

1997	1996	1995	
283	314	339	תקציב תחזוקה שנתי
*274	301	331	ביצוע בפועל

* 9 חודשים.

הפער ההולך וגדל בין ההוצאה הנדרשת לתחזוקה של רשת הדרכים לבין תקצוב התחזוקה בפועל, טומן בתוכו סכנת הידרדרות במצב הדרכים. מן הראוי, שהגורמים האחראים לרשת הדרכים יפעלו לסגירת הפער האמור.



הסדרי תנועה נאותים הם אחד האמצעים לניהול יעיל של התנועה ברשת הדרכים הבין-עירונית ולהבטחת בטיחותה. תקנות התעבורה, התשכ"א-1961, העניקו למפקח על התעבורה סמכויות נרחבות בכל הנוגע לקביעת הסדרי התנועה. אולם, המפקח על התעבורה לא תמיד פעל למימוש סמכויותיו אלו; כך, לדוגמה, דגמי שילוט הדרכה שנקבעו בידיו עוד בשנת 1970 לא הותאמו למצבה העכשווי של רשת הדרכים.

המפקח על התעבורה אישר למחלקת עבודות ציבוריות ולחברת נתיבי אילון בע"מ שימוש בדגמי שילוט הדרכה בלתי אחידים, שלא נקבעו כדין, וממילא הם לא נכללו בתמרורים המחייבים שנלמדים לצורך קבלת רישיון הנהיגה. זאת ועוד, דגמים אלה לעתים הטעו את הנהגים הנעים בדרכים, וכשטעו וניסו לתקן את הטעות סיכנו את עצמם ואת זולתם. בקטעים רבים של רשת הדרכים ביצעה מע"ץ הסדרי תנועה - ובהם גדרות בטיחות ועמודי תאורה שבירים - בניגוד למפרט היצרן. וכך, היו הסדרי תנועה שהפכו למפגע בטיחותי.

הסדרי תנועה לקויים עלולים לשבש את התנועה ואף לסכן חיי האדם, ומן הראוי לפעול לאלתר לתיקונם. בד בבד שומה להגדיר את סמכויות הגורמים המטפלים בתחום בטיחות התנועה ברשת הדרכים, ולרכזן בידי גורם בעל סמכויות סטטוטוריות, אשר יקבע הנחיות בתחום בטיחות התנועה לפרויקטים תחבורתיים, ויפקח שהפרויקטים - הקמתם, הפעלתם ותחזוקתם - יהיו בהתאם להנחיות אלה.

כבישים עוקפים - סלילת קטעים אחדים

ריכוז ממצאים

בשנים 1994-1997 סללה מחלקת עבודות ציבוריות (להלן - מע"ץ) כמה קטעי כביש שעקפו יישובים באזור יהודה ושומרון, ביניהם כביש עוקף חלחול-חברון, מנהרת גילה הארוכה וכביש עוקף רמאללה. לסלילתם של כביש עוקף חלחול-חברון ושל

כביש עוקף רמאללה התקבלו פטורים ממכרזים על פי תקנה 3(28) לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993.

מע"ץ הטילה על קבלנים, שסללו את כביש עוקף חלחול, עבודות סלילה נוספות שהגדילו ב-57% וב-85% את היקפי החוזים שנחתמו עמם. חלק מהעבודות הנוספות, שהוטלו על אחד מהם, היו בכבישים עוקפים אחרים, המרוחקים כ-25 ק"מ וכ-50 ק"מ מכביש עוקף חלחול-חברון; עבודות אלה לא היו ממשיכות או משלימות את העבודות שעשה הקבלן במסגרת החוזה עמו, ולכן היה ראוי למסור אותן בתחרות בין קבלנים.

בכביש המנהרות נמצאו מקרים, שהחוזה נקב במחירים נמוכים בעד עבודות עפר ועבודות אספלט, והקבלן לא ביצע את העבודות או שביצע אותן חלקית. השלמת העבודות נמסרה לקבלן אחר במחירים גבוהים הרבה יותר - לעתים כפול ומעלה. בהתחשבות הסופית של מע"ץ עם הקבלן לא הובאו בחשבון המחירים הגבוהים יותר שמע"ץ נאלצה לשלם לקבלן האחר.

מע"ץ תכננה את כביש המנהרות והחלה בכריית המנהרה, בלי לברר תחילה מהו ההרכב המדויק של הסלע המצוי שם. העדרו של מידע זה גרם לעיכוב של שנה בכרייה ובבנייה, אילץ את מע"ץ לתמוך את דפנות המנהרה בשיטה שלא תוכננה, וייקר את העבודה.

מע"ץ החליטה לשלם לקבלן שסלל את כביש עוקף רמאללה תמריץ של כ-2.5 מיליון ש"ח בקירוב, כדי שיזרז את השלמת העבודה. העבודה לא הסתיימה במועד המקוצר, אך מע"ץ בכל זאת שילמה לו את התמריץ במלואו.

מע"ץ מסרה לקבלן ביצוע חלק מעבודות עפר בכביש עוקף רמאללה, שסלל קבלן אחר. מחוז ירושלים של מע"ץ שילם לקבלן המחליף לפי מחיר שלא אושר בידי הגורם המוסמך לכך במע"ץ. לאחר שכבר שולם לקבלן לפי המחיר האמור ניתן האישור בדיעבד.



כביש מס' 60 הוא כביש אורך, שמתחיל בבאר שבע ומסתיים בנצרת. במהלכו חוצה הכביש בתחום הקו הירוק את ירושלים ואת עפולה, ובאזור יהודה ושומרון - בעיקר את חברון, חלחול, בית לחם, בית ג'אללה, אל-בירה, רמאללה, שכם וג'נין. בשנים 1994-1997 סללה מחלקת עבודות ציבוריות (מע"ץ) כמה קטעי כביש שעקפו יישובים באזור יהודה ושומרון. מרבית הקטעים היו לאורך כביש מס' 60.

הצורך לסיים את העבודה מהר כדי לעמוד בלוח זמנים קצר יחסית אפיין את סלילתם של מרבית הכבישים העוקפים. קבלנים נדרשו לא אחת לבצע עבודות נוספות בהיקפים ניכרים יחסית לחוזים שנחתמו עמם. לסלילתם של כביש עוקף חלחול-חברון ושל כביש עוקף רמאללה התקבלו פטורים ממכרזים על פי תקנה 3(28) לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, כהתקשרויות שלגביהן נתקיימו נסיבות מיוחדות ונדירות המצדיקות עשייתן ללא מכרזים.

בחודשים יוני-נובמבר 1997 בדק משרד מבקר המדינה את הפעולות שנקטה מע"ץ לסלילתם של כמה כבישים עוקפים באזור יהודה - כביש עוקף חלחול-חברון, מנהרת גילה הארוכה וכביש עוקף רמאללה. הבדיקה נעשתה במחוז ירושלים ובמשרד הראשי של מע"ץ. בעניין קבלת החלטות על סלילת הכבישים העוקפים ראה ברוח זה, עמ' 784.

כביש עוקף חלחול-חברון

סלילת הכביש עוקף חלחול-חברון - באורך כ-14 ק"מ ובהיקף כספי כולל של כ-36 מיליון ש"ח - נמסרה במהלך 1995 לשלושה קבלנים במכרזים סגורים. הסלילה נועדה להיעשות מנובמבר 1995 ועד מארס 1996.

1. מע"ץ הטילה על שניים מהקבלנים לבצע עבודות נוספות במסגרת החוזים עמם לסלילת שני קטעי כביש. היקף העבודות הנוספות של אחד מהם - קבלן א' - היה כ-57% מגובה החוזה (כ-7 מיליון ש"ח), ושל הקבלן האחר - כ-85% (כ-5.9 מיליון ש"ח). העבודות היו בעיקר סלילת כבישים סמוכים לאלה שנכללו בחוזים. העבודות נמסרו לקבלן א' בהתאם לאישורים פנימיים של מע"ץ ולקבלן האחר - לפי המלצת מנכ"ל מע"ץ.

בתשובתה מינואר 1998 הסבירה מע"ץ למשרד מבקר המדינה, כי העבודות הנוספות האמורות היו חלק מסלילת הכביש, והתקציב בעדן נכלל בתקציב הסלילה; וכי המנכ"ל אישר את ביצוען מתוך תפיסה הרואה בכבישים העוקפים מכלול אחד שפוצל למספר מכרזים. משרד מבקר המדינה העיר לכך, כי קשה לראות בפרויקט הכבישים העוקפים מכלול אחד, מפני שקטעי הכביש נסללו במועדים שונים ובאזורים גיאוגרפיים שונים.

שתיים מהעבודות הנוספות של קבלן א' - עבודות אספלט, מעקות בטיחות וצבע בכביש שפעה-עותניאל ועבודות אספלט בכביש עוקף רמאללה - היו מרוחקות כ-25 ק"מ וכ-50 ק"מ, בהתאמה, מאתר הסלילה של כביש עוקף חלחול-חברון; עבודות אלה לא היו ממשיכות או משלימות את העבודות שעשה הקבלן במסגרת החוזה עמו, ולכן היה ראוי למסור אותן בתחרות בין קבלנים.

בתשובתה הסבירה מע"ץ, כי הדבר נעשה מפני שבמועד שבו נמסרו העבודות היא לא היתה רשאית לחתום על חוזים חדשים, בהעדר הרשאה תקציבית, ולפיכך השתמשה בכספים שלא נוצלו בחוזה חלחול-חברון לביצוע העבודה בקטעי הכביש האמורים. משרד מבקר המדינה העיר לכך, כי פעולה זו היתה בלתי נאותה, והיה על מע"ץ לפעול להסדרת העניין התקציבי במקום להעמיס את העלויות של העבודות הנוספות על חוזים קיימים.

לעבודה בכביש עוקף רמאללה נקבע המחיר שבמכרז השנתי של מע"ץ לביצוע עבודות אספלט במחוז ירושלים של מע"ץ - 91.3 ש"ח לטון. המחיר נקבע רק לאחר שהסתיימה העבודה. העבודה הועברה מקבלן ד', שסלל את קטע הכביש הזה; קבלן ד' היה אמור לבצע את העבודה תמורת 68 ש"ח לטון.

2. **עבודות עפר: (א) לקבלן א' שולם בעד 167,175 מ"ק עפר שחפר באתר העבודה וששימשו למילוי, וזו הכמות המרבית שעמדה לרשותו לצורך עבודת הידוק. אולם, מע"ץ שילמה לקבלן בעד הידוק של 210,466 מ"ק עפר, שהם 43,291 מ"ק יותר מכמות העפר שחפר וששימש למילוי. מע"ץ הסבירה למשרד מבקר המדינה, שהקבלן השתמש למילוי בחלק מהעפר שחפר באתר ושהיה עליו לסלקו. משרד מבקר המדינה העיר, שהסעיף בחוזה לפיו בוצעה עבודת החפירה האמורה כלל גם תשלום בעד סילוק העפר למרחק מסוים מחוץ לגבולות האתר. לפיכך, מתשובתה של מע"ץ עולה, שהיא שילמה לקבלן בעד עבודה שהוא לא ביצע.**

(ב) החוזה כלל שני סעיפים לעבודות של הידוק קרקע: "הידוק רגיל" (40,000 מ"ק לפי 1 ש"ח למ"ק) ו"הידוק מבוקר" (170,000 מ"ק לפי 2 ש"ח למ"ק). הועלה, כי עד מחצית 1997 שילמה מע"ץ רק בעד הידוק מבוקר (209,002 מ"ק). רק ביולי 1997 שילמה מע"ץ לראשונה בעד הידוק רגיל. במקביל לתשלום הופחתה הכמות ששולמה בעד הסעיף "הידוק מבוקר", שמחירו כפול. התשלום לא לווה בהוראת שינוי,

שנדרשה לאחר שמע"ץ כבר הוציאה את הסעיף מחשבוניתה. לא נראה שהיתה סיבה להימנע בתחילה מתשלום בעד 'הידוק רגיל' ולשלם בעדו במועד מאוחר.

מנהרת גילה הארוכה

היציאה הדרומית מירושלים בכביש מס' 60 היא בקטע כביש בן כ-3.5 ק"מ, המשתרע בין גשר מעל נחל גילה ובין כביש מס' 375; לאורך 902 מ' עובר כביש זה במנהרה, שנכרתה בצלע הר. קטע הכביש והמנהרה (ולפניה מנהרה קצרה יותר, באורך 270 מ', והגשר) עוקפים את בית ג'אללה בדרך לגוש עציון.

1. **הרכב הסלע ואיכותו:** הרכב הסלע בו נכרית מנהרה ואיכותו הם בעלי חשיבות לשיטת הכרייה ולסוג תמיכת הדפנות. במטרה לעמוד על הרכב הסלע ואיכותו במקום שבו אמורה להיכרות המנהרה, ביצעה מע"ץ ב-1988 שלושה קידוחים אנכיים בתוואי המנהרה, שהגיעו עד לעומקה המתוכנן. ב-1992 ביצעה מע"ץ שני קידוחים נוספים, סמוך לפתחים המתוכננים.

בסופו של דבר תוכננה המנהרה כ-7.5 מ' נמוך יותר מהעומק המקורי, ולכן שניים מהקידוחים לא הגיעו כלל לעומק שבו נכרתה המנהרה. לפיכך, לא היה במידע שהתקבל משני הקידוחים כדי לשמש אומדן טוב על הסלע שנמצא בתוואי עצמו. עם קביעת התוואי בעומק החדש של המנהרה היה על מע"ץ לחזור ולבדוק את איכות הסלע, דבר שלא נעשה.

מתכנן המנהרה הסתמך על הממצאים שהתקבלו מהקידוחים, ובפברואר 1993 עשה אומדן של איכות הסלע, ששימש בסיס לתכנון העבודה. בנובמבר 1994, לאחר סיום כריית החלק העליון של המנהרה לכל אורכה, ניתחו מע"ץ וגיאולוג שהעסיק הקבלן בונה המנהרה (קבלן ב'), את הרכב הסלע. בניתוחים אלה התגלה פער ניכר בין האומדן ששימש בהכנת התכנון ובין הנתונים המדויקים יותר שהתקבלו בהמשך, בפרט באשר לכמות הסלע באיכות טובה (סלע קשה), המאפשרת לכרות בשיטה שתוכננה (פיצוצים מבוקרים וחפירה באמצעות כלי מכני).

נמצא, שלא היה ניתן לבצע את העבודה על פי התכנון, שהסתמך על המידע השגוי בדבר איכות הסלע שהיה בידי המתכנן. רכותו של הסלע גרמה לכך שהעבודה היתה קשה ומסובכת יותר ממה שנצפה, ולאורך קטעים רבים לא ניתן לכרות בשיטה שתוכננה; כן היה על מע"ץ לתמוך את דפנות המנהרה באופן שונה מהמתוכנן. הקבלן החל את העבודה ביוני 1993 והיה עליו לסיימה כעבור שנה. בפועל הסתיימה המנהרה רק כעבור שנתיים.

2. **מסירת העבודה:** המכרז לכריית המנהרה הארוכה, לבנייתה ולביצוע עבודות העפר הדרושות לסלילת הכביש שבמנהרה פורסם בתחילת 1993. ההצעה של קבלן ב', הזולה ביותר, כללה 36 סעיפי עבודות במחיר 0, ובהם חישוף, חפירה, מילוי והידוק קרקע; מוטות וקשתות מפלדה; בורגי סלע; בטון. מסיבה זו פסלה ועדת המכרזים בתחילת אפריל 1993 את ההצעה וקיבלה את הצעתה של חברה אחרת. הודעות על כך נשלחו לשני המציעים.

בתגובה להודעה על החלטת הפסילה הודיע קבלן ב' למע"ץ, שסכומי העלויות בסעיפי העבודות שנרשם בהם מחיר 0 כלולים בסעיפים אחרים; הצדדים סיכמו, כי הקבלן יבצע את סעיפי העבודות במחיר 0 בכמויות של עד 50% מעל אלה הנקובות בחוזה. מתצהיר שהגיש ביוני 1993 מנהל האגף לפיתוח במע"ץ לבית המשפט המחוזי עולה, שהיועצת המשפטית של מע"ץ חיוותה את דעתה, באותו זמן, שלא היתה מניעה למסור לקבלן את העבודה. בתיקי מע"ץ לא נמצאה חוות הדעת. במחצית אפריל 1993, בעקבות האמור לעיל, שינתה ועדת המכרזים את החלטת

הפסילה וקיבלה את הצעת קבלן ב' ככשירה וגם כזוכה בשל היותה הזולה ביותר. מע"ץ וקבלן ב' התקשרו בחוזה במאי 1993: החוזה היה על סך כ-19.85 מיליון ש"ח (במחירי פברואר 1993) - כ-27.8% פחות מאומדן העלות שהכין המתכנן. לכריית המנהרה ולבנייתה העסיק קבלן ב', לפי דרישת מע"ץ, קבלן משנה מחו"ל, בעל ניסיון בסוג זה של עבודה.

במסמך בו הצהיר קבלן ב' כי המחירים בסעיפי העבודות במחיר 0 כלולים במחירים של סעיפים אחרים, או במסמך אחר, הוא לא פירט מהם הסעיפים האחרים וגם לא באלה סכומים מדובר. כפי שיובא בהמשך היתה לכך השפעה על ההתחשבות עמו.

3. ביצוע סעיפי עבודות במחיר 0: הועלה, שהקבלן לא ביצע 24 מאותם 36 סעיפי עבודות במחיר 0, בהם כ-130 טון של מוטות זיון מפלדה מצולעת, שעלותם אלפי ש"ח לטון. בסעיפים אחרים בוצעו העבודות בחלקן או יותר מהכמויות בחוזה. למשל: בחוזה הכמויות היו 14,000 בורגי סלע ובביצוע - 4,648; בחוזה הכמויות היו 100 טון קשתות פלדה ובביצוע - 328.33 טון.

לפי התכניות נועדו התמיכה והחיזוק של דפנות המנהרה להיעשות בחלקם הגדול באמצעות בורגי סלע ובמיעוטם על ידי קשתות העשויות מפלדה. עקב האיכות הירודה של הסלע הורתה מע"ץ לקבלן להשתמש בעיקר בקשתות פלדה, ומכאן הגידול הניכר (228.33%) בכמות של סעיף זה לעומת המתוכנן. מע"ץ סברה, שעליה לשלם לקבלן בעד קשתות הפלדה ובורגי הסלע, שהיו במחיר 0 בחוזה עמו. כאמור, קבלן ב' הצהיר, שהוא לא ידרוש תוספת מחיר בעד סעיפי העבודות במחיר 0 עד לכמויות של 50% מעל אלה הנקובות בחוזה. למעשה התעלמה מע"ץ מסעיפי החוזה עם הקבלן ומהתחייבותו דלעיל, ושילמה לו גם בעד כמויות שלא היו מזכות את הקבלן בתשלום: הדבר גרם לכך שהיא שילמה לו כ-617,000 ש"ח יותר מדי.

4. ביצוע עבודת עפר: על קבלן ב' היה לבצע הידוק לקרקע יסוד מקורית בהיקף של 130,000 מ"ר במחיר 0. הקבלן לא ביצע את העבודה. ביצוע עבודה זו הוטל על קבלן ג: על פי ההתחשבות עמו הוא ביצע יישור והידוק שטחים בהיקף של כ-154,290 מ"ר. מתשובתה של מע"ץ עולה, שכ-42% מהכמות באה במקום העבודה שקבלן ב' לא ביצע. מע"ץ שילמה לקבלן ג' 5 ש"ח למ"ר. יוצא, שמע"ץ שילמה למעלה מ-320,000 ש"ח (במחירי יולי 1995, המדד של החוזה עם קבלן ג'; להלן -- מדד חוזה ג') בעד עבודה, שלפי החוזה עם קבלן ב' לא היה עליה לשלם כלל.

סעיפים רבים לעבודות במחירי 0 לא בוצעו כלל. הואיל והקבלן הצהיר שעלויותיהם של הסעיפים האלה היו כלולות במחירי סעיפים אחרים שבכתב הכמויות, מסתבר שמע"ץ שילמה יותר מדי בעד סעיפים אחרים אלה. מע"ץ לא חישה באיזה סכום מדובר ולא דרשה מהקבלן החזר בגינו.

5. הנחת שכבת מצע: החוזה הטיל על קבלן ב' להניח על תוואי הכביש שכבה אחת של מצע סוג א' בכמות של 9,500 מ"ק במחיר 18 ש"ח למ"ק. מחיר זה היה נמוך במידה רבה מהמחיר שהציעו המתמודדים האחרים - 35 ו-38 ש"ח למ"ק. קבלן ב' לא ביצע סעיף זה, והוא בוצע בידי קבלן אחר.

בתשובתה הסבירה מע"ץ, כי הקבלן לא ביצע את העבודה בגלל העיכוב בסיום הכרייה. משרד מבקר המדינה העיר לכך, כי משהסתיים העיכוב לא היתה מניעה שקבלן ב' יביצע את העבודה: משהתאפשר לקבלן ג' לבצעה - גם קבלן ב' היה יכול לעשות זאת.

החוזה עם קבלן ג' כלל הנחה של שתי שכבות מצע סוג א', בהיקף של 20,000 מ"ק במחיר של 44 ש"ח למ"ק (במחירי מדד חוזה ג'). מחיר זה כפול מהמחיר שהיה נקוב בחוזה עם קבלן ב' - 21.49 ש"ח למ"ק (המתואם למדד חוזה ג'). קבלן ג' ביצע 21,241 מ"ק מצע; אילו ביצע קבלן ב' את הכמות שהיתה בחוזה עמו, היתה מע"ץ משלמת לו 204,155 ש"ח (מתואמים למדד חוזה ג'). במקום זאת שילמה מע"ץ לקבלן ג' יותר מכפליים - 418,000 ש"ח.

הדרך בה אישרה מע"ץ לקבלן ב' להימנע מביצוע סעיפי העבודות במחיר 0 או במחירים נמוכים, היתה פסולה. היה על מע"ץ לעמוד על ביצוע כל הסעיפים האלה כאמור בחוזה. אם היתה הצדקה עניינית להימנע מביצוע סעיף מסוים, לבצע סעיף חלופי, או להגדיל כמות באופן ניכר, היה על מע"ץ לבדוק היטב את המשמעות הכספית של השינוי לפני שאישרה אותו. משלא עשתה כך, נאלצה לבסוף לשלם מעל למה שהוקצב מלכתחילה.

זאת ועוד: אם היה צורך בסעיפים לעבודות במחיר 0 לא ברור מדוע רבים מהם לא בוצעו, לרבות סעיפים שלא היה להם קשר לשינוי בשיטת התימוך של דפנות המנהרה; ואם לא היה בהם צורך מדוע נכללו בכתב הכמויות מלכתחילה. כלילתם בכתב הכמויות היתה עלולה לעוות את תוצאות המכרז, מפני שאילו היו המחירים מציאותיים, יתכן שמציע אחר היה זוכה בו.

בתשובתה הסבירה מע"ץ, כי מדובר בפרויקט חדשני בארץ בענף שקיימת בו אי-ודאות רבה, כי הכמויות היו מציאותיות על פי תחזית התכנון, וכי הקריטריון לביצוע הסעיפים היה -- הצרכים בשטח. משרד מבקר המדינה העיר, שדווקא בפרויקט חדשני בארץ, היה על מע"ץ להקפיד על בדיקה מוקדמת של הסלע ועל תכנון מדויק. כאשר מדובר בסעיפים מהותיים כמו בורגי סלע וקשתות פלדה, היה צריך להיות ברור למע"ץ שהם יבוצעו, אם כי בגלל אי-ודאות בהרכב הסלע יתכן שיהיה צורך לבצע כמויות שונות מהנקוב בכתב הכמויות. לכן היה על מע"ץ להקפיד שתמחור הסעיפים יהיה מדויק ולהימנע מתמחור צולב בין הסעיפים.

6. סילוק עודפי עפר: החוזה כלל חפירה לאורך הדרך וסילוק העפר. בהתאם לחוזה ולהוראות המפרט הכללי של מע"ץ, שהוא אחד ממסמכי החוזה, היה על קבלן ב' לסלק מהשטח את כל העפר שלא התאים לשימוש, כשמחיר הסילוק כבר היה כלול במחיר החפירה. מע"ץ שילמה לקבלן ב', בסעיף זה, כ-2.48 מיליון ש"ח בעד 165,333 מ"ק. קבלן ב' השאיר בשטח כ-40,000 מ"ק של עפר, ששולם לו בעד סילוקו. מע"ץ חייבה את הקבלן בתשלום בעד כ-14,400 מ"ק של עודפי עפר וכ-3,600 מ"ק סילק קבלן אחר. היוצא הוא, שמע"ץ שילמה בעד סילוק של כ-25,600 מ"ק חומר שלא סולק.

בתשובתה הסבירה מע"ץ למשרד מבקר המדינה, כי 22,000 מ"ק היו חומר מתאים לשימוש בידי קבלנים שעברו עבודה בסמוך, ולכן הורתה לקבלן להשאירם בשטח, וכי הפחיתה מהתשלומים ששילמה לקבלנים שהשתמשו בחומר זה, ובסופו של דבר חסכה בעלויות. משרד מבקר המדינה העיר, שהחיסכון התגלה רק בדיעבד, ושהיה מקום לבדוק במדויק את מה שהגיע לקבלן ג' ולשלם לו בהתאם.

לקבלן ב' שולם בעד הכביש והמנהרה כ-23.05 מיליון ש"ח, בעד עבודות נוספות כ-4.54 מיליון ש"ח - סכום כולל של כ-27.59 מיליון ש"ח (ובעד התייקרויות עוד 2.08 מיליון ש"ח). לסכום זה יש להוסיף תשלום בעד עבודות שהיה על הקבלן לבצע, בעיקר עבודות מצעים ואספלט, אך הן לא בוצעו ולכן נכללו בחוזה עם קבלן אחר (קבלן ג'), בדרך כלל במחירים גבוהים יותר. בהתחשבות הסופית של מע"ץ עם קבלן ב' לא הובאו בחשבון המחירים הגבוהים יותר שמע"ץ נאלצה לשלם לקבלן ג'. עד סוף 1997 לא שולמו לקבלן כמיליון ש"ח בעד הפרשי הצמדה וריבית. הצעת קבלן ב' היתה כ-19.85 מיליון ש"ח. היוצא הוא, שהעבודה שבוצעה הסתיימה בחריגה של כ-39% ויותר בהשוואה להצעה שהיתה בתחילה הזולה ביותר.

כביש עוקף רמאללה

כביש עוקף רמאללה בקטע רמה מכמש--עפרה (כביש מס' 60) הוא בן 12 ק"מ. בסוף 1994 החליטה מע"ץ להשלים את תכנונו ולהתחיל בביצוע ב-1995. קבלן ד' זכה במכרז ביוני 1995. הצעתו היתה על סך 17.5 מיליון ש"ח והעבודה נועדה להתבצע במשך 15 חודשים - עד ל-18.9.96.

1. קיצור משך העבודה: ביולי 1995 ביקש משרד הביטחון ממע"ץ לקצר את משך העבודה. בעקבות זאת הוסכם בין מע"ץ ובין קבלן ד' בתחילת 1996, כי הוא יקבל תוספת של 17% - כ-2.5 מיליון ש"ח במחירי אפריל 1995. זאת בתנאי שכל העבודה תקוצר בשישה חודשים ותסתיים ב-15.3.96; ושהקבלן יסכים לקביעות של מע"ץ בכל הקשור למדידות ולהתחשבות בין הצדדים. נמצא, שהסלילה לא הסתיימה עד המועד האמור.

כדי לזרז את השלמת הסלילה העבירה מע"ץ בספטמבר 1995 לשני קבלנים, שסללו כבישים עוקפים סמוכים, כ-27% מכלל העבודות שהיו בחוזה עם הקבלן, זאת בקטעים שאורכם הסתכם ב-2.38 ק"מ. קבלנים אלה התבקשו להשלים את עבודותיהם עד סוף ינואר 1996.

(א) העבודה העיקרית שהוטלה על שני הקבלנים היתה חפירה וחציבה (כ-440,000 מ"ק). מע"ץ והקבלנים סיכמו, שהמחיר שישולם להם בעד העבודה שהועברה אליהם יהיה אחיד - 9 ש"ח למ"ק. בהמשך הועלה המחיר לאחד הקבלנים (קבלן ה') ל-13.5 ש"ח למ"ק, שהם 50% יותר מהמחיר שסוכם עמו ו-87.5% יותר מהמחיר שנקבע בחוזה המקורי עם קבלן ד' (7.2 ש"ח למ"ק); לקבלן האחר הועלה המחיר ל-11.6 ש"ח למ"ק.

אחד הנימוקים לקביעת המחיר של 13.5 ש"ח למ"ק היה, שהעבודה היתה קשה ביותר לביצוע וחייבה שימוש בחומר נפץ נוסף, מיוחד ויקר; וכי המחיר נקבע לאחר בדיקה מעמיקה של מומחה. הכמות בה מדובר היא 213,782 מ"ק.

משרד מבקר המדינה העיר לכך, שכאשר סיכמה מע"ץ עם שני הקבלנים את המחיר, היה מקום לצפות שהצדדים יבדקו באיזו קרקע מדובר, והמחיר ייקבע לפי מידע זה. יצוין, שאילו ביצע קבלן ד' את כל העבודה, הוא לא היה זכאי לתוספת מחיר. אשר לבדיקת המומחה: בקביעתו את דרגת הקשיחות של הסלעים, לא בדק המומחה בשטח אלא הסתמך על מסמכי הקבלן. מכון התקנים, שנתן למע"ץ שירותי קרקע בפרויקט זה, או האגף לחומרים ומחקר במע"ץ, לא התבקשו לאשר את ממצאי הבדיקה האמורה.

כמו כן הועלו ליקויים בדרך בה נקבע המחיר האמור, ועיקרם: תשלום לפי המחיר, אף כי הוא לא אושר בידי הגורם המוסמך לכך במע"ץ. האישור ניתן בדיעבד (במאוס 1997), לאחר שכבר שולם לקבלן לפי המחיר האמור.

בתשובתה הסבירה מע"ץ למשרד מבקר המדינה, כי קביעת המחיר נעשתה לפי סיכום שהתקבל בישיבה של מהנדסי מחוזות מע"ץ עם המנכ"ל מפברואר 1996.

משרד מבקר המדינה העיר, כי אותו סיכום לא עסק פרטנית בקביעת המחיר במקרה דלעיל, אלא היה בבחינת הנחיה כללית לאופן שבו יקבעו מחירים לעבודות שהן תוספות לקבוע בחוזים עם קבלנים, לחריגים (סעיפי עבודות שאינן כלולות בחוזים) ולשינויים לנקוב בחוזים. בסיכום הובאו חלופות שונות ואופן הפעולה בכל אחת מהן. הסיכום נשא, אפוא, אופי של נוהל. לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי היה שסיכום כזה יתקבל בדרך בה מתקבל נוהל - הפצת טיוטה לכל הגורמים הבכירים במע"ץ, לרבות החשב והיועצת המשפטית, לקבלת הערותיהם, והקפדה על ניסוח. מן הראוי לעגן סיכום זה בקובץ הנהלים של מע"ץ.

(ב) שני הקבלנים סיימו את עבודותיהם באיחור של חודשים אחדים. האיחור נבע, בין השאר, מנסיבות שלמע"ץ ולקבלנים לא היתה עליהם שליטה, כגון פעילות עוינת של האוכלוסייה המקומית.

2. ביצוע העבודה: (א) המפקח בשטח חזר והורה, יום יום, לקבלן ד' לבצע עבודות מסוימות, אולם הקבלן לא החל לבצען באופן מידי. למשל: מעבירי מים, אספלט, הרחבת תחנות לאוטובוסים, הרחבת צומת ועבודות צבע. מע"ץ לא נקטה צעדים נגד הקבלן.

(ב) בביצוע חלק מהעבודות היו ליקויים, לעתים חמורים. הליקויים פגעו באיכות הכביש, ומע"ץ דרשה מהקבלן לתקנם. עבודות התיקון תרמו לעיכוב בסיום העבודה. ביומני העבודה לא נרשם עניין התיקון.

(ג) על קבלן ד' היה לגמור את כל העבודה עד 15.3.96, אולם הוא עבד בשטח עד סוף אוקטובר 1996; התנועה על הכביש החלה עוד בתחילת אותה שנה. בבדיקה שערכה מע"ץ התגלו ליקויים. למשל, האספלט לאורך מרבית אורכו של הכביש היה גרוע; היו בורות וסדקים רבים בכביש. משתמשים רבים בכביש התלוננו בפני מע"ץ על נזקים שנגרמו לכלי רכבם בגלל האיכות הירודה של המיסעה. מע"ץ הורתה פעמים אחדות לקבלן ד' לתקן מיד את הליקויים, אולם עד מועד סיום הביקורת, סמוך לסוף 1997, הקבלן לא ביצע את התיקונים, ולמעשה הכביש לא הושלם.

התמריץ שמע"ץ שילמה לקבלן ד' נועד להביא להקדמת סלילתו של קטע מכביש עוקף רמאללה. ממצאי הביקורת מראים, שהקבלן לא סיים את העבודה במועד שסוכם עמו; שחלק מהעיכובים בסלילה נגרמו באשמתו; שאיכות הכביש לא היתה טובה; ושהקבלן לא ביצע את התיקונים בכביש כפי שהיה עליו לעשות. לפיכך לא היה מקום לשלם לו את התמריץ לקיצור משך הסלילה. למרות זאת, החליטה מע"ץ לשלם לו את התמריץ במלואו.

בתשובתה מינואר 1998 הסבירה מע"ץ למשרד מבקר המדינה, כי טרם נסתיימה ההתחשבות עם הקבלן, יש תביעות הדדיות בין הצדדים, ומע"ץ שוקלת להפעיל את הסנקציות האפשריות בהתאם לחוזה.



בשנים 1995-1997 סללה מחלקת עבודות ציבוריות, על פי דרישת מערכת הביטחון, כבישים שעקפו יישובים באזור יהודה ושומרון. העבודה בוצעה באמצעות קבלנים, והיה צורך לסיים אותה תוך זמן קצר, יחסית. הלחץ להשלמה מהירה של העבודה יכול להסביר, בדרך כלל, עלות גבוהה בביצוע. עם זאת, הועלו כמה ליקויים.

מע"ץ לא עמדה על זכויותיה בהתאם לחוזים שנחתמו והקבלנים לא מילאו את כל התחייבויותיהם. כך, למשל, שילמה מע"ץ סכום כסף שנועד לתמרץ השלמת עבודה מסוימת בזמן קצוב, אף שהקבלן לא עמד בתנאי זה. מע"ץ לא עמדה על כך שקבלן שזכה בעבודות על סמך התחייבות לבצע כמה מסעיפי העבודות במחירים נמוכים, כולל "מחיר אפס", יעמוד בהתחייבותו.

כאשר מתקבלת הצעה במכרז הכוללת גם סעיפי עבודה במחירים נמוכים במיוחד, כולל מחיר אפס, סביר להניח שהמחיר המוצע בסעיפים אחרים כולל את העלות לעבודות במחיר

אפס. שקילתה של הצעה כזאת מול הצעות אחרות, וקבלתה על סמך העלות הכוללת של ביצוע כל העבודה, מוצדקות אך ורק כאשר יש יסוד להניח כי לא יחול שינוי במשקל היחסי של סעיפי החוזה השונים. אם במהלך העבודה פוחת חלקם של הסעיפים הזולים, בייחוד במחירי אפס, ועולה חלקם של הסעיפים היקרים, הרי יכול לצאת כי בפועל התקבלה דווקא ההצעה היקרה ולא הזולה במכרז. כלומר, כלילת סעיפים במחירים לא ריאליים, בפרט כאשר המציע בעצמו מסביר כי עלות אותם רכיבים בעבודה מכוסה בסעיפים אחרים -- כפי שהיה בחוזה לבניית המנהרה -- מחייבת כי מע"ץ תבדוק אם לא קיים חשש לשינוי בהרכב העבודה. ואמנם, בעבודה האמורה התברר, כי חלק ניכר מסעיפי העבודות במחיר אפס אמנם לא בוצע.

ראוי, כי מע"ץ תבחן דרכים להתמודד עם האפשרות שליקוי מעין זה יפגום בבחירה נכונה של הזוכים במכרזיה.