

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

ניהול רכש ומכרזים וגיוס כוח אדם

תקציר

רקע כללי

בהתאם להחלטת ממשלה מ-1996 הוקמה בשנת 1997 חברת נת"ע - נתיבי תחבורה עירוניים להסעת המונים בע"מ (להלן - נת"ע או החברה) כחברה ממשלתית בבעלות מלאה של המדינה. אחת ממטרותיה המרכזיות הייתה לבדוק את ההיתכנות של מערכת תחבורה עתירת נוסעים (להלן - מתע"ן) במטרופולין תל אביב ולהמליץ לממשלה על חלופה מועדפת.

בספטמבר 2010 ביטלה המדינה את חוזה הזיכיון שנחתם במאי 2007 עם זכיינית להקמה ולהפעלה של הקו האדום (להלן - פרויקט הקו האדום או הפרויקט), מאחר שמועד תחילת הפרויקט עוכב בכשנתיים וחצי. בעקבות ביטול חוזה הזיכיון החליטה הממשלה¹ בדצמבר אותה שנה להטיל על משרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה) לקדם את פיתוח מתע"ן ולבצע את פרויקט הקו האדום באמצעות נת"ע (להלן - החלטת הממשלה מ-2010). משמעות החלטה זו של הממשלה היא שהפרויקט הוגדר מעתה פרויקט תקציבי המתבצע במימון מלא של המדינה². העלות המשוערת של הפרויקט היא כ-14 מיליארד ש"ח.

על נת"ע כחברה ממשלתית חלים בין היתר חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק חובת המכרזים או החוק), ותקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן - תקנות חובת המכרזים או התקנות). נוסף על הוראות החוק והתקנות פועלת החברה על פי טיוטת נוהל התקשרויות ורכישות. בנוגע לכוח אדם קובע חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן - חוק החברות הממשלתיות), בין

1 החלטה מס' 2569 מיום 12.12.10.

2 על קבלת החלטה זו ויישומה ראו מבקר המדינה, דוח שנתי א64 (2013), בנושא "היערכות להקמת הרכבת הקלה במטרופולין תל אביב", עמ' 667.

היתר, כי חובה על הדירקטוריון של חברה ממשלתית לקבוע מדי שנה את תקן עובדי החברה והמועסקים בשירותה; את אופן בחירת הפקידים הבכירים³; ואת אופן בחירת שאר עובדי החברה ותנאי כשירותם.

פעולות הביקורת

בחודשים יוני 2013 עד ינואר 2014 (להלן - מועד סיום הביקורת) בדק משרד מבקר המדינה את ניהול הרכש ואת גיוס כוח האדם בנת"ע.

הליקויים העיקריים

רכש והתקשרויות

1. נת"ע פועלת על פי טיטוט נהלים בנושאי הרכש, רכישות בפטור ממכרז, הטיפול במכרז פומבי, עבודת ועדת המכרזים והטיפול בחוזים. על גוף ציבורי כמו נת"ע, האחראי להקמתו של מגה-פרויקט, לפעול על פי מערכת של נהלים מאושרים, ובכלל זה נוהל התקשרות ורכישות, כפי שדורשים כללי מינהל תקין.
2. אף שהיקף פעילות הרכש של נת"ע מגיע למאות מיליוני ש"ח בשנה, רק ארבע מ-12 המשרות התקניות של אגף רכש ומכרזים (להלן - אגף הרכש) מאוישות (כ-33% בלבד). בין המשרות הלא מאוישות נמצאות המשרות של מנהל אגף הרכש, מנהל מגה-מכרזים וראשי תחום חוזים ומגה-מכרזים.
3. הרכש בנת"ע אינו מנוהל על ידי אגף הרכש, אשר אמור להיות המומחה לנושא, אלא מנוהל באופן מבוזר על ידי הגורם בנת"ע שיזם את הרכש, דבר שאינו תקין ופוגע בסדרי בקרה פנימיים. ניהול הרכש בצורה מבוזרת אינו מאפשר התמחות, בקרה יעילה ושמירה על הידע הארגוני ארוך הטווח בנושא הרכש.
4. במהלך הביקורת נמצאו מאות פרוטוקולים לא חתומים של ועדת המכרזים. פרוטוקול ועדת המכרזים חתום כדין הוא מסמך משפטי המחייב את עובדי החברה ומהווה מסמך משפטי מחייב כלפי חוץ. היעדר פרוטוקולים חתומים הוא בניגוד לנקבע בתקנות חובת המכרזים.

3 על פי סעיף 32(א) לחוק החברות הממשלתיות: המנכ"ל, המשנה והסגנים למנכ"ל, מנהלי האגפים, מנהל ענייני הכספים, המבקר הפנימי, מזכיר החברה ונושאי תפקידים אחרים שקבעו לעניין זה השרים לאחר התייעצות עם הרשות. יועץ משפטי אינו נכלל בהגדרת "הפקידים הבכירים" על פי חוק החברות הממשלתיות. עם זאת בעב' (ת"א) 11184/07 רות גלט נ' חברת נמלי ישראל פיתוח ונכסים בע"מ (פורסם בתקדין, 15.6.09) נקבע כי אף אם היועץ המשפטי אינו מצוין מפורשות תחת הגדרת "פקידים בכירים" בחוק, לאור מהות תפקידו, סמכויותיו, שכרו והתנאים הנלווים שלהם הוא זכאי, נראה כי מדובר בתפקיד בכיר, שאפשר להחיל עליו את הנהלים החלים על פקידים בכירים בחברה.

5. במכרז פומבי לבחירת שלושה קבלנים לביצוע שלושה פירי שילוח⁴ נעשו ארבעה שינויים שהקלו בתנאי הסף באשר לסיווג הקבלנים שמסוגלים לבצע את העבודה, שלושה מהם לאחר שהמכרז פורסם. התנהלות זו מצביעה על ההכנה הלקויה של המכרז. כמו כן המכרז פורסם בלא שהיה בידי החברה תכנון מלא לפרויקט, ולכן לא צורפו מפרטים וכתבי כמויות למסמכי המכרז.
6. בעבודת החברה שזכתה במכרז לביצוע פיר שילוח באתר גלי גיל (להלן - חברה א') התגלו כשלים חמורים באיכות הביצוע, ובעבודת קבלן המשנה מטעמה היו פגמים מהותיים. כתוצאה מכך נאלצה נת"ע להורות לחברה א' להפסיק את העבודה באתר גלי גיל, וההפסקה הובילה לעיכובים ולעלויות מיותרות לפרויקט.
7. חוק חובת המכרזים קובע בין היתר כי תאגיד ממשלתי לא יתקשר בחוזה לביצוע עבודה, או לרכישת שירותים, אלא על פי מכרז פומבי הנותן לכל אדם הזדמנות שווה להשתתף בו. בעקבות הפסקת העבודה של חברה א' ושל קבלן המשנה מטעמה, החליטה ועדת המכרזים של נת"ע להעביר ללא מכרז את ביצוע הפרויקט לחברה ב'. בהחלטה נקבע כי חברה ב' תשמש כקבלן משנה של חברה א'. בד בבד נחתם בין נת"ע לחברה א' מסמך "גמר חשבון וכתב העדר תביעות הדדי". נת"ע נמנעה מלבטל את החוזה עם חברה א' בנימוק שביטול יכול לפגוע בתדמיתה ולגרום להליכים משפטיים ממושכים. הסדר זה אינו עולה בקנה אחד עם חוק חובת המכרזים.
8. החברה מסרה את פרויקט "קופסת" התחנה, השלב הראשון בבניית תחנת אם המושבות - המרוחק כ-260 מטר מפיר השילוח באם המושבות ושעלותו כ-205 מיליון ש"ח - לקבלן של פיר השילוח, שעלותו על פי החוזה כ-117 מיליון ש"ח, בדרך של מימוש אופציה להרחבה ולא באמצעות מכרז. בהתחשב בהיקפו הכספי של פרויקט "קופסת" התחנה ואי-התלות שלו בפרויקט פיר השילוח, אי-פרסום מכרז פומבי פוגע בעקרון שוויון ההזדמנויות, בתחרות החופשית בין מציעים פוטנציאליים, ביעילות ובחיסכון.

גיוס כוח אדם

1. באוקטובר 2013 מנה תקן החברה 288 משרות, מתוכן 113 אינן מאוישות (כ-39%). כמו כן בחטיבת הקו האדום ובחטיבת התכנון, שבהן הפעילות העיקרית של נת"ע, אינן מאוישות עשרות משרות בשיעורים של 36% ו-45% בהתאמה. גיוס כוח אדם בחברה אורך בין חצי שנה לשנה, וקיים מחסור מתמשך במקצועות הליבה ובשדרת הניהול, הפוגע בהתנהלותה ומקשה עליה לעמוד ביעדיה ובמשימותיה הבסיסיות.

4 פיר שילוח הוא מבנה תת-קרקעי בצורת קופסה חלולה ללא גג, הבנוי מקירות בטון, רצפת בטון ותמיכות פלדה אופקיות המחזיקות את קירות ההיקף כנגד לחץ הקרקע והמים.

2. במועד סיום הביקורת מנה אגף משאבי אנוש חמישה עובדים בלבד לעומת תקן של עשרה עובדים, ומשרת מנהל אגף משאבי אנוש אינה מאוישת יותר משנתיים. אגף משאבי אנוש במתכונתו הנוכחית אינו ערוך דיו לגיוס של בכירים, של דרגי ביניים ושל כלל עובדי החברה.
3. בחודשים פברואר עד יוני 2013 פעלה נת"ע באמצעות מכרזים וחברות השמה לגיוס עשרה עובדים למשרות בכירות. מתוך עשר המשרות הבכורות האלה קלטה החברה רק שלושה עובדים: יועצת משפטית, סמנכ"ל קו אדום ומנהל אגף קו ירוק. החברה הפסיקה את הגיוס ליתר שבע המשרות הבכורות אף על פי שהוגשו קורות חיים של מועמדים שנדונו בוועדות האיתור.
4. שלבי הגיוס בנת"ע של משרות זוטרות ושל דרגי הביניים אינם כוללים מבחני התאמה ו/או דירוג שיטתי של המועמדים על פי ציונים ומשקלים, המבוסס על אמות מידה שנקבעו מראש, ויש בהם משקל יתר להתרשמות הסובייקטיבית של המראיין. בכך נפגעים סדרי בקרה, וניתן שיקול דעת רחב לרכז הגיוס מאגף משאבי אנוש וליוזם הגיוס. מבדיקת הליכי גיוס למשרות שונות עלו הממצאים האלה: העדפה של מועמד מסוים תוך פגיעה בעקרון השוויון, חוסר באסמכתאות להליך הגיוס ופנייה למועמדים שלא עמדו בתנאי הסף.

ההמלצות העיקריות

1. על דירקטוריון החברה להנחות את הנהלת החברה לקיים את כללי המכרזים בהתקשרויותיה לרכישת שירותים ועבודות ולגיוס כוח אדם.
2. על משרדי התחבורה והאוצר לוודא כי נת"ע מתקנת את הליקויים שהועלו בדוח זה. נוכח ממצאי הביקורת ומורכבות הפרויקטים של מתע"ן, הממומנים במלואם על ידי המדינה, מן הראוי שמשרדי התחבורה והאוצר יפקחו באופן הדוק יותר על פעילות החברה ועל ביצועיה.

סיכום

פרויקט הקו האדום הוא מן המורכבים בפרויקטים של תשתיות בישראל והוא כרוך בתקציבי עתק שמממנת המדינה. הקמת מתע"ן במטרופולין תל אביב חיונית לציבור ולמשק, עקב הגודש הרב בכבישי המטרופולין המסב למשק נזקים בשל עומסי תנועה ואבדן שעות עבודה בשווי מיליוני שקלים בשנה, ירידה ברמת השירות של התחבורה הציבורית והגברת זיהום האוויר.

הממצאים שהועלו בדוח זה מצביעים על ליקויים משמעותיים בחברת נת"ע בנושאים הקשורים לניהול הרכש והמכרזים ולגיוס כוח אדם, אף על פי שכבר חלפו יותר משלוש שנים ממועד החלטת הממשלה מ-2010. ליקויים אלה בהיערכות הארגונית של נת"ע עלולים להזיק להתקדמות הפרויקט. על החברה לשפר את תפקודה ולהתאימו לצרכים הנדרשים לניהול פרויקט מורכב בעלות גבוהה מאוד. כמו כן, על משרד התחבורה ומשרד האוצר לפקח על החברה כדי להבטיח שהפרויקט יצליח.



מבוא

מטרופולין תל אביב⁵ היא הריכוז העירוני הגדול והצפוף במדינה. במהלך השנים גדל מאוד השימוש בכלי רכב פרטיים, אולם מערכת הכבישים לא הותאמה באופן מספק לגידול המהיר, והדבר הביא לגודש רב בכבישי המטרופולין. הגודש מסב למשק נזקים, בין היתר בשל אבדן שעות עבודה בשווי מיליוני ש"ח בשנה, ירידה ביעילות וברמת השירות של התחבורה הציבורית והגברת זיהום האוויר.

בהתאם להחלטת ממשלה מ-1996 הוקמה בשנת 1997 חברת נת"ע - נתיבי תחבורה עירוניים להסעת המונים בע"מ - כחברה ממשלתית בבעלות מלאה של המדינה. אחת ממטרותיה המרכזיות הייתה לבדוק את ההיתכנות של מערכת תחבורה עתירת נוסעים במטרופולין תל אביב ולהמליץ לממשלה על חלופה מועדפת. באוגוסט 2000 אישרה הממשלה את תוואי הקו האדום - אחד משבעת קווי הנסיעה המתוכננים למתע"ן במטרופולין תל אביב. הקו האדום יעבור באזורים העמוסים ביותר במטרופולין, ואורכו יהיה 24 ק"מ מהם 11 ק"מ במנהרה.

מ-1.8.11 ועד 13.10.13 כיהן כמנכ"ל החברה מר יצחק זוכמן (להלן - המנכ"ל דאז). בסיום כהונתו אישר הדי렉טוריון כי אינג' משה בן אלון, ממלא מקום סמנכ"ל קו אדום דאז, ישמש גם מנכ"ל בפועל של החברה עד למינוי מנכ"ל קבוע ובכפוף לאישור הוועדה לבדיקת מינויים. ב-19.11.13 הודיע יו"ר הוועדה לבדיקת מינויים לאינג' משה בן אלון כי הוועדה מצאה אותו כשיר לכהן בתפקיד מנכ"ל בפועל. ב-13 באפריל 2014 החל מר יהודה בר-און לכהן כמנכ"ל החברה.

בספטמבר 2010 ביטלה המדינה את חוזה הזיכיון שנחתם במאי 2007 עם זכיינית להקמה ולהפעלה של הקו האדום בשיטת B.O.T⁶, מאחר שמועד תחילת הפרויקט עוכב בכשנתיים וחצי. בעקבות ביטול חוזה הזיכיון, החליטה הממשלה⁷ בדצמבר אותה שנה להטיל על משרד התחבורה לקדם את הפיתוח של מתע"ן ולבצע את פרויקט הקו האדום באמצעות נת"ע. משמעות החלטה זו של הממשלה היא שהפרויקט הוגדר מעתה פרויקט תקציבי המתבצע במימון מלא של המדינה.

הממשלה מעבירה לנת"ע מדי חודש מימון לעבודות שבוצעו, בהתאם לתכניות העבודה השנתיות והרב-שנתיות שמאשרים מדי שנה כל אחד מנציגי הממשלה⁸. הכספים מועברים לנת"ע רק לאחר שהתקבל אישור הגוף שמונה מטעם משרד התחבורה לבקר את חשבונות החברה.

בהתאם לסמכותה לפי סעיף 45 לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, יזמה רשות החברות הממשלתיות (להלן - הרשות) ביקורת מיוחדת בחברה, שעשה רואה החשבון המבקר את החברה. הביקורת עסקה בין היתר בניהול רכש, במכרזים ובגיוס כוח אדם. דוח מקיף של רואה החשבון המבקר הועבר ביוני 2013 לגורמים המופקדים על בקרת החברה.

- 5 אלה גבולותיה: בצפון - נתניה והמועצה האזורית עמק חפר; במזרח - ראש העין ומודיעין; בדרום - אשדוד; במערב - הים.
- 6 Build, Operate, Transfer - בשיטה זו הזכייין מממן את בניית התשתית ומתפעל אותה תקופה ארוכה שנקבעה מראש, בתמורה להכנסות הנובעות מציבור המשתמשים באותה תשתית. בתום התקופה התשתית מועברת לידי מדינה.
- 7 ראו הערת שוליים 1 לעיל.
- 8 החשב הכללי, הממונה על התקציבים ומנכ"ל משרד התחבורה במשותף, או מי מטעמם.

פעולות הביקורת

בחודשים יוני 2013 עד ינואר 2014 בדק משרד מבקר המדינה את גיוס כוח האדם ואת ניהול הרכש בנת"ע.

רכש והתקשרויות

1. על נת"ע כחברה ממשלתית חלים בין היתר חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, ותקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993.

היות שנת"ע היא חברה ממשלתית קובע החוק כי היא לא תתקשר בחוזה לביצוע עסקה בטובין או במקרקעין, לביצוע עבודה או לרכישת שירותים, אלא על פי מכרז פומבי הנותן לכל אדם הזדמנות שווה להשתתף בו. בתקנות חובת המכרזים נקבעו, בין היתר, דרכי ההתקשרות עם ספקים ועם נותני שירותים באמצעות מכרז פומבי והתנאים לפטור ממכרז.

לפי סעיף 34 לתקנות חובת המכרזים, החברה אינה נדרשת לקיים מכרז להתקשרות ששוויה אינו עולה על 200,000 ש"ח. לפי סעיף 42 לתקנות חובת המכרזים, על החברה להתנהל בנושא בשים לב להוראות של תקנון כספים ומשק או בשים לב לנוהל פנימי כתוב שקבעה החברה. נמצא כי החברה פועלת על פי טיוטת נוהל התקשרויות ורכישות מאוקטובר 2010 (להלן - טיוטת נוהל הרכש), שמטרתה לרכז את הכללים להתקשרויות לצורך רכישת טובין ושירותים, לרבות הזמנת עבודות. טיוטת נוהל הרכש מפרטת בין היתר את האופן שבו ייבחר ספק⁹: במכרז, באמצעות פנייה לקבלת הצעות או באמצעות קבלת הצעות מחיר.

נוסף על אלה קובעת טיוטת נוהל הרכש כללים נוספים, שחלקם נקבעו בחוק ובתקנות שהותקנו מכוחו, בנושאים שונים ובהם עדיפות המכרז הפומבי, בחינת קיומו של ספק יחיד, התקשרות בפטור ממכרז, התקשרות עם מומחה, מסמכי המכרז ודרכי פרסום המכרז.

לפי טיוטת נוהל הרכש, יוזם ההתקשרות יפנה לקבלת הצעות מחיר בהתאם לפירוט הזה: להתקשרויות בשווי של עד 2,500 ש"ח נדרשת הצעת מחיר אחת; עד 5,000 ש"ח נדרשות שתי הצעות מחיר; ועד 50,000 ש"ח נדרשות שלוש הצעות מחיר. לגבי התקשרויות בסכומים שבין 50,000 ל-200,000 ש"ח נקבע כי הן יובאו לדיון בוועדת המכרזים המשנית, והיא תאשר את ההתקשרות, את אופן בחירת הספק, את מסמכי ההליך וההתקשרות ואת האחראי לביצוע. להתקשרות בסכום של 200,000 ש"ח ומעלה נדרש כאמור מכרז פומבי, אלא אם ההתקשרות פטורה ממכרז מטעם אחר. במקרה כזה, לפי טיוטת נוהל הרכש יש לפנות לקבלת הצעות על פי החלטת ועדת המכרזים הראשית.

בתחילת שנת 2013 הוכנו בחברה כמה נהלים נוספים הקשורים לרכש שעל פיהם היא פועלת, לרבות אלה העוסקים בפטור ממכרז, במכרז הפומבי, בעבודת ועדות המכרזים ובטיפול בחוזים. גם נהלים אלה הם בגדר טיוטות וטרם אושרו סופית.

9 לפי הגדרת טיוטת נוהל הרכש: ספק טובין, מבצע עבודה ונותן שירותים לרבות קבלן, מתכנן, יועץ ומפקח.

הביקורת העלתה כי עד מועד סיום הביקורת, יש בנת"ע רק טיטות נהלים בנושאי הרכש, רכישות בפטור ממכרז, הטיפול במכרז פומבי, עבודת ועדת המכרזים והטיפול בחוזים. לדעת משרד מבקר המדינה על נת"ע כחברה ממשלתית לפעול על פי מערכת נהלים מאושרים שתקיף את כל תחומי פעילותה, ובכלל זה נוהל התקשוריות ורכישות, כפי שדורשים כללי מינהל תקין. לא זו אף זו, לפי סעיף 42 לתקנות חובת המכרזים, אם אין לחברה נוהל פנימי כתוב המסדיר את התנהלותה בענייני רכש, היא מחויבת לפעול בתחום לפי הוראות תקנון כספים ומשק.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה במרץ 2014 הודיעה החברה כי היא שוקדת זה זמן רב על מערכת נהלים מקיפה בנושאים של רכש והתקשוריות, רכישות בפטור ממכרז, הטיפול במכרז פומבי ועבודת ועדת המכרזים. עוד ענתה החברה כי בקרוב תסיים לגבש את הנהלים, ואז תשלם את ניהול פעילות מכרזיה בהתאם לדין ולתקנות ובכפוף לשורת נהלים מקיפה ומאושרת.

2. במהלך השנים 2011-2013 דנו ועדות המכרזים בעשרות מכרזים בכל שנה שבעקבותיהם נחתמו חוזים עם נותני שירותים וספקים. ההיקף הכספי של החוזים נע מעשרות אלפי ש"ח ועד מאות מיליוני ש"ח.

חלק מהחוזים בהיקפים הגדולים ימומשו בכמה שנים בהתאם להתקדמות הפרויקטים. כמו כן עבודות בהיקפים גדולים פוצלו בין כמה נותני שירותים או ספקים. למשל מכרז קבלני פומבי לביצוע פירי שילוח עבור TBM¹⁰, שעלותו היא 308 מיליון ש"ח, פוצל לשלושה קבלני ביצוע (ראו להלן), ותכנון קווי מתע"ן, שעלותו היא כ-166.7 מיליון ש"ח, פוצל לחמישה משרדי תכנון בהיקף של כ-33.3 מיליון ש"ח כל אחד (ראו להלן).

הביקורת העלתה כי אין בחברה מידע מרוכז בחתך רבעוני, חצי שנתי או שנתי על ההתקשוריות המאושרות בוועדות המכרזים ועל התפלגויותיהן לפי סוגי השירותים, סוגי הרכש והיקפן הכספי. בידי אגף רכש ומכרזים של החברה נתונים על הליכי מכרז פתוחים, אך הם חלקיים ואינם ממצים. היעדר המידע עלול לפגוע בהסקת מסקנות ניהוליות על היקף פעילות אגף הרכש, על האופן שבו הוא מתנהל ועל הדרך המיטבית לניהול יעיל של הרכש והמכרזים בחברה.

3. על פי המבנה הארגוני של נת"ע, אגף הרכש מטפל ברכש, ועל פי תקן החברה מונה האגף 12 משרות.

הביקורת העלתה כי נכון למועד סיום הביקורת, רק ארבע משרות של אגף הרכש מאוישות (כ-33% בלבד), ובין המשרות הלא מאוישות נמצאות המשרות של מנהל אגף הרכש, מנהל מגה-מכרזים וראשי תחום חוזים ומגה-מכרזים.

לדעת משרד מבקר המדינה, בהתחשב בהיקף הפעילות הכספית של נת"ע ובהיקף הרכש המגיע למאות מיליוני ש"ח בשנה, איזו כה מצומצם של המשרות באגף הרכש עלול לעורר חשש שפעילות הרכש אינה מתבצעת בצורה המיטבית.

4. תפקידו העיקרי של אגף הרכש, בפרט בחברה כמו נת"ע, הוא לנהל ולרכז את הרכש ואת המכרזים תוך ניצול היתרון לגודל של החברה לחיסכון עלויות הרכש ולצמצום זמן ההתקשרויות.

הרכישות באמצעות אגף הרכש ובאמצעות אנשי רכש וקניינים מנוסים נועדו לאפשר שיפור וצבירה של ניסיון מקצועי ייחודי בהתאם למאפיינים של החברה; הפקת לקחים מרכישות עבר; שמירה ופיתוח של ידע וזיכרון ארגוני; שכלול ועדכון של נוהלי רכש; הטמעת שיטות עבודה; התמחות לפי סוגי רכש; פיתוח מאגרי מידע על תחומי רכש; פיתוח מאגר ספקים דינמי; הכשרה מקצועית לעוסקים ברכש ועוד.

הביקורת העלתה כי בהתאם לטיטוט נוהל הרכש, הרכש בנת"ע אינו מנוהל על ידי אגף הרכש, אלא מנוהל באופן מבוזר על ידי כל גורם בנת"ע שיוזם אותו. בהתחשב בהיקף הפעילות הנרחב של נת"ע המגיע למאות מיליוני ש"ח, ניהול הרכש שלא באמצעות אגף הרכש, כגורם מוביל ומומחה בנושא זה, אינו יעיל, מבזבז משאבים ופוגע בבקרה הפנימית ובעיקרון של הפרדת תפקידים, המיועד לצמצום טעויות ולמנוע פגיעה בטוהר המידות.

5. ניהול הרכש בצורה מבוזרת אינו מאפשר שמירה על הידע הארגוני ארוך הטווח בנושא הרכש. במהלך הביקורת התברר כי מסמכי המכרזים אינם מרוכזים ומנוהלים באגף הרכש אלא פזורים אצל גורמים שונים בחברה, וכדי לאתרים נדרשת מעובדי החברה עבודה הגוזלת זמן רב.

במהלך הביקורת ביקש משרד מבקר המדינה לבדוק כמה הליכי מכרז. מאחר שכאמור באגף הרכש לא נשמר מידע באופן שיטתי, לגבי כל אחד מהליכי המכרז שנבדקו היה צריך לפנות לעובד אחר שטיפל בנושא. עובדי החברה התקשו לאתר את המסמכים, והדבר נמשך שבועות רבים ובמקרים מסוימים יותר מחודשיים. חלק מהמסמכים שנמסרו למשרד מבקר המדינה לא היו המסמכים המקוריים שהוצגו בוועדת המכרזים, אלא מסמכים ששוחזרו מהמחשב.

היעדר ריכוז מסמכים של הליכי מכרז באגף הרכש, הזמן הנדרש לאיתורם ולעתים אי-מצאת המסמכים המקוריים שהוצגו בוועדת המכרזים מצביעים על כשל בניהול הרכש שפוגע בבקרה הפנימית.

משרד מבקר המדינה מציין כי למעשה אגף הרכש אינו הגורם המקצועי שמרכז ומוביל את הרכש מאחר שנת"ע טרם נערכה ארגונית לשינוי המשמעותי שחל בתפקידיה ובנפח הכספי של פעילותה בעקבות החלטת הממשלה מ-2010. זאת אף על פי שחלפו יותר משלוש שנים ממועד ההחלטה האמורה.

לדעת משרד מבקר המדינה, כדי לדאוג שהרכש יהיה יעיל, כדי לחסוך בזמן ובכסף וכדי לחזק את הבקרה הפנימית, על חברות ממשלתיות דוגמת נת"ע להפריד את הרכש מהיזום באמצעות הפקדתו בידי אגף הרכש. כך ישמש אגף הרכש גורם מקצועי שיטפל ברכש ויהיה בקי בנהלים, בתקנות ובחקיקה הרלוונטית, ולו תימסר הסמכות והאחריות לרכז ולנהל את הרכש. לדעת משרד מבקר המדינה, על החברה לנסח ולאשר בהקדם נוהל רכש המתאים לחברה מסוגה ולעקרונות היעילות, החיסכון וההתמקצעות החלים עליה.

6. בהתאם לטיטוט נוהל הרכש שעל פיו פועלת החברה, כל עובד בנת"ע רשאי ליזום התקשרות לרכישת שירותים וטובין ולהזמנת עבודות בסכום של עד 50,000 ש"ח. ברכישות אלה הנוהל מאפשר ליזום התקשרות באמצעות מילוי טופס הזמנה/רכישה שבו יפורטו הנימוקים לבחירת

נותן השירות, הצעת המחיר הזוכה והצעות המחיר הנוספות שהתקבלו. יוזם ההתקשרות יחתים את מנהל האגף או את הסמנכ"ל הרלוונטי וגורמים נוספים כמפורט בנוהל סמכויות חתימה, וישלח את הטופס לספק. בהמשך יטפל יוזם ההתקשרות בהזמנה על פי נוהל העסקת ספקים. יצוין כי נוהל זה הוא בגדר טיוטה וטרם אושר.

הביקורת העלתה כי לגבי רכישות עד 50,000 ש"ח, מחליטים על הצורך ברכש ועל אופן ביצועו באגף היוזם ולא מעורבות של גורם מקצועי מאגף הרכש שיבחן ויפקח על הרכש מבחינות שונות כגון חיוניותו לחברה; עמידה בחוקים, בתקנות ובנהלים; פיצול הזמנות מכוון למניעת דיווח לוועדת המכרזים; וקיום הליך תחרותי.

7. על פי תקנות חובת המכרזים, ולמעט במקרים מיוחדים המפורטים בהן, ועדת המכרזים מחליטה על כל התקשרות לביצוע עסקה בטובין או במקרקעין, לביצוע עבודה או לרכישת שירותים. החלטות ועדת המכרזים משליכות על התוצאה הכלכלית של העסקה ועל כך שהמכרז ייעשה באופן שקוף, תחרותי, הוגן ושוויוני, המבטיח את מרב היתרונות לגוף הציבורי.

בשנת 2011 קיימה ועדת המכרזים כ-70 ישיבות; בשנת 2012 כ-53 ישיבות; ובשנת 2013 יותר מ-50 ישיבות. תקנות חובת המכרזים קובעות: "החלטות ועדת המכרזים יתקבלו ברוב קולות חברי הוועדה, יהיו מנומקות ויירשמו בפרוטוקול שייחתם בידי חברי הוועדה הנוכחים בישיבה".

הביקורת העלתה כי בניגוד לנקבע בתקנות, מאות פרוטוקולים של דיוני ועדת המכרזים משנת 2011 והלאה לא נחתמו על ידי חברי הוועדה. מבדיקת המכרזים שערך משרד מבקר המדינה עולה כי ועדת המכרזים מאשרת מסמכים של מכרז ושל יציאה למכרז בכפוף להחלטות ולהסתייגויות שהתקבלו בישיבת הוועדה, אך הפרוטוקול אינו מפרט מה הן ההחלטות וההסתייגויות (ראו להלן דוגמאות). לדעת משרד מבקר המדינה, על הפרוטוקולים לכלול את כל ההחלטות שהתקבלו בוועדת המכרזים ולא להסתפק בהחלטה כללית האומרת שמסמכי המכרז יתוקנו בהתאם להערות שניתנו בדיון.

מהסברים שקיבל משרד מבקר המדינה במהלך הביקורת ממנהלת תחום חוזים באגף הרכש, המרכזות את עבודת המכרזים, עולה כי נוצר פיגור בחתימות של חברי ועדת המכרזים עקב מצוקת כוח האדם באגף הרכש.

לדעת משרד מבקר המדינה, פרוטוקול ועדת המכרזים צריך לשקף את החלטות הוועדה והוא מסמך משפטי של ממש, וככזה הוא מחייב את עובדי החברה הנוגעים בדבר לפעול לפיו. כמו כן הפרוטוקול הוא מסמך משפטי מחייב כלפי חוץ, בין היתר כדי שמתמודד שלא זכה במכרז יוכל לממש את זכותו לעיין במסמכי המכרז.

בעקבות הביקורת, הודיעה החברה בתשובתה במרץ 2014 למשרד מבקר המדינה כי תיקנה את הליקוי באופן כתיבת הפרוטוקולים, וכי כיום הם משקפים בצורה טובה וראויה את ישיבות ועדת המכרזים ואת ההחלטות שהתקבלו בהן, כנדרש על פי דין. עוד ענתה החברה למשרד מבקר המדינה כי הליקוי הנוגע לאי-החתימה על הפרוטוקולים תוקן בעקבות מינוי עורך דין שעיקר עבודתו היא כתיבת הפרוטוקולים, עריכתם והחתמת חברי ועדת המכרזים בסמוך לדיון.

8. במהלך הביקורת בדק משרד מבקר המדינה הליכי מכרז בנת"ע. להלן מובאים הממצאים שעלו:

א. מכרז פומבי לבניית פירי שילוח עבור TBM

(1) לפי התכנית העדכנית של נת"ע אורכו של הקו האדום, המהווה את "עמוד השדרה" של מתע"ן, הוא כ-24 ק"מ, מהם 11 ק"מ במנהרה שתיחפר מתחת לפני הקרקע באמצעות מכונות כרייה מסוג TBM. לשם שילוח מכונות אלה לחפירת המנהרות נדרשים שלושה פירי שילוח¹¹, ואליהם יורדו מכונות ה-TBM שיחפרו בצורה אופקית.

בפברואר 2011 פנה מנהל אגף ביצוע של נת"ע (להלן - מנהל אגף ביצוע) לוועדת המכרזים בבקשה לצאת למכרז פומבי לביצוע שלושת פירי השילוח בשלושה שלבים: בחינת העמידה בתנאי הסף; בחינת העמידה בקריטריונים של איכות; ובחינה של ההצעה הכספית. ועדת המכרזים התבקשה לאשר את תנאי הסף ואת הדרך לבחירת הזוכה. בבקשה צוין כי זמן הביצוע המשווער של הפירים הוא שנה וכי העלות המשוערת של שלושת הפירים היא 180 מיליון ש"ח בתוספת עלויות בלתי צפויות מראש (להלן - בצ"ם) בסך 63 מיליון ש"ח¹² - העלות הכוללת המשוערת היא 243 מיליון ש"ח. בהתאם לבקשה, בחירת הקבלן הזוכה תהיה לפי שלושה פרמטרים שלהם נקבעו משקלים כדלקמן: הצעת המחיר - 70%; מוכנות הקבלן על פי ניסיונו בעבר - 20%; וקיצור לוח הזמנים שתציע נת"ע - 10%. באותו יום אישרה ועדת המכרזים לצאת למכרז בכפוף לכך ש"מסמכי ההליך יתוקנו בהתאם להערות שעלו בדיון ויובאו לאישור הוועדה לפני פרסומם."

בתחילת מרץ 2011 כינסה ועדת המכרזים דיון נוסף, ובו עדכן מנהל אגף ביצוע את הוועדה בשינויים במסמכי המכרז וביקש את אישורה לפני פרסומם. בדיון העיר ראש אגף נכסים בנת"ע וחבר ועדת המכרזים כי בדיון הקודם של הוועדה היו הרבה הערות. מנהל אגף ביצוע אישר זאת, וציין כי כל ההערות הוטמעו במסמכים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי מאחר שההערות שהעלו חברי ועדת המכרזים בדיון הראשון לא נרשמו בפרוטוקול אי-אפשר לדעת אילו הערות היו צריכות להיות מוטמעות במסמכי המכרז הסופיים. במצב זה ספק אם הוועדה יכולה לבקר כיאות את השינויים במסמכי המכרז ולוודא שאכן נעשו בהתאם להחלטותיה. על הוועדה לוודא שכל השינויים במסמכי המכרז נעשים בהתאם להחלטותיה, ולצורך כך עליה להקפיד על רישום נאות של הפרוטוקולים, ההחלטות וההסתייגויות.

(2) בתחילת חודש מרץ 2011 פורסם המכרז לפירי השילוח, ונקבע כי ה-1.5.11 הוא המועד האחרון להגשת הצעות. במכרז נקבע בתנאי הסף כי הקבלן יהיה בעל סיווג קבלני¹³ מצטבר בשלושה ענפים: ענף 100 (בנייה) בסיווג ג' 5 (בלתי מוגבל); ענף 300 (גשרים) בסיווג ג' 5 (בלתי מוגבל); קבלן או קבלן משנה בענף 120 (כלונסאות וקידוחים).

11 ראו הערת שוליים 4 לעיל.

12 השיעור הגבוה של בצ"ם (כ-30%) נובע מכך שבאותו המועד התכנון טרם הושלם.

13 בהתאם לתקנות רישום קבלנים לעבודות הנדסה בנאיות (סיווג קבלנים רשומים), התשמ"ח-1988.

בהמשך חודש מרץ 2011 פנה מנהל אגף ביצוע לוועדת המכרזים בבקשה לשנות את תנאי הסף, כך שהמכרז יהיה פתוח לכלל הקבלנים היכולים לבצע את עבודת הפירים. בפנייתו הוא ביקש לבטל את הדרישה לסיווג ענף 300 (גשרים) כתנאי סף; להוסיף סיווג 200 (כבישים, תשתיות, פיתוח); ולהוסיף הערה שבענף 120 (כלונסאות וקידוחים) נדרשת רק התמחות, וזאת כדי לאפשר העסקת קבלני משנה מחו"ל היכולים לבצע את העבודה אולם אין להם סיווג ברשם הקבלנים בארץ. כמו כן הוא ביקש לבטל את הדרישה כי העמידה בסיווגים אלה תהיה מצטברת, וביקש שהדרישה תהיה שהקבלן יעמוד לפחות באחד מהם. הוועדה אישרה את השינויים¹⁴, בכפוף לפרסום מודעה מתקנת וכנס מציעים נוסף.

באפריל 2011 פנה לוועדת המכרזים ממלא מקום סמנכ"ל קו אדום מר משה בן אלון בבקשה לתקן פעם נוספת את תנאי הסף בנוגע לסיווג הקבלני הנדרש, כך שהדרישה לסיווג "התמחות בענף משנה 120" תהיה נוסף על רישומו של הקבלן באחד מהסיווגים 100, 200 או 300. נוסף על שינוי זה ביקש ממלא מקום סמנכ"ל קו אדום הקלה נוספת בתנאי הסף¹⁵, וביקש גם שינויים נוספים הנדרשים במסגרת בדיקת ציון האיכות ושאינם שינוי תנאי סף. בדיון שכונס בסוף אפריל 2011 אישרה הוועדה את כל הבקשות לשינויים, וכן כנס מציעים נוסף ודחיית מועד הגשת ההצעות.

עוד עולה מסעיף ההחלטות בפרוטוקול הדיון של ועדת המכרזים שכונס ב-26.4.11, כי ב-27.4.11 עדכן מנהל פרויקטים בנת"ע את חברי הוועדה כי לאחר בדיקה נוספת, כנדרש, שונה תנאי הסף שאישרה הוועדה המתייחס לניסיון המציע, כך שניתנה הקלה נוספת¹⁶.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את שינוי תנאי הסף לאחר דיון ועדת המכרזים ב-26.4.11 ואת הוספת קטע זה לפרוטוקול, בלא שהשינוי נדון בוועדה, לא באותה ישיבה ולא בכלל. לדעת משרד מבקר המדינה, כל שינוי בתנאי הסף צריך להיות נדון בוועדת המכרזים, ובה יש לתת הסברים ולהציג מסמכים שיצדיקו אותו וישכנעו את חברי הוועדה שאכן הוא נדרש.

משרד מבקר המדינה מעיר כי במהלך חודשיים נעשו ארבעה שינויים בתנאי הסף, שלושה מהם אף לאחר פרסום המכרז, כאשר לסיווג הקבלנים שמסוגלים לבצע את העבודה. הדבר מצביע לכאורה על הכנה לקויה של המכרז. השינויים בתנאי הסף אמנם הפחיתו את הדרישות ואפשרו ליותר קבלנים להשתתף במכרז, עם זאת גדל הסיכון שלא תהיה התאמה לעלויות, לאיכות ולמועדים שנקבעו (דבר שהתרחש בפועל, ראו להלן). משרד מבקר המדינה רואה תופעות אלה בחומרה גם נוכח החשש שהן עלולות לשמש פירצה להתנהלות בלתי תקינה.

- 14 תנאי הסף לאחר השינויים נקבעו כלהלן - המציע הוא קבלן רשום באחד מהסיווגים האלה: ענף 100 (בנייה) בסיווג ג' 5; ענף 200 (כבישים, תשתיות, פיתוח) בסיווג ג' 5; ענף 300 (גשרים) בסיווג ג' 5; התמחות בענף משנה 120 (כלונסאות וקידוחים). יהיה אפשר להגיש פרטי קבלן משנה מחו"ל העומד בסיווג 120.
- 15 תנאי הסף החדש שנקבע הוא כי המציע כקבלן ראשי ו/או קבלני המשנה המוצעים מטעמו ביצעו, השלימו ומסרו בעשר השנים האחרונות לפחות שני פרויקטים של Jet Grout בהיקף של 2,500 מ"ק לפחות כל אחד או פרויקט אחד של 5,000 מ"ק (במקום 10,000 מ"ק שנדרשו במודעה). Jet Grout - שיטה שבה מזריקים בטון אל הקרקע כדי לחזקה ולהתאימה להקמת מבנים או כבישים, ובמקרה של נת"ע להקמת פירי שילוח ל-TBM.
- 16 נדרש ניסיון בפרויקטים של Jet Grout - בשני פרויקטים של 2,000 מ"ק כל אחד או בפרויקט אחד של 4,000 מ"ק, לעומת 2,500 ו-5,000 בהתאמה שאושרו בוועדת המכרזים.

(3) במאי 2011 פנה מנהל הפרויקט לוועדת המכרזים, וציין כי לשלב ה-PQ¹⁷ של המכרז ניגשו עשרה קבלנים וכי נבדקה עמידתם בתנאי הסף. בהתאם לבקשתו, הוועדה אישרה לשלוח לחלק מן המציעים מכתבים ובהם בקשות להבהרות ולהשלמת נתונים.

ביוני 2011 פנה מנהל אגף ביצוע לוועדת המכרזים וציין כי לאחר קבלת ההבהרות ובדיקת תנאי הסף "נערכה פנייה בדוא"ל לחברי ועדת המכרזים להתקדם בבדיקת מעטפות האיכות של הקבלנים אשר עברו את תנאי הסף". על פי הבקשה, ועל פי תשובת החברה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2014, ועדת המכרזים אישרה בדואר אלקטרוני להמשיך לבדוק את ההצעות שעמדו בתנאי הסף. בפנייתו עדכן מנהל אגף ביצוע כי שבע חברות עמדו בתנאי הסף. הוא הוסיף כי המעטפה של אחת החברות מבין השבע נמצאה לאחר מועד ההגשה בקומה השלישית ומאחר שאי-אפשר לוודא מתי הוגשה, החליט צוות הבדיקה לפנים משורת הדין לבדוק אותה. יצוין כי על פי בדיקת הצוות שמינתה ועדת המכרזים שתי חברות נוספות עמדו בתנאי הסף: חברה שקיבלה ארכה של כמה ימים להגשת ההבהרות שדרשה נת"ע; וחברה שניסיונה המקצועי נבחן מחדש. בסך הכול תשע חברות עברו את תנאי הסף ועברו לשלב בדיקת האיכות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי אישור חברי ועדת המכרזים על סמך פנייה בדואר אלקטרוני אל הוועדה, בלי דיון, בלי בחינה של מסמכי המכרז ובלו הפעלת שיקול דעתם בשאלות הנוגעות לתנאי הסף, אינו תקין ואינו מהווה אישור כדיון, ולמעשה מהווה אישור בדיעבד של החלטת הדרג המקצועי. כמו כן על פי תקנה 20(ב) לתקנות חובת המכרזים, אסור לוועדת המכרזים לדון בהצעה שלא נמצאה בתיבת ההצעות במועד האחרון להגשת ההצעות.

(4) בתחילת יוני 2011 פנה מנהל אגף ביצוע אל ועדת המכרזים וציין כי נערכה בדיקת איכות של הצעות הקבלנים. הוועדה התבקשה לפסול שני מציעים נוכח ציון האיכות הנמוך ואי-הגשת תיאור הציוד הנדרש. באשר להמשך ההליך ציין מנהל אגף ביצוע כי כדי לעמוד במועד שנקבע לתחילת העבודה בחודש ספטמבר, הוא מבקש שהוועדה תאשר לעבור לשלב הבא של המכרז וכן תאשר לפנות לשבעת המציעים שנותרו, שעברו את תנאי הסף ועמדו במבחני האיכות, כדי לקבל את הצעותיהם הכספיות עם חומר המכרז הקיים. מנהל אגף ביצוע ציין: "כיום נמצא ברשותנו תכניות סופיות שאינן מושלמות, כתבי כמויות חלקיים, מפרטים לא מלאים וללא לוחות זמנים לביצוע. לפיכך עם קבלת התכנון המפורט יהיו שינויים בתכניות שיבואו לידי ביטוי בכתב הכמויות ובמפרטים אשר ככל הנראה ישנו את אומדן עלות הפרוייקט". כמו כן, ביקש מנהל אגף ביצוע לאשר בונוס לקבלנים שיזכו עבור קיצור בלוחות הזמנים.

בתום הדיון בוועדת המכרזים מאמצע יוני 2011 אישרה הוועדה לפסול את שתי החברות האמורות, וכן הוחלט: "מסמכי המכרז ופירוט הבונוסים יתוקנו בהתאם להערות ויעלו לאישור הוועדה הקרובה".

משרד מבקר המדינה מעיר כי מפרוטוקול הדיון אי-אפשר לדעת מהן ההערות שעל פיהן יש לתקן את מסמכי המכרז וכי אין בו התייחסות לנושא הבונוסים. דבר זה מצביע כי פרוטוקול הדיון אינו משקף במלואו את תוכן הדיון בוועדת המכרזים.

(5) בסוף יוני 2011 פנה מנהל אגף ביצוע לוועדת המכרזים ותיאר את המשך המכרז על סמך החומר התכנוני הקיים שלא היה שלם. מנהל אגף ביצוע ציין בפנייתו כי לאחר שליחת חומר המכרז לקבלנים יושלמו התכניות, המפרטים וכתבי הכמויות, וגם הם יישלחו למציעים, ובהתאם לכך תיערך התמחרות עם המציעים כמפורט בתנאי המכרז. הוועדה התבקשה לאשר את המשך המכרז, את מסגרת התקציב ואת מנגנון הבונוס המוצע. על פי הנספח לפנייה הזאת עמד האומדן לשלושת הפירים על 330 מיליון ש"ח, ומתוכם כ-45% בצ"ם, מאחר שבאותו המועד התכנון טרם הושלם, ו-10% בונוס לקיצור לוח הזמנים. ועדת המכרזים אישרה פה אחד את פרסום מסמכי המכרז, בכפוף לתיקונם, בהתאם להערות שעלו בדיון בוועדה ובכפוף לאישור סעיפי הבונוס בידי יו"ר הוועדה.

החברה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי כדי לא לעכב את העבודות, החליטה ועדת המכרזים לאשר יציאה למכרז טרם קבלת התכניות המלאות. החברה הוסיפה כי הסיכון של גידול בעלויות עקב היעדר תכנון מלא יגודר מראש באמצעות קביעה בחוזה הקבלני ובאמצעות מנגנון מפורט לתמחור עבודות נוספות שיידרשו בעקבות התכניות המלאות.

במהלך הביקורת מסר מנהל אגף ביצוע למשרד מבקר המדינה כי תאריך היעד לתחילת העבודה בספטמבר לא נקבע על בסיס התקדמות התכנון של הפירים ולא נקבע בשל אילוצים מקדימים, אלא נקבע שרירותית.

משרד מבקר המדינה מעיר כי יציאה למכרז ללא תכנון מלא טומנת בחובה אי-ודאות גבוהה באשר לעלויות וללוח הזמנים, ומעלה את רמת הסיכון לעיכוב בביצוע העבודה.

(6) בסוף יולי 2011 פנה מנהל אגף ביצוע לוועדת המכרזים ופרט את תהליך בחירת הקבלנים לאחר שקלול הצעות המחיר וציוני האיכות, וכן הסביר שקבלן שהצעתו זכתה לציון הגבוה ביותר בפיר הראשון, הצעותיו לא נפתחו ולא נבדקו בפירים הבאים. בפנייתו ציין מנהל אגף ביצוע כי עם התקדמות התכנון ולאחר שהתקבלו הצעות הקבלנים, עודכן אומדן העלויות של הפרויקט לכ-389 מיליון ש"ח כולל בצ"ם (שירדו לשיעור של כ-20% עקב התקדמות התכנון), בונוס ומע"ם. מנהל אגף ביצוע ביקש מהוועדה לאשר את עדכון התקציב ואת הזוכים.

בתחילת אוגוסט 2011 אישרה ועדת המכרזים את בקשות מנהל אגף ביצוע ואת הזוכים: חברה א' - ביצוע פיר גלי גיל בסכום של 153 מיליון ש"ח; חברה ב' - ביצוע פיר אם המושבות בסכום של כ-117 מיליון ש"ח; וחברה ג' - ביצוע פיר הרצל בסכום של כ-38 מיליון ש"ח; כל הסכומים כוללים מע"ם. בעקבות אישור הזוכים נחתם עמם חוזה, ובמהלך חודש ספטמבר 2011 שלחה נת"ע לכל אחד מהקבלנים צו להתחלת עבודה.

הביקורת העלתה כי עד מועד סיום הביקורת בינואר 2014 העבודות לביצוע הפירים טרם הסתיימו, זאת אף על פי שדווח לוועדת המכרזים כי ה"ימשכו שנה ויסתיימו בספטמבר 2012.

בתשובתה ממרץ 2014 מסרה נת"ע למשרד מבקר המדינה כי המועד המקורי לסיום העבודות נקבע על בסיס חשיבה אופטימית של החברה, וברי כי בפרויקט מורכב שכזה, שנעשה בישראל לראשונה, צפויים עיכובים בלתי מתוכננים.

ב. פיר שילוח באתר גלי גיל

(1) כאמור לעיל חברה א' זכתה בביצוע פיר שילוח גלי גיל (להלן - פיר גלי גיל) ונחתם עמה חוזה בהיקף של כ-153 מיליון ש"ח. בספטמבר 2011 שלחה נת"ע לחברה א' צו התחלת עבודה, וברב בכוון פעלה להשגת היתר בנייה.

בסוף אוקטובר 2012 כונס דיון בוועדת המכרזים בנושא פיר גלי גיל בראשות המנכ"ל דאז. בדיון דיווח מר משה בן אלון, ממלא מקום סמנכ"ל קו אדום דאז, כי קבלן המשנה של חברה א' (שהובא מחו"ל) אינו מתאים לעבודה, והוסיף כי עקב ביצוע לקוי של העבודה ובעיות בטיחות רבות, הורה המפקח מטעם נת"ע להפסיק את העבודות באתר. יצוין כי המפקח מטעם נת"ע פנה כמה פעמים לחברה א' והתריע על עבודה לא תקינה ועל בעיות בטיחות. בתחילת נובמבר 2012 דיווח מנהל אגף ביצוע לוועדת המכרזים על פגמים מהותיים בעבודת קבלן המשנה.

(2) בעקבות הפסקת העבודות באתר נשאה ונתנה נת"ע עם חברה א' כדי למצוא דרך לחידוש העבודות ולתיקון ליקויי הביצוע, ועל פי דרישת נת"ע ללא קבלן המשנה שהובא מחו"ל. בדיונים של ועדת המכרזים, ביקשו ממלא מקום סמנכ"ל קו אדום ומנהל אגף ביצוע מהוועדה לאשר את הפתרון שהציעו, שעיקרו החלפת קבלן המשנה. הם הציעו שחברה ב', שנבחרה כקבלן ראשי בפיר אם המושבות, תשמש כקבלן המשנה של חברה א' בפיר גלי גיל, וטענו כי לדעתם זה הפתרון ההנדסי הטוב, המהיר והזול ביותר. בסוף הדיונים החליטה ועדת המכרזים לאשר את החלפת קבלן המשנה של חברה א' לחברה ב'. באותם דיונים דיווח ממלא מקום סמנכ"ל קו אדום כי עלות החלפת קבלן המשנה בחברה ב' תהיה כ-9 מיליון ש"ח. עלות זו אינה כוללת עלויות ישירות ועקיפות נוספות הנובעות מתיקון כשלי הביצוע ומעיכובים בלוח הזמנים.

במהלך דצמבר 2012 ובמסגרת ההסדר שסוכם ביניהן הודיעה חברה א' לנת"ע כי היא ממחה לחברה ב' 99% מכל הכספים שיגיעו לה על פי ההסכם עם נת"ע לביצוע פיר גלי גיל בגין העבודות שתבצע חברה ב' החל ממועד הודעה זו. ברב בכוון נחתם בין נת"ע לחברה א' מסמך "גמר חשבון וכתב העדר תביעות הדדי", ולפיו ישולמו לחברה א' סכומים שונים כמפורט במסמך כגמר חשבון עד למועד הקובע, שהוא מועד כניסת חברה ב' לעבודות. עוד נקבע במסמך האמור כי בכפוף לתשלום הסכומים כנקבע במסמך מצהירות נת"ע וחברה א' כי אין להן ולא יהיו להן כל תביעות זו כלפי זו, וכי תשלום היתרה לתשלום מהווה גמר חשבון סופי ומוחלט למועד הקובע. ממסמכי נת"ע עולה כי היא נמנעה מלבטל את החוזה עם חברה א' בנימוק שביטול יכול לפגוע בתדמיתה ולגרור אותה להליכים משפטיים ממושכים.

לדעת משרד מבקר המדינה ההסדר שאליו הגיעו נת"ע וחברה א', לפיו החל מהמועד הקובע יימסרו העבודות לחברה ב' ויתבצע גמר חשבון עם חברה א', משמעותו שהחל מהמועד הקובע הופכת למעשה חברה ב' לקבלן הראשי, אף על פי שהיא מוגדרת כקבלן משנה של חברה א'.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה טענה החברה כי חברי ועדת המכרזים אישרו פה אחד את התהליך, והוסיפה שיועץ משפטי חיצוני של החברה ליווה את התהליך, היה נוכח בוועדת המכרזים ותמך בהחלטתה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה לא מסרה החברה חוות דעת משפטית כתובה, כפי שמתבקש נוכח המשמעות המשפטית שיש בהחלטה זו מבחינת דיני המכרזים ונוכח ההיקף הכספי הגדול של פרויקט זה. לדעת משרד מבקר המדינה הסדר זה אינו עולה בקנה אחד עם חוק חובת המכרזים הקובע בין היתר כי תאגיד ממשלתי לא יתקשר בחוזה לכביצוע עבודה או לרכישת שירותים, אלא על פי מכרז פומבי הנותן לכל אדם הזדמנות שווה להשתתף בו.

(3) באוגוסט 2013 הגיש המבקר הפנימי של נת"ע טיוטת דוח ביקורת פנימי למנכ"ל דאז שעסק בפיר גלי גיל ובכשלים בביצועו. בטיטת הדוח צוין כי באוגוסט 2013, כשנה וחצי מתחילת העבודה, רק 10% מהעבודה בוצעו, ואילו לפי לוח הזמנים העבודה הייתה צריכה להיעשות ב-11 חודשים.

ג. פרויקט "קופסת" התחנה באם המושבות

(1) בדיון שכונס בתחילת מרץ 2012 בוועדת ההיגוי¹⁸ של פרויקט הקו האדום הציג המנכ"ל דאז את פרויקט "קופסת" התחנה באם המושבות (להלן - ההרחבה או קופסת התחנה) שהוא השלב הראשון בבניית תחנת אם המושבות. המרחק בין התחנה המתוכננת לפיר אם המושבות הוא כ-260 מטר, ועל כן כולל פרויקט קופסת התחנה גם מנהרה שתוביל מהתחנה אל הפיר.

נציג חברת הבקרה שהשתתף בדיון הסכים עם היציאה למכרז לשוק המקומי, אך המליץ לשקול לבצע את קופסת התחנה באמצעות חברה ב' המבצעת את פיר השילוח באם המושבות. נציג חברת הבקרה נימק את המלצתו בכך שהדבר יחסוך זמן, שטח התארגנות ותיאום בין שני קבלנים באותו תא שטח, וכן משום שמהבחינה ההנדסית העבודה דומה לזו הנעשית בפיר השילוח באם המושבות. והכול, ציין נציג חברת הבקרה, בכפוף לאפשרות לעשות זאת מהבחינה המשפטית.

יצוין כי בנספח א' של החוזה המקורי נכללת אופציה שבה נקבע: "נ.ת.ע שומרת את הזכות להרחיב את תכולת העבודה לקבלן הזוכה בפיר אם המושבות עפ"י מחירי החוזה לביצוע עבודות נוספות בתוואי מבנה אם המושבות הסמוך לפיר אם

18 בהתאם להחלטת הממשלה מ-2010, הוקמה ועדת היגוי בראשות מנכ"ל משרד התחבורה ובהשתתפות סגן הממונה על התקציבים, סגן חשב הכללי במשרד האוצר ונציגים נוספים ממשרד התחבורה ומהרשויות המקומיות. בין תפקידי ועדת ההיגוי: לאשר את תכנית העבודה של חברת נת"ע ולעקוב אחר ביצוע הפרויקט, ובין היתר לוודא שהוא עומד בלוחות הזמנים ובתקציב.

המושבות". סעיף זה של נספח א' אינו קובע תקרה להיקף הכספי של ההרחבה - לא בסכום מוחלט ולא באחוזים מסכום החוזה המקורי שנקבע ל-117 מיליון ש"ח.

בתחילת יוני 2013 פנה מנהל הפרויקט לוועדת המכרזים וציין כי החוזה עם חברה ב' לביצוע פיר אם המושבות מכיל אופציה להרחבת היקפו הכספי לביצוע פרויקט קופסת התחנה, והוסיף כי בהתאם להנחיית הנהלת נת"ע, הוא וממלא מקום סמנכ"ל ביצוע קיימו עם חברה ב' משא ומתן למימוש האופציה. בפנייתו הציג מנהל הפרויקט את עיקרי תוצאות המשא ומתן: העבודות ייעשו על פי החוזה בכפוף לשינויים; לחוזה יצורף כתב כמויות נוסף המפרט את עבודות ההרחבה; חברה ב' תיתן הנחה של 2% על עבודות ההרחבה שתעריפן נכלל בחוזה המקורי; מחירי עבודות בהרחבה שאין להם ביטוי בכתב הכמויות המקורי סוכמו במשא ומתן; ההיקף הכספי של ההרחבה הוא כ-205 מיליון ש"ח (כולל מע"ם) ובנוסף של עד 5 מיליון ש"ח (כולל מע"ם) עבור קיצור זמן העבודה.

ב-29.7.13 דנה ועדת המכרזים, בראשותו של המנכ"ל דאז, בבקשתו של מנהל הפרויקט לאשר את ההרחבה עם חברה ב'. בתום הדיון המליץ המנכ"ל דאז כי ועדת המכרזים תאשר את הרחבת החוזה עם חברה ב' לצורך ביצוע קופסת התחנה מכוח אופציה בחוזה. נציג הייעוץ המשפטי של נת"ע, שהשתתף בדיון ועדת המכרזים, ציין: "בכפוף לחו"ד משפטי מאושר שניתן להפעיל את האופציה".

ב-29.7.13, עם סיום הדיון בוועדת המכרזים, פנה בדואר אלקטרוני ממלא מקום סמנכ"ל ביצוע ליועץ המשפטי החיצוני של נת"ע, וציין כי נת"ע אישרה להרחיב את החוזה בהתאם לאופציה וכי הוא מבקש את התייחסותו.

משרד מבקר המדינה מעיר כי בפנייה ליועץ המשפטי החיצוני לא צוין שסכום ההרחבה הוא 205 מיליון ש"ח, לעומת מחיר החוזה המקורי שעמד על 117 מיליון ש"ח כאמור לעיל.

בתשובתו, שניתנה בדואר אלקטרוני למחרת, ב-30.7.13, ציין היועץ המשפטי החיצוני בין היתר כי מימוש אופציה להרחבת החוזה הוא בגדר פעולה חוזית של נת"ע הטעונה אישור של ועדת המכרזים, אך אינו התקשרות המשך¹⁹, וכדי שיהיה פטור ממכרז הוא צריך לעמוד באחד מהתנאים שנקבעו בתקנות חובת המכרזים²⁰.

עוד ציין היועץ המשפטי החיצוני בתשובתו שהאמור כפוף לשלושה תנאים שעיקרם: מימוש האופציה הוא בתנאי ההתקשרות הראשונה המטיבים עם נת"ע; תקציב העבודות הנוספות תוקצב במקור על ידי ועדת המכרזים שהתייחסה לכך באישור החוזה המקורי; האופציה להרחבת ההתקשרות קיבלה ביטוי פומבי במסמכי המכרז. לעניין התנאי השני בנוגע לתקציב העבודות הנוספות הפנה היועץ המשפטי בתשובתו להגדרת "שווי ההתקשרות" בתקנות, ולכך שהתקנות כוללות גם את התשלומים עבור זכות בררה (אופציה).

19 על פי סעיף 4(א) לתקנות חובת המכרזים התקשרות המשך היא "התקשרות הנעשית להרחבת התקשרות ראשונה או להארכת התקשרות ראשונה, שלא מכוח זכות בררה הנתונה למשרד הכלולה בהתקשרות הראשונה".

20 סעיף 4(3) לתקנות חובת המכרזים קובע שהתקשרות המשך פטורה ממכרז בהתאם לתנאים שנקבעו בסעיף האמור כגון התקשרות המשך אינה כרוכה בעלות נוספת; והתקשרות המשך נעשית במהלך תקופת ההתקשרות הראשונה או מיד לאחריה.

בפרוטוקול ועדת המכרזים, שכאמור כונסה ב-29.7.13, נכללה התייחסותו של היועץ המשפטי החיצוני, אף על פי שהתקבלה יום לאחר הישיבה. בפרוטוקול האמור נרשמה החלטה כדלקמן: "בהתאם לחוות הדעת המשפטית ובשל העובדה כי החוזה עם הקבלן כולל אופציה... ומאחר והוחלט על ידי הגורמים המקצועיים לממש את האופציה בשל העובדה כי מסירת העבודות לקבלן אחר עלולה לגרום להארכת לחוות זמנים באופן משמעותי וייקור הפרויקט מאשרת הוועדה את הרחבת ההתקשרות... מכוח האופציה בחוזה".

הביקורת העלתה כי חוות הדעת של היועץ המשפטי החיצוני לא נדונה בוועדת המכרזים, ועל כן הוועדה לא בחנה אם התקיימו התנאים שציין היועץ המשפטי שמימוש האופציה כפוף להם. לדעת משרד מבקר המדינה, על ועדת המכרזים היה לדון בחוות הדעת של היועץ המשפטי ובמשמעויותיה, לבדוק אם התקיימו שלושת התנאים למימוש האופציה שציין, ורק אז להחליט באשר להרחבה, דבר שלא נעשה. משרד מבקר המדינה מעיר כי הכללת חוות הדעת המשפטית בפרוטוקול דיון ועדת המכרזים, וההסתמכות עליה בנוסח ההחלטה, אף על פי שבמועד הדיון וההחלטה בוועדת המכרזים היא טרם ניתנה, אינן תקינות ופוגעות בנוהל קבלת החלטות תקין בחברה ממשלתית המנהלת כספי ציבור.

בתשובתה מאפריל 2014 הודיעה החברה למשרד מבקר המדינה כי חל שינוי בהתנהלותה של ועדת המכרזים. החל ממינויה של יועצת משפטית לחברה בנובמבר 2013 תוגברה ועדת המכרזים בעורך דין מהמחלקה המשפטית, ובראשם היועצת המשפטית, המלווה אותה בכל ישיבותיה הן מבחינת התנהלות משפטית תקינה של החברה והקפדה על הנדרש על פי דין בכל הקשור למכרזים ולהתקשרויות, והן מבחינת אופן כתיבת הפרוטוקולים.

(2) כאמור לעיל, ציין היועץ המשפטי החיצוני כי מימוש זכות הבררה כפוף בין היתר לכך שתקציב העבודות הנוספות הכלולות באופציה תוקצב במקור בידי ועדת המכרזים ושהיא התייחסה לכך באישור החוזה המקורי.

הביקורת העלתה כי הסעיף של זכות הבררה שנכלל במכרז ותוספת התקציב הכרוכה במימוש זכות הבררה כלל לא נדונו בוועדת המכרזים בעת אישור המכרז המקורי לביצוע פירי השילוח, ועורכי המכרז מטעם נת"ע לא יידעו את חברי ועדת המכרזים באפשרות זו ובמשמעויותיה הכספיות. למעשה משום שלא התקיים אחד התנאים שקבע היועץ המשפטי החיצוני אי אפשר היה לאשר את ההתקשרות עם חברה ב' באמצעות מימוש זכות הבררה.

במהלך הביקורת מסר מנהל אגף ביצוע למשרד מבקר המדינה כי בעת היציאה למכרז הפירים לא היה תכנון לפרויקט קופסת התחנה, ולכן הוא לא נכלל במכרז המקורי לביצוע פירי השילוח.

לדעת משרד מבקר המדינה, זכות הבררה שהוצעה במכרז נוסחה בתמצות ובאופן כללי, ללא פירוט וללא תכניות כמקובל בהסכמים דומים בכל הנוגע לתוספות ולשינויים באחוזים בודדים. זכות הבררה כפי שנוסחה במכרז לא אפשרה למשתתפים במכרז לכלכל את צעדיהם כיאות, להעריך נכונה את היקף העבודה הכולל, לכמת את התחייבויותיהם הפוטנציאליות ובהתאם להגיש את הצעותיהם באופן שייטיב עם נת"ע. תחת זאת הנוסח של זכות הבררה לא היה תחום וברור, ולדעת משרד מבקר המדינה הדבר אינו מאפשר לנת"ע לשנות ולהרחיב בהיקפים בלתי מוגבלים ובלתי סבירים, כפי שעולה ממקרה זה, שבו היקף ההרחבה עולה בשיעור ניכר על היקף החוזה המקורי.

- (3) תקנות חובת המכרזים קובעות כי "התקשרות ראשונה" היא התקשרות, לרבות כל זכות בררה הכלולה באותה התקשרות, ו"התקשרות המשך" היא התקשרות הנעשית להרחבת התקשרות ראשונה או להארכתה שלא מכוח זכות בררה. עוד קובעות התקנות כי יינתן פטור להתקשרות המשך בהתקיים תנאים מסוימים כנקבע בתקנות, והיא מוגבלת לסכום של עד 2.5 מיליון ש"ח.

לדעת משרד מבקר המדינה, המגבלה הכספית שנקבעה בתקנות חובת המכרזים לגבי התקשרות המשך משליכה על הרחבת התקשרות בהתאם לאופציה, ועל כן מימוש זכות בררה בהיקף כספי של מאות מיליוני ש"ח ובשיעור של כ-175% מסכום החוזה המקורי אינו עולה בקנה אחד עם התכלית שבבסיס תקנות חובת המכרזים. האפשרות לממש אופציה בסכום בלתי מוגבל עלולה לפגוע בשוויון ההזדמנויות ובתחרות, וליצור פתח להתנהלות בלתי תקינה.

- (4) כאמור לעיל ההרחבה שעליה החליטה ועדת המכרזים כוללת את השלב הראשון של בניית תחנת אם המושבות, המרוחקת כ-260 מטר מפיר השילוח, ואת המנהרה המובילה מהפיר אל התחנה.

קופסת התחנה הוא פרויקט העומד בפני עצמו ואין לו זיקה ישירה לחוזה המקורי של ביצוע פיר השילוח באם המושבות. אם לדעת החברה ביצוע פרויקט פיר השילוח ופרויקט קופסת התחנה יהיה יעיל יותר אם יבוצעו בידי קבלן אחד, מן הראוי היה מלכתחילה לפרסם מכרז אחד לשני הפרויקטים. בדרך זו היה אפשר להגדיל את מספר המתמודדים במכרז, להגדיל את התחרות בין המתמודדים ולקבל הצעות המטיבות עם נת"ע.

החברה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי הרחבת ההתקשרות בתנאים שהושגו מול הקבלן המבצע הייתה ההחלטה הנכונה ביותר, משום שהיא חסכה זמן רב ועלויותיה היו נמוכות מהעלויות שהיו כרוכות בהתקשרות עם קבלן חדש שיזכה במכרז. כמו כן, ההרחבה הייתה ההחלטה היעילה ביותר שהתאפשרה מהבחינה המשפטית.

לדעת משרד מבקר המדינה, בהתחשב בהיקפו הכספי של פרויקט קופסת התחנה ואי-התלות שלו בפרויקט פיר השילוח, אי-פרסום מכרז פומבי לביצוע פוגע בעקרונות שוויון ההזדמנויות ובתחרות החופשית בין מציעים פוטנציאליים ואינו עולה בקנה אחד עם כללי מינהל תקין.

ד. מכרז לתכנון עשר תחנות תת-קרקעיות

ב-26.12.10 הגיש ראש אגף התכנון לוועדת המכרזים טופס יזום התקשרות למכרז בין-לאומי לתכנון עשר תחנות תת-קרקעיות (להלן - תת"ק). בטופס היזום צוין כי אומדן עלות תכנון התת"ק הוא 150 מיליון ש"ח, והוא נגזר על פי שיעור של 5% מעלות הביצוע של התת"ק שנאמד בכ-3 מיליארד ש"ח. ב-29.12.10 דנה ועדת המכרזים בבקשה ואישרה לצאת למכרז. בהחלטת ועדת המכרזים צוין כי כל המסמכים יתוקנו בהתאם להערות שעלו בדיון ויועלו לאישור סופי לפני פרסומם. יצוין שההערות לא צוינו במפורש בפרוטוקול.

בתחילת פברואר 2011 דנה ועדת המכרזים בבקשה של מנהל אגף התכנון לאשר סופית את מסמכי המכרז כדי לפרסמו עוד בתחילת חודש זה. בדיון הציג מנהל אגף התכנון את הצעתו למתכונת המכרז, והציע כי בשקלול ההצעות שיתקבלו, משקל האיכות ומשקל המחיר יהיו בשיעור של 50% כל אחד. ועדת המכרזים אישרה את מסמכי המכרז "לרבות תנאי הסף ואופן חלוקת הניקוד בכפוף לתיקונים שעלו בדיון". יצוין כי בדיון הוצע לשנות את משקל האיכות ל-60% ולפסול את מי שיקבל פחות מציון 80 באיכות. לא צוין אם הצעות אלו התקבלו בדיון, כיוון שהפרוטוקול לא כולל החלטות מפורטות מעבר לאמירה הכללית שהאישור "בכפוף לתיקונים שעלו בדיון".

בפברואר 2011 פרסמה נת"ע את המכרז לתכנון עשר תת"ק שאליו ניגשו שבעה מתמודדים. בסוף אפריל 2011 נפתחו מעטפות ההצעות הטכניות של שבע חברות בין-לאומיות. מעטפות הצעות המחיר נותרו סגורות. בסוף מאי 2011 אישרה ועדת המכרזים, בהתאם לבקשת מנהל אגף התכנון, לפסול את אחת החברות ולבקש בהברות מהמתמודדים.

בסוף יוני 2011 אישרה ועדת המכרזים, לבקשת מנהל אגף התכנון, את ציוני האיכות של המתמודדים ואת פתיחת ההצעות הכספיות של מתמודדים שציון האיכות שלהם עלה על 75.

הביקורת העלתה כי בפרוטוקולים של ועדת המכרזים אין סימוכין לכך שהוועדה קבעה לפני היציאה למכרז כי ייבדקו רק מציעים שציון האיכות שלהם מעל 75. זאת ועוד, בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי אילו היה נקבע משקל של 60% לציון האיכות היה זוכה המציע שהגיע למקום השני. הדבר ממחיש את החשיבות בקביעת משקליהם של ציון האיכות ושל ההצעה הכספית בצורה מפורשת בהחלטותיה של ועדת המכרזים.

ה. בחירת מתכננים לשירותי תכנון אדריכלי

(1) בסוף יוני 2011 פנתה לוועדת המכרזים מנהלת תחום תכנון אורבני של נת"ע (להלן - מנהלת תחום תכנון אורבני) בבקשה לאשר יציאה למכרזים לבחירת מתכננים

ראשיים לתחנות ראשיות ולעבודות נוספות הנדרשות לקידום רשת קווי מתע"ן כמו הכנת מסמכי מדיניות, ניתוח נתונים, תכנון נקודתי ובקרה על עבודת מתכננים אחרים. בבקשה הוצע כי ייבחרו עד עשרה מתכננים ראשיים במכרז פומבי. לאחר מכן יפנו לאחד או ליותר מהמתכננים שנבחרו, יבקשו הצעות ויבחרו לכל פרויקט מתכנן. בפנייה צוין כי התקציב שנדרש הוא לכחמש תחנות. בדיון בתחילת יולי 2011 בוועדת המכרזים הוסבר לחברי הוועדה כי צפויות כ-70 תחנות ראשיות ברשת מתע"ן, וכי משרד התחבורה אישר תקציב של כ-2 מיליון ש"ח לפיילוט של שלוש-ארבע תחנות. בתום הדיון אישרה ועדת המכרזים את הבקשה בתנאי שיתוקנו מסמכי המכרז ויובאו לאישור הוועדה לפני פרסומם.

בתחילת אוגוסט 2011 פנתה שוב מנהלת תחום תכנון אורבני לוועדת המכרזים וציינה כי בעקבות ייעוץ משפטי הובהר שההליך שאושר אינו אפשרי. על כן שונתה מתכונת המכרז כך שייבחרו ארבעה מתכננים ראשיים. באמצע אוגוסט 2011 דנו בוועדת המכרזים בבקשה שקבעה כי יש לבצע בדיקה משפטית חוזרת לעניין סוג ההתקשרות ואופן ניהול החוזים.

באמצע נובמבר 2011 הודיעה מנהלת תחום תכנון אורבני בדיון בוועדת המכרזים כי הוחלט על מכרז רגיל שיכלול סעיף מטלות והיא מבקשת לאשר לפרסם את מסמכי המכרז. בדיון העלו חברי הוועדה הצעות והסתייגויות בנוגע למסמכי המכרז בנושאים שונים ובהם תחומי הניסיון הנדרשים מהמצייע; ההיקף הכספי של הפרויקטים שבהם היה מעורב; ותק מקצועי; המלצות נדרשות; ניגודי עניינים אפשריים; והיקף העובדים של המצייע. בתום הדיון החליטה הוועדה לאשר את מסמכי המכרז ואת פרסומם בכפוף לשינויים ובהתאם להערות שעלו בדיון. כמו במכרזים שתוארו לעיל, ההערות אינן מצוינות במפורש בפרוטוקול.

(2) בתחילת דצמבר 2011 פורסמה בעיתונות מודעת המכרז "למתן שירותי תכנון אדריכלי כלליים (כמתכנן ראשי)". בסוף פברואר 2012 אישרה ועדת המכרזים לפסול שלוש הצעות, מתוך שמונה שהתקבלו, ולהמשיך לבדוק את איכות יתר ההצעות. באמצע מאי 2012 אישרה הוועדה את ציוני האיכות, ואישרה לפתוח את ההצעות הכספיות. בסוף מאי 2012, לאחר בדיקת הצעותיהם הכספיות, אישרה ועדת המכרזים לבחור את יתר חמשת המצייעים כזוכים במכרז.

בספטמבר 2012 פנתה מנהלת תחום תכנון אורבני למנהל אגף תקציבים וכלכלה בבקשה להגדיל את התקציב שנקבע ב-2007 מ-2 מיליון לכ-18 מיליון ש"ח. היא ציינה כי פרויקט התחנות הראשיות דורש בשלב ראשון תכנון של 15 תחנות ראשיות (תחנות קו אדום, קו ירוק וקו סגול) והתקציב הנדרש לכך מוערך בכ-18 מיליון ש"ח.

בינואר 2013 פנתה מנהלת תחום תכנון אורבני לוועדת המכרזים וציינה כי בהתאם לבקשת נת"ע אישר משרד התחבורה להגדיל את מסגרת התקציב ל-19.9 מיליון ש"ח. בפנייתה היא ביקשה לאשר את עדכון התקציב ל-19.9 מיליון ש"ח ולהגדיר את תקופת ההסכמים עם הזוכים, שלא נכללה במכרז המקורי, לחמש שנים ועוד אופציה לשנתיים נוספות. בפברואר 2013 אישרה ועדת המכרזים את הבקשה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי מתכונת המכרז שונתה כמה פעמים ויש בה עלייה של ממש בהיקף העבודה הנדרש ובתקציבה. התנהלות זו מצביעה על הכנה לקויה של המכרז טרם הפנייה לוועדת המכרזים באשר למהות העבודה ולהיקפה.

1. בחירת אדריכל נוף

בדיון ועדת המכרזים שהתקיים בספטמבר 2011 בנוגע למכרז לבחירת אדריכל נוף נקבע: "מסמכי ההליך המלאים והמתוקנים בהתאם להערות הוועדה, יעלו לאישור טרם פרסומם". כמו כן בדיון בוועדה בנובמבר אותה שנה לאישור יציאה למכרז צוין כי לא הוגשו לוועדה המסמכים הסופיים וכי נעשו תיקונים קלים לאחר שהועברו המסמכים לוועדה. בתום הדיון אישרה ועדת המכרזים את מסמכי המכרז בכפוף לאישור משפטי אף על פי שלא הוצגו לפני המסמכים הסופיים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על פי תקנות חובת המכרזים התפקיד של ועדת המכרזים הוא בין היתר "להחליט על עריכת מכרז ולאשר את מסמכי המכרז". כיוון שיש תיקונים שלא הוצגו לוועדת המכרזים וכיוון שהמסמכים אושרו בכפוף לאישור משפטי, ייתכן שהיועץ המשפטי יכניס תיקונים נוספים שהוועדה לא תדע עליהם. אישור כאמור של מסמכי מכרז לא סופיים אינו עולה בקנה אחד עם כללי מינהל תקין. לדעת משרד מבקר המדינה על ועדת המכרזים לאשר את הנוסח הסופי של המסמכים המיועדים לפרסום, ואם יש תיקונים נוספים יש להביאם לאישור הוועדה מחדש.



לדעת משרד מבקר המדינה נוכח ממצאי הביקורת ובהתחשב בהיקף הכספי של הפרויקטים במתע"ן ובמורכבותם, על דירקטוריון החברה לוודא שהחברה והנהלתה פועלות בהתאם לתקנות חובת המכרזים ולנהלים ושומרות על יעילות, חיסכון וטוהר מידות. כמו כן, היות והפרויקטים של מתע"ן ממומנים במלואם על ידי המדינה, ובשל החשיבות שיש למתע"ן לרווחת הציבור, מן הראוי שמשרדי התחבורה והאוצר יפקחו באופן הדוק יותר על פעילות החברה ועל ביצועיה.

גיוס כוח אדם

על נת"ע חל חוק החברות הממשלתיות בשל היותה חברה ממשלתית. בנוגע לכוח אדם קובע החוק, בין היתר, כי חובה על הדירקטוריון של חברה ממשלתית לקבוע מדי שנה את תקן עובדי החברה והמועסקים בשירותה; את אופן בחירת הפקידים בכירים²¹; ואת אופן בחירת שאר עובדי החברה ותנאי כשירותם, בכפוף לכללים שקבע שר האוצר לפי הצעת הרשות.

באשר לפקידים בכירים, כמשמעותם בחוק החברות, חלות על נת"ע תקנות החברות הממשלתיות (כללים בדבר אופן בחירת פקידים בכירים), התשס"ה-2005 (להלן - תקנות החברות הממשלתיות). התקנות האלה קובעות בין היתר כי על דירקטוריון החברה לקבוע נוהל בדבר תנאי הכשירות ואופן

21 ראו הערת שוליים 3 לעיל.

הבחירה של פקידים בכירים בחברה, שיוגש לאישור הרשות. בהתאם לכך פעלה החברה על פי נוהל גיוס פקידים בכירים של החברה (להלן - נוהל גיוס בכירים) שאישרה הרשות, והחל משנת 2012 הן דנו והתכתבו בנוגע לשינוי ולעדכון הנוהל האמור.

בנוגע לתנאי כשירות של פקידים בכירים קובעות תקנות החברות הממשלתיות כי על החברה לכלול בנוהל גיוס בכירים דרישות בדבר השכלה; היקף הניסיון; כישורים מקצועיים ועסקיים; עמידה בראיון אישי ובמבחני התאמה מקצועיים; וכל דרישה נוספת שלדעת דירקטוריון החברה עשויה להיות רלוונטיות לתפקיד. באשר לאופן בחירתם קובעות תקנות החברות הממשלתיות כי על החברה לקבוע בנוהל גוף המופקד על ניהול כל שלבי הבחירה; את אופן איתור המועמדים בין בתוך החברה ובין מחוצה לה, אם באמצעות פרסום מודעה בעיתונות, פנייה לחברות השמה או פנייה ישירה למועמדים פוטנציאליים, ואם בכל דרך אחרת; את אופן מיון המועמדים הפוטנציאליים, ובכלל זה להגדיר קריטריונים קבועים מראש, וזאת נוסף על הנקבע בתנאי הכשירות המפורטים לעיל.

1. עד דצמבר 2010 מנתה נת"ע 64 עובדים ולא היה לה כוח אדם הנדסי בהיקף של ממש. מבנה נת"ע שיקף את מטרות החברה טרם קבלת החלטת הממשלה מ-2010, בעיקר כגורם מלווה, מפקח ומייעץ לממשלה. עם קבלת החלטת הממשלה הפכה נת"ע לגוף האחראי לעבודות, למכרזי תשתית ולמכרזי ציוד בהיקפים של מיליארדי ש"ח. השינוי בתפקידה ובמטרות דרש ממנה שינוי ארגוני ניכר והיערכות מחודשת תוך פרק זמן קצר.

על פי נתוני מצבת כוח האדם בחברה, מתחילת שנת 2011 ועד סוף ספטמבר 2013, צמח מספר עובדי נת"ע מ-64 ל-175, נוספו לשורותיה 146 עובדים ונגרעו 35 עובדים, והחברה מיינה מאות מועמדים, אם באופן ישיר ואם באמצעות חברות השמה.

תקן כוח האדם (להלן - תקן) בכל ארגון ובכלל זה בנת"ע מציג את המטרות ואת הדרגות הצמודות להן. התקן קובע את המבנה הארגוני ומגדיר את המטרות, את מספרן ואת הכפופות הניהולית של ממלאי המטרות. התקן נועד להבטיח את פעולתו הקבועה של הארגון, והוא נגזר מיעדי הארגון וממשימותיו. התקן משמש גם כלי לפיקוח על מספר המטרות בארגון ועל דרגותיהם של העובדים.

מפירוט איוש המטרות לעומת התקן בנת"ע, עולה כי באוקטובר 2013 מנה תקן החברה 288 מטרות, מתוכן 113 אינן מאוישות (כ-39%). יצוין כי בדוח הביקורת הקודם²² נמצא כי מתוך 227 מטרות שכלל תקן החברה בדצמבר 2012, 80 מהן לא היו מאוישות (כ-35%). עוד עולה מפירוט איוש המטרות כי בחטיבת הקו האדום ובחטיבת התכנון, שבהן הפעילות העיקרית של נת"ע, עשרות מטרות אינן מאוישות בשיעורים של 36% ו-45% בהתאמה וכי ביחידת הבטיחות עשר מתוך עשר המטרות שבתקן אינן מאוישות (100%).

לדעת משרד מבקר המדינה, המחסור המתמשך בכוח אדם בחברה, ובכלל זה במקצועות הליכה ובשדרת הניהול, עלול לפגוע בהתנהלותה ולהקשות עליה לעמוד ביעדיה ובמשימותיה הבסיסיות.

2. על פי תקן החברה ודרישות התפקיד למטרות השונות, יותר מ-75% מכוח האדם הנדרש לנת"ע מורכב מאקדמאים מתחומים שונים ובהם הנדסה אזרחית, הנדסת תעשייה וניהול, אדריכלות ותכנון ערים וגאוגרפיה. כמו כן נדרשים לנת"ע עובדים אקדמאים בתחומי הכספים, הכלכלה, המשפט והמחשוב.

22 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 64א (2013), בנושא "היערכות להקמת הרכבת הקלה במטרופולין תל אביב", עמ' 667.

נכון למועד סיום הביקורת, אגף משאבי אנוש בנת"ע מונה חמישה עובדים בלבד לעומת תקן של עשרה עובדים.

יצוין כי בינואר 2013 מינה המנכ"ל דאז את ראשת תחום משאבי אנוש וניהול משרד לממלאת מקום מנהל אגף משאבי אנוש. במכתב לדירקטוריון החברה מסוף אוקטובר 2013 דיווח מנכ"ל נת"ע בפועל מר משה בן אלון כי עקב הקשיים בניהול כוח האדם בחברה, החליט להשיב את ממלאת מקום מנהל אגף משאבי אנוש לתפקידה הקודם וכי מעתה יטפל ישירות בכוח האדם.

הביקורת העלתה כי משרת מנהל אגף משאבי אנוש, שתפקידו להוביל את עבודת האגף בין היתר בהליכי גיוס כוח אדם, אינה מאוישת יותר משנתיים. כמו כן, ממסמכי החברה עולה כי מצד אחד יש בה מצוקה של כוח אדם ומצד שני היא אינה מצליחה לגייס מועמדים מתאימים.

לדעת משרד מבקר המדינה אגף משאבי אנוש במתכונתו הנוכחית, ללא איוש מלא וללא מנהל קבוע, אינו ערוך דיו לגיוס של בכירים, של דרגי ביניים ושל כלל עובדי החברה. מצב זה ומצוקת כוח האדם עלולים להוביל לגיוס שלא בדרך המקובלת ולפגוע בעקרון השקיפות ובעיקרון של שוויון הזדמנויות.

בתשובתה ממרץ 2014 למשרד מבקר המדינה הודיעה החברה כי בינואר 2014 אישר דירקטוריון החברה נוהל גיוס בכירים חדש, שאישרה בפברואר הרשות, ובעקבותיו פרסמה החברה באמצע פברואר מודעה על אודות משרת מנהל אגף משאבי אנוש.

3. ממסמכי נת"ע עולה כי בחודשים פברואר עד יוני 2013 היא פעלה על פי נוהל גיוס בכירים לגיוס עובדים למשרות בכירות, באמצעות מכרזים פומביים. מדובר בתפקידים חשובים: סמנכ"ל קו אדום, סמנכ"ל תכנון, יועץ משפטי, מנהל אגף קו ירוק, מנהל אגף אינטגרציה, מנהל אגף סטטוטוריקה, מנהל אגף משאבי אנוש, מנהל אגף הרכש, חשב החברה ומנהל אגף הסברה, תקשורת ויחסי ציבור.

בהתאם לנוהל גיוס בכירים הוקמו בנת"ע ועדות איתור לבחינת המועמדים שהגישו את מועמדותם במכרז הפומבי לכל אחת מהמשרות האלה, ובראש כל אחת מהוועדות כיהן המנכ"ל דאז. על פי נוהל גיוס בכירים ועדת איתור היא גוף המופקד על ניהול כל שלבי הבחירה של עובד בכיר והיא מורכבת משלושה חברים לפחות. לכל אחת מהמשרות הוגשו קורות חיים, והם נדונו בוועדות האיתור. מתוך עשר המשרות הבכירות האלה קלטת החברה רק שלושה עובדים: יועצת משפטית, סמנכ"ל קו אדום ומנהל אגף קו ירוק. למשרת סמנכ"ל תכנון נבחרה עובדת בכירה של נת"ע, אך היא הסירה את מועמדותה.

הביקורת העלתה כי לגבי יתר שבע המשרות הבכירות הופסק הגיוס במחצית השנייה של שנת 2013, אף על פי שהוגשו קורות חיים של מועמדים שנדונו בוועדות האיתור. עד מועד סיום הביקורת גיוס הבכירים טרם חודש במלואו.

בתשובתה ממרץ 2014 למשרד מבקר המדינה מסרה החברה כי בישיבת הדירקטוריון בנובמבר 2013, ולאחר קבלת חוות דעת משפטית, הוחלט לבטל את הליכי הגיוס שהיו עד כה ולתקן את נוהל גיוס הבכירים כדי שיקל על הגיוס; בהתאם לנוהל גיוס בכירים החדש פרסמה החברה באמצע פברואר מודעות על אודות המשרות של מנהל אגף משאבי אנוש ושל מנהל אגף הרכש. עוד מסרה החברה כי במסגרת עדכון המבנה הארגוני של החברה לשנת 2014 בוטלו

שני תפקידים בכירים והוגדרו מחדש שני תפקידים אחרים שיאושו עם כניסתו של המנכ"ל החדש.

לדעת משרד מבקר המדינה איש משרות הפקידים הבכירים חיוני לתפקודה התקין של נת"ע ועל החברה לאייש משרות אלה בהקדם.

4. בנובמבר 2013 כונס דיון בוועדת המכרזים, בראשות ממלא מקום המנכ"ל מר משה אלון, בנושא הסכמי התקשרות עם חברות השמת כוח אדם. מפרוטוקול הדיון וממסמך שהגיש אגף משאבי אנוש לוועדת המכרזים עולה כי נת"ע מקבלת שירותי השמה משבע חברות, שכל אחת מהן מיועדת לתת מענה לתחום גיוס מסוים, ושירותים של מבחני מהימנות מחברה נוספת.

מהמסמך שהגיש אגף משאבי אנוש עולים הדברים האלה: מרבית החוזים עם חברות ההשמה נחתמו בידי מנהל יחיד בחברה; ארבעה הסכמים לא הובאו לאישור ועדת המכרזים ולא אושרו על ידה; התקשרויות עם שתי חברות אושרו בוועדת המכרזים בדיעבד; נת"ע גייסה עובדים מדרג ביניים באמצעות חברת השמה בניגוד להסכם עמה, שיועד לגיוס בכירים בלבד; אף על פי שהסכם עם אחת מחברות ההשמה לגיוס בכירים ודרג ביניים לא הובא לאישור ועדת המכרזים, הוא נחתם בידי המנכ"ל דאז ועובדת שאינה מורשית חתימה, ובאמצעותה גויסו עובדים. לגבי עובדים מדרג ביניים אין לנת"ע הסכם חתום כדין עם חברות השמה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2014 הודיעה החברה כי בנובמבר 2011 החליטה ועדת המכרזים שהחברה לא תצא למכרז בתחום חברות ההשמה עד לכניסתו של מנהל אגף משאבי אנוש. יצוין כי מכרז לגיוס מנהל אגף משאבי אנוש פורסם באמצע פברואר 2014, אולם נכון למועד תשובת החברה הגיוס טרם הושלם. עוד ענתה החברה כי היא סבורה שיש לאפשר למנהל אגף משאבי אנוש שייבחר להחליט על המשך התקשרות החברה עם חברות השמה בכלל, על היקף ההתקשרות הנדרש ועל אופן עבודת האגף שהוא ממונה עליו.

5. בתחילת מרץ 2013 התקיים דיון משותף של ועדות מנגנון והנדסה של דירקטוריון החברה (להלן - הוועדה המשותפת) שבו הציג המנכ"ל דאז דוח של הטכניון, מכון טכנולוגי לישראל ומוסד שמואל נאמן²³ בנושא "אומדן הביקוש וההיצע של כוח אדם הנדסי בענף התשתיות".

המנכ"ל דאז ציין כי המסקנה העיקרית של הדוח היא שקצב הכשרת המהנדסים במדינת ישראל אינו עומד בקצב עליית הביקוש למהנדסים, וקיים בעיקר מחסור של מהנדסי ביצוע בתחומי התשתיות. עוד ציין המנכ"ל דאז כי גם בשוק הפרטי חסרים מהנדסים, אולם שם השכר גבוה בהרבה ועל כן לנת"ע קשה מאוד לגייס מהנדסים, בייחוד בתחום הביצוע. בהמשך הדיון הציג המנכ"ל דאז לוועדה המשותפת תכנית הטבות ותמריצים לדרג המהנדסים בחברה שעיקרה העלאת תקרת שכרם של מנהלי פרויקטים, מנהלי אגפים וסמנכ"לים בתחום ההנדסה והטבות נוספות. בעקבות זאת החליטה הוועדה המשותפת לאמץ את תכנית המנכ"ל דאז בכפוף לאישור הרשות, ובמקביל פנתה לרשות כדי שתאשר את התכנית כתכנית מינימום.

מאחר שתמרוץ דרג המהנדסים חורג מתנאי השכר המקובלים בחברות ממשלתיות, כתב בתחילת יוני 2013 המנכ"ל דאז למר אהרון גולדמן, סגן מנהל הרשות, כי דירקטוריון החברה אישר לתמרוץ את דרג המהנדסים בנת"ע בתמריצים שונים, והוא מבקש את אישורו בין היתר להעלאה של עד כ-6.5% בשכרם של סמנכ"לים בתחום ההנדסה ושל מנהלי אגפים בכירים ולהעלאה של בין 16% ל-20% בשכרם של מנהלי פרויקטים.

23 מכון מחקר שהוקם בשנת 1978 בטכניון, ומתמקד בהתוויית מדיניות לאומית בנושאי מדע וטכנולוגיה, תעשייה, חינוך והשכלה גבוהה, תשתיות פיזיות, סביבה ואנרגיה ועוד.

באמצע יוני 2013 השיבה רכות שכר וכוח אדם ברשות כי כדי לבחון את הקושי שיש לנת"ע לגייס ולשמר עובדים היא מבקשת לקבל נתונים בדבר מספר המהנדסים שנקלטו ומספר המהנדסים שהתפטרו בשנתיים האחרונות. באשר למנהלי אגפים בכירים, מאושרת תקרת שכר של עד 80% משכר מנכ"ל; לשאר התפקידים הבכירים לא מאושרת הבקשה להעלות תקרת השכר. הרכזת הוסיפה כי החברה אינה רשאית לשלם מענקים ובנוסים ללא אישור מראש ובכתב של הרשות.

יצוין כי בדיון שכונס באמצע אוקטובר 2013, בראשותו של ממלא מקום מנכ"ל נת"ע מר משה בן אלון, הוא ציין כי באגף הביצוע של פרויקט הקו האדום קיימת מצוקת כוח אדם עקב הקושי לגייס שמונה מנהלי פרויקט, שעליהם להיות מהנדסים אזרחיים בעלי ידע וניסיון בפרויקטים תשתיתיים.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הסבירה החברה כי עשתה מאמצים חוזרים ונשנים לחשוב על פתרונות יצירתיים, והוסיפה שהיא מתמודדת עם משבר של ממש בגיוס מהנדסים איכותיים לתפקידים חיוניים ועם תחרות קשה עם השוק הפרטי שבו שכרם של אנשי מקצוע בעלי ניסיון ומומחיות הדרושים לנת"ע מגיע לעתים לכ-60,000 ש"ח לחודש, פי שניים ממה שביקשה נת"ע לאשר.

לדעת משרד מבקר המדינה, הקמתה של מתע"ן בגוש דן תתרום למשק ולרווחת הציבור באופן ניכר. לכן על נת"ע, על הרשות ועל משרדי התחבורה והאוצר לפעול לגיוס מנהלי פרויקטים בעלי ידע וניסיון בפרויקטים תשתיתיים, דבר שיתרום לעמידה בלוחות הזמנים ובתקציב שנקבעו, כל זאת בכפוף לאישורים של הממונה על השכר ושל הרשות.

6. (א) גיוס עובדים בנת"ע מתנהל על פי נוהל גיוס עובדים, שמטרתו, על פי המצוין בנוהל, להגדיר שיטה, אחריות וסמכות לגיוס של עובדים, תוך שמירה על עקרונות שוויון ההזדמנויות ובחירת המועמד המקצועי ביותר לתפקיד.

(ב) עד סוף 2012 פעלה החברה על פי נוהל גיוס עובדים שאושר בשנת 2010, ובתחילת שנת 2013 אישרה החברה נוהל גיוס עובדים חדש. על פי נוהלי הגיוס שחלו באותן השנים (להלן - נוהל הגיוס) על החברה לקיים עם מועמדים מתאימים ראיונות טלפוניים וראיונות אישיים ופרונטליים ולשוחח עם ממליצים.

הביקורת העלתה כי נוהל הגיוס לא קבע ולא הנחה מה הם הפרמטרים שייבדקו בראיונות הטלפוניים והפרונטליים ובשיחות עם הממליצים, שמטרתם ליצור בסיס להשוואה בין כלל המועמדים, והדבר נתון לשיקול דעתם של המראיינים.

יצוין כי בבדיקת הליכי גיוס שערך משרד מבקר המדינה, נמצאו מסמכים חלקיים ובכתב יד לראיונות, ללא תאריך וללא שמות המראיינים. תיקי הגיוס כוללים סיכומים מודפסים הנערכים בסוף הגיוס ומתארים את הליכי הגיוס ותוצאותיהם, ובהם צוין אם התקיימו שיחות עם ממליצים. עם זאת בחלק מהתיקים לא נמצאו אסמכתאות לשיחות אלה ולא צוינו שמות הממליצים והרלוונטיות שלהם למשרה.

בתשובתה ממרץ 2014 למשרד מבקר המדינה הודיעה החברה כי הנוהל משנת 2012 הוחלף בנוהל חדש שממשיך להתעדכן גם בימים אלו ויכיל את תיקון כל הליקויים שציין משרד מבקר המדינה.

7. במסגרת הביקורת בדק משרד מבקר המדינה גיוס של עובדים בשנים 2012-2013. מעיון במסמכים הנוגעים לגיוסים האלה עולים כמה ליקויים עקרוניים כדלקמן:

- א. הליכי גיוס ממושכים: מרגע פרסום המכרז ועד להחלטה לקלוט את המועמד בחברה חלפו בין שישה חודשים לכשנה. ממסמכי החברה עולה כי יש מועמדים שהסירו בינתיים את מועמדותם לאחר שמצאו עבודה אחרת.
- ב. הליכי גיוס לא שיטתיים: שלבי הגיוס בנת"ע, לרבות של דרגי הביניים ושל הבכירים, אינם כוללים מבחני התאמה ו/או דירוג שיטתי של המועמדים על פי ציונים ומשקלים, המבוסס על אמות מידה שנקבעו מראש. אמצעים אלה נועדו לקבוע באופן אובייקטיבי ככל האפשר מי מהמועמדים יעבור לשלב הבא. כמו כן, אם תוסר מועמדות יהיה אפשר לפנות למועמד הבא מתוך הרשימה המדורגת, ללא צורך בהליך גיוס חדש.
- ג. משקל רב להתרשמות אישית: נוהל החברה אינו מפורט דיו ומעניק שיקול דעת רחב לרכז הגיוס מאגף משאבי אנוש וליוזם הגיוס. בכך נפגעים סדרי בקרה פנימיים, ומתעורר חשש כי ניתן משקל יתר להתרשמות הסובייקטיבית של המראיין שלעתים מראיין לבדו, בשונה מראיון על פי אמות מידה מקצועיות בנות מדידה והשוואה.

לדעת משרד מבקר המדינה על החברה לשפר מיד את הגיוס בה ולפעול לתיקון הנוהל כך שהגיוס יהיה מקצועי, אובייקטיבי ומהיר ככל האפשר. יש מקום לתת ביטוי בגיוס לשיקול דעתם או לעמדתם של יוזם הגיוס או של גורמים מקצועיים אחרים בחברה, אך יש להביא את הדבר בחשבון בעיקר בסוף ההליך כאמת מידה נוספת ולא בלעדית.

ד. להלן ממצאים בנוגע לעובדים שהתקבלו לעבודה בנת"ע ולהליכי גיוסם.

עובד א': התקבל לתפקיד מנהל פרויקט באגף ביצוע. הליך הגיוס החל באוגוסט 2012, ונמשך עשרה חודשים עד קליטתו של העובד במאי 2013. יוזם הגיוס היה מר משה בן אלון, אז ממלא מקום סמנכ"ל קו אדום. מהמסמכים עולה כי המנכ"ל דאז חתם על טופס הייזום רק במרץ 2013, לקראת תום ההליך ולא בתחילתו. המשרה פורסמה באתר האינטרנט של החברה ובאתר של חברת השמה, וכפי שעולה ממסמכי החברה, הגישו את מועמדותם 13 מועמדים.

במסמך סיכום ההליך שנחתם על ידי מר משה בן אלון צוין כי נוכח מצוקת כוח האדם המתמשכת באגף הביצוע ביקש האגף לראיין בשלב הראשון את עובד א' בלבד, ולא לפנות ליתר המועמדים. עוד צוין בסיכום האמור כי הדבר נעשה בהתאם להחלטת ועדת הנדסה של הדירקטוריון 3/12 מסוף אוגוסט 2012 בדבר קיצור תהליכי גיוס לתחום הנדסה. יצוין כי בפרוטוקול של ועדת הנדסה לא נמצאה החלטה כאמור.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה החברה כי מר משה בן אלון לא ביקש להעדיף מועמד זה על פני האחרים, אלא לוודא שהוא ירואיין מפני שנראה שעל פי נתוניו הוא נחוץ לנת"ע. עוד מסרה החברה כי הקושי לאתר מהנדסים בעלי נתונים הנדרשים לנת"ע מצדיק התמקדות במועמדים שכן עומדים בנתונים גם אם הדבר דורש חריגה מסוימת מנוהל כזה או אחר.

משרד מבקר המדינה מעיר כי התמקדות במועמד אחד, שקיבל קדימות על פני האחרים וללא דירוג של יתר המועמדים, אינה עולה בקנה אחד עם עקרונות של שוויון הזדמנויות, תחרות הוגנת ושקיפות כלפי יתר המועמדים. מצוקת כוח האדם המתמשכת בנת"ע אינה יכולה להצדיק הליכי גיוס שאינם עולים בקנה אחד עם העקרונות האמורים ופוגעים באפשרות למנות את המועמדים המתאימים ביותר.

עובדת ב' : התקבלה לתפקיד מתאמת תכנון המקטעים במפלס הקרקע בקו האדום. הליך הגיוס החל במאי 2012 והסתיים בתחילת יולי 2013 (14 חודשים). הגיוס נעשה בשלושה שלבים מאחר שהחברה התקשתה למצוא את המועמד המתאים. בכל אחד מהשלבים פורסמה המשרה מחדש באמצעות חברות השמה ובאתרי דרושים. בסך הכול הגישו את מועמדותם למשרה בכל שלושת השלבים 46 מועמדים. בשלב הגיוס השלישי התקבלה עובדת ב'.

הביקורת העלתה כי תיק הגיוס אינו כולל 16 קורות חיים מתוך 46 מועמדים. סדרי בקרה פנימיים מחייבים שמירה על מסמכים, ובכלל זה קורות החיים של כל המועמדים, וזאת כדי שיתאפשר שחזור מלא של ההליך.

עובד ג' : התקבל לתפקיד מתאם תחום מנהור. הליך הגיוס לתפקיד החל במאי 2012, והסתיים במאי 2013. הגיוס נעשה בארבעה שלבים, ובשלושת הראשונים לא נמצא מועמד מתאים.

השלב הראשון נעשה באמצעות חברת השמה, ואליו ניגשו 20 מועמדים. לאחר המיון, נותרו ארבעה מועמדים מתאימים. אחד מהם הסיר את מועמדותו ומתוך השלושה שנותרו נבחר מועמד לתפקיד, אולם הוא החליט להסיר את מועמדותו.

בעקבות הסרת המועמדות ועל פי בקשות של מנהל אגף מבנים, הגמישה החברה רטרואקטיבית את תנאי הסף, ושני מועמדים שלא עברו את תנאי הסף בשלב הראשון זומנו לראיון פרונטלי. לאחר הראיון הפרונטלי שני המועמדים נמצאו לא מתאימים.

נמצא כי לאחר שהמועמד שנבחר הסיר את מועמדותו, החברה לא פנתה לאחד משני המועמדים האחרים שנמצאו מתאימים בשלב הראשון כפי שהתבקש, או לחלופין יצאה למכרז חדש בתנאי סף חדשים, אלא פנתה לשני מועמדים שלא עברו את תנאי הסף המקוריים. לא נמצאו אסמכתאות המסבירות התנהלות בלתי תקינה זו.

בתחילת ספטמבר 2012 פרסמה החברה מחדש את המשרה בעיתונים ובאתר החברה. בעקבות הפרסום התקבלו בחברה קורות חיים של מועמדים, אך עם סגירת המכרז לא החלה החברה בסינון המועמדים ובבחירת המועמד המתאים. התברר כי בד בבד עם פרסום המשרה הניעה החברה באמצעות ועדת מנגנון של הדירקטוריון שינוי של הגדרת התפקיד למשרה זו ולפיכך נפסק הגיוס.

באמצע ינואר 2013 אישרה ועדת מנגנון תיאור תפקיד חדש למשרה, ודרישת הסף עודכנה לשנתיים ניסיון במקום חמש שנים. בתחילת פברואר פרסמה החברה מחדש את המשרה. בתחילת מאי 2013 הסתיים הליך הגיוס והחברה קלטה עובד למשרה.

מתיאור הליכי הגיוס למשרה עולה כי החברה התנהלה בצורה לא תקינה. חוסר התיאום בין אגף משאבי אנוש ובין ועדת מנגנון והדרישות שהחברה שינתה רטרואקטיבית הובילו לחוסר יעילות ופגעו במשאבי החברה ובמועמדים שנענו לשווא לפרסום המשרה.

גיוס עורך דין למחלקה המשפטית: במהלך חודש פברואר 2013 פרסמה החברה מכרז לגיוס עורך דין עבור המחלקה המשפטית. לתפקיד זה התקבלו 12 קורות חיים, ולאחר מיון שעשו נת"ע וחברת השמה נמצאו תשעה מועמדים שעמדו בתנאי הסף. במהלך חודש יוני 2013 הם זומנו לראיונות מקצועיים ואישיותיים שערכו עו"ד אביבה ניסים וולף, ממלאת מקום היועץ המשפטי דאז, ורכזת גיוס מאגף משאבי אנוש. בתום סבב הראיונות ובהתאם להמלצת המראיינים זומנו לראיון אצל המנכ"ל דאז שלושה מועמדים.

בסוף יוני 2013 ראיון המנכ"ל דאז את שלושת המועמדים. בתום הראיונות דורגו המועמדים, והוחלט לקלוט את שני המועמדים הראשונים בכפוף למבחני מהימנות באמצעות חברה חיצונית, שאותם עברו שני המועמדים בהצלחה. שני המועמדים חתמו על חוזה העסקה שבהם נקבעו תנאי עבודתם, גובה שכרם ומועדי קליטתם. המועמד הראשון החל את עבודתו בתחילת אוגוסט 2013, ואילו עם המועמדת השנייה נקבע שתחל לעבוד בסוף ספטמבר 2013.

התברר כי במועד פרסום המכרז לגיוס עורך דין למחלקה המשפטית, הייתה בחברה רק משרה אחת פנויה, ולכן יועד המכרז לבחירת עורך דין אחד. למרות זאת, הודיע אגף משאבי אנוש למועמדת השנייה כי התקבלה לעבודה, סוכמו איתה תנאיה ואף נקבע לה מועד לתחילת עבודה.

הועלה כי במהלך אוגוסט 2013, הודיע עורך דין מהמחלקה המשפטית של נת"ע לאגף משאבי אנוש כי על פי חוות דעתו המשפטית כדי לקלוט עורך דין נוסף יש לצאת במכרז חדש. בעקבות זאת כתב ב-17.9.13 המנכ"ל דאז למועמדת כי המחלקה המשפטית בנת"ע קבעה כי נפל פגם במכרז שבו השתתפה, ועל כן הוא בטל מעיקרו. בהתאם היא לא תיקלט בחברה וההסכם שנחתם עמה, שהיה אמור להיכנס לתוקף בסוף ספטמבר, בטל.

המועמדת ענתה בסוף ספטמבר 2013 למנכ"ל דאז כי לאחר שנחתם בינה ובין החברה הסכם העסקה היא התפטרה ממקום עבודתה הקודם, ובכך הרעה את מצבה כיוון שנותרה ללא מקור תעסוקה ואף בלא זכאות לדמי אבטלה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי ההליך שתואר לעיל מצביע שוב על התנהלות בלתי תקינה של החברה בכל הנוגע לגיוס עובדים בהתאם לתקן שקבעה.

גיוס עובד למשרה קבועה ללא מכרז: החברה מעסיקה סטודנטים במשרות זמניות לפרקי זמן מוגבלים של עד תשעה חודשים. מסקירת מסמכי החברה עולה כי הסטודנטים מגויסים בעיקר כדי לתגבר מחלקות עמוסות עבודה ולסייע להן או עקב היעדרות עובדת קבועה היוצאת לחופשת לידה.

באמצע אוקטובר 2013 התקיים דיון על גיוס סטודנטים בהשתתפות ממלא מקום המנכ"ל, מנהלים בפרויקט הקו האדום ועובדי אגף משאבי אנוש. מסיכום הדיון עולה כי ממלא מקום המנכ"ל ציין כי עקב מצוקת כוח האדם באגף הביצוע ולאור ניסיונם הנצבר של שני סטודנטים הוא החליט לקלוט אותם למשרות קבועות. ממסמכי החברה עולה כי אחד הסטודנטים התקבל לתפקיד מנהל לוגיסטיקה ומעקב ללא מכרז פומבי.

לדעת משרד מבקר המדינה, גיוס עובדים ללא מכרז פומבי אינו עולה בקנה אחד עם נוהל החברה הקובע שעל החברה לפרסם את המשרה לציבור הרחב. לדעת משרד מבקר המדינה, מצוקת כוח אדם אינה יכולה להוות סיבה לאי-פרסום משרות פנויות כנקבע בנוהל. אי-פרסום כאמור פוגע בשקיפות הליך הגיוס, בשוויון, במתן הזדמנות שווה לכל מועמד ובאפשרות לגייס את המועמד המתאים ביותר.



החברה מסרה בתשובתה כי החלטת הממשלה מ-2010 הפכה אותה מרשות ממונה לגורם מבצע. עוד ציינה החברה כי באותו המועד לא היו לה הכלים הדרושים או הזמן המתאים ועקב כך היה עליה לתכנן מחדש בעצמה את אופן ביצוע הפרויקט, לבצע את הפרויקט ולגייס אנשים, והכול תוך כדי עבודה. החברה ציינה כי הצורך לעמוד ביעדים החדשים השפיע באופן מהותי על התנהלותה וכי בחרה להתגמש בכללים במקומות שבהם היה אפשר וצריך.

סיכום

הקמת מערכת תחבורה עתירת נוסעים במטרופולין תל אביב חיונית לציבור ולמשק, עקב הגודש הרב בכבישי המטרופולין המסב למשק נזקים, בין היתר, בגין אבדן שעות עבודה בשווי מיליוני ש"ח בשנה, ירידה ברמת השירות של התחבורה הציבורית והגברת זיהום האוויר.

הממצאים שהועלו בדוח זה מצביעים על ליקויים משמעותיים של חברת נתיבי תחבורה עירוניים להסעת המונים בע"מ בניהול הרכש והמכרזים ובגיוס כוח אדם. הליקויים שהועלו בדוח זה מצביעים על כך שנת"ע טרם הסתגלה ארגונית לשינוי שחל בתפקידיה בעקבות החלטת הממשלה מדצמבר 2010, זאת אף על פי שחלפו יותר משלוש שנים ממועד ההחלטה.

פרויקט הקו האדום הוא מן המורכבים בפרויקטים של תשתיות שבוצעו בישראל, והוא כרוך בתקציבי עתק שמממנת המדינה. על דירקטוריון החברה להפיק לקחים מהממצאים שעלו בדוח זה ולהנחות את הנהלת החברה לקיים את כללי המכרזים בהתקשרויותיה לרכישת שירותים ועבודות ולגיוס כוח אדם. על משרד התחבורה והבטיחות בדרכים ועל משרד האוצר לוודא כי נת"ע מתקנת את הליקויים שהועלו בדוח זה, ולנוכח ממצאי הביקורת ומורכבות הפרויקטים של מתע"ן הממונים במלואם בידי המדינה, מן הראוי שמשרדי התחבורה והאוצר יפקחו באופן הדוק יותר על פעילות החברה ועל ביצועיה.