

חברת כביש חוצה ישראל בע"מ

פעולות הביקורת

נבדקו היבטים של ניהולה ותפקודה של חברת כביש חוצה ישראל בע"מ שמונתה כרשות ממונה מטעם המדינה לפיקוח על הזכיון שנבחר להקמתו והפעלתו של כביש חוצה ישראל. כמו כן נבדקו הליכי העדכון של סכומי הפיצוי והחזר ההוצאות שגבה הזכיון ממי שלא שילם במועד את האגרה על הנסיעה בכביש. הביקורת נעשתה בחברה, ובדיקות השלמה נעשו במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים ובמשרד האוצר.

ניהול החברה ותפקודה

תקציר

חברת כביש חוצה ישראל בע"מ (להלן - החברה או הרשות הממונה) החלה לפעול במרס 1993 כחברה ממשלתית. החברה הוקמה כדי לגבש הצעות בדבר הדרך למימון סלילתו והפעלתו של כביש חוצה ישראל, המכונה כביש שש או דרך יצחק רבין (להלן - הכביש, כביש שש). תקציב החברה לשנת 2009 היה כ-201 מיליון ש"ח, ובסוף אותה השנה הועסקו בה 29 עובדים.

בפברואר 1998 חתמה ממשלת ישראל על הסכם עם הזכיון (להלן - ההסכם או חוזה הזכיון) ולפיו הזכיון יקים את הכביש בשיטת B.O.T.¹, יממן את הקמתו ויתחזק אותו במשך 30 שנה. עוד נקבע בהסכם כי הזכיון יגבה אגרה מהנוסעים בכביש, כדי שיוכל להחזיר את השקעתו במימון הפרויקט ואף להפיק רווחים מהפעלתו. הכביש נפתח בהדרגה לתנועה, ובמאי 2004 הוא נפתח לתנועה בשלמותו. המדינה חתמה על תוספת לחוזה ולפיה הזכיון יחול על קטע נוסף בחלקו הצפוני של הכביש, וקטע זה נפתח לתנועה ביולי 2009. המדינה מימנה הקמת קטעים נוספים בחלקו הדרומי של הכביש. אורכו הכולל של הכביש בסוף שנת 2009 היה כ-140 ק"מ.

מכוח הוראות חוק כביש אגרה (כביש ארצי לישראל), התשנ"ה-1995 (להלן - חוק כביש אגרה), מינתה המדינה את החברה לתפקיד הרשות הממונה מטעמה על יישום הפרויקט ולפיקוח על הקמתו כדי לוודא שהזכיון עומד בהתחייבויותיו על פי חוזה הזכיון.

פעולות הביקורת

מבקר המדינה בדק בעבר היבטים בתכנון הכביש וכן בדק את כדאיות הקמתו.² בחודשים אפריל-אוגוסט 2010 עשה משרד מבקר המדינה בחברה בדיקה בנושא פעילותה. בדיקות משלימות בנושא נעשו במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה), במשרד האוצר וברשות החברות הממשלתיות (להלן - רשות החברות).

עיקרי הממצאים

1. תשלום פיצויים בגין תביעות: מן הדוחות הכספיים של החברה ל-31.12.09 עולה שאנשים פרטיים ויישובים הגישו לה תביעות בסכום כולל של מאות מיליוני ש"ח, על פי חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבנייה), וחוק כביש ארצי לישראל, התשנ"ה-1994, בגין פגיעות עקב התכנית. בדוחות אלה נאמר כי החברה אחראית לתשלום 70% מהפיצויים שיידרש לשלם בגין התביעות שיתקבלו. החברה העריכה כי מרבית התביעות יידחו, וכי גם אם כמה מהן יתקבלו, הממשלה תממן את התשלום עבורן משום שהיא מממנת את כלל פעילות החברה. הועלה כי לא היה הסכם בין משרדי האוצר והתחבורה ובין החברה בדבר אופן כיסוי התביעות לפי חוק התכנון והבנייה. בעקבות הביקורת נחתם בדצמבר 2010 הסכם מסגרת בין הממשלה ובין החברה ולפיו התחייבה הממשלה לגבות את מחויבויות החברה, בתקופת ההסכם, במסגרת פעולותיה הנעשות על פי ההסכם ועל פי כל דין.

2. הרחבת פעילות החברה: הממשלה החליטה בפברואר 2010 כי החברה תהיה שותפה בתכנון ובביצוע של פרויקטים נוספים, לרבות המשך סלילתם של קטעי הכביש ותכנון מסילות רכבת, ואישרה לחברה להתחייב על סך של 5.75 מיליארד ש"ח בגין ביצוע עבודות אלה. לפני שהתקבלה החלטת הממשלה לא נעשתה עבודת מטה מקיפה כדי לבחון את היתרונות והחסרונות של ביצוע העבודה על ידי החברה ולוודא שביכולתה לבצע את הפרויקטים הנוספים.

3. ביצוע פעילות אכיפה בנושא גביית חשבוניות: בחוק ובתקנות³ נקבעו סכומים לפיצוי ולהחזר הוצאות,⁴ שהם תוספת תשלום המוטלת על מי שלא שילם את האגרה במועד המצוין בחשבון והנגבית על ידי הזכיין והמפעיל מטעמו. כמו כן נקבע בתקנות מנגנון לבדיקה שעל פיו אמורה הרשות הממונה להגיש לשר התחבורה המלצות לשינוי הסכומים של פיצוי והחזר הוצאות. הזכיין והמפעיל מטעמו הם שביצעו את פעולות האכיפה. הרשות הממונה בדקה את הנתונים לגבי השנים 2006-2007, ובפברואר 2009 המליצה להפחית את סכומי הפיצוי והחזר ההוצאות. הזכיין הסתייג מהבדיקה ומתוצאותיה, ומשרד התחבורה התקשר עם יועץ מטעמו

2 מבקר המדינה, דוח שנתי 47 (1997), עמ' 745-720; דוח שנתי 48 (1998), עמ' 800-793.
3 תקנות כביש האגרה (כביש ארצי לישראל) (אכיפת תשלומים), התשנ"ט-1999 (להלן - תקנות האכיפה), ותקנות נוספות בנושא דמי גבייה.
4 המכונים לעתים, באופן שגוי, קנסות.

לבדיקה נוספת. במועד סיום הביקורת עדיין לא הושלמה הבדיקה הנוספת, ועל כן לא הופחתו שוב סכומי הפיצוי והחזר הוצאות.

4. בדיקה שעשתה הרשות הממונה העלתה כי סכומי הכנסותיו המצטברות של הזכיון מהאכיפה היו גדולים מהסכומים שהוציא לצורך ביצוע האכיפה, והסתכמו בכ-31 מיליון ש"ח לשנים 2004-2007 (במחירי מרס 2008). על פי הערכת הרשות הממונה מאפריל 2009, בכל חודש שעובר צובר הזכיון כמיליון ש"ח עקב הפער בין ההכנסות מהאכיפה לעלויות ביצועה. הזכיון הסתייג מן הבדיקות שעליהן נסמכה הערכה זו ומתוצאותיהן.

5. מי שחולק על חיוב או מי שרואה את עצמו נפגע מהפעלת סמכויות הזכיון רשאי לערוך על כך לפני ועדות ערר. לעתים חלף זמן רב, אפילו כמה שנים, בין המועד שבו הגישו נוסעים בכביש ערר על חשבון בגין נסיעות בכביש ובין מועד הזימון לדיון וקבלת ההחלטה. במערכת הממוחשבת לניהול הדיונים של ועדות הערר היה רישום של ההליכים ומועדיהם, אך היא לא אפשרה להפיק דוחות לשם בדיקת הגורמים לעיכובים.

6. בחלק מהפרוטוקולים של ישיבות הדירקטוריון ושל ועדות הדירקטוריון שהוא מינה, שהתקיימו בשנים 2008-2009, לא נמצאו פרטים על נושאים שונים שנידונו בישיבות אלה, כגון פרטים על אישור תכניות עבודה ותקציב.

7. בתחילת שנת 2010 כיהנו בדירקטוריון ארבעה דירקטורים בלבד, אף שבתקנות ההתאגדות של החברה נקבע שמספרם לא יפחת מחמש. רק במאי 2010 מונה דירקטור נוסף ובמהלך אותה שנה מונו עוד ארבעה דירקטורים.

8. החברה מבצעת את עיקר פעילותה במיקור חוץ באמצעות רכישת שירותים מגורמים חיצוניים, ובכלל זה יועצים ומומחים. לא נמצאו בחברה מסמכים המעידים שבעת התקשרותה עם יועצים ניתנה הדעת על הסכנה שביצירת התלות של החברה ביועצים שאינם עובדיה ובידע ובניסיון שצברו; היקפן של כמה מן ההתקשרויות הללו הוגדל ברבות השנים; הסכמים עם יועצים לא נחתמו בתחילת העבודה אלא בדיעבד, כמה חודשים לאחר תחילתה; לעתים נקבע כי ההתקשרות היא על בסיס קבלני, אך לא נקבעו שלבי עבודה ובקרה על פי תפוקות, תשומות (שעות עבודה) ולוחות הזמנים להשלמתם.

כביש חוצה ישראל, המכונה גם כביש שש או דרך יצחק רבין, הוא הפרויקט הראשון שהקימה המדינה בשיטת B.O.T, והיא מינתה את החברה לרשות הממונה מטעמה, בין השאר, כדי לוודא שהזכיון עומד בהתחייבויותיו על פי חוזה הזיכיון. הביקורת העלתה ליקויים בסדרי עדכון הסכומים לפיצוי ולהחזר הוצאות לזכיון ולמפעיל מטעמו, שהוטלו על מי שלא שילם את האגרה במועד המצוין בחשבון. על משרד התחבורה והחברה להפיק לקחים מתהליך גביית האגרות ועדכון ולתקן את הליקויים שעליהם עמד משרד מבקר המדינה בדוח זה.

היקף כוח האדם המקצועי בחברה קטן, ועיקר פעילות החברה נעשית באמצעות יועצים ונותני שירותים חיצוניים, שחלקם מועסקים שנים רבות. בביקורת נמצאו ליקויים בהסדרי ההתקשרויות של החברה עם היועצים ונותני השירותים ובבקרה עליהם. עם הרחבת פעילות החברה, על החברה לפעול לשימור שליטתה בידע שבלבית הפעילות שלה.

סיכום והמלצות

כביש חוצה ישראל, המכונה כביש שש או דרך יצחק רבין, הוא הפרויקט הראשון שהקימה המדינה בשיטת B.O.T, והיא מינתה את החברה לרשות הממונה מטעמה, בין השאר, כדי לוודא שהזכיין עומד בהתחייבויותיו על פי חוזה הזכיין. הביקורת העלתה ליקויים בסדרי עדכון הסכומים לפיצוי ולהחזר הוצאות לזכיין ולמפעיל מטעמו שהוטלו על מי שלא שילם את האגרה במועד המצוין בחשבון. על משרד התחבורה והחברה להפיק לקחים מתהליך גביית האגרות ועדכון ולתקן את הליקויים שעליהם עמד משרד מבקר המדינה בדוח זה.

היקף כוח האדם המקצועי בחברה קטן, ועיקר פעילות החברה נעשית באמצעות יועצים ונותני שירותים חיצוניים, שחלקם מועסקים שנים רבות. בביקורת נמצאו ליקויים בהסדרי ההתקשרויות של החברה עם היועצים ונותני השירותים ובבקרה עליהם. עם הרחבת פעילות החברה, על החברה לפעול לשימור שליטתה בידיע שבלבית הפעילות שלה.



מבוא

חברת כביש חוצה ישראל בע"מ (להלן - החברה או הרשות הממונה) החלה לפעול במרס 1993 כחברה ממשלתית. החברה הוקמה כדי לגבש הצעות בדבר הדרך שבה ימומן, ייבנה ויופעל כביש חוצה ישראל, המכונה גם כביש שש או דרך יצחק רבין (להלן - הכביש, כביש שש). המדינה מחזיקה בכל מניות החברה, ולכן חל עליה חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן - חוק החברות הממשלתיות).

בפברואר 1998 חתמה ממשלת ישראל על הסכם עם זכיין (להלן - ההסכם או חוזה הזכיין), בו נקבע כי הוא מתחייב להקים את הכביש ולתפעלו ככביש אגרה במשך 30 שנה, ואחרי כן יעבירו למדינה (שיטת B.O.T).⁵ קטעי הכביש נפתחו בהדרגה לתנועה, והכביש נפתח בשלמותו לתנועה במאי 2004. המדינה חתמה על תוספת לחוזה ולפיה הזכיין יחול גם על קטע נוסף בחלקו הצפוני של הכביש (קטע 18), וקטע זה נפתח לתנועה ביולי 2009. כמו כן המדינה מימנה הקמת קטעים נוספים בחלקו הדרומי של הכביש (קטעים 19 ו-20) ולכן הנסיעה בקטעים אלה אינה מחויבת באגרה. בסוף שנת 2009 היה אורך הכביש כ-140 ק"מ.

תשלומי האגרה עבור הנסיעה בכביש נועדו להחזיר לזכיין את השקעתו במימון הפרויקט ולאפשר לו להפיק רווחים מהפעלתו. משנת 2007 משלם הזכיין תמלוגים למדינה: בשנת 2009 שולמו למדינה תמלוגים בסך כולל של כ-34 מיליון ש"ח.

מכוח הוראות חוק כביש אגרה (כביש ארצי לישראל), התשנ"ה-1995 (להלן - חוק כביש אגרה), מונתה החברה לרשות הממונה. המדינה הסמיכה אותה ליישם את הפרויקט ולפקח על הקמתו, ועל קיום יתר התחייבויותיו של הזכיין על פי ההסכם. לצורך הסדרת פעילות החברה נחקקו שני חוקים: חוק כביש ארצי לישראל, התשנ"ה-1994 (להלן חוק כביש ארצי לישראל), המסדיר את נושא רכישת הקרקעות הנדרשים להקמת הכביש, וחוק כביש אגרה, המסדיר את מתן הזכיין להקמה של

קטעים מכביש שש ולהפעלתם ככביש אגרה. כמו כן נקבעו תקנות כביש האגרה (כביש ארצי לישראל) (אכיפת תשלומים), התשנ"ט-1999 (להלן - תקנות האכיפה) ותקנות נוספות בנושא דמי גבייה.

פעילות החברה הצטמצמה בין השנים 2007-2009. בסוף שנת 2009 הועסקו בחברה 29 עובדים, תקציבה הכולל לשנים 2008 ו-2009 היה 429 מיליון ש"ח ו-201 מיליון ש"ח, בהתאמה, והיא ניצלה רק כ-70% מתקציבה. בפברואר 2010 אישרה הממשלה את תכנית "נתיבי ישראל - תכנית תחבורה לפיתוח הנגב והגליל, התש"ע-2010" (להלן - תכנית נתיבי ישראל), ולפיה החברה תתכנן ותקים כבישים ומסילות ברזל.

מבקר המדינה בדק בעבר היבטים בתכנון הכביש ואת כדאיותו הכלכלית.⁶ בחודשים אפריל-אוגוסט 2010 בדק משרד מבקר המדינה את פעילות החברה. בדיקות משלימות נעשו במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה), במשרד האוצר ובשרות החברות הממשלתיות (להלן - רשות החברות).

פעילות החברה

החברה עוסקת, בין השאר, בתכנון ובקידום של הליכים סטטוטוריים, בביצוע סקרים ובדיקות בתחומי ההנדסה, התנועה, הכלכלה והנכסים, בסיוע לחקיקה, ברכישת קרקעות התוואי ובפעילויות לקידום זמינות התוואי. משרד התחבורה מתקצב את פעילות החברה ואחראי, בין השאר, להקצאת המשאבים למימון פעילותה ולבקרה הכספית עליה.

התחייבויות

בחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבנייה), נקבע כי "נפגעו על ידי תכנית, שלא בדרך הפקעה, מקרקעין הנמצאים בתחום התכנית או גובלים עמה, מי שביום תחילתה של התכנית היה בעל המקרקעין או בעל זכות בהם זכאי לפיצויים מהוועדה המקומית לתכנון ולבנייה"⁷. גם בחוק כביש ארצי לישראל נקבעו הסדרי פיצויים.

על פי הדוחות הכספיים של החברה ל-31.12.09, הוגשו לה תביעות על ידי אנשים פרטיים ויישובים, בהיקף כולל של מאות מיליוני ש"ח, בגין פגיעות עקב התכנית. החברה אחראית לתשלום 70% מהפיצויים, אם התביעות יתקבלו. החברה העריכה כי מרבית התביעות יידחו. ברוח הכספי של החברה צוין כי גם אם חלק מהתביעות יתממשו, פעילות החברה ממומנת כולה על ידי הממשלה.

הועלה כי לא היה הסכם בין משרדי האוצר והתחבורה וכין החברה בעניין אופן כיסוי התביעות המוגשות לפי חוק התכנון והבנייה. בעקבות הביקורת נחתם בדצמבר 2010 הסכם מסגרת בין הממשלה לבין החברה, לפיו התחייבה הממשלה לגבות את מחויבויות החברה בתקופת ההסכם, במסגרת פעולותיה הנעשות על פי ההסכם ועל פי כל דין.

6 מבקר המדינה, דוח שנתי 47 (1997), עמ' 745-720; דוח שנתי 48 (1998), עמ' 800-793.
7 בנושא זה ראו גם מבקר המדינה, דוח שנתי 55 (2005), התחייבויות תלויות ברשות שדות התעופה, עמ' 1102-1095; דוח שנתי 56 (2006), ביצוע פרויקט הסעת המונים במטרופולין תל אביב, עמ' 324.

תקציב

עיקר תקציב הפיתוח של החברה מיועד לנושאי הנדסה, מקרקעין והפקעות. לאחר השלמת הקטעים הנוספים הצטמצם במידה ניכרת תקציב החברה לנושאים אלה. להלן נתונים על תקציב החברה לשנים 2007-2009 (על פי נתוני החברה) וניצולו בתחומים העיקריים (באלפי ש"ח):

שנתי	תקציב תפעולי		תקציב פיתוח		מקרקעין והפקעות			הנדסה			שנתי	
	שעור ניצול (%)	ניצול	שעור ניצול (%)	ניצול	שעור ניצול (%)	ניצול	תקציב	שעור ניצול (%)	ניצול	תקציב		
2007	96	10,068	10,500	81	421,651	522,500	42	45,706	108,000	92	356,095	384,100
2008	90	9,474	10,500	71	305,791	428,800	67	24,016	36,000	72	274,272	381,700
2009	91	9,559	10,500	66	125,086	190,700	30	12,492	41,800	79	107,024	135,200

1. מהנתונים עולה כי בשנים 2007-2009 ניצלה החברה 66%-81% מתקציב הפיתוח ו-90% 96% מהתקציב התפעולי.

2. עוד עולה כי תקציב המקרקעין וההפקעות לא נוצל במלואו במשך השנים, ובשנת 2009 נוצלו רק כ-30% ממנו. בתשובת החברה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2010 נאמר כי תקציבה מוכן מדי שנה בשנה, על פי תכניות העבודה ועל פי אומדן הנוגע לרכיבים שונים, ובהם רכיבים העשויים להשתנות לפי נסיבות שאינן בשליטת החברה או רכיבים שיש לגביהם משום אי-ודאות אינהרנטית. מדובר בעיקר בתביעות פיצויים שלא ידוע מה יהיה היקף הפיצויים שיינתנו למגישיהן אם יתקבלו התביעות, כמה זמן יימשכו ההליכים ומה יהיה מועד התשלום.

הרחבת פעילות החברה

1. במרוצת השנים שינתה המדינה את שיטת ההיערכות שלה בתחום הניהול, התכנון והביצוע של פרויקטים גדולים בתחום התחבורה, ופעילות המטה לתכנון הכביש ולפיקוח עליו הועברה ממשרד התחבורה לחברה שהקימה המדינה לצורך כך. כבר ברוח קודם העיר מבקר המדינה⁸ כי במשרדי הממשלה המעורבים בהפעלת מיזמים משותפים עם הסקטור הפרטי, ובהם משרד התחבורה, לא נמצאו מסמכים המלמדים על פי אילו שיקולים נקבע המבנה הארגוני של הגופים שהוקמו לניהול המיזמים.

2. בדיונים שהתקיימו באגף התקציבים במשרד האוצר בשנת 2008 הוצע אגף התקציבים לסגור את החברה ולהעביר את פעילותה למעצ - החברה הלאומית לדרכים בע"מ, משום שלהערכתו היקף הפעילות של החברה אינו מצדיק את המשך הפעלתה כחברה ממשלתית.

בפברואר 2010 אישרה הממשלה את תכנית נתיבי ישראל, שנועדה לשמש להקמת שדרת תשתית לתחבורה יבשתית בין-עירונית מקריית שמונה ונהרייה בצפון עד משאבי שדה ואילת בדרום, ובכלל זה תוואי של מסילות רכבת ראשיות, כבישים ראשיים וצירי רוחב. הממשלה הקצתה לביצוע התכנית תקציב של 27.5 מיליארד ש"ח לעשר שנים.

הממשלה החליטה כי החברה תהיה שותפה בתכנון הפרויקטים שאושרו ובביצועם, ועל החברה הוטלו משימות הנוגעות לפיתוח שדרת תשתית לתחבורה בין-עירונית: המשך סלילת קטעי הכביש צפונה ודרומה, הקמת קטעי מסילות ברזל וקידום תכנון לחיבור כבישי רוחב. הממשלה אישרה לחברה להתחייב על סך של 5.75 מיליארד ש"ח.

8 מבקר המדינה, דוח שנתי 2003, עמ' 256-229.

הביקורת העלתה כי לפני שהתקבלה החלטת הממשלה האמורה לא נעשתה עבודת מטה מקיפה כדי לבחון את היתרונות והחסרונות של ביצוע העבודה על ידי החברה ולוודא שביכולתה לבצע את המשימות הנוספות.

סגן הממונה על אגף התקציבים הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה, מנובמבר 2010, כי משרד האוצר התנגד לתכנית נתיבי ישראל, בין השאר משום שלא קדמה לאישורה עבודת מטה סדורה המנתחת את החלופות השונות לביצוע הפרויקטים שהוחלט לבצעם. הוא הוסיף כי חלוקת הפרויקטים שבתכנית לגופי הביצוע השונים הייתה מהלך מתבקש נוכח היקף התכנית והיקפי הפרויקטים הנמצאים בביצוע גופי התשתית העיקריים בתחום זה.

דירקטוריון החברה

חוק החברות, התשנ"ט-1999 (להלן - חוק החברות), קובע כי הדירקטוריון יתווה את מדיניות החברה ויפקח על פעולות המנכ"ל בנושא. בחוק החברות הממשלתיות נקבע כי דירקטוריון של חברה ממשלתית חייב לקבוע מדי שנה בשנה את תקציבה השנתי של החברה, את דרך ניצולו ואת השימוש שהחברה עושה במקורות הכספיים העומדים לרשותה וכן את תכנית הפעולה שלה לאותה השנה ואת תכניתיה לטווח ארוך. נוסף על כך נדרש הדירקטוריון לעקוב ברציפות אחרי אופן יישום המדיניות והתכניות של החברה ואחר אופן ניצול תקציביה.

1. על פי תקנות ההתאגדות של החברה, "מספר חברי הדירקטוריון של החברה לא יפחת מחמישה ולא יעלה על אחד-עשר". בעקבות פרישת שני דירקטורים בינואר 2010 כיהנו בדירקטוריון ארבעה דירקטורים בלבד, פחות מהנדרש בתקנון. רק במאי 2010 מונה דירקטור נוסף ובמהלך אותה שנה מונו עוד ארבעה דירקטורים.

החברה הודיעה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי מטעמי זהירות המליצה היועצת המשפטית של החברה כי עם הצטרפותו של דירקטור חמישי יאושרו כל ההחלטות הקודמות שקיבל הדירקטוריון.

2. בנובמבר 2003 שלח מנהל רשות החברות דאז, מר אייל גבאי, ליו"רים של הדירקטוריון ולדירקטורים של החברות הממשלתיות חוזר ובו הנחיות מעודכנות בדבר עבודת דירקטוריון של חברה ממשלתית. בחוזר נאמר, בין השאר, כי כל דירקטור בחברה ממשלתית זכאי לקבל הודעה נאותה מראש בעניינה של ישיבה שעתידיה להתקיים, ובכללה פירוט הנושאים העומדים לדיון ומידע על הנושאים הללו שיאפשר לו ללמוד את הנושא. עוד נאמר בחוזר כי "יו"ר הישיבה יהיה אחראי לרישום פרוטוקול הדיונים בישיבה, הפרוטוקול ישקף את הדברים שנידונו בישיבה, יפורטו בו עיקרי דברים בשם אומרם, כפי שבאו לידי ביטוי בישיבה, נוסחן של ההחלטות שנתקבלו בישיבה".

בפרוטוקול של דיונים שקיים דירקטוריון החברה לגבי ניצול התקציב בשנים 2008-2009 לא פורטו הסיבות לאי-ניצול התקציב וצעדים שיינקטו להפקת לקחים בנושא, ובפרוטוקול של דיון אחר לגבי הדוחות הכספיים של החברה לשנת 2008 לא פורטו הדיווחים של ממלאי תפקידים על ניצול התקציב בסעיפים שונים בדוחות הכספיים. כמו כן לא פורטו עיקרי דבריהם של המשתתפים בדיונים - דירקטורים וממלאי תפקידים בכירים בחברה. גם בדיונים אחרים שקיימו הדירקטוריון וועדות שלו בשנים אלו לא נרשמו הפרוטוקולים כראוי.

משרד מבקר המדינה העיר לחברה כי בנושא רישום פרוטוקולים של הדיונים של הדירקטוריון והוועדות שלו היא פעלה שלא על פי הנחיות רשות החברות וסדרי מינהל תקין.

רשות החברות הודיעה בתשובתה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2010 כי תסב את תשומת לבו של יו"ר הדירקטוריון להערה ותציע להעלות לדיון בדירקטוריון את נושא אופן התייעוד של ישיבותיו.

3. חוק החברות הממשלתיות קובע כי דירקטוריון של חברה ממשלתית חייב לקבוע את השכר, התנאים הסוציאליים, ההטבות, המענקים ותנאי העבודה האחרים של הפקידים הבכירים ושל שאר עובדי החברה, על פי הכללים שקבעה לכך הממשלה ובאישורה.

הביקורת העלתה כי בנובמבר 2009 החליט דירקטוריון החברה כי רק משכורותיהם ותנאי עבודתם של המנכ"ל והבכירים יובאו לאישור, ואילו משכורותיהם ותנאי עבודתם של עובדים אחרים יובאו לאישור רק במקרים חריגים.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הודיעה רשות החברות כי תבהיר לחברה שעל הדירקטוריון לקבוע ולאשר אחת לשנה את רמות השכר של כלל עובדי החברה ומסגרת ההעלאת שכר, והכול בכפוף לאישור רשות החברות. הנהלת החברה תהיה רשאית להעלות את שכרם של עובדי החברה במסגרת הקידום השנתי המאושר.

הכנסות הזכיון והמדינה

החיוב עבור הנסיעה ככביש כולל את מחיר האגרה הקבוע לקטע ותוספת "דמי גביה", כהגדרתם בחוק כביש אגרה. מחיר האגרה מתעדכן פעמיים בשנה על פי מנגנון שנקבע. בהסכם הזיכיון נקבע מנגנון עדכון תקופתי, אחת לשלוש שנים, המיועד לשמור על רמת ההכנסות. באפריל 2007 התייקרה האגרה בכ-18%, וכעבור שלוש שנים, באפריל 2010, הוזלה האגרה בכ-9%.

במכרז לבחירת הזכיון נקבע יעד פדיון לכל אחת משנות הזיכיון ונקבעו הסדרים להבטחת הפדיון בקטע המרכזי של הכביש. מדי שנה בשנה מושווה הפדיון ליעד הפדיון: אם יעד הפדיון גבוה מן הפדיון בפועל, המדינה משלמת לזכיון 72% מן הפער ביניהם, ואם הפדיון בפועל גבוה מיעד הפדיון, מקבלת המדינה מהזכיון 51% מן הפער ביניהם. החוסר ממומן מתקציב החברה, ואילו עודף מועבר במישרין למדינה. להלן נתונים⁹ על הכנסות המדינה מאגרה, התשלומים ששילמה והתקבולים שקיבלה בגין הפער בין הפדיון בפועל ליעד הפדיון לשנים 2004-2009 (במיליוני ש"ח).

תמלוגים למדינה	תשלום מהמדינה	עודף/חוסר	הפדיון השנתי לייחוס	הכנסות מאגרה	
	28	35	179	144	2004
	44	55	302	247	2005
	35	43	328	285	2006
14		-25	369	394	2007
25		-44	421	465	2008
34		-61	486	547	2009
73	107		2,085	2,082	סך הכול

9 על פי נתוני החברה.

מן הנתונים עולה שההכנסות מאגרה גדלו מדי שנה בשנה בשיעור ניכר. בתחילת התקופה הנסקרת פיצתה המדינה את הזכיון בכ-107 מיליון ש"ח. משנת 2007 היה הפדיון בפועל גבוה מיעד הפדיון, ולכן הזכיון העביר למדינה (לחשב הכללי במשרד האוצר) בתקופה הנסקרת תמלוגים בסך 73 מיליון ש"ח.

חייבים עבור פיצוי והחזר הוצאות

בחוק ובתקנות נקבעו סכומים לפיצוי ולהחזר הוצאות¹⁰, שהם תוספת תשלום לזכיון ולמפעיל מטעמו, שהוטלו על מי שלא שילם את האגרה במועד המצויין בחשבון. שר התחבורה רשאי, בהסכמת שר האוצר, לקבוע את סכומי הפיצוי והחזר ההוצאות שישולמו, על פי מדרגות חיוב שהוגדרו בתקנות.

בהסכם הזכיון נקבע כי הזכיון יהיה חייב להפעיל ולתחזק את כבישי האגרה באמצעות מפעיל האחראי גם לגביית האגרות, וכי החברה המפעילה את הכביש (להלן - המפעיל) תהיה נפרדת מהזכיון. הזכיון חתם על הסכם הפעלה עם מפעיל, שהוא חברה ובה שותפים בעלי המניות שלו ובעלי מניות של חברה המפעילה את תחנות הדלק בכביש.

בתקנות נקבע מנגנון בדיקה ועדכון שעל פיו אמורה הרשות הממונה להגיש לשר התחבורה המלצות לשינוי הסכומים של פיצוי והחזר הוצאות. אם נמצא שבפועל גבה הזכיון סכום גדול יותר מההוצאות האכיפה שהיו לו בפועל באותה השנה, גביית יתר זו תובא בחשבון בעת שיאושרו הסכומים הבאים. הרשות הממונה ביצעה בחינות עתיות של שיעור דמי הפיצוי והחזר הוצאות והגיש לשר התחבורה את מסקנותיה והמלצותיה בדבר הצורך לשנות את הסכומים.

עדכון סכומי הפיצוי והחזר הוצאות

הפחתה ראשונה

עוד לפני השלמת הקמתו של הכביש התקבלו תלונות רבות על אופן השימוש באמצעי האכיפה שנמסרו לזכיון. הרשות הממונה בדקה את שיעור ההכנסות וההוצאות של הזכיון בביצוע פעילויות האכיפה ודרשה להפחית מיד את סכומי הפיצוי והחזר הוצאות. במרס 2004 הסכים הזכיון להפחית את הסכומים מאפריל 2004, והם הופחתו בשיעור של כ-47%. נוסף על כך הורתה הרשות הממונה לזכיון לקבוע, לפני משורת הדין, כי סכום החיובים המרבי שיוכל להיצבר לרכב בגין פיצוי והחזר הוצאות הוא 7,000 ש"ח. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2010 הודיע הזכיון כי הוא יישם, "תחת מחאה", ועדיין מיישם את הוראות הרשות הממונה לגבי הגבלה מרבית של החוב ל-7,000 ש"ח, וזאת "משיקולים שיווקיים ושירותיים".

זיהוי הפעילויות

כדי להבטיח כי פעילות האכיפה לא תצמיח לזכיון רווח נוסף, נקבעו בתקנות כללים לזיהוי מדויק של עלויות האכיפה ומנגנון לעדכון סכום זה. נקבע כי הרשות הממונה תכיר בעלויות אכיפה אם פעילות האכיפה תתבצע על ידי קבלני משנה או צד שלישי שאינם הזכיון או המפעיל ואינם בעלי עניין בזכיון; הזכיון יעסיק אותם לצורך מתן שירותי אכיפה בלבד; והפעילויות שיירכשו יופעלו ביעילות. כמו כן נקבעו חריגים: עלויות שהרשות הממונה הסכימה מראש להכיר בהן משום שלדעתה יש יתרון כלכלי ותפעולי מובהק בהענקת שירותים אלו בידי הזכיון דווקא. אם התנאים

10 המכונים לעתים, באופן שגוי, קנסות.

הללו לא יתקיימו במלואם, אזי יוכר חלק העלויות הכרוך בהם שהרשות הממונה הכירה כי לגביו, תנאים אלה מתקיימים. בפועל ביצעו הזכייין והמפעיל את כל פעולות האכיפה.

הזכייין הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2010 כי להערכתו ביצע פעילות האכיפה באמצעות המפעיל הוא השיטה היעילה ביותר, משום שפעילות האכיפה היא חלק אינטגרלי ומרכזי מכל פעילויותיו.

הרשות הממונה הודיעה בתשובתה כי הליך הבחינה של עלויות האכיפה, מכלל פעילויות המפעיל הוא מורכב, בייחוד משום שכמה מפעילויות האכיפה משיקות לפעילויות הליכה של המפעיל. לדבריה, גם שיעור עלויות האכיפה שיש להטיל על החייבים נתון להערכות מקצועיות שונות. הרשות הממונה הוסיפה כי לא נתנה את הסכמתה מראש ובכתב להכרה בעלויות מסוימות, וזה מקור חלק מן האי-הסכמות בינה ובין הזכייין בדבר העלויות המוכרות. להערכתה, ספק אם הימנעות גורפת מההכרה בכלל עלויות האכיפה הייתה עומדת במבחן הסבירות.

בדיקת העלויות וההכנסות

על פי התקנות, לצורך בדיקת העלויות וההכנסות נדרש הזכייין להגיש לרשות הממונה את מלוא הנתונים והתחזיות לעניין פעילויות האכיפה, ונקבעו מועדים לביצוע הבדיקה. הרשות הממונה הסבירה למשרד מבקר המדינה כי הליך בדיקת סכומי הפיצוי והחזר ההוצאות וערכונם הוא הליך מורכב הכולל בדיקת הנתונים, גיבוש טיוטת המלצות, מתן זכות שימוע לזכייין, גיבוש ההמלצות הסופיות והגשתן לשר התחבורה, לימוד ובדיקה של ההמלצות במשרד התחבורה, מתן זכות שימוע נוספת לזכייין ואישור שר התחבורה. לדבריה, הליך זה צפוי לארוך כמה חודשים.

בדיקה ראשונה והפחתה שנייה: בפברואר 2005 הגיש הזכייין לרשות הממונה נתונים הנוגעים לפעילויות האכיפה. ביולי 2005 התקשרה הרשות הממונה עם חברה לייעוץ כלכלי (להלן - חברה א'). חברה זו התבקשה לבצע בדיקה מקצועית (כלכלית, תמחירית וחשבונאית) של כלל העלויות וההכנסות של הזכייין והמפעיל בגין פעילות האכיפה ולתת לרשות הממונה המלצות בדבר עדכון סכומי הפיצוי והחזר ההוצאות. הבדיקות כללו בירורים ודיונים עם המפעיל וארכו זמן רב. באוגוסט 2006 הגישה חברה א' את הדוח המסכם שלה.

מחברי הדוח ציינו כי מאחר שהמפעיל והזכייין ביצעו את רוב פעילות האכיפה, הם התקשו מאוד לבצע הפרדה תמחירית וחשבונאית בין עלויות האכיפה לשאר עלויות המפעיל והזכייין. נוסף על כך, הם ציינו שהדבר אפשר למפעיל לשייך לפעילויות האכיפה פעילויות אשר לדעתם אינן קשורות לאכיפה. הם התריעו על המשמעות הנובעת מהיעדר הפרדה בין הפעילויות ובייחוד על הקושי שייוצרו בהגדרת מנגנון בדיקה עתידי. להערכת מחברי הדוח, לצורך גביית אגרות שלא נגבו, בסך כ-11 מיליון ש"ח בשנת 2004, השקיעו המפעיל והזכייין כ-36 מיליון ש"ח. בכל העלויות הללו נשאו המשתמשים אשר לא שילמו את החשבונות במועד.

בינואר 2007 המליצה הרשות הממונה לשר התחבורה להפחית את סכומי הפיצוי והחזר ההוצאות ב-33%. עוד המליצה כי חלק מהעודפים שצבר הזכייין יופחתו במסגרת עדכון הסכומים, ויתרת העודפים שנצברו ייוקפו לטובת "קרן רישומית". הסכומים שיצטברו בה ישמשו לוויסות סכומי הפיצוי והחזר ההוצאות במשך תקופת הזיכיון, באופן שביום פקיעת הזיכיון לא יהיו עוד עודפים (או גירעונות) בידי הזכייין.

הזכייין טען בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2010 כי הסתייג מהבדיקה ומהדוח. להערכתו, הנחות היסוד שעליהן נסמכו הבדיקה והדוח (שיטת התמחור, הבחנה בין "גבייה" ל"אכיפה" ומטרת האכיפה) היו שגויות והתעלמו מהרציונל של חוק כביש אגרה ותקנות האכיפה. הזכייין הוסיף כי הוא מתנגד להחלטתה של הרשות הממונה להקים את קרן העודפים ["הקרן הרישומית"] משום שאין לה כל אחיזה בחוק כביש אגרה או בתקנות שהותקנו מכוחו. לדעת הזכייין,

סכום העודפים שציינה הרשות הממונה חושב על סמך הנחות יסוד מוטעות, ואילו המצב לאשורו הוא שהזכייין גבה בפועל סכום קטן מסך עלויותיו בפועל.

במרס 2007, בעקבות טענות הזכייין, בחן מנהל אגף מדיניות במשרד התחבורה (להלן - מנהל אגף מדיניות) את בדיקת חברה א', את הצעת הרשות הממונה ואת השגות המפעיל. להערכתו, שיטת התמחור שנקטו הרשות הממונה ויועציה מבוססת על תקנות כביש אגרה, ולכן היא השיטה הנכונה. כמו כן גרס מנהל אגף מדיניות כי עמדתה של הרשות הממונה - ולפיה יש לקזז עודפים (עודף הכנסות שמקורו בפיצוי והחזר הוצאות על עלויות אכיפה מוכרות) בתקופה מסוימת מהכנסות עתידיות מפיצוי ומהחזר הוצאות - היא נכונה.

המפעיל העריך כי ההכנסות בשנים הבאות יהיו קטנות מההוצאות. על סמך הערכה זו וכדי למנוע תנודות חדות בסכומי הפיצוי והחזר הוצאות, הציע מנהל אגף מדיניות לפרוס את החזר העודפים שנצברו על פני פרק זמן ארוך יותר ולהפחית את סכומי הפיצוי והחזר הוצאות בשיעור של 23% בשנה הראשונה ו-7% נוספים בשנת 2008. בפועל הערכתו של המפעיל לא התממשה.

במרס 2007, בעקבות דיונים בנושא, קבע מנכ"ל משרד התחבורה דאז, מר גרעון סיטרמן, כי עודפי ההכנסות על ההוצאות לשנים 2004-2006 היו כ-21.5 מיליון ש"ח. לפיכך הפחית שר התחבורה דאז, מר שאול מופז, בהסכמת שר האוצר דאז, מר אברהם הירשזון, את סכומי הפיצוי והחזר הוצאות ב-23% מאפריל 2007 וקבע כי באפריל 2008 תבצע הפחתה נוספת בשיעור של 7%, ולפני ביצועה יובאו בחשבון הכנסות האכיפה לשנת 2006.

בדיקה שנייה והפחתה שלישית: הזכייין והמפעיל המשיכו לבצע את פעילות האכיפה. ביוני 2008 שלחה הרשות הממונה לזכייין את תוצאות הבדיקה שעשתה בנושא עלויות אכיפה לגבי השנים 2006-2007 והמלצות בנושא. הזכייין הסתייג מהבדיקה - משיטת חישוב הסכומים, מן התוצאות המספריות ומשיעור ההפחתה שנקבע - ודבריו הסתמכו על בדיקה של חברת ייעוץ כלכלי, שהתקשר אתה כבר בשנת 2006.

בדצמבר 2008, בעקבות דיונים נוספים עם הזכייין והמפעיל, הגישה חברה א' את תוצאות בדיקתה לרשות הממונה. המסקנות היו שעל אף הפחתות סכומי הפיצוי והחזר הוצאות שבוצעו בעבר, בשנים 2006 ו-2007 צבר הזכייין רווחים של כ-5.1 מיליון ש"ח ו-8.3 מיליון ש"ח, בהתאמה, מפעילויות האכיפה. חברה א' העריכה כי סך העודפים שהצטברו למפעיל מפעילויות אכיפה בשנים 2004-2007 הוא כ-31 מיליון ש"ח במחירי מרס 2008. לפיכך בפברואר 2009 המליצה הרשות הממונה להפחית את סכומי הפיצוי והחזר הוצאות האכיפה ב-50%.

הזכייין הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2010 כי הפחתת סכומי הפיצוי והחזר הוצאות בשיעורים שהומלצו תביא לידי פגיעה חמורה ביכולתו לאכוף את גביית האגרה. עם זאת הוא הסכים להפחתה בשיעור של 10% מטעמי "תדמית ושירותיות" וכדי לעודד תשלום חשבוניות.

במרס 2009 התריעה הרשות הממונה לפני מנכ"ל משרד התחבורה דאז, מר סיטרמן, כי "המשמעות המעשית של אי-קיוזו הסכומים הנמצאים בקרן היא רווח שלא כדין של הזכייין". על פי הערכת הרשות הממונה מאפריל 2009, בכל חודש שעובר צובר הזכייין כמיליון ש"ח עקב הפער בין הכנסות האכיפה ובין עלויותיה.

במרס 2009 קיים מנכ"ל משרד התחבורה דאז, מר סיטרמן, שימוע לזכייין. באפריל 2009 פנה מנכ"ל הזכייין למנכ"ל משרד התחבורה דאז בבקשה לקיים שימוע נוסף. הרשות הממונה גרסה כי זכות השימוע של הזכייין מוצתה, אולם עמדתה לא התקבלה.

מנכ"ל משרד התחבורה דאז, מר סיטרמן, הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2010 כי לצורך השגת המטרה של הפעלת כביש אגרה ביעילות מרבית נקבע כי האגרה תשולם באמצעים טכנולוגיים בלבד. לפיכך נדרשו מנגנונים מתקדמים ואמינים ומנגנוני גבייה ואכיפה דרסטיים כדי ליצור הרתעה שתמנע מנהגים להתפתות להשתמש בכביש ללא תשלום, וההרתעה אכן הועילה. הוא הוסיף כי כאשר נושא הפחתת סכומי הפיצוי והחזר הוצאות הובא לטיפולו הוא העריך שהוא אינו מגובש דיו ומעורר ויכוחים רבים בין הגורמים השונים. על כן ביקש מגורם מקצועי אובייקטיבי לבצע עבודה כלכלית לזיהוי ולגיתוח של עלויות הגבייה והאכיפה שבהתבסס עליהן תגובש נוסחה מקובלת של מרכיבי עלות ומשקלות. להערכתו, נוסחה כזאת תאפשר למקד את הדיון בעניינים

טכניים, תסייע בהפחתת המחלוקות בנושא ותאפשר לשמור על כלי הרתעה נגד נהגים אשר לא שילמו את חובם לטובת ציבור הנהגים הממושמצים.

במאי 2009 התקשר משרד התחבורה עם יועץ לשם ביצוע עבודה כלכלית שמטרתה לבחון, בין היתר, מהן העלויות המוכרות בנושא האכיפה ולהציע מנגנון לעדכון אוטומטי של סכומי הפיצוי והחזר ההוצאות.

ביולי 2009 פנה שר התחבורה, מר ישראל כץ, לשר האוצר, ד"ר יובל שטייניץ, וציין כי קיים שימוע לזכיין, ומשרד התחבורה יבחן את העלויות הכרוכות בהפעלת מערך האכיפה. עוד ציין כי עד שיתקבלו ממצאי הבחינה יופחתו סכומי הפיצוי והחזר ההוצאות בשיעור אחיד של 25%. שר האוצר השיב כי מקובלת עליו המלצת הרשות הממונה, והסתייג משיעור ההפחתה שהציע שר התחבורה. עם זאת, כדי שלא לעכב את ההפחתה הוא אישר באוגוסט 2009 את ההצעה. הוא ביקש כי הבדיקה הנוספת תיעשה בהקדם האפשרי כדי שיהיה אפשר להפחית סכומים אלו כראוי. בדצמבר 2009 ערכן שר התחבורה בתקנות כביש אגרה את הסכומים, על פי שיעור הפחתה של 25%. שיעור ההפחתות המצטבר של סכומי הפיצוי והחזר ההוצאות ממועד התחלת הפעלתו של הכביש הגיע ל-73%.

משרד התחבורה הודיע בתשובתו כי היועץ ביצע את העבודה הכלכלית הן מול הרשות והן מול הזכיין, ונבחן בה נושא על כל היבטיו, ובכלל זה יעילות האכיפה וההרתעה, המשמעות הכלכלית של עדכוני סכומי הפיצוי והחזר ההוצאות בעבר והיבטי התפעול של הזכיין. היועץ המליץ לשנות את אופן עדכון עלויות האכיפה המוכרות. להערכת משרד התחבורה, השיטה שהוצעה מפשטת את תהליך האומדן של העלויות המוכרות, צפויה להפחית במידה ניכרת את המחלוקות בין הרשות הממונה ובין הזכיין ואת מעורבות משרד התחבורה בנושא, שומרת על האינטרסים של ציבור הנהגים ואינה פוגעת בסמכויות הרשות הממונה. משרד התחבורה הוסיף כי העבודה לא הושלמה כיוון שהרשות הממונה מתנגדת לשינוי השיטה הקיימת, וציין כי מנכ"ל המשרד הנחה שהנושא יועלה להכרעתו.

במועד סיום הביקורת עדיין לא הושלמה הבדיקה הנוספת לגבי השנים 2006 ו-2007. על כן לא הופחתו שוב סכומי הפיצוי והחזר ההוצאות, אף שנשארו בידי הזכיין עודפים של הכנסות מאכיפה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשות הממונה ומשרדי התחבורה והאוצר לקבוע בהקדם הסדרים לשיפור הליך בדיקת התעריפים של הפיצוי והחזר ההוצאות ברוח החוק והתקנות.

ועדות ערר

מי שחולק על חיוב או מי שרואה את עצמו נפגע מהפעלת סמכויות הזכיין רשאי לערור על כך לפני ועדות ערר בתוך 30 ימים ממועד קבלת החיוב או ממועד הפעלת הסמכויות. בכל ועדת ערר שלושה חברים: מי שכשיר להיות שופט שלום, המשמש יו"ר, נציג ציבור ונציג הרשות הממונה.

על הזכיין להגיש כתב תשובה בתוך 30 ימים מיום שמוגש הערר לוועדה. לעתים העורר והזכיין מגיעים להסדר בתקופה זו, ואז נשלחת לוועדה הודעת ביטול ערר. אם העורר לא ביטל את הערר, מקיימת הוועדה דיון בנוכחותו ובנוכחות נציגי הזכיין. מספר העררים (על פי נתוני החברה) פחת מ-2,978 בשנת 2005 (השנה הראשונה שבה הופעל הכביש במלואו) ל-1,449 בשנת 2009.

לבקשת משרד האוצר ומשרד התחבורה מנהלת החברה את המזכירות של ועדות הערר. במזכירות ועדות הערר מועסקות חמש מזכירות. בשנים 2008 ו-2009 היו עלויות הפעלתן של ועדות הערר

כ-2.46 וכ-2.28 מיליון ש"ח, בהתאמה (לרבות, בין השאר, הוצאות שכירות ושכר חברי ועדות הערר). המדינה היא שנושאת בהוצאות אלו.

משרד מבקר המדינה בדק מדגם של 44 עררים ומצא שלעתיים חלף זמן רב, אפילו כמה שנים, בין מועד הגשת הערר למועד הזימון לדיון וקבלת ההחלטה. הועלה כי עיכובים בדיונים חלו עקב עומס עררים, מגבלות כוח אדם בוועדות ערר וקשיים בתיאומי מועדים ואיתור העוררים.

בחברה יש מערכת ממוחשבת לניהול הדיונים בוועדות ערר. במערכת זו יש רישום של ההליכים ומועדיהם, אך היא לא מאפשרת להפיק דוחות לשם בדיקת הגורמים לעיכובים. במשך השנים ניסתה החברה לפתח מערכת חדשה ולשפר את המערכת הקיימת, אך במועד סיום הביקורת טרם הושלמו ניסיונות אלו.

בעקבות הביקורת הודיעה החברה למשרד מבקר המדינה כי היא פועלת לשדרג את מערכת המידע.

התקשרות עם יועצים

החברה מבצעת את עיקר פעילותה במיקור חוץ באמצעות רכישת שירותים מגורמים חיצוניים, ובכלל זה יועצים ומומחים. מאחר שהיא חברה ממשלתית, חלים עליה, בין היתר, חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק חובת המכרזים), ותקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן - תקנות חובת המכרזים).

תקציב העסקת יועצים

בחברה ארבעה אגפים עיקריים - הנדסה, נכסים, כלכלה וכספים ומשפטים. מספר העובדים המומחים בתחומי עיסוקם של האגפים הוא קטן. לצורך פעילותם נעזרים מנהלי האגפים ביועצים, והם המבצעים את הבקרה בנושא פעילותם. החברה מעסיקה רבים מיועצים אלה במשך פרק זמן ארוך, ואת חלקם כבר משנת 2001.

בעקבות השלמת קטעים 18-20 של הכביש הצטמצם היקף העסקת היועצים וחברות הניהול. להלן נתונים¹¹ על תקציב העסקת היועצים בתקציב הפיתוח וניצולו באגפים השונים בשנים 2008-2009 (באלפי ש"ח).

2009		2008		אגף
סך הניצול	התקציב	סך הניצול	התקציב	
3,185	3,743	20,893	23,190	הנדסה
1,311	1,954	1,237	2,236	נכסים, כלכלה וכספים
4,496	5,697	22,130	25,426	סך הכול

11 על פי נתוני החברה.

מהטבלה עולה כי עיקר תקציב היועצים מיועד לאגף ההנדסה. באגף זה מועסק רק מהנדס אחד - מנהל האגף. הוא אחראי לבקרת התכנון והתפעול ומפקח, במישרין או באמצעות יועצים אחרים, על פעילותם של כ-30 יועצים - צוותי מהנדסים, מהנדסים ויועצים בתחומים שונים. כמה מן היועצים הללו הועסקו במשרה מלאה, ואחרים - יועצים מומחים בתחומים שונים, כגון איכות הסביבה, תנועה ותחבורה - הועסקו בהיקף שעות קטן יותר.

ועדת הרכישות של החברה מאשרת בקשות להתקשרות עם יועצים, המופנות אליה מהאגפים השונים. יו"ר הוועדה הוא מנכ"ל החברה, וחברים נוספים בה הם מנהלי אגפים בחברה - מנהל אגף הנדסה, היועצת המשפטית, מנהל אגף כלכלה ומנהל אגף נכסים.

סדרי התקשרויות עם יועצים

משרד מבקר המדינה בדק את סדרי ההתקשרות עם היועצים. נמצא כי לפני ההתקשרות עם יועצים לא הוכנה תחזית על היקף ההתקשרות, בין השאר כדי לבחון את כדאיות ביצוע העבודה על ידי עובד החברה. בביקורת נמצא שבמסגרת חמש התקשרויות - עם יועץ לנושאים סטטוטוריים, עם יועץ לבקרה על הזכייין, עם חברת בקרה, עם יועץ לסיוע וליווי בתחום ההתקשרויות ובחינת החשבונות ועם יועץ למעקב ובקרה בתחום הפרויקטלי - נחתם חוזה התקשרות לשנה אחת בלבד או לכמה חודשים, והוא הוארך מדי שנה בשנה עד עשר שנים. היקפן של כמה מן ההתקשרויות הללו הוגדל ברבות השנים.

הסכמים בין החברה ובין יועצים לא נחתמו בתחילת העבודה אלא בדיעבד, כמה חודשים לאחר תחילתה. לעתים נקבע כי ההתקשרות היא על בסיס קבלני, אך לא נקבעו שלבי עבודה ובקרה על פי התשומות (שעות עבודה), התפוקות ולוחות הזמנים להשלמתם. במרוצת השנים האריכה החברה את תוקפם של ההסכמים עם יועצים, והתשלומים שולמו לפי התשומות. להלן דוגמאות:

1. בינואר 2005 חתמה החברה על הסכם התקשרות עם יועץ לפיקוח על פעילות הזכייין. בהסכם נקבע כי הוא תקף מספטמבר 2004 עד סוף שנת 2005. במועד סיום הביקורת (אוגוסט 2010) עדיין נמשכה התקשרות זו. היועץ הועסק במשרה מלאה.

החברה הודיעה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי בעת ההתקשרות הראשונה שררה אי-ודאות מוחלטת לגבי היקף הפעילות הנחוץ, וכדי לאפשר גמישות העסקה הועסק מהנדס אזרחי כיועץ חיצוני. הניסיון שהצטבר הראה, להערכתה, כי לצורך מילוי תפקידו נזקק היועץ למשרה מלאה.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שהבקרה על פעילות הזכייין היא משימה טווח ארוך, על החברה להגדיר את המטלות הנדרשות במסגרת תפקיד זה, לקבוע את שלבי העבודה על פי התפוקות והתשומות ולוחות זמנים להשלמת ביצועם, ולפרט זאת בחוזה ההתקשרות עם נותן השירות, והדבר לא נעשה. נוסף על כך, עליה לבחון חלופות של העסקת עובד בחברה, הן משום שחלופות אלו עשויות להיות כדאיות יותר מן הבחינה הכלכלית, והן כדי ליצור צוות שישימש גרעין ידע מקצועי באגף הנדסה.

2. בסוף שנת 2002 התקשרה החברה לשלושה חודשים עם חברת בקרה, לסיוע ולתיאום פעילויות. בחוזה ההתקשרות נכתב כי ישולמו לחברה 100,000 ש"ח בעד שירותיה האמורים. במועד סיום הביקורת עדיין נמשכה ההתקשרות.

החברה הודיעה בתשובתה כי לאחר בחירת חברת הבקרה לא הסכימו הצדדים על מתכונת ההתקשרות ביניהם, ולכן אושרה התקשרות זמנית לפרק זמן שלוש חודשים, ובו תוכנן לבחון את ההתקשרות ואת שיטת תשלום שכר הטרחה. עוד ציינה החברה כי באותה העת הגדרת הפרויקט לא

הייתה ברורה, אך היה ידוע שנחוצה התקשרות נרחבת וממושכת יותר. מאחר שלא נמצאה נוסחה לתשלום של אחוזים מהפרויקט, התבססו התשלומים לחברה על שעות מדווחות, וכל אותה העת נבחנה שיטת ההתקשרות המתאימה.

לדעת משרד מבקר המדינה, בשנים שעברו מאז תחילת ההתקשרויות יכלה החברה להגדיר את היקף הפרויקט ואת העבודות הכלולות בו ולנסחו בפירוט. היה עליה לקבוע את שלבי העבודה והבקרה על פי התפוקות והתשומות ולקבוע את לוחות הזמנים לביצועם כדי לשפר את הבקרה והמעקב, אולם הדבר לא נעשה.

התקשרות עם יועץ כלכלי

1. בשנת 2007 חתמה החברה על הסכם עם יועץ כלכלי. במשך השנים שילמה החברה ליועץ סך של כ-90,000 ש"ח. החברה לא פנתה לקבלת הצעות אחרות למתן שירותי ייעוץ. לא נמצא כי החברה הגדירה את שירותי הייעוץ.

ועדת הרכישות אישרה את ההתקשרות לפי תשומות בפועל ללא פירוט השירותים המוצעים. גם בהסכם ההתקשרות שנחתם בדעיבר בשנת 2007 בניין עבודה שהחלה כבר בשנת 2006 לא נקבעו שלבי העבודה והבקרה על פי התשומות והתפוקות ולוחות זמנים להשלמת ביצוען.

2. בנימוקי ההתקשרות עם היועץ נאמר, בין השאר, כי הוא צבר ניסיון רב בתחום העבודה. בהסכם נקבע כי היועץ לא יעסיק כל עובד אחר בביצוע העבודה, כולה או חלקה, אלא אם כן העסקה זו נכללה בהסכם או אם הוא קיבל את הסכמת החברה לכך בכתב ומראש. עוד נקבע כי הפרת התחייבות זו תיחשב להפרה יסודית של ההסכם.

נמצא כי במסגרת התקשרות זו בשנים 2006 ו-2007 ביצע את מרבית שעות העבודה (כ-80%) עובד אחר ללא אישור מראש של החברה. למרות זאת אישר מנהל אגף הנדסה את תשלום החשבוניות.

בתשובתה הודיעה החברה כי היא הסכימה בעל פה כי את העבודה יבצע יועץ אחר, אשר הוצג מראש לנציגיה, ולא עיגנה זאת בכתב.

החברה הודיעה למשרד מבקר המדינה כי רשמה לפניה לשפר נקודה זו בהמשך.

התקשרות עם יועץ אסטרטגי

1. בינואר 2009 אישרה ועדת הרכישות של החברה התקשרות עם יועץ אסטרטגי לשישה חודשים קלנדריים מפברואר 2009. רק במאי 2009 חתמה החברה על הסכם עמו. בהסכם לא פורטו תוצרי העבודה הנדרשים. החברה המשיכה לשלם ליועץ לאחר תום תקופת ההסכם, וועדת הרכישות אישרה את המשך ההתקשרות בדעיבר. ההתקשרות הוארכה פעמיים עד אפריל 2010, והחברה שילמה ליועץ סך של 280,000 ש"ח.

2. על פי חוק החברות, לצורך ביצוע תפקידו זכאי דירקטור, במקרים מיוחדים, לקבל ייעוץ מקצועי על חשבון החברה, ובלבד שדירקטוריון החברה אישר את כיסוי ההוצאה.

י"ר הדירקטוריון ביקשה מהיועץ להכין תכנית אסטרטגית ללא אישור הדירקטוריון. רק באפריל 2010 דיווחה י"ר הדירקטוריון לדירקטוריון כי יש לשקול את הכנתה של תכנית אסטרטגית למדיה, ולכן ביקשה מהיועץ להציג כמה נושאים. י"ר הדירקטוריון לא צירפה להזמנת הדירקטורים לדיון את התכנית האסטרטגית כנדרש על פי הנחיות רשות החברות.

שליטת החברה ובקרתה על ליבת הפעילות

כאשר נשכר שירותו של גורם חיצוני לניהול הארגון, התכנון וההנדסה של פרויקט, ראוי להקפיד שהחברה תשמר את השליטה בליבת הפעילות, בין היתר כדי לאפשר לה להפסיק את ההתקשרות עם נותן השירות בעת הצורך ולא לפתח בו תלות יתר. כבר בדוח הביקורת על ביצוע פרויקט הסעת המונים במטרופולין תל אביב¹² עסק מבקר המדינה בנושא זה.

לא נמצאו בחברה מסמכים המעידים שבעת התקשרותה עם יועצים ניתנה הדעת על הסכנה שבצירת התלות של החברה ביועצים שאינם עובדיה ובידע ובניסיון שצברו.

בקרת הדירקטוריון

על פי חוק החברות הממשלתיות, על הדירקטוריון לדון מדי שנה בשנה בהעסקת עובדים. רשות החברות הנחתה את החברות לקיים דיון שנתי ובו תוצג לפני הדירקטוריון התמונה המלאה בדבר העסקת מומחים בחברה. על פי ההנחיה, יש לקיים דיון בדבר נחיצות כל אחד מהמומחים, רמתו, תנאי העסקתו והצורך בקיום מכרז או שיטת בחירה אחרת לפני הארכת תוקף העסקתו.

באפריל 2009 קיים הדירקטוריון דיון בנושא העסקת יועצים לשנת 2009. החברה הודיעה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי לדירקטוריון הוגש חומר רב ומפורט ובו פורטו כל יועצי החברה לפי אגפים, תחום עיסוקם ופעילותם, התקציב להעסקתם לשנת 2008, ניצול התקציב לשנת 2008 וההתקשרות המבוקשת לשנת 2009.

הביקורת העלתה כי לא נמצא במסמכי החברה כי נדונו, בין השאר, נחיצותו של כל אחד מהיועצים או המומחים, רמתו, תנאי העסקתו והצורך בקיום מכרז או שיטה אחרת לבחירת יועצים לפני הארכת תוקף העסקתו.

סיכום

כביש חוצה ישראל, המכונה כביש שש או דרך יצחק רבין, הוא הפרויקט הראשון שהקימה המדינה בשיטת B.O.T, והיא מינתה את החברה לרשות הממונה מטעמה, בין השאר, כדי לוודא שהזכיין עומד בהתחייביותיו על פי חוזה הזיכיון. הביקורת העלתה ליקויים בסדרי עדכון הסכומים לפיצוי ולהחזר הוצאות לזכיין ולמפעיל מטעמו שהוטלו על מי שלא שילם את האגרה במועד המצוין בחשבון. על משרד התחבורה והחברה להפיק לקחים מתהליך גביית האגרות ועדכון ולתקן את הליקויים שעליהם עמד משרד מבקר המדינה בדוח זה.

היקף כוח האדם המקצועי בחברה קטן, ועיקר פעילות החברה נעשית באמצעות יועצים ונתני שירותים חיצוניים, שחלקם מועסקים שנים רבות. בביקורת נמצאו ליקויים בהסדרי ההתקשרויות של החברה עם היועצים ונתני השירותים ובבקרה עליהם. עם הרחבת פעילות החברה, על החברה לפעול לשימור שליטתה בידע שבליבת הפעילות שלה.

