

משרד התחבורה והבטיחות בדרכים

הכנה וביצוע של התקציב להשגת מטרות המשרד

תקציר

רקע כללי

פיתוח ושיפור של מערכות התחבורה משמשים כמנוף מכריע בתהליך הצמיחה הכלכלית ותורמים ליעילות הכלכלית, לפיתוח עירוני ואזורי, להעלאת רמת הבטיחות, לרווחת אזרחי המדינה ואף לצמצום פערים כלכליים וחברתיים. משרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - המשרד או משרד התחבורה) אחראי לתכנון, להקמה, לתחזוקה ולתפעול של מערכות התחבורה בים, באוויר וביבשה. תשתיות התחבורה היבשתית כוללות כבישים בין-עירוניים ועירוניים, רכבות כבדות וקלות ומערכות הסעת המונים ותחבורה ציבורית (להלן - תח"צ).

כבר בסוף שנות התשעים של המאה העשרים הצהיר משרד התחבורה כי קידום התח"צ הוא האמצעי היעיל ביותר לפתרון בעיות התחבורה בישראל. השקעותיה של מדינת ישראל בתח"צ היו במשך שנים רבות קטנות בהרבה מהנדרש, והדבר בא לידי ביטוי בעומסי תנועה בכבישים ובליקויים בשירותי התח"צ הניתנים לאזרחים.

התקציב השנתי של משרד התחבורה הוא מהגדולים בתקציבי משרדי הממשלה והסתכם בשנת 2015 בכ-15 מיליארד ש"ח (תקציב הוצאה¹). רובו מיועד לפיתוח תשתיות, המבוצע באמצעות גופי ביצוע הכפופים למשרד (להלן - חברות תשתית) ובאמצעות חברות פרטיות, וכן לתשלום סובסידיות (להלן - גם תמיכות) לתח"צ. הצרכים הרבים בתחום התחבורה ומגבלות התקציב שהמדינה יכולה להשקיע במילוי צרכים אלה מחייבים עבודת תקצוב סדורה, מתואמת ויסודית, שתבטיח כי המשאבים יופנו למטרות הכדאיות ביותר למשק ולאזרחים. אגף התקציבים במשרד האוצר (להלן - אג"ת או אגף התקציבים) מופקד, בין היתר, על גיבוש הצעת תקציב המדינה, על מעקב אחר ביצוע התקציב ועל הטיפול בשינויים הנדרשים בו במשך השנה.

1 "תקציב ההוצאה" הוא הסכום שהממשלה רשאית להוציא במזומן בשנת הכספים, והוא נקרא גם "תקציב מזומן".

פעולות הביקורת

בחודשים ספטמבר 2015 - פברואר 2016 בדק משרד מבקר המדינה את אופן יישומה של מדיניות המשרד בנושא התחבורה היבשתית על סמך בדיקת תקציב המשרד, ובייחוד תקציב הפיתוח. בוצעו ניתוחים של נתוני התקציב לשנים 2015-2011 על מנת לבדוק את תהליכי התקצוב, את השינויים שבוצעו בתקציב במהלך השנה ואת מידת ניצול (להלן גם - ביצוע) התקציב וכן את המידה שבה אלה תאמו את המטרות של המשרד. הביקורת נעשתה במשרד התחבורה ובמשרד האוצר. ביקורת השלמה נעשתה בחברת רכבת ישראל בע"מ (להלן - חברת הרכבת או הרכבת), בנתיבי ישראל - החברה הלאומית לתשתיות תחבורה בע"מ (להלן - נתיבי או חברת נתיבי ישראל), בחברת כביש חוצה ישראל בע"מ (להלן - חברת כביש חוצה ישראל) ובחברת נתיבי תחבורה עירוניים בע"מ (להלן - נתיבי).

הליקויים העיקריים

ליקויים בקידום תכניות לפיתוח התחבורה היבשתית

1. בשנת 2007 יזמה המועצה הארצית לתכנון ובנייה בשיתוף משרד התחבורה את הכנתה של תכנית מתאר ארצית (להלן - תמ"א) משולבת חדשה לתחבורה יבשתית לדרכים, למסילות ולמתקני תחבורה נוספים - תמ"א 42. על פי החלטת הממשלה אישור התמ"א היה אמור להסתיים עד סוף שנת 2011. אולם במועד סיום הביקורת, יותר מארבע שנים לאחר מכן, אישור התמ"א החדשה טרם הושלם.
2. מסוף שנות התשעים של המאה העשרים משרד התחבורה היה שותף בהכנת חמש תכניות המתבססות, בין היתר, על ניתוח מצב התחבורה במדינה. בכל התכניות מודגשת התרומה של תשתיות ומערכות תח"צ מפותחות ויעילות לפיתוח הכלכלי והחברתי במדינה. במשך שנים רבות משרד התחבורה לא טיפל כראוי ביישום ההמלצות שבדוחות, ואלה לא יושמו כלל או יושמו בהיקף חלקי ובקצב אטי. בין היתר עקב כך השימוש בתח"צ לא גדל במידת הנדרש. לעומת זאת הלך וגבר השימוש בכלי רכב פרטיים, על כל העלויות והנזקים הכרוכים בכך, ובהם עומסי תנועה בכבישים, זיהום האוויר, הרעש והפגיעה בבטיחות.
3. בשנת 2010 החליטה ממשלת ישראל לקדם את תכנית "נתיבי ישראל" שכללה ביצוע פרויקטים תחבורתיים בסך 27.5 מיליארד ש"ח על פי מדיניותה לפיתוח הנגב והגליל. ההחלטה התקבלה ללא עבודת מטה מסודרת שבמסגרתה נבדקו כדאיות הפרויקטים למשק והשימושים האלטרנטיביים במשאבים הכספיים ובמשאבי הקרקע שהפרויקטים הצריכו.
4. במשך למעלה משלוש שנים - משנת 2013 עד שנת 2016 - פעלה חברת הרכבת ללא תכנית פיתוח מעודכנת מאושרת.

5. קידום פרויקטים בתחבורה הציבורית, בעיקר בתחומי הרשויות המקומיות, מתעכב בין היתר בשל בעיות בחלוקת הסמכויות ותחומי האחריות ובשל קשיים בשיתוף הפעולה בין השלטון המרכזי למקומי, וכן בין רשויות מקומיות שונות. החלטת ממשלה משנת 2011 בדבר גיבוש תזכיר חוק להקמת רשויות תח"צ מטרופוליניות, שהיה אמור, בין היתר, לאפשר טיפול בבעיה זו, לא יושמה.
6. למרות היתרון הכלכלי שבביצוע תחזוקה שוטפת של כבישים, נמצאו פערים של ממש בין צורכי התחזוקה של כבישי הארץ לבין תחזוקתם בפועל. דחיית ביצוען של פעולות התחזוקה מגדילה במידה ניכרת את עלויות התחזוקה.

ליקויים במבנה תקציב הפיתוח ובדברי ההסבר להצעת התקציב

1. אופן החלוקה הנוכחי של פריטי תקציב² פיתוח התחבורה אינו משקף באופן ברור די הצורך את חלוקת התקציב ואת תכנון הפעולות לשנה הקרובה ואינו מאפשר שקיפות מספקת כלפי הכנסת והציבור. בכך נפגעת האפשרות של הכנסת להיות מעורבת בתהליך הקצאת תקציב משרד התחבורה לפעולות השונות ולפקח על שינויים המתבצעים בתקציב במהלך השנה.
2. פירוט הפרויקטים שמקדם משרד התחבורה בדברי ההסבר המצורפים להצעת התקציב לוקה בחסר.

ליקויים בהרשאה להתחייב בתקציב הפיתוח

1. מרבית ההרשאה להתחייב³ לפרויקטים מתקצבת בתחילת השנה בתקנות החרבה שבכל אחת מתכניות התקציב. רק לפני תחילת ביצועו של פרויקט אג"ת מבצע העברה תקציבית של ההרשאה להתחייב מתקנת החרבה לתקנה המיועדת לפרויקט (להלן - תקנות ייעודיות). שיטת פעולה זו, בשילוב עם המבנה הנוכחי של סעיף תקציב הפיתוח של משרד התחבורה, אינם עולים בקנה אחד עם סעיף 3 בחוק יסוד: משק המדינה, הקובע כי הצעת חוק התקציב תהיה מפורטת, וכי התקציב יביא את הוצאות הממשלה הצפויות והמתוכננות. היא פוגעת בשקיפות התקציב, וכן בבקרה על ניצול התקציב למטרות שלשמן הוא הוקצה.
2. תקציב המדינה נחלק לכמה רמות פירוט: הרמה הראשונה היא רמת סעיפי תקציב. בדרך כלל שם הסעיף מעיד על המשרד הממשלתי שאחראי לאותו סעיף. הסעיפים נחלקים לתחומי פעולה, וכל תחום פעולה נחלק לתכניות. תקנות הן בבחינת פירוט נוסף של התכניות. כל אחת מרמות התקציב היא "פריט תקציבי".
3. תקציב "הרשאה להתחייב" מציין את הסכום המרבי שהממשלה רשאית להתחייב לגביו באותה שנה, וההוצאה בגינו עשויה להתבצע בשנה הנוכחית או בשנים הבאות.

2. נמצא כי בשנים 2013 ו-2014 תקציב ההרשאה להתחייב הועבר בכמה מקרים מתקנות הרורה לתקנות הייעודיות רק לקראת סוף השנה, בעוד שבמהלך השנה היה ביצוע של הרשאה להתחייב בתקנות אלה. עקב כך במהלך השנה התקנות הייעודיות היו בחריגה מהתקציב, דבר שהוא בגדר עבירה מינהלית. בחלק מהמקרים נמצאה חריגה גם ברמת התכנית, דבר שהוא בגדר חריגה מחוק התקציב השנתי.
3. בחלק מתכניות התקציב בוצעו שינויים מרחיקי לכת בתקציב ההרשאה להתחייב, הן יחסית לתקציב המקורי והן בסכומים מוחלטים. לכמה מתכניות התקציב ניתנה תוספת גדולה של הרשאה להתחייב אולם היא כלל לא נוצלה עד סוף השנה. פעולות אלה משנות את סדרי העדיפויות שאושרו בחוק התקציב השנתי ועלולות להעיד על ליקויים בשיטת התקצוב, על תכנון לקוי של פעולות המשרד וחברות התשתית או על היערכות לא מספקת של חברות התשתית לקראת ביצוע הפעולות.
4. בחלק מהשנים שנבדקו שיעור ניצולו של תקציב ההרשאה להתחייב היה נמוך. לדוגמה, בשנת 2014 נוצלו רק 43% מהתקציב המאושר. בכל שנה חלק גדול יחסית מן ההרשאה להתחייב מנוצל רק בדצמבר. ליקויים אלה מעידים על תכנון לקוי של הפעולות או על היערכות לא מספקת לביצוען, על תקצוב לא נכון ועל אי-עמידה של משרד התחבורה וחברות התשתית בתכניותיהם.
5. רישום ההתחייבויות במערכות הכספיות אינו מדויק, ובפרט - לא תמיד נרשמת פריסת המזומנים בגין בהתאם להסכמים שנחתמו עם הספקים. על כן, נתוני ההתחייבויות אינם משקפים כיאות את צורכי המזומנים הצפויים בעתיד. הדבר מקשה את הניהול היעיל של המזומנים ואת קבלת ההחלטות בנוגע לתקצוב ובנוגע להעברת עודפי תקציב ההוצאה משנה לשנה.

ליקויים בתקציב ההוצאה לפיתוח

1. במהלך שנת התקציב משרד התחבורה ואג"ת מבצעים שינויים רבים בתקציבי ההוצאה, וחלקם גורמים לשינויים מרחיקי לכת בתקציבים שהוקצו ברמת תכניות התקציב, באופן שמשנה את סדרי העדיפויות שאישרה הכנסת בחוק התקציב השנתי.
2. בדיקת השינויים בתקנות התקציב, שהן פירוט נוסף של תכניות התקציב, העלתה כי היקף השינויים היה גדול אף יותר. בשנים מסוימות הסכום הכולל של השינויים דומה לסכום התקציב כולו ואף גדול ממנו. עוד הועלה כי שיעור ניכר מהסכומים מועבר רק בסוף השנה. השינויים הרבים הן ברמת התכניות והן ברמת התקנות מעידים על תחזיות לא מדויקות בדבר התקדמות הפרויקטים, על תכנון לא נכון של הפעולות או על היערכות לא מספקת לקראת ביצוע הפעולות. באופן זה התקציב גם אינו ממלא את ייעודו - מתן ביטוי כספי לתכנית העבודה של משרד התחבורה, אינו משקף את אופן

- הביצוע של הפעולות המתוכננות, ואינו משמש כלי לניהול ולבקרה של המשרד.
3. נמצאו אי-התאמות רבות בין ביצוע תקציב ההוצאה ובין התקציב המקורי, שמשמעותן תקצוב בחסר או תקצוב ביתר. תקצוב בחסר בתחומי פעילות מסוימים עלול לעכב ביצוע של פרויקטים והעברת תשלומים לספקים. מאידך, תקצוב ביתר משמעו ניצול לא יעיל של התקציב, מכיוון שהוא תוקצב עבור פעולות שלא בוצעו בסופו של דבר ויכול היה לשמש לפעולות אחרות.
4. דברי ההסבר שמגיש אג"ת לוועדת הכספים של הכנסת (להלן - ועדת הכספים) בצירוף לבקשות לשינויי תקציב אינם מפורטים דיים. אף שאג"ת התחייב בעבר כמה פעמים לגבש נוהל עבודה לגבי שינויים תקציביים, במועד סיום הביקורת עדיין לא גובש נוסח סופי של נוהל זה. בפועל דברי ההסבר המוגשים לוועדת הכספים עם הבקשות לשינויים עדיין לא הורחבו ואינם כוללים את כל הנתונים הרלוונטיים לקבלת החלטה, לרבות התקציב המקורי שאושר בפריטי התקציב הכלולים בבקשה והשינויים שחלו בו במשך השנה.

ההמלצות העיקריות

1. על משרד התחבורה ומינהל התכנון במשרד האוצר⁴ (להלן - מינהל התכנון) לסיים את הכנת תמ"א 42 בהקדם ולהגיש אותה לאישור הממשלה.
2. יישום מדיניות משרד התחבורה, שעיקרה קידום התח"צ והסעת המונים, חיוני ביותר לפיתוח המדינה ולרווחת התושבים, הן בטווח הקצר והן בטווח הארוך. לכן על משרד התחבורה לנקוט ללא דיחוי צעדים ממשיים לפתרון הבעיות בתחום זה.
3. ראוי שהחלטות מדיניות של הממשלה ושריה - גם אלה שלא מתבססות על שיקולים כלכליים - כגון המדיניות שהותוותה בתכנית נתיבי ישראל, יתקבלו בהתבסס על עבודת מטה מסודרת ולאחר שכלל המידע על השפעותיהן ותוצאותיהן האפשריות, לרבות בתחום הכלכלי, יהיה מונח לפני מקבלי ההחלטות.
4. על משרד התחבורה למצוא דרכים להסרת החסמים המונעים את הקמת רשויות התחבורה המטרופוליטיות. בכלל זה יש לקדם את הסדרת חלוקתם של התפקידים, הסמכויות ותחומי האחריות של הרשויות המקומיות השונות לשיפור שירותי התח"צ בתחום שיפוטן.
5. כדי לאפשר את השגת המטרה המוצהרת של הגברת השימוש בתח"צ, על משרד התחבורה להמשיך לשפר את היעילות ורמת השירות של התחבורה הציבורית. כמו כן על משרד התחבורה ומשרד האוצר לדאוג שיתקיימו איוון

- וקוהרנטיות בין הצעדים שנוקטת הממשלה להסדרת ענף הרכב, מדיניות המיסוי של כלי הרכב והדלק, והצעדים ליצירת תמריצים לצמצום השימוש בכלי רכב פרטיים.
6. על משרדי התחבורה והאוצר לשקול את כלל ההיבטים (לרבות הבטיחותיים והכלכליים) של ההשקעה בתחזוקת הכבישים ולאחר מכן לבצע הערכה מחודשת של היקף ההשקעה בתחזוקת כבישים ועיתוייה לצורך הפקת תועלת מירבית ממנה.
7. על משרדי התחבורה והאוצר לדאוג שמבנה התקציב ישקף בבירור את אופן חלוקת התקציב ואת ההחלטות המתקבלות בעניין זה. על משרד האוצר לפתח בהקדם האפשרי כלים שבאמצעותם ינהלו משרדי הממשלה את התקציב. כמו כן יש לקבוע כללי דיווח מתאימים - הן לכנסת והן לציבור - שיאפשרו להציג את הוצאות הממשלה באופן פומבי בשקיפות וברמת פירוט גבוהה.
8. על אג"ת לשפר את תהליכי תקצוב ההרשאה להתחייב בתקנות הייעודיות, בין היתר על מנת להקטין את היקף השינויים במהלך השנה, ולדאוג שהתקציבים יוקצו בין תחומי הפעילות והפרויקטים השונים בהתאם לתכניות של משרד התחבורה ושל חברות התשתית ובאופן שיביא לניצול מיטבי של התקציב.
9. על משרד התחבורה וחברות התשתית להמשיך לפעול לשיפורם של תכנון הפרויקטים וההיערכות לביצועם, וכן להמשיך בתהליך של שיפור התחזיות לגבי לוחות הזמנים והעלויות של ביצוע הפרויקטים. זאת באמצעות הידוק הפיקוח והבקרה על פעילות חברות התשתית וקבלת דיווחים שוטפים מהן, במטרה להביא לתקצוב נכון יותר של הפעולות ולביצוע מיטבי של התכניות תוך עמידה בלוחות הזמנים שנקבעו.
10. על אגף החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - החשכ"ל או החשב הכללי) לזיום מהלך לטיוב הרישום של ההתחייבויות של משרד התחבורה ושל כלל משרדי הממשלה, באופן שהוא ישקף נכונה את המציאות. הדבר מקבל משנה חשיבות לנוכח יישום מנגנון ה"נומרטור"⁵ והיקף ההתחייבויות העצום של משרד התחבורה.
11. על אג"ת לקדם את השיפורים הנדרשים בכל הנוגע לפירוט דברי ההסבר המצורפים לשינויים התקציביים על מנת להגביר את השקיפות כלפי ועדת הכספים והציבור.

5 מנגנון חדש ולפיו יש לרשום את התחייבויות העתידיות של הממשלה ולהביא בחשבון את השפעותיהן על תקציב השנים הבאות.

סיכום

תקציב משרד התחבורה אמור לשקף את מדיניות המשרד ולשמש ככלי העיקרי לניהול, למימוש מדיניותו ולהשגת יעדיו. תקציב הפיתוח של המשרד צריך להיות הביטוי הכספי של תכנית העבודה הרב-שנתית שלו ולתת ביטוי לסדרי העדיפויות בנוגע לחלוקת המשאבים העומדים לרשותו בין תחומי הפעילות השונים. על מנת שהתקציב ישמש בסיס לתכנון פעילות המשרד וחברות התשתית, עבודת התכנון חייבת להתבצע באופן מקצועי, מקיף ויסודי.

המדיניות המוצהרת זה שנים של משרד התחבורה היא לטפל בבעיות התחבורה באמצעות קידום השימוש בתח"צ על חשבון השימוש בכלי רכב פרטיים. בפועל קצב ההתקדמות של פרויקטי הפיתוח בתחום זה אטי ורמת השירות אינה מדביקה את הצרכים. בין היתר, עקב כך היקף השימוש בתחבורה הציבורית נותר קטן, היקף השימוש ברכב פרטי גדל ובעיית עומס התנועה בכבישים הולכת ומחריפה.

הביקורת העלתה ליקויים רבים בכל הנוגע למבנה תקציב משרד התחבורה ולתהליך התקצוב. נמצא כי בשנים 2011-2015 בוצעו שינויים מרחיקי לכת בתקציב, ברמת תכניות התקציב ועוד יותר ברמת תקנות התקציב. נמצאו אי-התאמות רבות בין התכנון התקציבי לביצוע, מחד - תת-ביצוע של התקציב, ומאידך - חריגות בביצוע שהן בבחינת עבירות על חוק התקציב או עבירות מינהליות. עוד הועלה חוסר שקיפות של תהליכי העבודה הקשורים לתקצוב ולשינויים בתקציב, הן כלפי הכנסת והן כלפי הציבור.

הליקויים הרבים שהועלו בביקורת זו מצביעים על כשלים באחד או יותר מהשלבים: תכנון לקוי של הפרויקטים והפעולות של משרד התחבורה וחברות התשתית; היערכות בלתי מספקת של חברות התשתית לקראת ביצוע של פרויקטים או כשלים בביצועם; או פגמים בתהליכי התקצוב במשרדי האוצר והתחבורה. ליקויים אלה מעידים גם כי התקציב אינו ממלא את תפקידו, בכך שאינו משקף את תכנית העבודה של משרד התחבורה ואת הפעולות המתוכננות שלו. בשנת 2015 החל משרד התחבורה לשפר את שיטות העבודה שלו ושל חברות התשתית בכל הנוגע לתכנון התקציב והמעקב אחר ביצועו, אולם במועד סיום הביקורת עדיין לא הושג שיפור נראה לעין בניהול התקציב. על משרד התחבורה להמשיך לפתח תהליכים אלה. על משרד האוצר וחברות התשתית לבחון ביסודיות את תהליכי העבודה בתחום התקצוב ולשפרם.

נראה כי בשל אופן הניהול של תקציב משרד התחבורה, כפי שעולה מן הדוח, הוא מחטיא את מטרותיו - לשמש כלי תכנוני וניהולי למימוש מדיניות המשרד, ולמעשה התקציב מותאם בדיעבד לביצוע בפועל. אופן ניהול זה אינו מאפשר לבחון את מידת עמידתו של משרד התחבורה ביעדים שקבע וכן את מידת היעילות של ניהול כספי המדינה בתחום זה.

מבוא



תקציב משרד
התחבורה הוא
מהגדולים בתקציבי
משרדי הממשלה
(הרביעי בהיקפו)
והסתכם בשנת 2015
בכ-15 מיליארד ש"ח.
רובו מיועד לפיתוח
תשתיות וכן לתשלום
סובסידיות לתח"צ

ענף התחבורה הוא אחד מענפי התשתית העיקריים של המשק. מערכת התחבורה היא בעלת זיקה וקשרי גומלין הדוקים לענפי המשק האחרים, ועל כן פיתוחה ושיפורה הם מנוף מכריע בתהליך הצמיחה הכלכלית, לפיתוח העירוני והאזורי, להעלאת רמת הבטיחות, לרווחת אזרחי המדינה, לשיפור איכות הסביבה ואף לצמצום פערים כלכליים וחברתיים. משרד התחבורה אחראי לתכנון, להקמה, לתחזוקה ולתפעול של מערכות התחבורה בים, באוויר וביבשה. תשתיות התחבורה היבשתית כוללות כבישים בין-עירוניים ועירוניים, רכבות כבדות וקלות ומערכות הסעת המונים ותחבורה ציבורית.

תקציב משרד התחבורה הוא מהגדולים בתקציבי משרדי הממשלה (הרביעי בהיקפו) והסתכם בשנת 2015 בכ-15 מיליארד ש"ח⁶. רובו מיועד לפיתוח תשתיות באמצעות גופי ביצוע הכפופים למשרד התחבורה וחברות פרטיות וכן לתשלום סובסידיות לתח"צ.

תקציב המדינה הוא הביטוי הכספי של תכנית עבודה שנתית או רב-שנתית של הממשלה, והוא אמור לשקף את יעדי הממשלה ואת סדר העדיפויות שלה בנוגע לחלוקת המשאבים העומדים לרשותה, ולפיכך יש לו השפעה מכרעת על התהליכים הכלכליים והחברתיים במדינה. על מנת שהתקציב ישמש בסיס לתכנון פעילות המשרדים לקראת שנת הפעילות, הוא אמור לשקף במידת האפשר את הפעילות המתוכננת. הפיקוח על תקציב המדינה ועל השינויים המתבצעים בו במהלך השנה הוא אחד הכלים המרכזיים שבאמצעותם מפקחת הכנסת על עבודת הממשלה.

אג"ת מופקד, בין היתר, על גיבוש הצעת תקציב המדינה לשם הבאתו לאישור הממשלה; על הכנתה של הצעת חוק התקציב, המבוססת על הצעת התקציב שאישרה הממשלה, אשר מוגשת לאישור הכנסת; על מעקב אחר ביצוע התקציב ועל הטיפול בשינויים הנדרשים בו במשך השנה.

לנוכח הצרכים הרבים בתחום התחבורה והמשאבים המוגבלים שהמדינה יכולה להקצות למילוי נדרשת עבודת תקצוב סדורה, מתואמת ויסודית, שתבטיח כי המשאבים יוקצו למטרות שכדאיותן למשק ולאזרחים היא הרבה ביותר, ובהתאם לסדרי עדיפויות של הממשלה. כמו כן, ביצוע הפעולות על פי התכנון - מבחינת לוחות הזמנים, הסכומים והאיכות שנקבעו - ילמד לא רק על יכולת הביצוע של משרד התחבורה והחברות הממשלתיות העוסקות בתחום אלא גם על איכות עבודת התכנון והתקצוב.

כבר בסוף שנות התשעים של המאה העשרים הצהיר משרד התחבורה כי הפתרון היעיל ביותר לבעיות התחבורה בישראל הוא קידום התח"צ. משנת 2011 הוגדל היקף ההשקעות בתשתיות רכבתיות, הן הכבדות והן הקלות, בפתיחת נתיבים לתח"צ בערים ובכבישים בין-עירוניים וברפורמות בתחום התח"צ. עם זאת, קצב ההתקדמות של תהליך זה אטי ורצף מכשולים. על פי תכנית אסטרטגית של משרד התחבורה

ומשרד האוצר מסוף שנת 2012 לפיתוח התח"צ, מדינת ישראל מתאפיינת בתת-השקעות בתח"צ, בהיקף משוער של 200-250 מיליארד ש"ח. חוסרים אלה באים לידי ביטוי, בין היתר, בעומסי תנועה בכבישים ובליקויים בשירות הניתן לאזרחים המשתמשים בשירותי התח"צ.

את הפרויקטים שבאחריות משרד התחבורה מבצעים גופים העוסקים בפיתוח תשתיות תחבורה (להלן - חברות תשתית)⁷, אשר כפופים למשרד מהבחינה המקצועית והמיניסטריאלית, והם: חברת הרכבת, נת"י, חברת כביש חוצה ישראל בע"מ, נת"ע, וגופים לפיתוח תשתיות תחבורה בערים⁸. נוסף על כך מממן משרד התחבורה השקעות שונות בתחומי התחבורה בערים לפי בקשות של הרשויות המקומיות.

בחודשים ספטמבר 2015 - פברואר 2016 בדק משרד מבקר המדינה את אופן יישומה של מדיניות משרד התחבורה בתחום התחבורה היבשתית על סמך בדיקת תקציב המשרד, ובייחוד תקציב הפיתוח. במסגרת הבדיקה נותחו נתוני התקציב לשנים 2011-2015⁹ על מנת לבדוק את תהליכי התקצוב, את השינויים שבוצעו בתקציב במהלך השנה ואת מידת ניצול התקציב וכן את המידה שבה אלה תאמו את המטרות של המשרד. הביקורת נעשתה במשרד התחבורה ובמשרד האוצר. ביקורת השלמה נעשתה בחברת הרכבת, בנת"י, בחברת כביש חוצה ישראל ובנת"ע.

תקציב משרד התחבורה

מדיניות הממשלה ומשרד התחבורה באה לידי ביטוי בהקצאת מקורות להשקעה בתשתיות תחבורה לסוגיהן, בתמיכה בתחבורה הציבורית, בצעדי מדיניות להסדרת ענף התחבורה וביצירת תמריצים כלכליים ותחרותיים בענף. תקציב משרד התחבורה נחלק לתקציב פיתוח, תקציב תמיכות ותקציב רגיל. תקציב הפיתוח מוקצה לתחומי התחבורה היבשתית. ענפי התחבורה הימית והאווירית אינם ממומנים מתקציב המדינה, אלא מגביית אגרות מהמשתמשים ומהכנסות עצמיות של הגופים האחראים לתחומים אלה. להלן בלוח 1 יתואר סך ביצוע התקציב של משרד התחבורה (כלומר ההוצאה בפועל בתחום התחבורה מתקציב המדינה) בשנים 2011-2015, לפי תחומי הפעילות העיקריים של המשרד:

- 7 מהן חברות ממשלתיות, מהן חברות עירוניות ומהן עמותות.
- 8 חברת נתיבי איילון בע"מ, יפה נוף תחבורה תשתיות ובנייה בע"מ, מוריה חברה לפיתוח ירושלים בע"מ וצוות תכנית אב לתחבורה ירושלים.
- 9 נתוני תקציב משרד התחבורה התקבלו מאג"ת.

לוח 1: סך ביצוע תקציב התחבורה, שנים 2011-2015 (במיליוני ש"ח)

2015	2014	2013	2012	2011	
5,161	4,725	5,140	3,876	4,678	כבישים בין-עירוניים
918	1,088	1,278	1,189	1,161	כבישים עירוניים
6,079	5,813	6,418	5,065	5,838	סה"כ פיתוח כבישים
1,640	3,382	4,034	2,268	1,539	רכבות כבדות
2,117	1,118	1,290	1,400	1,367	תח"צ והסעת המונים
3,757	4,500	5,324	3,668	2,906	סה"כ פיתוח תח"צ
			1,527	1,125	תכנית "נתיבי ישראל"*
42	30	35	33	34	פיתוח אחר
9,878	10,343	11,777	10,293	9,903	סה"כ פיתוח
5,001	4,864	4,834	3,799	3,298	תמיכות בתח"צ
428	402	441	453	453	תקציב רגיל
15,307	15,609	17,052	14,545	13,654	סה"כ

מקור: עיבודים שעשה משרד מבקר המדינה על נתוני תקציב שהתקבלו מאג"ת.

* תכנית זו כללה השקעה בכבישים וברכבות כבדות (ראו להלן).

יש לציין שבחלק מהשנים היו שני מקורות כספיים, נוסף על תקציב משרד התחבורה, למימון הוצאות הפיתוח של הרכבת, והם קרן המע"ם של חברת הרכבת¹⁰ וכספים שגויסו מהציבור תמורת אגרות חוב שהנפיקה חברת הרכבת לראשונה בשנת 2015. למשל, בשנת 2015 השקיעה חברת הרכבת בפיתוח 400 מיליון ש"ח שנצברו בקרן המע"ם שלה ו-850 מיליון ש"ח שגויסו מהציבור תמורת אגרות חוב.

מהלוח עולה כי בשנת 2013 סך ביצוע התקציב בתחום התחבורה היה מרבי, וכי בשנת 2014 הוא פחת בכ-1.4 מיליארד ש"ח ובשנת 2015 פחת בעוד 300 מיליון ש"ח, זאת לא בשל שינוי בסדר העדיפויות של הממשלה אלא בשל כשלים בתהליכי תכנון וביצוע, כמפורט בהמשך הדוח.

רוב תקציבו של משרד התחבורה מיועד לפיתוח. אג"ת הסביר למשרד מבקר המדינה כי תהליך הכנתו של תקציב הפיתוח של משרד התחבורה כולל כמה שלבים: זיהוי כשלים וגיבוש פתרונות מתאימים; הכנת אומדנים ראשוניים לחלופות השונות; בדיקת הכדאיות הכלכלית של כל פרויקט העומד באינדיקציות ראשוניות

10 כספים שהעביר משרד התחבורה לחברה בגין תשלומי מע"ם שהיא נדרשת לשלם. במועד חתימת הסכם המסגרת משנת 2014 בין חברת הרכבת למדינה (ראו להלן) הופסקה העברת הכספים לקרן המע"ם.

של סבירות כלכלית; הכנת תכנית רב-שנתית בתחום התחבורה, בהשתתפות משרד התחבורה, משרד האוצר וגופים רלוונטיים אחרים, בהתחשב בתזרים המזומנים הרב-שנתי של כל פרויקט ומידת ההיתכנות של ביצוע הפרויקט במגבלות התקציב הכללי. התכנית הרב-שנתית כוללת את רשימת הפרויקטים, תכולתם, אומדנים מפורטים של העלויות, פריסת המזומנים הצפויה ולוחות זמנים. בהמשך מתוקצבת הרשאה להתחייב עבור התכנון המפורט וקידום הזמינות של הפרויקט. כאשר הפרויקט מוכן למכרז, מתוקצבת יתרת ההרשאה להתחייב הנדרשת לצורך המכרז. תשלומי המזומן השנתיים הצפויים קובעים את תקציב המזומן של הפרויקטים.

ההוצאה על פיתוח הכבישים הבין-עירוניים היא החלק העיקרי (38%-52%) מהוצאות המשרד בתחום הפיתוח; בשנים 2013 ו-2014 ההוצאה על פיתוח רכבות כבדות הייתה חלק ניכר (33%-34%) מהוצאות המשרד בתחום הפיתוח, אך בשנת 2015 פחת שיעורו (לכ-17%); ההוצאה על קידום תח"צ והסעת המונים הייתה כ-11%-14% מסך ההוצאה לפיתוח בשנים 2011-2014, ובשנת 2015 היה שיעורו 21%.

תכנית "נתיבי ישראל"¹¹ היא אוסף של פרויקטים שבשנת 2010 החליטה הממשלה לבצעם (ראו להלן). בשנים 2010 ו-2011 תוקצבה תכנית זו בתכנית נפרדת, ולאחר מכן התקציב לביצוע הפרויקטים תוקצב בתכניות של פיתוח כבישים ורכבות כבדות, לפי סוגיהם.

נוסף על תקציב הפיתוח, תקציב המשרד כולל את תקציב התמיכות בתח"צ ואת התקציב הרגיל. היקף התמיכות בתחבורה הציבורית הוא בין כ-24% לכ-33% מתקציב המשרד, והוא גדל בהתמדה בשנים אלה, בהתאם למדיניות המשרד לתמוך בתחבורה הציבורית. התקציב הרגיל של המשרד מסתכם בכ-0.4-0.45 מיליארד ש"ח ומשמש להוצאה השוטפת של המשרד.

נוסף על ההוצאה התקציבית המתוארת לעיל, המשק הישראלי משקיע כספים בפיתוח תשתיות התחבורה היבשתית באמצעות חברות ממשלתיות, חברות עירוניות, רשות מקרקעי ישראל ורשויות מקומיות. כאמור, לחברת הרכבת שני מקורות כספיים נוספים המשמשים לצורכי פיתוח - קרן המע"ם וכספים שגויסו בהנפקת אגרות חוב. גם הרשויות המקומיות מממנות ממקורותיהן חלק מהקמת תשתיות התחבורה בתחום שיפוטן. סכומים אלה אינם נרשמים במערכת הממוחשבת של כלל משרדי הממשלה (מרכב¹²), שמטרתה, בין היתר, לנהל את תקציבי המשרדים ולבצע בקרה על ביצועם. גם הסקטור הפרטי וגופי תחבורה ציבוריים שאינם גופים ממשלתיים משקיעים בתחבורה.

11 בעניין זה, ראו: מבקר המדינה, **דוח שנתי 65א** (2014) "תכנית נתיבי ישראל - פיתוח מערך הרכבות", עמ' 541-554.

12 מערכת רוחבית כוללת המופעלת במשרדי הממשלה. מערכת זו כוללת את המערכות המינהליות בכלל המערך הממשלתי ומטרתה לנהל ביעילות את נכסי המדינה ומשאביה. הנושאים המנוהלים בה: מצבת התחייבות המדינה, נכסי המדינה, המשאב האנושי, מצבת חובות המדינה, העברות ותמיכות.

הביקורת העלתה כי בפרסומי משרד התחבורה אין מידע על סך ההשקעה הלאומית בתשתיות התחבורה במדינה מכל המקורות. בכך לא מתאפשרת קבלת תמונה שלמה על היקף המקורות המוקצה למטרה זו, על ההתפלגות שלו בין התחומים השונים ועל מקורות המימון שלהם וכן על השינויים החלים בתחומים אלה במשך הזמן. נתון זה אמור לשמש עבור משרד התחבורה - במסגרת קביעת המדיניות וקבלת ההחלטות - ככלי עזר לביצוע מעקב ובקרה על כלל הכספים המוקצים למטרה זו וכן לתיאום בין הגורמים השונים. לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד התחבורה ומשרד האוצר לפעול לכך שיהיו בידיהם נתונים מרוכזים על סך ההשקעה בתחום התחבורה במדינה ממקורות שונים, לפחות המקורות הציבוריים.

מדיניות משרד התחבורה ותכניות לפיתוח התחבורה היבשתית

מדיניות פיתוח התחבורה היא אוסף הפעולות שיש לנקוט בטווח הקצר, הבינוני והארוך על מנת לאפשר את השגת יעדי מערכת התחבורה המתבססים על היעדים החברתיים והכלכליים הכוללים של הממשלה. להלן סקירה של תכניות פיתוח התחבורה היבשתית שמשרד התחבורה היה שותף להן. על פי עקרונות התכניות יש לקבוע את תכניות העבודה הרב-שנתיות של המשרד ואת התקציבים הנדרשים לביצוען.

תכניות מתאר ארציות לתחבורה יבשתית

תכנית מתאר ארצית (להלן - תמ"א) ניצבת בראש הפירמידה הנורמטיבית של תכניות המתאר על דרגותיהן השונות¹³. היא מתווה את התכנון הפיזי, ובכלל זה מתווה את ייעודם של קרקעות, של אזורי תעשייה ושל תשתיות תחבורה. ככלל, התמ"א קובעת מפרטים תכנוניים כלליים במישור העקרוני. מטרתן של תכניות הנמצאות מתחתיה בהייררכיה התכנונית היא למלא את הדרישות הכתובות בה ולהוסיף לה תכנון ספציפי, מפורט ומדויק. הדרכים ומסילות הברזל בארץ מתוכננות לפי תמ"א 3 לדרכים משנת 1976 ולפי תמ"א 23 למסילות ברזל משנת 1986.

1. בשנת 2007 יזמה המועצה הארצית לתכנון ובנייה בשיתוף משרד התחבורה הכנת תמ"א משולבת חדשה לתחבורה יבשתית לדרכים, למסילות ולמתקני תחבורה נוספים - תמ"א 42. התכנית נועדה להחליף את תכניות המתאר הוותיקות לדרכים ולמסילות ולהוסיף עליהן רבדים נוספים, בהם נתיבים לתח"צ ומרכזי תחבורה ארציים. תמ"א זו אמורה לקבוע מערכת תחבורה ארצית אינטגרטיבית ויעילה, המעודדת פיתוח כלכלי, שימוש יעיל בקרקע וכן שמירה

13 ראו סעיפים 129-131 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965; בג"ץ 11745/04 רמות למען הסביבה נ' המועצה הארצית לתכנון ולבניה, 04/09/2008.

לנוכח חשיבותה של
תכנית מתאר ארצית
מאושרת לקידום
זמינותן של תשתיות
התחבורה במדינה
ולהבטחת היתכנות
מימושן בבוא העת,
על משרד התחבורה
ומינהל התכנון לסיים
בהקדם את הכנת
התכנית

על איכות הסביבה. צוות תכנון של תמ"א 142¹⁴ החל בעבודתו בשנת 2008, אך העבודה הופסקה בשנת 2009. החלטת ממשלה משנת 2010¹⁵ קבעה כי משרד התחבורה ומשרד הפנים ישלימו את הכנתה של תמ"א 42 ויביאו אותה לאישור המועצה הארצית לתכנון ולבנייה ולאישורה של הממשלה עד סוף שנת 2011. על פי ההחלטה, מנכ"ל משרד התחבורה יעמוד בראש הוועדה המקדמת את הכנת התמ"א. בשנת 2011 חודשה העבודה על התכנית. בדוח מבקר המדינה משנת 2014¹⁶ נכתב כי "משרדי הפנים והתחבורה מסרו למשרד מבקר המדינה כי להערכתם תושלם התמ"א עד סוף שנת 2014, כלומר פיגור של כשלוש שנים מהמועד שנקבע לסיומה על פי החלטת הממשלה וכשבע שנים לאחר החלטת המועצה הארצית לתכנון ולבנייה".

2. משרד מבקר המדינה העלה כי בסוף שנת 2014, כשש שנים לאחר שהוחל בהכנת התכנית ושלא לפי 'הערכותיהם' של משרדי הפנים והתחבורה כאמור, עדיין לא הושלמה התכנית, והיא אף לא הושלמה במועד סיום הביקורת הנוכחית.

בתשובת משרד התחבורה מיוני 2016 (להלן - תשובת משרד התחבורה) נכתב, בין היתר, כי גיבוש התמ"א הוא עבודה מורכבת ביותר, שצריכה להתחשב בצרכים שונים וסותרים ולאזן ביניהם בסביבה צפופה, וכי היעד שנקבע בעבר לא היה ריאלי. בתשובה גם הוסבר כי הכנת התמ"א הופסקה שלוש פעמים בין יולי 2012 ליוני 2015. על פי התשובה, דיוני הוועדה המקצועית של המועצה הארצית לתכנון ולבנייה בנושא תחבורה חודשו לאחרונה, ונעשה מאמץ לסיים עד סוף השנה ולהביא את התכנית לאישור הממשלה.

מינהל התכנון כתב בתשובתו ממאי 2016 כי לנוכח מורכבות התכנית יש צורך לקבל משוב באמצעות שיתוף הציבור וגורמים רלוונטיים רבים, ומורכבות זו באה לידי ביטוי, בין היתר, בהתארכות הדיונים. עוד כתב מינהל התכנון כי הטיפול בתמ"א נמצא בראש סדר העדיפויות שלו.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העיכובים בהכנת התכנית. לדעתו לנוכח חשיבותה של תכנית מתאר ארצית מאושרת לקידום זמינותן של תשתיות התחבורה במדינה ולהבטחת היתכנות מימושן בבוא העת, על משרד התחבורה ומינהל התכנון לסיים בהקדם את הכנת התכנית ולהגיש אותה לאישור הממשלה.

14 צוות התכנון מורכב בין היתר מנציגים של משרד התחבורה ומינהל התכנון.

15 החלטה 1421 מ-24.2.10 בנושא "נתיבי ישראל - תכנית תחבורה לפיתוח הנגב והגליל, התש"ע-2010".

16 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 65א (2014) "תכנית נתיבי ישראל - פיתוח מערך הרכבות", עמ' 547.

3. האגף לתכנון תחבורתי ותשתיות תח"צ שבמשרד התחבורה עוסק בתכנון של כלל תחומי התחבורה היבשתית בראייה מערכתית כוללת. בין היתר עוסק האגף בתכנון סטטוטורי מתארי ומפורט במישור הארצי, וכן בהנדסת תנועה ובתכנון כבישים ותשתיות תח"צ במישור הארצי ובמישור העירוני. מתוקף תפקידו, האגף מייצג את המשרד במוסדות התכנון הסטטוטוריים כדי לכוון את הפיתוח סביב המסלולים התחבורתיים הדרושים. אף שהאגף אחראי לתחום תכנון התחבורה היבשתית בכללותו, הוא כפוף מבחינת המבנה הארגוני לרשות הארצית לתח"צ.

בסיכום תכניות העבודה של יחידות משרד התחבורה לשנת 2013 שהתקיים בתחילת שנת 2014 צוין כי "האגף פועל בצוות מצומצם מראש... המשרד פועל לגייס מהנדסים נוספים שייקחו חלק בנטל הכבד היושב על האגף". באותה תכנית צוין גם כי יש לחזק את מעמד המשרד במוסדות התכנון.

לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח חשיבותם הרבה והיקפם הגדול של תחומי אחריותו של האגף לתכנון תחבורתי, על הנהלת משרד התחבורה לבחון אם נכון שהאגף לתכנון תחבורתי ימשיך להיות כפוף לרשות הארצית לתח"צ, לנוכח העובדה שאינו אחראי רק לתחבורה הציבורית אלא גם למערכות אחרות בתחום התחבורה. כמו כן על הנהלת המשרד ליישם את תכנית העבודה המזכרת בנוגע לאיוש האגף.

משרד התחבורה כתב בתשובתו כי הוא מבצע בחינה מחודשת בנושא מיקומו של האגף לתכנון תחבורתי ובקרב תקבל החלטה בנושא.

תכניות משרד התחבורה

פיתוח תשתיות התחבורה היבשתית הוא תחום הנתון לשליטתה ולהובלתה הכמעט בלעדית של הממשלה, ולכן הוא מחייב עבודה על פי תכניות רב-שנתיות, הקפדה על בקרה ופעילות על פי סדרי עדיפויות מוגדרים. האגף לתכנון כלכלי במשרד התחבורה אחראי לגיבוש מדיניות תחבורתית כלכלית בתחומי הפעילות השונים. במשך השנים הכין האגף שלוש תכניות אב ארציות. תכנית אב היא מסמך אסטרטגי כולל שמטרתו להתוות את מדיניות פיתוח מערכות התחבורה לטווח הארוך, אך הוא אינו סטטוטורי. נוסף על כך, מינהל תשתיות ותיאום תחבורתי שבמשרד התחבורה (להלן - מינהל תשתיות) הכין בשיתוף משרד האוצר תכנית אסטרטגית לפיתוח תח"צ. זאת ועוד, בשנת 2010 אישרה ממשלת ישראל את תכנית "נתיבי ישראל". בחמש תכניות אלה הוצגו צורכי מערכת התחבורה והכשלים במערכת והוצעו צעדים לשיפור המצב. להלן פירוט התכניות הללו:



ההמלצה העיקרית
בתכנית, שנכללה גם
בתכנית הקודמת,
הייתה להגביר במידה
ניכרת את השימוש
בתח"צ על כל
אמצעה

תכנית אב ארצית לתחבורה יבשתית משנת 1999

בשנת 1998 אישרו שר התחבורה והמועצה הארצית לתכנון ובנייה תכנית אב אשר שיקפה את קווי המדיניות של המשרד והתפיסה התכנונית הכוללת בתחום התחבורה היבשתית עד שנת 2020, תוך מתן ביטוי לסדרי העדיפויות הלאומיים ובעיקר מתן עדיפות לתח"צ. ואכן, בתכנית מפורטת שורה ארוכה של פרויקטים מומלצים של תח"צ ושל תכניות לשיפור מערכת הדרכים.

בדוח משנת 1999, שהוכן בעקבות אישור התכנית, צוין כי עקב פיגור בהשקעות בתשתית התחבורה והגידול הרב הצפוי בביקוש לתחבורה, רצוי להתחיל בביצוע פרויקטים רבים הנכללים בתכנית האב, נוסף על פיתוח מערכות תחבורה באזורים המטרופוליניים והעירוניים שאינן כלולות בתכנית אב זו.

המסקנות העיקריות של הדוח היו: (א) יש להגדיל במידה ניכרת את היקף ההשקעות השנתיות בתשתיות התחבורה, הן ההשקעות בפיתוח מערכות התח"צ והן ההשקעות במערכות הדרכים; (ב) יש לעגן בהקדם זכויות דרך בתכניות המתאר הארציות לפיתוח עתידי; (ג) יש לפעול לצמצום הביקוש לתחבורה פרטית ולעידוד השימוש בתח"צ.

תכנית אב ארצית לתחבורה יבשתית - מדיניות פיתוח התחבורה היבשתית במדינת ישראל משנת 2008

תכנית זו היא עדכון של התכנית משנת 1999 שלעיל, וצוין בה כי עיקרי המסקנות שהוצגו בתכנית הקודמת עומדות בעינן, ונוסף עליהן יש ליצור אינטגרציה בין כל מרכיבי התכנון הפיזי ותכניות ההשקעות והמימון. בדוח משנת 2008 שהוכן בעקבות אישור התכנית צוין כי בעיות התחבורה של ישראל מתמצות בהתבססות הולכת וגוברת על הרכב הפרטי כמוביל העיקרי, וכפועל יוצא מכך בהגדלת עומס התנועה בכבישים ובהפחתת הנגישות. ההמלצה העיקרית בתכנית, שנכללה גם בתכנית הקודמת, הייתה להגביר במידה ניכרת את השימוש בתח"צ על כל אמצעה - מערכות הסעת המונים, רכבות מהירות בין-עירוניות, רכבות פרבריות, רכבת קלה ואוטובוסים, אוטובוסים קטנים ומוניות.

התכנית כללה תחומים רבים לטיפול: היבטים של שימושים בקרקע, מתן עדיפות לתח"צ, פיתוח ובנייה של רשת מסילות ענפה באזור החוף, הקמת מערכות הסעה רבות קיבולת משולבות בכל ארבעת המטרופולינים, התאמת מרכזי הערים להגברת השימוש בתח"צ ובאופניים, המשך פיתוחה של רשת הכבישים, שינוי בהרגלי העבודה של האוכלוסייה, קביעת מדיניות מחירי תחבורה מקיפה וסבסוד התח"צ, הקמת רשות תח"צ ורשויות אזוריות, הגבלות על השימוש בכלי רכב פרטיים ומיסויים, פעולות לצמצום של זיהום אוויר ורעש מכלי התחבורה, תיאום בין פיתוח אזורי תעסוקה ומגורים ובין פיתוח צירי תח"צ. בדוח הומלץ על הכנת תכנית השקעות מפורטת לסקטור התחבורה היבשתית, שתגדיר סדרי עדיפויות לפיתוח כבישים, מסילות ותח"צ.

בדוח צוין כי זה שנים רבות, אין למדינה מדיניות ברורה בתחום פיתוח התחבורה, וזאת משום שהתכנון והביצוע מפוצלים בין גורמים שונים עד כדי כך שתחומי האחריות אינם מוגדרים, והתהליכים מוכתבים במידה רבה על ידי קבוצות לחץ שונות. על כן הומלץ בדוח להכין תכנית פיתוח כללית המתואמת בין כל הגורמים המעורבים בכך על מנת לקדם את התכנון בכלל, ואת המערכת התחבורתית בפרט, בהתאם לעקרונות המדיניות.

מהמתואר לעיל עולה כי משנת 1998, מועד אישורה של תכנית האב הקודמת ועד שנת 2008, מועד הכנת תכנית האב הארצית לתחבורה יבשתית, לא חלה התקדמות ממשית בטיפול של משרד התחבורה בכשלים בתחבורה בארץ, שהעיקרי בהם הוא הפיגור בפיתוח התח"צ והשימוש המועט בשירותיה. עקב כך פחת שיעור הנוסעים באוטובוסים יחסית לכלל האוכלוסייה וגדל היקף השימוש ברכב פרטי. יוצאי דופן בעניין זה היו פיתוח מואץ של הרכבות הכבדות, שהביא להגדלת מספר הנוסעים בהן, והקמת הרכבת הקלה בירושלים. כמו כן גם לאחר פרסום תכנית האב הארצית משנת 2008 לא הוכנו תכניות אופרטיביות מפורטות ליישום ההמלצות, שבמסגרתן ייקבעו סדרי העדיפויות, לוח הזמנים לביצוען והגוף האחראי לכל תחום.

תכנית "נתיבי ישראל" משנת 2010

על מנת לאפשר את יישום יעדי הממשלה בדבר פיתוח הנגב והגליל, החליטה הממשלה בפברואר 2010 על יישום תכנית "נתיבי ישראל", בהיקף של כ-27.5 מיליארד ש"ח, שביצועה צפוי להימשך כעשר שנים. כשני שלישים מהתקציב הוקצו להקמת מסילות והתארגנות לחשמול מערך הרכבות, והיתר לסלילת כבישים, לפעולות תכנון ולהפקעת שטחים. בהחלטה צוין כי התכנית תבוצע באמצעות נת"י, חברת חוצה ישראל וחברת הרכבת, וכי התקציב ליישום התכנית יתווסף לתקציב השנתי המאושר של משרד התחבורה. בהחלטה הוטל על שר התחבורה ועל שר האוצר להוביל את יישומה. לצורך כך, בשנת 2011 הוקמה במשרד התחבורה מינהלת נתיבי ישראל, האחראית לניהול השוטף של ביצוע הפרויקטים לפי התכנית.

כבר בשנת 1996 קבעו משרדי האוצר והתחבורה נוהל לבחינת הכדאיות של פרויקט תחבורה יבשתית במדינת ישראל - נוהל פרויקטי תחבורה (נוהל פר"ת¹⁷), שביצוע בדיקה לפיו תהיה תנאי הכרחי לאישור פרויקטים¹⁸. מטרת הנוהל היא, בין היתר, לתרום להקצאה נאותה של המקורות ולשמש אמצעי לקבלת החלטות בנוגע לקידום פרויקטים ולעיתוי ההשקעות בהם, תוך קביעת מערכת אחידה של מדדים ושל שיטות להערכת התועלות הגלומות בפרויקטים ולהערכת העלויות הכלכליות הכרוכות בהם.

17 הנוהל עודכן בשנת 2006 ושוב בשנת 2012.

18 עבור פרויקטים שעלותם גבוהה מ-50 מיליון ש"ח.

מצב התח"צ בישראל
מתאפיין בפיגור ניכר
אחר ארצות אחרות
מבחינת ההשקעה
המצטברת בתשתית
התח"צ, מבחינת אורך
הדרכים שניתנה
לתח"צ הזכות
הבלעדית לנסוע בהן
ומבחינת המהירות
הממוצעת של התח"צ
במטרופולינים

הביקורת העלתה כי אג"ת הסתייג מתכנית נתיבי ישראל, בין היתר מכיוון שהיא לא התבססה על עבודת מטה מסודרת, ובפרט שלפני אישורה לא בוצעו בדיקות כדאיות כלכליות. עמדה זו באה לידי ביטוי גם בתשובתו של אג"ת למשרד מבקר המדינה מיוני 2016 (להלן - תשובת אג"ת), ולפיה בתכנית "נתיבי ישראל" נכללו פרויקטים בשלב שלפני בדיקת הכדאיות הכלכלית או פרויקטים שלא עמדו במבחן הכדאיות הכלכלית. עוד נכתב בתשובה כי הממשלה מוסמכת להחליט שיבוצעו גם פרויקטים שאינם כדאיים מהבחינה הכלכלית, וכי במקרים כאלה מתפקידו של אג"ת להציג לממשלה נתונים בעניינם, ולאחר שיתקבלו החלטות הממשלה בנוגע לפרויקטים אלה משרד האוצר מחויב לפעול על פיהן.

משרד התחבורה כתב בתשובתו כי לתכנית יתרונות ניכרים במגוון תחומים, ובהם תחום הדיור, התעסוקה ומתן שוויון הזדמנויות, וכי היא אושרה לא רק משיקולים כלכליים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי סכומי תקציב בהיקף כה גדול הוקצו בלא שבוצעה עבודת מטה מסודרת שבמסגרתה נבדקו כדאיות הפרויקטים למשק והשימושים האלטרנטיביים למשאבים הכספיים ולמשאבי הקרקע שנדרשו לביצוע הפרויקטים. ראוי שהחלטות מדיניות של הממשלה ושריה, גם אלה שלא מתבססות על שיקולים כלכליים, יתקבלו רק לאחר שכלל המידע על השפעותיהן ותוצאותיהן האפשריות, לרבות בתחום הכלכלי, יהיה מונח לפני מקבלי ההחלטות.

פיתוח התחבורה הציבורית - תכנית אסטרטגית מדצמבר 2012

בסוף שנת 2012 הכין משרד התחבורה, בשיתוף משרד האוצר, תכנית אסטרטגית לפיתוח התח"צ. לפי התכנית, בעשור שלפני הכנתה ביצעה הממשלה שינוי מהותי במדיניות התחבורה ובמסגרתו ניתנה עדיפות לתח"צ; ובכל זאת ישראל עדיין נמצאת בפיגור של ממש אחרי המדינות המפותחות, הן בתחום התשתיות והן בתחום אמצעי המדיניות המשלימים (כגון תשתיות הולכי רגל ואופניים, עידוד השימוש בתח"צ וריסון השימוש ברכב פרטי). כמו כן צוין בתכנית כי קצב הביצוע של התכנית המטרופולינית לא היה מספק וכי מה שנעשה בעבר נעשה מאוחר מדי, לאט מדי ובהיקף קטן מדי.

בדוח מובאים מדדים השוואתיים המשקפים את מצב התחבורה בארץ לעומת ארצות אחרות בעולם המערבי. על פי מדדים אלה, מצב התח"צ בישראל מתאפיין בפיגור ניכר אחר ארצות אחרות מבחינת ההשקעה המצטברת בתשתית התח"צ, מבחינת אורך הדרכים שניתנה לתח"צ הזכות הבלעדית לנסוע בהן ומבחינת המהירות הממוצעת של התח"צ במטרופולינים.

מהתכנית עולה כי יכולתו של המשק לתפקד בעתיד מותנית בפיתוח מסיבי של תח"צ יעילה באופן שהיא תתבסס בעיקר על צורכי הנוסע בתח"צ. בדוח הוצג תרחיש בנושא המגמות העתידיות בפיתוח מערכת התח"צ, ולפיו אם תהליך הקמת תשתיות התח"צ ימשיך להתבצע בקצב שבו בוצע בעשור שלפני כתיבת הדוח, עומס

לנוכח חומרת מסקנותיה של התכנית והתוצאות האפשריות של אי- ביצוע הצעדים הדרושים, נדרש משרד התחבורה לפעול נחרצות למניעת התדרדרות נוספת במצב התחבורה במדינה, ובפרט התחבורה הציבורית

התנועה בדרכים צפוי לגדול בשני העשורים הקרובים ולגרום לכשל כללי של רשת הכבישים העורקית במטרופולינים בשעות השיא בבוקר. אם לא יחול שינוי ניכר, סך שעות אדם המבזבזות בשל עומס התנועה בדרכים צפוי להגיע ל-850 מיליון בשנה, והפסד התוצר בגין שעות העומס בדרכים הוערך בכ-25 מיליארד ש"ח לשנה. בשנת 2030 כל נוסע ברכב צפוי לבזבז מעל 60 דקות נוספות בממוצע ביום בכבישים בגין עומס התנועה.

על מנת לגשר על הפערים שנמצאו, נקבע כי יש להשקיע סכום מצטבר של כ-250 מיליארד ש"ח, שיתפרסו על פני 25 שנה, לשם פיתוח תח"צ ברשת הארצית ובעיקר במטרופולינים.

בדוח מוצגים החסמים והבעיות המעכבים את פיתוח תח"צ בישראל, ועיקרם: (א) כושר תכנון וביצוע מוגבל של הפרויקטים בכל שלביהם (טיפול בתחום הסטטוטורי, הכנת הפרויקט למכרז ולביצוע, תיאום בין הגורמים השונים), מורכבות הפרויקטים ומחסור בכוח אדם מיומן; (ב) ריכוז רוב הסמכויות וההחלטות בידי משרד התחבורה ומשרד האוצר, ללא האצלת סמכויות לגורמים המטרופוליניים וללא תיאום מספק אתם; (ג) סרבול ואטיות של תהליכי התכנון הסטטוטורי ואישור הפרויקט.

עיקר ההמלצות בדוח: יצירת מחויבות תקציבית והשגת מקורות מימון לטווח ארוך; יצירת מבנה ארגוני הייררכי שבראשו משרד התחבורה; הקמת רשויות תח"צ מטרופוליניות; שיפור כושר התכנון והביצוע; שינויים בחקיקה הנוגעת לתהליכי האישור הסטטוטוריים.

משרד התחבורה נקט צעדים למימוש התכנית האסטרטגית ובהם: התקציב לפיתוח תח"צ הוגדל ויועד בעיקר להקמה של מערכות להסעת המונים במטרופולינים ושל קווים חדשים, להקמת מערכות BRT¹⁹ ונתיבים מהירים במטרופולינים, לפיתוח רשת של שבילי אופניים וגם לפיתוח תחום הרכבות הכבדות. כמו כן משרד התחבורה פועל לקידום תכניות אב מטרופוליניות בירושלים, בחיפה ובתל אביב.

משרד התחבורה פירט בתשובתו את הצעדים שנקט לקידום תכניות מסוימות בהתבסס על התכנית האסטרטגית וציין כי הכנת התכנית, אישורן, תקצובן, וביצוע המכרזים עבור מערכות מורכבות מעין אלו נמשכים שנים רבות.

נמצא כי אף שמשרד התחבורה נקט צעדים ליישום חלקים מהתכנית האסטרטגית לפיתוח תח"צ, הוא לא הכין תכנית כוללת, אופרטיבית ומפורטת ליישומה. לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח חומרת מסקנותיה של התכנית והתוצאות האפשריות של אי-ביצוע הצעדים הדרושים, נדרש משרד התחבורה לפעול נחרצות למניעת התדרדרות נוספת במצב התחבורה במדינה, ובפרט התחבורה הציבורית, ואף לשפרה.

תכנית אב כוללת לתחבורה בישראל ביבשה, בים ובאוויר משנת 2014

בשנת 2014 אישר משרד התחבורה תכנית אב כוללת אשר תשמש אותו ואת גופי הסמך לקביעת מגמות הפיתוח של התח"צ לטווח הקצר, הבינוני והארוך. מטרת התכנית הן הגברת תרומת הענף ליעילותו הכלכלית של המשק ומתן שירותים חיוניים לאזרחים. בתכנית האב מתוארים, בין היתר, "החולשות" ו"האיומים" לפי ניתוח SWOT²⁰, ובכלל זה: תהליכים סטטוטוריים אטיים ולעתים לא יעילים; ריבוי רשויות האחראיות לפיתוח תחבורה מטרופולינית; העדר שילוב מספק בין אמצעי תחבורה שונים; מערכת מיסוי המעודדת החזקת רכב פרטי ושימוש בו; הקמתן של תשתיות של כבישים ומסילות אורכת זמן רב מהנדרש; ניהול לא יעיל של פיתוח מערכות תחבורה עתירות קיבולת במטרופולינים; קושי בהסדרה ובהפעלה של נתיבי תח"צ הגורם להגדלת עומסי התחבורה בכניסות למטרופולינים.

בתכנית הומלץ לתת עדיפות באופן ברור וחד-משמעי לתכנון, להקמה ולהפעלה של מערכות התח"צ העירוניות, המטרופוליניות והבין-עירוניות, לרבות מערכות להסעת המונים, ולשיפור רמת השירות בתח"צ.

הסיכום התקציבי של המשרד לשנים 2015 ו-2016 (שהוכן באוגוסט 2015) כולל את קידומם של מגוון משימות ופרייקטים בהתאם להמלצות של תכנית אב לתחבורה, לרבות: תכנית "מהיר לעיר" למתן העדפה לתח"צ במטרופולין תל אביב; פיתוח שבילי אופניים; רפורמה בתעריפי התח"צ; האצת התכנון וההקמה של מערכות להסעת המונים וקידום התיקון של חוק שנועד להסיר חסמים בפעילות נת"ע; הקצאת מרבית ההרשאה להתחייב עבור פרייקטים חדשים בתקציב שנת 2016 לתחום התח"צ. שר התחבורה קבע כי השלטון המקומי ימשיך לפתח את התשתיות המטרופוליניות, וכי רשויות מטרופוליניות (ראו להלן) יוקמו בהתאם למודל המותאם למבנה השלטון בישראל ורק במקומות המתאימים לכך.

מן האמור לעיל עולה כי מסוף שנות התשעים של המאה העשרים הכין המשרד חמש תכניות או היה שותף בהכנתן, ובמסגרת הכנתן ניתח, בין היתר, את מצב התחבורה במדינה. בכל התכניות מודגשת החשיבות הנודעת לתשתיות ולמערכות מפותחות ויעילות של תח"צ לפיתוח הכלכלי והחברתי במדינה. עיקר הבעיות שהועלו הן עומס התנועה בכבישים ומערכות תח"צ לא מספקות. בתכניות צוין כי נדרשת השקעה רבה לצמצום פערי העבר בהתחשב בקצב הגידול המהיר בביקוש לתחבורה. בתכניות נכללו גם המלצות לפתרון הבעיות שעיקרן עידוד השימוש בתח"צ ופיתוח אמצעים יעילים להסעת המונים.

מהתכניות ומממצאי הביקורת עולה כי במשך השנים משרד התחבורה לא יישם כלל את המלצות הדוחות, או יישם אותן בהיקף חלקי ובקצב אטי. אמנם הממשלה הגדילה את תקציבי פיתוח התחבורה, החלה בהקמה של מערכות תחבורה ציבורית עתירות נוסעים במטרופולינים, הקימה קווי רכבת חדשים ויזמה מהלכי מדיניות חשובים, אך ישראל עדיין נמצאת בפיגור ניכר אחרי המדינות המפותחות, הן בתחום התשתיות ומערכות התחבורה והן באמצעי המדיניות המשלימים. בין היתר עקב כך השימוש בתח"צ לא התפתח כנדרש. לעומת זאת, הלך וגבר השימוש בכלי רכב פרטיים, על כל העלויות והנזקים הכרוכים בכך, ובכלל זה עומס התנועה בכבישים, זיהום האוויר, הרעש והפגיעה בבריאות.

לדעת משרד מבקר המדינה, יישום המדיניות הנבחרת חיוני ביותר לפיתוח המדינה ולרווחת התושבים, הן בטווח הקצר והן בטווח הארוך. לכן על משרד התחבורה לנקוט ללא דיחוי צעדים ממשיים לפתרון הבעיות בתחום זה.

תכניות חומש

הכנת תכניות עבודה רב-שנתיות ושנתיות חשובה ביותר לצורך השגת היעדים במרב היעילות. תכנית עבודה רב-שנתית ותכנית שנתי הנקבעת לפיה אמורות להגדיר את היעדים, אבני הדרך, המשאבים, המקורות התקציביים ולוחות הזמנים ליישומה. קביעת תכנית עבודה רב-שנתית לחברות התשתית מאפשרת את קידום של פרויקטים באופן מתוכנן ומתמשך, תוך שמירה על רמת ודאות גבוהה ועל מקורות למימון התכנית. העקרונות המרכזיים להכנת תכניות חומש הם: בדיקת הכדאיות הכלכלית של כל פרויקט לפי נוהל פר"ת, זמינות הפרויקט מהבחינה הסטטוטורית, מסגרת תקציבית מאושרת ועמידה בסדר העדיפויות של מדיניות הממשלה והמשרד.

שתי חברות תשתית - נת"י וחברת הרכבת - מכינות תכניות חומש. מכיוון שתכניות החומש מגובשות בשיתוף אג"ת והן חלק מהסכם בין חברת התשתית לבין משרדי התחבורה והאוצר, הרי שאג"ת נותנת מראש את הסכמתה לתקצב את כל הפרויקטים הכלולים בהן במהלך תקופת התכנית. יתר החברות אמנם מכינות תכניות רב-שנתיות, אך משרד התחבורה ומשרד האוצר אינם מאשרים אותן באותו תהליך המשמש לאישור התכניות של נת"י והרכבת. לפיכך הפרויקטים האמורים מובאים לאישורו של אג"ת רק בשלב מאוחר יותר, ואג"ת מחליט אם ומתי לתקצבם, והדבר מגביר את אי-הוודאות של חברות אלו.

1. נת"י עובדת על פי תכניות חומש החל משנת 2005. תכנית החומש האחרונה היא לשנים 2011-2016 והיקפה 38 מיליארד ש"ח (מכלל זה 11 מיליארד ש"ח של תכנית נתיבי ישראל). בתכנית יש פירוט לגבי כל פרויקט ובכלל זה תיאור הפרויקט, תקציב ההרשאה להתחייב, תקציב הוצאת מזומן שנתי, ופריסת התקציב לפי שנים. בתכנית גם מתוארים פרויקטים לביצוע שיישומם מותנה בבדיקת כדאיות כלכלית ופרויקטים בהמתנה.

במשך כשלוש שנים פעלה חברת הרכבת ללא תכנית פיתוח מעודכנת מאושרת

2. חברת הרכבת פועלת על פי תכניות חומש החל משנת 2003. תקציבה של תכנית החומש לשנים 2008-2012 הסתכם בכ-30 מיליארד ש"ח (מכלל זה כ-11 מיליארד ש"ח של תכנית נתיבי ישראל). ביוני 2014 נחתם "הסכם מסגרת לפיתוח והפעלה" בין הרכבת לבין נציגי המדינה. הסכם זה הוחל רטרואקטיבית מינואר 2013, והוא כלל גם "תכנית פיתוח זמנית". רק בפברואר 2016 אישרו נציגי אג"ת, החשכ"ל ומשרד התחבורה תכנית לשנים 2013-2020 שתקציבה הסתכם ב-28 מיליארד ש"ח.

אג"ת כתב בתשובתו: "בעקבות חוסר בשלות של הפרויקטים אישורם ניתן רק במסגרת תכנית הפיתוח החדשה".

מכאן עולה שבמשך כשלוש שנים פעלה חברת הרכבת ללא תכנית פיתוח מעודכנת מאושרת - במשך כשנה וחצי לא הייתה לה תכנית מאושרת, ובמשך שנה וחצי נוספות פעלה על פי תכנית זמנית. משרד מבקר המדינה מעיר לחברה כי הדבר אינו תקין והיה עלול לפגוע בפעילותה. זאת, הן בגלל היקף התכניות שלה והן בגלל היעדר דאיות לגבי אישורן.

3. לחברת כביש חוצה ישראל יש תכנית עבודה רב-שנתית לשנים 2013-2017 בסך 3.5 מיליארד ש"ח. התכנית מתעדפת את הפרויקטים ומתארת את המהות של כל פרויקט, את התקציב הנדרש לו בכל שנה, לוחות זמנים לקידום, סטטוס תכנוני וסטטורי ועוד.

בתשובתו של אג"ת הוא ציין לגבי חברות שאינן עובדות על פי תכניות חומש כלהלן: "פרויקטי פיתוח נבחנים על פי אותם עקרונות, גם במקומות שאין לגביהם תכניות חומש. הפרויקטים נקבעים מדי שנה במסגרת התקציב המאושרת, בכפוף לבדיקת כדאיות כלכלית וקריטריונים נוספים. פרויקטי פיתוח עירוניים ובטיחותיים הם לרוב בעלי מחזור חיים קצר, ונקבעים בתכנית שנתיית".

משרד התחבורה כתב בתשובתו כי בכוונתו לבצע שינוי באופן שבתהליך אישור תכניות העבודה של חברות התשתית לשנת 2017 ייתן הגוף המוסמך²¹ אישור שנתי מראש לכל אחד מהפרויקטים בתכנית, וכי שינוי זה יקנה יותר דאיות לחברות וגם ייעל את התהליך הבירוקרטי של אישור התקציב ומתן התחייבויות.

הביקורת העלתה כי בסוף שנת 2015 משרד התחבורה קבע מתכונת אחידה לכל חברות התשתית לצורך הגשת תזרימים מזומנים. על משרד התחבורה לשקול לקבוע מתכונת גם להגשת תכניות העבודה לסוגיהן, כולל תכניות החומש, לצורך ייעול של תכנון הפעולות והתקציב על פיהן ולצורך מעקב אחר יישום התכניות.

21 משרד האוצר ומשרד התחבורה ממנים לכל חברת תשתית "גוף מוסמך", שחבריו הם נציגים ממשרד התחבורה, מאגף החשב הכללי במשרד האוצר ומאג"ת. תקפיד הגוף המוסמך הוא ללוות את החברות התשתית ולאשר להן פעולות שדורשות את אישור משרד התחבורה ומשרד האוצר.

תיאור ענפי הפיתוח השונים

תקציב הפיתוח של משרד התחבורה אמור לאפשר מילוי של צרכים שונים, ובהם פיתוח תח"צ ובכלל זה הרכבות הכבדות, והקמת כבישים עירוניים ובין-עירוניים. להלן תיאור של תחומי התחבורה העיקריים וההתפתחויות שחלו בהם בשנים האחרונות:

תחבורה ציבורית

ענף זה מתאפיין בתועלת הרבה הגלומה בו הן מבחינת פיזור האוכלוסייה וחיזוק הפריפריה, והן מבחינת צמצום ההשפעות החיצוניות השליליות של השימוש ברכב פרטי - יצירת עומס תנועה בכבישים, בזבז זמן, זיהום אוויר ופגיעה בבטיחות. משרד התחבורה אחראי לתכנון, לניהול ולפיקוח בתחום תח"צ, הכולל אוטובוסים, מוניות, רכבות בין-עירוניות ולאחרונה גם רכבת קלה. בעשור האחרון מקודמות מערכות הסעת המונים במטרופולינים תל אביב, ירושלים, חיפה ובאר שבע, תכניות למתן העדפה לצירי תח"צ ופיתוח שבילי אופניים.

הגורם האחראי במשרד התחבורה לתכנון ולניהול של מערכות התח"צ הוא הרשות הארצית לתח"צ, שהוקמה בסוף שנת 2013 על פי החלטת ממשלה משנת 2011²². מבנה זה מתאפיין בניהול ריכוזי של השלטון המרכזי (בעיקר של משרד התחבורה), החל בקביעת המדיניות וכלה בניהול ובקרה פרטניים. עוד בשנת 1996 ועדה לבחינה ולגיבוש של המלצות בעניין פתיחת ענף התח"צ לתחרות המליצה להקים לצד הרשות הארצית לתח"צ רשויות מטרופוליניות אשר יהיו אחראיות להפעלת התח"צ בתחום שיפוטן²³. זאת, בין היתר, לצורך פתרון בעיות בתחום התכנון, התיאום והביצוע הנוגעות לקידום תח"צ במטרופולינים. גם בתכניות המשרד המזכרות לעיל צוין הצורך בהקמת רשויות תחבורה אלה. זאת ועוד, בתכנית העבודה של המשרד משנת 2011²⁴ צוין כי אחת ממשימותיו העיקריות היא הקמת רשויות התח"צ המטרופוליניות, כדי לעודד את השימוש בתח"צ. בהחלטת הממשלה משנת 2011 הוחלט לגבש עד סוף אפריל 2012 תזכיר חוק להקמת רשויות תח"צ מטרופוליניות ולהקנות להן את הסמכויות הדרושות לפעילותן. בתכנית אב כוללת לתחבורה בישראל משנת 2014 צוין כי קשה לגבש מדיניות ניהול תחבורה אפקטיבית המגובה במבנה ארגוני יעיל ומסודר של הרשויות, זאת משום שבחקיקה הקיימת אין הגדרות המסדירות במפורש את התפקידים, הסמכויות ותחומי האחריות של רשויות שונות בתחום ניהול התנועה. אולם במועד סיום הביקורת עדיין לא גובש תזכיר החוק ולא הוקמו רשויות תחבורה מטרופוליניות.

22 החלטה מס' 3988 מ-18.12.11.

23 בעניין זה, ראו מבקר המדינה, **דוח 64א** (2013) "ארגון מחדש בתחבורה הציבורית במטרופולין תל אביב", עמ' 520.

24 הנכללת בספר תכניות העבודה של משרדי הממשלה שפרסם משרד ראש הממשלה.

יש לקדם את הסדרת חלוקת התפקידים, הסמכויות ותחומי האחריות של הרשויות המקומיות השונות לצורך שיפור שירותי התח"צ בתחום שיפוטן

אג"ת כתב בתשובתו: "משרד האוצר רואה בברכה את הקמתן של רשויות תחבורה מטרופוליניות, וניסה להניע מהלך זה מספר פעמים. אג"ת אף הביא החלטה זו לדיוני הממשלה וכן במסגרת התכנית הכלכלית. מאמצים אלו לא נשאו פרי, וקידום מהלך זה עומד לפתחו של משרד התחבורה".

משרד התחבורה כתב בתשובתו: "לעניין הקמת רשויות מטרופוליניות הוחלט כי רק לאחר התייצבות פעילות הרשות הארצית לתחבורה ציבורית תעשה בחינה בנוגע לצורך בהקמתן. כמו כן, הרשויות המקומיות אינן בנויות כיום להקמת רשות מטרופולינית".

לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח ההמלצות החוזרות ונשנות עוד משנת 1996 להקמת רשויות תחבורה מטרופוליניות, וכל עוד החלטת הממשלה משנת 2011 עומדת בעינה, על הגורמים המטפלים בנושא למצוא דרכים להסרת החסמים המונעים את הקמת רשויות התחבורה המטרופוליניות. בכלל זה יש לקדם את הסדרת חלוקת התפקידים, הסמכויות ותחומי האחריות של הרשויות המקומיות השונות לצורך שיפור שירותי התח"צ בתחום שיפוטן.

מערכת הרכבות הכבדות

את הרכבות הכבדות מפעילה חברת הרכבת. האחריות להקמת התשתית הרכבתית נחלקת בין חברת הרכבת, נת"י וחברת כביש חוצה ישראל. לפי נתונים של חברת הרכבת, בשנים 2000-2014 הוגדל מספר קווי השירות של הרכבת, מספר הרכבות ליום הוגדל בלמעלה מפי 2 וגם בנושא השירות חל שיפור. כמו כן חל גידול ניכר במספר הנוסעים ברכבת, ובשנת 2014 הסתכם מספרם בכ-48.5 מיליון נוסעים, לעומת כ-27 מיליון בשנת 2005 וכ-13 מיליון בשנת 2000. נתונים אלה מלמדים על הביקוש ההולך וגובר של נוסעים לתחבורה ציבורית בכלל ולרכבות בפרט. עם זאת, מסתמנים עיכובים בביצוע פרויקטים חשובים, כמו חשמול קווי הרכבת²⁵ והקו המהיר לירושלים (A1), ורוב תחנות הרכבת שוכנות מחוץ למרכזי הערים, דבר שמקשה על המשתמשים להגיע אליהן.

כבישים

היוזמה לתכנונם של הכבישים בארץ היא ממשלתית או מקומית. אף שמשרד התחבורה נותן עדיפות לקידום תח"צ במסגרת מדיניותו ובתכניות המשרד, פיגורים של שנים בהקמת תשתיות כבישים והשימוש הרב בכלי רכב פרטיים הביאו לכך שהמשרד נדרש להקצות משאבים רבים לשדרוג הכבישים הקיימים ולהקמת כבישים ומחלפים חדשים. משרד התחבורה הוא האחראי לקידום מרבית הפרויקטים

25 בעניין זה, ראו: מבקר המדינה, **דוח שנתי 65א** (2014), "התארגנות לחשמול קווי הרכבת" עמ' 711.

למרות היתרון הכלכלי של ביצוע תחזוקה שוטפת של כבישים, נמצאו פערים ניכרים בין צורכי התחזוקה של כבישי הארץ ובין תחזוקתם בפועל

של שדרוג והקמה של כבישים בין-עירוניים שאותם מתכננים או מבצעים גורמים שונים, כמפורט להלן:

נת"י אחראית לרוב הכבישים הבין-עירוניים; בין היתר היא מקדמת תכניות של כבישים התומכים בפיתוח הנמלים הקיימים והמתוכננים, כבישים התומכים בפרויקטים של בניית יחידות דיוור, וכן כבישים מטרופוליניים. חברת כביש חוצה ישראל מטפלת גם היא בכבישים בין-עירוניים וכן בכבישים שניתן זיכיון להפעלתם (כגון כביש חוצה ישראל, מנהרות הכרמל והנתיב המהיר לתל אביב). הרשויות המקומיות אחראיות לכבישים העירוניים, במימון חלקי או מלא של משרד התחבורה.

נוסף על פיתוח כבישים חדשים, תחזוקת הכבישים הקיימים חיונית לשמירה על איכות הכבישים ולבטיחות בדרכים. בדברי ההסבר להצעת תקציב המשרד לשנים 2015 ו-2016 צוין שסקר הנדסי-כלכלי בנושא מראה כי עלות שיקום הכבישים גדלה במידה ניכרת ככל שמצב פני המסעה²⁶ גרוע יותר, ולכן אין יתרון כלכלי לדחיית הוצאת הכספים לצורכי שיקום. נת"י הוא הגורם העיקרי המבצע את פעולות התחזוקה של הכבישים הבין-עירוניים, ותקציב המזומן המאושר שעמד לרשותו לצורך תחזוקתם הסתכם בכ-1.37 מיליארד ש"ח בשנת 2015.

בסקר שהכינה בשנת 2014 חברת ייעוץ עבור נת"י הועלה כלהלן: היחס בין הסכום המוקצה לתחזוקה של הכבישים הבין-עירוניים והגשרים של המדינה לעומת שוויים של כבישים וגשרים אלה (0.6%) קטן במידה ניכרת מהשיעור המינימלי שנקבע בהמלצות התאחדות התחבורה של האיחוד האירופי (1.5%) (ERF); משנת 2012 מגמת תקצוב התחזוקה בחברה אינה עולה בקנה אחד עם מגמת הגידול באורכם הכולל של הכבישים. מהדוח של חברת הייעוץ עולה גם כי נדרשת תוספת השקעה ריאלי של 2%-4% מדי שנה בתחזוקת הכבישים הן כדי לתת מענה לצרכים הגדלים כתוצאה מההתפתחויות השונות (הגידול באוכלוסייה, הצמיחה הכלכלית והגידול בשיעור ובק"מ נסועה²⁷), והן מאחר שבשנים קודמות נדחתה ההשקעה הנדרשת לטיפול בתשתיות הכבישים.

אג"ת כתב בתשובתו כי החל משנת 2009 הוגדל תקציב התחזוקה, לנוכח החשיבות שהוא מייחס לתחזוקה השוטפת של הכבישים. אג"ת הוסיף כי "יחד עם זאת, חשוב להזכיר כי הקצאת תקציבים נעשית בעולם של מגבלת תקציב".

למרות היתרון הכלכלי של ביצוע תחזוקה שוטפת של כבישים, נמצאו פערים ניכרים בין צורכי התחזוקה של כבישי הארץ ובין תחזוקתם בפועל. דחיית פעולות התחזוקה גורמת לגידול ניכר בעלויות התחזוקה. לדעת משרד מבקר המדינה, על משרדי התחבורה והאוצר לשקול את כלל ההיבטים (לרבות הבטיחותיים והכלכליים) של ההשקעה בתחזוקת הכבישים ולאחר מכן לבצע הערכה מחדשת של היקף ההשקעה בתחזוקת כבישים ועיתוייה כדי לאפשר הפקת תועלת מרבית ממנה.

26 משטח קשה סלול או מרוצף בכביש, בנמל תעופה, במגרש חניה וכד', הבנוי על תשתית והבא במגע ישיר עם כלי התחבורה שנוסעים מעליו.

27 סך הקילומטרים הכולל שכלי הרכב נוסעים במשך תקופה מסוימת.

משרד התחבורה ציין בתשובתו כי צורכי התחזוקה הובאו בחשבון במסגרת תכנית החומש המתגבשת של נת"י לשנים 2017-2021, וכי הנושא יעלה בדיונים עם משרד האוצר מתוך כוונה להגדיל את התקציב המיועד לכך.

בעיית עומס התנועה בכבישים

עוד בתכנית האב לתח"צ משנת 2008 צוין כי מדינת ישראל נמנית עם המדינות הצפופות בעולם, וכי בעיות התחבורה בה מתמצות בהתבססות הולכת וגוברת על כלי רכב פרטיים. באותה תכנית הוצעו כמה פתרונות להקטנת עומס התנועה, ובהם פיתוח מערכות תח"צ "בנות תחרות"; הגדלת עלות השימוש ברכב הפרטי באמצעות העלאת מס הרכישה המוטל על כלי רכב, העלאת המסים על הדלק, תשלום "אגרת גודש"²⁸, קביעת מחירי חניה גבוהים וצמצום היקפו או ביטולו של הנוהג לפיו מעסיקים משלמים עבור עובדיהם "הוצאות החזקת רכב".

גם בתכנית האסטרטגית לפיתוח תח"צ משנת 2012 נדון נושא ריסון השימוש ברכב פרטי לצד הגברת השימוש בתח"צ. בצד צעדי הריסון צוין בדוח כי בשנים האחרונות נכנסה לתוקף רפורמה בשיטת המיסוי של רכבים צמודים ממקום העבודה והעלאה משמעותית במס על רכב צמוד. עם זאת, לפי הדוח בולטת בחסרונה מדיניות כוללת לריסון השימוש ברכב פרטי, בכלל זה בתחומים הבאים: מיסוי, מדיניות החניה במרכזי הערים, מתן רכב ממקום העבודה ("רכב ליסינג"), תכניות תחבורה למעסיקים והסעות לעבודה.

למרות ההמלצות שהובאו בתכניות האמורות, על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מספרם של כלי רכב הממונעים בישראל הסתכם בסוף שנת 2014 בכ-3 מיליון (מעל ל-80% מהם רכבים פרטיים), גידול של כ-4% לעומת שנת 2013. לפי נתונים של אגף התכנון של המשטרה מספטמבר 2015, בשנים 2009-2014 חל גידול של כ-20% במספר כלי הרכב ושל כ-9% בשטח הכבישים²⁹. בהתאם לכך הגידול בביקוש לנסיעות גורם לעומס גובר והולך על רשת הכבישים, בפרט על הרשת המטרופוליטית, והדבר כרוך במבזוז שעות עבודה רבות, בשריפת דלק מיותר, במצוקת חנייה ובהחמרה בזיהום האוויר.

באפריל 2013 החליטה הממשלה³⁰ לנקוט כמה צעדים אשר נועדו להגביר את התחרותיות בענף הרכב ולאפשר הוזלה של כלי רכב וחלפים. הצעדים יינקטו בעיקר בתחומים אלה: יבוא רכב, מוסכים ושירות, חלפים, הגברת השקיפות ופיקוח על מחיריהם של מוצרי תעבורה.

נוסף על כך, לפי נתוני רשות המסים, בשנת 2014 גביית מסי רכב (מס קנייה, מכס, מסי דלק, מסי ליסינג, מס חלפים ומע"ם) הסתכמה בסכום גדול מאוד: כ-34 מיליארד ש"ח. סכום זה משמש מקור הכנסה לא מבוטל עבור המדינה ועלול

28 אגרה הנגבית מכלי רכב הנוסעים באזורים שעומס התנועה בהם גדול במיוחד.

29 בנושא זה, ראו דוח זה בפרק "המאבק בתאונות דרכים ותפקוד הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים", עמ' 703-704.

30 החלטת ממשלה מס' 79 מ-28.4.13.



על משרד התחבורה
ומשרד האוצר לגבש
מדיניות אופרטיבית
סדורה לטווח הארוך
כדי להפחית את
עומס התנועה
בכבישים, ולפעול
למימושה באופן עקבי

להקטין את המוטיבציה שלה לפעול לצמצום הגידול במספר כלי הרכב הפרטיים ולריסון השימוש בהם.

משרד התחבורה כתב בתשובתו כי מדיניותו היא לעודד את השימוש בתח"צ על פני הרכב הפרטי, וכי ההסדרה בענף הרכב נועדה לטפל בכשלים קיימים ולפתוח את השוק ליבוא של רכב וחלקי חילוף ובכך לסייע בהפחתת יוקר המחיייה. משרד התחבורה הוסיף כי הוא משקיע משאבים בקידום תח"צ, הן בפרויקטים תשתיתיים והן בהרחבת ההיצע של אוטובוסים ושיפור השירות לציבור הנוסעים. אג"ת ציין בתשובתו כי הצעדים המתוכננים מטרתם למנוע מכספי הציבור להגיע לידי היבואנים מכוח עיוותים בשוק. כמו כן כתב כי "יש להבחין בין תמריצים רצויים לצמצום הנסיעה ברכב פרטי, לבין תמריצים למניעת החזקת רכב, אשר אינם בכלל מטרות הממשלה".

לדעת משרד מבקר המדינה על משרד התחבורה ומשרד האוצר לגבש מדיניות אופרטיבית סדורה לטווח הארוך כדי להפחית את עומס התנועה בכבישים, ולפעול למימושה באופן עקבי. כמו כן עליהם לדאוג שיתקיימו איוון וקוהרנטיות בין הצעדים שנוקטת הממשלה להסדרת ענף הרכב, מדיניות המיסוי של כלי הרכב והדלק, ובין הצעדים ליצירת תמריצים לצמצום השימוש בכלי רכב פרטיים. כדי לאפשר את השגת המטרה המוצהרת - הגברת השימוש בתח"צ - על משרד התחבורה להמשיך לשפר את היעילות ורמת השירות של התחבורה הציבורית.

מינהל תשתיות ותיאום תחבורתי

מינהל תשתיות אחראי להוצאה לפועל של פרויקטי תשתית בתחום התחבורה היבשתית. נוסף על כך, תפקידו להקפיד על העמידה ביעדי התקציב. המינהל מכין תכניות רב-שנתיות לביצוע פרויקטים, בשיתוף מחלקות אחרות במשרד וחברות התשתית, וקובע את תכנית העבודה האינטגרטיבית של כלל מרכיבי תשתיות התחבורה היבשתית. כמו כן המינהל מקדם שינויים תקציביים במשך השנה וקובע אם לאשר את העברת התשלומים לחברות המבצעות את הפרויקטים.

עד שנת 2013 היה המינהל יחידה מצומצמת יחסית. עובדי משרד מבקר המדינה התקשו לקבל מידע על אופן הפעילות של המינהל - עד השנה האמורה. הועלה כי המינהל פעל באותה עת ללא נהלים פנימיים, ואף ללא נהלים המסדירים את דרכי העבודה שלו עם חברות הביצוע וחברות הבקרה³¹, וכי לא בוצעו תהליכי תקצוב מוסדרים של הפרויקטים. יצוין כי לגבי התחום העירוני, בשנת 2009 הוציא המינהל נוהל עבודה בתחום התשתיות ברשויות המקומיות, והוא עודכן בשנת 2013.

31 חברות הבקרה מבצעות מטעם הממשלה מעקב אחר פעילות הפיתוח של חברות התשתית, ובכלל זאת בודקות מוכנות של תכניות למכרז, מבצעות מעקב ובקרה שוטפים על פרויקטים מבחינת העמידה בלוחות זמנים, בתקציב ובדרישות האיכות.

תיעוד תהליכי עבודה וקבלת החלטות תורם לקיום סדור של הליכי חשיבה ותכנון, להבניה של שיקול הדעת, ליכולת לעמוד בחובת ההנמקה, לפעילות על פי תכנון, וכן לרציפות ולשימור של הזיכרון הארגוני בטווח הקצר והארוך. לשימור נתונים וידע באופן מסודר ונגיש נודעת חשיבות רבה גם כאשר מתחלפים העובדים המטפלים בנושא, שכן הדבר מאפשר לשתף את העובדים החדשים בידע שישמש אותם בהמשך עבודתם. תיעוד עבודתן של יחידות במשרד מתחייב גם מסדרי מינהל תקין ומחוק הארכיונים, התשט"ו-1955.

משרד התחבורה ציין בתשובתו כי נושא שמירת הידע מטופל במסגרת מערכת ממוחשבת חדשה לניהול הפרויקטים (מערכת BI) (ראו להלן), שבה ייאגרו המידע והנתונים של החברות והפרויקטים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי היה על משרד התחבורה לדאוג במשך השנים לשימור שוטף ומסודר של הידע והנתונים הנצברים, כדי שיעמוד לרשותו מידע רב יותר בנוגע לפרויקטים מהעבר - שייתכן כי חלקם עדיין נמשכים - לצורכי מעקב ולפיקוח עליהם וכדי שיוכל להפיק מהם לקחים שישמשו אותו בעתיד.

עד שנת 2014 הכלי העיקרי למעקב אחר ביצוע התקציב היה מערכת המחשוב הבין-משרדית - המרכז"ה, אך מערכת זו אינה משמשת כלי מתאים למעקב ובקרה על פרויקטים, מאחר שאינה מספקת מידע במישור הפרויקט, וצוברת רק נתונים כספיים. בשנת 2014 בוצע שינוי מבני במשרד ובמסגרתו הורחב המינהל והוקמה בו יחידת כלכלה ותקציב³². המינהל החל לפתח מערכת ממוחשבת לניהול פרויקטים ולהפקת מידע מתוך מכלול הנתונים שהוא אוסף (מערכת BI). המערכת מספקת מידע היסטורי, עדכני ותחזיות לעתיד, מאפשרת הכנת דוחות למדידת ביצועי החברות, למעקב ולבקרה, לניהול התקציב ולקבלת החלטות. בנובמבר 2015 הוציא המינהל "נוהל חברות - הנחיות לפעולה עבור חברות התשתית של משרד התחבורה" (להלן - נוהל חברות), שנועד למסד ולשפר את תהליכי העבודה בין המשרד לבין חברות התשתית ולסייע בהסרת חסמים במסגרת תהליכים אלה. בין היתר נכללות בנוהל הוראות לדיווח על תחזיות בנושא תזרימי מזומנים של חברות התשתית, והוא מסייע בהכנת תכניות העבודה והתקציבים של החברות ושל משרד התחבורה. בהתאם לדיווחים אלה עוקב המינהל אחר התקדמות הפרויקטים וניצול התקציב שלהם.



על משרד התחבורה
ליצור הפרדה ברורה
בין הגורמים האמונים
על הקצאת התקציב
ובצוע בקרה
תקציבית לבין
הגורמים האמונים על
קידום הפרויקטים ועל
ביצוע התשלומים

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את השינויים בתהליכי העבודה שיזום מינהל תשתיות. עם זאת, במצב הקיים המינהל הוא גורם מרכזי בהכנת תכנית העבודה של המשרד וחברות התשתית. מחד גיסא הוא ממליץ על תקצוב הפרויקטים ותפקידו לוודא שהחברות יעמדו במסגרת התקציב שלהם. מאידך הוא אמון על קידום הפרויקטים ואישור תשלומים עבורם ותוספות תקציב בגין שינויים בהם. עירוב תפקידים זה מעורר חשש שהפרדת הסמכויות נפגעת ומערכת האיונים והבלמים של הפיקוח והבקרה התקציבית על הפרויקט עלולה להתערער. לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד התחבורה ליצור הפרדה ברורה בין הגורמים האמונים על הקצאת התקציב ובצוע בקרה תקציבית לבין הגורמים האמונים על קידום הפרויקטים ועל ביצוע התשלומים עבורם. זאת כדי לשמור על כללי מינהל תקין.

מבנה תקציב הפיתוח של משרד התחבורה

חוק יסוד: משק המדינה (להלן - חוק היסוד) שנחקק בשנת 1975 קובע את עקרונותיה של החקיקה התקציבית בישראל. סעיף 3 לחוק היסוד קובע כי תקציב המדינה ייקבע בחוק, וכי הוא "יהיה לשנה אחת ויביא את הוצאות הממשלה הצפויות והמתוכננות". כן קובע הסעיף כי "הצעת חוק התקציב תהיה מפורטת".

חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן - חוק יסודות התקציב), קובע, בין היתר, את עקרונותיו של תקציב המדינה, את מבנהו, את סעיפיו העיקריים, את אופן עדכוןם ואת אופן ביצוע השינויים בו, וכן תנאים לשימוש בעודפים וברזרבה. בהתאם לחוק יסודות התקציב, תקציב המדינה נחלק לכמה רמות פירוט: הרמה הראשונה היא רמת סעיפי תקציב. בדרך כלל שם הסעיף מעיד על המשרד הממשלתי שאחראי לאותו סעיף. הסעיפים נחלקים לתחומי פעולה, וכל תחום פעולה נחלק לתכניות תקציב. בהצעת חוק התקציב שמגיש משרד האוצר לכנסת ובחוק התקציב שמאשרת הכנסת מפורטת חלוקת התקציב עד לרמה של תכניות. לאחר שהכנסת מאשרת את חוק התקציב השנתי, קובע שר האוצר, מתוקף סמכותו על פי חוק יסודות התקציב, תקנות תקציב, שהן פירוט נוסף של תכניות התקציב. אף שהתקנות אינן נקבעות בחוק התקציב, הן משמשות כהוראות מינהל. התקנות נחלקות לתקנות הוצאה ולתקנות הכנסה, לפי אופיין (כל אחת מרמות התקציב תיקרא להלן - פריט תקציבי). התקנות משמשות בסיס לניהול הפעילות השוטפת של המשרדים ולבקרה של אג"ת והחשכ"ל על ביצוע התקציב.

תקציב המדינה נחלק גם לתקציב רגיל לעומת תקציב פיתוח וחשבון הון. התקציב הרגיל כולל סעיפי תקציב המשמשים לצריכה ממשלתית שוטפת. תקציב הפיתוח וחשבון הון מכיל סעיפי תקציב המשמשים להשקעות של הממשלה ולהוצאות ההון שלה. עבור חלק ממשרדי הממשלה נקבעו שני סעיפי תקציב - האחד לצורך התקציב הרגיל של המשרד, והשני לצורך תקציב הפיתוח שלו.

חוק יסוד: תקציב המדינה לשנים 2009 ו-2010 (הוראות מיוחדות) (הוראת שעה), התשס"ט-2009, נחקק כהוראת שעה ונועד לאפשר את חקיקתו של תקציב דו-שנתי. זאת שלא לפי חוק היסוד שבו נקבע כי "התקציב יהיה לשנה אחת". תוקפה של הוראת שעה זו הוארך עד שנת 2016.

סכומי התקציב המוקצים לכל פריט תקציבי בעת אישור חוק התקציב בכנסת נקראים "תקציב מקורי". סעיפים 11-14 לחוק יסודות התקציב מאפשרים לשר האוצר, על פי הצעת השר הנוגע בדבר, לבצע שינויים מסוימים בפריטי התקציב במהלך השנה. המונחים "תקציב מאושר" או "תקציב על שינויי" מציינים את סכומי התקציב המוקצים לכל פריט תקציבי לאחר ביצוע השינויים במהלך שנת התקציב. על פי החוק, יש לקבל אישור מראש מוועדת הכספים³³ לביצוע העברות בין תכניות תקציב באותו סעיף תקציב, להעברת תקציבים בין סעיפי תקציב שונים לבין סעיף הרחבה הכללית ולהעברת עודפי תקציב שנותרו משנת תקציב קודמת. אג"ת הוא שאחראי להגשת הדיווחים והבקשות לוועדה (להלן - בקשה לשינויים בתקציב או פנייה תקציבית). לעומת זאת, שינויים בין תקנות תקציב בתוך תכנית מסוימת הם בסמכות משרד האוצר בלבד.

בשנים האחרונות בוצעו שינויים רבים במבנה של סעיף תקציב הפיתוח של משרד התחבורה. חלקם בעקבות יישום התכנית "חריש עמוק" שביצע משרד האוצר משנת 2012 לשינוי מבנה התקציב, ובמסגרתה הופחתה במידה ניכרת מספר תחומי הפעולה, התכניות והתקנות. ככל שמספר פריטי התקציב גדול יותר, רבים יותר המקרים שבהם המשרד הממשלתי מחויב לפנות לאג"ת ולוועדת הכספים כדי לקבל אישור לשינויים בתקציבו. צמצום מספר פריטי התקציב נועד אפוא להקנות למשרדים גמישות ניהולית רבה יותר וחופש פעולה תקציבי נרחב יותר. להלן בלוח 2 פירוט של מבנה סעיף תקציב הפיתוח בשנת 2015 וחלוקתו לרמת תחומי פעולה ותכניות:

**לוח 2: מבנה תקציב הפיתוח של משרד התחבורה (סעיף תקציב 79),
שנת 2015 (במיליארדי ש"ח)**

תחום פעולה	תכנית	תקציב הוצאה מקורי
תחבורה ציבורית	רכבות כבדות	1.46
	תחבורה ציבורית והסעת המונים	1.66
כבישים	כבישים בין-עירוניים	4.96
	כבישים עירוניים	0.91
פיתוח אחר	פיתוח משרדי*	0.05
תמיכות בתחבורה	תמיכות בתחבורה ציבורית	4.87

מקור: עיבודים שעשה משרד מבקר המדינה על נתוני תקציב שהתקבלו מאג"ת.
* תקציבי פיתוח משרדיים שאינם מיועדים לתשתיות תחבורה יבשתיות, אלא לנושאים כגון: פיתוח מערך המחשוב המשרדי, תחזוקת מעגנות ומנחתים, מערך הצילום הביומטרי, בינוי משרדי ובדיקות הכדאיות הכלכלית של פרויקטים עתידיים.

בשנים 2015 ו-2016 כולל סעיף 79 (הסעיף בתקציב המדינה המיועד לתקציב פיתוח התחבורה) גם את תקציב התמיכות בתח"צ (סובסידיות). פרק זה דן בתקציב הפיתוח של משרד התחבורה, ולכן כל הנתונים המובאים משלב זה ואילך אינם כוללים את תקציב התמיכות בתח"צ. בהמשך ייוחד פרק נפרד לנושא התמיכות. בשנים 2011 ו-2012 תחום הפעילות של חברת הרכבת תוקצב בתכנית 830602 ולא בסעיף 79. לצורך הצגת הנתונים אוחדו הנתונים הללו עם נתוני סעיף 79.

כפי שניתן לראות בלוח 2, חלק מתכניות התקציב - כגון רכבות כבדות, תח"צ והסעת המונים וכבישים בין-עירוניים - מתוקצבות מדי שנה במיליארדי ש"ח. תכניות אלה כוללות פרויקטים ותתי-פרויקטים רבים. מכיוון שהנתונים המוצגים לכנסת - ולרוב גם אלה המפורסמים לציבור - הם ברמת תכניות התקציב, הרי שתכנון הפעולות לשנה הקרובה מוצג בחלוקה גסה בלבד, ולא מוצגת חלוקה ברמה מפורטת יותר, למשל לפי אזורים גאוגרפיים, נושאים, החלטות ממשלה, ופרויקטים גדולים. מכאן שרמת הפירוט שבה מוגש לאישור הכנסת תקציב פיתוח התחבורה, וכן השקיפות כלפי הציבור, היא נמוכה.

אמנם רמת פירוט נמוכה של התקציב מאפשרת למשרדי הממשלה חופש פעולה רב יותר וגמישות בניהול התקציב. גם ב"דוח הצוות לשיפור עבודת המטה ויכולות הביצוע של משרדי הממשלה" (להלן - דוח ועדת המשילות) ממרץ 2013, שהממשלה אימצה את מסקנותיו, נכתב כי לדעת הוועדה רמת הפירוט בתקציב המדינה צריכה לשקף את רמת מדיניות ההקצאה בלבד, ועל כן יש להעמיק עוד את תכנית "חריש עמוק". עם זאת נכתב בדוח כי משרדי ממשלה רבים משתמשים בתקנות ככלי תפעולי במסגרת הניהול הפנימי של תקציב המשרד, בין היתר כאמצעי לניהול מידע על הוצאות ולצורכי בקרה פרטניים. בעניין זה המליצה הוועדה לפתח כלי ניהול חלופיים לניהול המידע המשרדי, תוך גיבוש קריטריונים לשקיפות ולפומביות של מבנה ההוצאות המשרדי באופן שיאפשר פיקוח ציבורי על הקצאת המשאבים המשרדיים.

משרד מבקר המדינה מצא עוד כי כמה תקנות תקציב מקבצות יחדיו פרויקטים רבים, ולפיכך הן מתוקצבות בסכומים גדולים מאוד. לדוגמה - התקנה "פרויקטי שירות" של חברת הרכבת תוקצבה בשנת 2015 בהרשאה להתחייב בסכום של 648 מיליון ש"ח (תקציב מקורי); התקנה "אחזקת כבישים" של נת"י תוקצבה ב-1.4 מיליארד ש"ח בתקציב מזומן וב-1.3 מיליארד ש"ח בתקציב הרשאה להתחייב (תקציב מקורי); התקנה "תכנון תומך דיוור" של נת"י תוקצבה ב-697 מיליון ש"ח בתקציב מזומן מקורי.

אג"ת ציין בתשובתו כי הוא פועל לצמצום מספר התקנות כדי לאפשר גמישות למשרדי הממשלה, וכי החלוקה לתקנות מתבצעת רק כאשר יש הצדקה מבחינת מעקב ובקרה. עוד ציין אג"ת כי פירוט של כל הפרויקטים בספר התקציב יגרום לעומס רב של מידע ויקשה על משרד התחבורה ליישם את תכנית העבודה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי כאשר רמת הפירוט בתכניות התקציב נמוכה, ובייחוד כאשר מדובר בסכומי תקציב כה גדולים, הדבר מאפשר למשרד האוצר ולמשרד התחבורה להגיש לאישור הכנסת תקציב שאינו מתוכנן לפרטיו. הדבר גם מאפשר להם לבצע בתקציב שינויים רבים ובסכומים גדולים במהלך השנה, וזאת בלי שהם מחויבים לקבל מוועדת הכספים אישור מראש לשינויים או אף לדווח לה עליהם. לדוגמה, בספטמבר 2013 העביר אג"ת סכום של כ-7.28 מיליארד ש"ח הרשאה

אופן החלוקה הנוכחי
של פריטי תקציב
פיתוח התחבורה אינו
משקף באופן ברור די
הצורך את חלוקת
התקציב ואת תכנון
הפעולות לשנה
הקרובה, ואינו
מאפשר שקיפות
מספקת

להתחייב מתקנת הררובה בתכנית "כבישים בין-עירוניים" לתקנות אחרות בתכנית (ראו להלן על תקצוב הרשאה להתחייב בתקנות ררובה). מכיוון שההעברה התבצעה בין תקנות שונות באותה תכנית, הרי שאג"ת לא היה מחויב לדווח על כך לוועדת הכספים אלא רק לחשב הכללי. באופן זה סכומים גדולים מאוד מהתקציב - מיליארדי ש"ח - מוקצים ללא שקיפות מספקת כלפי נציגי הציבור בכנסת.

אמנם סעיף פיתוח התחבורה מחולק בהתאם לחוק לסעיפים, לתחומי פעולה ולתכניות, אך משרד מבקר המדינה מעיר כי אופן החלוקה הנוכחי של פריטי תקציב פיתוח התחבורה אינו משקף באופן ברור די הצורך את חלוקת התקציב ואת תכנון הפעולות לשנה הקרובה, ואינו מאפשר שקיפות מספקת כלפי הכנסת והציבור. כפי שניתן לראות בלוח 2, סעיף זה מחולק כיום לשני תחומי פעולה בלבד המיועדים לפיתוח תשתיות (תח"צ וכבישים), וכל אחד מהם מחולק לשתי תכניות בלבד. כל אחת מהתכניות מייצגת תחום פעילות שלם של המשרד, הכולל עשרות פרויקטים ופעילויות, והתקציב עבור כל תכנית מסתכם במיליארדי ש"ח. הפירוט של הפרויקטים השונים מוצג ברמת התקנות רק לאחר שהכנסת מאשרת את התקציב, ולעתים קרובות תקנה אחת מייצגת פרויקטים רבים שאינם מפורטים כלל. בכך נפגעת היכולת של הכנסת להיות מעורבת יותר בתהליך הקצאת תקציב הפיתוח של משרד התחבורה, היות שבבואה לאשר את התקציב לא עומד לרשותה מידע מפורט על הפרויקטים המתוכננים שעבורם מוקצה התקציב ובכלל זה הסכום המבוקש עבור כל פרויקט. זאת ועוד, חלוקה זו מאפשרת למשרד האוצר ולמשרד התחבורה לבצע שינויי תקציב בסכומים גדולים מאוד, לעתים של מיליארדי ש"ח, בלי להביאם לאישור ועדת הכספים או אף לידיעתה. בכך נפגע גם הפיקוח של הכנסת על שינויים המתבצעים בתקציב במשך השנה.

משרד מבקר המדינה מדגיש כי חשוב להקפיד שנתוני התקציב ישקפו בבירור את אופן חלוקת התקציב ואת ההחלטות המתקבלות בעניין זה. על משרדי התחבורה והאוצר לדאוג לכך שהשינויים הנעשים במבנה התקציב לא יפגעו בעיקרון זה. על משרד האוצר לפתח בהקדם האפשרי את הכלים המזכירים לניהול התקציב על ידי משרדי הממשלה וכן לקבוע כללי דיווח מתאימים - הן לכנסת והן לציבור - שיאפשרו להציג את הוצאות הממשלה באופן פומבי בשקיפות וברמת פירוט גבוהה.

דברי הסבר להצעת התקציב

להצעת חוק התקציב המוגשת לכנסת מצורפים דברי הסבר, שאמורים לפרט למה נועדו הסכומים שהוקצו בתקציב, בייחוד המהותיים שבהם; זאת תוך פירוט מדדי תפוקות הניתנים לכימות וחתך השוואתי של הסכומים שהוקצו במשך השנים³⁴.

34 בעניין זה, ראו מבקר המדינה, דוח 55ב (2005) "תקציב המדינה - תהליך הכנתו ועדכונו", עמ' 247-248.



ראוי שאג"ת ישפר את מבנה דברי ההסבר באופן שהם יהיו נוחים יותר להבנה וכן ראוי שהוא יכלול בהם נתונים מפורטים יותר בעניין הפרויקטים, לפחות בעניין העיקריים שבהם

בדברי ההסבר להצעת התקציב של משרד התחבורה יש להציג את הפרויקטים העיקריים, ההמשכיים והמתוכננים לקראת השנה הנדונה.

בדיקת דברי ההסבר העלתה: (א) לא הוצגה השוואה בין האומדן המעודכן של עלות הפרויקטים לבין האומדן המקורי, ולמותר לציין כי לא הובאו הסברים להבדלים בין האומדנים; (ב) בדברי ההסבר לא נכללו נתונים על הסכום שהושקע בפרויקטים עד אותו מועד ועל יתרת הסכום הנדרשת להשלמתם; (ג) בדברי ההסבר מובא, בדרך כלל, מועד הסיום המעודכן של כל פרויקט, אולם לא צוין בהם המועד המקורי שנקבע לסיום הפרויקט והסיבות לפיגור בביצועו, במקרים בהם היה פיגור בביצוע. כמו כן לא צוינו "אבני הדרך" העיקריות של הפרויקטים ואם עמדו בהן. פירוט זה חסר במיוחד בעניינם של הפרויקטים הגדולים והמורכבים.

דברי ההסבר להצעת התקציב של משרד התחבורה נחלקים לכמה פרקים. לעתים קרובות הסברים על הפרויקטים מפוזרים בין הפרקים השונים, והדבר גורם לסרבול ומקשה את ההבנה של כל פרויקט.

אג"ת כתב בתשובתו: "בהכנת הצעת התקציב יש קונפליקט תמידי לגבי רמת הפירוט הראוי, מצד אחד יש רצון להרחיב ולפרט ככל האפשר, מצד שני, אין טעם לגרום להצפת מידע אשר תכביד עוד יותר על מקבלי ההחלטות. אין לאג"ת התנגדות עקרונית להרחבת דברי ההסבר, למעט השיקול הנ"ל".

לדעת משרד מבקר המדינה, משיקולי שקיפות ובהירות של התקציב ודברי ההסבר הנלווים לו, ראוי שאג"ת ישפר את מבנה דברי ההסבר באופן שהם יהיו נוחים יותר להבנה וכן ראוי שהוא יכלול בהם נתונים מפורטים יותר בעניין הפרויקטים, לפחות בעניין העיקריים שבהם. משרד מבקר המדינה כבר העיר בעבר שהצגה חלקית של מידע בדברי ההסבר פוגעת בשקיפות התקציב, עלולה לפגוע ביכולתם של מקבלי ההחלטות לקבל את ההחלטה המיטבית בעת אישור התקציב ומקשה על הציבור לעמוד על סדרי העדיפות הלאומיים בהקצאת תקציב המדינה³⁵.

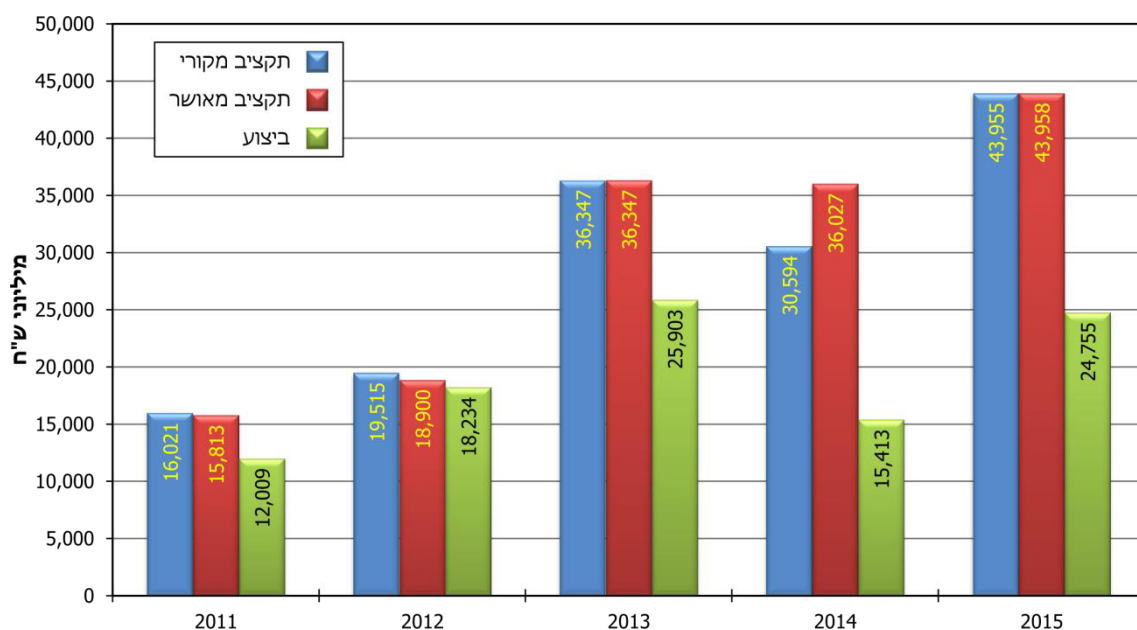
תקציב הרשאה להתחייב

חוק יסודות התקציב קובע כי יש לציין בחוק התקציב השנתי את סכומי ההוצאה, את ההוצאה המותנית בהכנסה, את ההרשאה להתחייב ומספרי שיא של כוח אדם. "תקציב ההוצאה" (הנקרא כאמור גם "תקציב מזומן") הוא הסכום שהממשלה רשאית להוציא במזומן בשנת הכספים. תקציב "הרשאה להתחייב" מציין את הסכום המרבי שהממשלה רשאית להתחייב עליו בשנת הכספים, ושההוצאה בגינו עשויה להתבצע בשנה הנוכחית או בשנים הבאות. תקציב ההרשאה להתחייב משמש בדרך

כלל לתקצוב פרויקטי פיתוח שביצועם נפרס על פני כמה שנים, והוא מאפשר לגשר על פני כמה שנות תקציב באמצעות מתן היתר להתחייב בשנת תקציב מסוימת על חשבון תקציבי השנים הבאות. במסגרת סעיפי תקציב פיתוח לא ניתן לחתום על חוזים חדשים עם גורמים חיצוניים בלי שנכלל בתקנה תקציב הרשאה להתחייב מתאים. הקצאת תקציב הרשאה להתחייב בתקנה מסוימת מעידה על מחויבותו של משרד האוצר לתקצב בעתיד גם את תקציב המזומן הדרוש לצורך התשלום לספקים שעמם התקשר המשרד. חוק יסודות התקציב מאפשר להעביר משנה לשנה עודפים שנותרו בתקציב ההרשאה להתחייב. לפי מדיניות אגף התקציבים, אם בסוף שנת תקציב נותרים עודפי תקציב הרשאה להתחייב שלא נוצלו, הם נמחקים ואינם מועברים לשנה העוקבת.

תקציב ההרשאה להתחייב בסעיף הפיתוח של משרד התחבורה הוא השני בגודלו (אחרי תקציבו של משרד הביטחון), ובשנים האחרונות היה שיעורו כ-30% מכלל תקציב ההרשאה להתחייב של הממשלה. להלן בתרשים 1 מובאים נתונים על תקציבי ההרשאה להתחייב שתוקצבו בשנים 2011-2015 בסעיף הפיתוח של משרד התחבורה, וכן נתונים על ביצוע תקציב ההרשאה להתחייב.

תרשים 1: תקציב ההרשאה להתחייב בסעיף הפיתוח של משרד התחבורה התקציב המקורי, התקציב המאושר והביצוע, שנים 2011-2015



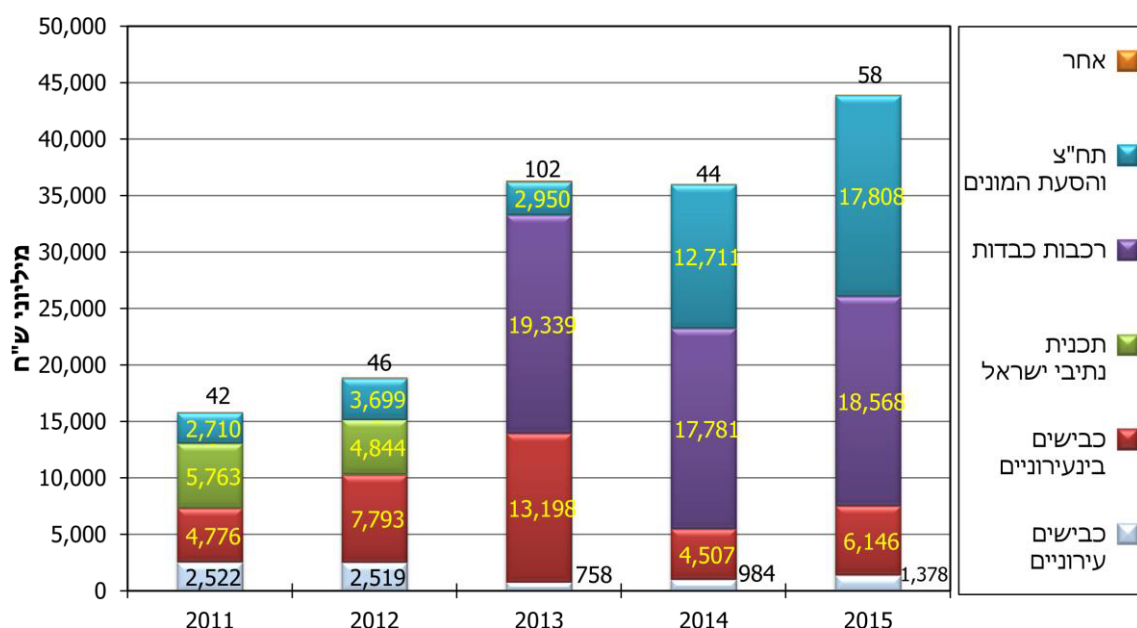
מקור: עיבודים שעשה משרד מבקר המדינה על נתוני תקציב שהתקבלו מאג"ת.

מהתרשים ניתן ללמוד על מגמת הגידול המתמשכת בתקציבי ההרשאה להתחייב המוקצים לסעיף הפיתוח של משרד התחבורה. בפרט, בשנת 2013 חל לכאורה גידול ניכר בתקציב לעומת השנים 2012 ו-2011. אולם גידול זה מקורו, בין היתר, בכך שבשנים 2011 ו-2012 לא תוקצבה כלל הרשאה להתחייב בתכניות הפיתוח של חברת הרכבת, ואילו בשנים 2013 ו-2014 הוקצתה לצורך פיתוח רכבות כבדות הרשאה להתחייב בסך כ-19.3 מיליארד ש"ח וכ-13.2 מיליארד ש"ח, בהתאמה. למרות היעדר התקצוב, בשנים 2011 ו-2012 נרשם ביצוע של הרשאה להתחייב בתכניות המיועדות לחברת הרכבת בסך מאות מיליוני ש"ח. משרד מבקר המדינה כבר העיר בעבר על שלא תוקצבה הרשאה להתחייב בהתאם לתכניות הפיתוח של הרכבת ובהתאם לתכנית נתיבי ישראל, ומנגד נרשם ביצוע בתכניות התקציב של הרכבת³⁶. בשנת 2015 חל גידול בתקציב, בעיקר בעקבות הגידול בסך ההרשאה להתחייב לתחום התחבורה הציבורית והסעת המונים. בנתוני הביצוע מגמת הגידול ברורה פחות, ובולטת שנת 2014 שבה רמת הביצוע הייתה אף נמוכה מזו של שנת 2012. נוסף על כך ניכר גם הפער הגדול בין התקצוב לבין ניצול התקציב. ניתוח מעמיק יותר של נתוני הביצוע יובא בהמשך.

להלן בתרשים 2 מוצגת חלוקה של תקציב ההרשאה להתחייב המאושר על פי תחומי הפעילות העיקריים של משרד התחבורה:

36 מבקר המדינה, **דוח שנתי 64א** (2013), בפרק "רכבת ישראל בע"מ - רכישת קרונות", עמ' 712-708.

תרשים 2: חלוקת תקציב הרשאה להתחייב מאושר על פי תחומי הפעילות העיקריים, תקציב הפיתוח, שנים 2011-2015



מקור: עיבודים שעשה משרד מבקר המדינה על נתוני תקציב שהתקבלו מאג"ת.

מהנתונים אפשר ללמוד על מגמת הגידול בתקציבים המוקצים לתחומי הפעילות של התחבורה הציבורית והסעת ההמונים בשנים 2014 ו-2015, בעיקר בעקבות קידום הקו האדום של הרכבת הקלה בגוש דן והארכות של קו הרכבת הקלה בירושלים. לתכנית נתיבי ישראל הוקצה בשנים 2011 ו-2012 תחום פעולה תקציבי נפרד, ואילו בשנים הבאות הפרויקטים שבתכנית שולבו בתכניות התקציב של כבישים בין-עירוניים ורכבות כבדות. הגידול בתקציב ההרשאה עבור כבישים בין-עירוניים בשנת 2013 מקורו בעיקר בתקצוב פרויקט כביש 6 בקטע יקנעם-סומך (בסך 6.48 מיליארד ש"ח).

תהליך תקצוב הרשאה להתחייב

1. הצוות באג"ת שאחראי לתקציב משרד התחבורה (להלן - צוות תחבורה באג"ת) ונציגי משרד התחבורה הסבירו למשרד מבקר המדינה במהלך הביקורת כי מדי שנה (פרט לשנים שבהן מונהג תקציב דו-שנתי), לקראת הכנת התקציב לשנה הבאה, נוהגים משרד התחבורה ואג"ת לחתום על סיכום תקציבי, ובו מסכמים בין היתר אילו תכניות ופרויקטים יקדמו משרד התחבורה והגופים הכפופים לו בשנה האמורה. הסיכום התקציבי מבוסס, בין היתר, על תכניות החומש

ותכניות העבודה הרב-שנתיות של חברות התשתית ועל החלטות ממשלה שהתקבלו, אך הוא מושפע גם מתחזיות והערכות של אג"ת לגבי יכולתו להקצות תקציב מזומן עבור הפרויקטים בשנים הבאות. הסיכום התקציבי הוא בבחינת התחייבות של אג"ת לתקצב את הפעולות שצוינו בו. למעשה, אג"ת הוא שקובע בסופו של דבר את סכום ההרשאה להתחייב בתקציב הפיתוח של משרד התחבורה, ומעורבותם של משרד התחבורה וחברות התשתית בתהליך קביעת הסכום מועטה בלבד.

משרד מבקר המדינה בדק את הסיכומים התקציביים שנחתמו בשנים האחרונות. בסיכום התקציבי שנחתם באוגוסט 2015 לשנים 2015 ו-2016³⁷ אכן פורטו תכניות ופרויקטים לקידום בשנים הבאות. במרבית תכניות הפיתוח והפרויקטים - אך לא בכולן - צוין בסיכום התקציבי גם תקציב ההרשאה להתחייב שיוקצה להם. לעומת זאת, בסיכום התקציבי שנחתם במאי 2013 לשנים 2013 ו-2014³⁸ הוזכרו רק הפחתות בתקציב הפיתוח של משרד התחבורה, שבאו לידי ביטוי בדחיית ביצועם של פרויקטים וב"צמצום של ביצוע פרויקטים". לגבי כמה פרויקטים נכתב במפורש כי הם יתוקצבו במלואם או כי המשרדים יתמכו בהמשך קידומם, אולם לא צוינו לגביהם סכומי תקציב. עוד נכתב בסיכום התקציבי: "סיכום תקציבי זה מהווה מענה מלא לתקציב משרד התחבורה לשנים 2013-2014. למעט האמור במפורש לעיל, אין בסיכום תקציבי זה כדי לגרוע מסיכומים קודמים בין המשרדים". צוות תחבורה באג"ת כתב למשרד מבקר המדינה במהלך הביקורת כי בהתאם להחלטת ממשלה, ככלל, בשנה זו לא אושרו פרויקטים חדשים, וכי פרויקטים שנכללו בתכנית החומש נדחו, וזאת בשל הצורך לצמצם את ההוצאה התקציבית. להלן בלוח 3 מובאים נתונים על תקציב המזומן נטו³⁹ ועל תקציב ההרשאה להתחייב המקוריים שתוקצבו בסעיף הפיתוח של משרד התחבורה בשנים 2013 ו-2014, בהשוואה לשנת 2012:

- | | |
|----|---|
| 37 | בשנת 2015 התקיימו בחירות כלליות לכנסת ולכן תקציב המדינה לא אושר במועד. ב-19.11.2015 אושר תקציב מדינה דו-שנתי לשנים 2015 ו-2016. |
| 38 | בשנת 2013 התקיימו בחירות כלליות לכנסת ולכן תקציב המדינה לא אושר במועד. ב-30.7.2013 אושר תקציב מדינה דו-שנתי לשנים 2013 ו-2014. |
| 39 | "תקציב מזומן נטו" הוא תקציב המזומן ללא "הוצאה מותנית בהכנסה" (ראו להלן הסבר). |



מאחר שהסיכום
התקציבי אמור לקבוע
אילו פרויקטים יקודמו
ולשמש בסיס
לתקצוב ההרשאה
להתחייב, יש לוודא
שיפורטו בו, לכל
הפחות, הפרויקטים
העיקריים

לוח 3: תקציב מקורי בסעיף 79 במזומן ובהרשאה להתחייב, שנים 2013 ו-2014, בהשוואה לשנת 2012

	2014		2013		2012
	שיעור הגידול לעומת שנת 2012	תקציב מקורי (מיליארדי ש"ח)	שיעור הגידול לעומת שנת 2012	תקציב מקורי (מיליארדי ש"ח)	תקציב מקורי (מיליארדי ש"ח)
תקציב מזומן נטו	18%	12.2	15%	11.8	10.3
תקציב ההרשאה להתחייב	57%	30.6	86%	36.3	19.5

מקור: עיבודים שעשה משרד מבקר המדינה על נתוני תקציב שהתקבלו מאג"ת.

כאמור, בסיכום התקציבי לשנים 2013 ו-2014 סיכמו משרד התחבורה ואג"ת על הפחתות בתקציב משרד התחבורה ולא צוינו בו פרויקטים חדשים. הנתונים המוצגים בלוח 3 מעידים על גידול בתקציבים שהוקצו בשנים אלה בסעיף תקציב פיתוח תחבורה - בתקציב המזומן ובעיקר בתקציב ההרשאה להתחייב - זאת בשיעורים גבוהים בהרבה משיעור הגידול בכלל תקציב המדינה (שעל פי ההחלטות היה 8% בשנה זו).

אג"ת ומשרד התחבורה כתבו בתשובותיהם כי לעתים הפחתה בתקציב הפיתוח משמעה מיתון של שיעור הגידול הנגזר מהתכנית הרב-שנתית, ולא הפחתה אבסולוטית לעומת השנה הקודמת.

משרד מבקר המדינה מעיר כי בהיעדר פירוט נוסף בסיכום התקציבי לא ניתן לדעת מה היה בפועל גובה הקיצוץ בתקציב התחבורה ולאילו פרויקטים יועדו התקציבים שהוקצו. לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שהסיכום התקציבי אמור לקבוע אילו פרויקטים יקודמו ולשמש בסיס לתקצוב ההרשאה להתחייב, יש לוודא שיפורטו בו, לכל הפחות, הפרויקטים העיקריים.

זאת ועוד, בדברי ההסבר שהוגשו לכנסת בצירוף להצעת התקציב לא הוזכרו קיצוצים או הפחתות מן התקציב ולא פורטו הפרויקטים שידחו בגין ההתאמות הנדרשות בתקציב משרד התחבורה. כמו כן חסר בדברי ההסבר ניתוח של הגידול הניכר בתקציב ההרשאה להתחייב, שהוא התקציב הנדרש לצורך קידום פרויקטים חדשים. לגבי הפרויקטים שפורטו בדברי ההסבר, לא צוין מה תקציב ההוצאה או ההרשאה להתחייב שדרוש בגינם לשנים 2013 ו-2014.

2. תקנות הרזרבה בתקציב המדינה נועדו לשמש למימון אירועים לא צפויים המתרחשים באותה שנה ומחייבים תוספות תקציב, או לשמש "כרית ביטחון" אם התחזיות שעליהן מתבסס התקציב יתגלו בדיעבד כשגויות. למשל, יש בתקציב תקנות המשמשות כרזרבה לכיסוי עלויות לא צפויות בגין התייקרויות ורזרבה לצורכי עמידה ביעד הגירעון.

נמצא כי מרבית סכום ההרשאה להתחייב לפרויקטים מתוקצבת בתחילת השנה בתקנות הרזרבה שבכל אחת מתכניות התקציב, ורק לפני התחלת ביצועו של פרויקט אג"ת מבצע העברה תקציבית של ההרשאה להתחייב מתקנת הרזרבה לתקנה המיועדת למימון הפרויקט. צוות תחבורה באג"ת הסביר למשרד מבקר המדינה כי הוא פועל בדרך זו על מנת לוודא שתקציב ההרשאה להתחייב מנוצל רק כאשר הפרויקטים בשלים לביצוע.

להלן הסבר על תהליך העברת תקציב ההרשאה להתחייב מתקנות הרזרבה לתקנות הייעודיות של הפרויקטים: במרבית הפרויקטים אג"ת מתקצב בשלב הראשון הרשאה להתחייב לתכנון הפרויקט ולקידום זמינותו⁴⁰. בסיומו של שלב זה חברת בקרה מטעם משרד התחבורה ומשרד האוצר בודקת אם הפרויקט בשל לקראת פרסום מכרז לביצועו, ולאחר מכן אג"ת מתקצב הרשאה להתחייב לביצוע הפרויקט, באמצעות העברה תקציבית מתקנת הרזרבה לתקנה המיועדת לפרויקט. נציגי הממשלה בגוף המוסמך שולחים לחברת התשתית התחייבות חתומה למימון ביצוע הפרויקט. התחייבות זו משמעה ניצול (או ביצוע) של ההרשאה להתחייב שנקבעה בתקציב משרד התחבורה. רק לאחר מכן רשאית החברה לפרסם מכרז לביצוע הפרויקט.

להלן נתונים על תקציב הרשאה להתחייב מקורי שנקבע בסעיף תקציב הפיתוח של משרד התחבורה ועל החלק שתוקצב בתקנות רזרבה:

40 התכנון עצמו נחלק לכמה תתי-שלב, ובמהלכו גם מבצעים בדיקות כדאיות כלכלית (עבור פרויקטים שעלותם מעל 50 מיליון ש"ח) ותכנון סטטוטורי.

מנתוני הלוח אפשר
ללמוד כי כמעט בכל
שנה עם אישור
התקציב בכנסת בין
80% ל-95% מסכומי
ההרשאה להתחייב
מתוקצבים בתקנות
חזרה

לוח 4: תקציב מקורי של הרשאה להתחייב בסעיף 79, שנים 2011-2016
(במיליארדי ש"ח)

2016	2015	2014	2013	2012	2011	
26	49	30.6	36.3	19.5	16	סך תקציב הרשאה להתחייב
20.9 (80%)	24.8 (51%)	29.1 (95%)	34.5 (95%)	17.6 (90%)	13.6 (85%)	מזה: בתקנות חזרה

מקור: עיבודים שעשה משרד מבקר המדינה על נתוני תקציב שהתקבלו מאג"ת.

מנתוני הלוח אפשר ללמוד כי כמעט בכל שנה עם אישור התקציב בכנסת בין 80% ל-95% מסכומי ההרשאה להתחייב מתוקצבים בתקנות חזרה. יוצאת דופן היא שנת 2015, שבה מחצית מתקציב ההרשאה להתחייב תוקצבה בתקנות חזרה. יצוין כי בשנה זו תקציב המדינה אושר רק בנובמבר, ולכן בעת אישור התקציב כבר היה ידוע אילו פעולות הדורשות הרשאה להתחייב יצאו לפועל. בדיקה של נתוני תקציב ההרשאה להתחייב בסעיפי תקציב פיתוח של משרדי ממשלה אחרים העלתה ששיטת פעולה זו נהוגה רק לגבי תקציב משרד התחבורה.

בהקשר זה נביא שוב כדוגמה את ההעברה התקציבית בסך 7.28 מיליארד ש"ח מספטמבר 2013, שהוזכרה לעיל. כאמור, סכום זה הועבר מתקנת החזרה בתכנית "כבישים בין-עירוניים" לתקנות הרשאה להתחייב אחרות שבתכנית, בלי שדווח על כך לוועדת הכספים. מתוך סכום זה כ-6.48 מיליארד ש"ח הועברו לתקנה "חברת כביש חוצה ישראל - כביש 6 - יקנעם-סומך - נתיבי ישראל"⁴¹, המשמשת לתקצוב פרויקט הארכת כביש חוצה ישראל לכיוון צפון. בהחלטת הממשלה שאישרה את תכנית נתיבי ישראל צוין כי העלות המוערכת של הפרויקט היא 3 מיליארד ש"ח בלבד, ומכאן שהסכום שהוקצה לבסוף מתקנת החזרה היה גדול ב-116% (יותר מפי שניים) מהאומדן המקורי.

חברת כביש חוצה ישראל ואג"ת הסבירו בתשובותיהם⁴² כי האומדן המקורי בסך 3 מיליארד ש"ח התייחס לעלות ההקמה בלבד, וכי הסיבה לפער שבין סכום זה לבין 6.48 מיליארד ש"ח היא שמדובר באומדן הכולל גם עלויות מימון, תפעול ותחזוקה עד שנת 2048 (סוף תקופת הזיכיון).

משרד מבקר המדינה מעיר כי בחוברת דברי ההסבר שצורפה להצעת התקציב לשנים 2013 ו-2014 המידע היחיד שצוין בנוגע לפרויקט זה היה שמתקיים הליך מכריז לביצועו, בשיתוף המגזר הפרטי. לא צוינו כלל פרטים נוספים על הפרויקט, ובפרט לא צוינו אומדן העלויות הכולל שלו (לרבות העלויות לזכיון), אומדן העלויות הצפויות למדינה והסיבה להגדלתו. גם בתכנית העבודה של

41 תקנה מס' 79510165.

42 תשובת חברת כביש חוצה ישראל למשרד מבקר המדינה ממאי 2016.

חברת כביש חוצה ישראל מאוקטובר 2013 לא הובאו הסברים מספקים על הפרויקט. אמנם נכתב בתכנית כי אומדן עלות הפרויקט למדינה הוא כ-7 מיליארד ש"ח, אולם לא פורטו בה אומדן של סך עלות הפרויקט (העלויות למדינה ולזכיין הפרטי גם יחד), מבנה ההסכם עם הזכיין ופירוט של התשלומים לזכיין.

דוגמה זו ממחישה גם את היעדר האחידות בדברי ההסבר שמוגשים לכנסת בצירוף להצעת תקציב המדינה, וכן את המחסור בפירוט לגבי פרויקטים רבים, ובהם פרויקטים גדולים.

בשל מבנה תקציב פיתוח התחבורה וכן לנוכח השיטה שבה נוהג צוות תחבורה באג"ת להקצות את מרבית תקציב ההרשאה להתחייב בתקנות חרבה התאפשרה הקצאתו של סכום גדול במיוחד לפרויקט זה מתקציב המדינה, בלי שהובאו לפני הכנסת והציבור שום הסברים שאפשר ללמוד מהם מדוע חל בעלויות הפרויקט גידול ששיעורו, כאמור, למעלה מפי שניים מהאומדנים המקוריים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי תקצוב ההרשאה להתחייב בתקנות החרבה, בשילוב עם המבנה הנוכחי של סעיף תקציב הפיתוח של משרד התחבורה, אינם עולים בקנה אחד עם סעיף 3 בחוק היסוד, הקובע כי הצעת חוק התקציב תהיה מפורטת וכי התקציב יביא את הוצאות הממשלה הצפויות והמתוכננות. הדבר מאפשר להגיש לאישור הכנסת תקציב ללא תכנון מספק של תכניות המשרד לשנת התקציב, ובאופן שעוקף הליכי עבודה מושכלים לאישור התקציב. יש בכך כדי להגביר את הפגיעה בשקיפות כלפי הכנסת וכלפי הציבור לעניין התקציב, היות שאף אם יבקש חבר כנסת או גורם בציבור לבחון את התקציב ברמה מפורטת של תקנות אחרי אישור חוק התקציב השנתי בכנסת, הוא לא יוכל ללמוד על פירוט הפרויקטים המתוכננים שעבורם מתקצבת ההרשאה להתחייב ואף לא על הסכום המיועד לכל פרויקט.

גם בעת העברת תקציב ההרשאה מתקנות החרבה לתקנות הייעודיות יש חוסר שקיפות כלפי הכנסת, מאחר שמדובר בהעברות תקציב בין תקנות חרבה באותה תכנית תקציב שאינן מחייבות את אישור ועדת הכספים ואף לא מדווחות לה. זאת אף שלעיתים מדובר בהעברות תקציב של מיליארדי ש"ח⁴³.

אג"ת ציין בתשובתו כי פרויקטי הפיתוח מתאפיינים בתנודתיות הן בהיבט התקציבי והן בלוחות הזמנים. כדי להתמודד עם תנודות אלה, ההרשאה להתחייב מתוקצבת בתחילת השנה בררבה לאותה תכנית, והפרויקט עצמו

43 בהקשר זה נמצאו דוגמאות להעברות נוספות בסכומים גדולים, לדוגמה פניות 79-001 ו-79-002 משנת 2016.

תקצוב מרבית ההרשאה להתחייב בתקנות חרבה פוגעת פגיעה של ממש בשקיפות התקציב ובבקרה על ניצולו למטרות שלשמן הוא יועד

מתקצב רק כאשר הוא אכן מוכן לביצוע. אג"ת הוסיף כי העברת התקציב מתקנת הרחבה לתקנה הייעודית בשלב המוכנות לביצוע מאפשרת לו לבדוק את איכות התכנון ואת מרכיביו ולהקצות את התקציב על פי האומדן המדויק ביותר.

משרד מבקר המדינה מעיר כי שיטת פעולה זו למעשה מרוקנת מתוכן את תהליך הכנת תקציב ההרשאה להתחייב, שאמור להתבצע בהתאם לצפי של הפרויקטים שיצאו לפועל באותה שנה. על משרד התחבורה וחברות התשתית לפעול לתכנון נכון יותר של הפעולות ולהפחתת החריגות בתקציב ובזמנים של הפרויקטים. על אג"ת לשפר את תהליכי תקצוב ההרשאה להתחייב בתקנות הייעודיות, ולדאוג שהתקציבים יוקצו בין תחומי הפעילות והפרויקטים השונים בהתאם לתכניות של משרד התחבורה ושל חברות התשתית ובאופן שיביא לניצול מיטבי של התקציב. כפי שהוסבר לעיל, חברות התשתית ממילא אינן יכולות להשתמש בתקציב ההרשאה להתחייב, גם אם הוא הוקצה בתקנה הייעודית, ללא קבלת התחייבות מטעם הגוף המוסמך - שרציגי אג"ת חברים בו - וזאת לאחר ששוכנע כי הפרויקט אכן מוכן לביצוע. לעומת זאת, תקצוב מרבית ההרשאה להתחייב בתקנות חרבה פוגעת פגיעה של ממש בשקיפות התקציב ובבקרה על ניצולו למטרות שלשמן הוא יועד, מה גם שזו אינה מטרתם של סעיפי החרבה.

זאת ועוד, אף שלטענת אג"ת התקצוב באמצעות תקנות החרבה מסייע לו לתקצב את הפעולות באופן מדויק יותר, הרי שלעיתים בסוף השנה נותרים סכומי תקציב גדולים שהוקצו לתקנות ייעודיות לפרויקטים אך לא נוצלו. הדבר מלמד על חוסר דיוק רב בתקצוב גם בשיטת העבודה הנוכחית (ראו להלן פירוט לגבי ביצוע תקציב ההרשאה להתחייב).

3. נמצאו מקרים שבהם תקציב ההרשאה להתחייב הועבר מתקנות החרבה לתקנות הייעודיות רק לקראת סוף השנה, בעוד שבמהלך השנה היה ביצוע של הרשאה להתחייב בתקנות הייעודיות. לדוגמה:

א. בתכנית תקציב רכבות כבדות⁴⁴ הוקצתה בתקציב המקורי בשנת 2013 הרשאה להתחייב בתקנת חרבה בסך 19.3 מיליארד ש"ח. בתקנות הייעודיות לא הוקצתה כלל הרשאה להתחייב. בחודשים ינואר עד אוקטובר נרשם בתקנות הייעודיות ביצוע של הרשאה להתחייב בסך 243 מיליון ש"ח והתקנות נוהלו בחריגה. רק בחודשים נובמבר ודצמבר הועבר תקציב בסך 16.2 מיליארד ש"ח מתקנת החרבה לתקנות הייעודיות.

ב. אופן פעולה דומה הסתמן באותה תכנית גם בשנת 2014: בתקציב המקורי תוקצבה הרשאה להתחייב אך ורק בתקנת החרבה בסכום של 13.2 מיליארד ש"ח. עד סוף ספטמבר הועבר לתקנות הייעודיות סכום של 12.3 מיליארד ש"ח, בעוד שהביצוע בתקנות אלה הסתכם עד אותו מועד ב-16.2

מיליארד ש"ח. רק בדצמבר תוקצבה הרשאה להתחייב נוספת בתקנות, כך שהתקנות נוהלו במשך כמה חודשים בחריגה בהיקף של מיליארדי ש"ח. במקרה זה התכנית כולה נוהלה גם היא בחריגה של כ-2 מיליארד ש"ח בחודשים ספטמבר ואוקטובר.

על פי הוראות התכ"ם⁴⁵, חשב המשרד הוא הגורם האחראי לביצוע התקציב ולבקרה עליו על מנת לוודא שלא תיווצר חריגה מהתקציב שאושר בחוק התקציב השנתי. לשם כך עליו לבצע בדיקות יזומות לאיתור חריגות בתקציב המשרד ולדווח על כך למנהל הכללי של המשרד. הוראות התכ"ם אף מדגישות כי חריגה מרמת תכנית כפי שאושרה על ידי המחוקק היא עבירה על החוק, וחריגה מתקנה היא עבירה מינהלית. ההוראות מאפשרות לחשב לחרוג מתקציב הקבוע בתקנה אך ורק אם אין חלופה אחרת, ובתנאי שחריגה זו לא תגרום לחריגה מתקציבה הכולל של התכנית. אם יש חשש שתיווצר חריגה מתקציב התכנית, על החשב לדווח על כך לחשב הכללי ולאג"ת.

בכל אחת מהשנים 2013 ו-2014 תקנות נוהלו בחריגה מתקציב ההרשאה להתחייב, לעתים בסכומים גדולים מאוד, דבר שהוא כאמור בגדר עבירה מינהלית. בחלק מהמקרים התקיימה חריגה גם ברמת התכנית, ולכן מדובר אף בחריגה מחוק התקציב השנתי. לדעת משרד מבקר המדינה, היה על חשב משרד התחבורה דאז להתריע על החריגות האמורות ולמנוע אותן.

משרד התחבורה כתב בתשובתו: "בשנים האחרונות הוחמרה ההקפדה על נהלי הבקרה והפיקוח בנושא והמשרד מתנהל מול אגף התקציבים בנושא כדי למנוע מקרים מעין אלו... החשב מאשר ביצוע הרשאה להתחייב לפני תקצובה במשורה ואך ורק בהתאם להוראות".

4. עבור כמה מתחומי הפעילות שבתקציב הפיתוח של משרד התחבורה מוקצה מראש תקציב הרשאה להתחייב, ומשרד התחבורה הוא הקובע לאילו פרויקטים להקצות את התקציב, לאחר קבלת אישור לכך מאג"ת (להלן - סלים). לדוגמה, בתקציב הפיתוח של כבישים בין-עירוניים יש סלים לפרויקטים במוקדי סיכון, לפרויקטים של תחזוקת כבישים, לתכנון פרויקטים ולפרויקטים של כבישים חוצים ביישובי מיעוטים. בתקציב הפיתוח של כבישים עירוניים יש סלים לפרויקטים בתחום הבטיחות, לפרויקטים של תח"צ, לפרויקטים של פיתוח עורקי תחבורה ראשיים ביישובים, לפרויקטים של שבילי אופניים ולפרויקטים ביישובי מיעוטים. חלוקת סכומים מהסלים המיועדים לפרויקטים עירוניים מתבצעת בהתאם לקריטריונים שנקבעו בנוהל עבודה בתחום התשתיות ברשויות המקומיות.

45 הוראה מס' 1.2.1 מ-1.8.08 שכתרתה "חוק התקציב השנתי - כללי" וכן הוראה מס' 1.2.5 מאותו תאריך שכתרתה "דיווח על חריגות בתקציב".

היקף הסלים המיועדים לפרויקטים במוקדי סיכון, לתחזוקת כבישים בין-עירוניים ולתכנון וקידום של זמינות פרויקטים נקבע בתכנית החומש של נת"י והוקצה עבורם תקציב. לעומת זאת, לא הוצגה למשרד מבקר המדינה מתודולוגיה מסודרת בנוגע לאופן קביעת היקף התקציב עבור הסלים בתקציב הפיתוח של פרויקטים עירוניים או בתקציב הפיתוח של חברות שאין להן תכנית חומש, כדוגמת חברת כביש חוצה ישראל. נציגי משרד התחבורה ציינו לפני משרד מבקר המדינה כי לרוב היקף התקציבים הללו נקבע באמצעות משא ומתן בין משרד התחבורה לבין אג"ת, על בסיס הצרכים שמזהה משרד התחבורה, אולם היקף הצרכים אינו הפרמטר היחיד שלפיו נקבע היקף התקציבים.

להלן בלוח 5 נתונים על התקצוב המתוכנן של הרשאה להתחייב לסל של תחזוקת כבישים של נת"י בתכנית החומש ועל התקצוב בפועל:

לוח 5: תקציב הרשאה להתחייב לתחזוקה עבור חברת נתיבי ישראל, שנים 2011-2016 (במיליוני ש"ח)

סה"כ	2016	2015	2014	2013	2012	2011	
6,395	1,140	1,115	895	965	997	1,283	תקצוב מתוכנן על פי תכנית החומש
5,925	830	1,329	1,200	504	1,045	1,017	תקציב הרשאה להתחייב מקורי
8,382	*1,032	1,334	1,840	509	2,006	1,661	תקציב הרשאה להתחייב מאושר
6,611	*0	1,334	1,106	507	2,003	1,661	ביצוע הרשאה להתחייב

מקור: עיבודים שעשה משרד מבקר המדינה על נתוני תקציב שהתקבלו מאג"ת.
* נכון לתחילת אפריל 2016

מהנתונים עולה כי סכומי ההרשאה להתחייב המקוריים והמאושרים שהוקצו בשנים 2011-2016 עבור הסל לתחזוקת כבישים לא תאמו בשום שנה את הסכומים שצוינו בתכנית החומש, וסך הסכום שתוקצב (בתקציב ההרשאה המאושר) במשך שש השנים היה גדול בכ-2 מיליארד ש"ח (כ-131%) מהסכום שתוכנן בתכנית החומש. יתרה מזו, במהלכה של כל שנה כמעט⁴⁶ התווספו לתקציב התחזוקה סכומי הרשאה להתחייב גדולים. בחלק מהשנים הועברו התוספות בסוף השנה. לדוגמה, בדצמבר 2012 התווסף תקציב הרשאה

להתחייב בסכום של כ-616 מיליון ש"ח, ובדצמבר 2014 התווסף תקציב של 714 מיליון ש"ח, אולם הוא לא נוצל.

אג"ת כתב בתשובתו: "בניגוד לפרויקטים אחרים אשר הביצוע התקציבי שלהם תלוי במשתנים רבים שאינם ידועים מראש, ביצוע בתקציב התחזוקה הוא לרוב מידי ותלוי בגובה התקציב בלבד. אי לכך, כאשר נוצרים עיכובים בפרויקטי פיתוח אחרים, מועברים סכומים אלו לטובת תחזוקת כבישים".

סמנכ"ל הכספים של נת"י ציין לפני משרד מבקר המדינה כי קבלת הרשאה להתחייב מדי שנה מייקרת את עלות תחזוקת הכבישים מכיוון שהיא מחייבת את החברה לחתום מדי שנה על הסכמים חדשים עם קבלני התחזוקה. הוא ציין כי מבחינת החברה עדיף היה לחתום על הסכמים רב-שנתיים עם קבלני התחזוקה, דבר שמצריך להקצות לה הרשאה להתחייב עבור כל שנות ההסכם, לעומת המתכונת הנהוגה כיום שבה מוקצה תקציב הרשאה להתחייב המספיק לשנה אחת בלבד.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד התחבורה ומשרד האוצר לבחון את שתי שיטות העבודה - הסכם שנתי או הסכם רב-שנתי - ולהקצות את תקציבי ההרשאה להתחייב בהתאם לשיטה שתאפשר להשתמש בתקציבים המוקצים באופן היעיל והחסכוני ביותר, בכפוף לדיון.

להלן בלוח 6 נתונים על התקצוב המתוכנן של הרשאה להתחייב לסל של פרויקטים במוקדי סיכון בתכנית החומש ועל התקצוב בפועל:

לוח 6: תקציב הרשאה להתחייב לפרויקטים במוקדי סיכון של חברת נתיבי ישראל, שנים 2011-2016 (במיליוני ש"ח)

סה"כ	2016	2015	2014	2013	2012	2011	
1,150	175	175	175	175	200	250	תקצוב מתוכנן על פי תכנית החומש
750	150	200	0	0	200	200	תקציב הרשאה להתחייב מקורי
1,469	*190	256	390	190	263	180	תקציב הרשאה להתחייב מאושר
1,180	*52	255	240	190	263	180	ביצוע הרשאה להתחייב

מקור: עיבודים שעשה משרד מבקר המדינה על נתוני תקציב שהתקבלו מאג"ת.
* נכון לתחילת אפריל 2016

לצד הרצון להבטיח
גמישות בנוגע
להרשאה להתחייב,
חשוב למנוע דרכים
עוקפות הליכי אישור
תקציבי המבוססים
על תכנון, פיקוח,
בקרה ושקיפות כלפי
הכנסת וועדותיה
וכלפי הציבור

מהלוח עולה כי ההקצאה המקורית של סכומי הרשאה להתחייב אינה תואמת את הסכומים שצוינו בתכנית החומש. יתרה מזו, בשנים 2013 ו-2014 לא תוקצבה כלל הרשאה להתחייב עבור פרויקטים במוקדי סיכון בעת שאושר התקציב בכנסת, והתקציב עודכן רק בשלבים מאוחרים יותר במהלך השנה. בשנת 2013 הועברה הרשאה להתחייב בסך 190 מיליון ש"ח בספטמבר, כחודשיים אחרי שהכנסת אישרה את חוק התקציב. סכום זה נוצל במלואו באוקטובר. בשנת 2014 הועברה הרשאה להתחייב בסך 240 מיליון ש"ח רק במאי, באופן שבחמשת החודשים הראשונים של השנה לא יכלה נת"י לחתום על הסכמים עם ספקים לביצוע פרויקטים במוקדי סיכון. בפועל, 100 מיליון ש"ח נוצלו כבר באפריל, ולמעשה - בחריגה מהתקציב. 150 מיליון ש"ח נוספים תוקצבו בדצמבר, אולם הם לא נוצלו.

משרד מבקר המדינה מעיר לאג"ת ולמשרד התחבורה כי הוספת סכומי תקציב גדולים של הרשאה להתחייב בסוף השנה מחייבת את גופי הביצוע לחתום בזמן קצר על הסכמים עם ספקים על מנת לנצל את תוספות התקציב, ולכן עלולה לפגוע ביעילות של ניצול התקציב. אי הקצאת תקציבים בשלב מוקדם יותר במהלך השנה אף מסכלת ביצוע פעולות מתוכננות של גופי הביצוע. כפי שהודגם לעיל, פעמיים הוקצו תקציבי הרשאה להתחייב גדולים בסוף שנת התקציב, והם לא נוצלו. נוסף על כך, אי-הקצאת תקציב בעוד מועד גורמת לחריגות מהתקציב במהלך השנה, וכאמור יש בכך משום עבירה מינהלית לכל הפחות.

5. מבדיקת תהליך תקצוב תחום הפיתוח של משרד התחבורה עולה כי לאג"ת אין נהלים ומתודולוגיה ברורים בכל הנוגע לתהליך התקצוב של הפרויקטים, בפרט תקצוב ההרשאה להתחייב. למשל, לעתים תוקצבה הרשאה להתחייב מראש עבור כל הפרויקט, ולעומת זאת בפרויקטים אחרים ההרשאה להתחייב תוקצבה בכמה שלבים. יש לעגן בנהלים גם את רמת הפירוט של דברי ההסבר הנלווים להצעת התקציב, בין היתר של תקציב ההרשאה להתחייב. לצד הרצון להבטיח גמישות בנוגע להרשאה להתחייב, בהיותה מאופיינת בהתמודדות עם תנאי חוסר ודאות ונסיבות משתנות, חשוב למנוע דרכים עוקפות הליכי אישור תקציבי המבוססים על תכנון, פיקוח, בקרה ושקיפות כלפי הכנסת וועדותיה וכלפי הציבור.

אישור פרויקטים על ידי ועדת חריגים

בהתאם להוראות סעיף 3ב לחוק היסוד, אם לא התקבל חוק התקציב לפני תחילתה של שנת הכספים, רשאת הממשלה להוציא מדי חודש סכום השווה לחלק השנים עשר מהתקציב השנתי הקודם, בתוספת הצמדה למדד המחירים לצרכן. כמו כן, סכומים כאמור מיועדים קודם כול לקיום התחייבויות המדינה מכוח חוק, חוזים

ואמנות, וביתרה תשתמש הממשלה רק להפעלת שירותים חיוניים ופעולות שנכללו בחוק התקציב הקודם, לרבות כאלה שנוספו לו באמצעות שינויים תקציביים.

במסגרת סמכויותיו ותפקידיו של החשב הכללי לביצוע תקציב המדינה ולביצוע פיקוח ובקרה על ההוצאה התקציבית של הממשלה, מיישם אגף החשב הכללי גם את הוראות סעיף 33 כאמור. בהוראת תכ"ם 1.2.6 "פעולות כאשר התקציב אינו מאושר במועד" נקבעו הפעולות שעל החשבים במשרדי הממשלה השונים לנקוט אם חל עיכוב באישור התקציב, ובכלל זה פנייה, על פי העניין, לאחת מוועדות החריגים שמינה החשב הכללי, אשר מתפקידן לדון בבקשות דחופות או חיוניות ולהחליט אם לאשרן. בוועדות אלה משתתפים נציגים מאגף החשב הכללי, מהלשכה המשפטית במשרד האוצר ומאג"ת.

תקציב המדינה לשנים 2015 ו-2016 הובא לאישור הכנסת רק בנובמבר 2015, כלומר אחד עשר חודשים לאחר תחילת השנה. משרד האוצר הפעיל בשנה זו ועדת חריגים מיוחדת לאישור פרויקטים מתוכננים של משרד התחבורה, שלדעת המשרד הם דחופים וחיוניים ביותר. על פי הפרוטוקולים של ועדת החריגים, הדיונים בעניינם של הפרויקטים מתקיימים בהתאם לקריטריונים אלה: צרכים מדיים, המשכיות וחשיבות המשך תכנונם להמשך תנופת הפיתוח בשנים הבאות.

לפי הנתונים שבפרוטוקולים, בחודשים פברואר-יוני 2015 אישרה ועדת החריגים המיוחדת הרשאה להתחייב לפרויקטים בתחבורה בסך של כ-20 מיליארד ש"ח (הרוב עבור פרויקטים בתח"צ וחשמול הרכבת) והוצאות של מזומנים בסך כ-3 מיליארד ש"ח באותה שנה. החשכ"ל הסביר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיוני 2016 כי חלק ניכר מהפרויקטים שאושרו בוועדת החריגים היו פרויקטים המשכיים או תתי-פרויקטים של פרויקטים גדולים יותר. ביצוע פרויקטים אלה אושרו כבר בעבר והיה חשוב לאשר את המשך העבודות בהם.

לנוכח העובדה שהמדינה מתנהלת בהתאם לתקציב זמני לעתים קרובות ולתקופות ממושכות, הציעה החשבת הכללית בדיון של ועדת הכספים בפברואר 2016 לבצע שינויי חקיקה בנוגע לניהול תקציב המדינה בתקופות שבהן אין תקציב מאושר. הדבר נועד, בין היתר, לשנות את מגבלות ניהול התקציב במקרים בהם פרק הזמן שבו מתנהל התקציב הזמני ארוך מהסביר. החשכ"ל לית ציינה כי מינואר 2015 ועד נובמבר 2015, מועד אישורו של התקציב, אישרו ועדות החריגים 1,780 בקשות בהיקף של 47 מיליארד ש"ח.

משרד מבקר המדינה מעיר כי הצורך להפעיל את מנגנון ועדת החריגים באופן תדיר ולתקופות ארוכות עד לאישור התקציב השנתי, מטיל אחריות על הוועדה לאשר התחייבויות והוצאות כספיות בהיקפים גדולים לפני אישור חוק התקציב בכנסת. לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח המצב הקיים, על הממשלה בכלל ומשרד האוצר בפרט להידרש לסוגיה זו ולשקול חלופות או תוספות למנגנון הקיים.

שינויים בתקציב ההרשאה להתחייב

במשך השנה מבצע אג"ת, בתיאום עם משרד התחבורה, שינויים בתקציב. על פי סעיף 11 לחוק יסודות התקציב רשאי שר האוצר - על פי הצעת השר הנוגע בדבר - להעביר סכומים של הרשאה להתחייב בין תכניות באותו סעיף תקציב, או להגדיל את סכום ההרשאה להתחייב שהוקצתה לתכנית מסוימת (קיימת או חדשה). אם מדובר בשינוי תכנית בסכום העולה על 3.475 מיליון ש"ח או בשיעור העולה על 20% מתקציב התכנית המקורית, יש לקבל מוועדת הכספים אישור לכך מראש. אחרת, שר האוצר רשאי לבצע את השינוי ורק לעדכן את הוועדה בנושא⁴⁷. העברות תקציב בין תקנות באותה תכנית תקציב הן בסמכות משרד האוצר. שינויי התקציב מקנים לממשלה גמישות לעניין ניהול פעולותיה במשך השנה. להלן בלוח 7 מפורטות תכניות תקציב שבהן ההרשאה להתחייב שונתה בסך של למעלה מחצי מיליארד ש"ח במשך השנה⁴⁸:

לוח 7: תכניות בתקציב הפיתוח שבהן השינוי בהרשאה להתחייב במהלך השנה עלה על 500 מיליון ש"ח, שנים 2011-2015 (במיליוני ש"ח)

שנה	שם תכנית	מספר תכנית	תקציב הרשאה להתחייב מקורי	תקציב הרשאה להתחייב מאושר	סכום השינוי	שיעור השינוי לעומת התקציב המקורי
2011	כבישים עירוניים	793002	2,000	2,522	522	26%
	מטרופולין תל אביב (הסעת המונים ותח"צ)	793102	927	1,663	736	79%
	נתיבי ישראל	793401	7,720	5,763	-1,957	-25%

47 אם בתוך 21 ימים ועדת הכספים אינה מעכבת את השינוי, הוא מאושר אוטומטית.

48 הנתונים בלוח אינם כוללים העברות תקציב פנימיות המתבצעות בין תקנות באותה תכנית, אלא רק סכומים שהועברו בין תכניות תקציב שונות.

שינויים ניכרים
בתקציב ההרשאה
להתחייב הם למעשה
בבחינת שינוי בסדרי
העדיפויות שאושרו
בחוק התקציב השנתי

שנה	שם תכנית	מספר תכנית	תקציב הרשאה להתחייב מקורי	תקציב הרשאה להתחייב מאושר	סכום השינוי	שיעור השינוי לעומת התקציב המקורי
2012	כבישים עירוניים	793002	2,000	2,519	519	26%
	ירושלים - מערכת הסעת המונים	793101	1,922	770	-1,152	-60%
	מטרופולין תל אביב (הסעת המונים ותח"צ)	793102	2,612	1,357	-1,255	-48%
	תח"צ	793105	542	1,318	776	143%
	נתיבי ישראל	793401	6,825	4,844	-1,981	-29%
	חברת מעצ	794005	5,405	7,640	2,235	41%
2014	רכבות כבדות	795001	13,232	17,781	4,549	34%
	תח"צ והסעת המונים	795002	12,107	12,711	604	5%

מקור: עיבודים שעשה משרד מבקר המדינה על נתוני תקציב שהתקבלו מאג"ת.

מהלוח עולה כי בחלק מהתכניות בוצעו שינויים מרחיקי לכת בתקציב ההרשאה להתחייב בחלק מן השנים, הן בשיעורים יחסיים מהתקציב המקורי והן בסכומים מוחלטים. לכמה תכניות (לדוגמה תכנית "כבישים עירוניים" בשנת 2011 ותכנית "רכבות כבדות" בשנת 2014) ניתנה תוספת גדולה של הרשאה להתחייב במשך השנה. בדיקת הביצוע בתכניות אלה העלתה כי תוספות אלה כלל לא נוצלו עד סוף השנה. מזכיר כי בשנים 2013 ו-2015 תקציב המדינה אושר באיחור ועל כן לא נעשו שינויים גדולים בתקציב ההרשאה להתחייב.

שינויים ניכרים בתקציב ההרשאה להתחייב הם למעשה בבחינת שינוי בסדרי העדיפויות שאושרו בחוק התקציב השנתי. הם עלולים להעיד על ליקויים בשיטת התקצוב, על תכנון לקוי של פעולות המשרד וחברות התשתית או על היערכות לא מספקת לקראת ביצוע הפעולות על ידי חברות התשתית. לדעת משרד מבקר המדינה, דוגמאות אלה ממחישות כמה חשוב שמשרדי האוצר והתחבורה יבדקו את תהליכי התכנון והתקצוב.

משרד התחבורה כתב בתשובתו: "הבעיה אינה בתכנון לקוי. המידע קיים ברובו הוא רק לא מוטמע בתוך שיטת התקצוב בפועל שהינה באחריות אג"ת".



מגמת הגידול
בתקציבי ההרשאה
להתחייב המוקצים
לפיתוח התחבורה
אינה באה לידי ביטוי
באופן מלא בנתוני
הביצוע של ההרשאה
להתחייב, ועקב כך
רבות מהתקנות
מתאפיינות בתת-
ביצוע

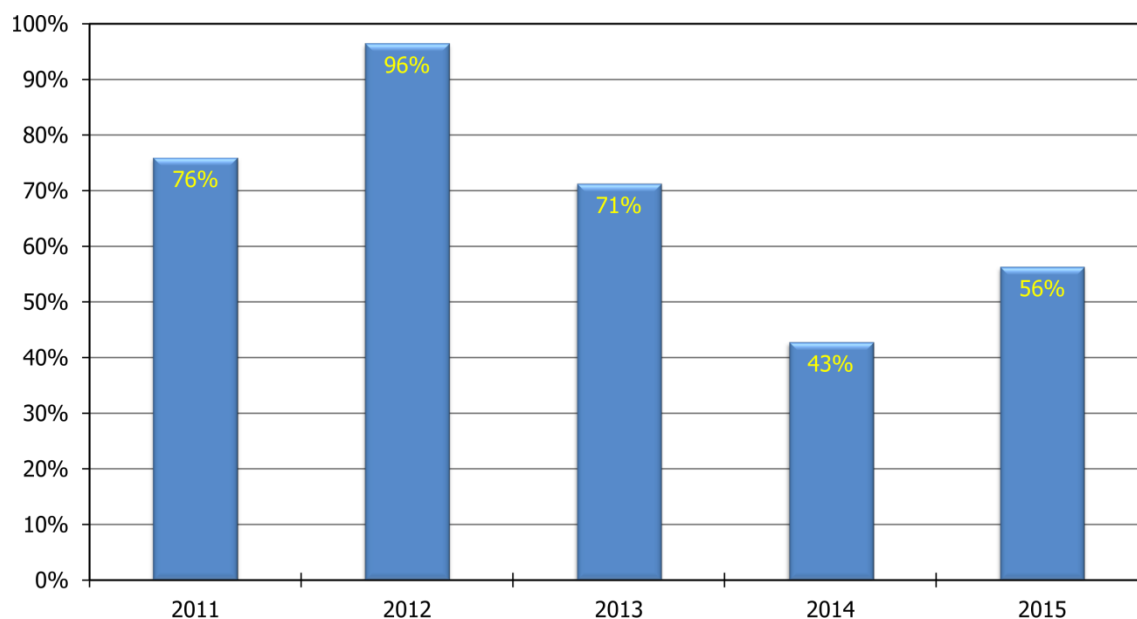
משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה ולאג"ת כי אמור להיות קשר הדוק בין תהליכי התכנון והתקצוב, וכי התקצוב צריך להתבצע בהתאם לתכנון הפעולות של המשרדים, תוך התחשבות במגבלות התקציב הכללי. אם אכן המידע על התכנון אינו מוטמע בשיטת התקצוב בפועל, אזי יש לראות זאת בחומרה.

ביצוע תקציב הרשאה להתחייב

כאמור לעיל, כאשר בתקנה מסוימת יש הרשאה להתחייב, נציגי הממשלה בגוף המוסמך שולחים לחברת התשתית הרלוונטית התחייבות חתומה למימון פרויקט. התחייבות זו משמעה ניצול (או ביצוע) של ההרשאה להתחייב שבתקציב משרד התחבורה. רק לאחר מכן רשאית החברה לפרסם מכרז לביצוע הפרויקט.

1. כפי שהוצג בתרשים 1, מגמת הגידול בתקציבי ההרשאה להתחייב המוקצים לפיתוח התחבורה אינה באה לידי ביטוי באופן מלא בנתוני הביצוע של ההרשאה להתחייב, ועקב כך רבות מהתקנות מתאפיינות בתת-ביצוע (ניצול חלקי של התקציבים שהוקצו). תרשים 3 שלהלן מתאר את היחס בין ביצוע התקציב בפועל לבין התקציב המאושר:

**תרשים 3: שיעור הביצוע לעומת תקציב הרשאה להתחייב מאושר*,
תקציב הפיתוח, שנים 2011-2015**



מקור: עיבודים שעשה משרד מבקר המדינה על נתוני תקציב שהתקבלו מאג"ת.
* בדיקה של שיעור הביצוע לעומת תקציב הרשאה להתחייב מקורי העלתה דפוס דומה.

מהתרחשים ניתן ללמוד כי שנת 2012 היא השנה היחידה מהשנים שנבדקו שבה ביצוע ההרשאה להתחייב היה קרוב לתקציב שהוקצה. שיעורי ביצוע נמוכים במיוחד נרשמו בשנים 2014 ו-2015. במהלכן של שנים אלה התקציב אף לא הוקטן כדי להתאימו לביצוע בפועל. יתרה מזו, בדצמבר 2014 התקציב אף הוגדל בכ-6.3 מיליארד ש"ח (לאחר שהוקטן ב-900 מיליון ש"ח בנובמבר אותה שנה).

משרד מבקר המדינה מצא כי במקרים רבים תת-הביצוע נגרם מעיכוב בביצועם של מספר קטן של פרויקטים. נוסף על כך, בסופה של כל שנה כמעט נותרו בתקנות הרזרבה סכומים גדולים של הרשאה להתחייב שלא הוקצו לפרויקטים מסוימים, ומעיון בנתוני התקציב לא ניתן לדעת לאילו פעולות הם יועדו. להלן בלוח 8 ניתוח של תת-הביצוע בתקציב ההרשאה להתחייב ופירוט התקנות העיקריות שתרמו לתת-ביצוע זה.

לוח 8: הפער בין ביצוע הרשאה להתחייב לבין התקציב המאושר, ופירוט התקנות העיקריות שתרמו לפער זה, תקציב הפיתוח, שנים 2011-2015 (במיליוני ש"ח)

שנה	סך הפער בין הביצוע לבין תקציב המאושר	תחום פעילות	התקנות עם הפערים הגדולים ביותר*	תת-הביצוע בתקנה
2011	3,804	תכנית נתיבי ישראל	מסילת העמק מסילת עכו-כרמיאל חרבה	1,433 662 509
2012	**666	תחבורה ציבורית והסעת המונים	מענק הקמה למערכת הסעת המונים בירושלים חרבה	308 463
2013	10,444	רכבות כבדות כבישים בין-עירוניים תחבורה ציבורית והסעת המונים	הפרדות מפלסיות חרבה חרבה חרבה	963 3,121 4,266 1,714

שנה	סך הפער בין הביצוע לבין תקציב המאושר	תחום פעילות	התקנות עם הפערים הגדולים ביותר*	תת-הביצוע בתקנה
2014	20,614	כבישים בין-עירוניים	מעצ - אחזקת כבישים	734
		רכבות כבדות	חישמול רכבת ישראל	3,414
			רכבת ישראל-איתות אלקטרוני	1,046
			רכבת ישראל-תכנון	770
			רכבת ישראל-תשתיות מטענים	341
			רכבת ישראל-פרויקטי שירות	327
			רכבת ישראל-הקו המהיר לירושלים	321
2015	19,203	תחבורה ציבורית והסעת המונים	קידום הקו האדום בגוש דן	6,407
			ביצוע הארכות קו ראשון בירושלים	1,560
			נעים לירוק	500
			תכנון מערך התחבורה הציבורית בירושלים	480
			ירושלים-נת"צ הכניסה לעיר	320
			מע"צ-כביש 79	406
2015	19,203	כבישים בין-עירוניים	חורבה	517
		תחבורה ציבורית והסעת המונים	הסעת המונים-קידום זמינות של הקו האדום בגוש דן	775
			תכנון הסעת המונים בגוש דן	321
			חורבה	5,740
		רכבות כבדות	חורבה	10,276

מקור: עיבודים שעשה משרד מבקר המדינה על נתוני תקציב שהתקבלו מאג"ת.

* לצורך ההצגה בלוח נבחרו תקנות עם תת-ביצוע של למעלה מ-300 מיליון ש"ח. בחלק מתחומי הפעילות אוחדו כמה תקנות חורבה.

** כאמור לעיל, בשנה זו לא תוקצבה הרשאה להתחייב עבור רכבות כבדות, ובפועל נרשם ביצוע של 634 מיליון ש"ח, והדבר הקטין לכאורה את תת-הביצוע. לכן בפועל תת-הביצוע היה גדול יותר.

על משרד התחבורה
וחברות התשתית
להמשיך לפעול
לשיפור התכנון של
הפרויקטים
וההיערכות לביצועם,
וכן להמשיך בתהליך
של שיפור התחזיות
לגבי לוחות הזמנים
והעלויות של ביצוע
הפרויקטים

הפרויקטים המפורטים בלוח 8 תוקצבו לביצוע בשנה הרלוונטית אך ביצועם התעכב, ייתכן שעקב היעדר בשלות מספקת לביצוע. מהלוח ניתן גם ללמוד שבתחומי הפעילות של רכבות כבדות ושל תח"צ והסעת המונים היו כמעט בכל שנה תתי-ביצוע ניכרים, בין היתר בשל פרויקטים גדולים במיוחד כמו קו הרכבת הקלה בגוש דן, פרויקט חשמול הרכבת וקו הרכבת המהיר מתל אביב לירושלים.

שיעורי הביצוע הנמוכים של תקציב ההרשאה להתחייב מעידים על תכנון לקוי של הפעולות, על היערכות לא מספקת לביצוע או על תקצוב לא נכון. כמו כן הם מעידים שמשרד התחבורה וחברות התשתית לא הצליחו ליישם את תכניתיהם. פערים כה גדולים בין התקציב לבין הביצוע מלמדים שגם מנגנון שינוי התקציב לא סייע, בסופו של דבר, לשפר את מידת ניצולם של התקציבים המוקצים לפיתוח התחבורה.

משרד התחבורה כתב בתשובתו: "בעקרון אין תת ביצוע אם הסכום שתוקצב מלכתחילה כהרשאה להתחייב לא מתבסס על צפי הוצאת הפרויקטים ... המידע קיים רק לא משתמשים בו בשיטת התקצוב". עוד כתב: "שיעורי ביצוע נמוכים בתקציב ההרשאה להתחייב אינם מעידים על תכנון לקוי אם עצם ההקצבה שלהם לא הייתה תלויה בתכניות העבודה והתזרימים ואופן התקדמות והוצאת הפרויקטים".

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה תשובה זו. תכנון הפרויקטים אמור לשמש בין היתר תשומה לתהליך הקצאת התקציב. במסגרת תקציב המדינה יש לתקצב הרשאה להתחייב בהתאם למידע אמין ומדויק על תכנון הפרויקטים ועל צפי ביצועם, ובתוך כך יש להביא בחשבון גם את תקציב המזומן הנגזר מכך. העדר התיאום בין הקצאת תקציב הרשאה להתחייב לבין תכנון הפרויקטים אינו תקין.

על משרד התחבורה וחברות התשתית להמשיך לפעול לשיפור התכנון של הפרויקטים וההיערכות לביצועם, וכן להמשיך בתהליך של שיפור התחזיות לגבי לוחות הזמנים והעלויות של ביצוע הפרויקטים. זאת באמצעות הידוק הפיקוח והבקרה על פעילות חברות התשתית וקבלת דיווחים שוטפים מהן, במטרה להביא לתקצוב נכון יותר של הפעולות ולביצוע מיטבי של התכניות תוך עמידה בלוחות הזמנים שנקבעו. על אג"ת לשפר את תהליכי התקצוב ולדאוג שהתקציבים שיוקצו בין תחומי הפעילות והפרויקטים השונים יחולקו בהתאם לתכניות של משרד התחבורה ושל חברות התשתית ובאופן שיביא לניצול מיטבי של התקציב.

סכומי התקציב הגדולים שנותרים בכל שנה ברזרבה מעידים גם הם על תכנון ותקצוב לקויים. לוח 8 ממחיש שוב את הבעייתיות הגלומה בשיטה שבה תקציב ההרשאה להתחייב מרוכז רובו ככולו בתקנות רזרבה, מאחר ששימוש בשיטה זו אינו מאפשר לגלות לאילו פעולות יועדו מראש התקציבים, ועקב כך לא ניתן לפקח על איכות עבודתו של אג"ת.

2. ההתחייבויות הניתנות לחברות התשתית עבור הפרויקטים מבוססות על אומדנים שמכינות החברות בשלב תכנון הפרויקטים. משרד התחבורה אינו מקטין את התקציב המשוויין לפרויקט ואת ההתחייבות בגינו גם אם מתברר שעלות העבודות שנקבעה במכרז נמוכה במידה ניכרת מן האומדן. משרד מבקר המדינה כבר עמד בעבר על תופעה זו בדוח על חברת נתיבי איילון⁴⁹. בדוח האמור נמצא כי ההפרש שנוצר משמש למעשה סעיף נוסף של "עלויות בלתי צפויות מראש" ומוותר לחברה טווח תמרון נרחב בבואה לאשר שינויים ותוספות תשלום בהסכם עם הקבלן; זאת, בלי שהיא נדרשת לקבל את אישור משרד התחבורה לכך. משרד מבקר המדינה העיר כי הדבר פוגע בבקרה של משרד התחבורה על ניצול התקציבים המוקצים לחברה ומסכל שימוש יעיל וחסכוני בתקציבים.

דוגמה נוספת לתופעה זו נמצאה במסגרת הפרויקט של נת"י לשדרוג כביש 1. כביש זה נחלק לחמישה מקטעים ולצורך סלילתו של כל מקטע פורסם מכרז נפרד. להלן בלוח 9 נתונים על ההצעות הזוכות במכרזים לעומת האומדנים:

לוח 9: נתונים על האומדנים לעומת ההצעות הזוכות במכרזים במקטעים השונים של פרויקט שדרוג כביש מס' 1 (במיליוני ש"ח)

קטע	אומדן	סכום ההצעה הזוכה	פער כספי	שיעור הפער לעומת האומדן
שורש - חמד	225.7	154.8	70.9	31%
שער הגיא - שורש	267.6	167.7	99.9	37%
מנהרת הראל	235.1	136.1	99.0	42%
גשר מוצא	258.3	172.4	85.9	33%
חמד - סחרוב	435.4	368.5	66.9	15%
סה"כ	1,422.1	999.5	422.6	30%

המקור: נתוני חברת נתיבי ישראל.

מלוח זה עולה כי כאשר מדובר בפרויקטים גדולים, ההפרש בין אומדן הפרויקט לבין סכום ההצעה הזוכה במכרז עשוי להסתכם במאות מיליוני ש"ח. סכומים אלה משמשים בפועל כ"כרית ביטחון" לצורך תוספות תשלום לקבלנים בשיעור ניכר מהיקף הפרויקט, וזאת ללא בקרה ופיקוח מספקים של משרד התחבורה.

בשנת 2014 אימץ משרד התחבורה שיטת עבודה חדשה ולפיה בתהליך הבקרה שהוא מבצע על חברות התשתית משווים את התשלומים לקבלנים הן לאומדן

49 מבקר המדינה, **דוח שנתי א66** (2015), "חברת נתיבי איילון בע"מ - ניהול פרויקטים והעסקת יועצים", עמ' 710-712.

בכל שנה חלק גדול יחסית מן ההרשאה להתחייב מנוצל בדצמבר

הפרויקט והן לעלות שנקבעה במכרז. אם עלויות הפרויקט חורגות על פי שני המדדים הללו, על החברה לדווח למשרד התחבורה ולחברות הבקרה מטעמו על הסיבה לחריגה.

משרד התחבורה ציין בתשובתו כי הוא עושה בקרה על חברות התשתית, לרבות על מידת עמידתן בתכניות העבודה, בתקציב ובתזרימי המזומנים, וכי בקרוב המעקב והבקרה יבוצעו באופן ממוחשב באמצעות מערכת ה-BI. עוד ציין כי בכוונתו לפתח מדדים לבחינת תפקודן של חברות התשתית. כמו כן מסר כי החברות צריכות לבקש ממנו אישור להשתמש בתקציבים אלה, במקרים בהם עלות ביצוע הפרויקטים חורגת מהעלות שנקבעה במכרז. משרד התחבורה הוסיף כי הוא מכין נוהל בקרות, שיכלול בין היתר הנחיה זו.

לא הוצגה למשרד מבקר המדינה כל הנחיה בכתב בנושא זה. לדעת משרד מבקר המדינה חשוב לעגן הנחיות אלה בנוהל מסודר בהקדם, על מנת למנוע מצב שבו חברות התשתית ישלמו לקבלנים תוספות תשלום ויחרגו מהמסגרות שאותן סיכמו בהסכמים עם קבלנים ללא אישור מראש של משרד התחבורה.

3. בביקורת נמצא כי בחלק מהשנים שיעור ניכר מתקציב ההרשאה להתחייב מנוצל רק בסוף השנה. להלן בלוח 10 נתונים על ביצוע הרשאה להתחייב ברמה השנתית, ועל ביצוע ההרשאה להתחייב בדצמבר כל שנה:

לוח 10: ביצוע הרשאה להתחייב בדצמבר לעומת ביצוע שנתי של
הרשאה להתחייב, תקציב הפיתוח, שנים 2011-2015 (במיליוני ש"ח)

2015	2014	2013	2012	2011	
24,755	15,413	25,903	18,234	12,009	ביצוע שנתי
3,359	2,561	23,718	8,425	2,604	ביצוע בחודש דצמבר בלבד*
14%	17%	92%	46%	22%	שיעור ביצוע בדצמבר מסך הביצוע השנתי

מקור: עיבודים שעשה משרד מבקר המדינה על נתוני תקציב שהתקבלו מאג"ת.
* לצורך החישוב הובאו בחשבון רק תקנות שבהן ביצוע ההרשאה להתחייב בדצמבר היה חיוני.

מהנתונים המוצגים בלוח עולה כי בכל שנה חלק גדול יחסית מן ההרשאה להתחייב מנוצל בדצמבר. תופעה זו בולטת במיוחד בשנת 2012 וביתר שאת בשנת 2013, שבה 92% מניצול ההרשאה להתחייב התרכז בדצמבר.

אג"ת כתב בתשובתו: "ניצול ההרשאה להתחייב הוא פועל יוצא של ההתקדמות בשלבי הפרויקט. לעתים פרויקטים מבשילים רק בחודש דצמבר או נדחים



רישום ההתחייבויות
במערכות הכספיות
עדיין אינו מדויק,
ובפרט - לא תמיד
נרשמת פריסת
המזומנים בגין
בהתאם להסכמים
שנחתמו עם הספקים

לתחילת השנה הקלנדרית הבאה, אלו יבואו לידי ביטוי בניצול הרשאה להתחייב בסוף השנה או בחוסר ניצול, בעקבות העברה לשנה שאחריה.

בתשובתו של אג"ת לא ניתן הסבר מלא לכך שבשנים מסוימות חלק ניכר מתקציב ההרשאה להתחייב מנוצל דווקא בסוף השנה. אין זה תקין וסביר שבשנים מסוימות כמחצית מתקציב ההרשאה להתחייב, ואף רובו המכריע, נוצל רק בחודש דצמבר. לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד התחבורה ואג"ת לבחון את הסיבות לתופעה זו.

4. בד בבד עם רישום ניצול תקציב ההרשאה להתחייב יוצרים בחשבות המשרד התחייבויות במערכת הכספית. התחייבויות משרדי הממשלה נרשמות במערכת מרכב"ה והן מחייבות את הממשלה בהוצאה כספית בעתיד. מכיוון שחלק גדול מההתחייבויות הן ארוכות טווח ומיועדות לתשלום בשנים הבאות - ובתקציב פיתוח רוב ההתחייבויות הן כאלה - יש לרשום את פריסת המזומנים בגין על פי מועדי התשלום המתוכננים ולעדכן את סכום ההתחייבויות בהתאם לתשלומים שכבר שולמו או לשינויים אחרים. עם סיום העברת התשלומים יש "לסגור" את ההתחייבויות. רישום מדוקדק ומעודכן של ההתחייבויות ושל פריסת המזומנים בגין חשוב לצורך ניהול הפרויקטים והבקרה עליהם, מעקב אחר התשלומים ופירעון ההתחייבויות, ניהול המזומנים של הממשלה ותכנון תקציב ההוצאה לשנים הבאות. נוסף על כך, גם העברת עודפי תקציב משנה לשנה נסמכת על נתוני ההתחייבויות (ראו פירוט להלן).

משרד מבקר המדינה מצא בעמ' 50 ליקויים בתהליך רישום ההתחייבויות והבקרה עליהן והעיר כי נתוני ההתחייבויות שנרשמו במערכות הכספיות לא היו מדויקים. כמו כן נמצא כי בעת רישום ההתחייבויות לא הקפידו חשביות משרדי הממשלה לפרט את אופן פריסת התשלומים החזויה על פיהן. בהיעדר פריסה כאמור ברירת המחדל במערכת היא שההתחייבויות מתווספת במלואה ליתרת ההתחייבויות המיועדות לתשלום בשנה השוטפת.

בביקורת הנוכחית נמצא כי רישום ההתחייבויות במערכות הכספיות עדיין אינו מדויק, ובפרט - לא תמיד נרשמת פריסת המזומנים בגין בהתאם להסכמים שנחתמו עם הספקים. זאת אף שלאחר ביצוע הביקורת הקודמת הוטמעה מערכת מרכב"ה, שהייתה אמורה, בין היתר, לאפשר טיפול בבעיה זו. על כן, נתוני ההתחייבויות אינם משקפים כיאות את צורכי המזומנים הצפויים בעתיד, והדבר מקשה את הניהול היעיל של המזומנים, את קבלת ההחלטות בנוגע לתקצוב ובנוגע להעברת עודפי תקציב ההוצאה בין שנות תקציב. רישום לא מהימן של ההתחייבויות גם עלול לעוות את תמונת המצב של התחייבויות הממשלה.

50 מבקר המדינה, דוח שנתי 57ב (2007), "ניהול העודפים והרזרבה הכללית בתקציב המדינה", עמ' 236-240.

משנת 2015 מינהל תשתיות דורש מחברות התשתית לדווח לו כמה פעמים בשנה על התחייבויותיהן בנוגע לכל אחד מהפרויקטים ולפרט את תזרים המזומנים הצפוי בגין כל התחייבות, זאת במסגרת העבודה על פי "נוהל חברות" החדש והטמעת מערכת ה-BI. המינהל בודק את ההנחות שעליהן מתבססים הדיווחים, מטייב את הנתונים המתקבלים מחברות התשתית וגם מכין תחזיות משלו לתזרימי המזומנים. בהקשר זה מגבש המינהל נוהל פנימי ושמו "הכנת תזרים", הכולל הנחיות לגיבוש תחזיות משרד התחבורה לגבי תזרימי מזומנים והרשאות עבור השנים הבאות. נתונים אלה ישמשו את מינהל תשתיות וכן את צוות תחבורה באג"ת לצורך מעקב ובקרה אחר ביצוע הפרויקטים וניצול תקציב המזומן שלהם, הכנת תכניות העבודה של החברות והכנת תחזיות בנוגע לתקציבי המזומן הנדרשים בשנים הבאות. לדברי נציגים ממינהל תשתיות, הטמעת מערכת ה-BI בכל חברות התשתית צפויה להימשך כשנתיים נוספות.

נציגי מינהל תשתיות הסבירו למשרד מבקר המדינה במהלך הביקורת כי גם לפני שנת 2015 התבצע תהליך שבו דיווחו חברות התשתית למשרד התחבורה ולצוות תחבורה באג"ת על תזרימי המזומנים הנחוצים להן, אולם התהליך לא היה מוסדר דיו, לא הייתה אחידות בדיווחי החברות, הם לא היו מדויקים, ולמינהל תשתיות לא היו כלים לבדוק ולטייב את הנתונים המדווחים ולבצע מעקב בעניינם.

יש לציין כי תהליך זה של דיווחים ושמירת הנתונים במערכת ה-BI, גם אם הוא מסייע למינהל תשתיות לתקצב את הפרויקטים ולנהל מעקב ובקרה אחר התקדמותם, עדיין אינו תורם לשיפור איכות הנתונים במערכות הכספיות. על פי הוראות התכ"ם⁵¹, ניהול התחייבויות הוא אבן דרך בתהליך המעקב, הפיקוח והבקרה אחר ביצוע התקציב. ההוראות מנחות את חשבי המשרדים לקבוע נהלים לביצוע מעקב אחר התחייבויות, בין היתר על מנת לאתר התחייבויות לא פעילות או לא תקפות, ובמידת הצורך להתאים את ההתחייבויות למצב בפועל ולעדכן את התקציב בהתאם לכך. חשב משרד התחבורה מסר לנציגי משרד מבקר המדינה כי בכוונתו לסרוק את ההתחייבויות הקיימות במערכות הכספיות ולטייב את רישומן. לפי הדוחות הכספיים של הממשלה ל-31.12.14, יתרת ההתקשרויות של משרד התחבורה הייתה כ-82 מיליארד ש"ח מתוך סך של כ-161 מיליארד ש"ח של כלל משרדי הממשלה.

אג"ת מסר בתשובתו כי לקראת התקציב הבא הוא יבחן אפשרות לשלב דיווח על סך התשלומים הצפויים בגין ההתחייבויות הקיימות. הנתונים שבידיו נקבעים על בסיס תחזיות חברות התשתית ומשרד התחבורה.

יש לציין כי בעקבות נקיטת צעדים של הממשלה, כמפורט להלן, צפוי שיפור באיכות המעקב אחר התחייבויות הממשלה: ועדת המשילות התייחסה אף היא לנושא המעקב אחר ההתחייבויות התקציביות העתידיות של הממשלה, ובדוח הוועדה נכתב: "נכון להיום, אין מנגנון המסכם ומשקף את ההתחייבויות העתידיות, כך שלהתחייבויות שמעבר לשנת התקציב אין "מחיר" מוחשי. דהיינו, אין צורך למצוא מקורות באופן מדי לתקצוב החלטות שהשפעתן על התקציב

בשנים הבאות". בשנת 2013⁵² אימצה הממשלה המלצה של ועדת המשילות ולפיה יש לפתח מנגנון שייצור שקיפות בשיטת התקצוב השוטפת באופן שיאפשר למקבלי החלטות להביא בחשבון את ההשפעות העתידיות של התקציב, ובכללן כלל ההתחייבויות שמקורן, בין היתר, בהחלטות ממשלה (מנגנון זה נקרא "נומרטור")⁵³. על פי החלטת ועדת המשילות, פיתוח מערך הנומרטור ייושם בשנת 2014, לקראת הכנת התקציב לשנת 2015. בפועל המערך נכנס לתוקף ב-1.1.16, והוא צפוי להשפיע על הכנת התקציב לשנים 2017-2020⁵⁴.

בנושא זה החליטה הממשלה החלטה נוספת באוגוסט 2015, שכותרתה "הידוק המסגרות הפיסקאליות"⁵⁵. בהחלטה זו נקבע, בין היתר, כי משנת 2015 הממשלה תצרף להצעת חוק התקציב תכנית תקציבית לשלוש השנים הבאות. ואכן, בהצעת תקציב המדינה לשנים 2015 ו-2016 מוצגת תכנית זו לשנים 2019-2017. יישום תכנית התקציב התלת-שנתית אמור לייעל את תהליך קבלת ההחלטות התקציביות באופן שיגביל את יכולתה של הממשלה לקבל התחייבויות לגבי השנים הבאות ללא מסגרת תקציבית. בעקבות קבלתה של החלטת הממשלה תוקן סעיף 40א(א) לחוק יסודות התקציב⁵⁶, כדי למנוע חריגה מהתקציב או הגדלתו מעבר למגבלות הקיימות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי חוסר הדיוק ברישום ההתחייבויות ואי-רישום פריסת המזומנים בגין ידועים לכל הגורמים הנוגעים בדבר זה שנים. על אגף החשכ"ל לזיום מהלך לטיוב הרישום של ההתחייבויות של משרד התחבורה ושל כלל משרדי הממשלה, באופן שהוא יסקף נכונה את המציאות. הדבר מקבל משנה חשיבות לנוכח יישום מנגנון ה"נומרטור" והיקף ההתחייבויות העצום של משרד התחבורה.

תקציב ההוצאה

תקציב ההוצאה בסעיפי הפיתוח נקבע על סמך פעולות שאושרו לביצוע ותוקצבה עבורן הרשאה להתחייב. הקצאת התקציב מתבצעת בהתאם לתחזיות לגבי צפי הביצוע של הפרויקטים השונים הנמצאים בתהליך תכנון או ביצוע. שלא כמו תקציב הרשאה להתחייב, תקציב ההוצאה הממשלתי מוגבל על ידי כללים פיסקליים שנקבעו בחקיקה, ועל כן תקצוב של פעולות מסוימות הוא תמיד על חשבון תקצובן

52 החלטת ממשלה 482 מ-30.6.13.

53 ראו מבקר המדינה, **דוח מיוחד** (2014), "הכנת תקציב 2011-2012 ועמידה ביעד הגירעון", עמ' 46.

54 על פי עיקרי התקציב לשנות הכספים 2015 ו-2016, שהוגש לכנסת באוקטובר 2015.

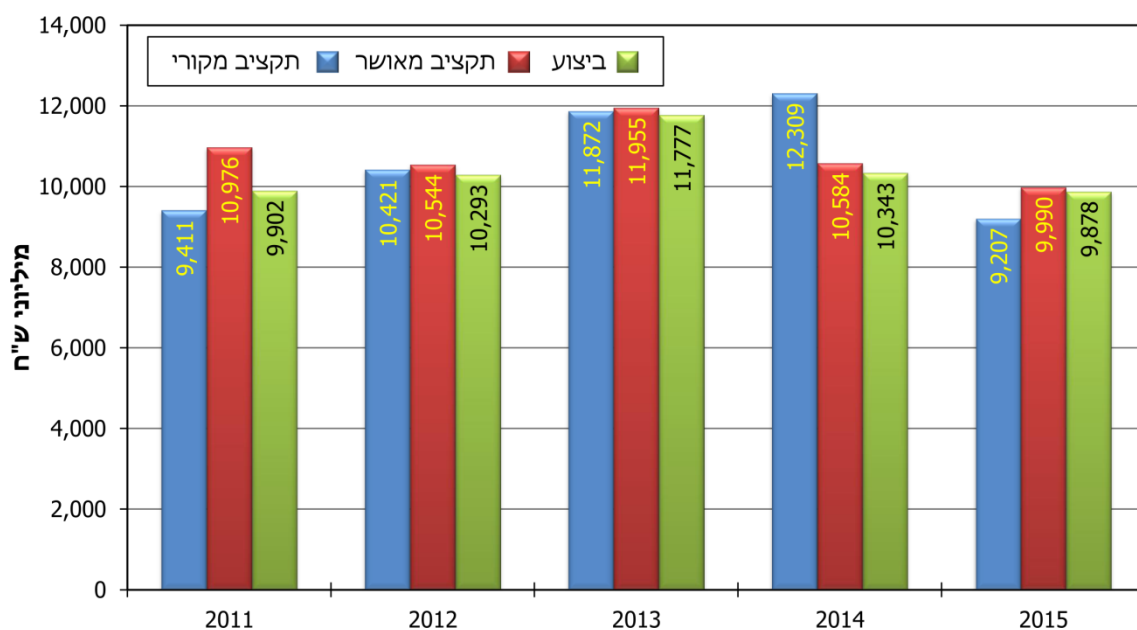
55 החלטת ממשלה 357 מ-5.8.15.

56 תיקון מס' 49, התשע"ו-2015.

של פעולות אחרות. הקצאה מדויקת ככל האפשר של תקציב ההוצאה חשובה לצורך ניצול מרבי ויעיל של התקציב.

תקציב המזומן בסעיף הפיתוח של משרד התחבורה הוא הגדול מבין תקציבי הפיתוח של משרדי הממשלה ובשנים האחרונות שיעורו מעל 40% מכלל תקציב ההוצאה לפיתוח⁵⁷. להלן בתרשים 4 מובאים נתונים על תקציבי ההוצאה ברוטו⁵⁸ שתוקצבו בשנים האחרונות בסעיף הפיתוח של משרד התחבורה, וכן נתונים על ביצוע התקציב.

תרשים 4: תקציב הוצאה ברוטו בסעיף הפיתוח של משרד התחבורה תקציב מקורי, תקציב מאושר וביצוע, שנים 2011-2015



מקור: עיבודים שעשה משרד מבקר המדינה על נתוני תקציב שהתקבלו מאג"ת.

57 החישובים אינם כוללים את תקציב הפיתוח של משרד הביטחון, שאינו מוצג במסגרת נתוני התקציב בסעיף נפרד.

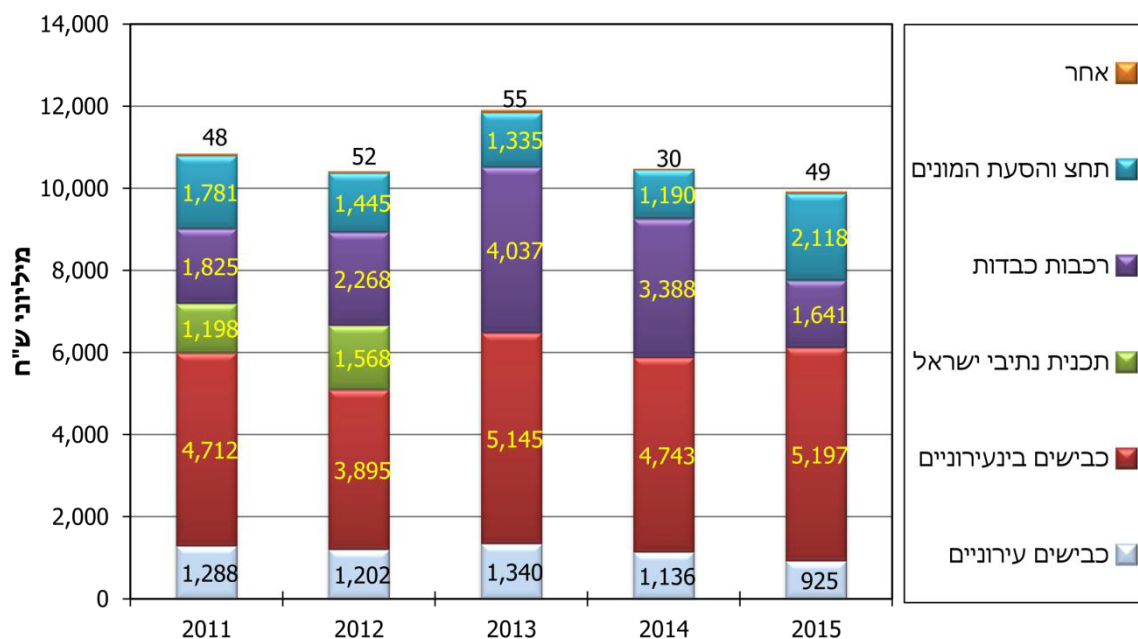
58 על פי חוק יסודות התקציב, "תקציב ההוצאה נטו" המפורט בחוק התקציב השנתי הוא הסכום המותר להוצאה בשנת התקציב. תקציב ה"הוצאה מותנית בהכנסה" הוא תקציב נוסף שהממשלה רשאית להוציא בשנת תקציב, בתנאי שהתקבלה ההכנסה הרשומה כנגד הוצאה זו ("הכנסה מיעדת"). "תקציב ההוצאה נטו" בתוספת תקציב ה"הוצאה מותנית בהכנסה" הוא תקציב ה"הוצאה ברוטו".

מהתרשים עולה כי מגמת הגידול שאפיינה את ביצוע תקציב המזומן בשנים 2013-2011 נעצרה, ובשנים 2014 ו-2015 אנו עדים אף למגמת ירידה בנתוני הביצוע. ברמת סך תקציב הפיתוח, בשנים 2012 ו-2013 השינויים בין התקציב המקורי לתקציב המאושר היו קטנים, והביצוע תאם את התקציב. בשנים 2014 ו-2015 פחתה ההתאמה בין הביצוע לתקציב המקורי, והדבר חייב את אג"ת לבצע שינויים בתקציב. ההתאמה הטובה יחסית בין הביצוע לבין התקציב המאושר מקורה בעיקר בהתאמת התקציב - בעיקר לקראת סוף השנה - להיקף הביצוע (ראו להלן).

עקב תחזיות לא מדויקות של תזרימי המזומנים, בשנת 2014 נתוני הביצוע לא הדביקו את התקציב המקורי והיה צפי לתת-ביצוע של כ-2 מיליארד ש"ח. בעקבות כך אג"ת הקטין במהלך השנה את התקציבים שהוקצו בסעיף פיתוח תחבורה והקצה תקציב קטן יותר בשנת 2015. בשנת 2015 התברר שהביצוע עתיד לחרוג מהתקציב שהוקצה, ולפיכך חשב משרד התחבורה נאלץ לעכב חלק מהתשלומים שחברות התשתית היו אמורות להעביר לקבלנים. על מנת לפתור את הבעיה סיכם חשב משרד התחבורה עם אג"ת באוקטובר 2015 כי יעביר את התשלומים הנחוצים גם במחיר של חריגה בחלק מהתקנות (בלי שתהיה חריגה ברמת התכנון). אג"ת התחייב כי לאחר אישור התקציב בכנסת (אשר כאמור התקבל בנובמבר 2015) הוא יבצע שינויים בתקציב באופן שהוא יתאים לביצוע בפועל. בדצמבר 2015 אכן אושר שינוי תקציבי ובמסגרתו הועברו 824 מיליון ש"ח במזומן מסעיף הררבה הכללית לסעיף פיתוח תחבורה (לרבות תמיכות בתח"צ), וזאת כדי להתאים בדיעבד את תקציב המזומן לקצב הביצוע המהיר בפועל של משרד התחבורה וחברות התשתית.

להלן בתרשים 5 מוצגת חלוקה של תקציב הוצאה נטו מאושרת, על פי תחומי הפעילות העיקריים של משרד התחבורה:

תרשים 5: חלוקת תקציב הוצאה נטו מאושרת, על פי תחומי הפעילות העיקריים, תקציב הפיתוח, שנים 2011-2015



מקור: עיבודים שעשה משרד מבקר המדינה על נתוני תקציב שהתקבלו מאג"ת.

מהנתונים שבתרשים עולה בבירור כי התקציב עבור תח"צ והסעת המונים פחת בשנת 2012 וההפחתה נמשכה גם בשנים 2013 ו-2014, למרות מדיניות משרדי התחבורה והאוצר להעדפת התח"צ על פני כלי רכב פרטיים, בייחוד במטרופולינים. זאת עקב קשיים בתכנון, בפרסום מכרזים ובתיאום ובביצוע בתחומי התח"צ. בשנת 2015 הוגבר קצב הביצוע של הרכבת הקלה בגוש דן ותכנון השלוחות וההארכות של הרכבת הקלה בירושלים, ולכן התקציב שהוקצה לפיתוח תח"צ והסעת המונים גדל בשנה זו. הפחתת תקציב ההוצאה עבור רכבות כבדות בשנת 2015 מקורה, כאמור, בשימוש במקורות מימון אחרים (קרן המע"ם והנפקת אג"ח).

העברת עודפי תקציב

עודפי תקציב הם סכומים שתוקצבו בחוק התקציב לשנה נתונה אך לא הוצאו באותה שנה. סעיף 13 לחוק יסודות התקציב קובע כי אם נותר סכום עודף באחד מסעיפי התקציב בשנה מסוימת, רשאי שר האוצר, בהודעה לוועדת הכספים, להתיר את השימוש באותו סכום בשנה שלאחריה במסגרת התכנית שבה נכלל, או במסגרת

תכנית אחרת שנכללת באותו סעיף תקציב⁵⁹. עוד קובע הסעיף כי עודפי תקציב שהותר להעבירם לתקציב השנה העוקבת יתווספו לתקציב של אותה שנה וייחשבו לחלק ממנו. בכל אחת מהשנים 2011 ו-2012 הועברו לתקציב הפיתוח של משרד התחבורה עודפים בסך כ-800 מיליון ש"ח, והחל משנת 2013 הסתכמו העודפים בכ-130 מיליון ש"ח לשנה.

1. האפשרות להעביר עודפים נועדה למנוע את קטיעת פעילותה של הממשלה בתחילת כל שנה ולאפשר לה לפעול ברציפות. כמו כן היא נועדה למנוע ממשרדי הממשלה להוציא בחפזה את התקציבים העומדים לרשותם לקראת סיום השנה כדי לנצלם בעוד מועד. העברת עודפי תקציב מגדילה את מסגרת ההוצאה שאישרה הכנסת לשנה העוקבת, אולם מאחר שמסגרת ההכנסות נותרה בלא שינוי, העברת העודפים עלולה להגדיל את הגירעון בתקציב המנוהל על בסיס מזומנים. על כן חשוב שסכום העודפים המועברים יהיה מדוד ומותאם לצרכים של שמירה על המשכיות הפעילות בשנים עוקבות.

אג"ת נוהג לרוב להעביר משנה לשנה "עודפי תקציב מחויבים". אלה עודפים שנותרו בתקציב הוצאה ויש כנגדם התחייבויות או הסכמים חתומים של המשרד, אשר התשלום בגינם עדיין לא התבצע בסוף שנת התקציב והוא צפוי להתבצע בשנת התקציב העוקבת⁶⁰. הוראות התכ"ם⁶¹ מנחות את החשבים במשרדי הממשלה להגיש בסוף כל שנה דוח, ברמת תכנית תקציבית, בדבר העודפים שייצורו בתקציבם ושיידרשו להם בשנה הבאה, תוך הפרדה בין עודפים מחויבים שנוצרו בעקבות התחייבות תקציבית לבין "עודפים משוריינים"⁶². על סמך דוח זה מועברים עודפי תקציב משנה לשנה.

כאמור, נתוני ההתחייבויות הרשומים במערכות הכספיות אינם מדויקים ובמקרים רבים לא נרשמת פריסת המזומנים הדרושה בגינן. מכיוון שבתקציב הפיתוח מרבית הפעולות הן רב-שנתיות, הרי שהדבר יוצר חוסר דיוק לגבי סכומי המזומן שיש בגינן התחייבות לשנה הקרובה ולגבי היקף העודפים הנדרש להעברה משנה לשנה.

2. בביקורת נמצאו מקרים בהם הועברו עודפים לתקנות תקציב מסוימות ומהן לתקנות אחרות, באופן שבפועל התקציב המאושר בתקנות היה אף קטן מהתקציב המקורי. להלן בלוח 11 דוגמאות למקרים אלה:

- 59 אם מדובר בהוצאה מותנית בהכנסה, מותר להעביר את העודף רק באותה תכנית.
- 60 הוראת תכ"ם מס' 2.2.25 מ-27.12.09 שכותרתה "קריטריונים לרישום שריון תקציבי במסגרת העברת העודפים".
- 61 הוראה מס' 2.4.2 מ-3.11.15 שכותרתה "פעולות לביצוע ודיווחים בסיום שנת כספים". הייתה גם גרסה קודמת של הוראה זו, בנוסח שונה.
- 62 "עודפים משוריינים" הם עודפים מתקציבי הוצאה בגין מכרזים שפורסמו אך טרם נבחר הזוכה בהם, ועל כן אין למשרד כנגדם התחייבות חתומה מול ספק.

לוח 11: דוגמאות לעודפים שהועברו לתקנות תקציב ולאחר מכן הועברו לתקנות אחרות, תקציב הפיתוח, שנים 2011-2015 (במיליוני ש"ח)

שנה	שם תקנה (מס' תקנה)	תקציב הוצאה מקורי נטו	עודפים שהתקבלו	שינויים אחרים (מהות השינוי)	תקציב הוצאה מאושר נטו	ביצוע מזומן
2012	רכבת ישראל- כרטוס חכם (83060231)	36.5	21	-48 (העברה לתקנות אחרות באותה תכנית)	9.5	9.5
2011	כבישים עירוניים-דרך דשנים (79300296)	30	20	-20.7 (העברות לתקנות אחרות באותה תכנית ולתכניות אחרות)	29.3	29
2012	רכבת ישראל- קידום זמינות קו עכו (83060238)	24.6	18.1	-42.5 (העברה לתקנות אחרות באותה תכנית)	0.2	0.2
2012	רכבת ישראל- קו מוצקין- נהרייה (83060237)	84.7	18	-68.2 (העברה לתקנות אחרות באותה תכנית)	34.5	34.5

מקור: עיבודים שעשה משרד מבקר המדינה על נתוני תקציב שהתקבלו מאג"ת.

אג"ת כתב בתשובתו: "העברת עודפים כוללת העברת עודפים מחויבים בלבד לאותה תכנית. לעיתים, חל שינוי בלוחות הזמנים של פרויקט מסוים, כך שאין טעם להעביר את העודפים לביצוע אותו פרויקט ועדיף להקצותם לפרויקט באותה תכנית, הנמצא בשלב בשל יותר".

ממקרים אלה ומתשובת אג"ת אפשר ללמוד כי אף שמדיניות משרד האוצר היא להעביר משנה לשנה בעיקר עודפים מחויבים משום שהתשלום בגינם צפוי להתבצע בשנה העוקבת, בפועל במקרים רבים סכומי העודפים המועברים אינם מדויקים ולא בהכרח משרתים את הצרכים של שמירה על רצף הפעילויות של משרד התחבורה ותשלום בעד פעילויות שיש כנגדן התחייבויות.

3. נמצאו מקרים, רובם בשנת 2012, שבהם הועברו עודפי תקציב בתקנות ררבה. להלן בלוח 12 יוצגו דוגמאות למקרים אלה:

**לוח 12: העברת עודפים לתקנות ררבה, תקציב הפיתוח, שנת 2012
(במיליוני ש"ח)**

שם תקנה	מס' תקנה	סכום שהועבר כעודף
תח"צ והסעת המונים - ררבה לתכנית אב	79300115	234.4
כבישים עירוניים - ררבה לפרויקטים	79300247	98.9
ררבה להשקעות בחברת רכבת ישראל בע"מ	83060201	60.6
ררבה לנתיבי ישראל	79340102	54.3
ררבה לפעילות חברת נתיבי תחבורה עירוניים	79310215	44.3
תחבורה ציבורית - ררבה לתכנון וניהול תחבורה	79310520	26.3
תחבורה ציבורית והסעת המונים - ררבה לתכנון וניהול תחבורה	79320112	23.3
חברת חוצה ישראל - ררבה	79350111	15.6

מקור: עיבודים שעשה משרד מבקר המדינה על נתוני תקציב שהתקבלו מאג"ת.

משרד התחבורה אינו יכול לתת התחייבויות כנגד תקציב הרשום בתקנות ררבה, אלא רק כנגד תקציב הרשום בתקנות ייעודיות, ואכן - בתקנות הררבה לא רשומות התחייבויות. לכן העברת עודפים בתקנות ררבה אינה מתיישבת עם מדיניותו של משרד האוצר להעביר בעיקר עודפים מחויבים.

שינויים אחרים בתקציב ההוצאה

על פי סעיף 11 לחוק יסודות התקציב רשאי שר האוצר, על פי הצעת השר הנוגע בדבר: (1) להעביר כל סכום של הוצאה בין תכניות שנכללות באותו סעיף תקציב (תכנית קיימת או חדשה). (2) להעביר כל סכום של הוצאה מותנית בהכנסה בין תכניות הנכללות באותו סעיף תקציב, או להגדיל את הסכום של הוצאה מותנית בהכנסה בתכנית מסוימת (קיימת או חדשה). בכל המקרים הללו, אם מדובר בשינוי תכנית בסכום העולה על 1.94 מיליון ש"ח או בשיעור הגדול מ-15% מהתקציב המקורי בתכנית, יש לקבל מוועדת הכספים אישור לכך מראש. אם הסכום אינו עולה על 1.94 מיליון ש"ח וגם שיעור השינוי קטן מ-15%, שר האוצר רשאי לבצע את השינוי ורק להודיע על כך לוועדה⁶³. העברות המתבצעות בין תקנות באותו סעיף תקציב מכונות "שינויים פנימיים".

נוסף על השינויים הפנימיים, מתבצעות גם העברות תקציב בין סעיפי התקציב השונים. חוק יסודות התקציב אינו מאפשר העברת תקציבים ישירות בין סעיפי התקציב הייעודיים. סעיפים 11(ה) ו-12(א) לחוק מאפשרים לשר האוצר להעביר לסעיף הרחבה הכללית כל סכום מתוך כל תכנית בתקציב, וכן לקבוע את המטרות שלשמן יוצאו הסכומים שברחבה הכללית. החוק מפרט באילו מקרים הקצאת סכומים מהרחבה הכללית לסעיפי תקציב אחרים טעונה אישור מוקדם של ועדת הכספים ובאילו מקרים יכול שר האוצר להסתפק במתן הודעה לוועדה. לשם העברת כספים מסעיפי התקציב השונים לרחבה הכללית נדרשת רק הודעה לוועדה. אג"ת משתמש ברחבה הכללית כסעיף "מעבר", דהיינו כסעיף המשמש להעברת תקציבים בין סעיפי תקציב ייעודיים, באמצעות תכנית תקציב "תכנית מעבר-רחבה". נוסף על כך, משמש סעיף הרחבה הכללית גם כסעיף שאליו מועברים תקציבים שהופחתו מסעיפי תקציב אחרים במשך השנה, מכוח החלטות ממשלה בדבר קיצוצים בתקציב, בלי לשנות את חוק התקציב השנתי.

סוגיית השינויים בתקציב המדינה עלתה בשנים האחרונות על סדר היום הציבורי ונדונה במגוון פורומים, בין היתר בממשלה, במסגרת עתירה לבג"ץ, במסמכים של גופי מחקר שונים ובתקשורת. להלן כמה דוגמאות:

1. בדוח ועדת המשילות צוין כי אף ששינויים בתקציב במהלך השנה הם הכרחיים, הרי שיש לפעול בהתאם לתפיסת יסוד ולפיה בסיס התקציב אמור לשקף ככל שניתן את עיקר הפעולות המתוכננות ולשמש בסיס לתכנון פעילות המשרדים לקראת שנת הפעילות הבאה. בדוח פורטו סוגים של שינויים מהותיים בתקציב הגורמים לכך שהתקציב המקורי משקף באופן חלקי בלבד את מדיניות הממשלה ואינו משמש תשתית מספיקה לתכנון הפעילות של משרדי הממשלה. מדובר בין היתר בפעולות שכבר בזמן אישור התקציב היה ידוע שיש לבצען, אולם הן אינן מתוקצבות בתקציב המקורי, אלא במסגרת שינויים המתבצעים במשך השנה, באמצעות העברות תקציב מהרחבה. הדוח מציין כי הסיבות לכך עשויות להיות חוסר ודאות לגבי המקורות התקציביים של הפרויקטים, התניית התקציב בתפוקות או ביעדים והסכמים קואליציוניים בעת אישור התקציב. עוד צוין בדוח כי לנוכח הנוהג הרווח ולפיו במשך השנה מוגשות בקשות לתוספות,

לעתים משרד האוצר מקצה מלכתחילה תקציב קטן, מחשש שיגושו בקשות תוספתיות אשר יגדילו את תקציב המשרדים יתר על המידה. הוועדה העירה כי שיטת עבודה זו אינה מבטאת ניהול מיטבי ושקוף של תקציב המדינה, אינה מאפשרת למשרדים לתכנן את עבודתם כיאות ופוגעת ביכולת הביצוע שלהם.

2. בדצמבר 2013 הגישה ח"כ סתיו שפיר עתירה לבג"ץ נגד ועדת הכספים ושר האוצר⁶⁴ (להלן - העתירה לבג"ץ). בעתירה נטען כי העברות תקציביות מסוימות מפרות את עקרון היסוד החוקתי הקבוע בסעיף 3(א) לחוק יסוד: משק המדינה, ולפיו תקציב המדינה ייקבע בחוק ויביא את הוצאות הממשלה הצפויות והמתוכננות. בעתירה הסבה העותרת את תשומת הלב להעברות תקציביות אשר לדבריה נועדו לאפשר את ביצוען של הוצאות ממשלה צפויות ומתוכננות לפני חקיקת חוק התקציב, ועל כן היו צריכות להתבצע במסגרת הליך חקיקה מלא. עוד כתבה העותרת בעתירה כי במסגרת רוב בקשותיו של משרד האוצר לביצוע שינויים בתקציב, הוא מגיש לוועדת הכספים בקשות בלתי מנומקות ובלתי מוסברות, וכי משרד האוצר לא הסכים לחשוף לפני חברי ועדת הכספים את הבסיס לביצוען של העברות תקציביות רבות. העתירה העלתה גם סוגיות הנוגעות לסמכות להורות על ביצוע שינויים בתקציב המדינה שלא במסגרת חקיקה ראשית, למעמדה של ועדת הכספים ולמהותו של פיקוח פרלמנטרי, למשמעות הביטוי "הוצאות הממשלה הצפויות והמתוכננות" שצוין בסעיף 3 לחוק היסוד ועוד.

שר האוצר דאז כתב בתגובתו על העתירה, שהוגשו באמצעות פרקליטות המדינה ביוני 2014 ובפברואר 2015, כי הממשלה מתקצבת את כל ההוצאות הצפויות ברמת ודאות גבוהה, ומתקצבת באופן חלקי את ההוצאות הצפויות ברמת ודאות נמוכה יותר, בהתאם לצפי שלו בדבר הסיכוי שהוא צופה שיתממשו. משרד האוצר הוסיף כי בשנים האחרונות הוא החל לפעול לשיפור תהליכי גיבוש התקציב וביצוע שינויים בו, ובכלל זה: (1) יישום תכנית "חריש עמוק", שצפוי להפחית את היקף השינויים הנדרשים בתקציב במהלך השנה, בעקבות הפחתת רמת הפירוט של התקציב. (2) משרד האוצר והכנסת פועלים לגיבוש נוהל עבודה שישפר את אופן הגשת הבקשות לשינויים לוועדת הכספים. (3) סוכם כי הביאורים לחוק התקציב השנתי יורחבו. (4) משרד האוצר החל לביצוע שינויים בהליך בניית התקציב, שתכליתם הגברת השקיפות ושיתוף הפעולה הפנים-ממשלתי בהליך זה. במועד סיום הביקורת טרם הסתיים ההליך המשפטי.

משרד מבקר המדינה מצא כי גם לאחר שיושמה תכנית "חריש עמוק", מספר השינויים בתקציב ההוצאה של פיתוח תחבורה והיקף השינויים האמורים נותר גדול. חלק גדול יחסית מהשינויים מבוצע לקראת סוף השנה, כדי להתאים את התקציב לביצוע בפועל.

1. משרד מבקר המדינה מצא כי במהלך השנה מתבצעים שינויים רבים בתקציבים, וחלקם גורמים לשינויים מרחיקי לכת בתקציבים המוקצים ברמת התכנון. להלן

64 בג"ץ 8749/13, סתיו שפיר נ' שר האוצר.

בלוח 13 פירוט של תכניות שהשינוי בתקציבן לעומת התקציב המקורי בהן היה גדול מ-25%, בעקבות שינויים שאינם העברת עודפים:

לוח 13: תכניות שהתקציב בהן שונה בלמעלה מ-25% (ללא העברת עודפים), תקציב הפיתוח, שנים 2011-2015* (במיליוני ש"ח)

שנה	שם תכנית	מס' תכנית	תקציב הוצאה מקורי נטו	שינויים בתקציב ההוצאה	שיעור השינויים מהתקציב המקורי
2011	חוצה ישראל	793501	110	37.6	34%
	רכבת ישראל	830602	1,044.8	725.2	69%
	מטרופולין תל אביב	793102	375.5	-163.5	-44%
	תחבורה ציבורית	793105	474.7	-135.9	-29%
2012	חוצה ישראל	793501	70	53.4	76%
	ירושלים-מערכת הסעת המונים	793101	215.9	-69.3	-32%
2014	רכבות כבדות	795001	2,538.1	847.1	33%
	תחבורה ציבורית והסעת המונים	795002	2,453.6	-1,302.1	-53%
	פיתוח משרדי	795301	36	-22.5	-62%

מקור: עיבודים שעשה משרד מבקר המדינה על נתוני תקציב שהתקבלו מאג"ת.
* בשנים 2013 ו-2015 תקציב המדינה אושר באיחור ועל כן לא נעשו בו שינויים גדולים.

מהלוח עולה כי בכל אחת מהשנים שפורטו פחת במידה ניכרת התקציב שהוקצה לתחומי פעילות של פיתוח תח"צ והסעת המונים, וזאת למרות מדיניותו המוצהרת של משרד התחבורה. הדבר נגרם מעיכובים בביצוע הפרויקטים בתחום פעילות זה או מקצב ביצוע אטי מהמתוכנן.

במהלך השנה
מתבצעים שינויים
בהיקף גדול מאוד,
שכוללים תוספות
והפחתות בתקנות,
כאשר בחלק מהשנים
הסכום הכולל של
השינויים דומה לסכום
התקציב כולו, או אף
גדול ממנו

ביצוע שינויים גדולים ברמת תכניות בתקציב ההוצאה הוא בגדר שינוי בסדרי העדיפויות שאישרה הכנסת בחוק התקציב השנתי. הדבר עשוי להעיד על תחזיות לא מדויקות בדבר התקדמות הפרויקטים, על תכנון לא נכון של הפעולות או על היערכות בלתי מספקת לקראת ביצוען. ההתאמות והשינויים בפריטי התקציב המתבצעים בדיעבד כדי להתאימם לביצוע מעוותים את סדרי העדיפויות המקוריים ואינם חושפים את ההבדלים המהותיים בין הביצוע בפועל ובין התקציב המקורי שאישרה הכנסת.

2. בניתוחים המוצגים לעיל הובאו נתונים על השינויים ברמת סך תקציב הפיתוח וברמת תכניות. בניתוחים אלה, שינויים תקציביים הכוללים הפחתות ותוספות בתוך אותה תכנית מקזים אלה את אלה ולכן אינם מובאים בחשבון בהצגה מסוג זה. לוח 14 שלהלן מאפשר לבחון את מלוא היקף השינויים שבוצעו בתקציב ההוצאה. לצורך ההצגה בלוח זה סוכם השינויים בתקנות התקציב בערכם המוחלט, ונוסף על כך נוטרלו השינויים שבוצעו בתקנות הרזרבה.

לוח 14: תקציב הוצאה מקורי נטו והיקף השינויים בתקנות התקציב*,
תקציב הפיתוח, שנים 2011-2015 (במיליוני ש"ח)

שנה	תקציב הוצאה מקורי נטו	סך השינויים בתקציב	שיעור השינויים שהתבצעו בחודשים נובמבר-דצמבר (מסך השינויים)
2011	9,312.4	8,660.3	43%
2012	10,322.2	11,256.8	36%
2013	11,828.3	5,037.6	82%
2014	12,211.0	8,251.3	81%
2015	9,133.3	2,422.9	100%

מקור: עיבודים שעשה משרד מבקר המדינה על נתוני תקציב שהתקבלו מאג"ת. * השינויים בערך מוחלט, ללא עודפים וללא תקנות רזרבה.

מהנתונים שבלוח אפשר ללמוד כי במהלך השנה מתבצעים שינויים בהיקף גדול מאוד, שכוללים תוספות והפחתות בתקנות, כאשר בחלק מהשנים הסכום הכולל של השינויים דומה לסכום התקציב כולו, או אף גדול ממנו. עוד עולה מהלוח כי שיעור ניכר מהסכומים מועברים בסוף השנה. חלק מהשינויים המתבצעים בסוף השנה נועדו להתאים את התקציב לביצוע בפועל, על מנת לכסות חריגות שנוצרו במהלך השנה באמצעות העברות תקציב מתקנות שבהן הביצוע היה קטן מהתקציב.

משרד מבקר המדינה כבר העיר בעבר⁶⁵ על השינויים הרבים שמתבצעים בתקציב מדי שנה ועל ששיעור גדול יחסית מהשינויים מתבצע בסוף השנה. בין היתר כתב כי ביצוע שינויים רבים במהלך השנה מעיד כי התקציב המקורי אינו משקף דיו את צורכי המשרד ואת פעילותו המתוכננת, וכי ככל שמספר השינויים וסכומיהם גדולים יותר, גוברת אי-הוודאות בפעילותם של משרדי הממשלה והם מתקשים לנצל ביעילות את התקציב העומד לרשותם. כן כתב כי ככל שהשינויים מתבצעים במועד מאוחר יותר, המשרדים מתקשים ליישם את תכנית העבודה שלהם ולנצל את תוספות התקציב המועברות להם.

אג"ת כתב בתשובתו: "תזרים המזומנים תנודתי ומושפע ממשנתנים אקסוגניים שאינן ניתנים לצפייה מראש, וביניהם: התנגדויות, העתקת תשתיות לא ידועות, גילוי קברים ועתיקות, ושאר משתנים שעלולים לעכב את הפרויקט. כפועל יוצא של תנאי חוסר הוודאות, מתבצעות במהלך השנה הסטות מזומן בין תקנות שונות בתקציב על פי קצב התקדמות הפרויקטים העדכניים".

משרד מבקר המדינה מעיר כי למרות תשובת אג"ת, הנתונים המובאים לעיל מעידים ששיעור ניכר מהסכומים שתוקצבו בתקנות התקציב שינו את ייעודם במהלך השנה. הדבר מעיד במבחן התוצאה על תחזיות לא מדויקות בדבר התקדמות הפרויקטים, על תכנון לא נכון של הפעולות או על היערכות לא מספקת לקראת ביצוע הפעולות. באופן זה התקציב גם אינו ממלא את ייעודו - מתן ביטוי כספי לתכנית העבודה של משרד התחבורה, אינו משקף את אופן הביצוע של הפעולות המתוכננות ואינו משמש כלי לבקרה על המשרד.

3. משרד מבקר המדינה כבר העיר בעבר כמה פעמים על שדברי ההסבר שמגישה אג"ת לוועדת הכספים בכנסת בצירוף לבקשות לשינויי תקציב אינם מפורטים דיים, ולעתים אינם מפורטים מידע רלוונטי למהות הבקשה ואת הנימוקים לה. כבר בשנת 2005 הודיע אג"ת למשרד מבקר המדינה כי בכוונתו לגבש נוהל לגבי אופן עבודתו עם יתר משרדי הממשלה, בין השאר בנוגע לפניות של המשרדים לשינויים תקציביים. הדבר נועד לשפר את הניהול השוטף של התקציב, ובכלל זה את הטיפול בשינויים בתקציב⁶⁶. משרד מבקר המדינה העיר לאחרונה כי עד לספטמבר 2013 לא הכין אג"ת נוהל עבודה זה⁶⁷. בשנת 2007 העיר משרד מבקר המדינה על כך שבפניות התקציביות לא מציינים את התקציב המקורי בפריטי התקציב המופיעים בפניה. עוד העיר על מקרים שבהם

65 מבקר המדינה, **דוח שנתי 57** (2007), "ניהול העודפים והרזרבה הכללית בתקציב המדינה", עמ' 235-236. וכן **דוח שנתי 165** (2015), "סוגיות בתקציב מערכת הבריאות", עמ' 580-583.

66 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 55** (2005), בפרק "תקציב המדינה - תהליך הכנתו ועדכונו", עמ' 252.

67 מבקר המדינה, **דוח שנתי 165** (2015), בפרק "סוגיות בתקציב מערכת הבריאות", עמ' 579, 588-589.



דברי ההסבר
המוגשים לוועדת
הכספים בצירוף
לבקשות לשינויים
עדיין לא הורחבו
ואינם כוללים את כל
הנתונים הרלוונטיים
לקבלת החלטה

אוחדו כמה העברות תקציביות לפנייה אחת מבלי שצוינו בדברי ההסבר הטעמים לכל אחת מההעברות⁶⁸.

בתגובותיו של שר האוצר בנושא העתירה לבג"ץ, הוא כתב כי משרד האוצר פועל בשיתוף הכנסת לגיבוש נוהל עבודה שישפר את אופן הגשת הבקשות לשינויים לוועדת הכספים. טיוטת הנוהל מנובמבר 2014 שנמסרה לנציגי משרד מבקר המדינה קובעת, בין היתר, כלהלן: הפניות התקציביות יועברו לחברי ועדת הכספים כשבוע לפני הדיון; יינתנו תשובות על שאלות חברי הוועדה עוד לפני שהוועדה תדון בנושא; דברי ההסבר לבקשות יורחבו ויכללו גם מידע על "היסטוריית" תכניות התקציב הנכללות בבקשה כמו התקציב המקורי שאושר בתכנית והתקציב על שינויי; בדיון בבקשות ישתתפו, במידת הצורך, נציגים ממשרד האוצר ומהמשרד הרלוונטי.

במועד סיום הביקורת עדיין לא גובש נוסח סופי של נוהל זה, ובפועל - אף שכלל לא נדרש נוהל חדש כדי שאג"ת ירחיב את דברי ההסבר כאמור - דברי ההסבר המוגשים לוועדת הכספים בצירוף לבקשות לשינויים עדיין לא הורחבו ואינם כוללים את כל הנתונים הרלוונטיים לקבלת החלטה, לרבות התקציב המקורי שאושר בפריטי התקציב הכלולים בבקשה והשינויים שחלו בו במשך השנה.

עוד מצא משרד מבקר המדינה כי לעתים נכללים באותה פנייה תקציבית סוגים שונים של העברות תקציב, באופן שאינו מאפשר לעקוב אחר ההעברות בין פריטי התקציב השונים, ובלי שמפורטים בדברי ההסבר כל השינויים והטעמים לביצועם. יש לציין כי לעתים פנייה תקציבית אחת כוללת עשרות ואף מאות שינויים בתקנות.

לדוגמה, בדצמבר 2015 הגיש אג"ת לוועדת הכספים פנייה שכותרתה "שימוש בררבה הכללית לשנת 2015". בדברי ההסבר לפנייה נכתב כי היא נועדה לתקצב סך של כ-824 מיליון ש"ח במזומן בתקציב הפיתוח של משרד התחבורה על מנת להתאים את תקציב המזומן לקצב הביצוע בפועל של התחומים השונים, והוצגה חלוקה של הסכום האמור על פי תחומי הפעילות השונים. בפועל כללה הבקשה לא רק העברה מהררבה הכללית לסעיף תקציב פיתוח תחבורה, אלא גם העברה של תקציב הוצאה בין התכניות השונות שבסעיף, שינויים פנימיים בין התקנות שבתכניות, וכן שינויים בהרשאה להתחייב. כל אלה לא באו לידי ביטוי בדברי ההסבר של התקציב. מכיוון שהפנייה כללה שינויים בלא פחות מ-219 תקנות שונות, הרי שבהיעדר הפרדה בין סוגי השינויים השונים, קשה מאוד לעקוב אחריהם.

68 מבקר המדינה, דוח שנתי 57ב (2007), בפרק "ניהול העודפים והררבה הכללית בתקציב המדינה", עמ' 249-250.

משרד מבקר המדינה מעיר לאג"ת כי עליו להימנע מהגשת דברי הסבר לא מסודרים שאינם מאפשרים לעקוב בנפרד אחר סוגי השינויים השונים. כמו כן עליו לקדם בהקדם את השיפורים הנדרשים בכל הנוגע לשינויים תקציביים על מנת להגביר את השקיפות כלפי ועדת הכספים ולאפשר לה למלא כיאות את תפקידה לפקח על השינויים התקציביים ולקבוע אם לאשרם. הדבר יגביר גם את השקיפות כלפי הציבור, ויאפשר מעקב אחר מידת ניצול התקציב ואחר אופן השגת המטרות שלשמן מוקצים סכומים מהתקציב.

ביצוע תקציב ההוצאה

1. בחינת הנתונים ברמת תכניות התקציב מעלה שרמת הדיוק של התקצוב (כלומר - המידה שבה הביצוע בפועל תאם את התקצוב המקורי) נמוכה לעומת רמת הדיוק ברמת תחומי פעולה וסעיפים, ובכל שנה היו בחלק מתכניות התקציב פערים בין התקציב המקורי לביצוע. תופעה זו רווחת במיוחד בתכניות הנוגעות לתחומי פעילות של פיתוח מערכות תח"צ והסעת המונים ופיתוח של רכבות כבדות. להלן בלוח 15 מוצגים נתונים על שיעור הביצוע לעומת התקציב המקורי ברוטו בתחומי פעילות אלה:

לוח 15: שיעור הביצוע בתקציב ההוצאה לעומת התקציב המקורי ברוטו , תקציב הפיתוח, שנים 2011-2015

2015	2014	2013	2012	2011	
113%	131%	121%	111%	147%	רכבות כבדות
127%	45%	82%	113%	72%	תח"צ והסעת המונים

מקור: עיבודים שעשה משרד מבקר המדינה על נתוני תקציב שהתקבלו מאג"ת.

מהנתונים בלוח עולה כי בכל אחת מהשנים שנבדקו התכניות בתחום הפעילות של רכבות כבדות תוקצבו בחסר, וביצוע תקציב המזומן היה גדול בעשרות אחוזים מהסכום שתוקצב. אשר לתכניות בתחום הפעילות של תח"צ והסעת המונים, בכל אחת מהשנים היו אי-דיוקים בתקצוב - בחלק מהשנים היה תת-תקצוב ובחלק מהשנים תקצוב ביתר בשיעור 18%-55%, דהיינו תקצוב בחסר או תקצוב ביתר של מאות מיליוני ש"ח ואף מיליארדי ש"ח. הדבר מעיד, כאמור, על תכנון לקוי של הפרויקטים, או על היערכות לא מספקת להוצאה לפועל של הפרויקטים ועל כושר ביצוע מוגבל בשלבים השונים, ובא לידי ביטוי באי-ביצוע התכניות של משרד התחבורה במשך השנים.

2. משרד מבקר המדינה בדק את מידת ההתאמה בין תקציב ההוצאה המקורי לבין הביצוע גם ברמת תקנות התקציב. להלן יפורטו ממצאי הבדיקה:

א. נמצא כי בכל אחת מהשנים היו תקנות שתוקצבו בתקציב הוצאה (תקציב מקורי ברוטו בתוספת עודפים שהועברו משנה קודמת), אולם לא היה בהן ביצוע כלל, כפי שניתן ללמוד מהלוח שלהלן:

לוח 16: תקנות שבהן היה תקציב הוצאה אולם לא היה ביצוע כלל*, תקציב הפיתוח, שנים 2011-2015

2015	2014	2013	2012	2011	
4	8	8	12	30	מספר תקנות
9,015	80,750	60,868	275,000	339,990	תקציב מקורי ברוטו בתוספת עודפים (באלפי ש"ח)

מקור: עיבודים שעשה משרד מבקר המדינה על נתוני תקציב שהתקבלו מאג"ת.
* לצורך ההצגה בלוח לא נכללו תקנות המשמשות לררבה וכן תקנות השתתפות.

מהלוח עולה כי מדי שנה מתוקצבות פעולות לביצוע אולם בפועל תקציבן אינו מנוצל כלל. הדבר מלמד על תכנון לקוי וגורם לבזבז משאבים. בחלק מהתקנות התופעה חוזרת ונשנית כמה שנים ברציפות, וייתכן שהדבר מעיד על תופעה של "ררבות סמויות". עם זאת, יש לציין לחיוב כי היקף התופעה הולך וקטן עם השנים.

ב. עוד נמצא כי בכל אחת מהשנים היו תקנות שלא תוקצבו מראש בתקציב הוצאה, אולם הביצוע בהן במהלך השנה היה חיובי. למרבית התקנות הללו נוספו תקציבים במהלך השנה.

לוח 17: תקנות שלא הוקצה להן תקציב הוצאה* אולם הביצוע היה חיובי, תקציב הפיתוח, שנים 2011-2015**

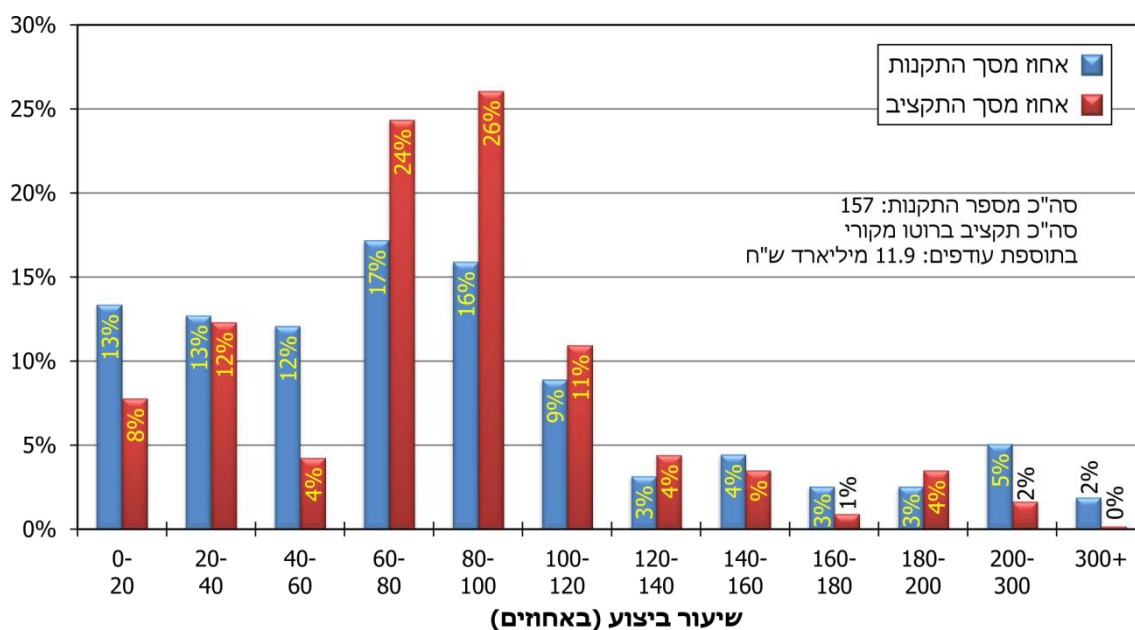
2015	2014	2013	2012	2011	
25	25	7	84	47	מספר תקנות
349,537	337,576	36,677	1,694,516	556,479	ביצוע הוצאה (אלפי ש"ח)

מקור: עיבודים שעשה משרד מבקר המדינה על נתוני תקציב שהתקבלו מאג"ת.
* תקציב ברוטו מקורי בתוספת עודפים.
** לצורך ההצגה בלוח לא נכללו תקנות המשמשות לררבה וכן תקנות המשמשות להכנסה מיועדת.

מהלוח עולה כי בכל שנה בוצעו פעולות שכלל לא היו מתוכננות ומתוקצבות מראש. גם תופעה זו מעידה על תכנון לקוי של הפעולות, והיא מצריכה העברה של תקציבים מתקנות אחרות במהלך השנה. התופעה הייתה חמורה במיוחד בשנת 2012, שבה סך הביצוע בתקנות אלה היה כ-1.5 מיליארד ש"ח. יש לציין כי גם בשנת 2015, שבה תקציב המדינה אושר רק לקראת סוף השנה, היו יחסית תקנות רבות שלא תוקצבו מראש וסך הביצוע בתקנות אלה היה כ-350 מיליון ש"ח.

ג. תרשים 6 שלהלן מציג את ההתפלגות של התקנות ושל סכומי התקציב בתקנות על פי שיעור ביצוע המזומן לעומת התקציב המקורי ברוטו בתוספת עודפים. לצורך הכנת התרשים לא נכללו תקנות המשמשות לררבה וכן תקנות השתתפות ותקנות הכנסה.

תרשים 6: התפלגות תקנות ההוצאה והתקציב בהן לפי שיעור הביצוע ביחס לתקציב, תקציב הפיתוח, שנת 2014



מקור: עיבודים שעשה משרד מבקר המדינה על נתוני תקציב שהתקבלו מאג"ת.

ניתוח הנתונים שבתרשים מעלה כי בשנת 2014 ב-26% מסך התקנות שיעור הביצוע ביחס לתקציב המקורי היה קטן מ-40%. התקציב הכולל שהוקצה לתקנות אלה הסתכם ב-20% מסך התקציב. ב-17% מהתקנות (שסך התקציב שהוקצה להן היה כ-11% מהתקציב) שיעור הביצוע היה לפחות 140% מהתקציב שהוקצה, בחלקן אף 200% ויותר. רק ב-25% מסך

הנתונים הללו מעידים כי רמת הדיוק של תקצוב ההוצאה ברמת התקנות הייתה נמוכה, וכי רוב התקציב אינו מוקצה נכונה בין התקנות

התקנות שיעור הביצוע היה יחסית קרוב לתקציב המקורי (פער של עד 20% בין הביצוע לבין התקציב המקורי). תקנות אלה כללו 37% מסך התקציב. הנתונים הללו מעידים כי רמת הדיוק של תקצוב ההוצאה ברמת התקנות הייתה נמוכה, וכי רוב התקציב אינו מוקצה נכונה בין התקנות. נוסף על כך ניתן לראות שאי-הדיוקים מתבטאים הרבה יותר בתקצוב עודף בתקנות מאשר בתת-תקצוב, וייתכן שהדבר מעיד על תופעה של חרבות סמויות.

משרד מבקר המדינה בחן את הנתונים גם לשנים 2011-2013 ו-2015 ומצא כי בשנים 2011 ו-2012 דפוס הפעילות היה דומה לזה של שנת 2014. בשנים 2013 ו-2015 רמת הדיוק של התקצוב הייתה גבוהה יותר, היות שבשנים אלה תקציב המדינה אושר באיחור. בבדיקה נבחנו דפוס התקצוב במשך כמה שנים ונמצא כי בחלק מהתקנות שתוקצבו ביתר (כלומר ששיעור ביצוען היה נמוך לעומת התקציב המקורי בתוספת עודפים) התופעה נשנתה כמה שנים ברציפות.

אג"ת מסר בתשובתו כי הוא מכין את התקציב השנתי על פי האומדן הטוב ביותר בהתבסס על הנתונים הקיימים, ועם זאת בכל הנוגע לפרויקטי פיתוח יש תנודתיות רבה, אשר לא ניתנת לצפייה מראש. לצורך כך מתבצעות התאמות בתקציבים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי אין בתשובתו של אג"ת כדי להסביר את אי-הדיוקים הרבים שנמצאו במסגרת ניתוח נתוני התקציב. לאי-דיוק בתקצוב ההוצאה השפעות מרחיקות לכת על יכולתה של הממשלה להוציא לפועל את פעולותיה. תקצוב בחסר בתחומי פעילות מסוימים עלול לעכב ביצוע של פרויקטים והעברת תשלומים לספקים. הדבר מחייב את אג"ת למצוא מקורות מימון מתחומי פעילות אחרים ולהעביר מהם תקציבים לתחום הנדון. מאידך, תקצוב ביתר משמעו אי-ניצול יעיל של התקציב, מכיוון שהוא תוקצב עבור פעולות שלא בוצעו בסופו של דבר, ויכול היה לשמש לביצוע פעולות אחרות. גם במקרים של תקצוב ביתר אג"ת מבצע העברות תקציב במהלך השנה מפעולות שבהן צפוי תת-ביצוע לפעולות שחסר תקציב לביצוען. יש לציין שככל שההעברות הללו מתבצעות במועד מאוחר יותר במהלך שנת התקציב, קטן הסיכוי לנצלן ביעילות. אי-דיוקים גדולים בתקצוב מגדילים את מספר השינויים בתקציב וגורמים, כפי שהוצג לעיל, לביצוע שינויים בסך מיליארדי ש"ח בכל שנה. יש לציין כי השינויים שמבצע מינהל התשתיות בשיטות העבודה שלו ושל חברות התשתית החל משנת 2015 אמורים להביא לשיפור ברמת הדיוק של הקצאת התקציבים ולהתאמה טובה יותר בין הביצוע לתקציב.

יש לציין שגם במישור הפרויקטים השונים מצא משרד מבקר המדינה בעבר כי עלות הביצוע של פרויקטים רבים חרגה מן האומדנים שלהם. עקב כך נאלצו

משרד האוצר ומשרד התחבורה להגדיל את התקציבים שהוקצו לפרויקטים אלה.⁶⁹

3. משרד מבקר המדינה בדק את התפלגות ביצוע תקציב המזומן על פני חודשי השנה, ומצא כי בכל שנה שיעור גדול יחסית מביצוע התקציב מתרכז בסוף השנה. ייתכן שהגורם לכך הוא הרצון של משרד התחבורה וחברות התשתית לנצל במידת האפשר את התקציבים שהוקצו לאותה שנה לפני סיומה. להלן בלוח 18 יוצגו נתונים על שיעור הביצוע של התקציב בחודשים נובמבר-דצמבר בכל שנה, מתוך סך הביצוע במשך השנה:

לוח 18: שיעור התקציב שנוצל בחודשים נובמבר-דצמבר מסך ניצול התקציב במשך השנה, תקציב הפיתוח, שנים 2011-2015

2015	2014	2013	2012	2011	
22%	42%	28%	19%	38%	שיעור ביצוע תקציב המזומן בחודשים האחרונים של השנה

מקור: עיבודים שעשה משרד מבקר המדינה על נתוני תקציב שהתקבלו מאג"ת.

מהלוח עולה שהתופעה בולטת פחות דווקא בשנים שבהן תקציב המדינה אושר במועד מאוחר בשנה (בשנים 2013 ו-2015). לעומת זאת, היא בלטה במיוחד בשנת 2014, שנה שבה הונהג תקציב המשכ⁷⁰ ואי-הוודאות של משרדי הממשלה בנוגע לתקציב שיוקצה להם הייתה מועטה במיוחד, מה שאמור היה לאפשר להם לנצל את התקציב באופן מושכל.

לדעת משרד מבקר המדינה על משרד התחבורה לבחון את הגורמים לתופעה ולוודא שהרצון לנצל את התקציב לקראת סוף השנה אינו גורם לכך שהתקציב ינוצל באופן חפז ולא יעיל ואינו פוגע בתהליכי הבקרה.

תקציב התמיכות בתחבורה

תקציב התמיכות בתחבורה משמש לתשלום סובסידיות בהפעלת התחבורה הציבורית: תמיכה שוטפת בהפעלת אוטובוסים ורכבות קלות, תמיכה בהפעלת

69 ראו לדוגמה: מבקר המדינה, **דוח שנתי 65א** (2014), "הפיקוח על הרכבת הקלה בירושלים", עמ' 562-566; **דוח שנתי 64א** (2013), בפרק "היערכות להקמת הרכבת הקלה במטרופולין תל אביב", עמ' 675-679; **דוח שנתי 60ב** (2010), "יזום ומימוש של תכניות פיתוח בתחום התשתית", עמ' 12-13.

70 בשנת 2013 אושר תקציב דו-שנתי לשנים 2013 ו-2014.

רכבות כבדות, תמיכה ייעודית למימון הנחות הניתנות למגזרים שונים, תמיכה באמצעי כירטוס, תמיכה ברכישת אוטובוסים, תמיכה בתעופה ותמיכה בספנות. הרשות הארצית לתחבורה ציבורית מפקחת על ענף התחבורה הציבורית, מנהלת אותו ומופקדת, בין היתר, על תקציב התמיכות ועל פיקוח ובקרה על רמת השירות של מפעילי התח"צ, על סמך ההסכמים שנחתמו אתם.

המדינה משלמת למפעילי התח"צ כמה סוגי סובסידיות, בהתאם לחוק ולצו הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים ובהתאם להסכמים בין הממשלה למפעילי התח"צ. בשנת 1997 החליטה הממשלה על פתיחת ענף האוטובוסים לתחרות, ובעקבות כך נוספו למפעילים הוותיקים (אגד ודן) מפעילים חדשים. במועד סיום הביקורת כבר פועלים כ-17 מפעילי אוטובוסים.

בביקורת נמצא כי עד שנת 2015 תקציב התמיכות בתח"צ היה כלול בסעיף תקציב "תמיכות שונות"⁷¹. משנה זו ואילך נכללו התמיכות בתחבורה בסעיף הפיתוח של משרד התחבורה⁷².

אג"ת כתב בתשובתו כי ההעברה של תקציב התמיכות בתח"צ לסעיף פיתוח התחבורה נועדה "להגביר את השקיפות לאזרח ולמחוקק", וכי בעקבות מהלך זה ניתן כעת לראות את היקף ההשקעה בתחבורה ואת התפתחותה עם הזמן.

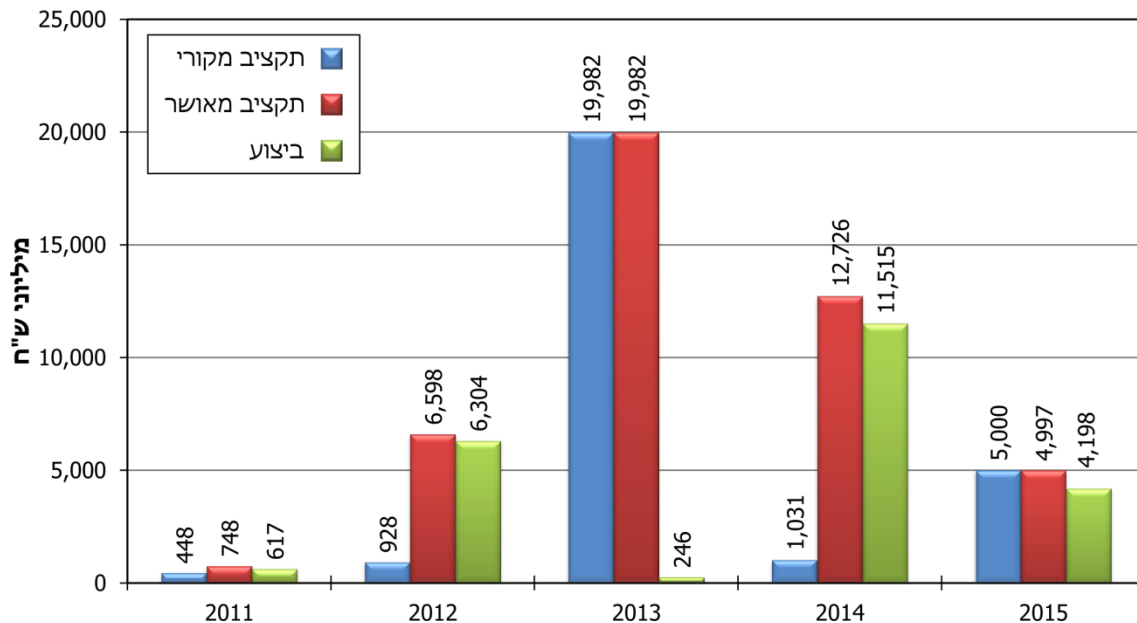
משרד מבקר המדינה מעיר כי ההוצאה על התמיכות רובה ככולה היא הוצאה שוטפת במהותה ואינה השקעה בפיתוח. הכללתה בסעיף המיועד לתקציב פיתוח מעוותת את הנתונים בדבר החלוקה בין התקציב הרגיל לבין תקציב הפיתוח וחשבון ההון.

תקציב ההרשאה להתחייב מיועד לחתימת הסכמים רב-שנתיים עם מפעילי התחבורה הציבורית. להלן בתרשים 7 מובאים נתונים על תקציבי ההרשאה להתחייב שתוקצבו בשנים האחרונות בתקציב התמיכות בתחבורה, וכן נתונים על ביצוע תקציב ההרשאה להתחייב.

71 סעיף 32 בתקציב המדינה.

72 תחום תקציב 7955.

תרשים 7: תקציב הרשאה להתחייב בתקציב התמיכות בתחבורה, תקציב מקורי, תקציב מאושר וביצוע, שנים 2011-2015



מקור: עיבודים שעשה משרד מבקר המדינה על נתוני תקציב שהתקבלו מאג"ת.

מנתוני התרשים אפשר ללמוד על כמה תופעות קיצוניות:

- יש הבדלים דרסטיים בין תקציבי ההרשאה להתחייב עבור תמיכות בתח"צ שהוקצו במשך השנים. התקציבים מסתכמים בכחצי מיליארד ש"ח בשנה עד כ-20 מיליארד ש"ח בשנה. נציין כי בתקציב המקורי לשנת 2016 מסתמן גידול משמעותי לעומת שנת 2015, והוא מסתכם ב-14.5 מיליארד ש"ח.
- בדומה לתקציב הפיתוח, גם בתקציב התמיכות רוב תקציב ההרשאה להתחייב המקורי מתוקצב בתקנות חרבה, ובמהלך השנה מבוצעות העברות תקציביות של ההרשאה להתחייב מתקנת החרבה לתקנות הייעודיות. יוצאת דופן בעניין זה היא שנת 2013, שבה תוקצב סכום של 12 מיליארד ש"ח (מתוך תקציב של כ-20 מיליארד ש"ח בסך הכול) בתקנה של "סובסידיה לרכבת ישראל" (הביצוע בתקנה זו הסתכם בשנה זו ב-166 מיליון ש"ח בלבד).
- במהלך כל אחת מהשנים (מלבד השנים 2013 ו-2015 שבהן תקציב המדינה אושר באיחור) נעשו שינויים גדולים בתקציב.
- נוסף על כך ניתן ללמוד מהתרשים שבחלק מהשנים ביצוע תקציב ההרשאה להתחייב אינו תואם כלל את התקצוב. הדבר בולט במיוחד בשנת 2013, שבה הוקצתה הרשאה להתחייב בסך של כמעט 20 מיליארד ש"ח, אולם הביצוע היה



כל התופעות שצוינו
לעיל מעידות על
ליקויים חמורים
בתכנון התקציב
ובביצוע, ועל כך
שהקצאת התקציב
המקורי אינה משקפת
כלל את הפעולות
הצפויות בתחום

קטן מ-250 מיליון ש"ח. במהלך שנה זו גם לא נעשו שינויים כדי להתאים את התקציב לביצוע.

כל התופעות שצוינו לעיל מעידות על ליקויים חמורים בתכנון התקציב ובביצוע, ועל כך שהקצאת התקציב המקורי אינה משקפת כלל את הפעולות הצפויות בתחום. יתר על כן, בדברי ההסבר להצעות התקציב בשנים אלה לא הובא כל הסבר לגבי ההבדלים בתקצוב בין השנים ולגבי הפערים הגדולים בין נתוני הביצוע לנתוני התקציב. אג"ת לא השיב על שאלות משרד מבקר המדינה בעניין זה.

התקציב הרגיל

התקציב הרגיל של משרד התחבורה כולל את ההוצאות הרגילות של הנהלת המשרד, של יחידות סמך הכלולות בו ושל הפעילות השוטפת של הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים⁷³. התקציב הרגיל כולל בעיקר את הוצאות השכר, שכר היועצים, ההוצאות על קניות והוצאות התחזוקה השוטפות.

על פי הנהוג במדינת ישראל, השיטה להכנת התקציב הרגיל היא השיטה התוספתית, ולפיה התקציב של כל שנה מתבסס בעיקר על תקציב השנה הקודמת, תוך ביצוע של שינויים בשוליים בהתאם לסדרי העדיפויות ולצרכים של אותה שנה. תקציב המשרד מאפשר לתכנן את הפעילות, להגבילה וכן לפקח עליה ולבקר אותה. כאמור, בדוח ועדת המשילות נכתב כי בסיס התקציב אמור לשקף ככל הניתן את עיקר הפעילות המתוכננת ולשמש בסיס לתכנון פעילות המשרדים לקראת שנת הפעילות הבאה.

משרד מבקר המדינה השווה בין התקציב המתוכנן של משרד התחבורה לבין הביצוע בפועל בשנים 2011-2015. מטרת הבדיקה הייתה לבחון אם במשך השנה פעילות המשרד תואמת את התקציב שתוכנן בעת אישור התקציב בכנסת.

לצורך ביצוע הבדיקה, חישב משרד מבקר המדינה את היחס בין סך הביצוע לבין התקציב ברמה של תקנות תקציב וברמה של תכניות תקציב. מהבדיקה עולה כי בממוצע רב-שנתי, בכ-4% מתקנות התקציב הרגיל שנבדקו לא נרשמה שום פעולה תקציבית, אף שהתקציב בהן היה חיובי. כמו כן, בכמחצית מהתקנות היחס בין הביצוע לתקציב היה בין 80%-ל-120%. לגבי יתר התקנות, יחס זה היה קטן מ-80% (בכ-20% מהתקנות לשנה בממוצע) או גדול מ-120% (בכ-25% מהתקנות). יצוין כי מאותה בדיקה ברמה של תכניות תקציב עלה כי בשנים 2014 ו-2015 הסתמנה מגמה של שיפור בתכנון התקציבי של משרד התחבורה ברמה של תכניות.

73 הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים הוקמה באוקטובר 1997 מתוקף חוק המאבק הלאומי בתאונות דרכים, התשנ"ז-1997; בשנת 2006 הוחלף חוק זה בחוק הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים (הוראת שעה), התשס"ו-2006.

בחלק מהתקנות של
התקציב הרגיל של
משרד התחבורה
עדיין ניכרות הבעיות
בתכנון התקציבי
שהועלו בדוח של
ועדת המשילות

אג"ת ציין בתשובתו כי בשנים האחרונות, ובייחוד בשנים 2014 ו-2015, חל שיפור עקבי ביחס בין הביצוע בפועל לבין התקציב המתוכנן, והדבר בא לידי ביטוי הן בצמצום מספר התקנות והן בגידול עקבי במספר התקנות שתקציבן נוצל במלואו.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי בחלק מהתקנות של התקציב הרגיל של משרד התחבורה עדיין ניכרות הבעיות בתכנון התקציבי שהועלו בדוח של ועדת המשילות. לדעת משרד מבקר המדינה, על אגף התקציבים במשרד התחבורה להמשיך לשפר את תכנונו של התקציב הרגיל. כמו כן, על אגף התקציבים במשרד האוצר למצוא דרכים כדי להבטיח שהתקציב המקורי יבטא באופן נכון יותר את הפעילות המתוכננת של משרד התחבורה.

סיכום

תקציב משרד התחבורה אמור לשקף את מדיניות המשרד ולשמש ככלי העיקרי לניהול, למימוש מדיניותו ולהשגת יעדיו. תקציב הפיתוח של המשרד צריך להיות הביטוי הכספי של תכנית העבודה הרב-שנתית שלו ולתת ביטוי לסדרי העדיפויות בנוגע לחלוקת המשאבים העומדים לרשותו בין תחומי הפעילות השונים. על מנת שהתקציב ישמש בסיס לתכנון פעילות המשרד וחברות התשתית, עבודת התכנון חייבת להתבצע באופן מקצועי, מקיף ויסודי.

המדיניות המוצהרת זה שנים של משרד התחבורה היא לטפל בבעיות התחבורה באמצעות קידום השימוש בתח"צ על חשבון השימוש בכלי רכב פרטיים. בפועל קצב ההתקדמות של פרויקטי הפיתוח בתחום זה אטי ורמת השירות אינה מדביקה את הצרכים. בין היתר, עקב כך היקף השימוש בתחבורה הציבורית נותר קטן, היקף השימוש ברכב פרטי גדל ובעיית עומס התנועה בכבישים הולכת ומחריפה.

הביקורת העלתה ליקויים רבים בכל הנוגע למבנה תקציב משרד התחבורה ולתהליך התקצוב. נמצא כי בשנים 2011-2015 בוצעו שינויים מרחיקי לכת בתקציב, ברמת תכניות התקציב ועוד יותר ברמת תקנות התקציב. נמצאו אי-התאמות רבות בין התכנון התקציבי לביצוע, מחד - תת-ביצוע של התקציב, ומאידך - חריגות בביצוע שהן בבחינת עבירות על חוק התקציב או עבירות מינהליות. עוד הועלה חוסר שקיפות של תהליכי העבודה הקשורים לתקצוב ולשינויים בתקציב, הן כלפי הכנסת והן כלפי הציבור.

הליקויים הרבים שהועלו בביקורת זו מצביעים על כשלים באחד או יותר מהשלבים: תכנון לקוי של הפרויקטים והפעולות של משרד התחבורה וחברות התשתית; היערכות בלתי מספקת של חברות התשתית לקראת ביצוע של פרויקטים או על כשלים בביצועם; פגמים בתהליכי התקצוב במשרדי האוצר והתחבורה. ליקויים אלה מעידים גם כי התקציב אינו ממלא את תפקידו, בכך שאינו משקף את תכנית העבודה של משרד התחבורה ואת הפעולות המתוכננות שלו. משרד התחבורה החל בשנת 2015 לשפר את שיטות העבודה שלו ושל חברות התשתית בכל הנוגע לתכנון התקציב והמעקב אחר ביצועו, אולם במועד סיום הביקורת עדיין לא הושג שיפור נראה לעין בניהול התקציב. על משרד התחבורה להמשיך לפתח תהליכים אלה. על משרד האוצר וחברות התשתית לבחון ביסודיות את תהליכי העבודה בתחום התקצוב ולשפרם.

נראה כי בשל אופן הניהול של תקציב משרד התחבורה, כפי שעולה מן הדוח, הוא מחטיא את מטרתו - לשמש כלי תכנוני וניהולי למימוש מדיניות המשרד, ולמעשה התקציב מותאם בדיעבד לביצוע בפועל. אופן ניהול זה אינו מאפשר לבחון את מידת עמידתו של משרד התחבורה ביעדים שקבע וכן את מידת היעילות של ניהול כספי המדינה בתחום זה.