

רשות הנמלים והרכבות

פעולות ביקורת

במשרד הראשי של רשות הנמלים והרכבות נבדקו הפעולות ליישום תכנית האב לפיתוח הרכבת, קביעת סדר העדיפות של ההשקעות בפיתוח הרכבת, אישור התקציבים שנועדו לכך, וביצוע פרויקטים של חיבור המסילות ובניית תחנות בציר אילון והכפלת המסילה בקו תל אביב - חיפה - קרית מוצקין.

במשרד הראשי של הרשות ובנמלי חיפה ואשדוד נבדקו ההסדרים הכספיים בין הרשות לבין חברות הממגורות הפועלות בנמלים חיפה ואשדוד וההתחשבות עמן.

במשרד הראשי ובנמל אשדוד נבדקו ההסדרים לתשלומי ייעול לקבוצות העובדים השונות המועסקות בנמלים והדיווחים הקשורים בכך.

נבדקו סדרי הקצאתם של משרדים לשימוש לשכות שר התחבורה ומנכ"ל משרדו במשרדי הרשות; עוד נבדקו ההסדרים הארגוניים והכספיים בין שני הגופים בעניין זה.

נבדקו פעולותיה של חברת שינוע בקשר להנצלת אניות, להחזקת מניות חברת "עציון", לטיפול בסחורות בלתי נתבעות, ולקבלת עובדים לרשות.

תקציבים לפיתוח הרכבת

ריכוז ממצאים

בשנת 1988 שולבה רכבת ישראל במסגרת רשות הנמלים, שהיתה לרשות הנמלים והרכבות (להלן - הרשות). מאותה שנה נקבע, כי מתפקידה של הרשות להכין תכניות אב לפיתוח מסילות הברזל, ולהאיץ את פיתוח רשת מסילות הברזל; הקו המנחה בפעולות הרשות יהיה לנהל את מסילות הברזל, ואת הנמלים, כמפעל הנושא את עצמו. לפי חוק רשות הנמלים, התשכ"א-1961, תכנית ותקציב הפיתוח של הרשות טעונים אישור הממשלה. מאז מיזוג הרכבת ברשות ועד 1993 אישרה הממשלה תקציבים לפיתוח הרכבת בסכום כולל של כ-1.1 מיליארד ש"ח (במחירי יוני 1993). עד יוני 1993 בוצעו פרויקטים בעלות כוללת של כ-652 מיליון ש"ח (במחירי אותו חודש).

לאישור תקציבי הפיתוח של הרכבת לא קדמה בחינה כלכלית לבחירת השילוב המיטבי בין כבישים למסילות ברזל. בחינה כזו נדרשת בגלל יחסי התחלופה וההשלמה בין אמצעי התחבורה השונים. על כן קיימת תלות הדדית ביניהם והכדאיות הכלכלית של

כל מרכיב בשילוב תלויה בקיומם של המרכיבים האחרים. ללא בחינה כזו קשה להעריך את כדאיות ההשקעה ברכבת.

תקציבי הפיתוח לפרויקטים בשנים 1989 - 1993, למעט חיבור המסילות בציר אילון והקמת מסילה שנייה במקביל למסילה הקיימת (להלן - הכפלת המסילה) בקטע שפיים - תל ברוך, אושרו בידי מועצת הרשות (להלן - המועצה) בלא שנעשתה בדיקה בדבר הכדאיות הכלכלית של הפרויקטים.

חברת ייעוץ מחו"ל הכינה תכנית אב כוללת לפיתוח הרכבת בסך 1.8 מיליארד דולר. אגף התקציבים במשרד האוצר הזמין יועץ חיצוני לבדוק את תכנית האב. היועץ החיצוני מצא ליקויים מהותיים בתכנית המוצעת וקבע, כי "אינה עומדת בקריטריונים מינימליים של הצדקה להשקעות בהיקף כזה", וכי ההשקעות אינן כדאיות לא לרשות ולא למשק. הדוח שהיועץ הגיש בתום הבדיקה לא הובא לידיעתם של חברי המועצה לפני קבלת ההחלטות על ביצוע ההשקעות.

תקציבי הפיתוח של הרשות הוגשו לאישור הממשלה, או אושרו בידי הממשלה, באיחור של עד שבעה חודשים מהמועד הקבוע בחוק. בשנים 1990 ו-1991 אישרה הממשלה תקציבי פיתוח חלקיים מדי כמה חודשים, דבר שפגם בניצול המיטבי של התקציב באותן שנים.

בתקציבי הפיתוח שהובאו לאישור הממשלה נכללו פרויקטים עוד קודם שהיה לרשות מידע מספיק על מהותם, על זמינות ביצועם ועל השתלבותם במערכת הכוללת של התחבורה היבשתית.

בעת שהמועצה אישרה את מלוא התקציב לפרויקט בניית התעלה בציר אילון, לרבות תשתית המסילות שבו, פרויקט שנאמד ב-31 מיליון ש"ח, כבר ידוע היה לרשות, כי במכרז לביצוע הפרויקט, שפרסמה חברת נתיבי אילון בע"מ, נבחרה הצעה בסכום הגדול ב-12 מיליון ש"ח (33%) מהאומדן. הדבר לא הובא לידיעת המועצה.

התקציבים לפרויקט חיבור המסילות ובניית התחנות בציר אילון הצטברו בשנים 1989 - 1993 לסכום כולל של 166 מיליון ש"ח - חריגה ריאלית של כ-60% מהאומדן הראשוני שעשתה החברה. בשל חריגה זו, הגיע שיעור התשואה הפנימי הצפוי ל-9% בלבד, שיעור הנמוך ב-3% ממחיר ההון שיש להביא בחשבון בחישובי כדאיות ההשקעה, שהיה במועד קבלת ההחלטה על ההשקעה, 12%. הדבר מצביע על אי-כדאיותה של ההשקעה באותו מועד.

כל הבדיקות שנעשו להצדקת ההשקעה בחיבור המסילות בציר אילון הדגישו את חשיבותן של התחנות לאורך הציר. תחנת השלום (הקריה), שבנייתה תוכננה להסתיים בנובמבר 1992, אמורה להסתיים, לפי התכנון המעודכן, רק בדצמבר 1994, בגלל עיכוב בקבלת היתר בנייה מן הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה; העיכוב נגרם עקב מחלוקת בין הרשות לבין הוועדה על תנאי ההיתר. הגידול הריאלי באומדני עלות התחנה ב-175%, לעומת האומדן הראשון, הביא גם הוא לעיכוב בהחלטה על המשך בניית התחנה. נחתמו חוזים עם קבלנים בהיקף של כ-12 מיליון ש"ח והוחל בבניית התחנה עוד לפני שהיה בידי הרשות היתר בנייה. עד סוף 1993 לא הוחל בבניית התחנות האחרות, על אף העובדה שחיבור המסילות הסתיים שנה קודם לכן.

בפרויקט הכפלת המסילה בקו תל אביב - חיפה חלו שינויים גדולים באומדן עלות העבודות, והיו פיגורים בסיום עבודות התכנון. הביצוע של כמה עבודות טרם החל, או שחלו בו עיכובים, כיוון שהרשות לא קיבלה אישורים שונים מהרשויות

המקומיות שבתחומן מבוצעים הפרויקטים. כמה מהעבודות חרגו מהסכומים שנקבעו בחוזים המקוריים שנחתמו; במועדי סיום העבודות חלו פיגורים ניכרים.

בקו תל אביב - נתניה טרם הוחל בהכפלת המסילה בקטע תל ברוך - תחנת סבידור (ארלוזורוב), בעיקר עקב דרישתו של ראש עיריית תל אביב לקבל התחייבות מפורשת של הממשלה, לממן את עבודות ההעתקה של קו ביוב העובר מתחת למסילה והשייך לאיגוד ערים אזור דן (ביוב). הצורך בהעתקה ידוע היה ידוע לרשות כבר בספטמבר 1991 אולם לא נעשה דבר שיאפשר את התחלת העבודה. עלות ההעתקה נאמדה בכ-20 מיליון ש"ח.

בקו חיפה - קרית מוצקין הוכפלו רוב הקטעים ועד יוני 1993 הושקעו בו כ-76 מיליון ש"ח. בקטע אחד לא הוכפלה המסילה בגלל הצורך בתכנית מתאר מקומית חדשה שעדיין לא אושרה, לא נבנו תחנות חדשות, כולל כבישי גישה ומגרשי חניה, ועל כן ההשקעה אינה מנוצלת.

כתוצאה מהפיגורים בסיום הפרויקטים, לא נוצלו למטרתם המקורית - דהיינו, להגדלת תדירות הנסיעות - עשר מערכות קרונועים שנרכשו בסכום של 150 מיליון ש"ח (55 מיליון דולר) והגיעו לישראל בין יוני 1992 למארס 1993. רק בדצמבר 1993 גדלה במידה ניכרת תדירות הרכבות, בעיקר בקו תל אביב - נתניה.



1. רכבת ישראל (להלן - הרכבת), שפעלה עד יולי 1988 כיחידת סמך במשרד התחבורה, שולבה ברשות הנמלים באוגוסט 1988, על פי תיקון לחוק רשות הנמלים (תיקון מס' 5), התשמ"ח-1988 (להלן - החוק), והיתה לרשות הנמלים והרכבות (הרשות). בחוק נקבעו תפקידי הרשות, ובהם: להכין תכניות אב לפיתוח מסילות הברזל, להאיץ את פיתוח רשת מסילות הברזל, לרבות באזורי מטרופולין. עוד נקבע בחוק, כי הקו המנחה בפעולות הרשות יהיה, בין היתר, לנהל את מסילות הברזל כמפעל הנושא את עצמו. על פי החוק, תכנית ותקציב הפיתוח של הרשות טעונים אישור הממשלה.

הרכבת משתמשת בתוואי נפרד שנועד לשימושה הבלבדי. משום כך נסיעותיה אינן תלויות בצפיפות ההולכת וגדלה בכבישים. פיתוח המסילות והנייד (קטרים וקרונות) של הרכבת דורש השקעה בסכומים גבוהים. יש סיכון עסקי ניכר בהשקעה ברכבת, כיוון שאם התחזיות הטובות בדבר היקף ההובלה או מחיר ההובלה אינן מתממשות, עלולה ההשקעה, מקצתה או רובה, לרדת לטמיון. דברים אלו צוינו במסמך שהכין בשנת 1993 מכון ירושלים לחקר ישראל אשר דן במקומה של הרכבת במערכת התחבורה הישראלית (שם, עמ' 21).

מאז מיזוג הרכבת ברשות הנמלים ועד 1993 אישרה הממשלה תקציבים לפיתוח הרכבת בסכום כולל של כ-1.1 מיליארד ש"ח (במחירי יוני 1993), ועד יוני 1993 בוצעו פרויקטים בעלות כוללת של כ-652 מיליון ש"ח (במחירי אותו חודש).

2. בחודשים מארס - יולי 1993 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, באגף כלכלה ותקציב שבחטיבת כלכלה וכספים ובחטיבת ההנדסה ברשות את תקציבי עבודות הפיתוח של הרכבת וביצועם בשנים 1989 - 1993. ביקורת בעניין תכנית אב לפיתוח הרכבת ותקציבי פיתוח הרכבת לשנים 1988 - 1989 הובאה בדוח שנתי 41, עמ' 719.

תכניות לפיתוח הרכבת

1. על תחבורה יבשתית בארץ מופקדים בעיקר שני משרדים: משרד התחבורה אחראי יחד עם הרשויות המקומיות לפרויקטים כבישים עירוניים, לפרויקטים של תחבורה ציבורית, ולפרויקטים של רכבת; ומשרד הבינוי והשיכון, שבמסגרתו פועלת מחלקת עבודות ציבוריות (להלן - מע"ץ) האחראית לסלילת כבישים בין עירוניים.

- לכל אחד משני המשרדים תכניות פיתוח משלו, בלא תיאום ביניהן, ובלא שגוף מקצועי מוסמך בדק אותן, וקבע את דרכי שילובן, כדאיותן הכלכלית וסדרי העדיפויות מבחינת צורכי המשק הלאומי. בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 1993 הסבירה מע"ץ, כי במהלך 1993 הוקם צוות בין-משרדי רב תחומי לתחבורה יבשתית, והוטל עליו לתאם ולשלב בין מערכות התחבורה היבשתית ולבדוק את החלופות ביניהן; בראש הצוות עומד מנכ"ל משרד התחבורה, וחברים בו נציגים של כל הגופים העוסקים בתחבורה יבשתית. יצוין, כי כבר בספטמבר 1992 החליטה הממשלה להקים צוות היגוי בין משרדי לנושא תשתית התחבורה היבשתית. מתפקידיו של צוות זה להכין תכנית השקעות מתואמת משנת 1994 ואילך בנושא כבישים עירוניים, בין-עירוניים ומסילות רכבת, ולקבוע סדר עדיפויות להשקעה בפרויקטים השונים, בהתאם לכדאיותם הכלכלית למשק. בראש הצוות עומד הממונה על התקציבים במשרד האוצר.

בדצמבר 1992 ובאוגוסט 1993 הוכנו לראשונה באגף התקציבים שבמשרד האוצר הצעות להנחיות אחידות לבדיקת הכדאיות של פרויקטים תחבורתיים, לבחינה ולהערכה של כל הפרויקטים התחבורתיים על פי אמות מידה אחידות ולדירוגם על פי סדרי עדיפות. עד למועד סיום הביקורת לא גובשו הנחיות סופיות בנושאים אלה.

- לאישור תקציבי הפיתוח של הרכבת בשנים 1989 - 1993 לא קדמה בחינה כלכלית לבחירת השילוב המיטבי בין כבישים למסילות ברזל. בחינה כזו נדרשת בגלל יחסי התחלופה וההשלמה בין אמצעי התחבורה השונים. על כן קיימת תלות הדדית ביניהם והכדאיות הכלכלית של כל מרכיב בשילוב תלויה בקיומם של המרכיבים האחרים. ללא בחינה כזו קשה להעריך את כדאיות ההשקעה ברכבת.

2. בדצמבר 1988 חתמה הרשות על חוזה עם חברת ייעוץ מחו"ל (להלן - חברת הייעוץ) להכנת תכנית אב לרכבת. במאס 1990 אושרו במועצה עיקר ההמלצות של חברת הייעוץ, שביצען בשנים 1990 - 2010 נאמד בכ-1.8 מיליארד דולר. ההמלצות העיקריות נוגעות להכפלת המסילה בקו תל אביב - חיפה - קרית - נהריה; להקמת מערכת קווים פרבריים באזור תל אביב ובאזור חיפה; ולהנחת מערכת קווים בין עירוניים מתל אביב לבאר שבע, לאשדוד, לאשקלון ולירושלים.

- תכנית האב, שהגישה חברת הייעוץ כללה פרויקטים במסגרת ארבע תכניות חומש שיבוצעו בין השנים 1990 - 2010. החברה קבעה "חבילות פרויקטים" שיבוצעו בכל חומש, בלי לדרג את סדר העדיפויות לביצוען בתוך החומש. חברת הייעוץ גם לא נתבקשה ולא עשתה ניתוח כדאיות לכל קו בנפרד. גם בעבודה נוספת שעשתה חברת הייעוץ, לפי הזמנת הרשות לאחר הגשת תכנית האב, לא נעשה ניתוח כדאיות לכל קו, כדי שישמש כלי לקביעת סדרי העדיפויות לביצוע ההשקעות (ראה דוח שנתי 41, עמ' 720). בהעדר נתונים אלו בתכנית האב, היה על הרשות לעשות בדיקת כדאיות קודם שאושר תקציב לכל פרויקט בנפרד (ראה להלן).

3. במאס 1990 הגישה הנהלת הרשות למועצה תכנית חומש לשנים 1990 - 1994, שהושתתה על ההמלצות בתכנית האב שאושרו במועצה. בתכנית היה אומדן השקעה בסך 1.76 מיליארד

ש"ח. צוין בה, כי בדיקה כלכלית של כל קו תוגש בנפרד. המועצה החליטה באותו דיון לאשר את מסגרת התכנית ולהגישה לשר התחבורה בצירוף ניתוח כלכלי. כמו כן הוחלט להגיש תזרים מזומנים שיציין את הסכומים הנדרשים ואת מקורות המימון, לרבות השתתפות המדינה, לביצוע הפרויקטים הכלולים בתכנית.

אגף התקציבים שבאוצר המליץ עוד במאי 1990 לדחות את ההכרעה בעניין תקציב לפיתוח הרכבת, עד לבחינה יסודית של תכנית האב, וביוני אותה שנה העביר את תכנית האב הכוללת לבדיקת יועץ חיצוני. בדיקה זו נעשתה קודם שהממשלה אישרה לרשות תקציבים למימוש תכנית האב.

היועץ החיצוני קבע במסקנותיו מספטמבר 1990, כי תכנית האב המוצעת "אינה עומדת בקריטריונים מינימליים של הצדקה להשקעות בהיקף כזה", שכן ההשקעות אינן כדאיות, לא לרשות ולא למשק. היועץ החיצוני מנה בתכנית האב המוצעת פגמים רבים, וביניהם: התחזיות בדבר מספר הנוסעים שיעשו בקווים השונים, ששימשו בסיס לניתוח הכדאיות, היו גבוהות פי שלושה מהתחזיות המרביות שנעשו בשנים האחרונות; תחזיות נמוכות יותר של מספר הנוסעים גורמות לירידת הכדאיות הכלכלית של ההשקעות; בהשוואה בין החלופות כביש או מסילה הועלה, כי בעקבות ההשקעה ברכבת תצומצם התנועה הכוללת בכבישים ב-11%, מכאן שזה פתרון לטווח קצר של שלוש עד ארבע שנים, עד שגידול במספר כלי הרכב בארץ שוב יגדיל את העומס בכבישים; השיטה שעל פיה בחנה חברת הייעוץ את החלופות האמורות אינה מקובלת על הבנק העולמי; נעשו שגיאות באומדן התועלות מביצוע ההשקעות בפיתוח כבישים, בהשוואה להשקעות ברכבת; התעריף שעל פיו חושב החיסכון לשעת נסיעה, שהוא הסעיף המרכזי (כ-70%) בתועלת למשק, היה גבוה פי ארבעה מהתעריף שהובא בחשבון בבדיקה שנעשתה ב-1989 בידי חברה ישראלית.

בישיבת המועצה באוגוסט 1990 ביקש נציג משרד האוצר להביא את חוות דעתו של היועץ החיצוני, לכשתוגש, לידיעת כל חברי המועצה. הממונה על התקציבים במשרד האוצר העביר, באוקטובר אותה שנה, את חוות הדעת לידיעת שר האוצר ומנכ"ל הרשות.

בישיבת ועדת הכספים של הרשות בנובמבר 1990 הציג סמנכ"ל לכלכלה ולכספים תחזית כספית, שלפיה יהיה לרשות גירעון במסגרת ההשקעה האמורה כבר בשנת 1991. לדעת הסמנכ"ל, מימון תכנית ההשקעות מחייב את ביטול התמלוגים שהרשות משלמה למדינה על פי החוק, וגם מחייב השתתפות של המדינה בהשקעות בתשתית הרכבת, בדומה להשקעת המדינה בתשתית הכבישים.

נוכח תחזית זו, ביקש שר התחבורה מן הרשות להכין תכנית חומש התואמת את האמצעים הכספיים העומדים לרשותה. בתחילת נובמבר 1990 הגיש מנכ"ל הרשות לשר התחבורה, לשר האוצר וליו"ר המועצה תכנית חומש חדשה, שהתבססה על מימון עצמי של הרשות בסכום של כ-592 מיליון ש"ח.

- בישיבה של מועצת הרשות בדצמבר 1990, שבה נדונה הצעת תכנית ותקציב הפיתוח לשנת הכספים 1991 ואושרה תכנית החומש לשנים 1990 - 1994, הזכיר יושב ראש ועדת הפיתוח את הדרישה של המועצה והוועדה להמציא לעיון את חוות הדעת של היועץ החיצוני. מנכ"ל הרשות לא המציא את חוות הדעת למועצה, לא באותה ישיבה וגם לא לאחריה. על אף זאת אישרה המועצה את הצעת התכנית ותקציב פיתוח ואת הגשתה לממשלה לשם אישור. לדעת מבקר המדינה, כאשר מדובר באישור תכנית השקעות בהיקף תקציבי כה ניכר, חיוני להגיש לחברי המועצה, לקראת הדיון בה, את מלוא המידע הדרוש כחומר לשקילה מושכלת. העובדה שהיו

הסתייגויות מתכנית האב, שממנה נגזרה תכנית ההשקעות, עוד הגבירו את הצורך במידע מלא.

- הביקורת העלתה, כי בתכנית החומש נכללה השקעה בסך של 216 מיליון ש"ח, בחידוש קו הנוסעים לבאר שבע ובהקמת קו רכבת פרברית תל אביב - פתח תקווה, פרויקטים שחברת הייעוץ היתה בדעה שיש לבצעם בשלב מאוחר יותר. פרויקטים אלה נכללו בתקציב בלי שנבדק אם מוצדק להקדימם בניגוד לדעתה של חברת הייעוץ. בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 1993 הודיעה הרשות, כי לא הוחל בביצוע שני הפרויקטים.

4. בתכנית האב שהגישה חברת הייעוץ נכלל מלבד הקו הפרברי לפתח תקווה גם הקו לראשון לציון דרך בת ים - חולון, עלות הקווים הנ"ל נאמדה בסך כולל של כ-650 מיליון ש"ח (במחירי יוני 1993). בשנת 1991 תוקצבו לביצוע הקו לפתח תקווה 126 מיליון ש"ח, אך ב-1992 הוקפא תקציב זה.

בד בבד עם התקדמות התכנון והעבודות של רכבת פרברית ברשות, בודקים עיריית תל אביב וקואופרטיב "דן" אפשרות להפעלת רכבת קלה (דוגמת "חשמלית"), בעלת קיבולת נוסעים גדולה יחסית, בתוואי הטבעת הפנימית בתל אביב ואיסוף נוסעים בקווים מבת ים-חולון ומפתח תקווה. עד אפריל 1991 גובשה רק תכנית עקרונית למערכת זו. אומדן ההשקעה הנדרשת לביצוע המערכת הוא כמיליארד ש"ח במחירי יולי 1993. לשתי התכניות, של הרכבת הפרברית ושל הרכבת הקלה, קווים מתוכננים מפתח תקווה ומבת ים-חולון, במסלולים סמוכים. שתי התכניות התקדמו בעת ובעונה אחת בלי גוף שיתאם ביניהן.

בעבודה שהזמינה הרשות מהמכון הישראלי לתכנון ומחקר התחבורה (להלן - המכון), לבדיקת מספר הנוסעים בכוח שיסעו ברכבת במטרופולין תל אביב, נקבע, כי אם תופעל רכבת קלה בקווים שבהם תיסע הרכבת הפרברית, ירד מספר הנוסעים ברכבות הפרבריות ב-80%, שכן שתי רכבות אלו חלופיות זו לזו.

מאחר שיש השפעות הדדיות בין סוגי מערכות ההסעה, אין הכדאיות הכלכלית של כל אחת מן התכניות בנפרד מבטיחה כדאיות כלכלית של צירוף התכניות. על כן דרושה בחינה כלכלית של כלל המערכת. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 1993 הודיע משרד התחבורה, כי המכון עושה כעת בדיקה כלכלית כוללת של אמצעי התחבורה במטרופולין תל אביב ומסקנותיו עדיין לא הוגשו. בתשובתו מדצמבר 1993 למשרד מבקר המדינה הסביר אגף התקציבים, כי רק לאחרונה קיבל את תמצית בדיקת כדאיותם הכלכלית של הקווים המוצעים של רכבת הפרברים, אולם בהתחשב בכך שרק בכמה קווים מערכת התחבורה העורקית שתוצע לגוש דן יכולה להיות תחליף לרכבת הפרברים, יש להמשיך ולשקול השקעה ברכבת הפרברים בהתאמה לפתרון העורקי שייבחר.

5. עיקר התנועה של רכבות הנוסעים הוא בקו תל אביב - חיפה - נהריה, שבו משתמשים 97% מהנוסעים ברכבת. בקו זה יש מסילה אחת, חוץ מכמה קטעים שבהם יש מסילה כפולה. כאמור, אחד הפרויקטים שעליו הומלץ בתכנית האב הוא הכפלת המסילה תל אביב - חיפה או חלקים ממנה.

- גורמים מקצועיים ישראליים עשו בשנים 1986 - 1990 בדיקות לצורך שיפור שירותי הרכבת לפי הזמנת משרד התחבורה. הם קבעו, כי עדיף להשקיע בקו תל אביב - חיפה בנייד ובשיפור המסילה הקיימת מלהשקיע השקעות גדולות בתשתית מסילתית נוספת, השקעות הכרוכות בסיכון עסקי הגבוה. ממצאי בדיקות אלו לא הוגשו למועצה לפני שהחליטה על ביצוע השקעות בהכפלת המסילה בקו תל אביב - חיפה.

תקציבי פיתוח לשנים 1989 - 1993

1. החוק מחייב את הרשות להגיש לאישור הממשלה, באמצעות שר התחבורה, בכל שנה עד 31 בינואר, את תקציבה לפעילות שוטפת ואת תקציבי הפיתוח לשנת הכספים שתתחיל ב-1 באפריל אותה שנה. החל ב-1992 שונתה שנת הכספים לשנת לוח ומאז ואילך עליה להגיש את תקציבי הפיתוח לאישור הממשלה עד 31 באוקטובר לשנת הכספים שתתחיל ב-1 בינואר. תכנית ותקציב הפיתוח טעונים אישור הממשלה בתוך 60 יום ממועד הגשתם.

2. בנוהל הרשות נקבע, כי כל הצעה לתקציב פיתוח תובא תחילה לדיון בוועדת השקעות ברשות לפני הבאתה לוועדת פיתוח. על ועדת ההשקעות לקבל ממנכ"ל הרכבת, או מסמנכ"ל מקצועי שהנושא בתחום אחריותו, חומר ראשוני ונתונים בסיסיים, ולהחליט אם לקבל עקרונות את ההצעה. הצעה להשקעה תוגש לאישור ועדת ההשקעות בצירוף אומדן השקעה ותחשיבים כלכליים; הצעה שתאושר בוועדת השקעות תיכלל בהצעת תקציב הפיתוח. לאחר אישור ועדת ההשקעות מוגשת הצעת תקציב הפיתוח השנתי לוועדת פיתוח, ולאחר דיון בה היא מגישה את ההצעה, לעתים לאחר שינויים, לאישור המועצה; ההצעה שהתגבשה במועצה מוגשת, בהתאם לחוק, לאישור הממשלה.

הבדיקה העלתה ליקויים הנוגעים לאישור התקציבים:

(א) עד ספטמבר 1990, מועד שבו אושרו תקציבים לפרויקטים רכבתיים בסך של כ-160 מיליון ש"ח, לא דנה ועדת ההשקעות בהצעות להשקעה בתשתית ובציוד רכבת. לאחר אותו מועד קיימה ועדת ההשקעות דיונים בכמה מהפרויקטים, אולם לקראת דיונים אלה לא הוכנו חישובים כלכליים להצדקת ההשקעות בפרויקטים שהועלו, כגון הכפלת מסילה בקטע חיפה - קרית מוצקין ובקטע תחנת סבידור (ארלוזורוב) - תל ברוך.

(ב) תקציבי הפיתוח של הרשות הוגשו לאישור הממשלה, או אושרו בידי הממשלה, באיחור של עד שבעה חודשים, איחורים שהיו אחד הגורמים לניצול החלקי בלבד של התקציב השנתי (בעניין זה, ראה גם דוח שנתי 41, עמ' 721). את תקציבי הפיתוח של הרשות לשנות הכספים 1990 ו-1991 אישרה הממשלה לא במועד אחד אלא נתנה כמה אישורים חלקיים, דבר שפגם אף הוא באפשרות ביצוע התקציב באותן שנים.

(ג) התקציב החלקי לפיתוח ל-1991, בסכום של 252 מיליון ש"ח, הובא לאישור הממשלה ב-23.12.90 לפני שנדון במועצה. הדיון במועצה התקיים רק ב-27.12.90 (ראה להלן); בתקציב פיתוח נוסף ל-1991 אושר סכום של 219 מיליון ש"ח, לתקופה של שלוש שנים, ורובו הוקפא ב-1992. התקציב הנוסף לא נדון כלל במועצה וממילא גם לא אושר בה. הוא הובא לדיון בממשלה על ידי מנכ"ל הרשות ואושר במסגרת החלטת ממשלה על ביצוע פרויקטים להגברת התעסוקה במשק. התקציב להקמת תחנות בציר אילון ובאזור חיפה, בסכום כולל של 17 מיליון ש"ח מהתקציב הנוסף ל-1991, לא נכלל כלל בתכנית החומש של הרשות מדצמבר 1990.

3. בתקציבי הפיתוח שהובאו לאישור הממשלה נכללו פרויקטים קודם שהיה לרשות מידע מספיק על מהותם, על זמינות ביצועם ועל השתלבותם במערכת הכוללת של התחבורה היבשתית. להלן דוגמאות:

(א) בתוספת לתקציב הפיתוח ל-1989 כללה המועצה הקמתם של ארבעה גשרים בתוואים תל אביב - נתניה ותל אביב - פתח תקווה, בעלות של 13.5 מיליון ש"ח (במחירי אוגוסט 1989). שניים מהגשרים קשורים בהנחת מסילה כפולה בין תל אביב לפתח תקווה, אף על פי שבאותו מועד עדיין לא הוחלט כלל על השקעה בקו זה. הממשלה לא אישרה תוספת תקציב להקמת שני

הגשרים בקו תל אביב - פתח תקווה בלבד, בסכום של 6.1 מיליון ש"ח. עד סוף 1993 אושר לקו תל אביב - פתח תקווה תקציב התכנון בלבד.

(ב) בתקציב הפיתוח הנוסף ל-1991, שהובא לאישור הממשלה במאי 1991, נכלל סכום של 10 מיליון ש"ח להקמת תחנה נוספת בציר אילון. הסכום נכלל בהצעת התקציב בלי שנקבע, מקום התחנה ועצם הצורך בהקמתה; על פי אותה הצעה אישרה הממשלה סכום של 7 מיליון ש"ח להקמת שתי תחנות חדשות בקו הרכבת הפרברית בחיפה. גם תחנות אלה נכללו בהצעת הרשות קודם שנקבע מיקומן והצורך בהקמתן.

4. כאמור, במאוס 1990 החליטה המועצה כי קודם שתאושר השקעה בקו רכבת נפרד ייבדק העניין בדיקה כלכלית. התקציב החלקי לפיתוח ל-1991 (האמור לעיל) היה הראשון שבו הוקצבו סכומים ניכרים להשקעות בכמה פרויקטים רכבתיים גדולים בעת ובעונה אחת, בלא שנבדקה הכדאיות הכלכלית של אחדים מהפרויקטים שאושרו, בסכום של כ-229 מיליון ש"ח, ובלא קביעת סדרי קדימויות להשקעות. עם הפרויקטים שכדאיותם לא נבדקה נמנים: הכפלת המסילות בקו תל אביב - נתניה, בקו חיפה - קרית מוצקין, ובקטעים מהקו נתניה - חיפה.

- המועצה אישרה את התקציב האמור על אף הסתייגות של אחדים מחבריה. אלה טענו, שמן הראוי היה לצרף לתכנית החומש שהוגשה למועצה תחזית הכנסות והוצאות או ניתוח הכדאיות הכלכלית של הפרויקטים, מה גם שמתכנית החומש נגזר התקציב לשנת 1991.

- הועלה, כי תקציבי הפיתוח לפרויקטים השונים בשנים 1989 - 1993, למעט חיבור המסילות באילון (ראה להלן) והכפלת המסילה בקטע שפיים - תל ברוך, אושרו בלא שנבדקה הכדאיות הכלכלית של כל פרויקט.

מהאמור לעיל עולה, שהיו פגמים חמורים בהליכים של קבלת ההחלטות ושל אישורי המועצה והנהלת הרשות בכל הנוגע לתקצוב הפרויקטים. הדבר חמור במיוחד נוכח היקפם הכספי הגדול.

מתזרים המזומנים שהכינה הרשות בנובמבר 1992, לאחר הכנת הצעת התקציב ל-1993, עולה, כי לאחר הוצאת הכספים להשקעות שאושרו והפשרת הפרויקטים שהוקפאו, לא יוותרו בידי הרשות עתודות כספיות להמשך ההשקעות בפרויקט הרכבת. בדצמבר 1992 הטילה המועצה על הנהלת הרשות לדרוש מהממשלה השתתפות במימון הוצאות הפיתוח.

חיבור המסילות ובניית תחנות בציר אילון

פרויקט חיבור המסילות בציר אילון (להלן - חיבור המסילות) ובניית התחנות בקטע המסילה שבין תחנת סבירור לתחנת תל אביב-דרום (מקווה ישראל) נועד לחבר את המסילות הבין עירוניות בצפון, בעיקר תל אביב - חיפה, לקווי הרכבת בדרום, בעיקר באר שבע, אשקלון, ירושלים, ולהקים תחנות לאורך ציר האילון. המטרה היא להקל על הנוסעים הגרים מחוץ לתל אביב להגיע ברכבת לקרבת מקום העבודה בתוך תל אביב וכן ליצור "עמוד שדרה" למערכת של רכבות פרבריות מתוכננות.

תקצוב הפרויקט

1. עוד ב-1989 יעצה חברת נתיבי אילון בע"מ (להלן - החברה) לרשות, בעניין חיבור המסילות ובניית התחנות. בדוח שהגישה החברה להנהלת הרשות בדצמבר אותה שנה, נאמדה

ההשקעה בפרויקט ב-70 מיליון ש"ח (במחירי אוקטובר 1989); שיעור התשואה הפנימי של הפרויקט נאמד ב-12% - 15%.

על פי האומדן האמור, תוכנן ברשות שהפרויקט ימומן משני מקורות: 39 מיליון ש"ח להנחת המסילות ובניית התחנות מתקציב הרשות; 31 מיליון ש"ח לבניית התעלה והתשתית על חשבון החברה.

בדיונים שהתקיימו בין הנהלת הרשות לבין משרדי התחבורה והאוצר בדבר מימון בניית התעלה והתשתית, התנגד משרד האוצר לתקצב את הסכום הנדרש מתקציב החברה. בדברי ההסבר לתקציב הפיתוח של הרשות ל-1990 נאמר, שכדי שלא לעכב את ביצוע הפרויקט מוצע, בתיאום עם משרד התחבורה, לכלול את כל תקציב הפרויקט בתקציב הפיתוח של הרשות ולהגיע לסיכום על הלוואה לחברה, למימון חלקה, במועד אחר. במאוס 1990 החליטה המועצה לממן את בניית התעלה והתשתית באמצעות הלוואה בסך 31 מיליון ש"ח שתקבל החברה. ביוני אותה שנה אישרה הממשלה את ביצוע הפרויקט כולו מתקציב הרשות. יצוין, כי מתיעוד שברשות עולה, כי שר התחבורה, כשהגיש את התקציב לממשלה לאישור, החליט לא לעסוק בנושא ההלוואה. עם זאת, נשארה בעינה עמדת הרשות, והיא, שמן הנכון שבניית התעלה תמומן בידי החברה. המועצה אישרה בדצמבר 1990 את המלצות ועדת הפיתוח שלה, שהפרויקט כולו ימומן מתקציב הרשות, אך זו שומרת לעצמה את הזכות לדרוש בעתיד מהחברה את החזר סכום ההשקעה לבניית התעלה.

2. ביולי 1990 חתמה הרשות על חוזה עם החברה, ולפיו החברה תהיה אחראית בכפוף לאישור הרשות, לביצוע כל עבודות התשתית למסילות, כולל הרחבת גשרי האילון, הקמת רציפים ותחנות. תמורת פיקוח על העבודות תקבל החברה דמי ניהול בשיעור 3% מהתשלום בעד העבודות.

בחווה לא נאמר דבר על החזר סכום השקעות הרשות בבניית התעלה. בינואר 1994 פנה מנכ"ל הרשות אל מנכ"ל החברה וביקש, בהסתמך על החלטת המועצה מדצמבר 1990, שהחברה תחזיר לרשות 50 מיליון ש"ח, ובכלל זה דמי ניהול בסך 1.46 מיליון ש"ח ששולמו לחברה בגין אותו חלק של העבודה.

3. התקציבים שהוקצו לפרויקט חיבור המסילות והקמת התחנות בשנים 1989 - 1993 מסתכמים ב-166 מיליון ש"ח והם חרוגו בכ-60% מהאומדן הראשון של הפרויקט שהכינה החברה. הסעיף שבו היתה החריגה הגדולה ביותר הוא בניית התחנות, שגדל מ-31 מיליון ש"ח על פי האומדן ל-77.5 מיליון ש"ח בתקציב ל-1993, חריגה ריאלית של 148% (על הסיבות לכך, ראה להלן בפרק על התחנות). חריגה גדולה היתה גם בסעיף בניית תעלה ותשתית למסילות, שגדל מכ-51 מיליון ש"ח בתקציב ל-1990 לכ-69 מיליון ש"ח בתקציב ל-1993, חריגה ריאלית של 35% (הכל במחירי יוני 1993).

- כתוצאה מהגידול הריאלי בתקציב ההשקעות בפרויקט ירד שיעור התשואה הפנימי הצפוי והגיע ל-9%. לפי הנחיות אגף התקציבים במשרד האוצר בשנים 1990 ו-1991, מחיר ההון שיש להביא בחשבון בחישובי כדאיות ההשקעה היה 12%. כיוון ששיעור התשואה הפנימי נמוך ב-3% ממחיר ההון שנקבע, הרי שהערך הנוכחי הנקי היה שלילי, דהיינו ההשקעה לא היתה כדאית בזמן קבלת ההחלטה על ביצועה.

- עד יוני 1993 בוצעו עבודות בסכום כולל של 112 מיליון ש"ח מהסכום של 166 מיליון ש"ח שהוקצבו לפרויקט. החברה אינה עומדת בלוח הזמנים שנקבע לביצוע הפרויקט (ראה להלן).

תשתית למסילות ובניית התעלה

1. במכרז שעשתה החברה באוגוסט 1990 לביצוע עבודות בניית התעלה ותשתית המסילות (להלן - בניית התעלה) זכתה חברה קבלנית (להלן - הקבלן) שהגישה הצעה בסכום של כ-48 מיליון ש"ח (במחירי אוגוסט 1990), שהיתה הזולה ביותר. סכום ההצעה היה גדול ב-12 מיליון ש"ח (33%) מהאומדן המעודכן בסך 36 מיליון ש"ח, שהכינה החברה. מנכ"ל החברה הסביר, שרוב הפער בין הסכומים האלה נובע בגלל היצע וביקוש בענף הבנייה בקשר לחוזים ארוכי טווח, ומקצתו נעוץ בעבודות שנכללו במכרז ולא היו ידועות בעת הכנת האומדן.

הביקורת העלתה ליקויים בתקציב הפרויקט:

- בנובמבר 1990, לאחר שנודעו תוצאות המכרז, אישרה ועדת הכספים של המועצה חריגה מהתקציב בסך 4.6 מיליון ש"ח בלבד. הסכום שהוצג כחריגה לא שיקף את מלוא ההפרש שבין התקציב לבין סכום ההצעה שנבחרה במכרז, אלא רק את ההפרש שבין ההצעה לבין האומדן, שלא כלל את כל רכיבי הפרויקט.

- תוצאות המכרז והעלויות הנוספות הנדרשות בעקבותיו לא הובאו לידיעת המועצה, ולכן לא היה בידיה מלוא המידע על עלות הפרויקט, בעת שאישרה את בניית התעלה מתקציב הרשות.

- בינואר 1991 נחתם עם הקבלן הסכם לבניית התעלה, בסכום של 48 מיליון ש"ח בקירוב. באותו מועד הסתכם התקציב שאישרה הממשלה לכל פרויקט חיבור המסילות והתחנות בסך של 38 מיליון ש"ח. רק במאי אותה שנה אישרה הממשלה הגדלה של תקציב הפרויקט.

הקמת תחנות נוסעים

1. חברת הייעוץ המליצה בתכנית האב להקים שלוש תחנות לאורך ציר אילון, בין תחנת סבידור לתחנת תל אביב-דרום, כלהלן: תחנת השלום (הקריה), תחנת יצחק שדה (שוק סיטונאי) ותחנת ההגנה (תחנה מרכזית חדשה). התחנות נועדו להשתלב בקווי הנסיעה השונים של הרכבת. זה יאפשר הורדת נוסעים והעלאתם וגם שילוב התחבורה המסילתית עם אמצעי תחבורה אחרים. ככל הבדיקות שנעשו לבחינת כדאיות ההשקעה בחיבור המסילות בציר אילון הודגשה חשיבותן של התחנות לאורך הציר.

ביולי 1992 עשה המכון בדיקה בנושא "פוטנציאל הנוסעים ברכבת במטרופולין תל אביב", נושא שהוא בעל חשיבות לקביעת הכדאיות והקדימויות של הקמת תחנות נוסעים. בבדיקה הועלה, כי מספר הנוסעים בכוח בשנת 2010 בתחנת ההגנה הוא כ-40,000 ביום, בתחנת השלום - 9,750 נוסעים, ובתחנת יצחק שדה - 11,250 נוסעים.

לצורך הקמת התחנות הקימה הרשות ב-1990 ועדת היגוי עליונה (להלן - ועדת ההיגוי), ואלה חבריה: יו"ר המועצה, חברי הנהלת הרשות ונציגי החברה.

2. בדצמבר 1989 הכינה חברת מתכננים, בשיתוף החברה, אומדן עלויות כולל של ההשקעה הנחוצה בתחנות אלה, שהסתכם ב-31 מיליון ש"ח (במחירי יוני 1993), כולל הרחבת הגשרים הקיימים, סלילת כבישי גישה והוצאות בלתי צפויות. בתקציב הפיתוח של הרשות ל-1990 נקבע, כי אומדן זה הוא לרציפים לשלוש תחנות וחיבורן לגשרים שבקרבתן. האומדן התבסס על עלות תחנת סבידור שהוקמה ב-1989.

- באומדן להקמת התחנות לא הובא בחשבון שחלק מהתשתית לתחנת סבידור כבר היה קיים וכי לא היה צורך בהרחבת הגשר ובהתאמת כבישי גישה לתחנה.

במסגרת התקציבים השנתיים לחיבור המסילות אישרה המועצה בכל אחת מהשנים 1990 - 1993 סכומים לבניית תחנות בציר זה, שהצטברו ל-77.5 מיליון ש"ח (במחירי יוני 1993).

- בתקציבי הפיתוח שאושרו לא פורטו בנפרד הסכומים שנועדו לכל תחנה, אלא צוין רק סכום כולל ולידו נרשם מספר התחנות. מן הראוי היה שייקבע בתקציב הסכום הדרוש להקמתה של כל אחת מהתחנות המתוכננות. מספר התחנות השתנה משנה לשנה ובתקציבי הפיתוח צוינו שתיים עד חמש תחנות. עד יוני 1993 הוצאו מתקציבים אלה כ-22 מיליון ש"ח, רובם על תחנת השלום שהקמתה עדיין בשלבים התחלתיים; עדיין לא הוחל בהקמתן של יתר התחנות.

3. בדצמבר 1991 - כתשעה חודשים לאחר שנחתם חוזה להקמת שלד רציפי תחנת השלום והרחבת הגשר - הקים שר התחבורה ועדה ציבורית לקביעת מדדים להקמת תחנות רכבת. המלצות הוועדה אושרו בידי שר התחבורה בנובמבר 1992. ואלה המלצות העיקריות: יש לבחון הקמת תחנה באמות מידה מקצועיות וכלכליות, והמבחן הכלכלי יהיה שיעור התשואה שיתקבל על ההשקעה המוצעת; אם שיעור התשואה שיתקבל בעת החישוב לא יצביע על כדאיות להשקעה המוצעת, ישותפו גופים אחרים בעלי עניין בפיתוח התחנה, כגון הרשות המקומית או הממשלה; אם יאומצו המלצות הוועדה, יהיה צורך לעבד ולגבש גישות ומסגרות לשילוב יזמים פרטיים וגופים עסקיים וציבוריים במימון הקמת תחנות חדשות או בשיפור תחנות קיימות. בדצמבר 1992 אישרה המועצה את המלצות הוועדה.

- תחנת השלום: 1. היתר בנייה: (א) לצורך בניית תחנת השלום הכינה הרשות, באוקטובר 1990, בקשה להיתר בנייה וצירפה אליה את כל התכניות. הבדיקה העלתה, כי רק ביולי 1991, כתשעה חודשים לאחר מכן, הוגשה הבקשה לוועדה המקומית לתכנון ולבנייה. עקב התדיינויות שונות בין הרשות לוועדה המקומית, ניתן היתר הבנייה רק בינואר 1993.

(ב) במהלך 1992 התנהל משא ומתן בין העירייה לבין הרשות שבמהלכו נדונה אפשרות חלופי קרקעות. לא נעשתה ברשות בדיקה כלכלית של שווי הקרקעות שהיא עמדה להעביר לעיריית תל אביב תמורת הקרקע שהעירייה אמורה היתה להעביר לרשות.

בינואר 1994 הודיע היועץ המשפטי של הרשות למשרד מבקר המדינה, כי לרשות אין קרקע חלופית שאותה ניתן להעביר לעיריית תל אביב בתמורה לקרקע שעליה תקום התחנה.

בעקבות קשיים שהערימו בעלי הקרקעות לאורך קו המסילה, ביקשה הרשות משר התחבורה באוגוסט 1993 לנקוט הליכי הפקעת שטחים לצורכי חיבור, כדי שיפקיע את שטחי המסילה לאורך ציר אילון, כולל שטח תחנת השלום.

(ג) היתר הבנייה לתחנת השלום כלל, בין היתר, את התנאים האלה: התקנת מיגון אקוסטי להפחתת רעשים בעת מעבר רכבות בציר אילון כתנאי להפעלת התחנה; הגשת לוח זמנים לרכבת המופעלת בחשמל; התחייבות מפורטת באישור שר התחבורה, כי בציר אילון בקטע שמדרום לירקון לא יעברו רכבות משא, אלא במצב חירום בלבד; הכשרת נתיב עוקף למעבר רכבות משא. בדצמבר 1992 פנה היועץ המשפטי של הרשות אל היועץ המשפטי של עיריית תל אביב-יפו וציין, בין היתר, כי התנאים שנכללו בהיתר הבנייה אינם נוגעים ישירות למבנה התחנה ולפיכך ביקש לבטלם. התנאים לא בוטלו.

2. הקמת התחנה: (א) ביולי 1990 הוצג בוועדת ההיגוי אומדן לבניית התחנה בסך של כ-11.5 מיליון ש"ח (במחירי יוני 1993), שכלל תכנון, הקמת התחנה והרציפים, הרחבת גשר השלום הצמוד לתחנה והוצאות בלתי צפויות.

- באפריל 1991 הוכן אומדן חדש בדבר עלות התחנה על כל רכיביה, בסך של כ-30 מיליון ש"ח (במחירי יוני 1993), וביולי אותה שנה החליטה ועדת ההיגוי על המשך ביצוע כל העבודות בתחנה, בלא שהודיעה לוועדת הפיתוח של מועצת הרשות על דבר האומדן החדש.

- (ב) באפריל 1991 חתמה החברה על שני חוזים עם הקבלן להקמת שלד לרציפי התחנה ולהרחבת הגשר בסכום של 8.4 מיליון ש"ח. ההתקשרות נעשתה בלא מכרז, על פי המלצת מנכ"ל החברה ובאישור ועדת ההיגוי וסמנכ"ל להנדסה ברשות, אף כי על פי נוהלי הרשות והחברה, להתקשרות כזאת נדרש מכרז.

- הבדיקה העלתה, כי בחוזה נקבע, שעבודות שלד הרציפים יסתכמו ב-3.8 מיליון ש"ח, אולם הן הסתיימו בנובמבר 1992 והגיעו לסכום של 5.3 מיליון ש"ח, דהיינו 40% יותר ממחיר החוזה. במאי אותה שנה ציין מנכ"ל החברה, כי במהלך העבודות התעוררו בעיות מיוחדות שגרמו לעיכובים ושינויים בעבודות, וכי בוצעו עבודות שלא נכללו בחוזה, מאחר שבעת חתימתו טרם הושלמו פרטי התכנון שלהן.

(ג) באוקטובר 1991 פרסמה החברה מכרז למסירת העבודות להקמת מבנה התחנה. זכה בו הקבלן שהצעתו הסתכמה ב-14 מיליון ש"ח, כ-65% יותר מהאומדן מאפריל 1991 שהיה בסך כ-8.5 מיליון ש"ח (הכל במחירי יוני 1993). בשל הפער הגדול בין האומדן לבין הצעת הקבלן פנתה הרשות למועצה כדי שתאשר את ההתקשרות.

- בדצמבר 1991 דנה ועדת הפיתוח בעלות התחנה על כל מרכיביה ומהנתונים שהוצגו לפניה עולה, כי באותה העת כבר חתמה החברה על חוזים בכ-12 מיליון ש"ח, והוחל בבנייה עוד לפני שהיה בידי הרשות היתר בנייה. הוועדה המליצה לפני המועצה על המשך ביצוע העבודה, ובאוגוסט 1992 החליטה המועצה על השלמת העבודות בתקציב כולל של 30 מיליון ש"ח (במחירי יוני 1993). בעניין זה, ראה דוח נפרד ממארכס 1993 על נתיבי אילון, בפרק "תכנון, תפעול ותחזוקה של תעלת אילון", עמ' 63.

(ד) בפברואר 1993, לאחר שהוצא היתר הבנייה (ראה לעיל), הוציא מנכ"ל החברה צו התחלת עבודה לקבלן שזכה עוד בנובמבר 1991 במכרז להקמת מבנה התחנה, אולם הקבלן הגיש דרישות כספיות, נוסף על הסכומים הנקובים בחוזה, בשל השינויים הרבים והמהותיים שחלו בתנאי הקמת התחנה מאז זכייתו במכרז. ביולי 1993 אישרה המועצה תוספת של 1.5 מיליון ש"ח לחוזה (במחירי יוני 1993), אגב מחאה שאומדן ההשקעות שהוצג לפניה היה מוטא כלפי מטה, ואילו אומדן מספר הנוסעים היה מוטא כלפי מעלה.

- לפי לוח זמנים חדש שהגיש הקבלן תסתיים העבודה בדצמבר 1994, ולא בנובמבר 1992, כפי שתוכנן, כלומר באיחור של שנתיים. עד סוף 1993 לא הוחל בהקמת התחנה, והקבלן עדיין מתארגן לקראת התחלת העבודה.

- עד יוני 1993 הושקעו בבניית התחנה כ-17 מיליון ש"ח. התקציב הכולל המעודכן לבניית התחנה הוא בסך כ-32 מיליון ש"ח (הכל במחירי יוני 1993), דהיינו כ-175% יותר מהאומדן מיולי 1990 (11.5 מיליון ש"ח).

- תחנת הגנה: (א) בספטמבר 1990 החליטה ועדת ההיגוי על הכנת תכנון ראשוני לתחנה. אגב כך ייבדקו חלופות שונות לחיבורה עם התחנה המרכזית החדשה. ביולי 1991 היא החליטה, כי תכנון הרציפים, התחנה וגשר הגישה יושלם עד אוגוסט אותה שנה. בתקציב הפיתוח ל-1991 נאמדה עלות התחנה ב-16.1 מיליון ש"ח ובינואר

1992 עודכן האומדן הכולל לתחנה ל-46 מיליון ש"ח (הכל במחירי יוני 1993), גידול ריאלי של כ-185%.

- (ב) בתקציב הפיתוח ל-1992 אושרו רק 2 מיליון ש"ח להקמת שלד הרציפים לתחנה. עבודות הקמת שלד הרציפים לתחנה נמסרו לקבלן ביולי 1992, בסכום של 1.6 מיליון ש"ח, בלא מכרז, כנדרש לפי נוהלי הרשות והחברה. עד סוף 1993 הוקם בתחנה זו רק שלד הרציף.

- עד סוף 1993 לא סוכמו סדרי הקמת התחנה, לא גובשה לה פרוגרמה סופית ולא נקבעו דרכי מימונה, חרף התחזית של מספר הנוסעים הצפוי בתחנה זו הגבוהה בהרבה משאר התחנות בציר אילון. התחנה נמצאת בשלב של תכנון מוקדם, שעדיין לא הוגש לאישורם של הגורמים המוסמכים.

תחנת יצחק שדה: באומדן שהכינה חברת מהנדסים בדצמבר 1989 בדבר ההשקעות בתחנות בציר האילון, נאמדה ההשקעה בתחנת יצחק שדה בכ-10 מיליון ש"ח (במחירי יוני 1993). להקמת התחנה הוקצבו כספים יחד עם התחנות הנוספות באילון (ראה לעיל), אולם ביוני 1991 החליטה ועדת ההיגוי שעדיין אין להקים את התחנה, אלא רק את רכיבי התשתית עד לגובה הרציפים.

- בתקציב הפיתוח ל-1991 לא הוקצה כל סכום לבניית התחנה. אף על פי כן לאחר המשא ומתן התקשרה החברה, בלא מכרז כנדרש בנהליה, עם הקבלן לביצוע שלד הרציפים בתחנה. באוגוסט אותה שנה נחתם עם הקבלן חוזה בסכום של 2.7 מיליון ש"ח, על בסיס המחירים שנקבעו בהסכם שנחתם עמו לביצוע תשתית המסילות באילון. בתקציב הפיתוח ל-1993 הוקצו לבניית שלד הרציפים לתחנה 3.5 מיליון ש"ח (במחירי יוני 1993). עד סוף 1993 הוקם בתחנה זו רק שלד הרציף.

- לפי אומדן מינואר 1992, עלות הקמת התחנה, על כל מרכיביה, תגיע לכ-23 מיליון ש"ח (במחירי יוני 1993), אולם במועד סיום הביקורת עדיין לא נעשה תכנון מפורט לתחנה ולא הוגשה בקשה להיתר בנייה.

תחנת דרום: ועדת ההיגוי החליטה בינואר 1992 על הקמת תחנת נוסעים נוספת בתל אביב מול תחנת תל אביב דרום. בשלב ראשון ייבנו בתחנה רציף דרגנועים (מדרגות נעות), מעליות וגשר להולכי רגל. התחנה הנוספת לא נכללה בתחנות בציר אילון, שתכננה חברת הייעוץ.

- **בתקציב הפיתוח ל-1992 הוקצו לתחנה 13 מיליון ש"ח. עד מועד סיום הביקורת, יולי 1993, הושלם רק התכנון הראשוני של התחנה ולא הוחל בהקמתה.**

תחנת האוניברסיטה: בהצעות של חברת הייעוץ הועלתה אפשרות להקמת תחנה נוספת מצפון לתחנת סבידור, מאחר שקטע זה הוא העמוס ביותר במערכת. מספר הנוסעים הצפוי בו בשנת 2010 דומה למספר הנוסעים הצפוי בתחנת השלום. בספטמבר 1990 החליטה ועדת ההיגוי על תכנון ראשוני של התחנה, ובדצמבר 1992 היא החליטה לתכנן את התחנה ליד מחלף רוקח, אולם עד מועד סיום הביקורת הסתיים התכנון הראשוני בלבד.



כאמור, בנובמבר 1992 הושלם חיבור המסילות, ובינואר 1993 נפתח ציר אילון לתנועת רכבות. עד מועד סיום הביקורת לא הוקמו התחנות, ואף לא נקבע לוח זמנים להקמתן, למעט תחנת השלום שהקמתה אמורה להסתיים עד דצמבר 1994. לא היה תכנון כולל לקראת אישור התקציבים.

האומדנים לבניית התחנות לא היו ריאליים. בתקציבי הפיתוח הוקצבו עשרות מיליוני ש"ח שלא הוצאו, ולעומתם הוצאו כספים בלא שנכללו בתקציבי הפיתוח ואף בלא עריכת מכרזים. ההחלטות על ההקמה שונו חדשות לבקרים. לא הוכנו סקרים לקביעת מספר התחנות הדרוש, מקומן והכדאיות שבהקמתן. גם הרעיון של שיתוף גופים אחרים בהקמת התחנות הועלה באיחור, לאחר שכבר הושקעו סכומים גדולים, והרשות טרם פעלה למימושו.

הכפלת המסילה בקו תל אביב - חיפה

העבודות להכפלת המסילה בקו תל אביב - חיפה מבוצעות בשני קטעים עיקריים: קו תל אביב - נתניה וקו נתניה - חיפה, והן אמורות לאפשר גידול במספר הרכבות ותדירותן. התקציבים שאושרו להכפלת המסילה בקטעים האמורים בשנים 1989 - 1993 הסתכמו ב-373 מיליון ש"ח, כולל 120 מיליון ש"ח שאושרו בדצמבר 1993 (ראה להלן). הביצוע בפועל עד יוני 1993 הגיע ל-125 מיליון ש"ח (הכל במחירי יוני 1993). בדיקת התקצוב והביצוע של עבודות הפיתוח בקו תל אביב - חיפה העלתה כלהלן:

1. אומדן ההשקעה הדרושה להכפלת המסילה בקטעים נתניה - חדרה ובנימינה - חיפה בסך 120 מיליון ש"ח נכלל בתקציב הפיתוח ל-1993. באפריל 1993 הוגשה הצעה לתקציב נוסף לאותה שנה בסך 44 מיליון ש"ח וכן נקבע כי יידרשו עוד 24 מיליון ש"ח בתקציב הפיתוח ל-1994 (הכל במחירי יוני 1993). סמנכ"ל להנדסה ברשות הסביר לוועדה, כי האומדן גדל בשל השלמת התכנון ומשום שההצעות במכרז היו במחירים גבוהים במידה ניכרת מהאומדן.

- תוספת של כ-57% לאומדן מצביעה שהאומדן לא היה ריאלי, כפי שאכן קרה גם בפרויקטים האחרים. מן הראוי שלהבא, לקראת קבלת החלטה על השקעות נוספות בפרויקטים, תכין הרשות אומדנים ריאליים ותעשה בדיקות כדאיות.

2. בשני פרויקטים בקו תל אביב - נתניה הסתיימו עבודות התכנון לאחר המועד שנקבע להן, כמפורט להלן: (א) באפריל 1990 חתמה הרשות על חוזה לתכנון שני גשרים מעל הירקון שאמור היה להסתיים בדצמבר אותה שנה. בספטמבר אותה שנה התקשרה הרשות עם יועץ קרקע לצורך הקמת הגשרים, ומשך עבודתו נקבע לשישה חודשים, החל באותו חודש. בפועל הסתיים תכנון הגשרים רק במאי 1991, בפיגור של חמישה חודשים, ועבודת יועץ הקרקע הסתיימה בפיגור של שלושה חודשים.

- (ב) באוקטובר 1990 חתמה הרשות על חוזה לתכנון הכפלת המסילה בקטע תחנת סבידור - תל ברוך. נקבע שהתכנון יימשך שבעה חודשים. הבדיקה העלתה, כי התכנון הסתיים רק במארס 1993, כ-22 חודשים לאחר המועד שנקבע.

3. חלו עיכובים בהתחלתן של עבודות אחדות או בביצוען, כיוון שהרשות לא הצטיידה במועד באישורים הדרושים מהרשויות המקומיות שבתחומן תוכננו הפרויקטים.

- (א) בספטמבר 1991 נבחר קבלן להקמת שני גשרים על הירקון ובנובמבר ניתן לו צו התחלת עבודה, אולם הרשות לא הצטיידה מראש באישורים הנדרשים מעיריית תל אביב, שהם תנאי להתחלת ביצוע העבודה. האישור לביצוע העבודות בגשרים ניתן רק ביולי 1992. באוגוסט הוחל בביצוע העבודות בגשר אחד ובאפריל 1993 בגשר השני. העבודות להקמת הגשרים החלו עשרה חודשים ויותר לאחר מתן צו התחלת העבודה, והרשות נאלצה לשלם לקבלן פיצויים בסך כ-1 מיליון ש"ח בשל העיכוב. כמו כן אושרה תוספת בסך כ-300,000 ש"ח למיגון קו ביוב, עבודה שנעשתה לפי דרישת מינהל בינוי ותשתית בעירייה. בלוח הזמנים נקבע, כי עבודות הקמת

הגשרים יסתיימו בספטמבר 1992, אולם נוכח כל אלה הן הסתיימו רק בסוף דצמבר 1993.

(ב) לפי לוחות הזמנים, היו העבודות בקטע תחנת סבידור - תל ברוך אמורות להסתיים עד יולי 1992. העירייה התנתה את ביצוע העבודות בהגשת תכניות מפורטות לאישורה ובהתחייבות הממשלה לממן את העתקת קו הביוב העובר מתחת למסילה בקטע שבין גשר אילון ירקון לתחנת סבידור.

- הביקורת העלתה, כי כבר בספטמבר 1991 ידוע היה לרשות על דרישת העירייה ואיגוד ערים אזור דן (ביוב) להעתיק את קו הביוב וכי ההעתקה נאמדה בכ-13 מיליון ש"ח. בינואר 1993 אמדה הרשות את עלות ההעתקה בכ-20 מיליון ש"ח, אך בשל העלות הגבוהה טרם נקבע מי ישא בהוצאות, ומינהל בינוי ותשתית בעירייה עדיין לא אישר את תכניות ההעתקה. התוצאה היא שהעבודה בקטע זה עדיין לא החלה.

(ג) לצורך הכפלת המסילה בקו בנימינה - חיפה יש להבטיח את רוחב הרצועה הדרוש לשם כך. כמו כן יהיה צורך להפקיע מקרקעין ברצועה של כ-12 ק"מ. באומדן עלות הפרויקט לא הובא בחשבון הצורך בתשלומי פיצויים. בתשובתה למשרד מבקר המדינה הודיעה הרשות, שהיא מכינה אומדן של עלות ההפקעה.

4. בעקבות הוראות לשינויים או תוספת כמויות הוצאו על כמה מהעבודות סכומים גדולים במידה ניכרת מהקבוע בחוזים המקוריים. הביצוע לא היה לפי לוח הזמנים שנקבע ונמצאו בו ליקויים. להלן דוגמאות:

(א) לביצוע עבודות התשתית להכפלת המסילה בקטע שפיים - תל ברוך נחתם חוזה עם קבלן, בספטמבר 1991, בסכום של 5.7 מיליון ש"ח; בפועל הגיעה ההוצאה, עד מארס 1993, לסכום של כ-10 מיליון ש"ח, דהיינו 75% יותר מסכום החוזה. בחוזה נקבע שהעבודות יסתיימו בפברואר 1992; בפועל הן הסתיימו רק באוקטובר - נובמבר 1993.

(ב) לביצוע עבודות תשתית בקטעים נתניה - בית יהושע ובנימינה - חדרה (ראה להלן) נחתם חוזה עם קבלן בנובמבר 1991, בסכום של 15 מיליון ש"ח. בפועל הסתכמה עלות העבודות ב-25 מיליון ש"ח, דהיינו 67% יותר מסכום החוזה. בתשובתה למשרד מבקר המדינה הודיעה הרשות, כי העלות גדלה בשל עבודות נוספות שלא נכללו בחוזה המקורי.

(ג) בחוזה נקבע שהעבודות בקטע נתניה - בית יהושע יסתיימו באוגוסט 1992. בפועל הן הסתיימו רק באפריל 1993, בפיגור של שמונה חודשים. בתשובתה למשרד מבקר המדינה הסבירה הרשות, כי הפיגור נבע מעבודות נוספות שלא נכללו בחוזה, ומאילווצים של עבודה על מסילה פעילה, הכרוכה בתיאום עם תנועת הרכבות. סיום פרויקט הכפלת המסילה חדרה - בנימינה תוכנן לאוגוסט 1992. בפועל הוא הסתיים רק ביולי 1993, פיגור של כשנה.

5. עד יוני 1993 הושקעו בקו כ-125 מיליון ש"ח, ועדיין נותרו עבודות לביצוע הכפלת הקטעים תחנת סבידור - תל ברוך, נתניה - חדרה, בנימינה - חיפה. בקטע תחנת סבידור - תל ברוך קבעו עיריית תל אביב ואיגוד ערים אזור דן (ביוב) להעתיק את קו הביוב. עדיין לא אושרו תכניות ההעתקה ולכן גם לא הוחל בהכפלת המסילה בקטע. הקטע נתניה - חדרה יסתיים לפי התכנון במהלך 1994.

קו חיפה - קרית מוצקין

1. (א) לשם הגדלת תדירות הרכבות וקיצור זמן הנסיעה בקו חיפה - קרית מוצקין העובר לאורך האזור המאוכלס של הקריות, תוכננה הכפלת המסילה. כמו כן תוכננו שיפור תחנות קיימות והקמת תחנות חדשות. לכל אלה הוקצו 112 מיליון ש"ח. עד יוני 1993 בוצעו רק חלק מהעבודות המתוכננות והושקעו בהן כ-76 מיליון ש"ח (הכל במחירי יוני 1993).

עבודות התשתית שביצעו הקבלנים כללו תוספות שלא פורטו בחוזים המקוריים, והקבלנים לא עמדו בלוחות הזמנים, כמפורט להלן:

- להכפלת המסילה בקטע בת גלים - גשר פז נחתם חוזה עם קבלן בסכום של 1.8 מיליון ש"ח; בצו התחלת העבודה שניתן לקבלן בפברואר 1992 נקבע שמשך הביצוע הוא שבעה חודשים. עד יוני 1993 לא נסתיימה העבודה, ועל פי חשבונות שהגיש הקבלן עד אותו מועד הסתכמו העבודות ב-3.2 מיליון ש"ח, 78% יותר ממחיר החוזה. בתשובתה למשרד מבקר המדינה הודיעה הרשות, כי ביצוע הפרויקט התמשך והיקף העבודה גדל, בין היתר, בשל עליית מפלס מי התהום, תוספות לתכנון המקורי ועיכובים בהשגת האישורים הדרושים לביצוע הפרויקט.

- להקמת שני גשרים מעל הקישון נחתם במאוס 1992 חוזה עם קבלן בסכום של 3.2 מיליון ש"ח. צו התחלת עבודה ניתן באפריל 1992, ונקבע משך ביצוע של 13 חודש. באפריל 1993 עודכן לוח הזמנים ונקבע שהעבודה תסתיים בדצמבר 1993, דהיינו פיגור של שבעה חודשים. בתשובתה למשרד מבקר המדינה הודיעה הרשות, כי הפיגור נבע מהפסקת עבודה בשל עיכובים בהשגת האישורים הדרושים לביצוע הפרויקט ובהוצאת ההיתרים מעיריית חיפה.

(ב) במהלך העבודה עלה הצורך לעשות שינוי בתכנית מתאר מקומית ולהפקיע שטחים לאורך המסילה בסכום העשוי להגיע, לפי הערכת שמאי, עד 5 מיליון ש"ח. עיריית חיפה דרשה מהרשות כתב שיפוי כנגד תביעות אפשריות בגין הפקעת קרקעות ותביעות אחרות. ביולי 1993 חתם מנכ"ל הרשות על כתב השיפוי הנדרש, אולם עד דצמבר 1993 לא שונתה תכנית המתאר המקומית. עלות ההפקעות לא נכללה בחישוב האומדן של עלות הקו.

(ג) בקטע שבין נחל קישון לקרית מוצקין נמצאים מתחת לתוואי הכפלת המסילה צינורות גז השייכים למפעל כימי ולמפעל מזון; בשל ליקוי בתכנון תשתית המסילה, לא הובאה עובדה זו בחשבון והצינורות התגלו רק במהלך עבודות החפירה בשטח. עיריית חיפה דרשה להעתיקם ממקומם.

- הבדיקה העלתה, כי כדי שלא לעכב את העבודות, נטלה עליה הרשות את מימון הביניים להעתקת הצינורות מן התוואי האמור, אף שבשנת 1962 התחייבו שני המפעלים האמורים, על פי דרישה של מנכ"ל הרכבת, לבצע את העבודה על חשבונם. הרשות שילמה ב-1993 לקבלן שהעתיק את הצינורות סכום של יותר מ-700,000 ש"ח. עד סוף 1993 לא גבתה הרשות את הסכום האמור מהמפעלים.

2. כדי למשוך יותר נוסעים להשתמש בקו, תוכנן להקים שלוש תחנות חדשות, ובתקציב הפיתוח ל-1992 הוקצו 15 מיליון ש"ח (במחירי יוני 1993) לשיפור תחנות קיימות ולבניית שלוש תחנות חדשות בקו זה.

- עד מועד סיום הביקורת, יולי 1993, לא נבנתה בקו זה כל תחנה חדשה ולא שופרה ולו גם תחנה אחת.

כפי שצוין לעיל, עד יוני 1993 הושקעו בקו כ-76 מיליון ש"ח. הוכפלו מסילות ברוב הקטעים, אולם בקטע אחד יש צורך בתכנית מתאר מקומית חדשה שעדיין לא אושרה

ועדיין לא הוחל בבניית תחנות, כולל כבישי גישה ומגרשי חניה, ועל כן ההשקעה אינה מנוצלת.

קו תל אביב - לוד - רמלה

בתקציב הפיתוח ל-1991 הוקצה סכום ראשוני של 9 מיליון ש"ח להפעלת שירות נוסעים פרברי בקו הקיים תל אביב - לוד - רמלה. הכוונה היתה להפעיל קו זה ואגב כך לנצל את חיבור המסילות בציר אילון וליצור רצף בין ערים אלו לנתניה וחיפה. עיקר ההשקעה נועדה לחידוש מערכות האיתות והתקשורת. בתקציב הפיתוח ל-1992 הוקצו לפרויקט עוד 24 מיליון ש"ח.

- הבדיקה העלתה, כי עד סוף 1993 הסתכם הביצוע ב-2.5 מיליון ש"ח בלבד. הרשות הסבירה למשרד מבקר המדינה, כי חידוש מערכת האיתות תחודש בד בבד עם הכפלת המסילה בקו זה. מאחר שאישור הממשלה להכפלת הקו טרם ניתן, נדחה גם חידוש מערכת האיתות והבקרה.

אישור תקציבי הפיתוח לקו זה, בהיקף של 33 מיליון ש"ח, מצביע שלא היה קשר בין הקצאת התקציבים לפרויקט לבין ההחלטות על ביצועו. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי היה שהקצאת הכספים לחידוש מערכת הבקרה והשליטה יעשו יחד עם אישור הכפלת המסילה וכך להימנע מהקפאת תקציבים שנועדו למטרה זו במשך תקופה שאין לדעת מתי תסתיים.

נייד לנוסעים

בתקציבי הפיתוח לשנים 1990 ו-1991 אושרה רכישת עשרה מערכי קרונועים חדשים. הצורך בקרונועים אלה נבע בעיקר מהפעלת קווי הנוסעים הקיימים והמתוכננים בין תל אביב לחיפה בתדירות גבוהה יותר, שנבע מתחשיב של תדירויות מוצעות ומספר מערכי הקרונועים הדרושים להם.

- הביקורת העלתה, כי מערכי קרונועים הגיעו מאמצע יוני 1992 (ראה דוח שנתי 43, עמ' 710) ועד מארס 1993. רק בדצמבר 1993, הוגדלה במידה ניכרת תדירות תנועת הרכבות, בעיקר בקו תל אביב - נתניה, כלומר, במשך כשנה לא שימשו הקרונועים למטרה שלשמה נרכשו, בסכום של כ-150 מיליון ש"ח.

דוח כספי לרכבת וכדאיות קווי הנוסעים

1. הדוח הכספי של הרכבת הוא חלק מהדוח הכספי של הרשות. על פי הדוח הגיעו הפסדי הרכבת בשנת 1992 לסך של כ-75 מיליון ש"ח, לעומת כ-76 מיליון ש"ח הנקובים בדוח לשנת 1991 (במחירי דצמבר 1992). בשנת 1992 ירדו הכנסותיה בכ-8%, והוצאותיה ב-4%; באותה שנה הסתכמו הכנסותיה מהסעת נוסעים ב-16 מיליון ש"ח (במחירי דצמבר 1992). ב-1991 הסיעה הרכבת כ-3 מיליון נוסעים, וב-1992 - כ-3.4 מיליון נוסעים. תחזית הרשות לשנת 1993 היתה שיסעו ברכבת 5.7 מיליון נוסעים. מנתוני הרכבת עולה שמספר הנוסעים בשנת 1993 היה 3.8 מיליון, דהיינו רק כ-66% מהתחזית. בעת הגשת התקציב לשנת 1993 נאמד הפסד הרכבת לשנת 1993 ב-80 מיליון ש"ח, אולם בשל תחזיות הנוסעים שלא התממשו, יהיה ההפסד מהולכת נוסעים גדול מהצפוי.

2. בדוח הכספי לשנת 1992 לא נזקפו הוצאות פחת מפני שלא הסתיימה העברת הנכסים מהמדינה לרשות ולא הסתיימו עבודות הפיתוח. כאשר יזקפו הן פחת בגין השקעות שבוצעו עד סוף 1992 והן פחת בגין המקדמה ששולמה למדינה על חשבון הנכסים, בסכום של 817 מיליון ש"ח, יגדלו הפסדי הרכבת ב-25 מיליון ש"ח בשנה (לפי פחת של 3% בשנה).



רכבת ישראל מוזגה ב-1988 ברשות הנמלים, כדי שגוף עסקי מורחב ועתיר הון יפעל לייעולה וישקיע בפיתוחה מאמצעיו הוא, ולא מתקציב המדינה. מאז המיזוג ועד 1993 הוקצבו לפיתוח הרכבת יותר מ-1 מיליארד ש"ח, מכספי הרשות.

הביקורת העלתה ליקויים חמורים בקבלת החלטות על ביצוע הפרויקטים, על תקצובם וביצועם:

תכנית ההשקעות לפיתוח הרכבת אושרה במועצת הרשות בלי שהובא לידיעת חבריה מלוא המידע הדרוש לגיבושה. הערותיו והסתייגותיו של יועץ חיצוני, שמינה אגף התקציבים במשרד האוצר לבדיקת תכנית האב שממנה נגזרה תכנית ההשקעות, לא הובאו לידיעת מועצת הרשות, חרף בקשת חבריה. אי-הבאת הסתייגויות היועץ החיצוני לידיעת חברי המועצה מנעה מאתם את האפשרות לקבל החלטה מושכלת ומבוססת; העובדה שההסתייגויות היו חריפות מדגישה עוד יותר את הדבר.

תקציבי הפיתוח של הרכבת אושרו בלא שקדמה בחינה כלכלית לבחירת השילוב המיטבי בין כבישים למסילות ברזל. בחינה כזו נדרשת בגלל יחסי התחלופה וההשלמה בין אמצעי התחבורה השונים. ללא בחינה כזו קשה להעריך את כדאיות ההשקעה ברכבת; רוב התקציבים אושרו בלי שנעשתה בדיקה של העלות לעומת התועלת של כל פרויקט. פרויקטים אחדים אושרו בלי שהיה בידי הרשות והמועצה מידע מספיק על מהותם, זמינות ביצועם והשתלבותם במערכת הכוללת של התחבורה היבשתית. ההשקעות בביצוע פרויקטים רבים נאמדו בסכומים נמוכים בהרבה מן ההוצאה בפועל; האומדן הגבוה של מספר הנוסעים לא היה מבוסס דיו, ומשום כך אושרו תקציבים בלתי ריאליים ולאחר זמן היה צורך לאשר סכומים נוספים.

התחנות לאורך ציר אילון טרם הוקמו; לא נקבע מועד לבנייתן ואף לא הסתיימו תכנון, למעט תחנה אחת (תחנת השלום) שכבר הוחל בהקמתה. גם בקו חיפה - קרית מוצקין לא הוחל בהקמת התחנות שתוכננו, ואף לא שופצו התחנות הקיימות. בהעדר תחנות אלה, לא היה אפשר להפיק תועלת מההשקעות בחיבור המסילות באילון ומהכפלת המסילה בין תל אביב לחיפה ובין חיפה לקרית מוצקין. עשרות מיליוני ש"ח שהקציבה הרשות לשם הקמת תחנות בציר אילון ובקו חיפה - קרית מוצקין, ולפרויקטים נוספים, לא נוצלו.

עוד הועלו הליקויים האלה: שינויים תכופים באומדני עלות העבודות; פיגורים בסיום עבודות התכנון; התחלת ביצוע עבודות בכמה פרויקטים לפני קבלת האישורים הנדרשים מהרשויות המקומיות; חריגה בעלויות בפועל של כמה עבודות מהאומדנים או מסכומי החוזים שנחתמו לביצוען; ופיגורים ניכרים בסיום העבודות לעומת לוח הזמנים.

עד מועד סיום הביקורת לא הסתיימו פרויקטים חשובים שתוכננו, ומההשקעות הגדולות בפרויקטים הופקה תועלת מועטה, שכן מספר הנוסעים ברכבת הוא קטן יחסית; בשנת 1993 נסעו בה כ-3.8 מיליון איש, לעומת תחזית של 5.7 מיליון נוסעים.

לדעת מבקר המדינה, על כל הגופים העוסקים בתחבורה היבשתית - משרד האוצר, משרד התחבורה, משרד הבינוי והשיכון ומע"ץ ורשות הנמלים והרכבות - לבחון ביסודיות את צורכי התחבורה על סוגיה. על גופים אלה לבדוק, יחד עם הרשויות המקומיות הנוגעות בדבר, את החלופות השונות לפתרון בעיית מערכת התחבורה העורקית בגוש דן. על בדיקה זו לכלול את סוגי ההסעה הממונית הנדרשים - רכבת פרברית ורכבת קלה - ואת ההשפעות ההדדיות של קיום מערכות אלו על הכדאיות הכלכלית להשקעה בקווים. כמו כן מן הראוי, כי לפני קבלת החלטות על השקעות בפרויקטים נוספים, תפעל הרשות לקבלת אומדנים ריאליים ולעריכת בדיקות בדבר כדאיות הפרויקטים.

הסדרים כספיים עם בתי ממגורות

בנמלי חיפה ואשדוד

ריכוז ממצאים

חברת "דגון" - בתי ממגורות לישראל בע"מ (להלן - דגון) וחברה בת שלה, ממגורות אשדוד בע"מ (להלן - ממגורות אשדוד), מפעילות בתי ממגורות בנמלי חיפה ואשדוד ונותנות את שירותיהן לנמלים. הנמלים משלמים תמורת שירותי הממגורות בהתאם להסכמים בין הצדדים, כלהלן: בנמל חיפה - לפי הסכם יסודי מפברואר 1952 בין ממשלת ישראל לבין דגון לתקופה של 51 שנה, והסכמי תעריף הנחתמים לחמש עד שש שנים; בנמל אשדוד - לפי הסכם בין רשות הנמלים (להלן - הרשות) לבין ממגורות אשדוד, שנחתם בשנת 1981 לתקופה של 35 שנה. הנמלים גובים מבעלי מטעני הגרעינים אגרות עבור השירותים, לפי תעריפים הקבועים בתקנות הנמלים, התשל"א-1971.

תקופת ההסכם היסודי עם דגון תסתיים בשנת 2003, ועם ממגורות אשדוד - ב-2016. עם תום ההסכמים יעברו נכסי הממגורות לבעלות הרשות בלא תמורה. בהסכמים נקבע, כי אם תחליט הרשות שלא להפעיל את הממגורות בעצמה, אלא באמצעות גורם חיצוני, תהיה לחברות דגון וממגורות אשדוד, זכות סירוב ראשונה, כל אחת לגבי הממגורה שהיא מפעילה, והן יועדפו על מועמדים אחרים. באוגוסט 1988, 15 שנה לפני תום ההסכם היסודי עם דגון החליטה מועצת הרשות, כי הממגורות בחיפה ימסרו להפעלה לדגון עד שנת 2016. למשרד מבקר המדינה לא הובהרו השיקולים שהנחו את הרשות להחליט במועד כה מוקדם על המשך ההתקשרות עם דגון להפעלת הממגורות בחיפה לתקופה נוספת, במקום לערוך בבוא העת מכרז להפעלת הממגורות.

רכיב השכר בתשלומי הרשות לדגון בשנת 1990 היה גבוה בכ-37% מהוצאות השכר בפועל, הרבה יותר מן החיסכון שהושג בעקבות צמצום בכוח האדם (25%), חיסכון שהיה מוצדק להשאירו בידי דגון כתמריץ ליעול.

בתקופה מאפריל 1987 עד יולי 1989 חושבה הפחתת התשלום לדגון, בקשר להשקעות הרשות בהחלפת מדלה בממגורה, לפי שער קבוע של 1.5 ש"ח לדולר, ולא לפי שער הדולר במועד התשלומים, וכתוצאה מכך שולמו לדגון כ-41,000 ש"ח יותר מן המגיע לה.

לפי הסכם שנחתם ביוני 1989 לתיקון קירות הממגורה של דגון שילמה הרשות סך של 610,000 ש"ח. התשלום תמורת העבודות חרג מהסכום שנקבע בהסכם ב-233,000 ש"ח (545,000 ש"ח במחירי יולי 1992).

בסכום שהופחת מהתשלומים לדגון בגין הוצאות אגף 3, שהרשות אינה משתמשת בו כלל, לא נכללו במלואם דמי חכירת הקרקע; זאת ועוד, הוצאות השכר לא הותאמו לשינויים במדד הוצאות השכר בנמלים, אלא למדד המחירים לצרכן. כתוצאה מכל אלה, הוקטנה ההפחתה והוגדל התשלום לדגון מאפריל 1986 עד ספטמבר 1991 בסך של 525,000 ש"ח. הרשות תבעה מדגון בגין דמי חכירת הקרקע בשנים 1981 - 1991 סך 723,000 ש"ח; אולם לאחר שתביעתה נדחתה היא לא נקטה צעדים לגביית דמי החכירה.

התעריפים לשירותי הממגורות לנמלים וכן תעריפי האגרות שהנמלים גובים תמורת ניטול גרעינים, הוקפאו בהתאם לחוק יציבות מחירים במצרכים ובשירותים (הוראת שעה), התשמ"ו-1985. על סמך צווים שפורסמו בשנים 1986 ו-1987, שלא צוינו בהם במפורש שירותי ממגורות, שילמה הרשות לממגורות את ההפרשים בין התעריפים שהוקפאו לבין התעריפים המלאים. לעומת זאת גבתה הרשות מלקוחותיה בעד הטיפול בגרעינים לפי התעריפים המוקפאים. הקפאה זו של התעריפים תמה רק בשנת 1989. בשנים 1986 - 1989 נגרם לרשות גירעון בסך כ-10 מיליון ש"ח בשל הקפאת תעריפי ניטול הגרעינים.

בחודשים פברואר - יולי 1992 שולם רכיב החזר ההון בתמורה להשקעה בממגורות אשדוד, בלא להתחשב ברידה שחלה באותה תקופה בשיעור הריבית, דבר שגרם לתשלום יתר בסך של כ-100,000 ש"ח.

בישיבת מועצת הרשות, שקיבלה החלטה עקרונית על הארכת ההתקשרות עם חברת דגון ב-13 שנה, עד שנת 2016, השתתף חבר מועצה שהוא גם חבר בדירקטוריון של ממגורות אשדוד, שהיא חברה בת של חברת דגון, בלא שהפנה את תשומת לבה של המועצה לדבר.

בשנים 1984 - 1990 כיהן בתפקיד מנכ"ל דגון גיסו של מנכ"ל הרשות, שבבעלותו 5% מהמניות בממגורות אשדוד. קרבת המשפחה לא נדונה במועצה, ולא נקבעו הסדרים מתאימים לטיפול הרשות בנושאים המשותפים לה ולדגון, שיביאו בחשבון את קרבת המשפחה האמורה וימנעו מצב של ניגוד עניינים אפשרי בדיוני המועצה בענייני דגון.



1. חברת "דגון" - בתי ממגורות לישראל בע"מ הוקמה בשנת 1951 במטרה לבנות ולהפעיל ממגורה בשטח נמל חיפה. באותה שנה חתמה ממשלת ישראל עם דגון על הסכם (להלן - ההסכם היסודי) להקמה ולהפעלה של הממגורה, למשך 51 שנה מפברואר 1952. לפי ההסכם קיבלה דגון מהממשלה זיכיון לניטול ולאחסון גרעינים בנמל חיפה. עם הקמת רשות הנמלים, בתחילת שנות השישים, קיבלה הרשות מהממשלה את כל ההתחייבויות והזכויות לפי ההסכם היסודי.

לצורך פריקת גרעינים בתפוזות לעיבודם הדרוש ולמסירתם ללקוחות, מפעילה דגון מתקני פריקה ושינוע ושני אגפים לאחסון קצר מועד. נמל חיפה משלם לדגון תמורת שירותיה, לפי

הסכמים הנחתמים בין הצדדים, החל ב-1975 כל חמש שנים, וגובה מלקוחותיו, בעלי מטעני הגרעינים, עבור השירותים - ניטול הגרעינים והחסנתם - לפי תעריפים הקבועים בתקנות הנמלים, התשל"א-1971.

בשנות השישים הקימה דגון עוד שני אגפים על פי הסכמים עם הממשלה והרשות. אגפים אלה (מס' 3 ומס' 4) היו מיועדים בעיקר לאחסנת גרעינים לזמן ארוך. באותה עת היה מינהל הסחר הממשלתי, שבמשרד התעשייה והמסחר, יבואן הגרעינים הבלעדי ולו הושכרו האגפים. החל בשנת 1989, לאחר שיבוא הגרעינים הועבר לידי יבואנים פרטיים, משכירה דגון שני אגפים אלה ליבואנים ולרשות.

2. בשנת 1981 נחתם הסכם בין הרשות לבין חברה בת של דגון (להלן - ממגורות אשדוד) להקמת ממגורה בשטח נמל אשדוד, ולהפעלתה במשך 35 שנה, עד 2016. הממגורה, שהקמתה הסתיימה ב-1984, נמצאת מחוץ לנמל, הרחק מרציפיו. הגרעינים הנפרקים מאניות באמצעות חופנים מועברים במשאיות לממגורה. הממגורה נותנת שירותים של אחסנת גרעינים לזמן קצר, אגב נתינת טיפול מתאים, ושל מסירתם ללקוחות הנמל. הנמל משלם לממגורות אשדוד בהתאם להסכם וגובה מבעלי מטעני הגרעינים תמורת הפריקה והמסירה במתקני הממגורה וכן תמורת ההובלה מהרציף לממגורה, אגרות לפי תעריפים הקבועים בתקנות הנמלים, התשל"א-1971. תעריפי הפריקה והמסירה בנמל אשדוד זהים לתעריפים בנמל חיפה, על אף השוני בין סדרי העבודה בשני הנמלים.

3. להלן נתונים על כמות הגרעינים שנפרקו וטופלו בנמלים בשנות הכספים 1985 - 1991, על התשלומים לממגורות ועל הכנסות הרשות מניטול גרעינים באמצעות הממגורות ובעזרת חופנים ברציפי הנמלים (במחירי יולי 1993):

השנה	בנמל חיפה בממגורה	בנמל אשדוד בממגורה	ס"ה	תשלומים לממגורות	הכנסות הרשות מגרעינים
					(באלפי ש"ח)
1985	1,374	425	2,111	52,240	56,738
1986	1,739	447	2,463	43,207	67,870
1987	1,411	650	2,523	41,409	57,436
1988	1,337	710	2,433	40,544	62,326
1989	1,428	839	2,457	48,818	61,961
1990	1,579	732	2,420	43,118	52,756
1991	1,136	598	1,976	31,967	46,747
1992	1,886	662	2,857	31,294	62,650

* פריקה במנופים המצוידים בחופנים והוצאת הגרעינים משטח רציפי הנמל במשאיות.

התשלומים לממגורות הם רק חלק מהוצאות הרשות על הטיפול במטעני גרעינים. הוצאות הרשות לפריקת גרעינים מורכבות מתשלומים לממגורות, כפי שצוין בטבלה, מהוצאות לפריקת גרעינים בחופנים באשדוד ובחיפה, מהחזר השקעות הרשות בממגורת חיפה ומהוצאות כלליות של הרשות. הרשות השקיעה מכספיה בשיפור ובחידוש מתקנים ומבנים ובהחלפת ציוד שהתבלה (ראה להלן). ברשות אין מרכזים באופן שוטף נתונים על העלות המלאה, ואין לה נתונים המצביעים שהטיפול בגרעינים בשני הנמלים מותיר בידיה רווח. לפי תחשיב שנעשה ברשות לצורך עדכון תעריפי הניטול וההחסנה, העלות המלאה לטונה בשני הנמלים שווה לתעריף שנקבע במאי 1989. התשלומים לממגורות ב-1992 נמוכים יחסית, מאחר שהרשות שילמה לדגון

באותה שנה מקדמות בלבד. התשלומים הסופיים לאותה שנה יקבעו בהתאם להסכם שנחתם ב-1993 (ראה להלן).

4. בחודשים מארס - אוגוסט 1992 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את ההסדרים הכספיים שבין הרשות לבין דגון וממגורות אשדוד. הבדיקה נערכה במשרד הראשי של הרשות בתל אביב ובנמלי חיפה ואשדוד. באוגוסט 1993 נערכה בדיקת השלמה ועדכון (ביקורת קודמת בנושא זה הובאה בדוח שנתי 33, עמ' 550).

הממגורה בנמל חיפה

קביעת התמורה

על פי ההסכם היסודי זכאית דגון לתשלומים עבור שירותי הממגורה על פי תעריפים שיקבעו מזמן לזמן על ידי הממשלה, או רשות מוסמכת אחרת. בחישוב התעריף יובא בחשבון רווח של 10% על השקעות דגון בממגורה וכן היקף המחזור של הממגורה ופרטי ההוצאות המסחריות הנהוגות "והמתקבלות על הדעת".

עד 1974 נקבעה התמורה ככל שנה, לפי הוצאות בפועל באותה שנה, בתוספת רווח שחושב על פי ההסכם היסודי, ומענק עבור התייעלות וצמצום בזמני המתנת אניות לפריקה.

החל בשנת הכספים 1975 נקבע בהסכמים בין הצדדים "התעריף מראש", לתקופות של חמש עד שש שנים. התעריף נקבע על בסיס ההוצאות בפועל המוכרות על ידי הרשות בשנה הקודמת לתקופת ההסכם (שנת הבסיס), בתוספת פחת משוערך ורווח קבוע. הסכומים מותאמים לשינויים בשער הדולר ובמדדים השונים, כפי שנקבע בהסכם (להלן - הסכם התעריף).

השינוי בשיטת התשלום הונהג בעיקר כדי לתת תמריץ לדגון לייעל את פעילותה, לצמצם את הוצאותיה, ובסופו של דבר להוזיל את השירות לנמל: הסכום שנחסך עקב צמצום ההוצאות נשאר בירי החברה במשך תקופת ההסכם ולאחר תום ההסכם הרשות נהנית מההתייעלות והתמורה לתקופה נוספת נקבעת לפי ההוצאות בפועל בשנת הבסיס.

- ההסכמים נחתמים, בדרך כלל, לאחר משא ומתן בין הצדדים על הסכומים שאינם מקובלים על הרשות שיופחתו מהוצאות שנת הבסיס, על שיטת הצמדת התמורה לשיעור האינפלציה ועל נתונים אחרים לקביעתה. ההסכמים נחתמו באיחור רב: הסכם התעריף לשנות הכספים 1975 - 1980 נחתם רק בינואר 1979; לשנות הכספים 1981 - 1985 רק בדצמבר 1985; ולתקופה 1.4.86 - 30.9.91 רק בנובמבר 1987. הסכם התעריף לתקופה מאוקטובר 1991 עד דצמבר 1995 נחתם רק ביולי 1993. בפרקי הזמן עד לחתימת ההסכמים שילם הנמל לדגון מקדמות.

חוו

בין הרשות לבין דגון נתגלעו חילוקי דעות על הרווח שיש לקחת בחשבון בחישוב התעריף שלפיו ישולם לדגון ועל דרך קביעתו. ביוני 1985 קבע בורר, שמונה על ידי הצדדים, כי דגון זכאית לרווח קבוע בסכום כולל בשקלים השווה ל-1 מיליון דולר לשנה, החל בשנת הכספים 1981 וכלה בשנת הכספים 1984. כן קבע הבורר שיטת הצמדה של התעריף בתקופה 1985 - 1987 כלהלן: 65% מהרווח יהיה צמוד לשער היציג של הדולר, והיתרה - למדד המחירים לצרכן. אשר לשנים שלאחר מכן נאמר בפסק הבוררות, כי אין טעם לקבוע מראש את צורת ההצמדה בגלל אי-הבהירות לגבי העתיד הרחוק יחסית.

החל בשנת 1988 התנהל משא ומתן בין הרשות לבין דגון. במהלכו ביקשה הרשות להקטין את סכום הרווח שקבע הבורר, ואילו דגון ביקשה להגדילו על ידי הגדלת השיעור הצמוד למדד המחירים לצרכן. ב-1989 הושגה פשרה בין הצדדים, ולפיה סכום הרווח ובסיס ההצמדה נשארו בלא שינוי.

הוצאות השכר

רכיב הוצאות השכר הוא כ-68% מכלל ההוצאות שעליהן התבסס התעריף לשנים 1986 - 1991 (4.2 מיליון ש"ח מתוך 6.2 מיליון ש"ח). הרכיב חושב לפי הוצאות השכר המוכרות בשנת הבסיס, כשהן מותאמות לשינויים ב"מדד הוצאות השכר הממוצע לעובד בנמלים". עליית השכר בנמלים היתה גבוהה במיוחד: בתקופת ההסכם עלה השכר הריאלי ב-58%, לעומת השכר הממוצע במשק שעלה ב-30% בלבד.

- בשנת 1990 הסתכמו תשלומי הרשות לדגון בגין הוצאות שכר ב-16 מיליון ש"ח. לעומת זאת, הוצאות השכר בדגון, המוכרות על ידי הרשות כבסיס לחישוב התמורה באותה שנה, הסתכמו ב-10.1 מיליון ש"ח בלבד; העודף בסך 5.9 מיליון ש"ח הוא כ-37% מהתשלומים בגין הוצאות שכר. עודף זה גדול מהחיסכון שהושג מצמצום כוח אדם בדגון באותה תקופה בשיעור של 25%; העודף נובע מכך שחישוב רכיב הוצאות השכר, שבו נשאה הרשות, התבסס על מדד הוצאות השכר הממוצע לעובד בנמלים.

השיטה והמדד שישמשו להתאמת השכר נדונו בין הרשות לבין דגון במהלך הכנת הסכם תעריף לתקופה שראשיתה באוקטובר 1991. בהסכם תעריף זה נקבע, כי רכיב הוצאות השכר יותאם לשינויים במדד המחירים לצרכן, אולם רק במועדי תשלום תוספות יוקר לשכירים במשק ועדכוני שכר אחרים המקובלים במשק. בזה תוקן המצב ונזנח "מדד הוצאות השכר הממוצע לעובד בנמלים".

השקעות

ההסכם היסודי מחייב את דגון להחזיק את הממגורה בכושר פעולה ולתקן, לשפץ ולחדש אותה במידה הדרושה, בהתחשב בפחת הרגיל "והמתקבל על הדעת".

1. ההסכם היסודי קובע, כי נכסי הממגורה יעברו בתום תקופת ההסכם בשנת 2003 לידי הרשות בחינם, ובלבד שהרשות תשלם לדגון פיצויים על השקעות שביצעה בממגורה בהסכמת הרשות ב-14 השנים האחרונות (החל בשנת 1989). בהסכם התעריף שנחתם בשנת 1979 נקבע, כי הרשות תממן את כל ההשקעות שיבוצעו החל ב-1.4.79 וכן למפרע משנת 1975 - השקעות שבוצעו לשיפור וחידוש המתקנים והמבנים ולהחלפת ציוד שהתבלה. הרשות בחרה בדרך זו כדי להימנע מהגדלת תשלומי הרווח לפי ההסכם היסודי - 10% מהשקעות דגון בממגורה. לפי פירוט שהכינה הרשות, הסתכמו השקעותיהם עד שנת הכספים 1987 בסך של כ-28 מיליון ש"ח (במחירי יוני 1992), מזה בפרויקט מודרניזציה של הממגורה כ-14 מיליון ש"ח ובמדלה מספר 5 - כ-7 מיליון ש"ח. בשנת 1989 שילמה הרשות לדגון עבור שיפוץ והארכת זרוע של המדלה מספר 4 כ-0.5 מיליון ש"ח (190,000 דולר). הרשות לא השקיעה בממגורה מאז 1989.

2. בספטמבר 1979 סוכם בין הרשות לדגון, בהסכמת משרד התעשייה והמסחר, על "מודרניזציה" של הממגורה בהשקעה של 2.56 מיליון דולר להגדלת כושר קבלת הגרעינים ומסירתם, והקטנת עלויות הניטול. סוכם, כי חלק מההשקעות שנועדו לקיצור משך שהיית האניות ברציף, דהיינו בסך 1.95 מיליון דולר, ימומן על ידי הרשות ויוחזר לה על ידי דגון בדרך של הגדלת

התעריף לניטול גרעינים. חלק אחר מההשקעות שנועדו כדי לחסוך בעלויות הניטול, דהיינו בסך 598,000 דולר, ימומן על ידי הרשות וינתן כהלוואה לדגון בריבית של 8% לשנה צמודה לדולר לתקופה של עד 17 שנה.

בהסכם התעריף לתקופה 1986 - 1991 ויתרה למעשה הרשות על החזר ההלוואה על ידי דגון החל מ-1986 ועל העלאת תעריפי ניטול הגרעינים ללקוחותיה; הוויתור נעשה מאחר שהשקעות הרשות כוסו בהקטנת תשלומיה לדגון עקב החיסכון בהוצאות על פעולות דגון שהושג הודות למודרניזציה.

במהלך ביצוע המודרניזציה, שנמשכה מספטמבר 1979 עד דצמבר 1987, הוחלט להרחיב את היקפה ולהוסיף לשלב א' של הפרויקט שלב ב', בעלות 1.17 מיליון דולר. בתמורה להשקעתה בשלב ב' הפחיתה הרשות מתשלומיה לדגון סכום של כ-8,200 דולר בשנה, שהוא חלקה בחיסכון שהושג.

3. בפברואר 1985 נחתם הסכם בין הרשות לבין דגון על הקמת מדלה חדש ושיפוץ של מערכת המדלים הקיימת (להלן - מדלה 5); הרשות התחייבה לממן את הפרויקט עד סכום של 1.9 מיליון דולר. דגון התחייבה כי ממועד הפעלת המדלה ובמשך 15 שנה היא תפחית מהתשלומים המגיעים לה מהרשות סכום של 145,000 דולר לשנה, כלהלן: 120,000 דולר לשנה על חשבון צמצום מספר העובדים במערכת המדלים בחמישה, ו-25,000 דולר לשנה על חשבון צמצום צריכת החשמל.

לפי הסכם התעריף, החל באפריל 1987 הופסקה ההפחתה מתשלומי הרשות בגין החיסכון בחשמל, מאחר שמאותו מועד קיבלה דגון החזר עבור צריכת החשמל לפי הוצאותיה בפועל, והחיסכון בחשמל נזקף לטובת הנמל בלא צורך בהפחתה. מאפריל 1987 עד ספטמבר 1991 בוצעה הפחתה שוות ערך ל-10,000 דולר לחודש מתשלומי הרשות בגין חיסכון בשכר עבודה בשל הפעלת מדלה 5.

- מאפריל 1987 עד יולי 1989, במשך 27 חודשים, חושבה ההפחתה בגין מדלה 5 לפי שער קבוע של 1.5 ש"ח לדולר, ולא לפי שערי הדולר היציגים שהיו באותה עת. לפי חישובי משרד מבקר המדינה, ההפרש הנומינלי בין השניים הוא כ-41,000 ש"ח לטובת דגון. בתשובתה מנובמבר 1992 הסבירה הרשות, כי הדבר נעשה בפשרה במסגרת ההתחשבות עם דגון.

4. ביוני 1989 נחתם הסכם בין הצדדים, ולפיו תשקם דגון את הקירות החיצוניים של בית המגורות, ואילו הרשות תישא בעלות הפרויקט עד לסכום של כ-650,000 ש"ח, מקצתו במחירי אוקטובר 1986 ומקצתו במחירי אפריל 1987.

בהסכם הובא פירוט של שטחי הקירות שיתוקנו, ולפיו כ-57% מהיקף העבודה נדרשים באגף מס' 3. אגף זה לא היה בשימוש הנמל ולכן לא היתה הרשות חייבת לשאת בהוצאות הפעלתו ותחזוקתו. בספטמבר 1991 - לפני תחילת הביקורת - הורה ראש אגף הכספים של הרשות שלא לשלם עבור העבודה באגף 3. בתגובה לפניית הרשות הצהירה דגון, כי לא בוצעו כלל תיקונים באגף 3.

- עד ינואר 1992 שילמה הרשות לדגון סך של כ-610,000 ש"ח (במחירי ההסכם), אף כי העלות לפי ההסכם, בלא עבודות באגף 3, היתה 376,000 ש"ח בלבד. בעבודות שבוצעו חל אפוא ייקור בסך 233,000 ש"ח (545,000 במחירי יולי 1992), בלא שנמצאו בתיקי הרשות אסמכתות להגדלת היקף העבודה לעומת הנקוב בחוזה, ולא מסמכים אחרים העשויים להסביר את הייקור וממדיו.

התחשבוניות בגין אגף 3

1. לפי ההסכם מנובמבר 1960 להקמת אגף 3, כל ההוצאות הקשורות בהחזקתו, בהפעלתו וכן בהנהלתו הנפרדת חלות על דגון ועליה לשלם לרשות גם דמי חכירה שנתיים בגין שטח הקרקע שעליו הוקם האגף. האגף הושכר ליבואני גרעינים לאחסנה ממושכת. בהסכמי התעריף 1981 - 1985 ו-1986 - 1991 נקבע, כי מההוצאות הבסיסיות, הכוללות הוצאות של אגף 3, יופחת סך של 130,000 ש"ח במחירי שנת הכספים 1985 והצמדה למדד המחירים לצרכן, שהוא סכום הוצאות מוסכם של אגף 3. בסכום זה כלול רכיב שכר עבודה בסך 29,000 ש"ח בקירוב (במחירי שנת הכספים 1985).

- הבדיקה העלתה, כי השכר המוסכם לאגף 3 הופחת מרכיב "הוצאות אחרות", ולא מרכיב השכר, שאליו הוא שייך. בדרך זו הוצמד השכר, שהופחת מתשלומי הרשות, למדד המחירים לצרכן בה בשעה שרכיב השכר בתשלומי הרשות לדגון הוצמד למדד הוצאות השכר בנמלים, שעלייתו היתה גבוהה בהרבה. לפי חישובי משרד מבקר המדינה, הפחתת השכר בצורה כזאת, הגם שנקבעה בהסכם, גרמה בשנים 1986 - 1991 תשלום יתר לדגון, בסך של כ-246,000 ש"ח במחירי יולי 1992. יצוין, כי גם על פי הסכם התעריף הקודם לתקופה 1981 - 1985 שילמה הרשות לדגון ביתר בשל הסיבות שפורטו.

2. לפי הסכם התעריף לשנים 1986 - 1991, היה על דגון לשלם לנמל דמי חכירה עבור השטח התפוס בידי אגף 3 בסך 18,000 ש"ח בקירוב לשנה, במחירי מארס 1986. אולם בפועל נכללו בהוצאות המוסכמות בקשר לאגף 3 דמי חכירה שנתיים בסך 700 ש"ח בלבד (במחירי שנת הכספים 1985). יוצא אפוא שדגון לא שילמה לרשות את הסכום המגיע עבור חכירת שטח הקרקע שעליו הוקם אגף 3. לפי חישובי משרד מבקר המדינה, בשנים 1986 - 1991 נוצר הפרש דמי חכירה, לרעת הרשות, בסך של כ-279,000 ש"ח במחירי יולי 1992. יצוין, כי גם על פי הסכם התעריף הקודם לא שילמה דגון לרשות את דמי החכירה המגיעים ממנה. בתשובתה הודיעה הרשות, כי דמי חכירה עבור הקרקע שעליו הוקם אגף 3 לא נכללו בסכום ההפחתה המוסכם, והיא תובעת בנפרד דמי חכירה אלו בסך 723,000 לתקופה אפריל 1981 - ספטמבר 1991; דגון דחתה את התביעה. בתיקי הרשות לא נמצא כי היא נקטה צעדים לגביית החוב.

הקפאת התעריפים

על פי חוק יציבות במצרכים ובשירותים (הוראת שעה), התשמ"ו-1985, התעריפים שגובה הרשות מן היבואנים וכן התעריפים שלפיהם שילמו הנמלים לבתי המגורות עבור שירותיהם הוקפאו החל ביולי 1985.

על פי צו שפורסם בסוף מאי 1986 הוצאו מההקפאה שירותי אחסון במחסנים, במחסני ערובה ובמחסני קירור, ולפי צו שפורסם ב-19.12.87 הוצאו מההקפאה גם שירותי שינוע (החל ב-22.3.87). בעקבות זאת תבעה דגון לשלם לה את הפרשים שבין התעריפים המוקפאים לבין המגיע לפי תעריפים מלאים למן מועדי הפסקת ההקפאה שנקבעו בצווים. הרשות סירבה מהטעם שבצווים לא צוינו במפורש שירותי המגורות.

בנובמבר 1987 פנתה הרשות אל משרד התעשייה והמסחר וביקשה שתופשר ההקפאה של תעריפי האגרות שהיא גובה מלקוחותיה בעד ניטול הגרעינים, אך לא נענתה. על אף זאת המשיכה הרשות לקיים משא ומתן ממושך עם דגון, ולאחר שדגון הודיעה על

כוונתה לפנות לערכאות, נחתם הסכם פשרה בין הצדדים בנובמבר 1989. נקבע בו, כי בגין הפרשים בין התעריפים ששולמו בתנאי ההקפאה לבין אלה שהגיעו לאחר שההקפאה הופשרה, מאפריל עד דצמבר 1987, תשלם הרשות לממגורות סך של 1.5 מיליון ש"ח, בהצמדה למדד המחירים לצרכן של חודש אפריל 1988. החל ביום 1.1.88 תשלם הרשות לממגורות את התעריפים בגין החודשים ינואר ואילך בלא כל הקפאה, בתוספת הפרשי הצמדה למדד. בתחילת 1990 שילמה הרשות לדגון סך של 17.2 מיליון ש"ח, בעיקר בגין הפרשים שנבעו מההקפאה ובגין סיכום התחשבנות מאז אפריל 1986, בלי שהיתה בידיה אפשרות לגבות סכום זה למפרע מלקוחותיה.

תעריפי האגרות שהרשות גובה מלקוחותיה בעד הטיפול בגרעינים לא הופשרו בד בבד עם הפשרת התשלומים לממגורות. בצו שפורסם במאי 1989 הוצאו מהקפאה "שירותי ניטול תבואות הניתנים על ידי רשות הנמלים" החל מיוני אותה שנה. מחישוב שעשתה הרשות עולה, כי בתקופה 1986 - 1989 נוצר ברשות גירעון מהטיפול בגרעינים בסך 9.93 מיליון ש"ח, הנובע מהפשרת התשלומים לממגורות והמשך הקפאת התעריפים, שלפיהם שילמו לקוחות הנמלים עבור השירותים הללו עד יוני 1989.

ממגורות אשדוד

1. ההקמה וההפעלה של הממגורה בנמל אשדוד הוסדרו ביולי 1981 בהסכם (להלן - ההסכם) בין הרשות לבין חברת ממגורות אשדוד, שהיא חברה בת של דגון (להלן - ממגורות אשדוד). ההסכם נערך בהתאם להמלצת ועדה שמינה שר התעשייה, המסחר והתיירות. תקופת ההסכם נקבעה ל-35 שנים, מהן 2.5 שנים להקמת הממגורה. תוקף ההסכם הוא עד שנת 2016, מועד שבו תעבור הממגורה לחזקת הרשות ולבעלותה בלא תמורה. ממגורות אשדוד החלו לפעול בפברואר 1984.

2. (א) בהסכם נקבע שהתמורה השנתית לשירותי הממגורה לכל תקופת ההתקשרות היא בסך 36 מיליון ש"ח, כ-3.8 מיליון דולר לפי שער הדולר באותה עת, מזה כ-70% החזר ההשקעה בממגורה, 22.5% הוצאות תפעול ו-7.5% רווח. נקבע, כי התשלומים בגין החזר ההשקעה יוצמדו לדולר של ארה"ב, ויתר הרכיבים יוצמדו למדדים שונים: רכיב השכר - למדד השכר הממוצע, רכיב הוצאות החשמל - לתעריף החשמל, ויתר הרכיבים - למדד המחירים לצרכן. בהסכם נקבע, כי יהיו שינויים בתמורה אם תהיה סטייה מכמות הגרעינים שנקבעה בהסכם - 600,000 טון, ולפי היקף העבודות שיבוצעו בממגורה בשעות חריגות.

- מהצעת ממגורות אשדוד להקמה ולהפעלה של הממגורה וכן ממסמכים שהוכנו לקראת חתימת ההסכם עולה, כי ההשקעות בממגורה נאמדו ב-12.8 מיליון דולר; לסכום זה הוספה ריבית בתקופת ההקמה בשיעור של 43%, כך שסכום ההשקעות שלפיו חושב החזר הגיע ל-18.3 מיליון דולר. הריבית בתקופת ההקמה חושבה לפי 14% לתקופה של 33 חודשים, מהם 3 חודשים לפני חתימת ההסכם. חישוב כזה של הריבית מתאים למצב שבו ההשקעה נעשתה במלואה שלושה חודשים לפני חתימת ההסכם. אין כל יסוד להניח שאמנם כך היה. סביר הוא, שההשקעות בוצעו בהדרגה במהלך תקופת ההקמה לאחר חתימת ההסכם. חישוב הריבית לפי הנחה זו היה מקטין את החזר ההשקעות לסך של 15.2 מיליון דולר.

(ב) סכומי החזר ההשקעה, שנקבעו בהסכם, מחושבים לתקופת החזר של 25 שנה, אם כי הם ישולמו עד תום ההסכם במשך 32.5 שנים. סידור זה נקבע בהנחה שיהיה צורך בהחלפת ציוד הממגורה במהלך תקופת ההסכם: לפי תרשים המזומנים, שהוא חלק בלתי נפרד מן ההסכם, במהלך תקופת ההסכם יוחלפו פעמיים 40% מהציוד ו-60% הנותרים

הנותרים	יוחלפו	פעם	אחת.
---------	--------	-----	------

- החזר ההשקעה הנקוב בהסכם מחושב לפי מקדם, התואם מצב שבו החזר הוא בתשלומים שנתיים בסוף השנה, ואילו לפי ההסכם, התשלומים חודשיים. גם זה גרם להגדלת סכומי החזר.

החזר ההשקעה נקבע בהסכם על בסיס הנחות שנעשו מראש בדבר גודל ההשקעה במגורות ובדבר העלות ומועדי החלפת הציוד ולא לפי ההשקעות וההוצאות בפועל. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי היה לקבוע בהסכם סדרים לעדכון החזר ההשקעה בהתאם לסכום ההשקעה המקורית ולהוצאות על החלפות הציוד בפועל.

- משרד מבקר המדינה חישב את החזר ההון על פי תיקון הריבית בתקופת ההקמה והמקדם, כמתואר לעיל, ובהתחשב בעלות החלפת הציוד כפי שהיא מוצגת בתרשימים המוזמנים, דהיינו לפי עלות הציוד בעת הקמת המגורה בתוספת התייקרות של 12% בשנה (בדולרים). העלות הוונה לפי ריבית של 14% לשנה שנקבעה בהסכם.

מן החישוב עולה, כי החזר ההשקעה צריך היה להיות נמוך מהקבוע בהסכם בכ-27,000 דולר לשנה, שהם 877,000 דולר לתקופת ההסכם כולו.

הרשות שילמה למגורות אשדוד החזרי הון בגין ההשקעה עד יוני 1987, בתוספת ריבית בשיעור 14.425%. הריבית נקבעה על פי עלות גיוס ההלוואה על ידי מגורות אשדוד בארה"ב.

3. (א) בהסכם נקבע, כי בעשר השנים הראשונות להסכם תהיה ממגורות אשדוד חייבת, אם הרשות תדרוש ממנה לפרוע את יתרת ההלוואה שקיבלה, ובלבד שתהיה לה אפשרות לקבל במקומה הלוואה, שעלותה, לרבות ריבית והוצאות נלוות, תהיה נמוכה מעלות האשראי. אם תוחלף ההלוואה, יעודכן החלק מהתמורה בגין האשראי בהתאם לשער הריבית החדש.

לבקשת הרשות המירה ממגורות אשדוד ביוני 1987 את יתרת ההלוואה בסך 9.85 מיליון דולר שבה החזיקה, בהלוואה חדשה באותו סכום ששיעור הריבית האפקטיבית עליה הוא 10.25%. במאי 1989 הושג סיכום בעניין החלפת ההלוואה: הריבית תהיה 10.25% בלבד; הוצאות הקשורות בחלפת ההלוואה בסך כ-579,000 ש"ח, שבה נשאה ממגורות אשדוד, יוחזרו לה על ידי הרשות בתשלום חד-פעמי; הרשות תחזיר למגורות אשדוד את יתרת ההון העצמי בהשקעה שלה לפי ערכה ביום החלפת ההלוואה בסך 8.2 מיליון דולר; לרשות יוחזרו ההפרשים בין התשלומים ששולמו למעשה, מאז החלפת ההלוואה ועד להשגת הסיכום, לבין הסכומים המגיעים למגורות אשדוד לאחר הקטנת הריבית וההשקעה בסך כ-3.6 מיליון ש"ח במחירי מאי 1989. בסך הכל שולמו למגורות אשדוד כ-15.4 מיליון ש"ח. ביוני 1989 נחתמה תוספת להסכם לצורך עדכוננו על פי סיכום שהושג. לפי חישובים של הרשות היתה החלפת ההלוואה כדאית לה.

(ב) בהסכם מיולי 1981 נקבע, כי בתום השנה העשירית מחתימת ההסכם, יעודכן אחת לחמש שנים שיעור הריבית לחישוב החזר ההון: ליתרת ההשקעה יקבע שיעור הריבית לפי השיעור הממוצע לשלושת החדשים שקדמו ליום החישוב של התשואה על שטרי האוצר של ממשלת ארה"ב, המונפקים לחמש שנים, בתוספת 2.5%. הרשות ביררה את התשואה בשטרי האוצר האמורים ומצאה, כי בחודשים אוקטובר - דצמבר 1991 היה השיעור הממוצע 6.57%, ופירוש הדבר הוא, כי שיעור הריבית לחישוב החזר ההון צריך להיות 9.07%. הרשות הודיעה למגורות אשדוד בתחילת פברואר 1992, על שינוי שיעור הריבית שנקבע כאמור, אך לא קיבלה את הסכמתה של ממגורות אשדוד לשינוי זה. אגף הכספים של הרשות הורה באותו חודש לנמל אשדוד לשלם את חשבונות ממגורות אשדוד לפי שיעור הריבית המעודכן.

בדיקה שערך משרד מבקר המדינה בנמל אשדוד העלתה, כי הנמל קיזז מחשבון ממגורות אשדוד לחודש ינואר 1992 את ההפרש בין החזר ההון לפי שיעור הריבית הישן לבין הסכום המחושב לפי שיעור הריבית החדש, בסך 15,760 ש"ח, במחירי אותה חודש.

- לא נעשה חישוב לפי שיעור הריבית החדש לגבי החודשים ינואר עד סוף יולי 1992. ההפרש מחישוב כזה הוא ב-100,000 ש"ח בקירוב. בעקבות הביקורת, הורה אגף הכספים של הרשות, לנמל, לתקן את נתוני החשבונות של ממגורות אשדוד ולקזז מהם את תשלומי היתר.

4. בהסכם נקבע, כי אם ישתנו דיני המסים על הכנסות לעומת אלה שהיו בתוקף בעת חתימתו, או יחול שינוי במעמד ממגורות אשדוד, שישפיע על חבותה במס הכנסה, יעודכנו תשלומי הרשות לממגורות אשדוד. על סמך קביעה זו, הגישה ממגורות אשדוד לרשות, באוגוסט 1990, דרישה לתשלום תוספת תמורה בסך של 44.5 מיליון ש"ח, עבור השנים 1984 - 1990. הרשות לא נענתה לדרישה זו.

במאוס 1993 הגישה ממגורות אשדוד לבית המשפט המחוזי בחיפה תביעה נגד הרשות בסכום של 80 מיליון ש"ח בקירוב, שלטענתה מגיעים לה כתוספת תמורה לפי הקביעה האמורה שבהסכם. בדוח הכספי על הרשות הובא מידע על הגשת התביעה, אך נוכח הערכת הרשות שהתביעה תידחה, לא נעשתה הפרשה לכיסוי סכום התביעה.

הארכת תוקף החוזה היסודי

1. תקופת ההסכם להפעלת הממגורות בחיפה בידי דגון תסתיים ב-2003. עם סיום התקופה יעברו נכסי הממגורה לרשות בלא תמורה. תמורת האגפים 3 ו-4 והנכסים שרכשה החברה במהלך 14 השנים האחרונות לפני תום החוזה תשלם הרשות פיצוי שיקבע בהסכמת הצדדים, ובהעדר הסכמה - על ידי בורר.

תקופת ההסכם עם ממגורות אשדוד תסתיים בשנת 2016 - ואז יעברו נכסי הממגורות בלא תמורה לידי הרשות.

בהסכמים בעניין שתי הממגורות נקבע, שאם הרשות תחליט שלא להפעיל את הממגורות בכוחות עצמה, אלא תרצה להפעילן באמצעות גוף אחר, יהיו לחברות המפעילות אותן כיום - דגון וממגורות אשדוד - זכות סירוב ראשונה, כל אחת בעניין הממגורה שהיא מפעילה, והן יועדפו על מועמדים אחרים להפעלת הממגורות לפי התנאים שיציעו מועמדים אלה.

2. (א) בישיבה שהתקיימה באוגוסט 1987 אצל שר התחבורה, בהשתתפות נציגים של הרשות ושל דגון, נדונה בקשת דגון להאריך את תוקף ההסכם היסודי לתקופה זהה לתקופה הראשונה, כלומר עד שנת 2054. נציגי הרשות הציעו להתאים את מועדי הסיום של שני ההסכמים, ולהאריך את ההסכם עם דגון עד לשנת 2016. בתום הדיון סיכם השר כי הסכם התקשרות בעניין הממגורות בחיפה יוכן בשלבים עד לשנת 2016; נושא הארכת ההסכמים לאחר אותו מועד ידון בבוא העת.

באוגוסט 1988 החליטה מועצת הרשות, כי בתום ההסכם היסודי בשנת 2003, ולאחר העברת הבעלות על הנכסים לידי הרשות, יעשה הסכם הפעלה עסקי משלים עד לשנת 2016, בהתאם לתנאים הכלכליים שישררו במשק באותה העת.

(ב) דגון עמדה על הארכת ההסכם היסודי בלא לשנות את תנאיו, ואילו הרשות מצדה העלתה דרישה לפיצוי כספי על הארכת ההסכם והימנעות מקבלת הצעות של מועמדים אחרים להפעלת הממגורות. במאי 1992 פנו הצדדים אל כלכלן מוכר ומקובל עליהם, כדי שימליץ על היקף התמורה הראויה לרשות ועל תנאי ההסדר ביניהן.

עד למועד עדכון ממצאי הביקורת - אוגוסט 1993 - לא נתקבלו המלצות הכלכלן, וממילא לא גובש הסכם להארכת ההתקשרות עם דגון.

למשרד מבקר המדינה לא הובהרו השיקולים שהנחו את הרשות להחליט במועד כה מוקדם - כ- 15 שנה לפני מועד תום ההסכם עם דגון - על התקשרות עם דגון להפעלת הממגורות בחיפה במשך תקופה נוספת, בלא העמדת ההתקשרות למכרז בבוא העת, כשהתנאים שישררו בתקופה שבה יפוג החוזה קשים לחיזוי.

3. (א) הביקורת העלתה, כי חבר מועצת הרשות מטעם איגוד המשתמשים בהובלה הימית הוא גם חבר בדירקטוריון של ממגורות אשדוד, ולכן היה עליו להימנע מהשתתפות בדיוני מועצת הרשות וועדת הכספים שלה, שבהם התקבלו החלטות בענייני דגון וממגורות אשדוד. חבר מועצה זה השתתף בישיבות המועצה שבהן נדונו נושאים הנוגעים לדגון ולממגורות אשדוד, כגון באוגוסט 1988 - על הארכת ההסכם היסודי עם דגון, במארס ובמאי 1989 - בנושא ערבות הרשות להלוואה שממגורות אשדוד קיבלה בחו"ל. חבר מועצה זה אף היה עד יוני 1988 יושב ראש ועדת הכספים של הרשות, שדנה בענייני הממגורות במועדים שונים.

בפרוטוקולים של מועצת הרשות ושל ועדת הכספים שלה מהשנים 1988 ו-1989 לא צוין שאותו חבר מועצה לא השתתף בדיונים ובהצבעות על נושאים הנוגעים לממגורות, פרט לפרוטוקולים של שתי ישיבות של ועדת הכספים ממארס ומיוני 1988, שבהם צוין כי אותו חבר מועצה ששימש יושב ראש הישיבה נמנע מהשתתפות בדיון ובהצבעה. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 1993, הודיע חבר המועצה, כי לא השתתף בדיונים ובהצבעות בענייני הממגורות, אף אם הדבר לא צוין בפרוטוקולים. על חבר המועצה היה להקפיד ולוודא שדבר הימנעותו מהשתתפות בדיונים ובהצבעות בענייני הממגורות יירשם בפרוטוקולים של ישיבות המועצה וועדת הכספים.

(ב) גיסו של מנכ"ל הרשות היה מנכ"ל דגון עד אפריל 1990 ובבעלותו 5% מהמניות בממגורות אשדוד. בהסכם העסקתו של מנכ"ל הרשות נקבע, כי עליו להודיע ליו"ר הרשות לאלתר ובלא דיחוי, על כל דבר או נושא אשר יש לו בהם עניין אישי שבגללם עלול להיווצר מצב של ניגוד אינטרסים עם תפקידו כמנכ"ל הרשות.

- בתיקי הרשות לא נמצא מסמך הכולל הודעה כאמור. יו"ר הרשות הודיע למשרד מבקר המדינה, כי העובדה שמנכ"ל ממגורות דגון הוא גיסו של מנכ"ל הרשות היתה ידועה לו. נמצא שלא נקבעו הסדרים מתאימים לטיפול הרשות בנושאים המשותפים לה ולדגון, שיביאו בחשבון את קרבת המשפחה האמורה וימנעו מצב של ניגוד עניינים אפשרי בדיוני המועצה בענייני דגון. הנושא אף לא הובא לדיון במועצה.



ההתקשרות בין הרשות לבין דגון וממגורות אשדוד היא למתן שירות חיוני של פריקה, שינוע ואחסנה של גרעינים בנמלי חיפה ואשדוד. מדובר בהתקשרות לתקופה של עשרות שנים ובהיקף כספי של עשרות מיליוני ש"ח לשנה.

במשך השנים חלה התייעלות בממגורות: שופרו תהליכי העבודה; הוחלף ושוכלל הציוד; צומצם כוח האדם; והיתה ירידה ריאלית בהוצאות. ההשקעה שתרמה להתייעלות זו מומנה, בעיקר, על ידי הרשות. למרות זאת לא הצליחה הרשות להבטיח בהסכמים שחתמה עם הממגורות, כי השקעותיה אלה ימצאו ביטוי הולם בתעריפי הניטול שהיא שילמה לדגון ולממגורות אשדוד. נמצא כי הרשות שילמה לממגורות כמה תשלומים מופרזים; ממגורות אשדוד תובעת מהרשות סכום גבוה בעד שנים קודמות נוסף על תשלומים שגבתה מהרשות באופן שוטף.

לדעת מבקר המדינה, מן הראוי שהרשות תשמור ביתר שאת על האינטרסים שלה בעת עריכת הסכמים חדשים עם הממגורות, וכן בהתחשבות השוטפת עמן.

על הרשות לבחון פעם נוספת את החלטתה מאוגוסט 1988 להתקשר עם דגון לתקופה נוספת של 13 שנה, תוך ויתור על האפשרויות הכלולות בהסכם היסודי - להפעיל את הממגורות בכוחות עצמה, או לחילופין לקבוע במכרז את תנאי ההתקשרות עם גורם אחר שיפעיל את הממגורות.

תשלומי ייעול לעובדים בנמל אשדוד

ריכוז ממצאים

בנמל אשדוד (להלן - הנמל) הועסקו בשנת 1993, בממוצע, 1,049 עובדים. שונעו בו באותה שנה 13.4 מיליון טון. בנמל נהוגה מערכת תשלומי ייעול לעובדים הכוללת: (א) שכר עידוד - תשלום פרמיות עבור הישגים בתפוקה, בביצוע משימות ובמניעת תופעות שליליות בעבודה. (ב) תוספות התייעלות ("שיפטינג") - תשלום תוספות לשכר היסוד תמורת צמצום בכוח אדם, תמורת התאמה לשינוי סדרי עבודה ותמורת ויתור העובדים על תשלומים שונים. הוצאות הנמל על תשלום פרמיות ב-1993 הסתכמו ב-32.6 מיליון ש"ח.

לא נמצאו ברשות תחשיבים לביסוס תוספות התייעלות ששולמו. לבקשת משרד מבקר המדינה נערכו מחדש תחשיבים לגבי תוספות התייעלות ששולמו לשתי קבוצות עובדים לפי הסכם עבודה מנובמבר 1992. התברר, כי לעובדי המינהל בנמל אושרו תוספות בשיעור 6.5%, אף ששיעור החיסכון שהושג מויתור העובדים על תשלומים שונים היה לא יותר מ-4.3%. מדיניות המוצהרת של הרשות היתה ששיעור תוספת התייעלות לא יחרוג משיעור החיסכון.

מרבית הנורמות הנהוגות, המשמשות בסיס לחישובי פרמיות בנמל, נקבעו במשא ומתן בין העובדים לבין ההנהלה או לפי פסיקת ההסתדרות, ולא לפי זמני ביצוע שנמדדו במקומות העבודה, כנדרש בקביעת שכר עידוד.

התפוקות של מפעילי הציוד המכני הגיעו במקרים מסוימים ל-400% מהנורמה ואף ליותר מזה. הדבר מצביע על כך שהנורמות לא עודכנו עם החלפת הציוד בנמל.

שני מזכירי ועדים המשוחררים מעבודה תפעולית ועוסקים בענייני הוועדים בלבד, מקבלים שכר גבוה, הכולל פרמיות בשיעורים מרביים, המחושבות לפי ממוצע שעות פרמיה שהשיגו מפעילי ציוד מכני בנמלים.



1. בשנת 1993 הועסקו בנמל אשדוד (הנמל) בממוצע 1,049 עובדים, ושונעו בו כ-13.4 מיליון טון מטענים. כמו ביתר נמלי רשות הנמלים והרכבות (להלן - הרשות), נהוגה בנמל מערכת תשלומי ייעול המורכבים משכר עידוד ותוספת התייעלות, שמטרתה להביא להגדלת היקף

הפעילות באמצעות תגמול העובדים בגין הגדלת תפוקתם. התשלומים אמורים להעביר לעובדים חלק מהחיסכון שיושג עקב הכנסת ציוד חדיש ומהנהגת שיטות העבודה מתקדמות. תוספת ההתייעלות ("שיפטינג") שולמה לעובדי הנמל תמורת צמצום בכוח אדם, תמורת התאמה לשינויים בסדרי עבודה והפעלת הציוד החדיש, שינוי נורמות עבודה ותמורת ויתור על תשלומים שונים. תוספת ההתייעלות היתה בשיעורים שנקבעו בהסכמי העבודה בין ההנהלה לנציגי העובדים (להלן - הסכמי התייעלות). לכל עובדי הנמל משולם שכר עידוד - עבור פרמיות לפי תפוקה, הישגים בעבודה, או בעד מניעת תופעות שליליות בעבודה (נוק לרכוש, איחורים לעבודה ועוד). לפי נתוני הרשות, ההוצאה על תשלום פרמיות בנמל בשנת 1993 הסתכמה ב-32.6 מיליון ש"ח.

2. בחודשים מארס - אוגוסט 1993 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את תשלומי הייעול בנמל. ביקורת קודמת בעניין תשלומי שכר עידוד בנמלי הרשות נערכה בשנת 1975 (ראה דוח שנתי 26, עמ' 1078).

3. משרד מבקר המדינה ריכז מתוך הדוחות הסטטיסטיים והכספיים של הרשות לשנים 1986 - 1993, נתונים על מצבת כוח האדם בנמל, כמות המטענים שטופלו בנמל וההוצאות על שכר, והשווה את הגידול בתפוקה לגידול בהוצאות השכר בנמל. להלן הנתונים:

הוצאות שכר (באלפי ש"ח)			תפוקה (באלפי טונות)			מספר עובדים ממוצע	שנה
שינוי לעובד לעומת 1986 (באחוזים)	לעובד	במחירי 31.12.93	שינוי לעובד לעומת 1986 (באחוזים)	לעובד	כמות מטענים		
100.0	97.9	118,218	100.0	6.8	8,264	1,208	1986
108.6	106.3	125,121	111.8	7.6	8,999	1,177	1987
125.7	123.1	132,415	114.7	7.8	8,409	1,076	1988
140.2	137.3	148,664	125.0	8.5	9,187	1,083	1989
156.2	152.9	164,831	135.3	9.2	9,968	1,078	1990
153.3	150.1	167,363	147.1	10.0	11,199	1,115	1991
	*						
150.8	147.6	163,680	166.2	11.3	12,486	1,109	1992
157.9	154.6	162,200	186.8	12.7	13,373	1,049	1993

* הדוח הכספי לשנת 1991, נערך ל-9 חודשים. הוצאות השכר לעובד הוגדלו בשליש כדי לייצג שנה שלמה.

מהנתונים עולה, כי במהלך השנים האמורות צומצם מספר העובדים בכ-10% וכמות המטענים גדלה בכ-62%. עם זאת הקדימה במשך השנים 1988 - 1991 עליית השכר הריאלי את עליית התפוקה לעובד. ב-1992 וב-1993 היה שיעור העלייה המצטברת בתפוקה גבוה משיעור העלייה בהוצאות השכר המצטברות לעובד. הגידול בתפוקה לעובד בשנים אלו בכ-20% נבע בחלקו משינוי הרכב המטענים בנמל. מאז 1991 הוחל בפריקת פחם בנמל אשדוד. פעילות זו היתה כרוכה בהשקעה גדולה בציוד ותשומה קטנה יחסית של כוח אדם לצורך הפעלתו. הוצאות השכר לעובד מושפעות גם מעדכוני השכר הכלליים במשק. הטבלה נותנת מושג על השינויים בתפוקה והשכר בנמל, אך אין נתונים מאפשרים לקבוע אם אכן היחס בין עליית השכר לעליית התפוקה היה סביר או לא.

תוספות התייעלות

1. בהסכמי העבודה שחתמה הנהלת הנמל עם העובדים, נקבעו תוספות התייעלות למגזרים השונים של עובדי הנמל, באחוזים משכר היסוד, והם חלו באופן מצטבר על שכר העבודה, כולל התוספות שהושגו בהסכמי התייעלות קודמים. על פי נתוני הנמל, שיעורי התוספות המצטברים ממועד חתימת הסכם התייעלות הראשון בשנת 1977 ועד מועד הביקורת - אוגוסט 1993 - היו כלהלן: לעובדים בכירים ולעובדים המינהליים - כ-70%; לעובדי בתי המלאכה - כ-80% בממוצע; לעובדים המטפלים במטענים (להלן - עובדי תפעול) - כ-90%, ומהם לעובדים ברציף הפחם (רציף 9) ובמתקני התפוזרת מעל 100%; לעובדים המועסקים בגרירת אניות וקשירתן (להלן - מחלקת ים) - כ-90%; התוספת לנתבים - 60%. שיעורי התוספות נקבעו לאחר משא ומתן בין הצדדים, תמורת צמצום בכוח האדם, ויתורים על תשלומים ושינויים בסדרי העבודה, שיש בהם כדי לתרום לחיסכון ולהעלאת התפוקה. תוספות התייעלות מצורפות לשכר היסוד המשמש בסיס לחישוב פרמיות, שעות נוספות ותשלומים אחרים.

במהלך השנים 1987 - 1992 נחתמו עם עובדי הנמל שלושה הסכמי התייעלות עיקריים, שלפיהם נקבעו לעובדים תוספות התייעלות בעיקר תמורת ויתור על תשלומים שאינם נכללים בשכר היסוד.

(א) בהסכם מנובמבר 1987 נקבעה לכלל עובדי הנמל תוספת של 20% לשכר המשולב בצירוף תוספות התייעלות הקודמות (להלן - השכר הרגיל), תמורת שינויים בסדרי העבודה, ויתור על תשלומים שונים והקטנת פרמיות.

(ב) בהסכם ממאוס 1992 נקבעה לעובדי רציף מס' 9 תוספת התייעלות של 13%, ובתמורה הונהגו ברציף סדרי עבודה חדשים והעובדים ויתרו על תביעות משפטיות שהגישו נגד הרשות בקשר להפעלת הרציף.

(ג) בנובמבר אותה שנה נקבעו לעובדי הנמל תוספות התייעלות שנעו בין 5.3% ל-9%, בעיקר תמורת ויתור העובדים על דרישתם לתשלום בעד שעות נוספות בגין עבודה במשך 47 שעות בשבוע, כמקובל בנמל, במקום 42.5 שעות בשבוע, כמקובל במשק. העובדים ויתרו גם על דרישות אחרות, כגון החזר הוצאות החזקת רכב ולא היו קשורים בצמצום מספר העובדים.

2. לפי חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (סעיף 29), נאסר על הרשות, שהיא תאגיד ממלכתי, בין היתר, להסכים לשינויים בשכרם של עובדיה, או להטבות כספיות אחרות הקשורות לעבודה שלא בהתאם למוסכם או למונהג לגבי כלל עובדי המדינה, או ללא אישור שר האוצר או מי מטעמו. ואכן, בהסכמי התייעלות צוין, שמימוש מותנה באישור הממונה על השכר באוצר.

- לא נמצאו ברשות אישורים של הממונה על השכר לתשלום תוספות התייעלות. הרשות הסבירה, כי היו תיאומים בעל פה עם הממונה על השכר, ושהעתקי ההסכמים נשלחו למשרד האוצר לאחר שנחתמו; עוד הסבירה הרשות, כי לממונה על השכר לא היו השגות על ההסכמים ואי-התנגדותו להסכם כמוה כאישור. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שאישורים להעלאות שכר בשיעורים ניכרים יינתנו בידי המוסמכים לכך בכתב. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 1994, הודיע הממונה על השכר, כי הסכמי התייעלות מ-1987 הומצאו ליחידתו רק בעקבות הביקורת, אם כי הם סוכמו עם הממונה על השכר בעל פה טרם חתימתם. עוד הודיע הממונה על השכר, כי בעתיד יוקפד על הוצאת אישורים בכתב להעלאות שכר בשיעורים ניכרים.

- בתיקי הרשות לא נמצאו תחשיבים לביסוס תוספות התייעלות ששולמו לעובדים. על פי בקשת משרד מבקר המדינה, נערכו החישובים שלפיהם נקבעו

לעובדי התפעול והמינהל תוספות התייעלות המצוינות בהסכם מנובמבר 1992. מהשחזור עולה :

(א) עובדי התפעול ויתרו על דרישותיהם לקבל תשלום בגין 4.5 שעות נוספות לשבוע והחזרו הוצאות החזקת רכב. לפי חישוב הרשות, ויתורים אלה שווי ערך לצמצום בהוצאות השכר בשיעור של 7.5%. שיעור התוספת שאושרה הוא 7%.

-- (ב) עובדי המינהל ויתרו על החזר הוצאות רכב והוצאות טלפון, וכן על תוספות נוכחות, שתי שעות נוספות לחודש, ועל מקצת הפרמיה שלהם. לפי חישוב הרשות, הויתורים האלה שווי ערך לצמצום השכר בשיעור של 4.3%. לעומת זאת התוספת שנקבעה להם היתה בשיעור של 6.5%. יצוין, כי באותה תקופה לא צומצם מספר עובדי המינהל בנמל.

עובדי המינהל הסכימו, שכדי לכסות את ההפרש בין שיעור הצמצום בשכרם (4.3%) לבין שיעור התוספת שאושרה להם (6.5%), תוקטן מכסת ימי החופשה שתינתן לעובדים חדשים שיתקבלו לנמל בעתיד. עובדים חדשים בדרגות מסוימות יקבלו חופשה שנתי של 11 יום במקום 22 יום כמקובל בנמל. לדעת משרד מבקר המדינה, תשלום תוספות שכר על חשבון הקטנת מכסת ימי החופשה של עובדים חדשים אין בו כדי להביא לחיסכון בהוצאות בפרק הזמן שיחלוף עד להחלפת העובדים הוותיקים בחדשים. בטווח הארוך עלולים להיווצר קשיים ביחסי העבודה בשל ההבדלים במכסות ימי החופשה שינתנו לעובדים.

יוצא אפוא שהרשות חרזה במקרה הנ"ל ממדיניותה המוצהרת, שתוספות שכר יינתנו תמורת התייעלות או חיסכון מוכח בהוצאות ושיעור התוספות לא יחרוג משיעור החיסכון.

שכר עידוד

1. שכר העידוד המבוסס על מערכת הפרמיות נקבע עם פתיחת הנמל בשנת 1965. מאז נעשו עדכונים רבים של תנאי תשלום הפרמיות ומכסות התפוקה (להלן - נורמות), וזאת עקב שינויים שחלו בסדרי העבודה, בהרכב המטענים ובציוד. עדכון שוטף של שיטות תשלום הפרמיה, שינוי נורמות, אישור שיטות ונורמות לסוגי עבודה חדשים, נעשים בידי שמונה מועצות ייצור המייצגות את מגזרי העובדים השונים בנמל. המועצות מורכבות מנציגי ההנהלה ומנציגי העובדים, והחלטותיהן מחייבות את הנהלת הנמל. אם מועצה אינה מגיעה להחלטה בעניין כלשהו, הוא מועבר, בהתאם לסיכום בין הנהלת הנמל, מועצת פועלי אשדוד וועדי העובדים לפסיקתו של מנהל המחלקה למועצות ייצור שבועד הפועל של ההסתדרות.

2. הטיפול בתשלומי הפרמיות מוטל על המדור להנדסת ייצור. המדור מקבל דוחות מיחידות הנמל, בודק אותם, מעבד אותם ומחשב את הפרמיה המבוטאת בשעות (להלן - שעות פרמיה) המגיעות לעובדים. במדור מועסקים חמישה טכנאים ושמונה חשבי פרמיה. נוסף על כך מועסקים בתנאי קבלנות בתחום הפרמיות, בעיבוד שיטות, מדידות זמן וכדומה, בממוצע ארבעה עובדי הנדסת ייצור מקצועיים של חברות ייעוץ. הנהלת הנמל הסבירה, כי היא מעסיקה עובדים חיצוניים לפי דרישת עובדי הנמל, כדי להבטיח אי-תלות של מערכת שכר העידוד בהנהלה. רוב העבודות הקשורות בחישוב שעות הפרמיה וריכוזן נעשות במחשב.

משרד מבקר המדינה ריכז נתונים על שיעורי הפרמיה בשנים 1992 ו-1993 מתוך הדוחות הקיימים בנמל (דוח הוצאות ודוח על שיעורי הפרמיה). השיעורים חושבו לפי היחס בין סכומי הפרמיה לבין סכומי השכר הרגיל והתוספות עבור שעות נוספות. שיעור הפרמיות הממוצע לכל עובדי הנמל בשנת 1992 היה כ-57% ובשנת 1993 – כ-59%. שיעורי הפרמיה לקבוצות העובדים העיקריות היו כדלקמן: כ-20% לעובדי המינהל ולנתבים; כ-40% לעובדי מחלקת התפוזרת;

כ-50% לעובדי מחלקת הים; כ-90% לסוורים (עובדי טעינה ופריקה); ומ-110% עד 130% לעובדי הציוד המכני ולמנופאים.

פרמיות לעובדי התפעול

1. הפרמיות לעובדי התפעול מבוססות על השוואת הזמן שהושקע בעבודה בפועל לזמן הדרוש כדי להפיק אותה תפוקה על פי הנורמות. הנורמות אמורות לבטא תפוקת המחושבות לפי הספק וזמנים אופטימליים לביצוע פעולות, שנקבעו במדידת זמן במקומות העבודה. השימוש בנורמות שנקבעו כאמור (להלן - נורמות מדודות) מבטיח, שהפרמיות יתגמלו את העובדים על ניצול מיטבי של הציוד ועל העלאת פריין העבודה.

למעשה, מרבית הנורמות לעובדי התפעול אינן מדודות, אלא מוסכמות. הן מבוססות בחלקן על מדידות הנדסיות, אולם במהלך השנים הן שונות לאחר משא ומתן בין העובדים לבין ההנהלה במסגרת הסכמי התייעלות, ובעקבות החלטות מועצות הייצור ופסיקות של ההסתדרות (ראה לעיל). מערכת הנורמות והפרמיות הקיימת מבוססת על העיקרון של שמירה על שקט תעשייתי בנמל תוך השגת תפוקה שתשביע את רצון הנהלת הנמל.

2. חישובי שעות הפרמיה לעובדי התפעול בנמל נעשים בשתי שיטות עיקריות: (א) בעבודות מסוימות מחושבות שעות הפרמיה בעזרת טבלאות הבנויות כך ששיעור הגידול בשעות הפרמיה פוחת עם הגידול בתפוקה. ב-6 מבין 20 סוגי העבודות הכלולים בטבלאות, נקבעו פרמיות החל ביחידת המטען הראשונה. לנציגי משרד מבקר המדינה הוסבר, שחישוב הפרמיות בשיטה זו נעשה בעבודות שבהן אי אפשר להשיג עומס מלא במשך כל המשמרת בגלל ריבוי ההמתנות למטענים ולאמצעי שינוע. טבלאות הפרמיה נערכו כך, שיובטחו לעובד 5 - 8 שעות פרמיה למשמרת, וזאת למרות שזמן העבודה אינו מנוצל במלואו.

(ב) במרבית עבודות השינוע הקשר בין התפוקות לבין הפרמיות הוא ישיר: הגידול בפרמיות הוא יחסי לגידול בתפוקות. שעות הפרמיה מחושבות כהפרש בין הזמן לביצוע העבודה, בהתאם לנורמה (להלן - שעות זכות), לבין מספר השעות במשמרת, בניכוי הפסקות בעבודה בגלל סיבות שאינן תלויות בעובדים (להלן - שעות בעידוד). הנורמות נקבעות לכל הצוות. ברשימת הנורמות נקבע הרכב הצוות לכל סוג עבודה (תקן).

אם מספר האנשים בצוות גדול מהקבוע בתקן, אין מגדילים את הנורמה, בתנאי שהגדלת הצוות נעשתה באישור מנהל הרציף או ראש ענף התפעול. שעות הפרמיה, המחושבות לפי השיטה האמורה, משולמות לכל חברי הצוות במשמרת, כולל העובדים הנוספים שצורפו לצוות ושאינם בתקן. הוא הדין לגבי מפעילי כלים מכניים, כגון טרקטורים ומלגזות, שבטיפול בסוגים רבים של מטענים הם אינם כלולים בתקן, ומסתייעים בהם רק על פי הצורך, לפי החלטת מנהל הרציף.

3. בנמל מקיימים מעקב שוטף אחר שעות הפרמיה, שהושגו בידי העובדים החל בתחילת כל חודש (לפי דפי הערכת פרמיות שמכונים במיוחד לצורך זה). את נתוני המעקב מביאים בחשבון בעת הקצאת העבודות לצוותים, כך שלכל העובדים תובטח אפשרות שווה להשיג רמת פרמיה סבירה בהתחשב במידת הקושי בעבודה. המדור להנדסת ייצור הסביר, כי שיעור הפרמיה שנחשב כסביר הוא כשמונה שעות פרמיה למשמרת, שיעור המותנה בתפוקה של כ-200% מהנורמה.

על פי הסכם העבודה, עובדים מפעילי מנופים חצי משמרת או 2/3 משמרת (לפי גודל המנוף), ומקבלים נוסף על שכר רגיל מלא גם את שעות הפרמיה שהצוות השיג עבור משמרת שלמה.

במסגרת שכר עידוד משלמים תוספות שאינן מחושבות לפי תפוקה של הצוות: לעובדי משמרת ג' - 3.25 שעות למשמרת (50% מזמן המשמרת); למפעילי ציוד מכני ומנופי חוף 0.5 שעה למשמרת; למפעילי מנופים תוספות גובה של 1.2 שעות, 2 שעות, או 3 שעות לפי סוגי המנופים. במסוף המכולות משולמת לעובדים תוספת קבועה לשעות הפרמיה בשיעור של 25%. התוספת משולמת מאז הפעלת מסוף המכולות בנמל, שהחלה בשנות השבעים, עבור צמצום צוות העובדים בעקבות מעבר משינוע מכולות במנופי חוף, ברציפים רגילים, לשינוע במנופי גשר במסוף.

4. מאז הפעלת מסוף המכולות בנמל, נקבעה נורמה לשינוע מכולות והיא כ-70 מכולות למשמרת של 8 שעות, כלומר 8.75 מכולות לשעה. למעשה היתה התפוקה הממוצעת במנופי גשר גדולה הרבה יותר ובשנת 1992, היא הגיעה לכ-20 מכולות לשעה. הדבר מצביע על כך שהנורמה שנקבעה לא עודכנה והיא אינה הולמת עוד את תנאי העבודה הקיימים כיום.

בעבודות ניטול מסוימות בנמל יש פרמיות מינימום: במסוף המכולות פרמית המינימום היא לפי סוגי העבודות מ-2 עד 2.9 שעות פרמיה למשמרת; בעבודות שינוע בחופנים (ציוד חפירה) - 0.8 שעות פרמיה למשמרת.

משרד מבקר המדינה העלה, כי מפעילי ציוד מכני הגיעו לתפוקות ששיעורן כ-400% מהנורמה למשמרת ואף יותר, שיעור הכפול מהנחשב לסביר בנמל (ראה לעיל). בנמל נקבעו תקרות שעות פרמיה של 25 שעות פרמיה למשמרת לעובדי התפעול ושל 30 שעות פרמיה למפעילי ציוד. התקרות מאפשרות תשלומי פרמיה עבור תפוקות בשיעור של עד כ-500% מהנורמה.

5. אין בנמל אשדוד דיווח שוטף על תפוקות שהושגו בסוגי המטענים, בהשוואה לנורמות. משרד מבקר המדינה ריכז נתונים על התפוקות, על זמני ביצוען ועל שעות פרמיה ששולמו מתוך דפי הערכת הפרמיות (ראה לעיל) לחודש פברואר 1993. הנתונים שרוכזו נוגעים רק לאניות שהמטען בהן אחיד. להלן ריכוז הנתונים:

המטענים	מספר צוותים	שעות עבודה אפקטיביות	הפסקות מוכרות	שעות פרמיה	שיעור הפרמיה (באחוזים)
מטען חקלאי	91	588	75	639	109
פרי ממושטח	70	407	98	486	119
ניטול בחופנים	130	751	136	1,823	243
מטענים שונים	160	990	186	1,711	173
ס"ה	451	2,736	495	4,659	170

- מהנתונים דלעיל עולה, כי בטיפול במטענים שברשימה הושגה פרמיה ממוצעת בשיעור של 170% מזמן העבודה האפקטיבית ("שעות בעידוד"), כלומר התפוקה הממוצעת בפועל היתה פי 2.7 מהתפוקה לפי הנורמות. שיעורי הפרמיה היו גדולים במיוחד בשינוע מטעני תפוזרת בחופנים (בממוצע כ-243%). בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 1993 הסבירה הרשות, ששיעורי הפרמיות הגדולים בעבודות אלו מתקבלים בגלל נורמות שנקבעו בפסיקת ההסתדרות (ראה לעיל). לפי הנתונים דלעיל הושגו בממוצע 10 שעות פרמיה למשמרת בת 8 שעות,

ובעבודות שינוע בחופנים הושגו 14 שעות פרמיה למשמרת. כאמור, גם 8 שעות פרמיה למשמרת נחשבות בנמל כפרמיה סבירה.

6. הפסקות בעבודה מסיבות שאינן תלויות בעובדים (להלן - אירועים) היוו כ-15% מזמן נוכחות העובדים במקומות העבודה והן מובאות בחשבון בעת חישוב שעות הפרמיה לעובדי הצוותים. כדי למנוע הגדלה מלאכותית של הפרמיות לעובדי הצוותים על ידי רישום בלתי מבוסס של משך האירועים בדיווח, משלמים למנהלי העבודה, העורכים את הדיווח, פרמיות גדולות יותר ככל שמשך האירועים קטן יותר.

- השיטה המתוארת לעיל עלולה לגרום להקטנה מלאכותית של זמן האירועים בדיווח על ידי מנהלי העבודה כדי להגדיל את הפרמיות שלהם על חשבון אנשי הצוות. ואכן היו תלונות של עובדי צוותים על הקטנה בלתי מבוססת של זמן האירועים בידי מנהלי עבודה. יש שפועלי תפעול ממלאים באופן זמני את תפקיד מנהלי העבודה. לפי השיטה הנהוגה כיום, ממלאי מקום של מנהלי העבודה מקבלים פרמיות לפי שיעור הפרמיה הגבוה ביותר שהושג על ידי אחד הצוותים שבניהולם. משום כך, למלאי המקום של מנהל העבודה ולצוות יש עניין משותף להגדיל את זמן האירועים ברישום ועל ידי כך להגדיל את הפרמיות שלהם.

יצוין כי האירועים נרשמים לא רק בדיווח של מנהלי העבודה, המשמש בסיס לחישובי הפרמיה, אלא גם בדיווח של חברות המנייה בנמל, שהן נציגות של בעלי המטענים, ותפקידן העיקרי הוא חישוב ורישום של כמות המטענים ששונעו. אולם בחישובי הפרמיה מתחשבים ברישומי האירועים שנעשו בידי מנהלי העבודה או ממלאי מקומם בלבד. בבדיקות שעשה משרד מבקר המדינה נמצא, כי אין התאמה בין הדיווח של מנהלי העבודה ושל ממלאי מקומם לבין אלה של נציגי חברות המנייה.

- לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שבעת חישוב שעות הפרמיה לעובדי התפעול יובאו בחשבון הדיווחים של חברות המנייה הנוגעים לזמני האירועים ודיווחים של מנהלי העבודה, לאחר בירור הסיבות לשוני שביניהם ולאחר התאמתם. בתשובתה הודיעה הרשות, כי היא מודעת לבעיה, וכי היא דרשה במועצת הייצור לבסס את התשלום על דיווחי חברות המנייה. בגלל התנגדות הוועד המייצג את מנהלי העבודה לשינוי בשיטת שכר עבודה, הועבר העניין למחלקת מועצות הייצור שבועד הפועל של ההסתדרות.

7. שני מזכירי הוועדים של עובדי התפעול ושל עובדי הציוד המכני, משוחררים מעבודה תפעולית בנמל ועוסקים בענייני הוועדים בלבד. נוסף על שכרם הרגיל, המשולם להם לפי הדרגה העליונה של עובדי תפעול, מקבלים המזכירים פרמיות, המחושבות לפי ממוצע שעות פרמיה שהשיגה קבוצה נבחרת של 20 מפעילי ציוד מכני (ביוני 1993 12 שעות פרמיה ליום) וכן תוספת של 45 שעות פרמיה לחודש עבור שעות נוספות. הפרמיות לשני מזכירי הוועדים הגיעו בממוצע לכ-130% משכרם הרגיל ומהתשלומים עבור שעות נוספות. מזכירי הוועדים מקבלים מדי חודש בחודש תשלום עבור 50 שעות נוספות, החזר הוצאות החזקת רכב בסך 700 ש"ח לחודש ותשלומים אחרים המקובלים בנמל. בחודשים ינואר - יוני 1993 הגיע שכרם החודשי הממוצע לכ-17,000 ש"ח. בתשובתה למשרד מבקר המדינה הודיעה הרשות, כי תנאי העבודה של חברי הוועדים מתואמים ומוסכמים בין ההנהלה לבין מחזיק תיק הנמלים בוועד הפועל של ההסתדרות.

שכר עידוד לעובדי מחלקת הים

1. במחלקת ים (להלן - המחלקה) מועסקות ארבע קבוצות עובדים: נתבים, עובדי גוררות, עובדי עגינה ועובדי עזר המועסקים במשמרת יומית בלבד ("יומיים") בסך הכל כ-70 איש.

לעובדי המחלקה נקבעו זמנים קצובים לפעולות ניתוב, גרירת ועגינת אניות לפי סוגי האניות ואורכן. היחס בין הזמן הקצוב לפעולות שבוצעו לבין זמן העבודה בפועל (להלן - "היעילות") משמש בסיס לחישוב שיעורי הפרמיות. תוספת "היעילות" מוגדלת ב-1/3, אם עובדי המחלקה עמדו בדרישות טיב העבודה. בדיווח המשמש אסמכתא לתשלום הפרמיות לעובדי המחלקה אין נתונים על עמידה בדרישות הטיב. רק במקרים של תקלות בעבודה, שנגרמו באשמת העובדים, מונעים מהם את תוספת "היעילות" לפי הודעה מיוחדת של ראש המחלקה.

- מבקר המדינה העירה בעבר שאין דיווח על איחורים בהכנסת אניות ועל נזקים למטענים (ראה דוח שנתי 42, עמ' 797 ו-798). מאז לא חל שינוי במצב. לדעת מבקר המדינה, מן הראוי היה, שכל אימת שהפרמיה מוגדלת בגין עמידה בדרישות טיב הביצוע, יינתן לכך ביטוי בדיווח המשמש אסמכתא לתשלומי הפרמיות.

הנתבים עובדים 42.5 שעות בשבוע במשמרות של 12 שעות במשמרת א' ושל 16 שעות במשמרות ב' ו-ג'. בימי שישי ושבת עובדים הנתבים משמרת אחת של 24 שעות. הנתבים אינם מחויבים להימצא בנמל בזמן המשמרות; שעות כוננות, בהן הם מוכנים לפי קריאה למלא את תפקידם נחשבות לשעות עבודה רגילות. במאס 1993 שולמו לנתבים בממוצע בגין 65 שעות פרמיה לעובד, כשהנוכחות של נתב בעבודה באותו חודש היתה בממוצע 159 שעות. מכאן, ששעות הפרמיה היוו כ-41% משעות הנוכחות בעבודה.

2. בנמל יש שלוש גוררות; שתיים מהן מופעלות בקביעות והאחת נמצאת ברזרבה. העבודה של הגוררות נעשית במשמרות של 24 שעות. בנמל מועסקים צוותים לשתי גוררות בלבד. כשיש צורך להפעיל את כל הגוררות, מאיישים את הגוררת השלישית בעובדים שגמרו את משמרתם הרגילה, והמועסקים במסגרת שעות נוספות.

עובדי הגוררות מקבלים שכר ופרמיות לפי שעות עבודה כלהלן: עבור משמרת של 24 שעות בימי השבוע - 28.8 שעות; בימי ו' - 45.3 שעות; ובשבתות - 50.1 שעות.

אם הגוררת עשתה במהלך המשמרת תנועה אחת לפחות, ועבודות התחזוקה בה בוצעו במלואן, מוסיפים לשעות הפרמיה 3.6 שעות לכל משמרת, ללא קשר ליעילות. ביצוע כל עבודות התחזוקה מזכה את העובדים גם בתוספת של 5 שעות קצובות. במאס 1993 נקבעו לעובדי הגוררות ולעובדים היומיים בפרמיה 3,930 שעות, שהן 65% מ-6,060 שעות הנוכחות שלהם בעבודה.

3. בנמל מועסקים ארבעה צוותים של עובדי עגינה, בכל אחד מהם תשעה עובדים (רכז, שני הגאים ושישה מלחים). שלושה צוותים עובדים כל אחד בשתי משמרות של 24 שעות בשבוע, כך שצוות אחד מועסק במשמרת אחת בלבד. אנשי הצוות הזה מצורפים לפי הצורך למשמרות אחרות (לטיפול באניות גדולות במיוחד או למילוי מקום של עובדים נעדרים). עובדים שהתייצבו בנמל בתחילת המשמרת, ואין אפשרות לצרפם לצוותים, נשלחים לבתיהם, והם מקבלים את השכר בלא פרמיות.

לנציגי משרד מבקר המדינה הוסבר, שלשם טיפול באנייה אחת די ברוב המקרים בארבעה מלחים, ואין צורך בכל ששת המלחים שבצוות, ובטיפול באניות קטנות אפשר להסתפק בשני מלחים בלבד. המלחים שנשארים בלא עבודה שוהים בנמל בחדרי מגורים שבמחלקת הים.

לשעות הפרמיה המחושבות מוסיפים שלוש שעות פרמיה למשמרת עבור עבודות תחזוקה. במאס 1993 קיבלו עובדי העגינה 3,710 שעות פרמיה, שהן 74% מ-5,010 שעות הנוכחות שלהם בעבודה באותו חודש.

פרמיות לעובדי המינהל

1. לשכרם של עובדי מינהל, שעבודתם ניתנת להערכה כמותית נזקפות פרמיות לפי התפוקה. שיעור הפרמיה מחושב לפי נוסחה המאפשרת לעובדים להגיע לפרמיה ששיעורה קרוב לשיעור הפרמיה המרבי שנקבע להם - % 31. לעובדי מינהל אחרים משולמות פרמיות בהתאם לניקוד המוענק עבור טיב הביצוע, עמידה בדרישות ההנהלה ולפי הערכת הממונים. לעובדים אלה נקבע שיעור פרמיה מרבי של 25%.

מדצמבר 1992 מקבלים ראשי מחלקות בנמל מקדמות בשיעור של 10% על חשבון שכר עידוד. המקדמות משולמות על סמך פסיקת המוסד לבוררות מוסכמת בשירותים הציבוריים מ-20.10.92, שלפיה יש להפעיל הסדר תשלומי שכר עידוד לראשי מחלקות בנמלים ולעובדים בכירים במשרד הראשי של הרשות לפי שיטה המומלצת על ידי מומחה מוסכם לשכר עידוד. טרם נקבעה שיטת שכר עידוד לראשי המחלקות.

2. למרבית עובדי המינהל משלמים תוספת פרמיה עבור מספר האיחורים לעבודה הנמוך מ-7 איחורים בחודש. בטפסים המשמשים לחישוב הפרמיות אין רושמים את מספר האיחורים לעבודה, גם כשמוענקת התוספת בעד מספר קטן של איחורים. משרד מבקר המדינה העיר לרשות, כי כל הנתונים שעליהם מבוססים חישובי הפרמיה יירשמו בטופסי הדיווח. בתשובתה למשרד מבקר המדינה הודיעה הרשות, כי בעקבות הערות משרד מבקר המדינה, יירשם מספר האיחורים גם על טופס החישוב.

3. במאוס 1993 שולמה לראש מדור האפסנאות תוספת פרמיה שעל פי השיטה הנהוגה יש לשלם עבור מספר מינימלי של הפרשים שנתגלו בספירת מלאי. בטופס לא הובאו נתונים על תוצאות ספירת המלאי. בבדיקה התברר, כי באותו חודש לא קוימה כלל ספירת מלאי, ולכן לא היה טעם לשלם את התוספת.

בתשובתה הודיעה הרשות, כי ייעשה שינוי בשיטה, כך שיינתן זיכוי בעד ספירת מלאי רק בחודשים שבהם תיעשה ספירת המלאי, ובחודשים שבהם לא תיעשה ספירת מלאי יינתן זיכוי בעד ביצוע מטלות אחרות. לדעת משרד מבקר המדינה, יש בכך משום המצאת סיבות לשמירה על רמת הפרמיה של עובד, גם כשאין הוא עומד בתנאים שנקבעו לו.



שיטת שכר עידוד המוסכמת הן על הנהלה והן על עובדים, יש לה ערך רק אם היא מופעלת כראוי ומביאה לתפוקות גבוהות ולייעול העבודה אגב מתן גמול נאות לעובדים. שימוש בלתי נכון בשיטה והתעלמות משיפורים טכנולוגיים וגורמים אחרים המחייבים עדכון הנורמות המשמשות בסיס לחישוב שכר העידוד, עלולים לבטל את יתרונותיה.

בנמל אשדוד, כביתר הנמלים, נהוגה שיטת שכר המאפשרת להתאים את הסכום המשולם לעובדים לגידול בהיקף הפעילות בנמל, אגב צמצום כוח העבודה.

הביקורת העלתה כמה וכמה ליקויים בתשלומי הייעול לעובדי הנמל: אין בידי הרשות תחשיבים לביסוס שיעורי תוספות ההתייעלות; בשיטת שכר העידוד הנהוגה בנמל מרבית הנורמות המשמשות בסיס לתשלומי הפרמיות לעובדים אינן מעודכנות ואינן תואמות את תנאי העבודה הקיימים, כנדרש לעידוד יעילות מרבית בעבודה; הפרמיות המשולמות גדולות מהמקובל בשכר עידוד: הפרמיות לכלל העובדים הגיעו לכ-60% מהשכר הרגיל והפרמיות

לקבוצות העובדים השונות נעו בין כ-20% לכ-130%; מפעילי ציוד מכני הגיעו לתפוקות של 400% ויותר, דבר המעיד כי הנורמות לא עודכנו בעקבות הגדלת ההספק של הציוד בנמל.

לשכות שר התחבורה ומנכ"ל משרדו

ריכוז ממצאים

מאמצע 1988 עד אוגוסט 1993 שוכנו הלשכות של שר התחבורה (להלן - לשכת השר) ושל מנכ"ל משרדו (להלן - לשכת המנכ"ל), במשרדי רשות הנמלים והרכבות (להלן - הרשות) בתל אביב.

בתיקי משרד התחבורה (להלן - המשרד) לא נמצאה פנייה של המשרד אל יחידת הדיור הממשלתית להקצאת דיור בתל אביב לשתי הלשכות האמורות, כנדרש על פי תקנות כספים ומשק (להלן - התכ"ם). בספטמבר 1990, כשנה וחצי לאחר ששוכנו הלשכות במשרדי הרשות, הודיע מנכ"ל הרשות לסמנכ"ל לכלכלה ולכספים ברשות על הסידורים המאפשרים לשר ולעוזריו להשתמש בחדרים אחדים של הרשות.

הרשות מסרה את המשרדים לשימוש השר ומנכ"ל משרדו בלי שהדבר הובא לאישורה או לידיעתה של מועצת הרשות או של אחת מוועדותיה.

השר ומנכ"ל משרדו החלו להשתמש במשרדי הרשות בלא לשלם בעד השימוש בהם. רק מאוקטובר 1990 שילם המשרד לרשות בעד השימוש בלשכת המנכ"ל דמי שכירות חלקיים. ההפרש בדמי השכירות לתקופה מאוקטובר 1990 עד אוגוסט 1993 מסתכם ב-84,000 ש"ח (במחירי סוף 1993).

הרשות לא דרשה ולא קיבלה מהמשרד כל תשלום בעד השיפוצים שביצעה בשתי הלשכות.

הרשות הוציאה על ריהוט שתי הלשכות ועל תשלום חשבונות הטלפון שלהן כ-34,000 ש"ח (במחירי סוף 1993). הרשות לא חייבה את המשרד בהוצאות החשמל של שתי הלשכות.

הרשות נשאה ב-90% מהוצאות הכיבוד של שרי התחבורה בתקופה דצמבר 1989 עד יולי 1993 שהגיעו ל-80,000 ש"ח בקירוב (במחירי סוף 1993); לא נמצא הסבר מניח את הדעת להסדר זה.



1. מאמצע 1988 עד אוגוסט 1993 שוכנו לשכות של שרי התחבורה ושל מנכ"ל משרדם במשרד הראשי של רשות הנמלים והרכבות בתל אביב, בכניין ששלוש מקומותיו הן בבעלות הרשות ועוד כשתיים וחצי קומות מוחזקות בידה בשכירות.