

נת"ע - חברת נתיבי תחבורה עירוניים בע"מ

ניהול מכרזים והתקשרויות

תקציר

הליקויים העיקריים

היעדר הסכם עם הממשלה

בניגוד להחלטת הממשלה, פועלים משרד האוצר, משרד התחבורה ונת"ע, מאז הקמתה של חברת נת"ע בשנת 1997, במשך כ-20 שנים, ללא הסכם מסגרת, שאמור להסדיר את מכלול היחסים בין הצדדים ואת התחייבויותיהם, ובכלל זה את אופן העברת התקבולים לחברה. בכל שנות קיומה ועד ספטמבר 2016, העבירה המדינה לנת"ע יותר מ-6 מיליארד ש"ח, בלי שנחתם ביניהן הסכם מסגרת כנדרש.

התכנסות בתדירות נמוכה של ועדת ההיגוי, היעדר תיעוד מדיוניה ופרוטוקולים שאינם משקפים את תוכן הדיון

בהחלטת הממשלה מדצמבר 2010 נקבע שתוקם ועדת היגוי עליונה (להלן - ועדת ההיגוי), בראשות מנכ"ל משרד התחבורה ובהשתתפות סגן הממונה על התקציבים, סגן החשב הכללי במשרד האוצר ונציגים נוספים, שתפקידיה העיקריים הם: אישור תכניות העבודה של נת"ע; מעקב אחר העמידה בלוח הזמנים ובתקציב; ואישור הצעותיה של נת"ע להפעלת המערכת, מימון הרכש ותחזוקת הציוד הנייד. נמצא כי ועדת ההיגוי התכנסה בתדירות נמוכה, בניגוד למתחייב מנוהל ועדת ההיגוי. כך למשל ממרץ 2015 ועד מרץ 2016 לא התכנסה הוועדה כלל, ולאחר מכן ועד מועד סיום הביקורת התכנסה פעם אחת בלבד. נמצא כי חלק מהפרוטוקולים של ועדת ההיגוי חסרים; חלקם אינם חתומים; אין תיוק שלם ומאורגן של מסמכים נלווים לפרוטוקולים שהוגשו לחברי ועדת ההיגוי שהיו בסיס לדיוניה.

בניגוד לכללי המינהל התקין תוכן הפרוטוקולים של ועדת ההיגוי אינו משקף את תוכן הדיון ואינו כולל את עמדות כל חברי ועדת ההיגוי. זאת על אף חשיבותה ומרכזיותה של ועדת ההיגוי בתהליכי קבלת ההחלטות הקשורות לקידום הרכבת הקלה והבקרה על נת"ע כמי שמופקדת על ביצוע הפרויקט, ועל אף המשמעויות הכספיות כבדות המשקל שיש להחלטותיה.



הליכי מכר הקרונות
לרכישת 90 קרונות
נמשכו כשלוש שנים
עקב שלוש דחיות
במועדי הגשת
ההצעות ועקב
בדיקת צוות
החשכ"ל את תקינות
המכר

הימשכות הליכי מכר הקרונות

הליכי מכר הקרונות לרכישת 90 קרונות נמשכו כשלוש שנים עקב שלוש דחיות במועדי הגשת ההצעות, ועקב בדיקת צוות החשכ"ל את תקינות מכר הקרונות. גורמים שונים הביאו לדחיות, ובהם רמת מוכנות בלתי מספקת דייה, היעדר תכנית הפעלה במסמכי המכר המתייחסת להיבטים שונים של אופן הפעלת הקו האדום, מאות בקשות הבהרה מצד המתמודדים במכר ובקשות דחייה של המתמודדים. בקשות ההבהרה של המתמודדים התייחסו לנושאים מסחריים וכן לנושאים טכניים ותפעוליים שהצריכו דיונים רבים בוועדת המכרים, מכתבי תשובה מצד נת"ע ושינויים במסמכי המכר.

ליקויים בתהליך קבלת ההחלטות

על אף הדיונים הרבים שהתקיימו בוועדת ההיגוי בנושא מכר הקרונות, בהשתתפותם ובאישורם של נציגי משרד האוצר, מאגף התקציבים ומן החשכ"ל, ועל אף החלטת ועדת ההיגוי להפריד את מכר הקרונות ממכר המערכות, דרשו בשנים 2014 ו-2015 נציגי האוצר לבטל את מכר הקרונות, ובמקומו לפרסם מכר חדש משולב של הקרונות והמערכות. כל זאת אף שמכר הקרונות פורסם, והתקבלו הצעות מהמתמודדים.

אי-הוצאת דוחות סופיים של רשות החברות ושל החשכ"ל

בנושא רכישת הקרונות נערכו שתי טיטות של דוחות ביקורת: האחת על ידי רשות החברות והשנייה על ידי צוות הבדיקה מטעם החשבת הכללית דאז. על אף התשובה המפורטת שמסרה נת"ע לידי רשות החברות, עד לאחר מועד סיום הביקורת, נובמבר 2017, טרם הוגש דוח סופי של הרשות המביא בחשבון את תשובת החברה. טיטת דוח צוות הבדיקה של החשבת הכללית דאז נמסרה ליו"ר דירקטוריון נת"ע להתייחסות, בדגש על התייחסות ספציפית לשני נושאים מתוך כלל הנושאים שעלו בטיטה, אולם היא לא נמסרה לנת"ע רשמית, והחברה לא התבקשה למסור התייחסות פרטנית לכל הערות הביקורת ולמסקנות הכלולות בה. גם טיטת דוח צוות הבדיקה לא הושלמה לכדי דוח סופי, והיא נותרה כטיטה בלבד.

אי-השלמת הליך הביקורת או הבדיקה, בין שיכלול ממצאי ביקורת ובין שיקבע שלא נמצאו ליקויים, ובכלל זאת אי-גיבוש דוח סופי המביא בחשבון את תגובותיהם, הסבריהם ושיקוליהם של הנוגעים בדבר - אינם משרתים את מטרת הביקורת.

היעדר דיון ויישוב מחלוקות בין החשכ"ל לבין משרד התחבורה

לפי ממצאי בדיקת צוות מטעמה של החשבת הכללית דאז, יש בנת"ע ליקויים בתהליכים ניהוליים ובתהליכי קבלת החלטות, עקב הסתמכות על יועצים חיצוניים בהיקף נרחב. החשבת הכללית דאז הביעה את עמדתה כי ניהול נת"ע לוקה בחסר, כי ניכרת היחלשות של הפיקוח על החברה וכי חל ערעור במעמד חברת הבקרה. לדבריה, החברה לא תוכל להביא להשלמתו של פרויקט הקו האדום ולקדם את מערכת הסעת ההמונים במטרופולין תל אביב בלוחות הזמנים ובתקציב שנקבעו. בתגובה לדברי החשבת השיב מנכ"ל משרד התחבורה דאז כי הוא סבור שהחברה תוכל להשלים את הפרויקט בלוחות הזמנים ובתקציב שנקבעו. על אף חילוקי הדעות אלה, לא התקיים דיון בין משרד התחבורה, משרד האוצר ונת"ע בכל הסוגיות המתייחסות לתפקודה של נת"ע, לניהולה וליכולתה לעמוד במשימותיה.

התנגדויות מצד חברים בוועדת ההיגוי להחלטות שכבר הוכרעו בוועדת ההיגוי

על אף החלטת הממשלה מדצמבר 2010, ולפיה תוביל ועדת ההיגוי את הפרויקט ותהיה אחראית לקבלת ההחלטות המהותיות בפרויקט, נמצאו מקרים שבהם חברים בוועדת ההיגוי מטעם משרד האוצר הביעו התנגדויות להחלטות סופיות שהתקבלו בוועדת ההיגוי והסתייגו מהן. לפיכך נגרמו עיכובים בהתקדמות הפרויקט, ונוצר ריב סמכויות שאינו מועיל להתנהלות יעילה בפרויקט כה חשוב וחיוני לציבור.

מכרז המערכות

1. מכרז המערכות הוא מכרז לתכנון, לאספקה, להקמה, להתקנה, לאינטגרציה, לבדיקות ולהרצה של המערכות הרכבתיות, מרכז תפעול ותחזוקת הקרונות (הדיפו) והמקטעים הקרקעיים של פרויקט הקו האדום. ביוני 2012 פרסמה החברה הליך מיון מוקדם, ובפברואר 2016, כמעט ארבע שנים ממועד פרסום ההליך המיון המוקדם, שלחה נת"ע הזמנה לכל המציעים שנמצאו כשירים בשלב המיון המוקדם להשתתף במכרז המערכות. מדובר במשך זמן ארוך מאוד שבמהלכו יכולים להתרחש שינויים המחייבים את עדכון המכרז, בייחוד כאשר מעורבים בהליך מציעים בינלאומיים שהתארגנו במיוחד למטרה זו. הימשכות הליך המכרז עלולה להרתיע בעתיד קבלנים וספקים בינלאומיים מלגשת למכרזים בישראל.



בביצוע פרויקטים
מורכבים יש יתרונות
וחסרונות לכל
חלופה שתיבחר,
ועם קבלת
ההחלטה על בחירת
החלופה המועדפת
על המעורבים
בתהליך לעמוד
מאחורי ההחלטה,
למעט במקרים
חריגים במיוחד

2. בסוף ינואר 2017 החליטה ועדת המכרזים של נת"ע לבטל את מכרז המערכות, עקב פערים כספיים גדולים, בסכום של 4-2 מיליארד ש"ח, בין ההצעות הכספיות לבין ההערכה התקציבית של נת"ע. פערים אלה לא נומקו באופן מספק ומפורט על ידי המציעים, לרבות בהליך שימוע שנערך לאחד המציעים. כפתרון לביטול המכרז מציעה נת"ע לפצל את מכרז המערכות לארבע "חבילות", כשלכל חבילה יתבצע מכרז נפרד, וכן נעשו עדכונים ושינויים בפרויקט ובסדר העבודה, אשר לדעתה יאפשרו לה עמידה בתקציב ובלוח הזמנים, על אף הסיכונים שנת"ע פועלת למגרם בזמן אמת. על אף השינויים והעדכונים בפרויקט ובשיטות העבודה, עדיין נותרו סיכונים כבדי משקל לעמידה בלוח הזמנים ובתקציב עליו מצהירה נת"ע.

ההמלצות העיקריות

על משרד התחבורה, על משרד האוצר ועל חברת נת"ע לחתום על הסכם בהקדם האפשרי, כדי להסדיר את היחסים בין המדינה לחברה. הדבר מתחייב הן מהחלטת הממשלה והן מהצורך בקיום דרכי פיקוח ובקרה מוסכמים. הדבר אף מתחייב מסדרי מינהל תקינים.

עקב מורכבות המכרזים של נת"ע והיקפם הכספי הגדול, עליה לערוך תהליך הפקת לקחים ממכרז הקרונות, כדי שבמכרזים עתידיים, ניתן יהיה לצמצם את משך הזמן שבו מתנהלים הליכי המכרז.

בביצוע פרויקטים מורכבים יש יתרונות וחסרונות לכל חלופה שתיבחר, ועם קבלת ההחלטה על בחירת החלופה המועדפת על המעורבים בתהליך לעמוד מאחורי ההחלטה, למעט במקרים חריגים במיוחד. אם לגורם כלשהו יש השגות לגבי ניהול הפרויקט מן הראוי להעלותן בוועדת ההיגוי ולפעול ליישובן טרם היציאה למכרז, ולא אחרי שהמכרז יצא וכבר התקבלו הצעות.

נוכח חילוקי הדעות הקשים בין מנכ"ל משרד התחבורה דאז לבין החשבת הכללית דאז, בכל הנוגע לתפקודה ולאופן ניהולה של נת"ע ובכל הנוגע ליכולתה של נת"ע להשלים את פרויקט הקו האדום ולקדם את המתע"ן בלוחות הזמנים ובמסגרת התקציב שנקבעו, מן הראוי שמשרד התחבורה, משרד האוצר ונת"ע יסדירו בהקדם האפשרי באופן מחייב את מכלול מערכת היחסים ואת יחסי הגומלין בין הגופים השונים הקשורים בהקמת המתע"ן, ולפעול בהתאם להחלטת הממשלה וועדת ההיגוי. אם לא יעלה בידיהם להגיע לידי הסכמה על סדרי העבודה והסמכויות, ככל שאינן מעוגנות כבר בהחלטות ממשלה קודמות, עליהם להביא נושא זה להכרעת השרים והממשלה, ובכלל זה: סמכויות משרדי התחבורה והאוצר, ועדת ההיגוי ונת"ע; הליכי קבלת ההחלטות, כולל הסמכות לעכב או לעצור תקציבים והליכים שאושרו לביצוע; ושיתוף הפעולה של נת"ע עם חברת הבקרה. זאת, כדי לאפשר את התקדמותו של פרויקט הקו האדום ללא עיכובים מיותרים, בייחוד

נוכח החלטת הממשלה מאוגוסט 2016 שהטילה על נת"ע להקים את הקו הירוק ואת הקו הסגול.

נוכח חשיבות ועדת ההיגוי בתהליכי קבלת ההחלטות הקשורות לקידום הרכבת הקלה והבקרה על נת"ע כמי שמופקדת על ביצועה, ונוכח המשמעויות הכספיות כבדות המשקל שיש להחלטותיה, על מנכ"לית משרד התחבורה לפעול לתיקון התנהלותה של ועדת ההיגוי. עליה להקפיד על קיום הישיבות בתדירות נאותה; לשמור על סדרי הדיון ועל שקיפות דיוניה ולוודא שהפרוטוקולים ישקפו את דיוני הוועדה; ולהכין כראוי את חברי הוועדה על ידי העברת חומר הרקע מבעוד מועד.

עקב עמדת חברת הבקרה מטעם המדינה כי נותרו עדיין סיכונים כבדי משקל לעמידה בלוח הזמנים ובתקציב שעליו מצהירה נת"ע, על נת"ע להציג בהקדם תכנית פעולה להקטנת הסיכונים שעליהם הצביעה חברת הבקרה, מתוך הקפדה על איכות נאותה של הפרויקט. על משרדי התחבורה והאוצר לתת את דעתם לסיכונים האמורים, לעקוב אחר התקדמות הפרויקט ולפקח עליו.

סיכום

הקמת מתע"ן במטרופולין תל אביב - ובכלל זה הקמת הקו האדום - חיונית לציבור ולמשק, עקב הגודש הרב בכבישי המטרופולין. פרויקט הקו האדום כחלק מהמתע"ן, הנמצא כעת בשלבי ביצוע, הוא אחד המורכבים בפרויקטי התשתית שבוצעו בישראל, והוא כרוך בתקציבי עתק. חשוב לבצע את הפרויקט בלוחות הזמנים שנקבעו. כך אפשר יהיה לספק במועד הנקוב שירותי תחבורה נאותים לציבור ולצמצם את הפגיעה שנגרמת לתושבים ולבעלי העסקים במהלך העבודות.

הליקויים העיקריים שהועלו בדוח מלמדים על ליקויים משמעותיים הקשורים להימשכות הליכי מכרז הקרונות ומכרז המערכות על פני שלוש עד ארבע שנים. עוד מעלים הממצאים כי היו מקרים בהם חברים בוועדת ההיגוי הביעו התנגדויות והסתייגויות להחלטות שהתקבלו בוועדת ההיגוי שגרמו לעיכובים בהתקדמות הפרויקט, וריב סמכויות שאינו מועיל להתנהלות נאותה בפרויקט כה חשוב וחיוני לציבור. על משרדי התחבורה והאוצר, בשיתוף נת"ע, להסדיר בהקדם האפשרי באופן מחייב את מכלול מערכת היחסים ואת יחסי הגומלין בין הגופים השונים הקשורים בהקמת המתע"ן, ולפעול בהתאם להחלטת הממשלה וועדת ההיגוי.

הסדרת היחסים כאמור תאפשר ביצוע הפרויקטים שבאחריות נת"ע באופן רציף ויעיל תוך כדי עמידה בלוחות הזמנים ובתקציב שנקבעו. כל זאת ללא פגיעה בשקיפות ומתוך שמירה על בקרה נאותה באופן שלא ייווצרו עיכובים מיותרים.

היעדר הסכם עם הממשלה

בהחלטת הממשלה מדצמבר 2010 נקבע כי על משרד התחבורה ועל החשכ"ל לחתום על הסכם מסגרת עם נת"ע, שיפרט, בין היתר, את הנושאים האלה: משימות החברה בהתאם למטרותיה; אופן העברת הכספים לחברה; מנגנוני הבקרה על פעילות החברה ועל התשלומים המועברים אליה; סמכויות החברה בעניין העברת תקציבים בין רכיבי הפרויקט ושימוש בסעיף העלויות הבלתי צפויות מראש (בצ"ם); תקורת החברה; כוח אדם ומבנה ארגוני; ועיגון סמכויות ועדת ההיגוי העליונה שהוקמה על פי ההחלטה הממשלה מדצמבר 2010 בנושא החברה.

בדוח מבקר המדינה מ-2013 העיר משרד מבקר המדינה כי על אף החלטת הממשלה מדצמבר 2010, שקבעה כי על משרדי התחבורה והאוצר לחתום על הסכם מסגרת עם נת"ע, טרם נחתם הסכם כאמור.

בהחלטת הממשלה מאוגוסט 2016, שבה הוחלט על הקמה והפעלה של שני קווי רכבת קלה נוספים במטרופולין תל אביב - הקו הסגול והקו הירוק - באמצעות חברת נת"ע, חזרה הממשלה על החלטתה מדצמבר 2010 בנוגע להסכם, וקבעה כי מערכת היחסים בין המדינה לבין חברת נת"ע, לגבי כלל תחומי פעילותה, ולרבות בנושא מחויבותה כלפי הממשלה להקמה ולהפעלה של הקו האדום, הקו הירוק והקו הסגול, תוסדר בהסכם שייחתם בתוך 180 יום ממועד החלטה זו בינה לבין מדינת ישראל.

הביקורת העלתה כי עד מועד סיום הביקורת במרץ 2017 טרם נחתם הסכם מסגרת בין משרד התחבורה ומשרד האוצר לבין נת"ע. מאז הקמתה של חברת נת"ע בשנת 1997, במשך כ-20 שנים, פועלים משרד האוצר, משרד התחבורה ונת"ע ללא הסכם מסגרת, שאמור להסדיר את מכלול היחסים בין הצדדים ואת התחייבויותיהם, ובכלל זה את אופן העברת התקבולים לחברה. כאמור, המדינה העבירה לנת"ע, בכל שנות קיומה ועד ספטמבר 2016, יותר מ-6 מיליארד ש"ח, וזאת בלי שנחתם ביניהן הסכם מסגרת כנדרש.

מאז החלטת הממשלה מ-2010 התנהלו לסירוגין דיונים בנוסח הסכם המסגרת והוחלפו טיוטות בנושא בין נת"ע לבין משרד התחבורה ומשרד האוצר. בין החברה לנציגי משרד התחבורה ומשרד האוצר שורות מחלוקות לגבי מגוון נושאים העומדים במוקד הסכם המסגרת. הנושאים העיקריים השנויים במחלוקת הם: משימות החברה והתחייבויותיה; אופן מימון פעולות החברה; שינוי אומדנים; ומתן הרשאות שימוש במקרקעין. כמו כן, מבקשת החברה לכלול בהסכם המסגרת גם את הנושאים האלה: הסדרה של נושא המקרקעין; הסדרת ההון העצמי; הגדרת האחריות להקמתם ולתפעולם של שאר הקווים; קביעת אופיים של ממשקי הפיקוח והבקרה על החברה מצד הממשלה.

ממסמכי נת"ע עולה כי נציגי משרד התחבורה ומשרד האוצר מסרו לחברה, בשנת 2012, טיוטה של הסכם מסגרת, אשר לא נחתמה על ידי החברה עקב

מאז הקמתה של
חברת נת"ע בשנת
1997 פועלים משרד
האוצר, משרד
התחבורה ונת"ע ללא
הסכם מסגרת
להסדרת מכלול
היחסים ביניהם
והתחייבויותיהם,
ובכלל זה אופן
העברת התקבולים
לחברה

חילוקי הדעות האמורים. עם זאת פעלה החברה במתכונת הדומה לטיוטת הסכם המסגרת. רק בתחילת מרץ 2015 העבירה נת"ע לחשכ"ל הערות ראשוניות לטיוטת ההסכם כדי שישמשו בסיס לדיון בין הצדדים, אולם עד מועד סיום ביקורת, במרץ 2017, טרם התייחס החשכ"ל להערות שהעבירה החברה.

בתשובת החשכ"ל למשרד מבקר המדינה מיולי 2017 (להלן - תשובת החשכ"ל) ציין סגן החשב הכללי כי בכוונתם לפעול בתקופה הקרובה לחידוש הליך גיבוש הסכם בין הממשלה והחברה, בשיתוף משרד התחבורה ואגף התקציבים.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה למשרד התחבורה, לחשכ"ל ולחברת נת"ע על אי-תיקון הליקוי מדוח ביקורת בשנת 2013, ומבהיר כי עליהם לחתום על ההסכם בהקדם האפשרי כדי להסדיר את היחסים בין המדינה לחברה. כדי לקדם נושא זה על משרד האוצר להעביר לאלתר את התייחסותו להערות החברה על טיוטת ההסכם. הדבר מתחייב הן מהחלטת הממשלה והן מהצורך בקיום דרכי פיקוח ובקרה ובשמירה על כללי מינהל תקין בביצוע פרויקט בהיקף של מיליארדי ש"ח.

דיוני ועדת היגוי עליונה

בהחלטת הממשלה מדצמבר 2010 נקבע שתוקם ועדת היגוי עליונה (להלן - ועדת ההיגוי) להובלת פרויקט הקו האדום, לליווי ולהסרת חסמים שעלולים לעכבו. בראשות הוועדה יעמוד מנכ"ל משרד התחבורה וישתתפו בה סגן הממונה על התקציבים וסגן החשב הכללי במשרד האוצר, נציג נוסף ממשרד התחבורה, נציג מנת"ע, נציג מעיריית תל אביב ונציג אחד של יתר הרשויות המקומיות הרלוונטיות שימנה שר התחבורה. נקבע גם כי ההחלטות בוועדת ההיגוי העליונה יתקבלו ברוב קולות. נכון למועד סיום הביקורת מכהנת מנכ"לית משרד התחבורה, גב' קרן טרנר-אייל כיו"ר ועדת ההיגוי (להלן - מנכ"לית משרד התחבורה).

תפקידיה העיקריים של ועדת ההיגוי על פי ההחלטה האמורה הם: מעקב אחר ביצוע ההחלטה ובירור מחלוקות ביישומה; אישור תכניות העבודה של חברת נת"ע; מעקב אחר ביצוע הפרויקט, לרבות העמידה בלוחות הזמנים ובתקציב; קידום האמצעים הנדרשים להקלת הליכי הביצוע של הקו האדום ולהאצתם; אישור הצעתה של נת"ע לאופן הפעלת המערכת, לרבות אופן מימון הרכש ותחזוקת הציוד הנייד הנדרש והפעלתו; הפעלת חברת בקרה לצורך מעקב ובקרה אחר ביצוע התכנית; ודיווח לשרי התחבורה והאוצר על התקדמות הפרויקט פעם בשלושה חודשים. לפי נוהל עבודת ועדת ההיגוי העליונה של משרד התחבורה מאפריל 2011, על ועדת ההיגוי להתכנס פעם בחודשיים לפחות (להלן - נוהל ועדת היגוי).



ועדת ההיגוי התכנסה
בתדירות נמוכה,
בניגוד למתחייב
מנוהל ועדת ההיגוי.
כך למשל, ממרץ
2015 ועד מרץ 2016
לא התכנסה הוועדה
כלל, ולאחר מכן ועד
מועד הביקורת
התכנסה פעם אחת
בלבד

הביקורת העלתה כי על אף הגידול הניכר בתקציב פרויקט הקו האדום ולמרות העיכוב הרב בביצוע¹, ועדת ההיגוי התכנסה בתדירות נמוכה, בניגוד למתחייב מנוהל ועדת ההיגוי. כך למשל, ממרץ 2015 ועד מרץ 2016 לא התכנסה הוועדה כלל, ולאחר מכן ועד מועד הביקורת התכנסה פעם אחת בלבד. משרד מבקר המדינה מעיר למשרדי התחבורה והאוצר בהיותם הגופים הרגולטוריים והסמכות המקצועית העליונה, כי עליהם לכנס את ועדת ההיגוי העליונה בתדירות גבוהה, בין היתר כדי להגביר את מעורבותה בפיקוח ובבקרה על הפרויקט.

כדי ללמוד על ביצוע תפקידי ועדת ההיגוי בדק משרד מבקר המדינה את הפרוטוקולים של הוועדה. מבדיקה במשרד התחבורה עלו הממצאים האלה: חלק מהפרוטוקולים חסרים; הפרוטוקולים של ועדת ההיגוי אינם חתומים; אין הליך של אישור פרוטוקולים משיבות קודמות; בעת קבלת החלטות לא צוין בפרוטוקול מי בעד ומי נגד ההחלטה ובאיזה רוב היא התקבלה; אין תיוק שלם ומאורגן של מסמכים נלווים לפרוטוקולים כגון מצגות, חוות דעת, תזכירים ומסמכים אחרים שהוגשו לחברי ועדת ההיגוי לקראת הדיון בוועדה וששימשו בסיס לדיוניה; אין לפרוטוקולים מספור רציף, כך שאי-אפשר לדעת כמה פרוטוקולים חסרים.

בפרוטוקולים של ועדת ההיגוי העליונה אין דיווח מפורט על התקדמות הפרויקט, ועל כן העברתם לשר התחבורה אינה ממלאת את חובת הדיווח לשרים. יצוין, כי השרים מצדם לא דרשו דיווח כאמור. משרד מבקר המדינה מעיר לוועדת ההיגוי כי יש חשיבות רבה לדיווח נפרד, מפורט וקבוע פעם בשלושה חודשים לשרי התחבורה והאוצר כמתחייב לפי החלטת הממשלה, כדי לאפשר להם לבצע בקרה יעילה וטובה על התקדמות הפרויקט.

משרד מבקר המדינה מעיר למנכ"לית משרד התחבורה, כמי שעומדת בראש ועדת ההיגוי, כי תיעוד חסר ולא שלם פוגע בסדרי המינהל התקין ואינו מאפשר פיקוח ובקרה. על המנכ"לית לפעול למען שיפור התנהלותה של ועדת ההיגוי, כך שוועדת ההיגוי תכונס בתדירות נאותה ושהפרוטוקולים ישקפו את הדיונים והדעות השונות; למען תיעוד דיוניה והחלטותיה בפרוטוקולים מאושרים וחתומים; ולמען שמירה על מסמכים ותזכירים שעמדו בבסיס קבלת ההחלטות של ועדת ההיגוי.

1 לפי דוח מבקר המדינה (דוח שנתי 64א 2013), בנושא "היערכות להקמת הרכבת הקלה במטרופולין תל אביב", עמ' 667) האומדן לביצוע הקו האדום בשנת 2010 עמד על 10.7 מיליארד ש"ח, ושנת 2017 נקבעה לתחילת הפעלתו. עם התגבשות התכנון המפורט גדל אומדן התקציב לכ-14.4 מיליארד ש"ח, והמועד הצפוי להפעלת הקו האדום נדחה משנת 2017 לשנת 2018. במאי 2013 העריכה נת"ע כי מועד ההפעלה יהיה בשנת 2020. ממסמכי נת"ע, המעודכנים לסוף שנת 2016 על נתוני תקציב ולוחות זמנים, עולה שנכון לשנת 2017 אומדן עלות פרויקט הקו האדום הוא 16.1 מיליארד ש"ח ומועד הסיום המתוכנן מוערך לאוקטובר 2021.

מכרז הקרונות

הדיונים במכרז הקרונות של הקו האדום החלו כבר ב-2010 והתנהלו בוועדת ההיגוי, במשרדי התחבורה והאוצר, בוועדת המכרזים של נת"ע ובדירקטוריון של נת"ע, בהתאם למדרג הסמכויות שנקבעו בהחלטת הממשלה. הסוגיות שבהן דנו היו, בין היתר: האם להפריד את מכרז הקרונות ממכרז המערכות הרכבתיות; כמה קרונות יירכשו וכמה קרונות ייכללו כאופציה לרכישה; מהי התקופה שתיקבע למימוש האופציה; מהם תנאי הסף להשתתפות במכרז; מה תהיה חלוקת הניקוד בין האיכות הטכנית של המציעים לבין עלותם; האם לכלול את נושא התחזוקה במכרז הקרונות. בנובמבר 2010 פרסמה נת"ע, באישור ועדת ההיגוי, בארץ ובעולם RFI² ובמסגרתו פנתה ל-15 חברות ברחבי העולם כדי לקבל מהן מידע במגוון נושאים טכניים וכדי ליידע אותן בדבר פרסום עתיד של המכרז.

בשנים 2011-2012 התקיימו דיונים רבים בוועדת ההיגוי בהם נדונו ואושרו היבטים שונים של מכרז הקרונות, ובמהלכם נקבעו תנאי הסף של המכרז, השקלול של ציוני האיכות והמחיר, לוחות הזמנים, מספר הקרונות שירכשו, היקף האופציה לרכישה נוספת ועוד. בהתאם להחלטות ועדת ההיגוי גיבשה נת"ע את מסמכי המכרז, ונעזרה לשם כך בארבע חברות ייעוץ מקצועי בינלאומיות וישראליות מארבעה תחומים: ההנדסה, המסחר, הפיננסיים והמשפטיים. מכרז הקרונות פורסם לאחר קבלת אישורן של ועדת ההיגוי, של חברת הבקרה ושל ועדת המכרזים של נת"ע.

בנובמבר 2012 פרסמה נת"ע מכרז פומבי בינלאומי לרכישת הקרונות. במכרז הקרונות ביקשה החברה לקבל הצעות לרכישת 90 קרונות של רכבת קלה, עם אופציה לרכישת 30 קרונות נוספים, כולל תחזוקה ל-16 שנים עם אופציה לתקופת תחזוקה נוספת ל-16 שנים. לפי תנאי המכרז נעשתה בדיקת ההצעות בשלושה שלבים: בחינת עמידת המציע בתנאי סף; בחינת האיכות הטכנית של ההצעה; ובחינת ההצעה הכספית. נקבע שהצעה שלא תעמוד בשלב אחד לא תעבור לבדיקת השלב הבא. נקבע שמשקל ההצעה הטכנית בציון הסופי יהיה 30%, ומשקל ההצעה הכספית - 70%.

תנאי הסף העיקריים היו: על המציע להיות ישות משפטית המאוגדת בישראל או המאוגדת במדינה המקיימת קשרים דיפלומטיים עם ישראל; להיות בעל ניסיון טכני בייצור קרונות בהיקף ובתקנים שנקבעו במכרז; לעמוד בדרישות פיננסיות הנוגעות להיקף הכנסותיו ולהיקף תזרים המזומנים מפעילותו השוטפת; להשתתף בכנס מציעים; ולהגיש ערבות בנקאית בסך 30 מיליון ש"ח. ניקוד האיכות הטכנית של ההצעה נקבע על פי קריטריונים שונים, ובהם: ניסיון; קיבולת ייצור ויכולת ייצור; ניהול הפרויקט ואישור; ניהול סיכונים; שירותי תחזוקה. ניקוד העלות נקבע לפי הרכיבים האלה: גובה ההצעה הכספית לרכישת 90 הקרונות; עלות האופציה לרכישת עד 30 קרונות נוספים; ועלות שירותי התחזוקה במהלך 16 שנים.

חמש חברות בינלאומיות ניגשו למכר, אך שתי חברות נפסלו בשלב הראשון עקב אי-עמידתן בתנאי הסף, וכך נותרו שלוש חברות בלבד. בנובמבר 2015, לאחר שלוש שנים ממועד פרסום המכר, הכריזה נת"ע על החברה הזוכה, שהיקף הצעתה הכספית עמד על סכום כולל של כ-1.27 מיליארד ש"ח, לעומת 1.36 ו-1.41 מיליארד של שתי החברות האחרות.

עיצובים בלוח הזמנים של המכר

כאמור רק כעבור שלוש שנים ממועד פרסום המכר הוכרזה החברה הזוכה במכר. להלן בלוח 2 עיקרי לוח הזמנים של המכר ממועד פרסומו:

לוח 1: מכר הקרונות - לוח זמנים

שלב	תאריך	הערות
פרסום המכר	8.11.12	
מועד ראשון להגשת הצעות	10.4.13	נדחה
מועד שני להגשת הצעות	14.1.14	נדחה
מועד שלישי להגשת הצעות	26.3.14	נדחה
מועד סופי להגשת הצעות	30.6.14	
אישור לעמידה בתנאי סף ולפתיחת מעטפות האיכות	3.9.14	
אישור לציון האיכות ולפתיחת המעטפות הכספיות	6.1.15	
פתיחת המעטפות הכספיות	6.1.15	
הקפאת הליך המכר עקב בדיקת צוות חשכ"ל	15.2.15	ראו להלן
אישור מנכ"ל משרד התחבורה להמשיך בהליך המכר	25.11.15	
הכרזה על החברה הזוכה במכר הקרונות	26.11.15	

מהלוח עולה כי מועד הגשת ההצעות נדחה שלוש פעמים, ובכך נדחה מועד ההגשה בשנה ושלושה חודשים מאז מועד ההגשה המקורי. נוסף על כך, בעקבות בדיקת צוות החשכ"ל את תקינות מכר הקרונות התעכבה ההכרזה על הזוכה במכר בכתשעה חודשים נוספים (ראו להלן).

ממסמכי נת"ע עולה כי עוד לפני מועד ההגשה הראשון פנו מציעים פוטנציאליים בבקשה לקבלת דחייה במועד האמור, כדי שיוכלו לברר עם נת"ע סוגיות טכניות להכנת הצעתם. עד להגשת ההצעות הגישו המציעים 585 בקשות הבהרה. מראשית ינואר 2013 ועד סוף מאי 2014 קיימה ועדת המכרים של נת"ע 14 דיונים בבקשות ההבהרה, שבעקבותיהם שלחה נת"ע למתמודדים

יציאה למכר ברמת מוכנות בלתי מספקת דייה עלולה לגרום לבזבז משאבי ניהול ולעיכוב בפרויקט

11 מכתבי הבהרה. נמצא כי שאלות ההבהרה של המתמודדים התייחסו לנושאים מסחריים וכן לנושאים טכניים ותפעוליים, שחלקם הצריכו שינויים במסמכי המכרז. נת"ע ציינה בתשובתה כי הליך שאלות ההבהרה לא היה שונה מהליכים דומים שנערכים במכרזים מסוג זה.

מתשובות נת"ע מיוני ומדצמבר 2017 עולה כי "הטעמים לדחיית מועדי הגשת ההצעות היו שונים, ביניהם בקשות המציעים, דחיית מועד ההפעלה וכניסת שדרת ניהול חדשה". כמו כן עולה מתשובות נת"ע שבמסמכי המכרז שפורסם לא צורפה תכנית ההפעלה, המתייחסת לאופן הפעלת הקו האדום, דבר שלא איפשר למציעים להכין את הצעתם.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדת ההיגוי ולנת"ע כי יציאה למכרז ברמת מוכנות בלתי מספקת דיה עלולה לגרום לבזבז משאבי ניהול ולעיכוב בפרויקט. עקב מורכבות מכרזיה והיקפם הכספי הגדול, עליה להפיק לקחים ממכרז הקרונות בכל הנוגע להיערכותה בסוגיות מקצועיות טרם פרסום המכרז. זאת כדי לקצר את ההליכים במכרזים בעתיד ולמנוע מצב שגם הם, כמו מכרז הקרונות, יימשכו שלוש שנים ויותר.

סוגיית הפיצול בין מכרז הקרונות לבין מכרז המערכות

בשנים 2011-2012 ערכו נת"ע, משרד התחבורה ומשרד האוצר וכן ועדת ההיגוי דיונים משותפים באסטרטגיית מכרז הקרונות. באותם דיונים עלתה השאלה: האם יש לשלב יחד את מכרז רכישת הקרונות ואת מכרז המערכות הרכבתיות (להלן גם - שני המכרזים), הכוללות את הקמת המסילות התחנות העיליות, את מערכת האיתות ועוד, או לפצלו לשני מכרזים נפרדים, כפי שאכן נעשה בפועל. לכל אחת מהחלופות יש יתרונות וחסרונות, והיה צורך להכריע ביניהן. במהלך אותם דיונים הוצגו היתרונות והחסרונות של שתי החלופות, ולהלן עיקריהם:

מכרז משולב: היתרונות - ניהול אינטגרציה מיטבית של הספק; אחריות ברורה של הספק; מעורבות נמוכה מצד המזמין (נת"ע) בניהול האינטגרציה, מצב החוסך משאבי ניהול. החסרונות - המזמין אינו שולט בפיתוח; יכולת תמחור מניפולטיבית של הספק; סיכון שהפרויקט יתמקד בעלויות על חשבון איכות וביצועים.

מכרז מפוצל: היתרונות - שליטה רבה יחסית של המזמין בתכנון הפרויקט ובאופן מסירתו; תחרות גדולה יותר בין יצרני הקרונות; הקטנת התלות בקבלן המבצע; שקיפות רבה יותר בתכנון הפרויקט של הקבלן; גמישות ברכישת קרונות בשלבים עתידיים של הרחבת הרשת. החסרונות - סיכון אינטגרציה בין הקרונות למערכות; אחריות גדולה של המזמין בבקרה ובתיאום בין הספקים;

המזמין נדרש להשקיע משאבי ניהול לפתרון בעיות בין הספקים; נדרשים משאבים טכניים וניהוליים רבים יותר לבקרת הפרויקט וניהולו.

בדיון בוועדת ההיגוי שהתקיים בפברואר 2012 הציגה נת"ע את עמדתה בעד הפרדת מכרז הקרונות ממכרז המערכות, והיועץ מטעמה ציין כי גישה זו נעשית מקובלת בעולם. באותו הדיון הביע נציג חברת הבקרה את עמדתו שהפרדת המכרזים היא האפשרות העדיפה, אך הסתייג מהכללה במכרז המערכות של מרכיבים מסוימים, וביניהם מערכת האיתות ומערכת התפעול האוטומטי במנהרות (להלן - ATO³). לדעת נציג חברת הבקרה, יש לכלול את ה-ATO במכרז הקרונות, שאם לא כן הדבר מעלה את סיכון האינטגרציה בין ספק ה-ATO לספק הקרונות. בתום הדיון החליטה ועדת ההיגוי כי היא מסכימה באופן חד-פעמי צוות מצומצם, שכלל את נציגי הממשלה, חברת נת"ע וחברת הבקרה לקבל החלטה בסוגיה.

בפברואר 2012 התקיימה ישיבת הצוות המצומצם, ובה הוצגה עמדת נת"ע לכלול את ה-ATO במכרז המערכות אל מול עמדת חברת הבקרה שגרסה שיש לכלול אותו במסגרת מכרז הקרונות. בדיון צוין כי מאחר שאי-אפשר לגשר על הפערים בין עמדת נת"ע לבין חברת הבקרה, ומאחר שהחלופה שהציעה נת"ע אפשרית אך כוללת סיכונים הוחלט כך: נת"ע תשלב את ה-ATO במסגרת מכרז המערכות; נת"ע תגיש לוועדה ולחברת הבקרה בתוך חודש מסמך המפרט את הסיכונים הצפויים מן השילוב, אגב פירוט הדרכים להתמודדות עמם.

בדיון שקיימה ועדת ההיגוי באוגוסט 2012 הציגה נת"ע את עקרונות המכרז האלה: המכרז יהיה בינלאומי; יכלול הסכם רכישה והסכם תחזוקה; יכלול אופציות לרכישה ולתחזוקה; יפורסם כמקשה אחת ויחולק לשלושה שלבים - תנאי סף, איכות ומחיר, ולא יכלול מיון מוקדם (PQ)⁴; לאיכות ההצעה יינתן משקל של 30% ולהצעת המחיר משקל של 70%. בתום הדיון אישרה ועדת ההיגוי את מבנה המכרז ועקרונותיו וציינה בהחלטתה כי יש לדון בכמה נושאים נוספים, כגון: תנאי הסף; האופציה לתחזוקה; ומספר הקרונות שייכללו באופציה לרכישה. הכוונה הייתה לצאת למכרז בתוך שבועיים. בדיון שהתקיים בספטמבר 2012 אישרה ועדת ההיגוי לפרסם את המכרז לרכישת 90 קרונות ואופציה לרכישת 30 קרונות נוספים; האופציה תוגבל לשנתיים מיום הספקת הקרון האחרון. כאמור, בנובמבר 2012 פורסם מכרז הקרונות.

3 Automatic train operation.

4 הליך טרום מכריז לפיו ועדת המכרזים מזמינה מציעים להגיש לה מסמכים לשם בחינת עמידתם בתנאים שונים, לצורך קביעת קבוצת המציעים הסופית שיורשו להגיש הצעות במכרז.

הביקורת העלתה כי על אף הדיונים הרבים שהתקיימו בוועדת ההיגוי בנושא מכרז הקרונות, בהשתתפותם ובאישורם של נציגי משרד האוצר, מאגף התקציבים ומן החשכ"ל, ועל אף החלטת ועדת ההיגוי להפריד את מכרז הקרונות ממכרז המערכות, דרשו בשנים 2014 ו-2015 נציגי האוצר לבטל את מכרז הקרונות, ובמקומו לפרסם מכרז חדש משולב של הקרונות והמערכות. כל זאת אף שמכרז הקרונות פורסם, והתקבלו הצעות מהמתמודדים כמתואר להלן.

ביוני 2014, שבוע לפני המועד הסופי להגשת ההצעות במכרז הקרונות, כתבו סגן בכיר לחשבת הכללית (להלן - הסגן הבכיר) וסגן הממונה על התקציבים, למנכ"ל חברת נת"ע, שנכנס לתפקידו חודשיים קודם לכן, בדבר האפשרות לאחד את מכרז המערכות ומכרז הקרונות. במכתבם הם ציינו, בין היתר, כי על אף העיכובים צפוי הזוכה במכרז להיבחר כחמש שנים טרם הפעלתו המוקדמת המתוכננת של המקטע הדרומי של הקו האדום וכשבע שנים לפני ההפעלה המלאה המתוכננת של הקו. עוד הם ציינו במכתבם כי מאחר שמדובר בשני חוזים נפרדים - לקרונות ולמערכות - צפויות בעיות אינטגרציה מהותיות שעלולות לעכב את לוחות הזמנים לביצוע הפרויקט ולהגדיל את עלותו, בין היתר עקב מצבים שבהם ישתלם לספקים שלא לשתף פעולה בתהליך האינטגרציה במטרה ליצור בסיס לתביעות או במטרה לחפות על טעויות. לדעתם, חיבור שני המכרזים יחד ועבודה מול ספק אחד של קרונות ושל מערכות צפויים לצמצם סיכונים אלה ולמנוע חריגות תקציביות.

יצוין כי הנושאים הנוגעים לסוגיות שהועלו במכתב הנ"ל - האפשרות לשלב בין מכרז המערכות ומכרז הקרונות; אינטגרציה בין הספקים; מועד פרסום מכרז הקרונות - נידונו והוכרעו טרם פרסום המכרז, בוועדת ההיגוי בהשתתפות נציגי משרד האוצר, משרד התחבורה וחברת נת"ע.

במענה למכתב הנ"ל כתב בסוף יוני 2014 מנכ"ל נת"ע, כי מבדיקת הסוגיה לשילוב שני המכרזים, שערכו לאחרונה הצוותים המקצועיים והיועץ של נת"ע, עולה כי אין בעולם שיטת מכרז עדיפה, וכי כל מכרז טומן בחובו יתרונות וחסרונות שיש לשקול אותם בהתאם לנסיבותיו הייחודיות של הפרויקט. עוד ציין מנכ"ל נת"ע כי לוחות הזמנים של הקו האדום מתבססים על שלב של הרצת ניסיונות, שבמהלכו יושלמו הליכי האינטגרציה לקראת הפעלה מסחרית, וכי יש להביא בחשבון עיכובים מצד היצרן. לדבריו, מכרז הקרונות כולל מנגנונים לשינוי לוחות הזמנים בייצור הקרונות כדי למנוע הגעה מוקדמת של קרונות. במכתבו ציין מנכ"ל נת"ע כי המכרז נמצא בשלבים מתקדמים וכל דחייה נוספת תיתפס בשוק הבינלאומי ובקרב גורמים עסקיים בישראל, כחוסר אמון של נת"ע ושל מדינת ישראל בפרויקט, ועלולה להתבטא בהעלאת מחיר ובהפחתת מספר החברות המתמודדות במכרזי נת"ע בכלל ובמכרז הקרונות בפרט. בסיכום מכתבו ציין מנכ"ל נת"ע כי עקב סיבות אלה ולאחר בחינה מעמיקה החליטה החברה שלא לאחד את שני המכרזים.

בסוף ינואר 2015 כתב מר אמיר לוי, הממונה על אגף תקציבים במשרד האוצר (להלן - הממונה על אג"ת) למר עוזי יצחקי מנכ"ל משרד התחבורה דאז (להלן -



ההשגות של משרד
האוצר לגבי ניהול
הפרויקט, מן הראוי
היה להעלותן בוועדת
ההיגוי ולפעול ליישובן
טרם היציאה למכר,
ולא אחרי שהמכר
יצא לדרך והתקבלו
ההצעות

מנכ"ל משרד התחבורה דאז), כי קיימות כמה סוגיות מהותיות אשר ללא פתרונם יגרמו לעיכובים בביצוע הפרויקט, ובהם ההכרח להסדיר את אופן ניהול הפרויקט (באמצעות חוזה עם חברה מנהלת⁵ שנת"ע הייתה לקראת חתימתו - ראו להלן) אך עקב מחלוקות עם נציגי הממשלה הדבר לא יצא לפועל. עוד הוא כתב כי במצב הקיים אי-אפשר יהיה ליצור מחויבויות כלפי חברות חיצוניות ולהמשיך בהליכי המכר הקיימים, וכי יש לפעול מידית לאיחוד מכרי הקרונות, המערכות, התחזוקה וההפעלה, ולהוציאם כמכר משולב. לדבריו, עד מציאת פתרון נדרשת נת"ע להשהות את המכתבים הרלוונטיים שנשלחו עד כה ולהשהות פרסום מכרים נוספים.

במענה למכתבו של הממונה על אג"ת השיב, בסוף ינואר 2015, מנכ"ל משרד התחבורה דאז כי ההחלטה בדבר מתווה המכרים לביצוע הקו האדום התקבלה זה מכבר, על דעת כלל הגורמים ובכלל זה משרד האוצר על אגפיו השונים. לדבריו במהלך החודשים שעברו מאז קידמה נת"ע את המכרים לביצוע הקו האדום גובשו הסכמות עם הרשויות המקומיות ועם משרדי הממשלה האמונים על מתן היתרים, בהתבסס על ההנחה שביצוע הפרויקט יחל בתום הרבעון השני של 2015. עוד כתב מנכ"ל משרד התחבורה דאז כי שינוי דרמטי כמוצע באסטרטגיית המכרים, ירוקן מתוכן את ההסכמות שהושגו ואף יביא לחוסר אומון מוחלט ביכולתה ובנחישותה של הממשלה לממש את הפרויקט. ברמה הבינלאומית יפגע הדבר אנושות במוניטין של נת"ע ושל המיזם כולו, ויביא להגדלת הסיכון לפרויקט ולעיכובים אפשריים בלוחות הזמנים. בסיכום מכתבו כתב מנכ"ל משרד התחבורה דאז כי הוא סבור שכנושאי תפקיד ציבורי בכיר אין להם הזכות להימנע מקבלת החלטות היכן שהדבר נדרש, וכי אין להקל ראש בהשפעות שהיו לשינויים ולעיכובים אלה על לוחות הזמנים של הפרויקט.

בפברואר 2015 התקיימו שתי ישיבות עבודה בראשות שר התחבורה בנושא חברת נת"ע, ובהשתתפות הגורמים האלה: מנכ"ל משרד התחבורה דאז; הממונה על אגף תקציבים שבאוצר; החשבת הכללית דאז; מנכ"ל נת"ע; ובכירים נוספים ממשרדי התחבורה והאוצר. בסיכום הדיון ציין שר התחבורה כי הפרויקט ימשיך, בהיותו נתון בסמכותו, במתכונת הנוכחית.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד האוצר, כי אם היו לו השגות לגבי ניהול הפרויקט, מן הראוי היה להעלותן בוועדת ההיגוי ולפעול ליישובן טרם היציאה למכר, ולא אחרי שהמכר יצא לדרך והתקבלו ההצעות. זאת מאחר שביטול מכר בינלאומי בשלב זה עלול לערער את אמינותם של עורכי המכר ולפגום בנכונותם של מציעים פוטנציאליים להשתתף במכרים מעין אלה בעתיד. נמצא כי המכר אושר על ידי ועדת ההיגוי, הכוללת נציגים גם מאגף התקציבים ומהחשכ"ל. יצוין כי בדיונים שהתקיימו לקראת מכר הקרונות, בוועדת ההיגוי ובדיונים שונים שבין משרדי התחבורה והאוצר נת"ע וחברת הבקרה, לא הועלתה סוגיית ההסדרה של אופן ניהול הפרויקט כתנאי הכרחי לפרסום מכר הקרונות ולא הוצגה כגורם שעלול לסכן את המכר ואת פרויקט הקו האדום כולו.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד האוצר כי ביטול מכרז יקר ומורכב כמו מכרז הקרונות, לאחר פרסומו ואחרי שהוגשו ההצעות, עלול להגדיל את תקציב הפרויקט, לעכב את לוחות הזמנים ולערער את אמינותם של עורכי המכרז. כמו כן יש בכך היבטים משפטיים שעלולים לגרום לעיכובים ממושכים בהתקדמות הפרויקט. לפיכך ביטול מכרז שכבר יצא לדרך צריך להיעשות רק במקרים חריגים במיוחד, אגב התייחסות ראויה לנזקים שייגרמו בעקבות ביטולו.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרדי התחבורה והאוצר כי תהליך קבלת ההחלטות צריך להביא להכרעה ולהתקדמות; אין זה סביר שאחרי שמתקבלת החלטה בוועדת ההיגוי, שהיא הגוף שמוסמך לכך על ידי הממשלה, ולא הגיע מידע חדש ומהותי שלא היה ידוע קודם לכן, עדיין מועלות טענות נוספות הגורמות להימשכות התהליך ולעיכובים בביצוע הפרויקט. בייחוד נכון הדבר במכרזים מורכבים שבהם יש יתרונות וחסרונות לכל חלופה שתיבחר, ויש צורך בקבלת החלטות והכרעת מחלוקות. בתום ההכרעה על כל המעורבים בתהליך לעמוד מאחורי החלטותיהם ולסייע בקידומן.

דוחות ביקורת על הליך מכרז הקרונות

בנושא רכישת הקרונות הגישו החשבת הכללית, גב' מיכל עבאדי-בויאנג'ו (להלן - החשבת הכללית דאז) ומנהל רשות החברות, מר אורי יוגב (להלן - מנהל הרשות), לנת"ע שתי טיוטות של דוחות ביקורת שבדקו את הליכי מכרז הקרונות, כמפורט להלן:

בדיקת רשות החברות

באוקטובר 2015 כתב מנהל הרשות לרו"ח המבקר של נת"ע כי הוא פונה אליו מתוקף סמכותו על פי סעיף 45 לחוק החברות הממשלתיות לבחון את התנהלות נת"ע במכרז הקרונות ואת אופן הביצוע שלו, בין היתר, בהיבטים האלה: תהליכי קבלת ההחלטות ואופן תפקוד הדירקטוריון בקבלת ההחלטות; תהליך בניית המכרז ואופן קביעת תנאי סף ורכיב האיכות; ותהליך הניקוד. יצוין כי נת"ע פנתה ליועץ המשפטי לממשלה וביקשה לדחות את מועד עריכת הביקורת של רשות החברות, מאחר שבמהלכה התנהל הליך ערעור על תוצאות מכרז הקרונות בבית המשפט, שאמור לדון באותן סוגיות שפורטו בכתב מינוי של רו"ח המבקר. לדעת נת"ע קיום הביקורת בד בבד עם הליך הערעור יפגע ביכולתה של נת"ע לנהל את ההליך המשפטי. עמדה זו של נת"ע נדחתה על ידי המשנה ליועץ המשפטי, מר אבי ליכט, אשר לא מצא מקום להתערב בשיקול דעתה של הרשות לקיים ביקורת לפי סעיף 45 לחוק האמור.

בסוף מרץ 2016 הגיש ר"ח המבקר של נת"ע, טיוטת דוח לפי בקשת רשות החברות הממשלתיות (להלן - טיוטת דוח הרשות), לשם קבלת תגובתה של נת"ע. הממצאים לכאורה של טיוטת דוח הרשות התייחסו בעיקר לנושאים האלה: תהליך בחינת עמידת המציעים בתנאי הסף; ניקוד ההצעה הטכנית וההצעה הכספית, ובכלל זה גם קביעת משקל האיכות ומשקל המחיר; מידת מעורבותו של הדירקטוריון במכרז; היעדר אומדן של המכרז; ואופן ההכרזה על הזוכה במכרז.

יצוין כי בעניין תנאי הסף ואופן הניקוד והשינויים של מבחני העזר, בית המשפט המחוזי בתל אביב דחה במאי 2016 את העתירות שהגישו המתמודדים שלא זכו במכרז.⁶ כמו כן, באפריל 2017 דחה בית המשפט העליון בשבתו כבית משפט לערעורים בעניינים מינהליים את הערעור על החלטת בית המשפט המחוזי.⁷

באמצע יוני 2016 הגישה נת"ע למנהל הרשות תגובה שכללה שני חלקים: תגובת דירקטוריון נת"ע; ותגובת הנהלת נת"ע. בתגובתה המפורטת שכללה מאות עמודים חלקה נת"ע על ממצאי טיוטת דוח הרשות וטענה בין היתר כי: (א) הטייטה מלאה בקביעות עובדתיות ומשפטיות שאינן מבוססות; (ב) תנאי הסף ודרך ההוכחה לעמידה בהם נבדקו על ידי חברת הבקרה ואושרו בוועדת ההיגוי, והם מספיקים להוכיח עמידה בתקנים האירופיים; (ג) המשקלים של האיכות (30%) ושל המחיר (70%) נקבעו בוועדת ההיגוי בניגוד לעמדת נת"ע שהציעה שמשקל האיכות יהיה 40%; (ד) הדירקטוריון אינו רשאי להתערב בשיקול דעת ועדת המכרזים, והטענות בדבר מידת מעורבות נמוכה של דירקטוריון נת"ע במכרז הקרונות משוללות כל בסיס עובדתי ומשפטי; (ה) אין חובה חוקית לערוך אומדן, והדבר נתון לשיקול דעתה של ועדת המכרזים, שסברה כי עקב טווח מחירים נרחב שצפוי היה להתקבל מן המציעים הפוטנציאליים היה זה בלתי סביר לערוך אומדן; (ו) ההכרזה על הזוכה נעשתה לאחר קביעת מנכ"ל משרד התחבורה דאז שאין שום מניעה להמשיך את קידום מכרז הקרונות מהמקום שבו הופסק.

הביקורת העלתה כי עד לאחר מועד סיום הביקורת, נובמבר 2017, טרם הגישה הרשות דוח סופי המביא בחשבון את תשובת החברה, על אף התשובה המפורטת שמסרה נת"ע לידי רשות החברות ואף שהרשות לא הסכימה לדחות את מועד הביקורת.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה, בסוף יוני 2017, הסביר מנהל הרשות בין היתר, כי מאז הגשת הטייטה וקבלת תשובת נת"ע חלו התפתחויות שהצריכו בחינה מחדש של הצורך בהוצאת דוח סופי ובהן: פסק הדין שדן בערעור על מכרז הקרונות (ראו לעיל); קיום דיונים בדירקטוריון נת"ע בדבר מידת מעורבות הדירקטוריון במכרזים גדולים בעתיד; וחזר הרשות בדבר הפיקוח והבקרה על פרויקטי תחבורה שמבצעות חברות ממשלתיות. עוד הסביר מנהל הרשות כי ההחלטה על הוצאת דוח סופי מתקבלת מתוך שיקול דעת בהתחשב בהשגת

6 (עת"ם 26020-03-16; עת"ם 26020-03-16).

7 (עע"ם 4607/16; עע"ם 4609/16).



השלמת הביקורת
עשויה הייתה להביא
לכך שרשות החברות,
משרד התחבורה,
משרד האוצר ונת"ע
ידונו בממצאים
הסופיים והעדכניים,
ויפיקו את הלקחים
המתאימים

תכלית הביקורת, עלויות כספיות ושיקולי זמן של הגוף המבוקר, אך הבהיר כי הרשות רואה בהוצאת דוח סופי את "דרך המלך" ותפעל להוצאתו בהתאם לנסיבות.

6. משרד מבקר המדינה מעיר כי הכנת דוח ביקורת בלי להשלימו לכדי דוח סופי מורידה לטמיון את המשאבים שהושקעו בהכנתו. השלמת הביקורת עשויה הייתה להביא לכך שרשות החברות, משרד התחבורה, משרד האוצר ונת"ע ידונו בממצאים הסופיים ועדכניים, ככל שיהיו כאלו, ויפיקו את הלקחים המתאימים.

בדיקת החשכ"ל

כאמור, בפברואר 2015 התקיימו שתי ישיבות עבודה בראשות שר התחבורה, בנושא חברת נת"ע. מסיכום הדיון של ישיבת העבודה עולה כי שר התחבורה ציין שיש גורמים באוצר המנסים לקשור את שמו לגורמים המתמודדים במכרז הקרונות, אך כשר אין לו נגיעה ומעורבות במכרזים. השר ציין כי הוא דורש שבדיקת כל הנושאים תתבצע באופן שלא יעכב את התהליכים ושיש לפקח בלי לעצור את הפרויקט. בסיכום הדיון של ישיבת העבודה ציין שר התחבורה כי הוא מבקש שהחשבת הכללית דאז תבדוק את תקינות ההליכים של מכרז הקרונות. בישיבה האמורה הודיעה החשבת הכללית דאז כי על פי הנחיית שר התחבורה ייבדקו גם תנאי הסף למכרז הקרונות, ועד שתהיה מסקנה היא מבקשת מנת"ע שלא יוכרז הזוכה, כלומר להקפיא הלכה למעשה את מכרז הקרונות. יצוין כי במועד קבלת ההחלטה על בדיקת החשבת הכללית דאז, היה מכרז הקרונות בשלב שלאחר בדיקת העמידה בתנאי הסף ובדיקת האיכות, ולאחר פתיחת המעטפות הכספיות, שהוא השלב האחרון של הליך המכרז ולקראת ההכרזה על הזוכה.

הביקורת העלתה כי אף שנת"ע הייתה לקראת סיום הליך המכרז ולקראת ההכרזה על הזוכה במכרז, לא נקבע לוח זמנים למועד סיום הבדיקה של החשבת הכללית. לפיכך נגרם עיכוב של כתשעה חודשים נוספים בהליך המכרז ובהכרזה על הזוכה בו.

באוגוסט 2015 הגיש לחשבת הכללית דאז צוות הבדיקה מטעמה טיוטת דוח בנושא מכרז הקרונות. בטיטוט הדוח ציין צוות הבדיקה כי הוא התבקש לבדוק, בין היתר, את הליכי המכרז, את תנאי הסף ואת השינויים שחלו בהם.

באוקטובר 2015 העבירה החשבת הכללית דאז ליו"ר דירקטוריון נת"ע את טיוטת דוח צוות הבדיקה; במכתב הלוואי ליו"ר דירקטוריון היא ציינה שנעזרה ביועצים לבדיקת השתלשלות המכרז מאז שנת 2012 ועד היום, וכי עבודת צוות הבדיקה התמקדה בהליך המכרז, לרבות: פרוטוקולים; מכתבים והבהרות במסגרת ההליך; ותהליכי קבלת החלטות טרום פרסום המכרז. עוד ציינה

החשבת הכללית דאז כי הבדיקה לא נשאה אופי חקירתי אלא התבססה על מסמכים שהתקבלו מהחברה ועל פגישות עם גורמים רלוונטיים.

במכתבה האמור כתבה החשבת הכללית דאז כי צוות הבדיקה ציין בטיוטת הדוח "כי הליך הניקוד בכללותו היה לא נכון ולא סביר", וכן כי צוות הבדיקה סבר "כי בתהליך המכריז נלקח סיכון מעל לסביר, וכן שההליך בכללותו היה לא נכון, שגוי ובעייתי". כאמור, בית המשפט דחה טענות אלה וקיבל את עמדת נת"ע בנוגע לשיטת הניקוד (ראו לעיל). נוסף על כך כתבה החשבת הכללית כי היא מעבירה לו את "טיוטת הדוח להתייחסות, בדגש על התייחסות ספציפית לשתי נקודות": (א) תנאי הסף בנוגע לניסיון בייצור קרונות (ב) תהליך הניקוד בכללותו והשינוי בניקוד כמפורט במכתבה. יצוין כי מלבד שני נושאים אלה הצביעה טיוטת צוות הבדיקה על ליקויים לכאורה בנושאים נוספים.

באוקטובר 2015 השיב יו"ר דירקטוריון נת"ע למכתבה של החשבת הכללית דאז בהתייחסו לשני הנושאים שלגביהם ביקשה התייחסות מיוחדת: תנאי הסף ותהליך הניקוד. בנוגע לתנאי הסף השיב יו"ר הדירקטוריון כי התנאים הללו נועדו להגדיל את התחרות במכרז במטרה להזיל את מחירי הקרונות ותחזוקתם, וכי הם מבטאים מדיניות שגיבשו כל הנוגעים בדבר, ובכללם ועדת המכרזים וחברת הבקרה, בדיונים משותפים של נציגי משרדי האוצר התחבורה ונת"ע, וועדת ההיגוי, אשר בספטמבר 2012 אישרה אותם. יו"ר דירקטוריון נת"ע ציין כי התמקדות בניסיון בלבד אינה נכונה, וכי תנאי הסף שדרש ניסיון קודם בייצור 30 קרונות נועד לבחון כושר ייצור, ואילו את איכות הייצור בחנה נת"ע באמצעים אחרים, ובהם: עמידה בתקינה אירופית ואבטחת איכות וניסיון בהתקנת מערכות נסיעה אוטומטיות. העמדה בכל אלה ובתנאי הסף בדבר איתנות פיננסית הבטיחה את המדיניות שנקבעה.

בנוגע לתהליך הניקוד השיב יו"ר דירקטוריון נת"ע כי במסגרת הליך המכרז נקבעו אמות מידה ומשקלים למחיר ולאיכות, ונקבעו מבחני משנה לבחינה איכותית של ההצעות, וכל אלה נכללו במסמכי המכרז. היו"ר ציין כי במסגרת הליך המכרז קבעה נת"ע תבחיני משנה או מבחני עזר, שאותם בחרה שלא לפרסם, וכי השינויים שנעשו היו רק בהם ולא באמות המידה שפורסמו. השינויים נבעו מכך שהיו נושאים מעטים שהגדרתם לא תאמה את דרישות המכרז, ובמקרים אלה אי-אפשר היה לבחון באופן יעיל את נושאי ההצעה הטכנית. לפיכך תוקנו מבחני העזר באופן שאינו פוגע בעקרון השוויון והתחרות ההוגנת במכרז.

משרד מבקר המדינה מעיר לנת"ע כי עקב היקפם הכספי הנרחב של מכרזים אלה ועקב רגישותם הרבה, עליה להימנע ככל האפשר מביצוע שינויים מסוג זה במכרזים עתידיים. ביצוע שינויים כאלה במכרזים עתידיים, גם אם הם עולים בקנה אחד עם דיני מכרזים ונעשים מסיבות מוצדקות ומקצועיות, עלולים להתפרש כצעדים שמטרתם להשפיע על תוצאות המכרז ועל קביעת הזוכה.

בתשובתו לחשבת הכללית דאז צירף יו"ר דירקטוריון נת"ע את התייחסותו לדוח צוות הבדיקה, של מר משה אמסלם, מנהל אגף בכיר רכבות במשרד התחבורה (להלן - מנהל אגף רכבות). בהתייחסותו חלק מנהל אגף רכבות על עיקרי דוח צוות הבדיקה והדגיש כי הוא לא מצא פגם מהותי בהליך המכרז שנערך לדעתו בצורה סבירה.

הביקורת העלתה כי טיטוט דוח צוות הבדיקה של החשבת הכללית דאז נמסרה אמנם ליו"ר דירקטוריון נת"ע, אך לא נמסרה לנת"ע רשמית, וכי החברה לא התבקשה להתייחס בפירוט לכל הערות הביקורת והמסקנות הכלולות בה. עוד העלתה הביקורת כי גם טיטוט דוח צוות הבדיקה של החשבת הכללית דאז לא הושלמה לכדי דוח סופי, וכי עד מועד סיום הביקורת נותרה בגדר טיטוט בלבד.

משרד מבקר המדינה מעיר כי הכנת טיטוט דוחות ביקורת או בדיקה, כפי שנעשו ביחמת רשות החברות הממשלתיות וביחמת החשבת הכללית דאז, כרוכה בהשקעת משאבים הן מצד הגורם המבקר והן מצד הגורם המבוקר. אי-השלמת הליך הביקורת או הבדיקה, בין שיכלול ממצאי ביקורת ובין שיקבע שלא נמצאו ליקויים, ובכלל זאת אי-גיבוש דוח סופי המביא בחשבון את תגובותיהם, הסבריהם ושיקוליהם של הנוגעים בדבר - אינם משרתים את מטרת הביקורת.

המחלוקת בין נת"ע לחשכ"ל

1. ב-11.11.15 כתב שר התחבורה לחשבת הכללית דאז, כי בהמשך לסיכום מאמצע פברואר 2015 בדק צוות מטעמה את מכרז הקרונות. לדבריו, בפגישה שקיים עמה בחודש קודם הבהירה לו החשבת הכללית דאז שהצוות הבודק לא העלה ממצאים שיש בהם כדי למנוע את השלמת הליך המכרז. לפיכך לאור הליך הבדיקה המדוקדק שקיימה ולנוכח העובדה שחלפו תשעה חודשים מתחילת הבדיקה, הוא מבקש ממנה להודיע שהסתיימו הבדיקות, וכי אפשר להשלים את הליך המכרז לרכישת קרונות הקו האדום.

ב-25.11.15 פנה מנכ"ל משרד התחבורה דאז אל מנכ"ל נת"ע וציין כי משלא מצא צוות הבדיקה שום עדויות לפגיעה בטוהר המידות או בנושאים אחרים המחייבים התערבות, פניית שר התחבורה לחשבת הכללית דאז מיצתה את עצמה, ועל נת"ע לפעול בהתאם לסמכותה ולהשלים את הליך המכרז מן השלב שבו הופסק.

ב-26.11.15, יום אחד בלבד לאחר קבלת הנחיית מנכ"ל משרד התחבורה דאז, הכריזה נת"ע, על החברה הזוכה במכרז הקרונות.



נוכח חילוקי הדעות
החריפים בין מנכ"ל
משרד התחבורה דאז
לבין החשבת הכללית
דאז, בכל הנוגע
לתפקודה של נת"ע,
ראוי היה שמשרד
התחבורה, משרד
האוצר ונת"ע יקיימו
דיון מקיף בסוגיות
הנוגעות ליכולתה של
נת"ע לעמוד
במשימותיה בהווה
ובעתיד

בתחילת דצמבר 2015 כתבה החשבת הכללית דאז למנכ"ל משרד התחבורה דאז את התייחסותה למכרז הקרונות, וציינה כי אחרי שבחנה את הדברים היא לא מצאה עדות לשיקולים זרים בקביעת ההחלטות, אך ממצאי הבדיקה מעידים על ליקויים בתהליכי הניהול וקבלת ההחלטות בחברת נת"ע, המתבטאים בהתנהלות ועדת המכרזים הנסמכת על יועצים חיצוניים בהיקף נרחב. לדבריה לאחרונה נחלש הפיקוח על החברה והתערער מעמד חברת הבקרה. עובדה זו מתבטאת, בין השאר, בהפחתה ניכרת במספר הדיונים השוטפים הנערכים עם חברת הבקרה. היא הוסיפה כי דיון שנקבע לסוף נובמבר בהשתתפות מנכ"ל משרד התחבורה נדחה עקב ביטול הגעתו, וכי הוראתו לנת"ע להמשיך בהליך המכרז הייתה מפתיעה והתקבלה בלי להיוועץ עמה. עוד ציינה החשבת הכללית דאז כי ההכרזה על הזוכה בטרם התקיים דיון נרחב בין גורמי הממשלה והצבת עובדה מוגמרת בלא יכולת פעולה - מנוגדות למקובל בהתנהלות פנים-ממשלתית. לסיכום היא כתבה כי "ניהול החברה לוקה בחסר בלשון המעטה", וכי להערכתה נת"ע "לא תוכל להביא להשלמתו של פרויקט הקו האדום ולקדם את מערכת הסעת המונים במטרופולין תל-אביב בלוחות הזמנים ובמסגרת התקציב".

בתשובתו לחשבת הכללית דאז מאמצע דצמבר 2015 כתב מנכ"ל משרד התחבורה דאז כי הוא מבקש להבהיר שקיבל החלטה נכונה, וכי אין שום צורך בדיונים נוספים. לדבריו, משרד התחבורה יחד עם הדירקטוריון של נת"ע מחויבים לפקח על פעילות הנהלת נת"ע ולבקר את עבודתה, ואכן לאחרונה הופיע בישיבת הדירקטוריון והדגיש בפני חבריו את החשיבות ואת הצורך במעקב ובבקרה הדוקים. עוד ציין מנכ"ל משרד התחבורה דאז במכתבו כי מהיכרותו הקרובה את יישום תכניות העבודה הוא דווקא סבור כי החברה תוכל להשלים את פרויקט הקו האדום, ולקדם את תכנון מערכת הסעת המונים במטרופולין תל אביב בלוחות הזמנים ובמסגרת התקציב שנקבעו.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה ולאגף החשב הכללי כי נוכח חילוקי הדעות החריפים בין מנכ"ל משרד התחבורה דאז לבין החשבת הכללית דאז, בכל הנוגע לתפקודה ולאופן ניהולה של נת"ע, ובכל הנוגע ליכולתה או לאי-יכולתה של נת"ע להביא להשלמתו של פרויקט הקו האדום ולקדם את מערכת הסעת המונים, בלוחות הזמנים ובמסגרת התקציב, ראוי היה שמשרד התחבורה, משרד האוצר ונת"ע יקיימו דיון מקיף בכל הסוגיות המתייחסות לתפקודה של נת"ע, לניהולה וליכולתה לעמוד במשימותיה, בהווה ובעתיד.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה ולחשכ"ל כי השתלשלות העניינים המתוארת לעיל אינה נאותה, וכי ההתנהלות בין משרד התחבורה לבין משרד האוצר והחשבת הכללית דאז אינה מתיישבת עם כללי מינהל תקינים, ואף עלולה לפגוע בקידום פרויקט הרכבת הקלה.

2. כאמור, באוגוסט 2016 החליטה הממשלה להטיל על נת"ע את הקמת הקווים הסגול והירוק.

בתשובת החשכ"ל למשרד מבקר המדינה הוסבר כי החלטת הממשלה מאוגוסט 2016 "התקבלה בניגוד מוחלט לעמדת אגף החשב הכללי והחשבת הכללית דאז, וללא השלמת דיון פנימי ראוי בין גורמי הממשלה בסוגיה מהותית זו". מתשובת החשכ"ל עולה כי אגף החשב הכללי והחשבת הכללית דאז חלקו עקרונית על אופן מימוש הפרויקטים מסוג זה באמצעות חברות ממשלתיות, ועל ביזור סמכויות בין משרדי הממשלה וזרועות הביצוע. כמו כן במכתבה מיולי 2016 לממונה על אג"ת, הביעה החשבת הכללית דאז את התנגדותה להצעת המחליטים שהובאה לממשלה המטילה על נת"ע את הקמת הקווים הסגול והירוק, מאחר ולדעתה יש בעיתיות בניהול ובממשל התאגידי של חברות התשתית הממשלתיות, וכן ברמת האכיפת והביצוע שלהם.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה לאגף התקציבים ולחשכ"ל, כי מן הראוי שהחלטה כה מכרעת בחשיבותה, שעלותה התקציבית כה גבוהה, תובא להחלטת ממשלה רק אחרי דיון פנימי בדרג המקצועי, שבו יידונו הסוגיות במחלוקת, ובכלל זה הסוגיות המתייחסות לתפקודה של נת"ע, ניהולה וליכולתה לעמוד במשימותיה, כפי שעולה מעמדתה של החשבת הכללית דאז. מן הראוי שרק לאחר הדיון ורק אחרי שייקבעו כללי עבודה ברורים ומוסכמים המתייחסים, בין היתר, לתהליכי קבלת ההחלטות במהלך ביצוע הפרויקטים - תגובש האסטרטגיה המיטבית לביצוע הפרויקטים, ויושגו הסכמות בין משרדי התחבורה והאוצר לבין החברה בנושאים אלה.

במכתב מתחילת מרץ 2016, ששלח מנכ"ל נת"ע לחשבת הכללית דאז, הוא כתב כי ההחלטות בעניין מכרז הקרונות התקבלו בוועדת ההיגוי שבה משתתפים נציגי החשכ"ל ולא אחת עמדתם מתקבלת אף בניגוד לעמדת נציגי משרד התחבורה או נת"ע. לדבריו אין זה מתקבל על הדעת כי הסמכות תהיה כולה או חלקה בידי אגף החשב הכללי, אך האחריות כולה תוטל על נת"ע, דבר שיש בו פוטנציאל לפגיעה חמורה ביכולת לקדם את הפרויקט באופן תקין עד כדי שיתוקו. במכתבו ציין מנכ"ל נת"ע, בין היתר, שלושה מקרים מתוך רבים לדבריו, שבהם עיכב אגף החשב הכללי הליכי התקשרות לא מכוח סמכות אלא בדרך של הימנעות מלאשר התחייבות תקציבית, אף שההליכים נעשו בידיעתם וקיבלו את אישור ועדת ההיגוי. עוד ציין המנכ"ל כי נת"ע והוא כמנכ"ל מכבדים כל תהליך של בקרה ופיקוח, אך משכי הזמן הארוכים שארכו הבדיקות וההמתנה להחלטות אגף החשב הכללי, פוגעים ביכולתה של נת"ע לעמוד בלוחות הזמנים.


 חילופי הדברים בין
 החשכ"ל ומנכ"ל
 נת"ע, העומדים
 בראשי הגופים
 המופקדים על אחד
 הפרויקטים המורכבים
 והחיוניים ביותר
 הקיימים כיום, מעידים
 על מערכת יחסים לא
 תקינה בין משרד
 ממשלתי לחברה
 ממשלתית, אשר
 טומנת בחובה סיכון
 של ממש להצלחת
 הפרויקט

באמצע מרץ 2016 השיב סגן בכיר של החשבת הכללית דאז למנכ"ל נת"ע וציין כי בדוחות שנעשו על נת"ע⁸ נמצאו ליקויים בהתנהלות החברה. לדבריו, כפי שעולה ממכתב החשבת הכללית דאז, מעידים הממצאים על ליקויים בתהליכי ניהול ובתהליכי קבלת ההחלטות בחברה, הנשענים על יועצים חיצוניים בהיקף נרחב, בעבודת ועדת המכרזים. בכל הנוגע למכרז הקרונות הוא ציין כי מלכתחילה הוקדמו לוחות הזמנים בעקבות לחץ מצד נת"ע ומצד משרד התחבורה להציג תחושת התקדמות בפרויקט, והעיכוב מנע הגעה מוקדמת של הקרונות וצבירת בלאי ופחת ונזק כלכלי. עוד כתב הסגן הבכיר של החשבת הכללית דאז כי חברת נת"ע מתנהלת בחוסר שקיפות חמור כלפי חברת הבקרה, המתבטא בהעברת חומרי מידע דלים ולא מספקים, בהימנעות מתיאום סיורים באתרי העבודות בניגוד להנחיות נציגי הממשלה ובייחוד בהסתרת מידע מתוך דוחות הביצוע השוטפים. לדבריו, חוסר השקיפות מעלה תהיות בדבר הסיבות להסתרת מידע.

עד אוגוסט 2016 נמשכו חילופי דברים קשים בין מנכ"ל נת"ע לבין הסגן הבכיר, כששני הצדדים סותרים זה את עמדתו של זה, מטיחים טענות הדדיות בדבר ליקויים ותקלות ומשמיעים שוב האשמות שכבר הועלו. חילופי האשמות נגעו, בין השאר, בהתנהלות הצדדים וביכולתה של נת"ע לעמוד בתקציב ובלוחות הזמנים שנקבעו.

משרד מבקר המדינה מעיר לחשכ"ל, למשרד התחבורה ולנת"ע כי חילופי דברים אלה מעידים על מערכת יחסים עכורה ועל התנהלות חמורה ולא תקינה, בין משרד ממשלתי לבין חברה ממשלתית, המופקדים על אחד הפרויקטים המורכבים והחיוניים ביותר הקיימים כיום. התנהלות זו טומנת בחובה סיכון ממשי לפרויקט.

3. בפברואר 2015 התקיימה בלשכת שר התחבורה ישיבת עבודה בראשותו של שר התחבורה בנושא חברת נת"ע, ובהשתתפות מנכ"ל משרד התחבורה דאז, החשבת הכללית דאז, ראש אגף התקציבים ובכירים נוספים. באותה הישיבה אמרה החשבת הכללית כי "לא אשלח יותר נציגים מטעמי לדיונים כי משכתבים את ההחלטות".

בדצמבר 2015 כתבה רמת תחבורה ופרויקטים בחשכ"ל (להלן - רמת תחבורה ופרויקטים) למנכ"ל משרד התחבורה דאז וליו"ר ועדת ההיגוי בנושא "הבהרות בהמשך לפרוטוקול דיון ועדת ההיגוי של רק"ל ת"א מיום 6.12.15". במכתבה ציינה, בין היתר, כי בניגוד לנכתב בפרוטוקול ועדת ההיגוי, לא ביטלו נציגי החשכ"ל בוועדה את הגעתם ברגע האחרון, מאחר שהזימון לדיון נשלח בהתראה קצרה, ועל כן לא אישרו הגעה לדיון. בנושא מכרז הקרונות ציינה הרכזת כי דברי מנכ"ל משרד התחבורה דאז כפי שהם

8 כאמור לעיל, טיוטת דוח הרשות לא הושלמה לכדי דוח סופי על אף תשובה מפורטת שמסרה נת"ע לידי רשות החברות; טיוטת דוח צוות הבדיקה מטעם החשבת הכללית דאז, שאף הוא לא הושלם לכדי דוח סופי, לא נמסרה רשמית לנת"ע, וממילא היא לא התבקשה להתייחס בפרוט להערות והמסקנות הכלולות בה.

מפורטים בפרוטוקול אינם מדויקים כלל וכלל, ולכן ביקשה להעמידם על דיוקם כמפורט במכתבה.

עוד היא ציינה במכתבה כי בניגוד לאופן העבודה שהונהג בעבר בין נציגי הממשלה, לאחרונה, וגם בדיון זה, לא נשלח מראש סדר היום של הישיבה. בסיום מכתבה ציינה רכזת תחבורה ופרויקטים כי סיכום הדיון אינו על דעת אגף החשכ"ל, וכי היא מבקשת לתאם מראש את סדרי היום של ישיבות ועדת ההיגוי, וכן להעביר את חומרי הדיון בזמן הולם שיאפשר היערכות מתאימה.

למרות טענות אלה, ואף שחלפה יותר משנה ממכתב זה התברר שיש עדיין תקלות בסדרי הניהול והדיון בוועדת ההיגוי. בדוא"ל ששלחה באמצע פברואר 2017 רכזת תחבורה ופרויקטים למנכ"לית משרד התחבורה היא ציינה כי סיכום הדיון של ועדת ההיגוי שהתקיים בסוף ינואר 2017 אינו על דעת החשכ"ל, וכי התייחסותם המפורטת לפרוטוקול, שנשלחה לאחר קבלת הטייטה, לא נענתה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי נוסחי פרוטוקולים של ועדת ההיגוי, שאינם משקפים את תוכן הדיון ושאינם כוללים את עמדות כל חברי ועדת ההיגוי, נוגדים את כללי המינהל התקין. על מנכ"לית משרד התחבורה, המכהנת כיו"ר ועדת ההיגוי, לבחון את הטענות שהועלו בהקשר זה.

בתשובת משרד התחבורה מיוני 2017 למשרד מבקר המדינה נכתב, כי בעקבות הטענה שלא כל ההערות באות לידי ביטוי בסיכום הדיון מינואר 2017, נאמר במפורש לנציג החשכ"ל שהוא יכול להעלות את הסתייגויותיו בדיון הבא. בכל מקרה עמדת משרד התחבורה היא שסיכום דיון זה, כמו סיכומים אחרים, משקף נאמנה את עיקרי הדברים.

נוכח חשיבות ועדת ההיגוי בתהליכי קבלת ההחלטות הקשורות לקידום הרכבת הקלה והבקרה על נת"ע, כמי שמופקדת על ביצוע הפרויקט, ונוכח המשמעויות הכספיות כבדות המשקל שיש להחלטותיה, על מנכ"לית משרד התחבורה, המכהנת כיו"ר ועדת ההיגוי, לפעול לתיקון התנהלותה של ועדת ההיגוי בכל הנוגע לסדרי הדיון ולשקיפות דיוניה, ולהקפיד שהפרוטוקולים ישקפו את דיוני הוועדה, כך שיהיו על דעת כל חברי ועדת ההיגוי ובכלל זה נציגי החשכ"ל. כמו כן עליה להקפיד שחברי הוועדה יקבלו את חומרי הרקע של הישיבות מבעוד מועד, כך שיוכלו להיערך בהתאם.



בהחלטת הממשלה מדצמבר 2010 נקבע כי ועדת ההיגוי תוביל את הפרויקט ותהיה אחראית לקבלת ההחלטות המהותיות בפרויקט. במהלך הביקורת נמצאו מקרים שבהם התנגדו חברים בוועדת ההיגוי להחלטות סופיות של הוועדה שהתקבלו והסתייגו מהן. לפיכך נגרמו עיכובים בהתקדמות הפרויקט, ונוצר ריב סמכויות שאינו מועיל להתנהלות נאותה בפרויקט כה חשוב וחיוני לציבור.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרדי התחבורה והאוצר, בשיתוף נת"ע, כי עליהם להסדיר בהקדם האפשרי באופן מחייב את מכלול מערכת היחסים ואת יחסי הגומלין בין הגופים השונים הקשורים בהקמת המת"ע, ולפעול בהתאם להחלטת הממשלה וועדת ההיגוי. אם לא יעלה בידהם להגיע לידי הסכמה על סדרי העבודה והסמכויות, עליהם להביא נושא זה להכרעת השרים והממשלה, ובכלל זה: סמכויות משרדי התחבורה והאוצר, ועדת ההיגוי ונת"ע; הליכי קבלת ההחלטות, כולל הסמכות לעכב או לעצור תקציבים והליכים שאושרו לביצוע; ושיתוף הפעולה של נת"ע עם חברת הבקרה. זאת, כדי למנוע פגיעה בהתקדמותו של פרויקט הקו האדום, בייחוד נוכח החלטת הממשלה מאוגוסט 2016, שהטילה על נת"ע להקים את הקו הירוק ואת הקו הסגול.

מכרז המערכות

1. מכרז המערכות (System Depo At Grade - SDAG), הוא מכרז לתכנון, לאספקה, להקמה, להתקנה, לאינטגרציה, לבדיקות ולהרצה של המערכות הרכבתיות, הדיפו והמקטעים הקרקעיים של פרויקט הקו האדום. ביוני 2012 פרסמה החברה הליך מיון מוקדם (PQ), שבו נקבעו תנאים לבחינת עמידת המציעים באמות מידה מקצועיות ופיננסיות. למיון המוקדם נענו ארבעה מציעים בינלאומיים שהתארגנו בשיתוף חברות ישראליות, ובדצמבר 2013 הודיעה נת"ע שכל המציעים עומדים בתנאים וכשירים להגיש הצעות למכרז.

בפברואר 2016 הזמינה נת"ע את כל המציעים שנמצאו כשירים בשלב המיון המוקדם להשתתף במכרז המערכות - לתכנון ולהקמה של כלל המערכות הרכבתיות של הקו האדום. המכרז לביצוע הפרויקט היה במתכונת של תכנון-ביצוע⁹, וכלל: תכנון, רכישה והתקנה של המערכות הרכבתיות; עבודות הנדסה בתוואי העילי של הרכבת הקלה; התקנת המסילות; התקנת מערכות בדיפו; אספקה והתקנה של ציוד אלקטרו-מכני במנהרות; מתן שירותי תחזוקה למשך עשר שנים.

המציעים נדרשו להגיש את הצעותיהם בארבע מעטפות: מעטפה מס' 1 תכלול מידע כללי והצהרות שונות; מעטפה מס' 2 תכלול את ההצעה



ממועד פרסום שלב
המיון המוקדם ביוני
2012 ועד מועד
פרסום המכרז
בפברואר 2016 חלפו
ארבע שנים בקירוב.
מדובר בפרק זמן
ארוך מאוד, שבמהלכו
יכולים לחול שינויים
בפרויקט או בקרב
החברות שמוינן,
המחייבים את עדכון
המכרז

הטכנית שתנוקד בציון איכות; מעטפה מס' 3 תכלול את ההצעה הכספית; ומעטפה מס' 4 תכלול התחייבות והצעה לשיתוף פעולה תעשייתי (רכש גומלין).

במסמכי המכרז נקבע כי הצעות שיעמדו בתנאי הסף ינוקדו בניקוד איכות, ונקבעו הקריטריונים ומשקולותיהם שלפיהם הן ינוקדו. הצעה שתקבל ציון איכות הנמוך מ-60% תיפסל. לאחר קביעת ציון האיכות תיפתח המעטפה של הצעת המחיר, ויחושב הציון הסופי של ההצעה כממוצע של ציון האיכות ושל ציון המחיר (50% לאיכות ו-50% למחיר). במהלך תקופת המכרז, בעקבות בקשה להבהרות מצד נת"ע למציעים ומן המציעים לנת"ע, העבירה נת"ע למציעים כ-20 מכתבי הבהרות למכרז וכן כ-14 תיקונים למסמכי המכרז.

משרד מבקר המדינה מציין כי ממועד פרסום שלב המיון המוקדם, ביוני 2012 ועד מועד פרסום המכרז בפברואר 2016, חלפו ארבע שנים בקירוב. מדובר במשך זמן ארוך מאוד, שבמהלכו יכולים לחול שינויים בפרויקט או בקרב החברות שמוינן, המחייבים את עדכון המכרז, בייחוד כאשר מעורבים בהליך מציעים בינלאומיים שהתארגנו במיוחד למטרה זו.

החלטה שמקבלת חברה זרה להתמודד במכרז בישראל היא החלטה אסטרטגית המחייבת היערכות והתארגנות, וכן השקעת משאבי ניהול, זמן וכסף. לפיכך מכרז המתמשך על פני כמה שנים יוצר חוסר אמון ומפחית את מספר החברות שירצו להשתתף בו או במכרזים דומים בעתיד. התנהלות כזו עלולה להשפיע בשלילה על חברות אחרות השוקלות להשתתף בפרויקט תשתית בישראל, לאו דווקא בתחום התחבורה.

נת"ע הסבירה למשרד מבקר המדינה בתשובתה ממאי 2017 כי התמשכות הליכי המכרז נבעה מסיבות שונות, ובהן: עיכובים תקציביים, ובדיקת החשבת הכללית דאז את מכרז הקרונות, שעכבה את קבלת אישור הממשלה לפרסום מכרז המערכות. עוד הסבירה נת"ע בתשובתה שהנהלתה החדשה, שהחלה את עבודתה בשנת 2014, פעלה ופועלת ככל האפשר לקיצור הליכי המכרזים שהיא מפרסמת. ואכן, לוחות הזמנים של המכרזים שניהלה נת"ע מאז מלמדים כי נת"ע שיפרה את אופן ניהול מכרזיה, לרבות מכרזים מורכבים בהיקפים אדירים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על נת"ע, משרדי התחבורה והאוצר ועל ועדת ההיגוי לפעול למען שיפור לוחות הזמנים של הליכי המכרז, באופן שלא ייפגעו הבקרה והפיקוח, אך יביאו לקיצור משך הזמן הלא סביר של הליכי המכרזים.

2. באוגוסט 2016 הוגשו שתי הצעות במכרז. באמצע נובמבר, לאחר קביעת ציון האיכות של שתי ההצעות ואישורן על ידי ועדת המכרזים, נפתחו

המעטפות עם ההצעות הכספיות, והתברר כי הצעה אחת עמדה על 4.4 מיליארד ש"ח והצעה שנייה על 6.2 מיליארד ש"ח. בתקציב הקו האדום, שנערך על ידי נת"ע ונבדק על ידי חברת הבקרה ואושר בוועדת ההיגוי, היתה ההערכה התקציבית של מרכיב המערכות שנכלל במכרז כ-2.1 מיליארד ש"ח.

בעקבות הפער הכספי הניכר בין ההערכה התקציבית לבין הצעות המחיר שהתקבלו במכרז ביצעה נת"ע, באמצעות החברה המנהלת עבודה את פרויקט הקו האדום, ניתוח והערכה מחדש של ההערכה התקציבית של פרויקט המערכות, והוא עודכן ל-2.5 מיליארד (גידול של כ-400 מיליון ש"ח), זאת עקב תוספות תכולה לעבודות שלא נכללו בהערכת התקציבית המקורית של הפרויקט. על בסיס ההערכה המחודשת נערכה השוואה בין עלויות רכיבי הפרויקט של ההערכה התקציבית לבין ההצעות.

מן ההשוואה עולה כי יש הפרשים כספיים ניכרים בין ההצעות לבין ההערכה התקציבית של נת"ע ברוב רכיבי העבודות והמערכות של הפרויקט, המגיעים לעשרות ואף למאות אחוזים. כאמור, האישור התקציבי הראשוני לפרויקט זה התבסס על הערכה תקציבית של כ-2.1 מיליארד ש"ח, וחריגה כה גדולה מן התקציב מחייבת את קבלת אישור הממשלה, כפי שמתחייב מחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985. ואולם, עקב ביטול המכרז על ידי נת"ע (ראו להלן) לא נדרש אישור הממשלה בעניין זה.

עקב הצעות מחיר החורגות במידה ניכרת מההערכה התקציבית פנתה נת"ע בתחילת דצמבר 2016 בהתאם להחלטת ועדת המכרזים, לכל אחד משני המציעים בבקשה לקבל הבהרות בכתב על הצעתם הכספית, וכל אחד מהם זומן גם לפגישה פרטנית באותו העניין.

מדיון שהתקיים בתחילת ינואר 2017 בוועדת המכרזים עולה כי על פי חוות דעת משפטית ולפי ניתוח של הצוות המקצועי שבחן את ההצעות ואת מכתבי ההבהרה ואף נפגש עם נציגי המציעים, לא נמצאו תנאים או סיכונים המצדיקים פערים כה ניכרים במחירים לעומת ההערכה התקציבית של נת"ע, וכי אין בטענות שהעלו המציעים כדי לבסס את עמדתם כי הצעותיהם משקפות מחירי שוק הוגנים. בסיכום הדיון הוחלט לקיים שימוע למציע שהצעת המחיר שלו הייתה הנמוכה יותר. באמצע ינואר 2017 התקיים הליך שימוע, ואחריו התקבלה גם התייחסות המציע בכתב לתמחור שנכלל בהצעתו.

לאחר השימוע וקבלת התייחסות בכתב, החליטה ועדת המכרזים בישיבתה בינואר 2017 לבטל את מכרז המערכות, עקב פערים ניכרים בין ההצעות הכספיות לבין ההערכה התקציבית של נת"ע, שלא הוסברו באופן מספק ומפורט על ידי המציעים, לרבות בהליך השימוע¹⁰.

3. בעקבות קבלת הצעות המחיר החורגות מההערכה התקציבית של נת"ע, ועל רקע הדיונים שהתקיימו בוועדת המכרזים ושיחות ההבהרה עם המציעים, בחנה נת"ע חלופות למכרז המערכות. בדיון שהתקיים בפברואר

10 המציע שנערך לו שימוע עתר לבית המשפט נגד ביטול המכרז, אולם בהמשך משך את עתירתו.

2017 בדירקטוריון נת"ע בנושא מכרז המערכות, הציגו מנכ"ל נת"ע והמשנה למנכ"ל נת"ע שתי חלופות:

- א. פרסום מחדש של המכרז המקורי
- ב. שינוי אסטרטגיית הרכש על ידי פיצול תכולת המכרז לארבע "חבילות", כשלכל חבילה יתבצע מכרז נפרד:
 - (1) עבודות הנדסה במקטע העילי
 - (2) איתות ומערכות בקרה
 - (3) מערכות - חשמול, מסילות ודיפו
 - (4) מערכות תקשורת

בדיון הוצגו היתרונות והחסרונות של כל חלופה, וצוין כי הסיכון לדחיית לוחות הזמנים נובע משני רכיבים: ביצוע עבודות הנדסה במקטע העילי; והממשק בין מערכות האיתות ותקשורת רדיו לבין הקרונות. להלן היתרונות והחסרונות כפי שהוצגו בדירקטוריון לכל אחת מהחלופות:

חלופה ראשונה - פרסום מחדש של המכרז המקורי: יתרונות - ניתן לפרסם מכרז בתוך זמן קצר; לקבלן אחריות כוללת לאינטגרציה. חסרונות - הליך המכרז הוא ארוך ומורכב; מורכבות גבוהה עקב חיבור תחומי פעולה שונים כגון הנדסה אזרחית ומערכות תחזוקה; מחויבת התארגנות מציעים במבנה של קונצורסיום מתחומים שונים (שותפויות של כמה חברות), המגדילה את הסיכון לקבלנים וגורמת להפחתת מספר המשתתפים הפוטנציאליים במכרז.

חלופה שנייה - שינוי אסטרטגיית הרכש על ידי פיצול תכולת המכרז לארבע "חבילות": יתרונות - מאפשרת עמידה בלוח הזמנים של עבודות ההנדסה במקטע העילי ושל הממשק בין מערכות האיתות ומערכות הבקרה לבין הקרונות; מאפשרת עמידה בהערכה התקציבית; הקטנת הסיכון לקבלנים על ידי פיצול התכולה לתחומי התמחות; הגדלת מספר המציעים הפוטנציאליים ושיפור התחרות. חסרונות - מחייבת היערכות לניהול המכרזים וההתקשרויות; מחייבת היערכות לניהול האינטגרציה והממשקים בין הקבלנים.

נת"ע המליצה על החלופה השנייה, מאחר שלהערכתה היא תאפשר עמידה בלוחות זמנים להפעלה מסחרית באוקטובר 2021. בהתאם לכך, במועד סיום הביקורת פעלה נת"ע לקידום חלופה זו, ודנה עם משרדי התחבורה והאוצר לקבלת אישור לביצועה. בתשובותיה למשרד מבקר המדינה ממאי ומדצמבר 2017 הודיעה נת"ע שהחל ממאי 2017, במסגרת החלופה השנייה, היא פרסמה את מכרז האיתות ולאחר 7 חודשים נבחר זוכה, וכן את מכרז המערכות - חשמול, מסילות ודיפו - אשר ההצעות לגביו יוגשו בשליש האחרון של חודש דצמבר 2017.

מדוח שהכינה חברת הבקרה בסוף נובמבר 2016, בטרם הוחלט על ביטול מכרז המערכות, עולה כי העבודות שנמצאות בשלבי ביצוע באזורים



בלוח הזמנים
המעודכן לא חל שינוי
במועד ההפעלה
המתוכנן, והוא נותר
אוקטובר 2021. עם
זאת לדעת החברה
המנהלת את
הפרויקט, יש בלוח
זמנים זה כמה סיכונים
משמעותיים (high risk areas)

העירוניים הצפופים נתקלו בקשיים ודרשו תהליך למידה ארוך שעיצב את הביצוע. חברת הבקרה ציינה כי על סמך ניתוח העבודות באחת התחנות יש עיכוב בפרויקט של כשבועה חודשים, אשר בתרחיש אופטימי ניתן לצמצמו לחמישה חודשים בתרחיש פסימי העיכוב יגדל ל-15 חודשים.

מדוח רבעוני של חברת הבקרה מסוף דצמבר 2016 עולה כי הנתיב הקריטי של פרויקט הקו האדום עובר בתחנות התת-קרקעיות (להלן - הנתיב הקריטי), וכי קצב התקדמותן של העבודות מעיד על חריגה ניכרת ממועד הסיום המתוכנן. מן הדוח הרבעוני עולה כי על סמך מדדים הנדסיים ופיננסיים שמתקבלים מהפרויקט יגדל עיכוב זה עם הזמן. להערכת חברת הבקרה כל העבודות בתחנות התת-קרקעיות נמצאות בפיגור: 6 מתוך 9 תחנות שהעבודות עליהן אמורות להסתיים באוקטובר 2021 (המועד המתוכנן להפעלת הקו האדום) נמצאות בפיגור ניכר, ומוערך שמועד סיום העבודות של אחת התחנות יידחה בשנה לנובמבר 2022.

שני הדוחות של חברת הבקרה, מנובמבר ומדצמבר 2016, יצאו בטרם התקבלה ההחלטה לבטל את מכרז המערכות, שהוא רכיב חיוני בפרויקט, הכולל את עבודות ההנדסה האזרחית בקטעים העיליים והתת-קרקעיים. לפרויקט המערכות יש חשיבות מכרעת בשילוב של כל חלקי הפרויקט, ולדעת חברת הבקרה מכרז זה אמור על פי רוב לצאת לדרך בתחילת הפרויקט.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הודיעה נת"ע, כי בפרויקט חלו שינויים אשר נערכו בין היתר, מתוך הכרה בעיכובים עליהם עמדה חברת הבקרה ומתוך רצונה של נת"ע לעמוד בסופו של דבר בלוחות הזמנים שעליהם הצהירה, ושינויים אלה הביאו לעידכון לוח הזמנים אשר הביאו לידי ביטוי את סטטוס העבודות העדכני ואת השינוי באסטרטגיית הרכש.

ממסמכים שהגישה נת"ע למשרד מבקר המדינה ביוני 2017 עולה כי במרץ 2017 הציגה נת"ע מסמך לוח זמנים מעודכן שמספרו 10.7 (להלן - לוח הזמנים המעודכן), שהוכן בידי החברה שמנהלת את הפרויקט מטעם נת"ע. לוח הזמנים המעודכן מביא בחשבון את השינויים בפרויקט ואת השינויים בשיטות העבודה בהם ניתן למנות את ביטול מכרז המערכות, מעבר לשיטת חפירה יבשה; יישום "TBM תחילה"¹¹; פיצול מכרז המערכות ועוד. בלוח הזמנים המעודכן לא חל שינוי במועד ההפעלה המתוכנן, והוא נותר אוקטובר 2021. עם זאת על פי לוח הזמנים המעודכן, שכאמור הוכן על ידי החברה המנהלת את הפרויקט, יש בלוח זמנים זה מספר סיכונים משמעותיים (high risk areas - בלשון המסמך).

מהמסמכים שהגישה חברת נת"ע עולה שבתחילת אפריל 2017 התקיים דיון בנושא הקו האדום בראשות שר התחבורה ובהשתתפות נציגי נת"ע ונציגי משרדי האוצר והתחבורה. בדיון האמור סוכמו דרכי פעולה בנוגע

11 מלכתחילה תוכנן לבנות את "קופסאות" התחנות התת-קרקעיות ולאחריהן לחפור את המנהרות באמצעות מכונות ה-TBM. המעבר לשיטת "TBM תחילה" משמעותו הפיכת הסדר - קודם יחפרו את המנהרות ואחריהן יבנו את התחנות.

למכרזים הקשורים למערכות, כדי להבטיח את הפעלת הקו האדום על פי לוח הזמנים שנקבע לאוקטובר 2021. בין היתר, נקבעו המועדים שיש לפרסם את מכרזי המערכות בנושא האיתות והחשמול, זאת לאחר קבלת הערות חברת הבקרה. כמו כן נקבע בסיכום הדיון שאם יחרגו תוצאות מכרזי המערכות מהאומדן התקציבי של חברת נת"ע, אגף התקציבים יגדיל את תקציב הקו האדום.

ביוני 2017, לאחר מועד סיום הביקורת, הציגה חברת הבקרה דוח המנתח את לוח הזמנים המעודכן, ולפיו היא מצאה שהוא משקף כיאות את שלבי העבודה ומדיניות הרכש, כולל השינויים העיקריים שנערכו לאחרונה. עם זאת מהדוח האמור עולים כמה סיכונים משמעותיים. להלן עיקרי הסיכונים שהוצגו בדוח:

א. שינויים שנעשו בשיטת הביצוע טרם אושרו על ידי נציגי המדינה ויש להם משמעות תקציבית, ובהם, ביטול שלב ההפעלה המוקדמת ושינוי שיטת ביצוע לחפירת המנהרות טרם סיום בניית התחנות גם עבור הקבלן במקטע המזרחי.

ב. נת"ע מציגה קצב ביצוע עתידי אופטימי מדי, הגבוה בהרבה מקצב הביצוע הממוצע מאז תחילת הפרויקט, ויש סיכוי גבוה שתהיה דחייה בסיום הביצוע.

ג. ישנם איחורים כמעט בכל חבילות העבודה המוצגים במסמך שצורף ללוח הזמנים המעודכן.

ד. קצבי העבודה המוצגים בלוח הזמנים המעודכן לפעולות בנתיב הקריטי אינם משקפים את התקדמות העבודה עד כה, ואינם תואמים לנתונים מפרויקטים דומים בעולם.

ה. עבודות קריטיות שונות שיש בהם סיכון לל"ז ולתקציב לא נכללו בלוח הזמנים המעודכן.

ו. טווחי הביטחון ללוח הזמנים המעודכן צומצמו ב-30% בהשוואה ללוח הזמנים הקודם, ובכמה מרכיבי הפרויקט בנתיב הקריטי לא נותרו טווחי ביטחון **"דבר המסכן את תאריך הסיום והתקציב של הפרויקט"** (ההדגשה במקור).

בהתאם לכך המליצה חברת הבקרה לנציגי המדינה לאמץ את לוח הזמנים המעודכן ואת השינויים שהוא משקף, רק לאחר ביצוע שינוי ותיקונים שייעשו על בסיס הערותיה. בסיכום הדוח ציינה חברת הבקרה כי לוח הזמנים המעודכן אינו מושלם, וכי יש לתקן את כל הליקויים בו באופן שכל הצדדים בפרויקט, נציגי המדינה והקבלנים, יוכלו לאשר אותו כבסיס הרשמי להמשך מחויבותם.

ביוני 2017 התקיים דיון בוועדת ההיגוי על לוח הזמנים. מפרוטוקול הדיון עולה, על פי נציג חברת הבקרה כי "בין חברת הבקרה ובין נת"ע קיימות מחלוקות מהותיות הנוגעות לל"ז". עוד עולה מפרוטוקול הדיון שמנכ"לית



נוכח עמדת חברת
הבקרה בנוגע ללוח
הזמנים המעודכן
ולתקציב הפרויקט,
על נת"ע להציג
בהקדם תכנית פעולה
להקטנת הסיכונים
שעליהם הצביעה
חברת הבקרה

משרד התחבורה ביקשה למצות את הדיון בין חברת הבקרה, נת"ע ונציגי הממשלה וככל שיוותרו פערים להציג בפני ועדת ההיגוי הבאה.

בתשובתה מדצמבר 2017 הסבירה נת"ע למשרד מבקר המדינה, שהיא חולקת על עמדת חברת הבקרה כפי שעולה מהדוח של על לוח הזמנים המעודכן. באשר לעמדת חברת הבקרה לפיה נת"ע מציגה קצב ביצוע הגבוה בהרבה מקצב הביצוע הממוצע מאז תחילת הפרויקט, הסבירה נת"ע, כי קצב הביצוע הנמוך בתחילת הפרויקט נבע מגורמים שלישיים שביצעו את העתקת התשתיות, ונכון לדצמבר 2017 שלב העתקת התשתיות הסתיים כמעט במלואו וקצב העבודה צפוי לעלות. עוד הסבירה נת"ע כי תכנית העבודה החלופית אשר קיבלה ביטוי במסגרת לוח הזמנים המעודכן 10.7 גובשה במטרה להבטיח עמידה בתקציב וכי נת"ע מודעת לסיכונים התקציביים ו"פועלת בזמן אמת על מנת למגרם".

משרד מבקר המדינה מעיר כי על אף השינויים והעדכונים בפרויקט ובשיטות העבודה, עולה מהאמור לעיל, כי עדיין נותרו סיכונים כבדי משקל לעמידה בלוח הזמנים ובתקציב שעליו מצהירה נת"ע. נוכח עמדת חברת הבקרה באשר ללוח הזמנים המעודכן ולתקציב הפרויקט, על נת"ע להציג בהקדם תכנית פעולה להקטנת הסיכונים שעליהם הצביעה חברת הבקרה, באשר לעמידה בלוח הזמנים ובתקציב מתוך הקפדה על איכות ניאותה של הפרויקט. על משרדי התחבורה והאוצר לתת את דעתם לסיכונים האמורים, לעקוב אחר התקדמות הפרויקט ולפקח עליו.

סיכום

הקמת מתע"ן במטרופולין תל אביב - ובכלל זה הקמת הקו האדום - חיונית לציבור ולמשק, עקב הגודש הרב בכבישי המטרופולין. פרויקט הקו האדום כחלק מהמתע"ן, הנמצא כעת בשלבי ביצוע, הוא אחד המורכבים בפרויקט התשתית שבוצעו בישראל, והוא כרוך בתקציבי עתק. חשוב לבצע את הפרויקט בלוחות הזמנים שנקבעו. כך אפשר יהיה לספק במועד הנקוב שירותי תחבורה ניאותים לציבור ולצמצם את הפגיעה שנגרמת לתושבים ולבעלי העסקים במהלך העבודות.

הליקויים העיקריים שהועלו בדוח מלמדים על ליקויים משמעותיים הקשורים להימשכות הליכי מכרז הקרונות ומכרז המערכות על פני שלוש עד ארבע שנים. עוד מעלים הממצאים כי היו מקרים בהם חברים בוועדת ההיגוי הביעו התנגדויות והסתייגויות להחלטות שהתקבלו בוועדת ההיגוי שגרמו לעיכובים בהתקדמות הפרויקט, וריב סמכויות שאינו מועיל להתנהלות נאותה בפרויקט כה חשוב וחיוני לציבור. על משרדי התחבורה והאוצר, בשיתוף נת"ע, להסדיר בהקדם האפשרי באופן מחייב את מכלול מערכת היחסים ואת יחסי הגומלין בין הגופים השונים הקשורים בהקמת המתע"ן, ולפעול בהתאם להחלטת הממשלה וועדת ההיגוי.

הסדרת היחסים כאמור תאפשר ביצוע הפרויקטים שבאחריות נת"ע באופן רציף ויעיל תוך כדי עמידה בלוחות הזמנים ובתקציב שנקבעו. כל זאת ללא פגיעה בשקיפות ומתוך שמירה על בקרה ניאותה באופן שלא ייווצרו עיכובים מיותרים.

