

נת"ע - חברת נתיבי תחבורה עירוניים בע"מ



## מבוא

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. שר האוצר ושר התחבורה והבטיחות בדרכים אחראים לענייניה; פעילותה ממומנת מתקציב המדינה. אחת ממטרות החברה, כפי שנקבעו בהחלטת הממשלה, הייתה לבדוק את היתכנותה של מערכת תחבורה עתירת נוסעים (להלן - מתע"ן) במטרופולין תל אביב ולהמליץ לממשלה על החלופה המועדפת להקמת מערכת כזו.

על פי הסברי נת"ע תחום התפרסותה של מטרופולין תל אביב בעניין מערכת המתע"ן נקבע בתכנית המתאר הארצית למתע"ן, והוא משתרע מנתניה בצפון ועד אשדוד בדרום. בהתאם לנתוני נת"ע כוללת המטרופולין 31 ערים, 22 מועצות מקומיות ו-12 מועצות אזוריות; מתגוררים בה כ-3,350,000 תושבים (44% מאוכלוסיית מדינת ישראל); ומועסקים בה כ-47% מכלל המועסקים בישראל.

בכל יום עבודה נעים במטרופולין תל אביב מאות אלפי כלי רכב, שגורמים לסתימת עורקי התחבורה במטרופולין. הגודש בכבישים, שצפוי שילך ויגבר בשנים הבאות, מסב נזק למשק: הוא גורם לאובדן שעות עבודה ובכך לבזבז זמן בשווי מיליוני ש"ח בשנה, לירידה ביעילותה של התחבורה הציבורית וברמת השירות שהיא מעניקה, לגידול במספר תאונות הדרכים והנפגעים בהן ולהגברת הזיהום הסביבתי. כל אלה פוגעים קשות באיכות החיים. כפי שעולה מהחלטות שונות שקיבלו ממשלות ישראל בעבר, הקמת מתע"ן במטרופולין תל אביב נבחרה כאחד הפתרונות לבעיית התחבורה במטרופולין<sup>1</sup>.

בספטמבר 2010 ביטלה המדינה את חוזה הזיכיון שנחתם במאי 2007, לאחר מכרז פומבי, עם זכיינית להקמתו ולהפעלתו של הקו האדום בשיטת BOT<sup>2</sup> (להלן - פרויקט הקו האדום או הפרויקט), מאחר שמועד תחילת הפרויקט עוכב בשנתיים וחצי בקירוב מסיבות שונות. בעקבות ביטול חוזה הזיכיון החליטה הממשלה<sup>3</sup> בדצמבר אותה שנה להטיל על משרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה) לקדם את פיתוח המתע"ן ולבצע את פרויקט הקו האדום באמצעות נת"ע (להלן - החלטת הממשלה מדצמבר 2010). משמעות החלטתה זו של הממשלה היא שמעתה הוגדרה הקמת הקו האדום פרויקט תקציבי המתבצע במימון מלא של המדינה<sup>4</sup>.

- 1 על יוזמות 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 56ב** (2006), בנושא "חברת נת"ע - נתיבי תחבורה עירוניים להסעת המונים בע"מ", עמ' 319.
- 2 BOT - Build-Operate-Transfer (בנה-הפעל-העבר) - מתכונת שלפיה גוף פרטי מקבל זיכיון מגוף ציבורי כדי לבנות (במימון עצמי) מתקן ציבורי ולהפעילו לתקופה קצובה, ובסיומה להעבירו לידי הגוף הציבורי.
- 3 החלטת ממשלה מס' 2569 מיום 12.12.10 "ביצוע תקציבי רכבת קלה לתל אביב".
- 4 על קבלת החלטה זו ויישומה ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 64א** (2013), בנושא "היערכות להקמת הרכבת הקלה במטרופולין תל אביב", עמ' 667.

הקו האדום הוא קו רכבת קלה<sup>5</sup> והוא "עמוד השדרה" של המתע"ן. תפוסת רכבת קלה נעה בין 250 ל-500 נוסעים (תלוי במספר הקרונות), והיא מונעת באמצעות חשמל ואינה פולטת גז או עשן, ובכך תורמת לשיפור איכות החיים והסביבה. תוואי הקו האדום יעבור באזורים העמוסים ביותר במטרופולין ובשטחן של כמה רשויות מקומיות: פתח תקווה, בני ברק, רמת גן, תל אביב-יפו ובת ים. אורך הקו האדום כ-24 ק"מ, מתוכם 12 ק"מ במנהרה, ולאורכו ייבנו 34 תחנות, מהן 10 תחנות תת-קרקעיות. תקציב פרויקט הקו האדום ועלותו המשוערת נכון לסוף 2017 הם כ-16.1 מיליארד ש"ח (לא כולל עלויות נוספות בסך 2.1 מיליארד, בעיקר עבור פינוי תשתיות<sup>6</sup>) (ראו להלן).

בהתאם להחלטת הממשלה<sup>7</sup>, עוסקת נת"ע בתכנון קווי רכבת קלה נוספים, זולת הקו האדום, כחלק מרשת קווים משלימה במסגרת תכנית להסעת המונים במטרופולין תל אביב, ופועלת לקידום התהליכים הסטטוטוריים הכרוכים בכך, שחלק משמעותי מהם אושר כבר על ידי מוסדות התכנון המוסמכים. קווי הרכבת הקלה הנוספים הם: הקו הירוק - בין הרצליה לחולון (להלן - הקו הירוק); הקו הסגול - בין יהוד לתל אביב (להלן - הקו הסגול); הקו החום - בין לוד לראשון לציון (להלן - הקו החום); והקו הצהוב - בין הרצליה לצומת חולון (להלן - הקו הצהוב). נכון למועד סיום הביקורת הוקפא תכנון הקו הצהוב (ראו להלן).

כחלק מרשת הקווים המשלימה קידמה נת"ע בשנים האחרונות גם קווי אוטובוסים רבי קיבולת, שתפוסתם כ-165 נוסעים (Bus Rapid Transit - BRT) שהם: הקו הכתום - קו אוטובוס מהיר בנתניה שיחבר בין מערב העיר למזרחה (להלן - הקו הכתום); הקו הוורוד - המחבר את רעננה, כפר סבא והרצליה אל תל אביב (להלן - הקו הוורוד); והקו הכחול - מצומת ביל"ו דרך רחובות, נס ציונה, ראשון לציון ועד צומת חולון (להלן - הקו הכחול). אוטובוסים רבי קיבולת הם כלי רכב מתקדמים הנוסעים בנתיבי נסיעה ייעודיים שלאורכם פועלות תחנות הכוללות מערכת כרטוס ומערכת מידע בזמן אמת. כל אלה מאפשרים דיוק, אמינות ושירות ברמות גבוהות. יצויין כי הקו הכתום הוקפא בהחלטת מנכ"ל משרד התחבורה שהתקבלה בספטמבר 2014, ומאז אינו מקודם כלל; כמו כן המשך קידום של הקווים הוורוד והכחול מותנה בפתרון סוגיות מהותיות הניצבות לפתחם של משרד התחבורה והרשויות המקומיות.

באוגוסט 2016 החליטה הממשלה<sup>8</sup> (להלן - החלטת הממשלה מאוגוסט 2016) להטיל על משרד התחבורה לקדם, באמצעות חברת נת"ע, נוסף על הקמתו והפעלתו של הקו האדום, גם הקמה והפעלה של הקו הסגול והקו הירוק. עוד החליטה הממשלה כי לגבי אותם קווים יבוצעו התכנון המפורט, מינוי מנהל פרויקט, עבודות אזרחיות מקדימות, קידום זמינות הקרקע, העתקת תשתיות ועבודות

5 בלועזית Light Rail Transit - LRT. רכבת קלה היא רכבת הנעה במסלול ייחודי מעל או מתחת לפני הקרקע ואינה מושפעת מעומס, מפקקים או מכבישים חסומים, למעט בצמתים.

6 העתקה וחדוש תשתיות מתייחסים לתשתיות של צנרת מים וביוב; קווי חשמל עיליים ומתחת לקרקע; ריהוט רחוב; שיפור מערכות הבטיחות; גינון ועוד.

7 החלטת ממשלה מס' 3987 מיום 18.12.11 "הקמת מערכות להסעת המונים".

8 החלטת ממשלה מס' 1838 מיום 11.8.16, בנושא "תכנית השקעה רב שנתית לפיתוח התחבורה הציבורית במטרופולינים".

נוספות אחרות - באמצעות התקשרויות של חברת נת"ע במכרזים סטנדרטיים במימון המדינה, וכי יתר העבודות הנדרשות - התקנת מערכות הקו, הקמת המסילות, רכישת הקרונות וכן תפעול הקו ותחזוקתו - יבוצעו על ידי זכיין פרטי שעמו תתקשר חברת נת"ע במנגנון של שיתוף המגזר הפרטי (Public-Private Partnership - PPP). בהחלטת הממשלה האמורה צוין כי על סמך השלבים שבהם נמצא תכנון הקו הירוק והקו הסגול, האומדן לפרויקט הקו הירוק הוא 20 מיליארד ש"ח, והאומדן לקו הסגול הוא 8.6 מיליארד ש"ח.

בהחלטת הממשלה מאוגוסט 2016 הוחלט גם לפעול לקידום תכנון של קווי מטר<sup>2</sup>, ולהורות למשרד התחבורה לפעול מול חברת נת"ע, כך שתבצע בתוך 22 חודשים בדיקת ישימות ותכנון קו מטר<sup>2</sup> ראשון המחבר בין צפון המטרופולין לדרומה, וכן תבחן את הצורך בקווים נוספים. בהחלטת הממשלה הונחו משרדי התחבורה והאוצר לפעול מול חברת נת"ע, כך שהחברה תגיש לוועדה הארצית לתכנון ולבנייה לתשתיות לאומיות (להלן - הוות"ל) בתוך 90 יום מתום הבדיקה, תכניות מפורטות לקווי הרשת העתידיים, בהתאם למסקנות הבדיקה. בהתאם לכך החליטה הממשלה להשהות את המשך תכנון הקו הצהוב כקו רכבת קלה, עד קבלת החלטה על ידי הוות"ל.

תרשים 1: רשת קווי המתע"ן (לא כולל הקו הכתום בנתניה) במטרופולין תל אביב

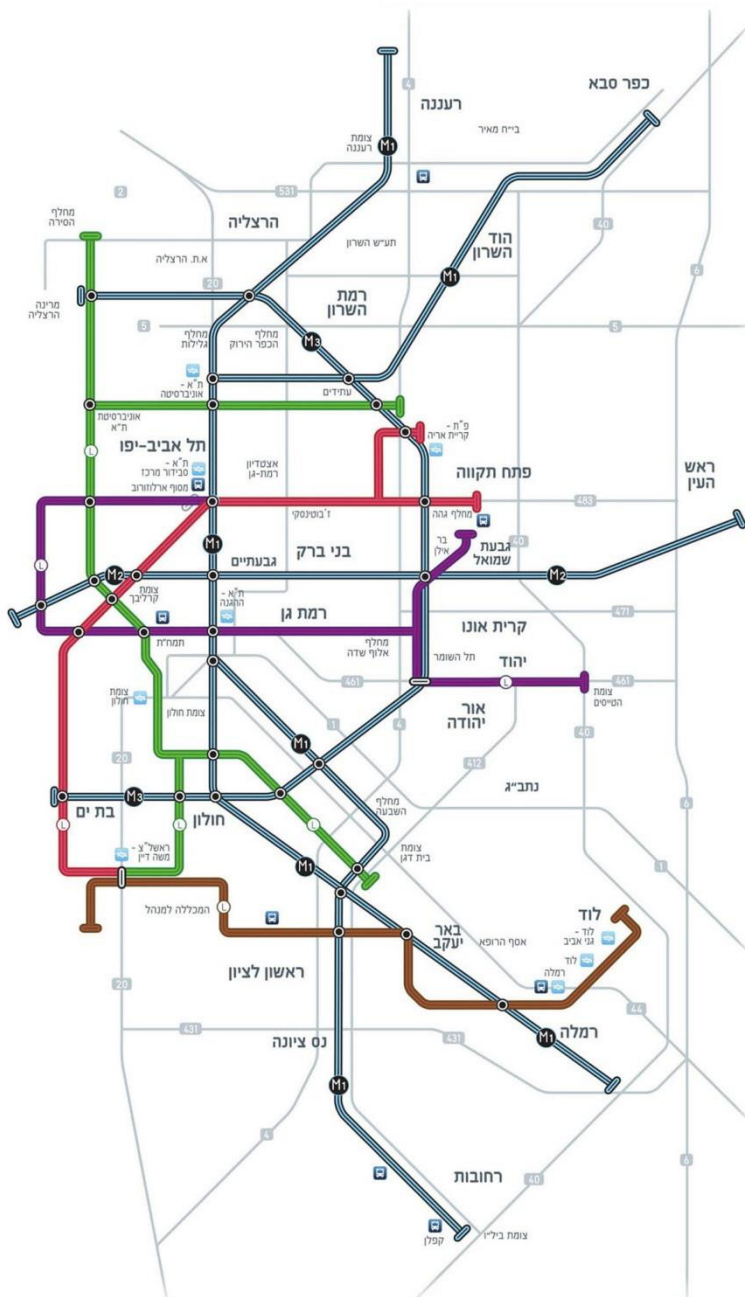
**מקרא:**

**קווי LRT**

- הקו האדום** 24 ק"מ ראשון לציון ↔ פתח תקווה
- הקו הירוק** 39 ק"מ חולון/ראשלי"צ ↔ הרצליה/ת"א
- הקו הסגול** 28 ק"מ ת"א ↔ יהוד/גבעת שמואל
- הקו החום** 30 ק"מ לוד/רמלה ↔ ראשלי"צ

**קווי מטרו** M1 M2 M3

- מפגש בין קווי מתע"ן
- חנתת רכבת ישראל
- חנתת מרכזית



בעקבות החלטת הממשלה מאוגוסט 2016 שינתה נת"ע את המבנה הארגוני שלה כך שיתאים למשימותיה החדשות. המבנה החדש אושר בדירקטוריון בפברואר 2017. נכון לפברואר 2017 הועסקו בנת"ע 135 עובדים, ונוספו עליהם 8 עובדים באמצעות חברות כוח אדם. כמו כן החברה מתבססת על שימוש נרחב ביועצים ממיקור חוץ לסיוע בביצוע תפקידיה; היא מעסיקה עשרות יועצים בהיקף כולל של מאות מיליוני ש"ח בשנה<sup>10</sup>. היועצים מספקים לנת"ע שירותי ייעוץ במגוון רחב של תחומים, ובהם תכנון, בקרה, הנדסה, ייעוץ ארגוני, ייעוץ משפטי, יחסי ציבור, פרסום, חשבונאות וכלכלה.

לשם בקרה על פעילות נת"ע, הממשלה מעסיקה מאז ינואר 2012 באמצעות משרד התחבורה ואגף החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - החשכ"ל) חברת בקרה בינלאומית (להלן - חברת הבקרה). תפקידי חברת הבקרה כוללים, בין השאר: ביצוע בקרת-על הנדסית בפרויקט הקו האדום; בקרת שינויים ותוספות לתקציב; זיהוי סיכונים פוטנציאליים שעלולים לייקר את עלות הפרויקט ולעכב את ביצועו; בחינת אומדנים תקציביים של מכרזי פרויקט הקו האדום; בקרת חשבונות שוטפים של מתכננים, קבלנים, יועצים ונותני שירותים.

בשנים 2015-2016 היו פעילויות העיקריות של נת"ע: בניית התחנות התת-קרקעיות של הקו האדום בתל אביב, בבני ברק וברמת גן; תכנון עבודות המנהור והיערכות לשלב הרישוי למנהור; הקמת המרכז לתפעול הקרונות ולתחזוקתם (להלן - הדיפו); פורטל<sup>11</sup> שנקר ותחנת אם המושבות; פרסום מכרז ההפעלה; פרסום מכרז המערכות וניהולו; חתימה על חוזה רכש הקרונות; ביצוע מבדקי הבטחת איכות; קידום התכנון והאישור הסטטוטורי לקווי המתע"ן שבתכנון; פרסום מכרז לבדיקת ישימות לקווי מטרו במטרופולין תל אביב. בפברואר 2017 החלה נת"ע, באמצעות שותפות של חברה ישראלית וחברה בינלאומית לכרות את המנהרה הראשונה של הקו האדום בקטע העובר מפיר גלי גיל לפיר הרצל.

להלן בלוח 1 נתוני נת"ע על גובה התקציב המאושר לפרויקט האדום בהשוואה לניצולו, נכון ליום 31.12.16:

10 ב-2016 היה היקף ההתקשרויות עם יועצים כ-317 מיליון ש"ח.  
11 הפורטל משמש בתור פתח המנהרה ובתור נקודת מעבר של הרכבת ממפלס הרחוב לתת-הקרקע.

## לוח 1: הקו האדום: תקציב מול ביצוע (אלפי ש"ח)

רכיבי הפרויקט	התקציב הכולל המאושר של פרויקט הקו האדום*	ביצוע מצטבר עד 31.12.16	ביצוע מצטבר עד 31.12.16	תקציב מאושר לביצוע בשנת 2016	ביצוע בשנת 2016	ביצוע בשנת 2016
מנהור מערבי ומזרחי	6,538,055	1,279,618	19.6%	1,122,505	859,306	76.6%
תחנת קרליבך**	806,144	144,447	17.9%	87,796	86,453	98.5%
פירי שילוח	246,070	218,497	88.8%	20,820	21,200	101.8%
פורטלים	1,254,509	522,282	41.6%	168,350	137,531	81.7%
דיפו	449,591	202,295	45.0%	100,049	70,675	70.6%
מערכות רכבתיות (SDAG)	2,980,095	70,817	2.4%	137,103	14,568	10.6%
קרונות	889,656	130,428	14.7%	168,834	130,428	77.3%
תחנות תת-קרקעיות	1,654,303	306,024	18.5%	117,423	66,327	56.5%
ניהול ופיקוח	810,255	103,849	12.8%	83,898	99,114	118.1%
ייעוץ רוחבי ואבטחת איכות	824,042	136,421	16.6%	83,442	52,884	63.4%
עלויות בלתי צפויות מראש	168,338	--	--	--	--	--
<b>סך הכול</b>	<b>16,621,058</b>	<b>3,114,678</b>	<b>18.7%</b>	<b>2,090,220</b>	<b>1,538,486</b>	<b>73.6%</b>
בניכוי חלק התקציב של הקו הירוק הכלול בתקציב תחנת קרליבך, המשותפת לקווים האדום והירוק	481,000 ***	--	--	--	--	--
<b>סך הכול</b>	<b>16,140,058</b>	<b>3,114,678</b>	<b>19.3%</b>	<b>2,090,220</b>	<b>1,538,486</b>	<b>73.6%</b>

\* תקציב הפרויקט אושר על ידי הממשלה באוגוסט 2014.

\*\* תחנת קרליבך היא תחנה משותפת לקו האדום ולקו הירוק. התקציב לבניית התחנה בסך 806,144 ש"ח כולל סכום של 481 מיליון ש"ח המיוחס לעבודות הקשורות לקו הירוק.

\*\*\* סכום זה אינו חלק מהתקציב הישיר של הקו האדום - בעיקר בגין עבודות בפרויקט תחנת קרליבך, המשותף לקו האדום ולקו הירוק.

יצוין כי בהחלטת הממשלה מ-2010 הוצג בפניה תקציב ראשוני של כ-10.7 מיליארד ש"ח, והתקציב הנוכחי בסך של כ-16.1 מיליארד ש"ח מלמד על גידול ניכר בשיעור של כ-50%.

מנתוני הדוחות הכספיים של נת"ע לסוף שנת 2015 עולה כי במהלך השנים, החל בשנת 1997 ועד סוף שנת 2015, היו לנת"ע עלויות נוספות הקשורות



בפיתוח המתע"ן במטרופולין תל אביב בסך של כ-2.5 מיליארד ש"ח: 1,379 מיליון ש"ח עבור העתקת תשתיות וחידושן; 735 מיליון ש"ח עבור תכנון מוקדם של הקו האדום; 269 עבור עבודות תכנון של יתר הקווים ברשת; ועבודות שונות בסך 152 מיליון ש"ח.

כאמור, נת"ע היא חברה ממשלתית בבעלות מלאה של המדינה. מקור המימון היחיד שלה הוא תקציב המדינה, ופעילותה אינה למטרת רווח - על כן היא רשומה במשרדי מע"ם כמוסד ללא כוונת רווח. מנתוני הדוחות הכספיים עולה כי עד סוף שנת 2015 העבירה המדינה לנת"ע כ-4.9 מיליארד ש"ח, מהם 4.3 מיליארד ש"ח לתקצוב הפרויקטים והיתר כתקצוב תפעולי של נת"ע. בתשעת החודשים הראשונים לשנת 2016 קיבלה נת"ע מהמדינה, באמצעות משרד התחבורה, סך של 1,228 מיליוני ש"ח, ומתוכם שימשו 1,159 מיליוני ש"ח בעיקר להקמת הקו האדום, לתכנון קווים משלימים ולתשלומים בגין הפקעות מקרקעין ו-69 מיליוני ש"ח שימשו לתקצוב תפעולי של נת"ע. בשנת 2015 קיבלה נת"ע מהמדינה תקבולים בסך של כ-1,244 מיליוני ש"ח, ומהם 147 מיליוני ש"ח עבור תקצוב תפעולי של החברה. מכל האמור לעיל עולה כי עד סוף ספטמבר 2016 העבירה המדינה לנת"ע כ-6.1 מיליארד ש"ח.

על נת"ע כחברה ממשלתית חלים, בין היתר, חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן - חוק החברות הממשלתיות); חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985; חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992; ותקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993. על פי חוק חובת המכרזים, חברה ממשלתית לא תתקשר בחוזה לביצוע עסקה בטובין או במקרקעין, לביצוע עבודה או לרכישת שירותים, אלא על פי מכרז פומבי המעניק לכל אדם הזדמנות שווה להשתתף בו. בתקנות חובת המכרזים נקבעו, בין היתר, דרכי ההתקשרות עם ספקים ועם נותני שירותים באמצעות מכרז פומבי וכן התנאים לפטור ממכרז.

מאז אפריל 2014 מכהן מר יהודה בר-און כמנכ"ל החברה (להלן - המנכ"ל). שאר חברי הנהלת החברה שמונו לאחר מינוי מנכ"ל החברה הם: מר שי יפתח המשנה למנכ"ל; מר אושיק בן עטר סמנכ"ל הכספים; גב' גלי גלט-שמחי סמנכ"לית איכות וקיימות; מר קרן זוהר סמנכ"ל ביצוע; מר ניר קוגל סמנכ"ל תכנון; גב' טל דגן יועצת משפטית ומזכירת החברה; מר חיים לוי סמנכ"ל רכש, התקשרויות ולוגיסטיקה.

## פעולות הביקורת

בחדשים אוגוסט 2016 ועד מרץ 2017 בדק משרד מבקר המדינה את ניהול מכרז הקרונות ואת ביטול מכרז המערכות הרכבתיות (להלן - מכרז המערכות), ועמד על יחסי הגומלין בין נת"ע ובין משרד התחבורה ומשרד האוצר בנוגע לאותם מכרזים; כמו כן בדק משרד מבקר המדינה את אופן ניהול המכרזים וההתקשרויות בנת"ע. בדיקות השלמה נעשו במשרד התחבורה, באגף החשב הכללי שבמשרד האוצר (להלן - החשכ"ל) וברשות החברות הממשלתיות (להלן רשות החברות).

