

משרד התחבורה

פעולות ביקורת

באגף לכלכלה ולתכנון נבדקו דרכי מסירת עבודות תכנון, מחקר ויעוץ, במינהל התעופה האזרחית נבדקו פעולות המשרד לשיקום והארכת המסלול של שדה התעופה עטרות בירושלים. באגף לשירות נהיגה ורכב נבדקו סדרי העברת הבעלות על כלי רכב נוכח ההסדרים החדשים בענין שנקבקעו עם הבנקים.

בתחום הסדר התחבורה בתל-אביב רבתי, נערכה ביקורת על חברת נתיבי איילון בע"מ, שמשרד התחבורה מממן 75% מהוצאותיה.

בתחום הפעלת אמצעי תחבורה במלחמת יום הכיפורים נסקרו פעולותיה של הרשות לתחבורה ימית בהפעלתה נמלים וצי הסוחר והבעיות שהתעוררו.

ברשות לתחבורה יבשתית נבדקו נוהלי התשלומים וההתחשבנות עם מקבלי שרות הובלה בשעת חרום; כן נבדקה עיסקה של הבאת רכב שכור מחול.

תשתית תחבורתית לתל אביב רבתי —

חברת נתיבי איילון

1. לפיתוח התשתית התחבורתית באיזור תל אביב רבתי הושקעו בפרוייקטים תחבורתיים בעשור האחרון, מאות מליוני לירות, אם ישירות מתקציבי המדינה, ואם באמצעות הרשויות המקומיות באיזור או גופים משותפים לממשלה ולעיריית תל אביב-יפו.

כדי לפתור בעיות תנועה דחופות באיזור תל אביב-יפו הוחלט ב-1965 על הקמת "החומש — חברה לפרוייקטים תחבורתיים, משותפת לעיריית תל אביב ולמשרד התחבורה". החומש הוקם למעשה באפריל אותה שנה, לא כחברה, אלא כוועדה משותפת לעירייה ולמשרד התחבורה. פעולות החומש עד ל-1969 נבדקו על ידי משרד מבקר המדינה והממצאים הובאו בדו"ח שנתי 19 (עמ' 519). בדיקת מעקב נערכה ב-1971 (ראה דו"ח שנתי 22, עמ' 632). עד ל-1971 הוקמו באמצעות החומש כמה פרוייקטים בתל אביב — פיתוח מבואות העיר בצפון ובדרום והקמת גשרים וסלילת מספר כבישים עורקיים — שבהם הושקעו כ-39 מיליון ל"י.

בסוף שנות השישים, הוחל בביצוע מספר פרוייקטים תחבורתיים גדולים במיוחד, בתחום איזור תל אביב: שניים מביניהם — "פרוייקט נחל איילון" (הסדר אפיק נחל איילון וסלילת כביש מהיר רב-נתיבים, החוצה את האיזור של תל אביב מצפון לדרום) והקמת תחנה מרכזית חדשה לאוטובוסים — הם מהמורכבים, שנבנו בארץ בתחום התחבורה היבשתית. לתכנון ולביצוע "פרוייקט נחל איילון" הוקם ב-1964 גוש משותף לממשלה ולעיריית תל אביב-יפו וב-1970 נרשם הגוף האמור כחברה משותפת לממשלה ולעירייה, בשם "חברת נתיבי איילון בע"מ"; תחנת האוטובוסים החדשה נבנית על ידי גורמים פרטיים.

לאחר הקמתה הועברו לחברה משימות נוספות על אלה, שלשמן הוקמה, לרבות פעולות "החומש", ומאז היא מטפלת למעשה בכל הפרוייקטים התחבורתיים המשותפים לממשלה

ולעירייה, בתחום המוניציפלי של תל אביב-יפו. לפי הסכם בין משרד התחבורה ואגף התקציבים באוצר לבין העירייה, מימון הפרוייקטים, שמבצעת החברה, הוא 75% מתקציב משרד התחבורה ו-25% מתקציב העירייה. עד סוף 1974 השקיעה החברה בפרוייקטים השונים כ-240 מליון ל"י.

2. ב-1974 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת במשרד התחבורה ובחברת נתיבי אילון בע"מ (להלן — החברה), על המתכונת הכללית של פעולות החברה ועל חלק מפעולותיה, בעיקר בתכנון ובביצוע פרוייקט נחל אילון. הביקורת על פעולות החברה נמשכת. להלן יובאו הממצאים שסוכם עד סוף 1974.

התחבורה בתל אביב רבתי

1. האיזור של תל אביב וסביבתה, ששטחו כ-250 ק"מ מרובע, אכלס בסוף 1974 כמליון תושבים — כשליש מכלל אוכלוסיית ישראל. כגלעין האיזור משמשת העיר תל אביב-יפו המהווה מוקד הפעילות של האיזור כולו. סביבה טבעת פנימית הכוללת את הערים הצמודות לה מבחינה פיסית: בת ים, חולון, גבעתיים, רמת גן, בני ברק. מעבר לטבעת זו, נמצא איזור חיצוני, הכולל ישובים שעדיין אינם מתלכדים בצורה מלאה עם מרכז המטרופולין, אם כי הם משולבים עמו מבחינה כלכלית, תעסוקתית וחברתית: הערים ראשון לציון, פתח תקוה, הרצליה וישובים קטנים יותר באיזור — אור יהודה, סביון, גבעת שמואל ורמת השרון.

אחת המערכות העיקריות להתפתחות איזור מטרופוליטני היא-מערכת התחבורה, על מר-כיביה השונים. תקינות מערכת זו היא תנאי-יסוד לגידול האיזור, לשמירה על רמת שירות סבירה בו ולמתן אפשרות ביצוע של מכלול הפעילויות האישיות הכלכליות והמוסדיות באיזור. אף שקיימת אינטגרציה תחבורתית מלאה בין ישובי האיזור, בשל היותם חלק מיחידה עירונית גדולה אחת, מפוצל למעשה הטיפול במערכת התחבורה בכל הקשור למדיניות בתחום זה: תכנון מתקני תחבורה; שמירת זכויות דרך למתקנים בעתיד; הפקעת מבנים וקרקעות ורכישתם; פיתוח ואחזקת המערכת ותפעולה השוטף ומימון פעילויות אלו. הפיצול הוא בין מספר רב של רשויות מקומיות וגופי משנה רבים אחרים — מצד אחד, ומספר יחידות ממשלתיות וועדות תיאום למיניהן — מצד שני.

2. מגמות התפתחות המטרופולין, ריבוי כלי הרכב והרגלי השימוש בהם גרמו ללחץ הולך וגדל על הכבישים ומקומות החנייה בעיר תל אביב. על הקשיים בתחום הטיפול בהסדרת בעיות התחבורה באזור, במסגרת הארגונית שהיתה קיימת, עמד מבקר המדינה בסכמו את הביקורת, שנערכה ב-1968. על החומש, כדלקמן:

"בהעדר תכנית אב תחבורתית לאיזור תל אביב רבתי לא יכול היה החומש לגשת לפתרון בעיות יסוד. עם גיבוש תכנית כזאת, שביצועה עשוי להימשך תקופה ארוכה ולהיות בהיקף כספי רב, מהראוי לשקול הקמת גוף מרכזי בעל מעמד משפטי מוגדר. היעילות דורשת, שבניהול גוף זה יינתן ככל האפשר, לכל גורם משקל מיוחד באותם ענינים, שהוא קרוב להם במיוחד. מבחינה ציבורית וידיעת התנאים המקומיים מגעת תשומת לב מיוחדת לשיקולי עיריית תל אביב; מאידך, מבחינת תכנון כללי מתקבל על הדעת, שנציגי משרד התחבורה יהיו בעלי ראייה יותר מקפת, ולכן יש מקום לתת משקל מיוחד לדעותיהם" (ראה דו"ח שנתי 19, עמ' 524).

משרד התחבורה פעל בכמה תחומים לפיתוח התשתית התחבורתית בתל אביב, התווה ב-1969 תכנית אב לפיתוח כבישים והגדיר עדיפויות בתחום זה. בצד תכנית זו הוכנו שתי תכניות אחרות ביוזמת עיריית תל אביב, שתאמו רק בחלקן את תכניתו של המשרד. נקודת המוצא של התכניות שהוכנו על ידי העירייה, היתה העיר עצמה, בעוד שתכנון המשרד נעשה מנקודת ראות אזורית. ב-1970 גיבש אגף התכנון והכלכלה של משרד התחבורה תכנית להקים רשות לתחבורה המטרופוליטנית באיזור תל אביב, שתהיה אחראית לביצוע המדיניות, התכנון, הפיתוח והתפעול של מערכת התחבורה באיזור ומימון פעילויות אלה. לפי התכנית צריכה היתה הרשות לפעול במרחב תחבורתי, שגבולותיו ייקבעו על סמך שיקולים פונקציונליים, תוך חריגה מגבולות מוניציפליים קיימים, וראיית האיזור כמרחב עירוני תחבורתי אחד. הוצע: שהרשות תהיה תאגיד משפטי הרשאי להתקשר בחוזים, להעסיק עובדים, לרכוש ולהחזיק בנכסים וכו'; שר התחבורה יאציל לרשות מסמכויות והיא תהיה "רשות מוסמכת" לעניין פקודת התעבורה ותקנותיה; מערכות התחבורה המקומיות ישארו בתחום אחריותן של הרשויות המקומיות השונות ויוענקו להן סמכויות נוספות, בכל הקשור להוראות פקודת התעבורה. ההצעה נדונה בשנים 1970 ו-1971 בין משרד התחבורה ועיריית תל אביב, אך הטיפול בנושא הוקפא, בעיקר נוכח חילוקי דעות בענין הייצוג ברשות לתחבורה, לכשתקום. במצב זה מטפלת למעשה בחלק מהמשימות, שמטבע הדברים צריכות היו להיות בתחום טיפולה של רשות כזו, חברת נתיבי אילון בע"מ, נוסף על תפקידיה כמבצעת פרויקטים תחבורתיים (ראה להלן).

ב-1974 חזר משרד התחבורה לטפל בנושא הקמתה של הרשות לתחבורה באיזור. ביולי הגיעו המשרד, עיריית תל אביב ויתר הרשויות המקומיות בגוש דן להסכם עקרוני בדבר הייצוג ברשות לכשתקום.

הקמת חברת נתיבי אילון

1. עוד ב-1960 אישרה מועצת עיריית תל אביב תכנית, שמטרתה היתה להסדיר את אפיק נחל אילון כדי למנוע שטפונות בו: לייבש חלק מהאפיק, ולהפנות את מי השטפונות ליפו; לסלול כביש מהיר בכיוון צפון-דרום ובצידו להקים מסילה אשר תחבר את תחנת הרכבת הצפונית בקו חיפה-תל אביב לזו שבדרום — קו ירושלים-באר שבע. בסוף 1964 הוקם כאמור גוף משותף לממשלה ולעיריית תל אביב בשם "נתיבי אילון" לביצוע התכנית. להנהלת הגוף מונה שלושה נציגים של הממשלה — שניים ממשרד התחבורה ואחד ממשרד האוצר — ושלושה נציגים של העירייה. הגוף צריך היה להרשם כחברה סמוד לאחר מועד הקמתו, אך פעל עד 1970 כחברה ביסוד.

2. בפברואר 1969 החליטה ועדת השרים לענייני כלכלה לאשר ייסודה של חברת נתיבי אילון בע"מ, ליפות את כוחו של שר התחבורה להשתתף בשם הממשלה בייסוד החברה, לייצג אותה בכל הכרוך בניהולה ולמנות את האנשים, שייצגו את הממשלה באסיפות הכלליות ובמועצת המנהלים של החברה. המטרה הראשית של החברה, כפי שנקבעה בהחלטת הממשלה האמורה, הייתה לעסוק בתכנון, בביצוע ובפיתוח הסדרתו של אפיק נחל אילון ולהקים, לבנות ולסלול באפיק אילון ובשטחים הסמוכים לו, עורקי תחבורה, כבישים, מסילות ומפעלי תחבורה מכל סוג שהוא. החברה נרשמה כחברה פרטית במאסר 1970. מטרותיה הראשיות לפי תוכנית ההתאגדות היו: לתכנן, להקים, לבנות ולנהל באפיק אילון ובשטחים הסמוכים לו עורקי תחבורה, כבישים, מסילות ומפעלי תעבורה מכל סוג שהוא; לעסוק בכל מקום שהוא בתכנון, פיתוח, ביצוע וניהול של מפעלי תעבורה ומפעלים אחרים.

בעקבות הסכם בין שר התחבורה וראש עיריית תל אביב-יפו, הוחלט להפסיק את פעולותיו של החומש ולשלבן במסגרת החברה החל באפריל 1971. הואיל והחומש טיפל הן בפיתוח

עורקים ראשיים בכל העיר והן בסלילת הגישות לתחנה המרכזית החדשה לאוטובוסים, התחילה החברה מאז 1971, לטפל במספר רב של פרויקטים, החורגים מהמטרה, שלשמה היא הוקמה, בין השאר בהקמת חניונים, ולאחרונה היא מטפלת במערכת בקרת התנועה בכל האזור המורחב של תל אביב. ממאזן החברה ליום 31.3.1974 מתברר, שהיקף השקעו-תיה בפרוייקטים הנוספים הסתכם באותו מועד ב-76 מליוני ל"י (לא כולל סך של כ-39 מליון ל"י, שהושקע במסגרת החומש, עד להעברת פעולותיו לידי החברה, לעומת 102 מליון ל"י, שהושקעו בפרוייקט נחל אילון. מכאן, שחלק משמעותי מפעולותיה של החברה הוא בנושאים, שמקימיה לא הועידו לה.

בדצמבר 1974 החליטה ועדת השרים לענייני כלכלה להרחיב את פעילותה של החברה בתחום של תכנון, פיתוח וביצוע פרויקטים תחבורתיים בגוש דן. אולם גם לאחר החלטה זו עדיין חורגת פעילותה של החברה, מתחום למטרותיה כפי שהוגדרו בהחלטתה של ועדת השרים לענייני כלכלה.

— האחדת פעולות החומש עם פעולות החברה לא בוצעה על פי חוזה או מסמך משפטי אחר, שיגדיר ברורות מה דינם של הנכסים המועברים ובאילו דרך יבוצע השילוב בין שני הגופים. הואיל והחומש לא היה רשום כגוף משפטי, אלא פעל כוועדה משותפת לעיריית תל אביב ולמשרד התחבורה, היה חשוב במיוחד להגדיר ולסכם במסמך. מחייב את דרכי שילוב פעולותיו במסגרת החברה. על הקושי ברישום נכסי החומש במסגרת המאזן הראשון של החברה, שלאחר מועד העברת החומש, עמד גם רואה החשבון של החברה, בהסתייגות למאזן ליום 31.3.1972.

הון החברה ומוסדותיה

1. הון המניות של החברה — הרשום, המוצע והנפרע — הוא 10,001 ל"י, ומורכב ממניית יסוד א' בת 5,000 ל"י בבעלות המדינה באמצעות ממשלת ישראל המיוצגת על ידי שר התחבורה, ומניית יסוד ב', בת 5,000 ל"י, בבעלות עיריית תל אביב-יפו; מניית יסוד, משני הסוגים, מקנה לבעליה זכות למנות 50% ממספר המנהלים ו-50% מזכות ההצבעה: מניית הכרעה בת 1 ל"י בבעלות המדינה באמצעות ממשלת ישראל המיוצגת על ידי שר האוצר מעניקה לשר האוצר זכות הכרעה, כאשר הדעות שקולות בבעייה כלשהיא, על ידי מתן 75% מסך כל זכויות ההצבעה באסיפה כללית, שזומנה במיוחד לצורך הכרעה בין בעלי מניות היסוד.

ההשתתפות במימון הפרוייקטים היא לפי היחס של 25% העירייה ו-75% הממשלה. יחס זה לא בא לידי ביטוי במועצת המנהלים ובוועדותיה, שבהן מתחלקת השליטה שווה בשווה בין הממשלה לבין העירייה — שני בעלי מניות היסוד, הממנים כל אחד מחצית ממספר חברי מועצת המנהלים. המניה, שבידי הממשלה באמצעות שר האוצר, המקנה לו זכות הכרעה כאשר הדעות שקולות ו-75% מכלל זכויות ההצבעה באסיפת הכרעה, מיועדת למקרים מיוחדים ואין בכך כדי לשנות את השליטה המעשית והשוטפת בניהול חברה. לדעת הביקורת, אין ההסדר האמור עונה על הדורש מבחינת האחריות הכספית של המדינה לפעולות החברה, ויש לעשות להבטחה מחייבת של ייצוג הממשלה והשפעתה במוסדות החברה, במידה המבטאת את חלקה בעול המימון.

2. מוסדות החברה הם האסיפה הכללית, מועצת המנהלים — הדיקטטוריון, וועדות, שמועצת המנהלים הקימה מקרב חבריה.

האסיפה הכללית. האסיפה הכללית המכוננת התקיימה בספטמבר 1970. באסיפה זו מונתה מועצת המנהלים, היושב ראש שלה, מנכ"ל החברה (שני האחרונים שימשו באותו תפקיד גם בחברה ביסוד) ורואה החשבון והיועצים המשפטיים.

מועצת המנהלים. לפי תקנות ההתאגדות, לא יפחת מספר חברי מועצת המנהלים מ-6 ולא יעלה על 14. עוד קובעות התקנות, ששר התחבורה ימנה את היושב ראש מבין חבריה. למועצה מונו 14 חברים — מחציתם על ידי משרד התחבורה: עובדים בכירים של המשרד ונציג אחד מאגף התקציבים של משרד האוצר — ומחציתם על ידי העירייה. כיו"ר מכהן סגן ראש העירייה הממונה על מחלקת התנועה שלה. לפי התקנות, מתמנה מנכ"ל החברה על ידי מועצת המנהלים באישור שר התחבורה, והוא איננו חבר במועצת המנהלים.

בין ינואר ליוני 1974 לא נתכנסה מועצת המנהלים. מעיון בפרוטוקולים על ישיבותיה עולה, שהסיבה לכך היתה חילופים, שחלו בייצוג העירייה בחברה, לאחר הבחירות ב-1973.

ועדות. תקנות ההתאגדות מאפשרות למועצת המנהלים להעביר כל סמכות מסמכויותיה לוועדות, שחבריהן יהיו אותם מנהלים אשר היא תמנה, ובלבד שיהיה בהן ייצוג שווה לשני בעלי מניות היסוד. בישיבת מועצת המנהלים, באוגוסט 1971 אושר הרכבן של שלוש ועדות: ועדת כספים, ועדת מכרזים, ועדת מקרקעין עליונה. ועדת הכספים מונה ששה חברים: שלושה ממשרד התחבורה — מטעם בעל מניית יסוד א', ושלושה, ביניהם יו"ר הוועדה, נציגי העירייה, מטעם בעל מניית יסוד ב'. ועדת המכרזים מונה ששה חברים לפי חלוקה דומה לוועדת הכספים. ועדת המקרקעין העליונה מונה שני נציגים של העירייה ומנכ"ל החברה — כמרכז. בנוסף לוועדות האמורות של מועצת המנהלים, פועלות גם שתי ועדות טכניות — האחת פרוגרמטית והאחרת הנדסית — שמתפקידן לייעץ למועצת המנהלים בכל הבעיות הטכניות-הנדסיות של החברה.

— מועצת המנהלים טרם קבעה בפרוט ובכתב את דרכי פעולתן של הוועדות, את סמכויותיהן, תדירות התכנסותן וכן את סדרי הדיווח על ישיבותיהן. מן הראוי, שדבר זה ייעשה בהקדם, כדי להבטיח את פעולתן התקינה.

— הרכב ועדת המקרקעין שחברים בה רק מנהלים, שמונו על ידי בעל מניית יסוד ב', אינו מתיישב עם הוראות תקנות ההתאגדות של החברה, הקובעות ייצוג שווה לשני בעלי מניות היסוד בוועדות. לענין זה משמעות מיוחדת, כיוון שהוועדה האמורה היא הגוף המוסמך לאשר את עסקאות המקרקעין בחברה, שהיקפן מגיע לעשרות מליוני לירות.

ארגון ומינהל

החברה, פעלה כאמור, כחברה ביסוד מאז 1964. עד לרישומה ב-1970 היה מספר עובדיה מצומצם ביותר. לאחר רישום החברה, ובמיוחד גיבוי הרחבת פעולותיה מעבר לפרוייקט נחל אילון מאז 1971 ואילך, גדלו משימותיה והתעורר הצורך לטפל בכל הכרוך בארגון וניהול החברה: בעיקר בקביעת יחסי המנכ"ל עם מועצת המנהלים; המבנה הארגוני והגדרת התפקידים והסמכויות; ותקן העובדים. מספר העובדים בסוף 1974 היה 58.

בינואר 1972 הגיש המנכ"ל למועצת המנהלים הצעה למבנה ארגוני והגדרת תפקידים וסמכויות בחברה. הצעת המבנה התבססה על 4 אגפים — תכנון, ביצוע, נכסים וגזברות ומינהל — ומספר יחידות נוספות: ממונה על חניונים, פרוייקט נחל אילון ויחידת מזכיר החברה. בנובמבר 1972 אושרה ההצעה על ידי מועצת המנהלים. הדיון בנושא הסמכויות ויחסי המנכ"ל ומוסדות החברה נדחה למועד אחר.

— עד לסוף 1974 לא הוגדרו בכתב הסמכויות והיחסים בין ההנהלה לבין מוסדותיה. אף שהיא כבר פועלת מספר שנים, כחברה רשומה, לא נקבעו בה נהלים קבועים ומאושרים בכמה תחומים חשובים, כגון: דרכי קבלת עובדים, זכויותיהם וחובותיהם וסדרי הגשת התקציב והשינויים בו. דבר זה מקשה, לדעת הביקורת על ניהולה התקין ועל פעולת מועצת המנהלים שלה. עיון בפרוטוקולים על דיוניה מצביע על כך, שחלק מזמנה מוקדש, לא אחת,

לעניינים שניתן היה להסדיר אותם בנוהלי קבע כך, שהיה מתאפשר לה להתרכז יותר בקביעת המדיניות ובפיקוח על הגיהול השוטף.

התקשרות עם מומחה מחוץ לארץ

בינואר 1971 חתמה החברה, ביוזמת משרד התחבורה, על שני חוזים עם מומחה מארצות הברית (להלן — המומחה) ועם חברה משפחתית שבשליטתו. חוזה אחד התייחס לתכנון הפונקציונלי של מספר פרוייקטים — כפי שפורט בו — וכן לתכנית הדרכה, שהמומחה הציע לחברה. לפי תכנית זו ישמש המומחה כמדריך וכאחראי על השתלמותם של 4–8 משתלמים ישראליים, שישלחו לארצות הברית במסגרת תכנית השתלמות לשנתיים. עוד הוסכם, שהמשתלמים יירשמו, בעזרת המומחה, לאוניברסיטה שהמומחה משמש בה כפרופסור, לצורך לימודים לתואר שני בהנדסת תחבורה, ושיתוך כדי השתלמותם יועסקו וישתפו בביצוע התכניות, שהמומחה והחברה שבשליטתו, קיבלו על עצמם במסגרת החוזה. חוזה אחר התייחס ליעוץ של המומחה עצמו לחברה, הן בארצות הברית והן בארץ, בכל הקשור לתכנון פונקציונלי של פרוייקטים תחבורתיים, תכניות אב לתחבורה ופיתוח התשתית התחבורתית של תל אביב. בעקבות ההסכמים האמורים חתמה החברה עם המומחה על הסכמים נוספים, שלפיהם הגיע מספר המשתלמים הישראלים ל-12.

ההוצאה לגבי כל אחד מהמשתלמים הסתכמה ביותר מ-\$80,000 ועוד כ-15,000 ל"י. בסכום זה כלולה המשכורת ששולמה למשתלמים בשיעור של כ-\$1,200 לחודש, שכר לימוד בשיעור \$250 בממוצע לחודש, וכן שכר הדרכה וטרחת של המומחה והצוות שלו בנושא זה בשיעור של למעלה מ-\$2,000 לחודש בגין כל משתלם.

עד סוף 1974 השקיעה החברה בתכנון פונקציונלי ראשוני של פרוייקטים תחבורתיים בתל אביב רבתי, 7.25 מליון ל"י. סכום זה מייצג את התשלומים ששולמו בעקבות ההסכמים הנ"ל ורובו הגדול שולם במטבע חוץ. במאזני החברה עד 31.3.1972 נזקפה ההוצאה האמורה — לרבות הוצאות המשתלמים — כהשקעה בתכנון ראשוני של פרוייקט נחל אילון. החל במאזנים ליום 31.3.1973 ואילך נזקפו הסכומים ששולמו בנושא זה לפי שיטה דומה, על פי הערכת החברה — כלהלן: 60% — על חשבון הפרוייקטים לפיתוח עורקים ראשיים; 25% — על חשבון פרוייקט נחל אילון ו-15% על חשבון פיתוח גישות לתחנה המרכזית החדשה לאוטובוסים.

— אף שהמדובר בהסכמים בהיקף כספי החורג ממסגרת הסכם מקובל לתכנון ולייעוץ, לא מצאה הביקורת, שהנושא נדון באופן ממצה במועצת המנהלים של החברה. ממכתב מנכ"ל משרד התחבורה למנכ"ל החברה, מפברואר 1971, אמנם עולה, שההסכמים האמורים — מכל מקום ההסכמים הראשונים — נערכו על דעת המשרד ובתיאום איתו, אך לא היה בכך, לדעת הביקורת, כדי לשחרר את החברה מלדון בהתקשרויות אלה במוסדות המנהלים שלה, מה גם, שההוצאה בגין ההשתלמות נזקפה ישירות להשקעות בפרוייקטים.

— חלק מהשירותים, שניתנו על ידי המומחה במסגרת החוזים, נעשו לפי בקשת משרד התחבורה והתייחסו לפרוייקטים מחוץ לתל אביב. לפי חשבונות, שהוגשו על ידי המומחה, הסתכמו חיובי חשבון החברה בגין פרוייקטים אלה עד סוף 1974 ב-\$147,000. רק בסוף 1974 פנתה החברה למשרד התחבורה והעבירה אליו פירוט הסכומים, ששולמו כאמור, בצירוף דרישה להחזרת הסכום הנ"ל.

פרוייקט נחל אילון

פרוייקט נחל אילון — הפרוייקט העיקרי שהחברה מבצעת — מתייחס לסלילת כביש מהיר רב נתיבים, שיחצה את האזור המטרופוליטני של תל אביב רבתי מצפון לדרום, במגמה

לשפר באופן מהותי את דרכי הכניסה לעיר והיציאה ממנה. הוא יחבר את רשתות הכבישים הבין עירוניים — לירושלים, לחיפה ולאשדוד — ונוסף על כך ישמש עורק תנועה ראשי בעיר עצמה: לפי התכנון הוא אמור להעביר, כאשר תסתיים הסלילה, 220,000 כלי רכב ליממה. הכביש מתוכנן לתנועה נמוכה ממפלס מערכת הכבישים העירונית, והפרש מפלסים זה מאפשר בניית חציות והצטלבויות דו-מפלסיות ורב-מפלסיות תוך המעטת מטרדי הרעש, הסינוור והמפגעים האסתטיים הנגרמים על ידי מעברים עיליים. התכניות כוללות גם מסילות רכבת, שייסללו במקביל לכביש המהיר, ויקשרו את המסילה הצפונית עם המסילה הדרומית, או לחילופין, ישמשו אמצעי תעבורה המוני מהיר לכל האזור, עם שלוחות בין עירוניות.

רצועת האדמה היחידה, שניתן היה לרכוש ולהועיד למפעל מסוג זה, בהוצאה כספית, שאינה גדולה מאוד ובלי לגרום הפרעות מרובות לחיים הכלכליים והחברתיים של העיר, היתה אפיק נחל אילון, ומסיבה זו הוחלט להשתמש בו לביצוע הפרוייקט. מרכיב עיקרי בביצוע מפעל תחבורתי זה הינו תעלה להסדרת הזרימה של מי שטפונות החורף. תפקידה של התעלה לשפר את תנאי הזרימה של מי השטפונות ועל ידי כך לשחרר חלק גדול מהאפיק לסלילת הכביש והמסילות. התעלה האמורה מתוכננת לאורך של 7 ק"מ, כ-20 מ' רוחב ו-6—8 מ' עומק, ומדופנת בטון או ציפוי בטון.

הכביש המהיר שייסלל מתוכנן בשלב הסופי ל-4 או 5 נתיבים לכל כיוון ובאורך כולל של כ-11 ק"מ. עם ההסתעפויות יגיע אורך הכבישים לכ-19 ק"מ. עוד מתוכננים מחלפים ראשיים רבי מפלסים בכמה מקומות; מחלפים אלה, בנוסף לחציות דו-מפלסיות אחרות מעל לפרוייקט, יחייבו הקמת 36 גשרים.

בתכנון ובביצוע הפרוייקט מעורבים עשרות מתכננים וקבלנים ומטעם החברה אחראי עליו מנהל פרוייקט וצוות של ארבעה עובדים. בתכנון הפרוייקט הוחל ב-1965, ובבנייתו במחצית השנייה של 1972. עד סוף 1974 הושקעו בו כ-136 מליון ל"י: כ-53 מליון ל"י לרכישת קרקעות ולפינויים; כ-18 מליון ל"י לתכנון; כ-60 מליון ל"י לביצוע העבודות; וכ-5 מליון ל"י להוצאות כלליות.

תכנון

פעולתה הראשונה של "נתיבי אילון" — הגוף שקדם לחברה (ראה לעיל) היתה לבחון יסודית את האפשרויות הפיזיות ואת הכדאיות הכלכלית של ביצוע מפעל תחבורתי באפיק נחל אילון. עקב חוסר נסיון בישראל בתכנון כבישים עירוניים מהירים, הוחלט ב-1967 להזמין תכנון ראשוני — הנדסי ותחבורתי — וכן סקר כדאיות המבוסס על תכנון זה, מחברה מנוסה מצפון אמריקה. החברה נבחרה על ידי ועדה ציבורית מבין עשרים וארבע חברות, שהביעו נכונותן — במכרו מצומצם — להכין סקר זה. לפי דרישת "נתיבי אילון" היא פתחה משרד בתל אביב ושיתפה בעבודתה עובדים ישראליים: מהנדסים, כלכלנים, ארכיטקטים, חשבי כמיות ויועצים טכניים.

מלחמת ששת הימים גרמה הפסקה בעבודתה של החברה הזרה לתקופה מסוימת, וכתוצאה מכך, הוגש הסקר הראשוני של הכדאיות והתכנון במארס 1968. בגלל היקפה הגדול של העבודה הוחלט לבצע בשני שלבים; שלב א' כלל: חפירת התעלה והתקנתה — חלקה ביטון וחלקה עפר; סלילת כביש מהיר בן שני מסלולים בכל כיוון, מדרך פתח תקוה — ליד תחנת הרכבת בארלוזורוב ועד רחוב קיבוץ גלויות בדרום; סלילת כביש מהיר — שלוחה לירושלים — מרחוב קיבוץ גלויות ועד למועצה מקומית אזור, להתחברות לכביש מהיר. לירושלים הנמצא בשלבי סלילה שונים; בנייה של ארבעה גשרים המיועדים להרחבה

בשלב ב' של הפרוייקט, וכן הנחת מספר רב של גשרים זמניים להסדרת התנועה מעל נחל אילון.

תכנון הפרוייקט נמסר לכמה גורמים: התכנון הפונקציונלי למומחה מארה"ב, המכנה גם כיועץ של החברה בכל הקשור לתכנון פונקציונלי של סלילת כל הכבישים בתחום תל אביב (ראה לעיל); התכנון הגיאומטרי — לחברה הזרה שביצעה את סקר הכדאיות; והתכנון המפורט ל-10 מתכננים ישראלים.

ביצוע

מסירת העבודה

1. בהתחשב בהיקף המפעל המתוכנן, החליטה החברה, באוגוסט 1971 לפרסם בעתונות בארץ ובעולם הזמנה לחברות קבלניות מעוניינות להשתתף בביצוע הפרוייקט; היה עליהן להגיש לחברה טפסי מיון מוקדם, כדי לאפשר את בחירתם של הקבלנים המסוגלים לבצע את הפרוייקט, שיהיו זכאים להשתתף במכרו.

ועדת מיון בת חמשה חברים — נציג משרד האוצר (יו"ר), נציג משרד התחבורה, נציג משרד העבודה, נציג בנק ישראל ונציג החברה — שהסתייעה בצוות של מומחים, מונחה לבדיקת טופסי המיון. המועד הסופי להגשת הטפסים נקבע תחילה לסוף ספטמבר 1971, אך לנוכח הפיגורים, שחלו בחו"ל בפרסום ההזמנה, ובהתחשב בבקשות, שנתקבלו מחו"ל להארכת המועד, החליטה החברה על דחייתו בחודש נוסף. לפי נתוני החברה התעניינו בפרוייקט 38 חברות קבלניות — 24 חברות זרות ו-14 חברות מקומיות; 12 חברות — 8 זרות ו-4 מקומיות — אושרו על ידי ועדת המיון כראויות להשתתף במכרו, ושתי חברות מקומיות נוספות הורשו להשתתף רק בחלק ממנו. בפועל נרכשו מסמכי המכרו על ידי 11 חברות — 6 זרות ו-5 מקומיות.

החברה היתה מעוניינת, שהעבודה באתר תתחיל כבר באביב 1972, ועל כן קבעה לעצמה ולקבלנים לוח זמנים דחוס למיון. ההצעות הראשוניות, לקבלת הצעות למכרו ולטיפול בהן, לפי לוח הזמנים, שקבעה החברה, היה עליה לשלוח לקבלנים שנבחרו את מסמכי המכרו עד ל-20.10.1971, והמועד האחרון להגשת ההצעות נקבע ל-12.1.1972; עוד נקבע בלוח זמנים, שמיון ההצעות יסתיים עד סוף פברואר 1972, כך שהקבלן שיוכח במכרו יוכל להתחיל בעבודה מעשית בשטח בראשית מאי. למעשה לא עלה בידי החברה לעמוד בלוח זמנים זה, והתברר לה, שהיה עליה להאריך כל אחד מהשלבים, מסיבות סבירות. בסופו של דבר נקבע המועד האחרון להגשת ההצעות ל-24.4.1972, וההחלטות בדבר בחירת הקבלנים נתקבלו ביוני אותה שנה (ראה להלן). מכאן, שהטיפול במכרו — ממועד פרסום ההודעה הראשונה בעתונות בארץ ובחו"ל באוגוסט 1971 — נמשך כ-10 חודשים. בלא להכנס לשאלה אם אפשר היה לקצר במקצת שלב זה או אחר של הטיפול, ניתן להגיע לידי מסקנה, שמכרו על עבודות גדולות, ובפרט אם משתתפים בו גופים בינלאומיים, דורש זמן רב, ויש להביא זאת בחשבון בתחזיות לביצוע פרוייקטים מקיפים.

2. במרוצת הזמן הודיעו כל החברות הזרות על פרישתן מהתחרות מנימוקים שונים, כך שבסופו של דבר, ביום סגירת המכרו ב-24.4.1972, נתקבלו הצעותיהן של שלוש חברות קבלניות ישראליות (להלן — הקבלנים) בלבד, שאחת מהן הגישה הצעה רק לחלק מהפרוייקט. ועדת המכרוים, שהיתה מורכבת מחמשה חברים (סגן ראש העירייה — יו"ר, חבר מועצת העירייה, ומהנדס העיר; נציג משרד התחבורה, והיועץ המקצועי של החברה), החליטה למסור את בדיקת ההצעות האלטרנטיבות, שהוצעו על ידי הקבלנים, לוועדת עזר מקצועית. הוועדה האחרונה היתה אמורה לסיים את עבודתה תוך חודש, אך במהלך העבודה

הועלתה הצעה לחלק את עבודת התעלה בין שני קבלנים, בהתאם למבנה התעלה. מסיבה זו נמשכה עבודתה מעבר לזמן שתוכנן מלכתחילה. במקביל לוועדת העור, נמסרו ההצעות לעיבוד ולהשוואה באמצעות מחשב, והתוצאות היו כדלהלן (בל"י):

פירוט	אומדן המתכנן (1)	קבלן "א"	קבלן "ב"	קבלן "ג"
תעלה — אלטרנטיבה א'	79,497,700	89,609,207	84,018,169	96,151,976
תעלה — אלטרנטיבה ב'	86,688,411	99,809,847	91,851,578	116,390,543
גשרים	38,510,440	67,856,698	45,102,521	—
כבישים	20,174,338	17,246,338	19,978,646	21,113,280
ס"ה לפי תעלה — אלטרנטיבה א'	138,182,478	174,712,253	149,099,136	—
ס"ה לפי תעלה — אלטרנטיבה ב'	145,323,189	184,912,893	156,932,745	—

(1) מסוף 1971.

ביוני 1972 החליטה ועדת המכרזים לחלק את העבודה בין שניים מהקבלנים — קבלן "א" וקבלן "ב" (הצעותיו של קבלן "ג" היו יקרות מההצעות האחרות): קבלן "א" — לגבי הכבישים וחלק של התעלה, וקבלן "ב" — לגבי הגשרים וחלק אחר מהתעלה. הוועדה הסמיכה את מנכ"ל החברה לנהל משא ומתן סופי עם שני הקבלנים. (פרטים על הפרוייקט ועל חלוקת הביצוע בין הקבלנים — ראה בתרשים, שנערך על ידי החברה).

ההסכמים עם הקבלנים מורכבים ממסמכים שונים: התנאים הכלליים למכרז; מפרטים וכתבי כמויות של אותן עבודות, שנמסרו לביצועו של כל קבלן; תכניות הפרוייקט; הצעותיהם של הקבלנים על השינויים המתחייבים מחלוקת העבודה ביניהם; הסכם המסכם את המשא ומתן, שנוהל עם כל אחד מהם, והסכם סופי נפרד עבור כל חטיבת עבודה.

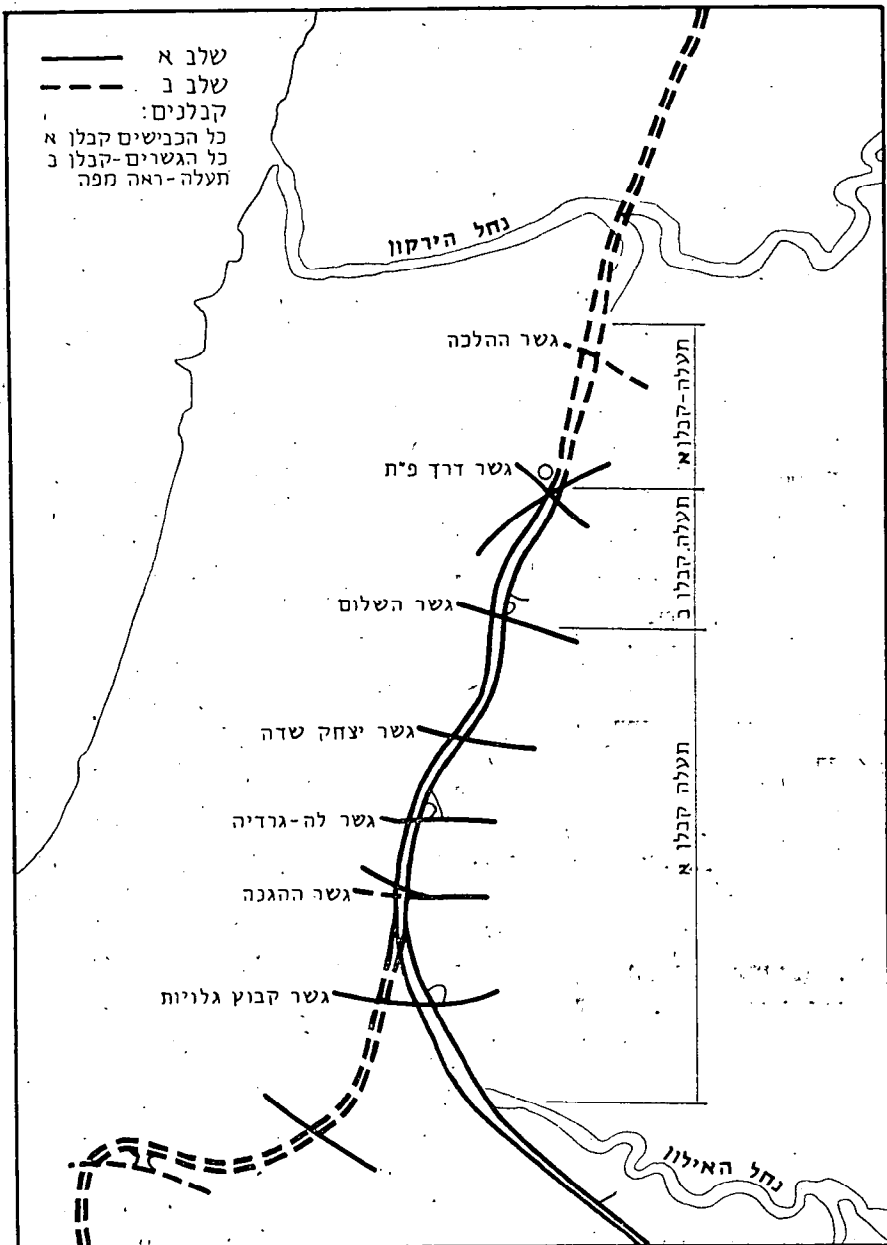
ההסכם הסופי עם קבלן "ב" נחתם ביולי 1972 ועם קבלן "א" בספטמבר אותה שנה. בעקבות שינויים, שחלו בחלוקת העבודה בין שני הקבלנים והמשא ומתן שהתנהל בינם לבין החברה, שונה ההיקף הכספי של אותו חלק מהפרוייקט המבוצע על ידי כל קבלן: קבלן "א" — לסך 82 מליון ל"י בקירוב; וקבלן "ב" — לסך 71 מליון ל"י בקירוב. ההיקף הכספי של שני החוזים הסתכם בלמעלה מ-153 מליון ל"י — סכום, שתאם את אומדן המתכננים לפני שהוצא למכרז.

בתנאי המכרז נקבע תחילה, שהעבודה צריכה להסתיים תוך כשלוש שנים מיום תחילתה. מאוחר יותר תוקן המועד כך, שהעבודה בכללותה חייבת להסתיים תוך שלוש שנים ושבעה חודשים בקירוב מיום התחלת הביצוע באתר העבודה; חלק של עבודה יבוצע במועד שנקבע בפירוט של כל יחידת עבודה ובלוח הזמנים המוקדם.

לוחות זמנים

בהסכמים הסופיים שונג המועדים לסיום העבודה: לגבי עבודות, שנמסרו לקבלן "ב", נקבע כמועד סופי לביצוען — סוף מאי 1976 ולאלה שנמסרו לקבלן "א" — אוגוסט 1976. בהסכמים הסופיים לא נקבעו מועדי סיום לכל יחידת עבודה; נאמר בהם, שעל קבלן "ב" להגיש תוך 90 יום מחתימת ההסכם לוח זמנים להתקנת התעלה ותוך 40 יום — לוח זמנים להקמת הגשרים. קבלן "א" נדרש להגיש לוח זמנים תוך 60 יום, הן עבור ביצוע עבודות התעלה והן עבור סלילת כבישים.

פרוייקט נחל אילון



— קבלן "ב" הגיש לוחות חלקיים וקבלן "א" הגיש, רק במאוס 1973, לוח כללי בלבד, והודיע, שהלוח המפורט נמצא בעיבוד מחשב. עד למועד סיום הביקורת, בסוף 1974, עדיין לא נתקבל לוח הזמנים האמור. הקבלנים לא נדרשו כלל להגיש לוח זמנים להספקת חומרים לאתרי הבנייה, וזאת על אף החשיבות הנודעת לו בכל הנוגע למניעת עיכובים בביצוע העבודה. העדר לוחות זמנים מוסכמים גרם קשיים וויכוחים עם הקבלנים, במהלך ביצוע העבודה, בכל הקשור לתשלומים בגין התייקרויות.

בהסכם, שנחתם ביולי 1974, עם קבלן "ב", בעניין תשלום בגין התייקרויות (ראה להלן), נקבע, שלוחות זמנים חדשים יסוכמו בין הצדדים ושהחברה מוותרת על זכותה להימנע מתשלום התייקרויות לגבי אותם פיגורים, שנגרמו על ידי הקבלן. לפי לוחות הזמנים החדשים, שהוגשו באוגוסט 1974, אושרה לקבלן הארכת מועדי ביצוע — בין חצי שנה לשנה וחצי. לפי רישומי החברה, עד סוף 1974, מפגר הקבלן גם בהשוואה ללוחות הזמנים החדשים.

למן השלבים הראשונים של העבודה חלו שיבושים רבים בביצועה ומשום כך גם עיכובים רציניים בהתקדמותה. עומדת על הפרק בורות בין החברה לבין קבלן "א" בנוגע למחירים, התייקרויות, ותנאי קידום בעבודה.

מקדמה לקבלנים

1. לפי תנאי החוזה היו זכאים הקבלנים לקבל — כולם ביחד — מקדמה בסך 5 מליון ל"י, שחולקה ביניהם כדלקמן: קבלן "א" — סך 2.64 מליון ל"י וקבלן "ב" סך 2.36 מליון ל"י. כל אחד מהקבלנים צריך היה להחזיר את חלקו מהמקדמה ב-10 תשלומים שווים, בדרך של ניכוי מתשלומי הביניים, שישולמו להם החל בחודש החמישי, שלאחר ביצוע התשלום הראשון של המקדמה.

המקדמה שולמה בשני תשלומים: לקבלן "א" — ב-15.8.1972 וב-17.9.1972 בשני סכומים שווים, בסך של 1,320,000 ל"י כל אחד; ולקבלן "ב" — 1,175,000 ל"י — ב-20.8.1972 וסך 1,185,000 ל"י — ב-27.8.1972.

— להוציא קביעה כללית, שהמקדמה ניתנה כדי לאפשר לקבלן להתחיל בעבודה במלוא העוצמה, לא קבעה החברה. בהסכם לאיזו מטרה היא ניתנה; היא אף לא דרשה מהקבלנים להמציא לה דו"ח על ניצול כספי המקדמה. שאלת ניצולה של המקדמה התעוררה רק במחצית 1973, כאשר החברה דנה בדרישתו של קבלן "ב" לתשלום הפקשי התייקרות (ראה להלן); לפי דרישת החברה הגיש הקבלן בסוף 1973 דו"ח, שלפיו הוא ניצל 2.22 מליון ל"י מתוך המקדמה בסך 2.36 מליון ל"י, לרכישת חומרים וציוד. הקבלן לא צירף מסמכים המעידים על מועדי הרכישה וההספקה של הפריטים, שצוינו על ידו בדו"ח שהגיש. מקבלן "א" לא נתקבל דו"ח, כאמור.

— החברה התחילה לגבות את התשלומים המגיעים על חשבון המקדמה, משני הקבלנים, לא מהחודש החמישי שלאחר ביצוע התשלום הראשון של המקדמה, כפי שמתחייב מהחוזה, אלא מחשבונית מס' 6 ואילך, אף אם החשבוניות הוגשו לאחר המועד האמור. כתוצאה מכך היו חייבים הקבלנים לחברה, ליום 31.3.1974, על חשבון המקדמות שקיבלו ושמועד החזרתו כבר עבר, סך 1,792,000 ל"י, מזה קבלן "א" 1,320,000 ל"י וקבלן "ב" — 472,000 ל"י.

בתשוכתה למשרד מבקר המדינה, מינואר 1975, הודיעה החברה, כי בגלל העיכובים שחלו בביצוע העבודה על ידי הקבלנים, בשל המחסור במלט ועקב השיבושים שנגרמו כתוצאה

מהמלחמה, היא החליטה להקל עליהם בנושא זה; עוד הודיעה החברה, שעד אוקטובר 1974, נוכחה מהקבלנים מלוא המקדמה שהגיעה מהם.

2. החברה שילמה בטעות את הוצאות ביול החוזים עם קבלן "ב" בסך כ-285,000 ל"י. במקום לגבות את החזר-התשלום מהקבלן היא הסכימה, באוגוסט 1972, לראות בסכום זה הלוואה, שתוחזר ב-46 תשלומים חודשיים, החל בספטמבר 1972 וכלה ביוני 1976, בריבית של 3%. בתשובתה למשרד מבקר המדינה, מינואר 1975, הודיעה החברה, שהיה קושי לגבות את החזר הסכום מהקבלן. על פי פשרה שהושגה הוסכם להפוך את החוב להלוואה. לדעת הביקורת אין בנימוקים האמורים כדי להצדיק מתן הלוואה זו לקבלן, בנוסף על המקדמה שקיבל, בתנאים שהיו נוחים הן מבחינת גובה הריבית והן בנוגע לתקופת סילוקה. לתנאים אלה משמעות מיוחדת כאשר החברה עצמה מימנה חלק מפעילותה מהלוואות ומשיכונות יתר, תמורת ריבית בנקאית (ראה לעיל).

פיצוי התייקרות

1. בחוזים, היו כלולים סעיפים, שמטרתם היתה להסדיר מראש את שאלת הפיצוי לקבלנים בגין התייקרויות. לפי סעיפים אלה כל מחירי העבודות שבחווה היו מורכבים מחלק בלתי משתנה ומחלק משתנה, וערך השינוי היה אמור להיקבע על פי הנתונים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. בעניין ספיגת התייקרויות נאמר בסעיפים אלה, שעל הקבלנים לספוג עד 3% מההתייקרויות. עוד נקבע, שלגבי החלק הבלתי משתנה ממרכיבי הצעתם — מ-20% עד 40% מהמחיר — על הקבלנים לספוג את כל ההתייקרויות. כמועד לחישוב חלותה של ההתייקרות נקבע התאריך הרשום בלוח הזמנים לסיום העבודה, שבגינה נדרש הפיצוי עבור התייקרויות.

עוד לפני התחלת העבודה באתר דרש קבלן "א" לקבוע מחירים חדשים, מתוך נימוק שמאז הגשת הצעתו למכרז, בראשית 1972, ועד לקץ אותה שנה, חלו שינויים ניכרים בעלות החומרים ושכר העבודה. החברה החליטה להיענות חלקית לדרישת הקבלן על ידי מתן הסכמה פורמלית לגשת תוך שנה לבוררות מוסמכת בנושא זה. באמצע 1973 מינה כל צד את הבוררים, ולנושא ההתייקרות התווספו במשך הזמן גם נושאים אחרים הדורשים בירור יסודי — כגון קצב בלתי משיבוע רצון של ביצוע העבודה ואי מסירת קרקעות לקבלן (ראה לעיל). עד סוף 1974 לא סויימה הבוררות.

ביוני 1973 הגיש גם קבלן "ב" בקשה לפתוח בדיונים על תשלום התייקרות, בהתחשב בנסיבות המיוחדות של עליית מחירים בעשרות אחוזים. לפני דיון בוועדת הכספים ובמועצת המנהלים שלה, בקשה החברה חוות דעת משפטית בעניין וכן חוות דעת כלכלית מחברת תכנון וייעוץ כלכלי. מנכ"ל החברה הביא את תביעות הקבלנים לדיון בפני ועדת הכספים של החברה. זו החליטה, בישיבתה מאוגוסט 1973, שהעניין צריך להיות נדון במליאת מועצת המנהלים ושיש לקבל חוות דעת-מהממשלה ומהעירייה לפני שיוחלט בנושא. עוד החליטה, שחברת התכנון והייעוץ הכלכלי תמשיך לבדוק את טענות הקבלן בדבר התמוטטות המחירים והשפעתה על המחירים המקוריים שבחווה ואת ההשפעה הכלכלית שתהיה להיענות על תביעת הקבלן. היא מינתה גם צוות המורכב משלושה מבין חבריה ומנכ"ל החברה, כדי להנחות את חברת הייעוץ האמורה בביצוע המשימה, שהוטלה עליה.

באוגוסט 1973 נדון הנושא גם במועצת המנהלים של החברה, שהחליטה בעניין תביעות הקבלנים בקשר להתייקרויות, כדלקמן: לאשר קיום הבוררות עם קבלן "א" ולמנות מבין חבריה ועדה שתדון בתביעות קבלן "ב".

2. הוועדה, שמונתה על ידי מועצת המנהלים, קיימה שלוש ישיבות, ובישיבת הסיכום מספטמבר 1973, החליטה להיענות חלקית לתביעות קבלן "ב", לפי הכללים הבאים: הקבלן יספוג 3% מההתייקרויות כמפורט בחוזה; הוא לא יקבל תוספת התייקרות על התקופה שפיגר בביצוע העבודות באשמתו; על אותו חלק מכספי המקדמה בסך 2,300,000 ל"י, ששימש לרכישת טובין, לא יהיה הקבלן זכאי להתייקרות; אשר למרכיבי העבודות, שבחוזה המקורי הוגדרו כבלתי משתנים, הציעה הוועדה פשרה, שלפיה יהיה על הקבלן לספוג רק חלק מההתייקרויות במרכיבים אלה, אם גם חלק גדול יותר מאשר במרכיבים הצמודים. דו"ח הוועדה נדון בישיבת מועצת המנהלים מספטמבר 1973, שאישרה את מסקנותיה.

תביעות הקבלנים, להתייקרויות מעבר לנקבע בחוזה עמם נדונו מחדש בישיבת ועדת הכספים של החברה מיולי 1974. המנכ"ל מסר לוועדה, שקבלן "ב" אינו מסתפק בויתורים, שאושרו על ידי מועצת המנהלים בספטמבר 1973, וביקש את אישורה של ועדת הכספים, כדי לשנות את תנאי תשלום ההתייקרויות, כפי שנקבעו, כדלקמן: החברה תשלם לקבלן גם עבור, התייקרויות הנובעות מפיגורים בביצוע; הקבלן מצידו יוותר, על כל התביעות שיש לו, בחלקן מוצדקות, לגבי עיכובים בעבודה, שנגרמו על ידי החברה; החברה תקדים את מועד תשלום חשבוניות הקבלן מ-75 יום ל-40 יום, מתאריך הגשתן. ועדת הכספים החליטה להטיל על היו"ר שלה ועל המנכ"ל להגיע להסכם עם הקבלן על בסיס ההצעות האמורות, תוך הגדלת האחוז של ספיגת ההתייקרויות מצד הקבלן מעבר ל-3%, שנקבעו בחוזה עמו. בהסתמך על החלטת ועדת הכספים, ניהלו יו"ר מועצת המנהלים והמנכ"ל משא ומתן עם הקבלן, וביולי 1974 נחתם הסכם עמו בעניין ההתחשבנות ותשלום ההתייקרויות. הסכם זה אושר במועד מאוחר יותר על ידי ועדת הכספים.

השוואת דרכי הטיפול בתביעות הקבלן, באמצע 1973, עם הדרך שבה אושרה הפשרה הסופית, מצביעה על כך, שהיה שוני בתהליכי קבלת ההחלטות: בעוד שבשלב הראשון התקיים דיון מלא וממצה בנושא, הן במועצת המנהלים והן בוועדת הכספים, וההסדר שהוצע נדון על ידי ועדה מיוחדת, שהחלטותיה אושרו בדיון חוזר של מועצת המנהלים, לא נהגו כך בשלב השני. באותו שלב נדון הנושא בוועדת הכספים בלבד, וההסכם שנחתם הובא לדיון בפני הוועדה רק לאחר חתימתו, וזאת למרות שבהסכם החדש הסכימה החברה לשלם את ייקרויות גם בגין תקופות, שהקבלן פיגר בהן בעבודה, והוסכם על לוח זמנים חדש.

לדעת הביקורת, היה על החברה לדון בפשרה החדשה בפני אותו פורום, שעיבד ואישר את הצעת הפשרה הקודמת, במיוחד כאשר מועצת המנהלים קיבלה החלטה מחייבת בעניין; מן הצורך היה גם לערוך חישובים מפורטים לגבי המשמעות הכספית של ויתורי החברה לעומת זו של ויתורי הקבלן ולקבל — לפני שעשתה פשרה חדשה — ייעוץ משפטי וכלכלי בנכון.

פיקוח באתרי הבנייה

1. באוגוסט 1971 פרסמה החברה מודעות בעיתונות בארץ ובחו"ל לקבלת הצעות לפיקוח באתרי הבנייה של שלב א' של הפרויקט. המציעים נתבקשו למלא שאלון מיון ועד לסוף נובמבר 1971 נתקבלו 28 הצעות, שנמסרו לבחינה לוועדה מיוחדת. כבר במועד זה סברו היועצים המקצועיים של החברה, שלא תהיה אפשרות לסמור את הפיקוח באתר למציע אחד, כיוון שבדרך כלל אין אפשרות למצוא מהנדס, או משרד מהנדסים, שהתמחה בפיקוח במגוון רחב של נושאים — גשרים, תעלות וכבישים, כפי שהיה נדרש בפרויקט נחל אילון.

בישיבתה מברואר 1972 החליטה ועדת המיון לקבל את הצעת היועצים המקצועיים של החברה ולהציע לקבוצה של מהנדסים פרטיים להתאגד בחברת פיקוח אחת, כדי לקבל על עצמה את הפיקוח באתרי הבנייה. נוכח החלטה זו התאגדה חברה, שבה שותפו מספר חברות הנדסיות (להלן — חברת הפיקוח), וביוני 1972 נחתם אתה הסכם, שלפיו הוטלו עליה התפקידים הבאים: ביקורת הצעות הקבלנים למכרו; תיאום פעולות הביצוע; פיקוח שוטף ומתמיד באתר; וכל עבודה אחרת הקשורה במהותה לתפקידי תיאום ופיקוח באתרי בנייה. תמורת ביצוע השירותים נקבע לחברת הפיקוח שכר בשיעור 2.2% מערך הפרוייקט, לפי החשבונות הסופיים של הקבלנים. עוד נקבע בהסכם, שעד לעריכת חשבון סופי עם הקבלנים יחושב שכרה של חברת הפיקוח על בסיס מחירי המכרו, כאשר 5% ממנו ישולמו עם גמר בדיקת המכרו, 85% ב-48 תשלומים חודשיים, לאחר התחלת הביצוע באתר, והיתרה בגמר ההתחשבנות עם הקבלנים. עוד נקבע בהסכם, שאם ייווצר שינוי מהותי בקצב ביצוע הפרוייקט, בניגוד למתוכנן, יודיע על כך המומין לחברת הפיקוח במידת האפשר לא פחות מחודשיים לפני ביצוע השינוי; עם תום שני חודשי ההודעה הנ"ל ישתנה סכום התשלום החודשי המפורט, כפי שיוסכם בין הצדדים.

— בהסתמך על ההסכם, שולם לחברה סך של למעלה ממליון ל"י תמורת שירותיה. התשלומים האמורים שולמו על אף הפיגורים, שחלו בביצוע העבודות על ידי הקבלנים והיקף העבודה הקטן יחסית, שבוצע למעשה בתקופה האמורה. הסעיף בהסכם הקובע, ש-85% משכר הטרחה של חברת הפיקוח — עד להתחשבנות הסופית עם הקבלנים — ישולם ב-48 תשלומים חודשיים, בוסס על ההנחה שבמשך זמן זה תסתיים העבודה באתר. כשהתברר לחברה, עוד בראשית 1973, שאין סיכוי סביר לגמור את העבודה תוך ארבע שנים, וכאשר התחילו הפיגורים בביצוע העבודה, מן הצורך היה, לדעת הביקורת, לנקוט צעדים מיידים כדי לשנות את הסדרי התשלומים לחברת הפיקוח, דבר שחברת נתיבי אילון הייתה רשאית לעשות בהסתמך על תנאי ההסכם הנזכרים לעיל.

רק לקראת סוף שנת 1973 הופסקו התשלומים לחברת הפיקוח, וזאת לאחר שהחברה נוכחה לדעת, שעד לאותו מועד שולם סכום יתר של 450,000 ל"י, שהוא ההפרש בין הסכומים, שחברת הפיקוח הייתה זכאית לקבל לפי היקף הביצוע למעשה באתרי העבודה, לבין הסכום, ששולם לה בפועל. נוכח מצב זה התקיימו דיונים בין החברה לבין חברת הפיקוח, וביוני 1974 נקבע במסגרת הסכם חדש, שנערך עמה, כי היא תחזיר את החוב על ידי ניכוי 2/3 מהשכר, שיגיע לה החל בחודש האמור ואילך; עוד התחייבה חברת הפיקוח לשלם ריבית בשיעור 9% על יתרת החוב.

אומדנים

1. עד לסוף דצמבר 1974 הושקעו בביצוע הפרוייקט כ-60 מליון ל"י בקירוב. בעריכת המכרו הוחל באוגוסט 1971, והטיפול בו אמור היה להסתיים בראשית 1972, כדי לאפשר התחלת העבודה באתר באביב אותה שנה. החברה לא עמדה במועדים האמורים והקבלנים, שזכו במכרו, התחילו בעבודה באתר רק לקראת החורף של 1972. ביצוע שלב א' של הפרוייקט אמור היה להסתיים באמצע 1976. חלו פיגורים רציניים בביצוע, ועד לסוף 1974 — למעלה משנתיים לאחר התחלת העבודות באתר — בוצע רק חלק מהעבודה הכוללת. בידי החברה אין כיום תחזית לסיום העבודה, והיא תלויה, במידה רבה, בהיקף הכספים שהשותפים, ובעיקר הממשלה, יעמידו לביצוע הפרוייקט בשנים הבאות.

מימון הפרוייקטים — לרבות פרוייקט זה — היה חלק מהבעיות, שעמן צריכה הייתה החברה להתמודד מאז שנת הכספים 1972, כאשר התקציבים, שהועמדו לרשותה, קוצצו מספר

פעמים. החברה נוהגת לממן חלק מהוצאותיה על ידי הלוואות ומשיכות יתר. לסוף שנת הכספים 1973 הגיעו משיכות היתר וההלוואות, שהחברה קיבלה מבנקים מסחריים, לסכום העולה על 8 מליון ל"י. הוצאות המימון, שהחברה שילמה בשנות הכספים 1972 ו-1973, הסתכמו בלמעלה מ-1.5 מליון ל"י; בשנת הכספים 1974 הסתכמו הוצאות המימון עד 31 לדצמבר 1974 ביותר מ-1.3 מליון ל"י.

2. העיכובים והשיבושים בביצוע הפרוייקט באים לידי ביטוי בולט באומדני העלות, שהשתנו בהתמדה: בסוף ינואר 1969 העביר מנכ"ל משרד התחבורה לידיעת שר התחבורה אומדן המשרד לעלות הפרוייקט בסך 150 מליון ל"י, שהיה זהה לאומדן, שהוכן בשלב התכנון הראשוני לצורך חישובי הכדאיות. ביולי 1970 נאמדה ההוצאה לשלב א' בסך של 100 מליון ל"י; אומדן זה נשאר בתוקפו גם בהודעות, שפרסמה החברה באוגוסט 1971, ושבחן הומינה קבלנים להגיש שאלונים למיון מוקדם של הזכאים להשתתף במכרז (ראה לעיל). אומדן המתכננים לפני שהוצא המכרז לביצוע שלב א' בלבד, הסתכם בראשית 1972, בכ-150 מליון ל"י. האומדנים האמורים התייחסו לביצוע העבודות בלבד ולא כללו הוצאות עבור פינוי ורכישה של קרקעות, הוצאות כלליות והוצאות עבור עבודות תשתית מוקדמות.

במאי 1974 הכין אגף התכנון של החברה אומדן חדש לעלות שלב א'. האומדן, שעודכן לפי רמת המחירים שהייתה באפריל אותה שנה, הסתכם ב-226 מליון ל"י. באוקטובר 1974, הוכן אומדן חדש לעלות שלב א', לפי רמת המחירים של ספטמבר 1974, שהסתכם ביותר מ-350 מליון ל"י; שני האומדנים האחרונים לא כללו הוצאות עבור פינוי ורכישה של קרקעות, והוצאות כלליות עבור עבודות תשתית מוקדמות. השינויים במחירי עלות הפרוייקט נובעים בעיקר מהפיגורים בביצוע ומההתייקרויות, שחלו בעקבותיהם.



בפרק זה מדובר בביצוע פרוייקטים מקיפים להסדרת התחבורה באיזור תל אביב רבתי ובפעולות חברת נתיבי אילון בע"מ בתחום זה. מממצאי הביקורת עולה, שמשרד התחבורה טרם גיבש את המסגרת הממלכתית הנאותה לביצוע הפרוייקטים, שעל הצורך בה עמד מבקר המדינה עוד ב-1968.

הביקורת הנוכחית עסקה בשלבי הייסוד של חברת נתיבי אילון בע"מ ובטיפול בפרוייקט נחל אילון, שלשמו היא הוקמה. הממצאים מתייחסים בעיקר להתארגנות ולתכנון ולשלבי הביצוע עד כה. משרד מבקר המדינה ממשיך בביקורת על הפעולות בנושא.

מסירת עבודות תכנון, מחקר וייעוץ

1. במסגרת פעולותיו לתכנון ולקידום של פרוייקטים בתחום התחבורה ולשם מציאת פתרונות לבעיות הרבות המתעוררות בנושאים השונים שבטיפולו, נזקק משרד התחבורה, מדי שנה בשנה, לביצוע מספר רב של עבודות תכנון, מחקרים, סקרים וייעוץ מקצועי. מרביתן של עבודות אלה נעשות באמצעות גורמים, שמחוץ למשרד, בין בדרך של רכישת שירותים בשוק הפרטי, ובין על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה או מכונים לתכנון ומחקר, שהוקמו ביוזמת משרד התחבורה, ולעתים על ידי המוסדות להשכלה גבוהה. מימון העבודות נעשה

במסגרת התקציב הרגיל ותקציב הפיתוח של המשרד: בשנות הכספים 1971—1973, הוצאו למטרות האמורות כ-25 מליון ל"י — במסגרת התקציב הרגיל כ-6.8 מליון ל"י, ובמסגרת תקציב הפיתוח כ-18 מליון ל"י.

הטיפול בתכנון ובמחקרים במשרד הוא בידי האגף לכלכלה ותכנון, המרכז גם את התקציבים המיועדים לכך. בשנת הכספים 1974 הועסקו באגף 67 עובדים, מהם 29 עובדי תקן ו-38 עובדים זמניים וארעיים.

2. עבודות התכנון והמחקרים נמסרים לגורמים שמחוץ למשרד, באמצעות ועדת מתכננים מיוחדת, שמינה מנכ"ל המשרד, והיא משמשת כ"ועדת רכישות מרכזית", בהתאם להוראות שבתקנות בענייני כספים ומשק של החשב הכללי (התכ"ס). בוועדה שישנה חברים, ומרכז אותה הממונה על המחקרים והסטטיסטיקה, שבאגף. עד לאוגוסט 1973. כיהן כיושב ראש הוועדה המשנה למנכ"ל, ומאו מכהן בתפקיד זה המנכ"ל עצמו. הוועדה פועלת על פי נוהל, שאימצה לעצמה בדצמבר 1972, המתבסס על הוראות התכ"ס, בתחום זה.

3. דרכי מסירת עבודות תכנון ומחקר על ידי משרד התחבורה, היו נושא לביקורת של משרד מבקר המדינה, באחרונה ב-1968, והממצאים שהועלו סוכמו בדו"ח השנתי 18 (עמ' 468); ממצאי מעקב הובאו בדו"ח השנתי 20 (עמ' 610). במחצית השנייה של 1974 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת חוזרת בנושא זה, באגף לכלכלה ותכנון (להלן — האגף). נבדקו במיוחד תכניות העבודה וסדרי התקצוב של ההוצאה לתכנון ולמחקר; ודרכי מסירת העבודות וקניית השירותים.

תכניות עבודה ותקציבים

ההוצאה של משרד התחבורה על ביצוע עבודות תכנון ומחקרים הסתכמה בשנת הכספים 1973 ב-10 מליון ל"י בקירוב; לשנת הכספים 1974 הועד למטרה זו סך 10.9 מליון ל"י, מזה כ-3.1 מליון ל"י בתקציב הרגיל ו-7.8 מליון ל"י בקירוב בתקציב הפיתוח. היקף ההוצאה למטרות האמורות מצד אחד ומספרם הרב והמגוון של הנושאים והפרוייקטים שלמימנם מוקצבים הכספים מצד אחר, דורשים תכנון ענייני וכספי מפורט של ההוצאה בתחומים אלה, ועל כך עמד מבקר המדינה עוד בביקורת הקודמת, ב-1968 (ראה דו"ח שנתי 18, עמ' 468).

— הביקורת החוזרת העלתה, שבידי המשרד לא היו תכניות עבודה רב-שנתיות לביצוע הפרוייקטים בתחום המחקר, התכנון והסקרים. גם התכניות השנתיות היו חלקיות בלבד: בדברי ההסבר להצעות התקציב לא תמיד הובא פירוט מספיק על המחקרים והסקרים, שבדעת המשרד לערוך במסגרת הסעיפים הכוללים שהציע.

מסירת העבודות וקניית השירותים

על פי הנוהל, שוועדת המתכננים (להלן — הוועדה) אימצה לעצמה, יש להביא בפניה נושאים לאישור באמצעות מרכז הוועדה, לשכל הצעה מלווה דברי הסבר והנמקה בכתב, בדבר המחיר והזמן המשוער לביצוע הפרוייקט והסעיף התקציבי המיועד לכיסויו. כיוון שחלק גדול מהפרוייקטים באים ביזמתם של האגפים השונים של המשרד, מצורפת, בדרך כלל, גם המלצת האגף לביצוע הפרוייקט וכישורי המועמד שהוא הציע לביצועו. היוזמים של הפרוייקטים מוזמנים לשיבות הוועדה והם נותנים, במידת הצורך, הסברים במהלך הישיבה.

בשנת הכספים 1973 קיימה הוועדה 19 ישיבות ואישרה מסירה של 52 עבודות בהיקף כולל של כ-10 מליון ל"י. מחירן של העבודות נע בין 1,000 ל"י ל-2,750,000 ל"י.

לגבי מקרים, שאין אפשרות או הצדקה למסור את העבודה באמצעות מכרז — בעיקר עבודות תכנון הנדסי, שבהן התעריף הוא קבוע ואחיד, או עבודות, שמהמבצעים נדרשים מהימנות וכישורים מיוחדים — נתגבשו כמה עקרונות וכללים למסירת העבודה: מקבל העבודה ייבחר מתוך רשימה מוצעת של מבצעים הבאים בחשבון ולא על פי אישור של הצעה יחידה; על בחירת המבצע תחליט ועדה, וההחלטה תפורט ותנומק בכתב; הוועדה תיעזר בקביעת החלטותיה על ידי מומחים; כאשר מדובר במסירת עבודות בהיקף רחב, יש להשתדל לפזר את הביצוע בין מספר רב ככל האפשר של מבצעים. על עקרונות אלה עמד מבקר המדינה פעמיים מספר בעבר (ראה דו"ח שנתי 18 עמ' 469 — בעניין מסירת עבודות תכנון ומחקר במשרד התחבורה; דו"ח שנתי 19, עמ' 480 — בעניין מסירת עבודות תכנון על ידי משרד השיכון; ודו"ח שנתי 20, עמ' 509 — בעניין מסירת עבודות תכנון על ידי מע"צ). גם ועדת הכספים של הכנסת סמכה את ידה על כך, בסיכומיה והצעותיה לדו"ח שנתי 19, שאושרו בכנסת, בעקבות הביקורת האמורה במשרד השיכון (ראה דו"ח שנתי 20, עמ' 842).

1. — במסירת עבודות תכנון ומחקר לגורמים שמחוץ למשרד לא נהגה הוועדה בכל המקרים על פי העקרונות האמורים: מבין 52 הפרוייקטים, שנמסרו לביצוע בשנת הכספים 1973, רק ב-7 מקרים הובאו בפני הוועדה כמה הצעות, ואחד מבין בעלי ההצעות זכה בעבודה. העבודות שנמסרו על פי הצעת יחיד — בדרך כלל ביוזמת האגף המציע את ביצוע הפרוייקט — הן מכלל המגוון של נושאים, שבהם עוסקים האגפים של משרד התחבורה, ומחיר כמה מהן הגיע למאות אלפי ל"י. בשישה מקרים אישרה הוועדה מסירת עבודה או ביצוע, אפילו בלי שהייתה לה הזדמנות להפעיל את שיקול דעתה, כך שאישורה היה פורמלי בלבד; המדובר במקרים של אישור בדיעבד, ובאחדים מהם זמן רב לאחר גמר הביצוע. כך היה למשל ב-21 פרוייקטים, שבוצעו במרכז לבטיחות בדרכים, בהיקף כולל של 326,000 ל"י.

2. — הועלו מקרים, שההתקשרות לביצוע העבודות הייתה בהיקף כספי קטן יחסית, אולם לאחר מכן נמסרו למבצע עבודות בהיקף כספי גדול בהרבה. (א) באפריל 1970 התקשר המשרד עם חברת תכנון ומסר לה לבדיקה מה הן האפשרויות השונות לתוואי לרכבת מהירה מתל אביב לירושלים — עבודה בהיקף כספי של 6,000 ל"י. במאוס 1971, אישרה הוועדה התקשרות עם אותה חברה לביצוע השלב הראשון של הסקר הנדסי בתחום זה, בסכום כולל של 150,000 ל"י; במאי אותה שנה הוגדל היקף העבודה ל-180,000 ל"י. (ב) במאוס 1971 אישרה הוועדה התקשרות עם רואה חשבון לבדיקת החשבונות של קואר-פרטיב לתחבורה ציבורית; ההיקף הכספי של ההתקשרות נאמד ביותר מ-34,000 ל"י. רואה החשבון לא נבחר מרשימה של מועמדים הבאים בחשבון למתן השירות. מאז נמסרו לו עבודות נוספות, בתחום זה, וההיקף הכספי הכולל שלהן לסוף 1974, הגיע ל-400,000 ל"י בקירוב (בדבר התקשרות משרד התחבורה עם רואה חשבון אחר בהיקף כספי גדול, ראה בדו"ח זה, עמ' 673).

3. לפי הוראת החשב הכללי מיוני 1972 חייבים משרדי הממשלה להעביר כל בקשה להתקשרות עם גורם שמחוץ למשרד, בנושאים של עיבוד נתונים אוטומטי (ענ"א), ליחידה לאוטומציה ומינהל מערכות (להלן — היחידה), הפועלת ליד אגף התקציבים שבאוצר, על פי החלטת הממשלה ממאי 1971. הנושאים, שההוראה האמורה מפרטת, הם בעיקר: תכנות מערכות לעיבוד נתונים ממוכן; עיבוד נתונים בלשכות שירות החל בסך 15,000 ל"י לכל נושא; ושירותים הכוללים תכנון, תכנות, וביצוע עיבוד נתונים ממוכן בהסכם אחד כולל. — בין העבודות שגודנו בוועדה, מסוף 1972 ועד אמצע 1974, היו שש, שהסתכמו בכ-300,000 ל"י, והיו בתחומים מובהקים, שההוראה האמורה של החשב הכללי קבעה

לגביהם, שיש להעביר אותם לטיפול של היחידה. על אף זאת, דנה הוועדה במסירת העבודות האלה, והיא אף לא התייעצה על כך עם היחידה.

התקשרויות עם מכונים

חלק גדול מעבודות התכנון והמחקר נמסר, כל שנה, לביצוע, בחוזים כוללים, לגופים, שחלקם הוקמו ביוזמת המשרד. המדובר בפרוייקטים רבים ומגוונים בהיקף של מליוני לירות, שלגביהם נוהג המשרד לחתום על חוזה כולל, בדרך כלל בגובה הסכום המוקצב בפרטים מספר בתקציב הפיתוח. מריכוז, שערך משרד מבקר המדינה על מסירת עבודות לגופים האמורים בשנים 1971—1974, מתברר שעבודות בהיקף של כ-9.6 מליון ל"י נמסרו למכון הישראלי לתכנון ומחקר תחבורה; עבודות בהיקף כולל של כ-1 מליון ל"י נמסרו למכון הישראלי לחקר הספנות; הפיקוח והטיפול במסירת עבודות התכנון של פרוייקט ההסעה ההמונית נמסר לחברת נכסי בנק הספנות (בעלים) בע"מ.

המכון הישראלי לתכנון ומחקר תחבורה.

המכון הוקם ביוזמת משרד התחבורה ב-1970, והמחלקה המשפטית של המשרד טיפלה אצל רשם החברות בהליכי הרישום שלו כחברה פרטית. בין מייסדי החברה היו שניים מעובדיו הבכירים של המשרד; עוד בשלבי הרישום המוקדמים של החברה הם התפטרו מתפקידם כמייסדי החברה, וכיום אין בין בעלי המניות ומנהלי החברה עובדי מדינה. המכון נרשם כחברה פרטית שלא למטרת רווחים, בהון רשום של 10,000 מניות רגילות בנות 1 ל"י כל אחת. ההון המוצא והנפרע הוא 7 ל"י, והוא מוחזק על ידי שבעה אנשים, שחמשה מהם מכהנים גם כמנהלים בחברה, ביניהם המנכ"ל ויושב ראש מועצת המנהלים של בנק הספנות בע"מ ויושב ראש רשות הנמלים. לפי תקנות החברה, אם בעת הפירוק ישארו בידה, לאחר סילוק כל החובות וההתחייבויות, נכסים ורכוש כלשהוא, יועבר עודף זה למדינת ישראל או לכל גורם אחר, שעליו יורה שר התחבורה.

להלן פירוט ההיקף הכספי של העבודות, שהמשרד מבצע באמצעות המכון מאז הקמתו: בשנת הכספים 1970 200,000 ל"י. בשנת הכספים 1971 — 1,620,000 ל"י; בשנת הכספים 1972 — 2,844,000 ל"י ובשנת הכספים 1973 — 2,750,000 ל"י. לשנת הכספים 1974 נחתם עמו הסכם על ביצוע עבודות בסך כולל של 2,150,000 ל"י. הסכומים האמורים היוו חלק גדול מהתקציבים, שעמדו לרשות המשרד, באותן שנים למטרות תכנון ומחקר.

מיחסי המשרד עם המכון ודרכי ההתקשרות אתו עולה, שהמשרד רואה במכון גוף שיש לו זיקה מיוחדת למשרד. לכן הוא נהג למסור, בחוזים כוללים ביצוע עבודות תכנון ומחקר בתחום התחבורה היבשתית, בהיקף האמור, למכון. למעשה המכון הוא חברה פרטית, שאין למשרד שליטה בה. בסוף אוקטובר 1974 גידונו גם בוועדת המתכננים בעיות המתעוררות בשל יחסי המשרד עם המכון ויבשל ההיקף הניכר של עבודות, שהוא מבצע בעבור המשרד, מצד אחד, וחוסר האפשרות של המשרד להשפיע די הצורך על פעולות המכון, שמרבית הכנסתו מקורה בתקציב המשרד, מצד אחר.

לדעת הביקורת, על הנהלת משרד התחבורה לפתור בהקדם את השאלות המתעוררות בקשר להתקשרויות עם המכון בדרך, שתבטיח את טובת המשרד, הן מבחינת ביקורת נאותה על ההוצאות בתחום זה, והן בכל הכרוך בהשגת מלוא התועלת למשרד מן הכספים הרבים המועברים מתקציב המשרד למכון.

המכון הישראלי לחקר הספנות.

מכון זה הוקם אף הוא ביוזמת משרד התחבורה, ב־1969, כחברה פרטית, שלא למטרת רווחים. בין מנהליו כמה עובדים בכירים של משרד התחבורה, ומנהלו הפעיל הוא יושב ראש רשות הנמלים. המניות הן בידי נציגי חברות הספנות הישראליות. המטרה העיקרית של החברה, כפי שהוצגה בתזכיר ההתאגדות שלה, להקים מרכז למידע בנושא ספנות.

בתקופה 1971–1973 העביר משרד התחבורה למכון הספנות כ־1 מליון ל"י, במסגרת חוזים כוללים לביצוע עבודות שונות של מחקרים, סטטיסטיקה ותכנון הספנות והנמלים. מכון הספנות זוכה למעשה במרבית התקציב של המשרד במסגרת הסעיף "תכנית אב לספנות", שהסתכם בשנים האמורות ב־956,000 ל"י. נוסף על סכומים אלה, המועברים למכון באמצעות חוזים כוללים, משתתף המשרד במימון הוצאות המכון על ידי מענקים המועברים לו כל שנה. ב־1971–1973 הועברו לו במסגרת זו 435,000 ל"י ובתקציב לשנת הכספים 1974 הועד למטרה זו סכום נוסף של 175,000 ל"י.

נכסי בנק הספנות (בעלים) בע"מ – פרויקט הסעה המונית.

לפי החלטת הוועדה מיולי 1973 נמסר ביצוע הפעולות הקשורות בתכנון פרויקט "ההסעה ההמונית" לג'די נכסי בנק הספנות (בעלים) בע"מ (להלן – ג.ב.ס.), שהיא חברה בת של בנק הספנות. המדובר בחברה, שאין לה מנגנון משלה, ואינה מהווה איפוא, גורם מקצועי או ניהולי. התברר, שהמשרד חיפש מסגרת נפרדת לביצוע הפעולות האמורות, ותוך כדי כך לא נזקק להקמת חברה ממשלתית או גוף משפטי חדש אחר, לרבות הליכי אישור הקשורים בכך. בעקבות ההחלטה האמורה של הוועדה, הוכן ההסכם לחתימה בין משרד התחבורה לבין ג.ב.ס. על הטיפול בעבודות, שיבוצעו במסגרת הפרויקט. בהסכם הוגדרו המטרות של ההתקשרות והטיפול ברכישות ועריכת התקשרויות עם מומחים וביצוע התשלומים, במסגרת הפרויקט, לפי הנחיות מנהל הפרויקט, שהוא עובד בכיר של המשרד.

עד לסוף 1974 לא נחתם ההסכם עם ג.ב.ס. משרד התחבורה העביר לבנק הספנות, בשנת הכספים 1973, מקדמה בגובה של 600,000 ל"י. מפירוט חשבון, שנתקבל מג.ב.ס. במאי 1974 והמתייחס לסך 400,000 ל"י שהוצאו עד ל־31.3.1974. מתברר, שמחצית סכום זה הוצאה לשכירת דיור ושיפוצו והשאר לתשלומים עבור משכורות ויעוץ.

בדצמבר 1974 הפעיל מבקר המדינה את הביקורת על פעולותיה של ג.ב.ס., לפי סעיף 9(7) לחוק מבקר המדינה, תשי"ח–1958 (נוסח משולב) *.

שיקום והרחבה של שדה התעופה עטרות

1. שדה התעופה עטרות ממוקם על שטח מלבני, שארכו 2 ק"מ ורוחבו חצי ק"מ מערבה לכביש ירושלים–רמאללה. תיפעול השדה והפיקוח עליו נמסרו בידי מינהל התעופה האזרחית שבמשרד התחבורה לאחר מלחמת ששת הימים, והוא נפתח לטיסות בסוף 1967. באותו מועד היה בשדה מסלול באורך 1,750 מ' וברוחב 30 מ', בית נתיבות בן שלוש קומות וכמה מבנים משניים, שנפגעו בפעולות המלחמה.

* בעניין זה ראה גם דו"ח מבקר המדינה על הביקורת בבנק הספנות לישראל בע"מ (דוחות על הביקורת באיגודים, 1974, עמ' 6.11).

החל ב-1970 עסק משרד התחבורה בשיפוץ המסלול והארכתו כדי להכשירו לשימוש של מטוסים בינוניים וגדולים ובשיפוץ בית הנתיבות. לסוף שנת הכספים 1973 הסתכמה ההוצאה על ביצוע העבודה בכ-6.3 מליון ל"י.

על פי נתוני משרד התחבורה הגיעה תנועת הנוסעים בשדה ב-1973 לכ-30,000 מלבד נוסעים במעבר ומספר ההמראות והנחיתות לכ-9,500 לעומת 11,000 נוסעים ו-6,500 המראות ונחיתות בשנת 1972. ב-1974 הועסקו בתיפעול השדה 24 עובדים, מהם 2 ארעיים, וההוצאה על תפעולו באותה שנה נאמדה ב-1.5 מליון ל"י.

2. הפעולות הקשורות בתיפעול השדה והפיקוח על הטסתו בו שימשו נושא לביקורת ב-1971 במסגרת בדיקה כוללת, שנערכה במינהל התעופה האזרחית (ראה דו"ח שנתי 22, עמ' 624 וכן עמ' 745). ב-1974 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות משרד התחבורה לשיקום שדה התעופה והרחבתו.

תכנון

1. גודלם וסוגם של מטוסים, היכולים להשתמש בשדה תעופה, וטווח טיסתם תלויים באורך המסלול שבשדה וטיבו. ב-1967 לא היה שדה התעופה עטרוט כשיר לקליטתם של מטוסים גדולים, במיוחד לא לטיסות לטווח ארוך. בשלב הראשון של הפעלת השדה על ידי מינהל התעופה האזרחית בוצעו בו מספר קטן של תיקונים דחופים והכרחיים. כדי להכשירו לקליטת מטוסים גדולים ולטיסה לטווח יותר ארוך מן הצורך היה לקבל תחילה החלטה עקרונית על יעד שדה התעופה: לצרכים פנים ארציים בלבד או גם לטיסות בינלאומיות.

עלות השיפוץ והארכת המסלול מ-1,750 ל-1,960 מ' נאמדה בסוף 1970 ב-3 מליון ל"י; הארכתו לממדים גדולים יותר, כך שיתאים לדוגמה למטוסי בואינג 707 במטען מלא, הייתה כרוכה בהוצאה נוספת: ב-13 עד 17 מליון ל"י ל-2,400 מ'; וב-40 מליון ל"י ל-3,000 מ'. כיוון ששיפוץ השדה היה הכרחי להפעלתו התקינה, ואומדן ההוצאה להארכת המסלול ל-1,960 מ' לא היה גבוה יחסית, הוחלט בסוף 1970 לגשת לביצוע שלב זה של העבודה, שלא היה כרוך בהחלטה עקרונית לקביעת יעד השדה.

2. בד בבד עם קבלת החלטה על הארכת המסלול הוחלט גם להכין תכניות אב לפיתוח שדה התעופה ובית הנתיבות. מסירת עבודות אלה ותכנון שיפוץ השדה והארכתו הובאו בפני ועדת המתכננים של המינהל, הפועלת כוועדה למסירת עבודות תכנון לפי הוראות התכ"ם.

(א) למינהל הוגשו שתי הצעות להכנת תכנית האב: אחת במחיר 300,000 ל"י ואחת במחיר 80,000 ל"י. ההבדל בין מחירי ההצעות נבע בעיקר משוני בהיקף העבודה שהציע כל מתכנן. בדיון, שנערך במשרד התחבורה בינואר 1971, הוחלט למסור את ביצוע הכנת תכנית האב לחברת המתכננים, שהגיש את הזולה שבין שתי ההצעות. רק לאחר מכן הובא עניין מסירת העבודה לאישור ועדת המתכננים; בישיבתה בסוף ינואר אותה שנה היא החליטה לקבל את הצעת החברה ולמסור לה את ביצוע העבודה. תמורת שכר בסך 80,000 ל"י והחזר הוצאות עבור שירותי מחשב. ועדת המתכננים לא מיצתה במקרה זה את תפקידה, באשר לא הובאו בפניה לדיון שתי ההצעות שנתקבלו; למעשה היא שימשה רק כפורום המאשר החלטה, שנתקבלה על ידי גורמים אחרים.

(ב) באפריל 1971 נדונה בפני ועדת המתכננים הצעה יחידה של משרד אדריכלים בדבר הכנת תכנית אב להרחבת בית הנתיבות של שדה התעופה. ההשקעה בהרחבת בית הנתיבות נאמדה ב-1 מליון ל"י. הוועדה אישרה את ההצעה והעבודה נמסרה למציע, תמורת שכר

של 17,000 ל"י. חודש לאחר מכן נמסר לאותם אדריכלים גם התכנון לשיפוץ בית הנתיבות תמורת שכר של 27,000 ל"י. גם במקרה זה פעלה ועדת המתכננים שלא לפי העקרונות שנקבעו. לא דאגה לכך, שיובאו בפניה הצעות נוספות.

(ג) באפריל 1970 דנה ועדת המתכננים בהצעת יחיד בדבר תכנון שיפוצו של חלק מהמסלול והוחלט לאשר את ההצעה ולמסור את העבודה למציע — חברת מהנדסים — תמורת שכר תכנון של 13,500 ל"י. חצי שנה לאחר מכן — בדצמבר 1970 — בדיון חוזר על תכנון המסלול הוחלט על הכנת תכנון לשיפוצים במסגרת אומדן הוצאה של 3 מליון ל"י, ותכנון זה נמסר אף הוא לאותה חברת מהנדסים תמורת שכר של 88,000 ל"י. בשנים 1970 עד 1972 נמסרו לאותה חברה שלוש עבודות תכנון נוספות הקשורות בשיפוץ ובהארכת המסלול תמורת שכר של 40,000 ל"י בקירוב.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד התחבורה, שעבודות התכנון נמסרו למבצעים, באופן שלא תאם את העקרונות, שקבע מבקר המדינה בנושא זה (ראה לאחרונה בדו"ח שנתי 19, עמ' 480, ובדו"ח שנתי 20, עמ' 509) ואף לא את סיכומיה והצעותיה של ועדת הכספים של הכנסת לדו"ח השנתי 19 של מבקר המדינה, כפי שאושרו במליאת הכנסת, שהרי לפיהם צריכה הייתה להיות בידי ועדה, המחליטה על הזמנת עבודות תכנון, רשימה של בעלי המקצועות, המעוניינים בקבלת עבודות תכנון; ואין זה רצוי, שתובא בפניה הצעת יחיד ושליזום ההצעה תהיה השפעה על קביעת מקבל העבודה.

שיפוץ המסלול והארכתו

ביצוע הפרוייקט לשיפוץ המסלול והארכתו נמסר למחלקת עבודות ציבוריות מחוז ירושלים. בביצוע העבודות באתר הוחל בספטמבר 1971, והן אמורות היו להסתיים במאי 1972. למעשה הסתיימו — להוציא ציפויי של המסלול בשכבת אספלט עליונה שעדיין לא נסתיים — רק בסוף פברואר 1973 בהוצאה של כ-5 מליון ל"י.

ההיקף הכספי של השיפוצים והארכת המסלול ל-1,960 מ' נקבע ב-3 מליון ל"י על פי אומדן, שהכינה חברת מהנדסים המתכננת. לאחר הכנת התכנון המפורט וכתב הכמויות לביצוע העבודה נאמד היקפה ב-4.8 מליון ל"י; תכנון זה כלל גם עבודות תשתית להארכת המסלול מעבר ל-1,960 מ'.

במאסר 1971 העביר משרד התחבורה למע"צ את התכנון וכתב הכמויות, וביקש ממנה לפרסם בהקדם מכרז על ביצוע העבודה. המכרז הוצא במאי 1971, והוגשו שבע הצעות. נבחרה הצעה, שהסתכמה בכ-4.4 מליון ל"י בקירוב והייתה הזולה ביותר. בתחילת יוני אותה שנה הודיעה מע"צ למשרד התחבורה את תוצאות המכרז, וביקשה להעביר לה התחייבות תקציבית בסך 5 מליון ל"י, כדי שתוכל להזמין מהקבלן, ללא דיחוי, את ביצוע העבודה. משרד התחבורה לא העביר למע"צ את התקציב הדרוש, ובמקום זה החליט לצמצם את היקף הפרוייקט: לא לבצע עבודות תשתית להארכת המסלול מעבר ל-1,960 מ' ולהקטין על ידי כך את עלותו; מע"צ והמתכננים נתבקשו לפעול על פי החלטה זו. לאחר השינויים בתכניות הודיעה מע"צ ביולי 1971, שהיקף העבודות של הקבלן צומצם לסך 2.8 מליון ל"י ושעלות הפרוייקט כולו הוקטנה ונאמדה ב-3.1 מליון ל"י.

— בהעדר תקציב נאלץ משרד התחבורה, לאחר הוצאת המכרז, לצמצם את היקף העבודה למסגרת האומדן המקורי בסך 3 מליון ל"י, לשנות בעקבות צמצום זה חלק מהתכנון ולתקן את כתבי הכמויות בהתאם לכך. השינויים האמורים בתכנון גרמו שיבושים בביצוע (ראה להלן). לדעת הביקורת, היה נהג מחובתו של משרד התחבורה להקפיד, שהתכנון

ומסמכי המכרז יוכנו במסגרת התקציב, שאושר לביצוע העבודה, ובכך היה נמנע חלק מהתקלות.

כדי שלא לעכב שנית את התחלת העבודה נתבקש משרד התחבורה על ידי מע"צ להעביר לה התחייבות תקציבית בהיקף עלות הפרויקט. למשרד לא היה מלוא התקציב הדרוש, ולכן העביר למע"צ התחייבות תקציבית על סך 1 מליון ל"י בלבד, והתחייב להעביר את היתרה בשנת הכספים 1972.

העבודה באתר החלה בספטמבר 1971, אולם בעקבות שיבושים — החורף הקשה, שהיה באותה שנה; חוסר התארגנות מספקת של הקבלן; ופיצול העבודה מבחינת המימון — חל פיגור רב בביצוע. ביוני 1972 הגיש הקבלן תביעה על סך 1.5 מליון ל"י בקירוב עבור נזקים שנגרמו לו לטענתו מחמת צמצום העבודה ופיצולה. נוכח נסיבות אלו הגיעו מע"צ ומשרד התחבורה ביולי 1972 למסקנה, שיש להפסיק את ההתקשרות עם הקבלן, ומונתה ועדה מיוחדת בהרכב שלושה נציגים בכירים — ממע"צ, ממשרד התחבורה ומהחשב הכללי — והוטל עליה לברר את טענות הקבלן ולסכם עמו את התנאים להפסקת ההתקשרות. לאחר דיון החליטה הוועדה, שיש הצדקה לפצות את הקבלן ושנציג מע"צ ינהל אתו משא ומתן בדבר גובה הפיצוי והשיפוי שישולם לו בשל הפסקת ההתקשרות עמו. במשא ומתן הסכים נציג מע"צ לפצות את הקבלן בסך 750,000 ל"י, והדבר אושר על ידי הוועדה ועל ידי מנהל מע"צ.

— בסיכום מאוגוסט 1972, על המשא ומתן לא נכללו ניתוחים ונימוקים מפורטים לקביעת הפיצוי, שיינתן לקבלן, ולקביעת מרכיביו, שיבהירו, לאלו מתביעותיו של הקבלן נענתה הוועדה. אמנם גובה הפיצוי נקבע על ידי ועדה בינמשרדית בדרג בכיר, אך בכל זאת דרוש היה, שההחלטה תלווה נימוקים מפורטים, במיוחד כאשר סכום הפיצוי שאושר היה גבוה, הן כשלעצמו והן בהשוואה להיקף הכספי הכולל של העבודה (2.8 מליון ל"י) ולסכום, ששולם לקבלן בעד העבודות, שביצע עד להפסקת עבודתו (כ-2.3 מליון ל"י).

מבקר המדינה קבע פעמים מספר בעבר (ראה לאחרונה דו"ח על הביקורת בעיריית נתניה מנובמבר 1974, עמ' 26), שבמקרים של תשלומי פיצויים לקבלנים יש להקפיד, מבחינת ניהול תקין של כספי ציבור, על תיעוד ענייני, שינתח את התביעות ויאפשר בדיקה של ביסוסן ושל השיקולים, שלפיהם הסכימה הוועדה לגובה הפיצוי.

בהתאם לסיכום, הפסיק הקבלן לעבוד באתר לאחר גמר סלילת המצע של המסלול, באוקטובר 1972, ומע"צ השלימה את העבודה באתר בפברואר 1973. מהחשבון הסופי, שהיה הגישה בספטמבר 1973, מתברר, שההוצאה לשיפוץ ולהארכת המסלול — להוציא ציפוי בשכבת אספלט עליונה, שההוצאה לביצועה נאמדה ב-800,000 ל"י — הסתכמה בסך של כ-4.8 מליון ל"י. בסכום זה כלול הסך של 750,000 ל"י, ששולם לקבלן כפיצוי.

לפי לוח הזמנים המקורי צריכה הייתה העבודה להתחיל מיד לאחר פתיחת ההצעות למכרז ואישור הקבלן לביצועה — לאמור ביוני 1971 — ולהסתיים כ-8 חודשים לאחר מכן, דהיינו במאוס 1972. למעשה הוחל בנצנוע העבודה רק בספטמבר 1971, ולמרות שצומצם היקף העבודה, היא הסתיימה בפברואר 1973 — לאמור כשנה, וחצי אחרי מועד התחלת העבודות באתר. משך כל אותה תקופה היה שדה התעופה סגור לטיסות הרגילות הפנים ארציות של חברת ארקיע. לעומת אומדן ההוצאה המתוקן, שהסתכם ב-3 מליון ל"י, הגיעה ההוצאה ל-4.8 מליון ל"י — לאמור סטייה של כ-60 אחוז. בסכום זה אינה כלולה כאמור ההוצאה על ציפוי של המסלול בשכבה עליונה של תערובת אספלט. הסכום הדרוש לכך תוקצב לראשונה בתקציב הפיתוח לשנת הכספים 1973, אך עד לסוף 1974 לא בוצעה העבודה.