

## תיאום הביצוע ההנדסי

### כללי

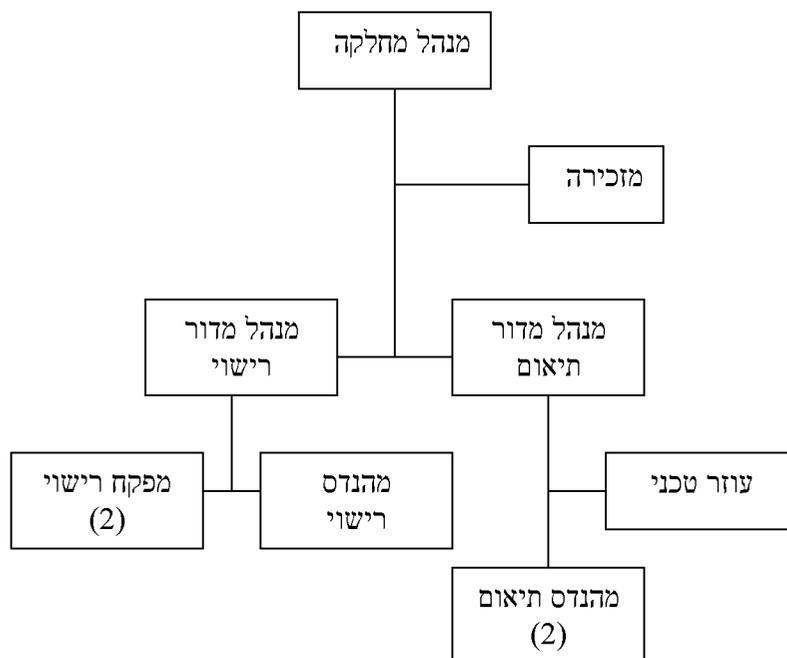
1. עבודות תשתית המתבצעות בקרקע עירונית (בשטח שמתחת לדרכים, מדרכות, ככרות ושטחים עירוניים) חייבות ברשיון מאת המחלקה לתיאום הביצוע ההנדסי.
2. רשיון כנ"ל ניתן ע"י המחלקה רק לאחר אישור תיאום הביצוע ההנדסי של העבודה המתוכננת.
3. חובת התיאום ההנדסי והרישוי שלו חלה על גורמים עירוניים וחיצוניים כאחד, מכח נוהל עירוני מס' 351 – "נוהל תאום הנדסי".
4. מטרת התיאום ההנדסי היא לאפשר ביצוע עבודות תשתית כחלק מהאסטרטגיה העירונית, היינו:
  - א. שילוב ותזמון ביצוע כל העבודות ברחובות למניעת פתיחה חוזרת של כביש/מדרכה (תופעת "הריץ'-רץ'").
  - ב. שמירה על זכויות בדרך, כדי לאפשר הקצאה אופטימלית של מקום לתשתית עירונית.
  - ג. מניעת פגיעה בתשתיות קיימות.
  - ד. תכנון בהתאם למערכות קיימות.
5. פעילות המחלקה לתיאום הביצוע ההנדסי מתמקדת בשלושה תחומים עיקריים:
  - תיאומים הנדסיים.
  - מתן רשיונות לעבודות בדרך.
  - פיקוח על קיום תנאי התיאום והרשיון.בנוסף מטפלת המחלקה – מדור רישוי ותיאום בדרך, במענה לפניות תושבים/מוקד ותלונות הציבור.
6. הביקורת בדקה פעילות המחלקה בהתייחס לשלושת התחומים הנ"ל והתמקדה בהיקפה במהלך שנת 2000.
7. לצורך עריכת עבודת הביקורת קוימו שיחות הבהרה עם:
  - מנהל מינהל בינוי ותשתית.
  - מנהל המחלקה לתיאום הביצוע ההנדסי.
  - מנהל מדור רישוי ותיאום הביצוע ההנדסי בדרך.
  - עובדת במדור תיאום הביצוע ההנדסי.
  - מנהלת פרויקט תיאום הביצוע ההנדסי – מרכז יאיר.כמו כן נסקרו מסמכים ודוחות פעילות של המחלקה, אשר הופקו לבקשת הביקורת.

8. הביקורת נערכה ע"י עו"ד ח. גוטרמן במהלך החודשים אפריל – אוגוסט 2001.

## ממצאים

9. המחלקה לתיאום הביצוע ההנדסי (להלן: "המחלקה") הינה מחלקה על-אגפית הכפופה למנהל מינהל בינוי ותשתית.

10. תקן המחלקה, עפ"י מערך התקנים העירוני, מונה עשרה עובדים, לפי הפירוט הבא:



בפועל מועסקים במחלקה ארבעה עובדים נוספים, על תקנים, בתפקידי תיאום ופיקוח.

11. המחלקה מחולקת פונקציונלית לשני מדורים: מדור תיאום ומדור רישוי ותיאום עבודות בדרך.

12. תקציב המחלקה

התקציב לשנת 2000 נקבע ל-2,138,000 ש"ח.

מתוכו 89,000 ש"ח הוצאות לפעולה (שכירת רכב עירוני).

התקציב לשנת 2001 נקבע ל-2,170,000 ש"ח.

מתוכו 89,000 ש"ח הוצאות לפעולה (שכירת רכב עירוני).

משאבי המחלקה: 2 כלי רכב לחצאי ימים, לצורכי פיקוח על ביצוע עבודות תשתית.

## פעילות המחלקה

13. המחלקה מרכזת את כל הבקשות לביצוע עובדות תשתית בעיר, כ-2,000 בקשות בשנה (למעט עבודות "שבר"), נותנת אישורים לתיאום הביצוע ההנדסי של עבודות אלו, מפיקה להן רשיונות ועוקבת ומפקחת אחר קיום תנאי התיאום ההנדסי והרשיון העירוני.

14. המחלקה משרתת את כל הגורמים המבקשים לבצע עבודות תשתית בעיר:
- גורמי מינהל בינוי ותשתית (אגף המים ביוב ותיעול, אגף התנועה, אגף מיסעות מדרכות ומאור ואגף מבני ציבור).
  - גופים עירוניים אחרים: אגף שפ"ע, אגף תב"ע, אגף תברואה והמישלמה ליפו.
  - גופים חיצוניים בעלי זיקה עירונית: חב' חלמיש, עזרה ובצרון, אחוזות החוף, נתיבי איילון, אתרים, פארק הירקון, רשות נחל הירקון, איגוד ערים דן.
  - גופים חיצוניים ללא זיקה עירונית: בזק, תבל, חב' חשמל, רשות העתיקות, מינהלת הרכבת, מינהל מקרקעי ישראל, חברות תקשורת, יזמי בנייה.

#### תיאום הנדסי

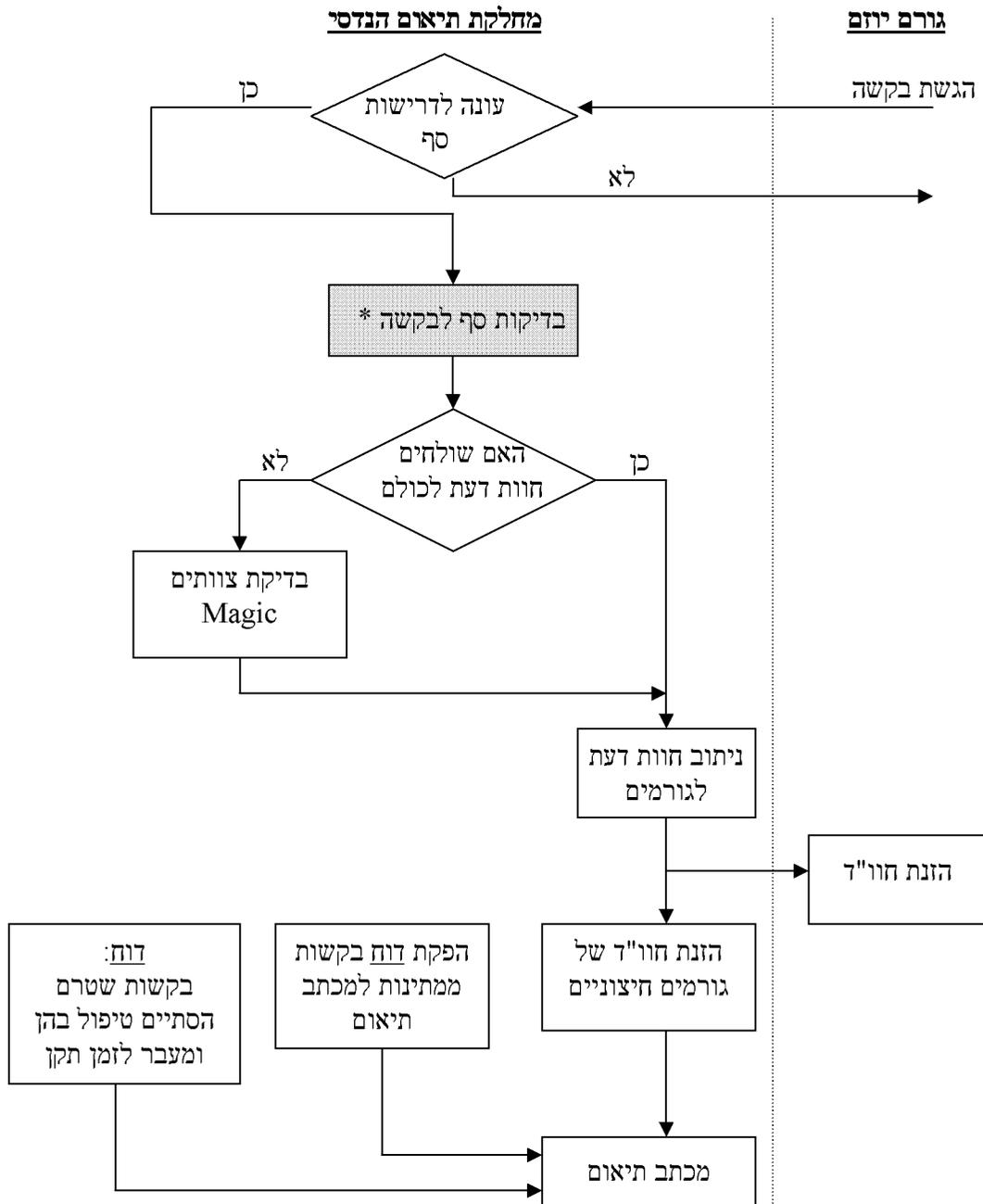
15. תהליך התיאום מוגדר ומפורט בנוהל עירוני "נוהל תאום הנדסי" מס' 351 (בתוקף מחודש ספטמבר 1994) משלב קבלת תוכנית העבודה מהיזם ועד למתן אישור תיאום.
16. הנוהל קובע כי מנהל מחלקת תיאום הביצוע ההנדסי אחראי אחריות כוללת על התיאום, וכי באחריות מנהלי היחידות בעירייה להמציא לו חוות דעת כנדרש.
17. בצד הנוהל העירוני קיים "קובץ נהלים והנחיות לתיאום עבודות תשתית" המהווה גם חלק בלתי נפרד ממכתב התיאום ההנדסי, על נספחיו. הקובץ מכיל הוראות והנחיות מפורטות בקשר לאופן ביצוע עבודות התשתית, על מנת למנוע פגיעה בתשתיות קיימות, אמצעי בטיחות, שמירה והידוק התיאום בין גופים חיצוניים וגורמים עירוניים.
18. תוקף האישור לתיאום הנדסי הוא ל-6 חודשים. ניתן להאריך התוקף לבקשת בעל האישור.
19. החל משנת 1999 נוהג במחלקה תהליך תיאום חדש שהוא תוצאה של פרויקט תיאום הנדסי בו הותחל בשנת 1997 והושלם, יוצב והוטמע בשנת 1999. הפרוייקט כלל את תחומי התיאום ההנדסי והרישוי. תחום הפיקוח לא טופל במסגרת זו והושאר לפיתוח בשלב הבא של הפרוייקט.
20. מטרת הפרוייקט היו:
- א. לקצר תהליכי התיאום ההנדסי ע"י שיפור ומיחשוב תהליכי העבודה ועדכון מאגרי המידע באופן שוטף ונגיש.
  - ב. לבנות תכנית עבודה שנתית מצוותת, לשתף את כל הגורמים, כך שעבודות התשתית ברחוב יבוצעו בו זמנית.
21. הבסיס לתיאום במתכונתו המשופרת היה בניית תוכנית עבודה שנתית הפתוחה וידועה לכל השותפים לתהליך התיאום, פנימיים וחיצוניים. כל גורם המעורב בתיאום ההנדסי מצהיר על כוונות הפיתוח שלו באמצעות תוכנית עבודה שנתית, אותה הוא מעביר בל"ז קבוע מראש ובשבילונה מיוחדת, למינהל בת"ש, שם היא מוזנת למערכת ממוחשבת. החל משנת 1999 מופקת

מפה ממוחשבת של תכניות העבודה והיא מופצת לידעת כל הגורמים הנוגעים. תוכנית זו מהווה בסיס לתיאום ההנדסי ומשמשת הדדית את כל הגורמים הנוגעים, עירוניים כחיצוניים.

22. להלן תרשים תהליך התיאום הנוהג במחלקה לתיאום הביצוע ההנדסי:

### תהליך התיאום

מנהל המחלקה

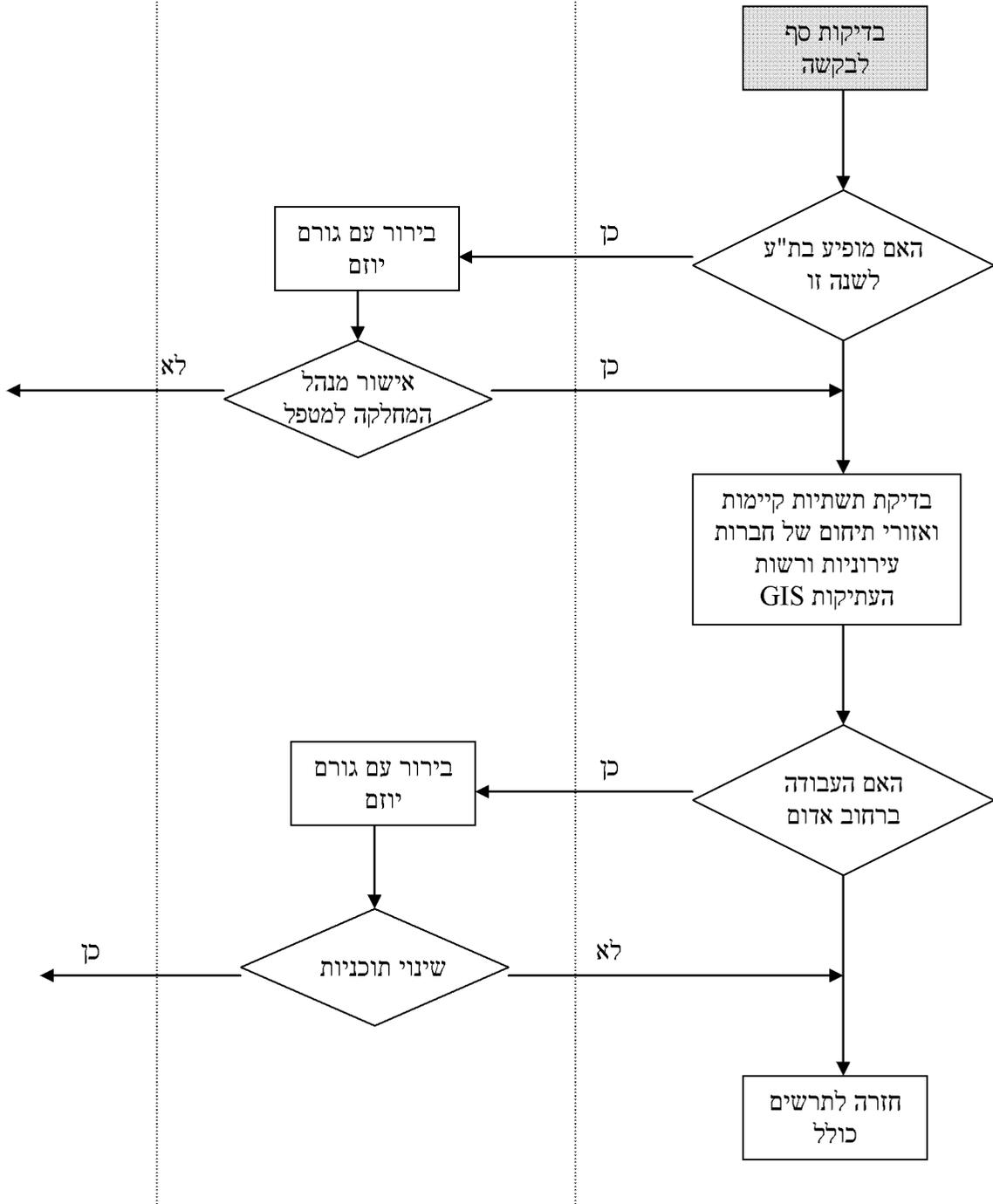


**\* תהליך התיאום - בדיקות סף לבקשה**

גורם יוזם

מנהל המחלקה

מחלקת תיאום הנדסי



23. במסגרת תהליכי העבודה החדשים:
- הבקשות לתיאום מסווגות לערוצי טיפול שונים, כשלכל ערוץ ולכל שלב קיימים זמני תקן.
  - נקבעו תנאי סף לבקשות לתיאום, תיק בקשה נפתח רק לעומדים בדרישות אלה:
    - ◆ טופס בקשה ברור וחתום ע"י הגורם המאשר (מדרגת מנהל מדור ומעלה).
    - ◆ תוכניות של מתכנני חוץ – מאושרת ע"י הגורמים היוזמים ביצוע העבודה.
    - ◆ אי ביצוע עבודה ברחוב אדום (מדיניות שמהווה דרישת סף לפיה: רחוב שקורצף ורובד – אסור לפתוח אותו במשך שלוש שנים) ועוד.
24. התיאום ההנדסי נתמך ע"י המערכות הבאות:
- א. מערכת אלפא-נומרית התומכת בתהליך התיאום ומתריעה על אי עמידה בפני דרישות סף, כגון: רח' אדום.
  - ב. מערכת ה- GIS – מערכת גיאוגרפית אשר הוטמעה בתהליך התיאום במחלקה והיא משמשת להצגת ייעודי קרקע ותשתיות עירוניות קיימות בתוואי העבודה, מסייעת בבניית תוכניות עבודה ומפשטת רמת הבדיקות לצורך התיאום ההנדסי. מנהל המחלקה תיאום הביצוע ההנדסי הדגיש בפני הביקורת כי מאגר ה- GIS מכיל מערכות עירוניות בלבד. לדבריו, ההסכם עם חברות החשמל ובזק ביחס להכנסת נתוני התשתיות שלהם למערכת ה- GIS טרם מומש.
25. מנהל המחלקה לתיאום הביצוע ההנדסי נוקט בקרת איכות שוטפת באמצעות דוחות תפעוליים המופקים על ידו מספר פעמים בחודש. לדוגמא:
- דוח חוות דעת שטרם נמסרו – מופק 3 פעמים בחודש.
  - דוח בקשות ממתיונות למכתב תיאום (לא חסרה חוות דעת) – פעמים בשבוע.
  - דוח בקשות ממתיונות למכתב תיאום (חסרה חוות דעת אחת) – אחת לשבוע.
  - דוח בקשות תיאום שהטיפול בהן נמשך מעבר לזמן התקן. זמן התקן שנקבע לתיאום ביצוע הנדסי – 35 יום.
26. עפ"י פרסומי המחלקה בחוברת "תהליך התיאום, פרויקט תיאום הנדסי-תיק בקשה לפרס איכות ומצויינות" משנת 2000: התהליכים החדשים במחלקה לתיאום הביצוע ההנדסי גרמו, בין היתר, לקיצור זמן התיאום ולהפחתת תיאומי סרק.

## רישוי

27. נוהל תיאום הנדסי קובע כי לא ניתן לבצע עבודות תשתית ללא רישיון מאת המחלקה לתיאום הביצוע ההנדסי. בהנפקת רישיונות עוסק מדור רישוי ותיאום עבודות בדרך. הרישיון אינו טעון תשלום כלשהו. על גב הרישיון מצויין כי הוצא עפ"י חוק התכנון והבניה. לשאלת הביקורת מסר מנהל המחלקה כי הנפקת הרישיונות נעשית על ידו כתפקיד ש"ירש" מקודמו.

בתגובתו לממצאי הדוח מסר מנהל המחלקה: הפקת הרשיונות נעשית בהתאם לסיכום ארגון ותקינה, בהתאם לנוהל מס' 4810 של ארגון ותקינה ולמכרז מנהל המחלקה בו קיים סעיף הנפקת רשיונות. כמו כן ציין המנהל שהנהלים לפיהם פועלת המחלקה יעודכנו לאחר השלמת פרוייקט התיאום ההנדסי.

28. הביקורת ביקשה מאת היועמ"ש לעירייה חוות דעת בכל הנוגע לבסיס החוקי של הרשיון לעבודות תשתית, לגוף המוסמך להוציא ולאפשרות גביית אגרה בעבור הנפקתו. להלן עיקרי חוות הדעת של המשנה ליועמ"ש:

א. לא ניתן להוציא רשיון לפי חוק התכנון והבנייה שלא באמצעות הגופים וההליכים הקבועים בחוק.

ב. לגבי שימוש בשטח ציבורי לצורך ביצוע עבודה, האישור ניתן מכוח הסכמת בעלים, כפוף לתשלום בגין זכות השימוש.

ג. לגבי עבודות חפירה, קובעות תקנות התכנון והבנייה (עבודה ושימוש הטעונים היתר) תשכ"ז - 1967 כי כל חפירה, חציבה, כרייה או מילוי המשנים את פני הקרקע, יציבותה או בטיחותה – טעונה היתר. התקנות מונות את המקרים החריגים הפטורים מהיתר.

ד. הרשיונות שניתנים ע"י המחלקה לתיאום הנדסי אינם רשיון, אלא אישור לבצע העבודה.

29. הליך הנפקת הרשיון:

א. בקשה מוגשת בצירוף אישור תיאום, תכניות עבודה והצעה להסדרי תנועה.

ב. המדור בודק החומר ומעבירו לאישור המשטרה, שמתבקשת להתייחס אליו תוך 10-15 ימים.

ג. רק לאחר אישור גורמי המשטרה וקבלת רשיון משטרה לעבודה (שעיקרו ההיבט התנועתי והבטיחותי) המדור נערך להנפקת רשיון לעבודה בדרך.

ד. הרשיון מוצא רק לאחר הודעת הקבלן על המועד בו הוא מבקש להתחיל לעבוד. תוקף הרשיון הוא 4 ימים ממועד שמבקש להתחיל לעבוד ועד לתאריך שנקבע ברשיון, לפי היקף העבודה. בארבעת הימים עד היכנס הרשיון לתוקף, על הקבלן לבצע את תנאי הרשיון הכרוכים בגידור, הודעות לתושבי המקום וכו'.

ה. הקבלן מודיע על מועד התחלת עבודתו בפועל הן למחלקת דרכים והן למחלקת תיאום הביצוע ההנדסי. מחלקת דרכים מזינה במחשב את תאריך תחילת העבודה ותאריך זה מופיע גם במערכת התיאום.

תקן הזמן שנקבע להוצאת רשיון לעבודה בדרך הוא 21 ימים.

בתגובתו לממצאי הביקורת בעניין זמן התקן הוסיף מנהל המחלקה פרטים אלה: "תקן הזמן שנקבע להוצאת רשיון הוא 21 ימי עבודה, מתוכם 10 ימים להתייחסות המשטרה. אנו עושים מאמצים

גדולים ע"מ שהמשטרה תנפיק בזמן התקן את האישור המשטרתי, אך כיוון שהיא משופעת מנתונים סביבתיים (אירועים בטחוניים וכו') המשבשים את עבודתה השוטפת, יש לעתים עיכובים במתן אישור המשטרה, דבר המעכב בהכרח את מתן הרשיון העירוני".

30. הפיקוח על ביצוע עבודות ברשיון תקף נעשה באמצעות דוחות תקופתיים אותם מפיק מנהל המחלקה ועניינם: רשיונות עבודות תשתית לביצוע, רשיונות ללא תאריך התחלת עבודה ורשיונות ללא תאריך סיום עבודה. עם זאת מסר מנהל המחלקה שייטכן שהקבלן ימשיך לעבוד גם מעבר למועד הרשיון שניתן לו, מבלי שהמחלקה תדע על כך.

31. בנוסף עוקב מנהל המחלקה אחר השלמת ביצוע העבודות להן הנפיק רשיון. אחת למספר ימים הוא מפיק דוח על מספר העבודות שיש לקבלנים. קבלנים שהדוח מצביע על עבודות רבות שלהם שנותרו "פתוחות" הוא מעיר ומדרבנם לסיים העבודות, שאם לא כן לא יקבלו רשיונות לעבודות נוספות.

#### פיקוח

32. הפיקוח על ביצוע התיאום ההנדסי בדרך מתבצע ע"י שני מפקחים ממדור פיקוח ותיאום עבודות בדרך. מפקח שלישי העובד במדור, מועסק בפרוייקטים ומשימות מיוחדות.

בהתייחסו לאמור לעיל הודיע מנהל המחלקה כי בתאריך 1/9/2001 שונה תואר משרתו של המפקח שהועסק בפרוייקטים ל – "מתאם פרוייקטים" עפ"י אישור של אגף ארגון ותקינה. זאת, בשל שינוי המשימות והיקפן.

33. לדברי מנהל המחלקה, יש למפקחים מינוי כמפקח עירוני, לביצוע חוק העזר לשמירת הסדר והנקיון, והם פועלים עם תעודות מזהות וכתב הסמכה.

34. הפיקוח מתמקד ב-:

- ביצוע העבודה בתוואי התיאום.

- קיום שילוט מתאים לפי הסדרי תנועה.

- פיקוח על סדר נקיון ובטיחות (גידור, מדרך לעוברי אורח).

35. הפיקוח מתבצע על סמך תוכנית עבודה שבועית אותה עורך מנהל המדור כשהמטרה היא לבקר בכל אחד מאתרי העבודה לפחות אחת לשבוע. התוכנית מבוססת על דוח שבועי של כל הרשיונות התקפים. שני המפקחים נשלחים לביקורות באתרים בהם העבודה מתבצעת ברשיון על פי רשימה יומית שמפיק מנהל המדור. לדברי מנהל המדור נבדקים כ-30 אתרי עבודה מדי יום.

36. המפקחים ממלאים פרטי/ממצאי הביקורת בדף יומי בו מצויה תוכנית עבודתם וביומן פיקוח חודשי. ביומן מסומנים הפרטים למילוי: מקום עבודה, מס' רשיון, החברה/הקבלן, רשיון

- משטרה/תכנית עבודה, מעבר בטיחותי, פיזור מנשרים, שלטים ותמרורים, נקיון, פינוי שאריות, ביגוד עם הקבלן, עמידה בל"ז.
- לדברי מנהל המדור, הוא בודק את דפי העבודה וממצאיהם מדי יום.
37. בהמצא תקלות באתרים נוקטים המפקחים צעדים כגון: התראה, אזהרה, זימון לשיבת בירור עם המנהל וגם הפסקת עבודה במידת הצורך. לשאלת הביקורת בדבר אמצעי האכיפה שלהם, השיב מנהל המדור כי אין צורך בכך, היות שהכל מתבצע בסופו של דבר תוך הסכמה עם הקבלן. בהתייחסו לאמור לעיל מסר מנהל המחלקה דברים אלה: "בנוסף לאמצעי האכיפה שצויינו בסעיף, במידה וקיימים קבלנים בעייתיים לאורך זמן, הם מפסיקים לקבל רשיונות וישנן מספר דוגמאות של קבלנים שלא הורשו לעבוד בעיר. ההסכמה עליה דיבר מנהל המדור היא בעצם חתימתו של הקבלן על הרשיון וקבלת כל התנאים לביצוע העבודה, כמו כן רצונו של הקבלן להמשיך ולקבל רשיונות ולכן זו הסיבה שרצונו להמשיך ולעבוד מסודר ולפי הנהלים".
38. המפקחים משתתפים בתהליך קבלת העבודה עם מחלקת דרכים. תאריך הקבלה הוא תאריך סיום העבודה המוקדם במערכת התיאום. ההקלדה של תאריך סיום העבודה מתבצעת ע"י מחלקת דרכים ובאחריותה.
39. מנהל המדור ציין בפני הביקורת כי:
- א. לעבודות קטנות אינו נוהג לשלוח מפקחים.
- ב. מדורו עוסק, בנוסף לפיקוח השגרתו, גם בבירורים הכרוכים ביציאה לשטח עבור מדור נזיקין בשירות המשפטי ועבור פניות הציבור.
- בהתייחסו למצאי הביקורת הבהיר מנהל המחלקה לתיאום הביצוע ההנדסי כי מבצעים פיקוח על עבודות קטנות בצורה מדגמית, וזאת מחוסר כוח אדם מספיק.
40. לביקורת נמסר ע"י מנהל המחלקה כי נושא הפיקוח לא טופל במסגרת פרויקט תיאום הביצוע ההנדסי בשלבו הראשון. הוא מתוכנן לטיפול מיחשבי של "דור ב", לכן כל התלונות, הליקויים, הדוחות של המפקחים והפסקות העבודה מתוייכים בקלסרים. אין רישום ממוחשב.

## **פעילות המחלקה לתיאום הביצוע ההנדסי בשנת 2000**

### **תיאום ורישוי**

41. בהתאם לנתוני דוח פעילות שנמסר לביקורת ע"י מנהל המחלקה לתיאום הביצוע ההנדסי, טיפלה המחלקה במהלך שנת 2000 ב-2,097 בקשות לתיאום.
42. הביקורת בדקה אקראית 274 בקשות מתוך סה"כ הבקשות שטופלו. הבדיקה נערכה לאור תקני זמן הטיפול שנקבעו במחלקה ולנוכח השאיפה המוצהרת שלה לצמצם תיאומי סרק.

43. להלן ממצאי הבדיקה המדגמית:  
מתוך 274 הבקשות שנבדקו – 93 בקשות נדחו  
181 בקשות טופלו ותיאומן אושר.
44. זמן טיפול בתיאום 181 הבקשות:  
כ-13% - 60 ימים ואילך, ממועד הגשת הבקשה.  
כ-43% - בין 35-60 ימים, ממועד הגשת הבקשה.  
כ-24% - עד 35 ימים, ממועד הגשת הבקשה.  
כ-16% - עד 15 ימים, ממועד הגשת הבקשה.  
כ-4% - תאריך התיאום קדם לתאריך הגשת הבקשה (4 מקרים) ואין נתונים על התיאום (מקרה אחד).
- הערה:** זמן תקן לתיאום הביצוע ההנדסי נקבע ל-35 ימים שכולל: 30 ימים לקבלת חוות דעת מהגורמים השונים + 5 ימים למחלקת תיאום הביצוע ההנדסי, לפתיחת תיק, עריכת מכתב, כתיבתו והדפסתו.
45. בהתייחסו לממצאי הביקורת לעניין זמן הטיפול בתיאום, מסר מנהל המחלקה דברים אלה: "יש למחוק את הנתון שבחלק מהבקשות תאריך התיאום קדם לתאריך הבקשה. מקרים מעין אלו לא בנמצא ואינם יכולים להיות. מדובר בבקשות שעברו חידוש תיאום ולכן בעת פתיחת הבקשה מועתקות באופן אוטומטי כל התנועות של הבקשה הקודמת, לרבות מכתב התיאום, ולכן מופיעה השורה עם תאריך של מכתב הקודם לתאריך הגשת הבקשה" לאמור לעיל צירף המנהל נספח כדוגמא. בבדיקה פרטנית נוספת שערכה הביקורת עם עובד המחלקה, מסר האחראי שארבעת המקרים הנקובים בסעיף 47 סייפא הם מקרים של חידוש רשיון.  
בהתייחסו למקרה בו נכתב כי אין נתונים על התיאום ציין מנהל המחלקה: " זהו תיק של חידוש רשיון – אופציה מיחשובית זו אינה תקינה ולכן הליקוי בנתונים... בימים אלו אמור אגף המיחשוב להחיל בתיקון הליקויים במערכת תיאום הנדסי". כאסמכתא צירף מנהל המחלקה העתק מכתב שלו אל סגן מנהל מינהל בינוי ותשתית, מחודש יולי 2001, בו צוינו מספר נושאים הדורשים טיפול של אגף המיחשוב. ביניהם (בלשון המכתב) – "חידוש רשיון – אופציה בלתי תקינה (בחידוש מעתיק תאריכי רשיון וכן פותח שורות של גורמים שאינם קשורים לרשיון)".
46. כ-7% (12 בקשות) מתוך 181 הבקשות היו בקשות למידע (להבדיל מבקשות לתיאום ביצוע). לארבע מהן ניתן רשיון לאחר תיאום ביצוע. בשלושה מקרים נעשו מספר תיאומים לאותה בקשה.

47. להשלמת הבחינה של זמן טיפול בבקשה, הביקורת ביקשה לקבל נתונים על זמן טיפול בבקשות בשנת 2001. מנהל המחלקה המציא לביקורת הנתונים הבאים:

זמן טיפול בבקשות שנפתחו מתאריך 1/1/2001 עד תאריך 15/8/2001

מס' בקשות: 898 זמן טיפול ממוצע: 31 ימים

48. רשיונות וביצועם

בהתייחס ל-1811- הבקשות שתיאומן אושר (סעיף 44 לעיל):

הוצאו 96 רשיונות לביצוע עבודות בדרך.

מתוכם 28 עבודות לא בוצעו כלל.

21 עבודות בוצעו בתקופת תוקפו של הרשיון.

43 עבודות בוצעו בחריגה מתקופת תוקף הרשיון.

2 עבודות טרם הסתיימו.

2 עבודות בוצעו לפני מועד מתן הרשיון.

5- מקרים צויין מועד של התחלת עבודה, ללא רשיון. מנהל המחלקה מסר לביקורת שתוקף רשיונות ניתן להארכה, אולם ההארכה לא מצויינת במערכת הממוחשבת. בנוסף ציין המנהל כי מועד סיום העבודה המופיע ברשימותיו הוא תאריך "קבלת העבודה" שביצעה מחלקת דרכים. לכן ייתכנו לדבריו מקרים בהם קבלן סיים עבודתו בתוך תקופת הרשיון, אך עקב דרישות מצד מחלקת דרכים לתיקון ליקויים לצורך "קבלת העבודה", הוקלד תאריך סיום העבודה מאוחר יותר. בתגובתו לממצאי הביקורת בסעיף זה מסר מנהל המחלקה:

- 28 עבודות שלא בוצעו כלל – הנושא באחריות היזמים.
- 43 עבודות שבוצעו בחריגה מתוקפו של הרשיון: התאריך המופיע המחשב אינו תאריך סיום העבודה בפועל, אלא התאריך בו קיבלה מחלקת דרכים את העבודה מהקבלן, לאחר שעמד בכל הדרישות לתיקון הליקויים.
- 2 עבודות שטרם הסתיימו: מבדיקה שערך עם מחלקת דרכים מתברר שעבודה 2-200-1383 הסתיימה, אך כנראה לא נסגרה במחשב ע"י מחלקת דרכים. עבודה 2-200-1737 נסגרה בתאריך 6/9/01, לאחר מועד איסוף הנתונים של הביקורת.
- 2 עבודות בוצעו לפני מועד מתן הרשיון:
  - א. 2-200-0440 – העבודה בשטח בוצעה לאחר מתן הרשיון. הסיבה להופעת תאריך הביצוע לפני מתן הרשיון היא כפי שצויין בסעיף 45, דהיינו: האופציה המיחשובית אינה תקינה ולכן תאריכי ביצוע העבודה של המים הועתקו לרשיון החדש של השיקום.

ב. 1349-2000-2 – העבודה בוצעה בשני שלבים, כאשר השורה של מתן הרשיון

בפעם הראשונה נמחקה בטעות.

מנהל המחלקה הבהיר כי תוקף הרשיונות ניתן להארכה והארכת הרשיון מופיעה ומצויינת

במערכת הממוחשבת (צירף נספח).

#### 49. פרק הזמן להוצאת רשיון לעבודה בדרך

תקן הזמן שנקבע במחלקה לתיאום הביצוע ההנדסי להוצאת רשיון הוא – 21 יום ממועד הגשת

הבקשה לרשיון. היות שבנתונים שהתקבלו מהמחלקה לא צויין מועד הגשת הבקשה לרשיון, לא

יכלה הביקורת לבדוק העמידה בתקן הזמן האמור. על סמך הנתונים שהיו בידיה בדקה הביקורת

פרק הזמן ממועד אישור התיאום ההנדסי ועד להוצאת הרשיון ב-96- הרשיונות הנ"ל ומצאה:

53% מהם הוצאו תוך עד חודשיים ממועד אישור תיאום הביצוע ההנדסי.

47% מהם הוצאו תוך שלושה חודשים ומעלה ממועד התיאום.

#### 50. זמן טיפול ב-93- הבקשות שנדחו:

כ-10% - עד 35 ימים ממועד הגשת הבקשה.

כ-56% - בין 35-60 ימים ממועד הגשת הבקשה.

כ-23% - יותר מ-60 ימים ממועד הגשת הבקשה.

כ-5% - קיבלו אישור תיאום.

כ-6% - הבקשות לתיאום בוטלו.

### פיקוח

#### 51. הביקורת בדקה ביצוע תוכנית עבודה חודשית (4 שבועות) של מפקחי מדור רישוי ותיאום עבודות

בדרך ולהלן ממצאיה:

א. תכנית הפיקוח בשטח בחודש יולי 2000 כללה 482 ביקורים באתרי עבודה, עפ"י תכנונו

של מנהל המדור. לדבריו – תוכנית שבועית מכילה פיקוח על 120-140 רשיונות תקפים.

בפועל ביצעו שני מפקחי המדור, בחודש יולי 2000, 429 ביקורים בהתאם לתוכנית ועוד

שישה ביקורים שלא על פיה.

ב. במסגרת הביקורים של חודש יולי 2000 בוקרו חלק מאתרי העבודה בין 8 ל-10 פעמים.

עפ"י ההערות שנרשמו ביומן הפיקוח לא הובהרה סיבה מיוחדת לביקורים המרובים בכל

האתרים הנ"ל.

ג. ברישומים של יומני הפיקוח לא תמיד נמצאו הערות ולא תמיד מולאו הסעיפים

הרלוונטיים.

בהתייחסו לאמור בסעיף זה מסר מנהל המחלקה:

- (א) לגבי ששת המקומות בהם בוצע ביקור שלא בהתאם לתוכנית, הדבר סביר מכיוון שיש הזנקות מסיבות רבות, לעתים עקב התקשרות מוקד, אזרח, הנהלה וכו'.
- (ב) ביחס למספר פעמים בו נערך ביקור באתר: ישנם מקרים בהם מחליט מנהל המדור או המחלקה לבקרו במספר גבוה יותר אך הדבר אינו מצויין בחוברת הפיקוח. השיקולים נובעים מסיבות שונות. לדוגמא: ציר תנועת חשוב, קבלן בעייתי וכו'. המחלקה בונה שיטות שונות לביקורים באתרים ואלה יעזרו בקביעת השיטה בעת שיפותח תהליך הפיקוח במסגרת "דור ב".
- (ג) באשר לרישומים ביומני הפיקוח: "המפקחים פועלים עפ"י ההנחיות, כלומר: אין צורך למלא את כל הסעיפים בחוברת, אלא רק את הבעייתיים, ולעתים ניתן לכתוב מלל מסוים ללא קשר לסעיפים או בתוספת להם".

#### 52. רחובות אדומים

מדיניות מינהל בת"ש שקיבלה ביטוי כתנאי סף של בקשה לתיאום: רחוב אשר קורצף ורובד ע"י מח' דרכים לא יפתח במשך שלוש שנים ממועד השלמת שיפוצו. בתמיכה למדיניות זו ובצמוד לה מקויים במחלקה העיקרון של צוות ותזמון עבודות באותו קטע רחוב. הביקורת ביקשה לבדוק מידת קיום המדיניות של רחובות אדומים. מנהל המחלקה מסר כי אין בידי נתונים ממוחשבים בנושא, אולם המציא נתונים על תשעה מקרים בהם נפתחו כבישים חדשים ששופצו והושלמו בשנים 1999-2000. בשלושה מהמקרים, מציינ מנהל המחלקה שסיבת הפתיחה היתה היעדר תיאום ורשיון לסלילת הכביש ושיקומו. במקרים אחרים – דובר בחיבורי מים וביוב לבניינים חדשים. במקרה נוסף מדובר, לדברי המנהל, בעבודה שאינה מופיעה במסמכי המחלקה לתיאום ולא בוצעה ע"י מינהל בת"ש.

לעניין האמור לעיל התייחס מנהל המחלקה בדברים אלה: "בשנים 1999 ו-2000 ערכנו 3,831 תיאומים, מתוכם רק ב-9 מקרים נפתחו כבישים אדומים, כאשר ב-שישה מקרים מדובר על חיבורים".

**הערה:** ממצאי הביקורת נסמכו והתבססו, בין היתר, על נתוני דוח מרוכז של כל הבקשות שהוגשו לתיאום הביצוע ההנדסי לשנת 2000, אשר הומצא לה לבקשתה (עפ"י פרמטרים שנקבעו על-ידה) ע"י המחלקה לתיאום הביצוע ההנדסי. היות ובדוח שהומצא לביקורת נעדרו נתונים אשר הופיעו בדוח שני שהופק לבקשתה, והואיל ועובדה זו לא נמסרה לביקורת אלא התגלתה רק בשלב אימות הממצאים, הביקורת נאלצה לבחון כל ממצאיה בשנית ולאמתם כנגד רישומי מערכת התיאום ההנדסי – דבר אשר גרם להתמשכות זמן עריכת הביקורת.

## מסקנות

53. מערכת התיאום ההנדסי מופעלת באמצעות המחלקה לתיאום הביצוע ההנדסי, בצורה שיטתית ויעילה, כשהיא מבוססת על תכנית עבודה שנתית, מודעות לתקני זמן ולדרישות סף משפרות איכות, ומבוקרת ביקורת עצמית באמצעות דוחות מחשב תקופתיים.
54. עם זאת, יעילות פעילותה של המחלקה לתיאום הביצוע ההנדסי, עדכנותה והצלחתה במשימות שקבעה לעצמה, מותנות במידה רבה בשיתוף הפעולה של השותפים השונים לנושא התיאום: גופים עירוניים וחיצוניים כאחד.
55. הואיל וכך, הרי שכשגופים אלה לא עומדים בתקני הזמן שנקבעו למתן חוות דעתם, פרק הזמן של אישור התיאום ההנדסי יתארך. ואכן ממצאי הביקורת עלה כי רק ב-40% מהמקרים שנבדקו זמן התיאום עמד בתקני הזמן (35 ימים). המחלקה אמנם נעזרת בדוחות המעקב ובתזכורות, אך התוצאה הסופית עדיין תלויה בעיקר בשיתוף פעולה נכון ומהיר מצד הגורמים שחוות דעתם התבקשה.
56. התלות בגורמים אחרים מתקיימת גם ברשיון לעבודה בדרך. הרשיון מונפק לבקשת היזם/הקבלן. היה ולא ביקש – לא יונפק רשיון ומבחינה זו התיאום יוכתר כתיאום סרק. ממצאי הביקורת עלה כי במחצית מהבקשות שקיבלו אישור תיאום לביצוע הנדסי, במדגם שנבדק, לא נדרש ולא הוצא רשיון. נוכח העובדה שאחת ממטרות פרויקט התיאום ההנדסי היתה הפחתת תיאומי הסרק, נראה שעדיין אין בכוחה של מערכת התיאום ושל המחלקה המפעילה אותה להשיג מטרה זו בפעילות עצמאית.
57. כשמדובר ב"רשיון לעבודה בדרך" לא ניתן להימנע מלגעת בנושא החוקי העומד בבסיסו. הרשיון מונפק (עפ"י לשונו) בהתאם לחוק התכנון והבנייה ותקנותיו. מאידך, מנהל המחלקה, החותם על הרשיון, אינו הגוף המוסמך להוציא רשיונות על פי חוק זה ושום נוהל עירוני לא יכול להסמיכו לכך.
58. יוצא איפוא, שהעירייה מנפיקה מסמך המתקרא "רשיון", כשבפועל אינו רשיון כמשמעותו בחוק התכנון והבנייה ולכל היותר יש בו איזשהו אישור עירוני לביצוע עבודות שתואמו במחלקה לתיאום הביצוע ההנדסי וקיבלו היתר משטרתי. היות ועבודות אלו, על פי מהותן, טעונות רשיון לפי חוק, הרי שה"רשיון" העירוני חסר כל תוקף מבחינה זו. לא למותר לציין את ההשלכות של אי חוקיות הרשיון, הן על העירייה והן על מקבלי הרשיון.
59. מפרק הממצאים עלה כי בתחום המערכת הממוחשבת של המחלקה לתיאום הביצוע ההנדסי קיימים ליקויים ותקלות שטרם הגיעו לפתרוןם. הביקורת עצמה נתקלה בבעיה של חוסר אמינות נתוני שני דוחות מחשב שנמסרו לה ושהופקו לבקשתה לצורך עריכת עבודתה.

במחלקה לתיאום הביצוע ההנדסי נוצר, בין היתר, מצב של היעדר אפשרות לעדכן המערכת הממוחשבת בנתוני אמת על חידוש תיאום וחידוש רשיון. מנהל המחלקה מסר לביקורת שחלק מהליקויים מצויים בתהליך תיקון ושיפור, וחלקם ממתין לפיתוח נוסף של המערכת, בלשונו: "דור ב'".

60. בכל הנוגע לתופעת "הריץ'-רץ'" – פתיחה חוזרת ונשנית של כבישים/מדרכות וסגירתם, על פי הנתונים שהביקורת קיבלה ממנהל המחלקה (לדבריו, אין נתונים ממוחשבים), הרי בתקופה שנבדקה היו מספר מועט של פתיחות חוזרות של כביש/מדרכה שחלקם נעשה לצורך חיבורים לבתים (לא עבודות תשתית נרחבות ויזומות).

לסיכום: הליך התיאום שואף ליעדים תורמי יתרונות, הן למערכת העירונית והן לגורמים חיצוניים ולתושבי העיר. קידום יעדים אלה תלוי במידה רבה בשיתוף פעולה ומודעות מצד הגורמים השותפים לתהליך מצד אחד ולעיגון הנושא מבחינת החוק בצורה נכונה ומחייבת שתיתן לו תוקף חוקי.

61. תחום הפיקוח על עבודות בדרך אינו ממוחשב ולכן היה קשה לבקרו בצורה יותר יסודית. מהמסמכים שהומצאו לביקורת עלה שהיעדר הערות מפורטות בנושאים שחייבו ביקורות תכופות וחוזרות באתרים הותיר את הרישומים ביומני הביקורת ללא אפשרות נאותה של פיקוח ובקרה ניהולית (ראה סעיף 51 לפרק הממצאים).

## המלצות

62. הביקורת ממליצה שהשירות המשפטי יבחן את חוקיות הרשיון לעבודות בדרך וימליץ על פתרון או דרך לרישוי העבודות שעונה על דרישות החוק, תוך התייחסות לאפשרות גביית אגרה בגין הוצאת הרשיון.

63. על מרכז יאיר לשקוד על תיקון הליקויים שצוינו בפרק הממצאים, אשר מונעים רישום נתוני אמת במערכת.

64. יש להמשיך להפנים ולהטמיע את עקרונות השיתוף של התיאום ההנדסי, על מנת שכל הגורמים יחד ישתפו פעולה לקיצור פרק הזמן של הליך התיאום.

65. על עובדי מדור הפיקוח להקפיד על רישום מלא של תקלות או ממצאים חריגים באתרים המבוקרים. באופן זה ניתן יהיה לעמוד על המצב בשטח ושינויים שחלים בו, וכן על הנחיצות בביקורות חוזרות ונשנות באותם אתרים. העובדה שמנהל המדור מדווח על ידי עובדיו אינה מספיקה לעניין כללי ביקורת ובקרה.