

הובלת מטענים ברכבת

תקציר

רקע כללי

חברת רכבת ישראל בע"מ (להלן - הרכבת) היא חברה ממשלתית שהוקמה בשנת 1998 והחלה לפעול בשנת 2003. אחד מתפקידי הרכבת הוא הובלת מטענים. משרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה) אחראי להסדרה, לפיקוח ולבקרה על פעילות הרכבת. ברכבת מועסקים כ-3,000 עובדים, 480 מהם בחטיבת המטענים.

הובלת מטענים ברכבת מקטינה את העומס בכבישים, מעלה את רמת הבטיחות בדרכים ומשפרת את איכות החיים והסביבה. בשנת 2014 היה היקף הובלת המטענים ברכבת כ-7.7 מיליון טונות. סוגי המטענים העיקריים שמובילה הרכבת הם מחצבים, מכולות, גרעינים, חול ואשפה. למרות היתרונות למשק בהובלת המטענים ברכבת, במשך שנים רבות הרכבת לא נתנה להובלה עדיפות גבוהה, והתרכזה בעיקר בהסעת נוסעים.

במטרה להגדיל את היקף הובלת המטענים ברכבת, החליטה הממשלה באפריל 2012, בהתאם להחלטת דירקטוריון הרכבת, להקים חברת בת למטענים (להלן - חברת הבת). על פי התכנון, 51% ממניות חברת הבת יימכרו בעתיד בשוק הפרטי. ביולי 2014 נרשמה חברת הבת ובמועד סיום הביקורת היא הייתה בשלבי הקמה.

פעולות הביקורת

בחודשים יוני 2014 - פברואר 2015 בדק משרד מבקר המדינה את הובלת המטענים ברכבת ובמשרד התחבורה. ביקורת משלימה נעשתה באגף התקציבים וברשות החברות הממשלתיות במשרד האוצר, בחברת נמל אשדוד בע"מ (להלן - נמל אשדוד), בחברת נמל חיפה בע"מ (להלן - נמל חיפה), בחברת נמלי ישראל פיתוח ונכסים בע"מ (להלן - חנ"י) ובמשרד להגנת הסביבה.

הליקויים העיקריים

היעדר גידול בהיקף הובלת מטענים

עוד מתחילת המאה העשרים ואחת לא היה שינוי בהיקף הובלת מטענים ברכבת. בשנים 2008, 2009 ו-2011 היקף ההובלה ברכבת אף ירד, בין היתר בשל ההאטה הכלכלית במשק וכיוון שהרכבת לא ייחסה לתחום חשיבות מספקת. בשנת 2014 גדל היקף ההובלה, בעיקר עקב שיפור בתהליכי העבודה של הרכבת. הכנסות הרכבת מתחום המטענים עלו מ-135 מיליון ש"ח בשנת 2011 ל-170 מיליון ש"ח בשנת 2014. ההכנסות כיסו רק כמחצית מעלות ההובלה, ואת יתר העלות כיסו תשלומי סובסידיה מהמדינה.

השתוות ביישום התכניות להובלת המטענים

משנת 2009 ועד סיום הביקורת הכינו הרכבת ומשרד התחבורה תכניות שדנו בהגדלת הובלת המטענים ברכבת. ברוב התכניות לא הוצגו אומדנים של עלות ההשקעות הדרושות לעומת התועלת הצפויה למשק ולרכבת מהגדלת היקף הובלת המטענים בה. משרד התחבורה לא אימץ את המלצות התכניות ולא קבע סדר עדיפות, לוח זמנים ואת האחראים ליישומן. רק בשנת 2014 החלו הרכבת ומשרד התחבורה לפעול לקידום ענף הובלת מטענים ברכבת.

מגבלות עבודה בנמלי הים

1. הביקורת העלתה בעיות בתיאום ובשיתוף הפעולה בין הרכבת לנמלים בתחומים האלה: שעות העבודה של הנמלים, היקף כוח האדם שהם מקצים לעבודה עם הרכבת, התשתיות הקיימות והמתוכננות בנמלים להובלת המטענים ברכבת, לסידור הקרונות ולאחסון המטענים.
2. מסילת הרכבת שתכננה חנ"י בנמל החדש שייבנה באשדוד (להלן - נמל הדרום) לא תיתן מענה מתאים כי מסילה זו לא תשתלב במערך המסילות הקיים בנמל.
3. לגבי הנמל החדש שייבנה בחיפה (להלן - נמל המפרץ), נמצא כי המרחק ממנו לתחנות העבודה של הרכבת יהיה גדול יחסית, דבר שיפגום ביעילות ובתפוקה של הובלת מטענים ברכבת.

אי-הרחבת התשתיות

1. אף שבכל התכניות להגדלת היקף הובלת מטענים ברכבת עלה הצורך להרחיב את התשתיות להובלתם, התקציב לשנים 2004-2018 להקמת תשתיות ייעודיות למטענים היה רק כ-1% מכלל תקציב הפיתוח של הרכבת.
2. אחד הפרויקטים החשובים ביותר לעידוד הובלת מטענים ברכבת הוא בניית השדרה המסילתית המזרחית (להלן - המסילה המזרחית), שהוכרזה כתכנית תשתית לאומית עוד ביוני 2006 (להלן - פרויקט המסילה המזרחית או הפרויקט). בינואר 2012 אישרה הוועדה הארצית לתכנון ולבנייה של תשתיות לאומיות¹ (להלן – ות"ל) את תוואי המסילה המזרחית, שהייתה צפויה לפעול משנת 2018. עם השנים, היקף הפרויקט התרחב וכלל גם הסעת נוסעים, דבר שגרם לגידול באמדן העלויות ולעיכוב בביצוע הפרויקט. רק בסוף שנת 2014 סיכמו משרד התחבורה, משרד האוצר וחברת כביש חוצה ישראל, האחראים לפרויקט, לבדוק את כדאיות הפרויקט תוך בחינת כמה חלופות.
3. בשנת 2010 אישרה המועצה הארצית לתכנון ולבנייה מסמך מדיניות הכולל אמצעים משלימים לתכנון ולניהול של משק הכרייה והחציבה ושינוע במסילות של חומרי חציבה מהדרום למרכז הארץ. רק בינואר 2014 ביקש משרד הפנים ממשרד התחבורה להכין הצעת מחליטים לממשלה, ושני המשרדים החלו לטפל בנושאים האמורים לעיל באופן שוטף.
4. בפרויקט "הנמל היבשתי" שמתכנן משרד התחבורה עתיד להיבנות מסוף יבשתי על תוואי המסילה המזרחית המתוכננת, שאמור לפתור את המצוקה בשטחי האחסון בנמלים ולחסוך בנסיעות אל הנמלים ומהם. אולם טרם התקבלה החלטה סופית בנושא.
5. משרד התחבורה, משרד האוצר והרכבת לא החליטו בנוגע למדיניות מימון השלוחות של הרכבת למפעלים שהם לקוחות פוטנציאליים של הרכבת.

תעריפי הובלת מטענים

1. הרכבת מתקשרת עם חברות המובילות את המכולות מהרכבת אל הלקוחות הסופיים (להלן – חברות השירות). לרכבת אין מידע על המחירים שגובות חברות השירות מהלקוחות ואם ההנחות שהיא העניקה לחברות השירות הועברו במלואן או בשיעורים משמעותיים ללקוח הסופי.
2. ביוני 2014 חתמו הממשלה והרכבת על הסכם מסגרת לפיתוח הרכבת ולהפעלתה, ולפיו בין היתר תשלם המדינה לרכבת תשלומי סובסידיה בגין הובלת מטענים. הסובסידיה משולמת לפי ההיקף והמרחק של ההובלה, אך הרכבת לא נדרשה להתחייבויות ולא נקבעו מדדי שירות בסיסיים בתחום זה.

1 הוועדה הארצית לתכנון ולבנייה של תשתיות לאומיות היא מוסד תכנון ארצי בכיר לעניין תשתיות לאומיות הפועל לצד המועצה הארצית לתכנון ולבנייה החל משנת 2002.

חברת בת למטענים

1. דירקטוריון הרכבת לא ביקש מחברת ייעוץ ששכרה הרכבת לבחינת הצורך בשינוי המבנה שלה (להלן - חברת הייעוץ) להציג את היתרונות, ההשלכות והכדאיות הכלכלית של הקמת חברת בת למטענים לעומת חלופות אחרות.
2. בדברי ההסבר להצעת המחליטים שהגישו שרי האוצר והתחבורה במרץ 2012 לקראת החלטת הממשלה להקמה של חברת הבת לא הובא מידע על המשמעויות הכלכליות והביצועיות של ההחלטה, ההשלכות האפשריות על תחומים אחרים, החלופות להצעה, הזיקה בין ההצעה ובין יעדי הממשלה והיבטים ביצועיים.
3. הפרטת חברת הבת בעתיד, הזכות הבלעדית להובלת המטענים במסילות הרכבת, והשימוש בצידוד הנלווה ובשירותים שהיא תקבל מהרכבת עלולים להקנות לחברת הבת יתרונות עסקיים בלתי סבירים מול מתחריה.

היעדר אסדרה

תחום הבטיחות של הובלת המטענים ברכבת מתנהל רק על פי הוראות פנימיות של הרכבת, מלבד האסדרה של הובלת חומרים מסוכנים² (להלן - חומ"ס). באוגוסט 2014 הוציא אגף בכיר רכבות שבמשרד התחבורה טיוטת הוראות אסדרה בנוגע להובלת מטענים ברכבת, ובה הודגשו בין היתר נושאים בעלי זיקה לבטיחות. עד סיום הביקורת לא נכנסו ההוראות לתוקף.

ההמלצות העיקריות

1. על הרכבת, חנ"י והנמלים לשתף פעולה כדי לקדם את ההובלה של מטענים מהנמלים ואליהם מבחינת התפעול והתשתיות בטווח הקצר ובטווח הארוך.
2. על משרד התחבורה, האחראי לגופים העיקריים המטפלים בנושא, לקדם את הובלת המטענים ברכבת. לצורך כך חשוב שמשרד התחבורה יהיה מתואם עם יתר הגופים המעורבים בנושא, ובהם המשרד להגנת הסביבה ומשרד הפנים.

2 חומרים העומדים בתנאים המנויים בספר הכתום (מסמך של האו"ם) בעניין חומר מסוכן או חומר בעל תכונה דומה לחומר מסוכן. ביקורות בנושא ראו מבקר המדינה, דוח שנתי א64 (2013), "ממצאי מעקב: הטיפול בחומרים מסוכנים", עמ' 847-865; דוח מיוחד של מבקר המדינה, היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה (2007), "הטיפול בחומרים מסוכנים", עמ' 111-142; ומבקר המדינה, דוח שנתי א64 (2004), "מניעת אירועים שמעורבים בהם חומרים מסוכנים", עמ' 53-84.

3. לנוכח הגידול בהיקף הובלת מטענים ברכבת והשיפורים שחלו בתפעולה בשנת 2014, על הרכבת, משרד התחבורה ומשרד האוצר לשקול את אופן התפקוד הרצוי של חברת הבת ומערכת היחסים בינה ובין הרכבת. כמו כן עליהם לבחון שוב, לפני מכירת מניות חברת הבת שמחזיקה הרכבת, ובשיתוף רשות ההגבלים העסקיים, את ההשלכות של הפרטת חברת הבת על התחרות בענף ועל התועלת המשקית המקרו-כלכלית.

סיכום

חברת רכבת ישראל מובילה חומרי גלם, מוצרי צריכה ומוצרי יצוא ויבוא. להובלת המטענים ברכבת השלכות על כלל המשק ועל ענף התחבורה בפרט, ובהן הגודש בדרכים, עלויות פיתוח ותחזוקה של מערכת הכבישים, בטיחות בדרכים, איכות הסביבה, מקומות תעסוקה ופיזור האוכלוסייה. לפיתוח התשתיות של הובלת המטענים ברכבת חשיבות רבה ליעול התחום ולהרחבתו בטווח הקצר והארוך.

ממצאי הביקורת מצביעים כי במשך שנים רבות הובלת המטענים ברכבת לא קיבלה עדיפות גבוהה בפעולות של הרכבת ושל משרד התחבורה והבטיחות בדרכים: תכניות לקידום הנושא לא קודמו, התקציבים שהופנו היו קטנים מאוד, איכות השירות ללקוחות הייתה נמוכה, תפעול ההובלה לא היה יעיל ולקוחות הרכבת היו מעטים ביחס לכלל משתמשי הובלת המטענים בישראל. כמו כן, שיתוף הפעולה והתיאום בין הרכבת ובין גופים ממשלתיים, כגון חברות הנמלים, חברת נמלי ישראל ומשרד הפנים, לא היו משביעי רצון. נוסף על כך לא נעשתה עבודת מטה מקיפה דייה בנוגע להשלכות הקמת חברת הבת והפרטתה העתידית, אשר עלולות לתת לחברה פרטית עדיפות בשימוש במסילות הרכבת ולפגוע בתחרות.

לאור היתרונות שיש להובלת מטענים ברכבת, מן הראוי שהממשלה תיתן את דעתה לנושא ללא דיחוי ותפנה את המשאבים הדרושים, התכנוניים והכספיים למטרה זו. על משרד התחבורה, כאחראי לצמצום הגודש בכבישים ולשיפור הבטיחות בדרכים, לקדם את הובלת מטענים ברכבת, בשיתוף הרכבת, משרד האוצר, משרד הפנים, המשרד להגנת הסביבה, חנ"י וחברות הנמלים ולהגיע לפתרונות מערכתיים רחבי-היקף לטווח ארוך.



מבוא

הרכבת הוקמה בשנת 1998 בהתאם להחלטת הממשלה להעביר את הפעילות של הרכבת מרשות הנמלים והרכבות אליה³. הרכבת החלה לפעול בשנת 2003. תפקידי הרכבת הם להפעיל רכבות להסעת נוסעים ולהובלת מטענים ולהקים, לפתח, לנהל, לתחזק ולהפעיל את רשת מסילות הברזל בישראל. הרכבת בבעלות מלאה של מדינת ישראל. משרד התחבורה אחראי להסדרה, לפיקוח ולבקרה על פעילות הרכבת. ברכבת מועסקים כ-3,000 עובדים, 480 מהם בחטיבת המטענים. הכנסות הרכבת מתחום המטענים עלו מ-135 מיליון ש"ח בשנת 2011 ל-170 מיליון ש"ח בשנת 2014.

הובלת מטענים ברכבת מקטינה את העומס בכבישים, מעלה את רמת הבטיחות בדרכים ומשפרת את איכות החיים והסביבה. היתרונות העיקריים של הובלת מטענים ברכבת לעומת הובלתם במשאיות הם: (א) קיבולת גדולה יותר (כמות המטענים שמובילה רכבת אחת שווה לכמות שמובילות 62 משאיות); (ב) לוח זמנים סדיר וקבוע; (ג) אי-תלות בתנועה בכבישים. יתרונות אלה הופכים את ההובלה ברכבת למועדפת במיוחד עבור שינוע של מטענים גדולים, הובלה בתפוזות והובלת חומרים מסוכנים.

בשנת 2014 היה היקף הובלת המטענים ברכבת כ-7.7 מיליון טונות. סוגי המטענים העיקריים שמובילה הרכבת הם מחצבים⁴, מכולות⁵, גרעינים, חול ואשפה וכאמור חומ"ס. מסופי הרכבת משמשים לפריקה, לאחסון ולטעינה של מכולות, והם ממוקמים באזורים הסמוכים למוקדי פעילות הרכבת. לרכבת יש שלושה מסופים בבעלותה הממוקמים בחדרה מערב, בבני ברק וברמת חובב. נוסף על כך יש שישה מסופים בבעלות פרטית: שלושה מסופים בעורף נמל אשדוד, שניים באזור חיפה ואחד בנגב.

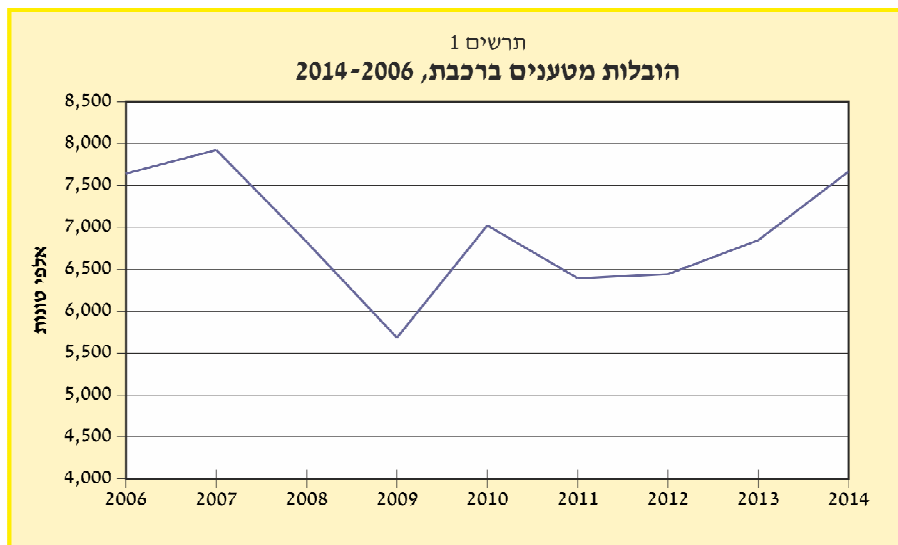
כדי להגדיל את היקף הובלת המטענים ברכבת החליטו דירקטוריון הרכבת וממשלת ישראל באפריל 2012 להקים חברת בת להובלת מטענים. על פי ההחלטה, לאחר שנה מהקמת חברת הבת תובא להחלטת הממשלה הפרטה של 51% מאחזקות הרכבת בחברת הבת.

בחודשים יוני 2014 - פברואר 2015 בדק משרד מבקר המדינה את נושא הובלת המטענים ברכבת ובמשרד התחבורה. ביקורת משלימה נעשתה באגף התקציבים וברשות החברות הממשלתיות במשרד אוצר, בנמל אשדוד, בנמל חיפה, בחנ"י ובמשרד להגנת הסביבה.

היקף המטענים, סוגי המוצרים והלקוחות העיקריים

1. עוד בתחילת המאה העשרים ואחת עמד היקף הובלת המטענים ברכבת על כ-6-7 מיליון טונות לשנה, אך היקף ההובלה לא גדל בשנים האחרונות, כפי שמוצג בתרשים שלהלן:

-
- 3 בעניין זה ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 55ב (2005), בפרק "הפרדת הרכבת מרשות הנמלים", עמ' 1004-993.
 - 4 שם כולל למוצרי כרייה וחציבה בענפי הבנייה והסלילה, כגון חצץ, חול וגיר.
 - 5 תיבות אחסון אחידות שאפשר להעמיס בשלמותן על אניות, קרונות רכבת ומשאיות.



הירידה בהיקף הובלת המטענים ברכבת בשנים 2008, 2009 ו-2011 נבעה בעיקר מהמשבר הכלכלי (בארץ ובעולם) שהביא לירידה של ממש בפעילות הנמלים וביצוא המחצבים. על פי מסמכי הרכבת, סיבות נוספות שמסבירות את הירידה בפעילות היו מחסור בזמן פנוי לשימוש במסילות להובלת המטענים, מחסור בצידוד נייד, מחסור בתשתיות, קשר לקוי בין החטיבות ברכבת, משמרות תפעול בנמלים שהגבילו את פעילות הרכבת, חוסר פעילות במסופים פרטיים בלילה וחוסר בשלוחות למפעלים.

המתחרים העיקריים בהובלת מטענים הם חברות ההובלה המובילות באמצעות משאיות (להלן - חברות ההובלה). להערכת הרכבת, חלקה בהובלה יבשתית של מטענים בשנת 2011 נאמד בכ-5% מכלל הובלת המטענים במשק, לעומת שיעור של כ-15% במדינות אירופאיות בעלות שטח דומה לישראל. מצב זה נוצר בעיקר עקב פריסה מצומצמת של רשת המסילות ביחס לרשת הכבישים, וכן בשל מיעוט נקודות טעינה ופריקה ומרחק גדול בין ובין אתרי הלקוחות, המחייב שינוע נוסף של מטענים מהמסילות ואליהן באמצעות משאיות. סיבה נוספת היא תחרות מחירים קשה בין הרכבת ובין חברות ההובלה.

2. להלן נתוני הרכבת על ההכנסות, הסובסידיות, העלויות והרווח או ההפסד משני תחומי הפעילות של הרכבת - נוסעים ומטענים - בשנים 2011-2014 (במיליוני ש"ח):

לוח 1

ההכנסות, העלויות והסובסידיה בתחומי הנוסעים והמטענים, 2014-2011, מיליוני ש"ח

*2014		2013		2012		2011		
מטענים	נוסעים	מטענים	נוסעים	מטענים	נוסעים	מטענים	נוסעים	
170	713	148	654	137	596	135	550	הכנסות
317	1,693	292	1,509	291	1,282	242	1,124	עלויות
(147)	(980)	(144)	(855)	(154)	(686)	(107)	(574)	רווח תפעולי
173	1,079	10	790	**(10)	669	**(3)	499	הכנסות מסובסידיה
26	99	(134)	(65)	(164)	(17)	(110)	(75)	רווח (הפסד)

* בשנה זו, קיבלה החברה, בהתאם להסכם הסובסידיה מאותה שנה, סובסידיה נוספת בגין שנים קודמות - 738 מיליון ש"ח לתחום הנוסעים ו-163 מיליון ש"ח לתחום המטענים.
 ** לפי הסכם הסובסידיה, החברה נקנסה כי לא עמדה בהיקף הובלה שנקבע מראש.

3. מהלוח עולה כי בשנים 2014-2011 ההכנסות מהמטענים, לפני זקיפת ההכנסות מהסובסידיה, היו כ-19% מהכנסות הרכבת. ההכנסות מהובלת המטענים כיסו רק כמחצית מעלות הובלתם. כמו כן, אחוז גדול מאוד מהפסדי הרכבת בשנים 2013-2011 מקורו בהפסדים בתחום המטענים, וזאת עקב זקיפת רוב הסובסידיה לתחום הנוסעים.

המוצרים העיקריים שמובילה הרכבת מוצגים בלוח שלהלן:

לוח 2

סוגי המטענים שהובלו, 2014-2011, אלפי טונות

2014		2013		2012		2011		
(49%)	3,768	3,391		2,929		2,974		מחצבים
(34%)	2,570	2,521		2,380		2,464		מכולות
(8%)	626	403		562		517		גרעינים
(7%)	572	386		394		275		חול ואשפה
(2%)	130	147		177		164		אחר
(100%)	7,666	6,848		6,442		6,394		סך הכול

מהלוח עולה כי הרכבת מובילה בעיקר מחצבים ומכולות, שהם כ-80% מכל המטענים שהיא מובילה. ההתקשרויות של הרכבת עם לקוחות להובלת מחצבים, גרעינים, חול ואשפה, שהם כ-65% מכלל ההובלות, נעשות עמם ישירות. ההתקשרויות להובלת מכולות נעשות באמצעות חברות השירות (ראו להלן).

א. מחצבים: הרכבת מובילה מחצבים בעיקר עבור מפעלים של חברת כימיקלים לישראל בע"מ (להלן - כי"ל), על פי רוב מאתריה בדרום הארץ לנמל אשדוד. הכנסות הרכבת מכי"ל בשנים 2014-2011 הן כמעט 60% מהכנסותיה בתחום המטענים. בשנת 2013 גדל היקף הובלת המחצבים כתוצאה מתכנית הובלה חדשה שהותאמה לצורכי כי"ל. כתוצאה

מכך הובילה הרכבת בשנת 2014 92% מכלל המטענים הרלוונטיים של כ"ל (לעומת כ-67% לפני התכנית החדשה).

ב. מכולות: המכולות מובילות בעיקר מוצרים מוגמרים ממפעלים לנמלים, עם חומרי גלם מהנמלים למפעלים ועם מוצרים מוגמרים מהנמלים למוקדי הצריכה וכן בין הנמלים. יצוין כי פחות מ-10% מכלל המכולות מובלות באמצעות הרכבת.

הרכבת מובילה מכולות וכן נותנת שירותי פריקה וטעינה של מכולות על גבי קרונות במסופי הרכבת. כיוון שהרכבת אינה מספקת ללקוחות שירותים משלימים לשירותי ההובלה (כגון הובלה "מדלת לדלת") היא מתקשרת עם חברות השירות. חברות השירות מתקשרות ישירות עם הלקוחות, ובאמצעות צי המשאיות שברשותן הן מובילות את המטענים ממסופי הרכבת לאתר הלקוח. חברות השירות גם מספקות שירותים נלווים, כגון עמילות מכס ואחסון מטענים. עד שנת 2014 לרכבת היו חוזים עם שתי חברות שירות, ובמהלך שנת 2014 התקשרה הרכבת עם שתי חברות שירות נוספות.

ג. גרעינים: לרכבת גישה במסילה ישירה למכוני תערוכת של גרעינים ורוב המטענים מובל לשני המכונים הגדולים בישראל הממוקמים בחדרה ובדבירה, והחל מאמצע שנת 2012 גם למכון תערוכת בעכו. לרכבת חוזים להובלת גרעינים עם חמישה לקוחות.

ד. חול ואשפה: הובלת אשפה במכולות ייעודיות ממרכז ומצפון הארץ להטמנה באתר אפעה בדרום והובלת חול לתעשיית הבנייה מהנגב למרכז הארץ. לרכבת חוזה עם חברה אחת שמספקת שירותי הובלה בתחום זה. בסוף דצמבר 2014 החליטה הוועדה העליונה להובלה בתנאים מיוחדים שברכבת (ראו להלן) לפרסם קול קורא להובלת חול ואשפה ברכבת במטרה להתקשר עם חברות נוספות.

ה. חומ"ס: חומרי נפץ, גזים, נוזלים ומוצקים דליקים, חומצות, חומרים רעילים ומידבקים המשונועים בעיקר במכולות מהנמלים למפעלים ולמתקני אחסון. על הובלת חומ"ס חלים כללים מיוחדים המוסדרים בחקיקה ובתקנות מכוחה, שנועדו להגביר את הבטיחות בהובלתם. בהתאם לחוק החומרים המסוכנים, התשנ"ג-1993 (להלן - חוק החומרים המסוכנים), נדרשים גופים העוסקים בטיפול בחומרים אלה, בהם הרכבת, לקבל היתר לטיפול ברעלים מהמשרד להגנת הסביבה כתנאי לפעילותם. תקנות מסילות הברזל (שינוע חומרים מסוכנים), התשנ"ט-1999, מגדירות כללים, תנאים ואחריות להובלת חומ"ס ברכבת.

התכניות לקידום הובלת מטענים ברכבת

תכניות משרד התחבורה

תכנית אב להובלת מטענים: עידוד הובלת מטענים ברכבת בטווח הקצר

בשנת 2009 קידם משרד התחבורה עבודה כוללת בנושא "תכנית אב להובלת מטענים" (להלן - תכנית האב מ-2009). בשלב הראשון הזמין המשרד מחברת ייעוץ תכנית בנושא "עידוד הובלת מטענים ברכבת בטווח הקצר". לפי התכנית שהכינה חברת הייעוץ, המסקנה העיקרית הייתה כי הרכבת מייחסת לתחום המטענים חשיבות פחותה מהחשיבות שהיא מייחסת לתחום הנוסעים. הדבר בא לידי ביטוי בהגבלה של הזמן להובלת מטענים בקווי מסילות משותפים עם רכבות הנוסעים, בעיקר בקטעי המסילות במרכז ובצפון. נוסף על כך תקציב הפיתוח הישיר של תחום

המטענים הוא אחוז בודד מתקציב הפיתוח של הרכבת, אם כי יש לציין שהובלת מטענים נהנית גם מהשקעות בתחום הנוסעים.

בדוח הומלץ להעלות את המקום של תחום המטענים בסדר העדיפויות של הנהלת הרכבת. עוד הומלץ כי על הרכבת להתחרות בחברות ההובלה מבחינת רמת השירות ועלות ההובלה ללקוח, וכן עליה להתמקד בהובלת אשפה לדרום ובהובלת חול ואגרגטים⁶ מהדרום למרכז. בדוח גם נכתב כי יש לקדם מערך שימושי קרקע התומכים במערך ההובלה.

תכנית אב למטענים : דוח סיכום שלב א'

בהמשך, בפברואר 2012, הגישה חברת הייעוץ למשרד התחבורה תכנית אב כוללת להובלה יבשתית של מטענים בארץ בטווח הקצר ועד הטווח הארוך (עד שנת 2040) (להלן - תכנית האב מ-2012). בדוח צוין כי מאז תכנית האב מ-2009 לא שופרה הובלת המטענים. נאמר כי ראשית יש להקים מסופי פריקה לאגרגטים לאורך מסילת באר שבע-לוד ובהמשך לאורך המסילה המזרחית שעתידה לקום (בעניין זה ראו להלן). כמו כן צוין כי אין לחייב את לקוחות הרכבת בעלות ההקמה של שלוחות הרכבת אל המפעלים שלהם.

תכנית אב למטענים : אמצעי מדיניות לפיתוח ענף המטענים

ביוני 2014 הוציא משרד התחבורה תכנית אב שהכינה חברת הייעוץ שנועדה להבטיח את הובלת כל המטענים בישראל, בטווח הארוך, במשאיות וברכבות ואת ניהולה בדרך יעילה ובטוחה, וכן להבטיח שהעלויות החיצוניות⁷ יהיו מזעריות (להלן - תכנית האב מ-2014). בתכנית זו מוצגים ניתוח ועדכון של אמצעי המדיניות שהומלצו עוד בשנת 2009, ובהתאם לתכנית המתאר הארצית לדרכים שהייתה בהכנה ולתכנית האב מ-2012.

בתכנית האב מ-2014 מתואר מצב שבו יותר מ-90% מהמטענים (במונחי טונות-ק"מ⁸) מובלים במשאיות, והשאר ברכבת ובצנרת להולכת דלקים. צוין בדוח כי בשל מרחקי ההובלה בארץ⁹ ומאפיינים נוספים, גם לאחר שיורחבו ההובלות ברכבת, הרוב המוחלט של ההובלות ייעשה במשאיות.

תכנית האב מ-2014 כללה אמצעים לניצול מוגבר של תשתיות הרכבת, ניהול ביקושים, הטמעת אמצעים טכנולוגיים, שיפור מערך המידע והגברת הבטיחות של הובלת המטענים ברכבת. התכנית גם כללה אמצעי פיקוח ודרכים לייעול כושר ההובלה והגדלתו, זאת באמצעות היערכות משופרת של המינהלה בענף המטענים, הכוונת ההצטיידות וכן תמריצים להתייעלות ולפיתוח תשתיות, בהן שלוחות, מסועים ומסופים. בדוח צוין: "עולה צורך במעורבות רחבה ומתמשכת של הממשלה בענף המטענים באמצעות כיווני פעולה ואמצעי מדיניות רבים ושונים".

משרד התחבורה הסביר למשרד מבקר המדינה במאי 2015 כי הוא דן במסקנות התכנית כבר בשנת 2009 בוועדת היגוי בין-משרדית, שבה השתתפו נציגים ממשרד תחבורה, משרד האוצר, מינהל התכנון במשרד הפנים, המשרד להגנת הסביבה, משרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים (להלן

- | | |
|---|--|
| 6 | חומרים המופקים במחצבות ומשמשים בעיקר חומרי גלם לאספלט ולבטון. |
| 7 | עלויות המוטלות על צד שאינו שותף באופן ישיר לביצוע הפעולה. |
| 8 | סכום של מכפלות המרחק (מספר הקילומטרים) שנסעה כל רכבת מטענים בכמות המטען באותה נסיעה (בטונות). |
| 9 | במרבית מדינות המערב המרחק המזערי שבו כדאי להוביל מכולות ברכבת הוא 300 ק"מ, דבר שאינו רלוונטי למרחקי ההובלה בישראל. |

- משרד התשתיות), חנ"י, רכבת ישראל ועוד, וכי הדוח הסופי עם ההמלצות הופץ לכל הגורמים הרלוונטיים לאחר מכן.

לא נמצאו מסמכים לגבי הדיונים שקיים משרד התחבורה במסגרת התכנית, והוא ממילא לא אימץ את המלצותיהן ולא קבע סדר עדיפויות, לוח זמנים ואת האחראים ליישומן. רק בשנת 2014 החל משרד התחבורה לפעול לקידום ענף הובלת מטענים ברכבת.

תכניות הרכבת

תכנית לפיתוח מערך המטענים

באוגוסט 2010 הכינה חטיבת המטענים של הרכבת תכנית לפיתוח מערך המטענים לשנת היעד 2025. לפי התכנית, קיימת היתכנות יישומית להרחבת ההובלה ברכבת לכ-12.85 מיליון טונות בשנה עד 2017 ולכ-28 מיליון טונות בשנה עד 2025, בעיקר בתחומי המכולות, הגרעינים, החול והאשפה. ההשקעות שנדרשו למימושה של התכנית לשנת 2017 הוערכו בכ-581 מיליון ש"ח, ולתכנית לשנת 2025 - בכ-908 מיליון ש"ח. צפי ההכנסות לאורך השנים היה כ-1.5 מיליארד ש"ח עד שנת 2017 וכ-3 מיליארד ש"ח עד שנת 2025.

בתחילת שנת 2011 אישר מנכ"ל הרכבת בפועל דאז, מר ירון רביד, לממש את התכנית האמורה לעיל. בעקבות זאת, בדיון של ועדת פיתוח של הדיקטוריון מיולי 2011 הנחתה הוועדה את הנהלת הרכבת להכין תכנית אסטרטגית להובלת מטענים עד שנת 2040.

תכנית אסטרטגית לפיתוח מערך המטענים

בהמשך להחלטת המנכ"ל ולהנחיית ועדת הפיתוח שלעיל, הוציאה חטיבת הפיתוח העסקי של הרכבת (להלן - חטיבת הפיתוח העסקי) בדצמבר 2013 תכנית לפיתוח הובלת המטענים בראייה ארוכת-טווח. יעדי התכנית היו: הובלת 13 מיליון טונות מטענים בשנה לשנת 2019, 26 מיליון טונות בשנה לשנת 2025 ו-38 מיליון טונות בשנה לשנת 2040. לפי הדוח, היקף זה יהיה כ-13%-14% מכלל הובלת המטענים בארץ, שיעור דומה לשיעור ההובלה במדינות מערביות. כמו כן התכנית הגדירה את העקרונות לפיתוח התשתיות ליישום היקף ההובלה האמור.

תכנית מטענים 2020

במרץ 2014 הגיש יועץ מנכ"ל הרכבת להובלת מטענים להנהלת הרכבת תכנית תפעולית לפיתוח רשת המסילות והצי הנייד (קטרים וקרונוט) לפי אומדן של התפלגות הביקושים הנגזר מהתכניות הקודמות וניתוח הקיבולת של המסילות, הרכבות והמסופים. יועץ המנכ"ל ציין את הבעיות הצפויות ואת פעולות התשתית הנדרשות. התכנית גם כללה את האזורים שבהם דרושה היערכות מהבחינה הסטטוטורית להרחבת מסילות או להארכתן ולבניית מסופים.

במהלך הביקורת מסרו נציגי הרכבת למשרד מבקר המדינה כי בפועל ננקטו פעולות לקידום התכנית: בשנת 2014 הושלם התכנון הראשוני של הפרויקטים הנדרשים להרחבת קיבולת רשת המסילות שבתכנית, ובתחילת שנת 2015 החל תכנון מפורט יותר שלהם הכולל תכנון סטטוטורי.

תכנית פיתוח מסופי מטענים לשנים 2014-2020

כנגזר מהתכנית האסטרטגית, באפריל 2014 הכינה חטיבת הפיתוח העסקי תכנית במטרה להתאים את המערך של מסופי המטענים להיקפי ההובלה הצפויים. התכנית כללה פיתוח של שישה מסופי מטענים חדשים: בכרמיאל, בעפולה, בבית שאן, בטירת יהודה, בבית שמש ובנתניה. בתכנית פורט פוטנציאל השימוש בכל מסוף לפי סוג המטען וההשקעה הדרושה, בסך הכל כ-643 מיליון ש"ח. בדצמבר 2014 הוזמן משרד התחבורה מחברה חיצונית בחינת כדאיות כלכלית של פיתוח המסופים שלעיל.

מהמתואר לעיל עולה כי משנת 2009 ועד מועד סיום הביקורת פעלו הרכבת ומשרד התחבורה להכנת תכניות שדנו בהגדלת הובלת המטענים ברכבת. הביקורת העלתה שכל תכנית מציגה תמונת מצב קשה של התחום, וכן תחזיות של פוטנציאל הובלת המטענים בעתיד והמלצות בתחומי התפעול, השיווק והתשתיות. הביקורת העלתה שברוב התכניות לא הוצגו אומדנים של עלות ההשקעות הדרושות בתשתית לעומת התועלת הצפויה למשק מהגדלת הובלת המטענים ברכבת, וכי עד מועד סיום הביקורת לא הייתה התקדמות של ממש בתחום התשתיות להובלת מטענים.

בתשובה שמסר אגף התקציבים במשרד האוצר למשרד מבקר המדינה באפריל 2015 (להלן - תשובת אגף התקציבים) צוין כי "לאור חשיבות הנושא, על משרד התחבורה להוביל דיון בתכנית פיתוח תחום המטענים ברכבת ישראל, בשיתוף הרכבת, משרד האוצר וגופים רלוונטיים נוספים".

בתשובה שמסר משרד התחבורה למשרד מבקר המדינה במאי 2015 (להלן - תשובת משרד התחבורה) נכתב ש"משרד התחבורה קידם במסגרת עבודה כוללת בנושא 'תכנית אב להובלת מטענים' שלב מקדים (שלב א') בנושא 'עידוד הובלת מטענים ברכבת בטווח הקצר'. המלצות בעניין זה קיבלו ביטוי גם במסמכי מדיניות רלוונטיים אחרים - תכנית אב כוללת להובלת מטענים ותכנית אב כוללת לתחבורה בישראל". משרד התחבורה צירף לתשובתו סקירה של דיונים שקיים בנושא הובלת מטענים ברכבת.

לדעת משרד מבקר המדינה, לאור חשיבות הובלת מטענים ברכבת והשפעתה על תחומים שונים, בהם כלכליים, תקציביים, סביבתיים ובטיחותיים, על בעלי התפקידים הבכירים ביותר בגופים המטפלים בנושא, ובראשם משרד התחבורה, הרכבת ומשרד האוצר, לדון בהמלצות שבתכניות ולקדם את יישומן.

תפעול רכבות המטענים

חטיבת המטענים ברכבת אחראית לתפעול רכבות המטענים. בעת הביקורת של משרד מבקר המדינה הפעילה הרכבת כ-33 קטרים וכ-1,240 קרונות הובלה, מהם כ-520 קרונות בבעלות פרטית, בעיקר של כ"ל. הרכבת מפעילה כ-41 רכבות מטען מדי יום ביומו.

עיקר התפעול הוא איסוף הקרונות משלוחות המפעלים או מהנמלים וסידור הקרונות ברכבת כך שכל האפשר כל הקרונות ברכבת שמקורם מאותה תחנת מוצא יגיעו לאותה תחנת יעד. זאת כדי

להימנע מעצירות ביניים לאורך מסלול הרכבת לשם הורדת קרונות או הוספתם. בתחנת היעד נעשית הפעולה ההפוכה. בעת הצורך רכבת המשא עוצרת בתחנת עריכה¹⁰.

רוב רובה של רשת המסילות משותפת לרכבות נוסעים ולרכבות מטען (למעט קטעים מבאר שבע דרומה). שעות הפעלת רכבות המטען תלויות בשעות פעילות רכבות הנוסעים. בהתאם לכך, רכבות המטען, בעיקר אלה הנוסעות במסילת החוף (חיפה-תל אביב), מופעלות בעיקר בשעות הלילה.

איכות השירות

שירות איכותי הוא גורם מרכזי המשפיע על היקף הובלת המטענים. איכות השירות נמדדת, בין היתר, על פי אחוז הפעלת הרכבות המתוכננות, דיוק ביציאה של רכבת המטען ודיוק בהגעתה ליעדה. רוב התכניות להגדלת היקף הובלת מטענים ברכבת שתוארו לעיל דנו בנושא איכות השירות. למשל, עוד בדוח משנת 2009 שהזמין משרד התחבורה (ראו לעיל), צוין כי 55% מרכבות המטען יצאו באיחור שנע בין 15 דקות לכמה שעות, ולכן עוכבה הגעתן. אותרו גורמים רבים לאיחורים אלו - הרכבת, הלקוחות, המפעלים, הנמלים ועוד - אך לא נמצא גורם מרכזי אחד.

התכנית האסטרטגית משנת 2013 כללה המלצות בנושאים האלה: הקמת מחשוב חדשני לתפעול, שדרוג מסופי המטען בחדרה ובבני ברק, הרחבת פריסת המסופים, פיתוח מוצרים חדשים (כמו מכולות קירור), פיתוח שירותים לוגיסטיים והגדרת רמת שירות שחריגה ממנה תחייב פיצוי ללקוחות. הוצע גם להציב נציג של חטיבת המטענים במשואה¹¹ במשך 24 שעות, כפי שמוצב נציג של חטיבת הנוסעים.

מסוף שנת 2013 חלו שינויים בחטיבת המטענים שכללו שיפורים בניהול, בארגון, בתכנון, בתפעול ובבקרה. השינויים באו לידי ביטוי בתחומים האלה: קיצור זמן ההובלה בקווים העיקריים באמצעות הפעלת רכבות ישירות בקווים הראשיים; הגדלת מהירות הנסיעה; שיפור הנהלים וסדרי העבודה; שיפור הזמינות של קטרי מטענים; קליטת קרונות וקטרים חדשים בעלי יכולת גרירה גדולה; שיפור הדיוק ביציאת הרכבות ובהגעתן ושיפור הניצולת של צי הקרונות.

חטיבת המטענים קבעה מדדים לאיכות עבודתה: מדד הפעלת הרכבות על פי התכנית; מדד הדיוק ביציאת רכבות המטען ומדד הדיוק בהגעתן - הזמן המתוכנן לעומת הזמן בפועל. בלוח שלהלן מובאים נתוני מדדי האיכות של חטיבת המטענים לשנים 2012-2014 (באחוזים):

לוח 3

מדדי איכות השירות, 2012-2014, אחוזים

מדד	2012	2013	2014
הפעלת רכבות	62	68	82
דיוק ביציאה	50	60	81
דיוק בהגעה	39	44	80

מהלוח עולה כי בשנת 2014 היה שיפור ניכר בכל אחד מהמדדים של איכות השירות. ממסמכי החטיבה עולה כי הסיבות לביטול רכבות מתוכננות או לאיחורים היו חוסר מטען להובלה, איחור

10 שטח ברשת המסילות שייעודו לערוך את הרכבות לקראת תנועה, כלומר לפרוק חלק מהמטענים או להעביר קרונות למסילה אחרת.

11 מרכז שליטה ופיקוד ארצי. עיקר פעילותו של המרכז הוא ניהול תנועת הרכבות בזמן אמת, תפעולה ובקרה עליה.

בהעמסת הקרונות על ידי הלקוח, טעינה לא תקינה, הגעת רכבת באיחור אשר גררה איחור ביציאה, קרון פסול, תקלות טכניות במערך הרכבת וסגירת מסילה לצורך שיפור תשתית ובטיחות. יצוין כי חלק מסיבות אלה אינן בשליטת הרכבת.

ביוני 2014 כונסה ישיבה של הנהלת הרכבת על סקר שעשתה ההנהלה על פי דרישות ת"י ISO 9001¹², שבה נמסר דיווח על המצב, דיווח על פעולות מתקנות והמשך השימור של דרישות התקן ברכבת. בין היתר הוחלט כי עד אמצע שנת 2015 על מנהל חטיבת המטענים להכין אמנת שירות ללקוחות החטיבה. ביוני 2015 הודיעה הרכבת כי כתיבת אמנת השירות נדחתה והיא בוחנת מחדש את כתיבתה.

מגבלות העבודה עם נמלי הים

במהלך הביקורת עלו בעיות שהשפיעו על היקף הובלת המטענים ברכבת ועל העמידה בתכניות, כגון תיאום של פריקת מטענים וטעינתם בנמלים. כיוון שחלק נכבד מהובלת המטענים ברכבת הוא אל הנמלים ומהנמלים, למישק בין הרכבת לנמלים השפעה מהותית על הצמיחה של ההובלה. בתחום הנמלים צוותי הנמל מטענים ומפרקים את המכולות, והרכבת מפעילה את הקטרים והקרונות להובלת המכולות ליעדם.

נ מ ל ח י פ ה

1. כבר בתכנית אב למטענים משנת 2009 צוין כי בנמל חיפה חסרות תשתיות של שלוחות למסופי המכולות ולחצרות המפעלים, דבר שהקשה על הרכבת להוסיף רכבות מטען שיובילו מכולות אל הנמל וממנו. בתחילת שנת 2014 העלו נציגי הרכבת לפני הנהלת נמל חיפה את הצורך להגביר את ההובלה ברכבת מהנמל ואליו. בעקבות זאת הגדילה הרכבת בשנת 2014 את מספר הקרונות שאפשר להפעיל ביום מ-120 ל-160.

במאי 2014 העלה יועץ מנכ"ל הרכבת לפני מנכ"ל נמל חיפה, מר מנדי זלצמן, את בעיית תשתית המסילות בנמל חיפה וציין שהן ישנות מאוד ורובן קוצרו או פורקו, וכי "מגבלה זאת מהווה חסם להגדלת היקף הובלת מכולות ברכבת בנמל חיפה וממנו". במאי 2014 סוכם בין הרכבת ובין נמל חיפה על הצורך בהארכת המסילות בכ-100 מטר והקמת מסילה נוספת באורך של כ-300 מטר. עלות העבודה הוערכה ב-10.5 מיליון ש"ח; הרכבת התחייבה לממן 50% מהעלות, ונקבע שהרכבת ונמל חיפה יפנו לחנ"י¹³ בבקשה למימון יתרת עלות העבודות.

סמנכ"ל התפעול של נמל חיפה השיב ליועץ מנכ"ל הרכבת בנובמבר 2014 כי בדיון באותו חודש עם נציגי חנ"י הם דחו את בקשת הנמל. נציגי חנ"י מסרו לנציגי משרד מבקר המדינה במהלך הביקורת כי הארכת המסילות בנמל חיפה לא עמדה בראש סדר העדיפויות שלה באותה עת. יצוין כי בישיבה בין נציגי נמל חיפה, חנ"י והרכבת בסוף מרץ 2015 הוחלט, בין היתר, כי רכבת ישראל תממן את רוב עלות שיפור מערכת המסילות בנמל והיתרה תמומן על ידי נמל חיפה.

- 12 תקן בין-לאומי המגדיר דרישות למערכת ניהול האיוכות והבקרה בארגונים. עמידה בדרישות מעידה כי הארגון מסוגל לספק באופן עקבי מוצר העומד בדרישות הלקוח ובדרישות תחיקתיות ישימות.
- 13 חברת נמלי ישראל - פיתוח ונכסים בע"מ היא חברה ממשלתית בבעלות מלאה, והיא פועלת מתוקף חוק רשות הספנות והנמלים, התשס"ד-2004. החברה הקימה את נמלי הים המסחריים בחיפה, באשדוד ובאילת ומפתחת אותם. בשנים האחרונות הקימה שני נמלים: נמל איתן באשדוד ונמל הכרמל בחיפה.

2. שעות העבודה וסידורי העבודה של עובדי נמל חיפה לא תמיד מתאימים לדרישות התפעוליות של הרכבת, בייחוד במשמרות ערב ולילה, ולכן אין באפשרות הרכבת לנצל את תשתיות הנמל באופן מלא. יצוין כי החל משנת 2014 דנים הצדדים בבעיות ומנסים למצוא פתרון.

3. בניגוד למסופים אחרים בנמל חיפה, במסוף הכרמל¹⁴ אין תשתית של מסילות. לפיכך יש צורך בשינוע מכולות לערוגת הרכבת¹⁵, הנמצאת במרחק ארוך יחסית, ופעולה זו מקטינה מאוד את יעילות עבודת הרכבת.

בתשובה שמסרה חנ"י למשרד מבקר המדינה באפריל 2015 צוין כי "המרחק לערוגת הרכבת הקיימת במסוף המזרחי אינו גדול ואינו אמור להוות בעיה בטעינה ופריקה של רכבות". באותו עניין ציין נמל חיפה בתשובה שמסר למשרד מבקר המדינה באותו החודש (להלן - תשובת נמל חיפה) כי "המרחק של פסי הרכבת מן הערוגות פוגע ביעילות של פריקה/טעינת הרכבת".

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד התחבורה, האחראי לרכבות ולנמלים, לפעול לקידום שיתוף הפעולה בין הצדדים, במטרה להגביר את היקף הובלת המטענים ברכבת מנמל חיפה ואליו.

נ מ ל א ש ד ו ד

1. כאמור, מאחר שפעילות רכבות הנוסעים בשעות הלילה היא מועטה, רוב פעילות רכבות המטען הייתה אמורה להיעשות בשעות הלילה. שעות פעילות אלו אינן תואמות את שעות הפעילות של עבודת נמל אשדוד עם הרכבת, כפי שנכתב בתכנית של הרכבת משנת 2013. דבר זה מאלץ את הרכבת להוביל מכולות לנמל בשעות היום ולא בשעות הלילה.

במאי 2014 דנו נציגי הרכבת ונציגי נמל אשדוד בהפעלת הרכבת בשעות הלילה. נציגי הרכבת הציגו את הצפי להיקף הפעילות של הרכבת בנמל, והניחו שהוא יגדל בעתיד. נציגי נמל אשדוד השיבו כי הנמל יפעיל משמרת לילה בתנאי שתהיה עבודה מספקת.

בתשובה שמסר נמל אשדוד למשרד מבקר המדינה באפריל 2015 (להלן - תשובת נמל אשדוד) צוין כי "חברת הנמל ערוכה לעבוד מול הרכבת גם בשעות הלילה. הדבר מותנה בשירות רציף של הרכבת בשעות אלו, ככל שיהיה כזה (כעת השירות אינו רציף)".

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד התחבורה, הרכבת ונמל אשדוד למצוא פתרון על מנת לאפשר הובלת מטענים ברכבת גם בשעות הלילה.

2. לאורך עשרות שנים הוקם בנמל אשדוד ומחוצה לו מערך מסילות ושלוחות לפי הצרכים באותו זמן וללא תכנון כולל לטווח הארוך. בעורף הנמל פועלים שלושה מסופי מכולות פרטיים המקושרים במסילות לרכבת.

מבנה המסילות הקיים אינו מתאים לצרכים הנוכחיים: המסילות ברובן קצרות מהנדרש ושטחי התפעול אינם גדולים די הצורך, דבר היוצר קשיים תפעוליים רבים. בנמל אשדוד קיים מסוף מכולות - נמל היוכל - המופעל על ידי נמל אשדוד. במסוף זה לא נסללה מסילה לרכבת ואין שטח עריכה למטענים. בתשובתה של חנ"י מאפריל 2015 צוין כי "בעת תכנון נמל זה על ידי

14 מסוף הכרמל נכנס לפעילות בשנת 2011, והוא מסוף המכולות הגדול בנמל חיפה.

15 מקום בנמל שבו מתקיימות פריקה וטעינה של מכולות לצורך הובלתן מהרכבת או אליה.

רשות הנמלים דאז, נבחנו חלופות לשינוע רכבתי לנמל היובל ולבסוף נבחרה החלופה של הקמת מסוף הרכבת מחוץ לנמל, בין השאר משיקולים הנדסיים ותפעוליים.

בתשובת חברת נמל אשדוד צוין כי "למיטב ידיעתנו והבנתנו, הטענה שלא קיים שטח לסלילת מסילה אינה נכונה... וניתן לתכנן באזור זה שטח ייעודי לפריקה ולטעינה של מכולות לרכבת. כמובן שיהיה צורך בבדיקה תפעולית לנושא וכן בתכנון הנדסי מותאם לכך". עוד ציינה חברת הנמל כי היא מצטרפת לעמדת המבקר וסבורה כי היעדר התכנון לטווח ארוך והיעדר מסילות ושטחי עריכה בקרבת רציף "איתן" יעמיד את חברת הנמל בעמדת נחיתות תחרותית ויפגע בהגדלת היקפי השינוע של מטענים ברכבת".

לדעת משרד מבקר המדינה, היעדר תכנון לטווח הארוך, שמתבטא בהיעדר חיבור בין המסילות ובהיעדר שטחי עריכה בנמל, עלול לפגוע בקידום הובלת המטענים הן בנמל והן ברכבת.

3. בשנים האחרונות בנו הרכבת וחנ"י במשותף מסוף רכבת חדש בעורף נמל אשדוד (להלן - מסוף נמל אשדוד או המסוף החדש). המסוף החדש הכולל מסילות ושטח אחסון, והוא אמור להחליף את המסילה הקיימת בנמל. לפי החלטה משנת 2007 של הגופים הנוגעים בדבר (משרד התחבורה, חנ"י, הרכבת וחברת נמל אשדוד), יפעיל המסוף החדש יום פרטי.

בדצמבר 2012 הציע מנכ"ל הרכבת, מר בעז צפירי, למנכ"ל משרד התחבורה להפעיל את המסוף החדש באמצעות הרכבת או באמצעות חברת הבת להובלת מטענים שתוקם (ראו להלן). בעיקר מפאת חשיבות המסוף לרכבת, הצורך בהבטחת התחרות בתחום הובלת מטענים, קיום האינטרס הלאומי בהגברת כמות המטענים המובלים ברכבת והצורך להרחיב את תחומי פעילותה של חברת הבת שאמורה לקום.

בינואר 2013 דחה מנכ"ל משרד התחבורה את טיעוני הרכבת והסביר כי ההחלטה להפעיל את המסוף החדש באמצעות יום פרטי התקבלה כבר בשנת 2007. המנכ"ל הוסיף כי רוב מסופי המטענים במדינה מופעלים באמצעות גורמים פרטיים, המקפידים על מתן תנאים שווים ללקוחות, וכי הפעלת המסופים נעשית בפיקוח הדוק של הרכבת ושל חנ"י, ולטענת המנכ"ל אין לראות במסוף החדש נכס אסטרטגי של חברת הבת.

יצוין כי המסוף החדש נבנה בשנים 2011-2014, וכי חלקה של הרכבת במימון הבנייה הסתכם ב-126.6 מיליון ש"ח. הועלה כי אף על פי שבניית המסוף הושלמה, פרסמה חנ"י מכרז להפעלתו רק בסוף מרץ 2015.

בתשובת נמל אשדוד צוין כי "חברת הנמל מצטרפת לעמדת המבקר כי לאור הזמן הרב שחלף מאז התקבלה ההחלטה בנושא, בשנת 2007, והמצב התחרותי שהשתנה בתחום הנמלים באופן דרסטי, יש לשקול מחדש לטובת התחרות השוויונית במשק הנמלים מהי הדרך המיטבית להפעיל את מסוף יובל".

אגף התקציבים ציין בתשובתו כי "אנו סבורים שהשינויים שמציין המבקר בטיוטת הדו"ח מאז התקבלה ההחלטה על העברת תפעול מסוף היובל לזכ"י פרטי, אינם מצדיקים את שינוי עמדת הממשלה בעניין זה".

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שההחלטה למסור את תפעול המסוף החדש לזכייין התקבלה בשנת 2007, היה על הרכבת, משרד התחבורה, חנ"י ונמל אשדוד לשקול אותה מחדש ולהביא בחשבון את כל ההשלכות שיהיו להחלטה שתתקבל בעניין זה. כל זאת בהתייעצות עם רשות ההגבלים העסקיים. הדבר מקבל משנה תוקף נוכח השינויים הרבים המתוכננים בתשתיות ובמאפייני העבודה בעקבות הקמת הנמלים החדשים ובגלל החשש לפגיעה בתחרות. כמו כן, יש לוודא כי הפעלת המסוף באמצעות גורם פרטי לא תאפשר הסטת מטענים למשאיות במקום להובילם ברכבת, כדי להבטיח את השגת היעדים הלאומיים של הפחתת העומס בכבישים ומניעת הפגיעה באיכות הסביבה.

הנמלים החדשים

בתכנית אב אסטרטגית לפיתוח נמלי הים המסחריים שגיבשה חנ"י בשנת 2006 תוכננו שני נמלים חדשים במרחבים של נמלי חיפה ואשדוד: נמל המפרץ ונמל הדרום. עוד בשנת 2007 אישרה הממשלה את הקמתם ואת הפעלתם בידי המגזר הפרטי. בשנת 2013 אישרה ועדת השרים לענייני פנים ושירותים את תכנית המתאר הארצית לנמלים. ב-2014 הוכרזו הזוכים להקמת הנמלים, והיקף העבודות הוערך בכ-7.3 מיליארד ש"ח. כמו כן פרסמה חנ"י את השלב הראשון במכרז לבחירת המפעילים הפרטיים של הנמלים והכריזה על הזוכים.

לפי עבודה שהכין יועץ מנכ"ל הרכבת בדצמבר 2014 (להלן - עבודת היועץ), עד שנת 2020 תנועת המטענים ברכבת אל הנמלים ומהם צפויה לגדול ב-88%. לכן נקבע כי שיפור החיבור של המסילות לנמלים הוא מרכיב ראשון במעלה להשגת יעדי התכנית ולהרחבת השימוש ברכבת לצורך הובלת מטענים. לפי עבודת היועץ, לצורך תפעול הרכבות בנמלים, על תשתית המסילות בנמל הדרום לכלול מסילות פריקה וטעינה ותחנות עריכה ועבודה, והן צריכות להיות קרובות לרציף, כמקובל בנמלי העולם. בעבודת היועץ צוין כי לפי צפי ההובלה של נמל הדרום ובהנחה שיגדל נתח השוק של ההובלה ברכבת באופן ניכר, כיוון שהמסילה שתכננה חנ"י לא תשתלב במערך המסילות של תחנות המיון הקיימות, היא לא תיתן מענה מתאים. היועץ המליץ לחבר את מסוף נמל הדרום לתחנת המיון החדשה ולהרחיב אותה.

חנ"י מסרה בתשובתה כי "לנמל הדרום מתוכנן מסוף רכבת משלו ולא ישתמש במסוף הרכבת אשדוד".

לגבי נמל המפרץ שבחיפה, ציין היועץ כי המרחק מנמל זה למגרשי העריכה של הרכבת יהיה גדול יחסית (4.5 ק"מ), והדבר יפגום ביעילות ובתפוקה של ההובלה. היועץ המליץ גם להוסיף מסילות מיון צמודות לנמל המפרץ ולתכנן חיבור ישיר בין נמלי המפרץ לתחנת העריכה בנשר.

הרכבת ציינה בתשובתה כי "לגבי הנמלים החדשים, מתקיים כיום הליך מתקן בו מבוצע תאום מול כלל הגורמים הרלוונטיים (משרד התחבורה, חברת נמלי ישראל, רשויות מקומיות וזרועותיהן כדוגמת חברת יפה נוף) לצורך חיבור הנמלים החדשים לרשת מסילות הרכבת". עוד כתבה הרכבת: "סוכם כי הרכבת תבצע את השלוחה לנמל הדרומי, אך מתכונת הביצוע של הנמל הצפוני טרם נקבעה ע"י משרד התחבורה".

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד התחבורה לקדם פתרון כולל לנמלים החדשים וכן לנמלים ולמסופים הקיימים, שישפר באופן ניכר את התשתיות המשמשות להובלת מטענים ברכבת ויאפשר שילוב יעיל של מערך הרכבות בנמלים.

תכנית "לילה טוב"

על פי תכנית "לילה טוב" שיזם משרד התחבורה בשיתוף נמלי חיפה ואשדוד, היבואנים, היצואנים וחברות התובלה בשנת 2010, יקבלו היצואנים והיבואנים שיוכילו בלילה את סחורותיהם מהנמלים או אליהם במשאיות תמריץ כספי, וזאת במטרה להפחית את העומס בכבישים בשעות שיא הפעילות במשך היום. אולם על פי התכנית, ההטבה אינה ניתנת בגין הובלת מכולות הנעשית בחלקה ברכבת, אף שהשלמת ההובלה נעשית באמצעות משאיות, כאמור לעיל, ובשעות הלילה.

עידוד הובלת מטענים בלילה הוא כשלעצמו חיובי, לכן לדעת משרד מבקר המדינה ראוי שהמעורבים בנושא יבדקו איך לעודד הובלת מטענים בלילה גם באמצעות הרכבת.

לקוחות הרכבת ופוטנציאל ההובלה

הרחבת מספר הלקוחות והרחבת היקף ההובלה של הלקוחות הקיימים חשובות מאוד להגדלת היקף הובלת המטענים ברכבת. במועד הביקורת היו לרכבת 12 חוזי הובלה פעילים. ככלל, לקוחות הרכבת הקבועים בתחום הובלת המטענים הם חברות פרטיות וציבוריות. בתחום המכולות, לקוחות הרכבת הם חברות השירות. החל משנת 2014 נוקטת הרכבת צעדים שונים כדי לבסס את שליטתה במערך הובלת המכולות בתחומי הניהול והתפעול.

חלק מהתכניות שלעיל בדקו את הדרכים להגדלת היקף המטענים המובלים ברכבת. בין היתר צוין בתכניות כי העמסת עלות הקמת שלוחות למפעלים על מחיר ההובלה הקשתה על הרכבת להשיג לקוחות חדשים, וכי הובלת האשפה מהמרכז ומהצפון לדרום וחול ואגרטים מהדרום למרכז היא בעלת הפוטנציאל הגדול ביותר בתחום. עוד צוין בתכניות כי יש לעודד הובלה ברכבת של חומ"ס גם באמצעות סובסידיה מוגדלת.

בדיקת משרד מבקר המדינה של נתוני הרכבת על היקף הובלת לפי סוגי מטענים ברכבת העלתה כי בהיקף הובלת אגרטים, חול והאשפה לא חל גידול מהותי בשנים 2010-2014.

1. המשרד להגנת הסביבה מסר למשרד מבקר המדינה כי מטרתו היא לטפל באשפה ולמחזר אותה כך שכמות האשפה שתוטמן תהיה מזערית. לפי מסמכי המשרד להגנת הסביבה משנת 2014, היעד שלו הוא מחזור 50% מהאשפה. לפי חישובי משרד מבקר המדינה, כ-2.8 מיליון טונות פסולת יועדו להטמנה בשנת 2020¹⁶. יצוין כי הובלת פסולת וחול ב-2014 הסתכם ב-0.6 מיליון טונה.

משרד התחבורה מסר כי "נציג המשרד להגנת הסביבה היה חבר בוועדת ההיגוי בין משרדית של הכנת תכנית לעידוד הובלת מטענים ברכבת שהוכנה ע"י משרד התחבורה". כמו כן, המשרד להגנת הסביבה הסביר במאי 2015 למשרד מבקר המדינה כי "המשרד להגנת הסביבה עבד בשיתוף פעולה מלא מול חברת רכבת ישראל וממשיך לעשות זאת מול נציגי הרכבת".

16 לפי מסמך של המשרד להגנת הסביבה "ניהול חומרים מהפכת הפסולת בישראל" ממאי 2014, היקף הפסולת המיוצרת בישראל מדי שנה היה בשנת 2012 כ-4.8 מיליון טונות וצוין שצפוי גידול של כ-2% מדי שנה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי בשל חשיבותה של הובלת האשפה לפעילות השוטפת של הרכבת ולפיתוח תשתיות בעתיד, המשך תיאום ושיתוף פעולה הדוק עם המשרד להגנת הסביבה בנושא הובלת אשפה להטמנה חיוני ביותר.

2. הובלת חומ"ס ברכבת כפופה לחוק החומרים המסוכנים והתקנות וההיתרים שהוצאו מכוחו על ידי המשרד להגנת הסביבה, המסדירים את פעילות הובלת החומרים המסוכנים ברכבת, לרבות אחסנתם במסופים השונים. בנובמבר 2013 הוציא הממונה על אכיפת חוק זה במשרד להגנת הסביבה הוראת שינוי בתנאים של היתר הובלת חומ"ס לנמל חיפה. תחולתם של תנאים אלו נקבעה מיד ואי-יישומם יגרור, כפי שנקבע בכלל לגבי חריגות מתנאי ההיתר, אחריות אישית ופלילית. הרכבת הסבירה למשרד להגנת הסביבה באותו חודש כי היא אינה יכולה למלא את התנאים הנוספים שנקבעו בהיתר, בין היתר בשל תחולתם המידית, וביקשה להשהות את תחולתם. בדצמבר 2013 החליטו הרכבת והמשרד להגנת הסביבה להקים צוות משותף שיבחן את התרחישים והפתרונות האפשריים ולהאריך את ההיתר הקיים עד המועד שייקבע לפי עבודת הצוות.

המשרד להגנת הסביבה הסביר למשרד מבקר המדינה כי טרם הטמעת התנאים כאמור בהיתר הרעלים של הרכבת, הוא העביר את סט התנאים לעיון וקבלת התייחסות הרכבת והתקיימו ישיבות אתה. המשרד גם ציין כי ניתנו לרכבת כמה הארכות להעברת התייחסות לטיטת התנאים, ומשלא התקבלה כל הערה או התייחסות של הרכבת, עדכן הממונה את תנאי היתר הרעלים של הרכבת כמתואר לעיל.

מהמתואר לעיל עולה שטרם הוצאה לרכבת הוראת השינוי בתנאים של היתר הרעלים, המשרד להגנת הסביבה והרכבת לא שיתפו פעולה ביניהם. שיתוף הפעולה דרוש כדי לבדוק אם הגוף מסוגל למלא את התנאים החדשים ומוכן לקראתם מהבחינה התפעולית, הארגונית והתקציבית. במקרה שלעיל התנאים החדשים חייבו גם שיתוף של גורמים אחרים, כמו נמל חיפה ומערך הכבאות וההצלה, ולכן היה על הרכבת ועל המשרד להגנת הסביבה לתאם גם עמם.

התשתיות להובלת המטענים

הובלת מטענים ברכבת נשענת במידה רבה על התשתיות של הובלת נוסעים והיא נסמכת על מסופי מטען ייעודיים שבהם מועמסים ונפרקים המטענים. על פני רשת המסילות הקיימות פרוסים תשעה מסופי מטענים, ומכמה מסופים מסתעפות שלוחות פנימיות למפעלים וללקוחות נוספים. הצורך להרחיב את התשתיות להובלת מטענים הועלה בהרחבה בכל התכניות שהוכנו עבור הרכבת ועבור משרד התחבורה שפורטו לעיל, וצוין בהן כי הוספה של מסופים ברחבי הארץ חיונית כדי לאפשר את הצמיחה ואת הפיתוח של הובלת המטענים.

בתחילת המאה העשרים גובשה תכנית לפיתוח תשתית הרכבות בישראל שכללה בין היתר מסילות חדשות, פיתוח מסילות קיימות, שדרוג רציפים בתחנות קיימות, הקמת תחנות חדשות לנוסעים ולמטענים, וקליטת ציוד נייד חדש כגון קרונות וקטרים.

התקציב הכללי לפיתוח תשתיות הרכבת בשנים 2004-2018 הוא כ-30 מיליארד ש"ח. התקציב הייעודי לתשתיות מטענים הוא כ-278 מיליוני ש"ח, כלומר כאחוז אחד מכלל תקציב פיתוח

התשתיות (יצוין כי חלק מההשקעות לפיתוח תשתיות משמשות גם להובלת מטענים). כמחצית מתקציב זה נועד למימון חלקה של הרכבת בהקמת מסוף הרכבת שבנמל אשדוד (ראו לעיל). יתר התקציב נועד לכמה פרויקטים ובהם שדרוג מסילות ומסופים, פיתוח תחנת תפעול וקידום תכניות סטטוטוריות של פרויקטים בתחום ההובלה.

הרכבת עושה שימוש נרחב בשטחי מקרקעין לצורך פעילותה השוטפת עבור מסילות, מסופים, מתחמים תפעוליים ותחנות רכבת. פעילות הרכבת לפיתוח מקרקעין מצריכה הסדרת זכויות מקרקעין וחתימה על הסכמי הרשאה או חכירה. להלן, מוצגים ארבעה פרויקטים עיקריים לפיתוח תשתיות להובלת מטענים:

1. **השדרה המסילתית המזרחית**: המדינה מעורבת בתכנון מערכת הובלת המטענים. תמ"א 42¹⁷ היא תכנית אב משולבת לדרכים (כבישים ומסילות), הנמצאת בהליכי תכנון משנת 2008 על ידי משרד התחבורה ומשרד הפנים. בתחום המטענים, התכנית כוללת עיגון סטטוטורי של שדרת מסילות אורך בין הנגב למרכז הארץ, מסילה הנמשכת עד מפרץ חיפה (המסילה המזרחית), מסופים לפריקה ולטעינה של רכבות והעברת מטענים בין משאיות לרכבת.

אחד הפרויקטים החשובים לעידוד הובלת המטענים ברכבת בתמ"א 42 הוא פרויקט המסילה המזרחית. המסילה המזרחית נועדה לחבר בין צפון הארץ למרכז ובין היישובים בפריפריה לערים הגדולות, והיא חשובה מאוד להתפתחות הובלת המטענים ברכבת, בהם חומרי חציבה (ראו להלן). מסילה זו מיועדת גם להיות גיבוי למסילת החוף, והיא תאפשר שינוע מטענים וסחורות לאזורי התעסוקה שלאורכה. המסילה אמורה גם להסיט את הובלת החומ"ס מאזורים צפופים לאזורים דלילי אוכלוסייה, דבר שישפר את הבטיחות שבהובלתם. תכנית המסילה המזרחית הוכרזה כתכנית תשתית לאומית עוד ביוני 2006. לפי החלטת הממשלה משנת 2010¹⁸, חברת כביש חוצה ישראל תתכנן ותבצע את הפרויקט. בינואר 2012 אישרה ות"ל את תוואי המסילה המזרחית, ולפי התכנון היא תתחיל לפעול בשנת 2018. אומדן העלות היה לפי פירוט התכנית כ-2 מיליארד ש"ח.

פרויקט המסילה המזרחית התחיל אפוא כפרויקט שעיקרו הובלת מטענים. אולם עם השנים הוא התפתח גם כפרויקט להסעת נוסעים, ובשל כך היקפו התרחב, הנדסית ותקציבית. התפתחות זו הביאה למורכבות תכנונית וסטטוטורית וגם להארכת הזמן שתוכנן להקמתו.

בסיכום דיון מיולי 2014 בנושא מצב הפרויקט ובדיקת הכדאיות של המסילה המזרחית, מסר מנכ"ל חברת כביש חוצה ישראל, מר ראובן לבאון, כי אומדן עלות הפרויקט הגיע ל-7.2-7.8 מיליארד ש"ח, וכלל מרכיבים שלא נכללו באומדן המקורי. נמסר גם שהזמן המשווער להשלמת הפרויקט הוא כחמש שנים. סמנכ"ל בכיר לתכנון כלכלי במשרד התחבורה ציין כי לאור הקמת נמל הדרום ונמל המפרץ, המסילה המזרחית הכרחית להובלת המטענים, וביקש מהמעורבים בפרויקט נתונים עדכניים.

בדיון שהתקיים בנובמבר 2014 במשרד התחבורה סוכם שהכדאיות של המסילה המזרחית תיבדק שוב לאחר סיכום המפרט עם משרד האוצר, חברת כביש חוצה ישראל ואגפים במשרד התחבורה, תוך בדיקת כמה חלופות. לוח זמנים ראשוני להשלמת הבדיקה נקבע כעבור שישה חודשים.

17 תמ"א 42 מחליפה את תמ"א 3 לכבישים ואת תמ"א 23 למסילות ברזל.
18 החלטת ממשלה מספר 1421. בנושא זה ראו גם מבקר המדינה, דוח שנתי א65 (2014), בפרק "תכנונית נתיבי ישראל - פיתוח מערך הרכבות", עמ' 541.

אף על פי שכבר בשנת 2006 הוכרז פרויקט המסילה המזרחית כתכנית תשתית לאומית, שינוי תצורתו הביא לגידול באומדן העלויות והיה הסיבה העיקרית לעיכוב בהשלמת הפרויקט.

אגף התקציבים במשרד האוצר מסר בתשובתו כי "המסילה המזרחית במתכונתה כיום הינה מסילת נוסעים ומטענים בעלות של למעלה מ-7 מיליארד ש"ח, שאין כדאיות כלכלית להקמתה. אנו סבורים כי יש לבחון ביצוע של המסילה המזרחית במתכונת מצומצמת (מסילה למטענים בלבד), על מנת למנוע בזבוז כספי ציבור".

לדעת משרד מבקר המדינה, על המעורבים בפרויקט המסילה המזרחית, בעיקר משרד התחבורה, משרד האוצר ומשרד הפנים, לבדוק את החלופות הקיימות ואת הכדאיות הכלכלית והשימוש של כל אחת מהן לטווח קצר ולטווח ארוך. כאשר תיבחר החלופה המועדפת, על כל הגורמים שלעיל לפעול ביתר שאת כדי לקדם את ביצועה.

2. שינוע חומרי חציבה : במטרה ליצור היצע של מקורות נוספים לאספקת חומרי גלם למשק הבנייה אושרה בשנת 1998 תכנית מתאר ארצית (תמ"א 14)¹⁹. בשנת 2007 הורתה המועצה הארצית לתכנון ולבנייה על עדכון התכנית, ובספטמבר 2010 אישרה את מסמך המדיניות, הכולל אמצעים משלימים לתכנון וניהול של משק הכרייה והחציבה לשנת 2040 (תמ"א 14 ב)²⁰. רק בינואר 2014 פנה מנהל התכנון של משרד הפנים לסמנכ"ל בכיר לתכנון כלכלי במשרד התחבורה להגיש הצעת מחליטים לממשלה בנושא יישום מדיניות התכנון והניהול לאתרי כרייה וחציבה. לפי ההצעה יוטל על הרכבת לפעול בשיתוף משרד התחבורה, משרד הפנים ומשרד התשתיות בנושאים של תכנון והוצאה לפועל של מערך שינוע חומרי הגלם מאתרי הכרייה והחציבה ועד אתרי הפריקה. לפי ההצעה, מערך השינוע יכלול שלוחות של המסילה, מסועים וכן שימושי קרקע נלווים. חיבור מחצבת תמר שבדרום לרשת המסילות הארצית והקמה של לפחות מסוף פריקה אחד בסמוך למוקדי הביקוש במרכז הארץ יהיו בעדיפות עליונה ויוצאו לפועל בתוך עשר שנים. בהצעה הומלץ גם להטיל על הגופים שלעיל לעודד הובלה חוזרת של חומרי חציבה ברכבות המוליכות אשפה מאזור המרכז לאתרי ההטמנה בדרום.

בעקבות בקשת משרד הפנים, במרץ 2014 מינה מנכ"ל משרד התחבורה את מנהל אגף בכיר רכבות במשרד לבחון את השינוע של חומרי החציבה במסילות, בדגש על השינוע מאתרי הכרייה בדרום אל מרכז הארץ.

החל מאפריל 2014 כונסו כמה דיונים בנושא שבהם השתתפו נציגים ממשרד התחבורה, ממשרד הפנים ומהרכבת. בישיבות דנו במצב תכנית המתאר הארצית ובשילובה עם פרויקט המסילה המזרחית. ביולי 2014 כתב מנהל אגף בכיר רכבות אל מנכ"ל הרכבת כי חשוב מאוד לחבר מסילות ממחצבת תמר לרשת הארצית וכן לקדם לפחות מסוף פריקה אחד בסמוך למוקדי הביקוש במרכז הארץ. הוא גם ביקש לבחון את כלל המשמעויות לקידום הפרויקט. בדיון מנובמבר 2014 דיווחו המשתתפים על מצב התכנית והוחלט בין היתר לקדם את התכנון הסטטוטורי של השלוחה בין מישור צפע שבאזור ים המלח למחצבת תמר.

19 תכנית מתאר ארצית חלקית לאתרי כרייה וחציבה לחומרי גלם לבנייה ולסלילה.

20 בנושא זה ראו גם מבקר המדינה, דוח שנתי 65א (2014), "הבטחת אספקתם של חומרי חציבה וכרייה", עמ' 345.

משרד מבקר המדינה מעיר כי יישום תכנית המתאר הארצית היה אטי: עברו כמעט ארבע שנים מאז אישרה אותה המועצה הארצית לתכנון ולבנייה ועד תחילת הטיפול בה באופן אינטנסיבי יותר בידי משרד הפנים ומשרד התחבורה.

בתשובה שמסר משרד הפנים באפריל 2015 למשרד מבקר המדינה צוין כי לדעתו "על הגורמים המקצועיים הרלוונטיים, קרי משרד התשתיות, האחראי על אספקת חומרי גלם ועל משרד התחבורה - האחראי על תשתיות התחבורה, לבחון את הצרכים והכלים התחבורתיים האפשריים ולקדם את התכנון המפורט לאתרי טעינה של חומרי הגלם. לכשיגובשו התכנוניות המפורטות יספק משרד הפנים את הכלים התכנוניים המתאימים".

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח הדחיפות בהובלת חומרי החציבה מהדרום למרכז הארץ וההתמשכות הכרוכה בהוצאה לפועל של התכנית, על כל הגורמים המעורבים, בעיקר משרד התחבורה ומשרד הפנים, לקדם ביתר שאת את הנושא.

3. פרויקט הנמל היבשתי: פרויקט הנמל היבשתי הוא מיזם שנדון שנים ארוכות במשרד התחבורה בשיתוף הרכבת וחנ"י. הנמל היבשתי אמור להיבנות במרכז הארץ על תוואי המסילה המזרחית המתוכננת, לשמש פתרון למחסור בשטחי אחסון בנמלים ולחסוך בנסיעות אל הנמלים ומהם. התנועה בין הנמלים חיפה ואשדוד לנמל היבשתי תיעשה באמצעות הרכבת, ונסיעות משלימות ייעשו באמצעות משאיות. הנמל היבשתי יוכל להציע מגוון שירותים נוספים, בדומה לשירותים הניתנים במסופים שבעורף הנמלים (לדוגמה, אחסנת מכולות ועמילות מכס). לפי תכנית הרכבת משנת 2010 (ראו לעיל), אומדן ההשקעה בפרויקט היה 360 מיליון ש"ח, ותוספת ההכנסה השנתית לרכבת נאמדה ב-75 מיליון ש"ח לשנה. בתכנית צוין: "לצרכי תכנון הנמלים ומערך ההובלה הכולל בארץ חשוב לקבל החלטה בטווח הקצר אם להקים את הנמל היבשתי ובאיזה לו"ז. החלטה זו צריכה להשתלב בהחלטה על הקמת קו הרכבת המזרחית".

בדיון מיוני 2012 בראשותו של מנכ"ל משרד התחבורה סוכם להמשיך לקדם את החלופות של הנמל היבשתי ולהציגן לפני ועדת התכנון של מחוז המרכז להמשך התהליך.

בישיבה שהתקיימה ביולי 2014 במשרד התחבורה דנו במצב הפרויקט ובכדאיות של המסילה המזרחית. סמנכ"ל בכיר לתכנון כלכלי במשרד התחבורה מסר בישיבה: "ככל הידוע לי נושא הנמל היבשתי נמצא בהקפאה". מנכ"ל חברת כביש חוצה ישראל מסר כי חנ"י הפסיקה לקדם את הפרויקט בשל התנגדות של ראש המועצה הארצית לתכנון ולבנייה ושל ועדת התכנון של מחוז המרכז. בדיון מנובמבר 2014, שבו דנו בין היתר במסילה המזרחית ובכדיקות כדאיות עדכניות, נקבע כי תיעשה בדיקת רגישות כלכלית לפרויקט הנמל היבשתי.

משרד מבקר המדינה מעיר כי עד מועד סיום הביקורת הגורמים המעורבים בנושא של הקמת הנמל היבשתי - משרד התחבורה, הרכבת וחנ"י - לא קיבלו החלטה בנושא.

משרד התחבורה הודיע בתשובתו כי בחינת כדאיות כלכלית שנעשתה בשנת 2012 קבעה שהפרויקט נמצא כדאי למשק. עוד צוין כי ביולי אותה שנה סוכם בדיון שקיים מנכ"ל המשרד על המשך קידום הפרויקט.

התלות של הנמל היבשתי במסילה המזרחית והתועלות שניתן להפיק ממנו מחייבות בדיקת היתכנות ותכנון מקביל של שני הפרויקטים. לדעת משרד מבקר המדינה, אם אכן קיימת כדאיות כלכלית לפרויקט, על משרד התחבורה לפעול לקבלת החלטה בנושא, ולבחון דרכים לטיפול במכשולים הקיימים.

4. **שלוחות למפעלים:** בדוח של תכנית אב למטענים מיוני 2014 צוין כי הקמת שלוחות למפעלים, למחצבות ולאתרים אחרים היא לרוב תנאי של הלקוחות להובלת מטענים ברכבת. על פי הכללים הנהוגים, הקמת השלוחות צריכה להיות ממומנת על ידי המפעל. בדוח הומלץ לשנות את המדיניות, בתיאום בין משרדי התחבורה והאוצר, כך שהשלוחה תהיה חלק מרשת המסילות הארצית וכדאיותה הכלכלית למשק תיבחן באמצעות נוהל משותף למשרד האוצר ולמשרד התחבורה (להלן - נוהל פר"ת)²¹. אם קיימת כדאיות כזו, מוצע לממן את השלוחה מתקציב הפיתוח הכללי של הרכבת, וזאת בתנאי שיובטח שההובלה תוסט ממשאיות לרכבת. כמו כן בדוח הומלץ להקים מסועים, והובא לדוגמה המסוע המעלה אשלג ממפעלי ים המלח בסדום לתחנת הרכבת צפע, החוסך את ההשקעה הגדולה בהקמת מסילה.

עד מועד סיום הביקורת לא החליטו משרד התחבורה, משרד האוצר והרכבת על מדיניות המימון של שלוחות הרכבת למפעלים שהם לקוחות פוטנציאליים של הרכבת.

בתשובת אגף התקציבים נמסר כי "תכנית הפיתוח החדשה של רכבת ישראל שעתידיה להיחתם בחודשים הקרובים תכלול תקציב ייעודי להקמת מסופים ושלוחות מטענים בהיקף של כ-200 מיליון ש"ח. הקמת המסופים והשלוחות יותנו בבדיקת כדאיות כלכלית בהתאם לנוהל פר"ת. עם זאת, אנו סבורים כי אין לממן באופן מלא הקמת שלוחות למפעלים פרטיים, שכן השלוחות מיועדות לשרת בראש ובראשונה באופן ישיר את המפעל. עם זאת, ייתכן שיש מקרים מיוחדים שבהם יש לשקול מימון חלקי של שלוחות למפעלים פרטיים, וזאת בהיקף המשקף את התועלות המשקיות הנובעות מהמהלך".

לדעת משרד מבקר המדינה, הקמת שלוחות למפעלים ואתרים חיונית למשק ועשויה לעודד הובלת מטענים ברכבת ולתרום לירידת הנסועה של משאיות בכבישים. על הרכבת, משרד התחבורה ומשרד האוצר לגבש מדיניות ואמות מידה ברורות ולבנות תכנית מפורטת להקמת מסועים ושלוחות של הרכבת למפעלים.

תעריפי הובלת מטענים ברכבת

הרכבת מתקשרת עם לקוחות לשם הובלת מטענים, חלקם לקוחות סופיים וחלקם חברות השירות כמתואר לעיל. החוזים ביניהם נחתמים לאחר קיום משא ומתן. רוב ההובלות של הרכבת הן בתנאים מיוחדים מכוח תקנה 20(3)(א) לתקנות מסילות הברזל הממשלתיות (סמכויות המנהל הכללי),

21 הנחיות לבדיקת כדאיות הפרויקטים התחבורתיים שהוציאו משרד התחבורה ומשרד האוצר בשנת 2006 ועודכנו בשנת 2012.

1938²², אשר תעריפי חוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996, אינם חלים עליהן ולכן תעריפי ההובלה נקבעים על ידי הרכבת.

בשנת 2009 הוקמה ברכבת ועדה עליונה להובלה בתנאים מיוחדים בראשות המנכ"ל; חברי הוועדה הם סמנכ"ל מטענים, היועץ המשפטי, סמנכ"ל כלכלה וכספים ומנהלת אגף כלכלה ברכבת. תפקידי הוועדה הם בעיקר לבחון ולאשר את תנאי ההתקשרות עם הלקוחות, ובהם תעריפי הובלה המטענים, תנאי התשלום, תקופת ההתקשרות, ההנחות, האשראי והערבויות. התעריפים נקבעים על ידי הוועדה בהתאם להמלצות של נציגי האגף לפיתוח עסקי ושל אגף כלכלה. התמחור ללקוח נעשה בצורה פרטנית עבור כל שירות הובלה. ברכבת הוכן נוהל להתוויית ההתקשרות עם הלקוחות להובלת מטענים, להסדרת עבודת הוועדה ולבקרה על ההתקשרויות. הנוהל עודכן לאחרונה בשנת 2012.

חלק מהתכנון להגדלת היקף הובלת המטענים ברכבת עסקו בתעריפי ההובלה, ובהן צוין, בין היתר, כי הובלה ברכבת מחייבת פריקה וטעינה על ידי משאיות, המייקרות את ההובלה וגורמות ללקוחות רבים לוותר עליה; סובסידיה ייעודית להובלת מטענים ברכבת אמורה לגלם את יתרונותיה ולאפשר מחירי הובלה נמוכים יותר ללקוחות; יש לנסות לעודד הובלת חומ"ס ברכבת גם על ידי סובסידיה מוגדלת.

1. בתחילת פברואר 2014 העלתה הרכבת, בתיאום עם משרד האוצר ולאחר דיון בוועדת הכספים של הכנסת, את תעריפי הובלת המכולות ב-12%, בשתי פעימות. העלאה הראשונה ב-7% בחודש פברואר, והשנייה ב-5%, בחודש אוגוסט. העלאה נבעה מהערכה מחדש של עלות התשומות כיוון שהעלאת המחירים האחרונה נעשתה בשנת 2007, כפי שנמסר בישיבה של ועדת הכספים של הכנסת שדנה בנושא בינואר 2014.

כמתואר לעיל, הרכבת מתקשרת עם חברות השירות ומעניקה להן מדי פעם בפעם הנחות בתעריפי הובלת מטענים. באוגוסט 2014 העניקה הרכבת הנחה של 5% בתעריף הובלת מטענים לנוכח המצב הביטחוני עקב מבצע צוק איתן. כדי לעודד הובלת מכולות מלאות בקו אשדוד-חיפה, נתנה הרכבת בנובמבר 2014 הנחה מיוחדת בשיעור של 15% על הובלת מכולות חוזרות מלאות מאשדוד לחיפה.

לרכבת אין מידע לגבי המחירים שגובות חברות השירות מהלקוחות ואם ההנחות שהיא העניקה לחברות השירות הועברו במלואן או לפחות בשיעורים משמעותיים ללקוח הסופי.

הרכבת ציינה בתשובתה כי "החל מההחלטה על ההנחה ובנוסף לפעולות שיווק ושינוי מדיניות, ברבעון הראשון של 2015 ניכרת עליה מהותית של למעלה מ-40% בהכנסות ובכמויות".

לדעת משרד מבקר המדינה, על הרכבת לבחון דרכים כדי לוודא שההנחה שהיא נותנת לחברות השירות תגיע ללקוחות הסופיים.

2. בדצמבר 2012 הגיש המכון לתכנון מחקר תחבורה²³ (להלן - מת"ת) למשרד התחבורה ולמשרד האוצר תוצאות בדיקה בנושא "החיסכון למשק ברשת הדרכים מצמצום תנועת המשאיות כתוצאה מהגדלה אפשרית של תפוקת הרכבת בענף המטענים בטווח הקצר".

22 תקנה זו קובעת כי המנכ"ל רשאי להתקשר בחוזה להובלת טובין בכמות מסוימת ובתקופה מסוימת ולקבוע בו תנאים מיוחדים להובלתם ואת התשלומים בעד ההובלה.

23 חברה העוסקת בעבודות בתחום תכנון התחבורה, בתחזיות תנועה, בבדיקות כדאיות, בתכנון תחבורה ציבורית ובכלכלת תחבורה. עבודות החברה בעלות אופי יישומי ומחקרי.

הבדיקה התבססה על הגדלת תפוקת ענף המטענים ברכבת ב-40% על פי הפילוג של סוגי המטען ותחנות המוצא והיעד בשנת 2010. לדעת עורכי הבדיקה, בהתבסס על מקדמי ניהול פר"ת, החיסכון השנתי למשק מהקטנת מספר המשאיות עקב הגדלת הובלת המטענים ברכבת ב-40% יסתכם ב-53 מיליון ש"ח לשנה. סכום זה מורכב מחיסכון בהפחתת תאונות הדרכים, מצמצום תחזוקת הדרכים, מקיצור זמני הנסיעה של נהגים ומצמצום פליטת המזהמים של משאיות. מהבדיקה יוצא כי התועלת החיצונית מהסטת ההובלה ממשאיות לרכבת היא 0.13 ש"ח לטונה-ק"מ.

הובלת מטענים ברכבת, כמו הובלת נוסעים, מקבלת סובסידיה מתקציב המדינה. ביוני 2014 חתמו הממשלה והרכבת על הסכם מסגרת לפיתוח ולהפעלת הרכבת (להלן - "ההסכם"). ההסכם הסדיר את היחסים ביניהן בכל הנוגע להתחייבויות הרכבת לפעול למימוש מדיניות הממשלה בתחום התחבורה השוטפת ברכבת וההוצאה לפועל של תכניות הפיתוח. כנגד עמידתה בהתחייבויות אלו תשלם המדינה לרכבת תשלומי סובסידיה. בין היתר התחייבה הרכבת בהסכם להגביר את השימוש ברכבת לצורך הובלת המטענים. תוקף ההסכם הוא משנת 2013 ועד סוף שנת 2020.²⁴

הסובסידיה למטענים הוגדרה בהסכם משנת 2014 כמכפלת טונה-ק"מ בסכום הקבוע לאותה שנה בהתאם לטבלה הכלולה בהסכם, בניכוי סכום הפחת השנתי ובתוספת מע"מ. אם ירד סך היקף ההובלה בשנה מסוימת מתחת להיקף מסוים (978 מיליון טונה-ק"מ²⁵) המדינה תבוא בדברים עם הרכבת בנוגע להתאמות נדרשות במנגנון הסובסידיה למטענים. לפי הטבלה, סכום הסובסידיה לטונה-ק"מ הולך וקטן: מ-0.154 ש"ח בשנת 2013 ל-0.110 ש"ח בשנת 2020 (סכומים אלו תואמים את תוצאות המחקר של מת"ת שלעיל).

בהסכם התחייבה הרכבת להסיע נוסעים ברמה מיטבית ונקבעו מדדי שירות כגון דיוק, צפיפות, תחזוקה, ניקיון וסדר, מידע לציבור ותפקוד בעקבות תקלות שירות. גם לגבי רמת התפעול נקבעו מדדים כגון זמינות הצי הנייד וזמינות המסילה.

לגבי תחום המטענים לא נדרשה הרכבת להתחייבויות ולא נקבעו מדדי שירות בסיסיים; הלקוחות הם שבוחרים את היקף הביקוש בהתאם למחיר והשירות שהם מקבלים.

כפי שתואר לעיל, עד שנת 2013 היו מדדי איכות השירות של הרכבת בעניין הובלת מטענים נמוכים מאוד, בשנים 2011-2012 הרכבת אף נקנסה (ראו לוח 1) על פי הסכם הסובסידיה כי לא עמדה בהיקף ההובלה המזערי. התנהלות זו לא אפשרה ניצול יעיל של משאב לאומי (מסילות הרכבת והציוד הנלווה) שנמצא בשימוש בלעדי של הרכבת.

משרד התחבורה, הרכבת ואגף התקציבים מסרו בתשובתם כי לדעתם אין צורך שהמדינה תקבע מדדי איכות לתחום המטענים משום שתחום זה פועל תחת סטנדרטים עסקיים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הרכבת ומשרדי התחבורה והאוצר לשקול לקבוע מדדי איכות בסיסיים להובלת מטענים ברכבת.

24 אם יונפקו אג"ח של החברה עד 31.12.16, תוכל המדינה להאריך את ההסכם. ואכן בהסכם כלולה הרשאה לחברה לגייס עד 2 מיליארד ש"ח באמצעות הנפקת אג"ח לציבור עד סוף 2016 לטובת מימון תכניות הפיתוח שלה.

25 לפי תכנית אב למטענים מיוני 2014, בשנת 2012 הובילה הרכבת כמיליארד טונה במונחי טונה-ק"מ.

הקמת חברת בת להובלת מטענים

עבודת מטה להקמת חברת הבת

ביוני 2009 כתב מנכ"ל הרכבת לשר התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - שר התחבורה): "קיים פוטנציאל להגדיל את נתח הובלת המטענים ברכבת... רק ביצוע שינוי מהותי בנייהול תחום המטענים יוכל להוביל למיצוי פוטנציאל ההובלות". כמו כן הוא ציין כי הרכבת תבחן את קידום הנושא באמצעות חברת בת. בשנת 2010 ביקשה הרכבת לבחון את הצורך בשינוי מבנה הרכבת וזאת כדי להתמקד בליבת הפעילות שלה, שהיא הסעת נוסעים. לשם כך פנתה לחברת ייעוץ²⁶.

בישיבת דירקטוריון הרכבת מפרברואר 2011 בראשותו של מר אורי יוגב ובהשתתפות מנכ"ל הרכבת דאז מר יצחק הראל, הציגה חברת הייעוץ תכנית עסקית להקמת חברת הבת. בתכנית צוין כי קיימות בעיות בשיתוף העבודה הנוכחית של הרכבת, ואלה הבעיות העיקריות: (א) מבנה עלויות בעייתי (עלויות קבועות גבוהות גוררות הפסד תפעולי בשנים שבהן הרכבת אינה משנעת כמויות מספקות); (ב) היעדר תמחור אופטימלי; (ג) רמת שירות ירודה. כמו כן בתכנית נכתב כי הקמת חברת הבת היא אחד היעדים האסטרטגיים המרכזיים שגיבשה הרכבת. בהמשך עסקה התכנית בין היתר באיתור המודל המתאים להפעלת חברת הבת, העקרונות התפעוליים שלה והמישקים בינה ובין חברת האם.

באותה ישיבה צוין כי בשלב הראשון החברה שתוקם תהיה חברת בת ממשלתית, ובשלב השני, תוך שנה, תמכור הרכבת את השליטה למשקיע פרטי אסטרטגי (מכירה של 51% ממניות חברת הבת המוחזקות בידי הרכבת). על פי מסמכי חברת הייעוץ, הומלץ להפריט את חברת הבת מפני שהמגזר הפרטי יכול לנהל היטב עסקים המשלבים את שירותי ההובלה המשלימים לרכבת, וכן מפני שחברה פרטית יכולה להחליט החלטות ולהתמודד מול מתחרים באופן גמיש יותר וכן להיות רווחית יותר.

הביקורת העלתה כי דירקטוריון הרכבת לא ביקש מחברת הייעוץ להציג לפניו את היתרונות ואת הכדאיות הכלכלית של חברת הבת מול חלופות אחרות, כגון שמירת המבנה הארגוני הנוכחי ומציאת פתרונות לבעיות הקיימות, או איתור מודלים חלופיים להפעלת חברות השירות. הצורך בהצגת היתרונות והכדאיות הכלכלית מתחזק יותר כיוון שבשנתיים האחרונות, עוד לפני הקמת חברת הבת, שיפרה הרכבת את תפקוד חטיבת המטענים. כמו כן, בבדיקה נמצא כי הדירקטוריון לא ביקש מחברת הייעוץ להציג את ההשפעה של חברת הבת על הרכבת בפרט ועל המשק בכלל, וכי חברת הייעוץ כחנה בעיקר את המבנה ואת הרווחיות של חברת הבת.

בסיכום ישיבה שקיים הדירקטוריון בפברואר 2011 הוא המליץ לממשלה לקדם את העקרונות להקמת חברת בת למטענים. חודש לאחר מכן דנה ועדת הפיתוח של הדירקטוריון בתכנית העסקית של הקמת חברת הבת שהכינה חברת הייעוץ. לפי התכנית, תאריך היעד להקמת חברת הבת היה אוקטובר 2011. בהמשך הכינה חברת הייעוץ עבודות נוספות שדנו בהקמת חברת הבת וכללו בין היתר עלויות ורווחיות של חברת הבת, מדיניות התמחור, השיפור הצפוי לשירות, מודל הפעילות, העקרונות התפעוליים, העקרונות הפיננסיים, המבנה הארגוני, הסובסידיה, התמריצים והמסופים. עוד כללו העבודות מישק בין הרכבת לחברת הבת בתחומי עובדי התפעול, ההנהלה והמטה, המסילה, הקרונות והקטרים.

בישיבה שקיים הדירקטוריון במרץ 2012 הוא אישר להקים שלוש חברות בת: האחת תעסוק בתחום המטענים, ומטרתה האסטרטגית תהיה להגדיל את היקף הובלת המטענים ברכבת ולקבוע פרטים

26 כפי שמתואר בדברי ההסבר להצעת מחליטים לממשלה שהגישו שר התחבורה ושר האוצר במרץ 2012 בעניין הקמת שתי חברות בת ממשלתיות (ראו להלן).

ותנאים להקמתה; החברה השנייה תיתן שירותי תחזוקה לרכבת; החברה השלישית תפתח במישור העסקי והמסחרי את מתחמי הרכבת.²⁷

החלטת הממשלה

ב-2.4.12 אישרה ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה "שינוי מבני בחברת רכבת ישראל בע"מ - הקמת שתי חברות בת ממשלתיות", וב-12.4.12 החלטה זו קיבלה תוקף של החלטת ממשלה.²⁸ הממשלה אישרה לרכבת להקים שתי חברות בנות בבעלות מלאה של הרכבת לא יאוחר מ-60 יום ממועד ההחלטה. עיקרי התנאים להקמת חברת הבת, בהתאם להחלטת הממשלה, הם: (א) חברת הבת תהיה חברה פרטית מוגבלת במניות; (ב) מטרות חברת הבת הן להוביל מטענים באמצעות קרונות הרכבת שבבעלותה או בבעלות תאגידים אחרים, ולשם כך להשקיע ולפתח תשתיות ייעודיות להובלת מטענים, לרבות תחבורתיות; (ג) חברת הבת תהיה רשאית לבצע כל פעולה הדרושה לה להוצאה לפועל של המטרות דלעיל, לרבות שירותים משלימים להובלת מטענים עד יעד הסופי; (ד) מימון פעילות חברת הבת ייעשה ממקורותיה העצמיים, מגיוס הון והלוואות וממקורות שתעמיד הרכבת; (ה) מספר חברי הדירקטוריון של חברת הבת לא יפחת מחמישה ולא יעלה על שבעה²⁹; (ו) בתפקיד יו"ר דירקטוריון חברת הבת יכהן מנכ"ל הרכבת; (ז) השר האחראי יהיה שר התחבורה; (ח) לוועדת השרים לענייני הפרטה תובא, לא יאוחר מ-1.6.13, החלטה שעניינה הפרטת 51% מאחזקות הרכבת בחברת הבת; (ט) יוקם צוות בין-משרדי משותף למשרדי התחבורה, האוצר והמשפטים שיבחן את עקרונות האסדרה הנדרשת לפעילות חברות הבת.³⁰ הצוות יגיש את המלצותיו לשר האוצר ולשר התחבורה בתוך 60 יום ממועד החלטה זו. שר האוצר ושר התחבורה ישלימו את הליכי החקיקה וחקיקת המשנה הנדרשים עד 1.6.13.

משרד התחבורה ומשרד האוצר נדרשו להציג לוועדת השרים באופן שלם ומלא, בדברי ההסבר להצעת המחליטים, את כלל המידע והנתונים הנדרשים לשם קבלת ההחלטה והמתווה הנבחר לה. מידע זה היה אמור לכלול, בין היתר, את בחינת החלופות והתאמתן להגדלת הובלת המטענים ברכבת; הערכה בדבר היתכנות של כל חלופה; התועלת הצפויה מהקמת חברת הבת; השפעת כל חלופה על הרכבת בפרט ועל הכלכלה והמשק בכלל; משמעות המכירה בעתיד של רוב מניות חברת הבת לגורם פרטי והעברת הובלת המטענים ברכבת לידיים פרטיות.

הביקורת העלתה כי בדברי ההסבר להצעת המחליטים שהוגשה מטעם משרד האוצר ומשרד התחבורה במרץ 2012 לממשלה לא הובא מידע על המשמעויות הכלכליות והביצועיות של ההחלטה, ההשלכות האפשריות על תחומים אחרים, החלופות להצעה, הזיקה בין ההצעה ובין יעדי הממשלה והיבטים ביצועיים.

- 27 בתום משא ומתן בין משרד התחבורה, משרד האוצר, ההסתדרות, החברה והעובדים הוסכם כי באותו שלב לא תוקם חברת שירותי התחזוקה ברכבת.
- 28 החלטה חכ/268 והחלטת ממשלה מספר 4546.
- 29 הרכב הדירקטוריון יהיה כדלהלן: מנכ"ל החברה, שני סמנכ"לים מהחברה, עובד משרד האוצר, עובד משרד התחבורה ושני אנשי ציבור.
- 30 הצוות יכלול נציגים של משרד התחבורה, אגף התקציבים, רשות החברות הממשלתיות והיועץ המשפטי לממשלה.

הקמת חברת הבת

בהמשך להחלטת הממשלה להקים את חברת הבת, דירקטוריון הרכבת אישר בישיבתו באפריל 2012 למנות שלושה דירקטורים מטעם הרכבת לדירקטורים בחברת הבת. כמו כן, הנהלת הרכבת והעובדים חתמו בנובמבר אותה שנה על הסכם רפורמה ברכבת, והקמת חברת הבת היא אחד השינויים הכלולים בה. הסכם הרפורמה האמור כלל גם הקמת חברת בת נוספת לפיתוח נדל"ני בריציפים והוצאה של 30% מעבודות התחזוקה למיקור חוץ. עבור שינויים אלו הסכים משרד האוצר להעניק לכ-2,400 עובדי הרכבת מענקי חתימה של עד 40,000 ש"ח לכל עובד ותוספת שכר של עד 25% בהתחשב בוותק שלהם ולפי התקדמות בהפרטה.

רק ביולי 2014, יותר משנתיים לאחר החלטת הממשלה, נרשמה חברת הבת של הרכבת ברשם החברות תחת השם "רכבת ישראל מטענים בע"מ". כל המניות נרשמו על שם הרכבת. עוד נמצא כי תהליך מינוי ארבעה דירקטורים על ידי משרדי האוצר והתחבורה ארך כשנתיים, עד מאי 2014. יצוין כי במהלך התקופה הזאת התקיימו בחירות לכנסת.

הביקורת העלתה כי רשות החברות הממשלתיות לא דיווחה לממשלה, כפי שהיה ראוי לעשות, על אי-מימוש החלטת הממשלה ועל הסיבות לכך.

בחודש מרץ 2015 המליצה ועדת האיתור שמינה דירקטוריון הרכבת לבחור מועמד למנכ"ל חברת הבת. באפריל 2015 הועברה החלטת הדירקטוריון לרשות החברות לבחינת הליך האישור ולהעברת המועמדות לוועדה לבדיקת מינויים³¹ ולאישור השרים.

במאי 2015 מסרה רשות החברות הממשלתיות למשרד מבקר המדינה כי היא העבירה את המועמדות לבחינת הוועדה לבדיקת מינויים.

השלכות חברת הבת על חברות השירות ועל התחרות בענף

על פי החלטת הממשלה, בסמכותה של חברת הבת לספק ללקוחות הסופיים את כל השירותים שתמצא לנכון, כולל הובלת מטענים במשאיות למפעליהם. כמו כן, על פי חכניות היועץ, הרכבת תסב לחברת הבת את החוזים עם כל הלקוחות ותתחייב שלא להתחרות מול חברת הבת.

במועד הביקורת הרכבת עבדה עם ארבע חברות שירות אשר מספקות ללקוחות הסופיים שירותים משלימים. יכולת חברת הבת לספק שירותים משלימים ללקוחות הסופיים עלולה ליצור מצב שבו חברת הבת תיתן את כל שירותי ההובלה והשירותים הלוגיסטיים המשלימים בעצמה. כך יהיה לחברת הבת יתרון ניכר מול חברות שירות אחרות, דבר שעלול ליצור ריכוזיות ולפגוע בתחרות.

לדעת משרד מבקר המדינה, לפני הפעלת חברת הבת, על משרד התחבורה, הרכבת ומשרד האוצר לבחון את החלופות השונות להפעלת חברת הבת תוך בחינת השלכותיה של כל חלופה על התחרות בענף ובהתייעצות עם רשות ההגבלים העסקיים. ההחלטה צריכה ליצור איזון בין האינטרסים של הרכבת, חברת הבת והאינטרסים של כלל המשק.

31 הוועדה לבדיקת מינויים בחברות ממשלתיות פועלת מכוח סעיף 18ב לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, לבדיקת כשירותם והתאמתם של מועמדים לכהונת דירקטור, יושב ראש דירקטוריון או מנהל כללי בחברה ממשלתית. בוועדה מכהנים, בין היתר, איש ציבור ונציג של רשות החברות הממשלתיות.

בתשובה שמסרה רשות ההגבלים העסקיים למשרד מבקר המדינה במאי 2015 צוין כי "אין בידי הממונה לשלול אפשרות שהקמת חברת בת למטענים בשליטת הרכבת עלולה, לכאורה, להביא לפגיעה בתחרות בענף. בפרט, אין לשלול אפשרות שהקמת חברת בת למטענים תביא לפגיעה בתחרות הקיימת היום על אספקת שירותים משלימים ללקוחות הרוכשים שירותי הובלת מטענים ברכבת". עוד ציינה הרשות בתשובתה כי "לנוכח האמור, וכחלק מהתפקיד שנטל על עצמו הממונה לייעץ למשרדי הממשלה בנוגע להשפעות מהלכים שלהם על התחרות במקרים המתאימים, בכוונת הממונה לבוא בדברים עם משרדי האוצר והתחבורה במטרה לסייע בניתוח השלכות הקמת חברת הבת למטענים על התחרות, כמו גם בהשלכות הפרטתה של חברת הבת (ככל שתוקם)".

אגף התקציבים מסר בתשובתו כי הסוגיה האמורה תיבחן בתקופה הקרובה על ידי הגורמים הרלוונטיים.

השלכות הפרטה עתידית של חברת הבת

כאמור בהחלטת הממשלה מאפריל 2012, שנה לאחר הקמת חברת הבת, תפריט הרכבת 51% מאחזקותיה בה. יצוין כי בדצמבר 2012 החליטה ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה³², ובעקבותיה החליטה הממשלה³³ באותו חודש, לתקן את ההחלטה הקודמת בעניין שינוי מבני ברכבת. בתיקון נקבע לגבי ההפרטה של חברת הבת כי תבוא "בתקופה של 10 שנים ממועד קבלת החלטה זו, שיעור אחזקות חברת הרכבת המטענים לא יפחת מ-49%". מכאן יוצא כי שיעור אחזקות הרכבת בחברת הבת בעשר השנים הראשונות יכול להיות גדול מ-49%, ואפילו להגיע ל-100%. עם זאת נוסח התיקון מאפשר לרכבת למכור לאחר 10 שנים את כל מניותיה בחברת הבת.

לקראת מכירת חלק מחברת הבת בשוק הפרטי, על הרכבת להסדיר כמה תחומים, בהם כללים להעברת כספים, נכסים, זכויות וחובות בינה ובין חברת הבת וכן עקרונות מנחים למחירים עבור השימוש של חברת הבת בשירותי הרכבת (חברת האם).

כאמור לרכבת יש חוזים להובלת מטענים עם 12 לקוחות (כולל 4 חברות השירות). עם הקמת חברת הבת, הרכבת אמורה להסב חוזים אלה לחברת הבת. יש לציין כי רוב החוזים תחומים ישירות עם לקוחות בתחום שבו הרכבת מגייסת בעצמה את לקוחותיה (מחצבים, חול ואשפה), וחלקם הם לזמן ארוך. לכן בעת הפרטת חברת הבת כל החוזים התחומים יועברו לחברה פרטית שתיהנה מכל החוזים הקיימים ברכבת זה שנים.

בכל התכניות להגדלת הובלת המטענים ברכבת, הובלת חול ואשפה צפויה לגדול בהיקף הגדול ביותר. בתחום זה הרכבת מתקשרת ישירות עם הלקוחות הסופיים ולמשקיע הפרטי לכאורה אין יתרון עליה.

הפרטת חברת הבת והאפשרות להפעיל שירותים משלימים ללקוחותיה עלולה לגרום לכך שרק לה תהיה נגישות למשאב הלאומי - מסילות הרכבת. חשוב לציין כי לא נמצאה במסמכים של הרכבת ושל משרד התחבורה התייחסות להשפעה של העברת השימוש במסילות לחברה פרטית בבלעדיות על התחרות במשק.

32 החלטה חכ/327.

33 החלטת ממשלה מספר 5307.

הפרטת חברת הבת והשימוש הבלעדי להובלת המטענים במסילות הרכבת, בציוד הנלווה ובשירותים שהיא תקבל מהרכבת, עלולים להקנות לחברת הבת כוח בלתי סביר מול מתחריה. לכן לפני מכירת מניות חברת הבת, על משרד האוצר ומשרד התחבורה לבחון ביסודיות עם רשות ההגבלים העסקיים את השלכות ההפרטה, החיוביות והשליליות, על התחרות בענף ועל התועלת המשקית המקרו-כלכלית.

אסדרה בהובלת מטענים ברכבת

הרכבת כפופה לאסדרה שלטונית ולפיקוח במגוון רחב של תחומי פעילותה באמצעות מכשירים רגולטוריים מגוונים כגון חוקים, תקנות, תקנים, נהלים והנחיות. החקיקה העיקרית בתחום היא פקודת מסילות הברזל [נוסח חדש], התשל"ב-1972 (להלן - הפקודה) והתקנות שהותקנו על פיה. הפקודה עוסקת בפעילות התעבורה במסילות ובכלל זה סמכויות שר התחבורה, בהן מינוי מנהל מסילות הברזל וסמכויותיו³⁴.

עד מועד סיום הביקורת תחום הבטיחות של הובלת מטענים ברכבת מתנהל רק על פי הוראות פנימיות של הרכבת, מלבד האסדרה של הובלת חומ"ס באמצעות חוק החומרים המסוכנים והתקנות שהוצאו מכוחו.

באמצע שנת 2008 הוקם אגף רישוי מסילתי במשרד התחבורה במטרה לבנות מנגנון פיקוח על רכבת ישראל ועל המסילות בארץ. בתחום המטענים לא הייתה אסדרה בטיב השירות ללקוח, בדיוק רכבות המשא, בבטיחות, בנוהלי דיווח ועוד.

באוגוסט 2014 הוציא אגף בכיר רכבות שבמשרד התחבורה בתיאום עם הרכבת, המשרד להגנת הסביבה וחברת ייעוץ בין-לאומית, טיוטת הוראות אסדרה בנוגע להובלת המטענים ברכבת בדגש על הבטיחות. ההנחיות דנות בתכנון שינוע מטענים ברכבת (כגון תכנון היסעים של רכבות משא, תכנון עריכת רכבות משא ותכנון שינוע מטען חורג), תפעול השינוע (כגון קליטת מטען ומסירתו, בדיקת רכבות משא וטיפול בנזקים), הנחיות שינוע חומ"ס ודיווח למאסדר.

לאחר התייחסות הרכבת להוראות, הודיע מנהל אגף בכיר רכבות בספטמבר 2014 למנכ"ל הרכבת כי ההנחיות ייכנסו לתוקף ב-1.1.15. במועד סיום הביקורת מסרו נציגי משרד התחבורה כי ההנחיות בשלבי גיבוש והטמעה, כולל מנגנון הפיקוח והבקרה עליהן. במועד הביקורת המצב החוקתי הוא כי ההחלטות וההוראות של החוק מחייבות שינוי מבני מקיף באגף האסדרה במשרד התחבורה, הכולל הרחבת סמכויות בתחום המסילות. עדכון הפקודה עבר בקריאה ראשונה. התקנות שלעיל יובאו לאישור לאחר תיקון הפקודה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד התחבורה, בתיאום עם הרכבת, לקדם את הוצאת הוראות האסדרה של משרד התחבורה בנוגע להובלת מטענים ברכבת וזאת כדי לקבוע גבולות אחריות וסמכות ברורים בין גורמי הממשלה המאסדרים ובין הרכבת.

34 בנושא זה ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 60ב (2010), בפרק "השירות לנוסע", עמ' 1206.

סיכום

חברת רכבת ישראל מובילה חומרי גלם, מוצרי צריכה ומוצרי יצוא ויבוא. להובלת המטענים ברכבת השלכות על כלל המשק ועל ענף התחבורה בפרט, ובהן הגודש בדרכים, עלויות פיתוח ותחזוקה של מערכת הכבישים, בטיחות בדרכים, איכות הסביבה, מקומות תעסוקה ופיזור האוכלוסייה. לפיתוח התשתיות של הובלת המטענים ברכבת חשיבות רבה לייעול התחום ולהרחבתו בטווח הקצר והארוך.

ממצאי הביקורת מצביעים כי במשך שנים רבות הובלת המטענים ברכבת לא קיבלה עדיפות גבוהה בפעולות של הרכבת ושל משרד התחבורה והבטיחות בדרכים: תכניות לקידום הנושא לא קודמו, התקציבים שהופנו היו קטנים מאוד, איכות השירות ללקוחות הייתה נמוכה, תפעול ההובלה לא היה יעיל ולקוחות הרכבת היו מעטים ביחס לכלל משתמשי הובלת המטענים בישראל. כמו כן, שיתוף הפעולה והתיאום בין הרכבת ובין גופים ממשלתיים, כגון חברות הנמלים, חברת נמלי ישראל ומשרד הפנים, לא היו משיבי רצון. נוסף על כך לא נעשתה עבודת מטה מקיפה דייה בנוגע להשלכות הקמת חברת הובלת והפרטת העתידית, אשר עלולות לתת לחברה פרטית עדיפות בשימוש במסילות הרכבת ולפגוע בתחרות.

לאור היתרונות שיש להובלת מטענים ברכבת, מן הראוי שהממשלה תיתן את דעתה לנושא ללא דיחוי ותפנה את המשאבים הדרושים, התכנוניים והכספיים, למטרה זו. על משרד התחבורה, כאחראי לצמצום הגודש בכבישים ולשיפור הבטיחות בדרכים, לקדם את הובלת מטענים ברכבת, בשיתוף הרכבת, משרד האוצר, משרד הפנים, המשרד להגנת הסביבה, חנ"י וחברות הנמלים ולהגיע לפתרונות מערכתיים רחבי-היקף לטווח ארוך.

