

מקורות חברת מים בע"מ

פרויקט מתקני חיבור מפעלי התפלה לרשת הארצית ופרויקט מערכת המים החמישית לירושלים וסביבותיה

תקציר

רקע כללי

בינואר 2007 החליטה הממשלה להסמיך את מקורות חברת מים בע"מ (להלן - מקורות) להכין עבורה תכנית להקמת מערכת להספקת מים לירושלים וסביבותיה (להלן - מערכת המים החמישית). מערכת זו תתווסף למפעלי המים האחרים שכבר נמצאים בשימוש, אשר חלקם עומדים להגיע לכלל מיצוי, וזאת כדי לתת מענה לביקוש למים עד שנת 2065. נוסף על כך, מערכת המים החמישית תתגבר את אספקת המים ליישובי השפלה ולעיר מודיעין ותאפשר לצמצם את קידוחי מי התהום בהרי יהודה. ביולי 2008 החליטה מועצת הרשות הממשלתית למים ולביוב (להלן - מועצת רשות המים) לאשר את ביצוע הפרויקט בידי מקורות. עלות הקמת הפרויקט נאמדה בתכנון הכללי שבוצע בינואר 2009 בכ-1.73 מיליארד ש"ח. מערכת המים החמישית נחלקת לשני קטעים: הקטע המערבי - מהמערכת הארצית באזור חולדה ועד אזור אשתאול, והקטע המזרחי - מאזור אשתאול ועד עמק עין כרם. במועד סיום הביקורת בדצמבר 2013 הקמת הקטע המערבי של מערכת המים החמישית עומדת לקראת השלמתה. ביצוע הקטע המזרחי טרם החל.

ביוני 2008 החליטה הממשלה, בהתאם להמלצת מועצת רשות המים, כי יוקמו מתקני התפלה שיוכלו לספק עד שנת 2013 כ-600 מיליון מטר מעוקב (להלן - מלמ"ק) מי ים מותפלים, ובהמשך - לא יאוחר משנת 2020 - יוכלו לספק לפחות 750 מלמ"ק בשנה. לשם הקמת מתקני החיבור בין רשת המים הארצית למתקני ההתפלה אמורה מקורות להניח קווי מים חדשים באורך כולל של כ-100 ק"מ ולהקים תחנות, מאגרים ובריכות תפעוליות גדולות. לפי הערכת מקורות עלות הפרויקט כ-3 מיליארד ש"ח. חברת שח"מ¹ מקורות ביצוע בע"מ (להלן - שח"מ), שהיא חברת בת ממשלתית בבעלות מלאה של מקורות, מבצעת חלק ניכר מהעבודות בפרויקטים אלה.

1 שח"מ - שרותים חשמליים מכנים, החברה הוקמה בשנת 1961.

פעולות הביקורת

משרד מבקר המדינה בדק בחודשים מאי-דצמבר 2013 את הליך תכנונו, אישורו ואופן ביצועו של פרויקט מערכת המים החמישית בקטע המערבי של הפרויקט, ואת הליך תכנונם, אישורם ואופן ביצועם של הפרויקטים לחיבור רשת המים הארצית למתקני התפלה בחפץ חיים, באשדוד ובשורק. הביקורת נעשתה ברשות הממשלתית למים ולביוב (להלן - רשות המים או הרשות) ובמקורות. בדיקות השלמה נעשו במשרד המשפטים וברשות העתיקות.

הליקויים העיקריים

אי הכנת מחירון נורמטיבי²

אף שרשות המים ומקורות סיכמו כבר בנובמבר 2011 כי הן יכינו יחד מחירון נורמטיבי לעבודות שתבצע מקורות, במועד סיום הביקורת (דצמבר 2013) טרם הוכן מחירון כזה.

ליקויים בפיקוח ובבקרה של רשות המים על הצעות התקציב של מקורות

1. לעתים רשות המים מקבלת החלטות בנוגע להצעות התקציב המפורטות לפרויקטים של מקורות ללא הנמקה. ברשות המים לא נמצאו מסמכים שמתעדים תחשיבים, דיונים או השגות שהועלו. אשר לפרויקטים של מתקני ההתפלה שנבדקו, שסכומם הכולל כ-1.3 מיליארד ש"ח, הרשות קיבלה את הצעות התקציב שהגישה לה מקורות להקמת רוב המבנים³ בפרויקטים כפי שהן ולא עשתה בהן כל שינוי, ומכאן שהן שימשו כתקציב בפועל לביצוע כל אחד מהפרויקטים.
2. אישורי הביצוע של רשות המים לחלק ניכר מהמבנים בפרויקטים שנבדקו ניתנו רק לאחר שהתחילו העבודות, ואישורי הביצוע לחלק מהמבנים ניתן רק לאחר סיומן. במקרים אלה, האישור של רשות המים לתקציב הוא למעשה אישור בדיעבד של הוצאות שכבר הוצאו.
3. לרוב מחירי צנרת בקוטר 80 ו-100 צול שפורטו בהצעות התקציב של מקורות היו גבוהים מהמחירים שבהם רכשה אותם בפועל עוד לפני שהגישה את הצעות התקציב.

2. בסיס הנתונים שלפיו תבחן הרשות את העלויות של סעיפי התקציב השונים שמציגה מקורות, הן בשלב הכנת האומדנים והן לאחר ביצוע העבודות.
3. רשות המים הנחתה את מקורות להגיש את הפרויקטים לאישור באופן מדורג, וכל חלק של הפרויקט שהוגש לאישור נקרא "מבנה".

חריגות מתקציבי מבנים

1. מקורות החישה את ביצוע העבודות במסגרת אחד הפרויקטים בעלות של 9 מיליון ש"ח, ללא אישור מפורש לכך מרשות המים.
2. רשות המים אישרה למקורות את הצעת התקציב להקמת אחד המבנים בפרויקט שורק אף שסכום ההצעה חרג מתקציב המבנה ב-37 מיליון ש"ח. הדבר לא עלה בקנה אחד עם נוהלי הרשות ונעשה בלא אישורה של ועדת החריגים ברשות המים. לא נמצאו ברשות המים מסמכים שמציינים את הנימוקים להחלטה.

ליקויים בביצוע רכש צנרת

מקורות רכשה כ-25 ק"מ צנרת בקוטר 100 צול בעלות של כ-120 מיליון ש"ח ב-15 רכישות. לא נמצאו אסמכתאות המעידות שמקורות בחנה את האפשרות לבצע רכש מרוכז שהיה עשוי להביא לחיסכון. מקורות לא עשתה עבודת מטה סדורה המבטיחה היערכות מיטבית לביצוע הרכש. במסגרת שלוש רכישות התקשרה מקורות עם ספק בפטור ממכרז, אף שוועדת המכרזים של מקורות לא פעלה בהתאם להליך הקבוע על פי חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק חובת המכרזים), על מנת לבסס את החלטת הפטור.

המחלוקת על שיטת חישוב אגרות לרשות העתיקות

בין מקורות לרשות העתיקות התגלעה מחלוקת בעניין שיטת החישוב של העלויות שעל מקורות לשלם לרשות העתיקות למימון חפירות בדיקה באזור שבו מתוכננים פרויקטים של מקורות. מחלוקת זו גרמה לעיכובים בביצוע הפרויקטים ולהוצאת סכומי כסף גדולים בהרבה מהסכומים שמקורות סברה שעליה לשלם על בסיס תקנות העתיקות (אגרות למתן אישור פעולות), התשס"א-2001. באפריל 2014 המחלוקת טרם באה על פתרונה, ומקורות נאלצת לשלם לרשות העתיקות סכומים גדולים בשל הצורך לקדם את הפרויקטים. סכומים אלה מוטלים בסופו של דבר על הצרכן, שכן הם מתווספים לתעריף המים.

ההמלצות העיקריות

1. על רשות המים להקפיד על ביצוע בדיקה מעמיקה של הצעת התקציב בטרם מתן אישור ביצוע ותיעוד הבדיקה הנערכת כדי שתוכל לבצע בקרה ופיקוח נאותים על הוצאות מקורות, המתווספות בסופו של דבר לתעריף לצרכן. על רשות המים להקפיד לדרוש ממקורות לצרף להצעות התקציב גם פירוט מדויק של העלויות שעליהן התבססה מקורות בעת הכנתו. בפרט אם מדובר בהוצאות שכבר ידועות לה כיוון שכבר הוצאו בפועל.
2. על רשות המים להקפיד לדרוש ממקורות, כתנאי להכרה בעלויות ביצוע הפרויקטים, שתתחיל בביצוע פרויקט רק לאחר שתקבל ממנה אישור לביצוע. זאת, בין היתר, על מנת להבטיח בקרה ופיקוח נאותים על ביצוע הפרויקטים בהתאם לחלופה ההנדסית שנבחרה ולמסגרת התקציבית שנקבעה.
3. מקורות והרשות נדרשות להקפיד שכל שינוי בלוח הזמנים ילווה בהחלטה של הגורם המוסמך מטעם רשות המים ובאישור ביצוע מתאים.
4. על מקורות לבחון את הסיבות לפערים הגדולים שבין אומדני התכנון הכללי לתכנון המפורט, וכן עליה לדון בקביעת נהלים והוראות כדי להביא לידי כך שהתכנון הכללי יהיה מדויק יותר. הדבר נועד להבטיח שבעת הכנת תכנית הפיתוח ואישורם של הפרויקטים השונים יוצגו נתונים מבוססים ובדוקים כנדרש לצורך קבלת החלטות.
5. על מקורות להקפיד לפעול במסגרת כל התקשרויותיה לפי ההליך הקבוע בחוק חובת המכרזים והתקנות שנקבעו על פיו. בין היתר, אם ועדות המכרזים שלה אישרו התקשרות כפטורה ממכרז, עליהן לציין על אילו מסוגי הפטור שנקבעו בתקנות המכרזים התבססה החלטתן, וכן על מקורות להקפיד שהתקשרות בפטור ממכרז תעמוד בתנאי החוק והתקנות כמתחייב.
6. על רשות העתיקות, מקורות, רשות החברות והיועץ המשפטי לממשלה לפעול בהקדם ליישוב המחלוקת בין מקורות לרשות העתיקות בנוגע למימון חפירות בדיקה, ולקבוע בבירור אילו סכומים על מקורות לשלם לרשות העתיקות.

סיכום

ממצאי הביקורת מצביעים על ליקויים בפיקוח ובבקרה של רשות המים על מקורות בכל הנוגע להקמת המבנים בקטע המערבי של מערכת המים החמישית ולהקמת מתקני חיבור בין מפעלי התפלה לרשת הארצית, וכן בכל הנוגע לפיקוח ההנדסי והתקציבי. עוד עולה מהממצאים כי מקורות לא תמיד הקפידה לפעול על פי נוהל אישור פרויקטים וכללי המים, וכי לגבי חלק מהמרכיבים היא הגישה לרשות המים הצעות תקציב מפורט בסכומים גדולים מעלותם בפועל, שהייתה ידועה למקורות באותה עת. בחלק מההתקשרויות שביצעה מקורות לרכישת צנרת להקמת מתקני חיבור בין מפעלי ההתפלה לרשת הארצית היא לא פעלה בהתאם להליך הקבוע בחוק חובת המכרזים ולתקנות שנקבעו על פיו. כמו כן, מחלוקות עם רשות העתיקות גרמו לעיכובים בביצוע פרויקטים.

על רשות המים ומקורות לייעל יותר את אופן תפקודן כדי לחסוך בעלויות בביצוע הפרויקטים של מקורות. כמו כן, על רשות העתיקות, מקורות, רשות החברות ומשרד היועץ המשפטי לממשלה לפעול בהקדם ליישוב המחלוקת בין מקורות לרשות העתיקות ולקבוע בבירור אילו סכומים על מקורות לשלם לרשות העתיקות. כל זאת על מנת להימנע מעיכובים בביצוע הפרויקטים ועל מנת לוודא כי יוטלו על מקורות - ובסופו של דבר, על צרכני המים במדינת ישראל - רק ההוצאות הנדרשות על פי חוק.



מבוא**פרויקט המערכת החמישית**

בסוף שנות התשעים של המאה העשרים הגיעה נציבות המים⁴ לכלל מסקנה, לאחר שבחנה את הגידול החזוי בצריכת המים בירושלים, בסביבותיה וברשות הפלסטינית, בעיקר נוכח גידול האוכלוסייה, שכושר אספקת המים של המפעלים המספקים מים ממערכת המים הארצית⁵ שבשפלה לירושלים קרוב למיצוי. לכן החליטה נציבות המים כי נחוץ להקים את מערכת המים החמישית, שתאפשר להתמודד עם הביקוש הצפוי עד שנת 2065. על פי מסמכי נציבות המים, מערכת המים החמישית תתווסף לארבעה מפעלי המים הקיימים העומדים להגיע לכלל מיצוי. נוסף על כך, מערכת המים החמישית תתגבר את אספקת המים ליישובי השפלה ולעיר מודיעין ותאפשר לצמצם קידוחי מי תהום בהרי יהודה.

בינואר 2007⁶ החליטה הממשלה להסמיך את מקורות להכין עבורה תכנית להקמת המערכת החמישית. בהחלטתה הסמיכה הממשלה את מועצת הרשות הממשלתית למים וביוב (להלן - מועצת רשות המים) להחליט אם לאשר את ביצוע התכנית אם תקבל אישור לכך מהוועדה הארצית לתכנון ובנייה של תשתיות לאומיות (להלן - ות"ל).

מערכת המים החמישית שתכננה מקורות נחלקת לשני קטעים: הקטע המערבי⁷ - ממערכת המים הארצית באזור חולדה ועד אזור אשתאול, והקטע המזרחי⁸ - מאזור אשתאול ועד עמק עין כרם.

ביולי 2008 החליטה מועצת רשות המים לאשר את ביצוע פרויקט מערכת המים החמישית, ובאוגוסט 2008 אישר אגף התקציבים במשרד האוצר את ביצועו. רשות המים קבעה שהקמת הקטע המערבי תחל בשנת 2009 ותסתיים בשנת 2013; זאת כדי לחברו בעיתוי הנדרש לקליטת המים המותפלים שיופקו במתקני ההתפלה ויסופקו, בין היתר, לצרכנים בשפלה ובאזור העיר מודיעין. על פי החלטת רשות המים מינואר 2009, עלות הקמת הקטע המערבי נאמדה בכ-430 מיליון ש"ח, ועלות הקמת הקטע המזרחי נאמדה בכ-1.3 מיליארד ש"ח. במועד סיום הביקורת בדצמבר 2013 הקמת הקטע המערבי של מערכת המים החמישית עומדת לקראת השלמתה. ביצוע הקטע המזרחי טרם החל. יצוין כי מקורות מסרה למשרד מבקר המדינה במרץ 2014 כי עלותה הכוללת של מערכת המים החמישית מוערכת בכ-2.5 מיליארד ש"ח.

פרויקט מתקני חיבור למתקני ההתפלה

ביוני 2008 החליטה הממשלה (החלטה 3533), בהתאם להמלצת מועצת רשות המים, כי יוקמו מתקני התפלה שיוכלו לספק מי ים מותפלים בהיקף של לפחות 750 מלמ"ק בשנה לא יאוחר משנת 2020. בשלב הראשון, עד שנת 2013, יספקו המתקנים כ-600 מלמ"ק. מקורות מעריכה כי עד שנת 2014 תתבסס כ-75% מצריכת המים הביתית על מי ים מותפלים.

- | | |
|---|--|
| 4 | ב-1.1.07 הוקמה רשות המים ובוטלה נציבות המים שמילאה את התפקיד קודם לכן, על פי תיקון לחוק המים, התשי"ט-1959. |
| 5 | מערכת המים הארצית הנמצאת במישור החוף מתבססת על שילוב של מקורות טבעיים כגון הכנרת, אקוויפר החוף, אקוויפר ההר המערבי ומתקני ההתפלה. תפקידה של המערכת הארצית הוא להעביר את המים מהמקורות האמורים אל מוקדי הצריכה הגדולים. |
| 6 | החלטה 1101 מינואר 2007 בנושא "הסמכת 'מקורות' חברת המים בע"מ לעניין תכנון המערכת החמישית להספקת מים לירושלים וסביבותיה". |
| 7 | תכנית תשתיות לאומית (להלן - תת"ל) 24 שאותה אישרה ות"ל בספטמבר 2008 ואישרה הממשלה בדצמבר 2008. |
| 8 | ות"ל אישרה את תת"ל 24 באפריל 2013 והממשלה אישרה אותה באוקטובר 2013. |

הקמת מתקני ההתפלה (באשקלון, אשדוד, שורק, חדרה, חפץ חיים ופלמחים) חייבה הקמת מערכת צינורות שתוביל את המים ממתקני ההתפלה לתוואי עורקי המים הראשיים ומהם לצרכנים. במסגרת הקמת מתקני החיבור למתקני ההתפלה מקורות מניחה קווי מים חדשים באורך כולל של כ-100 ק"מ ומקימה תחנות, מאגרים ובריכות תפעוליות גדולות. לפי הערכת מקורות, עלות הפרויקט היא כ-3 מיליארד ש"ח. מקורות מסרה למשרד מבקר המדינה במאי 2014 כי כל מתקני החיבור שנבדקו בביקורת היו מוכנים לקליטת מים ממתקני ההתפלה כשהקמת מתקני ההתפלה הסתיימה.

על פי חוק המים, התשי"ט-1959 (להלן - חוק המים), מועצת רשות המים מופקדת בין היתר על הסדרת פעילותו של משק המים, פיתוחו והפיקוח עליו ועל קביעת תעריפים והיטלים לשימושי המים השונים. עד שנת 2011 עיקרי השיטה שלפיה מקורות תכין ותגיש את תכניות הפיתוח שלה לצורך אישורן ולצורך הכרה בעלותן כחלק מתעריף המים לצרכן נקבעו ב-"נוהל בדבר הליך אישור פרויקטים לחברת מקורות" משנת 2006 (להלן - נוהל 2006). נוהל זה אומץ גם במסגרת הסכם העלויות שנחתם בין הממשלה למקורות באוגוסט 2007 וצורף לו כנספח. באפריל 2011 הותקנו כללי המים (חישוב עלויות והכנסות, הכרה בפיתוח מפעלי מים וחובות דיווח החלים על מקורות), התשע"א-2011 (להלן - כללי המים), הקובעים הוראות מחייבות לעניינים אלה. מועצת רשות המים מאשרת מדי שנה את תכנית הפיתוח של מקורות לחמש השנים הבאות ואת התקציב לביצועה.

מספטמבר 2011 מנהל רשות המים ויו"ר מועצת רשות המים הוא מר אלכסנדר קושניר. בשנים 2008-2011 כיהן בתפקיד מנכ"ל מקורות מר עידו רוזוליו, ובחודשים מאי-אוגוסט 2011 כיהן כממלא מקומו של המנכ"ל מר רפי איפרגן. מאוגוסט 2011 עד מועד סיום הביקורת מכהן מר שמעון בן חמו בתפקיד מנכ"ל מקורות.

משרד מבקר המדינה בדק בחודשים מאי-דצמבר 2013 את הליך תכנונו, אישורו ואופן ביצועו של פרויקט מערכת המים החמישית בקטע המערבי של הפרויקט, ואת הליך תכנונו, אישורו ואופן ביצועם של הפרויקטים לחיבור רשת המים הארצית למתקני ההתפלה בחפץ חיים, באשדוד ובשורק. הביקורת נעשתה ברשות המים ובמקורות. בדיקות השלמה נעשו במשרד המשפטים ורשות העתיקות.

ארגון הפרויקטים אישורם ותקצובם

בשל היקפם הגדול של הפרויקטים לחיבור מתקני ההתפלה בחפץ חיים, בשורק ובאשדוד לרשת המים הארצית ושל פרויקט מערכת המים החמישית, ושלא כפרויקטים אחרים שמקורות מבצעת, לצורך ביצועם של כל אחד מפרויקטים אלה הוקמה מינהלת פרויקט, ובה משתתפים נציגים ממקורות ומרשות המים. לכל פרויקט ממונה מנהל פרויקט הפועל בכפיפות ליו"ר מינהלת הפרויקט.

ברשות המים פועלת ועדת שיפוט שממנה מנהל רשות המים, ותפקידה לבחון את התכנון הכללי של הפרויקטים ואת החלופה ההנדסית המועדפת לביצועם ולקבוע אם לאשרם. להלן יפורטו הפרויקטים, לחות הזמנים להקמתם והמסגרת התקציבית שלהם, שאותם קבעה ועדת השיפוט של רשות המים, וכן מועד סיומם בפועל:

לוח 1

לוח הזמנים והמסגרת התקציבית של הפרויקטים לחיבור מתקני ההתפלה לרשת המים הארצית, על פי קביעת רשות המים

שם הפרויקט	תאריך החלטת ועדת שיפוט*	המסגרת התקציבית הכוללת של הפרויקט (במיליוני ש"ח)	מועד סיום הביצוע שנקבע	מועד הסיום בפועל
חפץ חיים	6.3.11	560	2014	טרם הסתיים
שורק	4.3.10	492	דצמבר 2013	ספטמבר 2013
אשדוד	14.3.10	272	בהתאם ללו"ז מתקן התפלה**	טרם הסתיים

* לעתים ועדות השיפוט כונסו כמה פעמים. כאן מובאים הנתונים מהוועדות שבהן ניתן האישור האחרון לפרויקט.

** ועדת השיפוט לא נקבה בתאריך כלל.

בחינת הרשות את אומדני ההשקעות בפרויקטים של מקורות

ועדת השיפוט בוחנת במסגרת בדיקת התכנון הכללי, בין היתר, את אומדן ההשקעות המפורט בכל פרויקט⁹ וקובעת מסגרת תקציב לביצועו (להלן - תקציב כללי). בסיום תהליך הבחינה רשות המים קובעת אם לתת למקורות אישור לביצוע תכנון מפורט. אם מקורות מקבלת אישור זה היא מבצעת תכנון מפורט של הפרויקט, ובכלל זה קובעת תקציב מפורט שלו, ומגישה זאת לאישור הרשות. אם התקציב המפורט אינו חורג מהתקציב הכללי שקבעה ועדת השיפוט, תיתן הרשות אישור לביצוע הפרויקט. עם סיומו של הפרויקט תוכר ההוצאה של מקורות בגין הפרויקט לפי עלותו בפועל, או לפי התקציב שאושר במסגרת אישור הביצוע - הסכום הקטן שבהם, ותמומן באמצעות עדכון תעריף המים¹⁰. אגף הפיתוח ברשות המים מופקד בין היתר על אישור ביצוע הפרויקטים בתכנית הפיתוח של מקורות ועל הכרה בעלויות הפיתוח שלה¹¹.

בחינת אומדן ההשקעות, שאותו מבצעים ועדת השיפוט ואגף הפיתוח ברשות, וההחלטה אם לתת את אישור הביצוע לפרויקט, שאותה מקבלת הרשות, הם אמצעי בקרה חשובים של הרשות על היקף המימון של פרויקטים שמבצעת מקורות, שבו יישאו הצרכנים.

על מנת להבטיח שהעלויות שמציגה מקורות, הן במסגרת האומדנים והן לאחר שביצעה את העבודות בפועל, אכן משקפות את העלות האופטימלית למשק המים, על הרשות לבחון, בין היתר, את סעיפי התקציב השונים, תוך הסתמכות על בסיס נתונים בלתי תלוי, דהיינו מחירון.

נמצא כי אף שהרשות ומקורות סיכמו כבר בנובמבר 2011 כי יכינו יחד מחירון מעודכן לביצוע עבודות על ידי מקורות, ובו ייקבעו גם תקני הביצוע של מתקני מקורות, במועד סיום הביקורת (דצמבר 2013) טרם הוכן מחירון כזה.

9 אומדן המפרט את רכיבי הפרויקט השונים ואת עלותם המשוערת, שאותו מבצע מתכנן הפרויקט.

10 סעיף 104 לכללי המים.

11 על פי נוהלי הרשות שהיו בתוקף לפני תחולת כללי המים, תכניות לביצוע פרויקטים שהיקף ההשקעה בהם גדול מ-20 מיליון ש"ח, יוגשו לאגף התקציבים במשרד האוצר, כדי שידון בהם ויחליט אם לאשרם. אם יאושרו התכניות ייכתב מכתב לאישור הפרויקט בחתימתם של נציגי חשבות משק המים ונציגי אגף הפיתוח. עם קבלת האישור תקדם מקורות את התכנון המפורט של הפרויקט, ותגיש לאגף הפיתוח ברשות, לאישורו, את תוצרי התכנון המפורט לרבות את סיכומי המחירים.

בתשובת רשות המים מפברואר 2014, היא ציינה, כי המחירון על פיו היא בודקת את עלויות מקורות, הוא מחירון שהוכן ע"י מקורות יחד עם נציבות המים בשנת 1996, וכי עשתה כמה ניסיונות להכין מחירון מעודכן, אך היא לא הגיעה לכלל סיכום עם מקורות. עוד השיבה הרשות, כי הנושא נמצא בדיון בוועדה לרגולציה לטווח ארוך¹² "כאחת מחלופות הרגולציה האפשריות", והמחירון "יבחן ויעודכן ככל שיהיה בו צורך לאחר גיבוש המסקנות לעניין הרגולציה לטווח ארוך". הרשות הודיעה למשרד מבקר המדינה במאי 2014 כי הוועדה צפויה לסיים את עבודתה ולהגיש המלצה למועצת הרשות בתקופה הקרובה.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות המים כי עליה להשלים בהקדם את הכנתו של בסיס הנתונים שישמש להכנת המחירון שלפיו תחליט הרשות אם לאשר את התקצוב והמימון של הפרויקטים שמבצעת מקורות. הדבר נועד להבטיח בקרה ופיקוח מיטביים על ביצוע העבודות הממומנות מכספי צרכני המים.

בקרת רשות המים על הצעות התקציב המפורטות של מקורות

לבקרה על תכניות הפיתוח של מקורות ועל עלותן נודעת חשיבות מרובה, לנוכח חיוניותו של משק המים לחברה ומכיוון שעלויות התכניות הללו מגולמות בתעריף המים המושת על צרכני המים. בהתאמה, נוהל 2006 וכללי המים קובעים תהליך מובנה ומסודר של תכנון, בקרה ואישור.

על פי נוהל 2006, כאשר מתוכננת מערכת חדשה נדרשת מקורות להגיש לאגף הפיתוח ברשות המים¹³ תזכיר כללי שיכלול תכנון הנדסי עקרוני של המערכת, חלופות למערכת וממצאי בדיקה כלכלית. לאחר קבלת אישור "נציג חשבות משק המים ונציג אגף הפיתוח" בנציבות המים ואם עלות הפרויקט המתוכנן גדולה מ-20 מיליון ש"ח, נדרש גם אגף התקציבים במשרד האוצר לאשרו - מקורות רשאית לקדם את התכנון המפורט של הפרויקט, ועליה להעביר את "תוצרי התכנון המפורט הכוללים סיכומי מחירים וכתבי כמויות" לאישור אגף הפיתוח ברשות המים, שנדרש לברוק אותם בהשוואה לתכנית שאושרה, ורק אז יישלח למקורות אישור ולפיו סיכום המחירים שהוכן אכן עולה בקנה אחד עם התכנית שאושרה מלכתחילה. בנוהל 2006 נקבע כי "אגף הפיתוח יעקוב אחרי סכימת סכומי המחירים של תתי הפרויקטים" כדי לוודא שהם אינם גדולים מהסכומים שנקבעו בסיכומי האישור לתכנית שאושרה. לפי הנוהל, אם יתברר כי "עלולה להיווצר חריגה" מהסכומים שפורטו בתכנית שאושרה, מקורות נדרשת להגיש לאגף הפיתוח "בקשה מנומקת לאישור חריגה", ובלבד שהחריגה אינה עולה על 15%. רק אם הבקשה תימצא מוצדקת "יוצא מכתב אישור נוסף חתום ע"י נציג אגף הפיתוח וחשבות משק המים". לבסוף תגיש מקורות לאגף הפיתוח בקשה לאישור הכרה בהשקעות הון כחלק מתעריף המים לצרכן, ואגף הפיתוח יוציא אישור לכך "בכפופות לכך שלא היתה חריגה מהאישורים".

בנוהל 2006 נקבע הליך מובנה שאינו מאפשר להטיל על צרכני המים לממן באמצעות תעריף המים הוצאה של מקורות בגין פרויקט אם ההוצאה לא אושרה - בין במסגרת התכנית המקורית שאושרה ובין בעקבות בקשה מנומקת שהגישה מקורות לאישור חריגה. כללי המים אף הם כוללים הוראות שנועדו למנוע חריגות תקציביות בביצוע פרויקטים.

על פי כללי המים, לאחר שניתן למקורות אישור לביצוע תכנון מפורט של פרויקט, עליה לבצעו לפי החלופה ההנדסית שפורטה באישור ולהגיש לרשות תקציב מפורט של הפרויקט. אם לא חרג

12 ועדה בין-משרדית שמטרתה להמליץ על כללי רגולציה לטווח ארוך על חברת מקורות.
13 זאת, לאחר 1.1.07; לפני כן הופקד על כך אגף הפיתוח בנציבות המים, שכאמור בוטלה עם הקמת רשות המים.

התקציב המפורט מהאישור שניתן לו - תיתן הרשות אישור ביצוע לפרויקט. האישור יכלול את התקציב בתוספת 10% בגין הוצאות בלתי צפויות (להלן - בצ"מ) ולוח זמנים מתוכנן לביצוע הפרויקט.

נמצא כי חלק מההחלטות שקיבלה רשות המים בעניין הצעות התקציב המפורט של מקורות אינן מנומקות. לא הוצגו לביקורת מסמכים המתעדים בדיקה יסודית של רשות המים לגבי הצעות אלה, ובפרט בהתייחס לכתבי הכמויות והחומרים שנכללו בהצעות. כמו כן לא הוצגו לביקורת מסמכים המתעדים תחשיבים, דיונים או השגות שהועלו. הרשות קיבלה כפי שהן (למעט במקרה אחד) את כל הצעות התקציב המפורט להקמת מתקני החיבור בשרק, בחפץ חיים ובאשדוד, שעלות הקמתם הייתה כ-1.3 מיליארד ש"ח, ולא עשתה בהן כל שינוי, והן שימשו כתקציב בפועל לביצוע כל אחד מהפרויקטים.

לדעת משרד מבקר המדינה אישור הצעות התקציב המפורט של מקורות בפרויקטים של מתקני החיבור, שהיקפם הכספי גדול מאד, בלא שהרשות ביצעה בהן תיקונים, ומבלי שיהיה בידי הרשות תיעוד על עריכת בדיקות, תחשיבים וכיו"ב, מעורר חשש תהליכי הבדיקה של סעיפי הצעת התקציב על ידי רשות המים אינם מספקים.

בתשובת רשות המים למשרד מבקר המדינה מפברואר 2014 וממארס 2014, היא ציינה, כי הליך בדיקת הצעות התקציב - סיכומי המחירים - הוא חלק מהעבודה השוטפת באגף הפיתוח, המתבצעת מדי יום, וכולל דיונים, הסברים וסיורים רבים ואכן לא נהוג לרשום פרוטוקולים לבדיקות הללו. עוד ציינה כי בפרויקטים הנדונים בדוח זה, הבקרה והמעקב נעשו דרך מינהלות הפרויקטים, ובהן הוצגו התכנון המפורט של המתקנים, השינויים והעלויות הצפויות. דיונים אלה מתועדים בפרוטוקולים של מנהלות הפרויקטים. כמו כן, אגף הפיתוח מקיים דיונים שוטפים עם מקורות, בין היתר בעניין סיכומי המחירים, ומתנהלת אתה התכתבות שוטפת בנושא. בתשובתה ממאי 2014 הוסיפה רשות המים כי תיעוד השיחות, הפגישות, הסיורים והשיחות השוטפות אינו מעשי ויכול "לגרור לבירוקרטיה מיותרת". גם מקורות השיבה במארס 2014 כי לגישתה הבקרה והפיקוח נעשו באמצעות ישיבות המינהלות וסיורים.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות המים כי ליווי הפרויקט באמצעות נציגיה במינהלות הפרויקטים, התכתבויות, סיורים ודיונים שוטפים בינה ובין מקורות, אינם יכולים לשמש תחליף לפיקוח ולבקרה הנדרשים על פי נוהל 2006 וכללי המים. על רשות המים להקפיד על ביצוע בדיקה מעמיקה של הצעות התקציב לפני מתן אישור הביצוע ועל תיעוד הבדיקה.

על רשות המים לתעד את הבדיקות שהיא עושה ואת הדיונים שבהם היא מנמקת את החלטותיה בעניין הצעות התקציב המפורטות שמקורות מגישה. נוסף על כך, עליה להקפיד לנמק בכתב את החלטותיה ולתעד את חישוביה, כדי שסדרי הפיקוח והבקרה שלה על הוצאות מקורות יהיו נאותים.

עוד ציינה הרשות בתשובתה כי היא "משקיעה מאמצים רבים בבדיקת המחירים ועושה ככל יכולתה לבקר את עבודת מקורות במסגרת הכלים שיש לה" (ההדגשה במקור), וכי "מצב ששלושה מהנדסים מבצעים מעקב ובקרה על פרויקטי מקורות בהיקף כמפורט לעיל, אינו סביר לכל הדעות". כמו כן ציינה הרשות כי יש לטפל במצוקת כוח האדם בתחום זה. הרשות הוסיפה כי היא שוקדת על בחינת מערכת רגולטורית חלופית שתשפר את הבקרה על מקורות, וכי הוקמה ועדה בין-משרדית אשר מכינה המלצות בנוגע לכללי רגולציה לטווח ארוך על פעילותה של חברת מקורות, לרבות בנוגע לשיטת התקצוב ולמודל ההכרה בהשקעות של מקורות. עוד השיבה הרשות כי היא "בוחנת

את מערך הרגולציה הכללי החל על חב' מקורות, בכדי למצוא מודלים טובים יותר להכוונת התנהגות גורמי הביצוע בשטח".

במועד ביצוע הביקורת הוועדה לרגולציה לטווח ארוך שמינתה רשות המים עדיין לא סיימה את תפקידה, ועדיין לא אומצה מערכת רגולטורית חלופית שעשויה לשנות את האופן שבו בוחנת הרשות את פעילות מקורות.

לדעת משרד מבקר המדינה, על יו"ר הרשות לבחון אם המשאבים שהרשות מקצה לאגף הפיתוח מאפשרים לו לעמוד במשימה החשובה של הפיקוח על הפרויקטים שמבצעת מקורות.

ביצוע עבודות במסגרת פרויקטים לפני מתן אישורים וחלוקה למבנים

על פי נוהל 2006 כאמור, נדרשה מקורות לקבל מהרשות אישור לתכנית המקורית, וכן אישור בנוגע ל"סיכומי המחירים של תתי הפרויקטים" ואישור נוסף בגין כל חריגה שמתגלה. כמו כן נקבע בנוהל כי אגף הפיתוח יוציא אישור לצורך הכרה בעלות ביצוע העבודות בפרויקט רק "בכפיפות לכך שלא היתה חריגה מהאישורים".

על פי כללי המים, מתן האישור של מנהל הרשות לפרויקט הוא תנאי מוקדם להתחלת ביצוע הפרויקט ולתקצובו על ידי מקורות. על פי הנהלים שהסתמכו עליהם לפני כניסתם של הכללים לתוקף - לאחר שוועדת השיפוט אישרה את הפרויקט היה צורך במכתב לאישור הפרויקט בחתימתם של נציגי חשבות משק המים ונציגי אגף הפיתוח. עוד נקבע בנוהל 2006 כי "מקורות תתקדם בהתאם לתכנון מפורט של הפרויקט המאושר, תוצרי התכנון המפורט הכוללים סיכומי מחירים וכתבי כמיות, יועברו לאישור אגף הפיתוח. אגף הפיתוח יבדוק את סיכומי המחירים בכפיפות לתכניות שאושרו ... ובתום בדיקת סיכומי המחירים יאשר אגף הפיתוח את סיכום המחירים, וישלח למקורות את האישור". במכתב של אגף הפיתוח למקורות מיולי 2006 שנלווה לנוהל אף הודגש כי לא יוכרו עלויות ההון של פרויקט שמקורות תבצע בלא שיהיה בידה מכתב אישור בהתאם לנוהל. יצוין כי בסיכום ועדת השיפוט שאישרה את הפרויקט בשורק נכתב במפורש כי "על מקורות להעביר לאגף פיתוח ברשות המים אומדן עלויות מפורט לבדיקה ואישור", ובסיכום של הוועדה שאישרה את פרויקט חפץ חיים נכתב כי "יש להעביר לאגף פיתוח לבדיקה את התכנון המפורט של המאגר והתחנה כולל כתבי הכמיות. רק לאחר בדיקת התכנון והאומדנים ינתן אישור לעריכת תכנון מפורט ואישור ביצוע ע"פ הנוהל שבכללי המים".

ממסמכי הרשות עולה כי בשנים 2000-2007 כמה ועדות שיפוט דנו בפרויקט מערכת המים החמישית ואישורו אותו, וכי הפרויקט אושר בישיבתה של מועצת רשות המים ביולי 2008 וקיבל אישור מאגף תקציבים במשרד האוצר באוגוסט 2008. לאחר מכן הגישה מקורות הצעות תקציב מפורט נפרדות לכל אחד מהמבנים בפרויקט ורשות המים בדקה את הצעות התקציב המפורט והחליטה אם לאשרן. אולם בביקורת נמצאו ליקויים שונים הנוגעים לאופן מתן האישור, כמפורט להלן:

התחלת עבודות לפני מתן אישורי ביצוע

בביקורת נמצא כי בחלק ניכר מהמבנים ניתנו אישורי הביצוע לאחר התחלת העבודות, ובחלק מהמבנים אף לאחר סיומן של העבודות. למשל, העבודות במערכת המים החמישית להקמת תחנת חולדה החדשה החלו באוגוסט 2008, ואישור הביצוע ניתן רק במאי 2009. העבודות להקמת תחנת כפר אוריה החלו באוגוסט 2010, ובמועד סיום הביקורת טרם ניתן להן אישור ביצוע. העבודות

להקמת תחנת משנה כפר אוריה החלו בנובמבר 2012 ובמועד סיום הביקורת טרם ניתן להן אישור ביצוע. בפרויקט מתקן החיבור חפץ חיים הותחל בעבודות במבנה מסוים במאי 2011, ואישור הביצוע ניתן לו רק בדצמבר 2011. במבנה אחר הותחל בעבודות באוגוסט 2011 והאישור לביצוע ניתן בינואר 2012. בפרויקט שורק הותחל בבניית מבנה התחנה בדצמבר 2010 ואישור הביצוע ניתן לו רק ביולי 2012, אף שהתחנה נבנתה תוך חריגה ניכרת מתקציבה כמתואר לעיל. באופן זה פעלה מקורות תוך לקיחת סיכון שהרשות לא תכיר בעלויות של מבנה התחנה, מנעה מרשות המים לבצע בקרה תקציבית וביצועית נאותה על הפרויקט, והעמידה אותה למעשה בפני עובדה מוגמרת ככל הקשור לתקציב הקמת התחנה. עקב כך אישור תקציב הפרויקט, שאמור היה להתבצע לפני התחלת הפרויקט, היה למעשה תקצוב בדיעבד של הוצאות שמרביתן כבר הוצאו.

בתשובתה מפברואר 2014 פירטה מקורות כמה עבודות בפרויקט חפץ חיים שבגין אילוצים שונים היא התחילה לבצע לפני מתן אישורי ביצוע. עוד ציינה מקורות כי לדעתה לפני כניסתם של כללי המים לתוקף היא לא הייתה מחויבת בקבלת אישור ביצוע לכל אחד מהמבנים הנכללים בפרויקטים השונים, כיוון שעל פי הסכם העלויות אישור הפרויקט על ידי ועדת השיפוט כמוהו כמתן אישור לביצוע. כמו כן ציינה מקורות כי לנוכח משבר המים והצורך לסיים את חיבור מתקני ההתפלה לרשת המים הארצית בהתאם ללוחות הזמנים של מפעילי מתקני ההתפלה, גם אילו הייתה צריכה לבצע את הפרויקט רק לאחר מתן אישור לביצוע, החלטתה שלא לעשות כן היא בגדר סיכון מחושב.

בתשובת רשות המים למשרד מבקר המדינה היא ציינה כי "הצעת התקציב היא אומדן עלויות לאחר תכנון מפורט ולפני ביצוע" (ההדגשה במקור). עוד ציינה כי על פי הנהלים שחלו לפני כניסת הכללים לתוקף, אישור ביצוע לפרויקטים ניתן לאחר שיפוטם, וכי אישורי הביצוע ניתנים סמוך להעברת סיכומי המחירים של כל מבנה. הוצאת אישור זה נועדה להבהיר כי גם המבנים הללו אשר נשפטו לפני כניסת הכללים לתוקף, יטופלו בהמשך במסגרת הכללים. עוד ציינה הרשות, כי במקרים בודדים היא אפשרה קידום עבודות לפני השלמת הליכי אישור, "כדי לאפשר ניצול של הזדמנויות סטטוטוריות" לצורכי חיסכון בעלויות.

בנוסף, רשות המים השיבה כי היא "מקפידה ודורשת ממקורות שלא תחל בביצוע פרויקט ללא קבלת אישור ביצוע ואין ספק שמקורות לוקחת סיכון כאשר מתחילה ביצוע בהעדר אישור". לפי עמדתה, לפני שנכנסו לתוקף כללי המים, תחילת ביצוע העבודות לא הייתה מותנית באישור התקציב המחייב. לגבי שני מבנים שאחד מהם הוגדר על ידי רשות המים כ-"תחנה חשובה" שהעלויות בה, לא מבוטלות" השיבה רשות המים כי "בתקציב המפורט שהוגש ע"י מקורות עבור מבנים אלה התגלתה חריגה גדולה במיוחד".

לדעת משרד מבקר המדינה, תכלית ההוראות המחייבות את מקורות להגיש הצעות תקציב בגין המבנים - בין שמדובר ב"סיכומי המחירים וכתבי הכמויות" לפי נוהל 2006 ובין שמדובר בהצעות התקציב המפורט לפי כללי המים היא למנוע "גילוי" מאוחר, לאחר מעשה, של חריגות, ובעיקר "חריגות גדולות במיוחד", כאלו שבאות לידי ביטוי בתשובתה של רשות המים. אישור תקציב בדיעבד מונע מרשות המים להשתמש בכלי בקרה ופיקוח, שמאפשר לבדוק את התקציב המפורט במטרה לאתר ליקויים או בעיות לפני תחילת הביצוע.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות המים, כי עליה להבהיר באופן חד משמעי למקורות, כי תנאי להכרה בעלויות ביצוע הפרויקטים, הוא שתחילת הביצועם רק לאחר שתקבל אישור - ביצוע. זאת, בין היתר, על מנת להבטיח בקרה ופיקוח נאותים על ביצוע הפרויקטים בהתאם לחלופה ההנדסית שנבחרה ולמסגרת התקציבית שנקבעה. על מקורות להימנע מהתחלת העבודות בפרויקטים שלה בלי אישור ביצוע, ולא להמשיך לסמוך על כך שהרשות תאשרן בדיעבד. כך תוכל להימנע מהחשש שהרשות לא תכיר בעלויות הביצוע בשל היעדר האישור.

הגשת הפרויקט בחלוקה למבנים

בפרויקטים שנבדקו נמצא כי מקורות הגישה לאישור רשות המים את הפרויקטים תוך חלוקתם למבנים באופן מדורג גם לאחר אפריל 2011 - מועד כניסת כללי המים לתוקף. בהתאמה קיבלה מקורות מרשות המים אישור ביצוע באופן מדורג לכל אחד מהמבנים שהגישה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2014 הדגישה מקורות כי קבלת אישור ביצוע רק לאחר השלמת מסמכי תקציב הפרויקט כולו, בייחוד נוכח היקפם הגדול של כל אחד מהמבנים בפרויקטים, תביא לידי עיכוב ניכר בלוחות הזמנים להשלמת הפרויקטים. בתשובתה ציינה הרשות כי בשלב התכנון המפורט הכרחי לחלק את האישור למבנים, בשל ההיקף הגדול של הפרויקטים והאילוצים המחייבים התקדמות הדרגתית בתכנון המפורט ובביצוע.

משרד מבקר המדינה העיר לרשות המים כי אם היא סבורה שיש מקרים שבהם עדיף מתן אישור נפרד לחלקים שונים בפרויקט, עליה להביא את הסוגיה לדיון ולהחלטה לפני מועצת רשות המים, המוסמכת על פי חוק המים לתקן את כללי המים.

בתשובתה לדוח ציינה רשות המים כי תשקול את תיקון הכללים בהמשך להבהרת האפשרות הזו.

היחס בין הצעות התקציב המפורט של מקורות ובין העלויות בפועל

בהצעות התקציב שמגישה מקורות מפורטים בין היתר עלויות העבודה והחומרים. במקרים שבהם העלויות הוצאו בפועל, לפני הגשת הצעת התקציב, אמורה ההצעה להתבסס על הנתונים הידועים לה המשקפים את העלויות בפועל.

אף על פי כן נמצא כי לעתים מסרה מקורות הצעת תקציב המבוססת על עלויות גבוהות מאלה שהוציאה בפועל קודם להגשת הצעת התקציב¹⁴.

בביקורת משרד מבקר המדינה נמצא, כי בפרויקטים של חיבור מתקני ההתפלה שנבדקו מחירי צנרת בקוטר 100 צול שצוינו בתכנונים המפורטים של פרויקט שורק היו גבוהים בכ-30% מהמחירים שבהם נרכשו, באופן שתקציב הפרויקט בסעיף זה היה גבוה בכ-15 מיליון ש"ח מהעלות בפועל. ארבע מחמש ההתקשרויות לרכישת צנרת בוצעו לפני הכנת הצעת התקציב, ומכאן שפערי המחירים במקרים אלה היו ידועים למקורות בעת הגשת הצעת התקציב.

לדוגמה, בפרויקט חפץ חיים, לצורך הנחת קטע א' של הצנרת רכשה מקורות בפועל צנרת באורך כ-6,300 מטר ובקוטר 100 צול, כ-5,500 מטר מהם בשנת 2011 במחירים שבין 4,300 ש"ח למטר ל-5,100 ש"ח למטר ובעלות כוללת של כ-30 מיליון ש"ח. ואילו בהצעת התקציב שהגישה בינואר 2012 לצורך ביצוע קטע א', נקבה מקורות במחיר של 7,045 ש"ח למטר בעבור צנרת באורך כולל של 7,320 מטר, ובעלות כוללת של כ-50 מיליון ש"ח. כלומר - פער של יותר מ-50% במחיר למטר לעומת המחיר בפועל, המסתכם בכ-20 מיליון ש"ח.

בפרויקט הקמת מערכת המים החמישית נבדקו הזמנות שביצעה מקורות לרכש צנרת בקוטר 80 צול באורך כולל של כ-17,000 מטר, לעומת המחירים שבהם נקבה מקורות בהצעות התקציב שהגישה לרשות המים (בש"ח). סך מחירי צנרת בקוטר 80 צול שצוינו בהצעות התקציב המפורט שנבדקו היו גבוהים בכ-21.5% מהמחירים שבהם נרכשה הצנרת בפועל, ותקציבם היה גדול בכ-13 מיליון ש"ח מהעלות שהייתה ידועה למקורות בפועל בסעיף זה בעת הגשת הצעת התקציב. הצנרת בשלושה

14 יצויין כי המבקר הפנימי דאז של מקורות הגיש דוח ביקורת פנים מס' 1/11 בנושא רכש צינורות ביוני 2012.

מארבעת המבנים נרכשה עוד לפני שהוגשה הצעת התקציב המפורט, ומכאן שגם כאן פערי המחירים, במקרים אלה, היו ידועים למקורות בעת הגשת הצעת התקציב.

לדוגמה, לצורך הנחת קטע א' של הצנרת רכשה מקורות במרץ 2009 צנרת באורך 5,580 מטר ובקוטר 80 צול, במחיר של 3,075 ש"ח למטר ובעלות כוללת של כ-17 מיליון ש"ח, ואילו בהצעת התקציב שהגישה ביולי 2009, נקבה במחיר של 4,188 ש"ח למטר ובעלות כוללת של 23 מיליון ש"ח, כלומר פער של 36% במחיר למטר לעומת המחיר בפועל, המסתכם בכ-6 מיליון ש"ח.

בתשובתה מפברואר 2014 ציינה מקורות כי הצעות התקציב שלה מבוססות על אומדן המתכנן לרכש, שאינו ער בדרך כלל למחירים של ההוצאות שהוצאו בפועל לפני הגשת הצעת התקציב אלא ל"מחירי השוק", והוא כולל במחיר גם עלויות נוספות של פחת, תקורת מחסן ראשי, הוצאות ייבוא, ביטוח אחסנה, שמירה והובלות המסתכמות בעלות נוספת של כ-15% לרכש מחו"ל ו-10% לרכש בארץ. מקורות הוסיפה כי גם גורמי המקצוע המגישים את הצעות התקציב מטעמה אינם ערים למחירי הרכש הספציפיים. עוד ציינה כי כיוון שממילא תוכר עלות הביצוע לפי המחיר הנמוך שבין הצעת התקציב לעלות בפועל, אין כל חשיבות לסטייה זו, והיא אינה מושתת על הצרכנים.

משרד מבקר המדינה מעיר למקורות כי עליה לקיים פיקוח ובקרה נאותים על הכנת התקציב המחייב ולהקפיד שהגורמים האחראים לרכש יעדכנו את מגישי הצעות התקציב בדבר עלות הרכש אם הרכש בוצע לפני הגשת הצעת התקציב. בכך שהגישה לרשות המים הצעות תקציב שבהן נקובים מחירי צנרת גבוהים באופן ניכר מעלותם בפועל (שהייתה ידועה לה עוד לפני הגשת הצעות התקציב), פעלה מקורות בדרך שהייתה עלולה להטעות את רשות המים, והביאה לאישור תקציבים הגבוהים מאלו הנדרשים לה בפועל. בכך פגעה ביכולתה של הרשות לפקח עליה.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה למקורות כי גם אם יובאו בחשבון העלויות הנוספות שהיא ציינה, הן לא מסבירות את הפער המתואר לעיל בין העלויות בפועל ובין הצעת התקציב המחייב. מכל מקום, נוכח הסטיות הניכרות בין האומדנים לעלויות בפועל, על מקורות גם לבחון דרכים לשיפור הכנת האומדנים.

בתשובתה ציינה הרשות כי כאשר הרכש במקורות מבוצע לפני הצעת התקציב, רשות המים "מצפה שמקורות תציג את העלויות בפועל".

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות המים כי עליה להקפיד לדרוש ממקורות לצרף להצעות התקציב שהיא מגישה פירוט מדויק של העלויות שעליהן התבססה בהכנתו, ובפרט אם מדובר בהוצאות שכבר הוצאו בפועל. נוכח ממצאי הביקורת עליה להגביר את הפיקוח על הצעות התקציב שמגישה לה מקורות.

שינויי לוחות זמנים בפרויקטים ללא אישור רשות המים

1. מתקני החיבור שמקימה מקורות מיועדים לשמש את מתקני ההתפלה. על מנת להבטיח את חיבורם לרשת המים עם סיום הקמתם, קבעה ועדת השיפוט של הרשות לוח זמנים מחייב לכל אחד מהפרויקטים של מתקני החיבור. בעת מתן האישור לתכנון המפורט קובעת ועדת השיפוט למקורות את לוח הזמנים המתוכנן לביצוע הפרויקט. לאחר הגשת הצעות התקציב המפורטות נותנת רשות המים אישור ביצוע שבו נקבע לוח זמנים מתוכנן לביצוע כל אחד מהמבנים.

2. באוגוסט 2011 פנתה מנהלת אגף הפיתוח ברשות למקורות וביקשה ממנה לבדוק אם תוכל להקדים את לוח הזמנים של פרויקט שורק מאפריל 2013 לדצמבר 2012. זאת נוכח האפשרות שמפעיל מתקן ההתפלה יקדים את התחלת הפקת המים המותפלים. לאחר חליפת מכתבים בין מקורות ורשות המים, הודיעה מקורות לרשות המים במאי 2012 כי תוספת העלויות הצפויה בעקבות החשת העבודות תהיה כ-12 מיליון ש"ח. ביוני 2012 כתבה מקורות לרשות המים, כי טרם הועברה תגובת רשות המים "לנושא עדכון התקציב שיידרש במידה ומקורות תידרש להקדים את מועד הקליטה", וכי "התייחסות זו נדרשת על מנת שנוכל לצאת לביצוע העבודות לכשנדרש". לא נמצא שרשות המים השיבה למקורות, הורתה לה באופן חד-משמעי להחיש את ביצוע פרויקט או עדכנה את תקציב הפרויקט בהתאם לכך. למרות זאת, ואף שלא שהיה בידה אישור מפורש לכך, החישה מקורות את ביצוע פרויקט באופן שנגרמו לה הוצאות מיותרות בסך 9 מיליון ש"ח.

בתשובתה מפברואר 2014 ציינה מקורות כי "המתנה או השתהות מעבר לנקודת זמן אפקטיבית היתה מייצרת מצב לפיו החשת הביצוע לא היתה אפשרית כלל. לפיכך החליטה מקורות באופן מושכל מחושב ונכון לבצע את הפעולות הנדרשות לשם החשת הביצוע".

משרד מבקר המדינה מעיר למקורות כי היה עליה להימנע מהחשת העבודות ומהוצאת סכום של 9 מיליון ש"ח בלי לקבל את אישור הרשות לכך בכתב.

בתשובתה לדוח ציינה הרשות כי "במספר דיונים ברשות המים הובהר למקורות שאין צורך בהקדמת המועדים, מכיוון שאין סבירות שהמתפיל יקדים את הפעלת מתקן ההתפלה. הצעת התקציב (9 מל"ח) להחשת העבודות לא אושרה ע"י אגף הפיתוח ובמקרה זה הסיכון שמקורות לקחה על עצמה לא השתלם" (ההדגשה במקור). עוד ציינה הרשות כי תשובה זו ניתנה למקורות בעל פה. יצוין כי לא נמצא תיעוד לדיונים האמורים.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות המים כי על פי כללי מינהל תקין, היה עליה להשיב בכתב תשובה חד-משמעית לשאלתה של מקורות כי אינה מאשרת להקדים את הפרויקט. תשובה מפורשת כאמור הייתה אמורה למנוע ממקורות הוצאות שהיה ספק אם הרשות תכיר בהן.

3. נמצא כי במהלך הקמת הפרויקטים כונסו מינהלות הפרויקטים מפעם לפעם, ובכל פעם שונו לוחות הזמנים לסיומם של הפרויקטים, זאת בלי לכנס את ועדת השיפוט, שכאמור קבעה את לוחות הזמנים המקוריים. למשל, ועדת השיפוט קבעה כי לוח הזמנים לסיומו של פרויקט שורק הוא דצמבר 2012, בישיבת מינהלת הפרויקט ב-24.9.09 נקבע לוח הזמנים לסיום העבודות לספטמבר 2012, ואילו בישיבת מינהלת הפרויקט מ-25.11.10 שונה הלוח לאפריל 2013. ממסמכי רשות המים עולה כי אישור הביצוע הראשון למבנה בפרויקט ניתן באוקטובר 2011 (לבריכת שורק 1), ומועד הסיום שנקבע בו היה יוני 2013, תאריכים שונים מאלה שקבעה ועדת השיפוט.

בתגובתה על הדוח ציינה רשות המים כי בעת שאושרו הפרויקטים עדיין חל הסכם העלויות וטרם חלו כללי המים, וכי היא רואה בשינוי לוחות הזמנים במינהלת הפרויקטים הליך נכון, שכן בפועל המעקב והבקרה על הפרויקטים בוצעו במינהלות הפרויקטים.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות כי למינהלות הפרויקט אין סמכות פורמלית לקביעת תקציב הפרויקט או לוח הזמנים שלו, לא לפי הכללים ולא לפי הסכם העלויות שקדם להם. לפיכך על מקורות והרשות להקפיד שכל שינוי בלוח הזמנים יבוא לידי ביטוי בהחלטה של הגורם המוסמך מטעם רשות המים ובאישור ביצוע מתאים. הדבר נועד למנוע אי-הבנות כדוגמת אלה שחלו בפרויקט שורק. אם מסתמנת חריגה מלוחות הזמנים שנקבעו במסגרת אישור הביצוע, על רשות המים ומקורות להקפיד ולדון אם לאשר את החריגה בוועדת החריגים.

שינוי התוואי ועדכון תקציב הפרויקט

על פי כללי המים, ועדת השיפוט ברשות המים מוסמכת לקבוע את החלופה ההנדסית המועדפת שעליה תבסס מקורות את התכנון המפורט של הפרויקט. בביקורת נמצא כי מקורות שינתה וקיצרה בפרויקט שורק את התוואי להנחת קו 100 (מבנה מס' 30150 - להלן הקו), ועקב כך הופחתה העלות הכללת הצפויה שלו בכ-60 מיליון ש"ח. כמו כן, פיצלה מקורות את הקו המקורי, שהיה שייך למבנה אחד, בין כמה מבנים אחרים.

מקורות לא הפנתה את תשומת לבו של רשות המים לשינויים המפורטים לעיל, וזו לא שינתה את תקציב המבנים הכלולים בפרויקט ואת אורך הקו לאחר השינויים. לפיכך תקציבי המבנים כבר לא שיקפו את העלות הנדרשת להם, ובכך נמנעה מהרשות האפשרות לקיים בקרה תקציבית נאותה על הפרויקט.

בביקורת נמצא כי מקורות לא הביאה כמתחייב, את שינוי התוואי לאישורה של ועדת השיפוט, שהיא המוסמכת לקבוע את החלופה ההנדסית לפרויקט.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ציינה רשות המים כי לדעתה אין מדובר כאן בבחירה בחלופה הנדסית המחייבת שיפוט מחדש.

רשות המים לא קבעה בצורה ברורה וחד משמעית מהו שינוי בחלופה ההנדסית שמחייב אישור ועדת השיפוט. לדעת משרד מבקר המדינה על רשות המים להגדיר במפורש אילו שינויים בחלופה ההנדסית מחייבים פנייה לוועדת השיפוט.

משרד מבקר המדינה מעיר למקורות ולרשות המים כי היה עליהן לעדכן את תקציבי המבנים השונים ולשנות בהתאם לכך את תקציב הפרויקט כולו, כדי להבטיח קיום בקרה תקציבית נאותה על הפרויקט.

פערים באומדנים וחריגות בתקציבי המבנים, בפרויקטי חיבור מתקני ההתפלה

פרויקט שורק

על פי נוהלי הרשות¹⁵, הצעת תקציב החורגת מהתקציב שנקבע באישור לביצוע תכנון מפורט של מבנה בפרויקט מצריכה אישור של ועדת החריגים, אלא אם כן הוכיחה מקורות כי חריגה בביצוע אחד מהמבנים הכלולים בפרויקט לא תשפיע על המסגרת התקציבית הכללית של הפרויקט.

15 נוהל לבחינת בקשות לאישור חריגה מאישור לעריכת תכנון מפורט או מאישור ביצוע, להגשתן ולאישורן מאוגוסט 2011.

בדיון של ועדת השיפוט ב-4.3.10 נקבע האומדן התקציבי הכולל של פרויקט שורק בסך 492 מיליון ש"ח, וכן נקבע אומדן נפרד לכל אחד מהמבנים שבפרויקט. האומדן שנקבע להקמת מבנה תחנת השאיבה היה 146 מיליון ש"ח. לאחר הוספת הוצאות בגין תכנון, ניהול, פיקוח, הוצאות בלתי צפויות והצמדה למדר (למועד בקשת אישור הביצוע) התעדכן האומדן לכ-192 מיליון ש"ח.

בבקשה לאישור הביצוע והצעת התקציב המחייב שהגישה מקורות בספטמבר 2011 צוין כי תקציב התחנה הוא 229 מיליון ש"ח - כלומר חריגה של כ-37 מיליון ש"ח.

נמצא כי רשות המים אישרה למקורות את הצעת התקציב החורג למבנה התחנה שהגישה ונתנה לה אישור ביצוע להקמתו. בשלב זה לא הוכיחה מקורות כי חסכה בעלויות של מבנה אחר בפרויקט, מה שעשוי היה לאפשר את החריגה, וועדת החריגים של רשות המים לא נתנה לה אישור לכך. לא נמצאו ברשות המים מסמכים המתעדים את הנימוקים להחלטה.

יצוין כי על פי כללי המים, ועדת החריגים של רשות המים רשאית לאשר חריגה בהיקף מוגבל לכל הפרויקטים שבוצעו במסגרת תכנית הפיתוח של מקורות באותה שנה. בשנת 2012 היה סכום החריגה המותרת 44 מיליון ש"ח, ובשנת 2013 - 41 מיליון ש"ח. כלומר, מבנה תחנת השאיבה בפרויקט שורק לבדו חרג מתקציבו בסכום השווה כמעט לסך כל החריגות שוועדת החריגים ברשות המים מוסמכת לאשר במשך השנה כולה.

אומדן הוצאות התחנה שהכינה ביוני 2011 יחידת הפיתוח במקורות היה 153 מיליון ש"ח לפני בצ"מ, שהם כ-192 מיליון ש"ח לאחר בצ"מ והצמדות, ואותה יחידת פיתוח הגישה בספטמבר 2011 הצעת תקציב מחייב בסך 229 מיליון ש"ח. מקורות לא הציגה למשרד מבקר המדינה הסבר מפורט ומנומק לפער העצום - בסך כ-37 מיליון ש"ח - בין האומדן ובין התקציב שביקשה.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות המים ולמקורות כי היה עליהן להביא את החריגה בתקציב מבנה התחנה לפני ועדת החריגים כדי שתחליט אם לאשרה.

פרויקט חפץ חיים

ועדת השיפוט אישרה במרץ 2011 את התכנון הכללי של פרויקט חפץ חיים. סך ההשקעות הכולל בפרויקט בשלב א' תוקצב בכ-560 מיליון ש"ח. נמצא כי אומדן התכנון הכללי של המבנים היה גבוה ב-20%-40% מהתכנון המפורט.

בתשובתה מפברואר 2014 ציינה מקורות כי הציגה אומדני תכנון שבמסגרתם הובאו בחשבון מצבים בלתי צפויים כדי שלא להציג אומדן חסר. עוד ציינה כי אין לה כל תמריץ ל"נפח אומדנים", שכן ניפוח כזה לא זו בלבד שיפריע לתעדוף פרויקטים, אלא גם יגרע ממנה פרויקטים נוספים. התכנון המפורט אפשר להזיל עלויות בהשוואה לתכנון הכללי בשל שינוי שעשתה מקורות במפרט הביצוע. כמו כן ציינה כי ביצעה בדיקה כלכלית הנדסית לגבי התכנון המפורט בשל העלויות הגבוהות שנקבעו במסגרתו, ולשם כך שכרה יועץ חיצוני שהמליץ על שינוי בתכנון לאחר שקיים סדרת ניסויים. עוד ציינה כי היא שוקדת כל העת על דיוק באומדנים ומיישמת נדבך נוסף בין התכנון הכללי ובין התכנון המפורט שהוא התכנון המוקדם.

משרד מבקר המדינה מעיר למקורות כי הגשת הצעת תקציב בסכום הגדול ביותר מ-115 מיליון ש"ח מהנדרש בפועל עלולה לפגוע ביכולתה של רשות המים לקבל החלטה נכונה בשלב האישור של הפרויקט, בקביעת סדרי עדיפויות לעומת פרויקטים אחרים במשק המים ובשלב אישור תכנית הפיתוח הרב-שנתית של מקורות. כמו כן עלול הדבר לפגוע ביכולתה של מקורות עצמה להכין תכנית פיתוח מיטבית, שכן הוא גורם להקצאת תקציבים שאינה מבוססת דייה.

משרד מבקר המדינה מעיר למקורות כי עליה לבחון גם את הסיבות לפערים הגדולים שבין אומדני התכנון הכללי ובין התכנון המפורט. על מקורות לדון בקביעת נהלים והוראות שיסייעו לכך שהתכנון הכללי יהיה מדויק יותר, על מנת להבטיח שבעת הכנת תכנית הפיתוח ואישורם של הפרויקטים השונים יעמדו לרשות מקבלי ההחלטות נתונים מבוססים ומדויקים ככל האפשר.

רכש צנרת בקוטר 100 צול לפרויקטי מתקני החיבור

בעת שוועדת השיפוט מחליטה אם לאשר פרויקטים היא בוחנת את החלופות ההנדסיות השונות, ובכלל זה קובעת באופן עקרוני את אורך הצנרת הכולל בכל אחד מהפרויקטים. בישיבת ועדת השיפוט במרץ 2010, שבה היא דנה בפרויקט שורק, נקבע כי יש צורך בקווים מחברים בקוטר 100 צול ובאורך של כ-9.5 ק"מ; בישיבת ועדת השיפוט במרץ 2011, שבה נידון פרויקט חפץ חיים, נקבע כי יש צורך בקווים מחברים בקוטר 100 צול באורך של כ-15.4 ק"מ.

על פי חוק חובת המכרזים, ותקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן - תקנות המכרזים או התקנות), חלה על מקורות החובה לבצע את התקשרויותיה בדרך של מכרז, למעט בנסיבות מסוימות ובתנאים שנקבעו בתקנות.

במקורות פועלות כמה ועדות מכרזים, ובהן ועדת קניות וייצור (להלן - ועדת הקניות) שעל פעולתן חל נוהל ועדות מכרזים וסוגי התקשרויות. להלן יפורטו ליקויים שהעלתה בדיקת מבקר המדינה:

חלוקת הרכש ל"מנות קטנות"

בהתייחסות מינואר 2011 שנתנה יחידת שירותי ההנדסה במקורות, למנהל יחידת הרכש במקורות בעניין רכש צינורות פלדה בקוטר 100 צול היא המליצה לו לבחון אפשרות של התקשרות במסגרת שנתיית בכמות של מספר קילומטרים, באופן שיאפשר אספקת צינורות סדירה במחיר נמוך יותר בהשוואה להזמנות במנות קטנות.

בפועל, מקורות רכשה בשנים 2008-2013 צנרת בקוטר 100 צול, באורך כולל של כ-25 ק"מ, בסכום כולל של כ-120 מיליון ש"ח ב-15 התקשרויות. בביקורת לא נמצא תיעוד לכך שהנהלת מקורות התייחסה להמלצת יחידת שירותי ההנדסה ובחנה את האפשרות לבצע רכש מרוכז של צנרת בקוטר 100 צול בעבור הפרויקטים. בפועל היא ביצעה את רכש הצנרת בכמויות קטנות בכל פעם ובמחירים משתנים.

בתשובת מקורות מפרברואר 2014 היא ציינה כי האפשרות לביצוע רכש מרוכז נבחנה על ידי גורמי המקצוע הרלבנטיים ברכש, ונדחתה על ידם בשל מגוון של שיקולים מקצועיים, כלכליים ותפעוליים.

משרד מבקר המדינה מעיר למקורות כי לא נמצא תיעוד לבחינה זו.

כבר בעת אישור התכנון הכללי בוועדות השיפוט כמפורט לעיל, היה ידוע כי לפרויקטים תיידרש צנרת באורך כולל של כ-25 ק"מ. על מנת להבטיח עמידה בלוחות הזמנים של הפרויקטים וביצוע של הרכישה בתנאים המיטביים למקורות, הן מהיבט עלות הרכש והן מהיבט יעילות האספקה, היה על מקורות להיערך בהתאם לכך ולקיים עבודת מטה שבמסגרתה ייבחנו החלופות לאופן ביצוע הרכש והסיכונים הכרוכים בהן.

בדיון של ועדת הקניות של מקורות ביוני 2012 צוין כי עיכוב בביצוע הפרויקט בשורק עשוי לגרום נזק תדמיתי והפסד כספי למקורות בהיקף של כ-500,000 ש"ח ליום, עקב אי-קליטת המים בהתאם להסכמים שבין המתפיל למדינה. רכישת הצנרת הייתה הגורם העיקרי לעיכוב הפרויקט בשורק. בדיונים של מינהלת הפרויקט בשורק בינואר ובפברואר 2011 צוין כי ספק ב', שממנו הוזמנו הצינורות, אינו מצליח לייצרם. אף שמינהלת הפרויקט העלתה את הבעיה באספקת הצינורות כגורם מעכב, מקורות לא הציעה פתרון מקיף לבעיה.

משרד מבקר המדינה מעיר למקורות כי בהתחשב בהיקף הפרויקטים, בחשיבותה של אספקת הצנרת לקידום הפרויקטים, ובסיכון של נזק והפסד הכרוך בעיכוב בביצועם, היה עליה לבצע עבודת מטה סדורה, כדי להבטיח היערכות מיטבית לביצוע הרכש.

בתשובתה מפברואר 2014, ציינה מקורות כי "ביצועה הזמנות בהתאם לצרכים ליכולת ... ולמלאי המצוי אצל כל אחד מן הספקים ובכך הבטיחה יעילות מרבית תוך חסכון בעלויות אחסון ושמירה מוקפדת על איכות המוצר. התנהלות מקורות מנעה תלות בספק יחיד זר, ובפרט בנסיבות של היעדר יציבות פוליטית המשליכות על אמינות האספקה". עוד ציינה כי "למרות ניסיונותיה החוזרים להגדיל את מעגל הספקים בהליכים התחרותיים שערכה, קיבלה מקורות תמיד את אותן התוצאות - שתי הצעות בלבד שנתקבלו מהספק המקומי והספק הזר".

ליקויים בהליך הרכש

בביקורת נמצא כי בדצמבר 2010 בוצעה הזמנה של צנרת באורך 1,500 מ' בעלות כ-7.7 מיליון ש"ח מספק א', אף שוועדת הקניות, שדנה באותה הזמנה, אישרה באוקטובר אותה שנה רכישת צנרת באורך 1,200 מ' בעלות 6 מיליון ש"ח בלבד.

על פי התקנות, אם ועדת המכרזים מחליטה לאשר התקשרות בפטור ממכרז, עליה לציין על אילו מסוגי הפטור שנקבעו בתקנות התבססה החלטתה.

בביקורת נמצא כי במרץ 2011 ובמאי 2011 אישרה ועדת הקניות רכש מספק א' בהיקף של 13.5 מיליון ש"ח ו-12.8 מיליון ש"ח בהתאמה ובסה"כ כ-26.3 מיליון ש"ח ללא מכרז. מפרוטוקול ועדת הקניות עולה כי הוועדה לא סיווגה את ההתקשרות בהתאם לתקנות. על פי פסיקת בית המשפט, "פרוצדורה זו, במסגרתה נדרשת ועדת המכרזים לסווג את סוג ההתקשרות...אינה ענין טכני גרידא. ... הוראות אלה נועדו להבטיח, באמצעות מנגנוני בקרה וביקורת, כי הפטור יינתן במקרים המתאימים"¹⁶.

בתשובתה למבקר המדינה ציינה מקורות כי שתי ההחלטות למתן פטור ממכרז מפנות להחלטות קודמות של ועדת הקניות, ולפיהן נקבע הספק כספק יחיד בהסתמך על חוות דעת שניתנה לצורכי אותן רכישות, מ-3.1.11, וההחלטה לרכוש שוב מאותו ספק התקבלה בשל העובדה שבאותה עת לא היה בארץ ספק המסוגל לבצע את ההתקשרויות, ולפיכך ההתקשרות מסתמכת על תקנה 3(31).

16 ע"מ 5498/09 ניר - אלי בנמל בע"מ נ' אוצר מפעלי ים המלח בע"מ ואח', לא פורסם ניתן ביום 11.10.11.

משרד מבקר המדינה מעיר למקורות כי ההפניה להחלטות של מכרזים קודמים בהם עסקה הוועדה אינה יכולה לשמש תחליף לקבלת חוות דעת עדכנית מהגורם המקצועי הרלוונטי כנדרש בתקנות.

בנוסף מעיר משרד מבקר המדינה למקורות כי כשועדת הקניות מחליטה על אישור התקשרות ללא מכרז, עליה לפעול בהתאם להליך הקבוע בתקנות. בין היתר, עליה לסווג את הפטור ולהקפיד שההתקשרות בפטור ממכרז תעמוד בתנאי החוק והתקנות כמתחייב.

הטיפול בעתיקות

רשות העתיקות¹⁷ ממלאת תפקידי מפתח באכיפת חוק העתיקות, התשל"ח-1978 (להלן - חוק העתיקות). על פי חוק העתיקות, אין לבצע חפירות אלא על פי רישיון חפירה ממנהל רשות העתיקות, ובהתאם לתנאי הרישיון (להלן - רישיון חפירה). בשלב הראשון מתבצעות חפירות בדיקה¹⁸. מטרתן לקבוע אם יש צורך בחפירות הצלה ואם כן, מהו היקפן הנדרש. חפירות הצלה הן חפירות שמנהל רשות העתיקות דורש לבצען כתנאי למתן אישור לביצוע פעולות באתר עתיקות. מטרתן לתעד את העתיקות באתר לפני הריסתו, בינוי או כיסוי.

אם מקורות מוצאת עתיקות במסגרת עבודות להקמת תשתיות מים, עליה להודיע על כך למנהל רשות העתיקות ועליה להפסיק את העבודות. רשות העתיקות מודיעה למקורות אם יש צורך בביצוע חפירות במקום. על מקורות להימנע מהמשך ביצוע העבודות עד לקבלת אישור בכתב מרשות העתיקות.

תקנות העתיקות (אגרות למתן אישור פעולות), התשס"א-2001 (להלן - תקנות העתיקות), מסמיכות את רשות העתיקות לגבות אגרות עבור חפירות הצלה שהיא מבצעת. מגוף ציבורי, המוגדר בתקנות בין היתר כחברה ממשלתית, היא רשאית לגבות אגרה בעד ביצוע חפירות בדיקה - 640 ש"ח למ"ר (לפי שטח החפירה), ועל חפירת הצלה היא רשאית לגבות סך 990 ש"ח למ"ר.

נמצא כי במסגרת פרויקט הקמת מערכת המים החמישית ופרויקט חיבור מתקני ההתפלה חייבה רשות העתיקות את מקורות במימון חפירות הבדיקה בסכומים גדולים בהרבה מסכומי האגרות שנקבעו בתקנות העתיקות לגבי חברות ממשלתיות. לטענת רשות העתיקות, על מקורות לשלם לה סכומים שיכסו את כל עלויות חפירות הבדיקה בפועל. בעניין זה מתגלעות מחלוקות בין רשות העתיקות למקורות, המעכבות פרויקטים וגורמות להגדלת עלויותיהם¹⁹.

נמצא כי מקורות פנתה כמה פעמים לרשות העתיקות בעניין המחלוקת האמורה, אך בסופו של דבר שילמה לה את הסכומים הגדולים שדרשה כדי להימנע מהנזקים הכרוכים בעיכוב הפרויקטים. לדוגמה: לצורך ביצוע חפירת בדיקה של רשות העתיקות בפרויקט חיבור מתקני ההתפלה בחפץ חיים שלחה רשות העתיקות הצעת מחיר למקורות, המבוססת על עלות ביצוע העבודה לטענתה,

- 17 רשות העתיקות הוקמה באוגוסט 1989 על פי חוק רשות העתיקות, התשמ"ט-1989.
- 18 חפירת בדיקה הוגדרה בתקנות העתיקות (אגרות למתן אישור פעולות), התשס"א-2001, כ"חפירה המתבצעת על ידי ארכיאולוג מטעם המנהל [מנהל רשות העתיקות] או בהנחייה של ארכיאולוג כאמור, והנערכת בהתאם להוראות המנהל כדי לעמוד על היקף, סוג, עומק וטיב העתיקות המצויות בשטח לצורך קביעת התנאים לפי סעיף 29 לחוק" שבהם מתנה רשות העתיקות את מתן האישור לביצוע פעולות באתר עתיקות.
- 19 על פי נתוני מקורות, עלויות ביצוע החפירות של רשות העתיקות בשני הפרויקטים הסתכמו בכ-5 מיליון ש"ח.

ולא על המחיר הקבוע בתקנות העתיקות. בנוגע לדרישה זו כתבה במאי 2012 היועצת המשפטית של מקורות ליועץ המשפטי של רשות העתיקות: "אנו עומדים חסרי אונים אל מול דרישה זו, שכן כל עיכוב בעבודות בפרויקט לאומי זה, משמעותו עיכוב בחיבור מתקני ההתפלה למערכת המים הארצית במסגרת המוביל הארצי החדש. עיכוב זה לא יוכל לספוג משק המים... והוא אף יגרום "לעלויות עצומות המושגות כולן על משק זה". היועצת המשפטית של מקורות ביקשה את טיפולו של היועץ המשפטי של רשות העתיקות בנושא, והודיעה כי מקורות תשלם את הסכום הנדרש "תוך שמירת זכויות". פניות דומות, ותשלומים "תחת מחאה" בוצעו לגבי מבנים נוספים בפרויקטים כגון בקטע שבין שער הגיא לאשתאול הנכלל בפרויקט המערכת החמישית.

רשות העתיקות השיבה למשרד מבקר המדינה במרץ 2014 כי לפי עמדתה "פרויקט מערכת המים החמישית הינו פרויקט ממשלתי... ועל כן חלה עליו החלטת הממשלה מס' 1840^[20] ומכאן שהחוב עובר ביצוע חפירות ארכיאולוגיות הינו על פי העלות המלאה של הביצוע בפועל ולא על פי תקנות האגרות". מקורות השיבה למשרד מבקר המדינה כי היא חולקת על עמדת רשות העתיקות.

לגבי 11 המבנים שביצעה מקורות ואשר בדרך משרד מבקר המדינה, אשר בוצעו בהם עבודות חפירה על ידי רשות העתיקות, ההפרש בין העלות לפי התקנות ובין העלות בפועל שדרשה רשות העתיקות הסתכם בכ-2.9 מיליון ש"ח.

על פי חוק העתיקות, אם רשות העתיקות מסרבת לתת אישור לביצוע עבודות, ניתן לערור על כך לוועדת הערר שליד המועצה לארכאולוגיה. על החלטת ועדת הערר ניתן לערער לפני בית המשפט לעניינים מינהליים. אולם מכיוון שמדובר במחלוקת בין חברה ממשלתית ובין רשות שלטונית, ומכיוון שניסיונותיה של מקורות ליישב את המחלוקת עם רשות העתיקות לא הביאו ליישוב, היא פנתה במרץ 2013, בהתבסס על הנחיה של היועץ המשפטי לממשלה²¹ (להלן - הנחיית היועץ), לממלא מקומו של מנהל רשות החברות כדי שיפעל ליישוב הסכסוך. במכתבה הסבירה מקורות כי היא מתקשה להתמודד עם נושא זה, מכיוון שהיא אינה יכולה לבצע פיתוח באזורים שנדרש אישור לבצע בהם עבודות בלא לשלם את הסכומים שדורשת רשות העתיקות.

על פי הנחיית היועץ, אם לא יושב הסכסוך בתוך זמן סביר ממועד הפנייה למנהל רשות החברות הממשלתיות (להלן - מנהל רשות החברות), יפנה מנהל רשות החברות את הסכסוך לטיפולו של היועץ המשפטי לממשלה או לגורם אחר שהוא קבע. על היועץ המשפטי לממשלה לפעול ליישוב המחלוקת, ואם לא יצליח בכך בתוך זמן סביר - יחווה דעתו לפני הצדדים בעניין האופן שבו יש לפעול בהמשך.

באפריל 2013 פנתה רשות החברות למשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי ופיסקלי) וכתבה כי נראה לה שהסכסוך הוא מתחום המשפט המינהלי, וכי הפנייה מעוררת סוגיה משפטית הנוגעת גם לחברות ממשלתיות אחרות. רשות החברות הפנתה למשנה ליועץ המשפטי לממשלה את השאלה אם יש לברר את הסוגיה במסגרת הנחיית היועץ המשפטי לממשלה האמורה או בדרך אחרת, וכתבה כי לדעת רשות החברות "הדרך המתאימה לברור המחלוקת הינה באמצעות משרד המשפטים".

בינואר 2014, כתשעה חודשים לאחר שפנתה רשות החברות למשרד המשפטים, עדיין לא קיבלה מקורות תגובה על הפנייה, והיא ממשיכה לשלם סכומים גדולים בהרבה ממה שהיא סבורה שעליה לשלם לרשות העתיקות.

20 בהחלטת ממשלה 1860 מיוני 2000 בנושא מימון של פיקוח ארכאולוגי, חפירות בדיקה וחפירות הצלה נקבע כי "כל משרד ממשלתי או גוף אחר הפועל מטעם המפתחים או המבצעים עבודות אחרות במקרקעין המוכרזים כאתר עתיקות ישאו מתקציבם בעלות המלאה של הביצוע של הפיקוח, חפירות בדיקה וחפירות הצלה". עוד נקבע בהחלטה האמורה כי יותקנו תקנות לגבי גורמים שהחלטת הממשלה אינה חלה עליהם.

21 הנחיה 6.1202 מפברואר 1985 (שעודכנה במרץ 2003) בעניין "יישוב סכסוכים בעניינים אזרחיים בין חברה ממשלתית לבין גוף ממשלתי אחר".

המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי) השיב למשרד מבקר המדינה באפריל 2014 כי "הנושא הובא לפתחם של המשנים ליועץ המשפטי לממשלה הנוגעים לעניין. נתבקשו מספר הבהרות מהנוגעים בדבר, ושיבה מסכמת אמורה להתקיים עד סוף החודש. אנו מקווים כי בישיבה זו נצליח להביא הצדדים לסכמה או שיקבלו את ההכרעה שתתקבל בה".

רשות החברות הממשלתיות השיבה למשרד מבקר המדינה באפריל 2014 כי היא "מסכימה עם עמדת המבקר כי יש לפעול בהקדם ליישוב המחלוקת".

משרד מבקר המדינה מעיר כי על היועץ המשפטי לממשלה בשיתוף רשות העתיקות, מקורות, ורשות החברות לפעול בנחישות ליישוב מהיר ככל הניתן של המחלוקת. על היועץ המשפטי לממשלה לפעול לקביעה ברורה על פי הוראות הדין הרלוונטיות בנוגע לסכומים שעל מקורות לשלם לרשות העתיקות. כל זאת על מנת להימנע מעיכובים בביצוע הפרויקטים ומהעלויות הכרוכות בכך, ועל מנת לוודא כי יוטלו על מקורות - ובסופו של דבר על צרכני המים במדינת ישראל - רק ההוצאות הנדרשות על פי הדין.

רשות המים השיבה למשרד מבקר המדינה במרץ 2014 כי גם היא סבורה "שיש לסיים מחלוקת זו ולקבוע הוראות ברורות יותר לעתיד, שאינן מעמיסות עלויות עודפות על הצרכנים". רשות העתיקות השיבה כי "לאור הערת מבקר המדינה... רשות העתיקות פנתה למשרד המשפטים וביקשה לקיים פגישה לביור המחלוקת בנוגע למימון החפירות בין רשות העתיקות ומקורות".

סיכום

הקמת מערכת המים החמישית לאספקת מים לירושלים וסביבותיה והקמת מתקני החיבור למתקני ההתפלה מצריכה השקעת מיליארדי שקלים, בין היתר לשם הקמת מערכות איגום, שאיבה והולכה. עלויות אלו מושתות בסופו של דבר על הצרכן באמצעות הוספתן לתעריף המים. לכן חשוב מאוד שרשות המים תפקח על ביצוע העבודות, על מנת להבטיח שהפרויקטים יבוצעו תוך חיסכון ויעילות מרבית.

ממצאי הביקורת מצביעים על ליקויים בפיקוח ובבקרה של רשות המים על מקורות פרויקטים אלו, ובכלל זה ליקויים בפיקוח ההנדסי והתקציבי. בפרויקטים האמורים מקורות לא תמיד הקפידה לפעול על פי ההוראות המחייבות בדבר אישור פרויקטים. בחלק מההתקשרויות לרכש צנרת, התקשרה מקורות עם ספק, בלא הקפדה על ביצוע ההליך המתחייב על פי החוק לצורך קבלת פטור מחובת ביצוע מכרזים. נוסף על כך, נמצא כי מקורות העבירה לרשות המים הצעות תקציב מפורט שבחלק מהמרכיבים היו גבוהות מהעלות בפועל, אף שעלותם של מרכיבים אלה בפועל הייתה ידועה למקורות במועד הגשת התקציב המפורט. השיטה שבה מקורות מקבלת החזר על ההוצאה בפועל, או התקציב המאושר, לפי הסכום הקטן מהשניים, אשר בה התקציב המאושר נקבע במידה רבה על פי ההוצאה בפועל, אינה מעודדת התנהלות יעילה וצמצום הוצאות בביצוע פרויקטים.

על רשות המים ומקורות לייעל יותר את אופן תפקודן כדי לחסוך בעלויות בביצוע הפרויקטים של מקורות. כמו כן, על רשות העתיקות, מקורות, רשות החברות ומשרד היועץ המשפטי לממשלה לפעול בהקדם ליישוב המחלוקת בין מקורות לרשות העתיקות ולקבוע בבירור אילו סכומים על מקורות לשלם לרשות העתיקות. כל זאת על מנת להימנע מעיכובים בביצוע הפרויקטים ועל מנת לוודא כי יוטלו על מקורות - ובסופו של דבר, על צרכני המים במדינת ישראל - רק ההוצאות הנדרשות על פי חוק.

על רשות המים ומקורות להפיק לקחים מממצאי דוח זה וליישמם בכלל הפרויקטים שמבצעת מקורות.

שם הדוח: מקורות חברת מים בע"מ - פרויקט מתקני חיבור מפעלי התפלה לרשת הארצית - ופרויקט מערכת
המים החמישית לירושלים וסביבותיה
מסגרת הפרסום: דוח שנתי 65א
שנת הפרסום: התשע"ה-2014