

דוח מבקר המדינה | חשון התשפ"ג | נובמבר 2022



חברת נתיבי איילון בע"מ

חברת נתיבי איילון בע"מ - התארגנות מחדש והיבטים פיננסיים



חברת נתיבי איילון בע"מ - התארגנות מחדש והיבטים פיננסיים

רקע

חברת נתיבי איילון בע"מ (גם נת"א או החברה) היא חברה ממשלתית המשמשת בעיקר זרוע ביצוע של משרד התחבורה והבטיחות בדרכים (משרד התחבורה או מת"ח). עד 2016 הייתה החברה בבעלות משותפת של ממשלת ישראל ועיריית תל אביב-יפו; בשנה זו עברה החברה לבעלות מלאה של המדינה, וב-2018 החלה החברה בתהליך של התארגנות מחדש. ב-2017 ו-2020 התקבלו שתי החלטות ממשלה שהגדירו מחדש את מטרותיה והרחיבו את תחומי פעילותה. בין מטרותיה: תכנון של פרויקטים תחבורתיים עירוניים ומטרופוליניים וביצועם; הקמה וניהול של צוות תוכנית אב לתחבורה; ניהול, ייזום ופיתוח של פרויקטים טכנולוגיים בתחום התחבורה; תכנון, פיתוח, תחזוקה וניהול תנועה של דרכים ושל מתקני תחבורה ציבורית. מת"ח מממן את מרבית הפרויקטים שבאחריות החברה, והוא גם מפקח על פעילותה. רשות החברות הממשלתיות ומשרד האוצר עוקבים אף הם אחר פעילות החברה.



נתוני מפתח

7.6 מיליארד ש"ח צבר ההזמנות בסוף שנת 2020	61% שיעור הגידול השנתי הממוצע של מחזור פעילות החברה בשנים 2017 - 2020	1.296 מיליארד ש"ח הכנסות החברה בשנת 2020; 94% מהן נבעו מתחום ניהול פרויקטים	97% מכלל הכנסות החברה ב-2021 התקבלו ממת"ח
68% מהחשבונות ששילמה החברה לספקיה ונבדקו על ידי מת"ח בשנת 2021 בסכום של כ-555 מיליון ש"ח חרגו מהכללים הקבועים בחוק מוסר תשלומים	1.16 היחס השוטף במאזן החברה ב-2020	175 מספר עובדי החברה בשנת 2020, לעומת 71 ב-2017	5.7% שיעור הוצאות הנהלה וכלליות ביחס לעלות המכר. היעד שנקבע לחברה על ידי רשות החברות הממשלתיות: 4%

פעולות הביקורת

בחודשים ספטמבר 2021 עד מרץ 2022 בדק משרד מבקר המדינה את הליך ההתארגנות מחדש של החברה, את נתוניה הפיננסיים, את תהליכי העבודה שלה בנוגע לניהול פרויקטים ואת תהליכי הבקרה על החברה. הנתונים הכספיים והמידע הכמותי בדוח הביקורת נכונים לסוף שנת 2020, בהתאם לדוחות הכספיים לשנת 2020 (אלא אם כן צוין אחרת בגוף הדוח). הביקורת נעשתה בנת"א ובמשרד התחבורה. בדיקות השלמה נעשו ברשות החברות הממשלתיות ובמשרד האוצר.





תמונת המצב העולה מן הביקורת



קביעת תחומי הפעילות של חברות התשתית הממשלתיות על ידי משרד התחבורה -

בביקורת עלה כי מת"ח לא גיבש מסמך מדיניות הנסמך על עבודת מטה, כזאת הנעשית מתוך ראייה מערכתית ועומדת על היתרונות והחסרונות של האפשרויות השונות לחלוקת תחומי הפעילות בין חברות התשתית. על כן, החלטות הממשלה שקבעו את מטרות חברות התשתית התקבלו בלי אסטרטגיה מגובשת בעניין זה. בפועל התקבלו ההחלטות בהתאם למצב ששרר בעת קבלתן, ללא קווים מנחים לחלוקת הפרויקטים והעבודות בין החברות. היעדר מדיניות ברורה גורם גם לחוסר ודאות מנקודת מבטן של חברות התשתית, והוא עלול להקשות עליהן לתכנן את פעילותן באופן מיטבי.



הסכם מסגרת בין המדינה לבין החברה - נכון למועד סיום הביקורת - יותר מחמש שנים

לאחר שהושלמה הפרדת ההחזקות בנת"א, ומשהחברה בבעלות ממשלתית מלאה - לא נחתם הסכם מסגרת בינה לבין הממשלה. בהחלטות הממשלה נקבע כי פעילות החברה תיעשה על בסיס הסכמים שיחתמו בין המדינה לחברה, הסכמים שאמורים לעגן נושאים שונים בכל הנוגע למסירת עבודות, לאופן הפעולה של החברה מול הממשלה ולפיקוח ולבקרה עליה. עם זאת, במהלך השנים האלה מסר משרד התחבורה לחברה עבודות ופרויקטים רבים ללא הסכם וללא הליך מסודר של ביצוע התקשרות בפטור ממכר, כל זאת שלא בהתאם לתקנות חובת המכרזים.



מינוי דירקטורים - בביקורת נמצא כי במשך שנה וחצי (למעט חודשיים) הרכב הדירקטוריון

היה חסר על פי תקנון החברה, ומנה שניים עד ארבעה חברים במקום חמישה עד תשעה חברים כפי שנקבע בתקנון החברה. זאת ועוד, במשך חודשיים לא היה מניין חוקי לשיבות הדירקטוריון. נכון למועד סיום הביקורת, הדירקטוריון מתנהל בהרכב חסר ומכהנים בו ארבעה חברים. מצב זה עלול להשפיע על ניהולה התקין של החברה.



אחריות החברה וסמכויותיה - קידום פרויקטים בתווך עירוני מחייב תיאום הדוק בין נת"א

לבין הרשויות המקומיות, כדי לקדם את הפרויקטים ביעילות וכדי למזער את הפגיעה במהלך החיים השוטף של העיר. בשל העובדה שאין בידי החברה הסמכויות הנדרשות לצורך קידום הפרויקטים, ובהן סמכויות של רשות תימור, התקדמות הפרויקטים של החברה תלויה בהסכמתן של רשויות מקומיות, שלעיתים האינטרסים שלהן אינם עולים בקנה אחד עם האינטרסים שבבסיס קידום הפרויקטים. התופעה מהותית במיוחד כאשר מדובר בפרויקטים העוברים בתחומיהן של כמה רשויות, כך בעניין פרויקט "מהיר לעיר". כמו כן נמצאו מקרים שבהם, בשל מורכבות התכנון והזמן הרב הנדרש להשלמתו, הרשויות המקומיות שינו את עמדתן ודרשו שינויים בתכנון.



רשויות תחבורה מטרופוליניות - בהיעדר רשויות תחבורה מטרופוליניות, החברה ממלאת

חלק מהתפקידים שרשויות אלה היו אמורות למלא, ובהם הקמה והפעלה של מרכזים מטרופוליניים לניהול התנועה ולבקרה עליה. ואולם, בהיעדר אסדרה שתעגן את סמכויות הגוף המנהל את המרכזים, נת"א נדרשת להגיע להסכמות הדדיות עם כל רשות מקומית בנפרד, מה שמעכב את הפעלת מרכז השליטה והבקרה המטרופוליני שהקימה בתל אביב-יפו.



רמת הנזילות של החברה - מניתוח הדוחות הכספיים של החברה עולה כי לצד הגידול המואץ בפעילות החברה, רמת הנזילות שלה הולכת ופוחתת. מדדי הנזילות מלמדים שהאמצעים העצמיים של החברה למימון פעילותה הולכים ופוחתים, והחשיבות של תזמון קבלת הכספים ממשד התחבורה לצורך תשלומים לספקיה ושל אישור המשרד את מלוא התשלומים עולה. יצוין כי על פי סקר הסיכונים שערכה החברה, תלותה בהחלטות ממשלה ובגורמים רגולטוריים דורג על ידי החברה כסיכון שעוצמתו גבוהה (דרגה 5 מתוך 5) ומידת סבירותו גבוהה אף היא (דרגה 4 מתוך 5).

תביעות כנגד החברה - הפרשות החברה לתביעות במאזן הסתכמו בסוף שנת 2020 בכ-3.7 מיליון ש"ח. בה בעת קיימות תביעות בסכום של 594 מיליון ש"ח שבגינן לא בוצעה הפרשה, חובן בגין ירידת ערך נכסים לפי סעיף 197 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965. החברה רשמה בביאורים לדוחותיה הכספיים כי בהתבסס על ניסיון העבר ועל חוות הדעת של יועציה המשפטיים, אין לה חשיפה כספית בנוגע לתביעות שבגינן היא לא ביצעה הפרשה במאזנה, זאת בשל הערכה נמוכה של סיכויי התביעות או בשל השלב המקדמי שבו מצויות התביעות.

מוסר התשלומים של החברה - על פי חוק מוסר תשלומים, על החברה לשלם לספקיה בהתקשרויות שאינן לביצוע עבודות הנדסה בנאיות בתוך 30 או 45 יום, ואם מדובר בעבודות הנדסה בנאיות - בתוך 70 או 85 יום. ב-68% מהחשבונות ששילמה החברה לספקיה ונבדקו על ידי מת"ח בשנת 2021 בסכום של כ-555 מיליון ש"ח, היו חריגות מחוק מוסר תשלומים. כמו כן, כ-28% מהתשלומים החורגים הועברו לספקים באיחור של יותר מ-50 יום.

תקצוב פרויקטים וניהולם - בבדיקת פרויקטים שעלותם יותר מ-30 מיליון ש"ח עולה כי העלויות שנקבעו במכרז היו נמוכות ב-3% עד 27% מאומדן העלויות הקבלניות לפני פרסום המכרז. דפוס זה מסתמן במרבית הפרויקטים של נת"ח שנבדקו במסגרת הביקורת (64 מתוך 69), ובפרט הגדולים שבהם, אף שבביקורת נמצאו גם מקרים הפוכים. התקציב שמקצה מת"ח לביצוע הפרויקטים נקבע בשלב שלפני פרסום המכרז, על פי דוח ה-RFT, והוא אינו מתעדכן לאחר מכן בהתאם לעלות שנקבעה במכרז. מצד אחד, שיטה זו מאפשרת גמישות רבה לחברה בכל הקשור להתמודדות עם שינויים בפרויקטים, הנובעים לעיתים ממורכבות הפרויקטים ומא-ודאות גדולה בניהולם; מן הצד האחר, הפער בעלויות עלול להיות מקור מימון להגדלת ההוצאה על הפרויקט, בפקוח ובבקרה מעטים, שכן תוספת ההוצאה אינה פורצת את מסגרת התקציב. ואכן, בכל הפרויקטים שנבדקו שעלותם יותר מ-30 מיליון ש"ח עלות העבודות הקבלניות גדלה במהלך ביצוע הפרויקט ביחס לעלות שנקבעה בהסכם עם הקבלן.

מערכת לניהול פרויקטים - נמצא כי המידע על הפרויקטים קיים בחטיבות הביצוע השונות בחברה, אולם אין מערכת מידע אחת המכילה את הנתונים של כלל הפרויקטים, וכן אין פורמט אחיד לשמירת המידע ולהפקת דוחות.

בקורות על החברה מטעם מת"ח - קיים מחסור בעובדים במינהל התשתיות במת"ח, וארבעה מתוך שישה תקנים אינם מאוישים, דבר שעלול לפגוע בתהליכי הפיקוח והבקרה על חברות התשתית הממשלתיות ובהן נת"ח. נמצאו חוסרים בבקורות של מת"ח על העמידה של נת"ח בתחזית תזרים המזומנים ועל עמידת הפרויקטים בתקציב ובלוחות הזמנים, ובתיעוד השינויים בתקציב ובלוחות הזמנים. כמו כן אין במת"ח מערכת מחשוב מתאימה המאפשרת לו לעקוב באופן יעיל אחר התקדמות הפרויקטים, להציג את השינויים ואת סיבותיהם בלוחות



הזמנים, בתקציב ובתכולות הפרויקט לאורך חייו, ולקבל תמונה כוללת של התקציב המועבר לחברה.



התארגנות החברה מחדש - החברה החלה להתארגן מחדש ב-2018, ועד מועד סיום הביקורת ביצעה בין היתר שינוי מהותי במבנה הארגוני, גיבשה והטמיעה מערכת נהלים חדשה, הגדילה במידה ניכרת את מצבת כוח האדם שלה, הטמיעה מערכות מחשוב חדשות, הפיקה לקחים מדוחות ביקורת קודמים, הטמיעה תהליכי בקרה, ערכה סקר סיכונים, גיבשה תוכנית אסטרטגית ועוד. כל זאת תוך הגדלה ניכרת של היקפי הפעילות והרחבה שלהם ושיפור ביכולת הביצוע של החברה.

תיאומים אל מול חברות תשתית אחרות וגופים ממשלתיים - משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את הקמת המערכת לתיאום תשתיות על ידי מת"ח, משרד ראש הממשלה ומשרד האוצר, אשר אמורה להקל את איתור התשתיות לצורך קידום פרויקטים תחבורתיים ואת תהליך בקשת התיאום. עם זאת, עדיין קיימים קשיים רבים לאחר שלב הגשת הבקשה לתיאום, בעת קביעת תכולות העבודות, מועד ביצוען וזהות המבצעים ובשלבם של ביצוע העבודות בפועל. לדוגמה: עיכובים בתיאום ובביצוע של עבודות העתקת תשתיות שמבוצעות על ידי חברות תשתית אחרות, ושעות עבודה מצומצמות בתחומי מסילות הרכבת על מנת להקטין את הפגיעה בפעילות הרכבתית.

עיקרי המלצות הביקורת

- על משרד התחבורה ונת"א, בתיאום עם רשות החברות הממשלתיות ומשרד האוצר, לפעול כדי לחתום על הסכם מסגרת בין המדינה לחברה, כדי להסדיר את הפעילות המשותפת, בהתאם להחלטות הממשלה ולתקנות חובת המכרים. 
- על שרי התחבורה והאוצר למנות דירקטורים בחברה בהתאם לחוק החברות הממשלתיות, וזאת כדי לאפשר ממשל תאגידי תקין בחברה. 
- מומלץ שמשרדי התחבורה והאוצר יפעלו להקמת רשויות תחבורה מטרופוליניות, ועד אז ימצאו דרכים חלופיות כפתרונות ביניים להסרת החסמים הקיימים בפעילות החברה, כדי לאזן בין האינטרסים המטרופוליניים לאינטרסים המקומיים. 
- מומלץ כי משרד התחבורה ימשיך לבחון וליישם דרכים להקל על חברות התשתית בתחום התחבורה בכל הקשור לגיוס שיתופי הפעולה הנדרשים לתיאומים הנדסיים ולהקלת תהליכי העבודה, לדוגמה באמצעות שיתוף פעולה עם גורמים ממשלתיים ורגולטורים רלוונטיים, יצירת אחידות בנוסחי ההסכמים, ההתחייבויות והדרישות הביטוחיות. 
- על החברה ומשרד התחבורה לבדוק את הסיבות לחריגות מחוק מוסר התשלומים ולפעול לעמידה בדרישות החוק ולפעול בשיתוף פעולה מלא לקיצור זמני אישור התשלומים והטיפול בהם. 



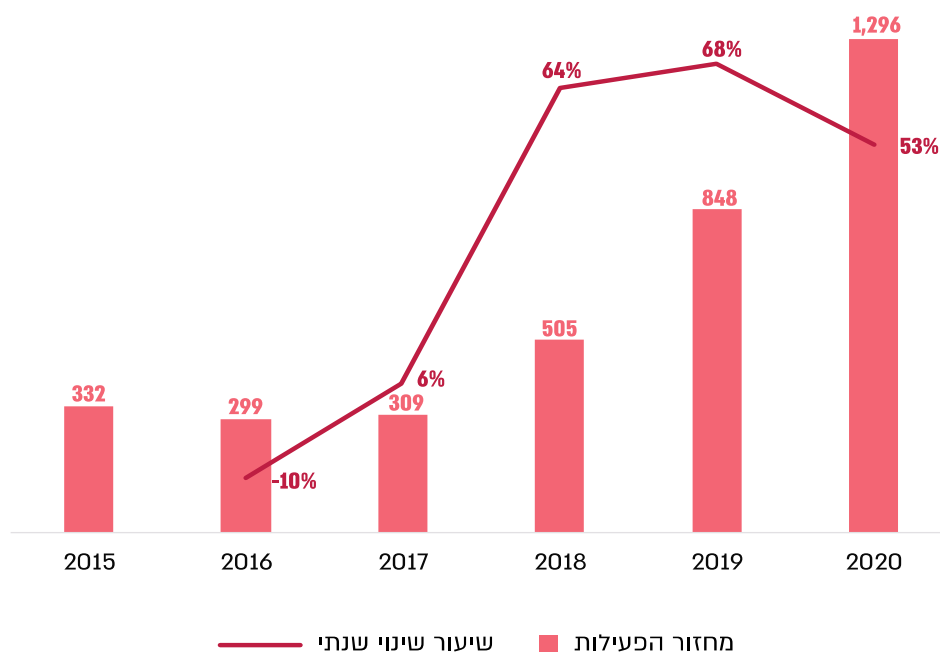
מומלץ כי משרד התחבורה יפעל כדי להשלים הטמעת מערכת מידע כוללת לניהול פרויקטים בחברות התשתית בתחום התחבורה בכלל ובנת"א בפרט, וכי חברות התשתית ישתפו פעולה עם המהלך. עוד מומלץ לשקול לשלב במערכת מודול מקוון לדיווחים למשרד התחבורה בפורמט אחיד לכלל חברות התשתית.



מומלץ כי משרד האוצר ומשרד התחבורה יתאימו את ההתחייבויות לביצוע הפרויקטים בשים לב לתוצאות המכריים. כמו כן מומלץ לבחון אם קיים צורך במנגנון שיאפשר את הגדלת ההוצאה מעבר להסכם הקבלני, ואם כן - מומלץ שמשרד האוצר ומשרד התחבורה יפעלו ליישום של מנגנון גמיש ומבוקר שיקצה לצורך כך סכומים המותאמים לרמת הסיכון המוערכת של הפרויקט; לדוגמה באמצעות תקצוב סעיף בצ"ם בהתאם לנדרש, סעיף שלגבי מנגנון השימוש בו הוגדרו מנגנוני פיקוח ובקרה סדורים, או באמצעות תקצוב חרבה ייעודית.



מחזור הפעילות של נת"א, 2015 - 2020 (במיליוני שקלים)*



על פי נתוני הדוחות הכספיים של החברה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* בדוחות הכספיים לשנת 2018 אימצה החברה לראשונה את תקני ה-IFRS. מועד הדיווח למעבר לתקן זה היה 1.1.17. על כן ההשוואה המספרית בשנים 2015 ו-2016 לשנים שלאחריהן איננה מדויקת. כדי לנטרל את ההשפעה של השינוי בשיטת הדיווח על שיעורי השינוי השנתיים, חושבו שיעורי השינוי בכל שנה לעומת קודמתה על בסיס הנתונים באותו דוח כספי.



סיכום

מאז החלה ההתארגנות מחדש של נת"א חלה הגדלה ניכרת של היקפי פעילותה, הורחבו תחומי פעילותה, והיא ביצעה שינויים מהותיים במבנה הארגוני שלה ובשיטות עבודתה. בביקורת עלה כי הסדרת פעילות החברה מול המדינה ובפרט מול משרד התחבורה לא הושלמה מאז הפכה לחברה בבעלות מלאה של הממשלה. נמצא כי אין בחברה מערכת לניהול פרויקטים ואין פורמט אחיד לשמירת המידע. כמו כן הועלו ליקויים בבקורות המופעלות על החברה מטעם מת"ח. עוד נמצא כי החברה מתקשה לעיתים לגייס שיתוף פעולה מצד רשויות מקומיות, חברות תשתית אחרות וגופים ממשלתיים לצורך ביצוע תיאום תשתיות. מומלץ כי מת"ח, משרד האוצר ורשות החברות הממשלתיות יסדירו את פעילותה של נת"א וסמכויותיה וישפרו את המעקב, הפיקוח והבקרה בנוגע לתפקודה. עוד מומלץ כי החברה תמשיך לפתח את יכולותיה בתחומים שהוגדרו לה.

