

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



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.





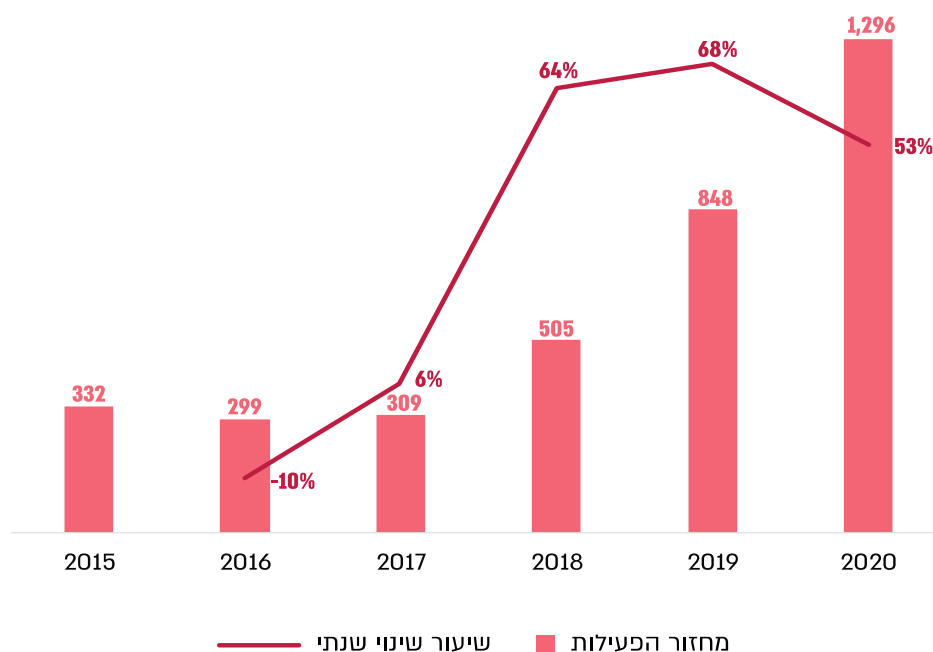
מומלץ כי משרד התחבורה יפעל כדי להשלים הטמעת מערכת מידע כוללת לניהול פרויקטים בחברות התשתית בתחום התחבורה בכלל ובנת"א בפרט, וכי חברות התשתית ישתפו פעולה עם המהלך. עוד מומלץ לשקול לשלב במערכת מודול מקוון לדיווחים למשרד התחבורה בפורמט אחיד לכלל חברות התשתית.



מומלץ כי משרד האוצר ומשרד התחבורה יתאימו את ההתחייבויות לביצוע הפרויקטים בשים לב לתוצאות המכריזים. 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 נת"ח. עוד נמצא כי החברה מתקשה לעיתים לגייס שיתוף פעולה מצד רשויות מקומיות, חברות תשתית אחרות וגופים ממשלתיים לצורך ביצוע תיאום תשתיות. מומלץ כי נת"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.



חברת נתיבי איילון בע"מ - התארגנות מחדש והיבטים פיננסיים

מבוא

חברת נתיבי איילון בע"מ (להלן גם - נת"א או החברה) היא חברה ממשלתית על פי חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן - חוק החברות הממשלתיות). היא הוקמה בשנת 1970 בבעלות שווה של ממשלת ישראל ועיריית תל אביב-יפו (להלן - עיריית ת"א), לשם הקמתו של עורק התחבורה נתיבי איילון. במהלך השנים נוספו לה פרויקטים אחרים, והיא שימשה בעיקר זרוע ביצוע של משרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה או מת"ח) לקידום, לתכנון ולביצוע של פרויקטים בתחום התחבורה בסביבה עירונית, בעיקר במטרופולין תל אביב-יפו. נוסף על כך קידמה החברה פרויקטים עבור עיריית ת"א ורשויות מקומיות אחרות במטרופולין תל אביב-יפו. ביוני 2016 הושלמה עסקת הפרדת ההחזקות בחברה בין המדינה לעיריית ת"א, והחברה הפכה להיות בבעלות מלאה של המדינה.

משהושלמה עסקת הפרדת ההחזקות בחברה, התקבלו שתי החלטות ממשלה (ראו פירוט להלן) שהגדירו מחדש את מטרות החברה, ובין היתר הרחיבו את תחומי פעילותה. על פי ההחלטות, החברה הוגדרה זרוע לביצוע מטלות ישירות של הממשלה באמצעות מת"ח על פי המטרות האלו: תכנון של פרויקטים תחבורתיים עירוניים ומטרופוליניים בכל רחבי הארץ וביצועם; הקמה וניהול של צוות תוכנית אב לתחבורה¹ בכל הארץ למעט במטרופולין ירושלים; ניהול, ייזום ופיתוח של פרויקטים טכנולוגיים תחבורתיים בתשתיות, וכן התאמת התשתיות להתפתחויות טכנולוגיות בכלי רכב ובמתקני הדרך; תכנון, פיתוח, תחזוקה וניהול התנועה של מתקני תחבורה ציבורית (להלן - תח"ץ) ודרכים במרחב העירוני והמטרופוליני.

בשנת 2018 התחילה החברה בתהליך של התארגנות מחדש, ובמסגרתו מונתה הנהלה חדשה, שונה המבנה הארגוני, הוחלפו כמעט כל העובדים, הוכנסו לשימוש מערכות מחשוב, שונו שיטות העבודה בחברה וכן נכתבו מחדש נוהלי החברה.

החברה במהותה היא חברה המנהלת פרויקטים. כיום, כמו בעבר, החברה משמשת בעיקר זרוע ביצוע של מת"ח בכל הקשור לקידום, לתכנון ולביצוע של פרויקטים במרחב העירוני. כך, בשנים 2020 ו-2021 96%-97% (בהתאמה) מכלל הכנסות החברה התקבלו ממת"ח. כמו כן החברה פועלת עבור רשויות מקומיות שונות ותאגידים הקשורים אליה, וכן היא מבצעת עבודות תשתית עבור חברות ממשלתיות אחרות, ובהן נתיבי ישראל - החברה הלאומית לתשתיות תחבורה בע"מ (להלן - נת"י), רכבת ישראל בע"מ (להלן - רכבת ישראל) ונת"ע - נתיבי תחבורה עירוניים בע"מ (להלן - נת"ע)².

1 תפקידיו של צוות תוכנית אב הם הכנת תוכנית אב לתחבורה ותוכניות אסטרטגיות, תכנון מערכות התחבורה, פיתוח מודלים תחבורתיים ועוד.

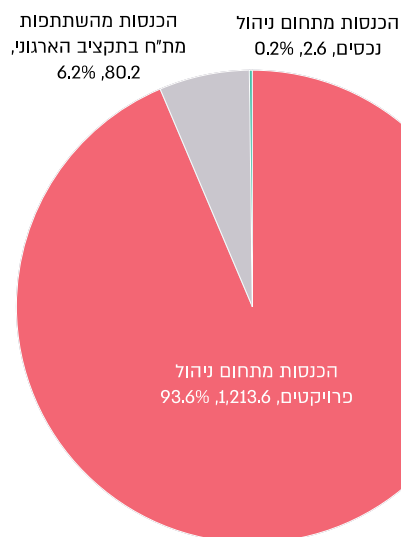
2 על פי הדוחות הכספיים של החברה לשנת 2020.



מת"ח מממן את מרבית הפרויקטים שבאחריות החברה, והוא מתקצב אותם בהתאם לעלותם, כך שלא אמור להיווצר לחברה רווח או הפסד. החברה מקבלת הרשאות תקציביות או חותמת על חוץ מימון עם הגורמים המממנים, ובה בעת מתקשרת עם ספקים שונים לצורך ביצוע העבודות. החל בשנת 2019 נת"א מקבלת ממשרד התחבורה מימון ישיר עבור התקציב הארגוני שלה³.

על פי הדוחות הכספיים לשנת 2020, לחברה כמה נכסים הנמצאים בבעלותה ובהחזקתה, מרביתם מכוח הפקעות או רכישות שביצעה בעבר בפרויקטים שניהלה, והם לא נוצלו במלואם במסגרת הפרויקטים. כמה מהנכסים הם נכסים להשקעה, אחרים - נכסים מניבים שהחברה משכירה לצדדים שלישיים.

תרשים 1: התפלגות של הכנסות החברה מתחומי פעילותה השונים, 2020 (במיליוני ש"ח)



על פי נתוני הדוחות הכספיים לשנת 2020, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

ב-2020 גיבשה החברה תוכנית אסטרטגית, שבמסגרתה קבעה שלושה כיווני פעילות תחבורתיים וארגוניים, הנגזרים מהחלטות הממשלה. על פי הדוחות הכספיים של החברה לשנת 2020, הפעילויות האלה הן בתחומי מומחיות המבדלים את נת"א מחברות ממשלתיות אחרות שהן זרוע ביצוע של מת"ח. ואלה שלושת תחומי הפעילות:

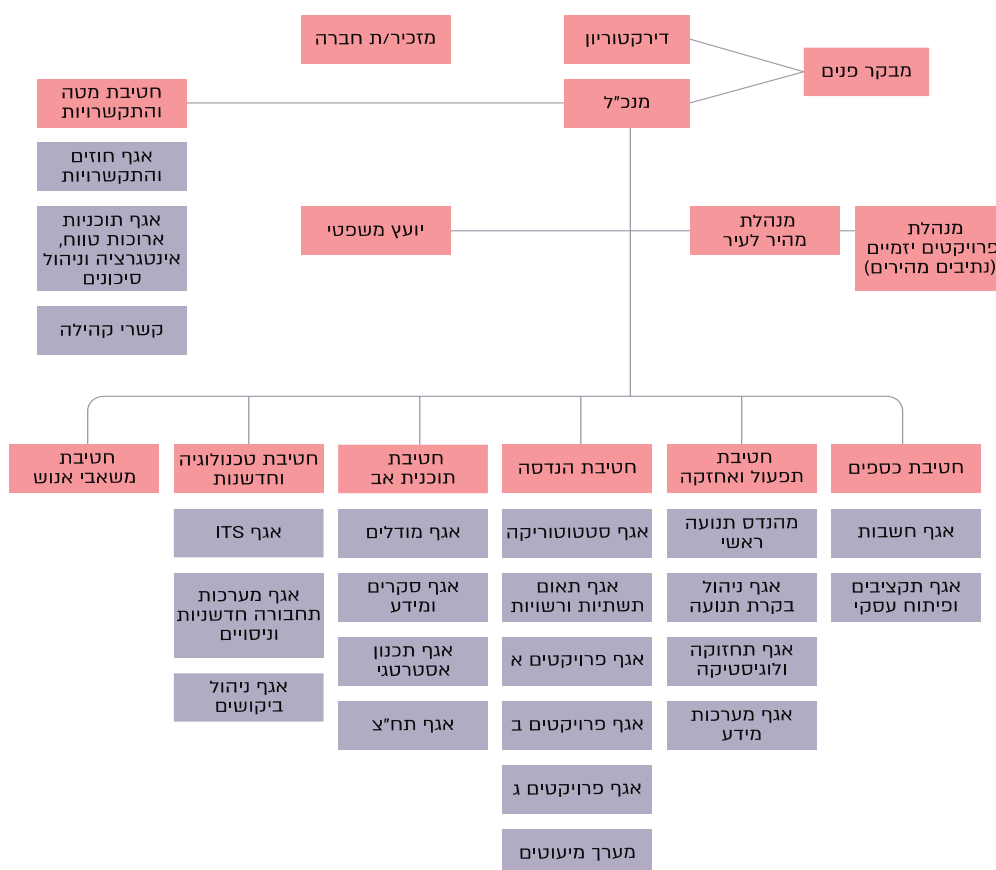
3 עד למועד זה עבדה נת"א בשיטת "עלות בתוספת רווח" (Cost Plus), כך שפעילותה הארגונית מומנה מתשלום עמלה ששילמו לה הגופים שמימנו את הפרויקטים שבביצועה. עמלה זו חושבה כשיעור מעלות העבודות שביצעה נת"א, לרוב בשיעור של 3%. ראו בעניין זה מבקר המדינה, **דוח שנתי 66א** (2015), "חברת נתיבי איילון בע"מ - ניהול פרויקטים והעסקת יועצים", עמ' 698.



1. הפחתה של השימוש ברכב פרטי וצמצום התלות בו באמצעות יצירת חלופות וחיבוריות וכן יישום כלים התנהגותיים. בתחום זה החברה מנהלת, בין היתר, את הפרויקטים "מהיר לעיר" (שעלותו הכוללת נאמדת בכ-3.8 מיליארד ש"ח), "נתיבים מהירים" (שעלותו הכוללת נאמדת בכ-7.8 מיליארד ש"ח) ו"אופנידן" (שעלותו הכוללת נאמדת בכ-817 מיליון ש"ח).
2. שימוש אפקטיבי בדרכים הכולל ניהול של תנועה, של ביקושים ושל תשתיות לצורך אופטימיזציה של השימוש בדרכים. בפרויקטים בתחום זה אפשר למנות את תחזוקת נתיבי איילון, הפרדות מפלסיות, כבישים וגשרים בגוש דן.
3. שילוב של טכנולוגיות בעולם התחבורה והתשתית - הטמעה של טכנולוגיות במערכות התחבורה והתאמת התשתיות לטכנולוגיות עתידיות, כגון הקמת מרכז ניסויים עבור חברות המפתחות טכנולוגיות תחבורתיות ונדרשות לבחון אותן בתנאי שטח.

להלן תרשים המבנה הארגוני של החברה:

תרשים 2: המבנה הארגוני של החברה



המקור: נת"א.



על פי מסמכי החברה, המבנה הארגוני של החברה נגזר מפעילות החברה. שני הפרויקטים העיקריים של החברה מנוהלים בשתי מנהלות בכפופות ישירה למנכ"ל - מנהלת פרויקטים יזמיים (נתיבים מהירים) ומנהלת "מהיר לעיר" - בנפרד מחטיבת ההנדסה, אשר מנהלת את יתר הפרויקטים של החברה.

לוח 1: נתונים כלליים על פעילות החברה, 2019 - 2020 (במיליוני ש"ח)

שנת 2020 (במיליוני ש"ח)	שנת 2019 (במיליוני ש"ח)	
1,296	848	הכנסות
665	517	סך מאזן (סוף שנה)
7,600	6,200	צבר הזמנות (סוף שנה)
80	75	השתתפות מת"ח בתקציב הארגוני (תקורות)
175	162	מספר עובדים (סוף שנה)

על פי נתוני הדוחות הכספיים לשנת 2020, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

החל בשנת 2018 חלה האצה בהיקף פעילות החברה, ומחזור הפעילות שלה גדל מ-309 מיליון ש"ח ב-2017 ל-1,296 מיליון ש"ח ב-2020.

משרד התחבורה מפקח על פעילות החברה ומבקר אותה, והוא כאמור המזמין העיקרי של עבודותיה והגוף המממן את מרבית פעילותה. מינהל תכנון ופיתוח תשתיות במת"ח⁴ (להלן - מינהל התשתיות) הוא הגורם העיקרי במת"ח שאחראי לבצע בקורות על פעילות חברות התשתית, ובהן נת"א, נת"י, כביש חוצה ישראל בע"מ (להלן - חוצה ישראל) ונת"ע. בהתאם לחוק החברות הממשלתיות, רשות החברות הממשלתיות עוקבת אחר פעילות החברה. בהקשר זה החברה כפופה להנחייתיה, הוראותיה וחזריה של הרשות. אגף התקציבים במשרד האוצר (להלן - אג"ת) ואגף החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - אגף החשכ"ל) עוקבים אף הם אחר פעילותה.

בשנת 2015 פרסם מבקר המדינה דוח ביקורת על אודות תהליכי ניהול הפרויקטים והעסקת היועצים בחברה וכן על אודות נושאים הקשורים לפיקוח ולבקרה עליה⁵ (להלן - דוח מבקר

4 בעבר נקרא "מינהל תשתיות ותיאום".

5 מבקר המדינה, **דוח שנתי 66א** (2015), "חברת נתיבי איילון - ניהול פרויקטים והעסקת יועצים", עמ' 687 - 726.



המדינה מ-2015). בשנת 2019 פרסם המשרד דוח ביקורת בנוגע לפרויקט "מהיר לעיר" ופרויקט "נתיבים מהירים" שהחברה מקדמת⁶ (להלן - דוח מבקר המדינה מ-2019).

פעולות הביקורת

בחדשים ספטמבר 2021 עד מרץ 2022 בדק משרד מבקר המדינה את נתוני הפיננסיים של החברה, את הליך ההתארגנות מחדש, את תהליכי העבודה בכל הנוגע 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 בנ"א ובמשרד התחבורה. בדיקות השלמה נעשו ברשות החברות הממשלתיות ובמשרד האוצר.

התארגנות החברה מחדש

משהושלמה עסקת הפרדת ההחזקות בחברה בין המדינה לעיריית ת"א, התקבלו שתי החלטות ממשלה שהגדירו מחדש את מטרות החברה, ובין היתר הרחיבו את תחומי פעילותה. להלן המטרות העיקריות שנקבעו לחברה בהחלטות האלה:

1. בהחלטת ממשלה 2558 מ-2017⁷ (להלן - החלטת הממשלה מ-2017) הועברה נ"א לבעלות מלאה של המדינה, והחברה הוגדרה זרוע לביצוע מטלות ישירות של הממשלה באמצעות משרד התחבורה, על פי המטרות הללו:

- א. תכנון, קידום, ניהול וביצוע של פרויקטים תחבורתיים עירוניים ומטרופוליניים, בכל רחבי הארץ, בכלל זה פרויקטים תחבורתיים תומכי דיור ופרויקטים תחבורתיים המקדמים תח"ץ והפחתת השימוש ברכב פרטי; ניהול הטיפול בכל הכרוך בהפקעות, בכלל זה ניהול של ביצוע פינויים ושל תפיסת חזקה בקרקע מופקעת לצורך ביצוע המטרות שבסעיף זה.
- ב. הקמה וניהול של צוות תוכנית אב לתחבורה למטרופולין תל אביב, על כל מרכיביו בכל תחומי התחבורה, תשתיות תחבורה ותחבורה ציבורית, עריכה וניתוח של תחזיות, סקרים ומודלים.
- ג. ניהול, יזום ופיתוח של פרויקטים טכנולוגיים תחבורתיים בתשתיות וכן התאמת התשתיות להתפתחויות טכנולוגיות בכלי רכב ובמתקני הדרך.
- ד. תכנון, פיתוח, תחזוקה וניהול תנועה של דרכים במרחב העירוני והמטרופוליני, כפי שתקבע המדינה.

6 מבקר המדינה, **דוח ביקורת מיוחד -משבר התחבורה הציבורית** (2019), "הקמת מסלולי תחבורה ציבורית ונתיבים מהירים במטרופולין תל אביב-יפו", עמ' 285 - 381.

7 החלטת ממשלה 2558(חכ/62) מ-24.3.17 בנושא "העברת חברת נתיבי איילון בע"מ לבעלות מלאה של המדינה - תיקון החלטת ממשלה".



2. החלטת הממשלה 421 מ-2020⁸ (להלן - החלטת הממשלה מ-2020) שבין היתר תיקנה את החלטת הממשלה מ-2017, כך שהחברה תהיה אחראית להקמה ולניהול של צוות תוכנית אב לתחבורה בכל הארץ, חוץ מבמטרופולין ירושלים (במקום רק במטרופולין תל אביב-יפו). לעניין מטרה זו תשמש החברה זרוע ביצוע של הממשלה לביצוע מטרות ישירות ומוגדרות; היא תהיה אחראית גם לתכנון, לפיתוח, לתחזוקה ולניהול של מתקני תחבורה ציבורית ושל דרכים (במקום רק "תנועה של דרכים") במרחב העירוני והמטרופוליני, כפי שתקבע המדינה, ולעניין זה תשמש זרוע ביצוע של הממשלה בתחומי הניהול.
3. בהחלטת הממשלה 1305 ממרץ 2022⁹ (להלן - החלטת ממשלה ממרץ 2022) מונתה נת"א לחברה הממונה, כהגדרתה בחוק מס להפחתת גודש התנועה באזור גוש דן, התשפ"ב-2021 (להלן - חוק מס גודש), וכן מונתה לרשות הממונה בפריקט הנתיבים המהירים לפי חוק נתיבים מהירים, התש"ס-2000.

הסכם מסגרת בין המדינה לבין החברה

על פי תקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן - תקנות חובת המכרזים), התקשרות של משרד, כהגדרתו בתקנות, עם חברה ממשלתית בפטור ממכרז צריכה להיעשות בהסכם מסגרת¹⁰. משרד ממשלתי רשאי לערוך התקשרות מסגרת עם חברה ממשלתית אם החברה הממשלתית מהווה¹¹ זרוע לביצוע מטלות ישירות ומוגדרות של הממשלה, בתחומי פעילות שבהם אין לחברה הממשלתית תחרות¹²; או אם החברה מהווה זרוע ביצוע של הממשלה בתחומי הניהול וקיימות נסיבות מיוחדות שבשלהן הפעילות באמצעותה היא חיונית לשם הגשמת מטרת מדיניות של הממשלה בצורה המיטבית. על פי התקנות¹³, הסכם המסגרת ייערך על ידי המשרד של השר הממונה על החברה הממשלתית, בהתאם למסמך עקרונות הסכם המסגרת, שבו בין היתר ייתחם ההסכם בהיקף כספי, במשך הזמן ובתחומי הפעילות. ועדת שרים בראשות שר האוצר תאשר את ההסכם. על הסכם המסגרת לכלול גם מנגנוני בקרה ופיקוח לגבי פעילות החברה ליישום הסכם המסגרת.

על פי החלטות הממשלה מ-2017 ומ-2020, בהתאם לכמה מן המטרות שנקבעו לה, תשמש החברה זרוע לביצוע מטלות ישירות של הממשלה באמצעות נת"א, ובהקשר של חלק אחר מהמטלות - תשמש החברה זרוע ביצוע בתחומי הניהול. כמו כן נקבע בהחלטות כי פעילות החברה לצורך מימון ומימוש מטרותיה תיעשה על בסיס הסכמים שייחתמו בין המדינה לחברה, בכפוף לקבלת האישורים הנדרשים על פי דין, בכלל זה לפי תקנות חובת המכרזים.

- 8 החלטת ממשלה 421 מ-7.10.20 בנושא "העברת פרויקטים תחבורתיים מחברת יפה נוף תשתיות ובנייה בע"מ לחברות ממשלתיות - תיקון החלטות ממשלה".
- 9 החלטת הממשלה 1305, "1. אישור מינוי חברת נתיבי איילון לחברה הממונה ליישום הוראות חוק מס להפחתת גודש התנועה באזור גוש דן וכן לרשות ממונה לפריקט הנתיבים המהירים בגוש דן 2. הוספת מטרות לחברת נתיבי איילון בע"מ ולחברת נתיבי ישראל - החברה הלאומית לתשתיות תחבורה בע"מ ותיקון החלטות" (17.3.22).
- 10 סעיפים 3 ו-5 לתקנות.
- 11 כאמור בתקנה 3ד(ב) לתקנות - על פי מסמכי היסוד שלה ועל פי החלטת הממשלה שהקימה אותה.
- 12 כאמור בתקנה 3ד(ב)(1)(א) לתקנות - או בתחומי פעילות הקשורים באופן בלתי נפרד לפעילות הליבה של החברה, שבה אין לחברה הממשלתית תחרות.
- 13 תקנה 3ד(ג) לתקנות.



בהתאם לתקנות חובת המכרזים הסכם המסגרת אמור לכלול כמה נושאים: תיחום ההיקף הכספי של פעילות מת"ח עם החברה, תקופתה ותחומיה; התחייבות החברה כי התקשרויותיה עם צדדים נוספים, ככל שהן נובעות מן ההתקשרות עם המדינה, ייעשו במכרז; קיום מנגנוני בקרה ופיקוח על החברה. עוד אמור ההסכם לכלול את הנושאים האלה: הסדרת מכלול היחסים וההתחייבויות בין המדינה לחברה; הגדרה של תפקידי החברה, של מטרותיה, של סמכויותיה, של אופן פעילותה ושל אופן קבלת מימון מהמדינה; מנגנוני תשלום והתחשבנות המחייבים את שני הצדדים; מנגנונים לאישור תשלומים חריגים לספקים ושימוש בסעיפי בצ"ם¹⁴; מנגנוני דיווח על פעילותה ועל ניצול הכספים המועברים אליה; המבנה הארגוני שלה, תקני כוח האדם והתקציב הארגוני שלה; מנגנוני תמרוץ להתייעלות ולעמידה בתכולות הפרויקטים, בתקציב ובלוח הזמנים שנקבע להם.

בדוח מבקר המדינה מ-2015 נמצא כי החברה פועלת מיום הקמתה בלי שנחתמו בינה, בין משרד התחבורה ובין עיריית תל אביב הסכמים שיסדירו את פעילותה עבור המדינה והעירייה. בתשובתו לדוח הביקורת כתב מת"ח כי עם הפיכת החברה לחברה ממשלתית מלאה, ייחתם הסכם שבין היתר יסדיר את התקורה שתשולם לחברה ואת תחומי הפעילות שבהם תעסוק וכן יוסדר המבנה הארגוני שלה¹⁵. בשנת 2017 שב והעיר המבקר כי טרם נחתם הסכם עם החברה¹⁶.

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 ממכרז, כל זאת שלא בהתאם לתקנות חובת המכרזים. כפי שיפורט בהמשך הדוח, היעדר הסכם פוגע גם בתפקודה של החברה, שכן הוא יוצר אי-ודאות ועיכובים בקבלת תקציבים וחושף אותה לסיכון שהממשלה לא תכיר בחלק מהוצאותיה.

נת"א כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2022 (להלן - תשובת נת"א) כי היא פעלה וממשיכה לפעול באינטנסיביות מול כל הגורמים הרלוונטיים לצורך חתימה על הסכם מסגרת. החברה הוסיפה כי החברה ומשרדי התחבורה והאוצר גיבשו טיוטת הסכם אך יש עדיין כמה נושאים שנויים במחלוקת שנדונים בין גורמי הממשלה, וכי ההסכם צפוי להיחתם במהלך שנת 2022.

מת"ח כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיוני 2022 (להלן - תשובת מת"ח) כי חיזוק החברה ופיקוח על יעדיה ומטרותיה נמצא על סדר היום שלו, וכי בעת הקרובה עתיד להיחתם הסכם מסגרת בין מת"ח, משרד האוצר ונת"א, אשר ייתן לנת"א את התשתית האדמיניסטרטיבית הנדרשת כדי לעמוד במטרותיה וביעדיה, אשר מתרחבים מדי שנה בשנה. מת"ח פירט כי הוא

14 עלויות בלתי צפויות מראש.

15 מבקר המדינה, **דוח שנתי 66א** (2015), "חברת נתיבי איילון - ניהול פרויקטים והעסקת יועצים", עמ' 695 - 696.

16 מבקר המדינה, **דוח שנתי 68א** (2017), "משרד התחבורה והבטיחות בדרכים - פיקוח ובקרה על פעילותן של חברות תשתית בתחום התחבורה היבשתית", עמ' 472 - 473.



מכין בחודשים האחרונים טיוטת הסכם מסגרת, וכי התקיימו דיונים רבים בין הצדדים בשיתוף רשות החברות הממשלתיות, וגובשה טיוטה שרובה מוסכמת על הצדדים, למעט סעיף העוסק בנכסים ונמצא במחלוקת בין משרד האוצר לבין נת"א ורשות החברות הממשלתיות. בהתאם לתקנה 3ד(ג) לתקנות חובת המכרזים פורסמו באתר המרשתת (האינטרנט) של מינהל הרכש הממשלתי עקרונות להסכם מסגרת, וכעת נדרש להביאם לאישור קבינט חברתי-כלכלי כנדרש בתקנות. כמו כן גובשה הצעה להחלטת ממשלה שנוסחה על ידי מת"ח, משרד האוצר ומשרד המשפטים, אך רשות החברות הממשלתיות טרם אישרה אותה.

רשות החברות הממשלתיות כתבה בתשובתה ממאי 2022 (להלן - תשובת רשות החברות הממשלתיות) כי ככלל, לפי עמדתה, יש להקפיד כי הסכם המסגרת שמגובש אינו פוגע בקיומה של החברה כאורגן עסקי ועצמאי, וכי דירקטוריון החברה נותר אפקטיבי וההסכם לא מרוקן מתוכן את פעילותו. הרשות הוסיפה כי ככל הידוע לה סעיפים בנוסח שמבוקש כעת לכלול בטיטות ההסכם, השוללים מהחברה זכויות על נכסים שברשותה, לא נכללו בעבר בהסכמי מסגרת מול חברות ממשלתיות, ולפיכך הרשות מצאה לנכון להתנגד לעצם הכללתם בהסכם. הרשות כתבה עוד כי היא רואה חשיבות רבה בחתימה על הסכם מסגרת המסדיר את היחסים בין המדינה לחברה הממשלתית, ועל כן היא פועלת ותפעל בשיתוף פעולה עם יתר הגורמים כדי להגיע להסכמות גם בעניינים שנותרו במחלוקת ולסייע בקידום החתימה על ההסכם, תוך שמירה על עצמאותה של החברה ועל זכויותיה.

על משרד התחבורה, נת"א, רשות החברות הממשלתיות ומשרד האוצר, לפעול כדי ליישב את המחלוקות בעניין הסכם המסגרת ולחתום על הסכם מסגרת בין המדינה לחברה כדי להסדיר את הפעילות המשותפת, בהתאם להחלטת הממשלה ולתקנות חובת המכרזים.

מטרות החברה ותחומי פעילותה

נוסף על נתיבי איילון, שתי חברות ממשלתיות נוספות משמשות גם הן זרועות ביצוע של משרד התחבורה בקידום פרויקטים של תשתיות כבישים: נת"י וחוצה ישראל. מתכונת הפעילות של שלוש החברות אל מול משרד התחבורה דומה במהותה, ועיקר ההכנסות של שלושן מקורו בתקציב משרד התחבורה. בלוח שלהלן מוצגת השוואה של תחומי הפעילות של שלוש החברות:



לוח 2: תחומי פעילות של נת"א, נת"י וחוצה ישראל

שם החברה	מטרות החברה העיקריות ותחומי פעילותה
נת"א	ביצוע פרויקטים תחבורתיים עירוניים ומטרופוליניים בכל רחבי הארץ, ובהם פרויקטים תומכי דיור ופרויקטים המקדמים תח"ץ והפחתה של שימוש ברכב פרטי; צוות תוכנית אב לתחבורה בכל הארץ למעט במטרופולין ירושלים; פרויקטים טכנולוגיים; ניהול תנועה ומתקני תח"ץ במרחב העירוני; החברה הממונה ליישום הוראות חוק מס גודש באזור גוש דן; רשות ממונה בפרויקט הנתיבים המהירים.
נת"י	ניהול תנועה של כל רשת הכבישים הבין-עירונית; הקמה של רשת הכבישים הבין-עירונית; הקמה של תשתית מסילתית; הקמה של נמל תעופה משלים לנמל התעופה בן גוריון; תפעול ותחזוקה בשעת חירום של הדרכים הבין-עירוניות; ביצוע פרויקטים תחבורתיים שיש בהם כדי לתמוך בהפחתת הגודש במרחבים העירוניים: חדרה-נתניה, אשדוד-אשקלון, ראש העין, מודיעין ובאר שבע.
חוצה ישראל	התוויה, תכנון, פיתוח, ביצוע והקמה של תשתית מסילתית, לרבות מסילת ברזל, תחנות רכבת, כל המתקנים ומבני הדרך הקשורים והנלווים אליהם; פיקוח ובקרה כרשות ממונה על חברות המפעילות פרויקטים תחבורתיים של כבישי אגרה המופעלים באמצעות הסקטור הפרטי; קידום פרויקט קו רכבת קלה במטרופולין חיפה בין נצרת לחיפה; המשך סלילתו של כביש 6, הרחבת חלקים מהכביש וביצוע פרויקטים נלווים, סמוכים ומקבילים לכביש; פרויקטים בתחום התחבורה הציבורית באזור חיפה והקריות (בעיקר קווי מטרונות); ביצוע פרויקטים תחבורתיים, עירוניים ומטרופוליניים, באזור חיפה והצפון, המהווים, תומכים או נלווים לפרויקטי תחבורה ציבורית או פרויקטים שיש בהם להפחית את השימוש ברכב פרטי.

על פי מסמכי החברות והחלטות ממשלה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

המטרות של החברות הממשלתיות הללו נקבעו בהחלטות ממשלה בעת הקמתן. מפעם לפעם מתקבלות החלטות ממשלה חדשות המעדכנות את מטרות החברות. המטרות שהוגדרו לכל חברה קובעות באילו תחומים יש לחברה הרשאה לעבוד ואילו עבודות אפשר להטיל עליה. בפועל, כפי שאפשר לראות בלוח, קיים דמיון, ולעיתים חפיפה בחלק ממטרות החברות. כך למשל, בהתאם למטרות שהוגדרו לחברות, הן לנת"א והן לחוצה ישראל אפשר למסור פרויקטים תחבורתיים עירוניים ומטרופוליניים באזור חיפה והצפון, המשמשים פרויקטי תח"ץ או פרויקטים שיש בהם כדי להפחית את השימוש ברכב פרטי.



קביעת תחומי הפעילות של חברות התשתית

בכל הקשור לקביעת תחומי הפעילות של חברות התשתית וחלוקת העבודות והפרויקטים התחבורתיים ביניהן - עשויות להיות כמה גישות. אפשר לקבוע את תחומי הפעילות כך שכל חברה תתמחה בתחום מסוים, ולחלופין אפשר שתהיה חפיפה בין חברות בחלק מתחומי הפעילות, ואולי אף בכולם. לכל גישה כזאת כמה יתרונות וחסרונות. כך למשל התמחות של חברה בתחום מסוים מובילה למיקוד ולהתמקצעות בליבת העשייה שלה; מחד גיסא, חפיפה בתחומי הפעילות מעודדת תחרות בין החברות ועשויה לסייע בוויסות עומסים אצלן. מאידך גיסא, חפיפה כזאת עלולה להוביל לכפל מנגנונים והוצאות, בכלל זה הקמה של יחידות דומות בחברות והתקשרויות עם ספקים (למשל יעצים) באותם תחומי תוכן¹⁷.

בדוח מבקר המדינה מ-2015 עלה כי החלטות לגבי פרויקטים הנמסרים לטיפול של נת"א מתקבלות בנוגע לכל פרויקט בנפרד ונובעות ממגוון שיקולים. בעניין זה השיב מת"ח כי בעת הקצאת פרויקטים הוא מביא בחשבון, בין היתר, את העומס שבו מצויה החברה ואת יכולותיה¹⁸.

בביקורת הנוכחית עלה כי החלטות הממשלה, המעדכנות מפעם לפעם את מטרות החברות, מתקבלות בהתאם לצורכי הממשלה באותה העת. כך לדוגמה, החלטת הממשלה מ-2020 התקבלה עם סיום ההתקשרות של הממשלה עם חברת יפה נוף תחבורה ותשתיות בע"מ¹⁹ (להלן - יפה נוף), משעלה הצורך להעביר את הפרויקטים שהיו בתחומי אחריותה לחברות אחרות בתחומי התחבורה. יפה נוף ניהלה פרויקטים בתחום העירוני, ולכן עקרונית נת"א היא שהייתה אמורה לקבל לידיה את הפרויקטים הללו. ואולם, כיוון שהיה מדובר בפרויקטים רבים, החלטת הממשלה תיקנה את מטרותיהן של חוצה ישראל ושל נת"ח, וכן אישרה לחברת נמלי ישראל - פיתוח ונכסים בע"מ לבצע פעולות עבור הממשלה, כך שלאחר התיקון היה אפשר למסור גם להן חלק מהפרויקטים של יפה נוף.

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 ואת תחומי הפעילות של החברות התקבלו בהתאם למצב ששרר בעת קבלתן, בלי שנעשתה עבודת מטה לגיבוש אסטרטגיה בעניין. היעדר מדיניות ברורה גורם גם לחוסר ודאות מנקודת מבטן של חברות התשתית, והוא עלול להקשות עליהן לתכנן את פעילותן באופן מיטבי.

מת"ח כתב בתשובתו כי לפי עמדתו, הקווים המנחים בנוגע לתחום הפעילות של כל חברה מעוגנים בהחלטות הממשלה ובמטרות החברה שאושרו על ידי הגורמים המוסמכים לכך, וכי תחום מומחיות החברה, יכולותיה והיתרון היחסי שלה היו פקטור משמעותי בקביעת החלוקה האמורה.

17 טיוטת מסמך מרשות החברות - "בחינת שינוי מטרות בחברות התחבורה".

18 מבקר המדינה, **דוח שנתי 66א** (2015), "חברת נתיבי איילון - ניהול פרויקטים והעסקת יעצים", עמ' 695 - 696.

19 חברה עירונית בבעלות מלאה של עיריית חיפה, העוסקת בתכנון ובביצוע של פרויקטים של פיתוח עירוני במטרופולין חיפה. עד אותה העת שימשה יפה נוף, בין היתר, זרוע ביצוע של מת"ח במטרופולין חיפה והצפון.



אג"ת כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2022 (להלן - תשובת אג"ת) כי במסגרת החלטת ממשלה ממרץ 2022 הוטל על נת"א לנהל את פרויקט הגודש, וכן היא הוגדרה כרשות ממונה בפרויקט הנתיבים המהירים.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה, למשרד האוצר ולרשות החברות הממשלתיות להכין עבודת מטה משותפת שבה תיבחן בראייה מערכתית וכוללת חלוקת תחומי האחריות בין חברות התשתית, ובכלל זה יתרוניותיהן וחיסרונותיהן של הגישות השונות, בין היתר לאור הניסיון שהצטבר עד כה. מומלץ כי בהתאם למסקנות תגובש הצעת החלטה לממשלה אשר תכלול קווים מנחים למסירת עבודות לחברות הממשלתיות השונות. בדרך זו הפעלת הסמכות למסירת עבודות ע"י משרדי התחבורה והאוצר תעשה בדרך מושכלת והדבר יתרום לטיוב פעולות חברות התשתית בראייה ארוכת טווח.

רשות החברות הממשלתיות כתבה בתשובתה כי בשנים האחרונות חלוקת הפרויקטים בין חברות התחבורה על ידי מת"ח לא נעשתה בהכרח לפי חלוקה לתחומי פעילות ברורים. עוד ציינה הרשות כי היא עצמה קידמה בשנה האחרונה עבודת מטה להסדרת תחומי הפעילות בין החברות, במטרה לאפיין את נקודות החזקה של כל חברה ואת יתרוניה היחסיים בשוק. המתווה המוצע כלל איחוד של שתיים מתוך שלוש חברות התחבורה אשר קיימת ביניהן חפיפה בתחומי הפעילות. במסגרת מהלך זה, לשם קידום הנושא, נפגשו נציגי הרשות עם שרת התחבורה עם כניסתה לתפקיד, עם אנשי משרדה וכן עם הצוותים הרלוונטיים במשרד האוצר, במטרה ליישם במשותף את המתווה המוצע.

מסירת פרויקטים לחברות התשתית

על פי סעיף 3(5)(א) לתקנות חובת המכרזים, התקשרות עם חברה ממשלתית להזמנת טובין, עבודה או שירותים, שוועדת הפטור של המשרד של השר הממונה על החברה הממשלתית אישרה כי היא נעשית בהסכם מסגרת, בתוך תקופת הסכם המסגרת - אינה טעונה מכרז, בתנאים המצטברים הבאים: (א) קיימת חברה ממשלתית אחת שעומה יש הסכם מסגרת, אשר במסגרתו ניתן לבצע את ההתקשרות. אם קיימות כמה חברות לעניין זה - יש לערוך מכרז סגור ביניהן; (ב) החברה הממשלתית התחייבה כי התקשרויותיה עם צדדים נוספים, ככל שהן נובעות מן ההתקשרות עם המדינה, ייעשו במכרז.

במהלך השנים מסר משרד התחבורה פרויקטים רבים לנת"א ולשאר חברות התשתית בלי שקיים הסכם מסגרת בין המדינה לנת"א. עוד עלה בביקורת כי משרד התחבורה לא ערך מכרזים בין החברות, הגם שהיו עבודות שעלו בקנה אחד עם מטרותיהן של שתי חברות או יותר.

על מת"ח לפעול בהתאם להוראות תקנות חובת המכרזים, ואם הדבר נדרש, עליו לערוך מכרז בין חברות התשתית.



תוכניות ארוכות טווח

הכנת תוכניות עבודה רב-שנתיות ושנתיות היא חשובה ביותר לצורך השגת היעדים במרב היעילות. בתוכנית עבודה רב-שנתית, וגם בתוכנית השנתית הנקבעת לפיה, אמורים להיות מוגדרים היעדים, אבני הדרך, המשאבים, המקורות התקציביים ולוחות הזמנים ליישום התוכנית. קביעת תוכנית עבודה רב-שנתית לחברות התשתית מאפשרת קידום מתוכנן וממושך של פרויקטים, תוך שמירה על רמת ודאות גבוהה ועל מקורות למימון התוכנית. להכנת תוכניות חומש כמה עקרונות מרכזיים: בדיקת הכדאיות הכלכלית של כל פרויקט; זמינות הפרויקט מהבחינה הסטטוטורית; מסגרת תקציבית מאושרת; עמידה בסדר העדיפויות של מדיניות הממשלה והמשרד. בהצעת התקציב של משרד התחבורה לשנות הכספים 2021 ו-2022 נכתב כי תוכניות הפיתוח הארוכות הטווח מאפשרות יציבות לחברות הביצוע, וכך גם לשוק המקומי והבין-לאומי, בכל הקשור לפרויקטים המבוצעים בשנים הקרובות. עוד נכתב כי תיאום המועדים לתוכניות הפיתוח של חברות הביצוע השונות, יאפשר בנייה של תוכנית אסטרטגית לכלל הדרכים בישראל, תוך סנכרון בין הכבישים במטרופולינים לכבישים הבין-עירוניים ולתשתיות התחבורה הציבורית.

חברות אחרות בתחומי תשתיות תחבורה, כגון נת"י ורכבת ישראל, מגבשות תוכניות חומש בשיתוף משרד התחבורה ומשרד האוצר, ועל כן יש ודאות והסכמה בעניין הפרויקטים הנמסרים לחברה ותקצובם.

בביקורת עלה כי שלא בהתאם להמלצת משרד האוצר וכמקובל בקרב חברות תשתית אחרות, נת"א פועלת ללא תוכנית חומש, דבר היוצר חוסר ודאות בכל הקשור לפרויקטים שתידרש לבצע בשנים הקרובות ולהקצאת המשאבים המתאימים לצורך קידום הפרויקטים. יצוין כי במועד סיום הביקורת החברה עסקה בהכנת תוכנית חומש.

מומלץ שנת"א תשלים את גיבוש תוכנית חומש בשיתוף משרד התחבורה ומשרד האוצר, בשל חשיבות התוכנית ליעילות התפקוד שלה וליציבותה ולנוכח התקציבים המועברים אליה בשיעור הולך וגדל.

נת"א כתבה בתשובתה כי היא פועלת בשיתוף משרדי התחבורה והאוצר לאישור תוכנית חומש שגובשה עימם, כחלק מאישור ומחתימה על הסכם מסגרת בין הצדדים.

מת"ח כתב בתשובתו כי במסגרת הסיכום התקציבי לשנים 2021 - 2022 הוקצו תקציבי חומש בסכום של מיליארדי ש"ח לטובת קידום פרויקטי תחבורה ציבורית בתווך העירוני וקידום של פרויקטי הסעת המונים נוספים על ידי החברה: ביצוע הקו הכחול בסכום של 2.3 מיליארד ש"ח וביצוע הקו החום בסכום של מיליארד ש"ח (עבור השלמת תכנון ועבודות קידום זמינות); המשך קידום שלב ב' של פרויקט הנתיבים המהירים; וקידום פרויקט אם המושבות. כמו כן הוקצה תקציב חומש לתחזוקת כבישים בסכום של 500 מיליון ש"ח ולתחזוקת הרכבלית בחיפה בהיקף של 25 מיליון ש"ח. בעקבות זאת, בהסכם המסגרת של החברה המתגבש בימים אלו יסוכם בין החברה למשרדי האוצר והתחבורה היקף תקציב הפיתוח הרב-שנתי שיקודם על ידי החברה בשנים 2022 - 2026.

רשות החברות הממשלתיות כתבה בתשובתה כי ככלל הסכם המסגרת שנערך עם חברה המשמשת זרוע ביצוע מעגן בתוכו את תוכנית החומש עבור החברה מושא ההתקשרות, וכי



הרשות רואה חשיבות רבה ביצירת תוכניות ארוכות טווח כדי לייצר יציבות וודאות לחברה וכן צמיחה עתידית. כמו כן תוכנית חומש מעצימה את היכולת למדוד את פעילות החברות באופן אפקטיבי. הרשות הוסיפה כי התקופה המבוקרת אופיינה בחוסר יציבות תקציבית מחד ובצמיחה בהיקף הפרויקטים והמטלות של החברה מאידך, וכי נת"א פעלה בתקופה זו ללא הסכם מסגרת וכיוצא מזה ללא תוכנית חומש. הרשות ציינה כי במסגרת גיבוש טיוטת הסכם המסגרת שנעשה בימים אלה, הוסכם עם החברה על הצגת תוכנית חומש עדכנית לשנים 2022 - 2026.

אג"ת כתב בתשובתו כי משרדי התחבורה והאוצר נמצאים בדיונים מתקדמים בנוגע להסכם מסגרת עבור נת"א, וכי בהסכם יכללו הפרויקטים המרכזיים של החברה לקראת החומש הקרוב, והתקציב הארגוני ייקבע לתקופה של חמש שנים, כך שיתאפשר לנת"א לפתח את יכולותיה בתחומים שהוגדרו לה.

ממשל תאגידי

בשנת 2021 הגיש המבקר הפנימי של החברה לדירקטוריון החברה דוח ביקורת בנושא ממשל תאגידי, ובו בחן את פעילות החברה בהתאם לכללי ממשל תאגידי. בין היתר בחן את עבודת הדירקטוריון וועדותיו, את יחסי הגומלין בין ההנהלה לדירקטוריון ולמנכ"ל, את הליך הגיוס של עובדים בכירים בחברה ואת אופן ניהול הסיכונים בחברה. כמו כן בחן קיומה של ביקורת חיצונית בחברה ויישום אחריות תאגידית. לצד ליקויים שהועלו בנושאים הללו ובנושאים אחרים, מסקנת דוח הביקורת הפנימית הייתה כי בחברה מנגנוני פיקוח נאותים וכי האורגנים של החברה מבצעים את עבודתם בהתאם להנחיות סדורות המסדירות את תפקידם ואת אופן פעילותם.

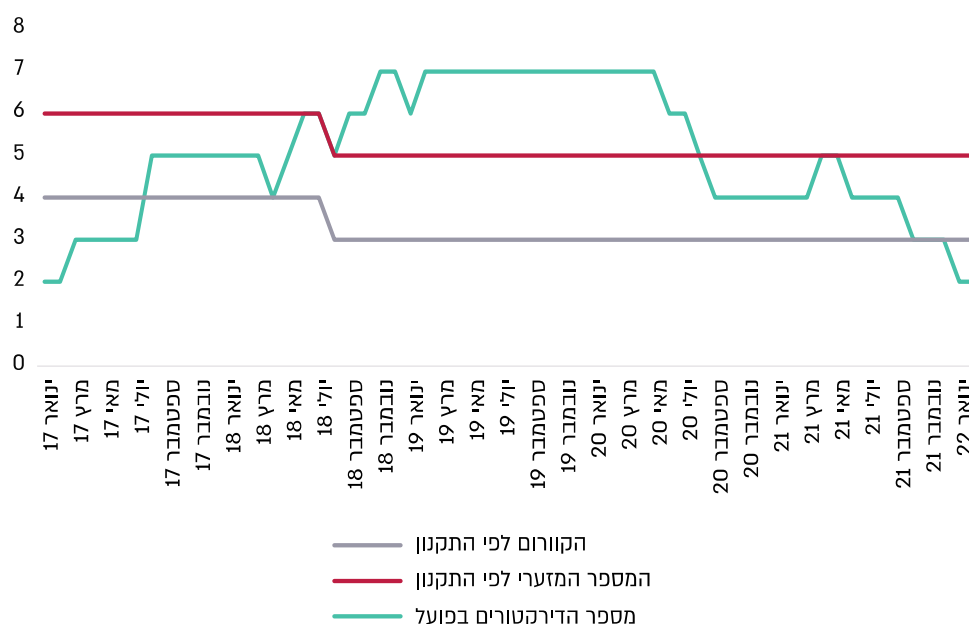
דירקטוריון החברה

מינוי דירקטורים

על פי תקנון החברה אשר היה תקף עד אוגוסט 2018, מספרם של חברי הדירקטוריון של החברה לא יפחת מ-6 ולא יעלה על 14, והמניין החוקי (קוורום) בשיבות הדירקטוריון הינו 4. בהחלטת הממשלה מ-2017 נקבע כי מספר חברי הדירקטוריון לא יפחת מחמישה ולא יעלה על תשעה. תקנון החברה תוקן בהתאם לאמור בהחלטת הממשלה באוגוסט 2018. על פי התקנון המעודכן, החל באוגוסט 2018 המניין החוקי לשיבות הדירקטוריון הוא שלושה חברים, ובמקרה שמספר הדירקטורים קטן מחמישה, אזי הדירקטורים הנותרים רשאים לזמן אסיפה כללית או לפעול בעניינים חיוניים שאינם סובלים דיחוי בלבד.



תרשים 3: מספר הדירקטורים בפועל, המספר המזערי של דירקטורים והמספר הנדרש לקוורום, 2017 - 2022



על פי נתוני נת"א, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בביקורת נמצא כי בחודשים ספטמבר 2020 עד פברואר 2022 (למעט במשך חודשיים) כיהנו בדירקטוריון פחות מחמישה חברים, ההרכב המזערי על פי תקנון החברה. עוד עלה כי בחודשים ינואר עד פברואר 2022 כיהנו בדירקטוריון שני חברים, מספר הנמוך מהמספר הנדרש לצורך מניין חוקי בישיבות הדירקטוריון (שלושה). בדצמבר 2021 פרש מנכ"ל החברה מתפקידו. יו"ר הדירקטוריון דיווח לרשות החברות הממשלתיות²⁰ כי מאחר שאין מניין חוקי בדירקטוריון החברה, ממלא מקום המנכ"ל ינהל את החברה עד לאיתור מנכ"ל, וכי ככל הנראה התהליך ייקח לא מעט זמן. בינואר 2022 מונתה מנכ"לית חדשה לחברה, וסמוך למועד סיום הביקורת במרץ 2022 מנה דירקטוריון החברה ארבעה חברים.

נת"א כתבה בתשובתה כי החוסר בדירקטורים אכן הביא לעיכוב בהנעת תהליך איתור מנכ"ל לחברה, אך בפועל המנכ"לית החדשה מונתה בהתאם ללוח הזמנים שנקבע, עם מינויו של דירקטור נוסף בחברה בדצמבר 2021.

20 במסגרת הדיווח שלו לרשות על המחצית הראשונה של שנת 2021.



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.

רשות החברות הממשלתיות כתבה בתשובתה כי נוכח תפקידי הדירקטוריון ומורכבותן של החברות הממשלתיות, יש חשיבות מכרעת לקיומו של דירקטוריון מתפקד, המורכב מדירקטורים מקצועיים, אשר מתכנס באופן קבוע ובעל מספר החברים הנדרש על פי מסמכי היסוד של החברה לפחות. הרשות ציינה כי נת"א נמצאת בשנים האחרונות בצמיחה משמעותית המשתקפת בהיקפי הפעילות, במספר הפרויקטים ובתחומי האחריות שהורחבו, ולאור זאת החברה ניצבת כיום מול אתגרים מורכבים וייחודיים הדורשים דירקטוריון בעל ניסיון רב במיוחד בתחום הפיננסי והניהולי ובתחום התשתיות. הרשות כתבה עוד כי עם כניסתה של שרת התחבורה לתפקיד, הוצג בפניה סטטוס איש הדירקטוריונים בחברות התחבורה, נשלחו פניות בכתב ונעשו שיחות בעל פה עם יועצי שר האוצר ושרת התחבורה כדי שהשרים יפעלו למינוי דירקטורים לחברות שבאחריותם.

על שרי התחבורה והאוצר למנות דירקטורים בחברה בהתאם לחוק החברות הממשלתיות, וזאת כדי לאפשר ממשל תאגידי תקין בחברה.

מת"ח כתב בתשובתו כי נכון ליוני 2022 דירקטוריון נת"א מונה ארבעה חברים, וכי בקרוב עתידה להתמנות לדירקטוריון חברה נוספת ובכך יושלם מניין החברים הדרוש לפי החלטת הממשלה.

בדיקת איכות הביקורת הפנימית

בתקופה שמינואר 2019 עד אוקטובר 2021 הכינה הביקורת הפנימית בחברה 27 דוחות ביקורת, בנושאים מגוונים, ובהם: ממשל תאגידי, ניהול פרויקטים, מינוי יועצים והטמעת נהלי החברה. באוקטובר 2021 היו עוד 9 דוחות בהכנה, בין היתר בנושאים של טכנולוגיות מידע וסייבר.

בחזור רשות החברות הממשלתיות בנושא "מערך הביקורת הפנימית בחברות הממשלתיות וחברות בת ממשלתיות" משנת 2019²¹ מונחות החברות הממשלתיות לבצע אחת לשלוש שנים בדיקה של איכות הביקורת הפנימית. את הבדיקה נדרש לערוך גורם חיצוני שייבחר על ידי הדירקטוריון, לאחר היוועצות עם ועדת הביקורת ובאישור הרשות. הבדיקה צריכה לכלול הן את מערך הביקורת הפנימית בחברה, בכלל זה היחסים בין האורגנים השונים בחברה הנוגעים להליך הביקורת, והן את איכות העבודה של המבקר הפנימי וצוותו. ממצאי הבדיקה אמורים להיות מוגשים גם לרשות. גם בחזור קודם של הרשות משנת 2014²² הופיעה הוראה דומה.

ב-2013 ביצע רואה החשבון המבקר של החברה ביקורת מיוחדת בחברה, על פי בקשת רשות החברות הממשלתיות, בהתאם לסעיף 45 לחוק החברות הממשלתיות. בביקורת זו ובביקורות שוטפות שבוצעו רואה החשבון המבקר בחברה עלו ליקויים שבעקבותיהם הוא כלל בדוחות

21 חוזר מס' 42-2017 מ-29.1.19.

22 חוזר מס' 4-2014 מ-22.5.14 שנושאו "מינוי מבקר פנימי ובדיקת איכות הביקורת הפנימית בחברות הממשלתיות".



הכספיים של החברה ל-31.12.13 שלוש הערות בדבר קיומן של חולשות מהותיות בחברה, והסיק כי החברה לא קיימה בקרה פנימית אפקטיבית על הדיווח הכספי ליום 31.12.13. בדוח מבקר המדינה מ-2015 עלה כי דירקטוריון החברה לא פעל כדי לבדוק את איכות הביקורת הפנימית בחברה, והוער כי המבקר הפנימי של נת"א לא בדק מרכיבים מרכזיים הקשורים בניהול הפרויקטים של החברה ובהתקשרויות שביצעה²³. בדיון וחשבון שהגיש יו"ר הדירקטוריון לרשות החברות הממשלתיות במרץ 2019²⁴ נכתב כי לדעת דירקטוריון החברה פעילות המבקר הפנימי אינה משביעת רצון והיא טעונה שיפור.

על פי החלטת ועדת הביקורת של דירקטוריון החברה ביצעה בודקת חיצונית בדיקה בדבר אפקטיביות הביקורת הפנימית בנת"א לגבי התקופה ינואר 2017 עד פברואר 2018. הבודקת החיצונית הגישה את טיוטת דוח הבדיקה ביוני 2018. באוקטובר 2018 התקיים דיון בוועדת הביקורת, ובו נידונו ממצאי טיוטת הדוח וההמלצות שהובאו בו, ונקבע לוח זמנים ליישום ההמלצות. יו"ר ועדת הביקורת ביקש להנחות את הבודקת החיצונית להגיש טיוטה מתוקנת של דוח הבדיקה ולכלול בה נושאים נוספים, ובהם התייחסות לתיקון הליקויים שהועלו בביקורת הקודמות שנעשו בחברה. נציג רשות החברות הממשלתיות ציין בדיון כי בדיקת אפקטיביות מערך הביקורת הפנימית אינה מצריכה התייחסות לביקורת חיצונית, וכי לא נדרש לקיים דיון נוסף בוועדת הביקורת.

מהאמור לעיל עולה כי נעשתה בחברה בדיקה חיצונית בדבר אפקטיביות הביקורת הפנימית בשנת 2017 ובתחילת שנת 2018. ועדת הביקורת של דירקטוריון החברה דנה בממצאי הביקורת כפי שהובאו בטיטת דוח הבדיקה, אך הבדיקה לא הניחה את דעת ועדת הביקורת, והנחיתה לקבל טיוטת דוח מתוקנת לא יושמו. עד למועד סיום הביקורת לא נעשתה בחברה בדיקה נוספת בדבר איכות הביקורת הפנימית, אף שחלפו כארבע שנים מאז הבדיקה האחרונה. יצוין כי בדצמבר 2019 נכנס לתפקידו בחברה מבקר פנימי חדש שהוא עובד החברה, לאחר שבמשך שנים הביקורת הפנימית בחברה בוצעה על ידי משרד חיצוני.

רשות החברות הממשלתיות כתבה בתשובתה כי דוח הבדיקה נדון בוועדת הביקורת כנדרש, אך בשל אי-הסכמות בין יו"ר ועדת הביקורת לבין משרד רואי החשבון החיצוני בנוגע לביצוע בדיקות נוספות אשר לא היו כלולות במסגרת הבדיקה כפי שהוגדרה בחוזר הרשות, סירב יו"ר ועדת הביקורת לחתום על הדוח. עוד כתבה הרשות כי ב-2020 מונה מבקר פנים חדש בחברה, וכי על מנת שבדיקת איכות הביקורת הפנימית תוכל לבחון את מערך הביקורת בחברה, את איכות עבודתו של המבקר הפנימי, את הממשק בין ועדת הביקורת למבקר ואת האמצעים והמשאבים של המבקר כנדרש בחוזר, יש לאפשר טווח זמן סביר שבו יוקם וייבנה מערך הביקורת הפנימית בחברה, ועל כן הרשות סבורה כי אף שחלפו יותר משלוש שנים ממועד הביקורת האחרונה, יש לאפשר לחברה לבצע בדיקה זו במועד מאוחר יותר, עם התבססות מערך הביקורת הפנימית, כדי שזו תוכל להיות אפקטיבית.

נת"א כתבה בתשובתה כי ההמלצות המפורטות בדוח הבדיקה יושמו, וכי היבטים רבים שפורטו בדוח הבדיקה נבדקו על ידי המבקר הפנימי בשנת 2020 בביקורת שעשה בנושא ממשל תאגידי.

23 מבקר המדינה, **דוח שנתי 66א** (2015), "חברת נתיבי איילון - ניהול פרויקטים והעסקת יועצים", עמ' 701.

24 דין וחשבון על פעולות החברה, עבודת הדירקטוריון, הביקורת והבקרה הפנימית לשנת 2018.



עוד כתבה נת"א כי המבקר הפנימי הנוכחי טרם סיים שלוש שנות פעילות בחברה, ומסיבה זו טרם נדרש לבצע תהליך של בדיקת איכות הביקורת הפנימית.

על החברה והדירקטוריון שלה ליישם את חוזר רשות החברות הממשלתית, לעשות אחת לשלוש שנים בדיקה של איכות הביקורת הפנימית ולהגיש את תוצאותיה לרשות. על הרשות לוודא שנת"א והדירקטוריון שלה ידונו בנושא איכות הביקורת הפנימית בתדירות שקבעה ובהתאם להנחיותיה.

מבנה ארגוני וכוח אדם

יציבות הנהלת החברה

בחברה מכהנים כ-35 בעלי תפקידים בכירים - מנכ"ל, 9 סמנכ"לים ו-25 ראשי אגפים. בשנים הראשונות של ההתארגנות מחדש, 2016 עד 2018, הוחלפו כמעט כל עובדי החברה, ובכלל זה הוחלפה כמעט כל שדרת הניהול שלה. ואולם, גם אחרי תקופה זו, בשנים 2019 - 2021, עזבו את החברה בעלי תפקידים בכירים רבים, כמפורט להלן:

לוח 3: פירוט בעלי תפקידים בכירים שפרשו מהחברה, 2019 - 2021

תפקיד	מועד התחלת עבודה בחברה	מועד כניסה לתפקיד	מועד עזיבת החברה	סה"כ ותק בתפקיד (בשנים)	סה"כ ותק בחברה (בשנים)
סמנכ"לית תכנית אב	02/01/2000	12/01/2000	15/07/2019	18.6	19.5
סמנכ"לית כספים	01/09/2017	24/12/2018	03/07/2020	1.2	3.2
ראש אגף הנדסה	02/07/2018	02/07/2018	07/05/2020	2.4	2.4
סמנכ"ל תפעול ואחזקה	04/08/2018	04/08/2018	30/9/2020	2.5	2.5
ראש אגף ניסויים	06/04/2018	06/04/2018	16/9/2020	2.3	2.3
סמנכ"ל מהיר לעיר	05/03/2018	05/03/2018	19/10/2020	2.5	2.5
ראש אגף ב	05/01/2018	05/01/2018	01/04/2021	2.7	2.7
ראש אגף ג	20/8/2017	20/8/2017	21/2/2021	3.5	3.5
סמנכ"ל הנדסה	04/08/2018	04/08/2018	30/6/2021	3.2	3.2
ראש אגף הנדסה	01/03/2018	01/03/2018	30/9/2021	3.7	3.7
ראש מערך מיעוטים	15/7/2018	15/7/2018	31/10/2021	3.3	3.3
מנכ"ל החברה	27/8/2017	27/8/2017	31/12/2021	4.3	4.3



תפקיד	מועד התחלת עבודה בחברה	מועד כניסה לתפקיד	מועד עזיבת החברה	סה"כ ותק בתפקיד (בשנים)	סה"כ ותק בחברה (בשנים)
סמנכ"ל חטיבת טכנולוגיה וחדשנות	5/12/2016	26/10/2020	16/12/2021	1.1	5.0
ראש אגף חוזים והתקשרויות	02/01/2017	02/01/2017	31/1/2022	5.0	5.0

המקור: נת"א.

מהלוח עולה כי בשנים 2019 - 2021 פרשו מהחברה 14 בעלי תפקידים בכירים: מנכ"ל החברה, 6 סמנכ"לים, ראש מערך המיעוטים ו-6 מנהלי אגפים. תחלופה גבוהה של עובדים בכירים בחברה עלולה לפגוע בהמשכיות של פעילות החברה, בקידום הפרויקטים ובשימור ידע.

נת"א כתבה בתשובתה כי בשים לב לשוק העבודה כיום, למשכורות המתגמלות בחברות ממשלתיות אחרות בתחום התשתיות (שלרוב הן גם בדירוג גבוה יותר) ולשכר המוצע במגזר הפרטי, וגם לאינטנסיביות העבודה בחברה, מדובר בנתון שאינו חריג. נת"א ציינה כי אכן חלק מבעלי התפקידים עזבו את החברה לטובת תפקידים בכירים בחברות תחבורה ממשלתיות בעלות סיווג גבוה יותר. עוד כתבה נת"א כי בהתאם לחוזר רשות החברות הממשלתיות משנת 2015 בדבר קציבת כהונת עובדים בכירים, דירקטוריון החברה יישם את המלצות הרשות והגביל את כהונת הבכירים בחברה לחמש שנים (למעט מקרים חריגים), עובדה שתורמת אף היא לסיום יום של ההעסקה מצד עובדים בכירים. נת"א הוסיפה כי עזיבת עובדים בכירים היא ביטוי אחד לקשיים ולאיתגרים שעומדים בפניהם מתמודדת, וכי קושי זה מתבטא גם בהליכי איתור בכירים ובמיעוט מתמודדים יחסי בשל התנאים שאינם מתגמלים ובשל מחסור במהנדסים במשק הישראלי. עם זאת, נת"א כתבה כי תחלופה בהיקף סביר זה מאפשרת הזדמנויות לקידום עובדים ומרעננת את כוח האדם בחברה. החברה ציינה גם כי היא מקיימת שיח עם רשות החברות הממשלתיות לצורך הארכת כהונה של עובדים בכירים בתחומים מסוימים; כי היא פועלת להעלאת דירוגה כך שלכל הפחות התחרות על המשאב האנושי בינה לבין חברות ממשלתיות אחרות בתחום התשתיות תקטן; וכי היא מקיימת תהליך של מעקב שוטף אחר עזיבות עובדים והצגת הנתונים הנוגעים לכך להנהלת החברה לצורך דיון וגיבוש תובנות.

רשות החברות הממשלתיות כתבה בתשובתה כי נציג הרשות משתתף בישיבות הדירקטוריון ומעודכן באופן שוטף בפרישת עובדים בכירים, וכי שנות הביקורת היו שנים שבהן החברה ביצעה ארגון מחדש וגייסה עשרות עובדים, ובחלק מהמקרים הגיוס התגלה כלא מוצלח. הרשות ציינה עוד כי בכלל המשק התקופה מאופיינת במעברים רבים של עובדים, וכי בהשוואה לחברות ממשלתיות אחרות באותו הענף ובתקופה דומה, לא מדובר בממצא חריג, בהתחשב במכלול הנסיבות. הרשות ציינה גם כי מתוך ההבנה וההכרה כי ההון האנושי הוא מרכיב משמעותי ביותר בהצלחת החברה, היא קבעה מנגנוני תגמול לעובדים הבכירים, אשר יאפשרו לחברות להיות שחקן תחרותי ואטרקטיבי בעת גיוס עובדים ולשמר אותם, וכן יתמרצו את החברות לשפר את ביצועיהן, רווחיותן ויעילותן. מודל התגמול הוא מודל מבוסס ביצועים, התלוי במידת העמידה



ביעדים, והוא אושר על ידי הרשות. גובה המענק בחברות בסגמנט תשתיות כמו חברת נתיבי איילון הוא עד 3.2 משכורות לעובד.

מומלץ שדירקטוריון החברה ורשות החברות הממשלתיות יבחנו את הסיבות לעזיבתם של בכירים רבים בחברה ואת השפעת התופעה על תפקוד החברה. בהתאם לכך מומלץ שיוסקו מסקנות בכל הקשור לנקיטת אמצעים לשימור עובדים בחברה.

ייצוג הולם של נשים, של מיעוטים ושל אנשים עם מוגבלות

בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1503, שעניינה "ייצוג הולם למגזרים מסוימים"²⁵, אשר מתייחסת גם למינויים לתפקידים בחברות הממשלתיות, הודגש הצורך לנקוט פעולות להשגת השוויון ואת החובה לקיים העדפה מתקנת לשם השגתו, וכך נכתב בהקשר זה ביחס לעקרון השוויון: "עיקרון זה אינו מתמצה באיסור אפליה, אלא מטיל חובה לנקוט, במקרה הצורך, פעולה אקטיבית להשגת שוויון מהותי. ההעדפה המתקנת אינה חריג לעקרון השוויון, אלא נגזרת הכרחית ממנו ואחת הערובות המרכזיות להגשמתו". להלן הכללים החלים בעניין ייצוג הולם של האוכלוסיות השונות:

1. ייצוג הולם לנשים

לפי חוק שיווי זכויות האישה, התשי"א-1951, "בגוף ציבורי ובועדות המכרזים והמינויים של גוף ציבורי, יינתן ביטוי הולם בנסיבות הענין, לייצוגן של נשים בסוגי המשרות ובדירוגים השונים בקרב העובדים, ההנהלה, הדירקטוריון והמועצה, ובלבד שאם לצורך ביצוע הוראה זו נדרשת העדפת אישה, תינתן העדפה כאמור אם המועמדים בני שני המינים הם בעלי כישורים דומים".

על פי חוזר רשות החברות הממשלתיות בעניין ייצוג הולם בתפקידי ניהול בחברות ממשלתיות מינואר 2017²⁶ (להלן - חוזר הרשות בעניין ייצוג נשים), ניתן לזהות בחברות הממשלתיות "תקרת זכוכית" - תופעה שבה שיעור הנשים בתפקידים בכירים הולך ופוחת ככל שעולה הדרגה. הרשות ציינה בחוזר כי כדי להשיג תוצאות של ממש בתחום זה, יש לפעול באופן יזום להסרת החסמים העומדים בפני נשים בישראל עד להשגת המציאות הרצויה - ייצוג שוויוני של נשים בכל הדרגות ובכל התפקידים, בכלל זה בדרגי הניהול הבכירים. לתפיסת הרשות, על החברות הממשלתיות להיות מודל לחיקוי ומצפן לכלל החברות באמצעות ייצוג שוויוני בדרגות הניהול הבכירות.

חוזר הרשות בעניין ייצוג נשים מחייב שבנוהל החברה על איתור ומינוי בכירים, יטמיע הדירקטוריון שני קווי פעולה: (א) חתירה לכך שמחצית מחברי ועדת האיתור יהיו נשים, ואם אין אפשרות כזו שלפחות אחת מחברי הוועדה תהיה אישה בתפקיד בכיר; (ב) הטלת חובה לקיים תהליך של איתור יזום של מועמדות מתאימות למשרת ניהול, עד להשגת שיעור ניכר של נשים בקרב מגישי המועמדות. נכתב בחוזר הרשות שאם לא תימצאנה די נשים בשיעור זה, ינמק ראש ועדת האיתור את הסיבה לכך במפורש.

25 הנחיה מס' 1.1503, מרץ 2003.

26 חוזר מס' 7-1-2017 מ-8.1.17.



בביקורת עלה כי החברה לא הטמיעה בנהליה את הנחיית רשות החברות הממשלתיות בדבר ייצוג הולם של נשים בעת איתור בכירים בחברה ומינוים.

נת"א כתבה בתשובתה כי היא קידמה הכנת טיוטה לנוהל גיוס עובדים בכירים ובה יש התייחסות לנושא הייצוג ההולם הן לנשים והן לאוכלוסיות אחרות בהתאם להוראות חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998, חוק החברות הממשלתיות וחוזרי הרשות (ראו פירוט להלן בעניין אוכלוסיות נוספות שזכאיות לייצוג הולם). נת"א כתבה כי טיוטת הנוהל נמצאת בשיח זה תקופה ארוכה בין החברה לבין רשות החברות הממשלתיות.

על החברה לסיים להטמיע בנהליה את הנחיות חוזר הרשות בעניין ייצוג נשים.

רשות החברות הממשלתיות כתבה למשרד מבקר המדינה ביולי 2022 כי נוהל איתור בכירים של החברה אושר על ידי הרשות ביולי 2022 (לאחר מועד סיום הביקורת), וכי הנחיות הרשות בעניין ייצוג הולם הוטמעו בו במלואן.

2. ייצוג הולם לבני העדה האתיופית ולדרוזים

לפי סעיף 50א לחוק החברות הממשלתיות, "בקרב העובדים בחברות הממשלתיות, בכלל המשרות והדירוגים, יינתן ביטוי הולם, בנסיבות הענין, לייצוגם של מי שהוא או שאחד מהוריו נולדו באתיופיה או שהוא בן העדה הדרוזית". עוד נקבע בסעיף כי "הדירקטוריון יפעל לקידום ייצוג הולם בקרב העובדים בחברה בהתאם ליעד שיקבע, ולשם כך ינקוט את האמצעים הנדרשים בנסיבות העניין אשר יש בהם כדי לאפשר ולעודד ייצוג הולם, לרבות אלה: (1) ייעוד משרות אשר יועסקו בהן, ככל האפשר, רק מועמדים מקרב קבוצה הזכאית לייצוג הולם; (2) הוראה בדבר מתן עדיפות למועמדים מקרב קבוצה הזכאית לייצוג הולם, כאשר הם בעלי כישורים דומים לכישוריהם של מועמדים אחרים, לעניין משרה או קבוצת משרות או לעניין דרגה או קבוצת דרגות שיפורטו בהוראה, ולתקופה שתיקבע בה. הוראות סעיף זה יחולו על כל דרכי הקבלה לעבודה והקידום בעבודה בחברה הממשלתית".

לפי מסמכי נת"א, היעדים שנקבעו עבור החברה היו שיעור העסקה של 1.6% מבני העדה הדרוזית ו-1.67% מבני העדה האתיופית מכלל עובדי החברה.

3. ייצוג הולם לאנשים עם מוגבלות

על פי חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998, אדם עם מוגבלות מוגדר כך: "אדם עם לקות פיסית, נפשית או שכלית לרבות קוגניטיבית, קבועה או זמנית, אשר בשלה מוגבל תפקודו באופן מהותי בתחום אחד או יותר מתחומי החיים העיקריים". עוד קובע החוק כי "ראה מעסיק כי בקרב עובדיו אין ביטוי הולם, בנסיבות העניין, לייצוגם של אנשים עם מוגבלות (להלן - ייצוג הולם), יפעל לקידום הייצוג ההולם, לרבות ביצוע התאמות", וכי "פעולות מעסיק לפי סעיף זה, יכול שיעשו בתכנית אשר תכלול הוראות בדבר העדפת העסקתם או קידומם של אנשים עם מוגבלות שהם כשירים לתפקיד או למשרה ושהם בעלי כישורים דומים לכישוריהם של מועמדים אחרים לתפקיד או למשרה".



לפי חוזר רשות החברות הממשלתיות מ-2014²⁷ (להלן - חוזר רשות החברות הממשלתיות בעניין אנשים עם מוגבלות), יעד ההעסקה הרצוי המשיג את הייצוג ההולם לאנשים עם מוגבלות חמורה - כפי שקבעה נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות במשרד המשפטים (להלן - הנציבות לשוויון) - הוא 5% מכלל העובדים, בכל הדרגות בחברה. על סמך האמור, נקבע בחוזר כי כל חברה מתבקשת לבחון עם הנציבות לשוויון את יעד ההעסקה הרצוי המתאים לחברה על פי אופי התפקידים בה או את פריסת היעד ביחס למשרות הקיימות בחברה.

נת"א מסרה למשרד מבקר המדינה כי בכל פרסום משרה מטעמה מופיעה התייחסות להעדפה של ייצוג הולם של אנשים עם מוגבלות, וכמו כן יש התייחסות לכך בקוד האתי של החברה. להלן בלוח, פירוט נתונים בדבר ייצוג הולם של נשים ושל אוכלוסיות מיוחדות בנת"א, נכון למרץ 2022:

לוח 4: נתונים בדבר ייצוג הולם של נשים ושל אוכלוסיות מיוחדות בנת"א, נכון למרץ 2022

אנשים עם מוגבלות	יוצאי אתיופיה	דרוזים	נשים	סה"כ עובדים	
3 (1.7%)	- (0%)	5 (2.8%)	98 (54.1%)	181 (100%)	כלל העובדים
					מזה:
			1	1	מנכ"לית
-	-	-	4	9	סמנכ"לים
1	-	1	8	25	ראשי אגפים
1	-	-	31	48	דרגות ניהול זוטרות יותר (מנהלי תחומים)
1	-	4	54	98	עובדים

על פי נתונים שהתקבלו מנת"א, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את שיעור הייצוג של נשים מכלל עובדי החברה, ובפרט את ייצוגן של נשים בקרב הדרגים הבכירים בחברה. עם זאת, למרות שהנשים מהוות למעלה ממחצית מכלל עובדי החברה, שיעורן בקרב ראשי האגפים עומד על כשליש (8 מנהלות מתוך 25). כמו כן ייצוגם של בני העדה הדרוזית מקרב כלל עובדי החברה הוא מעל ליעד שנקבע (2.8% לעומת 1.6%). עם זאת, ייצוגם של אנשים עם מוגבלות עומד על שיעור של כ-1.7% ואינו עומד ביעד שנקבע בחוזר רשות החברות הממשלתיות שהוגדר על שיעור של כ-5%, ובחברה אין עובדים שהם יוצאי אתיופיה.

נת"א כתבה בתשובתה כי בשנים 2019 - 2020 הועסקו בחברה שתי עובדות מהמגזר האתיופאי, וכי כיום יש עובדת חיצונית מהמגזר האתיופאי, ושבהמשך ייעשה מאמץ לשלב אותה כעובדת החברה. עוד כתבה נת"א כי קיים אתגר בגיוס עובדים עם מוגבלויות ועובדים יוצאי אתיופיה מאחר שהמועמדים אינם פרופסיונליים, ורוב התפקידים בנת"א משלבים צורך ניהולי ומקצועי כאחד, ואולם היא פועלת בהקשר זה בכמה מישורים, ובין היתר היא מקיימת קשר רציף עם עמותות הפועלות בתחום, וכן הסמיכה עובדת לתפקיד "ממונת גיוון תעסוקתי", אשר משולבת בקורס ייעודי בתחום מטעם רשות החברות הממשלתיות. נת"א הוסיפה כי גם בדירקטוריון החברה יש ייצוג הולם לנשים.

משרד מבקר המדינה ממליץ לחברה להמשיך לבחון דרכים להגדיל את שיעור העסקתן של האוכלוסיות הזכאיות לייצוג הולם, ובפרט לגבי אנשים עם מוגבלות ולגבי עובדים שהם יוצאי אתיופיה.

התאמת המבנה הארגוני והממשל התאגידי לצורך יכולת החברה לממש את מטרותיה

בתשובת אגף החשכ"ל לדוח קודם של מבקר המדינה מ-2019²⁸ (אשר בוצע בחודשים נובמבר 2017 עד מרץ 2018) נכתב כי מנתוני הביצוע של הפרויקטים בתחום התחבורה עולה כי חלק מחברות התשתית מתקשות להתמודד עם הגידול בהיקף של תקציבי הפיתוח בשנים האחרונות. הדבר בא לידי ביטוי באיחורים ניכרים בהשלמת הפרויקטים בביצוע, באי-עמידה ביעדי קידום תכנון, באי-השלמה של התחשבנויות בגין פרויקטי עבר וכו'. אגף החשכ"ל ציין כי הקשיים האלה עלו ביתר שאת בחברת נת"א, שכן על אף צבר פרויקטים מצומצם שהופקד בידיה, חרגו הפרויקטים שהובילה ממסגרות לוחות הזמנים והתקציב, חריגה בממדים לא-שגורתיים, גם בהשוואה לחברות הביצוע האחרות. עוד כתב אגף החשכ"ל כי בשנתיים האחרונות הורחבה אחריות החברה במידה ניכרת, שכן הוטלו עליה מיזמי תחבורה אחדים בעלי חשיבות לאומית. היקפם המצטבר של המיזמים הללו היה חסר תקדים ביחס לגודל החברה. הם הוטלו עליה בטרם הותאמה בה התשתית הארגונית לקליטת המשימות ובטרם גויס כוח אדם מתאים, כשעדיין לא היו קיימות פונקציות מרכזיות בחברה. מצב זה מעמיד בסיכון גבוה את העמידה במשימות ואת יכולת ההוצאה לפועל של המיזמים הללו.

28 התשובה ניתנה בדצמבר 2018.



כאמור לעיל, בשנת 2020 הועברו פרויקטים שניהלה חברת יפה נוף בתחום העירוני לחברות תשתית אחרות כדוגמת נת"י וחוצה ישראל. לצורך כך אף תוקנו מטרותיהן של שתי החברות.

משהתארגנה מחדש הוטלו על החברה משימות מתחומי פעילות שונים ובהם ביצוע עבודות תשתית תחבורתית מסוגים שונים, הכנת תוכניות אב, פעילות לשילוב טכנולוגיות בעולם התחבורה, עידוד תחבורה שיתופית והקמת מרכז לבקרת תנועה. בסקר סיכונים שערכה החברה ב-2019 צוין הסיכון הבא כסיכון תפעולי, שמידת סבירות התממשותו ועוצמתו גבוהות מאוד: "ניהול פרויקטים רבים שלא בהכרח מתאימים לאופי החברה".

בביקורת נמצא כי החברה החלה להתארגן מחדש בשנת 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. עם זאת, מתוך החלטת הממשלה להטיל על חברות ממשלתיות אחרות פרויקטים שעל פי חלוקת תחומי הפעילות בין חברות התשתית היו מתאימים לתחומי הפעילות של נת"א ומסקר הסיכונים של החברה עולה כי החברה לא השלימה ההתארגנות הנדרשת כדי להתמודד עם היקפי הפעילות הנגזרים מהמטרות שהוגדרו לה, מה גם שהוטלו עליה משימות מתחומי פעילות רבים ומגוונים.

מת"ח כתב בתשובתו כי לאור היקפי העבודה הרבים הנדרשים לצורך קידום פרויקטי התחבורה הציבורית בתווך העירוני, ולאור כך שאין ביכולתה של החברה לשאת בקידומם לבדה, הוא קידם החלטת ממשלה ובה הסמיך את נת"י לעבוד גם בתווך העירוני באזורים אשדוד-אשקלון, נתניה-חדרה, ראש העין ומודיעין. עוד כתב מת"ח כי כחלק מעבודת מינהל התשתיות, המינהל מבצע מדי רבעון מעקב ובקרה בנוגע לשמירה על לוח הזמנים והתקציב של הפרויקטים אשר יצאו לביצוע וכן על עמידת החברה באבני דרך שנקבעו מראש בתחילת כל שנה לכל אחד מהפרויקטים²⁹. כמו כן, החל בשנת 2018 ועד היום גדלה מצבת כוח האדם של חברת נת"א, וזו עומדת כיום על 202 תקנים עם 90% איש בפועל. מת"ח ציין כי בעקבות קבלת תקציבי פיתוח שיוקצו לחברה בחומש הקרוב, בהסכם המסגרת המתגבש עתידה מצבת כוח האדם לגדול בהתאם, וכי ההתרחבות תיעשה בפעימות, תוך התחשבות בהיקף הפעילות בכל אחת משנות החומש 2022 עד 2026.

מומלץ כי החברה תמשיך לפתח את יכולותיה בתחומים שהוגדרו לה וכי משרד התחבורה ורשות החברות הממשלתיות ימשיכו לעקוב אחר התפתחות החברה לשם עמידה מיטבית בסוגי המשימות שהממשלה מטילה על החברה.

29 בעניין זה ראו להלן בפרק "מעריך הבקורות מטעם הממשלה ויעדים שהוצבו לחברה".



אחריות החברה וסמכויותיה

פרויקטים המבוצעים בתווך עירוני הם מורכבים, כיוון שהם מבוצעים בסביבה צפופה ועתירת תשתיות ומצריכים ביצוע התאמות שיאפשרו המשך של שגרת היום-יום. לשם קידום הפרויקטים נת"א נדרשת לשתף פעולה ולבצע תיאומים רבים עם הרשויות המקומיות שבתחומיהן מבוצעים הפרויקטים, עם בעלי זכויות בקרקעות ועם הגופים האחראים על התשתיות הנמצאות בתחומי הפרויקט או בקרבתו. היעדר שיתוף פעולה מצד הגורמים האלה עלול לעכב את הפרויקט או אף להביא לביטולו. מתן סמכויות מתאימות לחברות המקדמות פרויקטים של תחבורה או מתן סמכויות לגוף שהוא בעל ראייה מערכתית וכן מתן גיבוי וסיוע ממשרדי הממשלה, ובראשם משרד התחבורה - עשויים לקדם את יישום הפרויקטים. על פי סקר סיכונים שערכה נת"א בשנת 2019, אחד מיעדי-העל שקבע דירקטוריון החברה לשנת 2020 היה צמצום הפער בין האחריות לסמכות בכל הקשור בניהול הפרויקטים שבהם עוסקת החברה והסדרת הנושא מול המדינה והרשויות המקומיות.

שיתוף פעולה אל מול רשויות מקומיות וסמכויות של רשות תימור

על פי פקודת העיריות [נוסח חדש]³⁰, לעירייה חובות וסמכויות בנוגע לרחובות ולמדרכות בתחומה, לרבות פיתוח, סלילה ותחזוקה של כבישים ומדרכות. מתוקף תקנות התעבורה, התשכ"א-1961 (להלן - תקנות התעבורה), מינה המפקח על התעבורה ראשי רשויות מקומיות לרשות תימור מקומית, שלה הסמכות להציב תמרורים ולקבוע הסדרי תנועה אחרים בתחום השיפוט שלה. האחריות להסדרת התנועה במדינה הוטלה על משרד התחבורה ועל הרשויות המקומיות. הסדר תנועה מוגדר בתקנות התעבורה: "תימור וכל סימן או אות, או התקן בנוי, סלול או מוצב כדין בדרך או מופעל בה, לרבות כל עצם אחר המוצב בתחום הדרך, המיועד להסדיר את התנועה ואת אופן השימוש בדרך". בעת הקמה של פרויקט, תפעול ותחזוקה שלו נדרש לבצע שינויים בהסדרי התנועה.

בהתאם לתקנות התעבורה, המפקח על התעבורה שבמשרד התחבורה משמש "רשות תימור מרכזית" לכל שטח המדינה, והוא יכול לאצול מסמכויותיו לגורמים נוספים. כיום מרבית הסמכויות של רשות תימור מרכזית נתונות בידי גורמים במשרד התחבורה. כמו כן המפקח על התעבורה ראשי למנות גורמים שישמשו "רשות תימור מקומית" לגבי תחום מסוים או מקומות מסוימים. סמכויות של רשות תימור מקומית נתונות לרוב בידי גורמים ברשויות המקומיות; ראש הרשות המקומית משמש יו"ר ועדת התימור. סעיף 18(ד) לתקנות התעבורה מטיל על רשות התימור המקומית את האחריות להצבתו, התקנתו, הפעלתו, סימונו, רישומו ואחזקתו של כל הסדר תנועה בתחומה. במקרים מסוימים גורמים נוספים מקבלים אף הם סמכויות של רשות תימור, ובהם חברות תשתית בתחומי התחבורה, כגון נת"י, חוצה ישראל, נת"ע ורכבת ישראל. לנת"א ניתנו סמכויות של רשות תימור בכביש 20 (דרך נתיבי איילון), כביש שהיא מפעילה ומתחזקת, ובשטחם של כמה פרויקטים שהיא אחראית להם.

30 הסדרה דומה קיימת גם בצו המועצות המקומיות, התשי"א-1950.



עכובים בפרויקטים בשל בעיות בתיאום ובשיתוף הפעולה מול רשויות מקומיות

כיוון שמרבית הפרויקטים שנת"א מקדמת מבוצעים בתווך עירוני, שם הרשות המקומית משמשת רשות תימרון מקומית, נת"א נדרשת לקבל את אישור הרשות המקומית כדי לקבל היתרי עבודה וכדי לאשר את הסדרי התנועה הנדרשים לביצוע הפרויקט. במקרים רבים האינטרס של הרשות המקומית והעומד בראשה אינם עולים בקנה אחד עם האינטרס התחבורתי במרחב המטרופוליני, בין היתר כיוון שהקמת הפרויקטים התחבורתיים כרוכה בחסימת תנועה, ברעש, בלכלוך ובפגיעה בחיי היום-יום של התושבים ושל בעלי עסקים. כמו כן לעיתים הפרויקטים מצריכים הסבת נתיבים קיימים לנת"צים ולשבילי אופניים או ביטול חניות. להלן כמה דוגמאות למצבים שבהם מקטעים בפרויקט "מהיר לעיר" עוכבו ואף בוטלו בשל היעדר שיתוף פעולה מצד הרשויות המקומיות:

פרויקט "מהיר לעיר" הוא אחד הפרויקטים התחבורתיים המרכזיים שנת"א מקדמת³¹, פרויקט שנועד לתת פתרון לגודש בכבישי מטרופולין תל אביב-יפו בטווח הקצר באמצעות שיפור התשתיות המשמשות לתח"ץ ויעולן. הפרויקט כולל הקמת רשת רציפה של נתיבי העדפה לאוטובוסים (להלן - גם נתיבי תחבורה ציבורית או נת"צים) במטרופולין תל אביב-יפו³². רשת נתיבים זו עתידה להשלים את מערכות התחבורה הציבורית האחרות וליצור שילוביות בין כלל האמצעים. לשם ניהול, חולק הפרויקט למקטעים; כל מקטע מתוכנן ומבוצע בנפרד, על פי התוכנית הכוללת של הפרויקט. נוסף על הקמת הרשת יש בפרויקט מרכיבים נוספים, ובהם העדפה לתח"ץ ברמזורים. כמו כן נדרשות אכיפה והתאמות לשם עידוד השימוש בתח"ץ בנתיבים המתאימים בערי המטרופולין, בין היתר על חשבון הנתיבים המיועדים לשימוש הרכב הפרטי ומקומות החנייה. על פי תוכנית העבודה של נת"א לשנת 2021, נאמד היקף הפרויקט בכ-3.8 מיליארד ש"ח. אחד מיתרונות הפרויקט הוא שביצעו אינו מצריך אישורים סטטוטוריים, כך שיהיה אפשר לבצעו בזמן קצר יחסית, זאת, מכיוון שמשתמשים בזכות דרך שכבר קיימת.

בדוח מבקר המדינה מ-2019 נכתב כי ב-2014 הוצגו עקרונות הפרויקט: תוכנית הניתנת ליישום בתוך חמש שנים, מוסכמת על דעת הרשויות המקומיות הרלוונטיות וכוללת רציפות ככל האפשר. בדוח הביקורת נכתב כי לפי הערכות עדכניות של משרד התחבורה, הפרויקט מיועד ליישום עד סוף שנת 2021, וכי תקציב הפרויקט הותנה בחתימתם של מורשי החתימה במשרד התחבורה וברשות המקומית על הסכם פרטני עם כל רשות מקומית בנוגע לנתיבי ההעדפה.

ב-2016 חתמו משרד התחבורה ונת"א עם 17 רשויות מקומיות במטרופולין על הסכמים לניהול, לתכנון ולביצוע עבודות בתחומי הרשויות המקומיות. בדוח מבקר המדינה מ-2019 הועלו ליקויים הנוגעים לשיתוף הפעולה בין הרשויות המקומיות למת"ח לנת"א:

1. מת"ח ונת"א לא הגיעו להסכמות עם שלוש רשויות מקומיות³³ שהיו אמורות להשתתף בפרויקט "מהיר לעיר", ולכן הן אינן משתתפות בפרויקט. כך נמנע אפוא קידום השימוש

31 הפרויקט כולל נתיבי העדפה בתוך הערים, שמקדמת נת"א, ונתיבי העדפה בין-עירוניים, שמקדמת נת"י.

32 הפרויקט כולל מרכיבים נוספים: אמצעים טכנולוגיים לשיפור רמת השירות בתח"ץ ותשתיות תומכות תח"ץ (סככות, תאורה, מפרצים, שילוט, צביעת נת"צ, חידוש אספלט וכו').

33 גבעת שמואל, מודיעין-מכבים-רעות ויהוד-מונוסון.



בתח"ץ ושיפור רמת השירות לתושבי הרשויות, ופחתה התועלת שתוכל המטרופולין כולה להפיק מהפרויקט.

2. מול חלק מהרשויות המקומיות לא הצליחו משרד התחבורה ונתיבי איילון לקדם את יישומה של התוכנית המקורית המלאה שהכינה נת"א, וברשויות מקומיות מרכזיות במטרופולין - ובהן תל אביב-יפו - אורך נתיבי ההעדפה המוסכמים היה בשיעור נמוך מ-50%. הדבר פוגע ברצף הפרויקט כולו ומפחית מהתועלת הגלומה בו.

3. היכולת של מת"ח ונת"א לאכוף את ההסכמים על הרשויות היא מוגבלת, וההסכמים שנחתמו כללו סנקציה מפורשת אחת בלבד – אי-קבלת תמריץ כלכלי. לא נקבעו סנקציות מוסכמות נוספות במקרה של הפרת ההסכם או ביטולו. בכל עת הרשויות יכולות אפוא לעכב את ביצוע הפרויקט בתחומן. הן אף יכולות לחזור בהן מהסכמתן ולהפסיק באופן חלקי או מלא את ביצועו.

4. חלו עיכובים ניכרים בלוחות הזמנים לביצוע הפרויקט, כתוצאה מאי-שיתוף פעולה של חלק מהרשויות. בין היתר, התאריך המשא ומתן בין נת"א לרשויות המקומיות, רשויות רבות לא שיתפו פעולה עם קידום התוכנית ונמנעו מלחתום על ההסכמים. מקצתן חזרו בהן מהסכמתן לתוכנית לאחר כשנה, ללא כל נימוקים; אחרות העלו דרישות לא-רלוונטיות בשל שיקולים שאינם מתיישבים עם קידום הפרויקט ויעדיו. מבקר המדינה העיר כי מצטיירת תמונה המצביעה על בעיה מבנית בין השיקולים הפנימיים של הרשויות המקומיות ובין שיקולים מערכתיים של המטרופולין.

מכיוון שפגיעה במימוש התוכנית היא בעלת השלכות רחביות ברמת המטרופולין, הומלץ בדוח מבקר המדינה מ-2019 כי יהיה נכון שבפרויקטים עתידיים יבחן מת"ח דרכים אפקטיביות יותר לאכיפת ההסכמים שהוא עורך עם הרשויות המקומיות בכל הקשור לקידום פרויקטים תחבורתיים ולגיוס כלל הרשויות הרלוונטיות לפרויקטים.

משרד מבקר המדינה מצא כי בשנים 2020 - 2021 חלה התקדמות בפרויקט, והעבודה בחלק מהמקטעים אף הסתיימה. עם זאת, עדיין נמשכו עיכובים ודחיות במקטעים מסוימים של הפרויקט בשל חוסר שיתוף פעולה של הרשויות המקומיות. בשנת 2019, נקבע מועד סיום הפרויקט לסוף שנת 2021, ואולם, בפועל, עד סוף 2021 כ-30% מקטעי הפרויקט היו מוכנים; מקטעים רבים (כ-70% מהקטעים) היו בשלבי תכנון או ביצוע. על פי תחזיות מעודכנות לתחילת 2022, המקטעים שבביצוע אמורים להסתיים עד ינואר 2024³⁴. בלוח שלהלן נתונים על 70 מקטעים ב-16 רשויות מקומיות, שבצועם הסתיים, או שנמצאים בשלבי ביצוע או שלבים שונים של בחינה ותכנון:

34 על פי נתונים שהתקבלו מנת"א.



לוח 5: נתונים על סטאטוס מקטעים בפרויקט "מהיר לעיר", ינואר 2022

סטאטוס	מספר מקטעים	סך אורך המקטעים ק"מ	סך אומדן תקציבי מעודכן מיליוני ש"ח
הסתיים	20	15.8	274.4
בביצוע	19	30.7	541.7
בבחינה/בתכנון	31	51.5	913.2
סך הכל	70	98.0	1,729.3

על פי נתוני חברת הבקרה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה שנכון לינואר 2022, מתוך 70 מקטעים שנבדקו, ב-20 פרויקטים הביצוע הסתיים, ו-19 נמצאו בשלבי ביצוע. יצוין כי קיימים מקטעים נוספים שהתכנון עבורם לא החל, ועל כן אינם נכללים בנתוני הלוח.

להלן דוגמאות לבעיות שנוצרו בקידום הפרויקט בשנים 2020 - 2021:

1. ב-2016 נחתם הסכם בין נת"א לעיריית רעננה לקידום מקטעי הפרויקט בשטח העיר, בין היתר ברחוב אחוזה, רחוב ראשי בעיר. מתחילת 2019 קיימה נת"א פגישות עם עיריית רעננה כדי להציג את תכולות הפרויקט ולבחון את תהליך תכנון הנת"צ ברחוב אחוזה. לצורך הפרויקט נדרש לבטל חלק מהפניות מרחוב אחוזה לרחובות אחרים. בדצמבר 2020 התקיימה ישיבה בראשות מנכ"ל משרד התחבורה ובהשתתפות נציגי נת"א, הרשות הארצית לתח"ץ, נת"א ועיריית רעננה. נציגי העירייה הסבירו בפגישה כי העירייה מסכימה רק לחלק מביטולי הפניות שתכננה נת"א, שכן לא רצתה לפגוע ברחוב אחוזה. נציגי העירייה ציינו כי ביטולי הפניות מלווים בקשיים גדולים, כיוון שהתושבים אינם מעוניינים בנת"צ. נציגי נת"א, מת"ח והרשות הארצית לתח"ץ ציינו כי החלופה שהציגה העירייה תיצור נת"צ ברמת תפקוד נמוכה ביותר. בסיום הפגישה הוחלט כי המשרד לא יקדם את פרויקט מהיר לעיר ברעננה וכי יבוטל ההסכם עם העירייה.

עיריית רעננה כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2022 כי מהלך של חסימת פניות וכניסות רבות לאורך ציר אחוזה לא ישרת את איכות חיי התושבים ויהווה מוצר תכנוני פגום, וכי היא הציעה חלופות ומתווה תכנוני אלטרנטיבי, וכי לדעתה פרויקט בסדר גודל שכזה חייב להביא בחשבון גם את הצרכים העירוניים ולא רק את צורכי הפרויקט.

2. על פי דוחות שהכינה חברה המבצעת בקרת-על³⁵ על הפרויקטים של נת"א - חברה מטעם משרדי התחבורה והאוצר (להלן - חברת בקרת-העל) - במהלך השנים האלה נעצרו מקטעים של הפרויקט בעיר בת ים בשל התנגדות העירייה, התנגדות שנבעה מעמדתה של מהנדסת העיר החדשה. זאת אף על פי שהפרויקט היה "בשל לביצוע על בסיס סיכומים

35 בקרה הכוללת בדיקת עמידתם של הפרויקטים בלוחות הזמנים ובתקציב ומדווחת על חסמים ושינויים בפרויקטים לאורך תקופת ביצועם. ראו פירוט להלן בפרק "מערך הבקורת מטעם הממשלה והיעדים שהוצבו לחברה".



קודמים מול העירייה". בדוחותיה סיווגה חברת בקרת-העל את המקרה כ"חסמים חמורים המחייבים התייחסות והתערבות מיידית".

עיריית בת ים כתבה בתשובתה מיוני 2022 כי בדיונים מול נת"א היא התנגדה לתכנון משום שהיא סברה שהנזק יעלה על התועלת והציעה חלופה עדיפה בעיניה. העירייה הוסיפה בתשובתה כי שיתוף הפעולה בין הגורם המתכנן לגורם המקבל הוא תנאי הכרחי ליצירת פרויקט ישים ברמת הביצוע וברמת שיפור התנאים לתחבורה הציבורית בעיר.

3. על פי דוחות שהכינה חברת בקרת-העל, מקטעים של הפרויקט בעיר כפר סבא התעכבו לאחר שהעירייה הערימה קשיים רבים על יישום הפרויקט ועיכבה את התקדמות הקבלן. בדוחותיה סיווגה חברת בקרת-העל את המקרה כ"חסמים חמורים המחייבים התייחסות והתערבות מיידית".

עיריית כפר סבא כתבה בתשובתה ממאי 2022 כי למרות העיכובים בתחילת ביצוע הפרויקט, כיום הוא נמצא בשלבי ביצוע מתקדמים, והצפי הוא שהפרויקט יעמוד בלוח הזמנים שנקבע.

עלה כי קיים פער בין האחריות של החברה לסמכויות שיש בידיה, ובעיקר סמכויות מסוימות של רשות תימרון. לעיתים היא מתקשה לגייס את שיתוף הפעולה הנדרש מצד רשויות מקומיות שהפרויקטים מבוצעים בשטחן ושהאינטרסים המקומיים שלהן מנוגדים לאינטרס שבקידום הפרויקט. הדבר מוביל לעיכובים בקידום הפרויקטים שבאחריות החברה, ובמקרים מסוימים אף מוביל לביטולם. כאשר מדובר בפרויקטים המשתרעים בשטחן של כמה רשויות מקומיות, להתנגדות של רשות אחת עלולות להיות השלכות רוחביות, ובהן פגיעה ברצף הפרויקט וצמצום התועלת הנובעת ממנו. יצוין כי מבקר המדינה המליץ בדוחות עבר שמת"ח יבחן דרכים אפקטיביות לגיוס הרשויות הרלוונטיות לפרויקטים ולאכיפת הסכמים הנערכים מול הרשויות המקומיות - תופעות אלה חוזרות ונשנות גם בשנים האחרונות.

על פי מסמך שהתקבל מנת"א³⁶, ניסתה נת"א לקדם שלוש הצעות חקיקה שעניינן חלוקה מחדש של הסמכויות, באופן שנת"א תקבל חלק מסמכויות התימרון, על מנת להקל עליה לקדם הסדרי תנועה, לאשר אותם ולבצע אותם, מבלי שתזדקק להסכמת הרשות המקומית, ומבלי שנת"א תישא באחריות לשאר התפקידים של רשות תימרון מקומית, כגון תחזוקה ותפעול של כלל הסדרי התנועה והתשתיות. במסמכים צוין כי אחת מהצעות החקיקה - שעניינה יצירת רשות תימרון נוספת בשלב התכנון כדי שלנת"א תהיה סמכות לקדם מול המשטרה אישור לפרויקט ולהסדרי התנועה שלו - נבחנת בלשכה המשפטית במת"ח. נת"א כתבה למשרד מבקר המדינה כי היא מנסה לקדם את הנושא מול משרדי התחבורה והאוצר מאז שנת 2019, וכי הלשכה המשפטית במת"ח בחנה כמה חלופות מאז שנת 2019.

36 מצגת "בין רשות מקומית לרשות תימרון מקומית" (המסמך אינו נושא תאריך).



מהדוגמאות המובאות לעיל עולה הצורך בתיאום הדוק בין נת"א לבין הרשויות המקומיות על מנת לקדם פרויקטים בשטח העירוני. בשל העובדה שאין בידי החברה סמכויות הנדרשות לצורך קידום הפרויקטים, ובהן סמכויות מסוימות 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". בחלק מהמקרים שהובאו לעיל, בשל מורכבות התכנון והזמן הרב הנדרש להשלמתו, הרשויות שינו את עמדתן ודרשו שינויים בתכנון.

מת"ח ציין בתשובתו כי הוא קבע בתוכניתו שיש להשקיע מאמץ מיוחד בהקמת תשתיות אשר יסייעו בצמצום השימוש ברכב פרטי בטווח הזמן הקצר והבינוני, וכי לשם כך הוא תוקצב בתקציב ייעודי עבור פרויקטים של אוטובוסים, תשתיות רכיבה ותשתיות הליכתיות. מת"ח הוסיף כי כדי לממש את התקציב המדובר הוא נערך מבחינה ארגונית והקים יחידה רוחבית חדשה בשם המא"ץ (הליכתיות, מסופים, אופניים וצירי העדפה) אשר מורכבת מגורמים מתוך אגפי התכנון, הביצוע, התקצוב, הרשויות המקומיות והרשות הארצית לתחבורה ציבורית. עוד כתב מת"ח כי עולה צורך לסייע לחברות התשתית במהלכים שהן מקדמות בתחומי הרשויות המקומיות, וכי על בסיס ניסיונות עבר בעבודה מול רשויות מקומיות, שלא הפיקו תוצאות מספקות דיין, הוא הפיק לקחים בהתנהלות ובקידום פרויקטים מולן, והוא פועל כעת באמצעות מגוון כלים העומדים לרשותו: שיתוף פעולה מוקדם ככל האפשר עם הרשות המקומית כדי לצמצם בהמשך את חילוקי הדעות ואת החסמים שהרשות מציבה; קידום הסכמי עקרונות מוקדמים עם הרשות המקומית, אשר כוללים את כלל התחומים שאותם המשרד מעוניין לקדם ברשות וכורכים אותם יחד ומייצרים לרשות אינטרס לאפשר את העשייה של חברות התשתית; וקיום פורומים סדירים להסרת חסמים בהשתתפות נציגי הרשויות המקומיות וחברות התשתית. מת"ח הוסיף עוד כי לאחר השימוש בכלים שלעיל, הוא שומר לעצמו את האפשרות החוקית ליטול את הסמכויות של רשות תימור מקומית מהרשות המקומית ולהעבירה לחברת התשתית, זאת כדי לקדם פרויקטים המעוכבים על ידי הרשות המקומית. עם זאת, ציין המשרד כי כלי זה הוא בחזקת "נשק יום הדין" וכי השאיפה שלו כל העת היא לקדם את הפרויקטים בשיתוף פעולה עם הרשות המקומית.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה ונת"א להמשיך לפעול לתיאום הדוק ומוקדם ככל שניתן מול הרשויות המקומיות, ולהשלים בחינת הסמכויות הנחוצות לנת"א לצורך קידום המטרות שנקבעו לה. מומלץ לשקול אילו סמכויות אפשר להעניק לה וכיצד יכול משרד התחבורה לסייע לה לקדם את הפרויקטים ולמנוע את עיכובם כאשר מתגלעים חילוקי דעות מול רשויות מקומיות.

רשויות תחבורה מטרופוליניות

בשנת 2012 הכינו משרד התחבורה ומשרד האוצר תוכנית אסטרטגית לפיתוח התח"ץ (להלן - התוכנית האסטרטגית מ-2012)³⁷, ובה כתבו כי ריכוז הסמכויות בידי הממשלה, בלא יצירת מבנה הייררכי הכולל את גופי התכנון והביצוע המטרופוליניים ובו מוגדרים בבירור תחומי האחריות,

37 משרד התחבורה והבטיחות בדרכים ומשרד האוצר, פיתוח התחבורה הציבורית - תכנית אסטרטגית (2012).



הסמכות והכפיפות לשלטון המרכזי - פוגע ביכולת לקדם מספר ניכר של פרויקטים בעת ובעונה אחת. עוד נכתב בתוכנית כי בהיעדר הייררכייה והאצלת סמכויות לגופים מטרופוליניים, מתגלעים לא פעם חילוקי דעות בין הממשלה לשלטון המקומי, והם מובילים לעיתים קרובות לעיכובים בקידום פרויקטים חשובים. בתוכנית הומלץ להקים רשות תחבורה ציבורית מטרופולינית במטרופולין תל אביב-יפו. גם בתוכנית אב כוללת לתחבורה בישראל ביבשה, בים ובאוויר משנת 2014 (להלן - תוכנית אב לתחבורה) הומלץ על הקמת רשות מטרופולינית, שתטפל בכל ההסדרים הנוגעים לתחבורה ציבורית ולניהול התנועה במרחבים המטרופוליניים. רשות כזאת תהיה ריבונית ותוכל לקבל החלטות גם בניגוד לעמדתה של רשות זו או אחרת.

במהלך השנים התקבלו החלטות ממשלה שונות בנוגע להקמתן של רשויות תחבורה מטרופוליניות³⁸, וזאת בדומה למודל המקובל במדינות המפותחות³⁹. בתוכנית אב לתחבורה שהכין משרד התחבורה ב-2014 הומלץ כי הרשויות המטרופוליניות שתוקמנה תטפלנה בכל ההסדרים הנוגעים לתח"ץ ולניהול התנועה במרחבים המטרופוליניים ותהיינה רשאיות לקבל החלטות, אף אם הן אינן עולות בקנה אחד עם עמדתה של רשות מקומית זו או אחרת. ועדת היגוי - שהורכבה בין היתר מנציגים ממת"ח, ממשד האוצר וממשרד המשפטים - הכינה מתווה אסטרטגי להקמת רשות ארצית לתח"ץ. הוצע בו כי לרשויות המטרופוליניות יוענקו סמכויות מתאימות, כגון סמכויות של רשות תימור.

משנת 2007 נעשו ניסיונות שונים לקדם הקמתן של רשויות מטרופוליניות, תוך עיגון הקמתן וסמכויותיהן בחקיקה, אולם הניסיונות האלה לא צלחו. בהצעת חוק שהוגשה בעניין זה ב-2018⁴⁰ הוצע כי הרשויות המטרופוליניות יקבלו סמכויות מסוימות שכיום נתונות בידי משרד התחבורה והרשויות המקומיות, ובהן סמכויות ניהול ותכנון וסמכויות של רשות תימור בחלק מהדרכים במטרופולינים.

משרד מבקר המדינה העלה בעבר בכמה דוחות שלא הוקמו רשויות תחבורה מטרופוליניות. בדוח משנת 2016 נכתב⁴¹ כי קידום פרויקטים בתחבורה ציבורית, בעיקר בתחומי הרשויות המקומיות, מתעכב בין היתר בשל בעיות בחלוקת הסמכויות ותחומי האחריות ובשל קשיים בשיתוף הפעולה בין השלטון המרכזי למקומי וכן בין רשויות מקומיות שונות. משרד מבקר המדינה העלה כי לא יושמה החלטת ממשלה מ-2011 בדבר גיבוש תזכיר חוק להקמת רשויות תח"ץ מטרופוליניות. בשנת 2019 נכתב⁴² כי אחד הקשיים ביישום פרויקטים מרחביים בתחום התח"ץ הוא הקושי בתיאום בין כל הרשויות במטרופולין ובשיתוף פעולה ביניהן. עוד נכתב כי הקמתן של פרויקטים רבים מתעכבת בשל היעדר הסתכלות רחבה על צורכי הכלל והתמקדות בצרכים מקומיים, תופעות הבאות לידי ביטוי בעיקר בפרויקטים גדולים, כגון פרויקט מהיר לעיר.

38 לדוגמה, החלטה 2226 משנת 2007 בנושא "הסדרת רישוי תחבורה ציבורית"; החלטה 3988 משנת 2011 בנושא "הקמת רשות ארצית לתחבורה ציבורית ורשויות תחבורה מטרופוליניות"; החלטה 3426 משנת 2018 בנושא "הקמת רשויות מטרופוליניות לתחבורה - מטרופולין ירושלים ומטרופולין באר שבע".

39 על פי התוכנית האסטרטגית לפיתוח התחבורה הציבורית של משרד התחבורה ומשרד האוצר מ-2012.

40 הצעת חוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2019), התשע"ח-2018.

41 מבקר המדינה, **דוח שנתי 67א** (2016), "משרד התחבורה והבטיחות בדרכים - הכנה וביצוע של התקציב להשגת מטרות המשרד", עמ' 467, 486 - 487.

42 מבקר המדינה, **דוח ביקורת מיוחד - משבר התחבורה הציבורית** (2019), "תכנון וקידום של התחבורה הציבורית", עמ' 36 - 37, 43 - 45; וכן "הקמת מסלולי תחבורה ציבורית ונתיבים מהירים במטרופולין תל אביב-יפו", עמ' 357 - 360.



כמו כן נכתב בדוח כי לרשויות המטרופוליטיות עשויה להיות השפעה מכרעת בכל הנוגע ליישוב חילוקי הדעות בין רשויות מקומיות, לקידום ראייה כוללת בעניין מתן פתרונות תחבורתיים ולמתן מענה יעיל לצרכים מקומיים. הקמתן של רשויות כאלה אף עשויה לאפשר התמודדות טובה יותר עם ליקויים שעלו לא מכבר בפרויקטים של העדפה לתח"ץ, כגון אי-השתתפות רשויות בפרויקט, אי-יכולת לאכוף קיום הסכמים עם הרשויות המקומיות, צמצום ניכר של פרויקט מהיר לעיר, עיכובים ניכרים בלוחות הזמנים של הפרויקט, פגיעה ברציפות הנתיבים בתוך הערים במטרופולין וביניהן, פגיעה ביעילותה של תוכנית ההעדפה והעדפת הרשויות את קידום האינטרסים המצומצמים שלהן על פני ראייה כוללת של קידום ההעדפה לתח"ץ במטרופולין כולה.

עלה כי קיים פער בין האחריות של החברה לקידום פרויקטים בתווך עירוני לבין הסמכויות שלה. לפיכך, קיומה של רשות מטרופוליטית - גוף בעל ראייה אזורית-מערכתית, המחזיק בידיו סמכויות מתאימות כגון סמכויות של רשות תימרו - היה עשוי לסייע לבחון בראיית-על את המחלוקות והסוגיות שעולות בפעילותה של החברה אל מול הרשויות המקומיות ואף להכריע בהן. לגוף כזה היכולת לגייס את שיתוף הפעולה הנדרש לצורך קידום הפרויקטים שבאחריות נת"א. כמו כן הוא עשוי לסייע בתיאום ובשיתוף פעולה בין רשויות שונות במטרופולין ובפתרון סוגיות שעולות גם בפרויקטים גדולים אחרים, כדוגמת פיתוח הרכבת הקלה בגוש דן.

נת"א כתבה בתשובתה כי מתן סמכויות נוספות לחברה או הפעלת הסמכויות הנתונות למשרד התחבורה בתחום זה אכן יכולים לסייע במידת מה בקידום הפרויקטים בתווך העירוני.

הפעלת מרכז שליטה ובקרה מטרופוליני

בתוכנית האסטרטגית משנת 2012 תכננו משרד התחבורה ומשרד האוצר להקים מרכז שליטה ובקרה מטרופוליני, שיהיה אחראי לתפקוד המערכת כרשת משולבת. מטרת מרכז כזה היא לעסוק בניהול תנועה במטרופולין ובבקרה עליה כדי לשפר את התהליכים התחבורתיים וכדי להביא למיצוי מיטבי של תשתית התחבורה במרחב המטרופוליני. זאת, בין היתר, באמצעות איתור, טיפול ופינוי של הפרעות בדרך והצבת תמרורי בקרת נתיבים ושלטי הודעות מתחלפות. גם בתוכנית אב לתחבורה מ-2014 הומלץ על הקמת מרכזי ניהול ובקרת תנועה בארבע המטרופולינים המרכזיות. הוצע שהמרכזים האלה ישלטו על מצלמות האכיפה וישפרו את יעילות מערכת התחבורה הציבורית באמצעות מתן עדיפות בזכויות הדרך וניהול משותף של אירועים חריגים.

אחד מתפקידי הרשות המטרופוליטית שהוגדרו בהצעת החוק להקמתן היה הקמה של מרכז בקרת תנועה בתחום המטרופולין וניהולו. כיוון שרשויות התחבורה המטרופוליטיות עדיין לא הוקמו, חלק מתפקידיהן הוטל על נת"א ובהם - הקמה של "מרכז ניהול ובקרת תנועה מטרופוליני" במטרופולינים של תל אביב וחיפה ותפעולו. נת"א הקימה מרכז ניהול תנועה מטרופוליני (להלן - מנת"ם) אשר יכול לשרת את כלל הרשויות המקומיות שבמטרופולין תל אביב-יפו⁴³. באמצעות מערכות המנת"ם אפשר לתכנן ולהפעיל באופן מסונכרן את הרמזורים בצירים העיקריים של המטרופולין, כך שתתאפשר זרימה טובה יותר של התנועה בצירים האלה, בין היתר באמצעות יצירת העדפה ברמזורים לתחבורה הציבורית ויצירת "גל ירוק". כמו כן

43 חלק מקליטת פעילות יפה נוף, בנובמבר 2020 קלטה נת"א את מערכת "מנת"ם המפרץ" המשרתת את המטרופולין הצפוני.



המערכת כוללת רשת של מצלמות המוצבות בצירים הראשיים. באמצעותן אפשר לאתר הפרעות בדרך ולטפל בהן באמצעות מערך של סיירים בשטח וגם להנחות את נהגי האוטובוסים בנוגע לשינויי מסלול נדרשים. עם חתימת הסכם בין נת"א לנת"ע, יכלול ניהול התנועה במערכות המנת"ם גם את הרכבת הקלה.

בהיעדר רשויות מטרופוליניות וחקיקה מתאימה המחייבת את הרשויות המקומיות, נת"א, בבואה להפעיל את המערכת בשטחן של הרשויות המקומיות השונות, נדרשת לחתום על הסכמים עם כל אחת מהרשויות המקומיות בגוש דן. במסגרת ההסכמים נת"א מקבלת חלק מסמכויות התימור של הרשויות, לדוגמה סמכויות הנדרשות לצורך הכנת תוכניות רימזור ותחזוקת הרמזורים.

במועד סיום הביקורת נחתמו הסכמים בין נת"א לשלוש עיריות - בני ברק, פתח תקווה ובת ים - והחלו שלבי תכנון ברשות מקומית אחת. אמורים להיחתם הסכמים עם 12 עד 15 רשויות נוספות.

בהיעדר רשויות תחבורה מטרופוליניות, החברה ממלאת חלק מהתפקידים שרשויות אלה היו אמורות למלא, ובהם הקמה והפעלה של מרכזים מטרופוליניים לניהול ולבקרה של התנועה. ואולם, בהיעדר אסדרה שתעגן את סמכויות הגוף המנהל את המרכזים, נת"א נדרשת להגיע להסכמות עם כל רשות מקומית בנפרד, מה שמעכב את הפעלת המרכז שהקימה במטרופולין תל אביב-יפו.

נת"א כתבה בתשובתה כי היא סבורה שניהול תנועה משותף יכול להביא לשיפור של ממש בזרימת התנועה במרחב והיא פועלת כמיטב יכולתה בנושא, בהתאם לסמכויות המוקנות לה כיום, ובתיאום עם מת"ח.

מומלץ שמשרדי התחבורה והאוצר יפעלו להקמת רשויות תחבורה מטרופוליניות בעלות סמכויות, ועד אז ימצאו דרכים חלופיות כפתרונות ביניים להסרת החסמים הקיימים בפעילות החברה, כדי לאזן בין האינטרסים המטרופוליניים לאינטרסים המקומיים. עוד מומלץ כי משרד התחבורה ונת"א יפעלו כדי להשלים את חיבור כלל הרשויות במטרופולין גוש דן למרכז השליטה והבקרה המטרופוליני על מנת שזה יפעל באופן מלא.

אג"ת כתב בתשובתו כי הוא מקדם הקמה של רשויות מטרופוליניות באופן עקבי, בעיקר במסגרת חוקי ההסדרים, וכי במסגרת הצעת התקציב לשנת 2019 הצעת החוק אף אושרה בקריאה ראשונה ופוצלה על ידי הכנסת מחוק ההסדרים. עוד כתב אג"ת כי גם בהצעת התקציב האחרונה עשה משרד האוצר ניסיון נוסף לקדם את החקיקה, אך בשל התנגדות מת"ח ההצעה לא קודמה. אג"ת הוסיף כי לקראת תקציב 2023 הוא מקדם, תוך שיח עם מת"ח, מודל של רשויות תחבורה מרחביות, שיאפשר איזון העברת סמכויות לניהול מרחבי והסרת חסמים העומדים בפני חברות התשתית היום.

מת"ח כתב בתשובתו כי הוא עובד על פיתוח מודל של מרחבים תחבורתיים, אשר יורכבו מכמה רשויות מקומיות סמוכות על פי תבחינים תחבורתיים ובהתייעצויות עם הרשויות המקומיות והגורמים הממשלתיים הרלוונטיים. מרחבים אלה יקבלו בהדרגה סמכויות בתחומי תחבורה ציבורית וניהול תנועה במסגרת רשויות מרחביות לתחבורה שתקים שרת התחבורה. עוד ציין



מת"ח כי במקביל לכך הוא פועל לפיתוח מודלים לבניית מרכזי ניהול תנועה, שמהותם קבלת אחריות על ניהול רמזורים רלוונטיים בכל אחת מהרשויות המקומיות בשיתוף פעולה עימן ותוך הסדרת נושא רשות תימור מקומית. לכשיוקמו רשויות תחבורה מרחביות, תשמש נת"א ספק של התשתית הטכנולוגית לניהול תנועה מרחבית. לשם יישום המודלים הללו נת"א תוקצבה ב-2022 בסכום של כ-36 מיליון ש"ח המיועדים בעיקר לתכנון רמזורים ברשויות מקומיות רלוונטיות.

תיאומים אל מול חברות תשתית אחרות וגופים ממשלתיים

בתוכנית האסטרטגית מ-2012 צוין כי בביצוע של פרויקטים תשתיתיים נדרש תיאום הנדסי בין החברות והגופים בעלי התשתיות בתוואי הפרויקט (לדוגמה חשמל, מים, ביוב, ניקוז ותקשורת). לעיתים קרובות מדובר בתיאום מורכב הדורש פתרונות ותנאים שעלולים לעכב את הפרויקט או לייקר אותו. יתרה מזו, הקמת הפרויקט התחבורתי לא תמיד עולה בקנה אחד עם תוכניות הגופים לשדרוג התשתיות שלהם בתוואי הפרויקט. במקרים רבים אף חסר מידע מוקדם על התשתיות בתוואי, דבר המצריך לבצע שינויים במהלך ביצוע הפרויקט.

בנוגע לפרויקט מהיר לעיר כתב משרד מבקר המדינה בשנת 2019⁴⁴ כי משרד התחבורה לא הסדיר באופן מלא את התיאום ההנדסי בין כל החברות והגופים בעלי התשתיות בתוואי הפרויקט. גם מדוחותיה של חברת בקרת-העל בשנים 2020 - 2021 עולים מקרים שבהם ביצועם של פרויקטים מתעכב בשל קשיים בתיאום עם חברות תשתית שונות. להלן דוגמאות לקשיים אל מול חברות תשתית אחרות. על פי דוחות חברת בקרת-העל, הקשיים האלה הם "חסמים חמורים המחייבים התייחסות מיידית":

1. חברות תקשורת: בדוחות חברת בקרת-העל צוין כי חלק מחברות התקשורת דורשות לבצע בעצמן את מכלול העבודות הקשורות בהן, ודרישה כזאת מייקרת את העבודות ועלולה לעכבן. גם במסמכים שהכינה נת"א בשנים 2020 - 2021 נכתב כי במסגרת התיאום ההנדסי חלק מחברות התקשורת דורשות שאת העבודות יבצע קבלן מטעמן, במחירים גבוהים במידה ניכרת ממחירי השוק או ממחירי חוזים מול קבלנים שנבחרו על ידי נת"א, בלוח זמנים ארוך יותר המעכב את הפרויקט⁴⁵. עוד נכתב כי במסגרת התיאום ההנדסי חלק מחברות התקשורת דורשות לשדרג את קווי התקשורת ולחייב את חברות התשתית בעלויות השדרוג. יש לציין כי הרשויות המקומיות מתנות את מתן רישיונות העבודה ואת החתימה שלהן על תוכניות הביצוע בקבלת אישורים מחברות התקשורת.

מנגד, חברות התקשורת כתבו בתשובותיהן למשרד מבקר המדינה ממאי ויוני 2022 (להלן - תשובות חברות התקשורת) כי בעת ביצוע העתקת תשתית קיים סיכון לפגיעה בקווי תקשורת פעילים המהווים עורקי תקשורת חיוניים, ועל כן קיימת חשיבות רבה שהעבודה תיעשה על ידי גורם מקצועי ומיומן, הן בשלב התכנון והן בשלב הביצוע, כדי למנוע פגיעה בתשתיות התקשורת בעת ביצוע העבודה וכדי למנוע פגיעות עתידיות כתוצאה מעבודה

44 מבקר המדינה, **דוח ביקורת מיוחד - משבר התחבורה הציבורית** (2019), "הקמת מסלולי תחבורה ציבורית ונתיבים מהירים במטרופולין תל אביב-יפו", עמ' 377 - 379.

45 נת"א הביאה דוגמאות לפרויקטים שבהם הדרישה של חברת התקשורת לביצוע העבודות באמצעות קבלן מטעמה ייקר את העבודות פי 2.5 - 5 לעומת עלות ביצוע העבודות על ידי קבלן של נת"א. לגבי חלק מהפרויקטים גם נכתב שחל עיכוב בעקבות הדרישות של חברות התקשורת.



שנעשית שלא בהתאם למפרט הנדרש. החברות הוסיפו כי בעבר היו מקרים לא מעטים שעבודות שבוצעו מטעם חברות תחבורה ורשויות מקומיות גרמו לנזקים בתשתית ולנזק בשירות ובתדמית החברות, וכמו כן עלות התיקונים לחברות הייתה גבוהה. לגבי עיכובים בלוחות הזמנים כתבו חלק מחברות התקשורת כי היו מקרים שעיכובים נגרמו בשל תכנון לקוי של נת"א. לגבי עלויות הביצוע ציינו חברות התקשורת כי התמחור שנקבע על ידי משקף את המחירים המקובלים בפרויקטים מסוג זה. שתיים מחברות התשתית כתבו בתשובותיהן כי הסכימו להתחייב לתמחר את העבודות בהתאם למחירון מקובל בענף התשתיות, וכן הסכימו להתחייב ללוחות זמנים ברורים ולפעול בהתאם ל-SLA⁴⁶ מוסכם.

משרד התקשורת כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיוני 2022 (להלן - תשובת משרד התקשורת) כי סעיף 25 לחוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב-1982, מסדיר את נושא העתקת תשתיות תקשורת לעניין סלילת דרכים או שינוי, שכן יש חשיבות רבה ששינוי תשתיות תקשורת והעתקתן יבוצעו על ידי חברות התקשורת, באופן מבוקר, מפוקח ומקצועי, וזאת כדי לשמור על רציפות תפקודית של תשתיות התקשורת והשירותים שמוענקים באמצעותן. משרד התקשורת כתב עוד כי יש מקום להידוק שיתופי הפעולה שיאפשרו יעילות בהרחבת דרכים, סלילתן ושינוי, תוך שמירה על תשתיות התקשורת ועל רציפות אספקת שירותי התקשורת. משרד התקשורת ציין כי הוא בחן עם מת"ח ובשיתוף חברות התשתית וחברות התקשורת את הטענות ולפיהן ביצוע העבודות על ידי חברות התקשורת מייקר את העבודות ועלול לעכב. משרד התקשורת הוסיף כי בהמשך לכך ולהחלטת ממשלה 47202 בנושא, הוא מקדם עם מת"ח ומשרד האוצר בחינה לעדכון הוראות סעיף 25 לחוק התקשורת (בזק ושידורים), התשמ"ב-1982, במקרים שבהם סלילת הדרך או שינויה מתבצעים על ידי המדינה או חברה ממשלתית. עדכון ההסדר הנבחן נוגע לקביעת לוחות זמנים קצובים לביצוע עבודות ההעסקה של תשתיות תקשורת ואפשרות ביצוע העבודות, במקרים שייקבעו, על ידי חברות התשתית בכפוף לתנאים שייקבעו, והנושא נכלל בטיוטת הצעת המחליטים לעניין חוק המדיניות הכלכלית.

2. חברת החשמל: לגבי אחד המקטעים בפרויקט הנתיבים המהירים נכתב בדוחות חברת בקרת-העל כי חברת החשמל אינה עומדת בלוחות הזמנים המוסכמים לביצוע עבודות של העתקת תשתיות.

חברת החשמל כתבה בתשובתה ממאי 2022 כי במהלך העבודה היו עיכובים מצד הרשויות המאשרות ומצד המזמין עצמו.

3. רכבת ישראל: בהקשר של מקטע 1 בפרויקט הנתיבים המהירים נכתב בדוחות חברת בקרת-העל כי אישורי רכבת ישראל מאפשרים עבודה של שלוש שעות בלילה בלבד, והדבר עלול להשליך על העלויות ועל לוחות הזמנים; כמו כן אפשר שתהיה פגיעה באיכות. עוד נכתב לגבי פרויקט זה כי רכבת ישראל אינה מאשרת הקמת גשרי שילוט.

רכבת ישראל כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2022 כי תכולת הפרויקט במקטע 1 של פרויקט הנתיבים המהירים כוללת בעיקרה פירוק והקמה של עמודי תאורה וגשרי שילוט, וכי מטעמים בטיחותיים ניתן לבצע פעולות אלה רק בזמן שבו אין תנועת

46 SLA - Service Level Agreement. רמות שירות הנקבעות במסגרת הסכם תנאי שירות.

47 החלטת הממשלה 202, "קידום תשתיות לאומיות ותיקון החלטת ממשלה" (1.8.21).



רכבות. רכבת ישראל ציינה כי היא נתנה ליום שתי חלופות לביצוע העבודה: עבודה בסופי שבוע במשמרות (כ-25 שעות עבודה ברצף) או עבודה בלילות באמצע השבוע למשך שלוש שעות. בנוגע להקמת גשרי השילוט ציינה רכבת ישראל כי גשרים אלה נמצאים בתוך רצועת הרכבת במיקומים שבהם נמצאות תשתיות רכבתיות, ולכן כל גשר מחייב תיאום פרטני. רכבת ישראל פירטה כי בעת שנת"א הגישה לרכבת ישראל את תוכניות הפרויקט בספטמבר 2017, לא עלה כלל נושא השילוט, וכי לאחר שרכבת ישראל פנתה לנת"א לצורך קידום הנושא, רק בדצמבר 2020 התקבלו תוכניות ראשוניות ועל בסיסן החל תהליך של תיאום הנדסי. הרכבת הוסיפה כי בנובמבר 2021 הושלם התיאום עבור שלושה גשרי שילוט והביצוע שלהם החל, וחמישה גשרים נוספים נמצאים בשלבים סופיים של תיאום הנדסי ועדכון תוכניות על ידי היום.

מדוחות חברת בקרת-העל בשנים 2020 - 2021 עולים גם חסמים הנוגעים לשיתוף פעולה מול גופים ממשלתיים אחרים, כדוגמת המשטרה. כך למשל, בדוחות צוין כי היעדר כמות מספקת של בודקי תוכניות תנועה מעכב ביצוע של פרויקטים. צוין שנקודה זו היא חסם חמור המחייב התייחסות מיידי.

משטרת ישראל כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2022 כי אכן קיים מחסור במהנדסי תנועה במשטרה. עם זאת, הוסדר הסכם תקציבי אשר מאפשר העסקת יועצים חיצוניים. הליך העסקת היועץ התעכב מסיבות שונות. נכון להיום מופעל ייעוץ חיצוני למשטרה שמסייע במתן מענה ייעודי לפרויקטים של נת"א.

בשנים האחרונות פיתח נת"ח, בשיתוף משרד ראש הממשלה ומשרד האוצר, מערכת לאומית ממוחשבת לתיאום תשתיות, שתשמש את כל חברות התשתית בישראל. המערכת מתממשקת למאגר מידע ומפות של כלל התשתיות. במאגר אפשר לבחון אילו תיאומים נדרשים לעבודה בכל תא שטח, וכן אפשר לקבל מידע על התיאומים הנדרשים, להגיש בקשות לתיאום ולעקוב אחריהן. עם זאת, לעיתים, לאחר תחילת העבודות בפרויקטים, מתגלות תשתיות שלא היה ידוע על קיומן לפני כן. נת"א כתבה למשרד מבקר המדינה במרץ 2022 כי היא משתמשת במערכת זה כשנה.

משרד התקשורת כתב בתשובתו כי הוא פועל כדי לשלב את חברות התקשורת במערכת הלאומית לתיאום תשתיות, וכי הוא נפגש לשם כך עם נציגי נת"ח ופנה בעניין לחברות התקשורת. משרד התקשורת הוסיף כי מנתונים שקיבל מחברות התקשורת עולה כי יש התקדמות בהשתלבות כלל החברות במערכת, ועם זאת החברות העלו היבטים שונים בנוגע להצטרפותן למערכת, והדברים נבחנים במטרה לתת מענה להיבטים אלה. בין היתר, ייתכן שיהיו מגבלות מסוימות ביישום מלא מסיבות של הגנה על המידע.



משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את הקמת המערכת לתיאום תשתיות על ידי משרד התחבורה, משרד ראש הממשלה ומשרד האוצר. מערכת זו אמורה להקל על איתור התשתיות ועל תהליך בקשת התיאום. עם זאת, כפי שעולה מן האמור לעיל, עדיין קיימים קשיים רבים לאחר שלב הגשת הבקשה לתיאום, בעת קביעת תכולות העבודות, מועד ביצוען וזהות המבצעים ובשלב 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.

רשות החברות הממשלתיות כתבה בתשובתה כי תהליך תיאום שאינו מיטבי והיעדר שיתוף פעולה מלא בין הגורמים הרלוונטיים השונים עלול לעכב פרויקטים שקידום חיוני למשק ואף להביא לנזק כלכלי רב. הרשות ציינה כי היא פועלת בשיתוף פעולה מלא עם משרד ראש הממשלה, משרד האוצר, משרד התחבורה ומשרד האנרגיה לקדם פתרונות להקלת הליכי התיאום ולהסרת חסמים, כדי להביא לשיפור התיאום בין חברות התשתית בכלל וחברות התשתית הממשלתיות בפרט, ובכלל זה פרסמה במרץ 2022 חוזר "תיאום תשתיות בין חברות ממשלתיות" אשר במסגרתו נקבעו כלים ושיטות שתפקידם לטייב את הליך תיאום התשתיות⁴⁸. דירקטוריון נת"א דן בחוזר הרשות המוזכר לעיל ואימץ את הנחיותיו בחודש מאי 2022. הרשות הוסיפה כי נוסף על האמור, כדי לתמרץ את החברות הממשלתיות להתייעל ולטייב את תהליכי התיאום (למשל באמצעות מעבר לקבלת פניות לתיאום תשתיות באמצעות המערכת לתיאום תשתיות, קיצור זמני המענה לטיפול בפניות והכנת תוכניות עבודה למיפוי כלל התשתיות), בשנתיים האחרונות נקבעו לחברות הממשלתיות יעדים בתחום של טיוב תהליך תיאום תשתיות במסגרת מודל תגמול בכירים. הרשות כתבה עוד למשרד מבקר המדינה ביולי 2022 כי בחודשים האחרונים היא כינסה את נציגי החברות הממשלתיות הרלוונטיות ואת נציגי החשכ"ל על מנת לגבש נוסח אחיד לכתב הרשאה, שישמש מסמך משפטי המסדיר את התנאים שבהם יכולה חברה לפעול בשטחה של חברה אחרת. הרשות כתבה כי הסכמה על נוסח אחיד צפויה לחסוך חודשים רבים בביצוע פרויקטי תשתית.

נת"א כתבה בתשובתה⁴⁹ כי כאשר היא מקדמת פרויקט אשר חוצה תשתית של חברת תשתית ממשלתית אחרת (בין שזו קשורה למת"ח ובין שלא), יש שונות רבה בין נוסחי ההתחייבות של החברות השונות תוך העלאת דרישות והתחייבויות אשר מקשות על ההגעה להבנות ומאריכות משמעותית את משך התיאום ההנדסי. כמו כן לעיתים נת"א אף נדרשת לשלם "אגרה" לחברות ממשלתיות אחרות כתנאי לכך שאלה יבחנו את הטיפול בבקשתה. נת"א הוסיפה כי יש גם פערים בדרישות הביטוח של החברות השונות, וחלק מהחברות דורשות דרישות גבוהות במיוחד. נת"א ציינה כי במטרה לייעל את תהליך התיאום ההנדסי הפיצה לאחרונה רשות החברות הממשלתיות חוזר בנושא⁵⁰, ואולם החוזר מסדיר את הנושא באופן חלקי ואף נוקט גישה וולונטרית שמנחה את החברות לגבש מערכת הסכמית ביניהן, ואילו הגדרת הסכם אחיד עם דרישות ביטוח אחידות או כיסוי ביטוחי הניתן על ידי המדינה היה מייעל יותר את התהליכים. נת"א הוסיפה כי לעיתים היא גם מתמודדת עם דרישות מצד חברות תשתית אחרות לבצע בעצמן

48 החוזר גובש בהסתמך על החלטת הממשלה 202, "קידום תשתיות לאומיות ותיקון החלטת ממשלה" (1.8.21).

49 בתשובתה ממאי 2022 וכן בתשובה נוספת מיולי 2022.

50 חוזר מס' 1-10-2022 ממרץ 2022 בנושא "תאום תשתיות בין חברות ממשלתיות".



את עבודות התשתית הנוגעות לתשתית שלהן (לרוב העתקה של התשתית או יצירת תשתית חדשה), כדי להימנע ממחלוקות סביב סוגיית האחריות לביצוע העבודות והפרדת חצרים, אולם הדבר יוצר מצב של ביצוע "בטור" תוך המתנה הנמשכת חודשים עד שחברת התשתית מסיימת את עבודותיה, ורק אז ניתן לקדם את עבודות התשתית של הפרויקט התחבורתי. נת"א הוסיפה כי נדרש להגדיר אמנה ייחודית להעתקת תשתיות בהיבט של לוח זמנים לתכנון וביצוע, עלויות הפרויקט ודרכי תשלום.

נת"ע כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2022 (להלן - תשובת נת"ע) כי חלק מהסיבות העיקריות שגרמו לעיכובים בלוחות הזמנים בפרויקטים שהיא מקדמת הן תלות בלוחות זמנים של חברות תשתית ממשלתיות, חברות תשתית פרטיות ורשויות מקומיות⁵¹.

משרד מבקר המדינה ממליץ שמשרד התחבורה ימשיך לעקוב אחר אפקטיביות השימוש במערכת לתיאום תשתיות. עוד מומלץ להמשיך 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 כדוגמת שיתוף הפעולה עם משרד התקשורת, יצירת אחידות בנוסחי ההסכמים, ההתחייבויות והדרישות הביטוחיות.

מת"ח כתב בתשובתו כי מאז הקמת המערכת לתיאום תשתיות ניתן לראות שיפור בזמני התיאום וקבלת התייחסות לבקשה לתיאום בין חברות התשתית. מת"ח הוסיף כי הוא מקים במשרד אגף לתיאום תשתיות, שבראשו תעמוד עובדת בדרגת סמנכ"לית, שיקדם מדיניות לשיפור תהליכי תיאום התשתיות בין חברות התשתית במשק ויפעל למתן עדיפות בהליכי תיאום תשתיות לפרויקטי תשתית לאומיים.

ניתוח פיננסי של פעילות החברה

הניתוח הפיננסי של פעילות החברה התבסס בעיקר על בחינת נתונים מהדוחות הכספיים שלה. הניתוח נסב על השנים שחלפו משבוצעה עסקת הפרדת ההחזקות בחברה, 2017 - 2020 (להלן - התקופה הנסקרת), אלא אם כן צוינה תקופה אחרת. בשנים האלה חוות הדעת של רואה החשבון המבקר של החברה הייתה חלקה וללא כל הסתייגויות⁵². בהתאם להנחיית רשות החברות הממשלתיות ואישור דירקטוריון החברה, הדוחות הכספיים לשנה שהסתיימה ביום 31 בדצמבר 2018 נערכו בהתאם לתקני דיווח כספי בין-לאומיים - IFRS. הדבר הביא לשינויים במדיניות החשבונאית לעומת הדוחות השנתיים הקודמים, שהוכנו על פי כללי החשבונאות המקובלים בישראל. עם המעבר לדיווח על פי תקני IFRS, פרסמה החברה מידע השוואתי לפי תקנים אלה לשנה שהסתיימה ביום 31 בדצמבר 2017 ולמאזן הפתיחה ליום 1 בינואר 2017. כמו כן בביאורים לדוחות הכספיים נוספו הסברים על השפעת המעבר. במסגרת הניתוח הפיננסי, לצורך השוואה בין שנים שונות, נעשה שימוש בנתוני שנת 2017 כפי שהוצגו מחדש.

51 בעניין זה ראו פרק "התקדמות פרויקט הרכבת הקלה בגוש דן" שבדוח זה.

52 בשנת 2016, וגם במקצת השנים שקדמו לה, כללה חוות הדעת הסתייגויות בשל קיומן של חולשות מהותיות. החולשות האלה הוסרו מחוות הדעת על השנים 2017 - 2020.

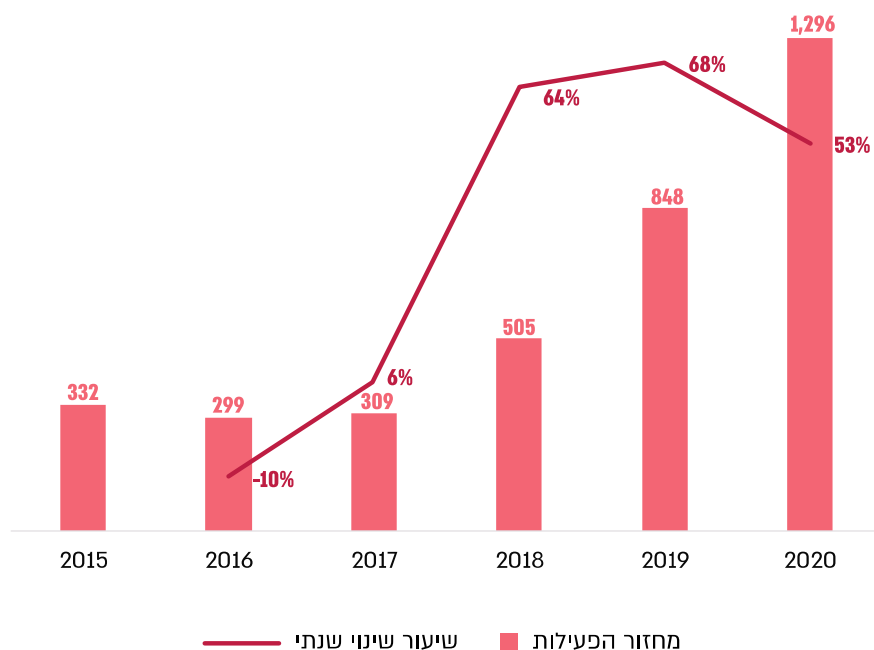


ניתוח נתוני הדוחות הכספיים של החברה

1. היקפי פעילות החברה

בתרשימים 4 ו-5 שלהלן מוצגת ההתפתחות בהיקפים של פעילות החברה:

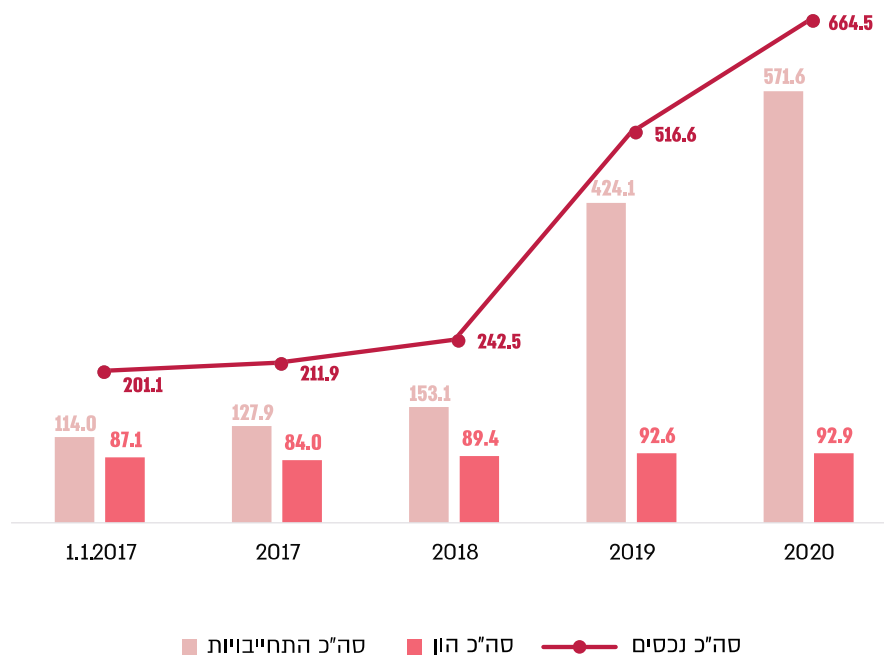
תרשים 4: מחזור הפעילות של נת"א, 2015 - 2020 (במיליוני ש"ח)*



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 שלאחריו 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.



תרשים 5: מאזן החברה, 2017 - 2020 (במיליוני ש"ח)
(נתונים לסוף שנה אלא אם כן צוין אחרת)



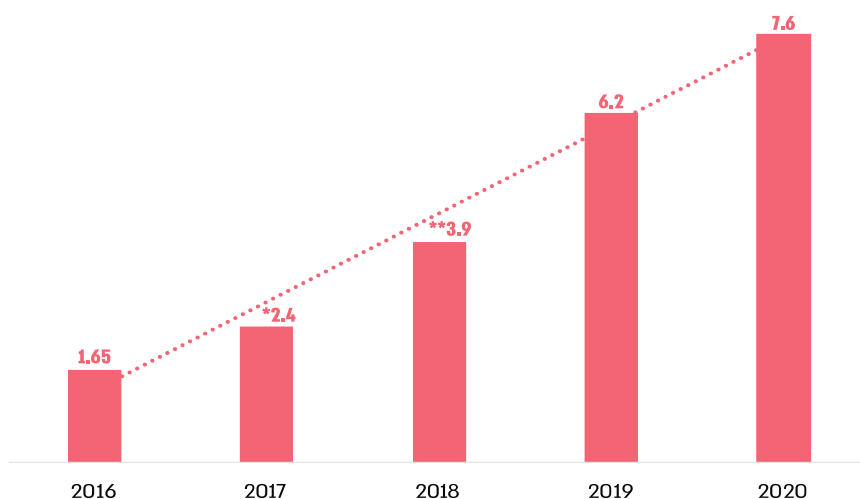
על פי נתוני הדוחות הכספיים של החברה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 4 עולה שמשנת 2018 חלה האצה בהיקפים של פעילות החברה, האצה שנמשכה גם בשנים שלאחר מכן, כך שבשנים 2020-2017 הכפילה החברה את מחזורי פעילותה פי 4.2, נתון המגלם שיעור גידול שנתי ממוצע של 61%. על פי תרשים 5, האצה זו באה לידי ביטוי במאזן החברה משנת 2019, והובילה לגידול ניכר בנכסי החברה (גידול של כ-174% ב-2020 ביחס ל-2018) ובהתחייבויותיה (גידול של כ-273% ב-2020 ביחס ל-2018). למרות הגידול החד במחזור הפעילות ובנכסי החברה והתחייבויותיה, מכיוון שהחברה מתקצבת באופן שלא נוצר לה רווח מפעילותה, הרי שבתקופה הנסקרת ההון העצמי שלה גדל בכ-6.7% בלבד.

כאמור, משרד התחבורה הוא הגורם המממן העיקרי של פעילות החברה. בכל שנה לחברה יש הרשאות תקציביות ממשרד התחבורה, שטרם הוכרו כהכנסות בדוחות הכספיים שלה (להלן גם - צבר הזמנות). בתרשים שלהלן מובאים נתונים על צבר הזמנות של החברה ממשרד התחבורה בכל שנה בתקופה הנסקרת:



**תרשים 6: צבר ההזמנות של החברה לסוף שנה, 2016 - 2020
(במיליארדי ש"ח)**



■ צבר ההזמנות לסוף שנה שיעור גידול של צבר ההזמנות (ממוצע רב-שנתי)

על פי נתוני דוח תיאור של עסקי החברה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* החברה העריכה כי כ-0.3 מיליארד ש"ח מסכום זה מיוחסים לפרויקטים שבוטלו או הוקפאו, ועל כן העריכה שצבר ההזמנות הפעיל עמד על 2.1 מיליארד ש"ח.

** החברה העריכה כי כ-0.4 מיליארד ש"ח מסכום זה מיוחסים לפרויקטים שבוטלו או הוקפאו, ועל כן העריכה שצבר ההזמנות הפעיל עמד על 3.5 מיליארד ש"ח.

מתרשים 6 מסתמן גידול ניכר גם בצבר ההזמנות של החברה בתקופה הנסקרת, שמשמעותו המשך של ההאצה בהיקפי הפעילות של החברה בשנים שלאחר מכן. בשנים 2016 - 2020 גדל צבר ההזמנות של החברה פי 4.6, נתון המגלם שיעור גידול שנתי ממוצע של 46%.

ככל הנראה, מגמה זו של האצה בצבר הפרויקטים צפויה להימשך גם בשנים הקרובות. בסיכום התקציבי לשנים 2021 - 2022 שנערך בין משרד התחבורה לאג"ת, תוקצבו הרשאות להתחייב עבור פרויקטים חדשים של נת"א בסכום של כ-6 מיליארד ש"ח ותוספות עבור פרויקטים המשכיים של נת"א בסכום של כ-2 מיליארד ש"ח. כמו כן נכתב כי אלה הסכומים שיתוקצבו בתקציב משרד התחבורה עבור "סלי פרויקטים" שחלקם מתוכננים להימסר לנת"א: עבור מסופי תח"ץ - 3.5 מיליארד ש"ח; עבור נת"צים עירוניים - 6 מיליארד ש"ח; עבור שבילי אופניים - 2 מיליארד ש"ח; עבור חניוני "חנה וסע" - 800 מיליון ש"ח.



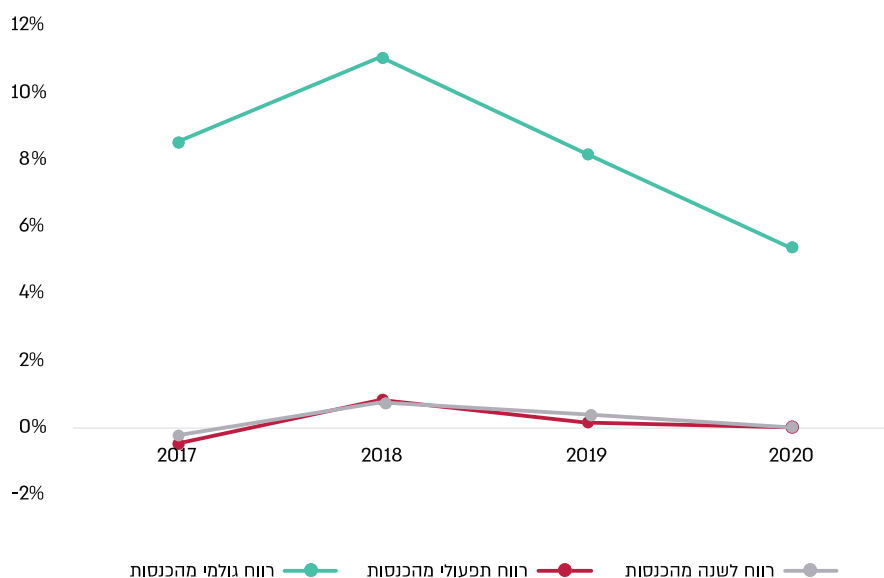
מהיקפי פעילות החברה הצפויים להמשיך ולגדול באופן מואץ בשנים הקרובות, עולה הצורך בהמשך של התארגנות החברה כדי לקלוט את הפרויקטים המתוכננים. מומלץ שמשרד התחבורה, משרד האוצר ורשות החברות הממשלתיות ימשיכו לעקוב אחרי תהליכי ההתארגנות של החברה ופיתוח יכולות הביצוע שלה לקראת מסירה של פרויקטים עתידיים.

2. ניתוח רווחיות

מכיוון שכאמור הרוב המכריע של הפרויקטים שמקדמת החברה ממומנים במלואם על ידי מת"ח בהתאם לעלות, באופן שלא אמור לייצר לחברה רווח, תוצג להלן סקירה כללית בלבד של מדדי רווחיות.

בתרשים שלהלן מוצגים עיקרי הסעיפים של רווח והפסד של החברה כשיעור מהכנסותיה:

תרשים 7: רווח גולמי, רווח תפעולי ורווח לשנה כשיעור מהכנסות החברה, 2017 - 2020 (באחוזים)



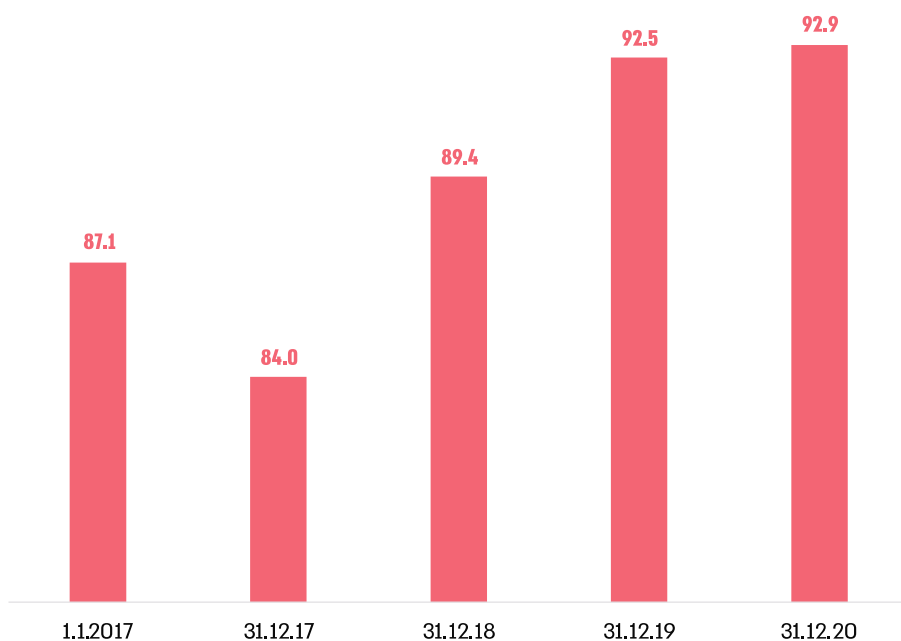
על פי נתוני הדוחות הכספיים של החברה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בשנים 2017 - 2020 נע הרווח הגולמי בשיעור שבין 5.4% ל-11% מסך הכנסות החברה. שיעורי הרווח התפעולי והרווח לשנה (לאחר ניכוי הכנסות והוצאות מימון ולאחר מיסים על הכנסה) מסך ההכנסות נעו סביב האפס.



כפי שמוצג בתרשים הבא, אף על פי ששיעורי הרווחיות נעים סביב האפס, יתרת העודפים של החברה גדלה מעט במהלך התקופה הנסקרת מכ-87 מיליון ש"ח ב-1.1.17 לכ-93 מיליון ש"ח ב-31.12.20. הגידול ביתרת העודפים הביא לגידול מתון בהון החברה (כאמור לעיל, 6.7% בתקופה הנסקרת).

תרשים 8: יתרת העודפים במאזן החברה, 2017 - 2020 (במיליוני ש"ח)



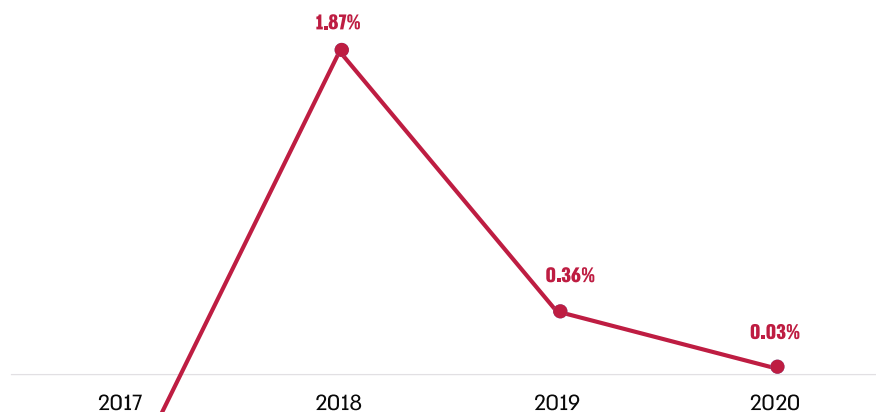
על פי נתוני הדוחות הכספיים של החברה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בתרשים שלהלן מוצג מדד התשואה על נכסים - ROA⁵³, המחושב על פי היחס בין הרווחיות התפעולית של נת"א לנכסיה בתקופה הנסקרת:

53 תשואה על הנכסים (ROA - Return On Assets) היא מדד פיננסי המסביר כמה שקלים של רווח תפעולי תפיק חברה מכל שקל שהושקע בנכסיה.



תרשים 9: התשואה על הנכסים - ROA, 2017 - 2020 (באחוזים)



רווח (הפסד) תפעולי ביחס לנכסים - ROA

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

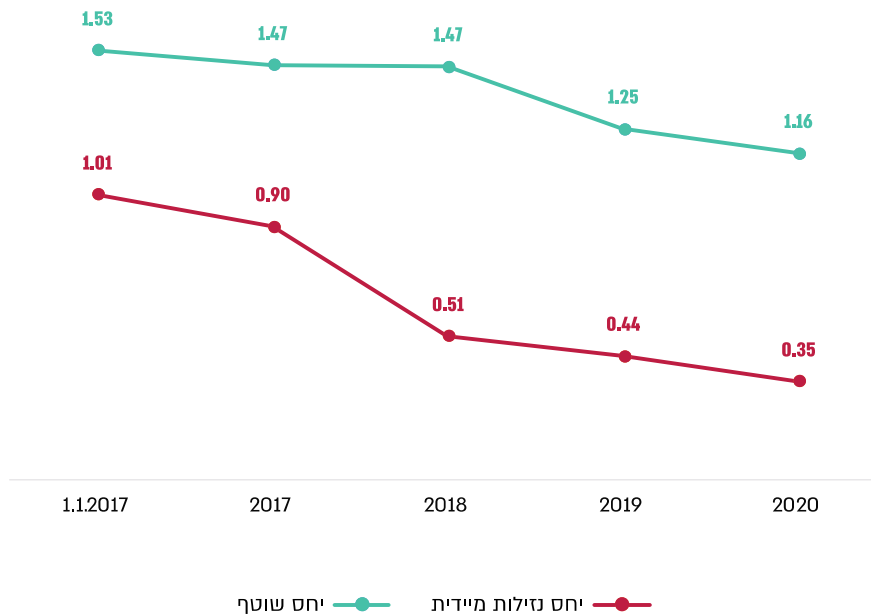
מהתרשים עולה כי התשואה על הנכסים של נת"א נעה סביב האפס בתקופה הנסקרת. נתון זה משקף את מדיניות הממשלה של כיסוי עלויות החברה בלי להשאיר לה שולי רווח. בשנת 2017 הרווח התפעולי היה שלילי, ואילו בשנת 2018 - השנה שבה החל גידול ניכר בפעילות החברה - הייתה התשואה על הנכסים 1.87%. בשנה זו הכנסות החברה עלו בשיעור גבוה יותר מעלויות המכר שלה, ועל כן הרווח התפעולי שלה היה גבוה יחסית. בה בעת היקף נכסיה טרם גדל באותו השיעור.

3. ניתוח נזילות

בתרשים שלהלן יוצגו היחס השוטף (המוגדר כשיעור הנכסים השוטפים מההתחייבויות לזמן קצר) ויחס הנזילות המיידית (המוגדר כיתרות מזומנים, שווי מזומנים והשקעות לזמן קצר ביחס להתחייבויות השוטפות):



תרשים 10: יחסי הנזילות במאזן נ"א, 2017 - 2020
(נתונים לסוף שנה, אלא אם צוין אחרת)

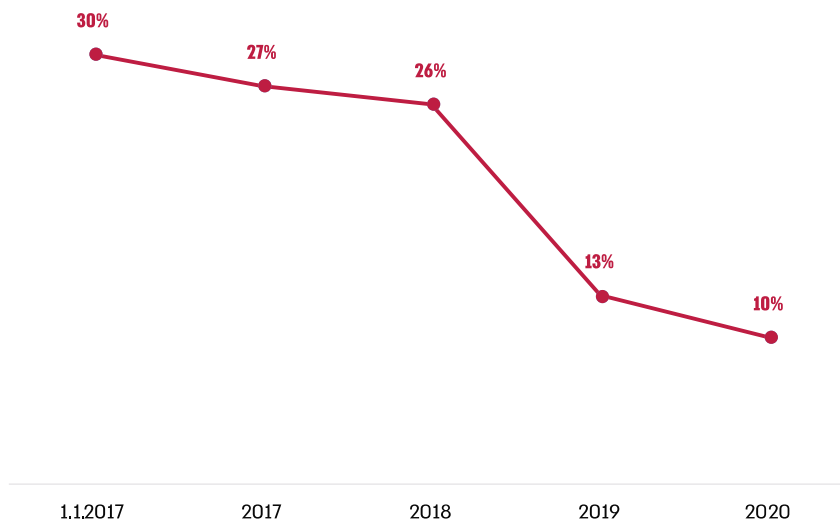


על פי נתוני הדוחות הכספיים של החברה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי היחס השוטף גבוה מ-1 במהלך כל התקופה הנסקרת, מה שמעיד על יכולת החברה לפרוע את התחייבויותיה בטווח הזמן הקצר. עם זאת, אפשר לראות ירידה חדה ביחסי הנזילות ככל שהיקף פעילות החברה גדל. מגמה זו מתבטאת גם בנתוני ההון החוזר של החברה ביחס לסך המאזן שלה, כפי שמשקף בתרשים הבא:



תרשים 11: הון חוזר ביחס לסך המאזן, 2017 - 2020 (באחוזים)
(נתונים לסוף שנה, אלא אם צוין אחרת)



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

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 ממשרד 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).

נת"א כתבה בתשובתה כי בשנים האחרונות היא מיישמת את הנחיות רשות החברות הממשלתיות בנושא, ולפיהן מבוצעת בקרה אחר "כרית ביטחון" ונכסים פיננסיים עודפים לגיבוי תזרימי ולשמירה על הון חוזר חיובי, זאת גם לאור ניסיון החברה והערכותיה לגבי הסבירות לכשל משמעותי בקבלת כספים ממת"ח. נת"א הסבירה כי ניסיון החברה מלמד כי סיכויי קבלת הכספים במלואם ובזמן גבוהים ביותר, ובהתאם לכך מבוצעות הערכות עיתיות הן ל"כרית הביטחון" והן לצורך ברישום הפרשות לחובות מסופקים ממת"ח. נת"א הוסיפה כי מדדים אלה וההתפתחויות בהם מוצגים ברמה הרבעונית לדירקטוריון בעת הצגת הדוחות הכספיים.



לאור חשיבות התזמון של קבלת כספים ממת"ח, מומלץ שהחברה ומת"ח ימשיכו לייעל את ממשקי העבודה ביניהם לצורך אישור התשלומים לספקים במועד. כמו כן חשוב להקפיד שעלויות הפרויקטים לא יחרגו מהאומדנים ומהתקציבים שהוקצו להם. עוד מומלץ שמשרד התחבורה, משרד האוצר ורשות החברות הממשלתיות ינהלו מעקב שוטף אחר ההתחייבויות והתשלומים של החברה.

רישום נדל"ן בדוחות הכספיים של החברה

על פי מאזן החברה, סעיף נדל"ן להשקעה מסתכם בכ-25 מיליון ש"ח. החברה כתבה בביאורים למאזן כי היא אימצה את מודל העלות לטיפול החשבונאי בנדל"ן להשקעה, ודיווחה כי בהתבסס על הערכת שווי שביצעה, השווי ההוגן של הנכסים עומד על 280 מיליון ש"ח.

רואת החשבון המבקרת של החברה מסרה שעל פי תקן חשבונאות בין-לאומי 40, החברה יכולה לבחור לפי שיקול דעתה כיצד להציג את הנדל"ן להשקעה, ועל כן הדיווח של החברה עומד בכללים החשבונאיים.

עלה כי הנדל"ן להשקעה מוצג בספרי החברה בסך כולל של כ-25 מיליון ש"ח על בסיס עלות מופחתת, וכי בהתאם לביאורים, השווי ההוגן של הנדל"ן עומד על כ-280 מיליון ש"ח. לפיכך קיימת במאזן החברה "זרבה סמויה" בהיקף של כ-255 מיליון ש"ח, והון החברה מוצג בשווי מופחת בהיקף זה. לשיטת רישום זו יכולות להיות השלכות במצבים מסוימים, למשל הדבר יקשה את הבקרה בעניין התמורה שתתקבל בעת מכירת נכסי החברה.

נת"א ציינה בתשובתה כי הטיפול החשבונאי בנדל"ן להשקעה בהתאם לתקן בין-לאומי IAS 40 קובע כי על החברה לקבוע מדיניות חשבונאית שלפיה תיישם את מודל העלות או את מודל השווי ההוגן. נת"א ציינה כי מאז יישום תקני חשבונאות בין-לאומיים IFRS בדוחותיה החל בשנת 2018 היא מיישמת את מודל העלות לגבי מדיניות חשבונאית לטיפול בנכסים המסווגים כנדל"ן להשקעה, וכי מדובר במדיניות שכיחה בקרב חברות תשתית הפועלות באותם תחומי פעילות. נת"א הוסיפה כי מכיוון שליבת פעילותה היא קידום ביצוע פרויקטים תחבורתיים ולא השקעה בנכסי נדל"ן והשבחתם, הרי שטיפול חשבונאי לפי שווי הוגן בנדל"ן להשקעה עלול להביא למצג מוטע של הדוחות הכספיים ולרישום של רווחים או הפסדים עקב שיערוך נכסי הנדל"ן.

רשות החברות הממשלתיות כתבה למשרד מבקר המדינה ביולי 2022 כי מדובר בשיטה חשבונאית מקובלת, וכי עצם העובדה שהחברה לא הציגה את סעיף הנדל"ן על בסיס שווי הוגן במסגרת הדוחות הכספיים אינה גורמת לאיבוד שווי בעת מכירת הנכסים, בעיקר כי היא הביאה את הנתונים הללו במסגרת הביאורים לדוחות הכספיים.

מומלץ כי דירקטוריון החברה ורשות החברות הממשלתיות יבחנו בשנית את היתרונות והחסרונות שבהצגת סעיף הנדל"ן בדוחותיה הכספיים על בסיס עלות מופחתת לעומת שווי הוגן.



תביעות כנגד החברה

כחלק מפעילותה של החברה בתכנון של פרויקטי תשתית, היא נדרשת לנקוט הליכים תכנוניים שונים או להביא לאישורן של תוכניות סטטוטוריות שונות בוועדות התכנון, בהתאם לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965. על פי סעיף 197 לחוק (להלן - סעיף 197), בעל מקרקעין או בעל זכות בהם, שהמקרקעין שלו נמצאים בתחום התוכנית או גובלים עמו, והוא נפגע מהתוכנית, שלא בדרך הפקעה, זכאי לפיצויים מן הוועדה המקומית לתכנון ובניה⁵⁴. בהתאם לסעיף 119ד לחוק, במקרה שבו הוגשה תוכנית דרך בידי המדינה או בידי מי מטעמה או בידי רשות שהוקמה לפי דין שאינה רשות מקומית או ועדה מקומית, וחויבה ועדה מקומית בתשלום פיצויים לפי סעיף 197 עקב אישור התוכנית - ישפה מגיש התוכנית את הוועדה המקומית ב-70% מסכום הפיצויים⁵⁵.

בדוח התקופתי לשנת 2020 ציינה החברה כי לעיתים קרובות, במסגרת פעילותה, היא נדרשת לתת כתבי שיפוי לוועדות המקומיות על מלוא סכום הפיצויים שהן עשויות להיתבע בגינם על פי סעיף 197. עוד ציינה החברה כי בהתאם להנחיית מת"ח, מאמצע שנות ה-2000 היא אינה חותמת על תוכניות סטטוטוריות כמגישת תוכנית ואף אינה חותמת לוועדות המקומיות על כתבי שיפוי הנדרשים על ידן, אלא אם מתקבלת הסכמת מת"ח. החברה כתבה כי קודם שקיבלה את ההנחיה האמורה, חתמה החברה על תוכניות סטטוטוריות הנוגעות לכביש מס' 20 וכן חתמה על כתב שיפוי לוועדות המקומיות השונות לתכנון ובניה בגין אישור תוכניות הנוגעות לכביש מס' 20; בהקשר זה מתנהלות כנגד החברה תביעות לפי סעיף 197.

להלן נתונים מהדוחות הכספיים של החברה ליום 31.12.20 בדבר תביעות כנגד החברה והפרשות שביצעה החברה בגין:

לוח 6: תביעות כנגד החברה והפרשות בגין התביעות, 2019 - 2020
(במיליוני ש"ח)

2019	2020	
5.0	3.7	הפרשות לתביעות במאזן ליום 31 בדצמבר
0.02	1.5	הפרשות שמומשו במהלך השנה
657	594	תביעות שלא בוצעה בגינן הפרשה
510	507	מזה: תביעות בגין ירידת ערך נכסים לפי סעיף 197
130	85	תביעות על ידי ספקים ונותני שירותים

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

54 בכפוף לפטורים מתשלום פיצויים כאמור בסעיף 200 לחוק.

55 כפי שנקבע בסיפא של הסעיף, אין בהוראות סעיף זה כדי לגרוע מכל הסכמה אחרת בין הנושאים בתשלום הפיצויים או השיפוי ובין הזכאים להם.



כפי שעולה מנתוני הלוח, 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, רובן בגין ירידת ערך נכסים לפי סעיף 197. החברה רשמה בביאורים לדוחותיה הכספיים כי בהתבסס על ניסיון העבר ועל חוות הדעת של יועציה המשפטיים, אין לה חשיפה כספית בהקשר לתביעות שבגינן היא לא ביצעה הפרשה במאזנה, זאת בשל הערכה נמוכה של סיכויי התביעות או בשל השלב המקדמי שבו מצויות התביעות.

נת"א כתבה בתשובתה כי בשורה של פרויקטים היא דרשה כתבי שיפוי או תקצוב מתאים כתנאי לכך שהיא תוכל לתת כתב שיפוי לוועדה המקומית בעת ייזום פרויקט דרך. היא הוסיפה כי היא מקיימת שיח שוטף בנושא עם חשבות מת"ח ועם היחידות הרלוונטיות במשרד. עוד כתבה נת"א כי בכל הקשור למתן ביטוי לנושא בדוחותיה הכספיים, היא פועלת לפי מיטב הבנתה בשים לב להערכת החשיפה הריאלית על פי דוחות שמאות או חוות דעת משפטיות.

בביקורת הועלה כי הנושא של קבלת כתבי שיפוי ממשרד התחבורה ומרשויות מקומיות לא הוזכר בדוחותיה הכספיים של נת"א.

מומלץ שנת"א תכלול גילוי במסגרת הדוחות הכספיים של החברה בדבר כתבי השיפוי שהתקבלו אצלה. עוד מומלץ כי משרד התחבורה, משרד האוצר, רשות החברות הממשלתיות ונת"א יבחנו את הצורך בעיגון הנושא של מתן כתבי השיפוי לחברה מטעם המדינה ורשויות מקומיות. כן מומלץ שרשות החברות הממשלתיות תבחן את המדיניות בעניין ביצוע הפרשות בדוחות הכספיים של חברות התשתית בגין תביעות אשר הוגשו נגדן.

מת"ח כתב בתשובתו כי הוא פועל לעגן את הנושא של מתן כתבי שיפוי לחברה מטעם המדינה ורשויות מקומיות בטיוטת הסכם המסגרת, וכי בהסכם הוכנס סעיף הקובע שהחברה תוכל לחתום על כתבי שיפוי של עד 70% כקבוע בחוק התכנון והבניה, אך שיפוי בשיעור הגדול מ-70% יצריך אישור נציגי ממשלה.

רשות החברות הממשלתיות כתבה בתשובתה כי היא מבצעת בדיקות עומק בחברות בנושאים חשבונאיים ופיננסיים, וכי בדיקה כזאת בנת"א כלולה בתוכנית העבודה לשנת 2022. הרשות ציינה כי היא מקבלת את המלצת מבקר המדינה ותבחן במסגרת הבדיקה שתבוצע גם את ההתחייבויות התלויות ואת מדיניות החברה בנוגע להפרשות בדוחות הכספיים.

תקציב החברה

תקציב החברה אמור לבטא את תוכנית העבודה שלה לשנה הקרובה. כאמור, את מרבית תקציבה של החברה מממן משרד התחבורה, וגובה התקציב נקבע לאחר שמשרד התחבורה ומשרד האוצר מאשרים את תוכנית העבודה ובכלל זה את תקציבי הפרויקטים. בתוכנית העבודה של החברה מפורטות כלל הפעילויות של החברה; החלוקה המרכזית היא לתחום של ניהול פרויקטים, תחום ניהול נכסים ותקציב ארגוני.



תחום ניהול פרויקטים: חלקו העיקרי של תקציב החברה נוגע לתחום ניהול פרויקטים. החברה מקבלת הרשאות תקציביות או חותמת על חוזי מימון עם הגורמים המממנים, בראשם משרד התחבורה, ומתקשרת עם ספקים שונים לביצוע העבודות.

תחום ניהול נכסים: לחברה נכסים הנמצאים בבעלותה או בהחזקתה, מרביתם מכוח הפקעות או רכישות שביצעה בעבר במסגרת פרויקטים שבוצעו על ידה ושלא נוצלו במלואם במסגרת הפרויקט. מקצת הנכסים הם נכסים להשקעה; אחרים - החברה מקדמת בעניינם הליכים לצורך השבחתם. כמו כן כמה מהנכסים הם נכסים מניבים, המושכרים לצדדים שלישיים.

התקציב הארגוני: עד 2018 עבדה נת"א בשיטת "עלות בתוספת רווח" (Cost Plus), כלומר פעילותה הארגונית מומנה מתשלום עמלה ששילמו לה הגופים שמימנו את הפרויקטים שבביצועה. עמלה זו נגזרה מעלות הפרויקטים, לרוב בשיעור של 3% מעלות הפרויקט. משנת 2019 מקבלת נת"א ממשרד התחבורה מימון ישיר עבור התקציב הארגוני שלה. כיוון שלא נחתם הסכם מסגרת בין החברה לממשלה, נת"א מגישה בכל שנה הצעה לתקציב ארגוני למשרד התחבורה, למשרד האוצר ולרשות החברות הממשלתיות, והם מאשרים אותו לאחר דיונים.

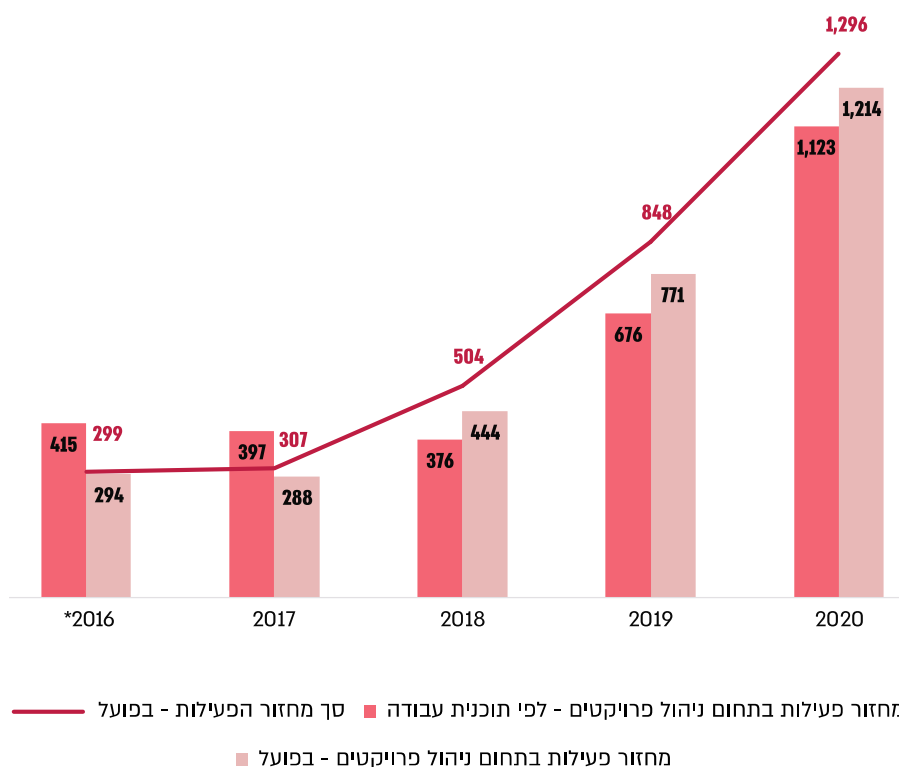
תרשים 1 לעיל מציג את חלוקת הכנסות החברה מתחומי פעילותה השונים בשנת 2020. להלן יובא ניתוח של עמידת החברה בתקציב ובחלוקה להכנסות והוצאות.

הכנסות החברה

בתרשים שלהלן נתונים על ההכנסות המתוכננות של החברה בתחום ניהול פרויקטים על פי תוכנית העבודה, הכנסותיה בפועל בתחום זה וכלל הכנסותיה בפועל:



תרשים 12: מחזור הפעילות של החברה בתחום ניהול פרויקטים (תקציב על פי תוכנית עבודה מול ביצוע בפועל) וסך מחזור הפעילות בפועל, 2016 - 2020 (במיליוני ש"ח)



על פי נתוני הדוחות הכספיים של החברה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* בשנת 2016 כלל המחזור את כלל ההכנסות שרשמה החברה - הן הנובעות מהוצאות ישירות של פרויקטים, הן עבור מרווח החברה והן הנובעות מהכנסות עצמיות. עלות הפעילות משקפת את העלויות שהיו לחברה בגין ביצוע פרויקטים ובהשגת ההכנסות העצמיות.

כפי שאפשר לראות בתרשים 1 ובתרשים 12, חלק הארי של הכנסות החברה מקורו בתחום ניהול פרויקטים. עוד אפשר לראות בתרשים 12 כי בשנים 2016 ו-2017 הביצוע בפועל היה נמוך מהתקציב שתוכנן מראש (71%-72% מהתכנון, בהתאמה). מצב זה עלול להצביע על קשיים ביכולת הביצוע של החברה. מכיוון שמרבית תקציב ניהול הפרויקטים ממומן על ידי משרד התחבורה, תת-ביצוע מביא להקצאה לא יעילה של תקציב המשרד, שכן תקציב זה היה עשוי לשמש לפעילויות אחרות. בשנים 2018 - 2020, לצד הגידול החד בפעילות החברה, ניכר גם שיפור ביכולת הביצוע שלה, כפי שבא לידי ביטוי בביצוע שהוא גבוה מהמתוכנן (118% ב-2018, 114% ב-2019 ו-110% ב-2020). ההפרש בין סך מחזור הפעילות בפועל לבין מחזור הפעילות



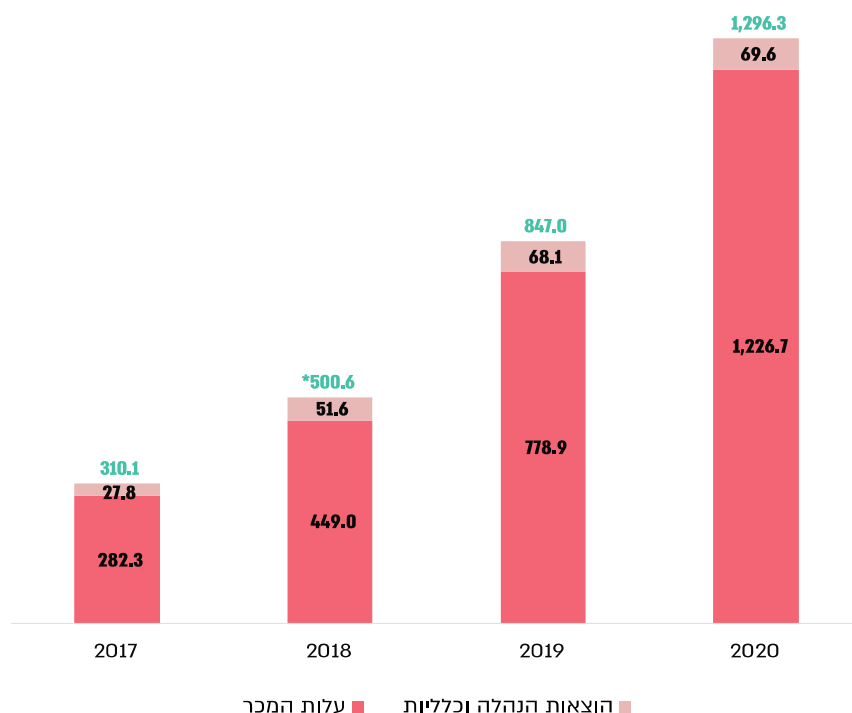
בתחום ניהול פרויקטים, מקורו בהכנסות החברה למימון של תקציבה הארגוני והכנסות עצמיות שלה מניהול נכסים⁵⁶.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את השיפור ביכולת הביצוע של החברה וניצול התקציב על ידה, אשר עמד על כ-72% בשנת 2017, ובשנים 2018 - 2020 עלה על 100%.

הוצאות החברה

בתרשים שלהלן מוצגות ההוצאות העיקריות של החברה, הכוללות את עלות המכר (המורכבת מהוצאות בגין ביצוע עבודות, שכר ונלוות, השכרת נכסים והפעלתם והוצאות אחרות) והוצאות הנהלה וכלליות⁵⁷:

תרשים 13: סך ההוצאות התפעוליות והתפלגותן, 2017 - 2020
(במיליוני ש"ח)



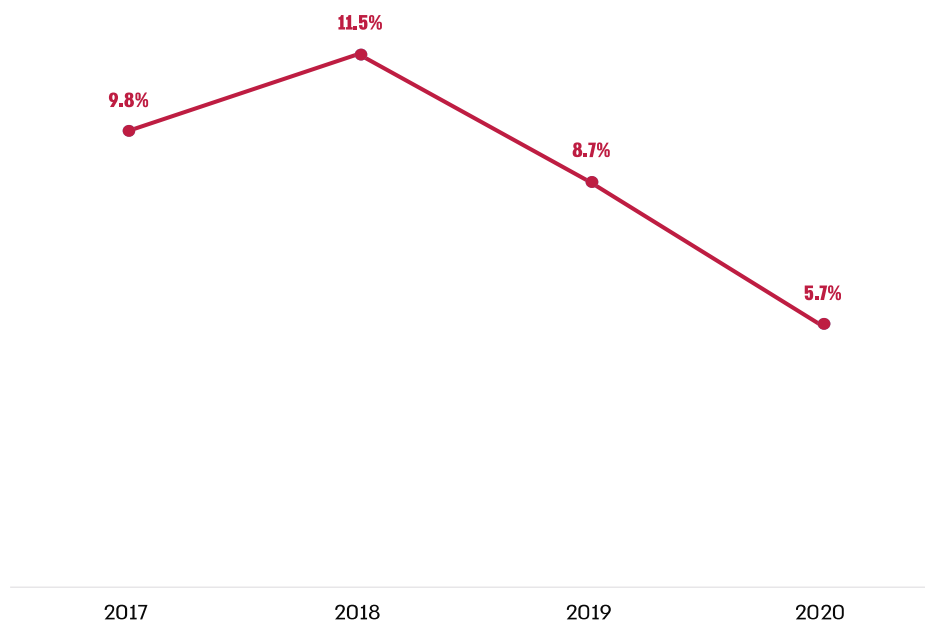
על פי נתוני הדוחות הכספיים של החברה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* כולל הוצאות בגין פיצויי פרישה בסך 4.6 מיליון ש"ח.

56 נוסף על אלה בחלק מהשנים יש לחברה גם הכנסות מימון.
57 הוצאות נוספות של החברה הן הוצאות מימון ומיסים על הכנסה.



בתרשים שלהלן מוצג שיעור הוצאות ההנהלה והכלליות של החברה ביחס להוצאות עלות המכר:

תרשים 14: שיעור הוצאות ההנהלה וכלליות ביחס לעלות המכר, (באחוזים) 2020 - 2017



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

מהתרשים עולה כי בשנת 2018 - שנת המפנה בפעילות החברה עם התארגנותה מחדש ותחילת ההאצה בפעילותה - עלה שיעור הוצאות ההנהלה וכלליות לכ-11.5%, ובשנים 2019 ו-2020 ירד השיעור ל-8.7% ו-5.7%.



השוואה בין היעילות התפעולית של נת"א לחברות תחבורה אחרות

בלוח שלהלן השוואה של נתוני פעילותה של נת"א לנתוני נת"י וחוצה ישראל:

לוח 7: השוואת פעילותן של נת"א, נת"י וחוצה ישראל, 2020
(הנתונים הכספיים במיליוני ש"ח)

החברה	מחזור הפעילות	מספר העובדים (סוף שנה)	מחזור הפעילות לעובד	הוצאות הנהלה וכלליות	שיעור הוצאות הנהלה וכלליות ממחזור הפעילות
נת"א	1,296	175	7.4	69.6	5.4%
נת"י	6,247	452	13.8	258.4	4.1%
חוצה ישראל*	792	85	9.3	47.9	6.0%

על פי נתוני הדוחות התקופתיים של החברות ונתונים שהתקבלו מחוצה ישראל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* על פי הדוחות הכספיים לשנת 2021, שבהם בוצע תיקון בנתוני שנת 2020.

על פי הלוח, אצל נת"י שיעור הוצאות הנהלה וכלליות מסך הפעילות (מדד ליעילות תפעולית של חברה) הוא הנמוך ביותר בקרב שלוש החברות (4.1%). השיעור שחושב עבור נת"א (5.4%) נמוך משל חוצה ישראל (6%). בהשוואה זו יש להביא בחשבון כי מחזור פעילותה של נת"י הוא הגדול ביותר, בהפרש ניכר מבין שלוש החברות, ועל כן סביר שנתוני היעילות התפעולית שלה מגלמים יתרון לגודל. יש לציין גם כי הסכם המסגרת שנחתם בין הממשלה לנת"י מגדיר בין היתר תמריצים לעמידה ביעדים והתייעלות, וגם מנגנון התקורה שלה כולל מרכיב של תקורה קבועה ותקורה שמשנתנה, המשולמת כשיעור מסוים מביצוע התקציב החזוי של החברה. כמו כן גם לחברת חוצה ישראל קיים מנגנון תקורה הכולל מרכיב קבוע ומרכיב משתנה. זאת לעומת חברת נתיבי איילון שהתקורה שלה קבועה במלואה.

ההבדלים בנתוני היעילות התפעולית עשויים להיות מוסברים גם בשונות בתחומי פעילותן של החברות, כאשר לכל חברה קיימים תחומי פעילות נוספים על קידום פרויקטים. כך למשל: חוצה ישראל היא גם רשות ממונה של כביש 6, מנהרות הכרמל והנתיב המהיר; לנת"י פעילויות המשרתות גם את משרדי הממשלה ואת חברות התשתית האחרות, כגון תחזוקה של מחירונים ותעריפי שכר טרחה לסוגי היעצים השונים, אחריות על רוב כבישי הארץ בשעת חירום, הפעלת מכללה המכשירה בעלי תפקידים שונים ופיתוח מערכות מידע שונות. גם בנת"א קיימים תחומי פעילות נוספים על קידום פרויקטים, כגון הכנת תוכניות אב וקידום תחבורה חכמה ופתרונות טכנולוגיים. אף שהפעילויות האלה תורמות למחזורי הפעילות של החברות סכומים נמוכים ביחס לפעילות של קידום פרויקטים, הן מצריכות משאבים של כוח אדם, מחשוב ותקורות נוספות, כך שהן מקטנות את היעילות התפעולית של כל אחת מהחברות באופן שאינו אחיד.



על כך יש להוסיף שההתארגנות מחדש של נת"א - שנמשכה גם בשנת 2020 - הייתה כרוכה אף היא בהוצאות, כגון השקעה בתשתיות מחשוב, גיוס כוח אדם, גיבוש נהלים ועוד.

חוצה ישראל כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2022 (להלן - תשובת חוצה ישראל) כי היא מנהלת פרויקט B.O.T⁵⁸ בסכום של 1.5 מיליארד ש"ח לשנה (בממוצע לשנים 2018 - 2028), אשר אינם מקבלים ביטוי במחזור הפעילות של החברה בדוחותיה הכספיים. על פי תשובת החברה ועל פי מסמכים שהתקבלו ממנה, לאור פעילותה כרשות ממונה בפרויקט B.O.T, רשות החברות הממשלתיות קבעה לחברה יעד של הוצאות הנהלה וכלליות ביחס לתקציב החברה כפי שמגיע ממשרד התחבורה, ולא ביחס למחזור הפעילות על פי דוחותיה הכספיים. עוד כתבה חוצה ישראל כי תזרים החברה לשנת 2020 היה 1,133 מיליון ש"ח, ועל כן יחס הוצאות הנהלה וכלליות לתזרים החברה היה ב-2020 4.2%.

נת"א כתבה בתשובתה כי העלות הממוצעת לעובד בנת"א נמוכה יותר לעומת חוצה ישראל ונת"י, דבר המעיד גם על כך שיכולת תשלום השכר לעובדי החברה היא מוגבלת ונמוכה בהשוואה לחברות התשתית האחרות, סוגיה המהווה אתגר בגיוס עובדים ובשימורם, ובפרט מהנדסים.

מוסר התשלומים של החברה

חוק מוסר תשלומים לספקים, תשע"ז-2017 (להלן - חוק מוסר תשלומים) מסדיר ביצוע תשלומים לספקים בעד מכירת טובין, מתן שירות או ביצוע עבודה. החוק קובע הסדרים ומועדי תשלום מקסימליים בהתאם למהות המזמין ולאופי התנהלותו, הן בעסקאות המתבצעות במגזר הציבורי והן בעסקאות המתבצעות במגזר הפרטי. על פי סעיף 3(א) לחוק מוסר תשלומים, על החברה לשלם לספקיה בהתקשרויות שאינן לביצוע עבודות הנדסה בנאיות תוך 30 או 45 יום⁵⁹, ואם מדובר בעבודות הנדסה בנאיות - תוך 70 או 85 יום.

תשלום חשבונות לספקים מחייב תהליך של בקרה על ידי נת"א, מת"ח וחברת הבקרה. חשבות מת"ח עוקבת אחר עמידת חברות התשתית בחוק מוסר התשלומים, ומודדת את החריגות מהוראות החוק וממשך הזמן שהוקצב לכל שלב בתהליך. החשבות מסתמכת על נתונים המתקבלים מנת"א, מחברת הבקרה וממערכת המרכב"ה. חשבות מת"ח הסבירה למשרד מבקר המדינה כי הנתונים שבידיה אינם שלמים, מכיוון שהיא בודקת את הנתונים של התקשרויות שנחתמו לאחר מועד תחילת החוק (2017), ומכיוון שבחלק מהתשלומים לא קיבלה מידע מלא מנת"א. להלן נתונים על עמידת החברה בהוראות החוק, כפי שהתקבלו מחשבות משרד התחבורה:

58 B.O.T - Build, Operate, Transfer. סוג של התקשרות להשקעה בפרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי, לפיו זכין פרטי מתכנן, מממן, בונה ומתפעל את התשתית, את המוצר או את השירות לציבור לאורך תקופת זיכיון שנקבעת בחוזה הזיכיון, ומקבל תשלומים בעיקר מהמשתמשים בשירות (אך גם מהמדינה) לפי קריטריונים המעוגנים בחוזה הזיכיון. בסיום תקופת הזיכיון הנכס מועבר למדינה.

59 בהתאם לשיטת התשלום שסוכמה בין החברה לספק.



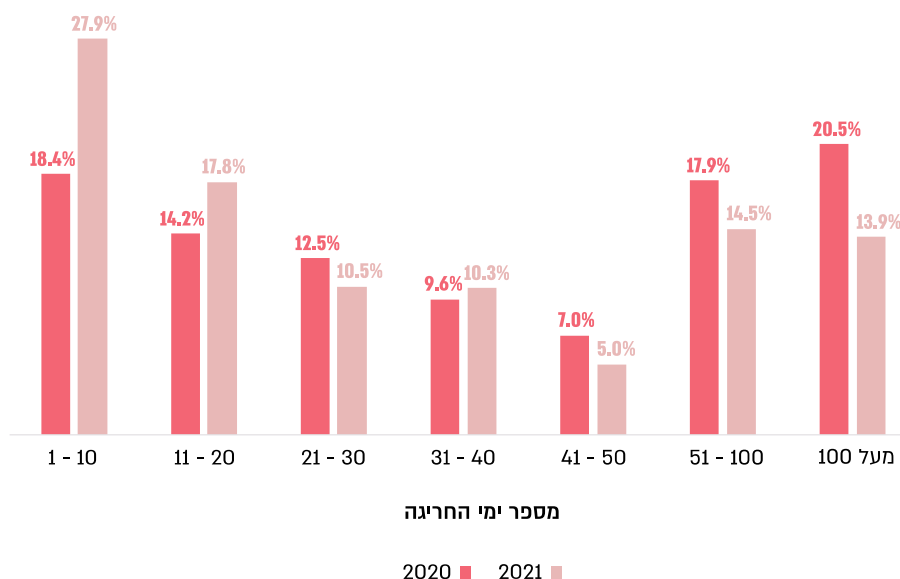
לוח 8: נתונים על עמידת נת"א בחוק מוסר תשלומים, 2021 - 2020

2021		2020		
סכום (אלפי ש"ח)	כמות	סכום (אלפי ש"ח)	כמות	
1,295,342	15,914	759,960	7,087	חשבוניות ששולמו
555,037	10,823	313,835	4,786	חשבוניות שחרגו ממוסר תשלומים
43%	68%	41%	68%	שיעור החריגות

על פי נתונים שהתקבלו מחשבות מת"ח, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי בכ-68% מהחשבוניות ששילמה החברה לספקיה בשנת 2020 בהיקף של כ-314 מיליון ש"ח, היו חריגות מחוק מוסר תשלומים. בשנת 2021 שיעור החריגות היה דומה: בכ-68% מהחשבוניות ששילמה החברה לספקיה היו חריגות מחוק מוסר התשלומים, ואלה הסתכמו בכ-555 מיליון ש"ח. על פי נתונים שהעבירה נת"א למשרד מבקר המדינה, בשנת 2021 שולמו בסך הכל 19,516 חשבוניות, ושיעור החריגות היה 21%.

תרשים 15: התפלגות משך החריגה מחוק מוסר תשלומים בימים, 2021 - 2020 (באחוזים מכלל התשלומים)



על פי נתונים שהתקבלו מחשבות מת"ח, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



על פי נתוני התרשים, בשנת 2020 כ-38% מהתשלומים החורגים הועברו לספקים באיחור של מעל ל-50 יום. בשנת 2021 נתון זה היה כ-29%.

להלן נתונים כפי שחושבו על ידי חשבות מת"ח לגבי חריגות ממשך הזמן שהיא הקציבה לכל שלב בתהליך אישור התשלומים וביצועם. נתוני "כלל התהליך" מתייחסים לתהליך החל מקבלת החשבון מהספק ועד לתשלום החשבון לספק בפועל.

לוח 9: סכום החשבוניות ומספר החשבוניות שאישורם חרג ממשך הזמן שהוקצב בכל שלב, 2020 - 2021 (באלפי ש"ח)

2021		2020		
סכום החשבוניות (אחוז)	כמות החשבוניות (אחוז)	סכום החשבוניות (אחוז)	כמות החשבוניות (אחוז)	
791,281 (61%)	10,982 (69%)	413,152 (54%)	5,505 (78%)	נתיבי איילון
- (0%)	- (0%)	68,592 (9%)	886 (13%)	חברת הבקרה
88,146 (7%)	951 (6%)	209,046 (28%)	1,401 (20%)	משרד התחבורה
555,037 (43%)	10,823 (68%)	313,835 (41%)	4,786 (68%)	חשבוניות שחרגו (כלל התהליך)
1,295,342 (100%)	15,914 (100%)	759,960 (100%)	7,087 (100%)	סה"כ חשבוניות ששולמו

על פי נתונים שהתקבלו מחשבות מת"ח, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מנתוני הלוח עולה כי על פי נתוני חשבות משרד התחבורה, מרבית העיכובים בטיפול בחשבוניות ובאישורם מתרחשים בנת"א, וחלק קטן יותר במת"ח. הנתונים לגבי החשבוניות שחרגו בכלל התהליך (68% מהסכומים בכל אחת מהשנים) נמוכים מהנתונים לגבי חשבוניות שחרגו בשלבי הטיפול שבנת"א (78% מהסכומים בשנת 2020 ו-69% מהסכומים בשנת 2021), מכיוון שזמן הטיפול היה קצר יותר בשלבים אחרים בתהליך.

נת"א כתבה למשרד מבקר המדינה ביולי 2022 כי על פי נתוני הדוחות הכספיים המבוקרים של החברה, סכום התשלום לספקים בשנת 2020 הוא 1,235 מיליון ש"ח, ובשנת 2021 - כ-1,524 מיליון ש"ח, סכומים הגבוהים מהנתונים שהעביר מת"ח, ועל כן המידע המוצג הוא חלקי ולא מדויק. עוד כתבה נת"א כי בתחילת שנת 2022 היא החלה להטמיע פורטל ספקים ושיפרה את תהליכי הדיווח ואישור החשבוניות, כדי להגביר את השקיפות מול הספקים ולקצר את משך הזמן של אישור החשבוניות; ונוסף על כך הטמיעה מערכת חדשה של BI להצגת סטטוס החשבוניות



והחשבונות המעוכבים בכל נקודת זמן על מנת לשקף את הנתונים להנהלה. נת"א ציינה עוד כי בשנת 2022 היא קיצרה חלק מתהליכי אישור החשבונות ורישומם כדי לקצר את לוחות הזמנים לתשלום.

מת"ח כתב בתשובתו כי הוא הפיק לקחים לגבי העיכובים שהתרחשו במשרד, ונקבע תהליך עבודה סדור, כולל SLA. עוד ציין מת"ח כי חשבות המשרד הקימה מערכת BI ייחודית לצורך מעקב אחר עמידת המשרד וגופי התשתית בהוראות חוק מוסר תשלומים.

על החברה ומשרד התחבורה לבדוק את הסיבות לחריגות מחוק מוסר התשלומים, לפעול לעמידה בדרישות החוק ולפעול בשיתוף פעולה מלא לקיצור זמני אישור התשלומים והטיפול בהם. כמו כן על נת"א להקפיד להעביר נתונים מלאים ובזמן לחשבות מת"ח.

ניהול פרויקטים

ב-2020 גיבשה החברה תוכנית אסטרטגית, שבה קבעה שלושה כיווני פעילות תחבורתיים וארגוניים, הנגזרים מהחלטות הממשלה. על פי הדוחות הכספיים של החברה לשנת 2020, הפעילויות האלה הן בתחומי מומחיות המבדלים את נת"א מחברות ממשלתיות אחרות שמשמשות זרוע ביצוע של מת"ח. אלו שלושת תחומי הפעילות:

1. הפחתת השימוש והתלות ברכב פרטי - על ידי יצירת חלופות וחיבוריות וכן יישום כלים התנהגותיים. בתחום זה החברה מנהלת, בין היתר, את הפרויקטים הבאים: מהיר לעיר, מהיר לעיר צירי העדפה, נתיבים מהירים, הקו הכחול, הקו החום, ציר דורי, ציר שלבים ואופנידן.
2. שימוש אפקטיבי בדרכים - כולל ניהול של תנועה, ביקושים ותשתיות לכדי אופטימיזציה של השימוש בדרכים. הפרויקטים בתחום זה הם, בין היתר, תחזוקת נתיבי איילון (תחזוקה שוטפת, בקרת תנועה, מרכז בקרה מטרופוליני ועוד), הפרדות מפלסיות, כבישים וגשרים בגוש דן ועידוד תחבורה שיתופית באמצעות כלים מתחום הכלכלה ההתנהגותית שמטרתם לשנות את הרגלי הנסיעה של משתמשי הדרך.
3. שילוב טכנולוגיות בעולם התחבורה והתשתית - על ידי הטמעה של טכנולוגיות במערכות התחבורה והתאמת התשתיות לטכנולוגיות עתידיות. במסגרת תחום פעילות זה מקדמת החברה את תוכנית "מאיצי הדרך" וגם תוכנית להפעלת מרכז ניסויים עבור חברות המפתחות טכנולוגיות תחבורתיות ונדרשות לבחון אותן בתנאי שטח.

מערכת לניהול פרויקטים

כדי לנהל מספר רב של פרויקטים ולקיים מעקב ובקרה אחר ביצועם, דרושה מערכת מידע הכוללת בין היתר את תיאורו של כל פרויקט, סטטוס הפרויקט, לוחות הזמנים המקוריים, לוחות הזמנים המעודכנים, העלויות המתוכננות בתחילת הפרויקט, מקורות התקצוב, סכום ההשקעה המצטבר בפועל, תחזית העלויות המעודכנת ופריסתה הצפויה וההתקשרויות בגין הפרויקט. מערכת כזאת יכולה לספק מידע במהלך מחזור חיי הפרויקטים. היא עשויה לאפשר מעקב אחר התקדמות הפרויקטים, ביצוע בקרה תקציבית והפקת מידע ניהולי במגוון חתכים על כלל



הפרויקטים - בכך היא גם יכולה לספק תמונה כוללת של תפקוד החברה. הבנת הצרכים האלה הביאה את משרד התחבורה לממן הקמה של מערכת לניהול פרויקטים בנת"י (להלן - מערכת מניפה).

בדוח מבקר המדינה מ-2015 הועלה כי בחברה אין מערכת מידע המרכזת מידע ניהולי לגבי כלל הפרויקטים שבאחריות החברה, והומלץ כי על החברה להשלים את המידע הניהולי החסר על הפרויקטים שהיא מנהלת.

בביקורת הנוכחית 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 והפקת דוחות. במהלך ביצוע הביקורת ביקש משרד מבקר המדינה מהחברה, ממת"ח ומחברות הבקרה לקבל נתונים מרוכזים על הפרויקטים, בכלל זה נתונים על לוחות זמנים ותקציבים. לגבי חלק מהנתונים התקבל מידע חלקי, הפקתו ארכה זמן רב, ונמצאו אי-התאמות בנתונים שהתקבלו מהגורמים השונים.

בסיכום התקציבי לשנים 2021 - 2022 בין משרד האוצר למת"ח נכתב כי מת"ח יפעל להטמעת מערכת מניפה בנת"א ובחוצה ישראל עד ליום 1.10.22.

נת"י כתבה בתשובה למשרד מבקר המדינה ממאי 2022 כי היא משתפת פעולה בכל שנדרש כדי להטמיע שימוש כולל במערכת לניהול פרויקטים בכלל חברות התשתית בתחום התחבורה.

נת"א כתבה בתשובתה כי משנת 2020 מיושמות בחברה מערכות שונות: מערכת ERP (פרויקטי) שבה מרוכזים נתונים מרכזיים של כל הפרויקטים (לרבות בהיבטי תקציב והתקשרויות), מערכת BI המאפשרת לבצע מעקב ובקרה על הפרויקטים, מערכת לדיווח ובקרה על לוח הזמנים של הפרויקטים וכן מערכת לתיעוד ושימור ידע בפרויקטים. נת"א הוסיפה כי לצד אלה, היא מקדמת הטמעה של מערכת לניהול פרויקטים שתרכז את כל המידע על כלל פרויקטי החברה, וכי נושא זה אף מצוין בטיוטת הסכם המסגרת עם המדינה. נת"א כתבה כי היא מעריכה שעם חתימת ההסכם וקבלת תקצוב מתאים היא תוכל לקדם את הנושא.

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, בייחוד לנוכח התחלופה הגבוהה של עובדים בכירים בחברה והחשיבות שבשימור המידע על פרויקטים. עוד מומלץ לשקול לשלב במערכת מודול מקוון לדיווחים למשרד התחבורה בפורמט אחיד לכלל חברות התשתית.



תקצוב פרויקטים

תכנון פרויקטים תחבורתיים וביצועם כוללים כמה שלבים:

1. שלב התכנון הכולל תכנון ראשוני; תכנון מוקדם וסטטוטורי; בדיקת כדאיות כלכלית⁶⁰; תכנון מפורט; קידום זמינות.
2. הכנת "דוח מוכנות למכרז" (RFT - Ready For Tender), בדיקת הפרויקט ואישורו על ידי משרד התחבורה ומשרד האוצר, ובכלל זה אומדן עלות הפרויקט ומשך הזמן שלו.
3. פרסום מכרז ובחירת קבלן זוכה.
4. ביצוע הפרויקט. שלב הביצוע נחלק לרוב לכמה תתי-שלבים על פי אבני הדרך שנקבעו לפרויקט.

הפרויקטים העיקריים שהחברה מקדמת מחולקים למקטעים שונים. בדרך כלל כל מקטע מנוהל כתת-פרויקט, ועבורו החברה מפרסמת מכרז קבלני נפרד. להלן נתונים כספיים על הפרויקטים של החברה הנמצאים בביצוע, על פי חלוקה לפרויקטים העיקריים (ללא חלוקה למקטעים):

**לוח 10: פרויקטים בביצוע, סוף הרבעון השלישי של שנת 2021
(הנתונים הכספיים באלפי ש"ח)**

שם הפרויקט	מספר המקטעים / תתי-הפרויקטים	אומדן מקורי לפרויקט (על פי דוח RFT) (אלפי ש"ח)
נתיבים מהירים בגוש דן	4	1,726,950
פרויקטים משלימים של נתיבים מהירים	1	36,333
מהיר לעיר	27	616,286
אופנידן	20	174,514
כביש 200 רמלה שלב ב'	1	132,000
פרויקטים אחרים בביצוע	2	146,748
פרויקטים ביישובי מיעוטים	11	152,993
סה"כ	66	2,985,824

על פי נתוני מת"ח, בעיבוד משרד מבקר המדינה (משרד מבקר המדינה תיקן כמה נתונים שאיתר בהם טעויות בקובץ המקורי⁶¹).

60 עבור פרויקטים שעלותם מעל 3 מיליון ש"ח.

61 ראו להלן בפרק "מערכ הבקורות מטעם הממשלה ויעדים שהוצבו לחברה".



עלה כי אין פערים בין האומדן המקורי של הפרויקטים לפני יציאתם לביצוע לבין האומדנים המעודכנים. ייתכן שהסיבה לכך היא ניהול מקצועי מיטבי של הפרויקטים. עם זאת, תיתכנה גם סיבות אחרות לתופעה:

1. תקציב הפרויקט נקבע קודם שפורסם המכרז, על פי האומדן שבדוח ה-RFT, והוא אינו מתעדכן בהתאם לתוצאה שהתקבלה בפועל במכרז לעבודות קבלניות, שהיא המרכיב העיקרי בעלות הפרויקט. בביקורת נבדקו נתונים של 69 מקטעים ותתי-פרויקטים מכלל הפרויקטים המנוהלים בחברה⁶². להלן דוגמאות להבדלים בין האומדן של עלות העבודות הקבלניות לבין עלות העבודות כפי שנקבעו במכרזים הקבלניים, עבור מקטעים ותתי-פרויקטים שעלותם מעל 30 מיליון ש"ח:

**לוח 11: פערים בעלות עבודות קבלניות
(פרויקטים שעלותם מעל 30 מיליון ש"ח)**

המקטע / תת-פרויקט	הפער בין העלות במכרז לאומדן המקורי	הפער בין העלות העדכנית לאומדן המקורי	מועד תחילת העבודות הקבלניות (בהתאם ל"צו התחלת עבודה")
פרויקט א	(27%)	(11%)	מחצית שנייה 2019
פרויקט ב	(15%)	(14%)	מחצית שנייה 2019
פרויקט ג	(20%)	(17%)	מחצית ראשונה 2020
פרויקט ד	(4%)	0%	מחצית ראשונה 2020
פרויקט ה	(12%)	3%	מחצית שנייה 2019
פרויקט ו	(4%)	34%	מחצית ראשונה 2019
פרויקט ז**	(3%)	1%	מחצית שנייה 2019
פרויקט ח	(8%)	(4%)	מחצית ראשונה 2020
פרויקט ט**	(19%)	4%	מחצית ראשונה 2018

על פי נתוני נת"א ונתוני חברת בקרת התשלומים, הבודקת את דרישות התשלום שמגישה נת"א למת"ח⁶³, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* כולל בצ"ם וללא מע"מ.

** פרויקטים שבוצעו הסתיים.

62 של מנהלת פרויקטים יזמיים (נתיבים מהירים), של מנהלת "מהיר לעיר" ושל חטיבת ההנדסה.

63 ראו להלן פירוט בנוגע לבקורות השונות בפרק "מערכ הבקורות מטעם הממשלה ויעדים שהוצבו לחברה".



מהדוגמאות שהובאו בלוח עולה כי העלויות שנקבעו במכרז היו נמוכות ב-3% עד 27% מאומדן העלויות הקבלניות לפני פרסום המכרז. דפוס זה מסתמן במרבית הפרויקטים של נת"א שנבדקו במסגרת הביקורת (64 מתוך 69), בפרט 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 לעתים ממורכבות הפרויקטים ואי-ודאות גדולה בניהולם; מן הצד האחר, הפער בעלויות עלול להיות מקור מימון להגדלת ההוצאה על הפרויקט, בפיקוח ובבקרה מעטים, שכן תוספת ההוצאה אינה פורצת את מסגרת התקציב. ואכן, מנתוני הלוח עולה כי בכל הפרויקטים עלות העבודות הקבלניות גדלה במהלך ביצוע הפרויקט ביחס לעלות שנקבעה בהסכם עם הקבלן. בעניין פרויקטים שבוצעו טרם הסתיים, עלות העבודות הקבלניות עשויה להשתנות בהמשך, עם התקדמות הפרויקט.

נת"א כתבה בתשובתה כי במסגרת מכרזי הביצוע היא עושה לרוב שימוש בשיטת הנחה ממחירון, דהיינו קבלת הצעות נמוכות יותר מהמחירון המבוסס על האומדן. היא הוסיפה כי בשל התחרות בין הקבלנים, אכן מתקבלים לעיתים שיעורי הנחה החורגים מהאומדן, ואם ועדת המכרזים העליונה מוצאת בכך צורך, החברה מקיימת שימוע לקבלן כדי לוודא שהוא מסוגל לעמוד בהתחייבויותיו, וכי לרוב ההיקף הסופי של העבודות הקבלניות של הפרויקטים קרוב לאומדן ה-RFT. נת"א כתבה עוד כי בשים לב לכך שהיא מקדמת פרויקטים רבים בתווך העירוני, שבהם יש גורמי סיכון רבים, יש צורך בתקצוב תוספות לפי צורכי הפרויקט בפועל, ועל כן יש יתרון בשיטת המכרזים של הנחה ממחירון, מכיוון שהיא משאירה לחברה מרווח "בלתי צפוי מראש" לצורך התמודדות עם הדברים שעולים תוך כדי ביצוע העבודות, מה גם שהיות שהיא מקבלת התחייבות בלבד ממת"ח, מהבחינה התזרימית התקציב נותר במת"ח. נת"א ציינה כי החיסרון המרכזי בשיטה של הקטנת התקציב וצמצומו לאחר בחירת קבלן הוא שהיא עלולה להוביל למצב שבו יתעורר צורך במהלך הביצוע במתן מענה מהיר לאירועים בלתי צפויים מראש או בתוספות לתכולת העבודה, והגדלת התקציב תימשך חודשים רבים ותביא לחריגה מצד נת"א מהוראות חוק מוסר תשלומים או להפסקת העבודות בשטח ולהארכת משך הביצוע. משום כך נת"א בדעה כי יתרונות השיטה הקיימת עולים על חסרונותיה ולכן נכון להותיר את השיטה הקיימת על כנה.

מת"ח כתב בתשובתו כי מהבחינה התקציבית אין הבדל בין שיטה של תקצוב של סעיף בצ"ם גדול יותר לבין השיטה של אי-התאמת ההתחייבות לתוצאות המכרז, מכיוון שההתחייבות שמקבלות החברות בגין הפרויקט כוללות את סעיף הצ"ם. מת"ח הוסיף כי השיטה הנוכחית מאפשרת גמישות ניהולית לקידום הפרויקט, וכי הודות למעקב הרבעוני שמבצעים מת"ח והחברות באמצעות חברות הבקרה החיצוניות קטנים הסיכונים לחריגות תקציביות בפרויקטים.



משרד מבקר המדינה מציין כי יש יתרון להשגת המטרה של השארת גמישות ניהולית לחברות ומתן מענה לאירועים בלתי צפויים באמצעות תקצוב סעיף בצ"ם המותאם לסיכונים של הפרויקט הספציפי, מפני שכאמור לגבי סעיף הבצ"ם הוגדרו מנגנוני פיקוח ובקרה סדורים, שאינם קיימים ביתר סעיפי התקציב. זאת ועוד, שיטת העבודה הנוכחית מביאה לכך שהגמישות התקציבית הגבוהה יותר ניתנת בפרויקטים שבהם מתקבלת הנחה גדולה יותר במכרז, ואלה לא בהכרח הפרויקטים שבהם אי-הוודאות גדולה יותר ושהם מוצדק להשאיר תקציב פנוי גדול יותר.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד האוצר ולמשרד התחבורה להתאים את ההתחייבויות לביצוע הפרויקטים בשים לב לתוצאות המכרזים, בפרט לנוכח הפערים המשמעותיים בין אומדני העלויות לבין תוצאות המכרזים. כמו כן מומלץ לבחון אם אכן קיים צורך במנגנון שיאפשר את הגדלת ההוצאה מעבר להסכם הקבלני, ואם כן - הרי שמומלץ ליישם מנגנון גמיש ומבוקר שיקצה לצורך כך סכומים המותאמים לרמת הסיכון המוערכת של הפרויקט, לדוגמה באמצעות תקצוב סעיף בצ"ם בהתאם לנדרש, סעיף שלגבי השימוש בו הוגדרו מנגנוני פיקוח ובקרה סדורים, או באמצעות תקצוב רחבה ייעודית. עוד מומלץ שנת"א תמשיך לבחון את הפערים בין אומדניה לבין תוצאות המכרזים, ובכלל זה את שיטת קביעת האומדנים ואת מידת דיוקם.

2. במקרים רבים חריגות בתקציבי פרויקטים מתגלות לקראת סיום ביצועם, בייחוד בעת הגשת החשבון הסופי על ידי הקבלן, כאשר הקבלנים מגישים את דרישותיהם. לעיתים התהליך מסתיים בפשרה, ולעיתים אף מגיע לתביעה משפטית. הנתונים המובאים בלוח 11 הם אודות פרויקטים שעודם בשלבי ביצוע, ועל כן ייתכנו שינויים בעלויותיהם עם התקדמותם.

כדי למזער סיכונים כאלה, חטיבת הפרויקטים היזמיים בחברה, המנהלת את פרויקט הנתיבים המהירים, יזמה תהליך עבודה שבו אחת לתקופה היא בודקת עם הקבלן אילו תכולות התווספו לפרויקט ("חריגים"), ובמסגרת ההתחשבות על הסעיפים האלה חותמת עם הקבלן על מסמך היעדר תביעות הדדי, לתקופה שמתחילת הפרויקט ועד לאותה נקודת הזמן. שיטת עבודה זו מקטינה את הסיכונים לפריצת התקציב לקראת סוף הפרויקט.

נת"א כתבה בתשובתה כי תהליך של בחינה תקופתית ל"חריגים" בפרויקטים בשלבי ביצוע מתקדמים מבוצע ברמת כל החברה, במסגרת תהליך הכנת הדוחות הכספיים וכן במסגרת ישיבות בקרה תקציבית עיתיות. אם עולים בבחינה פערים או "חריגים" מהותיים, אזי הם מובאים לטיפול ו"יישור קו" מול הקבלנים הרלוונטיים לצורך ביצוע הוראת שינוי וקבלת מסמך "היעדר תביעות" עד כה.

מומלץ שמשרד התחבורה יבחן את היתרונות והחסרונות של תהליך עבודה זה וישקול למסד אותו בחברות התשתית האחרות.



הצמדת חוזים

הוראות התכ"ם מגדירות כללים למנגנוני הצמדה בהתקשרויות של הממשלה ויחידות הסמך שלה עם ספקים, בין היתר לביצוע עבודות בתחומי התשתיות והבנייה⁶⁴. הוראות התכ"ם לא חלות על החברות הממשלתיות, ועל כן על מנת להסדיר עניין זה יש לעגן זאת בהסכמי המסגרת עימן. באוקטובר 2019 כתבה נת"א לחשבות מת"ח, לאגף החשב הכללי ולרשות החברות הממשלתיות כי למרות שבאפריל אותה שנה נקבע שחוזי הביצוע יכללו מעתה מנגנון הצמדות המפצה את הקבלן בגין שינויים במדד, טרם יושם מנגנון הצמדה, והחברה איננה מתקצבת עבור סעיפים הצמדות.

בביקורת עלה כי מרבית ההרשאות שמקבלת החברה אינן מוצמדות למדדים כגון מדד הסלילה או מדד תשומות הבנייה, ועל כן גם ההסכמים של החברה עם קבלנים אינם מוצמדים, מה שיוצר עבורם סיכונים פיננסיים בניהול הפרויקטים, בעיקר בתקופות של עליות מחירים, כפי שאומנם קרה בשנת 2021, דבר אשר עלול לפגוע בסופו של דבר בקידום הפרויקטים.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד האוצר ולמשרד התחבורה לשקול לכלול בהסכם שייחתם עם החברה סעיפים מתאימים בעניין ההתאמה למדדים בהתקשרויות החברה, כך שההרשאות הניתנות לחברה יכללו מנגנוני הצמדה, ובהתאם החברה תכלול סעיפים אלו בהתקשרויותיה עם קבלני הביצוע כמקובל בהוראות התכ"ם.

מת"ח כתב בתשובתו כי בהסכמי המסגרת העתידיים להיחתם מול חברות התשתית של משרד התחבורה, לרבות חברת נת"א, נכללים סעיפים לעניין התאמה למדדים בהתקשרויות. לפיכך המלצת המבקר מקובלת והיא תיושם.

לוחות הזמנים של הפרויקטים

משרד מבקר המדינה בדק את נתוני לוחות הזמנים של מקטעי פרויקטים או תתי-פרויקטים שביצועם הסתיים בשלוש השנים האחרונות לצורך השוואה בין מועד הסיום המתוכנן של הפרויקט בעת אישורו ("מועד סיום מקורי") למועד הסיום בפועל. מועד הסיום המתוכנן של הפרויקט נקבע בדוח מוכנות למכרז (RFT) אשר מגובש בסיום תהליך התכנון ולפני שלב הביצוע. צוות הביקורת השווה בין מועד הסיום המתוכנן של הפרויקטים, כפי שעולה ממסמכים של מת"ח משנים קודמות (להלן - מסמכים היסטוריים), למועד הסיום המתוכנן של אותם הפרויקטים במסמכים מעודכנים של נת"א. בלוח שלהלן מוצגים ההבדלים בין נתונים אלה למועד הסיום בפועל של הפרויקטים:

64 הוראה 7.3.6, "כללי התאמה למדד בהתקשרויות שונות".



לוח 12: עמידה בלוח זמנים - מקטעים או תתי-פרויקטים שביצועם הסתיים

(1) פרויקט	(2) מקטע / תתי-פרויקט	(3) מועד סיום מקורי (לפי מסמכים היסטוריים)	(4) מועד סיום מקורי (לפי מסמכים מעודכנים)	(5) מועד סיום בפועל	(6) הקדמה (איחור) בחודשים לפי מסמכים היסטוריים (5) - (3)	(7) הקדמה (איחור) בחודשים לפי מסמכים מעודכנים (5) - (4)
מהיר לעיר - הרצלייה	רת"צ הרכבת ושבעת הכוכבים	ינואר 2020	נובמבר 2019	אוקטובר 2019	3	1
מהיר לעיר - הרצלייה	מיכאלי	ינואר 2022	ינואר 2022	יוני 2021	7	7
מהיר לעיר - הרצלייה	צומת נבו מיכאלי	ינואר 2022	ינואר 2022	יוני 2021	7	7
מהיר לעיר - הרצלייה	רכבת הרצלייה	ינואר 2022	ינואר 2022	אוקטובר 2021	3	3
מהיר לעיר - ראשון לציון	גולדה מאיר והתקומה	פברואר 2021	אוגוסט 2021	נובמבר 2020	3	9
מהיר לעיר - ראשון לציון	ההסתדרות	אוקטובר 2021	ינואר 2022	ספטמבר 2021	1	4
מהיר לעיר - חולון	צומת דב הוז אילת	נובמבר 2020	נובמבר 2020	מרץ 2020	8	8
מהיר לעיר - חולון	זלמן ארן	נובמבר 2018	נובמבר 2018	אפריל 2018	7	7
מהיר לעיר - בת ים	קוממיות	אפריל 2021	ינואר 2022	יוני 2021	(2)	7
מהיר לעיר - בת ים	יוספטל	אפריל 2021	פברואר 2022	דצמבר 2021	(8)	2
מהיר לעיר - לוד	הרצל דרום	ינואר 2020	יולי 2019	יוני 2022	(17)	(23)
מהיר לעיר - רמלה	האצ"ל	ינואר 2020	מרץ 2020	דצמבר 2019	1	3
מהיר לעיר - פתח תקווה	רבין צפון	יוני 2021	יולי 2022	ינואר 2022	(7)	6
מהיר לעיר - רמת גן	ששת הימים	מרץ 2021	ספטמבר 2021	פברואר 2021	1	7



(1) פרויקט	(2) מקטע / תת-פרויקט	(3) מועד סיום מקורי (לפי מסמכים היסטוריים)	(4) מועד סיום מקורי (לפי מסמכים מעודכנים)	(5) מועד סיום בפועל	(6) הקדמה (איחור) בחודשים לפי מסמכים היסטוריים (3) - (5)	(7) הקדמה (איחור) בחודשים לפי מסמכים מעודכנים (4) - (5)
מהיר לעיר - רמת גן	בן גוריון	מרץ 2021	יולי 2021	אפריל 2021	(1)	3
מהיר לעיר - קרית אונו	צומת לוס אנג'לס	ינואר 2019	מאי 2018	אפריל 2018	9	1
מהיר לעיר - קרית אונו	בן גוריון	מרץ 2020	מאי 2020	פברואר 2020	(1)	3
מהיר לעיר - בני ברק	צירים ראשיים - שלב א'	אפריל 2021	דצמבר 2021	ספטמבר 2020	7	15
מהיר לעיר - בני ברק	צירים משלימים	פברואר 2020	ספטמבר 2021	דצמבר 2020	(10)	9
ציר דורי		נובמבר 2020	ינואר 2021	יולי 2020	4	6
אופנידן - שביל איילון	מקטע 2	יולי 2020	דצמבר 2020	פברואר 2022	(19)	(14)
אופנידן - שביל איילון	מקטע 5	אפריל 2020	דצמבר 2020	פברואר 2022	(22)	(14)
ג'וליס כביש כניסה ראשי		מאי 2021	מאי 2021	מאי 2021	0	0
טובא זנגרייה כביש 12		יולי 2021	יולי 2021	אוגוסט 2021	(1)	(1)

על פי נתוני נת"א ומת"ח, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מנתוני הטבלה עולה כי על פי הנתונים המעודכנים, מרבית הפרויקטים הסתיימו לפני המועד שנקבע להם (18 פרויקטים מתוך 24), שלושה פרויקטים הסתיימו במועד⁶⁵, ושלושה פרויקטים הסתיימו כשנה עד שנתיים לאחר מועד היעד. אולם, אם בוחנים את היסטוריית הנתונים של לוחות הזמנים, עולה שבחלק מהמקרים מופיעים הבדלים ב"מועד הסיום המקורי", מה שמעיד ככל הנראה על שינויים שנעשו בנתון זה תוך כדי ביצוע הפרויקט. השוואת מועד הסיום בפועל של הפרויקטים לעומת מועד היעד ההיסטורי מעלה אפוא עיכובים רבים יותר בקידום הפרויקטים: 7 פרויקטים שהסתיימו באיחור של עד שנתיים.

65 כולל גם פרויקטים שהסתיימו בפער של חודש לעומת מועד הסיום המתוכנן.



מת"ח כתב בתשובתו כי בפרויקט תשתית עשויים להיות עדכוני לוחות זמנים מסיבות הקשורות לניהול הפרויקט ומסיבות אחרות, וכי לנתון זה עשויות להיות השפעות על החרגות בלוח הזמנים של הפרויקט. מת"ח הוסיף כי הוא קובע בכל שנה עם חברות התשתית אבני דרך שנתיות בכל אחד מהפרויקטים, והוא עוקב אחר ביצועם בכל רבעון, במטרה להבטיח שאף אם היו עדכוני לוחות זמנים במעלה הדרך, יינקטו כל הפעולות כדי להביא לסיום הפרויקט בהקדם.

נת"א כתבה בתשובתה כי בהיתן מצב שבו יש לעיתים כמה פרויקטים המקודמים במקביל באותה רשות מקומית, הן של החברה והן של חברות תשתית אחרות מטעם משרד התחבורה, וכן בשל העובדה שמדובר באזור עבודה צפוף, יש צורך לאפשר עדכונים של לוחות הזמנים לפי תיעוד של מת"ח והרשות המקומית. נת"א הוסיפה כי עדכון לוחות הזמנים והצפי להשלמת העבודות מבוצע בשיתוף פעולה ובשקיפות מול מת"ח, תוך הצגת הנימוקים לכך.

משרד מבקר המדינה מציין כי דחייה של פרויקט מביאה במקרים רבים לעלויות נוספות לדוגמה ייתכן שהושקעו משאבים בתכנון פרויקט, אולם עקב דחייתו התכנון הופך ללא רלוונטי ויש להשקיע משאבים חדשים בעדכון התכנון. זאת ועוד, שינוי הנתון של "מועד סיום הפרויקט", נתון שעקרונית אמור להיקבע בסיום שלב התכנון ולפני תחילת ביצוע הפרויקט ולהישאר קבוע במהלך חי הפרויקט, מונע בדיקה אמינה של עמידת הפרויקטים בלוחות הזמנים ומקשה את סיווג הסיבות לדחיות בלוחות הזמנים ואת תהליכי הפקת הלקחים ושיפור התהליכים בחברה. לדוגמה, הדבר מטשטש את ההבחנה אם העיכובים נבעו מסיבות שאינן תלויות בחברה או מעיכוב בביצוע העבודות שבאחריות החברה.

משרד מבקר המדינה ממליץ לנת"א ומת"ח לשפר את הפיקוח על העמידה בלוחות הזמנים ולפעול להגדרה ברורה ואחידה בדבר מועד סיום הפרויקט ולשימור המידע ההיסטורי על הפרויקטים. עוד מומלץ כי כל שינוי במועד סיום מתוכנן ילווה בתיעוד ובהסבר מתאימים. בדרך זו ניתן יהיה ללמוד על הסיבות לדחיות ולעיכובים בפרויקטים, והדבר יאפשר טיוב של הליכי הפקת הלקחים. כמו כן, נוכח התשובות של מת"ח ונת"א מומלץ כי בעת אישור הפרויקטים וקביעת עיתוי הוצאתם לפועל מת"ח וחברות התשתית יביאו בחשבון גם שיקולים הנוגעים לעומס העבודות באזור הפרויקט ולהיתכנות ביצוע הפרויקט גם בהתחשב בפרויקטים מקבילים המקודמים באותו אזור, כדי לייעל את תהליכי העבודה ולמנוע עלויות נוספות.

אג"ת כתב בתשובתו כי משרד האוצר רואה חשיבות רבה לפרויקט "מהיר לעיר" בכל הנוגע ליישום מדיניות הממשלה להתמודדות עם תופעת הגודש בכבישים ולהגדלת השימוש בתח"צ, ועל כן הוא רואה בחומרה את היעדר התקדמותו על ידי נת"א ואת חוסר התערבותו המספקת של מת"ח בעניין, כפי שניתן לראות היטב בשיעורי ביצוע התקציב הנמוכים בפרויקט.

מערך הבקורות מטעם הממשלה והיעדים שהוצבו לחברה

כמה גורמים ממשלתיים מפקחים על פעילות החברה ומבקרים אותה: משרד התחבורה, משרד האוצר ורשות החברות הממשלתיות. בכל אחד מהגופים הללו יש יחידות האחראיות לבצע מעקב, פיקוח ובקרה אחר פעילויות חברות התשתית, והן משתפות פעולה ביניהן. נוסף על אלה,



משרדי התחבורה והאוצר מינו לכל חברת תשתית "גוף מוסמך", שתפקידו ללוות את החברה בביצוע הפרויקטים ולאשר את הפעולות הדורשות את אישור המשרדים. חברי הגוף המוסמך הם נציגים ממשרד התחבורה, מאגף החשכ"ל ומאג"ת.

כאמור, משרד התחבורה הוא המזמין העיקרי של עבודות החברה ומממן את חלק הארי של פעילותה. היחידה העיקרית במת"ח - האחראית על המעקב אחר פעילותה של החברה והבקורות עליה - היא מינהל התשתיות. המינהל אחראי לכמה היבטים: להוצאה לפועל של פרויקטי תשתית בתחום התחבורה היבשתית ובין היתר לתקצוב הפרויקטים (בכפוף לבדיקות כדאיות כלכלית); לניהול מעקב ובקרה אחרי התקדמותם, עמידתם בלוחות הזמנים ובמסגרות התקציב; לביצוע בקורות על החשבונות המוגשים על ידי החברה; ולאישורם של החשבונות. המינהל משתמש בחברות בקרה חיצוניות לביצוע פעולות הבקרה. חשבות משרד התחבורה מקיימת פיקוח ומעקב שוטף אחר ביצוע תקציב המשרד, וכן היא אחראית להעברת התשלומים לחברות התשתית על בסיס המלצת מינהל התשתיות. כל הוצאה כספית של מת"ח מחייבת את אישורו של חשב המשרד, והוא כפוף מינהלית ומקצועית לאגף החשכ"ל. משכך, חשבות מת"ח מבצעת אף היא בקורות על החשבונות והתשלומים המשולמים לחברה.

אגף החשכ"ל שותף לחתימת ההסכמים בין המדינה לחברות התשתית, והוא אחראי לביצוע תשלומים לחברות התשתית באמצעות חשבות מת"ח. אג"ת מאשר את תכנון הפרויקטים וביצועם, והוא אחראי לתקצובם. אגף החשכ"ל ואג"ת עוקבים אף הם אחר התקדמות הפרויקטים של נת"א, בעיקר הגדולים שבהם.

מת"ח ואגף החשכ"ל מפעילים במשותף, במיקור-חוץ, שני סוגים של חברות בקרה המבצעות עבורם את הבקורות בחברות התשתית: (א) חברות "בקרת-על", המלוות פרויקטים שעלותם מעל 50 מיליון ש"ח, מסיום תהליך התכנון שלהם ועד לסיום ביצועם. בין היתר, עם סיום שלב התכנון הן בודקות את מוכנות הפרויקט למכרז לצורך ביצועו ואת אומדן העלות שלו. במהלך ביצוע הפרויקט הן בודקות אם חברת התשתית עומדת בלוחות הזמנים ובתקציב שנקבע לפרויקט, מדווחות על שינויים בתכנון ומשמעויותיהם ומדווחות על חסמים וחריגות. נוסף על כך הן מגישות נתונים וחוות דעת על תפקודן של חברות התשתית. (ב) חברות "בקרת תשלומים", המלוות את הפרויקטים משלב הייזום עד לסגירת החשבון בסיומם. תפקידן הוא לבדוק את דרישות התשלום שמגישות חברות התשתית למת"ח ולהמליץ אם לאשר את התשלומים. הן גם מבקרות את ניהול הפרויקט בשטח. בפרויקטים שעלותם נמוכה מ-50 מיליון ש"ח חברות בקרת התשלומים מבצעות גם בקרת אומדן, וכן הן עוקבות אחר עמידה בתקציב ובלוחות הזמנים של הפרויקט.

רשות החברות הממשלתיות אחראית לפיקוח ולבקרה בנושאים תאגידיים בחברות התשתית. זאת באמצעות אורגנים⁶⁶ של חברת התשתית, ובראשם הדירקטוריון, וכן באמצעות רואה חשבון מבקר שרשות החברות הממשלתיות ממנה לכל חברה. בהתאם לחוק החברות הממשלתיות, רשות החברות הממשלתיות עוקבת אחר פעילות החברה, הגשמת מטרותיה, מהלך עסקיה, מצבה הכספי ומדיניות השכר שלה.

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



בקות מטעם משרד התחבורה

1. כוח אדם במינהל התשתיות

מדי שנה מת"ח מממן את הקמתם של פרויקטי תשתית תחבורתית בהיקף של יותר מ-20 מיליארד ש"ח. כמה חברות תשתית תחבורה ארציות ומטרופוליניות, בהן נת"א, מבצעות את הפרויקטים האלה ומינהל התשתיות הוא הגורם העיקרי המרכז את תהליכי הבקרה על ניהול הפרויקטים. תהליכי הבקרה אמורים לסייע למת"ח לנטר סיכונים בפרויקטים ולצמצם חריגות בלוחות זמנים ובתקציב.

בדוח ביקורת שפרסם משרד מבקר המדינה בשנת 2017 בנושא פיקוח ובקרה על חברות התשתית בתחום התחבורה⁶⁷ (להלן - דוח בנושא פיקוח ובקרה על חברות התשתית), הועלה כי יש מחסור במהנדסים במינהל התשתיות וכן עלה כי שני המהנדסים היחידים המועסקים במינהל לא היו מעורבים דיים בקבלת ההחלטות בכל הנוגע לאישור פרויקטים ולבקרה על ניהולם.

בביקורת הנוכחית נמצא כי קיים מחסור בעובדים במינהל התשתיות, ומועסקים בו שני מהנדסים כפי שעלה בביקורת הקודמת מ-2017. באגף תקציבי פיתוח - האחראי בין היתר לבדיקת תוכניות העבודה של חברות התשתית, לתקצוב הפרויקטים ולמעקב אחר עמידתם בתקציב ובלוחות הזמנים - קיים תקן לשש משרות. עם זאת, בפועל, נכון לנובמבר 2021, היו מאושרות שתי משרות, נוסף על מנהל האגף. באגף תשתיות - האחראי לבקרת החשבונות שמגישות חברות התשתית למת"ח ולאישור החשבונות - מועסקים מנהל אגף, שהוא גם המהנדס הראשי, ושני עובדים. המחסור בעובדים עלול לפגוע בתהליכי הפיקוח והבקרה על חברות התשתית ובהן נת"א.

בשל היקפי התקציב הגבוהים שבאחריות מינהל התשתיות (שהסתכמו בכ-19.6 מיליארד ש"ח ב-2021 ובכ-20.9 מיליארד ש"ח ב-2020) ובשל החשיבות שבבקרה על ניצול התקציבים האלה, מומלץ כי מת"ח יבחן מהו תקן כוח האדם הדרוש למינהל תשתיות לצורך ביצוע משימותיו ויפעל לאיוש המשרות במינהל כנדרש.

מת"ח כתב בתשובתו כי הערת משרד מבקר המדינה מקובלת עליו. הוא הוסיף כי מצבת כוח האדם הכוללת של מינהל התשתיות היא 65 תקנים, וכי עם כניסתה לתפקיד אכן מצאה הנהלת המשרד הבכירה מינהל בתת-איוש ובתת-תכנון, ובשנתיים האחרונות ידע המינהל תמורות בשדרה הניהולית אשר יצרו תחושה של חוסר ודאות, וזאת לצד השינויים האחרונים בשוק העבודה, במיוחד בתפקידים מבוקשים כדוגמת הפרופסיות הייחודיות של עובדי מינהל התשתיות. מת"ח הוסיף כי הנהלת המשרד שמה דגש על חיזוק המינהל, הן בשדרה הניהולית והן בתוספת תקנים משמעותית, וכי בסיכום התקציבי האחרון תוגבר מינהל התשתיות בתוספת תקנים, ובימים אלה המשרד עמל על השלמת איוש התקנים (שמונה משרות בהליכי מכרז).

67 מבקר המדינה, **דוח שנתי 68א** (2017), "משרד התחבורה והבטיחות בדרכים - פיקוח ובקרה על פעילותן של חברות התשתית בתחום התחבורה היבשתית", עמ' 494 - 496.



2. בקרות שמבצע מינהל התשתיות

מינהל התשתיות עוקב אחר התקדמותם של הפרויקטים של נת"א ושל יתר חברות התשתיות ומרכז את המידע עליהם. מטרת המעקב היא לנטר סיכונים בפרויקטים, לצמצם חריגות בלוחות זמנים ובתקציב ולשפר את איכות הביצוע. המינהל עוקב באופן פרטני אחר קידומם של הפרויקטים הגדולים ומעורב בתקצובם, בקביעת לוחות הזמנים שלהם ובקביעת תוכנית העבודה השנתית. נוסף על כך, במטרה למדוד את תפקוד החברה בכללותה, מינהל התשתיות מנהל מעקב אחר ארבעה מדדים כמותיים שפיתח: (א) עמידה באבני דרך שנקבעו בתוכנית העבודה; (ב) עמידה בתקציב הפרויקטים שבביצוע; (ג) עמידה בלוח הזמנים של הפרויקטים לסיום ביצוע; (ד) דיוק התחזיות של תזרימי המזומנים. לגבי כל מדד נקבעה נוסחה לחישוב הציון, וכן נקבע משקל המדד בציון הסופי של החברה. להלן הממצאים שעלו בנוגע לתהליך מדידת תפקוד חברות התשתיות, ובהן נת"א, על ידי מינהל התשתיות:

א. המדד של דיוק בתחזיות של תזרימי המזומנים מתבסס על בדיקה המתבצעת שלוש פעמים בשנה, ובה משווים את ביצוע המזומן בפועל ברמת כלל החברה (כולל הוצאה על פרויקטים, הוצאות ניהוליות וכו') לתחזית שהגישה החברה למת"ח לקראת שנת התקציב.

עלה כי בדיקת העמידה בתחזית תזרימי המזומנים מבוצעת על סך תקציב החברה, ולכן אי-דיוקים בתחזיות של תזרימי מזומנים ברמת הפרויקטים או הפעולות אינם מתגלים, שכן נתונים של תת-ביצוע בפעולות מסוימות מתקזזים עם חריגה בפעולות אחרות.

מת"ח כתב בתשובתו כי במסגרת בדיקת העמידה בתחזית תזרימי המזומנים לגבי כל חברה נמדד באופן שנתי הפער בין התזרימים שהגישה לבין התזרימים בפועל, וכי בדיקה זו נעשית ברמת החברה ולא ברמת הפרויקט בשל הקושי לחזות באופן מדויק את הוצאת המזומן בכל פרויקט.

מומלץ שמינהל התשתיות ישקול לבחון את עמידתן של חברות התשתיות בתחזיות תזרימי המזומנים ברמת הפרויקט (בפרט בפרויקטים הגדולים) ולא רק ברמת כלל החברה, וזאת כדי לתמרץ את החברות לשפר את יכולת התכנון שלהן.

ב. אומדן תקציב הפרויקט נקבע בדוח RFT או בדוח בקרת אומדן, והוא כולל את עלויות העבודות הקבלניות ועלויות נוספות. כאמור, במקרים רבים עלות העבודות הקבלניות, כפי שנקבעת על פי תוצאת המכרז, נמוכה מהתחזית שהובאה בדוח ה-RFT (ראו לעיל בלוח 11 בפרק העוסק בניהול פרויקטים).



בביקורת נמצא כי מינהל התשתיות בוחן את עמידתו של הפרויקט בתקציב בהשוואה לעלות שנקבעה בדוח ה-RFT ולא בהשוואה לעלות שנקבעה במכרז. כלומר, גם אם עלות העבודות הקבלניות חורגת מהעלות שנקבעה במכרז, כל עוד אינה חורגת מהעלות שנקבעה בדוח ה-RFT, יחושב ציון לחברה המשקף עמידה לכאורה בתקציב הפרויקט.

מומלץ שמינהל התשתיות ישקול למדוד את עמידתו של נת"א ושל יתר חברות התשתית בתקציבי הפרויקטים גם באמצעות השוואה של עלות העבודות הקבלניות בפועל לעלות שנקבעה במכרז.

ג. בדיקת העמידה בתקציבי הפרויקטים הנמצאים בשלב הביצוע נעשית על ידי השוואה בין האומדן העדכני של הפרויקט לאומדן שאושר בדוח ה-RFT או בדוח בקרת אומדן. כפי שצוין גם לעיל בפרק "ניהול פרויקטים", במרבית הפרויקטים, ובכלל זה המקטעים ותתי-הפרויקטים, אין פערים בין האומדן המקורי לאומדן העדכני.

בביקורת עלה כי בפרויקטים רב-שנתיים לא נבדקת עמידת החברה בתקציב הצפוי לביצוע באותה שנה בהתאם לפעולות המתוכננות, אלא נבחן האומדן של כלל הפרויקט עד לסיומו. בשיטת בדיקה זו, תיתכן חריגה בתקציב אשר תתברר רק בשלבים הסופיים של הפרויקט, ולמרות זאת תקבל החברה מדי שנה ציון גבוה בממד של עמידה בתקציב הפרויקט⁶⁸.

ד. מינהל התשתיות מסר לצוות הביקורת כי במסגרת הבקורות על לוחות זמנים הוא אוסף נתונים על משך הפרויקט כפי שנקבע לפני תחילת ביצוע הפרויקט (בדוח ה-RFT) ועל משך הפרויקט העדכני.

כאמור, בפרק "ניהול פרויקטים"⁶⁹ בדק משרד מבקר המדינה את נתוני הבקרה של מינהל התשתיות ומצא 17 פרויקטים מתוך 24 פרויקטים שבהם לוחות הזמנים המקוריים לסיום הפרויקט שונו במשך הזמן; הבקורות אפוא אינן מציפות עיכובים בפרויקטים, שכן הביצוע בפועל הושווה ל"תאריך סיום מקורי" מעודכן.

מומלץ שמת"ח וחברות הבקרה יבחנו את שיטת הבדיקה של עמידה בלוחות הזמנים וישפרו את הנתונים שנעשה בהם שימוש, כך שתתבצע בקרה גם על בסיס נתוני לוחות הזמנים שתכננו מלכתחילה.

ה. בביקורת עלה כי במסגרת חישוב המדדים שמינהל התשתיות עוקב אחריהם, נתונים פרטניים לגבי השינויים בתקציב ובאומדן למשך הפרויקט אינם נאספים, וכך גם הסיבות לשינויים האלה אינן מתועדות (לדוגמה - אירועים אקסוגניים בלתי צפויים שלא בשליטת החברה, תוספות שהתבקשו על ידי מזמין הפרויקט, תפקוד

68 בעניין זה ראו גם תת-פרק "תקצוב פרויקטים".

69 בעניין זה ראו גם תת-פרק "לוחות הזמנים של הפרויקטים".



לקוי של הקבלן, הסכמי פשרה שסוכמו עם הקבלן וכו'). הנתונים האלה אינם נשמרים גם במערכת המרכב"ה. אילו היו נשמרים, היו יכולים לשמש לניתוח הסיבות להגדלות בתקציבי הפרויקטים ולעיכובים בהם, הן במסגרת הבקרה השוטפת על ניהול הפרויקטים בחברות התשתית והן במסגרת הפקת לקחים והסקת מסקנות לגבי תפקוד החברות.

משרד ממבקר המדינה ממליץ למת"ח לשקול לשמור את הנתונים האלה ולהשתמש בהם במסגרת הבקורות על חברות התשתית.

3. מערכות לניהול המידע על הפרויקטים

בדוח מבקר המדינה בנושא פיקוח ובקרה על חברות התשתית מ-2017 עלה⁷⁰ כי אגף תקציבי פיתוח במינהל התשתיות החל לפתח מערכת ממוחשבת לניהול פרויקטים ולהפקת מידע מתוך מכלול הנתונים שהוא אוסף (מערכת BI). המערכת הייתה אמורה לאגור מידע ונתונים על חברות התשתית ועל הפרויקטים שהן מבצעות לכמה צרכים: לשמש בסיס להכנת דוחות, למדידת ביצועי החברות, למעקב ולבקרה אחר התקדמות הפרויקטים, לניהול התקציב, לקבלת החלטות ולהפקת לקחים; לספק מידע היסטורי, עדכני ותחזיות לעתיד; לאפשר שימור ידע. בדוח נכתב כי משרד התחבורה החל להטמיע את המערכת בחלק מחברות התשתית ברבעון האחרון של שנת 2015.

בביקורת הנוכחית עלה כי מינהל התשתיות הפסיק להשתמש במערכת ה-BI. מינהל התשתיות מסר למשרד מבקר המדינה כי הפסיק להשתמש במערכת בין היתר כיוון שהמערכת לא שאבה את הנתונים באופן שוטף וממוחשב ממערכת המרכב"ה וממערכות חברות התשתית, אלא הצריכה הזנה יזומה של הנתונים, לאחר טיובם. למינהל לא היה די כוח אדם לצורך ביצוע העבודות האלה. כמו כן לא סיפקה המערכת את צורכי המינהל לקבלת מידע מפורט ומלא על הפרויקטים ולגמישות בשליפת הנתונים וניתוחם. בפועל, מינהל התשתיות אוסף את המידע מחברות התשתית ומחברות הבקרה ומרכז אותו בקובצי אקסל שונים. כל אחד מהעובדים מנהל קבצים ומעדכן אותם ידנית, ללא שיתוף המידע ביניהם. משרד מבקר המדינה איתר כמה טעויות בקובצי הנתונים של מינהל התשתיות ובדוחות חברת בקרת-העל. לדוגמה, נמצאו כמה מקטעים (בפרויקט האופנידן באריאל, בפרויקט מהיר לעיר בלוד, ובפרויקט שיפוץ מסוף סבידור) שהתקציב בהם נרשם במיליארדים במקום במיליונים.

70 מבקר המדינה, **דוח שנתי 68א** (2017), "משרד התחבורה והבטיחות בדרכים - פיקוח ובקרה על פעילותן של חברות התשתית בתחום התחבורה היבשתית", עמ' 497.



בביקורת נמצא כי אין במת"ח מערכת מידע אחת האוגרת נתונים היסטוריים על הפרויקטים, מתעדכנת באופן שוטף, מכילה את כלל הפרטים על כל הפרויקטים התחבורתיים ומאפשרת להציג את כלל הפרויקטים המנוהלים בכל אחת מחברות התשתית, לשלוף נתונים בחתכים שונים ולבצע בדיקות על עמידת הפרויקטים בלוחות הזמנים ובתקציב. בהיעדר מערכת כזו, אין למת"ח כלי בקרה מתאימים המאפשרים לו לעקוב באופן יעיל אחר התקדמות הפרויקטים. נוסף על כך, אין בידי מינהל התשתיות כלים המאפשרים לו לקבל תמונה כוללת של התקציב המועבר לחברה ולנתחו על בסיס פילוחים שונים. שיטות העבודה הקיימות - המבוססות על איסוף של מידע חלקי ממקורות שונים וריכוזם ידנית בקובצי אקסל - מועדות לטעויות, אינן מספקות מידע מלא על הפרויקטים ותמונת מצב כוללת של תפקוד החברות, ושימור הידע בהן אינו מיטבי.

משרד מבקר המדינה ממליץ שמת"ח יגבש סטנדרטים אחידים לכל חברות התשתית בעניין המידע שהן אמורות לשמור על כל פרויקט ויקבע מתכונת אחידה בכל הקשור לדיווח לחברות הבקרה ולמשרד התחבורה ולממשקים עם מערכות שבשימוש מת"ח.

מערכת המרכב"ה משמשת את כלל חשבונות משרדי הממשלה. היא כוללת את המערכות המינהליות בכל המערך הממשלתי, ומטרתה לנהל ביעילות את נכסי המדינה ומשאביה. חשבות מת"ח משתמשת במערכת זו בין היתר לצורך ביצוע תשלומים לחברות התשתית. עבור כל הוצאה נפתחת במערכת התחייבות כספית מתאימה, ודרכה מועברים התשלומים. הנתונים במערכת המרכב"ה מנוהלים ברמת התחייבות, כך שלרוב לכל פרויקט יש כמה התחייבויות, ולעיתים התחייבות אחת קשורה לכמה פרויקטים.

בביקורת נמצא כי ריכוז במרכב"ה של כלל ההתחייבויות הנוגעות לפרויקט מסוים נעשה באופן ידני לפיכך גם באמצעות מערכת זו קשה לרכז נתונים ברמת הפרויקט - לדוגמה, מה סך התקציב שהועבר לחברה בגין פרויקט מסוים. יצוין כי גם במערכות של נת"א הקישור בין ההתחייבויות לפרויקטים אינו מידי. זאת ועוד, כאשר גובה ההתחייבות משתנה במהלך תקופת ביצוע הפרויקט, הנתון של ההתחייבות מתעדכן אף הוא, ואי אפשר לשלוף מיידית את גובה ההתחייבות המקורית. נתון זה חיוני כדי לבחון שינויים שנעשו באומדן הפרויקט.

במהלך הביקורת מסרה חשבות מת"ח כי לאורך השנים המידע על הפרויקטים שניהלה נת"א לא נשמר אצלה באופן מסודר, וכי חסרים מידע ונתונים על פרויקטים שהחלו לפני כמה שנים ועודם נמשכים. עוד ציינה החשבות כי בשנים האחרונות יזמה תהליך של ארכוב המסמכים הנוגעים לפרויקטים. התהליך כלל ארכוב של החומרים למן סוף שנת 2018, ועל כן למרות יישום תהליך הארכוב עדיין חסרים מידע ונתונים לגבי פרויקטים שהחלו קודם לכן.

משרד מבקר המדינה מציין את תהליך ארכוב החומרים שביצעה חשבות מת"ח.



לנוכח הבעיות שהועלו לעיל בנוגע לשימור המידע על הפרויקטים ולנגישותם ובנוגע לאי-השימוש במערכת BI שהוקמה בעקבות זיהוי צרכים של מינהל התשתיות - משרד מבקר המדינה ממליץ למת"ח לפעול לפיתוח מערכת לניהול ומעקב אחרי ביצוע פרויקטים. מערכת כזאת תרכז את כלל הנתונים הנדרשים לאורך חיי הפרויקטים, והנתונים בה יתעדכנו אוטומטית באמצעות ממשקים מקוונים למערכות של חברות התשתית, חברות הבקרה והמרכב"ה. מומלץ לוודא שהמערכת תכלול לפחות את המידע הבא לגבי כל פרויקט: אומדני תקציב ולוחות זמנים בשלבים השונים, סיבות לשינויים במועד סיום הפרויקט, נתונים כספיים על הפרויקט (בין היתר סך ההתחייבויות, סך התשלומים שבוצעו, תזרים המזומנים הצפוי לפי שנים, שינויי תקציב וסיבותיהם, ובין היתר סכומי פשרות ומהותם), סטטוס ביצוע הפרויקט ולוח הזמנים לסימו.

מת"ח כתב בתשובתו כי הוא מקבל את מסקנת מבקר המדינה ולפיה עליו לשפר באופן ניכר את האמצעים הטכנולוגיים שבהם הוא משתמש לבקרה ולניהול פרויקטים בכל חברות התשתית, לרבות בנת"א. עוד כתב מת"ח כי עד שנת 2019 השתמש מינהל התשתיות במערכת BI שסייעה בניהול הפרויקטים ובמעקב אחריהם, וכי המערכת מנחה, אך המשרד מכיר בחשיבות של השימוש בה ולכן הוא פועל לשפר ולהשמיש את המערכת במשאבים העומדים לרשותו.

בקורות ויעדים מטעם רשות החברות הממשלתיות

רשות החברות הממשלתיות בוחנת את חברות התשתית לפי מדדים שקבעה להן במסגרת יעדים פיננסיים. כמו כן מבצעת הרשות בדיקות שוטפות בחברות הממשלתיות ובהן בחינה חשבונאית פיננסית של הדוחות הכספיים שלהן.

יעדים פיננסיים

במהלך שנת 2019 גיבשה רשות החברות הממשלתיות סט של מדדים ויעדים פיננסיים לחברות הממשלתיות, בין היתר מתוך בחינת מודלים המיושמים במדינות שונות. על פי מסמך⁷¹ שהכינה חברת ייעוץ אשר סייעה לרשות החברות הממשלתיות לגבש את המדדים והיעדים (להלן - מסמך גיבוש היעדים), וחוזר "יעדים פיננסיים" של הרשות⁷² (להלן - חוזר יעדים פיננסיים) - חולקו החברות לסגמנטים, על בסיס הפרמטרים של מבנה ההכנסות והיקף הנכסים ביחס להכנסות. חברות התשתית בתחום התחבורה - בהן נת"א, נת"י ונת"ע - סווגו "חברות ביצוע מתקצבות", מאחר שהן משמשות חברות תפעול, אין להן נכסים משמעותיים, הן זרועות ביצוע של הממשלה, והיא מתקצבת אותן תקצוב מלא⁷³. המדדים הרלוונטיים שנקבעו לבחינת תפקודן של החברות האלה הם מדדי יעילות בלבד, ששלושה מהם נקבעו על ידי משרד התחבורה ונמדדים על ידו. להלן פירוט מדדי היעילות והיעדים שנקבעו עבור החברות המוזכרות:

71 **מדדים פיננסיים לחברות הממשלתיות - הצגת המדדים והיעדים**, טיוטה לדיון, ספטמבר 2019.

72 **חוזר יעדים פיננסיים**, חוזר חשבונאות וכספים, רח. 17.11.21, 2021-5-1.

73 בפועל גם חוצה ישראל מסווגת "חברת ביצוע מתקצבת", אולם היא לא הוזכרה במסמך גיבוש היעדים.



לוח 13: מדדי יעילות שנקבעו לחברות הביצוע המתקצבות

שם המדד	מטרת המדד	היעד	הגורם הבדוק
עמידה בתוכניות עבודה	מדד לביצוע תוכנית ההשקעות שהוגדרה לחברה על ידי הגורם המזמין	>95%	מת"ח
עמידה בתקציב פרויקטים	מדד לעמידה בתקציב שהוגדר על ידי החברה בתחילת הפרויקט	>95%	מת"ח
דיוק תזרימים	הפער בין תחזית התזרימים שבוצעה בתחילת שנה קלנדרית לתזרימים בפועל במהלך השנה	>95%	מת"ח
הוצאות הנהלה וכלליות מתוך סך ההוצאות	בחינת יעילות המעטפת הניהולית של חברות מתקצבות ביחס לסך ההוצאות בפעילותן	<4%	רשות החברות הממשלתיות

על פי מסמך גיבוש היעדים וחוזר יעדים פיננסיים.

יצוין כי מידת העמידה ביעדים האלה משמשת לא רק לבחינת תפקודן של החברות אלא היא גם תשומה למודל תגמול של נושאי המשרה הבכירים בחברות. על פי מסמך גיבוש היעדים, הביצועים בפועל של חברות התשתית בתחום התחבורה ב-2018 היו כמפורט בלוח שלהלן:

לוח 14: ביצועי חברות התשתית המתקצבות בתחומי התחבורה, לפי יעדים, 2018

עמידה בתוכנית עבודה >95%	עמידה בתקציב פרויקטים >95%	דיוק תזרימים >95%	הוצאות הנהלה וכלליות מתוך סך ההוצאות <4%
נת"ע 77	100	99	3.5%
נת"י 88	100	99	4.1%
נת"א 92	100	93	9.2%

על פי מסמך גיבוש היעדים וחוזר יעדים פיננסיים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

אפשר לראות בלוח 14 כי בשנת 2018, שבה עדיין לא הוצבו היעדים בפועל, הנתון של עמידה בתוכניות העבודה של נת"א היה מעט נמוך מהמדד שנקבע וגבוה מהמדדים שחושבו עבור נת"י ונת"ע. הנתון של דיוק התזרימים של נת"א היה נמוך מעט אף הוא מהיעד שנקבע, ונמוך מאלה של נת"י ונת"ע. הנתון הנוגע לעמידה בתקציב הפרויקטים היה 100% בשלוש החברות. מבחינת יעילות המעטפת הניהולית, המדד "הוצאות הנהלה וכלליות מתוך סך ההוצאות" שחושב לנת"א היה גבוה במידה ניכרת מהיעד (9.2% לעומת 4% לכל היותר) ומהמדדים של החברות המקבילות. כאמור, שנת 2018 הייתה שנה שבה ההתארגנות מחדש של נת"א צברה תאוצה, ועל כן הוצאות ההנהלה וכלליות שלה היו גבוהות מהרגיל.



לגבי מדד "עמידה בתקציב הפרויקטים", שכאמור בשנת 2018 עמד על 100% בשלוש החברות, המליצה חברת הייעוץ במסמך גיבוש היעדים: "לאור תוצאות מקסימליות קבועות במדד העמידה בתקציבים, מומלץ לבחון חידוד של אופן החישוב של המדד".

לאור המלצה זו ולנוכח הממצאים שהובאו לעיל בפרק "ניהול פרויקטים" - ממצאים המצביעים על כך שכמעט אין חריגות תקציב בפרויקטים המנוהלים על ידי נת"א - משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות החברות הממשלתיות ולנת"ח לבחון את אופן החישוב של מדד העמידה בתקציב הפרויקטים נוסף על בחינת השיטה של תקצוב הפרויקטים.

רשות החברות הממשלתיות ציינה בתשובתה כי מדד העמידה בתקציב הפרויקטים מחושב על ידי נת"ח, והרשות מסתמכת בין השאר על נתון זה בעת קביעת יעדי החברה. עוד כתבה הרשות כי לנוכח דוח הביקורת היא תבחן את ממצאי הבדיקה של נת"ח, וככל שהמדד יעודכן, היא תעדכן בהתאם את אופן חישוב מדד העמידה בתקציב הפרויקטים.

בספטמבר 2019 שלחה רשות החברות הממשלתיות מכתבים לחברות התשתית והודיעה להן על היעדים הפיננסיים שהוצבו לחברות לשנת 2020, כפי שמפורטים לעיל. הרשות כתבה במכתביה כי היעדים הם טווחים אופטימליים לביצועי החברות ב"מצב יציב" (Steady State) ובטווח הבינוני והארוך. עבור חלק מהחברות, שאינן עומדות כיום ביעדים שהוגדרו, היעדים עבורן לא יוחלו מיידי, אלא יינתן פרק זמן להתכנסות, עד חמש שנים, בהתאם לנקודת הפתיחה של כל חברה. להלן הפעולות שהחברות נדרשו לבצע בעקבות המכתבים שקיבלו:

1. הדירקטוריון נדרש לאשר את המדדים והיעדים ולראות בהם יעדים פיננסיים של החברה לטווח הבינוני והארוך.
2. עד נובמבר 2019 החברה נדרשת לגבש תוכנית עסקית ומתווה התכנסות כמותי ומדיד ליעדים המוגדרים, בכלל זה הצגת מודל פיננסי עד שנת ההגעה ליעדים שהוגדרו וציון יעדי ביניים שנתיים ביחס לכל מדד, שישמשו אבני דרך במתווה. אם החברה סבורה כי אינה מסוגלת לעמוד ביעדים בטווח הנראה לעין, עליה לנמק את הסיבות העיקריות לכך ולהציע יעדים חלופיים ומתווה שנתי מתאים בהתאם להנחיות הדירקטוריון ובאישור רשות החברות הממשלתיות. אם החברה כבר עומדת ביעדים שהוגדרו, עליה לבחון את היכולת שלה לשמר את המצב בטווח הארוך. על הדירקטוריון לאשר את התוכנית עד דצמבר 2019.
3. מנגנוני הפיקוח של הדירקטוריון וההנהלה, בכל הקשור לעמידה בתוכנית האמורה והשגת היעדים, יכללו לכל הפחות הצגה של היעדים החזויים של החברה מדי שנה בעת אישור התקציב, בעת אישור עסקאות מהותיות תציג החברה בפני הדירקטוריון את ההשפעה על ההתכנסות ליעדים, וכן מדי שנה יבחן הדירקטוריון עד כמה החברה עומדת ביעדים שהוגדרו לה.

בספטמבר 2019 התקיים בדירקטוריון החברה דיון במכתב רשות החברות הממשלתיות ובו הוצגו הסתייגויות לגבי חלק מהמדדים. הדירקטוריון הנחה את החברה לנסח מכתב ובו תפורטנה הערות החברה והסתייגויותיה מהיעדים שהוצבו. ואכן, מכתב כזה נשלח לרשות, ובו צוינו ההערות וההסתייגויות האלה:



1. הצורך להתאים את המדדים לאופי של פעילות החברה במרחב העירוני ולהיקפה ולהגדיר התאמות בגין פעילות החברה בנוגע לבניית תוכנית אב לתחבורה וקידום טכנולוגיות תחבורתיות, תחומים שבהם החברה מספקת שירות ציבורי, והם אינם מגדילים את הכנסותיה.

2. במדד "עמידה בתוכניות עבודה שנתיות" היעד מותנה באישור של משרד התחבורה ומשרד האוצר.

3. המדד "דיוק תזרימים" תלוי במת"ח. כמו כן על פי המנגנון עלולה החברה להיפגע בעת ביצוע ביתר וקידום לוחות הזמנים בפרויקטים.

4. לנוכח השינויים המבניים והארגוניים המשמעותיים שחלו בחברה בשנתיים האחרונות, ראוי לדחות את יישום בחינת העמידה במדד "הוצאות הנהלה וכלליות" בשלוש שנים לפחות, עד לייצוב מחזור פעילות החברה וחתימה על הסכם מסגרת עם המדינה.

החברה מסרה למשרד מבקר המדינה כי לא קיבלה מרשות החברות הממשלתיות תגובה למכתבה. עם זאת, החברה הציבה לעצמה החל בשנת 2020 במדד "הוצאות הנהלה וכלליות" יעדים שהיו אמנם גבוהים יותר מאלה שהציבה הרשות, אולם במגמה יורדת משנה לשנה. ביעדים אלה נעשה שימוש בין היתר במודל לתגמול בכירים בחברה. מדי שנה אישרו רשות החברות הממשלתיות והדירקטוריון יעדים אלו.

בחוזר יעדים פיננסיים של רשות החברות הממשלתיות שהתפרסם בנובמבר 2021 נקבעו לוחות זמנים חדשים לביצוע הפעולות האמורות. עוד נקבע בחוזר כי המדדים הפיננסיים - כפי שיאשרו על ידי דירקטוריון החברה - יהיו חלק מהותי מתוכנית התגמול ברמת החברה, בשיעורים שתקבע הרשות בנושא; תוכנית העבודה השנתית להתכנסות ליעדים, שיאשר הדירקטוריון, תהיה בסיס למדידה במודל של תגמול ותמרוץ עובדים בכירים.

בביקורת נמצא כי במסגרת מודל תגמול בכירים לשנים 2020 ו-2021 נכללו יעדים הכוללים, בין היתר, את הציונים המחושבים על ידי מינהל התשתיות למדדים של עמידה בתוכניות עבודה, עמידה בתקציב פרויקטים ודיוק תזרימים. כמו כן נקבעו יעדים להוצאות הנהלה וכלליות מתוך סך ההוצאות: לשנת 2020 נקבע יעד של 8.8%, ולשנת 2021 נקבע יעד של 7.9%. בחישוב היחס של הוצאות הנהלה וכלליות מתוך סך ההוצאות החברה נטרלה הוצאות הקשורות לתחומים של תוכנית אב וטכנולוגיות, שהם תחומים ייחודיים לחברה. במצגת שהוצגה לדירקטוריון החברה בספטמבר 2021 לצורך אישור תגמול לבכירים בגין שנת 2020 לא נרשם היחס בפועל של הוצאות הנהלה וכלליות מתוך סך ההוצאות, אלא נרשם שהיעד בוצע, כך שהדירקטוריון למעשה לא עקב אחר יחס זה. נת"א כתבה למשרד מבקר המדינה במרץ 2022 כי בפועל היחס של הוצאות הנהלה וכלליות מתוך סך ההוצאות החברה עמד על 5.5% בשנת 2020 ו-5% בשנת 2021.



מהאמור לעיל עולה כי רשות החברות הממשלתיות לא השלימה את תהליך קביעת היעדים מול החברה בהתאם למכתבה לחברה ולחוזר שפרסמה: הרשות לא נתנה מענה להסתייגויות שהעלתה החברה בעניין היעדים, ובהמשך לכך החברה קבעה לעצמה יעדים שנתיים של יחס הוצאות הנהלה וכלליות מסך הוצאות החברה, ואלה אושרו מדי שנה על ידי הדירקטוריון והרשות, ללא הכנה של תוכנית עסקית וללא מתווה ואבני דרך להתכנסות ליעדים ארוכי טווח. עם זאת, לדירקטוריון החברה לא הוצג היחס בפועל, אלא הובא מידע על עלויות המטה במסגרת הדוח התקופתי לשנת 2021⁷⁴. עוד עלה כי יחס הוצאות הנהלה וכלליות לשנת 2020 ו-2021 עמד על כ-5.5% ו-5% (בהתאמה), וזאת בהתאמה אל מול היעדים שנקבעו ושעמדו על 8.8% ל-2020 ו-7.9% ל-2021.

רשות החברות הממשלתיות כתבה בתשובותיה למשרד מבקר המדינה ממאי 2022 ומיולי 2022 כי נת"א הוגדרה תחת סגמנט זרועות ביצוע, ולאחר בחינת היעד שנקבע לסגמנט זה נמצא כי נדרש לבצע התאמות עבור החברה, ולפיכך בכל שנה לאחר בחינת תוכנית העבודה של החברה מוגדר לה יעד התייעלות (הוצאת הנהלה וכלליות ביחס לסך ההוצאות) מאתגר לאותה שנה. הרשות ציינה כי יעד זה מהווה חלק ממודל תגמול בכירים לאותה שנה, והחברה נמדת על פיו בתום השנה. הרשות הוסיפה כי היא פועלת לטייב ולדייק מדי שנה בשנה את היעדים, וכי לאור הפקת לקחים מצינויה של החברה בשנים קודמות, אשר היו גבוהים באופן חריג, עלה חשש כי היעדים שנקבעו אינם מאתגרים דיים, ולכן במרץ 2022 היא שלחה מכתב לממלא מקום מנכ"ל החברה ובו פירטה את השינויים שיש לבצע בקביעת היעדים באופן שיהיו מאתגרים יותר, והיעדים המעודכנים אושרו בדירקטוריון במאי 2022. עוד כתבה הרשות כי התקופה המבוקרת אופיינה בצמיחה בהיקף הפרויקטים והמטלות של החברה, בחוסר יציבות תקציבית ושלטונית, ובהסטת פרויקטים ותקציבים בין חברות התחבורה הממשלתיות, וכן טרם נחתם הסכם מסגרת בין החברה למדינה, לא גובשה תוכנית חומש סדורה לחברה ולא הוסדרו תקציבי החברה לטווח הארוך. מאחר שיעד היעילות מבוסס בין השאר על תקציבי החברה, לא ניתן היה להשלים את תוכנית ההתכנסות הרב-שנתית, וכי טיטת הסכם המסגרת עם החברה לשנים 2022 - 2026 ותוכנית החומש העדכנית של החברה מבוססים על תוכנית התכנסות רב-שנתית של יחס הוצאות הנהלה וכלליות מסך הוצאות החברה בהתאם לחוזר "יעדים פיננסיים" שפרסמה הרשות בנובמבר 2021, ולאחר חתימת ההסכם יהיה ניתן לעגן את אותם המדדים אף במודל הבונוסים השנתי.

משרד מבקר המדינה ממליץ כי רשות החברות הממשלתיות ונת"א ישלימו את התהליך של קביעת יעדים ארוכי טווח לחברה ואישורם וכי החברה תכין תוכנית הכוללת מתווה התכנסות ליעדים, בהתאם לחוזר יעדים פיננסיים.

נת"א כתבה בתשובתה כי במסגרת דיונים עם רשות החברות הממשלתיות על הסכם המסגרת של החברה עם המדינה הוצג מתווה ראשוני של קביעת יעדי יעילות לחומש הקרוב (2022 - 2026), ולפיו יש התכנסות ליעדים הפיננסיים בהתאם לחוזר רשות החברות הממשלתיות מנובמבר 2021.

74 חלק ד' לדוח (מידע נוסף), עמ' 142.



השוואה של עמידה ביעדים הפיננסיים בקרב חברות התשתית

בלוחות 15 ו-16 שלהלן מוצגת השוואה בין נת"א לחברות תשתית אחרות בכל הנוגע לעמידה ביעדים הפיננסיים בשנים 2019 ו-2020. הבקרה שעורך מת"ח מפצלת את המדד של "עמידה בתוכנית עבודה" לשני מדדים: עמידה באבני דרך ועמידה בלוח הזמנים של תתי-פרויקטים.

לוח 15: עמידתן של חברות התשתית ביעדים הפיננסיים, 2019

יעדים	יעדי משרד התחבורה - עמידה באבני דרך, לוחות זמנים ותקציב					יעד יעילות ניהולית
	עמידה באבני דרך >95%	עמידה בלוחות הזמנים של תתי פרויקטים >95%	עמידה בתקציב פרויקטים >95%	דיוק תזרימים >95%	ציון משוקלל	
חוצה ישראל	95	85	100	98	95	9.1%*
נת"י	94	79	98	97	92	4.9%
נת"ע	84	78	100	75	84	3.2%
מוריה	94	77	99	81	89	1.5%
נת"א	92	84	100	90	92	8.7%

על פי נתוני מינהל התשתיות ונתוני הדוחות הכספיים של החברות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
 * כאמור לעיל, בשל פעילותה של החברה כרשות ממונה בפרויקטי B.O.T, היעד שנקבע לה הוא של הוצאות הנהלה וכלליות ביחס לתקציב החברה כפי שמתקבל ממת"ח. החברה כתבה בתשובתה כי יחס זה היה בשנת 2019 3.6%.



לוח 16: עמידתן של חברות התשתית ביעדים הפיננסיים, 2020

יעדים	יעדי משרד התחבורה - עמידה באבני דרך, לוחות זמנים ותקציב					יעד יעילות ניהולית
	עמידה באבני דרך >95%	עמידה בזמנים של תתי פרויקטים >95%	עמידה בתקציב פרויקטים >95%	דיוק תזרימים >95%	ציון משוקלל	
חוצה ישראל	99	75	100	100	95	7.9%*
נת"י	94	86	99	100	95	4.3%
נת"ע	58	74	90	95	79	3.4%
מוריה	97	76	100	91	92	1.4%
נת"א	94	90	100	95	95	5.7%

על פי נתוני מינהל התשתיות ונתוני הדוחות הכספיים של החברות, בעיבוד משרד מבקר המדינה. * כאמור לעיל, בשל פעילותה של החברה כרשות ממונה בפרויקט B.O.T, היעד שנקבע לה הוא של הוצאות הנהלה וכלליות ביחס לתקציב החברה כפי שמתקבל ממת"ח. החברה כתבה בתשובתה כי יחס זה היה בשנת 2020 4.2%.

מלוחות 14, 15 ו-16 מסתמן שיפור אצל נת"א בעמידה ביעדים שהציבה לה הממשלה וכי חל שיפור בציון הממוצע בו נוקדה החברה - מ-92 בשנת 2019 ל-95 בשנת 2021.

יש לציין כי על פי תוצאות הבקרה של מינהל התשתיות, השונות בביצועים של חברות התשתית די קטנה. לגבי יעד היעילות הניהולית של רשות החברות הממשלתיות, ניתן להבחין בשונות גבוהה בין החברות, שבחלקה נובעת משונות בתחומי העיסוק שלהן.

לנוכח הממצאים שעלו בפרק "ניהול פרויקטים" ובפרק זה, משרד מבקר המדינה ממליץ למת"ח ולרשות החברות הממשלתיות לבחון אם המדדים המחושבים משקפים בצורה מיטבית את פעילות החברות, ואם הם תורמים דיים לשיפור התנהלות החברות.

נת"ע כתבה בתשובתה כי ההשוואה בין חברות התשתית והכימות לכדי ציון הנשען על מדדים זהים מייצרים עיוות בין חברות התשתית, ועל כן היא מסכימה עם המלצת המבקר ומבקשת לבחון לשנות את המנגנון ולהתאים את המדדים לאופי העבודות השונה של חברות התשתית, לדוגמה בפרויקט ארוך טווח הסיכוי לסטיות בלוחות הזמנים של פעילויות וחבילות עבודה הוא גבוה יותר וכך גם לגבי שינויים באומדנים ובתקציב. נת"ע הוסיפה כי כחלק מהתאמת המנגנון יש להביא בחשבון את אפשרויות ההשפעה של צדדי ג' על העמידה ביעדים, בעיקר בפרויקטים המבוצעים בסביבה אורבנית. נת"ע ציינה כי אי-עמידתה באבני דרך של הפרויקטים נובעת בעיקר מהתלות הישירה שלה בצדדי ג'.



סיכום

מאז החלה ההתארגנות מחדש של נת"א הורחבו תחומי פעילותה, ונוסף על קידום פרויקטים תשתיתיים היא עוסקת גם בהכנת תוכניות אב לתחבורה במטרופולינים, בשילוב של טכנולוגיות בעולם התחבורה, בבקרת תנועה ועוד. כמו כן חלה הגדלה ניכרת של היקפי פעילותה, גידול שנתי ממוצע של 61% בשנים 2017 - 2020, מ-309 מיליון ש"ח ל-1,296 מיליון ש"ח. בתקופה זו ביצעה החברה שינוי מהותי במבנה הארגוני ובשיטות העבודה, הגדילה את מצבת כוח האדם שלה במידה ניכרת (מ-71 בסוף שנת 2017 ל-175 בסוף שנת 2021), הטמיעה מערכות מחשוב חדשות, הטמיעה תהליכי בקרה, גיבשה תוכנית אסטרטגית, ועוד. מת"ח מממן את פעילויות החברה, רובן ככולן, והוא מתקצב אותן בהתאם לעלויותיהן.

בביקורת נמצאו ליקויים בפעילות החברה ובפעילות מת"ח: הסדרת פעילות החברה לא הסתיימה, לא נחתם הסכם מסגרת בינה לבין הממשלה, הדירקטוריון שלה פועל בהרכב חסר ולא גובשה תוכנית חומש לחברה. נמצא כי מדיניות מת"ח ורשות החברות הממשלתיות בעניין קביעת תחומי פעילותן של חברות התשתית, לא הושתתה על עבודת מטה מגובשת, ואין מדיניות סדורה בעניין.

הגם שניהול פרויקטים תשתיתיים הוא עיקר פעילות החברה, נמצא כי אין בחברה מערכת לניהול פרויקטים המכילה את הנתונים של כלל הפרויקטים, ואין פורמט אחיד לשמירת המידע. כמו כן נמצאו ליקויים בבקורות השונות המופעלות על החברה מטעם משרד תחבורה.

עוד נמצא כי נדרש תיאום הדוק בין נת"א לבין הרשויות המקומיות כדי לקדם פרויקטים בשטח העירוני. בשל העובדה שאין בידי החברה הסמכויות הנדרשות לצורך קידום הפרויקטים, ובהן סמכויות מסוימות של רשות תימור, ובהיעדרן של רשויות תחבורה מטרופוליניות - התקדמות הפרויקטים של החברה תלויה במידה רבה בשיתוף הפעולה של הרשויות המקומיות. כמו כן עלו בעיות בממשקים בין נת"א לבין חברות תשתית אחרות (ממשלתיות ופרטיות) ושל גופים ממשלתיים לצורך ביצוע תיאום תשתיות. כל אלה מביאים לעיכובים בפרויקטים, להגדלת עלויותיהם, ולעיתים אף לביטולם.

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את הגידול בהיקפי פעילותה של החברה ובניצול התקציבים העומדים לרשותה, וכן את תהליכי ההתארגנות מחדש, שכללו כתיבת נהלי עבודה, הטמעת מערכות מחשוב, הטמעת תהליכי בקרה וגיבוש תוכנית אסטרטגית.

מומלץ כי משרד התחבורה, משרד האוצר ורשות החברות הממשלתיות יסדירו את פעילותה של נת"א, יבחנו את סמכויותיה ויגבשו חלוקת תחומי פעילותן של כלל חברות התשתית בתחום התחבורה. עוד מומלץ כי החברה תמשיך לפתח את יכולותיה בתחומים שהוגדרו לה וכי משרד התחבורה ורשות החברות הממשלתיות ישפרו את המעקב, את הפיקוח ואת הבקרה אחר תפקודה. בשל חשיבותן של רשויות מטרופוליניות בכל הקשור לסיוע בקידום הפעולות שבאחריות החברה, מומלץ כי משרדי התחבורה והאוצר יפעלו להשלמת הקמתן של הרשויות האלה, וכפתרון ביניים, שיפעלו למציאת דרכים חלופיות להסרת החסמים בפעילות החברה, כדי לאזן בין האינטרסים המטרופוליניים והמקומיים. עוד 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.