

**המרכז לצדק חברתי ודמוקרטיה ע"ש יעקב חזן במכון ון ליר בירושלים**

## **נייר עמדה**

### **מדיניות הפרטת הרכבת בישראל ומה שניתן ללמוד מהניסיון בעולם**

אמנון פורטוגלי, אוקטובר 2011

#### **תקציר**

קמפיין הבטיחות, האולטימטום שהציב שר התחבורה להנהלת הרכבת ולעובדיה והצעת החוק שהגיש **משמשים כולם כסות למטרה האמתית של הממשלה -- הפרטת הרכבת**. הבעלות של המדינה באמצעות "חברת רכבת ישראל בע"מ" אינה הגורם לבעיות הנוכחיות ברכבת, ולכן שינוי הבעלות לא יביא לפתרון. על משרד התחבורה להחליט אם לשיטתו רצוי להעביר את השירות לחברה עסקית שתכליתה למקסם את רווחיה, או לחלופין אם הרכבת היא שירות תשתית חשוב מאין כמוהו לקידום הכלכלה ולהבטחת נגישות קלה, שוויונית, נוחה ומהירה מהפריפריה למרכז. בחירה באפשרות השנייה תוביל למסקנה **שלא רצוי להפריט את חברת הרכבת, כי חובתה העיקרית של חברה ממשלתית מסוג זה אינה השאת רווח אלא תועלת כלל הציבור הישראלי**. זאת ועוד, המדינה אינה יכולה להרשות לעצמה לתת לחברה הפרטית שתרכוש את הרכבת לקרוס שכן סגירת הרכבת תחולל תוהו ובוהו במערכת התחבורה הציבורית כולה. כתוצאה מכך, החברה הפרטית תוכל לקחת סיכונים גדולים, ביודעה שבכל מקרה המדינה תשלם. זה מה שהתרחש בבריטניה ובניו זילנד, שם הפרטת הרכבות נכשלה כישלון חרוץ. בחברת הרכבת אכן נדרשת רפורמה מעמיקה, אולם חשוב לעשותה בהידברות עם העובדים, הן מסיבות ערכיות והן משיקולים מעשיים.

#### **א. מבוא**

**דוח מבקר המדינה משנת 2006** חשף שורה ארוכה של ליקויים בהתנהלות חברת רכבת ישראל, נוסף על מחדלי הבטיחות, ובהם תחזוקה כושלת, הכשרת נהגי קטר לקויה, חוסר פיקוח על רמת עבודתם של נהגי הקטרים, היעדר חקירות בלתי תלויות לתאונות, טיפול לקוי במפגשי כביש--מסילה ועוד. דוחות מבקר המדינה שפורסמו בשנים **2007** ו-**2009** חשפו ממצאים חמורים נוספים בנוגע להתנהלותה של חברת הרכבת: מינוי מקורבים פוליטיים, קבלת עובדים על רקע משפחתי, שיבוץ עובדים בתפקידי מפתח שלא על פי הנהלים, הכשרה לקויה

---

\* נייר העמדה נכתב במסגרת מיזם המתנהל במרכז חזן לצדק חברתי ודמוקרטיה בנושא **אחריות המדינה, גבולות ההפרטה וסוגיית הרגולציה**, בשיתוף קרן אברט בישראל.

לעובדים מקצועיים, הטבות מפליגות לחברי ועד העובדים ויחס סלחני לעובדים שסרחו. מצבה של חברת רכבת ישראל ואירועי השנים האחרונות מעידים אפוא כי דרוש שינוי מקיף ויסודי בניהול החברה. בערב פסח תשע"א הציב שר התחבורה ישראל כץ, אולטימטום להנהלת הרכבת ולעובדיה להגיש בתוך ארבעה חודשים תוכנית מוסכמת לשינוי מבני, שאם לא כן הוא "ייסגור את הרכבת". הנימוקים הרשמיים שנמסרו הם הצורך בשיפור רמת הבטיחות והשירות לנוכח שורת התקלות שליוותה בחודשים הקודמים את פעילות הרכבות ברחבי ישראל. חודשיים לאחר מכן, באמצע יוני, הציג השר כץ את [עיקרי תוכנית הרפורמה](#) שלו לשיפור הבטיחות ברכבת ישראל. התוכנית קוראת להקמת רשות לאומית לרכבות שתפקח על כל תחומי פעילותה של הרכבת, ולהנהגת שינויים ארגוניים וניהוליים שנועדו להגביר, לדבריו, את בטיחות הנסיעה. התוכנית אושרה ב-16 ביוני על ידי דירקטוריון הרכבת, ובאוגוסט השנה נחתם הסכם קיבוצי בין הנהלת הרכבת לבין נציגות העובדים בכל הנוגע להשלכות התוכנית על עובדים קיימים העוסקים במקצועות ליבה תפעוליים.

ההודעות הדרמטיות והאולטימטום של שר התחבורה ניתנו על רקע ההידרדרות ברמת הבטיחות והשירות של הרכבת. שורה של תאונות, תקלות טכניות וטעויות אנוש ברכבת נמשכות כבר למעלה מ-25 שנים, מאז אסון הבונים ב-1985, אך בשנים האחרונות הפכו מקרים אלה לעניין שבשגרה כמעט. על פי נתוני הרכבת שהוצגו [בדוח מבקר המדינה משנת 2006](#), בשנים 2000--2005 נהרגו 137 בני אדם ונפצעו 307 בתאונות רכבת, וקצב התקלות והתאונות רק הולך וגובר.

בניגוד לטענותיו ולנימוקיו של שר התחבורה שהוצגו לעיל, אבקש לטעון בנייר עמדה זה כי הבעיות בחברת הרכבת והנימוק הבטיחותי משמשים כסות למטרה האמיתית של הממשלה – הפרטת הרכבת לפיכך, הדיון במדיניות הפרטת הרכבת נחוץ ואף חשוב.

### **רכבת ישראל: רקע כללי**

עד שנת 1988 הייתה רכבת ישראל יחידת סמך במשרד התחבורה, ולאחר מכן צורפה לרשות הנמלים. בסוף שנת 1996 התקבלה החלטת ממשלה להפריד את הרכבת מרשות זו ולהקים חברה ממשלתית בשם "חברת רכבת ישראל בע"מ", באחריות משרד התחבורה. חברה זו החלה לפעול ב-1 ביולי 2003 ובין תחומי אחריותה נמנים הפעלת מערך התחבורה המסילתית (הסעת נוסעים ושינוע מטענים), תכנון, פיתוח וניהול כלל תשתיות הרכבת, הפעלת התחנות ועוד.

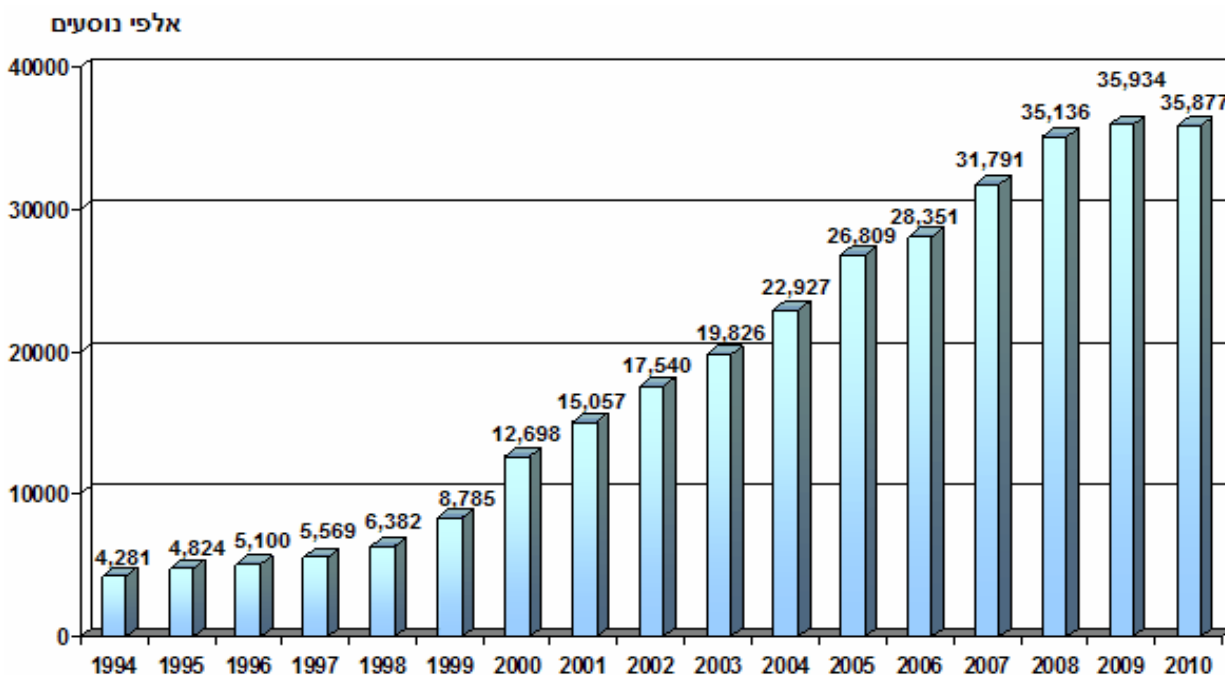
בעשור האחרון חל גידול ניכר בשימוש בשירותי רכבת ישראל (ראו תרשימים 1, 2). בשנת 2003 יצאו מדי יום ביומו כ-260 רכבות, שהסיעו כ-70,000 נוסעים ביום, וכ-20 מיליון נוסעים בשנה. לעומת זאת, בתחילת 2011 עמד מספר הנסיעות היומי לאורך המסלול על כ-340: כ-130,000 נוסעים ביום, וכ-36 מיליון נוסעים בשנה. יתרה מכך, בתוך שנים ספורות הרכבת צפויה להכפיל את מספר הנסיעות היומי ולהגיע לכ-600--700. גם בתחום שינוע המטענים חל גידול ניכר וכיום הרכבת מפעילה, נוסף על רכבות הנוסעים, כ-150 רכבות משא מדי יום ביומו, שבאמצעותן היא משנעת כ-20,000 טון משא בכל יום. אורכן הכולל של מסילות רכבת ישראל הוא 1,100 ק"מ. לאחר עידן של הזנחה והיעדר תקציבים החלה אפוא הרכבת לתפוס מקום ראוי בתחבורה הציבורית בישראל.

בד בבד גדל כוח האדם בחברה והתרחב היקף פעילותה הכלכלית. [ביולי 2003 הועסקו ברכבת](#) כ-1,410 עובדים ואילו עד סוף 2011 צפוי מספרם להגיע לכ-2,400. [בשנת 2004 הסתכם מאזן חברת רכבת ישראל בע"מ](#) בכ-9.6 מיליארד ש"ח, וההכנסות הסתכמו בכ-735 מיליון ש"ח, עם הפסד של כ-310 מיליון ש"ח. [בשנת 2009 הסתכם מאזן חברת הרכבת](#) בכ-18 מיליארד ש"ח, וההכנסות עמדו על 1.57 מיליארד ש"ח עם הפסד של כ-104 מיליון ש"ח. [זוח שהוכן עבור חברת הרכבת](#) על ידי חברת הייעוץ הישראלית "טאסק" ב-2006 ועודכן לאחרונה,

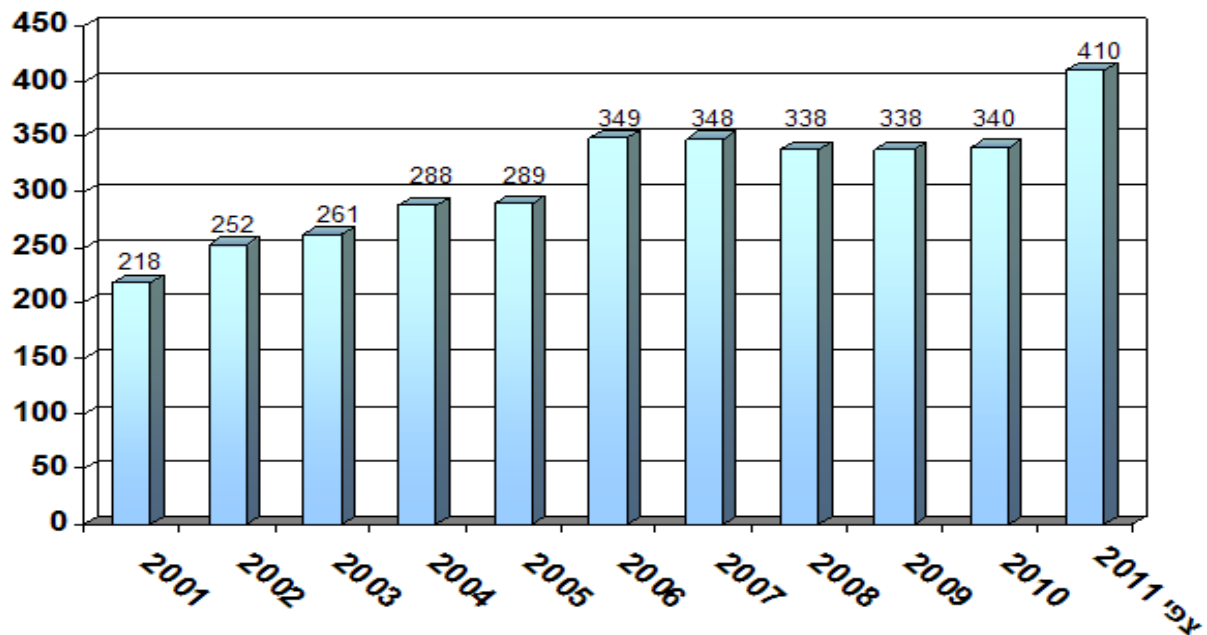
גילה כי בחברת רכבת ישראל יש עודף כוח אדם, חוסר יעילות במערך התחזוקה, המטענים והפיתוח העסקי, ושיעור זמינות נמוך יחסית של רכבות. הסיבות שנמנו הן מחסור ברזרבה תפעולית של רכבות שאינו מאפשר להשבית את חלקן לצורך אחזקה מונעת, עלויות תחזוקה לק"מ נסועה גבוהות יחסית, ושיעור נמוך של שינוע מטענים בישראל באמצעות רכבת, מתוך כלל המטענים המשונעים במדינה.

מאז שנכתב הדוח חלפו חמש שנים, וספק אם כיום יש כוח אדם עודף ברכבת, שכן הגידול בפעילות הרכבת היה גבוה בהרבה מהגידול במצבת העובדים. הכפלת אורך המסילות וכמות הנוסעים היתה יכולה להצדיק הכפלה של מספר העובדים, אולם דבר זה לא קרה. בפועל הפכה העבודה אינטנסיבית יותר, משמרות נהגי הקטרים, בעיקר בחטיבת המטענים, נעשו צפופות יותר, דרישות טיפולי התחזוקה תכופות יותר, וכיוצא בזה. חלק ניכר מהבעיות שצוינו בדוח "טאסק" מקורן בקצב הצמיחה הגבוה של הרכבת בשנים האחרונות. מעניין במיוחד ההסבר לחוסר היעילות של הפיתוח העסקי, ובעיקר בתחום הנדל"ן המניב שברשות הרכבת. לפי "טאסק", הנהלות הרכבת ניסו במשך שנים למנף קרקעות אלה לפעילויות יזום שיניבו לחברה הכנסות נוספות. ואולם ביורוקרטיה ממשלתית, קשיים שערם מינהל מקרקעי ישראל וניהול לקוי בחברת הרכבת עצמה, הביאו לידי בזבוז נכס זה. ניתן לפתור בעיות אלו כיום, כאשר הרכבת נמצאת בבעלות ממשלתית, ולהסיר את כל המגבלות הממשלתיות והקשיים שערם מינהל מקרקעי ישראל, כדי לאפשר להנהלת הרכבת לנצל את קרקעות הרכבת לפעילויות יזום שיניבו לחברה הכנסות נוספות. להערכת המחבר, מגבלות אלו יוסרו לבסוף במסגרת הפרטת הרכבת כך שהרוכשים הפרטיים הם אלה שיקטפו פירות אלו.

#### תרשים 1: הסעת נוסעים בשנה (באלפים) 1994--2010



#### תרשים 2: מספר רכבות ממוצע ליום בשנים 2001--2010 וצפי לשנת 2011



מקור: אתר רכבת ישראל, נתונים סטטיסטיים, <http://www.rail.co.il/HE/About/Pages/statistics.aspx>

### ב. רקע היסטורי, נתונים, תאריכים ותוכניות קיימות

על אף הגידול המרשים בפעילות ובמספר הנוסעים, הממשלה והכנסת לא רוו נחת מחברת רכבת ישראל. ריבוי התאונות ותקלות הבטיחות ברכבת ישראל, בצד תלונות על רמת השירות והשוואות בינה לבין חברות רכבות במדינות אחרות שפורסמו לעתים קרובות בעיתונות, הביאו את הגופים האחראים להציע פתרונות ושיפורים במערך הרכבת.

בשנת 2002 החליטה ממשלת ישראל להקים גוף במשרד התחבורה שיהיה ממונה על חקיקת חוקים בתחום הרישוי והבטיחות של רכבת ישראל. [בדוח שפרסם מבקר המדינה בשנת 2006](#) לאחר תאונות הרכבת החמורות באחוזם וברבדים, הוא קבע כי לא נעשה דבר לקידום החלטת הממשלה הנ"ל משנת 2002, ואף התריע שמטרת ישראל חוקרת תאונות רכבת על סמך עדויות וממצאים שמספקים לה עובדי הרכבת עצמם. מסקנת הדוח היא שיש צורך להקים גוף בלתי תלוי שיחקור את תאונות הרכבת וימליץ על פתרונות למניעתן. גם ד"ר משה בקר, יועץ לענייני בטיחות לרכבת ישראל המליץ על הקמת גוף בלתי תלוי לחקירת תאונות.

ביוני 2007 הקימה רכבת ישראל פורום עליון לבטיחות שמטרתו ללוותה ולייעץ לה בנושא האמור, וכן להציע הצעות לשיפור רמת הבטיחות, לבקר פרויקטים של בטיחות ולעקוב אחריהם, לחקור תאונות ולסייע להסיר התנגדויות ליישום אמצעי בטיחות כמו הפרדות מפלסיות. בראש הפורום עומד רב-ניצב בדימוס שלמה אהרונישקי, וחברים בו מומחים מן האקדמיה ומתחום התחבורה. בשנת 2009 השלים הפורום תוכנית אב לבטיחות, הכוללת המלצות לשיפור תרבות הבטיחות בחברה, שיישומן היה אמור להתחיל כבר בשנת 2010. במקביל הוקם במשרד התחבורה אגף רישוי ובקרה מסילתית שמטרתו ליצור מנגנון פיקוח (רגולציה) על רכבת ישראל והמסילות בארץ, ולהבטיח תנועה בטוחה של רכבות ושל משתמשי הדרך החוצים את המסילות

במרץ 2010 [חשפו עמירם ברקת ושי ניב](#) שמשרד התחבורה הפיץ טיוטת הצעת חוק חדש שייקרא "חוק התעבורה המסילתית". הרעיון המרכזי של הצעת החוק הוא להפריד בין ניהול מסילות הרכבת ותחזוקתן לבין

ניהול הרכבת והציוד הנייד, כמו [במודל הפרטה הבריטי -- הנחשב בעייתי ושנוי במחלוקת](#), ועוד יידון בהמשך. ואכן בינואר 2011, הגיש משרד התחבורה "[הצעת חוק לתיקון פקודת מסילות הברזל](#)". בדברי ההסבר נכתב: מטרתה של הצעת חוק זו היא ליצור תשתית משפטית הנדרשת לשם הפעלה של הרכבת המקומית. נוכח מטרה זו מוצעים תיקונים בפקודת מסילות הברזל... שעיקרם הרחבת ההסדר הקיים כיום לעניין מסילת ברזל מקומית... ובכלל זה קביעת חובת רישוי לשם הפעלת מסילת ברזל מקומית, הוראות לעניין הפעלת התקינה של מסילת הברזל המקומית ופיקוח על מפעיליה.

למעשה ההצעה כוללת תוכנית לשינוי מבני עמוק בחברת הרכבת ולהפרטתה, וכך על פי סעיף 29 בהצעת החוק: השר רשאי, באישור הממשלה, להעניק זיכיון ובו סמכויות לבנייה, להפעלה ולניהול של רכבת מקומית, לחברה הרשומה בישראל שאינה הרשות ושלרשות אין אמצעי שליטה בה. כמו כן מוצע להבהיר כי זיכיון כאמור יכול שיינתן לעניין כל אחת מהפעולות האמורות (בנייה, הפעלה או ניהול של מסילת ברזל מקומית).

מן הראוי לשים לב למה שאינו מופיע בהצעת החוק: אין אזכור של "הפורום העליון לבטיחות" ולתוכניתו, ואין כל אזכור להפרטה.

[אבי בר אלי מסביר](#) שמשמעות הצעת החוק היא "הפרדה מיידית דרמטית בין הניהול של התשתית המסילתית לבין הפעלת הרכבות". לפי ההצעה, תפוצל חברת רכבת ישראל במתכונתה הנוכחית לשלוש חברות. כל נכסי התשתית של הרכבת יועברו לחברה ממשלתית בשם "חברת מסילות ברזל ותשתית לישראל". חברה זו תהיה ממונה על הקמת מסילות הרכבת ועל תחזוקתן. לצדה תוקם חברת הפעלה שתהיה ממונה על הפעלת רכבות הנוסעים, על רכש הציוד הנייד ועל תחזוקתו. כמו כן תוקם חברה נפרדת למטענים להפעלת רכבות המשא ולרכש הציוד הנדרש.

מהפכה בטיותית בהחלט נחוצה, אולם לא ברור כלל מדוע נחוצים שינוי מבני והפרטת הרכבת כדי לקדם את הבטיחות. יש להפריד בין השינויים המבניים הנחוצים, שניתן לעשותם כבר עכשיו בחברת הרכבת כחברה ממשלתית ובלי להפריטה (ובראש ובראשונה הפסקת הפוליטיזציה במינויים להנהלתה) לבין הפרטה שנעשית כביכול רק לשם הגברת הבטיחות.

## ג. המצב כיום

מועד האולטימטום שהציב שר התחבורה בערב פסח תשע"א חלף, והרכבת לא נסגרה. אולם משרד התחבורה ממשיך לקדם את תוכנית ההפרטה, בין השאר בדרישתו להעביר את עבודות התחזוקה למיקור חוץ. הנהלת החברה, נציגי משרד האוצר ומשרד התחבורה מתעקשים שהמשא ומתן עם העובדים יעסוק רק בהשלכות של מיקור החוץ ולא בשאלת עצם מיקור החוץ. מגמות הפרטה ברכבת ניכרות גם בתחומים אחרים: תכנון המסילות ובניית תשתית המסילה -- שהועברו לחברות חיצוניות במלואן או בחלקן -- תחום האיתות והתקשורת ועוד. כמעט בכל תחום ההנהלה והאוצר עושים יד אחת להפרטה ולמיקור חוץ. פעולות אלו של מיקור חוץ נעשו לאחר שהמשרד עיכב את רכש הקרונות החדשים והקפיא את התקנים לעבודות תחזוקה בתרגיל "ייבוש" המוכר בשם "הפרטה על דרך המחדל", זאת למרות הגידול בפעילות הרכבת.

ועד עובדי הרכבת הגיב בחודשים האחרונים בשיבושי עבודה מרחיקי לכת ובעיצומים שפגעו באופן חמור ביותר וחסר תקדים בציבור הנוסעים ובבטיחותם. פעולות אלו היו שגויות והרסניות למאבקם, שכן הן חייבו התערבות של בית הדין האזורי לעבודה, אשר הוציא צווים ארעיים וזמניים נגד השביתה. ב-28 בספטמבר 2011

אישר [פסק דין של בית הדין הארצי לעבודה](#) את טענות העובדים בדבר זכותם לשבות במחאה על ההחלטה להעביר את עבודות התחזוקה למיקור חוץ. בית הדין ציין כי "שביתה כנגד החלטה שכזו היא כלכלית ולגיטימית", ואף אישר את טענת העובדים שראוי היה לדון עמם בשאלת עצם מיקור החוץ, ולא רק בשאלת השלכותיו. עם זאת, בית הדין טען כי "נוכח חוסר המידתיות ביישומו הלגיטימי של נשק השביתה, השביתה... כפי שננקטה, הינה בלתי חוקית ואסורה". בית הדין פסק כי "הצדדים יקיימו משא ומתן אינטנסיבי, תכופ, ענייני, בתום לב ובמטרה לקדם את יישוב חילוקי הדעות ביניהם בכל הנוגע לתחזוקת הקרונות החדשים בחברת הרכבת" עד 23 באוקטובר 2011. כמו כן נקבע כי במהלך תקופת המשא ומתן ישמרו העובדים על שקט תעשייתי בחברת רכבת ישראל, ולא יקיימו מהלכים ארגוניים שיש בהם כדי להפריע לסדר העבודה התקין. חברת הרכבת גם תקפא מהלכי התקשרות עם חברת בומברדיה בכל הנוגע לתחזוקת הקרונות החדשים.

נציין כי בדיונים שהתקיימו בבית הדין הארצי לעבודה, נציג האוצר לא היה יכול להציג תחשיב כלכלי של עלות התחזוקה על ידי עובדי הרכבת אל מול תחשיב של תחזוקה על ידי עובדי היצרן, והתקשה להסביר את הצורך או את הכדאיות הכלכלית בהעברת עבודות התחזוקה למיקור חוץ.

#### ד. מסרת מציעי הרפורמה

הבעיות בחברת הרכבת ונימוק הבטיחות משמשים אמתלה בידי משרדי התחבורה, האוצר ואחרים בממשלה לקדם את תוכנית הפרטת הרכבת, מסיבות שהן במקרה הטוב אידיאולוגיות במהותן, ובמקרה הרע עלולות להיות נגועות ביחסים בעייתיים בין הון לשלטון. נציין שתוכניות שונות להפרטה, כמפורט להלן, הוכנו כבר קודם לכן, ובלא כל קשר לאירועי הבטיחות של השנה האחרונה.

טיוטת הצעת החוק שהפיץ משרד התחבורה ב-2010 מציעה לפתוח לתחרות את קווי הרכבת ולהעביר את האחריות על מסילות הרכבת לידי חברה ממשלתית חדשה. [בדברי ההסבר להצעה](#) נכתב כי הצורך לכך נוצר "לאור השאיפה להכניס גורמים עסקיים לתחום התחבורה המסילתית ולאפשר תחרות בתחום זה". כאמור, בסוף ינואר 2011 חשף משרד התחבורה את תוכניתו לשינוי מבני ברכבת [בהצעת החוק שגיבש לתיקון פקודת מסילות הברזל](#). בחודש יוני – בתואנה שהבסיס המשפטי לפעילות הרכבת הקלה בירושלים לוקה בחסר – עלתה הצעת החוק לדיון דחוף בוועדת הכלכלה, לקראת הגשתה להצבעה במליאת הכנסת בקריאה ראשונה. בוועדת הכלכלה התקיימו כמה דיונים שנסבו על הרכבת הקלה, אלא שבהזדמנות זו הוכנסו בהצעת החוק גם שינויים אחרים המתייחסים להפרטת חברת רכבת ישראל. עו"ד חוה ראובני, סגנית בכירה ליועצת המשפטית במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים, הסבירה בדיון כי "הצעת החוק שבפנינו עניינה ברגולציה של הרכבת הקלה... **בהזדמנות חגיגית זו, אנחנו עושים מספר תיקונים חיוניים לפקודת מסילות הברזל, לעניין הרכבת הכבדה, כדי לסלק מספר אנכרוניזמים שאי-אפשר לחיות אתם, ולו ההתייחסות והסמכויות שניתנות לרשות הנמלים והרכבות, שעברה מן העולם כבר לפני מספר שנים**" (הדגשה שלי; א"פ). בניגוד לדברי עו"ד ראובני, אין מדובר בסילוק מספר אנכרוניזמים שאי-אפשר לחיות אתם, בתיקון טכני, או בתיקון קוסמטי קל, אלא בשינויים מהותיים בפקודת מסילת הברזל ברכבת הארצית, שאין להם דבר וחצי דבר עם רשות הנמלים והרכבות, אולם יש להם משמעות לעניין הפרטת הרכבת. לדוגמה, על פי המצב כיום השר רשאי, באישור הממשלה, להעניק זיכיון ובו סמכויות לבנייה, להפעלה ולניהול של רכבת מקומית, לחברה הרשומה בישראל שאינה הרשות ושרשות אין אמצעי שליטה בה. על פי סעיף 29 בהצעת החוק הנוכחית "מוצע להבהיר כי זיכיון כאמור יכול שיינתן לעניין **כל אחת** מהפעולות האמורות (בנייה, הפעלה או ניהול של מסילת ברזל מקומית)" (ההדגשה שלי; א"פ). שינויים אלו, המתייחסים לכאורה לרכבת המקומית בלבד, אינם קשורים כלל לרשות הנמלים והרכבות, וניתנים, באמצעות שינוי נוסח קל,

להתאים גם לרכבת הארצית. ואכן, כדברי עו"ד ראובני, הצעת החוק "לא באה לתת רגולציה רק לרכבת הכבדה, אף כי גם זו זרושה וגם זו תובא בהזדמנות קרובה לאישורה של הוועדה" (ההדגשה שלי; א"פ). הצעת החוק נתקלה בהתנגדות עזה מצד נציגי העובדים וחברת סיטיפס, זכיינית הרכבת הקלה בירושלים, וכתוצאה מכך לא עלתה להצבעה בוועדה עד היום.

התוכנית האסטרטגית של חברת הרכבת מיוני השנה קוראת במפורש ל"שילוב הסקטור הפרטי ככל שניתן" – להקמת חברות בנות למטענים ולרכבות חשמליות, ולהתבססות על מיקור חוץ באחזקת הציוד הנייד, בפיתוח ובאחזקת התשתיות, וברכש ואחזקת רכבות חשמליות. משרד האוצר מצדו מקדם תוכנית לחברת הרכבת העתידית ומציע לנצל את פרויקט העברת הרכבת להנעה חשמלית (חשמול מסילות הרכבת) בעשור הקרוב על מנת להקים באמצעותו חברת רכבת חדשה שתרוקן מתוכן את זו הקיימת. הקמת חברה חדשה עלולה לשמש כלי להפרטת הרכבת, וזוהי למעשה המטרה האמתית של שר התחבורה בהציבו את האולטימטום להנהלה ולעובדיה. שר התחבורה אמנם [מצהיר שאין בכוונתו להפריט את הרכבת](#), אולם כל פעולותיו לפיצול הקמת התשתית ועבודות התחזוקה מפעילות הרכבת ולהעברה רחבת היקף של פעילויות נוספות של הרכבת למיקור חוץ, תחת כותרות כגון "הרפורמה ברכבת ישראל" ו"מהפכת הבטיחות" – משמעותן בפועל היא הפרטתה.

עיון קצר במתרחש בעולם ובישראל בתחום התשתיות יחשוף את היעדרו של קשר בין הבעיה הקיימת לבין הפתרון המוצע. לשון אחר, לא בעלות המדינה על חברת רכבת ישראל בע"מ היא הגורם לבעיות, ועל כן שינוי הבעלות לא יביא לפתרון. יתרה מכך, העברת הבעלות על תשתית לאומית כתחבורת המונים מהמדינה לידיים פרטיות עלולה להוביל לסבך חדש של בעיות, וזאת אף בלי שייפתרו הבעיות הקיימות.

#### ה. הפרטה: מה עומד מאחוריה?

טענה מקובלת היא שמונופול טבעי צריך להיות בבעלות הציבור. גם במדינות הידועות בתמיכתן בהפרטה ובכלכלת שוק, קו הגבול עובר לעתים קרובות במה שמכונה "מונופול טבעי": תחום שבו התנאים הטכנולוגיים ומבנה השוק מכתבים יעילות רבה יותר כאשר קיים רק ספק אחד. חשמל, מים ורכבת (ובעבר גם תקשורת) הם בדרך כלל דוגמאות למונופול טבעי, כי החלק העיקרי של עלויות הייצור הוא בניית רשת ההפצה: קווי החשמל, צינורות המים ומסילות הברזל. מכאן שעלות יחידת האספקה (קו"ש חשמל, מ"ק מים, ק"מ נסיעה) תרד עם עליית מספר המשתמשים ברשת. לעומת זאת, אם יותר ספקים ישקיעו לחוד בבניית רשת ההפצה, מספר זהה של משתמשים יאלצו לממן עודף תשתיות, דבר שיוביל לעליית מחירים. במונופול טבעי המדינה חייבת להיות מעורבת כי הספק יכול לדרוש כמעט כל מחיר מאחר שלצרכנים אין אפשרות מעשית לפנות לספק אחר.

יתרה מכך, במונופול טבעי נוצר הפסד חברתי (social loss). היצרן המונופוליסטי ישאף לייצר רק את הכמות שתיתן לו את הרווח המרבי. כמות זו עשויה להיות נמוכה מהכמות הנדרשת כדי לספק את כל הצרכנים, אף אם הם מוכנים לשלם יותר מהמחיר המינימלי הנדרש על ידי הספק. בתנאים אלו חברה בבעלות ממשלתית תהיה יעילה יותר ותייצר את הכמות האופטימלית מבחינת המשק. בעיה נוספת בהפרטת תאגידים המספקים שירותים מדינתיים ו/או מונופוליסטיים מטבעם כגון הסעת המונים וכבישים, קשורה לדרישת המשקיעים לתשואה גבוהה המשולבת עם מונופולים טבעיים של נכסי הציבור. התוצאה ברוב המקרים היא שהאזרחים משלמים מחיר גבוה ומקבלים שירות גרוע.

אחד הפתרונות המוצעים במקרה של מונופול טבעי, הוא רגולציה ופיקוח הדוק של המדינה על החברות הפרטיות, לעתים בשילוב תמריצים והטבות מס על פעילותן. אלא שרגולציה או תמריצים בתורת פתרון למבנה שוק מונופוליסטי, כמו ברכבת, יוצרים קשיים גדולים הן במבנה הרגולציה והן ביישומה, עד כדי כך שבמקרים



רבים קשה יותר להפעיל רגולציה אפקטיבית מאשר לנהל חברות בבעלות ממשלתית. **קשה ליישם רגולציה יעילה אפילו במדינות שיש להן רגולטורים מתוחכמים ומשאבים למכביר**, כגון בריטניה.

בבריטניה הוקמו שני גופים רגולטוריים כדי לפקח על מערכת הרכבת המופרטת: משרד זיכיונות רכבות נוסעים (OPRAF), ומשרד המפקח על הרכבות (ORR), שממונה בעיקר על ויסות יומיומי של החלקים המונופוליסטיים של הרכבת, על התשתית שהופרטה ועל החברות המספקות שירות. נוסף על כך, מינהל הבריאות והבטיחות (Health and Safety Executive) הוא הממונה על הרכבת בתחומים אלו. בשנת 2000 ביטלה ממשלת הלייבור את משרד הזיכיונות **והקימה את רשות הרכבות האסטרטגית (SRA)**, כדי שתהיה ממונה על פיתוח תוכנית ארוכות טווח לרכבת ולעבודה עם החברות שהופרטו. לרגולציה המורכבת והמבלבלת הזו היו תוצאות שליליות וחלק ניכר בכישלון הפרטת הרכבות בבריטניה.

מהאמור לעיל עולה שהפעלה תקינה של חברות בבעלות ממשלתית היא לעתים קרובות פתרון מעשי נכון יותר מהקמת מערכת סבוכה של תמריצים, סובסידיות ופיקוח, שמטרתה למנוע מהחברה הפרטית להשתמש לרעה בכוח שניתן לה. זאת ועוד, חברות ממשלתיות יכולות לפעול היטב וביעילות, ובמקרים רבים הן אף הוכיחו שהן עדיפות על חברות מהסקטור הפרטי.

עסקאות הפרטה של נכסי הציבור מחייבות איזון עדין של חלוקת הסיכונים בין המגזר הציבורי לבין המגזר הפרטי. בסופו של דבר, ההפרטה אינה באמת הופכת נכס לפרטי, היא פשוט מחלקת מחדש את הסיכונים בין הגופים הציבוריים והפריטיים. כוח המשיכה האמיתי של ההפרטה הוא שהיא מציעה מה שנראה כמו ארוחות חינם – תוספות מידיעות לתקציב המדינה. ואולם, למעשה ההפרטה שומרת על עלויות נסתרות על ידי דחיתן לעתיד, על חשבון הציבור. לדוגמה, הגורם החשוב ביותר בהפרטת חברה כמו "רכבת ישראל", הוא שהמדינה אינה יכולה להניח לחברה הפרטית שתרכוש את הרכבת לקרוס. כתוצאה מכך, החברה הפרטית תוכל לקחת סיכונים משמעותיים, בידועה שבכל מקרה המדינה תשלים את הפערים. תוצאות ההפרטה של הרכבות בבריטניה ובניו זילנד צריכות לשמש תמרור אזהרה.

## 1. מבט השוואתי: בריטניה, ניו זילנד, צרפת וארצות הברית

מה שהתרחש בחברות הרכבות בבריטניה ובניו זילנד, בהשוואה לאלו של צרפת וארצות הברית, ישמש אותנו להלן להבהרת הסכנות הטמונות בהפרטת תשתית לאומית כרכבת, בדומה לרפורמה המוצעת בחברת רכבת ישראל.

הנוסעים **בצרפת** נהנים מאחת ממערכות הרכבות הטובות בעולם. חברת הרכבות הלאומית הצרפתית, SNCF, נהנית מסובסידיות נדיבות, והיא דוגמה להישגים טכנולוגיים וליכולת ביצוע מרשימה של חברת רכבות בבעלות הממשלה. הרכבות הצרפתיות מגיעות כמעט לכל מקום, קל מאוד לנוע בהן בין הערים הגדולות, ולרוב הן נקיות ומדייקות. הרכבת המהירה TGV, שמהירותה מגיעה ל-350 קמ"ש, היא גאוות המדינה כולה.

זמן נסיעה קצר מתחת לתעלה ברכבת "יורוסטאר" מפריד בין הרכבת המהירה הצרפתית הממשלתית לבין התשתיות הרעועות של **הרכבת הבריטית שהופרטה במחצית שנות התשעים**. הפער העצום בין הרכבת הצרפתית לרכבת הבריטית מצביע על **כישלון מדיניות הפרטת הרכבות בבריטניה**. תשתית הרכבת שהופרטה **בבריטניה** חזרה לבעלות הממשלה ב-2001, ופועלת כיום במתכונת של חברה ללא מטרות רווח. הממשלה הבריטית חזרה לסבסד בסכומי עתק את החברות המפעילות הפרטיות כדי להבטיח את תנועת הרכבות. הרכבות באנגליה הופרטו במחצית שנות התשעים במהלך שיעקרו הפרדת התאגידים הממונים על תנועת הרכבות מן



התאגיד שמחזיק בבעלות על המסילות ומן התאגיד הממונה על תחזוקתן, באמצעות נוסחאות מורכבות לשליטה באינטראקציות בין הגופים השונים. ממשלת בריטניה דאז מכרה את תשתית הרכבות לחברת "ריילטראק" (*Railtrack*) ויצרה יותר מעשרים זיכיונות נפרדים להפעלת רכבות על קווי החברה. הקטרים, הקרונו, הציוד והמלאי היו לרוב בבעלות חברות פרטיות, ואילו הממשלה פיקחה על המחירים. עלויות פרויקטים גבוהות מהצפוי, תפעול שלא הצליח, הגבלות מהירות ובטיחות לאחר תאונות רכבת קטלניות – כל אלה גרמו לגודש בלתי נסבל על קווי הרכבות בבריטניה בשנת 2000. שנה לאחר מכן הועברה חברת "ריילטראק" לבעלות המדינה, מהלך שהוא הלאמה לכל דבר.

הממשלה העבירה את הבעלות על תשתית הרכבת לחברה ללא מטרות רווח (*Network Rail*) ונאלצה לספק מאות מיליוני סטרלינג של סובסידיות לחברות הפעלת הרכבת רק כדי לשמור על תנועת הרכבות. הצורך בהתערבות הממשלה ובהזרמה מסיבית של כספי ממשלה מעיד על כך שלא החברות הפרטיות אלא הממשלה לקחה על עצמה את הסיכון הפיננסי לתפעול מערך הרכבות. החברות הפרטיות הבינו שהן מוגנות על ידי הממשלה שאינה יכולה לאפשר למערך הרכבות לקרוס, ומכאן שאם משהו חמור ישתבש, תיחלץ המדינה לעזרתן ולמעשה תסיר מעליהן את הסיכון הכלכלי.

הפרטת הרכבות בבריטניה נחלה כישלון צורב. ממשלת בריטניה מוציאה כיום כסף רב יותר ממה שהוציאה לפני ההפרטה, וטיב השירות אינו משתווה לזה שבמדינות אחרות באירופה. בעוד שצרפת, גרמניה ואיטליה הניחו מאות קילומטרים של קווים המסוגלים לשאת רכבות מהירות, בבריטניה יש רק מסלול אחד מסוג זה. לפי דיווחי הנציבות האירופית, בריטניה מדורגת אחרי צרפת וגרמניה בהיקף תמיכות המדינה לחברות הרכבות בשנת 2005. אולם בעוד שהסיוע בגרמניה הופחת ובצרפת היה יציב יחסית, הסיוע הממשלתי בבריטניה תפח פי שניים ויותר מאז ההפרטה בשנת 1995, וניכר שאינו יעיל. גם המשרד הבריטי שממונה על פיקוח הרכבות מסכים עם קביעה זו, ואף טוען שיעילותו של כסף זה פחותה ב-40% מהכסף המממן את רשת המסילות האירופיות.

**דוח שפרסם הבנק העולמי** (אחד מחסידי ההפרטה המשפיעים בעולם) על הפרטת הרכבות בבריטניה טשטש את הכישלון, אולם הציע מבט מעניין על תהליך ההפרטה. על פי הדוח, הפרדה אנכית של חברת הרכבות (כפי שמוצע בארץ), שפירושה הפרדת התשתית מפעילות הרכבת – עשויה להצליח בתנאים מסוימים. עם זאת, היא יקרה ומציבה קשיים בהתאמת התמריצים לכל הצדדים, כך שלא ברור אם התועלות עולות על העלויות. תוצאות ההפרטה, כך קובע הבנק העולמי, היו בחלקן חיוביות ועלו על הציפיות, ובחלקן, בעיקר בתשתיות, היו גרועות בהרבה מהמצופה.

לפי הבנק העולמי, ניתן להסיק כמה מסקנות מעשיות מהניסיון בבריטניה. **ראשית**, ארגון מחדש של חברה ממשלתית ומעורבות של המגזר הפרטי בתשתיות ובתפעול רכבות הן אפשרויות ריאליות. אולם אף אחת מהן אינה תרופת פלא, ויישום כל אחת מהן דורש זהירות ופיקוח. **שנית**, במבט לאחור, הצורך במימון ציבורי מתמשך פירושו כי לא ניתן להכיל פתרון המסתמך רק על המגזר הפרטי למימוש צרכי הרכבת בבריטניה וביתר המדינות המסתייעות בבנק העולמי. לתחבורת המונים בכלל, ולרכבות בפרט, משימות חברתיות לצד מטרות מסחריות, ועל כן, פתרונות ציבוריים-פרטיים משולבים עשויים להיות הדרך הטובה ביותר להשיגם.

**חברת הרכבת הניו זילנדית** נמכרה בשנת 1993 לקונסורציום של משקיעים מארצות הברית ומשקיעים מקומיים. המכירה כללה את פעילויות שינוע המטענים והנוסעים, וכן חכירה לטווח ארוך של פסי הרכבת. באותם ימים הובילה הרכבת במדינה בעיקר מכולות, פחם, מוצרי יער ומוצרים חקלאיים וכן כעשרה מיליון נוסעים

בשנה. הבעלים החדשים הגדילו את יעילות התפעול, הכניסו טכנולוגיות חדשות, ובמשך השנים הראשונות אף הגדילו רווחים ומשכו דיבידנדים.

אולם ההצלחה הראשונית של ההפרטה לא נמשכה זמן רב. חברת הרכבות נקלעה לקשיים פיננסיים בשנת 2000, עקב תחזוקת קווים לקויה שהשפיעה על עלות השירות ועל טיבו, אסטרטגיות עסקיות שגויות ותחרות גוברת עם הובלה בכבישים. בשנת 2004 נאלצה הממשלה להלאים את רשת הרכבות המידרדרת ולהקצות כספי ציבור בהיקף של למעלה מ-200 מיליון דולר ניו זילנדי לתיקון ליקויים ולשדרוג התשתיות. גם במקרה זה [זוה](#) [הבנק העולמי](#) להפרטת מערך הרכבות בניו-זילנד מטשטש את הכישלון, את הניהול לטווח קצר ואת משיכת הכספים על ידי הבעלים הפרטיים של חברת הרכבות. הדוח מונה מסקנות אחדות מהפרטת הרכבות בניו זילנד, שעיקרן:

1. כאשר לממשלה יש אינטרס אסטרטגי בשימור רשת הרכבות, חשוב שהיא תשמור על כמה זכויות בתהליך ההפרטה, שאם לא כן היא עלולה לשלם מחיר כבד אם תידרש לרכוש מחדש את הרכבות.
2. ממשלות אינן רשאיות להעביר לגוף אחר את מחויבותן להבטחת רציפות ויעילות שירותי רכבות נוסעים עירוניים. אם המפעיל הפרטי נכשל הממשלה מחויבת -- מבחינה פוליטית או משפטית -- להתערב.
3. מתן זיכיונות להפעלת רכבות נוסעים מורכב יותר מהפרטת רכבת מטען. יש נושאים רבים יותר הדורשים טיפול כגון רגולציה, חלוקת הכנסות, רמות הסבסוד, ביצועים, הקצאת סיכונים, בעיות סוף תקופת הזיכיון ועוד. חובה היא להתייחס לנושאים אלו כדי שהתהליך יצליח. זאת ועוד, יש לזכור כי הממשלות מעוניינות ביעילות התפעול היומיומי של רכבות הנוסעים.

ההפרטה בניו זילנד נכשלה, כך קבע הבנק העולמי. ההצלחה הראשונית של ההפרטה -- תנועת הרכבות המוגברת והגדלת הרווחים -- לא נשמרה. הממשלה הייתה חייבת להלאים את מערכת הרכבות ולהשקיע כספים בהיקף משמעותי לתיקון ליקויים וחוסרים בתשתיות.

ניתוח הפרטת הרכבת בניו זילנד ובבריטניה מפריך את הטענה שחברות פרטיות אשר כל עניינן בהפקת רווחים יבצעו השקעות חדשות וממושכות לשיקום מערך הרכבות ולתחזוקתו כדי להגדיל את היקף השימוש וההכנסות מהן. בשתי המדינות, המהלך שנקטו החברות הפרטיות היה שונה. הן התמקדו בהשגת רווחים לטווח קצר, כפי שהקונסנזוס העסקי השגור הכתיב להן: מטרתה של ההנהלה היא השגת תשואה רבעונית לבעלי המניות. על פי תפיסה זו, השקעה לטווח ארוך שתפגע ברווחי החברה בטווח הקצר תשחיר את תפקוד ההנהלה בעיני בעלי המניות. הצורך בהשקעה לטווח ארוך ובדחיית רווחים הוא אחת הסיבות העיקריות לכך שמימון ממשלתי חיוני תמיד בפרויקטים של תשתיות לאומיות.

בעיה אחרת שנגזרה גם היא משוק המניות היא שכל חברות הרכבות הבריטיות החדשות בחרו בצוותי ניהול המתבססים על אנשי פיננסיים ולא על מנהלים המנוסים בתפעול תאגידיים הנדסיים גדולים, ומסוגלים להבין את הליקויים הבסיסיים של חברות הרכבות ולתקן אותם. חברות הרכבות התעלמו מהעובדה שניהול תעשייתי הוא הקובע את ההצלחה של תאגיד כזה.

הבעיות בהפרטת הרכבות בבריטניה ובניו זילנד שימשו תמרור אזהרה לממשלות באירופה. אף על פי שכמה מהן הכניסו תחרות מוגבלת לרשת הרכבות שלהן, הן הקפידו לשמור על שליטה בתשתית הרכבות ועל החברות המפעילות את הקווים העיקריים לנוסעים.

מעניין לבחון את הנעשה בארצות הברית בהשוואה לבריטניה ולניו זילנד, ולאור מחויבותה העמוקה להפרטה. מערכת רכבות הנוסעים בארצות הברית אשר הולאמה ב-1971 בעקבות פשיטת רגל של כמה חברות רכבות פרטיות פועלת תחת השם "אמטראק" (*Amtrak*) כחברה בבעלות ממשלתית, אף שהיא סובלת מהפסדים

כבדים. הממשל האמריקני אינו מוצא דרך להפריט את רכבות הנוסעים ולהחזירה למגזר הפרטי, והצעת ההפרטה של החברה בשנת 2002 נכשלה. למרות זאת, חברת "אמטראק" לא נסגרה וממשיכה לפעול כחברה ממשלתית, שכן למרות הדעה המקובלת, ולמרות האמירות המקובלות, בארצות הברית הבינו שרכבות נוסעים הן חיוניות, ושתשתיות לאומיות דורשות סבסוד ממשלתי.

## ז: מסקנות והמלצות לפתרון

מן הראוי שישראל תפיק לקחים אחדים מניסיוןן של המדינות שהוזכרו כאן:

1. לא רצוי שהמדינה תעביר את מחויבותה להבטחת שירות רציף ויעיל של רכבות נוסעים עירוניים. אם המפעיל הפרטי ייכשל, הממשלה תהיה מחויבת מבחינה פוליטית או משפטית להתערב, כי המדינה לא תאפשר למערך הרכבות לקרוס, ובדומה למשבר הבנקים היא תתערב ותזרים כספי מדינה. לפיכך, גם לאחר ההפרטה, הממשלה היא שתקבל על עצמה את הסיכון הפיננסי לתפעול מערך הרכבות. מנקודת מבטן של החברות הפרטיות שיפעילו את הרכבת -- הן מוגנות למעשה על ידי הממשלה. כאמור, אם משהו ישתבש, תיחלץ המדינה לעזרתן ותסיר מעליהן את הסיכון הכלכלי. כתוצאה מכך, החברות הפרטיות תוכלנה "לחלוב" את הרכבת ולהסתכן סיכונים משמעותיים, ביודען שבכל מקרה המדינה תשלים את הפערים.
2. הפרדת התשתית מפעילות הרכבת כפי שמוצע בארץ היא תוכנית מורכבת, יקרה מאוד ומציבה קשיים בהתאמת התמריצים לכל הצדדים. לא ברור כלל שהתועלות עולות על העלויות.
3. ניהול רגולציה אפקטיבית של חברת רכבת פרטית מונופוליסטית ומתן תמריצים לחברה כזו מורכב יותר מניהול הרכבת בבעלות ממשלתית.

## המלצות לפתרון

משרד התחבורה חייב לטפל בכשלים הקשורים בחברת רכבת ישראל ולהבטיח את יכולתה לפעול ביעילות בשנים הבאות. לפני כן עליו להחליט אם לשיטתו רצוי להעביר את השירות לחברה עסקית שתכליתה למקסם את רווחיה או לחלופין, כפי שמוצע לעיל, אם לשיטתו הרכבת היא שירות תשתית חיוני לקידום הכלכלה והחברה, ולהבטחת נגישות קלה, שוויונית, נוחה ומהירה של הפריפריה למרכז. בחירה באפשרות השנייה תוביל למסקנה **שלא רצוי להפריט את חברת הרכבת, כי חובתה העיקרית של חברה ממשלתית אינה השאת רווח, אלא תועלת הציבור הישראלי בכללותו.**

בה בשעה, ניהול רכבת ישראל חייב לעבור שינוי והגיעה העת לרפורמה עמוקה לשיקום החברה, שכוללת מניעת התערבות פוליטית של שרים במינויים, החלפת הנהלתה הכושלת ופיטורי העובדים שסרחו. הקריטריונים למדידת הצלחת הרפורמה צריכים לכלול שמירה קפדנית על תחזוקת המערך וטיבו, שירות ברמה גבוהה, בטיחות של קרוב לאפס תקלות, דיוק בלוחות הזמנים ורווחת העובדים. נוסף על כך, יש לקבוע מנגנונים שימנעו מתן תמריצים לפעולות שמטרתן רווחיות קצרת טווח. הרכבת צריכה לפעול על פי תכנון רב-שנתי, ועל הממשלה להעניק לה את כל ההטבות שהייתה מעניקה לרוכש החברה, אילו הייתה מופרטת.

שירותי הרכבת מחייבים השקעות גדולות מאוד בתשתית ובציוד. יש להקפיד שתקציב הפיתוח של הרכבת יופרד מתקציב התחזוקה השוטף כדי להבטיח שגם המדינה לא תזניח את תשתיות הרכבת ולא תיכנע לצרכים ולתביעות מידיעות שלא בהתאם לתוכנית ארוכת הטווח. ניתן לגייס את הכספים הנדרשים להשקעות בשוק ההון בצורת אג"ח, כפי שעשו חברת נתיבי גז טבעי לישראל, חברת מקורות וחברת החשמל. במקביל, הממשלה תידרש להקצות לחברת הרכבת כספים מתקציב המדינה בדומה לתקציבי סלילת הכבישים.

את הרפורמה הנדרשת ברכבת חשוב לעשות תוך כדי הידברות עם העובדים, הן מסיבות ערכיות והן משיקולים מעשיים, שכן סגירת השירות החיוני הזה תחולל תוהו ובוהו במערכת התחבורה הציבורית כולה ותשפיע לרעה על גודש התנועה ועל הבטיחות בכבישים. במקרה של התנגדות לא סבירה של העובדים ניתן לבצע את הרפורמה על ידי הפעלת החברה במתכונת של "מפרק-מפעיל", או בדרכים אחרות שיביאו בחשבון את הצרכים הלגיטימיים של העובדים.

לסיכום, הפרטה צריכה להתבצע רק כאשר ניתן להוכיח שהתחום שבו פועלת החברה המועמדת להפרטה הוא תחרותי ושלממשלה יש יכולת לפקח עליו ולשמור היטב הן על האינטרס הלאומי והן על האינטרסים של הצרכנים. **חברת רכבת ישראל אינה שייכת לקטגוריה זו.**