

חברת נתיבי איילון בע"מ

פעולות הביקורת

בחברת "נתיבי איילון בע"מ", במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים, בעיריית תל אביב-יפו ובמשרד האוצר נבדק תקצוב פרויקטים וביצועם בחברה.

תקצוב פרויקטים וביצועם

תקציר

בשנת 1969 החליטה ועדת השרים לענייני כלכלה לאשר את ייסודה של "חברת נתיבי איילון בע"מ" (להלן - החברה). זו היא חברה ממשלתית על פי חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, והבעלות עליה משותפת לממשלת ישראל ולעיריית תל אביב-יפו. על פי תקנון החברה, לכל צד יש זכות למנות שבעה דירקטורים. לממשלת ישראל יש מניית הכרעה.

פעולות הביקורת

משרד מבקר המדינה בדק בחודשים אוקטובר 2007 - יולי 2008 בחברה את התקצוב והביצוע של פרויקטים בחברה. ביקורת משלימה נערכה במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - המשרד), במשרד האוצר ובעיריית תל אביב-יפו.

עיקרי הממצאים

1. המשך הקיום של החברה במתכונתה הנוכחית: מאז היווסדה פעלה החברה גם מחוץ לתחומי העיר תל אביב-יפו, אף כי הפעילות לא הייתה כרוכה בזיקה ישירה לעיר. מפעם לפעם מתקיימים דיונים בין משרד האוצר למשרד באשר למבנה העתידי של החברה. משרד מבקר המדינה מעיר כי ככל שהשתנו פריסת הפרויקטים והיקפם הכספי של הפרויקטים שהחברה מבצעת ממועד הקמת החברה, אין כיום הלימה בין מבנה הבעלות של החברה והשליטה בדירקטוריון שלה, ובין פעילותה.

2. תקצוב פרויקטים: (א) הביקורת העלתה כי בכמה פרויקטים קיימים פערים גדולים בין האומדן הראשוני לתקציב המעודכן. בכמה מהם חל גידול של למעלה מ-100 מיליון ש"ח בין האומדן הראשוני ובין האומדן התקציבי המעודכן, והפערים מגיעים לשיעורים של 20-157 אחוזים. החברה לא הכלילה באומדן הראשוני

של חלק מהפרויקטים את התקציב הנדרש להפקעות, ולפינויים לרבות פיצויים לבעלי הקרקע, הנדרשים לפרויקט, בניגוד לנוהל העבודה של המשרד עם הרשויות המקומיות (המחייב את החברה המבצעת עבודות עבור רשויות מקומיות). הדבר גרם לתקצוב חסר של פרויקטים, וכאשר התקציב נגמר נאלצה החברה לעצור. בחמישה פרויקטים שתקצובם הופסק וחדלה העבודה בהם, סך הנזק הכספי הגיע, על פי נתוני החברה, ל-139 מיליון ש"ח, (בגין חזרת הקבלן לעבודה, נזקים הנגרמים מהזנחת הפרויקט והתייקרויות חומרי גלם). נוסף על כך נגרם למשק המדינה נזק מהיעדר מענה לבעיות שהפרויקטים נועדו לפתור. (ב) אין הסכם פיתוח רב-שנתי בין הממשלה ובין החברה, מה שמונע מהחברה לעבוד בסביבה יציבה מבחינה תקציבית ותכנונית. (ג) משרד האוצר תקצב פרויקטים בהרשאה להתחייב עוד לפני שקיבל את התוצאות של הבדיקה הכלכלית שלהם.

3. על פי חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבניה), מגיש תכנית לוועדה מקומית ישפה אותה על נזקים שנגרמו לבעלי קרקעות שתובעים אותה. היקף התביעות נגד החברה כמגישת התכנית עד סוף 2006 הוערך ב-440 מיליון ש"ח, והן נובעות מסעיף 197 לחוק התכנון והבניה. עיקר התביעות הן בגין פרויקטים שהיא ביצעה במימון המשרד. הביקורת העלתה כי לא נעשה הסדר בין החברה למשרד לכיסוי ההתחייבויות האמורות.

עמדת המשרד היא שעל פי חוק התכנון והבניה, חובת הפיצוי מוטלת על יוזם התכנית, קרי הרשות המקומית. לפיכך הנחה המשרד את החברה ב-2007 לא להגיש תכניות לוועדות המקומיות לתכנון ולבניה, ובשל כך הפסיקו הרשויות המקומיות לבקש מהחברה לבצע עבורן פרויקטים חדשים.

4. פרויקט ציר ה ל ר - ש ל ב י ם : בניגוד לנוהליו אישר המשרד לחברה לבצע חלק מהפרויקט בטרם נבדקה כדאיותו הכלכלית. בחלק משטח הפרויקט הפקיעה החברה קרקעות ופינתה אותן תוך פיצוי בעליהן, אף שידעה כי אין לכך תקציב. החברה חרגה מתקציב העבודה שאושר לה בחלק אחר של הפרויקט, והמשרד שילם את סכום החריגה מתקציבו.

5. פרויקט ד ר ך א ם ה מ ו ש ב ו ת : הפרויקט הוא ציר חלופי לרחוב ז'בוטינסקי בערים פתח תקווה, בני ברק ורמת גן. הפרויקט החל לפני יותר מתשע שנים בתקציב של כ-25 מיליון ש"ח, וזה תפח במהלך השנים לכ-188 מיליון ש"ח. בעקבות שינויים בתכנון התקציב המעודכן לא אושר ולכן הפרויקט הופסק. בעקבות הפסקת העבודה נגרמו נזקים לפרויקט ונדרשת עבודת שיקום. כך התקציב צפוי לגדול עד סיומו של הפרויקט לכ-288 מיליון ש"ח, מהם 43 מיליון ש"ח בגין עצירת הפרויקט והתארגנות מחדש של הקבלן.

6. ה ת ק ש ר ו י ו ת ע ם מ נ ה ל י פ ר ו י ק ט י ם , י ו ע צ י ם ו מ ת כ נ נ י ם : החברה לא פנתה בקריאה פומבית למנהלי פרויקטים, יועצים ומתכננים (להלן - מומחים) להצטרף למאגר המומחים שלה. ברוב המוחלט של המקרים קיבלה הוועדה למסירת עבודות בחברה את המלצת מנהל הפרויקט בבחירת מומחים לביצוע עבודות, ובכך פגעה בעקרון השוויון ובסדרי בקרה נאותים, המחייבים הפרדה בין סמכויות מזמין העבודה (מנהל הפרויקט) לסמכויות הוועדה. לא נערך סבב מחזורי בין המומחים שבמאגר כפי שנקבע בנוהל החברה.

סיכום והמלצות

הביקורת על תקצוב וביצוע פרויקטים בחברת נתיבי איילון העלתה ליקויים מהותיים בסדרי התקצוב והביצוע של הפרויקטים.

נמצא כי האומדנים הראשוניים לביצוע הפרויקטים לא היו ריאליים והם לא כללו עלויות בגין פיצויים לפי סעיף 197 לחוק התכנון והבנייה וכן פיצויים להפקעות. כתוצאה מכך הם תוקצבו בחוסר, הפרויקטים נעצרו, ונגרמו להם נזקים, כך ששיקומם והשלמתם כרוכים בעלויות גבוהות.

על החברה לבחור מומחים על פי העקרונות שנקבעו בתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, ובנוהלי החברה, קרי בסבב מחזורי, באופן הוגן ובדרך שתעניק את מרב היתרונות לחברה.

מן הראוי כי המשרד ומשרד האוצר יפעלו על מנת להבטיח יציבות בביצוע פרויקטים שבאחריות החברה, באמצעות הסכם פיתוח רב-שנתי שייחתם עמה. כמו כן, ראוי שמשרדים אלו ישלימו את בחינת מעמדה של החברה ויגבשו בהתאם לכך את המבנה שלה, תוך התחשבות בגופים אחרים הפועלים בתחום.



מבוא

בשנת 1969 החליטה ועדת השרים לענייני כלכלה לאשר את ייסודה של חברת נתיבי איילון בע"מ (להלן - החברה)¹. החברה היא חברה ממשלתית על פי חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975. הבעלות עליה מתחלקת באופן שווה בין ממשלת ישראל לעיריית תל אביב-יפו. על פי תקנון החברה, כל צד זכאי למנות שבעה דירקטורים, כאשר לממשלת ישראל יש מניית הכרעה אחת באמצעות שר האוצר, והיא מעניקה לבעליה 75% מזכויות ההכרעה כשיש שוויון קולות בהצבעה.

על פי החלטת הממשלה משנת 1969, המטרה בהקמת החברה הייתה לפתח ולהסדיר את אפיק נחל האיילון. מאז הקמתה עסקה החברה בסלילת כבישים באפיק נחל האיילון, וכבישים עורקים בתל אביב-יפו, בגוש דן ובתחומי העיר מודיעין. כן עסקה החברה בהפרדות מפלסיות בין כביש למסילת רכבת מחוץ לתחומי גוש דן.

להלן נתונים על עלויות הפרויקטים (במיליוני ש"ח) שהחברה ביצעה בשנים 2004-2006.

1 באפריל 1993 התפרסם דוח נפרד של מבקר המדינה, ובו שני נושאים: "תשתית הניקוז במדינה" ו"נתיבי איילון - תכנון, תפעול ותחזוקה של תשתית איילון והסדרת הנחלים איילון והירקון". ב-1999 פרסם מבקר המדינה את דוח הביקורת "הקמת מחלפים: איילון דרום וקיבוץ גלויות - חיל השריון", דוח שנתי 49.

2006	2005	2004	תחומי הפעילות
379	290	235	פרויקט האיילון (כולל רכבת ישראל)
179	137	88	עורקים עירוניים
			בתל אביב-יפו
152	197	100	עורקים עירוניים בערים אחרות
3	7	12	קידום תכנון פרויקטים
713	631	435	סה"כ

החברה פועלת כמינהלה המפעילה קבלנים חיצוניים מהמגזר הפרטי. היא מעסיקה כ-50 עובדים. הכנסותיה הנקיות של החברה הסתכמו כ-4 מיליון ש"ח בשנת 2004, בכ-8 מיליון ש"ח בשנת 2005 ובכ-15.5 מיליון ש"ח בשנת 2006.

פעולות הביקורת

משרד מבקר המדינה בדק בתקופה אוקטובר 2007 - יולי 2008 בחברה את התקצוב של פרויקטים ואת ביצועם. ביקורת משלימה נערכה במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - המשרד), במשרד האוצר ובעיריית תל אביב-יפו.

מעמד החברה והמשך קיומה במתכונתה הנוכחית

באוגוסט 1994 חיווה היועץ המשפטי לממשלה את דעתו בפני שר האוצר ושר התחבורה בעניין הרחבת הפעילות של החברה אל מחוץ לתחומי תל אביב-יפו. זאת בעקבות פניית משרד התחבורה בבקשה להרחיב את פעילותה של החברה לאזורים שונים ברחבי המדינה.

מחוות הדעת עולה כי החברה הוקמה לתכלית מיוחדת למתחם עירוני מוגדר, בבעלות ובניהול משותפים של הממשלה ושל עיריית תל אביב-יפו. בפועל היא הפכה לחברה כלל-ארצית המקיימת פעילות ברחבי הארץ. היועץ המשפטי לממשלה קבע כי החברה, שמחצית מחברי מועצת המנהלים שלה מתמנים על ידי עיריית תל אביב-יפו, וחלקה של העירייה בתקציב החברה הוא פחות מ-5%, אינה רשאית לפעול מחוץ לתחומי תל אביב-יפו אלא כאשר לפעילות יש זיקה ישירה לעיר. לאור חוות הדעת של היועץ המשפטי לממשלה, הקים מנכ"ל משרד התחבורה ועדה בין-משרדית שהגישה את המלצותיה באוגוסט 1998, והם שימשו בסיס להחלטת ממשלה עוד באותו החודש.

וזו הייתה החלטת הממשלה: 1. משרד התחבורה יטיל את הפעילויות והמשימות הנוכחיות של "נתיבי כרמל"² על חברה עירונית, וזאת לא יאוחר מסוף 1998. 2. משרד התחבורה יפסיק, לא יאוחר מסוף אוקטובר 1998, את כל הפעילויות המבוצעות מטעמו באמצעות "נתיבי גליל"².

2 יחידת ביצוע מינהלית במסגרת החברה.

3. משרדי התחבורה והאוצר יפעלו לסיום פעילותה של החברה בסוף 2003; עד אז יישמר מעמדה כחברה עירונית-ממשלתית.

בספטמבר 2002 אישרה ועדת השרים לכלכלה את בקשתו של שר התחבורה דאז ד"ר אפרים סנה להאריך את פעילותה של החברה לפחות עד סוף 2005.

ביולי 2004 שבה הממשלה ודנה בנושא והחליטה שלא לקבוע מועד לסיום פעילותה של החברה, ושהיא תהיה רשאית לעסוק בכל תחומי פעילותה ובמסגרת מטרותיה במטרופולין תל אביב-יפו. בכך למעשה בוטלה החלטת הממשלה הקודמת לסיים את פעילות החברה. כן הוחלט ששר התחבורה ושר האוצר יוכלו להוסיף ולהטיל על החברה מטלות ומשימות בתחומי התכנון, הביצוע, ההפעלה והתחזוקה של תשתיות לתחבורה כללית ולתחבורה ציבורית, בתנאי שיש להן זיקה ישירה למטרופולין תל אביב-יפו.

בעקבות החלטת הממשלה מיולי 2004 דנו משרדי האוצר והתחבורה במבנה העתידי של החברה. מהמסמכים עולה כי על פי עמדת משרד התחבורה, על החברה להיות חלק מרכזי ברשות מטרופולינית לענייני תחבורה, שמטרתה לממן ולנהל מדיניות תחבורתית במטרופולין תל אביב-יפו. אם רשות כזו לא תוקם על ידי הרשויות המקומיות במטרופולין, בכוונת המשרד לזיזם חקיקה בנושא.

בנובמבר 2008 מסר אגף התקציבים במשרד האוצר למשרד מבקר המדינה כי נושא הבעלות על החברה נמצא בעבודה בין-משרדית, שבה נבדק בין השאר מדוע חברת נתיבי איילון היא חברה ממשלתית, בעוד שהחברת מוריה לפיתוח ירושלים בע"מ בירושלים וחברת יפה נוף תחבורה תשתיות ובנייה בע"מ בחיפה הן חברות עירוניות. עד לאחר מועד סיום הביקורת, נובמבר 2008, לא סיימו משרדי התחבורה והאוצר את בחינת מעמדה של החברה.

הביקורת העלתה כי החברה פועלת גם בפרויקטים שמחוץ למטרופולין ושאינן להם זיקה ישירה אליו, כמו בחדרה, מודיעין, רחובות, באר יעקב והוד השרון. יש לציין כי בוועדת המכרזים מכהנים דירקטורים מטעם עיריית תל אביב-יפו בלבד; בוועדה למסירת עבודות של החברה מכהן רק דירקטור אחד במעמד משקיף, גם הוא מטעם עיריית תל אביב-יפו.

משרד מבקר המדינה מעיר כי ככל שהשתנו פריסת הפרויקטים והיקפם הכספי של הפרויקטים שהחברה מבצעת ממועד הקמת החברה, אין כיום הלימה בין מבנה הבעלות של החברה והשליטה בדירקטוריון שלה, ובין פעילותה. לדעת משרד מבקר המדינה על המשרד ומשרד האוצר לסיים בהקדם את בחינת מעמדה של החברה ולגבש בהתאם את המבנה שלה, תוך התחשבות בגופים אחרים שפועלים בתחום.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ציינה רשות החברות הממשלתיות כי תכנית העבודה של רשות החברות לשנת 2009 כוללת בחינת אפשרויות שונות בנושא לקראת גיבוש המלצה לשרים.

תקצוב פרויקטים

1. בפברואר 2007 פנה אגף התקציבים במשרד האוצר למנכ"ל עיריית תל אביב-יפו מר מנחם לייבה וביקש את התנהלות החברה בתקצוב פרויקטים. הוא התריע בין היתר, כי בפרויקטים

מסוימים החלה החברה לפעול ללא הרשאה תקציבית, וכי פרויקטים אחרים חרגו באופן ניכר מן האומדנים הראשוניים שהעבירה החברה למשרד לצורך קבלת אישור תקציבי.

בעקבות המכתב החליטה במרס 2007 ועדת הביקורת של דירקטוריון החברה להטיל על המבקר הפנימי של החברה, מר עזרא יהודה, לבדוק באופן מידי את הכיסוי התקציבי והחשיפה הכספית של החברה בפרויקטים הקיימים. המבקר הפנימי הגיש לוועדת הביקורת שלוש טיוטות של דוח ביקורת בנושא, את האחרונה בהן ביוני 2007.

משרד מבקר המדינה העיר לחברה שעד חודש מאי 2008 לא הגיש המבקר הפנימי של החברה דוח סופי בנושא זה. בעקבות הערת משרד מבקר המדינה, נמסר ביוני 2008 למשרד מבקר המדינה דוח בעניין תקצוב פרויקטים מיום 6.6.07 (התאריך של הטיוטה השלישית), הנושא את הכותרת "דוח סופי".

המבקר הפנימי הסביר למשרד מבקר המדינה כי "אינו סוברני להחליט על דעת עצמו כי טיוטת דוח שמסר לחברה היא דוח סופי"; החלטה כזו צריכה להתקבל על ידי ועדת הביקורת או מליאת הדירקטוריון, והגורם האחראי על הקשר עם המבקר הפנימי צריך להודיע על כך בכתב או כחלק מפרוטוקול ישיבה. עוד הודיע המבקר הפנימי כי בעקבות ההערה של משרד מבקר המדינה הוא ביקש להוציא דוח סופי, אך לא התקבלה על כך כל תגובה מהנהלת החברה.

לדעת משרד מבקר המדינה, מבקר פנים שסיים את עבודתו על דוח ביקורת חייב להגיש דוח סופי על ממצאיו לדירקטוריון.

2. באפריל 2007 מינתה ועדת הביקורת את עו"ד אבנר כהן (להלן - היועץ) לשם מתן ייעוץ משפטי לוועדת הביקורת בנושאים שעלו מהטיוטה של דוח הביקורת הפנימית על תקצוב הפרויקטים. בדצמבר 2007 העביר היועץ ליו"ר הדירקטוריון פרופ' ישראל בורוביץ ולוועדת הביקורת "חוות דעת סופית לגבי תקצוב פרויקטים", ובו המשמעויות המשפטיות של החריגות התקציביות בפרויקטים שהחברה מבצעת. לפני היועץ עמדה הטיוטה השלישית של דוח המבקר הפנימי בנושא. מחוות הדעת של היועץ עולים הממצאים הבאים:

התחייבויות החברה לגורמים שונים חרגו ביוני 2007 ב-226.6 מיליון ש"ח מההרשאה של המשרד. היועץ ציין כי גם סכום זה לא יאפשר לסיים את הפרויקטים, וכי להשלמתם ידרשו 664.8 מיליון ש"ח (כולל סכום החריגה שלעיל). המשרד קובע את תקציב הפרויקטים בהתאם לאומדנים של החברה; אלא שהאומדנים נעשו בתחילת הדרך, ונמצא כי לאחר קבלת ההרשאה מהמשרד הם גדלו בלי שהחברה הודיעה על כך למשרד, כך שלמעשה התקציב שנקבע לא מספיק להשלמת הפרויקטים. אומדני החברה גם לא כללו את העלות הנדרשת להפקעות, פינוי קרקעות ופיצוי לבעליהן. לכן האומדנים הבסיסיים לוקים בחסר. בינתיים עד סוף 2007, קיבלה החברה תוספות תקציביות מהמשרד ומרכבת ישראל, כך שסכום החריגה ירד מ-226.6 ל-67.9 מיליון ש"ח.

3. בדצמבר 2007 אימץ הדירקטוריון את המלצת ועדת הביקורת לדירקטוריון החברה, לפיה על המנכ"ל מר שי ברס להציג נהלים חדשים ותיקון הליקויים שנדרש לבצע בהסתמך על חוות דעת היועץ; המנכ"ל נדרש להציג בתוך שלושה חודשים לוועדת הביקורת את תיקוני הליקויים שנעשו. עוד הוחלט כי ועדת הביקורת תעקוב אחר תיקוני הליקויים, ותדווח לדירקטוריון על השלמתם.

החברה מסרה בספטמבר 2008 למשרד מבקר המדינה כי עוד לפני קבלת ההחלטות של הדירקטוריון, וביתר שאת אחריה, פעלה הנהלת החברה להכין נהלים חדשים שתוכל להציג בפני דירקטוריון החברה, וכן עמלה על הטמעתה של מערכת מחשוב חדשה לבקרה כספית בחברה.

ואמנם בישיבה באפריל 2008 של הדירקטוריון הציג מנכ"ל החברה מערכת נהלים חדשה שבכוונתו לקדם ולאשר, וכן את המערכת הממוחשבת שבכוונתו להקים בחברה.

הביקורת העלתה כי עד לאחר מועד סיום הביקורת, ספטמבר 2008, לא אושרו נהלים חדשים ולא הוקמה מערכת ממוחשבת לבקרה כספית.

תקצוב משרד התחבורה

1. על פי נוהל משנת 2003, המגדיר את התנהלות המשרד מול הרשויות המקומיות בתחום תקציבי בטיחות ופיתוח של פרויקטים תחבורתיים, המשרד ישתתף במימון כל שלבי התכנון הקשורים בפרויקט, לרבות הכנת תכניות סטטוטוריות, תכנון מוקדם, תכנון מפורט ותכנית אב לתחבורה. המשרד לא ישתתף במימון התכנון של מרכיבים לא תחבורתיים הנכללים בתכנית בניין ערים.

בנוהל נקבע כי המשרד ישתתף במימון עורקים מטרופוליניים המשמשים גם לתנועה עוברת בין רשויות מקומיות, כולל תכנון, קידום לזמינות³ וסלילה. השתתפות המשרד תהיה עד 70% מעלות הרכיבים המוכרים על ידי המשרד. כל פרויקט שעלותו מעל שלושה מיליון ש"ח מחייב בדיקת כדאיות כלכלית. רק התחייבות חתומה על ידי מורשי החתימה ועל ידי חשב המשרד מחייבת את המשרד. כל סיכום עם גורמים אחרים הן בכתב והן בעל פה אינו בר תוקף.

המשרד מתקצב את הפרויקטים של החברה על פי האומדנים הראשוניים שהחברה מעבירה לו. על בסיס אומדנים אלה בודק המשרד את הכדאיות הכלכלית של פרויקט על פי נוהל פר"ת⁴.

הביקורת העלתה כי בפרויקטים הפער בין האומדן התקציבי הראשוני לאומדן התקציבי המעודכן מגיע לכ-150% ומעלה (ראו טבלה להלן), ובמונחי עלות - למעלה מ-100 מיליון ש"ח. בחלק מן הפרויקטים החברה גם לא הכלילה באומדן הראשוני את עלות הפינויים הנדרשים. משרד מבקר המדינה מעיר כי החברה אינה מנתחת את הסיבות לפערים כאלה, ואינה מפיקה לקחים ומסקנות לעתיד, כפי שסדרי מינהל תקינים מחייבים.

2. המשרד הסתמך על האומדנים הראשוניים שהחברה מסרה לו, ובכך תקצב פרויקטים בחוסר. תקצוב חסר גורם לעצירת הפרויקט, ובכך נגרם נזק כפול: לעתים נדרש לפצות את הקבלן על הפסקת הפרויקט, וכשמאושרת השלמה לתקציב והעבודה בפרויקט מתחדשת, יש עלויות נוספות להחזרת הקבלן לעבודה. בנוסף לכך, בפרק הזמן שבו מושבתת העבודה נגרמים נזקים הנובעים מהזנחה באתר וממעשי ונדליזם. יתר על כן, אי-השלמת פרויקט בכלל ובמועד בפרט גורם למשק נזק בכך שנמשכת הבעיה שלשם פתרונה נועד הפרויקט.

3 קידום לזמינות - במסגרת פעילות לפי נוהל תכנון וביצוע של פרויקטים תחבורתיים, נדרשת בדיקת התכנית, הכנת חומר מגוון לוועדות שונות ונתונים לבדיקת הכדאיות הכלכלית של הפרויקטים. תהליך זה כולל גם את ההליך הסטטוטורי שהוא תנאי לרישוי ולביצוע פרויקט, ויכול להימשך שנתיים עד ארבע שנים. הזמן נדרש לטיפול בפרויקט בוועדת התכנון בה מתנהל ההליך, ולקבלת אישורים מוועדה מקומית/ועדה מחוזית או ועדת תכנון לאומית. שלב זה כולל גם הפקעות, פינויים לרבות פיצויים לבעלי הקרקע ועוד.

4 נוהל פר"ת (פרויקט תחבורתי) - מטרתו לקבוע הנחיות לבדיקת כדאיות של פרויקטים תחבורתיים.

להלן דוגמאות לפרויקטים שהופסקו (עד מועד סיום הביקורת) בשל תקציב שהתבסס על אומדנים נמוכים:

פרויקטים שהופסקו פעילותם

שם הפרויקט	מיקום הפרויקט	אומדן ראשוני של התקציב (במיליוני ש"ח)	אומדן מעודכן של התקציב (במיליוני ש"ח)	שיעור הגידול מהאומדן הראשוני	הסכום שהושקע (במיליוני ש"ח)
מחלף משה סנה (צומת הפיל)	בגבול תל אביב - רמת השרון (בין שכונת גני צהלה ושכונת נוה גן)	80.0	192.0	140.0%	53.0
אם המושבות - בני ברק*, כולל גשר מעל כביש מס' 4	בני ברק - כביש מס' 4 - פתח תקווה	112.0	288.0	157.0%	111.5
כביש 431, הקטע העירוני בעיר מודיעין	מודיעין	118.0	259.5	120.0%	113.0
מבצע קדש - הפרדה מפלסית כביש-מסילת רכבת	גבול בני ברק - רמת גן	126.4	239.5	90.5%	177.5
גשר 5 \ 20	מחלף גלילות, גבול תל אביב - רמת השרון, חיבור בין כביש 20 (נתיבי איילון) לכביש מס' 5	65.0	78.0	20.0%	60.0

* ראו להלן התייחסות מפורטת לפרויקט זה.

על פי נתוני החברה, הנזק הכספי הישיר כתוצאה מהפסקת הפרויקטים הללו מגיע לכ-139 מיליון ש"ח. סכום זה כלול באומדן המעודכן של הפרויקטים הנדרש לסיימם, בשל הפסקתם ואי-תקצובם מחדש.

בתשובתה מנובמבר 2008 מסרה החברה למשרד מבקר המדינה, כי "האומדנים לעלותם של הפרויקטים נעשו במרביתם המוחלטת של המקרים מספר שנים בטרם נקבע ואושר תקציבו של הפרויקט. פער הזמן שעובר בין מועד הגשת האומדן לבין אישורו, גורם במקרים רבים לכך שהתקציב אינו מבטא את ההתייקרויות שחלו בתשומות הרלוונטיות בפרק הזמן שחלף. לדברים משקל יתר עקב ההתייקרויות הדרסטיות שחלו בשנים האחרונות (ושקשה היה לחזותן מראש)

בתשומות הברזל, הבטונים, האספלט והאנרגיה. יתירה מכך, החברה מטפלת בפרויקטים מורכבים ביותר, הנמצאים בתווך אורבני צפוף ביותר, הכולל תשתיות רבות. בנוסף, ככל שחולפות השנים, מתחדדת הרגישות הסטטוטורית והמשפטית למזעור הפגיעה באיכות חייהם של התושבים. כל אלה גורמים להתייקרות רבה של הפרויקטים בשל דרישות של ועדת התכנון למיגונים אקוסטיים, קירות תמך, מנהור וכדומה".

המשרד בתשובתו למשרד מבקר המדינה הסביר כי בשנת 2003 פנה לחברה וביקש אומדנים של מלוא עלות הפרויקטים לרבות הפקעות, פינויים וגורמים בלתי צפויים מראש. המשרד הסביר כי בעת הגשת התכניות החברה לא הודיעה שהאומדנים שהגישה אינם כוללים פינויים והפקעות וכן נושאים בלתי צפויים מראש.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לעמוד על כך כי תקצוב הפרויקטים יהיה מבוסס על אומדנים מעודכנים יותר, ועל אומדנים הכוללים את כל הרכיבים. על החברה להכין אומדנים מעודכנים לאחר תכנון מפורט, ועל משרדי התחבורה והאוצר לקיים את הבדיקה הכלכלית רק על פי אומדן מבוסס שיכלול את כל רכיבי העלויות של הפרויקט.

3. הביקורת העלתה כי אין בחברה בקרה כספית ממוחשבת לאומדני הפרויקטים. ביוני 2008 החליטו יו"ר דירקטוריון החברה פרופ' ישראל בורוביץ, יו"ר ועדת הביקורת עו"ד טל רוטמן ומנכ"ל החברה מר שי ברס להקים צוות רב-תחומי בראשות המנכ"ל ובהשתתפות חברות חיצוניות בתחום מערכות מידע ואנשי החברה, שיגדיר את הדרישות ממערכות מידע, וימליץ על תוכנות מתאימות הקיימות בשוק.

4. בתקנות התקציב לשנת 2005 של משרד התחבורה הוקצו תקציבים, ובעקבותיהם התחייבויות למימון, לשני פרויקטים: רחוב הדר בתל אביב-יפו - 29 מיליון ש"ח (75% מעלות הפרויקט), וכביש 431 במודיעין - 147.5 מיליון ש"ח (100% מעלות הפרויקט). מהמסמכים עולה כי בדצמבר 2005 הודיע אגף התקציבים במשרד האוצר למשרד כי התקציבים הללו מותנים: פרויקט רחוב הדר מותנה בתוצאה של בדיקה כלכלית, והפרויקט במודיעין מותנה בקבלת אומדן סופי ומוסכם לפרויקט. ביולי 2006 הודיע סגן החשב של המשרד לחברה כי מאחר שהתקציב לרחוב הדר היה מותנה בהצגת הבדיקה הכלכלית, והיא לא הוצגה, הרי שבהתאם לבקשת אגף התקציבים במשרד האוצר מבוטלת ההתחייבות עבורו. באשר לפרויקט במודיעין, במסמך מפברואר 2007 כתב אגף התקציבים במשרד האוצר כי החברה יצאה למכרז עבורות עפר בהיקף 70 מיליון ש"ח על אף שההרשאה התקציבית הייתה מותנית.

משרד מבקר המדינה מעיר לאגף התקציבים במשרד האוצר, כי המושג תקצוב מותנה לפרויקט אינו קיים בחוק יסודות התקציב התשמ"ה-1985. לדעת משרד מבקר המדינה יש לבדוק תחילה את הכדאיות הכלכלית של פרויקט ורק לאחר מכן להחליט אם לתקצבו.

צוות תחבורה מאגף התקציבים במשרד האוצר הסביר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי "לא פעם אגף התקציבים מואשם בהתערבות יתרה בניהול פרויקטים תשתיתיים. במקרה זה הוחלט ללכת לקראת המשרד ולאפשר לו חלק פעיל יותר בנייהול תקציב משרדו וזאת כמובן תוך ההתניית המתחייבות לעניין הבחינות והבדיקות המקובלות והמוסכמות בין המשרדים". אגף התקציבים מסכים כי תקצוב פרויקט "על תנאי" אינו מקבל ביטוי במערכת התקציב.

משרד מבקר המדינה מעיר כי בדרך ההתנהלות של משרד האוצר המתוארת לעיל יש משום התערבות בניהול השוטף של הפרויקט, והיא עלולה לגרום בו שיבושים.

הסכם פיתוח רב-שנתי: טבעם של פרויקטים תשתיתיים שביצועם מתמשך כמה שנים. לכן יש צורך להעמיד לרשותם תקציבים רב-שנתיים על מנת לאפשר ביצוע רציף ויעיל. נמצא כי לחברה אין הסכם פיתוח רב-שנתי עם הממשלה בנוגע לפרויקטים שהיא אמורה לבצע עבור המדינה. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד ולמשרד האוצר כי עליהם להבטיח את סדרי התקצוב והתכנון כך שהחברה תפעל בסביבה של יציבות תקציבית ותכנונית, לשם ביצוע פרויקטים עליהם החברה אחראית.

בתשובתם למשרד מבקר המדינה הסבירו משרדי התחבורה והאוצר כי לפרויקטים המתוקצבים ניתנת הרשאה להתחייב במלוא עלותם, וכי תקציב המזומן של הפרויקטים מנוהל ברמה שנתיית רב-שנתיית, על פי תחזית של עלות הביצוע המתקבלת מהגורמים המבצעים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי זה עדיין מצב של אי-ודאות, מכיוון שמדי שנה בשנה התקצוב בפועל מותנה בצורך לקבוע מחדש את תקציב המזומן, שבו יכול אגף התקציבים לבצע שינויים משמעותיים עד כדי ביטולם. לכן יש מקום לחתום עם החברה על הסכם רב-שנתי שיקטין ככל שניתן את אי-הודאות בתקציבה.

חשיפה כספית בגין תביעות לפיצוי על תכנית הפוגעת במקרקעין לפי חוק התכנון והבנייה

1. בסעיף 197 (א) לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבנייה), נקבע כדלהלן: "נפגעו על ידי תכנית, שלא בדרך הפקעה, מקרקעין הנמצאים בתחום התכנית או גובלים עמה, מי שביום תחילתה של התכנית היה בעל המקרקעין או בעל זכות בהם זכאי לפיצויים מהועדה המקומית לתכנון ולבנייה, בכפוף לאמור בסעיף 200".

סעיף 119ד(א) לחוק התכנון והבנייה קובע הסדר מיוחד לחלוקת האחריות בתשלום פיצויים, עבור תכניות דרך שמוגשות על ידי המדינה או אחר מטעמה: "הוגשה תכנית דרך בידי המדינה או מטעמה כאמור בסעיף 119ב(1) או בידי רשות שהוקמה לפי דין שאינה רשות מקומית או ועדה מקומית, וחויבה ועדה מקומית בתשלום פיצויים לפי סעיף 197 עקב אישור התכנית, ישפה מגיש התכנית כאמור את הוועדה המקומית, ב-70 אחוזים מסכום הפיצויים". עם זאת, הנושאים בתשלום יכולים לקבוע ביניהם הסדר תשלומים או הסדר שיפוי שונים.

בשנים האחרונות דורשות הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה מהחברה לחתום כמגישת התכנית על התכניות שהחברה מקדמת בתחומן. בכך הן רוצות להבטיח לעצמן, חובת שיפוי בשיעור 70% מסכומי הפיצויים במידה שיחויבו בהם. במקרים רבים מתנות הוועדות המקומיות את שיתוף הפעולה והסכמתן לקידום התכנית, בקבלת כתב שיפוי⁵ מלא (100%) מהחברה על כל סכומי הפיצויים שייפסקו נגדן בגין התכניות שהחברה מקדמת, הן פיצויי הפקעה והן פיצויים לפי חוק התכנון והבנייה.

2. לפי הדוחות הכספיים של החברה, עד סוף 2006 הוגשו נגד החברה בגין פרויקט איילון צפון ופרויקט איילון דרום 1,470 תביעות ועררים לפי סעיף 197 לפי חוק התכנון והבנייה, בסך 440

5 התחייבות לשלם למי שכתב השיפוי מופנה אליו את סכום הפיצוי שהוא (המשופה) יחוייב לשלמו לנפגע, בתחום שלגביו ניתן כתב השיפוי.

מיליון ש"ח, בשל ירידת ערך נכסים. נמצא כי החברה לא רשמה בדוחות הכספיים הפרשה בגין תביעות אלה. בביאור לדוחות הכספיים (להלן - הביאור) היא ציינה שניסיון העבר מלמד כי אין לה חשיפה כספית (התחייבות כספית תלויה שאינה מכוסה) בגין התביעות האמורות. על פי הביאור, לדעת החברה היא תשופה באופן מלא על ידי מזמיני העבודות - משרד התחבורה או רשויות מקומיות.

הביקורת העלתה כי למרות האמור בדוחות הכספיים, אין לחברה הסדר בכתב המעגן את האחריות המשרד או רשויות מקומיות לתשלום הפיצויים לפי חוק התכנון והבנייה.

3. נוכח גובה התביעות והחשש של הדירקטורים של החברה מתביעות אישיות, הנושא הועלה בדירקטוריון החברה. בינואר 2007 החליט הדירקטוריון כי החברה תפנה בכתב לכל הגורמים המעורבים בעניין, לרבות שרי האוצר והתחבורה, על מנת לקבל שיפוי בגין תביעות העבר וכן בנוגע להסדרי הפיצויים לפי סעיף 197 בגין תכניות שהחברה מקדמת, וזאת כדי שהיא לא תחויב לשפות את הוועדה המקומית בגין פיצויים לפי חוק התכנון והבנייה.

מנכ"ל החברה מסר במרס 2008 למשרד מבקר המדינה כי המשרד הנחה את החברה בעל פה שלא לחתום על תכניות המוגשות לוועדות המקומיות בגין תכניות שהחברה מקדמת. לדברי מנכ"ל החברה, הנחיה זו מקשה על החברה לקבל פרויקטים מהרשויות המקומיות, כי אלה אינן מוכנות לוותר על השיפוי שהחברה נהגה לתת בעבר. ביולי 2008 מסר אגף תיאום ותשתיות במשרד התחבורה למשרד מבקר המדינה, כי האחריות לפיצוי בגין חוק התכנון והבנייה חלה על יזם התכנית, שהוא הרשות המקומית.

יוצא אפוא כי התחייבויות החברה בעבר לשפות ועדות מקומיות לתכנון ולבנייה כמגישת תכניות, ניתנה בהליך לא תקין: לא נעשתה עבודת מטה של כל הגופים הנוגעים בדבר - משרד האוצר, המשרד וחברת נתיבי איילון - לרבות הכנת אומדן ובדיקה של רמת החשיפה לסיכונים. עד לאחר מועד סיום הביקורת, אוגוסט 2008, לא נערך הסדר בין משרד התחבורה ובין החברה בדבר כיסוי הפיצויים שהחברה נתבעת ושעלולה להיות מחויבת בהם לפי חוק התכנון והבנייה.

לדעת משרד מבקר המדינה, אין מקום לכך שהחבות בפיצוי תוטל על החברה, כאשר מדובר בפרויקט שהוזמן אצלה על ידי גורמים אחרים. על המשרד, משרד האוצר והחברה להסדיר את הסוגיה של חובות העבר. באשר לעתיד, על החברה להקפיד שבעת הגשת תכניות לוועדה מקומית לתכנון ולבנייה ייקבע מראש הסדר תשלומים לשיפוי הוועדה לפי חוק התכנון והבנייה, כדי שהחברה תדע מראש מהן התחייבויותה בגין תכניות.

בעקבות הביקורת הודיע המשרד למשרד מבקר המדינה כי "כיום הן החברה והן משרד התחבורה מודעים לנושא וכל שיפוי [ינתן] בגיבוי של מורשי החתימה במשרד".

פרויקט ציר היר-שלבים

פרויקט ציר היר-שלבים (להלן - הפרויקט) מורכב משבעה מקטעים ונועד לנקז את תנועת המכוניות הזורמת מבת ים ויפו לתל אביב, ובכיוון ההפוך מתל אביב דרומה. הפרויקט כולל את סלילת רחוב היר והסדרת רחוב אד קוק' לרחוב חד-סיטרי (ממזרח למערב), ואת הרחבת הרחובות

היינריך היינה, שלבים ואלפלט מרחוב אד קוץ' עד אזור מנשייה בתל אביב. כל זאת על מנת להעמיד חלופה בעלת קיבולת גבוהה לציר שדרות ירושלים, ובה גם יעבור הקו האדום של הרכבת הקלה⁶, מבת ים דרך יפו בואכה תל אביב, ומשם דרך רמת גן ובני ברק לפתח תקווה (ראו מפה להלן). כמו כן נועד הפרויקט להוביל תנועה ממחלף וולפסון בחולון לכיוון אזור מנשייה בתל אביב.

תת חלוקה למקטעים לפי זמינות ביצוע

פרויקט שלבים - הלר



ביולי 2003 החליטה ועדת משנה לנושאים תכנוניים עקרוניים של המועצה הארצית לתכנון ולבנייה (להלן - הוולנט"ע), כי "תנאי לתחילת ביצוע עבודות ההקמה של הרכבת הקלה בשדרות ירושלים ביפו, יהיה אישור על ידי משרד התחבורה של דרך שלבים או דרך חלופית המהווה ציר תנועה בסדר גודל דומה, אשר ישמש להעברת תנועה מאזור בת ים - חולון לתל אביב, כחלופה לציר שדרות ירושלים ואישור לוח זמנים לביצוע הדרך שתיבחר. לוח הזמנים יבטיח שדרך כזו תבוצע בד בבד עם הקמת הרכבת".

מקטע C2 - רחוב אלפלט : בשנות התשעים של המאה הקודמת הפקיעה החברה קרקעות במקטע C2, פינתה אותן ופצתה את בעליהן, ובשנת 2000, לאחר בדיקה כלכלית, היא המשיכה לעבוד על המקטע כמקטע עצמאי.

בדיון שהתקיים באפריל 2000 בהשתתפות משרדי האוצר והתחבורה ועיריית תל אביב-יפו, סוכם ליישם בשנים 2000 - 2004 תכנית להשקעות בתשתיות תחבורה בתל אביב. לסיכום צורפה רשימת פרויקטים שמשרדי האוצר והתחבורה ישתתפו במימונם, כאשר חלוקת המימון תהיה "כמקובל

כיום" במימון פרויקטים תחבורתיים - 75% על ידי משרד התחבורה, ו-25% על ידי עיריית תל אביב-יפו. רחוב אליפלט (מקטע C2) תוקצב לשנים 2000-2004 ב-60 מיליון ש"ח. בהמשך לסיכום, באפריל 2001 נחתם בין החברה לעיריית תל אביב-יפו הסכם להרחבת רחוב אליפלט, לפי אומדן של 11.3 מיליון ש"ח. חלקה של העירייה במימון הוא 25%, כלומר 2.8 מיליון ש"ח. בהסתמך על ההסכם האמור פעלה החברה לתכנון ולקידום זמינות הקרקע לצורך ביצוע התוואי, ביצעה פינויים ורכשה זכויות במקרקעין הנדרשים לאורך חלק מהציר.

בספטמבר 2002 החליטה ועדת השרים לענייני כלכלה כי סלילת הכבישים בציר הדר-שלב, אם יוחלט על ביצועם ותקצובם, תיעשה על ידי החברה. ביולי 2003 התקיים דיון בנושא אצל מתכנת מחוז תל אביב במשרד הפנים, ונקבע כי "קיימת חשיבות רבה לקצב ההתקדמות של תכנון ציר שלבים מאחר שאישור משרד התחבורה ללוח זמנים לביצוע דרך שלבים, מהווה תנאי לתחילת ביצוע עבודות ההקמה של הרכבת הקלה בשדרות ירושלים".

מקטע A רח' ה ל ר: 1. מר יצחק זוכמן, שהיה אז מנהל אגף בכיר לתשתיות ופיתוח במשרד התחבורה, אישר בינואר 2005 לחברה לפרסם מכרז לבחירת קבלן מבצע עבור מקטע A של הפרויקט - רחוב הדר - בלא שהייתה לכך הרשאה להתחייב בתקציב המדינה.

בפברואר 2005 הודיע מר זוכמן לחברה כי אגף התקציבים במשרד האוצר לא אישר תקציב הרשאה להתחייב⁷ לפרויקט, ואף ביטל את תקציב ההרשאה להוצאה השנתית (תקציב מזומן) שהועמד לטובת הפרויקט לשנת 2005. עוד הוסיף כי יש לחדול מכל פעילות בפרויקט, שכן לא ניתן יהיה לשלם חשבונות שיוגשו בגינו. יוצא אפוא שמשרד התחבורה מסר לחברה הודעות סותרות אשר גרמו לתקלה לאחר התנעת הפרויקט.

למרות הוראת המשרד, בדיון שהתקיים במרס 2005 בהשתתפות מנהל הפרויקט, הודיעו מנכ"ל החברה דאז מר אריה בר וראש מינהל הכספים של החברה למשתתפי הישיבה, "שיש תקציב לפינויים בין שדרות ירושלים לבין הצומת בפרויקט שמתחברת לרחוב נס לגויים (מקטעים A+B1) וניתן לקדם את הנושא ללא כל מניעה".

במאי 2005 חתמה עיריית תל אביב-יפו על הסכם עם החברה לביצוע פרויקט המשך לציר שלבים, ועלותו נאמדה ב-24 מיליון ש"ח, שמהם תממן העירייה 25%.

למרות ההנחיה של המשרד מפברואר 2005 להפסיק את הפרויקט, ביוני 2005 הגישו באי כוחה של החברה, בשמן של עיריית תל אביב-יפו והוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, שש תביעות לתפיסת חזקה במקרקעין לבית המשפט המחוזי בתל אביב-יפו. התביעות התייחסו לנכסים הממוקמים ברחוב הדר (מקטע A) ובהמשך בין מחלף וולפסון לרחוב נס לגויים (מקטע B1). היקף הפיצוי בגין אותן תביעות נאמד אז בכ-12 מיליון ש"ח. במזכר ששלח ביוני 2006 הממונה על נכסי המקרקעין בחברה, מר אלון פריאל, למ"מ מנכ"ל החברה, מר שי ברס, הוא אישר שהחברה פעלה ללא תקציב, וציין כי "אם יתברר בבית המשפט שידענו שאין תקציב ולא הודענו אנחנו עלולים לחטוף על הראש מבית המשפט". הממונה על נכסי המקרקעין בחברה מסר ביוני 2008, בתשובה לשאלות משרד מבקר המדינה, כי קיבל הנחיה ישירה ממנכ"ל החברה דאז, מר אריה בר, להתחיל לבצע פינויים עד צומת רחוב נס לגויים, כולל בצומת עצמו.

7 תקציב הרשאה להתחייב - תקציב המדינה הוא תקציב חד-שנתי בהגדרתו, ולכן, כדי לאשר התקשרות שמחייבת תשלומים בשנים שאחרי שנת התקציב הנוכחית, נדרש המשרד לתקציב הרשאה להתחייב.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר מר אריה בר, כי "כל ההתחייבויות של החברה החתומות הן לתכנון והן לפינויים שולמו כולם ובמלואם מתוך הרשאה שיועדה לכך ושהתקבלה ממשרד התחבורה".

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין משרד התחבורה כי לא ברור למשרד על בסיס מה בוצעו הפינויים, וכי התשלומים נבעו מטעות של חברת הבקרה המועסקת על ידי המשרד, שאף נזופה בשל כך.

2. בספטמבר 2005 הגיש מנהל הפרויקט למ"מ המנכ"ל וראש מינהל תכנון בחברה אומדן תקציבי לביצוע ופינוי במקטע A של הפרויקט (רחוב היר ורחוב אד קוץ), בסך 29.5 מיליון ש"ח.

בדצמבר 2005 נתן המשרד לראשונה לחברה הרשאה להתחייב בגובה 29 מיליון ש"ח למקטע A של הפרויקט (רחוב היר), 75% מזה במימון המשרד. למרות זאת הודיע אגף התקציבים במשרד האוצר למשרד התחבורה כי על אף שניתנה הרשאה להתחייב למקטע A, התקציב מותנה בתוצאות חיוביות של בדיקת כדאיות כלכלית על פי נוהל פר"ת.

בפברואר 2006 התפרסם מכרז לביצוע העבודות במקטע A, ובאפריל באותה שנה נבחר הזוכה במכרז.

כאמור, על פי נוהלי המשרד מותנית התחלת פרויקטים בבדיקה כלכלית. משרד מבקר המדינה מעיר כי אושר לחברה להתחיל בפרויקט עוד לפני שהתקבלו התוצאות מהבדיקה הכלכלית. רק בחודש יוני 2006 הסתיימה הבדיקה הכלכלית לפי נוהל פר"ת של מקטע A.

ביולי 2006 הודיע סגן חשב המשרד למנכ"ל החברה כי ההצדקה הכלכלית (על פי נוהל פר"ת) טרם הוצגה בפני משרד האוצר, וכי לפי הוראת אגף התקציבים במשרד האוצר הוא מודיע שהתחייבות משרד האוצר למקטע A מבוטלת, וכי המשרד לא יכבד חשבונות שיוגשו בגין אותו מקטע. במכתב התחייבות של המשרד, שנכתב בספטמבר 2006, לאחר שהחברה כבר החלה את עבודתה במקטע A, נמחקה השורה המתייחסת למקטע, ובכך בוטל התקציב שלו.

בתשובה לשאלות משרד מבקר המדינה, מסר ביולי 2008 צוות תחבורה באגף התקציבים במשרד האוצר כי הורה לחשב המשרד דאז, מר ערן היימר, לעצור את הפרויקט מכיוון שהבדיקה הכלכלית שנערכה בחודש יוני 2006 על ידי המשרד התבססה על פיתוח פרויקט ציר היר-שלבנים במלואו, וזאת בניגוד לעמדת אגף התקציבים, שלא ראה בכך צורך.

משרד מבקר המדינה מעיר כי למשרד האוצר אין מומחיות וסמכות מקצועית להחליט על סדר העדיפויות בפיתוח צירי תנועה. סמכות זאת אמורה להיות בידי המשרד המקצועי - דהיינו משרד התחבורה.

3. גם אחרי ביטול התקציב למקטע A, בספטמבר 2006, שילמה החברה בגינה כ-280,000 ש"ח, רובם לקבלן המבצע. הקבלן גם הגיש חשבונות עבור עבודה בתקופה שלא הייתה בה הרשאה תקציבית, על סכומים המוערכים בכ-2.6 מיליון ש"ח.

חברת נתיבי אילון פעלה בניגוד להנחיות הדירקטוריון שלא לחרוג מההרשאות התקציביות שאושרו לחברה בפרויקט.

4. במכתב התחייבות מדצמבר 2006 חידש המשרד למקטע A את תקציב ההרשאה להתחייב (בסך של 29 מיליון ש"ח), וקבע לו תקציב מזומן בסך 31.5 מיליון ש"ח.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את התנהלות משרד האוצר והמשרד בתקצוב העבודות במקטע A. אין זה תקין לאשר תקציב ללא בדיקה כלכלית ולאחר מכן לבטלו ושוב לאשרו, כל זאת לאחר שפורסם מכרז והוחל בעבודות באמצעות קבלן. התנהלות זו עלולה לגרום לביצוע פרויקטים לא כדאיים, או לחלופין לעכב פרויקטים ולפגוע בכדאיותם.

בתשובתו מנובמבר 2008 הסביר אגף התקציבים במשרד האוצר כי בעת שהפחית את תקציב ההרשאה להתחייב לא ידע שהקבלן כבר התחיל בעבודות, שעל פי התחייבות המנכ"ל דאז של משרד התחבורה, לא היו אמורות עדיין להתבצע. בתשובתו מינואר 2009 למשרד מבקר המדינה מסר משרד התחבורה כי הוא מקבל את הערת משרד מבקר המדינה.

5. מבדיקת תשלומי החברה עבור מקטע A של הפרויקט עולה כי הם הסתכמו בכ-38 מיליון ש"ח. הביקורת העלתה כי באותו סכום נכללו תשלומים בסך של כ-8.5 מיליון ש"ח שמימנו הפקעות בקטע אחר של הפרויקט (מקטע B1), שעדיין לא אושר ולא תוקצב.

יוצא אפוא כי החברה אישרה לבצע עבודות בהיקף גדול יותר מהתקציב שאושר לה (29 מיליון ש"ח). יתרה מזו, על אף שמשרד התחבורה היה אמור לממן 75% מהתקציב, הוא מימן בפועל את כל הסכום.

מר יצחק זוכמן, סמנכ"ל תשתיות ופיתוח במשרד, מסר למשרד מבקר המדינה כי בקרת החשבונות של משרד התחבורה, המבוצעת על ידי חברה חיצונית, טעתה כשאישרה חשבונות בגין פינויים מחוץ לתחום הפרויקט המאושר. משרד מבקר המדינה מעיר כי על משרד התחבורה להקפיד ביתר שאת על בקרת החשבונות.

6. רק באוקטובר 2007 הוגשה תכנית לבדיקה כלכלית לפי נוהל פר"ת של המשך פרויקט ציר החר-שלבנים מכיכר וולפסון צפונה. הפרויקט הוגדר כעתיר השקעה: עלות ביצועו של המשך הפרויקט כולל הפינויים הוערכה בכ-500 מיליון ש"ח.

הפרעות לתנועה: מסוף 2004 בוצעו בשדרות ירושלים ביפו עבודות תשתית להקמת הקו האדום של הרכבת הקלה. בדצמבר 2004 החליטה הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה בתל אביב-יפו לבדוק חלופות לכביש החר-שלבנים. בפברואר 2005 פנה מנכ"ל עיריית תל אביב-יפו למנכ"ל המשרד וציין כי "כבר היום, בשל עבודות של התשתית להכשרת תוואי הרכבת בשדרה [שדרות ירושלים], אנו עדים למשמעות החמורה בעקבות הצרת נתיב הנסיעה לכלי רכב בשדרות ירושלים, והפיכת ציר עיקרי זה לציר חד נתיבי. פקקי התנועה הכבדים הנגרמים פוגעים קשות באיכות חיי התושבים ובעסקים... אני נאלץ להודיעך כי עיריית תל אביב-יפו לא תוכל לאשר את המשך עבודות התשתית של הרכבת הקלה בשדרות ירושלים מבלי שיינתן פיתרון הולם לציר חלופי שישמש בטווח הקרוב בעת ביצוע העבודה וכן בעת פעילות הרכבת הקלה בטווח הרחוק".

הדחייה בהכנת ציר שיחליף את שדרות ירושלים בהעברת תנועה מאזור בת-ים-חולון לתל אביב-יפו - ציר החר-שלבנים או ציר תנועה בסדר גודל דומה (כפי שקבעה הוולנת"ע) - פוגעת קשות בהתנהלות התנועה באזור.

מנהלת היחידה להסעת המונים בעיריית תל אביב-יפו, מסרה בינואר 2008 למשרד מבקר המדינה כי אין לעיריית תל אביב-יפו פתרון תחבורתי עד 2013, מועד הסיום של ציר החר-שלבנים מרחוב אילת עד רחוב קויפמן.

משרד מבקר המדינה מעיר כי כל הגורמים המעורבים בהחלטות ובביצוע הפרויקט - המשרד, משרד האוצר, עיריית תל אביב-יפו וחברת נתיבי איילון - ידעו על הפרעות התנועה הצפויות לאורך ציר שדרות ירושלים במהלך עבודות התשתית להקמת הרכבת הקלה. אך הם לא עשו די כדי לסיים במועד את פרויקט ציר הירושלמים, או דרך חלופית המהווה ציר תנועה בסדר גודל דומה, המיועדים להיות חלופה תחבורתית לשדרות ירושלים ביפו הן בטווח הקצר, בעת הקמת הקו האדום של הרכבת הקלה, והן בטווח הארוך, לאחר שהקו יופעל.

פרויקט דרך אם המושבות

1. דרך אם המושבות היא כביש ראשי, המתוכנן לקשר בין דרך ששת הימים בגבול בני ברק-רמת גן, בקרבת קניון "איילון", לדרך אם המושבות בפתח תקווה, באזור התעשייה קריית אריה, תוך שהוא עובר מעל כביש מס' 4.

ביוני 2000 הגיש מנהל הפרויקט אומדן ראשוני לחלופה אחת של הפרויקט (להלן - חלופה א'), בסך כ-25.8 מיליון ש"ח, לא כולל עלות הפינויים. אותה חלופה לא כללה גשר מעל כביש מס' 4.

בנובמבר 2000 נבדקה הכדאיות הכלכלית של שתי חלופות לפי נוהל פר"ת: (א) חלופת ביניים: סלילת הכביש מבני ברק וחיבורו למסלול המערבי של כביש מס' 4. בחלופה זו אין חיבור לפתח תקווה. על פי הבדיקה הכלכלית היה הפרויקט זמין לביצוע מייד. מועד הפתיחה המשוער לתנועה היה בשנת 2002. עלות ההשקעה נאמדה עוד ביוני 2000 - 25.8 מיליון ש"ח. (ב) חלופה סופית: סלילת הכביש מבני ברק לדרך אם המושבות בפתח תקווה, כולל מחלף וחיבור עם כביש מס' 4. החלופה לא הייתה זמינה בהיעדר תכנית מתאר. עלות ההשקעה נאמדה בכ-110 מיליון ש"ח.

שתי החלופות נמצאו כדאיות לביצוע מייד. חלופה ב' נמצאה מועדפת, הן בבחינת הכדאיות הכלכלית והן בכך שהיא יוצרת ציר תחבורתי מזרח-מערב, בעל חשיבות רבה במרחב זה (לפחות עד הקמת פרויקט איילון מזרח⁸). אך מכיוון שחלופה ב' לא הייתה זמינה, הוחלט לקדם את חלופה א'.

2. בעקבות התכנון המפורט של חלופה א' שנערך לפרויקט בפברואר 2001 עודכן האומדן הראשוני, והגיע ל-42 מיליון ש"ח, כולל ביצוע הפינויים. באפריל 2002 החל קבלן לבצע את חלופה א' לפי עלות של 60 מיליון ש"ח (כתוצאה מדרישות שנוספו בינתיים). בדצמבר 2003 החלה החברה לקדם תכניות לחלופה ב', שהאומדן באותה עת לביצועה הגיע לכ-113 מיליון ש"ח.

בעקבות קידום תכנון הפרויקט (כולל גשר מעל כביש מספר 4) ועדכון האומדן התקציבי, פנה במרס 2005 ראש מינהל הכספים דאז בחברה למשרד, וביקש לפרויקט הרשאה להתחייב בסך 52.1 מיליון ש"ח, בנוסף להרשאה התקציבית הקיימת, בסך 59 מיליון ש"ח, על מנת להשלים את תקציב חלופה א' לתקציב חלופה ב'. משרד התחבורה אישר תוספת של 49 מיליון ש"ח בכפוף להסכמת משרד האוצר.

במכתב ששלח בנובמבר 2005 מנהל הפרויקט לראש הצוות הניהולי דאז בחברה, מר שי ברס, ציין מנהל הפרויקט כי רק הגשר נאמד עתה בכ-100 מיליון ש"ח. מדובר היה במבנה גשר שונה, בעל

8 פרויקט איילון מזרח - הקטע המזרחי המתוכנן לנתיבי איילון העובר בתחום הרשויות: תל אביב-יפו, רמת גן, בני ברק ופתח תקווה, ממחלף רוקח ליד גני התערוכה בתל אביב-יפו ועד לחיבור עם דרך מס' 5 במחלף "התקווה". אורך הקטע כ-7 ק"מ.

רוחב ומפתח גדולים יותר, שתוכנן מחדש על פי דרישות העיריית הרלבנטיות, ודרישות החברה הממשלתית חברת נתיבי תחבורה עירוניים בע"מ (נת"ע) לצורך מעבר הרכבת הקלה באזור, וכנגזרת ממחלף מערכת של פרויקט איילון מזרח שמתוכנן לעתיד. תקציב הפרויקט עם הגשר במתכונתו החדשה ועם שינויים נוספים הגיע ל-188.6 מליון ש"ח.

המשרד ומשרד האוצר לא נתנו לפרויקט תקציב נוסף; החברה יצאה במכרז לביצוע החלופה הסופית וזכה בו קבלן נתן הצעת מחיר של 154.7 מיליון ש"ח. מהמסמכים עולה כי לסכום זה יש להוסיף עלויות של עבודות נוספות שאינן כלולות בעבודות הקבלן, בסכום של כ-23 מיליון ש"ח (פינויים, הריסה, והגבהה או הקמה של קירות תומכים); בדצמבר 2005 הייתה לחברה הרשאה תקציבית מהמשרד בסך של 108 מיליון ש"ח.

עד נובמבר 2006 הוציאה החברה על הפרויקט כ-73 מיליון ש"ח מתוך ההרשאה התקציבית של 108 מיליון ש"ח, ולכן, בשל המגבלה התקציבית, אישרה החברה לקבלן לבצע מתוך תכולת המכרז רק עבודה בהיקף של 35 מיליון ש"ח. באוגוסט 2007 הגיש מנהל הפרויקט אומדן נוסף לפרויקט, בסך 245.4 מיליון ש"ח. בעקבות זאת החליט משרד האוצר שלא להוסיף לפרויקט כל תקציב עד שהאומדנים התקציביים שנעשו בחברה ייבדקו על ידי חברת בקרה חיצונית.

אגף התקציבים במשרד האוצר, בתשובתו מנובמבר 2008, מסר כי חברת הבקרה קבעה שהפרויקט אינו מוכן למכרז, וכי הערות בנושא הועברו לחברה.

הפרויקט נעצר ובינתיים נהרס חלק מההשקעה ונדרשת עבודת שיקום. על מנת לסיים את הפרויקט באמצעות הקבלן האחרון ששהה בשטח, נדרשים, נכון לאוגוסט 2008, עוד כ-176.5 מיליון ש"ח, כך שהתקציב מתחילת הפרויקט ועד סיומו יגדל לכ-285 מיליון ש"ח, מתוכם 43 מיליון ש"ח להתארגנות מחדש של הקבלן בשטח הפרויקט, ותוספת בגין התייקרויות.

מן האמור לעיל עולה כי משנת 1999 הושקעו בפרויקט למעלה מ-100 מיליון ש"ח, ולמרות זאת, במצבו הנוכחי הוא לא השיג את ייעודו העיקרי, דהיינו לחבר בין פתח תקוה לרמת גן דרך בני ברק, מעל כביש מס' 4, ולאפשר כניסות ויציאות בין כביש מס' 4 ובין בני ברק ורמת גן. כיום נעשה שימוש רק בחלק קטן מהפרויקט, באזור התעשייה בני ברק.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד, למשרד האוצר ולחברה כי אין זה תקין שפרויקט שהוחל בתכנונו עוד בשנת 1999 והיה מתוכנן להסתיים בתוך כשלוש שנים, לא הסתיים גם כעשר שנים לאחר שתוכנן. דבר זה פוגע בכדאיות הכלכלית של הפרויקט ובפתרונות התחבורתיים שהפרויקט אמור לתת. לדעת משרד מבקר המדינה על משרדי התחבורה והאוצר והחברה להפיק לקחים ממקרה זה כדי למנוע הישנותם של נזקים כגון אלו שנבעו מדרך התנהלות הפרויקט.

התקשרויות עם מנהלי פרויקטים, מתכננים ויועצים

1. חברת נתיבי איילון נעזרת לצורך ביצוע פעילותה בשירותיהם של מומחים - מנהלי פרויקטים, מתכננים, מודדים ויועצים. בשנים 2006-2008 היו לחברה כ-430 התקשרויות עם בעלי מקצוע מומחים, בסכום כולל של כ-185 מיליון ש"ח.
2. בהיותה חברה ממשלתית חלים על החברה חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, ותקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן - התקנות). בדצמבר 2004 אישרה החברה נוהל למסירת עבודות תכנון, ייעוץ, מדידה וניהול פרויקטים (להלן - הנוהל).

בנוהל מפורטות דרכי ההקמה והעדכון של מאגרי המומחים. על פי הנוהל, הוועדה למסירת עבודות רשאית לפרסם בעיתונות הודעה על עדכון המאגרים, ובה יציגו כל הקריטריונים הנדרשים כדי להיכלל בכל אחד מהמאגרים. הביקורת העלתה כי החברה לא יזמה פרסום בעיתונות כפי שמאפשר הנוהל, ומומחים נוספו למאגר דרך פניות ישירות לחברה.

בעקבות הביקורת הודיעה בספטמבר 2008 החברה כי "תפעל לפרסם קול קורא, על מנת לאפשר למומחים להצטרף למאגר".

3. התקנות קובעות בין היתר את הכללים להתקשרות עם מומחים. לפי תקנה 5 התקשרות עם מומחים ויועצים תיעשה רק לאחר בדיקה של כמה הצעות, והפנייה לקבלת הצעות תיעשה ככל הניתן בסבב מחזורי, באופן הוגן המעניק את מרב היתרונות לגורם המתקשר.

4. על פי הנוהל, הזמנה למתכנן, למנהל פרויקט, ליועץ ולמודד הדרוש לצורך פרויקט מסוים תיעשה באמצעות טופס הזמנת עבודה שימולא על ידי הגורמים המוסמכים לכך על פי העניין. בטופס יירשמו לא פחות משלושה, אך לא יותר מחמישה מועמדים מתוך המאגר הרלוונטי. על פי הנוהל, רשאי ממלא הטופס לרשום בו פחות משלושה מועמדים אם לדעתו רק הם מתאימים לביצוע העבודה.

משרד מבקר המדינה בדק את הטפסים להזמנת עבודות שמולאו בין ינואר 2003 לפברואר 2008, ואת הפרוטוקולים מאותה תקופה של הוועדה למסירת עבודות (להלן - הוועדה), בתחומי ניהול פרויקטים, תכנון, ייעוץ ומדידה, ואלה ממצאיו:

(א) ברוב הטפסים שהוגשו לוועדה בשנים 2006-2008 נרשמו שמות של שלושה מועמדים. מבדיקת הטפסים עולה כי ברוב המוחלט של המקרים, המועמד שסומן בעדיפות ראשונה זכה בעבודה.

(ב) בהמשך הנוהל נקבע כי בחירת המועמדים שבטופס מתוך מאגרי המומחים תיעשה בסבב מחזורי ככל הניתן. לא נמצא כי החברה ערכה סבב מחזורי בין המומחים.

(ג) בטפסים לא נמצא כי ניתן ניקוד כלשהו להתאמתו של המומחה או לניסיון קודם שלו לצורך הערכה יחסית, כפי שנדרש בנוהל.

(ד) במקרים לא מעטים נמצא כי אותם שמות מועמדים נרשמים שוב ושוב בעדיפות שנייה ושלישית. בפרויקטים מסוימים רשומים בעדיפויות שנייה ושלישית מועמדים שבפרויקטים אחרים צוינו בעדיפות ראשונה וזכו בעבודה. גם נמצא כי בטפסים שהוגשו לישיבות הוועדה בחודשים יוני וביוני 2007, המועמדים שצוינו בעדיפות הראשונה וגם נבחרו הובאו בטופס בדפוס, בעוד ששמות המועמדים בעדיפות שנייה ושלישית נוספו בהם בכתב יד. כמו כן נרשמו בטופס בכתב יד נימוקים נוספים לבחירת המועמדים בעדיפות ראשונה. דוגמאות אלו מצביעות על כך כי החברה לא קיימה את הנוהל בדבר ביצוע סבב מחזורי הוגן בין היועצים.

בתשובה לשאלות שהעלה משרד מבקר המדינה ענתה ראש מינהל תכנון בחברה כי מאגר המומחים איננו ממוחשב, אך בעתיד, כאשר הוא ימוחשב, יינתנו למומחים ציונים, ואלה יילקחו בחשבון לעבודות עתידיות. עוד הוסיפה כי בשלב של בחירת המתכננים, החברה מסתמכת בעיקר על המלצתו של מנהל הפרויקט, שנבחר קודם כאמור. על פי ניסיונה, יש שהמלצת מנהל הפרויקט לא מתקבלת. ההיקף הכספי של העבודות שמבצע כל מומחה אינו מהווה שיקול בעריכת הסבב המחזורי ובבחירת המומחים.

(ה) במהלך הביקורת נבחרו באקראי פרויקטים לבדיקה, ונמצא כי מתוך רשימות של 51 מומלצים ל-51 עבודות שונות, ב-49 מקרים נבחרו מומלציו של מנהל הפרויקט. בשני המקרים האחרים החליטה הוועדה שלא למסור את העבודה לאף מועמד.

לדעת משרד מבקר המדינה, העובדה שהמומחה המועדף מומלץ בפני הוועדה על ידי מנהל הפרויקט, ושברוב מוחלט של המקרים הוא זה שנבחר, מעלה חשש לפגיעה בעקרונות השוויון והיעילות, בעקרון הסבב המחזורי ההוגן ובסדרי בקרה פנימיים נאותים, המחייבים הפרדה בין סמכויות המזמין (מנהל הפרויקט) לסמכויות הוועדה: על מנהל הפרויקט לקבוע את סוג העבודה הנדרשת, ועל הוועדה לבחור את המומחה המתאים תוך שהיא מעניקה משקל, אך לא משקל מכריע, להעדפה של מנהל הפרויקט.

לדעת משרד מבקר המדינה, על החברה לבחור מתכננים ויועצים על פי העקרונות שנקבעו בתקנות ובנוהל, קרי בסבב מחזורי, באופן שיוויוני והוגן שמעניק את מרב היתרונות לחברה.

סיכום

ממצאי הביקורת על חברת נתיבי איילון מעלים בעיות בשני רבדים של התנהלות: זו של החברה וזו של משרדי הממשלה האחראים לפעילותה.

ברובד הראשון נמצאו ליקויים משמעותיים - החברה מסרה למשרד התחבורה אומדני עלות לא מציאותיים. כתוצאה מכך הוקצו תקציבים שאינם מאפשרים לסיים את העבודות. לעתים מבצעת החברה עבודות ללא כיסוי תקציבי, דבר שמציב אותה בפני סיכונים שונים וגורם לאי-עמידה בלוחות זמנים. כמו כן היא חשופה לתביעות פיצויים ללא הסדרה מראש של סוגיית השיפוי.

ברובד השני נמצא כי משרדי התחבורה והאוצר נמנעו מהקצאת תקציב רב-שנתי לפרויקטים, ובהחלטות חוזרות ונשנות על אישור וביטול של תקציבים ופרויקטים, ובכך מנעו מהחברה כל אפשרות לבצע את עבודתה בצורה אפקטיבית, חסכונית ויעילה ובלוח זמנים סביר.

מן הראוי שהממשלה בכלל, ומשרדי התחבורה והאוצר בפרט, יגבשו עמדה לטווח ארוך באשר להמשך פעילותה של החברה בעתיד, ובהתאם להחליט על מבנה השליטה בה, לגבש תכניות רב-שנתיות ולהקצות תקציבים רב-שנתיים על מנת לאפשר לה לנהל ביציבות את הפרויקטים שיוטלו עליה. במקביל יש לקבוע סדרי פיקוח ובקרה הן בתחומי התכנון והן בתחומי התקציב, כדי לוודא שסדרי הניהול בה משתפרים, ושהיא מתנהלת בצורה יעילה, אפקטיבית ותקינה.

