

רכבת ישראל

פעולות ביקורת

נערכה ביקורת על מעמדה של הרכבת במערך התחבורה בישראל; באגף ההנדסה נבדקו ההסדרים הקשורים בהנחת מסילת חלץ; כן נבדקו תהליכים לסלילת שלוחות רכבת למפעלים.

מעמד הרכבת במערך התחבורה

1. חלקה של רכבת ישראל במערך התחבורה היבשתית בארץ קטן יחסית, והובלת נוסעים ומשאות מבוצעת בעיקר בתחבורה מנועית — אוטובוסים, משאיות, מוניות ורכב פרטי. היקף הובלת משאות באמצעות הרכבת הגיע בשנים האחרונות ל-10% בקירוב מהיקף כל ההובלה במדינה, ול-1.5% בקירוב מהולכת הנוסעים; ב־1982 הובלו כ־5.4 מיליון טון משאות וכ־2.8 מיליון נוסעים.

הרכבת בישראל, בדומה לרוב הארצות, נמצאת בבעלות המדינה והיא מופעלת כיחידת סמך במשרד התחבורה (להלן — המשרד) ומתקצבת מתקציב המדינה. הרכבת והמשרד העלו מפעם לפעם תכניות להרחבת רשת המסילות ולהגדלת היקף השירותים שנותנת הרכבת. מאז שנות השישים נדונה במשרדי האוצר והתחבורה גם שאלת שינוי מעמדה של הרכבת — לרשות סטטוטורית כמו רשות הנמלים, או להכרה ממשלתית — וזאת כיוון שלדעתם מסגרות ארגוניות אלו, תואמות יותר את אופייה העיסקי של הרכבת, ואמורות לתרום לקידומה ולהתפתחותה.

2. בחודשים אוגוסט–נובמבר 1983 בדק משרד מבקר המדינה בהנהלת הרכבת את מעמדה של הרכבת במערך התחבורה במדינה, את הפעילות שהייתה במשך השנים לשינוי אירגון בתחום זה, ואת הציפיות ממנה. בירורים נערכו גם במשרד התחבורה. עד לאמצע פברואר 1984, לא נתקבלו הערות המשרד לפניית משרד מבקר המדינה מתחילת דצמבר 1983, כנדרש (בעבר נדון שינוי מעמדה של הרכבת בדו"ח שנתי 30, עמ' 543).

מצבה של הרכבת בישראל

1. לרכבת יתרונות מספר על התחבורה המנועית; היא דורשת פחות השקעות הון מאשר ענף התחבורה המנועית; חסכונית מבחינת תשומות אנרגיה וכוח אדם; בטיחותית יותר; תורמת לשמירת איכות הסביבה על ידי צמצום של זיהום אוויר ורעש, ולתפוצלה דרושים שטחים קטנים. מאידך גיסא, יש לרכבת חסרונות בהשוואה לתחבורה המנועית: היא פועלת לפי לוח זמנים קפדני וקווי נסיעה קבועים; הובלת משאות באמצעותה כרוכה בפעולות שינוע (לתחנות ומהן) ואחסון נוספות, שאינן דרושות, בדרך כלל, בתחבורה המנועית. הסעת נוסעים ברכבת דורשת שילוב באמצעי תחבורה אחרים כדי שהנוסעים יוכלו להגיע מנקודות המוצא לנקודות היעד שלהם. היתרונות היחסיים של הרכבת על פני התחבורה המנועית מתבטאים רק כאשר קווי ההובלה הם ארוכים.

בארץ מופעלים קווי רכבת כדלקמן: מסילת החוף מתל אביב, צפונה לחיפה ולנהריה, ודרומה ללוד; מסילה מקבילה המתחילה בצומת רמז מצפון לחדרה ומסתיימת בלוד; מתחנת לוד, המשמשת צומת מרכזית, יוצאות גם המסילות לדרום הארץ — אחת המתפצלת לירושלים, לבאר שבע ולהר ציון, והאחרת לאשדוד ולרצועת עזה. בשנת 1982 נבנתה מסילה המחברת ישירות את המסילה המקבילה להר ציון עם זו המובילה לנמל אשדוד — מסילת חלץ*.

אורך המסילות הראשיות, האמורות, הוא 573 ק"מ, ונוסף עליהן קיימות שלוחות ועקלתונים באורך של 305 ק"מ. עם הקמת המדינה היה אורך המסילות שבשימוש — 290 ק"מ, והשלוחות והעקלתונים — 156 ק"מ**.

* על מסילה זו ראה גם עמ' 476 בדו"ח זה.

** לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (שנתון 1982, טבלה יח/4).

העדר קשר יבשתי בין ישראל לבין הארצות השכנות, הביא לכך שמרחקי ההובלה הם קצרים יחסית; דבר זה גרם קפאון בפיתוחה של הרכבת במשך שנים. לפני קום המדינה נוהלה הרכבת על ידי השלטון המנדטורי בלי להתחשב במיוחד בצרכיה של האוכלוסיה היהודית, כך שאת צורכי היישוב סיפקה התחבורה המנועית באמצעות קואופרטיבים להובלת מטענים ולהסעת נוסעים, הממשיכים לפעול גם כיום, ולכן לא רווחה התודעה של שימוש ברכבת כאמצעי תחבורה חשוב. הרגלי השימוש בתחבורה מנועית וכן מעמדם של הקואופרטיבים והשפעתם על הקצאת משאבים לפיתוח התחבורה לא עודדו את פיתוחה של הרכבת.

לפי נתוני הרכבת ונתוני תכנית אב לפיתוחה לשנת 2000, שהוכנה בשנת 1980 (ראה להלן), מגיע הניצול בפועל של אפשרות ההובלה במסילות תל אביב חיפה — ומלוד לנגב לכדי 80%, ואילו ביתר המסילות — ל-30% בקירוב בלבד. השוואת אורך המסילות בישראל לאורך המסילות בשש מדינות באירופה (בלגיה, אוסטריה, הולנד, דנמרק, יוון ושווייץ), מראה, כי אורך המסילה למיליון תושבים בארץ מהווה 35% מהממוצע במדינות אלו, ואילו האורך לקמ"ר של השטח — 45% מהממוצע.

2. פעילותה של הרכבת נחלקת, כאמור, להסעת נוסעים ולהובלת משאות; מאז שנות החמישים גדל היקף הובלת המשאות פי שבעה, לעומת עלייה פי שניים במספר הנוסעים. באותה עת גדל מספר המשאות בארץ בערך פי שבעה ומספר האוטובוסים — פי ארבעה*.

להלן נתונים על פעילות הרכבת בשנות הכספים 1977—1982:

1977	1978	1979	1980	1981	1982	סוג ההובלה
2,926	2,774	2,907	3,428	3,140	2,837	נוסעים (באלפים):
2,065	2,121	2,290	2,778	2,539	2,331	מהם: בקו תל-אביב—חיפה
4,193	4,647	5,133	5,392	5,322	5,386	מטענים (באלפי טונות):
1,647	1,983	2,477	2,853	2,821	3,004	מהם: מחצבים
934	1,113	1,041	989	991	890	גרעינים
1,612	1,551	1,615	1,550	1,510	1,492	מטענים אחרים

הנתונים שבטבלה מראים, שבכל אחת מהשנים 1981 ו-1982 ירד מספר הנוסעים ב-10% בקירוב, בעיקר בקו תל-אביב—חיפה — המוליך 80% מתנועת הנוסעים; בהיקף ההובלות מאז 1977 הייתה עלייה ב-28%, בעיקר בתחום הובלת מחצבים — כ-56% מהיקף ההובלה ברכבת.

3. (א) תקציב הרכבת כמפעל עסקי, נכלל בתקציב המדינה. הרכבת עורכת מדי שנה בשנה דו"ח כספי, הכולל מאזן ודו"ח הכנסות והוצאות ומציגה בו את הנתונים על ביצוע התקציב ועל מידת כיסוי הוצאותיה השוטפות בהכנסות. להלן נתונים על התוצאות הכספיות, שהוצגו בדו"חות לשנות הכספים 1980—1982 (במיליוני שקלים):

גרעון		הכנסות		הוצאות		שנת הכספים
בפועל	תקציב	בפועל	תקציב	בפועל	תקציב	
32	39	173	166	205	205	1980
45	44	430	443	475	487	1981
127	79	926	864	1,052	943	1982

הגרעונות המוצגים בדיווח אינם מבטאים את התוצאות הריאליות של פעילות הרכבת, כיוון שההוצאות כוללות פחת וריבית שאינם בסכומים מלאים, מאחר שהם מחושבים על עלות הנייד (קטרים וקרונות) בלבד, ולא על מסילות ומבנים וציוד לאחזקה ונכסים אחרים. סכומי הפחת והריבית, שנכללו בתקציב המדינה על פי תחשיב שנתי שנערך מראש במשרד, נזקפים ברכבת לחשבון ההוצאות. כבסיס לתחשיב משמשת לא עלות הנכסים בפועל, אלא שווי חידושם לפי הערכת המשרד. חישוב שערך משרד מבקר המדינה, בדבר הגרעון הריאלי של הרכבת בשנת הכספים 1983, לפי נתוני הצעת התקציב של המשרד לאותה שנה, מראה כלהלן:

* לפי שנתון סטטיסטי לישראל 1982 (טבלה יח/1).

במיליוני שקלים		
1,838		הכנסות
	1,989	הוצאות
		פחת וריבית:
	157	פחות הסכום שנוקף להוצאות
2,832	1,000	בתוספת הסכום הריאלי
994		גרעון
35		% מההוצאות

מכאן, שהכנסות הרכבת, בשנת הכספים 1983, משירותי הובלה והסעה מכסות כ-65% בלבד מההוצאות הריאליות שלה.

(ב) מאז שנת 1978 מנוהל ברכבת תמחיר של הוצאות לפי שיטה שעובד מומחה מבחן. התמחיר מנוהל עד לשלב מסוים בעזרת מחשב וריכוז סופי של הנתונים נעשה באופן ידני. השיטה מבוססת על צבירת הוצאות לפי קטעי מסילה ותחנות רכבת, וחלוקתן לפי סוגי השירות (נוסעים, משאות) וקווי הרכבת.

— שיטת התמחיר אינה מבטיחה עדיין מידה מספקת של דיוק בקביעת העלות ולכן אין מכינים דו"ח תקופתי להנהלה על תוצאות התמחיר. להלן גורמים לאי הדיוק האמור: הוצאות הדלק נחלקות בין הקווים וסוגי הפעולות לפי קילומטרו של נסיעה, על אף ההבדלים בצריכת הדלק בין רכבות משא לרכבות נוסעים, במסילות בעלות אופי תוראי שונה; הוצאות התחזוקה של קרונות משא וקטרים מחולקות בלי להתחשב בהבדל המהותי שלהן לגבי סוגי הקרונות והקטרים השונים; בחלוקת הוצאות של התחנות, אין מבחינים בין סוגי השירות השונים הניתנים בהן לרכבות (עיתוק ומיון, או מעבר חופשי של הרכבות). שיטה זו גורמת לכך, שעל ענף הנוסעים מטילים יותר הוצאות, לעומת זאת מקטינים את העלות בענף המשאות. השיטה גורמת גם לחוסר דיוק בקביעת העלות של קווי רכבת שונים: הקטנת העלות לגבי הקווים בדרום הארץ על חשבון הגדלתה לגבי קווים במרכז ובצפון.

בדו"חות הכספיים מוצגים נתונים על תוצאות פעילות בענפי המשאות והנוסעים, שנתקבלו בעזרת התמחיר; הנתונים הכלולים בדו"חות, על אף הליקויים במידת הדיוק, יכולים להצביע על הגרעונות של ענף הנוסעים. להלן נתונים לגבי שנות הכספים 1981 ו-1982 (במיליוני שקלים):

1981			1982			
עודף (גרעון)	הכנסות	הוצאות	עודף (גרעון)	הכנסות	הוצאות	סוג ההובלה
43	355	312	77	793	716	משאות
(88)	52	140	(204)	117	321	נוסעים
(45)	407	452	(127)	910	1,037	סה"כ

הנתונים מצביעים על כך, שההכנסות מענף הנוסעים כיסו בשנים 1981 ו-1982 כ-37% מהוצאות הענף. מנתוני הריכוז התמחירי של הרכבת, לחודשים אוקטובר-דצמבר 1982, ניתן לעמוד על הגרעון בהפעלת קווים שונים להולכת נוסעים (באלפי שקלים):

קווי נסיעה	הוצאה (בלי הוצאות הון)	הכנסה	שיעור כיסוי ההוצאה (ב-%)
חיפה-תל-אביב	58,000	22,700	39
חיפה-ירושלים	9,000	1,000	11
חיפה-נהריה	11,100	1,200	11
תל-אביב-ירושלים	4,000	300	8
סה"כ	82,100	25,200	31

מהנתונים עולה, שבקווי הנוסעים, לבד קו חיפה-תל-אביב, מכסה הרכבת בהכנסות מהפעלתם רק כ-10% מהעלות (ללא פחת וריבית). בקווים האמורים ההכנסות אף אינן מכסות את ההוצאות המשתנות הישירות (שכר עבודה של צוותי הרכבת, דלק ועוד).

(ג) מימון הוצאות הפיתוח של הרכבת בא בעיקר מתקציב המדינה, וחלק מהתקציב ניתן על ידי גורמי חוץ - חברת כימיקלים לישראל (להלן - כי"ל) לצורך שיפור שירותי ההובלה הניתנים על ידי הרכבת. להלן נתונים על ההקצבות ומידת ניצולן, לפי סעיפי פעולה, בשנות הכספים 1981 ו-1982 (במיליוני שקלים):

1981			1982			ס"ה
הקצבות			הקצבות			
הוצאות בפועל	מזה גורמי חוץ	ס"ה	הוצאות בפועל	מזה גורמי חוץ	ס"ה	
171	94	292	369	192	574	
26	22	29	104	77	85	שיפור מסילות ושיקום תחנות
99	—	139	103	—	163	מסילת חלץ
—	18	18	—	40	40	מסילת פחם
29	15	40	49	—	113	רכישה ושיקום של קרונות
3	29	32	74	59	71	רכישת קטרים

מזה:

יתרות הכספים שבתקציבי הפיתוח, שלא נוצלו, היו תוצאה מאי ביצוע התכנון של מסילת הפחם (מצומת רמז לתחנת הכוח בחדרה), וזאת בהעדר החלטה סופית של משרד האנרגיה בנוד; פיגור בביצוע עבודות בדק בקרונות; עיכובים בביצוע הזמנות של הרכבת לצורך מיוחד, שייצורו נמשך תקופה ארוכה; עיכוב בביצוע שיפורים בתחנת דימונה, שהושלמו בשנת הכספים 1983.

4. (א) כמחצית מההיקף של הובלת המשאות והסעת הנוסעים נעשות על פי תעריפים אחידים, שמכ"ל הרכבת ממליץ עליהם ושר התחבורה מאשרם; החלק הנותר של ההובלות נעשה על פי חוזים מיוחדים, לזמן ארוך, שהרכבת חותמת עם הלקוחות. התעריפים למשאות ולנוסעים מתעדכנים בהתאם להתייקרות התעריפים בתחבורה המנועית - תוך שמירה על הפער ביניהם, הנובע מכך שתעריפי התחבורה המנועית גבוהים מאלה של הרכבת. במהלך שנת הכספים 1982 הועלו התעריפים למשאות ב-145% בקירוב, ולנוסעים ב-107% בקירוב. בענף הנוסעים היתה ההעלאה נמוכה משיעור האינפלציה. את התשלומים בגין ההובלה לפי חוזים מעדכנים בהתאם לתנאים הנקובים בהם.

לגבי הובלת מחצבים מהנגב נחתם בתחילת 1982 חוזה בין הרכבת לבין כי"ל, הקובע את גובה התמורה שתשולם לרכבת. התעריפים לקרון נקבעו לפי מסלולי ההובלה, צמודים למדד המחירים לצרכן (בלי פירות וירקות). התעריפים הוגדלו באופן חד פעמי ב-46%. נקבע, כי בעבור הובלת מחצבים בכמות העולה על 3.5 מיליון טון בשנה תעניק הרכבת הנחה בשיעור של 42.5% (שיעור מרכיב ההוצאות הקבועות בעלות). החוזה נחתם לאחר משא ומתן, שבו לא הצליחו הצדדים להגיע לידי סיכום, ותנאיו נקבעו על ידי נציגים של משרדי האוצר והתחבורה.

על אף שהנהלת הרכבת חתמה על החוזה, היא טוענת, בפניותיה למשרדי האוצר והתחבורה, שתנאיו אינם מבטיחים כיסוי העלות הריאלית של הובלת המחצבים. הגדלת התעריפים האמורה, בשיעור 46%, נשחקה מאחר שקצב עליית הוצאות הרכבת מהיר מקצב עליית מדד המחירים לצרכן. הענקת הנחה בגין כמות מחצבים העולה על 3.5 מיליון טון עלולה לגרום לחוסר מוטיבציה של הרכבת להגדיל את היקף ההובלה. לעומת זאת טוענת חברת כי"ל, במכתבה מדצמבר 1983 למשרד מבקר המדינה, כי ההגדלה בשיעור של 46% הייתה מעבר למגיע לרכבת. בחשובתה, מאותו חודש, הודיעה הרכבת למשרד מבקר המדינה, כי משרד התחבורה הבטיח למנות ועדה לבחינת עלות הובלת המחצבים עם הפעלת קו חלץ (שיקצר את המרחק להובלת מחצבים לנמל אשדוד). הוועדה לא הוקמה עד למועד סיכום הביקורת.

הרכבת בכל שירותיה, עומדת בתחרות לא קלה. עם התחבורה המנועית לבד מהובלת מחצבים מהנגב, שלגביהם היא, בתנאים הקיימים, אמצעי הובלה בלעדי. התעריפים להובלת מטענים אחרים ולהסעת נוסעים נקבעים בהתחשב במחירים של אמצעי תחבורה חלופיים, ואילו התעריפים להובלת

מחצבים, שהם מחצית מכלל המטענים ויותר, נקבעים לפי סיכום בין הגופים הנוגעים בדבר — משרדי האוצר והתחבורה, הרכבת וחברת כי"ל.

לדעת הביקורת, יש חשיבות רבה לקביעת תעריפים להובלת מחצבים, שיאפשרו כיסוי של מלוא ההוצאות הריאליות, לרבות מחיר הון מלא, וזאת כדי להגיע להערכה נכונה של פעילות הרכבת וליצירת תנאים לעצמאותה הכלכלית; לכן דרוש, שהגופים המטפלים בדבר יגיעו להסכמה בעניין העלות הריאלית של שירותי הרכבת.

(ב) הרכבת לא עמדה, במקרים אחדים, בהתחייבויותיה החוזיות, הקובעות את כמות אמצעי התובלה שעליה להעמיד לרשות חברות המחצבים השייכות לכי"ל; בין הסיבות לכך היה הפיגור בעבודות תחזוקה וכתוצאה מכך השבתה ממושכת של הקרונות. עקב כך הובילו החברות את המחצבים במשאיות, דבר שייקר את ההובלה. החברות דרשו מהרכבת, על פי החוזה, ואף קיבלו, בכמה מקרים פיצויים בגין ההפסד שנגרם להן: בהתאם לפסק בוררות ממאי 1981 שילמה הרכבת לכי"ל סך של 7.7 מיליון שקל בגין שנת 1978. בשנת 1979 התחייבה הרכבת להוביל 3.2 מיליון טון, אך הובילה למעשה 2.5 מיליון טון בלבד; כתוצאה מכך הובילו החברות של כי"ל 500,000 טון במשאיות, דבר שגרם להן הפסדים; אולם בגין אותה שנה לא נתבע ולא שולם פיצוי לכי"ל.

בכי"ל קיימת תחזית, שלפיה היא יכולה לייצא בשנת הכספים 1984 מחצבים שונים בכמות של 5.7 מיליון טון, לעומת כמות ההובלה בפועל בשנת הכספים 1982 — 3 מיליון טון התואמת את כושר ההובלה באותה שנה; העדר עתודות להגדלת היקף ההובלה ברכבת עלול להגביל את יצוא המחצבים ולמנוע הגדלת הכנסות.

5. מספר העובדים ברכבת בסוף שנת הכספים 1982 היה 1,966, לעומת 1,997 בסוף 1980 — ירידה בשיעור של 1.5% במצבת העובדים, בשנתיים. איוש התקנים לעובדים הקבועים לסוף שנת הכספים 1981 היה כלהלן:

תקציב מאושר	בפועל	
78	75	הנהלה וכספים
1,141	1,124	מכונאות הנדסה ושירותי עזר
470	461	תנועה
1,689	1,660	ס"ה

הגיל הממוצע של העובדים הקבועים ברכבת הוא גבוה יחסית: בסוף שנת הכספים 1981 היו כ-66% מכלל העובדים מעל גיל 45 (כ-19% בגיל 60 ומעלה); הרכב זה של כוח אדם מוסבר בהעדר תנאי עבודה מושכים וברמת השכר הנמוכה בהשוואה למפעלים דומים במשק — גורמים המקשים על גיוס עובדים צעירים. לפי סקר, שנערך ברשות הנמלים (רכבת ישראל — סקר כלכלי מיולי 1983, הנוגע לשילובה של הרשות עם הרכבת) מהווה שכר עובדי הרכבת, בהשוואה לשכר עובדי נמלים בדרגות הגבוהות — 81% בבינוניות — 66% ובנמוכות — 87%. בשנות הכספים 1980 ו-1981 פרשו מן העבודה ברכבת כ-260 עובדים (כ-13%) — חלקם יצאו לקיצבה וחלקם מסיבות אחרות, מרביתם הוחלפו בעובדים אחרים. מספר העובדים שגילם עולה על 60 הצטמצם בשנתיים האחרונות ב-10% בקירוב.

6. אחת מנקודות התורפה במערך הרכבת הם שירותי התחזוקה (בעניין זה ראה דו"ח שנתי 29, עמ' 558). קיים פיגור רב בביצוע אחזקה מונעת של הנייד ועיקר הזמן בבתי המלאכה של הרכבת מוקדש לתיקונים שוטפים. הטיפול בנייד נמשך זמן רב והדבר פוגע בזמינותו ומקטין את כושר ההובלה של הרכבת. הסיבות העיקריות למצב הקיים הן הקושי בגיוס כוח אדם מיומן בתנאי השכר הנהוגים ברכבת, ומחסור באמצעים כספיים לביצוע עבודות על ידי גורמי חוץ.

תכניות לפיתוח הרכבת

בדצמבר 1980 הושלמה תכנית לפיתוח הרכבת — "תכנית אב לשנת 2000" — שהכינו גורמי חוץ לפי הזמנת הרכבת ובמימונה; לצורך הכנתה של התכנית נועצה הרכבת בעובדים בכירים של הרכבת בהולנד. בתוכנית מותווים קווי פעולה הדרושים כדי להתגבר על פיגור הרכבת אחר ההתפתחות בחו"ל ואחר אמצעי התחבורה האחרים בארץ, והיא כוללת סקר על היקף ההובלות והסעת הנוסעים, על הרכבת רשת המסילות, על אומדני השקעות וחישובי הכדאיות הכלכלית.

להלן פרטים על המסילות שנכללו בתכנית (לפי סדר העדיפות שמייחסים להן ברכבת): מסילת ציון — חצבה — סדום ואילת, שתמשיך את המסילה הקיימת לאיזור מכרות הפוספטים בנגב ותחבר את אילת עם מרכז הארץ; קו הרכבת במסגרת פרוייקט נחל אילון*, שיחבר את תחנות הרכבת המרכזית והדרומית בתל אביב וישמש בעתיד כבסיס לפיתוח מערכת רכבת מטרופוליטנית, ששלוחותיה יגיעו לראשון לציון, דרך חולון בדרום, ועד הרצליה בצפון ופתח תקווה במזרח; מסילה מקבילה לזו הקיימת בקו תל-אביב-חיפה, שתגדיל במידה רבה את תדירות הרכבות בקו זה; קו חדש מתל-אביב לירושלים, שיעבור דרך נמל התעופה בן גוריון ויאפשר תנועה מהירה של רכבות נוסעים לנתב"ג ולירושלים. בעדיפות נמוכה יותר הומלץ על מסילת העמק, שתחבר את חיפה עם ים הכנרת (צמח) דרך עפולה, על מסילה מחיפה לקרית שמונה דרך כרמיאל, ועוד. תכנון המסילות לאילת ולצמח הושלם. לגבי המסילות לירושלים ולקרית שמונה הוכן תכנון רעיוני בלבד. היקף ההשקעות המתוכננות, נאמד ב־715 מיליון דולר.

לפי נתוני התכנית, המשיך הפעלתה של רשת המסילות הקיימת וכן ההשקעות המתוכננות לשיפור הרשת להובלת משאות והרחבתה, מרביתן כדאיות; לעומת זאת אין כדאיות בהובלת נוסעים ובהשקעות בענף זה כל עוד הוא מבוסס על הטכנולוגיה הקיימת. לפי התכנית ניתן להגיע לכדאיות הענף רק על בסיס של שיפור רמת השירות, שינוי לוחות הזמנים והגברת מהירויות. דברים אלה ניתן להשיג על ידי שינוי הטכנולוגיה: בעיקר חישוב הקווים ושימוש בקרונות (קרונות בעלי הנעה עצמית). בתנאים אלה יש, לפי התכנית גם כדאיות בקיום מערכת פרברית בגוש דן. לפי מבחני הכדאיות הכלכלית שנערכו, יש לסגור כמה קטעים של הרכבת, ביניהם את הקטע לירושלים.

התכנית כוללת גידול רשת המסילות, בניית מסילות כפולות, חישוב של חלק מהרשת והקמת מערכת פרברית עניפה בגוש דן. ביצוע התכנית במלואה אמור להעלות את חלקה של הרכבת בהובלת מטענים ל־23%, ובהסעת נוסעים בנסיעות בין־עירוניות ל־16% בקירוב. בתכנית האב צוין, שבשלב ראשון יש לגקוט את הפעולות העיקריות הבאות: השלמת מסילות קיימות; רכישת נייד; לימוד שאלות טכנולוגיות, כגון חישוב הקווים; רכישת דגמי קרונות חדשים; בחינה יסודית של נושא הרכבות הפרבריות. בינתיים הוכנו ברכבת תכניות מפורטות לגבי חלק מהפרוייקטים — בעיקר חישוב הרכבת, והקמת רכבת פרברית באיזור חיפה.

ברכבת הוכנה תכנית מיתאר ארצית למסילות ברזל התואמת את "תכנית האב לשנת 2000". בתכנית המיתאר משולבות תכניות פיתוח הרכבת בפיתוח הכולל של אזורי הארץ, שבהם יבוצעו הפרוייקטים של הרכבת. התכנית אושרה על ידי המועצה הארצית לתכנון ולבנייה בדצמבר 1983.

פעולות לשינוי מעמד הרכבת

פעילותה השוטפת של הרכבת נתקלת בקשיים, בהיותה גוף ממשלתי המוגבל בתקציב שנתי קבוע ומפורט, ששינויו במשך השנה כרוך בקשיים לא מעטים, בין היתר בגלל ההגבלות הקיימות בתחום השכר ותנאי העבודה. הרחבת היקף השירותים, שיפור איכותם ותפישת מקום ראוי במערך התחבורה בארץ, דורשים גיוס כספים למימון עבודות הפיתוח המתוכננות; אולם, האפשרויות שבידי הרכבת, כגוף ממשלתי, לגייס כספים מגורמים שונים הן מוגבלות. נסיבות אלו גרמו לכך, שמאז שנות השישים הועלו, מפעם לפעם, על ידי משרד התחבורה, הנהלת הרכבת וגורמים אחרים הצעות לשינוי מעמדה של הרכבת והפיכתה לרשות סטטוטורית או חברה ממשלתית, כלהלן:

1. בשנת 1961 פעלה ועדה, שמינה שר התחבורה, לבדיקת ארגון הרכבת בחברה ממשלתית, אולם פעילותה לא הניבה תוצאות.
2. בשנת 1965 ערכה חברה מחו"ל, לפי הזמנת משרד התחבורה, סקר של התחבורה בארץ ולפיו היא המליצה להפוך את הרכבת לחברה. בעקבות ההמלצות התנהלו עד לשנת 1970 דיונים בין הרכבת לבין משרד התחבורה שלא הביאו אף הם לתוצאות.
3. עשר שנים מאוחר יותר — ב־1975 — אימץ משרד התחבורה רעיון בדבר הקמת חברה, שתבצע הובלה של מטענים "מדלת לדלת" ** תוך שילוב הרכבת בתובלה מנועית. בשנת 1977 נתקבלה החלטה על הקמת "חברת שלושת הימים", שלצד גורמי תובלה מנועית תכלול גם את

* על הפרוייקט — ראה עמ' 451 בדו"ח זה.

** ממקור ההספקה (נמל/ציר) עד למחסן הקווא או מהלקוח לנמל (יצוא).

הרכבת, ותבצע הובלות משולבות מגמלי הארץ למקבלי המטענים. לבדיקת כדאיות הגוף החדש, מונתה ועדה שהורכבה מנציגים של משרדי האוצר, התחבורה והתעשייה והמסחר, כ"ל רשות הנמלים והרכבת, הוועדה המליצה במאי 1978 על הפיכת הרכבת לרשות סטטוטורית עצמאית.

לפי המלצת הוועדה האמורה יוכל הגוף המשולב להוביל מטענים לכשיוקם לשאת את עצמו בתחום ההובלה וגם להבטיח הכנסת חידושים ושכלולים לרכבת. ענף הנוסעים לא יוכל לשאת את עצמו והוא יקויים על ידי הרכבת בתור נאמן של הממשלה ובמימון מתקציב המדינה. פיתוח מסילות הכדאיות מבחינה כלכלית יבוצע על ידי הרכבת ואילו פיתוח מסילות משיקולים לאומיים (ביניהן המסילה לאילת) יבוצע על חשבון תקציב המדינה; תוגבר זיקת הרכבת לרשות הנמלים ולחברות המחצבים. ביוני 1978 אישר שר התחבורה עקרונית את המלצות הוועדה והורה, לבצע ניתוח האפשרויות הקיימות ולהכין לוח זמנים למימושו. ההמלצות האמורות לא הוגשמו.

4. בסוף 1978 המליצה ועדה, שהוקמה במשרד האוצר בתחילת אותה שנה, כי יש להגדיל את חופש הפעולה של מפעלים עסקיים הכלולים בתקציב המדינה, ביניהם הרכבת, ובד בבד להגביר את הפיקוח עליהם (ראה בענין זה ד"ח שנת 30, עמ' 43). בתחילת 1979 מונתה ועדה, שמתפקידה היה לפעול למימוש ההמלצות, אך גם במקרה זה המלצות הוועדה לא הוגשמו למעשה.

5. בפברואר 1980 הציע מנכ"ל משרד התחבורה לשר האוצר ולשר התחבורה לקבוע דיון ממצה בעניין ארגון רכבת ישראל כיחידה משקית במסגרת רשות הנמלים, שבידיה הכושר הארגוני והאמצעים הכספיים לקידום הרכבת. לצורך הדיון הוכן במשרד התחבורה סקר ובו נקבע, כי הרכבת תוכל לעמוד במשימה העומדת בפניה — הובלה של 9.4 מיליון טון ב־1983 לפי תחזית שהייתה קיימת באותה עת — בתנאי שהיא תארגן כתאגיד, ויושקעו בה כ־200 מיליון שקל תוך ארבע שנים. גם רעיון זה נשאר תלוי ועומד.

6. באוגוסט 1980 מינה שר התחבורה ועדה לבדיקת כדאיות הרחבתה של הרכבת, שבה השתתפו נציגים של משרדי התחבורה והאוצר, רשות החברות הממשלתיות, נציבות שירות המדינה ורכבת ישראל. הוועדה סיימה את עבודתה בינואר 1981, לאחר שבדקה את הכדאיות הכלכלית של הפעלת הרכבת בהובלת מטענים בלבד. מסקנות הוועדה היו: ההובלה ברכבת כדאית מבחינת המשק באופן מובהק; ברמת התעריפים הקיימת אין הרכבת יכולה לשאת את עצמה במעמדה הארגוני הנוכחי ואף לא במעמד של תאגיד; כדי לעמוד בהיקף ההובלה הנדרש, ללא הגדלת רשת המסילות, יש להשקיע ברכבת כ־600 מיליון שקל, במחירי אוגוסט 1980 (7 מיליארד שקל במחירי אוגוסט 1983); כמחצית מסכום זה יש להשקיע גם ללא הגדלת היקף ההובלה. כדי לקבוע את המעמד הסטטוטורי הרצוי של הרכבת, המליצה הוועדה לבחון את אפשרויות המימון, את רמת התעריפים בהתחשב בהובלה החלופית המתחרה, ואת מערך כוח האדם ברכבת.

בספטמבר 1981 פנו יחדיו יו"ר מועצת המנהלים של כ"ל, שהיא המשתמשת העיקרית בשירותי רכבת, ויו"ר רשות הנמלים, לשר האוצר, לשר התחבורה ולשר התעשייה והמסחר, בהצעה להקים תאגיד משותף לרשות הנמלים וכ"ל, שיקבל לרשותו את הרכבת, יפעילה ויפתח אותה. עוד נאמר בפנייה, כי כל עוד הרכבת מנוהלת כגוף ממשלתי על כל המגבלות הקיימות לגבי גוף כזה לא ניתן לשנות את מצבה. מתברר שלא היו לפנייה זו תוצאות.

7. מאחר שהפעילות לארגון מחדש של הרכבת התעכבו כאמור, הוחלט במשרד התחבורה, בתחילת שנת 1981, על פתרון חלקי לבעיותיה: גיוס הון, הדרוש לביצוע עבודות פיתוח דחופות, על ידי מכירת קרונות להובלת מחצבים לחברת כ"ל. מכירת הקרונות הייתה אמורה גם לפתור את בעיית הפיגור בתחזוקת הקרונות מאחר שהם יתוחזקו על ידי כ"ל. הרכבת ראתה במכירת הקרונות חלק מתהליך שינוי מעמדה, והתמורה ששולמה בעבור הקרונות אמורה הייתה להיות חלק מהשקעת כ"ל בהון הקברה שתוקם בעתיד. לעומת זאת, כ"ל ראתה בכך הסדר דומה לנהוג בארה"ב שבה המסילות והקטרים הם בבעלות הרכבת ואילו הקרונות בבעלותם ובאחריותם של הלקוחות.

בינואר 1982 הוקמה, על פי החלטת הממשלה, חברה בת ממשלתית (כתר בע"מ) בבעלות כ"ל, במטרה לרכוש את קרונות המחצבים ולעסוק בהפעלתם והחזקתם. החברה שהוקמה רכשה מהרכבת 300 קרונות תמורת כ־12 מיליון דולר; החברה רוכשת גם קרונות מחצבים נוסף על אלה שנרכשו מהרכבת. מעת שהופעלה החברה אין למעשה מחסור בקרונות להובלת מחצבים.

8. בתחילת שנת 1983 סוכם בין משרדי האוצר והתחבורה לבין הרכבת — בעקבות מסקנות הוועדה מינואר 1981 — להתחיל בהליכים לקראת ארגונה מחדש של הרכבת בשלבים: הכנת הצעת החלטה לממשלה; הקמת צוות שיטפל באיגון מחדש של הרכבת; קביעת מסגרות עבודה; ביצוע

פעולות ייעול וחידוש המשק בשיתוף עם הבעלים לעתיד (כ"ל ורשות הנמלים); הכנת חווה העברה או מכירה של הרכבת לבעלים החדשים; מתן תוקף חוקי למעמד החדש של הרכבת.

9. לקראת אמצע 1983 הכינו משרדי התחבורה והאוצר הצעה להחלטת ממשלה בעניין הפיכת הרכבת לתאגיד, לאמור: שינוי מעמד הרכבת יעשה לאחר תקופת מעבר שבה יושג איוון הכנסות והוצאות הכוללות פחת וריבית ריאליים, לגבי ענפי המטענים והנוסעים גם יחד; הקרקעות שברשות הרכבת, שאינן בשימוש תפעולי (מסילות, תחנות וכו'), יוחזרו לחזקתה של המדינה. הצעת ההחלטה כוללת גם פעולות ייעול שונות בתחומים של יחסי העבודה, הניהול, הבקרה, שירותי התחזוקה ועוד, כתנאי לשינוי המעמד.

הצעת ההחלטה האמורה עוררה התנגדות מצד הרכבת, וביוני 1983 היא הגישה לשר התחבורה את הערותיה והצעת החלטה נגדית. בהערותיה היא טענה: אין לדרוש ממנה לסבסד את ענף הנוסעים, שיהיה גרעוני גם בעתיד, ויש לקבוע כי הגרעון בענף זה יכוסה מתקציב המדינה; הרכבת תהיה מסוגלת לייעל את פעילותה לאחר שיינתנו לעובדים תמריצים משמעותיים במסגרת ההתארגנות החדשה; הקרקעות, שאינן בשימוש ישיר, יהיו מיועדות לפיתוחה של הרכבת ואין להוציאן מחזקתה, הואיל והדבר עלול לגרום קשיים בהקצאת קרקע לרכבת בעתיד, בעת הצורך; התאגיד שיוקם יהיה בבעלות הממשלה ורשות הנמלים בלבד, וזאת משום ששיתופה של כ"ל בתאגיד שיוקם אינו רצוי לרכבת, בגלל הבדלי הגישה לעיסקת קרונות המחצבים שתוארה לעיל — הרכבת מעוניינת להחזיר את הקרונות לשליטתה ולראות בתמורה שנתקבלה את חלקה של כ"ל במימון התאגיד שיוקם, אולם כ"ל אינה מסכימה לכך.

מאז הכנת ההצעה האמורה להחלטת הממשלה ותגובת הרכבת מיולי 1983, לאותה הצעה, לא הייתה כל התפתחות נוספת בנושא.



הרכבת אינה תופסת את מקומה הראוי במערך התחבורה בישראל, על אף יתרונותיה לעומת אמצעי התחבורה החלופיים, מכחינת שמירה על איכות הסביבה, כמיותו והסכון בתחום האנרגיה. מתברר גם, שבמצבה הנוכחי מתקשה היא לעמוד בדרישות להגדלת היקף ההובלות, בעיקר של מחצבים. הרכבת לא השיגה עצמאות כלכלית ואינה מסוגלת לכסות בהכנסותיה את הוצאותיה הריאליות, ומדי שנה כשנה, תקציבה הוא גרעוני.

הקשיים של הרכבת נובעים בעיקר מארבעה גורמים: התחרות עם התחבורה המנועית בחובלת נוסעים; העדר מערך תחזוקתי הולם; קשיי מימון ותקציב; בעיות כוח אדם ושכר. הנהלת הרכבת הגיעה מזה זמן רב למסקנה, שכדי להתגבר על הקשיים העומדים בפניה, ולהגיע לעצמאות כלכלית, עליה להתארגן כגוף סטטוטורי או תאגיד ממשלתי, שיהיה מסוגל לפעול לפי שיקולים עסקיים וביתר גמישות ויעילות. היא העלתה פעמים רבות בפני משרדי התחבורה והאוצר הצעות, תכניות ורעיונות לשינוי מעמדה הארגוני והכלכלי תוך שילוב עם רשות הנמלים וכ"ל. יוזמות אלו של הרכבת נתקבלו על ידי המשרדים בחיוב; חוקמו ועודות לבדיקת הנושא ונתקבלו החלטות עקרוניות על שינוי מעמדה של הרכבת, אולם בסיכומי של דבר לא הושגו תוצאות מעשיות, ולא חלו עדיין שינויים משמעותיים.

לרעת הביקורת, לאחר שהועלו הצעות המלוות בתכניות ונתקבלו החלטות עקרוניות על שינוי מעמד הרכבת, מחייב מצבה הנוכחי, שמשרד התחבורה והגורמים האחרים הנוגעים לעניין, בעיקר משרד האוצר, יגיעו להכרעה בסוגיה זו, בהקדם האפשרי.

מסילת חלץ

מגמת התפתחותו של המשק הישראלי בכיוון דרום הארץ, הקמת תעשיות האשלג והפוספטים, התפתחות נמל אשדוד וכן גידול האוכלוסיה באזור הביאו להרחבת רשת מסילות הברזל של רכבת ישראל בדרום: ב-1956 נסללה המסילה מלוד לבאר שבע; המסילה מבאר שבע לדימונה, שנועדה להוביל מטענים של פוספטים ואשלג שהובאו מאורון ומסדום, לחיפה ולאשדוד, הושלמה בשנת 1965; ב-1970 הונחה המסילה מדימונה לאורון, ובשנים 1975 ו-1976 הוארכה המסילה מאורון למפעל הפוספטים בהר צין.

בנובמבר 1978 החליטו משרד התחבורה והרכבת בשיתוף עם משרדי האוצר, התעשייה והמסחר וחברת כימיקלים לישראל על סלילת מסילה מקרית-גת לאשקלון, הנקראת מסילת חלץ (להלן — המסילה). המסילה נועדה לקצר את הדרך להובלת הפוספטים מהדרום לנמל אשדוד. פרוייקט המסילה הוא באורך של 48 ק"מ ולו שני חלקים: שיקום מסילת החוף (פלשת) באורך של 27 ק"מ, וסלילת קטע חדש מקרית-גת לכיוון אשקלון באורך של 21 ק"מ. המסילה מקצרת את המרחק בין קרית-גת לנמל אשדוד ב-18 ק"מ ומאפשרת הובלת מטענים, בעיקר מחצבים, מהדרום לנמל אשדוד, ובחזרה, במהירות גבוהה יותר ובחסכון של קרוב לשלוש שעות לכל סבב. החסכון נובע הן מקיצור הדרך, והן מהעובדה שהרכבות במסילה זו נוסעות ישירות לאשדוד בלי להתעכב בתחנת לוד, המהווה צוואר בקבוק במערכת מסילות הברזל.

בתכנון המפורט של המסילה הוחל ב-1978 וסלילתה הושלמה בנובמבר 1982. ההוצאה על הפרוייקט, במחירים שוטפים ליום 31.3.83, הסתכמה ב-267.7 מיליון שקל. במסגרת הפרוייקט הפקיעה הרכבת כ-1,000 דונם קרקע חקלאית, בחלקה בלתי מעובדת, והפיצויים שהיא שילמה לבעלים, במחירים שוטפים ליום 31.3.83, היו כ-10 מיליון שקל. כמו כן הקימה הרכבת שני גשרי כביש וגשר רכבת אחד, התקינה ציוד, ובנתה מבנים בשש תחנות רכבת (קרית גת, אשדוד, פלשת, רחובות, דבירה ואשקלון). כל זאת נוסף לעבודות עפר, הנחת רבד, ומסילה — פסים ואדנים. הנחת המסילה היתה באחריותו של אגף ההנדסה ברכבת, התכנון והפיקוח היו בידי הנהלת האגף וביצוע העבודות בידי מהנדס מחוז הדרום. תכנון תוואי המסילה נמסר למתכנן פרטי; בעבודות הנחת הפסים והאדנים עסקו עובדי האגף שבמחוז הדרום; ואילו את עבודות העפר והקמת המבנים והגשרים מסרה הרכבת לקבלנים פרטיים.

לצורך זירוז הטיפול ומתן עדיפות לנושאים הקשורים בביצוע הפרוייקט, מינה מנכ"ל הרכבת בדצמבר 1978 מינהלת פרוייקט, שהוא עמד בראשה, ובשיתופם של נציגים ממשרדי האוצר והתחבורה. מינוי המינהלה נעשה כדי להשיג את המטרות הבאות: קבלת החלטות בנושאי כספים, כוח אדם ותכנון; קביעת עדיפות בטיפול יחידות הרכבת בנושאים הקשורים בפרוייקט.

בחודשים ספטמבר—דצמבר 1983 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על העבודות הקשורות בסלילת המסילה. הבדיקה נערכה באגף ההנדסה ובמשרדו המחוזי בדרום, ובאגף הכספים והחשבונות (בדבר ביקורת בנושא סלילת המסילה מאורון להר צין ראה דו"ח 28, עמ' 606).

הפקעת מקרקעין

כדי להבטיח את האפשרות להנחת המסילה בקרקע שבתחומה היא אמורה לעבור, הפעיל שר התחבורה את הסמכות הנתונה לו בפקודת הדרכים ומסילות הברזל (הגנה ופיתוח), 1943 (להלן — הפקודה), ופירסם צו המפקיע את המקרקעין שבהם תוכנן לסלול את המסילה.

על פי הפקודה אין הקרקע, שלגביה פורסם הצו, נעשית קניין המדינה, אלא משקנתה הרשות חוקה בשטח שהצו חל עליו. תפיסת החוקה בקרקע מבוצעת על ידי עובדי הרכבת במשרד המחוזי, כשליחיו של מנכ"ל הרכבת שהוא הרשות המוסמכת בנושא זה לפי החוק. התפיסה נעשית כאמצעות סימון גבולות השטח שהופקע על ידי הצבת שלט, או ציוני גבול אחרים ברורים לעין, או על ידי ביצוע עבודה בחלוקת שהופקעו. נושא הפקעת מקרקעין על ידי הרכבת נבדק על ידי משרד מבקר המדינה ב-1981 (ראה דו"ח 32, עמ' 466). בביקורת הקודמת הוצבע על כך, שהרכבת, בדרך כלל, לא תפסה חוקה בקרקעות שהופקעו עם פירסום הצו, אלא השהתה את תחילת תהליכי הביצוע הכרוכים בתפיסת חוקה עד סמוך למועד החלטתה לגשת בפועל לסלילת המסילה. לגבי מסילת חלץ בוצעה תפיסת המקרקעין רק במאי 1979, כחצי שנה אחרי ההפקעה; בביצוע העבודות נגרמו הפרעות ועיכובים, מאחר שהמחזיקים במקרקעין התנגדו לתפיסת הקרקע על ידי הרכבת, ואף נדרשה התערבותו של בית המשפט בנדון.

מסירת עבודות

חלק מהעבודות הכרוכות בביצוע הפרוייקט נמסר לביצועם של קבלנים. לשם כך הוציאה הרכבת 24 מכרזים, שתוצאותיהם נקבעו בוועדת המכרזים שלה (להלן — הוועדה) וחתמה עם קבלנים 24 חוזים בהיקף כולל של כ-80 מיליון שקל.

1. ביוני 1981 ערכה הרכבת מכרז מצומצם לביצוע עבודת עפר ומצע בקטע מתוואי המסילה. בישיבת הוועדה מיולי אותה שנה התברר, כי ששה קבלנים נענו למכרז. ההצעה הזולה ביותר

הוגשה על ידי חברה א' והיא הסתכמה ב־6,124,000 שקל; ההצעה שלאחריה (של חברה ב') הסתכמה ב־6,169,500 שקל. על אף שהצעתה של חברה א' היתה הזולה ביותר, החליטה הוועדה למסור את העבודה לחברה ב' בנימוק, שהיא עובדת כבר בשכנות לקטע לשביעות רצונה של הרכבת והעבודה מהווה המשך לעבודה הקודמת. הוועדה החליטה שיש לנהל משא ומתן עם חברה ב' להורדת המחיר שהציעה. נוהל משא ומתן עם החברה ובעקבותיו היא הגישה הצעת מחיר חדשה, שהסתכמה ב־6,093,300 שקל (לאמור, ב־31,000 שקל בקירוב פחות מההצעה הזולה ביותר שהוגשה למכרז), והרכבת מסרה לה את העבודה.

— מסירת העבודה בדרך זו נוגדת, לדעת הביקורת, את הכללים של מסירת עבודות במכרזים מצומצמים, שבהם קובע המחיר בלבד. לא אחת עמד מבקר המדינה על כך, שאם מוזמין עבודה סבור, שרק קבלן אחד מתאים לביצוע העבודה הנדונה, אל לו לבקש הצעות מקבלנים אחרים — לא לשם מילוי פורמלי אחר העיקרון של מסירת עבודות לקבלנים במכרז, ובוודאי לא לשם קבלת הצעות מקבלנים אחרים, שישמשו כבסיס למשא ומתן עם הקבלן האחר.

2. במאוס 1982 ערכה הרכבת מכרז מצומצם לביצוע עבודות עפר לשיקום אחת מסוללות הרכבת. בעבודה זכה קבלן שהצעתו בסך של 3.7 מיליון שקל היתה הזולה ביותר. במסגרת החוזה, שחתמה עמו הרכבת באפריל 1982, היא מסרה לו עבודות נוספות בסכום של 1.6 מיליון שקל, והיקף העבודה הסופי, ללא התייקרויות, עמד על 5.3 מיליון שקל — תוספת של כ־43% על ערך העבודה לפי החוזה המקורי; עיקר העבודה הנוספת היתה חפירת תעלות לכבלים ופריסת כבלים באותו תוואי. על עבודה זו ביקשה הרכבת, ביולי אותה שנה, הצעות מהקבלן שעבד כבר באתר ומקבלן נוסף. הצעת הקבלן שעבד באתר היתה בסך של 1.15 מיליון שקל ואילו הצעת הקבלן הנוסף הסתכמה ב־631,700 שקל בלבד. בעקבות משא ומתן הוזיל הקבלן הראשון את הצעתו ל־873,000 שקל; הצעתו, כולל תוספת הפרשי הצמדה, היתה יקרה בהרבה מהצעת הקבלן השני.

— הרכבת מסרה את העבודה לקבלן שעבד באתר, בלי שנוהל עם הקבלן הנוסף משא ומתן להוזלת מחירי הצעתו, בכך יש לראות משום הטרדה לגבי קבלן זה.

3. באוגוסט 1979 חתמה הרכבת עם חברת מקורות על חוזה לביצוע מצע מכורכר למעבירי מים ומתקני ניקון, בהיקף של 6.04 מיליון שקל. ביוני 1981 חתמה הרכבת חוזה עם קבלן לבניית מעבירי מים מתחת למסילה, בהיקף של 2.1 מיליון שקל. העבודות נמסרו לקבלנים לאחר שהצעותיהם למכרזים היו הוזלות ביותר מבין ההצעות שנתקבלו.

— השוואת כמויות העבודות לפרטיות, כפי שצוינו במפרט הכמויות של החוזה הראשון לכמויות שבוצעו למעשה, העלתה, שבחלק מהסעיפים היו הפרשים ניכרים: הכמויות שבוצעו נפלו כדי 40%—90% מהנקוב בחוזה, ויש שעלו עליהן כדי 74%—800%. בחוזה השני נפלו הכמויות שבוצעו כדי 35%—70% מהנקוב בחוזה ויש שעלו עליהן כדי 74%—150%.

ביצוע עבודות

1. באוגוסט 1981 חתמה הרכבת על חוזה עם קבלן לביצוע עבודות עפר ומצע בתוואי המסילה, בהיקף של 6.1 מיליון שקל. ברשימת הכמויות, שצורפה למפרט הטכני לביצוע העבודה, בסעיף הנוגע להובלת עפר למרחק שבין 750 מטר ל־1,000 מטר, יצויינה כמות של 17,000 מ³, אך בפועל התברר, כי כמות העפר שאותה הוביל הקבלן עלתה פי עשרה ויותר על הכמות שצויינה, ולמעשה הוביל כ־203,000 מ³.

— מחיר ההובלה, לסוג זה שנקבע בחוזה עם הקבלן, היה 32 שקל למ³ והוא דרש תשלום בהתאם. הרכבת נאותה לשלם את המחיר הנקוב בחוזה, אך ורק בעבור 25,500 מ³ ואילו לגבי היתרה היא שילמה כמחצית מהסכום הנקוב (15.4 שקל מ³), בטענה שזה המחיר שלדעתה יש לשלם בעבור הובלה בהיקף שבוצע בפועל. גישה זו של הרכבת נבעה מכך, שלדבריה נפלה טעות ברשימת הכמויות שבמפרט הטכני, לעומת התכניות והדיאגרמות שלה.

בבדיקה שערך משרד מבקר המדינה התברר, שבהצעה הזולה שלא זכתה במכרז לעבודה זו (כאמור בפרק על מסירת עבודות) נקב בעבור הובלת 1 מ³ עפר למרחק 750—1,000 מטר מחיר של 6.5 שקל, ואילו הצעת הקבלן שביצע את ההובלה היתה 32 שקל למ³, שעלתה בהרבה גם על יתר המציעים. כיוון, שמחירי הקבלן בסעיף זה היו גבוהים בהרבה מאלה שהציעו המציעים האחרים במכרז, נאלצה הרכבת לשלם לו כ־3.5 מיליון שקל מעבר לסכום שהיה מגיע על פי כתב הכמויות שבחוזה דבר, שאם היה נבדק כהלכה בעת בחינת ההצעות, היה מביא לדחיית הצעת

הקבלן בשל היותה יקרה. הקבלן לא הסתפק בסכום של 15.4 שקל למ³, שאותו שילמה הרכבת בעבור הובלת 177,000 מ³, והוא הגיש לבית המשפט המחוזי בתל-אביב, באפריל 1983, תביעה שהסתכמה ב-11 מיליון שקל, מהם 3 מיליון שקל מחיר הקרן, והיתרה הפרשי הצמדה וריבית.

2. המפרט הטכני, שהוא חלק מכל חוזה בנייה סטנדרטי של הרכבת, קובע דרישות לטיב החומרים ולטיב העבודה. כדי לוודא שהקבלן עמד בדרישות אלו, יש למסור לבדיקת מעבדה דגימות של בטונים מהיציקות ושל מוצרי בנייה, כגון בלוקים, מרצפות ומוטות פלדה. לצורך עריכת בדיקות כאמור התקשרה הרכבת עם מוסד הטכניון למחקר ולפיתוח בע"מ, ועם מכון התקנים הישראלי. הוצאות הבדיקה חלות על הקבלן.

הפיקוח על הטיב חשוב הן כדי להבטיח שהמוזמין יקבל מהקבלן את מלוא התמורה — מבחינת הטיב והכמויות, והן משום שטיב ירוד של חומרים, או של עבודה עלול לגרום נזקים ולהביא להתבלות מהירה יותר של המבנה. בעניין זה קובע המפרט הכללי, כי אם הראו הבדיקות שהבטונים ששימשו לבנייה הם למטה מהמתקן, רשאית הרכבת, לפי החוזה עם הקבלן, לנקוט את הצעדים הבאים: לאשר את קבלת הבטון, אך לנכות מהתשלום המגיע לקבלן בגין ההפרש בחוזק הנדרש, או להרוס את החלק היצוק. לגבי חומרי הבנייה רשאית הרכבת להורות לקבלן על סילוקו, הריסתו או הקמתו מחדש של חלק כלשהו מהמבנה, שהוקם על ידי שימוש בחומרים בלתי מתאימים.

במהלך ביצוע הפרוייקט חתמה הרכבת על חוזה בנייה אחדים, ביניהם שלושה כלהלן: חוזה מאוגוסט 1979 להקמת גשר, בהיקף של 1.02 מיליון שקל; חוזה, מאוקטובר 1980, לבניית תחנת הרכבת "אשדוד מיון" והרחבת תחנת פלשת, בהיקף של 592,000 שקל; וחוזה, מנובמבר 1981, להרחבת בניין תחנת הרכבת בקרית גת, בהיקף של 942,000 שקל.

— ב-10 מבין 24 מקרים של יציקות שנבדקו, לא נמסרו דגימות של בטונים לבדיקה; ב-8 מבין 12 דגימות של בטונים, שנמסרו לבדיקה נמצא, שמספר הדגימות שניטלו היה קטן מהנדרש במפרט.

— לפי תנאי החוזה הסטנדרטי, על חומרי הבנייה המוכנים, שבהם משתמשים הקבלנים (כגון בלוקים, בלוקים חלולים, מרצפות, לבני בטון), להיות תואמים את דרישות התקן הישראלי. התברר, שלא לגבי כל סוגי החומרים האמורים נערכו בדיקות כאמור, ולכן לא ניתן היה לוודא אם אמנם הם עונים על דרישות התקן.

3. בחוזה, שחתמה הרכבת עם הקבלנים, נקבע, כי הרכבת רשאית להורות לקבלן, בפקודת שינויים שתמסר לו בכתב, לבצע עבודה נוספת או שונה מזו שנקבעה בחוזה, ובלבד שערך כל השינויים אינו עולה על 25% מסכום החוזה ואינו גדול מ-50% מערך השינוי בכל סעיף וסעיף שבכתב הכמויות. בפקודת השינויים יש לקבוע את מחיר העבודה; אם לא נקבע ערכו של השינוי בפקודת השינויים, על הקבלן להודיע לרכבת, לא יאוחר מחודש ימים מהמועד שבו הוזמן השינוי, על כוונתו לדרוש בשל כך העלאה של המחיר הנקוב בחוזה.

— בארבעה מבין שבעה חוזים שנבדקו, נמצא, שהרכבת הוציאה את פקודות השינויים לקבלנים רק בדיעבד, לאחר שהעבודות כבר הושלמו, דבר שהעמיד אותה בפני עובדות מוגמרות על כל ההשלכות הקשורות בכך, ובעיקר הצורך במדידת שטחים שכוסו, או עבודות אחרות שבוצעו ושיתכן שיהא קשה להתחקות עליהן.

4. בחוזים, שחתמה הרכבת עם הקבלנים, נקבע, שאם נגרם עיכוב בביצוע העבודה על ידי כוח עליון, או על ידי נסיבות אחרות שלדעת הרכבת לא היתה לקבלן שליטה עליהם, רשאי הוא לבקש ארכה להשלמת העבודות; הרכבת תקבע את שיעור הארכה בפקודת שינויים, ובתנאי שהקבלן לא יתא רשאי לבקש ארכה אחרי 30 יום ממועד חלוף הנסיבות שנגרמו לעיכוב.

— בשש מבין תשע עבודות שנבדקו, חלו פיגורים והרכבת האריכה לקבלנים את מועד גמר העבודה, מעבר למועד שהיה נקוב בחוזה. ההארכות האמורות לא ניתנו על ידי הרכבת תוך 30 יום מיום קרות האירועים, כפי שנקבע בחוזה, אלא בדיעבד, אחרי גמר העבודה, בשעה שנדונה שאלת תשלום פיצויים על ידי הקבלן בעד הפיגור.

פיצויי פיגורים

כדי לעמוד בלוח הזמנים כללה הרכבת, במכרזים שפרסמה בקרב הקבלנים וכן בחוזים שנחתמו אתם, תשלום פיצויים מצידם במקרה שלא יעמדו בלוח הזמנים שנקבע. שיעור הפיצוי נקבע בהתאם להיקף העבודה והוא נע בין 500 ל-10,000 שקל לכל יום של איחור בהשלמת העבודה; הפיצויים ניתנים לגבייה על פי סעיף 15 לחוק החוזים (תרופות בשל הפרת חוזה), התשל"א—1980. מאידך

גיסא, במקרים מסויימים התחייבה הרכבת לשלם לקבלן מענק מיוחד בגין כל יום של הקדמת סיום העבודה לפני המועד שנקבע. בשבעה חוזים שנבדקו נמצא, שהיקף הפיצויים, שהגיעו לרכבת מקבלנים בגין פיגורים בהשלמת עבודות הסתכם, לפי חישובי משרד מבקר המדינה, ב־2.87 מיליון שקל.

הרכבת לא גבתה במקרים האמורים פיצויים בגין הפיגורים; יצויין, כי במשך 15 השנים האחרונות גבתה הרכבת פיצויים בעד פיגורים פעם או פעמיים בלבד. בכל המקרים העלו הקבלנים נימוקים שונים לצורך בהארכת הביצוע; מהנדס מחוז הדרום העביר את חוות דעתו בכל מקרה להחלטת המהנדס הראשי, וזה הסכים להן בדרך כלל ופטר את הקבלנים מתשלום. לדעת הביקורת מן הראוי, שההחלטה על אי גבייה של פיצויים בסכום ניכר תתקבל בוועדה של הרכבת ולא על דעת עובד אחד, ולו בכיר.

התחשבות עם קבלנים וספקים

1. היקף התשלומים, ששילמה הרכבת עד 31.3.83, לקבלנים ולספקים בעד עבודות וחומרים שהיו דרושים למסילה היו כ־160 מיליון שקל, מחציתם לקבלנים ומחציתם לספקים, זאת נוסף לעבודות שביצעה הרכבת בעצמה. ניהול חשבוניות הקבלנים והספקים נעשה ביחידת המחשב של הרכבת. היחידה נותנת לכל קבלן וספק מספר היכר; עם קבלת הוראת תשלום מהאגף הנוגע בדבר, ולאחר שהוראה זו עוברת את אגף הכספים והחשבוניות, מוזכים את חשבון הקבלן או הספק, ומחייבים אותו בעת ביצוע התשלום. פעם אחת בשלושה חודשים מקבל אגף הכספים והחשבוניות מיחידה המחשב דו"ח מרוכז על סך כל התשלומים, ובו פירוט הקבלנים והספקים שלהם שולם כל סכום, והיתרה המגיעה להם.

— לקבלנים ולספקים, שעמם קשורה הרכבת בחוזים, כגון לגבי מסילת חלץ, אין יחידת המחשב נותנת מספר היכר לכל חוזה בנפרד; לכל קבלן וספק ניתן מספר אחד, גם אם נחתמו אותו כמה חוזים, וכל החיובים והזיכויים נרשמו במרוכז לפי אותו מספר היכר. שיטה זו אינה מבטיחה בקרה נאותה של תנועת החיובים והזיכויים, לגבי כל חוזה, ואינה מבטיחה מפני כפל תשלומים לאותו קבלן. באגף הכספים והחשבוניות נוהלו אמנם פנקסי עזר שבהם נרשמו החיובים והזיכויים לגבי כל חוזה, אולם רישומים אלה נעשו ביד ואינם מהווים חלק מהנהלת החשבוניות הממוחשבת, והם גם אינם מותאמים עם חשבון נגדי במסגרת החשבוניות של הרכבת. לדעת הביקורת, על הרכבת לפעול להסדרת שיטה ממוחשבת, שתאפשר לבקר את תנועת החיובים והזיכויים לגבי כל חוזה, בהתאם לסדרי מינהל תקינים וכללי חשבונאות מקובלים.

2. מבחינת תקינות הניהול התקציבי יש חשיבות, שלסעיף ההוצאות של הפרוייקט ייוקפו סכומים הקשורים לביצועו באופן ישיר. בשנות הכספים 1979–1982 רכשה הרכבת ציוד מגוון שכלל, בין היתר, שתי מכונות שלהן הנעה קדמית, קרונית מנוע ומד מרחק, בהוצאה כוללת של כ־90,000 דולר.

— על אף שחלק מהציוד נועד לשמש את הרכבת בעבודתה השוטפת גם אחרי סלילת המסילה, נוקפה כל ההשקעה בעד רכישות אלו לתקציב פיתוח המסילה, בעוד שמן הנכון היה לוקוף חלק מההוצאה לסעיף כללי בדבר רכישת ציוד.

בשנות הכספים 1981 ו־1982 התקינה הרכבת מערכת איתות וקשר חדשה שהחליפה את המערכת המיושנת במסילה מבאר שבע לאשדוד, ובשמונה תחנות רכבת בקו זה. המערכת החדשה נועדה לאפשר את תפעול המסילות ממפעלי המחצבים ברמת בטיחות גבוהה, תוך חסכון בכוח אדם שהיה דרוש להפעלה. ההוצאה על פרויקט זה, המתייחסת למסילה באורך של כ־110 ק"מ, היתה כ־60 מיליון שקל במחירי 1981.

— למרות שההשקעה במערכת זו בעבור מסילת חלץ היתה בהיקף הנופל ממחצית מכלל ההשקעה במסילה, היא נוקפת כולה, גם במקרה זה, לחובת המסילה.



הביקורת על ביצוע העבודות הקשורות בהנחת מסילת חלץ העלתה את הליקויים העיקריים הבאים:

(א) בכמה מקרים הועלו ליקויים באומדני הכמויות, שצויינו כמפרטי העבודות; במקרה אחר נגרמה לרכבת הוצאת יתר, שהסתכמה במיליוני שקלים בעיקר עקב כך, ששולם מחיר מופרז בגין הכמויות שכרעצו בפועל, לעומת הכמויות שפורטו במכרז.

(ב) כמסירת העבודות לא הוקדש מספיק על שמירת עקרונות המכרו המצומצם, ולא תמיד נבחר בעל ההצעה הזולה ביותר.

(ג) לא נערכו, בהיקף הררוע, בדיקות להבטחת טיב החומרים, שבהם השתמשו.

סלילת שלוחות

1. רכבת ישראל פועלת למשיכת לקוחות בכוח להובלת מטעניהם ברכבת על ידי קישור מפעלים גדולים לרשת מסילות הברזל באמצעות שלוחות. בשנת הכספים 1982 הובילה הרכבת מטענים בהיקף של כ-5.4 מיליון טון, שחלקם עברו דרך שלוחות שהונחו למפעלים. השימוש בשלוחות מביא תועלת רבה לשני הצדדים: למפעל — המטענים המועברים ישירות אליו, וממנו, דבר שאינו מצריך טעינה ופריקה כפולה וחוסך בהוצאות המפעל; לרכבת הכנסה עקב הגדלת הכמויות המובלות באמצעותה, ובדרך זו גדל גם שיעור ניצולה. יש והקרקעות הדרושות לשלוחה מופקעות מידי הבעלים בהתאם לפקודת הדרכים ומסילות הברזל (הגנה ופיתוח), 1943 (בעניין הפקעת מקרקעין לצורכי הרכבת — ראה דו"ח שנתי 32, עמ' 465). השלוחה, לאחר הסלילה, היא רכוש הרכבת. בסוף שנת הכספים 1982 הגיע מספר השלוחות הפעילות ל-60 בקירוב.

התנאים הכספיים והטכניים לסלילת השלוחות ולהפעלתן נקבעים בחוזים הנחתמים בין הרכבת לבין המפעלים. לפי הוראות הנוהל לסלילת שלוחות, שהוצאו במשך השנים ועודכנו לאחרונה באפריל 1981, על אגף התנועה והמסחר ברכבת ליוזם סלילת שלוחות חדשות. האגף מסכם עקרונית עם המפעל את דבר התקנת השלוחה אליו, ומבקש מאגף ההנדסה לבדוק אם ניתן הדבר מבחינה טכנית. משנתבררה האפשרות הטכנית ולאחר אישורו של מנכ"ל הרכבת, נדרש המפעל לשלם מפרעה בעד תכנון מוקדם של השלוחה. בהוצאות הכרוכות בסלילת השלוחות נושאים המפעל או הרכבת, על פי מידת התועלת הצפויה מסלילת השלוחה: לעיתים נושא המפעל בכל ההוצאות; לעיתים הוא נושא בהוצאות הקטע בתוך שטחו בלבד, או בשיעור מסוים מההוצאות; ולעיתים נסללת השלוחה כולה על חשבון הרכבת — כאשר היא רואה תועלת בכך. במקרים מסוימים מחייבת הרכבת את המפעל להוביל בשלוחה כמות מוערית קבועה של מטענים ומעגנת זאת כתנאי בחוזה. בחוזה נקבע גם, שעל המפעל לשלם לרכבת פיצויים בשיעורים קבועים מראש, אם הוא לא יעמוד בכמות שהתחייב להוביל. עם השלמתה של סלילת השלוחה מחייבת הרכבת את המפעל בהוצאות המתייחסות לתחזוקת השלוחות בדרך של הסדר ביטוח שנתי — דמי בדק — כשהתשלום צמוד למדד המחירים לצרכן או למדד יוקר הבנייה, לפי החלטת אגף ההנדסה. ההשקעות בסלילת שלוחות חדשות בשנות הכספים 1980–1982, כולל השתתפות המפעלים והתחייבויותיהם, הסתכמו ביותר מ-30 מיליון שקל, במחירים שוטפים.

2. בחודשים מארס–יוני 1983 בדק משרד מבקר המדינה את טיפול הרכבת בסלילת ארבע שלוחות חדשות בשנות הכספים 1980–1982, ושהן השקיעה הרכבת 5 מיליון שקל: ניהול משא ומתן; תהליך קבלת ההחלטות; השתתפות המפעלים בהוצאות; נהלי הרישום של הוצאות הסלילה; ודרכי הגבייה של דמי בדק בעד השלוחות. הביקורת נערכה בהנהלת הרכבת (להלן — הרכבת), באגף התנועה והמסחר (להלן — האגף) ובאגף הכספים והחשבונות.

שלוחות חדשות

שלוחה להובלת מתכות

חברה המייבאת מתכות שונות, בהיקף של מאות אלפי טונות בשנה, ביקשה, עוד בסוף 1974, מהרכבת, לבדוק אפשרות לתכנן בעבורה שלוחה ליד תחנת הרכבת בקרית גת — שם היא עמדה להקים מפעל — מתוך כוונה להוביל את מטעניה מהנמלים למפעל ברכבת. במאי 1975 היא שילמה לרכבת בעד תכנון מפורט של השלוחה. התכנון, שנעשה על ידי אגף ההנדסה, נמשך תמישה חודשים והוגש בנובמבר אותה שנה לאגף. בעקבות כך ביקש האגף מאגף ההנדסה להכין אומדן של ההוצאות לסלילת השלוחה; האומדן שהוגש בדצמבר, לא כלל עלות של עבודות תשתית ותקשורת והסתכם ב-188,000 שקל. בסוף 1977 חזר האגף והודיע לאגף ההנדסה כי הנושא עומד שוב על הפרק וביקש לעדכן את האומדן; זה ניתן בדצמבר אותה שנה והסתכם ב-390,000 שקל.

בתחילת 1978 הקימה החברה את מפעלה בקרית גת, ובסוף אותה שנה ובמשך שנת 1979 היא פנתה למשרד התעשייה והמסחר ולמשרד התחבורה בבקשת סיוע כספי לסלילת השלוחה; כן פנתה למינהל

מקרקעי ישראל להחכיר לה קרקע למטרה זו. לפי מסמכי הרכבת, ציינה החברה שיבוא מטעניה הסתכם ב־120,000 טון, ב־1978 ב־200,000 טון, ובשנתיים 1979 היא מתכננת לייבא 260,000 טון ויותר. בחשובה לפניות החברה הודיע משרד התעשייה והמסחר, כי אינו יכול לסייע במימון סלילת השלוחה על ידי מתן הקצבה כספית מתקציבי הפיתוח שברשותו; משרד התחבורה המליץ, על פי יוזמת הרכבת, בפני מינהל מקרקעי ישראל להחכיר את הקרקע לשלוחה, אולם את בקשתה של החברה לסיוע כספי העביר המשרד להנהלת הרכבת.

באפריל 1979 הביעה החברה את אכזבתה מן האדישות שבה נתקלה פנייתה בדבר סלילת השלוחה והודיעה, כי היא עלולה להחליט על הטיית כל מטעני הפלדה שהיא מייבאת לגמלי הים התיכון ובכך לדהות לזמן בלתי מוגדר את המשך השימוש בגמל אילת ובמסוף נחל צין. בדצמבר 1979 הסכימה הרכבת לממן מתקציבה מחצית מההוצאה הכרוכה בסלילה, ובפברואר 1980 היא הודיעה לחברה, כי החלה לטפל בהפקעת הקרקע שבה תעבור השלוחה, דבר שיאפשר לבצע את עבודות הסלילה. בסיום המשא ומתן נחתם ביולי 1982, זכרון דברים בין נציגי משרד האוצר, משרד התחבורה ורכבת ישראל, ובו פורטו באופן כללי התנאים לסלילת השלוחה. הרכבת החלה בסלילת השלוחה בנובמבר אותה שנה; ההוצאות נאמדו, לפי מחירי אוגוסט 1982, ב־26.3 מיליוני שקל, מהם 5 מיליון שקל על חשבון הרכבת; הסלילה נסתיימה באוגוסט 1983.

— העבודות בוצעו, כאמור, על סמך זכרון הדברים מיולי 1982, אולם, עד לנובמבר 1983 לא נחתם עם החברה חוזה אשר יפרט את התנאים בדבר מימון ביצועה של הסלילה, הפעלת השלוחה, וכן את חובותיהם וזכויותיהם של הצדדים.

שלוחה להובלת גרוטאות

1. בתחילת 1979 פנתה חברה פרטית לרכבת וביקשה להקצות לה שטח בתחנת בני ברק (להלן — התחנה) כדי להקים בו מרכז לאיסחון גרוטאות. בבקשה ציינה החברה, כי הגרוטאות יובאו לתחנה במשאיות מאיוור תל אביב, וממנה יובלו ברכבת למפעלי הפלדה בעכו. החברה הודיעה, כי המדובר בהובלה שנתית בהיקף של 18,000 טון. במאסר אותה שנה הסכים האגף, עקרונית, להקצות את השטח המבוקש. באוגוסט הכין אגף ההנדסה תכנית לסלילת השלוחה, שאושרה על ידי האגף; עלות הסלילה נאמדה באותה עת ב־170,000 שקל. בדצמבר אותה שנה הודיע האגף לחברה, כי דמי החכירה השנתיים בשנת הכספים 1979 שחושבו, לפי 6% מערך הקרקע על פי הערכת השמאי הממשלתי, הסתכמו ב־6,000 שקל לדונם, ושעם הסכמתה לגובה דמי החכירה ולהוצאה הכרוכה בביצוע תכין הרכבת חוזה לחתימה וינחל בתכנון מפורט של השלוחה.

2. הטיפול בהחכרת נכסי דלא ניידים מוסדר בנהלי הרכבת, המבוססים על הוראות התכ"ם. על פי נהלים אלה, מינה מנכ"ל הרכבת ועדת מקרקעין, המורכבת מנציגי יחידות שונות ואשר בפניה יש להביא לאישור כל עסקה של החכרת מקרקעין וקביעת התשלומים בעבורם. באמצע דצמבר 1979 הובא נושא החכרת 12 דונם בתחנה, לחברה — לצורכי איסחון גרוטאות וגם לסלילת השלוחה — בפני ועדת המקרקעין, וזו אישרה את העסקה.

— בתחילת המשא ומתן הודיעה החברה כי לצורך איסחון והובלה שנתית של 18,000 טון גרוטאות היא מעוניינת בשטח של ארבעה דונם בתחנה. באוקטובר 1979 הודיעה החברה לרכבת שדרושים לה עשרה דונם למטרה זו, ובנובמבר הודיעה כי השטח הדרוש לה יגיע ל־10 עד 12 דונם. גודל השטח שאותו אישרה ועדת המקרקעין בדצמבר אותה שנה היה, כאמור, 12 דונם. מהמסמכים עולה, כי ארבעה ימים לאחר ישיבת הוועדה הודיע אגף ההנדסה לאגף כי השטח, שיועמד לפי התכנית לרשות החברה, יסתכם ב־16 דונם. בפברואר 1981 חתמה הרכבת עם החברה על חוזה להחכרת 16 דונם, לאמור, פי ארבעה מגודל השטח שבו דובר בראשונה ללא שינוי בהיקף ההובלה, ובלי שהגדלת השטח מ־12 ל־16 דונם הובאה לדיון בפני הוועדה.

3. הוראות הנוהל לסלילת שלוחות, שהוצאו על ידי הרכבת, קובעות כאמור, כי לאחר שהאגף מסכם עקרונית התקנת שלוחה למפעל, על אגף ההנדסה לבדוק אם ניתן, מבחינה טכנית, לעשות כן, ולאחר זאת על האגף להביא את הנושא בפני מנכ"ל הרכבת לאישורו.

— מעיון במסמכים עולה, כי רק לאחר שנה של ניהול משא ומתן עם החברה (שהחל בדצמבר 1978), ואחרי הודעת האגף לחברה שעם קבלת הסכמתה לדמי החכירה יוכן חוזה לחתימה, הובא הנושא לידיעתו של מנכ"ל הרכבת.

בינואר 1980 הודיע עוזרו הראשי של המנכ"ל ליושב ראש ועדת המקרקעין, כי המנכ"ל אינו מאשר את ההחכרה שעליה החליטה הוועדה, כיוון שאיננו נכון להפוך את מגרשי הרכבת למחסני

גרוטאות. בפברואר אותה שנה ערערה החברה על החלטת מנכ"ל הרכבת, נוכח העובדה שבמשך חודשים רבים נוהל איתה משא ומתן וסוכמו, על דעת הצדדים, התנאים הקשורים בכך. בסופו של דבר, ובהעדר חלופה טובה יותר, אישר המנכ"ל את החכרת השטח ואת סלילת השלוחה, ביודעו כי ההכנסה השנתית הצפויה מדמי חכירה של 12 דונם ומדמי הובלה תסתכם ב־100,000 שקל בשנה בלבד.

— לבדיקת הכדאיות שבהחכרת השטח למפעל מן הצורך היה, לדעת הביקורת, שהרכבת תכין תחשיב בדבר התועלת הצפויה לה, מצד אחד, לעומת ערך הנכס שהיא מוסרת לחברה, מצד שני. בבדיקת התיקים המתייחסים לעניין זה הועלה, כי לא נערך תחשיב כזה.

— בחווה שנחתם, אמנם התחייבה החברה להוביל את כל המטענים שיאוחסנו בשטח, אולם הרכבת לא עמדה על כך שהחברה תתחייב להוביל כמות שנתית מיוערת קבועה של מטענים, וזאת כדי להבטיח את הכנסותיה מהשטח. התחייבות זו הייתה נחוצה כמקרה זה באופן מיוחד, בשל העובדה, שבפברואר 1979 הודיעה החברה, כי המדובר בהובלה שנתית בהיקף של 18,000 טון, ואילו שנה מאוחר יותר היא הודיעה על נכונותה להתחייב להובלה שנתית של 10,000 טון בלבד.

4. מסויר, שנערך באתר התברר למשרד מבקר המדינה, כי הקרקע נמצאת בסמוך לשכונת מגורים והשטח שבו יאוחסנו הגרוטאות פונה כלפי שיכונים אלה, דבר שעלול לגרום לתושבים מטרד אסתטי ואקולוגי כאחד.

5. בנובמבר 1981 — עשרה חודשים לאחר חתימת החוזה — פנתה חברת מהנדסים לאגף ההנדסה, בשם החברה, וביקשה את אישורו להקמת מבנים בשטח המוכר, שיכללו בין היתר: בית מלאכה, מוסך, חדר אוכל, משרדים ומחסנים. בינואר 1982 אישר אגף הנדסה, בתיאום עם האגף, את הקמת המבנים ויחד עם זאת הביע את דעתו, כי יש צורך לעבד נספח מיוחד לחוזה אשר יתייחס לכך.

— הרכבת אישרה את הקמת המבנים בלא שנחתם עם החברה נספח לחוזה, אשר יפרט את התנאים בדבר הקמת המבנים, ובלא לבחון את האפשרות של שינוי דמי החכירה בעקבות זאת.

נהלי רישום של הוצאות סלילה

— בבדיקת נהלי הרישום של הפעולות הכרוכות בסלילת השלוחות על ידי אגף הכספים והחשבונות ברכבת הועלה, שהסכומים שהשקיעו המפעלים, כהשתתפותם במימון השלוחות בעת סלילתן — המהוות חלק בלתי נפרד מכלל רכוש הרכבת — לא נרשמו בספרי הרכבת כהשקעה, כך שהרכוש שנוסף לא, נכלל במסגרת השקעות הפיתוח של הרכבת וגם לא בחשבון הרכוש הקבוע שלה. סה"כ בסעיף "שלוחות חדשות" בתקציב הפיתוח המקורי של הרכבת לשנת הכספים 1982, עמד על 503,000 שקל, כפי שהיה עוד ביום 31 במארס 1978, אף על פי שבמשך שש השנים שחלפו סללה הרכבת שלוחות חדשות בהשתתפותם של מפעלים. לכן, דרוש היה שהרכבת תתן לכך ביטוי מתאים במאזניה.

דמי שלוחה ודמי בדק

1. הרכבת מחייבת את המפעלים המשתמשים בשלוחות בתשלום דמי שלוחה, המהווים תוספת לתעריף ההובלה ונקבעים על פי אורך השלוחה ועל פי תשלום קבוע בגין כל טון של טובין. התעריף מעודכן על ידי הרכבת פעם בשלושה חודשים על פי סעיף עבודות עפר וחציבה שבממד מחירי התשלומים בסלילה ועל פי עליית סל התשלומים לתחבורה לגבי יתר הטובין.

— עשר שנים ויותר לא ערכה הרכבת חישובי עלות לקביעת תעריף ריאלי של דמי השלוחה, ולא ברור, על כן, כיצד מחושבים דמי השלוחה.

2. דמי הבדק, בעד השלוחות, שבהם חייבה הרכבת את המפעלים, הסתכמו בשנת הכספים 1982 ב־3.4 מיליון שקל, ובשנת הכספים 1983 ב־7.8 מיליון שקל.

— בדיקת סדרי הגבייה של דמי הבדק העלתה, שקיימים פיגורים ניכרים מצד הרכבת, במשלוח דרישות לתשלום דמי בדק, שמועד תשלומם מראש חל ב־1 באפריל בכל שנה, וכן שריבים מהמפעלים עיכבו במשך חודשים את סילוק הסכומים שהגיעו מהם; עד למועד הביקורת — תחילת יולי 1983 — לא שילמו יותר ממחצית מכלל המפעלים את חובם לשנת הכספים 1983. בתשובתה מיולי אותה שנה הודיעה הרכבת למשרד מבקר המדינה, כי בדעתה לנקוט צעדים לייעול הגבייה.