

תוכנית הפיתוח הענקית של רכבת ישראל יוצאת לדרך, וקיים הפרש של מאות מיליוני שקלים, בין הערכות האוצר לגבי יכולת העמידה של הרכבת בתקציב, לבין הביטחון העצמי של בכירי הרכבת בהצלחתם - דו"ח של חברת הבקרה האמריקנית שיוגש בחודש הבא יקבע מי צודק

גל ניסים 01.05.2005 **גלובס**

רכבת ישראל תתקן את תוכנית הפיתוח הגדולה שלה, להשקעות בסך 20 מיליארד שקל ב-5 שנים, כדי להתמודד עם ליקויים בתכנון, בהערכת עלויות ובנוהלי עבודה. לתוכנית העבודה של שנת 2005 הכינה הרכבת הצעת תקציב מעודכנת (שטרם אושרה), שכוללת הצעה לביטול מספר תחנות ושינוי בשיטת חישובי העלות בפרויקטים.

הצורך בעדכון התוכנית התעורר עקב טיוטת דו"ח של חברת הבקרה האמריקנית פרסונס ברינקהוף (פי.בי), לפיו צפויות חריגות של מאות מיליוני שקלים ב-15 פרויקטים שנבדקו.

טיוטת הדו"ח הראשונה התייחסה לחריגה של 1.18 מיליארד שקל. לאחר דיונים מול הרכבת עדכנה פי.בי את החריגה ל-770 מיליון שקל. על רקע מחלוקת בין נתוני פי.בי לרכבת על גובה הפער, הוחלט להשלים את הבדיקה לכל 33 הפרויקטים, בתוך חודש.

עקב הדו"ח המלא יוכנסו שינויים בתוכנית הפיתוח המקורית. פי.בי, שהצביעה בטיוטה הראשונה על פרויקטים שהאומדן שלהם לא סביר, צפויה לגלות חריגות גם בפרויקטים הנוספים, והדו"ח יחייב את הרכבת לעדכן את התוכנית הפיתוח ולבחון מחדש את סדרי העדיפות. ידוע כי נבחנת האופציה לבטל תחנות רכבת שאינן כדאיות כלכלית, וכן האופציה לבטל או להקפיא תוכניות למסילת רכבת. למשל, נבחנת האופציה לבטל את הארכת קו ראשונים ואת אחת התחנות בקו ראשל"צ-מערב.

בבדיקה הראשונה בדקה פי.בי, בין היתר, את הפרויקטים: מסילה שלישית באילון, עכו-כרמיאל, בן גוריון-מודיעין, נען-באר שבע ועוד. מעבר לחשש לחריגה בעלויות, מצביע הדו"ח גם על מגמה של עיכובים בלוחות זמנים.

יש להדגיש: בכירי רכבת ישראל טוענים בתוקף, שטיוטת הדו"ח לא רלוונטית, ולאחר הסברים שסיפקו לחברה הובהר כי אין פער גדול כפי שמוצג על-ידי פי.בי. מאידך, במשרד האוצר אומרים מפורשות, כי הפער צפוי להיות גדול יותר מהפער עליו הצביעה פי.בי.

בדיון פנימי שהתקיים ברכבת על טיוטת הדו"ח של פי.בי, בנוכחות מנכ"ל הרכבת יוסי מור; יו"ר דירקטוריון חברת הרכבת, משה ליאון; הכלכלן הראשי ברכבת, אלי דליצקי; החשכ"ל, ירון זליכה; סגן הממונה על התקציבים, שאול צמח; סגן החשכ"ל, צביקה חלמיש; וסמנכ"ל כלכלה במשרד התחבורה, צ'רלי סלומון, הוסבר כי חלק מהפער קשור לאופן חישוב הבצ"מ - ההוצאה הבלתי צפויה מראש בשלב הביצוע.

פי.בי הציעה להגדיל את הבצ"מ לפי המפתח הבא: בצ"מ של 15% בעלות הפרויקט בשלב התכנון ראשוני, בצ"מ של 10% בשלב התכנון המפורט, ו-7.5% בשלב הביצוע.

עדכון הבצ"מ בתוכנית העבודה לשנת 2005, לדברי מנכ"ל הרכבת, יוסי מור, הוא בהיקף של 350 מיליון שקל. בין כל הצדדים סוכם, כי תוך חודש יפורסם הדו"ח המלא, הכולל בדיקה מקיפה של 33 הפרויקטים, ובעקבותיו תוטמע תוכנית השינויים.

כל הצדדים מדגישים, כי מסגרת 20 מיליארד השקל לא תשונה, האוצר לא יגדיל את התקציבים, והשינוי ייעשה בסדרי העדיפויות בין הפרויקטים, ומכאן נובע, שצפוי ביטול או הקפאה של פרויקטים מסויימים.

רכבת ישראל, מאז הפיכתה לחברת ממשלתית בעלת תקציב של 20 מיליארד שקל לחמש שנים, הפכה באופן טבעי למקור גאווה. הכול מתהדרים בתנופת הפיתוח, בתרומתה של הרכבת לצמיחה כלכלית למשק, ולתועלת החברתית.

לרכבת ישראל יש אומנם יכולת לבצע פרויקטים, ובמבחן התוצאה יכולה הרכבת להתהדר בלמעלה מ-20 מיליון נסיעות בשנה. מצד שני, מסתבר, לפי חברת הבקרה, כי יש ליקויים בתכנון הגורמים לבזבז, ובחלק, אמנם קטן יחסית, מדובר בחלב שכבר נשפך.

ליקויים בתכנון

אחת הבעיות הבסיסיות שמוצגות במידע שהגיע ל"גלובס" היא דרך ההתקשרות של הרכבת עם מתכנני הפרויקטים. השאיפה של הרכבת היא לתכנן מהר ובזול, אבל, כמו בכל ענפי התכנון, ספק אם יש היגיון בבחירת המתכנן הראשי של פרויקט רק לפי ההצעה הכספית הנמוכה ביותר.

לדוגמא, המתכנן בקו ירושלים-מודיעין נבחר לפי הצעה של 19 מיליון שקל, כשאומדן הרכבת לתכנון היה למעלה מ-30 מיליון שקל. יש לציין כי מדובר בפרויקט היקר והמורכב ביותר שמקדמת הרכבת.

בביקורת המושמעת על עבודות התכנון, חוזרת הטענה כי במקרים מסויימים נראה, שהמתכנן שנבחר מחפש לחסוך בעלויות תכנון חשובות (למשל ממעט להזמין סקרי קרקע ומעסיק מתכנני משנה זולים) ונמנע ממערך בדיקות חיוני בשלב התכנון המפורט, דבר הגורם להכנסת שינויים רבים תוך כדי ביצוע. שיטת התקשרות זו גוררת תכנון יתר, חוסר יעילות וזרישה לתוספות תקציב. הסיבה פשוטה: המתכנן לא משקיע בשל מגבלת המחיר הנמוך שהציע כדי לזכות בעבודת התכנון.

בפרויקט נתב"ג-שפירים התברר תוך כדי עבודה בשטח, שהקרקע היא חרסית מתפוררת, ושיטת כריית המנהרות שהוצעה, "חפור וכסה", אינה אופטימלית. הקבלנים (טר-ארמה ומליבו) הכינו תוכניות חדשות במקום התכנון המקורי של חברת ינון. רכבת ישראל הגדילה את התשלומים לקבלנים, ושילמה למליבו עוד 4.08 מיליון שקל.

בפרויקט מסילת הרכבת לרמת חובב התברר, כי קו מסילת הרכבת הונח על אתר פסולת, דבר שלא נלקח בחשבון בשלב המכרז, ככל הנראה כתוצאה מאי עריכת סקר גיאולוגי. תקלה זו הביאה לתוספת של 2.5 מיליון שקל לחברת מי-ערד, שנדרשה לפנות את הפסולת העירונית לאורך התוואי, עבודה שלא נכללה במכרז.

"התוכניות שמגישה הרכבת לוועדות התכנון הן ברמה מאוד בסיסית", אומר ל"גלובס" גורם תכנוני בכיר. "התוכניות עוברות שינויים רבים, דבר שגורם באופן ישיר לייקור העלות. לרכבת אין מדיניות תכנון, אין נורמות סביבתיות, או כללים לתכנון כשמדובר באזור עירוני, כפרי, או רגיש מבחינה נופית."

מנכ"ל הרכבת, יוסי מור, מוצא "אשמים" אחרים לבעיית השינויים תוך כדי תכנון: "הוועדה לתשתיות לאומיות הורתה לאחרונה לרכבת לבצע שני מעברים להולכי רגל בקו רמלה-לוד, דבר שמייקר את הפרויקט ב-8 מיליון שקל. בקו לבאר שבע הוועדה הטילה עלינו הנחיות לפיתוח נופי לאורך התוואי, הנחייה שמשמעותה תוספת של 34 מיליון שקל, שלא תוקצבו מראש."

אומדנים לא ריאליים

אחת הבעיות בפרויקטים כאלה היא אומדנים לא ריאליים. בכיר במשרד התחבורה הגדיר כך את אופן הכנת תוכנית הפיתוח: "רכבת ישראל קיבלה תקציב של 20 מיליארד שקל ונדרשה להכין תוכנית פיתוח בחופזה. היא אימצה תוכניות ישנות, עם אומדנים לא מעודכנים, ומבלי לערוך בדיקות כלכליות."

מנתונים שמציגה הרכבת עולה, כי עלות הפרויקטים בהסכם הפיתוח צפויה להתייקר ב-121 מיליון שקל - מ-16,492 מיליארד שקל ל-16,613 מיליארד שקל נכון למארכ 2005. זו הערכה לא רצינית, טוענים באוצר.

לדוגמא, פרויקט הקו המהיר לירושלים (ת"א-מודיעין-ירושלים), שעלותו, על-פי העלות המעודכנת, 3.227 מיליארד שקל. אומדן המתכנן מוערך כיום ב-3.515 מיליארד שקל. דו"ח פנימי ברכבת מציין, לאחר בדיקה של תוכניות חלקיות וכתבי כמויות, כי האומדן הנוכחי הוא 4 מיליארד שקל. רכבת ישראל מבחינתה לא שינתה את אומדני העלות. רק השינוי בפרויקט זה צפוי לייקר את תוכנית החומש ב-773 מיליון שקל.

קו עכו-כרמיאל למשל. בטיטת הדו"ח של פי.בי מדובר על חריגה של 300 מיליון שקל, מ-940 מיליון שקל ל-1.24 מיליארד שקל. ובקו זה יש עדיין ויכוחים מהותיים - האם יש מקום למסילה כפולה? והאם הקו הוא כלכלי?

החשב הכללי באוצר, ד"ר ירון זליכה, אומר ל"גלובס": "היה ברור לי שהאומדנים הם לא ריאליים, שנוהלי העבודה לקויים ושהמבנה הארגוני של הרכבת הוא לא טוב. היה לי ברור הכול. ויש לי חדשות בשבילך, זה היה ברור גם למשה ליאון. לכן אני התעקשתי על הכנסת חברת בקרה, שתגלה את החריגות לא אחרי שהשקענו 20 מיליארד שקל, ופתאום יגידו חסר מיליארדים בשביל להשלים ואם לא תתנו עוד מיליארדים הכל יורד לטמיון, אחרי שמאחרים בלוחות זמנים 3 שנים."

"לנו חשוב להקדים תרופה למכה. אני יודע מה הולך לקרות. הדו"ח המלא של פי.בי יהיה חמור. יש חריגות. הלואי שהוויכוח היה נע סביב פער של 700 מיליון שקל. כל האומדנים בהסכם הפיתוח היו סתם מספרים, לא נעשתה עבודה רצינית. ברור לנו, שמאחורי המספרים האלה חבויים אומדנים ראשוניים וגסים. בעקבות המסקנות הראשוניות של פי.בי,

שהשלימה בדיקת כדאיות כלכלית של חלק מהקווים, הרכבת עומדת להחליט על ביטול מספר תחנות שאין להן כדאיות. חשוב להדגיש, שהגענו בדקה ה-90 אבל לא בדקה ה-91. הגענו בזמן, היה עדיף שהיינו מגיעים שנה קודם, היה עדיף שהיינו מגיעים עם השיטות האלה 10 שנים קודם, אבל לא הגענו."

זליכה מוסיף, כי הציב שני תנאים לחתימה על הסכם פיתוח. הראשון - מינוי חברת בקרה בינלאומית בלתי תלויה, והשני - סנקציית הקפאת תשלומים כתוצאה מאי שביעות רצון של האוצר. "אני לא אעביר לרכבת את הצ'קים אם אני לא שבע רצון מההתקדמות בפרויקטים", אמר.

מקור אחר אמר ל"גלובס": "משרד האוצר, לאור הממצאים הראשוניים של פי.בי, הולך לשבת לרכבת על הווריד. גם אם מדובר בחריגה של רק 5% מתוכנית הפיתוח, עדיין מדובר במיליארד שקל".

בכיר במשרד התחבורה: "האומדנים של רכבת ישראל להסכם הפיתוח נשלפו מהמותן, ולכן אין ספק שמתגלות ויתגלו חריגות ככל שמתקדמים בפרויקט. בנוסף, חלק מהפרויקטים שנבחרו לביצוע נעשו על סמך החלטות של פוליטיקאים, ללא כל בחינה כלכלית. בשביל מה צריך רכבת לאילת למשל? או קו רכבת העמק?"

שינוי שיטת החישוב

יוסי מור, מנכ"ל הרכבת: "להערכתי אין כרגע שום חריגה. הסכם הפיתוח הוא 20 מיליארד שקל והרכבת עומדת בתוכניות הביצוע. פי.בי הודיעה לאחר פרסום טיוטת הדו"ח הראשון, כי היא מקבלת את הערכות של הרכבת. רכבת ישראל העלתה את סך הקצאה שלא נצפתה מראש (בצ"מים) בהצעת התקציב שלה ב-2005 מ-565 מיליון ש"ח ל-861 מיליון ש"ח ועוד 282 מיליון ש"ח עבור ציוד שינוע. לצורך השוואה זו ועד שנגיע להערכה מפורטת יותר של הקצאה שלא נצפתה מראש עבור התוכניות של רכבת ישראל, אפשר להחשיב את התחזיות של רכבת ישראל כשוות ערך במידה סבירה".

"עדכנו את הצעת התקציב ל-2005, כך שהיא כוללת את הבצ"מים לפי המפתח שפי.בי מציעה, צעד שמשריין 350 מיליון שקל להוצאות לא צפויות שמתגלות תוך כדי הליך לאישור התוכנית. הבצ"מים אינם תוספת לתקציב, אלא שינוי פנימי בתוך התקציב. למשל, קיבלנו תוצאות של מכרזים יותר נמוכים ממה שהאומדנים היו, אז זה הוסיף לנו כסף לחלק מהמקומות".

"פי.בי בעצמה השתכנעה וכתבה לנו מפורשות שאין הבדל. כל הטענות על החריגות הם שטויות. עשינו שדרוג של התוכנית בכל הרשת באמצעות שינוי שיטת החישוב של הבצ"מים על חשבון תוצאות מכרזים נמוכים מהאומדנים. יש מסגרת כללית של 20 מיליארד שקל ויש בה 33 פרויקטים, כאשר גם בהסכם כתוב, שאם יש חריגה אני צריך לקבל את אישור הממשלה. כל מה שנעשה ברכבת, גם אם נשנה התוכנית, חייב להיות במסגרת 20 מיליארד שקל, מבלי לפגוע בשירות".

לעניין היכולת המקצועית של הרכבת אומר מור: "עבודות התשתית היא בסדר גודל של 2.5-3 מיליארד שקל לשנה, כבר הוכחנו ב-2003 שאנחנו יודעים לעבוד, כשביצענו עבודות בהיקף

של 1.8 מיליארד שקל. הבעיה העיקרית של תוכנית החומש היתה שלא היו לנו מספיק פרויקטים מאושרים. התחלנו פרויקטים בתוכנית החומש שעדיין לא היו מתוכננים ולא היו לנו תוכניות מפורטות. מרבית הפרויקטים היו במגירה בשלבי תכנון ראשוני ביותר. היום הרכבת עושה דבר שונה ממה שהיה בעבר. במסגרת תוכנית החומש משקיעה הרכבת 100 מיליון שקל בתכנון עתידי ואנחנו נערכים לתכנון החומש הבא.

"כשיבוא החומש הבא כבר יהיו לנו תוכניות מוכנות, ואז כל הערכה תקציבית תהיה יותר מדויקת, ושנית, נוכל להתחיל בביצוע מיידי ולא לחכות עד אישורן של התוכנית הסטטוטוריות.

"איש העשייה גם טועה. בכדי למנוע את הטעויות, יש על מנכ"ל הרכבת וההנהלה שלה כמה גופים מפקחים, שאמורים לפקח שאנחנו מבצעים את העבודה בלי חריגות ובלי טעויות", סיכם.