

עיריית חיפה

הקמת מערך הסעת המונים במטרופולין חיפה - המטרונית

תקציר

פרויקט המטרונית - מערך הסעת המונים במטרופולין חיפה¹ (להלן - פרויקט המטרונית או הפרויקט) - הוא פרויקט BRT² הראשון המוקם בישראל, שיופעלו בו שלושה קווי שירות באמצעות אוטובוסים משודרגים ומרובי קיבולת. לקווים אלה תהיה זכות דרך בלעדית בנתיב ייעודי שאורכו כ-45 ק"מ³ ועדיפות בחציית צמתים מרומזרים. הפרויקט כולל גם הקמת כ-140 תחנות, חמישה מסופי נוסעים ומרכז תחזוקה ותפעול.

משרד התחבורה, התשתיות הלאומיות והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה) ומשרד האוצר הטילו בשנת 2007 את ניהול הפרויקט, תכנונו וביצועו על חברת יפה נוף - תחבורה, תשתיות ובנייה בע"מ (להלן - יפה נוף או החברה), שהיא חברה עירונית בבעלות מלאה של עיריית חיפה. מנכ"ל החברה בשנים 2006-2011 היה מר דורון מגיד. מנובמבר 2011 כיהן כמנכ"ל החברה בפועל מר ערן לויטה עד התפטרותו במאי 2013.

בשנת 2007 תקצב משרד התחבורה את הקמת התשתיות בפרויקט בכ-540 מיליון ש"ח. במהלך ההקמה גדלה באופן משמעותי עלות הפרויקט, וביוני 2013 היא הסתכמה בכ-1.59 מיליארד ש"ח. הרצה של הפרויקט החלה באוגוסט 2013.

פעולות הביקורת

בחודשים ספטמבר 2012 - פברואר 2013 בדק משרד מבקר המדינה כמה היבטים בהקמת התשתיות⁴ בפרויקט המטרונית. הבדיקה נעשתה בחברת יפה נוף; בעיריית חיפה, קריית אתא, קריית ביאליק, קריית ים וקריית מוצקין (להלן - הרשויות המקומיות); במשרד האוצר, במשרד התחבורה ובמשרד הפנים.

- 1 הפרויקט מוקם בתחום שיפוטן של עיריות חיפה, קריית אתא, קריית ביאליק, קריית ים ולאורך גבולה המזרחי של עיריית קריית מוצקין.
- 2 Bus Rapid Transit.
- 3 מהם כ-42 ק"מ במסלול ייעודי וכ-3 ק"מ בנסיעה מעורבת עם כל כלי הרכב.
- 4 התשתיות כוללות מיסעות, תחנות, רמזורים, מסופים ומרכז תפעול ותחזוקה.

עיקרי הממצאים

תכנון הפרויקט

1. עד פברואר 2013 (להלן - מועד סיום הביקורת) לא ביצעה יפה נוף את החלטות לשכת התכנון המחוזית של מחוז חיפה במשרד הפנים, לא הכינה תכנית מתאר למערכת הסעת המונים במטרופולין חיפה, ואף לא סיימה, למצער, את הכנת תכנית האב. בחירת חלופה טכנולוגית להפעלת הפרויקט התקבלה ללא הליך סדור, מנומק ומתועד. החברה לא הכינה תכנון מפורט מלא לפרויקט, אלא חילקה את הפרויקט ל-32 מקטעים גאוגרפיים בלי לקבוע סדרי עדיפות לתכנונם והקמתם. כמו כן החברה לא תכננה במסגרת הפרויקט חינוכי חנה וסע בפיזור ובנפח מספקים.
2. בניגוד לכללי מינהל תקין, משרד התחבורה, עיריית חיפה והחברה חתמו בדיעבד - רק בשנת 2011, ארבע שנים לאחר שהוחל בהקמת הפרויקט - על החוזים המסדירים את הניהול של פרויקטים תחבורתיים במטרופולין חיפה על ידי החברה (להלן - חוזה המסגרת) ואת יחסי העבודה בין שלושת הגופים בפרויקט המטרונית (להלן - החוזה המשולש).
- בניגוד לכללי מינהל תקין, משרדי התחבורה והאוצר חתמו בדיעבד - רק ביולי 2012 - על הסכמות בנוגע לביצוע פרויקט המטרונית עם עיריית קריית אתא, קריית ביאליק וקריית מוצקין. עד מועד סיום הביקורת לא נחתמה הסכמה דומה עם עיריית קריית ים.
3. ליפה נוף אין נוהל המסדיר את עבודת התיאום הנדרשת בינה ובין הרשויות המקומיות ובעלי התשתיות בפרויקטים שבניהולה. ליקויים של ממש בתיאום מול גופים אלו גרמו הוצאות מיותרות, עיכובים בביצוע הפרויקט ופגיעה מתמשכת במרקם החיים השוטף של התושבים.
4. יפה נוף לא הכינה תסקיר בטיחות כולל לפרויקט.

תקצוב הפרויקט

1. בשנים 2005-2012 הגדילה יפה נוף פעמים אחדות את אומדן עלות הקמת התשתיות בפרויקט, מכ-540 מיליון ש"ח לכ-1.59 מיליארד ש"ח, ללא מתן הסבר וללא בקרה ראויה. משרד התחבורה לא עמד על קבלת דיווחים על החריגות, לא בדק באופן יסודי את התוספות בעלויות והאם הן אכן חיוניות לפרויקט ולא הקפיד על בקרה ראויה על הפרויקט. פרויקט המטרונית שמבוצע בפועל שונה מהותית מהמערכת שנבחנה ב-2005 בבדיקת הכדאיות והומלצה לביצוע.
- האומדנים לא כללו עבודות תשתית המשמשות את פרויקט המטרונית שבוצעו לפני שנת 2007 ועבודות אחרות שהן חלק מהפרויקט אשר בוצעו על חשבון תקציבים אחרים, כך שבפועל עלותו הייתה גבוהה יותר מהתקציב שנקבע לו. שלב ההרצה⁵ של הפרויקט החל באוגוסט 2013, באיחור של כתשעה חודשים לעומת תאריך היעד להפעלתו.

5 בשלב זה מופעלות מטרוניות בשלושת הקווים והנסיעה בהן היא ללא תשלום.

2. לפרויקט לא נקבעה מסגרת תקציבית כוללת טרם הוחל בביצועו, ובפועל תקצב משרד התחבורה את הפרויקט בהתאם לצרכים שהעלתה החברה במהלך הביצוע. עד למועד סיום הביקורת טרם אושר תקציב סופי לפרויקט. יפה נוף ביצעה עבודות שאינן נוגעות ישירות לפרויקט ודרשה עבורן תשלום ממשרד התחבורה כאילו היו חלק מהפרויקט. משרד התחבורה העביר כספים לביצוע עבודות אלו בלי שקיבל מהחברה בקשה מנומקת בכתב להוספתן לתכולת הפרויקט.

3. משרד התחבורה לא קבע את שיעורי השתתפות הרשויות המקומיות בתקציב הפרויקט טרם הוחל בביצועו.

ניהול הפרויקט וביצועו

יפה נוף לא נערכה כראוי מהבחינה הארגונית לניהול הפרויקט וביצועו. התארגנות חברת יפה נוף לביצוע פרויקט המטרונית הייתה לקויה, לא אפשרה קבלת תמונת מצב עדכנית של הפרויקט ולא הציפה בזמן חסמים להשלמתו במועד ובתקציב המתוכננים. החברה ניהלה בנפרד את חווי הביצוע הרבים שנחתמו ללא ראייה כוללת של מצב הפרויקט מבחינת ניצול התקציב והעמידה בלוחות הזמנים.

סיכום והמלצות

הביקורת העלתה ליקויים מהותיים רבים בניהול הפרויקט, החל בדרג הממשלתי - משרד התחבורה - וכלה בחברת יפה נוף.

משרד התחבורה לא ביצע הליך סדור לבחירת חלופה טכנולוגית לפרויקט ולא קבע לו מסגרת תקציבית כוללת; לא סיכם מראש עם הרשויות המקומיות את תכולת הפרויקט בתחומן ואת שיעור השתתפותן במימונו; ולא קיים פיקוח ובקרה על ביצוע הפרויקט ועל העמידה בלוחות הזמנים ובמגבלות התקציב.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה רבה את הניהול הלקוי של הפרויקט על ידי חברת יפה נוף. הועלו ליקויים בבדיקת החלופות והכדאיות, בהיערכות הארגונית לביצוע הפרויקט, בחלוקת העבודה בין מהנדסי החברה, בתכנון הכולל והמפורט ללא ביצוע תסקיר בטיחות כולל, בבקרה על השינויים בתכולתו, בעריכת האומדנים לעלותו ובפיקוח והבקרה על ביצועו. בשל ליקויים אלה לא עמדה החברה בלוחות הזמנים ובתקציב שנקבעו, ובמשך תקופה ארוכה מאוד לא היה בידיה מידע עדכני על מצב הפרויקט לאשורו. ליקויים אלו גרמו, בין היתר, להתמשכות העבודות מעבר למתוכנן ברבים מהמקטעים הנמצאים בסביבה עירונית צפופה ולפגיעה ארוכה ומתמשכת במרקם החיים השוטף.

על יפה נוף ומשרדי התחבורה והאוצר להפיק את הלקחים מהמחדלים והטעויות בתחומי התכנון, הניהול, הפיקוח והבקרה שנעשו בפרויקט זה כדי להימנע מהם בהמשך ביצועו של פרויקט זה ושל פרויקטים תחבורתיים אחרים בעתיד.



מבוא

פרויקט המטרונות - מערך הסעת ההמונים במטרופולין חיפה (להלן - פרויקט המטרונות או הפרויקט) - הוא פרויקט BRT⁶, שבו יופעלו בתדירות גבוהה אוטובוסים משודרגים ומרובי קיבולת. לאוטובוסים האלה תהיה זכות דרך בלעדית בנתיב שאורכו כ-45 ק"מ ועדיפות בחציית צמתים מרומזרים. מדובר בפרויקט חדשני, חריג ומורכב, שבו מעורבות חמש רשויות מקומיות וכמה חברות תשתית, הדורש תיאום בין כל הגורמים המעורבים בו.

באוקטובר 2007 הטילו⁷ משרד התחבורה, התשתיות הלאומיות והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה) ומשרד האוצר את תכנון הפרויקט, ניהולו וביצועו על חברת יפה נוף - תחבורה, תשתיות ובנייה בע"מ (להלן - יפה נוף או החברה), שהיא חברה עירונית בבעלות מלאה של עיריית חיפה. על פי החלטת ממשלה מ-1998⁸, משמשת החברה זרוע ביצועית של הממשלה ושל עיריית חיפה לפיתוח כל העורקים הראשיים של חיפה והמטרופולין ולביצוע פרויקטים העוסקים בתכנון, פיתוח תחבורה, ניהול ובקרת תנועה של דרכים קיימות ועתידיות. מנכ"ל החברה בשנים 2006-2011 היה מר דורון מגיד. מנובמבר 2011 כיהן כמנכ"ל החברה בפועל מר ערן לויטה עד התפטרותו במאי 2013.

החברה החלה בתכנון מערכת הסעת ההמונים במטרופולין חיפה כבר בשנת 2000, ובשנת 2002 הציגה לפני הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה חיפה טיוטה ראשונה של תכנית אב למערכת. בשנים שלאחר מכן המשיכה החברה בתכנון מערכת הסעת ההמונים במטרופולין ובבחינת חלופות טכנולוגיות להפעלתה. במקביל החלה החברה בביצוע עבודות תשתית לשיפור מערך התחבורה הציבורית במטרופולין.

המטרונות מתוכננות לפעול בשלושה קווי שירות בצירי התנועה המרכזיים של מטרופולין חיפה. הקווים יעברו בתחום שיפוטן של ארבע עיריות - חיפה, קריית אתא, קריית ביאליק וקריית ים ולאורך גבולה המזרחי של עיריית קריית מוצקין (להלן - הרשויות המקומיות):

קו 1: מצפון הקריות (כורדני) ועד התחנה המרכזית חוף הכרמל שבדרום חיפה.

קו 2: מקריית אתא ועד מסוף בת גלים.

קו 3: מצפון הקריות (כורדני) ועד הדר הכרמל.

6	Bus Rapid Transit.
7	על פי סיכום בין המשנה למנכ"ל משרד התחבורה לפרנסת תחבורה מאגף התקציבים במשרד האוצר מ-28.10.07.
8	החלטה מס' 4193 מ-2.8.98.

תרשים מס' 1: קווי המטרונית במטרופולין חיפה



אורכם הכולל של המסלולים של שלושת קווי המטרונית הוא כאמור כ-45 ק"מ, מהם כ-42 ק"מ בנתיב תנועה בלעדי וכ-3 ק"מ בנתיב מעורב עם כלל כלי הרכב, בקטעים שבהם לא היה אפשר להקצות למטרונית נתיב בלעדי לכל כיוון. לאורך המסלולים הוקמו כ-140 תחנות, ובהן תשתיות לשירות הציבור: סככות המתנה, מתקני מידע, ריהוט רחוב, מערכות כרטוס, תאורה ועוד.

בפרויקט הוקמו גם ארבעה מסופי נוסעים⁹ - חוף הכרמל, בת גלים, מרכזית המפרץ וצפון הקריות (כורדני), וכן מרכז תחזוקה ותפעול (DEPOT) בקריית אתא.

מאחר שמסלולי נסיעתה של המטרונית הם בצירים הראשיים, נדרשת מערכת של אמצעי תחבורה שתזין את המטרונית בנוסעים. על מערכת זו, הכוללת את חברות האוטובוסים הפועלות במטרופולין חיפה, רכבת ישראל והכרמלית¹⁰, ועל המטרונית להיות אפוא מתואמות בכל הנוגע למסלולי הזנה, תחנות ורציפים, לוחות זמנים, מידע לציבור, כרטוס משותף ועוד.

בשנת 2007 תקצב משרד התחבורה את הקמת התשתיות בפרויקט בכ-540 מיליון ש"ח. במהלך ההקמה גדלה באופן משמעותי עלות הפרויקט, וביולי 2013 הסתכמה בכ-1.59 מיליארד ש"ח. על פי נתוני יפה נוף, עד סוף פברואר 2013 בוצעו בפרויקט עבודות בהיקף כספי של כ-1.15 מיליארד ש"ח, ויתר העבודות להשלמת התשתיות מוערכות בכ-442 מיליון ש"ח.

שלב ההרצה¹¹ של הפרויקט החל באוגוסט 2013, באיחור של כתשעה חודשים לעומת תאריך היעד החוזי להפעלתו, נובמבר 2012. יצוין כי ההפעלה החלה טרם השלמת עבודות התשתית בקו לקריית אתא, וכי בזמן ביצוע העבודות יופעל קו זה בנתיב מעורב, דבר שישפיע על משך הנסיעה בקו.

בחודשים ספטמבר 2012 - פברואר 2013 בדק משרד מבקר המדינה היבטים שונים בהקמת התשתיות¹² בפרויקט המטרונית. הבדיקה נעשתה בחברת יפה נוף; בעיריית חיפה, קריית אתא,

9 מסוף נוסעים חמישי יוקם בעתיד בקריית אתא.

10 כלי תחבורה ציבורית תת-קרקעי, המחבר בין שלושה אזורים מרכזיים בעיר חיפה: העיר התחתית, שכונת הדר ומרכז הכרמל.

11 בשלב זה מופעלות מטרוניות בשלושת הקווים והנסיעה בהן היא ללא תשלום.

12 התשתיות כוללות מיסעות, תחנות, רמזורים, מסופים ומרכז תפעול ותחזוקה.

קריית ביאליק, קריית ים וקריית מוצקין (להלן - הרשויות המקומיות); במשרד האוצר, במשרד התחבורה ובמשרד הפנים.

תכנון הפרויקט

לאור העובדה כי פרויקט המטרונית הוא פרויקט מורכב ועתיר ממון, נדרש להקפיד ביתר שאת על קיומו של הליך תכנון יסודי משלב היזום ועד שלב הביצוע.

יזום ותכנון רעיוני של הפרויקט

בתכנית האב לתחבורה במטרופולין חיפה, שהכנתה הושלמה לפני כ-17 שנים, נכללה המלצה להקמת מערך רב-קיבולת להסעת המונים. צוות תכנית האב לתחבורה הפועל במסגרת חברת יפה נוף (להלן - הצוות) החל בתכנון המערך כבר בשנת 2000.

בינואר ובמרץ 2001 התקיימו בלשכת התכנון המחוזית של מחוז חיפה במשרד הפנים (להלן - לשכת התכנון המחוזית) ישיבות שבהן נדונו דרכי העבודה ושלבי התכנון הסטטוטורי של מערכת הסעת המונים במטרופולין חיפה. בישיבות אלה סוכם כי הצוות יכין "תכנית אב שבמסגרתה תוכנן כל מערכת הרכבת הקלה לשנת 2025 ואף יותר, בתחומי הערים חיפה, קריית אתא, קריית מוצקין, קריית ביאליק, טירת הכרמל ונשר" (להלן - תכנית האב לרכבת קלה), וכן "תמ"מ [תכנית מתאר מחוזית] חלקית"¹³ - רכבת קלה. עוד סוכם בישיבות על הקמת ועדת היגוי לפרויקט בהשתתפות, בין היתר, נציגי הרשויות המקומיות, משרד התחבורה ומשרד הפנים (להלן - ועדת ההיגוי המחוזית). יודגש כי בשונה מפרויקט המטרונית, בתכנית האב נכללו הערים טירת כרמל ונשר, וקריית ים לא נכללה בה.

בנובמבר 2001 החליטה ועדת ההיגוי המחוזית לאמץ את תכנית האב לרכבת קלה והודיעה על תמיכתה "בקידום הסטטוטורי של השלב הראשון". ביוני 2002 ובפברואר 2003 הציג הצוות לוועדת ההיגוי המחוזית שתי טיוטות של תכנית אב לרכבת קלה¹⁴. בשתי הטיוטות פורטו המלצות הצוות להקמת שישה ושמונה קווים של רכבת קלה בהתאמה.

ביוני 2003 הציגה יפה נוף לוועדת ההיגוי המחוזית דוח השוואת חלופות בין אוטובוסים רגילים, רכבת קלה (LRT) ורכבת המאה ה-21 (BRT) (להלן - החלופות הטכנולוגיות). מההשוואה עלה כי לחלופת הרכבת הקלה יש יתרונות של ממש על פני שתי החלופות האחרות. אף על פי כן המליצה יפה נוף בדוח לקדם את חלופת ה-BRT, שכן "אמצעי זה מאפשר ליהנות מכל יתרונות הרכבת הקלה ובמקביל להפחית משמעותית בעלויות, לחסוך בזמן רב וליהנות מגמישות רבה כולל עליה להר הכרמל". עוד המליצה החברה לאשר את הפרויקט ולהתחיל בקידומו תוך המשך הבדיקה הטכנולוגית. מתכנן המחוז במשרד הפנים סיכם כי "יפה נוף תמשיך לקדם את תכנית האב ותמ"מ למערכת הסעת המונים במטרופולין חיפה על מנת להבטיח את זכויות הדרך הנדרשות ועל מנת להוות מסמך מנחה לפיתוח".

13 תכנית מתאר מחוזית העוסקת בהיבט תכנוני אחד בלבד ומוצאת מכוח סעיפים 55 ו-57 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965.

14 ביוני 2002 פורסמה חוברת שכותרתה: "רכבת קלה במטרופולין חיפה - תכנית אב", ובפברואר 2003 פורסמה חוברת נוספת שכותרתה: "הסעת המונים במטרופולין חיפה - תכנית אב".

סמנכ"ל יבשה במשרד התחבורה מסר לעובדי הביקורת כי "למיטב זיכרונו", בישיבת ועדת ההיגוי המחוזית שהתקיימה ביוני 2003 הוחלט לאמץ את חלופת ה-BRT. בביקורת לא נמצאו אסמכתאות לכך שהוועדה הוסמכה לבחור את החלופה הטכנולוגית למערכת הסעת ההמונים במטרופולין חיפה, וכן לא נמצאו אסמכתאות לתהליך קבלת ההחלטות שקדם לבחירה בחלופת ה-BRT והנימוקים לבחירה זו.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה למשרד התחבורה כי החלטה על חלופה טכנולוגית לפרויקט בסדר גודל כזה צריכה להתקבל בהליך סדור, מנומק ומתועד. בהיעדר מסמכים בעניין זה, לא ניתן לבדוק אם החלופה שנבחרה היא אכן המיטבית והחסכונית ביותר.

בחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבניה או החוק), נקבע מדרג (הייררכיה) של תכניות. לפי ההגדרה שבחוק, המונח "תכנית" חל על התכניות המפורטות בפרק ג' לחוק (להלן גם - התכניות הסטטוטוריות), והן: תכנית מתאר ארצית, תכנית מתאר מחוזית, תכנית מתאר מקומית ותכנית מפורטת. יצוין שהתכניות הללו, למעט תכנית מתאר ארצית, מחייבות הליך של פרסום ומתן אפשרות להגיש התנגדויות. בעניין הזכות להתנגדות קבע בג"ץ¹⁵ כי "דין התכנון והבניה בונה עצמו (בין השאר) על שני עקרונות-תשתית האחוזים-וקשורים זה-בזה לבלי-הפרד: עקרון השקיפות ועקרון שיתופו של הציבור בהליכי אישורן של תכניות", וכי "אין פוגעים בזכות או באינטרס לגיטימי של אדם בלא לשמוע אותו תחילה".

בינואר 2003 אישרה המועצה הארצית לתכנון ולבניה להפקדה את תכנית המתאר המחוזית למחוז חיפה (תמ"ם 6)¹⁶. לגבי מערכת הסעת המונים קובעות הוראות התכנית כדלקמן:

"א. לא תופקד תוכנית למערכת הסעה רבת קיבולת אלא אם תוכן תוכנית לכלל מערכות הסעה רבת קיבולת באזור גלעין המטרופולין ובכל אזור אחר בו יידרש על דעת הוועדה המחוזית, לרבות נתיבי תחבורה ציבורית, רכבת קלה, רכבת עירונית, רכבל, רכבת תחתית, כולם או חלקם לפי העניין.

ב. לא תופקד תוכנית מקומית למערכות הסעה רבת קיבולת אלא אם תכלול בין היתר, ולפי העניין הוראות בדבר: שילוב מערכות תחבורה ציבורית, תוואי הקווים להסעה רבת קיבולת, רוחב רצועת הקווים, השימושים המותרים ברצועה, קווי בניין, מיקום תחנות ואזורים לתחזוקה ולתפעול, מניעת מפגעים סביבתיים או בטיחותיים"¹⁷.

נמצא כי מינואר 2004 ועד מועד סיום הביקורת לא דנו ועדת ההיגוי המחוזית ולשכת התכנון המחוזית בפרויקט, ויפה נוף לא ביצעה את החלטות ועדת ההיגוי המחוזית: לא הכינה תכנית מתאר למערכת הסעת המונים במטרופולין חיפה, ואף לא סיימה את הכנתה של תכנית האב. חרף האמור לעיל, נמצא כי חברת יפה נוף המשיכה לקדם את פרויקט המטרופולין בלי לקבל את אישור הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה.

חברת יפה נוף מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2013 (להלן - תשובת יפה נוף) כי על פי "חוו"ד משפטית שניתנה על ידי יועציה המשפטיים (דאז) ... אין חובה שבדין להכין ולאשר תכנית מפורטת ייעודית לפרויקט המטרופולין". החברה הדגישה כי אילו הייתה "פועלת להכנת תכנית מתאר כוללת חדשה, יש להניח שפרויקט המטרופולין היה מושלם רק בעוד מספר שנים, אם בכלל, על כל המשתמע מכך".

15 בג"ץ 288/00 אדם טבע ודין - אגודה ישראלית להגנת הסביבה ו-3 אח' נ' שר הפנים ו-4 אח' (פורסם בתקדין, 29.8.01).

16 תמ"ם 6 אושרה על ידי הוועדה הארצית לתכנון ולבניה ב-16.10.12.

17 משרד הפנים, תכנית מתאר מחוזית מחוז חיפה - הוראות התוכנית, דצמבר 2003.

משרד מבקר המדינה מעיר לחברת יפה נוף על כי לא הכינה תכנית מתאר למערכת הסעת המונים במטרופולין חיפה כפי שדרשה ועדת ההיגוי המחוזית, ואף לא סיימה למצער את הכנת תכנית האב. בשל כך, בין היתר, לא עבר הפרויקט בקרה מלאה של לשכת התכנון המחוזית, לא הובא לידיעת הציבור, ונמנעה מתושבים הרואים עצמם נפגעים ממנו הזכות להגיש את התנגדותם לו.

משרד מבקר המדינה העיר ללשכת התכנון המחוזית על כי לא עקבה אחר ביצוע החלטותיה.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיוני 2013 כי בישיבת עבודה מצומצמת שהתקיימה בלשכת התכנון המחוזית ביוני 2003 בהשתתפות מהנדס עיריית חיפה ומתכנן המחוז קיבל המשרד את העמדה שהציגה יפה נוף, ולפיה שינוי הטכנולוגיה המוצעת למערכת הסעת המונים במטרופולין חיפה וקיומן של זכויות דרך מוקנות מייתרים את הצורך בהכנת תכנית סטטוטורית. עם זאת משרד הפנים הדגיש בתשובתו כי "בעתיד יהיה חשוב להקפיד על תכנון תשתיות מעין אלה".

הסכמים בין ממשלת ישראל לרשויות המקומיות ויפה נוף

כל התקשרות של המדינה עם ספק לרכישת טובין או שירותים צריכה להיערך לפי כל דין ולהיות מוסדרת בחוזה כתוב לפני תחילת ההתקשרות. על החוזה לפרט את כל ההסכמות שאליו הגיעו הצדדים ואת כל התרופות להפרתן. התקשרות של גוף ציבורי בחוזה היא ביטוי לעקרון שלטון החוק וחוקיות המינהל, והיא נועדה להבטיח שבעלי הסמכות לפי דין יפעלו בהתאם לתפקידיהם, שכל השיקולים הרלוונטיים יובאו בחשבון, שיעשה שימוש זהיר, מושכל ומבוקר בכספי ציבור, ושיצומצם ככל הניתן החשש למחלוקות עתידיות בדבר קיום החוזה. החוזה אף מבטיח את קיומה של מערכת בקרה שתוכל לוודא כי הגוף הציבורי המתקשר בעסקה נהג בזהירות הראויה ובחן את העסקה כהלכה.

חוזה מסגרת בין ממשלת ישראל ליפה נוף

נמצא כי בניגוד לכללי מינהל תקין, ממשלת ישראל, באמצעות משרד התחבורה, ויפה נוף חתמו רק בדיעבד - בפברואר 2011 - על "חוזה מסגרת למתן שירותי ניהול פרויקטים תחבורתיים במטרופולין חיפה" (להלן - חוזה המסגרת); זאת כ-13 שנים לאחר שממשלת ישראל הטילה על החברה לשמש זרועה הביצועית, וארבע שנים לאחר שהחברה החלה בביצוע פרויקט המטרונת.

על פי חוזה המסגרת, החברה אמורה להעביר לאישור משרד התחבורה עד 1 ביולי בכל שנה את תכנית העבודה השנתית שלה לשנה העוקבת. תכנית זו תבסס על תכניות העבודה הרב-שנתיות של משרד התחבורה ותכלול לוחות זמנים מתוכננים, תקציב, אבני דרך הנדסיות ומרכיבים מקצועיים נוספים. כל שינוי, סטייה או חריגה מפרטי תכנית העבודה השנתית מחייבים אישור מראש ובכתב ממשרד התחבורה.

בחוזה הודגש כי ביצוע כל עבודה מותנה בהוצאת התחייבות כספית חתומה על ידי מורשי החתימה במשרד התחבורה טרם התחלת העבודה או חלק ממנה. כמו כן מפורטות בנספח לחוזה יתר ההתחייבויות הכספיות הפתוחות המאושרות לחברה, אשר ב-31.12.10 הסתכמו בכ-1.48 מיליארד

ש"ח, מהם כ-412 מיליון ש"ח לביצוע פרויקט המטרונות. נוסף על כך נקבע בחוזה שיעור דמי הניהול שישלם המשרד לחברה מסך התשלומים עבור כל פרויקט.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד התחבורה על כי בניגוד לכללי מינהל תקין, במשך שנים רבות ניהלה עבורו חברת יפה נוף כמה פרויקטים תחבורתיים במטרופולין חיפה ללא הסדרה חוזית של ההתקשרות ביניהם. על משרד התחבורה היה לגבש את חוזה המסגרת עם חברת יפה נוף לפני שהטיל עליה לנהל בעבורו פרויקטים תחבורתיים.

חוזה בין ממשלת ישראל, עיריית חיפה ויפה נוף

על הממשלה, עיריית חיפה ויפה נוף היה להסדיר בחוזה את ההתקשרות ביניהן בנוגע להקמת פרויקט המטרונות.

בביקורת נמצא כי בניגוד לכללי מינהל תקין, ממשלת ישראל, עיריית חיפה ויפה נוף חתמו בדיעבד - רק בדצמבר 2011 - על "חוזה להקמה ותפעול של פרויקט המטרונות ומרכז הבקרה במטרופולין חיפה" (להלן - החוזה המשולש או החוזה); זאת כארבע שנים לאחר שמשרד התחבורה החל לממן את הפרויקט.

עוד נמצא כי סעיף 9 לחוזה קובע שההסכם "יחול רטרואקטיבית על כל הפעולות שביצעו הצדדים להסכם בקשר עם הפרויקט ולא יהיה מוגבל בזמן".

ההתחייבויות העיקריות של עיריית חיפה : להעביר את מרכז בקרת הרמזורים שלה למרכז הבקרה המטרופוליני ולקבל לאחריותה צמתים המצויים מחוץ לתחום השיפוט שלה; לזרז ככל הניתן על פי דין היתרי בנייה הדרושים לכל עבודה לטובת הפרויקט; להשתתף במימון עלות הקמת הפרויקט בתחומה בשיעור של 15%.

ההתחייבויות העיקריות של יפה נוף : לקדם את הפרויקט בלוחות הזמנים המפורטים בנספח לחוזה; לסלול את מסלולי התחבורה הציבורית (להלן - מת"צים); לבצע את כל התיאומים מול מפעילי תחבורה ציבורית אחרים במטרופולין חיפה ובכלל זה לוחות זמנים ומסלולי קווי הזנה.

ההתחייבויות העיקריות של ממשלת ישראל : לחייב מפעילים אחרים לפעול בשיתוף פעולה עם עיריית חיפה, יפה נוף, מפעיל המטרונות ועוד גורמים רלוונטיים בכל הנוגע לשימוש משותף בתשתיות ולהפעלה של מרכז הבקרה המטרופוליני; לקבוע הגבלות ברישיונות מפעילי התחבורה הציבורית על כניסת אוטובוסים למסלול המטרונות; להשתתף במימון עלות הפרויקט.

מעיון בחוזה עולה כי הוא כולל מרכיבים מהותיים, הנוגעים לרשויות המקומיות הנוספות המעורבות בהקמת הפרויקט - קריית אתא, קריית ביאליק, קריית ים וקריית מוצקין (להלן - ארבע הרשויות האחרות), אף שהן אינן צד לחוזה. עוד עולה כי החוזה אינו כולל תיאור מפורט של העבודות שיבוצעו; הגדרת גבולות לפרויקט; תרופות בגין הפרת חוזה וקנסות בגין אי-עמידה בלוחות זמנים. להלן דוגמאות:

1. על פי החוזה התחייבה עיריית חיפה כלפי משרד התחבורה וחברת יפה נוף לאשר ביצוע עבודות תשתית ועבודות נדרשות אחרות במסגרת הפרויקט. התחייבות כזאת לא התקבלה מארבע הרשויות האחרות.

2. על פי החוזה התחייבה עיריית חיפה לקבל לאחריותה 64 צמתים המצויים מחוץ לתחום המוניציפלי שלה, בלי שהתקבלה לכך הסכמתן של ארבע הרשויות האחרות. דבר זה גרם לעיכוב

בתכנון ההעדפה למטרוניות בצמתים אלו ובחיבורם של הצמתים למערכת בקרת הרמזורים של עיריית חיפה.

3. בנספח המימון, שהוא חלק בלתי נפרד מהחזוה, נקבע כי עיריית קריית אתא, שכאמור אינה צד לחזוה, תשתתף במימון הפרויקט בשיעור של 15% מעלות העבודות להקמתו בתחומה.

4. החזוה אינו מפרט מהן העבודות הנדרשות לחידוש או הקמה של תשתיות עירוניות ואחרות שעל יפה נוף לבצע בתחומה של כל אחת מהרשויות המקומיות במסגרת התחייבותה לסלול את המת"צים. כך לדוגמה, לא צוין בחזוה כי על יפה נוף להקים מנהרות תשתית לאורך נתיב המטרונות בשכונת הדר הכרמל שבחיפה, או גשר להולכי רכב ואופניים מעל רחוב העמקים בקריית ביאליק, כפי שנעשה בפועל.

5. החזוה אינו מפרט את השטחים הגובלים בתוואי המטרונות שישוקמו או ישודרגו מתקציב הפרויקט ואת אמות המידה לכך. בשל כך הוספו לפרויקט עבודות שבוצעו במתחם קמפוס הנמל בעיר התחתית של חיפה, עבודות בפארק המדע בקריית ים ועבודות להעתקת השוק העירוני בקריית אתא.

הסכמות בין משרדי התחבורה והאוצר ובין הרשויות המקומיות

עיריות קריית אתא, קריית ביאליק וקריית מוצקין: משרד התחבורה ומשרד האוצר חתמו עם עיריות קריית אתא, קריית ביאליק וקריית מוצקין, כל אחת בנפרד, על "סיכום תקציבי מטרונות" (להלן - הסיכומים התקציביים), הכוללים הסכמה סופית בין הצדדים על ביצוע פרויקט המטרונות. נמצא כי בניגוד לכללי מינהל תקין הסיכומים התקציביים נחתמו רק בדיעבד - ביולי 2012 - זמן רב לאחר שחברת יפה נוף החלה בביצוע העבודות להקמת הפרויקט בתחום שיפוטן של העיריות האמורות לעיל. יצוין כי הסיכומים התקציביים לא כללו פירוט של תכולת הפרויקט בתחום כל עירייה.

על פי הסיכומים התקציביים, עיריות קריית ביאליק וקריית מוצקין לא ישתתפו במימון הפרויקט בתחום שיפוטן, ועיריית קריית אתא תשתתף במימון הקמת חלקו העירוני של הפרויקט בתחומה (רחובות רבין, ביאליק ויוספטל) בשיעור 10% מהאומדן שהוצג לה ערב היציאה לפרויקט אשר הסתכם ב-110 מיליון ש"ח, כלומר השתתפות בסך 11 מיליון ש"ח בלבד. זאת על אף החרגה הניכרת באומדן הפרויקט בכללותו.

יצוין כי באפריל 2008 חתמו עיריית קריית אתא וחברת יפה נוף על הסכם מסגרת הבא להסדיר את התכנון וההקמה של הפרויקט בתחום העירייה. על פי ההסכם, בגין כל אחד משלבי הביצוע יחתם נספח המפרט את תיאור העבודות, המועדים המשוערים לביצוען, אומדן העלויות וחלקה של העירייה במימון העבודות. בסיכום התקציבי עם עיריית קריית אתא נקבע כי הוא מחליף סיכום קודם שהושג בין יפה נוף לעירייה, ועל פיו תשתתף העירייה במימון הפרויקט בסכום של 8.5 מיליון ש"ח.

הסיכומים התקציביים עם שלוש העיריות כללו גם התחייבות של כל אחת מהעיריות לקדם במהירות האפשרית מתן אישורים והיתרים מכל סוג שהוא ולהסיר כל חסם אשר עלול לעכב את העבודות בפרויקט.

נמצא כי על אף ההתחייבות האמורה לעיל לא הוסרו חסמים בתחום עיריית קריית אתא. לדוגמה, בסיכום דיון במצבו של פרויקט המטרונות שהתקיים בדצמבר 2012 הורה מנכ"ל משרד התחבורה לסמנכ"לית תשתיות ותיאום במשרד להגיע להסכם כולל עם עיריית קריית אתא כדי "לשחרר את כל החסמים", כגון הסדרת הגישה למרכז התחזוקה והתפעול.

משרד התחבורה מסר למשרד מבקר המדינה ביולי 2013 כי הסיכום התקציבי עם עיריית קריית אתא לא כלל את הסדרי הכניסה למרכז התחזוקה והתפעול, שכן סיכום בנושא זה "ניתן היה לקיים רק לאחר סיום בדיקת הכדאיות הכלכלית של רחוב התעשייה הסמוך".

עיריית קריית ים : נמצא כי עד סוף יולי 2013 לא הגיעו משרדי התחבורה והאוצר להסכמה עם עיריית קריית ים בנוגע לעבודות שיבוצעו במסגרת הפרויקט בתחום שיפוטה.

בסיכום הדיון האמור לעיל שהתקיים דצמבר 2012 הורה עוד מנכ"ל משרד התחבורה לסמנכ"לית תשתיות ותיאום "לפעול מול ראש עיריית קריית ים ברוח טובה ורצון להגיע למוסכמות". המנכ"ל ציין כי "במידת הצורך אנו ערוכים להפעלה גם ללא שיתוף פעולה מצד העירייה".

משרד התחבורה מסר למשרד מבקר המדינה ביולי 2013 כי עיריית קריית ים הציבה דרישות מוגזמות, וכי מאחר ששיתוף פעולה מצדה לא היה הכרחי לביצוע הפרויקט בתחום שיפוטה, העדיף משרד התחבורה לפעול ללא שיתוף פעולה עם העירייה.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד התחבורה כי היה עליו לגבש את החוזה להקמה ותפעול של פרויקט המטרונות ומרכז הבקרה במטרופולין חיפה ולחתום עליו עם חברת יפה נוף ועם כל הרשויות המקומיות הנוגעות בעניין לפני שהחלו הפעולות לביצוע הפרויקט. על החוזה היה לכלול, בין היתר, תיאור מפורט של העבודות שיבוצעו בפרויקט בכל אחת מהרשויות המקומיות, את התחייבויותיהן בנוגע לביצוע הפרויקט, את חלקן במימונו וכן תרופות בגין הפרת חוזה וקנסות בגין אי-עמידה בלוחות זמנים. הדבר היה עשוי למנוע את הוויכוחים בין הצדדים, את הגדלת תקציב הפרויקט לאחר שהוחל בביצועו ואת העיכובים בביצועו.

משרד התחבורה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיוני 2013 (להלן - תשובת משרד התחבורה) כי הוא מקבל את הערות מבקר המדינה באשר לתפקודו. המשרד ציין כי החתימה על הסיכומים התקציביים עם הרשויות המקומיות נועדה ל"מזעור נזקים לאחר שהפרויקט נכנס לסחרור. אכן ראוי היה לחתום על ההסכמים טרם היציאה לפרויקט אולם ייצוב הפרויקט חייב לחתום על ההסכמים, גם אם הפרויקט כבר בשלב הביצוע". המשרד הוסיף כי כתוצאה מהפקת לקחים שביצע בשנתיים האחרונות, פרויקטים בעלות של מעל 50 מיליון ש"ח, ובייחוד פרויקטים מורכבים כפרויקט המטרונות, מבוצעים כיום רק לאחר חתימת הסכמים פרטניים המסדירים את חלקן של הרשויות בפרויקטים.

משרד האוצר מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיוני 2013 (להלן - תשובת משרד האוצר) כי אכן ראוי היה לחתום על הסיכומים עם הרשויות טרם הוצאת הפרויקט לביצוע, וכי הסיכומים נחתמו על רקע עיכוב משמעותי בביצוע הפרויקט וחריגות מתקציבו במטרה לאפשר המשך העבודות "בוודאות תקציבית גבוהה וללא הפרעות ועיכובים מצד הרשויות". המשרד ציין כי כיום, כלקח מהפרויקט, "יציאה לפרויקט הסעת המונים דומים... מותנית בחתימה על הסכמי ביצוע מפורטים עם כל הרשויות המקומיות הרלוונטיות אשר כוללים בין היתר את שיעור השתתפותן בעלות הפרויקט, תכולת העבודה (בסטנדרט עבודות אחיד שנקבע על ידי משרדי התחבורה והאוצר)".

עיריית קריית מוצקין מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2013 כי הסיכום התקציבי "נחתם בעקבות הסתבכותה של יפה נוף בעבודות הפיתוח", וכי בעקבות הקשיים הכספיים שאליהם נקלעה יפה נוף ועל מנת לסיים את העבודות בהקדם היא הסכימה לוותר על חלק נכבד מתכנית הפיתוח שתוכננו בפרויקט.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריות קריית אתא, קריית ביאליק, קריית מוצקין וקריית ים כי לשם שמירה על האינטרסים שלהן היה עליהן ליזום הסדרה חוזית של הקמת פרויקט המטרונית בתחומן עם משרד התחבורה וחברת יפה נוף. על הסדרה חוזית כאמור היה לכולל, בין היתר, את פירוט תכולת הפרויקט, עלותו, לוחות הזמנים לביצועו וחלוקה של כל ערייה במימונו.

התכנון המפורט

חלוקת הפרויקט למקטעים

על פי הכתוב בספרות המקצועית בנושא ניהול פרויקטים, לאחר אישור התכנון הרעיוני וביצוע בדיקת כדאיות כלכלית (בנושא זה ראו להלן) מגיע הפרויקט לשלב התכנון המפורט ובו נדרש להכין עבורו תכנית מפורטת. תכנית זו קובעת את המשימות שיש לבצע, סדר ביצוען והתיאום ביניהן, משך הזמן לכל משימה ולוח זמנים כולל. התכנית המפורטת אף מגדירה את הסיכונים והאילוצים בפרויקט ומציינת את אבני הדרך לביצועו. בסיום התכנון המפורט מגבשים את תכולת הפרויקט ומכניסים תכניות, מפרטים וכתבי כמויות המאפשרים הוצאת מכרזים לביצוע הפרויקט¹⁸.

באוגוסט 2008 פרסם אגף התשתיות של יפה נוף מסמך שכותרתו "סדר הפעולות בפרויקט תשתיות ותחבורה". המסמך מציג באמצעות תרשים זרימה את הפעולות שהחברה מבצעת מפתחת פרויקט ועד השלמתו ומסירתו למזמין העבודה. מהמסמך עולה כי בשלב הראשון החברה ממנה לכל פרויקט שהיא מבצעת מהנדס תכנון מקרב עובדיה. על פי מסמך אחר שהתפרסם ביולי 2008, מהנדס התכנון הוא "הכוח המניע, מכון, דוחף, מבקר, עוקב ומדווח" של הפרויקט בשלב התכנון המפורט, ו"האחראי לתיאום בין כל הגורמים המעורבים בתכנון המפורט" בחברה ומחוצה לה. מלבד מהנדס תכנון, החברה ממנה מנהל תכנון, שהוא קבלן חיצוני, ותפקידו - ניהול מקצועי של התכנון המפורט של הפרויקט.

במטרה לקצר את שלב התכנון המפורט ולקדם את לוחות הזמנים לביצוע, חילקה יפה נוף את הפרויקט ל-32 מקטעים גאוגרפיים. נוסף על כך נקבעו כמה מקטעים נושאים כגון רציפים וציוד, ומזורים ומערכות בקרה. לכל אחד מהמקטעים מונו מהנדס תכנון ומנהל תכנון. התכנון המפורט של מקטעים אלו בוצע במדורג, על פי התקדמות הפרויקט, ובחלק מהמקרים אף במקביל זה לזה.

לא נמצאו אסמכתאות לדיון מוקדם שקיימה יפה נוף בדבר אמות המידה לחלוקת הפרויקט למקטעים, סדרי העדיפות לתכנונם, הקצאתם בחלוקה מאוזנת בין מהנדסי התכנון ומנהלי התכנון ויצירת מנגנון תיאום בין כל מתכנני המקטעים.

הועלה כי ברוב המקרים חלוקת הפרויקט למקטעים נעשתה לפי מקומן של הרשויות המקומיות, ובתוך הרשות על פי רחובות וזמינות תכנונית. מנתונים שהתקבלו מיפה נוף עולה כי הייתה חלוקה לא מאוזנת של המקטעים בין מהנדסי התכנון ומנהלי התכנון. כך למשל, בנטל התכנון העיקרי נשאו שניים מתשעת מהנדסי התכנון שהעסיקה החברה - דבר שפגע בקצב ביצוע התכנון המפורט של הפרויקט.

בתשובתה מסרה יפה נוף כי הנהלת החברה קיימה ישיבות פנימיות רבות בנושא חלוקת הפרויקט וחלוקת העבודה בין המתכננים בטרם החליטה על חלוקתו למקטעים. החברה הדגישה בתשובתה כי "תיעוד אותן ישיבות פנימיות רבות שהתקיימו לוקה בחסר, לשון המעטה".

18 שלמה גלוברזון ואבי שטאוב, ניהול פרויקטים (2000), עמ' 7-21.

משרד מבקר המדינה מעיר ליפה נוף כי אי-תיעוד הדיונים בנושא חלוקת הפרויקט למקטעים וחלוקת העבודה בין המתכננים מנע אפשרות לבחון את תהליך קבלת ההחלטות והנימוקים לחלוקה. משרד מבקר המדינה מביע תמיהה על כך שאף דיון מהדיונים הרבים שקוימו בנושא לא תועד.

חוסר התיאום בעת התכנון

החברה התייחסה לתכנון המפורט של כל אחד מהמקטעים דלעיל כאל פרויקט נפרד, ולא מינתה מתכנן ראשי לפרויקט המטרוני. כתוצאה מכך לא הייתה בידי החברה תמונה מלאה של התקדמות התכנון המפורט, ונפגע התיאום בין תכנון המקטעים הגאוגרפיים לתכנון המקטעים הנושאים, דבר שגרם לעיכובים בביצוע הפרויקט.

רציפי המטרונית : רציפי ההמתנה הם אחד המרכיבים המרכזיים בפרויקט. תפקידם לאפשר זרימת תנועה מהירה של מספר רב של נוסעים בנוחות ונגישות מרבית.

התכנון המפורט של רציפי המטרונית ופריסת המתקנים והציוד עליהם הושלמו רק בשלב מתקדם ביותר של ביצוע הפרויקט. ברוח של חברת ייעוץ ובקרה מטעם משרד התחבורה (להלן - חברת הייעוץ) מיולי 2011 צוין כי רק באותו חודש התקבל תכנון מפורט של הרציפים, וכי "האיחור בתכנון מעכב את הקבלן כבר 6 חודשים ולא ניתן להשלים קטעי מיסעה ארוכים". ברוח מאוקטובר 2011 צוין כי ייצור חלק מאבני הרציפים הופסק בהוראת יפה נוף, שכן נראה "שיהיה שינוי בתכנון האבן הסמוכה למסלול המטרונית". ברוח נוסף מיולי 2012 דיווחה חברת הייעוץ כי "התקיימה ביקורת על הרציף לדוגמה שתוצאותיה [מחייבות] התאמות בתכנון משטח הרציף והריהוט". כתוצאה משינויים אלו היה צורך לפרק את הרציפים שכבר הוקמו ולהתאימם לתכנון החדש.

חברת יפה נוף מסרה בתשובתה כי "הקצאת רציפים זמניים והשמשות נתיב המטרונית, שיפרה את איכות התחבורה הציבורית באותם קטעים ואף הרגילה את הנוסעים לתוואי תח"צ במרכז הכביש".

משרד מבקר המדינה מעיר לחברת יפה נוף כי היה עליה להשלים את התכנון המפורט המלא של רציפי המטרונית לפני שהחלה בהקמתם. הקמת רציפים זמניים טרם השלמת התכנון המפורט, ללא בחינת ההשפעות התקציביות של פעולה זו, גרמה לבזבוז כספי ציבור.

מסוף הנוסעים צפון הקריות (כורדני) : מסוף הנוסעים צפון הקריות (להלן - המסוף) נמצא בתחום השיפוט של עיריית קריית מוצקין, ובו ישולבו תחנת רכבת, מסוף אוטובוסים, חניון חנה וסע, רציפי מטרונית ושטחי מסחר.

נמצא כי לאחר שהוצא היתר בנייה להקמת המסוף, וכשהעבודות בשטח כבר היו בביצוע מתקדם, החליט משרד התחבורה לאפשר גם ל"אגד - אגודה שיתופית לתחבורה ציבורית בע"מ" (להלן - אגד)¹⁹ להשתמש במסוף עם הפעלתו. בעקבות זאת נאלצה יפה נוף להכין תכנון מפורט חדש למסוף. הדבר גרם לעצירת העבודות על ידי הקבלן ולהוצאות נוספות בגין שינויי התכנון ועיכוב הקבלן, שנאמדו על ידי חברת הייעוץ בפברואר 2012 בכ-8 מיליון ש"ח. צוין כי יפה נוף המשיכה בהקמת המסוף על פי התכנון החדש ללא קבלת היתר בנייה מתאים מהוועדה המקומית לתכנון ולבנייה קריות.

19 אגד היא מפעילת התחבורה הציבורית העיקרית באזור חיפה והקריות.

חברת יפה נוף מסרה בתשובתה כי משנדרשה "לביצוע שינויים ותוספות כאמור לעיל פעלה להגשת היתר בניה סופי ביחס לשינויים אלו".

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה לחברת יפה נוף על שהמשיכה בהקמת מסוף הנוסעים צפון הקריות ללא קבלת היתר בנייה מתאים. על יפה נוף, כחברה עירונית המשמשת גם זרוע ביצועית של הממשלה, להקפיד הקפדה יתרה לפעול על פי חוק.

מרכז התחזוקה והתפעול (DEPOT): מרכז התחזוקה והתפעול של המטרונות (להלן - מרכז התחזוקה) הוקם באזור התעשייה רמת יוחנן שבתחום המועצה האזורית זבולון. צו התחלת עבודה נמסר לקבלן המבצע באוגוסט 2011, ונקבע כי ביצוע העבודה ימשך שישה חודשים.

נמצא כי המכרז והוצאת צו התחלת העבודה בוצעו טרם הושלם התכנון המפורט של מרכז התחזוקה. בשל כך היקף העבודה התרחב: עבודות החפירה גדלו בכ-200% ועבודות המילוי גדלו ביותר מ-100%. נוסף על כך בשל העמקת החפירה נדרש טיפול בייצוב המשטח הנמצא בקרבת פני מי התהום, והיה צורך בשאיבות מים מרובות. מאחר שהקבלן לא הצליח לייצב את המשטח כולו לפני תחילת החורף בסוף 2011, נדחו מרבית עבודות העפר לאפריל 2012.

בראשית 2012 הורתה יפה נוף לקבלן להתקין עבור מפעיל המטרונות מערכות שונות בטרם ישלים את ביצוע שכבות המצעים והאספלט. המפעיל העביר לקבלן את תכניות הביצוע רק בתחילת מרץ 2012, והעבודות בשטח הסתיימו בינואר 2013, דהיינו באיחור של כשנה.

עוד נמצא כי רק בנובמבר 2012 הוציאה הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה זבולון היתר בנייה לביצוע עבודות התשתית באתר ולהקמת המבנים והמערכות האמורים לעיל על ידי מפעיל המטרונות. מהאמור לעיל עולה כי יפה נוף החלה בביצוע העבודות להקמת מרכז התחזוקה בלא שהיה בידיה היתר בנייה כנדרש בחוק.

חברת יפה נוף מסרה בתשובתה כי "נפל פגם חמור בכך שפורסם מכרז להקמת ה-DEPOT בטרם הושלם התכנון המפורט וכן בכך שהוצא צו התחלת עבודות בטרם קבלת היתר הבניה", וכי היה מקום לבצע בדיקות קרקע מקיפות יותר טרם הכנת כתבי הכמויות למכרז.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את תפקודה הבלתי תקין של חברת יפה נוף בהקמת מרכז התחזוקה.

ליקויים בתיאום עם חברות התשתית והרשויות המקומיות

בתכנון המפורט יש לתאם בין גורמים רבים, בהם גופים שהם בעלים של תשתיות עיליות ותת-קרקעיות הקיימות בשטח הפרויקט, כגון חברת החשמל לישראל, חברת מקורות, תאגידי מים וביווב וחברות התקשורת השונות (להלן - חברות התשתית) ורשויות מקומיות. התכנון המפורט צריך להתבצע על סמך הנתונים שהתקבלו מחברות התשתית והרשויות המקומיות ולפי דרישותיהן והסיכומים שהושגו עמן.

לשם השוואה, יש חברות העוסקות בתכנון וניהול של פרויקטים תחבורתיים שקבעו נהלים לביצוע התיאומים הנדרשים עם חברות התשתית. לדוגמה, נתיבי ישראל - החברה הלאומית לתשתיות

תחבורה²⁰ (להלן - נתיבי ישראל) קבעה נוהל בשם "נוהל תיאומים וטיפול בתשתיות"²¹, המגדיר את התיאומים הנדרשים בנוגע לתשתיות קיימות ואת הטיפול הנדרש בהתקנתן או מיגונן.

נמצא כי לחברת יפה נוף אין נוהל המסדיר את הטיפול בנושא התיאומים הרבים שיש לבצע עם חברות התשתית והרשויות המקומיות בפרויקטים שבניהולה.

בביקורת נמצאו ליקויים של ממש בתיאום המקדים בין יפה נוף לחברות התשתית והרשויות המקומיות, ליקויים שגרמו עיכובים בפרויקט והוצאות מיותרות. להלן דוגמאות:

ליקויים בתיאום של העתקת תשתיות חשמל: תכנון מפורט של העתקת תשתיות השייכות לחברת החשמל לישראל (להלן - חח"י) מבוצע על ידי חח"י בהתאם להזמנת עבודה שמעביר אליה היום. על פי תקנות התכנון והבניה (הסדרת הולכה, חלוקה ואספקה של חשמל), התשנ"ח-1998, חח"י חייבת לקבל הרשאה ממנהל רשת החשמל לביצוע כל עבודה בקרקע ועל פני הקרקע להקמת רשת חשמל. הרשאה לביצוע עבודות בשטח בנוי מחייבת הודעה למהנדס הרשות המקומית שבתחום שיפוטת תבוצע העבודה וכן פרסום בעיתונות כדי שמי שרואה עצמו נפגע מתכנית העבודה יוכל להגיש השגה על מיקום הרשת. כל שינוי בתכנית מחייב קבלת הרשאה מחדש.

מנתונים שהעביר מחוז חיפה של חח"י לעובדי הביקורת עלה כי יפה נוף מסרה לחח"י 45 הזמנות להעתקה של קווי מתח (להלן - עבודות רשת) הנמצאים בתוואי המטרונית. עוד מסרה יפה נוף לחח"י עשרות הזמנות לתכנון חיבורי חשמל לרציפי המטרונית, מערכות תאורה ורמזורים לאורך התוואי. לדברי מנהל מחוז חיפה של חח"י (להלן - מנהל המחוז), לו הייתה יפה נוף פונה לחח"י בהזמנה מרוכזת, הייתה חח"י ממנה לנושא פרויקטור מיוחד מטעמה.

נמצא כי עד סוף פברואר 2013 בוצעו רק 25 מההזמנות לעבודות רשת (כ-55%), 12 הזמנות (כ-27%) נמצאו בביצוע, ושמונה ההזמנות הנותרות (כ-18%) נמצאות בשלב גמר תכנון.

עוד נמצא כי יפה נוף עשתה שינויים בכ-50% מההזמנות לעבודות הרשת לאחר העברתן לחח"י. מנהל המחוז מסר לעובדי הביקורת כי הליך קבלת הרשאה מחדש אורך כארבעה חודשים, ולכן כל שינוי בתכנית עלול לגרום עיכוב בהשלמת הפרויקט.

ליקויים בתיאום של העתקת תשתיות מים וביוב: תכנון מפורט להעתקה או מיגון של תשתיות מים וביוב מחייב תיאום עם בעלי התשתית ואת אישורם. עיכוב בתיאום ובקבלת האישורים גורם עיכוב בביצוע העבודות ואי-עמידה בלוחות הזמנים שנקבעו לביצוע הפרויקט.

נמצא כי התיאומים הנדרשים לתכנון העתקת תשתיות מים של פלגי מוצקין²² במקטע כביש 4 שבין רחוב נתניהו לנווה גנים (כורדני) נמשכו זמן רב ועיכבו את סיום התכנון המפורט ואת השלמת העבודות במקטע. בדוח שהגישה חברת הייעוץ ביוני 2011 היא ציינה כי "בשנתיים האחרונות נדונה שיטת החצייה [של התשתיות]... נדרש פתרון בדחיפות" (ההדגשה אינה במקור).

ליקויים בתיאום עם רשויות מקומיות: נמצא כי לאחר שעיריית קריית אתא אישרה את התכנון המפורט לעבודות ברחובות רבין ויוספטל ולאחר שהקבלן המבצע החל בעבודה, היא העלתה דרישות לשינויים במרכיבים שונים של העבודה לאורך ציר זה. בדוח חברת הייעוץ מספטמבר 2011 נמסר כי עיריית קריית אתא ביטלה תכנון מאושר לעמודי תאורה לאחר שהעמודים שאושרו בתכנון המפורט הוזמנו ויוצרו, וכי היא אף מבקשת לשנות את עיצוב המעקות. חברת הייעוץ ציינה כי "בישיבה בעירייה, בין השאר בנוכחות ראש העיר וסמנכ"ל יפה נוף, הובהרה משמעות דרישות העירייה החדשות על ל"ז הפרויקט, על התקציב ועל התמשכות הטרדה

20 עד נובמבר 2012 נקראה החברה "החברה הלאומית לדרכים בישראל".

21 נוהל מס' 08.02.16 מ-2007.

22 תאגיד המים של עיריית קריית מוצקין.

לתושבים". בדוח חברת הייעוץ מאוקטובר אותה שנה נמסר כי "טרם הוחלט בעיריית קריית אתא מה סוג עמודי תאורת הכבישים והמדרכות החדשים... עבודה זו מתעכבת כבר 5 חודשים ולא ניתן לסיים את המדרכות".

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית קריית אתא על כי לא בחנה לעומק את התכנון המפורט טרם אישרה אותו. דרישתה לבצע שינויים בתכנון לאחר שהקבלן המבצע החל בעבודה גרמה עיכוב בביצוע העבודות, הוצאות מיותרות והתמשכות המטרד עבור התושבים.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שחברת יפה נוף תקבע נוהל המגדיר את השיטה, האחראיות והסמכות לטיפול בנושא התיאומים הנדרשים עם גורמים חיצוניים בפרויקטים שהיא מבצעת.

חברת יפה נוף מסרה בתשובתה כי במסגרת בחינת נהלים מקיפה שהיא מקיימת היא תפעל להכנת נוהל כאמור לעיל.

תכנון הבטיחות והנגישות

המרכיבים המרכזיים של תכנית בטיחות בפרויקט הם הגדרת תקני הבטיחות שלו; זיהוי סיכונים בטיחותיים בכל תתי-המערכות של הפרויקט; זיהוי סיכונים בטיחותיים במישקים בין תתי-המערכות; בחינת תכניות ואמצעים להפחתת הסיכונים הבטיחותיים הן במישור הטכני והן במישור התפעולי שהגישו הגורמים השותפים לתכנון הפרויקט והקמתו; הכנת תיק בטיחות כולל של הפרויקט, המאחד את אמצעי הבטיחות הטכנולוגיים והתפעוליים שהוטמנו בו ואת ההוכחות לרמת הבטיחות שלו.

אישור תכנית הבטיחות אינו אירוע חד-פעמי, אלא תהליך מתמשך המתחיל בשלבים המוקדמים של התכנון הראשוני ומסתיים במתן אישור בטיחות בלתי מותנה. בתהליך האישור משולבים יועצי בטיחות בלתי תלויים.²³

ראוי לציין כי כבר בדוח מבקר המדינה בנושא המאבק בתאונות הדרכים²⁴ נאמר: "לדעת משרד מבקר המדינה, ההתחשבות בהיבטים בטיחותיים בתכנון מערכת התחבורה, ובכלל זה התחבורה הציבורית, ברמה הכלל-ארצית (תכניות אב, תכניות מתאר ארציות), היא חיונית; על מוסדות התכנון לדאוג שיובאו בחשבון שיקולים בטיחותיים כבר בעת הכנת תכניות אלה. הטלת חובה על עורכי התכניות, כמוצע, לצרף אליהן 'תסקיר בטיחות התנועה' יהא בה כדי להבטיח ששיקולי בטיחות יובאו בחשבון באורח מוסדר ומובנה בכל שלבי התכנון".

לשם השוואה, הועלה כי חברת נתיבי ישראל קבעה נוהל בשם "תסקיר בטיחות"²⁵. על פי הנוהל, תסקירי בטיחות יבוצעו חמש פעמים במשך תקופת הפרויקט במטרה לזהות סיכונים בטיחות אפשריים אשר עשויים להשפיע על כל סוג של משתמש דרך, לפני שהדרך נפתחת לתנועה ולאחר פתיחתה, ולהציע דרכים למניעת הסיכונים הללו או לצמצומם.

23 ISA - Independent Safety Assessors

24 מבקר המדינה, דוח ביקורת בנושא המאבק בתאונות הדרכים, דוח מספר 3/שנת 2000, עמ' 54.

25 נוהל מס' 08.02.15 עודכן לאחרונה ב-14.10.12.

נמצא כי לחברת יפה נוף אין נוהל לעריכת תסקיר בטיחות בפרויקטים תחבורתיים, וכי היא לא הכינה תסקיר בטיחות לפרויקט המטרונית. מנהל מחלקת תנועה באגף התשתיות של יפה נוף מסר לעובדי הביקורת כי מתכנני המקטעים יישמו, למיטב הבנתו המקצועית, את הכללים המנחים של משרד התחבורה לתכנון מערכות הסעת המונים.

החיבור בין המטרונות לרציפי הנוסעים: על מנת לאפשר כניסה ויציאה מהירות של הנוסעים במטרונת החליטה יפה נוף להגביה את רציפי הנוסעים כך שפני הרציף יהיו בגובה רצפת המטרונות. על פי דוח יועץ בטיחות מיולי 2012 (להלן - דוח יועץ הבטיחות), החלטה זו לא הביאה בחשבון את העובדה שמרכז גלגלי המטרונות בולט בכ-11 ס"מ מדופנותיהן ובשל כך המטרונות אינן יכולות להיצמד לרציפים, דבר המקשה על נוסעים הנעזרים בכיסא גלגלים, וזאת בניגוד להוראות חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998, ולתקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (הסדרת נגישות לשירותי תחבורה ציבורית), התשס"ג-2003, שתוקנן על פיו (להלן - תקנות הנגישות לתחבורה ציבורית).

בדוח מפברואר 2012 ציינה חברת הייעוץ כי בשל כשל תכנוני, "האינטגרציה בין תכנון הרציפים לרכבי המטרונות שהוזמנו לא היתה מלאה". בדוח נוסף מיולי 2012 ציינה חברת הייעוץ כי "כעת מסתבר שפתרון נגישות נכים מהרציפים אל רכבי המטרונות אינו מתאים לתקן. זאת אחרי שהבעיה כבר נדונה ולאחר שהותקנו אבני שפות רציפים חדשות. כעת נדרשת התאמה שוב, ומשרד התחבורה אישר לפרק ולהחליף אבנים אלה". הנושא נדון גם בסיכום דיון במצבו של פרויקט המטרונות שהתקיים בדצמבר 2012 בלשכת מנכ"ל משרד התחבורה. בדיון דווח כי מסתמן פתרון לבעיה, והוא החלפת אבני השפה הקיימות לאבני שפה מסוג אחר. בסיכום הדיון ציין מנכ"ל משרד התחבורה כי בנושא הנגישות יש לבחון חלופות ו"להגיע לתובנות רק בהסכמה של הנציבות לשוויון לאנשים עם מוגבלויות במשרד המשפטים".

על פי דוח יועץ הבטיחות, בהגבהת פני הרציפים התעלמו המתכננים גם ממבנה מראות הצד של המטרונות; המראות בולטות כ-20 ס"מ מגוף המטרונות וגובה תחתית המראה הוא 1.8 מטר מהכביש. לאחר הגבהת הרציף גובה תחתית המראה הוא 1.5 מטר מפני הרציף, והדבר מסכן את הקהל הממתין על שפת הרציף. במועד סיום הביקורת טרם נמצא פתרון לנושאי הנגישות והבטיחות האמורים לעיל.

עוד נמצא כי רק בדצמבר 2011, ולפי דרישת חברת הייעוץ, החלה יפה נוף לבצע תסקירי בטיחות על פי הנוהל שקבעה נתיבי ישראל כאמור לעיל. לדוגמה, תסקיר הבטיחות לשלב התכנון המפורט של מקטע רחוב העמקים בפרויקט המטרונות.

יפה נוף מסרה בתשובתה כי מומחי בטיחות "ליוו את הפרויקט והיבטיו השונים וחיוו דעתם ביחס לאספקטים שונים של הבטיחות שהתעוררו". החברה ציינה כי בפברואר 2013 הושלמה הכנתם של שלדי תסקירי בטיחות לשלבי התכנון המוקדם, התכנון המפורט וסיום הביצוע, וכי בכוונת החברה "לעשות שימוש בתסקירים אלו בפרויקטים עתידיים". עוד מסרה החברה כי נמצא פתרון טכנולוגי המאפשר היצמדות המטרונות עד כדי סנטימטרים ספורים מהרציף באמצעות התקנת פס פלדה לאורך שפת הרציף.

משרד מבקר המדינה מעיר ליפה נוף כי היה עליה להכין תכנית בטיחות לפרויקט המטרונות כבר בשלב התכנון המפורט. על התכנית להבטיח את בטיחות הנוסעים ואת העמידה בדרישות תקנות הנגישות לתחבורה ציבורית.

תכנון הזנת הנוסעים למטרונית

נוסעים יעדיפו נסיעה במטרונית על פני נסיעה ברכב פרטי רק אם המטרונית תהיה חלופה יעילה, נוחה ומהירה לשם הגעתם ליעדם. לפיכך קיימת חשיבות עליונה להקמת מערכת הזנת נוסעים למטרונית הכוללת, בין היתר, קווי שירות באוטובוסים, חניוני חנה וסע ותחנות רכבת. על מערכת זו להיות מתואמת באופן הדוק עם הפרויקט, בין היתר בהתייחס למסלולים שבהם יפעלו קווי השירות, מיקום החניונים ותחנות האוטובוסים שמשרתים את נוסעי המטרונית, לוחות זמנים, מידע לציבור וכרטוס משותף לאוטובוסים ולמטרונית. חברת יפה נוף אחראית, בהתאם להתחייבותה בחוזה המשולש, לארגון מחדש של קווי התחבורה הציבורית המזינים את המטרונית.

קווי הזנה באוטובוסים: בדצמבר 2011, כשנה לפני מועד ההפעלה המקורי של המטרונית, התקיימה ישיבה בנושא "ארגון מחדש של התחבורה הציבורית באזור חיפה והקריות עם כניסת המטרונית" בהשתתפות סגן מנהל אגף תחבורה ציבורית במשרד התחבורה, מנהל תפעול צפון של אגד ונציגי יפה נוף. בישיבה הושגו הסכמות בנוגע לשינויים בהפעלת קווי אוטובוס על רקע תחילת פעילותה של המטרונית. על פי ההסכמות, יבוטלו קווים חופפים ויוספו קווים מתחרים לקווי המטרונית בערים שבתחומן הוקם פרויקט המטרונית ובערים נשר וטירת כרמל; יוארכו או יקוצרו קווים קיימים ותשונה תדירותם; יוספו קווים חדשים כדי לתת שירות לשכונות ואזורים שעד כה לא שירתו. על פי התכנון, יבוצעו השינויים המפורטים לעיל בשתי פעימות. בפעימה הראשונה, בסוף מאי 2013, יופעלו הקווים החדשים, ובפעימה השנייה, המתוכננת למועד הפעלת המטרונית, יבוצעו כל יתר השינויים.

נמצא כי רק במחצית השנייה של שנת 2012 החלה יפה נוף בתיאום הפריסה החדשה של קווי האוטובוס ומיקומן הסופי של תחנות האוטובוס עם הרשויות המקומיות הרלוונטיות. תיאום זה נעשה על בסיס ההסכמות שהושגו בישיבה האמורה לעיל, ולאחר תכנון הפריסה החדשה ואישורה בידי משרד התחבורה ואגד.

חניוני חנה וסע: נמצא כי במסופי הנוסעים מרכזית המפרץ ומרכזית חוף הכרמל מתבסס הפרויקט על חניוני חנה וסע הקיימים העמוסים ממילא. במסוף צפון הקריות, האמור לשמש את הנוסעים המגיעים מצפון הארץ, הוקם חניון חנה וסע חדש על גבי שטח קטן, ואילו במסוף בת גלים לא הוקם חניון חנה וסע כלל. כמו כן הוקמו, ביזמת עיריית קריית ים, שני חניונים לאורך ציר המטרונית בקריית ים. בתחומן של עיריות חיפה, קריית אתא, קריית ביאליק וקריית מוצקין לא הוקמו חניונים נוספים כלל. בסיוע לאורך מסלול המטרונית שקיימו נציגי משרד מבקר המדינה עם מנכ"ל יפה נוף וראש אגף התשתיות בחברה, נאמר כי להקמת החניונים החדשים היו מגבלות של זמינות קרקעות. היעדר חניונים בפיזור ובנפח מספקים עלול לפגוע בנוחות השימוש במטרונית ובכדאיות השירות עבור הנוסעים ברכב פרטי.

חברת יפה נוף מסרה בתשובתה כי הקמתם של חניונים חדשים נוספים או הרחבתם של חניונים קיימים "אינה אפשרית לאור מגבלות וזמינות הקרקעות".

משרד מבקר המדינה מעיר ליפה נוף כי הקמת חניוני חנה וסע בשיעור ובפיזור נאותים לאורך תוואי המטרונית היא תנאי הכרחי להצלחת הפרויקט. על החברה והעיריות הנוגעות בדבר לבחון את האפשרויות העומדות לפניהן כדי לוודא שהיצע החניונים ומספר החניות בכל אחד מהם יהיו מספיקים כדי לעודד מעבר נוסעים מרכב פרטי למטרונית.

תקציב הפרויקט

משרד התחבורה משתתף במימון פרויקטים תחבורתיים בתחום הרשויות המקומיות רק לאחר שבחן ואישר את כדאיותם הכלכלית למשק המדינה. על מנת ליצור סדר עדיפויות נכון ותכנון יעיל של קידום פרויקטים להשקעה בתשתיות התחבורה השונות, פרסמו משרד האוצר, משרד התחבורה והמשרד להגנת הסביבה את נוהל פר"ת (פרויקטים תחבורתיים)²⁶. הנוהל מרכז את כלל ההנחיות לעריכת בדיקות כדאיות כלכלית ומגדיר מערכת אחידה של מדדים ושיטות להערכת התועלות והעלויות הכלכליות-חברתיות של פרויקטים תחבורתיים.

בדיקת כדאיות כלכלית ומתן אומדנים לפרויקט

משרדי התחבורה והאוצר אמורים לאשר פרויקט תחבורתי בהתאם לתוצאות בדיקת חלופות וכדאיות כלכלית בשלב ייזום הפרויקט ועל פי תכנון ראשוני לפחות. כבר בדוחות קודמים של מבקר המדינה נמצאו כמה פרויקטים שהתכנון המפורט שלהם נעשה לאחר האישור, ואומדני העלות ומשך הביצוע של הפרויקט היו גבוהים במידה ניכרת מאומדנים שהוצגו לפני מקבלי ההחלטות בעת האישור²⁷.

1. הועלה כי במרץ 2005 פרסמה יפה נוף תוצאות בדיקת כדאיות כלכלית על פי נוהל פר"ת של "רכבת המאה ה-21 [מערך ה-BRT], מערכת הסעת המונים במטרופולין חיפה" (להלן - בדיקת הכדאיות).

בדיקת הכדאיות כללה בחינת שתי חלופות של מסלולים. החלופה הראשונה - הקמת שלושה צירים למטרופוליט: ציר ראשי²⁸, ציר לקריית אתא²⁹ וציר להדר הכרמל; החלופה השנייה - הקמת שני צירים בלבד - ציר ראשי וציר להדר הכרמל.

לפי בדיקת הכדאיות, אומדן ההשקעה בתשתית להקמת שלושת הקווים היה 462 מיליון ש"ח במחירי 2004 (ללא מע"מ ותקורה); התועלת הכלכלית למשק מהחלופה הראשונה הייתה אמורה להיות 1.72 מיליארד ש"ח, ואילו התועלת הכלכלית למשק מהחלופה השנייה הייתה אמורה להיות 464 מיליון ש"ח בלבד. ברור אפוא כי על פי בדיקה זו החלופה הראשונה היא החלופה העדיפה למשק. יצוין כי בבדיקת הכדאיות לא נבחנו עלות מחזור החיים של הפרויקט³⁰.

נמצא כי פרויקט המטרופוליט שונה מהחלופה שעליה הומלץ בבדיקת הכדאיות. כך למשל, הוארך מסלול הציר הראשי עד לתחנה המרכזית חוף הכרמל שבדרום חיפה; נוספו מרכז תחזוקה ותפעול בקריית אתא וציר חדש ממסוף הקריות (כורדני) למרכזית המפרץ דרך קריית ים, קריית חיים ושדרות ההסתדרות (להלן - המתכונת המורחבת).

הועלה כי באוקטובר 2007 סיכמו המשנה למנכ"ל משרד התחבורה ורפרנט תחבורה מאגף התקציבים במשרד האוצר על ביצוע הפרויקט במתכונת המורחבת בהתקיים שלושה תנאים: (א) אישור ועדת המשנה של ועדת המכרזים בנושא מערכת הסעת המונים חיפה - המטרופוליט (להלן -

26 משרד האוצר פרסם לראשונה את נוהל פר"ת בשנת 1994. הערכון האחרון של הנוהל נעשה בשיתוף משרד האוצר, משרד התחבורה והמשרד להגנת הסביבה בשנת 2006.

27 מבקר המדינה, דוח 556 (2006), עמ' 776; דוח 558 (2008), עמ' 1195; דוח 560 (2010), עמ' 3.

28 ממסוף הקריות (כורדני) ועד מרכז התחבורה בת גלים, דרך כביש 4, שדרות ההסתדרות, מרכזית המפרץ והעיר התחתית של חיפה.

29 דרך רחובות העמקים וביאליק.

30 LCC - Life Cycle Cost - עלות מחזור החיים - עלויות הקמה ותחזוקה שמצטברות לאורך חיי הפרויקט.

ועדת המכרזים), שבראשות המשנה למנכ"ל משרד התחבורה, ובה משתתפים נציגי משרדי התחבורה והאוצר; (ב) בדיקת כדאיות כלכלית משלימה; (ג) אישור תקציבי ממשל האוצר.

בביקורת נמצא כי לא הוכנה בדיקת כדאיות כלכלית משלימה לפרויקט במתכונתו המורחבת, ערוכה בהתאם לנוהל פר"ת, כפי שסוכם.

בינואר 2008 אימצה ועדת המשנה של ועדת המכרזים (להלן - ועדת המשנה) את ההצעה לביצוע הפרויקט במתכונתו המורחבת כמתואר לעיל. בסיכום הדיון נקבע כי "יש לכנס את ועדת המכרזים על מנת להציג ולאשר את החלופה הנבחרת".

עוד נמצא כי בישיבה הראשונה של ועדת המכרזים ביוני 2008 הוצגה פריסת קווי המטרונית במתכונתם החדשה כ"רקע כללי על הפרויקט", וכלל לא הועמדה להצבעה ולאישור.

מהאמור לעיל עולה כי משרדי התחבורה והאוצר אישרו ותקצבו את הרחבת הפרויקט בלי שהוצגה לפנייהם בדיקת כדאיות כלכלית משלימה לפרויקט במתכונתו המורחבת ובלי שאושרה כנדרש על ידי הגוף המוסמך.

משרד האוצר מסר בתשובתו כי במהלך השנים מאז נערכה בדיקת הכדאיות נוספה לפרויקט תכולה רבה ששינתה אותו באופן מהותי. המשרד הדגיש כי התכולות הנוספות אמנם מגדילות את עלות הפרויקט אך גם מפיקות תועלת משקית שלא נכללה בבדיקת הכדאיות, "לפיכך, ככל הנראה תוספת התכולות לפרויקט ואף התייקרות התכולות המקוריות לא גרמו לכך שכדאיות הפרויקט תיפגם".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה ולמשרד האוצר כי נוכח השינויים בהיקף הפרויקט, לא ניתן היה להמשיך ולהסתמך על תוצאות בדיקת הכדאיות שהוצגה למשרדי התחבורה והאוצר בשנת 2005, והיה צריך לעדכן את הבדיקה עבור הפרויקט במתכונתו המורחבת, ולבסס אותה גם על בחינת עלות מחזור החיים שלו, טרם אישורו לביצוע.

2. בשלב התכנון המפורט של פרויקט המטרונית נוספו כמה מרכיבים שהצורך בתכנונם וביישומם לא עלה בשלב התכנון הראשוני. תוספות אלה ייקרו את הפרויקט ושינו את האומדנים במאות מיליוני ש"ח.

נמצא כי בשנים 2007-2012 הגדילה יפה נוף כמה פעמים את אומדן העלות של הקמת התשתיות בפרויקט ללא מתן פירוט מלא לגבי התוספת לעלויות והסיבות לכך. האומדנים השונים מרוכזים בטבלה שלהלן:

טבלה מס' 1

התפתחות האומדן לעלות הקמת התשתיות בפרויקט המטרונית

תאריך עדכון האומדן	האומדן כולל מע"מ (במיליוני ש"ח)	הגידול המצטבר באומדן (במיליוני ש"ח)	הגידול ביחס לאומדן הראשוני ממרץ 2005	הערות
מרץ 2005	540			בדיקת הכדאיות
אפריל 2009	859	319	59%	הרחבת תכולת הפרויקט
יולי 2009	899	359	66%	
יולי 2010	1,061	521	96%	
אוקטובר 2011	1,476	936	173%	דרך העמקים - 180 עבור רשומ"ק - 39 עבודות נוספות - 106 חריגות בביצוע - 90
דצמבר 2012	1,589	1,049	195%	

מהטבלה עולה כי האומדן לעלות הקמת התשתיות בפרויקט גדל בכ-1.05 מיליארד ש"ח, מהם 605 מיליון ש"ח בגין תוספת עבודות והרחבת תכולת הפרויקט.

על אף חשיבות האומדנים לא נמצאו מסמכים המתעדים את דרך הכנתם. לא נמצא הסבר מפורט לצורך בהגדלות נוספות המסתכמות בכ-444 מיליון ש"ח. השינויים התכופים באומדנים לעלות הפרויקט נובעים, בין היתר, מהכנה לקויה שלהם ומשינויים בתכולת הפרויקט. נמצא כי משרד התחבורה לא בדק ביסודיות את התוספות הנדרשות בעלויות בכל אומדן חדש, לא דרש פירוט לאומדנים ולא בחן אם השינויים הדרושים נוגעים ישירות לפרויקט ואם הם חיוניים.

משרד מבקר המדינה העיר לחברת יפה נוף כי היה עליה לנמק בכתב כל שינוי שעשתה באומדן לעלות הקמת התשתיות בפרויקט ולפרט את מהותו והיקפו.

חברת יפה נוף מסרה בתשובתה כי בעתיד היא תדאג לנמק ולתעד בכתב שינויי אומדן ואישורי תקציב.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה על שלא דרש מיפה נוף אומדן עלויות מפורט והסתפק בהערכות כלליות. התנהלות זאת מצביעה על פיקוח לקוי על התאמת הביצוע לאומדנים.

3. נמצא כי עלות הפרויקט החזויה כפי שמופיעה בחוזה המשולש, שנחתם כאמור בדצמבר 2011, מבוססת על נתוני אומדן יולי 2010 ואינה מעודכנת למועד חתימת החוזה, אף שבאותו מועד

היה בידי יפה נוף אומדן מעודכן לאוקטובר 2011, ולפיו צפויה עלות הפרויקט לגדול בכ-415 מיליון ש"ח³¹.

משרד מבקר המדינה מעיר ליפה נוף ולעיריית חיפה על שלא עדכנו את משרד התחבורה בנוגע לתוספת התקציבית הנדרשת בסך של כ-415 מיליון ש"ח טרם חתימת החוזה המשולש ולא עדכנו בהתאם את הנתונים בנספחי לוחות הזמנים והמימון.

4. נמצא כי האומדנים אינם משקפים נכונה את מלוא העלויות. למשל, חלק מעבודות התשתית לפרויקט המטרונית - עבודות ברחוב העצמאות והרחבת גשר גודד 22 בחיפה - בוצעו לפני שפורסמה בדיקת הכדאיות בשנת 2005 ולפני שמשרד התחבורה החל לממן את הפרויקט, ובשל כך עבודות אלה לא נכללו באומדנים אשר הוכנו לאחר בדיקת הכדאיות.

עוד נמצא כי חלק מהעבודות לא שויכו לפרויקט. למשל, לא נכללו באומדנים הקמת מרכז תחבורה לב המפרץ, מרכז בקרה מטרופוליני וביצוע הפרדה מפלסית ברחוב שנקר.

משרד מבקר המדינה מעיר לחברת יפה נוף על כי לא כללה באומדנים שהכינה לפרויקט את כל העבודות הנדרשות להקמתו, ובעקבות זאת הנתונים שהציגה לצורך קבלת ההחלטות לקו בחסר, והחשובים היו מוטים מטה ולא ריאליים.

אומדנים מפורטים למכרזים

נמצא כי רק בדצמבר 2009 אישר דירקטוריון יפה נוף נוהל עריכת אומדן שמטרתו יצירת פורמט אחיד וברור להערכת עלותם של פרויקטים. על פי הנוהל, על החברה לערוך אומדן ארבע פעמים בכל פרויקט: בשלב התכנון הרעיוני, בשלב התכנון המוקדם, בשלב התכנון המפורט (יציאה למכרז) ובשלב הביצוע.

נמצא כי יפה נוף לא עדכנה את האומדנים שעשתה בהתאם לשלבים שקבעה בנוהל. למשל, נמצא כי האומדנים שעשתה יפה נוף בשנים 2010 ו-2011 לעלות הקמת המסופים היו לא ריאליים ונמוכים בהרבה מהעלויות בפועל. החברה העריכה ביולי 2010 כי עלות הקמת המסופים תהיה כ-20 מיליון ש"ח. אך כשנה לאחר מכן, באוקטובר 2011, עדכנה החברה את אומדן עלות המסופים לכ-69 מיליון ש"ח. עולה כי אומדן עלות הקמת המסופים גדל ביותר מפי שלושה, כל זאת ללא הסבר או פירוט. כך גם גדל באותם מועדים האומדן לעלות הקמת מרכז התפעול והתחזוקה ביותר מפי שניים, מכ-7 מיליון ש"ח לכ-18 מיליון ש"ח.

משרד מבקר המדינה העיר ליפה נוף על כי רק בשנת 2009 היא הכינה נוהל לעריכת אומדן. עוד העיר משרד מבקר המדינה לחברה כי גם לאחר קביעת הנוהל היא לא פעלה לפיו.

יפה נוף מסרה בתשובתה כי היא תקפיד ביתר שאת על עדכון האומדנים על פי השלבים הקבועים בנוהל.

31 מהם כ-180 מיליון ש"ח עבור ביצוע עבודות ברחוב העמקים שעל פי החוזה המשולש היו באחריות נתיבי ישראל ולא נכללו בפרויקט המטרונית.

ליקויים בתכנון המפורט ובכתבי הכמויות ובשל כך בקביעת האומדנים גרמו לשינויים תכופים בתכולת חלק מהמכרזים. נמצא כי החברה הוציאה הוראות שינוי למספר רב של מכרזים, שבאמצעותן בוטלו או הוקטנו חלק מסעיפי המכרז המקורי, הוגדלו סעיפים אחרים ונוספו עבודות שלא נכללו כלל במכרז המקורי - לעתים בסכום גלובלי ללא עריכת כתב כמויות ואומדן חדשים טרם ביצוע השינוי.

משרד מבקר המדינה העיר ליפה נוף, כי הקפדה על שלב התכנון המפורט ועל הכנת כתבי הכמויות והאומדנים הנגזרים ממנו הייתה יכולה לצמצם את השימוש התכוף בהוראות שינוי ואף לחסוך בזמן ובמשאבים.

יפה נוף מסרה בתשובתה כי היא פועלת לרענן את נוהל ההתקשרויות שלה ובכלל זה תבחן את סוגיית מדיניות הרחבת התקשרויות והתארכותן.

קביעת התקציב

הליך הכנת התקציב הוא חלק מתהליך התכנון הכללי של פרויקט אשר אמור לבטא את העלות הכספית של הפרויקט והסכום המוקצה לכל פעולה מתוכננת. התקציב עשוי להשתנות בהתאם להתפתחויות במהלך ביצוע הפרויקט, אך קביעה מראש של מסגרת תקציבית כוללת מאפשרת לבחון השפעה של שינויים בסכומי הפעולות על כלל הפרויקט ועל סדרי הפעילות בפרויקט. אי-קביעת מסגרת תקציבית כוללת היא פתח לחריגות וסטיות בלתי מוגבלות ומקשה ביצוע פיקוח ובקרה על הוצאת הכספים בהתאם לתקציב ולייעודו.

נמצא כי לא נקבעה מסגרת תקציבית כוללת לפרויקט המטרונית טרם הוחלל בביצועו, וכי משרד התחבורה תקצב את הפרויקט בהתאם לצרכים שהעלתה יפה נוף במהלך ביצועו.

עוד נמצא כי עד מועד סיום הביקורת לא אושר תקציב סופי לפרויקט. למשל, בסיכום דיון במצבו של פרויקט המטרונית, שנערך בדצמבר 2012 בהשתתפות נציגים משרדי התחבורה והאוצר, הביע מנכ"ל משרד התחבורה מורת רוח ואכזבה קשה מקצב התקדמות הפרויקט, והורה לסמנכ"לית תשתיות ותיאום במשרד התחבורה ולנציג אגף תקציבים במשרד האוצר לגבש "תקציב מעודכן וברור עד ל-31.1.13".

משרד מבקר המדינה העיר למשרדי התחבורה והאוצר על כי לא קבעו לפרויקט מסגרת תקציבית כוללת. אף במועד סיום הביקורת, שבו נמצא הפרויקט בשלבים מתקדמים מאוד, טרם אושר לו תקציב סופי.

משרד התחבורה מסר בתשובתו כי לא הצליח "לקבל מיפה נוף מסמך מסודר באשר לתכולות הפרויקט וחוסריו", וכי הדבר "חייב את המדינה בבדיקות מעמיקות וארוכות על מנת שהתקציב ישקף נכונה את הנדרש".

משרד האוצר מסר בתשובתו כי הוא רואה בחומרה מצב שבו "תקציב הפרויקט משתנה במהלך חייו פעמים כה רבות".

משרד מבקר המדינה העיר ליפה נוף על כי החלה לנהל את הפרויקט בלי שהיה בידה אישור למסגרת תקציבית כוללת לפרויקט.

יפה נוף מסרה בתשובתה כי "היה מקום להמתין עם תחילת ביצוע הפרויקט עד לקבלת מסגרת תקציבית כוללת לפרויקט".

חלוקת הפרויקט לסעיפים תקציביים

משרד התחבורה תקצב את הקמת הפרויקט במסגרת תקציב פיתוח התחבורה שלו. נמצא כי המשרד עשה זאת באמצעות שני תתי-סעיפים בתקציב פיתוח כבישים עירוניים ושלווה תתי-סעיפים בתקציב פיתוח הסעת המונים. לאורך השנים העניק המשרד ליפה נוף אישורי השתתפות במימון הפרויקט בסכום מצטבר של כ-1.59 מיליארד ש"ח (להלן - אישורי השתתפות).

לדעת משרד מבקר המדינה, הדרך שבה משרד התחבורה תקצב את הפרויקט אינה מאפשרת לקבל תמונה ברורה וכוללת על התקציבים השנתיים והרב-שנתיים המצטברים שאישר ועל ניצולם במסגרת הפרויקט. ניתן לצפות שמשרדי התחבורה והאוצר ייערכו מבחינה תקציבית באופן שיאפשר להם לנהל פיקוח ובקרה נאותים על תקציבים של פרויקטים גדולים.

משרד האוצר מסר בתשובתו כי חלוקת התקציב של הפרויקט לסעיפים תקציביים כה רבים מיותרת וגורמת סרבול, וכי הוא יפעל למנוע מקרים דומים בעתיד.

הועלה כי יפה נוף פיצלה את אישורי ההשתתפות שקיבלה ממשרד התחבורה ל-15 סעיפים תקציביים שקבעה לעצמה, ובאמצעותם מימנה את ביצוע העבודות ב-32 המקטעים הגאוגרפיים ובמקטעים הנושאים הנוספים. נמצא כי החלוקה של החברה אינה תואמת את אישורי ההשתתפות, ופגעה ביכולתה לבצע, בזמן אמת, פיקוח ראוי על ניצול אישורי ההשתתפות בהתאם ליעודם.

כך למשל, חברת הבקרה התקציבית שזכתה במכרז שערכה יפה נוף לביצוע פיקוח ובקרה תקציבית על הפרויקט (להלן - חברת הבקרה התקציבית) מסרה לנציגי משרד מבקר המדינה בינואר 2013, כי "ההרשאות [אישורי ההשתתפות תקציבית] ממשרד התחבורה היו עפ"י קטעים והמכרזים יצאו בחוסר סימטריה על כל המשתמע מכך... אין אפשרות אינדיקציה לתכולת העבודה עפ"י קטעים כפי שהוגדרה בהרשאות מול החוזים שיצאו בפועל". עוד מסרה חברת הבקרה התקציבית כי היא סיכמה עם משרד האוצר שבגמר הפרויקט יבחנו השיוך והחלוקה של כל החוזים שנערכו עם הקבלנים לפי המקטעים שבהם יצאו המכרזים, כדי לאבחן את השינויים ברמת הקטעים.

משרד מבקר המדינה מעיר ליפה נוף על כי קבעה לעצמה סעיפים תקציביים שאינם תואמים את אישורי ההשתתפות של משרד התחבורה. הדבר פגע ביכולת לפקח על הוצאת הכספים.

ביצוע עבודות שאינן נוגעות ישירות לפרויקט ללא קבלת אישור מראש

בסעיף 8 לחוזה המסגרת התחייבה יפה נוף להשתמש בכספים שהעביר לה משרד התחבורה אך ורק למטרה שלשמה הם נועדו. עוד קובע הסעיף כי שימוש בכספים לייצור אחר מהווה הפרה יסודית של החוזה. מכאן שעל יפה נוף לקבל אישור מראש לכל שימוש בכספי הפרויקט שלא בהתאם לייצורם.

מדוח של חברת הייעוץ ממרץ 2012 עולה כי יפה נוף ביצעה עבור הרשויות המקומיות וגופים אחרים, במסגרת תקציב הפרויקט, עבודות שאינן חיוניות להפעלת המטרות או שאינן נוגעות

ישירות לפרויקט בהיקף כולל של כ-98 מיליון ש"ח, זאת ללא קבלת אישור מראש ממשרד התחבורה. למשל, עבודות בסך כ-44 מיליון ש"ח עבור עיריית חיפה, בין היתר בגין עבודות בעיר התחתית ובכיכר לין, ועבודות בסך כ-17 מיליון ש"ח עבור עיריית קריית אתא, בין היתר בגין העתקת השוק העירוני, מערכות עירוניות, קירות גדר ועמודי תאורה.

חברת הייעוץ אף ציינה כי "ניתן להבחין שיפה נוף לקחה על עצמה עבודות שאינן קשורות ישירות למטרונות, בין אם בכדי לקבל הסכמות של העיריות השונות לקידום העבודות, בין אם בכדי להאיץ את קצב הביצוע ובין אם בכדי לפתור בעיות תחבורתיות בסמיכות, אך ללא קשר ישיר לפרויקט".

נמצא כי משרד התחבורה העביר כספים ליפה נוף לביצוע עבודות, בלא שקיבל מהחברה בקשה מנומקת בכתב לביצוען ובלי שבחן אם העבודות אכן חיוניות ונוגעות ישירות לפרויקט.

משרד האוצר מסר בתשובתו כי לאחר סיום הפרויקט הוא יבחן האם יפה נוף ביצעה עבודות שלא היו בתכולת הפרויקט. המשרד ציין כי הוא "רואה מקרים כגון אלה בחומרה רבה", וכי יפעל למניעת מצבים דומים בעתיד "באמצעות התניית תקצוב וביצוע פרויקט בחתימת חוזה ביצוע מפורט עם הרשויות המקומיות".

בקרה תקציבית

בקרה תקציבית נועדה, בין היתר, לבחון שלא מתבצעת חריגה מהמסגרת התקציבית, וכי התקציב מנוצל אך ורק למטרה שלשמה הוא נועד. לכן חובה לקיים בקרה תקציבית שוטפת לאורך כל שלבי הפרויקט.

ועדת היגוי: משרד התחבורה הקים רק במאי 2011 ועדת היגוי לפרויקט המטרונות (להלן - ועדת ההיגוי), שבה משתתפים, בין היתר, נציגים ממשרד התחבורה ומיפה נוף. בביקורת לא נמצא כתב מינוי לוועדה המגדיר את תפקידיה. מעיון בפרוטוקולים של ארבע ישיבות הוועדה שהתקיימו ממאי 2011 עד ינואר 2012 עלה כי הוועדה עקבה אחר התקדמות ביצוע התשתיות, התקדמות הקמת המערכות התומכות וניצול התקציבים.

נמצא כי במסגרת דיוני ועדת ההיגוי דיווחה יפה נוף באופן כללי על התקדמות ביצוע התשתיות, אך לא דיווחה על התקדמות הביצוע ביחס לתכנון ועל החסמים והחריגות בתקציב ובלוח הזמנים.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה כי מן הראוי היה להגדיר את תפקידיה וסמכויותיה של ועדת ההיגוי ואת מתכונת הדיווחים שעל יפה נוף היה להציג לפניה בישיבות שקיימה.

חברת הייעוץ: מינהל תשתיות ותיאום תחבורתי במשרד התחבורה (להלן - מינהל התשתיות) אחראי, בין היתר, להכנת תכניות רב-שנתיות לפיתוח התחבורה בישראל, לגיבוש תכנית העבודה השנתית הנגזרת מהתכנית הרב-שנתית ולתקצוב פרויקטים תחבורתיים. כנגזרת מאחריותו זו, על מינהל התשתיות לפקח כי הפרויקטים השונים מבוצעים על פי התכניות המאושרות ובמסגרת לוחות הזמנים והתקציבים שנקבעו לביצועם.

מינהל התשתיות מבצע את הפיקוח והבקרה על פרויקטים תחבורתיים באמצעות חברת הייעוץ. נמצא כי פרויקט המטרונות לא נכלל בפרויקטים שעליהם פיקחה חברת הייעוץ על פי ההסכם שחתמה עם ממשלת ישראל במאי 2005. לבקשת משרד התחבורה הגישה חברת הייעוץ ביולי 2009

הצעה להרחבת ההסכם מ-2005, כך שיכלול גם פיקוח ובקרה על פרויקטים שמבצעות חברות התשתית האזוריות³² עבור ממשלת ישראל ובמימונה. חברת הייעוץ הגישה את ההצעה האמורה לעיל בשתי חלופות - האחת כוללת פיקוח על פרויקט המטרונות, והשנייה ללא פיקוח על הפרויקט. באוקטובר 2009 הודיע החשב הכללי במשרד האוצר לחברת הייעוץ כי ועדת המכרזים הבין-משרדית החליטה להרחיב את ההסכם עמה על פי החלופה שאינה כוללת פיקוח על פרויקט המטרונות.

עוד נמצא כי רק במאי 2011 חתמו הממשלה וחברת הייעוץ על הסכם חדש שלפיו תעניק החברה לממשלה שירותי ייעוץ ותסייע לה בפיקוח על פרויקטים תחבורתיים שונים ובכללם פרויקט המטרונות ובבחינת ביצועם.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי היה שמשרד התחבורה יפעיל בקרה על ביצוע הפרויקט עוד בשנת 2007, שבה הוחל בהקמתו.

משרד התחבורה מסר בתשובתו כי מרבית הכשלים בפרויקט היו נמנעים לו שולבה חברת הייעוץ בפרויקט מתחילתו. בתשובתו מיולי 2013 הוסיף משרד התחבורה כי בשיתוף עם נציגי האוצר, שאחריותם שווה בעניין זה, הליקוי תוקן.

משרד האוצר מסר בתשובתו כי כחלק מהלקחים שנלמדו מפרויקט המטרונות, כיום הוא דורש כי תתבצע בקרה על כל פרויקט שעלותו עולה על 50 מיליון ש"ח.

י פ ה : נמצא כי רק באוגוסט 2012 מינתה יפה נוף לפרויקט חברת בקרה תקציבית, ורק בספטמבר 2012, נוכח הליקויים בניהול תקציב הפרויקט ובבקרה עליו, מינתה לראשונה סמנכ"ל כספים.

חברת הבקרה התקציבית הצביעה על ליקויים בבקרה התקציבית של יפה נוף על הפרויקט. מהבדיקה שערכה עלה כי יפה נוף שייכה לפרויקט 53 חוזים שאינם נוגעים לו מחד-גיסא, והשמיטה מהפרויקט 99 חוזים אחרים הנוגעים לו, מאידך גיסא. כתוצאה מכך היה צורך להגדיל את ההיקף הכספי הכולל של הפרויקט בכ-33 מיליון ש"ח.

יפה נוף מסרה בתשובתה כי היא "מכירה בכך שהיה מקום לקיים בקרה תקציבית באופן מסודר על ידי חברה חיצונית, כבר בשלבים ראשוניים של הפרויקט".

בסעיף 3 לחוזה המסגרת נקבע כי כל שינוי, סטייה או חריגה מהתכנית השנתית או מהתקציב הכולל מחייבים אישור מראש ובכתב ממשרד התחבורה.

בהתאם לסעיף 13 לחוזה המסגרת, היה על יפה נוף לדווח למשרד התחבורה, בין היתר, על התקדמות העבודה, עמידה בתכנית, עלות הביצוע, מועד התחלת הביצוע והסיום המתוכנן, אבני דרך אשר יושמו במהלך הביצוע - והכול במועדים שיקבע המשרד.

בסעיף 6 לנספח המימון של החוזה המשולש נקבע כי יפה נוף ועיריית חיפה "יעבירו לממשלה, לפי העניין, אחת לחצי שנה ובנוסף על פי דרישת הממשלה, דיווחים מפורטים בכל הנוגע לעדכון אומדני התקציב, ביצוע בפועל, יתרות וכו'". עוד נקבע כי עיריית חיפה ויפה נוף ידווחו למשרד התחבורה על חריגות מתקציבים מאושרים בסמוך ככל שניתן למועד שבו נודע להן עליהן.

נמצא כי יפה נוף ועיריית חיפה לא העבירו למשרד התחבורה דיווחים כתובים וסדורים כפי שנדרשו בחוזה, אלא הסתפקו בדיווח בעל פה במסגרת פגישות עבודה משותפות. משרד התחבורה לא דרש מהן להעביר אליו דיווחים כאמור.

32 נתיבי איילון באזור המרכז, מוריה באזור ירושלים ויפה נוף באזור הצפון.

משרד האוצר מסר בתשובתו כי כיום החברה מספקת למשרדי הממשלה תכנית עבודה מסודרת פעם ברבעון בערך, אולם חריגותיה מהתכנית רבות. משרד האוצר ציין כי הוא פועל "להבניית תהליך עבודה יעיל וטוב" עם החברה, ובו ידרוש כי החברה תעמוד בתנאי הסכם המסגרת.

משרד מבקר המדינה מעיר ליפה נוף ולעיריית חיפה על כי לא הקפידו להעביר למשרד התחבורה את הדיווחים שהיו אמורות להעביר על פי חוזה המסגרת והחוזה המשולש.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד התחבורה על שלא דרש מיפה נוף ומעיריית חיפה להגיש את הדיווחים בכתב שהתחייבו להעביר על פי חוזה המסגרת והחוזה המשולש.

משרד התחבורה מסר למשרד מבקר המדינה ביולי 2013 כי בשיתוף עם נציגי האוצר, שאחריותם שווה בעניין זה, הליקוי תוקן.

ההיערכות לניהול הפרויקט וביצועו

אי-היערכות יפה נוף לניהול הפרויקט

עד שנת 2007 ניהלה יפה נוף פרויקטים נקודתיים בתחום התשתיות עבור משרד התחבורה בהיקפים שבין 50 ל-200 מיליון ש"ח כל אחד. החברה ניהלה כל אחד מהפרויקטים באמצעות מהנדס ביצוע, הכפוף לסמנכ"ל התשתיות שלה, ובאמצעות מפקח פרויקט, שהוא יועץ חיצוני הנבחר לכל פרויקט במכרז.

נמצא כי הנהלת יפה נוף לא נערכה כראוי בהיבט הארגוני לניהול ולביצוע של פרויקט המטרונית. לא נבחן כוח האדם הנדרש ואף לא מונה מנהל לפרויקט שיקבע, בין היתר, סדרי עדיפות, יתאם בין כל הגורמים ויפעל להסרת חסמים. חווי הביצוע הרבים³³ שנחתמו לצורך הקמת התשתיות בפרויקט נוהלו בנפרד. בישיבות שקיימה הנהלת החברה בנושא פרויקט המטרונית נדונו בעיקר בעיות נקודתיות שהתעוררו במהלך הביצוע של חוזים מסוימים, בלא ראייה כוללת של מצב הפרויקט מבחינת ניצול התקציב והעמידה בלוחות הזמנים.

בספטמבר 2011 המליצה חברת הייעוץ כי יפה נוף תמנה מנהל-על לפרויקט מטעמה שיפקח על העבודה באתר, על מערכות הפרויקט, ועל התיאום עם חברות התשתית והעיריות על מנת להסיר מכשולים המעכבים את התקדמות הפרויקט. עוד המליצה חברת הייעוץ כי "יפה נוף... תפעל להעביר את הסמכויות והאחריות למנהלי פרויקטים מקצועיים שילוו את הפרויקט בתהליכי התכנון והביצוע", וכי "צוות מנהלי הפרויקטים של החברה [מהנדסי התכנון והביצוע] יהפוך לצוות קואורדינטורים [מתאמים] ויתמקצע בתהליכי המעטפת (תיאום הנדסי ותקציבי, איכות, סביבה ובטיחות)". ברוח מפרברואר 2012 ציינה חברת הייעוץ כי "יפה נוף התבקשה להציג מבנה ארגוני מסודר ולאייש מינהלת לפרויקט למטרונית עם הגדרות תפקיד ואחריות".

33 עד 20.12.12 נחתמו במסגרת הפרויקט 275 חוזי ביצוע, מהם 104 חוזי ביצוע גדולים בהיקף כולל של 671.8 מיליון ש"ח ו-171 חוזי ביצוע קטנים בהיקף כולל של 42.6 מיליון ש"ח.

נמצא כי רק במאי 2012, כחמש שנים ממועד תחילת ביצוע הפרויקט ובהתאם לדרישת משרדי התחבורה והאוצר, התקשרה יפה נוף עם יועצת חיצונית על מנת שתנהל בעבורה את פרויקט המטרונית (להלן - מנהלת הפרויקט).

ביולי 2012 שוב המליצה חברת הייעוץ כי יפה נוף תאמץ מבנה ארגוני חדש על מנת "להגביר את האפקטיביות והמוכוונות שלה להשגת תוצאות טובות יותר בפעילותה השוטפת". עוד המליצה חברת הייעוץ כי יפה נוף תקים "מערך בקרה פנימי המשקף את התנהלות החברה ומודד את ביצועיה", ו"תבנה מערכת מדדי ביצוע (KPI)^[34] לקבלני הביצוע שלה".

נמצא כי, בנובמבר 2012 הודיעה מנהלת הפרויקט למנכ"ל יפה נוף כי בשל חוסר שיתוף פעולה עמה מצד גורמים שונים בחברה היא מסירה מעצמה אחריות לניהול הפרויקט בכל הנושאים שאינם בתחום ההנדסה האזרחית. עוד נמצא כי בינואר 2013 התריעה מנהלת הפרויקט לפני יושב ראש מועצת המנהלים של החברה, מר גיאקי ואקים, ולפני המנכ"ל בפועל דאז, מר ערן לויטה, כי הפרויקט נמצא במשבר הן מבחינת לוחות הזמנים והן מבחינת העמידה בתקציב. לדעתה הדבר נבע מליקויים בהליכי קבלת החלטות, באיסוף מידע והעברתו, בתכנון (הפרזה באומדנים), בביצוע (חריגות מוגזמות) ובניהול ההתקשרויות, וכן מחוסר שיתוף פעולה בין גורמים שונים בחברה.

מהאמור לעיל עולה כי התארגנות חברת יפה נוף לביצוע פרויקט המטרונית הייתה לקויה, לא אפשרה קבלת תמונת מצב עדכנית של הפרויקט ולא הציפה בזמן חסמים להשלמתו במועד ובתקציב המתוכננים.

משרד התחבורה מסר בתשובתו כי "עיקרי הליקויים נמצאו בשלב התנעת הפרויקט", אולם גם עתה "החברה אינה מתפקדת בהתאם לדרישת גורמי הממשלה וקיימת אי שביעות רצון באשר להתנהלותה".

משרד האוצר מסר בתשובתו כי אחד הלקחים מפרויקט המטרונית הוא הצבת דרישה לחברות המנהלות פרויקטים דומים של הסעת המונים כי החברה תמנה מנהל לפרויקט אשר ילווה את תכנון הפרויקט, ביצעו והפעלתו משלביו הראשונים.

יפה נוף מסרה בתשובתה כי המבנה הארגוני והתרבות הארגונית שלה "לא היו ערוכים כיאות לניהול פרויקט בהיקף ובמורכבות כה גדולה כפרויקט המטרונית". עוד מסרה החברה כי עם כניסתו של מר ערן לויטה לתפקיד המנכ"ל החל יועץ חיצוני בתהליך גיבוש מבנה ארגוני חדש לחברה, וכי בחודש מרץ 2012 הוא מסר לחברה דוח מפורט ובו הצעה להיערכות חדשה.

ליקויים בניהול הפרויקט

1. על פי נוהל שפרסם אגף התשתיות של יפה נוף באוגוסט 2008 - "סדר הפעולות בפרויקט תשתיות ותחבורה" (להלן - הנוהל), החברה ממנה מעובדיה מהנדס תכנון, האחראי לפרויקט בשלב התכנון, ומהנדס ביצוע, האחראי לפרויקט בשלב הביצוע. העברת האחריות בין המהנדסים מתבצעת במועד הוצאת צו התחלת העבודה לקבלן המבצע.

בביקורת נמצא כי יפה נוף לא חילקה את עומס העבודה בפרויקט המטרונית בצורה מאוזנת בין מהנדסי התכנון ומהנדסי הביצוע. כך למשל, ב-12 מ-32 המקטעים בפרויקט שימש מהנדס התכנון גם מהנדס הביצוע, זאת בניגוד לאמור בנוהל.

ראש אגף תשתיות בחברה מסר לעובדי הביקורת כי היכרות עמוקה עם הפרויקט במהלך שלב התכנון מסייעת לעבודת המהנדס בשלב הביצוע.

מנתונים שמסרה יפה נוף עולה כי שניים מ-14 מהנדסי הביצוע המועסקים בחברה ניהלו את הקמתם של 32% מהמקטעים. העומס על חלק מהמהנדסי הביצוע לא אפשר להם נוכחות רצופה, נגישות ושליטה במקטעים שבאחריותם. בביקורת לא נמצאו נימוקים לאופן החלוקה דלעיל.

משרד מבקר המדינה העיר לחברת יפה נוף כי טרם חלוקת המקטעים בין מהנדסי הביצוע היה עליה לנתח את השלכות החלוקה על העומס המוטל עליהם.

חברת יפה נוף מסרה בתשובתה כי בעת חלוקת פרויקטים חדשים בין מהנדסיה היא תביא בחשבון את הערות המבקר כדי לשפר את ניהול הפרויקטים האלה ולקדםם.

2. בדוחות סטטוס תשתיות ותקציב לפרויקט שהכינה יפה נוף בספטמבר 2010 ובדצמבר 2011 ציינו את חודש ספטמבר 2012 כמועד ההפעלה של הפרויקט, ואילו בנספח לוחות הזמנים שהוא חלק בלתי נפרד מהחוזה המשולש נקבע כי מועד הפעלת הפרויקט הוא נובמבר 2012, ומועד הסיום הכולל של עבודות התשתית הוא יוני 2013.

הועלה כי תאריך היעד להפעלת הפרויקט נדחה פעמים מספר. ההרצה המלאה של הפרויקט החלה באוגוסט 2013, כתשעה חודשים לאחר מועד ההפעלה שמסרה יפה נוף בדוחותיה האמורים לעיל.

בביקורת נמצא כי ביצועם של מרבית המקטעים התאריך מעבר למועד ההפעלה החוזי, דבר שגרם פגיעה מתמשכת במרקם החיים באזור ביצוע העבודות. עוד נמצא כי העבודות בציר העמקים ביאליק בקריית אתא צפויות להסתיים רק בשנת 2015, כשנתיים לאחר המועד החוזי לסיום עבודות התשתית.

משרד מבקר המדינה העיר לחברת יפה נוף על כי חלק מהמקטעים לא הושלם עד מועד ההרצה אף שמועד זה נדחה כמה פעמים. לדעת המשרד מבקר המדינה, עיכוב זה מעיד על כשלים בניהול הפרויקט וביצועו.

חברת יפה נוף מסרה בתשובתה כי הפרויקט "התאריך והסתבך בשל גורמים רבים שרובם לא היו תלויים בחברה", ובהם העלאת דרישות מצד הרשויות המקומיות ושינויים שעליהם הורה משרד התחבורה. עוד מסרה החברה כי היא פעלה ועדיין פועלת להפקת לקחים תוך כדי ביצוע הפרויקט, לביצוע שינויים ארגוניים מתבקשים, להכנת נהלים וליישום סדרי עבודה חדשים.

משרד התחבורה מסר בתשובתו כי "אכן נמצאו ליקויים רבים בחברה בנוגע לפרויקט זה", וכי הוא "רואה בחומרה את התנהלות חברת יפה נוף בביצוע הפרויקט".

סיכום

פרויקט המטרונית הוא פרויקט מורכב, בין היתר מפני שבתכנונו וביצעו נוטלים חלק גורמים רבים שצריכים לעבוד בתיאום ביניהם. הדבר מחייב להקפיד ביתר שאת על קיומם של הליך תכנון יסודי ופיקוח הדוק על ביצועו.

לצד היזמה הברוכה להקמת מערך הסעת המונים במטרופולין חיפה, העלתה הביקורת ליקויים חמורים בניהול הפרויקט, החל בדרג הממשלתי - משרד התחבורה - שתפקידו היה לקיים פיקוח ובקרה על ניהול הפרויקט, וכלה בחברת יפה נוף, שעליה הוטל לנהל את הפרויקט. בין היתר הועלו ליקויים בתכנון הפרויקט, בהתארגנות לביצועו, בחלוקת העבודה ובבקרה על השינויים בתכולתו. בשל ליקויים אלו החברה חרגה באופן ניכר מאומדני התקציב לביצועו, ובמשך תקופה ארוכה לא היה בידיה מידע עדכני על מצב הפרויקט לאשורו. התמשכות העבודות מעבר למתוכנן ברבים מהמקטעים הנמצאים בסביבה עירונית צפופה פגעה במרקם החיים השוטף של התושבים.

על חברת יפה נוף והעיריות הנוגעות בדבר לבחון את האפשרויות העומדות לפניהן כדי לוודא שהיצע חניוני חנה וסע לאורך צירי המטרונית ומספר החניות בכל אחד מהם יהיו מספיקים כדי לעודד מעבר נוסעים מרכב פרטי למטרונית.

על חברת יפה נוף ומשרדי התחבורה והאוצר להפיק את הלקחים מהמחדלים והטעויות בתחומי התכנון, הניהול, הפיקוח והבקרה שנעשו בפרויקט זה כדי להימנע מהם בהמשך ביצועו של פרויקט זה, ובביצועם של פרויקטים תחבורתיים אחרים בעתיד.