משרד התחבורה והבטיחות בדרכים

פעולות הביקורת

נבדקה ההוצאה לפועל של חוזה הזיכיון להקמת הרכבת הקלה בירושלים שעליו חתמו ב-2002 המדינה והזכיין. נבחנו השינויים שבוצעו בחוזה ב-2003 וב-2004. נבדקו הסיבות שגרמו לפיגור רב ב"סגירה הפיננסית", בתכנון ובעבודות להקמת הרכבת. נבדק גם האופן שבו הציגה המדינה בדוחותיה הכספיים את השתתפותה בהקמת הפרויקט ואת התחייבותה להבטחת הכנסות הזכיין בהפעלת הרכבת. נבחנו הגורמים שהביאו לחריגות התקציביות הגדולות בחלקו של הסקטור הציבורי במימון הפרויקט.

הרכבת הקלה בירושלים

תקציר

בשנת 1998 החליטה הממשלה[[1]](#footnote-2) להקים רכבת קלה בירושלים וקבעה כי הקו הראשון של הרכבת, שאורכו יהיה 13.8 ק"מ, יוקם בשיתוף המגזר הפרטי בשיטת ה-B.O.T.[[2]](#footnote-3); המגזר הציבורי (להלן-המדינה) יהיה אחראי להכנת תוואי הרכבת, הכוללת בעיקר העתקת תשתיות, בניית נתיבים לתחבורה הציבורית ובניית שני גשרים. בעקבות זאת הוטל על צוות תכנית אב לתחבורה (להלן - הצוות), הפועל במסגרת "העמותה לתכנון, לפיתוח ולשימור אורבני-ירושלים", להכין הצעת תכנית לקו הראשון של הרכבת.

באוקטובר 2002 הוערכה עלות הפרויקט (למגזר הציבורי ולמגזר הפרטי יחד) בכ-2.4 מיליארד ש"ח. באותו חודש נבחרה קבוצת City Pass (להלן - הזכיין) להקמת הרכבת הקלה ולהפעלתה, ובנובמבר אותה שנה חתמו החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - החשכ"ל) והזכיין על חוזה זיכיון (להלן - החוזה). בחוזה התחייבה המדינה לשלם לזכיין בתום הקמת הרכבת "מענק הקמה" בסך 1.4 מיליארד ש"ח. לפרויקט מונה גוף מלווה - "מינהלת תחבורה ציבורית בירושלים" (להלן - המינהלה).

פעולות הביקורת

בחודשים מרס-יולי 2007 בדק משרד מבקר המדינה את ההוצאה לפועל של חוזה הזיכיון בין המדינה לבין הזכיין. הבדיקות נעשו במשרדי הצוות, במשרד התחבורה ובאגף התקציבים וביחידת החשכ"ל שבמשרד האוצר. בדיקות השלמה נעשו בעיריית ירושלים.

עיקרי הממצאים

1. הביקורת העלתה כי באוגוסט 2003, עקב התגברות הפיגועים בירושלים והחשש מפני ירידה במספר המשתמשים בתחבורה הציבורית והקשיים שהעלו בשל כך הבנקים שהיו אמורים להשתתף במימון הפרויקט, חתם החשכ"ל על תוספת לחוזה, ובה הוסכם כי מחצית מענק ההקמה תשולם לזכיין עוד לפני סיום הפרויקט, וכי התשלום ייעשה לפי "אבני דרך", דהיינו בשלבים, לפי התקדמות הפרויקט; בתמורה התחייב הזכיין לבצע שיפורים הנוגעים לסוג הקרונות ולעיצוב התוואי.

בספטמבר 2004 עודכן החוזה שוב, ונקבע בו כי אם יתמלאו תנאים מסוימים תשתתף המדינה במימון העלות של חידוש הציוד של הזכיין, לאחר עשר שנים מהפעלת הרכבת, לפי השיעורים שנקבעו. כמו כן נעשו שינויים בהתחייבויות המדינה כלפי הזכיין, במפרטים הטכניים וההנדסיים ובתנאי הערבויות שהיה על הזכיין לתת למדינה.

אף שהחלטות המינהלה לשאת ולתת עם הזכיין על החוזה לאחר שנחתם ולעשות בו שינויים - מקצתם מיד לאחר חתימתו - הן בעלות השפעות משפטיות וכספיות, הביקורת העלתה שהן לא הובאו לפני ההנהלות של משרדי התחבורה והאוצר ושל עיריית ירושלים כדי שידונו בהן ויאשרו אותן. אף לא נמצאו מסמכים המעידים שקודם שהוחלט לאפשר את המשא ומתן עם הזכיין על השינויים בחוזה נבדקו כל החלופות האפשריות לפתרון הבעיה ונבחנו ההיבטים הכלכליים, החוקיים והציבוריים של כל אחת מהן. למשרד מבקר המדינה לא הוצגו נתונים מרוכזים על השינויים שנעשו בחוזה - הערכות בדבר עלותם, השוואה בין הסיכונים שקיבלה עליה המדינה בהכנסתם לחוזה לבין הסיכונים שקיבלה עליה בחוזה המקורי והתמורה שנתן הזכיין למדינה בעקבות השינויים האלה.

מנתונים שאסף משרד מבקר המדינה עולה שגל הפיגועים בירושלים, שגרם לירידה במספר המשתמשים בתחבורה הציבורית, החל עוד לפני בחירת הזכיין והחתימה על החוזה אתו. הביקורת העלתה כי למרות זאת לא עשו משרדי האוצר והתחבורה, הערכה מחודשת לגבי אפשרויות ביצוע הפרויקט, לרבות העמידה בלוח הזמנים שנקבע לו.

2. לפי החוזה, היה על הזכיין להתחיל את עבודותיו עד סוף אוגוסט 2003, וניתנה לו אפשרות לדחות את מועד תחילת העבודות בשלושה חודשים; משך הזמן שנקבע להקמת הפרויקט היה 36 חודשים, כלומר עד סוף שנת 2006. כדי שהזכיין יוכל לקבל מהבנקים הלוואות למימון עבודותיו, היה עליו להציג לפניהם מסמכים ואישורים רבים. נמצא כי הצגת המסמכים הושלמה רק בינואר 2006, ועקב כך נדחה מועד סיום הפרויקט לפברואר 2009. נמצא כי הזכיין לא הגיש בזמן לרשויות (בהן עיריית ירושלים והמשרד להגנת הסביבה[[3]](#footnote-4)) תכניות לביצוע העבודות שהוא אחראי להן, כדי לקבל מהרשויות אישור לביצוען, והתכניות שהגיש לא כולן עמדו בדרישות ולא כולן התקבלו. בשל כל האמור לעיל אישרה המינהלה לזכיין שוב ושוב לדחות את המועדים שנקבעו לו לביצוע התחייבויותיו.

עוד נמצא כי בביצוע העבודות בשטח היו ליקויים טכניים, איכותיים ובטיחותיים, ועקב כך היה צורך בביצוע מחודש של עבודות שכבר נעשו. התמשכות העבודות סיכנה את קבלת המימון להמשך פעילות הזכיין וגרמה לשיבושי תנועה בירושלים. ביולי 2007, מועד סיום הביקורת, נדחה מועד סיום הפרויקט לאמצע 2010. במשרדי התחבורה והאוצר לא נמצאה הערכה של ההפסד שנגרם למשק בשל העיכובים בביצוע הפרויקט. רק במאי 2007 מינה החשכ"ל צוות לבדיקת טענות הצדדים בדבר מקור העיכובים והקשיים בביצוע הפרויקט ולהגיע לידי פתרון מוסכם בעניין. עד נובמבר 2007 לא הגיעו הצדדים לידי הסכמה.

3. הסכום שהוקצב להשתתפות המדינה בעלויות המוטלות על הזכיין רשום בתקציב הפיתוח של משרד התחבורה. נמצא כי בדברי ההסבר הנלווים להצעות התקציב של המשרד לא באו לידי ביטוי התחייבויות המדינה להבטיח את הכנסות הזכיין מהפעלת הרכבת ולהשתתף בתנאים מסוימים בעלות חידוש הציוד של הזכיין. עוד נמצא כי בביאור למאזן המדינה לא רשום ערכן הנכסי של זכויות המדינה בגין התשתיות שהזכיין אמור להעביר אליה בתום תקופת הזיכיון.

4. בעת אישור הפרויקט הוערך שיהיה על המדינה להשקיע כ-500 מיליון ש"ח בהכנת תוואי הרכבת. התברר שבשל תכנון לקוי לא הובאו בחשבון בהערכה זו העלויות של כמה עבודות שנעשו במסגרת הפרויקט, שחלקן אינן קשורות אליו ישירות. בשנת 2003 הוערכה עלות העבודות של המגזר הציבורי בפרויקט בכ-1.14 מיליארד ש"ח, סכום הגדול בכ-128% מהסכום בהערכה המקורית. עד יולי 2007 השקיעה המדינה בפרויקט כ-1.2 מיליארד ש"ח. לפי הערכה שעשה משרד התחבורה, ביולי 2007 הייתה עלות העבודות שנותר למדינה לבצע כ-100 מיליון ש"ח.

סיכום והמלצות

פרויקט הרכבת הקלה בירושלים הוא אחד ממיזמי התשתית הגדולים המתבצעים במדינה. הוא כולל מגוון רחב של עבודות בהיקף כספי גדול שנעשות באזור עירוני צפוף. הניסיון שנצבר בפרויקט מהווה לקח חשוב לפרויקטים דומים בעתיד, בעיקר על רקע מדיניות הממשלה להתמודדות עם בעיית הגודש בכבישים, בין השאר בדרך של העדפת התחבורה הציבורית. הממשלה החליטה, עוד בשנת 1999, שהקו הראשון של הרכבת יבוצע בשיתוף המגזר הפרטי בשיטת ה-.B.O.T. הביקורת העלתה כי לאחר שנחתם החוזה עם הזכיין נעשו בו שינויים כמה פעמים, ושינויים אלה הגדילו את התחייבויות המדינה כלפי הזכיין ואת הסיכונים הכספיים שקיבלה עליה בכל הנוגע לביצוע הפרויקט.

לדעת משרד מבקר המדינה, לפני החתימה על חוזה הזיכיון היה על המדינה להקפיד על בדיקה יסודית של הכרוך בחתימת החוזה מהבחינה הכלכלית, ההנדסית והמשפטית, כדי להבטיח שלאחר חתימתו כמעט לא יהיה צורך בשינויים, ולמנוע מצב שבו תיאלץ המדינה לשאת במקום הזכיין בסיכונים הכרוכים בביצוע חלקו בפרויקט ובנטל מימונו והקמתו. נוכח הבקשות החוזרות ונשנות של הזכיין לדחות את המועדים שנקבעו לו, היה על המינהלה להביא את הנושא לפני הגורמים הבכירים בגופים האחראים לפרויקט כדי שיבחנו את הסיבות לכך ואת השפעת הדחיות על המשך הפרויקט ויחליטו כיצד לפעול. יש לזכור שהתמשכות הפרויקט גורמת נזק כלכלי גדול למשק ומטרד למשקי הבית ולמגזר העסקי בעיר.

על משרד האוצר, משרד התחבורה, המינהלה והעירייה, האחראים לפרויקט, לבחון את הסיבות שהביאו לפיגור הגדול בביצוע הפרויקט ולהפיק מכך לקחים כדי למנוע פיגורים נוספים וגידול בעלויות בהמשך ביצועו ובביצוע פרויקטים דומים בעתיד.

על המדינה לבחון גם את אופן טיפולה בחלק הפרויקט שהיא הייתה אחראית לביצועו, שהביא לחריגות גדולות מתקציב המדינה המיועד לו.

מקובל להניח שאחד היתרונות של ביצוע פרויקט בשיטת ה-B.O.T. הוא שתקציב הפרויקט שבמימון המדינה המועבר לזכיין נקבע במכרז וידוע מראש, ולכן ההסתברות לחריגה מתקציב זה אמורה להיות נמוכה. ואולם ממצאי הביקורת מלמדים שההנחה לא עמדה במקרה זה במבחן המציאות. לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח הליקויים שהועלו לעיל בהשגת המימון על ידי הזכיין, בעבודות התכנון ובעבודות הביצוע של פרויקט הרכבת הקלה בירושלים, וההסתברות הגדולה לחריגות מתקציב המדינה שנקבע להשתתפות בעלויות הזכיין, על משרדי האוצר והתחבורה לבחון ללא דיחוי אם נכון להמשיך במודל העבודה הזה של שיתוף המגזר הפרטי בפרויקטים של פיתוח תשתיות, ואם כן - אילו שיפורים יש להנהיג במודל כדי שהמדינה תפיק ממנו יתרון.

♦

מבוא

באוגוסט 1997 החליטה הממשלה (החלטה מס' 2457) על מדיניות ארצית להתמודדות עם בעיית הגודש בכבישים, בכלל זה בירושלים, ועל העדפת התחבורה הציבורית. ביוני 1998 קיבלה הממשלה החלטה (מס' 3913) שכללה הכנת תכנית רב-שנתית להקמת מערכת הסעה המונית בירושלים, המשלבת רכבת קלה. באוגוסט 1999 החליטה הממשלה (החלטה מס' 132), בין היתר, להטיל על החשכ"ל למנות עד סוף דצמבר 1999 ועדת מכרזים בין-משרדית לפרסום מכרז. בעקבות ההחלטות האמורות הטילה הממשלה על משרד התחבורה ועל משרד האוצר לפרסם מכרז לביצוע השלב הראשון של הקמת הרכבת הקלה בשיתוף המגזר הפרטי בשיטת ה-B.O.T.[[4]](#footnote-5). כמו כן הוטל על "צוות תכנית אב לתחבורה" (להלן - הצוות), שהוא אחד מיחידות "העמותה לתכנון, לפיתוח ולשימור אורבני-ירושלים"[[5]](#footnote-6), להכין הצעת תכנית לקו הראשון של הרכבת הקלה, שאורכו יהיה 13.8 ק"מ, וזאת במסגרת פעילותו בתכנון מערכת הסעה המונית בירושלים.

פרויקט הרכבת הקלה בירושלים (להלן - הפרויקט) הוא הראשון מסוגו בארץ, והוא נועד להביא להפחתת הגודש בכבישים, לחיסכון בזמן הנסיעה, להגדלת פריון העבודה ופעילויות הפנאי ולהפחתת זיהום האוויר. זה פרויקט תשתית מורכב ביותר הכרוך בביצוע מגוון רחב של עבודות באזור עירוני צפוף, תוך הקפדה על בטיחות הנסיעה, שמירה על צירי תנועה פתוחים ומניעת מטרדי רעש וזיהום.

ועדת מכרזים בין-משרדית שהקים החשב הכללי שבמשרד האוצר (להלן - החשכ"ל) קבעה בשנת 1999 כי ביצוע הפרויקט יחולק בין המגזר הפרטי ובין המגזר הציבורי, כלהלן: המגזר הפרטי יהיה אחראי, בין היתר, להנחת המסילות ולהפעלת הרכבת, ואילו המגזר הציבורי (להלן - המדינה), המיוצג בעיקר על ידי משרד התחבורה ועיריית ירושלים (להלן - העירייה), יהיה אחראי, בין היתר, לפינוי מבנים מתוואי הרכבת, להעתקת תשתיות ולהקמת שני גשרים. עלות הפרויקט (למגזר הציבורי ולמגזר הפרטי יחד) הוערכה בכ-2.4 מיליארד ש"ח.באוקטובר 2002 בחרה ועדת המכרזים את קבוצת City Pass[[6]](#footnote-7) (להלן - הזכיין) להקמת הרכבת ולהפעלתה. בנובמבר אותה שנה חתם החשכ"ל[[7]](#footnote-8) עם הזכיין על חוזה זיכיון (להלן - החוזה).

בחוזה הוגדר הגוף המלווה את הפרויקט - "מינהלת תחבורה ציבורית בירושלים[[8]](#footnote-9) (להלן - המינהלה). לפי החוזה, המינהלה תהיה אחראית לפיקוח על ההוצאה לפועל של החוזה, לקשר עם הזכיין ולתיאום בין הגורמים המעורבים בפרויקט (משרדי ממשלה, העירייה, המשטרה, חברת החשמל ועוד). במרס 2003 מינה החשכ"ל נציגים ממשרדי התחבורה והאוצר ומהעירייה לחברי המינהלה; ליו"ר המינהלה מונה מר אלכס לנגר, המשנה למנכ"ל משרד התחבורה וראש מינהל היבשה. ביוני אותה שנה מינתה המינהלה צוות אשר ישמש "יחידת המהנדס" - יחידה שתפקידה לפקח על עבודות התכנון וההקמה של הזכיין ולעזור לו, במידת הצורך, בקידום תהליכי הרישוי וקבלת ההיתרים לביצוע העבודות.

משרד מבקר המדינה בדק לראשונה את הנושא בשנים 2002 ו-2003[[9]](#footnote-10), והעלה ליקויים בעיקר בתהליך קבלת ההחלטות בקשר לביצוע הפרויקט ובפיקוח והבקרה על תהליך זה. בחודשים מרס-יולי 2007 בדק משרד מבקר המדינה את ההוצאה לפועל של חוזה הזיכיון בין המדינה לבין הזכיין. הבדיקות נעשו במשרדי הצוות, במשרד התחבורה ובאגף התקציבים וביחידת החשכ"ל שבמשרד האוצר. בדיקות השלמה נעשו בעיריית ירושלים.

חוזה הזיכיון

החוזה המקורי

1. מענק הקמה: בשנת 2002 העריכו הצוות ויועציו את העלות של ביצוע חלקו של הזכיין בפרויקט ב-1.9 מיליארד ש"ח בערכים נומינליים. לפי החוזה תממן המדינה 1.4 מיליארד ש"ח   
(כ-263 מיליון אירו וכ-168 מיליון ש"ח) מהסכום האמור, והשתתפותה תשולם לזכיין כ"מענק הקמה" לאחר השלמת הפרויקט; תקופת הזיכיון תהיה 30 שנה.

2. רשת ביטחון: מלבד מענק ההקמה התחייבה המדינה בחוזה לתת לזכיין "רשת ביטחון" שנועדה להבטיח לו רמת הכנסה מזערית מהפעלת הרכבת הקלה אם הביקוש לנסיעות בה יהיה נמוך מהביקוש הצפוי לפי החוזה. בעניין זה נקבע בחוזה כדלקמן: אם הביקוש בפועל יהיה בין 50% ל-100% מהביקוש החזוי, יקבל הזכיין מהמדינה פיצוי בשיעור 62% מההפרש בין ההכנסות בפועל להכנסות הצפויות; ואם הביקוש בפועל יהיה קטן מ-50% מהביקוש החזוי, יקבל הזכיין פיצוי בשיעור 80% מההפרש בין ההכנסות האמורות. כמו כן נקבע בחוזה שאם הביקוש בפועל יהיה גדול מהביקוש החזוי, תקבל המדינה 25% מההפרש בין ההכנסות בפועל להכנסות הצפויות.

שינוי החוזה בשנת 2003

תשלום מענק ההקמה לפי "אבני דרך":כדי שיוכל הזכיין לבצע את חלקו בפרויקט, היה עליו לגייס הלוואות מבנקים, נוסף על מימון עצמי. בשלב המכרז סיפקו שני בנקים ישראליים כתבי כוונות בדבר מתן הלוואות לזכיין. ממסמכי הצוות עולה כי בעקבות ההתדרדרות בשוקי הכספים המקומיים והבין-לאומיים וההחמרה במצבה הפוליטי-כלכלי של ישראל בשנים 2002 ו-2003 (ראו להלן), הבנקים שהיו אמורים לתת לזכיין הלוואות למימון הפרויקט (להלן - הבנקים המלווים) הודיעו לזכיין מיד לאחר חתימת החוזה כי הם מתקשים לגייס כספים למימון הפרויקט. בעקבות זאת פנה הזכיין ביוני 2003 למינהלה בבקשה לבחון אפשרות לתת לו חלק ממענק ההקמה בתקופת ההקמה, לפי "אבני דרך" שייקבעו מראש, דהיינו בהדרגה, לפי התקדמות העבודות. לפי ניתוח שעשתה חברת TASC[[10]](#footnote-11) ביולי אותה שנה, נמצא שאם ישולמו לזכיין כ-50% מהמענק (כ-132 מיליון אירו שהם כ-656 מיליון ש"ח[[11]](#footnote-12)) לפי "אבני דרך", תפחת עלות הפרויקט לזכיין בסכום כולל של כ-12 מיליון אירו (שווה ערך ל-60 מיליון ש"ח, כ-4% מסך המענק); תשלום המענק לפי "אבני דרך" משמעותו העברת כמה מסיכוני ההקמה מהזכיין ומהבנקים המלווים למדינה. עם זאת, לפי אותו ניתוח, חשיפת המדינה לסיכון אמורה להיות מזערית; מנגנון אבני הדרך גם עשוי ליצור תמריץ להקדמת השלמתן של עבודות כיוון שכל חיסכון בעלויות המימון בגין הקדמת השלמתה של עבודה, הוא רווח לזכיין.

בישיבת המינהלה ב-19.8.03 הוחלט כי "תוקפו של ההסכם יותנה בכך שלא יהיו דרישות נוספות מטעם הזכיין או המממנים, ובמידה ויהיו דרישות כאלה המדינה לא תהיה מחויבת להסכם, ללא כל זכות פיצוי לזכיין". בעקבות החלטה זו חתם החשכ"ל עם הזכיין ב-27.8.03 על תוספת לחוזה, ובה הסכימה המדינה להקדים תשלום לזכיין בסך 132 מיליון אירו לפי "אבני דרך" (להלן - התוספת לחוזה). בתמורה התחייב הזכיין לבצע שיפורים הנוגעים לסוג הקרונות שיספק ולעיצוב התוואי (עלות שיפורים אלה הוערכה בכ-12 מיליון אירו).

לא נמצאו מסמכים ובהם הנימוקים להחלטת המינהלה לשאת ולתת עם הזכיין על שינוי תנאי החוזה. לפיכך אי-אפשר לוודא שההחלטה התקבלה לאחר שהובאו בחשבון חלופות אפשריות ונבחנו ההיבטים הכלכליים, החוקיים והציבוריים של כל אחת מהן.

בתשובת החשכ"ל מאוקטובר 2007 וכן בתשובת משרד התחבורה מנובמבר אותה שנה הוסבר למשרד מבקר המדינה כי באוגוסט 2003 עדיין לא הצליח הזכיין להגיע ל"סגירה פיננסית"[[12]](#footnote-13); כי בנקים זרים שבעת המכרז הביעו נכונות לתת לו הלוואות למימון הפרויקט, חזרו בהם בגלל התגברות הפיגועים בירושלים; וכי בעקבות זאת ובהתחשב בנזק הציבורי שעלול להיגרם מביטול המכרז או הקפאתו, החליטה המינהלה לשאת ולתת עם הזכיין.

משרד מבקר המדינה מעיר שקודם ביצוע שינויים כל כך משמעותיים בחוזה שנחתם עם הזכיין, ראוי היה שהגופים האחראים לפרויקט מטעם המדינה יעשו עבודת מטה שיטתית, ובכלל זה יקיימו תהליך קבלת החלטות מסודר ומתועד, שיבטיח את שקיפות ההחלטות ובחינה מעמיקה של חלופות למציאת החלופה המועדפת. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה דרך פעולה לקויה זו של משרדי האוצר והתחבורה ושל המינהלה.

שינוי החוזה בשנת 2004

1. לאחר שהמדינה והזכיין חתמו על תוספת לחוזה באוגוסט 2003, דרשו הבנקים המלווים שוב לשנות את החוזה כתנאי למתן ההלוואות לזכיין. הבנקים נימקו זאת בתוצאות של בדיקה שהזמינו מיועץ בין-לאומי בתחום התחבורה, ולפיהן בשל המצב הביטחוני בירושלים יהיה הביקוש לנסיעות ברכבת הקלה נמוך בכ-38% מהביקוש שעל בסיסו נחתם החוזה.

עקב כך קיימה המינהלה משא ומתן עם הזכיין ועם הבנקים, ובספטמבר 2004 חתם החשכ"ל בשם המדינה עם הזכיין על עדכון לחוזה (להלן - החוזה המעודכן). בחוזה המעודכן נקבע בין השאר כדלהלן:

(א) רשת הביטחון שניתנה לזכיין בחוזה המקורי תורחב: תוקם קרן לחידוש הציוד של הזכיין, והמדינה תשתתף במימונה, אם שיעור הביקוש השנתי לנסיעות ברכבת במשך עשר השנים הראשונות להפעלתה יהיה קטן ב-20% מהשיעור החזוי; השתתפות זו תוגבל ל-15 מיליון אירו. ככל שיקטן שיעור הביקוש בפועל לעומת השיעור החזוי, כך תגדל השתתפות המדינה, עד שיעור ביקוש של 50% מהשיעור החזוי, שבו יהיה סכום ההשתתפות כ-34 מיליון אירו. אם במשך שנתיים רצופות יהיה הביקוש קטן מהביקוש החזוי ב-80% או יותר, יוכל כל צד לבטל את החוזה, לפי תנאים שנקבעו.

(ב) אם הביקוש בפועל יהיה גדול מהביקוש החזוי, ישלם הזכיין למדינה 33% מההכנסות, במקום 25% מהן, כפי שנקבע בחוזה המקורי.

(ג) בחוזה נעשו שינויים בכמה עניינים נוספים, ובהם התחייבויות המדינה כלפי הזכיין בתחום התחבורה, מפרטים טכניים והנדסיים, תנאי הערבויות, השגת אישורים והיתרי בנייה, עלויות ישירות והגנה על ריבית הבסיס.

שינויים אלה הגדילו את התחייבויות המדינה כלפי הזכיין ואת הסיכונים הכספיים שקיבלה עליה בכל הנוגע לביצוע הפרויקט.

משרד התחבורה הסביר למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2007, כי בחוזה המעודכן נקבע שהמדינה תשתתף בחידוש הציוד של הזכיין רק אם הכנסותיו יפחתו במידה ניכרת מההכנסות הצפויות, דבר שימנע ממנו לממן את חידוש הציוד; וכי לדעת המינהלה, מתן כספים לחידוש הציוד הוא הדרך הנכונה לסייע לזכיין, מה גם שהציוד ייוותר בישראל ויעבור לבעלות המדינה. הוא ציין שעל פי חישוב המביא בחשבון תרחיש שבו הביקוש לנסיעות ברכבת במשך כל עשר השנים הראשונות של פעילותה יהיה קטן בקרוב ל-50% מהביקוש החזוי, העלות המרבית של השתתפות המדינה בחידוש הציוד תהיה כ-157 מיליון ש"ח. לדעתו, תרחיש זה הוא קיצוני וההסתברות שיתגשם קלושה.

נמצא כי בשנים 2003 ו-2004 אמנם בדקה המינהלה את טענות הבנקים המלווים בעניין הקושי לסייע לזכיין בהלוואות למימון הפרויקט, תוך השוואת תנאי החוזה המקורי עם התנאים הנדרשים לצורך מתן ההלוואות לזכיין. ואולם בידי המינהלה לא היו נתונים והערכות כספיות מרוכזים בדבר כלל השינויים שנעשו בעדכון לחוזה כאמור לעיל, המשווים את היקף הסיכונים שהמדינה קיבלה עליה בחוזה המעודכן לאלה שקיבלה עליה בחוזה הקודם, בין היתר בהתחשב בתמורה שקיבלה מהזכיין. נתונים ותחשיבים כאלה נדרשים לשם בחינת השפעתם של השינויים בחוזה על הפרויקט מהבחינה הכלכלית.

משרד מבקר המדינה העיר לגורמים האחראים לפרויקט מטעם המדינה, כי נוכח האפשרות, ולו גם הקלושה ביותר, שהמדינה תידרש להוציא סכומים גדולים מאוד למימוש התחייבויותיה כלפי הזכיין, עליהם לאמוד את העלויות של כל ההתחייבויות שקיבלה עליה המדינה בנוגע לביצועו, תוך בחינת תרחישים שונים וההסתברות שיתממשו. הערכת העלויות האלה תאפשר להציג למקבלי ההחלטות נתונים מהימנים בדבר עלות הפרויקט ולהיערך מהבחינה התקציבית לכל תרחיש.

הביקורת העלתה שההחלטה לאשר תוספת לחוזה שהתקבלה בשנת 2003 וההחלטה בדבר עדכון החוזה שהתקבלה בשנת 2004 עם הזכיין - החלטות שהיו להן השפעות משפטיות וכספיות על כל הפרויקט - לא הובאו לפני ההנהלות של משרדי התחבורה והאוצר ושל עיריית ירושלים כדי שידונו בהן ויחליטו אם לאשרן. משרד מבקר המדינה העיר לכל הגורמים המעורבים בפרויקט כי אף שלחברי המינהלה יש סמכות להחליט בנושאים הקשורים לחוזה, ראוי היה שהחלטות מהסוג האמור יובאו לפני הדרגים הגבוהים ביותר בגופים האמורים, תוך הצגת העלות והתועלת של כל אחת מאפשרויות הפעולה.

משרד התחבורה הודיע למשרד מבקר המדינה כי בימים אלה הוא עושה עבודת מטה על מנת לאמוד את כל ההתחייבויות הכרוכות בביצוע הפרויקט שקיבלה עליה המדינה, וכי העבודה תוצג לפורום מקבלי ההחלטות הרלוונטי.

2. בדיקת הסיבות שהביאו לשינויים שנעשו בחוזה העלתה כי המניע לשינויים אלה - הירידה הצפויה במספר המשתמשים בתחבורה הציבורית עקב פיגועים - היה קיים עוד לפני בחירת הזכיין וחתימת החוזה אתו בסוף שנת 2002, מאחר שהפיגועים החלו עוד באוקטובר 2000.

הדעת נותנת שהזכיין ידע על הירידה בביקוש לתחבורה הציבורית עקב הפיגועים שהחלו עוד באוקטובר 2000 והפיגועים שהיו בשנים 1995-1997, והביא זאת בחשבון כאשר ביקש בהצעתו לתת לו "מענק הקמה" בסכום האמור לעיל. ואולם גם אם לא היה ער לכך, נוכח ניסיון העבר פיגועים אפשריים הם חלק מהסיכון העסקי שהיה עליו להביא בחשבון כאשר החליט להשתתף במכרז לביצוע הפרויקט.

במשרדי האוצר והתחבורה, האחראים לביצוע הפרויקט, לא נמצאו מסמכים המעידים שהם עשו הערכה מחודשת בכתב לגבי היבטים שונים של הפרויקט וחלופות לביצועו, לרבות לוח הזמנים לביצועו, מנקודת המבט של המשק. במיוחד היה מקום לבחון את הסובסידיה הממשלתית הנדרשת להקמתו והפעלתו של הפרויקט, הניתנת באמצעות רשת הביטחון שנפרסה להבטחת הכנסותיו של הזכיין.

משרד התחבורה מסר למשרד מבקר המדינה כי בתחזיות בדבר הביקוש לתחבורה הציבורית ששימשו בסיס לבדיקת כדאיותו הכלכלית של הפרויקט הובאה בחשבון, בין היתר, השפעת גל הפיגועים שהיה בשנים 1995-1997 על הביקוש לתחבורה הציבורית; וכי לדעתו, לא היה מקום לבדוק את התחזיות נוכח גל הפיגועים שהיה בשנים 2002 ו-2003, משום שבדרך כלל השפעת אירועי טרור על המשתמשים בתחבורה הציבורית היא זמנית בלבד.

עוד בדוח 54ב של מבקר המדינה, שפורסם במאי 2004[[13]](#footnote-14), צוין כי הצוות שהיה אמור להכין את הפרקים הראשונים של הבדיקה הכלכלית הנדרשים לפי נוהל פרויקטים תחבורתיים (פר"ת)[[14]](#footnote-15), לא צירף אותם לדוח הבדיקה הכלכלית שהועבר למשרד התחבורה ולמשרד האוצר. בהיעדר פרקים אלה לא היה יכול משרד מבקר המדינה לבחון אילו נתונים נלקחו בחשבון בבדיקת הכדאיות הכלכלית, ומה הייתה השפעתם על המסקנה בעניין הכדאיות של חלופת הרכבת הקלה.

נוכח העובדה שמדובר בפרויקט עתיר הון ומורכב מהסוג הנדון, ונוכח דרישות הזכיין שהתבססו על החמרה במצב הביטחוני, היה על משרדי האוצר והתחבורה לבחון היטב עוד ב-2003 את ההשפעה של המצב הביטחוני על ביצוע הפרויקט, לרבות היכולת לעמוד בלוח הזמנים שנקבע לביצועו, ולקבל החלטות בדבר דרך הפעולה הרצויה.

מימון הפרויקט

1. תקציב הפרויקט: תקציב המדינה המיועד לפרויקט הרכבת הקלה בירושלים רשום בתקציבי הפיתוח השנתיים של משרד התחבורה. משרד מבקר המדינה בדק את אופן רישומו של תקציב הפרויקט.

(א) משרד האוצר ביקש מוועדת הכספים של הכנסת לכלול בתקציב משרד התחבורה לשנת 2002 הרשאה להתחייב בסך 1.4 מיליארד ש"ח עבור מענק ההקמה שהמדינה הייתה אמורה לשלם לזכיין לפי החוזה. הבקשה נדונה ואושרה בישיבת ועדת הכספים של הכנסת בנובמבר 2002. הביקורת העלתה שלא הוצג לפני הוועדה הסכום המלא של ההרשאה עבור מענק ההקמה: לפי מכתב מינואר 2003 שכתב חשב משרד התחבורה אל רכז התחבורה באגף התקציבים שבמשרד האוצר, היה הסכום הכולל של המענק באותו חודש כ-1.49 מיליארד ש"ח. זאת ועוד - לפי החוזה, סכום המענק חייב גם במע"מ ביום התשלום, ולכן היה צריך להוסיף להרשאה 270 מיליון ש"ח וגם 21 מיליון ש"ח בגין הפרשי שער צפויים. לפיכך הסכום הכולל של ההרשאה היה צריך להיות כ-1.781 מיליארד ש"ח. כלומר הסכום שיועד למענק ההקמה בתקציב הפרויקט היה קטן מהנדרש בכ-380 מיליון ש"ח.

משרד התחבורה הסביר למשרד מבקר המדינה כי אי-תקצוב המע"מ והפרשי השער בשנת 2002 נבע מטעות סופר; אך תקצובם כבר הוסדר, ויתרת ההתחייבות למענק ההקמה הרשומה בתקציב המדינה לשנת 2007 היא 1.654 מיליארד ש"ח.

(ב) חשוב מאוד שהסיכונים הכרוכים בפרויקט שבאחריות המדינה יהיו ידועים לחברי ועדת הכספים של הכנסת בבואם לאשר תקציבים לפרויקט. לכן יש להציג להם מסמכים ובהם דברי הסבר בדבר היקף הסיכונים, הסבירות שיתממשו והשפעתם על תקציבי המדינה העתידיים. את הסיכונים יש לאמוד מחדש מפעם לפעם, שכן נסיבות כלכליות ואחרות עשויות להשתנות, ובעקבות זאת יש לעדכן את דברי ההסבר האמורים.

(1) בבקשת משרד האוצר מיו"ר ועדת הכספים של הכנסת לכלול בתקציב לשנת 2002 הרשאה להתחייב עבור מענק ההקמה שהמדינה הייתה אמורה לשלם לזכיין לפי החוזה, תוארה רשת הביטחון שנועדה להבטיח לזכיין הכנסה מזערית אם הביקוש לנסיעות ברכבת יהיה קטן מהביקוש הצפוי. הביקורת העלתה שלבקשה זו לא צורפו אומדנים של הסכומים שיהיה על המדינה לשלם אם יתממשו תרחישים שונים. יצוין כי דיון הוועדה בבקשה האמורה התקיים בנובמבר 2002, בעת התגברות הפיגועים ובעקבותיהם הטענות בדבר ירידה צפויה בביקוש לתחבורה הציבורית. עוד העלתה הביקורת שבדברי ההסבר להצעות התקציב השנתיות של משרד התחבורה לא נאמר דבר בעניין רשת הביטחון.

(2) כאמור, בחוזה המעודכן מספטמבר 2004 התחייבה הממשלה להשתתף בקרן לחידוש הציוד בתקופת הזיכיון, אם יהיה מספר הנוסעים ברכבת קטן ב-20% לפחות ממספרם על פי תחזית הביקוש. בישיבה שקיימה ועדת הכספים של הכנסת בפברואר 2005 לצורך אישור העדכון, מסר סגן החשכ"ל שהסכום המרבי של השתתפות המדינה בקרן לחידוש הציוד יכול להגיע, כאמור, ל-157 מיליון ש"ח בעשר שנים. עם זאת נמצא כי גם נתון זה לא הובא בדברי ההסבר להצעות התקציב של משרד התחבורה.

משרד מבקר המדינה העיר למשרדי האוצר והתחבורה כי יש להציג לפני ועדת הכספים של הכנסת ובדברי ההסבר להצעות התקציב של משרד התחבורה אומדן של הסכומים שהמדינה תידרש לשלם אם יתממשו סיכונים שקיבלה עליה בחוזה. בלא הצגת אומדן כזה הצגת עלותו של פרויקט הרכבת הקלה בירושלים לוקה בחסר[[15]](#footnote-16).

באוקטובר 2007 הודיע סגן הממונה על אגף התקציבים במשרד האוצר למשרד מבקר המדינה, כי בעתיד יובא בדברי ההסבר לתקציב המדינה אומדן סביר של הסכום שתידרש המדינה לשלם אם יהיה עליה לממש את התחייבותה להבטיח את הכנסת הזכיין בפרויקט הרכבת הקלה בירושלים ובפרויקטים דומים לו.

(ג) בביאור מס' 1 לדוחות הכספיים של הממשלה ליום 31.12.06 צוין כי בשיטת הרישום החשבונאי המקובלת בישראל ערכן הנכסי של זכויות המדינה הנוגעות לפרויקטים שנעשים בשיטת ה-B.O.T. אינו נרשם במאזן הזכויות וההתחייבויות של המדינה. בביאור מוזכרים רק כמה מהנכסים שבוצעו בשיטה זו ולמדינה יש זכויות בהם. הביקורת העלתה שפרויקט הרכבת הקלה בירושלים אינו כלול בנכסים אלה.

בנובמבר 2007 הודיע החשכ"ל למשרד מבקר המדינה כי התקינה הבין-לאומית בתחום זה היא דלה, וכי אגפו מגבש, על פי תכנית העבודה לשנת 2008, כללים לאומדן ערכן של הזכויות האמורות ולהצגתן בדוחות הכספיים.

בביאור 15 לדוחות האמורים, שכותרתו "התחייבויות תלויות והתקשרויות", מובאת בצד ההתחייבויות הנוגעות לפרויקטים המבוצעים בשיטת ה-B.O.T. היתרה הכוללת של ההתחייבויות לסוף השנה - 2.2 מיליארד ש"ח - ומוזכרות "תשתיות לתחבורה ציבורית מסילתית (רכבות קלות)", אך ללא פירוט.

מקובל להניח שאחד היתרונות של ביצוע פרויקטים בשיטת ה-B.O.T. הוא שתקציב הפרויקט שבמימון המדינה המועבר לזכיין נקבע במכרז וידוע מראש, ולכן ההסתברות שבביצוע הפרויקט תהיה חריגה מתקציב זה נמוכה. סגן הממונה על התקציבים שבמשרד האוצר הסביר למשרד מבקר המדינה שאמנם בשיטת מימון זו הזכיין אמור לשאת בחלק מסיכוני ההקמה, אך הסכמי הזיכיון, ובייחוד ההסכמים הנוגעים לפרויקטים רחבי היקף, כוללים מנגנון של חלוקת סיכונים בין המדינה לבין הזכיין, ומשמעות הדבר היא שייתכן שהמדינה תידרש לשאת בחלק מהעלויות הלא צפויות שייווצרו במהלך ביצוע הפרויקט. הדבר מלמד שבפועל שיתוף המגזר הפרטי בפרויקטים של פיתוח תשתיות ציבוריות אינו מבטיח אי-חריגה מתקציב המדינה, ויש שהוא אף מחריף את הבעיה. לפיכך הוא הוסיף כי יש לבחון את הכדאיות של המשך ביצועם של פרויקטים מסוג זה בשיתוף המגזר הפרטי.

2. עלות העבודות שהמדינה אחראית לביצוען: עלות העבודות שהמדינה אחראית לביצוען נאמדה באוגוסט 2000 בכ-500 מיליון ש"ח. סכום זה אמור להיות ממומן מתקציבי משרד התחבורה ועיריית ירושלים והוא נועד להסרת מטרדים ולהעתקת תשתיות מתוואי הרכבת ולתשלום פיצויים לבעלי מבנים שפונו מהתוואי. בנובמבר 2002, בעת שאגף התקציבים במשרד האוצר ביקש מוועדת הכספים של הכנסת לאשר את תקצוב ההרשאה להתחייב בגין מענק ההקמה (ראו לעיל), הוא ציין שהסכום האמור הוא הסכום הנדרש למימון חלקה של המדינה בפרויקט.

הביקורת הקודמת בעניין זה העלתה כי האומדן מאוגוסט 2000 התבסס על תכנון ראשוני ולא מדויק: כבר בשנת 2003 העריכו הגופים האחראים לפרויקט שעלותן הכוללת של העבודות שהמדינה אחראית לביצוען תסתכם בכ-1.14 מיליארד ש"ח, סכום הגדול   
בכ-128% בערכים נומינליים מהסכום שנקבע באומדן האמור. הסיבה להבדל בין הסכומים היא שבתכנון הראשוני של הפרויקט לא הובאו בחשבון כמה גורמים, ובהם גידול בעלות הקמתו של הגשר בכניסה לירושלים, שהיה אחד הפרויקטים הנלווים לפרויקט (מכ-81 מיליון ש"ח לכ-200 מיליון ש"ח); עלות כריית מנהרה לרכב פרטי בכיכר צה"ל (כ-120 מיליון ש"ח); עלות הוספתם של חניוני "חנה וסע" לאורך הקו הראשון (כ-130 מיליון ש"ח); עלות פיתוחו של מרכז העיר (105 מיליון ש"ח) - בסך הכול כ-474 מיליון ש"ח. יתר הגידול בעלות הפרויקט נבע מעלייה בהוצאות על תכנון, ניהול ופיקוח ומעלייה במחירי תשומות לבניית תשתיות[[16]](#footnote-17). הביקורת העלתה שאמנם חלק מהעבודות שגרמו לעלויות הנוספות, אינן קשורות ישירות לפרויקט, אך הוחלט לבצען כחלק מההשקעה הציבורית בפיתוח העיר שנלווה לפרויקט הרכבת הקלה.

משרד התחבורה מסר למשרד מבקר המדינה כי "החשיבות וההחלטה לקדם מרכיבים משלימים נוספים לא הייתה ידועה בעת עריכת הבדיקה הכלכלית", וכי "הצורך בביצוע מרכיבים אלו נוצר תוך כדי התקדמות תכנון הפרויקט ולאור דרישות הגופים המלווים המאשרים את התקדמותו". המשרד הוסיף כי "אלמנטים נוספים אלו אינם נדרשים כצורך ישיר של בניית קו ראשון של רכבת קלה, אולם נדרשו ואושרו ע"י המגזר הציבורי כאלמנטים משלימים לפרויקט כולו".

בדוח שנתי 54ב (עמ' 739) צוין כי "לא נמצאו מסמכים המוכיחים שהתקיים דיון בדרג בכיר, כולל דיון עם מנכ"ל המשרד ומנכ"ל משרד האוצר, כדי לבחון את הסטיות הגדולות מן האומדן ואת השפעתן על הוצאות המגזר הציבורי בפרויקט".

עוד נאמר באותו דוח (עמ' 737-738) שבשנים 1999-2002 השקיעה המדינה כ-461 מיליון ש"ח בתכנון הפרויקט ובביצועו. לפי נתונים של משרד התחבורה ושל העירייה, ההוצאה של המדינה על הפרויקט בפרק הזמן ינואר 2003 - יולי 2007 הסתכמה בכ-668 מיליון ש"ח, ובסך הכול היא כבר השקיעה בפרויקט כ-1.2 מיליארד ש"ח[[17]](#footnote-18). לפי הערכה שעשה המשרד, ביולי 2007 הייתה עלות העבודות שנותרו למדינה לבצע כ-100 מיליון ש"ח. מכאן שההוצאות על העבודות שבאחריות המדינה, שבעת אישור הפרויקט הוערכו ב-500 מיליון ש"ח, גדלו עד אותו חודש בכ-140% בערכים נומינליים, ושיעור הגידול עלול להגיע לכדי כ-160% בערכים נומינליים עם תום העבודות שאמורות להיעשות במימון המדינה.

לדעת משרד מבקר המדינה הגידול הרב שחל בעלות ביצוען של העבודות שבמימון המדינה לעומת האומדן המקורי המאושר מצביע על ליקויים משמעותיים בתכנון הפרויקט: בתכנון לא הובאו בחשבון כל העבודות הנלוות, והדבר גרם להערכת חסר של עלות הפרויקט.

השגת המימון שבאחריות הזכיין ("הסגירה הפיננסית")

1. על פי תנאי החוזה, "המועד הקובע" הוא המועד שבו על הזכיין להשיג את כל המסמכים המפורטים בחוזה, ועל כל פנים לא יאוחר מתשעה חודשים לאחר יום חתימת החוזה, כלומר, 30.8.03. כמו כן ניתנה לזכיין אפשרות לדחות את המועד בשלושה חודשים. מהזכיין נדרשו בין היתר המסמכים האלה: מסמכים על החברה שלו, החוזה בין הזכיין לקבלן המבצע, הסכמים עם הספקים, ביטחונות וערבויות, הסכמי מימון וביטוחים. השלב שבו הציג הזכיין את כל המסמכים והמינהלה קיבלה מהבנקים המלווים אישור שמולאו כל התנאים שנקבעו בהסכמי המימון בינם לבין הזכיין וביכולתו לקבל מהם את המימון הדרוש לו מכונה "סגירה פיננסית". "המועד הקובע" הנקוב בחוזה הזיכיון חופף את המועד שנקבע בו לסגירה הפיננסית. משך הזמן שנקבע לביצוע התכנון וההקמה של הפרויקט, עד תחילת הפעלת הרכבת, היה 36 חודשים מהמועד הקובע, כלומר עד סוף 2006.

ממסמכי הצוות עולה כי בשל הקשיים שהערימו הבנקים המלווים על מתן ההלוואות לזכיין (ראו לעיל בפרק "חוזה הזיכיון") אישרה המינהלה בספטמבר 2004 לדחות את המועד הקובע   
ל-24.11.04 (בעניין זה ראה להלן). בעקבות עדכון החוזה שנעשה באותו חודש חתמו הבנקים והזכיין בפברואר 2005 על הסכם מימון, ולפיו הבנקים מסכימים עקרונית לתת לזכיין את ההלוואות הדרושות לו להקמת הפרויקט.

2. נוסף על דרישות הבנקים המלווים מהזכיין עקב המצב הביטחוני והחשש מירידה בביקוש לתחבורה ציבורית, הם הודיעו לזכיין שיסכימו לתת לו את ההלוואות הדרושות לו רק לאחר שיקבל את היתרי הבנייה לפרויקט. עקב דחיות בקבלת היתרי הבנייה (ראו להלן) הושגה הסגירה הפיננסית רק בינואר 2006 - יותר משנתיים לאחר המועד שנקבע בחוזה המקורי - ואז נקבע שמועד סיום הפרויקט יהיה פברואר 2009.

אחד היתרונות שהמדינה מפיקה מביצוע פרויקטים בשיטת ה-B.O.T. הוא שחלק מהאחריות לביצוע הפרויקט, לרבות השגת הכספים הדרושים לכך, מועבר מהמדינה לזכיין. מהמתואר לעיל (עמ' 1190) עולה כי המדינה המשיכה לשאת ולתת עם הזכיין ועם הבנקים המממנים, לאחר חתימת החוזה, על התנאים למתן ההלוואות, דבר אשר הביא לשינויים בחוזה, שגרמו להגדלת הסיכונים שהיא לקחה על עצמה. על כן יש לבחון מחדש מהי הדרך הראויה לעיגון התחייבויותיהם של הבנקים בחוזה, כדי לוודא שביכולת הזכיין לגייס את כל הכספים הדרושים לו לביצוע העבודות שהוא אחראי להן.

כמו כן על המדינה לוודא שבמכרזים לקבלת זיכיון בפרויקטים המבוצעים בשיטות שבהן הזוכה בונה את הפרויקט דוגמת שיטת ה-B.O.T. ובחוזים הנחתמים בעקבותיהם, נקבעים אמצעי אכיפה שיינקטו כלפי הזכיין אם לא יעמוד בתנאי החוזה בכלל ובתנאים הנוגעים להשגת המימון בפרט.

משרד מבקר המדינה העיר לכל הגופים האחראים לפרויקט מטעם המדינה כי עליהם ללמוד את הסיבות לעיכוב הגדול ב"סגירה הפיננסית" ולהפיק מכך לקחים כדי למנוע את הישנות הדבר בפרויקטים אחרים. מן הראוי היה לבחון באורח מעמיק, לפני חתימת החוזה, את מהימנות ההתחייבויות שנתנו בנקים לגופים שהשתתפו במכרז, כדי למנוע מצב שבו יחסר לזכיין מימון להמשך ביצוע חלקו בפרויקט, והמדינה תיאלץ לשאת גם בחלק מהעלויות והסיכונים שהוא היה אמור לשאת בהם.

ממלא מקום מנהל הצוות הסביר למשרד מבקר המדינה כי לאחר הסגירה הפיננסית קיים הצוות תהליך הפקת לקחים, וחלק גדול מהלקחים שהופקו יושמו במכרזים אחרים של המדינה; ואולם הוא לא הציג כל מסמך בעניין זה. משרד מבקר המדינה העיר לגופים האחראים לפרויקט מטעם המדינה כי תהליך הפקת לקחים צריך להיות מלווה במסמכים המפרטים את הפגמים שהתגלו, את הלקחים שהופקו ואת ההחלטות שהתקבלו.

משרד התחבורה הודיע למשרד מבקר המדינה שמוסכם כי יש לבצע עבודת הפקת לקחים מסודרת על מנת ללמוד ולתקן לקראת הפרויקטים הבאים, וכי הוא פועל ליישום הלקחים מפרויקט מורכב זה, על מנת לשפר את תהליכי המכרז וההתקשרות בפרויקטים הבאים.

אגף התקציבים הודיע למשרד מבקר המדינה כי נוכח הדרך שבה מתנהל הפרויקט אכן בכוונתו להכין מסמך הפקת לקחים המצביע על הפגמים שהתגלו הן בהתנהלות הפרויקט והן בשיטת המימון שנבחרה.

ביצוע הפרויקט

1. תכנון העבודות: לזכיין המבצע פרויקט בשיטת ה-B.O.T. יש תמריץ לעמוד בלוחות הזמנים שנקבעו לו לביצוע הפרויקט, משום שהוא מעוניין ליהנות מוקדם ככל האפשר מתזרים מזומנים חיובי, המקטין את עלויות המימון שלו. הזכיין צירף להצעה שהגיש במכרז תכנית עבודה ובה פירוט של שלבי הפרויקט ולוחות זמנים לביצועם. תכנית העבודה נכללה בחוזה הזיכיון שנחתם בשנת 2002. על הזכיין היה להגיש את התכניות המפורטות ליחידת המהנדס (ראו לעיל) כדי שתבדוק אותן ותאשר שהן מתאימות לפרויקט, כמו שנקבע בחוזה ובנספחיו. לאחר קבלת אישור היחידה לתכניות, היה הזכיין אמור להגישן לרשויות המאשרות (בהן עיריית ירושלים, חברת החשמל והמשרד להגנת הסביבה) כדי שיאשרו אותן וייתנו לו היתרים לבצע את העבודות.

נמצא כי בסוף שנת 2002, מיד לאחר חתימת החוזה, דנו הצדדים בשינויים בפרויקט, בהם שינויים באורך הקרונות, במיגונם ובעיצובם. כמה מהשינויים נדרשו בעקבות השינוי במצב הביטחון בירושלים, כמתואר לעיל, וכמה מהם נדונו בעקבות הצעות לשיפורים שהעלו הצדדים. בשל כך התעכב התכנון המפורט של הפרויקט.

בסוף דצמבר 2003, כשנה לאחר החתימה על חוזה הזיכיון, אישרה המינהלה את בקשת הזכיין לדחות את המועד הקובע ל-28.2.04 ו"לנהל אתו מו"מ על התכנון". ב-28.2.04, לאחר ישיבה עם נציגי הזכיין, הסכימה המינהלה לאפשר לזכיין לדחות את המועד הקובע ל-30.6.04.

בישיבת המינהלה ביולי 2004 אושרה בקשה נוספת של הזכיין לדחות את המועד הקובע, והמועד נדחה ל-15.9.04. בישיבת המינהלה צוין בין היתר שבקשת הזכיין להארכת לוח הזמנים להקמת הפרויקט תאושר "אם יתאמץ מאוד בתהליך התכנון לקבלת היתרי בנייה". בעדכון לחוזה מספטמבר 2004 שונה המועד הקובע ל-24.11.04 וניתנה אפשרות להארכה נוספת.

בעקבות חתימת הזכיין על הסכם המימון עם הבנקים בפברואר 2005 (ראו לעיל) אישרה לו המינהלה ארכה נוספת להגשת התכניות לשם קבלת היתרי בנייה, והמועד האחרון להגשת ההיתרים נדחה לסוף שנת 2005, "בכפוף לעמידה באבני דרך ע"פ לו"ז".

באמצע שנת 2005 הציג הזכיין למינהלה את לוחות הזמנים שהכין להגשת בקשותיו להיתרי בנייה כדי לצמצם את הפיגורים בביצוע הפרויקט. מסיכום דיון שהתקיים באוקטובר אותה שנה בהשתתפות אנשי המינהלה ואנשי הזכיין, שנועד לבחון את יכולת הזכיין לעמוד בלוחות הזמנים שהוא עצמו קבע להגשת בקשותיו להיתרי הבנייה, עולה שהתכניות שהכין עד אותו מועד לא עמדו בדרישות הגופים המאשרים, ולכן לא היה אפשר לקבל על פיהן היתרי בנייה. העיכובים הרבים בהגשת התכניות לשם קבלת היתרי בנייה חייבו את הזכיין להציג למינהלה לוחות זמנים מתוקנים להגשת בקשותיו להיתרים. הזכיין טען שעיכוב עבודת התכנון נבע בחלקו משינויים בדרישות רשויות המדינה בנוגע לעיצוב הרכבת והתוואי שלה. מנכ"ל העירייה הציע הצעות לזירוז מתן ההיתרים (כגון קבלת בקשות חלקיות של הזכיין למתן היתרי בנייה).

מפרוטוקול ישיבת המינהלה שהייתה באמצע נובמבר 2005 עולה שאחד התנאים העיקריים לקבלת היתרי בנייה הוא הגשת התכניות לאישור המשרד להגנת הסביבה. בפרוטוקול צוין כי "קיימת בעיה שהזכיין עוד לא הכין שום חומר למשרד לאיכות הסביבה".

מפרוטוקול ישיבת המינהלה ונציגי הזכיין שהייתה בסוף נובמבר 2005 עולה כי הזכיין הגיש לעירייה את הבקשות הרשמיות להיתרי בנייה בשלושה אזורים ראשונים, אך ראש יחידת המהנדס טען כי לוח הזמנים לביצוע העבודה שהציג הזכיין יומרני מאוד.

גם לאחר מכן, כמעט בכל אחת מישיבות המינהלה, הועלו טענות על אי-עמידת הזכיין בתכנית העבודה ובלוח הזמנים שנקבע לו. לדוגמה, בסיכום ישיבת המינהלה שהתקיימה באפריל 2006 ציין ראש יחידת המהנדס שהזכיין לא השלים את התכנון המפורט, וש"תכנית העבודה שבהצעת הזכיין, קרסה".

מהמתואר לעיל עולה שהמינהלה אישרה בקשות חוזרות ונשנות של הזכיין לדחיית המועדים שנקבעו לו למילוי התחייבויותיו בתכנון הפרויקט. לדעת משרד מבקר המדינה, על הגופים האחראים מטעם המדינה לביצוע הפרויקט לבחון את הסיבות למצב שבו המינהלה אישרה בקשות חוזרות ונשנות של הזכיין לדחיית המועדים שנקבעו לו למילוי התחייבויותיו הנוגעות לתכנון הפרויקט, כדי להפיק לקחים ולמנוע את המשך הנזקים שגורמות דחיות אלו לקופה הציבורית ולרווחת הציבור.

2. ביצוע העבודות:עבודות הזכיין בשטח החלו במאי 2006. בפרוטוקול ישיבת המינהלה שהתקיימה בספטמבר אותה שנה צוין שהזכיין החל בעבודות בשדרות הרצל, "אך לא באופן שיש בו לצמצם את הפיגור הרב בו הוא נמצא". בדצמבר אותה שנה פנה המשנה למנכ"ל העירייה אל מנכ"ל הזכיין במכתב ובו ציין ש"מתנהלים כיום שלושה אתרי עבודה... אך בפועל מתנהלים האתרים הללו בעצלתיים"; המשנה למנכ"ל דרש שהזכיין יקבע לוחות זמנים לסיום העבודות באתרים האמורים ולחייב אותו לעמוד בהם.

בעקבות בדיקה שעשתה יחידת המהנדס באתרי העבודה בשדרות הרצל, שלח אגף התנועה של המשטרה בינואר 2007 מכתב אל הזכיין, ובו פירוט של ליקויים הנוגעים להסדרי תנועה ובטיחות במקום "המעידים על זלזול מתמשך בנושא הבטיחות בפרויקט".

בפברואר 2007 הודיע ראש יחידת המהנדס לזכיין כי בבדיקה שעשה התגלו סדקים בכמה מקומות ברצועת הבטון שעליה תונח המסילה. הזכיין נדרש לחקור את הסיבה להיווצרות הסדקים, לתקן אותם ולמנוע היווצרות סדקים חדשים. בעקבות זאת פירק הזכיין כ-120 מטרים מרצועת הבטון בשל סדקים.

ב-28.1.07 שלח ראש יחידת המהנדס מכתב אל ראשי המינהלה, ובו התריע כי יש לטפל בדחיפות בכמה נושאים. במכתב הובאו ניתוח של הסיבות לבעיות שנוצרו בביצוע הפרויקט, וכן כמה המלצות חלופיות לפתרון הבעיות ולצמצום הנזקים. להלן הבעיות המרכזיות שהעלה ראש יחידת המהנדס: יש פיגור של שישה עד תשעה חודשים בלוח הזמנים המעודכן הכולל של הפרויקט, והוא "עלול לגדול אם לא תשונה התנהלות הזכיין לאלתר"; העבודות נעשות קודם שהסתיים תכנונן, ללא ארגון וללא מערכת בקרת איכות מסודרת, העבודה איננה איכותית, והדבר גם משפיע על הבטיחות באתר; התמשכות העבודה גורמת סבל רב לתושבי ירושלים, ואם לא יעמוד הזכיין באבני הדרך שנקבעו לו, הוא לא יקבל עוד מימון להמשך פעילותו. ראש יחידת המהנדס הוסיף שהשינויים העיצוביים שהוסכם עליהם עם הזכיין הגדילו את מורכבות התכנון, וכי כל תכניות העבודה של הזכיין שהוגשו לאישור יחידת המהנדס נדחו או "קרסו". לדבריו, מקור הבעיות הוא שהזכיין אינו מבין את המורכבות ההנדסית של הפרויקט ואת המורכבות של הסביבה האורבנית, חסרים לו בעלי מקצוע ומומחים והשקעתו המקצועית והכספית באיתור ליקויים ותיקונם אינה מספקת. ראש יחידת המהנדס הציע לפתור את הבעיות בכמה שלבים: תחילה לבחון עקרונית אם הזכיין מסוגל לבצע את הפרויקט, ואחר כך לקבוע יעדים לביצוע הפרויקט ולדרוש מהזכיין התחייבויות ברורות בעניין זה. לחלופין הציע ראש יחידת המהנדס לאשר לזכיין להמשיך בשגרת העבודה הקיימת או להתפרס לאורך כל המסלול "תוך הימור שהדברים "יסתדרו" תוך כדי ביצוע", או לעשות מהלכים שתכליתם הוצאת הזכיין מהפרויקט ולהתכונן לביצוע הפרויקט מתקציב המדינה.

ב-31.1.07 שלחו ראשי המינהלה מכתב לזכיין ובו פירוט של העיכובים בעבודותיו לעומת לוח הזמנים שנקבע בחוזה הזיכיון המעודכן ובנספחיו. במכתב צוינו עיכובים של כשישה או שבעה חודשים בחמישה קטעים של קו הרכבת, והזכיין נדרש לשלם בגינם מיד קנס של כ-176,000 ש"ח כמתחייב מהחוזה.

בישיבת המינהלה במרס 2007 צוין שהזכיין ביקש ארכה של שמונה חודשים לסיום עבודותיו. באותה ישיבה נטען בין היתר שיש לדרוש מהזכיין לפצות את המדינה על "המצב הנוכחי בירושלים". למחרת שלחו ראשי המינהלה לזכיין מכתב נוסף בעניין אי-עמידתו בהתחייבויות שקיבל עליו בחוזה הזיכיון, ודרשו ממנו לשלם קנסות בסכום כולל של כמיליון ש"ח.

במאי 2007 מינה החשכ"ל צוות בראשות נציגו לבדיקת טענות הצדדים בדבר מקור העיכובים והקשיים בביצוע הפרויקט ולהגיע לידי פתרון מוסכם בעניין. ואולם עד נובמבר 2007 לא הושגה הסכמה בין הצדדים.

בעקבות העיכובים בביצוע הפרויקט והצורך להיערך להסדרת התנאים להמשך פעילותו של הזכיין בקידום הפרויקט, החליט מנכ"ל משרד התחבורה ביולי 2007 להחליף את יו"ר המינהלה במר צ'ארלס סולומון, סמנכ"ל בכיר לתכנון כלכלי במשרד.

לפי דוח ההתקדמות החודשי ליוני 2007 שהגיש הזכיין ליחידת המהנדס, נדחה מועד סיום הפרויקט שנקבע בעת הסגירה הפיננסית ב-13 חודשים, כלומר עד אמצע 2010 - כארבע שנים לאחר המועד שנקבע בחוזה המקורי. במשרדי התחבורה והאוצר ובמינהלה לא נמצאו נתונים על גודל ההפסד שנגרם למשק בגין העיכובים בביצוע הפרויקט.

משרד מבקר המדינה העלה שלפי נתוני בדיקת הכדאיות הכלכלית של הפרויקט[[18]](#footnote-19), ההפסד שנגרם למשק מדחיית הקמת הרכבת הקלה בירושלים מוערך במאות מיליוני ש"ח לשנה.

מהמתואר לעיל עולים קשיים רבים בהם נתקל הפרויקט מאז תחילת ביצועו: עיכובים בהגשת תכניות העבודה ופגמים באיכותן; פיגור בקבלת היתרי בנייה ואישורי בנייה; אי-עמידה בלוחות הזמנים לביצוע העבודות בשטח; ליקויים בבטיחות העבודה וליקויים בטיבה. ליקויים אלה מצביעים על התארגנות לקויה של הגורמים האחראים לביצוע הפרויקט.

לנוכח הליקויים שהועלו לעיל בהשגת מימון על ידי הזכיין, בעבודות התכנון ובעבודות הביצוע של פרויקט הרכבת הקלה בירושלים, וההסתברות הגדולה לחריגות מתקציב המדינה שנקבע להשתתפות בעלויות הזכיין בביצוע הפרויקט, על הגופים האחראים לפרויקט מטעם המדינה - משרד האוצר, משרד התחבורה ועיריית ירושלים - לבחון את הסיבות שהביאו לכך ולהפיק לקחים להמשך ביצועו ולביצוע פרויקטים דומים בעתיד. על המדינה לבחון גם את אופן טיפולה בחלק הפרויקט שהיא הייתה אחראית לביצועו, שהביא לחריגות גדולות מהתקציב המקורי שיועד לו.

1. החלטה מס' 3913. [↑](#footnote-ref-2)
2. Transfer ,Build, Operate. לפי שיטה זו, זכיין מהמגזר הפרטי יהיה אחראי להקמת הרכבת ולהפעלתה, וכן לגביית תשלום מהמשתמשים בה, ולאחר תקופת הזיכיון תועבר הפעלת הרכבת למדינה. [↑](#footnote-ref-3)
3. ביוני 2006 אישרה הממשלה את שינוי שמו של המשרד לאיכות הסביבה ל"משרד להגנת הסביבה". [↑](#footnote-ref-4)
4. ראו הערת שוליים 2. [↑](#footnote-ref-5)
5. עמותה עירונית בראשה מכהן מנכ"ל עיריית ירושלים. [↑](#footnote-ref-6)
6. קבוצה זו מורכבת משתי חברות צרפתיות - יצרנית הרכבות Alstom והחברה להפעלת תחבורה ציבורית Connex - ושתי חברות ישראליות - חברת התשתיות "אשטרום" וחברת ההשקעות "פולאר". [↑](#footnote-ref-7)
7. בשם המדינה. [↑](#footnote-ref-8)
8. Jerusalem Public Transport Administration. - JPTA [↑](#footnote-ref-9)
9. ראו **דוח שנתי 54ב של מבקר המדינה** (2004), עמ' 725. [↑](#footnote-ref-10)
10. משרד האוצר מעסיק את חברתTel Aviv Strategic Consulting ltd המספקת לו ייעוץ פיננסי במגוון פרויקטים תשתיתיים הנעשים בשיתוף המגזר הפרטי. [↑](#footnote-ref-11)
11. לפי שער האירו ביולי 2003 - 4.97 ש"ח. [↑](#footnote-ref-12)
12. קבלת אישור מהבנקים המלווים שמולאו כל התנאים המאפשרים לו לקבל מהם הלוואות למימון חלקו בפרויקט (ראו להלן). [↑](#footnote-ref-13)
13. עמ' 725. [↑](#footnote-ref-14)
14. נוהל לבדיקה כלכלית של פרויקטים תחבורתיים, שאימץ אגף התקציבים שבמשרד האוצר ב-1994. [↑](#footnote-ref-15)
15. בעניין זה ראו **דוח שנתי 53ב של מבקר המדינה,** עמ' 229, בפרק "שיתוף המגזר הפרטי בפיתוח תשתיות ציבוריות". [↑](#footnote-ref-16)
16. ראו בביקורת הקודמת שבדוח שנתי 54ב, עמ' 725. [↑](#footnote-ref-17)
17. לפי נתוני הצוות, כ-93 מיליון ש"ח מסכום זה שימשו למימון הוצאות נלוות לפרויקט, בעיקר הוצאות על פיתוח מרכז העיר. [↑](#footnote-ref-18)
18. בדיקת כדאיות כלכלית שערך יועץ חיצוני ולפיה הערך הנוכחי הנקי של הפרויקט הוא, במחירי דצמבר 2002, כ-6.2 מיליארד ש"ח (בעניין זה, ראה דוח 54ב', עמ' 732). [↑](#footnote-ref-19)