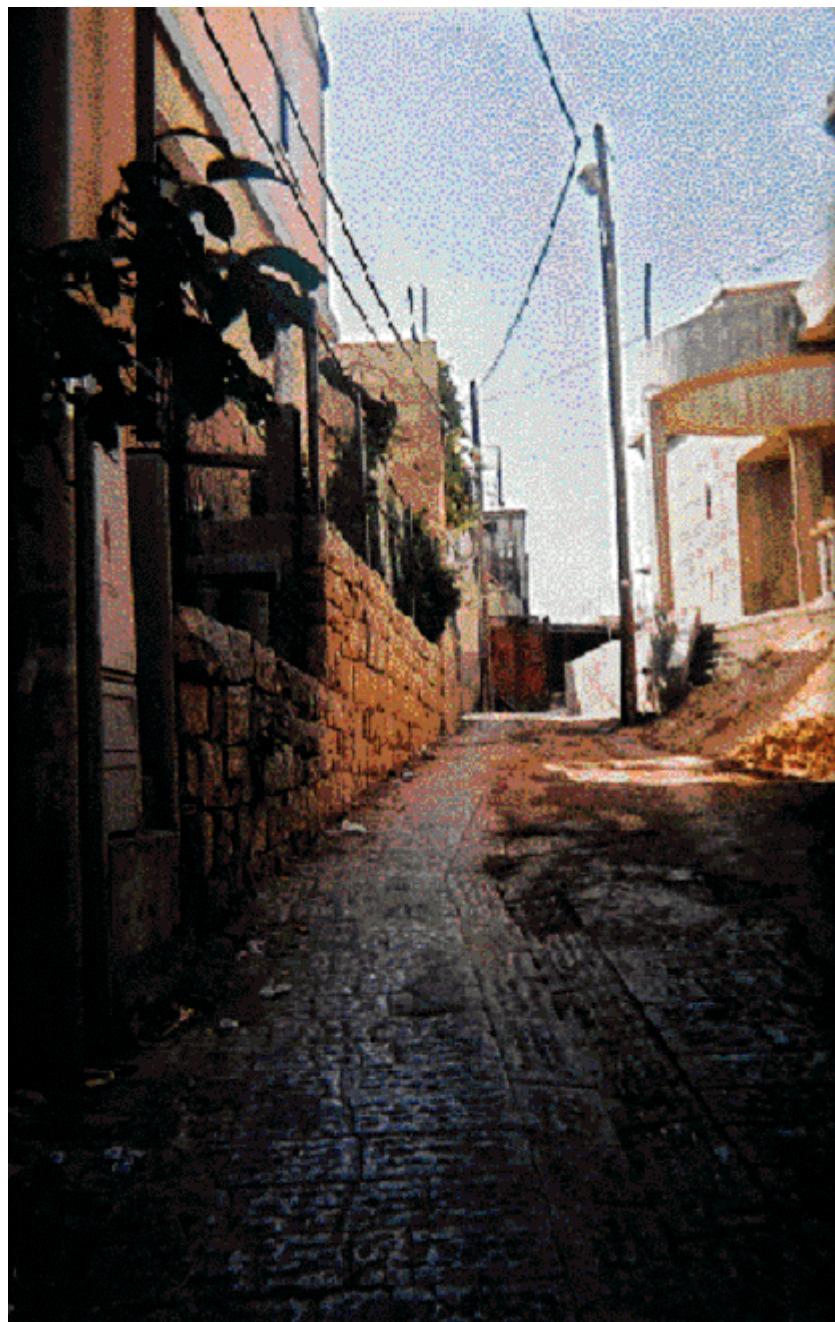
הסקר העלה, שמצב המיסעה בדרכים הראשיות ביישובים עראבה, לקיה⁵, בועיינה-נוג'דאד ותמרה ומצב הדרכים המשניות ביישובים עראבה, טייבה, חורפיש, בית ג'אן, כפר כנא וכפר מנדא היה רע (המחשה למצב המיסעה בדרך משנית - ראו תמונה מס' 1).

הסדרי תנועה ובטיחות: תקנות התעבורה, התשכ"א-1961, מגדירות "הסדר תנועה" וכוללות בו מרכיבים אלה: "תמרור וכל סימן או התקן בנוי, סלול, מוצב, מסומן או מופעל, המיועד להסדיר את התנועה ואת אופן השימוש בדרך". הסדרי תנועה נאותים, ובכללם - סימוני צבע, תמרור ושילוט, יש בהם כדי לתרום למניעת תאונות הדרכים, ואף להקטין נזקים לגוף ולרכוש במהלך התרחשותן⁶. להלן ממצאי הסקר:

1. ב-88% מקטעי הדרך שנסקרו לא היו כלל סימוני צבע במקומות שבהם היו חייבים להימצא סימונים כאלה. זאת ועוד, בכ-80% מהמקומות שהיו בהם סימוני צבע היה מצבם בינוני או גרוע. ביישוב תמרה לדוגמה, בכל 4.9 ק"מ של דרכי הגישה והדרכים הראשיות שנסקרו, לא היו סימוני צבע.
2. בכ-70% מקטעי הדרך שנסקרו חסרו שילוט ותמרור במקומות שנדרשו. ביישוב תל שבע, למשל, ב-4 ק"מ של דרכים ראשיות ומשניות שנסקרו לא נמצא כל תמרור ושילוט.
3. ברוב המקומות שהיה בהם צורך בתאורה הותקנו עמודי תאורה, אך כמחצית מעמודי התאורה לא היו בטיחותיים. להימצאותם של עמודים בתחום הדרך, ראו תמונה מס' 2.

5 ראו גם בפרק "המגזר הבדואי בנגב" בדוח זה.
 6 ראו דוח שנתי של מבקר המדינה מס' 48, בפרק "הסדרי תנועה ובטיחות בדרכים בין-עירוניות", עמ' 770.

תמונה מס' 1



תמונה מס' 2



מצב המדרכות: בכמתצית מקטעי הדרך לא היו מדרכות. עם זאת, מצבן של רוב המדרכות הקיימות היה טוב, למעט במספר יישובים, דוגמת לקייה ורהט.

מפגעים בטיחותיים בתחום הדרך: בדוח של מבקר המדינה על המאבק בתאונות הדרכים⁷ צוין, כי שיעור התאונות הקטלניות והקשות שקרו עקב התנגשות בעצם דומם היה גדול בכ-50% משיעור התאונות הקשות והקטלניות שקרו ביתר סוגי התאונות.

בסקר נמצאו מפגעים בטיחותיים בתחום הדרך ככשליש מהיישובים שנכללו בו. כאמור, אחד המפגעים הבטיחותיים השכיחים הוא הימצאותם של עמודי חשמל בתחום הדרך (ראו תמונה מס' 2). עמודים כאלה נמצאו גם בקטעי דרך ששיקמה הרשות המקומית, חלקם במימון משרד השיכון. צוין, שמשרד השיכון אינו מתנה את השתתפותו בפרויקטים הממומנים מתקציבו המיועד לעבודות פיתוח בשכונות ותיקות במגזר המיעוטים, בסילוק מפגעים בטיחותיים.

מאפיינים גיאומטריים: בסקר נבדקו גם מאפיינים גיאומטריים של הדרך, כגון שיפועי האורך, שיפועי הרוחב, רוחב, רדיוס הסיבוב, הראות ומצב הצמתים.

נמצא, כי ב-28% מקטעי הדרך שנבדקו רוחב הדרך לא היה תקין; וב-46% מהם הראות היתה בינונית או רעה. מצב הצמתים היה רע עד בינוני ב-57% מהמקרים. לדוגמה, בכ-70% מ-4.8 ק"מ דרכים שנסקרו בכפר-כנא היה רוחב הדרך רע עד בינוני; וב-60% מ-10 ק"מ דרכים שנסקרו בטייבה היתה הראות בינונית או רעה (ראו תמונה מס' 3).

כאמור, משרד מבקר המדינה הפיץ שאלון בקרב 88 רשויות מקומיות במגזר המיעוטים. עד לנובמבר 2001, השיבו על השאלון 47 רשויות מקומיות. בשאלון הוקדש פרק לנושא הכבישים ברשויות מקומיות אלה. להלן הממצאים העיקריים העולים מהשאלון, בכל הנוגע לתשתיות הדרכים של הרשויות המקומיות שהשיבו על השאלון:

ב-28% רשויות (60%) אין תכנית אב לכבישים; 29 רשויות (61%) לא ערכו סקר צרכים בנושא הכבישים; ב-36 רשויות (77%) אין מדרכות בשני צדי הדרך ברוב הכבישים; ב-41 רשויות (87%) אין מערכת ניקוז לרוב הכבישים; ב-34 רשויות (74%) אין תכנית תקופתית לריבוד כבישים.

ממצאים אלה עולים בקנה אחד עם ממצאי הסקר שעשה משרד מבקר המדינה לבדיקת מצבם של קטעים אחדים ב-22 יישובי מיעוטים (ראו לעיל).



7 ראו "דוח ביקורת בנושא המאבק בתאונות דרכים", דוח מס' 3/שנת 2000.

תמונה מס' 3



הסקר שעשה משרד מבקר המדינה לבדיקת מצבם של קטעים אחדים מרשת הדרכים העירוניות ביישובי המיעוטים, משקף את המצב העגום של רשת הדרכים המשמשת את רובו של המגזר. רשת הדרכים אינה מספקת את הצרכים התחבורתיים של התושבים ואינה עומדת בדרישות הבטיחותיות של רשת דרכים. נוכח מצבם של רוב קטעי הכבישים שנבדקו, נדרשת פעולה ממשית לפיתוחן ולשיקומן של הדרכים ביישובי המיעוטים. דחיית הטיפול בדרכים אלה תביא להתדרדרות נוספת במצבן, תגדיל את ההשקעה שתידרש לשיקומן, ועלולה לגרום לנזקים בנפש וברכוש.

דרכים בין-עירוניות

מע"ץ אחראית לתכנון, לפיתוחן ולתחזוקן של רוב הדרכים הבין-עירוניות, בכלל זה דרכים העוברות בתוך יישובי המיעוטים ובסמוך להם.

מצב המיסעה: בארץ, כנהוג במדינות המפותחות, מנוהלת תחזוקת המיסעות באמצעות מערכת ממוחשבת לניהול מיסעות (להלן - מנ"מ), המאפשרת לעקוב אחר מצב המיסעות ברשת הדרכים ולתכנן את הפעולות שיביאו להשגת התועלת המרבית מהן במסגרות התקציב. הדבר נעשה על ידי איתור המיסעות שאינן מספקות את רמת השירות הדרושה, קביעת סדר קדימויות לטיפול בהן וקביעת שיטת הטיפול, בהתחשב בפרמטרים קבועים מראש, כמו כמות כלי הרכב, תפקוד הדרך, נתוני הקרקע והאקלים. מנ"מ מאפשרת לבחון את הכדאיות הכלכלית של אפשרויות השקעה שונות ולקבל החלטה מיטבית גם בנוגע לתקציבים שיש להקצות לתחזוקת המיסעות ולאופן חלוקתם. משרד מבקר המדינה חישב, על פי נתונים שנאספו בסקרים מהשנים 1999 ו-2001 והוזנו למנ"מ של מע"ץ, את מדד הנזקים⁸, מדד הגליות⁹ והמדד המשולב¹⁰ של 31 קטעים של דרכים בין-עירוניות (כ-147 ק"מ) שמע"ץ הגדירה כדרכים של מגזר המיעוטים.

בשנת 1999 היה מדד הנזקים במיסעה של הדרכים הבין-עירוניות המשויכות למגזר המיעוטים גרוע ב-16% מזה של כלל הדרכים הבין-עירוניות; מדד הגליות היה גרוע ב-19% והמדד המשולב גרוע ב-21%. בשנת 2001, חל אמנם שיפור של כ-4.7% במדד הנזקים של הדרכים המשויכות למגזר המיעוטים שנבדקו, אך באותה תקופה שופר מדד הנזקים של כלל הדרכים הבין-עירוניות ב-9.6%, ומשמעות הדבר היא העמקת הפער בין מצב דרכים אלה לבין מצב הדרכים הבין-עירוניות שנבדקו, המשמשות בעיקר את מגזר המיעוטים.

כתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2001 ציינה מע"ץ, כי להערכתה בתוך שנתיים ייסגר הפער שנוצר.

התחברות בלתי חוקית לדרכים בין-עירוניות: חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבנייה), קובע את ההליכים לאישור תכנית דרך וקובע מי הם הגופים הרשאים להגיש תכנית דרך לוועדה המחוזית הנוגעת בדבר, וכן את תפקידן של הוועדות המקומיות והמחוזיות ושל הרשויות המקומיות בהבטחת קיומן של הוראות חוק זה. לפי תקנות התעבורה, התשכ"א-1961, קיים איסור על מעשה שלא על-פי סמכות כדין "שיש בו כדי לצמצם,

8 מדד זה מתקבל מסקר נזקים חזותי שבו נבדקים סוגי הנזקים העיקריים המדורגים לפי חומרתם, והוא נע בין 0 (כביש הרוס) ל-100 (כביש ששוקם זה עתה).

9 מדד זה מתקבל בעקבות סקר שנעשה באמצעות מכשור מתאים. מדד הגליות נע בין 0 (כביש הרוס) ל-5 (כביש במצב מצוין).

10 מדד זה משלב בתוכו הן את ציון חומרת הנזקים בדרך והן באיזו מידה היא גלית. מדד זה נע בין 0 ל-100, וככל שהוא גבוה יותר, מצב המיסעה טוב יותר.

לסכן או למנוע את השימוש הכללי בדרך, להקטין את מהירות הנסיעה המותרת בה או להפריע את התנועה החופשית".

1. התחברות לדרכים שלא על פי המדרג של סוגי דרכים שנקבע בתכנית המתאר הארצית לדרכים - תמ"א/3, יוצרת מפגע בטיחותי וגורמת לערבוב של סוגי תנועה שונים, ללא סידורי בטיחות ותמרור נאותים¹¹. התחברות לדרך שלא בהתאם להוראות של חוק התכנון והבנייה - פריצת דרך גישה לחלקה חקלאית, לאזור תעשייה, לתחנת דלק או לנקודת ממכר בשולי הדרך - עלולה גם להשפיע על המצב התכנוני בצדי הדרך ולגרום, בבוא העת, לעיכוב בביצוע עבודות שיקום, הרחבה או סלילה של דרך ולייקור ביצוען.

משרד מבקר המדינה בדק בנפת עפולה שבמחוז הצפון של מע"ץ (להלן - הנפה), את נושא ההתחברויות הבלתי חוקיות. הועלה, כי 18 מבין 19 דרכים מחברות לא חוקיות שהנפה דיווחה עליהן בחודשים נובמבר 1997 - יוני 2001, נסללו סמוך ליישובי המיעוטים. לגבי כל אחת מהדרכים הגישה הנפה תלונה במשטרה. בנוגע לארבע מהדרכים האלה הודיעה המשטרה לנפה, שתיק התלונה נסגר בשל "חוסר עניין לציבור" או מאחר ש"נסיבות העניין אינן מצדיקות העמדה לדין". במסמכי הנפה לא נמצאו הודעות של המשטרה בעניין יתר התלונות.

בסיור שערכו נציגי משרד מבקר המדינה בנפה ביולי 2001 התברר, כי 8 מבין 9 התחברויות הלא-חוקיות שנבדקו במסגרת הסיור עדיין היו קיימות בשטח (ראו לדוגמה התחברות בלתי חוקית מדרך 77 לאזור התעשייה של כפר כנא בתמונה מס' 4).

תמונה מס' 4



11 ראו דוגמה בעניין זה בדוח מבקר המדינה על המאבק בתאונות הדרכים, עמ' 55.

2. בסיוור נוסף שערכו נציגי משרד מבקר המדינה באוגוסט 2001 נמצא, שנסללה דרך מחברת לא חוקית, כדי לאפשר גישה לכפר ג'דידה-מכר מכיוון צפון, מדרך מס' 70 (מול היישוב טל אל). לדעת מע"ץ, התחברות זו יוצרת סיכון בטיחותי בשל שדה ראייה מוגבל ליוצאים לכיוון צפון.

בספטמבר 2001 התקיימה ישיבה בעניין זה בהשתתפות נציגים מהמשטרה וממע"ץ וראשי המועצה המקומית, והוחלט על סגירת הדרך, אך לא נקבע מועד לביצוע. לפי דיווח המשטרה, מאז סלילת הדרך האמורה, ביולי 2001, ועד לספטמבר 2001 אירעו במקום שלוש תאונות עם נפגעים וכמה תאונות שהסתיימו בנוזק בלבד. במועד סיום הביקורת, דצמבר 2001, עדיין לא נסגרה הדרך האמורה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ציינה מע"ץ, כי היא מטפלת באופן שוטף בהתחברויות בלתי חוקיות לדרכים שבאחריותה וחוסמת את הדרכים המחברות בכל האמצעים העומדים לרשותה, אך רבות מהן נפתחות שוב ושוב. מע"ץ הוסיפה, כי לפי סיכום בינה לבין מהנדס התנועה המחוזי של המשטרה, סגירת היציאה הצפונית מג'דידה-מכר תיעשה בתיאום עמו, לאחר העמדת כוח משטרה לשם כך. המשטרה הודיעה בתגובה, כי היא מדווחת למע"ץ על כל התחברות לא חוקית.

הוועדה המקומית לתכנון ובנייה "גליל מרכזי", שהישוב ג'דידה-מכר בתחום סמכותה, השיבה למשרד מבקר המדינה, שהוועדה מחייבת הוצאת היתרי בנייה לסלילת כבישים. הוועדה הוסיפה, כי כאשר נסללים כבישים שלא בהתאם להיתרי בנייה, היא מעמידה לדין את מי שסללו את הדרכים שלא כדין. באשר לחיבור לדרך מס' 70 ציינה הוועדה המקומית, כי מדובר ב"דרך להולכי רגל" שאושרה עוד בשנת 1984; וכי החיבור של הדרך לכביש מס' 70 קיים כבר למעלה מעשר שנים.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית, כי הדרך שנסללה איפשרה שימוש לכלי רכב, בלי ששונה ייעודה. הגורמים המופקדים על אכיפת החוק ובכללם הוועדה המקומית, היו אמורים אפוא לדאוג שיינקטו צעדים לחסימתה.

3. עוד בשנת 1979 הוכר הצורך בסלילת דרך גישה ממזרח ליישוב רהט: הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה של מחוז הדרום המליצה לכלול בתכנית המתאר של רהט שתי חלופות לחיבור הדרך הראשית של היישוב לדרך מס' 40, המובילה לבאר שבע מכיוון דרום-מזרח, צומת להבים.

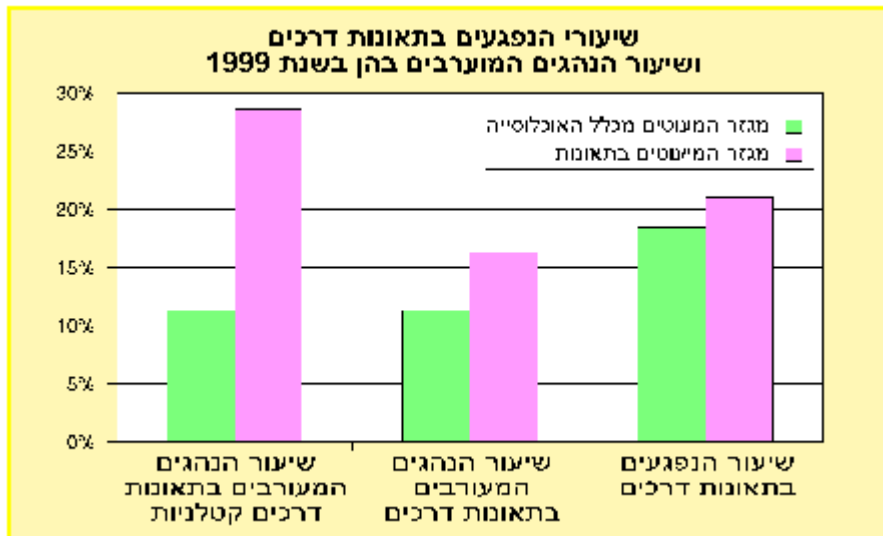
עד אוגוסט 2001 היתה הגישה מרהט לבאר שבע מהקצה הצפון-מערבי של היישוב, מצומת קיבוץ שובל, על דרך אזורית מספר 264. ממסמכי מע"ץ עולה, כי מע"ץ ניתקה פעמים רבות דרכים מחברות שנסללו מדרך מס' 40, שלא על פי תכנית מאושרת ובלי שניתן לגביהן היתר לרהט. בסיוור ביקורת של נציגי משרד מבקר המדינה במאי 2001 נצפו דרכים כאלה.

לדעת משרד מבקר המדינה, דרושה פעולת אכיפה מתואמת למניעת השימוש בדרכים מחברות, שנסללו שלא כחוק ולהסרתן.

בטיחות התנועה

1. מפגעים בטיחותיים הנוצרים בשל ליקויים בתכנונם, בביצועם ובתחזוקתם של דרך והמתקנים המוצבים בה עלולים לגרום לתאונות ואף להחמיר את תוצאותיהן¹².

נתוני הלמ"ס לשנת 1999¹³ מצביעים על מעורבות גבוהה של בני המיעוטים בתאונות דרכים לעומת כלל האוכלוסייה. להלן תרשים שהוכן לפי נתונים אלה המראה את שיעור בני המיעוטים באוכלוסייה ובקרב הנפגעים בתאונות דרכים, וכן את שיעור הנהגים בני המיעוטים בקרב כלל הנהגים בארץ ובקרב כלל הנהגים המעורבים בתאונות ובתאונות קטלניות.



מהנתונים עולה, כי בשנת 1999 היה שיעורם של בני המיעוטים מכלל האוכלוסייה 18.4%, ואילו שיעור הנפגעים בקרבם מכלל הנפגעים בתאונות דרכים היה 21%. עוד עולה, כי שיעור הנהגים בני המיעוטים מכלל הנהגים במדינה היה 11.3%, ואילו שיעורם בקרב הנהגים המעורבים בתאונות דרכים היה 16.3% (44% יותר מחלקם באוכלוסיית הנהגים); וכי שיעור הנהגים מקרב בני המיעוטים המעורבים בתאונות קטלניות היה 28.6% (פי 2.5 משיעורם באוכלוסיית הנהגים).

2. משרד התחבורה יזם בשנים האחרונות כמה מחקרים שבחנו את תופעת תאונות הדרכים בקבוצות האוכלוסייה השונות, ובכללן במגזר המיעוטים. ביולי 1999 פרסם המכון לחקר התחבורה שבטכניון דוח על מחקר שעשה לפי הזמנת הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים בנושא "תאונות במגזר הערבי, 1995-97" (להלן - מחקר א').

12 בעניין הקשר בין תשתית הדרכים לבין רמת הבטיחות, ראו דוח מבקר המדינה על המאבק בתאונות הדרכים, עמ' 52; דוח שנתי מס' 48, עמ' 772, ודוח שנתי מס' 46, עמ' 760.

13 הלמ"ס, מעורבות בתאונות דרכים עם נפגעים, לפי קבוצות אוכלוסייה, פרסום פנימי (1999).

מחקר א' העלה, כי חומרת הפגיעות של הנפגעים במגזר המיעוטים היתה גבוהה ב-40% מ-60% מזו של הנפגעים במגזר היהודי. ביישובי המיעוטים כ-25% מהנפגעים היו הרוגים או פצועים קשה, לעומת 17% מהנפגעים ביישובים היהודיים. במגזר המיעוטים גם נמצא שיעור גבוה יותר של תאונות שבהן מעורבים הולכי רגל (37% מהתאונות) ושל תאונות שמעורב בהן רכב אחד. גם שכיחותן של תאונות חזית-חזית היא גבוהה יותר ביישובים הגדולים של מגזר המיעוטים לעומת אלה של המגזר היהודי. תאונות אלה קורות עקב אי-שמירה על נתיב הנסיעה בקטעים ללא הפרדה בין כיווני הנסיעה. לדעת עורכי המחקר, תאונות שמעורבים בהן הולכי רגל וכן תאונות חזית-חזית עלולות להתרחש בשל בעיות תשתית (אי הסדרת התנועה, שוליים לא תקינים, אין הפרדה בין סוגי תנועה). ביישובי מגזר המיעוטים, בניגוד לנתונים שנצפו במגזר היהודי, נמצא, כי שיעור הנפגעים עולה ככל שהיישוב קטן יותר. על פי עורכי הסקר, מצב של פחות נסועה ויותר סיכון מצביע על בעיית תשתית.

האגף לתכנון תחבורתי במשרד התחבורה יזם באמצעות חברה חיצונית מחקר לקבלת "פרופיל בטיחותי של רשות מקומית כבסיס לשיפורים בטיחותיים" (להלן - מחקר ב'). המחקר פורסם ביוני 2001.

מחקר ב' העלה, בין היתר, שבטיחות התנועה ביישובי המיעוטים פחותה מזו שבממוצע הארצי: מדד הבטיחות¹⁴ ביישובי המיעוטים שנבדקו היה 1.28, ואילו בממוצע הארצי היה 1.0. 14 מבין 25 היישובים שמצב הבטיחות בהם היה הגרוע ביותר היו יישובי המיעוטים, ואילו בין 25 היישובים שמצב הבטיחות בהם היה הטוב ביותר היו רק שלושה יישובי מיעוטים: נצרת, ריינה וקלנסואה. שיעור הילדים בקרב הולכי הרגל שנהרגו בתאונות ביישובי המיעוטים היה גדול במיוחד: בשנים 1996-1999 נהרגו בתאונות 93 ילדים בני עשר ומטה, מהם 40 (43%) היו ביישובי המיעוטים.

3. העדר פרטים בעניין מיקום ההתרחשות המדויק של תאונות דרכים והסיבות להן מקשה על הקצאתם הנכונה של המשאבים המיועדים לפרויקטים בטיחותיים¹⁵. הרשות המקומית היא המופקדת על איסוף הנתונים המאפשרים לקבוע בבירור היכן התרחשה תאונה (שמות רחובות, מספרי בתים).

עורכי מחקר ב' ציינו, כי ביישובי המיעוטים קשה לדעת מהו מקומה המדויק של תאונה: רק פעמים ספורות ציינה המשטרה בדוח תאונה את שם הרחוב או פרט אחר המאפשר לקבוע היכן בדיוק התרחשה התאונה. בנסיבות אלה קשה לחקור לעומק את הגורמים לתאונות ולהפיק את הלקחים, כדי למנוע את הישנותן.

4. הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים שבמשרד התחבורה (להלן - הרשות), הוקמה על פי חוק המאבק הלאומי בתאונות דרכים, התשנ"ז-1997. לפי חוק זה, מוטל עליה, בין היתר, "לגבש את סדרי העדיפויות, הקדימויות וההיקפים בכל הנוגע להקצאת התקציבים להשגת מטרות חוק זה" וכן "לגבש כללים להקצאת תקציבים לגופים השונים הפועלים בתחום הבטיחות בדרכים, מתוך תקציב התכנית". במסגרת הרשות פועלים אגף מחקר וכן ממונה על הבטיחות בדרכים במגזר הלא-יהודי (להלן - הממונה על הבטיחות). הממונה על הבטיחות פועל להחדרת נושא הבטיחות בדרכים

14 מדד בטיחות - כפי שהוגדר על ידי עורכי הסקר, אמור לאפשר לדרג יישובים על פי היקף, עלות וסוגי תאונות הדרכים המתרחשות בהם. מדד בטיחות של 1 (100%) משקף את הממוצע הארצי; מדד הגבוה מ-1 משקף מצב בטיחותי נחות יותר מהממוצע הארצי.

15 בעניין זה, ראו דוח על המאבק בתאונות הדרכים, עמ' 65.

במגזר המיעוטים, וכן מעורב בניתוח הגורמים לתאונות דרכים ובהצעת פתרונות תחבורתיים בעקבות ניתוח גורמים אלה, כל זה בתיאום עם הרשויות המקומיות.

הביקורת העלתה, כי מנהל אגף תשתית לא פעל בתיאום עם הממונה על הבטיחות בכל הקשור לקביעת סדרי עדיפויות לביצוע פרויקטים בטיחותיים במגזר המיעוטים.

רק ביולי 2001 יזם אגף המחקר מחקר על הסיבות לתאונות דרכים במגזר המיעוטים, ובכלל זה ניתוח לעומק של מדגם מייצג של תיקי תאונות.

נוכח חומרת הנתונים שהוצגו לעיל, היה על משרד התחבורה והרשויות המקומיות לגבש תכנית השקעות מקיפה לשיפור רמת הבטיחות של תשתית הדרכים ביישובי המיעוטים. משרד מבקר המדינה מציינ, כי משרד התחבורה לא השיב לממצאי הביקורת.



נתוני הלמ"ס וממצאי מחקרים מטעם משרד התחבורה הצביעו על אי-בטיחותן של הדרכים ביישובי המיעוטים. אחת הסיבות לכך היא מצבן הירוד. הנתונים מצביעים על שיעור גבוה של נהגים מבני המיעוטים המעורבים בתאונות דרכים בהשוואה לכלל הנהגים בארץ, וכי בטיחות התנועה ביישובי המיעוטים פחותה מזו שבכלל האוכלוסייה. משרד התחבורה העמיק במחקרים ללמוד את תופעת תאונות הדרכים במגזר המיעוטים, אך בפועל לא יזם תכנית השקעות כוללת שמטרתה להגביר את רמת הבטיחות של תשתיות הדרכים ביישובי המיעוטים.

סדרי ביצוע של התכניות הרב-שנתיות לפיתוח תשתיות הדרכים ולשיקומו

פיתוח תשתיות דרכים למגזר הדרוזי והצ'רקסי

במסגרת תכנית החומש יועד לתשתית הדרכים סכום של 412.4 מיליון ש"ח. תכנית החומש הקיפה 13 יישובים¹⁶. בינוי 1998 החליטה הממשלה לאשר תקציב מסגרת של 50 מיליון ש"ח לביצוע תכנית פיתוח בארבעה יישובים מעורבים, בשנים 1998-2000¹⁷.

עמידה ביעדי תקציב: 1. מהדיווחים התקציביים של משרדי הממשלה אפשר לקבל תמונה חלקית בלבד של השקעות הממשלה בדרכים במגזר הדרוזי והצ'רקסי.

16 ג'וליס, בית ג'אן, ירכא, חורפיש, אבו סנאן, דליית אל-כרמל, עוספייה, סאג'ור, ינוח-ג'ת, כסרא-סמיע, פקיעין, כפר כמא ומג'אר.

17 שפרעם, ראמה, ריחניה ועין אל-אסד.

בתקציבים של משרד הפנים ושל משרד השיכון לא היתה תקנה תקציבית נפרדת לפיתוח תשתיות הדרכים, והתקציב למטרה זו נרשם יחד עם תקציבים שנועדו לפיתוח תשתיות אחרות, כגון תשתיות מים וביו, עבודות פיתוח שונות. משרד התחבורה השתמש בתקנה תקציבית לרישום פעולות הקשורות למגזר הדרוזי והצ'רקסי, בלי שצוין שחלק מהפרויקטים הוא במסגרת תכנית החומש. בכך נפגע עיקרון השקיפות ונמנעת יכולת בקרה אפקטיבית על ביצוע התכנית.

2. על מע"ץ הוטל להקצות, במהלך השנים 1995-1999, 100 מיליון ש"ח (במחירי 1995) לפיתוח תשתיות דרכים ליישובי המגזר הדרוזי והצ'רקסי.

בפועל, הקצתה מע"ץ למטרה זו באותן השנים כ-82.6 מיליון ש"ח בלבד, וניצלה 75.5 מיליון ש"ח בלבד. עד סוף שנת 2000 ביצעה מע"ץ לדבריה 95% מהנקבע בהחלטת הממשלה.

3. בתכנית החומש קבעה הממשלה, שעל משרד התחבורה להקצות ליישובים אלו 35 מיליון ש"ח (7 מיליון ש"ח כל שנה). בתקציב המשכי למגזר הדרוזי והצ'רקסי נקבע תקציב פיתוח משותף לכל משרדי הממשלה ונקבע שתקציב כל משרד, ובהם משרד התחבורה, ייגזר מהיקף התקציבים שהיו בתכנית לשנים 1995-1999; ביוני 1998 החליטה הממשלה שמשרד התחבורה יקצה בשנים 1999-2000 - 800 אלף ש"ח נוספים בכל שנה ליישובים המעורבים.

(א) מנתוני ביצוע תקציב המדינה לשנים 1995-1999 עולה, שבוצעו מתקציבי משרד התחבורה פרויקטים תחבורתיים במגזר הדרוזי והצ'רקסי בהיקף של 45 מיליון ש"ח (כולל ארבעת היישובים המעורבים האמורים לעיל), יותר מהתקציב שנקבע למשרד בתכנית הרב-שנתית לשנים 1995 - 1999 והתוספת ליישובים המעורבים לשנת 1999.

הביקורת העלתה, שמשרד התחבורה לא ביצע בתום התקופה 1995-1999 בדיקה באשר לרמת התשתית התחבורתית ביישובי המגזר הדרוזי והצ'רקסי והיישובים המעורבים, לעומת זו שביישובים היהודיים הסמוכים, כדי לוודא שמומשה החלטת הממשלה בדבר השוואת רמת התשתית במגזר הדרוזי והצ'רקסי לזו של היישובים הסמוכים במגזר היהודי, לכל דבר ועניין, ואין לו מיפוי של הצרכים וסכומי ההשקעה הנדרשים עוד למימוש החלטת הממשלה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2001 ציין משרד התחבורה, כי לא ראה צורך בבדיקה שכזו, משום ש"חוסר השוויון בתשתיות התחבורה בולט ... ותוצאות הבדיקה היו ידועות מראש" וכי "בוצעו פרויקטים על פי היכולת התקציבית ובהתאם לזמינות התכנונית והסטטוטורית".

לדעת משרד מבקר המדינה, יש צורך בנתונים על מצאי הכבישים ושטחיהם שנסללו בשנים הללו ביישובי המגזר הדרוזי והצ'רקסי, כדי שלמשרד יהיה מסד נתונים להשוואה בתום הביצוע של התכנית הרב-שנתית לשנים 2000-2003, וכדי שתהיה לפניו תמונה על מצב התשתיות במגזר זה והצרכים שלו.

(ב) הביקורת העלתה, שמשרד התחבורה הקציב בשנת 2000 12.3 מיליון ש"ח לפרויקטים תחבורתיים במגזר הדרוזי והצ'רקסי, ומתוכם בוצעו פרויקטים בכ-6 מיליון ש"ח בלבד (כ-49% בלבד). הביצוע בשנה זו היה אפוא נמוך באופן ניכר מהתקציב, והיה נמוך גם מביצוע פרויקטים במגזר זה בשנים 1995-1999. בשנת 2001 הקציב משרד התחבורה כ-20 מיליון ש"ח לפרויקטים ביישובים הדרוזים, אך בפועל הושקעו כ-5.2 מיליון ש"ח בלבד (כ-25%).

הביצוע החלקי בשנת 2000 נובע, בין השאר, מכך שהנהלה המשותפת של "נתיבי גליל" (ראו להלן) אישרה את תכנית העבודה לשנת 2000 רק ביוני 2000, כך שנותרו רק כשישה חודשים לפרסום מכרזים לפרויקטים שאושרו ולביצועם.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין משרד התחבורה, כי לדעתו "יש לבחון את ההשקעה הרב שנתיית ולא לכל שנה", וכי להערכתו "הביצוע עד סוף 2002 יהיה גבוה מהחלטת הממשלה. כמו כן התוכניות הזמינות והמאושרות לפרויקטים לא היו זמינות לבצוע".

4. נוכח היעדים שנקבעו בתחום תשתית הרכים העירוניות, מתעורר הצורך באמצעים שיאפשרו לקבל דיווח על ההשקעות של כל אחד מהמשרדים המעורבים במימוש יעדים אלה ולניתוחם. אגף הפרוגרמות במשרד השיכון נעזר בתהליכי העבודה השוטפים במערכת ממוחשבת - "מערכת פרוגרמות". מערכת זו קשורה גם למערכת הכספית-תקציבית של משרד השיכון.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה, כי משרד השיכון אינו נוהג לציין את מהות הפרויקט המבוצע, אלא מסתפק ברישום מהסוג "עבודות פיתוח". מכאן, שלא ניתן לנתח בנפרד על פי רישומיו את הפעולות הנוגעות לתשתית הרכים ולבדוק אם הן נעשו בהתאם ליעדים שנקבעו.

5. החלטת הממשלה לגבי תכנית החומש למגזר הדרוזי והצ'רקסי קבעה, כי על הרשויות המקומיות הדרוזיות להשתתף במימון התכנית לתשתיות הרכים בסכום של 100 מיליון ש"ח.

בספטמבר 2000 פנה אגף החשכ"ל לרשויות המקומיות הדרוזיות והצ'רקסיות וביקש מהן להציג אסמכתאות לגבי השקעתן במימון תכנית הפיתוח - אולם לא נענה. בוועדת ההיגוי, במשרד ראש הממשלה ובמשרד הפנים לא נמצאו מסמכים המעידים שבשנים 1995-1999 הקצו הרשויות המקומיות האמורות תקציב לפיתוח תשתיות הרכים במסגרת התכנית האמורה.

בספטמבר 2000, בעקבות טענות של פורום ראשי הרשויות הדרוזיות והצ'רקסיות בדבר ביצוע חסר של תכנית החומש למגזר הדרוזי והצ'רקסי, בדקו רואי חשבון מטעם החשכ"ל ומטעם הפורום האמור את מימושה של תכנית החומש למגזר הדרוזי והצ'רקסי. הבדיקה העלתה, כי בשנים 1995-1999 לא רשמו משרדי ממשלה בתקציביהם התחייבויות הנוגעות לתכנית זו בסכום של 42.3 מיליון ש"ח (במחירי 1995) לעומת המתחייב מהחלטת הממשלה באותן השנים¹⁸. הבדיקה העלתה, כי מתוך סכום זה לא רשמה מע"ץ בתקציבה התחייבויות בהיקף של 20.5 מיליון ש"ח (במחירי 1995).

מועילות התכנית: משרד מבקר המדינה בדק את מצבם של 30 קטעי דרך בארבעה יישובים דרוזים שנכללו בתכנית החומש בהשוואה למצבם של קטעי דרך בכלל יישובי המיעוטים שנכללו בסקר.

הבדיקה העלתה, כי בכל הנוגע למדרכות, תאורה ותמרורים היה מצבם של קטעי הדרך בארבעה יישובים דרוזיים שנכללו בתכנית החומש טוב פחות מזה של קטעי הרכים בכלל יישובי המיעוטים. בשלושה מבחנים נוספים - מצב המיסעות, מפגעים בתחום הדרך ומאפיינים גיאומטריים של הדרך, מצבם של כלל קטעי הדרך ביישובים הדרוזים היה דומה לזה של קטעי הדרך בכלל יישובי המיעוטים.

18 סכום זה כולל התחייבויות בסך 8.3 מיליון ש"ח שלא נרשמו עד לסיום התכנית על ידי משרד החינוך.

סדרי דיווח: משרד מבקר המדינה בדק את רישום ההקצבות הכספיות לפרויקטים שנכללו בתכנית החומש למגזר הדרוזי והצ'רקסי ושבוצעו במימון משותף של משרד הפנים, משרד התחבורה ומע"ץ.

הועלה, שהיו אי-התאמות רבות ברישום הוצאות המימון של אותם פרויקטים בדוחות ביצוע התקציב של משרדי הממשלה ומע"ץ. לדוגמה, בדוח "ביצוע תקציב פרויקטים" של חברת "נתיבי איילון" בע"מ בשנת 1997 אין מע"ץ רשומה כמי שתקצבה באותה שנה את פרויקט "כביש גישה לאבו-סנאן"; לעומת זאת, לפי הרשום במערכת הכספית של מע"ץ, היא הוציאה באותה שנה על ביצוע הפרויקט 398,000 ש"ח. לפי רישומי משרד הפנים, הסכום הכולל שהוציאו משרד הפנים, משרד התחבורה ומע"ץ באותה שנה על ביצוע הפרויקט היה 500,000 ש"ח. לעומת זאת, על פי בדיקת משרד מבקר המדינה, ההוצאה הכוללת שלהם על הפרויקט הסתכמה באותה שנה ב-1.465 מיליון ש"ח¹⁹.

סדרי בקרה על ביצוע פרויקטים: ביצוע הפרויקטים התחבורתיים בתכנית החומש למגזר הדרוזי והצ'רקסי היה לרוב באמצעות הרשות המקומית, בשיתופה ובמימונה של מע"ץ: הרשות היא שתכננה את הפרויקטים, הוציאה את המכרזים לביצועם ופיקחה על מהלך ביצועם, ואילו מע"ץ אישרה את התכנון, פיקחה פיקוח עליון על ביצוע העבודה, והעבירה את חלקה הכספי לאחר בדיקת החשבונות והכמויות. משרד מבקר המדינה בדק באופן אקראי שישה פרויקטים תחבורתיים שבוצעו בארבעה מבין 13 היישובים שבהם הופעלה תכנית החומש. פרויקטים אלה בוצעו בידי המועצה המקומית, במימון מע"ץ, והיקף החוזים המקוריים לביצוע פרויקטים אלה הסתכם ב-22.5 מיליון ש"ח, כ-22% מהיקף הביצוע שתכננה מע"ץ במסגרת תכנית החומש.

1. בתכנון המקורי של חמישה מהפרויקטים שנבדקו נעשו שינויים מהותיים במהלך ביצועם. השינויים נעשו בעקבות גילוי מטרדים ותשתיות אחרות בתוואי הדרך המתוכננת, או בשל התנגדויות של התושבים לתוואי המתוכנן. לדוגמה, העבודות של סלילת דרך פנימית בבית ג'אן מתעכבות זה כשנה מאחר שבמהלך העבודה התברר לרשות המקומית, שיש צורך להחליף את תשתית הביוב הקיימת.
2. הביקורת העלתה, שעלות ביצועם של שלושה מהפרויקטים אשר הסתיימו חרגה ב-100% מהעלות המתוכננת. גם בשלושת הפרויקטים האחרים שטרם הסתיימו, מסתמנים פערים ניכרים בין עלותם לפי החוזה המקורי לעלותם בפועל.
3. בשלושת הפרויקטים שהסתיימו, היו פערים ניכרים בין תקופת הביצוע שנקבעה בחוזה לבין משך הביצוע בפועל. לדוגמה, בחוזה לביצוע פרויקט סלילת כביש ירכא-תפן, נקבעה תקופת ביצוע של שישה חודשים; בפועל הסתיים הפרויקט באיחור של שנתיים. גם בפרויקטים שטרם הסתיימו מסתמנת חריגה ניכרת מלוחות הזמנים שנקבעו.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2001 ציינה מע"ץ, כי רוב החריגות בעלות, בלוח הזמנים ובביצוע הפרויקטים במסגרת תכנית החומש למגזר הדרוזי והצ'רקסי נבעו מכמה סיבות: עבודות בשטח בנוי עם כמות מטרדים גדולה; התנגדויות בעלי שטחים; בעיות של העברת תשלומים מהמועצות המקומיות לקבלנים; הצורך בפניו תשתיות קיימות; הגדלת הכמויות עקב שינוי תכנון במהלך הביצוע.

19 ראו בפרק "פעולות משרד התחבורה במגזר המיעוטים לסלילת דרכים ושיפורן".

משרד מבקר המדינה העיר למע"ץ, כי את רוב רובם של הגורמים שצוינו בתשובתה היה צריך להביא בחשבון כבר בשלב התכנון המפורט של הפרויקטים.

4. בשניים מהפרויקטים שנבדקו התגלו ליקויים בטיחותיים בתחום הדרך במהלך ביצוע העבודות. ליקויים אלה היה בהם, לכאורה, כדי לתרום להתרחשותן של תאונות דרכים. לדוגמה, עד לאוגוסט 2000 לא היה טיפול מספק בבעיות בטיחות שהתגלו במהלך סלילתה והרחבתה של דרך 89 בכניסה המערבית לחורפיש, לא בידי הקבלן ולא בידי הרשות המקומית. בתחילת אותו חודש נהרג במקום נער, לאחר שהאופניים שרכב עליהם נכנסו לתוך בור ועקב כך הוא איבד את השליטה בהם, סטה לנתיב הנגדי והתנגש ברכב שבא ממול. במועד סיום הביקורת היתה התאונה בחקירה במשטרה²⁰.

סדרי פיקוח ובקרה מטעם מע"ץ: 1. על מע"ץ להבטיח כי כספים שהיא מעבירה לרשות המקומית ישמשו ליעדם, קרי לפיתוח תשתיות דרכים איכותיות ובטיחותיות.

בפרויקט לביצוע עבודות סלילה והרחבה של דרך 89, שהחלו בספטמבר 1999, היתה הרשות המקומית אמורה לשלם לקבלן חשבונות בסך 1.8 מיליון ש"ח שמע"ץ אישרה לתשלום והעבירה את התשלום לחשבונה. אולם חשבון הרשות המקומית היה מעוקל, ולפיכך הסכום לא שולם לקבלן במועד. כך קרה גם לגבי פרויקט נוסף לסלילת כביש פנימי ביישוב בית ג'אן שהחל בספטמבר 2000.

לדעת משרד מבקר המדינה, במצב דברים זה היה על מע"ץ לדאוג לאחריות ולמימון ישירים של פרויקטים באותם יישובים.

2. למע"ץ יש ניסיון בהתקשרויות עם חברות קבלניות לביצוע פרויקטים של פיתוח תחבורתי. נוהלי עבודתה והחוזים הנהוגים אצלה נבנו גם על סמך ניסיון מצטבר זה. לעומת זאת, לחלק מן הרשויות המקומיות הדרוזיות לא היה, לכאורה, הניסיון הדרוש להפעלת פרויקטים תחבורתיים בהיקף שנקבע בתכנית החומש למגזר הדרוזי והצ'רקסי.

לפי החוזה לשיקומה והרחבתה של דרך 807, החוצה את מג'אר, שנחתם בין המועצה המקומית מג'אר לבין הקבלן, "כל שינוי שבוצע בהתאם לפקודת השינויים ייקבע לפי מחירי היחידות הנקובים בכתב הכמויות שבחוזה". לעומת זאת, לפי החוזה הסטנדרטי הנהוג בהתקשרויות ישירות בין מע"ץ לקבלן מבצע, שמורה למע"ץ האפשרות להתאים למחירי השוק את מחירי היחידות הנקובים בסעיפים ששונו בהם הכמויות מעל לשיעור מסוים. חוסר תיאום עם מע"ץ ואי-צירופה לחוזה שנחתם בין הרשות המקומית לבין הקבלן גרמו לכך שהמועצה המקומית מג'אר שילמה לקבלן תשלום עודף מעל למחירי השוק בסך 250,000 ש"ח, המהווה תוספת של כ-8% מהיקף הפרויקט.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ציינה מע"ץ, כי בפועל שילמה הרשות המקומית את התשלום, לאחר הכרעה משפטית.

20 בעניין תרומתם של הסדרי תנועה ליקויים לתאונות דרכים, ראו דוח על המאבק בתאונות הדרכים, עמ' 62; דוח שנתי של מבקר המדינה מס' 48, עמ' 782; דוח שנתי מס' 46, עמ' 763.

לדעת משרד מבקר המדינה, היה על מע"ץ, כגורם המממן והעורך בקרה של התשלומים, להבטיח שהעיריות יחתמו מלכתחילה על חוזים סטנדרטיים, כמקובל במע"ץ, ובכך לחסוך בהוצאת כספי ציבור.

פיתוח תשתיות דרכים למגזר הבדואי בצפון

התכנית לבדואים בצפון: כאמור, במסגרת התכנית לבדואים בצפון לשנים 1999-2003, שעליה החליטה הממשלה בנובמבר 1998, נקבע, בין השאר, שעל מע"ץ להקצות ממקורותיה 15 מיליון ש"ח לפיתוח הדרכים והצמתים המשרתים את יישובי הבדואים בצפון (3 מיליון ש"ח בכל שנה).

הביקורת העלתה, שהשקעות מע"ץ בשנים 1999-2000 הסתכמו ב-4.3 מיליון ש"ח בלבד מתוך ה-6 מיליון כמתבקש מהחלטת הממשלה (72%).

בהחלטה האמורה נקבע, שמשרד התחבורה יקצה 35 מיליון ש"ח לפיתוח דרכי גישה אל יישובי הבדואים בצפון לפי החלוקה כדלקמן: בשנת 1999 - 6 מיליון ש"ח, בשנים 2000-2002 - 7 מיליון ש"ח כל שנה, ובשנת 2003 - 8 מיליון ש"ח.

מהנתונים על ביצוע תקציב המדינה לשנים 1999-2000 עולה, שמשרד התחבורה הקציב בשנים הללו כ-12.1 מיליון ש"ח, והוא השקיע בסלילת כבישים מתקציבו בשנים הללו כ-8.5 מיליון ש"ח בלבד, כ-70%, מהתקציב שהיה אמור להקצות לפרויקטים אלה על פי החלטת הממשלה - 13 מיליון ש"ח. בשנת 2001 הקציב משרד התחבורה לפרויקטים במגזר זה כ-9.6 מיליון ש"ח, אולם בפועל הושקעו כ-2.5 מיליון ש"ח בלבד.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין משרד התחבורה, שהתקציבים שהועמדו לרשות מגזר זה ימומשו בשנים הקרובות.

התכנית הארבע-שנתית למגזר הערבי

פעולות משרד התחבורה: במסגרת התכנית הארבע-שנתית למגזר הערבי, שעליה החליטה הממשלה באוקטובר 2000, נקבע, שמשרד התחבורה יקצה 180 מיליון ש"ח לביצוע מערכות כבישים פנימיות ופרויקטים בטיחותיים ביישובי המגזר הערבי (לא כולל השתתפות משרד הפנים ומע"ץ), 45 מיליון ש"ח כל שנה.

הביקורת העלתה, שתקציב משרד התחבורה למגזר הערבי לשנת 2001 עמד על כ-34 מיליון ש"ח, ובפועל הושקעו כ-24 מיליון ש"ח.

פעולות מע"ץ: 1. באוקטובר 2000 קבעה הממשלה, כי על מע"ץ להקצות ממקורותיה מדי שנה, במשך ארבע שנים, סכום של 81.5 מיליון ש"ח לפיתוח רשת הדרכים באזורים של יישובי המגזר הערבי, בסה"כ 325 מיליון ש"ח.

מע"ץ פועלת על פי תכניות עבודה שנתיות ורב-שנתיות. ביוני 2000, עוד לפני ההחלטה האמורה, הוצגה לפני הממשלה תכנית השקעות של משרד התחבורה - "תכנית לפיתוח תשתית התחבורה היבשתית לשנת 2001". תכנית זו מנחה גם את מע"ץ בביצוע פעולותיה.

במע"ץ לא נמצאו מסמכים המעידים, כי בעקבות החלטת הממשלה דלעיל נעשה שינוי של סדרי העדיפויות בתכניות העבודה הרב-שנתיות שלה, ובכלל זה ה"תכנית לפיתוח תשתית התחבורה היבשתית לשנת 2001".

2. בהחלטת הממשלה נאמר, שקביעת תכנית הפיתוח למגזר הערבי תיעשה בשיתוף עם הרשויות המקומיות הערביות.

לפיכך, היה על הנהלת מע"ץ להנחות את מנהלי המחוזות להיוועץ גם עם נציגי המגזר הערבי ולשתפם בגיבוש התכנית. הועלה, שהדבר לא נעשה.

מאפיינים משותפים בגיבושן של התכניות הרב-שנתיות

סדרי תקצוב: יש להתייחס אל השקעות בתחבורה העירונית, כאל מכלול, האמור לשפר את הנגישות ואת הבטיחות ברמת היישוב. מאחר שמשרדי הממשלה, כל אחד בתחומו, אחראים לתקציב התכניות ולמימושן, יש לקבוע בתכניות את התקציב שעל כל אחד מהמשרדים המעורבים בטיפול בתשתיות הדרכים להקצות לנושא זה.

החלטות הממשלה בדבר תכניות הפיתוח הרב-שנתיות למגזר המיעוטים קבעו אילו סכומים יושקעו בתשתיות שונות, אולם, בפועל, רק בתכנית החומש למגזר הדרוזי והצ'רקסי קבעה הממשלה מה הם הסכומים הדרושים לטיפול בדרכים העירוניות. בכך נפגמה היכולת לראייה מערכתית של צורכי התחבורה העירונית.

כלילת פרויקטים בתכניות רב-שנתיות: 1. קביעת רשימת הפרויקטים שיבוצעו במסגרת תכנית פיתוח רב-שנתית היא תנאי הכרחי למימושה. הביקורת העלתה, כי בתכניות החומש ובתקציב ההמשכי וכן בתכנית הארבע-שנתית למגזר הערבי לא נקבעה מראש רשימת הפרויקטים לביצוע תשתיות הדרכים המקומיות.

2. הערכת ביצוע של תכניות לפיתוח כבישים ובחינת עמידתן ביעדים, דורשת קביעת יעדים מוגדרים ובני מדידה, עוד בשלב גיבוש התכנית.

ביצוע תכנית החומש לגבי היישובים הדרוזים לא לווה בתכנית רב-שנתית, מוגדרת מראש. מדי שנה תקצבה מע"ץ את הפרויקטים, בסכום המספיק לדעתה לביצוע עבודה באותה שנה. בגמר העבודה, נקבעו עבודות נוספות כדי לנצל את התקציב. בניית תכנית עבודה "מתגלגלת" כזו, אינה מיטבית.

3. בסיכום דיון שהתקיים בינואר 1998 בין שר התשתיות הלאומיות דאז, לבין ראשי הרשויות הבדואיות בצפון, נקבע כי מנכ"ל מע"ץ הוא האחראי לריכוז הצרכים של הרשויות הבדואיות בתחום תשתיות הדרכים. בהתאם לקביעה זו, הכין מהנדס מחוז הצפון של מע"ץ באפריל 1998 מסמך ובו רשימת פרויקטים הזמינים מהבחינה התכנונית שיידרשו למילוי הצרכים התחבורתיים במגזר הבדואי (דרכי גישה, דרכים עורקיות בתחום היישובים ודרך המחברת בין שני יישובים).

משרד מבקר המדינה עשה השוואה בין הפרויקטים שמע"ץ כללה במסמך לריכוז הצרכים שהכינה לבין הפרויקטים שכללה בתכנית לבדואים בצפון. ההשוואה העלתה פרויקטים שנכללו בתכנית האמורה, אך לא נכללו בריכוז הצרכים.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ציינה מע"ץ, כי היקף העבודות בסקר הצרכים עולה בדרך כלל על התקציב העומד לרשותה, וכי היא מבצעת את הפרויקטים הזמינים ביותר מבחינה תכנונית, בהם פרויקטים שלא נכללו ברשימת הצרכים המקורית, בהתאם להיקף והאפשרויות התקציביות.

לדעת משרד מבקר המדינה, עוד בשלב הכנת סקר הצרכים היה ניתן לציין ולשקול את סדרי ביצועם של הפרויקטים הזמינים גם מהבחינה התכנונית ולקבוע סדרי עדיפות, בהתאם למכלול השיקולים.



בשנים 1995-2000 הפעילה הממשלה כמה תכניות רב-שנתיות לפיתוחן ולשיקומן של תשתיות הדרכים ביישובי המיעוטים, כדי לצמצם את הפערים שנוצרו במהלך השנים בין מגזר המיעוטים לבין המגזר היהודי. הביקורת העלתה ליקויים בהכנת התכניות האלה, בכלל זה הימנעות מקביעת יעדים מוגדרים ומדידים בתחום השיפור האיכותי והכמותי של מצב הדרכים ובטיחות התנועה בהן; וכן בקביעת מסגרות תקציביות כלליות, ללא קביעת רשימת הפרויקטים שיבוצעו במסגרתן (תכנית החומש, והתקציב ההמשכי למגזר הדרוזי והצ'רקסי והתכנית הארבע-שנתית למגזר הערבי), ולא תמיד הקצו משרדי הממשלה את התקציב שנקבע בהחלטות הממשלה. עוד הועלה כאמור, שתקציבים שנועדו לפרויקטים בתחום התשתית נוצלו לבניית מוסדות ציבור.

פיתוח תשתיות דרכים למגזר הערבי

פעולות משרד התחבורה: עוד לפני החלטת הממשלה מאוקטובר 2000 השקיע משרד התחבורה (בהשתתפות משרד הפנים, מע"ץ והחברה הממשלתית לתיירות), באמצעות "חברת נתיבי איילון בע"מ" והשלוחה הצפונית שלה - "נתיבי גליל", בפרויקטים תחבורתיים במגזר הערבי סכומים ניכרים שהסתכמו בכ-358 מיליון ש"ח. בשנים 1998-2000 הושקעו כ-139 מיליון ש"ח (כולל השתתפות משרד הפנים, מע"ץ, והחברה הממשלתית לתיירות).

חלק ניכר מההשקעות של משרד התחבורה בביצוע פרויקטים תחבורתיים במגזר הערבי הושקע בעיר נצרת. בשנים 1993-2000 הושקעו בנצרת בפרויקטים כאלה כ-118 מיליון ש"ח במחירים שוטפים, בין השאר, בגלל היותה מוקד לתיירות וצליינות בשנת 2000.

משרד התחבורה פעל לתכנון נתיב תחבורה ציבורית בשדרות פאולוס בנצרת, שיקל את העומס התחבורתי בעיר ויאפשר מתן קדימות לתחבורה הציבורית. בשנים 1993-2000 הושקעו בכביש, על פי דיווחי נתיבי גליל, כ-17 מיליון ש"ח (במחירים שוטפים). העבודות בכביש הסתיימו, אולם מאז אוגוסט 2000 אין ראש העיר מוכן להסדיר בו נתיב נפרד לתחבורה הציבורית; ולכן החליט משרד התחבורה להקפיא את כל העבודות שהוא מבצע בעיר. בתשובתו של ראש עיריית נצרת למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2001 הוא ציין, שרוב מרכיבי הקואליציה בעירו התנגדו להפעלת הנתיב, לכן אין ביכולתו לאשר את הפעלתו.

מכאן, שזה זמן רב לא נעשה שימוש בפרויקט תחבורתי חשוב, שהושקע בו סכום ניכר ושאמור להקל על התושבים את עומסי התנועה במרכז העיר נצרת.

פעולות מע"ץ: 1. משרד מבקר המדינה בחן את רישום הפעולות בסעיפי תקציב הנוגעים למגזר המיעוטים, ובכלל זה במגזר הערבי. משנת 1994 מע"ץ נוהגת לרשום את תקציבי מגזר המיעוטים בשלוש תקנות תקציביות מיוחדות²¹: בתחום התחזוקה - בתקנה התקציבית "פעולות אחזקה במגזר הדרוזי והצ'רקסי"; בתחום הפיתוח - בתקנות תקציביות "פרויקטים במגזר הערבי" ו-"פרויקטים במגזר הדרוזי".

מכאן, שהתקציבים המיועדים לתחזוקת דרכים ביישובי המיעוטים, למעט היישובים הדרוזים, אינם נרשמים בתקנות נפרדות. תקציבים אלה נרשמו בסעיפים תקציביים כלליים, כגון "שיקום מחוז צפון" או "ריבוד מחוז צפון". רישום הסיוע ליישובי הבדואים נרשם בארבע תקנות תקציביות נפרדות, שנרשמו בהן גם פעולות אחרות, שאינן קשורות למגזר הבדואי. עקב כך קשה לנתח את פעולות מע"ץ בתחום תחזוקת דרכים ביישובי המיעוטים ולעקוב אחר ביצוען של החלטות הממשלה הנוגעות למגזר המיעוטים.

2. בכל שנה נוהגת מע"ץ לדווח למשרד ראש הממשלה, המרכז את הטיפול במגזר המיעוטים, על פעולותיה במגזר זה²². דוחות אלה אמורים לסייע לממונים על התוויית מדיניות הממשלה וביצועה במגזר המיעוטים, בתהליך קבלת ההחלטות.

משרד מבקר המדינה השווה בין המידע בדוחות אלה לבין זה שבדוחות על ביצוע התקציב לשנים 1994-2000, שהופקו מהמערכת החשבונאית של מע"ץ. בכדיקה הועלו אי-התאמות רבות. לדוגמה, בשנת 1999 דיווחה מע"ץ למשרד ראש הממשלה על הוצאה של 1.5 מיליון ש"ח על ביצוע פרויקט בבאקה אל גרבייה, ואילו לפי דוח ביצוע התקציב שלה היא לא הוציאה באותה שנה כל סכום על פרויקט זה; מע"ץ דיווחה על הוצאה של 3 מיליון ש"ח בשנת 1998 על פרויקט כביש חוצה ריינה, ואילו בדוח ביצוע התקציב שלה לאותה שנה נרשמה הוצאה של 1.1 מיליון ש"ח בלבד.

21 סעיף תקציב - סעיף בחוק תקציב שנתי הקובע את ההוצאות של משרד ממשלתי. תקנה תקציבית - פירוט נוסף של סעיף תקציבי.

22 בשנת 1996 הועברה מע"ץ ממשרד הבינוי והשיכון למשרד לתשתיות הלאומיות ובעקבות החלטת ממשלה מאוקטובר 1999 היא הועברה למשרד התחבורה. כאשר היתה מע"ץ יחידת סמך במשרד לתשתיות לאומיות היא דיווחה על פעולותיה במגזר המיעוטים גם לעוזר שר התשתיות לענייני מיעוטים.

3. בפברואר 1999 פרסמה לשכת יועץ ראש הממשלה לענייני ערבים דוח על פעולות משרד הממשלה במגזר המיעוטים בשנת 1998. לפי דוח זה, השקיעה מע"ץ באותה שנה על פעולות במגזר המיעוטים סכום של 29 מיליון ש"ח.

לפי הרשום בדוח ביצוע התקציב של מע"ץ לאותה שנה, היא השקיעה בפעולות אלה כ-38.5 מיליון ש"ח.

פעולות משרד השיכון: 1. בשנים 1994-2000, עוד לפני החלטת הממשלה האמורה דלעיל, השקיע משרד השיכון כ-255 מיליון ש"ח בעבודות במסגרת הפרוגרמה שלו במגזר הערבי. במסגרת זו, מבצע משרד השיכון בשכונות ותיקות עבודות דרכים ומדרכות, שטחים ציבוריים, ביוב ומים, ניקוז ותאורה, פינות משחקים ומעברי ציבור. הקצאת מקורות בהיקף כה רחב ראוי שתיעשה על פי אמות מידה המביאות בחשבון גם את מצב התשתיות וגם את צורכי הרשויות המקומיות שהקצאה מיועדת להן.

אגף הפרוגרמות שבמשרד השיכון (להלן - האגף) ממונה על קביעת תכנית העבודה השנתית של משרד השיכון, ובכלל זה על תכניות הנוגעות למגזר הערבי. בכל שנה מוציא האגף "הנחיות להכנת תכנית עבודה" לשנה הקרובה (להלן - ההנחיות), ובהן חלוקת התקציבים לנושאים שהאגף מטפל בהם, לפי מחוזות. בהנחיות כלולות גם אמות המידה לפיתוח תשתיות ביישובים ערביים, דרוזים וברואיים.

משרד מבקר המדינה כחן את ההנחיות שנתן האגף בכל הנוגע להשקעות בתשתיות ביישובי המגזר הערבי. הבדיקה העלתה, כי בשנים 1996-2000 נעשתה חלוקת ההשקעות ליישובים הערביים בכל מחוז על פי חלקה של האוכלוסייה הערבית בו מכלל האוכלוסייה הערבית במחוזות משרד השיכון. תכנית ההשקעות לשנת 2001 נבנתה על בסיס משתנים נוספים, כגון מצבם החברתי-כלכלי של היישובים ונתונים טופוגרפיים.

2. משרד השיכון לא עשה סקר של הצרכים במגזר הערבי כדי לדעת מה מצבן של התשתיות הפיזיות שהוא משתתף במימון. סקר צרכים חיוני לשם קביעת סדר קדימויות מיטבי להשקעה במגזר זה. על משרד השיכון לגבש נוהל, שבו מובאים בחשבון מצב התשתיות והצרכים של הרשויות המקומיות, והמנחה את יחידותיו בקביעת תכנית עבודה המתאימה למגזר הערבי.

פעולות משרד התחבורה במגזר המיעוטים לסלילת דרכים ושיפורן

1. משנת 1993 החל משרד התחבורה לפעול לשיפור התשתית התחבורתית ביישובי המיעוטים והעמיד לשם כך תקציבים ניכרים כדי להשוות את השירותים במגזר זה לאלה שבמגזר היהודי.

לפי נתוני אגף תשתית ופיתוח במינהל היבשה שבמשרד (להלן - אגף תשתית) הושקעו בשנים 1993-2000 בשיפור התשתית התחבורתית במגזר המיעוטים כ-482.5 מיליון ש"ח (במחירים שוטפים), בהשתתפות משרד הפנים, מע"ץ והחברה הממשלתית לתיירות.

2. עד שנת 2000 בוצעו עבודות סלילה ושיפור כבישים במגזר המיעוטים באמצעות "נתיבי גליל" שהיתה שלוחה של "חברת נתיבי איילון בע"מ"²³ (להלן - נתיבי איילון) והוקמה במיוחד לצורך זה.
3. ביוני 2000 החליט משרד התחבורה להעביר את עובדי נתיבי גליל למינהלת הגליל והנגב. תפקידי המינהלה, כפי שנקבעו בדצמבר 2000, הם לאסוף נתונים ומידע לצורך גיבוש תכנית עבודה שנתית ורב-שנתית; כל תכנון של פרויקטים יעבור בחינה של המינהלה האמורה והמלצה שלה. בפועל, בתחילת שנת 2001 הפסיק משרד התחבורה את ביצוע הפרויקטים במגזר המיעוטים באמצעות נתיבי איילון ונתיבי גליל, והתקשר במכרז עם שתי חברות מנהלות לביצוע הפרויקטים במגזר זה.

הקמת נתיבי גליל ופעולותיה

1. בפגישתם בדצמבר 1992 החליטו שר התחבורה ומנכ"ל משרד הפנים על הקמת "נתיבי גליל", שתהיה שלוחה של נתיבי איילון בגליל, תפעל לשיפור התשתית התחבורתית במגזר המיעוטים ותיישם את מדיניות הממשלה בתחום זה. הוחלט שהעבודות יבוצעו במימון של משרד התחבורה-70% ומשרד הפנים-30%.
2. באפריל 1993 הוכנה טיוטת חוזה בין המדינה (משרד התחבורה ומשרד הפנים) לבין נתיבי איילון (להלן - טיוטת חוזה), המסדירה את מתכונת פעילותה של נתיבי גליל ואת חלקם של המשרדים בתשלום עבור הפרויקטים. בפועל, החוזה לא נחתם אולם הצדדים פעלו על פיו.
- תפקידיה של נתיבי גליל לפי טיוטת החוזה: להכין מדי שנה רשימה של הפרויקטים שיבוצעו ולהביאה לאישור ההנהלה המשותפת; לקיים את הקשר עם הקבלנים והמפקחים בפרויקטים השונים; ולאחר שהיא אישרה את חשבונות הקבלנים והמפקחים להעבירם לנתיבי איילון לבקרה ולתשלום.
3. בסיכום מפגישת שר התחבורה ומנכ"ל משרד הפנים בעניין הקמת נתיבי גליל וכן בטיטת החוזה נקבע, שלנתיבי גליל תהיה הנהלה משותפת שהרכבה יהיה, כדלקמן: שלושה נציגים של משרד התחבורה, שיכללו את חשב משרד התחבורה; שלושה נציגים של משרד הפנים; נציג אחד של מע"ץ; ונציג של נתיבי איילון (להלן - ההנהלה המשותפת).
4. עד שנת 2000 השתתף משרד הפנים בביצוע הפרויקטים בשיעור של עד 30% מעלותם. בינואר 2001 הודיע נציג משרד הפנים, למשרד התחבורה שעל פי החלטת הנהלת משרד הפנים הוא לא ישתתף עוד בפרויקטים של משרד התחבורה. משמעות החלטה זו היא שלמשרד התחבורה ייווצר גירעון במימון הפרויקטים מתקציבו, או שתקטן ההקצבה לפרויקטים תחבורתיים שהוא מבצע, היות שבעבר הובאה בחשבון השתתפותו של משרד הפנים במימון הפרויקטים.
5. המדיניות שנקטה נתיבי גליל היתה להתחיל לבצע פרויקטים רבים, ביישובים רבים בו-זמנית, ולבצעם שלבים שלבים, בהתאם לתקציב השנתי.

לדעת משרד מבקר המדינה, התחלה של פרויקטים רבים בד בבד, וחלוקת כל פרויקט לשלבי ביצוע אחדים, שלכל אחד מהם תקציב שנתי קטן, וביצוע הפרויקט במשך כמה שנים - מגדילה את הוצאות הפרויקט ומאריכה את משך ביצועו, שכן, כל שלב מחייב כמה מכרזים ומקטין את כמויות העבודות בסעיפים שונים, לעומת מכרז לפרויקט כולו.

23 נתיבי איילון היא חברה ממשלתית עירונית, משותפת לממשלה ולעיריית תל אביב, שעוסקת בעיקר בסלילת פרויקט האיילון ובביצוע פרויקטים תחבורתיים בתל אביב-יפו ובמטרופולין שלה.

כמו כן, נגרם נזק למשתמשים בכבישים עקב התארכות הביצוע של הפרויקט כולו וגדל הסיכון הפוטנציאלי לתאונות דרכים. יתרונות הגישה של צמצום מספר הפרויקטים הן הגדלת התקציב לכל פרויקט שנבחר לביצוע והגדלת המאמצים לסיימו בטווח קצר.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הסביר משרד התחבורה, שההנהלה המשותפת דנה במדיניות של חלוקת כל פרויקט לכמה שלבים, והדגיש היה שכל רשות תקבל, מדי שנה, חלק מהתקציב שיועד למגזר המיעוטים. אולם לא הוצגו מסמכים המעידים שמשרד התחבורה או ההנהלה המשותפת דנו במדיניות התקצוב והביצוע של פרויקטים בשלבים, לעומת תקצוב וביצוע כולל ומואץ של כל פרויקט ביישוב, תוך השוואת היתרונות והחסרונות והעלויות הכרוכות בביצוע העבודות לפי כל אחת מהשיטות.

6. מדיניות תקצוב זו של פרויקטים בשלבים מקשה גם על קיום מעקב אחר כל פרויקט בשלמותו. כדי לבצע מעקב כזה, נחתם במאוס 1995 נוהל עבודה לנתיבי גליל בין מנכ"ל נתיבי איילון, לבין נציג משרד האוצר ובהתאם, נקבע בו שתכנית העבודה לשנת 1996 תוכן כתכנית רב-שנתית - לפי פרויקטים, ולכל פרויקט תוצג עלותו הכוללת ופריסת הביצוע וההשקעה על פני שנות התקציב.

ביוני 1995 הציגה נתיבי גליל להנהלה המשותפת הצעת תכנית עבודה לשנים 1996-1998, אולם בדיונים על התכניות השנתיות לשנים 1996-1998 לא נדונו הפרויקטים הנגזרים מהתכנית האמורה, וגם לא צויין בהחלטות ההנהלה המשותפת שהתכנית התקבלה.

יתר על כן, בשנים שלאחר מכן, כל התקציבים שאושרו בשנים 1997-2001 אושרו כתכנית לשנה בלבד, ללא הצגת אומדן של עלותו הכוללת של הפרויקט.

קביעת קריטריונים וסדרי עדיפות לפרויקטים

1. נוהל של משרד התחבורה בנוגע לעבודה עם כלל הרשויות המקומיות קבע, שתקציבי הפיתוח של משרד התחבורה לתשתיות ברשויות המקומיות יוקצו במטרה להקל את עומסי התנועה ולשפר את בטיחות הנסיעה. בהתאם ישתתף משרד התחבורה במימון פרויקטים של סלילת כבישים הנגזרים מתכנית אב כוללת, המחברים אזורים שונים (להלן - כבישים עורקיים) או כבישים המתחברים לכבישים בין עירוניים (להלן - כביש גישה או כביש כניסה) ואשר משרתים בעיקר "תנועה עוברת"²⁴ או פרויקטים שמטרתם לשפר ולהרחיב עורקי תחבורה קיימים, וכן לשפר נקודות תורפה בטיחותיות.

בישיבה הראשונה של ההנהלה המשותפת של נתיבי גליל ממאוס 1993 נקבע, שהפרויקטים שיבחרו לביצוע הם מסוגים אלה: צומת כניסה ליישוב; כביש גישה; כביש עורקי ביישוב לתחבורה ציבורית; אמצעי בטיחות (מעקה, מדרכה, תאורה); וכביש מע"ץ חוצה יישוב.

עוד קבע הנוהל, באשר להשתתפות משרד התחבורה במימון פרויקטים תחבורתיים המבוצעים בתחום הרשויות המקומיות, כי הקריטריון העיקרי בקביעת סדרי עדיפות הוא השיקול של התועלת המופקת מהפרויקט; כן קבע הנוהל שכל פרויקט שעלותו מעל 3 מיליון ש"ח מחייב, על פי הנחיות לבחינת כדאיות של פרויקטים בתחום התחבורה היבשתית (להלן - נוהל פר"ת), ביצוע בדיקת כדאיות כלכלית.

24 "תנועה עוברת" - תנועה שאינה ניגשת לשימושי הקרקע הגובלים בכביש.

משרד מבקר המדינה העלה, כי בשום פרויקט במגזר המיעוטים לא בוצעו בדיקות כאלה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין משרד התחבורה באשר לנוהל פר"ת, ש"נוהל זה סותר את החלטת הממשלה שמהותה שיפור התשתית התחבורתית במגזר במסגרת העדפה מתקנת. הנוהל לא הוחל על המגזר הערבי. החלטת הנוהל משמעותה הפסקת ביצוע פרויקטים בעלות של מעל 3 מיליון ש"ח במגזר".

לדעת משרד מבקר המדינה, בדיקת כדאיות כלכלית היא כלי שיכול לסייע לדירוג מיטבי של מכלול הפרויקטים השונים שכולם מיועדים למגזר, ולקביעת סדרי עדיפות ביניהם. בדיקת כדאיות מן הראוי שתיעשה בהתאם לעלות הכוללת של הפרויקט, ולא לעלות של כל שלב בו. מן הראוי שתוצאות בדיקה כזאת יישקלו כאחד השיקולים בעת קביעת סדר הקדימויות גם בביצוע פרויקטים במגזר המיעוטים.

בפועל, רשימת פרויקטים פוטנציאליים במתכונת של תכנית רב-שנתית לביצוע וקביעת סדרי העדיפות על סמך צרכים תחבורתיים בכל יישוב ובדיקת כדאיות כלכלית לביצוע הפרויקטים לא הוכנה, וממילא לא הוצגה לפני ההנהלה המשותפת בישיבותיה שהתקיימו משנת 1996 ואילך.

בדיון שהתקיים באגף תשתית בדצמבר 2000 בנושא תכנית העבודה במגזר המיעוטים הוצגה הצעה לתהליך העבודה לפרויקטים במגזר זה. בהצעה צויין, שבאחריות מינהלת הגליל והנגב לגבש תכנית עבודה רב-שנתית לפרויקטים במגזר זה.

הביקורת העלתה, שתכנית כזו לא גובשה עד סוף שנת 2001. בתשובתו ציין משרד התחבורה, כי "במהלך 2002 תוכן תכנית תלת שנתית למגזר שאכן תאפשר ראייה מערכתית יותר של הפרויקטים".

2. בכל שנה הוצגו בתכנית העבודה הפרויקטים המוצעים לביצוע באותה שנה בלבד והתקציב הנדרש להם, כך שלמעשה לא הוצגו להנהלה המשותפת רשימות פרויקטים מדורגים על סמך צרכים תחבורתיים, עלותם הכוללת וכדאיותם הכלכלית, כדי שתאשרם. לפי הנוהל, אגף תשתית אחראי להקצאת תקציבים לשיפור נקודות תורפה בטיחותיות בקטעי דרך לפי אמות מידה של בטיחות ונפח התנועה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2001 ציינה נתיבי איילון, שתכניות העבודה נקבעו "על בסיס קריטריונים שונים ומגוונים, כגון חלוקה שוויונית בין הרשויות המקומיות במגזר, מספר התושבים בכל יישוב".

משרד מבקר המדינה העלה, שגם לפי קריטריונים של חלוקה שוויונית בין הרשויות המקומיות במגזר ומספר התושבים בכל יישוב, היו הבדלים בין היישובים, לדוגמה: היישוב דלית אל כרמל מונה כ-12,180 תושבים ובשנים 1993-2000 הושקעו בו כ-7.5 מיליון ש"ח, כ-616 ש"ח לתושב, לעומת היישוב ג'ת ינוח המונה כ-4,268 תושבים והושקעו בו בשנים הללו כ-7.3 מיליון ש"ח, כ-1,700 ש"ח לתושב, כמעט פי שלושה מדלית אל כרמל. ביישוב כפר יאסיף הושקעו בכבישים בשנים האמורות בכ-34% יותר מאשר מבכפר קרע בשעה שמספר התושבים בכפר קרע גדול בכ-50% מבכפר יאסיף.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין משרד התחבורה, שבאגף תכנון תחבורתי "הוכנה מתודולוגיה לתוכניות אב לישובים קטנים שיסייעו למתכנני התחבורה להכין תוכניות על בסיס מתודולוגיה אחידה". לדעת משרד מבקר המדינה, המדד הראוי הוא מדד המבטא, בין היתר, צורכי תחבורה ובטיחות.

3. הביקורת העלתה, שתכנית העבודה למגזר המיעוטים לשנת 1999 אושרה בהנהלה המשותפת באפריל 1999, כארבעה חודשים לאחר תחילת שנת התקציב, ותכנית העבודה לשנת 2000 אושרה רק ביוני 2000, כשישה חודשים לאחר תחילת שנת התקציב, דבר המשפיע על יכולת הביצוע השנתית של התקציבים.

4. בשנים 1997 ו-1998 הוגשו תכניות העבודה שגיבשה נתיבי גליל למינהל התכנון שבמשרד הפנים, כדי שיבדוק שהפרויקטים הכלולים בהן אושרו בוועדה המחוזית בהתאם לנקבע בחוק התכנון והבנייה¹. תכניות העבודה שגובשו בידי נתיבי גליל לשנים 1999-2000 לא הוגשו למשרד הפנים, לבדיקתן.

הביקורת העלתה, שמתכנן מחוז הצפון שבמשרד הפנים הגיש לנתיבי גליל הסתייגויות לגבי שמונה פרויקטים שנכללו בתכניות העבודה לשנים 1997 ו-1998, כיוון שהם לא אושרו בוועדה המחוזית, אולם הפרויקטים בוצעו על אף ההסתייגויות.

עד מועד סיום הביקורת, אוקטובר 2001, לא ניתן תוקף בתכניות המתאר של הרשות המקומית לשני פרויקטים שבוצעו, דהיינו הם בוצעו שלא בהתאם להוראות סעיף 261(ד) לחוק התכנון והבנייה. לגבי ששת הפרויקטים האחרים ניתן תוקף לתכניות המתאר, במהלך ביצוע הפרויקטים, ואף לאחר סיומם - בשנים 1999-2001.

5. ביוני 1998 נחתם חוזה בין משרד התחבורה לבין חברה (להלן - חברת הבקרה) למתן שירותי בקרה ופיקוח תקציבי על פרויקטים תחבורתיים עבור משרד התחבורה. במפרט, שהוא חלק בלתי נפרד מהחוזה, הוגדרו המטרות שלשמן מבקש משרד התחבורה לקבל הצעות למתן שירותים מקצועיים של מעקב, פיקוח ובקרה, ובכללן: "הגברת פיקוח משרד התחבורה על תכנון, קידום וזמינות וביצוע פרויקטים שהוא משתתף במימונם".

המפרט מגדיר את המטלות הנדרשות מחברת הבקרה, ובכלל זה: "סיוע וייעוץ בבחינה תחבורתית ותנועתית של הפרויקטים המיועדים לביצוע מתקציבי משרד התחבורה ומתן חוות דעת לצורך החלטה בדבר השתתפות משרד התחבורה במימון הפרויקט (בממוצע מתקבלות כ-1,500 הצעות לפרויקטים חדשים בשנה...); מתן חוות דעת מנומקת למנהל האגף באשר לסדרי עדיפות מקצועית של הפרויקט, רמת התכנון, קביעה אחראית ומבוססת של אומדן העלות, בחינה מפורטת של המצב הסטטוטורי ורמת הזמינות לביצוע הפרויקטים ובחינת מקורות המימון (כולל סיוע שטח)". מטלה נוספת שנכללה במפרט: "בדיקה ואישור בקשות תשלום המוגשות למשרד, הן בהיבט החשבונאי והן בהיבט ההתאמה לביצוע בפועל בהתאם לתכנית המאושרת". נקבע במפרט, כי הפיקוח והבקרה על בקשות התשלום ייעשו לגבי כל הפרויקטים שבביצוע הרשויות ועל מדגם מייצג בשיעור של כ-10% מהפרויקטים בביצוע חברת נתיבי איילון.

נוהל משרד התחבורה קובע, שכל בקשה של רשות מקומית בכל המחוזות של משרד התחבורה, תועבר לחברת הבקרה, להשלמת נתונים; חוות הדעת שלה תועבר למנהל אגף תשתית לצורך החלטה על השתתפות במימון הפרויקט, על פי סדרי העדיפויות של משרד התחבורה.

1 סעיף 261 (א) לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965.

הביקורת העלתה, כי משרד התחבורה לא עמד על קבלת חוות הדעת המקצועית של חברת הבקרה לגבי הפרויקטים שנכללו בתכנית העבודה של נתיבי גליל לשנת 1999. בסוף שנת 1999 העביר משרד התחבורה לחברת הבקרה את תכנית העבודה של נתיבי גליל לשנת 2000, אך חברת הבקרה הגישה את המלצותיה למשרד רק ביוני 2000.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין משרד התחבורה, כי "זו פעם ראשונה שמשרד התחבורה מפעיל בקרה באמצעות קבלן חיצוני ובהסכם העתידי תהיה הקפדה על הבהרת החובות והזכויות".

6. בנוהל משרד התחבורה צוין, שלמשרד "עניין רב" שלכל רשות מקומית תהיה תכנית-אב מעודכנת לתחבורה, ולשם כך ישתתף משרד התחבורה עם הרשות המקומית במימון תכנית-אב לתחבורה, וייתן עדיפות למימון פרויקטים הנגזרים ממנה.

מחוז חיפה והצפון של אגף תכנון תחבורתי שבמשרד הודיע למנהל נתיבי גליל כבר ב-1994, שעד להשלמת תכניות אב-לתחבורה בשמונה יישובים² הוא אינו רואה מקום לאישור פרויקטים ספציפיים ביישובים אלה.

הביקורת העלתה, שבשנים 1997-2000 לא מימן משרד התחבורה הכנת תכניות-אב לתחבורה במגזר המיעוטים, ורק בשנת 2001 הוא החליט לממן תכנית-אב לתחבורה בכפר יאסיף ובסח'נין, שנכללו ברשימת שמונת היישובים האמורים. בפועל, משרד התחבורה מימן פרויקטים תחבורתיים ביישובים הללו עד שנת 2001, בניגוד למדיניותו, בלא שהיתה להם תכנית-אב לתחבורה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין משרד התחבורה, כי "אנו בתחילת תהליך של הכנת תוכניות אב לתחבורה בישובים נבחרים".

7. (א) בינואר 2001 חתמו משרד התחבורה וחברת הבקרה על תוספת לחוזה, שעל פיה תיתן חברת הבקרה, החל מאותו חודש, שירותי בקרה ופיקוח הנדסי ותקציבי על כל הפרויקטים התחבורתיים, שמבצעות החברות המנהלות האחראיות לביצוע הפרויקטים עבור המשרד במגזר המיעוטים החל משנת 2001.

בביקורת הועלה, כי ביוני 2000, בעת בדיקה שעשתה חברת הבקרה לגבי תכנית העבודה של נתיבי גליל לשנת 2000 וכן בעת הצגת הפרויקטים לאחר מכן לאישור ההנהלה המשותפת, באותו חודש, לא היו כל האישורים הנדרשים לצורך פרסום מכרז; למרות זאת צוין בתכנית העבודה שערכה נתיבי גליל, שהפרויקטים מוכנים למכרז. המכרזים לפרויקטים פורסמו בחודשים יולי-אוגוסט 2000, לאחר שהתקבלו האישורים הנדרשים.

(ב) חברת הבקרה ציינה בדוח הביקורת שלה, ש"אין התייחסות לנושא סדר העדיפות התנועתי עבור הפרויקטים ... העדר תכנית אב לעורקים ברוב היישובים מקשה על התייחסות זו כך שבחלק ניכר מהפרויקטים ... אין מידע בעניין תרומתם כמרכיב תחבורתי ממכלול ברור ומוסכם המביא בחשבון את ההתפתחות האורבנית של היישוב. השיקול לביצוע הפרויקטים בחלק ניכר מהיישובים הוא על בסיס חלוקה תקציבית ולא על בסיס ביצוע פרויקטים תחבורתיים ברורים ומוסכמים שנגזרים מתכניות פיתוח עדכניות אשר מביאות בחשבון את כיווני התפתחות היישובים השונים". עוד ציינה חברת הבקרה, שחלק מהפרויקטים שאושרו הם כבישים מקומיים שלפי נוהל משרד התחבורה אין הוא משתתף במימון ביצועם, כיוון שהם באחריות הרשות המקומית או שאינם בסדר עדיפות לביצוע מבחינה תחבורתית. נמצא, שעלותם של פרויקטים אלה הסתכמה בתכנית העבודה לשנת 2000 בכ-6.8 מיליון ש"ח.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין משרד התחבורה, כי "הוחל בתהליך שבו נשקלו חלופות לפרויקטים בתוך היישובים מתוך הערכת תרומתם הכוללת ליישוב ותהליך זה ימשך בעתיד".

2 כפר יאסיף, סח'נין, עילבון, ג'ת-ינוח, כיסרע-סמיע, דלית אל כרמל, ג'סר א-זרקא, אום אל פאחם.

(ג) למרות ההסתייגויות של חברת הבקרה, אישרה ההנהלה המשותפת ביוני 2000 את תכנית העבודה האמורה שהוצגה בידי מנהל נתיבי גליל, בלי שניתנו נימוקים לאישור הפרויקטים, שכאמור חברת הבקרה לא המליצה לבצעם בשלב זה.

בקרה על הפרויקטים שבוצעו באמצעות נתיבי גליל

גורמי הבקרה של נתיבי איילון והנהלה המשותפת פיקחו על פעילותה של נתיבי גליל - נתיבי איילון באמצעות נהליה הפנימיים, והנהלה המשותפת - באמצעות החלטות ודוחות שהיא קיבלה.

1. בספטמבר 1997 החליטה ההנהלה המשותפת, שהתקציב של כל פרויקט יעודכן בהתאם לתוצאות המכרז ויובא לידיעתה. לאחר עדכון תקציבי מותר למנהל נתיבי גליל לאשר חריגה של עד 10% מהתקציב, ואם יש חריגה נוספת - היא תובא מראש לאישור ההנהלה המשותפת.

בשנת 1997 התכנסה ההנהלה המשותפת ארבע פעמים בשנה; ב-1998 - שלוש פעמים; ובשנים 1999 ו-2000 - רק שתי פעמים בשנה. התדירות הנמוכה של התכנסויות ההנהלה המשותפת, ובייחוד בשנים 1998-2000, גרמה לכך שהגדלות תקציביות לפרויקטים אושרו פעמים רבות רק בדיעבד.

הביקורת העלתה, שבשנים 1998-2000 עודכנו בפועל התקציבים של הפרויקטים ואף על פי שהיתה חריגה ניכרת בביצוע, בשיעור העולה על 10% מהתקציב, העדכון לא הובא להנהלה לאישור מראש. להלן דוגמה לכל אחת מהשנים האמורות:

(א) בשנת 1998 המשיכה נתיבי גליל לסלול ביישוב כסרא-סמיע כביש מחבר, וכן את כביש מס' 52. התקציב שאושר לפרויקטים אלו באותה שנה היה - 400,000 ש"ח. בספטמבר 1998 הובאה לאישור ההנהלה המשותפת בקשה לתוספת תקציב לפרויקטים אלה בסכום של 230,000 ש"ח ובסך הכול 630,000 ש"ח.

הביקורת העלתה, שבעת הגשת הבקשה לתוספת תקציב בידי נתיבי גליל כבר בוצעו בפרויקטים האמורים עבודות בסכום של 580,000 ש"ח - חריגה של כ-45%. בדצמבר אותה שנה הסתכמה עלות העבודות ששויכו ברוח ביצוע התקציב לכבישים אלה ב-1.271 מיליון ש"ח, בלא שהחריגה הנוספת (100%) הובאה לאישור מראש של ההנהלה המשותפת.

(ב) בשנת 1999 נסלל ביישוב ג'דידה-מכר כביש טבעת צפוני שהתקציב שאושר לו הסתכם ב-1.1 מיליון ש"ח. על פי דוח ביצוע הפרויקטים, עד אוקטובר אותה שנה כבר הושקעו בפרויקט 1.6 מיליון ש"ח, תוספת של כ-45%. אולם, רק בנובמבר ביקשה נתיבי גליל מהנהלה המשותפת לאשר את שינוי התקציב לפרויקט לאותה שנה.

(ג) בשנת 2000 נסלל ביישוב ריינה המשך פרויקט כביש הכניסה הצפוני והוקצבו לו 375,000 ש"ח. בדצמבר אותה שנה הסתכמה ההשקעה בפרויקט בכ-541,000 ש"ח, תוספת של כ-44%, בלא שהתקבל לכך אישור מראש של ההנהלה המשותפת.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ציינה נתיבי איילון, ש"מאחר שהנהלה המשותפת התכנסה רק מידי רבעון, על מנת שלא לעכב את ביצוע הפרויקטים במקרה של חריגות בתקציב פעלה נתיבי גליל בהתאם לנוהלי נתיבי איילון ... כל חריגות בביצוע הפרויקטים אושרו על ידי ההנהלה המשותפת במסגרת עדכוני תקציב".

לדעת משרד מבקר המדינה, האישור מראש נועד לא רק לקבלת אישור להוצאה בהיבט הכספי, אלא גם להעמיד לבחינת הדרג הניהולי את הצורך בגידול הוצאות הסליחה. מכל מקום, היה על ההנהלה המשותפת לשנות את החלטתה בדבר אישור מראש לכל חריגה בשיעור של מעל 10%, אם נוכחה לדעת שאין באפשרותה לעשות זאת. כמו כן, רוב עדכוני התקציב שאישרה ההנהלה המשותפת בשנים 1998-2000 היו לאחר תום השנה או לקראת סופה, דבר שאינו תקין.

2. (א) נתיבי איילון הגישה לשיבות ההנהלה המשותפת דוחות על ביצוע הפרויקטים. הביקורת העלתה, שחלק מהדוחות לא היו מדויקים ומפורטים. לדוגמה, בשנים 1998 ו-1999 בוצעו ביישוב כסרא סמיע שני פרויקטים בו-זמנית, ובדוחות שהוגשו להנהלה המשותפת דווח רק על כביש אחד. לכן לא יכלה ההנהלה המשותפת לקיים בקרה על ביצוע הפרויקט, עלותו, ומועד סיומו, לעומת התכנון המקורי. עוד הועלה, שבדוחות הביצוע לא צוין התאריך המתוכנן לסיום הפרויקט, ולכן לא היה אפשר לבצע מעקב אחר לוחות הזמנים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע משרד התחבורה, שהוא "רואה בחומרה רבה את הממצא הזה" וכי "יבדקו המשמעויות של הצעדים שיש לנקוט כנגד אלו שהטעו את ההנהלה".

(ב) סלילת כביש הכניסה המזרחית בדיר חנא הסתיימה ביוני 2000, בפיגור של 18 חודשים לעומת המועד שנקבע בחוזה. בדוח של נתיבי גליל, שהוגש להנהלה המשותפת במאי 2000, לא צוין שעדיין לא הוצאה "תעודת גמר" (סיום הפרויקט) לפרויקט ושהוא יסתיים בפיגור. סלילת כביש הכניסה לינוח הסתיימה בספטמבר 2000, פיגור של 11 חודשים לעומת החוזה. בדוח שהוגש להנהלה המשותפת על ביצוע פרויקטים בשנת 1999, לא נכלל כלל פרויקט זה.³

(ג) הביקורת העלתה, שבשנת 2000 פורסמו מכרזים והושקעו כספים בפרויקטים שלא אושרו כלל בידי ההנהלה המשותפת. לדוגמה, במעיליא לא הוגש באותה שנה לאישור ההנהלה המשותפת כל פרויקט לביצוע, אולם בפועל פורסם מכרז לכביש כניסה מזרחי שלב ה' וביצעו בו עבודות שהסתכמו בכ-180,000 ש"ח. בשיבת ההנהלה המשותפת, שהתקיימה ביוני 2000, אושר לבצע בבויעינה נוג'ידאת פרויקט הרחבה וסלילה של כביש מס' 21 שלב ב', אך המכרז שפורסם התייחס לביצוע כביש מס' 14 שלב א', שעד דצמבר 2000 הושקעו בו כ-173,000 ש"ח.

בתשובתם של משרד התחבורה ושל נתיבי איילון למשרד מבקר המדינה, צוין שמנהל אגף תשתית במשרד הוסמך מטעם ההנהלה המשותפת לאשר פרויקטים בשנת 2000, ותוספות תקציביות הועברו לביצוע העבודות ברשויות לאחר אישורו. בתשובת משרד התחבורה צוין, עם זאת, שאת הפרויקטים האמורים היתה צריכה נתיבי גליל להציג לפני ההנהלה המשותפת, דבר שלא נעשה. יצוין, כי פרויקטים אלה לא נבדקו בידי חברת הבקרה מבחינה תחבורתית ותנועתית.

מנהל נתיבי גליל כינה כמה עבודות - עבודות "קידום זמינות". נוהל משרד התחבורה קבע, שמשרד התחבורה ישתתף בעבודות "קידום זמינות" לפרויקטים.

משרד מבקר המדינה העלה, שהעבודות שבוצעו בפרויקטים לא היו לפי הקטגוריות של המשרד לעבודות "קידום זמינות".

3 ראו בפרק "סדרי ביצוע של התכניות הרב-שנתיות לפיתוח תשתיות הדרכים ולשיקומן" בדוח זה.

3. ביצוע העבודות הללו באמצעות הרשות המקומית לא הובא לידיעת ההנהלה המשותפת. כמה מהפרויקטים לא אושרו כלל בהנהלה המשותפת, והם שויכו בחשבונות נתיבי איילון לפרויקטים אחרים באותם ישובים. להלן שתי דוגמאות:

(א) באוגוסט 1999 אישר מנהל נתיבי גליל לבצע עבודות "קידום זמינות" בכביש כמאל ג'ונבלט בשפרעם. עלותן של עבודות אלה הסתכמה בכ-480,000 ש"ח, והן כללו בעיקר הקמת קירות תומכים.

הביקורת העלתה, שביצוע העבודות בכביש כמאל ג'ונבלט לא הובא כלל לאישור ההנהלה המשותפת בשנים 1999 ו-2000, והן נרשמו כעבודות שבוצעו בכביש אחר - כביש מחבר אעבלין, שבוצע בשפרעם.

(ב) בדצמבר 1999 אישר מנהל נתיבי גליל למהנדס המועצה המקומית כפר יאסיף לבצע בשנת 2000 עבודות תאורה בשני כבישים (3,6) ולהסדיר כיכר בצומת כפר יאסיף - אבו סנאן, בסכום כולל של 657,000 ש"ח (כולל מע"מ).

הביקורת העלתה, שבתכניות העבודה לשנים 1999 ו-2000, שהוגשו לאישור ההנהלה המשותפת, נכללו ביישוב האמור שני פרויקטים: בשנת 1999 כביש כניסה מזרחי ובשנת 2000 כביש כניסה צפוני, ולא נכללו העבודות שצוינו לעיל. עלות העבודות שבוצעו נכללה בדוח שהוגש להנהלה המשותפת על סלילת כביש הכניסה הצפוני לכפר יאסיף, כביש שהנהלה המשותפת אישרה לבצע באותה שנה.



מהאמור לעיל עולים ליקויים חמורים בפעילות נתיבי גליל בכל הנוגע לתקציבים שאושרו לפרויקטים מסוימים - נעשה בהם שימוש לפרויקטים אחרים, ללא אישור ההנהלה המשותפת, ואף כלילת העלויות הנובעות מכך בדוחות על פרויקטים אחרים. דוחות על ביצוע הפרויקטים שהגישה נתיבי גליל במהלך כל שנה להנהלה המשותפת, לא היו נכונים, וכללו כמה פרויקטים תחת שם של פרויקט אחד. לדעת משרד מבקר המדינה, הדבר מצביע גם על העדר פיקוח ובקרה של נתיבי איילון, משרד התחבורה והנהלה המשותפת על ביצוע הפרויקטים, כמתחייב מתפקידם ומסמכותם, ועל אי-הפקת לקחים כמתבקש.

איכות הכבישים במגזר המיעוטים - נתיבי גליל

1. בכמה פרויקטים שנתיבי גליל היתה אחראית לביצועם בתחום הרשויות המקומיות הועלו כעבור מספר שנים ליקויים, חלקם נובעים, או עשויים להיות נובעים, מהביצוע, וחלקם נובעים, או עשויים להיות נובעים, מתחזוקת הכבישים. להלן דוגמאות.

(א) הביקורת העלתה, שבאוגוסט 2000 פנה ראש עיריית תמרה למנכ"ל משרד התחבורה והפנה את תשומת לבו, שכביש הכניסה הראשית ליישוב תמרה, שבוצע ברובו בשנים 1993-1995 באמצעות נתיבי גליל, ושהושקעו בו כ-7 מיליון ש"ח (במחירים שוטפים), משובש והכביש שקוע

בקטעים מסוימים ומצבו נעשה גרוע ומסכן את הנוסעים בכביש "וגורם להרבה תאונות מדי יום שגבו חיי אדם והרבה פצועים", והוא ביקש לשקם את הכביש.

בשנת 2001 הקציב משרד התחבורה לשיקום הכביש האמור 2.5 מיליון ש"ח ונדרשת השקעה של כ-2.5 מיליון ש"ח נוספים בשנת 2002. כיוון שעברו רק כחמש שנים ממועד סלילתו, ההשקעות הנדרשות המסתכמות בכ-5 מיליון ש"ח, מעידות שבסלילתו או בתחזוקתו היו ליקויים. משרד התחבורה החליט לממן את שיפוץ הכביש, בשל תקלה באיכות הסלילה.

כאמור, משרד מבקר המדינה ביצע, באמצעות חברה לייעוץ וניהול הנדסי, סקר על מצב הכבישים במגזר המיעוטים. בדוח שהגישה חברת הייעוץ בספטמבר 2001 נקבע, כי כביש הכניסה הראשית בתמרה במצב ירוד, נוחות הנסיעה בו גרועה והוא גלי ומשובש (ציון 2 בסולם של 5), מצב השוליים בינוני, יש צורך בפסי האטה שלא הותקנו, ובחלק מהכביש חסרים תמרור ושילוט.

(ב) בסיוור שקיים מהנדס התנועה המחוזי של מחוזות חיפה והצפון באפריל 2000 בפרויקטים תחבורתיים שבביצוע נתיבי גליל, הוא העלה ליקויים בכמה פרויקטים, כדלקמן: א. הביצוע של כביש עוקף ביר אל אמיר בנצרת אינו תואם את התכניות שאושרו בידי המחוז. ב. כביש הטיילת בנצרת הועלו ליקויים, כגון: שקיעת ריצוף, גימור אבן ברמה ירודה. ג. כביש עורקי מס' 2 בכפר מנדא אינו כביש "עורקי" והתגלו בו ליקויים בביצוע. ד. כביש חוצה סח'נין - שלב ב' הביצוע "ברמה לא סבירה ויש שקיעות במיסעה, ריצוף ואבן השפה" ולא ננקטו צעדים לתיקון הליקויים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין משרד התחבורה, כי "בהתאם לתשובת מנהל נתיבי גליל הליקויים תוקנו או יתוקנו בכבישים שעדיין בביצוע".

(ג) בכפר כנא בוצע בשנים 1993 ו-1994 כביש עורקי מס' 22, שעלותו הסתכמה בכ-1.9 מיליון ש"ח (במחירים שוטפים). כבר במאוס 1995 פנה המפקח על התעבורה במחוזות חיפה והצפון, אל מנכ"ל נתיבי איילון, וציין שבסיוור שקיים עם מנהל נתיבי גליל ביישוב סוכם, שנתיבי גליל תפעל כדי שהאחראים לביצוע הכביש האמור יתקנו את הטעון תיקון ושיקום על חשבונם. בתשובתה למשרד מבקר המדינה ציינה נתיבי איילון, כי התיקונים בכביש "נאכפו על הקבלן" שביצע את סלילת הכביש ללא כל תשלום, וכי לא ידוע לחברה על ליקויים נוספים בכביש הנ"ל.

בסיוור שקיימו נציגי משרד מבקר המדינה בכביש האמור הועלה, שהכביש טעון תיקון ושיקום, כיוון שיש בו גליות רבה, שקיעות בכביש ובצדדיו, וגם עמודי חשמל רבים ניצבים במרכז הכביש, שלא הוזזו משם בעת הסלילה, והכביש מסכן את המשתמשים בו.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין משרד התחבורה, כי יוטל על החברה המנהלת שעמה נחתם הסכם לבצע את הפרויקטים ביישוב זה "לבחון את הנושא ולהמליץ על טיפול במידה ומוצדק".

2. בכל הפרויקטים שנתיבי גליל היתה אחראית לביצועם בתחום הרשויות המקומיות במגזר המיעוטים, חתמו ראשי הרשויות טרם הביצוע, על מסמך שבו נקבע, שממועד המסירה של הפרויקט לידי הרשות המקומית תחול עליה האחריות לפרויקט, לרבות לתחזוקתו, והיא מתחייבת לשאת בכל הוצאה כספית לתחזוקתו במצב שבו נמסר לה.

בפועל, ברוב המקרים אין הרשות המקומית יכולה לעמוד באחריות לתחזוקת הכבישים, בשל מגבלת מקורות ההכנסה. העדר תחזוקה של הכבישים עלול לפגוע בתוך זמן קצר ברמת השירות של הכביש שנשלל, ולהוריד לטמיון את ההשקעה בכביש. העדר תחזוקה גם מסכן את המשתמשים בכביש.

העברת הפרויקטים לאחריות החברות המנהלות

באוגוסט 1998 החליטה הממשלה, בהתאם לקביעת היועץ המשפטי לממשלה מאוגוסט 1994, שחברת נתיבי איילון אינה רשאית לפעול מחוץ לתחומי העיר תל אביב-יפו "אלא כאשר הפעילות כרוכה בזיקה ישירה לעיר", ולמעט פעילות זו יפסיק משרד התחבורה "לא יאוחר מיום 31.10.98 את ביצוע כלל הפעילויות המבוצעות מטעמו באמצעות נתיבי גליל. פעילות זו תבוצע בכל חלקי הארץ באמצעות מינהלת התשתיות שבמסגרת משרד התחבורה, שיכולתיה יחוזקו בהתאם".

למרות זאת נתיבי גליל המשיכה בפעילותה עד סוף שנת 2000. רק בנובמבר 2000 התקשר משרד התחבורה בחוזה עם שתי חברות פרטיות (להלן - חברות מנהלות), כדי שיספקו לו שירותי "ייזום, תכנון וביצוע של פרויקטים תחבורתיים בתחומי רשויות מקומיות", והן מנהלות מאז שנת 2001 את הפרויקטים התחבורתיים במגזר המיעוטים.

1. במהלך החודשים ינואר-פברואר 2001 הועברו לפיקוח של החברות המנהלות כל הפרויקטים משנים קודמות שהיו בביצוע נתיבי גליל.

הביקורת העלתה, שרק במאי 2001 פרסמו החברות המנהלות את המכרזים לביצוע הפרויקטים שתוכננו לביצוע באותה שנה.

2. בשנת 2001 (עד סוף יולי) אישרה חברת הבקרה פרויקטים חדשים במגזר המיעוטים, שהסתכמו בכ-34 מיליון ש"ח (לא כולל פרויקטים מועברים משנה קודמת).

הביקורת העלתה, שפרויקטים נוספים שאומדן עלות ביצועם עמד על כ-7.4 מיליון ש"ח הועברו כהתחייבות לביצוע פרויקטים בידי משרד התחבורה, בלא שנכללו ברשימת הפרויקטים שעליהם המליצה חברת הבקרה. כל הפרויקטים הללו נובעים מהבטחת מנכ"ל משרד התחבורה או מנהל אגף תשתית לאחר בקשות של ראשי היישובים שבתחומם כלולות עבודות אלה, ולאחר סיורים ביישובים אלה⁵. לדעת משרד מבקר המדינה, על פרויקטים אלה היה להיבחן "תנועתית ותחבורתית" על ידי חברת הבקרה, לפני שמשרד התחבורה יאשר את תקציבם.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין משרד התחבורה, שהחלטות בנוגע לפרויקטים האמורים "התקבלו בסיורים תוך בדיקת הפרויקטים". אולם לא הוצגו מסמכים המעידים על בדיקה תנועתית ותחבורתית של פרויקטים אלה.

5 ראו בעניין זה דוח ביקורת על "הקצאת תקציבים להשלמת פיתוח בשכונות ותיקון ולהקמת מוסדות ציבור" בדוח שנתי של מבקר המדינה מס' 44, עמ' 137-139, ובדוח ביקורת על "השקעות בתשתית בטירות עירונית", בדוח שנתי של מבקר המדינה מס' 46 עמ' 541.

כיוון שתפקיד חברת הבקרה לסייע ולייעץ בבחינה תחבורתית ותנועתית של הפרויקטים המיועדים לביצוע מתקציבי משרד התחבורה, וגם לתת חוות דעת מנומקת באשר לסדרי עדיפות מקצועית של פרויקטים, בין השאר, רמת זמינות ורמת תכנון, היה צריך, לדעת משרד מבקר המדינה, לקבל את חוות דעתה המקצועית על פרויקטים אלה, דבר שלא נעשה.

משרד הפנים - הקצאת תקציבים שוטפים לפיתוח תשתיות

כאמור, משרד הפנים מופקד מטעם הממשלה על השלטון המקומי, משתתף במימון פעולות הפיתוח המוניציפלי של הרשויות המקומיות, מסייע בהכוונתן ובתיאום פעולותיהן התקציביות והמוניציפליות, ומפקח עליהן. לרשויות המקומיות תקציב שנתי רגיל למימון פעולות שוטפות ושירותים, ותקציב פיתוח למימון פעולות פיתוח, השקעות ורכישות. המינהל לכספים ותקציבים לרשויות המקומיות במשרד הפנים (להלן - המינהל) ושבעת המחוזות של משרד הפנים אחראים להקצאת תקציבי הפיתוח של משרד הפנים לרשויות המקומיות, להכוונת השימוש בהם ולתיאום בין משרדי הממשלה ובין הרשויות המקומיות, למעקב ובקרה על ביצוע התקציבים ולפיתוח מוניציפלי כולל. מחוזות משרד הפנים מנחים את הרשויות המקומיות ומייעצים להן בהכנת תכניות פיתוח על פי סדרי העדיפויות שקבע המינהל, בודקים את התאמת הפרויקטים למסגרות התקציב ואת קיום התנאים החוקיים והמעשיים לביצועם.

בחודשים מארס-אוגוסט 2001, לסירוגין, בדק משרד מבקר המדינה את יישום מדיניות הפיתוח של משרד הפנים במגזר המיעוטים. נבדקו נושאים אלה: השימוש שעשה משרד הפנים באמצעי הפיתוח שברשותו, הקצאת תקציבי הפיתוח של משרד הפנים ואופן פיקוחו על תהליך הפיתוח של מגזר המיעוטים. הבדיקה נערכה במינהל, במחוז הצפון של משרד הפנים (להלן - המחוז) - המטפל ב-55 רשויות מקומיות במגזר המיעוטים, ובחשבות משרד הפנים.

מבנה תקציב הפיתוח ומדדי הקצאתו

1. תקציבי הפיתוח שבאחריות משרד הפנים מוקצים בחוק התקציב בנפרד לרשויות המקומיות היהודיות, לרשויות המקומיות הערביות, ולרשויות המקומיות הדרוזיות והצ'רקסיות. מרבית תקציבי הפיתוח מוקצים באמצעות מסגרות תקציב שנקבעות לכל רשות מקומית, ויתרתם באמצעות תקציבים לנושאים ייעודיים (כביטחון, כבאות, מים וכיו"ב) ובאמצעות רזרבות תקציביות שמקצים שר הפנים והממונה על המחוז. החל משנת 1997 מקצה משרד הפנים את תקציבי הפיתוח לרשויות המקומיות על פי קריטריונים קבועים ואחידים, המפורטים בנוהל הקצאת תקציבי פיתוח לרשויות המקומיות (להלן - הנוהל). הנוהל מתפרסם מדי שנה וקובע את מבנה התקציב, סדרי העדיפויות ותהליך התקצוב. ככלל, הנוהל אחיד לכל המגזרים, הן למגזר המיעוטים והן למגזר היהודי.

בהתאם למדיניות הממשלה ולהחלטותיה ובהתאם לתכניות האסטרטגיות של משרד הפנים, מגדירים נוהלי משרד הפנים, בין היתר, את אמצעי הפיתוח של הרשויות המקומיות, כגון הכנת תכניות פיתוח רב-שנתיות ורב-תחומיות לרשויות המקומיות. יישום הנהלים נועד לספק את צורכי הפיתוח של כל מגזר.