

## נת"ע - חברת נתיבי תחבורה עירוניים להסעת המונים בע"מ

### פעולות הביקורת

בחברת נת"ע - חברת נתיבי תחבורה עירוניים להסעת המונים בע"מ ובמשרד התחבורה, התשתיות הלאומיות והבטיחות בדרכים נעשתה ביקורת על היערכותה של נת"ע לביצוע פרויקט הקמת הקו האדום של הרכבת הקלה במטרופולין תל אביב. בביקורת נבחנו היבטים הנוגעים לכוח האדם המקצועי, למבנה הארגוני וליכולתה של נת"ע לנהל תקציב של מיליארדי ש"ח.

### היערכות להקמת הרכבת הקלה במטרופולין תל אביב

#### תקציר

בכל יום עבודה נעים במטרופולין תל אביב<sup>1</sup> מאות אלפי כלי רכב. הגידול המהיר בשימוש בכלי רכב פרטיים מביא לגודש בכבישי המטרופולין ומסב למשק נזקים, בין היתר בגין אבדן שעות עבודה, בזבוז זמן בשווי מיליוני ש"ח בשנה וירידה ביעילות וברמת השירות של התחבורה הציבורית.

בהתאם להחלטת ממשלה מ-1996, הוקמה בשנת 1997 חברת נת"ע - נתיבי תחבורה עירוניים להסעת המונים בע"מ (להלן - נת"ע או החברה), כחברה ממשלתית בבעלות מלאה של המדינה. אחת ממטרותיה המרכזיות הייתה לבצע בדיקת היתכנות של מערכת תחבורה עתירת נוסעים (להלן - מתע"ן) במטרופולין תל אביב ולהמליץ לממשלה על חלופה מועדפת<sup>2</sup>. באוגוסט 2000 אישרה הממשלה את תוואי הקו האדום - אחד משבעת קווי הנסיעה המתוכננים למערכת הסעת המונים במטרופולין תל אביב. בספטמבר 2010 ביטלה המדינה את חוזה הזיכיון שנחתם עם זכינית<sup>3</sup> עוד במאי 2007, להקמה ולהפעלה של הקו האדום (להלן - פרויקט הקו האדום או הפרויקט), מאחר שנוצר עיכוב של כשנתיים וחצי במועד תחילת ביצוע הפרויקט.

- 1 מטרופולין תל אביב היא הריכוז העירוני הגדול במדינה, ואלה גבולותיה: בצפון - נתניה והמועצה האזורית עמק חפר; במזרח - ראש העין ומודיעין; בדרום - אשדוד; במערב - הים.
- 2 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 48 (1998), בנושא "תכנון מערכת מסילתית להסעת המונים במטרופולין תל אביב", עמ' 646; דוח שנתי 56 (2006), בנושא "חברת נת"ע - נתיבי תחבורה עירוניים להסעת המונים בע"מ", עמ' 319.
- 3 קונסורציום MTS שהוקם במשותף ובבעלות שווה על ידי שתי חברות ישראליות ושלוש חברות מחו"ל.

בדצמבר 2010, לאחר ביטול חוזה הזיכיון, החליטה הממשלה<sup>4</sup> להטיל על משרד התחבורה, התשתיות הלאומיות והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה) את קידום פיתוח המתע"ן ולבצע את פרויקט הקו האדום במימון מלא של המדינה באמצעות חברת נת"ע.

## פעולות הביקורת

בין החודשים אוגוסט 2012 לינואר 2013 בדק משרד מבקר המדינה את היערכותה של נת"ע לביצוע פרויקט הקמת הקו האדום של הרכבת הקלה במטרופולין תל אביב, ובכלל זה היערכותה מבחינת כוח האדם המקצועי, המבנה הארגוני ויכולתה לנהל תקציב בהיקף של מיליארדי ש"ח. הבדיקה נעשתה בנת"ע ובמשרד התחבורה. חלק מהנתונים עודכנו לאחר מועד סיום הביקורת בינואר 2013.

## עיקרי הממצאים

1. לפני שקיבלה הממשלה את החלטתה מדצמבר 2010, לא הוצגו לה חלופות שונות של גופי ביצוע לפרויקט הקו האדום. ההחלטה שנת"ע תהיה אחראית לביצוע פרויקט כה מורכב התקבלה בלא שנעשתה עבודת מטה יסודית של משרד התחבורה ומשרד האוצר - לבדיקת היערכותה של החברה ויכולתה לבצע את הפרויקט, ולבדיקת העלות הכלכלית של כל התהליך לעומת חלופות אפשריות אחרות.
2. בדצמבר 2010 החליטה הממשלה על ביצוע פרויקט הקו האדום בתקציב של 10.7 מיליארד ש"ח ובלוח זמנים שהגדיר את שנת 2017 כמועד תחילת הפעלתו. במסמכים הנלווים שהוצגו לממשלה לאישור התקציב ולוח הזמנים, לא נמסר פירוט לגבי התקציב הראשוני ולא נמסר על איזה בסיס נתונים הוא נשען. עם התגבשות התכנון המפורט גדל אומדן התקציב לכ-14.4 מיליארד ש"ח, והמועד הצפוי להפעלת הקו האדום נדחה משנת 2017 לשנת 2018. במאי 2013 העריכה נת"ע כי מועד ההפעלה יהיה בשנת 2020 ולפי הערכות חברת הבקרה המועסקת על ידי משרד האוצר והתחבורה, מועד ההפעלה עלול להידחות אף לשנת 2022. עבודות מסוימות בפרויקט הקו האדום לא נכללו באומדן שהוצג לממשלה בדצמבר 2010, למרות שהן בעלות השפעה על העלויות: הטיפול בקרקע מזוהמת ובזיהום של מי התהום בעת הקמת הקו האדום, פיצוי בעלי נכסים ותשתיות הסמוכים לתוואי הקו האדום ועוד. חרף זאת לא הובאו האומדן ולוח הזמנים המעודכנים לאישור מחדש של הממשלה.
3. דוח מבקר מדינה בנושא "ייזום ומימוש של תכניות פיתוח בתחום התשתיות"<sup>5</sup> הצביע על כמה ליקויים מהותיים בכל קשור לפיתוח תשתיות בישראל, ובהם: חריגה מלוחות זמנים מתקציבים שיועדו לפרויקטים, אישורם ללא בחינת חלופות, הצגת תמונת מצב כלכלית לא שלמה ומוטה כלפי מטה בפני מקבלי החלטות, לשם קידום פרויקטים ואישור המשאבים המוקצים. הממצאים בדוח הנוכחי מעידים כי משרדי

4 החלטה מס' 2569 מיום 12.12.10.

5 מבקר המדינה, דוח שנתי 60ב (2010), עמ' 3-37.

האוצר והתחבורה לא הפיקו לקחים מדוח מבקר המדינה הקודם, ולא שיפרו את דרכי הטיפול והניהול של תכניות הפיתוח.

4. בדצמבר 2011 החליטה הממשלה<sup>6</sup> להטיל על מנכ"ל משרד התחבורה להכין עד 1.3.12 תכנית עבודה המתווה את הקמתן של מערכות להסעת נוסעים בתחבורה ציבורית יבשתית באמצעים רבי-קיבולת במטרופולינים ובערים הגדולות, עד לסוף שנת 2025. עוד החליטה הממשלה שהתכנית תכלול לוחות זמנים להשלמת התכנון והביצוע של הפרויקטים, פירוט התקציבים הדרושים למימושם, המלצות בדבר מקורות המימון ואופן פריסת התקציב, המלצות בדבר גופי הביצוע שיופקדו על קידום הפרויקטים, וככל שנדרש גם המלצות בדבר שינויים והתאמות באותם הגופים, ובשים לב לכך שנת"ע הוגדרה כזרוע ביצוע של הממשלה לעניין הקמת המתע"ן. עד אפריל 2013, למעלה משנה מהמועד שנקבע, לא הוכנה תכנית כאמור.

5. על אף החלטת הממשלה מדצמבר 2010, שקבעה כי על משרדי התחבורה והאוצר לחתום על הסכם מסגרת עם נת"ע, טרם נחתם הסכם כזה. למעשה, מאז הקמתה של חברת נת"ע בשנת 1997, במשך יותר מ-15 שנים, היא פועלת ללא הסכם מסגרת עם המדינה - הסכם שאמור להסדיר את מכלול היחסים בין הצדדים ואת התחייבויותיהם.

בהיעדר הסכם מסגרת נוצרו חילוקי דעות בין נת"ע לבין נציגי המדינה וגורמי פיקוח ובקרה חיצוניים מטעמה בכל הקשור לשיתוף פעולה ולקבלת נתוני תקציב, לוחות זמנים ומסמכים נוספים עדכניים מנת"ע בפרק זמן סביר.

6. נחתמו הסכמים בין נת"ע, הממשלה וארבע מבין חמש הרשויות המקומיות שהקו האדום עובר בתחומי שיפוטן, המגדירים את זכויות השימוש במקרקעין של מתווה הקו האדום; כן נחתמו הסכמים כספיים רק עם שתיים מאותן חמש רשויות מקומיות לקביעת חלקה של כל רשות במימון הפרויקט. משרדי האוצר והתחבורה טרם גיבשו הסכמים מעודכנים עם הרשויות המקומיות, על אף הגידול באומדן תקציב הפרויקט, השינויים בלוח הזמנים ושינויים אחרים שנעשו בפרויקט.

7. בינואר 2013 היו בנת"ע שבעה נהלים תקפים בנושאי מחשוב, אבטחת מידע ואישור חשבון ספק. החברה לא קבעה נהלים בתחומי פעולה חשובים אחרים, ובהם כספים, רכש, גיוס כוח אדם, גיוס בכירים ונסיעות לחו"ל. כמו כן, החברה לא קבעה נהלים בתחומי הליבה של עיסוקה, ובהם ביצוע פרויקט הקו האדום ותכנון.

8. במועד סיום הביקורת, ינואר 2013, מנה תקן החברה 227 משרות. 80 מהן טרם אושו. חלק מהמשרות שאינן מאוישות שייכות לתפקידים בכירים בתחומים מקצועיים, ומילויים נדרש לביצוע פעילות הליבה של נת"ע וחיוני לביצוע מקצועי ואיכותי של פרויקט הקו האדום.

## סיכום והמלצות

הממצאים בדוח זה מעלים ליקויים משמעותיים הקשורים לבחירתה של נת"ע על ידי מקבלי ההחלטות לבצע את פרויקט הקו האדום, ובהם היעדרה של עבודת מטה

יסודית לבדיקת מלוא המשמעויות הנובעות מהבחירה והיערכות לא נאותה דיה של נת"ע לביצוע פרויקט כה מורכב, ובכלל זה: האם נת"ע ערוכה מבחינת הידע והניסיון שברשותה; האם המשאבים הניהוליים לביצוע פרויקט כה מורכב מצויים בידה; האם יש לה כוח אדם מקצועי; האם היא יכולה להיערך לשינוי מהותי שכזה ובזמן קצר; ומה העלות הכלכלית של תהליך זה ביחס לחלופות אפשריות אחרות. כמו כן, לא נבדקו אפשרויות להטיל את ביצוע הפרויקט על גופי ביצוע אחרים המתמחים בפרויקטי תשתית. לפי נתוני מאי 2013 דחייה של שלוש עד חמש שנים במועד הפעלת הקו האדום, וקיימת סבירות גדולה לחריגות נוספות. על משרדי התחבורה והאוצר וכן על החברה לקיים בחינה יסודית כדי לקבוע מועד חזוי מציאותי להפעלת הפרויקט, תוך בחינת השפעתו על עלויות הפרויקט, על העלויות למשק ועל מערך התחבורה הציבורית במטרופולין תל אביב.

פרויקט הקו האדום הוא מן המורכבים בפרויקטי התשתית שבוצעו בישראל והוא כרוך בתקציבי עתק. לנוכח עובדות אלה, על משרדי התחבורה והאוצר לוודא שנת"ע נערכת כנדרש להתמודדות עם הסיכונים בביצוע הפרויקט, כן עליהם לוודא שהיא מתקנת ללא דיחוי את הליקויים שהועלו בדוח זה. עליהם להציג בפני הממשלה את השינויים באומדן עלות הפרויקט ובלוח הזמנים, ולפעול לחתימת הסכם עם נת"ע להבטחת ניהול תקין של החברה, הפרויקט וכספי המדינה. עקב מורכבות הפרויקטים של קווי המתע"ן, מן הראוי שמשרדי התחבורה והאוצר יבחנו בהמשך את יכולתה של נת"ע להקים את יתר קווי המתע"ן.



## מבוא

מטרופולין תל אביב<sup>7</sup> היא הריכוז העירוני הגדול והצפוף במדינה. במהלך השנים גדל מאוד השימוש בכלי רכב פרטיים, אולם מערכת הכבישים לא הותאמה באופן מספק לתהליך הגידול המהיר. והדבר הביא לגודש רב בכבישי המטרופולין. על פי נתוני חברת נת"ע - נתיבי תחבורה עירוניים להסעת המונים בע"מ (להלן - נת"ע או החברה), אוכלוסיית מטרופולין תל אביב מונה כיום כ-3.3 מיליון תושבים, ועל פי התחזיות בשנת 2020 יתגוררו בה יותר מ-4 מיליון תושבים; בכל יום עבודה נעים במטרופולין תל אביב מאות אלפי כלי רכב ומספרם צפוי לעלות. הגודש בכבישים, שכאמור ילך ויגבר בשנים הבאות, מסב נזק למשק: הוא גורם לאבדן שעות עבודה, לבזבוז זמן בשווי מיליוני ש"ח בשנה, לירידה ביעילות וברמת השירות של התחבורה הציבורית, לגידול במספר תאונות הדרכים והנפגעים בהן, להגברת הזיהום הסביבתי ולפגיעה קשה באיכות החיים. הפתרון שנדרש לבעיית התחבורה במטרופולין תל אביב הוא מערכת חדשה להסעת המונים.

עוד באפריל 1973 החליטה ממשלת ישראל להתחיל בתכנון מערכת הסעת המונים באזור המטרופולין של תל אביב, ואף מינתה לשם כך ועדת שרים שתפקידה היה להנחות את סדר התכנון;

7 מטרופולין תל אביב היא הריכוז העירוני הגדול במדינה, ואלה גבולותיה: בצפון - נתניה והמועצה האזורית עמק חפר; במזרח - ראש העין ומודיעין; בדרום - אשדוד; במערב - הים.

אולם בפועל לא הוחל בתכנון. בחלוף השנים קמו יזמות נוספות, אולם גם הן לא הביאו להקמת המערכת האמורה.<sup>8</sup>

על פי החלטת ממשלה מאפריל 1996 הוקמה בשנת 1997 חברת נת"ע, שיועדה להקים מערכת תחבורה עתירת נוסעים (להלן - מתע"ן) במטרופולין תל אביב. נת"ע היא חברה ממשלתית בבעלותה המלאה של המדינה; שר האוצר ושר התחבורה, התשתיות הלאומיות והבטיחות בדרכים (להלן - שר התחבורה) אחראים לענייניה; ופעילותה ממומנת מתקציב המדינה.

מטרת החברה, כפי שנקבעו בהחלטה זו, היו בין היתר: לבצע בדיקת היתכנות למתע"ן במטרופולין תל אביב לשם גיבוש פתרון מערכתי לתחבורה הציבורית, שישלב אמצעי הסעה ציבוריים שונים; להמליץ לממשלה על חלופה מועדפת מבין כמה חלופות שונות בכל הנוגע למאפייני השירות, הטכנולוגיות ועלויותיהן, על בסיס שיקולי יעילות תחבורתית ותועלת כלכלית למשק; להשלים את התכנון המוקדם של החלופה המועדפת ולהביאו לאישור שר האוצר ושר התחבורה; לפעול להשגת אישורי רשויות התכנון ורשויות נוספות, להבטחת זכויות הדרך למתע"ן; להכין מסמכים למכרז או למכרזים שתפרסם הממשלה, בהתאם לעקרונות שתקבע ליישום פרויקט המתע"ן (תכנונו, הקמתו, הפעלתו ומימונו), תוך הבטחת מבנה תפעולי יעיל במעורבות מינימלית.

ב-1998 אישרה הממשלה את תכנית המתאר הארצית תמ"א 23 (להלן - התמ"א) להקמת רשת של ארבע מסילות ברזל למערכת הסעת המונים משולבת במטרופולין תל אביב. מאז נעשו בתמ"א כמה תיקונים, וכיום היא כוללת רשת של שבעה קווי מתע"ן ותוואיהם, ואת מיקומיהם של תחנות ראשיות ושל אתרי תחזוקה ותפעול. כל קו אופייני בצבע ייחודי, והקו האדום תוכנן להיות "חוט השרדה" של המתע"ן. רשת קווי המתע"ן מיועדת לשרת אזור נרחב במטרופולין תל אביב, ולערים שנכללו בתכנית המקורית של התמ"א<sup>9</sup> נוספו ערים ואזורים נוספים<sup>10</sup>.

בהתאם לתכניות המתגבשות בנת"ע, רשת הקווים תפרסם על פני כ-196.5 ק"מ, ומתוכם כ-36.5 ק"מ יהיו במפלס תת-קרקעי. היא תבסס בעיקר על קווי רכבת קלה (LRT<sup>11</sup>) שתפוסתה כ-500 נוסעים, ועל אוטובוסים רבי-קיבולת (BRT<sup>12</sup>) שתפוסתם כ-165 נוסעים.

באוגוסט 2000 אישרה הממשלה את תוואי הקו האדום. על פי התכניות המעודכנות, אורך הקו האדום יהיה 24 ק"מ שמתוכם 11 ק"מ במפלס תת-קרקעי; הקו יכלול 37 תחנות, שמהן 11 ימוקמו במפלס התת-קרקעי.

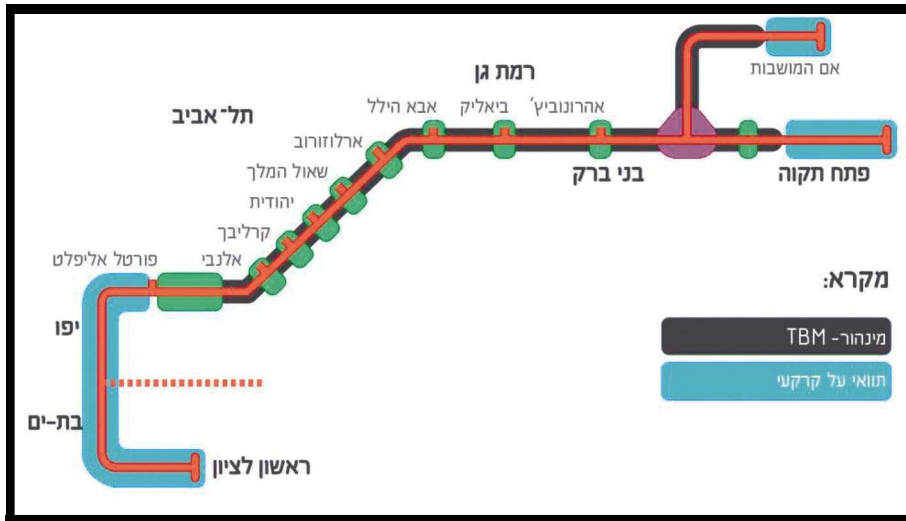
8 על יזמות אלה ועל הגופים שפעלו לאורך השנים לגיבוש תכניות להסעת המונים במטרופולין, ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 48 (1998), בנושא "תכנון מערכת מסילתית להסעת המונים במטרופולין תל אביב", עמ' 646; דוח שנתי 56 (2006), בנושא "חברת נת"ע - נתיבי תחבורה עירוניים להסעת המונים בע"מ", עמ' 319.

9 תל אביב, רמת גן, בני ברק, פתח תקווה, בת ים, חולון, הרצלייה, רעננה, וכפר סבא.

10 ראשון לציון, נס ציונה, רחובות, רמלה, לוד, יהוד, אזורים נוספים של פתח תקווה, רמת השרון, הוד השרון, גבעת שמואל, קריית אונו, אור יהודה, באר יעקב ואזור.

11 Light Rail Transit - רכבת קלה.

12 Bus Rapid Transit - מערכת אוטובוסים רבי-קיבולת.



**תרשים הקו האדום**

המקור: נת"ע

## סטטוס קווי המתע"ן ואומדן העלות (נכון לסוף שנת 2012, על פי נתוני נת"ע)

הקו	ערים בתחום	טכנולוגיה	אורך התוואי בק"מ	מצב סטטוטורי	סטטוס תכנוני	שנת תחילת ביצוע הפרויקט	אומדן עלות במיליארדי ש"ח
אדום	פ"ת; ב"ב; ר"ג; ת"א; בת ים;	LRT	24	תמ"מ* מאושר	תכנון מפורט	2011	14
ירוק	ראש"צ; חולון; ת"א; הרצלייה	LRT	39	בתחילת הכנת תמ"מ	בשלב התכנון המפורט	2014	18.5
סגול	פ"ת; ג' שמואל; קריית אונו; יהוד; א' יהודה	BRT (בשלב המקדים)	36	שלבים ראשוניים של הכנת התמ"מ	בסיום שלב 3 של התכנון המוקדם	2015	21.5
סגול - LRT		LRT					
חום	ראש"צ; רמלה; לוד	LRT	24		התחלת פעילויות תכנון	2016	8.5
צהוב זרוע מזרחית	כפ"ס; הוד השרון; פ"ת	BRT	13		התחלת התכנון	2015	0.85
צהוב זרוע מערבית	הרצלייה; רמה"ש; ר"ג; צ' חולון	LRT	20.5		התחלת פעילויות תכנון	2016	11
ורוד	כפ"ס; רעננה; הרצלייה	BRT	19		תכנון מפורט	2012	1.3
כחול	רחובות; נס ציונה; באר יעקב; אזור; צ' חולון	BRT	21		תכנון מפורט	2013	1.3
	סה"כ		196.5				76.95

\* תכנית מתאר מחוזית.

בספטמבר 2010 ביטלה המדינה את חוזה הזיכיון ממאי 2007 להקמה והפעלה של הקו האדום (להלן - פרויקט הקו האדום או הפרויקט), שחתמה עם קונסורציום מטרופוליטן טרנספורטיישן סולושנס בע"מ - MTS<sup>13</sup> (להלן - הזכיינית) בעקבות מכרז בין-לאומי. נציגי המדינה נימקו את החלטתם לבטלו בטענה שהזכיינית לא החלה בהקמת הקו האדום כמתחייב ממנו, וכי עד למועד הביטול נוצר עיכוב של כשנתיים וחצי. בד בבד עם ביטול החוזה, חילטה המדינה את הערבות הבנקאית (בסך 120 מיליון ש"ח על פי ערכי מועד פרסום המכרז בנובמבר 2003) שנתנה הזכיינית

13 קונסורציום MTS הוקם במשותף ובעלות שווה על ידי שתי חברות ישראליות ושלוש חברות מחו"ל.

לשם הבטחת ביצוע התחייבויותיה על פי חוזה הזיכיון. בעקבות ביטול החוזה וחילוט הערבות הגישו המדינה והזכיינית דרישות פיצויים הדדיות זו נגד זו במסגרת הליך בורות. ב-19.12.10 התקבלה החלטה על ידי הרכב הבוררות, שדחתה את בקשת הזכיינית לסעד זמני למניעת הדרתה מהפריקט. אולם עד למועד סיום הביקורת בינואר 2013, טרם הסתיים הליך הבוררות בכל הנוגע לתביעות ההדדיות של המדינה והזכיינית לפיצויים. לאחר ביטול הזיכיון החליטה הממשלה בדצמבר 2010 להטיל על נת"ע את ביצוע פרויקט הקו האדום (ראו להלן).

בין החודשים אוגוסט 2012 לינואר 2013 בדק משרד מבקר המדינה את היערכותה של נת"ע לביצוע פרויקט הקמת הקו האדום של הרכבת הקלה במטרופולין תל אביב, מבחינת כוח האדם המקצועי, המבנה הארגוני ויכולתה לנהל תקציב בהיקף של מיליארדי ש"ח. הבדיקה נעשתה בנת"ע ובמשרד התחבורה. חלק מהנתונים עודכנו לאחר מועד סיום הביקורת בינואר 2013.

## הקמת הקו האדום על ידי נת"ע

בעקבות הודעת המדינה על ביטול חוזה הזיכיון בינה לבין הזכיינית ולנוכח חשיבותו הלאומית של הפרויקט, החליטה הממשלה בדצמבר 2010<sup>14</sup> (להלן - החלטת הממשלה מ-2010) להטיל על משרד התחבורה לקדם את פיתוחה של מערכת להסעת המונים במטרופולין תל אביב, ולהקים את הקו האדום באמצעות חברת נת"ע. הוחלט שנת"ע תהווה זרוע ביצוע של הממשלה לעניין תקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן - תקנות חובת המכרזים) ובהתאם לכך לפעול לאישור ההתקשרות עמה בפטור ממכרז; ומשמעות ההחלטה היא שהפרויקט הוגדר מעתה כפרויקט תקציבי המתבצע במימון מלא של המדינה. להחלטה זו של הממשלה היו השלכות משמעותיות על נת"ע ועל אופי פעילותה: עד למועד ההחלטה היא שימשה גורם מלווה, מפקח ומייעץ לממשלה, אולם לאחריו היא הפכה לגוף ביצועי האחראי לעבודות, למכרזי תשתית ולמכרזי ציוד בהיקפים כספיים של מיליארדי ש"ח. השינוי בתפקידה דרש ממנה שינוי ארגוני משמעותי והיערכות מחודשת תוך פרק זמן קצר.

עוד החליטה הממשלה להקים ועדת היגוי עליונה (להלן - ועדת ההיגוי), בראשות מנכ"ל משרד התחבורה ובהשתתפות סגן הממונה על התקציבים וסגן החשב הכללי במשרד האוצר, נציג נוסף ממשרד התחבורה, נציג מנת"ע, נציג מעיריית תל אביב ונציג אחד של יתר הרשויות המקומיות הרלוונטיות שימנה שר התחבורה. עיקר תפקידי ועדת ההיגוי על פי החלטת הממשלה מ-2010 הם כדלהלן: מעקב אחר ביצוע ההחלטה ובירור מחלוקות ביישומה; אישור תכניות העבודה של חברת נת"ע; מעקב אחר ביצוע הפרויקט, לרבות העמידה כלוחות הזמנים ובתקציב; קידום האמצעים הנדרשים להקלה על הליכי הביצוע של הקו האדום והאצתם; אישור הצעתה של נת"ע לאופן הפעלת המערכת, לרבות אופן מימון הרכש ותחזוקת הציוד הנייד הנדרש והפעלתו; הפעלת חברת בקרה לצורך מעקב ובקרה אחר ביצוע התכנית; ודיווח לשרי התחבורה והאוצר על התקדמות הפרויקט.

14 החלטה מס' 2569 מיום 12.12.10.



הביקורת העלתה כי ההחלטה להטיל על נת"ע את ביצוע הפרויקט התקבלה מבלי שנעשתה עבודת מטה יסודית של משרד התחבורה ומשרד האוצר, וללא בדיקתן של מלוא המשמעויות הנובעות מכך, ובכלל זה: האם נת"ע ערוכה מבחינת הידע והניסיון שברשותה; האם המשאבים הניהוליים לביצוע פרויקט כה מורכב מצויים בידה; האם יש לה כוח אדם מקצועי; האם היא יכולה להסתגל לשינוי מהותי שכזה ובזמן קצר; ומה העלות הכלכלית של תהליך זה ביחס לחלופות אפשריות אחרות. כמו כן, לא נבדקו אפשרויות להטיל את ביצוע הפרויקט על גופי ביצוע אחרים המתמחים בפרויקטי תשתית.

בתשובתו ממרץ 2013 למשרד מבקר המדינה, מסר משרד התחבורה כי החלטת הממשלה מ-2010, שבה נבחרה נת"ע לבצע את הקמת קו הרכבת הקלה הראשון, היא תוצאה של כישלון ביצוע הפרויקט בשיטת ה-PPP (Public Private Partnership). לדבריו, היה צורך להיערך בהתאם ובאופן ראוי לאתגר כה משמעותי, והחלטת הממשלה אכן מכוונת לחיזוק חברת נת"ע והפיכתה מחברה המבקרת את הפרויקט לחברה המנהלת אותו.

בתשובתה ממרץ 2013 למשרד מבקר המדינה, מסרה החברה כי לא ניתן לצרף פרויקט בסדר גודל כזה לחברה קיימת המנהלת פרויקטים נוספים, מכיוון שהפרויקט לא יוכל לקבל את מלוא תשומת הלב הדרושה. כמו בכל העולם, יש לייעד לביצוע פרויקט כזה חברה המתמקצעת בהקמת רכבת קלה.

בתשובתו ממרץ 2013 למשרד מבקר המדינה, ציין משרד האוצר כי חברות התשתית התחבורתיות שהנן בעלות ניסיון בהקמת תשתית כבישים או מסילות רכבת כבדה, אינן בעלות ניסיון בהקמת תשתית רכבת קלה או תחתית בלב מטרופולין סואן.

משרד מבקר המדינה מעיר כי בעוד שלחברת נת"ע לא היה כל ניסיון קודם בניהול ובביצוע פרויקטי תשתית גדולים, לחברות התשתית התחבורתית הממשלתיות יש ניסיון עשיר בניהול פרויקטים כאלה והן מצוידות במנגנונים ובמערכות ניהוליות לביצוע פרויקטים גדולים. חרף זאת לא נשקלה מועמדותן במסגרת תהליך קבלת ההחלטות ובדיקת החלופות.

לדעת משרד מבקר המדינה, בד בבד עם ביטול ההסכם עם הזכינית וטרם קבלת ההחלטה מ-2010, היה על משרד התחבורה ומשרד האוצר להציג לממשלה חלופות שונות של גופי ביצוע, על יתרונותיהם וחסרונותיהם הכלכליים והאיכותיים, וכן לנמק את ההחלטה להטיל דיוקא על נת"ע את ביצוע פרויקט הקו האדום, שהוא כאמור פרויקט מורכב מאוד ובעל היקף כספי אדיר.

## אומדן עלויות ולוח זמנים

1. בהחלטת הממשלה מ-2010 צוין כי בהתאם לאומדן הראשוני שהוצג על ידי נת"ע, התקציב להקמתו של הקו האדום הוא בסך כ-10.7 מיליארד ש"ח (להלן - התקציב הראשוני). בהחלטת הממשלה נקבע גם כי נת"ע תציג לוועדת ההיגוי תכנית מפורטת לביצוע מקטעי המערכת, תוך קיצור לוחות הזמנים להפעלתה - מה שיושג בין היתר באמצעות כמה גורמי ביצוע שישתתפו בהקמת המערכת בו-זמנית. כל זאת כדי להביא להפעלה מלאה של הקו האדום לא יאוחר משנת 2017.

נמצא כי אומדן התקציב הראשוני מתייחס לעלויות הישירות של הקמת הקו האדום. הוא כולל בין היתר את עלות הקמת המנהרות ומבני התחנות התת-קרקעיות, את הקמת המערכות הרכבתיות ומרכז התחזוקה ואת עלות רכישת הציוד הנייד. על פי הדוחות הכספיים של נת"ע, העלויות הישירות שהוצאו בפועל עד ליום 31.12.11 עומדות על 78.7 מיליון ש"ח.

נוסף לעלויות הישירות האמורות, נכללו בדוחות הכספיים של נת"ע עלויות נלוות בגין עבודות מקדימות לקו האדום והוצאות אחרות שלא נכללו בתקציב הראשוני. על פי הדוחות הכספיים של נת"ע, העלויות הנלוות המצטברות עד ליום 31.12.11 מסתכמות ב-2,091 מיליון ש"ח, לפי הפירוט הבא: עבור תכנון מוקדם - 528 מיליון ש"ח; עבור עבודות מקדימות בגין פינוי והעתקת תשתיות בתוואי הקו האדום - 1,286 מיליון ש"ח; עבור הפקעות ודמי פינוי - 151 מיליון ש"ח; ועבור הוצאות הנהלה וכלליות בקיזוז הכנסות מימון - 126 מיליון ש"ח.

הביקורת העלתה כי במסמכים הנלווים שהוצגו לממשלה לאישור תקציב פרויקט הקו האדום, לא נמסר פירוט לגבי התקציב הראשוני ולא נמסר על איזה בסיס נתונים הוא נשען. הביקורת העלתה גם כי באותה ישיבת ממשלה לא הוצגו עלויות ההקמה הנלוות המיוחסות לקו האדום. לדעת משרד מבקר המדינה, היה על משרד האוצר, משרד התחבורה ונת"ע להציג לממשלה את העלויות הנלוות ההכרחיות להקמת הקו האדום.

2. באוגוסט 2012 הציג מנכ"ל נת"ע, מר יצחק זוכמן, לשר התחבורה נושאים שונים הנוגעים לפעילות ההקמה של הקו האדום, ובהם נתונים על לוחות זמנים ואבני דרך, וכן אומדן עלויות מעודכן. על פי נתונים אלה, המועד לסיום הקמתו של הקו האדום ותחילת הפעלתו נדחה לאמצע שנת 2018, ואומדן העלויות המעודכן עמד מעתה על סכום של כ-12.23 מיליארד ש"ח (להלן - התקציב מאוגוסט 2012). הנתונים המעודכנים מבטאים חריגה של כ-1.5 מיליארד ש"ח באומדן עלות ההקמה של הקו האדום ביחס לתקציב הראשוני, ופיגור של כשנה במועד תחילת מתן הישירות לציבור ביחס למועד הראשוני.

החברה מסרה בתשובתה כי באוגוסט 2012 הוצג לראשונה אומדן המבוסס על רמת תכנון שהיא הגיעה אליה באותה עת; האומדן נערך על ידי מהנדסי החברה ובהתייעצות עם מתכננים ויועצים שונים, וכלל בין היתר עדכון של העלויות בהתאם לשינויים במדרים השונים ועליית שיעור המע"מ. החברה מסרה גם כי בעת הצגת האומדן המעודכן היא הבהירה כי הוא אינו כולל הוצאות נוספות בגין הפעלה ואחזקה, טיפול בקרקע ובמים מזוהמים, תשלומי אגרות, ועלויות בגין חיזוק מבנים. כן הבהירה כי מדובר באומדן הנדסי המבוצע בתנאי אי-ודאות גדולים.

3. לשם בקרה על פעילות נת"ע, החל מינואר 2012 הממשלה מעסיקה באמצעות משרד התחבורה והחשב הכללי במשרד האוצר (להלן - החשכ"ל או החשכ"לית) חברת בקרה בין-לאומית (להלן - חברת הבקרה). תפקידי חברת הבקרה כוללים ביצוע בקרת-על הנדסית בפרויקט הקו האדום; בקרת שינויים ותוספות לתקציב; זיהוי סיכונים פוטנציאליים על תקציב הפרויקט ולוח הזמנים שלו; בחינת אומדנים תקציביים של מכרזי פרויקט הקו האדום; בקרת חשבונות שוטפים של מתכננים, קבלנים, יועצים ונותני שירותים; ועוד.

באוגוסט 2012 הציגה חברת הבקרה את ניתוח ממצאי בדיקתה על לוח הזמנים שהציגה נת"ע, וציינה בין היתר את הדברים האלה: "בניגוד למקובל, לוח הזמנים אינו מכיל כל זרובה/בצ"מ [הוצאות בלתי צפוי מראש] בנתיב הקריטי. משמעות עניין זה הינה שכל עיכוב בנתיב הקריטי יביא בהכרח לדחיית מועד ההפעלה"; "משך הביצוע של פעילויות מסוימות קוצר משמעותית, וספק אם קיימת לכך היתכנות; העבודות בחלקים העל-קרקעיים מוכתבות מהסדרי התנועה באופן שיגדיל את מורכבות הביצוע. בסיכום ממצאיה קבעה חברת הבקרה כי המועד המעודכן שנת"ע הכריזה עליו באוגוסט 2012 אינו מציאותי, וכי היא צופה דחייה של שישה חודשים עד שנה במועד ההפעלה של הקו האדום.

נת"ע מסרה בתשובתה כי היא "מנהלת לוח זמנים מפורט ואינטגרטיבי לקו האדום על תת הפרוייקטים שבו, ומעדכנת אותו על פי התפתחות התכנון וההתקדמות בפועל. חברת נת"ע עובדת בשקיפות מלאה מול גורמי הניהול והבקרה החיצוניים והפנימיים, ומעבירה נתונים מעודכנים על לוחות הזמנים והשתנותם" (ההדגשה במקור).

מתשובת חברת הבקרה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2013, עולה כי מועד הפעלת הקו האדום יחל לא לפני 2022, ומתשובת החברה ממאי 2013 עולה כי המועד להפעלת הקו הוא 2020.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי לא זו בלבד שלוח הזמנים לסיום הקמת הקו האדום נדחה בשלוש או חמש שנים, הרי שנוכח השונות בין נת"ע לחברת הבקרה לגבי מועד סיום הפרוייקט לא ניתן לדעת לאיזה לוח זמנים מדויק לצפות, דבר שיש לו השלכות על עלויות הפרוייקט וכדאיותו, על העלויות למשק ועל מערך התחבורה הציבורית במטרופולין תל אביב.

בתשובת משרד האוצר למשרד מבקר המדינה מ-26.5.13 נמסר כי "לבקשת נציגי הממשלה, חברת הבקרה בוחנת את לו"ז הפרוייקט העדכני שהציגה נת"ע... לו"ז הפרוייקט העדכני והערות חברת הבקרה יוצגו בוועדת ההיגוי ברשות מנכ"ל התחבורה". משרד התחבורה הוסיף בתשובתו למשרד מבקר המדינה מ-23.5.13 כי "החלטות ואישור ועדות ההיגוי הן המחייבים".

4. באוקטובר 2012 הגישה חברת הבקרה דוח נוסף הסוקר את אומדן העלויות של הקו האדום, בהתאם לאומדן מפורט שהגישה לה נת"ע. בדברי ההקדמה ציינה חברת הבקרה כי בחנה את התקציב בגישה ביקורתית שהתבססה על ניסיון הקיים בפרוייקטים דומים בשוק הגלובלי והמקומי. בדוח הוצגו השגותיה על התקציב מאוגוסט 2012 (בסך כ-12.23 מיליארד ש"ח כאמור), ולפיהן נת"ע לא הביאה בחשבון עלויות נוספות בהיקף של כ-5,107 מיליון ש"ח, ומכאן שהאומדן לדעתה מסתכם בכ-17.33 מיליארד ש"ח.

על פי הפירוט שהציגה חברת הבקרה, הסיבות העיקריות לפער באומדנים הן כלהלן: עלויות שנאמדו בחסר, בסך כ-1,060 מיליון ש"ח; עלויות שלא נכללו באומדן, בסך כ-600 מיליון ש"ח; עלויות שרק חלקן יוחסו לקו האדום, בסך כ-1,242 מיליון ש"ח; עלויות בגין תפעול שוטף ודמי ניהול של נת"ע, בסך כ-1,900 מיליון ש"ח; עלויות שנוצרו לאחר ביצוע האומדן<sup>15</sup>, בסך של כ-305 מיליון ש"ח.

בעקבות ההבדלים המשמעותיים האלה, ולקראת דיון בוועדת ההיגוי לאישור התקציב, התקיימו שני דיונים לבירור הפערים. בדיון הראשון, שהתקיים ב-18.10.12 בהשתתפות פורום מצומצם של נציגי חברת הבקרה והצוות המקצועי של נת"ע, הסבירו נציגי חברת הבקרה כי התקציב מאוגוסט 2012 שהציגה נת"ע אינו ריאלי. מסיכום הדיון עולה כי מנהל אגף תקציב וכלכלה של נת"ע ציין בפני נציגי חברת הבקרה, כי הם "צריכים להיות זהירים, ככל שתכניסו יותר דברים, השערות, בטחונות לא יהיה פרוייקט"; נציגי חברת הבקרה השיבו כי הם מודעים לכך וכי זו הסיבה שהם מקיימים דיון מקדים בפורום זה.

בדיון השני, שהתקיים ב-28.10.12 בין מנכ"ל נת"ע וצוותו לבין נציגי משרד התחבורה ומשרד האוצר ונציגי חברת הבקרה, נדונו סעיפי האומדן השונים, המרכיבים החסרים והמחלוקות, וסוכם מה ייכלל בסופו של דבר באומדן העדכני ומה הסכומים. נותרו עלויות שלגביהן אין לנת"ע הסכמה עם חברת הבקרה בדבר שיוכן לאומדן התקציב, ובהן: בצ"מ, פינוי עפר וטיפול במי תהום, מתן פיצויים, טיפול במבנים בסיכון וטיפול בקרקע, ועלויות נוספות. בסופו של הדיון הוחלט שלקראת הדיון בוועדת ההיגוי תכין נת"ע אומדן עדכני.

בתחילת נובמבר 2012 התקיים דיון בוועדת ההיגוי על אומדן פרויקט הקו האדום, ומנכ"ל נת"ע הציג בו אומדן עדכני של תקציב בסך כ-14,383 מיליון ש"ח. בדיון הסביר מנכ"ל נת"ע כי אומדן זה נערך על בסיס תכנון והוא כולל מרכיב סיכונים, זאת בניגוד לאומדן שהוצג לממשלה בדצמבר 2010. האומדן העדכני מבטא גידול משמעותי של כ-3.7 מיליארד ש"ח.

**נמצא כי רק לאחר כמעט שנתיים ממועד החלטת הממשלה מ-2010, הציגה נת"ע לראשונה אומדן תקציב המבוסס ברובו על תכנון מפורט.**

בביקורת עלה כי עיקר הגידול באומדן התקציב מאוגוסט 2012 ועד נובמבר 2012, בסך כ-2.153 מיליארד ש"ח, נובע מסעיפי המנהור, הבצ"מ, הניהול ורכישת הקרונות.

**מהאמור לעיל עולה כי לא נכללו באומדן העדכני של נת"ע מנובמבר 2012 (כ-14,383 מיליון ש"ח) עלויות רלוונטיות נוספות, וכי הוא מוטה כלפי מטה לעומת האומדן שהציגה חברת הבקרה באוקטובר 2012 (כ-17.33 מיליארד ש"ח).**

**הביקורת העלתה כי חרף הגידול הניכר באומדן התקציב וחרף הפיגור הצפוי בלוח הזמנים, לא הובאו עניינים אלה לאישור מחדש של הממשלה. לדעת משרד מבקר המדינה, על משרדי התחבורה והאוצר להגיש לאישור הממשלה, כמי שאחראית לקביעת סדרי העדיפויות של תקציב המדינה, את השינויים והעדכוניים באומדן התקציב ובלוח הזמנים לביצוע הפרויקט.**

5. דוח מבקר המדינה בנושא "ייזום ומימוש של תכניות פיתוח בתחום התשתית"<sup>16</sup> הציב על כמה ליקויים מהותיים בכל מה שקשור לפיתוח תשתיות בישראל, ובהם: חריגה מלוחות הזמנים ומהתקציבים שיועדו לפרויקטים; אישורם ללא בחינת חלופות כנדרש; הצגת תמונת מצב כלכלית לא שלמה ומוטה כלפי מטה לפני מקבלי ההחלטות, לשם קידום הפרויקטים ואישור המשאבים המוקצים.

**הממצאים בדוח הנוכחי מעידים כי משרדי האוצר והתחבורה לא הפיקו לקחים מדוח מבקר המדינה הקודם, ולא שיפרו את דרכי הטיפול והניהול של תכניות פיתוח, כפי שעולה מפרויקט הקמת הקו האדום של הרכבת הקלה במטרופולין תל אביב.**

6. בדצמבר 2011 התקבלה החלטת ממשלה<sup>17</sup> (להלן - החלטת הממשלה מ-2011) שמטילה על מנכ"ל משרד התחבורה, בתיאום עם הממונה על התקציבים, החשכ"לית ומשרד ראש הממשלה, להכין עד ל-1.3.12 תכנית עבודה ליישום עד סוף שנת 2025, המתווה את הקמתן של מערכות להסעת נוסעים בתחבורה ציבורית יבשתית באמצעים רבי-קיבולת, במטרופולינים ובערים הגדולות. עוד נקבע בהחלטה שעל התכנית לכלול לוחות זמנים להשלמת הכנת התכנון והביצוע של הפרויקטים עד לסוף שנת 2025; לפרט את התקציבים הדרושים למימוש הפרויקטים; לכלול המלצות בדבר מקורות המימון ואופן פריסת התקציב; לכלול המלצות לגבי גופי הביצוע שיופקדו על קידום הפרויקטים, וככל הנדרש גם המלצות בדבר שינויים והתאמות באותם הגופים, ובשים לב לכך שנת"ע הוגדרה כזרוע ביצוע של הממשלה לעניין הקמת המתע"ן. בהחלטה הממשלה מ-2011

16 מבקר המדינה, דוח שנתי 2010 ב60, עמ' 3-37.

17 החלטה מס' 3987 מיום 18.12.11.

נקבע גם כי יש להביא תכנית זו לאישור ועדת השרים בראשות ראש הממשלה ובהשתתפות שרי התחבורה, האוצר והפנים.

**התברר שעד אפריל 2013, למעלה משנה מהמועד שנקבע לסיום הכנת תכנית העבודה, היא טרם הוכנה, וממילא לא הובאה לאישור ועדת השרים.**

בהקשר זה יצוין כי באמצע שנת 2012 התגלעו חילוקי דעות מהותיים בין נת"ע לבין סגן החשכ"לית לשעבר, בכל הנוגע לתפקידיה של נת"ע ולאופן התנהלותה. נת"ע טענה שמשיקולי יעילות עליה לפעול להקמת הקו הירוק בד בבד עם הקמת הקו האדום, אולם סגן החשכ"לית התנגד לכך בטענה שנת"ע לא תוכל לנהל במקביל את הקמת הקו הירוק, שהוא אף גדול יותר מהקו האדום.

**לדעת משרד מבקר המדינה, על מנכ"ל משרד התחבורה לפעול בהקדם להכנת התכנית כנדרש בהחלטת הממשלה מ-2011 ולהביאה לאישור ועדת השרים. על תכנית כזאת לבחון את יכולתם והיערכותם של גופי הביצוע שיהיו מופקדים על קידום הפרויקטים, ועליה לכלול המלצות לגבי השינויים וההתאמות הנדרשים באותם הגופים. זאת על מנת לאפשר לגופים הנוגעים בדבר, ובכלל זה לנת"ע, להיערך בהתאם ולהתכונן כראוי למילוי משימותיהם בביצוע הפרויקטים, לעמידה בתקציבים העומדים לרשותם ולפריסתם במהלך שנות ביצוע הפרויקטים.**

## הסכם עם הממשלה

לאחר שהוקמה חברת נת"ע, ב-1997, מסר לה החשכ"ל דאז מכתב שבו צוין כי מאחר שהממשלה מממנת את כל פעולות החברה מתקציב המדינה, היא מעוניינת לקבוע את תנאי העמדת הכספים למימון פעולותיה.

במכתב קבע החשכ"ל כי כל הסכומים שהעמידה ושתעמיד הממשלה לנת"ע למימון פעולותיה, למעט סכומים עבור פיצויים ונלוות על הפקעת קרקעות, יוגדרו כהלוואה שתיפרע במועד שיקבע שר האוצר בהסכמת שר התחבורה. עוד הגדיר החשכ"ל את התנאים האלה: סכום ההלוואה יחושב בתוספת הפרשי הצמדה; פירעון חלק מההלוואה ייעשה בדרך של העברת הידיעות, המסמכים, התכניות, הסקרים, המחקרים וכיוצא באלה; יתרת סכום ההלוואה שלא תיפרע תהפוך להשקעת הון בעלים שכנגדו יונפקו לממשלה מניות החברה, בכפוף לאישור ועדת הכספים של הכנסת.

מנכ"ל נת"ע דאז חתם על המכתב האמור, לרבות הצהרה שנכללה בסיפא של אותו מכתב, שלפיה הוא מסכים לאמור בו ומתחייב לפעול בהתאם. במכתב לא נכללו נושאים נוספים בדבר העברות כספים למימון פעולות נת"ע, לבקרה או לכל נושא אחר הנוגע למכלול ההתחייבויות, הזכויות ונוהלי העבודה של נת"ע מול המדינה.

בהחלטת הממשלה מ-2010 נקבע כי על משרד התחבורה ועל החשכ"ל לחתום על הסכם מסגרת עם נת"ע, שיפרט בין היתר את הנושאים האלה: משימות החברה בהתאם למטרותיה; אופן העברת הכספים לחברה; מנגנוני הבקרה על פעילות החברה ועל התשלומים המועברים אליה; סמכויות החברה בעניין העברת תקציבים בין רכיבי הפרויקט ושימוש בבצ"מ; תקורת החברה; כוח אדם ומבנה ארגוני.

מאז החלטת הממשלה מ-2010 התנהלו לסיורגין דיונים וחילופי טיוטות בין נת"ע לבין משרד התחבורה ומשרד האוצר לגבי נוסח הסכם המסגרת. מההתכתבות בין הצדדים עולה כי התגלעו מחלוקות רבות על ניסוח סעיפים שונים בהסכם המסגרת. לגבי חלק מהם הגיעו בינתיים להסכמות, אולם נותרו חילוקי דעות שטרם יושבו.

יצוין כי בדיון שנערך ב-20.12.12 החליט הדירקטוריון של נת"ע להורות למנכ"ל שלא לחתום באותו שלב של המשא ומתן על הסכם המסגרת; כן הורה לו שאם ייקרא לחתום על ההסכם תכנס ישיבת חירום של חברי הדירקטוריון, כדי לדון בתגובה הרצויה של נת"ע לקריאה זו. באותה ישיבה הורה הדירקטוריון לממלאת מקום היועץ המשפטי להעביר לדירקטור מטעם המדינה את הערות נת"ע להסכם, לצורך בחינתן מול משרדי התחבורה והאוצר.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה החברה כי העיכוב בחתימת הסכמים עם הרשויות המקומיות (ראו להלן) שבתחומן עובר הקו האדום, נובע מאי-חתימה על הסכם המסגרת בין המדינה לחברת נת"ע, מכיוון שקיימות סוגיות הקשורות לו, כגון הרשאות שימוש במקרקעין, הפרעה לזכות השימוש וסוג הזכות המועברת של המקרקעין.

הועלה כי עד למועד סיום הביקורת בינואר 2013, טרם נחתם הסכם בין נת"ע לבין משרדי האוצר והתחבורה, על אף החלטת הממשלה מ-2010. למעשה, מאז הקמתה של חברת נת"ע בשנת 1997, במשך יותר מ-15 שנים, היא פועלת ללא הסכם מסגרת עם המדינה - הסכם שאמור להסדיר את מכלול היחסים וההתחייבויות בין הצדדים. הביקורת העלתה כי בהיעדר הסכם, נוצרו חילוקי דעות בין נת"ע לבין נציגי המדינה וגורמי פיקוח ובקרה חיצוניים מטעמה בכל הקשור לשיתוף פעולה ולקבלת נתוני תקציב, לוחות זמנים ומסמכים נוספים עדכניים בפרק זמן סביר.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על משרדי התחבורה והאוצר וחברת נת"ע לחתום על ההסכם ללא דיחוי נוסף, על מנת להבטיח ניהול תקין של החברה, של הפרויקט ושל כספי המדינה.

## הסכמים עם הרשויות המקומיות

הקו האדום עובר בשטחיהן של הערים פתח תקווה, בני ברק, רמת גן, תל אביב-יפו ובת ים<sup>18</sup>. על מנת להקים את המסילות, המנהרות ותחנות הרכבת הקלה יש צורך בהסכמתן של הרשויות המקומיות הרלוונטיות. כן יש ליצור עמן שיתוף פעולה לשם מתן היתרים והרשאות, לשם תכנון והקמת קווי המתע"ן באופן שצורכי התושבים יובאו בחשבון, לשם הסדרת התנועה בעת הקמת הפרויקט ולאחר שיחל לפעול ולשם מניעת עיכובים ופגיעה בשטף ביצוע הפרויקט.

לשם השגת היעדים האמורים יש להגיע להבנות ולהסכמות עם כל רשות מקומית בנפרד, ולהתייחס לכלל הנושאים המורכבים והייחודיים לכל רשות בהתאם לתוואי המתע"ן העובר בתחומה. את ההבנות וההסכמות יש לעגן בהסכמים, כך שיחייבו את הצדדים הנוגעים בדבר.

ב-12.8.07 התקבלה החלטת ממשלה הנוגעת למקורות המימון של פרויקט המתע"ן, ולפיה על שר האוצר לקבוע בחוק כי כל רשות מקומית שעוברים בתחומה קווי מתע"ן תחויב לשלם 30% מסך העלות התקציבית הכוללת של הפרויקט, באופן יחסי לחלק הפרויקט העובר בתחומה.

18 בעתיד אמור הקו האדום להגיע עד לראשון לציון.

ממסמכי החברה ומהסברים שנמסרו למשרד מבקר המדינה עולה כי ההסכמים בין נת"ע, הממשלה והרשויות המקומיות נועדו להסדיר שני היבטים עיקריים: העברת זכות השימוש במקרקעין והסכם כספי.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2013, מסר סגן בכיר לחשכ"לית כי במהלך השנים 2006-2009, שנים שבהן תוכנן הפרויקט במתכונת BOT<sup>19</sup>, נחתמו הסכמים כספיים עם העיריות תל אביב-יפו ובני ברק, והסכמי זכות שימוש במקרקעין עם העיריות תל אביב-יפו, פתח תקווה, בני ברק ובת ים; כן מסר כי בחודשים האחרונים מתבצעת עבודת מטה לבחינת הצורך בעדכון ההסכמים בעקבות הגידול באומדן הפרויקט, השינויים בלוח הזמנים והשינויים שנעשו בפרויקט.

ממסמכי נת"ע עולה כי לא הייתה הסכמה בינה לבין חלק מן הרשויות המקומיות שבתחומן עובר הקו האדום, בעיקר בנושאים שקשורים בתכנון תנועה, העלולים לגרום לעיכוב משמעותי בלוחות הזמנים של הקמת הקו האדום.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח הגידול באומדן התקציב של הפרויקט, השינויים בלוח הזמנים ושינויים אחרים שנעשו בפרויקט, על נת"ע ועל משרדי התחבורה והאוצר לפעול בהקדם לגיבוש הסכמים מעודכנים עם כל הרשויות המקומיות שבתחומן עובר הקו האדום, שיסדירו את ההיבט הכספי ואת העברת זכות השימוש במקרקעין. זאת על מנת למנוע עיכובים בביצוע הפרויקט ולמנוע התייקרויות נוספות.

## נהלים בנת"ע

במועד סיום הביקורת, ינואר 2013, היו בנת"ע שבעה נהלים תקפים בנושאים הקשורים למחשוב, אבטחת מידע ואישור חשבון ספק. החברה לא קבעה נהלים בתחומי פעולה אחרים חשובים ומשמעותיים, ובהם כספים, רכש, גיוס כוח אדם, גיוס בכירים ונסיעות לחו"ל. החברה גם לא קבעה נהלים בתחומי הליכה של עיסוקה, ובהם ביצוע פרויקט הקו האדום, תכנון ותחבורה.

ממסמכי נת"ע ומההסברים שקיבל משרד מבקר המדינה עולה כי החברה אימצה תכנית עבודה לשנת 2013, שנועדה לאפיין תהליכים באגפי החברה השונים לשם ניסוח ואימוץ נהלים. נת"ע קבעה פרק זמן של חודשיים להכנת הנוהל, עד לחתימתו ואישורו.

הביקורת העלתה כי גם בשנת 2012 פעלה החברה לאפיין תהליכים לשם ניסוח ואימוץ נהלים. היא טיפלה ב-32 נהלים, אולם רק שלושה מהם נחתמו ואושרו כנהלי חברה. הזמן הממוצע שחלף ממועד כתיבת הנוהל ועד לחתימתו היה שישה חודשים.

עוד העלתה הביקורת שהליך אישור הנהלים התמשך מסיבות שונות, בין היתר עקב היעדר שיתוף פעולה מצד גורמים שונים בחברה, תעדוף נמוך, אי-זמינות מנהלים וחוסר הסכמה על אפיון התהליכים.

19 Build-Operate-Transfer - BOT (בנה-הפעל-העבר) - מתכונת שלפיה גוף פרטי מקבל זיכיון מגוף ציבורי כדי לבנות (במימון עצמי) ולהפעיל מתקן ציבורי לתקופה קצובה.

בתשובתה ממרץ 2013 הודיעה החברה כי נכון למועד זה קיימים 12 נהלים חדשים תקפים; 11 נהלים בשלבי אישור סופיים; ועוד 17 נהלים בשלבי כתיבה או אפיון.

נת"ע היא חברה ממשלתית, וכגוף ציבורי האחראי להקמתו של מגה-פרויקט בתקציב של 14 מיליארד ש"ח ויותר, היא חייבת לפעול על פי מערכת נהלים שתקיף את כל תחומי פעילותה. לדעת משרד מבקר המדינה, העובדה שאין לנת"ע מערכת נהלים מעודכנת המסדירה תחומי פעולה מהותיים ותחומי ליבה פוגעת בסדרי המינהל התקיין.

## התחשבות בין נת"ע לבין משרד התחבורה

במהלך שנת 2012 נערכה בנת"ע ביקורת על ידי רואה חשבון שמינה משרד התחבורה (להלן - רואה החשבון), שבדקה נושאים כספיים הנוגעים להתחשבות נת"ע עם משרד התחבורה.

מאז הקמת החברה העביר לה משרד התחבורה יותר מ-2.5 מיליארד ש"ח עבור פעילות של העתקת תשתיות, דמי פינוי והפקעות והוצאות שוטפות. במהלך שנת 2012 הגיש רואה החשבון דוח בשם "דוח ביקורת מיוחדת בנושא התנהלות כספית וניהול סיכונים בחברת נת"ע".

הממצאים שהעלה רואה החשבון בדוח האמור הם כלהלן: היעדר בקרות על המערכת הכספית; היעדר התאמות שוטפות של הכנסות, לקוחות וספקים; מחסור באסמכתאות ובאישורים פורמליים; הנהלת החשבונות אינה מהווה כלי ניהולי מרכזי של נת"ע. רואה החשבון ציין כי התנהלות כזאת בחברה האמונה על כספי ציבור אינה ראויה, ושחסרון הבקרות יוצר מוקדי סיכון לתשלומים כפולים, מעילות והונאות בשלבים השונים של התהליך.

במסגרת בדיקתו השווה רואה החשבון בין התשלומים ששילמה נת"ע לספקים בשנים 2006-2011, לבין הסכומים שהגישה לחברת הבקרה המאשרת עבור משרד התחבורה את החשבונות שמגישה לה נת"ע. התוצאות הראשונות של הבדיקה הראו אי-התאמות לכאורה בין הסכומים ששילמה החברה לספקים לבין הסכומים שהגישה לאישור חברת הבקרה: על פי הממצאים שילמה נת"ע לספקים 23 מיליון ש"ח מעבר לסכומים שהוגשו לאישור חברת הבקרה. רואה החשבון ציין כי אי-התאמה כזאת יכולה להעיד על תשלומים כפולים לספקים, רישום לא תקין בהנהלת החשבונות, סכומים שנדרשו ללא הוצאת תשלום וסכומים שהוצאו שלא לצורך פעילות החברה ולתקנן.

משרד מבקר המדינה מעיר להנהלת נת"ע ולמשרד התחבורה כי עליהם לברר את אי-ההתאמות שנמצאו על ידי רואה החשבון במערך הכספים ובבקרת הכספים בנת"ע ובמשרד התחבורה ולתקנן.

בתשובת נת"ע ממרץ 2013 למשרד מבקר המדינה ציין מנכ"ל החברה, מר יצחק זוכמן, כי החברה החלה לטפל בממצאי הדוח וועדת הביקורת של הדירקטוריון דנה בנושא; נכון למועד מתן התשובה הפער עומד על כ-10 מיליון ש"ח; נת"ע ממשיכה לפעול מול משרד התחבורה להסדרת הפערים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על דירקטוריון החברה ומשרדי התחבורה והאוצר להשלים בהקדם את בירור אי-ההתאמות הכספיות, את תיקון הליקויים בבקרה על מערך הכספים, בנת"ע ובמשרד התחבורה.



## תזכיר ההתאגדות

כאמור לעיל, בנוסח החלטת הממשלה מאפריל 1996 על הקמת נת"ע נכללו המטרות שלשמן הוקמה, ומטרות אלה נכללו גם בתזכיר ההתאגדות של החברה. בהחלטת הממשלה מ-2010 הוחלט לבצע את פרויקט הקו האדום באמצעות חברת נת"ע, שתהווה לשם כך זרוע ביצוע של הממשלה לעניין תקנות חובת המכרזים. בהתאם לאותה החלטה יש לפעול לאישור ההתקשרות עם נת"ע בפטור מחובת מכרז לפי תקנות חובת המכרזים, ולהנחות את משרד התחבורה ואת החשכ"ל לחתום עם החברה על הסכם מסגרת.

תקנות חובת המכרזים קובעות כאמור פטור מחובת מכרז במקרים שבהם משרד ממשלתי מתקשר עם חברה ממשלתית שהיא זרוע ביצוע. הפטור ניתן אם ועדת הפטור המשרדית אישרה שההתקשרות נעשית במסגרת הסכם מסגרת, ובתוך תקופת המסגרת, ובלבד שיתקיימו שני תנאים מצטברים כלהלן: יש חברה ממשלתית אחת שנחתם עמה הסכם מסגרת לביצוע ההתקשרות, ואם קיימות כמה חברות ייערך מכרז סגור ביניהן; החברה הממשלתית התחייבה כי התקשרויות אחרות שלה עם צדדים נוספים, ככל שהן נובעות מן ההתקשרות עם המדינה, ייעשו במכרז.

תקנות חובת המכרזים קובעות עוד כי "משרד ממשלתי רשאי לערוך התקשרות מסגרת עם חברה ממשלתית... אם צוות המנכ"לים<sup>20</sup>" קבע אחת מאלה:

א. "כי החברה הממשלתית מהווה על פי מסמכי היסוד שלה ועל פי החלטת הממשלה שהקימה אותה, זרוע לביצוע מטלות ישירות ומוגדרות של הממשלה, בתחומי פעילות שבהם אין לחברה הממשלתית תחרות או בתחומי פעילות הקשורים באופן שאינו ניתן להפרדה לפעילות ליבה של החברה שבה אין לחברה הממשלתית תחרות".

ב. "כי החברה הממשלתית מהווה, על פי מסמכי היסוד שלה ועל פי החלטת הממשלה שהקימה אותה, זרוע ביצוע של הממשלה, בתחומי הניהול, וכי קיימות נסיבות מיוחדות שבשלהן הפעילות באמצעותה היא חיונית לשם הגשמת מטרת מדיניות של הממשלה בצורה המיטבית".

התברר כי במסמכי היסוד של נת"ע ועל פי החלטת הממשלה מ-1996, היא לא הוגדרה בתזכיר ההתאגדות שלה כזרוע לביצוע מטלות ישירות ומוגדרות.

הביקורת העלתה כי במהלך שנת 2011 פנתה נת"ע לרשות החברות הממשלתיות, בבקשה שתפעל לשינוי תזכיר ההתאגדות ולהתאמת מטרות החברה להחלטת הממשלה מ-2010, ובכלל זה הגדרתה כזרוע ביצוע של הממשלה - כנדרש בתקנות חובת המכרזים. אולם עד מועד סיום הביקורת בינואר 2013, טרם תוקן תזכיר ההתאגדות.

על משרדי התחבורה והאוצר ועל רשות החברות הממשלתיות לפעול ללא דיחוי לתיקון תזכיר ההתאגדות והמטרות של נת"ע, ולוודא שייקבע כי היא מהווה זרוע ביצוע של הממשלה. אחרת לא יהיה אפשר לחתום על הסכם מסגרת בין המדינה לנת"ע, כנדרש בהחלטת הממשלה מ-2010, ומשמעות הדבר שההתקשרות עמה נעשית בניגוד לחוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992.

20 צוות המנכ"לים - צוות שחברים בו מנכ"ל משרד ראש הממשלה, מנכ"ל משרד האוצר, החשכ"ל ומנהל רשות החברות הממשלתיות (תקנה 73).

## כוח אדם ומבנה ארגוני

1. בדצמבר 2010, המועד שבו החליטה הממשלה לבצע את פרויקט הקו האדום באמצעות נת"ע, מנתה נת"ע כ-40 עובדים ולא היה לה כוח אדם הנדסי משמעותי. מבנה נת"ע בשעתו שיקף את מטרות החברה טרם קבלת החלטת הממשלה. עם קבלת ההחלטה, החלה נת"ע בהליך גיוס של כוח אדם מקצועי ומינהלי, בד בבד עם קידום תכנון הקו האדום.

במהלך השנתיים האחרונות גדל מספר העובדים בנת"ע ביותר מפי שניים, והיא גייסה יותר מ-100 עובדים, רובם עובדים מקצועיים בתחומים שונים, ובהם מהנדסים, אדריכלים, מהנדסי ביצוע במגוון תחומים, הנדסאים, מנהלי פרויקטים, גיאולוגים, אנשי תעשייה וניהול, אנשי כספים וכלכלה ואנשי מחשוב. ההרחבה הניכרת בפעילותה של נת"ע וגיוס העובדים הצריכו אימוץ של מבנה ארגוני חדש, בפרק זמן קצר, שיתאים למשימות החדשות וייתן מענה לשיקולי היעילות בתהליכי העבודה.

לבקשת משרדי התחבורה והאוצר, הגישה חברת הבקרה באוגוסט 2012 דוח המנתח את מצב הארגון בנת"ע ואת דרכי הניהול שלה. בדוח ציינה חברת הבקרה כמה חולשות קריטיות שעלולות לסכן את פרויקט הקו האדום: אין הגדרה ברורה ופורמלית של חלוקת האחריות ברמת החברה, האגף והתפקיד; אין תהליכי תיאום פנימיים פורמליים ומובנים בהתאם להיקף העבודה והאחריות של העובד; יש מחסור במספרן של מחלקות ומשרות חיוניות קיימות לבין מה שנדרש. חברת הבקרה המליצה לנת"ע לאמץ את מודל הניהול ISO 9001<sup>21</sup>, שיסייע לה בניהול יעיל יותר, והציעה לה לבנות את נת"ע כארגון "ממוקד פרויקט".

בתשובתו מסוף אוגוסט 2012 הסביר מנכ"ל החברה, מר יצחק זוכמן, לחברת הבקרה, כי נת"ע החלה לתכנן את המתע"ן כמעט מאפס ובמגבלה של לוחות זמנים קצרים, תוך כדי הטמעת כלי עבודה שונים, יצירת תהליכי עבודה ואיוש תקנים. המנכ"ל הסביר כי נת"ע עושה מאמצים לגיוס כוח אדם מקצועי, אך קיים קושי באיתור מועמדים מנוסים עם יכולות ניהוליות.

אשר לסיכון פרויקט הקו האדום, הסביר המנכ"ל כי על אף שהחברה עודנה בשלבי צמיחה ובנייה, קיים ביחידת פרויקט הקו האדום אגף בקרות פרויקט העורך בקרה על שאר אגפי הקו האדום באמצעות יחידת ניהול הסיכונים. בהיעדר מנהל לפרויקט הקו האדום, מדווח אגף בקרות הפרויקט ישירות למנכ"ל, והוא מקיים דיוני מעקב ובקרה שוטפים. באופן הזה מאותרים מפעם לפעם כשלים והמנכ"ל מטפל בהם באופן מיידי.

החברה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, כי בדצמבר 2012 אישר הדירקטוריון מבנה ארגוני חדש שהכין המנכ"ל בהתייעצות עם כמה גורמי מקצוע. יצוין כי המבנה הארגוני שאישר הדירקטוריון אינו תואם למבנה הארגוני שחברת הבקרה המליצה עליו.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שמשרדי התחבורה והאוצר יבחנו את סוגיית המבנה הארגוני הרצוי לחברה, ויביאו בחשבון הן את דוח חברת הבקרה והן את עמדתה של נת"ע. זאת על מנת שנת"ע תאמץ מבנה ארגוני יעיל, שיקנה לה את כלי הניהול הראויים למשימותיה וימזער את הסיכונים בביצוע פרויקט הקו האדום.

2. על פי מצבת כוח האדם והמבנה הארגוני של החברה שאישר הדירקטוריון בדצמבר 2012, תקן החברה כולל 227 משרות ומהם 80 (כ-35%) אינם מאוישים. מבדיקה של משרד מבקר המדינה עולה כי חלק מהתקנים שאינם מאוישים קשורים לפעילות הליכה של נת"ע ואיושם חיוני ביותר,

21 תקן בין-לאומי המגדיר דרישות לניהול מערכת איכות.

ובהם משרות בעלי התפקידים האלה: סמנכ"ל בכיר לקו האדום, סמנכ"ל תחבורה, סמנכ"ל תכנון, מנהלי פרויקטים בקו האדום, מנהל רכש ומכרזים ויועץ משפטי לתחום תשתיות והתקשרויות בין-לאומיות. נוסף על אלה, יש תקנים לא מאוישים שאינם חיוני לפעילותה של כל חברה, ובהם משרות יועץ משפטי, חשב, מנהל חשבונות ראשי ומנהל אגף משאבי אנוש.

הביקורת העלתה כי תכנית העבודה של אגף משאבי האנוש לגיוס עובדים לשנת 2013 כוללת איוש של יותר מ-40 תקנים, שנכללו גם בתכנית העבודה לשנת 2012. בין התקנים שטרם אוישו ישנם התקנים של סמנכ"ל תכנון, סמנכ"ל תחבורה, מנהל רכש ומכרזים, מנהל חשבונות ראשי ועוד. על נת"ע לגייס בהקדם האפשרי את העובדים המקצועיים שחיוניותם למילוי משימותיה היא קריטית, כדי שתוכל לבצע את הפרויקט באופן מקצועי ואיכותי, תוך עמידה בלוחות זמנים ושמירה על יעילות וחסכון.

החברה הודיעה בתשובתה כי היא מעדכנת את תכנית העבודה, וכי נעשים מאמצים כבירים לאייש את רוב התקנים עד סוף שנת 2013.

3. חלק מהתקנים שאינם מאוישים הם כאמור של משרות בכירות. החברה לא קבעה נוהל לגיוס פקידים בכירים, והוא ממילא לא אושר על ידי רשות החברות הממשלתיות, כנדרש לפי תקנות החברות הממשלתיות (כללים בדבר אופן בחירת פקידים בכירים), התס"ה-2005. במאי 2012 הגישה רשות החברות הממשלתיות את הערותיה לטיטת נוהל מינוי פקידים בכירים שהגישה לה נת"ע. במועד סיום הביקורת, ינואר 2013, טרם אושר סופית הנוהל האמור על ידי דירקטוריון החברה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2013, מסרה רשות החברות הממשלתיות כי היא פנתה לחברה כמה פעמים וביקשה ממנה כי תגבש נוהל לגיוס פקידים בכירים ותביאו לאישור הדירקטוריון ולאישור הרשות כנדרש בתקנות החברות הממשלתיות. כן מסרה כי התקיימו עם החברה תכתובות שכללו את הערות הרשות לגוף הנהל.

בתשובת החברה למשרד מבקר המדינה נמסר כי בסוף פברואר 2013, לאחר מועד סיום הביקורת, אישר דירקטוריון החברה נוהל גיוס פקידים בכירים.

## תיקוני חקיקה

בהחלטת הממשלה מ-2010 נקבע כי אם ימצא דירקטוריון החברה שכדי לבצע את תפקידי החברה יש מקום לשינויים בתקנות חובת המכרזים בכל הנוגע להתקשרויות החברה, הוא יהיה רשאי לפנות לשר האוצר בבקשה כי יפעיל את סמכותו לתקן את התקנות או לקבוע, לפי תקנה 3(8) לתקנות, כי החברה פטורה מחובת המכרז, מטעמים מיוחדים.

בהתאם להחלטה זו פנה באוגוסט 2011 היו"ר לשעבר של דירקטוריון נת"ע, מר מיכאל רצון, בכתב, לשר האוצר לשעבר ד"ר יובל שטייניץ, בבקשה להכניס תיקונים בתקנות חובת המכרזים לצורך ביצוע מהיר ויעיל יותר של הפרויקט. במכתבו ביקש היו"ר הדירקטוריון להחריג את נת"ע בכמה סעיפים הנוגעים לפטור בגין התקשרות הנדרשת בדחיפות למניעת נזק של ממש, להגבלת התקשרויות המשך, ולפטור כספי כללי להתקשרויות של חברה ממשלתית.

נוסף למכתב האמור התקיים בסוף אוקטובר 2011 דיון בהשתתפות היועצת המשפטית של משרד התחבורה, מנכ"ל נת"ע וצוותו, על קידום תיקוני חקיקה לטובת פרויקט הרכבת הקלה במטרופולין

תל אביב. בדיון הסביר היועץ המשפטי דאז של נת"ע, כי מטרת תיקוני החקיקה היא לאפשר קידום מהיר ויעיל של פרויקט הרכבת הקלה. בדיון סוכמו דרכי הפעולה והוחלט להקים צוות עבודה בראשות הלשכה המשפטית במשרד התחבורה, בשיתוף גורמי משרד האוצר, משרד המשפטים ונת"ע.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2013 מסרה החברה, כי בדצמבר 2011 לקח על עצמו אגף התקציבים במשרד האוצר את הטיפול בנושא לצד נת"ע, וכי נכון להיום הליך זה ממשיך להיות מקודם על ידי אגף התקציבים בשיתוף נת"ע וגורמים נוספים.

הביקורת העלתה כי עד למועד סיום הביקורת בינואר 2013, טרם הוסדר הנושא. לדעת משרד מבקר המדינה, יש להקפיד כי הסדרת נושא זה תיעשה תוך שמירה על העקרונות הכלליים שהותוו בחוק חובת המכרזים ותקנותיו - שימוש מדוד בפטור מחובת המכרזים והגבלתו רק למקרים יוצאים מן הכלל ולנתיב הקריטי של הפרויקט, קבלת אישור מראש של דירקטוריון החברה ודיווח לוועדת ההיגוי.

## סקר סיכונים

חוזר רשות החברות הממשלתיות מיוני 2009 קובע עקרונות להסדרת חובתה של חברה ממשלתית למסד תהליך מסודר לניהול הסיכונים שהיא חשופה להם. החוזר קובע בין היתר, כי על כל חברה ממשלתית לקבוע את סוגי הסיכון שהיא חשופה להם, ליצור ביניהם מדרג, ולקבוע סדרי עדיפות לטיפול; עליה להגדיר את הגורמים הרשאים ליצור חשיפות לסיכונים, לגדרם; וכן עליה להגדיר את תהליך הבקרה הפנימית במסגרת החברה, לרבות אופן הדיווח לדירקטוריון.

במהלך שנת 2012 הגיש המבקר הפנימי של נת"ע דוח בנושא סקר סיכונים, ולפיו עולה כי היא אינה מקיימת מערכת לניהול סיכונים ברמת כלל החברה, אלא רק ברמת הפרויקט. בתשובתו למבקר הפנימי הסביר מנהל אגף בקרות הפרויקט בנת"ע, כי באמצע שנת 2012 מתוכננת פעילות של גיבוש מדיניות ניהול סיכונים ארגונית כוללת.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2013 מסרה החברה, כי תחום ניהול הסיכונים כולל גם ניהול סיכונים ארגוניים ותפעוליים לכלל אגפי ופעילויות החברה, אך הוחלט לתת עדיפות להקמת מערכת ניהול סיכונים לפרויקט הקו האדום, והיא החלה להעריך להרחבתה לפרויקטים ולקווים הנוספים ולשאר אגפי החברה.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי כי נת"ע תשלם את הסקר ותיישם תכנית לניהול סיכונים כוללת לחברה בהתאם להנחיית חוזר רשות החברות הממשלתיות, במיוחד לנוכח ההיקפים הכספיים הגדולים והאתגרים האסטרטגיים והפיננסיים שהיא צפויה להתמודד עמם בשנים הקרובות.

**סיכום**

הממצאים בדוח זה מעלים ליקויים משמעותיים הקשורים לבחירתה של נת"ע על ידי מקבלי ההחלטות לבצע את פרויקט הקו האדום, ובהם היעדרה של עבודת מטה יסודית לבדיקת מלוא המשמעויות של בחירתה והיערכות לא נאותה דיה של נת"ע לביצוע הפרויקט. בידי משרד התחבורה, משרד האוצר ונת"ע לא היו מלוא נתוני העלויות ולוח הזמנים, ועל כן הוצגו בפני מקבלי ההחלטות נתונים שלא היו מבוססים דיים. לפי נתוני ינואר 2013 צפויה חריגה של כ-3.7 מיליארד ש"ח בתקציב ביחס לאומדן הראשוני מדצמבר 2010, ולפי נתוני מאי 2013 דחייה של שלוש עד חמש שנים במועד הפעלת הקו האדום ביחס להערכה הראשונית. כבר היום ישנה אינדיקציה לכך שאף נתונים אלה אינם סופיים: העלויות צפויות לגדול ומועד הפעלת הקו צפוי להידחות ביותר מארבע שנים. יתר על כן, ביקורת חיצונית של רואה חשבון מטעם משרד התחבורה העלתה ממצאים על התנהלות כספית בלתי תקינה לכאורה של נת"ע.

פרויקט הקו האדום הוא מן המורכבים בפרויקטי התשתית שבוצעו בישראל, והוא כרוך בתקציבי עתק. לנוכח עובדות אלה, על משרד התחבורה, משרד האוצר וועדת ההיגוי לוודא שנת"ע נערכת כנדרש להתמודדות עם הסיכונים של ביצוע הפרויקט, כן עליהם לוודא שהיא מתקנת ללא דיחוי את הליקויים החמורים שהועלו בדוח זה. עקב מורכבות הפרויקטים של קווי המתע"ן על פי תכנית המתאר הארצית, מן הראוי שמשרד התחבורה ומשרד האוצר יבחנו בהמשך את יכולתה של נת"ע להקים את יתר קווי המתע"ן.

