

משרד התחבורה והבטיחות בדרכים

פיקוח ובקרה על פעילותן של חברות תשתית
בתחום התחבורה היבשתית

תקציר

רקע כללי

המשאבים הכספיים
הגבוהים המופנים
לחברות התשתית
ותפיסת העצמאות
שביסוד קיומן
כחברות ממשלתיות
מחייבים הפעלת
מנגנוני בקרה
איכותיים,
אפקטיביים ויעילים,
שיבטיחו את
פעילותן המקצועית
והתקינה של חברות
התשתית

משרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה או המשרד) אחראי לתכנון, להקמה, לתחזוקה ולתפעול של מערכות התחבורה במדינה. המשרד מממן הקמה, הפעלה ותחזוקה של פרויקטי תשתית בתחבורה יבשתית¹, הכוללים כבישים בין-עירוניים, כבישים עירוניים, רכבות כבדות והסעת המונים. בשנת 2016 הושקעו בפרויקטים אלה כ-11 מיליארד ש"ח מתקציב המדינה. את הפרויקטים הללו מבצעים שמונה גופים² העוסקים בפיתוח תשתיות תחבורה יבשתית (להלן - חברות התשתית או החברות), אשר כפופים למשרד מהבחינה המקצועית והמיניסטריאלית, והם זרוע הביצוע שלו. תנופת פיתוח תשתיות התחבורה היבשתית צפויה לגדול בשנים הבאות עקב השקעה במערכות תחבורה ציבורית והסעת המונים, וזאת בשל הצורך למצוא פתרונות לבעיית העומס בכבישים³.

פרויקטי תחבורה מתאפיינים בתקציבים גדולים מאוד ובמורכבות טכנית וניהולית רבה, ומטרתם לתת מענה על צרכים נוכחיים ועתידיים של המשק. הצלחת הפרויקטים, הנמדדת על פי שלושה פרמטרים מרכזיים - איכות הפרויקט, עמידה בלוח הזמנים ועמידה בתקציב, היא קריטית למתן מענה אפקטיבי ויעיל על צורכי המשק. חברות התשתית מתפקדות כחברות לניהול פרויקטים ומעסיקות ספקים חיצוניים כמעט בכל תחומי פעילותן. לשם כך הן מנהלות התקשרויות רבות עם קבלנים, יעצים, מנהלי פרויקטים, מפקחים ומתכננים. המשאבים הכספיים הגבוהים המופנים לחברות התשתית ותפיסת העצמאות שביסוד קיומן כחברות ממשלתיות מחייבים הפעלת מנגנוני בקרה איכותיים, אפקטיביים ויעילים, שיבטיחו את פעילותן המקצועית והתקינה של חברות התשתית, ועל ידי כך - את הצלחת הפרויקטים שהן מבצעות עבור משרד התחבורה והמשלה.

בחברות התשתית יש מנגנוני בקרה פנימיים, ובהם הדירקטוריון ו"שומרי הסף", כגון היועץ המשפטי, סמנכ"ל הכספים והמבקר הפנימי. נוסף על כך יש גופים חיצוניים ממשלתיים המקיימים פיקוח ובקרה על חברות התשתית, ואלה הגופים האחראים העיקריים (להלן - גורמי הממשלה): רשות החברות הממשלתיות (להלן - רשות החברות או הרשות); משרד התחבורה - באמצעות מינהל תשתיות ותיאום

1 פרויקטי תשתית בענפי התחבורה הימית והאווירית אינם ממומנים מתקציב המדינה, אלא מגביית אגרות מהמשתמשים ומהכנסות עצמיות של הגופים האחראים לתחומים אלה. דוח זה אינו עוסק בבקרה על פרויקטים אלה.

2 חברת רכבת ישראל בע"מ, נתיבי ישראל - החברה הלאומית לתשתיות תחבורה בע"מ, חברת כביש חוצה ישראל בע"מ, חברת נתיבי תחבורה עירוניים בע"מ, חברת נתיבי איילון בע"מ, יפה נוף תחבורה תשתיות ובנייה בע"מ, מוריה חברה לפיתוח ירושלים בע"מ, וצוות טכנית אב לתחבורה ירושלים.

3 בעניין זה ראו מבקר המדינה, **דוח 67א** (2016), "הכנה וביצוע של התקציב להשגת מטרות המשרד", עמ' 465-544.

תחבורתי (להלן - מינהל התשתיות) וחשבות המשרד; אגף החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - אגף החשכ"ל).

משרד התחבורה ואגף החשכ"ל מפעילים במיקור חוץ שני סוגים של חברות בקרה המבצעות עבורן את הבקורות בחברות התשתית: (א) חברות "בקרת על" המלוות פרויקטים שעלותם מעל 50 מיליון ש"ח. תפקידן העיקרי הוא לבדוק את מוכנות הפרויקטים למכרז ולעקוב אחר עמידתם בלוחות הזמנים ובתקציב. (ב) חברות "בקרת ביצוע ותשלומים", שתפקידן העיקרי הוא לבדוק את דרישות התשלום שמגישות חברות התשתית למדינה ולהמליץ אם לאשרן.

פעולות הביקורת

בחודשים ספטמבר 2016 עד מרץ 2017 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא פיקוח ובקרה על פעילות חברות התשתית להקמת פרויקטים בתחום התחבורה היבשתית. הביקורת נעשתה במשרד התחבורה. בדיקות השלמה נעשו באגף החשכ"ל, ברשות החברות, בנתיבי ישראל - החברה הלאומית לתשתיות תחבורה בע"מ (להלן - נתיבי ישראל או נתי"י), בחברת רכבת ישראל בע"מ (להלן - חברת הרכבת או הרכבת), בחברות הבקרה ובמשרד הבינוי והשיכון.

בדוח ביקורת זה נעשתה בדיקה רוחבית של תהליכי הבקרה המופעלים על כלל חברות התשתית, ומובאות בו דוגמאות רבות לליקויים שהועלו בהקשר של חברות תשתית שונות. דוגמאות אלה ממחישות כי יש נושאים רבים שאינם מוסדרים דיים בתהליכי הבקרה, וכי שיפור תהליכי הבקרה עשוי למנוע או למזער את הליקויים האמורים לעיל. חשוב לציין כי הצגה של ליקויים שהועלו בחברת תשתית מסוימת אין משמעה כי הליקוי קיים בהכרח בכל חברות התשתית, אולם רוב המסקנות הנגזרות מהליקויים רלוונטיות לתהליכי הבקרה בכל החברות.

הליקויים העיקריים

פרשת חברת נתיבי ישראל וליקויים בבקרה עליה

בנובמבר 2015 פתחה המשטרה בחקירה גלויה עקב חשדות לשחיתות ולמעשים פליליים בנתי"י (להלן - פרשת נתי"י). בדיונים והתכתבויות שנערכו בין המשנה ליועץ המשפטי לממשלה דאז, החשבת הכללית במשרד האוצר דאז, מנהל הרשות ונציגים ממשרד התחבורה (להלן - התכתבויות בין גורמי הממשלה) הועלו בעיות עקרוניות רבות הנוגעות לתפקודן של חברות התשתית ולבקרה עליהן. בעקבות זאת אישרה הממשלה באוגוסט 2016 החלטה ולפיה יש להקים צוות ממשלתי משותף לאגף החשכ"ל, אגף התקציבים במשרד האוצר, רשות החברות ומשרד התחבורה (להלן - הצוות המשותף לגורמי הממשלה) שיפעל לשיפור



חלק
מהדירקטוריונים
לא קיימו דיונים
מעמיקים בנוגע
לפעולות הליבה של
החברות, והיה
תיאום רופף בינם
לבין מערך הבקרה
בחברות

הבקרה על חברות התשתית ובכלל זה תיאום בין גורמי הבקרה השונים. עד מועד סיום הביקורת לא הוקם צוות כאמור.

מהביקורת עולה כי גורמי הממשלה ידעו במשך זמן רב על אי-קיום פיקוח ובקרה נאותים על פעילות חברות התשתית והיו מודעים לסיכונים הגדולים האפשריים, בהם פגיעה בטוהר המידות ושימוש לא ראוי בתקציבים המועברים מהמדינה לחברות, אולם לא פעלו מספיק כדי לשפר את מנגנוני הפיקוח והבקרה עליהן. פרשת נת"י משקפת ביתר שאת את הכשלים במודל הקיים של הבקרה על חברות התשתית, הן הפנימית והן החיצונית, ובעיקר בנוגע למקומם ולתפקודם של "שומרי הסף" בחברות, שאמורים לשמור על המינהל התקין.

ליקויים בממשל התאגידי

בבדיקת הדירקטוריונים של חברות התשתית נמצא כי בשנים 2014-2016 חלק מהם פעלו באיזש חלקי, לעתים מספר הדירקטורים היה אף קטן מהמספר המזערי של דירקטורים שנקבע לדירקטוריון החברה, ובחלק מהדירקטוריונים לא מונה יו"ר קבוע במשך תקופה ממושכת. מההתכתבויות בין גורמי הממשלה ומדוח ביקורת קודם של משרד מבקר המדינה על חברת נתבי איילון⁴ עולה כי חלק מהדירקטוריונים לא קיימו דיונים מעמיקים בנוגע לפעולות הליבה של החברות, וכי היה תיאום רופף בינם לבין מערך הבקרה בחברות. מצבים אלה עלולים לפגום בתפקודו של הדירקטוריון כגורם מפקח יעיל ואפקטיבי.

חלק מהחברות פעלו תקופה ארוכה בלי שמינו בעלי משרה קבועים לתפקידים הנחשבים גם כ"שומרי סף" - יועץ משפטי ומבקר פנימי, ובמקרים רבים הסתמכו החברות על בעלי משרה חיצוניים. ליקויים אלה פוגעים בצורה מהותית בפיקוח ובבקרה הפנימית בחברות ומעלים חשש לתקינות התפקוד של החברות עצמן.

על פי המודל הקיים בחברות הממשלתיות, "שומרי הסף" כפופים להנהלת החברה. בעקבות פרשת נת"י, גורמי הממשלה המופקדים על הבקרה בחברות העלו לדיון כשלים בתפקודם של "שומרי הסף" בחלק מהחברות ובמסגרת הדיון הועלתה שאלת כפיפותם של "שומרי הסף". אולם עד מועד סיום הביקורת הדיון בשאלה זו לא מוצה, בין היתר מאחר שכאמור הצוות המשותף לגורמי הממשלה לא הוקם.

הביקורת העלתה כי בעבר עלו ליקויים רבים בנוגע לדרכי עבודתן של ועדות המכרזים וועדות החריגים במרבית חברות התשתית, בעיקר בהליכי בחירה של ספקים, התקשרויות בניגוד לחוק חובת המכרזים ותקנותיו ובניגוד לנוהלי החברות עצמן, התעלמות מניגודי עניינים והיעדר בקורות נדרשות (הן פנימיות והן חיצוניות) על עבודת הוועדות. בפרשת נת"י מנגנון "שומרי הסף" בחברה לא סייע למעשה אף הוא לסיכול בזמן אמת של שיטות עבודה שאיפשרו לכאורה בחירת ספקים מקורבים בתמורה לתשלום שוחד לבכירים בחברה, וזאת מכספי הציבור. כל אלה

4 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 66א (2015), "חברת נתבי איילון בע"מ - ניהול פרויקטים והעסקת יועצים", עמ' 698-699.

מצביעים על כשלים בפעילותם של מנגנוני הממשל התאגידי - ובהם "שומרי הסף" - בפיקוח ובבקרה על ניהול המכרזים וההתקשרויות. יש לציין שגם מנגנוני הבקרה של משרד התחבורה ומשרד האוצר לא נתנו פתרון מספק לעניין זה.

חברות התשתית חותמות פעמים רבות על הסכמי פשרה בסכומים גבוהים עם הספקים שלהן, בעיקר עם קבלנים, עקב חילוקי דעות על גובה התשלום. משרדי האוצר והתחבורה ורשות החברות לא קבעו תהליך סדור לניהול פשרות על ידי חברות התשתית ואינם מקיימים בקרה מספקת בסוגיה זו.

היעדר נוהלי בקרה ואי-גיבוש מודל הבקרה

מהביקורת עולה כי אף על פי שחברות התשתית פעילות זה עשרות שנים בהקמת פרויקטים תחבורתיים הממומנים מתקציב המדינה (בתצורה של חברות ממשלתיות או בתצורות אחרות), עד שנת 2014 לא נעשתה במשרד התחבורה חשיבה כוללת ומסודרת לגבי תהליכי הפיקוח והבקרה על תפקודן ועל תהליכי התכנון והביצוע של הפרויקטים שהן מקימות. בכלל זה לא נקבעו נהלים וכלי בקרה מספקים ולא גובשו שיטות עבודה שיתמכו בתהליכי עבודה תקינים ויעילים בחברות ובשקיפות של פעילותן כלפי הגורמים המוסמכים מטעם המדינה. בשנת 2014 החל משרד התחבורה לגבש נהלים בנושא ולקבוע שיטות עבודה חדשות מול חברות התשתית. במועד סיום הביקורת חלק מהנהלים היו בתהליך של גיבוש, בחלק מהנושאים היו חסרים נהלים, וכלי הבקרה ושיטות העבודה החדשות עדיין לא הוטמעו באופן מלא.

אגף החשכ"ל ומינהל התשתיות דנו בשאלה האם עדיף לאחד את שני סוגי הבקרה - בקרת על ובקרת ביצוע ותשלומים - או לפצל אותן בין שני סוגי חברות בקרה. דיונים אלה לא תועדו בפרוטוקולים.

ליקויים בבקורות שמפעיל משרד התחבורה

בשנים האחרונות מועסקים במינהל התשתיות שני מהנדסים בלבד, שעוסקים בעיקר באישור דרישות התשלום של חברות התשתית ואינם מעורבים מספיק בקבלת ההחלטות בכל הנוגע לאישור פרויקטים ולבקרה על ניהולם. הדבר פוגם במקצועיות ובבקרה של משרד התחבורה באחד מתפקידי הליבה המרכזיים שלו וגורם להסתמכות רבה על חברות בקרה חיצוניות.

עד שנת 2015 לא הגדיר משרד התחבורה את הצורך ללוות את תהליכי תכנון הפרויקטים שנעשו על ידי חברות התשתית. תהליכים אלה כוללים את אפיון הפרויקטים, הכנת תכניות עבודה תוך בדיקת חלופות שונות, אישור התכניות במוסדות התכנון ובניית תכניות מפורטות לביצוע. חברות בקרת העל לא היו מעורבות כלל בתהליכי התכנון עצמם, אלא החלו את עבודתן רק בסיום שלבי התכנון, וביצעו רק בדיקה בדיעבד של תוצרי התכנון. האגף לתכנון תחבורתי במשרד התחבורה ליווה את התהליך באופן חלקי בלבד, ובעיקר נתן מענה



למרות פעילות
חברות הבקרה,
קיימים כשלים רבים
בניהול הפרויקטים
שמתבטאים בסופו
של דבר בחריגות
מהתקציב, בעיכובים
ניכרים בלוחות
הזמנים ובליקויים
באיכות הפרויקטים

לצרכים שהעלו חברות התשתית בשלב הדיונים במוסדות התכנון. הצעדים עליהם החליט משרד התחבורה עדיין לא מיושמים במלואם ואינם מקיפים את כל תהליכי התכנון. תהליכי תכנון לקויים פוגעים בקידום הפרויקטים ועלולים גם לחשוף את חברות התשתית לתביעות מצד קבלני הביצוע, דבר שעלול בסופו של דבר לחייב את המדינה להעביר לחברות התשתית תקציבים נוספים לצורך תשלומים בגין התביעות.

למרות פעילות חברות הבקרה, קיימים כשלים רבים בניהול הפרויקטים שמתבטאים בסופו של דבר בחריגות מהתקציב, בעיכובים ניכרים בלוחות הזמנים ובליקויים באיכות הפרויקטים. לעתים כאשר מסתמן עיכוב בלוח הזמנים, נאלצות החברות לבצע שינויים משמעותיים בתכנון המקורי, על מנת לעמוד בלוחות הזמנים. שינויים אלה עלולים לגבות מחיר במונחי תקציב.

אף שעל פי נוהלי משרד התחבורה, תהליכי הבקרה אמורים לסייע גם בשיפור איכות הביצוע של הפרויקטים, בפועל הנחיות של משרד התחבורה לחברות הבקרה שמות את הדגש בשלב ביצוע הפרויקטים על מעקב אחר עמידה בתקציב ובלוח הזמנים של הפרויקטים (על ידי חברות בקרת העל) ועל בדיקת דרישות תשלום (על ידי חברות בקרת ביצוע ותשלומים), אך חסרות תוכן ממשי בנושא הבקרה על איכות הפרויקטים. בעקבות זאת, גם בדוחות הבקרה שמגישות חלק מחברות בקרת העל הנושא של איכות הפרויקטים תופס מקום מצומצם יחסית או שכלל אינו מטופל, וקיים חוסר אחידות בבקורות שמבצעות חברות אלו. לאיכות הביצוע של הפרויקטים השפעה ישירה על בטיחות המשתמשים, וכשלים בביצוע עלולים לגרום לפגיעה במשתמשים.

במהלך השנים התגלו ליקויים חמורים בהתנהלות הכספית של חלק מחברות התשתית ובתהליכי ההתחשבנות בינן לבין משרד התחבורה. עד שנת 2013 לא נעשתה במשרד בחינה של תהליכי אישור התשלומים לחברות התשתית, והוא לא קבע נהלים ומתודולוגיות לחברות התשתית, לחברות הבקרה שהוא מעסיק, ולמחלקות השונות בתוך המשרד העוסקות באישור התשלומים הללו. חשבות משרד התחבורה החלה להוביל שינויים בתהליכי עבודה אלה, אך רובם טרם הוטמעו. כתוצאה מכך, כל חברת תשתית מגישה את החשבונות באופן שונה וברמת פירוט שונה.

לחלק מחברות הבקרה אין גישה ישירה למערכות המידע הממוחשבות של חברות התשתית, ועקב כך אין הן יכולות לבצע באופן עצמאי בדיקות שונות, אלא תלויות בחברת התשתית מבחינת רמת הפירוט של החומרים שהיא מגישה להן.

בחלק מחברות התשתית תהליך הגשת החשבונות לבדיקת חברות בקרת הביצוע והתשלומים אינו ממוחשב במלואו ואף מאפשר ביצוע שינויים ידניים בנתונים. היעדרה של מערכת ממוחשבת לתהליך אישור החשבונות במלואו - החל מהגשת דרישת תשלום על ידי הקבלן ועד לאישור סופי במשרד התחבורה - מקשה על שרשרת הגורמים המאשרים את החשבון לראות את פרטיו המלאים של כל חשבון ואת ההיסטוריה של החשבונות הקודמים שהוגשו באותו פרויקט.

בינואר 2016 התגלה כי בשנים 2012-2015 הגישה נת"י למשרד התחבורה דרישות תשלום כפולות בסך של 840 מיליון ש"ח בגין עבודות בפרויקטים שביצעה, ומנגד



יש משנה חשיבות
שמשרד התחבורה,
משרד האוצר ורשות
החברות יקימו
בהקדם את הצוות
המשותף לגורמי
הממשלה העוסקים
בבקרה על חברות
התשתית, בהתאם
להחלטת הממשלה
מאוגוסט 2016

לא הגישה דרישות תשלום אחרות באותם פרויקטים, בסך של 820 מיליון ש"ח. דרישות התשלום שהוגשו אושרו על ידי כל גורמי הבקרה הרלוונטיים - בנת"י, בחברת הבקרה ובמשרד התחבורה. התרחשותם של מקרים אלה והישגותם במשך כשלוש שנים מעידות כי קיימים כשלים ונקודות תורפה בתהליך אישור דרישות התשלום, הן בתהליכי הבקרה בנת"י עצמה, הן בשיטות העבודה של חברת הבקרה והן בתהליכי הבקרה והאישור במינהל התשתיות ובחשבות משרד התחבורה.

ריבוי בקרות והיעדר תיאום ביניהן

במצב הנוכחי יש ריבוי של גורמי בקרה, שבמקרים רבים דרישותיהם מהוות נטל על חברות התשתית ומעכבות את תהליכי העבודה שלהן. כמו כן הועלה כי אין מספיק תיאום בין גורמי הבקרה השונים, והדבר מתבטא, בין היתר, בקיום של בקרות כפולות ונושאים שאינם מבוקרים כלל. מעגלי הבקרה הללו נכשלו - פעם אחר פעם - בגילוי פגמים מהותיים בהתנהלות החברות ובמניעת כשלים. במצב הנוכחי עולים סימני שאלה לגבי התרומה של מנגנוני הבקרה הקיימים לקידום הפרויקטים ולשמירה על מינהל תקין וטוהר מידות, ועולה צורך בחשיבה מחודשת על מבנה הבקרה ותכניה.

ההמלצות העיקריות

הצורך לשפר את תהליכי הבקרה - הן הפנימיים והן החיצוניים - על פעילות חברות התשתית מחייב מציאת מנגנוני בקרה יעילים ומתואמים שיבטיחו כיסוי מלא ככל הניתן למגוון הסיכונים הקיימים בפעילות החברות. לשם כך יש משנה חשיבות שמשרד התחבורה, משרד האוצר ורשות החברות יקימו בהקדם את הצוות המשותף לגורמי הממשלה העוסקים בבקרה על חברות התשתית, בהתאם להחלטת הממשלה מאוגוסט 2016.

לנוכח תפקידו המרכזי של הדירקטוריון בחברות הממשלתיות, מן הראוי ששרי האוצר והתחבורה יפעלו למינוי דירקטורים באופן סדיר כדי למצות את המיטב מפוטנציאל התרומה של הדירקטוריון, בין היתר כדי לשפר את תפקוד החברות, להבטיח פיקוח נאות על פעילותן ולמנוע פגיעה באינטרס הציבורי. כן עליהם לוודא שהדירקטוריונים ידונו במרכיבים המהותיים של פעילות החברות, ושכל המידע הדרוש לקיום דיונים אפקטיביים יהיה גלוי לפניהם.

ראוי שרשות החברות, משרד האוצר ומשרד התחבורה ישקלו את הצעת הפרקליטות להגדיר תפקידים חשובים מסוימים כ"תפקידי ליבה" שלא יוצאו למיקור חוץ, ואף לשקול לקבוע תנאי סף מינימליים למילוי תפקידים אלה. נוסף על כך, עליהם ועל היועץ המשפטי לממשלה להשלים את הדיון בשאלת מינויים של "שומרי הסף", כפיפותם והבטחת תפקודם המקצועי.

על הגורמים האחראים להתנהלות חברות התשתית לתת דעתם לכשלים שהועלו בתחום המכרזים וההתקשרויות בחברות הממשלתיות ולמיגורן של תופעות שנחשפו ואשר פוגעות קשות במינהל התקין, בעקרון השוויון ובאמון הציבור בהתנהלות החברות והממשלה בכלל. כמו כן, עליהם לפעול כדי להגביר את האפקטיביות של הבקורות בחברות - הן הבקורות הפנימיות והן הבקורות החיצוניות. על גורמי הממשלה השונים לפעול בנושא בשיתוף פעולה ובתיאום מירבי, ולבחון לעומק, אך בתקופת זמן קצרה, את ההצעות השונות שהועלו. על כן זהו אחד הנושאים העיקריים העומדים לפתחו של הצוות המשותף לגורמי הממשלה לכשיקום.

נוכח הסכמי פשרה רבים, בחלקם בהיקפים גדולים, שחתמו חברות תשתית עם קבלנים והרגישות של הנושא מבחינת מינהל תקין בחברות, על משרדי האוצר והתחבורה ורשות החברות לגבש נהלים על בסיס החלטת הממשלה מאוגוסט 2016.

על משרד התחבורה לדאוג לאייש את מינהל התשתיות בצוות מקצועי ומיומן בעל ידע הנדסי רלוונטי, שיוכל להתמודד עם האתגרים הניצבים בפני המינהל, ובכך גם ישמר את פעילות הליבה של המשרד ויפחית את תלותו בחברות הבקרה. נוסף על כך עליו להשלים את תהליכי הגיבוש וההטמעה של הנהלים וכלי הבקרה שלו בכל הנוגע לעבודתו עם חברות התשתית. עליו לנהוג באחריות שלטונית ולבצע עבודת מטה כדי לאפיין את הכשלים הרבים בניהול הפרויקטים, המתבטאים בחריגות מתקציב, בעיכובים ניכרים בלוחות הזמנים ובליקויים באיכות הפרויקטים.

על המשרד להגביר את מעורבותו לאורך תהליכי התכנון, ובייחוד בשלבים מוקדמים של אפיון הפרויקטים והכנת התכניות, שבהם מגובשות חלופות התכנון שיקודמו.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה לבחון אפשרויות למחשוב מלא ורציף של תהליכי הגשת החשבונות, בדיקתם ואישורם.

מנהל הפרויקט הוא הגורם שאחראי מטעם חברת התשתית ללוות את הפרויקט ולרכז את העבודות בו. חברות התשתית מתקשרות לשם כך עם חברות לניהול פרויקטים. על משרד התחבורה ורשות החברות לתת דעתם לרגישות המיוחדת שנלווית להעסקת מנהלי פרויקטים בחברות: לקבוע כללים למניעת ניגודי עניינים בקרב מנהלי הפרויקטים ולגבש מנגנונים לשיפור הפיקוח והבקרה על עבודתם ולשימור הידע הנצבר אצלם.

סיכום

על משרדי האוצר
והתחבורה ורשות
החברות לבחון
ביסודיות את מודל
הפיקוח והבקרה
הקיים על חברות
התשתית על מנת
לגבש מערכת
בקורת אפקטיבית,
יעילה, אחידה
ומתואמת

משרד התחבורה מממן מתקציבו את פעילות חברות התשתית, שמהוות זרועות ביצוע שלו; תקציב זה הסתכם בשנת 2016 ב-11 מיליארד ש"ח. רוב חברות התשתית פועלות על פי מודל של חברות ממשלתיות, שמקנה להן מידה רבה של עצמאות בניהול הפרויקטים ומערך ההתקשרויות תוך יצירת פערי מידע בין גורמי הממשלה לבין החברות. פעילות חברות התשתית באמצעות ספקים חיצוניים וביצוע התקשרויות בהיקפים עצומים טומנים בחובם חשיפה לסיכונים רבים. מנגנוני הבקרה הפנימיים והחיצוניים אמורים להבטיח ניצול יעיל ואפקטיבי של התקציבים וניהול של פעילות החברות בהתאם לסטנדרטים של מינהל תקין ועמידה בטוהר המידות. החברות הממשלתיות הן נאמני הציבור, ומתוך כך הן מופקדות על שמירת האינטרס הציבורי ומחויבות לפעול בהגינות, בשקיפות, ביושר ובישורה.

הביקורת העלתה שקיימים כשלים רבים בתפקודם של מנגנוני הממשל התאגידי⁵ בחברות התשתית, בין היתר ליקויים במינוי דירקטורים ו"שומרי סף" ובתפקודם. הליקויים הרבים העולים פעם אחר פעם בתחום החשוב והמרכזי של ניהול המכרזים וההתקשרויות מעידים ש"שומרי הסף" בחברות הממשלתיות לא תמיד מצליחים למנוע התנהלות לא תקינה ופגיעה בטוהר המידות ובעקרון השוויון. במשך שנים הזניח משרד התחבורה את נושא ליווי חברות התשתית וביצוע פיקוח ובקרה עליהן. בין היתר, במשך שנים היו חסרות בקורות על תחום התכנון, ומינהל התשתיות עבד ללא כלי בקרה, שיטות עבודה מגובשות ונהלים סדורים. גם כיום חלק מהנהלים וכלי הבקרה עדיין אינם מגובשים.

מנגנוני הבקרה של משרדי התחבורה והאוצר והממשל התאגידי מכבידים על חברות התשתית, חסרים את התיאום הנדרש ביניהם, ופעמים רבות לא הצליחו לגלות פגמים מהותיים בהתנהלות החברות ולמנוע התרחשויות של אירועים כמו פרשת נת"י, התקשרויות בניגוד לדיני המכרזים, חריגות מלוחות זמנים ומתקציב בפרויקטים וטעויות באישור חשבונות.

כל אלה מצביעים על כשלים במבנה הפיקוח והבקרה הקיים, שאמור להבטיח את האיזונים והבלמים הנדרשים לצורך עבודה עצמאית ויעילה של החברות מחד גיסא, ולצורך מינהל תקין, שמירה על האינטרס הציבורי והתנהלות זהירה ואחראית בכספי ציבור מאידך גיסא. פרשת נת"י העלתה על סדר היום את נושא הבקורות על חברות התשתית, ועל משרדי האוצר והתחבורה ורשות החברות לבחון ביסודיות את מודל הפיקוח והבקרה הקיים על חברות התשתית על מנת לגבש מערכת בקורת אפקטיבית, יעילה, אחידה ומתואמת. עליהם להקים לאלתר את הצוות הבין-משרדי בהתאם להחלטת הממשלה מ-2016, לבחון את מכלול הליקויים שהועלו בדוח זה ולפעול לתיקונם.

5 ממשל תאגידי הוא מכלול התהליכים, המנהלים, המדיניות, החוקים, המוסדות ומבני הבקרה שלפיהם מתנהל ומבוקר תאגיד או ארגון. אימוץ כללים אלה נועד להבטיח את ניהול התקין של החברה, תוך יצירת תרבות תאגידית נאותה ומתבססת על ציות וכיבוד הדין, באופן שוטף וכחלק בלתי נפרד מהפעילות שלה.

מבוא

בשנת 2016 הושקעו
בפרויקטים כ-11
מיליארד ש"ח
מתקציב המדינה. את
הפרויקטים הללו
מבצעים שמונה גופים
העוסקים בפיתוח
תשתיות תחבורה
יבשתיות, אשר כפופים
למשרד מהבחינה
המקצועית
והמיניסטריאלית, והם
זרוע הביצוע שלו

קיומן של תשתיות תחבורה תקינות הוא תנאי הכרחי לצמיחת המשק, שיפור הכלכלה ואספקת שירותים חיוניים לאזרחי המדינה. משרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה או המשרד) אחראי לתכנון, להקמה, לתחזוקה ולתפעול של מערכות התחבורה במדינה. המשרד מממן הקמה, הפעלה ותחזוקה של פרויקטי תשתית בענף התחבורה היבשתית⁶ - כבישים בין-עירוניים, כבישים עירוניים, רכבות כבדות ומערכות להסעת המונים. בשנת 2016 הושקעו בפרויקטים אלה כ-11 מיליארד ש"ח מתקציב המדינה. תנופת פיתוח תשתיות התחבורה היבשתית צפויה לגדול בשנים הבאות, בעיקר עקב השקעה במערכות תחבורה ציבורית והסעת המונים, וזאת בשל הצורך למצוא פתרונות לבעיית העומס בכבישים⁷.

את הפרויקטים הללו מבצעים שמונה גופים העוסקים בפיתוח תשתיות תחבורה יבשתיות (להלן - חברות התשתית או החברות), אשר כפופים למשרד מהבחינה המקצועית והמיניסטריאלית, והם זרוע הביצוע שלו. הגופים הפועלים ברמה הארצית הם החברות הממשלתיות הללו: חברת רכבת ישראל בע"מ (להלן - חברת הרכבת או הרכבת), נתיבי ישראל - החברה הלאומית לתשתיות תחבורה בע"מ⁸ (להלן - נתיבי ישראל או נת"י) וחברת כביש חוצה ישראל בע"מ (להלן - חוצה ישראל). הגופים לפיתוח תשתיות תחבורה מטרופוליניות הם בחלקם חברות ממשלתיות, חלקם חברות עירוניות וחלקם עמותות, ואלו הם: חברת נתיבי תחבורה עירוניים בע"מ (להלן - נת"ע), חברת נתיבי איילון בע"מ (להלן - נתיבי איילון), יפה נוף תחבורה תשתיות ובנייה בע"מ (להלן - יפה נוף), מוריה חברה לפיתוח ירושלים בע"מ (להלן - מוריה), וצוות תכנית אב לתחבורה ירושלים⁹. נוסף על כך מממן המשרד פרויקטים לפיתוח תחבורה שמבצעות רשויות מקומיות בתחומיהן.

נוסף על פרויקטים הממומנים מתקציב המדינה, מקדמת הממשלה גם פרויקטי תחבורה בשיתוף המגזר הפרטי (להלן - פרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי¹⁰). חברות מהמגזר הפרטי הן שמממנות הקמה של פרויקטים כאמור לעיל, כולה או חלקה, ולאחר מכן מפעילות ומתחזקות את הפרויקטים במשך תקופה הנקבעת בהסכם עם המדינה, בתמורה לקבלת תשלומים מהמדינה או לגביית אגרות מן המשתמשים.

פרויקטי תחבורה מתאפיינים בהיקפי תקציב גדולים ובמורכבות טכנית וניהולית רבה, ומטרתם לתת מענה על צרכים נוכחיים ועתידיים של המשק. הצלחת ביצוע הפרויקטים, הנמדדת על פי שלושה פרמטרים מרכזיים - איכות הפרויקט, עמידה בלוח הזמנים ועמידה בתקציב, היא קריטית למתן מענה אפקטיבי ויעיל על צורכי

6 פרויקטי תשתית בענפי התחבורה הימית והאווירית אינם ממומנים מתקציב המדינה, אלא מגביית אגרות מהמשתמשים ומהכנסות עצמיות של הגופים האחראים לתחומים אלה. דוח זה אינו עוסק בבקרה על פרויקטים אלה.

7 בעניין זה ראו מבקר המדינה, דוח 67א (2016), "הכנה וביצוע של התקציב להשגת מטרות המשרד", עמ' 465-544.

8 עד 2012 היא נקראה "החברה הלאומית לדרכים בישראל בע"מ", וקודם לכן - עד שנת 2004 - היא הייתה יחידת סמך במשרד התחבורה ונקראה "מחלקת עבודות ציבוריות" (מע"צ).

9 "צוות תכנית אב לתחבורה" פועל במסגרת "העמותה לתכנון, פיתוח ושימור אורבני - ירושלים". זוהי עמותה עירונית שבראשה מכהן מנכ"ל עיריית ירושלים.

10 שיטה זו נקראת גם PPP (Public-Private Partnership).



חברות התשתית
מתפקדות כחברות
לניהול פרויקטים
ומעסיקות ספקים
חיצוניים כמעט בכל
תחומי פעילותן. לשם
כך הן מנהלות
התקשרויות רבות עם
קבלנים, יועצים,
מנהלי פרויקטים,
מפקחים ומתכננים

המשק. עיכובים או ליקויים בפרויקט תחבורתי עלולים לסכן חיי אדם ולגרום הפסד כספי ניכר למשק, לא רק בגלל הגידול בעלויות הישירות של הקמת הפרויקט אלא בעיקר בגלל הפגיעה העקיפה ביעילות הכלכלית ובפריון הנגרמת מאובדן זמן עקב העומס בכבישים. חברות התשתית מתפקדות כחברות לניהול פרויקטים ומעסיקות ספקים חיצוניים כמעט בכל תחומי פעילותן. לשם כך הן מנהלות התקשרויות רבות עם קבלנים, יועצים, מנהלי פרויקטים, מפקחים ומתכננים. המשאבים הכספיים הגבוהים המופנים לחברות התשתית והיותן חברות עצמאיות מחייבים הפעלת מנגנוני בקרה איכותיים, אפקטיביים ויעילים, שיבטיחו את פעילותן המקצועית והתקינה של חברות התשתית ואת ביצוע הפרויקטים על ידן בהתאם לתכנון וללא סטייה מכללי החוק ומטוהר המידות.

פעילותן של חברות התשתית מבוקרת בכמה מעגלים, כמפורט להלן: (א) הרובד הראשון הוא חברות התשתית עצמן, האחראיות לקיום ולניהול של תהליכי בקרה פנימיים, הן ברמת הפרויקט והן ברמת הניהול השוטף. (ב) רשות החברות הממשלתיות (להלן - רשות החברות או הרשות) אחראית לפיקוח ולבקרה בנושאים התאגידיים בחברות התשתית, זאת באמצעות אורגני¹¹ של חברת התשתית ובראשם הדירקטוריון וכן באמצעות רואה חשבון מבקר שרשות החברות ממנה לכל חברת. (ג) מינהל תשתיות ותיאום תחבורתי במשרד התחבורה (להלן - מינהל התשתיות) מרכז את תהליכי הבקרה על הפרויקטים. המינהל משתמש בחברות בקרה חיצוניות לביצוע פעולות הבקרה. (ד) יחידות מקצועיות ורגולטוריות במשרד התחבורה נותנות הנחיות לחברות התשתית ומבצעות אף הן בקרות בתחומי סמכותן¹². (ה) אגף החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - אגף החשכ"ל) שותף לחתימת ההסכמים בין המדינה לבין חברות התשתית, עוקב אחר התקדמות הפרויקטים ואחראי לביצוע התשלומים לחברות התשתית באמצעות חשבות משרד התחבורה. (ו) אגף התקציבים במשרד האוצר (להלן - אג"ת) מאשר את ביצוע הפרויקטים, אחראי לתקצובם ומבצע אף הוא מעקב אחר ביצועם. (ז) משרדי האוצר והתחבורה מינו לרוב חברות התשתית "גוף מוסמך", שתפקידו ללוותן בביצוע הפרויקטים ולאשר להן פעולות שדורשות את אישור משרדי האוצר והתחבורה. חברי הגופים המוסמכים האלה הם נציגים ממשרד התחבורה, מאגף החשכ"ל ומאג"ת. לחברת נת"ע - האחראית לביצוע פרויקט הרכבת הקלה במטרופולין תל אביב - לא מונה גוף מוסמך כאמור, אלא על פי החלטת ממשלה הוקמה עבודה ועדת היגוי עליונה, שעם חבריה נמנים נציגים ממשרדי התחבורה והאוצר, נציגי הרשויות המקומיות הרלוונטיות ונציג החברה (להלן - ועדת היגוי רק"ל), ותפקידה להוביל את פרויקט הרכבת הקלה, ללוות אותו ולסייע בהסרת חסמים.

11 לפי סעיפים 46-47 לחוק החברות, התשנ"ט-1999, אורגן הוא גוף (אדם או כמה בני אדם) הפועל במסגרת החברה, שפעולתו נחשבת כפעולת החברה.

12 עם יחידות אלה ניתן למנות את האגף לתכנון תחבורתי, אגף תחבורה ציבורית ואגף הרכבות.

בביקורות קודמות של מבקר המדינה הועלו ליקויים רבים בתהליכי תכנון וביצוע של פרויקטים ובתפקודן של חברות התשתית

במשך השנים עשה משרד מבקר המדינה ביקורות רבות הקשורות לפיתוח תשתיות בתחום התחבורה וגם לקיום עקרונות של ממשל תאגידי¹³ בחברות ממשלתיות ובגופים ציבוריים. בביקורות אלה הועלו ליקויים רבים בתהליכי תכנון וביצוע של פרויקטים ובתפקודן של חברות התשתית אשר ניהלו אותם, ובהם תכנון לקוי של פרויקטים, חריגות מאומדני עלויות ומלוחות זמנים, הצגת מידע חסר למקבלי ההחלטות, התקשוריות לא תקינה, פיקוח ובקרה לא מעמיקים ולא מספיקים (הן מצד הגורמים הפנימיים בחברות והן מצד הגורמים החיצוניים), וליקויים בממשל התאגידי. הדבר גרם לאי-ניצול מיטבי של תקציב הפרויקטים ולפגיעה באיכותם ובסדרי מינהל תקין. בהמשך הדוח יובאו דוגמאות לליקויים שהועלו בדוחות אלה והפניות אליהם¹⁴. בשנת 2016 פרסם משרד מבקר המדינה דוח ביקורת בנושא הכנה וביצוע של תקציב משרד התחבורה¹⁵ (להלן - דוח 67א). ביקורת זו העלתה ליקויים רבים בכל הנוגע למבנה התקציב ולאופן ניהולו, ובהם שינויים רבים הנעשים במהלך השנה בתקציב המשרד ושיעורי ניצול נמוכים של התקציב בחלק מתחומי הפעילות. מבקר המדינה ציין כי הליקויים שהועלו עשויים להצביע על כשלים בשלבים שונים של הוצאה לפועל של הפרויקטים, בין היתר תכנון לקוי של הפרויקטים ושל פעולות המשרד וחברות התשתית, היערכות בלתי מספקת של חברות התשתית לקראת ביצוע הפרויקטים, כשלים בביצוע הפרויקטים וכושר ביצוע מוגבל.

פעולות הביקורת

בחודשים ספטמבר 2016 עד מרץ 2017 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא פיקוח ובקרה על פעילות חברות התשתית להקמת פרויקטים בתחום התחבורה היבשתית. הביקורת נעשתה במשרד התחבורה. בדיקות השלמה נעשו באגף החשכ"ל, ברשות החברות, בנת"י, בחברת הרכבת, בחברות הבקרה ובמשרד הבינוי והשיכון. מבקר המדינה עשה בעבר כמה ביקורות הנוגעות לנושא, כפי שמתואר להלן.

בדוח ביקורת זה נעשתה בדיקה רוחבית של תהליכי הבקרה המופעלים על כלל חברות התשתית, ומובאות בו דוגמאות רבות לליקויים שהועלו בהקשר של חברות תשתית שונות. דוגמאות אלה ממחישות כי יש נושאים רבים שאינם מוסדרים דיים במסגרת תהליכי הבקרה, וכי שיפור תהליכי הבקרה עשוי למנוע או למזער את הליקויים האמורים לעיל. חשוב לציין כי הצגה של ליקויים שהועלו בחברת תשתית

13 ממשל תאגידי הוא מכלול התהליכים, המנהלים, המדיניות, החוקים, המוסדות ומבני הבקרה שלפיהם מתנהל ומבוקר תאגיד או ארגון. אימוץ כללים אלה נועד להבטיח את ניהולה התקין של החברה, תוך יצירת תרבות תאגידית נאותה ומתבססת על ציות וכיבוד הדין, באופן שוטף וכחלק בלתי נפרד מהפעילות שלה.

14 ראו בנוסף בדוח זה: "חברת רכבת ישראל בע"מ - ביצוע פרויקט החשמול"; "חברת נתיבי ישראל בע"מ - תחזוקת כבישים בין-עירוניים".

15 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 67א** (2016), "משרד התחבורה והבטיחות בדרכים - הכנה וביצוע של התקציב להשגת מטרות המשרד", עמ' 465-544.

מסוימת אין משמעה כי הליקוי קיים בהכרח בכל חברות התשתית, אולם רוב המסקנות הנגזרות מהליקויים רלוונטיות לתהליכי הבקרה בכל החברות.

הקמתן של חברות ממשלתיות כזרוע ביצוע של הממשלה¹⁶

בתום מלחמת העולם השנייה החל, בעיקר באירופה, תהליך של אספקת מרבית השירותים הציבוריים במישרין על ידי המדינה, בהם שירותי תשתית בענף התחבורה. מבנה זה איפשר מתן תשומת לב לשיקולים מסוימים, למשל חברתיים, אולם לקה בחסר בנושאים אחרים, כמו למשל היעדר גמישות מספקת לשינויים ולצרכים חדשים של המשק.

עם הזמן, עקב פעילותן העסקית ההולכת ומתרחבת של הממשלות, התגבשה מגמה להקים גופים מיוחדים למילוי תפקידים ביצועיים שבהם נדרשת המדינה לעסוק. מטרת הקמת הגופים הללו היו בעיקר לאפשר אספקה סדירה של שירותים חיוניים לציבור הרחב, ובכלל זה בניית תשתית לפיתוח כלכלי, לנצל ביעילות משאבי טבע קיימים, ולהשתמש ביתרונות של המגזר הפרטי, כגון יעילות וגמישות ניהולית. הדעה הייתה שיש להעניק לגופים אלו מידה נאותה של עצמאות, ובה בעת להטיל עליהם את האחריות למילוי תפקידיהם. בעקבות זאת יזמו ממשלות הקמה של חברות ממשלתיות.

חברה ממשלתית היא ישות משפטית נפרדת מהמדינה. על פי חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן - חוק החברות הממשלתיות), חברה ממשלתית היא חברה שיותר ממחצית כוח ההצבעה באסיפותיה הכלליות או הזכות למנות יותר ממחצית מספר הדירקטורים שלה הם בידי המדינה או בידי המדינה יחד עם חברה ממשלתית או חברה בת ממשלתית¹⁷. חוק החברות הממשלתיות מחייב את החברות הממשלתיות לפעול לפי שיקולים עסקיים¹⁸. על פי חוק החברות, התשנ"ט-1999 (להלן - חוק החברות), הדירקטורים, בהיותם נושאי משרה בחברות, חבים חובת זהירות וחובת אמונים כלפי החברה¹⁹. עם זאת, הממשלה מגדירה את מטרות החברה, והיא יכולה להפעיל אמצעי בקרה ופיקוח על פעילותה.

בתאוריה הכלכלית, המונח "בעיית הנציג" (או "בעיית הסוכן") משקף את החשש שנציג הנדרש לייצג בפעולותיו גורם כלשהו ישתמש בסמכויותיו כדי לקדם אינטרסים עצמיים, על חשבון הגורם שמינה אותו. בעיית הנציג מהווה סוג של כשל שוק, והסיבה המרכזית לקיומה טמונה בא-סימטריה באינפורמציה המצויה בידי

16 הסקירה ההיסטורית בפרק זה מסתמכת על אייל טבת, "רפורמות ורגולציה בחברות ממשלתיות בישראל: ענפי תשתית", בתוך: יצחק גל-נור, אמיר פז-פוקס, נעמיקה ציון, **מדיניות ההפרטה בישראל: אחריות המדינה והגבולות בין הציבורי לפרטי** (2015), עמ' 138.

17 סעיף 1 לחוק החברות הממשלתיות.

18 סעיף 4 לחוק החברות הממשלתיות, ואולם הממשלה, באישור ועדת הכספים של הכנסת, יכולה להחליט כי חברה ממשלתית תפעל על פי שיקולי פעולה אחרים.

19 סעיפים 252-254 לחוק החברות.

מטרת מנגנוני הבקרה
שמפעילים החברה
והגורמים הממשלתיים
היא בראש ובראשונה
לוודא כי החברה
פועלת להשגת
היעדים והמטרות
שהוגדרו לה על פי
החוק והנהלים
הרלוונטיים לה,
שומרת על כללי
מינהל תקין ועל טוהר
המידות ופועלת
ביעילות ובחיסכון

הגורם הממנה ובידי הנציג. בתחום של דיני תאגידים, מונח זה משקף את ניגוד העניינים הקיים באופן מובנה בין בעלי המניות לבין המנהלים השכירים שמונו מטעמם לנהל את החברה ("הנציגים" או "הסוכנים"). ניגוד עניינים זה מצריך יצירת מנגנוני פיקוח ובקרה, הן פנימיים בחברות עצמן, באמצעות מנגנונים של ממשל תאגידי, והן חיצוניים. בהתייחס לחברות ממשלתיות בתחום התחבורה, בעיית הנציג קיימת בין הנהלת החברות לבין המדינה (בתור הבעלים) והגורמים המייצגים אותה: הממשלה מממנת את הפרויקטים ושואפת לקבל את מירב התפוקות, תוך עמידה בתקציב, בלוח הזמנים וברמת האיכות שנקבעו. מנגד, עלול להיווצר מצב שבו אינטרסים מסוימים של חברות תשתית - שאמורות להיות גופים בעלי מומחיות וידע מקצועי ומנהלות את הפרויקטים מכיסה של המדינה - לא יעלו בקנה אחד עם האינטרסים של המדינה.

לאור האמור לעיל, סוגיה מרכזית בקיומן של חברות ממשלתיות היא מציאת האיזון בין הצורך להשאיר בידי חברות אלו את הגמישות העסקית והתפעולית הדרושה להשגת מטרותיהן המשקיות בצורה יעילה, לבין הדרישה להבטיח למדינה, על רשויותיה השונות, את הפיקוח המתחייב על פעילותן, לנוכח כספי הציבור הרבים המושקעים בחברות אלו ולנוכח המשימות המוטלות עליהן. מטרת מנגנוני הבקרה שמפעילים החברה והגורמים הממשלתיים היא בראש ובראשונה לוודא כי החברה פועלת להשגת היעדים והמטרות שהוגדרו לה על פי החוק והנהלים הרלוונטיים לה, שומרת על כללי מינהל תקין ועל טוהר המידות ופועלת ביעילות ובחיסכון. מטרה נוספת של מנגנוני הבקרה היא להציף חסמים שמתעוררים במהלך הקמת הפרויקטים, כדי להשיג את המטרות התחבורתיות של הפרויקטים על פי מדיניות הממשלה.

בישראל חברות ממשלתיות שונות הוקמו סמוך להקמת המדינה. הסיבות להקמתן היו, בין היתר, רצון להביא לפיתוח מהיר של ענפי משק שונים, בייחוד ענפי התשתית; רצון ליצור מסד לתיעוש ויישוב אזורי פיתוח, קליטת עלייה ומניעת אבטלה; רצון לנהל ענפים בעלי אופי מונופוליסטי ולפקח עליהם. משנות השבעים של המאה העשרים החל תהליך כלכלי של ביצוע רפורמות מבניות בענפי התשתית הכוללות ארגון מחדש וליברליזציה, בד בבד עם התוויית כללים להסדרת הפעילויות של החברות הממשלתיות. מבקר המדינה הצביע במשך שנים על ליקויים בהקמת חברות ממשלתיות, ובהם היעדר עבודת מטה מעמיקה טרם ההקמה ופרק זמן ממושך שחלף ממועד ההחלטה על הקמת החברה ועד להקמתה²⁰.

חברות התשתית בתחום התחבורה

בלוח שלהלן מובאים פרטים על חברות התשתית בתחום התחבורה - שמות החברות, שנת הקמתן, מבנה הבעלות שלהן ותיאור של תחומי פעילות עיקריים:

20 ראו מבקר המדינה, **דוח 553** (2002), "הפרדת רכבת ישראל מרשות הנמלים והרכבות", עמ' 754; **דוח 557** (2006), "סגירת יחידת הסמך מע"צ והקמת מע"צ-ה החברה הלאומית לדרכים", עמ' 763.

לוח 1: חברות ממשלתיות, חברות עירוניות ועמותות בענפי תשתיות תחבורה

שם החברה	שנת ההקמה	מבנה הבעלות	תחום פעילות עיקרי
נת"י	2004	בעלות מלאה של המדינה.	תכנון, פיתוח, הקמה ותחזוקה של מרבית הכבישים הבין-עירוניים. בשנים האחרונות המדינה מסרה לחברה גם פרויקטים של פיתוח מסילות רכבת.
חוצה ישראל	1993	בעלות מלאה של המדינה.	הקמת כביש 6 ובקרה על הפעלתו. החברה משמשת "רשות ממונה" מטעם המדינה עבור כביש 6, מנהרות הכרמל בחיפה והנתיב המהיר לתל אביב. תפקידי הרשות הממונה לפקח על בעל הזיכיון ולוודא את יישומו של חוזה הזיכיון בפרויקטים המבוצעים בשיתוף המגזר הפרטי.
חברת הרכבת	2003	בעלות מלאה של המדינה.*	מפעילה את מערך הרכבות הכבדות ומפתחת תשתיות רכבתיות.
נת"ע	1997	בעלות מלאה של המדינה.	תכנון והקמה של מערכת הסעת המונים במטרופולין תל אביב. יצוין כי עד שנת 2016, חוב פעילות החברה התמקדה בתכנון הפרויקט וביצוע פעולות מקדימות. במועד סיום הביקורת, עבודות תשתית נמצאות בשלבי ביצוע.
נתיבי איילון	1970	עד שנת 2016 הייתה החברה בבעלות משותפת של המדינה ועיריית תל אביב. בשנת 2016 היא הפכה להיות בבעלות מלאה של המדינה.	קידום, תכנון וביצוע של פרויקטים בתחום התחבורה בסביבה עירונית במטרופולין תל אביב; פיתוח ותחזוקה של כביש נתיבי איילון.
יפה נוף	1998	בעלות מלאה של עיריית חיפה.	פיתוח העורקים הראשיים של חיפה והמטרופולין.
מוריה	1987	בעלות מלאה של עיריית ירושלים.	פיתוח התשתיות בירושלים.
צוות תכנית אב לתחבורה ירושלים	1995	הצוות פועל במסגרת "העמותה לתכנון, פיתוח ושימור אורבני - ירושלים".	פיתוח תחומי התחבורה במטרופולין ירושלים וגיבוש תכניות אסטרטגיות וקידומן.

מקור: אתרי האינטרנט של הגופים.
 * הרכבת הופרדה מרשות הנמלים והרכבות והפכה מחטיבה ברשות לחברה ממשלתית שהחלה לפעול בשנת 2003.

בארבע השנים
האחרונות השקיעה
הממשלה כ-45
מיליארד ש"ח
מתקציב משרד
התחבורה להקמת
פרויקטים תשתיתיים
בתחום התחבורה

להלן בלוח 2 מוצגים נתונים על תקציבי הפעילות של חברות התשתית שהן חברות ממשלתיות בשנים 2013-2016, ויתרת ההתחייבויות הפתוחות לפעילות הפיתוח של החברות לסוף שנת 2016:

לוח 2: ביצוע התקציב ויתרת התחייבויות של חברות התשתית
(במיליארדי ש"ח)

חברה	2013	2014	2015	2016	יתרת ההתחייבויות
נת"י	6.1	5.3	5.7	5.0	23.0
רכבת ישראל - פיתוח	2.4	2.1	1.3	2.0	37.6
רכבת ישראל - שוטף, סובסידיות והכנסות	1.6	3.1	2.2	1.4	2.1
נת"ע	0.5	0.5	1.2	1.8	13.7
חוצה ישראל	0.4	0.7	0.6	0.6	7.6
נתיבי איילון	0.3	0.2	0.2	0.2	1.9
סה"כ	11.3	11.9	11.2	11.0	85.9

המקור: אגף החשכ"ל, חשבות משרד התחבורה

מלוח 2 עולה כי בארבע השנים האחרונות השקיעה הממשלה כ-45 מיליארד ש"ח מתקציב משרד התחבורה להקמת פרויקטים תשתיתיים בתחום התחבורה. יתרת ההתחייבויות - כ-86 מיליארד ש"ח נוספים - מצביעה על המשך המגמה של השנים האחרונות והעדיפות העליונה שמקנה הממשלה לתחום²¹. תקציבים אלו משמשים לביצוע אלפי התקשרויות שונות במסגרת מאות פרויקטים. בכל אחד מהפרויקטים הללו - משלבי התכנון הראשוניים ועד סיום הפרויקט ומסירתו למדינה - משתתפים, נוסף על עובדי חברות התשתית, מאות אנשי מקצוע חיצוניים, ובהם קבלנים, מתכננים, יועצים, מנהלי פרויקטים ומפקחים.

כאמור, החברות הממשלתיות נועדו להיות גופים נפרדים מהמדינה, והן מבצעות תפקידים שהמדינה ביצעה לפני כן בעצמה. מהמתואר לעיל עולה כי חברות התשתית מבצעות עבור הממשלה פרויקטים בסכומי כסף אדירים, הממונים ברובם מתקציב המדינה. עם הזמן הפכו חברות התשתית דומות יותר לחברות לניהול פרויקטים המעסיקות בעלי מקצוע חיצוניים כמעט בכל התחומים.



הביקורת העלתה כי
מאז הקמתן לא
נחתמו הסכמים בין
המדינה לבין נת"ע
ונתיבי איילון. כן נמצא
כי תוקף ההסכם עם
נת"י פג בסוף שנת
2012, ורק ב-31.12.16
הוא הוארך עד סוף
שנת 2019

מצב זה יוצר נדבך נוסף של פערי אינטרסים, בין החברות לבין קבלני הביצוע שלהן. הדבר מעצים את הצורך בהגברת הפיקוח והבקורות על עבודת החברות בכל שלביה.

חתימת הסכמים בין המדינה לבין חברות התשתית

1. מאחר שחברות התשתית הן ישויות משפטיות עצמאיות הפועלות מטעם המדינה והמדינה מממנת את פעילותן, אמורה המדינה לחתום²² עם כל אחת מהן על הסכם התקשרות. הסכם זה אמור להסדיר את מכלול היחסים וההתחייבויות בין המדינה לבין החברה, להגדיר את תפקידי החברה ומטרותיה, סמכויותיה, אופן פעילותה, אופן קבלת המימון מהמדינה, מנגנוני הדיווח והבקרה על פעילותה ועל ניצול הכספים המועברים אליה, המבנה הארגוני שלה וכיו"ב. באמצעות הסכם התקשרות יכולה המדינה להבטיח כלי פיקוח מוגברים על החברה.

הביקורת העלתה כי מאז הקמתן לא נחתמו הסכמים בין המדינה לבין נת"ע ונתיבי איילון²³. כן נמצא כי תוקף ההסכם עם נת"י פג בסוף שנת 2012, ורק ב-31.12.16 הוא הוארך עד סוף שנת 2019.

בתשובה שמסר משרד התחבורה למשרד מבקר המדינה ביוני 2017 (להלן - תשובת משרד התחבורה) צוין: "האחריות להתקשרות עם חברות ממשלתיות היא על אגף החשב הכללי באוצר".

בתשובה שמסר אגף החשכ"ל למשרד מבקר המדינה במאי 2017 (להלן - תשובת אגף החשכ"ל) צוין: "יודגש כי מדובר בזרועות ביצוע של משרד התחבורה, והאחריות לגיבוש הסכמים מול אותן חברות היא בראש ובראשונה של משרד התחבורה, יחד עם זאת אנו תומכים בהמלצת המבקר ופועלים ליישומה".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה ולאגף החשכ"ל כי עליהם להסדיר את האחריות לנושא ולפעול בהקדם לחתימת הסכמים עם החברות שעדיין לא נחתמו עמן הסכמים.

בתשובה שמסרה נתיבי איילון למשרד מבקר המדינה במאי 2017 (להלן - תשובת נתיבי איילון) צוין כי החברה רואה נחיצות רבה בחתימת הסכם כולל, המסדיר את מערך היחסים בינה לבין משרד התחבורה. בנוגע לנתיבי איילון כתב אגף החשכ"ל בתשובתו כי עקב העברת החברה לבעלות מלאה של

22 באמצעות נציגים בכירים של אגף החשכ"ל ושל משרד התחבורה.

23 מבקר המדינה העיר על כך בעבר. ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 64א** (2013), "היערכות להקמת הרכבת הקלה במטרופולין תל אביב", עמ' 667-687; מבקר המדינה, **דוח שנתי 66א** (2015), "חברת נתיבי איילון בע"מ - ניהול פרויקטים והעסקת יועצים", עמ' 695.

המדינה, נעשים שינויים בפעילותה ובמבנה שלה, בין היתר - הרחבת מטרות החברה, סמכויותיה וגבולות האחריות שלה. מסיבה זו לא נכון היה, לדעת אגף החשכ"ל, לקדם את הסכם המסגרת עם החברה לפני שהוגדרו מטרות החברה, נקבע ייעודה ומונתה הנהלה חדשה. אגף החשכ"ל הוסיף כי צוות משותף למשרדי האוצר והתחבורה מגבש טיוטת הסכם מסגרת בין המדינה לחברה.

בנוגע לנת"ע כתב אגף החשכ"ל בתשובתו כי כבר בשנת 2012 נחתם עם החברה "הסכם בראשי תיבות", אשר הגדיר את מערכת היחסים ואופן ההתחשבות בין הממשלה לחברה, וכי "בפועל ההתנהלות בין החברה לממשלה הינה ככל הניתן על פי ההסכם". עוד כתב כי בשנים האחרונות לא התאפשר קידום חתימת ההסכם עקב מחלוקות שהתגלעו בין גורמים בממשלה לחברה, בין היתר בנושאי ניהול פרויקט מערכת הסעת ההמונים של מטרופולין תל אביב ותהליכי הרכש של נת"ע. נת"ע כתבה בתשובה שמסרה למשרד מבקר המדינה ביוני 2017 (להלן - תשובת נת"ע) כי היא פועלת משנת 2011 לחתימת הסכם עם המדינה, ובשנים שחלפו מאז היא עשתה כל שנדרש ממנה לקידום חתימת ההסכם, וכי אף בהיעדר הסכם היא מתנהלת בהתאם לכללי עבודה ברורים.

2. משרד התחבורה, מתוקף היותו המממן את החברות והגורם שמזמין את רוב העבודות, רשאי לתת לחברות הוראות שונות במסגרת התחומים שנקבעו בהסכמים ביניהם. אולם הביקורת העלתה כי בהסכמים לא צוין במפורש שעל החברות לקבל את ההנחיות וההוראות שהמשרד הוציא לגביהן ויוציא בעתיד. דבר זה עלול להטיל ספק ולעורר פרשנויות שונות לגבי עצם חיוב החברות לפעול לפי הוראות המשרד. לכן, על משרד התחבורה לשקול להוסיף לתקנונים של החברות או להסכמים עם החברות סעיף מפורש שיבהיר סוגיה זו.

בתשובה שמסרה נת"י למשרד מבקר המדינה ביוני 2017 (להלן - תשובת נת"י) צוין כי "החברה מקפידה לפעול באופן שוטף ע"פ הוראות והנחיות משרד התחבורה וזאת, גם אם הדבר אינו מצוין במפורש בהסכם של החברה עם המדינה".

בתשובת משרד התחבורה צוין כי בחלק מההסכמים לא צוין באופן מפורש שהמשרד יכול להוציא הנחיות ונהלים חדשים, וכי בטיטות ההסכמים החדשים שנחתמים תוקן הליקוי.

פרשת נתיבי ישראל והבעיות המערכתיות שעלו לדיון בעקבותיה

נת"י היא חברה ממשלתית האחראית לפיתוח תשתיות הכבישים הבין-עירוניים בישראל. בשנים 2006-2010 פעלה החברה לפי תכנית עבודה רב-שנתית ("החומש

הראשון"), שתקציבה היה 19 מיליארד ש"ח. בשנים 2011-2016 היה תקציבה של תכנית החומש 38 מיליארד ש"ח (מכלל זה, 11 מיליארד ש"ח עבור תכנית "נתיבי ישראל"²⁴). תקציב תכנית החומש לשנים 2017-2021 מסתכם ב-42 מיליארד ש"ח²⁵.

באפריל 2012 פנתה רשות החברות לרואה החשבון המבקר של נת"י בבקשה לבצע בחברה ביקורת מיוחדת לפי סעיף 45 לחוק החברות הממשלתיות על שני פרויקטים של החברה. בתחילת שנת 2015 הוציא רואה החשבון המבקר דוח שכותרתו "הערות מקדמיות והבהרות נדרשות בדבר ממצאים בקשר לאפקטיביות הבקורות הפנימיות בחברה ואישורי הדוחות". ההערות נגעו לליקויים רבים ומשמעותיים בהתנהלות החברה, ובהם מינוי בכירים וביצוע התקשרויות בניגוד לנוהלי החברה והנחיות רגולטוריות, בקרה פנימית רופפת והליך אישור לקוי של תשלומים לקבלנים. בעקבות בדיקה מיוחדת זו, בשנת 2015 פרסם משרד מבקר המדינה דוח מיוחד שבדק בנת"י את נושא "התקשרות החברה עם יועץ ומינוי לתפקיד יו"ר ועדת החריגים".

בנובמבר 2015 פתחה המשטרה בחקירה גלויה לגבי חשדות, לכאורה, לשחיתות ולמעשים פליליים בנת"י ועצרה 18 חשודים, בהם בכירים בחברה באותה עת, וכן ספקים שלה (להלן - פרשת נת"י). על פי החשדות, שני מנכ"לים לשעבר בחברה מינו מקורבים אליהם, בעלי זיקה אישית או פוליטית, לתפקידי מפתח בחברה, ובאמצעותם הם שלטו בהליכי ההתקשרות עם ספקים; בעלי תפקידים בחברה חברו לספקים חיצוניים, קידמו את העסקתם בפרויקטים של החברה, ופעלו לניפוח חשבונות הספקים ולהעברת תשלומים ביתר מכספי החברה בתמורה לכספי שוחד. עוד העלתה החקירה חשדות לכאורה לכשלים במנגנוני הפיקוח והבקרה בחברה, התקשרויות הנגועות בניגודי עניינים, התנהלות לא תקינה של חברי ועדת המכרזים וועדת חריגים, וליקויים בתפקודם של "שומרי הסף" בחברה.

באוגוסט 2016 הודיעה המשטרה כי גיבשה תשתית ראייתית לכאורה בעניינם של 11 חברות וכ-40 חשודים, בהם בכירים, מנהלים ועובדים זוטרים בנת"י וכן יועצים, ספקים ונותני שירותים של נת"י, בדבר קבלת דבר במרמה, רישום כוזב במסמכי תאגיד, סחיטה באיומים ועוד. החקירה חשפה לכאורה התנהלות פלילית שיטתית ושחיתות עמוקה שהייתה נהוגה בחברה במשך למעלה מעשור. ממצאי החקירה הועברו למחלקה הכלכלית בפרקליטות המדינה, לעיון והחלטה.

דיונים של גורמי הממשלה בעקבות פרשת נת"י

בעקבות חשיפת פרשת נת"י הועלו לדיון סוגיות כלליות הנוגעות לאופי פעילותן של חברות התשתית המתוקצבות על ידי המדינה ולבקרה עליהן. מטרת הדיונים הייתה לשפר את הסדרת פעילות החברות הללו ואת מנגנוני הבקרה עליהן.

24 תכנית "נתיבי ישראל" אושרה בממשלה בשנת 2010 לצורך פריסת רשת כבישים ומסילות ברזל לפיתוח הנגב והגליל. היקף התכנית כ-27.5 מיליארד ש"ח והיא אמורה להתפרס על פני עשר שנים. בעניין זה ראו מבקר המדינה, **דוח 67א** (2016), "משרד התחבורה והבטיחות בדרכים - הכנה וביצוע של התקציב להשגת מטרות המשרד", עמ' 480. וכן **דוח שנתי 65א** (2014), "תכנית נתיבי ישראל - פיתוח מערך הרכבות", עמ' 541-554.

25 מקור: הצעת התקציב של משרד התחבורה לשנים 2017-2018.

בדצמבר 2015 כתבה הממונה על המחלקה הכלכלית בפרקליטות המדינה (ראש צוות כלכלי) מכתב למשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי-פיסקלי) דאז (להלן - מכתב הפרקליטות), ובו הציגה את עיקר ממצאי החקירה, הנוגעים לכשלים בהתנהלות החברה ובהקצאת כספי ציבור. המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי-פיסקלי) דאז מר אבי ליכט (להלן - המשנה ליועמ"ש) שלח את מכתב הפרקליטות ליועצים המשפטיים של רשות החברות, משרד האוצר ומשרד התחבורה. בפברואר 2016 יזם המשנה ליועמ"ש ישיבה עם הגורמים הממשלתיים האמונים על תפקודן של החברות הממשלתיות בתחום תשתיות התחבורה והבקרה עליהן - אגף החשכ"ל, משרד התחבורה ורשות החברות (להלן - גורמי הממשלה). מטרת הישיבה הייתה לבחון את השלכות הפרשה על התנהלות המדינה בעבודה עם החברות הממשלתיות בהיבטים האזרחיים-מינהליים. בישיבה נדונו הבעיות העיקריות שעלו בחקירה, המעלות כשלים יסודיים בתפקוד נת"י ובפיקוח הממשלתי עליה, וכן כיווני פתרון.

סביב הדיון האמור לעיל קיימו גורמי הממשלה והמשנה ליועמ"ש התכתבויות (להלן - התכתבויות בין גורמי הממשלה) שבהן הם סיכמו את הבעיות שהועלו, ניתחו את סיבותיהן והעלו הצעות לפתרון. במכתבו של המשנה ליועמ"ש מפברואר 2016 (להלן - מכתבו הראשון של המשנה ליועמ"ש) הוא כתב כי החקירה וההליכים בעקבותיה חשפו בעיה יסודית ביחס של נת"י לתקציבי העתק שהיא ניהלה, בעיה שעלולה לצוף גם בחברות מתוקצבות אחרות: "בחברות אלה כיסה של החברה הוא דה-פקטו כיסה של המדינה. החברה רואה מולה תקציב שכמעט ואינו מוגבל. מחסור בתקציב מכוסה על ידי תקציב המדינה. לכן אין לחברה אינטרס לפעול ביעילות ובחסכון. החברה נשפטת על מהירות הביצוע ולא על התנהלות ישרה וחסכונית". עוד כתב המשנה ליועמ"ש כי "למדינה אין כיום סנקציות כלכליות אפקטיביות נגד החברה... גם שלילת תקציבים או דרישת פיצוי לא יועילו. זאת כיוון שכספה של החברה הוא כספה של המדינה".

גם משרד מבקר המדינה העיר בעבר בביקורת שעשה בנתיבי איילון²⁶ (להלן - דוח 66א) על כך ששיטת המימון של פעילות החברה²⁷ יוצרת לחברה תמריץ להגדיל את עלויות הפרויקטים ומעודדת חוסר יעילות, והמליץ ליישם שיטת מימון שתתמרץ את החברה לפעול ביעילות.

המשנה ליועמ"ש ציין כי יש לחשוב על גורם מקצועי שיטפל בריכוז עבודת המטה בנושא. הוא גם ביקש לקבל הצעות לפתרון הבעיות שעלו בישיבה.

מנהל רשות החברות מר אורי יוגב (להלן - מנהל הרשות) שלח במאי 2016 את תגובתו למכתבו הראשון של המשנה ליועמ"ש (להלן - מכתבו של מנהל הרשות), ובה הסביר כי בשנים האחרונות עשתה הרשות בדיקות במספר חברות תשתית תחבורה ממשלתיות, אשר הביאו לחשיפה של אי-סדרים רבים. בעקבות הבדיקות הללו סיימו כמה בכירים בחברות התשתית את תפקידם וחזקו מערכי הבקורת

26 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 66א** (2015), "חברת נתיבי איילון בע"מ - ניהול פרויקטים והעסקת יועצים", עמ' 698.

27 החברה עובדת בשיטת "עלות בתוספת רווח" (Cost Plus), ולפיה הגופים שעבורם היא מבצעת את הפרויקטים (ובהם הממשלה) מממנים את הפרויקטים במלואם, ובנוסף משלמים לחברה עמלה בגין הוצאות התקורה שלה.

הפנימיות בחברות. מנהל הרשות אף ציין במכתבו כי נמצאו כשלים בחברות הממשלתיות, וכי לגישת רשות החברות הפתרון הוא חיזוק הבקורות הפנימיות, חיזוק מקצועיותן של החברות והבטחת הממשל התאגידי בהן, וחיזוק הקשר בין מערך הבקורות הפנימיות לבין חברות הבקרה החיצוניות. מנהל הרשות אף ציין כי הוחלט להקים יחידה משטרתית מיוחדת לטיפול בעבירות פליליות בחברות ממשלתיות²⁸.

ביוני 2016 שלחה החשבת הכללית דאז במשרד האוצר גב' מיכל עבאדי-בויאנג'ו (להלן - החשכ"לית) את תגובתה בנושא אל המשנה ליועמ"ש (להלן - מכתבה של החשכ"לית). במכתבה תיארה את הכשלים והסיכונים האפשריים במסגרת פעילות החברות הממשלתיות, היקפי החריגות של הפרויקטים מהעלויות שנקבעו בהסכמים עם הקבלנים, וקשיים מבניים בקרב החברות אשר חושפים את המדינה "לפוטנציאל עצום של סיכונים, לרבות חריגות תקציביות".

משרד התחבורה הכין טיוטת התייחסות²⁹ לאמור במכתבו הראשון של המשנה ליועמ"ש (להלן - טיוטת מכתב משרד התחבורה).

הביקורת העלתה כי משרד התחבורה לא הכין התייחסות סופית למכתבו הראשון של המשנה ליועמ"ש, וממילא לא שלח אותה כלל. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה כי נוכח חשיבות הדיון ותפקידו המרכזי בתחום, ובפרט בפיקוח ובקרה על חברות התשתית, היה עליו לגבש את עמדתו ולתת את התייחסותו הסופית בסוגיה.

בטיטות מכתב משרד התחבורה הוסבר על הצעדים החדשים שנוקט המשרד, ובהם הסדרת תהליכי העבודה של החברות עם המשרד וגיבוש נהלים בנושא שאמורים, בין היתר, לשמור על ההתנהלות התקינה של החברות. כן צוין כי הממצאים שהועלו בחקירות המשטרה התגלו בטרם החל יישום הנהלים החדשים של המשרד. בטיטות המכתב הועלתה גם סוגיית "בעיית הנציג", ונכתב כי היא מחייבת את חיזוק הפיקוח והבקרה הן הפנימיים והן החיצוניים, ופורטו הצעדים לשם כך. כמו כן צוין כי בעת שנפתחה החקירה היה המשרד בהליכי הכנה של סקר סיכונים בתחום פעילות חברות התשתית ואפקטיביות הבקורות.

נת"י ציינה בתשובתה כי במהלך 2016 היא ביצעה שינויים שכללו, בין היתר, החלפת כל השדרה הניהולית, מינוי יועץ משפטי ומבקר פנימי חדשים, הקמת "פורום שומרי סף", התאמת המבנה הארגוני ואישו, הקמת אגף ציות, שיפור ויעול תהליכי עבודה, הקמת חטיבת חוזים והתקשרויות, ריענון נהלים, סגירת מאגרי ספקים ובניית מאגרים חדשים שמבוססים על נוהלי איכות, החלפת חברת הבקרה ההנדסית, שינוי מערך ההתחשבות עם משרד התחבורה ומיחשובו וכו'. עוד ביוני 2016 כתב מנכ"ל נת"י מר ניסים פרץ³⁰ מכתב לרשות החברות בתגובה על טיוטת דוח ביקורת מיוחדת שנערכה בחברה מטעם הרשות. במכתב זה הוא תיאר את הצעדים שנקטה נת"י בעקבות

28 ב-2014 הוקמה במשטרת ישראל יחידת חקירות שנועדה לאתר שחיתויות ותופעות פסולות המתרחשות בחברות ממשלתיות ולטפל בהן.

29 טיוטה, ללא תאריך וללא חתימה.

30 מר ניסים פרץ החל את כהונתו כמנכ"ל נת"י בנובמבר 2015.



עד מועד סיום
הביקורת, החשכ"ל,
הממונה על
התקציבים, מנהל
רשות החברות
ומנכ"ל משרד
התחבורה לא הקימו
את הצוות המשותף,
כפי שנקבע בהחלטת
הממשלה מ-2016,
לשם שיפור הבקרה
על חברות התשתית

חשיפת הפרשה בחברה, ובהם שינויים בתחומים של התקשרויות ושל ניגוד עניינים והפסקה מידית של עבודה עם ספקים שהיו מעורבים בפרשה.

ביוני 2016 כתב המשנה ליועמ"ש מכתב נוסף אל הגורמים האמורים לעיל (להלן - מכתבו השני של המשנה ליועמ"ש), ובו חזר על הכשלים לכאורה שהועלו, תיאר את ההשלכות של פרשת נת"י על תפקוד המשק, על המינהל התקין ועל אמון הציבור ברשויות המדינה ובחברות הממשלתיות, "דבר המצריך מציאת מענה מהיר ויסודי". ההמלצות שהעלה במכתבו נגעו לחיזוק הממשל התאגידי, לתיאום הבקורות ולאכיפה אזרחית על ידי הגשת תביעות אזרחיות נגד נושאי משרה שסרחו. המשנה ליועמ"ש גם הציע להקים צוות משותף למשרד התחבורה, משרד האוצר ורשות החברות לשם יישום ההמלצות ולפיקוח על ביצוען.

באוגוסט 2016 אישרה הממשלה החלטה בנושא "תכנית השקעה רב שנתית לפיתוח התחבורה הציבורית במטרופולינים"³¹ (להלן - החלטת הממשלה מ-2016). החלטה זו כללה פרק בנושא "חיזוק פעילות חברות התשתית ושיפור הבקרה על פעילותן". לפי דברי ההסבר להצעת ההחלטה, שיזמו משרד האוצר ומשרד המשפטים, נוכח לקחי העבר ובפרט לקחי פרשת נת"י, נדרש לחזק את הבקרה והפיקוח על החברות הממשלתיות. בהחלטה נקבע שיש להקים צוות משותף לשיפור הבקרה על חברות התשתית, בהשתתפות הממונה על התקציבים, החשכ"ל, מנהל רשות החברות ומנכ"ל משרד התחבורה (להלן - הצוות המשותף לגורמי הממשלה). הצוות יבחן ויגבש דרכים לשיפור הבקרה על חברות התשתית, לתיאום הבקורות של גורמי הממשלה השונים וכן לתיאום בין לבין הבקורות הפנימיים בחברות הממשלתיות שהן זרועות ביצוע של משרד התחבורה.

בתשובה שמסרה רשות החברות למשרד מבקר המדינה ביוני 2017 (להלן - תשובת הרשות) ציינה הרשות כי בשנת 2016 היא הכינה עבודה שהציגה המלצות לייעול וסנכרון של מערכי הבקרה הפנימיים והחיצוניים על פעילות חברות התחבורה הממשלתיות. טיטוט העבודה נשלחה בפברואר 2017 לגורמי הממשלה השונים לצורך קבלת התייחסותם. עוד כתבה הרשות כי עבודה זו יכולה להיות בסיס לדיוני הצוות המשותף שיוקם בהתאם להחלטת הממשלה מ-2016.

עד מועד סיום הביקורת, החשכ"ל, הממונה על התקציבים, מנהל רשות החברות ומנכ"ל משרד התחבורה לא הקימו את הצוות המשותף לגורמי הממשלה, כפי שנקבע בהחלטת הממשלה מ-2016. על הגורמים הנוגעים בדבר לפעול בהקדם ליישום החלטת הממשלה ולהקמת הצוות לשם שיפור הבקרה על חברות התשתית. כמו כן, יש למנות גורם שיהיה אחראי לפעילות הצוות ולקבוע יעדים ברורים ולוחות זמנים קצרים להשלמת פעילותו.



פרשת נת"י משקפת
ביתר שאת את
הכשלים במודל
הקיים של הבקרה על
חברות התשתית, הן
הפנימית והן
החיצונית, שאמורות
לשמור על המינהל
התקין וטוהר המידות

מהמתואר לעיל עולה כי הגורמים האחראים לבקרה על החברות הממשלתיות בתחום תשתיות התחבורה ידעו במשך זמן רב על הפוטנציאל הגדול לסיכונים אפשריים במסגרת פעילותן של החברות, בין היתר פגיעה בטוהר המידות ושימוש לא ראוי בתקציבים המועברים מהמדינה. זאת על רקע הפער שבין הסמכויות הרחבות שניתנות לחברות התשתית להוצאות מתקציב המדינה ובין הקושי לבצע פיקוח ובקרה נאותים עליהן. אולם על אף המודעות למצב האמור לעיל ועל אף החלטת ממשלה שהתקבלה בנושא שיפור הבקרות על החברות הממשלתיות, לא פעלו גורמי הממשלה כנדרש כדי לשפר את מנגנוני הפיקוח והבקרה על חברות התשתית. פרשת נת"י משקפת ביתר שאת את הכשלים במודל הקיים של הבקרה על חברות התשתית, הן הפנימית והן החיצונית, ובעיקר בנוגע למקומם ולתפקודם של "שומרי הסף" בחברות, שאמורים לשמור על המינהל התקין וטוהר המידות. פרשה זו העלתה על סדר היום את הצורך בביצוע בדיקה מעמיקה של מנגנוני הבקרה על חברות התשתית כולן, במטרה לטייב את תהליכי הבקרה ולמנוע מקרים של מינהל לא תקין ופגיעה בטוהר המידות.

ממשל תאגידי ובקרות פנימיות בחברות התשתית

לממשל התאגידי בחברות יש חשיבות מרכזית, בייחוד בחברות התשתית בתחום התחבורה, משום שחברות אלו מבצעות פרויקטים תחבורתיים עתירי תקציב, ועקב כך יש להן ממשק גדול במיוחד עם גורמים מהמגזר הפרטי. חוק החברות הממשלתיות מסדיר את הקמתן של חברות ממשלתיות, את האורגנים שינהלו אותן ואת האורגנים שיפקחו על פעילותן ויבקרו אותן. האורגנים של החברה הנוטלים חלק בפיקוח ובבקרה על פעילותה הם הדירקטוריון, המבקר הפנימי, היועץ המשפטי וסמנכ"ל הכספים. על פי החוק הוקמה רשות החברות הממשלתיות, שבין תפקידיה: ייעוץ לממשלה באמצעות שר האוצר וייעוץ לשרים בעניינים הנוגעים לחברות הממשלתיות; ייעוץ וסיוע לחברות ממשלתיות בניהול עסקיהן; טיפול לפי הנחיות הממשלה בעניינים המשותפים לכלל החברות הממשלתיות; ביצוע מעקב אחר פעילות החברות, הגשמת מטרותיהן, מהלך עסקיהן, מצבן הכספי ומדיניות השכר שלהן.

הדירקטוריונים בחברות התשתית

דירקטוריון של חברה הוא אורגן מרכזי בה. תפקידי הדירקטוריון על פי חוק החברות, התשנ"ט-1999 הם להתוות את מדיניות החברה ולפקח על ביצוע תפקידי המנהל הכללי ופעולותיו. חוק החברות הממשלתיות מטיל תפקידים נוספים על דירקטוריון של חברה ממשלתית, ובהם לקבוע מדי שנה את תקציב החברה ואת תכנית הפעולה שלה, לעקוב ברציפות אחרי הגשמת המדיניות, התכניות והתקציבים של החברה, לקבוע את אופן בחירת הפקידים הבכירים בחברה (ובהם המנכ"ל) ולאשר את מינוים, ולדון בכל עניין שהשרים או הרשות דרשו להעמיד על סדר היום של הדירקטוריון. על

פי חוק החברות הממשלתיות, שר האוצר והשר הממונה (שר התחבורה, במקרה של החברות הממשלתיות בתחום התחבורה) (להלן - השרים) ממנים את הדירקטורים מטעם המדינה בחברות הממשלתיות לאחר התייעצות עם הוועדה לבדיקת מינויים שממנה שר האוצר³².

מינוי דירקטורים

בשנת 2013 החלה רשות החברות להקים מאגר של מועמדים לדירקטורים בחברות הממשלתיות ("נבחרת הדירקטורים"), שממנו יוכלו שרי הממשלה לאייש את משרות הדירקטורים בחברות הממשלתיות שתחת אחריותם, תוך התייעצות עם הוועדה לבדיקת מינויים. מאגר זה נועד לאתר באופן שוויוני, פומבי ותחרותי מועמדים ראויים לתפקיד. הצורך ברפורמה בנושא מינוי דירקטורים בא בעקבות תלונות רבות ודוחות ביקורת על מינויים לא ראויים בדירקטוריונים של חברות ממשלתיות, למשל מינויים הנגועים בניגוד עניינים או בזיקה פוליטית אסורה ומינויים על אף היעדר ניסיון ומומחיות מספקים.

מספר הדירקטורים בכל חברה ממשלתית נקבע בהחלטת ממשלה בעת הקמת החברה ומצוין בתקנון החברה. הלוח שלהלן מרכז נתונים של הרשות על מספר הדירקטורים הנדרש ומספר הדירקטורים שכיהנו בפועל בכל אחת מהחברות הממשלתיות בתחום התחבורה לשנים 2014-2016. הנתונים הם למחצית השנה ולסופה.

לוח 3: מספר הדירקטורים מטעם המדינה בחברות ממשלתיות

בשנים 2014-2016*

חברת הרכבת	נת"י	חוצה ישראל	נת"ע	נתיבי איילון	
11-6 3	11-5 3	11-5 3	10-6 3	7-4 2	מספר הדירקטורים הנדרש מתוכנן: קוורום
					מספר הדירקטורים שכיהנו בפועל:
(=) 6	7	(=) 5	7	5	31.12.13
(=) 6	7	(=) 5	(-) 5	5	30.6.14
8	7	(=) 5	8	6	31.12.14
7	7	(-) 4	(-) 5	(-) 3	30.6.15
7	(=) 5	7	7	5	31.12.15
8	(=) 5	7	7	(=) 4	30.6.16
7	6	(=) 5	(=) 6	(=) 4	31.12.16

מקור: נתוני רשות החברות.

* (=) = מספר הדירקטורים שמונה שווה למספר המזערי של דירקטורים שעל המדינה למנות בחברה;
(-) = מספר הדירקטורים שמונה נמוך מהמספר המזערי שנקבע עבור החברה.

32 על פי סעיף 18 לחוק החברות הממשלתיות, "שר האוצר ימנה ועדה לבדיקת כשירותם והתאמתם של מועמדים לכהונת דירקטור, יושב ראש דירקטוריון, או מנהל כללי, בחברה ממשלתית".

במרבית התקופה
שנבדקה לעיל כיהנו
מעט דירקטורים
מטעם המדינה,
ובחברות מסוימות
בחלק מהזמן מספר
הדירקטורים היה אף
נמוך מהמספר
המזערי שנקבע, דבר
העלול לפגוע
בתפקוד החברות

מנתוני הלוח עולה כי במרבית התקופה שנבדקה לעיל כיהנו מעט דירקטורים מטעם המדינה, ובחברות מסוימות בחלק מהזמן מספר הדירקטורים היה אף נמוך מהמספר המזערי שנקבע, דבר העלול לפגוע בתפקוד החברות³³. למשל, ככל שמספר הדירקטורים יגדל, כך הניסיון והמומחיות שלהם יהיו מגוונים יותר והדבר ישתקף בעבודת ועדות הדירקטוריון השונות.

תפקוד הדירקטוריונים

בהתכתבויות בין גורמי הממשלה בעניין פרשת נת"י נמנו ליקויים בתפקוד הדירקטוריונים על רקע הכשלים המרכזיים הקיימים בכל הנוגע לפיקוח ולבקרה על חברות התשתית. במכתבו של מנהל רשות החברות צוין כי הדירקטוריונים אינם מקיימים דיונים מהותיים בפרויקטים שמקדמות החברות, והקשר בין מערכי הבקרה בחברות (החיצוניים והפנימיים) לבין הנהלות החברות והדירקטוריונים שלהן אינו מוסדר ואינו חזק דיו. במכתבה של החשכ"לית הועלו מגוון כשלים הנוגעים למינוי דירקטורים ולתפקודם, ובהם: איש חלקי של הדירקטוריונים; אי-מינוי יושבי ראש קבועים במשך תקופות ממושכות (לדוגמה בנת"ע ובנת"י); רמת מעורבות לא אחידה של הדירקטוריונים בפעילות הליבה של החברות; עיסוק שטחי בלבד מצד הדירקטוריונים בפרויקטים המבוצעים על ידי החברות והתמקדות בעיקר בנושאים תאגידיים (בונוסים למנהלים, מבנה ארגוני, אישור דוחות וכד').

נת"ע כתבה בתשובתה כי הדיונים שמקיים הדירקטוריון הם מעמיקים ועוסקים בליבת פעילותה של החברה, כי הוא מעורב בפעילות החברה בהתאם לאחריות שהוטלה עליו לפי הדין, וכי גם בתקופה שבה לא מונה יושב ראש קבוע תפקד הדירקטוריון כהלכה.

משרד מבקר המדינה התייחס לתפקוד הדירקטוריון של נתיבי איילון בביקורת מ-2015³⁴, והעיר על כך שדירקטוריון החברה וועדת הביקורת לא דנו בהתקשרויות החברה עם מומחים ויועצים ובהתקשרויות שהחברה מבצעת בפטור ממכרז. כמו כן העיר מבקר המדינה כי הדירקטוריון לא בדק את איכות הביקורת הפנימית בחברה. מבקר המדינה כתב כי על משרד התחבורה ורשות החברות לדאוג לחיזוק הממשל התאגידי בנתיבי איילון ולשיפור תפקודם של גורמי הבקרה בחברה, ובכללם הדירקטוריון, היועץ המשפטי והמבקר הפנימי.

נתיבי איילון כתבה בתשובתה כי היא מעבירה דיווח שוטף לדירקטוריון על אודות התקשרויות בפטור ממכרז וכן את כל פרוטוקולי ועדות המכרזים, וכי ועדות הדירקטוריון מקיימות דיונים בנושא. כן כתבה החברה כי ועדת הביקורת של החברה והדירקטוריון הנחו את המבקר הפנימי לעבות את תכנית הביקורת בהיבטים מרכזיים של ניהול פרויקטים והתקשרויות. החברה הוסיפה כי הדירקטוריון מנהל הליך

33 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 57ב** (2007), "מעקב ובקרה על החברות הממשלתיות", עמ' 115-155.

34 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 66א** (2015), עמ' 692, 701, 710.

תחרותי למיני גורם חיצוני לבדיקת איכות הביקורת הפנימית בחברה בהתאם להוראות הרשות.

בשנת 2015 החלה רשות החברות לבחון מודל לבדיקת אפקטיביות הדירקטוריון בחברות ממשלתיות בישראל. בחינת אפקטיביות של דירקטוריון נועדה לבדוק את יכולתו להשיג את המטרות שהוגדרו מראש. לבדיקה זו חשיבות רבה, זאת בשל הקשר המובהק בין אפקטיביות הדירקטוריון לבין תוצאות החברה וביצועיה. במועד סיום הביקורת של משרד מבקר המדינה (מרץ 2017) מסרה הרשות כי היא נמצאת בשלבים מתקדמים להוצאת מכרז לצורך ביצוע בחינה זו.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות החברות כי נוכח חשיבות הנושא ודחיפותו, עליה להחיש את פעולותיה לקידום הבחינה האמורה, כדי שתוכל לבצע הערכה מושכלת לגבי תפקוד הדירקטוריונים של החברות הממשלתיות, ומידת תרומתם בפועל לתפקודן התקין של החברות וכדי שתוכל להפיק את הלקחים המתחייבים.

באמצע שנת 2016 הוציאה רשות החברות טיטת הנחיות בנוגע לבקרה על חברות תשתית בתחום התחבורה, ובפרט בנוגע לבקרה הנעשית על ידי הדירקטוריונים של החברות. בטיטת צוין כי חלק מתפקידיו של הדירקטוריון הוא מעקב אחר התקדמות הפרויקטים ואחר עמידתם במסגרת התקציבית ובסטנדרטים של איכות, וכן הבטחת קיומה של מערכת בקרה נאותה בחברה. הרשות מצאה כי בנושאים אלה קיימת שונות רבה בין החברות במידת מעורבות הדירקטוריון בפרויקטים שהן מקדמות, והועלו מקרים שבהם דירקטוריון החברה אינו מעורב בסוגיות כמו בקרה מהותית על עמידה בלוחות הזמנים והתקציב, קביעת מדיניות רכש למכרזים (לרבות ניהול מאגרי ספקים ומניעת ניגודי עניינים), אישור חתימה על הסכמים מהותיים לחברה וניהול סיכונים בפרויקטים.

כאמור, המשנה ליועמ"ש המליץ במכתבו השני על מינוי דירקטורים על בסיס מקצועי והגברת הפיקוח של הדירקטוריון על הנהלת החברה וכן על חיזוק הממשל התאגידי בכלל.

מנהל רשות החברות הציע במכתבו ממאי 2016 צעדים להתמודדות עם הכשלים שהועלו, ועיקרם: חיזוק מקצועיותם של דירקטוריוני החברות והנהלותיהן; ביצוע בדיקה תקופתית של אפקטיביות הדירקטוריון; הקמת "פורום שומרי סף" בכל חברה שידווח לדירקטוריון על פעילותם של "שומרי הסף"; ומינוי "קצין ציות" בכפוף לדירקטוריון החברה, שיעקוב אחר ציות החברה להוראות החוק ולהוראות רגולטוריות. באמצע שנת 2016 הפיצה הרשות לחברות הממשלתיות בתחום התחבורה טיטת חוזר שעניינו הנחיות של רשות החברות הממשלתיות בנוגע לפיקוח ובקרה על פרויקטי תחבורה המבוצעים על ידי החברות הממשלתיות בתחום התחבורה. טיטת זו כוללת הנחיות בנושאים שציין מנהל הרשות במכתבו. הרשות כתבה בתשובתה כי הנוסח הסופי של החוזר יופץ בקרוב.

גם בטיטת המכתב של משרד התחבורה הובאו המלצות בעניין תפקוד הדירקטוריונים, ואלו הן: שיתוף כלל המידע של "שומרי הסף" (דוחות בקרה, מדדים



עולה חשש כי מצבים כמתואר לעיל עלולים לפגום בתפקודו של הדירקטוריון כגורם מפקח יעיל ואפקטיבי

וכו') בין כלל גורמי הפיקוח, לרבות ובמיוחד דירקטוריון החברה, והקמת ועדת פיקוח של הדירקטוריון בכל חברה אשר תעסוק בפיקוח על פרויקטים.

בתשובת הרשות נכתב כי "לצורך חיזוק רמת הממשל התאגידי בחברות הממשלתיות, יש בראש ובראשונה לדאוג כי לחברות ימונו דירקטורים מקצועיים וראויים, בעלי הבנה פיננסית וניהולית, ובעלי הבנה בתחומי העיסוק של החברות". עוד נכתב בתשובה כי בחלק מהחברות הממשלתיות בתחום התחבורה - חברת הרכבת ונת"י - נקבעו על ידי מנהל הרשות, בהתייעצות עם שר האוצר, מכוח החלטת ממשלה³⁵, תנאי התאמה לגבי דירקטורים, שעניינם מומחיות וכשירות מקצועית; תנאים אלה חלים על שליש ממספר הדירקטורים המירבי בחברה. רשות החברות הוסיפה כי בהתאם למנגנוני ממשל תאגידי מקובלים, קיומם של מנגנוני בקרה נאותים ואופן התנהלות החברות תלוי בראש ובראשונה בדירקטוריון החברה, וכי על ידי מינוי דירקטורים מקצועיים וראויים, ניתן להבטיח רמת בקרת נאותה בחברות.

מהאמור לעיל עולה כי חלק מהדירקטוריונים של חברות התשתית פעלו באיזש חלקי ביחס למקסימום האפשרי שנקבע, ולעתים מספר הדירקטורים היה אף קטן מהמספר המזערי של דירקטורים שנקבע לדירקטוריון החברה; בחלק מהדירקטוריונים לא מונה יו"ר קבוע במשך תקופה ממושכת. מההתכתבויות בין גורמי הממשלה ומדוח ביקורת קודם על חברת נתיבי איילון עולה כי חלק מהדירקטוריונים לא קיימו דיונים מעמיקים בנוגע לפעולות הליבה של החברה, וכי היה תיאום רופף בינם לבין מערך הבקרה בחברה. עולה חשש כי מצבים כמתואר לעיל עלולים לפגום בתפקודו של הדירקטוריון כגורם מפקח יעיל ואפקטיבי.

לעניין תפקידם של הדירקטורים כתבה רשות החברות בתשובתה: "תפקיד הדירקטור בחברה ממשלתית הוא תפקיד מורכב ביותר, המחייב מקצועיות, הבנה עסקית וניסיון ניהולי. לניסיונם ולכישוריהם של חברי הדירקטוריון השלכה ישירה ודרמטית על יכולתן של החברות הממשלתיות, שהן נכס הציבור, לפעול באופן יעיל ואפקטיבי ולעמוד במטרות לשמן הוקמו, לטובת הציבור בכללותו". הרשות הוסיפה כי היא נוקטת את האמצעים העומדים לרשותה על מנת שהדירקטוריונים יאוישו כנדרש, וכי היא מובילה תהליכים על מנת לשפר את תפקוד הדירקטוריונים. הרשות ציינה גם כי כבר כיום, בחברות שבהן מונו דירקטורים מקצועיים ניתן לראות שינוי משמעותי בתפקוד הדירקטוריון, לרבות קיום דיונים מעמיקים.

לנוכח תפקידו המרכזי של הדירקטוריון בחברות הממשלתיות, מן הראוי שהשרים יפעלו למינוי דירקטורים מתאימים באופן סדיר כדי למצות את המיטב מפותנציאל התרומה של הדירקטוריון, בין היתר כדי לשפר את תפקוד החברות, להבטיח פיקוח נאות על פעילותן ולמנוע פגיעה באינטרס הציבורי. כן עליהם לוודא שהדירקטוריונים ידונו במרכיבים המהותיים של פעילות החברות, ושכל המידע הדרוש לקיום דיונים אפקטיביים יהיה גלוי לפנייהם.

על כל המעורבים
בתהליכי מינוי
מנכ"לים לחברות
הממשלתיות ובפיקוח
על תפקודם של
המנכ"לים לוודא
שהליכי המינוי
מבטיחים בחירה של
מנכ"לים מקצועיים
וראויים, באמצעות
הליכי מינוי נאותים
ושקופים

המנהלים הכלליים

על פי חוק החברות הממשלתיות, דירקטוריון של חברה ממשלתית אחראי למנות את מנכ"ל החברה, באישור השרים, ולאחר התייעצות עם הוועדה לבדיקת מינויים. המנכ"ל אחראי לניהול השוטף של ענייני החברה במסגרת התקציב המתקבל מהממשלה והמדיניות שקבע הדירקטוריון. תקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן - תקנות חובת המכרזים), מורות למנכ"ל של חברה ממשלתית למנות לחברה - באישור הדירקטוריון - ועדת מכרזים. על המנכ"ל לדווח לדירקטוריון דיווח תקופתי על הפעילות השוטפת של החברה ועל כל עניין מהותי הנוגע לתפקידי הדירקטוריון.

מהמתואר לעיל בעניין פרשת נת"י עולה שהיו לכאורה כשלים יסודיים בתפקוד החברה, בעיקר בתחום המכרזים ומנגנוני הבקרה. כאמור, על פי החשד, מנכ"ל החברה נטלו במשך השנים חלק פעיל במנגנוני המרמה שהתגלו. בחומר החקירה גיבשה המשטרה תשתית ראיתית לכאורה, בין היתר, נגד שני מנכ"לים לשעבר בנת"י וממלא מקום מנכ"ל לשעבר.

מנהל רשות החברות כתב במכתבו, בנוגע לדירקטוריוני החברות, כי "דירקטוריון מקצועי ממנה מנכ"ל מקצועי, ומנכ"ל מקצועי בוחר חברי הנהלה מקצועיים וכך משתרש התהליך מטה. בנוסף למערכי הבקרה השונים, בסופו של דבר, אין תחליף להנהלה מצוינת, מקצועית ואחראית אשר מבצעת את תפקידה בצד הטוב ביותר תוך שמירה על כללי מינהל תקין". עוד כתב מנהל הרשות כי יש להרחיב את הדיון גם לעניין חזוק מקצועיות ההנהלות הבכירות בחברות הממשלתיות, ובפרט לעניין בחירת מנכ"לים באופן מקצועי ונטול השפעות חיצוניות. מנהל הרשות המליץ להגביר את האחריות האישית של בכירים, לקבוע הוראות בנוגע לאופן הבחירה של פקידים בכירים ולהגביל את כהונתם.

למנכ"ל של חברה יש תפקיד מרכזי ביותר בהתוויית דרך התנהלות תקינה בחברה. על כל המעורבים בתהליכי מינוי מנכ"לים לחברות הממשלתיות ובפיקוח על תפקודם של המנכ"לים לוודא שהליכי המינוי מבטיחים בחירה של מנכ"לים מקצועיים וראויים, באמצעות הליכי מינוי נאותים ושקופים. כמו כן על הבקורות הפנימיות והחיצוניות לתת תשומת לב מיוחדת לנושא ולהתריע בזמן אמת על כשלים בתפקוד מנכ"לים.

מינוי "שומרי הסף" בחברות התשתית וכפיפותם

במינהל הציבורי, מקובל לראות כ"שומר סף" נושא משרה שבין תפקידיו להבטיח שהחברה פועלת על פי החוק והנהלים הרלוונטיים לה ושומרת על כללי מינהל תקין, וכן להתריע מפני שחיתות ופגיעה בטוהר המידות. עם משרות אלה מקובל למנות את מבקר הפנים של החברה, היועץ המשפטי, סמנכ"ל הכספים, החשב וכי"ב.

חוק החברות הממשלתיות קובע כי דירקטוריון של חברה ממשלתית ימנה לחברה מבקר פנים ויקבע את תפקידיו וסמכויותיו. מבקר הפנים יהיה כפוף ליו"ר

היעדר מינויים קבועים
של בעלי משרה
המתפקדים גם
כ"שומרי סף" פוגע
מהותית בפקיח
ובבקרה הפנימית
בחברות ומעלה חשש
לתקינות התפקוד של
החברות עצמן

הדירקטוריון ולמנכ"ל יגיש את דוחותיו והצעותיו לדירקטוריון³⁶. עוד נקבע בחוק כי המינוי של יועץ משפטי לחברה ממשלתית טעון את אישור רשות החברות, וכי שר האוצר ושר המשפטים רשאים לקבוע כללים בדבר מינוי של יועץ משפטי לחברה³⁷. נוסף על כך, בחוזר הרשות משנת 2013³⁸ עוגנה במפורש מדיניותה ולפיה על כל חברה ממשלתית שרמת סיווגה היא 7 ומעלה³⁹, להעסיק יועץ משפטי פנימי. הרשות ממליצה כי גם בחברות ממשלתיות בסיווג נמוך יותר יועסק, ככל הניתן, יועץ משפטי פנימי.

מנתונים שמסרה רשות החברות למשרד מבקר המדינה בינואר 2017 עולה כי היו מקרים שחברות תשתית פעלו תקופות ארוכות ללא יועץ משפטי או ללא מבקר פנים קבועים או עם בעלי תפקידים חיצוניים. למשל, חברת הרכבת פועלת ללא יועץ משפטי קבוע למעלה משנה, מאז תחילת שנת 2016; נת"י פעלה ללא יועץ משפטי קבוע למעלה משנתיים⁴⁰; נתיבי איילון מתנהלת באופן קבוע עם יועץ משפטי ומבקר פנים חיצוניים לחברה. משרד מבקר המדינה העיר בדוח 66א⁴¹ כי נתיבי איילון התנהלה במשך שנתיים, בשנים 2013-2014, ללא מבקר פנים קבוע.

הפרקליטות ציינה במכתבה מדצמבר 2015 כי נת"י מתפקדת תקופה ארוכה ללא יועץ משפטי קבוע, וכן כי "המחלקה המשפטית בחברה מאוישת בעורכי דין חסרי ניסיון וסובלת מתת-תקינה". היא המליצה במכתבה לשקול להגדיר "תפקידי ליבה" שיבוצעו על ידי עובדי החברה ולא במיקור חוץ.

היעדר מינויים קבועים של בעלי משרה המתפקדים גם כ"שומרי סף" פוגע מהותית בפקיח ובבקרה הפנימית בחברות ומעלה חשש לתקינות התפקוד של החברות עצמן. ראוי שהרשות, משרד האוצר ומשרד התחבורה ישקלו את הצעת הפרקליטות להגדיר תפקידים חשובים מסוימים כ"תפקידי ליבה" שלא יוצאו למיקור חוץ, ואף לשקול לקבוע תנאי סף מזעריים למילויים.

נת"י ציינה בתשובה כי מאז מינוי ההנהלה החדשה⁴² מונה יועץ משפטי קבוע לחברה⁴³, וכי הלשכה המשפטית מאוישת כיום במלואה. כמו כן מונה מבקר פנים חדש, והחברה החליטה להוסיף לתקן משרה חדשה של קצינת ציוד, אשר אחת מתפקידיה יהיה לפקח על הציות של הארגון ועובדיו להוראות החוק והרשויות החלות על הארגון, ובפרט הוראות המשפיעות על התפקוד השוטף של רבים מעובדי הארגון. עוד צוין כי עובדים אלה הם עובדי החברה ואינם מועסקים במיקור חוץ.

36 סעיפים 48-49 לחוק החברות הממשלתיות.

37 סעיף 47 לחוק החברות הממשלתיות.

38 חוזר 1-4-2013 מ-7.3.2013.

39 סיווג החברות הממשלתיות נקבע על ידי ועדה שהוקמה מכוח החלטת ממשלה. הסיווג נקבע על פי קריטריונים הנוגעים לתקינות פעילות החברה, יעילותה, מורכבות פעילותה ועוד.

40 משנת 2014 ועד מאי 2016.

41 עמ' 699-700.

42 המנכ"ל הנוכחי של החברה מונה לתפקידו באוקטובר 2015.

43 היועץ המשפטי החדש מונה במאי 2016.

סעיף 4 לחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992, וחוזר נוהל ביקורת פנימית של רשות החברות משנת 1992⁴⁴ קובעים כי תפקידיו של מבקר פנים הם, בין היתר, לבדוק אם הפעולות של החברה הממשלתית ושל נושאי המשרה וממלאי התפקידים בה תקינות מבחינת השמירה על החוק, המינהל התקין, טוהר המידות, החיסכון והיעילות, ואם פעולותיהם מועילות להשגת היעדים שנקבעו לחברה; לבדוק אם ההחלטות בחברה התקבלו על פי נהלים תקינים; לבדוק אם פעולות החברה נעשו כדין בידי המוסמך לעשותן; לבדוק אם המידע הפיננסי והניהולי של החברה הוא אמין ואיכותי; ולבדוק אם נוהלי ההתקשרויות של החברה הם תקינים ויעילים.

משרד מבקר המדינה העיר בדוח שנתי 66א⁴⁵ כי מבקר הפנים של נתיבי איילון לא בדק לעומק היבטים מרכזיים של תחומי ניהול הפרויקטים וההתקשרויות, כגון ניהול מכרזים לביצוע עבודות קבלניות, ביצוע שינויים בהסכמים עם קבלנים, תהליך מסירת עבודות למנהלי פרויקטים, הארכת התקשרויות עם נותני שירותים והגדלת היקפן.

נתיבי איילון כתבה בתשובתה כי דירקטוריון החברה העיר למבקר הפנים בעקבות ממצאי דוח זה והנחה אותו לבחון לעומק, וביתר קפדנות, את תחומי ניהול הפרויקטים וההתקשרויות בחברה.

בהתכתבויות בין גורמי הממשלה והמשנה ליועמ"ש בעניין פרשת נתיבי איילון כתבה החשכ"לית במכתבה מיוני 2016 כי במודל העבודה הקיים של חברות התשתית יש בעייתיות גדולה בשאלת מקומם של "שומרי הסף" - סמנכ"ל הכספים, היועץ המשפטי ומבקר הפנים, שכן בעלי תפקידים אלה כפופים למנכ"ל החברה, ובידיו הכוח למנות ולפטר אותם. היא ציינה כי אופן העסקתם, הליך מינויים ותפקודם של "שומרי הסף" בחברות הממשלתיות עלולים לשמש כר פורה להיעדר מינהל תקין ולשחיתות, וכי **"נושאי משרה אלו מוחלשים באופן מכוון ו/או לא ממונים משך זמן רב, באופן שפגע בצורה מהותית בתפקוד של שומרי הסף"** (ההדגשה במקור). החשכ"לית גם הצביעה על כך שהליכי מינוי נושאי המשרה בחברות ארוכים מאוד, דבר הגורם לכך שהחברות פועלות, לעתים במשך תקופה ארוכה, עם ממלאי מקום לנושאי תפקידים אלה, או ללא ממלא מקום בכלל. במקרים רבים החברות גם מסתמכות על ייעוץ חיצוני בתחומים אלה. בנושא פעילות מבקר הפנים של החברה, כתבה החשכ"לית כי לעתים המבקר אינו עוסק בנושאים שהם מהותיים לליבת פעילות החברה.

החשכ"לית הביעה את עמדתה, ולפיה לאור האמור לעיל, על "שומרי הסף" בחברות הממשלתיות להיות בלתי תלויים באורגני החברות עצמן ולהיות כפופים לגופי הממשלה הרלוונטיים. כך למשל, היא סבורה כי על סמנכ"ל הכספים בחברות להיות עובדי אגף החשכ"ל, בדומה לחשבים במשרדי ממשלה. כמו כן, היא ציינה כי בדומה לכך, יש לבחון מודל שלפיו היועצים המשפטיים בחברות ימונו על ידי היועץ המשפטי לממשלה והיו עובדי משרד המשפטים.

עמדת הרשות בנושא זה, כפי שהובאה במכתבו של מנהל רשות החברות ממאי 2016, היא ש"אין מקום שהמדינה היא זו שתמנה בעלי תפקיד בחברה". עם זאת,

44 חוזר ב-3/92 מ-1.7.1992.

45 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 66א** (2015), עמ' 700.

על משרדי התחבורה
והאוצר, רשות
החברות והיועץ
המשפטי לממשלה
לקיים דיון סדור
בשאלת מינויים של
"שומרי הסף",
כפיפותם והבטחת
תפקודם המקצועי,
ולנקוט את הצעדים
הנדרשים

הרשות הציעה לקבוע מנגנוני פיקוח על אופן המינוי של "שומרי הסף" בחברות תשתית וגם על אופן פטוריהם. רשות החברות כתבה בתשובתה כי היא "הציגה קשיים מהותיים ומשפטיים בכך ששומרי סף בחברות הממשלתיות, שהן חברות עצמאיות, שבהתאם לקבוע בסעיף 4 לחוק החברות הממשלתיות צריכות לפעול לפי השיקולים העסקיים שעל פיהם נהגת לפעול חברה לא-ממשלתית, יהיו "שליחים" של משרדי הממשלה ולא של החברות עצמן." הרשות הוסיפה עוד בתשובתה כי הדבר עלול לפגוע בעצמאות החברות וליצור ניגוד עניינים מובנה.

המשנה ליועמ"ש כתב בעניין זה במכתבו מיולי 2016 כי אכן נדרש פיקוח של המדינה על מינויים רגישים אלה. הוא הסביר כי על פי סעיף 47(א) לחוק החברות הממשלתיות, המינוי של יועץ משפטי לחברה ממשלתית טעון אישור רשות החברות. ואולם, הפרשנות שנהוגה בעניין זה היא שהליך האישור רלוונטי רק למינויים של יועצים משפטיים חיצוניים בלבד. לעמדת המשנה ליועמ"ש, זוהי פרשנות מצמצמת שאינה מתחייבת מלשון החוק ותכליתו והיא אינה רצויה עוד, ועל כן על הרשות לצקת תוכן פיקוחי משמעותי לחובתה לאשר מינויים ולבנות מנגנון אישור ראוי ומסודר שיערב גורמים שונים שיכולים לוודא כי המינוי הוא אכן מתאים. המשנה ליועמ"ש ציין במכתבו כי בין הגורמים המעורבים קיימת מחלוקת לגבי מידת המעורבות של המדינה במינויים, וכי הדיון בסוגיה זו לא הושלם.

בביקורת נמצא כי מאחר שלא הוקם צוות משותף של גורמי הממשלה לשיפור הבקרה על חברות התשתית כפי שנקבע בהחלטת ממשלה, גם שאלת כפיפותם של "שומרי הסף" לא נידונה לעומק והדיון לא מוצה. משרד מבקר המדינה מעיר כי בשל חשיבות הנושא, על משרדי התחבורה והאוצר, רשות החברות והיועץ המשפטי לממשלה לקיים דיון סדור בשאלת מינויים של "שומרי הסף", כפיפותם והבטחת תפקודם המקצועי, ולנקוט את הצעדים הנדרשים, ככל שיימצא שיש בכך צורך.

בתשובה שמסרה מחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט כלכלי) במשרד המשפטים למשרד מבקר המדינה במאי 2017 צוין כי "לכשיושלם הדיון ברעיונות האחרים בקרב הגורמים בתוך משרד האוצר, נבחן עמם את הרעיונות והעמדות שהם יציעו".

ניהול מכרזים והתקשרויות

1. חלק מרכזי בעבודתן של חברות התשתית נוגע לביצוע התקשרויות, ניהול מכרזים ואישורם של שינויים בהסכמים וחריגות מהם. מתוקף היותן חברות ממשלתיות, כפופות חברות התשתית להוראות חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק חובת המכרזים), ולהוראות מסוימות של תקנות חובת המכרזים. מטרת קיום מכרזים הן בעיקרן שתיים: האחת, שמירה על עקרונות השוויון וטוהר המידות על ידי מתן הזדמנות שווה לכל המציעים. השנייה, שמירת עקרונות היעילות והחיסכון בהתקשרויות הכרוכות בשימוש בכספי הציבור על ידי השגת מירב היתרונות למזמין באמצעות מנגנון התחרות.

מבקר המדינה הצביע
בעבר בדוחותיו על
ליקויים רבים הנוגעים
להסדרי ההתקשרויות
של חברות התשתית
עם נותני שירותים
חיצוניים, לתפקוד
ועדות המכרזים
ועדות החריגים
ולבקרה על תהליכי
ההתקשרות

2. תקציב הפיתוח של משרד התחבורה (כאמור, כ-10 מיליארד ש"ח בשנה) משמש רובו ככלול לביצוע התקשרויות על ידי חברות התשתית עם קבלנים, מתכננים, מנהלי פרויקטים, מפקחים ויועצים. תקנה 35 לתקנות חובת המכרזים מורה למנכ"ל של חברה ממשלתית למנות לחברה (באישור הדירקטוריון) ועדת מכרזים⁴⁶ וקובע כללים להרכבה. תקנה 8א מפרטת את תפקידי ועדת המכרזים. בין היתר התקנה מאפשרת לוועדת המכרזים למנות ועדת משנה שתביא לפניה המלצות בנושאים שבתחומי תפקידיה. בחלק מהחברות ועדת המכרזים ממנה ועדת חריגים אשר תפקידה לבדוק באופן מקצועי בקשות לשינויים בהסכמים עם הספקים ולהמליץ לוועדת המכרזים אם לאשר את הבקשות אם לאו. כחלק מתפיסת העצמאות של החברות הממשלתיות, תהליכי ניהול ההתקשרויות אינם מבוקרים ישירות על ידי רשות החברות, משרד התחבורה וחברות הבקרה מטעמו. על פי המודל הקיים, בקורות אלה אמורות להיעשות על ידי מנגנוני הממשל התאגידי בחברות.

3. מבקר המדינה הצביע בעבר בדוחותיו על ליקויים רבים הנוגעים להסדרי ההתקשרויות של חברות התשתית עם נותני שירותים חיצוניים, לתפקוד ועדות המכרזים ועדות החריגים ולבקרה על תהליכי ההתקשרות. בין היתר, עלו הליקויים הללו⁴⁷: ניהול לא תקין של מאגרי ספקים או אי-ניהול מאגר ספקים כללי; אי-יישום מנגנונים של הערכת ספקים; העדפת ספקים מסוימים; התחלת עבודה של ספקים טרם חתימת הסכמים אתם; היעדר פירוט מספק בפרוטוקולים של ועדת המכרזים; תופעה רחבה של התקשרויות בפטור ממכרז ובכלל זה ביצוע התקשרויות המשיך בהיקפים גדולים ומימוש אופציות להרחבת התקשרות ללא הצדקה; בחירת יועצים בניגוד לתקנות חובת המכרזים; הכנה לקויה של מכרזים; ביצוע שינויים בתנאי סף לאחר פרסום מכרז; היעדר פרוטוקולים חתומים של ועדת מכרזים; דפוס של הגשת הצעות זולות ולא ריאליות על ידי ספקים ודרישת תוספות תשלום לאחר תחילת ביצוע העבודות; תופעה רחבה של שינויים בתכולת הפרויקטים ובשיטת ההתקשרות⁴⁸ עם הקבלנים לאחר זכייתם במכרז; תופעה רחבה של אישור תשלומים החורגים מההסכם ("חריגים"); היעדר נהלים בנושאי הרכש וההתקשרויות⁴⁹.

4. בנובמבר 2015 ובאוקטובר 2016 הגיש רואה החשבון המבקר של חברת נתיבי איילון שני דוחות על ביקורות מיוחדות שעשה לפי בקשת רשות החברות: בדוח הראשון - בנושא מכרזים והתקשרויות עם ספקים ויועצים - נבדקו שני פרויקטים

46 מותר למנכ"ל החברה למנות ועדת מכרזים אחת או יותר.

47 הרשימה כוללת את הליקויים העיקריים שהועלו בביקורות שנעשו בחברות השונות. אין משמעות הדבר שליקויים אלה נמצאו בכל החברות.

48 לדוגמה שינוי ההתקשרות מהסכם למדידה (הסכם שלפיו התשלום שהקבלן מקבל מחושב על פי התשלומים שדיווח שהשקיע בפרויקט) להסכם "פאוואלי" (הסכם שלפיו הקבלן והמזמין מסכמים ביניהם מראש על התשלום כולל בגין העבודות שהוגדרו במכרז).

49 בעניינים אלה ראו דוחות מבקר המדינה: דוח 66א, עמ' 703-710; דוח שנתי 65א (2014), בפרק "חברת נת"ע - נתיבי תחבורה עירוניים להסעת המונים בע"מ - ניהול רכש ומכרזים וגיוס כוח אדם", עמ' 681-710; דוח שנתי 64א (2014), בפרק "חברת רכבת ישראל בע"מ - רכישת קרונות", עמ' 694-698; דוח שנתי 63א (2012), בפרק "מע"צ - החברה הלאומית לדרכים בישראל בע"מ - ניהול פרויקטים", עמ' 406-410; דוח שנתי 61ב (2011), בפרק "חברת חוצה ישראל בע"מ - ניהול החברה ותפקודה", עמ' 1667-1683.

שביצעה החברה. בדוח השני נבדקו החלטות ועדת המכרזים של החברה בשנים 2013-2015. ממצאי הבדיקות הללו העלו ליקויים רבים וחמורים באופן ניהול החברה את נושאי הרכש וההתקשרויות, בין היתר פיצול התקשרויות כדי להימנע מפרסום מכרזים, שימוש תכופ בתקנה המאפשרת פטור ממכרז בנסיבות מיוחדות, העסקת מנהלי פרויקטים ויועצים בפטור ממכרז ובהיקפים כספיים גבוהים במשך שנים רבות, הסתרת מידע מוועדת המכרזים, פתיחת הצעות כספיות טרם בדיקת עמידה בתנאי סף, אישור תשלומים חריגים בהיקפים כספיים גדולים ובתהליך לקוי ותיעוד לקוי של דיוני ועדת המכרזים. כן הצביעו הדוחות על ליקויים בפיקוח ובבקרה של האורגנים המפקחים בחברה.

נתיבי איילון כתבה בתשובתה כי היא מיישמת את המלצות מבקר המדינה מדוח 66א, ופועלת לצמצום התקשרויות בפטור ממכרז למינימום הכרחי.

5. כאמור, בתחילת שנת 2015 הוציא רואה החשבון המבקר של נת"י דוח המתייחס לדוחות הכספיים של החברה לשנים 2013 ו-2014⁵⁰. דוח זה הצביע בין היתר על ליקויים בנושא של התקשרויות עם יועצים בניגוד לחוק, לתקנות חובת המכרזים ולנהלי החברה. בפרט הועלה כי במשך שנים העסיקה החברה בתפקיד יו"ר ועדת חריגים יועץ חיצוני אשר היה מצוי בניגוד עניינים חמור⁵¹.

כאמור לעיל, החקירה בפרשת נת"י העלתה חשדות, לכאורה, כי התנהלותם של בעלי משרות בכירות בחברה איפשרה להם לשלוט בהליכי ההתקשרות של החברה ולאשר התקשרויות עם ספקים המקורבים אליהם. כפי שעולה ממכתב הפרקליטות מדצמבר 2015: "חלק מחברי ועדת המכרזים לקחו חלק פעיל במנגנון המרמה ויתר חברי הוועדה, בהם שומרי סף, לא ביצעו תפקידם כנדרש ולא מנעו את ההתקשרות השיטתית עם ספקים מקורבים". עוד נכתב כי עולה החשד ש"קבלנים נהגו להגיש למכרזים פומביים הצעות הפסדיות, נמוכות מן האומדן שנקבע לפרויקט, ולאחר זכייה במכרז הגישו אותם קבלנים חשבוניות מנופחות ובקשות לאישור תשלומים החורגים מהחווה ('חריגים'). בקשות הקבלן נדונו על פי נוהל פנימי של נת"י בוועדת חריגים. על פי החשד, במקרים מסוימים אישרה הוועדה תשלומים חריגים ביתר, בתמורה לכספי שוחד המועברים לגורמים בחברה. במקרים אחרים, כאשר התגלעו פערים בין המלצת ועדת חריגים לבין דרישות הקבלן, נשכר על ידי החברה יועץ חיצוני אשר שימש כמעין בורר ב'מחלוקת' שבין הקבלן לחברה. על פי החשד, ההתקשרות עם הבורר נועדה, לכאורה, להכשיר תשלומים ביתר לקבלנים בתמורה להעברת אחוזים משווי הפרויקט כשוחד לגורמים בחברה".

המשנה ליועמ"ש תיאר גם הוא, במכתבו השני מיולי 2016, את הכשלים לכאורה באופן ביצוע המכרזים בחברה, שהתבטאו בהעדפת מקורבים, העברת כספים שלא כדין, לעתים על בסיס חשבוניות מנופחות או פיקטיביות, העדפת ספקים מסוימים, בין היתר, תמורת שוחד, ללא בדיקה נאותה של ניגודי אינטרסים ובלי

50. כותרת הדוח "הערות מקדמיות והבהרות נדרשים בדבר ממצאים בקשר לאפקטיביות הבקורות הפנימיות בחברה ואישורי הדוחות".

51. בעניין זה ראו גם מבקר המדינה, **דוח ביקורת על חברת נתיבי ישראל - החברה הלאומית לתשתיות תחבורה בע"מ - התקשרות החברה עם יועץ ומינוי לתפקיד יו"ר ועדת חריגים בחברה** (2015).

קיום הליך תחרותי מקום שהייתה חובה לכך. בעיה יסודית נוספת נחשפה בהתנהלות ועדת חריגים אשר אישרה תשלומים חריגים לקבלנים, לכאורה ללא כל הצדקה וללא בקרה מספקת. החשש"לית התייחסה במכתבה מיוני 2016 להיעדר בקורות והיעדר מעורבות מטעם הממשלה בנושאים של מינוי יועצים, תהליכי מכרז ואישור שינויים וחריגות, למעט בקרה ברמה התאגידית. כן ציינה כי נושאים אלה נמצאים בליבת פעילות החברות תוך שימוש בלעדי בתקציב המדינה, וכי היעדר הבקרה נובע מקשיים מבניים אובייקטיביים שנוגעים לאופן פעילות החברות הממשלתיות, ועל כן לא ניתן לייצר כיסוי בקרתי מלא לכשלים במסגרת המבנה הקיים.

באוגוסט 2016 הוציא רואה החשבון המבקר של נת"י, על פי בקשת רשות החברות, דוח על ביקורת מיוחדת בנת"י בנושא "החלטות ועדת המכרזים והתקשרויות עם יועצים לפי תקנה 3(29) לתקנות חובת המכרזים, תשנ"ג-1993, בנושא התקשרויות עם ספק יחיד". הביקורת התייחסה להחלטות ועדת המכרזים בשנים 2013-2015. בדוח קובצו הליקויים לפי שלבי ההתקשרויות השונים: (א) הליך טרום ההתקשרויות - היעדר תיעוד לגבי נימוקים המצדיקים שימוש בסעיפי התקנות, אי-קיום הליכים לאיתור ספקים פוטנציאליים, ואי-ביצוע סקר מקדים ובדיקות מקיפות. (ב) הליך ההתקשרויות - הסתמכות הגורם המקצועי של החברה על עמדתם של יועצים חיצוניים, פיצול התקשרויות, ואי-הקפדה על חתימה על הצהרות על ניגוד עניינים. (ג) הליך הביצוע והמעקב - אישור חשבונות לספק טרם חתימה על הסכם התקשרויות אתו, אישור שעות עבודה ליועץ ללא פירוט תפוקות ותשומות, ואי-קיום הוראות נוהל של החברה בנושא טיפול בהתקשרויות בפטור ממכרז.

נת"י ציינה בתשובתה כי מאז כניסת ההנהלה החדשה היא החליטה יחד עם הדירקטוריון על הקמת חטיבת חוזים והתקשרויות כדי לערוך את כל ההתקשרויות תוך שמירה על כללי האתיקה והמנהל התקין, וכן היא נקטה צעדים נוספים, ובהם צמצמה את השימוש בפטורים חריגים למינימום הכרחי, הקימה יחידה שעוסקת בניהול מאגרי ספקים, שיפרה את אופן בחירת הספקים מתוך המאגרים, וכן יצרה מנגנון חדש למניעת ניגודי עניינים בהתקשרויותיה.

רשות החברות כתבה בתשובתה כי בדיקת רואה החשבון המבקר שנעשתה החל בשנת 2012 בנת"י החלה בעקבות התרעותיהם של שומרי הסף בחברה עוד ב-2011. נוסף על כך, בשנת 2014 כתבה ממלאת מקום היועץ המשפטי של נת"י לדירקטוריון התייחסות לטיטות דוח ר"ח המבקר, ובעקבותיה החליט הדירקטוריון לעבות את מערכי הבקרה בחברה, ובתמיכת הרשות הוסיף מערך ציות ואכיפה.

במסגרת ההתכתבויות בין גורמי הממשלה למשנה ליועץ המשפטי לממשלה בעניין פרשת נת"י הועלו הצעות לדרכי פתרון לסוגיות אלה: במכתב הפרקליטות מדצמבר 2015 הועלתה הצעה כי נוכח הסמכות החשובה המצויה בידי ועדת החריגים, ראוי להסדיר את פעילותה ודרכי עבודתה בתקנות חובת המכרזים ולא בנוהל פנימי של החברה הנתון לשינוי בידי מנהליה. עוד נכתב כי בשל ההיקף הכספי הגבוה של החריגים המאושרים לקבלנים, יש לשקול מנגנון דיווח לחשכ"ל על אישור חריגים מהותיים. מנהל רשות החברות תמך במכתבו בהצעה זו, והציע, נוסף על כך, כי חברות בקרה חיצוניות - או מבקר הפנים בסיוע גורם מקצועי - יבצעו בקורות

במשך השנים עלו
ליקויים רבים וחמורים
בכל הנוגע להליכי
ביצוע התקשרויות
ולדרכי עבודתן של
ועדות המכרזים
ועדות החריגים
במרבית חברות
התשתית

תקופתיות על החלטות ועדות החריגים של חברות התשתית, וכי הממצאים יועברו לדירקטוריון ולהנהלת החברה. עוד הציע מנהל הרשות כי הדירקטוריון יבחן אחת לתקופה את הרכב ועדת המכרזים וועדת החריגים. משרד התחבורה המליץ בטיטות מכתבו כי יוגדרו כמה יושבי ראש כשירים לוועדת החריגים בכל חברה, וכל התכנסות של הוועדה תהיה עם יושב ראש אחר ולא ידוע מראש. כן הציע לקיים בקרות פתע אקראיות ומדגמיות לצורך בדיקה לעומק של פרויקט או של החלטות של ועדת חריגים, לרבות בקרות חקירתיות.

על פי המתואר לעיל, במשך השנים עלו ליקויים רבים וחמורים בכל הנוגע להליכי ביצוע התקשרויות ולדרכי עבודתן של ועדות המכרזים וועדות החריגים במרבית חברות התשתית⁵². התופעות שנחשפו בנת"י והליקויים שהועלו בחברות נוספות מצביעים על הפרה של חוק חובת המכרזים ותקנותיו ופוגעים קשות במינהל התקין, בעקרון השוויון, ובאמון הציבור בחברות הממשלתיות ובממשלה בכלל. מנגנון "שומרי הסף" בנת"י לא סייע במידה מספקת בזמן אמת לסכל את שיטות העבודה שתוארו לעיל, והן נחשפו ונחקרו רק לאחר זמן ממושך. חשוב לציין שגם מנגנוני הבקרה הקיימים של משרד התחבורה ומשרד האוצר לא נתנו מענה מספק בעניין זה.

כל אלה מצביעים על הצורך לבחון מחדש ובאופן מעמיק, אך בתקופת זמן קצרה, את מנגנוני הפיקוח והבקרה על נושא ניהול המכרזים וההתקשרויות בחברות התשתיות ולבחון דרכים לחיזוקם של המנגנונים הללו. כך למשל, ראוי לבחון את היתכנותן של הצעות שעלו בנושא זה, כגון הסדרת פעילותה ודרכי עבודתה של ועדת החריגים בתקנות חובת המכרזים; ייסוד מנגנון דיווח לחשכ"ל על אישור חריגים מהותיים; ביצוע בקרות תקופתיות על ידי גורמי מקצוע על החלטות ועדות החריגים של חברות התשתית; בחינה תקופתית של הרכב ועדות המכרזים וועדות החריגים; מינוי כמה יושבי ראש כשירים לוועדת החריגים בכל חברה, כשכל התכנסות של הוועדה תהיה עם יושב ראש אחר ולא ידוע מראש ועוד.

52 במקרה אחד (של נת"י) הליקויים שהועלו אף הובילו לחשדות למעשים פליליים, לכאורה, נגד חלק מנושאי משרות בכירות בחברה.



על הגורמים
האחרים ללמוד את
הכשלים שהועלו
בתחום של מכרים
והתקשרויות ולפעול
למיגורן של תופעות
שנחשפו ואשר פוגעות
קשות במינהל התקין,
בעקרון השוויון,
ובאמון הציבור
בחברות הממשלתיות
ואף בממשלה

תחום המכרים וההתקשרויות בחברות התשתית הוא תחום רגיש שמעורבים בו סכומי כסף גדולים, והוא טומן בחובו פוטנציאל למינהל לא תקין ואף לפגיעה בטוהר המידות. הגורמים הממשלתיים שמים דגש על הצורך לשמור על עצמאות החברות בכלל ובניהול המכרים בפרט. אולם מהאמור לעיל עולה ספק שמא מנגנוני הבקרה הנוכחיים אינם נותנים מענה מספק לסיכונים בעניין זה. על הגורמים האחרים להתנהלות חברות התשתית ללמוד את הכשלים שהועלו בתחום של מכרים והתקשרויות בחברות הממשלתיות ולפעול למיגורן של תופעות שנחשפו ואשר פוגעות קשות במינהל התקין, בעקרון השוויון, ובאמון הציבור בחברות הממשלתיות ואף בממשלה. כמו כן, עליהם לפעול כדי להגביר את האפקטיביות של הבקורות בחברות - הן הפנימיות והן החיצוניות. על מנת להתגבר על כשלים אלה, על גורמי הממשלה השונים לפעול בשיתוף פעולה ותיאום מירבי, ולבחון לעומק את ההצעות השונות שהועלו לפתרון הליקויים הרבים בנושא ניהול הרכש וההתקשרויות. על כן זהו אחד הנושאים העיקריים העומדים לפתחו של הצוות המשותף לגורמי הממשלה שהקמתו מתחייבת מהחלטת הממשלה מ-2016.

הסכמי פשרה עם ספקים

חברות התשתית חותמות פעמים רבות על הסכמי פשרה עם הספקים שלהן, בעיקר עם הקבלנים, עקב חילוקי דעות על גובה התשלום. במכתבה מיוני 2016 הציגה החשכ"לית נתונים על היקפי החריגות, דרישות התשלום ושיעורן אצל חברות התשתית, בעיקר נת"י. על פי הנתונים, היקפי החריגות היו בין 10% ל-25% מסכום ההתקשרות. החשכ"לית ציינה במכתבה כי החריגות קשורות ברובן להסכמי פשרה בין החברות לקבלנים בהיקפי ענק, חלקן אף לא מובאות לידיעתם של נציגי הממשלה אלא לאחר חתימת הסכמי הפשרה, וכי אחת הסיבות לכך היא שלחברות יש תקציב זמין בפרויקט למימון החריגה. החשכ"לית הזכירה כי "פשרות בהיקפים כאלו, אשר המדינה צד להן, נדרשות בתהליך אישור רב-מערכתי שסיומן באישור ועדת פשרות באגף החשב הכללי. זאת, בעוד שהחברות מנהלות הליכי פשרה בהיקפים משמעותיים המושגים בסופו של דבר על תקציב המדינה, כאשר הפיקוח והבקרה של המדינה בסיסיים ביותר".

גם במכתבו השני של המשנה ליועמ"ש מיולי 2016 הוא הזכיר כי קיימת בעיה יסודית הנוגעת ל"אישור פשרות אגב הליכים משפטיים ללא ניהול תביעות", וכי לכאורה הועברו סכומים משמעותיים לקבלנים ללא בקרה מספקת.

מבקר המדינה העלה נושא זה לאחרונה בביקורת על התנהלות המדינה מול זכיין הנתיב המהיר שבכביש ⁵³¹. בדוח צוין כי המחלוקות עם הזכיין הביאו לכך שעד ספטמבר 2013 נחתמו עמו הסכמי פשרה, תוספות ותיקונים להסכם הזיכיון המקורי משנת 2006. בדוח צוין כי מטרת ההסכמים לעדכן את ההסכם המקורי ולהתאימו לדרישות החדשות ולמציאות בשטח, בעיקר בהיבטים התכנוניים והסטטוטוריים, וכן

לפצות כספית את הזכיון בגין העלויות וההפסדים שנגרמו לו עקב כך. דוגמאות נוספות ראו להלן בהמשך הדוח.

בהחלטת הממשלה מ-2016 נקבע גם כי על אגף החשכ"ל, אגף התקציבים ומשרד התחבורה, להסדיר, בין היתר, את נושא הפשרות של חברות התשתית עם ספקיהן. הנחיית הממשלה בנושא הייתה "לקבוע כי כל פשרה בהליך משפטי, לרבות בהליך בוררות, ביחס לפרויקט תשתית שחברה מחברות הביצוע מבצעת כזרוע ביצוע של הממשלה, בסכום של מעל ל-30 מיליון שקלים חדשים או בשווי של 5% מערך הפרויקט, הגבוה מביניהם, תובא לידיעת נציגי הממשלה. נציגי הממשלה יהיו רשאים להתנגד לפשרה המוצעת בתוך 30 יום מהמועד שהובאה לידיעתם".

כמו כן באותה החלטה קבעה הממשלה כי בפרויקט תשתית במימון המדינה שבהם תוצאת המכרז בפועל (לרבות תכנון, ניהול וכו') נמוכה מההתחייבות התקציבית אשר ניתנה לחברת הביצוע לטובת הפרויקט, כל הוצאה מעבר לעלות המכרז תחייב אישור של נציגי הממשלה, למעט הוצאה בלתי צפויה מראש עד לגובה שאושר בעת היציאה למכרז⁵⁴.

יפה נוף כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2017 כי בחברה קיים "נוהל פשרות" שאושר על ידי הדירקטוריון ובדצמבר 2016 מינה הדירקטוריון ועדת פשרות אשר שניים מחבריה הינם חברי הדירקטוריון.

משרד מבקר המדינה מעיר כי הסכמי פשרה מהווים פתח למינהל לא תקין. משרדי האוצר והתחבורה ורשות החברות לא קבעו תהליך סדור לניהול פשרות המבוצעות על ידי חברות התשתית ולבקרה עליהן, כמו למשל פרסום הנחיות ונהלים לחברות התשתית לגבי אופן ניהול הליכי פשרה עם ספקים; קביעת קריטריונים למקרים שבהם ניתן לנהל הליך במטרה להגיע לפשרה ומקרים שלא; הגורמים שרשאים לנהל הליך זה; ואופן הבקרה והדיווח על ההליכים ותוצאותיהם.

נוכח ההיקפים הכספיים הגבוהים של הסכמי הפשרה - שתמורתם משולמת מתקציב המדינה - והרגישות של הנושא מבחינת מינהל תקין בחברות, על גורמי הממשלה ליישם את החלטת הממשלה מ-2016, ולגבש נהלים על בסיס החלטה זו.

אגף החשכ"ל כתב בתשובתו כי הוא תומך בהמלצת משרד מבקר המדינה ורואה חשיבות עליונה בהסדרת נושא השינויים בחוזי ההקמה של הפרויקטים ובכללם הפשרות. כן כתב כי בשנתיים האחרונות הוא בחן את ניהול חוזי ההקמה בכלל חברות התשתית בתחום התחבורה בשנים 2010-2016, ומצא כי היקפי השינויים שמבצעות החברות הם "משמעותיים מאוד", ו"מקבלים ביטוי דרך קיזוזים ולעיתים אף גריעות מתכולות הפרויקט, ואינם משתקפים בתקציב הכולל של הפרויקט המדווח לנציגי הממשלה". כן כתב אגף החשכ"ל כי הוא מגבש טיוטת נהל שינויים, שנועד

54 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 67א** (2016), "הכנה וביצוע של התקציב להשגת מטרות המשרד", עמ' 518-519.



קיימים כשלים
בתפקודם של מנגנוני
הממשל התאגידי
בחברות התשתית או
בחלקן. הליקויים
שהועלו בפרק זה
מצביעים על
החשיבות והחיוניות
בהקמת הצוות
המשותף לגורמי
הממשלה לאלתר

לתאר את הליכי הדיווח והאישור של השינויים בחוזי ההקמה, הרכש, התחזוקה והתפעול של הפרויקטים שמבצעות חברות התשתית בתחום התחבורה.



מהאמור לעיל עולה שקיימים כשלים בתפקודם של מנגנוני הממשל התאגידי בחברות התשתית או בחלקן. כמו כן קיימים ליקויים במינוי דירקטורים והועלו ספקות בדבר מקצועיותם ותפקודם של חלק מהם. עד כה לא גיבשו גורמי הממשלה עמדה נחרצת בנושא אופן המינוי לתפקידים הנחשבים "שומרי סף" ובשאלת כפיפותם של בעלי תפקידים אלה להנהלות החברות, וכפועל יוצא מכך מידת עצמאותם. הליקויים הרבים העולים פעם אחר פעם בנושא החשוב והמרכזי של ניהול מכרזים והתקשרויות מעידים שלא תמיד עולה בידי "שומרי הסף" בחברות הממשלתיות למנוע התנהלות לא תקינה ופגיעה בטוהר המידות, ושהדירקטוריונים לעתים אינם מעורבים מספיק בנושא.

על רשות החברות, משרד האוצר ומשרד התחבורה לשקול בכובד ראש את הדרכים שבהן יוכלו הדירקטוריונים, "שומרי הסף", ההנהלות וועדות המכרזים והחריגים למלא את תפקידם באופן הטוב ביותר ולסייע בשמירה על מינהל תקין ועל כספי הציבור. הליקויים שהועלו בפרק זה מצביעים על החשיבות והחיוניות בהקמת הצוות המשותף לגורמי הממשלה לאלתר. על הצוות לבחון את הליקויים שהועלו ולגבש פעולות מחייבות לתיקונם.

פיקוח ובקרה מטעם משרד התחבורה

משרד התחבורה הוא למעשה מזמין העבודות מחברות התשתית והאחראי לתכלול פעילותו. תכנון פרויקטים וביצועם כוללים כמה שלבים:

1. ייזום הפרויקט;
2. תכנון ראשוני הכולל את אפיון הפרויקט, בדיקה של חלופות שונות ובחירת החלופה שתוגש למוסדות התכנון;
3. תכנון מוקדם וסטטוטורי הכולל את תהליך האישור הסטטוטורי במוסדות התכנון;
4. בדיקת כדאיות כלכלית הכוללת בחינה של תועלות הפרויקט ועלויותיו (בדיקה זו מתבצעת רק עבור פרויקטים שעלותם מעל ל-3 מיליון ש"ח);
5. תכנון מפורט לביצוע ובכלל זה קידום זמינות. שלב זה כולל גם הפקעות והעתקת תשתיות;
6. פרסום מכרז;
7. בחירת קבלן זוכה;

8. ביצוע הפרויקט. שלב הביצוע נחלק לרוב לכמה תתי-שלבים בהתאם לאבני דרך שנקבעו לפרויקט.

יחידות במשרד התחבורה האחראיות לפיקוח ובקרה על חברות התשתית

מינהל תשתיות ותיאום תחבורתי

מינהל התשתיות במשרד התחבורה אחראי להוצאה לפועל של פרויקטי תשתית בתחום התחבורה היבשתית. מינהל התשתיות הוא הגורם המרכזי את תהליכי הבקרה על ניהול הפרויקטים המבוצעים בידי חברות התשתית, ומטרתו לשפר את איכות תהליכי התכנון והביצוע של חברות התשתית בהקמת הפרויקטים התחבורתיים. תהליכי הבקרה מסייעים למשרד התחבורה לנטר סיכונים בפרויקטים ולצמצם חריגות בלוחות זמנים ובתקציב. לצורך כך מפעיל מינהל התשתיות במיקור חוץ שני סוגים של חברות בקרה:

1. חברות "בקרת על" - חברות אלה מופעלות על ידי מינהל התשתיות במשרד התחבורה בשיתוף אגף החשכ"ל, ותפקידן להשתתף בתהליכי הליווי, הקידום והבקרה הנוגעים לביצוע פרויקטים שעלותם מעל ל-50 מיליון ש"ח. חברות אלה מלוות את הפרויקט מסיום תהליך התכנון שלו ועד לסיום ביצועו. בין היתר, עם סיום שלב התכנון הן בודקות את מוכנות הפרויקט למכרז. במהלך ביצוע הפרויקט הן בודקות האם חברת התשתית עומדת בלוחות הזמנים ובתקציב שנקבעו לפרויקט, מדווחות על שינויים בתכולה ומשמעויותיהם ומתריעות על חסמים וחריגות. נוסף על כך הן מגישות נתונים וחוות דעת על תפקודן של חברות התשתיות. חברות בקרת העל מעסיקות לרוב צוות הנדסי בעל ניסיון בין-לאומי בבקרה על פרויקטי תשתית תחבורה.

2. חברות "בקרת ביצוע ותשלומים" - חברות אלה הן לרוב חברות מקומיות והן מופעלות על ידי משרד התחבורה, החל משלב ייזום הפרויקט ועד לסגירת החשבון בסיומו. תפקידן לבדוק את דרישות התשלום שמגישות חברות התשתית למדינה ולהמליץ למשרד התחבורה אם לאשר את התשלום. תפקיד נוסף הוא ללוות ולבקר את ניהול הפרויקט בשטח מהשלב שבו הפרויקט מוכן למכרז ועד סיום ביצוע הפרויקט. בפרויקטים שעלותם נמוכה מ-50 מיליון ש"ח חברת בקרת ביצוע ותשלומים מבצעת גם בקרת אומדן, וכן מעקב אחר עמידה בתקציב ובלוחות הזמנים של הפרויקט.

משרד מבקר המדינה כתב בדוח 67א⁵⁵ כי מינהל התשתיות הוא גורם מרכזי בהכנת תכניות העבודה של משרד התחבורה ושל חברות התשתית, וכי מחד-גיסא הוא ממליץ על תקצוב הפרויקטים ותפקידו לבצע בקרה על החברות ולוודא שהן יעמדו במסגרות התקציב ולוחות הזמנים ובדרישות איכות הפרויקטים ותכולתם; מאידך גיסא המינהל אמון על קידום הפרויקטים ואישור תשלומים עבורם ותוספות תקציב בגין שינויים בהם. משרד מבקר המדינה העיר כי עירוב תפקידים זה מעורר חשש

על משרד התחבורה
לדאוג שבמינהל
התשתיות יימצא צוות
מקצועי ומיומן בעל
ידע הנדסי רלוונטי,
שיוכל להתמודד עם
האתגרים הניצבים
לפני המינהל, ובכך
תקטן התלות של
המשרד בחברות
הבקרה

שהפרדת הסמכויות נפגעת, ומערכת האיזונים והבלמים של הפיקוח והבקרה התקציבית על הפרויקט עלולה להתערער. כדי לשמור על כללי מינהל תקין על משרד התחבורה ליצור אפוא הפרדה ברורה בין הגורמים האמונים על הקצאת התקציב וביצוע הבקרה התקציבית לבין הגורמים האמונים על קידום הפרויקטים ועל ביצוע התשלומים עבורם.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה על שטרם נתן את דעתו לסוגיית תפקידיו של מינהל התשתיות. לדעת משרד מבקר המדינה, ההפרדה בין התפקידים השונים חשובה כדי למנוע מצב שבו קידום הפרויקטים והשלמתם יבואו על חשבון עמידה בתקציב, חיסכון ואיכות הפרויקטים.

עוד הועלה בביקורת כי בשנים האחרונות מועסקים במינהל התשתיות שני מהנדסים בלבד (מנהל אגף תשתיות בין-עירוניות ומנהל אגף תשתית ופיתוח עירוני), ויתר עובדי המינהל הם רובם ככולם כלכלנים. כן נמצא כי שני המהנדסים עוסקים בעיקר באישור דרישות התשלום של חברות התשתית, ואינם מעורבים מספיק בקבלת ההחלטות במינהל בכל הנוגע לאישור פרויקטים ובקרה על ניהולם. כך לדוגמה, בחלק מהמקרים הם אינם משתתפים בדיונים רבעוניים שמקיימים נציגי מינהל התשתיות ואגף החשכ"ל עם נציגי חברות התשתית וחברות הבקרה. בדיונים אלה נידונים, בין היתר, הנושאים הללו: התקדמות הפרויקטים לעומת התכנון, חסמים המעכבים את הפרויקטים, סיכונים אפשריים וסוגיות שהועלו בדוחות הבקרה. היעדרם של אנשי ההנדסה מטעם משרד התחבורה בדיונים פוגם במקצועיות ובבקרה של המשרד וגורם להסתמכות רבה על חברות הבקרה.

כבר בביקורת קודמת⁵⁶ מצא משרד מבקר המדינה כי קיימת תלות גבוהה של משרד התחבורה ביועצים ובגורמים חיצוניים אחרים, וכי קיים חשש להעברת פעולות הליבה של המשרד לגורמים פרטיים. משרד מבקר המדינה העיר למשרד התחבורה כי כדי לקיים את אחריותו השלטונית עליו להבטיח כי תפקידי הליבה יישארו בידיו.

תפקידיו של מינהל התשתיות בכל הנוגע לאישור פרויקטים, הוצאתם לפועל ובקרה על ניהולם הם מתפקידי הליבה המרכזיים של משרד התחבורה. לכן, על משרד התחבורה לדאוג שבמינהל התשתיות יימצא צוות מקצועי ומיומן בעל ידע הנדסי רלוונטי, שיוכל להתמודד עם האתגרים הניצבים לפני המינהל, ובכך תקטן התלות של המשרד בחברות הבקרה, בהתאם להערות מבקר המדינה בדוחות הקודמים.

משרד התחבורה כתב בתשובתו כי צעד ראשון בכיוון המוצע כבר נעשה באמצעות שינוי ארגוני במשרד ושילוב האגף לתכנון תחבורתי במינהל התשתיות. עם זאת נדרשים תקנים נוספים למהנדסים, בעיקר באגף התכנון, על מנת לאפשר למשרד לקבל החלטות מקצועיות ומבוססות יותר. כמו כן נכתב בתשובה כי "בימים אלה

56 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 66א** (2015), "משרד התחבורה והבטיחות בדרכים - התקשוריות עם יועצים ונותני שירותים", עמ' 455.

נמצא מינהל התשתיות במשרד התחבורה בעיצומו של שינוי ארגוני, אשר כולל גם בקשה לתוספת כוח אדם הנדסית משמעותית".

חשבות משרד התחבורה

חשבות משרד התחבורה מקיימת פיקוח ומעקב שוטף אחר ביצוע תקציב המשרד בהתאם לחוקים ולהוראות תקנון, כספים ומשק (הוראות תכ"ם) אותן קובע אגף החשכ"ל, וכן מנהלת ומבצעת את כלל הפעולות הכספיות של המשרד, ובכלל זה מעבירה את התשלומים לחברות התשתית. כל הוצאה כספית של משרד התחבורה מחייבת את אישורו של חשב המשרד, אשר כפוף מינהלית ומקצועית לאגף החשכ"ל.

האגף לתכנון תחבורתי

האגף לתכנון תחבורתי במשרד התחבורה עוסק בתכנון של כלל תחומי התחבורה היבשתית בכל רמות התכנון, בדגש על תכנון מערכתי. נוסף על כך יש לאגף סמכויות של פיקוח על התעבורה (כולל הכנה של תקנות התעבורה ולוח התמרורים) וסמכויות של רשות תמרור מרכזית, המעורבת בהסדרי התנועה של רשת הדרכים העירוניות והבין-עירוניות. ביולי 2014 הוקמה באגף מינהלת התכנון (להלן - מת"ל), אשר מאוישת במומחים מתחום תכנון התחבורה, ותפקידה ללוות את התכנון ההנדסי שמבצעות חברות התשתית.

כלי בקרה ונוהלי עבודה

משרד מבקר המדינה מצא בדוח 67א⁵⁷ כי עד שנת 2013 היה מינהל התשתיות יחידה מצומצמת יחסית, וכי הוא פעל באותה עת ללא נהלים פנימיים, ואף ללא נהלים המסדירים את דרכי העבודה שלו עם חברות התשתית ועם חברות הבקרה. נוסף על כך מצא מבקר המדינה כי לא היו במשרד התחבורה כלים מתאימים למעקב אחר הפרויקטים ולבקרה עליהם, וכי המשרד לא דאג לשימור שוטף של הידע והנתונים שהצטברו לצורכי פיקוח ובקרה על הפרויקטים ולהפקת לקחים.

בשנת 2014 הורחב מינהל התשתיות וחולק לארבעה אגפים: (א) אגף תקציבי פיתוח - האגף הוקם ב-2013, הוא מאוּש על ידי צוות של כלכלנים, והוא אחראי, בין היתר, לבדיקת תכניות העבודה של חברות התשתית, תקצוב הפרויקטים, סיוע בקידום ומעקב אחר עמידתם בתקציב ובלוחות הזמנים. (ב) אגף תשתיות בין-עירוניות - אחראי לאישור בקשות התשלום של חברות התשתית בתחום הבין-עירוני. (ג) אגף תשתית ופיתוח עירוני - אחראי לגיבוש תכנית העבודה השנתית לפרויקטים בתחום העירוני ולאישור בקשות התשלום בגינם. (ד) מינהלת המיעוטים - אחראית לפרויקטים תחבורתיים ביישובי מיעוטים. פרויקטים אלה מבוצעים באמצעות חברות מנהלות ולא באמצעות חברות התשתית.

בשנת 2014 החל מינהל התשתיות לפעול להסדרת תהליכי העבודה עם חברות התשתית ולייעלם, ליצירת נהלים אחידים ולקביעת מתכונת אחידה לדוחות המתקבלים מכלל חברות התשתית ולדרישות נוספות מהן, וזאת כדי לגבש שיטות עבודה מוגדרות וברורות. לצורך כך החל המינהל לגבש נהלים לגבי אופן התנהלות חברות התשתית ואופן הבקרה עליהן, וכן נהלים בנושא ניהול איכות בתחומי ניהול התכנון ההנדסי וניהול ביצוע הפרויקטים. נוסף על כך החל המינהל לפתח כלים לבקרת פרויקטים ולבקרת פעילותן של חברות התשתית. להלן פירוט הנהלים והכלים הללו:

מערכת BI

אגף תקציבי פיתוח החל לפתח מערכת ממוחשבת לניהול פרויקטים ולהפקת מידע מתוך מכלול הנתונים שהוא אוסף (מערכת BI). המערכת אוגרת מידע ונתונים על חברות התשתית ועל הפרויקטים שהן מבצעות, המשמשים בסיס להכנת דוחות, למדידת ביצועי החברות, למעקב ולבקרה אחר התקדמות הפרויקטים, לניהול התקציב, לקבלת החלטות ולהפקת לקחים; מספקת מידע היסטורי, עדכני ותחזיות לעתיד; ומאפשרת שימור ידע. משרד התחבורה החל להטמיע את המערכת בחברות התשתית ברבעון האחרון של שנת 2015. במועד סיום הביקורת מערכת ה-BI עדיין לא הוטמעה בחברת חוצה ישראל, בנת"ע, בנתיבי איילון ובצוות תכנית אב לתחבורה ירושלים.

נוהל חברות

בנובמבר 2015 הוציא מינהל התשתיות "נוהל חברות - הנחיות לפעולה עבור חברות התשתית של משרד התחבורה" (להלן - נוהל חברות), שנועד למסד ולשפר את תהליכי העבודה בין המשרד לבין חברות התשתית ולייעל את עבודת החברות. בנוהל נכללות הוראות לדיווח על תזרימי מזומנים הדרושים לחברות התשתית, והוראות להגשת תכניות העבודה והתקציבים של החברות. בהתאם לדיווחים עוקב המינהל אחר התקדמות הפרויקטים וניצול התקציב שלהם. הנוהל גם מפרט את דוחות הבקרה שיוכנו על ידי חברות בקרת העל בשלבים השונים של הפרויקטים, כתשומה לתהליכי קבלת ההחלטות של משרדי התחבורה והאוצר (להלן - נציגי המדינה). נוסף על כך, על פי הנוהל, על חברות הבקרה להגיש בכל רבעון דוח שמטרתו לתת תמונת מקר על תפקוד חברת התשתית ולשמש בסיס לדיון רבעוני שבו יבחנו נציגי המדינה את עמידתה של חברת התשתית בלוחות הזמנים, בתקציב ובדרישות האיכות של הפרויקטים. דיונים רבעוניים יתקיימו גם בנוגע לפרויקטים הנמצאים בשלבי תכנון ופרויקטים הנמצאים בשלבי ביצוע.

נוהל עבודה לתחום העירוני

לגבי פרויקטים המבוצעים בתחום העירוני, כבר בשנת 2009 הוציא מינהל התשתיות נוהל עבודה בתחום התשתיות ברשויות המקומיות, והוא עודכן בשנת 2013. נוהל זה

כולל הנחיות לגבי תהליך אישור הפרויקטים שמשרד התחבורה משתתף במימונם והנחיות לגבי תהליך אישור התשלומים על ידי משרד התחבורה.

נוהל בקרות

במהלך שנת 2015 גיבש אגף תקציבי פיתוח טיוטה של "נוהל בקרות: הנחיות לחברות הבקרה של משרד התחבורה" (להלן - טיוטת נוהל בקרות), בשיתוף חברות הבקרה החיצוניות ונציגי אג"ת ואגף החשכ"ל. הנוהל מסדיר את הבקרות שעל מינהלת התכנון וחברות בקרת העל לבצע בכל אחד משלבי הפרויקט וכולל פורמטים אחידים לדוחות הבקרה הנדרשים מהן. מטרות ההנחיות, בין היתר, הן לצמצם חריגות מהתקציב ומלוחות הזמנים, לשפר את איכות הביצוע של הפרויקטים, לשפר את תפקודן של חברות התשתית, להגביר את האפקטיביות והיעילות של הבקרות תוך הימנעות מבקרות יתר הפוגעות בניהול הפרויקטים, ולהסדיר את קידום פרויקטי תשתית התחבורה באמצעות יצירת מתכונת אחידה של תהליכי הבקרה, תוך שמירה על כללי מינהל תקין.

על פי טיוטת המכתב שהכין משרד התחבורה בעניין פרשת נתי, התכנון המקורי היה שנוהל בקרות סופי יתפרסם בתחילת שנת 2016. עם זאת, נכתב כי בפועל המערכת כבר החלה לפעול על פי טיוטת נוהל בקרות.

במרץ 2017 עדיין לא גובש נוסח סופי לנוהל בקרות והגרסה האחרונה היא מינואר 2016. משרד מבקר המדינה מצא גם שהנוהל עדיין אינו מיושם במלואו.

נוהל לבקרת חשבונות

בד בבד עם גיבוש טיוטת נוהל בקרות על ידי אגף תקציבי פיתוח, החלו אגף תשתית ופיתוח עירוני, אגף תשתיות בין-עירוניות וחשבות משרד התחבורה לגבש טיוטת נוהל לבקרת חשבונות, המסדיר את תהליכי בדיקת החשבונות על ידי החברות המבצעות בקרת ביצוע ותשלומים. הנוהל מפרט מה הם החומרים שעל חברות התשתית לכלול בבקשות התשלום שהן מגישות למשרד התחבורה, מה הן הבדיקות שחברות הבקרה צריכות לבצע, ומה הם החומרים שעל חברות הבקרה לכלול בהמלצות התשלום שהן מגישות למשרד התחבורה. הנוהל כולל גם הנחיות לתיעוד הבדיקות שחברות הבקרה מבצעות והחומרים שהן אוספות והנחיות לדיווח של חברות הבקרה למשרד התחבורה בדבר הבדיקות ותוצאותיהן.

עד מועד סיום הביקורת גם נוהל זה לא גובש סופית.

חשבות משרד התחבורה מסרה למשרד מבקר המדינה במהלך הביקורת כי למרות שהנוהל טרם גובש סופית חלקים ממנו כבר מיושמים.

נוהלי איכות

משרד התחבורה כתב בטיטת המכתב שלו בעניין פרשת נת"י כי הוא החל לגבש עם נציגים ממשרד האוצר ומחברות התשתית, סדרה של "נוהלי איכות" שיגדירו לחברות התשתית סטנדרטים להליכי ניהול הפרויקטים ולאיוכות התכנון והביצוע, במטרה למזער חריגות מלוחות הזמנים ומהתקציבים שהוקצו לפרויקטים וחריגות מרמת האיכות הנדרשת.

בדצמבר 2015 פורסם נוהל איכות בנושא "מנהלי פרויקטים - דירוג איכות ותנאי סף" (להלן - נוהל מנהלי פרויקטים). באותו חודש פרסם מינהל התשתיות נוהל נוסף: "נוהל איכות: הנחיות לגיבוש תכנית ניהול איכות בתחום הקמת פרויקטים בחברות התשתית של משרד התחבורה". הנוהל מגדיר דרישות מחברות התשתית להקמת מערכת ניהול איכות בתחומי ניהול התכנון והנדסי וניהול ביצוע הפרויקטים.

מדדים לבחינת תפקודן של חברות התשתית

משרד התחבורה כתב בטיטת המכתב בעניין פרשת נת"י כי הוא יצר שורה של מדדים בתחומים שונים לבחינת תפקודן של חברות התשתית. הוא כתב כי מעקב אחר תוצאות המדדים הללו ופרסומם יאפשרו שקיפות של ביצועי החברות וקיום השוואה אובייקטיבית ביניהם, וכך יתמרצו את החברות לטייב תהליכים ולשפר את ביצועיהן, ויובילו להרתעה ולקבלת אחריות על ידי הנהלות החברות. עוד כתב המשרד כי הוא מתכוון לכלול את המדדים הללו בהסכמי המסגרת החדשים שהמדינה תחתום עם כל אחת מהחברות.

משרד התחבורה כתב בטיטת המכתב שהכין בעניין פרשת נת"י: "הקשיים שצפו הדוחות⁵⁸ השונים ובחקירת המשטרה התגלו בטרם התאפשר למשרד התחבורה ליישם באורח מלא את התהליכים המובנים והנהלים הנ"ל, אשר לדעתנו יש בהם לאפשר את הגשמת יעודן של החברות הממשלתיות שכפופות למשרד, תוך שמירה על יכולתן להתנהל כחברה במבנה של חברה אך בכפופות לפיקוח ולבקרה. תחילת הפיקוח הינו כבר בשלב יזום הפרויקט, בחירת חלופות, קידום ואישור סטאטוטורי עובר להחלטה לביצוע, וציאה למכרז לשם כך, בביצוע עצמו וכלה באיון חוזר לאחר סיומו".

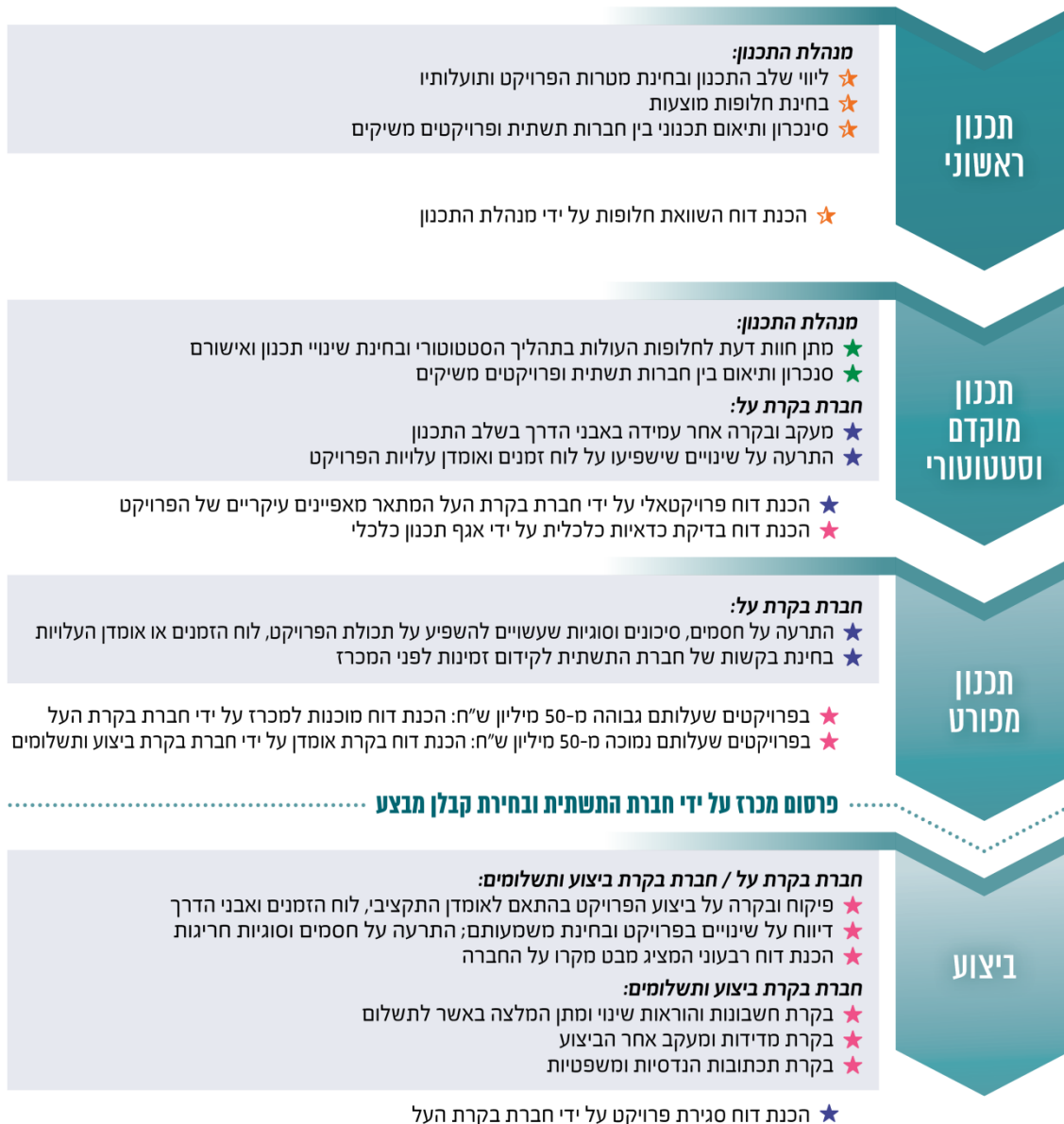


במועד סיום הביקורת
חלק מהנהלים היו
עדיין בתהליך של
גיבוש, בחלק
מהנושאים היו חסרים
נהלים, וכלי הבקרה
ושיטות העבודה
החדשים עדיין לא
הוטמעו באופן מלא

חברות התשתית של משרד התחבורה פעילות זה עשרות שנים (בתצורה של חברות ממשלתיות או בתצורות אחרות) בהקמת פרויקטים תחבורתיים הממומנים מתקציב המדינה. במהלך השנים הצביעו דוחות של משרד מבקר המדינה על ליקויים ניכרים במגוון היבטים בתהליכי הבקרה החיצוניים והפנימיים, על ניהול לקוי של פרויקטים ועל ליקויים בניהול מכרזים והתקשרויות. למרות זאת, מהביקורת עולה כי עד שנת 2014 לא נעשתה במשרד התחבורה חשיבה כוללת ומסודרת לגבי תהליכי הפיקוח והבקרה על תפקודן של חברות התשתית ועל תהליכי התכנון והביצוע של הפרויקטים שהן מקימות. בכלל זה לא נעשתה הסדרה מספקת ולא נקבעה מתכונת אחידה לפעילותן, לא היו נהלים וכלי בקרה מספקים ולא גובשו שיטות עבודה שיתמכו בתהליכי עבודה תקינים ויעילים בחברות ובשקיפות של פעילותן כלפי הגורמים המוסמכים מטעם המדינה. במועד סיום הביקורת חלק מהנהלים היו עדיין בתהליך של גיבוש, בחלק מהנושאים היו חסרים נהלים, וכלי הבקרה ושיטות העבודה החדשים עדיין לא הוטמעו באופן מלא. על משרד התחבורה לפעול לסיום גיבוש הנהלים ולהשלמת תהליכי ההטמעה שלהם בהקדם.

בתרשים שלהלן מפורטים תהליכי הבקרה בשלבים השונים של הפרויקטים:

תרשים 1: פירוט הבקורות בשלבים השונים של פרויקט



★ נכון למועד סיום הביקורת ★ עדיין לא מיושם במלואו ★ מיושם החל משנת 2016 ★ מיושם החל משנת 2014 ★ מיושם לפני שנת 2014

מודל הבקרה

משרד התחבורה רואה בחברות הבקרה זרוע ארוכה לנוכחותו בשטח, ותהליכי הבקרה שהן מבצעות נועדו להעביר לנציגי המדינה מידע רלוונטי על הפרויקטים שמבצעות חברות התשתית, ובכלל זה להציף חסמים וסיכונים בניהולם. תפקיד נוסף שמטיל משרד התחבורה על חברות הבקרה הוא לסייע לחברות התשתית, ככל הנדרש, בהובלת תהליכי הבקרה הפנימיים, לעודד את העצמאות והאחריות של החברות, למנוע ולצמצם חריגות מלוחות הזמנים ומהתקציב ולסייע בפתרון בעיות.

כאמור, לפי המודל הנוכחי של העבודה עם חברות הבקרה פעולות הבקרה מפוצלות במרבית המקרים בין שני סוגים של חברות בקרה - בקרת על ובקרת ביצוע ותשלומים. לגבי נת"ע, שהיא החברה האחראית לתכנון ולהקמה של מערכת הסעת ההמונים של מטרופולין תל אביב, הוחלט שחברת בקרה אחת תבצע את שני סוגי הבקרות. כאמור, לגבי פרויקטים שעלותם נמוכה מ-50 מיליון ש"ח, חברת בקרת ביצוע ותשלומים מבצעת גם את בקרת העל. כאמור, ב-2014 הוקמה באגף לתכנון תחבורתי מינהלת התכנון, ועל פי טיוטת נוהל בקרות אמורה מינהלת התכנון לבצע בקרה על פרויקטים בשלבי התכנון הראשוני והתכנון המוקדם והסטטוטורי.

לשם השוואה בין דרכי בקרה בדק משרד מבקר המדינה מהו מודל הבקרה המופעל במשרד הבינוי והשיכון, אשר מפעיל גופי ניהול שונים לתכנון ולביצוע עבודות פיתוח כללי, כגון חברות מנהלות, חברות מפתחות וקבלנים. הועלה כי משרד הבינוי והשיכון מבצע את הבקרה התקציבית וההנדסית על פעילותם של גופי הניהול באמצעות חברות בקרה, וכי חברת בקרה אחת מבצעת את כלל הבקורות הנדרשות בפרויקט, בין היתר בנושאים הללו: בדיקת אומדנים ותחשיבי עלויות, בקרת תכנון, בדיקת המסמכים ההנדסיים של המכרז, בדיקת עמידת גופי הניהול במסגרות התקציביות המאושרות, מעקב אחר עמידה בלוחות זמנים, בדיקת חשבונות, בקרה על עמידת גופי הניהול בדרישות המשרד. עבודת חברת הבקרה כוללת גם מרכיבים נוספים, ובהם ביצוע ביקורים באתר הפרויקט, מתן המלצות וחוות דעת מקצועיות בעת הצורך, ליווי גופי הניהול בשלבי התכנון, וכן זיהוי ומיפוי הסיכונים בפרויקט ומתן הצעות לפתרונות.

משרד הבינוי והשיכון כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2017 כי לדעתו, לא נכון להפריד בין הבקרה ההנדסית והבקרה התקציבית, מכיוון שהן משפיעות זו על זו, ולכן יש חשיבות שחברת בקרה אחת תבצע את שני סוגי הבקרות.

נציגי משרד התחבורה מסרו למשרד מבקר המדינה במהלך הביקורת כי היתרון של פיצול הבקורות בין שתי חברות הוא שחברות הבקרה עשויות לסייע בהצפת טעויות אפשריות זו של זו. שיקול נוסף הוא שחברת בקרת העל כפופה הן למשרד התחבורה והן לאגף החשכ"ל, ואילו חברת בקרת ביצוע ותשלומים כפופה רק למשרד התחבורה. משרד התחבורה מעוניין בפיצול הבקורות בין שני סוגי חברות הבקרה מכיוון שנושא בקרת התשלומים הוא באחריות ולא באחריות אגף החשכ"ל, ולכן הוא מעדיף שחברת בקרת הביצוע והתשלומים תהיה כפופה אליו בלבד.

מנגד, שימוש בחברת בקרה אחת לביצוע כלל הבקורות בפרויקט מאפשר לחברת הבקרה ללוות את הפרויקט בכל שלביו, ומסייע לה להכיר אותו טוב יותר ומהיבטים רבים. כך יכולה חברת הבקרה לעשות שימוש בכלל המידע שצברה לצורך ביצוע

בקהר איכותית ומעמיקה יותר, והמשרד יכול לנצל את יתרון הסינרגיה בין סוגי הבקרה השונים. לדוגמה, יש חשיבות לכך שהחברה המבצעת בקרת ביצוע ותשלומים תהיה מעודכנת בנושאים הנבדקים על ידי חברת בקרת העל, כגון התקדמות הפרויקט מבחינת לוח זמנים וניצול התקציב, שינויים שנעשים בפרויקט תוך כדי ביצוע והחלטות שונות שמתקבלות לגבי הפרויקט. כך גם בכיוון ההפוך: חברת בקרת העל יכולה לקבל תשומות לבקרה שלה מחברת בקרת הביצוע והתשלומים. למשל, מהשוואת החשבונות המוגשים על ידי הקבלן לכתבי הכמויות שבהסכם עמו ניתן ללמוד על קצב ניצול תקציב הפרויקט ולזהות מבעוד מועד חריגות שעלולות להיווצר בתקציב.

יתרה מכך, מסמך שהכין אגף החשכ"ל ושניתח את תכולת העבודות במכרזים לחברות בקרת ביצוע ותשלומים בהשוואה לתכולת העבודות במכרזים לחברות בקרת על מראה כי קיימת חפיפה בחלק מהתכולות: חלק מעבודות הבקרה נעשות - אם באופן מלא ואם באופן חלקי - על ידי שתי חברות הבקרה, ולמעשה המדינה משלמת פעמיים על ביצוע עבודות בקרה חופפות.

אגף החשכ"ל כתב בתשובתו כי גם לדעתו באיחוד בקרות גלומים יתרונות משמעותיים וקיים פוטנציאל לשיפור אפקטיביות הבקרה ויעול תהליכי הבקרה, ולפיכך הוא תומך לכל הפחות בבחינה מעמיקה של הנושא. האגף ציין עוד כי הנושא נדון במסגרת צוות משנה של ועדת המכרזים בין-משרדית, אולם לא נדון בוועדה עצמה, בשל התנגדות משרד התחבורה.

הביקורת העלתה כי הדיונים בצוות המשנה בנושא זה לא תועדו בפרוטוקול. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה ולאגף החשכ"ל כי עליהם לקיים בנושא זה דיון יסודי ומתועד. עליהם לדאוג לכל הפחות לכך שבמקרים שבהם הבקרה מפוצלת, חברות הבקרה ישתפו זו את זו במידע על הפרויקטים ועל התנהלות חברת התשתית, ואף יקיימו דיונים משותפים.

בקרה על תכנון פרויקטים

תכנון הוא שלב מרכזי בתהליך הקמתו של פרויקט ותנאי הכרחי לביצועו התקין. הוא כולל את תהליכי אפיון הפרויקטים, הכנת התכניות עבורם והגשתן למוסדות התכנון לצורך אישורן. חברות התשתית הן שמבצעות את התכנון בפרויקטים של משרד התחבורה וקובעות את תצורת הפרויקט ועלויותיו. פרויקטים תשתיתיים הם פרויקטים מורכבים מטבעם, וכמעט תמיד בשלב הביצוע נעשים בהם שינויים לעומת תכנונם המקורי. הדבר נובע מאופי הפרויקטים ומורכבותם, עם זאת, ככל שהתכנון הוא יסודי, מקיף ומפורט יותר וכולל איסוף מידע רב יותר - כך יהיו פחות שינויים בשלב הביצוע. תכנון מפורט ומדוקדק אף יסייע להקטין את אי-הוודאות בפרויקט, לשפר ולייעל את תהליך הביצוע, לצמצם את העלויות שלא נצפו מראש, להפחית את עלויות הביצוע ולהקטין את הסיכון לפריצת מסגרות התקציב ולוחות הזמנים. לליווי תהליך התכנון ולביצוע בקרה עליו יש חשיבות גדולה, שכן פעולות אלה נועדו לסייע למשרד התחבורה לקבל החלטה על ביצוע הפרויקט, לוודא שנבחרה חלופת הביצוע הכדאית ביותר מהבחינה ההנדסית, השירותית והתקציבית, לוודא שהתכנון

עונה על דרישות הפרויקט, לזהות נושאים המצריכים את מעורבות משרד התחבורה, לתאם ממשקים בין פרויקטים של חברות תשתית שונות ולתעדף ממשקים אלה, ואף להציע חלופות שלא הוצגו על ידי המתכננים. כל אלה עשויים לתרום להקמת פרויקטים באיכות תכנונית טובה יותר ובעלויות נמוכות יותר, לשפר את התיאום המערכתי, ולהביא להתאמה טובה יותר של הפרויקט למטרות שלשמן הוא מוקם.

1. משרד מבקר המדינה מצא כי כבר ב-2007 הגיש יועץ חיצוני חוות דעת למשרד התחבורה ולאגף החשכ"ל בעניין מכרז לחברת הבקרה שתבצע בקרה על נת"י⁵⁹, ובו המליץ להתחיל את הבקרה כבר בשלב המוקדם ביותר, והוא - הכנת התכנית הסטטוטורית. היועץ כתב כי זהו השלב המכריע בעיצוב התכנית, הן מבחינת מאפייניו ההנדסיים והן מבחינת עלותו, וכן כי בשלב זה נבחנות החלופות המהותיות של הפרויקט, נקבעים תצורתו ושטחי הקרקע הנדרשים וכו'. על כן, לדעת היועץ, על משרד התחבורה להיות מעורב בפרויקט כבר בשלב זה, כדי שיוכל להשפיע על מאפייני הפרויקט, לייעל אותו ולהחזיל את עלויותיו. עוד כתב היועץ כי אם חברת הבקרה תשתלב בבקרה על הפרויקט כבר בשלב התכנון הסטטוטורי, היא תוכל לסייע לחברת התשתית בתהליכים המתקיימים במוסדות התכנון, שכן פעמים רבות דרישות המועלות בשלב זה על ידי גורמים שונים מייקרות את התכניות במידה רבה, ומשרדי התחבורה והאוצר כלל אינם מודעים לכך, אלא לאחר אישור התכניות.

משרד מבקר המדינה מצא פעמים רבות בעבר ליקויים בתהליכי התכנון של פרויקטים, והעיר על כך שהממשלה אינה מקיימת בקרה מספקת על הליכי התכנון. כך למשל, בביקורת שנעשתה בחברת נתיבי איילון⁶⁰ הצביע משרד מבקר המדינה על הערכות בלתי מספקת לביצוע פרויקטים, על מקרים שבהם התגלה בזמן ביצוע פרויקט כי התכנון שלו היה חסר, ועל כך שבפרויקטים רבים נעשים שינויים בתכולת הפרויקט בשלב הביצוע. משרד מבקר המדינה המליץ בדוח זה למשרד התחבורה לבחון אם יש צורך שחברות הבקרה יהיו מעורבות בפרויקטים בשלב מוקדם יותר על מנת לשפר את תכנונם ואת ההיערכות לביצועם; בביקורת שנעשתה בחוצה ישראל⁶¹ הועלה שהכנה לקויה של מכרז להקמתו והפעלתו של פרויקט הנתיב המהיר, בעיקר בהיבטים תכנוניים וסטטוטוריים, גרמה לחילוקי דעות עם הזכ"י, ובשל חילוקי דעות אלה עוכב הפרויקט, נעשו שינויים בהסכם הזיכיון עם הזכ"י ונגרם נזק כלכלי למשק המדינה; בדוח ביקורת בנושא הקמת פרויקט המטרונית במטרופולין חיפה⁶² נמצא כי יפה נוף, שהייתה אחראית לביצוע הפרויקט, לא הכינה תסקיר בטיחות מפורט ומלא לפרויקט, וכי משרד התחבורה לא ביצע הליך סדור לבחירת חלופה טכנולוגית לפרויקט; בדוח ביקורת בנושא ניהול פרויקטים בנת"י⁶³ הצביע

59 החברה נקראה אז החברה הלאומית לדרכים בישראל בע"מ.

60 דוח 66א, עמ' 714-716.

61 ראו מבקר המדינה, דוח 67א (2016), "תפעול ובקרה של פרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי", עמ' 802-803.

62 מבקר המדינה, דוחות על ביקורת בשלטון המקומי לשנת 2013 (2013), "הקמת מערך הסעת המונים במטרופולין חיפה - המטרופוליט", עמ' 425-454.

63 מבקר המדינה, דוח שנתי 63א (2012), "מע"צ - החברה הלאומית לדרכים בע"מ - ניהול פרויקטים", עמ' 395-417.

לא אחת כשלים
בתהליכי התכנון
גורמים לבעיות בשלב
הביצוע. הדבר
מתבטא לעתים
תכופות בצורך לשנות
את תכולת
הפרויקטים, וכתוצאה
מכך הביצוע בפועל
שונה מכתב הכמויות
המקורי

משרד מבקר המדינה על חוסר תיאום עם גורמים שונים לפני ביצוע הפרויקטים וכן על תכנון וביצוע לוקים בחסר שגרמו לפגיעה באיכות הפרויקטים, לעיכוב בלוח הזמנים ולחריגה מהתקציב המוגדר; בדוח בנושא ייזום ומימוש של תכניות פיתוח בתחום התשתית⁶⁴ העיר מבקר המדינה על כך שפרויקטים מאושרים ללא בחינת חלופות ועל היערכות תכנונית לא מספקת מצד המדינה בהיעדר בדיקה של איכות התכנון ומרכיביו; בדוחות ביקורת בנושא קו הרכבת המהיר לירושלים שנעשו בחברת הרכבת⁶⁵ נמצאו ליקויים בהכנת אומדן עלות הפרויקט, בתכנון לוחות הזמנים ובבחינת החלופות להקמת הקו.

נתיבי איילון כתבה בתשובתה כי היא הטמיעה את הערות מבקר המדינה במסגרת הליכי תכנון הפרויקטים, וכי היא פועלת לשיפור איכות תוצרי תכנון הפרויקטים, ייעול תהליכי התכנון ושיפור הפיקוח עליהם, באמצעות התקשרות עם ספקים בתחומים שונים שסייעו לה לשפר את תהליכי התכנון ולבצע עליהם בקרה. כן כתבה החברה כי היא שיפרה את הליכי ההתקשרות עם נותני שירותים בענף התכנון. נת"י כתבה בתשובתה כי כחלק מתהליך הפקת לקחים פנימית היא מבצעת הליך הבטחת איכות, וכי מוכנות הפרויקט לקידום נבחנת בפורום רחב. עוד כתבה נת"י כי הגורמים המקצועיים בחברה מלווים את הפרויקט ומבקרים את תכולותיו בכל עת, וכי נושאים משמעותיים מגיעים לפתחם של אגף התכנון ומינהל התשתיות במשרד התחבורה.

גם הביקורת הנוכחית העלתה כי לא אחת כשלים בתהליכי התכנון גורמים לבעיות בשלב הביצוע. הדבר מתבטא לעתים תכופות בצורך לשנות את תכולת הפרויקטים, וכתוצאה מכך הביצוע בפועל שונה מכתב הכמויות המקורי. דבר זה מעלה את הצורך לאשר שינויים בפרויקטים ולשלם תוספות תשלום לקבלנים, ואף מהווה פעמים רבות עילה לקבלנים להגיש תביעות נגד החברה הממשלתית. להלן דוגמאות שממחישות זאת:

א. בפרויקט שבוצע על ידי נת"י, אושר בעת פרסום המכרז תקציב של 275 מיליון ש"ח. ב-2013 הסתבר שנדרשת תוספת תקציב של 100 מיליון ש"ח (תוספת של כ-36%). נוסף על כך הפרויקט חרג בכחצי שנה מלוח הזמנים המקורי, דבר שגרם לתאונות ועומסים רבים בתוואי העבודות. בפרוטוקול של ישיבת הפקת לקחים שהתקיימה בדצמבר 2013 בהשתתפות נציגים מאגף החשכ"ל, משרד התחבורה, נת"י וחברת בקרת העל נכתב כי חברת התכנון כשלה בהיבטים רבים של עבודתה. בין היתר התגלו טעויות בחישובי כמויות, ובשלב ביצוע הפרויקט התגלו בעיות איכות במדידות (התברר שהמודד התבסס בשלב התכנון על מידע מתצלומי אוויר במקום

64 מבקר המדינה, **דוח שנתי 2010** (2010), "ייזום ומימוש של תכניות פיתוח בתחום התשתית", עמ' 37-3.

65 מבקר המדינה, **דוח שנתי 2009** (2009), "חברת רכבת ישראל בע"מ - קו הרכבת המהיר לירושלים", עמ' 1415-1429; **דוח שנתי 2010** (2010), "חברת רכבת ישראל בע"מ - קו הרכבת המהיר לירושלים", עמ' 1191-1202.

לבצע מדידה קרקעית). בישיבה סוכם כי יש לתת דגש רב יותר על ביצוע בקורות בלתי תלויות על הכמויות.

ב. במהלך ביצוע פרויקט שבוצע ע"י נת"י בשנים האחרונות התגלו שינויים בתנאי השטח לעומת הגדרות התכנון והכמויות שנכללו במסמכי המכרז ובאומדן המקורי, טעויות בכתבי הכמויות, וטעות בקביעת אומדן ההפקעות והפיצויים. בפרויקט חלו גם עיכובים רבים, הן בשלב התכנון (עיכוב בתיאום עם מוסדות התכנון ועיכוב בטיפול בתשתיות בשטח הפרויקט), והן בשלב הביצוע. חברת בקרת העל כתבה בדוח הרבעוני שלה כי המקרה מחייב הפקת לקחים והערכה מחדש של איכות התכנון הנדרשת למכרזי כמויות.

נת"י ציינה בתשובתה כי הפיקה לקחים ושיפרה את תהליכי העבודה. לדבריה, כיום מתבצעת בקרת כמויות חיצונית, נוסף על הבקרה שמקיים מנהל הפרויקט, וטרם הציאה למכרז נבחנות בקפדנות כלל הסוגיות שלהן השפעה על עלות הפרויקט, לרבות סוגיות שנעשו בהן שגיאות בפרויקטים קודמים.

2. עד לעת האחרונה היו חברות בקרת העל מתחילות לבצע את הבקרה על הפרויקטים רק לקראת פרסום המכרז, לאחר שכבר הסתיימו כל שלבי התכנון. בשלב זה חברת בקרת העל מכינה "דוח מוכנות למכרז" (דוח RFT - Ready For Tender), ובו היא בודקת את מסמכי התכנון, את האומדן ואת לוח הזמנים המתוכנן לפרויקט, וכן בוחנת האם החברה מוכנה לצאת למכרז וממפה את הסיכונים בפרויקט. עבור פרויקטים שאומדן העלות שלהם נמוך מ-50 מיליון ש"ח, חברת בקרת ביצוע ותשלומים מכינה "דוח בקרת אומדן", שתכולתו מצומצמת מתכולתו של דוח מוכנות למכרז.

לאחרונה החליטו משרד התחבורה ואגף החשכ"ל כי חברות בקרת העל יתחילו ללוות את הפרויקטים החל בשלבים האחרונים של התהליך הסטטוטורי, ובהמשך בשלב התכנון המפורט. בדיון של ועדת המכרזים הבין-משרדית שנערך ב-16.3.16 החליטה הוועדה לכלול את בקרת התכנון בתהליכי הבקרה שמבצעות חברות בקרת העל. החלטה זו קיבלה ביטוי גם בטיטוט נהל בקרות, ולפיו חברות בקרת העל אמורות לעקוב אחר התקדמות התכנון המוקדם והסטטוטורי, ומאוחר יותר התכנון המפורט, ולהתריע על שינויים אשר צפויים להשפיע על התכולה, לוח הזמנים והאומדן של הפרויקט. נוסף על כך, משרד התחבורה יוכל לערב את חברת בקרת העל בשלב התכנון הראשוני, אם יראה בכך צורך.

האגף לתכנון תחבורתי (להלן בפרק זה - האגף) מלווה אף הוא חלק מתהליכי התכנון: עובדי האגף משתתפים בתהליכי התכנון הסטטוטורי המתקיימים במוסדות התכנון, כנציגי שר התחבורה. כאמור, ב-2014 הוקמה באגף מינהלת התכנון (מת"ל). על פי טיטוט נהל בקרות, תפקיד מת"ל הוא ללוות את התכנון ההנדסי המתבצע על ידי חברות התשתית, משלב התכנון הראשוני ועד סוף שלב התכנון המוקדם וקבלת אישור סטטוטורי. על פי טיטוט הנוהל, בשלבים אלה על מת"ל ללוות את הפרויקטים, לבחון את חלופות התכנון המוצעות ולתת עליהן חוות דעת, ולתאם בין חברות התשתית ובין פרויקטים שיש ביניהם נקודות השקה. נוסף על כך, בשלב התכנון הראשוני על מת"ל לבחון את

מטרות הפרויקט, תועלותיו וההיבטים התחבורתיים הכרוכים בו. בשלב התכנון המוקדם והסטטוטורי על מת"ל גם לבחון ולאשר את השינויים בתכנון הפרויקט, להמליץ על חלוקת הפרויקט לאבני דרך, לסייע לקדם את הפרויקט במוסדות התכנון ולדווח על חסמים בתהליך הסטטוטורי.

מנהלת האגף הסבירה למשרד מבקר המדינה במהלך הביקורת כי מת"ל מלווה את חברות התשתית באופן שוטף בשלב התכנון המוקדם והסטטוטורי, ובמסגרת זו מקיימת עמן ישיבות עבודה, לומדת את התכניות שלהן ומעלה לפני האגף סוגיות הדורשות החלטות תכנוניות. בשלב ביצוע הפרויקטים מובאות לפני מת"ל שאלות תכנוניות העולות תוך כדי הביצוע, חלקן נוגעות לתיאום בין תכניות של תאגידים שונים. מנהלת האגף הסבירה בכתב: "לפני הקמת המינהלת נעשה ליווי בהתאם ליכולות של האגף, בדרך כלל הועלו הנושאים על ידי החברות עצמן, כצורך לתשובות בפני ועדות התכנון או בין התאגידים". היא ציינה גם כי הנושאים בתחום טיפולה שהנוהל מסדיר אמנם אינם חדשים, אך בעבר לא נבחנו כל הנושאים בכל פרויקט.

משרד התחבורה ציין בתשובתו כי האגף מעורב בכל התכניות המתגבשות, וכי כל תכנית של חברת תשתית דורשת את אישורו. המשרד הוסיף כי מטה אגף התכנון קיבל חיזוק משמעותי בשנת 2015 עם הקמת מת"ל, המלווה את החברות בתהליך התכנוני.

3. מבין שלבי התכנון השונים, שלב התכנון הראשוני הוא שלב חשוב בגיבוש תכניות לקראת הקמת פרויקט. בשלב זה נבחנות החלופות של הפרויקט עוד בטרם הגשתו לאישור מוסדות התכנון, ושלבי התכנון המתקדמים יותר מתבססים על ההחלטות העקרוניות שהתקבלו בשלב התכנון הראשוני. בחוות הדעת של היועץ החיצוני משנת 2007 נכתב כי במכרז לבחירת חברת בקרת על יש לכלול בקרה על הפרויקטים כבר משלב התכנון לקראת הכנת תכנית בניין עיר (תב"ע), כלומר בזמן הגדרת מטרות הפרויקט, ניתוח חלופותיו המערכתיות, תצורותיו העקרוניות ועד לגיבוש התכנית הסטטוטורית והגשתה למוסדות התכנון. מינהל התשתיות ציין בטיטוט נוהל בקרות כי במצב הנוכחי קיים נוהל ולפיו חברת התשתית יכולה להתחיל בקידום הסטטוטורי של החלופה הנבחרת במוסדות התכנון רק לאחר קבלת אישור ממשרד התחבורה. אולם, לעתים חברות התשתית מפרות את הנוהל ומתחילות בתהליך הסטטוטורי בלי לקבל את אישורו של משרד התחבורה.

כאמור, על פי טיטוט נוהל בקרות, מת"ל תהיה אחראית לבצע בקרה על הפרויקטים בשלב התכנון הראשוני. בסיום שלב זה על מת"ל להגיש דוח השוואת חלופות, שיציג את הפרויקט ואת החלופות שנבדלו, ויכלול גם המלצה בדבר החלופה המועדפת שתוגש למוסדות התכנון. על בסיס דוח זה יחליט מינהל התשתיות - במסגרת תכנית העבודה של חברות התשתית - מהי החלופה שתקדם סטטוטורית ויוקצה לה תקציב לתכנון מוקדם. מנהלת האגף מסרה למשרד מבקר המדינה במהלך הביקורת (בפברואר 2017) כי טיטוט נוהל עדיין לא יושמה במלואה, וכי בסיום שלב התכנון הראשוני של הפרויקטים עדיין לא מוגש דוח השוואת חלופות.

על משרד התחבורה
להטמיע במלואם את
תהליכי הבקרה על
שלבי התכנון השונים,
ולהקפיד על כך
שתכנון הפרויקטים
יעמוד בסטנדרטים
של איכות,
אפקטיביות ויעילות

נת"ע כתבה בתשובתה: "הליכי התכנון המתנהלים על פי חוק מוכרים היטב לנת"ע, והיא עובדת בשיתוף פעולה מלא ומוצלח עם מוסדות התכנון הארציים והמחוזיים... לחברות התשתית אין כל צורך בסיוע מחברת הבקרה לצורך קידום הליכים סטטוטוריים". עוד ציינה נת"ע כי הוספת בקורות בשלב תכנון הפרויקטים מיותרת ותעכב את הוצאתם לפועל.

נת"י ציינה בתשובתה כי מומחי התכנון שלה מבקרים באופן מלא את כלל תוצרי התכנון, וכי לא נראה כי חברת הבקרה תוכל לתרום בעניין זה. נת"י כתבה כי גם בטרם יציאה לביצוע פרויקט קיים אצלה מערך בקרה שמורכב מבקרה הנדסית, בקרה על לוחות זמנים וכמויות והבטחת איכות תכנון נוספת. כמו כן היא ציינה כי אגף התכנון במשרד התחבורה מלווה את תכנון הפרויקטים, וחברת הבקרה ממשרד התחבורה מאשרת את התכנון טרם יציאה למכרז.

אמנם בשנת 2015 החל משרד התחבורה לנקוט צעדים כדי להגביר את מעורבותו בתהליכי תכנון הפרויקטים המבוצעים על ידי חברות התשתית, אולם מהאמור לעיל עולה כי עד אז לא הגדיר משרד התחבורה את הצורך ללוות תהליכים אלה. לפיכך חברות בקרת העל לא היו מעורבות כלל בתהליכי התכנון עצמם, אלא החלו את עבודתן רק בסיום שלב התכנון, וביצעו רק בדיקה בדיעבד של תוצרי התכנון. האגף לתכנון תחבורתי ליווה את תהליכי התכנון באופן חלקי בלבד, ובעיקר נתן מענה על צרכים ובעיות שהעלו חברות התשתית בשלב הדיונים במוסדות התכנון. הצעדים עליהם החליט משרד התחבורה עדיין לא מיושמים במלואם ואינם מקיפים את כל תהליכי התכנון.

משרד מבקר המדינה מעיר כי נוכח הליקויים שהועלו לעיל בתכנון הפרויקטים, על משרד התחבורה להטמיע במלואם את תהליכי הבקרה על שלבי התכנון השונים, ולהקפיד על כך שתכנון הפרויקטים יעמוד בסטנדרטים של איכות, אפקטיביות ויעילות. למעורבות משרד התחבורה בתכנון פרויקטים עשויה להיות חשיבות רבה, בייחוד בשלב התכנון הראשוני. תשומות גורמי הבקרה עשויות להועיל בשלב זה - שהוא השלב המכריע בקביעת דמותו של הפרויקט - בין היתר באמצעות בדיקת החלופות המוצעות, בהצעת חלופות נוספות שלא הוצגו על ידי המתכננים ובהשוואה בין החלופות. חשוב לציין כי תהליכי תכנון לקויים לא זו בלבד שהם פוגעים בקידום הפרויקטים, אלא עלולים גם לחשוף את חברות התשתית לתביעות מצד קבלני הביצוע, ובסופו של דבר אף לחייב את המדינה להעביר לחברות התשתית תקציבים נוספים לצורך תוספות תשלום בגין התביעות.

בקרת על

מודל העבודה שלפיו חברות התשתית מבצעות פרויקטים עבור הממשלה יוצר מצב של פערי מידע והבדלים באינטרסים בין החברות לבין הממשלה (כאמור לעיל, בשל "בעיית הנציג"). בשנת 2003 החליטה ועדה בין-משרדית המורכבת מנציגים של משרד התחבורה, אגף החשכ"ל ואג"ת לשכור את שירותיהן של חברות לבקרת על,

כדי שהן יגשרו על פערי המידע הקיימים. תפקיד חברות בקרת העל הוא לבצע בקרה מקצועית על חברות התשתית, לספק לנציגי הממשלה תמונה על המתרחש בפרויקטים שהן מבצעות, להתריע על חריגות מהתקציב, מלוחות הזמנים ומדרישות האיכות וכן לייעץ בעת הצורך לנציגי הממשלה.

החברות המבצעות בקרת על הן שלוחות של חברות בין-לאומיות או קבוצות המורכבות מחברות ישראליות וחברות בין-לאומיות. במועד הביקורת העסיקו משרד התחבורה ואגף החשכ"ל ארבע חברות לבקרת על; כל חברה אחראית לבצע בקרה בחברת תשתית אחת או בכמה חברות תשתית. ההתקשרות הראשונית עם כל אחת מחברות הבקרה הללו בוצעה על פי מכרז נפרד. במהלך השנים רוב ההתקשרויות הוארכו וחלקן אף הורחבו. העלות השנתית הכוללת של בקרות על היא כ-19 מיליון ש"ח.

תפקידי חברות בקרת העל בהתאם לשלבי הפרויקט השונים

כאמור לעיל, בשנת 2016 הוחלט שחברות בקרת העל יחלו לעקוב אחר התקדמות תכנון הפרויקט עוד בשלב התכנון המוקדם והסטטוטורי. על פי טיוטת נוהל בקרות, בסיום שלב זה של התכנון, על חברת בקרת העל להכין "דוח פרויקטאלי", שכולל תיאור של מטרות הפרויקט, תועלותיו, אסטרטגיית הרכש⁶⁶ המומלצת, שלביות וחלוקה של הפרויקט, וממשקים שלו עם פרויקטים אחרים או גופים אחרים. דוח זה ישמש בסיס לקבלת החלטות על ידי מינהל התשתיות בנוגע לקידום הפרויקט, לתקצוב התכנון המפורט שלו ולאסטרטגיית הרכש. על פי טיוטת הנוהל, גם בשלב התכנון המפורט על חברת בקרת העל להתריע על חסמים וסיכונים שעלולים להשפיע על התכולה, לוח הזמנים והאומדן של הפרויקט, ולבחון את בקשות חברות התשתית לבצע קידום זמינות של פרויקטים.

בסיום שלבי התכנון על חברת בקרת העל להכין דוח מוכנות למכרז, שעל בסיסו מקבלים נציגי הממשלה החלטה אם לאשר את המכרז ואת הוצאת הפרויקט לביצוע. בשלב ביצוע הפרויקט על חברת בקרת העל לעקוב אחר עמידת הפרויקט באומדן התקציבי ובלוח הזמנים, לדווח על שינויים בפרויקט ולבחון את משמעותם, להתריע על חסמים ולהציע דרכים לפתרונם. עם סיומו של פרויקט על חברת בקרת העל להגיש "דוח סגירת פרויקט", הבוחן האם הושגו יעדי הפרויקט ומטרותיו, מפרט את השינויים לאורך חיי הפרויקט מבחינת לוח הזמנים, התקציב ואיכות הפרויקט, מציג הפקת לקחים ובודק את ההיערכות והסיכונים לקראת סגירת החשבון.

על פי טיוטת נוהל בקרות, על חברת בקרת העל לבצע גם משימות בקרה שוטפות, כגון בקרה שוטפת על תפקודה של חברת התשתית; ניהול מעקב אחר החלטות; מתן חוות דעת על אבני הדרך והיעדים בתכניות העבודה של חברות התשתית ועל תחזיות תזרימי המזומנים שלהן; ביצוע בקרה על יישום נוהלי האיכות על ידי חברת התשתית. על חברת הבקרה להגיש דוח רבעוני המציג את הפרויקטים העיקריים של החברה ומספק גם מבט מקרו על פעילות החברה.

כשלים שהועלו בניהול פרויקטים

מדוחות קודמים של מבקר המדינה ומעיון בדוחות של חברות בקרת העל ניתן ללמוד כי מתגלים כשלים רבים בביצוע פרויקטים, כגון עיכובים בלוחות הזמנים וחריגות מתקציבים שהוקצו. להלן דוגמאות:

בדוח ביקורת בנושא היערכות להקמת הרכבת הקלה במטרופולין תל אביב⁶⁷ התריע מבקר המדינה על הבדלים בין ההערכות של נת"ע לבין ההערכות של חברת הבקרה בנוגע למועד סיום הפרויקט ועלותו, וציין כי במועד הביקורת הייתה צפויה חריגה של כ-3.7 מיליארד ש"ח מהתקציב שהוקצה לפרויקט על פי החלטת ממשלה (10.7 מיליארד ש"ח), ודחייה של שלוש עד חמש שנים במועד הפעלת הקו האדום בפרויקט. בדוח ביקורת בנושא הקמת פרויקט המטרונית במטרופולין חיפה על ידי יפה נוף⁶⁸ עלה כי משרד התחבורה לא קיים פיקוח ובקרה על ביצוע הפרויקט ועל העמידה בלוחות הזמנים ובמגבלות התקציב. אומדן עלות הפרויקט גדל בשנים 2005-2012 מכ-540 מיליון ש"ח לכ-1.59 מיליארד ש"ח, ללא מתן הסבר וללא בקרה ראויה מטעם המשרד. כן עלה כי שלב הרצת הפרויקט החל באיחור של תשעה חודשים לעומת תאריך היעד. גם בדוח ביקורת בנושא ניהול פרויקטים בנת"ע⁶⁹ העיר המבקר על עיכובים בלוחות הזמנים של פרויקטים שונים, על חריגות מתנאי החוזה ועל אי-עמידה בכתב הכמויות המקורי.

בדוחות בקרה שמגישות חברות בקרת העל למשרד התחבורה ולאגף החשכ"ל ניתן לראות דפוס חוזר ונשנה של פיגור בלוחות הזמנים. לדוגמה, בדוח הבקרה לרבעון הראשון של שנת 2015 על נת"ע צוין כי למעלה מ-90% מהפרויקטים אינם עומדים בלוחות הזמנים שנקבעו להם. גם בדוח שהוכן לגבי הרבעון השני של שנת 2016 נכתב כי 60% מהפרויקטים של החברה נמצאים בפיגור חמור מבחינת לוח זמנים. פירוט הפרויקטים בדוח הצביע על חריגות של עד 44 חודשים. בדוחות רבעוניים שהכינה חברת הבקרה של נת"ע בשנת 2016 היא ציינה כי על פי הערכותיה, המועד של שלב ההפעלה המוקדמת יידחה, וכי קיימת סבירות גבוהה שבשל כך גם המועד של שלב ההפעלה המלאה יידחה.

נת"ע כתבה בתשובתה כי החברה עומדת בלוחות הזמנים שקבעה לה, לאחר שהכניסה שינויים בפרויקט.

נת"ע ציינה בתשובתה כי משנת 2015 שיעור הביצוע שלה הוא גבוה מאוד. היא הוסיפה כי דוחות חברת הבקרה אינם משקפים תמונת מצב שיכולה לאפשר מעקב אחר ביצועים, בין היתר כיוון שהם מציגים את לוח הזמנים המקורי של הפרויקט ואינם מנתחים עיכובים שאינם באחריות החברה, למשל עיכובים בשל סוגיות הקשורות לגופים ממשלתיים אחרים או עיכובים שנוצרו עקב התמודדות של החברה עם קבלנים שהתגלו ככושלים. עוד ציינה נת"ע כי במהלך ביצוע פרויקט אין כמעט דרך לתקן עיכובים בלוחות הזמנים ולהאיץ את הפרויקט בלי להגדיל את עלויותיו.

67 מבקר המדינה, דוח שנתי 64א (2013), עמ' 667-687.

68 מבקר המדינה, דוחות על ביקורת בשלטון המקומי לשנת 2013 (2013), עמ' 425-454.

69 מבקר המדינה, דוח שנתי 63א (2012), עמ' 395-417.

בדוחות הבקרה ניתן לראות דוגמאות רבות לפרויקטים שבהם בוצעו שינויים רבים בסעיפי הכמויות, שמתבטאים בתוספות תקציב. בחלק מהמקרים צוין כי ניתן היה למנוע את הצורך בשינויים באמצעות הידוק תהליכי הבקרה ושיפור תהליכי הבטחת האיכות על ידי חברת התשתית. לדוגמה, בדוחות שהכינה חברת בקרת העל של מוריה לרבעון השני ולרבעון השלישי של שנת 2016 ניתן לראות כי ברבים מהפרויקטים של החברה שונתה תכולת הפרויקט, וכי שינויי תכולה אלה הביאו להארכת לוחות הזמנים. דוח שהכינה חברת בקרת העל של נת"י בשנת 2016 מצביע על עלויות גבוהות שנדרשו בפרויקטים שונים בשל ליקויים בתכנון ובביצוע. לדוגמה: בפרויקט א' היה צורך לתקן מרכיב של הפרויקט בעלויות גבוהות מכיוון שלא בוצע התיאום הנדרש עם גורם חיצוני; בפרויקט ב' נערכו שינויים מפליגים בסעיפי הכמויות והייתה חריגה מהתקציב; פרויקט ג' חרג ממסגרת הזמן והתקציב, וכן התגלו בו בעיות איכות ואי-התאמות למפרטים; בפרויקט ד' התגלו ליקויים חמורים בעבודות הנדסיות בשל טעות תכנונית. בדוח צוין שהאירועים יכולים היו להימנע לו הייתה בקרה מוקפדת יותר בשלבי התכנון והביצוע.

נת"י ציינה בתשובתה כי הליקויים שצוינו בדוחות הבקרה אותרו על ידי נת"י במסגרת מנגנוני הבקרה שלה, והיא שיקפה אותם לחברת הבקרה. נת"י הוסיפה כי היא מטפלת בכל הנושאים שהועלו ומפיקה מהם לקחים.

מוריה כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2017: "בשל יכולת מוגבלת בתהליך התכנון לצפות מראש **את כל הסוגיות** אשר יביא עמו הביצוע, טבעי והכרחי שיערכו שינויים בסעיפים הכמויות תוך כדי הביצוע. יתרה מכך, היכולת להשתנות תוך כדי תנועה ולהתאים את התכנון למצב בשטח, יכולה למנוע חריגות בלוחות זמנים ו/או בתקציב" (ההדגשה במקור). עוד ציינה מוריה בתשובתה כי השינויים בסעיפי הכמויות או בתכולת הפרויקטים נעשו במסגרת התקציבית שהוגדרה עבור הפרויקטים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי ביצוע שינויים בתכולת פרויקט בשלב הביצוע מייקר במרבית המקרים את עלויותיו. על חברות התשתית להקפיד על כך שתהליך התכנון יהיה איכותי ויסודי במטרה להקטין את אי-הוודאות בפרויקטים ובכך להקטין ככל האפשר את השינויים בתכולת הפרויקטים ובכתבי הכמויות בשלב הביצוע, ולבצע את הפרויקטים ביעילות המרבית, תוך חיסכון בעלויות.

יש לציין כי עוד בספטמבר 2014 כתבה החשכ"לית מכתב לשר התחבורה בנוגע לנת"י, ובו התריעה על חריגות רבות ובהיקפים גדולים מתקציבי הפרויקטים, על איחורים בלוחות הזמנים ועל הצורך לשפר את מערך בקרת האיכות של החברה. החשכ"לית הציגה דוגמאות לפרויקטים שבהם תביעות הקבלנים הגיעו לסכומים גבוהים, אשר בחלק מהמקרים היו בשיעור ניכר מהיקף הפרויקט; צפי לעיכובים של עד שנה וחצי בסיומם של חלק מהפרויקטים; משברים עם קבלנים שהחברה מתקשה לנהל, ובעיות איכות קשות בפרויקטים. החשכ"לית המליצה, בין היתר, לגבש לחברה תכנית הבראה מפורטת בתחומי הביצוע, להגביר את הפיקוח והבקרה של משרד התחבורה על הפרויקטים שהחברה מבצעת, להתאים את מבנה החברה



על משרד התחבורה
לבצע עבודת מטה
כדי לבחון את סוגי
הכשלים ואופיים
ולפעול למניעתם, בין
היתר לקבוע נהלים
כדי למנוע התקשרות
חוזרת עם ספקים
שבעבר התגלו
כשלים בעבודתם

ויכולתיה להיקפי הביצוע הקיימים ולהפחית את הקצאת הפרויקטים לחברה עד לסיום תהליך ההתחזקות שלה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי למרות הליקויים שעליהם הצביע, הליקויים שעליהם הצביעה חברת בקרת העל והתרעותיה של החשכ"לית, בפועל לא גובשה תכנית הבראה בתחומי הביצוע עבור נת"י, לא נערך דיון מעמיק בעניין ואף הועברו לאחריות נת"י פרויקטים שהיו אמורים להיות מבוצעים על ידי חברות תשתית אחרות.

נת"י כתבה בתשובתה כי מאז המקרים המתוארים לעיל נעשו בחברה שינויים רבים, בין היתר החלפת ההנהלה וביצוע שינויים במבנה הארגוני ובתהליכי העבודה.

מהדוגמאות שלעיל ניתן לראות שלמרות פעילות חברות הבקרה, קיימים כשלים רבים בניהול הפרויקטים, שמתבטאים בסופו של דבר בחריגות מתקציב, בעיכובים ניכרים בלוחות הזמנים ובליקויים באיכות הפרויקטים. לעתים, כאשר מסתמן עיכוב בלוח הזמנים, נאלצות החברות לבצע שינויים משמעותיים בתכנון המקורי על מנת לעמוד בלוחות הזמנים. שינויים אלה עלולים לגבות מחיר במונחי תקציב. על משרד התחבורה לבצע עבודת מטה כדי לבחון את סוגי הכשלים ואופיים ולפעול למניעתם, בין היתר לקבוע נהלים כדי למנוע התקשרות חוזרת עם ספקים שבעבר התגלו כשלים בעבודתם, כגון על ידי מנגנון הערכת ספקים.

גישה למסמכים ומערכות מידע

בביקורת נמצא כי רק חלק מחברות התשתית משתמשות במערכות שבאמצעותן בוחנת חברת הבקרה באופן ממוחשב ובלתי אמצעי מסמכים הקשורים לפרויקטים. ללא גישה ישירה למערכות המידע ולמסמכים של חברת התשתית, חברת הבקרה תלויה בשיתוף פעולה מצד חברת התשתית.

משרד מבקר המדינה בדק מדגם של דוחות בקרה שהגישו חברות בקרת על ומצא כי חברות בקרת העל מלינות לא אחת על קשיים בקבלת מידע מחברות התשתית ועקב כך על אי-יכולתן לבצע בקרה נאותה. לדוגמה:

1. בדוח לרבעון הראשון של שנת 2015 כתבה החברה המבצעת בקרת על בנת"י כי נת"י אינה מעבירה אליה באופן סדיר ורציף מידע על שינויים בתכולת הפרויקט ועל תביעות, וכי היעדר הנתונים גורע מאיכות הבקרה. נת"י כתבה בתשובתה כי החברה עושה שימוש במערכת שבאמצעותה יכולה חברת הבקרה לבחון באופן ממוחשב ובלתי אמצעי מסמכים הקשורים לפרויקט, אולם חברת הבקרה אינה עושה שימוש באמצעי זה.

על משרד התחבורה
לבדוק טענות שעולות
מצד חברות הבקרה
לגבי אי-מסירת מידע
ולוודא שחברות
הבקרה יקבלו במועד
את מלוא המידע
הנחוץ להן מחברות
התשתית

2. בדוח לרבעון הראשון של שנת 2016 שהגישה חברת הבקרה המבצעת בקרת על בנת"ע כתבה חברת הבקרה כי מכיוון שלא קיבלה נתונים מסוימים מנת"ע, היא אינה יכולה להעריך את מועד הסיום הצפוי של תתי-הפרויקטים שבביצוע, אם קיימת חריגה מלוח הזמנים, ואם כן - מה משך החריגה. עוד עולה מהדוח כי לחברת הבקרה היו השגות לגבי הדיווחים של נת"ע על כך שתתי-הפרויקטים עומדים בלוחות הזמנים המתוכננים, ועל כן לקבלת נתונים מלאים ומהימנים הייתה חשיבות רבה אף יותר. גם לגבי תתי-הפרויקטים שבתכנון דיווחה חברת הבקרה כי לא קיבלה את הנתונים הנחוצים מנת"ע. כמו כן כתבה חברת הבקרה כי לא קיבלה מנת"ע דוחות שהכינו יועצים חיצוניים לחברה לניתוח סיכונים תקציב ולוחות זמנים, וכן דוחות של חברת הבטחת האיכות. גם בדוחות לרבעונים השני והשלישי של 2016 נכללו הערות של חברת הבקרה לגבי אי-קבלת מידע מנת"ע.

נת"ע כתבה בתשובתה כי היא עובדת בשיתוף פעולה עם חברת הבקרה, מעבירה לה ולמשרד התחבורה באופן שוטף את כל הנתונים שהם דורשים וכן דוחות חודשיים לגבי עמידתה ביעדי הפרויקט, ומקיימת ישיבות שוטפות עם חברת הבקרה לצורך עדכונה. נת"ע הוסיפה כי יש לה ביקורת על אופן ביצוע הבקרה והסקת המסקנות על ידי חברת הבקרה.

כאמור, אחת המטרות העיקריות של שימוש בחברות בקרה הייתה לגשר על פערי המידע הקיימים בין חברות התשתית לבין גורמי הממשלה. על משרד התחבורה לבדוק טענות שעולות מצד חברות הבקרה לגבי אי-מסירת מידע ולוודא שחברות הבקרה יקבלו במועד את מלוא המידע הנחוץ להן מחברות התשתית. על מנת לקיים בקרה נאותה ואפקטיבית יש חשיבות לכך שלחברת הבקרה תהיה גישה בלתי אמצעית למידע ולמסמכים של חברות התשתית הרלוונטיים לעבודתן. על משרד התחבורה להידרש אפוא לסוגיה זו ולבחון את הצורך ואת האפשרות למתן גישה ישירה למערכות המידע המתאימות של החברות.

בקרה על איכות הביצוע של הפרויקטים

על פי נוהלי משרד התחבורה, תהליכי הבקרה הם אמצעי לניטור סיכונים בפרויקטים, לצמצום חריגות מלוחות הזמנים ומהתקציב ולשיפור איכות הביצוע של הפרויקטים. לשם בקרה על איכות הפרויקטים קבלני הביצוע מבצעים בשטח תהליכי בקרת איכות, וחברות התשתית מפעילות חברות להבטחת איכות. תהליכים אלה נועדו להבטיח את טיב חומרי הגלם, התהליכים והביצוע. "נוהל איכות: הנחיות לגיבוש תכנית ניהול איכות בתחום הקמת פרויקטים בחברות התשתית של משרד התחבורה" שפרסם משרד התחבורה ב-2015 מגדיר דרישות מחברות התשתית להקמת מערכת ניהול איכות בתחומי ניהול התכנון ההנדסי וניהול ביצוע הפרויקטים. בנוהל יש דרישה שכל חברת תשתית תכין נוהלי איכות לשלב התכנון, לשלב הביצוע, לשלב התחזוקה או המסירה להפעלה, לרכש ולמכרזים ולניהול מידע. כמו כן יש דרישה שכל חברת תשתית תקים מנגנון הבטחת איכות שיהיה מופרד מגורמי

הביצוע והתכנון הפנימיים בה וידווח באופן ישיר למנכ"ל החברה. מנגנון הבטחת האיכות יהיה אחראי לוודא שנוהלי האיכות מיושמים, ודוחותיו יהוו דרישה מקדימה לאישורים שהחברות נדרשות לקבל ממשרד התחבורה.

בפועל, בחלק מהפרויקטים מתגלים כשלים בביצוע, לעתים אף כאלה העלולים להביא לסיכון בחיי אדם. כך לדוגמה, מחלף שבאחריות נת"י נבנה בהשקעה של 320 מיליון ש"ח. כמה ימים לפני פתיחתו לתנועה, בדצמבר 2013, שקע החלק העליון של המחלף ונוצרו סדקים ובורות באספלט בעומק עשרות סנטימטרים. ועדת מומחים מטעם משרד התחבורה בדקה את האירוע והגיעה למסקנה כי הכשל נבע מתפקוד לקוי של מערך התכנון בפרויקט, מערך הניהול, מערך הבטחת האיכות ומערך בקרת האיכות של נת"י, של החברה שניהלה את הפרויקט ושל הקבלן. הוועדה המליצה, בין היתר, ליישם מנגנון למעקב אחר איכות עבודתם של קבלנים, מנהלי פרויקטים ומתכננים. משרד התחבורה כתב למשרד מבקר המדינה במאי 2017 כי הכביש נפתח לתנועה באפריל 2014, אך עדיין נדרשו עבודות השלמה. עבודות ההשלמה הסתיימו סופית במאי 2015, כשנה וחצי לאחר מועד הסיום המתוכנן של הפרויקט על פי החוזה עם הקבלן. כן כתב כי נת"י עדיין דנה עם הקבלן בהסכם פשרה לגבי התשלומים שישולמו לו בגין עבודות הביצוע.

נת"י כתבה בתשובתה כי כחלק מהפקת לקחים מאירוע זה, היא מבצעת הערכות תקופתיות במטרה לבחון את איכות העבודה של הקבלנים, מנהלי הפרויקטים, המתכננים וכו'.

בדוח בקרה שהכינה חברת בקרת העל של נת"י לרבעון השני של שנת 2016 הוצגו, כאמור, כשלים רבים שהביאו לעיכובים בלוחות הזמנים ולעלויות נוספות. בדוח נכתב כי הבטחת איכות משופרת יכולה הייתה למנוע כשלים אלה, וכי על נת"י להגביר את מעורבות הנהלת החברה בנושא זה על מנת למנוע בעיות.

נת"י מסרה בתשובתה כי היא בוחנת את כל ההליכים הקשורים לליקויים ומבצעת הפקת לקחים למניעת הישנות מקרים מעין אלו.

בדוח ביקורת על פרויקט הרכבת הקלה במטרופולין תל אביב⁷⁰ הועלה כי התגלו כשלים חמורים באיכות הביצוע של אחד הפרויקטים⁷¹, וכי בעטיים נאלצה נת"ע להפסיק את עבודת הקבלן באתר, ובעקבות זאת נגרמו עיכובים ותוספת עלויות בפרויקט. בדוח ביקורת בנושא הקמת פרויקט המטרונית במטרופולין חיפה על ידי יפה נוף⁷² נמצא כי התארגנות חברת יפה נוף לביצוע הפרויקט הייתה לקויה ולא הציפה בזמן חסמים להשלמתו במועד ובתקציב המתוכננים.

נת"ע כתבה בתשובתה כי מדובר בדוגמה נקודתית, וכי מאז התרחשותה הוקמה בחברה חטיבת איכות שמטרתה למנוע הישנות של מקרים מסוג זה.

70 מבקר המדינה, **דוח שנתי 65א** (2014), בפרק "חברת נת"ע - נתיבי תחבורה עירוניים להסעת המונים בע"מ - ניהול רכש ומכרזים וגיוס כוח אדם", עמ' 681-710.

71 ביצוע פיר שילוח באתר גלי גיל.

72 מבקר המדינה, **דוחות על ביקורת בשלטון המקומי לשנת 2013** (2013), "הקמת מערך הסעת המונים במטרופולין חיפה - המטרונית", עמ' 425-454.

על משרד התחבורה
ואגף החשכ"ל לתת
דעתם לסוגיית
הבקרה על איכות
הפרויקטים ולהנחות
את חברות הבקרה
בנוגע לנושאים
שייבדקו בהקשר זה
ובנוגע לעומק
הבדיקות

במהלך הביקורת בחן משרד מבקר המדינה מדגם של דוחות בקרה רבעוניים שהגישו חברות הבקרה למשרד התחבורה, ומצא כי החברה המבצעת בקרת על בנת"י מייחדת פרק בדוחותיה למתן סקירה בנושא פעילות בקרת האיכות והבטחת האיכות בנת"י, ואילו חלק מהחברות המבצעות בקרת על - לדוגמה בנת"ע ובמוריה - כמעט שאינן מתייחסות לנושא. הדבר גם מלמד על חוסר אחידות בבקורות שמבצעות חברות בקרת העל, למרות הנהלים שמגבש משרד התחבורה.

על פי נוהלי משרד התחבורה תהליכי הבקרה אמורים לסייע גם בשיפור איכות הביצוע של הפרויקטים. זאת, נוסף על אחריות חברות התשתית לקיים מנגנוני בקרה והבטחת איכות. בפועל טיוטת נוהל בקרות והנחיות משרד התחבורה לחברות הבקרה שמות את הדגש בשלב ביצוע הפרויקטים על מעקב אחר עמידה בתקציב ובלוח הזמנים של הפרויקטים (על ידי חברות בקרת העל) ועל בדיקת דרישות תשלום (על ידי חברות בקרת ביצוע תשלומים), אך חסרות תוכן ממשי בנושא הבקרה על איכות הפרויקטים. בעקבות זאת, גם בדוחות הבקרה של חלק מחברות בקרת העל נושא הבקרה על איכות הפרויקטים תופס מקום מצומצם יחסית או שכלל אינו מטופל.

נת"י כתבה בתשובתה: "תכולת הבקרה של חברות בקרת העל חייבת להיבחן כחלק מהמדיניות הכוללת של הבקרות. להגדיר להן אחריות, סמכות וגורם מנהל שמבקר את פעילותם". נת"ע הוסיפה כי בשנים האחרונות היא הקימה מערך ביקורת איכות נרחב, וכי איכותם של הפרויקטים נבדקת על ידי גורמים מקצועיים.

אגף החשכ"ל כתב בתשובתו: "הפיקוח והבקרה השוטפים על איכות הביצוע אמורים להיות באחריות חברות התשתית ומשרד התחבורה, שכן מדובר בנושא הנדסי מובהק, שדורש ידע ומומחיות, שאין לנציגי הממשלה ובפרט לנציגי האוצר". אגף החשכ"ל כתב עוד כי הוא מעריך שהטמעת בקרות נוספות על ידי משרד האוצר בסוגיות של איכות הפרויקטים לא תשיג את יעדה, וכי בקרות נוספות אף עלולות לפגוע באפקטיביות של הבקרות הקיימות.

על משרד התחבורה ואגף החשכ"ל לתת דעתם לסוגיית הבקרה על איכות הפרויקטים ולהנחות את חברות הבקרה בנוגע לנושאים שייבדקו בהקשר זה ובנוגע לעומק הבדיקות. לאיכות הביצוע של הפרויקטים השפעה ישירה על בטיחות המשתמשים בהם, וכשלים בביצוע עלולים לגרום לפגיעה במשתמשים.

שינויים בפרויקטים בשלב ביצועם

ככלל, בכל הפרויקטים נעשים בשלב הביצוע שינויים בסעיפי הכמויות. שינויים אלה כוללים תוספות בסעיפים מסוימים והפחתות באחרים. בחלק גדול מהפרויקטים מדובר בשינויים ניכרים, המתבטאים בסכומי כסף גדולים. בדיווחים שמשרד התחבורה מקבל מחברות בקרת העל מפורטים כל שינויי התקציב ברמת הפרויקט,

ומובאת סקירת מקרו לגבי עמידת הפרויקטים בתקציב. כאשר מובאים נתונים המציגים את סך שינויי התקציב בפרויקט, תוספות והפחתות שבוצעו מקזות אלה את אלה, ולכן לא מתקבלת התמונה המלאה של השינויים שנעשו בפרויקט ביחס לתכנון המקורי שלו. ייתכן אף שבחלק מהפרויקטים נעשים שינויים מרחיקי לכת, המקזים אלה את אלה, ולכן אינם מתבטאים בשינויים גדולים בסך התקציב של הפרויקט.

משרד מבקר המדינה מעיר כי בכך שמוציגים סך שינויי התקציב בכל פרויקט, ללא פירוט נוסף של סך ההפחתות וסך התוספות בסעיפים השונים, מתקבלת תמונה לא מלאה של השינויים בפרויקט, ומשרד התחבורה מאבד היבטים חשובים בבקרה על הפרויקטים ותשומות לצורך הפקת לקחים ושיפור תהליכים. על משרד התחבורה ואגף החשכ"ל לדאוג שיוצגו לפנייהם השינויים המהותיים בפרויקטים בבהירות ושהיה פירוט נפרד לגבי הפחתות ותוספות.

דיון בהערות חברות הבקרה

- ב-29.1.17 התקיים דיון של ועדת ההיגוי של הרכבת הקלה (ועדת היגוי רק"ל) בנוגע לבקשת הקבלן שזכה במכרז לביצוע פרויקט הרכבת הקלה במטרופולין תל אביב לשנות את סדר העבודה בפרויקט, ולהקדים את הפעלת המכונות לחפירת המנהרות לפני סיום הקמת התחנות התת-קרקעיות (להלן - TBM First). הרקע לבקשת הקבלן היה איחור שלו בלוח הזמנים של הקמת התחנות התת-קרקעיות. משרד התחבורה הכין סיכום של הדיון ב-16.2.17. בסיכום הדיון צוין כי עלות השינוי לנת"ע צפויה להיות 80 מיליון ש"ח. בסיכום הדיון נכתב כי "השינוי בשיטת הביצוע שהוצג הינו במסגרת הפעילות של החברה בביצוע הפרויקט ונמצא באחריותה ובסמכות ועדת המכרזים של החברה". רכזת תחבורה ופרויקטים באגף החשכ"ל כתבה לחברי ועדת ההיגוי כי סיכום הדיון אינו על דעת נציגי אגף החשכ"ל, ושלחה למשתתפי הדיון את התיקונים והתוספות של אגף החשכ"ל לפרוטוקול. הסתייגויות נציגי אגף החשכ"ל נגעו להצדקת השינוי בשיטת הביצוע (בין היתר בהסתמך על מסקנות ראשוניות של חברת הבקרה, שעדיין עסקה בבדיקת הבקשה); לאפשרות שהשינוי ישנה את חלוקת הסיכונים בפרויקט, ולהצדקת תוספת תשלום לקבלן בגין השינוי.
- ב-21.2.17 הגישה חברת הבקרה את הדוח שלה בנוגע ל-TBM First, ובסיכומו כתבה כי לא שוכנעה באשר לתועלות שינבעו מ-TBM First. בפועל, חתמה נת"ע על הסכם שינוי עם הקבלן, עוד לפני הגשת הדוח של חברת הבקרה ועבודות כריית המנהרות החלו כבר ב-19.2.17.
- בתחילת מרץ 2017 הגישה חברת הבקרה של נת"י דוח בקרה על מוכנות למכרז של פרויקט כביש מס' 3 (משואות יצחק - כפר ורבורג). בדוח כתבה חברת הבקרה כי נת"י הציגה לוח זמנים כולל לפרויקט של 29 חודשים, ואילו לדעת חברת הבקרה משך הביצוע לא אמור לעלות על 22 חודשים. חברת הבקרה ציינה כי הקצאת לוח זמנים ארוך מהנדרש לא זו בלבד שתגרום להתמשכות הביצוע ולפגיעה בציבור הנהגים, אלא גם תביא לייקור הפרויקט.

**משרד מבקר המדינה
מעיר למשרדי
התחבורה והאוצר כי
מאחר שחברת
הבקרה היא הגורם
המקצועי היחיד
שבדק את
הפרויקטים מטעם,
עליהם לעמוד על כך
שיערכו דיונים ממצים
בהערות חברות
הבקרה**

נת"י פרסמה את המכרז לביצוע הפרויקט ב-9.3.17. נציגי אגף החשכ"ל מסרו למשרד מבקר המדינה כי הנציגים שלהם "בגוף המוסמך" שמונה ללוות את החברה מטעם משרדי התחבורה והאוצר הסכימו שהמכרז יפורסם, בתנאי שלכל המאוחר שבועיים לפני קבלת ההצעות יהיה לוח זמנים מוסכם בין נת"י לבין הגוף המוסמך, ולוח זמנים זה יפורסם למציעים בכוון. עד מועד סיום הביקורת, לא התקיימו דיונים בנושא ולא התקבלה החלטה מוסכמת בנוגע ללוח הזמנים של הפרויקט, אף שמועד הגשת ההצעות למכרז נקבע ל-20.4.17.

מהדוגמאות לעיל עולה כי יש מקרים שבהם החלטות מהותיות בפרויקטים מתקבלות בלי שמתקיים דיון ממצה בהערות של חברות הבקרה ובהנחיות של נציגי הממשלה הנגזרות מהערות אלה, ובדוגמה הראשונה שהוצגה לעיל - אף טרם הגשת דוח על ידי חברת הבקרה. משרד מבקר המדינה מעיר למשרדי התחבורה והאוצר כי מאחר שחברת הבקרה היא הגורם המקצועי היחיד שבדק את הפרויקטים מטעם, עליהם לעמוד על כך שייערכו דיונים ממצים בהערות חברות הבקרה.

בקרת ביצוע ותשלומים

במועד הביקורת העסיק משרד התחבורה שש חברות לבקרת ביצוע ותשלומים, שזכו במכרז שהתפרסם בשנת 2011. ההתקשרות עם כל אחת מהחברות הוארכה מאז שלוש פעמים. הגופים המבצעים פרויקטים שהמשרד משתתף במימוןם⁷³ חולקו לקבוצות, וכל חברת בקרה מבצעת בקרה על פרויקטים של קבוצה מסוימת. העלות השנתית של בקרת ביצוע ותשלומים (במונחי ההסכם ולפני מע"ם) היא כ-12.5 מיליון ש"ח. ב-2016 פרסם המשרד מכרז חדש לצורך מתן שירותי בקרת ביצוע ותשלומים. במועד סיום הביקורת עדיין לא נבחרו זוכים במכרז זה.

החברות לבקרת ביצוע ותשלומים בודקות את דרישות התשלום שמגישות חברות התשתית ביחס להוצאות המיוחסות לפרויקטים שהן מוציאות לפועל. אלה כוללים תשלומים לכלל הספקים שהחברה התקשרה עמם בגין תכנון וביצוע הפרויקט, ובהם מתכננים, יועצים, מנהלי פרויקטים וקבלנים. בין היתר בודקת חברת הבקרה האם החשבון אושר כנדרש על ידי נציגים מטעם חברת התשתית, והאם דרישת התשלום תואמת את ההסכם שנחתם עם הספק, את מסמכי המכרז ואת הביצוע בפועל. נציגי משרד התחבורה מסרו כי דרישות התשלום המוגשות על ידי נת"י נבדקות באופן מדגמי (כ-15% מכלל דרישות התשלום), ואילו דרישות התשלום המוגשות על ידי יתר החברות נבדקות כולן. בסיומן של בדיקות אלה מעבירה חברת הבקרה למינהל התשתיות המלצה אם לאשר את החשבון או לא, וכן מפרטת את הסתייגויותיה, אם ישנן. אגף תשתיות בין-עירוניות ואגף תשתית ופיתוח עירוני במינהל התשתיות אחראים, כל אחד בתחומו, לעשות בדיקה נוספת, כללית יותר, של דרישת התשלום. אם החליטו לאשר את דרישת התשלום, מועבר החשבון

73 גופים אלה כוללים הן את חברות התשתית והן רשויות מקומיות וחברות מנהלות מטעם משרד התחבורה.

לחשבות המשרד, ואף היא מבצעת בדיקות של התהליך ובסופן מעבירה את התשלום לחברת התשתית. על חברות בקרת הביצוע והתשלומים גם לבקר באתר הפרויקט ולבחון את ביצוע הפרויקט בשטח.

כשלים בתהליכי אישור תשלומים

בדוחות קודמים של מבקר המדינה ובפרשיות שנחשפו בעבר הועלו ליקויים ואי-סדרים רבים הנוגעים לתשלומים ששילמו חברות התשתית לספקיהן:

1. בין היתר בפרשת נת"י נחקרים חשדות, לכאורה, לכך ששולמו לספקים תשלומים ביתר, תוך אישור לא תקין של חשבוניות מנופחות או פיקטיביות, אישור של תשלומים החורגים מהחוזים עם הספקים ("חריגים")⁷⁴ וחשד לניגוד עניינים באישור התשלומים.

2. בדוח ביקורת שעשה משרד מבקר המדינה על נתיבי איילון⁷⁵ הועלה כי בפרויקטים רבים אישרה ועדת המכרזים של החברה שינויים בהסכמים עם קבלנים, ובעקבות זאת הם דרשו תוספות תשלום. במקרים רבים מדובר בתוספות תשלום ששיעורן מכלל שווי ההסכם המקורי עם הקבלן היה ניכר. מבקר המדינה העיר על כך שהתשלומים בגין השינויים הללו הובאו לאישור חברת הבקרה מטעם משרד התחבורה בדיעבד, לאחר שהקבלן ביצע כבר את העבודות בהתאם לאישור של החברה. באופן זה, לחברת הבקרה לא נותרת ברירה אלא לאשר את התשלומים הללו.

נתיבי איילון כתבה בתשובתה כי בהתאם להערות הביקורת, היא בוחנת בקפדנות רבה כל דרישה לתוספת תשלום לקבלנים, ואם הדרישה נמצאת מוצדקת, היא מקפידה שהנימוקים שהועלו בדיונים בוועדת המכרזים או בוועדת החריגים יועלו על הכתב. החברה כתבה עוד כי עדכנה את הנהלים בנושא זה וריעננה בעלי תפקידים שעסקו בו, וכי היא תסתייע בגורם מקצועי חיצוני שיבצע בקרה משלימה על הבקשות לשינויים הנדסיים לפני הדיונים בוועדות החברה ולפני אישור חשבוניות הקבלן הסופיים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי מעבר לשיפור תהליכים בתוך חברות התשתית, על משרד התחבורה להסדיר את תהליכי הדיווח והאישור של תוספות תשלום לקבלנים.

74 במסגרת החקירה נבדקים גם חשדות להליכי התקשרות לא תקינים עם ספקים אלה, בין היתר חשדות לתשלום שוחד על ידם לגורמים בנת"י בתמורה לביצוע ההתקשרות או לאישור חריגים.

75 דוח 66א, עמ' 710-712, 718-719.

תהליך ניהול סיכונים בחשבות המשרד

בשנת 2013 החלה חשבות משרד התחבורה להניע תהליך ניהול סיכונים כולל, במטרה להיערך לסיכונים מבעוד מועד, למזער אותם, או להתמודד עמם אם יתממשו. לצורך כך הכינה החשבות סקר סיכונים, שנועד לספק לחשב המשרד תמונה כוללת של הסיכונים אשר להם חשופה החשבות. כן הכינה חשבות המשרד טיוטת מתווה עבודה לטיפול בסיכונים המפתח שהוצגו בסקר הסיכונים. טיוטת המתווה מציגה סיכונים מפתח שאותרו, ומציעה פעולות מומלצות לטיפול בכל סיכון. מטיטת זו עולה כי הליקויים העיקריים בתהליכי בקרת החשבונות הם כדלהלן:

1. אין הגדרה של סט דיווחים ובקורות אחיד שעל חברות התשתית להעביר למשרד התחבורה ולחשבות.
 2. לא הוגדר פורמט קבוע ואחיד שלפיו יישלחו החשבונות המפורטים מחברות התשתית לחברות הבקרה. שליחת חשבונות באופן לא מסודר ולא שיטתי גורמת ליצירת צוואר בקבוק אצל חברת הבקרה ולפגיעה באפקטיביות העבודה שלהן.
 3. חסרים נהלים, הנחיות ומתודולוגיית בדיקת חשבון ברורים ומוסדרים מטעם המשרד בעת בדיקת חשבונות על ידי חברות הבקרה.
 4. חסרים נוהלי עבודה מוסדרים והגדרה של בקורות שוטפות המבוצעות על ידי מינהל התשתיות (אגף תשתיות בין-עירוניות ואגף תשתית ופיתוח עירוני) בבואו לאשר חשבון לתשלום.
 5. חסר נוהל המסדיר אחריות ופעולה של מחלקת תשלומים בחשבות וכן סטנדרטים ופעולות לבדיקת חשבון שהיא מבצעת.
 6. חסר מעקב אחר הסכומים אשר הומלצו על ידי חברת הבקרה לתשלום לעומת הסכומים ששילם המשרד ולעומת הסכומים שהועברו בפועל מהחברה הממשלתית לספקים.
 7. חסרה מערכת שתיצור שפה אחידה בין כל הגורמים בשרשרת בדיקת החשבון ותאפשר העברת מידע בין כל הגורמים הללו וקיבוץ נתונים מכולם.
 8. חסרה תכנית פעולה שיטתית ומוסדרת מצד החשבות ומינהל התשתיות לצורך פיקוח על חברות הבקרה. בכלל זה משרד התחבורה לא מוודא האם חברות הבקרה עומדות בתנאי ההסכמים שעליהם חתמו עם משרד התחבורה ואינו בודק את איכות הבקרה שהן מבצעות ואת האופן שבו הן מתעדות את החומר המשמש אותן לבקרה.
 9. אין תהליך מוסדר של הפקת לקחים.
- בהמשך לתהליך ניהול הסיכונים שבו החלה חשבות המשרד וכתגובה על פרשת נת"י ועל יתר הליקויים ואי-הסדרים שהתגלו בשנים האחרונות, הובילה החשבות כמה שינויים בתהליכי העבודה:

1. במסמכי מכרז לחברות בקרת ביצוע ותשלומים שפרסם משרד התחבורה במרץ 2016 נערכו שינויים לעומת המכרז הקודם, שפורסם ב-2011. בין היתר הורחב

באופן משמעותי הסעיף המפרט את תכולת הבקורות; התווסף סעיף שמונע מחברת בקרה לבקר חברות תשתית שעליהן ביצעה בקרה בעבר; גובשו תנאי סף לאנשי צוות מטעם חברת הבקרה; הורחב סעיף המפרט את הפיקוח על חברת הבקרה מטעם משרד התחבורה; נקבעו פיצויים מוסכמים למקרה שבו חברת הבקרה לא תעמוד בזמני התגובה הנדרשים ממנה; ושנו והורחבו ההוראות למניעת ניגוד עניינים של חברת הבקרה ועובדים מטעמה.

2. החשבות החלה לגבש נוהל לבדיקת חשבונות על ידי חברות הבקרה (טיוטת הנוהל לבקרת חשבונות שהוזכרה לעיל). טיוטת הנוהל מפרטת אילו חומרים יגישו חברות התשתית לחברות הבקרה ובאיזה אופן יוגשו החומרים, את הבדיקות שחברות הבקרה נדרשות לבצע, האופן שבו יגישו את המלצותיהן למשרד, והדיווחים שעליהן להעביר אליו.

3. בשנת 2016 החלה החשבות להטמיע תהליכי בקרה על עבודת החברות המבצעות בקרת ביצוע ותשלומים. בין היתר נבדקות שלמות הליכי הבקרה שמבצעות החברות, רציפותם ותקינותם.

מהאמור לעיל עולה כי במהלך השנים התגלו ליקויים מהותיים בפעילות הכספית של חלק מחברות התשתית ובתהליכי ההתחשבות בין לבין משרד התחבורה. רק בשנת 2013 החל המשרד לבחון את תהליכי אישור התשלומים ולגבש נהלים ומתודולוגיות לחברות התשתית, לחברות הבקרה, ולמחלקות השונות בתוך המשרד העוסקות באישור התשלומים הללו. בשל העובדה שהנושא לא הוסדר במשך השנים, כל חברה מגישה למשרד התחבורה ולחברת הבקרה את החשבונות באופן שונה וברמת פירוט שונה. עד מועד סיום הביקורת רק חלק מהפעולות שהומלצו בטיטות המתווה לטיפול בסיכוני המפתח יושמו.

על משרד התחבורה להמשיך ולבצע שינויים בתהליכי העבודה כדי לטפל בסיכונים שהועלו בסקר הסיכונים. כן על המשרד לקדם לאלתר את הנוהל לבקרת חשבונות ולוודא את יישומו.

חשב משרד התחבורה כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2017 (להלן - תשובת חשב המשרד) כי החשבות רואה בבקרת החשבונות חלק אינטגרלי ומהותי של עבודתה, ועל כן מפתחת את הכלי של הנוהל לבקרת חשבונות, אשר יגביר את יכולות הפיקוח והבקרה של המשרד וייעל אותו. משרד התחבורה ציין בתשובתו כי החשבות ומינהל התשתיות מובילים מהלכים לשינוי התפיסה לגבי אופן בקרת החשבונות, וכי השינויים הוטמעו במכרז החדש לחברות בקרת חשבונות שפרסם המשרד ובנוהל שהכנתו צפויה להסתיים בחודשים הקרובים.



על משרד התחבורה
לבחון אפשרויות
למחשוב מלא ורציף
של הליכי הגשת
החשבונות, בדיקתם
ואישורם, באופן
שיאפשר בקרה
יעילה, מקיפה
ואיכותית

שימוש במערכות ממוחשבות לצורך בקרת תשלומים

בביקורת עלה כי בדומה לחברות בקרת העל, לחלק מחברות בקרת ביצוע ותשלומים אין גישה ישירה למערכות המידע הממוחשבות של חברות התשתית, ועקב כך הן אינן יכולות לבצע באופן עצמאי בדיקות שונות, אלא הן תלויות בחברת התשתית וברמת הפירוט של החומרים שהיא מגישה להן. גישה ישירה למערכות מידע אלה עשויה גם לספק לחברת הבקרה מידע בחתכים שונים, באופן שיאפשר לה לבצע בקרה מלאה ויסודית יותר. חשוב לציין כי כל דרישת תשלום כוללת עשרות ואף מאות סעיפים, וללא מערכת מתאימה קשה עד בלתי אפשרי לבדוק אותם באופן יסודי.

משרד התחבורה כתב בתשובתו כי החשבות תפעל עם מינהל התשתיות לכך שכל חברות התשתית ייתנו הרשאות לחברות הבקרה.

בחלק מחברות התשתית הליך הגשת החשבונות לבדיקת חברות הבקרה אינו ממוחשב במלואו ואף מאפשר ביצוע שינויים ידניים בנתונים. גם טיוטת הנוהל לבקרת חשבונות מנחה את חברות הבקרה להגיש את דרישות התשלום בקובצי Excel נוסף על העותק קשיח שלהן. קבצים אלה, גם אם הם "נשאבים" מהמערכות הממוחשבות של חברות התשתית, חשופים לשינויים ידניים, שעלולים לשבש את הנתונים המועברים לחברת הבקרה, אם בטעות ואם במזיד.

בקשות התשלום מטופלות בכל חברת תשתית באמצעות מערכות המידע של החברה. חלק מהחומר מועבר באופן ממוחשב לחברות הבקרה, ואילו פירוט החשבון והנספחים המצורפים לו מועברים לרוב בעותק קשיח. כל חברת בקרה משתמשת במערכת אחרת לבדיקת דרישות התשלום. חברות הבקרה מעבירות את דרישות התשלום לאישור משרד התחבורה ללא הפירוט והנספחים, והמשרד מזין את פרטי החשבון למערכות הממוחשבות שלו. בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי משרד הבינוי והשיכון, לדוגמה, מחייב את כל החברות המנהלות המועסקות אצלו לעבוד באמצעות המערכות הממוחשבות שנקבעו במסמכי המכר, וכי חברות הבקרה מקבלות את דרישות התשלום באופן ממוחשב מתוך מערכות אלה.

היעדרה של מערכת ממוחשבת לכל אורך תהליך אישור החשבונות - החל מהגשת דרישת תשלום על ידי הקבלן ועד לאישור סופי במשרד התחבורה - מקשה על שרשרת הגורמים המאשרים את החשבון את הגישה לפרטיו המלאים ולהיסטוריה של החשבונות הקודמים שהוגשו באותו פרויקט.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד התחבורה לבחון אפשרויות למחשוב מלא ורציף של הליכי הגשת החשבונות, בדיקתם ואישורם, באופן שיאפשר בקרה יעילה, מקיפה ואיכותית.

משרד התחבורה כתב בתשובתו כי יבחן את רעיון המחשוב המלא של תהליכי הגשת החשבוניות, בדיקתם ואישורם, וכן יבחן את היתכנותו של רעיון זה.

אישור דרישות תשלום כפולות

בינואר 2016 גילתה חברת בקרת הביצוע והתשלומים אשר מבצעת בקרה על נת"י (להלן בפרק זה - חברת הבקרה) כי דרישת תשלום שהוגשה לה לבדיקה הוגשה בעבר, ומשרד התחבורה כבר שילם בגינה לנת"י. לאחר הגילוי בדקה חברת הבקרה דרישות תשלום שהוגשו על ידי נת"י למשרד בשנים 2012-2015 והעלתה כי לא מדובר במקרה יחיד, וכי בשנים אלה שילם המשרד לנת"י תשלומים כפולים בגובה של 840 מיליון ש"ח בגין דרישות תשלום רבות שהוגשו פעמיים. דרישות תשלום אלה אושרו על ידי כל גורמי הבקרה הרלוונטיים - בנת"י, בחברת הבקרה ובמשרד התחבורה. מנגד, אותרו באותם פרויקטים חשבוניות בסך 820 מיליון ש"ח שנת"י שילמה לספקיה בלי לדרוש בגינם תשלום ממשרד התחבורה.

בדיקות מעמיקות יותר שעשו חברת הבקרה ונת"י העלו כי נת"י הגישה את דרישות התשלום בפעם הראשונה ללא תוספת מע"ם ולאחר מכן בשנית - בתוספת מע"ם, וזאת במקום השיטה המקובלת, להגיש תחילה את דרישת התשלום ללא מע"ם ולאחר מכן דרישת תשלום נפרדת רק עבור המע"ם.

סמנכ"ל הכספים של נת"י כתב לחשב משרד התחבורה בינואר ובפברואר 2016 כי מדובר בטעויות, שהתאפשרו, בין היתר, בגלל שיטות הרישום של נת"י, שלפיהן היא ניהלה קובץ ובו נרשם עבור כל פרויקט סך התשלומים ששילמה לספקיה מתחילת הפרויקט, ומנגד - סך התקבולים שהתקבלו ממשרד התחבורה בגין הפרויקט, וזאת ללא פירוט סעיפי התשלום השונים. שיטת רישום זו איפשרה לנת"י לנהל כל פרויקט ברמה כללית של סך התשלומים, ולכן יכלה להשתמש בתקבולים העודפים שקיבלה מהמשרד בגין סעיפים מסוימים בפרויקט לצורך תשלום לספקים בגין סעיפים אחרים של אותו פרויקט. עוד כתב סמנכ"ל הכספים כי הגשת אותן דרישות תשלום פעמיים נבעה מכך שנת"י שולחת את דרישות התשלום שלה לחברת הבקרה בקובצי Excel, כאשר תוך כדי העבודה השוטפת מוסיפה בהם נת"י חשבוניות באופן ידני, לעתים גם כאלה שתהליך בדיקתם בחברה עצמה טרם הסתיים. סמנכ"ל הכספים הדגיש במכתבו כי נת"י לא שילמה לספקיה תשלומים עודפים. חשב משרד התחבורה הסביר למשרד מבקר המדינה במהלך הביקורת כי מכיוון שחברת הבקרה בודקת את דרישות התשלום של נת"י באופן מדגמי, היא לא איתרה עד ינואר 2016 את הכפילות בדרישות התשלום הללו.

משרד מבקר המדינה מעיר כי התרחשותם של מקרים אלה במשך כשלוש שנים מעידה כי קיימים נקודות תורפה וכשלים של ממש בהליך אישור דרישות התשלום, הן בתהליכי הבקרה בנת"י עצמה, הן בשיטות העבודה של חברת הבקרה והן בתהליכי הבקרה והאישור במינהל התשתיות ובחשבות של משרד התחבורה. בין היתר ניתן להצביע על הבעיות שלהלן: נת"י הגישה את דרישות התשלום בקובצי Excel ועדכנה אותם באופן ידני; נת"י הגישה חלק מדרישות התשלום לחברת הבקרה עוד בטרם הושלמו הליכי האישור הנדרשים בתוך החברה; חברת הבקרה בודקת את דרישות התשלום של נת"י באופן מדגמי ואין מספיק מנגנונים המונעים מצבים של הגשת דרישות תשלום כפולות או תשלומים לא סבירים; למשרד התחבורה אין מספיק כלים שיאפשרו לו לאתר תשלומים לא סבירים והעברות כספים שגויות; מערכות המידע של משרד התחבורה לא מאפשרות לקשר ולהשוות בין הסכומים שהומלצו לתשלום על ידי חברות הבקרה, התשלומים שמשרד התחבורה העביר לחברות התשתית, והתשלומים שחברת התשתית שילמה לספקיה.

חשב משרד התחבורה מסר למשרד מבקר המדינה במהלך הביקורת כי תהליכי הבדיקה של המקרה והפקת הלקחים כתוצאה ממנו עדיין נמשכים, הן בנת"י והן בחשבות. בין היתר נעשתה בדיקה של רואה חשבון על מנת לוודא שלא שולמו לספקים תשלומים ביתר. בעקבות המקרה נוספו בטיטות הנוהל לבקרת חשבוניות הוראות לגבי העברת דיווחים רבעוניים המשווים בין התשלומים שאישרה חברת הבקרה, תשלומים ששולמו בפועל על ידי משרד התחבורה, והתשלומים ששילמה חברת התשתית לספקיה.

סמנכ"ל הכספים של נת"י כתב לחשב משרד התחבורה בפברואר 2016 כי אופן ההתחשבות שמתקיים בפועל בין המדינה לבין נת"י סותר, להבנתו, סעיף בהסכם שנחתם בין המדינה לנת"י ב-2004. על פי סעיף זה, על הממשלה להעביר לנת"י בכל חודש תשלומים בהתאם לתחזית תשלומים שנת"י מכינה, ובכל רבעון על נת"י להגיש למשרד התחבורה דוח מפורט בדבר הפעולות שביצעה. בעקבות הדוחות הללו ולאחר פעולות של ביקורת ובקרה, צריכה להתבצע התחשבות בדיעבד. סמנכ"ל הכספים כתב כי העברת כספים לחברה רק לאחר בדיקות שמבצעת חברת הבקרה מביאה לסד זמנים בלתי אפשרי, וכי הבדיקות של חברת הבקרה מתבצעות תוך כדי תהליך הבדיקות שמבצעת נת"י. סמנכ"ל הכספים הלן על כך שהתהליכים שמבצעת חברת הבקרה מפריעים לעבודת נת"י, וכי חברת הבקרה למעשה בודקת חשבון שהטיפול בו טרם הסתיים, מה שעלול לגרום לטעויות. עוד כתב כי אילו היו מקיימים את ההסכם בין החברה למדינה כלשוננו, היו מונעים את האירוע הנדון, מכיוון שאז הבקרה הייתה מתבצעת בדיעבד רק על חשבוניות ששולמו לספקים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד התחבורה ומשרד האוצר לבחון את התקלות שאירעו ואת הטענות השונות ולוודא שההסכמים עם חברות התשתית ישקפו את תפיסת הבקרה שלהם ואת שיטות הבקרה שברצונם להחיל על חברות התשתית.


 אירוע זה הוא דוגמה
 לכשל של מנגנוני
 הבקרה, בייחוד נוכח
 סכומי הכסף הגדולים
 שהיו מעורבים ונוכח
 התמשכותו במשך
 כשלוש שנים, והוא
 מחזק את הצורך
 בהגברת הפיקוח
 והבקרה, בייחוד
 בנושא התשלומים

חשב משרד התחבורה כתב בתשובתו כי מדובר באירוע חמור שעדיין נמצא בבדיקה, וממנו נלמדו בעיות בתהליך התשלומים והופקו לקחים. לדבריו, חלק מהלקחים כבר יושמו במכרז הבקרה החדש, וחלקם ייושמו בקרוב כחלק מהנוהל לבקרת חשבונות. חשב המשרד פירט בתשובתו את אופן הטיפול בבעיות בהליך אישור דרישות התשלום אשר עליהן הצביע משרד מבקר המדינה כאמור לעיל. לדוגמה, חשבות המשרד סיכמה עם נת"י כי דרישות התשלום יופקו ישירות ממערכות המידע שלה ללא התערבות ידנית, וכי הן יוגשו רק לאחר שעברו את כל הליכי האישור הנהוגים בחברה; במכרז הבקרה החדש תורחב בקרת החשבונות כך שהחשבונות הסופיים בכל פרויקט ייבדקו באופן מלא; נעשית בדיקה של מערכת מחשוב אשר תתאים לצורכי הבקרה; בתקן החשבות נוספה משרה של עובדת שתהיה אחראית לבקרת תשלומים; סוכם כי במהלך שנת 2017 יפותח דוח ייחודי במערכת המרכב⁷⁶, שיאפשר מעקב מלא אחר כל תשלום, החל מהגשת דרישת התשלום על ידי חברת התשתית ועד העברת התשלום לחברת התשתית.

נת"י ציינה בתשובתה כי החל בחודש יוני 2016 החברה מחשבה את תהליך העבודה להגשת דרישות תשלום למשרד התחבורה. דרישות תשלום אלה מוגשות רק לאחר השלמת כל תהליכי הבקרה בחברה, ובכך נמנעת האפשרות של הגשה כפולה של חשבונות לבדיקת חברת הבקרה.

אירוע זה הוא דוגמה לכשל של מנגנוני הבקרה, בייחוד נוכח סכומי הכסף הגדולים שהיו מעורבים ונוכח התמשכותו במשך כשלוש שנים, והוא מחזק את הצורך בהגברת הפיקוח והבקרה, בייחוד בנושא התשלומים. משרד מבקר המדינה מדגיש כי על משרד התחבורה, חשבות המשרד, חברות הבקרה וחברות התשתית להמשיך ולפתח מנגנונים שימנעו הישנותם של מקרים דומים למקרים שהובאו לעיל.

בקרה על מנהלי פרויקטים

מנהל הפרויקט הוא הגורם שאחראי מטעם חברת התשתית ללוות את הפרויקט ולרכז את העבודות בו הן בשלב התכנון והן בשלב הביצוע (עבודות נקראת גם "פיקוח הנדסי"). חברות התשתית מתקשרות לשם כך עם חברות לניהול פרויקטים. לעתים החברה שניהלה את הפרויקט בשלב התכנון ממשיכה לנהל אותו גם בשלב הביצוע, ולעתים נבחרת חברה אחרת שתפקח על הפרויקט בשלב הביצוע. מנהל הפרויקט הוא הסמכות המקצועית המפקחת מטעם חברת התשתית על עבודת המתכננים והקבלנים, והוא האחראי המרכזי לעמידה בכל יעדי הפרויקט, לרבות בתקציב שהוקצה לו, בדרישות האיכות, בלוח הזמנים, ולכך שתכולת הפרויקט תבוצע במלואה. מנהל הפרויקט גם מאשר בחתימתו את דרישות התשלום שמגישים הספקים השונים לאחר שוידא שהן תואמות את הביצוע בשטח. מנהלי הפרויקטים ממלאים אפוא תפקיד מרכזי ורגיש ביותר: הם שותפים לליבת פעילותן של חברות

76 מערכת רוחבית כוללת המופעלת במשרדי הממשלה. מערכת זו כוללת את המערכות המינהליות בכלל המערך הממשלתי ומטרתה לנהל ביעילות את נכסי המדינה ומשאביה.

התשתית, מנהלים את המידע על הפרויקטים, והחלטות חברת התשתית בעניין ניהול הפרויקטים והתשלומים לקבלנים נסמכות על עבודתם המקצועית ועל שיקול דעתם. להלן ליקויים שהועלו בעבר בנושא זה:

1. בפרשת נת"י עלו חשדות כי חשבונות אושרו על ידי גורמים בחברה ושולמו לספקים ללא האישור הנדרש של מנהל הפרויקט, וכן כי לא התקיימה בדיקה נאותה של ניגודי עניינים בין עובדי החברה, הספקים ומנהלי הפרויקטים. כשלים אלה איפשרו לכאורה העברת תשלומים לספקים ללא בקרה, על בסיס חשבונות מנופחות או פיקטיביות.

2. בדוחות ביקורת שהכין רואה החשבון המבקר בנתיבי איילון (אשר הוזכרו לעיל) הועלו ליקויים רבים בהתקשרויות עם מנהלי פרויקטים ולגבי היעדר בקרה אפקטיבית הדרושה למניעת מעילות והונאות, ובכלל זה בקרה על עבודת החברה עם מנהלי פרויקטים, מלווי פרויקטים ונותני שירותים חשובים.

נתיבי איילון כתבה בתשובתה כי הממצאים הנזכרים לעיל טופלו במלואם על ידי החברה, וכי היא פרסמה מכרז מסגרת להסדרת ההתקשרויות עם מנהלי פרויקטים, אשר תנאיו תאמו את נוהל מנהלי פרויקטים של משרד התחבורה. במסגרת המכרז נבחרה קבוצה של מנהלי פרויקטים, המחולקים על פי קטגוריות, ומתוכה ממנה החברה מנהלי פרויקטים. עוד כתבה החברה כי היא השלימה ביצוע סקר לחשיפת מעילות והונאות וגיבשה בנושא זה תכנית עבודה לשנת 2017.

3. גם בביקורת הנוכחית נמצאו כשלים בפרויקטים שנבעו מהעסקה של מנהלי פרויקטים ללא ניסיון מספק ומהיעדר בקרה מספקת על עבודת מנהל הפרויקט. לדוגמה: במסמך הפקת לקחים לגבי אחד הפרויקטים של נת"י שהוכן על ידי חברת בקרת העל נכתב כי הפיגורים בלוח הזמנים של הפרויקט והחריגות מהתקציב נבעו בין היתר מכך שמונה מנהל פרויקט חסר ניסיון בפרויקטים בהיקף דומה ובמורכבות דומה, אשר לא שלט בניהול ביצוע הפרויקט ולא טיפל בזמן אמת בבעיות שעלו.

נת"י מסרה בתשובתה כי מאז כניסת ההנהלה החדשה לתפקידה, מנהלי הפרויקטים נבחרים מתוך מאגר שהורכב במכרז שאמות המידה בו היו איכות, ניסיון ושביעות רצון מפרויקטים קודמים.

כאמור לעיל, בדצמבר 2015 פרסם מינהל התשתיות את נוהל מנהלי פרויקטים. על פי הנוהל, במונח "מנהלי פרויקטים" נכללים ספקים חיצוניים שחברות התשתית מתקשרות עמם לצורך ניהול התכנון, ניהול הביצוע והקמת הפרויקטים, ובכללם משרדי ניהול פרויקטים, מתכננים, קבלנים, מודדים וכו'. הנוהל מגדיר דרישות סף אחדות לחברות ניהול פרויקטים ולמנהלי פרויקטים וקובע מנגנון אחיד לדירוג איכות העבודה של גורמים אלה.



על משרד התחבורה
ורשות החברות
לקבוע כללים למניעת
ניגודי עניינים של
מנהלי הפרויקטים, וכן
לגבש מנגנונים
לשיפור הפיקוח
והבקרה על עבודתם

משרד מבקר המדינה מעיר כי על משרד התחבורה ורשות החברות לתת דעתם לרגישות המיוחדת שנלווית לתפקידם של מנהלי פרויקטים בחברות ולהעסקתם ולקבוע כללים למניעת ניגודי עניינים של מנהלי הפרויקטים, וכן לגבש מנגנונים לשיפור הפיקוח והבקרה על עבודתם ומנגנונים לשימור הידע הנצבר אצל מנהלי הפרויקטים בחברות התשתית.

בקרה על פרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי

פרויקטים שמבצע המגזר הציבורי בשיתוף המגזר הפרטי מאופיינים בהשקעות של בנקים וחברות השקעות מקומיות ובין-לאומיות, כאשר העיקרון הוא הקמת הפרויקט והפעלתו על ידי חברות מהמגזר הפרטי, כחלק מהסדר עם המגזר הציבורי, אשר אחראי להיבטים התכנוניים, החברתיים והמשפטיים. בדרך כלל נחתמים הסכמים לתקופה ארוכה (20-30 שנה), שבמהלכה נהנה היום מהחזר ההשקעה ומן הרווח עליה באמצעות קבלת תשלומים מהממשלה או מהמשתמשים. בסוף תקופת הזיכיון מועבר הפרויקט בחזרה לידי הרשות הציבורית. הפרויקטים בתחום התחבורה שיושמו בשיטה הם: כביש חוצה ישראל (כביש מס' 6), הרכבת הקלה בירושלים - הקו האדום, כביש 431, הנתיב המהיר לתל אביב ומנהרות הכרמל. בין הפרויקטים התחבורתיים שנמצאים כיום בשלבי קידום או ביצוע: כביש מס' 16, קטעים 3 ו-7 של כביש מס' 6 ומיזם הנתיבים המהירים בגוש דן.

חטיבת תשתיות ופרויקטים באגף החשכ"ל היא שאחראית לייזום וקידום של פרויקטים המבוצעים בשיתוף המגזר הפרטי. היא נעזרת לשם כך באגף הפרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי בענבל חברה לביטוח בע"מ⁷⁷ (להלן - אגף הפרויקטים בענבל), אשר כפוף לחשכ"ל. אגף הפרויקטים בענבל מרכז ומוציא לפועל את הפרויקטים; הוא מלווה אותם החל משלב הייזום, דרך שלבי המכרז השונים, וכלה בליווי שוטף מתחילת ביצוע הפרויקט עד לתחילת ההפעלה. קידום הפרויקטים התחבורתיים נעשה באמצעות ועדת מכרזים בין-משרדית, הכוללת נציגים ממשרד התחבורה, מאגף החשכ"ל, מאג"ת, מהלשכה המשפטית במשרד האוצר ומאגף הפרויקטים בענבל. בפרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי מוקמת לאחר חתימת ההסכמים עם הזכיין "רשות ממונה" מטעם המדינה, שתפקידה ללוות את הפרויקט החל ממועד חתימת הסכם הזיכיון ועד העברת הפרויקט לידי המדינה בתום תקופת ההסכם, לפקח על בעל הזיכיון ולוודא את יישומו של חוזה הזיכיון. הרשויות הממונות כיום הן חוצה ישראל, נת"י וצוות תכנית אב לתחבורה ירושלים.

בדיון של ועדת המכרזים הבין-משרדית שהתקיים ב-27.11.13 הוחלט לבחון הפעלת בקרה על פרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי, תוך התמקדות בתחומי התכנון, ההנדסה, העבודות המקדימות וכו', בלי לגלוש לתחומי הביצוע וההפעלה, כדי שלא תיווצר כפילות בקרות על הזכיין.

77 ענבל חברה לביטוח בע"מ היא חברה ממשלתית בבעלות מלאה של המדינה, המשמשת זרוע מקצועית של ממשלת ישראל ושל גופים ציבוריים. החברה מתמחה במתן שירותי ייעוץ וכיסוי ביטוחי ושירותי ניהול מגוונים, ומסייעת למשרד האוצר במימוש יעדיו.



על אגף החשכ"ל
ומשרד התחבורה
לבחון לעומק את
הבקורות הקיימות
בפרויקטים בשיתוף
המגזר הפרטי ולוודא
שמתבצעת בקרה
מלאה על הפרויקטים,
הן בשלב ההקמה והן
בשלב התפעול

נציגי אגף החשכ"ל הסבירו למשרד מבקר המדינה כי לרוב הבקורות על פרויקטים אלה נעשות בידי הרשויות הממונות בהתאם לחוזי הזיכיון. עם זאת, לאחרונה הוחלט שחברות בקרת העל יבצעו בדיקת מוכנות למכרז בפרויקטים להקמת כביש מס' 16 והקמת הנתיבים המהירים בגוש דן, אך לא יבצעו בקרה בשלב הביצוע של הפרויקטים.

מכאן שאף על פי שחלק ניכר מעלויות ההקמה והתפעול של פרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי ממומן מתקציב משרד התחבורה, מרבית תהליכי הבקרה שמפעיל משרד התחבורה אינם מופעלים על פרויקטים אלה.

גם הבקרה על התשלומים שמשרד התחבורה נדרש להעביר לידי הזכיינים לא בוצעה עד כה על ידי חברות בקרת הביצוע והתשלומים, אלא על ידי הרשויות הממונות. נציגים מחשבות משרד התחבורה מסרו למשרד מבקר המדינה כי יש כוונה לשלב גם את חברות בקרת הביצוע והתשלומים בתהליך זה, וכי החלו בכך לאחרונה לגבי התשלומים בפרויקט כביש 6. נוסף על כך נמסר כי יש כוונה שנציגים מאגף הפרויקטים בענבל ישותפו מעתה ואילך ברשות הממונה וילוו את הפרויקטים גם בתקופת ההפעלה שלהם.

אגף החשכ"ל כתב בתשובתו כי הבקרה בתקופת התפעול של הפרויקטים דורשת היכרות מעמיקה עם חוזי הזיכיון, ועם מנגנונים מורכבים בהסכמים, על כן בקרה זו מבוצעת על ידי הרשות הממונה המלווה כל אחד מהפרויקטים באופן שוטף ורציף. לדעת החשכ"ל, אין ערך מוסף בכפל בקרה בתקופת התפעול.

המהלכים האחרונים של אגף החשכ"ל ושל משרד התחבורה מעידים על כך שקיים צורך להעמיק את הבקורות על הפרויקטים המבוצעים בשיתוף המגזר הפרטי. משרד מבקר המדינה מעיר כי על אגף החשכ"ל ומשרד התחבורה לבחון לעומק את הבקורות הקיימות בפרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי ולוודא שמתבצעת בקרה מלאה על הפרויקטים, הן בשלב ההקמה והן בשלב התפעול.

ריבוי בקורות והיעדר תיאום ביניהן

כפי שתואר לעיל, קיימים גורמים רבים האמונים על הפיקוח והבקרה על פעילותן של חברות התשתית, חלקם פנימיים וחלקם חיצוניים. מן ההתכתבויות של גורמי הממשלה בעקבות פרשת נת"י עולות התייחסויות למצב זה של ריבוי גורמי בקרה, כמפורט להלן:

המשנה ליועמ"ש ציין במכתביו מפרברואר ומיולי 2016 כי כל משרד וכל גורם פועל באופן נפרד לשם מתן מענה מערכתי כולל להתנהלות בחברות הממשלתיות. הוא ציין כי נדרשים תיאום ושיתוף פעולה בין כל הגורמים המעורבים.



**הצורך לקיים תהליכי
 בקרה על פעילות
 חברות התשתית
 מחייב מציאת מגנוני
 בקרה אפקטיביים,
 יעילים ומתואמים
 שיבטיחו כיסוי מלא
 ככל הניתן למגוון
 הסיכונים הקיימים
 בפעילות החברות**

מנהל רשות החברות ציין במכתבו ממאי 2016 כי יש לחזק את הקשר בין מערך הבקורות הפנימיים לבין הבקורות החיצוניות, וכי חברות הבקרה מטעם משרד התחבורה ואגף החשכ"ל לא תמיד מציגות את ממצאיהן להנהלת חברות התשתית ולדירקטוריונים, אף שיש לממצאים אלה השלכות רוחביות על התנהלות חברת התשתית. עוד כתב כי הבקורות מייצרות צווארי בקבוק בירוקרטיים ופוגעות בתחושת האחריות של חברת התשתית בשל הנתק שהן יוצרות בין סמכות ואחריות. נוסף על כך ציין כי הממשלה עלולה לפתח תלות הולכת וגוברת בחברות הבקרה.

משרד התחבורה כתב בטיזט מכתבו כי חלוקת הסמכות והאחריות בין גורמי הבקרה השונים אינה תמיד ברורה. במקרים מסוימים קיימת כפילות, ובמקרים אחרים נופלים אחדים מן התחומים בין הכיסאות ללא הגדרה של גורמי בקרה. המשרד המליץ על שיתוף כל גורמי הפיקוח בכלל המידע של "שומרי הסף" (דוחות בקרה, מדדים וכו').

החשכ"לית כתבה במכתבה מיוני 2016: "המדינה בנתה תילי תילים של מערכות בקרה, שמשפיעות על רציפות תהליכי העבודה, ואינן מצליחות לעלות על פגמים מהותיים בהתנהלות החברות".

במהלך הביקורת הנוכחית מסרו נציגי חברות התשתית כי הבקורות גוזלות מהן זמן עבודה רב, מאריכות את תהליכי העבודה שלהן, וכן מעכבות תשלומים לספקים. כן טענו כי אין אחדות במהות הבדיקות של חברות הבקרה, ולחלק גדול מהבקורות אין תרומה של ממש לתהליכי קידום הפרויקטים והן אינן משפרות את תהליכי העבודה של החברות. כך למשל, חברת הרכבת טענה במכתב שנשלח למשרד התחבורה ואג"ת כי לחברת בקרת העל חסר ידע בנושאים רכבתיים, וכי הדבר גורם לעיכובים בקבלת ההחלטות ובקידום הפרויקטים. כן כתבה כי יש לבחון מחדש את אופן ביצוע הבקורות מצד הממשלה, כדי לשפר את האפקטיביות שלהן ואת יכולת הביצוע בתחום התשתיות.

משרד התחבורה כתב בתשובתו כי אכן קיימים מקרים של ריבוי גורמי בקרה, וכי "חשוב מאוד להסדיר את תחומי האחריות והסמכות של כל אחד מהגופים בתחום הבקרה על מנת להימנע מכפילות ולהגברת האפקטיביות".

במצב הנוכחי עולים סימני שאלה לגבי יעילותם של מגנוני הבקרה הקיימים בקידום הפרויקטים ובשמירה על מינהל תקין וטוהר המידות. הצורך לקיים תהליכי בקרה על פעילות חברות התשתית מחייב מציאת מגנוני בקרה אפקטיביים, יעילים ומתואמים שיבטיחו כיסוי מלא ככל הניתן למגוון הסיכונים הקיימים בפעילות החברות. לשם כך יש משנה חשיבות להקמת הצוות המשותף לגורמי הממשלה, אשר אמור לבחון לעומק סוגיות אלה.

סיכום

משרד התחבורה מממן מתקציבו את פעילות חברות התשתית, שמהוות זרועות ביצוע שלו, בהיקף של כ-11 מיליארד ש"ח בשנה. רוב חברות התשתית פועלות על פי מודל של חברות ממשלתיות, שמקנה להן מידה רבה של עצמאות בניהול הפרויקטים ומערך ההתקשרויות תוך יצירת פערי מידע בין גורמי הממשלה לבין החברות. פעילות חברות התשתית באמצעות ספקים חיצוניים וביצוע התקשרויות בהיקפים עצומים טומנים בחובם חשיפה לסיכונים רבים. מנגנוני הבקרה הפנימיים והחיצוניים אמורים להבטיח ניצול יעיל ואפקטיבי של התקציבים וניהול של פעילות החברות בהתאם לסטנדרטים של מינהל תקין ועמידה בטוהר המידות. החברות הממשלתיות הן נאמני הציבור, ומתוך כך הן מופקדות על שמירת האינטרס הציבורי ומחויבות לפעול בהגינות, בשקיפות, ביושר וביושרה.

הביקורת העלתה שקיימים כשלים רבים בתפקודם של מנגנוני הממשל התאגידי בחברות התשתית, בין היתר ליקויים במינוי דירקטורים ו"שומרי סף" ובתפקודם. הליקויים הרבים העולים פעם אחר פעם בתחום החשוב והמרכזי של ניהול המכרזים וההתקשרויות מעידים ש"שומרי הסף" בחברות הממשלתיות לא תמיד מצליחים למנוע התנהלות לא תקינה ופגיעה בטוהר המידות. במשך שנים הזניח משרד התחבורה את נושא ליווי חברות התשתית וביצוע פיקוח ובקרה עליהן. בין היתר, במשך שנים היו חסרות בקורות על תחום התכנון, ומינהל התשתיות עבד ללא כלי בקרה, שיטות עבודה מגובשות ונהלים סדורים. גם כיום חלק מהנהלים וכלי הבקרה עדיין אינם מגובשים.

מנגנוני הבקרה של משרדי התחבורה והאוצר והממשל התאגידי מכבידים על חברות התשתית, חסרים את התיאום הנדרש ביניהם ופעמים רבות לא הצליחו לגלות פגמים מהותיים בהתנהלות החברות ולמנוע התרחשותם של אירועים כמו פרשת נת"י, התקשרויות בניגוד לדיני המכרזים, חריגות מלוחות זמנים ומתקציב בפרויקטים וטעויות באישור חשבונות.

כל אלה מצביעים על כשלים במבנה הפיקוח והבקרה הקיים, שאמור להבטיח את האיזונים והבלמים הנדרשים לצורך עבודה עצמאית ויעילה של החברות מחד-גיסא, ולצורך מינהל תקין, שמירה על האינטרס הציבורי והתנהלות זהירה ואחראית בכספי ציבור מאידך גיסא. פרשת נת"י העלתה על סדר היום את נושא הבקורות על חברות התשתית, ועל משרדי האוצר והתחבורה ורשות החברות לבחון ביסודיות את מודל הפיקוח והבקרה הקיים על חברות התשתית על מנת לגבש מערכת בקורות אפקטיבית, יעילה, אחידה ומתואמת. עליהם להקים לאלתר את הצוות הבין-משרדי בהתאם להחלטת הממשלה מ-2016, לבחון את מכלול הליקויים שהועלו בדוח זה ולפעול לתיקונם.

