

רכבת ישראל

פעולות ביקורת

באגף התנועה והמסחר של רכבת ישראל נערכה ביקורת על ההסדרים הנוגעים להולכת נוסעים; ביחידת המינהל נבדק ארגונו של כוח האדם ברכבת.

הולכת נוסעים

ריכוז ממצאים

לא היה שילוב מתאים בין מועדי ההגעה והיציאה של רכבות לתחנות לבין אלו של האוטובוסים.

הועלו ליקויים בנושא הנפקת כרטיסי חינם: הנושא רוכז בידי עובד אחד ביחידת הרווחה; לא נוהל רישום בעת הנפקת הכרטיסים התקופתיים וכרטיסי הנסיעה החד פעמיים; לא היה פיקוח על מספר הכרטיסים המתקבלים ביחידות הרכבת לצורך ניפוקם.



1. הרכבת מפעילה ארבעה קווי נוסעים: חיפה - תל אביב, חיפה - ירושלים, תל אביב - ירושלים, וחיפה - נהריה; וקו משולב אחד: תל אביב - חיפה - נהריה. לאורך הקווים פזורות 27 תחנות, ביניהן שתיים גדולות המשרתות רק רכבות להולכת נוסעים (חיפה-מרכז, ותל אביב-מרכז). מצאי קרונות הנוסעים ל-31.3.84 הסתכם ב-73 כשבכל אחד מהם כ-100 מקומות ישיבה; ההיצע המירבי של מקומות ישיבה, שהרכבת מסוגלת להעמיד לרשות הנוסעים, מגיע אפוא לכ-7,300. מערך רכבת נוסעים כולל, בממוצע, קטר וששה קרונות והיצע מקומות הישיבה בהם מגיע לכ-600. הרכבת מפעילה ביממה 41 רכבות נוסעים בשני הכיוונים, מהן 17 רגילות, 7 מהירות, ו-17 מהירות למחצה.

על תפעול ענף הנוסעים מופקד אגף התנועה והמסחר שמספר עובדיו - קבועים וארעיים - ב-31.3.84 הגיע ל-493, מהם 65 עובדים שהועסקו ישירות בהולכת נוסעים בלבד (קונדוקטורים, קופאים, ועובדי נקיון).

2. במחצית הראשונה של 1984 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על תפקודה של הרכבת בהולכת נוסעים. הביקורת נערכה בהנהלת הרכבת, במשרד המחוזי בדרום, וכן במספר תחנות. במיוחד נבדקו התפתחות ענף הנוסעים והפעילות בתחנות, עלות שירותי הנוסעים, והתכניות לפיתוח הענף. ביקורת קודמת בנושא נערכה ב-1979 (ראה דו"ח שנתי 30, עמ' 538).

התפתחות ענף הולכת הנוסעים

1. להלן נתונים על מספר הנוסעים בשנות הכספים 1978 - 1983:

מספר הנוסעים (באלפים)	מ"ד
2,774	100
2,907	105
3,428	124
3,140	113
2,838	102
2,790	100

מהנתונים שבתבלה עולה שב-1979 וב-1980 הייתה עלייה במספר הנוסעים, אולם לאחר מכן חלה שוב ירידה.

הרכבת נוהגת לערוך, מדי שנה, אומדן של מספר הנוסעים שהיא עתידה להוליך. השוואת האומדנים לביצוע בפועל, בתקופה הנסקרת, מצביעה על כך, כי במרבית השנים לא הצליחה הרכבת לעמוד באומדן. כדי לבחון את המגמות בהתפתחות הולכת הנוסעים ריכזה הביקורת נתונים על מספר הנוסעים לפי החלוקה קווי הנסיעה שבין שלוש הערים הגדולות, שבהם נוסעים יותר מ-85% מכלל הנוסעים ברכבת (באלפים):

ת"א - ירושלים		חיפה - ירושלים		חיפה - תל אביב		שנת הכספים
מס' הנוסעים	מדד	מס' הנוסעים	מדד	מס' הנוסעים	מדד	
97	100	201	100	2,121	100	1978
86	89	122	61	2,290	108	1979
73	75	128	64	2,278	131	1980
63	65	122	60	2,560	121	1981
45	46	94	47	2,381	112	1982
54	56	87	43	2,257	106	1983

התברר, שבשני קווים חלה בתקופה הנסקרת ירידה גדולה במספר הנוסעים: בקו תל אביב - ירושלים ירידה של 44%, ובקו חיפה - ירושלים 57%.

מספר מסעי רכבות הנוסעים בתקופה 1977 - 1983 ירד מ-14,804 מסעים בשנת הכספים 1977, ל-11,467 ב-1983 - ירידה של 23%, ומספר הקילומטרים בנסיעה ירד באותן שנים מכ-1.3 מיליון ק"מ לשנה לכ-0.99 מיליון ק"מ לשנה - ירידה של 24%. הירידה נבעה בעיקר מצמצום הדרגתי של רכבות הנוסעים לבאר שבע ודימונה עד לביטולן המוחלט ב-1980, וכן מצמצום מספר הרכבות ביתר הקווים.

עוד התברר, שחלק ניכר ממקומות הישיבה בקרונות הרכבת הרגילים והשמורים, למעט בימי א' ו-ד', הם ריקים: במאוס 1983 הגיע שיעור המקומות הריקים בקרונות הרגילים ל-54% עד 85%, ובמקומות השמורים ל-50% עד 90%.

2. הולכת הנוסעים בישראל נעשית במספר אמצעי תחבורה חלופיים: רכב פרטי, מוניות, אוטובוסים והרכבת. הביקורת בחנה את התפתחותה של הרכבת בתחום זה בהשוואה להתפתחות יתר האמצעים להולכת נוסעים.

התברר, כי בשנים האמורות חל גידול ניכר במספר כלי הרכב המוטוריים: 22% - 25% במספר האוטובוסים והמוניות, ו-66% במספר המכוניות הפרטיות: לעומת זאת קטן באותה תקופה מספר קרונות הנוסעים בשיעור של 36%. יתרה מזו, גם מתוך הקרונות שבמלאי נמצא חלק ניכר - בין 14% ל-32% - באופן קבוע בתיקון ובשיקום.

משרד מבקר המדינה ריכוז נתונים על גילם של קרונות הנוסעים שבידי הרכבת בהשוואה לגילם של אמצעי התחבורה האחרים, לפי שנות ייצור, מתוך דברי הסבר להצעת התקציב לשנת הכספים 1983

והרבעון לסטטיסטיקה של התחבורה 1983, של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. התברר, שגילם של הרוב המכריע של אמצעי התחבורה (92% מהמוניות, 56% מהאוטובוסים ו-61.4% מהרכב הפרטי) אינו עולה על עשר שנים, בעוד שגיל רוב קרונות הנוסעים (85%) הוא כמעט כפול ומגיע ל-18 שנה, דבר שיש בו כדי לייקר את עלות התפעול, ולפגום ביעילות השירות.

תפעול רכבות נוסעים

1. חלקה ההולך וקטן של הרכבת כהולכת נוסעים, בהשוואה ליתר אמצעי התחבורה, נובע בעיקרו מהסיבות הבאות: קיצור משך הנסיעה באוטובוסים ובמוניות בעקבות שיפורים ושכלולים בכבישים הבין-עירוניים (לדוגמא, קיצור זמן הנסיעה עם פתיחת הכביש המהיר תל אביב - ירושלים), לעומת זמן נסיעה ארוך יחסית ובלתי משתנה ברכבת; תדירות גבוהה של האוטובוסים והמוניות בכל שעות היממה, לעומת תדירות נמוכה יותר של הרכבת; קווי נסיעה עירוניים רבים לתחנות המרכזיות של האוטובוסים, לעומת מספר מועט של קווים לתחנות הרכבת.

משרד מבקר המדינה בדק את הפעלת הרכבות מבחינת השירות הניתן לנוסע, לרבות תדירות הנסיעה, מהירות הנסיעה, נוחיותה והתאמתה ללוח הזמנים הנקבע מראש.

2. הרכבות בקו חיפה - תל אביב נוסעות ברובן הגדול בתדירות של אחת לשעה, ואילו ביתר הקווים התדירות נמוכה יותר במיוחד בהשוואה לתדירות הנסיעה של האוטובוסים והמוניות הפועלים בקווים שהרכבת מפעילה. תדירות התחבורה הציבורית החילופית עולה פי כמה על תדירות הרכבות ומעניקה בדרך זאת לנוסעים מספר שעות רב יותר, ביממה, ממועד התחלת השירות ועד סיומו.

בחינת הנתונים המתייחסים למהירות המסחרית (זמן נסיעה של הרכבת מתחנת המוצא לתחנת היעד, כולל זמן עצירה להורדה ולהעלאה של נוסעים, והמתנה במפגשים) של רכבות נוסעים, בשנות הכספים 1979 - 1983, על בסיס הדו"חות הכספיים והסטטיסטיים של הרכבת מצביעה על כך, שבכל קווי הרכבת, לבד מקו חיפה - ירושלים, חל שיפור במהירות הנסיעה; על אף השיפור עדיין נופלת במרבית הקווים מהירות הנסיעה ברכבת מזו של התחבורה הציבורית החילופית. לדוגמא, משך הנסיעה ברכבת בקו חיפה - ירושלים הוא שלוש וחצי שעות ובקו תל אביב - ירושלים כשעתיים, לעומת הנסיעה באוטובוס ובמונית, שהיא כשעתיים בקו חיפה - ירושלים וכ-45 דקות בלבד בקו תל אביב - ירושלים.

3. מבדיקת הנתונים בדבר התאמת תפעול הרכבת ללוח הזמנים בשנת הכספים 1983 מתברר, כי לא תמיד עמדה הרכבת בלוח הזמנים שקבעה: בכחמישית מהרכבות שהופעלו באותה שנה היו איחורים שעלו על 5 דקות: בכ-2,150 מתוך 11,802 (18.2%) נע האיחור בין 6 ל-20 דקות. בתשובתה מאוגוסט 1984 הבהירה הרכבת, כי בהשוואה למקובל בעולם מגיעה הרכבת בישראל לדיוק של 82% לעומת 80% בעולם, כאשר מדובר ברכבת חד-מסילתית. עם זאת לדעת הביקורת, בשים לב לתחרות שבה עומדת הרכבת עם אמצעי התחבורה האחרים, עשויים מאמצים נוספים בתחום האמור, לשפר את תדמיתה בעיני ציבור הנוסעים ולעודדם להשתמש בשירותיה.

4. שילוב הרכבות עם אמצעי התחבורה הציבורית החילופית משפר את השירות לנוסע ועשוי להגדיל את מספר המשתמשים ברכבת. מתברר, שבתחנות חדרה ונתניה לא נקבעו סדורים בין הרכבת לבין אמצעי התחבורה הציבורית החילופית לשילוב מתאים ביניהם, שיענה על צרכי הנוסע. לתחנת תל אביב-מרכז מגיעים רק שלושה קווי אוטובוסים עירוניים ישירים, אם כי היא רחוקה ממרכז תל אביב; מבדיקת לוח הזמנים של אותם אוטובוסים הנכנסים לתחנה עולה, כי דקות ספורות לפני שהרכבת מגיעה לשם, או אף באותה עת, עוזבים חלק מהאוטובוסים את התחנה, והנוסעים נאלצים להמתין לאוטובוס הבא 15 - 20 דקות. בהיעדר אוטובוסים בתחנה חייבים נוסעים המגיעים מחיפה והמעוניינים להגיע לתחנת האוטובוסים המרכזית ללכת ברגל מרחק של כ-200 מטר עד לתחנת האוטובוס הקרובה.

בתשובתה להערות הביקורת הודיעה הנהלת הרכבת, באוגוסט 1984, כי קואופרטיב אגד מתנה הוספת שירותים לתחנות הרכבת בכיסוי ההוצאות הכרוכות בכך על ידי גורם כלשהו. לדעת

הביקורת מן הצורך, שמשרד התחבורה יפעל בתיאום עם הנהלת הרכבת להבטחת תחבורה נאותה לתחנות הרכבת ומהן.

עלות שירות הנוסעים

1. בטבלה דלהלן מובאים נתונים על ההכנסות וההוצאות של הרכבת בענף הנוסעים בשנות הכספים 1978 - 1983, כפי שרוכזו על ידי משרד מבקר המדינה מתוך דו"חות כספיים וסטטיסטיים שנתיים של הרכבת (במיליוני שקלים):

פירוט	1983	1982	1981	1980	1979	1978
הכנסות:	267.53	117.33	51.90	30.86	10.91	7.72
מדד	3,465	1,520	672	400	141	100
במחירי 1978	5.53	5.96	5.82	7.49	6.92	7.72
הוצאות:	793.64	321.60	140.15	61.36	27.63	15.28
מדד	5,194	2,104	917	402	181	100
במחירי 1978	16.42	16.35	15.70	14.90	15.50	15.28
גרעון:	526.11	204.27	88.25	30.50	16.72	7.56
מדד	6,959	2,702	1,167	403	221	100
במחירי 1978	10.88	10.39	9.88	7.41	9.38	7.56
חלקו של הגרעון בס"ה ההוצאות (ב-%)	66	63	63	50	60	49

מהנתונים שבטבלה מתברר, כי בשנים האמורות נמשכה המגמה של ירידה בהיקף ההכנסות ועלייה בהיקף ההוצאות: חלקו של הגרעון בסה"כ ההוצאות עלה מ-49% ב-1978 ל-66% ב-1983.

2. לבדיקת ריווחיות קווי הנסיעה מנהלת יחידת התמחיר של הרכבת רישום על העלות והתקבולים לפי קווים ונוסעים.

מתברר, כי ההכנסה לנוסע בשלושת הקווים חיפה - תל אביב, חיפה - ירושלים, ותל אביב - ירושלים, כיסתה רק חלק קטן מהעלות וכתוצאה מכך גרמה הפעלת הקווים הללו הפסדים ניכרים לרכבת: בשנת הכספים 1982 הסתכמה ההכנסה לכל שקל הוצאה בקו חיפה - תל אביב, הקו הראשי של הרכבת, במעט יותר משליש (39 אג'): בקו חיפה - ירושלים ב-14 אג', ובקו תל אביב דרום - ירושלים בסכום של 7 אג' בלבד. עוד מתברר, כי מ-1980 ועד 1982 הלך וקטן שיעור ההכנסה לכל שקל הוצאה: בקו חיפה - תל אביב מ-55 אג' ב-1980 ל-39 אג' ב-1982; בקו חיפה - ירושלים מ-20 ל-14 אג'; ובקו תל אביב דרום - ירושלים מ-14 ל-7 אג'.

3. למחירי הנסיעה ברכבת השפעה ישירה על רמת ההכנסות. מהשוואה, שערך משרד מבקר המדינה, בין תעריפי הרכבת לבין תעריפי האוטובוסים והמוניות במספר קווים עיקריים, ובין תעריפי הרכבת לתעריפי האוטובוסים ברוב הקווים - לפי המחירים שהיו קיימים בפברואר ובאפריל 1984 - עולה:

(א) בחלק מהקווים, בעיקר בין הערים הגדולות, זולים תעריפי הרכבת ב-20% עד 35% מהאוטובוסים, ובשיעור דומה - 26% עד 34% - מהמוניות: בכמה קווים, בעיקר הקצרים שבהם, מצטמצם הפער עד כדי 7% - 8%.

(ב) החל משנת הכספים 1980 הועלו תעריפי הרכבת במקביל להעלאת מחירי הנסיעה באוטובוסים, ומשרד האוצר לא השתתף באופן ישיר בסיבסוד ההכנסות של הרכבת, כפי שהיה מקובל בעבר.

4. גביית דמי הנסיעה מבוצעת באמצעות קופות למכירת כרטיסים בתחנות, ובאמצעות קונדוקטורים ברכבות. כתוצאה מהירידה שחלה במספר הנוסעים איישה הרכבת את הקופות

למכירת כרטיסים במספר תחנות (חיפה-מרכז, ירושלים) בסוכנים שאינם עובדי רכבת, והקטינה את מספר הקופאים בתחנות אחרות. גם מספר הקונדוקטורים פחת: מספר הקופאים היה ב-31.84.11, והקונדוקטורים 48, לעומת 19 קופאים ו-65 קונדוקטורים במאוס 1979. כדי לבדוק את האפשרות של צמצום נוסף במספר הקונדוקטורים התקינה הרכבת בתחילת 1984 בתחנת חיפה-מרכז, לנסיון, מכונה לביטול כרטיסי נסיעה, ולאור הנסיון החיובי הוזמנו מכונות נוספות.

הוראות הרכבת מחייבות את הקונדוקטורים לגבות מנוסעים, שלא הצטיידו בכרטיס לפני עלותם לרכבת, קנס, שהיה במאי 1984 60 שקלים, וכן לערוך בדיקה חוזרת של כרטיסי הנוסעים.

— במספר בדיקות, שנערכו על ידי מפקחי התנועה של הרכבת בסוף 1983 ובתחילת 1984 הועלה, שהקונדוקטורים לא גבו מהנוסעים את הקנס המגיע. ביקורת, שערך משרד מבקר המדינה, העלתה מקרים מספר בהם לא נערכה בדיקה חוזרת של כרטיסים וכי במספר קטנים קיימת תופעה של נוסעים שלא שילמו דמי נסיעה, בעיקר ברכבות צפופות. הרכבת הודיעה שבעקבות הביקורת היא נקטה אמצעי איפוף לשיפור המצב.

5. הרכבת מעניקה לחלק מהנוסעים הנחות ממחיר כרטיס הנסיעה: לדמי נסיעה בשיעור של $\frac{1}{6}$ מהמחיר זכאים בעיקר סטודנטים ותלמידים: לדמי נסיעה בחצי מחיר זכאים, בין היתר, ילדים עד גיל 10, פנסיונרים ונכים: דמי הנסיעה בעבור חיילים משולמים על ידי משרד הבטחון בניכוי הנחה של 12%.

לפי תקנות מסילות הברזל (סמכויות המנהל הכללי), 1938 רשאי מנכ"ל הרכבת להעניק כרטיסים לנסיעה חינם ברכבת. לפי הוראות הנוהל של הרכבת, שעודכנו לאחרונה בינואר 1984, זכאים לכרטיסי נסיעה חינם בעיקר: עובדי הרכבת וגמלאיה ובני ביתם וכן שאיריהם של עובדי רכבת שנפטרו; וקבוצות אנשים אחרות הקשורות לעיסקי הרכבת לפי החלטתו של מנכ"ל הרכבת. מספר כרטיסי הנסיעה חינם שהונפקו על ידי הרכבת מסתכם, לפי חישוב שערך הביקורת, בכ-6,000.

כרטיסי הנסיעה חינם מנופקים בחלקם על ידי מנכ"ל הרכבת, בחלקם על ידי אגפי הרכבת, ויתרם על ידי הממונה על הרווחה ותפקידים מיוחדים (להלן - הממונה על הרווחה). לצורך הנפקת הכרטיסים לזכאים מתנהלים ספרי רישום, כרססת, ותיקי אסמכתאות. הארכת התוקף של הכרטיסים נעשית בחלקה על ידי הדבקת תלושים (בולים) על גבי הכרטיס, ובחלקה על ידי הטבעה בחותמת.

הביקורת עמדה על כך שעובד אחד - הממונה על הרווחה - מרכז בידיו את מרבית התפקידים הקשורים בהנפקת כרטיסים (החזקת מלאי הכרטיסים, החזקת חותמת מנכ"ל הרכבת, פיקוח על הרישום בספרים, מתן אישור להנפקת כרטיסים, וכן זכות חתימה על מספר סוגי כרטיסים). ריכוז זה אינו מתיישב עם סדרי בקרה מקובלים.

— בדיקת הכרססת וספרי הרישום המתנהלים לחלק מהכרטיסים ביחידת הרווחה, העלתה שלא תמיד צוינו במקום המיועד לכך בכרססת, ולא בספרי הרישום, מי הוא העובד או האגף שהחליט על הנפקת כרטיס החינם ומה האסמכתא לכך. עוד התברר כי ביחידת הרווחה ובהנהלת אגף ההנדסה לא התנהל כל רישום בעת הנפקת כרטיס חינם תקופתי וכרטיסי נסיעה חד פעמיים; מקבלי כל סוגי הכרטיסים לא אישרו בחתימתם את דבר קבלתם, כנדרש.

— בדיקת סדרי הפיקוח על מלאי הכרטיסים העלתה, כי אינו מקוויים פיקוח על מספר הכרטיסים המתקבלים ביחידת הרווחה וכאנשי הרכבת לצורך ניפוקם; רוב סוגי הכרטיסים, לבד מאחד, מובאים מבית הדפוס בלא שהוטבע בהם מספר סדר שוטף. מספר זה ניתן לכרטיסים רק בעת הנפקתם ורישומם, דבר שאינו מבטיח פיקוח מספיק על מלאי הכרטיסים.

— בעת הביקורת במאי 1984 נמצא כי חותמת מנכ"ל הרכבת, המשמשת להחתמת כרטיסי החינם, הייתה מונחת בארון שמנעולו היה שבור וניתן לפתיחה, כך שהחותמת הייתה למעשה חופשית לשימוש. עוד הועלה בעת עריכת הביקורת שמלאי של כ-1,000 כרטיסים, שהיה מיועד לחלוקה לנשי העובדים ולילדיהם, באגף התנועה והמסחר, נמצא בארון בלתי נעול.

— לא הייתה אחידות באופן הארכת תוקף הכרטיסים שהונפקו לשנה אחת ותוקפם פנו חלק מהכרטיסים הוארכו למשך תקופה של שנה אחת כאמצעות הדרכת תלויים ממוספרים (בולים) על הכרטיסים, כאשר כהעסק התלוש צוינו מספר הכרטיסים ושם המקבל; חלק אחר מהכרטיסים הוארך לתקופה של שנה עד ארבע שנים – כאמצעות חותמת ורישום התאריך ביד, שיטה שאין בה, בגלל מגבלותיה, כדי להבטיח פיקוח נאות.

— כדי למנוע אפשרות ניצול הרעה של כרטיסי נסיעה חינם, מן הדרוש שהרכבת תחליף מדי פעם כפעם את הכרטיסים הישנים בחדשים. ב-1983 ובתחילת 1984 החליפה הרכבת את כל תעודות העובדים הקבועים של הרכבת, אולם חלק ניכר אחר של כרטיסים, שהונפקו לפני שנים, כגון כרטיסי נסיעה לחלק מהגומלאים ונשותיהם וכרטיסי נסיעה חופשית לנשי וילדי העובדים, עדיין לא הוחלפו.

השקעות ותכניות לפיתוח שירות הנוסעים

היקף ההשקעות בשירות הנוסעים בשנות הכספים 1980 – 1982 הסתכם בכ-12.4 מיליון שקל, מזה כ-3.3 מיליון שקל בשיקום רציפים בתחנות, 2.9 מיליון שקל בהתקנות בקרונות נוסעים, ו-6.2 מיליון שקל בתכנון המסילה בנחל אילון. כדי להתוות את קווי פעולתה בשירותי הנוסעים והמשא הכינה הרכבת ב-1980 "תכנית אב לשנת 2000". בתכנית צויין כי אין כדאיות בשירות הנוסעים ובהשקעות בתחום זה על בסיס הטכנולוגיה הקיימת, וכדי להגיע לכדאיות יש צורך בשינוי הטכנולוגיה – בעיקר חישובול הקווים ושימוש בקרונות, דבר שיביא לשיפור רמת השירות, שינוי לוחות הזמנים והגברת המהירות. תכנית האב כללה, בין היתר, את הנחת המסילות הבאות: מסילה בתוואי חדש מתל אביב לירושלים דרך נמל תעופה בן גוריון; מסילה מקבילה בקו חיפה – תל אביב; רכבת פרברית בתוואי חיפה – נהריה; ומסילה מתחנת תל אביב-מרכז לתחנת תל אביב-דרום במסגרת פרויקט נחל אילון, שתשמש בסיס להפעלת מערכת רכבות מטרופוליטנית בגוש דן.

ב-1983 החליט משרד התחבורה על העתקת תחנת תל אביב-מרכז לתוואי האילון, כולל העברת רציפי התחנה לתוואי המסילה, ובניית גשר מעביר ומדרגות נעות בבניין התחנה, שישאר במקומו הנוכחי, לרציפים ולמקלטים. עבודה זו אמורה להתבצע בשנים 1985 – 1986 על ידי חברת נתיבי אילון במימון הרכבת ובהשקעה של 294 מיליון שקל במחירי אוקטובר 1983 (בעניין זה ראה דו"ח שנתי 34, עמ' 474).



ממצאי הביקורת בפרק זה מצביעים על הבעיות, שבפניהן עומדת הרכבת בהפעלת שירות הולכת הנוסעים, כאשר עליה להתמודד עם שירותי ההסעה האחרים. בהתמודדות זו ידה של הרכבת, כמצב הנוכחי, היא על התחתונה, וכתוצאה מכך הכנסותיה הולכות וקטנות, וגרעונה, בתחום האמור, הולך וגדל. כפי שכבר עמד מבקר המדינה בסיכום הביקורת הקודמת מ-1979, קיים צורך דחוף בבחינה מחודשת של כדאיות ענף הנוסעים, בהסקת מסקנות לגבינו, ובפעולה על פיהן. עניין זה קיבל משנה חשיבות נוכח הכניסה הנוספת שחלה בענף הנוסעים מאז 1979.

גם בדו"ח שנתי 34 פירט מבקר המדינה, בפרק על מעמד הרכבת במערך התחבורה, את קשיי הרכבת, הן כאשר לגרעון בענף הנוסעים והן בתחום הניהול השוטף. הסבר סודי של בעיותיה של רכבת ישראל ובכללן ענף הנוסעים, כרוך בתכניות לשינוי מעמדה. בהקשר זה הדגיש מבקר המדינה, כי מצבה הנוכחי של הרכבת מחייב, שמשרד התחבורה והגורמים האחרים הנוגעים לעניין, בעיקר משרד האוצר, יגיעו להכרעה כסוגיה זו בהקדם האפשרי. מן הראוי, שמשרד התחבורה יעשה בהקדם לקידום הנושא.

ניהול כוח אדם

ריכוז ממצאים

אחד המאפיינים של כוח האדם ברכבת הוא הגיל הגבוה יחסית של עובדיה. לדבר זה יש חשיבות מיוחדת במפעל המבצע, בין היתר, עבודות בשטח פתוח ובבתי מלאכה. במשך השנים לא עלה בידי הרכבת לשנות את הרכב הגילים של עובדיה באופן שיהיה מתאים יותר לסוג העבודות שהם מבצעים, אלא במידה מועטה בלבד. למילוי חלק ניכר מהמשרות הפנויות בה, לא עלה בידי הרכבת להשיג מועמדים. בניהול כוח אדם אין הרכבת מסתייעת במחשב.



מספר המשרות בתקן של רכבת ישראל, לשנת הכספים 1984, נקבע ב-1,637; מספר המועסקים בפועל ביום 31.3.84 הגיע ל-1,859, מהם 1,593 קבועים ו-266 ארעיים. ההוצאה הכרוכה בהעסקת כוח אדם בשנת הכספים 1983 הסתכמה ב-1.36 מיליארד שקל.

בחודשים אוגוסט - אוקטובר 1984 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את סדרי הניהול של כוח האדם ברכבת, בשנות הכספים 1981 - 1983. הבדיקה נערכה במחלקת כוח אדם ובאגפי הרכבת.

ארגון ותכנון כוח אדם

1. אחד הגורמים המאפיינים את כוח האדם ברכבת, הוא הגיל הגבוה יחסית של עובדיה: לדבר זה יש חשיבות מיוחדת כשהמדובר במפעל המבצע, בין היתר, עבודות בשטח פתוח ובבתי מלאכה. על פי דו"חות מחלקת כוח אדם ברכבת היה גילם של העובדים הקבועים ברכבת, בסוף שנת 1983, כלהלן: מבין 1,593 העובדים הקבועים היו 770 (48%) בגיל 50 ומעלה, מהם 227 (14%) היו מעל גיל 60; רק 154 עובדים (9.8%) היו מתחת לגיל 30.

במשך כל שנותיה לא עלה בידי הרכבת לשנות את המצב ולהביא לידי הרכב גילים מתאים יותר של עובדיה, אלא במידה מועטה בלבד. הקשיים, בעניין זה, נבעו בחלקם מהשכר הנמוך ששולם לעובדים בהשוואה לענפי תחבורה אחרים, שלא איפשרו למשך לעבודה כוח אדם צעיר. הגיל המבוגר, יחסית, של העובדים התבטא, בין היתר, גם בשיעור ההעדרויות מהעבודה: לפי נתוני מחלקת כוח אדם (להלן - המחלקה), הגיע בשנות הכספים 1981-1983 שיעור ההעדרויות כתוצאה ממחלה, ל-23% - 28% מכלל ההעדרויות, לעומת שיעור העדרויות ממחלה בתעשייה בישראל בכללותה, שהסתכם ב-14% - 17% (על פי השנתון הסטטיסטי לישראל - 1983).

2. לרכבת חמש יחידות ראשיות עיקריות ואופי העבודה בהן מחייב פיזור גדול של כוח האדם, הן מבחינה גיאוגרפית והן מבחינה מקצועית; לדוגמא, עובדי אגף התנועה והמסחר מפורזים בכ-40 מקומות עבודה קבועים. מכך נובע קושי אובייקטיבי בניצול כוח האדם, והאפשרויות של ויסות עובדים במקרה הצורך (מחלה, חופשה, וכו') הן מוגבלות. בטבלה בעמוד הבא מוצגת התפלגות כוח האדם ברכבת בשנות הכספים 1981 - 1983, לפי האגפים השונים.

הנתונים שבטבלה עולה, כי בתקופה הנסקרת ירד מספר העובדים הקבועים ברכבת מ-1,660 ל-1,593 (4%), ומספר המשרות בתקן פחת מ-1,741 ל-1,683 (3.3%). עיקר הירידה חלה באגפים התפעוליים: הנדסה, מכונאות, ותנועה ומסחר.

מצבת עובדים קבועים			מספר משרות בתקן			היחידה
31.3.82	31.3.83	31.3.84	31.3.82	31.3.83	31.3.84	
95	93	91	104	106	104	הנהלה, כספים ואספקה
401	384	391	421	418	408	הנדסה
77	74	71	77	76	78	תקשורת
626	618	594	652	650	627	מכונאות
461	451	446	487	485	466	תנועה ומסחר
1,660	1,620	1,593	1,741	1,735	1,683	ס"ה

3. הרכבת מעסיקה, מזה שנים, מספר ניכר של עובדים ארעיים, המרוכזים בעיקר בשלושה אגפים: הנדסה, מכונאות, יתנועה ומסחר; ב-1983 הגיע מספר העובדים הארעיים ל-280 בקירוב. בתקופה הנסקרת הגיע חלקם של העובדים הארעיים באגף ההנדסה לרבע עד כשליש מכלל העובדים באגף.

בתקן של כ-1,600 משרות, מתפנות מדי שנה כשנה, מסיבות שונות, מספר רב של משרות שיש צורך למלאן: בשנות הכספים 1982 ו-1983 פרשו מהרכבת 216 עובדים, מהם 71 פרשו בגיל 65, 48 פרשו פרישה מוקדמת, 14 נפטרו, ו-83 עובדים התפטרו או פוטרו. העובדים שפרשו היו ממיגוון רחב של מקצועות, המקובלים ברכבת.

מנתוני המחלקה מתברר, כי למילוי חלק ניכר מהמשרות לא עלה בידי הרכבת להשיג מועמדים: בשנות הכספים 1982 ו-1983 פרסמה הרכבת 119 מכרזים, מהם 100 פנימיים ו-19 פומביים; במכרזים אלה נבחרו ונתקבלו 53 מועמדים למשרות בדירוג האחד ובדירוג המקצועי-טכני, רובם מבין עובדי הרכבת; בדירוגי מהנדסים-טכנאים ומח"ר נבחרו 24 מועמדים, רובם מחוץ לשירות המדינה; ל-42 מכרזים לא היו כל מועמדים. הביקורת עמדה גם על שיעור איוש המשרות בתקן בכל יחידות הרכבת. התברר, כי בהשוואה לשנת הכספים 1982 חלה בשנת 1983 ירידה במספר המשרות הפנויות מ-116 ל-93.

תנאי שכר

1. הרוב הגדול של עובדי הרכבת מדורגים בדירוג האחד של עובדי המדינה, חלקם בדירוג מקצועי-טכני ובדירוג מהנדסים וטכנאים, ומיעוטם - בדירוגים אקדמאים שונים. להלן טבלה המראה את התפלגות עובדי הרכבת הקבועים, לפי הדירוגים השונים, ליום 30.8.84:

מספר העובדים	הדירוג
984	אחד
409	מקצועי - טכני
156	מהנדסים - טכנאים
9	מח"ר
1	רופאים
1	משפטנים
1,560	ס"ה

יותר ממחצית הוצאות התפעול של הרכבת הן הוצאות על כוח אדם (שכר והוצאות נילוות): בשנת הכספים 1982 הסתכמה ההוצאה על כוח אדם ב-566 מיליון שקל מתוך 965 מיליון שקל הוצאות תפעוליות (59%); בשנת הכספים 1983 הסתכמה ההוצאה על כוח אדם ב-1.36 מיליארד שקל מתוך 2.4 מיליארד שקל הוצאות תפעוליות (56%).

2. שיטות שכר עידוד הונהגו ברוב האגפים ברכבת החל משנות השישים. יחידת הנדסת ייצור, המונה שבעה עובדים שעליה הוטל ניהול מערכת שכר העידוד ברכבת, מעבדת בכוחות עצמה ובעזרת גורמי חוץ את השיטות, קובעת את הנורמות, ומרכזת את נתונים הדרושים לכך. ההחלטה בדבר הפעלת שכר עידוד, אישור השיטות וקביעת הקריטריונים והנורמות, נתונה בידי מועצות ייצור משותפות להנהלת הרכבת ולוועדי העובדים.

בטבלה להלן מובאים נתונים על ההיקף של העסקת עובדי הרכבת על פי שיטות שכר עידוד, לפי יחידות, בסוף שנות הכספים 1981 - 1983 (על פי דו"חות המחלקה):

היחידה	31.3.84			31.3.83		31.3.82	
	מ"ה	מס' העובדים המועסקים בשכר עידוד	מ"ה	מס' העובדים המועסקים בשכר עידוד	מ"ה	מס' העובדים המועסקים בשכר עידוד	מ"ה
תנועה	493	439	89.0	87.9	87.9	87.9	87.9
מכונאות	656	564	86.0	83.2	84.2	84.2	84.2
הנדסה	521	283	54.3	46.4	50.2	50.2	50.2
תקשורת	85	63	74.1	70.0	75.0	75.0	75.0
אספקה	25	16	64.0	64.0	43.5	43.5	43.5
כספים	46	35	76.1	69.6	64.6	64.6	64.6
הנהלה	33	—	—	—	—	—	—
ס"ה	1,859	1,400					
באחוזים	100	75.3	75.3	70.6	72.9	72.9	72.9

מהנתונים שבטבלה עולה, כי בסוף שנת הכספים 1983 הופעלה שיטת שכר עידוד לגבי 1,400 (75%) מבין 1,859 עובדי הרכבת: בשתי יחידות - תנועה ומכונאות - הופעלה השיטה לגבי רוב העובדים: בשלוש יחידות - תקשורת, אספקה וכספים - הופעלה השיטה לגבי שני שלישים עד שלושה רבעים מכלל העובדים: ואילו ביחידה אחת - הנדסה - רק לגבי מחצית מכלל העובדים. בהנהלת הרכבת עצמה אינה מופעלת שיטת שכר עידוד.

מיחשוב הניהול של כוח אדם

1. במדור המיכון, שבאגף הכספים והחשבונות, מצוי מחשב, שהרכבת מסתייעת בו למטרות שונות, כגון הפקת חשבוניות ללקוחותיה, הכנת השיקים של משכורות העובדים, הפקת דו"חות הזמנה על רכישת טובין, קבלתם למחסן וניפוקם ליחידות צורכות, דו"חות נוספים.

מתברר, שאין הרכבת מסתייעת במחשב בניהול כוח אדם. ברכבת קיים קובץ משכורות המכיל נתונים מספר בנושא כוח אדם, אך לא קיימים קובצי כוח אדם ומשרות נפרדים. העדר השימוש במחשב בניהול כוח אדם מביא לקשיים בשליפת מידע, להשקעת זמן רב בעדכון כדי להשיג מידע מבוקש, ולביצוע פעולות מיותרות שהיו נחסכות אילו היה קיים קובץ כוח אדם. לדוגמה:

(א) כדי לבצע פעולה הנוגעת למספר ניכר של עובדים, למשל קביעת רשימה של עובדים הזכאים לעלייה בדרגה בגלל דירוג מחודש בהסכם עבודה, דרוש לעבור על כל מצבת כוח האדם ולשלוח את שמות העובדים המתאימים, בעוד שאילו היה המערך ממוחשב, הייתה פעולה זו מתבצעת ביתר מהירות.

(ב) ביחידת כוח אדם באגף המכונאות התנהלו על ידי פקידים אחדים, כשמונה רשימות שונות של עובדים, לעתים בעלות תוכן זהה. החזקת הרשימות במצב מעודכן דרשה זמן רב, וריבויין עלול ליצור מצב שנתון המתייחס לעובד מסויים עשוי להיות מעודכן ברשימה אחת אך לא באחרת.

(ג) ברכבת קיימים שבעה סוגים של חישובים הנוגעים לאחוזי השכר המתייחסים לעבודה במשמרות. רישום הסוגים לפי ימים ובדיקתם נעשה באופן ידני על ידי עובדי יחידות כוח אדם באגפי הרכבת השונים, דבר הדורש השקעת זמן רב, ועלול להביא לשגיאות בחישובים.

2. על הנושאים הנוגעים למיחשוב הנתונים ברכבת עמדה נציבות שירות המדינה עוד בנובמבר 1980. כדי לתכנן באופן מקיף את מערכת כוח אדם ולהביא לידי גישה נוחה ומהירה יותר למידע, המליצה הנציבות להסב למחשב את מערכת כוח האדם: בשלב ראשון ימוחשבו נתוני כוח האדם, ובשלב שני מערכת הספסים. אשר לרישום ולבדיקה של השעות הנוספות והמשמרות, המליצה הנציבות לבצע פעולות אלו בעזרת מחשב – כל דיווח שבועי של שעות עבודה וימי עבודה יעובד במחשב לחישוב המשכורת. נוסף לכך יתאפשר להעלות על קובץ המשכורות גם נתונים בדבר העדרויות העובדים, כגון עקב חפשות, ימי מחלה ושירות במילואים.

ב-1983 החלה הרכבת בנסיון להסב למחשב את נתוני כוח האדם המתייחסים לעובדי הנהלת הרכבת בלבד (כ-36 עובדים). מיחשוב נתונים אלה לגבי יתר האגפים, הסבת מערכת הספסים למחשב, וההמלצות בדבר בדיקה ורישום של השעות הנוספות, המשמרות והיעדרויות העובדים, לא בוצעו עד למועד סיום הביקורת באוקטובר 1984.



כוח האדם המועסק על ידי רכבת ישראל מהווה מרכיב עיקרי בתקציבה.

משרד מבקר המדינה הצביע על קשיי הרכבת בהפעלת כוח האדם בשל גיל מבוגר יחסית של עובדיה, ובשל פיזור מבחינה גיאוגרפית. השכר המוצע ברכבת היקשה גם הוא על גיוס עובדים חדשים.

הרכבת אינה מסתייעת עדיין במחשב המצוי ברשותה לניהול ולתכנון מערך כוח האדם שלה.

ממצאי מעקב

סדרי בטיחות במפגשי הרכבת

דו"ח שנתי 33, עמ' 315

ממצאי ביקורת מעקב שנערכה בדצמבר 1984.

1. הביקורת שפורסמה בדו"ח שנתי 33 התייחסה בעיקר לנושאים הבאים: הצורך בהתקנה או תיקון של עשרות רבות של תמרורים בשטחן של רשויות מקומיות בהן נדרש הדבר כבר מזה שנים; קביעת גורם אחראי – הרכבת או מע"צ – אשר יבצע את התקנתם ואחזקתם של התמרורים; לצורך שמשרד התחבורה יזום דיון עם משרדי הפנים והבינוי והשיכון, וכן עם מרכז השלטון המקומי, בהשתתפות אגף התקציבים שבאוצר, כדי להביא לקביעת הסדרים מתואמים על דעת כל הגורמים, לפתרון הבעייה האמורה המהווה סיכון בטיחותי; הצורך בהסדרת שדה ראייה חופשי במספר ניכר של מפגשים; הצורך במתן תוקף חוקי מחייב לקריטריונים להגנת מפגשים וסיווגם; הצורך בניצול מערכת החקירה של תאונות כמקור ללמידה ולהסקת מסקנות.

2. הוועדה לענייני ביקורת המדינה דנה בדו"ח זה בישיבתה מיום 6.7.83, ובעקבות ממצאי הביקורת הגיעה לסיכומים והצעות.