

## רכבת ישראל בע"מ

### פעולות הביקורת

בחברת רכבת ישראל בע"מ נבדק תהליך הרכישה של קרונות דו-קומתיים בהיקף של כ-370 מיליון אירו. בין היתר נבדקו תהליך המכרז, תהליך המשא ומתן עם החברה שזכתה במכרז ושינויים שנעשו במפרט הקרונות ובתנאים החוזיים של העסקה. כן נבדק נושא הפיקוח על הרכבת ואסדרת פעילותה מטעם משרד התחבורה, התשתיות הלאומיות והבטיחות בדרכים ומטעם משרד האוצר.

### רכישת קרונות

#### תקציר

רכבת ישראל בע"מ (להלן - הרכבת) והממשלה חתמו באוגוסט 2008 על הסכם פיתוח, ולפיו תממן הממשלה בין היתר את ההשקעה הנדרשת בציוד נייד<sup>1</sup>. בדצמבר 2009 פרסמה הרכבת מכרז פומבי לרכישת קרונות דו-קומתיים, שכלל מפרט טכני ובו דרישות לקרונות בסטנדרטים אירופיים מתקדמים. לאחר שנבדקה עמידת המציעים בתנאי הסף של המכרז, נותרה הצעתה של חברה א' יחידה במכרז. באוקטובר 2010 חתמו הרכבת וחברה א' על הסכם לאספקה של 78 קרונות דו-קומתיים. בהסכם ניתנו לרכבת אופציות להזמנות נוספות של קרונות, בתנאים שסוכמו מראש. עד מועד סיום הביקורת, בדצמבר 2012, רכשה הרכבת מחברה א', על פי ההסכם, 222 קרונות בעלות כוללת של כ-370 מיליון אירו.

#### פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-דצמבר 2012 בדק משרד מבקר המדינה את תהליך רכישת הקרונות הדו-קומתיים ברכבת. בדיקות משלימות נעשו במשרד התחבורה, התשתיות הלאומיות והבטיחות בדרכים<sup>2</sup> (להלן - משרד התחבורה), באגף התקציבים במשרד האוצר (להלן - אגף התקציבים) וברשות החברות הממשלתיות. בשנת 2007 בדק משרד מבקר המדינה את נושא תהליכי הרכש וההצטיידות ברכבת<sup>3</sup>.

1 ציוד נייד ברכבות הוא ציוד הנע על המסילה: קרונות נוסעים ומשא, קרונות עומדים וקטרים.

2 עד תחילת שנת 2013 נקרא "משרד התחבורה והבטיחות בדרכים".

3 מבקר המדינה, דוח שנתי 57 (2007), בפרק "חברת רכבת ישראל בע"מ - תהליכי רכש והצטיידות", עמ' 815-842.

## עיקרי הממצאים

1. באוגוסט 2010 החליטה ועדת מכרזים עליונה של הרכבת (להלן - ועדת המכרזים), לאחר שפרסמה מכרז פומבי לרכישת קרונות דו-קומתיים, לנהל משא ומתן בנושאים טכניים ומסחריים עם חברה א'. כדי לזרז את אספקת הקרונות החליטה ועדת המכרזים שהתצורה הטכנית שלהם לא תידרש לעמוד במפרט הטכני שפורסם במכרז, אלא תתבסס על התצורה הטכנית של הקרונות הדו-קומתיים שסיפקה לרכבת חברה א' בעבר, על פי הסכם שנחתם בשנת 1999, ועודכן בפעם האחרונה בשנת 2004. הצורך הדחוף ברכישת קרונות רכבת היה ידוע להנהלת הרכבת עוד לפני הגיבוש והפרסום של המכרז, ולפיכך היה עליה לבחון לפני פרסום המכרז את הצרכים שלה לטווח הקצר ולטווח הארוך ולהתאימו מראש לצרכיה.

ההחלטה לרכוש קרונות שלא עמדו במפרט הטכני שפורסם במכרז שינתה באופן מהותי את הקריטריונים שלפיהם קיבלה הרכבת את החלטותיה בנוגע למכרז. זאת לאחר שנותרה רק הצעה אחת במכרז, ולא ניתנה הזדמנות שווה לכל המציעים בכוח להגיש הצעות לאספקת קרונות בסטנדרדים הנמוכים יותר, שאומצו לבסוף על ידי ועדת המכרזים. כן הועלה שהחלטת ועדת המכרזים התקבלה בלי שהוצגו לה מסמכים המבססים אותה.

לפני קבלת ההחלטה לא בחנה הרכבת את כל החלופות העומדות לפניה באופן שמבסס את המסקנה שהפתרון הטוב ביותר למצוקת הזמן הנטענת, הוא לסגת מדרישות המפרט הטכני שפורסם במכרז. במהלך המשא ומתן נסוגה הרכבת גם מחלק מדרישותיה החוזיות שהופיעו במסמכי המכרז. דירקטוריון הרכבת החליט לאשר את מימוש הסכם רכישת הקרונות על סמך מידע חלקי, בלי שהובהרו לו הווייתורים שעשתה הנהלת הרכבת במהלך המשא ומתן עם חברה א' ומשמעותם, תמורת קיצור זמני אספקת הקרונות.

2. במשרד התחבורה וברכבת לא נמצאו מסמכים המעידים על כך שנבדקה ההשפעה של הווייתורים שנעשו במפרט על השירות לנוסע, על תפעול הרכבות ועל תחזוקת הקרונות.

3. הביקורת העלתה, כי הרכבת לא הקפידה למלא אחר ההוראות של תקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, בעת שניהלה את המשא ומתן עם חברה א'. בין היתר התקיימו חלק מהדיונים ללא נוכחות של חברי צוות המשא ומתן שמינתה ועדת המכרזים, בחלק מהדיונים לא נכח נציג של היועץ המשפטי של הרכבת, ופרוטוקולים של חלק מהדיונים לא הוצגו לוועדת המכרזים.

4. עד מועד סיום הביקורת עדיין לא קבעו משרד התחבורה ומשרד האוצר אסדרה (רגולציה) של הרכבת, ואף לא קיימים בארץ תקנים המחייבים את הרכבת בכל הנוגע לרכש של ציוד נייד. הרכבת קובעת על דעת עצמה את המאפיינים ואת התקנים של הציוד הנייד שהיא רוכשת, ואין כל פיקוח חיצוני על עמידתה בתקנים אלה. כל אלה עלולים להשפיע על בטיחות הנסיעה ברכבת.

5. נציגי הממשלה והרכבת לא גיבשו ביניהם תכנית כוללת לרכש של ציוד נייד חדש לשנים 2008-2012, בטרם מומש התקציב שהוקצה לכך בהסכם הפיתוח - כ-1.26 מיליארד ש"ח. נציגי הממשלה אישרו כל אחד מהשלבים של עסקת רכש הקרונות, בלי לציין מהו התקציב שהם מאשרים לשם כך.

6. הקצאת תקציב הרשאה להתחייב לצורך רכישת ציוד נייד לרכבת בשנים 2008-2012 לא תאמה את הסכומים שנקבעו בהסכם הפיתוח ובהחלטת הממשלה בדבר תכנית "נתיבי ישראל". תקציב הרשאה להתחייב שהקצה אגף התקציבים לא נידון בהליך מסודר ולא נסמך על עבודת מטה שבחנה את צורכי ההצטיידות של הרכבת. בשנים אלה ניצלה הרכבת תקציב הרשאה להתחייב לרכישת ציוד נייד בסכום כולל של כ-2.55 מיליארד ש"ח, לעומת מסגרת של 1.76 מיליארד ש"ח שהקצה לכך אגף התקציבים.

7. שיטת העבודה בנוגע למימון ההצטיידות שעל פיה פעלו הרכבת ומשרד התחבורה עד שנת 2012 לא אפשרה למשרד התחבורה לקיים בקרה תקציבית על עסקאות ופרויקטים שביצעה הרכבת. מדובר בסכומים בהיקף של מיליארדי ש"ח, שלמשרד התחבורה לא היה מידע בגין איזו התקשרות שולמו.

## סיכום והמלצות

ככלל, הנמכת הדרישות במפרט ובתנאים החוזיים לאחר שנותר מציע יחיד פוגעת בעקרונות התחרות ושוויון ההזדמנויות כלפי מציעים פוטנציאליים ועשויה להוות שינוי מהותי של הטובין או השירותים שלגביהם פורסם מכרז. משרד מבקר המדינה העלה כי הרכבת פרסמה מכרז בין-לאומי לקרונות, ולאחר שנותר מציע יחיד החליטה לוותר על רכיבים רבים ומשמעותיים במפרט, כנגד התחייבות הספק לקיצור לוח הזמנים לאספקת הקרונות. במשרד התחבורה וברכבת לא נמצאו מסמכים המעידים כי נבדקה השפעתם של הוויתורים הללו על השירות לנוסע, על תפעול הרכבות ועל התחזוקה של הקרונות. משרד מבקר המדינה מצביע על ליקויים חמורים בניהולו של מכרז זה. על הנהלת הרכבת להביא בחשבון מלכתחילה בניהול המכרזים את מכלול השיקולים הרלוונטיים, לרבות המשקל הראוי של זמני האספקה הנדרשים, תוך שמירה על עקרונות התחרות והשוויון, ולגלות את מלוא המידע לדירקטוריון. על הדירקטוריון והנהלת הרכבת לקיים תהליך של הפקת לקחים ולהבטיח את קיומם של הסדרים שיביאו לשיפור ולייעול של תהליכי הרכש וימנעו הישנותן של תקלות.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה גם את הליקויים שנמצאו בפיקוח ובבקרה של משרד התחבורה ומשרד האוצר על הרכבת.

כמו כן, משרד מבקר המדינה רואה בחומרה רבה את היעדר האסדרה של פעילות הרכבת על ידי משרד התחבורה ומשרד האוצר, חרף הערותיו החוזרות ונשנות בנושא.



## מבוא

רכבת ישראל בע"מ (להלן - הרכבת או חברת הרכבת) היא חברה ממשלתית הכפופה להוראות חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, לתקנות שהותקנו על פיו ולחוזרי רשות החברות הממשלתיות; וכן להוראות חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 ולהוראות מסוימות של תקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן - תקנות חובת המכרזים).

חברת הרכבת והממשלה חתמו באוגוסט 2008 על הסכם פיתוח, ולפיו תממן הממשלה את פיתוח הרכבת ובכלל זה את ההשקעה הנדרשת בציוד נייד. ציוד נייד ברכבות הוא ציוד הנע על המסילה: קרונות נוסעים, קרונות משא, קרונות וקטרים. תוקף הסכם הפיתוח עמד לפוג ב-31.12.12, והוסכם בין הממשלה לבין הרכבת להאריך את תוקפו עד ל-31.3.13. לעניין הסכם הפיתוח, נקבעו נציגי הממשלה הבאים: החשב הכללי במשרד האוצר, הממונה על התקציבים במשרד האוצר ומנכ"ל משרד התחבורה, התשתיות הלאומיות והבטיחות בדרכים<sup>4</sup> (להלן - משרד התחבורה), או נציג מטעמם, יחדיו. נציגי הממשלה מאשרים בין היתר את התקציב השנתי של החברה, את פרסומם של מכרזים לרכישת ציוד נייד ולתחזוקתו ואת תכולתו ההנדסית של כל פרויקט. על החברה למסור להם דיווחים תקופתיים, וכן דיווחים על חריגות כספיות בפרויקטים. בסמכותם של נציגי הממשלה לאשר שינויים בתכנית הפיתוח או בתקציב השנתי.

בדצמבר 2009 פרסמה הרכבת מכרז פומבי (להלן - המכרז) לרכישת 74 קרונות דו-קומתיים (להלן גם - Double-Deck או DD) בשלב ראשון, עם אפשרות לרכישות נוספות בהמשך. ועדת מכרזים עליונה של הרכבת (להלן - ועדת המכרזים) טיפלה בכל שלבי המכרז. בראשות הוועדה עמד מנכ"ל הרכבת דאז מר יצחק הראל (להלן - המנכ"ל דאז) וחבריה היו סמנכ"ל כספים וכלכלה ברכבת דאז מר אמיר שביט והיועץ המשפטי של הרכבת עו"ד ירון זפט. במאי 2010, המועד האחרון להגשת הצעות, הגישו שתי חברות הצעות למכרז, וחברה נוספת הגישה הודעה המפרטת את הטעמים לכך שלא הגישה הצעה (ראו להלן). ועדת המכרזים בדקה בשלב ראשון את עמידתן של ההצעות בתנאי הסף של המכרז, ובסוף התהליך נותרה חברה א' מחו"ל כמזעירה יחידה במכרז. בשלב השני, לאחר בדיקה של הצעתה הטכנית והכספית של חברה א', החליטה ועדת המכרזים לאשר לנהל עמה "דיונים/מו"מ טכניים... ומסחריים".

באוקטובר 2010 חתמה הרכבת עם חברה א' על הסכם לאספקה של 78 קרונות דו-קומתיים (להלן - ההסכם). בהסכם ניתנו לרכבת שתי אופציות, ולפי כל אחת מהן תוכל הרכבת לבצע הזמנה נוספת של 72 קרונות בתנאים שסוכמו מראש. עד מועד סיום הביקורת, דצמבר 2012, הזמינה הרכבת וקיבלה 78 קרונות במחיר של כ-132 מיליון אירו, וכן מימשה בדצמבר 2010 את האופציה הראשונה שבהסכם והזמינה 72 קרונות נוספים במחיר של כ-115 מיליון אירו. בספטמבר 2012 מימשה הרכבת את האופציה השנייה שבהסכם והזמינה מחברה א' 72 קרונות נוספים<sup>5</sup> במחיר של כ-122.7 מיליון אירו. כל העסקאות הסתכמו בכ-370 מיליון אירו.

ביולי 2011 הגישה התנועה למען איכות השלטון בישראל (להלן - התנועה לאיכות השלטון) עתירה מנהלית ובקשה למתן צווי ביניים, במטרה למנוע את מימוש האופציה השנייה שבהסכם. העילה להגשת העתירה הייתה טענת התנועה לאיכות השלטון שבמשא ומתן לקראת גיבוש ההסכם בעקבות המכרז נפלו פגמים מינהליים רבים. ביניהם: שינויים מהותיים שחלו בתנאי ההסכם ובמפרט הקרונות לעומת הדרישות שפורסמו במכרז, בניגוד לדיני המכרזים ולעקרונות היסוד של המשפט המינהלי, וכן ניגוד עניינים בהתנהלותה של הרכבת. ואולם, בספטמבר 2011 משכה התנועה לאיכות השלטון את העתירה בלי שנדונה לגופה, לאחר שנדחו בקשתה למתן צווי ביניים והערעור על דחיית הבקשה.

בחודשים פברואר-דצמבר 2012 בדק משרד מבקר המדינה את תהליך רכישת הקרונות הדו-קומתיים ברכבת. בדיקות משלימות נעשו במשרד התחבורה, באגף התקציבים במשרד האוצר (להלן - אגף התקציבים) וברשות החברות הממשלתיות. משרד מבקר המדינה כבר בדק בעבר (בשנת 2007) את נושא תהליכי הרכש וההצטיידות ברכבת<sup>6</sup>.

4 עד תחילת שנת 2013 נקרא "משרד התחבורה והבטיחות בדרכים".

5 קרונות שלגביהם סיכמה הרכבת עם חברה א' שיוחאמו להנעה חשמלית.

6 מבקר המדינה, דוח שנתי 57ב (2007), בפרק "חברת רכבת ישראל בע"מ - תהליכי רכש והצטיידות", עמ' 815-842.

## החלטת הרכבת על שינוי מפרט הקרונות

### תהליך המכרז

עוד בשנת 1999 התקשרה הרכבת עם חברה א' לצורך אספקת קרונות דו-קומתיים; הקרונות שסיפקה חברה א' לרכבת בשנים 2002-2006 בהתאם להתקשרות זו עמדו בסטנדרטים הישנים שהיו נהוגים אז, המכונים תקני UIC. לאחר שנה זו ההסכם עודכן כמה פעמים, כאשר גרסתו האחרונה הייתה בשנת 2004. עם הזמן ביקשה הרכבת לרכוש ציוד נייד שיעמוד בסטנדרטים האירופיים המתקדמים יותר, הידועים כתקני EN (European Norms). לפיכך, כאשר התקשרה הרכבת עם חברה אחרת מחו"ל (להלן - חברה ב') בשנת 2006 לאספקת קרונות חד-קומתיים, היא עמדה על כך שקרונות אלה אכן יעמדו בתקני EN המתקדמים.

על פי תשובת חברת הרכבת למשרד מבקר המדינה ממרץ 2013 (להלן - תשובת הרכבת), החליטה הנהלת הרכבת ב-2009 לצאת למכרז לרכישת קרונות דו-קומתיים, במטרה "להגדיל, בהקדם האפשרי ובמגבלות התקציביות, את כמות רכבות הנוסעים בשירות רכבת ישראל ולהתאים את כמות המושבים ברכבות לביקושים, וזאת על רקע הגידול המשמעותי בכמות הנוסעים ברכבת ..., ועל מנת שהרכבת תוכל לעמוד ביעדי השירות לציבור הרחב". בפברואר 2009 הוקמה ועדה מקצועית, שהיו חברים בה נציגי חטיבות שונות ברכבת (להלן - הוועדה המקצועית). תפקידי הוועדה המקצועית היו להכין את מפרטי המכרז הטכני לצורך היערכות ליציאה למכרז בין-לאומי לרכש קרונות דו-קומתיים חדשים, וכן טיפול מקצועי בבדיקת ההצעות שיתקבלו. לצורך כתיבת המפרט הטכני נעזרה חברת הרכבת גם בחברה חיצונית. מפרט המכרז כלל דרישות לקרונות בסטנדרטים האירופיים המתקדמים, בדומה לקרונות החד-קומתיים שהרכבת רכשה כאמור מחברה ב' החל בשנת 2006. בו בזמן טיפלה ועדת המכרזים בכל שלבי המכרז.

בנובמבר 2009 אישרו נציגי הממשלה את בקשת חברת הרכבת לפרסם מכרז לרכישת ציוד נייד. בדצמבר 2009 פרסמה הרכבת מכרז פומבי בין-לאומי לרכישת קרונות דו-קומתיים על פי המפרט שהכינה הוועדה המקצועית. במסמכי המכרז פורטו תנאי סף שבהם נדרשו המציעים לעמוד ובכללם: היות המציע יצרן קרונות ה-DD, בעל הסמכה לתקני ISO 9001:2000 או שווה ערך, שסיפק במשך תקופה מוגדרת לחברות רכבות או להפעלת רכבות אירופיות כמות מוגדרת של קרונות DD שתוכננו, יוצרו, הורכבו והוכנו להפעלה על ידו בהתאם לסטנדרטים של EN ו-UIC וכן דרישות לאיתנות פיננסית וערבות בנקאית. כמו כן התבקשו המציעים להגיש בעבור הקרונות הצעת מחיר, הצעה טכנית ולוח זמנים (להלן - לוח"ז) לאספקה. במסמכי המכרז פורטו אמות מידה לקביעת ההצעה הזוכה: נקבעו נוסחאות שלפיהן יינתן הניקוד לסעיפים השונים בהצעות, וכן נוסחה שלפיה ישוקלל הניקוד שניתן בסעיפים אלה ותיבחר ההצעה הזוכה במכרז. בנוסחה זו ניתן משקל של 62% לסעיף המחיר, 35% לסעיף ההצעה הטכנית ו-3% לסעיף הלוח"ז לאספקת הקרונות<sup>7</sup>.

במהלך החודשים שלאחר פרסום המכרז, ולבקשת מציעים פוטנציאליים שפנו בנושא, שינתה הרכבת חלק מהתנאים הנוגעים למכרז (אך לא בנוגע למפרט הטכני), לרבות דחייה של המועד האחרון להגשת הצעות. יצוין שהרכבת לא ביצעה שינויים כלשהם שנועדו לקצר את לוחות הזמנים לאספקת הקרונות.

לפי סיכום הדיון של ועדת המכרזים מיוני 2010, במועד האחרון החדש להגשת ההצעות - מאי 2010, הוגשו לרכבת שלוש הצעות, על ידי חברות מחו"ל. חברה ב' למעשה לא הגישה הצעה, אלא כתבה כי החליטה להימנע מהגשת הצעה בתכנון המבוקש, ובמקומה הגישה הצעה לתכנון חלופי. באותו דיון החליטה ועדת המכרזים כי חברה א' עומדת בתנאי הסף של המכרז, ולפיכך בחנה את הצעתה הטכנית של החברה. ביולי 2010 החליטה ועדת המכרזים כי הצעתה של חברה ג', אינה

7 הקריטריונים קבעו גם שהצעה שקבלה ניקוד נמוך מ-80 (מתוך 100) בסעיף הטכני פסולה.

עומדת בתנאי הסף של המכרז מטעמים שונים הנוגעים בעיקר לניסיון ולאיתנות פיננסית, ומשום כך פסלה את הצעתה.

ב-4.8.10 החליטה ועדת המכרזים להעניק להצעה הטכנית של חברה א' ניקוד של 92.10 מתוך 100 ולאשר את פתיחת ההצעה הכספית של חברה א' הכוללת בין היתר את הצעת המחיר ואת לוח הזמנים לאספקת הקרונות.

### הטיפול בהצעתה של חברה א'

בתקנה 23 לתקנות חובת המכרזים נקבעו עיקרי ההוראות הנוגעות למצב שבו נותרה הצעה יחידה לדין בוועדת המכרזים בתום הליך של מכרז. בתקנה זו נקבע כי אם בהצעה כזאת הוצע מחיר המרע עם עורך המכרז לעומת אומדן שווי ההתקשרות, רשאית ועדת המכרזים להודיע על כך למציע ולאפשר לו להגיש הצעת מחיר "בתנאים המיטיבים עם עורך המכרז". תקנה 23(א1) קובעת, כי כאשר נותרה הצעה יחידה, ועדת המכרזים רשאית להחליט על בחירת ההצעה או על עריכת מכרז חדש. לפי תקנה 23(ב), כאשר ועדת המכרזים של חברה ממשלתית אינה ממליצה על הצעה כלשהי, מותר לפרסם מכרז חדש, או, אם ועדת המכרזים "נוכחה לדעת שעריכת מכרז נוסף לא תביא תועלת", מותר אף להתקשר ללא מכרז.

תקנה 7 לתקנות חובת המכרזים מאפשרת לעורך המכרז, במקרים המנויים בתקנה, לנהל משא ומתן עם המתמודדים במכרז שהצעותיהם נמצאו מתאימות. זאת בכפוף לכך שהאפשרות לנהל משא ומתן כאמור תקבל ביטוי במסמכי המכרז ואף תפורסם בהודעה על עריכת המכרז כאשר מדובר במכרז פומבי. הרכבת אכן שמרה לעצמה את הזכות לנהל משא ומתן עם מציעים במסמכי המכרז. תקנה 7(ד) לתקנות חובת המכרזים מאפשרת ניהול משא ומתן גם במקרה שיש רק מציע אחד, וקובעת כי במקרה כזה תחול תקנה 23 שלעיל.

1. כאמור, ב-4.8.10 אישרה ועדת המכרזים את אופן הבדיקה הטכנית ואת תוצאות הניקוד הטכני של הצעת חברה א', ואישרה לפתוח את הצעתה הכספית. באותה ישיבה החליטה ועדת המכרזים גם שיש לפנות לחברה א', כדי שתיערך לפגישות משא ומתן בשבוע המתחיל ב-22.8.10 במטרה להשלימו עד 15.9.10; צוות המשא ומתן של הרכבת יורכב מסמנכ"ל כספים, סמנכ"ל חטיבת צי נייד והיועץ המשפטי של הרכבת; נושאי הדיונים שנקבעו היו אלה: "התייחסות לבקשות הרכבת בתחום התכנון", "מועדי אספקה של הציוד", "מו"מ על תנאי התחזוקה", ו"התייחסות למחירים של כל הנושאים המוזכרים ... לעיל".

הועלה שבשלב בו החליטה ועדת המכרזים לפנות חברה א' לצורך משא ומתן עמה, טרם נפתחה ההצעה הכספית של החברה, כך שהוועדה עדיין לא ידעה אם אכן מדובר ב"הצעה מתאימה" כנדרש לפי תקנה 7 לתקנות חובת המכרזים לשם פתיחת משא ומתן עם המציע. יתר על כן - עצם העובדה שחברי ועדת המכרזים עדיין לא ידעו מהם המחירים ולוחות הזמנים שהציעה חברה א', שנכללו כאמור בהצעה הכספית, מעלה את השאלה מניין לוועדת המכרזים שהצעת חברה א' בנושאים הללו לא תעמוד בדרישות של הרכבת, ושיהיה צורך בניהול מו"מ בנושאים אלה.

2. ב-5.8.10 נפתחה הצעתה הכספית של חברה א'. ב-11.8.10 החליטה ועדת המכרזים להעניק להצעה את מלוא הניקוד משום שההצעה נותרה יחידה, ומשום שנקבע מראש כי הניקוד בסעיפים אלה יינתן באופן יחסי ליתר ההצעות. לפיכך הוענק לה ניקוד מושלם בגין ההצעה הכספית (62 נקודות) - אף שהיא הייתה גבוהה בהרבה מהאומדן של שווי ההתקשרות שהוכן, ובגין הצעתה ללוח זמנים (3 נקודות). כן החליטה ועדת המכרזים "לאשר לנהל דיונים / מו"מ טכני (התצורה הטכנית של הקרון) ומסחרי עם [חברה א']"; "לאור צרכי הרכבת לקיצור לוחות הזמנים לאספקת

הקרונות לצורך מתן מענה לפתיחת קווים חדשים וגידול בכמות הנוסעים וכן בשל תחילת המו"מ עם חברה א' החל מיום 22.8.10, מחליטה הוועדה כי התצורה הטכנית של הקרונות תהא דומה ותתבסס על קרונות ה-DD האחרונים שסופקו בעבר ע"י [חברה א' בשנים 2002-2006] בכפוף למספר שינויים הנובעים בין היתר משינוי/עדכון של סטנדרטים".

יוצא, אפוא, כי עוד לפני שהחל הליך של משא ומתן כלשהו עם חברה א', כבר החליטה ועדת המכרזים לסגת מהדרישות המתקדמות שנקבעו במכרז בנוגע למפרט הטכני, שעליהם אף התבססה רכישת הקרונות מחברה ב', וקבעה כי יירכשו קרונות על בסיס מפרט טכני מיושן.

מהאמור לעיל עולה כי החלטת ועדת המכרזים קובעת שבמסגרת המכרז יירכשו קרונות שאינם עומדים במפרט הטכני שנדרש בו, אלא במפרט הטכני של קרונות שסופקו לרכבת בעבר - ולפיכך היא משנה את תנאי המכרז המקוריים. החלטה זו התקבלה לאחר שנותרה הצעה יחידה במכרז, ובלי שניתנה הזדמנות שווה לכל המציעים בכוח להגיש הצעות לאספקת קרונות העומדים בסטנדרטים נמוכים יותר, שאומצו לבסוף על ידי ועדת המכרזים.

חברת הרכבת הסבירה בתשובתה כי האפשרות להתקשר עם חברה א' על פי הצעתה במכרז לא הייתה קבילה מבחינתה, בשל המחיר שחרג מן התקציב ולוח הזמנים. בהינתן העובדה שהרכבת נותרה עם הצעה כשרה יחידה במכרז, הרי שהכלי העיקרי שעמד לרשותה כדי לשפר את ההצעה מבחינת הלו"ז של האספקה ומחיר הקרונות, היה להתפשר בנוגע להיבטים הטכניים והמסחריים של ההצעה. חברת הרכבת ציינה כי לדעתה לא סתתה מתנאי הסף של המכרז, משום שההתבססות על התצורה הטכנית של הקרונות הקודמים לא שינתה את המוצר הנרכש, והשינוי שנעשה בכמה מערכות של הקרונות ובחלק מהתקנים לא שינה באופן מהותי את מפרט הקרון ולא היה בו כדי לפגוע בהזדמנות השווה לכל המציעים שבכוח. בפרט, הדגישה חברת הרכבת, כי השינויים שבוצעו במפרט אינם כוללים שינויים מבניים בגוף הקרון העשויים להשפיע על השתתפותו של מציע זה או אחר במכרז.

משרד מבקר המדינה כבר העיר בעבר על דרך פעולה דומה של הרכבת במכרז שפרסמה בשנת 1998 לרכישת רכבות רוכנות<sup>8</sup>. במכרז זה ביקשה הרכבת לקצר את מועדי אספקת הציוד לאחר שבחרה זוכה במכרז. משרד מבקר המדינה העיר כי בקשת הרכבת לקיצור מועדי האספקה לאחר הזכייה במכרז, פתחה פתח לדרישת תשלום נוסף בגינו. יש בכך כדי להעיד על היערכות בלתי נאותה למכרז ועל פגיעה בעקרון השוויון<sup>9</sup>.

3. הועלה כי אין ברכבת מסמכים שיעידו כי לפני קבלת ההחלטה האמורה נבחנו כל האפשרויות העומדות לפניה, באופן שמבסס את המסקנה שהפתרון הטוב ביותר למצוקת הזמן הנטענת הייתה לסגת מדרישות המפרט הטכני שפרסמה במכרז, ולבקש מחברה א' בלבד הצעה לספק קרונות במפרט שגובש בשנים 1999-2004. יצוין כי הצורך הדחוף בקרונות נוכח הביקוש הגדל של נוסעים ברכבת ופתיחת קווים חדשים הייתה ידועה לחברה גם לפני הגיבוש והפרסום של המכרז. למרות זאת לא כללו מסמכי המכרז כל אמירה מפורשת בדבר הצורך לקבל את הקרונות בלוח זמנים מזוז, ואף בהמשך לא תוקנו תנאי המכרז בנושא זה. אדרבה, הרכבת אף הסכימה לדחות את המועד האחרון להגשת ההצעות למכרז, והדבר מצביע, לכאורה, על ייחוס חשיבות פחותה לנושא לוח הזמנים.

8 רכבות שיכולות לנסוע בעיקולים במהירות רבה יותר מרכבות אחרות.

9 מבקר המדינה, דוח שנתי 57 (2007), בפרק "חברת רכבת ישראל בע"מ - תהליכי רכש והצטיידות", עמ' 823-827.

מנכ"ל הרכבת דאז טען לפני נציגי משרד מבקר המדינה, שהעובדה שנתר מציע יחיד במכרז התבררה רק לאחר פתיחת ההצעות, והחלופות שעמדו לפני הרכבת היו: לרכוש קרונות בתצורה החדשה במחיר שהוצע על ידי חברה א'; לבטל את המכרז ולצאת למכרז חדש תוך שינוי תנאים; או לרכוש מחברה א' קרונות על פי הדגם הישן תוך הכנסת שיפורים, בתנאי שמועד האספקה והמחיר יתאימו לצורכי הרכבת. לדבריו בחרה ועדת המכרזים באפשרות השלישית שהייתה עדיפה מבחינתה, כי היא אפשרה לה לקבל את הקרונות במחיר נמוך יותר ובזמן קצר יותר. עוד טען שכתוצאה מההחלטה של ועדת המכרזים, הוקדם לו"ז אספקת הקרונות, מה שהקטין את הצפיפות ברכבות, הוזיל את עלות הקרונות בבחינה של עלות למושב, וכלל שיפורים לעומת הקרונות הישנים.

לדעת משרד מבקר המדינה, חברה המבצעת רכישות בהיקף של מיליארדי שקלים על חשבון הקופה הציבורית נדרשת לבחון כיאות, לפני המכרז, את הצרכים שלה לטווח הקצר ולטווח הארוך, ואם אכן נוצר צורך דחוף ברכישה מהירה של קרונות, היה עליה להתאים את המכרז לצרכים אלה מלכתחילה. למעשה שינתה הרכבת באופן מהותי את הקריטריונים שעל פיהם קבלה את החלטותיה בנוגע למכרז. החלטה זו הופכת רגישה יותר גם נוכח העובדה שנתר מציע יחיד במכרז, והדבר עלול להתפרש כמתן העדפה שלא כדין. עניין זה היה צריך לעלות לדיון ולאישור לא רק בוועדת המכרזים, אלא היה על הנהלת חברת הרכבת להציג גם לדירקטוריון החברה ולנציגי הממשלה את השינוי, סיבותיו והשפעותיו הכספיות והתפעוליות לטווח הארוך תוך פירוט החלופות השונות - דבר שלא נעשה.

הועלה כי בדיון של ועדת המכרזים שהתקיים ב-11.8.10 הוצגו לה שני מסמכים בלבד - טבלת השקלול של הניקוד שניתן להצעתה של חברה א' ופניית מרכזת תחום רכש בין-לאומי מ-9.8.10 לאשר את ניהולו של משא ומתן טכני הנוגע לתצורה הטכנית של הקרון. בפנייה זו לא הועלתה כל דרישה לקבוע מראש שהתצורה הטכנית תתבסס על המפרט הטכני המיושן. מכאן שההחלטה התקבלה בלי שהובאו לפני הוועדה מסמכים המבססים אותה. קביעתה של ועדת המכרזים מ-11.8.10 היה בה לכאורה כדי לכבול את ידיהם של מנהלי המשא ומתן מטעם הרכבת, במקום לאפשר להם לנסות להגיע לעסקה המיטבית מבחינתה, מבחינת משלם המסים ומבחינת ציבור הנוסעים.

#### 4. להחלטת ועדת המכרזים מ-11.8.10 לא נמצא הסבר המניח את הדעת:

(א) על פי הפרוטוקול של ועדת המכרזים, הנימוק היחיד שניתן להחלטה הוא הצורך בקיצור לוחות הזמנים לאספקת הקרונות. ואולם, לא נמצא כי לפני קבלת ההחלטה הגיעו לידי ועדת המכרזים מידע, ניתוחים או הערכות שלא היו ידועים קודם לכן בנוגע לפתיחת קווים חדשים, כמויות נוסעים צפויות וכדומה שעליהם ביססה את החלטה. אף לא נמצא כי קדמו להחלטה דיונים שהובילו למסקנה כי יש דחיפות רבה בקבלת הקרונות, והפתרון הטוב ביותר למצוקה בציוד הנייד הוא הנסיגה מדרישות המפרט הטכני החדשני שהתפרסמו במכרז.

(ב) נמצא כי חברת הרכבת לא הכינה מראש תחזית של לוח זמנים לאספקת הקרונות בהתאם לדרישות המפרט הטכני שפרסמה במכרז. לפיכך לא ניתן לדעת אם לוחות הזמנים שהציעה חברה א' במכרז אכן חרגו מהערכותיה הראשוניות של הרכבת והציבו לפנייה בעיה אמיתית בהיערכותה למתן מענה לביקושים החזויים ולפתיחת הקווים החדשים. כאמור, הדחיפות ברכישת קרונות נוספים הייתה ידועה לרכבת עוד לפני פרסום המכרז.

חברת הרכבת כתבה בתשובתה כי לפני ועדת המכרזים עמדו הצרכים שבעטיים פתחה בתהליך רכש הקרונות מלכתחילה, בהקדם האפשרי ובמגבלות התקציב, כדי שתוכל לעמוד ביעדי השירות לציבור הרחב. לטענתה, מעת שהוחלט לנהל משא ומתן עם חברה א', היה זה אך מתבקש לנצל את

הפלטפורמה הקיימת של התצורה הטכנית כדי ליצור בסיס אפקטיבי למשא ומתן עם חברה א', תוך נכונות להתגמש במידה מסוימת בדרישות המפרט הטכני. חברת הרכבת הוסיפה כי תוצאות המשא ומתן התבטאו, בסופו של דבר, ברכש קרונות בסטנדרד גבוה ומספק, בכמות מספקת ובלו"ז אספקה מספק; וכי בהיתן תקציב מוגדר הביאה הורדת המחיר לקרון לידי גידול בכמות הקרונות; ולוח הזמנים לאספקת מערך הקרונות הראשון קוצר מ-26 חודשים ל-12 חודשים. חברת הרכבת ציטטה את תגובת המדינה לעתירת התנועה לאיכות השלטון, לפיה "סטנדרט הקרונות שהושג על ידי רכבת ישראל כתוצאה מן המכרז גבוה יותר מזה שהיה קיים ערב המכרז וסטנדרט זה עונה על צרכי הציבור".

לדעת משרד מבקר המדינה, אם ביצועה הדחוף של הרכישה היה כה חיוני היה על הרכבת להכין תחזית ללו"ז לאספקה של הקרונות בהתאם למפרט שהכילה טרם פרסום המכרז, ובמידת הצורך לשקול לבצע התאמות נדרשות במפרט, וכן לציין במפורש במסמכי המכרז את נושא הדחיפות שבאספקת הקרונות - דברים שלא נעשו.

(ג) בנוסחה המשקללת את הניקוד של ההצעות במכרז ניתן משקל של 3% בלבד לניקוד בסעיף הלו"ז של אספקת הקרונות. מכאן שהרכבת לא ייחסה לו מלכתחילה חשיבות רבה.

חברת הרכבת השיבה: "משקל של 3% לסעיף הלו"ז אספקת הקרונות מהווה משקל משמעותי בשקלול הניקוד להצעות במכרז מורכב מסוג זה". כן ציינה הרכבת כי חרף החשיבות הרבה שראתה בלו"ז לאספקת הקרונות, לא הגבילה במכרז את לוחות הזמנים, כדי להגדיל את התחרות ולהרחיב את מעגל המציעים הפוטנציאליים, גם לאלו שאין בידם תכנון קיים לקרונות דו-קומתיים המותאמים לתשתית הרכבת בישראל. אילו קבעה לו"ז מהיר מחייב, היה בכך כדי לצמצם את מעגל המציעים הפוטנציאליים ולהעניק יתרון מובנה למציעים בעלי תכנון מוכן בעבור קרונות דו-קומתיים המותאמים לתשתית הרכבת בישראל.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי החלטת הרכבת לסגת מדרישות המפרט הטכני - שמלכתחילה יוחסה להן חשיבות רבה יותר (35%) בנוסחת השקלול - כדי להקדים את זמני האספקה, הפכה את סעיף זמני האספקה לסעיף מהותי במכרז, העולה בחשיבותו ובמשקלו בפועל, אף על המפרט הטכני. גם בכך יש משום שינוי ממשי של תנאי המכרז ואמות המידה שנקבעו מראש לבחינת ההצעות; זאת, כאמור באופן שאינו עונה על דרישות השוויון והתחרות ההוגנת בין כל המציעים בכוח.

(ד) בד בבד עם ניהול המכרז לרכישת הקרונות ניהלה הרכבת גם מכרז לרכישת קטרים שישמשו להסעת הקרונות החדשים. בעת קבלת ההחלטה על ידי ועדת המכרזים, עדיין לא היה ברור מה יהיה לוח הזמנים לאספקת הקטרים החדשים. מדיווח של מנכ"ל הרכבת דאז לדירקטוריון החברה ב-17.10.10 עולה, כי מועדי האספקה שנקבעו במכרז לרכישת הקטרים היו ארוכים (כ-24 חודשים) ולא תאמו את מועדי האספקה של הקרונות כפי שנקבעו בהסכם עם חברה א'. המשתתפים בדיון אף העלו חשש שהרכבת לא תוכל להסיע את הקרונות לכשיסופקו. המנכ"ל דאז העלה במהלך הדיון את האפשרות לרכוש קטרים במכרז מהיר כדי לקצר את לוח הזמנים לאספקתם.

## משא ומתן עם חברה א'

### אופן ניהול המשא ומתן

תקנה 8א לתקנות חובת המכרזים קובעת את תפקידיה של ועדת המכרזים, וביניהם: ניהול משא ומתן עם מציעים במכרז לפי תקנה 7. כן קובעת התקנה: "ועדת המכרזים אינה רשאית לאצול את תפקידיה ... ואולם רשאית היא למנות ועדת משנה שתביא לפניה המלצה בכל אחד מהנושאים כאמור, ואפשר כי החברים בוועדת המשנה, כולם או חלקם, לא יהיו חברים בוועדת המכרזים". תקנה 7 קובעת, כי ועדת המכרזים תנהל משא ומתן "בדרך שתבטיח רישום פרוטוקול אשר ישקף את תוכנו של המשא ומתן", "בנוכחות היועץ המשפטי שהוא חבר הוועדה או נציגו", ו"בלא שיהיה מגע כלשהו בין חבר ועדת המכרזים או מי שמטעמו לבין מי מהמציעים אלא בדרך של משא ומתן מתועד".

בעקבות ההחלטות של ועדת המכרזים שהתקבלו ב-4.8.10, החל תהליך של משא ומתן בין הרכבת ובין חברה א'. דיוני המשא ומתן התקיימו בין התאריכים 18.8.10 ל-14.10.10, חלקם במשרדי הרכבת בתל-אביב וחלקם במפעל של חברה א' ובמשרדי בחו"ל.

נמצא כי הרכבת לא הקפידה למלא אחר הוראות תקנות חובת המכרזים בעת שניהלה משא ומתן עם חברה א':

1. חלק מחברי צוות המשא ומתן שמינתה ועדת המכרזים השתתפו רק בחלק מהדיונים, וכמה דיונים אף נערכו בהשתתפות נציגים אחרים מטעם הרכבת, ללא נוכחות של איש מחברי צוות המשא ומתן.
2. היועץ המשפטי של הרכבת לא השתתף בדיונים כלל. בחלק מהדיונים השתתפה עורכת דין מהלשכה המשפטית של הרכבת ובחלקם השתתפו יועצים משפטיים חיצוניים של הרכבת. בחלק מהדיונים לא נכח אף נציג של היועץ המשפטי של הרכבת, וזאת בניגוד להוראות תקנות חובת המכרזים.
3. בתאריכים 10.10.10-5.10.10 התקיימו דיונים בחו"ל שבהם השתתפו מטעם הרכבת שני נציגים מחטיבת צי נייד, במטרה לסכם את המפרט הטכני של הקרונות. בעקבות זאת הגישה חברה א' את הצעתה האחרונה, ובה עדכנה את המחירים בעקבות הפחתת הדרישות הטכניות שעליה סוכם בדיונים הללו. הנציגים מטעם הרכבת תיעדו את הדיונים בפרוטוקול, ואולם הוא לא הוצג לוועדת המכרזים.

במהלך המשא ומתן דרשה הרכבת להכניס שיפורים מסוימים במפרט הקרונות שסופקו לה בעבר על ידי חברה א'. חברה א' הודיעה לרכבת, כי המטרה, לספק את הקרונות בלוח הזמנים הקצר ביותר ובמחיר טוב, תושג רק אם יבוצעו שינויים קלים מאוד בהשוואה לקרונות הקיימים. זאת משום שדרישה לעמידה בתקנים חדשים תגרור שינויים בנושאים מרכזיים, והדבר כרוך בעלויות גבוהות יותר ובזמן אספקה ארוך יותר.

ב-20.10.10 אישרה ועדת המכרזים את תוצאות המשא ומתן עם חברה א', לרבות ההסכם ונספחיו, התנאים המסחריים, המחירים, התנאים הטכניים והמפרט הטכני. באותו יום חתמו הרכבת וחברה א' על ההסכם לרכישת הקרונות. להלן עיקרי השינויים במפרט הטכני שעליהם סוכם באותה עת, לעומת מפרט הקרונות הישנים שסיפקה בעבר חברה א': בתא הניהוג תותקן מערכת דיאגנוסטיקה ובקרה שבה יוצגו מצב הדלתות ומצב הבלמים; תותקן מערכת טסט בלמים; מערכת הפעלת דלתות

תעמוד בתקן EN הכוללת מערכת המונעת התחלת נסיעה כאשר הדלתות פתוחות<sup>10</sup>; עמידה בתקן אש של מכון התקנים הישראלי למערכות של תחבורה ציבורית מסילתית בנתיב קבוע<sup>11</sup>, תתווסף מערכת אוטומטית לכיבוי אש בחדר המכונות. על פי ההסכם יהיה זמן האספקה של הקרונות הראשונים בין 12 ל-18 חודשים לאחר חתימת ההסכם, לעומת אספקה בתוך 25 חודשים על פי ההצעה של חברה א' במכרז.

#### ההבדלים בין מפרט הקרונות שנרכשו למפרט שפורסם במכרז

לצורך הבקרה על הרכבת מעסיקים משרד האוצר ומשרד התחבורה שלוש חברות הפועלות במשותף (להלן ייקראו במשותף - חברת הבקרה). בדוח שהגישה חברת הבקרה בדצמבר 2010 למשרד האוצר ולמשרד התחבורה (להלן - דוח חברת הבקרה מדצמבר 2010), צוין, כי באופן כללי שונה המפרט כך שהותאם למפרט של הקרונות הדו-קומתיים הישנים. משמעות הדבר היא שהרכבת ויתרה על המפרט המעודכן שפורסם במכרז, ועל האפשרות לשדרג את השירות לציבור המשתמשים בה.

עיקרי ההבדלים בין המפרט שבמכרז ובין המפרט שבהסכם (להלן - מפרט ההסכם) היו אלה: במכרז ביקשה הרכבת לרכוש קרונות העומדים בתקנים אירופיים שבהם יושמו לקחים של חברות רכבות באירופה בשנים האחרונות - תקני EN, ואילו הקרונות שסופקו עמדו בתקנים שעל פיהם סופקו קרונות בעבר - תקני UIC; הקרונות שסופקו על פי ההסכם מגיעים למהירות מרבית של 140 קמ"ש, במקום 160 קמ"ש על פי מפרט המכרז. על פי התכנית התפעולית שהכינה הרכבת לשנים 2012-2019, כמחצית מקטעי מסילות הרכבת במדינה אמורים לעבור להנעה חשמלית עד שנת 2015, ועד שנת 2019 יעברו אליה מרבית קטעי המסילות. בתצורה שסופקה תידרש הרכבת להשקיע כספים נוספים כדי להתאים את הקרונות להנעה חשמלית. כן סוכם שהקרונות לא נדרשים לעמוד בתקני זיהום אוויר עדכניים, כפי שנדרש במכרז. דרישה זו במפרט המכרז חייבה סידור שונה של חדר המכונות בקרון הכוח, וכן התקנת מערכת אוורור וסינון משופרת. מכיוון שמערכת זו הוסרה סוכם במפרט ההסכם שסידור חדר המכונות יהיה זהה לסידור בקרונות הכוח הקיימים. במצגת שהוצגה לפני הנהלת הרכבת באוגוסט 2010, שעניינה משמעויות המשא ומתן הטכני עם חברה א' (להלן - מצגת מאוגוסט 2010), נכתב כי תכנון חדר המכונות כפי שקיים בקרונות הכוח הקיימים אינו מיטבי מבחינה תחזוקתית, וכי קיימת בעיה במערכות לאוורור חדר המכונות והחלפת חום המנוע.

**במשרד התחבורה וברכבת לא נמצאו מסמכים המעידים כי נבדקה השפעתם של הוויתורים הללו על השירות לנוסע, על תפעול הרכבות ועל התחזוקה של הקרונות.**

#### עיקרי ההבדלים בתנאים החוזיים שבין מסמכי המכרז ובין ההסכם שנחתם

נוסף על הנסיגה מהדרישות הטכניות הנוגעת לקרונות, נסוגה הרכבת במהלך המשא ומתן עם חברה א' גם מחלק מדרישותיה החוזיות שהופיעו במסמכי המכרז, והקלה עם חברה א' בנושאים נוספים שגם להם יש משמעות כספית ותפעולית. להלן עיקרי ההבדלים בין התנאים החוזיים כפי שהופיעו במסמכי המכרז ובין התנאים החוזיים בהסכם שנחתם, כפי שעולים מדוח חברת הבקרה מדצמבר 2010 ומסקירה של המסמכים הרלוונטיים:

10 מערכת Safety Loop לפי תקן EN4752.

11 תקן IS5435 שפורסם בינואר 2006 על ידי מכון התקנים הישראלי.

1. הרכבת הגדירה במפרט המכרז קריטריונים ודרישות שלפיהם ייבחנו מדרים של אמינות, זמינות, תחזוקתיות ובטיחות הקרונות (RAMS - Reliability, Availability, Maintainability, Safety). כל הקריטריונים והדרישות הללו הוסרו ממפרט ההסכם, ובנספח להסכם הסופי נותרה רק דרישת אמינות בסיסית של שלושה כשלים למיליון ק"מ. על פי דוח חברת הבקרה מדצמבר 2010, ההיבטים של זמינות, תחזוקה ובטיחות הוסרו ונדחו לשלב המשא ומתן על הסכם התחזוקה. חברת הבקרה העירה ברוח כי להערכתה צעד זה הוא בעייתי והוא מאוד לא מומלץ. בנובמבר 2011 הנחה מנכ"ל משרד התחבורה באותה עת את הרכבת "להחזיר לחווה התחזוקה את המדרים לקביעת רמת התחזוקה והאמינות (RAMS), כך שיופיעו בהסכמים החתומים". בסופו של דבר לא חתמה הרכבת על הסכם לתחזוקת הקרונות עם חברה א', ולכן מרבית דרישות ה-RAMS לא קבלו כל ביטוי בהסכמים שנחתמו עם חברה זו.

2. במסמכי המכרז קבעה הרכבת קנסות למקרים שהקרונות אינם עומדים בקריטריונים שנקבעו להיבטי ה-RAMS או שאינם עומדים ברמת הביצועים הנדרשת לאחר קבלתם על ידי הרכבת. בהסכם שנחתם בפועל עם חברה א' הקלה הרכבת בחלק מהקנסות הללו. לכך נוסף סעיף ולפיו סכום הפיצויים שישלם הספק לרכבת בגין אי-עמידה ברמת הביצועים ובדרישות המצומצמות של היבטי ה-RAMS לא יעלה על 5% מהתמורה שתשולם על כל היחידות שנכללו באותה הזמנה. שינוי זה הפחית באופן מהותי את הסיכון שלקחה על עצמה חברה א', גם לעומת הסכמים קודמים שחתמה עליהם הרכבת לאספקת ציוד נייד.

3. השיפוי בגין עיכובים באספקת הקרונות צומצם: במפרט שפורסם במכרז עמד השיפוי על 0.5% ממחיר כל היחידות במשלוח שעוכב לכל שבוע של עיכוב. בהסכם הסופי נקבע השיפוי כ-0.2% עבור ארבעת השבועות הראשונים של העיכוב, ו-0.4% החל בשבוע החמישי ואילך. כמו כן נמחק סעיף שהקנה לרכבת את הזכות לבטל רכישת קרונות במקרה של איחור במסירה של יותר מ-20 שבועות מצד הספק.

4. המכרז כלל בין היתר דרישות שספקי המשנה יהיו בעלי הסמכה לתקני בקרת איכות של ISO 9001-2008 ומאושרים לפי IRIS<sup>12</sup>, ושלרכבת תהיה זכות להפסיק את עבודתם במקרה שלא יעמדו בתנאי ההסכם. הרכבת הסכימה למחוק דרישות אלה מההסכם.

5. גם בסעיף האחריות נערכו בהסכם שינויים שהקלו עם חברה א', ביניהם:

(א) תקופת האחריות בהסכם קוצרה לעומת הדרישות במכרז. כך לדוגמה: תקופת האחריות הכללית קוצרה משלוש שנים לשנתיים, תקופת האחריות לתקלות אנדמיות<sup>13</sup> קוצרה מעשר שנים לשנתיים, ותקופת האחריות לגוף הקרונות, לשלדת החוגגון<sup>14</sup> ולצבע הקרונות קוצרה משבע שנים לחמש שנים.

(ב) במכרז נכלל סעיף של פיצוי במקרה שיש צורך בתיקונים בתקופת האחריות, והתיקון לא יסתיים בפרק הזמן שנקבע. סעיף זה נמחק מההסכם.

(ג) במכרז נדרש הספק למנות בתקופת האחריות צוות של ארבעה אנשי מקצוע שיוצב בישראל ויספק לרכבת את השירות הדרוש, ולרכבת ניתנה הזכות לדרוש מהספק להחליף את אנשי הצוות. בהסכם ירד מספר אנשי הצוות לשניים בלבד, ונמחק הסעיף המאפשר לרכבת לדרוש את החלפתם.

6. במכרז נכלל סעיף שקבע כי הספק מוותר על זכות עיכובן. בהסכם נמחק הסעיף.

12 International Railway Industry Standard

13 הכוונה לתקלות החוזרות על עצמן.

14 חוגגון הוא מכלול שאליו מחוברים הגלגלים, הקפיצים והבלמים שבבסיס הקרון, אשר עליהם מכסה מרכב הקטר. תפקידם של החוגגונים הוא לחמוך בגוף הקרון, לספק לקרונות יציבות על המסילה, בייחוד בעת פניות ועקומות במסילה, ולבלום זעזועים הנגרמים ממכשולים על המסילה או מעיוות בה.

7. להסכם נוסף סעיף ולפיו הרכבת חייבת לאשר קבלה של קרון גם אם יש בו תקלות שאינן משפיעות על בטיחות, ביצועים או דרישות תפעוליות. סעיף זה לא הופיע במכרז. בדיון של ועדת המכרזים שהתקיים ב-20.10.10 ציין מנהל פרויקטים בחטיבת נייד כי מדובר בסעיף בעייתי מבחינת ניהול הפרויקט.

בחשובת חברת הרכבת למשרד מבקר המדינה ממאי 2013 היא ציינה כי "השינויים שנעשו במפרט הטכני ובתנאים החוזיים בגדר המו"מ שנערך עם המציע הבודד, היחיד שהצעתו נותרה הצעה כשרה במכרז, הינם שינויים לגיטימיים תקינים ומותרים במסגרת משא ומתן כשר ומותר על פי דין ועל פי תנאי המכרז, ואין בהם משום פגם בתקינות ההליך".

לדעת משרד מבקר המדינה, השינויים האמורים, הן במפרט הטכני של הקרונות והן בתנאים החוזיים של ההסכם, הם רבים ומהותיים בהשוואה לדרישות במכרז, ולמעשה תאמו את דרישות הרכבת בעסקה הקודמת עם חברה א'. מכרז שמנוהל בדרך זו פוגע בעקרון שוויון ההזדמנויות שעליו מושתתים דיני המכרזים, משום שאינו מאפשר למציעים נוספים להגיש הצעות ולהתמודד בו בתנאים שווים. כמו כן, ניהול כזה מרע את תנאי של עורך המכרז ופוגע באפשרות לקבל את ההצעה המיטבית.

### דיווח לדירקטוריון

ב-17.10.10 הציגה הנהלת הרכבת לדירקטוריון החברה את ההסכם עם חברה א'. בסיומה של ישיבה זו החליט הדירקטוריון לאשר את מימוש ההסכם לרכישת 78 קרונות מחברה א', כפי שהוצג בדיון.

1. מנכ"ל הרכבת דאז דיווח בישיבת הדירקטוריון כי הצעתה של חברה א' במכרז עסקה בקרונות בתצורה חדשה, וכי מדובר "בתצורה אחרת לגמרי" מזו של הצידוד הקיים ברכבת. עוד דיווח המנכ"ל: "... כשיצאנו למו"מ עם [חברה א'], מה שעמד לנגד עינינו זה קודם כל מועד האספקה, הדבר השני זה שהקרונות הישנים שלנו ידעו לדבר עם הקרונות החדשים שנרכשו, והדבר השלישי ... שנקבל גם צידוד שהוא ברמת איכות טובה יותר מהצידוד שנוסע היום ו[עומד] בכל תקני הבטיחות שאנחנו זקוקים להם". במהלך הישיבה חזרו ואמרו הן המנכ"ל דאז והן אחד הדירקטורים כי אין תאימות בין הקרונות שהוצעו על ידי חברה א' במכרז לקרונות הקיימים ברכבת, לעומת הקרונות במפרט שהוסכם עליו עם חברה א' לאחר המו"מ, ועל כן תוכל הרכבת להסיעם עם הקרונות הקיימים ברכבת.

משרד מבקר המדינה מעיר כי ועדת המכרזים אישרה לנהל משא ומתן עם חברה א' לקיצור לוחות הזמנים לאספקת הקרונות, ואילו יתר השיקולים שפירט המנכ"ל דאז בדיווח לדירקטוריון לא צוינו בהחלטת ועדת המכרזים. בנוגע לתאימות שבין הקרונות החדשים לקרונות הישנים - שיקול זה לא צויין לפני כן בוועדת המכרזים ואף לא במסמכי חטיבת צי נייד ברכבת כשיקול המצדיק ביצוע שינויים במפרט הקרונות.

נציגים מחטיבת צי נייד ברכבת הסבירו לנציגי משרד מבקר המדינה כי הקרונות, בתצורה שנקבעה במפרט המכרז, היו יכולים לנסוע במערך אחד עם קרונות מהצי הקיים ברכבת, אם כי לא היה ניתן לנצל חלק מיתרונותיהם. כך למשל, מערכת הדיאגנוסטיקה והבקרה בתא הניהוג יכולה לפעול רק אם הותקנה בכל הקרונות שבמערך. נציין כי מערכת זו הותקנה בקרונות החדשים שנרכשו בעסקה זו בסופו של דבר, ובפרויקט לשדרוג הקרונות הדו-קומתיים הישנים נכללת גם התקנתה של מערכת זו. עוד עלה בביקורת, כי כבר באוקטובר 2008 צוין במצגת בנושא "תכנית הצטיידות בנייד רכבתי"

לשנים 2010-2015: "במקרה של מכרז חדש יהיה צורך להגדיר תאימות מלאה בין מערכים חדשים למערכים קיימים ע"מ להבטיח את היכולת ליישם את התוכנית התפעולית". כך, שאם אכן הגדיר מפרט המכרז קרונות שאינם תואמים את הקרונות הקיימים ברכבת, כטענת המנכ"ל דאז, הרי שמדובר בליקוי מהותי בתהליך הכנת מפרט הקרונות ברכבת, שהביא לאפיון קרונות שאינם עונים לצרכי הרכבת.

חברת הרכבת השיבה כי המנכ"ל דאז הציג לדירקטוריון גם שיקולים נוספים לאלו שעמדו ביסוד החלטתה של ועדת המכרזים. הדיווח נעשה בתום התהליך ובחירתו לשתף את הדירקטוריון בתועלת וביתרונות שהושגו, לטעמו, היא לגיטימית ואף ראויה, גם אם לא כל אותם השיקולים עמדו ביסוד החלטת ועדת המכרזים בראשית התהליך.

לדעת משרד מבקר המדינה, בדיון על אישור מימושו של ההסכם היה על המנכ"ל דאז להציג בפני הדירקטוריון את ההסכם וכן את מניעי ההחלטה לרכישת הקרונות הצגה מדויקת ושקופה. זאת על מנת לאפשר לדירקטוריון לפקח על החלטות ההנהלה. גם אם בחר המנכ"ל לשתף את הדירקטוריון בתועלות וביתרונות שהושגו, לא היה נכון להציגם כתשומות בתהליך קבלת ההחלטה, שכן הם כלל לא עלו לדיון בשלב זה.

2. המנכ"ל דאז דיווח בישיבת הדירקטוריון על תוצאות המשא ומתן כך: "... הסכמנו לכך שהעיצוב של הקרון יישאר כפי שהוא על מנת שהקרון החדש יוכל לדבר עם הקרון הוותיק ... יחד עם [חברה א'] כתבנו את המפרט הטכני של כל הקרונות האלה מחדש ובו הכנסנו את כל הדרישות הטכניות כפי שאנחנו רצינו אותן ושהן עומדות בכל התקינה החדשה, כאשר גם בתקינה החדשה יש רמות מסוימות ... מעל לכל בדקנו שכל השינויים שאנחנו עושים מכניסים אותנו לתוך מסגרת לוח זמנים. דהיינו אם הקרון הראשון בהצעה המקורית שלהם היה אמור להגיע אחרי 25 חודשים, כאן הקרון הראשון אמור להגיע אחרי 14 חודשים".

הביקורת העלתה כי כבר בהחלטת ועדת המכרזים מ-11.8.10 נכתב: "... מחליטה הוועדה כי התצורה הטכנית של הקרונות תהא דומה ותתבסס על קרונות ה-DD האחרונים שסופקו בעבר ע"י [חברה א']<sup>15</sup> בכפוף למספר שינויים הנובעים בין היתר משינוי/עדכון של סטנדרטים". גם במסמך של חטיבת צי נייד מ-17.10.10 שהוצג לוועדת המכרזים נכתב: "ההחלטה העקרונית, שהתקבלה בוועדת מכרזים עליונה, מתאריך 11.8.10 כי יש לרכוש קרונות זהים<sup>16</sup> לקרונות הקיימים, עם מספר שינויים המתחייבים מתקנים, חייבה מספר שינויים מהמפרט המקורי שפורסם במסגרת המכרז". כמו כן, במצגת מאוגוסט 2010 נכתב: "[חברה א'] הבהירה במהלך המו"מ כי המטרה לאספקת הקרונות בלוח זמנים הקצר ביותר ובמחיר הטוב תושג אך ורק במידה ויבוצעו שינויים קלים מאוד יחסית לקרונות הקיימים".

משרד מבקר המדינה מעיר כי המנכ"ל דאז לא הציג לדירקטוריון את הדברים הצגה מדויקת: הקו שהנחה את נציגי הרכבת במשא ומתן עם חברה א' היה הכנסת שינויים הכרחיים בלבד בהשוואה לקרונות הקיימים. מכאן שהאמירה שלו שממנה משתמע כי רק העיצוב של הקרונות שהוזמנו היה כמו בקרונות הישנים, אך המפרט הטכני נכתב מחדש והוכנסו בו כל הדרישות הטכניות של חברת הרכבת "ושהן עומדות בכל התקינה החדשה" - לא שיקפה נאמנה את המצב.

15 ההדגשה אינה במקור.

16 ההדגשה אינה במקור.

חברת הרכבת טענה בתשובתה כי "קריאה כוללת ומקיפה של הצגת הדברים על ידי המנכ"ל דאז, לרבות לעניין עיצוב הקרונות ולעניין המפרט הטכני, מעלה כי הצגת הדברים שיקפה אל נכון את המציאות, ובכלל זה את העיקרון המוביל לפיו המפרט הטכני, התבסס אמנם על הקרונות הקודמים, אולם הוספו לו דרישות טכניות שהרכבת רצתה, ובראש ובראשונה בהיבט הבטיחותי".

3. עוד נמצא כי בשום שלב לא קיבל הדירקטוריון דיווח מפורט בנוגע להבדלים שבין המפרט בהסכם שנחתם למפרט המכרז ובנוגע לשינויים בתנאים החוזיים של ההסכם. משרד מבקר המדינה מעיר כי במהלך שנות השימוש בציוד שנרכש עלולים שינויים אלה לגבות מחיר, הן במונחים כספיים והן במונחים של רמת שירות, ולהקשות את תחזוקת הקרונות.

חברת הרכבת כתבה בתשובתה: "דרישה כי הדירקטוריון ירד לעומקם של פרטי המפרט הטכני והסעיפים החוזיים איננה סבירה. זהו בדיוק תפקידם של ההנהלה ושל ועדת המכרזים". עוד כתבה הרכבת בתשובתה כי "הדירקטוריון לא אישר, לא התבקש לאשר, ולא היה זה מתפקידו לאשר את המכרז שפורסם לרכש הקרונות, במתכונתו המקורית מלכתחילה וכך גם לא התבקש לאשר שינויים במתכונת ההתקשרות הסופית לעומת המתכונת המקורית". כן הוסיפה הרכבת כי הנושא הרלוונטי לדיון בדירקטוריון לא היה תהליך המכרז אלא תוצאתו, קרי עקרונות ההסכם שגובש, והתוצאות העקרוניות הנובעות מכך בהיבטי מדיניות החברה ותקציבה. לטענת הרכבת, במהלך הדיון, מעבר להצגה הכללית, הוצגו לדירקטוריון כמה נקודות פרטניות יותר, כפי שמצא המנכ"ל דאז לנכון.

לדעת משרד מבקר המדינה, בשל ההיבט העקרוני וההשפעות הכספיות הצפויות של השינויים שחלו בהליך המכרז, היה מקום להביא לבחינתו של הדירקטוריון את עיקרי השינויים שבין המפרט והתנאים החוזיים שפורסמו במכרז, לעומת אלה שסוכם עליהם בהסכם. משרד מבקר המדינה העיר לרכבת, כי דירקטוריון הרכבת קיבל את ההחלטה לאשר את מימוש הסכם רכישת הקרונות על סמך מידע חלקי, ובלי שהובהרו לו הוויותם שעשתה הנהלת הרכבת במהלך המשא ומתן עם חברה א' ותוצאותיהם האפשריות תמורת קיצור זמני אספקת הקרונות.

## תחזוקת הקרונות

התחזוקה של הציוד הנייד ברכבת באמצעות מיקור חוץ נבחנה כמה פעמים בשנים 2009-2012 הן על ידי משרד התחבורה ומשרד האוצר באמצעות חברת הבקרה, והן על ידי הרכבת באמצעות חברת ייעוץ. המסקנות שעלו מבדיקות אלה היו כי קיים פוטנציאל להתייעלות תפעולית ולצמצום עלויות ברכבת; הזמינות הנמוכה יחסית של הציוד הנייד ברכבת נובעת, ככל הנראה, ברובה מרמת תחזוקה נמוכה (רמת זמינות נמוכה פוגעת ברמת השירות שהרכבת מספקת, ומצריכה הצטיידות בציוד נייד רב יותר); אין ביכולתה של הרכבת לתחזק ציוד נייד חדש בשל בעיית קיבולת במתקני התחזוקה שקיימת עוד משנת 2009, וסביר שהוספת ציוד נייד חדש למתקנים העמוסים של הרכבת תקשה על תחזוקה אמינה; מגוון הציוד הנייד הקיים ברכבת גדול מכדי לאפשר תחזוקה יעילה וכלכלית, ואילו ליצור יש יתרון גדול בתחזוקת הציוד שייצר.

חברת הבקרה המליצה בדוחותיה להעביר את התחזוקה לגורם חיצוני, כמקובל ברוב חברות הרכבות באירופה. היא ציינה כי מיקור חוץ של תחזוקת הציוד הנייד צפוי לשפר באופן ממש את

מדדי האמינות, הזמינות והדיוק של שירות הרכבות, להגדיל את היעילות ואת פיזור הסיכונים, ולאפשר לחברת הרכבת להתמקד בפעילות הליבה שלה.

### הנחיות נציגי הממשלה בנוגע לתחזוקת הקרונות

1. בישיבות שהתקיימו בנובמבר 2009 בהשתתפות נציגים ממוסד התחבורה, מהרכבת, מאגף התקציבים ומאגף החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - אגף החשב הכללי או אגף החשב"ל) סוכם כי המכרז לציוד נייד יכלול תחזוקה של הקרונות במיקור חוץ; כי תישמר במכרז האופציה החוזית המאפשרת נסיגה מהסכם התחזוקה ככל שהתנאים לא יאפשרו זאת; וכי נסיגה כזאת תאפשר רק בהסכמת משרד התחבורה ומשרד האוצר. כן ניתנו הנחיות מפורטות בדבר המרכיבים שייכללו במסמכי המכרז הקשורים לאופציית התחזוקה.

המכרז שפורסם כלל סעיפים אשר הקנו לרכבת אופציה כללית להזמנת שירותי תחזוקה במיקור חוץ. גם בהסכם הסופי שנחתם עם חברה א' נכללו הסעיפים הללו, ואולם צוין בו שאם הרכבת תחליט לממש את האופציה, הם יידונו מחדש בין הצדדים ויהיה צורך בהסכמה של שניהם.

2. ב-17.10.10 הנחה דירקטוריון הרכבת את ההנהלה "להודיע [לחברה א'] על החלטתה לממש את אופציית התחזוקה ולהתחיל לנהל איתה מו"מ על התנאים. במקביל, להודיע לראשי הוועדים על החלטת הדירקטוריון הנ"ל ולהתחיל לנהל מו"מ עם ראשי הוועד והסתדרות". ב-18.10.10 הוציאה הרכבת לחברה א' מכתב כוונות (Letter of Intent - LOI), ולפיו הרכבת מעוניינת להתחיל במשא ומתן בנוגע לאפשרות שחברה א' תבצע עבודות תחזוקה.

בעקבות החלטה זו החל ועד עובדי הרכבת, בגיבוי הסתדרות העובדים הכללית החדשה (להלן - הסתדרות העובדים), לנקוט שורה של צעדים כדי למנוע את מימושה, בדרישה שהתחזוקה ברכבת תיעשה אך ורק על ידי עובדים המשתתפים בהסכם הקיבוצי. ב-12.11.10 נכנס לתוקפו סכסוך עבודה שהכריז ועד עובדי הרכבת. אחת העילות לכך הייתה החלטת נציגי הממשלה בנוגע לאפשרות שחברה א' תבצע את תחזוקת הקרונות במיקור חוץ.

ב-14.11.10 דיווח מנכ"ל הרכבת דאז לדירקטוריון, כי בעקבות דרישות העובדים הגיע להסכמה עם הסתדרות העובדים על הקפאת המשא ומתן עם חברה א', וביקש את הנחיות נציגי הממשלה. כן דיווח המנכ"ל, כי על פי ההסכם עם חברה א', האופציה הראשונה להזמנת 72 קרונות נוספים פוקעת ב-30.11.10, וכי התנאי של הממשלה לאישור המימוש של האופציה הוא פתיחת משא ומתן עם חברה א' בנוגע להסכם התחזוקה.

בסיכום דיון שהתקיים ב-16.11.10, בראשות מנכ"ל משרד התחבורה ובהשתתפות נציגים ממוסד התחבורה ויועצים חיצוניים, נכתב: "מנכ"ל משרד התחבורה הנחה את רכבת ישראל לממש את אופציית תחזוקת הקרונות הכלולה במסמכי המכרז, והבהיר פעם נוספת כי האופציה לגבי מימוש התחזוקה הייתה ונשארה של הממשלה בלבד". כן נכתב כי מנכ"ל משרד התחבורה התנה את אישור הרכש של קרונות נוספים (מעבר למנה הראשונה שהוזמנה) בחתימה על חוזה עם הספק לתחזוקת הציוד הנייד החדש במיקור חוץ. ב-12.12.10 אישרו נציגי הממשלה את מימוש האופציה הראשונה להזמנת 72 קרונות נוספים (מלבד ההזמנה הראשונית של 78 קרונות), ושבו והנחו את הרכבת להשלים את המשא ומתן עם יצרן הציוד הנייד לביצוע תחזוקת הציוד על ידו, ולחתום על הסכם תחזוקה מפורט בהקדם האפשרי.

מתרשמת שהוכנה ברכבת בפברואר 2012 עולה, כי במשך כמה חודשים ניהלה הרכבת משא ומתן עם נציגות חברה א' באיטליה, שאליה הוסבו הזכויות והחובות בעניין התחזוקה מחברה א'. המשא ומתן עסק בעקרונות התחזוקה שעליהם יתבסס הסכם התחזוקה המפורט, והצדדים סיכמו באופן עקרוני את תהליך ההתקשרות שבין שני הצדדים. ממסמכי הרכבת עולה, כי המשא ומתן נמשך זמן

רב בעיקר בשל עיכובים שנבעו מהתנגדותם של ועד העובדים והסתדרות העובדים להוצאת התחזוקה למיקור חוץ.

הביקורת העלתה כי גם בעת עריכת משא ומתן זה, לא הקפידה הרכבת על עקרונות המינהל התקין ולא נרשם פרוטוקול של כל דיוני המשא ומתן, מלבד הדיונים שהתקיימו ב-17-18 בפברואר 2012.

חברת הרכבת השיבה, כי בסיום כל דיון שנערך בין הגורמים המקצועיים מטעם הצדדים, הוכנה והופצה גרסה מעודכנת של עקרונות התחזוקה שנידונו, והיא משקפת היטב את מהלך הדיון.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי מתקנה 7 לתקנות חובת המכרזים עולה שמטרת הפרוטוקול לשקף את תוכנו של המשא ומתן. הגרסה המעודכנת של ההסכמות שהושגו אינה משקפת את מהלך הדיון אלא רק את תוצאותיו, ולכן אינה יכולה לשמש תחליף לפרוטוקול.

3. על פי התרשומת שהוכנה ברכבת בפברואר 2012, החליטה הנהלת הרכבת ב-18.2.12 כי עד 19.2.12 בבוקר יש לחתום עם חברה א' על הסכם במתווה שונה מזה שהוסכם עליו במשא ומתן: במקום מכתב הצהרת כוונות, הוטל על נציגי הרכבת לחתום עם חברה א', בתוך פחות מ-24 שעות, על הסכם המהווה "מטלה להתארגנות", שבגינה תשלם הרכבת סכום כספי שייקבע. "המטלה להתארגנות" נועדה לכך שחברה א' תבצע את ההכנות הדרושות לאספקת שירותי התחזוקה במועד הנדרש. מנהל מחלקת רכש בין-לאומי ציין בתרשומת כי בעקבות ההנחיה לחתום על הסכם בתוך פרק זמן קצר ביותר, נוצר מצב שלא ניתן היה לקבוע "מטלה להתארגנות" מפורטת ולבחון את סבירות המחירים בצורה מדוקדקת.

ב-19.2.12 נחתם הסכם בין הרכבת ובין נציגות חברה א' באיטליה, לאחר שאושר על ידי ועדת המכרזים. בהסכם נקבע, כי הוא משמש "מטלת התארגנות", ואחריו יחתם הסכם תחזוקה מפורט. עוד נקבע בהסכם, כי הרכבת תשלם לחברה א' 3.5 מיליון אירו בתשלומים על פי "אבני דרך" שנקבעו. כן נקבע כי אם תבטל הרכבת את "מטלת ההתארגנות", היא תשלם בגין חשבונות שהוצאו לתשלום בהתאם לאבני הדרך עד מועד הביטול.

על פי דוח שהכינה חברת הייעוץ שהעסיקה הרכבת, יש יותר יתרונות למיקור חוץ בעבור ציוד חדש מאשר בעבור ציוד שכבר קיים ברכבת. לדוגמה - במקרה של תחזוקת ציוד חדש קל יותר להעביר את מלוא הסיכון ליצרן ולהבטיח ודאות מחירים מלאה עבור הרכבת, כמו כן יש יתרון בכך שהיצרן יהיה אחראי לתחזוקת הציוד שהוא עצמו ייצר.

במרץ 2012 הגיעה הרכבת להסכמה עם ועד העובדים ולפיה בין היתר תבוצע התחזוקה של הקרונות הדו-קומתיים החדשים בידי עובדי הרכבת, ואילו חלק מהצי הנייד הישן יתוחזק במיקור חוץ. בעקבות זאת, הודיע המנכ"ל הנוכחי של הרכבת, מר בועז צפירי, לנציגות חברה א' באיטליה ב-28.3.12 על ביטול ההסכם עמה. כפי שנקבע בהסכם, שילמה הרכבת לנציגות חברה א' באיטליה סכום של כ-2 מיליון אירו, שהם 55% מהתשלום המקורי שנקבע לצורך ההתארגנות. למעשה מדובר בכסף שירד לטמיון.

### הקמת מתחמי תחזוקה

בישיבה שהתקיימה ב-16.11.10 דיווח מנכ"ל הרכבת דאז למנכ"ל משרד התחבורה דאז על עיכובים בהקמת מתחם תחזוקה חדש בבאר-שבע וציין, כי הקמתו לא תסתיים עד הגעת הקרונות החדשים. בישיבה זו ציין מנכ"ל משרד התחבורה דאז, כי הוא רואה בחומרה את הפיגור בהקמת

המתחם בבאר-שבע. גם בהוראת נציגי הממשלה מ-12.12.10 נרשם, כי יש לקדם ללא דיחוי את הפיתוח של מתחם התחזוקה בבאר-שבע ומתחמי תחזוקה נוספים, ככל שיירדשו, באופן שיאפשר את תחזוקת הציוד הנייד על ידי היצרן.

אגף התקציבים השיב למשרד מבקר המדינה במרץ 2012: "אנו ערים לכך שהקמת מתחם התחזוקה בבאר שבע מתעכבת. העבודות במתחם הצפוני צפויות להסתיים בתחילת שנת 2014, והפרויקט כולו צפוי להסתיים במהלך 2015. לאור העיכובים בחלק ניכר מפרויקטי הפיתוח ברכבת, ועקב דרישת נציגי הממשלה, הרכבת נמצאת כיום בעיצומו של תהליך שינוי ארגוני, שמטרתו להביא לניהול מקצועי ויעיל יותר של פרויקטי הפיתוח, בדגש על פרויקט החישמול בו החלה החברה לאחרונה".

עד דצמבר 2012 עדיין לא הושלמה ההקמה של מתחם התחזוקה בבאר-שבע, בניגוד להנחיות שנתנו נציגי הממשלה לרכבת, ואת תחזוקת הקרונות החדשים מבצעת הרכבת בעיקר במתחם התחזוקה בלוד.

## פיקוח על הרכבת ואסדרת פעילותה מטעם משרד התחבורה ומשרד האוצר

### אסדרת פעילות הרכבת והפיקוח עליה

1. ב-2002 התקבלה החלטת ממשלה<sup>17</sup> (להלן - החלטת הממשלה מ-2002) בדבר הפיכת רכבת ישראל לחברה בע"מ. בהחלטה זו הוטל על שר התחבורה ועל שר האוצר להגיש תיקון חקיקה שייסדיר את העברת פעילות הרכבת מרשות הנמלים והרכבות לחברת "רכבת ישראל בע"מ", שהוקמה לשם כך. ההחלטה קבעה כי בשינוי חקיקה זה ייקבעו בין היתר כללי פיקוח על ענף הרכבת, וסמכויות הפיקוח עליה יינתנו לשר התחבורה. כן הוחלט להטיל על שר התחבורה ועל שר האוצר להסדיר את הפעלתה על ידי חברת הרכבת ולקבוע בין היתר כי שר התחבורה יהיה השר האחראי לענייני חברת הרכבת.

הביקורת העלתה כי יותר מעשר שנים אחרי החלטת הממשלה, עדיין לא גובשה אסדרה לרכבת, ולא קיימים בארץ תקנים מחייבים בכל הנוגע לרכש של ציוד נייד לרכבת. הרכבת מאפיינת את הציוד הנייד שתרכוש על דעת עצמה, וקובעת על פי אפיון זה את הדרישות מספקי הציוד, ובכלל זה את התקנים שעליהם לעמוד בהם. היעדרם של אסדרה ופיקוח עלולים להשפיע על בטיחות הנסיעה ברכבת.

כך לדוגמה, כפי שצוין לעיל, בתהליך רכש הקרונות הדו-קומתיים החליטה הרכבת בשלב הראשון להעדיף תקני EN, ואולם לאחר פתיחת הצעות המציעים החליטה לסגת לתקני UIC שהם מיושנים יותר. גם בנושא של זיהום אוויר חסרה בישראל אסדרה המחייבת עמידה בתקני זיהום אוויר, וכתוצאה מכך רכשה הרכבת לבסוף קרונות כוח בעלי מנועים שאינם עומדים בתקנים עדכניים של פליטת מזהמים הקיימים כיום באירופה.

17 החלטה מס' 2308 מיולי 2002.

ב-2008 הוקם במשרד התחבורה אגף רישוי ובקרה מסילתית (להלן בפרק זה - אגף רישוי מסילתי), במטרה להקים מנגנון פיקוח ורגולציה על רכבת ישראל ועל המסילות בארץ. ב-2010 הוחלט כי האגף יטפל גם בנושא השירות והתפעול ברכבת. על פי תכנית העבודה של משרד התחבורה לשנת 2011, נמנה עם יעדיו העיקריים של האגף גם הנושא של רישוי ציוד נייד. מנהל האגף דאז מסר למשרד מבקר המדינה במאי 2012 כי עד אותו מועד לא היה האגף מעורב כמעט בנושא הרכש ברכבת.

עיון בסיכומי דיונים שהתקיימו בהנהלת משרד התחבורה מעיד כי המשרד מכיר בכך שזהו מצב בעייתי. כך לדוגמה, בדיון שהתקיים ב-2.5.11 התבטא מנכ"ל משרד התחבורה באותה עת כך: "היעדר הידע המקצועי בתוכנית התפעול של הרכבת משקפת נכות של המשרד בתחום הרגולציה. נושא זה יטופל במסגרת הקמת רשות תחבורה ארצית".

משרד מבקר המדינה חזר והעיר למשרד התחבורה, לראשונה בשנת 2003 ולאחרונה בשנת 2012<sup>18</sup>, על שלא השלים את יישומה של החלטת הממשלה מ-2002 בדבר קביעת כללים וסמכויות פיקוח על הרכבת באמצעות שינויי חקיקה; על כך שכמעט כל תחומי הפעילות המקצועית ברכבת נקבעים בלעדית על ידיה; ועל כך שאין זה ראוי שסמכויות הפיקוח על הרכבת יישארו בידי הרכבת עצמה. כמו כן העיר משרד מבקר המדינה בשנת 2012 על כך שאגף רישוי מסילתי אויש רק במנהל אגף, ולא הועסקו בו עובדים מקצועיים, ובכך נפגעה יכולתו למלא את התפקידים שהוטלו עליו.

בביקורת הנוכחית נמצא כי באגף רישוי מסילתי עדיין קיים מחסור בכות אדם מקצועי וברגולציה בענייני הרכבת מטעם משרד התחבורה. היעדר של תקינה ופיקוח בין היתר הם שאפשרו לרכבת לסגת מהתקנים המתקדמים שדרשה בתחילת התהליך, לתקנים של קרונות שאופיינו לפני כעשור. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה רבה את היעדר הטיפול של משרד התחבורה ומשרד האוצר בנושאים אלה במשך יותר מעשר שנים. זאת על אף הערות חוזרות ונשנות של משרד מבקר המדינה בנושא, והבטחותיו של משרד התחבורה לטפל בליקויים האמורים.

בתשובת אגף התקציבים ממרץ 2012 נמסר כי הוא מקדם את האסדרה בתחבורה הציבורית, ובכלל זה הוסיף תקציבים לתוספת תקנים באגף רישוי מסילתי.

2. נמצא כי הפיקוח והבקרה בנושא רכש הקרונות - לרבות מתן האישור לפרסום המכרז, אישור המימוש של כל אחת מהאופציות, פיקוח ובקרה על התהליך וביצוע בקרה תקציבית - פוצל בין כמה גורמים במשרד התחבורה. כל אחד מהגורמים האלה טיפל בנושא נקודתי הנוגע לרכש, ולפיכך לא פיקח משרד התחבורה על כל התהליך של רכש הקרונות מתוך ראייה כוללת ומקיפה. המחלקה המקצועית במשרד התחבורה המטפלת באישור עסקאות הרכש ברכבת ומאשרת את התשלומים בגינם היא מינהל תשתיות ותיאום תחבורתי יבשתי, זאת אף שלא מדובר בפרויקט תשתיתי. אגף רישוי מסילתי, לעומת זאת, הוא חלק ממינהל היבשה.

משרד התחבורה השיב למשרד מבקר המדינה בפברואר 2013 כי הוא נמצא בשלבי היערכות מתקדמים לביצוע אסדרה מקיפה של כל פעילות הרכבת, ובכלל זה גם של רכש הציוד הנייד ואחזקתו. הוא גיבש ואישר במהלך שנת 2012 מבנה ארגוני לגוף שישמש הגורם המקצועי העליון כרגולטור על נושא הרכבות במדינת ישראל (כבדות וקלות). גוף זה נקרא אגף בכיר לרגולציה על

18 מבקר המדינה, דוח שנתי 62 (2012), בפרק "חברת רכבת ישראל בע"מ - הטיפול בתאונות ובבטיחות", עמ' 1323-1342.

הרכבת, והוא הוקם במסגרת הקמת הרשות הארצית לתחבורה, ומחליף את אגף רישוי מסילתי שפעל במינהל היבשה. על פי תשובת משרד התחבורה, אגף זה נמצא בתהליכי אישור והוא אמור לקבוע סטנדרטים מקצועיים ודרכי פיקוח על ביצועם לצורך הסדרת הענף. בין היתר, כבר התחיל האגף בכתיבתם של מפרטים טכניים מחייבים רבים ומגוונים, ובכלל זה גם לציוד נייד - רכש ותחזוקה.

### אישור עסקאות רכש של ציוד נייד ותקצובן על ידי נציגי הממשלה

בהסכם הפיתוח הוקצה סכום של כ-4 מיליארד ש"ח לרכש של ציוד נייד, מהם כ-2.7 מיליארד ש"ח שיועדו למימון התחייבויות קודמות, וכ-1.26 מיליארד ש"ח שיועדו ל"השקעה בציוד נייד חדש, בהתאם לתכנית רכש שתסוכם". הסכם הפיתוח התייחס לשנים 2008-2012, כך שמדובר בהסכם רב-שנתי. תכנית "נתיבי ישראל" שאושרה על ידי הממשלה בפברואר 2010<sup>19</sup> קבעה בין היתר כי תינתן לרכבת הרשאה להתחייב בסכום של 11.2 מיליארד ש"ח, 3 מיליארד ש"ח לצורך רכישת ציוד נייד לצורך קו רכבת העמק וקו עכו-כרמיאל ולצורך "חשמואל קו עכו-כרמיאל", ו-8.2 מיליארד ש"ח לצורך "חשמואל, ציוד נייד ותחזוקה". בתכנית נקבע גם כי הסכמי הפיתוח עם חברות התשתית יעודכנו על פיה. התכנית כללה גם את הסעיף הבא: "להציע לחברת רכבת ישראל בתנאים כפי שייקבעו בין החברה לבין שר התחבורה, להיערך לאספקת ציוד נייד כך שביום העברת הפרויקטים מהחברות המבצעות ... לחברת רכבת ישראל, יהיו ברשות רכבת ישראל הציוד הנייד הדרוש להפעלה סדירה של הקו".

1. לגבי הסעיף הנוגע להשקעה בציוד נייד חדש נרשם בהסכם הפיתוח, כי טרם נקבעה תכולתו ההנדסית, ויש לחלק אותו לאבני דרך מפורטות לאחר שתסוכם תכנית הרכש הנייד בין נציגי הממשלה ובין הרכבת. כן נכתב, כי למען הסר ספק, עד חלוקת הסעיף לאבני דרך מפורטות לא יבוצעו התחייבויות ותשלומים בגינו. כמו כן, מופיע רכש של ציוד נייד בהסכם הפיתוח ברשימה של פרויקטים "שהעברת הכספים עבורם תהיה אך ורק לאבני דרך הכוללות פירוט של תקציב, תכולה הנדסית ושיטת מדידה".

נמצא שהרכבת מכינה אחת לכמה שנים תכנית תפעולית הכוללת גם את ההצטיידות הנדרשת בציוד נייד לחמש השנים הבאות. תכנית זו מוגשת אמנם לנציגי הממשלה, ואולם לרוב אינה כוללת פירוט של התקציב הנדרש לצורך ההצטיידות. משרד מבקר המדינה העיר למשרד האוצר ולמשרד התחבורה על שלמעשה לא סוכמה בין נציגי הממשלה ובין הרכבת תכנית כוללת לרכש של ציוד נייד חדש, ובה פירוט של התכולה ההנדסית, החלוקה לאבני דרך מפורטות וציון התקציב הדרוש לכך, עוד בטרם מומש התקציב, כפי שנדרש על פי הסכם הפיתוח. עוד העלתה הביקורת שנציגי הממשלה אישרו את כל אחד מהשלבים של עסקת רכש הקרונות בלי לציין מהו התקציב המאושר על ידם לביצועו.

אגף החשכ"ל השיב למשרד מבקר המדינה במרץ 2013 (להלן - תשובת אגף החשכ"ל) כי "הוצגה בפני נציגי הממשלה השונים התכנית התפעולית לשנים 2012-2019 של הרכבת מתוך מטרה לקבוע מהי רמת השירות הנדרשת, וכפועל יוצא הצורך במימוש מנהלית של ציוד נייד לרכבת הנגזרת ממנה, ונדרשו בהרחבה ובצורה מעמיקה המשמעויות והחלופות השונות בעניין זה, לרבות המשמעויות הכספיות אשר פורטו גם במכתבים אשר הופנו לנציגי הממשלה השונים". אגף התקציבים השיב למשרד מבקר המדינה ב-19.5.13: "נציגי הממשלה אמנם אישרו את הרכש הנייד

19 החלטה מס' 1421 של הממשלה בנושא "נתיבי ישראל - תכנית תחבורה לפיתוח הנגב והגליל, התש"ע-2010".

מבלי לציין בגוף האישור הכתוב את גובה התקציב המאושר לרכש זה, אך ציינו את כמות הציוד הנייד שמאושר לרכוש. יש לציין, שטווחי המחירים בשוק עבור יחידת ציוד נייד נידונו והיו ידועים לנציגי הממשלה בעת האישור. בנוסף, הגישה החברה לנציגי הממשלה מדי שנה את ספר תקציב הפיתוח, אשר כולל את התקציבים המאושרים לרכש ציוד נייד בפריסה על פני שנים. לאור זאת, אין לראות באישורים אלו כאילו ניתנו ללא תקציב מאושר.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד האוצר ומשרד התחבורה לסכם עם הרכבת את התכנית הכוללת לרכש ציוד נייד, ולא להסתפק רק בבחינת הרכש של המנה השלישית בפני עצמה. סדרי מינהל תקינים מחייבים שבצד אישור הכמויות של הציוד יצוין גם גובה התקציב המאושר לרכישתו.

חברת הרכבת השיבה, כי ספר הצעת תקציב הפיתוח לשנת 2009 הוא הפנייה לקבלת אישור להתחייבות מנציגי הממשלה ומחברת הבקרה מטעמה, ובו מפורטת התכנית לרכש של ציוד נייד, בהתאם לתקציב שהוקצה לכך בהסכם הפיתוח. בתקציב הפיתוח לשנת 2010 נכלל גם פירוט חלוקת התקציב בגין יתרה להשקעה ברכש של ציוד נייד בהיקף של 1.26 מיליארד ש"ח.

משרד מבקר המדינה מעיר כי בתקציב הפיתוח של הרכבת לשנת 2009 עדיין לא נקבעה תכולתו של סעיף זה, אלא רק בתקציב הפיתוח לשנת 2010. אף שבהסכם הפיתוח נקבע כי עד חלוקת הסעיף לאבני דרך מפורטות לא יבוצעו התחייבויות ותשלומים בגינו, בוצעו כבר בשנים 2008 ו-2009 התחייבויות חדשות בהיקף של כ-475 מיליון ש"ח (כפי שיפורט להלן).

2. סעיף 6 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן - חוק יסודות התקציב) קובע: "הממשלה רשאית להתחייב בשנת כספים פלונית בגבולות הסכומים הנקובים בהרשאה להתחייב בתכנית שבחוק התקציב השנתי לאותה שנה". בהסכם הפיתוח התחייבה הממשלה כלפי הרכבת לממן בין היתר את ההשקעה הנדרשת בציוד נייד. מכיוון שהמימון לרכישת הציוד הנייד ניתן מתקציב הפיתוח של משרד התחבורה, הרי שעל פי סעיף 6 לחוק יסודות התקציב, היה על משרד האוצר להקצות בתקציב משרד התחבורה הרשאה להתחייב<sup>20</sup> בסכום של 1.26 מיליארד ש"ח במהלך השנים 2008-2012 בגין הסכם הפיתוח, והחל בשנת 2010 סכום נוסף של 8.2 מיליארד ש"ח בעקבות תכנית "נתיבי ישראל". סעיף 43(ב) לחוק יסודות התקציב אף קובע: "חוזה של המדינה שההוצאה הכרוכה בו עולה על 960,000 שקלים חדשים, וההוצאה או ההרשאה להתחייב לא תוקצבו בחוק התקציב השנתי לשנה שבה נחתם - בטל".

הטבלה שלהלן מציגה את תקציבי ההרשאה להתחייב שאושרו בתקנות תקציב<sup>21</sup> המיועדות לרכש של ציוד נייד על ידי הרכבת, ואת הביצוע שנרשם בהן:

20 תקציב הרשאה להתחייב מציין את הסכום המרבי שניתן להתחייב עליו בשנת הכספים בתקנות תקציב מסוימת, ושההוצאה בגינו עשויה להתבצע גם בשנות הכספים הבאות.

21 תקציב המדינה נחלק לסעיפים (בדרך כלל שם הסעיף מעיד על המשרד הממשלתי שאחראי לאותו סעיף). הסעיפים עצמם נחלקים לתחומי פעולה, וכל תחום פעולה נחלק לתכניות. בהצעת חוק התקציב המוגשת לכנסת ובחוק התקציב שהיא מאשרת מפורטת חלוקת התקציב לפי תכניות. לאחר שחוק התקציב מאושר, שר האוצר קובע, מתוקף סמכותו על פי חוק יסודות התקציב, הוראות מינהל בכל הנוגע לפירוט נוסף של תכניות התקציב - אלה הן תקנות התקציב.

| שנה  | תקציב הרשאה להתחייב*<br>(אלפי ש"ח) | ביצוע הרשאה להתחייב*<br>(אלפי ש"ח) |
|------|------------------------------------|------------------------------------|
| 2008 | 0                                  | 200,000                            |
| 2009 | 0                                  | 275,447                            |
| 2010 | 1,756,878                          | 1,756,908                          |
| 2011 | 0                                  | 156,228                            |
| 2012 | 0                                  | 156,000                            |
| סה"כ | 1,756,878                          | 2,544,583                          |

מקור: מערכת "תקציב" של אגף התקציבים  
 \* לצורך ההצגה בטבלה איחדנו את הנתונים המופיעים בשתי תקנות תקציב ששימשו בשנים הללו לרכש של ציוד נייד בעבור הרכבת: תקנה 83060217 (רכש ציוד נייד) ותקנה 79340151 (ציוד נייד רכבת ישראל; תקנה זו שייכת לתכנית "נתיבי ישראל").

מהטבלה עולה, כי בפועל לא הקצה משרד האוצר בתקנות התקציב המיועדות לרכש של ציוד נייד לרכבת תקציב הרשאה להתחייב התואם את הסכומים שנקבעו בהסכם הפיתוח ובתכנית "נתיבי ישראל": בשנת 2010 לבדה הקצה משרד האוצר בתקציב משרד התחבורה הרשאה להתחייב בסכום של כ-1.76 מיליארד ש"ח לצורך רכישת ציוד נייד עבור הרכבת. הרשאה זו נוצלה במלואה בשנה זו. ביתר השנים לא הוקצה תקציב של הרשאה להתחייב כלל.

בבקשה שהעביר אגף התקציבים לוועדת הכספים של הכנסת ביוני 2010 לצורך אישור הקצאת תקציב ההרשאה להתחייב המוזכר לעיל בסכום של 1.76 מיליארד ש"ח נכתב: "פניה זו נועדה לתקצב בהרשאה להתחייב את חלקה של רכבת ישראל בתכנית נתיבי ישראל לשנת 2010, וכמו כן לבצע שינויים פנימיים בתקציב פיתוח התחבורה". בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה, כי רק ביוני 2011 הגישה הרכבת למשרד האוצר ולמשרד התחבורה תכנית תפעולית מעודכנת לשנים 2012-2019 הכוללת תחזית לרכש ציוד נייד הנדרש לה בין היתר לצורך עמידה ביעדי תכנית "נתיבי ישראל".

נמצא אפוא כי ההקצאה של התקציב, שלכאורה נועדה לממן את תוספת הציוד הנגזר מתכנית "נתיבי ישראל", לא תאמה את הסכום שהוחלט עליו בהחלטת הממשלה, לא נידונה בהליך מסודר ולא נסמכה על עבודת מטה שבחנה את צורכי ההצטיידות של הרכבת הנגזרים מהחלטת הממשלה.

אגף התקציבים השיב למשרד מבקר המדינה ב-19.5.13: "בהחלטת הממשלה הוקצה סכום כולל של 8.2 מיליארד ש"ח עבור 'חשמול, ציוד נייד'<sup>22</sup> ותחזוקה", אשר 1.76 מיליארד ש"ח מתוכו הוקצו ביוני 2010 לחברה במסגרת הפניה התקציבית הנ"ל, ולאחר דיונים בין משרד האוצר ומשרד התחבורה לבין הרכבת וסיכום פרטי הרכישה. העובדה שרק ביוני 2011 הגישה הרכבת לנציגי הממשלה תכנית תפעולית מעודכנת, אשר כוללת גם את קווי הרכבת העתידיים שנכללו במסגרת תכנית 'נתיבי ישראל', אינה סותרת את הצורך הדחוף שהעלתה הרכבת בדבר רכש של חלק מהציוד הנייד כבר בשנת 2010, ואשר קיבל מענה על ידי הקצאה תקציבית זו, בהתאם לסעיף התקציבי

המתאים בהחלט נתיבי ישראל". כן כתב אגף התקציבים ב-22.5.13 כי יתרת הסכום טרם הוקצתה, למעט 100 מיליון ש"ח עבור חשמול וכ-188 מיליון ש"ח עבור הקמת מתחמי תחזוקה, מכיוון שהחברה טרם מסרה אומדנים תקציביים מפורטים של עלות הרכיבים הנוספים בסעיף, מעבר לסכומים אלו.

משרד מבקר המדינה מעיר כי החלטת הממשלה בעניין תכנית "נתיבי ישראל" נגעה לפרויקטים של מסילות ברזל וכבישים חדשים, שייסללו כדי לאכלס ולפתח את הנגב והגליל. כן נכתב בהחלטה כי הפרויקטים שיוקמו במסגרת החלטה זו יתווספו לתכניות המאושרות והמתוקצבות בתחומי התחבורה הבין-עירונית והעירונית. מנוסח החלטת הממשלה לא עולה כי הקצאת התקציב בסך 8.2 מיליארד ש"ח יועדה למימון רכישות שאינן קשורות לפרויקטים שעליהם דובר בהחלטה, ושאושרו עוד קודם.

אגף התקציבים כתב למשרד מבקר המדינה ב-22.5.13 שעמדה זו מנוגדת לפרשנות המקובלת על כל הגורמים בממשלה וברכבת ישראל מיום אישור ההחלטה בממשלה ועד היום.

**לדעת משרד מבקר המדינה, עניינים הנוגעים לרכישת קרונות אינם צריכים להיות נושא לפרשנות, אלא צריכים להיות ברורים ומובנים לכל.**

3. עוד עולה מהנתונים המוצגים בטבלה כי בשנים 2008-2012 הסתכם תקציב ההרשאה להתחייב בכ-1.76 מיליארד ש"ח, ואילו ביצוע ההרשאה להתחייב הגיע לסכום של כ-2.55 מיליארד ש"ח.

בתשובת אגף החשכ"ל ובפגישה שהתקיימה עם נציגי משרד מבקר המדינה הוא הסביר כי הדבר נבע מכך שבהסכם הפיתוח עם הרכבת נקבע כי התשלומים לרכבת יבוצעו כמקדמות. הרכבת תוקצבה בהוצאות במזומן, ובמקביל לא תקצב אגף התקציבים בשנים אלה תקציב הרשאה להתחייב. כאשר בוצעו תשלומים אלה, מערכת המרכב"ה (מערכת מחשוב רוחבי כולל במשרדי הממשלה) רשמה אוטומטית ביצוע של הרשאה להתחייב, ולכן היה הפרש בין תקציב ההרשאה להתחייב ובין הביצוע בפועל.

**משרד מבקר המדינה העיר לאגף החשכ"ל ולאגף התקציבים, כי כאשר מצד אחד אין תקציב הרשאה להתחייב, ומצד שני נרשם ביצוע בפועל של הרשאה להתחייב - פוגע הדבר בסדרי הבקרה של התקציב, והוא נוגד את הכללים שמשרד האוצר פועל לפיהם. יתרה מכך, נוכח האמור לעיל, ולאור סעיף 43(ב) לחוק יסודות התקציב, מתעוררים ספקות באשר לתקפות חלק זה של הסכם הפיתוח, שנחתם בין משרד האוצר ומשרד התחבורה לבין הרכבת. מתפקידם של אנשי החשבונות של משרד התחבורה, אגף החשב הכללי, אגף התקציבים ומשרד התחבורה היה לדאוג לכך שיוקצה תקציב הרשאה להתחייב בהתאם להסכמים שבין הרכבת ובין הממשלה, ולמנוע מצב שבו נוצרות חריגות בתקנות התקציב. על אגף התקציבים ועל אגף החשב הכללי לבחון לעומק את השתלשלות העניינים שהביאה להיווצרותן ולפעול כדי למנוע את הישנותן.**

בתשובת אגף החשכ"ל הוא הודיע כי יפעל עם כל הגורמים הרלוונטיים באגף התקציבים ובמשרד התחבורה כדי להסדיר סוגיה זו. עוד כתב אגף החשכ"ל בתשובתו כי בהסכם הפיתוח הצפוי להיחתם עם הרכבת יחדל להתקיים הנוהג של תשלומי מקדמות, ובקרת החשבונות תיעשה עוד לפני ביצוע התשלום לספקים.

אגף התקציבים השיב למשרד מבקר המדינה במרץ 2012 כי לאחרונה תוגברו ישיבות הבקרה בין נציגי הממשלה ובין הרכבת, וכי בכוונתו להחמיר את הדרישות לקבלת אישור מנציגי הממשלה לפני פרסום מכרזים או חתימת חוזים בהיקפים האמורים ברכבת.

חברת הרכבת השיבה כי רכשה ציוד נייד בסכומים המאושרים על פי התקציב שנקבע בהסכם הפיתוח ובתכנית "נתיבי ישראל", ובכל מקרה לא חרגה מהתקציב הכולל.

### ביצוע בקרה תקציבית על עסקת הרכש

עד תחילת שנת 2012 נהג משרד התחבורה לשלם לרכבת מקדמות לצורך רכישת שירותים או טובין בהתאם לתחזית ביצוע שהגישה. משרד התחבורה לא קיבל מהרכבת נתוני ביצוע בפועל בפילוח לפי עסקאות, ולכן למעשה לא יכול היה לקיים בקרה תקציבית על סכומי הכסף שהועברו לרכבת מתקציב המדינה ושהרכבת הוציאה לצרכיה.

הרכבת ומשרד התחבורה החליטו, כי החל בשנת 2012 יעביר לה משרד התחבורה תשלומים רק לאחר שתגיש דוח ביצוע בפועל של תשלומים ששילמה לספקיה. החל בשנה זו הרכבת שולחת למשרד התחבורה דוח ביצוע בפועל, ובו מפורטים התשלומים בגין כל עסקה ועסקה.

הביקורת העלתה, כי שיטת העבודה שהייתה נהוגה בין הרכבת ובין משרד התחבורה עד שנת 2012 לא אפשרה למעשה למשרד התחבורה לקיים בקרה תקציבית על עסקאות ופריקטים שביצעה הרכבת. מדובר בסכומים המגיעים למאות מיליונים ואף למיליארדי ש"ח בכל שנה, כשלמשרד התחבורה לא היה מידע בגין איזו התקשרות שולמו.

בתשובת אגף החשכ"ל נכתב כי שיטת העבודה שהייתה נהוגה בין הרכבת ובין משרד התחבורה עד שנת 2012 נבעה מהסכם הפיתוח עם הרכבת שבו נקבע כי התשלומים לרכבת יבוצעו כמקדמות, ורק לאחר מכן תבוצע הבקרה. בהסכם עם הרכבת שנחתם בדצמבר 2012 שונה נהוג זה והוחלט שהרכבת תעבור להסדר ההתחשבות המקובל במשרד התחבורה, קרי - בקרת חשבונות טרם ביצוע תשלום לספקים.

### סיכום

הביקורת על עסקת רכש של קרונות דו-קומתיים ברכבת העלתה ליקויים ממשיים בתהליך קבלת ההחלטות ובסדרי רכישת קרונות לרכבת, וכן בסדרי הפיקוח והבקרה על תחום זה בחברת הרכבת מטעם משרד התחבורה ומשרד האוצר.

משרד מבקר המדינה העלה כי רכבת ישראל בע"מ פרסמה מכרז בין-לאומי ושינתה באופן משמעותי את המפרט של הקרונות ואת התנאים החוזיים שהתחייבו ממסמכי המכרז לאחר שנתרה עם מציע יחיד. בשינוי המפרט הטכני והתנאים החוזיים שפורסמו במכרז באופן משמעותי פגעה הרכבת בעקרונות התחרות ושוויון ההזדמנויות כלפי ספקי ציוד נייד פוטנציאליים, ולא מיצתה את היתרונות שמקנה מכרז פומבי כדי לקבל את ההצעה המיטבית לקרונות שרכשה.

על חברת הרכבת, משרד התחבורה ומשרד האוצר להפיק את מלוא הלקחים מן הליקויים שהעלה משרד מבקר המדינה בדוח זה. זאת - לקראת הצטיידות הרכבת בשנים הבאות, להתאמת הצי הנייד שלה לפתיחת קווים חדשים ולמתן שירות מיטבי לציבור. על משרד התחבורה ומשרד האוצר לשפר את סדרי הפיקוח והבקרה שלהם על הנעשה בחברת הרכבת ולהשלים את האסדרה של פעילותה, שעליה כבר העיר משרד מבקר המדינה שוב ושוב.

