

פעולות ביקורת

נבדקו ההובלות של הרכבת, ובעיקר הובלות גרעינים.

באגף התנועה והמסחר נבדק הטיפול של הרכבת בהחזרת מקרקעין, הן בסמוך לתחנות רכבת פעילות לחוכרים, המתחייבים בהובלת מוצריהם ברכבת, והן בתחנות רכבת לא פעילות ולאורך המסילה, לחוכרים שאינם מתחייבים להוביל ברכבת.

נסקרו היבטים אחדים הקשורים בבטיחות מפגשי הרכבת עם דרכים וכבישים (ראה בפרק על מניעת תאונות דרכים בדו"ח זה, עמ' 520).

הובלת מטענים

ריכוז ממצאים

פעילותה של הרכבת היא בשני תחומים - הולכת נוסעים והובלת מטענים. בשנת הכספים 1986 היו הכנסותיה מהובלת מטענים 35.2 מיליון ש"ח מתוך הכנסה כוללת של 45.4 מיליון ש"ח (כ-78%). בשנים 1980 - 1986 גדל היקף הובלת המטענים ברכבת בכ-19%.

בשנים האמורות לא העמידה הרכבת לרשות לקוחותיה קרונות להובלת גרעינים במספר הדרוש. הסיבות למחסור בקרונות היו בייחוד הוצאת קרונות שהתיישנו מן השירות, אי ביצוע בדיקים תקופתיים, ורכישת קרונות חדשים בכמות, שלא היה בה כדי לספק את הדרישות.

באוגוסט 1981 פנה מנכ"ל הרכבת אל משרד התחבורה ואל משרד התעשייה והמסחר בבקשה למצוא דרך לרכישת 50 קרונות בקיבולת של 60 טון כל אחד. באוקטובר 1982 המליצה ועדה בין-משרדית לאשר לרכבת רכישה של 36 קרונות, אבל אלה הוכנסו לשימוש, לאחר שהורכבו במפעל בארץ, רק במארס - יולי 1985, לאמור, כארבע שנים אחרי פניית מנכ"ל הרכבת.

ב-1983 באה הנהלת הרכבת בדברים עם איגוד מכוני התערוכות, שהיה מוכן לממן רכישת 64 קרונות גרעיניים, ואולם משרדי התחבורה והאוצר הורו לרכבת שלא לבצע את העסקה. רק בתחילת 1985 הותר למכוני התערוכות לרכוש קרונות ובסופו של דבר נרכשו 20 קרונות בלבד במימון חברה פרטית.

הניצול של כושר ההובלה של כלל המטענים, כפי שהוא מתבטא במחזוריות של הקרונות, דהיינו, בקצב שהקרן מגיע לטעינה מחדש, איטי ברבים מסוגי הקרונות, בעיקר בקרונות הישנים. המחזוריות של שבעה סוגי קרונות, ובהם רוב קרונות הרכבת, הייתה מ-2.6 עד 8.3 יום, לעומת 1.8 יום בקרונות להובלת מחצבים.

ב-24 מ-34 קווי הובלה עיקריים בוצעו ההובלות בהפסד תפעולי ניכר. ההכנסה שנתקבלה מהובלת מטענים בקווים האלה, לפי התחשיב התמחירי של הרכבת, נפלה ב-45% בממוצע מן העלות הקבועה של תפעול הקווים (לא כולל הוצאות הון).

1. בשנת הכספים 1986 הסתכמה ההכנסה הכוללת של הרכבת ב-45.4 מיליון ש"ח (כ-29.8 מיליון דולר); מהובלת מטענים - 35.2 מיליון ש"ח (כ-23.1 מיליון דולר); מהסעת נוסעים - 5.49 מיליון ש"ח (כ-3.6 מיליון דולר); ו-4.7 מיליון ש"ח (כ-3.1 מיליון דולר) מהכנסות שונות, בעיקר מפעילות עסקית - השכרת בניינים וקרקעות, ביצוע עבודות בשביל גורמי חוץ ומכירת גרוטאות. בשנת הכספים 1985 הסתכמה ההכנסה הכוללת של הרכבת ב-37.6 מיליון ש"ח (כ-27 מיליון דולר), מהם 29.65 מיליון ש"ח מהובלת מטענים.

2. בתחילת 1987 ערך משרד מבקר המדינה בדיקה באגף התנועה והמסחר של הרכבת (להלן - האגף) בנושא הובלת מטענים. נבדקו במיוחד: ביצוע ההובלות, הפעלת קרונות, ועלות ההובלה בשנים 1980 - 1985. הנתונים הנוגעים להיקף ההובלות עודכנו לסוף שנת הכספים 1986. ביקורת קודמת בנושא זה הובאה בדו"ח שנתי 31, עמ' 540.

ביצוע ההובלה

התפתחות פעילותה של הרכבת בשנות הכספים 1980 - 1986 התבטאה בעלייה ניכרת בהובלת מטענים, ובירידה גדולה בהולכת נוסעים: בשנת הכספים 1986 הייתה תפוקת הרכבת בהולכת נוסעים 175 מיליון נוסע/ק"מ לעומת 264 מיליון נוסע/ק"מ בשנת הכספים 1980, לאמור ירידה של 33%, ואילו תפוקת הרכבת בהובלת מטענים עלתה מ-828 מיליון טון/ק"מ בשנת הכספים 1980 ל-984 מיליון טון/ק"מ בשנת הכספים 1986 - עלייה של 19% בקירוב.

בטבלה דלהלן מובאים נתונים, שרוכזו במהלך הביקורת על פי דו"חות שנתיים, כספיים וסטטיסטיים של הרכבת, על הרכב המטענים שהיא הובילה בשנים 1980 - 1986 (להלן - התקופה הנסקרת) (באלפי טונות ובאחוזים, בהשוואה ל-1980).

1980	1983	1985	1986	סוג המטען
5,392	5,698	6,016	6,406	ס"ה
100	106	111	119	*
988	794	579	691	גרעינים
100	80	59	70	*
211	222	216	204	מזוט
100	105	102	97	*
2,806	3,336	3,766	3,927	מחצבים
100	119	134	140	*
47	362	386	416	כמיקלים
100	770	821	885	*
463	496	558	683	מכולות
100	107	121	148	*
877	488	511	485	מוצרים אחרים
100	56	58	56	*

* שינוי - יחסית ל-1980 (באחוזים).

הטבלה מראה, שהיקף הובלת המטענים בתקופה הנסקרת גדל מ-5.39 מיליון טון בשנת הכספים 1980 ל-6.4 מיליון טון בקירוב בשנת הכספים 1986 (כ-19%). הגידול היה בייחוד בהיקף הובלת

מוצרים של חברת כ"ל שממנה באות מירב הכנסותיה של הרכבת: מחצבים וכימיקלים מ-2.85 מיליון טון ל-4.34 מיליון טון (52%) וכן בהובלת מכולות (48%). לעומת זאת, במוצרים שנהגו לקוחות אחרים להוביל ברכבת בקביעות ובמשך שנים, חלה ירידה ניכרת: בגרעינים (30%), בחצץ (38%) ובמלט (30%). הובלת דלק לכן הופסקה ב-1984 כליל (חצץ, מלט ודלק לכן נכללים בטבלה בסעיף מוצרים אחרים). כמות המוצרים שחלה ירידה בהובלתם הסתכמה ב-0.7 מיליון טון; בשנת הכספים 1980 הובלו מהם 2.1 מיליון טון בקירוב ואילו ב-1986 רק 1.4 מיליון טון, לאמור ירידה ב-34%.

הביקורת העלתה, כי המוצרים, שחל צמצום בהיקף הובלתם ירדו בסך כל הכמות השנתית שהובילה הרכבת, מ-39% בשנת הכספים 1980 לכ-22% בשנת הכספים 1986. חלקם של הגרעינים בלבד בסך כל הכמות השנתית בתקופה הנסקרת ירד מ-18.3% ל-10.8%.

הובלת גרעינים

בתחשב בירידה, שחלה בהיקף הובלת הגרעינים ובחלקה בסך כל ההובלה של מטענים ברכבת, יוחדה הביקורת בעיקר לבדיקת ההסדרים הנהוגים בהובלת מטענים אלו.

הרכבת משרתת 12 יעדים לקבלת גרעינים, ובהם מכוני תערוכת, טחנות קמח, מפעלי שמנים וממגורות ביניים. ההובלה נעשית ברובה ממגורות דגון שבנמל בחיפה ומקצתה, ממארס 1984, ממגורות שבנמל אשדוד.

1. ביולי 1981 מינה מנכ"ל משרד התחבורה ועדה בין-משרדית לבדיקת צורכי המשק בהובלת גרעינים (להלן - הוועדה). הוועדה בדקה את כדאיות ההובלה ברכבת לכל אחד מן היעדים כתחליף להובלה במשאיות, וערכה תמחיר להובלה ברכבת ולהובלה במשאיות לכל יעד; באוקטובר 1982 הגישה הוועדה את מסקנותיה למשרד התחבורה.

במסקנותיה קבעה הוועדה, כי עלות ההובלה הכוללת ברכבת, בלי הוצאות תשתית, מן הממגורות שבחיפה, היתה נמוכה ברוב היעדים מעלות ההובלה במשאיות. לגבי ארבעה יעדים, שניים מחיפה, ושניים מאשדוד, המליצה הוועדה לבדוק שוב את העלויות המיוחדות הנוגעות להן. הבדיקה הנוספת, שערך כלכלן הרכבת, העלתה, שגם ביעדים האלה נמוכה העלות המשתנה לזמן ארוך בהובלה ברכבת מעלות ההובלה במשאיות.

2. בתחילת 1984 אמורות היו הממגורות בנמל אשדוד להיכנס לפעולה והוועדה צפתה, כי בעקבות קיצור מרחקי ההובלה תרד במידה ניכרת כמות ההובלה ברכבת. הוועדה המליצה, שיובטחו לרכבת נפחי הובלה לטווח זמן סביר, בתנאי שלקוחות ממשלתיים והרכבת יפעלו לפי שיקולי המשק הלאומי.

3. בתקופה הנסקרת הובלו בארץ מדי שנה בשנה כ-2 מיליון טון גרעינים מסוגים שונים: גרעיני מאכל, זרעי שמן, וגרעיני מספוא.

— (א) משרד התעשייה והמסחר (להלן - המשרד) המיבא את גרעיני המאכל, הוא אחד הלקוחות החשובים של הרכבת. בתקופה הנסקרת פנתה הרכבת פעמים מספר אל המשרד בבקשה שיגדיל את הובלותיו ברכבת, אבל פניות אלו לא נענו בחיוב. אף על פי שממסקנות הוועדה עולה, שעלות ההובלה ברכבת כדאית למשק יותר מן ההובלה במשאיות, המשרד העדיף להוביל את הגרעינים במשאיות. בשנת 1984 שרר שפל בשוק ההובלה וחלה ירידה ניכרת במחירי ההובלה במשאיות לעומת תעריפי ההובלה ברכבת, דבר שהגביר את מעבר המשרד מהובלה ברכבת להובלה במשאיות.

— (ב) בשנים 1984 - 1986 ניהלה הרכבת משא ומתן עם המשרד בדבר הובלה של גרעינים לירושלים ולבאר שבע כמשולב ברכבת וברכב. נעשו כמה ניסיונות להוביל גרעינים במכולות, אבל כפועל לא בוצעו הובלות משום שהרכבת והמשרד לא הגיעו לידי הסכם: המשרד לא היה מוכן, בין היתר, להתחייב על כמות הובלה שנתית, ואילו הרכבת דרשה התחייבות כזו כדי שתוכל להתחייב

במקביל כלפי קבלני הפריקה ולהבטיח את ההשקעות שיעשו במכולות. המשרד גם טען, כי הוא מסוגל לבצע את הובלת הגרעינים במכולות בארגון ובהצטיידות עצמית במחיר זול יותר מן הרכבת. רק בסוף 1986, כשלוש שנים אחרי התחלת המשא ומתן, הוחל בהובלה ברכבת בהיקף מוגבל ליעדים אלו.

(ג) במאסר 1986 נחתם זכרון דברים בין הרכבת והמשרד בדבר הובלה חודשית של כ-2,300 טון גרעינים ממגורות דגון לכפר סבא. הוסכם, שההסדר יחול מאותו חודש, והמשרד יקבל הנחה בשיעור 11% מתעריף ההובלה.

— רק בדצמבר 1986, תשעה חודשים אחרי שהוחל בהובלה למעשה, חתמה הרכבת על החוזה, בעוד שהמשרד חתם על החוזה רק באוקטובר 1987.

4. אחת הסיבות לירידה בחלקה של הרכבת בהובלות הגרעינים הייתה אי שביעות רצון של הלקוחות, ובהם המשרד, משירותי הרכבת. המדובר בייחוד בנזקים שנגרמו למובילים מנשריה וחוסר של גרעינים בקרונות בעת ההובלה, שעה שהפיצוי שקיבלו תמורתם היה זעיר; לדוגמה, חצי ש"ח לטון בפברואר 1986.

— (א) עוד באוגוסט 1981 ציין מנכ"ל הרכבת בפנייתו אל משרד התחבורה ואל המשרד, בעת שביקש לרכוש 50 קרונות חדשים להובלת גרעינים בקיבולת של 60 טון כל אחד, כי 293 מבין 429 קרונות הגרעינים בקיבולת של 25 טון, שהיו ברשות הרכבת הם ישנים, משנות ייצור 1952 – 1956; לא היה אפשר לאטום אותם איטום יעיל בגלל ריקבון הלוחות, והדבר גרם לנשירת גרעינים בהיקף ניכר. בפנייתו ציין המנכ"ל, שהנזק מנשירת גרעיני המאכל הגיע, לדברי המשרד, לכדי \$500,000 בשנה, ולדבריו יש לשער, שאבדן גרעיני המספוא הגיע להיקף דומה, וכי חברות הביטוח, שבהן בוטחו הלקוחות, נשאו בנזקים שנבעו מאבדן הגרעינים.

(ב) בשנים 1985 ו-1986 אירעו בתחנת הרכבת לוד כמה פריצות בקרונות גרעינים, לדוגמה: בפברואר 1986 נגנבו 35 טון גרעינים; ביולי 1986 התלונן מנהל התחנה באגף, כי זרים נכנסים לתחנה, פותחים את הקרונות וממלאים את השקים שלהם באין מפריע. מנהל התחנה ציין, שכל התלונות שהגיש למשטרה בנדון לא הביאו לידי שיפור המצב. כדי למנוע את גניבות הגרעינים החליטה הרכבת ביולי 1986, בין היתר, להציב בתחנה שומרים בליווי כלבים. בבקורת שערכה הנהלת האגף בתחנה, בפברואר 1987, נמצאו השומרים מרוכזים יחד בתא השמירה ולא נראו כלל כלבי שמירה במקום.

(ג) עוד באוקטובר 1982 המליצה הוועדה, כי על הרכבת להבטיח בתקנות שתפרסם מתן פיצוי מלא ללקוחות בעד אבדן גרעינים בקרונות החדשים, לפי עלותם הממשית. במרוצת השנים עמד המשרד פעמים מספר על קבלת פיצוי מלא על נזקים שנגרמו למטעני הגרעינים בהובלות. היקף הפיצוי היה אחד התנאים העיקריים שנדונו, במאי וביוני 1984 ובפברואר 1986, לקראת חידוש חוזה ההובלה.

— רק ב-1986, יותר מארבע שנים אחרי המלצת הוועדה, נקטה הרכבת צעדים: באפריל אותה שנה פנתה הרכבת אל חברת ביטוח וביקשה הצעה לביטוח מטעני הגרעינים; וביוני 1986 היא שינתה את מנגנוני הפתיחה בקרונות הגרעינים כדי למנוע גניבה. עם ביצוע השינוי האמור הפסיקה הרכבת את הטיפול בנושא הביטוח.

5. הרוב המכריע של הובלות הרכבת – 80% ויותר – מבוצע על פי חוזים שבינה לבין לקוחותיה. החוזים כוללים, בין השאר, התחייבות מצד הלקוח להוביל באמצעות הרכבת כמות שנתית של מטענים, ומצד הרכבת התחייבות לספק אמצעי הובלה לכמות שנקבעה.

— בתקופה הנסקרת לא העמידה הרכבת לרשות לקוחותיה קרונות להובלת גרעינים במספר הדרוש. הסיבות למחסור בקרונות היו בייחוד: קרונות שהתיישנו; קרונות שהוצאו מן השירות; לא נעשו בדיקים תקופתיים בידי בתי המלאכה של הרכבת (ראה בעניין זה דו"ח שנתי 36, עמ' 755, וראה גם להלן); פיגורים בתיווך קרונות פעילים שהתקלקלו; סירוב משרד האוצר לאשר לרכבת

ולמכוני התערוכת רכישת קרונות חדשים להובלה כל עוד לא ישונה מעמד הרכבת מיחידת סמך במשרד התחבורה למעמד שונה, שטרם נקבע אז. סירוב כמה מן הלקוחות להשתמש בקרונות בקיבולת של 25 טון, בשל התיישנות טכנולוגית.

(א) בשנת הכספים 1980 היה ביקוש מוגבר להובלת גרעינים, שהסתכם ב-1.35 מיליון טון, והמשרד התלונן על צמצום ניכר בהצבת קרונות להובלה בגלל שלא תוקנו קרונות ורבים מהם הוצאו מן השירות. המשרד הדגיש, כי הצמצום הזה פגיעתו חמורה ביותר ואם יימשך לא תוכל המדינה לקלוט את כל גרעיני היבוא הדרושים לה. בעקבות התלונה הורה מנהל הרכבת להחזיר זמנית לשירות 121 קרונות גרעינים בקיבולת של 25 טון כל אחד, שפעלו ברכבת יותר מ-25 שנה. הקרונות הוצאו קודם לכן מן השירות בגלל תקלות בתפעול, מאחר שלא עברו בדק יסודי.

— (ב) בשנת הכספים 1981 הסתכם הביקוש להובלת גרעינים ב-1.2 מיליון טון ואילו קיבולת הקרונות שהרכבת הייתה מסוגלת להעמיד לרשות לקוחותיה, לפי אומדנה, הסתכמה ב-943,000 טון בלבד, לאמור חוסר קיבולת בהיקף של 257,000 טון. באוגוסט 1981 פנה, כאמור, מנכ"ל הרכבת למשרד התחבורה ולמשרד בבקשה למצוא דרך לרכישת 50 קרונות גרעינים חדשים בקיבולת של 60 טון כל אחד. בפנייה צוין, כי 293 קרונות עץ בקיבולת של 25 טון כל אחד, מקרב 429 הקרונות, המהווים את מערך הובלת הגרעינים ברכבת, הם מיושנים, והגיעו לשלב שהפעלתם אינה כדאית בשל גילם הגבוה, אי יעילותם והסיכון שיש בהפעלתם למערכת ההובלה כולה; הקרונות גורמים לשימוטים (ירידת קרונות מהפסים) רבים, יחסית, ולהוצאות מרובות בתיקוני מסילה וניד (קרונות וקטרים). באוקטובר 1982 המליצה הוועדה, בין היתר, לאשר לרכבת לרכוש 36 קרונות בקיבולת של 60 טון כל אחד. הקרונות הוזמנו באותה שנה ונמסרו להרכבה במפעל בארץ: הם הוכנסו לשירות הרכבת במאָרס - יולי 1985, לאמור כארבע שנים אחרי פניית מנכ"ל הרכבת.

— (ג) ב-1983 באה הרכבת בדברים עם איגוד מכוני התערוכת שהיה מוכן לממן רכישת 64 קרונות גרעינים חדשים. משרד התחבורה ומשרד האוצר הורו לרכבת שלא לבצע את העסקה: כמה מן המכונים נטשו את ההובלה ברכבת ועברו להובלה במשאיות. בתשובה לפנייה נוספת של הרכבת לרכישת קרונות הודיע לה משרד האוצר, בסוף 1984, שאמנם הוא מכיר בעובדה, שקיים מחסור בקרונות גרעינים להובלה, אבל אינו מאשר את רכישתם בידי הרכבת ואף לא בידי מכוני התערוכת, כל עוד לא שונה מעמדה של הרכבת. רק בתחילת 1985 הותר למכוני התערוכת לרכוש קרונות, ובסופו של דבר הם רכשו במימון חברה פרטית 20 קרונות בלבד.

— בפברואר 1987 ביקש מכון מרכזי לתערוכת, שהרכבת תעמיד לרשותו קרונות להובלה בקיבולת של 4,700 טון, אך הקיבולת שהציבה הרכבת הסתכמה ב-3,500 טון בלבד. עוד בתחילת 1982 התלונן אותו מכון, כי 12 קרונות מכין 31 הקרונות שהותקנו בשבילו על ידי הרכבת, לא הוצבו להטענה. המכון חזר והתלונן על מחסור בקרונות גם במאי וביוני 1982. הסיבה לחוסר קרונות הייתה נעוצה בפיקורים בתיקונם בבתי המלאכה של הרכבת.

6. בשנת 1987 נתקלה הרכבת בקשיים הנוגעים ליכולת ההובלה של מטענים בהיקף שהיה רצוי לחברת כ"ל, הן בשל היקף אמצעי התובלה שברשותה והן בשל עיכובים שנגרמו בעיטתם של עיצומי עובדים. בשל כך נגרמו לחברת כ"ל, לדבריה, נזקים כספיים ניכרים בשל הפסדי יצוא.

קרונות המשא - מצבם וגילם

1. בשנים 1980 - 1985 חלה ירידה ניכרת במספר קרונות המשא שהפעילה הרכבת להובלת מטענים (כולל קרונות בבעלות כ"ל) מ-2,087 קרונות במאָרס 1981 ל-1,359 במאָרס 1986, לאמור ירידה של יותר מ-700 קרונות (35%).

רוב הקרונות שלא הופעלו נמחקו מרשימת המצאי של הרכבת, בגלל התיישנותם ומצבם הירוד. הם היו במצב ירוד, בין היתר, משום שבמשך תקופת השימוש בהם לא עברו את הבדק הדרוש לשם שמירה על מצבם התקין. קצתם נמחקו עקב תאונות ושימוטים שאירעו בעת הפעלתם. על נושאים אלו עמד מבקר המדינה בביקורת שנערכה ב-1985 וב-1986 (ראה דו"ח שנתי 36, עמ' 755, ודו"ח שנתי 37, עמ' 800).

2. יותר מ-200 קרונות, מקרב 700 שמחקה הרכבת מרשימת המצאי, היו קרונות להובלת גרעינים. בעוד שברכבת הוקטן צי קרונות הגרעינים, חל גידול ניכר ברכישת נגזאות פרטיות במשק, אף על פי שמסקנות הוועדה מ-1982 עולה, שההובלה במשאיות יקרה למשק יותר מאשר ברכבת. מחיר ההובלה במשאיות בקו חיפה - תל אביב בתחילת 1987 הסתכם ב-8.8 ש"ח לטון לעומת כ-4.4 ש"ח לטון ברכבת. לפיכך שילם המשק מחיר יקר יותר בעבור דלק, בלאי חלפים וכבישים, הוצאות אחזקה, עומס בכבישים ואף תאונות דרכים. בשנים 1980 - 1985 עלה מספר המשאיות שמשקלן 20 טון ויותר בכמחצית⁽¹⁾ (מ-1,509 ל-2,259) בעוד שמספר הקרונות להובלת גרעינים ירד בכמחצית (מ-423 ל-218).

בדיקת גילם של הקרונות שהפעילה הרכבת העלתה, שגם אחרי מחיקת הקרונות מן המצאי, כאמור, עדיין קרונות ישנים מהווים את רובו של הצי שבבעלותה, דבר שפוגם ביעילות ההובלה: 94% מקרונות המשא הם בני עשר שנים ויותר וגילם של כ-39% מן הקרונות יותר מ-30 שנה; בשנים 1980 - 1985 רכשה הרכבת בסה"כ 64 קרונות, מהם 20 להובלת מחצבים ו-44 להובלת גרעינים.

3. בדיקת מידת הניצול של הקרונות לסוגיהם בשנת הכספים 1985 העלתה, כי כ-70% מן ההובלות נעשו בכ-35% מן הקרונות שבמצאי, שהם קרונות חדשים יותר יחסית. שאר הקרונות, שרובם מיושנים, לא הופעלו ברבים מימות השנה, פרט להובלות עונתיות.

4. היעילות של השימוש בקרון מתבטאת בראש ובראשונה במחזוריותו, דהיינו בקצב שהקרון מגיע לטעינה מחדש, והטעינה מושפעת מן הביקוש להובלות וממצבם הפיזי של הקרונות. משרד מבקר המדינה בדק את המחזוריות של הקרונות לפי סוגיהם, והשווה את המחזוריות בשנת הכספים 1980 לזו של שנת הכספים 1985.

— הביקורת העלתה, כי יעילות הניצול של כושר ההובלה היא נמוכה, והדבר מתבטא במחזוריות של הקרונות, שהיא איטית מדי בסוגים רבים, בעיקר בקרונות מיושנים.

הועלה, שבשנת הכספים 1985 הייתה המחזוריות של שבעה סוגי קרונות, חוץ ממחצבים, מ-2.6 עד 8.3 ימים. עוד עולה, כי במחזוריותם של ארבעה משישה סוגי קרונות: ארגזיים, תפוזות, מיכליים ורביד, חלה בשנת הכספים 1985 ירידה לעומת שנת הכספים 1980, ואילו בשני סוגים, מחצבים ושטוחים, חל שיפור; לעומת זאת, המחזוריות של הקרונות להובלת מחצבים - 1.8 ימים בממוצע - היא אף נאותה יחסית, והשתפרה בשנים האחרונות, דבר שהשפיע על ירידה במחזוריות הממוצעת של כלל הקרונות מ-3.9 ל-2.8 ימים.

הכנסות והוצאות

1. להלן טבלה של ההכנסות וההוצאות של הרכבת מהובלת מטענים בשנים 1980 - 1986, במחירים קבועים (על פי מדד המחירים לצרכן, ממוצע ל-1986), ויחס ההכנסות לעומת ההוצאות (באלפי ש"ח):

היחס בין ההכנסות להוצאות (ב-%)	הכנסות והוצאות (במחירים קבועים של 1986)		שנת הכספים
98.6	39,520	38,952	1980
113.8	42,217	48,036	1981
110.8	42,670	47,259	1982
107.0	38,461	41,182	1983
97.7	41,112	40,085	1984
114.8	35,275	40,492	1985
105.5	34,907	36,818	1986

(1) הנתונים לוקטו מן השנתון הסטטיסטי לישראל.

הנתונים שבטבלה מראים, שבשנות הכספים האמורות חלו תנודות בין 97.7% ל-114.8% ביחס בין ההכנסות להוצאות: בשנת 1985 היו ההכנסות גדולות מן ההוצאות בסכום שהגיע ל-4 מיליון ש"ח. אחת הסיבות העיקריות לכך הייתה שינוי שיטת החישוב של התמורה בעד הובלת מחצבים, החל בפברואר 1985: התשלום שהיה לפי תעריפים נקובים בשקלים, תעריפים המשתנים פעם בשלושה חודשים, שונה לתשלום לפי השער היציג של הדולר, בניכוי 10.5%. באוקטובר 1986, בעקבות עליית התשומות מצד אחד, והקפאת שער הדולר מן הצד השני, דרשה הרכבת מכ"ל, שיועלה התעריף להובלת מחצבים. דרישה שעד מועד סיכום הביקורת טרם נענתה.

2. כאגף הכספים והחשבוניות של הרכבת מתנהלים תחשיבים תמחיריים מפורטים של עלות ההובלה של המטענים. פעם בשישה חודשים האגף מגיש להנהלת הרכבת דו"ח תמחירי הכולל, בין היתר: חישובי עלות ליחידות תפוקה של הובלת מטענים; עלויות לפי אגפי הרכבת; ותחשיבי עלות להובלת מטענים בקווי הובלה עיקריים.

— (א) בבדיקת התחשיבים התמחיריים של הרכבת לשנת הכספים 1985 מתברר, כי ב-24 מבין 34 קווי הובלה עיקריים (להלן - הקווים) בוצעו ההובלות בהפסד תפעולי ניכר. ההכנסה שנתקבלה מהובלת מטענים בקווים אלה נפלה ב-45% בממוצע מן העלות הקבועה (לא כולל הוצאות הון) על תפעול הקווים. ההפרש בין ההכנסה לבין העלות בהפעלת הקווים הסתכם ב-4.37 מיליון ש"ח (3.38 מיליון דולר). בקווים האלה הובלו בשנת הכספים 1985 קרוב ל-1.5 מיליון טון, שהם כרבע מכמות המוצרים הכללית שהובילה הרכבת באותה שנה.

(ב) חלקן של הכנסות הרכבת בהשוואה לעלות, ב-24 הקווים, היה כלהלן: בתשעה קווים 66% - 79%; בחמישה 46% - 58%; ואילו בעשרה 22% - 39%. בעשרה קווים לא היה אפוא כיסוי ל-61% אגורות - 78 אגורות על כל שקל שהוציאה הרכבת על הפעלתם, וכל זאת בלי להביא בחשבון את עלויות ההון של הרכבת, שהיו מגדילות את הגירעון בשיעורים גבוהים יותר. אף על פי כן, לדברי הרכבת, ההכנסה מהפעלת הקווים כיסתה את העלות המשתנית.

להלן פירוט ההכנסה והעלות שהיו לרכבת בשנת הכספים 1985 בעשרת הקווים האמורים:

מספר	קו ההובלה	הכנסה לטונה (בשקלים)	עלות לטונה (בשקלים)	שיעור ההכנסה מהעלות (באחוזים)
1	בני ברק - נמל חיפה	2.23	5.68	39
2	נמל אשדוד - מתמור	1.82	4.85	38
3	קישון (כימיקלים) - נמל חיפה	1.91	5.24	36
4	נמל חיפה - נחל צין	3.96	11.40	35
5	נמל אשדוד - בני ברק	1.58	4.67	34
6	נמל חיפה - נמל אשדוד	4.40	13.25	33
7	באר-שבע - נמל אשדוד	1.96	5.97	33
8	באר שבע - נמל חיפה	3.26	10.55	31
9	נמל חיפה - חדרה מערב	1.70	7.12	24
10	נמל חיפה - בצת	1.74	8.01	22



על אף יתרונה של הרכבת לעומת אמצעי התובלה היבשתיים החלופיים, מבחינת שמירה על איכות הסביבה, בטיחות וחסכון באנרגיה, אין הרכבת תופסת את מקומה הראוי במערך התובלה היבשתית בישראל.

ממצאי הביקורת מצביעים, שלעומת עלייה בתובלת מחצבים חלה ירידה ניכרת בהובלת מטענים אחרים, שהובלו ברכבת במרוצת השנים, ובייחוד גרעינים. וכל זאת, בין היתר, משום שהרכבת לא העמידה קרונות מספיקים להובלות ללקוחותיה, הן בגלל שנמחקו מן המצאי רבים מן הקרונות שברשותה בגלל התיישנות, הן בגלל פיגורים בעבודות תחזוקה והן בגלל אי חידוש מצאי הקרונות. גם קצב העמדת הקרונות לרשות לקוחותיה היה אטי למדי. לכן, דרושה בחינה מחודשת של כל מערך ההובלה ברכבת, כדי להגדיל, ככל האפשר, את הרווח התפעולי של הרכבת לשם כיסוי גרעונותיה.

נכסי דלא ניידי

ריכוז ממצאים

בידי הרכבת 32,000 דונם. על חלק מן השטח הוקמו מסילות ברזל ותחנות. חלק מן השטח הנותר, באזורים המיועדים לסלילת מסילות בעתיד ושלעת עתה אין בהם צורך, מוחזק לצרכים חקלאיים. שטחים בעורפן של תחנות רכבת פעילות מוחזקים למפעלים שונים המתחייבים להוביל את מטעניהם ברכבת.

בהחכרת נכסים בשטח העורפי של התחנות הפעילות לא הנהיגה הרכבת את שיטת המכרזים. הרכבת החכירה לחברות מקרקעין בתחנת בני ברק תמורת התחייבותן להובלת מטענים ברכבת, בלא שהבטיחה כיאות, שמטענים אלו אכן יובלו בה ושהיא תוכל לבטל את החכירה, אם לא יעמדו החברות בהתחייבותיהן. הרכבת גם לא גבתה בכל המקרים את דמי החכירה לפי שווי הנכס, ההפרשים במשך השנים מגיעים למאות אלפי דולרים.

רק חלק מן השטחים הצמודים לתחנות הרכבת בבני ברק ובבאר שבע הוחכרו לשם עסקאות הקשורות להובלה ברכבת.

ב-1980 הפקיעה הרכבת ליד תחנת הרכבת בקרית גת 10 דונם לצורך סלילת שלוחה למפעל של חברה שתוביל את מטעניה ברכבת. רק במהלך 1987 הוחל בהובלת מטענים בשלוחה. הרכבת טרם חתמה עם החברה על חוזה בדבר תנאי הפעלת השלוחה.

מקרקעין, שהועברו לרשות הרכבת עם קום המדינה או שהופקעו לצורך הרחבת מסילות ושלא היו בשימוש, נמסרו על ידיה לצרכים חקלאיים בלא תמורה או בתמורה מועטת בלבד.

הרכבת פעלה למסירת שטח של 38 דונם בבית שאן בלא לפרסם מכרז, לשם ניהול חוות סוסים, אף כי העסקה איננה נוגעת לתפעול הרכבת. בתחילת 1987 החליטה הרכבת עקרונית להגדיל את השטח שיוחזר ולהעמידו על 83 דונם. מסירת השטח היא בניגוד לחוות דעתו של היועץ המשפטי של הרכבת. עד סוף 1987 השטח לא נמסר עדיין לחוכר.



בידי רכבת ישראל רכוש רב במקרקעין ובמבנים, שחלקו נמצא ברשותה עוד מתקופת שלטון המנדט הבריטי וחלקו הופקע אחרי קום המדינה, על פי פקודת הדרכים ומסילות הברזל (הגנה ופיתוח), 1943, לצורך סלילת קווים חדשים והקמת תחנות. שטחי המקרקעין שברשות הרכבת הסתכמו לפי ספר הנכסים שלה, ליום 31.3.87, ביותר מ-32,000 דונם, שעל רובם נסללו מסילות ברזל באורך

של כ-1,000 ק"מ והוקמו כ-475 מבנים שונים בשטח של 100,000 מ² בקירוב. ההשקעה של הרכבת במקרקעין לאותו מועד הסתכמה ב-10.2 מליון ש"ח (במחירי העלות): במסילות - 8.9 מליון ש"ח ובתחנות ובמבנים - 1.3 מליון ש"ח. המקרקעין מחקופת שלטון המנדט רשומים בספרי הרכבת בסכום של 67 ש"ח בלבד.

הטיפול בזיהוי הנכסים וברישום מלאי המקרקעין בפנקסי המקרקעין ובספר הנכסים של הרכבת, הוא בידי אגף ההנדסה שברכבת. האגף מטפל, בין היתר, בהפקעת מקרקעין לצורכי פיתוח מסילות ותחנות חדשות, ובמגע עם רשויות ממלכתיות בתחומים אלו. כל הנכסים רשומים על שם מדינת ישראל, ובתוקף הרשאה מן הממשלה, על פי חוק נכסי המדינה, התשי"א-1951, מוסמכים מנהל הרכבת והחשב שלה לחתום בשמה על עסקאות בנכסים. הטיפול בעסקאות - החכרת מבנים וקרקעות או מתן הרשאה להשתמש בהם - הוא בידי אגף התנועה והמסחר ברכבת (להלן - אגף התנועה).

ההכנסה השנתית של הרכבת מעסקאותיה בנכסים בשנת הכספים 1985 הסתכמה ב-626,000 ש"ח (כ-460,000\$), ובשנת הכספים 1986 ב-937,000 ש"ח (כ-614,000\$).

בחודשים יוני - ספטמבר 1987, ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על הטיפול בנכסי דלא נידי. הביקורת נערכה באגף התנועה ובאגף ההנדסה, ונבדקו במיוחד: ניצול הנכסים והחכרת מבנים וקרקעות לגורמים שונים (בדבר ביקורת קודמת בנושא זה ראה בדו"ח שנתי 30, עמ' 544).

ניצול המקרקעין

1. מקרקעי הרכבת מתחלקים לשלושה סוגים: שטחים תפעוליים; שטחים צמודים לתחנות פעילות המשמשים לעסקאות מסחריות הקשורות להובלה באמצעות הרכבת; ושטחים שכיום אינם קשורים לפעילות הרכבת, וביניהם 2,500 דונם רצועת הקרקע ששימשה את מסילת תל אביב - יפו ואת מסילת העמק.

מסילת העמק לשעבר נכללת בתכנית המיתאר הארצית למסילות ברזל, שאושרה בידי הממשלה ביוני 1986, על פי חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה 1965. מטרת תכנית המיתאר היא התווית רשת מסילות ברזל והבטחת עתודות קרקע לפיתוח מסילות בעתיד, והיא כוללת את רשת המסילות הקיימות ואת המסילות המתוכננות בעתיד, כגון: הר צין - אילת; חיפה - קרית שמונה; ומסילה חדשה בין תל אביב לירושלים.

עוד ב-1980 דרש מינהל מקרקעי ישראל, האחראי על מקרקעי המדינה, לאפשר לו לנהל ולהחכיר את הקרקעות שנקבעו בתכנית המיתאר לצרכי דרכים ומסילות ברזל, עד לביצוע. הרכבת לא הסכימה להעביר את הקרקעות האלה, כולל בתחנות לא פעילות, לרשות המינהל.

2. הרכבת מחזיקה בשני סוגים עיקריים של נכסים שאינם דרושים לצורך תפעולה הישיר: נכסים - רובם מתקופת שלטון המנדט - מרביתם אינם צמודים לתחנות פעילות, שהיא מסרה לגורמים שונים בלא התחייבויות להובלה ברכבת; ושטחים הצמודים לתחנות פעילות, שהוחכרו לגורמים מסחריים תמורת התחייבותם להוביל מטענים ברכבת תמורת דמי חכירה. השטחים הצמודים לתחנות רכבת פעילות נועדו לשמש לעסקאות מסחריות הקשורות להובלה ברכבת. המדובר בייחוד בתחנת בני ברק, המשמשת תחנה ראשית למשאות לתל אביב רבתי, ומשתרעת על שטח של כ-650 דונם, ובתחנת באר שבע, המשתרעת על שטח של כ-380 דונם.

— רק חלק קטן מן השטחים שבסמוך לשתי התחנות נוצלו לשם החכרה: עד ספטמבר 1987 לא נוצלו כ-400 דונם בתחנת בני ברק וכ-360 דונם בתחנת באר שבע. השטח שלא נוצל בתחנת בני ברק נמצא באיזור תעשייתי מובהק, שבו עלה ערכם של הנכסים, והלך וגדל הביקוש לניצולם.

3. הטיפול במקרקעין מוסדר בנוהלי הרכבת, המבוססים על הוראות החשב הכללי בענייני כספים ומשק (התכ"ם) בשינויים המתחייבים מכך שהרכבת היא גוף מורשה מטעם הממשלה לטפל בשמה בנכסים שברשותה. לפי נהלים אלה, פועלת ברכבת ועדת מקרקעין קבועה (להלן - הוועדה)

שמונתה בידי מנהל הרכבת ובה חמישה חברים, בראשות סמנכ"ל למינהל וארגון. נוהלי הרכבת קובעים, שיש להביא לדיון ולהחלטת הוועדה כל עיסקה במקרקעין: רכישה, שכירות, תפיסה או הפקעת מקרקעין, השכרת מקרקעין או מסירתם בכל צורה אחרת, לרבות השכרת דירות, מסירת זיכיונות וסדרי התשלום בגין עסקאות אלו; וכן הקמת מתקנים על ידי צד שני במקרקעי הרכבת.

הטיפול בהתכרות, הרשאות שימוש, ומתן זיכיונות במקרקעין נעשים בידי אגף התנועה, בתיאום עם הוועדה ועם מהנדס המקרקעין המועסק באגף הנדסה. הנכסים המשמשים להחכרה ולהרשאה כוללים: שטחים לעיבוד חקלאי ולתעשייה; מבנים לאחסון טובין; מסעדות ומזנונים וחנויות בשטח התחנות, במשרדי הרכבת ובקרונות הנוסעים; ומבנים למגורים.

— מבדיקת סדרי ההשכרות וההחכרות באגף התנועה מתברר, כי בעוד שזיכיונות לחנויות, למסעדות ולמזנונים בשטח התחנות הפעילות נמסרים לגורמים שונים לפי מכרזים, הרי לגבי נכסים אחרים, בייחוד ככל הנוגע לעסקאות בדבר ניצול השטח העורפי של התחנות הפעילות, אינה נהוגה שיטת המכרזים. הוסבר למשרד מבקר המדינה, שבתחום זה נוהגת הרכבת להתייחס לכל מקרה בנפרד, וההתקשרות מושתתת על הבטחת ההובלה ברכבת – ולו בכיוון אחד – בכמות מוערית, מחושבת לפי כל דונם של שטח מוכר. לדעת הביקורת, על הרכבת להביא לידיעת הציבור את מדיניות החכרת נכסיה בשטחים העורפיים, כדי שכל המעוניינים יוכלו להגיש את הצעותיהם לניצולם.

עסקאות בנכסים על בסיס התחייבויות להובלה ברכבת

חלק מן המקרקעין שבתחומי התחנות הפעילות הוחכרו על ידי הרכבת, על פי חוזים, למפעלים שהתחייבו להוביל את מוצריהם ברכבת.

— אין הרכבת דורשת ערבויות בנקאיות מתאימות להבטחת ביצוע תנאי החוזים שהיא חותמת עם חוכרי שטחים ומבנים.

1. (א) ב-1972 נחתם חוזה עם חברה (להלן – חברה א'), ולפיו הוחכר לה שטח של 8,770 מ² בתחנת בני ברק, תמורת התחייבות החברה להוביל ברכבת מוצרים בכמות של 85,000 טון בשנה. השטח הוחכר לעשר שנים וניתנה לחברה אפשרות להאריך את תקופת החכירה עוד בחמש שנים.

בשל הכמות הניכרת שהחברה התחייבה להוביל הסכימה הרכבת לוותר לחברה על דמי החכירה בעד השטח למשך עשר השנים הראשונות לחכירה. דמי חכירה אלו הוערכו בידי השמאי הממשלתי ב-1986 ב-55,000 ש"ח (\$37,000) לשנה. עוד הסכימה הרכבת לתת לחברה הנחה בשיעור 15.8% מתעריף ההובלה; ולהשתתף במחצית מן ההוצאה הכרוכה בסלילת שלוחה למפעל של החברה, שנאמדה ב-150,000 ל"י במחירי 1973 (כ-357,000\$).

בחווה נקבע שאם החברה לא תוביל את מלוא הכמות שהתחייבה להוביל, תשלם לרכבת פיצוי מוסכם של 1 ל"י לטון (צמוד לשינויים בתעריפי ההובלה) בעד כל טון שלא הובל.

— הפיצוי שנקבע היה נמוך ולא היה בו כדי להמריץ את החברה להוביל את מטעניה ברכבת בהתאם להתחייבויותיה. ואמנם בבדיקת המסמכים הנוגעים להובלות התברר, כי במשך תשע השנים האחרונות, 1978 – 1986, למעט שנת 1982, לא הובילה החברה באמצעות הרכבת מוצרים כל שהם בהתאם לחוזה מ-1972.

— בתחילת 1983 הודיעה החברה לרכבת, שהיא מפעילה את זכותה לחכור את השטח עוד לחמש שנים, עד 1988. הרכבת ראתה את עצמה מחוייבת להסכים להמשך החכירה. לא נמצא שבתנה תחילה את האפשרות של ביטול החוזה בשל הפרה יסודית שיתכן וניתן היה לראות באי מסירת כל מטענים שהם על ידי החברה להובלה ברכבת כמשך שנים. בהקשר זה יצוין, כי לפי חוק החוזים (תרופות בשל הפרת חוזה), התשל"א-1971, אין הסכם פיצויים מוסכמים כשלעצמו גורע מכל תרופה אחרת בשל הפרת חוזה.

— גם לאחר הארכת חוזה החכירה לא מסרה החברה מטענים להובלה ברכבת ובמקום זאת שילמה את הפיצוי המוסכם הנמוך.

(ב) החוזה קובע, שהחברה אינה רשאית להוביל מוצרים לשטח שהוחקר לה באמצעות רכב אחר כל שהוא למעט הרכבת, אלא בהסכמת מנהל הרכבת.

— בפועל החברה הובילה את מטעניה למפעלה בשטח התחנה במשאיות. בבדיקת המסמכים המתייחסים להובלה לא נמצא, שבמשך כל השנים מאז 1978 ועד למועד הביקורת, אמצע 1987, התרתה הרכבת בחברה, ולו פעם אחת, שהובלת המוצרים במשאיות לשטח שהוחקר לה בלא הסכמת הרכבת היא הפרה של תנאי החוזה. רק בתחילת 1987, הודיעה לה הרכבת, שהיא תצטרך לפנות את השטח בתום תקופת החוזה מאחר שלא הובילה מוצרים ברכבת. על נושא זה עמד בעבר מבקר המדינה (ראה דו"ח שנתי 31, עמ' 545).

2. בתחילת 1980 הפקיעה הרכבת 10 דונם ליד תחנת הרכבת בקרית גת לצורך סלילת שלוחה לחברה ב' המיבאת חומרים בהיקף של מאות אלפי טונות בשנה, כוונה שהחברה תוביל את מטעניה מן הנמלים ברכבת. ב-1982 נחתם זיכרון דברים בין נציגים של משרד האוצר, של משרד התחבורה, של הרכבת, ושל החברה, ובו נקבעו באופן כללי התנאים לסלילת השלוחה. עבודות הסלילה החלו בנובמבר 1982 ונסתיימו באוגוסט 1983.

— עד סוף 1987, לא נחתם חוזה עם החברה בדבר תנאי הפעלת השלוחה, ורק במהלך אותה שנה החלה החברה להוביל מטענים ברכבת. על נושא זה עמד מבקר המדינה בעבר (ראה דו"ח שנתי 34, עמ' 481, וממצאי מעקב בדו"ח שנתי 36, עמ' 769).

3. (א) ב-1962 החכירה הרכבת לחברה ג' 10.8 דונם בתחנת הרכבת בני ברק, לתקופה של 10 שנים, לצורך אחסון חומרים ועיבודם. בשנים 1969 – 1970 הוגדל השטח שנמסר לחברה ל-17 דונם.

— (ב) ב-1973 חתמה הרכבת עם חברה ג' חוזה חדש ונקבע בו, שדמי החכירה השנתיים יהיו בשיעור 6% מערך הנכס על פי הערכת השמאי הממשלתי, וישולמו לשנה מראש. עוד נקבע, שכל שלוש שנים ייערך שיערוך המוחקר על ידי השמאי הממשלתי ודמי החכירה ישולמו בהתאם. לא נקבע בחוזה מנגנון להצמדת תשלומי דמי החכירה לשנה השנייה והשלישית של כל תקופה של שלוש שנים, בהתחשב בשיעורי האינפלציה שהתחילו להסתמן בעת עריכת החוזה (מיוני 1972 עד יוני 1973, ערב החתימה, היתה אינפלציה של כ-20%). כיוון שבין הערכה להערכה חלו עליות ניכרות בשווי המקרקעין, הרי בפרקי הזמן שביניהן למעט השנה הראשונה בכל תקופה לא שילמה החברה את מלוא דמי החכירה, אילו היו מחושבים לפי שווי הנכס למעשה.

במהלך תקופת החוזה ירדו מאוד הכמויות שהובילה החברה ברכבת ומ-1979 ועד מועד פקיעתו ב-1983, היא הפסיקה להוביל מטענים ברכבת.

— (ג) ב-1981 ביקשה החברה להקים מפעל על השטח, בשיתוף עם משקיע אחר, והרכבת הסכימה להאריך את החוזה לעשר שנים, מהן חמש שנים בחוזה ואופציה לחמש שנים נוספות, בתנאי שהחברה תתחייב להוביל 44,000 טון בשנה הראשונה ו-65,000 טון לאחר מכן; ואולם הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה לא הסכימה לאשר את התכנית. במאוס 1983 תמה תקופת החוזה ונוכח המגעים עם הוועדה המחוזית האריכה הרכבת את החוזה בשישה חודשים. בספטמבר 1983 עם תום תקופת האריכה דרשה הרכבת את פינוי המוחקר, אבל החברה לא פינתה את השטח שבהחזקתה. רק כעבור יותר משנה, בינואר 1985, ביקשה הרכבת מפרקליטות מחוז תל אביב להגיש לבית משפט תביעת פינוי נגד החברה. המשפט מתנהל בבית משפט השלום בתל אביב. במועד סיום הביקורת נמצאה החברה בשטח כבר ארבע שנים בלא חוזה, ובניגוד לדרישתה של הרכבת לפנות את השטח. בתקופה האמורה שילמה החברה על חשבון "חוזה שכירות" סכום השווה ל-18,000\$, הנופל בהרבה מדמי החכירה המגיעים בעד השטח על בסיס הערכת השמאי הממשלתי עבור שטחים בקרבת מקום.

4. (א) ב-1950 החכירה הרכבת לחברה ד' כ-26 דונם בתחנת בני ברק לצורך הקמת מפעל. המטרה היתה שחומרי הגלם למפעל יובלו ברכבת בלבד. רק כעבור שבע שנים ממועד מסירת הקרקע, ב-1957, חתמה הרכבת חוזה עם החברה בגין החכירה. השטח הוחכר לחברה ל-35 שנה למפרע מ-1950 ודמי החכירה נקבעו בחוזה בסך 300 ל"י לשנה (\$840) לכל השטח. מתברר, שאף על פי שהיה מדובר בחכירה לתקופה כה ארוכה לא נקבעו בחוזה תנאים המאפשרים לרכבת לשנות בעתיד את דמי החכירה; ואמנם פניות הרכבת לחברה להעלות דמי החכירה, מ-1963 ואילך, לא נענו בחיוב. על נושא זה העיר מבקר המדינה בעבר (ראה דו"ח שנתי 22, עמ' 637, ודו"ח שנתי 24, עמ' 656).

(ב) בביקורת שערך משרד מבקר המדינה ב-1974 הועלה, כי על אף ההגבלות שנקבעו בחוזה הרשתה הרכבת לחברה במשך השנים לבצע שינויים מרחיקי לכת בשטח שהוחכר לה, לרבות הקמת מפעל חדש, בלא שהיא דרשה מהחברה, כתנאי מוקדם להסכמתה לביצוע השינויים בשטח, שהחברה תשלם דמי חכירה ריאליים. לפי חישוב שערך משרד מבקר המדינה, היה על הרכבת לגבות מן החברה, על בסיס הערכת השמאי הממשלתי לקרקע הגובלת בשטח האמור, סכום שנתי השווה לכ-60,000\$, במקום 300 ל"י שהיא גבתה בלא תנאי הצמדה.

(ג) השטח נמסר לחברה ב-1950 בהסתמך על הודעתה שתוביל ברכבת כ-300,000 טון חומרים בשנה, ומסיבה זו הסכימה הרכבת לתנאים הנוחים של החכירה. מתברר, שהרכבת חתמה לבסוף עם החברה חוזה הובלה על כמויות שנעו בין 60,000 טון ל-100,000 טון בשנה, אבל גם כמויות אלו לא תמיד הובלו במלואן על ידי החברה.

(ד) עם תום 35 שנה, תקופת החכירה לפי החוזה, פנתה הרכבת על פי המלצת הוועדה, באוקטובר 1985, אל השמאי הממשלתי וביקשה שיקבע את דמי החכירה המגיעים בעד השטח, כולל המבנים. בד בבד עם פנייה זו הודיעה הרכבת לחברה, כי להבא ייקבעו דמי החכירה לפי הערכת השמאי הממשלתי. בדצמבר 1985 השיבה החברה כי בהתאם ליעוץ המשפטי שהיא קיבלה, היא דיירת מוגנת על פי חוק הגנת הדייר והיא מבקשת להגיע להסכמה בעניין סכום דמי השכירות המגיעים ממנה.

בינואר 1986 הודיעה הרכבת לחברה, שהיא דוחה על הסף את טענתה בדבר היותה מוגנת על פי חוק הגנת הדייר, וכי בהתאם לחוזה החכירה כל המבנים והמתקנים הנמצאים בשטח הם בבעלות המדינה. עוד הודיעה הרכבת לחברה, שעל בסיס האמור, היא מוכנה להוסיף ולהשכיר לה את השטח, לרבות המבנים והמתקנים, בתנאים שתקבע הרכבת.

— בדצמבר 1985 קבע השמאי הממשלתי, שדמי החכירה כעבור הקרקע והמבנים הם כ-113,000 ש"ח (כ-76,000\$). על אף קביעת השמאי הממשלתי הסכימה הרכבת בינואר 1986, להוסיף ולהחכיר לחברה את הקרקע, כולל המבנים והמתקנים, עוד לעשר שנים, מהן חמש שנים לאלתר וחמש שנים כאופציה של החברה תמורת 15,000 ש"ח לשנה (כ-10,000\$) בלבד, במקום בסכום שקבע השמאי הממשלתי, כלומר 13% מסכום זה. הפסד ההכנסה של הרכבת מדמי חכירה לכל תקופת החוזה והאופציה מגיע אפוא לכ-660,000\$. החוזה נחתם, על פי בקשת החברה, עם חברה הקשורה בה.

הרכבת הודיעה למשרד מבקר המדינה, בתשובתה מדצמבר 1987, כי הברירה שעמדה בפניה היתה להכנס להליכים משפטיים עם חברה ד' ובינתיים להפסיד את ההובלות של החברה, או להסכים לדמי שכירות כאילו החברה היתה דיירת מוגנת ולזכות בהובלות החברה בהיקף של כ-1 מיליון טון לתקופת החוזה. לדעת הביקורת, לא היה מקום להסכים לדמי שכירות כה נמוכים ולקשור את עניין זה עם ההכנסות הצפויות מההובלות: מה גם וההובלות מסוג המסענים של חברה ד' כרוכות בהפסד תפעולי לרכבת (ראה בדו"ח זה את הפרק על הובלת מטענים, עמ' 556).

(ה) בחוזה שחתמה הרכבת עם החברה נקבע, כי בתום תקופת החכירה תפנה החברה את המוחכר ותהרוס על חשבונה מבנים ומתקנים שתורה לה הרכבת. להבטחת ביצוע ההתחייבויות האמורות נקבע בחוזה, שעל החברה להפקיד בידי הרכבת בעת חתימת החוזה ועד לסוף 90 יום מסיום החוזה, ערבות בנקאית על סך 30,000 ש"ח שתהיה צמודה למדד יוקר הבנייה.

— החוזה עם החברה נחתם במאסר 1987, בלא שהיא הפקידה את הערבות האמורה, ובלא שנדרשה על ידי הרכבת לעשות זאת. רק בעקבות הערת הביקורת, דרשה הרכבת, באוקטובר אותה שנה, מהחברה, שתמציא את הערבות, והיא הומצאה לה בסוף נובמבר.

— (ו) לפי תנאי החוזה הוטל על החברה לבטח את המוחזק על חשבונה לטובת הרכבת. ואולם הרכבת לא דרשה מן החברה להמציא לה את פוליסת הביטוח, שתצביע שאכן נעשה ביטוח מתאים של המבנים והרכוש לטובת הרכבת.

לפי חוק המקרקעין, התשכ"ט-1969, כל חכירה ליותר מחמש שנים טעונה רישום בפנקסי המקרקעין כתנאי להשלמת העסקה. ביצוע הרישום כרוך בגביית אגרות ההעברה ותשלומי חובה אחרים המתחייבים במקרים אלו.

— ב-1972 איפשרה הרכבת העברת זכויות החכירה מחברה אחת לאחרת, אבל בהעדר רישום לא נגבו אגרות ההעברה המתחייבות. גם את החוזה שחתמה הרכבת עם החברה במאסר 1987, לא רשמה הרכבת בפנקסי המקרקעין עד מועד סיום הביקורת.

— (ז) אף על פי שהעיסקה שמדובר בה נגעה בהחכרת מקרקעין בהיקף ניכר, לאחר פקיעתו של חוזה קודם, לא הובאה העיסקה לדיון בוועדה, אלא בוועדת החוזים, שאינה ועדה מיוחדת למקרקעין (ראה להלן).

5. (א) מאז שנות השישים פועלת, כאמור, ברכבת ועדת מקרקעין שעל פי נהלי הרכבת יש להביא לאישורה כל עיסקה או שינויים בעיסקה הנוגעת למקרקעין. באוקטובר 1981 מינה מנכ"ל הרכבת, נוסף לאותה ועדה, גם ועדת חוזים, כגוף שייעץ לו בכל הנוגע להתקשרויות מסחריות של הרכבת עם לקוחותיה. הטיפול המעשי בניהול משא ומתן עם הגופים השונים בדבר החכרות, הרשאת שימוש ומתן זיכיונות בנדל"ן והתקשרויות מסחריות אחרות הוא בידי מנהל אגף התנועה.

בעניין העיסקות במקרקעין ממלאת ועדת המקרקעין תפקיד של ועדת מכרזים, ולכן, לדעת הביקורת, מן הראוי להקפיד שכל עיסקה וכל שינוי בעיסקה הנוגעת למקרקעין אכן יובאו בפניה לדיון ולהחלטה.

— (ב) מאז מינויה של ועדת החוזים ב-1981 משמש היושב ראש שלה מנהל אגף התנועה, המנהל, כאמור, גם את המשא ומתן עם לקוחות הרכבת. מתברר, כי גם את המשא ומתן בדבר חידוש החכרת השטח לחברה ד', כאמור, בינואר 1986, ניהל המנהל הזה, ובפברואר אותה שנה אף ישב ראש בוועדת החוזים, שהמליצה לאשר את התנאים שנקבעו במשא ומתן שהוא ניהל. לדעת הביקורת, ריכוז תפקידים שכזה אינו מתיישב עם סדרי בקרה נאותים, שלפיהם צריכה להיות הפרדה בין ניהול המשא ומתן בדבר גובה התשלומים, לבין אישור התנאים שנקבעו באותו משא ומתן. בעבר אף ראשות ועדת המקרקעין היתה נתונה בידי מנהל אגף התנועה: בעקבות הערות מבקר המדינה ב-1980 העבירה הרכבת את תפקיד יו"ר ועדה זו ממנהל האגף לעובד אחר.

עיסקות בנכסים בלא התחייבויות להובלה ברכבת

נכסים אחדים שאינם משמשים לצרכים תפעוליים, מוחזקים על ידי גורמים שונים תקופות ארוכות בתמורה מועטה בלבד.

1. 20 דירות, מקצתן בתחנות פעילות ומקצתן בתחנות לא פעילות, הושכרו לפני שנים רבות: ארבע מן הדירות מושכרות לדיירים המוגנים על פי חוקי הגנת הדייר; שבע מהדירות הן דירות שירות, שמושכרות לעובדי רכבת; תשע הדירות הנותרות הן דירות שירות, ומתגוררים בהן פנסיונרים ואלמנות של עובדי רכבת.

ההכנסה של הרכבת משכר דירה מן הדירות לא כיסתה את ההוצאות הכרוכות באחזקתן. ב-1984 הודיע אגף ההנדסה לוועדה, כי מדי שנה בשנה הושקעו בתיקון הדירות ובאחזקתן, סכומים שעלו עשרות מונים על שכר הדירה שקיבלה הרכבת: ב-1984, שלגביה נערך על ידי הרכבת, לאחרונה

ריכוז ההוצאות, הוציא מחזו הצפון שרוב הדירות נמצאות בו, סכום השווה לכ- \$13,000 לשם החזקת הדירות שבמחזו, בעוד שלמעשה לא היתה הכנסה משכר דירה.

2. — מקרקעין של הרכבת שהועברו לרשותה עם קום המדינה, או שהופקעו לצורך הרכבת מסילות, ושלא היו בשימוש, נמסרו על ידיה לצרכים חקלאיים בלא תמורה, או תמורת דמי חכירה מועטים מאד. להלן דוגמאות:

(א) מתוך 60 דונם בתחנת הרכבת הישנה בצמח נמסרו ב-1968 46.5 דונם למועצה אזורית עמק הירדן, ומאז האריכה הרכבת מפעם לפעם את החוזה עם המועצה. בפעם האחרונה נקבעו דמי החכירה באוקטובר 1986 בסך 49 ש"ח לשנה לכל השטח.

(ב) ב-1952 הופקעו 10.5 דונם סמוך לתחנת דור, שליד זכרון יעקב, לצורך הרכבתה. משלא יצאה ההרחבה לפועל, נמסרה הקרקע ב-1959 לעיבוד חקלאי לקיבוץ. נוסף לשטח המוחזק החל הקיבוץ לעבד, במארס 1984, עוד 19 דונם משטחי הרכבת בלא אישורה. ב-1987 חתמה הרכבת עם הקיבוץ על חוזה הרשאה לכל השטח, כולל השטח שנתפס בלא רשות. דמי החכירה, החל באוקטובר 1986, נקבעו בסך 233 ש"ח לשנה לכל השטח. יצוין, שהיועץ המשפטי של הרכבת, בחוות דעתו מ-1984 ומ-1986, קבע בהקשר למקרה אחר, שהרכבת אינה רשאית להחכיר לצרכים אחרים שטח שמיועד לצורכיה בלבד.

(ג) ב-1974 החכירה הרכבת לחברת מקורות 52 דונם בתוואי מסילת עפולה - ג'נין, לצורך סלילת דרך גישה למאגר מים, תמורת דמי חכירה שנקבעו מדי שנה בשנה בידי השמאי הממשלתי. ב-1977 הוגדל השטח שהחכירה הרכבת לחברה ל-72 דונם, וב-1983 הועמדו דמי החכירה על \$900 בקירוב (51,000 שקלים ישנים). ב-1986 החליטה הוועדה לפטור את חברת מקורות מתשלום דמי חכירה, והרכבת חתמה אתה על חוזה חכירה לחמש שנים; דמי החכירה בחוזה למשך התקופה נקבעו בסכום סמלי של אגורה חדשה אחת לכל השטח.

3. — (א) ב-1980 נתנה הרכבת, לפי המלצת המועצה המקומית בית שאן (להלן - המועצה), לחוכר (להלן - חוכר א'), בלא לפרסם מכרו, הרשאה להשתמש בשטח של 38 דונם בתחנת הרכבת הישנה בבית שאן (להלן - התחנה), לשם הקמת חוות סוסים. באותו מועד נדחתה בקשה נוספת להשתמש בשטח להקמת מסעדה (להלן - חוכר ב').

(ב) במארס 1981 הודיע חוכר א' לרכבת, שאין באפשרותו להתחיל ולהקים את הפרויקט, והוועדה החליטה לבטל את ההרשאה שניתנה לו. ביוני אותה שנה שוב פנה חוכר א', בבקשה לקבל את השטח. בינואר 1982 דנה הוועדה בבקשות של שני החוכרים האמורים, לניהול חוות סוסים במקום ולהקמת מסעדה. במארס אותה שנה היא החליטה לדחות את שתי הבקשות כאחת. נימוק הוועדה היה, שאין לרכבת כל עניין בהפעלת חוות סוסים או בהקמת מסעדה בתחנה.

(ג) במארס 1983 התכנסה הוועדה והחליטה, כי ייערך חוזה עם חוכר א' להקמת מרכז תיירות שיכלול חוות סוסים, מסעדה, ואכסניה, בהשקעה של 5,000 ש"ח (שערכם כ-\$130,000) לתקופה של חמש שנים, וכי דמי החכירה ייקבעו בידי השמאי הממשלתי.

(ד) על אף החלטתה החיובית של הוועדה לא נמסר השטח לחוכר א'. בספטמבר ובאוקטובר 1983 פנה עוזר שר התחבורה וביקש ממנהל הרכבת לפעול להסרת העיכובים לביצוע חוזה החכירה. המנהל השיב, כי בגלל החשיבות הרבה שהרכבת מיחסת לשמירת תוואי מסילת העמק, אין הוא רואה מקום לביצוע עיסקה בהיקף כה גדול, שאיננה נוגעת לתפעול הרכבת. בינואר 1986 שוב פנה עוזר שר התחבורה למנהל וביקש ממנו לאשר את ההחכרה לחוכר א'. בפברואר אותה שנה השיב המנהל, כי נוכח חוות דעתו של היועץ המשפטי של הרכבת אין מקום להחכיר את השטח המבוקש, למטרות שאינן נוגעות לתפעול הרכבת.

— בניגוד לאמור לעיל, ובניגוד לחוות דעתו של היועץ המשפטי שלה, החליטה הרכבת, בפברואר 1987, עקרונית, להחכיר למועצה המקומית בית שאן 83 דונם בתחנה, שחלקם יימסרו לחוכר א' למטרות שנקב תמורת דמי חכירה שייקבעו בידי השמאי הממשלתי,

לעומת 38 דונם שדובר עליהם קודם לכן. בסוף יוני אותה שנה פנתה הרכבת לשמאי הממשלתי, שיקבע את שיעור דמי החכירה. עד סוף דצמבר 1987 לא נעשתה השומה לשטח והוא לא נמסר לחוכר.

מן האמור עולה, שהטיפול במקרה זה היה לקוי: בשלב הראשון נתקבלה החלטה על מסירת קרקע ללא מכרז; גם כאשר נתקבלו שתי הצעות ניתנה לבאורה עדיפות לאחר המציעים; כן היתה התערבות לטובת אותו מציע מצד גורמים מחוץ לרכבת; למרות שנתקבלה חוות דעת משפטית שאין מקום להחכיר את השטח שלא למטרות של הרכבת, המשיכה הרכבת לטפל בעניין החכירה.



הטיפול בנכסים, לרבות ביצוע עסקאות בנוגע למקרקעין שאין בהם תחנות וקווים פעילים, אינו בתחום התפקידים הייעודיים של הרכבת. ההכנסה של הרכבת מנכסים אלה נמוכה ביותר ואיננה משקפת כלל את הערך הריאלי של רכוש זה.

בדו"חות שנתיים 22 ו-30 המליץ מבקר המדינה לשחרר את הרכבת מן הטיפול בנכסים אלה ולהעבירם לגורם אחר במערך הממשלתי – מינהל מקרקעי ישראל – שעל פי התמחותו הוא נועד לעסוק בכך. המלצות אלו עדיין לא בוצעו.

בידי רכבת ישראל שטחי קרקע ונכסים בעורפן של תחנות רכבת פעילות ולאורכן של מסילות ברזל פעילות ולא פעילות.

1. הביקורת העלתה, שבכמה מקרים החכירה הרכבת שטחים בתחנות רכבת פעילות בדמי חכירה נמוכים במטרה, שהחוכרים יוכלו את מטעניהם ברכבת. חוכרים אחרים מחזיקים בשטחי קרקע אלו שנים רבות בלא להוביל ברכבת את מלוא היקף המטענים שהתחייבו להוביל ויש אף בלא להוביל מטענים, והרכבת לא נקטה נגדם צעדים. הרכבת מסרה בחכירה שטחים לצרכים חקלאיים בלא תמורה או תמורת דמי חכירה נמוכים ביותר.

2. הרכבת מנהלת משנת 1977 משא ומתן על מסירת שטחים בבית שאן, שאינם נחוצים לה. המדובר במטרות מסחריות שאינן בתחומים הנוגעים לפעילות הרכבת ובהתערבות גורמים שאינם שייכים לעניין.

הטיפול בהחכרת שטחים בתחנות רכבת פעילות ליוזמים, שהתחייבו להוביל את מטעניהם ברכבת, גם הוא לא השתפר לעומת האמור בדו"חות שנתיים קודמים של מבקר המדינה.

ממצאי מעקב

אחזקת מתקני איתות ובטיחות

דו"ח שנתי 36, עמ' 764

הביקורת בנושא "אחזקת מתקני איתות ובטיחות" נעשתה בחודשים יולי – נובמבר 1985 ופורסמה בדו"ח השנתי 36, עמ' 764.

הביקורת העלתה ליקויים בכמה נושאים, ובהם: דרכי אחזקתם של מתקני האיתות ומתקני השילוב לאורך מסילות הברזל ובתחנות הרכבת; התכנון והביצוע של בדיקת מתקני איתות חשמלי ומיכני; ובדיקת במחסומים וברמזורים.