

עיריית חיפה

תחזוקת דרכים ציבוריות

תקציר

עיריית חיפה (להלן - העירייה) אמורה לתחזק כ-418 ק"מ דרכים סלולות וכ-165 ק"מ מדרכות אשר בתחום שיפוטתה. תחזוקתם של כבישים עירוניים אמורה להיעשות בהתאם למצבן של המיסעות¹. מצב זה נקבע על פי מדד נוחות הנסיעה הכולל את גליות הכביש ואת הנזקים במיסעה כגון בורות והטלאות. הנזקים במיסעות של הכבישים העירוניים נובעים בעיקר מחפירת קווי תשתיות תת-קרקעיות, שינוי הסדרי חנייה, שינוי בעומסי התנועה ואי-ביצוע עבודות תחזוקה במועד.

בעיריית חיפה מטפלים שלושה גופים בשיפור ותחזוקה של מערכת הכבישים בעיר: אגף תחזוקת דרכים וגנים במינהל התפעול (להלן - אתג"ר), אגף תכנון תנועה, דרכים וגנים במשרד מהנדס העיר (להלן - אגף התכנון) ותאגיד עירוני חברת "יפה נוף - תחבורה ותשתיות בע"מ". הועלה, כי חלוקת התפקידים והסמכויות שקבעה העירייה בין אתג"ר לבין אגף התכנון מקשה על קיום בקרה נאותה על איכות העבודה.

כדי לשמור על רמת מיסעות תקינה מחויבת העירייה לגבש תכנית לתחזוקה מונעת האמורה למנוע את הידרדרות מצב המיסעות וזאת נוסף על תיקונים שוטפים של מפגעים הנוצרים בשטח (להלן - תחזוקת שבר). הועלה, כי עיריית חיפה לא ביצעה תחזוקה מונעת לכבישים שבתחומה, למעט פרויקט השיקום בשנת 1998. לעירייה אין תכנית אב, תכנית רב-שנתית או תכנית שנתית לתחזוקת רשת הכבישים שבתחומה, והתחזוקה מתבצעת ברובה באופן אקראי וללא מדדים מקובלים המתבססים על נתוני מעקב ובקרה מצטברים.

בשנת 1996 ערכה העירייה באמצעות חברת ייעוץ סקר מצומצם לשיקום וריבוד של כבישי העיר. נמצא, כי המלצות הסקר לא בוצעו במלואן, וברחובות

1 מיסעה היא חלקו העליון של הכביש.

שהומלץ לשקמם, אך שיקומם לא בוצע, התייקרו עלויות השיקום עד פי שלושים.

על פי אמות מידה שקבעה העירייה לעצמה, אם קיבלה דיווח על מפגע שבו היא אמורה לטפל, היא אמורה לטפל בו תוך 48 שעות. הועלה, כי רק 60% מהתלונות נענו תוך 48 שעות, וכן נמצא כי אין התאמה בין מועדי התלונות וסגירתן שצוינו ביומני העבודה שבהם מדווח על הפעילויות המתקנות שנעשו, לבין הרישומים במוקד התלונות של העירייה.

הגורם העיקרי להידרדרות המיסעה בכבישים עירוניים הוא חפירתן של תעלות בעבור קווי התשתיות התת-קרקעיות. לצורך חפירת התעלות נדרש לקבל מהעירייה היתר חפירה לצורך תיאום העבודות וקביעת זמנים לביצוען. נמצא, כי אין העירייה מקפידה לנהל מעקב שוטף אחר הוצאת ההיתרים ואחר העמידה בלוחות הזמנים שנקבעו בהם ואף יש שחפירות נעשות שלא בהתאם להיתר. לעירייה גם אין הסכמים חתומים עם חברות התשתית המבצעות חפירות לצורך הנחת קווי התשתית בתחום שיפוטה, ולכן יש אי בהירות בנושא התחייבות החברות ואחריותן לשיקום המיסעות. העירייה גם אינה מקפידה לדרוש ערבויות ביצוע המתאימות להיקף העבודה השנתי של חפירת התעלות ושיקומן באמצעות חברות התשתית כדי למנוע הוצאת כספים מיותרת על חשבונה.

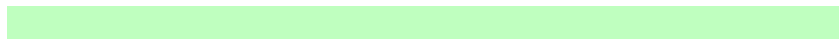


בשטח השיפוט של עיריית חיפה כ-418 ק"מ דרכים סלולות ומהלכי מדרגות ציבוריות וכ-165 ק"מ מדרכות.

סלילת הרחובות בעיר והחזקתם במצב תקין הן בסמכות העירייה לפי סעיף 249 (11) בפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות).

סעיף 235 לפקודת העיריות קובע - כי "בעניין רחובות תעשה העירייה פעולות אלה: ... (2) תדאג לתיקונו, ניקיון, הזלפתו, תאורתו וניקוזו של רחוב שאינו רכוש הפרט; (3) תמנע ותסיר מכשולים...ברחוב"; (5) "תנקוט אמצעי-זהירות נאותים נגד תאונות בשעת בנייתם או תיקונם של רחובות, בימים או תעלות".

בעניין זה קבע בית המשפט העליון כדלהלן:



“העירייה היא הרשות הציבורית עליה הוטלה האחריות להחזיק במצב תקין את הדרכים הציבוריות הנמצאות בתחום שיפוטה. תפקיד זה איננו בגדר ‘רשות’ גרידא, אלא הוא נמנה עם התפקידים העיקריים וההכרחיים אשר כל עירייה מחוייבת למלאם, שאם לא כן לא יהיו חיים תקינים לתושבי המקום”².

העירייה חייבת לנקוט אמצעי זהירות סבירים כדי למנוע נזק למשתמשים בדרך ציבורית³, לדאוג לתקינותם של הכבישים המשרתים את הציבור הרחב⁴, והיא אחראית לפיתוח הכבישים, ולתחזוקתם⁵.

בחודשים ינואר עד אוגוסט 2001 בדק משרד מבקר המדינה את טיפול עיריית חיפה (להלן - העירייה) בתחזוקת הכבישים והמדרכות בעיר חיפה. בייחוד נבדקו הנושאים האלה: תחזוקה מונעת, טיפול במפגעים, חלוקת תקציבים, שיטות תחזוקה, היענות לפניות הציבור, מתן היתרי חפירה לצורך הנחת תשתיות תת-קרקעיות וביצוע עבודות סלילה באמצעות קבלנים.

המבנה הארגוני

בעירייה מטפלים שלושה גופים בשיפור ובתחזוקה של מערכת הכבישים:

1. אגף תחזוקת דרכים וגנים שבמינהל התיפעול (להלן - אתג"ר) - מחלקת שיפור דרכים השייכת לאתג"ר (להלן - מחלקת תחזוקה) עוסקת בתחזוקת כבישים, מדרכות, מעקות בטיחות, ספסלים ותחנות אוטובוס, בצביעה ובסימון כבישים וכן בתיקון תמרורים ושלטים. כמו כן עוסקת המחלקה במתן היתרי חפירה לצורך הנחת תשתיות תת-קרקעיות (מים, טלפון, חשמל וכבלים). במחלקה כ-50 עובדים.

תקציב המחלקה לשנת 1999 היה כדלהלן: כשני מיליון ש"ח תקציב רגיל, כ-1.4 מיליון ש"ח לפיתוח וכמיליון ש"ח להשלמת פרויקט ריבוד. בשנת 2000 היה התקציב כדלהלן: כ-1.7 מיליון ש"ח תקציב רגיל, ו-5.6 מיליון ש"ח לפיתוח. לריבוד כבישים לא הוקצב דבר.

2. אגף התכנון שבמינהל ההנדסה (להלן - אגף התכנון) - עוסק בתכנון של מערכת הכבישים העירונית (למעט עורקים ראשיים), בתכנון של תמרורים ושלטים, ובתכנון

2 ע"א 188/59, 176/59, עיריית ת"א - יפו נגד ישראל ראש חודש פ"ד ט"ז (1) 301.

3 ע"א 243/83, עיריית ירושלים נגד גורדון פ"ד לט (1) 113.

4 ת"א (רמלה) 4159/96, אסתר ביטון נגד עיריית ראשון לציון ואח' (לא פורסם).

5 ה"פ (חיפה) 786/94, מליסרון בע"מ נ' עיריית קריית ביאליק (לא פורסם).

דוח על הביקורת בשלטון המקומי, באיגודים ובמוסדות להשכלה גבוהה

שינויים גאומטריים⁶ של כבישים, וכן הוא מפקח על פרויקטים בתחום סלילת דרכים חדשות שמבצעים קבלני חוץ.

ההוצאות בפועל מתקציב הפיתוח של אגף התכנון, המיועד לשינויים גאומטריים ולשיפורים הנדסיים בשנת 2000 הגיעו לכ-6.5 מיליון ש"ח, מהם כחמישה מיליון ש"ח יועדו לעבודות באמצעות קבלנים שזכו במכרז שפרסם האגף.

3. חברת "יפה נוף - תחבורה ותשתיות בע"מ" (להלן - חברת יפה נוף) - היא תאגיד עירוני בבעלות ובשליטה מלאה של עיריית חיפה. החברה היא גוף מבצע של העירייה ואחראית, בין היתר, לניהול ולהקמה של פרויקטים בתחומי התשתיות, דרכים חדשות, מים, ביוב וכד' הממומנים במלואם בידי עיריית חיפה, וכן בפרויקטים תחבורתיים הממומנים ברובם בידי משרד התחבורה ובחלקם בידי העירייה.

תקציב הפיתוח לתחבורה של חברת יפה נוף לשנת 1999 הסתכם ב-200 מיליון ש"ח בקירוב, ומהם כ-49 מיליון ש"ח מתקציב העירייה. בשנת 2000 הגיע תקציב הפיתוח של החברה לכ-233 מיליון ש"ח, מהם כ-28 מיליון ש"ח מתקציב העירייה, ובשנת 2001 הגיע תקציב הפיתוח של החברה לכ-270 מיליון ש"ח, ומהם מימנה העירייה כ-79 מיליון ש"ח.

משרד מבקר המדינה העיר, כי החפיפה בתחומי האחריות של האגפים השונים ואי-ההפרדה בין האחריות לתכנון לבין האחריות לביצוע, מקשה לקיים בקרה נאותה על איכות העבודה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2001 מסרה העירייה, כי המבנה הארגוני כבר נבחן בעבר ונמצא תואם את תפיסתה: פעולות התחזוקה מבוצעות באמצעות אתג"ר ועבודות הפיתוח באמצעות אגף התכנון. עם זה הערות הביקורת נרשמו ועיריית חיפה תבחן בקרוב את נוהלי העבודה בשני אגפים אלו.

עוד מסרה העירייה בתשובתה, כי בשלב זה, אין היא רואה, מקום לשינוי המבנה הארגוני ופעולת האגפים, ואולם היא מקבלת את הערות משרד מבקר המדינה בדבר הצורך בהגברת התיאום בין האגפים ובייעול עבודת המטה שלה.

מדדים לתחזוקת מיסעות

כביש סלול מסוגל לעמוד שנים אחדות בפני הלחצים הפיזיים של עומסי התנועה ובפני השפעת מזג האוויר. חלקו העליון של הכביש הנושא בעומסים מוגדר "מיסעה". המיסעה

6 שינוי גאומטרי הוא שינוי תוואי, איי תנועה ושינויים בטיחותיים בכבישים, כולל מפרצי חנייה.

מורכבת משכבות מעובדות של מצעים, תשתית ואספלט (שכבה תחתונה ועליונה) המונחים על השתית (קרקע יסוד או מילוי של חומר מקומי).

אלה הגורמים המשפיעים על המיסעה של הכבישים העירוניים:

1. הנחה או תיקון של תשתיות מים, ביוב, ניקוז ותקשורת, כבלים וחשמל שמצריכים הפירת תעלות בכבישים.
2. חניית כלי רכב בצדי כבישים שבהם לא תוכננו מפרצי חנייה, שמעבירה את עומס התנועה למרכז הכביש; עצירות תכופות ברמזורים ובצמתים גורמת לחץ לא אחיד על המיסעה לרוחב כל הכביש.
3. שינוי בהסדרי תנועה אגב העברת תנועה כבדה דרך רחובות שהמיסעה בהם לא תוכננה לעומסים כאלה.
4. אי-עשיית עבודות התחזוקה הדרושות במועדן.

המועד שבו יש לתקן את המיסעה וסוג התיקון נקבעים לפי מצב הנזקים במיסעה (להלן - PCI)⁷ כגון: התעייפות האספלט, סדקים, שקיעות ונזקים אחרים. מדד נוסף שנבחן בהערכת מצבו של הכביש, הוא רמת גליות המיסעה (להלן - PSR)⁸. תכנון עבודות הריבוד או השיקום נקבע על פי שני המדדים האמורים ועל פי משתנים נוספים כגון: תרומת העבודות לשיפור האיכות; הנזק הנגרם למשתמשים בכביש בשל הידרדרות מצב המיסעה ודחיית הטיפול הנדרש, הבא לידי ביטוי גם בגידול ההוצאות התפעוליות⁹; הידרדרות של בטיחות הנסיעה בכביש וגרימת תאונות; השפעת כל עבודות התחזוקה שנעשו בכביש מאז סלילתו, ומגבלות התקציב.

ממצאי הבנק העולמי עולה כי דחיית עבודות התחזוקה של כביש שדרגתו PCI=70 שהיא דרגה המחייבת עבודות תחזוקה, עד שהוא מגיע לדרגה PCI=50, מגדילה את ההוצאה הראלית על שיקום הכביש עד פי שלושה¹⁰.

שיטות לתחזוקת כבישים

כבישים עירוניים נעשים שני סוגי עבודות תחזוקה: תחזוקת השבר - טיפול מידי במפגעים דוגמת בורות בכבישים ובמדרכות, ותחזוקה מונעת - טיפול תקופתי בשלב

7 PCI - מדד מצב המיסעה הקובע את רמת ההנזקות של המיסעה בסולם שבו ניתן הציון 0 לכביש משובש מאוד והציון 100 לכביש חדש ותקין לחלוטין.

8 PSR - מדד נוחות הנסיעה הקובע סטיות של מפלסי פני שכבת האספלט מהמפלסים המתוכננים, בסולם שבו ניתן הציון 0 לכביש גלי מאוד שהנסיעה בו בלתי נסבלת והציון 5 לכביש חלק ונוח לנסיעה.

9 הוצאות על דלק, צמיגים, שמן, חלפים, פחת, זמנם של הנוסעים ועוד.

10 בעניין זה ראו דוח שנתי 40, עמ' 191. כמו כן ראו דוח שנתי 44, עמ' 200-202.

מוקדם בכביש כדי למנוע את הידרדרות המיסעה למצב שיחייב ריבוד ושיקום רב מהנדרש, וכך לחסוך בהוצאות.

שיקום המיסעה לצורך תחזוקה מונעת נקבע לפי מצבו של הכביש ולפי אמות מידה לשיקום, החל בריבוד פשוט וכלה בקרצוף פני האספלט ואף חלק מהמצעים בעוביים שונים והחלפתם בשכבות אספלט חדשות.

מבדיקת מסמכי אתג"ר מהשנים 1994-1997 עולה, כי אין איסוף נתונים שיטתי על מצב הכבישים בעיר, ואין חשיבה ותכנון מסודרים בדבר תחזוקה מונעת של הכבישים, והדבר מגדיל את הצורך בתחזוקת שבר ובטיפול חירום.

הועלה, כי עלות ביצוע עבודות תחזוקת השבר הנותנות פתרון זמני בלבד גדולה לאין שיעור מעבודות התחזוקה המונעת, ובחשוב לעתיד הן מייקרות את ביצועה.

נמצא, כי בכל אחת מהשנים 1999 ו-2000 הוצאו כ-1.6 מיליון ש"ח מתקציבי הפיתוח על תחזוקת כבישים ועבודות ריבוד דחופות של מיסעות ומדרכות במרחב חיפה.

בתשובתה מסרה העירייה למשרד מבקר המדינה, כי ברורים לה יתרונותיה של תחזוקה מונעת על תחזוקת שבר, אך בשל אילוצים תקציביים היא נאלצת לעסוק בתחזוקת שבר בלבד.

מבדיקת נתוני התקציב השנתי עולה, כי העירייה הפנתה את רובו ככולו לפיתוח כבישים חדשים, ללא הפניית תקציבים שנתיים לתחזוקה מונעת לכבישים קיימים, שרבים מהם לא שוקמו שנים רבות, למעט כבישים ששוקמו בפרויקט השיקום ב-1998 (ראו להלן).

בתשובתה מסרה העירייה למשרד מבקר המדינה כי לפי סדרי העדיפויות שלה, היא משקיעה בכבישים חדשים ובמחלפים בשל הצורך לפתור את קשיי התחבורה בכניסה אל העיר וביציאה ממנה, ורק בעדיפות שניה נמצאת התחזוקה השגרתית של הכבישים הקיימים.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי במשך שנים נקטה העירייה בעיקר בתחזוקת שבר. הזנחת התחזוקה המונעת והצטברות של מפגעים שלא תוקנו משפיעים על בטיחות התושבים ורווחתם. ככל שעובר הזמן בלי שנעשות עבודות תחזוקה מונעת של כבישים, רמת השיקום הדרושה עולה ומתייקרת מאוד, וככל שהעירייה ממעטת בהשקעה בו, מידרדר מצב המיסעה, ובעקבותיו הולכת ומתייקרת תחזוקת השבר (ראו להלן).

תהליך שיקום הכבישים

תכנון ותכנית אב

לצורך מציאת דרכי השיקום המיטביות באמצעות התחזוקה המונעת, מן הראוי להכין תכנית אב לשיקום כבישים על פי סדרי עדיפות הנדסית וכלכלית, ובכלל זה אומדן של עלויות השיקום ושל הוצאות העירייה על תביעות ביטוח שהעירייה נתבעת לשלם. בנוסף על כך, יש לעדכן תכנית זו בכל שנה או שנתיים כדי להתאימה לדרישות התחזוקה.

בשנת 1994 הכין משרד הפנים הנחיות לבניית תכנית אב לתחזוקה ולשיקום מיסעות ברשויות המקומיות אשר כללו, בין היתר, מפרטים אלה: סיווג רשת הכבישים המקומית (כביש ראשי, כביש משני או כביש גישה שכונתי)¹¹; אומדן עומס התנועה ברחובות הראשיים והמשניים; עריכת סקר לקביעת ה-PCI וה-PSR בכל קטע; הצעת פתרון לשיקום על סמך הנתונים שלעיל; חישוב התועלת בשנה הראשונה לאחר השיקום; קביעת סדר עדיפות הנדסית וכלכלית לשיקום.

הנחיות אלו היו צריכות לשמש בסיס להכנת תכנית האב ברשויות המקומיות, ביניהן בעיר חיפה ובהמשך בסיס להכנת תכנית רב-שנתית ותכניות שנתיים לריבוד ושיקום כבישי העיר.

משרד הפנים הנחה, כי לצורך קבלת מענקי פיתוח על הרשות המקומית המבקשת מענק להכין תכנית אב לשיקום כבישים. בשלב הראשון נקבע, כי תוכן תכנית אב ל-20 רשויות מקומיות. במכרז שהוצא לשם כך זכה משרד לייעוץ הנדסי (להלן - חברת הייעוץ) והוא הגיש המלצות לשיקום רשת הרחובות בכל רשות. בשנת 1996 החליטה גם עיריית חיפה לעשות סקר בכמה קטעי כבישים שבתחומה, כדי לנסות ולקבל סיוע ממשרד הפנים.

לפי אמות מידה של מע"ץ¹² לתחזוקת רשת הכבישים, בתחומי העיר חיפה, שיש בה כאמור כ-418 ק"מ כבישים, יש לרכד בכל שנה כ-42 ק"מ ולשקם כ-21 ק"מ כבישים לפי דרגות השיקום הנדרשות. התברר, כי העירייה החליטה כי רק 43 קטעי רחובות אספלטיים, שאורכם הכולל 20.7 ק"מ, יהיו מועמדים לשיקום. לשם כך ערכה חברת הייעוץ סקר מצומצם בעבור העירייה (להלן - הסקר המצומצם). הועלה, כי הסקר המצומצם נעשה על פי המתודולוגיה ושיטות העבודה של תכניות האב שמימן משרד הפנים, וכי הוצעו בה שש דרכי שיקום לפי דרגות חומרה.

11 כביש ראשי - ציר תנועה ראשי המוביל אל העיר וממנה, ומקשר בין אזורי העיר.

כביש משני - כביש המקשר בין השכונות ומהן אל הרחובות הראשיים.

12 כביש גישה - כביש בקצה הרשת התחבורתית בתוך השכונות המתחבר לכבישים המאספים המשניים. לפי אמות המידה שנקבעו בהנחיות מע"ץ ממאוס 1969 לתכנון מיסעות של כבישי אספלט חדשים: תקופת השירות של כבישים חדשים היא כ-20 שנה, בתנאי שבתקופה זו תחודש שכבת האספלט הנושאת העליונה (הריבוד) פעם אחת.

בטבלה שלהלן מוצגים נתונים מהסקר על קטעי הכבישים שהומלץ לרכדם:

דרגת השיקום לפי המלצת חב' הייעוץ *	עלות השיקום בש"ח לפי נתוני העירייה לשנת 2000	עלות השיקום בש"ח לפי המלצת חב' הייעוץ לשנת 1996	מספר התלונות שהתקבלו בעניין מפגעים			PSR	PCI	סיווג	שם הרחוב
			2000	1999	1998				
4	3,185,000	103,950	33	9	אין נתונים	1.5	42	משני	השיש סלמאן (משני צדדיו)
4	367,500	187,640	40	3	2	2	34	משני	פלמ"ח - שני קטעים
4						2	25		
5	420,000	120,000	18	5	10	2	42-1	משני	בוסל
4	213,500	110,880	5	6	2	2.5	35	משני	יצחק שדה
3	262,500	60,840	5	10	2	2.5	63	משני	מונטיפיורי
4	157,500	45,360	9	1	2	2.2	19	שכונתי	אידר
2	350,000	38,000	4	4	13	2	24	שכונתי	שימקין
2	160,000	34,550	1	1	3	2	35	שכונתי	הרצל
4	-	234,000	27	28	-	2.5	40	ראשי	הנביאים - שני קטעים
5						2.2	22		
4	-	121,920	7	12	-	2.5	73	ראשי	
	5,116,000	1,057,140							ס"ה

* שש הדרגות של דרכי השיקום הן בין ריבוד פשוט המכונה "דייס ביטומני" (דרגה 1) עד לשיקום פני מיסעה בלויים (דרגה 2-3) ועד קרצוף וריבוד אספלט בעומקים שונים עד עומק של עשרה ס"מ (דרגות 4-6). עלות דרך השיקום היקרה היא עד פי חמישה מעלות השיקום בדרגה 1.

מנתוני הטבלה עולה, כי שיעור ה-PCI בכבישים שנסקרו הוא בין 22 - ל-73 וה-PSR - 1.5 - 2.5. שיעורים אלו מלמדים על מצבם הירוד של הכבישים. עלות השיקום של הכבישים שבדקה העירייה בסקר המצומצם, ובכלל זה פתרונות שיקום לפי דרגות לכל כביש, היתה אמורה להיות, במחירי 1996, כ-3.2 מיליון ש"ח. עוד עולה מנתוני הטבלה, שעלויות השיקום התייקרו משנת 1996 עד לשנת 2000 מכפליים ועד פי שלושים בתוך ארבע שנים בין היתר משום שלא נעשה השיקום הנדרש באותם קטעי כבישים. נמצא, כי המלצות הסקר המצומצם שהוכן לא יושמו במלואן (ראו להלן), ובמועד סיום הביקורת לא היתה בידי עיריית חיפה כל תכנית אב לשיקום מיסעות הכוללת את כל כבישי העיר.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית חיפה, כי היה ראוי שתיתן את הדעת להכנת תכנית אב לתחזוקה מונעת לשיקום מיסעות של רשת כל הכבישים שבתחום שיפוטה. כמו כן היה ראוי שבעת חלוקת תקציבים בעניין עתיר השקעה כריבודי כבישים, יעמדו לנגד עיניהם של מקבלי ההחלטות כל הנתונים המרוכזים הדרושים לקביעת סדרי עדיפות כלכלית והנדסית, בהתאם למדדים אובייקטיביים ומקובלים.

בתשובתה מסרה עיריית חיפה למשרד מבקר המדינה, כי אכן אין בידה תכנית אב לתחזוקה מונעת. תכנית האב שהכינה בעבר חברת הייעוץ לבקשתה של העירייה, עסקה בפירוט הכבישים שקבעה העירייה, לפי השיקולים וסדרי העדיפויות שהיו באותה העת, התכנית לא מומשה בשלמותה, ועל כן היא משמשת בסיס להמשך העבודות בעתיד.

עוד מסרה העירייה, כי היא מכירה בצורך להכין תכנית אב לתחזוקה בעיר חיפה, וכי היא תבחן את האפשרות לתקצב הכנת תכנית שכזו בשנת העבודה הבאה. עוד נאמר, כי בימים אלו אתגר מכין בסיס לתכנית אב חלקית לתחזוקה מונעת לשיקום מיסעות, ובשלב זה יבוסס הסקר על מידע חזותי בלבד בדבר מצב הכבישים אגב הכנסת פרמטרים של בורות, סדקים, טלאים, מיקום המיסעות ועלויות.

יישום התכנית

במאוס 1998 ביקשה העירייה ממשרד הפנים הקצאה של חמישה מיליון ש"ח לשיקום כבישים ומדרכות. העירייה ציינה באותה בקשה כי יש לה תכנית אב לשיקום כבישים ומדרכות כפי שדרש משרד הפנים. הועלה, כי משרד הפנים הקצה לעירייה לשיקום על פי בקשתה ארבעה מיליון ש"ח בעבור שנת 1998 ועוד מיליון ש"ח בעבור שנת 1999.

נתברר, כי במסגרת הפרויקט האמור ריכדה העירייה 37 קטעי רחובות בתקציב כולל של 10.6 מיליון ש"ח, מהם, כאמור, חמישה מיליון ש"ח תקצב משרד הפנים. הועלה, כי רק שמונה מקטעי הרחובות שרובדו באותה עת ושעלות שיקומם הגיעה לכשני מיליון ש"ח, נזכרו בסקר המצומצם של חברת הייעוץ. עד מועד סיום הביקורת, שבעה מעשרת הרחובות שהוצעו בעבורם דרכי שיקום ברוח חברת הייעוץ והיו בדרגת חומרה 4 או 5 לא שוקמו כמתחייב.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי סדרי העדיפויות שעל פיהם בוצע פרויקט הריבודים בשנים 1998 ו-1999, ושבעבורו קיבלה העירייה מימון ממשרד הפנים, לא תאם את הסקר של חברת הייעוץ. עוד העיר משרד מבקר המדינה, כי עקב אי יישומן של מסקנות הסקר המצומצם במלואן ייתכן שיתייקרו הוצאות השיקום של העירייה עד פי חמישה מהמתוכנן, וכל זאת מלבד הפגיעה בנוחות הנסיעה של התושבים ובכלי רכבם.

תכנית רב-שנתית ותכנית שנתי

בתחומים מורכבים ועתירי השקעה כתשתיות כבישים מן הראוי להכין תכנית רב-שנתית ולגזור ממנה תכנית שנתי, כך שיחולקו המשאבים וייחסכו תקציבים שהם מוגבלים ממילא.

בינואר 1999 הכין אתג"ר, על פי סדרי עדיפויות שנראו לו, פרוגרמה חלקית לשיקום מידי של כ-51 ק"מ מכבישי חיפה (להלן - הפרוגרמה) בעלות של כ-13 מיליון ש"ח (במחירי 1999). מלבד זה הוכנה תכנית נפרדת בעבור שכונת דניה; עלות השיקום של כ-18.5 ק"מ בה היתה כ-7.8 מיליון ש"ח. הועלה, כי בפרוגרמה לא צוינו המדדים שעל פיהם נקבעו סדרי העדיפויות. עוד הועלה, כי העירייה לא הכינה תכנית רב-שנתית ותכנית שנתי הנגזרות מהפרוגרמה, ולא היו בידיה נתונים על מצב המיסעה בכל רחוב, ובכלל זה גיל הרחוב, שינוי מצב המיסעה בעקבות חפירת תשתיות תת-קרקעיות, שינוי עומס התנועה, שינוי הסדרי החניה, מספר התלונות שבגינן היה צורך לתת להן פתרון תחזוקתי או הסכום ששילמה העירייה לאזרחים בכל רחוב בשל תביעות שתבעו אותה.

ממצאי הביקורת עולה, כי בהעדר תכנית רב-שנתית לתחזוקה המונעת ולשיקום כבישים בעיר חיפה, התכנית השנתית המוגשת למקבלי ההחלטות לא היתה על פי תבחינים ברורים, וסדרי העדיפויות לשיקום המיסעות נקבעים בדרך כלל לפי הצורך לתקן ליקויים דחופים וללא תכנון ארוך טווח.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי מהסיבות האמורות, לא ניתן לדעת עד כמה ההשקעה הכספית השנתית תורמת לשיפור מצב הכבישים בחיפה, ואם אמנם מתקנים ומרבדים את הכבישים הזקוקים לכך ביותר, וכיצד הדבר משפיע על רמת רשת המיסעות.

מעקב ובקרה

מעקב ובקרה אחר מועדי סלילת הכבישים ותיקונייהם, מועדי החפירות שנעשו בכבישים, שינויים גאומטריים ושינויים בהיקפי התנועה בהם, יכולים לספק למקבלי ההחלטות נתונים הדרושים לקביעת סדרי העדיפויות הנוגעים לשיקום הכביש.

1. מועד תחזוקת המיסעה נגזר בעיקר מגילו, ובכבישים העירוניים נוספים הגורמים היחודיים המשפיעים על הידרדרות מצב המיסעה והגורמים בעיקר מחפירות תכופות לצורך הנחת קווי התשתית.

מממצאי הביקורת עולה, כי אין בעירייה כל מעקב אחר כבישי העיר, ובכלל זה גיל המיסעות ופעולות השיקום שנעשו במשך השנים. כמו כן אין מידע מרוכז על מספר הפעמים שנערכו חפירות בכל כביש כדי להניח קווי תשתית. אמנם באתג"ר מתכנסים בכל חודש לישיבות ובהן מתאמים את מועד חפירת הכבישים וסלילתם כדי למנוע מתן היתרים תכופים לעבודות באותו קטע כביש, אך אין כל מעקב אחר מספר הפעמים שבהם ניתנו היתרי חפירה בכל כביש, ואין רישום מרוכז של הדבר. בשל העדר פיקוח על הנעשה וחוסר נתונים על הנחת תשתיות המצריכה שיקום של המיסעה אין לעירייה מידע הדרוש לה לתכנן תחזוקת הכבישים שבתחומה וריבודם.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי ראוי שתעקוב אחר פריסת התשתיות שבתחומה ואחר הטיפול בהן ותשתמש בנתוני המעקב כבסיס חשוב לתכנון תחזוקת הכבישים שבתחומה וריבודם.

2. עוד אמצעי למעקב אחר הידרדרותן של המיסעות והמדרכות הוא תלונות האזרחים על מפגעים בכבישים ובמדרכות במרחב העיר, אשר מתקבלות במוקד העירוני לקבלת תלונות ופניות הציבור (להלן - מוקד 106). הועלה, כי ההחלטות בדבר ריבוד הכבישים אינן מתחשבות כלל במספר המפגעים בכביש שהתקבלו עליהם תלונות ובמספר תיקוני הבורות שנעשו בכביש בעקבות תלונות הציבור, אף שנתונים אלו מלמדים על רמת המיסעה.

3. עוד מדד המלמד על רמת תחזוקתם של הכבישים והמדרכות הוא מספר התביעות המשפטיות שמוגשות נגד העירייה ומבטחיה בשל מפגעים, כגון בורות. הועלה, כי בשנת 1999 הוגשו 203 תביעות נזיקין בשל מפגעים בכבישים ובמדרכות בערך של כארבעה מיליון ש"ח, והטיפול ב-125 תביעות נסתיים עד מועד סיום הביקורת. בשנת 2000 הוגשו נגד העירייה 313 תביעות נזיקין בערך של כ-1.6 מיליון ש"ח, והטיפול ב-135 תביעות הסתיים עד מועד סיום הביקורת.

נתברר, כי חלוקת נתוני התביעות לפי חתך הרחובות ולפי היקפן הכספי אינה משמשת למעקב לעניין ריבוד הכבישים, וראוי שהעירייה תשתמש גם בנתונים האמורים כשהיא מחליטה על תכנית העבודה לתחזוקת הכבישים.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי מאחר שהיא אינה מקיימת מעקב ובקרה בדבר התיקונים הנעשים בכבישים, ואינה מרכזת נתונים על חפירות קווי התשתית ועל התביעות הכספיות, היא אינה יכולה לקבוע סדרי עדיפויות כלכליות של הכבישים שיש לרבד על סמך מלוא המידע הנוגע בדבר.

בתשובתה מאוקטובר 2001 מסרה העירייה למשרד מבקר המדינה, כי היא רואה במחשוב המעקב והבקרה נדבך חיוני במעגל התחזוקה השוטף.

פעילות תחזוקה שוטפת של כבישים

1. תחזוקת שבר

תחזוקת השבר מטפלת במפגעים שנוצרים כתוצאה מבורות שנפערו בכבישים ובמדרכות ועלולים להפריע לזרימת התנועה בכבישים ולהולכי הרגל במדרכות.

המקורות של נתוני המפגעים בכבישים ובמדרכות שבידי אתג"ר הם אלה: תלונות האזרחים למוקד 106, תלונות ישירות לאגף, וסיורי המפקחים בשלושת האזורים שבאחריותם.

(א) הועלה, כי בשנת 1999 טופלו 6,757 תלונות ובשנת 2000 5,735 תלונות, על מפגעים בכבישים ובמדרכות ברחבי העיר. לפי אמות המידה שקבע האגף לארגון ושיטות בעירייה (להלן - אגף או"ש), זמן ההמתנה המרבי לטיפול בתלונה הוא עד 48 שעות מאז קבלתה. בבדיקה מדגמית שעשה משרד מבקר המדינה נדגמו 12 רחובות שמספר התלונות בהם על פי דיווחי מוקד 106, היה גדול במיוחד. מבדיקת התלונות שהוגשו על הרחובות האמורים באותן שנים עולה כי כ-33% וכ-40% מהתלונות, בהתאמה, לא טופלו בתוך 48 שעות, וכי 10%-ו 14% בהתאמה נענו לאחר חמישה ימים ויותר.

בתשובתה מסרה העירייה למשרד מבקר המדינה, כי "עמידה בקריטריון לתיקון בורות תוך 48 שעות ב-70%-60 [מהמקרים] משביעת רצון, זאת בהתחשב בכך שחלק מהזמן הנמנה מעבר ל-48 שעות כולל ימי שבת וחג, ימי השבתת ניידות וכן תיקונים אשר אינם תיקוני בורות רגילים ודורשים טיפול מורכב יותר".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי ראוי שהעירייה תעמוד באמות המידה שקבעה לעצמה, ותתחשב בהיבט הציבורי של העיכוב בטיפול בתלונות הציבור. אם אמות המידה שנקבעו אינן ניתנות ליישום, מן הראוי שייקבעו אמות מידה חדשות שבהן תוכל העירייה לעמוד.

(ב) אתג"ר מקבל כמיליון ש"ח מדי שנה בשנה כשכר עידוד בעבור הטיפול בתלונות שהגיעו וכן בעבור יעילות ואיכות עבודה. יצוין, כי 80% משכר העידוד של העובד מיועד לתגמל אותו על יעילות העבודה, ו-20% על זמן הטיפול בתלונה ואיכות הטיפול, הנמדדים על פי ציון שנותן מבקר טיב. זמן תקן לעבודה ובכלל זה תיקון בור של עד 7 מ"ר הוא 140.7 דקות. בביקורת עלה, כי המפקח הנמצא במקום המפגע ומאשר את פעולת התיקון ואיכותה מחליט לעתים כי כמה בורות סמוכים ואשר יכולים להיחשב ליחידה אחת ייחשבו לצורך הדיווח ליחידות אחדות, גם אם גודלם קטן מהתקן - 7 מ"ר ליחידה, והמשמעות היא ששכר העידוד גדל.

(ג) ביומני העבודה של צוותי העבודה הפועלים לתיקון המפגעים נרשמים מספרי התלונות, בהתאם למספרן במוקד 106, זמני התגובה, הפעילות המתקנת שנעשתה וגודל המפגע שתוקן. נתוני מוקד 106 מבוססים הן על תלונות אזרחים המגיעות ישירות אליו והן על דיווחי מחלקת תחזוקה המגיעות מהשטח (דיווחי מפקחים, אגף המים וכו').

משרד מבקר המדינה עשה בדיקה אקראית של כמה מיומני העבודה מהשנים 1999 ו-2000 ונבחרו שלושה רחובות מאזורים שונים. הבדיקה העלתה, כי לעתים, אין התאמה בין הרישומים ביומן העבודה בדבר מועד התלונות וסגירתן ובין הרישומים במערכת הממוכנת במוקד 106. למשל, בשנת 2000, נמצאה התאמה ברישום במערכת הממוכנת בנוגע ל-6 מ-57 תלונות הנוגעות לרחוב מסוים, ברחוב אחר רק בנוגע ל-6 מ-66 תלונות ובשלישי בנוגע ל-11 מ-36 תלונות.

משרד מבקר המדינה העיר, כי בשל הפערים בין תוצאות הבדיקה האמורה ובין רישומי מוקד 106 אי אפשר לברר אם תוקנו כל המפגעים שלגביהם הוגשו התלונות.

בתשובתה מסרה העירייה למשרד מבקר המדינה כי מערך ניהול התלונות ייבדק לפי המלצת משרד מבקר המדינה.

2. חפירת קווי תשתית

סעיף 42(א) לחוק העזר לחיפה (שמירת הסדר והניקיון), התשמ"ב-1981 (להלן - חוק העזר), קובע כדלקמן: "לא יכרה אדם ולא ירשה לאתר לכרות שוחה ברחוב אלא על-פי היתר בכתב מאת ראש העירייה ובהתאם לתנאי ההיתר". על פי סעיף 42(ב)(2), אדם הכורה שוחה ברחוב חייב "לסתום את השוחה ולהחזיר את הרחוב למצבו הקודם מיד עם גמר העבודה או עם פקיעת תוקף ההיתר, הכל לפי התאריך המוקדם". לפי סעיף 1 לחוק העזר, "רחוב" פירושו, בין היתר, גם דרך, כביש, מדרכה, תעלה, ביב, חפירה וכל מקום פתוח שהציבור משתמש בו או נוהג לעבור בו, או שהציבור נכנס אליו או רשאי להיכנס אליו.

מנתוני אתג"ר עולה, כי מדי שנה בשנה האגף נותן כ-300 היתרי חפירה, רובם לקבלנים לחפירת תעלות להנחת קווים תת-קרקעיים לתשתיות שונות.

מאחר שהנחת התשתיות התת-קרקעיות משפיעה במישרין על מצב המיסעות יש חשיבות רבה בתיאום בנוגע לחפירות קווי התשתית ובפיקוח על ביצוע העבודה, על איכותה ועל החזרה מיטבית של מצב הכבישים לקדמותם בסיום העבודות.

(א) מתן היתרי חפירה

מחלקת אחזקת דרכים שבאגף אתג"ר היא המחלקה הממונה על הוצאת היתרי חפירה לקבלנים של עבודות חפירה בכבישים ובמדרכות, בעיקר בעבור קווים לתשתיות תת-קרקעיות. העירייה מוציאה היתר חפירה בנוסח אחיד (להלן - נוסח ההיתר), ותוקפו לשלושה חודשים מיום הוצאתו. אם הקבלן אינו מסיים את העבודה, ניתנת הארכת תוקף להיתר החפירה.

(1) בנוסח ההיתר נקבע, בין היתר, כי בעל ההיתר רשאי להתחיל בעבודה 48 שעות לאחר שהודיע על התחלתה למפקח תעלות שבאתג"ר. מבדיקת מסמכי אתג"ר עולה, כי לעתים חברות התשתית מתחילות בחפירות ללא הודעה מוקדמת ולעתים אף ללא היתר חפירה, כמתחייב על פי חוק העזר.

בתשובתה מסרה העירייה למשרד מבקר המדינה, כי "מוסכם כי יש להדק הפיקוח ויישום בפועל של הדרישה להודעה מראש 48 שעות לפני תחילת החפירה על ידי המבצע והקפדה על עבודה רק על פי היתר. אגף אתג"ר הונחה להגיש המלצות לטיוב עבודת הפיקוח והאכיפה". בעניין זה מסרה העירייה, כי "גם כאן ניכר הצורך בתיעוד ממוחשב עם יכולת לכמת ולמייין היסטוריית הנתונים המצטברת...".

עוד עולה, כי במחלקה האחראית להוצאת היתרים מתקבלת אחת לחודש רשימת חפירות שטרם נסתיימו בהן העבודות. מבדיקת מסמכי מחלקת תחזוקה עולה, כי לא תמיד עומדים הקבלנים העובדים בעבור חברות התשתית בלוחות זמנים שנקבעו בהיתר, ופעמים רבות הם משאירים תעלות פתוחות זמן רב לאחר מועד סיום החפירה הקבוע בהיתר.

(2) בנוסח ההיתר נאמר, בין היתר, כי "בעל ההיתר ימסור את החפירות/השוחות לציפוי מחלקת אחזקת דרכים בגמר עבודתו בצורך בדיקות מבדקת קרקע או דרכים מאושרת כפי שיידרשו על ידי מהנדס העיר או בא כוחו".

מבדיקת מסמכי אתג"ר עולה, כי בשנים 1999-2000 ניתנו בהתאמה 238 ו-319 היתרי חפירה. משנים אלו נמצאו, בהתאמה, רק 30 ו-35 פרוטוקולים על מסירת העבודה לעירייה. עוד עולה, כי לא צורפו אליהם בדיקות של מבדקת הקרקע לגבי מילוי השכבות השונות של התעלות כמתחייב מתנאי ההיתר.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי עליה להקפיד ולנהל מעקב קבוע אחר הוצאת היתרי החפירה ואחר עמידתם של מקבלי היתר בתנאיו, הן לעניין התחלת החפירה והן לעניין הדרישות למסירת החפירות לאחר ריבודן בגמר החפירה.

(ב) ערבויות בנקאיות למילוי תנאי היתר

בנוסח היתר נאמר כי "בעל היתר יפקיד ערבות בנקאית או פיקדון בגובה עלות התיקונים אשר יבוצעו על-ידי עיריית חיפה בסך ... ש"ח". עוד נקבע, כי "בעל היתר יהיה אחראי לכל נזק אשר יגרם בגין עבודתו הישירה והעקיפה למערכות התת-קרקעיות אשר בתחום עבודתו הן אשר סומנו והן אשר לא סומנו"; וכי "בעל היתר יהיה אחראי לכל נזק אשר יגרם בתחום עבודתו לכביש ומדרכה, לקירות תומכים, למבנים סמוכים, לרכבים ולאנשים זאת בגין עבודתו הישירה והעקיפה. עבודות בסמוך למבנים וקירות תומכים יבוצעו בזהירות ובעזרת ציוד אשר יאושר ע"י מהנדס העיר או בא כוחו".

הועלה, כי לעתים העירייה אינה דואגת לקבל ערבויות בנקאיות למילוי תנאי היתרי החפירה שהיא נותנת לחברות התשתית ולקבלני המשנה שלהן, ולעתים היא מקבלת ערבות שלא לפי היקף העבודה ואומדן הנזקים הצפוי. כך, לדוגמה, בסוף 1999 דרשה וקיבלה העירייה מחברה המניחה תשתית ערבות בנקאית לביצוע עבודות חפירה בסך 10,000 ש"ח בלבד, אף על פי שהיקף עבודות החפירה ואומדן הנזקים שעלולים להיגרם בעטיין היה גדול בהרבה. עוד עולה, כי העירייה לא דרשה כלל משאר החברות העוסקות בהנחת תשתיות ערבויות בנקאיות לקיום התחייבויותיהן לפי תנאי היתר החפירה.

משרד מבקר המדינה העיר, כי מן הראוי שהעירייה תקפיד למלא את תנאי היתר בדבר קבלת ערבות בנקאית לפי היקף העבודה השנתי של חפירת התעלות ולפי אומדן הנזקים שעלולים להיגרם בשל החפירה, בין היתר, כתוצאה מאי-שיקום התעלות ברמה הנדרשת.

(ג) הסכמים עם חברות התשתית

חברות התשתית החופרות תעלות להנחת תשתיותיהן אחראיות לאטימתן של תעלות אלו והחזרת מצב המיסעה לקדמותו.

לאי-הקפדה על אטימת תעלות אלו בצורה המיטבית יש השפעה ישירה על הידרדרות מצב המיסעה ומידת הצורך בשיקומה בעתיד, ומכאן החשיבות שבעיגון האחריות לכך, ודרישות העירייה לעמידה בתקנים, בהסכמים בכתב.

נמצא, כי אף שחברות התשתית אחראיות בחלקן לאטימתן של התעלות שחפרו מזה יותר מ-10 שנים עדיין לא דאגה העירייה להסדיר את יחסיה המשפטיים עמן באמצעות חוזה. עוד הועלה, כי למרות הזמן הרב שעבר עדיין לא סוכמו עם כל חברות התשתית שיטת שיקום המיסעה והמפרט הטכני לשיקום תעלות. במועד סיום הביקורת טרם נסתיימו עריכתם וחתימתם של הסכמים אלו.

הועלה, כי עקב כך לעתים תכופות ביצוע העבודות נעשה ללא תיאום בין העירייה לבין חברות אלה בטענה שהן עבודות דחופות ושיקום החפירות מעוכב ימים רבים ומהווה מטרד לאזרחים. כמו כן, הועלה, כי נוצרו מפגעים רבים במשך השנים כתוצאה מהתפוררות האספלט ושיקעתו בתעלות שנחפרו ונאטמו בעבר, ולמרות פניות חוזרות ונשנות מצד העירייה לחברות שחפרו את התעלות לתשתיות אלה, המפגעים לא טופלו זמן רב.

לדעת משרד מבקר המדינה, אי-הסדרת הקשרים בין העירייה ובין חברות התשתית בהסכמים משפטיים מפורשים גורמת אי-בהירות, בין היתר, בעניין התחייבות החברות ואחריותן לשיקום המיסעות לפי אמות המידה שקבעה העירייה. התחייבות שכזו תמנע בעתיד הוצאות מיותרות מחשבון העירייה אם השיקום לא ייעשה ברמה הנדרשת ותצמצם ככל האפשר את הפגיעה באיכות החיים של התושבים.

3. העברת אתרי עבודה לידי המחלקה לשיפור דרכים

אתג"ר מקבל אחריות לתחזוקתם של כל הכבישים החדשים, לשינויים הגאומטריים שנעשו בכבישים וכן לכבישים ולמדרכות שבהם חפרו חברות התשתית תעלות.

מבדיקת מסמכי העירייה עולה, כי במועד סיום הביקורת, עדיין לא גובש נוהל מחייב למסירת כבישים או עבודות שיקום לתחזוקת העירייה.

עוד בנובמבר 1997 התריע מנהל אתג"ר לפני אגף התכנון ולפני קבלני עבודות החפירה בעבור קווי התשתית, על כי "לאחרונה מתרבה התופעה שהקבלנים מטעמכם מסיימים את עבודות התשתית בתחום הכבישים והגנים הציבוריים ללא מסירתן למחלקת האחראיות על המשך אחזקתן דבר זה גורם לאי השלמת עבודות, ביצוע לקוי ולכשלים רבים שאינם ידועים ולא מטופלים ולהפרת אחריות של הקבלנים בטענות שונות ומשונות". נתברר, כי עד מועד סיום הביקורת הוסיף מנהל האגף להתריע על הצורך בקביעת נוהל מסודר לקבלת עבודות לתחזוקת העירייה, אך ללא הועיל.

ממסמכי קבלת הרחובות החדשים בעיר לתחזוקת האגף ומהפרוטוקולים שנרשמו בעת הדיון על כך, הועלה, כי לא תמיד ברור מה מצב העבודה בעת המסירה ואם נמסר הרחוב

לתחזוקתה המלאה של העירייה. עוד נמצא, כי אין תיעוד מסודר של השלמת הדרישות של אתג"ר.

עוד הועלה, כי יש כבישים שנפתחו לתנועה בידי היזמים עוד בטרם הושלמו הדרישות האמורות, התנועה מתנהלת בהם שנים מספר למרות המפגעים, והעירייה נאלצת לתחזק אותם. כך לדוגמה, בדצמבר 1998, בעת מסירת דרך מורדות נוה-שאנן - רח' בר-לב, לא זומן היזם ולא נעשתה מסירה מסודרת. הועלה, כי עד נובמבר 1999 היתה מחלוקת בין אגפי העירייה לבין היזם אם תוקנו כל הליקויים שנדרשו ואם נמסר הרחוב לתחזוקת העירייה. לדעת משרד מבקר המדינה, נוהל מסירה מוסכם ופרוטוקול, שעליו חתומים כל הגורמים, עשוי למנוע אי-הבנות כאלה.

משרד מבקר המדינה העיר, כי מסירת כבישים חדשים לאתג"ר ללא נוהל מסודר וללא הסכם בכתב הכולל את זכויות הצדדים וחובותיהם, גורמת ששני הצדדים, הן הקבלן והן העירייה, אינם יודעים באיזו מידה מולאו דרישות הצדדים בגמר העבודה. רישום והליך מסודר עשויים למנוע בעתיד התדיינות משפטיות בדבר השלמת מחויבויותיו של הקבלן וכך ייחסכו לעירייה עלויות תחזוקה מיותרות.

בתשובתה מסרה העירייה למבקר המדינה כי, לאור הערות המבקר, הוכן נוהל כתוב לצורך קבלת אתרי עבודה, ומעתה יתקבל אתר לפיו בלבד.



ממצאי הביקורת העלו כי על פי מדיניותה המוצהרת של עיריית חיפה, השקעה בכבישים ובמחלפים חדשים היא בעדיפות ראשונה, אך העירייה כמעט אינה מבצעת תחזוקה מונעת של תשתיות קיימות. גם תכניות חלקיות שהוכנו בעבר לא מומשו במלואן. דבר זה מדרדר את מצב הכבישים בעיר, מגדיל את כמות המפגעים המחייבים טיפול מידי ואת נטל ההשקעות הצפויות בעתיד.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי על העירייה מוטל להחזיק במצב תקין את הדרכים הציבוריות הנמצאות בתחום שיפוטה. התפקיד הוא חיוני ואינו בגדר רשות. אחריות זו כוללת דאגה מתמדת לתקינותן של הדרכים הציבוריות ולמניעת מפגעים בטיחותיים לאזרחי העיר ולכלי רכבם, ומן הראוי שהדבר ייעשה לפי תכנית אב ותכניות שנתיות לתחזוקה מונעת, הנקבעת לפי מדדים על מצבם של המיסעות, רמת הינוקותן והשיקום שנדרש לשיפור איכותן.