

רשות הנמלים והרכבות

פעולות ביקורת

במשרד הראשי של הרשות ובמשרדי רכבת ישראל נבדקו הפעולות הקשורות במיזוגם על פי חוק רשות הנמלים והרכבות. במשרד הראשי של הרשות ובנמל חיפה נבדקו הפעולות לחיזוקו של רציף דגון ולהעמקתו.

ברכבת ישראל נערכה ביקורת על הקמת מסילה ורכישת קטר וקרונות להובלת פחם מנמל אשדוד לתחנת הכוח רוטנברג שליד אשקלון.

ברכבת ישראל נבדקו כמה תלונות ואירועים: השכרת מבנה בתחנת הרכבת ברחובות; העסקת חברת שמירה; דוח של ועדת חקירה על פגיעה בהולך רגל; והתקשרות להכנת ערכות הדרכה.

נערכה ביקורת על מינויים פוליטיים (ראה בפרק "מינויים פוליטיים").

מיזוג הרכבת ברשות הנמלים

ריכוז ממצאים

רכבת ישראל פעלה עד יולי 1988 כיחידת סמך במשרד התחבורה ותוקצבה מתקציב המדינה. ביולי 1988 אישרה הכנסת את חוק רשות הנמלים (תיקון מס' 5), התשמ"ח-1988 (להלן - החוק), שבו נקבע מיזוג הרכבת ברשות הנמלים והרכבות (להלן - הרשות).

מועצת הרכבת, שמונתה ביוני 1986, ו-12 ועדות וצוותים, שהוקמו במסגרתה, היו אמורים להכין את הצעת התיקון לחוק רשות הנמלים, התשכ"א-1961, ולהכשיר את הקרקע למיזוג הרכבת. אלה לא מילאו תפקידם והנושאים שבהם עסקו עדיין לא באו על פתרונם.

התיקון לחוק נועד להגביר את פיתוח רשת הרכבות ולהגדיל את ההשקעות בה. מאז המיזוג בוצעו עבודות פיתוח בסכום של 13 מיליון ש"ח בלבד וניתנו התחייבויות בסך 6.3 מיליון ש"ח. לא חלה התנופה הצפויה בפיתוח הרכבת, שהיתה אחת המטרות העיקריות של המיזוג, ואף היתה נסיגה בהיקף ההשקעות בפועל לעומת השנים 1987 ו-1988, שבהן פיתוח הרכבת מומן מתקציב המדינה.

המשא ומתן בין הרשות לבין עובדי הרכבת בדבר תנאי העברתם לרשות החל רק לאחר כניסת התיקון לחוק לתוקפו. הוא נמשך 16 חודשים ובמהלכם הגיעו הצדדים פעמים מספר למבוי סתום שבעקבותיו שובשה העבודה, פרצו שביתות ונגרם הפסד כספי ישיר שהוערך ב-2.8 מיליון דולר.

עד מועד כניסת התיקון לחוק לתוקף לא הגיעו משרד התחבורה והרשות ומשרד האוצר להסכמה בנוגע לקביעת הנכסים שיועברו לרשות. הערכת הנכסים לא הוסדרה במפורט בחוק, והדבר גרם למחלוקת ממושכת אשר לא יושבה עד למועד סיום הביקורת.

המבנה הארגוני של הרשות שונה אך במעט מהמבנה שקדם למיזוג ועדיין אינו משקף את מיזוג הרכבת ברשות, אגב צמצום בתפקידי ניהול, בייחוד ברכבת, כמתחייב מהעברת תפקיד המטה למשרד הראשי של הרשות.

לפני כניסת התיקון לתוקפו ועם תחילתו לא נעשתה בחינה של התאמת נהלי הרשות לצורכי הרכבת, על אף השוני בין עבודת שני הגופים. בהכנת הנהלים שפורסמו לאחר המיזוג לא שותפו, ברוב המקרים, עובדי הרכבת, כפי שמחייב נוהל להכנת נהלים של הרשות.

תפקידיו וסמכויותיו של המשנה למנכ"ל הרשות, שמכהן גם בתפקיד מנכ"ל הרכבת, הוגדרו בנוהל רק שמונה חודשים לאחר כניסת החוק לתוקפו. גם לאחר אישור הנוהל היו חילוקי דעות בין מנכ"ל הרשות לבין משנהו בדבר הסמכויות - חילוקי דעות שפגעו במהלך התקין של המיזוג.

עבודת ייעוץ בסכום של 1.3 מיליון דולר נמסרה לחברה מחו"ל בלי לבחון הצעות אחרות.

התשלומים לחברת הייעוץ בוצעו על פי המסגרת שנקבעה בחוזה בלי בדיקת התשומות שהושקעו בביצוע העבודה.

משרד התחבורה הכין בשנת 1981 תכנית אב לשנת 2000. בעת הזמנת העבודה מחברת הייעוץ היא לא נדרשה לתת את דעתה על תכנית זו ולהעריכה מחדש. המלצות החברה דומות בסעיפים רבים לתכנית האב הקודמת.

חברת הייעוץ לא נדרשה להכין תכנית השקעות ולא קבעה סדרי עדיפויות לביצוע עבודות הפיתוח. אף בעבודה נוספת שהזמינה הרשות לא נערכו חישובי כדאיות לקווים יחידים אלא רק "לחבילות פרויקטים" על פי תכניות החומש.

משרד האוצר לא עשה כדי להביא לאישור הממשלה כתב הרשאה חדש, על פי חוק נכסי המדינה, התשי"א-1951, בסמוך לתיקון החוק. לכן, פעלה במשך כשנה ועדת המקרקעין של הרכבת, באישור המשנה למנהל הרשות, ששימש מנכ"ל הרכבת, על פי ההרשאה הקודמת.

כתב ההרשאה החדש, שפורסם באוגוסט 1989 והוארך במארס 1990, שתוקפו עד אוגוסט 1990 ואוגוסט 1991, בהתאמה, הסמיך נושאי תפקידים ברשות לעשות עסקאות בנכסי הרכבת שהועברו אליה למשך פרקי זמן קצרים בלבד.



1. רכבת ישראל (להלן - הרכבת) פעלה עד יולי 1988 כיחידת סמך במשרד התחבורה ותוקצבה מתקציב המדינה; בשנת הכספים 1987 הסתכמה ההוצאה מתקציב המדינה ב-66 מיליון ש"ח. בשנת 1988 היה אורך המסילות בקווים הראשיים של הרכבת כ-528 ק"מ, ויחד עם מסילות עזר בתחנות, במפעלים ובמתקנים היה אורכן של המסילות כ-870 ק"מ. בשנת הכספים 1988 הובילה הרכבת 6.6 מיליון טון מטענים, בעיקר: לייצוא - אשלג, פוספטים וחומצה זרחתית; ומייבוא - גרעיני מאכל ומספוא, וכן מכולות מהנמלים ואליהם. באותה שנה הפעילה הרכבת כ-50 קטרים וכ-1,470 קרונות. שירות הנוסעים היה מצומצם והגיע לכ-2.5 מיליון נוסעים בשנה בעיקר בקו תל אביב-חיפה. ב-1988 הועסקו ברכבת 1,478 עובדים, מהם 248 עובדים ארעיים.

משרד התחבורה והרכבת העלו מפעם לפעם תכניות לפיתוח רשת המסילות ולהגדלת היקף השירותים שנותנת הרכבת, אולם במסגרת תקציב המדינה לא הוקצו לרכבת המשאבים הדרושים לפיתוחה. כדי לאפשר את פיתוחה הרצוי של הרכבת דנו מאז שנות השישים, ובעיקר בשנות השמונים, משרדי האוצר והתחבורה באפשרויות לשינוי מעמדה של הרכבת לרשות סטטוטורית, לחברה ממשלתית, או לשילובה ברשות הנמלים או בתאגיד סטטוטורי אחר.

ביוני 1988 נחקק חוק רשות הנמלים (תיקון מס' 5), התשמ"ח-1988 (להלן - החוק), שהוראותיו שולבו בהוראות חוק רשות הנמלים והרכבות, התשכ"א-1961. על פי החוק, מאמצע אוגוסט 1988 שולבה הרכבת ברשות הנמלים ושמה שונה לרשות הנמלים והרכבות (להלן - הרשות).

2. בחודשים נובמבר 1989 - מאי 1990 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את הפעולות למיזוג הרכבת ברשות הנמלים. הבדיקה נערכה במשרדים הראשיים של הרשות ושל הרכבת.

פעולות שנקטו ברכבת לפני המיזוג

1. בנובמבר 1984 מינתה הנהלת הרכבת, כחלק מהצעדים לקראת שינוי מעמדה, ועדה לבדיקת מצבת כוח האדם, והוטל עליה לבדוק אפשרות לצמצם את כוח האדם. הוועדה המליצה לצמצם בשלבים 240 תקנים. ועדת השרים לענייני כלכלה אימצה בינואר 1985 את המלצות הוועדה ובשנים 1985 - 1987 בוצע הצמצום (על צמצום כוח אדם ראה להלן).

צעד נוסף שנקט שר התחבורה לקראת שינוי מעמד הרכבת היה מינוי מועצת רכבת, המונה 11 חברים. לחברי המועצה מונו שני נציגי ממשלה, שני נציגי כימיקלים לישראל (כ"ל) והיתר - נציגי ציבור; בראשה עמד יו"ר מועצת רשות הנמלים. מנכ"ל רשות הנמלים ומנכ"ל הרכבת השתתפו בישיבותיה. תפקיד מועצת הרכבת היה לגבש עקרונות ולהתוות כללים לתפעולה ולניהולה של הרכבת, לדון במבנה הארגוני והמינהלי שלה ולהביא בפני השר הצעות לקידום הרכבת וריווחיותה.

מועצת הרכבת פעלה עד למיזוג, ופעילותה התבטאה בעיקר במינוי ועדות וצוותים לנושאים שונים ובאישור המלצותיהם. בישיבתה הראשונה היא החליטה על הקמת צוות הסבה שתפקידו לייעץ לשר התחבורה בדבר פעילות מועצת הרכבת.

במהלך התקופה יוני 1986 - יולי 1987 מינתה המועצה 12 ועדות וצוותים לשם דיון בנושאים האלה: תכניות אב ותכניות פיתוח; חוק רשות הנמלים ומסילות ברזל; פיתוח רכבות פרכיות; התייעלות ברכבת; העברה ושמירה של זכויות העובדים; העברת נכסים; חוזים והתקשרויות ברכבת; והובלת פוספטים ואשלג.

- בתיקי הרשות נמצאו פרוטוקולים ספורים מדיוניהן של שש מבין הוועדות והצוותים. בשש ועדות נוספות לא נמצאו פרוטוקולים כלל. מתוך הפרוטוקולים שנמצאו עולה, שפעילות מועצת הרכבת וועדותיה היתה מועטה ולא הגשימה את מטרתה שהיתה התווית כללים ועקרונות לתפעול הרכבת במסגרת רשות הנמלים.

2. על פי יזמת שר התחבורה הציגה בפניו רשות הנמלים, בתחילת 1987, את היתרונות שבמיזוג הרכבת ברשות הנמלים: שני הגופים הם שירותים ציבוריים עתירי הון העוסקים בשינוע מטענים, וחלק גדול מפעילות הרכבת מתבצע בנמלים; לאוניות האמורות לפרוק את מטענן תהיה האפשרות לעשות כן בשני נמלי הים התיכון או לפקוד נמל אחד בלבד, ובמידת הצורך להעביר את המטען המיועד לנמל האחר ברכבת; כחברה עסקית עצמאית, לא תוכל הרכבת להתקיים, שכן היא תצטרך לסבסוד מתמיד אשר יגביל את גמישות פעולתה ועצמאותה; קיימת עדיפות למבנה של תאגיד, שכן הוא מסוגל לחלק את הסיכון העסקי של הרכבת עם פעילויות נוספות של התאגיד.

לפי עמדת הרשות, תהיה הרכבת חלק בלתי נפרד מהרשות. היא תפעל על פי עקרונות חוק רשות הנמלים, התשכ"א-1961, ותשולב במבנה הארגוני הקיים. באותה מסגרת ייכללו פקודת מסילות הברזל (נוסח חדש), התשל"ב-1972, והתקנות שהותקנו על פיה אשר יעודכנו ויותאמו לתפיסה החדשה. לדעת הרשות, יביא שינוי מעמד הרכבת לשינוי בסיסי באופי הפעילות ובתפיסת הניהול, שמטרתה הסופית להפוך את הרכבת למפעל כלכלי הנושא את עצמו. ביוני 1987 החליטה הממשלה על מיזוג הרכבת ברשות הנמלים.

- בחינת המצב לאחר תיקון החוק מצביעה, שהוועדות והצוותים שמינתה מועצת הרכבת לא הכינו את הרקע והתשתית הדרושים לבנייתן של תכניות פיתוח לרכבת (תכניות מגירה) שאפשר יהיה לבצען מיד לאחר כניסת התיקון לתוקפו. הרשות החלה לפעול לגיבוש

תכניות כאלה רק לאחר אישור החוק. גם בנושאי העברת עובדים ונכסים לא הביאו הדיונים לחתימת הסכמים בסמוך לאחר כניסת התיקון לתוקפו, ונושאים אלו עדיין לא באו על פתרונם.

תיקון החוק

1. בסעיף 4 לחוק נקבע, שתפקידה של הרשות יהיו, בין השאר, להכין תכניות אב לפיתוח מסילות הברזל, ולהביאן לאישור הממשלה ולידיעת ועדת הכלכלה של הכנסת, וכן להאיץ את פיתוח רשת מסילות הברזל, לרבות באזורי מטרופולין, לקידום התעבורה המסילתית בהובלת מטענים ובהסעת נוסעים. על פי החוק תפעל הרשות באמצעות מועצת הרשות ובה 17 חברים, מנהל הרשות ועובדי הרשות.

2. על פי החוק, תמנה מועצת הרשות - לאחר המלצת מנהל הרשות ובאישור שר התחבורה - משנה למנהל הרשות אשר יכהן בתפקיד מנהל כללי של מסילות הברזל; הרשות תגדיר את תפקידי מנהל הרשות, המשנה לו ומנהלי הנמלים.

- תפקידי המשנה למנכ"ל, המכהן גם בתפקיד מנהל כללי של מסילות הברזל, הוגדרו בנוהל, שאושר במועצה רק באפריל 1989, שמונה חודשים לאחר כניסת התיקון לתוקפו. גם לאחר אישור הנוהל היו חילוקי דעות בדבר חלוקת הסמכויות בין מנכ"ל הרשות לבין המשנה, שהוא מנכ"ל הרכבת. חילוקי הדעות פגעו במהלך התקין של המיזוג. בסוף יוני 1990 הודיע מנכ"ל הרכבת על התפטרותו, אולם עד סוף אותה שנה לא מינתה מועצת הרשות מנכ"ל אחר תחתיו ואת מקומו ממלא מנכ"ל הרשות.

3. בחוק נקבעו קבוצות של מקרקעין אשר תנאי העברתם יסוכמו בין הרשות לבין הממשלה ובאישור ועדת הכלכלה של הכנסת (ראה להלן).

עד מועד כניסת התיקון לתוקף לא הגיעו משרד התחבורה והרשות ומשרד האוצר להסכמה בנוגע לקביעת הנכסים שיועברו. הערכת הנכסים לא הוסדרה במפורט בחוק, והדבר הביא לידי למחלוקת ממושכת ועד למועד סיום הביקורת היא לא יושבה.

4. על פי החוק, תנאי עבודתם של עובדי רכבת ישראל אשר יעברו לשירות הרשות ייקבעו בהסכם בין המדינה לבין הרשות ולבין הארגון המייצג את המספר הגדול ביותר של עובדי הרשות (להלן - ארגון העובדים). שינויים בתנאי הסכם העבודה בין הרשות לבין ארגון העובדים, היו טעונים אישורם של שרי התחבורה והאוצר, בתוך שנה אחת מיום העברת רוב עובדי הרכבת משירות המדינה לרשות. עובדי המדינה שיועברו לרשות לא יהיו זכאים להטבות פרישה כלשהן בשל ההעברה.

לא נקבע בחוק מועד יעד לחתימת הסכם להעברת העובדים. ההסכם נחתם רק בדצמבר 1989, ותוקפו מתחילת ינואר 1990. העדר הסכם בעניין זה במשך 16 חודשים גרם לסכסוכי עבודה ברשות, ולעיצומים ושביתות מצד עובדי הרכבת (ראה להלן).

בתקופת הביניים, ממועד כניסת התיקון לתוקפו ועד למועד חתימת ההסכם, שולמו משכורות עובדי הרכבת על ידי החשב הכללי, והוא חייב את חשבון הרשות. על עובדי הרכבת המשיך לחול הסדר הפנסיה התקציבית של כלל עובדי המדינה והרשות העבירה לחשב הכללי את חלקה כמעביד בפנסיה של עובדי הרכבת.

5. על פי החוק, רשאית מועצת הרשות למנות מבין חבריה, לתקופה שתקבע, ועדה לעניין מסוים שבסמכותה, לקבוע את היושב ראש שלה ולהאציל לה מסמכויותיה. מכוח סמכותה זו ועל פי החוק התקינה הרשות את כללי רשות הנמלים והרכבות (ועדות וסמכויותיהן), התשל"ה-1974 (להלן - הכללים). על פי הכללים הוקמו בספטמבר 1988 שתי ועדות זמניות: ועדת פיתוח - רכבת (להלן - ועדת פיתוח) וועדה כללית למיזוג רכבת ישראל ברשות הנמלים (להלן - ועדת המיזוג), המוסמכת לדון בהליכי שילובה של רכבת ישראל ברשות.

ועדת פיתוח מוסמכת לדון בתכניות הפיתוח ובתקציבי הפיתוח של רכבת ישראל, וועדת המיזוג מוסמכת לדון בהליכי שילובה של רכבת ישראל ברשות. הוועדות הוקמו בספטמבר 1988.

- ועדת המיזוג החליטה להתכנס אחת לחודש. בפועל היא התכנסה שש פעמים בלבד ב-18 חודשי קיומה ובחודשים יוני - אוקטובר 1989 היא לא התכנסה כלל ולא ליוותה את הליכי השילוב. במאסר 1990 החליטה מועצת הרשות על הפסקת פעילותה של הוועדה, אף כי נותרו בעיות רבות שלא באו על פתרונן.

תכנית אב לפיתוח הרכבת

1. כאמור, נקבע בחוק כי אחד מתפקידי הרשות הוא להאיץ את פיתוח רשת מסילות הברזל באזורי מטרופולין. אחת ממטרות המיזוג הייתה פיתוח רכבות פרבריות. עומס התנועה במטרופולין תל אביב ובאזור חיפה והקריות, המחסור במקומות חנייה, ריבוי התאונות וכן העלות הגבוהה של תפעול רכב בתנאי עומס, כל אלה היה בהם כדי לתמוך בפתרון מסילתי לתחבורה באזורים אלה. רכבות פרבריות ותחתיות הן אמצעי תחבורה בטוח, נוח ומהיר, המפחית את העומס בכבישים ומצמצם את מספר תאונות הדרכים.

עוד ב-1966 הגיש צוות תכנית אב למטרופולין תל אביב דוח למשרד התחבורה, ומסקנת הצוות הייתה, שדרוש פתרון מסילתי להסעה המונית. אף על פי כן לא נעשה מאז דבר לקידום פתרון זה, למעט הכנת תכניות שונות שחלקן כבר אינן מתאימות, נוכח השינויים שחלו בינתיים. משנת 1966 הטילה הממשלה את האחריות להכנת תכניות לרכבת פרבריים על גופים שונים וב-1987 הועבר הטיפול בנושא לידי רכבת ישראל, לקראת מיזוגה ברשות (בעניין זה ראה דוח שנתי 39, עמ' 530). לרכבת ישראל לא היו תקציבים בהיקף מתאים לתכנן את הפרויקט של רכבות פרבריות.

2. (א) בשנת 1981 הכין משרד התחבורה עם חברה מחו"ל תכנית אב למסילות הברזל לשנת 2000. התכנית אושרה בממשלה בשנת 1986 ופורסמה כתכנית מיתאר ארצית. בתחילת 1988 נסעו יו"ר מועצת הרשות והמנכ"ל, מנכ"ל הרכבת ומנכ"ל לתפעול ברשות הנמלים לארבע מדינות באירופה לדיונים עם חברות הרכבות שם, כדי לבדוק ולמצוא חברה אשר תתאים להכנת תכנית האב של הרכבת ולעדכונה של תכנית האב הקיימת. לאחר הסיוור החליטה מועצת הרשות לקבל הצעות מחברת רכבות בין-לאומית, שכן לדעתה במדינת ישראל אין ידע מעודכן בנושאים רכבתיים. ההחלטה בדבר בחירת החברה הבין-לאומית שהרשות התקשרה עמה לא לוותה בהנמקות מקצועיות מתאימות. בדצמבר אותה שנה נחתם חוזה עם חברת ייעוץ מחו"ל (להלן - חברת הייעוץ), להכנת תכנית האב של הרכבת. היקף החוזה הסתכם ב-1.3 מיליון דולר ומשך העבודה המתוכנן היה כעשרה חודשים.

- בעת הזמנת העבודה מחברת הייעוץ היא לא נדרשה לתת את דעתה על התכנית שהכין משרד התחבורה בשנת 1981 ולהעריכה מחדש. לדעת מבקר המדינה עדיף היה להזמין בדיקה ועדכון של התכנית הקודמת, במקום הכנת תכנית אב חדשה.

(ב) בחוזה עם חברת הייעוץ נקבע, לאחר ניתוח התשומות החזויות, כי התשלום יחושב לפי 60 חודשי עבודה למומחים מחו"ל, 19 חודשי עבודה למומחים ישראלים וכן 60 טיסות, וכי התשלום יבוצע בשיעורים קבועים מראש מהיקף החוזה, על פי התקדמות העבודה.

- התשלומים לחברת הייעוץ, שהגיעו לכ-1.3 מיליון דולר, בוצעו על פי המסגרת שנקבעה בחוזה, דהיינו רק על פי התקדמות העבודה. בסיס לקביעת מחיר החוזה שימשה בדיקה של תשומות שחברת הייעוץ אמורה הייתה להשקיע. הרשות לא בדקה את התשומות בפועל, בהשוואה לתחשיב שהיא הכינה.

(ג) ועדת הפיתוח של מועצת הרשות מינתה ועדת היגוי וזו ליוותה את חברת הייעוץ בעבודתה.

חברת הייעוץ התבקשה לבצע את עבודתה בארבעה שלבים עיקריים: (1) איסוף נתונים והערכה מקצועית של המערכת הקיימת. (2) תכנית פעולה לשיפור המצב הקיים, בחינת הצעות ובחירת

המלצות לטווח הקרוב. (3) הגדרת החלופות, הערכתן ובחירתן לטווח הבינוני ולטווח הארוך. (4) תכנית יישום החלופה הנבחרת, המלצות ביניים ראשוניות, והתוצר הסופי שהוא תכנית אב לפיתוח שירותי הרכבת.

-- הביקורת העלתה, שדוח הביניים הראשון של החברה כלל המלצות שחלקן בוצעו. יצוין, שהיועצים לא עמדו כלל על שיתופה, ולא שיתפו מיזמתם את הנהלת רכבת ישראל בבדיקה, חרף היותה מקור המידע על פרטיו בדבר הליכי העבודה ברכבת.

(ד) בפברואר 1990 הגישה חברת הייעוץ את הדוח הסופי ובו תכנית האב המוצעת. ואלה המלצותיה העיקריות: פיתוח קשר רכבתי מהיר, נוח תדיר ובטוח בין הערים הגדולות, אגב שימוש בתוואים הקיימים ברוב הקטעים והכפלת המסילה בהם; פיתוח מערכת רכבות פרבריות באזורי המטרופולין של תל אביב ושל חיפה, אגב ניצול רצועות קרקע השמורות למטרה זו ברוב הקטעים; הפעלת שירותי הנוסעים ברכבות חשמליות, ויצירת מערכת שתשלב את שירותי הרכבת עם שירותי האוטובוסים, המוניות והרכב הפרטי; שילוב מלא של הקווים הפרבריים עם הקווים הבין עירוניים ושל מערכת הסעת הנוסעים עם מערכת הובלת המטענים ברכבת; פיתוח הובלת המטענים ברכבת, בהתאם לפוטנציאל הצפוי של ההובלה; יישום התכנית בשלבים, והפקת תועלת מידית בכל שלב ושלב.

חלקם הגדול של קווי הנסיעה המוצעים בתכנית האב של חברת הייעוץ כלולים גם בתכנית האב לשנת 2000 שהכין משרד התחבורה בשנת 1981. המלצות החברה דומות בסעיפים רבים לתכנית האב הקודמת, גם בנקודות אחרות, כלהלן: הומלץ על הכפלת המסילה ברוב הקטעים; הומלץ על חישוב של 30% מהרשת; הוצעה הקמת מערכת ענפה של רכבות פרבריות בגוש דן (אשר לצד הכלכלי ולמיקום הקווים, נעשו בדיקות שונות עוד קודם שבוצעה עבודת חברת הייעוץ).

(ה) בדוח הסופי, שהגישה חברת הייעוץ, חולק יישום התכנית לארבע תכניות חומש, בין השנים 1990 - 2010. שלבי היישום הם כלליים מאוד ודנים באופן תפעולם וצידום של 13 קווים. ההיקף הכספי הכולל של עבודות הפיתוח הוא 1.8 מיליארד דולר. במסגרת כל חומש לא נקבע סדר עדיפויות לעבודות המוצעות.

- החברה לא נדרשה ולא הכינה תכנית השקעות, לא קבעה סדרי עדיפויות לביצוע עבודות הפיתוח ולא עסקה בניתוחי כדאיות לקווים יחידים, אלא ל"חבילות פרויקטים", על פי תכניות החומש.

רק לאחר השלמת העבודה התבקשה חברת הייעוץ להכין חישובי כדאיות לקווים הנפרדים כעבודה נוספת, בתשלום של כ-100,000 דולר; הסכום ניתן כמענק מממשלתה של חברת הייעוץ. החישובים בעבודה זו נעשו ל"חבילות פרויקטים" מצטברים. בחישובים הובא בחשבון הביקוש שיווצר עם הקמת כל הרשת, אך לא הביקוש המיוחד לכל קו קו.

- בגלל מגבלות דגם הביקוש שהכינה חברת הייעוץ, אין העבודה הנוספת מספקת נתונים על הביקוש לכל קו בנפרד ואינה כלי שמיש לקביעת העדיפויות לביצוע ההשקעות.

(ו) בסוף מארס 1990 דנה מועצת הרשות בתכנית האמורה, שהגישה חברת הייעוץ, ואימצה את ההמלצות העיקריות של הדוח. באותו דיון אישרה המועצה מסגרת תקציבית לפיתוח שירותי הרכבת לשנים 1990 - 1995 בסך 879 מיליון דולר, הכוללת ביצוע "חבילות פרויקטים" שהחברה המליצה לבצע בעשור 1990 - 2000, למעט הקו לנתב"ג. כן הוחלט להקדים את ביצועם של שני קווים, שחברת הייעוץ ייעדה לעשור השני, ואלה הם: שיפור הקשר לירושלים; בניית מסילת ברזל למרכז באר שבע; והקמת תחנת רכבת חדשה בעיר זו.

תכנית החומש מבוססת על הפעלת רכבות דיזל. היא אינה כוללת השקעות בחישוב הרשת, שחברת הייעוץ המליצה עליו.

תקציבי פיתוח הרכבת

על פי החוק, תכין הרשות ותגיש לממשלה, באמצעות שר התחבורה, כל שנה עד 31 בינואר, את תקציבה לפעולות השוטפות שלה ושל מפעליה. כן עליה להגיש במועד האמור הצעת תקציב לכל נמל מנמליה ומסילות הברזל, ותכנית ותקציב לפיתוח מפעליה, נמליה ומסילות הברזל, לשנת הכספים המתחילה ב-1 באפריל אותה שנה. תכנית ותקציב הפיתוח טעונים אישורה של הממשלה, הצריך להינתן בתוך 60 יום מהגשתם. אשר לשנת הכספים 1988 נקבע בחוק, כי הממשלה תעביר לרשות את כל הסכומים שהוקצו לרכבת ישראל, כפי שנקבע בתקציב השוטף ובתקציב הפיתוח למסילות הברזל, עד לסיום אותה שנת כספים. ביצוע תקציב הפיתוח של הרכבת לשנת הכספים 1987 הסתכם ב-29 מיליון ש"ח, מזה נועדו 21 מיליון ש"ח לסלילת מסילה להובלת פחם מאשרוד לתחנת הכוח שהוקמה באשקלון (בעניין זה ראה עמ' 739).

תקציב הפיתוח של הרכבת לשנת הכספים 1988 הסתכם ב-30 מיליון ש"ח, מהם נועדו 21 מיליון ש"ח למסילת הפחם. לאחר המיזוג אישרה הממשלה, בפברואר 1989, תוספת בסך 7.5 מיליון ש"ח לתקציב הפיתוח של הרכבת לשנת הכספים 1988. הביקורת העלתה, שביצוע סעיפי תקציב הפיתוח הנוסף בשנת הכספים האמורה הסתכם ב-1.3 מיליון ש"ח בלבד, בשל התאריך המאוחר של האישור.

תקציב הפיתוח של הרכבת לשנת הכספים 1989, שנכלל בתקציב הפיתוח של הרשות, היה כ-57 מיליון ש"ח ומרביתו - 40 מיליון ש"ח - אושרה בממשלה באוקטובר אותה שנה.

בתקציב הפיתוח של הרשות לשנת הכספים 1990, שהוגש לאישור הממשלה בינואר, נכלל תקציב פיתוח הרכבת בסך 94.7 מיליון ש"ח. בינוי ובסוף יולי, אישרה הממשלה תקציבי פיתוח חלקיים לרכבת בסכום של 48.2 מיליון ש"ח והרשאה להתחייב בסך 39.5 מיליון ש"ח נוספים.

- בתקציבי הפיתוח של הרכבת לשנות הכספים 1989 ו-1990 אמנם חל גידול, לעומת תקציבי 1987 ו-1988, אולם בדיקת ביצוע התקציב לשנת הכספים 1989 העלתה, שנוצלו 11.7 מיליון ש"ח בלבד, וניתנו התחייבויות בסך 6.3 מיליון ש"ח. מבדיקת ביצוע סעיפי תקציב הפיתוח לשנת הכספים 1989 עולה, כי מסעיפי תקציב שונים לא הוצא כל סכום, או שהוצאו סכומים קטנים בלבד, למשל: מתקציב בסך 17.4 מיליון ש"ח להחלפת פסים (43 ק"מ) הוצאו 0.7 מיליון ש"ח בלבד; לא הוצא כל סכום מתקציב בסך 8.7 מיליון ש"ח לשיפורים בקו נהריה-חיפה ומתקציב בסך 7 מיליון ש"ח להגנת 35 מפגשי רכבת.

מכאן, שלא זו בלבד שגם בשנה האמורה לא חלה התנופה הצפויה בפיתוח הרכבת, אלא שאף הייתה נסיגה בהשקעות בפועל, לעומת 1987 ו-1988, שנים שבהן תקציב הפיתוח של הרכבת בא מתקציב המדינה. במשך כשנתיים מאז המיזוג הסתכמה ההוצאה מהתקציב לביצוע פרויקטים של פיתוח הרכבת ב-13 מיליון ש"ח בלבד ועל יסוד ההרשאה להתחייב - 6.3 מיליון ש"ח בלבד. סכום זה קטן בהרבה מתקציבי הפיתוח בשנים שקדמו למיזוג. הסיבה לניצול המועט של התקציבים היתה, בין השאר, שתקציבי הפיתוח אושרו, כאמור, במועדים מאוחרים.

העברת עובדי הרכבת

1. כאמור, בינואר 1985 החליטה ועדת השרים לענייני כלכלה על צמצום 250 תקנים של כוח האדם ברכבת - שמנה באותה העת 1,770 עובדים (מהם ארעיים), וזאת כחלק מתהליך שינוי מעמדה. במועד כניסת התיקון לחוק לתוקפו מנתה מצבת כוח האדם ברכבת 1,478 עובדים (מהם 248 ארעיים), כלומר צמצום ב-292 משרות (17%).

מועצת הרכבת מינתה בינואר 1987 ועדה לטיפול בהעברת העובדים וזכויותיהם (להלן - הוועדה). הוועדה התכנסה פעמים מספר ודנה בנושאי גימלאות, תנאי עבודה ותנאי שכר. בספטמבר אותה שנה הציעו נציגי הרכבת בוועדה למנות ועדה משותפת מנציגי המעבידים והעובדים, כדי להגיע

לידי הסדר מוסכם עוד לפני התיקון לחוק. רשות הנמלים הודיעה, כי אינה מוכנה ואינה רשאית לדון אתם כל עוד לא התקבל החוק, ולכן לא המשיכה הוועדה בעבודתה. הביקורת, עמדה על כך, שגם אם לא היה אפשר לחתום על הסכם לפני תיקון החוק, ראוי היה שהרשות תפתח כבר אז, במשא ומתן עם נציגי העובדים, כדי לגבש הסדר מוסכם שישמש בסיס להסכם שיחתם בסמוך לאחר כניסת התיקון לתוקפו.

- את ההכנות לקראת המשא ומתן עם נציגות העובדים ברכבת בעניין הסכם ההעברה היה אפשר לעשות לפני תחילת החוק, אולם הן החלו למעשה רק לאחר תיקון החוק. מאז החלטת הממשלה ועד למועד תחילת החוק לא עשתה הרשות הכנות מתאימות לשילוב עובדי הרכבת במסגרת הרשות, ולא נעשו גם ההכנות הדרושות לקראת משא ומתן עם נציגי העובדים. ממועד כניסת התיקון לחוק לתוקפו ועד לחתימת הסכם עבודה עם עובדי הרכבת עברו 16 חודשים. במהלך אותה תקופה היה מו"מ לחתימת הסכם עבודה; הצדדים הגיעו פעמים מספר למבוי סתום ובעקבותיו פרצו שביתות. עד לחתימת ההסכם היו 14 ימי שביתה כללית ו-3 ימי שביתה חלקית ונגרם הפסד כספי הנובע מאבדן הכנסה בשל ביטול רכבות, ומתביעות לקוחות בגין נזקי הפרש דמי הובלה במשאיות. הנזק הישיר מוערך ב-2.8 מיליון דולר בקירוב.

בדצמבר 1989 חתמו הצדדים על הסכם קיבוצי מיוחד להעברת עובדי הרכבת למעמד של עובדי הרשות מתחילת ינואר 1990. בהסכם הוסדרה פרישתם של 120 עובדים עד תחילת ספטמבר 1990, הוסדרו תנאי הפנסיה של העובדים המועברים ונקבעו תוספות שכר שונות.

2. עוד לפני המיזוג הזמינה הרכבת סקר ארגוני ובעקבותיו הוקם ב-1988 מרחב דרום; לאחר המיזוג הוקם מרחב צפון. האגפים שפעלו לפני כן בוטלו. באוקטובר 1989 הגישו שירותי מינהל וארגון ברשות הצעה למבנה ארגוני משולב חדש ולפיה יועברו כל יחידות המטה למשרד הראשי של הרשות. התכנית הוצגה בפני הנהלת הרשות, אולם עד מועד סיום הביקורת היא לא אושרה במועצה.

- בפועל, החל המיזוג בין שני הגופים להתבצע רק לאחר חתימת הסכם העברת העובדים. עד אז התנהל כל גוף כיחידה לעצמה. עד מועד סיום הביקורת שונה המבנה הארגוני של הרשות אך במעט, ועדיין אינו משקף את מיזוג הרכבת ברשות, אגב צמצום בתפקידי ניהול ומטה, בעיקר ברכבת, כמתחייב מהמיזוג.

אגף כוח אדם שברשות אמור היה לטפל, למן המיזוג, בנושאים שבהם עסקה עד אז נציבות שירות המדינה, כגון: אישור תקנים ותנאי פרישה לעובדי הרכבת, אולם למעשה, כל עוד לא נחתם הסכם ההעברה, המשיכה נציבות שירות המדינה לטפל בנושאים אלה.

3. בחודשים ספטמבר ואוקטובר 1988 נחתמו הסכמי התייעלות עם 60 עובדי המשרד הראשי של הרשות. מעיון בהסכמים עולה, שתוספת התייעלות בשיעור של 20% על השכר ניתנה לכל עובדי המשרד הראשי בעיקר תמורת ביצוע מטלות נוספות בעקבות המיזוג, בלי תוספת כוח אדם.

- תוספת ההתייעלות שולמה בלא שניתן פירוט על היקף העבודה שנוספה לכל עובד, בשונה מהסכמי התייעלות שהרשות חתמה עם מגזרי עובדים אחרים, שבהם הותנו תוספות השכר בהתייעלות וכומתו רכיביה והתרומה הנדרשת מן העובדים תמורת התוספות. לא זו בלבד שכוח האדם ברשות או ברכבת לא צומצם, אלא שאף נוספו לעובדי המשרד הראשי שישה עובדים: ממונה על הפיתוח בנושא הרכבת, עוזרו ומזכירה; סמנכ"ל לשיווק ופיתוח ומזכירה; וממונה על מו"מ עם עובדי הרכבת.

4. עד מועד סיום הביקורת, באוגוסט 1990, לא הונהגו ברכבת נוהלי עבודה של הרשות בנושאים, כגון: תשלום שעות נוספות, חופשה, מחלה. ברכבת ממשיך לפעול אגף כוח אדם כבעבר ועל פי כללי התקשיר, דבר המעוגן גם בהסכם ההעברה. הרשות הודיעה בתשובתה מיולי 1990, כי לקראת חתימת הסכם העבודה לשנים 1990 - 1992 יידונו עוד נושאים להשוואת תנאי העובדים ויישמו נוהלי הרשות המתאימים.

העברת נכסי הרכבת

1. לפני המיזוג החזיקה רכבת ישראל בנכסי מקרקעין של המדינה ובציוד נייד מסוגים שונים. שטח הקרקעות שהחזיקה הרכבת היה כ-31,500 דונם, לרבות מסילות ברזל באורך של כ-870 ק"מ ומבנים בשטח כולל של כ-100,000 מ"ר.

המקרקעין שבהם החזיקה הרכבת כללו, כאמור, שטחי מסילה, מקרקעין המשמשים תחנות רכבת, משרדים ובתי מלאכה, ומקרקעין המשמשים למסופי טעינה ופריקה. כן החזיקה הרכבת במקרקעין הצמודים לתחנות פעילות והמשמשים להשכרה או החכרה לצורך אחסון טובין, וכן בשטחים שלא שימשו אז לפעילות כלשהי, כגון: 2,500 דונם רצועת קרקע ששימשה בעבר את מסילת תל אביב-יפו ואת מסילת העמק, ושטחים אחרים שיועדו לפיתוחן של מסילות ברזל בעתיד, על פי תכנית מיתאר ארצית מאושרת.

עד תיקון החוק היה הטיפול בנכסי המקרקעין בידי שתי מחלקות ברכבת: מחלקת ההנדסה, שעסקה בזיהוי ורישום של מלאי המקרקעין בפנקס המקרקעין ובספר הנכסים של הרכבת ובפיקוח עליהם; ומחלקת התנועה והמסחר, שעסקה בהחכרה ובהשכרה של מגרשים ומבנים.

2. החוק קובע, כי הממשלה תעביר לרשות זכויות חכירה לדורות בנכסי מקרקעין תפעוליים שהיו רשומים ערב תחילתו של התיקון כמקרקעי יעוד למסילות ברזל או שהיו בניהולה של הרכבת. "נכסי מקרקעין תפעוליים" מוגדרים בחוק: מקרקעין הנמצאים ברצועה של מסילת ברזל פעילה וקיימת לפי תכנית מתאר ארצית מאושרת; מקרקעין הנמצאים ברצועת מסילת ברזל קיימת לפי תכנית מתאר ארצית והנחוצה לפעילות בתוך חמש שנים מתחילת התיקון; מקרקעין המשמשים למסופי טעינה ופריקה; מקרקעין המשמשים לתחנות רכבת, משרדים ובתי מלאכה.

נוסף על נכסים אלה יקבעו שר התחבורה ושר האוצר, לאחר התייעצות עם מינהל מקרקעי ישראל ובאישור הממשלה, את נכסי המקרקעין המיועדים לפיתוחן של מסילות הברזל על פי תכנית מתאר ארצית מאושרת, או המיועדים לתפעול משולב של מסילות הברזל ומטרות עסקיות אחרות, אשר יועברו לרשות בחכירה לדורות; ואת התמורה אשר תשלם הרשות עבור המקרקעין, לפי המלצות ועדת שמאים שימנו. התמורה שתשולם בגין העברת נכסי מקרקעין כאמור תיקבע בהתאם לשווים לפי ייעודם.

תנאי העברתם של הנכסים, הזכויות, הסמכויות וטובות ההנאה ייקבעו - אם לא נקבעו בחוק - בהסכם בין הרשות לבין הממשלה ובאישור ועדת הכלכלה של הכנסת. הסכמים להעברת נכסים תפעוליים, חוץ מנכסים תפעוליים לא פעילים, ייחתמו לא יאוחר מתום שנתיים מיום תחילת התיקון, למרות שהחזקה נמסרה כבר ביום תחילת התיקון. הסכם בדבר נכסים תפעוליים לא פעילים ייחתם לא יאוחר מתום שלוש שנים מתחילת התיקון, ובדבר נכסים שאינם תפעוליים - לא יאוחר מתום חמש שנים מתחילת התיקון.

3. למשרד האוצר הוגשו רשימות של נכסים פעילים ולא פעילים וכן רשימת חוזי ההשכרה של נכסים. על רשימות אלו התקיימו ביורורים בנוגע למעמדן של חלקות שונות שנכללו ברשימות וחלקות שלא נכללו בהן. כדי לקבוע אלו מבין נכסי המקרקעין שהחזיקה הרכבת ערב המיזוג אינם נכסי מקרקעין תפעוליים העוברים לחזקת הרשות ביום תחילת התיקון, החליט משרד התחבורה, ביוני 1989, על הקמת צוות משותף לו ולמינהל מקרקעי ישראל, שיבדוק את נושא העברת מקרקעי הרכבת לרשות, ויסווג את הנכסים שיועברו לרשות ואת הנכסים שיישארו בידי המדינה. מכיוון שהצדדים לא הגיעו להסכמה על מיון הנכסים הועבר הטיפול לשרים והם החליטו למנות את השמאי הממשלתי לקבוע את התמורה שהרשות אמורה לשלם בגין הנכסים שיועברו אליה.

- רק בנובמבר אותה שנה מונו נציגי הממשלה למו"מ עם הרשות ואפשר היה להתחיל בטיפול בהעברת הנכסים. מאז פועל צוות, ובו נציגים של הרשות ושל משרדי האוצר והתחבורה, לריכוז ולזיהוי הנכסים התפעוליים הפעילים כדי להעבירם לרשות. אף על פי שבחוק נקבע מועד לחתימת הסכם העברת הנכסים התפעוליים הפעילים, עד אמצע אוגוסט 1990, לא נחתם ההסכם ואפילו בדצמבר 1990 עדיין היה הנושא עדיין בטיפול. עד מועד

סיום הביקורת לא הוחל בטיפול ביתר סוגי הנכסים של הרכבת אשר על פי החוק יש להעריכם ולחתום על הסכם להעברתם לרשות עד אוגוסט 1991 ואוגוסט 1993.

4. בחוק נקבע, שאם במועד כניסתו לתוקף עדיין לא ייחתם הסכם העברת נכסים, יקבעו שר התחבורה ושר האוצר את הסכומים שתשלם הרשות כמקדמה על חשבון הסכום שייקבע בהסכם. עד אוקטובר 1990 לא קבעו השרים את סכום המקדמה (בעניין זה ראה גם הפרק "השקעות כספיות" (ברשות הנמלים והרכבות) בדוח שנתי 40, עמ' 668).

ניהול מסחרי של מקרקעין

1. בינואר 1989 הוציא החשב הכללי כתב העברה הקובע, כי כל הזכויות, החובות וההתחייבויות של המדינה לפי הסכמים, התקשרויות ועסקות בני תוקף יועברו לרשות והיא תבוא לגביהם במקום המדינה לכל דבר ועניין.

2. חוק נכסי המדינה, התשי"א-1951, מסמיך את הממשלה לעשות עסקות בשם המדינה במקרקעין ובנכסי מדינה אחרים, בתנאים שנקבעו שם. על פי אותו חוק רשאים לייצג את הממשלה בעסקות כאמור: שר האוצר, שר אחר או אדם אחר שהורשה לכך על ידי הממשלה, אם באופן כללי ואם לגבי סוגי עסקות או סוגי נכסים מסוימים. הודעה על הרשאה כזאת תפורסם ברשומות. בהתאם לחוק פורסמה בסוף יוני 1986 הודעה, ולפיה הורשה מנכ"ל רכבת ישראל לבצע עסקות במקרקעין בתחום הפעילות של הרכבת ולחתום בשם המדינה על המסמכים הנוגעים לעסקות האמורות. בתוקף סמכותו, אישר המנכ"ל את ההחלטות שהתקבלו בוועדת מקרקעין שמינה, בראשות סמנכ"ל למינהל וארגון, ואשר עסקה בהחכרת מקרקעין ומבנים, בקיום מכרזים, בחתימת חוזים ובהארכת תוקפם.

עם תיקון החוק היה מנכ"ל הרכבת לבעל תפקיד (משנה למנכ"ל) ברשות הנמלים והרכבות, ורכבת ישראל, כגוף נפרד, חדלה למעשה להתקיים. לפיכך, מן הראוי היה שמשרד האוצר יפעל להוצאת כתב הרשאה חדש, בסמוך לתיקון החוק, שיסמיך את בעל התפקיד המתאים ברשות. כתב הרשאה חדש פורסם רק באוגוסט 1989. עד אז המשיכה ועדת המקרקעין לפעול, והחלטותיה אושרו בידי המשנה ומנהל הרשות, ששימש כמנכ"ל הרכבת על פי ההרשאה הקודמת.

3. באוגוסט 1989 פורסמה הודעה על הרשאה לעובדי רשות מסוימים לייצג את הממשלה בנכסי המדינה עד לחתימת הסכם להעברת נכסים, או עד תום שנתיים מתחולת החוק, דהיינו אוגוסט 1990. במאוס 1990 תוקנה ההרשאה הקודמת ותוקפה הוארך בשנה, עד אוגוסט 1991.

- במצב זה, עד מאוס 1990 נמנע מהרשות להאריך חוזים או לחתום חוזים שתוקפם לאחר אוגוסט אותה שנה. בעת סיום הביקורת, באוגוסט 1990, הוגבלה הרשות לחתימת חוזים שתוקפם עד אוגוסט 1991.

החשב הכללי, שבמשרד האוצר, הודיע בתשובתו מדצמבר 1990, שבפגישה שהייתה בין נציגי משרד האוצר ובין נציגי הרשות נקבעו עקרונות שיאפשרו הארכת חוזי חכירה לתקופה ארוכה יותר מאוגוסט 1991, בתנאי שנציג האוצר ישתתף בוועדת המקרקעין של הרשות. הרשות לא הזמינה את נציג האוצר לשיבות ועדת המקרקעין וסגן החשב הכללי הודיע לרשות, שאם היא לא תפעל בהתאם לתנאי כתב ההרשאה ישקול משרד האוצר פנייה לממשלה לביטול כתב ההרשאה.

4. לאחר כניסת החוק לתוקפו התנהל הטיפול בחוזי המקרקעין במתכונת שהייתה ברכבת, ועל פי נהליה. ועדת המקרקעין המשיכה אף היא לפעול בהתאם להוראות התכ"ם והסמכויות המוגדרות בנוהל. ועדת המקרקעין פוזרה בסוף יולי 1989 ורק באוקטובר אותה שנה מונתה במקומה ועדת מקרקעין חדשה. בתקופת הביניים לא טופלו כלל חוזי המקרקעין.

- נוהל מקרקעין חדש פורסם רק בפברואר 1990. במשך יותר משנה מאז המיזוג נוהל נושא המקרקעין במתכונת שלפני המיזוג (על הניהול המסחרי טרם המיזוג - ראה דוח שנתי 38, עמ' 557).

נהלי הרשות

1. נהלי הרשות אמורים להסדיר ולהנחות את כל הפעילות של יחידותיה, והכללים להכנתם מוגדרים בנוהל הכנת נוהלים של הרשות. נקבע בו: "הכנת הצעת נוהל חדשה או שינוי בנוהל קיים ייעשו על ידי יוזם הנוהל או על ידי ממלא התפקיד עליו הטיל מנהל הרשות את הכנתו, תוך תיאום עם ממלאי תפקידים במשרד הראשי ובנמלים אשר עבודתם קשורה בנושא הנוהל עם היועץ המשפטי". בדיון שהתקיים עוד בפברואר 1988, בהשתתפות מנכ"ל הרכבת ועובדים בכירים ברכבת וברשות, נקבע הצורך לבדוק ולעדכן נהלי עבודה משותפים ונקבעו אף הנושאים שיש לדון בהם.

- עם המיזוג לא הוחלו נהלי הרשות על הרכבת, לא טופל בבדיקת התאמת נהלים לצורכי הרכבת, ולא נועצו בעובדיה בעת הכנת נהלים חודשים. רק באפריל 1989, יותר מחצי שנה לאחר כניסת החוק לתוקפו, הועבר אוגדן הנהלים של הרשות לרכבת. עד אז לא הובאו לידיעת הנהלת הרכבת נהלי הרשות הקיימים. גם לאחר העברת הנהלים לידי הרכבת לא נבחנה מידת התאמתם לצורכיה, אף כי נושאים מסוימים בעבודתה שונים מטבעם מהעבודה בנמלים ודורשים נהלים מיוחדים או התאמת הנהלים הקיימים לצרכיה המיוחדים. בכמה מנהלי הרשות, שתוקנו לאחר המיזוג, לא אוזכרה הרכבת ולא ניתנה הדעת לצרכיה המיוחדים.

- אחד הנהלים החדשים אשר הוכנו לאחר המיזוג הוא נוהל ביצוע עבודות בהליכי מכרז ומו"מ - מסירה, התחשבנות, קבלה ודיווח. הנוהל עודכן בלי ששותפו בכך עובדי הרכבת, ורק לקראת פרסומו הביע מנכ"ל הרכבת את התנגדותו. בעקבות זאת עוכב הפרסום והנוהל תוקן.



רכבת ישראל פעלה עד 1988 כיחידת סמך במשרד התחבורה, ותקציבה היה חלק מתקציב המדינה. מאחר שהרכבת הייתה בשלב נמוך בסולם העדיפויות של הקצאת המקורות הממשלתיים, היא לא קיבלה מימון לפיתוח הדרוש לה כדי לקיים מערך תחבורה נאות שיקל על רשת הכבישים העמוסה לעיפה.

חוק רשות הנמלים (תיקון 5), התשמ"ח-1988, שהתקבל בכנסת באמצע 1988, ועל פיו מוזגה הרכבת ברשות הנמלים, מבטא את השאיפה שהרכבת תהיה לאמצעי יעיל ובטוח להובלת נוסעים ומשאות ולהקלת העומס בכבישים, בלי להיזקק לתקציב המדינה.

ממצאי הביקורת מצביעים, שבשנתיים הראשונות לאחר כניסת התיקון בחוק לתוקפו לא הושלמו פעולות המיזוג במלואן ולא התגשמו כל הציפיות מהמיזוג: מועצת הרכבת, שמינה שר התחבורה ב-1986, והוועדות שהיא הקימה להכנת המיזוג לא פעלו כהלכה. המשא ומתן בין הרשות לבין עובדי הרכבת בדבר העברתם ממעמד של עובדי מדינה למעמד של עובדי רשות החל רק לאחר כניסת התיקון לתוקף ונמשך 16 חודשים, ובמהלכם שובשו יחסי העבודה ופרצו שביתות שגרמו נזקים במיליוני דולרים. עדיין לא נחתם הסכם העברת הנכסים התפעוליים הפעילים של הרכבת, שהיה אמור להיחתם בין המדינה לבין הרשות עד שנתיים לאחר כניסת החוק לתוקף. גם המיזוג הארגוני טרם הושלם.

הציפייה לתנופת פיתוח הרכבת גם היא לא התממשה בשנתיים הראשונות מאז התקבל החוק, וביצוע תקציבי הפיתוח באותן שנים נפל מהביצוע בתקופה שלפני המיזוג.

לדעת מבקר המדינה, על הממשלה והרשות לפעול בהקדם להשלמת הפעולות הקשורות במיזוג הרכבת ברשות הנמלים ולהפנות את מירב המאמצים למימוש החוק ולפיתוח הרכבת.

נמל חיפה - חיזוק רציף דגון והעמקתו

ריכוז ממצאים

ב-1981 הזמינה רשות הנמלים (להלן - הרשות) תכנון של חיזוק והעמקה של רציף לפריקת גרעינים בנמל חיפה, כדי לאפשר את עגינתן של אניות גדולות ליד הרציף. התכנון הוגש לרשות בסוף 1984 והעבודות הושלמו בינואר 1990 בעלות של 21.6 מיליון ש"ח (כ-11 מיליון דולר), במקום 4.8 מיליון דולר לפי התקציב המקורי.

חטיבת ההנדסה של הרשות, שבדקה את התכנון, לא וידאה שהמתכנן פעל על פי כל ההנחיות המקצועיות שנדרשו בחוזה עמו. הרשות גם לא עמדה על כך שבידי המתכנן יהיו פוליסות ביטוח מתאימות שיבטיחו לה פיצוי הולם אם יהיו נזקים כתוצאה מתכנון לקוי.

הרשות בחרה קבלן בתחרות מוגבלת ולאחר שנבחר היא נשאה ונתנה עם מציע אחר שהצעתו הייתה יקרה יותר, בלי שנשאה ונתנה בד בבד גם עם יתר המציעים, ובהם זה שנבחר, כדי שיוזילו את הצעותיהם. בסופו של דבר נבחר הקבלן האחר שהצעתו תוקנה בעקבות המו"מ למחיר ההצעה הזולה ביותר שהוגשה.

לאחר שנמסרה העבודה לקבלן, וכשבועיים לפני המועד שנקבע להתחלת העבודות (ספטמבר 1985) הגיש הקבלן לרשות חישובים הנדסיים המעידים, שהתכנון היה לקוי ולא היה בו כדי להבטיח את יציבות הרציף. הקבלן התבקש לתכנן מחדש את העבודות בעזרת גורם מחו"ל שעמו היה קשור.

כתוצאה מגילוי הליקויים בתכנון נאלצה הרשות למסור את התכנון מחדש למתכנן אחר ונוצר פיגור של 16 חודשים במועד התחלת העבודה.

היקף העבודה נאמד, בעקבות התכנון מחדש, ב-4.3 מיליון דולר, במקום 2.5 מיליון דולר על פי התכנון הקודם ומועד סיום העבודה הצפוי נדחה מאוגוסט 1986 לאפריל 1988. כמו כן נאמדה העלות הנוספת בגין אי הפעלת הרציף, בשל העיכובים בביצוע העבודות, ב-130,000 דולר בחודש.

באוקטובר 1985, חודשיים לאחר שהתברר לרשות שמועד תחילת ביצוע העבודות יידחה למועד לא ידוע, היא נתנה לקבלן מקדמה ללא ריבית על פי תנאי החוזה. בידי הקבלן נותר 117,000 דולר במשך 17 חודשים עד לתחילת ההחזר. באפריל 1986 קיבל הקבלן, בעקבות סיכום בינו לבין הרשות בדבר התחלת העבודה, עוד מקדמה בסך 120,000 דולר ובסך הכל הוא החזיק בידיו מקדמות בסכום של 237,000 דולר והחל בהחזרתם רק במארכ 1987.

באפריל 1986 קיבל הקבלן סכום של 180,000 דולר בגין הסרת תביעותיו הקשורות בדחיית ביצוע העבודה, בשל הליקויים שהתגלו בתכנון.

סיום העבודות, על פי סיכום בין הרשות והקבלן מאפריל 1986, נקבע לאמצע אוקטובר 1987, אולם בתוספת לחוזה, שנחתמה רק בדצמבר 1986, נקבע, שעל העבודות להסתיים באפריל 1988. בפועל הסתיימו העבודות בינואר 1990.

בין הרשות לבין הקבלן תלויות ועומדות תביעות הדדיות על ביצוע העבודות: הרשות תובעת 7.5 מיליון ש"ח בגין פיגורים בביצוע העבודה והקבלן תובע מהרשות 615,000 ש"ח. תביעות אלה לא הוסדרו עד אוקטובר 1990, מועד סיכום הביקורת.

בביצוע עבודות חפירה ימית לצורך העמקת נתיב הכניסה לרציף, שבהן זכה קבלן מחו"ל, אמדה הרשות ב-50 את מספרן של ההפסקות במהלך העבודה, ואמדה את עלותן ב-13,750.

דולר. בפועל אירעו במהלך עבודות החפירה 5,200 הפסקות, שעלותן הסתכמה ב-1.4 מיליון דולר. הפער הגדול בין האומדן לבין מספר ההפסקות בפועל נובע, בין היתר, מבדיקות בלתי מספקות של קרקעית הים באזור שבו בוצעה ההעמקה.

תחשיב הכדאיות משנת 1986 לביצוע הפרויקט, התבסס על כך שמדיניות הממשלה היא לייבא גרעינים באניות גדולות ושביצוע העבודה של חיזוק הרציף והעמקתו כדאי עד להוצאה של 9.6 מיליון דולר, בפועל הסתכמו העבודות ב-11 מיליון דולר. מדיניות הממשלה בייבוא גרעינים שונתה, דבר שהקטין עד מאוד את השימוש באניות גדולות: מבין 27 אניות שפרקו גרעינים ברציף במחצית הראשונה של 1990, רק 9 היו אניות גדולות.



התחזיות של מינהל הסחר הממשלתי שבמשרד התעשייה והמסחר ושל רשות הנמלים והרכבות (להלן - הרשות) הצביעו, שהובלת גרעינים לארץ מאמצע שנות השמונים תיעשה באניות גדולות. רציף דגון בנמל חיפה (להלן - הרציף) הוקם בשנות החמישים והשישים באורך 390 מ' בקירוב ומשמש לפריקת גרעינים בנמל. הרציף לא היה עמוק מספיק כדי לקלוט אניות גדולות בתפוסה מלאה. כדי להכשיר את הרציף לקליטת אניות גדולות, הזמינה הרשות ב-1981 תכנון של חיזוק הרציף והעמקתו. בהסתמך על סקר של המכון לחקר הספנות והתעופה מ-1982, עדכנה הרשות בשנת 1986 את תחשיב הכדאיות הכלכלית של הפרויקט שהצביע שההשקעה בהעמקת הרציף כדאית אם היא לא תעלה על הסך של 9.6 מיליון דולר, שהוא הסכום שייחסך מהובלת הגרעינים ארצה באניות גדולות לעומת הובלתם באניות קטנות.

התכנון הושלם בדצמבר 1984 ובאמצע 1985 התקשרה הרשות עם שני קבלנים לביצוע שתי עבודות: (א) חיזוק הרציף והעמקת הקרקע שלידו לעומק של 14 מ'; (ב) העמקת נתיב הכניסה של האניות עד לרציף, לעומק של 14 מ'. על פי המתוכנן, אמורות היו העבודות להתבצע מספטמבר 1985 ועד סוף אוגוסט 1986, אך הן הסתיימו כעבור כ-3.5 שנים, בינואר 1990. עלות החיזוק וההעמקה של הרציף ונתיב הכניסה אליו הסתכמה ב-21.6 מיליון ש"ח במחירי מאי 1990 (כ-11 מיליון דולר), במקום ב-4.8 מיליון דולר לפי התקציב המקורי.

משרד מבקר המדינה בדק בחודשים אפריל - יוני 1990 את ביצוע העבודות לחיזוק הרציף והעמקתו. נבדקו ההתקשרויות עם מתכנן מקומי ועם הקבלנים וההתחשבות עמהם. להלן הממצאים העיקריים:

לעבודות פיתוח ברציפי נמל פעיל ולמשך זמן ביצוע העבודות יש השפעות כלכליות ותפעוליות. לתקופת הביצוע נקבעו הסדרים חלופיים, במיוחד לפריקת גרעינים ברציף חיפה מזרח והובלתם משם לממגורות דגון. עלות שהייה מתמשכת של האניות, הארכת זמני פריקה והוצאות ההובלה מהרציף החלופי לממגורות, את כל אלה אמד מינהל הסחר הממשלתי שבמשרד התעשייה והמסחר בהוצאה של כ-44,000 דולר לאנייה מקופת המדינה (לרבות המתנה). מאחר שהמינהל הודיע בינואר 1985, שמתוכננות להגיע בחודשים ספטמבר ואוקטובר אותה שנה שלוש אניות בחודש, נאמדה העלות הנוספת באותם חודשים בכ-130,000 דולר בחודש.

התקשרות עם המתכנן

1. החוזה בין הרשות לבין המתכנן לתכנון הפרויקט נחתם עוד ב-1981, ובשנים 1982 - 1985 נוספו לו חמש תוספות שנגעו בעיקר: להרחבת תחומי התכנון, כדי לאפשר עגינת אניות גדולות עם מטען חלקי ברציף לפני גמר העבודות לחיזוק הרציף; לקביעת נתונים חדשים לתכנון, בעקבות ממצאים שהועלו בקידוחי ניסיון נוספים; לבדיקת פתרונות חלופיים בכמה קטעים; ולביצוע פיקוח עליון על העבודות. התכנון הושלם ונמסר לידי הרשות בדצמבר 1984. למתכנן שולמו 97,500 ש"ח (במחירי אפריל 1990). התכנון נמסר לקבלן שצריך היה לבצע לפיו את העבודה.

2. באמצע אוגוסט 1985, שבועיים לפני המועד שנקבע להתחלת ביצוע העבודה, הגיש השותף מחו"ל של הקבלן (ראה להלן), ביזמתו, חישוב הנדסי, וממנו עלה שפרטי התכנון לחיזוק הרציף, שסיפקה לו הרשות, לא היה בהם כדי להבטיח את יציבות הרציף. הרשות פנתה למתכנן שתיכנן את הרציף כדי שיערוך בדיקה מחודשת של התכנון שהכין ופרטיו.

- ממצאי הבדיקה של הרשות אכן אישרו, שהפתרונות ההנדסיים של המתכנן לא הבטיחו את היציבות והחוזק הנדרשים לרציף לתקופה ממושכת ומן הצורך היה למצוא פתרון אחר. בעקבות זאת הופסקה ההתקשרות עם המתכנן.

3. בעקבות הליקויים שהתגלו בתכנון, התברר למשרד מבקר המדינה:

(א) על פי החוזה, היה על המתכנן לפעול לפי המלצות ועדת מומחים אירופית, שקבעה בשנת 1975 כללים לתכנון, לחיזוק ולהעמקה של רציפים בנמלים קיימים.

- חטיבת ההנדסה של הרשות שבדקה את התכנון לא וידאה שהמתכנן פעל על פי המלצות מפורטות של ועדת המומחים האמורה, שהגיעו לידיה אחר כך.

(ב) בחוזה עם המתכנן נקבע, כי המתכנן אחראי לכל נזק או הפסד שייגרם לרשות עקב ביצוע העבודה ההנדסית, וכן התחייב המתכנן לבטח את עצמו בפני כל נזק שייגרם כתוצאה מרשלנות, בסכום ששיעורו לא יפחת משכרו.

- בתיקי הרשות לא נמצאו העתקי פוליסות הביטוח של המתכנן ולא מסמכים שיעידו שפוליסות כאלה אכן הוצאו, בדרך שתבטיח פיצוי הולם לרשות אם ייגרמו לה נזקים כתוצאה מליקויים בתכנון.

4. בעקבות חוות דעת של היועץ המשפטי של הרשות, היא נמנעה מהגשת תביעה משפטית נגד המתכנן, בעיקר מפני שהמתכנן היה, לדבריה, חברה קטנה, בלי הון עצמי ובלי ביטוח סיכונים מקצועיים, דבר שיקשה על מימוש פסק הדין, גם אם יחייב בית המשפט את המתכנן לפצות את הרשות. כמו כן היה חשש, שהמתכנן יגיש תביעה משפטית נגדית בגין שכר, שלטענתו חייבת לו הרשות, דבר שעלול היה לגרום להשהייה נוספת של העבודה.

עבודה א' - התקשרות עם קבלן לחיזוק הרציף והעמקתו

1. עבודות לחיזוק רציף קיים ולהעמקתו דורשות מיומנות, כושר ביצוע מקצועי, דיוק מרבי, ושימוש בציוד מתאים, לכן החליטה הרשות למסור את ביצוע העבודה בדרך של משא ומתן. בשלב הראשון פנתה הרשות, באוגוסט 1984, אל חמישה קבלנים לקבלת הצעות לביצוע העבודה. ועדת המכרזים של הרשות, שהתכנסה באמצע אוקטובר אותה שנה, פסלה הצעה אחת והעבירה את ארבע הנותרות לבדיקות הנדסיות ומשפטיות. מחירי ההצעות נעו בין 2.6 ל-4.2 מיליון דולר, לעומת האומדן של הרשות עצמה שהיה בסכום כולל של 4 מיליון דולר בקירוב.

2. הרשות בדקה את הצעות הקבלנים, העריכה את כושרם המקצועי, את קשריהם עם חברות הנדסיות שונות מחו"ל שמהן היו אמורות לקבל סיוע בביצוע הפרויקט ואת חוסנם הכלכלי. הרשות נשאה ונתנה עם שני קבלנים שהצעותיהם היו הזולות ביותר. ועדת המכרזים העליונה של הרשות דנה בינואר 1985 בשתי ההצעות, והחליטה למסור את ביצוע העבודה לבעל ההצעה הזולה מכולן, שהייתה בסכום כולל של כ-2.4 מיליון דולר, לעומת ההצעה האחרת בסכום של כ-2.7 מיליון דולר.

- לאחר קבלת ההחלטה, אך בטרם הודיעה הרשות על החלטתה, פנה אליה הקבלן השני והציע להפחית ממחיר הצעתו 300,000 דולר. כתוצאה מהפחתה זו הושוותה הצעתו להצעת הקבלן הנבחר. ועדת המכרזים העליונה של הרשות דנה בעניין באמצע פברואר אותה שנה, והחליטה לשנות את החלטתה, ובחרה בהצעה המתוקנת של הקבלן השני. הנימוק לכך היה, שההצעה המתוקנת אינה יקרה מההצעה שנבחרה קודם ויש בה יתרונות הנדסיים וארגוניים, החייבים להוות שיקול מכריע בהתחשב במהות הפרויקט. לדעת מבקר המדינה,

צריכה הייתה הרשות לפנות גם לקבלן הראשון ולאפשר לו להגיש לה הצעה מתוקנת, כדי לקיים את עקרון השוויון.

3. החוזה עם הקבלן לביצוע הפרויקט נחתם בסוף יוני 1985. על פי החוזה, נקבעה התמורה לביצוע העבודות בסכום העולה על 2.5 מיליון דולר. צו התחלת העבודה ניתן לתחילת ספטמבר אותה שנה ומועד סיומה נקבע לסוף אוגוסט 1986, כעבור 12 חודשים.

- על פי התוספת הראשונה לחוזה עם הקבלן, שנחתמה באוקטובר 1985, שילמה לו הרשות מקדמה בסך של 234,000 דולר לרכישת חומרים. על פי החוזה פטור החזר המקדמה מריבית. מאחר שהרשות לא הודיעה במועד לקבלן על הדחייה בהתחלת העבודה, הוא רכש חומרים בסך כ-100,000 דולר מכספי המקדמה, ומאחר שלא הוחל בביצוע העבודה לא נעשה בהם שימוש לצורכי הפרויקט. הקבלן החזיר תשלום ראשון של המקדמה בסך 17,000 דולר בקירוב ואת כל היתרה בסך 117,000 דולר הוא החזיק בידו במשך 17 חודשים, עד תחילת ביצוע העבודה והגשת חשבון חלקי ראשון במארכ 1987. באותו מועד החל הקבלן להחזיר את הסכום בשמונה תשלומים, שקוזזו מתוך החשבונות שהגיש. מתברר, כי הדחייה בביצוע העבודה, בעקבות הליקויים בתכנון, גרמו לרשות הפסד נוסף - הפסד הריבית על יתרת המקדמה.

- ב-1987 וב-1988 השתמשה הרשות בנמל חיפה ובנמל אשדוד בחלק מהחומרים שרכש הקבלן ולא השתמש בהם. יתרת החומרים נמצאים זה חמש שנים בנמל אשדוד ועד מועד סיום הביקורת לא נעשה בהם שימוש.

התכנון החלופי והתקשרות מחודשת עם הקבלן

1. בעקבות גילוי הליקויים בתכנון, פנה המהנדס הראשי של הרשות, בנובמבר 1985, למתכנן מטעם השותף מחו"ל של הקבלן, כדי שיגיש הצעת תכנון חדשה לחיזוק הרציף והעמקתו. בדצמבר הגיש המתכנן החדש לרשות תכנון ראשוני והצעת מחיר בסך כולל של 4.3 מיליון דולר, לרבות הוצאות תכנון, במקום 2.5 מיליון דולר שנקבעו בחוזה מיוני אותה שנה.

שתי אפשרויות הוצגו בפני ועדת הפיתוח של הרשות, שכוונסה בינואר 1986 לדיון בבעיות ובהתפתחויות שהתעוררו, ואלה האפשרויות: (א) משא ומתן עם הקבלן לביטולו של החוזה על כל המשתמע מכך, ופנייה למתכנן חדש לצורך עריכת תכנון חלופי, ולאחריה פנייה לקבלנים לקבלת הצעות לביצוע העבודות; (ב) משא ומתן עם הקבלן בדבר תוספת לחוזה והתאמת תנאיו לנסיבות החדשות שנוצרו.

ועדת הפיתוח קיבלה בשיבתה את המלצת הרשות ובחרה באפשרות השנייה, מאחר שהאפשרות הראשונה הייתה גורמת, בין היתר: דחייה ממושכת בלוח הזמנים להשלמת העבודות; והוצאה נוספת למשק המדינה, בשל הצורך לפרוק חלק ממשעני האניות ברציף חיפה מזרח במשך תקופה ממושכת. באותה ישיבה המליצה הוועדה בפני מועצת הרשות, בהסתמך על תחשיב שהגישה לה הנהלת הרשות, לאשר תוספת של 1.2 מיליון דולר לתקציב הפרויקט ובסך הכל נקבעה עלותו, כולל חוזה בגין החפירה הימית באזור רציף דגון, ל-6.4 מיליון דולר. עם זאת ביקשה הוועדה מהנהלת הרשות להמציא לה חוות דעת מיועצת הרשות להנדסת קרקע, לסיבות שבגללן היה צורך לשנות את התכנון של העבודות לחיזוק הרציף, שהיו הסיבה העיקרית להתייקרות הפרויקט. עוד המליצה הוועדה, שהנהלת הרשות תישא ותיתן עם הקבלן כדי להפחית ככל האפשר ממחיר העבודה.

חוות הדעת לא הוגשה לוועדת הפיתוח ולא עלה בידי הרשות להפחית ממחיר העבודה שדרש הקבלן.

בסוף ינואר 1986 אישרה מועצת הרשות את המלצות ועדת הפיתוח והגדילה את תקציב הפרויקט, כולל הפרשי הצמדה, מ-5.2 ל-6.4 מיליון דולר.

2. (א) באפריל אותה שנה חתמה הרשות עם הקבלן ושותפו מחו"ל סיכום דברים, ואלה עיקריו: המחיר המעודכן והכולל של העבודות לחיזוק הרציף ולהעמקתו יהיה בסך של כ-10.8 מיליון מרקים גרמניים (להלן - מ"ג) (כ-4.3 מיליון דולר). הוסכם, שהמחיר הזה יכלול את התמורה בעד התכנון המחודש, וכן את כל העבודות הנקובות בחוזה, לרבות עבודות אחרות שידרשו להשלמת החיזוק וההעמקה, שלא נכללו בחוזה מיוני 1985, ולרבות האחריות של הקבלן לתכנון ולביצוע. עוד הוסכם, שבמועד החתימה על הסיכום, אשר ישמש בסיס לעריכת תוספת לחוזה, תשלם הרשות לקבלן סכום של 300,000 דולר. מסכום זה נועדו 180,000 דולר לסילוק סופי של כל התביעות והדרישות של הקבלן בגין העיכובים שחלו בביצוע העבודות, והיתרה בסך 120,000 דולר תהיה מקדמה. בסיכום נקבע מועד התחלת העבודה, לאחר אישור התכנון, לאמצע יולי 1986 ומועד סיומה לסוף יולי 1987, כעבור 12.5 חודשים.

מתברר, שהתוספת לחוזה (להלן - התוספת השנייה), שעיקריה נקבעו בסיכום האמור נחתמה רק בדצמבר 1986, כחצי שנה לאחר המועד המתוכנן להתחלת העבודה על פי התוספת השנייה. מועד הסיום נקבע הפעם לתחילת אפריל 1988, דהיינו 15 חודשי עבודה. בתשובתה מאוגוסט 1990 הסבירה הרשות, שהעיכוב בחתימת התוספת השנייה היה בשל התמשכות אישור התכנון בחו"ל.

- כאמור, על פי התוספת לחוזה, ניתנה לקבלן מקדמה בסך 120,000 דולר באפריל 1986, ואילו העבודה התחילה רק בינואר 1987. הרשות הסבירה למשרד מבקר המדינה, כי המקדמה שולמה לאחר משא ומתן עם הקבלן והיא נועדה להבטיח רכישת חומרים בחו"ל, שזמן אספקתם ממושך. מבדיקת המסמכים עולה, כי בהתכתבות שבין הקבלן לרשות לא הוזכרה רכישת חומרים כאמור, אלא דובר על כיסוי הוצאות שוטפות. עובדה זו בולטת במיוחד נוכח העובדה שסכום של 117,000 דולר היו בידי הקבלן מאז אוקטובר 1985.

- (ב) התשלומים לקבלן עוד לפני מתן צו התחלת העבודה השלישי הגיעו עד סוף מאי 1986 לכ- 517,000 דולר מזה 237,000 דולר מקדמות, והיתרה בסך 280,000 דולר ניתנה כלהלן: 100,000 דולר בעד חומרים שרכש ו-180,000 דולר בעד סילוק תביעותיו בלא שהביאו כל תועלת לפרויקט.

3. בתוספת השנייה נקבע לוח זמנים שלפיו יחזוק הרציף ויועמק בתוך 15 חודשים; אם הקבלן לא ישלים את העבודות במועד או בתום ארכה שתאושר לו הוא ישלם לרשות פיצויים מוסכמים בסך 10,000 מ"ג על כל יום איחור בהשלמת קטע של 250 מ' אורך רציף ו-5,000 מ"ג על כך יום איחור בהשלמת הקטע של 118 מ' הנוותרים.

ביצוע הפרויקט

1. הקבלן שנבחר עסק באותה העת בהקמת עוד פרויקט גדול בשביל הרשות - רציף 9 בנמל אשדוד (ראה דוח שנתי 40, עמ' 680). במהלך העבודה חלו עיכובים רבים, ובדצמבר 1987 פנה הקבלן לרשות בדרישה לקבל ארכה של 20 שבועות להשלמת העבודה. ואלה הנימוקים העיקריים לדרישת הארכה: דחייה בקבלת שטחי ההתארגנות לעבודה; הפסקות בעבודה עקב קשיים בהחדרת שיגומים; עיכובים בביצוע עבודות בכמה קטעים בגלל נתוני קרקע שגויים שמסרה הרשות, והצורך בתכנון מחדש של העבודות בקטעים אלה. בפברואר 1988 הסכימה הרשות לתת ארכה של שבועיים בלבד.

2. יותר מארבעה חודשים, מאמצע מארס ועד סוף יולי 1988, הפסיק הקבלן את ביצוע העבודות ברציף וכן עבודות להקמת רציף 9 בנמל אשדוד. הרשות דרשה שימשיך בביצוע הפרויקט; הקבלן היתנה את היענותו לדרישה בכמה תביעות, ובהן הארכת לוח הזמנים ב-40 שבועות וקבלת מקדמה נוספת בסך של 350,000 ש"ח. הרשות קיימה דיונים עם הקבלן, במגמה לחדש את העבודות, וקבעה את אמצע יוני אותה שנה למועד האחרון לחידושה. במועד האמור לא חודשה העבודה, וביולי דרשה הרשות מהקבלן לסלק את ידיו מהרציף לאלתר, ולהשאיר בו את כל הציוד והחומרים שנותרו בו,

בהתאם לאמור בחוזה. עם זאת, נקטה הרשות צעדים מספר כדי להבטיח את המשך העבודות: היא פנתה לשני קבלנים כדי שיגישו הצעות להשלמת העבודות, והחלה לפעול למימוש ערכות על סך של 1.65 מיליון מ"ג, שמסר לה בנק בחו"ל להבטחת ביצוע החוזה. הצעות הקבלנים להשלמת העבודות היו בסך של 9.75 מיליון ש"ח ו-11 מיליון ש"ח בקירוב, ואילו יתרת העבודות שטרם הושלמו באותה העת הסתכמו, לפי מפרטי החוזה, ב-2.5 - 3 מיליון ש"ח.

3. כדי לישב את חילוקי הדעות שביניהם ולחדש את ביצוע העבודות חתמו הצדדים באמצע יולי 1988 על עוד תוספת לחוזה (להלן - התוספת השלישית), שעניינה הן המשך עבודות חיזוק והעמקת הרציף והן המשך הקמת רציף 9 בנמל אשדוד. לפי התוספת השלישית, יחדש הקבלן את העבודות ברציף בתחילת אוגוסט אותה שנה והרשות הסכימה לשלם לו מקדמה בסך של 285,000 מ"ג (כ-150,000 דולר). נקבע לוח זמנים מעודכן ולפיו יסתיימו כל העבודות באמצע מארס 1989, דהיינו כשנה לאחר המועד שנקבע בתוספת השנייה.

4. מבדיקת ביצוע העבודות לפי לוח הזמנים החדש, שנקבע בתוספת השלישית, עולה, שחילוקי הרציף הסתיימו בסוף יוני 1989, באיחור של 3.5 חודשים. קבלת העבודות נעשתה בלא שהסתיימו העבודות להעמקת הרציף עד ל-14 מ'. עובדה זו הקשתה באותה תקופה על עגינת האניות הגדולות במטען מלא ליד הרציף, ודרשה אמצעי גרירה מיוחדים.

העמקת הרציף

1. על פי החוזה ותוספותיו, היה על הקבלן להעמיק את השטח שליד הרציף מ-11.5 מ' ל-14 מ'. לפי כתב הכמויות שבחוזה, כללה העבודה חפירה והוצאת 19,300 מע"ק חול וחומר חצוב, אל מחוץ לנמל, מהם 12,300 מע"ק חול במחיר של 29 מ"ג למע"ק, ואילו לחציבה ימית (כולל פיצוצים) של 7,000 מע"ק נקבע מחיר של 218 מ"ג למע"ק. על פי לוח הזמנים שנקבע בתוספת השנייה, עבודות ההעמקה היו אמורות להתבצע מאפריל עד נובמבר 1987.

- הרשות ידעה בעת מסירת העבודה, כי קרקעית הים שנועדה להעמקה אינה אחידה ומצויים בה סלעים ואבן קשה (דולומיט) ומידע זה נמסר גם לקבלן לפני חתימת החוזה עמו. הרשות לא עמדה על כך שהקבלן ימסור לה לאישור את פרטי ציוד החפירה בסלע שברשותו, לפני חתימת החוזה עמו. הקבלן לא עמד בתנאי התפוקה שנקבעו בתוספת השלישית ורק לאחר מכן הצטייד בציוד הנדרש לחפירה בסלע קשה.

מעיון בדוחות על ביצוע העבודה עולה, שעבודות ההעמקה החלו רק באמצע ינואר 1988 והתנהלו ברציפות רק במשך שבוע אחד, משום שבוכנת המחפר נשברה. העבודה חודשה רק לקראת סוף פברואר אותה שנה ונמשכה עד אמצע מארס, מועד שבו הפסיק הקבלן על דעת עצמו, את כל העבודות ברציף. עד אז הוצאו מהנמל רק כ-2,000 מע"ק חומר מתוך 19,300 מע"ק שתוכננו, כאמור.

2. בתוספת השלישית נקבע, שאם הקבלן לא יבצע חפירה וחציבה של 3,000 מע"ק בין אמצע אוגוסט לאמצע ספטמבר 1988, תהיה הרשות רשאית למסור את יתר הביצוע לקבלן אחר; הרשות תהיה רשאית גם להפחית סך של עד 1.9 מיליון מ"ג מהמחיר הכולל של החוזה ולשלם מסכום זה בעד עבודות ההעמקה שיבוצעו בידי קבלן אחר, על פי המחיר שייקבע עמו.

מהדיווח על התקדמות עבודות החפירה ברציף, מאוגוסט עד לאוקטובר אותה שנה עולה, שהקבלן כמעט ולא חפר אז, כפי שנקבע בתוספת השלישית, ונחפרו כמויות מזעריות (200 מע"ק). הסיבה לכך הייתה נעוצה בביצוע העבודה באמצעות מערכת כלים בלתי אמינה, שלא פעלה רוב הזמן. הרשות לא הפעילה את הסעיף שאיפשר לה למסור את העבודה לקבלן אחר בגלל גובה המחיר שנדרש לביצוע העבודה.

3. מאחר שהקבלן הצטייד, על פי תנאי החוזה עמו, אמנם במועד מאוחר, במחפר שאיפשר חציבה וחפירה בשכבות סלעיות, חתמה עמו הרשות, בתחילת ינואר 1989, תוספת לחוזה (להלן - התוספת

הרביעית). על פי תוספת זו, הקבלן יחצוב ויחפור בשטח נוסף לשטח שאותו חייב היה להעמיק לפי החוזה, עד להשלמת כל החפירה לעומק שנדרש ובתיאום עם קבלן נוסף שעסק בחפירה ימית (להלן - קבלן ב'). החפירה תיעשה בקצב של 3,000 מע"ק בחודש והחומר החפור יסולק אל הים הפתוח למרחק ולמקום שנקבעו. בעד ביצוע העבודה הנוספת יקבל הקבלן סך של 35 ש"ח למע"ק בהצמדה למדד התשומות בבנייה, על בסיס מדד ספטמבר 1988. מועד השלמת החפירה נקבע לסוף אוגוסט 1989.

על פי הדיווחים על מהלך עבודות החפירה הנוספת, נחפרו כ-18,000 מע"ק, נוסף לכמות שהיה עליו לחפור על פי החוזה. החפירה הסתיימה בסוף נובמבר 1989, איחור של שלושה חודשים, ואז לא עלה בידי קבלן ב' לחצוב ולחפור לעומק שנקבע בכל הקטעים, וזאת בגלל המבנה הקשיח של קרקעית הים במקומות אלה. בעד העבודה הנוספת לפי התוספת הרביעית שולמו כ-685,000 ש"ח.

4. היות שגם לאחר סיום העבודות לפי התוספת הרביעית, לא בוצעה ההעמקה הנדרשת בשני קטעים, סוכם עם הקבלן בדצמבר אותה שנה, שישלים את ההעמקה באמצעים מיוחדים. העמקת הרציף ונתיבי הגישה אליו הסתיימה רק בינואר 1990.

התחשבות עם הקבלן

1. עד לאמצע יוני 1990, מועד סיום הביקורת, לא הסתיימה ההתחשבות עם הקבלן, ולא הוצאה תעודה על גמר העבודה. העלות הזמנית המוערכת של חיזוק הרציף והעמקתו, לרבות תכנון, חפירה ימית, פיקוח ועבודות הייתה באותו מועד כ-21.6 מיליון ש"ח (כ-11 מיליון דולר), מזה שולמו לקבלן 14,270 מיליון ש"ח (כ-7 מיליון דולר).

2. בין הצדדים תלויות ועומדות תביעות הדדיות, כלהלן: א. הקבלן תובע תשלום נוסף של כ-615,000 ש"ח בעד עבודות מספר, שלדעתו לא היו כלולות במסגרת העבודות שהיה עליו לבצע לפי החוזה; תביעתו העיקרית נוגעת לעבודות חציבה נוספות בסך 528,000 ש"ח ולעבודות שביצע בחיבור בין שני קירות הרציף שנבנו בעבר. ב. על פי פירוט תביעות מינואר 1990, שהגישה הרשות לקבלן, הוא נתבע לשלם פיצויים מוסכמים בסך של כ-7.5 מיליון ש"ח על פיגורים בעבודה. 4

עד מועד סיום הביקורת, ביוני 1990, לא הוסדרו התביעות ההדדיות עם הקבלן.

עבודה ב' - חפירה ימית בכניסה לרציף דגון

1. כדי לאפשר קליטת אניות גדולות בנמלי חיפה ואשדוד דרוש היה לבצע בנמלים חפירה ימית בדרכי הגישה לרציפים עד לעומק של 14 מ', בהיקף של כ-2 מיליון מע"ק, מהם כ-600,000 מע"ק ברציף דגון בנמל חיפה. הרשות פנתה, במארכ 1985, אל 13 קבלנים בארץ ובחו"ל לקבלת הצעות לביצוע חפירה זו. הוחלט לעשות מכרז מצומצם המורכב משלב של מבחן כשירות מוקדם ומשלב של הגשת הצעות. תשעה מהקבלנים הגישו מסמכי כשירות. הרשות אישרה שמונה כשירים והם התבקשו להגיש הצעות. בסוף מאי נתקבלו שבע הצעות, שש של קבלנים מחו"ל ואחת של קבלן ישראלי. מחירי ההצעות נעו בין כ-4 מיליון לכ-9 מיליון דולר. האומדן של הרשות עצמה היה בסך של 4.1 מיליון דולר.

2. ועדת המכרזים העליונה של הרשות, שדנה בהצעות ביוני וביוולי 1985, החליטה למסור את ביצוע העבודה לקבלן חפירה מחו"ל (קבלן ב'), שהצעתו הייתה הזולה מכולן ומחיר העבודה בנמל חיפה בלבד היה 1.7 מיליון דולר. בספטמבר אותה שנה נחתם עם קבלן ב' חוזה ובו נקבע, כי מועד תחילת החפירה יהיה בתחילת פברואר 1986 ומועד הסיום - סוף אפריל אותה שנה.

מעיון בדוחות על מהלך העבודה, היקפה והתשלומים בעבודה, עולה:

(א) היקף החפירה עלה על 752,000 מע"ק, דהיינו 25% יותר מהמתוכנן. על פי הסברי הרשות, חפר קבלן החפירה בכמה קטעים כ-20 ס"מ יותר מהמינימום שנקבע, דבר הנחשב למותר בתנאי החפירה ומזכה את הקבלן בתשלום.

(ב) העבודה אמנם החלה כמתוכנן, אך התבצעה לסירוגין והסתיימה רק לקראת סוף אוגוסט 1987, דהיינו באיחור של 18 חודשים. מבדיקת הסיבות לאיחור עולה, שהעיכובים בעבודות לחיזוק הרציף ולהעמקתו גרמו לעיכובים גם בביצוע החפירה הימית. במהלך העבודה החליטה הרשות להעביר את ציוד החפירה לנמל אשדוד ולהחזירו לאחר מכן לחיפה. עלות ההעברה הסתכמה ב-8,000 דולר.

(ג) על פי מפרט החוזה, במקרים שבהם תיעצר עבודת המחפר בגלל מכשולים, כגון אבנים, חבלים, עוגנים, שרשראות, לפרק זמן העולה על 15 דקות, תחויב הרשות בסך של 275 דולר על כל עצירה. מספר העצירות המשוער, על פי המפרט, היה 50 עצירות בסכום כולל של 13,750 דולר.

- במהלך החפירה הימית אירעו כ-5,200 עצירות ובגינם שולמו לקבלן 1.4 מיליון דולר. עלות החפירה שנאמדה בחוזה בלמעלה מ-1.7 מיליון דולר, הגיעה אפוא בפועל לכ-3.2 מיליון דולר. מכאן, שסקר קרקעית הים לא היה די מפורט ומבוסס, ובעקבות זאת אף ההוצאה עלתה בהרבה על האומדן וגרמה לחריגה גדולה בעלות הפרויקט.

3. נמצא, שבמועד סיום העבודה, באוגוסט 1987, לא הושלמה החפירה בכמה קטעים לעומק הנדרש, וזאת בגלל קושי הסלע בקרקעית הים. בידי הקבלן לחפירה ימית לא היה ציוד מתאים לחפירה בקרקע סלעית. לכן הטילה הרשות את ביצוע העבודה על הקבלן שביצע את עבודות חיזוק הרציף והעמקתו, שהצטייד באותה העת בציוד מתאים, תמורת 685,000 ש"ח בקירוב, על פי התוספת הרביעית לחוזה עמו.

הפרויקט להעמקת הרציף ולחיזוקו התבסס, כאמור, על תחזיות בדבר ייבוא גרעינים באניות גדולות. החל במחצית הראשונה של 1990 שונתה מדיניות הממשלה לייבוא גרעינים ובמקום ייבוא מרוכז ובלעדי על ידי מינהל הסחר הממשלתי, שבמשרד התעשייה והמסחר, החל הייבוא להתבצע בידי היבואנים עצמם, ואלה מיעטו להשתמש באניות גדולות. מנתוני הרשות עולה, שמינואר עד יוני 1990 עגנו ברציף 26 אניות, מהן רק 9 היו גדולות, שהשוקע שלהן היה כ-14 מ'. האניות האחרות יכלו לעגון ליד הרציף ולפרוק את מלוא מטענו, בהתאם לתנאים שהיו בטרם הוחל בביצוע הפרויקט.



כדי לעמוד בתחזיות של מינהל הסחר הממשלתי, שלפיהן יובלו גרעינים לארץ באניות גדולות, וכדי לאפשר את עגינתן החלה רשות הנמלים, עוד ב-1981, בתכנון החיזוק וההעמקה של רציף דגון בנמל חיפה. ההשקעה בפרויקט נקבעה לכדאית בעלות של עד 9.6 מיליון דולר.

ממצאי הביקורת מצביעים, שתכנון הפרויקט היה לקוי והרשות נאלצה למסור את תכנונו מחדש, דבר שגרם לדחיית ביצועו; מסירת העבודה לקבלן נעשתה בדרך של תחרות מוגבלת, אך אגב חריגה מנוהלי המכרזים של הרשות בכך שלא שיתפה את כל המציעים במשא ומתן להורדת המחיר; לקבלן שביצע את העבודה נתנה הרשות מקדמות לתקופות ממושכות, ובלי שחויב עליהן בריבית. כמו כן, שילמה לו הרשות 180,000 דולר, בטרם החלה העבודה, לשם הסרת תביעותיו בשל דחיית ביצוע העבודה. במהלך העבודה הפסיק הקבלן את העבודה למשך יותר מארבעה חודשים, והרשות נענתה לתביעותיו לשינויים בתנאי העבודה ובלוחות הזמנים שנקבעו בחוזה ובתוספותיו.

בידי הרשות לא היו בדיקות מספקות של קרקעית הים באזור שנחפר ולא היה בידיה המידע הדרוש על המכשולים הרבים המצויים בשטח החפירה. מכשולים אלו גרמו לפיגורים במהלך עבודת החפירה ומחירו האמיר כמעט פי שניים. כן נגרמו פיגורים במהלך עבודת החפירה בשל תקלות בעבודה ובגלל פיגור בעבודות חיזוק הרציף.

העבודה הסתיימה בינואר 1990 במקום באוגוסט 1986 לפי החוזים המקוריים, והסכום ששולם בעדן עלה מ-4.8 מיליון דולר, לפי התקציב המקורי, לכ-11 מיליון דולר.