

בשני העשורים האחרונים מונו כמה ועדות לבדיקת מבנה האגרות בנמלים. הוועדות הגישו את המלצותיהן, אולם הדיונים בהמלצות לא הסתיימו, וממילא הן לא יושמו. ועדת מנכ"לים שמונתה בידי שרי האוצר והתחבורה המליצה במאי 1995 לשנות את מבנה האגרות הנהוגות בנמלים כך שישקפו ככל האפשר את העלות המלאה של השירותים הניתנים בהם, ויימנע סבסוד של הטיפול במטעני היצוא על ידי האגרות על מטעני היבוא.

בתחילת 1996 הכין המשרד תזכיר לתיקון חוק רשות הנמלים והרכבות (מס' 6), התשנ"ו-1996, בו הוצע לקבוע כי שר התחבורה יהיה רשאי להתקין תקנות בדבר תעריפי האגרות אף אם הרשות לא הציעה אותן, ובלבד שיתיעץ עמה תחילה. בד בבד הגישה הנהלת הרשות בשנים 1996-1997 לאישור מועצת הרשות כמה הצעות לשינוי מבנה האגרות. רובן לא התקבלו בשל התנגדות של חלק מחברי המועצה המייצגים גופים בעלי עניין הקשורים לפעילות הנמלים. במאוס 1997 אישרה מועצת הרשות אחת מההצעות האמורות, אולם הצעה זו טרם אושרה בידי שר התחבורה. בהצעה שאושרה שופר מבנה האגרות ותעריפיהן, אך עדיין חלק מהאגרות אינן מכסות את עלות השירות שתמורתן הן נגבות, ותעריפי האגרות שנקבעו לחלק מהמטענים מסבסדים מטענים אחרים.

על הרשות כגוף עסקי לפעול לכך שהאגרות שהיא גובה יכסו את עלות השירותים הניתנים תמורתן. שינוי מבנה האגרות יאפשר לשנות את מבנה הרשות וכן ליצור תחרות בין הנמלים שתביא לייעול השירות הניתן בהם, ולהוזלת התעריפים שלקוחותיהם נדרשים לשלם בעד השירות.

כדי לאפשר שינוי במבנה האגרות החליטה הממשלה באוגוסט 1998 להכניס תיקון בחוק רשות הנמלים והרכבות, התשכ"א-1961, לפיו תהיה הסמכות לקביעת האגרות בידי שר התחבורה ושר האוצר בלבד, לאחר התייעצות עם הרשות. כמו כן הוגשה לכנסת בנובמבר אותה שנה הצעת חוק ההסדרים במשק המדינה, התשנ"ח-1998, שסעיף 10 בה עוסק בתיקון חוק רשות הנמלים והרכבות ומיישם את השינוי הכלול בהחלטת הממשלה האמורה לעיל.

למרות כל הפעולות שנעשו במהלך השנים כדי להביא לשינוי המתחייב בתעריפי האגרות, לא חל עד כה כל שינוי בהם.

הכפלת מסילת הרכבת בקו חיפה-בנימינה

1. במאוס 1990 אישרה מועצת רשות הנמלים והרכבות (להלן - הרשות) תכנית להכפלת מסילת הברזל מתל אביב לחיפה, כחלק מתכנית אב לפיתוח שירותי הרכבת בישראל שהכינה חברת ייעוץ צרפתית (בפברואר 1990), עבור הרשות²

2 בעניין תכנית האב לפיתוח שירותי הרכבת בישראל והכפלת המסילה מתל אביב לבנימינה, ראו דוח שנתי 41, עמ' 719, ודוח שנתי 44, עמ' 835.

הכפלת המסילה בקו האמור נועדה לשפר את השירות על ידי הגדלת תדירות הרכבות. עד סוף 1993 השלימה הרשות את מרבית העבודות בקטע שבין תל אביב לבנימינה.

לפי הזמנת משרד התחבורה עשה המכון הישראלי לתכנון ומחקר התחבורה, בדיקת כדאיות להכפלת המסילה בקטע שבין חיפה לבנימינה שאורכו כ- 38 ק"מ (להלן - הפרויקט). ביולי 1993 הגיש המכון למשרד ולרשות חוות דעת חיובית על כדאיות הפרויקט, ובנובמבר 1993 אישרו שר האוצר ושר התחבורה את ביצועו.

באמצע שנת 1994 הוחל בביצוע הפרויקט. העבודה נועדה להסתיים בסוף 1995, אולם היא הושלמה רק באוגוסט 1998, והושקעו בה כ- 260 מיליון ש"ח במחירי אוקטובר 1998.

2. בחודשים ינואר-יוני 1998 בדק משרד מבקר המדינה את סדרי ביצוע הפרויקט. חלק מהנתונים עודכנו לאוקטובר 1998. הבדיקה התמקדה בהנחת התשתית למסילה החדשה ובשיקום המסילה הקיימת, והיא נעשתה במשרדי הרשות בתל אביב ובמשרדי רכבת ישראל (להלן - הרכבת) בחיפה ובתל אביב.

מסירת העבודות

1. את הפרויקט תכננו מתכננים חיצוניים, למעט חלק ממערכות ציוד האיתות והתקשורת שתוכננו בידי הרכבת. את הפרויקט ניהלו הסמנכ"ל להנדסה של הרשות (להלן - הסמנכ"ל להנדסה), הסמנכ"ל הטכני, ומנהל אגף ההנדסה ברכבת. התיאום והפיקוח על הפרויקט נמסרו לחברת תיאום ופיקוח פרטית (להלן - המפקח). העבודה נעשתה באמצעות קבלנים, מלבד עבודות הנחת המסילות ופירוק והרכבה של מסילות, שנעשו בידי עובדי הרכבת.

2. בפברואר 1994 פרסמה הרשות שני מכרזים פומביים לביצוע עבודות התשתית להכפלת המסילה: אחד, לקטע חיפה-עתלית (להלן - הקטע הצפוני) ואחד, לקטע עתלית-בנימינה (להלן - הקטע הדרומי). הרשות אמדה את עבודות התשתית בקטע הצפוני בסך כ- 35 מיליון ש"ח במחירים שוטפים. למכרז זה נתקבלו שמונה הצעות, הזולה ביותר היתה בסך כ- 19 מיליון ש"ח והיקרה ביותר - בסך כ- 31 מיליון ש"ח.

ועדת המכרזים פסלה את ההצעה הזולה ביותר מפני שהערבות הבנקאית שצורפה להצעה היתה בסכום קטן מהנדרש, ובחרה בהצעה שדורגה במקום השני (להלן - הצעת קבלן א') והיתה בסך כ- 22 מיליון ש"ח, 39% פחות מהאומדן.

בשל הפרש הניכר בין הצעת קבלן א' לבין האומדן, החליטה ועדת המכרזים שהעבודה תימסר לו בתנאי שיצהיר שבדק את המחירים שהציע, והוא מוכן לעשות את העבודה במחירים אלה. בסוף אפריל 1994 חתם הקבלן על תצהיר בעניין זה, ובסוף מאי אותה שנה נחתם עמו חוזה.

3. למכרז לביצוע עבודות התשתית בקטע הדרומי הוגשו 14 הצעות. הרשות אמדה את מחיר העבודות בכ- 33 מיליון ש"ח, ואילו ההצעות נעו מכ- 19 מיליון ש"ח עד כ- 31 מיליון ש"ח. במכרז זכה קבלן ב' שהצעתו היתה הזולה ביותר. גם ממנו ביקשה הרשות הצהרה שהוא מוכן לעשות את העבודה במחיר שהציע, שהיה זול ב- 42% מהאומדן. בסוף אפריל 1994 הגיש הקבלן את התצהיר ובסוף מאי נחתם עמו חוזה.

בשני החוזים נקבע, שהעבודה תימשך 16 חודשים, ובתחילת יוני אותה שנה הוציאה הרשות צווים להתחלת העבודה בשני הקטעים. בצווים ציינה הרשות כי היא ממנה את מנהל אגף ההנדסה ברכבת ל"מהנדס" לעניין החוזים האמורים. לפי ההגדרות שבחוזה, המהנדס הוא

"סמנכ"ל להנדסה של הרשות או כל אדם אחר הממונה לצורך זה בכתב מזמן לזמן על ידי המהנדס".

העבודה בקטע הדרומי

1. בדיון שהתקיים בהנהלת הרכבת בפברואר 1995 - בהשתתפות מנכ"ל הרכבת, הסמנכ"ל הטכני, המהנדס, והסמנכ"ל להנדסה - על התקדמות העבודה בקטע הדרומי, מסר הסמנכ"ל להנדסה, כי במהלך שבעה חודשי עבודה ביצע קבלן ב' כ- 5% מהיקף החוזה; לא ניכרת פעילות ממשית באתר, ולהערכתו אין הקבלן מתכוון או מסוגל לבצע את העבודה. הוחלט להפסיק את ההתקשרות עמו ולחלט את הערבות שהפקיד להבטחת מילוי תנאי החוזה. בעקבות החלטה זו הודיע המהנדס לקבלן ב' במאסר אותה שנה, שהרשות מפסיקה את ההתקשרות עמו ובכוונתה לחלט את הערבות.

בין הרשות לקבלן התנהל מו"מ ממושך בעניין חילוט הערבות, שבסופו סוכם שהרשות תותר על החילוט לאחר שהקבלן יפצה אותה על הוצאותיה בקשר לעבודתו, ובהן על תיקונים, ניהול ופיקוח ובידיקות מעבדה. הוצאות אלה הסתכמו ב- 980,000 ש"ח. הרשות הפחיתה מסכום זה יתרת חוב שלה לקבלן בסך כ- 240,000 ש"ח בעד עבודות שביצע, וביקשה ממנו לשלם לה את ההפרש בסך 740,000 ש"ח.

הקבלן שילם לרשות כ- 380,000 ש"ח אולם עקב טעות היא זיכתה אותו במלוא הסכום של 980,000 ש"ח, וחתמה עמו על "כתב קבלה ושחרור", לפיו לא יהיו לצדדים כל תביעות. בסוף מארס 1997 הודיעה הרשות לקבלן על טעותה ודרשה ממנו להשלים את הסכום הנותר של 360,000 ש"ח.

קבלן ב' לא נענה לדרישה ובפברואר 1998 הגישה נגדו הרשות תביעה לבית משפט על סך כ- 400,000 ש"ח, כולל התייקרות. במאסר אותה שנה הגיש קבלן ב' כתב הגנה בו טען שאינו מכיר בדרישות הרשות, ואם יידרש לשלם הוא ידרוש שהרשות תשלם לו סכום זהה שהיא חייבת לו.

2. באפריל 1995 פרסמה הרשות מכרז להשלמת עבודות התשתית בקטע הדרומי. המתכנן אמד את מחיר העבודות האלה בכ- 34 מיליון ש"ח. למכרז הוגשו שש הצעות שנעו בין כ- 24 מיליון ש"ח לכ- 31 מיליון ש"ח. ארבע מהן נדחו בשל אי-עמידה בתנאי המכרז, וביוני אותה שנה בחרה ועדת המכרזים בהצעה של קבלן ג', שהיתה הזולה מהשתיים שנותרו והגיעה לכ- 30 מיליון ש"ח.

ביולי 1995 נחתם חוזה עם קבלן ג', ובו נקבע שהעבודה תימשך 16 חודשים. באותו חודש ניתן צו להתחלת העבודה.

3. בתחילת יוני 1996 הגיש המפקח למהנדס "דוח ביניים מיוחד" לסוף מאי אותה שנה, בו ציין, כי "הפרויקט נמצא ב- 26 אחוז ביצוע כאשר חלפו כבר 11 חודשים מאז צו התחלת העבודה. ברור לנו מעל לכל ספק שהסיכוי להדבקת הפיגור הולך ומצטמצם ככל שחולף הזמן". המפקח הציע למסור את השלמת עבודות התשתית בקטע הדרומי לקבלן משנה שיהיה קשור בהסכם עם הרשות ועם קבלן ג'. בסוף אוגוסט 1996 החליטה הרשות שקבלן א', שעדיין עסק בעבודות בקטע הצפוני, יהיה קבלן המשנה לפי תנאי החוזה עם קבלן ג'. בנובמבר חתמה הרשות על "תוספת לחוזה" עם קבלן ג' לפיה קבלן א' הוא קבלן המשנה. נקבע, שהעבודות יימשכו 14 חודשים מיום החתימה על התוספת לחוזה. העבודה בקטע הצפוני הסתיימה באמצע שנת 1997, ובקטע הדרומי - באוגוסט 1998, שמונה חודשים לאחר המועד שנקבע לסיומה.

עלות עבודות התשתית

פקודות שינויים

1. עבודות התשתית להכפלת המסילה החדשה הושלמו באוגוסט 1998 בהוצאה של כ- 87 מיליון ש"ח, במחירי אוקטובר 1998. כ- 57 מיליון ש"ח מסכום זה היו בעד עבודות שתמורתן שולמה במחירים הנקובים בחוזים, וכ- 30 מיליון ש"ח בעד עבודות עבורן שולמו מחירים גבוהים מאלה שצוינו בחוזים. מדובר בעבודות שנמסרו לקבלנים לאחר שהחלו בעבודתם, בעקבות שינויים בתכנון - עבודות נוספות. העבודות הנוספות נמסרו לקבלנים באמצעות פקודות שינויים (להלן, גם ביחיד - פ"ש), מרביתן לקבלן א' כקבלן ראשי וכקבלן משנה של קבלן ג' ומקצתן לקבלן ג'.

2. בנוהלי הרשות (להלן - הנוהל) נקבעו השלבים, התנאים וחלוקת הסמכויות בכל הקשור להוצאת פ"ש; מחירי עבודות מסוגים שלא נכללו בחוזה ייקבעו בדרך שנקבעה בחוזה. החוזה קובע כי "ערכה של כל עבודה שתבוצע על פי פקודת שינויים יקבע על פי מחירה בכתב הכמויות. לא נקבעו בכתב הכמויות כל מחירי היחידות הדרושים לקביעת ערכו של השינוי - ייקבע המחיר במשא ומתן בין המהנדס והקבלן". עוד קובע הנוהל, שלקראת המשא ומתן תכין הרשות אומדן מפורט של הערך הכספי של פ"ש המבוסס על כמויות משוערות ומחירי היחידה בהתבסס על המחירים שבכתב הכמויות; בהעדר מחיר בכתב הכמויות ייעשה תחשיב של מחיר כל יחידה.

3. הנוהל קובע שיש לקבל אישור מראש לניהול משא ומתן. נאמר בו כי מו"מ על סכום עד 100,000 ש"ח טעון אישור של ראש אגף ביצוע ברשות; על שינויים בסך 100,000-400,000 ש"ח, דרוש אישור של ראש אגף מקצועי או ראש אגף ביצוע או מנהל אגף ההנדסה ברכבת; על שינויים בסך 400,000-1,000,000 ש"ח, דרוש אישור הסמנכ"ל להנדסה; ועל שינויים בסכום גדול מ- 1 מיליון ש"ח דרוש אישור מנכ"ל הרשות.

הביקורת העלתה שניהול מו"מ על שינויים בהיקף כספי שטעון אישור של הסמנכ"ל להנדסה או של מנכ"ל הרשות, אושר בידי המהנדס ובדיעבד אושרו השינויים בידי המנכ"ל או הסמנכ"ל להנדסה. יש שאישור המנכ"ל או הסמנכ"ל להנדסה ניתן זמן רב לאחר אישור המהנדס ואף לאחר הוצאת פ"ש בעניין שסוכם באותו מו"מ.

בתשובתה מדצמבר 1998 הודיעה הרשות למשרד מבקר המדינה כי "בדיון שהתקיים ב- 11.10.94 בראשות מנכ"ל הרשות סוכם כי האחריות לביצוע פרויקטים הקשורים ברכבת היא בידי מנהל אגף הנדסה ברכבת. בהתאם מונה מנהל אגף הנדסה ברכבת ל'מהנדס' בחוזים עם הקבלנים לביצוע הכפלת המסילה חיפה-בנימינה, קרי - ניתנו בידי, למעשה, הסמכויות של סמנכ"ל להנדסה בחוזים אלו, כולל נושא ניהול מו"מ". משרד מבקר המדינה העיר לרשות, כי הדיון המוזכר בתשובתה עסק בדוח ביקורת של המבקר הפנימי שלה ולא היה זה דיון מסודר בהעברת סמכויות; גם בהוראות החוזה בדבר מעמדו של המהנדס אין כדי לשנות מהוראות הנוהל ולהעניק למהנדס את הסמכות לאשר מו"מ; ועל כל פנים באותו דיון לא נאמר שהנוהל אינו חל על הרכבת. ואכן, המנכ"ל וסמנכ"ל הרשות אישרו את הפ"ש, אולם רק בדיעבד.

4. החוזה בין הרשות לקבלן קובע שפ"ש ימסרו לו בכתב, אבל אם המהנדס סבור שיש הכרח בשינוי מידי ואין באפשרותו להכין פ"ש מבעוד מועד, ייתן המהנדס פ"ש בעל פה ומשעה שניתנה דינה כדיון פ"ש שניתנה בכתב. כל פ"ש בעל פה יאשר המהנדס בכתב בתוך שבעה ימים מיום הינתנה. הביקורת העלתה, שכל פ"ש לקבלן א' ניתנו לאחר המועד שנקבע לכך, רובן באיחור של שבועיים עד ארבעה חודשים.

5. הביקורת העלתה, שהרשות לא הכינה אומדנים של מחירי העבודות לקראת מסירתן באמצעות פ"ש, כדי שישמשו בסיס למו"מ, כנדרש בנהליה ואישרה לקבלנים מחירים גבוהים בעשרות אחוזים מהנקוב בחוזים לעבודות מאותו סוג. לתשעה סוגי עבודות אישרה מחירים גבוהים ב- 213%-43% מהנקוב - חריגה כוללת של כמיליון ש"ח.

בתשובתה הסבירה הרשות, כי המחירים הגבוהים אושרו, משום שאת העבודות לפי פ"ש היה צורך לבצע בתנאים פיזיים קשים מאלה של העבודות שנקבעו בחוזה, וכי עשתה זאת בהתבסס על סעיף בחוזה הקובע: "מחיר היחידה הנקוב בכתב כמויות אשר לדעת המהנדס אינו מתקבל על הדעת לאור מהותו או כמותו של השינוי שבוצע בהתאם לפקודת השינויים ואז רואים את מחיר היחידה כאילו אינו נקוב בכתב הכמויות ונוהגים לגבי קביעת מחיר יחידה מתאים בהתאם לאמור בסעיפים (2 ו-3), דהיינו ערכו של השינוי ייקבע במו"מ בין הצדדים". משרד מבקר המדינה העיר לרשות, שאם אכן היה הבדל בתנאים הפיזיים היה עליה להכין אומדן של עלות השינויים הדרושים, בהתחשב בתנאים הפיזיים.

6. בעקבות החלטת מועצת הרשות מאוקטובר 1994 לאמץ את המלצות מבקר הרשות בעניין ביצוע פרויקט קודם בידי הרכבת, מונה בינואר 1995 בחטיבת ההנדסה שברשות מנהל אגף ביצוע שתפקידו לבדוק את המסמכים המצורפים לחשבונות הקבלנים, לרבות ניתוחי המחירים שלפיהם מאשרים לקבלנים מחירים בפ"ש.

הביקורת העלתה, שמנהל אגף ביצוע לא בדק את סדרי אישור המחירים בפ"ש, ובכלל זה אם הוכנו אומדנים ונותחו המחירים לקראת הוצאת פ"ש בסכומים ניכרים שהגיעו לכ- 30 מיליון ש"ח.

פ"ש לעבודות שלא נכללו בחוזים המקוריים

ריתוך המטילות

1. בתחילת שנת 1995 ביקש אגף ההנדסה ברכבת ממכון המתכות הישראלי שליד הטכניון, את חוות דעתו על האפשרות לבצע את עבודות הריתוך. מדובר בריתוך בדרגת חוזק המתאימה לצורכי הרכבת, אולם לפי מפרט מקל מזה שלפיו בוצעו עבודות הריתוך בשנים קודמות. במאי 1995 הגיש המכון חוות דעת חיובית.

2. באוקטובר 1996 אישר מנכ"ל הרשות לפרסם מכרז פומבי לביצוע עבודות ריתוך במסילה החדשה בהיקף כולל של 3,000 יחידות ריתוך. המכרז לא פורסם וגם לא הוגשה בקשה לפטור ממכרז. העבודה נמסרה לקבלן א' באמצעות פ"ש אחדות, במחיר שהתבסס על חוזה מאוקטובר 1994 בין הרשות לשותפות של קבלן א' עם חברה צרפתית. החוזה מ- 1994 היה לביצוע 1,400 יחידות ריתוך בקטע חדרה-נתניה במחיר של 980 ש"ח ליחידה, במחירי יולי 1996. מאוקטובר 1996 עד ספטמבר 1997 ביצע קבלן א' לפי פ"ש שהוצאו לו, רובן בדיעבד, כ- 3,200 יחידות ריתוך לפי המפרט המחמיר בסכום של כ- 3.1 מיליון ש"ח (לפי 980 ש"ח ליחידת ריתוך).

בשנת 1997 פרסמה הרשות מכרז בין-לאומי לביצוע ריתוכים לפי המפרט המקל, בהתבסס על חוות הדעת האמורה של מכון המתכות הישראלי. למכרז הוגשו הצעות מחיר זולות בהרבה מהמחיר ששילמה בעד הריתוכים לקבלן א' בסוף 1996 וב- 1997, ונבחר קבלן שהציע כ- 640 ש"ח ליחידת ריתוך במחירי יולי 1996.

לדעת משרד מבקר המדינה במסירת עבודות הריתוך בסוף 1996 בלא מכרז, פעלה הרשות בניגוד לחוק חובת המכרזים, התשנ"ב- 1992. תמוהה העובדה שהרשות

המשיכה לפעול לפי מפרט מחמיר יותר מהדרוש, אף שהיה אפשר לדעת מראש שהדבר יהיה כרוך בהוצאה גדולה מהנדרש.

שיקום המסילה הקיימת

1. בנובמבר 1997 החליטה הרשות לשקם את המסילה הקיימת בשני הקטעים הנדונים. המפקח אמד את העבודה בכ- 5 מיליון ש"ח, מזה כ- 3.8 מיליון ש"ח לקטע הדרומי. העבודה נמסרה בלא מכרז או פטור ממכרז, בניגוד לחוק.

2. באותו חודש, ביקש המהנדס מהמפקח שיישא וייתן עם קבלן א' בדבר ביצוע העבודה. המהנדס ציין, כי מחירי העבודה צריכים להתבסס על מחירי החוזים לבניית תשתית המסילה החדשה, וכי תוספות יינתנו רק בשל סיבות מיוחדות, כגון, עבודה בין קווי תקשורת, עבודה בסמוך למסילה פעילה ועבודה בקצב מואץ.

בינואר 1998 הכין המפקח כתב כמיות ומחירים לעבודת השיקום, ולפיו נאמדה עלות העבודה בכ- 2.9 מיליון ש"ח בקטע הדרומי. כמו כן אישרה הרשות לקבלן פיצוי של כ- 870,000 ש"ח (30%) על עבודה בשטח מוגבל בין מערכת תקשורת לבין מסילה פעילה ועל עבודה בקצב מואץ.

במאוס אותה שנה הציע מנהל אגף ההנדסה ברכבת לבצע את השיקום לפי מפרט מצומצם יותר מבחינת כמיות החומר והעבודה, כדי לקצר את העבודה בקטע הדרומי ולהוזילה מ- 2.9 מיליון ש"ח ל- 1.6 מיליון ש"ח.

בישיבה שהתקיימה באותו חודש בהשתתפות המהנדס, מנהל מרחב הצפון ברכבת, המפקח וקבלן א', התנהל מו"מ עם הקבלן לביצוע השיקום לפי המפרט המוצע והוא הסכים לתת הנחה של 7%.

3. במאי 1998 הוצאה לקבלן פ"ש בהיקף כספי של כ- 2.15 מיליון ש"ח, כולל פיצוי בסך כ- 700,000 ש"ח (לאחר הנחה של 7%), על עבודה בקצב מואץ ועל עבודה בשטח מוגבל בין מערכת תקשורת לבין מסילה פעילה. דהיינו, תוספת של כ- 50% במקום תוספת של 30% שהיתה מגיעה לכ- 435,000 ש"ח.

הרשות הסבירה למשרד מבקר המדינה, שהתוספת חושבה לפי אורך המסילה. המפרט המצומצם הקטין את היקף העבודה מכ- 2.9 מיליון ש"ח לכ- 1.6 מיליון ש"ח (45%). מכאן, שגם הקשיים בביצוע עבודה בשטח מוגבל בין מערכת תקשורת לבין מסילה פעילה, קטנו. הקטנה זו בקשיים היתה צריכה לבוא לידי ביטוי בהקטנת הפיצוי לקבלן.

איכות עבודות התשתית

בנובמבר 1997 מסר מתכנן הקטע הדרומי לסמנכ"ל הטכני ברכבת, לפי הזמנתו, דוח על איכות עבודות התשתית באחד מקטעי המסילה. בדוח כתב המתכנן, כי בדק בקטעים אחדים את איכות העבודה שנעשתה בקצב מואץ כדי לצמצם את הפיגור בלוח הזמנים. הוא ציין, שלפי תוצאות של בדיקות מעבדה שנעשו במהלך הביצוע "הסתמנה ירידת מה באיכות הביצוע ונעשו עבודות שלא בהתאם למפרט". כן קבע, שהצפיפות של התשתית ושל שכבות המצעים בקטעים אחדים היתה בין 92.7% ל- 98%, במקום 100% כנדרש; במקומות אחרים נמשכה העבודה על אף שלא נעשו

בדיקות צפיפות; שכבת המצע יוצבה ב- 50% בלבד ממכמות הצמנט הנדרשת; חלק מהחצץ התאים "גבולית" לדרישות.

לפי תוצאות בדיקות המעבדה ציין המתכנן, שהוא חושש שנשחקו שולי הביטחון שהוא הביא בחשבון בעת שתכנן את מבנה התשתית. הוא המליץ "לשקול יחד עם המהנדס לבצע בדיקות מעבדה נוספות לעומק כל השכבות ... כדי לאמת את החששות באשר לאיכות ואחר כך לשקול גם נקיטת פעולות נוספות אם תידרשנה".

משהצביעו תוצאות של בדיקות מעבדה שהעבודות אינן עומדות בדרישות במלואן, היה על המפקח להורות לקבלן להפסיק את העבודה, לתקן את הליקויים ולעשות בדיקה חוזרת. המפקח לא נקט אמצעים להפסקת העבודה, לביצוע בדיקות ולתיקון הקטעים שתוצאות הבדיקות הראו שאינם עומדים בדרישות, ואיפשר לקבלן להניח שכבות נוספות מעל לשכבות שלא עמדו בדרישות במלואן.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הסבירה הרשות, שממצאי הביקורת נוגעים לקטע קטן, ושאחרי שהוגש דוח המתכנן נעשו בדיקות נוספות המעידות שתוקנו הליקויים שהוא הצביע עליהם. אולם מהמסמכים שהמציאה הרשות למשרד מבקר המדינה בדבר תיקון הליקויים עולה, שתוקנו רק מקצת הליקויים.

בניית גשר מגדים

בתחילת שנות השבעים, במהלך סלילת הכביש המהיר בין חיפה לתל אביב, הקימה מחלקת עבודות ציבוריות (להלן - מע"ץ) גשר לרכבת מעל הכביש המהיר ליד מושב מגדים. הגשר נבנה על סמך זיכרון דברים שנחתם בפברואר 1969 בין מנהל הרכבת לבין מנהל מע"ץ בו התחייבה מע"ץ להקים על חשבונה, בעתיד, גשר למסילת רכבת שנייה (להלן - גשר מגדים, או הגשר).

בנובמבר 1992 ובינואר 1993 פנה המהנדס הראשי של הרכבת למנכ"ל מע"ץ והודיע לו על התכנית להכפלת המסילה מחיפה לבנימינה וביקש שמע"ץ תקים בהקדם האפשרי את גשר מגדים. פנייה זו נותרה ללא מענה. מהמסמכים עולה, שאחר כך הוסכם בין מע"ץ להנהלת הרכבת לבנות גשר כפול לשתי המסילות במקום גשר אחד למסילה החדשה, כדי שבעתיד תוכל מע"ץ להרחיב את הכביש המהיר. ביולי 1994 דנו המהנדס ונציג מע"ץ בהקמת הגשר והחליטו לבנות את הגשר הכפול, במימון משותף של מע"ץ והרשות. בסוף אוגוסט אותה שנה אישר הסמנכ"ל להנדסה את ההחלטה.

בנובמבר 1994 אמדה הרשות את עלות גשר מגדים בכ- 14 מיליון ש"ח. בסוף אותו חודש אישר מנכ"ל הרשות את השתתפותה במחצית הוצאות הקמת הגשר, והורה לפרסם מכרז פומבי לביצוע העבודה.

בדיון שהתקיים ברשות בפברואר 1995 - בהשתתפות המנכ"ל והסמנכ"ל לכספים ברכבת, הסמנכ"ל להנדסה, היועץ המשפטי של הרכבת ועובדים בכירים אחרים - הביע היועץ המשפטי את דעתו שהסיכום עם מע"ץ בעניין השתתפות הרשות במימון הגשר אינו תואם את זיכרון הדברים מ- 1969. בדיון ציין הסמנכ"ל לכספים, כי מדובר בויתור של הרשות על סכום של כ- 7 מיליון ש"ח והביע את דעתו, שאם לא היה אפשר לקיים את זיכרון הדברים, נדרש היה לקיים את המשא ומתן עם מע"ץ בפורום רחב יותר, הכולל אותו ואת היועץ המשפטי. הוחלט שיש לקדם את ביצוע העבודה בקצב מהיר, ולהודיע למע"ץ שהרכבת דורשת כי תכבד את זיכרון הדברים. הודעה כזאת לא נשלחה למע"ץ.

במארס 1995 פרסמה הרשות מכרז להקמת הגשר, בלא שהיתה בידיה התחייבות כלשהי ממע"ץ בעניין מימון הקמתו. במכרז נבחר קבלן שהגיש הצעה בסך 14.3 מיליון ש"ח, וביוני אותה שנה נחתם עמו חוזה.

בישיבה שהתקיימה במאי אותה שנה - בהשתתפות מנכ"ל הרכבת, מנכ"ל מע"ץ, הסמנכ"ל להנדסה והיועץ המשפטי של הרשות ועובדים בכירים ממע"ץ, מהרכבת וממשרד התחבורה - הוחלט למנות בתוך 15 יום בורר מוסכם על שני הצדדים אשר יכריע בעניין מימון הקמת הגשר ובעניינים כספיים אחרים הנוגעים למע"ץ ולרשות. עד סוף 1998 לא מונה בורר.

בניית הגשר הסתיימה באוקטובר 1997 ורק אז פנה הסמנכ"ל להנדסה למנכ"ל מע"ץ וביקש ממנו לקיים דיון כדי לסכם את הנושא.

בפגישה שהתקיימה בנובמבר 1997 בין מנכ"ל מע"ץ לסמנכ"ל להנדסה וסמנכ"ל לכלכלה ונציגים אחרים ממע"ץ ומהרשות, סוכם שהרשות תעביר לבדיקה ולאישור של מע"ץ את סיכום הוצאות הקמת הגשר; עד סוף יולי 1998 ימצאו הסמנכ"ל לפיתוח וחשב מע"ץ את המקורות התקציביים לכיסוי מחצית מההוצאות. מכאן שהרשות הסכימה לשאת במחצית הוצאות הקמתו של גשר מגדים, על אף שלא התקיימה בוררות בעניין זה בינה לבין מע"ץ.

במאי 1998 ביקשה הרשות ממע"ץ השתתפות בסך כ- 14 מיליון ש"ח וציינה, כי הוצאות בניית הגשר היו כ- 25 מיליון ש"ח במחירי אפריל 1998, כולל עבודות תשתית, הנחת מסילות והוצאות תכנון ופיקוח.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 1998 הודיעה מע"ץ, כי לא נענתה לדרישות הרשות לשלם לה סך כ- 14 מיליון ש"ח שהוא כפל הסכום שדובר עליו בדיונים שקיימה עם הרשות בשנים 1995 ו- 1997.

לדעת משרד מבקר המדינה היה על הנהלת הרשות להביא את נושא מימון הקמתו של גשר מגדים למועצת הרשות שהיא הגורם המוסמך לאשר שינויים בתקציב של פרויקטים, מה עוד שמדובר בשינוי ההסכם עם מע"ץ.

*

בסדרי ביצוע העבודות להכפלת מסילת הרכבת בקטע חיפה-בנימינה, ושיקום המסילה, נמצאו ליקויים מהותיים, בדרך מסירת העבודות לקבלנים ובאישור מחירי העבודות הנוספות שנמסרו להם.

ההוצאה על עבודות שבוצעו לפי התכנון המקורי הגיעה לכ- 57 מיליון ש"ח במחירי סוף 1998, ואילו בעד עבודות שנבעו משינויים בתכנון שנעשו במהלך הביצוע, שולמו עוד כ- 30 מיליון ש"ח. מחירי העבודות שנבעו מהשינויים בתכנון, חרגו במידה ניכרת מהמחירים שנקבעו לעבודות מאותו סוג בחוזה שבין רשות הנמלים והרכבות לקבלן.

הגדלת העבודות נעשתה באופן שאינו מתיישב עם חוק חובת המכרזים, התשנ"ב- 1992, ועם נוהלי הרשות. עבודות בהיקף של כ- 7 מיליון ש"ח נמסרו בלא מכרז, אף שמסירתן טעונה מכרז. לכמחציתן נקבע מחיר גבוה מהדרוש, משום שהן בוצעו לפי

מפרט מחמיר מן הדרוש. עבודות אחרות בהיקף כספי של מיליוני ש"ח, נמסרו לקבלנים בעקבות משא ומתן. לקראת המשא ומתן לא הוכנו אומדנים ותחשיבים שישמשו בסיס לקביעת המחירים המתאימים לעבודות, כנדרש בנוהלי הרשות.

לא מולאה החלטת מועצת הרשות שיש לבדוק את התחשיבים לקביעת מחירים בפקודות שינויים הניתנות לקבלנים.

עובדים בכירים ברשות הסכימו שמע"ץ תממן מחצית מהוצאות הקמתו של גשר מגדים, בלא שקיבלו לכך אישור ממועצת הרשות, כשלפי הסכם בין הרשות למע"ץ מ-1969 היה על מע"ץ לשאת במלוא הוצאות בנייתו של הגשר. עד תחילת שנת 1999 לא העבירה מע"ץ לרשות את חלקה בהוצאות הקמת הגשר.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשות להפיק את הלקחים מהשגיאות שנעשו בפרויקט שנבדק, ולהנהיג בקרה נאותה, בייחוד בכל הקשור לאישור מחירים בפקודות שינויים לקבלנים, ובבדיקת תחשיבים לקראת ניהול משא ומתן עם קבלנים.

הכפלת מסילת הרכבת בקו תל אביב-לוד

1. בסוף נובמבר 1994 אישרה מועצת רשות הנמלים והרכבות את הצעת תקציב הפיתוח שלה לשנת 1995. בהצעת התקציב נכלל פרויקט להכפלת המסילה בין תחנת הרכבת תל אביב דרום לתחנת הרכבת בלוד ושיקום המסילה הקיימת בקו זה (להלן - הפרויקט). בסוף 1995 החלה רשות הנמלים והרכבות (להלן - הרשות) בביצוע הפרויקט שאורכו כ-15 ק"מ. עם סיומו תתאפשר תנועה רבה יותר ומהירה יותר של רכבות בקווים לרחובות, לאשדוד, לבאר שבע ולירושלים, ובעתיד יישמש הפרויקט גם את הקווים המתוכננים לנמל התעופה בן גוריון ולמודיעין.

2. הפרויקט נועד להסתיים בסוף 1997. בפועל הושלמו ההכפלה והשיקום בסוף 1998 בעלות של כ-90 מיליון ש"ח, ואילו התקנת מערכת האיתות צפויה להסתיים רק באמצע שנת 1999.

3. הרשות חילקה את הפרויקט לשלושה קטעים: תל אביב-גנות, גנות-שפירים ושפירים-לוד, כלהלן:

לוד	שפירים	גנות	תל אביב דרום
	8 ק"מ	2.5 ק"מ	4.5 ק"מ

4. בחודשים מאי-יולי 1998 בדק משרד מבקר המדינה את סדרי ביצוע הפרויקט ובעיקר את התכנון, את לוח הזמנים ואת העלות. כמה מהנתונים עודכנו לסוף דצמבר 1998. הבדיקה נעשתה במשרדי הרשות בתל אביב ובמשרדי רכבת ישראל בחיפה.