

רשות שדות התעופה

פעולות הביקורת

נבדקו היבטים שונים בביצוע פרויקטים ברשות שדות התעופה ובאופן שבו היא עוקבת אחר ביצועם והבקרה עליהם. הבדיקה נעשתה ברשות, ובדיקות השלמה נעשו במשרד התחבורה, התשתיות הלאומיות והבטיחות בדרכים וברשות התעופה האזרחית.

ביצוע פרויקטים ברשות

תקציר

רשות שדות התעופה (להלן - הרשות) הוקמה על פי חוק רשות שדות התעופה, התשל"ז-1977. נמל התעופה על שם בן גוריון (להלן - נתב"ג) הוא נמל התעופה הבין-לאומי המרכזי בישראל. ב-2011 עברו בו כ-12 מיליון נוסעים בטיסות בין-לאומיות, גידול של כ-46% לעומת 2005. הכנסות הרשות ב-2011 הסתכמו בכ-2,468 מיליון ש"ח. הממשלה מאשרת מדי שנה את תקציב הפיתוח השנתי שהכינה הרשות. תקציבי הפיתוח של הרשות לפעילות תעופתית לשנים 2010 ו-2011 היו כ-666 מיליון ש"ח וכ-983 מיליון ש"ח בהתאמה; התקציב המאושר לשנת 2012 היה כ-767 מיליון ש"ח.

הרשות השקיעה בשנים האחרונות את עיקר תקציב הפיתוח שלה בשדרוג מערך המסלולים בנתב"ג, בהקמת מגדל פיקוח חדש ובהקמת מערכת משולבת חדשה לבידוק, מיון ושינוע של כבודת נוסעים בנתב"ג. הרשות החלה גם בתכנון שדה תעופה חדש בתמנע.

פעולות הביקורת

בחודשים מרץ-דצמבר 2012 בדק משרד מבקר המדינה היבטים שונים בביצוע תכנית הפיתוח ופרויקטים גדולים של הרשות ובאופן שבו היא עוקבת אחר ביצועם ומקיימת בקרה עליהם. הבדיקה נעשתה ברשות ובדיקות השלמה נעשו במשרד התחבורה, התשתיות הלאומיות והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה)¹ וברשות התעופה האזרחית.

1 עד 2012 נקרא המשרד "משרד התחבורה והבטיחות בדרכים".

עיקרי הממצאים

1. הרשות לא השלימה בשנים 2010-2012 את תכניות העבודה שלה בתחום פיתוח הפעילות התעופתית וניצלה רק 55%-73% מתקציבי הפיתוח השנתיים שאישרה הממשלה לשנים אלה.
2. ברשות לא היו נהלים לניהול פרויקטים. רק בדצמבר 2012, לקראת סיום הביקורת, אישר מנכ"ל הרשות מדריך רשותי לניהול פרויקטים, החל משלב ייזום הפרויקט, בתחולה מינואר 2013.
3. הרשות האריכה פעמים מספר התקשרויות עם יועץ וחברת ייעוץ לקבלת שירותי ייעוץ שונים. בכך נפגעה יכולתה לשמור על ידע מקצועי, כדי להימנע ככל האפשר מתלות בגורמים חיצוניים ומהעסקתם לתקופה ארוכה בהיקף תשלומים ניכר.
4. הרשות החליטה ב-2005 על הקמת מערכת משולבת חדשה לבידוק, מיון ושינוע של כבודות נוסעים (להלן - מערכת משולבת); מועד השלמתה נדחה כמה פעמים. במועד סיום הביקורת העריכה הרשות כי מועד הקבלה הסופי של המערכת יהיה בדצמבר 2013. הליכי בחירת החברות שיקימו את המערכת המשולבת והחתימה על חוזה התקשרות עמן ארכו זמן רב, והיקפי ההתקשרות גדלו במהלך השנים.
5. תקציב הקמת המערכת המשולבת גדל והגיע לכ-400 מיליון ש"ח, לעומת האומדן המקורי של כ-300 מיליון ש"ח.
6. בדצמבר 2012 חתמו הרשות וחברה האחראית להקמת מערך השינוע במערכת המשולבת על תיקון להסכם ההתקשרות ביניהן, והרשות נאלצה לשלם לחברה 1.5 מיליון אירו נוספים בגין הנזקים שגרמו לה העיכובים בביצוע הפרויקט - עיכובים שחלקם גרמה הרשות עצמה.
7. הרשות השקיעה כ-26 מיליון ש"ח בהקמת מערכת אפיון טכנולוגי שמטרתה לשפר את השירות לנוסע היוצא. הרשות לא עשתה בדיקת כדאיות לפני פיתוח המערכת ובמהלכו. פיתוח המערכת הוקפא ובמועד סיום הביקורת הרשות הפעילה רק עמדה אחת.
8. הרשות החליטה כבר ב-2009 להקים מגדל פיקוח חדש בנתב"ג כדי לשפר את הבטיחות, אך רק בפברואר 2012 חתמה על הסכם עם חברה להקמת המגדל. באוקטובר 2012 הופסקה ההתקשרות עם חברה זו מסיבות שונות, והרשות בחרה בחברה אחרת לביצוע הפרויקט.
9. ביולי 2010 החליטה הממשלה כי הרשות תהיה אחראית לתכנון המפורט של שדה תעופה בין-לאומי ופנים ארצי חדש בתמנע (להלן - שדה התעופה החדש). בפועל החלה הרשות בתכנון רק ביוני 2011. בדצמבר 2011 החליטה הרשות כי שדה התעופה החדש יוקם בתוך שלוש שנים. במועד סיום הביקורת, יותר משנה לאחר החלטת הרשות וכשנתיים וחצי לאחר החלטת הממשלה, טרם השלימה הרשות את התכנון המפורט. אומדן עלות הקמתו של שדה התעופה החדש עלה מכ-1.54 מיליארד ש"ח בהחלטת הממשלה לכ-1.9 מיליארד ש"ח ב-2012 (גידול של כ-16%). במרץ 2013 הנחה מנכ"ל הרשות להקטין את עלות הקמת שדה התעופה החדש, כך שלא תעלה על כ-1.65 מיליארד ש"ח.

סיכום והמלצות

רשות שדות התעופה לא השלימה את תכניות הפיתוח שאישרה הממשלה במהלך השנים, תכניות שהיקפן הכספי גדול. תהליך הקמתה של מערכת משולבת חדשה לבידוק, מיון ושינוע של כבודת נוסעים, שתעמוד בתקנים בין-לאומיים, התמשך; עלות הקמתה גדלה וכדאיותה הכלכלית קטנה, והצטבר פיגור בלוח הזמנים לביצועה. נדחה מועד השלמת מגדל פיקוח חדש בנתב"ג, הנחוץ לשיפור שדה הראייה בנמל, וטרם החלה הקמתו של שדה תעופה חדש בתמנע. יכולתה של הרשות לבצע פרויקטים גדולים טעונה שיפור.

על הרשות להפיק לקחים ולעשות את כל הנדרש לתיקון הליקויים, ובכלל זה עליה להשלים בהקדם את הפרויקטים שהחלה בביצועם - הטמעת המערכת המשולבת לבידוק, מיון ושינוע של כבודת נוסעים בנתב"ג והקמת מגדל פיקוח חדש - המיועדים בין השאר לפתור בעיות בתחומי הבטיחות והביטחון, והקמת שדה תעופה חדש.



מבוא

1. רשות שדות התעופה (להלן - הרשות) הוקמה על פי חוק רשות שדות התעופה, התשל"ז-1977. תפקידיה בהתאם לחוק זה הם, בין היתר, להחזיק את שדות התעופה שנקבעו בתוספת, להפעילם, לפתחם, לנהלם, לבצע בהם פעולות תכנון ובנייה ולתת בהם שירותים נלווים בהתאם לקבוע בחוק. נמל התעופה על שם בן גוריון (להלן - נתב"ג) הוא נמל התעופה הבין-לאומי המרכזי בישראל. בנובמבר 2004 נפתח טרמינל חדש בנתב"ג (להלן - טרמינל 3, הטרמינל החדש). תנועת המטוסים ותנועת הנוסעים גדלו בשיעור ניכר: ב-2011 עברו בנתב"ג כ-12 מיליון נוסעים בטיסות בין-לאומיות, גידול של כ-46% לעומת 2005. הכנסות הרשות ב-2011 הסתכמו בכ-2,468 מיליון ש"ח.

2. הרשות מממנת את ביצוע תכניות הפיתוח ממקורותיה, והממשלה מאשרת את תכנית הפיתוח ואת תקציב הרשות מדי שנה. בסוף דצמבר 2008 אישר שר התחבורה, לאחר אישור ועדת הכלכלה של הכנסת, את עדכון האגרות² השונות, כדי להקים קרן לביצוע פרויקטים מרכזיים לפיתוח. תקציב הפיתוח לפעילות תעופתית של הרשות בשנים 2010 ו-2011 היה כ-666 מיליון ש"ח וכ-983 מיליון ש"ח בהתאמה. תקציב הפיתוח בנושא זה שאושר לשנת 2012 היה כ-767 מיליון ש"ח.

בחודשים מרץ-דצמבר 2012 בדק משרד מבקר המדינה היבטים שונים בביצוע תכנית הפיתוח ופרויקטים גדולים של הרשות ובאופן שבו היא עוקבת אחר ביצועם ומקיימת בקרה עליהם. הבדיקה נעשתה ברשות. בדיקות השלמה נעשו במשרד התחבורה, התשתיות הלאומיות והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה)³ וברשות התעופה האזרחית.

2 תקנות רשות שדות התעופה (אגרות), התשנ"א-1991.

3 עד 2012 נקרא המשרד "משרד התחבורה והבטיחות בדרכים".

תקציב הפיתוח

הרשות מכינה מדי שנה את תכנית העבודה השנתית ואת תכנית העבודה התלת-שנתית לביצוע פרויקטים לפיתוח ואומדן של התקציב הנדרש לביצוע, ומעבירה אותם לממשלה לאישור. זו מאשרת את התקציב השנתי ואת ההרשאה להתחייב של הרשות. להלן נתונים על תקציבי הפיתוח של הרשות לפעילות תעופתית לשנים 2010-2012, במיליוני ש"ח, על פי החלטות הממשלה⁴:

טבלה 1

תקציבי הפיתוח של הרשות, לפעילות תעופתית, במיליוני ש"ח

השנה	התקציב	שיעורי ביצוע	הרשאה להתחייב
2010	666	70	2,667
2011	983	55	2,525
2012	*767	73	3,909

* על פי נתוני אגף התקציבים ברשות ממרץ 2013.

מהטבלה עולה כי הרשות לא השלימה את ביצוע תכניות העבודה שלה. התקציבים לפרויקטים שלא הושלמו הועברו לביצוע בשנים שלאחר מכן. בהחלטות הממשלה שאישרו את תקציבי הרשות נקבע כי סעיף תקציבי שאושר לביצוע ואשר ביצעו טרם הושלם, רשאית הרשות להמשיך בביצועה של התכנית שלשמה אושר סעיף זה גם לאחר תום שנת התקציב; כל זאת על פי התכנית המאושרת במסגרת תקציב ההרשאה להתחייב שהוקצה לה.

1. ביולי 2009 אמר יו"ר מועצת הרשות (להלן - המועצה) בדיון ועדת הפיתוח של המועצה (להלן - ועדת הפיתוח) כי על הרשות להגדיל את שיעור הביצוע של התקציב. הוא המליץ להעסיק בכל פרויקט מנהלים חיצוניים ומקצועיים בעלי יכולת מוכחת.

בדיון בוועדת הפיתוח ביולי 2010 דיווח סמנכ"ל כספים וכלכלה של הרשות (להלן - סמנכ"ל כספים) כי שיעור ביצוע תקציב הפיתוח בשנת 2010 עד מועד הדיון, הוא 12%. יו"ר הוועדה אמר שמדובר בתת-ביצוע קיצוני, ויו"ר המועצה ביקש שוב להאיץ את קצב ביצוע הפרויקטים. הביקורת העלתה כי ב-2010 לא השלימה הרשות את תכנית העבודה שהכינה, ובאותה שנה ניצלה רק כ-70% מתקציב הפיתוח שלה.

בשנת 2011 אף ירד היקף הביצוע של תקציב הפיתוח לכ-55%. בינואר 2012 התריע סמנכ"ל בכיר תכנון כלכלי במשרד התחבורה לפני סמנכ"ל כספים ברשות כי על הרשות לפעול לצמצום הפער שנוצר בלוח הזמנים שאישרה הממשלה כדי להשלים את הפרויקטים. משרד התחבורה הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2013 (להלן - תשובת משרד התחבורה), כי בעקבות הערותיו, פעלה הרשות להתאים את הצעת תקציב הפיתוח בהתאם לביצוע בפועל.

2. ביוני 2012 התריע מנכ"ל הרשות בדיון בוועדת הפיתוח על השיעור הנמוך של ביצוע תקציב הפיתוח, שהיה עד לסוף מאי באותה שנה כ-15% בלבד. סמנכ"ל כספים העריך באותו דיון כי שיעורי הביצוע שדווחו עד אותו מועד היו שווי ערך לכ-50%-60% בחישוב שנתי. מנכ"ל הרשות העיר כי שיעור זה אינו תקין, בייחוד נוכח העובדה שיתרות תקציביות הועברו מהשנים הקודמות והתחייב לקדם את ביצוע הפרויקטים. יו"ר ועדת הפיתוח ציין כי שיעורי הביצוע נמוכים זה שנים והדגיש כי

4 החלטה 1410 (חכ/48) מ-18.2.10; החלטה 3012 (חכ/114) מ-17.3.11; החלטה 4546 מ-12.4.12.

מדובר באחריות אישית של המנהלים. נמצא כי גם בשנת 2012 נמשך תת-הביצוע וכי הרשות ביצעה רק כ-73% מתקציב הפיתוח שאושר.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשות להפיק לקחים, בשים לב ליכולת הביצוע האמיתית שלה ולהקפיד על פריסת תקציב ריאלית.

משרד התחבורה הודיע בתשובתו, כי פנה לרשות בדבר הצורך להעלות את רמת הביצוע של התכנית המאושרת.

הרשות הודיעה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2013 כי לא ניצלה את תקציבי הפיתוח כיוון שהממשלה אישרה אותם כמה חודשים לאחר תחילת השנה.

לדעת משרד מבקר המדינה, אישור תקציב ההרשאה להתחייבות של הממשלה אפשר לרשות להתארגן לניצול מרבי של התקציב במהלך השנה, גם אם תקציב הפיתוח השנתי אושר רק כמה חודשים לאחר תחילת השנה, ובייחוד בכל הנוגע לביצוע פרויקטים גדולים, כמתואר להלן. על הרשות לפעול להשגת היעדים ולהשלמת תכניות העבודה שקבעה במועד.

ביצוע פרויקטים גדולים

כאמור, הרשות מבצעת פרויקטים גדולים רב-שנתיים, שמרביתם נועדו לשפר את הבטיחות והביטחון של נתב"ג ושל הנוסעים העוברים בו. משרד מבקר המדינה בחן היבטים בביצוע פרויקטים אלה.

לניהול תקין של פרויקט נדרש, בין השאר, לקבוע לו אבני דרך, מועדים ותשומות ולנהל מעקב ובקרה על השלמת אבני הדרך במועד המתוכנן ובמסגרת התקציב שנקבע. על מנהלי הפרויקטים וההנהלה לבחון מפעם לפעם את התאמת ההנחות של שלב תכנון התקציב לקצב הביצוע בפועל.

למרות ההיקף הגדול של הפרויקטים לא היו ברשות נהלים לניהול פרויקטים. הרשות החלה בהכנת נהלים כאלה ב-2011. לקראת סיום הביקורת, בדצמבר 2012, אישר מנכ"ל הרשות, מר יעקב גנות⁵, מדריך רשותי לניהול פרויקטים, החל משלב ייזום הפרויקט, בתחולה מינואר 2013.

להלן נתונים על התקציב המאושר לפרויקטים ועל הוצאות בפועל של הרשות בגינם עד סוף שנת 2012, בערכים נומינליים, לפי מועד השלמתם שהיה צפוי בעת סיום הביקורת:

5 מר גנות החל בתפקידו ב-1.4.12; לפניו מילא את התפקיד מר קובי מור, שמונה למנכ"ל ב-13.1.08.

טבלה 2

תקציבי פרויקטים וביצועם (במיליוני ש"ח)

שם הפרויקט	מועד האישור הפרויקט	מועד הסיום המתוכנן	מועד הסיום הערכני להשלמה	התקציב הכולל המאושר	הוצאות מצטברות	שיעור הביצוע (באחוזים)
מערכת משולבת חדשה לבידוק, מיון ושינוע של כבודת נוסעים	2006	30.6.12	31.12.13	404.2	287.3	66
שדרוג מערך המסלולים	2009	31.12.13	31.3.14	978.1	811.2	83
הקמת מגדל פיקוח חדש	2009	30.6.13	ינואר 2015	108.0	2.8	3
תכנון הקמת שדה תעופה בתמנע	יולי 2010	השלמת שדה התעופה ב-2015	*	56.0	15.0	27
סה"כ				1,546.3	1116.3	72

* טרם הוחל בביצוע.

מהנתונים עולה כי הרשות לא השלימה את מרבית הפרויקטים במועד המתוכנן והשלמתם נדחתה. שיעורי הביצוע המצטברים של התקציב נמוכים. הרשות תכננה להשלים את הקמת שדה התעופה החדש בתמנע בתוך שלוש שנים, אך טרם השלימה את התכנון המפורט.

הקמת מערכת משולבת חדשה לבידוק, מיון ושינוע של כבודת נוסעים

1. מרבית הנוסעים היוצאים בטיסות הבין-לאומיות מבצעים את הליכי הבידוק בטרמינל 3. בידוק הכבודה שלהם נעשה באולם הנוסעים היוצאים, לפני דלפקי הכרטוס. לאחר הכרטוס מנותבת הכבודה למטוסים באמצעות מערכת אוטומטית למיון כבודה. כבר ב-1999, במהלך ההכנות להקמת הטרמינל החדש, החלה הרשות בהליכים להקמת מערכת משולבת חדשה לבידוק, מיון ושינוע של כבודת נוסעים (להלן - מערכת משולבת), בדומה למערכות בשדות תעופה רבים בעולם. נחיצות המערכת המשולבת עלתה בעקבות אירועי 11 בספטמבר 2001⁷, שהביאו לתקינה בין-לאומית⁸ מחייבת לבידוק טכנולוגי של כל כבודת הנוסעים, החל מינואר 2003.

הטרמינל החדש נפתח בנובמבר 2004 עם מערכת המיון הישנה. קצב בידוק הכבודה במכונות הבידוק הקיימות נמוך מקצב העברת הכבודה במערכת המיון הקיימת, והדבר פגע ברמת השירות לנוסעים היוצאים בשעות העומס. כדי לצמצם את זמן ההמתנה, לא תמיד נבדקה כל הכבודה במכונות אלה. לעיתים נבדק חלק ממנה באופן ידני, לעיני נוסעים אחרים.

2. במהלך השנים התקבלו תלונות של נוסעים יוצאים על פגיעה בפרטיותם שנבעה, בין השאר, מהליכי בידוק כבודה שנעשו לעתים ידנית ובפומבי באולם הנוסעים. שירות הביטחון הכללי (להלן - השב"כ, הגוף המנחה) מופקד, בין השאר, על קביעת נוהלי אבטחה של שדות התעופה. במאי 2007

6 על פי נתוני אגף התקציבים ברשות, על בסיס צבירה, ממרץ 2013.
7 השתלטות מחבלים על מטוסי נוסעים בארצות הברית ופיצוץ המגדלים התאומים בניו יורק.
8 בארצות הברית ובאירופה.

עתרה האגודה לזכויות האזרח לבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק⁹ בנושא הבדיקות הביטחוניות שעוברים אזרחי ישראל הערבים בשדות התעופה במדינה. לטענת העותרים, בדיקות אלה בחלקן פסולות וגורמות להפלייתם ולהשפלתם של האזרחים הערבים.

הרשות ושב"כ הודיעו לבג"ץ במאי 2011 כי בנובמבר 2006, בעקבות עבודת מטה מקיפה, הוחלט על הנהגת שינויים בשיטת הבידוק, שהמהותי שבהם הוא אופן הבידוק של כבודת הנוסעים הנשלחת לבטן המטוס. במאי 2012 החליט בג"ץ כי נוכח השינויים הצפויים במדיניות הבידוק הביטחוני בנתב"ג במהלך שנת 2013, אין מקום להכריע בעתירה לעת הזו. הוחלט כי העתירה תיוותר תלויה ועומדת בינתיים, וכי על הרשות, השב"כ ומשרד התחבורה לעדכן בדבר יישום הליכי הבידוק החדשים בנתב"ג, ולעדכן האם בכוונתם לפעול לצמצום פגיעתם של הליכי הבידוק בנוסעים וכיצד יש בדעתם לעשות זאת. בהחלטה ציינו השופטים כי נראה שהפגיעה באזרחים הערבים תימנע במידה ניכרת ככל שיקוצר שלב ההמתנה של הנוסעים בשדה התעופה, כלומר אם כבודת הנוסעים שלהם תימסר מיד עם הגיעם לאולם הנוסעים ותיבדק שלא בנוכחותם.

התארגנות להקמת המערכת

הרשות הכינה תשתית למערכת חדשה לשינוע כבודה בטרמינל 3, בחרה מכונות לביצוע בידוק וחתמה על הסכם עם יצרן המכונות לאספקתן, אך לא השלימה את הקמת המערכת. לאחר פתיחת הטרמינל החדש המשיכה הרשות בהליכים להקמת מערכת משולבת. לשם כך התקשרה כבר ב-2004 עם חברה ישראלית לניהול וייעוץ בהטמעת המערכת (להלן - החברה לניהול וייעוץ) ועם יועץ א'. נוסף על כך חתמה בפברואר 2005 על הסכם עם חברת ייעוץ בין-לאומית (להלן - החברה הבין-לאומית לתכנון ופיקוח) לשם הכנת תכנית אב למערכות המיון. במשך השנים הוארכו ההתקשרויות עם החברות ועם יועץ א' והיקפיהן הורחבו (בנושא זה ראו בהמשך).

ב-2005 אישרה מועצת הרשות להקים מערכת משולבת חדשה. הרשות הגדירה את יעדי המערכת: עמידה בתקנים בין-לאומיים שנקבעו באירופה ובארצות הברית וברמת הביטחון שדורש הגוף המנחה, שיפור השירות הניתן לנוסעים וצמצום היקף המשרות הנדרשות לביצוע בדיקות ביטחוניות.

לפני ביצוע פרויקט מקובל לאמוד את עלויותיו ותועלותיו כדי לבדוק את כדאיותו. הרשות עשתה בדיקת כדאיות בנובמבר 2007, והעריכה את עלות הקמת המערכת המשולבת בכ-286 מיליון ש"ח, וכן העריכה כי הפעלתה תחסוך את עלותן של 244 משרות הנדרשות לביצוע הבדיקות הביטחוניות. נוכח חיסכון צפוי זה העריכה הרשות כי הפרויקט כדאי כלכלית.

המערכת המשולבת כוללת מכונות מסוגים שונים, שנדרשים עובדים מיומנים להפעלתן. הביקורת העלתה כי הרשות לא כללה בבדיקת הכדאיות את עלות העסקתם של עובדים אלה.

התקשרות עם חברות לביצוע הפרויקט

על הרשות חלים, בין היתר, חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 (להלן - החוק), ותקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן - התקנות). הרשות הכינה נהלים שהוראותיהם הותאמו לחוק ולתקנותיו. הנהלים עוסקים בין השאר בהקמת ועדת פטור המוסמכת לפטור ממכרז (להלן - ועדת הפטור), בבחירת החברים בה ובהתקשרויות לבחירת ספקים וזכיינים במכרז סגור וללא מכרז.

⁹ בג"ץ 4797/07 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' רשות שדות התעופה, שירות הביטחון הכללי ומשרד התחבורה, תקדין (2012).

1. הליך הבידוק כולל שלושה שלבים משלימים ברמות שונות של בדיקת כבודת הנוסעים. השב"כ אישר ב-2005 את ההתקשרות עם חברה א' כספק יחיד של מכונות הבידוק השונות עקב היותה החברה היחידה שעמדה בדרישות שהציב. בעקבות זאת מינתה הרשות צוות לניהול משא ומתן עם חברה א'.
 2. החברה הבין-לאומית לתכנון ופיקוח סייעה לרשות גם בתכנון וכתובה של מפרטי המערכת המשולבת. בפברואר 2006 המליץ המהנדס הראשי למערכות מכניות ברשות (להלן - המהנדס הראשי) דאז לפנות לחמש חברות שפעלו באירופה בתחום השינוע והמיון של כבודה בטרמינלים - חברות שעליהן המליצה החברה הבין-לאומית לתכנון ופיקוח. ועדת המכרזים של הרשות (להלן - ועדת המכרזים), בראשות מנכ"ל נתב"ג דאז ומנכ"ל הרשות דאז מר גבי אופיר אישרה באותו חודש לקיים מכרז סגור לבחירת חברה להקמת תת מערכת מיון ושינוע במערכת המשולבת, שבו ישתתפו חמש החברות, ולנהל עמן משא ומתן במסגרת הליך המכרז. תת המערכת תכלול מערכות שינוע (מסועים) של הכבודה ומערכות שליטה ובקרה למעקב אחר תנועתה ("עקיבה").
- מספר הנוסעים בנתב"ג גדל במהלך השנים מאז השלמת הטרמינל החדש, ועם גידול זה עלה הצורך בשדרוג מערכות הבידוק, המיון והשינוע: במהלך 2007, כשנתיים וחצי לאחר פתיחת טרמינל 3, התריע המהנדס הראשי דאז כי מערכת המיון הקיימת נמצאת בקצה גבול יכולתה וכי יש לשדרג. מנהל אגף טכנולוגיות ביטחון ברשות אמר כי הבידוק בישראל אינו תואם את התקנים הבין-לאומיים, המחייבים בידוק טכנולוגי של כלל הנוסעים, דבר שעלול לגרום לעיכובים בחו"ל לנוסעים היוצאים מישראל לטיסות המשך, ואף למנוע מחברות לטוס לישראל. מנהל חטיבת ביטחון נתב"ג דאז מר שמואל זכאי¹⁰ העריך באותה שנה כי בקיץ 2009 לא תוכל החטיבה לטפל ביעילות בנוסעים ללא מערכת משולבת. חלק מהליכי בידוק הכבודה המשיכו להיעשות ידנית ובפומבי באולם הנוסעים.
- מנכ"ל הרשות דאז מר גבי אופיר הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2013, כי ברשות לא היו המידע והיכולת הביצועית, ולכן היא נעזרה בגורמים בין-לאומיים.

רק באפריל 2008 פנתה הרשות לחברות האמורות בבקשה להגיש הצעות להקמת מערכת מיון ושינוע.

- המהנדס הראשי דאז הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2013, כי הכנת המפרט למיכרז הייתה מורכבת מאוד, נוכח העובדה שהחברה שתיבחר, תיאלץ לבצע שינויים במערכות בשעה שהטרמינל פעיל. עוד הוסיף כי הכנת המפרט הטכני נעשתה בידי עובדי הרשות במקביל לעבודתם הרגילה.
- שתי חברות בלבד הגישו הצעות להקמת המערכת. ביולי 2008 המליצה ועדת המכרזים לוועדת הפטור של הרשות לאשר התקשרות ללא מכרז בדרך של משא ומתן עם החברות שהגישו הצעות¹¹, והן התבקשו להגיש עד אוקטובר 2008 הצעות על בסיס ההצעות הטכניות המקצועיות שהגישו. הוועדה מינתה צוות לניהול משא ומתן כספי עמן וקבעה כי הצוות רשאי להיעזר ביועץ הבין-לאומי (החברה הבין-לאומית לתכנון ופיקוח).
3. ההצעות שהוגשו נבדקו בשני שלבים על ידי שני צוותים (חלק מהחברים שותפו בשני הצוותים): בדיקה טכנית מקדמית, שמטרתה לבחון אם ההצעה עומדת בדרישות המכרז; ורק אם ההצעה עומדת בדרישות, בחינה של ההצעה הכספית.

10 מר שמואל זכאי מילא כמה תפקידים ברשות. מ-1.12.11 הוא משמש מנהל נתב"ג בפועל. לפני כן שימש, לעתים במקביל, בתפקידים נוספים, כגון סמנכ"ל מינהל וארגון וסמנכ"ל מסופי גבול יבשתיים ושדות תעופה פנים-ארציים.

11 במתן האישור הסתמכה הוועדה על תקנה 23(ב) לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993.

ביונאר 2009 אשררה ועדת הפטור מינוי צוות משנה טכני לבדיקת ההצעות, והצוות הגיש את הדוח המסכם כחמישה חודשים לאחר מכן, ביוני 2009. הצוות המליץ לפסול את הצעת אחת החברות כיוון שהמערכת שהציעה לא ענתה על דרישות המכרז, ולבחור בהצעת חברה ב'.

במקביל, במאי 2009, חתמה הרשות על הסכם נוסף עם החברה הבין-לאומית לתכנון ופיקוח - הסכם על ניהול הפרויקט, שבו נקבע שכרה באחוזים מההיקף הכספי של ההסכמים עם החברות שייבחרו להקמת המערכת החדשה. החברה הבין-לאומית לתכנון ופיקוח שותפה במשא ומתן הכספי שניהלה הרשות עם חברה ב'.

לדעת משרד מבקר המדינה, היה על הרשות להימנע מצירוף החברה הבין-לאומית לתכנון ופיקוח לצוות שניהל את המשא ומתן הכספי עם חברות א' וב', וזאת כדי למנוע חשש לניגוד עניינים נוכח העובדה ששכרה נקבע על פי ההיקף הכספי של ההסכמים.

4. באוגוסט 2009 חתמו הרשות וחברה ב' על הסכם להקמת תת-מערכת במערכת המשולבת הכוללת הקמת מערך שינוע של הכבודה, שליטה ובקרה ושילוב עם מערכות הבידוק. היקף ההסכם היה כ-29.7 מיליון אירו¹². מועד הקבלה הסופית של המערכת נקבע ליוני 2012. בהסכם נקבעו אבני דרך לביצוע ולתשלום.

בדצמבר 2009 חתמה הרשות על הסכם עם חברה א' לאספקת מערכת בידוק הכוללת שמונה מכונות לביצוע בדיקות בשלב א' (להלן - מכונות שלב א') וחמש מכונות לביצוע בדיקות בשלב ב' (להלן - מכונות לשלב ב'), שהן יקרות יותר, וכן עמדות לבדיקה ידנית, ציוד נלווה ותכנות. ההיקף הכספי של ההסכם היה כ-25.4 מיליון דולר¹³.

משרד מבקר המדינה העיר לרשות על התמשכות ההליכים, שהביאה לדחיית הפעלת המערכת המשולבת - מערכת שמטרתה לשפר את הליכי המיון והבידוק הביטחוני, ולאפשר בדיקת מזוודות בקצב מהיר עד פי ארבעה מזה של המערכת הקיימת, תוך התייחסות שוויונית המבטיחה הקפדה על כבודו ועל פרטיותו של כל נוסע.

הקמת המערכת

ביוני 2009 מינה מנכ"ל הרשות דאז פורום בראשותו (ועדת סטטוס) למעקב אחר הפרויקט, וועדת היגוי עליונה בראשות מנהל נתב"ג לניהול הפרויקט ולבקרה על ביצועו. הוא מינה את ראש אגף טכנולוגיות ביטחון לאחראי לריכוז ותיאום של עבודת הפורום והוועדה.

התקציב הראשוני שנדרש להקמת המערכת הוערך בכ-300 מיליון ש"ח (במחירים שוטפים). התקציב הוצמד למדדים שונים (אירו, דולר ומדד המחירים לצרכן), על פי הרכיבים העיקריים של ההוצאות¹⁴. במהלך השנים הגדילה אותו הרשות, כמפורט בהמשך. הגדלות התקציב אושרו על ידי מועצת הרשות

12. שהיו כ-163 מיליון ש"ח באותה עת והם כ-146 מיליון ש"ח, על פי השער היציג של האירו נכון ל-31.12.12.

13. שהיו כ-96 מיליון ש"ח באותה עת והם כ-95 מיליון ש"ח, על פי השער היציג של הדולר האמריקאי נכון ל-31.12.12.

14. תקציב הפרויקט הוצמד למדדים כך: 46% לשער האירו נכון ל-1.7.09; 35% לשער הדולר האמריקאי נכון ל-1.12.09; והיתרה למדד המחירים לצרכן נכון ל-1.12.09. לפיכך, יכולים לחול שינויים בסכום התקציב בש"ח, בעקבות שינויים בשערי המטבעות.

ובעת אישור תקציב הרשות על ידי הממשלה; בדצמבר 2012 הוא עמד על כ-400 מיליון ש"ח¹⁵ (גידול של כ-25% במחירים שוטפים ביחס להערכה הראשונית).

1. שינוי ראשון: הרשות החלה כבר ב-2008 בעבודות בינוי בטרמינל 3 עבור המערכת החדשה. במרץ 2010 המליץ ראש אגף טכנולוגיות ביטחון (להלן - ראש האגף) לנצל את האפשרות הקיימת בהסכם עם חברה א' ולרכוש שלוש מכונות נוספות לבדיקה בשלב ב'. הוא ציין כי פיתוח תכנה שנעשה, בשילוב עם רכישת המכונות הנוספות, יאפשר להקטין את מספר המזוודות שיועברו לבדיקה ידנית, ובהתאם יפחת מספר המשרות הנדרשות לביצוע הבדיקה. הוא העריך כי יש סבירות גבוהה שכעבור כשנתיים יידרשו שמונה מכונות כאלה, ולכן המליץ לרכוש אותן ולהכין את התשתית לשילובן כבר בעת ההקמה, וכך יימנעו שינויי בנייה לאחר מכן.

ועדת מכרזים עליונה אישרה באותו חודש את בקשתו של ראש האגף ומינתה צוות לניהול משא ומתן עם חברה ב' בעקבות השינויים שנדרשו, ובהם עדכון לוח הזמנים של הפרויקט. הוועדה אישרה לצוות להיעזר שוב בחברה הבין-לאומית לתכנון ופיקוח.

רק באוגוסט 2010 חתמה הרשות על הסכם עם חברה ב' לביצוע שינויים, בעקבות הוספת מכונות לשלב ב' והוספת רכיבים שונים למערכת בעלות נוספת של 350,000 אירו. לוח הזמנים להשלמת המערכת עודכן; מועד השלמתה נדחה לנובמבר 2012.

2. עדכון בדיקת הכדאיות: מבקר המדינה התייחס בעבר¹⁶ לאישור פרויקטים ותקצובם על סמך תוצאות בדיקת הכדאיות הכלכלית בשלב ייזום הפרויקט ועל פי התכנון הראשוני בלבד, והעיר כי יש צורך לעדכן את הבדיקה עם התקדמות התכנון והביצוע. הרשות לא עשתה זאת, למרות שינויים שחלו בעלויות הקמת המערכת ותחזוקתה ובתועלות מהקמתה.

נמצא כי עלויות הקמת המערכת גדלו לעומת התכנון הראשוני, בעקבות התיקונים להסכמים והגדלת מספר המכונות שנרכשו. הוספת עמדות עבודה ידניות תחייב העסקת כ-60 עובדים נוספים (במשמרות), ותקטין את היקף כוח האדם שייחסך בעקבות הפעלת המערכת. הגדלת מספר המכונות תגדיל גם את עלויות האחזקה השנתיות של המערכת.

ועדת הפיתוח אישרה ביולי 2010 את הגדלת תקציב המערכת. בדיון שהתקיים בנושא זה באותו חודש בוועדת מינהל, ארגון וכוח אדם אמר יו"ר המועצה כי החלטת המועצה על הפעלת מערכת חדשה הייתה מבוססת על שיקולים כלכליים, נוסף על השיקולים האחרים של שוויוניות ויעילות.

ועדת הפיתוח דנה בדצמבר 2010 בבקשת הנהלת הרשות להגדיל את תקציב הפרויקט ואישרה אותה. במהלך הדיון הזכיר יו"ר המועצה כי בעבר הוצג הפרויקט כבעל כדאיות כלכלית וכמביא לחיסכון בכוח אדם. כבר באותו דיון אמר סמנכ"ל כספים כי נראה שהפרויקט אינו כדאי כלכלית.

מנהל נתב"ג הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2013, כי המערכת המשולבת היא "פתרון הכרחי לביצוע בדיקות ביטחון בשנים הקרובות ולא בחירה של פתרון משיקולים כלכליים

15 על פי נתוני אגף התקציבים ברשות, בדצמבר 2012.

16 מבקר המדינה, דוח שנתי 59ב (2009), בעניין "הקמתו של קו הרכבת המהיר לירושלים", עמ' 1415-1429.

(לפיכך השאלה של כדאיות כלכלית הינה משנית).¹⁷ הוא הוסיף כי "תת התקצוב והיעדר רזרבה מספיקה היו ידועים לכל הגורמים המעורבים".

לדעת משרד מבקר המדינה, היה על האחראים למערכת להציג לפני המועצה את השינוי בעלויות ואת העובדה כי המערכת אינה כדאית כלכלית ולאשרר את ההחלטה.

3. ביצוע פיילוט : בחודשים דצמבר 2010 - פברואר 2011 ביצעה הרשות ניסויים (פיילוט) של המערכת החדשה, במערך מצומצם של הציוד שרכשה. החברה לניהול וייעוץ ניתחה את תוצאות הפיילוט. היא מצאה כי היקף הכבודה הצפויה להיבדק במכונות לשלב ב' ובבדיקה הידנית גבוה מכפי שהוערך בתכנון הראשוני. הגידול נבע מעלייה במספר הנוסעים ומשינוי בתמהילים. מנהל חטיבת הביטחון דאז, המליץ לרכוש מכונה נוספת לשלב ב' (נוסף על השלוש שהוחלט על רכישתן כבר במרץ 2010) כדי להגדיל את היתירות¹⁷, וכן לרכוש עמדות עבודה ידניות נוספות.

במאי 2011 אישר מנכ"ל הרשות דאז להמשיך בהקמת המערכת. הרשות חתמה על תיקון להסכם עם חברה א' לרכישת ארבע מכונות נוספות לשלב ב' של הבידוק (שלוש יותקנו והרביעית תשמש כגיבוי), וכן 24 עמדות עבודה ידניות נוספות והציוד הנלווה הנדרש מחברה א'. עלותה הכוללת של התוספת: כ-9.15 מיליון דולר¹⁸. הרשות והחברה הסכימו להרחיב את אחריות החברה לתקופת הרצת המערכת ואת עלות שירותי אחזקת המערכת בתקופת האחריות בהיקף של כ-2.65 מיליון דולר.

4. תכנון ההטמעה וההפעלה (יתירות) : תקלה במערכת המיון עלולה לעצור את כל הליך יציאת הנוסעים מנמל התעופה. המערכת המשולבת, שבה רכיבים ותכנות חדשניים וייחודיים, חידדה את הצורך בהתארגנות מתאימה בעת הפעלתה, לרבות הבטחת יתירות, שתאפשר להמשיך לתפעלה במקרה של כשל באחד מרכיביה. כבר ביולי 2009 הביע מנהל מחלקת מיון כבודה חשש משינוי מערכת המחשוב, ואמר שיש להכין תכנית להתמודדות עם בעיות בזמן ההחלפה.

ביוני 2011 התברר כי פתרון היתירות הכלול בתכנית העבודה שעליה הסכימה הרשות אינו מספק, וכי הוא כרוך בסיכון של פגיעה בתפעול השוטף של נתב"ג. חברה ב' לא הסכימה לשאת בהוצאות שיפור היתירות. בספטמבר 2011 חתמו הרשות וחברה ב' על תיקון נוסף להסכם בסך 2.45 מיליון אירו, מהם כ-1.67 מיליון אירו בגין עבודות התארגנות ליתירות, והיתרה להתאמות נוספות בעקבות הוספת מכונה נוספת לשלב ב' ועמדות ידניות.

בעקבות השינויים עדכנו הרשות וחברה ב' שוב את לוח הזמנים לביצוע הפרויקט: תחילת תקופת ההפעלה המבצעית המבוקרת (שישה חודשי הרצה) נקבעה ל-31.12.12, ונקבע שאחריה תתחיל הפעלה שוטפת של המערכת. אישור הקבלה הסופי של המערכת נקבע ל-30.6.13.

5. תיקון נוסף להסכם : בדצמבר 2012 חתמו הרשות וחברה ב' על תיקון להסכם שעניינו תשלום נוסף בהיקף של מיליון אירו, שכלל בין השאר שינויים לצורך שינוע של כבודה חריגה, אבטחת מידע ותוספות במערכת הבקרה.

17 כפילות של מרכיבים חיוניים למערכת, כדי שבמקרה של כשל או ביצוע עבודות תחזוקה, תפקודה לא יושבת כליל אלא יועבר לביצוע מרכיב הגיבוי.

18 שהיו כ-32 מיליון ש"ח באותה עת והם כ-34 מיליון ש"ח, על פי שער הדולר האמריקאי נכון ל-31.12.12.

דחיית השלמת הפרויקט

1. אופייה הרציף של הפעילות בנתב"ג מחייב לתכנן את ביצועם של שינויים ופעולות הטמעה לתקופות שבהן היקף הפעילות בנמל אינו גדול, כגון בחודשי החורף.

בחודשים ינואר-מרץ 2012 נקטו ועדים ברשות¹⁹ עיצומים, וחברות א' וב' נאלצו לצמצם את פעילותן. ב-31.1.12 שלחה הרשות הודעה לחברה ב' על עיכוב פעילויות. הרשות האריכה את תוקפה של הודעת העיכוב פעמיים. במאי 2012 פנתה חברה ב' לרשות וטענה בין השאר כי עבודתה הואטה ו/או הופסקה, דבר אשר גרם לעיכוב בלוח הזמנים לביצוע הפרויקט וכן לנזקים כספיים ישירים. ביולי 2012 מינה מנכ"ל הרשות צוות לניהול משא ומתן עם החברה לשם גיבוש הסכם ולוח זמנים מפורט ועדכני.

בדצמבר 2012 חתמו הרשות וחברה ב' על תיקון להסכם ההתקשרות ביניהן. הרשות התחייבה לשלם לחברה ב' 1.5 מיליון אירו בגין נזקים שנגרמו לה בעקבות העיכובים.

2. בדיון בסטטוס הפרויקט שנערך ביוני 2012 דיווח מנהל נתב"ג בפועל, כי חברה ב' הציעה לסיים את הפרויקט במאי 2013. הוא התריע כי הכנסת המערכת במאי, לפני עונת הקיץ, אינה בת-ביצוע.

הרשות העריכה בדצמבר 2012 כי ההפעלה המבצעית המבוקרת תחל ב-21.6.13; כלומר בתחילת עונת הקיץ. מועד הקבלה הסופי של המערכת נדחה שוב בחצי שנה, ל-20.12.13. לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח העובדה שהפעלת המערכת צפויה להתבצע בתחילת עונת הקיץ, בה היקף הפעילות גדול, על הרשות להתארגן להטמעה יעילה במועד המתוכנן.

רישום עלויות

כדי לנהל מעקב אחר ביצוע התקציב, יש להקפיד על רישום ההוצאות על פי התקדמות הפרויקט והסעיפים המתאימים שנקבעו לכך. בפברואר 2010, במטרה לשפר את הבקרה על ביצוע התקציב, שינתה הרשות את שיטת המספור של סעיפי תקציב הפיתוח. אגף התקציבים ברשות מנהל מעקב אחר ביצוע התקציב ומקיים בקרה תקציבית. ביוני 2012 העריך האגף את ההוצאות בפועל וההתחייבויות הפתוחות בגין המערכת החדשה בכ-357.6 מיליון ש"ח²⁰. בפועל, עלות פיתוח המערכת ותפעולה גדולות יותר, להערכת משרד מבקר המדינה, כמתואר להלן:

הביקורת העלתה כי הוצאות להקמת המערכת החדשה, כגון תשלומים לחברות ייעוץ ועבודות בינוי תשתית, ששולמו לפני 2009, בגין פיתוח המערכת, לא נכללו בעלויות אלה.

נוסף על הפיגור בהכנסת המערכת, נגרמו לרשות עלויות נוספות: ביוני 2012 העריך אגף תקציבים ברשות את העלות הנוספת בגין דחיית הקמת המערכת בשישה חודשים (תשלומים לחברות הייעוץ, ביטוח, דמי שמירה ועלות תחזוקת המכונות אשר הותקנו והופעלו בפיילוט) בכ-4 מיליון ש"ח.

19 ועד הנדסאים, טכנאים ומהנדסים.

20 כפי שמסר אגף התקציבים ברשות למשרד מבקר המדינה.

ביוני 2012 העריך אגף התקציבים ברשות כי עלויות האחזקה השנתיות של המערכת החדשה יגדלו בכ-9.3 מיליון ש"ח: הן משום שהחיסכון בעלויות כוח האדם במשרות הבידוק, עקב הבידוק האוטומטי, יהיה נמוך מכפי שהוערך בתחילה והן משום שלהפעלת המערכת החדשה נדרשות כ-60 משרות נוספות של עובדים מיומנים בתחום התחזוקה והתפעול (כגון מפעילי חדר בקרה ומשגיחים), ובתחום אחזקת מערכת השינוע, שעלות העסקתם גבוהה יותר. נוסף על כך יגדלו עלויות אחזקת המכונות והציוד הנלווה של המערכת החדשה לעומת המערכת הקיימת.

מבקר המדינה העיר בעבר²¹ כי כאשר התמונה הכלכלית המוצגת בפני מקבלי ההחלטות מוטה כלפי מטה, היא עשויה להביא לאי-הקצאת מקורות מתאימים, לבזבוז משאבים ולפיגורים בלוחות הזמנים המתוכננים. לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשות להפיק לקחים בעת תכנון פרויקטים ותקצובם ולהקפיד על הכללת כל הרכיבים הרלוונטיים כדי להבטיח כי למקבלי ההחלטות תוצג תמונת מצב כלכלית שלמה. אף אם העריכה הרשות כי המערכת חיונית, אך לא כדאית, היה עליה לעדכן את המועצה ולאשרר את ההחלטה.

פיתוח מערכת אפיון טכנולוגי

כדי לשפר את השירות לנוסע וללייעל את הפעילות בנתב"ג, החלה הרשות כבר ב-2006 בהקמת מערכת נוספת לאפיון ביטחוני (להלן - מערכת האפיון), אוטומטית במלואה, וולונטרית, שתשתלב במערכת הבידוק והמיון החדשה. מערכת האפיון אמורה למחשב את ההליכים של הנוסעים היוצאים, מרגע קליטתם במערכת ועד עלייתם למטוס, בשילוב כלל הגורמים בנתב"ג.

התקציב הראשוני של מערכת האפיון היה 600,000 דולר. הרשות ביצעה ניסוי בעמדה אחת, בינואר 2010. הוא הסתיים בנובמבר 2010, להערכת הרשות בהצלחה, מן ההיבט הביטחוני. מאז לא הותקנו עמדות נוספות. עד מועד סיום הביקורת השקיעה הרשות כ-26 מיליון ש"ח בהקמת מערכת האפיון. המבקר הפנימי של הרשות בדק את הנושא בשנים 2010-2011 והעלה ליקויים וכשלים בהתנהלות הפרויקט, בסדרי מינהל תקין ובהתקשרויות עם חברות ייעוץ. בעקבות דוח הביקורת של המבקר הפנימי, החליטה הרשות במאי 2010 להקפיא את המשך הפיתוח ולהעביר את האחריות לביצוע הפרויקט מאגף מידע ומחשוב לחטיבת הביטחון ברשות.

משרד מבקר המדינה העלה כי הרשות לא ערכה בדיקת כדאיות של מערכת האפיון לפני פיתוחה ובמהלכו. באפריל 2011, בדיון במועצת הרשות שעסק בנושא, טען מנהל אגף הבודקים בחטיבת הביטחון כי אין נתונים שיכולים להצביע על חיסכון כלכלי צפוי מיישום המערכת. בדיון שנערך במועצה שלושה חודשים לאחר מכן, ביולי 2011, הוא טען כי המערכת תביא לחיסכון בכוח אדם, אך לא הציג תחשיבים.

סמנכ"ל למינהל וארגון דאז ברשות בדק לבקשת המועצה את הנושא והגיש ביוני 2011 מסמך מסכם. הוא ציין כי הניסוי (פיילוט) הביא לידי ביטוי באופן מוצלח את מרבית היישומים המצופים ממערכת האפיון. עם זאת, משיקולי זמן ותקציב, אין זה נכון להקים מחדש את המערכת. הכרזה על סיום הניסוי "תמנע את חוסר הנעימות של הרשומים [אנשים שנרשמו להשתתף בניסוי] במערכת, תמנע הוצאות כספיות מיותרות ותאפשר מיקוד והערכות להמשך הפרויקט".

21 מבקר המדינה, דוח שנתי 60 (2009) בפרק על "ייזום ומימוש של תכניות פיתוח בתחום התשתית", עמ' 37-3.

הרשות העריכה כי עלות הקמתה של מערכת אפיון חדשה תהיה כ-71 מיליון ש"ח (לרבות תחזוקה לשלוש שנים).

לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשות לבחון בקפדנות את כדאיות הקמת מערכת אפיון, את עלות הקמתה ותפעולה השוטף ואת מספר המשרות שייחסכו ביישומה.

התקשרות עם יועצים למתן שירותי ייעוץ וליווי מקצועי

1. **התקשרות עם יועץ א':** כאמור, בשנת 2004 התקשרה הרשות עם יועץ א' לשם ייעוץ בהטמעת המערכת המשולבת. בינואר 2006 חתמה עמו הרשות על הסכם לביצוע תיאום, מעקב ובקרה של יישום המערכת המשולבת, וזאת בלי שקיימה מכרז. בנימוקי ההתקשרות ציינה הרשות כי יועץ א' עבד במינהלת המעבר לטרמינל 3 וצבר ידע חשוב וייחודי בעבודה בנמל התעופה - ידע שלהערכתה הוא קריטי לתכנונם וביצועם של שלבי ההדרכה, ההרצה וההטמעה בפרויקט המערכת החדשה.

במרץ 2009 אישרה הנהלת הרשות את הארכת חוזה ההתקשרות עם יועץ א' ²² בדעיבר, מינואר 2009, בשלוש שנים נוספות. שוב נימקה הרשות את הבקשה בניסיון ובמיומנות שצבר היועץ בתכנון ובהכנסתן של מערכות חדשות לפעילות. היקף ההתקשרות עמו במהלך השנים היה כמשרה מלאה, 180-200 שעות חודשיות.

ביוני 2011 פנה ראש אגף טכנולוגיות ביטחון למנכ"ל הרשות דאז בבקשה לקבל את אישורו להארכת ההתקשרות עם יועץ א' בשנתיים נוספות. שוב ציין מנהל האגף כי "תפקיד היועץ הינו חיוני לניהול התקין של הפרויקט", וכי בכוונתו "ליזום בשיתוף פעולה עם אגף לוגיסטיקה תהליך להמשך העסקתו כיועץ".

בנובמבר 2011 חתמה הרשות על הרחבת ההסכם עם החברה לניהול וייעוץ. בהסכם ההרחבה נקבע כי הצדדים "מעוניינים להרחיב את ביצועם בפועל של השירותים נשוא החוזה המקורי למטרות נוספות, אשר הופיעו במסגרתו אך עד כה לא בוצעו ע"י הספק [החברה לניהול וייעוץ] אלא ע"י חברה [שבבעלות יועץ א']". עוד נקבע כי התשומה הנוספת תוגבל ל-200 שעות עבודה לחודש, עד 30.4.13.

יועץ א' צבר ניסיון בתחום הטמעת מערכות במהלך עבודתו ברשות. ככל שהאריכה הרשות את ההתקשרות עמו, כן גדלה מעורבותו בפרויקט וכן גבר, להערכת הרשות, הצורך להמשיך את העסקתו מטעמים של שמירה על אחדות ויעילות.

הרשות השיבה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2013 כי יועץ א' שימש "יד ימינו" של ראש אגף טכנולוגיות וסייע בידיו בניהול השוטף של הפרויקט.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשות להפיק לקחים ולשמור ידע מקצועי אצלם, כדי לאפשר במקרה הצורך להפסיק את ההתקשרות עם חברות ייעוץ ויועצים ולא לפתח תלות בהם. כמו כן, עקב היקפי העבודה של היועץ, היה על הרשות לבחון חלופות של העסקת עובד ברשות, הן משום שחלופה זו עשויה להיות כדאית יותר מן הבחינה הכלכלית, והן כדי ליצור צוות שישמש גרעין ידע מקצועי בנושאים אלה ברשות.

22 בהסכם נקבע כי היועץ ייתן את שירותיו במסגרת חברה לניהול, ליווי וביצוע פרויקטים, שהוא בעליה.

2. **התקשרות עם חברה בין-לאומית לתכנון ופיקוח:** בפברואר 2005 התקשרה הרשות, בפטור ממכרז, עם החברה הבין-לאומית לתכנון ופיקוח, לשם הכנת תכנית אב למערכות המיון בטרמינל 3, בהיקף משוער של כ-300,000 דולר²³ (שלוש שנים). בהמשך האריכה הרשות את משך ההתקשרויות והרחיבה את היקפיהן הכספיים, והם עמדו במועד סיום הביקורת על כ-20 מיליון ש"ח, כמפורט להלן.

(א) חוזה לתכנון תכנית אב: ביוני 2006 פנה המהנדס הראשי דאז לוועדת ההתקשרויות של הרשות בבקשה להגדיל את היקף ההתקשרות עם החברה ב-300,000 דולר. הוא ציין בין השאר כי "לאחר שנחתם החוזה, השתנה היקף העבודה באופן מהותי ותכנית האב הפכה לחלק קטן ממטלות המערכת המשולבת. למטלות החברה הבין-לאומית לתכנון ופיקוח התווספו מטלות שלא נכללו בתכולת העבודה המקורית: מעבודה תיאורטית של תכנון עברנו לתכנון, כתיבת מפרטים ועזרה לוגיסטית ומקצועית בפרויקט שהיקפו מעל 100 מיליון ש"ח". הוא הוסיף כי "מכיוון שהחברה תשמש גם לפיקוח על, במהלך הפרויקט, ותבצע גם את בדיקות הקבלה, יש להאריך את ההתקשרות עד שנת 2010". הרשות אישרה את ההרחבה. באפריל 2009 אישרה הרשות את הרחבת ההתקשרות ב-150,000 אירו²⁴ נוספים. ועדת המכרזים ומנכ"ל הרשות דאז אישרו את הבקשה.

בחווה ההתקשרות לא נקבעו תשומות ותפוקות. התשלום נקבע לפי שעות עבודה בפועל והחזר הוצאות²⁵. המהנדס הראשי אחראי להתקשרות עם החברה הבין-לאומית לתכנון ופיקוח, והוא מאשר את החשבוניות שהיא מגישה, המפרטות את העבודה באופן כללי.

ביוני 2007 פנה המהנדס הראשי דאז בבקשה להאריך את ההתקשרות בשלוש שנים נוספות, כלומר עד 2010. הוא ציין כי אין אפשרות להחליף את החברה הבין-לאומית ואת היועץ (שהוא גם בעל החברה), כיוון שכל יועץ אחר שייבחר יצטרך ללמוד את כל מערך השינוע בנתב"ג, וכי החברה הבין-לאומית לתכנון ופיקוח כבר תכננה וכתבה את המפרטים לכל המערכות המיועדות להתקנה. שוב אישרו ועדת ההתקשרויות ומנכ"ל הרשות דאז את המשך ההתקשרות. ועדת המכרזים של הרשות אישרה את ההארכה.

בפועל נמשכת ההתקשרות עם החברה הבין-לאומית לתכנון ופיקוח עד מועד סיום הביקורת, דצמבר 2012, והיא הורחבה לניהול המערכת המשולבת ולפרויקטים נוספים כגון תכנון הרחבת הטרמינל החדש באמצעות החלטה על פטור ממכרז בהתקשרות עם ספק יחיד. היקף ההתקשרויות לקבלת ייעוץ בנושאים שונים עמד במועד סיום הביקורת על כ-900,000 אירו.

(ב) ניהול פרויקט המערכת המשולבת: הפטור ממכרז להתקשרות עם החברה הבין-לאומית לתכנון ופיקוח להכנת תכנית אב ניתן, בין השאר, משום שבעל החברה הכיר את מערכת המיון הקיימת בנתב"ג.

בנובמבר 2007 פנה המהנדס הראשי דאז לאגף לוגיסטיקה בבקשה לטפל בהכנת התקשרות עם החברה לניהול הקמתה של המערכת המשולבת במקביל לעבודתה בהכנת תכנית אב. הוא הוסיף כי החברה היא ספק יחיד, כיוון שסייעה לרשות בביצוע השינויים במערכות טרמינל 3 והייתה שותפה לתכנון הפרויקט הנוכחי. הוא הוסיף כי החברה נכחה בחלק מהדיונים שהתקיימו עם חברה א', וכי בידה מידע על דרישות חברה א' לשילוב המכונות שלה עם מערכת המיון. הוא ציין כי להערכתו בחירה של חברה חליפית תהיה כרוכה בתוספת זמן לימוד ובאיסוף נתונים ממושך. ועדת המכרזים

23 שהיו כ-1.3 מיליון ש"ח באותה עת, והם כ-1.1 מיליון ש"ח, לפי שער הדולר האמריקאי נכון ל-31.12.2012.

24 ב-2007 שונו התעריפים לתעריפים הנקובים באירו.

25 מימון כרטיסי טיסה בין-לאומיים והוצאות אש"ל.

העליונה של הרשות ומנכ"ל הרשות דאז אישרו בדצמבר 2007 את ההתקשרות כפטורת מכרז, על פי נימוקי המהנדס הראשי דאז.

(1) בנובמבר 2007 פנה המהנדס הראשי דאז לממלא מקום מנכ"ל הרשות דאז וציין כי פנה לחברה הבין-לאומית לתכנון ופיקוח בבקשה לקבל הצעת מחיר. הוא אמר כי החברה הגישה הצעה של כ-6% מעלות הפרויקט, וכי על פי מחירון של משרד הביטחון (לניהול פרויקטים), סכום דמי הניהול הוא 4%. עלות ההצעה לארבע שנים הוערכה בכ-2.13 מיליון אירו.

ועדת המכרזים העליונה של הרשות ומנכ"ל הרשות דאז מינו בדצמבר 2007 צוות לניהול משא ומתן כספי עם החברה הבין-לאומית לתכנון ופיקוח. הצוות המליץ ביוני 2008 כי החברה תספק לרשות שירותי ניהול לפרויקט בעלות של 5.4% מערך הפרויקט שיכוצע בפועל, אך שלא תעלה על 2.59 מיליון אירו. ביוני 2008 אישר מנכ"ל הרשות דאז את המלצות הצוות. במאי 2009 חתמה הרשות עם החברה הבין-לאומית לתכנון ופיקוח על הסכם שלפיו תשלם לה הרשות 5.4% מערך החוזים עם חברות א' וב', בהיקף של כ-2.59 מיליון אירו²⁶.

(2) על פי הסכם ההתקשרות עם החברה הבין-לאומית לתכנון ופיקוח, היא זכאית לתוספת אחוזית על כל תוספת עבודה. בעקבות הגדלת היקף ההתקשרות עם חברות א' וב' מינה מנכ"ל הרשות דאז באוקטובר 2011 צוות לניהול משא ומתן עם החברה הבין-לאומית לניהול ופיקוח. הצוות דיווח למנכ"ל על תוצאות המשא ומתן, שלפיהן מדצמבר 2011 יופחת שיעור דמי ניהול הפרויקט במקרים של עלות הרחבה ותוספת של תכולה לפרויקט ל-5% מערך הרחבת התכולה. מנכ"ל הרשות דאז אישר את סיכום המשא ומתן. הרשות והחברה חתמו על תיקון להסכם בהתאם.

לאחר הגדלת היקף ההסכמים עם חברות א' וב' הגיע היקף ההתקשרות עם החברה הבין-לאומית לתכנון ופיקוח לעלות כוללת של כ-2.9 מיליון אירו. במועד סיום הביקורת היה היקפה כ-20 מיליון ש"ח.

הרשות העבירה לחברה הבין-לאומית לתכנון ופיקוח סמכויות רבות לביצוע ההתקשרות ולניהולה, ובהן הגדרה של תכולת הפרויקט; שיתוף בצוותים של הרשות שניהלו משא ומתן כספי עם חברות א' וב' - שהשפיע כאמור גם על שכר החברה הבין-לאומית לתכנון ופיקוח - הן בהתקשרויות הראשונות והן בהרחבתן; בקרה על ביצוע הפרויקט; ובדיקת תכולת העבודה בחשבוניות שהגישה חברה א'.

מהאמור לעיל עולה שהרשות העסיקה את החברה הבין-לאומית לתכנון ופיקוח במשך כשמונה שנים. הרשות לא בחנה חלופה להעסקתה, בנימוק שהחברה צברה ידע במהלך השנים וששילוב חברת ייעוץ אחרת עלול, להערכת הרשות, לגרום לעיכובים משמעותיים בהשלמת הפרויקט.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשות להפיק לקחים מההתקשרויות עם יועץ א' ועם החברה הבין-לאומית לתכנון ופיקוח. עליה להקפיד לפרט את התשומות והתפוקות הנדרשות בעת ביצוע ההתקשרות. כמו כן, עליה להתארגן לשמירה על ידע מקצועי אצלה, כדי להימנע ככל האפשר מתלות בגורמים חיצוניים ומהעסקתם לתקופה ארוכה בהיקף תשלומים ניכר.

26 שהיו כ-13.6 מיליון ש"ח באותה עת והם כ-12.75 מיליון ש"ח, לפי שער האירו נכון ל-31.12.12.

עבודות בינוי ושדרוג בנתב"ג

בעקבות תקרית בטיחות חמורה שהתרחשה בפברואר 2007 במרחב נתב"ג, ובה כמעט אירעה תאונה אווירית, מינה שר התחבורה דאז מר שאול מופז ועדה ציבורית לבחינת בטיחות התעופה האזרחית בישראל (להלן - ועדת לפידות)²⁷. הוועדה הגישה בדצמבר 2007 דוח מסכם שהעלה ליקויים בתשתיות נתב"ג המקשים לתפעל את הנמל בבטיחות וביעילות הנדרשות. הוועדה המליצה, בין השאר, לשדרג את מסלולי ההמראה ולהקים מגדל פיקוח חדש²⁸. ב-2008 אימץ שר התחבורה דאז את המלצות הוועדה והנחה להכלילן בתכנית העבודה של הרשות. השינויים בשדרוג כלולים בתכניות המתאר הארציות²⁹ אשר אישרו הממשלה והמועצה הארצית לתכנון ובנייה. הרשות הקצתה לנושא זה סכומים גדולים מתקציב הפיתוח שלה.

שדרוג המסלולים

תנועת המטוסים בנתב"ג בשנת 2011 הייתה גבוהה בכ-51% לעומת שנת 2005. הרשות החליטה בספטמבר 2009 לשדרג את המסלולים: להאריך מסלול ולעשותו למסלול נחיתה ראשי כדי לאפשר הפעלת שני מסלולים בעת ובעונה אחת ברמת בטיחות נאותה וליצור אפשרות של חליפת מטוסים הנעים בכיוונים מנוגדים ופינוי מהיר של מסלולי ההמראה והנחיתה. שדרוג המסלולים יאפשר, להערכת ועדת לפידות, גם להגדיל את הקיבולת (מספר הטיסות) בנמל התעופה. הרשות העריכה כי השדרוג יסתיים בסוף שנת 2013 בעלות כוללת של כ-760 מיליון ש"ח.

תקציב הפרויקט גדל ריאלית בדצמבר 2010 בכ-104 מיליון ש"ח (כ-13.6%). הגידול נבע משינויים שחלו בעקבות עדכון הפרוגרמות³⁰, מחריגה של כ-5% של תוצאות המכרזים לשלב א' (לעומת האומדן הראשוני) ומעבודות שלא תומחרו, כגון הקמת מעבר תת-קרקעי, מיגון אקוסטי ופינויים. על הרשות להפיק לקחים מכך, בעת ביצוע פרויקטים.

הרשות השלימה את שלב א' שלושה חודשים לפני המועד. במועד סיום הביקורת העריכה הרשות כי הפרויקט יושלם ברבעון הראשון של 2014.

הקמת מגדל פיקוח חדש

ועדת לפידות העירה כי גובהו של מגדל הפיקוח בנתב"ג אינו עונה על הנדרש בתחום הבטיחות והתפעול, וכי המבנה העילי שלו אינו מאפשר ראייה וסריקה הולמות של המסלולים ושל שדה התעופה, כנדרש ממגדל פיקוח בנמל תעופה בין-לאומי.

הרשות תכננה הקמת מגדל פיקוח חדש. מיקומו, גובהו וגודלו תוכננו על מנת לתת מענה לניהול התעבורה האווירית בנתב"ג במנח המסלולים החדש; רשות התעופה האזרחית ניהלה בקרה אחר התכנון. רשות שדות התעופה העריכה בספטמבר 2009 את עלות בניית מגדל הפיקוח החדש, לרבות רכישת הציוד הנדרש להפעלתו, בכ-100 מיליון ש"ח; הליכי הקמתו יארכו כ-24 חודשים והפעלתו המבצעית תחל באמצע שנת 2013, כלומר כחצי שנה לפני השלמת שדרוג המסלולים.

27 בראשות האלוף (מיל') עמוס לפידות.

28 בנושא זה ראו גם מבקר המדינה, חוות דעת, בטיחות התעופה האזרחית, ספטמבר 2010.

29 תמ"א 2/4.

30 מסמך המרכז דרישות וצרכים פונקציונליים כמותיים ואיכותיים של פרויקט.

הביקורת העלתה כי רק באוקטובר 2011 פרסמה הרשות מכרז לבחירת חברה להקמת המגדל ובפברואר 2012 חתמה על הסכם עם החברה שהצעתה זכתה במכרז. כעשרה חודשים לאחר מכן, באוקטובר 2012, הופסקה ההתקשרות ביניהן מסיבות שונות והוחלט לחלט את הערבות שהפקידה החברה. בהסכם שחתמו עליו הרשות והחברה על הפסקת ההתקשרות, נקבע כי אין לאף אחד מהצדדים טענות כלפי הצד האחר. הביצוע הכולל של תקציב הפרויקט, עד מועד סיום הביקורת, הסתכם בכ-2.5 מיליון ש"ח (לאחר חילוט הערבות).

הרשות הודיעה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי התארכות השלמת הפרויקט נבעה, בין השאר, מתכנון קפדני ומבחינת פתרונות מבצעיים והנדסיים, לרבות סיורים במגדלים דומים בעולם ללימוד הנושא לעומק, וכן מהחלפת החברה המבצעת את הבנייה. עוד ציינה הרשות כי התארגנה לתת מענה לניהול התעבורה האווירית במנח המסלולים עד להשלמת הקמת מגדל הפיקוח החדש ונערכה להוספת עמדות עבודה בסוכת המגדל ובחדר המכ"ם, דבר שחייב גם הוספת עובדים.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות על הגידול בעלויות כוח האדם שנדרש לשם איש עמדות עבודה הנוספות במגדל הפיקוח הקיים בעקבות דחיית השלמת מגדל הפיקוח החדש והתארגנות לפעילות במנח המסלולים החדש. נוכח החלפת החברה שנבחרה להקמת המגדל, על הרשות לבחון אם התנאים שהציבה היו מספיקים על מנת להבטיח כי הזוכה במכרז תוכל לעמוד בהתחייבותיה. על הרשות להפיק לקחים לפני בחירת חברה לביצוע פרויקטים ולפעול להשלמה מהירה של בניית מגדל הפיקוח החדש.

הקמת שדה תעופה חדש

שדות התעופה באילת ובעובדה משמשים כיום את התעופה הפנים-ארצית והבין-לאומית בדרום הארץ. כבר במרץ 2004 קבעה הממשלה³¹ כי על שר התחבורה ושר האוצר להגיש בתוך שלושה חודשים הצעה למימון הקמתו והפעלתו של שדה תעופה בין-לאומי ופנים-ארצי למרחב אילת בתמנע (להלן - שדה התעופה החדש). ועדה ציבורית³² שמינה שר התחבורה דאז, מר שאול מופז, המליצה בינואר 2009 לפתור את בעיית העומס בנתב"ג באמצעות הקמת נמל תעופה בין-לאומי נוסף. בפברואר 2009 קיבלה הממשלה החלטה מחודשת³³ בנושא והטילה על שר התחבורה לקדם את הקמתו של שדה התעופה בתמנע³⁴.

תכנון: ביולי 2010 החליטה הממשלה³⁵ כי הרשות תהיה אחראית לתכנון המפורט של שדה התעופה החדש. בפועל החלה הרשות בתכנון רק ביוני 2011. עד מועד סיום הביקורת טרם השלימה הרשות את התכנון המפורט.

- | | |
|----|--|
| 31 | החלטת ממשלה מס' 1657. |
| 32 | בספטמבר 2007 מינה השר ועדה בראשות אלוף (מיל') הרצל בודינגר להכנת תכנית אב לשדות תעופה בישראל. |
| 33 | החלטת ממשלה מס' 4463. |
| 34 | ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 57ב (2007), בפרק "תהליכי קבלת החלטות בנוגע להקמת שדה התעופה 'תמנע'", עמ' 1067. |
| 35 | החלטת ממשלה מס' 1912. |

אומדן הפרויקט : ביולי 2011 החליטה הממשלה³⁶ כי הרשות תקים ותפעיל את שדה התעופה החדש. מימון הפרויקט יחול במלואו על הרשות ממקורותיה, והיא תהיה רשאית לגייס חלק מעלות הפרויקט כחוב חיצוני. בדצמבר 2011 החליטה הרשות להקים את שדה התעופה החדש בתמנע בשיטת Turnkey³⁷, בהתאם ללוח הזמנים שנקבע (שלוש שנים) ולהנחיית שר התחבורה.

חטיבת ההנדסה של הרשות הכינה את התכנון הראשוני והעריכה את עלות הפרויקט. הממשלה אישרה באפריל 2012 את תקציב ההרשאה להתחייב של הרשות לשנים 2012-2014³⁸, שכללה גם תקציב בסך כ-1.54 מיליארד ש"ח להקמת שדה תעופה חדש בתמנע. האומדן לא כלל עלויות כגון רכישת הקרקע, היטלי השבחה ופיתוח ותביעות לפי סעיף 197 לחוק התכנון והבנייה התשכ"ה-1965³⁹. התקציב אושר אך הוקפא עד לסיום התכנון המפורט.

ביולי 2012 הודיע מנכ"ל הרשות בדיון בוועדת הפיתוח כי התקציב שהציגה הרשות בפני הממשלה להקמת שדה התעופה איננו "ריאלי" בלשון המעטה, והוחלט כי הרשות תעדכן את עלויות הפרויקט.

בדיון במועצת הרשות בספטמבר 2012 אמר סמנכ"ל כספים כי עלות הפרויקט גדלה ופירט את הרכיבים העיקריים בתוספת העלויות (שלא נכללו באומדן שהממשלה אישרה).

משרד התחבורה השיב בתשובתו כי תוספת העלות נובעת מתמחור רכיבים שלא נלקחו בחשבון בעת הכנת אומדן העלות כגון הקמת מחלף, היטלי השבחה ותחנת רכבת. עוד הוסיף המשרד כי הרשות פועלת לבחינה מחודשת של אומדן עלות הפרויקט לרבות צמצום עלויות ההקמה וההפעלה וכי האומדן המעודכן יועבר לאישורו. במרץ 2013 הנחה מנכ"ל הרשות להקטין את עלות הקמת שדה התעופה החדש, כך שתעמוד על סך של 1.65 מיליארד ש"ח (במחירי 2012), במקום 1.9 מיליארד ש"ח, באומדן הקודם.

סיכום

הביקורת העלתה ליקויים בסדרי הניהול והביצוע של פרויקטים ברשות שדות התעופה. לאחר פתיחת הטרימינל החדש בנתב"ג, בנובמבר 2004, החליטה הנהלת הרשות על הקמת מערכת משולבת חדשה לבידוק, מיון ושינוע של כבודת נוסעים, שתעמוד בתקנים בין-לאומיים. חשיבותה בהיותה מערכת משולבת הנותנת פתרון כולל להליכי הבידוק הביטחוני ומיון הכבודה, תוך התייחסות שוויונית המבטיחה הקפדה על כבודו ועל פרטיותו של כל נוסע, ושיפור השירות לנוסעים. מערכת זו טרם הושלמה, ועלותה גדלה בכ-25%.

הרשות השקיעה מאות מיליוני שקלים בשדרוג המסלולים בנמל התעופה בן גוריון אולם טרם השלימה הקמת מגדל פיקוח חדש, שהיה אמור להיות מוכן במקביל. הפעלת המסלולים לפני השלמת המגדל החדש, עשויה להגדיל את עלויות התפעול של מגדל הפיקוח הישן, כדי להבטיח את בטיחות הטיסה.

הממשלה החליטה כבר לפני כעשור על הקמת שדה תעופה חדש נוסף בתמנע. אומדן הפרויקט גדל לאחר אישורו ועוד לפני תחילת הקמתו. ההקמה טרם החלה.

36 החלטת ממשלה מס' 3512.

37 שיטה שלפיה תכולת הפרויקט כולו מוגדרת מראש ומבוצעת על ידי גורם אחד.

38 החלטת ממשלה מס' 4546.

39 תביעות פיצויים שהגישו בעלי מקרקעין או בעלי זכויות במקרקעין שבתחום תכנית או גובלים עמה, נפגעו על ידה, שלא בדרך הפקעה, והיו בעלים ביום תחילתה.

על הרשות להפיק לקחים ולעשות את כל הנדרש לתיקון הליקויים, ובכלל זה עליה להשלים בהקדם את הפרויקטים שהחלה בביצועם - הטמעת מערכת משולבת חדשה לבידוק, מיון ושינוע של כבודת נוסעים בנחב"ג והקמת מגדל פיקוח חדש - המיועדים בין השאר לפתור בעיות בתחומי הבטיחות והביטחון והקמת שדה תעופה חדש.