

רשות הנמלים והרכבות

פעולות ביקורת

באגף הכספים של הרשות ובהנהלת רכבת ישראל נבדקו ההכנות שעשתה הרכבת לקראת הובלת אשפה מרשויות מקומיות במרכז הארץ למטמנות, ובהן התקשרויות לרכישת ציוד והתקשרות להקמת שותפות שתפעל להובלת האשפה.

הובלת אשפה ברכבת

ריכוז ממצאים

רשות הנמלים והרכבות (להלן - הרשות) החלה לבחון את האפשרות של הובלת אשפה באמצעות הרכבת עוד בשנת 1988, ועסקה בנושא זה לסירוגין במהלך השנים שלאחר מכן. ביוני 1993 החליטה הממשלה לסגור אתריים להטמנת אשפה שאינם מוסדרים המצויים בתחומי הרשויות המקומיות, ולהכשיר ולהרחיב בתוך כשנה מספר מצומצם של אתרי אשפה מרכזיים ואזוריים. כמו כן החליטה הממשלה להקים צוות לבחינת הכדאיות של שינוי הייעוד של חלק מאתרי ההטמנה שאינם מוסדרים. בעקבות החלטת הממשלה, החלה הרשות לבחון שוב את האפשרות של הובלת האשפה ברכבת, לנוכח היתרונות שיש לה על פני הובלה במשאיות, כשמדובר בהסעת אשפה למרחקים ארוכים.

בשנים 1991 - 1992 נרכש ציוד להובלת אשפה ברכבת: 20 מכולות ו-12 משטחים לנשיאת המכולות (להלן - שולחנות). עלות הציוד היתה כ-800,000 ש"ח במחירים שוטפים. המכולות שעלו כ-370,000 ש"ח ומתאימות לשמש אך ורק להובלת אשפה, נותרו ללא שימוש מאז רכישתן, כיוון שעדיין לא הוחל במימוש התכנית להובלת אשפה ברכבת.

כדי לנצל את השולחנות שנרכשו להובלת אשפה ועמדו גם הם ללא שימוש, החליטה הרשות להשתמש בהם להובלת מלח. לצורך זה היא רכשה בשנת 1992 14 מכולות להובלת מלח. עלות ההזמנה היתה כ-230,000 ש"ח. הרכישה לא תוקצבה מראש, לא פורסם מכרז ולא נחתם חוזה בנדון. מנכ"ל הרשות אישר את הרכישה רק בדיעבד, בצינו שבכל תהליך הרכישה היתה סטייה מנוהלי הרשות.

בסוף 1992 שילמה הרשות לסוכן שייבא את מכולות האשפה 29,000 ש"ח, על פי תביעתו, תמורת פיקוח על תהליך הייצור של מכולות מלח המתאימות להובלה בשיטת "רם-סע", שיצרן מקומי ייצר עבור הרשות. לא נמצאו בתיקי הרשות מסמכים המעידים שהסוכן אכן ביצע פיקוח שוטף על ייצור המכולות האמורות, ואף לא נמצא שסיפק לרשות תכניות שלמות של מכולות המלח.

באוקטובר 1994 קיבל צוות היגוי שהוקם החלטה לפעול לקידומו של ניסוי להובלת אשפה, דהיינו שהרכבת והרשויות המקומיות יתקשרו בחוזה לשלוש שנים לעריכת ניסוי להובלת אשפה מתחומן אל אתרי הטמנה; ההחלטה לא יושמה.

באוקטובר 1994 חתמה הרשות עם חברה עסקית על הסכם עקרונות, ועל פיו יקימו הצדדים שותפות להובלת אשפה ברכבת. ההסכם נערך ללא ייעוץ משפטי, ולקראת חתימתו לא הוכנה תכנית עסקית.

בהסכם העקרונות האמור לא נקבע בצורה ברורה וחד-משמעית מה יהיה חלקו של כל אחד מהשותפים במימון הציוד שיירכש במסגרת השותפות.

על אף התניית הסכם העקרונות בקבלת האישורים הדרושים ממוסדות הרשות, הורו מי שחתמו עליו מצד הרשות, למחרת היום, לטפל מיד ברכישת הציוד הדרוש לניסוי להובלת אשפה. הזמנת הציוד הראשונה כללה שמונה שולחנות ועשר מכולות בעלות של כ-200,000 דולר, והרשות התחייבה ש"במידה והובלת האשפה הנדונה כיום עם משרד הפנים והרשויות המקומיות לא תצא לפועל נרכוש את הציוד הנ"ל ונישא בכל ההוצאות הכרוכות בכך". התחייבות זו ניתנה שלא על פי נוהלי הרשות, שלפיהם רכישות ציוד טעונות קבלת אישור מאת הוועדות המטפלות בכך ברשות.

במועד סיום הביקורת, אוגוסט 1995, עדיין לא היתה התקשרות בין הרשות לבין רשות מקומית כלשהי להובלת האשפה, ולא היה סיכום בכתב על אתר הטמנה שיקלוט את האשפה.

ביוני 1995 פרסמה עיריית נתניה מכרז לסילוק האשפה מתחומה ולהטמנתה באתר באשדוד. בשל הדיונים והבדיקות שהרשות עשתה בדבר התקשרויות קודמות בעניין סילוק אשפה, היא לא היתה מוכנה לביצוע ההובלה ולא יכלה להשתתף במכרז זה. עקב כך החמיצה הרשות אפשרות להובלת 250 טון מתוך 800 טון אשפה ביום שתוכנן במסגרת הניסוי לסלק לאתרי אשפה מרכזיים.



1. הרשויות המקומיות אחראיות לפינוי האשפה בתחומן. מדי יום הן מפנות אלפי טון אשפה, והיא מובלת בדרך כלל לאתרים פתוחים הנמצאים בקרבתן. כיוון שמצבורי אשפה הם מטרד סביבתי ועלולים לגרום לזיהום האוויר ומי התהום, הכירו משרד הפנים והמשרד לאיכות הסביבה בצורך להטמין את האשפה באתרים המרוחקים מאזורים המיושבים בצפיפות. רוב האתרים האלה מצויים בדרום הארץ. ביוני 1993 החליטה הממשלה לסגור אתרים להטמנת אשפה שאינם מוסדרים המצויים בתחומי הרשויות המקומיות, ולהכשיר ולהרחיב בתוך כשנה מספר מצומצם של אתרים מרכזיים ואזוריים להטמנת אשפה. כמו כן החליטה הממשלה להקים צוות לבחינת הכדאיות של שינוי הייעוד של חלק מאתרי ההטמנה שאינם מוסדרים. בשנת 1995 הקציבה הממשלה למשרד לאיכות הסביבה סך של 17 מיליון ש"ח למימון הובלת האשפה לאתרי הטמנה מרכזיים.

הובלת האשפה לאתרי הטמנה המרוחקים מתחומי הרשויות המקומיות יכולה להיעשות באמצעות משאיות מיוחדות או באמצעות הרכבת, והיא כרוכה בהוצאות ניכרות. הובלת אשפה ברכבת עדיפה מהובלתה במשאיות, בעיקר כשמדובר בהובלה למרחקים ארוכים - מצפון הארץ וממרכז הארץ לדרומה. יש בה כדי להפחית את זיהום האוויר וכן להביא להקלת העומס על כבישי הארץ, ובכך - להפחתה במספר תאונות הדרכים. השימוש ברכבת גם להובלת אשפה יגדיל את היקף

ההובלות באמצעי תחבורה זה וישפר את ניצולו. כדי לאפשר הובלת אשפה ברכבת יש צורך ברכישת ציוד ייעודי מיוחד, כגון מכולות דחס, שאין לו שימוש חלופי.

2. בחודשים אפריל - אוגוסט 1995 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות רשות הנמלים והרכבות בכל הנוגע להובלת אשפה ברכבת. הבדיקה נעשתה בעיקר באגף רכש ואפסנאות במשרד הראשי של הרשות, אצל היועץ המשפטי של רכבת ישראל ואצל מרכז הפרויקט להובלת אשפה ברכבת.

הטיפול בנושא הובלת אשפה בשנים 1988 - 1991

1. בשנת 1988, במסגרת מאמציה להרחיב את הפעילות העסקית של הרכבת, החלה הרשות להתעניין באפשרות להוביל אשפה ברכבת, ובאוגוסט אותה שנה הוטל על הסמנכ"ל למסחר של הרכבת, לבחון את האפשרות לשנע את האשפה לנגב ברכבת. בסקר שהזמינה הרכבת, ואשר הושלם בנובמבר 1988, נעשתה הערכה של כמות האשפה בגוש דן ושל האמצעים הדרושים להובלתה, והוצעו שיטות של העמסה ופריקה וכן מסלולי הובלה אפשריים. כמו כן בדקה הרשות עוד בסוף 1989 את האפשרות של שינוע אשפה ברכבת בשיטת "רם-סע", שהיא שיטה להובלת מכולות בקרונות על גבי משטחים לנשיאת מכולות (שולחנות), ואף השתתפה בביצוע ניסוי בציוד מסוג זה.

בגלל קשיים בפינוי אשפה מגוש דן לאזור נחל צין בנגב, ובשל העדר הסכמים עם רשויות מקומיות לפינוי האשפה מתחומן, לא היה המשך לניסויים ולבדיקות האמורים.

2. הוועדה המקצועית של הרשות, שמתפקידה היה לקבוע את התכונות של הציוד שיש לרכוש להובלת האשפה, דנה באוקטובר 1990 בהצעת חברה הולנדית לספק לה מערכת לשינוע אשפה ברכבת. הוועדה קבעה שהמכולות והשולחנות שהחברה ההולנדית הציעה מתאימים להובלת אשפה. בסיכום הדיון נאמר, כי חברה גרמנית, הידועה אף היא כיצרנית של ציוד "רם-סע", הודיעה לרשות, כי הציוד שלה אינו מתאים להובלת אשפה ברכבת. בתיקי הרשות לא נמצאו אסמכתאות המעידות על הפנייה לחברה ההולנדית ועל קבלת ההצעה ממנה.

בינואר 1991 אישרה ועדת הרכישות של הרשות את החברה ההולנדית כספק יחיד. על פי נהלי הרשות, קביעה כזאת היא בבחינת מתן פטור ממכרז. בעקבות ההחלטה של ועדת הרכישות, סיכמו ביניהם נציגי הרשות וסוכן החברה ההולנדית בארץ (להלן - הסוכן) על רכישת 9 שולחנות ו-15 מכולות. במאוס אותה שנה חתמו הרשות, החברה ההולנדית והסוכן על חוזה לאספקת 9 שולחנות, במחיר 24,000 גילדן לשולחן (כ-29,000 ש"ח במחירי 1991), ו-20 מכולות, במחיר כ-15,300 גילדן למכולה (18,500 ש"ח במחירי 1991), הכול צמוד ב-80% לשער הגילדן. במחיר השולחנות נכללה הרכבתם על קרונות שטוחים; הסוכן התחייב להתאים את הקרונות להובלת האשפה תמורת תשלום נוסף של כ-10,000 ש"ח לקרון. החברה ההולנדית התחייבה למסור לרשות את כל התכניות הדרושות לייצור המכולות ולספק חלקי יסוד של המכולות לצורך הזמנת מכולות בעתיד מכל יצרן אחר; תמורת התכניות והפיקוח על ייצור המכולות התחייבה הרשות לשלם לה 10% ממחירן. הרשות קיבלה גם אופציה לרכישת שולחנות ומכולות במחירי החוזה ללא הגבלת כמות ותקופת אספקה.

לפני מימוש העסקה קיימה הרשות דיונים עם רשויות מקומיות שאמורות היו להתקשר עמה להובלת האשפה. כמו כן היא דנה עם משרד הפנים על אתרי הטמנה אפשריים. בתקציב הרשות לשנת 1991 הוקצב לרכישת ציוד להובלת אשפה סכום של 10 מיליון ש"ח. בתוספת הקצבה שלא נוצלה משנת 1990 הגיע הסכום שיועד למטרה זו ל-13 מיליון ש"ח. הקצבת הסכום האמור הותנתה בחתימת הסכמים עם רשויות מקומיות על הובלת האשפה.

- במאי 1991 הגיעו ארצה 12 שולחנות, דהיינו 3 שולחנות יותר מהנקוב בחוזה. רק ביולי אותה שנה אישרה ועדת הרכישות של הרשות בדיעבד את רכישת השולחנות הנוספים.

3. המכולות שהוזמנו מהחברה ההולנדית יוצרו בארץ. ייצורן וכן הרכבת השולחנות על הקרונות הסתיימו באמצע שנת 1992. בעד הציוד, שכלל כאמור 20 מכולות ו-12 שולחנות, שולמו כ-730,000 ש"ח. בעד התאמת שישה קרונות שולמו עוד כ-65,000 ש"ח (במחירים שוטפים).

- על אף רכישת הציוד וההכנות שנעשו, לא הוחל במימוש התכנית להוביל אשפה ברכבת, והציוד לא נוצל למטרה שלשמה נועד: 20 מכולות הדחס שהיו כלולות בציוד האמור ושעלותן הגיעה לכ-370,000 ש"ח במחירי 1991, נותרו ללא שימוש מאז רכישתן. הסיבה לכך היתה שהן מתאימות לשמש אך ורק להובלת אשפה, ואילו במועד סיום הביקורת, אוגוסט 1995, עדיין לא הגיעו לזה. ליתר הציוד נמצא שימוש חלופי זמני (ראה להלן).

שימוש בשולחנות להובלת מלח

1. בחוזה שחתמה עם חברה בתחום הכימיה בשנת 1990 התחייבה הרכבת להוביל 55,000 טון מלח מדימונה למפעל החברה בעכו. מחמת העדר אמצעי שינוע מתאימים להובלת מלח, לא עמדה הרכבת בהתחייבות, והיה צפוי שתידרש לשלם פיצויים בהתאם לתנאי החוזה. כדי להימנע מכך, ומאחר שלא נעשה שימוש בציוד שנרכש להובלת אשפה, החליטה ועדת ההשקעות של הרשות בדצמבר 1991 להתחיל בהובלת מלח במכולות בשיטת "רס-סע", ולהשתמש לצורך זה בקרונות המצוידים בשולחנות שיועדו להובלת אשפה; וכן לרכוש שולחנות נוספים ומכולות פתוחות המתאימות להובלת מלח.

2. בתחילת 1992, בעקבות החלטת ועדת ההשקעות של הרשות, הזמין הסוכן עבור הרכבת מהחברה ההולנדית, על דעת עצמו וללא תיאום עם הרשות, 14 שולחנות להובלת אשפה, כדי שישמשו להובלת מלח. השולחנות נשלחו מהולנד והגיעו ארצה. הרשות לא עשתה שימוש באופציה לרכישת שולחנות שהיתה כלולה בחוזה ממארכ 1991. במאי 1992 הובאו לדיון בוועדת הרכישות המרכזית של הרשות שתי הצעות לרכישת שולחנות נוספים להובלת מלח: האחת של החברה ההולנדית והאחרת של חברה גרמנית. הוועדה אישרה לרכוש שולחנות מהחברה ההולנדית, שהצעתה היתה זולה יותר (24,000 גילדן לשולחן, שהוא המחיר הנקוב גם בחוזה ממארכ 1991), והרשות ביצעה את הרכישה. בתשובתה למשרד מבקר המדינה מספטמבר 1995 הסבירה הרשות, כי מאחר שחלפה יותר משנה מאז הרכישה הקודמת, הוחלט שלא להשתמש באופציה ולבדוק את מוצרי המתחרים ומחיריהם.

- בספטמבר 1992 ציין סגן מנהל אגף המכונאות ברכבת, כי אף שלרכבת היו דרושים שולחנות להובלת מלח, נרכשו למענה שולחנות להובלת אשפה, וכי כדי להוביל בהם מלח צריך לעשות בהם כמה שינויים. דבר זה לא הובא בחשבון בוועדת הרכישות המרכזית בעת השוואת ההצעות לאספקת שולחנות. בתשובתה הודיעה הרשות, כי השינויים בשולחנות לא נעשו, אך הדבר לא מנע את השימוש בהם.

- במארכ 1992 רכשה הרשות מהחברה ההולנדית באמצעות הסוכן 14 מכולות להובלת מלח, במחיר 230,000 ש"ח. מנכ"ל הרשות אישר את הרכישה בדיעבד, אך העיר ש"הזמנת המכולות ללא תקציב מאושר וללא קבלת הצעות נוספות מהווה סטייה מנוהלי הרשות".

3. באמצע אותה שנה ביקשה הרשות מכמה ספקים הצעות לייצור ולאספקה של מכולות מלח נוספות. במכרז זכה יצרן מקומי, שהצעתו נמצאה הזולה והמתאימה

ביתר. בסוף ספטמבר אותה שנה התקשרה עמו הרשות בחוזה לייצור ואספקה של 16 מכולות להובלת מלח, במחיר כולל של כ-290,000 ש"ח.

- בסוף 1992 שילמה הרשות לסוכן 29,000 ש"ח, על פי תביעתו, תמורת פיקוח על תהליך הייצור של מכולות מלח המתאימות להובלה בשיטת "רם-סע", שיצרן מקומי ייצר עבור הרשות. לא נמצאו בתיקי הרשות מסמכים המעידים שהסוכן אכן עשה פיקוח שוטף על ייצור המכולות האמורות ואף לא נמצא שסיפק לרשות תכניות שלמות של מכולות המלח.

הובלות המלח החלו בשנת 1992 והופסקו בשנת 1994, בתום תקופת חוזה ההובלה. לאחר הפסקת הובלת המלח נשארו בידי הרכבת 26 שולחנות להובלה בשיטת "רם-סע", 20 מכולות להובלת אשפה ו-30 מכולות להובלת מלח. משנת 1994 נותר הציוד ללא שימוש. לפי הערכה הכלולה בדוח של אגף המסחר של הרכבת מאותה שנה, הציוד שבידי הרכבת מאפשר שינוע אשפה בהיקף של כ-150 טון ביום בלבד, שהיא כמות קטנה יחסית.

ההתארגנות להובלת אשפה בשנת 1994

1. בהמשך להחלטת הממשלה מיוני 1993 התקיימו במחצית השנייה של שנת 1993 ובמהלכה של שנת 1994 דיונים בנושא הובלת האשפה ברכבת. בדיונים אלה השתתפו נציגים בכירים של משרדי התחבורה והפנים, המשרד לאיכות הסביבה, הרשות והרכבת, נציגים של החברה למשק ולכלכלה של מרכז השלטון המקומי (להלן - המשכ"ל) וכן יזם חיצוני (להלן - היזם). במהלך הדיונים הוקמה ביולי 1994 מינהלת שתטפל בכל הקשור לניסוי להובלת אשפה מתחומיהן של כמה רשויות מקומיות; באוקטובר אותה שנה הוקם צוות היגוי שהיה אמור לפעול לקידום הניסוי.

2. בעקבות הסיכומים וההחלטות האמורות הקציב משרד האוצר בשנת 1994 סך של 17 מיליון ש"ח למשרד הפנים, למימון תוספת העלות הכרוכה בשינוע האשפה לאתרי אשפה מרוחקים. ראש הממשלה, שכיחן אז גם בתפקיד שר הפנים, הוציא את צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות) (תיקון), התשנ"ה-1995, ולפיו יוכלו מועצות מקומיות להתקשר ללא מכרז עם תאגידים ממשלתיים, באישור שר הפנים, ובלבד שיתקיימו כל אלה: "התאגיד מהווה על פי מסמכי היסוד שלו ועל פי החלטת הממשלה או עפ"י החוק שהקימו, זרוע לביצוע מטלות ישירות ומוגדרות של הממשלה וההתקשרות נעשית לשם ביצוע מטלות אלה; או - התאגיד מבצע מטלה או שירות שהוטלו עליו לפי דין, או מספק שירות או מצרך חיוניים לציבור, וההתקשרות נעשית לשם ביצוע מטלה או שירות אלה".

החלטה שקיבל צוות ההיגוי באוקטובר 1994, שהרכבת והרשויות המקומיות יתקשרו בחוזה לעריכת ניסוי שיימשך שלוש שנים להובלת אשפה מתחומן אל אתרי ההטמנה, לא יושמה. הניסוי היה אמור לכלול הובלת אשפה מהערים ירושלים, לוד, נתניה וכרמיאל ולהתחיל בפברואר 1995. עד נובמבר 1994 היה על הרכבת להעביר אל הערים האלה לעיון ולחתימה חוזה התקשרות, ועד סוף אותו חודש היה עליה להצטייד בקרונות להובלת אשפה. אולם לא הרשות ולא הרשויות המקומיות האמורות עמדו ביעדים שנקבעו, והחוזים עם הרשויות המקומיות לא נחתמו. המינהלת וצוות ההיגוי שהגופים האמורים הקימו כדי לטפל בצדדים המעשיים של הובלת האשפה, הפסיקו לפעול בנובמבר 1994 בלי שעלה בידם להביא לקידום הנושא. בתשובתה למשרד מבקר המדינה הודיעה הרשות, כי פעילות הצוות הופסקה עקב העברת הטיפול בסילוק האשפה ממשרד הפנים למשרד לאיכות הסביבה, ועקב גישתו השונה של משרד זה לנושא הובלת האשפה.

בתקציב לשנת 1995 הועבר תקציב הסיוע להובלת אשפה בסך 17 מיליון ש"ח ממשרד הפנים למשרד לאיכות הסביבה. במכתב ממאוס אותה שנה הבהיר המשרד לאיכות הסביבה לרשות, כי התקציב האמור נועד לכיסוי תוספת העלות הכרוכה בהובלת האשפה לאתרי ההטמנה המרכזיים שעליהם תחליט הממשלה, וכי הוא לא יועד בהכרח להובלה ברכבת, והרשויות המקומיות עשויות להחליט להוביל אותה בדרך אחרת.

3. ביולי 1994 הגישה חברה, שהיזם הוא שותף בכיר בה (להלן - החברה), ביזמתה, מזכר הכולל הצעה להתארגנות להובלת אשפה ברכבת מריכוזים עירוניים לאתרים מרוחקים ממוקדי אוכלוסייה. בתשובתה למשרד מבקר המדינה הסבירה הרשות, כי עוד בתחילת אותה שנה קיימו נציגי הרכבת מפגשים עם היזם ועם נציגים של גורמים אחרים ודנו עמם בעניין פיתוח תובלה משולבת בשיטת "רם-סע", שכאמור היתה מוכרת ברשות מאז שנת 1988. בהצעה שהגישה החברה נאמר, כי "סילוק האשפה חייב להתבצע על ידי חברה שתוקם לצורך העניין", שיהיו שותפים בה הרכבת, באמצעות הרשות, המשכ"ל ויזם פרטי שביכולתו לבצע את ההתקשרויות והתיאומים הלוגיסטיים הנדרשים (להלן - החברה המשותפת); החברה המשותפת תדאג להובלתן של המכולות המלאות אשפה במשאיות או במלגזות מתחנות הדחיסה של הרשויות המקומיות למשטחים שבהם הן יועמסו על הקרונות לקראת הסעתן ברכבת עד משטחי הפריקה, ומשם במשאיות למקומות הטמנה; החברה המשותפת תקבל תשלום קבוע תמורת השירות הכולל, ובמקומות שאין בהם תחנות דחיסה של הרשויות המקומיות, היא תקים ותפעיל תחנות דחיסה תמורת תשלום נוסף. במזכר של החברה הוצע גם להכין לקראת הקמת החברה המשותפת תכנית עסקית, הכוללת אומדנים של ההשקעות הדרושות, של עלות השירות, של ההכנסות ושל הרווחיות, כדי להפעיל את החברה על בסיס עסקי טהור.

4. ביולי 1994 פנה הסמנכ"ל למסחר, כלכלה וכספים של הרכבת (להלן - הסמנכ"ל למסחר של הרכבת) אל העוזר ליועץ המשפטי של הרכבת, כדי שייתן חוות דעת בדבר חובת הרשות לקיים מכרז לבחירת שותף להקמת שותפות. בתשובתו מאותו חודש ציין עוזר היועץ המשפטי, כי לפי סעיף 24 לחוק רשות הנמלים והרכבות, התשכ"א-1961 (להלן - חוק הרשות), רשאית הרשות להקים תאגידים בבעלותה, או להיות שותפה בתאגידים עם גופים אחרים לצורך ביצוע תפקידיה, על פי הצעת שר התחבורה ובאישור הממשלה; וכי "התקשרות עם צד להקמת שותפות למטרות רווח ... בה לא מדובר בעסקה למכירה או רכישה של טובין או מקרקעין ולא מדובר בחוזה לביצוע עבודה או לרכישת שירותים", אין חובת המכרז חלה עליה.

באמצע אוקטובר אותה שנה הודיע עורך דין המועסק בלשכה המשפטית של הרשות ליועץ המשפטי של הרשות, כי להבנתו, בהתאם לסעיף 24 לחוק הרשות (ראה לעיל), השותפות האמורה חייבת אישור של הממשלה, וכי על הרשות "למלא את כל ההתחייבויות לפי כל דין שחלו על השותפות והעסקה, כמו למשל חוק המכרזים ...".

5. (א) במחצית השנייה של אותו חודש חתמו הסמנכ"ל לכלכלה ולכספים של הרשות והסמנכ"ל למסחר של הרכבת, בשם הרשות, על הסכם עקרונות עם החברה, ולפיו יקימו הצדדים שותפות להובלת אשפה ברכבת בשיטה המתוארת במזכר החברה (להלן - השותפות). לפי הסכם עקרונות זה תפעל הרשות בחברה המשותפת באמצעות שינוע, חברה להנצלה ושירותי ים בע"מ (להלן - חברת שינוע), שהיא חברה בבעלות הרשות (ביקורת על חברת שינוע הובאה בדוח שנתי 44, עמ' 863). בהסכם נאמר, שהחברה (שהיא צד בחברה המשותפת) עומדת בראש קבוצה של גורמים שהם בעלי ניסיון וידע טכנולוגי בנושא דחס ושינוע משולב ובהפעלת מערכים לוגיסטיים, ובעלי כישורים לקידום העניין במישור המוניציפאלי והלאומי, ובעיקר במשרדי האוצר, התחבורה והפנים ובמשרד לאיכות הסביבה. עוד נקבע בהסכם, כי כל האמור בו טעון אישורים מראש על פי נוהלי הרשות, או על פי חוק הרשות, כתנאי להפעלה.

ביום הגשת המזכר קיבל הסמנכ"ל למסחר של הרכבת, שנושא הובלת האשפה הוא בתחום פעילותו, מכתב מהיועץ המשפטי של הרכבת, ולפיו ברכישת הציוד הרכבת יכולה להשתמש באופציה הכלולה בחוזה עם החברה ההולנדית ממארס 1991, חוזה שקדם לכניסתו לתוקף של חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק חובת המכרזים), ולכן אין צורך במכרז. כאמור, בשנת 1992, בעת רכישה קודמת של שולחנות, בדקה הרשות הצעות נוספות, ולא התבססה לצורך הרכישה רק על האופציה שהיתה לה. בעקבות מכתבו של היועץ המשפטי של הרכבת, החליטו הנהלות הרשות והרכבת להסתמך על האופציה האמורה ולהימנע מפרסום מכרז לרכישת הציוד (ראה להלן).

- נציגי הרשות, שהשתתפו בהכנת הסכם העקרונות, לא נעזרו ביועצים המשפטיים של הרכבת או של הרשות. חותמי ההסכם מטעם הרשות ראו במכתבו של היועץ המשפטי של הרכבת ובחוות הדעת של עוזרו מיולי 1994 אישור שההתקשרות של הרשות בשותפות עם החברה יכולה להיעשות בלי מכרז, ושברכישת ציוד על ידי השותפות אפשר להשתמש באופציה הכלולה בחוזה עם החברה ההולנדית ממארס 1991, ולכן אין צורך במכרזים. נציגי הרשות לא הביאו בחשבון את המסמך שהלשכה המשפטית הוציאה באוקטובר אותה שנה, זמן קצר לפני חתימת ההסכם (ראה לעיל), ולפיו חלות על העסקה ההתחייבויות הנובעות מכל דין ובכלל זה מחוק חובת המכרזים. בתשובתה למשרד מבקר המדינה הודיעה הרשות, כי המסמך האמור לא היה בידי נציגי הרשות שניהלו את המשא ומתן עם החברה.

- לקראת החתימה על הסכם העקרונות לא הוכנה תכנית עסקית לשותפות כפי שהציעה החברה במזכרה מיולי 1994, ולא נבחנה כדאיותה ואף לא פרק הזמן שבו יוחזרו לרשות השקעותיה ברכישת הציוד.

- (ב) בהסכם העקרונות לא נקבע מפורשות מה יהיה חלקה של הרשות במימון הציוד שהשותפות תרכוש: בהסכם נאמר, כי ההצטיידות הנדרשת תיעשה בידי הרשות; עם זאת נקבע, כי השותפות הצדדים בעסקה, לרבות ההשקעות, תהיה בחלקים שווים. הסמנכ"ל למסחר של הרכבת הסביר למשרד מבקר המדינה, כי נוסף על האמור בהסכם, סוכם בין הצדדים שהרשות תרכוש את כל הציוד הרכבתי הדרוש לרבות השולחנות, ואילו ההשקעות במכולות יתחלקו שווה בשווה בין הרשות לבין החברה.

כאמור, בחוזה משנת 1991 דובר באספקת 9 שולחנות ו-20 מכולות בלבד, אך לשם ביצוע הניסוי הובלה של 800 טון אשפה - נדרשו 60 שולחנות ו-120 מכולות. לדעת משרד מבקר המדינה, בבואה לרכוש שולחנות לשם ביצוע הניסוי היה על הרשות להביא בחשבון את פרק הזמן הארוך שעבר מאז מתן האופציה ואת הגידול בהיקף הציוד הנדרש לעומת זה הכלול בחוזה משנת 1991, ולבחון את האפשרות להשיג את הציוד במחירים נמוכים יותר. רכישת המכולות, שעל פי הסכם העקרונות היתה אמורה להיעשות בידי השותפות, היתה חייבת מכל מקום להיעשות במכרז כמתחייב מחוק חובת המכרזים.

- (ג) אף על פי שהסכם העקרונות נחתם ללא קבלת ייעוץ משפטי ועל אף התניית הפעלתו בקבלת האישורים הדרושים, לא פנו החותמים אל הייעוץ המשפטי של הרשות או של הרכבת קודם להפעלתו: כבר למחרת חתימת ההסכם הורו הסמנכ"ל לכלכלה ולכספים של הרשות והסמנכ"ל למסחר של הרכבת לחברה בכתב שיפוי, לטפל מיד ברכישת הציוד הנדרש לניסוי ולהזמין שמונה שולחנות ועשר מכולות, בעלות של כ-200,000 דולר, דהיינו כ-600,000 ש"ח במחירי 1994. יצוין כי על פי הסכם העקרונות ההצטיידות בשולחנות היתה צריכה להיעשות בידי הרכבת ועל חשבונה. בכתב השיפוי לטובת החברה התחייבה הרשות כלהלן:

"במידה והובלת האשפה הנדונה כיום עם משרד הפנים והרשויות המקומיות לא תצא לפועל נרכוש את הציוד הנ"ל מהעסקה המשותפת ונישא בכל ההוצאות הכרוכות בכך". לא ברור אם ההתחייבות חלה על כל הציוד שיירכש לניסוי, או רק על הציוד הכלול בהזמנה הראשונה. ההתחייבות ניתנה בניגוד לנוהלי הרשות, שלפיהם אפשר לבצע רכישות ציוד רק לאחר קבלת אישור מהוועדות המטפלות בכך ברשות.

במכתבו לסמנכ"ל לכלכלה ולכספים של הרשות מסוף אוקטובר 1994 טען נציג החברה, כי לצורך הניסוי יש להזמין 60 שולחנות, שיירכשו בידי הרשות, ו-50 מכולות, שיירכשו בידי השותפות, ולא רק את הכמות שבה מדובר בהזמנה ובכתב השיפוי מאותו חודש. לפי חישוב שעשה משרד מבקר המדינה, העלות המשוערת של הציוד האמור היא כ-3 מיליון ש"ח. בתחילת נובמבר אותה שנה הודיע הסמנכ"ל למסחר של הרכבת במכתב לחברה כי הוזמן ציוד לניסוי. במכתב לא נאמר מי הזמין את הציוד, אולם בהסברים שהתקבלו מהרשות עולה, שהציוד הוזמן בידי הסוכן, שהוא שותף בעסקה המשותפת, לפי הוראה בעל פה של הסמנכ"ל למסחר של הרכבת. עוד נאמר במכתב, כי 30 מבין 60 השולחנות שהוזמנו יגיעו ארצה עד סוף אותו החודש, והיתר יתקבלו במועד מאוחר יותר, לאחר אישור נוסף שיינתן בדצמבר אותה שנה. בתשובתה למשרד מבקר המדינה הודיעה הרשות, כי השאלה אם ההתכתבות יצרה הליך הזמנה מחייב תלויה ועומדת בבית המשפט.

- כיוון שלא היה ברור אילו רשויות מקומיות ישתתפו בניסוי, לא היה מידע על כמויות האשפה שישונועו באמצעות הרכבת. משום כך היתה אי-בהירות באשר לכמויות הציוד שיש לרכוש לצורך הניסוי: כאמור, בכתב השיפוי ניתנה, הוראה לרכוש 8 שולחנות ו-10 מכולות; ובאוקטובר 1994 נקבע, שיש צורך ב-60 שולחנות ו-50 מכולות.

(ד) ב-8.11.94 קיימו היועץ המשפטי של הרכבת ועוזרו פגישה עם עורכי הדין של החברה לצורך הכנת חוזה בין הצדדים. נציגי החברה הציגו את הסכם העקרונות והבהירו את דרכי הפעולה בעסקה המשותפת. בעקבות הפגישה הודיע העוזר ליועץ המשפטי של הרכבת במכתב מ-10.11.94 לסמנכ"ל למסחר של הרכבת, כי "חוות הדעת (שעליה הסתמכו החותמים על הסכם העקרונות), ניתנה לאחר שהצגת בפני פרטים בדבר אפשרות התקשרות משותפת של רכבת ישראל עם החברה הכלכלית של מרכז השלטון המקומי", וכי אין להסיק ממנה שאפשר להתקשר עם החברה ללא מכרז. היועץ המשפטי של הרכבת טען במכתב מ-9.11.94 למנכ"ל הרכבת, כי במהלך הפגישה שקיים ב-8.11.94 עם עורכי הדין של החברה לצורך הכנת החוזה עמה, הובהרו לו כמה נקודות אשר האירו את ההתקשרות באור שונה מזה העולה מהסכם העקרונות כפי שהוא הבין אותו. לפי עמדתו המקצועית, מדובר בעסקה של רכישת שירותים ובמקביל ברכישת ציוד מהחברה ההולנדית וממפעל בארץ, שהיו אמורים להיות שותפים בעסקה המשותפת, וכי "במידה ואכן זו מהות העסקה ... חלה על התקשרות זו חובת מכרז כמתחייב מחוק חובת המכרזים 1992".

במחצית השנייה של חודש נובמבר 1994 העביר עורך דין של החברה ליועץ המשפטי של הרכבת נוסח חוזה המיועד להחליף את הסכם העקרונות. לפי הנוסח המוצע, אמורה היתה החברה לפעול באמצעות חברה חדשה, שהחברה היא הגורם המוביל בה. החברה החדשה לא הצליחה להתגבש. במכתב למנכ"ל הרכבת הצביע היועץ המשפטי של הרכבת על אי-בהירויות וניגודים בנוסח החוזה, ובהם כאלה שהיו גם בהסכם העקרונות.

6. (א) בנובמבר 1994 הודיע מנכ"ל הרשות למועצת הרשות, שסוכמו עם החברה העקרונות של הסכם לשיתוף פעולה בפרויקט להובלת האשפה ברכבת, וכי ההסכם יובא לאישור מועצת הרשות לאחר אישורו בדירקטוריון חברת שינוע, שתרכז את הפרויקט מטעם הרשות. בדיון

באותו נושא טענו שלושה מחברי המועצה, כי על פי ההליך הנכון היה על ההנהלה להביא לדיון במועצה הצעה מפורטת בנושא, ורק לאחר קבלת אישור מהמועצה, היא היתה רשאית לסכם את עקרונות העסקה עם החברה ולהביא את הסיכום לאישור הדירקטוריון של חברת שינוע.

(ב) בדצמבר אותה שנה הגיש יועץ משפטי חיצוני, לבקשת מנכ"ל הרכבת, חוות דעת בעניין הקמת שותפויות בידי הרשות והחובות החלות עליהן. יועץ זה קבע, כי בהתאם לסעיף 24 לחוק הרשות, מן הראוי להחיל גם על חברות צאצא של הרשות את החובה לקבל אישור מהממשלה להקמת שותפויות וכן להחיל עליהן את הוראות חוק חובת המכרזים. מכאן שרכישת ציוד או שירותים במסגרת החברה המשותפת, או בידי חברת צאצא של הרשות שבאמצעותה היא אמורה להשתתף בחברה המשותפת, תהיה חייבת במכרז.

בישיבת מועצת הרשות בסוף אותו חודש הבהיר מנכ"ל הרכבת, כי מאחר שהיועץ המשפטי של הרשות ויועץ משפטי חיצוני קבעו שדרוש אישור של הממשלה לחברה המשותפת ושיש לקיים מכרז לבחירת נותן השירות, יש לראות את העסקה שעליה כבר נחתם הסכם עקרונות, ובמסגרתה ניתנו התחייבויות לרכישת ציוד, "בגדר הצעה בלבד והנהלת הרכבת בוחנת חלופות לטיפול בנושא, וככל הנראה ביצוע ההובלה יעשה על ידי הרכבת עצמה, ללא שותפות עם גורמים אחרים".

(ג) בסוף אפריל 1995 הודיעה החברה במכתביה לשר התחבורה ולמנכ"ל הרשות, כי היא היזם של הפרויקט להובלת האשפה ברכבת וכי היא לא תאפשר להפעיל אותו בלי שיתופה ולא תסכים להפרת הסכם העקרונות שנחתם עמה.

בסוף מאי אותה שנה שיגר הסוכן לרשות דרישה לתשלום מידי של כ-1 מיליון דולר בעד 60 שולחנות שהיא הזמינה לטענתו. במועד סיום הביקורת, אוגוסט 1995, טרם הסתיים הדיון בדרישתו.

- מהאמור לעיל עולה, כי אף שהסכם העקרונות לא קיבל את אישור מוסדות הרשות, עלולה חתימתו לגרום לרשות קשיים במימוש החלטתה להוביל את האשפה ללא התקשרות עם החברה. החתימה על הסכם העקרונות כבר הביאה לתביעה משפטית של הסוכן והיא עלולה לגרום להוצאות מיותרות.

בחינת שיטות להובלת אשפה

1. בינואר 1995, בעקבות הדיונים במועצת הרשות בעניין ההתקשרות עם החברה, מינה מנכ"ל הרכבת ועדה מקצועית לבדיקת שיטות עבודה וסוגי ציוד להובלת אשפה ברכבת (להלן - הוועדה). ליו"ר הוועדה מונה הסמנכ"ל לתפעול של הרכבת, וחברים בה מנהל אגף התעשייה של מכון התקנים, הסמנכ"ל הטכני של הרכבת, מרכז הפרויקט להובלת אשפה ברכבת וראש אגף ציוד של הרשות. לוועדה צורפו במהלך עבודתה נציגים של משרד התחבורה ושל המשרד לאיכות הסביבה; כן שותף בדיוניה יועץ כלכלי.

הרשות פרסמה בעיתונים בקשה להגיש לה מידע על שיטות וסוגי ציוד להובלת אשפה ברכבת (R.F.I.). הבקשה נועדה בעיקר לסוכם המיציגים בארץ חברות מחו"ל המתמחות בייצור ציוד להובלת אשפה. בעקבות המודעה קיבלה הוועדה מידע מ-12 גורמים, והמידע שהתקבל ממחמישה מהם נמצא לא רלוונטי.

2. הוועדה היתה אמורה לבחור שיטה יעילה, המתאימה הן מבחינה כלכלית והן מבחינת איכות הסביבה. לצורך זה היא עיבדה מערכת שקלול להערכת שיטות הובלה שונות, שבה הובאו בחשבון עלויות הציוד, מספר העובדים שיידרשו, מידת הניצול של אמצעי ההובלה, עלות

התחזוקה של הציוד והעלות הסופית של הובלת טון אשפה. ואולם, הוועדה לא עשתה שימוש במערכת השקלול, מאחר שהיא לא קיבלה מהמציעים את הנתונים שהיא ביקשה לספק לה. הוועדה גם לא קיבלה ולא ניתחה נתונים בכתב על הניסיונות שנעשו בשנים 1992 - 1994 להוביל מלח ברכבת בשיטת "רם-סע".

הוועדה בחנה את חישובי הכדאיות של השימוש בשיטת "רם-סע" לעומת השימוש במלגזות וקבעה, כי בתחנת דחיסה גדולה שתטפל ב-2,500 טונות אשפה ביום, כגון זו שבחיריה, שתרכז את האשפה של גוש דן, יהיה השימוש במלגזות זול יותר, ואילו בשלוש או חמש תחנות דחיסה קטנות, שיטפלו ב-1,000 טון אשפה ליום, יהיה השימוש בשיטת "רם-סע" זול יותר. בהשוואה בין שתי שיטות הניטול הובאה בחשבון רק ההשקעה המשוערת בשולחנות ובדמי השכירות של המשאיות והמלגזות.

הוועדה החליטה כי הובלת האשפה ברכבת תהיה בשיטת "רם-סע". למשרד מבקר המדינה הוסבר, כי באותו שלב עמדה על הפרק הובלת אשפה בהיקף קטן יחסית שלא הצדיק מבחינה כלכלית הפעלת מלגזות, שהן אמנם יעילות יותר, אך הפעלתן יקרה יותר.

3. על סמך מסקנות הוועדה פרסמה הרשות ביוני 1995 מכרז לרכישת ציוד להובלת אשפה במכולות דחס בשיטת "רם-סע". למשרד מבקר המדינה הוסבר, כי למשתתפים במכרז ניתנה האפשרות להציע שולחנות שונים מאלה שהוזמנו בעבר, כל עוד הם מתאימים להובלת אשפה בשיטת "רם-סע". בתנאי המכרז צוין, כי ההתקשרות על פי המכרז מותנית בקיום חוזים להובלת אשפה ברכבת בין הרשות לבין רשויות מקומיות.

היערכות להובלת האשפה באמצעות הרכבת

1. באמצע מאי 1995 דיווח מנכ"ל הרכבת לוועדת הפיתוח של הרשות, כי הרכבת נושאת ונותנת עם עיריית חיפה ועם עיריית נתניה על סילוק אשפה בהיקף יומי של 800 טון, וכי אתר ההטמנה הזמין היחיד מצוי באשדוד. עוד דיווח המנכ"ל, כי מתוכנן שהרכבת תהיה הגוף שיתקשר עם העיריות לביצוע הובלת האשפה, ושהיא תעסיק קבלנים שייבחרו במכרז בהפעלת תחנות הדחיסה ובביצוע ההובלות במשאיות מתחנות הדחיסה לרכבת, וממנה למקומות ההטמנה.

- במועד סיום הבדיקה עדיין לא היתה התקשרות בין הרשות לבין רשות מקומית כלשהי, וכן לא היה סיכום בכתב על אתר הטמנה שיקלוט את האשפה.

2. באותו חודש הוצגה לפני ועדת הפיתוח של הרשות הערכה שהכינה הרכבת בעניין הכדאיות הכלכלית של הובלת האשפה ברכבת מחיפה ומנתניה לאשדוד. לפי הערכה זו, ההשקעות הדרושות להובלת כ-800 טון אשפה ביום יגיעו לכ-14 מיליון ש"ח בשנה; ההכנסות מהובלת הכמות האמורה, כולל תשלומי העיריות והסובסידיה מתקציב המשרד לאיכות הסביבה, יכסו את ההשקעות בציוד ובהקמת תחנות דחיסה ואת הוצאות ההפעלה של תחנות הדחיסה וההובלה ברכבת ויותירו לרכבת רווח של כ-1.3 מיליון ש"ח בשנה.

ביוני 1995 פרסמה עיריית נתניה מכרז לסילוק האשפה מתחומה ולהטמנתה באשדוד. בשל התמשכות הדיונים והבדיקות בעניין הובלת האשפה באמצעות הרכבת ובשל העדר ציוד להובלה, לא הגישה הרשות את הצעתה למכרז, ועקב כך החמיצה אפשרות להובלת 250 טון אשפה ביום מתוך 800 טון אשפה ביום שתוכננו לשינוע במסגרת הניסוי. הקטנת כמות האשפה שתוביל הרכבת מעמידה בספק את חישובי הכדאיות שעמדו בבסיס הערכה הכללית שהרשות עשתה במאי 1995.



סילוק אשפה ממרכזי אוכלוסייה לאתרי הטמנה מרוחקים הוא עניין בעל חשיבות רבה, ויש בו כדי להשפיע לטובה על איכות הסביבה. כיום האשפה מובלת בידי הרשויות המקומיות במשאיות למזבלות הנמצאות בדרך כלל בקרבתן, ואלה גורמות לזיהום האוויר ומי התהום ולפגיעה באיכות הסביבה. שימוש ברכבת להובלת האשפה, במקום במשאיות, יתרום להפחתת זיהום האוויר ולהקלת העומס על הכבישים.

עוד ב-1988 החלה רשות הנמלים והרכבות בבדיקת האפשרות לפינוי אשפה באמצעות הרכבת, וגם משרדי התחבורה והפנים והמשרד לאיכות הסביבה נרתמו לפתרון הבעיה. ב-1993 החליטה הממשלה על סגירת אתרי אשפה לא מוסדרים ברחבי הארץ ועל סילוק האשפה למספר מצומצם של אתרי הטמנה מרכזיים ואזוריים. אף שחלפו שנים מספר מתחילת הטיפול בנושא, עדיין לא נפתרה בעיית הובלת האשפה לאתרי הטמנה מוסדרים. רשות הנמלים והרכבות עדיין לא החלה בניסוי לבחינת האפשרויות של הובלת אשפה ברכבת וכדאיותה.

הביקורת העלתה שהיו ליקויים בפעולות רשות הנמלים והרכבות הקשורות ברכישת ציוד להובלת אשפה ובטיפול בהתקשרויות עם ספקים ושותפים. מאז 1988 רכשה הרשות ציוד להובלת אשפה - מכולות ושולחנות - בהוצאה כוללת של כ-800,000 ש"ח, ומאז ציוד זה עומד למעשה ללא שימוש, חוץ מתקופה קצרה שבה שימש חלק ממנו להובלת מלח, אף על פי שלא הותאם למטרה זו. כמו כן הועלו ליקויים בהתקשרויות עם ספקים ושותפים: בעת הכנת התקשרויות אלו לא נעזרה הרשות ביועצים המשפטיים של הרכבת, לא הוכנה תכנית עסקית לשותפות שהקימה הרשות למטרה זו ולא נקבע חלקה המדויק של הרשות ברכישת הציוד בידי השותפות.

לדעת מבקר המדינה, מן הראוי שהגופים העוסקים בנושא פינוי האשפה - משרדי הממשלה, הרשויות המקומיות ורשות הנמלים והרכבות - יפעלו בנחישות ובמהירות לסיום הבדיקות וההכנות הדרושות, כדי שיהיה אפשר למצוא פתרון הולם לסוגיית הפינוי של האשפה מהמוקדים העירוניים לשם הטמנתה באתרי הטמנה מרוחקים מריכוזי אוכלוסייה, כדי לשמור על איכות הסביבה, מניעת זיהום מקורות המים, ולרווחת התושבים.