

פרק ראשון

מטלות רוחב

ייזום ומימוש של תכניות פיתוח בתחום התשתית

פעולות הביקורת

באגף התקציבים ובאגף החשב הכללי במשרד האוצר, במשרד ראש הממשלה, במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים ובמשרד התשתיות הלאומיות נבדקו תהליכי האישור וההוצאה לפועל של תכניות פיתוח ופרויקטים גדולים בתחומי התשתית הפיזית האזרחית. בדיקות השלמה נעשו במשרד להגנת הסביבה, במשרד הפנים, ברשויות סטטוטוריות ובחברות ממשלתיות רלוונטיות.

תקציר

ההשקעה בתשתיות נועדה, בין היתר, לספק שירותים חיוניים לאזרחי המדינה ולקדם את כלכלתה. פערים בין רמות הביקוש והצריכה ובין ההיצע ויכולת האספקה בתחומי התשתית האסטרטגית פוגעים בצמיחה וברמת החיים של תושבי המדינה. הממשלה הכירה בפערים מהותיים בחלק מתחומי התשתית - כגון חשמל, מים ותחבורה - ובצורך לצמצמם ויזמה לשם כך תכניות פיתוח ייעודיות¹.

משרדי הממשלה הנוגעים בדבר, רשויות המדינה האחרות ואלה שמבצעים את העבודות מטעם יוזמים ומממשים תכניות פיתוח: משרד ראש הממשלה, אגף התקציבים ואגף החשב הכללי במשרד האוצר הם גופי מטה מרכזיים שמטפלים בכל תחומי הפיתוח. משק החשמל מטופל בעיקר על ידי משרד התשתיות הלאומיות (להלן - משרד התשתיות), הרשות לשירותים ציבוריים - חשמל (להלן - רשות החשמל) וחברת החשמל לישראל בע"מ (להלן - חברת החשמל); משק המים - על ידי משרד התשתיות, הרשות הממשלתית למים ולביוב (להלן - רשות המים) ומקורות - חברת מים בע"מ (להלן - מקורות); תחום התחבורה מטופל במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה) ובידי חברות ממשלתיות שמנהלות פרויקטים של תחבורה כדוגמת חברת רכבת ישראל בע"מ (להלן - חברת רכבת ישראל) והחברה הלאומית לדרכים בישראל בע"מ (להלן - מע"צ). מעת לעת עוסקים גורמים ממשלתיים נוספים במימושן של תכניות הפיתוח על פי הצורך ועל פי תחומי הפעילות הרלוונטיים.

חלק מתכניות הפיתוח אינן מבוצעות על פי לוחות הזמנים שנקבעו להן, יעדיהן אינם מושגים, ותקציבן חורג בהרבה מהתקציב הראשוני שאושר להן. הכשלים המתגלים במהלך ביצוען של תכניות מסוימות ואי-מימושן של תכניות אחרות גורמים נזקים

1 תכנית פיתוח כוללת מרכיבים שונים המשלימים זה את זה ובכללם הקמת תשתיות ופרויקטים, שינויים רגולטוריים, עדכוני חקיקה ונהלים.

כלכליים וסביבתיים גדולים. לעתים הליקויים נובעים מניהול כושל של גורמי הממשל במדינה של התהליכים הקשורים לתכניות הפיתוח.

מימושן של תכניות פיתוח על כל מרכיביהן הוא משימה מורכבת המחייבת מקצועיות ותהליכי עבודה סדורים. על הממשלה לשקול שיקולים רחבים: עליה להביא בחשבון את יעדי ההשקעות, את היקפן הכולל ואת השפעתן על המשק. היקפן הכספי של תכניות הפיתוח והשפעתן הגדולה על המשק מחייבים את הממשלה לפעול בנחישות ובנחרצות להוצאתן לפועל בפרק הזמן ובתקציבים שנקבעו. מורכבות התכניות והשפעתן על תחומים רבים מחייבות את הגורמים המעורבים בהן להסיר מכשולים המעכבים את ביצוען. קידום התכניות מחייב שיתוף פעולה מלא בין כל הגורמים המעורבים במימושן תוך הגדרת גבולות הסמכות והאחריות של כל אחד מהם והכפפתם לגוף מנהל אחד שיהיה היד המכוונת.

פעולות הביקורת

במשך השנים פרסם משרד מבקר המדינה דוחות ביקורת רבים שהעלו שורה של ליקויים בתחומי הניהול והביצוע של פרויקטים תשתיתיים ספציפיים. דוח הביקורת הנוכחי עוסק בבחינת הטיפול המערכתי של גורמי הממשל השונים במדינה בפיתוח תשתיות החל בשלב הגדרת הצרכים וההיערכות המקדימה ועד ביצוע הפרויקטים ותפעולם.

בחודשים ספטמבר 2007-אוקטובר 2009 בדק משרד מבקר המדינה את תהליכי האישור וההוצאה לפועל של תכניות פיתוח ופרויקטים גדולים בתחומי התשתיות הפיזיות האזרחיות. הבדיקה נעשתה באגף התקציבים (להלן - אג"ת) ובאגף החשב הכללי (להלן - החשכ"ל) במשרד האוצר, במשרד ראש הממשלה, במשרד התחבורה ובענבל - חברה לביטוח בע"מ (להלן - ענבל או חברה ענבל). בדיקות השלמה ועיון במסמכים נוספים נעשו במהלך הביקורת הנוכחית במשרד התשתיות, במשרד להגנת הסביבה, במשרד הפנים, בחברת נ.ת.ע - נתיבי תחבורה עירוניים להסעת המונים בע"מ (להלן - נ.ת.ע), במע"צ, בחברת רכבת ישראל, בחברת נתיבי איילון בע"מ (להלן - חברת נתיבי איילון) ברשות המים, ברשות החשמל ובחברת מקורות.

עיקרי הממצאים

1. אי-יישומן של תכניות פיתוח של תשתיות חיוניות למשק, חריגה מלוחות הזמנים ומהתקציבים שיועדו להן והיעדר מידע מרוכז, מפורט ומעודכן שיאפשר השוואה בין העלויות ולוחות הזמנים המתוכננים ובין המצב בפועל - מלמדים על כשל ניהולי של משרדי הממשלה, רשויות המדינה האחרות ואלה שמבצעים את העבודות מטעמם ושל העומדים בראשם.

2. הממשלה לא הסמיכה באופן רשמי גוף מטה שירכז את נתוני צורכי הפיתוח בכל תחומי התשתיות השונים ויוכל להציג לה תמונה מקיפה ומפורטת של כלל צורכי התשתיות בכל תחום, ותכניות מפורטות שיאפשרו לספק צרכים חיוניים בכלל וצרכים דחופים בפרט. כפועל יוצא מהיעדר גוף כזה, אג"ת שאינו הגוף האחראי למתן פתרונות בתחומי התשתיות ולקביעת חיוניותם וסדר העדיפויות שלהם, מרכז את

הנתונים על צורכי הפיתוח ומתעדף את תכניות הפיתוח. הדבר גורם חילוקי דעות בין המשרדים המקצועיים לבין גופי המטה השונים כדוגמת משרד האוצר, בעניין תוקפן של החלטות התעדוף השונות.

3. במקרים מסוימים מאשרים בממשלה או במשרדים פרויקטים הכלולים בתכניות הפיתוח, אף שלא נבחנו כנדרש החלופות השונות וכדאיותן הכלכלית והמקורות התקציביים למימושם. יתרה מזו - התמונה הכלכלית המוצגת בפני מקבלי ההחלטות לשם קידום הפרויקט ואישור המשאבים המוקצים לו, אינה שלמה, והיא מוטה בדרך כלל כלפי מטה. פער זה מביא לאי-הקצאת מקורות מתאימים, לבזבז משאבים, לפיגורים בלוחות הזמנים המתוכננים ולכשלים מרובים.

4. הממשלה אינה עושה די להסדרת הסמכויות והאחריות בין הגופים המעורבים בקידום תכניות הפיתוח. מורכבות תכניות הפיתוח השונות בכל תחום מחייבת שלכל תכנית פיתוח ימונה מנהל תכנית, לריכוז הטיפול בכל המרכיבים הכלולים בה, משלב אישור התכנית ועד מימושה. נמצא כי לא נקבעו גופים מנהלים כאמור. כמו כן אין תהליך של תיאום מובנה ושיטתי בין הגוף היוזם את הפרויקטים התשתיתיים ובין משרדי הממשלה וגופים רלוונטיים אחרים הנוגעים בדבר.

5. אג"ת נוהג לתקצב פרויקטים הכלולים בתכניות פיתוח בדרך של הרשאה להתחייב הניתנת לכל פרויקט בנפרד. תקצוב פרויקט בודד מתוך תכנית פיתוח בהרשאה להתחייב אינו משקף את העובדה שהפרויקט הוא מרכיב אחד בלבד במכלול הפרויקטים הכלולים בתכנית. הדבר עלול לפגוע ביישומם של מרכיבים אחרים הכלולים בתכנית הפיתוח, מאחר שהם משלימים, המשכיים או תלויים זה בזה ולמנוע את השגת יעדי התכנית.

6. התממשותם החוזרת ונשנית של סיכונים רבים שהטיפול בהם באחריות הממשלה כגון טיפול לקוי בהשגת אישורים סטטוטוריים, עיכובים בהפקעות קרקע, שינויים ועיכובים בביצוע קטעים של פרויקט שאמורים להיות מבוצעים באופן ישיר על ידי הממשלה מעלים חשש כי גורמי הממשל השונים לא טיפלו כנדרש במניעת הסיכונים שבאחריותם ובצמצום נזקיהם. לפיכך נאלצה לעיתים המדינה לשאת בנטל הכספי הכרוך בהם.

7. היערכותה התכנונית של המדינה עוד לפני התחלת העבודה אינה מספקת משום שאין היא כוללת בדיקה של איכות התכנון ומרכיביו. הדבר פוגע באומדני העלות וביתר הנתונים המוצגים בפני מקבלי ההחלטות ומביא לידי חיכוכים עם הזכין, להתארכות הזמן הנדרש להשלמת הפרויקט ולנזקים כלכליים וסביבתיים כבדים. לעתים אף מעמידים נזקים אלו בספק את כדאיות הפרויקט מהבחינה הכלכלית והתפעולית.

סיכום והמלצות

ממצאי הביקורת בדוח זה מצביעים על ליקויים מהותיים רבים באופן שבו הממשלה מנהלת את התכניות לפיתוח התשתיות. חלק מתכניות הפיתוח אינן מבוצעות על פי לוחות הזמנים שנקבעו להן, יעדיהן אינם מושגים, ותקציביהן חורגים בהרבה מהתקציבים הראשוניים שהוקצו להן. הממצאים מלמדים שיש צורך דחוף בהפקת לקחים ובשיפור דרכי הטיפול והניהול של תכניות הפיתוח. כתוצאה מאי-יישומן

באופן שיטתי ועל פי תכנון רב-שנתי נקלעת הממשלה להתנהלות משברית כדי למצוא פתרונות מהירים ובלתי-יעילים לצרכים חיוניים.

פיתוח תשתיות דורש שיקולים רחבים וראייה מערכתית רב-שנתית של היקף ההשקעות הכולל והשפעתו על המשק. לפיכך, לדעת משרד מבקר המדינה, על הממשלה להסמיק גוף מטה לרכז את נתוני צורכי הפיתוח ולהכין תכנית מערכתית רב-שנתית מקיפה. גוף זה יאתר את הצרכים ואת החסמים, יבחן את כל תכניות הפיתוח שעל סדר היום בכל אחד מתחומי התשתית ואת כדאיותן ויציע סדרי עדיפויות לממשלה. כל זאת - בתיאום ובשיתוף פעולה מלא בין כל הנוגעים בדבר. התוצרים של עבודת מטה מעין זאת חיוניים כבסיס לדיון בממשלה כדי שתוכל לקבוע סדר עדיפויות ולקבל החלטות מושכלות בתחום התשתיות.

על כל שר מוטלת האחריות לפעול לקידום ולמימוש של התכנית לפיתוח התשתיות בתחומו. לשם כך יש צורך להעביר לידיה את כל הסמכויות הנדרשות כדי להוציא את המדיניות מן הכוח אל הפועל. עליו לקבוע גורם מוסמך, להעניק לו סמכויות מתאימות ולהטיל עליו את האחריות לניהולה הכולל של התכנית על מקבץ הפרויקטים הכלולים בה.



מבוא

פיתוח התשתיות נועד לספק שירותים חיוניים ולתרום להאצת קצב צמיחת התוצר בטווח הארוך. פערים בין רמות הביקוש והצריכה ובין ההיצע ויכולת האספקה בתחומי התשתית האסטרטגית, פוגעים ביכולת הצמיחה של המשק וברמת החיים של תושבי המדינה. הממשלה הכירה בקיומם של פערים אלו בחלק מתחומי התשתית כגון חשמל, מים ותחבורה, ויזמה תכניות ייעודיות שנועדו לצמצמם. תכנית פיתוח כוללת מרכיבים שונים המשלימים זה את זה ובכללם הקמת תשתיות ופרויקטים, שינויים רגולטוריים, עדכוני חקיקה ונהלים והיבטים תפעוליים נוספים (להלן - תכנית פיתוח).

במרוצת השנים פרסם משרד מבקר המדינה דוחות ביקורת רבים שבהם הועלו ליקויים שונים בתחומי הניהול וההקמה של פרויקטים תשתיתיים ספציפיים. דוח הביקורת הנוכחי בוחן את בעיות היסוד המשותפות לכולם, המביאות לידי הישנותן של התקלות. הדוח עוסק בבחינת טיפולם של גורמי הממשל השונים במדינה בפיתוח תשתיות, החל בשלב הגדרת הצרכים וההיערכות המקדימה ועד מימוש הפרויקטים ותפעולם. הדוח מונה כמה גורמים עיקריים שיש בהם כדי למנוע או לעכב את מימושו של תכניות הפיתוח והפרויקטים השונים.

בחודשים ספטמבר 2007-אוקטובר 2009 בדק משרד מבקר המדינה את תהליך האישור וההוצאה לפועל של תכניות פיתוח ופרויקטים גדולים בתחומי התשתית הפיזית האזרחית. הבדיקה נעשתה באגף התקציבים (להלן - אג"ת) ובאגף החשב הכללי (להלן - אגף החשכ"ל) במשרד האוצר, במשרד ראש הממשלה (להלן - משרד ראש"מ), במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה) ובענבל - חברה לביטוח בע"מ (להלן - ענבל או חברה ענבל)². בדיקת השלמה

2 חברה ענבל משמשת זרוע ביצועית של הממשלה בפעולות ביטוחיות ופיננסיות שונות. השר הממונה על החברה הוא שר האוצר, והחשכ"ל הוא יו"ר החברה.

נעשו במשרד התשתיות הלאומיות (להלן - משרד התשתיות), במשרד להגנת הסביבה, במשרד הפנים, בחברת נ.ת.ע - נתיבי תחבורה עירוניים להסעת המונים בע"מ (להלן - נת"ע), בחברה הלאומית לדרכים בישראל בע"מ (להלן - מע"צ), בחברת רכבת ישראל בע"מ (להלן - חברת רכבת ישראל), בחברת נתיבי איילון בע"מ (להלן - חברת נתיבי איילון) וברשות הממשלתית למים ולביוב (להלן - רשות המים).

הביקורת הנוכחית הסתמכה, בין היתר, על ממצאים שהובאו בדוחות קודמים של מבקר המדינה וביניהם הדוחות האלה:

1. מבקר המדינה, דוח שנתי 59ב (2009), בעניין: (א) הקמתו של קו הרכבת המהיר לירושלים; (ב) חברת נתיבי איילון בע"מ - תקצוב פרויקטים וביצועם; (ג) ההיערכות להתמודדות עם מחסור בחשמל; (ד) הרשות הממשלתית למים ולביוב - השבת קולחים.
 2. מבקר המדינה, דוח שנתי 58ב (2008), בעניין הרכבת הקלה בירושלים.
 3. מבקר המדינה, דוח שנתי 56ב (2006), בעניין: (א) פרויקט הולכת גז טבעי; (ב) ביצוע פרויקט הסעת המונים במטרופולין תל אביב; (ג) הקמת מתקנים להתפלת מי ים.
 4. מבקר המדינה, דוח שנתי 55ב (2005), בעניין: (א) תקציב המדינה - תהליך הכנתו וערכונו; (ב) שדרוג מסילת הרכבת בתוואי תל אביב - ירושלים.
 5. מבקר המדינה, דוח שנתי 54ב (2004), בעניין פיקוח ובקרה על פרויקט הרכבת הקלה בירושלים.
 6. מבקר המדינה, דוח שנתי 53ב בעניין: (א) תכנית אב לפיתוח משק המים בישראל והשבת קולחין; (ב) עבודת המטה במשרדי הממשלה; (ג) שיתוף המגזר הפרטי בפיתוח תשתיות ציבוריות.
 7. מבקר המדינה, דוח שנתי 52ב (2002), בעניין: (א) מגזר המיעוטים - תשתיות פיזיות; (ב) מנהרות הכרמל.
 8. מבקר המדינה, דוח שנתי 49 (1999), בעניין ההיערכות לפיתוח משק גז טבעי.
 9. מבקר המדינה, דוח שנתי 48 (1998), בעניין: (א) תכנון מערכת מסילתית להסעת המונים במטרופולין תל אביב; (ב) תכנון שדות תעופה ומנחתים; (ג) חברת כביש חוצה ישראל בע"מ - כביש ארצי לישראל - בדיקת כדאיותו הכלכלית; (ד) הקמת תחנת רכבת השלום בתל אביב.
 10. מבקר המדינה, ניהול משק המים בישראל (1990).
- פיתוח התשתיות כולל נושאים רבים ומגוונים, ולכל אחד מהם מאפיינים שונים מבחינת הפיקוח וההסדרה, התקצוב, התכנון, הביצוע, הבקרה ועוד. הממצאים שהועלו בדוח זה משקפים בעיות שחלקן חוזרות ונשנות בתכניות פיתוח ובפרויקטים שונים בתחום התשתיות, ובחלקן ייחודיות לתחום מסוים.

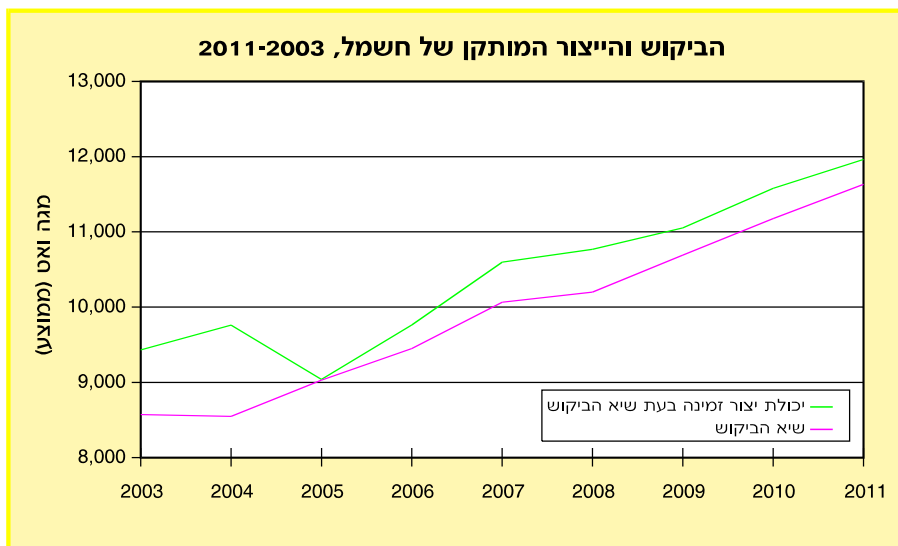
פערים מסתמנים בפיתוח ענפי תשתית חיוניים

תחום החשמל

העלייה המתמשכת ברמת החיים, התפתחות התעשייה וקצב גידול האוכלוסייה מגבירים את התלות בחשמל כמשאב חיוני, ומצריכים גידול בכוח הייצור שלו. על פי משרד התשתיות יוכפל הביקוש לחשמל ב-20 השנים הקרובות.

חברת החשמל לישראל בע"מ (להלן - חברת החשמל) ומשרד התשתיות בונים את תכניות הפיתוח של משק החשמל לטווח הארוך, תוך בדיקת סיכויי התממשותם של תרחישים שונים ובחינת התאמתן של התכניות לתנאים משתנים. ללא יישום יעיל של תכניות הפיתוח עלול משק החשמל להיקלע לקשיים באספקתו. הדבר קרה בקיץ 2006 כשצריכת שיא מחד ותקלות בייצור מאידך, גרמו תקלות באספקה. שיאי ביקוש נרשמו גם במאי 2009, והדבר אילץ את חברת החשמל לזום ניתוק של אספקת החשמל באזורים שונים במדינה.

להלן תרשים שמראה את הפערים בין הייצור והביקוש במשק החשמל:



הנתונים מבוססים על נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה והם משקפים מגמה כללית של התפתחויות צפויות בלבד.

הנתונים לשנים 2008-2003 מבוססים על הביצוע בפועל. הנתונים לשנים 2011-2009 מבוססים על תחזיות.

מהתרשים עולה כי המרווח בין יכולת הייצור לביקוש הינו מזערי, והוא אף הולך וקטן לאורך השנים, דבר שמאפשר קיומה של רווחה נמוכה בלבד.

הממשלה יזמה כמה דרכי פעולה להגדלת ההיצע של האספקה. ביניהן - עידוד יצרני חשמל פרטיים להקים מתקנים לייצור חשמל. כך ניתנו ליצרני חשמל פרטיים רישיונות ייצור לתפוקה כוללת של כ-3,000 מגה ואט³. בפועל, נכון ליולי 2009, מייצרים היצרנים הפרטיים רק מאות בודדות של מגה ואט חשמל.

בין השנים 1999-2009 קיבלה הממשלה 16 החלטות בנושא פיתוח משק החשמל והגדלת כושר הייצור. במהלך הניסיונות לצמצום הפער בתקופה האמורה אישרו שרי התשתיות לחברת החשמל תכניות פיתוח שונות. בין דצמבר 1999 לדצמבר 2004 אישרה הממשלה הקמת תשע יחידות לייצור חשמל. מועד ההפעלה המאוחר ביותר ליחידת הייצור האחרונה שאושרה נקבע לאוגוסט 2008. עד מאי 2008 הופעלו רק שלוש יחידות ייצור בהפעלה מלאה, ובכל יחידות הייצור שאושרו להקמה נרשם פיגור ממוצע של כ-50 חודשים ממועד ההפעלה המלאה המתוכנן.

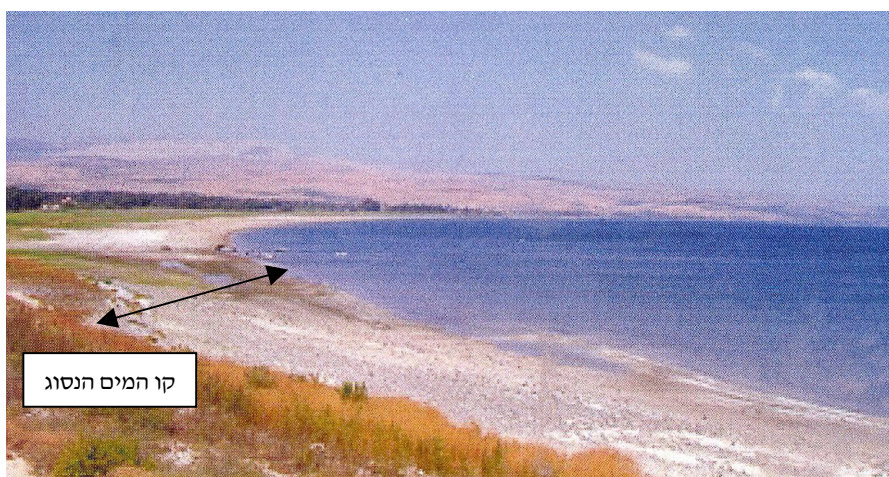
3 על פי נתוני רשות החשמל, הרשיונות ליצור כ-17% מכלל התפוקה, ניתנו בשנים 1999-2006, לכ-47% בשנים 2007-2008, ולכ-36% מהתפוקה ניתנו הרשיונות ברבעון הראשון של שנת 2009.

בספטמבר 2007 אישרה הממשלה תכנית חירום הכוללת הוספת 1,750 מגה וואט עד שנת 2013, כדי לתגבר את העתודות הנמוכות של מערכת ייצור החשמל. הרשות לשירותים ציבוריים - חשמל (להלן - רשות החשמל) הכירה בצורך לשנות את התעריף לצרכנים כדי לממן חלק מעלות הקמת המתקנים הנוספים בסך כ-2 מיליארד ש"ח, בתנאי שחברת החשמל תעמוד ביעדי התכנית. התוספת התזרימית הייתה אמורה להתווסף למימון העצמי של תכנית הפיתוח, נוסף על הצורך בגיוס הון זר. רשות החשמל סברה כי מן הראוי שהמדינה, כבעליה של החברה, תהיה זו שתזרים את ההון הנדרש לגיוס מימון ביניים. כמו כן קראה להשלמת השינויים המבניים בחברה באופן מיד⁴. במועד סיום הביקורת - אוקטובר 2009 - לפי הערכות של רשות החשמל יש עיכוב בלוח הזמנים של ביצוע התכנית.

במאי 2009 פרסם מבקר המדינה דוח העוסק בהיערכות להתמודדות עם מחסור בחשמל⁵. על פי ממצאי הדוח עלול להיווצר מחסור כבר בתקופה הקרובה אם יתממשו תחזיות הביקוש לחשמל.

תחום המים

על פי תכנית האב⁶ שהכינה נציבות המים (כיום רשות המים) בשנת 2002⁷ כבר אז היה משק המים בשפל חסר תקדים. בתכנית האב צוין כי אי-מתן פתרון הולם וארוך טווח לנושא משול ל"הליכה על הסף", ודחיית מתן פתרון מעשי כגון התפלת מים מחריפה בקצב מהיר את המשבר. עוד נקבע בתכנית כי יש הכרח ליצור פתרונות מעשיים למחסור המחרף שיתרמו לייצוב משק המים במדינה בהקדם האפשרי. בשנים האחרונות החריף המשבר במשק המים עד כדי חשש ממשי לקשיים באספקת מי שתייה ולפגיעה במאגרים הטבעיים ובאיכותם.



ירידת מפלס מי הים בכנרת (ספטמבר 2009)

- | | |
|---|--|
| 4 | שינויים מבניים בחברת החשמל מהווים היבט מרכזי במבנה משק החשמל כולו ומשפיעים על פיתוחו. |
| 5 | ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 59 (2009), עמ' 1197. |
| 6 | על פי משרד התשתיות הלאומיות, תכנית אב היא תכנית כוללת המציגה תמונת מצב עדכנית תוך ציון הצרכים העתידיים, לפי נתוני תכנון מצויים ונתונים חזויים. התכנית אמורה לרכז את מכלול הפרויקטים הנדרשים, לוחות הזמנים לביצועם ואומדני עלותם. |
| 7 | נציבות המים - האגף לתכנון, תכנית אב לפיתוח משק המים בשנים 2002-2010 (יוני 2002). |



מאגר איילון (ינואר 2010)

בין השנים 1999-2009 התקבלו 14 החלטות ממשלה בעניין הטיפול במשבר במשק המים. במרס 2002 אישרה הממשלה להתפיל מי ים בהיקף של 400 מיליון קוב לשנה, ודרשה כי מועד ההפעלה יהיה סוף שנת 2004. בתקופה שבין מרס 2002 ליולי 2004 קיבלה הממשלה כמה החלטות שצמצמו את היקף ההתפלה הנדרש עד לכמות של 230 מיליון קוב לשנה בלבד. ביולי 2007 החליטה הממשלה להגדיל את היקף ההתפלה ל-505 מיליון קוב לשנה, ומועד ההפעלה לתפוקה זו נקבע לסוף שנת 2013. ביוני 2008 החליטה הממשלה כי יוגדל היקף מי הים המותפלים ל-750 מיליון קוב לשנה לא יאוחר משנת 2020. יצוין שעד מועד סיום הביקורת, אוקטובר 2009, הוקמו רק שני מתקנים להתפלת מי ים, והם מופעלים בהיקף של כ-150 מיליון קוב לשנה, ובמהלך 2010 אמור לפעול מתקן נוסף בהיקף של כ-100 מיליון קוב.

להלן דוגמאות לבעיות שהתעוררו במהלך יישומם של פרויקטים הכלולים בתכנית הפיתוח של משק המים שהיה בהם כדי להביא לידי אי-מימוש התוכנית:

1. המכרז להקמת מתקן ההתפלה באשקלון פורסם ביולי 2000, והוא החל לספק מים בדצמבר 2005. בתהליך קידום הפרויקט נמצאו כמה ליקויים: עיכובים בתהליך קבלת היתרים מהרשות המקומית ומהמשרד להגנת הסביבה בשל שינויים בתכניות ההקמה ובהיערכות הזום לקבלת ההיתרים; אי-שילובם של אנשי משרד הבריאות שבאחריותו לקבוע תקנים לאיכות המים המופקים במתקן בתהליך הכנת המכרז ובביצועו; פרסום המכרז להקמת המתקן לפני סיום ההליכים הסטטוטוריים ושינוי מדיניות הממשלה בעניין העובדים הזרים שהקשה על גיוס ידיים עובדות להקמתו.

2. באפריל 2001 הטילה הממשלה לראשונה⁸ על מקורות, החשכ"ל, משרד התשתיות והמשרד להגנת הסביבה לפרסם מכרז להקמת מתקן התפלה באשדוד. חילוקי דעות שהתגלעו בין משרד האוצר ובין נציבות המים, משרד התשתיות וחברת מקורות בעניין שינוי מבנה החברה, וכן עיכובים בחתימת הסכמים בקשר לשטח המיועד להקמתו הביאו לידי כך שרק בסוף 2009 פורסם המכרז.

3. בינואר 2002 פורסמה קריאה להשתתפות בהליך מיון מוקדם לקראת פרסום מכרז להקמת מתקן התפלה בחדרה. לאחר הפרסום הראשוני שינתה המדינה את תנאי המכרז בנוגע למקומו ולהיקף הייצור הנדרש, והדבר חייב פרסום מכרז חדש בדצמבר 2004. המכרז פורסם לאחר עיכובים רבים עקב חילוקי דעות בין משרדי הממשלה השונים בעניין מהות המכרז ותנאיו, ובכללם - החלטת משרד האוצר לבטל את מענק ההקמה.

4. באוקטובר 2002 חתמה המדינה על הסכם להקמת מתקן התפלה קטן באזור חיפה, בלי שוויידיה שהזוכה יוכל לעמוד בתנאי המכרז, ושכן ניתן להקים את המתקן באותו מקום, משום שלא ניתן אישור סטטוטורי להקמתו. עד מועד סיום הביקורת אוקטובר 2009, לא הוקם המתקן כאמור.

תחום התחבורה

בתשתית התחבורה היבשתית בישראל נכללים כמה תחומים עיקריים: כבישים, רכבות כבדות, רכבות קלות בתוך הערים הגדולות ונתיבי תחבורה מיוחדים לתחבורה ציבורית.

לפי מסמך שהכין משרד התחבורה במרס 2008 חלה במרוצת השנים עלייה בנסועה⁹ הן כתוצאה מהגידול באוכלוסייה ובמספר כלי הרכב, והן מהעלייה במרחק הנסיעה הממוצע לנפש. אחת התוצאות של הגידול בנסועה היא הגודש¹⁰ הגורם להאטת התנועה, להתארכות זמן הנסיעה, לאובדן של זמן ופריזון ולעלייה בתצרוכת הדלק ובפליטת מזהמים. גודש הוא מקור לאי-יעילות כלכלית¹¹, והוא מקשה על תפקוד יעיל ונוח של המשק והאוכלוסייה. אחת הדרכים להתמודד עם צורכי התחבורה היא פיתוח של תשתיות תחבורה יעילות, ובכללן תחבורה ציבורית יעילה העשויה להקטין את רמת הגודש בכבישים.

בין השנים 1999-2009 התקבלו 11 החלטות ממשלה בעניין תכנית הפיתוח של חברת רכבת ישראל. ההחלטות כללו, בין היתר, הוספת קווי רכבת ובניית מסילות נוספות. כחלק מההתמודדות עם הגודש התחבורתי בתוך הערים הגדולות, קידמה הממשלה שני מיזמים לתכנון, הקמה והפעלה של קווי רכבת קלה במטרופולין תל אביב ובירושלים בשיתוף המגזר הפרטי (PPP)¹². בתחום סלילת הכבישים יזמה הממשלה כמה פרויקטים - חלקם באמצעות חברת מע"צ וחברות ממשלתיות אחרות וחלקם בשיתוף המגזר הפרטי.

למרות החלטות הממשלה, עד מועד סיום הביקורת לא הושלמו חלק ניכר מהפרויקטים על אף שמועד סיומם המתוכנן כבר חלף. להלן דוגמאות לעיכובים במימוש תכנית הפיתוח של חברת רכבת ישראל¹³.

1. באפריל 2004 חתמו הממשלה וחברת רכבת ישראל על מסמך עקרונות למימושה של תכנית פיתוח לשנים 2003-2008 (להלן - הסכם הפיתוח). בהסכם נקבע כי המסגרת הכספית תעמוד על 20 מיליארד ש"ח, וחברת רכבת ישראל הצהירה בו כי הנתונים הוכנו על פי שיקולים מקצועיים ועל

9 מספר הקילומטרים הכולל שנסעו כל כלי הרכב במדינה ביחידת זמן מוגדרת.

10 מצב שבו הכביש או הדרך אינם יכולים לספק את צורכי התנועה.

11 באיחוד האירופי מעריכים את עלות הגודש לשנה בין 0.5% ל-1% מהתמ"ג. לפי הערכת משרד התחבורה, בישראל העלות היא בשיעור דומה.

12 Public Private Partnership - שיתוף פעולה בין המגזר הציבורי למגזר הפרטי בהקמת פרויקטים עקב הצרכים הגדלים של פיתוח התשתיות. בשל העלויות הכבדות והקושי של המגזר הציבורי להתמודד עם אתגרי ההקמה והתפעול, נדרשה הממשלה למצוא פתרונות שונים למימון הביצוע והתפעול של פרויקטים תשתיתיים, שיאפשרו התמודדות טובה יותר עם נטל המימון והסיכונים הכרוכים בהקמת הפרויקטים.

13 כפי שהופיעו בדוחות קודמים של מבקר המדינה - ראו רשימת דוחות במבוא.

סמך מידע מלא על מצבם של כל הפרויקטים והעלויות הנדרשות להשלמתם. להסכם הפיתוח צורף נספח ובו פירוט של 33 פרויקטים והמועדים המתוכננים להשלמתם.

בשנת 2005 העריכה חברת בקרה שמשרד האוצר שכר את שירותיה כדי לבדוק את פעילות חברת רכבת ישראל, כי לצורך השלמת תכנית הפיתוח יידרשו 24.6 מיליארד ש"ח, והיא תסתיים רק ב-2012.

בדוחות הכספיים של ממשלת ישראל לשנת 2008 צוין, בין היתר, כי באוגוסט 2008 חתמה הממשלה עם חברת רכבת ישראל על הסכם פיתוח חדש ובו 35 פרויקטים בהיקף כולל של 29.5 מיליארד ש"ח (במונחי יולי 2008). הסכם זה מבטל את ההסכם הקודם מ-2004. בתשובת אג"ת מדצמבר 2009 למשרד מבקר המדינה נאמר: "יש לציין כי תכנית הפיתוח המקורית שעלותה הוערכה בשנת 2004 בכ-20 מיליארד ש"ח הגיעה להיקף כולל של כ-37 מיליארד ש"ח בשנת 2008".

2. בהסכם הפיתוח נכללה גם השלמתו של קו הרכבת המהיר שבין תל אביב לירושלים, בקטע שממחלף ענבה לירושלים. בעת חתימת ההסכם באפריל 2004 העריכה חברת רכבת ישראל כי עלות השלמת התשתית לקטע זה תעמוד על 3.2 מיליארד ש"ח במחירי יולי 2003. באוגוסט 2008 נעשתה הערכה מחדש של עלות הקו שהסתכמה בכ-6 מיליארד ש"ח במחירי יולי 2003 - עלייה ריאלית של כ-88%.

בדוח 2009 של משרד מבקר המדינה בנושא קו הרכבת מתל אביב לירושלים צוין: "המדינה התקשרה עם חברת הרכבת להקמת הרשת, ובכללה הקו המהיר לירושלים. אומדני העלויות שהוצגו על ידי הרכבת, לפני קבלת החלטת הממשלה, היו נמוכים במיליארדי ש"ח מאומדני העלויות הנוכחיים. בפועל, גם התקציבים עלו, ונדרחו לוחות הזמנים להשלמת הקו... בהקמתו של פרויקט זה נמצאו ליקויים רבים, בייחוד בתכנון, באומדני העלויות ובלוח הזמנים לביצועו. למעשה הפרויקט נעצר".

בעקבות החריגות והעלייה החדה באומדן העלויות הוחלט במשרד האוצר לקיים בדיקות כלכליות מעודכנות לפרויקטים הכלולים בתכנית הפיתוח. באוגוסט 2008, לאחר דחיות רבות בביצוע העבודות בקו הרכבת המהיר מתל אביב לירושלים, נחתם הסכם פיתוח חדש. בדצמבר 2008 התקיים דיון בוועדת השרים לענייני חברה וכלכלה בנוגע לכדאיותו של הפרויקט. בדיון התקבלה החלטה לאשר את המשך הקמתו¹⁴. הפרויקט שהיה אמור להסתיים בשנת 2008 יושלם על פי ההערכות רק ב-2016.



באוגוסט 2009 פנה משרד מבקר המדינה למשרד התשתיות ולמשרד התחבורה בבקשה לקבל מידע מפורט על אודות תכניות פיתוח בתחומים דלעיל. המידע המבוקש כלל את הפרטים הבאים: (א) התקציב המקורי להקמת מקבץ הפרויקטים שבתכנית, לרבות תקציב עלות מחזור החיים¹⁵; (ב) תכולת התכנית במלואה ופירוט הפרויקטים הכלולים בה; (ג) היעדים והתפוקות המוגדרים לתכנית הפיתוח; (ד) לוח הזמנים למימוש התכנית. המידע נדרש בשלושה חתכי זמן: מועד התחלת התכנית; המצב כיום ותחזית מעודכנת לסיומה.

14 החלטה חכ/166 מ-2.12.08.

15 LCC - Life Cycle Cost - עלות מחזור החיים - עלויות הקמה, אחזקה ותפעול שמצטברות לאורך כל "חיי" הפרויקטים.

בעקבות הפנייה התקבלו נתונים חלקיים בלבד, שמהם ניתן ללמוד כי פרויקטים רבים הכלולים בתכניות הפיתוח אינם מבוצעים לפי יעדי התקציב ועל פי לוחות הזמנים שהוגדרו מסיבות רבות. נתונים אלה והממצאים בדוח זה ובדוחות מבקר המדינה העוסקים בסוגיות אלה, מלמדים על טיפול מערכתי לקוי של הממשלה והגופים הפועלים מטעמה בהשקעה בתשתיות, על שינויים תכופים בהחלטות הממשלה ובתכניות הפיתוח בתחומי תשתית חיוניים ועל עיכובים במימוש התכניות וההחלטות.

בתשובתו של משרד התחבורה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2009 צוין כי הליקויים הקיימים בקידום תכניות פיתוח אינם בהכרח תוצאה של כשל ניהולי, אלא נובעים לעתים מ"גורמים שאינם בשליטת המשרד או העומדים בראשו". להמחשת טענתו תיאר המשרד בתשובתו אירוע מנובמבר 2009¹⁶ ובו הוצגו בפני ראש הממשלה "כל החסמים הקיימים לאי מימוש פרויקטים תשתיתיים והודגש בפניו... התכנון הסטטוטורי, ההפקעה, פינויים ולבסוף הביצוע, מתמשכים על פני שנים ארוכות ללא כל שליטה ולכך השפעה רבה על תהליכים, עלויות וזמן ביצוע". המשרד המשיך ותיאר את הפעילות הבהולה והמידית שביצע ראש הממשלה לצורך הסרת החסמים.

לדעת משרד מבקר המדינה - העובדה שהתכניות מבוצעות בחריגה ניכרת מלוחות הזמנים שנקבעו להן ומהתקציבים שיועדו להן מלמדת על בעיות קשות בניהול התכניות שיש למשרדים האחראים לביצוען ולעומדים בראשם. פעולתו המיידית של ראש הממשלה להסרת החסמים שהציגו לו אנשי משרד התחבורה, מצביעה על האפשרות הקיימת בידי משרדי הממשלה והעומדים בראשם לפעול בנחרצות לקידום תכניות פיתוח.

עבודת המטה בתחום פיתוח התשתיות

תכנית השקעות כוללת לפיתוח תשתיות במשק

גיבוש תכנית השקעות כוללת והתאמתה למדיניות הממשלה ראוי שייעשו על ידי גוף שיכול לרכז את כל המידע הרלוונטי, לנתחו על פי מדדים שונים ולהפיק ממנו את התשומות המיועדות לממשלה בבואה לאשר את התכניות המוצעות. פרסומי ה-OECD¹⁷ בנושא פיתוח תשתיות ממליצים לבסס את התכנון והמימון של פרויקטים תשתיתיים על אסטרטגיה ארוכת-טווח¹⁸. במדינות מסוימות אחראים המתכננים גם למעקב אחר ביצוע הפרויקטים ולדיווח מפורט על אודותיהם - עלותם המשוערת, לוח הזמנים המתוכנן וההתקדמות שלהם.

הביקורת העלתה כי הממשלה לא מינתה באופן רשמי גוף מטה לריכוז כל הנתונים על צורכי הפיתוח בתחומי התשתית השונים.

נמצא כי במהלך הכנת תכנית פיתוח מעביר המשרד הייוזם מידע על אודות הפרויקטים המתוכננים לגופים ולמשרדי ממשלה לפי תחומי האחריות והאישורים הנדרשים לקידום¹⁹. העברת המידע על

16 ביקור רה"מ באתר עבודות תחבורה שבוצעו בצומת המוביל.

17 Organization for Economic Co-operation and Development

18 Infrastructure to 2030, OECD publishing - מתוך אתר האינטרנט www.oecd.org

19 תקציב, היבטי איכות הסביבה, אישורים סטטוטוריים וכד'.

פי תחומי האחראיות בלבד אינה מאפשרת לרכז את הצרכים ואת הדרכים לספקם בתחומי התשתית השונים באופן שיאפשר הפקת תכנית כוללת למשק. לדוגמה:

1. כל פעילות פיתוח כרוכה בעלות ניכרת ונדרש עבורה מקור מימוני ייעודי. לפיכך פונים המשרדים המקצועיים למשרד האוצר לגבש הצעה למקורות המימון הדרושים למימוש תכניות הפיתוח.

אג"ת כתב למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2008 כי הנהלת האגף בוחנת כל פרויקט ביחס לכל צורכי התקציב מתוך ראייה כוללת של הוצאות הממשלה ודרישות המשרדים. עוד הוסיף כי "כל פרויקט מוערך בהתאם לפרמטרים שונים הרלוונטיים לתחום אליו הוא שייך. הבחינה מבוצעת על בסיס ידע וניסיון מקצועי של הנהלת אגף התקציבים ומתוקף הסמכויות המוקנות לשר האוצר בחוק יסודות התקציב... כך, השאלה האם לבצע התאמה בתקציב פיתוח הכבישים נבחנת אל מול התאמות בתקציבים שונים... כמו גם תקציבי פיתוח אחרים". כמו כן הוסיף אג"ת בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2009 כי אף שאג"ת "שוקל שיקולים כלכליים בעיקרם, הרי שלא קיים גוף מטה אחר בעל ראייה רוחבית דומה, אשר ביכולתו לסייע לממשלה בקביעת סדרי עדיפויות בין התחומים השונים ככל שזו נדרשת לעשות כן". עם זאת ציין כי הביקורת לא נעלמה מעיניו ובאג"ת "בוצעה ומבוצעת עבודת מטה מקיפה לבחינת אופן תקצוב וניהול תחומי התשתית השונים" ובה רוכזו כל תחומי התשתיות תחת סגן ממונה אחד ובהנחייתו מקודמת "תכנית עבודה רב צוותית ומקיפה להשלמת מתודולוגיה למדיניות השקעה בתשתיות... גם בתחומים אשר אין בהן כיום מתודולוגיה סדורה בנושא".

אג"ת טען בתשובתו, כי בהיותו אמון על שמירת המסגרת התקציבית השנתית ועל יעדי הגירעון, ומכיוון שתכניות הפיתוח מחייבות הקצאת משאבים ומקורות תקציביים, הוא הגוף היחיד שבכוחו לסייע לממשלה לקבל את ההכרעה בדבר סדרי העדיפות בביצוע עבודות בתחומי תשתית מסוימים וקידומן. עוד הוסיף האגף בתשובתו מדצמבר 2008, כי "אומנם אין לאגף את המומחיות והמקצועיות בכל תחום ותחום כפי שקיימת במשרדים הייעודיים, אך לשם כך מחולק האגף לצוותים המתמחים כל אחד בהיבט הכלכלי של התחום עליו הוא מופקד. מטרת האגף אינה לבוא בנעלי המשרד, אלא לשאול את השאלות הרלוונטיות אשר יאפשרו הקצאה כלכלית ואחראית של כספי הציבור".

חלק מתשובותיהם של משרדי הממשלה למשרד מבקר המדינה, מצביעים על חילוקי דעות ומאבקים מקצועיים בנוגע לקידומן של תכניות הפיתוח בין המשרד הייעודי למשרד האוצר. הוויכוחים מתעוררים סביב חיוניות התכניות, מרכיבהן וסדרי העדיפויות לביצוען. עוד נטען בתשובות כי בידי משרד האוצר קיים כוח להכריע בתחומי התשתית, על אף שאינו הגורם המקצועי המוביל בתחום.

2. המועצה הלאומית לכלכלה שהוקמה בהחלטת הממשלה²⁰ מספטמבר 2006 משמשת גוף מטה בנושאי כלכלה. בהחלטה נקבע כי בין שאר תפקידיה נמנים סיוע בתהליך קבלת החלטות בהתבסס על ניתוחים מקצועיים וחשיבה שיטתית ארוכת טווח; הכנת חוות דעת בענייני התקציב, הצעת חלופות בעת הצורך והכנת חוות דעת מקצועיות ביחס להחלטות העומדות על סדר יומה של הממשלה בענייני כלכלה. משרד ראש הממשלה הבהיר למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2009 כי המועצה אינה מרכזת את צורכי הפיתוח בתחומי התשתית, ואינה מכינה תכנית מערכתית כוללת בתחום זה.

3. מינהל התכנון שבמשרד הפנים (להלן - מינהל התכנון), בתוקף היותו גוף מטה מקצועי מלווה את עבודתם של מוסדות התכנון והבנייה הארציים והמחוזיים. למוסדות התכנון מוגשות כל התכניות ובכללן הפרויקטים המיועדים למימוש, לצורך אישורם הסטטוטורי והתאמתם לתכניות

המתאר השונות. תכניות המתאר הארציות שמכין מינהל התכנון עוסקות, בין היתר, בתכנון הפיסי של משאבי הקרקע והקצאתם למטרות שונות בראייה כוללת לטווח הארוך, ומשקפות את מדיניות התכנון הארצית כפי שנקבעה על ידי הממשלה בנושאים שונים. ואולם מינהל התכנון אינו אחראי להקצאת המשאבים הכספיים, לתעדוף הפרויקטים ולקביעת סדר מימושו של התכניות, וממילא אין בסמכותו להחליט על הוצאתן לפועל.

בתשובת מינהל התכנון למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2009 (להלן - תשובת מינהל התכנון) צוין כי במסגרת תמ"א 35²¹ גובשה סדרה ארוכה של אמצעי מדיניות נלווים הכוללים שורה ארוכה של נושאים במגוון רחב של תחומים, לרבות תשתית. החלטת הממשלה לאישור התמ"א אימצה גם אמצעי מדיניות וקבעה כי "משרדי הממשלה וגופי הסמך שלה יפעלו, ככל הניתן, להטמעת אמצעי המדיניות המצורפים לתמ"א בפעולותיהם, וידווחו לממשלה מדי שנה על יישומם".²² המינהל הוסיף כי במעקב שביצע המינהל אחר יישום אמצעי המדיניות עלה כי "חלק מגורמי הממשלה לא רק שלא פעלו ליישום אמצעי המדיניות, אלא אפילו פעלו על פי מדיניות העלולה לסכל את מימוש יעדיה של הממשלה כפי שנקבעה במסגרת תמ"א 35 ואמצעי המדיניות. ניסיונות נוספים של מינהל התכנון לקדם את הטמעת אמצעי המדיניות בקרב גורמי הממשלה לא צלחו... בעיקר עקב העדר סמכות ... ועקב חסרונן של גוף ממשלתי מתכלל".

בהיעדר גוף מטה כאמור ממלא אג"ת את החלל שנוצר, אף שאינו הגוף האחראי למתן פתרונות מקצועיים בתחומי התשתיות ולקביעת חיוניותם וסדר העדיפויות שלהם. הדבר גורם חילוקי דעות בין המשרדים המקצועיים ובין גופי המטה השונים כדוגמת משרד האוצר בעניין תוקפן של החלטות התעודות השונות.

הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2009 (להלן - תשובת רט"ג), כי "לדעת הדרג המקצועי ברשות, אחד הגורמים המרכזיים לכשל הכללי בתחום התשתיות הלאומיות, נובע מכך שלא קיימת תכנית אב או אסטרטגיה לאומית מגובשת לתחום. מצב זה מייצר עבודה בדרך של 'סתימת חורים' ו'כיבוי שריפות'". חברת רכבת ישראל בתשובתה מינואר 2009 העירה כי "יש להערכתנו יתרון בהקמת יחידת מטה ממשלתית אשר תרכז את כלל הפעילות בתחומי התשתית".

משרד התשתיות ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2009: "אנו תומכים בהקמת גוף שלטוני נפרד שיחמקד באופן מרוכז ומערכתי בצורכי הפיתוח המרכזיים של המדינה, על בסיס מדיניות הממשלה ובהתחשב במגוון השיקולים לטווח הארוך. אכן ראוי להכין תוכנית השקעות מקיפה שתבטא צרכים חיוניים של כלל המשק תוך הכרת הפרויקטים המבוקשים, קביעת סדרי עדיפויות בין הפרויקטים, ויצירת שיתוף פעולה בין כל הגופים הממשלתיים הנדרשים לקידום כל פרויקט ופרויקט... תוך יצירת 'יד מכוונת'...". עוד הוסיף בתשובתו כי "חשוב לקבוע מנגנון שיבטיח לגוף המטה... סמכות ניהולית מורחבת... וסמכות לקבלת מידע בחתכים שונים, בהתאם לצרכיו. הדבר חיוני להסרת חסמים, זירוז הליכים, עמידה בלוחות זמנים, צמצום משאבים למימוש תוכניות וקבלת החלטות עקביות".

משרד ראש הממשלה השיב למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2009, כי "אגף תקציבים משמש כגוף מטה המרכז את צרכי התקציב ותכניות העבודה של כל משרדי הממשלה כאשר להבנתנו תקציב המדינה היא תכנית העבודה המפורטת של הממשלה והחלטות הממשלה במסגרת התקציב הן ההחלטות הקובעות סדרי עדיפויות. להבנתנו, ראוי לקיים במסגרת דיוני התקציב, דיון ממצה בקבינט החברתי כלכלי בדבר סדרי עדיפויות לפיתוח תשתיות ציבוריות מרכזיות."

21 תכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה, לפיתוח ולשימור.

22 החלטת ממשלה מס' 4467 מ-27.11.2005.

לדעת משרד מבקר המדינה - על הממשלה להסמיך גוף מרכזי שירכז ויתעדף את כל צורכי הפיתוח והתכנון מנקודת מבט מערכתית ויגבש תכנית השקעות כוללת. על תכנית כזו להגדיר את סדר העדיפויות בין התחומים השונים, לדרג את התוכניות המוצעות בכל תחום, לקבוע את סדר הוצאתן לפועל ולהמליץ בפני הממשלה בנוגע להקצאת המשאבים הדרושים למימושן לפי לוחות זמנים מתוכננים. זאת - על פי המדיניות שהתוותה הממשלה ובהתחשב במגוון של שיקולים לטווח ארוך, ביניהם שיקולי עלות-תועלת ושיקולי תקציב, ולאחר הכנת אומדני עלות הכוללים גם את עלות מחזור החיים של הפרויקטים. מלבד הצורך בקביעת סדרי עדיפויות לשם הקצאת משאבים יעילה ולהקניית יציבות לתהליך קידום התכנון, יש חשיבות גם להכנת תכנית השקעות מקיפה. זאת משום שיתכנו יחסי תלות בין פרויקטים, לעיתים אף כאלו מתחומים שונים, שיכולים להחליף זה את זה, להשלים זה את זה או להיות תלויים זה בזה. כך לדוגמה, עלול מחסור בחשמל לגרום קושי בפיתוח מערכת רכבות חשמלית ובהקמת מתקני התפלת מים.

הכנת תכניות פיתוח ענפיות ותכולתן

מאחר שתכנון פיתוח בתחום התשתיות הן ארוכות טווח, וההשקעה בהן נוגסת נתח נכבד מעוגת התקציב²³, יש חשיבות רבה לכך שההחלטה על חלוקת התקציב בין תכניות הפיתוח לסוגיהן תתקבל בתהליך מוסדר שישען על עבודת מטה מעמיקה ויחאם למדיניות הממשלה, יעדיה וסדרי העדיפות שלה. תכנון ההשקעה בפיתוח תשתיות צריך להיות רב-שנתי ולהתבסס על הגדרת צרכים ותפוקות נדרשות הניתנות למדידה שיניבו את התועלת המרבית למשק ולחברה.

לעבודת מטה בתחום פיתוח התשתיות ניתן להשתמש בעקרונות מן התחום הכלכלי-עסקי. ממחקרים שנעשו במקומות שונים עולה שאבני היסוד של עבודת המטה, בין השאר, הן אלה: (א) תיאור מלא של תכנית הפיתוח הכוללת; (ב) פירוט של הצרכים שאותם נדרשת תכנית הפיתוח לספק לרבות יעדים ותפוקות; (ג) ניתוח השפעותיהם הנרחבות של הפרויקטים הכלולים בתכנית לרבות השפעות גומלין על תחומים, תכניות ופרויקטים אחרים; (ד) חלופות שונות לתכנית ולפרויקטים הכלולים בה ופירוט היתרונות והחסרונות בכל חלופה; (ה) היקף התקציב הנדרש לרבות עלות מחזור החיים של הפרויקטים והמקורות לכך; (ו) לוח זמנים מפורט, לרבות ציון אבני דרך ויעדי ביניים הניתנים למדידה ולבקרה; (ז) הגורם שיהיה אחראי לניהול התכנית ופירוט סמכויותיו וכן מנגנון הבקרה על פעילותו; (ח) הגדרת הדוחות התקופתיים המפורטים שיוצגו בפני הממשלה על אופן הביצוע, לרבות פיגורים ועיכובים, גידולים בעלויות ותחזיות מעודכנות; (ט) פירוט הסדרים משפטיים נדרשים למימוש התכנית והפרויקטים הכלולים בה; (י) הכנת רשימה של התנגדויות וחשמים צפויים והדרכים להתמודד עמם; (יא) פירוט תכולת מקבץ הפרויקטים הכלולים בתכנית; (יב) חישובי עלות/תועלת וכדאיות כלכלית.

הממצאים בדוחות של משרד מבקר המדינה מצביעים על ביצוע חלקי של עבודת מטה. לדוגמה, בדוח בעניין תכנית אב לפיתוח משק המים בישראל והשבת קולחין, העיר משרד מבקר המדינה כי תכנית האב לפיתוח משק המים לשנים 2002-2010 הוכנה ביוני 2002 על ידי נציבות המים בטרם נקבעה מדיניות ממשלתית ברוב הנושאים הכלולים בה. עוד נכתב בדוח: "בהתחשב בהיקף הנושאים המוסדרים בתכנית האב, בהשפעה הרבה שיש לה, בהיקף ההשקעות הנדרשות למימונה ובמעורבותם של משרדי ממשלה שונים בביצוע, מן הראוי היה כי תוכן לפי קווים מנחים של

23 לדוגמה - סך תקציב הפיתוח בהצעת התקציב לשנים 2009-2010 הוא כ-9 מיליארד ש"ח בהרשאה להוצאה, וכ-20 מיליארד ש"ח בהרשאה להתחייב.

הממשלה המשקפים את מדיניותה בניהול משק המים בכל הנושאים הכלולים בתכנית. היה ראוי גם שהנתונים והנחות היסוד שהתכנית מתבססת עליהם יובאו לדיון בממשלה²⁴.

בדיון שהתקיים בדירקטוריון חברת רכבת ישראל בנובמבר 2006 בעניין תכנית הפיתוח של החברה דיווח מנכ"ל החברה דאז: "נחתם הסכם של חמש-שש שנים של 20 מיליארד ש"ח... נתברר שזה לא רציני. 20 מיליארד היה מספר בעלמא ו-2008 הייתה סתם שנת יעד בעלמא... יש לו"ז שבינו לבין המציאות אין כלום וכך גם לגבי התקציב וזה הופך את הניירות לחסרי טעם". עוד הוסיף כי "הרכבת הבחינה לפני כ-10 חודשים בשלוש בעיות עקרוניות בתכנית הפיתוח - לו"ז תלוש מהמציאות, תקציב תלוש מהמציאות וחוסרים של פרויקטים שנראים כטעות כלכלית שלא להתייחס אליהם, כדוגמת רכש הציוד הנייד"²⁵.

בדיון בוועדת הכלכלה של הכנסת שהתקיים ביולי 2008 העיר מנכ"ל משרד התחבורה דאז, מר גדעון סיטרמן, כי "רכבת ישראל הייתה יחידת סמך ממשלתית... ב-2003 הטילו עליה 20 מיליארד ותכנית גרנדיוזית. בחמש השנים שעברו לא הייתה תשתית ניהולית, יכולת תכנון ויכולת להעמיד קבוצות מקצועיות, שיכולות לייצר אומדנים ברורים, הייתה רשימת פרויקטים, היו 20 מיליארד על הנייר".

היקפן הכספי של תכניות הפיתוח והשפעתן הנרחבת מחייבים את משרדי הממשלה והגורמים היוזמים לבצע עבודת מטה ראויה המכילה לפחות את אבני היסוד המוזכרות לעיל. עבודת מטה יסודית יכולה למנוע הישנות מקרים כמו המוזכרים לעיל, לתרום לאמינות הנתונים המוצגים ולגרום להקצאת משאבים מתאימה שתאפשר מימוש תכניות הפיתוח שיאושרו על פיה.

אישור תכניות הפיתוח

1. תכניות פיתוח ופרויקטים תשתיתיים בהיקפים נרחבים מובאים לרוב לאישור הממשלה, ובמקרים מסוימים היא אף יוזמת חקיקה כדי לקדם את מימושה. על פי תקנון עבודת הממשלה (להלן - תקנון הממשלה)²⁶ יש לכלול בהצעה להעלאת נושא על סדר היום של ישיבת הממשלה דברי הסבר המפרטים את הרקע להצעה, את הצורך בה וכדומה. משרד מבקר המדינה העיר בעבר, בדוח על עבודת המטה במשרדי הממשלה, כי פעמים רבות לא צירפו משרדי ממשלה להצעות החלטה שהוגשו לממשלה חומר רקע שיסייע לקבל החלטה מיטבית. לעתים חומר הרקע שצורף היה דל, ולמעשה - חסר תועלת²⁷. בדוח צוין כי נסקרו 16 הצעות החלטה בעניין הפעלת מיזמים ציבוריים-פרטיים בהיקף כספי ניכר שהגישו משרדי הממשלה הנוגעים בדבר, בתקופה שבין 1996-2002. בין היתר נבדקו הפרויקט להתפלת מי ים באשקלון, קו הרכבת מתל אביב לכפר סבא, פרויקטים להסעת המונים בירושלים ובתל אביב, כביש 431, כביש 531 והקטעים הדרומיים של כביש חוצה ישראל. נמצא כי 14 מתוך 16 ההחלטות שנבחנו לא לוו בדברי הסבר מפורטים ובחומר רקע נאות, וכן לא צורפו להצעות ההחלטה ניירות עמדה ובהן ניתוח היתרונות והחסרונות של ההחלטות המוצעות והחלופות שלהן.

24 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 53ב, עמ' 820.

25 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 59ב, בעניין הקמת קו הרכבת המהיר מתל אביב לירושלים, עמ' 1421.

26 סעיף זה קיים בתקנון של כל הממשלות שכינהו בעשור האחרון, לרבות הממשלה ה-32, שאושר בהחלטת ממשלה מס' 3 מיום 5.4.2009.

27 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 53ב. בעניין זה ראו גם בפרק "שיתוף המגזר הפרטי בפיתוח תשתיות ציבוריות", שם, עמ' 240-243.

בבריטניה הוציא משרד האוצר למשרדי הממשלה הנחיות מפורטות בנוגע להערכה של מדיניות, תכניות ופרויקטים. הנחיות אלה עוסקות בהשפעתם של הפרויקטים מנקודות מבט שונות ומגוונות: השפעות אסטרטגיות, הרציונל הכלכלי של הפרויקט, אפשרויות מימון, ישימותו, ניהול הסיכונים הכרוכים בו, היבטים חוקיים, השפעות סביבתיות וחברתיות, השפעתו על בריאות הציבור ועוד²⁸.

בספטמבר 2008 התקבלה בממשלה החלטה מס' 4085 שכותרתה "היבטי תכנון, מדידה ובקרה בהצעות החלטה המובאות לדיון בממשלה". ההחלטה עוסקת בשיפור שני היבטים בעבודתה של הממשלה: התכנון שלפני קבלת ההחלטות והבקרה והמעקב אחר יישום ההחלטות לאחר קבלתן. ההחלטה קובעת, בין היתר, כי החל בינואר 2009 יש לכלול בהצעות החלטה שיוגשו לממשלה מטרות, יעדים, מדדי התארגנות, מדדי תפוקה ומדדי תוצאה, מקורות ושימושים תקציביים, מועדי דיווח ובקרה וליווי מחקרי על פי הצורך. בדברי ההסבר להחלטה זו נכתב כי התבנית החדשה להגשת הצעות החלטה לממשלה הוכנה לשם יישומה, ומתכונת דברי ההסבר הנלווים אליה הורחבה, כדי לשפר את איכות המידע והנתונים תומכי ההחלטה המובאים בפני השרים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי ההחלטה אינה כוללת את הצורך להציג בפני הממשלה מרכיבים מהותיים שהם ייחודיים לתחום פיתוח התשתיות, וכיניהם: ישימות התכנית, ניהול הסיכונים הכרוכים בה והחסמים והדרכים להסרתם. לדעת משרד מבקר המדינה - מן הראוי שהממשלה תגדיר גם את התהליך והדרג הנדרשים לאישור תכניות פיתוח והפרויקטים הנכללים בהן.

בדיקה שעשה משרד מבקר המדינה בנוגע לתהליך אישור תכניות הפיתוח מעלה כי במקרים מסוימים מאושרים בממשלה או במשרדים פרויקטים הכלולים בתוכניות הפיתוח בלי שנבקעו מלוא התפוקות הנדרשות, ונבדקו ביסודיות חלופות שונות וכדאיותן הכלכלית. יתר על כן, עלותן של תכניות פיתוח כוללת עלויות אחזקה ותפעול שנמשכות לאורך כל "חיי" הפרויקטים. למרות שעלות מחזור החיים אמורה להיות תשומה מרכזית לקבלת החלטות, במקרים רבים היא אינה מוצגת ואינה באה לידי ביטוי כלל בעת ההחלטה על אישורן ותקצובן של התכניות והפרויקטים הנכללים בהן.

התמונה הכלכלית-משקית המוצגת בעת קבלת ההחלטה על התנעת פרויקט והמשאבים המוקצים לו מוטא במקרים רבים כלפי מטה, והיא שונה באופן מהותי ומובהק מן המציאות הנוצרת בשטח לאחר מספר שנים. פער זה גורם לאי-הקצאת מקורות מתאימים, לפיגורים בתכניות ולכשלים תכנוניים וניהוליים מרובים, ולעתים אף בזבוז כספי ציבור²⁹.

2. על פי תקנון הממשלה יש לכלול בהצעה להעלאת נושא על סדר היום של ישיבת הממשלה גם את היקף התקציב הנדרש למימושה. אם ההצעה אינה כלולה במסגרת התקציב המאושר יש לציין מקור תקציבי למימונה ואת עמדת שר האוצר בעניינה. עוד נקבע בתקנון: "מזכיר הממשלה לא יפיץ הצעה להחלטה, ולא יעמידה על סדר יומה של הממשלה, אם לדעתו, השר יוזם ההצעה לא מילא את הדרישות הנקובות בסעיף 4(א) ו-4(ב)³⁰... כולן או מקצתן"; כמו כן, אם סבר מזכיר הממשלה כי ההצעה להחלטה אינה עונה על הדרישות הקבועות בתקנון הממשלה כאמור, כולן או חלקן, עליו

28 The Green Book - Appraisal and Evaluation in Central Government, HM Treasury
29 ראו לדוגמה - מבקר המדינה, דוח 555 (2005), בפרק על שדרוג מסילת הרכבת בתוואי תל אביב-ירושלים, עמ' 975 וכן דוח 559 (2009), בפרק שעניינו חברת נתיבי איילון בע"מ - תקצוב פרויקטים וביצועם, עמ' 1381.
30 סעיף זה עוסק בתוכן של הצעה להחלטה שמוגשת לממשלה לצורך דיונה, ובכלל זה המידע והנתונים שצריכים להופיע בדברי ההסבר להצעה.

לפנות לשר יוזם ההחלטה ולהצביע בפניו על המידע והנתונים החסרים ולבקשו להגיש נוסח מתוקן של ההצעה.

בתשובת אג"ת למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2008 נמסר: "כאשר אין מקור תקציבי למימון ההחלטה ויישומה יגרום לחריגה מחוק התקציב השנתי, אגף התקציבים מציין זאת בפני מקבלי ההחלטות ומביע את התנגדותו לקבלתה. במקרים בהם בכל זאת מתקבלת החלטה ללא מקור תקציבי, בניגוד לתקנון הממשלה, אחראי אגף התקציבים על הצגת חלופות למימונה, מתוקף אחריותו על חוק התקציב השנתי. אג"ת הוסיף כי "הממשלה מקבלת החלטות ללא מקור תקציבי ביודעין, ובניגוד... לתקנון הממשלה... התופעה המתוארת... התרחבה משמעותית בשלוש השנים האחרונות, ואג"ת פועל לבלימתה".

קבלת החלטות להוציא לפועל תכניות פיתוח שאינן מגובות במקור תקציבי מוגדר מובילה לכך שחלק מהחלטות אלו אינו מתוקצב בפועל או מתוקצב באופן חלקי בלבד, והן אינן ניתנות ליישום. לדעת משרד מבקר המדינה - מן הראוי שמזכיר הממשלה יקפיד לפעול על פי תקנון הממשלה ולא יעלה לדיון בממשלה הצעת החלטה שאינה מצביעה על מקור תקציבי למימושה.

משרד ראש הממשלה בתשובתו מדצמבר 2009 הסביר: "החלטות ממשלה נמצאות בד"כ במרחב של קביעה ועיצוב מדיניות כאשר החלטות בדבר פרויקטים לאומיים אינן החלטות בדבר תכנית עבודה, תזרים מזומנים או סדרי עדיפויות נקודתיים בניהול החשבונאי של תקציב המדינה; מזכיר הממשלה מעביר את הצעות ההחלטה לידיעת שר האוצר בהתאם לתקנון עבודת הממשלה ומשלא מתקבלת הסתייגותו לעניין זמינות המקורות התקציביים לפרויקט, אין מניעה לאישורו בממשלה" (ההדגשה במקור).

במקרים מסוימים מטילה הממשלה על חברות ממשלתיות לפעול למימוש החלטותיה בהיותן הזרוע הביצועית באותו עניין. אולם יש חברות ממשלתיות שאינן מתוקצבות בתקציב המדינה או שהן מתוקצבות באופן חלקי בלבד, ופעילותן העסקית היא עצמאית. קידום התכנית וביצועה בדרך זו מחייב את הממשלה לנתח ולהגדיר מראש את מקורות המימון שיאפשרו לחברה לממש את החלטותיה. אי-הגדרת מקורות מימון ריאליים שיאפשרו לחברות לפעול בהתאם להחלטת הממשלה, עלולה להעמיד בספק את יכולתן להוציא לפועל את החלטות הממשלה כנדרש.

לדעת משרד מבקר המדינה - לתכניות פיתוח יש השפעות נרחבות וארוכות טווח על המשק, וההשקעה בהן נוגסת נתח נכבד מעוגת התקציב, ולכן מן הראוי שהממשלה תקבל את החלטותיה בעניינן לאחר בחינת כל ההשפעות ובכללן גם אלו התקציביות והמימוניות. החלטה בעניין אישורן של התכניות צריכה להיעשות תוך קביעת היעדים והתפוקות הנדרשות, הגדרת אבני דרך, מקורות המימון³¹, האחריות לביצוע ולוחות זמנים ברורים.

3. תקציב המדינה אמור לשקף את המדיניות הכלכלית של הממשלה, את יעדיה ואת סדר העדיפויות שלה בהקצאת המשאבים. לפי סעיף 3א(א) לחוק יסוד: משק המדינה, "הממשלה תכין לקראת כל שנת כספים תכנית תקציב רב-שנתית שתכלול את הצעת חוק התקציב לשנה הקרובה וכן תכנית תקציב לשתי השנים הבאות אחריה".

משרד מבקר המדינה כבר עמד בעבר על חשיבותה של קביעת יעדי מדיניות ארוכי טווח שיתבטאו בתכנית תקציב רב-שנתית, וציין, כי "בחוק התקציב אין התמודדות אמיתית עם יעדים וסדרי

עדיפויות לטווח בינוני וארוך, שהיה ראוי שהממשלה תקבע ותבדוק את מידת השגתם. בהיעדר תכניות רב-שנתיות במשרדי הממשלה המגובות בתר"ש [תקציב רב-שנתי], יש חשש שתהליך קבלת ההחלטות לא יהיה מיטבי³². גם ועדת נשיא המדינה לבחינת מבנה המשרד בישראל בראשות פרופ' מנחם מגידור³³ המליצה בדוח שהגישה שתקציב המדינה ייקבע לתקופה של שנתיים, ומספר פעילויות מרכזיות בתקציב יזכו לתקציב רב-שנתי - מעין תקציב פיתוח מורחב. הרעיון העומד מאחורי ההמלצה הוא שסעיפים רב-שנתיים יתקצבו מראש לתקופות ארוכות יותר, וייקבעו כללים מחמירים בנוגע לאפשרות לשנות אותם בין השנים שנקבעו, כדי להבטיח ביצוע יעיל יותר של פרויקטים מתמשכים.

אג"ת כתב בתשובתו מדצמבר 2008: "פרויקט תשתית מתקצב עם אישורו בהרשאה להתחייב שמשקפת את מלוא עלותו." אג"ת הוסיף כי אפשרות היישום של תקציב רב-שנתי במדינת ישראל נבחנה בעבר, אך הוחלט שלא לאמץ בין היתר מהסיבות הבאות: הדבר יוצר חוסר הלימה בין צד ההוצאות שבהקצאתו למשרדים יש התחייבות ברורה, ובין צד ההכנסות המבוסס על תחזיות שיש סבירות גבוהה שיתבדו; הדבר יגביל מאוד את יכולת הממשלה להסיט תקציבים, אם יידרש הדבר, כתוצאה מהשפעות אקסוגניות; סדר העדיפויות של הממשלה משתנה לפי הקואליציה הרלוונטית; חלק ניכר ביותר מתקציב המדינה הוא קשיח. עוד הוסיף אג"ת כי אינו מתנגד לתכנון רב-שנתי בפרויקטים רב-שנתיים, אלא לתקצוב רב-שנתי, ובעבר אישרה הממשלה את תכניות הפיתוח של מע"צ ושל חברת רכבת ישראל לחמש שנים תוך תקצוב רב-שנתי. אג"ת הוסיף בתשובתו מדצמבר 2009: "קיומן של תכניות רב שנתיות... מאפשר, מחד יצירת מחויבות לתכנית רב שנתית בעלת תזרים מזומנים עקבי ומובטח ומנגד, מאפשר לממשלה מרחב גמישות מסוים בקידום של פרויקטים חדשים במסגרת התכנית או במסגרת תכניות אחרות." חברת רכבת ישראל מסרה בתשובתה מינואר 2009 כי קיים צורך בתקציב מתאים לגיבוי תכניות רב-שנתיות של פיתוח תשתיות.

לדעת משרד מבקר המדינה - מנגנון הרשאה להתחייב המשקף את מלוא עלותו של הפרויקט הוא פתרון חלקי, משום שבמרבית המקרים הפרויקט הוא חלק מתכנית פיתוח כוללת. אי-תקצוב מלא לתכנית הפיתוח כולה עלול לפגוע בהשגת יעדיה. תקצוב בדרך של מתן הרשאה להתחייב לפרויקט בודד אינו משקף את היותו של הפרויקט מרכיב אחד בלבד מתוך מכלול הפרויקטים הכלולים בתכנית הפיתוח.

אג"ת הסביר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2009 כי ככל שהדבר יידרש לדעת קובעי המדיניות ובהתאם לסדר העדיפויות של הממשלה, יתקצבו פרויקטי תשתית שמשלבים זה בזה בו בזמן.

לדעת משרד מבקר המדינה - על אג"ת להגיש לממשלה ולכנסת, כחלק מהצעת התקציב המוגשת, את מלוא פריסת יתרת ההתחייבויות של הממשלה הנובעות ממימוש ההרשאות להתחייב וחוזים אחרים. כמו כן מן הראוי שאג"ת יציג את אומדן ההוצאה התקציבית המתוכננת לתכניות פיתוח חדשות שבגינן מבוקשת הרשאה להתחייב חדשה, ואת השפעתן הצפויה על התקציב העתידי. הצגה זו תאפשר לממשלה את הגמישות הניהולית הנדרשת לתפקודה וליישום מדיניותה תוך שמירה על ביצוע רציף של תכניות לפיתוח תשתית שאושרו בעבר.

32 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 555 (2005), עמ' 261-262.

33 הוועדה שמונתה ביולי 2005 הסתמכה על עבודה שעשתה ועדת המשנה שלה לבחינת המבנה והתפקוד של הממשל בתחום הכלכלי-חברתי בראשות מר יעקב ליפשיץ.

תיאום והסרת חסמים לקידום ומימוש תכניות פיתוח

1. השפעתן של תכניות לפיתוח תשתית חורגת מתחום הפרויקטים הכלולים בהן. לרוב הן מטביעות את חותמן על הסביבה, על פעולות אחרות ועל מתקני תשתית אחרים. כמו כן ייתכנו השפעות גומלין בין פרויקטים שונים התלויים זה בזה. תהליך תכנון, אישור ומימוש של פרויקט תשתית מחייב תיאום בין גופים שונים שיש להם נגיעה לפרויקט. לכל אחד מהם יש שיקולים, דרישות וצרכים שונים ולעתים אף מנוגדים. גופים אלה יכולים להיות משרדי ממשלה, חברות ממשלתיות שעוסקות בתחומי התשתיות, רשויות סטטוטוריות (כדוגמת רשות המים ורשות החשמל) ורשויות מקומיות. תהליך התיאום חשוב כדי למנוע התנגשות בין פעולות של גופי ממשלה שונים העלולים לגרום עיכובים ביישומן של תכניות הפיתוח.

דוגמה לכך: ברוח העוסק בשדרוג מסילת הרכבת בקו תל אביב - ירושלים ציין בעבר משרד מבקר המדינה³⁴ כי תוואי הרכבת עובר בגן לאומי ובשמורת טבע. ואולם בעת תכנון השדרוג לא תיאמה אותו חברת רכבת ישראל עם הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים (להלן - רט"ג). רק לאחר סיומו בחנה החברה דרכים לצמצום הפגיעה בנוף ובערכי טבע בשיתוף המשרד לאיכות הסביבה ורט"ג. החברה גם פרסמה מכרזים לבחירת קבלנים לביצוע עבודות שדרוג המסילה עוד לפני שהגיעה להסכמה מלאה עם רט"ג, לאחר אישור התכניות שתוקנו לפי דרישות הרשות היה צורך לשנות את היקף העבודות שנמסרו לקבלנים. דוגמה נוספת - מתקן ההתפלה באשקלון: ועדת המכרזים של הפרויקט לא פנתה למשרד הבריאות כדי לקבל את דרישותיו בנוגע לקביעת איכות מי הים שישמשו מי מקור להתפלה. מאחר שהנחיות משרד הבריאות הוצגו לזכיין רק בשלב מאוחר ולא הופיעו במכרז, הן לא תומחרו על ידו, והמדינה נאלצה לשאת בעלויות הבדיקות³⁵.

מינהל התכנון מסר בתשובתו כי "תהליך התכנון הסטטוטורי הוא, מעצם טבעו, תהליך מתכלל ומתאם... עם זאת, היעדר מנגנונים מקבילים או מוקדמים של תיאום, מכביד ומסרבל את התהליך הסטטוטורי עצמו".

נמצא כי מחוץ לדיונים במוסדות התכנון, לא מתקיים כל תהליך של תיאום מובנה ומסודר בין הגוף היוזם את הקמת הפרויקטים התשתיתיים ובין משרדי הממשלה וגופים רלוונטיים אחרים.

לדעת משרד מבקר המדינה - מן הראוי שבסדרי התיאום הבין-משרדיים יכללו הגדרת הגוף המתאם, והכלים שיש לתת לו לשם כך. יש לבצע את התיאום כבר בשלב הראשוני של בחינת הצרכים והחלופות לסיפוקם, ומאוחר יותר גם בשלבים המכריעים של תכנון הפרויקטים, אישורם והוצאתם לפועל.

רט"ג מסרה בתשובתה כי "קיים צורך חיוני לתאום מקדים בין הגופים היוזמים תשתיות לאומיות, לבין הרשות בכדי למזער נזקים ולהימנע ככל האפשר מפגיעה בשמורות טבע, גנים לאומיים, ערכי טבע ונוף".

2. קידומם של פרויקטים תשתיתיים רבים תלוי בקבלת אישורים מגופים שונים, וגם לאחר אישורם במוסדות התכנון עדיין קיימים עיכובים בירוקרטים מצד רשויות המדינה בשל סיבות שונות כגון: פרויקטים המחייבים מעבר בשטחים של רשויות ובעלויות שונות מתעכבים בשל דרישותיהם

34 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 55 (2005), עמ' 987-988.

35 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 56 (2006), עמ' 826-825.

לשינויים והזמן הנדרש לביצועם; מתן היתרים ואישורי עבודה מתעכבים בשל התחשבויות וויכוחים כספיים; שינויים במדיניות ההסדרה³⁶ ועוד.

בעת מימוש פרויקטים תשתיתיים מקיימות רשויות המדינה ניתוח של הסיכונים הכרוכים בהם. ניתן לחלק את הסיכונים לארבעה סוגים: (א) סיכונים סטטוטוריים וניהוליים, ובכלל זה שינויים ותוספות לחוזה המקורי; (ב) סיכונים כלכליים הנובעים מהפרויקט עצמו, ובכללם טעויות חישוב, טעויות במפרטים או בעיות חומריות אחרות; (ג) סיכונים כלכליים חיצוניים כגון שינויים במחיר התשתיות ושינויי ריבית; (ד) כוח עליון. בפרויקטים הנעשים בשיטת PPP חלוקת הסיכונים בין המגזר הפרטי והמגזר הציבורי נעשית על פי יכולתו של כל מגזר לטפל באופן יעיל בסיכון. לשם כך יש לקבוע עקרונות וכללים שעל פיהם תתחלק הנשיאה באחריות בעת התממשות הסיכון. העקרונות חייבים להתקבל תוך התחשבות בהוראות החוק³⁷, בכללים של הוגנות, בהשגת התועלת המרבית לחברה, לסביבה ולכלכלה בכללה ותוך שיתוף פעולה מלא בין שני המגזרים.

ההסכמים שנחתמים בין המדינה ובין הזכיין מהמגזר הפרטי מגדירים את תכולת הפרויקט, את חלוקת הסיכונים וההתחייבויות של המדינה והזכיין וכן את תנאי התשלום. בדיון שהתקיים בוועדת הכספים של הכנסת במאי 2008 בקשר להתקדמות פרויקט הרכבת הקלה בירושלים ותקצובו, סקר נציג אגף החשכ"ל את פרטי המשא ומתן בנוגע לדרישתו של הזכיין לתשלום פיצויים בסך 870 מיליון ש"ח (ראו להלן). הוא ציין "שהסקטור הציבורי מחויב בהתאם להסכם הזיכיון לתת לזכיין את העלויות הישירות כתוצאה מהנזק שנגרם על ידי הסקטור הציבורי" ופירט אותם: אי-עמידה של המדינה בהתחייבויותיה להפקיע שטחים ולמסור אותם לידי הזכיין; הוראות לשינויים שניתנו על ידי הסקטור הציבורי במהלך הפרויקט ועיכבו את הליך התכנון; עיכובים במסירת גשר הכניסה לעיר וגילוי ממצאים ארכיאולוגיים בתוואי המסילה.



נקודת החיבור מרח' יפו לגשר "קלטרווה" בתוואי הרכבת הקלה בירושלים (ינואר 2010)

ביולי 2000 פרסמה המדינה מכרז להקמת מתקן התפלה באשקלון, בנובמבר 2001 נחתם הסכם עם חברה זכיינית להקמתו, ובאפריל 2003 אושר לחברה להתחיל בעבודות. בדוח 2010, פורטו ליקויים הקשורים להקמת המתקן³⁸. בביקורת נמצא שנציבות המים לא ביקשה ממשרד הבריאות לקראת חתימת החוזים לקבוע את איכות מי הים אשר ישמשו כמי מקור להתפלה. סגן בכיר לחשכ"ל הסביר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2005, כי מאחר שהנחיות משרד הבריאות הוצגו לחברה מאוחר, לא הופיעו במכרז ולא תומחרו בידי החברה, כדי שלא לפגוע בפרויקט מצאה המדינה לנכון לממן בעצמה.

36 הממשלה והרשויות הסטטוטוריות השונות יוזמות מדי פעם רפורמות ושינויים מבניים בענפים השונים כחלק ממדיניותן.

37 בין היתר עמידה בהוראות חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992.

38 מבקר המדינה, דוח שנתי 2010 (2006), בעניין הקמת מתקנים להתפלת מי ים, עמ' 825-826.

התממשותם החוזרת ונשנית של סיכונים רבים שבאחריות הממשלה כגון טיפול לקוי בהשגת אישורים סטטוטוריים, עיכובים בהפקעות קרקע, שינויים ועיכובים בביצוע קטעים של הפרויקט שהוגדרו לביצוע באופן ישיר על ידי הממשלה מעלים חשש כי גופי הממשל השונים לא טיפלו כנדרש במניעת הסיכונים שבאחריותם ובצמצום נזקיהם. לפיכך נאלצה לעתים המדינה לשאת בנטל הכספי הכרוך בהם.

3. תיקון 24 לחוק החברות הממשלתיות מאוגוסט 2008 מסדיר הקמת ועדה ליישוב סכסוכים בין חברות תשתית³⁹ בעניינים של תיאום העבודות, היקפן, לוחות זמנים, תשלומים, תיאום המעבר בשטחים המוחזקים בידי חברת תשתית וכל סכסוך אחר המעכב או עלול לעכב עבודות תשתית. הליך זה נועד, בין היתר, לאפשר לחברות לסיים סכסוכים במהירות וביעילות, כדי לקדם את הפרויקטים התשתיתיים ואת תכניות הפיתוח שלהן.

בתשובתה של חברת מקורות למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2009 (להלן - תשובת מקורות), צוין כי קיים צורך בגוף מרכזי במשרד התשתיות שיתאם ויכריע במחלוקות שמתעוררות בין מקורות לבין חברות וגופים אחרים. עוד הוסיפה לעניין פעילותה במסגרת החוקים הקיימים: "מערכות המים מוקמות היום על בסיס שני חוקים: חוק התכנון והבניה... וחוק המים... חוקים אלה אינם נותנים כיום מענה הולם לרמת המורכבות הקיימת בהקמת מערכות מים... אין בחוקים מענה כולל להקמת המערכות מרמת התכנון והרישוי... ולביצוע בפועל... נוצר סכך תכנוני בירוקרטי".

חברת נתיבי איילון השיבה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2009 (להלן - תשובת נתיבי איילון), כי עניין השיפוי לתביעות⁴⁰ בפרויקטים עירוניים אינו מוסדר ומעוגן בהסכמות בין הממשלה לגופים המפתחים, והדבר מביא לידי חיכוכים על האחריות לנשיאה בשיפוי (המדינה או הרשות המקומית). החברה הוסיפה כי "קיימות רשויות רבות שאינן מסוגלות לספק תקציבי השלמה, למרות שהדבר סוכם אתן מראש וכשהפרויקט בשל לביצוע הן אינן יכולות לעמוד בהתחייבויותיהן". משרד התחבורה ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2009: "אכן יש בעיה לא פתורה בתחום סמכות הרשויות המקומיות אשר בתחומן מבוצע פרויקט תשתית נרחב. אנו שוקדים על הנושא ובודקים דרכים לשיפור המצב."

בדוח 56⁴¹ צוין כי בין משרד התחבורה ומשרד האוצר ובין עיריית תל אביב שררו חילוקי דעות לגבי התוואי והטכנולוגיה של הקו הראשון של הרכבת הקלה במטרופולין תל אביב, בעיקר עקב דרישת העירייה לתוואי תת-קרקעי בעיר. משרד האוצר התנגד לכך עקב העלות הגבוהה. כתוצאה מכך חלו עיכובים בתכנון הקו. רק ביולי 2000, כשנתיים לאחר אישור תמ"א 23⁴², הגיעו שר האוצר, שר התחבורה וראש עיריית תל אביב יפו להסכם על התוואי ועל הטכנולוגיה. באוגוסט 2000 אישרה הממשלה את הסיכום.

מהאמור לעיל עולה כי נושאים רבים עלולים לשמש בסיס לחילוקי דעות בין רשויות המדינה השונות. לדעת משרד מבקר המדינה - על הממשלה לפעול להסדרת פתרונות ובכלל זאת גם הסדרים משפטיים להסרת חסמים שונים שאינם מטופלים במסגרות הקיימות, המעכבים הקמתם של פרויקטים בתחום התשתית.

39 חברת תשתית הוגדרה בחוק כך: "חברה ממשלתית או חברת בת ממשלתית, המנויות בתוספת הראשונה [לחוק], וכן כל חברת בת ממשלתית שלהן שעיסוקה נוגע לתשתיות".

40 לפי סעיף 197 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה 1965.

41 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 56 ב (2006), בעניין ביצוע פרויקט הסעת המונים במטרופולין תל אביב, עמ' 323.

42 ב-1998 אשרה המועצה הארצית לתכנון ובניה תכנית מתאר ארצית. התכנית היא תכנית אב השומרת, בין השאר, זכויות דרך לרכבת הקלה.

4. מלבד החסמים הקיימים בביצוע הפרויקטים עצמם, קיימים חסמים רבים הנוגעים להיבטי הסמכויות והאחריות בין הגופים המעורבים בקידום של תכניות הפיתוח. הסמכויות שניתנו לחלק מגופים אלו בחקיקה ובתקנות נועדו לפעילות המקצועית הייעודית. לעתים מתגלעים בין הגופים חיכוכים וחילוקי דעות מקצועיים, ובכך נוצרת מערכת אילוצים נוספת המקשה על קידום התכנית. על אף שהממשלה הכירה בקיומם של חסמים שונים וקיבלה כמה החלטות⁴³ שנועדו לטפל בהסרתם, אין הן מקיפות את כולם ויישומן אינו מלא.

בדצמבר 2008 כתב משרד התשתיות למשרד מבקר המדינה, על דעתו של שר התשתיות דאז מר בנימין בן אליעזר, בעניין ההיערכות להתמודדות עם המחסור בחשמל: "כידוע, שר התשתיות הלאומיות אחראי מטעם הממשלה על קביעת מדיניות משק החשמל ומופקד באופן בלעדי על קביעת תכנית הפיתוח של מערכת החשמל, על מקטעים שונים... במציאות, הטלת חובת מימוש תכנית הפיתוח על ספק שירות חיוני איננה מבטיחה את יישומה של התכנית ואיננה מעניקה למשרד את הכלים הנדרשים להוצאתה אל הפועל, וזאת מאחר ולשר התשתיות אין סמכויות ביצוע... זאת ועוד, המשרד נאלץ פעם אחר פעם לעמוד מול אתגרי הביורוקרטיה ולהדוף ניסיונות למשיכת סמכויותיו על ידי גורמי ממשלה אחרים. כך למשל, משרד האוצר יכול למנוע או לעכב הוצאת מכרזים בזמן שרשות החשמל יכולה לנצל תעריף חשמל כסנקציה בלתי תלויה - ממשית ומיידית, המאפשרת הלכה למעשה לקבוע את תכנית הפיתוח של משק החשמל, בניגוד לחוק החשמל ומטרותיו (ובכך למעשה לערער על סמכויותיו של השר)... לסיכום, שר התשתיות למרות היותו אחראי לקביעת תכנית הפיתוח נאלץ לעמוד בפני מצב של העדר כלים מעשיים לאכיפת סמכויותיו. משמעות הדבר כי גורמי חוץ שונים יכולים למנוע ממשרד יעודי, כמו משרד התשתיות, לממש את תכניותיו. מעבר לכך, הם מסוגלים לגרום לאי מילוי חובות שמוטלות על משרד יעודי על פי הדין."

שר התשתיות ד"ר עוזי לנדאו כתב למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2009: "חיוני ליצור איוון מתאים בין סמכויות המשרדים הייעודיים לבין יכולת ההשפעה של משרד האוצר. הממשלה היא הסמכות העליונה לקביעת דרכים לפיתוח המשק הלאומי ולהכרעת מחלוקות מקצועיות. מרגע שנתקבלה החלטה על אופן ההתפתחות של תחומי תשתית מרכזיים, וסדרי עדיפויות בפיתוח, על כל גופי הממשל לפעול ליישומה - תוך איתור המקור התקציבי הנדרש למימון התכנית המאושרת, בפריסה שמבוססת על לוח זמנים שנקבע ליישומה."

בדצמבר 2008 כתב משרד התשתיות למשרד מבקר המדינה: "אגף התקציבים נוהג לנצל את הכוח שבדידו כדי לכפות את תפיסת עולמו על המשרדים הייעודיים. לעיתים קרובות, תפיסת עולם זו מוטעית ואף מנותקת מן המציאות, ומצויה בלב ליבה של הכשלת המדיניות הציבורית הרצויה. כך למשל, גישת אגף התקציבים על פיה רק "כוחות השוק" יפתחו את משק החשמל, ועל כן אין לנהל מכרזים בשיטת ה-PPP⁴⁴ להקמת תחנות כוח, מהווה גורם מרכזי למחסור המתמשך בחשמל. כך למשל, כאשר מתקבלת החלטת הממשלה להקים תחנת כוח בשיטת ה-PPP, לעתים מנצל אגף התקציבים את כוחו כדי להכשיל את הפרויקט. על כן, יש להרחיק את האגף מההליך המכרזי ולהפקיע מידיו את כושר ההכרעה בנושאים מרכזיים שיש בהם כדי למנוע את מימושו." עוד הוסיף המשרד: "לעיתים קרובות, נושאים מרכזיים במכרזים מחייבים החלטות ואישורים על ידי רגולטורים "עצמאיים" כגון, רשות החשמל, רשות הגז הטבעי וכו'. תפיסת העולם של רגולטורים

43 החלטת ממשלה 2178 מ-12.8.07 העוסקת בהסרת חסמים במשק האנרגיה הורתה על הקמת צוות להסרת חסמים ולקידום ייצור חשמל פרטי על ידי בעלי רישיונות. החלטת הממשלה 192 מ-12.5.09 העוסקת בקידום פרויקטים תשתיתיים בתחומי תשתיות, שיכון ובינוי הקובעת כי יוקם צוות בראשות ראש הממשלה ובהשתתפות שרי ממשלה שונים שבו יוצגו החסמים העומדים בפניהן לקידום של פרויקטים.

44 פרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי - Public-Private Partnership.

אלה לעיתים מנוגדת למהות המכרז, ועל כן, הם מנצלים את הכוח שבידיהם כדי לסכל את המכרז עליו החליטה הממשלה " (ההדגשה במקור).

בתשובתו של אג"ת למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2009 צוין: "כאשר בוחרת וועדת המכרזים... להישען על תקציב המדינה, אם בתקציב ואם בערבות, תפקידו של אג"ת הוא לוודא את הצורך בכלי מסוג זה ולהגבילו למינימום ההכרחי הן בשל החשיפה התקציבית... ואף חשוב מזה בשל השלכות הרוחב שהוא עשוי לעורר כלפי מכרזים עתידיים, לרבות מכרזי תשתית בתחומים אחרים... אג"ת לוקח חלק בפעילות הוועדה ופועל על מנת לפרסם את המכרז בהקדם".

מנכ"ל משרד התשתיות לשעבר, מר חזי קוגלר, השיב למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2009: "מכשול מרכזי ביותר בדרך לישום של פרויקטים שהוחלט עליהם בממשלה... הינו תפקידם ה'עצמאי' של גופים ממשלתיים שלא סרים למרותה של הממשלה ובאמצעותה... של השרים והמנכ"לים המופקדים על ביצוע של מדיניות ממשלתית".

רשות החשמל השיבה בדצמבר 2009 למשרד מבקר המדינה כי אין היא "פועלת לסכל מכרזים עליהם החליטה הממשלה. הרשות כגוף מקצועי, שואפת כי ההסדרות והפעילות תתבצענה בהתאם לצורכי משק החשמל תוך ראייה כוללת של צורכי המשק... משכך, פעלה הרשות לתרום לקידום פרויקטים ממשלתיים באופן אינטגרטיבי ומקצועי עם ההסדרה הכוללת במשק... הרשות פועלת למנוע מצבים בהם תתקבלנה החלטות על ידי הוועדה⁴⁵ אשר מנוהלת על ידי גופים ממשלתיים שאינם אמונים על הפעילות במשק החשמל... שעלולות להסב נזק למשק בכללו וזאת מתוך אי הבנה של המשק ומתוך ראייה נקודתית של הפרויקט הספציפי".

לתשובתה צירפה רשות החשמל את פנייתה למשנה ליועץ המשפטי לממשלה מיום 25.10.09 לעניין מכרזי המדינה בתחום האנרגיה⁴⁶, בדבר הצורך "לייצר הנחיית עבודה ברורה לוועדות המכרזים... לפעול בהתאם להוראות הדין ולהסיר מהוראות ההסכם נשוא המכרז... והוראות הסותרות את הוראות הרגולציה בתוקף". בפנייה הודגש כי "הבהרה כאמור תפסיק את מחול השדים והויכוחים בסוגיה זו, את הפעלת הלחצים הפסולים על רשות החשמל, ותאפשר את השלמת העבודה המקצועית המשותפת בין הגורמים הממשלתיים...".

לדעת משרד מבקר המדינה - על הממשלה למפות את הבעיות הקיימות בתחומי האחריות והסמכויות של השרים ומשרדיהם ואת החסמים המאפיינים כל תחום. כאשר מתגלעות מחלוקות בין משרדי הממשלה השונים אשר מעכבות את קידומן של תכניות הפיתוח, ראוי כי הממשלה, בהיותה הגוף האמון על קביעת המדיניות, תכריע בהן בתוך פרק זמן קצר ומוגדר לשם מימוש מדיניותה.

משרד ראש הממשלה השיב למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2009: "במתכונת הפעולה של הממשלה, בהתאם לחוק, קיימים בכל פרויקט תשתיתי גדול מספר גורמים מקצועיים אשר החוק נתן בידם את 'זכות הוטו'. הכרעה בחילוקי דעות מחייבת, במתכונת הקיימת לקיים מאמצי שכנוע הדדיים בין 'בעלי הוטו' - זאת במגמה לשמור על האינטרס הציבורי אשר כל בעל סמכות סטטוטורית מחויב לה בתחומו. משרד ראש הממשלה משמש כ'בורר הוגן' אשר מסייע בהשגת הסכמה".

45 ועדת המכרזים הבין-משרדית.

46 הפניה הועברה בקשר לאופן ההתנהלות של המכרז להקמת תחנת כוח בטכנולוגיה סולארית באתר אשלים.

הקמתם של רשויות וגופים סטטוטוריים נועדה, בין היתר, ליצור מנגנוני איזון ובלמים חיוניים. כשמתגלעות מחלוקות בין הגופים השונים המעכבות את יישומן של תכניות הפיתוח במשך זמן בלתי סביר - יש להביאן להכרעה עניינית במסגרת ממוסדת ורשמית, ולא להשאירן פתוחות למשא ומתן ולמאמצי שכנוע הדדיים. על הממשלה לפעול ליצירת מנגנון מוסדר ומעשי להכרעה בין הגופים בזמן קצר, לרבות הכנת הצעות חקיקה במידת הצורך, תוך שמירה על מערכת האזוניה החיונית למשטר דמוקרטי.

תכנון מפורט ואומדנים כתשומה לאישור וקידום של פרויקטים בתחום התשתית

הבחינה הראשונית של החלופות השונות לביצוע פרויקט נעשית על פי רוב בדרך של השוואה בין תכניות כלליות מוקדמות שנעשו לכל החלופות; לאחר בחירת החלופה המועדפת מכינים תכנון מפורט הכולל, בין היתר, את כל הפירוט ההנדסי. לעתים נעשה התכנון המפורט על ידי המשרד היוזם לפני פרסום המכרז, ולפיו מוגשות הצעות על ידי המתמודדים השונים. לעתים הוא נעשה רק לאחר שלב המכרז כשמטילים את הכנתו על הזכיין שנבחר.

1. אישורם של הפרויקטים ותקצובם נעשה על פי רוב גם על סמך תוצאות בדיקת הכדאיות הכלכלית (ראו להלן) שנעשתה בשלב ייזום הפרויקט על פי התכנון הראשוני בלבד. כבר בדוחות קודמים של מבקר המדינה נמצאו כמה פרויקטים שהתכנון המפורט שלהם נעשה לאחר האישור, ואומדני העלות ומשך הביצוע של הפרויקט היו גבוהים במידה ניכרת מאלו שהוצגו בפני מקבלי ההחלטות בעת האישור. להלן דוגמאות:

(א) בתכנית האב של פרויקט הולכת הגז הטבעי שהוכנה ב-1999 נאמדה העלות של הקמת המקטע הימי מאשדוד לדור והמקטע היבשתי מדור לחגית⁴⁷ בכ-145 מיליון דולר. בדוח מבקר המדינה⁴⁸ צוין כי על פי משרד התשתיות ניתנו אומדני תכנית האב בדיוק של 40%, ולפיכך נעות עלויות ההקמה הצפויות "בטווח של 87-203" מיליוני דולר. משרד התשתיות הוסיף כי ערכם של אומדנים המתבססים על תכנית האב הוא מוגבל, וכי ניתן להעריך עלויות הקמה מפורטות רק מתכנון מפורט או באמצעות הוצאת מכרזים לביצוע העבודה.

(ב) בשלב התכנון המפורט של פרויקט הרכבת הקלה בירושלים נוספו כמה מרכיבים שהצורך בתכנונם וביישומם לא עלה בשלב התכנון הראשוני. תוספות אלה ייקרו את הפרויקט ושינו את האומדנים במאות מיליוני ש"ח. כבר בשנת 2003 העריכו הגופים האחראים לפרויקט שעלותן הכוללת של העבודות שהמדינה אחראית להן תסתכם בכ-1.14 מיליארד ש"ח, סכום הגדול בכ-128% בערכים נומינליים מהסכום שנקבע באומדן הראשוני. הסיבות העיקריות לפער שבין הסכומים הן שבאומדן שנעשה בעקבות התכנון הראשוני של הפרויקט לא נלקחו בחשבון עלויות כריית המנהרה לרכב פרטי בכיכר צה"ל (כ-120 מיליון ש"ח), והוספתם של חניוני "חנה וסע" לאורך הקו הראשון (כ-130 מיליון ש"ח)⁴⁹.

(ג) בשנת 2005 סיכם אג"ת עם המועצה הארצית לתכנון ולבנייה ועם הוועדה הארצית לתכנון ולבנייה של תשתיות לאומיות כי אישורם ותקצובם של פרויקטים תחבורתיים ייעשה רק לאחר

47 אתר יחידות יצור חשמל המופעלות באמצעות גז טבעי באזור מחלף תות.

48 מבקר המדינה, דוח 256 (2006), עמ' 776.

49 מבקר המדינה, דוח 258 (2008), עמ' 1195.

תכנון מפורט וקבלת האישורים הסטטוטוריים. זאת - כדי לצמצם את אי-הוודאות הכרוכה באומדני העלויות הצפויות. על אף סיכום זה ותשומת הלב המיוחדת שניתנה בו לפרויקט כביש 531, פרסמה המדינה מכרז לביצועו בשותפות עם המגזר הפרטי עוד לפני שהתקבלו כל האישורים הסטטוטוריים.

מינהל התכנון מסר בתשובתו: "העלויות המוערכות של פרויקט תשתית רבים אינן כוללות מרכיבים, אשר ניתן לאמדם מראש, ואשר מתווספים לעלות בעקבות החלטות מוסדות התכנון. עקב כך מוכנסים לדיון התכנוני לעיתים שיקולים תקציביים... שאין מקומם על שולחן התכנון דווקא. התנהלות זו, אשר מכבידה ומסרבלת שלא לצורך על תהליך התכנון הסטטוטורי, הייתה יכולה להימנע לו הערכת העלויות הראשונית נעשית באופן מקיף יותר ובתיאום רחב יותר עם הגורמים הרלוונטיים".

רשות המים מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2008: "פרויקטים במשק המים המובאים לשיפוט הינם בשלב של תכנון כללי ולפני סטטוטוריקה, ולכן ניתן בפרויקטים אלו דיון במספר חלופות. בשלב זה של תכנון כללי אומדן העלויות נמצא בטווחים רחבים יחסית. לכשנבחרת חלופה מתחילים בתכנון מפורט וסטטוטוריקה, הליך שיכול לקחת בפרויקטים מסובכים, זמן לא מועט ורק אז ניתן להגיע לאומדן עלויות יותר סביר, אך זה כבר רק לחלופה נבחרת אחת. אשר על כן, מן הראוי לבחון אפשרות לאשר פרויקטים בשני שלבים, בחירת חלופה בהתבסס על תכנון כללי ואישור הפרויקט בהתבסס על תכנון מפורט". בתשובתה מנובמבר 2009 הוסיפה רשות המים: "לאור הניסיון שנצבר בתקצוב הפרויקטים... בכללי הרגולציה החדשים יושם דגש על הכנת אומדן עלויות הפרויקט וקביעת התקציב הנדרש לביצוע עוד מהשלב של התכנון הכללי, במשך כל שלבי הפרויקט ולאחר התכנון המפורט, כך שעלות הביצוע הסופית לא תחרוג... מהאומדן המקורי". כמו כן ציינה כי אישור לביצוע פרויקט יינתן רק לאחר סיום התכנון המפורט, השלמת כל הדרישות הסטטוטוריות והאישורים וזיהוי כל העלויות הנדרשות לביצוע הפרויקט.

2. אומדני העלויות מושפעים, בין היתר, מהתכנון המפורט, מגילויים של שרידים ארכיאולוגיים, מהצורך לפנות מתקנים קיימים המפריעים לעבודות, משינויים בעלות ההון והתשומות, מתוספת דרישות ואף משינויי מגמות והעדפות וממציאת חלופות אחרות. כאשר העבודות נמשכות זמן ארוך מהמתוכנן עלולים להתווסף נזקים סביבתיים וכלכליים נוספים. להלן דוגמאות:

(א) בדוח 359 בנושא מימוש פרויקטים על ידי חברת נתיבי איילון⁵⁰ העלתה הביקורת כי החברה לא כללה באומדן הראשוני של חלק מהם את התקציב הנדרש להפקעות, לפינויים ולפיצויים לבעלי הקרקע. לכן נמצאו פערים גדולים בין האומדן הראשוני ובין התקציב המעודכן. בכמה מהם חל גידול של למעלה מ-100 מיליון ש"ח, והפערים מגיעים לשיעורים של 20%-157%. הדבר גרם לתקצוב חסר של פרויקטים, וכאשר נגמר התקציב נאלצה החברה לעצור. בחמישה פרויקטים שתקצובם הופסק והעבודה בהם נעצרה הגיע סך הנזק הכספי, על פי נתוני החברה, ל-139 מיליון ש"ח (בגין חזרת הקבלן לעבודה, נזקים שנגרמו בעקבות הזנחת הפרויקט והתייקרויות חומרי הגלם). לכך יש להוסיף את הנזק שנגרם למשק המדינה מהיעדר פתרון לבעיות שהפרויקטים נועדו לפתור.

בדוח נסקרו בעיות שהתגלו בפרויקט דרך אם המושבות: הפרויקט הוא ציר חלופי לרחוב ז'בוטינסקי בערים פתח תקווה, בני ברק ורמת גן. בשנת 2000 הוערכה עלותו בכ-25 מיליון ש"ח, והמועד המשוער של פתיחת הכביש לתנועה היה שנת 2002. במהלך השנים תפח אומדן העלות לכ-188 מיליון ש"ח. בעקבות שינויים בתכנון, התקציב המעודכן לא אושר ולכן הפרויקט הופסק.

50 בדוח פורטו פרויקטים אחדים ובהם: מחלף משה סנה, פרויקט אם המושבות בבני ברק, כביש 431 הקטע העירוני בעיר מודיעין, מבצע קדש - הפרדה מפלסית כביש מסילת רכבת, גשר 20/5 חיבור בין כביש 20 לכביש מס' 5.

בעקבות הפסקת העבודה נגרמו לו נזקים ונדרשה עבודת שיקום. התקציב צפוי לגדול עד סיומו לכ- 288 מיליון ש"ח, מהם 43 מיליון ש"ח בגין עצירת הפרויקט והתארגנות מחדש של הקבלן.

בתשובת חברת נתיבי איילון בנובמבר 2009 נמסר: "כיום בתקציבים הנדרשים החברה מעבירה הערכות גם ביחס לעלויות ההפקעות ולפיצויים למרות שהנושא בעייתי ורגיש וראוי להיעשות רק לאחר הליכי הבירור למיניהם (משא ומתן או הגשת תביעות). הנתונים המועברים לפני הליכים אלו עלולים להיות 'נבואה המגשימה את עצמה' ולעלות למשלם המיסים עשרות מונים יותר מאשר היו עשויים לחול במסגרת ההליך הקודם".

(ב) בפרויקט קו הרכבת המהיר מתל אביב לירושלים השקיעה חברת רכבת ישראל עד מאי 2008 כ-372 מיליון ש"ח (במחירים נומינליים) בבניית מקטעים של גשרים ותשתיות להנחת פסי הרכבת, אבל אומדן העלות של קטע הרכבת שבין מחלף ענבה לירושלים הוכפל (ראו לעיל). לפיכך הנחה משרד האוצר בדיונים ממרס 2006 לעצור את כל ההתקשרויות ולבחון מחדש את כדאיותו הכלכלית, כדי להחליט אם לאשר את המשכו או לעצור אותו⁵¹. דחיית המשך העבודות בפרויקט והעמדת סימני שאלה בנוגע להשלמתו בעתיד - מגדילה את הוצאות המימון, גורמת נזק כלכלי גדול למשק, נזקים סביבתיים באזורי הפיתוח, ועלולה להוריד לטמיון את המשאבים שהושקעו עד כה.



קטע גשר לקו הרכבת המהיר מת"א-לי"ם (A1) בין מודיעין ללטרון
(מבט לצפון מערב - ינואר 2010)

51 ראה מבקר המדינה, דוח 59' (2009), בעניין הקמתו של קו הרכבת המהיר לירושלים.



נקודת ההתחברות המיועדת לפתח מנהרת ההמשך, בינואר 2010
כשנה וחצי לאחר סיום העבודה להנחת הגשר, וכשנתיים לאחר
מועד הסיום המתוכנן של הקמת הקו כולו.

קטע גשר לקו הרכבת המהיר מת"א-לי"ם (A1) בין מודיעין ללטרון
(מבט לדרום מזרח)

בעניין זה השיב אג"ת בדצמבר 2009 כי החריגות שאפיינו את תכנית הפיתוח של חברת רכבת ישראל נבעו להערכתם, בין היתר, "מן העובדה כי תכנית הפיתוח לא הייתה בשלה דייה בעת אישורה ותקצובה; תכנון הפרויקטים טרם התבצע אף לא ברמה הראשונית, לא נערך ניתוח סיכונים באשר לביצוע הפרויקטים ולא הוכן כל לוח זמנים אינטגרטיבי לביצוע התכנית כולה. קיומם של אלו בעתיד והקפדה עליהם מצד מקבלי ההחלטות, כתנאי לאישורה ולתקצובה של תכנית פיתוח חדשה, יבטיח מזעור החריגות ויכולת מעקב, וקבלת החלטות טובה יותר של הממשלה".

חברת רכבת ישראל ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה בינואר 2009 כי יש חשיבות גדולה מאוד לתקצוב עבודת ההכנה של תכנון ארוך-טווח, כדי שהפרויקטים יהיו בשלים בעת החלטת הממשלה על מימושם.

לדעת משרד מבקר המדינה מן הראוי לאשר את מימושם של פרויקטים בדרגים השונים של מקבלי ההחלטות כפועל יוצא של התקדמות שלבי התכנון. האישור הסופי והתקצוב של הפרויקט יינתנו רק לאחר סיום שלב התכנון ברמה המפורטת ביותר האפשרית על פי מהות הפרויקטים, סוג העבודות הדרושות וההתחייבויות הכרוכות בהתקשרות עם הקבלנים. זאת - תוך שמירה על הגמישות הניהולית הנדרשת, ולאחר שהובטח כי אומדני העלות מבוססים כנדרש. על המשרדים היוזמים להגדיר, בשיתוף אג"ת, אבני דרך בחיי הפרויקט שבהם יש לחזור ולקיים בדיקות כלכליות ותחזיות אומדנים, שיעשו על סמך נתונים מעודכנים ומפורטים של היזמים, לפני שלא יהיה ניתן לעצרו, או שהמשאבים שהושקעו בו ידרו לטמיון.

3. חתימת חוזה עם זכיין לפני גמר התכנון המפורט (בין אם זכה במכרז להקמתו בלבד, ובין אם זכה במכרז בשיטת PPP למימון, הקמה ותפעול של הפרויקט) עלולה להוביל להתחלת עבודות ההקמה בד בבד עם הכנת התכנון המפורט⁵². זאת כיוון שלזכיין יש אינטרס לסיים את הפרויקט מהר ככל האפשר, כדי להקטין את הוצאות המימון ולהקדים את התקבולים שהוא אמור לקבל בגינו.

לעתים לא ניתן היה להשלים את תהליך קבלת האישורים וההיתרים ממוסדות התכנון ללא תכניות מפורטות, והזכיין נאלץ לעצור את עבודתו ולהמתין לסיומם של תהליכי התכנון והאישור. כך קרה שבפועל נמשכו עבודות ההקמה בשטח זמן רב יותר מאומדן הזמן הראשוני.

לא אחת עלו טענות מצד זכיינים כי השינויים שנעשו בתכנית הפרויקט ובאפיונו בשלב התכנון המפורט - לאחר החתימה על חוזה הזיכיון - היה בהם משום הפרת חוזה שגרמה לעיכוב העבודות, והם אף דרשו פיצוי בגינה.

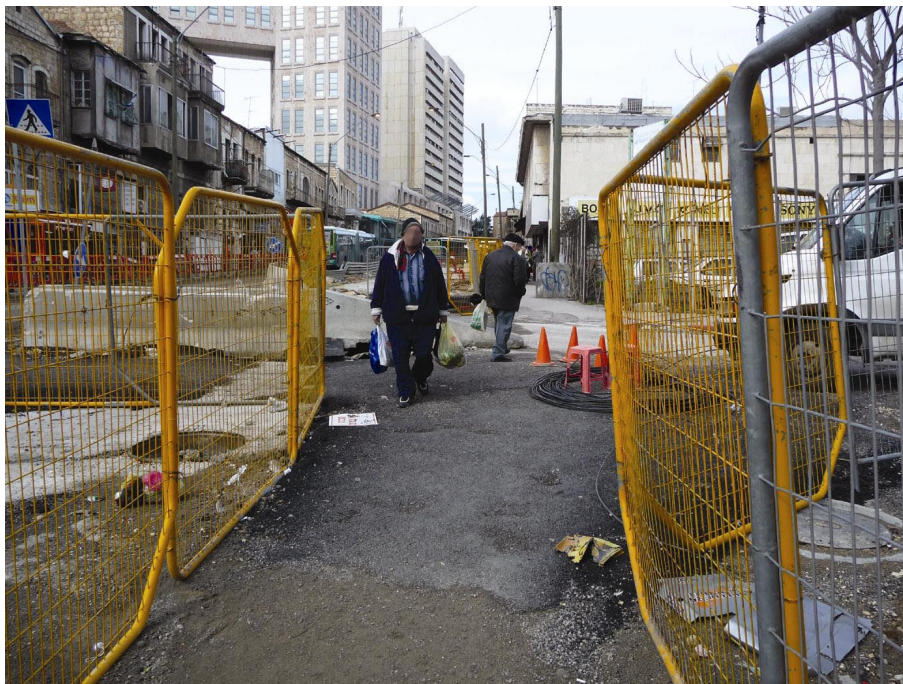
לדוגמה - בפרוטוקול של ישיבת ועדת הכספים של הכנסת ממאי 2008 שדנה בעניין פרויקט הרכבת הקלה בירושלים הובאו דברי נציג החשכ"ל שהסביר כדלקמן: במהלך הקמת הפרויקט ניתנו הוראות לקיים שינויים ארכיטקטוניים ואחרים מהיבטים שונים של שיפור הפרויקט, והם עיכבו את תהליכי התכנון כולו והשפיעו בסופו של דבר על משך העבודות. הזכיין טען כי חלק מהעיכובים נבעו מהשינויים שדרשו המזמינים לאחר חתימת חוזה הזיכיון, ועל כן דרש פיצוי בסך 870 מיליון ש"ח. המדינה טענה כי חלקה בעיכוב נאמד ב-120 מיליון ש"ח בלבד. המשא ומתן עם הזכיין בנוגע לסכום הפיצוי ארך זמן רב, ובמהלכו נעשה ניסיון לאמוד את חלקו של כל אחד מהצדדים באחריות לעיכוב. בסופו של דבר אושר לזכיין פיצוי בסכום של 150 מיליון ש"ח.



כיכר הדוידקה במרכז ירושלים -

ינואר 2010 כארבע שנים לאחר מועד הסיום המתוכנן של עבודות הקמת הקו

52 ראו מבקר המדינה, דוח 258 (2008), בעניין הרכבת הקלה בירושלים עמ' 1197.



מדרכה ברח' יפו בתוואי קו הרכבת הקלה בירושלים (ינואר 2010)

היערכות תכנונית בלתי מספקת מצד המדינה, לפני חתימת החוזים והתחלת העבודות, גוררת שינויים בתכולת הפרויקט לאחר החתימה על חוזה הזיכיון. השינויים גורמים לעתים עיכובים וחילוקי דעות עם הזכייין. התארכות הזמן הנדרש למימוש הפרויקט לאחר שכבר הוחל בביצועו עלולה לגרום נזקים כלכליים וסביבתיים כבדים למשק. לעתים נזקים אלו עלולים להעמיד בספק את כדאיותו של הפרויקט מהבחינה הכלכלית והתפעולית.

בדצמבר 2009 השיב החשב"ל כי "רצוי אמנם להמתין לסיום ההליכים הסטטוטוריים בטרם פרסום המכרז, אך אין הכרח, ובאמצעות ניהול סיכונים נכון, ניתן לנהל מכרז גדול במקביל לביצוע הליכי התכנון". עוד הוסיף כי "ההליכים הסטטוטוריים נמצאים לעתים בנתיב הקריטי להקמת פרויקטים ומאטים את ביצוע הפרויקט, אך נשאלת השאלה אם קיימת אלטרנטיבה יעילה יותר...".

משרד מבקר המדינה סבור כי במקרים מיוחדים ניתן לקדם את ביצועם של פרויקטים במקביל להליכי התכנון. ואולם לא ניתן, באצטלה של קיצור תהליכים, להתעלם מהפגיעה במשק ובסביבה, ומהסבל שעלול להיגרם לאזרחים ולעסקים מהעבודות המתבצעות במשך זמן ממושך בקרבם. בעת מתן האישור להתחלת העבודה לפני שהסתיימו תהליכי התכנון המפורט והאישורים הסטטוטוריים חשוב להתחשב בהשלכות הכרוכות בכך.

4. התכנון, הכולל גם את הערכת הסיכונים והמשאבים הנדרשים, הוא הבסיס לכל תהליך המימוש, יש לאיכותו השפעה מכרעת על הצלחת הפרויקט. לכן יש להקפיד על כך שהתכנון ייעשה תוך בקרה מתאימה שתבטיח כי הוא נעשה על פי הצרכים, היעדים והתפוקות שהוגדרו במהלך

הייזום. יצוין, כי במרבית הארגונים מופנים מרבית המשאבים לבקרה על הביצוע ומיעוטם, אם בכלל, לבקרה על התכנון.

חברת נתיבי איילון מסרה בתשובתה כי היא מיישמת שיטת בקרה על התכנון הבוחנת את תוצרי התכנון בשלבים השונים. רשות המים בתשובתה מנובמבר 2009 ציינה "...שיש צורך בתגבור הבקרה הקיימת על הליכי התכנון ועל איכותו... ובכוונתנו לקדם את הנושא..." עוד הוסיפה רשות המים כי "במסגרת תכנית החירום של משק המים, הוקצה תקציב להעסקת חברת בקרה חיצונית שעיקר תפקידיה יהיו מעקב ובקרה על התכנון והביצוע... ואולם, התקציב שהוקצה מאפשר בקרה על מספר מוגבל של פרויקטים בלבד."

קיימות שיטות שונות של בקרה איכותית על תכנון. אחדות מהן נוקטות גישה של הכנת תכנית על ידי שני גופי תכנון שונים בו-זמנית והעמדתם זה מול זה. משרד מבקר המדינה סבור כי על המדינה לקיים בקרה על תהליכי התכנון, ולקבוע את שיטת הבקרה ההולמת כל שלב תכנוני. כמו כן יש לבדוק את רמת הסיכון הקיימת ואת השפעת המרכיב התכנוני על הפרויקט כולו.

אג"ת בתשובתו מדצמבר 2009 מסר כי משרד האוצר ומשרד התחבורה מבצעים בקרה משותפת אחר התכנון, וכי האגף מקדם את נושא הבקרה על התכנון גם במשק המים ובמשק החשמל.

לדעת משרד מבקר המדינה - על יוזמי תכניות הפיתוח לכלול באומדני העלות גם את העלות הנדרשת לביצוע בקרה על תהליך התכנון, ולאחר אישור התכנית יש לתקצב את תהליך הבקרה כחלק אינטגרלי ממימושו של תכנית הפיתוח.

קביעת מתודולוגיה לבדיקת כדאיות כלכלית

בדיקת הכדאיות הכלכלית היא אחד הכלים המרכזיים העומדים לרשותם של מקבלי ההחלטות בעת קביעת סדרי עדיפות בבחירת פרויקטים לפיתוח התשתיות, ובחלוקת המשאבים בין ענפי הפיתוח והתשתית השונים.

במדינות שונות נהוג שמשרד האוצר מנחה את משרדי הממשלה השונים ומציג בפניהם שיטות לבדיקת כדאיות לפרויקטים ולחלופותיהם. לדוגמה - בבריטניה מפרטות הנחיות משרד האוצר את המתודולוגיה של בדיקות הכדאיות ב-Green Book שהוזכר לעיל.

נמצא כי משרדי הממשלה בישראל (למעט משרד התחבורה⁵³) מקיימים בדיקות כדאיות כלכלית לכל פרויקט מתוכנן על פי נהלים פנימיים שהוכנו במשרדים הייעודיים. בדיקות אלה אינן נעשות על בסיס כלים כלכליים בעלי מכנה משותף שיאפשרו השוואה בין חלופות של פרויקטים ובין תחומי תשתית שונים. מתכונת הבדיקות הזאת אינה מאפשרת למקבלי ההחלטות להשוות בין פרויקטים מתחומים שונים כדי לקבל החלטה מושכלת בדבר סדרי העדיפויות הנכונים.

53 אג"ת ומשרד התחבורה גיבשו מתודות ונהלים של בדיקות כלכליות בפרויקטים תחבורתיים. נוהל זה נקרא "נוהל פר"ת".

אג"ת מסר בתשובתו מדצמבר 2008 כי בכוונתו לגבש נוהל אחיד ככל הניתן לתהליך בחינתם של הפרויקטים. עם זאת ציין, כי הוא סבור שיש לבחון את הפרויקטים השונים לעומת צורכי התקציב בכללם, לפי פרמטרים ייחודיים לענף שאליו הם משתייכים. עוד הוסיף אג"ת כי אחת הפעולות המרכזיות בתכנית העבודה באגף לשנת 2009 היא לגבש מתכונות לבדיקת פרויקטים במשק המים.

לדעת משרד מבקר המדינה על אג"ת בשיתוף המשרדים הייעודיים והמקצועיים לגבש מתכונות מתאימה לבחינה כלכלית של פרויקטים בתחומי התשתית השונים על פי המאפיינים של כל תחום.

קביעת גופים מנהלים למימוש תכניות פיתוח ופרויקטים בתחום התשתית

קידום תכניות הפיתוח על ידי הממשלה וזרועותיה השונות נעשה מתוך התחשבות במבנה הארגוני של הענף ובפרמטרים נוספים. חברת רכבת ישראל מוציאה לפועל באמצעות גופים חיצוניים פרויקטים מסילתיים בעבור הממשלה. חברת החשמל משמשת זרוע ארוכה של המדינה לקידום ולפיתוח משק החשמל. תכניות פיתוח במשק המים מוצאות לפועל גם באמצעות חברת מקורות, וסלילת כבישים נעשית באמצעות חברות ממשלתיות ייעודיות וגופים אחרים.

על פי תקנות חובת המכרזים התשנ"ג-1993, רשאי החשכ"ל למנות ועדת מכרזים מיוחדת למכרזים מרכזיים או לעניינים מיוחדים⁵⁴. בראש הוועדה יעמוד החשכ"ל או נציגו, ובין חבריה יהיו נציג נוסף של החשכ"ל, וכן היועץ המשפטי של משרד האוצר או נציגו. כדי לקיים את החלטות הממשלה הנוגעות למימוש פרויקטים בשותפות עם המגזר הפרטי, ממנה החשכ"ל ועדות מכרזים בין-משרדיות ייעודיות (להלן בפרק זה - ועדת המכרזים). במכרזים אלה עוסקת הוועדה בקביעת עקרונות המכרז, ניתוח הסיכונים וחלוקתם בין המגזרים⁵⁵, פרסום RFI⁵⁶, הכנת מסמכי המכרז, פרסום המכרז והפצתו ברבים, אישור חריגות ותוספות תקציביות בעת הצורך, בחירת זוכה וחתומת חוזה לאחר הסגירה הפיננסית⁵⁷. לעתים הן מעורבות אף בשלבי התכנון המקדימים ובניהול השוטף של הפרויקט⁵⁸, כמו במקרה של פרויקט הרכבת הקלה בירושלים.

מתברר כי ועדות המכרזים ממלאות תפקיד מרכזי בבחינתם ובאישורם של הפרטים והשינויים השונים הנוגעים לתכולת הפרויקטים ומאפייניהם. אגף החשכ"ל אמור לשמש שומר הסף העיקרי של הוצאות הממשלה. בה בעת, מתוקף אחריותו הישירה להוצאתן לפועל של חלק מהחלטות הממשלה, הוא גם הגוף המוביל את ועדות המכרזים הבין-משרדיות, בכך שהוא ממנה את אנשיו ליו"ר ועדות המכרזים הבין-משרדיות. מינוי זה מאפשר לנציגי האגף להתערב בשלבי התכנון והניהול השוטף של הפרויקטים ולקבל החלטות המשפיעות על עלויות הפרויקט והיקף ההוצאה התקציבית.

- 54 הקמת ועדות מכרזים נעשית על פי תקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, סעיף 8.
- 55 חלוקת הסיכונים בין המגזר הפרטי למגזר הציבורי היא מרכיב מרכזי בהחלטה על ביצוע פרויקט בשיטת PPP.
- 56 Request For Information - פרסום מכרז ראשוני לקבלת מידע מבעלי כושר ביצוע פוטנציאליים.
- 57 השלב העיקרי במכרז שבו נסגרים כל התנאים הפיננסיים שבין הזכיין למממן הפרויקט והמדינה. בשלב זה נדונים בין היתר ערבויות המדינה, רשתות הביטחון ותזרים המזומנים של הפרויקט.
- 58 לעניין זה יצוין כי בפרויקטים מסוג PPP לאחר חתימת ההסכמים עם הזכיין, מוקמת "רשות ממונה" שתפקידה ללוות את הפרויקט החל ממועד חתימת הסכם הזיכיון ועד העברת הפרויקט לידי המדינה בתום תקופת ההסכם.

משרד התחבורה כתב למשרד מבקר המדינה בינואר 2009: "תפקידו של החשכ"ל להיות גורם מטה המבקר את פעילויות ועדות המכרזים. מתפקידם של המשרדים הייעודיים לנהל את הפרויקטים. לכן, חיוני לשנות את המתכונת של וועדות המכרזים". רשות המים כתבה בדצמבר 2008 למשרד מבקר המדינה כי את המכרז להקמת מתקן להתפלת מי ים בחדרה ניהלה ועדת מכרזים בין-משרדית, ובה היה לרשות המים חבר אחד בלבד מתוך שמונה חברים שארבעה מהם היו נציגי משרד האוצר. לדעתה: "יש להקים ברשות המים מנהלת פרויקטים שתהיה אחראית למכלול הפעולות שדרושות לצורך קידום והקמת פרויקטי תשתית בתחום המים והביוב. הן ועדת המכרזים והן ריכוז הפרויקטים יופעלו במסגרת רשות המים". בדצמבר 2008 כתב משרד התשתיות למשרד מבקר המדינה: "יש לנתק את יחידת ה-PPP [בענבל] מכפיפותה לחשכ"ל, הן מפאת ריכוזיות היתר של סמכויות האוצר בכלל בפרויקטים והן מפאת ניגוד עניינים...". המשרד הוסיף כי "ועדות המכרזים לביצוע הפרויקטים לא צריכות לקום במינוי החשכ"ל. ליקויים קשים קיימים בהליך המינוי הנוכחי, כאשר הבולט שביניהם הוא הניצול של כוח אגף התקציבים לכפות על ועדת המכרזים, מראש וכתנאי להקמתה, את תפיסתו באשר למהות הפרויקט שבו מדובר".

רשות החשמל ציינה בתשובתה: "קידום פרויקטי תשתית במשק צריכים להיות מנוהלים על ידי הגורמים המקצועיים המוסמכים בגופי הממשלה, בין אם משרד, רשות מקצועית או בשילוב. הובלת פרויקטי תשתית ייחודיים כבהליך מכרזי צריכה להיות חלק אינטגרלי המשתלב בהסדרה כוללת של אותו תחום תשתית... ולא להתנהל באופן חריג על בסיס שיקולים פרטניים הרלוונטיים לאותו מכרז. שיטת המכרזים והרכבי הוועדות הופכת את אגף החשכ"ל לגורם מרכזי בתחומים בהם הוא חסר את ההבנה המקצועית ואינו נושא באחריות הכוללת לתחום... המציאות הנוכחית יוצרת הבחנה לא מקובלת בין ממד האחריות המקצועית לבין ממד הסמכות באופן בו לנושא האחריות אין, הלכה למעשה, את הסמכות לקבלת החלטות בתחומי אחריותו".

אגף החשכ"ל מסר בתשובתו מדצמבר 2008 כי הוא "מקדם פרויקטים באמצעות הקמת ועדת מכרזים בינמשרדית במסגרתה חברים כל הגורמים המעורבים בפרויקט ומיועדת בין היתר לאפשר את ראיית הרוחב בשיתוף הפעולה של כל הגורמים לצורך השלמה מוצלחת ויעילה של הפרויקט. ועדות אלו משמשות כפלטפורמה רחבה לדיונים, ליבון סוגיות מורכבות, זיהוי והסרת חסמים וכשלים באמצעות הגורמים הרגולטורים/חקיקתיים השותפים לוועדה. הוצאת כתב המינוי מחייבת שימת לב להרכב החברים השותפים בה על מנת לתת מענה הולם למשימות המוטלות על הוועדה לכל אורך עבודתה". עוד ציין האגף כי "עבודת ועדת המכרזים מתבצעת באמצעות ועדות משנה. ועדת המשנה המקצועית מובלת על ידי המשרד הייעודי האחראי על הפרויקט ואילו ועדת המשנה המימונית מובלת על ידי החשב הכללי, שהוא גורם הידע בתחום זה. צורת עבודה זו מבטיחה ניצול אופטימאלי של היכולות של הגופים שנציגיהם חברים בוועדה, כל אחד בתחום התמחותו ובמסגרת סמכויותיו... כך שמצד אחד באות לידי ביטוי היכולות המיוחדות של האגף בתחום הפיננסי באמצעות הגורמים המטפלים בנושא המימון וניהול הפרויקטים ומאידך מופעלת בקרה הדוקה באמצעות יחידת הביקורת של האגף, החשבונאי הראשי וחשבי המשרדים". בתשובתו מדצמבר 2009 הוסיף האגף כי ההחלטה למנות נציג אחד בלבד של רשות המים בוועדת המכרזים הבין-משרדית להתפלת מי ים הייתה של משרד התשתיות, וכי העובדות מוכיחות כי בעבר, דווקא כאשר עסקו בפרויקטים של רשות המים, פנתה הרשות לוועדת המכרזים שבראשות סגן החשכ"ל וביקשה ממנו שיקבל אחריות לביצועם.

בדוח ועדת מגן⁵⁹ צוין עניין ריבוי הגופים האחראים לטיפול בנושא המים: "שיש לצמצם את מספרם... למשל, משרד הבריאות הוא הגוף שצריך לטפל במפגעים בריאותיים הקשורים למים, המשרד לאיכות הסביבה מוסמך לטפל בנושאים הקשורים לזיהומים סביבתיים, משרד האוצר חייב להיות המפקח על הקצאת והוצאת כספי מדינה בתחום המים ומשרד החוץ חייב להיות מעורב

59 ועדת החקירה הפרלמנטרית לנושא משק המים מיוני 2002.

כשמדובר בהסכמים בנושא המים עם מדינות זרות. אולם, יש למנוע כפילויות ולדאוג שהתיאום בין המערכות יהיה מובנה בתהליך העבודה".

רשות המים מסרה בתשובתה מדצמבר 2008 כי התקלות בהקמת המתקן להתפלת מי ים בחדרה נבעו מארגון לקוי: "על הסטטוטוריקה אחראי מינהל התכנון במשרד הפנים, את המשא ומתן שהתנהל עם בעלי הקרקע... ניהל החשכ"ל. את הליך המכרז... ניהלה ועדת המכרזים הבין-משרדית בריכוז חברת ענבל... התכנון לפיו נקבע הצורך בהקמת מתקן ההתפלה בחדרה, נוהל בנציבות המים ואת היקף המתקן, 100 מלמ"ק/שנה, קבע אגף התקציבים. לא נקבע מנהל פרויקט אחד מטעם המדינה. לדעת רשות המים אופן ניהול מבוזר זה הינו מקור וסיבה לתקלות."

בדוח 59 העיר מבקר המדינה בעניין הקמת קו הרכבת המהיר מתל אביב לירושלים כי חברת רכבת ישראל לא קבעה את אופן חלוקת הסמכויות והאחריות בינה ובין החברה העירונית "מוריה" בתחומים חופפים. בעקבות זה נוצרו ביניהן חיכוכים במשך כל תקופת ההתקשרות.

בתשובתו מדצמבר 2009 עמד מנכ"ל משרד התשתיות לשעבר, מר חזי קוגלר, על הצורך בהובלה ומנהיגות וציין כי "בכל מצב שהוא, תתעורר התופעה של ריבוי סמכויות ואחריות, ולא ניתן להתגבר על תופעה זו אלא באמצעות הובלה ומנהיגות ברמה הגבוהה ביותר, באופן מקצועי, מסודר, תוך ירידה לפרטים ובנחישות... כאשר כל הגורמים יודעים שהניהול מבוצע באופן צמוד בדרג הבכיר ביותר, הם פועלים...". עוד הוסיף כי יש להקנות "לאותם המנכ"לים הכלים הדרושים כדי לבצע את תפקידיהם כראוי".

לדעת משרד מבקר המדינה - נוכח האמור לעיל, על הממשלה להורות לשרים האחראיים לתחומים הרלוונטיים להטיל על גורמים מקצועיים לנהל את כל התהליכים הקשורים לקידום של תכניות הפיתוח על כל מרכיביהן (להלן - גופים מנהלים). תפקידם יתחיל בשלב ייזום התכנית וימשך כל "חיי" הפרויקטים הכלולים בהן. על השרים להגדיר את התפקידים והכישורים הנדרשים מהגופים המנהלים לפי המאפיינים של התכניות והפרויקטים, את הסמכות שתיתן להם ואת האחריות שתוטל עליהם וכן את היעדים והמדדים להצלחתם.

הגופים המנהלים יתאמו בין הגורמים המעורבים; יקדמו את ההליכים הסטטוטוריים והמכריזים וידאגו ככל הניתן להסרת חסמים מסוגים שונים ולזמינות המשאבים; יעקבו ויפקחו אחר ביצוע הפרויקטים בידי הגורמים המבצעים; יקבלו, יבדקו ויאשרו תכניות, מסמכים והסכמים לאורך כל שלבי התכנון, ההקמה והתפעול של הפרויקטים המוקמים, במסגרת תכניות הפיתוח שאותן ינהלו.

אג"ת בתשובתו מנובמבר 2009 ציין כי "יש מקום לבחון כיצד להביא לניהול יעיל של פרויקטים. זאת ניתן להשיג באמצעות ריכוז האחריות לפרויקטים בידי גופים ממשלתיים רלוונטיים דוגמת חברות ממשלתיות, בהתאם למגזרי התשתית השונים".

יצוין, כי דיווחים חלקיים על תכניות הפיתוח, לרבות הפרויקטים הכלולים בהן, מתפרסמים בדוחות הכספיים השנתיים של הממשלה, בהצעת התקציב השנתית, בתכניות העבודה השנתיות של משרדי הממשלה ובאתרי האינטרנט שלהם. נמצא כי אין אף גורם שמרכז מידע מלא על כל הפרויקטים התשתיתיים שבתכניות הפיתוח הנמצאים בתהליכי הקמה, לרבות פרויקטים שאינם ממומנים באופן ישיר מתקציב המדינה. בשל כך לא ניתן לקבל תמונה כוללת של ההשקעה בתכניות הפיתוח.

לדעת משרד מבקר המדינה - הגופים המנהלים צריכים להיות אחראיים גם לאיסוף המידע המלא על תכניות הפיתוח, שיכלול בין השאר גם את סטאטוס ביצוע הפרויקט על פי חלוקה לאבני דרך מרכזיות, משאבים שהושקעו, התפוקות הנדרשות, העמידה בלוח הזמנים והמפרט המעודכן של הפרויקט ותכנית הפיתוח. כל זה יש להציג בהשוואה לנתוני תכנית הפיתוח המקורית שאושרה ולהצביע על חריגות. ריכוז המידע יאפשר בין היתר, תהליך מובנה של הפקת לקחים והיזון חוזר ובכלל זאת גיבוש חוות דעת על קבלני ביצוע ואיכות עבודתם. מן הראוי שריכוז המידע יימשך לכל אורך "חיי" הפרויקטים הכלולים בתכנית הפיתוח.

סיכום

רצף הכשלים המתגלים במהלך הביצוע של תכניות פיתוח, ואי-מימושן של תכניות אחרות מצביעים על כך שלא קיים גוף מתכלל מוסמך שיגיש לממשלה תכנית מערכתית כוללת לפיתוח התשתיות במדינה. פיתוח תשתיות דורש שיקולים רחבים וראייה רב-שנתית של היקף ההשקעות הכולל והשפעתו על המשק. לפיכך על הממשלה להסמך גוף מטה לריכוז צורכי הפיתוח ולהכנת תכנית רב-שנתית מקיפה. גוף זה ינחה את המשרדים הייעודיים להכין תכניות פיתוח ענפיות על פי שיטה אחידה ולהתאימן לתכנית הכוללת. התוצרים של עבודת מטה מעין זאת חיוניים כבסיס לדיון בממשלה כדי שתוכל לקבוע סדר עדיפויות ולקבל החלטות מושכלות בתחום התשתיות.

מלבד החסמים הקיימים בביצוע הפרויקטים עצמם, הטענות העולות מצד המשרדים הייעודיים כלפי משרד האוצר והרשויות הסטטוטוריות מלמדות שעל הממשלה לטפל בבעיות רבות הנוגעות לסמכויות ולאחריות ובמידת הצורך להסדיר את החקיקה והתקנות ולעדכן. הקמת רשויות וגופים סטטוטוריים נועדה, בין היתר, ליצור מנגנוני איוון ובלמים חיוניים. לדעת משרד מבקר המדינה, הקמת מנגנונים אלה לא נועדה לעכב או לבלום את תהליכי הפיתוח והפעולות החיוניות שעליהם מחליטה הממשלה כדי לתת מענה לצרכים חיוניים ודחופים.

הממצאים מצביעים גם על כך שלא קיימת יד מכוננת האמונה על ההובלה והקידום של תכנית פיתוח בתחום מסוים. בהיעדר גופים מנהלים שיובילו את תכניות הפיתוח שאושרו על ידי הממשלה מנסים גורמי ממשל שונים, ובהם משרדי ממשלה, חברות ממשלתיות ורשויות סטטוטוריות שונות, למלא את החלל הפועלים להוציא לפועל חלקים שונים מהתכנית, מתוך ראייה צרה ומשיקולים הנוגעים לתחום עיסוקם בלבד. יישום חלקי או עיכוב במימוש התכניות אינם מאפשרים למצות את יתרונותיהן ולהשיג את תפוקותיהן ויעדיהן הנחוצים.

על כל אחד מהשרים הממונים על משרדי המטה ועל המשרדים הייעודיים, ובכללם משרד האוצר, משרד התחבורה ומשרד התשתיות, מוטלת האחריות לפעול לקידומה ולמימושה של תכנית בתחום תשתיתי חיוני באחריות משרדם שאושרה על ידי הממשלה. ניהול מקצועי ומרוכז של מקבצי הפרויקטים חיוני להצלחת התכניות, משום שלא אחת תלויים חלקי התכניות אלה באלה. לקידום תכניות הפיתוח על השרים להטיל על גופים מקצועיים לנהל את ההוצאה לפועל של התכניות על כל מרכיביהן ולאצול להם סמכויות מתאימות לשם כך. על הגופים המנהלים להנחות את הגורמים השונים האמונים על כל אחד ממרכיבי התכנית ולתאם ביניהם, והם יהיו האחראיים בפני השרים הממונים עד השלמתן.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את התופעה שהממשלה אינה עושה די ליישום החלטותיה בתחומי תשתית חיוניים כגון מים, חשמל ותחבורה, ואינה עומדת על כך שהפרויקטים השונים יבוצעו על פי התכנון, היקף המשאבים ולוחות הזמנים שקבעה. לעתים הדבר מאלץ את הממשל לפעול בחפזה ובחוסר יעילות כדי למצוא פתרונות מידיים למצבי משבר שנוצרים כתוצאה מהיעדר פתרונות ממשיים בתחומי תשתית חיוניים. פתרונות כאלה טומנים בחובם פוטנציאל לכשלים ניהוליים וכלכליים המגדילים את העלות הכוללת למשק ופוגעים בהקמת תשתיות אסטרטגיות חיוניות למדינה.

