פיתוח תשתיות ציבוריות לתיירות

תקציר

רקע כללי

תשתיות ציבוריות לתיירות כוללות פרויקטים ממגוון תחומים: אתרים היסטוריים ודתיים, אתרי עתיקות, אתרי טבע, מרפא, ספורט ונופש, טיילות, מסלולי תיירות בערים ועוד (להלן - פרויקטים). לפרויקטים אלה עשויה להיות תרומה רבה לפיתוחה של המדינה מהבחינה הכלכלית והחברתית, שכן יש בהם להביא ליצירת מוצר תיירותי איכותי ומגוון שיסייע לצמיחה בתיירות הנכנסת ובתיירות הפנים, ליצירת מקומות תעסוקה, בילוי ונופש ולפיתוח עסקי בסביבתם. ההתחייבויות הכספיות לפיתוח פרויקטים תיירותיים בשנים 2010-2012 הסתכמו בכ-630 מיליון ש"ח. מרביתן נעשו מתקציב משרד התיירות והיתר מתקציבי גופים ציבוריים אחרים, בעיקר משרדי ממשלה אחרים, כגון המשרד לפיתוח הנגב והגליל[1].

בחוזר מנכ"ל משרד התיירות, שגובש בשיתוף משרד האוצר בשנת 2007 ומתעדכן מפעם לפעם (להלן - חוזר המנכ"ל או החוזר), נקבע מודל לפיתוח תשתיות ציבוריות לתיירות (להלן - מודל התעדוף או המודל). מודל זה נועד לשמש כלי לבחינה, מיון והעדפה של פרויקטים תיירותיים פוטנציאליים לפי אמות מידה המפורטות בחוזר, תוך הקצאת מסגרת תקציבית לתחומי הפיתוח השונים. המודל נבנה כדי להבטיח שהתקציבים יוקצו באופן מיטבי. יישום המודל הוטל בחוזר על צוות תקציב פיתוח (להלן - צת"פ), שבו ארבעה חברים: סמנכ"ל בכיר לפיתוח תשתיות והשקעות במשרד התיירות (להלן - הסמנכ"ל לפיתוח), המשמש יו"ר הצוות; נציג מינהל השיווק במשרד התיירות; חשב משרד התיירות; נציג אגף התקציבים במשרד האוצר. החברה הממשלתית לתיירות בע"מ (להלן - חמ"ת) היא הגוף הביצועי המרכזי של משרד התיירות ליישום מדיניות פיתוח התשתיות הציבוריות לתיירות. לפי ההסכם המסדיר את מערכת היחסים בין משרד התיירות לחמ"ת (להלן - הסכם המסגרת), על חמ"ת לפתח פרויקטים בהתאם להזמנות עבודה שמשרד התיירות מעביר לה (להלן - הזמנות עבודה) על בסיס תכניות עבודה שצת"פ קובע. בשנת 2012 היו באחריות חמ"ת 147 פרויקטים והתקציב הכולל שהוקצה עבורם עד אותה שנה היה כ-665 מיליון ש"ח.

---

1 התחייבויות כספיות אלה שנעשו מתקציבי משרד התיירות וגופים ציבוריים אחרים שימשו מנוף לפעילות בהיקף כספי גדול יותר, שכן לרבים מן הפרויקטים התווסף מימון של רשויות מקומיות שבתחומן הוחלט להקים את הפרויקטים. בעניין זה ראו להלן עמ' 1253.

פעולות הביקורת

בחודשים יולי-דצמבר 2013 בדק משרד מבקר המדינה כמה נושאים הנוגעים לפיתוח התשתיות הציבוריות לתיירות בישראל בשנים 2010-2012. חלק מהנושאים עודכנו עד לפברואר 2014. הבדיקה נעשתה במשרד התיירות ובחמ"ת.

הליקויים העיקריים

גיבוש תכניות פיתוח ואישורן

בניגוד לנדרש בחוזר המנכ"ל ובהסכם המסגרת, בשנים 2010-2012 לא הפעיל צת"פ את מודל התעדוף שנועד להתוות את תהליכי קבלת ההחלטות ואת הכללים לקביעת תחומי הפיתוח המועדפים והקצאת מסגרת תקציבית לכל אחד מהם, וכלל לא גיבש תכניות עבודה רב-שנתיות ושנתיות המגדירות תחומי פיתוח מועדפים וחלוקת תקציב בין התחומים.

צת"פ בחן רק את מקצת הפרויקטים הפוטנציאליים, וגם לא קבע את תכניות העבודה השנתיות שכוללות את כל הפרויקטים שהוחלט לתכנן ולבצע (להלן - תכניות העבודה המפורטות). בחינת רוב הפרויקטים וגיבושן וקביעתן של תכניות העבודה המפורטות נעשו באגף הפיתוח של משרד התיירות (להלן - אגף הפיתוח או האגף), הכולל את הסמנכ"ל לפיתוח, המשמש כאמור יו"ר צת"פ, ועובדת הכפופה לו, המשמשת גם מרכזת של פעילות צת"פ[2]. על בסיס תכניות עבודה אלה, שאף לא הוצגו בישיבות צת"פ, העביר אגף הפיתוח לחמ"ת הזמנות עבודה לתכנון ולביצוע של פרויקטים, באישור חשב משרד התיירות ולעתים גם באישור מנכ"ל משרד התיירות[3]. באגף אין מסמכים המתעדים שינויים שנעשו בתכניות העבודה המפורטות במהלך כל שנה והסיבות להם.

פעילות הפיתוח נקבעה אפוא שלא בידי הגוף שהוסמך לכך (צת"פ), ולא בדרך שנקבעה בחוזר המנכ"ל ובהסכם המסגרת. הפעילות התאפיינה בעיקר בגישה המגיבה לדרישות של פרויקטים קיימים ולא, כנדרש וכראוי, בגישה הבוחנת את צורכי הפיתוח, קובעת יעדים וסדרי עדיפויות לאחר בחינת חלופות ובהתחשב בשיקולים של עלות-תועלת, ומתאימה את הקצאת המשאבים בהתאם.

---

2 בחוזר המנכ"ל נקבע כי נציג מינהל פיתוח תשתיות במשרד התיירות ישמש מרכז צת"פ.

3 לפי הרשאות החתימה שהיו במשרד התיירות בתקופה הנבדקת, הרשאה להתחייב עד לסכום של 800,000 ש"ח הייתה טעונה אישור של הסמנכ"ל לפיתוח ושל חשב המשרד, והרשאה בסכום של יותר מ-800,000 ש"ח הייתה טעונה אישור של מנכ"ל המשרד ושל החשב.

הגשת בקשות למימון פרויקטים והטיפול בהן

משרד התיירות אִפשר לרשויות מקומיות להגיש לו לאורך כל השנה בקשות למימון פרויקטים, והדבר הקשה עליו לגבש את תכניות העבודה המפורטות כראוי, על סמך בחינת כלל הפרויקטים שלגביהם הוגשו בקשות. משרד התיירות לא הקפיד שבקשות למימון פרויקטים יוגשו רק באמצעות טופס ייחודי שמטרתו לאפשר לחברי צת"פ לבחון את אותם פרטים ביחס לכל פרויקט באופן שוויוני. היו מקרים שבהם בקשות נפסלו על הסף בלא שהובאו לבחינה של צת"פ, וגם דיווח והנימוקים בדבר פסילתן לא הוצגו בפני צת"פ.

בחינה ואישור של פרויקטים בצת"פ

לפני שצת"פ בחן פרויקטים, הוא לא הקפיד לבדוק כי הם בעלי תכנית בניין עיר (להלן - תב"ע) תקפה שמכוחה אפשר להוציא היתר בנייה, אף על פי שהדבר נקבע כתנאי סף בחוזר המנכ"ל.

בעקבות יזמה שנקט שלא בסמכות יו"ר צת"פ שכיהן בשנת 2010, ובה פירש בצורה מסוימת את חוזר המנכ"ל, השתתפה מרכזת צת"פ בתהליך הבחירה של הפרויקטים שהובאו לבחינה של צת"פ בשנים 2010-2012.

בחינה ואישור של הפרויקטים שלא נבחנו בצת"פ

יותר ממחצית הפרויקטים שבתכניות העבודה המפורטות לשנים 2010-2012, בהיקף כספי כולל של כ-300 מיליון ש"ח לפחות, הם הגדלות תקציביות והרחבות של פרויקטים שצת"פ אישר בשנים קודמות (להלן - פרויקטים המשכיים). אף על פי שצת"פ הוא הגוף המוסמך לבחון את כל סוגי הפרויקטים, בשנים האמורות חלק מהפרויקטים ההמשכיים נבחנו ואושרו באגף הפיתוח ולא בידי צת"פ. בניגוד לאופן שבו נהג בעבר, מספטמבר 2010 עד סוף שנת 2012 אגף הפיתוח אף לא הציג בישיבות צת"פ נתונים לגבי כלל הפרויקטים ההמשכיים, וחברי צת"פ לא דרשו לכל הפחות לקבל נתונים אלה. אגף הפיתוח אישר ביצוע של פרויקטים המשכיים בהתבסס על כך שהפרויקט המקורי שלהם אושר בשנים עברו, בלי לבחון אם השתנו הנסיבות ואם יש מקום לפרויקטים ההמשכיים על פי אמות המידה שבחוזר.

עוד אושרו באגף הפיתוח במקום בצת"פ חלק מהפרויקטים שהממשלה החליטה על ביצועם מתקציב משרד התיירות (להלן - החלטות ממשלה), חלק מהפרויקטים שמומנו מתקציב של גופים ציבוריים אחרים (להלן - השתתפויות), מרבית הפרויקטים שעניינם תכנון תשתיות תיירותיות, ומרבית הפרויקטים שהצורך בהם עלה באופן בלתי צפוי במהלך שנת העבודה (להלן - שונות או פרויקטים לא צפויים). בניגוד לנדרש בחוזר המנכ"ל, פרויקטים אלה, שתקציבם הכולל בשנת 2012 בלבד הסתכם בכ-75 מיליון ש"ח לפחות, נכללו בתכניות העבודה המפורטות בלי שנבחנו לפי אמות המידה שבחוזר.

לא נמצאו מסמכים המתעדים את תהליכי קבלת ההחלטות, לרבות הנימוקים לאישור פרויקטים באגף הפיתוח, ומסמכים המבהירים מדוע האגף הביא לבחינה ולאישור של צת"פ פרויקטים מסוימים ואחרים לא.

ניהול המידע על הפרויקטים שאושרו

במשרד התיירות אין מידע מרוכז ונגיש לגבי אופן ניהולם של כל הפרויקטים שהוחלט לפתחם, ובכלל זה ההגדלות התקציביות בכל פרויקט, ומשרד התיירות אינו ערוך לספק נתונים אלה. היעדר מידע כאמור מונע עמידה בעקרון השקיפות ופוגם ביכולתם של משרד התיירות וצת"פ לבצע בקרה ומעקב בנושא ולקבל החלטות מיטביות לגבי ניהול הפרויקטים. יצוין כי בשנים 2010-2012 בלבד הוחלט על פיתוחם של 311 פרויקטים (כולל פרויקטים המשכיים).

הזמנות עבודה לפרויקטים לא מוגדרים

בשנים 2010-2012 העביר משרד התיירות לחמ"ת גם הזמנות עבודה כלליות - שבהן לא הוגדר פרויקט מסוים, עבודות הפיתוח המבוקשות או האזור בארץ שבו יש לבצעם - בהיקף כספי כולל של כ-33 מיליון ש"ח. רובן של הזמנות אלה הוצאו ללא אישור של צת"פ. במשרד התיירות אין אסמכתאות המתעדות את תהליכי קבלת ההחלטות גם בעניין הזמנות עבודה אלה והמבהירות את הנימוקים להוצאתן. תהליכים חוזרים ונשנים אלה של אופן הקצאת כספי ציבור משקפים סטייה חמורה מכללי מינהל תקין, ואין לקבלם.

ככלל משרד התיירות לא צירף להזמנות עבודה את פרוטוקול ישיבת צת"פ שבה נידון הפרויקט נשוא העבודה ואושר. נמצאו הזמנות עבודה רבות שבהן לא מצוין התאריך שבו צת"פ אישר את הפרויקט הרלוונטי וכמה הזמנות עבודה המפנות לישיבת צת"פ שבה הפרויקט הרלוונטי כלל לא נדון.

עיכוב בהוצאת הזמנות עבודה

מהמועד שבו החליט צת"פ לבצע פרויקט מסוים עד למועד שבו חמ"ת קיבלה הזמנת עבודה, ובמקרה של פרויקט שאגף הפיתוח החליט על ביצועו ללא אישור צת"פ - ממועד הכנת הזמנה עבודה במשרד התיירות ועד מועד העברתה לחמ"ת - חלפו לעתים כמה שבועות ואף כמה חודשים, ועל כן התעכבו התחלות של פרויקטים.

הבקרה על ביצוע הפרויקטים

בשנים 2010-2012 חמ"ת לא העבירה למשרד התיירות דיווחים רבעוניים על ביצוע פעולות בכל פרויקט, כפי שנקבע בהסכם המסגרת, ודיווחים שוטפים על חתימת הסכמים עם רשויות מקומיות, כנדרש בהזמנות עבודה. משרד התיירות לא דרש מחמ"ת לקבל דיווחים אלו.

בשנים 2010-2012 צת"פ לא קבע את זהות הגורם שיבצע כל פרויקט - חמ"ת או גופים אחרים (להלן - צדדים שלישיים). ההיקף הכספי הכולל שעמד בשנים אלה לטובת פרויקטים שחמ"ת העבירה לביצוע של צדדים שלישיים, בעיקר רשויות מקומיות שבתחומן יועדו הפרויקטים להתבצע, הגיע לכ-200 מיליון ש"ח בכל שנה. ככלל, בניגוד לחובתה על פי הסכם המסגרת, חמ"ת לא קיימה בקרה הנדסית ותקציבית על פרויקטים בביצוע צדדים שלישיים, אלא הסתמכה בנושא זה על המפקחים מטעם הצדדים השלישיים. רק בסוף שנת 2012 נחשף משרד התיירות לליקוי זה והחל לנקוט צעדים לתיקונו.

לעתים שילם משרד התיירות עבור פרויקט מתקציבי הזמנות מאוחרות של אותו פרויקט בטרם נוצלו במלואם, אם בכלל, תקציבי הזמנות קודמות שלו. הדבר מעלה חשש לבקרה לקויה אחר התקציבים המשויכים לכל פרויקט ולאי-ניצול מיטבי של תקציבי הפיתוח.

ההיקף הכספי של הזמנות עבודה מהשנים 2005-2010 שלא נוצלו כלל (0% ביצוע) הסתכם בסוף שנת 2012 בכ-35 מיליון ש"ח. מהאסמכתאות שמשרד התיירות העביר למשרד מבקר המדינה אי-אפשר לוודא כי התקציבים שהיה אפשר להסיט מהזמנות עבודה לא פעילות לפרויקטים פעילים בשנים 2010-2012 הוסטו במלואם. אף על פי שאישור ההסטות הוא בסמכות צת"פ, רק שניים מחברי צת"פ - הסמנכ"ל לפיתוח וחשב משרד התיירות - קיבלו את ההחלטות על הסטת תקציבים. אחד מהחברים האחרים בצת"פ כלל לא היה מודע לנושא.

ההמלצות העיקריות

על משרדי התיירות והאוצר לוודא כי בטרם ייבחנו פרויקטים פוטנציאליים, יתקיים אחת לתקופה תהליך תכנון סדור שיכלול בחינה של צורכי הפיתוח, קביעת יעדים וסדרי עדיפויות בין תחומי הפיתוח האפשריים וחלוקת התקציב ביניהם, ועיגונם בתכניות עבודה רב-שנתיות ושנתיות, והכול בידי הגוף שהוסמך לכך. ראוי שתהליך זה יכלול הערכה כלכלית באשר להשפעה של ביצוע תכניות פיתוח משנים קודמות על ענף התיירות ועל כלכלת המדינה. בכך יהיה כדי לספק מידע בנוגע להמשך כדאיות ההשקעה בתחומי פיתוח מסוימים, ולטייב את התכנון לשנים הבאות.

על משרדי התיירות והאוצר לוודא שגם תכניות העבודה המפורטות ייקבעו ויאושרו בידי הגוף שהוסמך לכך. על משרד התיירות לשמור את תכניות העבודה המפורטות המקוריות ולתעד בכתב את השינויים שנעשים בהן ואת הסיבות להם.

מן הראוי כי משרד התיירות יפרסם מדי שנה בשנה את כוונתו לכנס את צת"פ ויקבע מועד אחרון להגשת בקשות. על המשרד להקפיד לטפל רק בבקשות שיוגשו על גבי הטופס שנקבע לכך. גם פסילה של בקשות, כולל פסילתן על הסף, צריכה להיעשות בשקיפות ולהיות מוכרעת בצת"פ.

על צת"פ להקפיד לבדוק אם יש תב"ע תקפה בטרם ידון בפרויקטים לביצוע.

על משרדי התיירות והאוצר להקפיד כי רק חברי צת"פ, המוסמכים להשתתף בתהליך הבחירה של פרויקטים, יהיו שותפים בתהליך זה.

לשם הכרעה בהצעה שהועלתה במשרד התיירות בשנת 2013, במהלך הביקורת - לפיה חוזר המנכ"ל ישונה וייקבע בו כי רק חלק מהפרויקטים ההמשכיים ייבחנו בצת"פ, תלוי בהיקפם הכספי - על משרדי התיירות והאוצר לקיים תהליך קבלת החלטות סדור בו יבחנו את היתרונות והחסרונות של ההצעה, בין היתר בהתחשב בממצאי דוח ביקורת זה ובהמלצותיו. כל עוד לא חל שינוי בנושא זה בחוזר המנכ"ל, על כל פרויקט המשכי להיבחן ולקבל את אישור צת"פ.

כדי לוודא שמשרד התיירות לא ישמש צינור להזרמת תקציבים למימון פרויקטים שאינם מקדמים באופן מיטבי את היעדים בתחום פיתוח התשתיות הציבוריות לתיירות בישראל, חשוב שגם החלטות ממשלה, השתתפויות ופרויקטים שעניינם תכנון תשתיות תיירות ופרויקטים לא צפויים, ייבחנו בצת"פ בהתאם להוראות חוזר המנכ"ל. אם יש עניין לאפשר לאגף הפיתוח גמישות לקבל החלטות לגבי פרויקטים של תכנון ופרויקטים לא צפויים שהם קטנים בהיקפם הכספי, יש לקבוע זאת בחוזר במפורש, לתחום בבירור את היקפי הפרויקטים האמורים ולהטיל חובת דיווח לצת"פ לגביהם.

על משרד התיירות להקים בהקדם מערכת מחשוב לניהול פרויקטים שתרכז מידע מדויק וזמין לגבי ניהול כל פרויקט ואופן הוצאתו לפועל, מתחילתו ועד סופו. במערכת זו יש להזין את הנתונים על אישור כל פרויקט בצת"פ, ההגדלות התקציביות שנעשו לגביו, היקפן ומידת ניצולן וכן כל ההחלטות והפעולות האחרות שהתקבלו או נעשו בעניינו.

על משרד התיירות לוודא כי כל הזמנת עבודה תנוסח בצורה שבה יהיה אפשר להבין מהו הפרויקט המבוקש ובאיזה אזור בארץ יש לבצעו, תכלול נתונים נכונים, בין היתר על מועד אישורו בצת"פ, ויפורטו בה כל התקציבים שהועמדו לטובת הפרויקט.

ככלל, על המשרד להקפיד לשלם על פרויקטים מתקציבי הזמנות עבודה שהוצאו בשנים קודמות בטרם ינוצלו תקציבי הזמנות עבודה מאוחרות יותר.

מן הראוי שמשרד התיירות יבחן וינקוט את הצעדים הנדרשים, הארגוניים והאחרים, לשם צמצום העיכוב בהוצאת הזמנות עבודה.

על משרד התיירות להגדיר מה הן הזמנות עבודה לא פעילות וליצור תהליך מוסדר ובו ייבחנו, אחת לתקופה שתיקבע, קיומן של הזמנות אלה והאפשרות להסיט מהן תקציב לטובת פרויקטים פעילים. על חמ"ת לעדכן את משרד התיירות מיזמתה על קיומן של הזמנות עבודה לא פעילות.

על משרד התיירות לאכוף את יישום כל ההנחיות שקבע ולסיים את הפעולות שנקט, חלקן במהלך בדיקת משרד מבקר המדינה, לשיפור הפיקוח והבקרה על ביצוע הפרויקטים.

סיכום

הקפדה על קיום תהליכי בחינה ואישור סדורים, מקצועיים ושקופים בפעילות לפיתוח תשתיות ציבוריות לתיירות בישראל נדרשת לשם השגת היעדים התיירותיים שבבסיסה ולשם הבטחת תקינותה. מממצאי הביקורת עולה כי משרד התיירות לא אכף בשנים 2010-2012 את ההסדרים המפורטים שהוא ומשרד האוצר קבעו לגבי פעילות חשובה זו. על רקע הליקויים הניכרים שהועלו בביקורת והמפורטים בדוח זה, אי-אפשר לוודא כי מאות מיליוני ש"ח שמדינת ישראל העמידה בשנים אלה לטובת הקמת התשתיות הציבוריות לתיירות הוקצו באופן יעיל, אפקטיבי וללא חשש למשוא פנים רק לפרויקטים תיירותיים שעשויים לתרום באופן מיטבי לפיתוח ענף התיירות בפרט וכלכלת המדינה בכלל.

בדיקת משרד מבקר המדינה וממצאיה העמידו את הנושא של פיתוח התשתיות הציבוריות לתיירות ביתר שאת על סדר יומה של הנהלת משרד התיירות בשנת 2013, ויש לציין בחיוב את הפעולות שנקטה הנהלה זו לתיקון חלק מהליקויים כבר במהלך הביקורת. אך המלאכה טרם הסתיימה ועל הנהלת המשרד להשלים בהקדם את טיפולה בנושא. על משרד האוצר, השותף לקביעת ההסדרה בנושא המדובר ואשר נציגו חבר בצת"פ, להמשיך ולנקוט גם הוא פעולות לתיקון ליקויים המפורטים בדוח.

דוח זה מתאר את אופן קבלת ההחלטות ואת הבקרה בתחום הפיתוח של תשתיות ציבוריות לתיירות בישראל. יישום ההמלצות המפורטות בו יסייע להבטיח כי המשאבים המיועדים לתחום זה יוקצו כראוי להשגת יעדי משרד התיירות ולטובת כלל הציבור.

♦

מבוא

1. תשתיות ציבוריות לתיירות כוללות פרויקטים ממגוון תחומים: אתרים היסטוריים ודתיים, אתרי עתיקות, אתרי טבע, מרפא, ספורט ונופש, טיילות, פארקים, מסלולי תיירות בערים, אתרי תיירות אתנית ועוד. לפרויקטים מסוגים אלה עשויה להיות תרומה רבה לפיתוחה של המדינה גם מהבחינה הכלכלית והחברתית, שכן יש בהם להוביל ליצירת מוצר תיירותי איכותי ומגוון שיסייע לצמיחה בתיירות הנכנסת ובתיירות הפנים, ליצירת מקומות תעסוקה, בילוי ונופש ולפיתוח עסקי בסביבתם. בישראל קיים בסיס איתן לצמיחתו של ענף תיירות מצליח בזכות העושר ההיסטורי, התרבותי, הדתי והטבעי שבתחומה הגאוגרפי. ניהול נכון של פרויקטים תיירותיים תשתיתיים - מבחינת הבחירה, הפיתוח, התחזוקה והשיווק שלהם - הוא מהתנאים ההכרחיים לענף תיירות משגשג.

משרד התיירות מופקד על פיתוח התשתיות הציבוריות לתיירות בישראל. ייעודו העיקרי הוא לתרום לכלכלת המדינה. בחוזר מנכ"ל משרד התיירות, שגובש בשיתוף משרד האוצר בשנת 2007 ומתעדכן מפעם לפעם, נקבע מודל לפיתוח תשתיות ציבוריות לתיירות. מודל זה נועד לשמש כלי לבחינה, למיון ולהעדפה של פרויקטים תיירותיים תשתיתיים פוטנציאליים לפי אמות מידה המפורטות בחוזר, תוך הקצאת מסגרת תקציבית לתחומי הפיתוח השונים. יישום המודל הוטל בחוזר המנכ"ל על צוות תקציב פיתוח (צת"פ) הכולל ארבעה חברים: הסמנכ"ל לפיתוח במשרד התיירות (יו"ר הצוות), נציג מינהל השיווק במשרד התיירות, חשב משרד התיירות ונציג אגף התקציבים במשרד האוצר (להלן גם - אג"ת).

מרבית התקציב המשמש לפיתוח הפרויקטים מקורו במשרד התיירות. היתר ממומן בידי גופים ציבוריים אחרים, בעיקר משרדי ממשלה, כגון המשרד לפיתוח הנגב והגליל. להלן מוצגים נתונים מתוך תכניות העבודה המפורטות לפיתוח תשתיות ציבוריות לתיירות, העדכניים לסופי השנים 2010-2012, באשר למספרם ולתקציביהם של הפרויקטים שהוחלט לפתח בשנים אלה:

לוח 1

נתונים מתכניות העבודה המפורטות העדכניים לסופי השנים 2010-2012

	מספר הפרויקטים לפיתוח	התקציב שהוקצה לפיתוח הפרויקטים			
		סך כל התקציב (במיליוני ש"ח)	חלקו של משרד התיירות		חלקם של גופים ציבוריים אחרים
			במיליוני ש"ח	באחוזים	במיליוני ש"ח	באחוזים
2010	77	כ-151	כ-130	כ-86%	כ-21	כ-14%
2011	106	כ-218	כ-166	כ-76%	כ-52	כ-24%
2012	128	כ-264	כ-207	כ-78%	כ-57	כ-22%

מלוח 1 עולה כי הפעילות לפיתוח התשתיות הציבוריות לתיירות בשנים 2010-2012 כללה התחייבות לפיתוח 311 פרויקטים במימון כולל של כ-630 מיליון ש"ח, וכי בשנת 2012 גדל בכ-75% התקציב השנתי שיועד לפיתוח לעומת שנת 2010. משרד התיירות מסר למשרד מבקר המדינה בפברואר 2014 כי יותר ממחצית הפרויקטים שבתכניות העבודה לשנים 2010-2012 הם פרויקטים המשכיים, כלומר הגדלות תקציביות והרחבות של פרויקטים שאושרו בשנים קודמות.

2. כאמור, חמ"ת היא הגוף הביצועי המרכזי של משרד התיירות ליישום מדיניות פיתוח התשתיות הציבוריות לתיירות[4], והיא בבעלות מדינת ישראל. מערכת היחסים של משרד התיירות וחמ"ת מוסדרת בהסכם מסגרת בין הגופים המתחדש ומתעדכן אחת לכמה שנים, בפטור ממכרז[5]. לפי הסכם המסגרת, על חמ"ת לפתח פרויקטים בהתאם להזמנות עבודה שמשרד התיירות יעביר לה על בסיס תכניות העבודה שצת"פ יקבע.

חמ"ת מבצעת את רוב הפרויקטים המוטלים עליה במיקור חוץ באמצעות קבלני משנה שעמם היא מתקשרת[6]. את הטיפול בחלק מהפרויקטים חמ"ת מעבירה לגופים אחרים (בעיקר רשויות מקומיות שבתחומן הם מוקמים), וגופים אלה מבצעים את הפרויקטים באמצעות קבלני משנה שעמם הם מתקשרים[7].

לחמ"ת אין מקורות מימון משל עצמה. הוצאות התפעול שלה (מינהלה ושכר) מתוקצבות מתקציב משרד התיירות, וגם עבודות הפיתוח של הפרויקטים נעשות במימון חיצוני, כאמור בעיקר של משרד התיירות. משרד התיירות מסר למשרד מבקר המדינה כי יותר מ-70% מתקציבי תכניות העבודה המפורטות לשנים 2010-2012 ממומשים באמצעות חמ"ת. תקציבים אלה משמשים מנוף לפעילות בהיקף כספי גדול יותר, שכן לרבים מן הפרויקטים מתווסף כאמור מימון של רשויות מקומיות שבתחומן מוקמים הפרויקטים[8].

להלן מוצגים נתונים מהדוחות הכספיים של חמ"ת באשר לפרויקטים שהיו באחריותה בכל אחת מהשנים 2010-2012:

לוח 2

נתונים מהדוחות הכספיים של חמ"ת על פרויקטים באחריותה בשנים 2010-2012

	מספר הפרויקטים שבאחריות חמ"ת*	סך כל תקציבי הפרויקטים** (במיליוני ש"ח)
2010	181	כ-548
2011	163	כ-590
2012	147	כ-665***

* חמ"ת מסרה למשרד מבקר המדינה כי הסיבות לירידה במספר הפרויקטים שבאחריותה במשך השנים הן סיום של פרויקטים והחלטה של משרד התיירות להתמקד בפרויקטים משמעותיים שאושרו בעבר, להרחיבם ולהגדיל את תקציביהם, במקום להשקיע בפרויקטים חדשים.

** הפער בין נתוני משרד התיירות המוצגים בלוח 1 לנתוני לוח 2 נובע מכך שבדוחות חמ"ת מוצגים סך כל התקציבים שהוחלט להקצות לכל פרויקט עד למועד הדוח הכספי, כולל התחייבויות משנים קודמות, וכן התקציבים שרשויות מקומיות התחייבו לתת לפרויקטים.

*** בדוחות הכספיים של חמ"ת לשנת 2012 נפלה טעות בהצגת תקציב סך כל הפרויקטים באותה שנה (נכתב שם סכום של 655,371 אלפי ש"ח במקום 664,797 אלפי ש"ח). בינואר 2014 הסב משרד מבקר המדינה את תשומת לב חשב חמ"ת לטעות זו, והחשב השיב שיפעל לתיקונה.

---

4 גופי ביצוע נוספים של משרד התיירות הם החברה לפיתוח עכו העתיקה בע"מ (להלן - חפ"ע); החברה לפיתוח יפו העתיקה בע"מ; ואתרים, חברה לפיתוח אתרי תיירות בתל אביב-יפו בע"מ. ממסמכי משרד התיירות עולה כי בשנים האחרונות פיתח המשרד פרויקטים רק באמצעות חמ"ת וחפ"ע.

5 לפי סעיף 3(5) וסעיף 3(4) לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, לפי העניין.

6 בעניין זה ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 65א** (2014), "החברה הממשלתית לתיירות בע"מ - מכרזים והתקשרויות", עמ' 609.

7 בעניין זה ראו להלן עמ' 1281.

8 על פי חוזר המנכ"ל, מימון פרויקטים ברשויות מקומיות יתחלק בין משרד התיירות לרשויות, ושיעורו ייקבע בהתאם למצב החברתי-כלכלי של אוכלוסייתן ולפוטנציאל גביית הארנונה שלהן. שיעור ההשתתפות נע בין 0%, לרשויות בדרג הנמוך ביותר, ל-60%, לרשויות בדרג הגבוה ביותר.

פעולות הביקורת

בחודשים יולי-דצמבר 2013 בדק משרד מבקר המדינה כמה נושאים הנוגעים לפיתוח התשתיות הציבוריות לתיירות בישראל בשנים 2010-2012, ובעיקר את תהליכי קבלת ההחלטות בכל הנוגע להכנת תכניות הפיתוח, לבחינת פרויקטים ולאישורם; ניהול המידע לגבי הפרויקטים שהוחלט לפתחם; הזמנות עבודה לביצוע פרויקטים, והבקרה על ביצועם. חלק מהנושאים עודכנו עד לפברואר 2014. הבדיקה נעשתה במשרד התיירות ובחמ"ת.

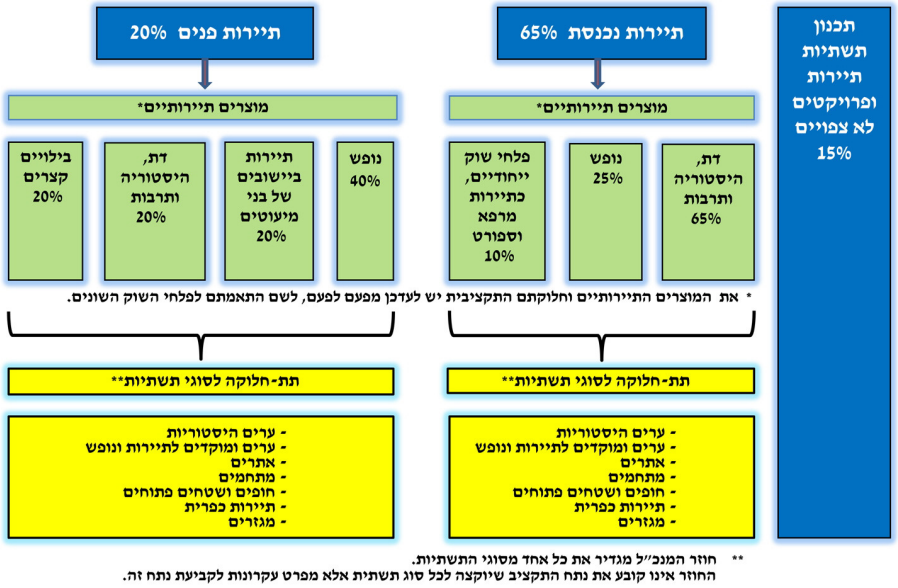
גיבוש תכניות פיתוח ואישורן

1. **חוזר המנכ"ל**: לשם הקצאת משאבי הפיתוח באופן מיטבי מציג חוזר המנכ"ל מודל מפורט שלפיו נדרש צת"פ לקבוע את סדרי העדיפויות בין תחומי הפיתוח התיירותיים השונים ואת חלוקת התקציבים לכל אחד מהתחומים שייבחרו, וכן לבחור פרויקטים מוצעים שיכללו בתכנית העבודה. בחוזר, המופיע באתר האינטרנט של משרד התיירות, מצוין כי מטרותיו הן לקבוע אמות מידה שקופות, ברורות ושוויוניות בכל הנוגע למיון, לבחירה ולהעדפה של השקעות שונות בתשתיות ציבוריות לתיירות באזורי הארץ השונים. עוד מצוין בחוזר כי מטרתו להביא לידיעת רשויות מקומיות, משרדי ממשלה ומוסדות ממלכתיים העוסקים בפעילויות הקשורות לפיתוח תיירותי תשתיתי את העקרונות להקצאת משאבים לפיתוח ואת סדרי העדיפויות שלפיהם ייבחרו פרויקטים תיירותיים. להלן תיאור סכמתי של מודל התעדוף ושל אופן הפעלתו, כפי שנקבע בחוזר:

   א. בשלב הראשון, על צת"פ להחליט מה הם תחומי הפיתוח (המוצרים התיירותיים וסוגי התשתיות) המועדפים ולקבוע את המסגרת התקציבית שתוקצה לכל אחד מהם על בסיס החלוקה שלהלן:

תרשים 1

הכללים שלפיהם צת"פ מחליט מה הם תחומי הפיתוח המועדפים ומה שיעור תקציבם (באחוזים)



ב. בשלב השני, על כל הפרויקטים המוצעים לפיתוח להיבחן בידי צת"פ. רק פרויקטים שיש להם תב"ע תקפה שמכוחה אפשר להוציא היתר בנייה יועלו לדיון. כל פרויקט מוצע שעמד בתנאי סף זה ייבחן בידי צת"פ לפי אמות המידה שלהלן, ויקבל ציון בין 1 ל-10 שישוקלל כך:

לוח 3

אופן הערכת הפרויקט בידי צת"פ (דירוג פרויקטים)

אמת המידה*	המשקל	הערכה	שקלול
פלחי השוק שהפרויקט משרת	18%	10-1	ציון משוקלל**
תרומת הפרויקט לפיתוח כלכלי	18%	10-1	ציון משוקלל
תרומת הפרויקט לשיפור המוצר התיירותי	18%	10-1	ציון משוקלל
עצמת התחזוקה הנדרשת בפרויקט אל מול יכולת הרשות המתחזקת	10%	10-1	ציון משוקלל
מדיניות הממשלה ומדיניות המשרד ביחס לפרויקטים מהסוג המוצע	10%	10-1	ציון משוקלל
סבירות עלות הפרויקט ביחס לחשיבותו אל מול אילוצי תקציב	8%	10-1	ציון משוקלל
המשכיות הפרויקט כחלק מתכנית רב-שנתית מאושרת	5%	10-1	ציון משוקלל
תשומות ומדיניות הרשות המקומית לקידום התיירות בתחומה	5%	10-1	ציון משוקלל
חדשנות וייחודיות הפרויקט	5%	10-1	ציון משוקלל
פיתוח בר-קיימא	3%	10-1	ציון משוקלל
סך הכול	**100%**		**הציון הסופי*** **

* תחת כל אמת מידה מפורטות בחוזר כמה אמות מידה משניות כדי להבטיח התייחסות מקיפה ואחידה לכל ההיבטים הרלוונטיים בכל הפרויקטים.

** הציון המשוקלל נקבע על ידי מכפלת המשקל שהוגדר לאמת המידה בהערכה שניתנה לפרויקט באותה אמת מידה.

*** הציון הסופי של הפרויקט מחושב באמצעות סיכום הציונים המשוקללים.

ג. החוזר קובע כי יאושרו הפרויקטים בעלי הציונים הגבוהים ביותר בכל סוג תשתית, עד למיצוי התקציב שהוקצה לכל סוג תשתית. הציון 6 הוא ציון סף שכל פרויקט חייב לקבל כתנאי לאישורו. פרויקט שהוא חלק אינטגרלי מפרויקט תיירותי שאושר בידי צת"פ בעבר ושחלקים אחרים ממנו כבר בוצעו יזכה לקדימות כדי לקדם השלמת פרויקטים המצויים כבר בביצוע. במקרים שלא יהיו די פרויקטים ראויים בסוג תשתית מסוים לניצול מלוא התקציב שהוקצה לו, תועבר יתרת התקציב לסוגי תשתיות אחרים.

לפי החוזר, על צת"פ להכין תכנית עבודה רב-שנתית לחלוקת תקציב הפיתוח בהתבסס על מודל התעדוף. החוזר מנחה כי "המודל יופעל, ככל האפשר, על בסיס תלת-שנתי, כדי לאפשר רציפות של פרויקטים ארוכי טווח ושל תכניות עבודה משכיות". האחריות ליישום הוראות החוזר הוטלה על הסמנכ"ל לפיתוח, המשמש כאמור גם יו"ר צת"פ.

2. **הסכם המסגרת**: בהסכם המסגרת נקבע כי פיתוח תשתיות ציבוריות לתיירות ייעשה בהתאם לתכנית העבודה הרב-שנתית שיגבש משרד התיירות בהתאם למדיניותו. על בסיס תכנית זו יגבש צת"פ תכנית עבודה שנתית, ולאחר מכן יקבע תכניות עבודה מפורטות שיכללו את הפרויקטים לתכנון ולביצוע על מרכיביהם השונים, מהותם, פריסת ביצועם על ציר הזמן והיקף התקציב לאותה תכנית עבודה, הכול במסגרת שנת תקציב רלוונטית. תכניות העבודה המפורטות יבואו לידי ביטוי בהזמנות עבודה שמשרד התיירות יעביר לחמ"ת.

גיבוש תכניות עבודה רב-שנתיות ושנתיות

הועלה כי בניגוד לנדרש בחוזר המנכ"ל ובהסכם המסגרת, בשנים 2010-2012 לא גיבש צת"פ תכניות עבודה רב-שנתיות ושנתיות הקובעות את תחומי הפיתוח המועדפים ואת חלוקת התקציב לתחומים אלה.

אף על פי שהסמנכ"ל לפיתוח אחראי ליישום חוזר המנכ"ל, בפרוטוקולים של ישיבות צת"פ בשנים 2010-2012 לא נמצאה אסמכתא לכך שאגף הפיתוח העביר לצת"פ את כל המידע הנדרש כדי שצת"פ יפעיל את מודל התעדוף לפי חוזר המנכ"ל ויגבש תכניות עבודה שנתיות ורב-שנתיות הכוללות את סדרי העדיפויות בין תחומי הפיתוח השונים וחלוקת התקציבים ביניהם. מנגד, לא נמצא כי צת"פ דרש לקבל מידע כאמור לשם הפעלת המודל וגיבוש התכניות האמורות.

1. בתשובה שמסר משרד התיירות במאי 2014 למשרד מבקר המדינה נכתב: "באופן כללי, קביעת [תחומי הפיתוח] המועדפים היא למעשה הקצאת התקציב בין סוגי התשתיות הקיימות (ערים היסטוריות, תיירות כפרית, מגזרים ועוד) ונקבעת על בסיס סיכום תקציבי והסכמות מול משרד האוצר".

משרד מבקר המדינה העיר למשרדי התיירות והאוצר כי סיכום תקציבי ביניהם אינו יכול לשמש תחליף לדיונים שצריכים להתקיים ותכניות עבודה שצריכות להתגבש בידי צת"פ - על פי עקרונות ברורים ובשקיפות - כפי שנקבע בחוזר המנכ"ל. הרכב צת"פ, שמו (צוות תקציב פיתוח) והוראות חוזר המנכ"ל, שגובשו כאמור בשיתוף משרד האוצר, מעידים כי צת"פ הוקם במטרה לקבוע את תחומי הפיתוח המועדפים ואת חלוקת התקציב ביניהם במסגרת תכניות עבודה רב-שנתיות ושנתיות, והוא הגוף המוסמך לכך.

2. בכמה פגישות שקיים משרד מבקר המדינה עם אגף הפיתוח בחודשים יולי-אוקטובר 2013 הסביר אגף הפיתוח כי מודל התעדוף מפורט מדי וקשה ליישום. עם זאת, האגף ציין כי אילו היה נדרש להשוות את תכניות העבודה המפורטות לשנים 2010-2012 - הכוללות כאמור את כל הפרויקטים המיועדים לתכנון ולביצוע - למודל התעדוף, היה נמצא כי הן תואמות בקירוב את תת-החלוקה השלישית שבמודל המתייחסת לסוגי תשתיות, והדגש הוא על ערי תיירות.

עוד במהלך הביקורת העיר משרד מבקר המדינה לאגף הפיתוח כי חוזר המנכ"ל לא קובע את שיעור ההקצאה לכל סוג תשתית, אלא מציג עקרונות שלפיהם צת"פ נדרש לקבוע שיעור זה, דבר שכאמור לא נעשה בשנים 2010-2012. מודל התעדוף נקבע בחוזר המנכ"ל בשנת 2007, ומאז לא השתנו הוראות החוזר הנוגעות למודל, ואילו סעיפים אחרים בחוזר עודכנו בשנים 2010-2011. אם סבר אגף הפיתוח שיש מקום לשנות את החוזר בכל נושא שהוא, ובעיקר בנושא חשוב כמו מודל התעדוף, היה עליו לפעול לשינויו לאחר קיום תהליך קבלת החלטות סדור בנושא, אך הדבר לא נעשה. יודגש כי כבר בדוח שפורסם בשנת 2009[9] העיר מבקר המדינה כי "על משרד התיירות להקפיד על קיום הוראות חוזר מנכ"ל. אי-הקפדה על מילוין עלולה להתפרש כזלזול בהן ומכאן שגם סעיפיו האחרים של החוזר אינם מחייבים. אם המשרד סבור שסעיפים מסוימים בחוזר המנכ"ל אינם נחוצים, עליו לשקול את ביטולם או עדכונם" (ההדגשה במקור).

בעקבות הערת משרד מבקר המדינה בביקורת הנוכחית החל אגף הפיתוח ביולי 2013 לגבש, בתיאום עם אג"ת, הצעה לתיקון חוזר המנכ"ל, בין היתר בהתייחס למודל התעדוף. ההצעה כוללת צמצום של מבנה המודל והתאמתו לעקרונות הסיכום התקציבי שעליו חתמו משרדי התיירות והאוצר במאי 2013, ולפיו בשנים 2013-2014 "לפחות 70% מתקציב משרד התיירות המיועד לפיתוח תשתיות תיירותיות יופנה לערי התיירות המרכזיות - ירושלים, עכו, טבריה, נצרת ואילת או לפרויקטי תיירות חוץ נוספים - בהסכמת משרד האוצר". סיכום זה נחתם בהמשך לכך שבשנים 2011-2012, לבקשת משרדי האוצר והתיירות, גיבשה החמ"ת, באמצעות חברה חיצונית לניהול פרויקטים, תכניות חומש למימוש הפוטנציאל התיירותי בכמה ערים, בין היתר מבחינת פיתוח תשתיות תיירותיות בהן. באוגוסט 2013 הגיש הסמנכ"ל לפיתוח למנכ"ל משרד התיירות את ההצעה לתיקון חוזר המנכ"ל. עד מאי 2014 לא הוחלט על שינוי כלשהו בחוזר.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר משרד התיירות כי הוא מודע לשינויים שיש לבצע בחוזר המנכ"ל והוא פועל לתיקונו זה חודשים מספר. משרד התיירות הסביר כי ההליך אורך זמן בין היתר בשל חילופי הסמנכ"לים לפיתוח, חוסר כוח אדם והמתנה להערות הביקורת, שכן יש כוונה להביאן בחשבון בעת תיקון החוזר.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד התיירות כי עליו להשלים בהקדם את התיקונים הנדרשים בחוזר המנכ"ל. עוד העיר משרד מבקר המדינה למשרדי התיירות והאוצר כי בכל מודל שיוחלט לאמץ בחוזר המנכ"ל יש להבטיח כי בטרם ייבחנו פרויקטים פוטנציאליים, יתקיים אחת לתקופה שתיקבע תהליך תכנון סדור שיכלול בחינה של צורכי הפיתוח, קביעת יעדים וסדרי עדיפויות בין תחומי הפיתוח האפשריים וחלוקת התקציב ביניהם ועיגונם בתכניות עבודה רב-שנתיות ושנתיות. ראוי שתהליך זה יכלול הערכה כלכלית באשר להשפעה של תכניות פיתוח משנים קודמות על ענף התיירות ועל כלכלת המדינה. בכך יהיה כדי לספק מידע בנוגע להמשך כדאיות ההשקעה בתחומי פיתוח מסוימים ולטייב את התכנון לשנים הבאות. על משרדי התיירות והאוצר להקפיד לוודא כי תהליך התכנון וגיבושן ואישורן של תכניות העבודה בסופו ייעשו כדבעי, בידי מי שהוסמך לכך - צת"פ.

9 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי** (2009), בפרק "אתרי תיירות בתחומי השיפוט של הרשויות המקומיות", עמ' 237.

משרד התיירות מסר בתשובתו: "הביקורת תילקח בחשבון בעת קביעת תהליך תכנון סדור שיכלול בחינה של צרכי הפיתוח וקביעת יעדים וסדרי עדיפויות בין תחומי הפיתוח האפשריים, [ו]קיום תהליכי הערכה כלכליים באשר להשפעה של ביצוע תכניות הפיתוח אחת לתקופה".

בתשובה שמסר אג"ת למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2014 צוין כי אג"ת מכיר בחשיבות שביצירת תכנית סדורה הכוללת בחינה של ההשפעות והתועלות שבהשקעה בתיירות, וכי הוא פועל להכנת תכנית כזו ולתיקון הליך הקצאת התקציבים לפרויקטים תיירותיים.

גיבוש ואישור של תכניות עבודה מפורטות הכוללות את הפרויקטים

1. **דרך קביעת התכניות**: בתכניות העבודה המפורטות לפיתוח תשתיות ציבוריות לתיירות בשנים 2010-2012 כלולים חמישה סוגי פרויקטים: פרויקטים שלגביהם הוגשה לראשונה לצת"פ בקשה לתקצוב (להלן - פרויקטים חדשים); פרויקטים המשכיים שהם, כאמור, הגדלות תקציביות והרחבות של פרויקטים שצת"פ אישר בשנים קודמות; פרויקטים שהממשלה החליטה על ביצועם מתוך תקציב משרד התיירות; פרויקטים שמומנו מתקציב של גופים אחרים כגון משרדי ממשלה אחרים; וכן פרויקטים השייכים לקטגוריות "שונות" (פרויקטים לא צפויים) ו"תכנון" (פעילות תכנון תשתיות תיירות).

התכניות נקבעו כך: אגף הפיתוח במשרד התיירות - הכולל כאמור את הסמנכ"ל לפיתוח (יו"ר צת"פ) ועובדת הכפופה לו (ממונה על פיתוח תשתיות תיירותיות), המשמשת גם מרכזת של פעילות צת"פ - בחן בתחילת כל שנה בקשות לפרויקטים המשכיים, שקיבל על פי רוב מחמ"ת או מרשויות מקומיות שביקשו להרחיב פרויקטים שהוקמו בשטחן. האגף קבע אילו פרויקטים המשכיים ראוי לדעתו לתקצב ובאיזה סכום, ואת יתרת תקציב הפיתוח ייעד לשאר סוגי הפרויקטים. פרויקטים חדשים, וחלק מהפרויקטים השייכים ליתר הסוגים, לרבות חלק מהפרויקטים ההמשכיים, הביא האגף לבחינה ולאישור של צת"פ. לאחר מכן גיבש האגף וקבע תכנית עבודה שנתית מפורטת הכוללת את כל סוגי הפרויקטים המיועדים לתכנון ולביצוע מתקציב אותה שנה.

בהתבסס על נתוני אגף הפיתוח ופרוטוקולים של ישיבות צת"פ ריכז משרד מבקר המדינה בלוח 4 שלהלן את מספרם ואת היקפם הכספי של הפרויקטים שנכללו בתכניות העבודה המפורטות לשנים 2010 ו-2012 ושל אלה מהם שאושרו בצת"פ.

לוח 4

הפרויקטים שנכללו בתכניות העבודה המפורטות לשנים 2010 ו-2012 ואושרו בצת"פ

	סך כל הפרויקטים שנכללו בתכנית העבודה		סך כל הפרויקטים שנכללו בתכנית העבודה ואושרו בצת"פ			
	מספר הפרויקטים	ההיקף הכספי (במיליוני ש"ח)	מספר הפרויקטים	השיעור מתוך סך כל הפרויקטים שנכללו בתכנית העבודה	ההיקף הכספי (במיליוני ש"ח)	השיעור הכספי מתוך סך כל הפרויקטים שנכללו בתכנית העבודה
2010	77	כ-151	11	כ-14%	כ-10.5	כ-7%
2012	128	כ-264	62	כ-48%	כ-126	כ-48%

מלוח 4 עולה כי בשנת 2012 גדלו מאוד המספר וההיקף הכספי של הפרויקטים שאושרו בצת"פ מתוך כלל הפרויקטים שנכללו בתכניות העבודה לעומת שנת 2010. אולם עדיין,

מבחינת מספר והיקף כספי, רק כמחצית הפרויקטים שנכללו בתכנית העבודה בשנת 2012 אושרו בצת"פ.

מהאמור לעיל עולה כי צת"פ, שהופקד, בין היתר, על בחינת כל הפרויקטים הפוטנציאליים ועל קביעת תכניות עבודה מפורטות שיכללו את הפרויקטים שאישר - צוות שהרכבו כולל גורם חיצוני למשרד התיירות (נציג אגף התקציבים במשרד האוצר) - לא מילא בשנים 2010-2012 גם תפקידים אלה. במקום זאת, רוב הפרויקטים נבחנו ואושרו באגף הפיתוח[10], ואגף זה גיבש וקבע בעצמו את תכניות העבודה. על בסיס תכניות אלה העביר אגף הפיתוח לחמ"ת הזמנות עבודה לפרויקטים באישור חשב משרד התיירות ולעתים גם באישור מנכ"ל משרד התיירות. בביקורת הועלה עוד כי בשנים 2010-2012 תכניות העבודה המפורטות אף לא הוצגו בישיבות צת"פ. על משרדי התיירות והאוצר לוודא שגם תכניות העבודה המפורטות ייקבעו ויאושרו בידי מי שהוסמך לכך - צת"פ.

2. **שינויים בתכניות**: לפי הסברי אגף הפיתוח, במהלך כל שנה משתנים צרכים של פרויקטים שאושרו באותה שנה מבחינת תכולת הפרויקט והתקציב הנדרש להקמתו, ובעקבות זאת תכניות העבודה משתנות. לגבי השנים 2010 ו-2012 המציא אגף הפיתוח למשרד מבקר המדינה רק את תכניות העבודה המעודכנות לסופי אותן שנים.

הועלה כי באגף הפיתוח לא תועדו השינויים בתכניות העבודה במהלך כל שנה והסיבות להם. אגף הפיתוח הסביר למשרד מבקר המדינה כי הוא נהג לעדכן את השינויים על גבי תכניות העבודה (שהוכנו בקובצי אקסל) בלי שהקפיד לשמור את התכניות המקוריות.

פיתוח תשתיות ציבוריות לתיירות הוא פעילות מורכבת, הכוללת כאמור פרויקטים רבים שהיקפם הכספי הכולל גדול מאוד. משרד מבקר המדינה העיר למשרד התיירות כי על פי כללי מינהל תקין ולצורך בקרה על פעילות הפיתוח והפקת לקחים לשם השגה מיטבית של יעדי המשרד בתחום זה, עליו לשמור את תכניות העבודה המקוריות ולתעד בכתב את השינויים שנעשים בהן ואת הסיבות להם.

☆

10 להסברי אגף הפיתוח לכך שפרויקטים המשכיים לא הובאו לאישור צת"פ ולהתייחסות משרד מבקר המדינה להסברים אלה, ראו להלן עמ' 1267.

מהביקורת עולה כי הפעילות לפיתוח תשתיות ציבוריות לתיירות בשנים 2010-2012, שכללה התחייבות לביצוע פרויקטים במימון כולל של כ-630 מיליון ש"ח, ושימשה כאמור מנוף לפעילות בהיקף כספי גדול יותר, נקבעה שלא בידי הגוף שהוסמך לכך (צת"פ) ושלא בדרך שנקבעה בחוזר המנכ"ל ובהסכם המסגרת. הפעילות התאפיינה בעיקר בגישה המגיבה לדרישות של פרויקטים קיימים ולא בגישה יוזמת הבוחנת את צורכי הפיתוח, קובעת יעדים וסדרי עדיפויות לאחר בחינת חלופות ובהתחשב בשיקולים של עלות-תועלת, ומתאימה את הקצאת המשאבים בהתאם. לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שדרישות של פרויקטים משתנות כעניין שבשגרה במהלך כל שנה ומשרד התיירות מקבל לעתים תוספת תקציב לפיתוח תשתיות, גוברת החשיבות שבקביעת תכנית פיתוח מושכלת הכוללת יעדים איכותיים וכמותיים, סדרי עדיפויות והקצאה תקציבית.

הגשת בקשות למימון פרויקטים והטיפול בהן

מועדי הגשת בקשות

כאמור, חוזר המנכ"ל והאפשרות להגיש בקשות למימון פרויקטים תיירותיים מתפרסמים באתר האינטרנט של משרד התיירות. בפגישה שקיימו נציגי משרד מבקר המדינה עם נציגי אגף הפיתוח ביולי 2013 עלה כי משרד התיירות מאפשר לרשויות מקומיות להגיש בקשות במהלך כל השנה, דבר שהעמיס עבודה על פעילות האגף וצת"פ והקשה על גיבוש תכניות העבודה המפורטות על סמך בחינת כלל הפרויקטים.

כשבוע לאחר הפגישה האמורה פנה הסמנכ"ל לפיתוח למנכ"ל משרד התיירות והודיע לו כי משנת 2014 בכוונת האגף לפרסם לרשויות מקומיות וליתר הגופים הנוגעים בדבר "לו"ז מוגדר להגשת בקשות למשרד התיירות לפעילות פיתוח באותה שנת תקציב... ולאחר קליטת הבקשות יחלו הדיונים באישורן. לאחר המועד האמור לא יוכלו להיקלט במשרד בקשות חדשות באותה שנה". בבקשה שהגיש הסמנכ"ל לפיתוח למנכ"ל משרד התיירות כחודש לאחר מכן (אוגוסט 2013) לעדכון חוזר המנכ"ל הוא הציע, בין היתר, להוסיף בחוזר סעיף שיקבע כי משרד התיירות יפרסם מדי שנה את כוונתו לכנס את צת"פ, ויקבע מועד אחרון להגשת בקשות עבור אותה שנת תקציב שרק לאחריו יתכנס צת"פ לדיון. כאמור, עד מאי 2014, לא הוחלט על שינוי כלשהו בחוזר המנכ"ל.

לדעת משרד מבקר המדינה, לשם מתן הזדמנות שווה לגופים הנוגעים בדבר ויצירת תהליך סדור הכולל בחינה מקבילה של כלל הפרויקטים הפוטנציאליים מדי שנה בשנה ובחירת העדיפים מהם, מן הראוי כי משרד התיירות יפרסם בכל שנה את כוונתו לכנס את צת"פ ויקבע מועד אחרון להגשת בקשות, כמו שהציע הסמנכ"ל לפיתוח.

משרד התיירות מסר בתשובתו כי חוזר המנכ"ל יעודכן כך שיכלול "פנייה לרשויות ולגופים שונים בקול קורא וכן קביעה של מועד להגשת הבקשות".

אופן הגשת הבקשות

נוסף על חוזר המנכ"ל מפרסם משרד התיירות באתר האינטרנט שלו "טופס פרטי פרויקט" (להלן - טופס פרויקט), המיועד למילוי על ידי גוף המבקש לפתח פרויקט תיירותי. בטופס נדרש המבקש

לציין פרטים מסוימים הנוגעים לפרויקט, אשר בהתבסס עליהם יוכלו חברי צת"פ לבחון באיזו מידה עומד הפרויקט בכל אחת מעשר אמות המידה שנקבעו בחוזר המנכ"ל ולתת לפרויקט ציון. בטופס נכתב כי יש למלא אותו בדייקנות ובבהירות.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי בשנים 2010-2012 משרד התיירות לא הקפיד שבקשות יוגשו באמצעות טופס פרויקט.

מרכזת צת"פ ציינה לפני משרד מבקר המדינה באוקטובר 2013 כי מרבית הגופים שמגישים בקשות שלא על גבי טופס פרויקט מתייחסים בבקשותיהם לכל הפרטים שנדרשים בטופס.

מדי שנה בשנה מוגשות למשרד התיירות עשרות בקשות למימון פרויקטים, ואותן נדרשים חברי צת"פ לבחון ולדרג. טופס פרויקט נועד לאפשר לחברי צת"פ לבחון את אותם הפרטים ביחס לכל פרויקט באופן שוויוני, ולוודא כי מלוא המידע הרלוונטי לאמות המידה יוצג לפניהם באופן ברור וממוקד. לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד התיירות להקפיד לטפל רק בבקשות שיוגשו על גבי טופסי פרויקט וימולאו כנדרש, ולהעביר את הבקשות לעיון חברי צת"פ פרק זמן מספק בטרם כינוסם.

משרד התיירות מסר בתשובתו כי הוא מקבל את הערת הביקורת והחל ביישומה.

סינון ראשוני של הבקשות

מרכזת צת"פ מסרה למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2013 כי היא מציגה לפני צת"פ רק בקשות שיש להן פוטנציאל תיירותי כלשהו, ואילו בקשות שלדעתה אינן בעלות פוטנציאל שכזה, היא פוסלת על הסף ואינה מציגה לפני צת"פ. משרד התיירות כתב בתשובתו: "פרויקטים שלא עלו לבחינה בצת"פ נבעו מהגשת בקשות שאינן בשלות לדיון בשל אי צירוף מידע או מסמכים נדרשים המאפשרים בחינה... כל בקשה שהוגשה כנדרש נבחנה בצת"פ".

משרד מבקר המדינה העיר למשרד התיירות כי על פי כללי מינהל תקין תהליך פסילה של בקשות, כולל פסילתן על הסף, חייב להיעשות בשקיפות, בדומה לתהליך אישורן, וההכרעה על פסילה או אישור של בקשות תתקבל רק בידי מי שהוסמך לכך. על מרכזת צת"פ להעביר לצת"פ רשימה של הבקשות שהבחינה הראשונית שלה לגביהן הצביעה על טעמים המצדיקים את פסילתן, תוך ציון הנימוקים להמלצת הפסילה, וצת"פ הוא שיחליט אם לקבל את המלצות הפסילה או - במקרים שימצא לנכון - לדון בבקשות שהמרכזת המליצה לפסול.

משרד התיירות מסר בתשובתו כי בישיבת צת"פ האחרונה "הועברה רשימה לחברי וועדת הצת"פ שכללה את כל הפרויקטים שלא הוגשו כראוי ועל כן לא עלו לדיון. בעתיד, כל הבקשות יובאו לידיעת צת"פ, והחלטתו, כולל בקשות לא ראויות/שאינן שלמות או שאינן עומדות בתנאי הסף".

בחינה ואישור של פרויקטים בצת"פ

עמידה של פרויקטים בתנאי סף

כאמור, בחוזר המנכ"ל נקבע תנאי סף לפיו צת"פ ידון רק בפרויקטים בעלי תב"ע תקפה שמכוחה אפשר להוציא היתר בנייה.

בביקורת הועלה כי בשנים 2010-2012 צת"פ לא הקפיד לבדוק את קיומו של תנאי סף זה בטרם בחן ואישר פרויקטים לביצוע[11].

משרד מבקר המדינה העיר כי קבלת אישור לתב"ע כרוכה בתהליכים שעשויים להיות ממושכים. בהיעדר תב"ע תקפה, פרויקט שאושר עלול להיות זמין לביצוע מהבחינה התכנונית רק בשנת התקציב הבאה ואולי אף בשנה שלאחריה; וכך, במקום לתקצב פרויקט אחר זמין, כספי פיתוח משוריינים בשנת תקציב נתונה לפרויקט שכלל אי-אפשר להתחיל בביצועו באותה שנה. כמו כן ללא תב"ע תקפה לא בטוח כי התכנון יאושר, וכי הפרויקט יבוצע כפי שהוצג ואושר בצת"פ. לדעת משרד מבקר המדינה, על צת"פ להקפיד לבדוק אם יש תב"ע תקפה בטרם ידון בפרויקטים לביצוע.

דירוג פרויקטים

כאמור לפי חוזר המנכ"ל, כל הצעה לפרויקט תיבחן בצת"פ על פי עשר אמות המידה שבחוזר ותקבל ציון משוקלל של 1-10. תנאי לאישור הפרויקט הוא קבלת ציון סף 6. הפרויקטים בעלי הציונים הגבוהים ביותר בכל סוג תשתית יאושרו לביצוע עד למיצוי התקציב באותו סוג תשתית. בחוזר המנכ"ל נקבע עוד כי "הצת"פ ממונה על ידי מנכ"ל משרד התיירות. 4.2. הצת"פ יכלול את בעלי התפקידים הבאים: 4.2.1. סמנכ"ל בכיר לפיתוח תשתיות והשקעות [במשרד התיירות] - יו"ר. 4.2.2. נציג מינהל השיווק [במשרד התיירות] - חבר. 4.2.3 נציג מינהל פיתוח תשתיות [במשרד התיירות] - מרכז הוועדה. 4.2.4. חשב משרד התיירות - חבר. 4.2.5. נציג אגף התקציבים במשרד האוצר - חבר. 4.2.6. נציגי חמ"ת - משקיפים".

1. בשנים 2010-2012 בחן צת"פ 197 פרויקטים. חברי צת"פ ומרכזת צת"פ מסרו למשרד מבקר המדינה כי צת"פ קבע את ציוני הפרויקטים בשנים הללו באופן הזה: יו"ר צת"פ ומרכזת צת"פ הציגו בכל ישיבת צת"פ את הפרויקטים ולאחר מכן התקיים דיון. חלק מחברי צת"פ דירגו את הפרויקטים במהלך הישיבות, וחלקם לאחריהן. את הדירוגים העבירו החברים למרכזת צת"פ, ששקללה את דירוגי כל החברים לגבי כל פרויקט.

   ואולם ממסמכים שמצא משרד מבקר המדינה ומבדיקות נוספות שעשה עלה כי בעקבות הוראה שנתן יו"ר צת"פ שכיהן בשנת 2010 מר שי וינר (להלן - יו"ר צת"פ לשעבר) למרכזת צת"פ, ולפיה עליה להשתתף בדירוג של הפרויקטים, דירגה המרכזת אף היא את הפרויקטים שנבחנו בצת"פ, ושקללה את הציונים שלה עם הציונים שנתנו חברי צת"פ לפרויקטים.

   בדצמבר 2010 סיים יו"ר צת"פ לשעבר את כהונתו, ומאז כיהן כממלא מקום יו"ר צת"פ מנכ"ל משרד התיירות דאז (להלן - המנכ"ל לשעבר) עד שמונה יו"ר חדש לצת"פ בנובמבר 2011 (להלן - יו"ר צת"פ החדש)[12]. דירוג הפרויקטים על פי ההסדר המפורט לעיל כבר היה קיים

---

11 יצוין כי לעתים מועלים לבחינה של צת"פ פרויקטים שחלק ממהותם הוא קידום תב"ע; הביקורת בנושא הנוכחי אינה מתייחסת לפרויקטים כאלה, אלא לפרויקטים המיועדים לביצוע בלבד.

12 יו"ר צת"פ החדש סיים את תפקידו באוקטובר 2013 בעקבות קבלתו לתפקיד במשרד ממשלתי אחר.

בשעה ששני יושבי ראש צת"פ האמורים נכנסו לתפקידם, ובפועל דירוג הפרויקטים על ידי מרכזת צת"פ נמשך גם בתקופת כהונתם בשנים 2011-2012.

בפברואר 2013 הפנה חשב משרד התיירות דאז את תשומת לבו של יו"ר צת"פ החדש לכך שלמרכזת צת"פ אין סמכות לדרג פרויקטים מאחר שאינה חברה בצת"פ לפי חוזר המנכ"ל. היו"ר הציג את הדברים לפני המנכ"ל לשעבר, ובאותו החודש הוציא המנכ"ל למרכזת צת"פ כתב מינוי לחברה בצת"פ. נציג אג"ת המשמש חבר בצת"פ (להלן - נציג אג"ת) התנגד למינוי בטענה שלפי חוזר המנכ"ל, בצת"פ יש רק ארבעה חברים מדרגים, ומרכזת צת"פ, שהיא מזכירת הוועדה, אינה נמנית עמם. נציג אג"ת דרש את ביטול המינוי של מרכזת צת"פ או את ביטול מינויו של נציג מינהל השיווק במשרד התיירות לחבר בצת"פ, וזאת על מנת שלא יופר האיזון שנקבע בחוזר המנכ"ל לגבי הרכב צת"פ, ולפיו שני חברים בהרכב (הסמנכ"ל לפיתוח ונציג מינהל השיווק) הם נציגי משרד התיירות, ושני חברים (חשב משרד התיירות ונציג אג"ת) הם נציגי משרד האוצר. לאחר כמה ימים כתב גם היועץ המשפטי של משרד התיירות למנכ"ל לשעבר כי מינויה של מרכזת צת"פ לחברה בצת"פ אינו עולה בקנה אחד עם הוראות חוזר המנכ"ל. היועץ המשפטי קבע כי לפי החוזר חברי צת"פ הם רק הסמנכ"ל לפיתוח, נציג אג"ת, נציג מינהל השיווק והחשב במשרד התיירות, וכי לא ניתן למנות חברים נוספים לצת"פ ובכלל זה גם לא את המרכזת. על רקע האמור הפסיקה מרכזת צת"פ לדרג פרויקטים.

באפריל 2014 הסביר היועץ המשפטי של משרד התיירות למשרד מבקר המדינה כי הפסקת הדירוג בידי מרכזת צת"פ נעשתה כאמור משום שלפי חוזר המנכ"ל היא לא הייתה חברה בצת"פ ולכן לא הייתה לה סמכות לדרג פרויקטים. עוד הסביר היועץ כי במינויה לחברה בצת"פ בשנת 2013 היה כדי לשנות את האיזון בהרכב צת"פ ולכך נדרש שינוי של החוזר בהסכמת משרד האוצר, והסכמה כזו לא התקבלה.

מהאמור לעיל עולה אפוא כי הציון שניתן לפרויקטים שנבחנו בצת"פ בשנים 2010-2012 היה שקלול של הציונים שנתנו להם חברי צת"פ וכן מרכזת צת"פ, שאינה נמנית עם חברי צת"פ שנקבעו בחוזר המנכ"ל ועל כן אין לה סמכות לדרג פרויקטים. השתתפות בלתי תקינה זו של מרכזת צת"פ בדירוג פרויקטים ובחירתם, שנעשתה כאמור בעקבות יזמה של יו"ר צת"פ לשעבר, הפרה את האיזון שנקבע בחוזר המנכ"ל לגבי הרכב צת"פ ונתנה משקל יתר לאגף הפיתוח שהיו"ר עמד בראשו בפרט ולמשרד התיירות בכלל בעת בחירת פרויקטים בצת"פ.

משרד מבקר המדינה בדק באקראי את הדירוגים של פרויקטים שנדונו בישיבה אחת של צת"פ בכל אחת מהשנים 2010-2012. בבדיקה נמצאו שלושה פרויקטים שלא היו מאושרים לביצוע - היינו לא היו עוברים את ציון הסף 6 - אם הדירוג של מרכזת צת"פ לא היה משוקלל בציון שלהם. לפי נתונים שמשרד התיירות מסר למשרד מבקר המדינה, ההקצאה הכוללת לפרויקטים אלה עד סוף שנת 2013 הסתכמה בכ-9 מיליון ש"ח. כן נמצאו מקרים רבים שבהם שקלול דירוגי המרכזת בציוני הפרויקטים העלה את ציוניהם בלי שהשפיע על עצם אישורם. למשרד מבקר המדינה אין כלים להעריך את אופן ההשפעה של דירוגים אלה על גיבוש תכניות העבודה לפיתוח תשתיות תיירות בשנים שנבדקו.

2. בתגובה שהעביר יו"ר צת"פ לשעבר למשרד מבקר המדינה באפריל 2014 הוא טען כי פרשנות אפשרית והגיונית של חוזר המנכ"ל עשויה להוביל להבנה כי מרכזת צת"פ היא חברה בצת"פ. את עמדתו ביסס היו"ר, בין היתר, על כך שמרכזת צת"פ מצוינת בסעיף הרלוונטי בחוזר בין שני חברי צת"פ, ולדעתו ניתן להבין כי כל בעלי התפקידים המצוינים בתתי-סעיפים 4.2.1.- 4.2.5 בחוזר המנכ"ל הם חברי צת"פ. היו"ר לשעבר הוסיף כי היועץ המשפטי של משרד התיירות שהשתתף בכל ישיבות צת"פ נתן לחוזר פרשנות דומה, שכן אלמלא כן הוא היה מסב

את תשומת לב היו"ר לכך. לטענת היו"ר לשעבר, לא הייתה סיבה שלא לראות במרכזת צת"פ כמי שתיטול חלק בדירוג, שכן מדובר בנציגה בעלת ידע מקצועי דומה לכל נציג אחר, ואולי אף רב יותר מאחר שהיא הכינה את החומר לישיבות. נוסף על כך טען היו"ר לשעבר כי הגיוני הדבר שלאגף המקצועי שעוסק בפיתוח תשתיות יהיה משקל גדול יותר מהאחרים בהרכב הצוות ובקביעת הדירוג.

לדעת משרד מבקר המדינה, הפרשנות שמייחס יו"ר צת"פ לשעבר לחוזר המנכ"ל מעוררת קושי של ממש.

יצוין כי בעת מינוי ועדות בשירות הציבורי מקובל למנות מרכזי או מזכירי ועדות, וההבחנה בין תפקידם לתפקיד חברי הוועדה באה לידי ביטוי כבר בהגדרות התפקידים (מרכז לעומת חבר). במקרים אלה נהוגים סדרי עבודה ולפיהם חברי ועדה הם בעלי זכות הצבעה, בשונה ממרכזי ועדות, משקיפים ויועצים. במקרים שבהם ניתנת למרכזי ועדות או מזכירי ועדות זכות הצבעה נהוג לציין זאת במפורש במסמכים המסדירים את עבודת הוועדה, דבר שלא נעשה כאמור במסמכים המסדירים את עבודת צת"פ.

זאת ועוד, ביוני 2014 חזר והדגיש היועץ המשפטי של משרד התיירות לפני משרד מבקר המדינה כי "בכוונת מכון נקבע הרכב [צת"פ] שיהא זוגי ולא תינתן למשרד אחד עדיפויות או יתרון. בעת קביעת צת"פ עמד הרעיון שבקשות תבחנה והתקציב ייקבע בשיתוף פעולה ובהסכמה של שני המשרדים [משרד האוצר ומשרד התיירות], ולא משרד התיירות בלבד, כמו שהיה עד אז". כן חזר היועץ המשפטי על דברים שמסר למשרד מבקר המדינה באפריל 2014, כי הוא לא ראה את מרכזת צת"פ מדרגת פרויקטים בישיבות צת"פ, וכי עד שהובא לידיעתו דבר מינויה לחברה בפברואר 2013, הוא כלל לא ידע כי המרכזת השתתפה בדירוג הפרויקטים.

ביוני 2014 כתב יו"ר צת"פ לשעבר למשרד מבקר המדינה, בין היתר, כי הפרשנות שהוא נתן להוראות חוזר המנכ"ל דומה לזו שנתנו מנכ"ל המשרד לשעבר ויו"ר צת"פ החדש (ראו להלן). היו"ר לשעבר גם טען כי הוא לא ידע ולא יכול היה לדעת על ההבחנה בין תפקידי מרכזי ועדה לתפקידי חברי ועדה בשירות הציבורי, שמשרד מבקר המדינה סבור כי היא מקובלת, וכי למיטב ידיעתו לא פורסמה כל הנחיה של היועץ המשפטי אשר מתייחסת להבחנה כזאת. עוד טען היו"ר לשעבר בתשובתו כי הדברים אינם חד-משמעים וציין תקנות בנושא מסוים שהותקנו בשנת 2009 ובהן נקבע במפורש שמרכז של ועדה מסוימת לא יהיה חבר בה, וכי "מכלל הלאו ניתן להבין את ההן". היו"ר חזר והדגיש כי הפרשנות שנקט היא אפשרית ולגיטימית, וכי גם אם הייתה שגויה, הרי שלא הייתה כל כוונת זדון בפעולה שעשה.

משרד מבקר המדינה מעיר ליו"ר צת"פ לשעבר כי בתקופת כהונתו ועל פי הוראתו החלה כאמור מרכזת צת"פ להשתתף בדירוג הפרויקטים, וכי סמכות המינוי של חברי צת"פ לא הייתה נתונה בידו לפי חוזר המנכ"ל, ולכן ממילא אסור היה לו לנקוט צעד שיש בו כדי להשפיע על הרכב הצוות. בטרם מתן הנחיה למרכזת צת"פ להשתתף בדירוג הפרויקטים היה על יו"ר צת"פ לשעבר להביא את הנושא, בעוד מועד ובתיאום עם המנכ"ל, לבדיקה של היועץ המשפטי של המשרד. יודגש כי לאחר שיו"ר צת"פ החדש העלה כאמור בפברואר 2013 את הנושא לפני המנכ"ל לשעבר, והוא נידון במשרדי התיירות והאוצר והובא לבחינה של היועץ המשפטי של משרד התיירות, נקבע כי לא זו בלבד שמרכזת צת"פ אינה חברה בצת"פ לפי חוזר המנכ"ל, אלא שנוסח החוזר אף מונע אפשרות למנותה לחברה נוספת בצת"פ. לדעת משרד מבקר המדינה, אם הנושא היה מובא, כנדרש, על ידי יו"ר צת"פ לשעבר לבדיקה משפטית, היה נמנע הליקוי המשמעותי האמור בעניין השתתפותה של מרכזת צת"פ בדירוג פרויקטים.

3. בתשובה שמסרה מרכזת צת"פ למשרד מבקר המדינה במרץ 2014 נכתב כי השתתפותה בדירוג הפרויקטים נעשתה בתום לב לפי הוראה שקיבלה עם כניסתה לתפקידה מיו"ר צת"פ לשעבר, לפיה עליה להשתתף בדירוג הפרויקטים. המרכזת הוסיפה: "הפרויקטים עצמם דורגו על ידי בצורה אובייקטיבית וללא השפעה מצד כל גורם... עפ"י אמות המידה המופיעות [בחוזר המנכ"ל] ועל סמך בדיקת תכניות הפרויקטים והבנת הפוטנציאל התיירותי הטמון בכל אחד מהם. גם לאחר שהובן כי הדירוג על ידי הינו פסול צריך לזכור כי בכל זאת ניתנה השפעה רבה יותר לאגף המקצועי - הפיתוח, ולא לגורם שאינו בקיא בתחום".

4. בתשובה שמסר המנכ"ל לשעבר למשרד מבקר המדינה באפריל 2014 הוא הסביר כי משנכנס לתפקידו כממלא מקום יו"ר צת"פ הוא קיבל צת"פ קיים, שבו המרכזת מדרגת פרויקטים, וקיבל זאת ללא כל בעיה, מאחר שנראה לו טבעי שהגורם המקצועי שמכיר טוב מכולם את הפרויקטים ושמרכז את הצוות, גם ידרג את הפרויקטים. לטענתו, הדבר תאם גם את הבנתו את חוזר המנכ"ל משום שלא היה כתוב בו שהמרכזת היא משקיפה. המנכ"ל הוסיף כי הדירוג של מרכזת הצת"פ נעשה בשקיפות מלאה, וכי לא מעט פעמים המרכזת דירגה פרויקטים בישיבות, ואף אחד מחברי הצת"פ, היועצים המשפטיים והמשקיפים לא העיר על כך. המנכ"ל לשעבר ביקש להדגיש כי בתקופת כהונתו כממלא מקום יו"ר צת"פ, ולמיטב ידיעתו גם לפניה ואחריה, כל חבר דירג פרויקטים על פי שיקול דעתו והבנתו המקצועית ולא הייתה עמדת משרד שחייבה מישהו להצביע לפיה.

5. בתשובה שמסר יו"ר צת"פ החדש למשרד מבקר המדינה באפריל 2014 הוא הסביר כי הצבעתה של מרכזת צת"פ בתקופתו נעשתה בתום לב תוך המשכיות מדיניות קודמיו בתפקיד, וכי קריאה תמה בחוזר המנכ"ל לא העלתה אצלו כל ספק בדבר תקינות הפעולה. היו"ר החדש ביקש להדגיש כי הליקוי של דירוג פרויקטים בידי המרכזת הופסק על ידו וביזמתו, בעקבות הפעולות שנקט לאחר שחשב המשרד לשעבר העלה לפניו את הליקוי בפברואר 2013.

כאמור, בנסיבות האמורות, לדעת משרד מבקר המדינה, היה על המנכ"ל לשעבר ויו"ר צת"פ החדש להביא בעוד מועד את הנושא של דירוג פרויקטים בידי מרכזת צת"פ לבחינה משפטית עם כניסתם לתפקיד. פעולה זו היה בה כדי למנוע את התמשכות הליקוי בנושא עד תחילת שנת 2013.

6. בתשובה שמסר נציג אג"ת למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2014 נכתב כי עד פברואר 2013 - המועד שבו המנכ"ל לשעבר ביקש למנות את מרכזת צת"פ לחברה בצת"פ - הוא לא ידע

שהמרכזת מדרגת פרויקטים בניגוד לחוזר המנכ"ל. נציג אג"ת ציין כי מרגע שנחשף לליקוי האמור הוא פעל לתיקונו ולמניעת הימשכותו.

7. **משרד מבקר המדינה העלה כי אף אחד מחברי צת"פ שכיהנו בשנים 2010-2012 לא קיבל כתב מינוי לתפקיד. לדעת משרד מבקר המדינה, הוצאת כתבי מינוי - פעולה המחייבת בדיקה ובירור של זהות החברים - יכולה הייתה להקטין את הסיכוי לליקוי המתואר לעיל של השפעה שלא בסמכות על החלטות ציבוריות וכספיות משמעותיות במשך כמה שנים.**

משרד מבקר המדינה העיר למשרדי התיירות והאוצר כי עליהם להפיק את הלקחים ולהקפיד שהליקוי המתואר בפרק זה לא יישנה, וכי רק חברי צת"פ, המוסמכים להשתתף בתהליך הבחירה של פרויקטים, ישתתפו בתהליך זה. על משרדי התיירות והאוצר גם לוודא כי יוצאו כתבי מינוי לכל אחד מבעלי התפקידים בצת"פ, ובהם יובהרו התפקיד והסמכויות הכלולים במינוי.

היועץ המשפטי של משרד התיירות הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי משרד התיירות פועל לתיקון חוזר המנכ"ל, ובין היתר יתוקן בו סעיף מינוי חברי צת"פ ויוצאו מכוחו כתבי מינוי אישיים.

בחינה ואישור של הפרויקטים שלא נבחנו בצת"פ

פרויקטים המשכיים

פרויקטים המשכיים הם כאמור הגדלות תקציב לפרויקטים שצת"פ אישר בשנים קודמות. הסיבה להגדלה יכולה להיות הרחבה של הפרויקט המקורי שאושר, אירוע בלתי צפוי במהלך הפרויקט המצריך מימון נוסף (כגון מציאת עתיקות או גלישת קרקע שלא הובאה בחשבון בעת תכנון הפרויקט), או פרויקט שהתקציב שצת"פ אישר להקמתו נמוך מהנדרש. נמצא כי היקפם הכספי של חלק מהפרויקטים ההמשכיים דומה להיקף הכספי של הפרויקטים המקוריים שלהם או גבוה ממנו. לפי חישוב שעשה משרד מבקר המדינה, ההיקף הכספי של כל הפרויקטים ההמשכיים שנכללו בתכניות העבודה בשנים 2010-2012 הסתכם בכ-300 מיליון ש"ח לפחות[13].

אגף הפיתוח וחמ"ת הסבירו באוגוסט 2013 למשרד מבקר המדינה כי עד שנת 2013 ההבנה במשרד התיירות ובחמ"ת הייתה שצת"פ הוא גוף שמטרתו היא רק לבדוק אם פרויקט מסוים הוא תיירותי וראוי לתקצוב בידי משרד התיירות. על כן ככלל לאחר הכרעה בנושא זה, החלטות בנוגע לניהול הפרויקט, לרבות ביצוע פרויקט המשכי, לא היו חוזרות לדיון בצת"פ. החלטות על ביצוע פרויקטים המשכיים התקבלו באגף הפיתוח והועברו לחמ"ת גם באישור חשב משרד התיירות שחתם על הזמנות עבודה בגין פרויקטים אלה, ובמקרים המתאימים (הזמנות מעל 800,000 ש"ח) - באישור מנכ"ל המשרד.

---

13 בתכניות לשנים 2010-2011 נכללו גם פרויקטים אשר לא סווגו כחדשים, המשכיים, השתתפויות או פועל יוצא של החלטות ממשלה, ולכן נתוני הפרויקטים ההמשכיים לגבי שנים אלה אינם בהכרח מלאים.

1. **משרד מבקר המדינה מעיר כי אי-הבאת פרויקטים המשכיים לדיון ואישור בצת"פ אינה מתיישבת עם הוראות חוזר המנכ"ל והסכם המסגרת, ואף אינה עולה בקנה אחד עם כללי מינהל תקין, בייחוד נוכח ההיקפים הכספיים המשמעותיים של פרויקטים אלה. לפי ההוראות שנקבעו במסמכים מחייבים אלה, צת"פ הוא הגוף האחראי להקצאת משאבים לפרויקטים תיירותיים ומוסמך לבחון את כל סוגי הפרויקטים הפוטנציאליים לתכנון ולביצוע, בין אם חדשים, המשכיים או אחרים, ולתעדף אותם. כמו כן המשכיות הפרויקט וסבירות עלותו ביחס לחשיבותו ולאילוצי התקציב מצוינות בחוזר כחלק מאמות המידה שאליהן נדרש צת"פ להתייחס בעת דירוג פרויקטים.**

זאת ועוד, הביקורת העלתה כי בעוד שבישיבות צת"פ שהתקיימו משנת 2009 עד מרץ 2010 אגף הפיתוח דיווח על העלות הכוללת של הפרויקטים ההמשכיים והציג טבלה של כל הפרויקטים ההמשכיים, הרי שבישיבות צת"פ שהתקיימו מספטמבר 2010 עד סוף שנת 2012, לא הציג האגף נתונים כאלה. לא נמצא כי חברי צת"פ דרשו לכל הפחות לקבל דיווחים אלה. לדעת משרד מבקר המדינה, אין זה תקין שסמכות שהוקנתה לצת"פ הופעלה בידי גורם אחר, וכי אופן הפעלת הסמכות אף לא דווח בישיבותיו.

2. בביקורת נמצא כאמור כי חלק מהפרויקטים ההמשכיים שנכללו בתכניות העבודה בשנים 2010-2012 אושרו בצת"פ. מבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה עולה כי מתוך 39 הפרויקטים ההמשכיים שנכללו בתכנית העבודה לשנת 2012 בהיקף תקציבי של כ-116 מיליון ש"ח, אושרו בצת"פ 17 פרויקטים המשכיים בהיקף תקציבי של כ-58 מיליון ש"ח.

הסברי אגף הפיתוח שהובאו לעיל בדבר ייעודו ואופן פעילותו של צת"פ עד שנת 2013 אינם מתיישבים עם נתונים אלה, שלפיהם כמחצית מהפרויקטים ההמשכיים שנכללו בתכנית העבודה המפורטת לשנת 2012 אושרו בצת"פ. ממסמכי האגף אי-אפשר לדעת מדוע הוא החליט להביא פרויקטים המשכיים מסוימים לבחינה ולאישור של צת"פ ואחרים לא.

דרך הערכה של פרויקטים המשכיים

כאמור לפי חוזר המנכ"ל, על צת"פ להעריך פרויקטים בהתבסס על עשר אמות מידה שמקבלות ביטוי בציון משוקלל. מרכזת צת"פ מסרה למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2013 כי בעת שאגף הפיתוח (שהיא חלק ממנו) החליט לתקצב פרויקט המשכי, הוא נתן לפרויקט ההמשכי, באופן אוטומטי, את הציון שצת"פ נתן לפרויקט המקורי בשנים קודמות. בביקורת נמצא כי מתוך 90 הפרויקטים שנכללו בתכנית העבודה מאוגוסט 2011, 37 פרויקטים שהוגדרו כהמשכיים לפרויקטים שצת"פ אישר באוגוסט-אוקטובר 2007, קיבלו את אותו הציון שניתן להם בשנת 2007. כלומר כ-40% מתכנית זו מבוססת על החלטות שהתקבלו כארבע שנים קודם לכן. עוד נמצאו בביקורת כמה פרויקטים המשכיים שצת"פ אישר בהתבסס על הציון שנתן לפרויקט המקורי בשנים קודמות, לעתים אף בלי לקבל מידע על מועד אישור הפרויקט המקורי ונסיבותיו; במקרים כאלה נכתב בפרוטוקול: "הפרויקט דורג בעבר ועל כן יקבל את הדירוג שקיבל בצת"פ האחרון שבו נדון".

משרד מבקר המדינה מעיר כי אמות המידה שעל פיהן נקבע ציון לכל פרויקט כוללות מרכיבים אשר עשויים להשתנות במהלך השנים[14]. לציון הפרויקט יש כאמור משמעות לעניין הכללתו בתכנית העבודה[15]. לפיכך אין זה נכון מהבחינה הענייינית ואין זה תקין להחליט להגדיל תקציב של פרויקט ולהרחיב אותו, בלי לתת את הדעת לכך שאולי השתנו הנסיבות שבהן דורג הפרויקט בעבר על פי אמות המידה, ובלי לבחון אם יש מקום לתת לפרויקט ההמשכי ציון שונה על פי אמות המידה.

היעדר אסמכתאות לתהליכי קבלת ההחלטות

1. **באגף הפיתוח לא נמצאו מסמכים המתעדים את תהליכי קבלת ההחלטות לגבי פרויקטים המשכיים שהאגף בחן ואישר.**

אגף הפיתוח הסביר למשרד מבקר המדינה כי היזמות לפרויקטים המשכיים היו של הרשויות המקומיות שבתחומן הוקמו הפרויקטים ושל חמ"ת. לפי הסברי האגף, הוא אישר פרויקטים המשכיים וקבע את התקציב שיוקצה לכל אחד מהם לאחר דיונים שקיים עם הרשויות המקומיות, בדיקת סטטוס הפרויקט, ביקורים בשטח הפרויקט ודיונים עם חמ"ת. בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין משרד התיירות כי את ההחלטות לגבי פרויקטים המשכיים שאושרו באגף הפיתוח קיבל הסמנכ"ל לפיתוח, וכי ישנם סיכומי דיונים של הסמנכ"ל לפיתוח עם הרשויות וגופי הביצוע בנושא. אולם משרד התיירות לא המציא סיכומים אלה למשרד מבקר המדינה.

עקרון השקיפות וצורכי בקרה מחייבים כי הקצאת משאבים ציבוריים על ידי רשות ציבורית תיעשה באופן גלוי ומתועד. בהתאם לכך בחוזר המנכ"ל נקבע כי צת"פ יתעד בפרוטוקולים את הנימוקים להחלטותיו. בהיעדר אסמכתאות לתהליכי קבלת ההחלטות באגף הפיתוח באשר לפרויקטים המשכיים אי-אפשר לדעת אילו פרויקטים המשכיים נדונו באגף, מה היו הנימוקים לאישור כל פרויקט ולתקציב שהוחלט להקצות לו, האם היו יזמות לפרויקטים המשכיים שהאגף דחה ומה הסיבות לכך. בנסיבות האמורות, נפגעה יכולת הבקרה על ההחלטות לגבי פרויקטים אלה, שהיקפם הכולל בשנים 2012-2010 הגיע כאמור למאות מיליוני ש"ח.

2. כאמור, 37 פרויקטים המשכיים שנכללו בתכנית העבודה מאוגוסט 2011 התבססו על החלטות צת"פ משנת 2007[16]. בביקורת נמצא כי בישיבות צת"פ בשנת 2007 לא נכתבו פרוטוקולים[17], ואין אסמכתאות המעידות מה הייתה מהותו ומטרתו של כל פרויקט שאושר באותה שנה ומה התקציב שצת"פ החליט להקצות לו. כל שנמצא באגף הפיתוח לגבי שנה זו זה טבלה הכוללת את שמות הפרויקטים שנדונו בצת"פ ואת הציונים שקיבלו.

---

14 לדוגמה, תרומת הפרויקט לשדרוג המוצר התיירותי, סבירות עלות ההשקעה בפרויקט ביחס לחשיבותו ולאילוצי התקציב, עצמת התחזוקה הנדרשת מול יכולת הרשות המתחזקת ומדיניות הממשלה ומשרד התיירות ביחס לפרויקטים מהסוג הנבחן.

15 פרויקט המקבל ציון נמוך מ-6 נפסל, ופרויקט שמקבל ציון גבוה מ-6 אך נמוך מפרויקטים אחרים עלול שלא להיכלל בתכנית העבודה בשל אילוצי תקציב.

16 בידי משרד מבקר המדינה יש נתונים רק לגבי שנת 2011, ולא לגבי השנים 2010 ו-2012.

17 משנת 2008 ועד מועד סיום הביקורת בדצמבר 2013 נכתבו פרוטוקולים לישיבות צת"פ.

בהיעדר אסמכתאות כמפורט לעיל, אי-אפשר לוודא כי עשרות הפרויקטים ההמשכיים שאגף הפיתוח אישר בשנת 2011 בהתבסס על פרויקטים שאושרו בצת"פ בשנת 2007 הם המשך של פרויקטים שצת"פ קבע שהם תיירותיים והתכוון לתקצב אותם. כמו כן, אי-אפשר לדעת מה ההפרש בין התקציב שנקבע לפרויקטים ההמשכיים ובין התקציב שנקבע לפרויקטים המקוריים בשנת 2007. לדעת משרד מבקר המדינה, נסיבות אלה כשלעצמן חייבו את אגף הפיתוח להביא פרויקטים המשכיים אלה לדיון חוזר בצת"פ.

ההצעות לשינוי תהליך אישור פרויקטים המשכיים

לבקשת חשב משרד התיירות, בסוף שנת 2012 החל משרד רואה חשבון חיצוני (להלן - משרד רוה"ח החיצוני) לבדוק פרויקט שמשרד התיירות השתתף במימון הקמתו - "הסדרת הגישה לים הנסוג בחופי ים המלח" במועצה האזורית מגילות. בבדיקת משרד רוה"ח החיצוני עלה, בין היתר, כי באוגוסט 2009 אישר צת"פ תקציב בסך 2 מיליון ש"ח לפרויקט, ובשנים 2010-2012 העביר משרד התיירות לחמ"ת שש הזמנות עבודה בסכום כולל של כ-22 מיליון ש"ח עבור אותו פרויקט.

כלומר, בכארבע שנים תקציב הפרויקט שאושר במקור בידי צת"פ בהיקף תקציב של שני מיליון ש"ח, גדל פי 11 בלי שתוספת תקציב ניכרת זו הובאה לבחינה ולאישור של צת"פ.

1. בדצמבר 2012, לאחר שהממצא האמור נודע לכל חברי צת"פ, קיבל צת"פ החלטה ולפיה "פרויקטים המשכיים אשר דורגו בעבר ע"י הצת"פ ויש להגדיל תקציבם, תאושר הגדלת התקציב ללא דיון חוזר בצת"פ אלא אם אומדנם גדל ביותר מ-50%".

2. ביולי 2013, במהלך הביקורת של משרד מבקר המדינה, הודיע אגף הפיתוח למשרד מבקר המדינה כי מעתה ואילך כל בקשה לשינוי החלטה שקיבל צת"פ בנוגע לפרויקט, לרבות הגדלה תקציבית בכל שיעור שהוא, תובא לאישור צת"פ.

בישיבה שהתקיימה באוגוסט 2013 התחיל צת"פ לדון בפרויקטים המוצעים לתכנית העבודה לשנת 2013. משרד מבקר המדינה מבקש לציין בחיוב כי בניגוד לפרוטוקולים של ישיבות צת"פ מהשנים 2010-2012, פרוטוקול ישיבה זו כולל ביחס לכל פרויקט מוצע, לרבות המשכי, פירוט של מהות הפרויקט, עבודות הפיתוח שייעשו בו והדיון שהתקיים בעניינו; כן הוצגו ביחס לכל פרויקט המשכי מועד אישור הפרויקט המקורי בצת"פ, הקצבות קודמות שקיבל, מידת ניצולן והיתרה התקציבית העומדת לטובתו במועד הישיבה, וכל פרויקט המשכי שנידון קיבל ציון מחדש.

3. בבקשה לעדכון חוזר המנכ"ל שהגיש הסמנכ"ל לפיתוח, על דעת אג"ת, למנכ"ל משרד התיירות באוגוסט 2013, הוא הציע לכלול בחוזר סעיף שלפיו תוקף האישור של פרויקט בידי צת"פ יהיה לחמש שנים, ואם יחול שינוי באומדן התקציבי של פרויקט שאושר בצת"פ ביותר מ-50% או ביותר ממיליון ש"ח, הנמוך מביניהם, יידרש אישור של צת"פ לשינוי. אגף הפיתוח וחמ"ת הסבירו למשרד מבקר המדינה כי הבאת כל הפרויקטים ההמשכיים לדיון בצת"פ עלולה לעכב את פעילות הפיתוח, ומאחר שמדובר בפרויקטים שהפוטנציאל התיירותי שלהם כבר נבחן בצת"פ, מוצע להביא לצת"פ רק פרויקטים שהיקף ההגדלה שלהם גבוה. כאמור, במאי 2014 טרם התקבלה החלטה לעדכון כלשהו בחוזר המנכ"ל.

לדעת משרד מבקר המדינה, הכרעה בהצעה האמורה - שלפיה רק חלק מהפרויקטים ההמשכיים ייבחנו בצת"פ, תלוי בהיקפם הכספי - מחייבת את משרדי התיירות והאוצר לקיים תהליך קבלת החלטות סדור ובו ייבחנו היתרונות והחסרונות של ההצעה, בין היתר בהתחשב בממצאי דוח ביקורת זה ובהמלצותיו. היה וההצעה תתקבל, יש להבהיר בחוזר מהו האומדן התקציבי שביחס אליו יימדד שיעור ההגדלה, כיצד יש לנהוג במקרה של כמה הגדלות בפרויקט, ומיהו בעל הסמכות להחליט על הגדלה תקציבית שאינה מחויבת להיבחן בצת"פ. עוד ראוי שייקבע בחוזר כי גם במקרים של הגדלות תקציביות שלא ייבחנו בצת"פ יתועדו תהליכי קבלת ההחלטות בכתב, וכי אחת לתקופה שתיקבע יוצג לפני צת"פ דיווח לגבי ההגדלות שלא נבחנו על ידו. בדרך פעולה זו יקוים עקרון השקיפות ויתאפשרו בקרה ומעקב אחר חלק חשוב זה של פעילות פיתוח תשתיות ציבוריות לתיירות. משרד מבקר המדינה מעיר כי כל עוד לא השתנה חוזר המנכ"ל בעניין אופן אישור פרויקטים המשכיים, על משרד התיירות להקפיד כי כל פרויקט המשכי ייבחן וידורג בידי צת"פ.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע משרד התיירות כי הוא מקבל את הערת הביקורת "ופועל להטמעת תהליך קבלת החלטות סדור באשר לשינויים בפרויקטים [בחוזר המנכ"ל]".

פרויקטים נוספים

1. **החלטות ממשלה והשתתפויות**: בתכניות העבודה המפורטות כלולים כאמור גם פרויקטים שהממשלה החליטה על ביצועם מתוך תקציב משרד התיירות (החלטות ממשלה) ופרויקטים שמומנו מתקציב של גופים ציבוריים כגון משרדי ממשלה אחרים (השתתפויות). כאמור, לפי חוזר המנכ"ל והסכם המסגרת, צת"פ הוא בעל הסמכות לבחון כל פרויקט פוטנציאלי המיועד להיכלל בתכנית העבודה. בחוזר המנכ"ל נקבע במפורש שגם פרויקטים מכוח החלטות ממשלה ייבחנו בהתאם לעקרונות המודל שבחוזר.

הביקורת העלתה כי בניגוד לנדרש בחוזר המנכ"ל ובהסכם המסגרת, בשנים 2010-2012 חלק מהפרויקטים שהם פועל יוצא של החלטות ממשלה וההשתתפויות לא הובאו לבחינה של צת"פ. אגף הפיתוח הוא שהחליט לכלול פרויקטים אלה בתכניות העבודה של המשרד, והם הועברו לביצוע חמ"ת באישור חשב משרד התיירות, שחתם על הזמנות עבודה בגינם, ובמקרים המתאימים גם באישור מנכ"ל משרד התיירות, שחתם על הזמנות הטעונות את אישורו.

הועלה כי מתוך 56 החלטות ממשלה והשתתפויות שנכללו בתכנית העבודה לשנת 2012 בהיקף כספי של כ-109 מיליון ש"ח, 33 פרויקטים (כ-59% מכל הפרויקטים באותה שנה) כלל לא הובאו לבחינה ולאישור של צת"פ. ההיקף הכספי של פרויקטים אלה היה כ-75 מיליון ש"ח (כ-69% מההיקף הכספי של כלל הפרויקטים).

2. **תכנון ושונות**: לפי חוזר המנכ"ל, על צת"פ לייעד 5% מתקציב הפיתוח ל"תכנון" ו-10% מתקציב הפיתוח ל"שונות". בחוזר הובהר: "תקציב התכנון מיועד לפעילות התכנונית לתשתיות תיירותיות, לרבות תכניות אב ותכניות סטטוטוריות", ואילו "תקציב שונות מיועד לצרכי גמישות והכללת פרויקטים שלא נצפו מראש". גם בהסכם המסגרת מצוין כי צת"פ יקבע את הפרויקטים לתכנון.

בביקורת הועלה כי בניגוד להוראות חוזר המנכ"ל והסכם המסגרת, על ביצוע מרבית הפרויקטים שעניינם תכנון ושונות בשנים 2010-2012 החליט אגף הפיתוח ללא אישור של צת"פ. הפרויקטים בוצעו באישור חשב משרד התיירות, שחתם על הזמנות העבודה בעניינם, ובמקרים המתאימים באישור מנכ"ל משרד התיירות.

להערכת אגף הפיתוח, תקציב הפרויקטים מסוגים אלה שלא אושרו בצת"פ הסתכם בכמה מאות אלפי ש"ח בכל אחת מהשנים 2010-2012.

תהליכי קבלת ההחלטות בעניין פרויקטים נוספים אלה

הועלה כי פרויקטים שהם פועל יוצא של החלטות ממשלה, השתתפויות, פרויקטים של תכנון תשתית תיירות ופרויקטים לא צפויים, שאגף הפיתוח אישר נכללו בתכניות העבודה בלי שקודם לכן דורגו לפי אמות המידה וקיבלו ציון כלשהו, וכי לעתים צת"פ גם אישר פרויקטים כאלה שהובאו לפניו בלי לדרג אותם. באגף הפיתוח לא נמצאו אסמכתאות המתעדות את תהליכי קבלת ההחלטות לביצוע הפרויקטים מהסוגים האמורים והמבהירות מדוע רק חלק מפרויקטים מהסוגים האמורים הובאו לבחינה ולאישור של צת"פ[18]. כאמור, תכניות העבודה הכוללות את החלטות הממשלה, ההשתתפויות ופרויקטים של תכנון וכן פרויקטים שלא היו צפויים, שלא אושרו בצת"פ, אף לא הוצגו בצת"פ.

משרד מבקר המדינה מעיר כי משמעות הכללת פרויקט בתכנית העבודה ללא דירוג לפי אמות המידה שבחוזר היא העדפה פסולה של אותו פרויקט. בהיעדר אסמכתאות לתהליכי קבלת ההחלטות בנושא, אי-אפשר לדעת אילו פרויקטים שהם החלטות ממשלה, השתתפויות, תכנון ופרויקטים לא צפויים נדונו באגף הפיתוח, מה היו הנימוקים לאישור כל פרויקט מהסוגים האמורים ולתקציב שהוחלט להקצות לו, והאם היו יזמות לפרויקטים שהאגף דחה ומה היו הסיבות לכך. נוסף על כך בהיעדר דירוג אי-אפשר לוודא שהחלטות הממשלה, ההשתתפויות, פרויקטים של תכנון ופרויקטים לא צפויים שנכללו בתכנית העבודה ללא אישור צת"פ, הם אכן פרויקטים שיש בהם כדי לתרום לפיתוח ולקידום התיירות באופן מיטבי בהתאם לעקרונות שנקבעו בחוזר המנכ"ל, וכי הקצאת המשאבים להם הייתה עדיפה מאשר הקצאתם לפרויקטים אחרים.

---

18 חוסר עקביות בדירוגי השתתפויות בצת"פ: בישיבת צת"פ בדצמבר 2012 פרויקט שהוא השתתפות בסכום של מיליון ש"ח מכספי משרד ראש הממשלה אושר לאחר דירוג, וכך גם פרויקט שהוא השתתפות בסכום של מיליון ש"ח מכספי משרד הפנים. מנגד פרויקט שהוא השתתפות בסכום של חצי מיליון ש"ח מכספי המשרד לפיתוח הנגב והגליל ומיליון ש"ח מכספי משרד הפנים אושר ללא דירוג. חוסר עקביות בדירוג פרויקטים לתכנון בצת"פ: תכנון פרויקט בסכום של חצי מיליון ש"ח מתקציב משרד התיירות אושר בישיבת צת"פ בדצמבר 2010 לאחר דירוג, ואילו תכנון פרויקט בסכום של 400,000 ש"ח מתקציב משרד התיירות אושר בישיבת צת"פ באוקטובר 2011 בלי שדורג.

לדעת משרד מבקר המדינה, כדי לוודא שמשרד התיירות לא ישמש צינור להזרמת תקציבים - שלו ושל גופים אחרים - למימון פרויקטים שאינם מקדמים באופן מיטבי את היעדים בתחום פיתוח התשתיות הציבוריות לתיירות בישראל, חשוב שגם החלטות ממשלה, השתתפויות, פרויקטים שעניינם תכנון ופרויקטים לא צפויים יובאו לדיון בצת"פ וייבחנו בהתאם לעקרונות ולאמות המידה שבחוזר המנכ"ל. יודגש כי סדר היום הפוליטי-חברתי הנקבע בהחלטות ממשלה, כדוגמת רצון הממשלה לפתח את הנגב והגליל ולעודד תעסוקה באזורים הפחות מפותחים במדינה, אינו בהכרח תואם את צורכי השוק התיירותי ותורם לפיתוחו. לפיכך כאשר החלטת ממשלה מחייבת את משרד התיירות לתקצב פרויקט, ובבחינה של צת"פ נמצא שהפרויקט אינו בעל פוטנציאל תיירותי ודירוגו נמוך מ-6, על משרד התיירות לבקש מהממשלה שתעיין מחדש בהחלטתה לאור המלצת צת"פ. ככל שיש עניין לאפשר לאגף הפיתוח גמישות להחליט לגבי פרויקטים של תכנון תשתיות תיירות ופרויקטים לא צפויים, שהם קטנים בהיקפם הכספי, יש לקבוע זאת בחוזר המנכ"ל במפורש תוך תיחום ברור של היקפי הפרויקטים האמורים והטלת חובת דיווח לצת"פ לגביהם.

מרכזת צת"פ מסרה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2014 כי כל הפרויקטים שהוצע לכלול בתכנית העבודה לשנת 2013, לרבות החלטות ממשלה, השתתפויות ותכנון תשתיות וכן פרויקטים לא צפויים, הובאו לבחינה ולאישור של צת"פ בחודשים אוגוסט-דצמבר 2013, במהלך הביקורת של משרד מבקר המדינה.

משרד התיירות אישר בתשובתו כי עד שנת 2013 לא הייתה עקביות בהעלאת החלטות ממשלה והשתתפויות לדיון לפני צת"פ, וכי מאוגוסט 2013 צת"פ בוחן גם את כל ההשתתפויות לפי אמות המידה שבחוזר המנכ"ל. משרד התיירות מסר כי בישיבת צת"פ שהתקיימה בדצמבר 2013 נדונה שאלת הטיפול בהחלטות ממשלה, והיועץ המשפטי של משרד התיירות הבהיר באותה ישיבה כי החלטת ממשלה היא קביעת מדיניות שצריכה להתבצע על פי כל חוק, תקנה או אישור רלוונטיים, ולכן גם פרויקט שנובע מהחלטת ממשלה חייב להבחן בידי צת"פ.

ביולי 2014 מסר היועץ המשפטי של משרד התיירות למשרד מבקר המדינה כי דירוג פרויקט בידי צת"פ לפי אמות המידה שבחוזר המנכ"ל נדרש גם לגבי החלטת ממשלה שבה נקבע פרויקט מסוים על מנת לוודא שהוא תיירותי, וודאי שהוא נדרש בעת שמדובר בהחלטת ממשלה כללית שעל פיה ניתן לקבוע פרויקטים שונים.

ניהול המידע על הפרויקטים שאושרו

כאמור, בבדיקה שעשה משרד רוה"ח החיצוני בסוף שנת 2012 נמצא כי התקציב של פרויקט "הסדרת הגישה לים הנסוג בחופי ים המלח" במועצה האזורית מגילות גדל פי 11 בלי שתוספת תקציב ניכרת זו הובאה לאישור צת"פ.

1. באוגוסט 2013, בעקבות הממצא האמור של משרד רוה"ח החיצוני, ביקש משרד מבקר המדינה לקבל ממשרד התיירות נתונים לגבי כל הזמנות העבודה שכללו הגדלה תקציבית של פרויקטים ואשר המשרד העבירן לחמ"ת ללא אישור צת"פ להגדלה, מינואר 2010 עד יוני 2013. מטרת הבקשה הייתה לדעת ביחס לכל פרויקט שהיה בביצוע בתקופה האמורה מה מספרן והיקפן הכספי של ההגדלות התקציביות שהוצאו עבורו ללא אישור צת"פ. משרד התיירות לא המציא למשרד מבקר המדינה את הנתונים המבוקשים.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי אין במשרד התיירות מידע מרוכז ונגיש לגבי אופן ניהולם של כל הפרויקטים שהוחלט לפתחם, ובכלל זה ההגדלות התקציביות שנעשו בכל פרויקט, וכי משרד התיירות אינו ערוך לספק נתונים אלה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התיירות כי ריכוז המידע לגבי ניהול כל הפרויקטים שהמשרד החליט לפתח, הוא חיוני למשרד ולצת"פ לשם קיום בקרה ומעקב בנושא ולקבלת החלטות מיטביות בדבר ניהול הפרויקטים. זאת ועוד, היעדר מידע סדור ומלא בתחום זה אינו עולה בקנה אחד עם עקרון השקיפות ועם הצורך לאפשר לציבור לקבל מידע שלם ואמין על המשאבים שהעמידו המדינה וגופים ציבוריים אחרים לביצוע פרויקטים תיירותיים ועל אופן השימוש במשאבים אלה.

בבדיקת משרד מבקר המדינה עלה כי לשם קבלת תמונה מלאה ומפורטת באשר לכל פרויקט, לרבות ההגדלות התקציביות שנעשו בו, נדרשים מחקר ובדיקה מעמיקים ומסובכים בפרוטוקולים של ישיבות צת"פ, במסמכים של אגף הפיתוח ושל החמ"ת ובמערכת מרכב"ה[19]. עוד עלה כי חלק מהמידע הוא בעל-פה ומצוי בידיעת מרכזת צת"פ, בידיעת הסמנכ"ל לפיתוח[20] או בידיעת כמה עובדים בחמ"ת.

2. **בהזמנות עבודה של כמה פרויקטים שמשרד מבקר המדינה בדק לא ניתן ביטוי להזמנות קודמות השייכות לאותם פרויקטים או חלקים אחרים שלהם, כפי שכללי מינהל תקין מחייבים.**

לדוגמה, עבור פרויקט "שביל סובב כנרת" בעמק הירדן הוצאה בדצמבר 2012 הזמנת עבודה בסך 650,000 ש"ח בלי שיהיה בה אזכור להזמנת עבודה קודמת בסך 3.75 מיליון ש"ח שהוצאה בדצמבר 2011. עבור פרויקט "גן נחל סער" במג'דל שמס הוצאה בפברואר 2011 הזמנת עבודה בסך 1.5 מיליון ש"ח בלי שאוזכרה בה הזמנת עבודה קודמת בסך 1.2 מיליון ש"ח שהוצאה במרץ 2010.

בביקורת גם נמצא פרויקט שבהזמנת עבודה שהוצאה עבורו ניתן ביטוי להזמנות עבודה קודמות, אך הדבר לא שיקף נכונה את כל ההיקף התקציבי שעמד לטובת הפרויקט מאחר ששנים קודם לכן הוקצה חלק ניכר מתקציבי ההזמנות הקודמות (כ-6 מיליון ש"ח מתוך כ-9 מיליון ש"ח) לעבודות פיתוח אחרות במתחם שבו תוכנן לבצע את הפרויקט. כלומר, לטובת אותו פרויקט עמד תקציב של כ-3 מיליון ש"ח בלבד מהזמנות קודמות, ולא כ-9 מיליון ש"ח.

3. לפי הסכם המסגרת, משרד התיירות משלם עבור ביצוע כל פרויקט בדיעבד, על סמך חשבוניות שחמ"ת מעבירה לו בגין ביצוע הפרויקט.

בביקורת נמצא כי לעתים משרד התיירות שילם עבור ביצוע פרויקט מתקציבי הזמנות מאוחרות של הפרויקט, בטרם נוצלו במלואם, אם בכלל, תקציבי הזמנות קודמות שלו. להלן דוגמאות:

---

19 מערכת מרכב"ה: פרויקט הקמה והטמעה של מערכת מחשוב רוחבית ואחידה במשרדי הממשלה באמצעות תכנת מחשוב כוללת - ERP.

20 כאמור במהלך הביקורת של משרד מבקר המדינה הסמנכ"ל לפיתוח התקבל לתפקיד במשרד ממשלתי אחר ולכן סיים את תפקידו במשרד התיירות.

לוח 5

תשלום מתקציבי הזמנות מאוחרות בטרם נוצלו במלואם תקציבי הזמנות קודמות

הפרויקט	שנת הוצאת הזמנת העבודה	ההיקף הכספי של הזמנת העבודה (במאות אלפי ש"ח)	הביצוע (במאות אלפי ש"ח)	היתרה (במאות אלפי ש"ח)
פרויקט "עין כרם" בירושלים*	2006	500	348	152
	2007	1,940	1,972	32
	2008	200	200	0
	2009	400	0	400
	2010	1,000	242	758
	2011	1,000	47	953
	2012	1,000	0	1,000
פרויקט "פיתוח הגרעין התיירותי" בנצרת**	2007	2,600	1,185	1,415
	2008	2,346	2,346	0
	2009	2,000	0	2,000
	2009	200	86	114
	2009	241	241	0
	2010	1,300	150	1,150
	2011	2,000	0	2,000

* הנתונים מעודכנים ליום 31.12.12.

** הנתונים מעודכנים ליום 8.4.13.

חמ"ת מסרה למשרד מבקר המדינה כי בשנת 2012 היא גילתה במקרה את הבעיה האמורה, וכדי לוודא שהיא מנצלת תקציבי הזמנות עבודה קודמות בפרויקטים בטרם ניצול של הזמנות עבודה מאוחרות, היא יצרה טבלאות אקסל המרכזות את הזמנות העבודה שקיבלה בנוגע לפרויקטים המשכיים המצויים בביצוע שלה ואת מידת ניצולן. לדברי חמ"ת, הטבלאות מתייחסות רק לחלק מהפרויקטים ההמשכיים שבביצוע שלה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה כתב משרד התיירות כי התשלום מהזמנות עבודה מאוחרות לפני ניצול מלא של הזמנות עבודה קודמות נבע מדרישות התשלום שהוגשו בידי חמ"ת במתכונת זו. עוד מסר משרד התיירות כי "עם זיהוי הבעיה, אגף הפיתוח פנה לחמ"ת בדרישה לתקן את העיוות".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התיירות כי אין בפעולות שמבצעת חמ"ת כדי להסיר את האחריות המוטלת על משרד התיירות, אשר משלם על הזמנות העבודה, לבדוק את כל הזמנות העבודה השייכות לפרויקט שאליו מיוחסת כל דרישת תשלום ולברר מאיזו הזמנת עבודה יש לשלם אותה. גבייה מתקציבי הזמנות עבודה מאוחרות לפני גבייה מתקציבי הזמנות עבודה קודמות השייכות לאותו פרויקט מעלה חשש לבקרה לקויה של משרד התיירות אחר ניהול הפרויקטים ואחר התקציבים המשויכים לכל פרויקט ולאי-ניצול מיטבי של תקציבי הפיתוח[21].

4. **הממצאים שלעיל מצביעים על צורך דחוף בהטמעת סדרי עבודה, מינהל ובקרה תקינים בהליך התקצוב של פרויקטים במשרד התיירות. לדעת משרד מבקר המדינה, לשם הסדרת הנושא על משרד התיירות, בין היתר, להקים בהקדם מערכת מחשוב לניהול פרויקטים שתרכז מידע מדויק וזמין לגבי ניהול כל פרויקט ואופן הוצאתו לפועל, מתחילתו ועד סופו. לגבי כל פרויקט יוזנו במערכת נתונים על אישורו בצת"פ; ההגדלות התקציביות שנעשו לגביו, היקפן ומידת ניצולן; כל ההחלטות והפעולות האחרות שהתקבלו או נעשו בעניינו. מערכת כזאת עשויה לתת תמונת מצב מהימנה ובת השוואה לאורך זמן על הניהול ועל הביצוע של הפרויקטים, ובכך לסייע למקבלי ההחלטות הנוגעים בדבר לנתח את פעילות פיתוח התשתיות הציבוריות לתיירות, לפקח עליה, לאתר חריגים ולקבל החלטות מיטביות באשר לניהול וביצוע כל פרויקט בנפרד ולפעילות הפיתוח בכלל.**

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר משרד התיירות כי הצוות המקצועי של אגף הפיתוח דרש כמה פעמים בעבר הקמה של מערכת מחשוב לניהול הפרויקטים. שתי מערכות המחשוב שהוצעו במהלך השנים לא סיפקו מענה מלא לצורכי האגף. משרד התיירות אישר כי היעדר מערכת לניהול פרויקטים המקושרת לחברות הממשלתיות המבצעות את הפרויקטים ולמערכת מרכב"ה, "אכן מהווה חסם שכן העברת כל מידע בנושא התשתיות מצריך עבודה מורכבת האורכת זמן רב". משרד התיירות הוסיף כי בשל כך הוא נוקט פעולות להטמעת מערכת לניהול פרויקטים שתכלול, בין היתר, פורמט אינטרנטי להגשת בקשות לצת"פ, תיעוד ניקוד בצת"פ לרבות אי-עמידה בתנאי הסף, פרטי כל פרויקט לרבות תכניות עבודה, גוף מבצע ושלבי ביצוע, תיאור תקציבי לרבות אומדן, תקציב מאושר ואחוז ניצולו, טופס בקרה שנתית על תחזוקה ומצב הפרויקט ועוד.

באשר להזמנות עבודה, משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התיירות כי עליו להקפיד כי הן ישקפו נכונה את מלוא ההיקף התקציבי העומד לטובת אותו פרויקט במועד הוצאתן, וכי הזמנות עבודה חדשות יוצאו רק לאחר תהליך קבלת החלטות סדור שבו מי שמוסמך לכך יוודא שיש מקום להוציאן, בהתחשב, במקרים המתאימים, במידת ניצולן של הזמנות עבודה קודמות שהוצאו לאותו פרויקט. ככלל, על ביצוע פרויקט יש לשלם תחילה מהזמנות עבודה קודמות לפני ניצול הזמנות עבודה מאוחרות.

---

21 בעניין זה ראו גם להלן עמ' 1284.

הזמנות עבודה

נוסף על הממצאים שפורטו לעיל בנוגע להזמנות עבודה, בבדיקה של כמה הזמנות עבודה נמצאו ליקויים נוספים. להלן העיקריים שבהם:

הוצאת הזמנות עבודה לפרויקטים לא מוגדרים

לפי הסכם המסגרת, על חמ"ת לפתח פרויקטים בהתאם להזמנות עבודה שיעביר לה משרד התיירות ואשר יפרטו, בין היתר, את מרכיבי הפרויקט המבוקש, מהותו ותקציבו.

1. בסוף שנת 2012 החל משרד רוה"ח החיצוני לבדוק, לבקשת חשב משרד התיירות, פרויקט נוסף שחמ"ת ביקשה שמשרד התיירות ישלם 2.3 מיליון ש"ח עבור הקמתו: מעגל תנועה בכביש בצפון הארץ (להלן - מעגל התנועה) . בבדיקת משרד רוה"ח נמצא כי ההחלטה לממן את הקמת מעגל התנועה התקבלה בחמ"ת, בהסתמך על הזמנת עבודה כללית ממרץ 2011 שחמ"ת קיבלה ממשרד התיירות, שבה לא הוגדר פרויקט ספציפי לביצוע. בהזמנה זו, שעליה חתמו מנכ"ל משרד התיירות וחשב המשרד, נרשם: "הננו להזמין עבודות לשיפור מתחמי תיירות והתאמתן לקיבולת בעלות של 6 מיליון ש"ח"; בנספח שצורף להזמנה נכללו סעיף "דרכי גישה" בסך מיליון וחצי ש"ח וסעיף "תשתיות ראשיות" בסך מיליון ש"ח. חמ"ת ייעדה סעיפים אלה לתקצוב מעגל התנועה, בלי לקבל מראש אישור של משרד התיירות לפרויקט ספציפי זה. בתגובה על ממצאי הבדיקה האמורה הסבירה חמ"ת, בין היתר, כי באמצעות הפרויקט היא ביקשה לסייע בהסדרת התחבורה בכניסה לאתר שלדעתה הוא חשוב מבחינה תיירותית.

בבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה הועלה כי ההזמנה האמורה לעיל אינה חריגה, וכי עד שנת 2013 משרד התיירות נהג להעביר לחמ"ת מדי שנה בשנה הזמנות עבודה כלליות מעין אלה, שבהן לא הוגדר פרויקט מסוים או האזור בארץ שבו יש לבצע את עבודות הפיתוח המבוקשות.

להלן דוגמאות להזמנות עבודה כלליות: הזמנת עבודה משנת 2010 בעניין "תכנית שבילי אופניים", הכוללת את הסעיף "שונות" בסך 1.7 מיליון ש"ח; הזמנת עבודה משנת 2012 בעניין "פירוט אמצעי המחשה", הכוללת את הסעיף "אמצעים טכניים להסברה באתרים" בסך 300,000 ש"ח והסעיף "שונות" בסך 100,000 ש"ח; הזמנת עבודה נוספת משנת 2012 בעניין "תכנון, שילוט ואמצעי המחשה, שיפור מתחמי תיירות והנגשת אתרים", הכוללת את הסעיף "ריהוט רחוב באזורים תיירותיים" בסך חצי מיליון ש"ח, הסעיף "פינות פיקניק מונגשות לנכים" בסך חצי מיליון ש"ח והסעיף "עמדות קוליות" בסך 200,000 ש"ח.

לפי נתונים שמשרד התיירות מסר למשרד מבקר המדינה בפברואר 2014, היקף ההזמנות הכלליות בשנים 2010-2012 הסתכם בכ-33 מיליון ש"ח, ורובן הוצאו ללא אישור של צת"פ. הועלה כי במשרד התיירות אין אסמכתאות המתעדות את תהליכי קבלת ההחלטות בעניין הזמנות עבודה אלה ומבהירות את הנימוקים להוצאתן. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התיירות כי תהליכים חוזרים ונשנים אלה של אופן הקצאת כספי ציבור משקפים סטייה חמורה מכללי מינהל תקין, ואין לקבלם.

2. **בבדיקת משרד מבקר המדינה נמצאו גם כמה הזמנות עבודה בהן אין פירוט ברור מהן עבודות הפיתוח המבוקשות.**

לדוגמה, הזמנת עבודה משנת 2010 שבה נרשם "הננו להזמין הזמנת עבודות לפיתוח המתחם התיירותי ב[עיר מסוימת] בעלות של 3,000,000 ש"ח"; הזמנת עבודה משנת 2011 שבה נרשם "הננו להזמין עבודות לפיתוח תשתיות תיירותיות ב[עיר מסוימת] בעלות של 2 מלש"ח"; הזמנת עבודה משנת 2011 שבה נרשם "הננו להזמין עבודות לפיתוח תשתיות ב[מקום מסוים] בעלות של 1,000,000 ש"ח".

בהקשר זה יצוין כי ככלל משרד התיירות אינו מצרף להזמנות עבודה את פרוטוקול ישיבת צת"פ שבה נידון הפרויקט ואושר. בבדיקת משרד מבקר המדינה נמצאו הזמנות עבודה רבות שבהן לא מצוין התאריך שבו צת"פ אישר את הפרויקט[22] וכמה הזמנות עבודה המפנות לישיבת צת"פ שבה הפרויקט הרלוונטי כלל לא נדון.

3. בסוף יוני 2013 כונסה במשרד התיירות פגישה בנושא פרויקט מעגל התנועה שבדק משרד רוה"ח החיצוני, ובה השתתפו מנכ"ל משרד התיירות, הסמנכ"ל לפיתוח, חשב המשרד, היועץ המשפטי של המשרד ומנכ"ל חמ"ת. בסיכום הפגישה קבע מנכ"ל משרד התיירות, בהמלצת היועץ המשפטי, כי "יש להקפיד על פירוט העבודות המבוקשות בהזמנת העבודה". למחרת שלח הסמנכ"ל לפיתוח מכתב למנכ"ל חמ"ת שבו הבהיר כי לא יונפקו יותר לחברה הזמנות עבודה כלליות, כפי שנעשה בעבר, אלא הזמנות מפורטות וייעודיות, וכי במקום הזמנות עבודה כלליות שהונפקו בעבר וטרם בוצעו יונפקו הזמנות עבודה חדשות, ייעודיות.

משרד מבקר המדינה מציין בחיוב את טיפול משרד התיירות, במהלך הביקורת, בליקוי של הוצאת הזמנות העבודה הכלליות. כאמור, ההכרעה אם פרויקט הוא תיירותי וראוי לתקצוב מצויה בתחום סמכותו ואחריותו של צת"פ. הזמנת עבודה כללית, שאין בה פרטים ברורים בדבר הפרויקט המבוקש, למעשה מרוקנת מתוכן את אישור צת"פ ומעבירה את שיקול הדעת בנושא זה לחמ"ת, שהיא זרוע ביצוע בלבד. הזמנה שכזו עשויה להוביל להקמה של פרויקטים שאינם בהכרח תיירותיים או שאינם בסדר עדיפות גבוה של משרד התיירות על חשבון פרויקטים תיירותיים פוטנציאליים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד התיירות לפקח על יישום הנחיותיו לפיהן מעתה כל הזמנות העבודה ינוסחו בצורה שבה יהיה ברור מהו הפרויקט המבוקש והאזור שבו יש לבצעו ויכללו נתונים נכונים, בין היתר על מועד אישור הפרויקט בצת"פ. נוסף על כך על משרד התיירות להנחות את חמ"ת שלא לבצע הזמנות עבודה כלליות שטרם הוחל בביצוען ולהעביר לחמ"ת בהקדם הזמנות ייעודיות ומפורטות במקומן. כמו כן על משרד התיירות לעקוב אחר אופן ביצוען של הזמנות כלליות שהוחל בביצוען.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר משרד התיירות כי הוא מקבל את הערת הביקורת בנושא, וכי הוא עשה שינוי "כך שהזמנות העבודה יוצאות בצורה מפורטת ולכל הזמנה מצורפים כל המסמכים הרלוונטיים במערכת מרכב"ה ובכלל זה פרוטוקול צת"פ".

---

22 ב-118 מתוך 127 הזמנות עבודה משנת 2011 שמשרד מבקר המדינה בדק באקראי, אין אזכור של ישיבת צת"פ שבה הפרויקט אושר; בבדיקה נמצאו באקראי גם כמה הזמנות עבודה כאלה משנת 2012.

החתימה על הזמנות עבודה

לפי הסכם המסגרת, הזמנת ביצוע עבודה מחמ"ת תיכנס לתוקף אחרי אישורה בהזמנת עבודה בחתימת מנכ"ל משרד התיירות, או מי מטעמו, וחשב המשרד.

בביקורת נמצאו הזמנות עבודה חתומות בידי מורשי החתימה הרלוונטיים, שהתאריך הנקוב בהן מוקדם מן התאריך שבו אישר צת"פ את הפרויקטים שבגינם הוצאו אותן הזמנות[23]. מצג זה מעלה חשש כי ההתחייבויות בגין פרויקטים אלה הושלמו לכאורה בטרם החליט צת"פ לבצעם.

מרכזת צת"פ מסרה למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2013 כי התאריך על הזמנות העבודה לא משקף את מועד החתימה של מורשי החתימה עליהן. לדבריה, בשל עומס עבודה ומטעמי נוחות, היא נהגה להדפיס חלק מהזמנות העבודה בטרם הדיון בפרויקטים הרלוונטיים להן בצת"פ, ורק לאחר אישור צת"פ היא העבירה את הזמנות העבודה לחתימת מורשי החתימה הרלוונטיים.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד התיירות כי כדי להימנע ממצג לא נכון, ראוי כי לצד החתימות של מורשי החתימה יצוין תאריך החתימה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר משרד התיירות כי הוא מקבל את הערת הביקורת, "ובהזמנות העבודה הבאות יצוין תאריך חתימת מורשי החתימה ליד חתימתם".

עיכוב בהוצאת הזמנות עבודה לחמ"ת

הועלה כי מהמועד שבו החליט צת"פ לבצע פרויקט מסוים עד למועד שבו חמ"ת קיבלה הזמנת עבודה לביצועו, ובמקרה של פרויקט שאגף הפיתוח החליט לבצעו ללא אישור צת"פ - ממועד הכנת הזמנה עבודה במשרד התיירות ועד מועד העברתה לחמ"ת, חלפו לעתים כמה שבועות ואף כמה חודשים. בין היתר, נמצאו הזמנת עבודה שהתקבלה בחמ"ת כשנה ושמונה חודשים לאחר שצת"פ החליט לבצע את הפרויקט, והזמנת עבודה לגבי פרויקט המשכי שהתקבלה בחמ"ת כשנה לאחר הכנתה במשרד.

את כל הזמנות העבודה מכינה מרכזת צת"פ, והיא מעבירה אותן לחתימת חשב משרד התיירות והסמנכ"ל לפיתוח או מנכ"ל משרד התיירות, בהתאם להרשאות החתימה שבמשרד. החשב ומרכזת צת"פ הסבירו למשרד מבקר המדינה כי הסיבה לעיכובים בהעברת הזמנות עבודה לחמ"ת היא חוסר בכוח אדם שיכין את ההזמנות ויבדוק את כל הפרטים הנדרשים לגיבושן כראוי, לרבות החלטות צת"פ הרלוונטיות והזמנות עבודה קודמות השייכות לפרויקט. יצוין כי בשנים 2011-2012 נדרשה מרכזת צת"פ להכין יותר ממאה הזמנות עבודה בכל שנה.

---

23 לדוגמה, הזמנת עבודה מיום 24.1.12 לגבי פרויקט שאושר בצת"פ ביום 16.4.12 ; הזמנת עבודה מיום 27.12.11 לגבי פרויקט שאושר בצת"פ ביום 8.2.12 ; הזמנת עבודה מיום 12.4.11 לגבי פרויקט שאושר בצת"פ ביום 12.6.11.

עיכוב בהעברת הזמנת עבודה לחמ"ת משמעו עיכוב בהתחלת ביצוע הפרויקט. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שמשרד התיירות יוודא שאגף הפיתוח ואגף החשבות ערוכים למילוי המשימות שהם נדרשים למלא בתחום הזמנות העבודה. לעניין זה יש לבחון ולנקוט את הצעדים הנדרשים - הארגוניים והאחרים - כדי להבטיח את צמצום הפער בין מועד ההחלטה על ביצוע פרויקט ובין מועד העברתו לחמ"ת. הקמתה של מערכת לניהול פרויקטים, שתרכז מידע מדויק ואמין לגבי ניהול כל פרויקט ואופן ביצועו, עשויה לסייע גם בעניין זה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר משרד התיירות כי הוא מקבל את הערת הביקורת, וכי יפעל לתגבור כוח האדם על מנת לבצע את כל המשימות בצורה הטובה והמהירה ביותר.

הבקרה על ביצוע הפרויקטים

קבלת דיווחים מחמ"ת

1. בהסכם המסגרת נקבע כי חמ"ת תגיש למשרד התיירות בתום כל שלושה חודשים דוח מפורט על ביצוע פעולות במסגרת כל פרויקט אשר יכלול, בין היתר, התקשרויות שנעשו עם גורמים מבצעים, פרטים על התקדמות ביצוע הפרויקט, תיאור הפעולות שנעשו במסגרת הפרויקט ודיווח על מימון וביצוע חלקם של שותפים אחרים בפרויקט, אם ישנם.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי בשנים 2010-2012 לא העבירה חמ"ת למשרד התיירות דיווחים רבעוניים מפורטים על ביצוע פעולות בכל פרויקט כפי שנקבע בהסכם המסגרת, ומשרד התיירות לא דרש לקבל דיווחים כאלה.

במהלך הביקורת הסביר אגף הפיתוח למשרד מבקר המדינה כי שמר על קשר טלפוני יומיומי עם חמ"ת, קיים מפעם לפעם ולפי הצורך פגישות עבודה עם הנהלתה וסיורים משותפים בפרויקטים שונים, קיבל בכל שנה דיווח בכתב לגבי כל המכרזים שפורסמו לביצוע פרויקטים ותוצאותיהם, וכן קיבל אחת לרבעון דוח ביצוע כספי לגבי התשלומים ששולמו בכל הפרויקטים.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאפריל 2014 טענה חמ"ת כי העבירה למשרד התיירות את הדיווחים כנדרש בהסכם המסגרת וצירפה לתשובתה דוגמה לדוח רבעוני שמסרה. בדיקת הדיווח בידי משרד מבקר המדינה העלתה כי הוא כולל מידע חלקי בלבד: בעיקר דיווח כספי על ביצוע הפרויקטים, ללא פרטים על התקשרויות או פעולות אחרות שנעשו במסגרת כל פרויקט.

לדעת משרד מבקר המדינה, פעולות הפיקוח האמורות שנקט אגף הפיתוח נתנו מענה חלקי בלבד לנושא, שלא כנדרש בהסכם המסגרת. האגף לא נהג לתעד בכתב את ישיבות העבודה עם נציגי חמ"ת, ובאגף אין תיקי פרויקטים או מערכת לניהול פרויקטים שמהם אפשר לקבל מידע בדבר התקדמות הביצוע של כל פרויקט ותיאור הפעולות שנעשו בו; כך שאם יש במשרד התיירות מידע על ביצוע פעולות בפרויקט הרי שמדובר במידע שבחלקו מבוזר בין מסמכים שונים ובחלקו מידע בעל פה הידוע לשני עובדים בלבד, דבר שאינו תקין גם מבחינת כללי מינהל[24].

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר משרד התיירות כי הוא יפעל להקמת מערכת מחשוב מקושרת בינו לבין החמ"ת שתשקף בזמן אמת את סטטוס הפרויקטים.

2. בנוסח הקבוע של הזמנות העבודה שמעביר משרד התיירות לחמ"ת נדרשת חמ"ת לדווח למשרד באופן שוטף על התחייבויות לצדדים שלישיים ולהעביר למשרד העתק מההסכמים שעליהם היא חותמת לשם ביצוע פרויקט, לרבות הסכמים עם רשויות מקומיות לביצוע פרויקטים בתחומן.

הועלה כי בשנים 2010-2012 לא העבירה חמ"ת למשרד התיירות באופן שוטף דיווחים על חתימת הסכמים עם רשויות מקומיות, ומשרד התיירות לא דרש לקבל אותם. חמ"ת גם לא נהגה להעביר למשרד התיירות את העתקי ההסכמים שעליהם חתמה לשם ביצוע פרויקט מיד לאחר חתימתם, אלא רק במסגרת דרישות לתשלום לאחר ביצוע הפרויקט. משרד מבקר המדינה העיר למשרד התיירות כי חתימה על הסכם עם הרשויות היא שלב חשוב בהתקדמות הפרויקט; היא מניעה את הפרויקט, מחייבת את הרשות לתחזק אותו, ובמרבית המקרים כוללת התחייבות של הרשות להשתתפות במימונו. לפיכך, גם אם יחליט משרד התיירות לוותר על הדרישה להעביר לו העתקי הסכמים שעליהם חמ"ת חותמת לשם ביצוע הפרויקט, עליו להקפיד לקבל דיווח על חתימתם ולשנות את נוסח הזמנות העבודה בהתאם.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר משרד התיירות כי הוא מקבל את הערת הביקורת ויפעל לתיקון הליקוי האמור.

פרויקטים בביצוע צדדים שלישיים

1. בהסכם המסגרת אִפשר משרד התיירות לחמ"ת להעביר לביצוע של גופים אחרים פרויקטים שלגביהם הוציא לה הזמנות עבודה, וזאת בתנאי שחמ"ת תפקח אחר ביצוע הפרויקטים ותוודא את נאותות התשלומים בגינם. בעניין זה נקבע בהסכם, בין היתר, כי חמ"ת "תדאג לפיקוח ולבקרה אחר ביצוע עבודות על ידי... [וצדדים שלישיים], תעקוב אחר ביצוע העבודות ותדווח למשרד [התיירות] על ההתקשרויות עם אותם גורמים, פעולות הפיקוח והבקרה. [חמ"ת] תעביר את השתתפותה הכספית בביצוע העבודות המאושרות, ושאינן מבוצעות על ידה, כנגד הצגת חשבונות מתאימים להנחת דעתה". בהסכם לא הוגדרו השיקולים להעברת פרויקטים לצדדים שלישיים. על פי רוב, הצדדים השלישיים שאליהם העבירה חמ"ת ביצוע פרויקטים היו רשויות מקומיות שלתחומן יועדו הפרויקטים. להלן נתונים מהדוחות הכספים של חמ"ת לגבי פרויקטים שהיו בביצועה ובביצוע צדדים שלישיים בשנים 2010-2012:

---

24 כאמור, במועד סיום הביקורת אחד מהעובדים האמורים אינו עובד עוד במשרד התיירות.

לוח 6

נתונים על פרויקטים בביצוע חמ"ת ובביצוע צדדים שלישיים בשנים 2010-2012

	סך כל הפרויקטים		פרויקטים בביצוע חמ"ת			פרויקטים בביצוע צדדים שלישיים		
	מס'	התקציב* (במיליוני ש"ח)	מס'	התקציב* (במיליוני ש"ח)	השיעור הכספי מתקציב כל הפרויקטים	מס'	התקציב* (במיליוני ש"ח)	השיעור הכספי מתקציב כל הפרויקטים
2010	181	כ-548	80	כ-345	63%	101	כ-203	37%
2011	163	כ-590	78	כ-388	66%	85	כ-202	34%
2012	147	כ-665**	75	כ-435	65%	72	כ-230	35%

* כאמור, דוחות חמ"ת מציגים את סך כל התקציבים שהוחלט להקצות לכל פרויקט עד למועד הדוח הכספי, כולל התחייבויות משנים קודמות.

** כאמור, בדוחות הכספיים של חמ"ת לשנת 2012 נפלה טעות בהצגת תקציב סך כל הפרויקטים באותה שנה (בעניין זה ראו עמ' 000 לעיל).

מלוח 6 עולה כי בשנים 2010-2012 ההיקף הכספי הכולל שעמד לטובת פרויקטים שחמ"ת העבירה לביצוע צדדים שלישיים הגיע לכ-200 מיליון ש"ח בכל שנה - כשליש מההיקף הכספי הכולל שעמד לפיתוח כל הפרויקטים שמשרד התיירות העביר לאחריות חמ"ת. אגף הפיתוח מסר למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2013 כי קיבל מחמ"ת דוחות כספיים רבעוניים הכוללים את הנתונים האמורים.

בבדיקת משרד מבקר המדינה נמצא כי בשנים 2010-2012 לא התייחס צת"פ במסגרת הבחינה של פרויקטים שהובאו לאישורו לזהות הגורם שיבצע כל פרויקט, כפי שהיה ראוי שיעשה. לפני צת"פ גם לא הוצגו נתונים לגבי היקפי הפרויקטים המבוצעים בידי צדדים שלישיים, והוא לא דרש לקבלם.

2. שני הפרויקטים שמשרד רוה"ח החיצוני בדק לבקשת חשב משרד התיירות בשלהי שנת 2012 הם פרויקטים שבביצוע צדדים שלישיים - הרשויות המקומיות שבתחומן הם בוצעו.

א. **בעקבות ליקויים שהעלה משרד רוה"ח החיצוני לגבי הפרויקטים האמורים, התברר למשרד התיירות בסוף שנת 2012 כי ככלל, בניגוד לחובתה על פי הסכם המסגרת, חמ"ת לא קיימה בקרה הנדסית ותקציבית על פרויקטים בביצוע צדדים שלישיים אלא הסתמכה בנושא זה על המפקחים מטעם הצדדים השלישיים; החמ"ת הניחה כי בהיות הצדדים השלישיים גופים ציבוריים הכפופים לכל דין הם לבדם נושאים באחריות לביצוע הפרויקט. לטענת חמ"ת, היקף הפיקוח הנדרש ממנה בפרויקטים בביצוע צדדים שלישיים הוא לא סביר במסגרת התקציבים שקיבלה ממשרד התיירות.**

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה חמ"ת כי "מדובר בפרויקטים שביצועם נעשה בעיקר על-ידי רשויות מקומיות והפיקוח ההנדסי עליהן נעשה בידי מנהל הפרויקט מטעם הרשות. [חמ"ת סברה] כי העובדה שכל פרויקט עבר גם את אישורו של מהנדס הרשות (אישור שנדרש על-ידי חמ"ת כתנאי לתשלום) אשר הינו גורם רשמי ואשר חזקה עליו שלא יתן את אישורו ללא שהוכח להנחת דעתו כי כל העבודות ההנדסיות בוצעו בהתאם לדין, היה בה כדי לענות על דרישת הפיקוח ההנדסי".

משרד התיירות כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה: "בעקבות הליקויים שנתגלו בפרויקטים בביצוע צדדים שלישיים, המשרד נקט במספר פעולות", כמפורט להלן בדוח ביקורת זה.

ב. כאמור, בהסכם המסגרת נקבע כי חמ"ת תדווח למשרד התיירות על פעולות הפיקוח והבקרה שהיא נוקטת בנוגע לפרויקטים שבביצוע צדדים שלישיים.

לדעת משרד מבקר המדינה, אילו משרד התיירות היה עומד על אכיפתה של חובת דיווח זו באופן שוטף, דבר שלא הקפיד לעשותו, אפשר שהליקויים בפיקוח חמ"ת על פרויקטים שבביצוע צדדים שלישיים היו מתגלים למשרד שנים קודם לבדיקת משרד רוה"ח החיצוני.

פעולות משרד התיירות להגברת הבקרה

הממצאים האמורים של משרד רוה"ח החיצוני ובדיקות נוספות שעשו משרד התיירות ומשרד מבקר המדינה העלו את הצורך בהגברת הבקרה והפיקוח על ביצוע הפרויקטים הכלולים בתכניות העבודה. להלן עיקרי הפעולות שעשה משרד התיירות מנובמבר 2012 עד פברואר 2014 להסדרת הנושא:

1. **קביעת הגורם המבצע**: בנובמבר 2012 החליט צת"פ כי פרויקטים שתקציבם יותר מחצי מיליון ש"ח יבוצעו על ידי חמ"ת, וכי רק במקרים חריגים צת"פ ידון ויאשר ביצוע פרויקטים כאלה בידי צדדים שלישיים. בינואר 2013 יידע הסמנכ"ל לפיתוח את חמ"ת על החלטת צת"פ האמורה, וכן ביקש לגבי שמונה פרויקטים שכבר הוצאו לגביהם הזמנות עבודה, כי חמ"ת תעדכן את התקשרויותיה בעניינם ותסיט את ביצועם מהרשויות המקומיות לביצוע שלה. באוגוסט 2013 החל צת"פ לקבוע ביחס לכל פרויקט שאישר גם את זהות הגורם שיבצע אותו.

2. **פיילוט לדיווח**: בינואר 2013 הכין אגף הפיתוח טבלת מעקב אחר התקדמות פרויקטים, מחולקת על פי תהליך העבודה הנוגע לכל פרויקט, וביקש כי חמ"ת תמלא את הנתונים בטבלה בהתאם לשלב שבו נמצא כל פרויקט. הטבלה נעשתה במסגרת פיילוט לבקרה ולכן התייחסה רק למספר מצומצם של פרויקטים מרכזיים. לאחר כחודשיים, במרץ 2013, המציאה חמ"ת לאגף הפיתוח את הטבלה עם הנתונים המבוקשים.

3. **חברת בקרה חיצונית**: מיוני 2013 נקט משרד התיירות צעדים להתקשרות עם חברת בקרה חיצונית לתחום פיתוח התשתיות הציבוריות לתיירות. ממסמכי משרד התיירות עולה כי תפקידי החברה יהיו לעקוב אחר סטטוס הפרויקטים; לספק למשרד התיירות דוחות מפורטים בנושא; לבצע בקרה על חברות המשמשות גופי ביצוע של המשרד, לרבות חמ"ת[25] (להלן - חברות הביצוע), בכל הנוגע לעמידתן בהסכמים שהן חותמות עם המשרד ועם קבלני משנה לביצוע הפרויקטים; לוודא כי דרישות התשלום של חברות הביצוע הן בהתאם להסכמים שנחתמו ביניהן ובין המשרד; לפקח על ביצוע התשלומים על ידי חברות הביצוע לצדדים שלישיים; לפקח אחר תהליכי התכנון והפיתוח הנוגעים לפרויקטים על פי דרישת משרד התיירות; לספק ייעוץ מקצועי, הנדסי וכלכלי למשרד בנוגע לפרויקטים בנושאי תשתיות, מקרקעין ופיתוח. בפברואר 2014 מסר משרד התיירות למשרד מבקר המדינה כי הוא נמצא בשלבים מתקדמים של בחירת זוכה במכרז שקיים בנושא זה.

---

25 לפירוט גופי הביצוע הנוספים של משרד התיירות ראו לעיל הערה 4.

4. **הנחיות לחברות הביצוע:** בסוף יולי 2013 שלח הסמנכ"ל לפיתוח לחברות הביצוע הנחיות שמטרתן לשפר את מעורבות משרד התיירות בנושאים של תכנון ויציאה למכרז המטופלים בחברות הביצוע. כן הועברו לחמ"ת הנחיות מפורטות בנוגע לבקרה שבה היא מחויבת בהתקשרויותיה עם צדדים שלישיים נוסף על החובות שבהסכם המסגרת[26].

באוקטובר 2013, לבקשת חמ"ת, אישר הסמנכ"ל לפיתוח כי במסגרת התקשרויות עתידיות של חמ"ת עם צדדים שלישיים, אם יהיו, עד 1.5% מכלל תקציב הפרויקט שיוקצה על ידי משרד התיירות יופנה למימון בקרה הנדסית על הפרויקט. בהמשך לכך, קבע הסמנכ"ל כי דרישות התשלום שחמ"ת תעביר למשרד התיירות במסגרת הפרויקטים שיבוצעו על ידי צדדים שלישיים יכללו, נוסף על אישור מימוני-כלכלי, גם אישור הנדסי של חמ"ת הנוגע לעבודות שבוצעו בפרויקטים.

יצוין כי באותו החודש הודיעה חמ"ת למשרד מבקר המדינה כי היא מצמצמת בהדרגה את היקף הפרויקטים שיועברו לצדדים שלישיים "ותבצע בעצמה את רוב הפרויקטים ככל שניתן, תוך הקפדה, שיתוף ופיקוח [של מהנדס מטעם חמ"ת] על הרשויות המקומיות בכל שלבי התכנון והביצוע".

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ציינה חמ"ת כי בעקבות הערות משרד מבקר המדינה בנושא והחלטת משרד התיירות להקצות תקציב ייעודי לטובת פיקוח הנדסי, היא התקשרה עם חברת בקרה הנדסית לצורך פיקוח ובקרה מטעמה על פרויקטים שבביצוע צדדים שלישיים. חברת הבקרה תהיה כפופה למהנדס חמ"ת.

5. בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין משרד התיירות כי "בעת ביצוע בדיקת משרד מבקר המדינה התחלפו מנכ"לי [משרד התיירות] וכן בשלב מאוחר יותר התחלף גם [הסמנכ"ל לפיתוח]... ההנהלה הנוכחית שמה דגש רב על בקרה ופיקוח על הפרויקטים המתוקצבים על ידי המשרד. כמו כן ניתן דגש על הקשר בין המשרד לרשויות המקומיות והשתתפות של הרשויות בשמירה ותחזוקה של הפרויקטים".

6. **משרד מבקר המדינה מציין בחיוב את משרד התיירות על הצעדים שנקט, חלקם כבר במהלך בדיקת משרד מבקר המדינה, לשיפור הפיקוח והבקרה על ביצוע הפרויקטים. על משרד התיירות להקפיד לאכוף את יישום כל ההנחיות שקבע, ולהמשיך לוודא כי הפרויקטים שבמימונו, הן אלה שבביצוע צדדים שלישיים והן אלה שבביצוע חמ"ת, יבוצעו כראוי ובהתאם להחלטותיו וליעדיו, לרבות פרויקטים שאושרו בעבר ושביצועם טרם הושלם.**

הטיפול בהזמנות עבודה לא פעילות

יש פרויקטים שלגביהם הוציא משרד התיירות הזמנות עבודה, אולם התחלת ביצועם או השלמתם מתעכבות במשך שנים מסיבות שונות, ויש פרויקטים שמסתיימים בתקציב נמוך מזה שיועד להם בהזמנות עבודה שהוצאו בגינם (להלן יחד - הזמנות עבודה לא פעילות). ראוי כי משרד התיירות יבדוק מפעם לפעם את קיומן של הזמנות אלה וישקול את האפשרות להסב את התקציבים או את יתרות התקציבים שלהן, לפי העניין, לטובת פרויקטים אחרים (להלן - הסטות תקציביות).

---

26 משרד התיירות פעל גם להפסקת הזמנות עבודה כלליות ולהגדלת מעורבות צת"פ בפרויקטים המשכיים. בעניינים אלה ראו לעיל עמ' 1270 ו-1287, בהתאמה.

1. בבדיקת משרד מבקר המדינה עלה כי בפברואר 2010 התקבלה במשרד התיירות החלטה לבצע הסטות תקציביות בסכום כולל של כ-3 מיליון ש"ח, ובפברואר-מרץ 2012 התקבלו במשרד התיירות החלטות לבצע הסטות תקציביות בסכום כולל של כ-37 מיליון ש"ח.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר משרד התיירות כי "אגף הפיתוח מבצע מעקב שוטף אחר הניצול התקציבי בהזמנות העבודה וסטאטוס הפרויקטים... התהליך הוא סדור וכולל קיום ישיבות סטאטוס, קבלת דוחות מהחמ"ת והתאמתם לדוחות מרכב"ה ולבסוף פרוטוקול הסטות". יצוין כי במהלך הביקורת מסר משרד התיירות למשרד מבקר המדינה רק את הפרוטוקולים המעידים על ההחלטות שהתקבלו כאמור בעניין ההסטות התקציביות בשנים 2010 ו-2012, ולתשובתו האמורה לא צירף משרד התיירות אסמכתאות כלשהן.

בנסיבות האמורות אי-אפשר לוודא כי התקציבים שהיה אפשר להסיט, גם בשנת 2012, אכן הוסטו במלואם.

לפי נתונים שהעביר משרד התיירות למשרד מבקר המדינה, ההיקף הכספי של הזמנות עבודה מהשנים 2005-2010 שלא נוצלו כלל (0% ביצוע) הסתכם עד סוף דצמבר 2012 בכ-35 מיליון ש"ח; היתרות הכספיות בהזמנות עבודה מהשנים 2005-2010 שנוצלו עד 20% הסתכמו בסוף דצמבר 2012 בכ-42 מיליון ש"ח[27].

2. **הועלה כי אף על פי שההסטות הן למעשה פרויקטים המשכיים או חדשים המצויים כאמור בסמכות צת"פ, את ההחלטה לבצען קיבלו רק הסמנכ"ל לפיתוח וחשב משרד התיירות.**

ממסמכי משרד התיירות עולה כי למעט הסטות בהיקף תקציבי של כ-10 מיליון ש"ח שעליהן הוחלט במרץ 2012, על יתר ההסטות (בסכום כולל של כ-30 מיליון ש"ח) שעליהן הוחלט בשנים 2010 ו-2012 קיבל מנכ"ל משרד התיירות דיווח. חשב משרד התיירות מסר למשרד מבקר המדינה כי כל ההסטות אושרו בידי משרד האוצר בהתאם להוראות תקנון כספים ומשק של החשב הכללי במשרד האוצר.

אולם משרד מבקר המדינה העלה כי על ההסטות התקציביות לא ניתן כל דיווח בישיבות צת"פ, ונציג אג"ת שהוא חבר בצת"פ מסר למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2013 כי כלל לא היה מודע לנושא.

3. את ההחלטות על ההסטות התקציביות תיעדו הסמנכ"ל לפיתוח וחשב המשרד בפרוטוקולים בכתב, המבהירים לגבי כל הסטה תקציבית את שם הפרויקט שהוסט ממנו תקציב, את היקף התקציב שהוסט, את הסיבה לאי-ניצולו ואת הפרויקט שלטובתו הוסט התקציב.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי כי הפרוטוקולים יכללו גם את הסיבה להסטת תקציבים דווקא לפרויקטים מסוימים ואת ההיקף התקציבי שאושר לפרויקטים אלה עד מועד ההסטה. נתונים מהותיים אלה נדרשים לקבלת החלטות מיטביות ולבקרה.

---

27 יצוין כי ההיקף הכספי של הזמנות עבודה משנת 2011 שלא נוצלו כלל (0% ביצוע) עד סוף דצמבר 2012 הסתכם בכ-94 מיליון ש"ח; היתרות הכספיות בהזמנות עבודה משנת 2011 שנוצלו עד 20% הסתכמו בסוף דצמבר 2012 בכ-32 מיליון ש"ח.

4. **לדעת משרד מבקר המדינה, לצורך ניצול יעיל ומועיל של תקציבי הפיתוח וקידום מיטבי של פעילות הפיתוח, על משרד התיירות להגדיר מה הן הזמנות עבודה לא פעילות, ולקבוע בחוזר המנכ"ל או בנוהל תהליך מוסדר שבו יבחן, אחת לתקופה שתיקבע, קיומן של הזמנות אלה והאפשרות להסטות תקציביות מהן, ולחייב שתהליכי קבלת ההחלטות בעניין יתועדו בכתב. עוד ראוי שחמ"ת תעדכן את משרד התיירות מיזמתה על קיומן של הזמנות עבודה לא פעילות. אם יוחלט שההחלטות על הסטות תקציביות לא יתקבלו בידי צת"פ, יש להסדיר זאת בחוזר המנכ"ל, לקבוע מיהו בעל הסמכות לקבל החלטות אלו ועד איזה סכום, ולחייב שגם במקרים אלה תהליכי קבלת ההחלטות יתועדו בכתב ושדיווח על ההחלטות יימסר לצת"פ. כל עוד לא שונה החוזר, על משרד התיירות להקפיד כי את ההחלטות על הסטות תקציביות יקבל צת"פ.**

סיכום

פעילות משרד התיירות לפיתוח תשתיות ציבוריות לתיירות בישראל בשנים 2010-2012 כללה התחייבות לביצוע פרויקטים במימון כולל של יותר מכ-630 מיליון ש"ח מכספי ציבור. הקפדה על קיום תהליכי בחינה ואישור סדורים, מקצועיים ושקופים בפעילות זו נדרשת לשם השגת היעדים התיירותיים שבבסיסה ולשם הבטחת תקינותה.

מממצאי הביקורת עולה כי משרד התיירות לא אכף בשנים 2010-2012 את ההסדרים המפורטים שהוא ומשרד האוצר קבעו בנושא של פיתוח תשתיות ציבוריות לתיירות: תהליך התקצוב נעשה ללא תכנון מוקדם הכולל מיפוי צרכים, קביעה של יעדי פיתוח ושיעור חלוקת התקציב בין היעדים; ההחלטות על פיתוח ומימון יותר ממחצית הפרויקטים התקבלו שלא בידי הגוף שהוסמך לכך - צוות תקציב פיתוח (צת"פ), המורכב מנציגים של משרדי התיירות והאוצר - ושלא באופן גלוי ושקוף; בחלק מהזמנות העבודה לא הוגדרה מהות הפרויקט המוזמן, ובחלקן לא ניתן ביטוי למלוא התקציב שהוקצה לפרויקט; על הפרויקטים שבביצוע לא היה בשנים אלה פיקוח מלא כנדרש בהסדרים. על רקע ליקויים ניכרים אלה, אי-אפשר לוודא כי מאות מיליוני ש"ח שמדינת ישראל העמידה בשנים אלה לטובת הקמת התשתיות הציבוריות לתיירות הוקצו באופן יעיל, אפקטיבי וללא חשש למשוא פנים רק לפרויקטים תיירותיים שעשויים לתרום באופן מיטבי לפיתוח ענף התיירות בפרט וכלכלת המדינה בכלל.

בדיקת משרד מבקר המדינה וממצאיה העמידו את הנושא של פיתוח התשתיות הציבוריות לתיירות ביתר שאת על סדר יומה של הנהלת משרד התיירות בשנת 2013, ויש לציין בחיוב הנהלה זו בגין הפעולות שנקטה לתיקון חלק מהליקויים ולשיפור פעילות המשרד בנושא כבר במהלך הביקורת. אך המלאכה טרם הסתיימה ועל הנהלת המשרד להשלים בהקדם את טיפולה בכך. על משרד האוצר, השותף לקביעת ההסדרה בנושא המדובר ואשר נציגו חבר בצת"פ, להמשיך ולנקוט אף הוא פעולות לתיקון הליקויים המפורטים בדוח.

דוח זה מתאר את אופן קבלת ההחלטות ואת הבקרה בתחום הפיתוח של תשתיות ציבוריות לתיירות בישראל. יישום ההמלצות המפורטות בו יסייע להבטיח כי המשאבים המיועדים לתחום זה יוקצו כראוי להשגת יעדי משרד התיירות ולטובת כלל הציבור.