

הקמת מערך להובלת פחם

ריכוז ממצאים

בינואר 1986 החליטה הממשלה להקים מערך להובלת 3 מיליון טון פחם באמצעות רכבת לתחנת הכוח שחברת החשמל עסקה אז בהקמתה ליד אשקלון (להלן - התחנה). המערך הרכבתי הוקם בשנים 1986 - 1990, בעלות כוללת של 21 מיליון דולר בקירוב והוא כולל מסילה באורך 45 ק"מ מנמל אשדוד לתחנה, מהם 15 ק"מ מסילה חדשה המחברת בשני קצותיה את מסוף הפחם באשדוד ואת התחנה. עוד כולל המערך 69 קרונות וקטר אחד.

ב-1986 וב-1987, בעת חתימת ההסכמים לרכישת הקרונות ולביצוע עבודות התשתית לא התחשבה הרכבת בתחזית מעודכנת מפברואר 1986, שהייתה בידיה ושלפיה המועד להתחלת ההובלה נדחה בחצי שנה, לאפריל 1989, ולא התאימה את מועדי האספקה והתשלום לתחזית המעודכנת.

בשל הדחייה בהפעלת התחנה הוחל בהובלת פחם רק ביולי 1990 במקום בתחילת 1989. השקעות בסכום של כ-19.5 מיליון דולר בוצעו בשנים 1987 ו-1988, ועלות ההון הגיע בתקופה זו לכ-1.8 מיליון דולר.

בעקבות נזקים למשלוחים של חלקי הקרונות בעת הובלתם מחו"ל נתגלעה מחלוקת כספית בין מספנות ישראל, שהרכיבו את הקרונות בשביל ספק הקרונות, לבין הספק והרכבת. כתוצאה מכך עוכבו הקרונות המורכבים והועברו לרכבת זמן ניכר לאחר המועד האחרון לאספקתם לפי החוזה עם הספק, דהיינו ספטמבר 1988: 58 קרונות הועברו בדצמבר 1989 ו-12 קרונות הועברו ביוני 1990.

לפי פשרה שנערכה בין שלושת הצדדים, על דעת פרקליטות המדינה ושר התחבורה, שילמה הרכבת למספנות, נוסף על מחיר ההרכבה המוסכם, סכום של 70,000 דולר, תוך ויתור על קבלת פיצוי בגין הפיגור באספקה.

בדיקת הרכישה של הקרונות בידי הרכבת והשוואתה לתחזיות ההפעלה של התחנה העלתה, שהרכבת רכשה 69 קרונות, מספר הגדול בהרבה מן הנחוץ לה, במיוחד לתקופת ההפעלה הראשונה של התחנה - 36 קרונות. הרכבת לא התחשבה בשינויים שחלו בתחזיות של חברת החשמל ושל החברה הלאומית לאספקת פחם (להלן - חברת הפחם) בדבר מועדי הפעלת התחנה ובדבר כמויות הפחם שהובלתן הייתה צפויה עם תחילת הפעלתה.

לרכישת קטר במחיר 1.6 מיליון דולר התקשרה הרכבת עם יצרן מחוץ לארץ בלי שקיבלה אישור של החשב הכללי לפטור ממכרז כדרוש לפי הוראות התכ"ס.

לא נמצא כי הרכבת הוציאה למע"ץ הזמנת עבודה ובה פירוט ההיקף הכספי של ביצוע העבודה, מועדי ביצועה ופירוט התשלומים. הגדרת תנאים אלה בהזמנת העבודה הייתה מאפשרת לרכבת פיקוח ומעקב אחר העלויות והתשלומים, בהתאם להתקדמות העבודה.

בין הרכבת לבין חברת הפחם היו מתחילת 1986 דיונים לקראת חתימת הסכם להסדרת תנאי הובלת הפחם. על אף הדיונים הממושכים ואף כי ביולי 1990 הוחל בהובלת הפחם, לא הגיעו הצדדים עד סוף דצמבר 1990 לחתימת הסכם ביניהם.



1. בינואר 1986 החליטה הממשלה להקים בנמל אשדוד מערך לפריקת פחם ולהובלתו באמצעות רכבת לתחנה שחברת החשמל עסקה אז בהקמתה ליד אשקלון (להלן - התחנה). החלטת הממשלה

התבססה על חוות דעתו של מומחה, שהיא מינתה בנובמבר 1985 לבדיקת הנושא. על פי החלטת הממשלה, ישמש רציף 9 בנמל אשדוד לפריקת פחם בכמות שנתי של כ-3 מיליון טון פחם בשנה בשביל התחנה המיועדת להפעלה ב-1989. הפחם יועבר באמצעות רכבת לאתר התחנה, מערימה שתמוקם צפונית מזרחית לנמל. ההשקעה בהקמת המערך כולו נאמדה ב-46 מיליון דולר - 26 מיליון דולר במערך הנמל ו-20 מיליון דולר במערך הרכבת.

הגורמים שהשתתפו בהקמת המערך היו רשות הנמלים דאז (להלן - הרשות), רכבת ישראל, החברה הלאומית לאספקת פחם וחברת החשמל. הרשות הקימה את רציף 9 בנמל אשדוד (ביקורת על הקמת הרציף הובאה בדוח שנתי 40, עמ' 680), הצטיידה בעגורנים והקימה את המסוע שבאמצעותו מובל הפחם מהרציף אל מסוף הפחם שהקימה חברת הפחם בעורף הנמל; הרכבת סללה את המסילה ממסוף הפחם עד התחנה ורכשה את הקרונות והקטר, ואילו חברת החשמל בנתה את המתקן לפריקת הקרונות בתחנה.

הקמת המערך הרכבתי בוצעה בשנים 1986 - 1990, בעלות כוללת של 21 מיליון דולר בקירוב, והוא כולל מסילה באורך 45 ק"מ מנמל אשדוד לתחנה, מהם 15 ק"מ מסילה חדשה המחברת את מסוף הפחם באשדוד והתחנה, אל המסילה הקיימת. עוד כולל המערך 69 קרונות וקטר אחד.

2. בחודשים מארס - אוקטובר 1990 בדק משרד מבקר המדינה את הקמת המסילה ורכישת הקטר והקרונות. הבדיקה נערכה במשרדי רכבת ישראל אשר מוזגה ב-1988 ברשות הנמלים והרכבות: באגף הכספים והחשבונות; באגף הנדסה ובמחלקת הנדסה שבמרחב הדרום.

תקציב הפרויקט

עלות חלקה של הרכבת בפרויקט, כפי שנאמדה בידי הרכבת ביולי 1985 ואושרה, כאמור בידי הממשלה בינואר 1986, הייתה כ-20 מיליון דולר, מהם כ-11.5 מיליון דולר להקמת המסילה, וכ-8 מיליון דולר לרכישת 50 קרונות ו-3 קטרים.

בפברואר 1986 הגישה הרכבת תקציב מעודכן לביצוע הפרויקט בסכום של יותר מ-24 מיליון דולר (כ-36 מיליון ש"ח), כלהלן: ההשקעה במסילה 15.8 מיליון דולר; הגדלת מספר הקרונות שירכשו מ-50 ל-69 ובסך הכל השקעה של 5 מיליון דולר בקירוב; והקטנת מספר הקטרים משלושה לשניים, בהשקעה של 3.4 מיליון דולר. התקציב המעודכן אושר בידי משרד האוצר. ביולי 1987 הקטין משרד האוצר את מספר הקטרים משניים לאחד, אך לא עדכן את תקציב הפרויקט בהתאם.

להלן פירוט ההשקעות במסילת הפחם בשנות הכספים 1986 - 1989, בהשוואה להצעות התקציב (הנתונים נלקחו מהדוחות הכספיים והסטטיסטיים של הרכבת לשנות הכספים 1986 ו-1987, ושל הרשות לשנות הכספים 1988 ו-1989):

השנה	התקציב	הביצוע בפועל	התקציב	הביצוע בפועל
	(באלפי שקלים)*		(באלפי דולרים)**	
1986	255	111	171	74
1987	20,914	21,689	13,153	13,640
1988	21,372	9,582	13,357***	5,988
1989	9,583****	3,026	4,950****	1,576
ס"ה		34,408		21,278

* במחירים שוטפים.

** על פי שער דולר, שנתי ממוצע.

*** הסכום כולל התאמה לירידת ערך הדולר.

**** היתרה הועברה מתקציב שלא נוצל בשנה הקודמת.

עבודות התשתית

1. העלות הכוללת של סלילת המסילה החדשה ושל שיפור המסילה הקיימת הייתה כ-13.4 מיליון דולר שהוצאו בשנים 1986 - 1989 (כ-21.6 מיליון ש"ח בערכים נומינליים). תכנון המסילה החדשה ועבודות התשתית להנחתה וכן השינויים במסילה הקיימת נמסרו לביצוע לגורמים שמחוץ לרכבת, ואילו הנחת המסילה נעשתה בידי עובדי הרכבת.

2. לביצוע עבודות התשתית התקשרה הרשות עם 11 קבלנים והם ביצעו עבודות בסכום כולל של כ-8.6 מיליון דולר. הרכבת עצמה ביצעה את הנחת המסילה ועבודות אחרות בסכום כולל של כ-4.4 מיליון דולר. הביקורת העלתה את הממצאים האלה:

(א) באפריל 1987 חתמה הרכבת על הסכם עם קבלן לביצוע עבודות עפר, כהכנה להנחת המסילה להובלת פחם בעורף נמל אשדוד, בסכום של כ-1.3 מיליון ש"ח. לביצוע העבודה הוקצו כשישה חודשים ומועד סיום העבודה נקבע לסוף אוקטובר אותה שנה. העבודה הסתיימה בסוף מארס 1988, חמישה חודשים לאחר המועד, דהיינו, כמעט פי שניים מהזמן שנקבע. חלק מהעיקובים בעבודה נגרמו בגלל שינויים שעשתה הרכבת בתכניות העבודה, לאחר שהחלו בביצועה, בהתאם לדרישות חברת הפחם, וכן בגלל עיכובים בהסרת צינורות וכבלים. כתוצאה מאלה נעשתה העבודה, לדברי הרשות, גם בעונת הגשמים ובשל כך נגרמו עיכובים נוספים. לדעת מבקר המדינה, היה על הרכבת לתאם מראש את תכניתיה עם הגורמים המעורבים בביצוע העבודה וכן לפקח על ביצוע עבודות ההכנה בשטח החפירה, כדי למנוע עיכובים מיותרים בביצוע עבודות העפר.

(ב) (1) במאי 1987 חתמה הרכבת הסכם עם אותו קבלן לביצוע עבודות תשתית למסילה והגבהת כביש בצומת מבקיעים, בסכום של 6.7 מיליון ש"ח בקירוב. לביצוע העבודה הוקצו 15 חודשים, וסיומה נקבע לאמצע אוגוסט 1988. סכום הפיצויים לכל יום איחור נקבע ל-20,000 ש"ח.

לפי דיווח של מנהל מרחב הדרום למנכ"ל הרכבת מתחילת דצמבר 1988, הסתיימה העבודה בסוף אוגוסט אותה שנה: אולם ממסמכים אחרים שבתיקי הרכבת עולה, שהעבודה הסתיימה במועד מאוחר מזה, כמפורט להלן: בינואר 1989 דיווח סגן מהנדס מחוז הדרום במע"ץ למהנדס הראשי של הרכבת, כי הקבלן טרם השלים את ביצוע העבודה בהתאם לתכניות (לא הושלמו תעלות ניקוז מתוכננות לאורך התוואי ועקב זאת נגרמו נזקים למבנה הסוללות ולקירות התומכים של הגשר). באוקטובר 1988 הוארכה הערבות הבנקאית של הקבלן עד סוף השנה.

- לדעת מבקר המדינה, נוכח הודעתה האמורה של מע"ץ על אי השלמת העבודה, היה על הרכבת לבחון עם מע"ץ את סיום כל העבודות ולבדוק את זכותה לתבוע מהקבלן פיצויים על הפיגור, שהגיע לפי הודעת מע"ץ לכדי 4.5 חודשים לפחות. הרכבת לא נקטה כל צעד בעניין זה.

(2) מבדיקת ההתחשבות עם הקבלן עולה, שהרכבת ביטלה חלק מהעבודות שהיו נקובות בהסכם עמו, בהיקף של 1.75 מיליון ש"ח; עם זאת, הקבלן נדרש לבצע עבודות נוספות בסכום דומה. בסכום הכולל ששולם לקבלן לא הייתה אמנם חריגה מההסכם, אבל היקף השינויים והעבודות הנוספות שנדרשו מצביע שכתב הכמויות שצורף לחוזה לא תאם את המציאות. להלן דוגמאות: בכתב הכמויות דובר על שימוש במזרונים גביונים ואילו מתשובת הרכבת למשרד מבקר המדינה מדצמבר 1990 עולה, שבמהלך העבודה התגלתה בקרבת מקום אדמת חרסית כבדה שאפשרה ביטול הצורך במזרונים גביונים ובמקומה נעשה ציפוי המדרונות באותה אדמה שעורבבה בחול; כתוצאה מכך הוקטן סכום החוזה ב-700,000 ש"ח. בחוזה לא הייתה כלולה תוספת השלמה לתוואי בסך כ-313,000 ש"ח, ולא בניית מעביר מים מעל נחל גיאה בסכום של כ-96,000 ש"ח. בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 1990 הודיעה הרשות, כי השינויים בתכניות העבודה נעשו בגלל סוגים שונים של קרקעות המצויים באזור, שלא היו ידועים קודם, אף על פי שהרכבת ערכה סקר קרקעות. לדעת מבקר המדינה, סקרי קרקע מוקדמים ויסודיים יותר היו מסייעים לתכנון העבודה, לגילוי מוקדם של אדמת החרסית והיו מביאים לתכנון יעיל ומדויק יותר ולחיסכון בהוצאות.

3. בתחילת 1986 דנו הרכבת ומע"ץ בהקמת גשר עילי בכביש אשקלון-עזה, מעל תוואי המסילה לתחנה; בסלילת דרך עוקפת לתקופה שבה יוקם הגשר; ובעבודות סלילה בכביש אשקלון. סוכם, שסלילת קטע הכביש והדרך העוקפת יבוצעו בידי מע"ץ ואילו את הגשר יקים קבלן בפיקוח מע"ץ.

העבודות, בוצעו בשנים 1986 - 1988, לרבות התכנון שהוזמן על ידי מע"ץ ממתכנן חיצוני. המכרז לבניית הגשר פורסם בינואר 1987 ובביצוע העבודה הוחל במאי אותה שנה.

- בדיקת תיקי הרכבת בנושאי ההתקשרות וההתחשבות עם מע"ץ העלתה, כי לא הוצאה הזמנת עבודה לסיכום התנאים לביצועה, כגון: ההיקף הכספי של העבודה, מועדי הביצוע, מועדי התשלום ופירוט ההוצאות. לדעת מבקר המדינה, הגדרת תנאים ברורים בהזמנת העבודה בין הרכבת לבין מע"ץ הייתה מאפשרת לרכבת פיקוח נאות על העלויות והתשלומים, בהתאם לביצוע העבודה, ומעקב אחריהם. העבודות נאמדו על ידי מע"ץ ב-3.16 מיליון ש"ח אך עם סיום העבודה היא דרשה מהרכבת תשלום של יותר מ-4 מיליון ש"ח, אולם על פי אישור משרד האוצר שולמו לה 3.11 מיליון ש"ח בלבד.

רכישת הקטר

בתכנית ההשקעות שהגישה הרכבת לממשלה בינואר 1986 נכללה הוצאה של 5.1 מיליון דולר לרכישת שלושה קטרים להובלת הפחם. לאחר שהרכבת הגיעה למסקנה, כי אפשר להסתפק בשני קטרים, נכלל בהצעת תקציב שלה ממאס אותה שנה סכום של 3.4 מיליון דולר לרכישתם, אך ביולי 1987 אישר משרד האוצר תקציב של 1.7 מיליון דולר לרכישת קטר אחד בלבד. האוצר סבר שהקטר הנוסף אינו נדרש להובלת פחם אלא לתגבור מערך הקטרים להובלת מטענים אחרים של הרכבת.

ועדת הרכישות העליונה של הרכבת החליטה, בנובמבר 1987, לרכוש קטר מהספק שממנו רכשה את כל הקטרים שלה לקו ראשי בעבר. הדבר נומק בכך, שהקטרים מתוצרתו היו היחידים שעמדו בדרישות הטכניות של הרכבת באותה העת ובידיה מלאי חלפים לקטרים מסוג זה.

- על אף הנימוקים הענייניים לרכישת הקטר מהספק האמור, היה על הרכבת, לפי הוראות התכ"ס, לתאם את הרכישה ללא מכרז עם החשב הכללי ולקבל את אישורו לכך, דבר שלא נעשה.

בדצמבר אותה שנה חתמה הרכבת עם הספק חוזה לרכישת קטר בסכום של 1.63 מיליון דולר, ומועד האספקה נקבע לסוף 1988.

- בחוזה לא נקבע שהרכבת תהיה זכאית לפיצויים אם הספק יפגר באספקת הקטר; לעומת זאת נכללה בו רשימה ארוכה של גורמים הפוטרים את הספק מאחריות לפיגור. בפועל הקטר סופק לרכבת בפיגור של ארבעה חדשים, באפריל 1989.

רכישת הקרונות

הרכבת קבעה, כי להובלת כמות של 2.5 מיליון טון פחם בשנה דרושים 69 קרונות: שני מערכי קרונות, בכל אחד 30 קרונות, ותשעה קרונות נוספים שישמשו עתודה למקרים של תיקונים ותקלות.

1. ביוני 1986 פרסמה הרכבת מכרז בין-לאומי לרכישת 69 קרונות. עשרה יצרנים הגישו הצעות; המחיר לקרון נע בין כ-43,000 דולר לכ-85,000 דולר. ועדת הרכישות העליונה של הרכבת פסלה, באוקטובר, שלושה מציעים בגלל אי עמידה בדרישות הטכניות. הרכבת נשאה ונתנה עם שלושה מציעים שהציעו את המחירים הזולים ביותר, וחתמה בנובמבר אותה שנה חוזה עם חברה מחו"ל שעמדה בדרישות הטיב והצעתה הייתה הזולה מכולן (להלן - הספק).

בחוזה עם הספק נקבע: חלקי הקרונות ייוצרו בחו"ל, יורכבו בארץ, וימסרו לרכבת כשהם מורכבים (ראה להלן) חוץ מקרון אחד לדוגמה שיורכב בחו"ל; מחיר קרון נקבע בסך של 7.8 מיליון פזטות

(כ-43,000 דולר); בעבור הרכבת הקרונות תשלם הרכבת לגורם שירכיב אותם בישראל 4,275 דולר לקרון, במועדי המסירה ובסך הכל כ-291,000 דולר; האספקה של הקרונות, בשש קבוצות קרונות, תבוצע בכל חודש החל בחודש ה-13 לאחר פתיחת אשראי דוקומנטרי; בעד כל שבוע של פיגור ישלם הספק לרכבת 0.2% ממחירו של כל קרון, למן היום ה-14 לאחר מועד האספקה שנקבע. סוכם, כי הספק יעביר את החלקים להרכבה לאנייה בנמל בארצו, ואילו הרכבת מקבלת עליה את הובלתם לישראל. עוד נקבע בחוזה, כי התשלומים של הרכבת לספק יבוצעו כלהלן: 5% מהסכום ישולמו עם פתיחת האשראי הדוקומנטרי על ידי הרכבת; 10% מהסכום ישולמו עם משלוח הקרון המורכב ו-85% ישולמו בהתאם למועדי הגעת החשבונות על אספקת החלקים שישלחו להרכבה בארץ. כן נקבע בחוזה, שבכל מחלוקת בין הצדדים הם יפנו להכרעת בורר, שימונה על ידי יחידת הבוררות של לשכת המסחר בפריז.

2. בבדיקת ביצוע החוזה עם הספק הועלה:

(א) הרכבת שילמה לספק את מחיר הקרונות בסך של 4.92 מיליון דולר בקירוב (שהיו שווים לכ-7.67 מיליון ש"ח במועדי התשלום), ממאי 1987 עד אפריל 1988, אולם 56 הקרונות המורכבים הראשונים סופקו לה רק בדצמבר 1989 ו-12 הקרונות האחרונים - רק ביוני 1990 (על הנסיבות של פיגור זה ראה להלן). מכאן, שהרכבת סיימה את תשלומיה לספק כ-19 חודשים קודם שסופקו לה הקרונות הראשונים.

(ב) אשראי דוקומנטרי לטובת הספק נפתח באפריל 1987, ולכן לפי החוזה היה על הספק לספק את הקרונות בחודשים אפריל - ספטמבר 1988. אולם פרט לקרון המורכב לדוגמה, שסופק לה עוד קודם לכן, הרכבת קיבלה את הקרונות, כאמור, באיחור גדול.

3. (א) בחוזה עם הספק נקבע, שהקרונות יורכבו בארץ והרכבת תשלם סך של 4,275 דולר בעד הרכבת כל קרון, עם הנחתם על הפסים, ובס"ה כ-291,000 דולר.

באוקטובר 1987 חתם הספק חוזה עם מספנות ישראל (להלן – המספנות), שלפיו ירכיבו המספנות את הקרונות מחלקים שישלח להן הספק. המספנות התחייבו למסור לרכבת קרונות שהושלמה הרכבתם, בתוך 60 יום מהמועדים שבהם יגיעו למספנות החלקים להרכבה.

כאמור, לפי החוזה בין הרכבת לבין הספק, קיבלה עליה הרכבת את הובלת חלקי הקרונות מארצו לישראל. בחוזה בין הספק לבין המספנות, שעליו אישרה הרכבת בחתימתה את הסכמתה, נקבע בעניין זה, כי האחריות להובלה חלה על הרכבת. על הרכבת הוטל גם לקיים פיקוח מקצועי על הרכבת הקרונות ולאשר את תקינותם.

(ב) בדיקת השתלשלות העניינים בקשר להרכבת הקרונות העלתה, כלהלן:

בינואר 1988 החלו להגיע למספנות, בדרך הים, המשלוחים של המערכות להרכבת הקרונות. עם קבלתם נמצא, כי בעת ההובלה ניזוק חלק מהמשלוחים נזקי חלודה ונזקים פיזיים, וכן אבדו חלקים.

באותו חודש הודיעו המספנות לספק, לרכבת ולחברת הביטוח, כי חלקי הקרונות ניזוקו בעת המשלוח, וחברת הביטוח שילמה להן בגין חלק מהנזקים. במאס אותה שנה דרשו המספנות מהרכבת פיצוי בגין עבודה נוספת שהיה צורך להשקיע בשל נזקים אלו והתריעו, כי עד שלא ישולמו להם תשלום זה לא יעבירו לרכבת את הקרונות המורכבים. עוד דרשו המספנות מהרכבת תשלום נוסף בעד העברת הקרונות לפסים, אולם זו דחתה את הדרישה, מאחר שבחוזה שלה עם הספק נקבע, כאמור, שהקרונות המורכבים יסופקו על הפסים. לעומת זאת דרשה הרכבת מהמספנות פיצוי בסך של כ-500,000 דולר על פיגור באספקת הקרונות.

בינואר 1989 הועברה המחלוקת לטיפול של המחלקה האזרחית בפרקליטות המדינה, כדי להימנע מבוררות בין-לאומית. רק בדצמבר אותה שנה הגיעו הצדדים לידי פשרה, בהתאם להצעת פרקליטות המדינה, והפשרה אומצה בידי שר התחבורה. לפי הפשרה, נשא כל אחד מהצדדים המעורבים - הרכבת, המספנות והספק - בשליש מסכום הפיצוי שדרשו המספנות בסך 210,000 דולר, ובתנאי שיוסרו כל התביעות ההדדיות.

- במסגרת הסכם הפשרה שילמה הרכבת סכום של 70,000 דולר יותר מן הסכום שנקבע בחוזה שבינה לבין הספק בעבור הרכבת הקרונות, ונוסף על כך ויתרה על כל פיצוי על הפיגורים באספקת הקרונות.

4. מבדיקת הצרכים והשימוש שנעשה בקרונות עולה:

(א) בהחלטת הממשלה מינואר 1986 נקבע, שירכשו 50 קרונות ו-3 קטרים, אולם בתקציב המעודכן שהגישה הרכבת בפברואר אותה שנה הוגדל מספר הקרונות ל-69 ומספר הקטרים הוקטן. השינוי במספר הקרונות והקטרים נבע משינוי בשיטת הובלת הפחם.

(ב) לפי תחזית חברת החשמל מפברואר 1986, היא תזדקק בשנה הראשונה להפעלת התחנה לכ-0.5 מיליון טון פחם, בשנה השנייה לכ-1.5 מיליון טון, ובשנה השלישית לכ-2.5 מיליון טון. לפיכך העריכה חברת הפחם, באוגוסט 1988, כי בשנת ההובלה הראשונה יידרשו 36 קרונות (מהם 31 בתפעול) להובלת 0.5 מיליון טון פחם, (מהם 31 בתפעול) להובלת 1.5 מיליון טון, בארבעה מסעים ביום; ומ-1991 יידרשו 52 קרונות (מהם 45 בתפעול) להובלת 2.5 מיליון טון, בארבעה מסעים ביום.

ואכן, כבר בפברואר 1988 החליטה הרכבת, בהסתמך על תחזיות חברת החשמל, כי בשנתיים הראשונות להפעלת התחנה לא יהיה צורך בכל הקרונות שנרכשו להובלת הפחם, ולפיכך היא הסבה מהם, במאי 1990 19 קרונות להובלת אשלג. עלות ההסבה הייתה כ-11,700 ש"ח לכל קרון ובסך הכל כ-222,000 ש"ח. ביולי אותה שנה החלה הרכבת בהובלת פחם והשתמשה לצורך זה ב-30 קרונות בלבד. 19 קרונות אחרים משמשים להובלת אשלג, 9 היו בעתודה ו-11 טרם הוכנסו לשימוש.

- מהאמור לעיל עולה, שמספר הקרונות שרכשה הרכבת היה גדול בהרבה מן המספר הנחוץ להובלת הפחם בכלל, ובתקופת ההפעלה הראשונה של התחנה בפרט. בעת רכישת הקרונות לא התחשבה הרכבת בשינויים בתחזיות של חברת החשמל וחברת הפחם בדבר מועדי הפעלת התחנה וכמויות ההובלה הצפויות, שהיו בידיה באותו מועד, ולא עשתה לדחיית מועדי האספקה של הקרונות כדי לחסוך בהוצאות מימון ובבלאי הקרונות העומדים ללא שימוש.

הסכם בין הרכבת לחברה הלאומית לאספקת פחם

1. בין הרכבת לבין חברת הפחם אמור היה להיחתם הסכם שיסדיר את התחייבויותיה של חברת הפחם בגין הובלת הפחם ממסוף הפחם באשדוד לתחנת הכוח ליד אשקלון, ובכללן כמויות הפחם שיוכלו, מועדי ההובלה, קביעת מחירי ההובלה והחזרים בגין עלות ההשקעה.

בין הרכבת לבין חברת הפחם התנהלו דיונים מתחילת 1986, במטרה להגיע לכלל הסכם בכל הקשור להובלת 2.5 מיליון טון פחם בשנה למן ינואר 1989. בסוף 1988 וביולי 1989 הגישו הרכבת וחברת הפחם, כל אחת טיוטה משלה להסכם ביניהן, אולם הן דחו את הטיוטות. חילוקי הדעות שעיקבו את החתימה על ההסכם נסבו על המחירים שעל חברת הפחם לשלם לרכבת בעד הובלת הפחם ונבעו מאופן חישוב העלויות בכמחצית מרכיבי עלות ההובלה, כגון: מקדמי חישוב עלויות ההון לגבי ההון שהושקע בתשתית היעודית ובתשתית המשותפת; ההון שהושקע בקרונות ובקטר; עלות תחזוקת התשתית היעודית והתשתית המשותפת; עלות תחזוקת הקרונות; והיקף הוצאות התפעול הקשורות להפעלת מסוף הטעינה וניהוג הקטרים.

- על אף הדיונים הממושכים בין הרכבת לבין חברת הפחם ועל אף התחלת ההובלה, עד מועד סיום הביקורת בנובמבר 1990 לא הגיעו הצדדים לכלל הסכם להסדרת תנאי ההובלה.

הביקורת עמדה על כך, שהיה על הצדדים לעגן את תנאי ההובלה בהסכם כבר בשלב של סיום עבודות התשתית ולקראת המועד החזוי הראשון להפעלת תחנת הכוח, דבר שהיה מאפשר לרכבת החזר הון גם בתקופה שלא היה שימוש במסילה ובציוד להובלת הפחם. בתשובתה למשרד מבקר המדינה, מדצמבר 1990, הודיעה הרשות, כי בתחשיב העלות

שיעשה לקראת חתימת ההסכם עם חברת הפחם ייכלל סעיף של חיוב בעבור תקופת ההקמה ובעבור התקופה שלא נעשה שימוש בתשתית ובציוד.

2. ביוני 1988 הגישה הרכבת הצעה לקביעת מחיר להובלת טון פחם, ולפיה ייקבע מחיר מדורג ומותאם לכמות שתובל למעשה בכל שנה ושנה. דבר זה חשוב במיוחד, לדעת המציעים, בשנים הראשונות עד להפעלת התחנה במלוא היקפה, כאשר כמויות הפחם המובלות עדיין יהיו בהיקף מצומצם ואילו ההוצאות הקבועות והחזר ההון השנתי שיידרשו יהיה בהיקף המלא.

ביולי 1990 החלה הרכבת להוביל פחם לתחנה, והיא הובילה 1,800 טון פחם ביממה, ב-30 קרונות במסע אחד. בספטמבר אותה שנה הובילה הרכבת 3,600 טון פחם ביממה בשני מסעים, ומסוף ספטמבר הועברו 5,400 טון פחם ביממה בשלושה מסעים, באותו מספר קרונות.

בספטמבר 1990 מסר חשב הרכבת למשרד מבקר המדינה, כי עד שיחתם ההסכם בינה לבין חברת הפחם משלמת לה חברת הפחם בעד הובלת פחם 4 ש"ח (כ-2 דולר) לכל טון.

הסכום שנקבע - 2 דולר לטון - מבוסס על ההנחה, כי יובלו 2.5 מיליון טון בשנה, אולם הכמויות בפועל קטנות בהרבה. בתשובתה למשרד מבקר המדינה הודיעה הרשות, כי בקביעת מחיר ההובלה בהסכם שיחתם עם חברת הפחם תובא בחשבון הכמות הנמוכה של ההובלה מתחילת יולי 1990. בתשובות מדצמבר 1990 הודיעו חברת החשמל וחברת הפחם, כי להובלת 1.5 מיליון טון, בשנת ההובלה הראשונה, ייקבע בהסכם מחיר גבוה יותר להובלת כל טון פחם.

השפעת השינויים בתחזיות להפעלת התחנה על ביצוע ההשקעות

לפי תחזיות חברת החשמל מ-1983, שעליהן התבססה החלטת הממשלה מינואר 1986, הייתה התחנה אמורה לפעול בתחילת 1989. בפועל נדחו מפעם לפעם תאריכי ההפעלה של התחנה (ראה להלן), ורק בסוף יולי 1990 החלה הרכבת בהובלת פחם אליה. כמות הפחם שהובילה הרכבת באוגוסט אותה שנה הייתה 5,400 טון ביממה, והכמות הכוללת החזויה להובלה עד יולי 1991 מסתכמת ב-1.5 מיליון טון פחם.

לאחר שבפברואר 1986 נדחה מועד ההפעלה של התחנה, מתחילת 1989 ליולי 1989, והתחלת שינוע הפחם ברכבת - לאפריל אותה שנה, לא נדחו מועדי הביצוע של העבודות והרכישות השונות, כדי לחסוך בהוצאות מימון, כמפורט להלן.

(א) לביצוע עבודות לבניית המסילה, בהשקעה של 8.6 מיליון דולר, התקשרה הרכבת עם קבלנים, החל במאי 1986. העבודות תוכננו להסתיים בסוף 1988 והתשלומים שולמו בהתאם להתקדמות הביצוע.

- בעת חתימת ההסכמים לביצוע עבודות התשתית לא התחשבה הרכבת בתחזית המעודכנת מפברואר 1986, שלפיה המועד להתחלת ההובלה נדחה בחצי שנה - לאפריל 1989.

(ב) בהסכם לאספקת קרונות, שחתמה הרכבת בנובמבר 1986, נקבע, כי מועדי האספקה יהיו מאפריל עד ספטמבר 1988, ומועדי התשלום יהיו ממאי 1987 עד אפריל 1988. התשלומים שולמו בהתאם להסכם.

- בעת חתימת ההסכם ידעה הנהלת הרכבת שהובלת הפחם תתחיל רק באפריל 1989, אך היא לא עשתה כדי להתאים את מועדי האספקה והתשלום לתחזית המעודכנת שהייתה בידיה כדי לחסוך בהוצאות מימון.

(ג) בפועל הוחל בהובלת פחם במערך הרכבתי רק ביולי 1990, במקום בתחילת 1989. מכאן, שההשקעות שהושקעו בשנים 1987 ו-1988, בסך כולל של כ-19.5 מיליון דולר, קדמו בכשנה וחצי, ועלות ההון של סכום זה הסתכמה ביותר מ-1.8 מיליון דולר לפי מחיר הון של 6.25% בשנה, שקבע החשב הכללי ב-1989. לדעת מבקר המדינה, תיאום יעיל

יותר בין הגורמים שהשתתפו בהקמת המערך היה מאפשר דחיית ההשקעות בכשנה וחצי, והיה חוסך למדינה את ההוצאות הכרוכות בהשקעות מוקדמות אלה.



לקראת הפעלתה של תחנת כוח חדשה ליד אשקלון, המופעלת באמצעות פחם, הקימו הגופים הנוגעים בדבר - רשות הנמלים והרכבות, החברה הלאומית לאספקת פחם וחברת החשמל - בין השנים 1986 - 1990, מערך משולב של פריקה, שינוע, אחסון והובלה.

בדיקת מערך ההובלה, שהקימה רכבת ישראל, בעלות של 19.5 מיליון דולר - בשלב הראשון בהיותה יחידת סמך במשרד התחבורה, והחל מאוגוסט 1988 כחלק מרשות הנמלים והרכבות - מצביעה על ליקויים אחדים, הקשורים בעיקר לתיאום לוחות הזמנים עם חברת החשמל והחברה הלאומית לאספקת פחם. בשל הקדמת השקעות הקשורה בכך, שלא הביאה בחשבון את הפיגור בהקמת התחנה ובהפעלתה, הפסידה המדינה יותר מ-1.8 מיליון דולר עלות הון.

הועלו ליקויים הקשורים בביצוע עבודות באמצעות קבלנים, ובהם מע"ץ, והנוגעים לתכנון העבודות ולפיגור בביצוע. עוד הועלה, שהרכבת רכשה קטר מספק שממנו היא נוהגת לרכוש את כל הקטרים שלה, בלא שקיבלה אישור החשב הכללי לפטור ממכרז; הועלו גם ליקויים הקשורים בהתחשבות עם ספק הקרונות.

רכבת ישראל - בדיקת תלונות ואירועים

ריכוז ממצאים

בתחילת 1990 הופנו למשרד מבקר המדינה תלונות בדבר פעולות החורגות ממינהל תקין, שנעשו בידי הנהלת הרכבת. התלונות הופנו גם לרשות הנמלים והרכבות (להלן - הרשות) ונבדקו שם בידי המבקר הפנימי. משרד מבקר המדינה בדק כמה מהתלונות הנוגעות לעניינים האלה: השכרת מבנה בתחנת הרכבת ברחובות; עוד נבדקה מסירת עבודות שמירה, נושא שלא הוגשה עליו תלונה ולא נבדק בידי המבקר הפנימי של הרשות.

השכרת מבנה בתחנת הרכבת ברחובות בפני ועדת המקרקעין של הרכבת (להלן - הוועדה) הובאה הצעה אחת בלבד לשכירת מבנה בתחנת הרכבת ברחובות. דמי השכירות שהוצע לגבות מן השוכר לא התבססו על חוות דעת של שמאי מוסמך, כמתחייב מנוהלי הרכבת.

הוועדה החליטה, שהשכירות תהיה לשנתיים עם אופציה להאריכה בשלוש שנים. בחוזה נקבעה אופציה לשש שנים, בלי שהארכת התקופה הובאה לדיון מחודש בוועדה.

בחוזה עם השוכר לא נקבע גודל השטח שנמסר לו, ולמעשה הוא מחזיק בשטחים שסביב למבנה הגדולים עשרת מונים משטח המבנה שהושכר לו. הנהלת הרכבת גם לא פנתה במשך כשנתיים לשוכר כדי לקבל תוספת לדמי השכירות בגין השימוש שהוא עושה בשטחים שבסמוך למבנה.

מסירת עבודות שמירה ואבטחה ברכבת ובתחנות

חברה א', שנמנתה עם החברות שאליהן פנתה הרכבת, הייתה באותה העת בפירוק. בתיקי הרשות והרכבת לא נמצא, שעובדה זו על השפעותיה האפשריות נדונה בהנהלת הרכבת לקראת הפנייה לחברה.

הפנייה לחברות כדי שיגישו את הצעותיהן, כמוה כעריכת מכרז מצומצם, שמשמעותו, שכל החברות שאליהן פנתה הרכבת היו ראויות, לדעתה, לביצוע העבודה. אף על פי כן הטילה ועדת הרכישות, בתחילת נובמבר 1989, על קצין הביטחון (להלן - הקב"ט) של הרשות ועל הקב"ט של הרכבת, לאחר הגשת ההצעות, לדרג את החברות על פי יכולתן והכשרתן לבצע את המטלות בצורה הטובה ביותר, דבר שהיה צריך לעשותו לפני הפנייה לחברות ולא בשלב הדיון בהצעותיהן.

היועץ המשפטי של הרשות הביע ספק אם החלטת ועדת הרכישות לשאת ולתת עם חברה א' תעמוד בביקורת שיפוטית. למרות זאת, החליטה ועדת הרכישות בנובמבר 1990 למסור את העבודה לחברה א' בנימוק שהיא החברה הטובה ביותר מבחינה מקצועית, אף כי הצעתה הייתה יקרה ב-5% מההצעה הזולה מכולן. ההצעה התקבלה בהסתייגותם של היועץ המשפטי של הרשות ושל חברים אחרים, שטענו שלא מוצדק תהליכי המשא ומתן עם חברות אחרות שהצעותיהן היו בפני הוועדה.



בסוף 1989 ובתחילת 1990 הופנו למשרד מבקר המדינה כמה תלונות על פעולות החורגות מסדרי מינהל תקין, שנעשו בידי הנהלת הרכבת. תלונות אלה הופנו גם אל הנהלת רשות הנמלים והרכבות, ומנכ"ל הרשות הטיל, בנובמבר 1989, על המבקר הפנימי של הרשות לבדוק את התלונות.

בעקבות פניות של מנכ"ל רכבת ישראל ושל חבר כנסת למבקר המדינה בדק משרד מבקר המדינה במחצית השנייה של יולי ובאוגוסט 1990 כמה נושאים, כלהלן:

השכרת מבנה בתחנת הרכבת ברחובות

הרכבת משכירה ומחכירה שטחים ומבנים לגורמים שונים העומדים עמה בקשרי מסחר, באמצעות ועדת מקרקעין (להלן - הוועדה) הפועלת לצורך זה. הוועדה, שבראשה עמד הסמנכ"ל למינהל וארגון ברכבת, מנתה חמישה חברים והחלטותיה קיבלו תוקף לאחר אישור מנכ"ל הרכבת (להלן - המנכ"ל). עד אוגוסט 1988 הייתה הרכבת יחידת סמך של משרד התחבורה וחלו עליה הוראות החשב הכללי בענייני כספים ומשק (התכ"ס).

ב-1986 פנה יזם פרטי (להלן - השוכר) לרכבת בבקשה לשכור מבנה בתחנת הרכבת ברחובות, שפעילותה הופסקה בספטמבר 1985, לשם פתיחת מועדון חברים ומסעדה. מעין במסמכי הרכבת הדנים בנושא עולה:

בדצמבר 1986 החליטה הוועדה, הפעם בראשותו של המנכ"ל, להשכיר את המבנה תמורת 150 דולר לחודש והתחייבות השוכר לשפץ את המקום, לסדר בו גדרות ולבטח אותו. הוועדה קבעה, שהשכירות תהיה לתקופה של שנתיים עם אופציה לשלוש שנים נוספות.

- בפני הוועדה הובאה רק הצעה אחת, של השוכר, ודמי השכירות שקבעה הוועדה לא התבססו על חוות דעת של שמאי מוסמך, כמתחייב מנוהלי הרכבת. למשרד מבקר המדינה לא הובהר כיצד נקבעו דמי השכירות.

- בתיקי הרכבת לא נמצאה פנייתו של השוכר ולפיכך לא ידוע מה היו פרטי הצעתו.

החוזה עם השוכר נחתם בתחילת מאי 1988, לאחר שהתכניות לשיפוץ ולהפעלת המסעדה אושרו בידי הרכבת. מעין בחוזה ובסדרי התשלומים בגין הפעלת המסעדה עולה, כלהלן:

1. אף על פי שהוועדה קבעה, כאמור, שתקופת השכירות תהיה לשנתיים עם אופציה לשלוש שנים נוספות, נקבע בחוזה, שהאופציה תהיה לשש שנים. בינואר 1988 פנה העוזר הראשי למסחר ברכבת (להלן - העוזר הראשי) למנכ"ל ואמר, כי השוכר ערער על תקופת האופציה שקבעה הוועדה, בנימוק שההשקעה הנדרשת לשיפוץ המבנה והתאמתו למסעדה תגיע לכ- 60,000 ש"ח ובמהלך תקופת השכירות שאושרה הוא לא יוכל להחזיר לעצמו את ההשקעה. העוזר הראשי המליץ בפני המנכ"ל לאשר את הגדלת תקופת האופציה כמבוקש, בנימוק שהמבנה אינו מנוצל תקופה ארוכה ולא הייתה התעניינות מצד גורמים אחרים לשכור אותו.

על פי סעיף 18 לחוזה שבין הרכבת לבין השוכר, "כל התכניות, הצגת הרישיונות וההתירים, עבודות השיפוצים, השינויים, התיקונים וכו' ... יבוצעו ע"י השוכר ועל חשבונו, הכל באישורו ובפיקוחו של המהנדס הראשי של רכבת ישראל".

לרכבת לא הוגשו מסמכים על השקעות השוכר בשיפוץ המבנה. כמו כן, לא נמצאו תחשיבים כלכליים של הרכבת, שעל פיהם הוחלט להאריך את האופציה משלוש לשש שנים. מאחר שהארכת האופציה מהווה שינוי מהותי בתנאי השכירות, היה על הוועדה לבחון פעם נוספת את השינוי ומשמעותו הכספית, אולם הדבר לא נעשה.

2. בחוזה עם השוכר לא נקבע הסכום שהוא ישקיע בשיפוץ המבנה אל על פי שגורם זה השפיע על דמי השכירות שנקבעו לו.

3. הואיל והחוזה נחתם רק כשנה וחצי לאחר החלטת הוועדה, מן הראוי היה לבדוק מחדש את סבירות דמי השכירות שנקבעו. הביקורת העלתה, שבמועד סמוך לחתימת החוזה היו דמי השכירות ששולמו לרכבת בעבור מבנה מחסן במקום סמוך כ-3 דולר למ"ר לחדש לעומת 1.4 דולר למ"ר שנקבעו לשוכר, מה עוד שמדובר בהשכרת המבנה לייעוד שמן הראוי שהתמורה לרכבת בגינו תהיה גבוהה יותר.

- בחוזה עם השוכר לא נקבע גודל השטח שנמסר לו, אלא נרשם שהמושכר הוא בניין מס' 5. למעשה, השוכר מחזיק בשטחים שסביב המבנה הגדולים עשרת מונים משטח המבנה שהושכר לו.

4. לאחר חתימת החוזה, המציא השוכר ערבות בנקאית על סך 300 ש"ח, צמודה למדד המחירים לצרכן, סכום נמוך שאינו מקובל בהשכרות מסוג זה. הסכום אושר בידי המנכ"ל על פי המלצת עוזרו הראשי

5. עם החתימה על חוזה השכירות במאי 1988 ומסירת המבנה לידי השוכר, הוא פנה למנכ"ל בבקשה לדחות את מועד תשלומי דמי השכירות עד להפעלת המסעדה. השוכר נימק את הבקשה בעיקר בצורך בהשקעה הכספית הגדולה בביצוע השיפוצים והשיפורים במבנה.

- המנכ"ל נענה לבקשה ודחה בשלושה חודשים את מועד התשלום הראשון, דהיינו לאמצע אוגוסט 1988, בתנאי שאם יופעל העסק לפני מועד זה, יחויב השוכר בתשלום דמי השכירות ממועד ההפעלה. גם החלטה זו לא הובאה לאישור הוועדה. השוכר החל אפוא בתשלום דמי השכירות רק באמצע אוגוסט אותה שנה.

- הנהלת הרכבת לא פנתה במשך כשנתיים לשוכר כדי לקבל דמי שכירות בגין השימוש שהוא עושה בשטחים שבסמוך למבנה.

6. במאי 1990, מועד סיום תקופת השכירות לפי החוזה, פנה השוכר להנהלת הרכבת והודיע על רצונו לממש את האופציה לתקופה של שש שנים. הוועדה המסחרית של הרשות, שהתכנסה באותו חודש, דנה בפנייה ודרשה מהשוכר להעלות את דמי השכירות בסכום שלא הוגדר. הוסכם בין הצדדים לפנות אל השמאי הממשלתי כדי שיעריך את דמי השכירות.

- רק באוגוסט אותה שנה, במהלך הביקורת, פנתה הנהלת הרכבת לשמאי וביקשה שיעריך את שווי השימוש בשטחים שסביב המבנה. השמאי העריך את דמי השכירות

הראויים לשטחים אלה בסך 700 ש"ח לחודש, בלי מע"מ. מכאן, שבתקופה שבה השתמש השוכר בשטחים שמחוץ למבנה שהושכר לו, בלא לשלם בעבורם, הפסידה הרשות, לפי חישובי משרד מבקר המדינה, סכום של יותר מ-15,000 ש"ח (לפני הצמדה וריבית).

מסירת עבודות שמירה ואבטחה ברכבת ובתחנות

1. הרכבת מפעילה מערך אבטחה במתקניה, לאורך המסילות וברכבות, לסיכול גניבות וחבלות. על הפעלת מערך האבטחה ברכבת מופקד קצין ביטחון וכפופים לו ארבעה עובדים, לרבות מזכירה. עבודות השמירה והאבטחה נעשות באמצעות חברות שמירה שעמהן מתקשרת הרכבת בחוזים, והקב"ט אחראי להפעלתן ולפיקוחן על עבודתן, כולל אישור חשבוניותיהן לתשלום. תקציב האבטחה בשנת 1990 נאמד ב-2.3 מיליון ש"ח.

2. בסוף אוגוסט 1989 פנתה הרכבת, באמצעות הקב"ט, לארבע חברות שמירה כדי שיגישו הצעות מחיר לספק שירותי אבטחה ושמירה בתחנות הרכבת: חיפה מרכז, בת גלים, תל אביב מרכז (ארלוזורוב), מרכז הבקרה בחיפה מזרח וברכבות הנוסעים. ההיקף הכספי של ההצעה, על פי נתונים שליט משרד מבקר המדינה, הוא כמיליון ש"ח בשנה. באותה העת הועסקו בעבודות אלה שתי חברות שמירה: אחת (חברה ב') אבטחה את תחנת תל אביב-מרכז, לפי חוזה שנחתם עמה בתחילת נובמבר 1988 ועמד לפוג בסוף אוקטובר 1989; ואחרת (חברה א'), שאבטחה את כלל המערכת, לפי חוזה שנחתם עמה בסוף נובמבר 1986 והוארך מפעם לפעם עד סוף נובמבר 1989.

3. המועד האחרון להגשת ההצעות נקבע לאמצע ספטמבר 1989, אך בתחילת אותו חודש, שבוע לפני המועד האחרון להגשת ההצעות, פנה הקב"ט לחברות השמירה שהרכבת ביקשה מהן הצעות והודיע להן, שמנכ"ל הרשות החליט להאריך בשנה את החוזה עם חברה א', ולכן הן התבקשו להגיש הצעות המחירים לאבטחה ולשמירה בתחנת הרכבת תל אביב-מרכז בלבד.

- ההחלטה בדבר הארכת החוזה פעם נוספת הייתה בניגוד להוראות הנוהל של הרשות בדבר רכישת טובין ושירותים, שלפיהן מוגבלת התקשרות לקבלת שירותים, לפי חוזה ותוספות והארכות לחוזה, עד שלוש שנים בלבד. ההחלטה בדבר הארכת החוזה עם חברה א' בוטלה סמוך למועד האחרון להגשת ההצעות והפנייה הקודמת חזרה לתוקפה, ונדחה בשבוע המועד האחרון להגשת ההצעות. בתאריך זה נדחה מועד הגשת ההצעות פעם נוספת ונקבע לסוף אוקטובר אותה שנה. בתיקי הרשות לא פורטו הסיבות למתן ארכה נוספת כה ממושכת להגשת ההצעות ואף לא נמצאו בקשות לארכה כזאת.

- 4. חברה א' הייתה באותה העת בפירוק (ממאי 1988). בתיקי הרשות והרכבת לא נמצא שעובדה זו על השפעותיה האפשריות נדונה ונשקלה בהנהלת הרכבת לקראת הפנייה לחברה. יתר על כן, בחוזה, שהעתקו צורף לפנייה אל החברות, נאמר: "יראו בהתחלת הליכים על ידי או בקשר לחברה שיש בהם משום כינוס נכסים ... פירוק מכל סוג שהוא ... משום הפרת תנאי יסודי של חוזה זה על ידי החברה, הגורם לביטול החוזה". למרות זאת לא נמנעה הרכבת מלפנות לחברה ולדון בהצעתה.

5. ארבע חברות השמירה, שאליהן פנתה הרכבת, הגישו את הצעותיהן במועד ובסוף אוקטובר 1989 הן נפתחו בידי ועדה שמינה המנכ"ל לצורך השוואה בין ההצעות. מטבלת ההשוואה עולה, שבכל ארבעת פריטי המחיר שהחברות נדרשו לציין, הצעת חברה ב' הייתה הזולה ביותר, ואילו הצעת חברה א' הייתה השלישית מבין ארבע ההצעות.

6. בדיון של ועדת הרכישות המרכזית של הרכבת (להלן - ועדת הרכישות), שהתקיים בסוף אותו חודש, הוצגה טבלת השוואה של מחירי שעות העבודה, אך כיוון שנקבע בדיון שלא הייתה אפשרות לדעת את היקף העבודה, הוטל על הקב"ט לערוך בדיקה בדבר ההיקף הכספי של העבודה, שאת תוצאותיה יביא לדיון בוועדת הרכישות.

- מאחר שהחברות שהשתתפו במכרז נדרשו להגיש את הצעותיהן לפי פירוט של מחירים לשעות עבודה שונות והיקף העבודות שיימסרו לזוכה קבוע, הרי לא היה מקום

לבדיקת היקף העבודה, מאחר שבכל מקרה הציעה חברה ב' את המחיר הנמוך ביותר לכל אחת מארבע האפשרויות שנדרשו. מכל מקום, מן הראוי היה שבידי ועדת הרכישות יהיה אומדן של היקף העבודה, קודם שפנתה לחברות השמירה.

- כאמור, נדרש קב"ט הרכבת להכין אומדן של היקף העבודה, אולם בתיקי הרשות או הרכבת לא נמצא שאומדן כזה אמנם הוכן. בדיון של ועדת הרכישות, שהתקיים בתחילת נובמבר 1989, לא נדון כלל עניין האומדן שהקב"ט נדרש להכין.

7. בישיבה מתחילת נובמבר 1989 החליטה ועדת הרכישות למנות את הקב"טים של הרשות ושל הרכבת כוועדה מקצועית שתגיש חוות דעת מקצועית ותדרג את החברות על פי יכולתן והכשרתן לבצע את המטלות בצורה הטובה ביותר. מינהל תקין מחייב שהרשות תכין חוות דעת כזאת לפני הפנייה לחברות ולא בשלב שבו נדונות הצעותיהן.

- הפנייה לארבע החברות כדי שיגישו את הצעותיהן, כמוה כעריכת מכרז מצומצם, שמשמעותו היא שכל החברות שאליהן פנתה הרכבת היו ראויות וכשירות, לדעתה, לבצע העבודה. לכן, לדעת מבקר המדינה, לא היה מקום לכך שוועדת הרכישות תטיל על הקב"טים של הרשות והרכבת להכין חוות דעת מקצועית לאחר שכבר הוגשו הצעות.

חוות הדעת של הקב"טים הוכנה ארבעה ימים לאחר שנדרשו להכין והובאו בה פרטים שונים על המציעים. בעניין חברה א' צוין באופן כללי, שנתגלו מדי פעם בפעם ליקויים בעבודתה ואף נפסלו מאבטחים שלא עמדו בדרישות. גם בעניין חברה ב' צוינו ליקויים מספר אך לא היה בהם כדי להצביע על הבדלים איכותיים בינה לבין חברה א'.

8. בישיבת ועדת הרכישות, שהתקיימה באמצע נובמבר 1989, בהשתתפות הייעוץ המשפטי של הרשות הוצגו ממצאי הבדיקה וחוות הדעת המקצועית של הקב"טים. הוועדה החליטה למנות צוות שיישא ויתן עם חברה א' במגמה להוזיל את הצעתה לאחר שהועלו הסתייגויות כביכול מעבודתה של חברה ב'. בדיון הועלתה הצעה לשאת ולתת עם שלוש החברות הזולות והמועדפות בדירוג המקצועי, אולם היא לא נתקבלה.

- ההחלטה לפתוח במשא ומתן עם חברה א' התקבלה למרות שהייעוץ המשפטי של הרשות פנה אל המנכ"ל ופירט את הסתייגויותיו מהחלטת ועדת הרכישות, כדלקמן:

(א) חברה ב' מסוגלת, גם לפי חוות הדעת המקצועית של הקב"טים, לבצע את האבטחה והשמירה ברכבת.

(ב) חברה ב' השתתפה בשנים האחרונות בכמה תחרויות ברשות הנמלים וסווגה כחברה מקצועית ואמינה, ובאחת מהן אף קיבלה את הניקוד הגבוה ביותר מן ההיבט המקצועי. החברה מבצעת את עבודתה ברשות לשביעות רצונה המלא של הרשות, ומשום כך הוארך בשנה חוזה עבודתה בנמל אילת.

(ג) אי שביעות רצון מעבודת חברה ב', שהייתה בגדר הפרה יסודית של החוזה, יכולה הייתה לשמש עילה לביטול החוזה עמה, דבר שלא נעשה. כמו כן, אם סברה הרכבת שהשירות שנתנה לה החברה אינו משביע רצון יכולה הייתה הרכבת להימנע מלפנות אליה לקבלת הצעות. עצם הפנייה לחברה בבקשה כי תגיש הצעה במסגרת תחרות סגורה ומצומצמת מהווה, לדעתו, הודאה בכשירותה למלא את המטלות הנדרשות.

(ד) ההליך שבו פנתה הרכבת לחברות השמירה אינו בגדר מכרז, אלא הליך של קבלת הצעות לצורך קיום מו"מ, אך גם עליו חלים עקרונות הכללים המשפטיים של דיני המכרזים, בשינויים המחויבים, כמו: "על הרשות לפעול בהגינות (מהותית ודיונית), ביושר בסבירות תוך שוויון, בתום לב, שלא בשרירות, שלא בדרך של ניגוד עניינים ושלא בדרך מפלה" (דברי השופט ברק בבג"צ 492/79 חברה פלונית נגד משרד הביטחון).

(ה) הצעת חברה ב' זולה ב-20% משתי הצעות אחרות שהוגשו.

(ו) אין כימות בדירוג המקצועי של החברות המתחרות, שדירוגו הקב"טים, דהיינו, אי אפשר "לדעת מהו ההפרש כמדד המקצועי" בין חברה א' לחברה ב'.

(ז) גם אם ההפרש (שלא צוין) ברמת השירות המקצועי בין חברה א' לחברה ב' הוא הפרש ניכר, גם אז היה צורך לקבוע את המשקל הניתן להיבט המקצועי (יחסית להיבטים אחרים, לרבות ההיבט הכספי).

נוכח כל ההסתייגויות האמורות הביע היועץ המשפטי של הרשות ספק אם החלטת ועדת הרכישות לקיים מו"מ עם חברה א' תעמוד בביקורת שיפוטית.

9. הצוות שמונה ב-12.11.89 לקיים משא ומתן עם חברה א' סיים את מגעיו עמה בתוך יום אחד ולמחרת התקבלה הצעת המחיר החדשה שהגישה.

בישיבה שקיימה ועדת הרכישות ב-19.11.90 הוגשה ההצעה החדשה של חברה א', והוועדה החליטה לבחור בה לביצוע עבודות האבטחה. בהנמקה צוין, שהיא החברה הטובה ביותר מבחינה מקצועית, אף כי גם לאחר הפחתת המחיר בעקבות המשא ומתן שהיה עמה הייתה הצעתה יקרה בכ-5% מההצעה הזולה יותר של חברה ב'. ההצעה התקבלה למרות הסתייגותם של היועץ המשפטי ושל חברים אחרים בוועדה, שטענו שלא מוצא הליכי המשא ומתן עם חברות אחרות שהצעותיהן היו בפני הוועדה.

יצוין, שהבעלים של חברה א' הוא חבר מרכז המפלגה שבה חברים מנכ"ל הרכבת, מנכ"ל הרשות ושר התחבורה.



התלונות והאירועים שהובאו בפרק זה נבדקו בשל חשיבות הנושאים שהועלו בהן, בעקבות פנייה של מנכ"ל רכבת ישראל באותה תקופה למבקר המדינה, ופנייה של חבר כנסת.

בשני הנושאים העיקריים שנבדקו נמצאו ליקויים חמורים שיש בהם פגיעה במינהל תקין, ואלה הם: דרכי השכרת מבנה בתחנת הרכבת ברחובות ודרכי מסירת עבודות שמירה ואבטחה ברכבת ובתחנות.

דרך השכרת המבנה, קביעת תקופת השכירות וסכום דמי השכירות, אי הגדרת שטח המושכר ואף קבלת ההחלטה על סכום הערבות מצביעים שלא ננקטו צעדים להבטחת מרבית ההכנסות מעסקה זו לרכבת.

מסירת עבודות השמירה, בדרך של מכרז מצומצם, לחברה שהייתה בהליך של פירוק, ושהצעתה לא הייתה הזולה מבין ההצעות שהוגשו, והצעדים שננקטו החל בשלבים הראשונים של מסירת העבודה, כל אלה מצביעים, שהרשות לא פעלה על פי כללים בסיסיים המחייבים מסירת עבודות מסוג זה. עולה החשש, כי שיקולים לא מקצועיים ואפליה לטובת החברה אשר העבודה נמסרה לה הנחו את מקבלי ההחלטות בעניין זה.

ממצאי הביקורת בשלושה נושאים נוספים: דוח של ועדת חקירה על פגיעת קטר בהולך רגל, התקשרות להכנת ערכות הדרכה, והשכלתו של מי שהיה סמנכ"ל למינהל והממונה על ההדרכה ברכבת, נדונו עם הנהלת הרשות. ממצאי הביקורת אינם שונים במהותם מהממצאים שהעלה המבקר הפנימי של הרשות בנושאים אלה.

לדעת מבקר המדינה, על רשות הנמלים והרכבות לפעול במסגרת הנהלים וההוראות הקיימים ולהקפיד על מתן הזדמנות שווה לכל הבאים עמה בקשרי עסקים, תוך שמירה על הוראות החוק והוראות הרשות עצמה, וכל זאת כדי להשיג את המטרה של חיסכון ויעילות.