

רשות הנמלים והרכבות

פעולות ביקורת

בהנהלת רשות הנמלים והרכבות, במשרד התחבורה ובאגף התקציבים שבמשרד האוצר נבדקו הפעולות לביצוע החלטות הממשלה להפרדת הרכבת מרשות הנמלים והרכבות ויישומן.

הפרדת רכבת ישראל מרשות הנמלים והרכבות

תקציר

רכבת ישראל (להלן - הרכבת) היא חלק מרשות הנמלים והרכבות (להלן - הרשות). מאמצע שנות התשעים הורחבו שירותי הרכבת במידה ניכרת בעזרת השקעות גדולות, רובן מתקציב המדינה וחלקן מתקציב הרשות, ומספר הנוסעים בה גדל מכ-4.85 מיליון ב-1995 לכ-15 מיליון ב-2001. עם זאת הרכבת בארץ עדיין אינה אמצעי תחבורה זמין להסעת המונים כמו בארצות מפותחות אחרות.

כדי לשפר ולייעל את שירותי הרכבת, לעודד את השימוש בהם ולצמצם את תלותם בתמיכה ממשלתית, החליטה הממשלה בדצמבר 1996 להפריד את הרכבת מהרשות ולהפוך אותה לחברה ממשלתית, ולפעול לביצוע שינויי החקיקה הדרושים לכך.

בשנים 1996-2002 קיבלה הממשלה שורה ארוכה של החלטות שנועדו להביא ליישום החלטתה מדצמבר 1996, שחייבו את משרדי הממשלה הנוגעים בדבר, ובעיקר את משרדי התחבורה, האוצר והמשפטים ואת משרד התשתיות הלאומיות, שהיה אחראי לענייני הרכבת בשנים 1996-1999, לטפל בנושאים שונים הקשורים להפרדת הרכבת, להקמת חברת הרכבת ולביצוע שינויי החקיקה הנדרשים. כמו כן הורתה הממשלה למנות כמה צוותים בין-משרדיים לטיפול בנושאים האמורים. הממשלה קבעה למשרדי הממשלה ולצוותים הבין-משרדיים מועדים להשלמת הפעולות שהוטלו עליהם. ב-1998 נרשמה חברת הרכבת אצל רשם החברות. אולם בסוף 2002, מועד סיכום הביקורת, עדיין לא הופרדה הרכבת מהרשות, ולא הושלמו ההסדרים הכרוכים בהפרדה, וחברת הרכבת עדיין לא החלה לפעול.

בעקבות החלטת הממשלה מינואר 1998 להקים את חברת הרכבת ולהתחיל בהפעלתה ביולי אותה שנה, העבירה הרשות בתחילת אותה שנה לרכבת סמכויות רבות בתחומים חשובים, ובהם תחומי הבטיחות, התכנון ההנדסי ואיכות הסביבה, כדי להקנות לה יתר עצמאות בניהול ענייניה לקראת הפרדתה מהרשות. השינויים הללו

נועדו לתקופת מעבר קצרה, עד לתחילת פעילותה של חברת הרכבת; אולם בפועל התארכה תקופה זו, וחמש שנים לאחר קבלת ההחלטה האמורה עדיין לא החלה החברה לפעול. העברת סמכויות רבות מהרשות לרכבת הביאה לצמצום מעורבותה של הרשות בניהול השוטף של ענייני הרכבת ובפיקוח על הנעשה בה. ואולם החקיקה בעניין מעמד הרכבת ותפעולה לא שונתה, ולכן המשיכה הרכבת לשאת באחריות לניהול הרכבת.

ביולי 2002 הטילה הממשלה על שרי התחבורה והאוצר להציע לה הצעה לתיקון חקיקה במסגרת חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת 2003), התשס"ג-2003 (להלן - חוק ההסדרים), שתסדיר את ההעברה של פעילות הרכבת מהרשות לחברת הרכבת, בכלל זה העברת עובדי הרכבת לחברה בלי לפגוע בזכויותיהם; הקניית זכויות לחברה בנכסים שיידרשו לפעילותה; וקביעת ההסדרים הכספיים בין המדינה לרשות בקשר להפרדה.

באוקטובר 2002 הגישה הממשלה לכנסת את הצעת חוק ההסדרים, ולפיה יועברו פעולות הרכבת מהרשות לחברה ממשלתית, ובחודשים נובמבר ודצמבר אותה שנה עסקה הממשלה בתיקון הצעת החוק האמורה בנושאים שונים, ובהם נושא העברת הנכסים מהרשות לרכבת, בכללם מקרקעין, והסדרת מעמדם של עובדי הרכבת. הסכם סובסידיה בין הממשלה לרשות נחתם רק באוקטובר 2002, ואילו נושא העברת העובדים ונושא העברת הנכסים לא הוסדרו עד דצמבר 2002, מועד סיכום הביקורת.

בדצמבר 2002 הגישה הממשלה לכנסת את הצעת החוק המתוקנת "חוק רשות הנמלים והרכבות (תיקון מס' 11), התשס"ג-2002", והכנסת אישרה אותה. אולם סעיף 26 בחוק זה קובע שתחילתו מותנית בחתימה על הסכם קיבוצי בעניין העברת עובדים מהרשות לחברת הרכבת; ושם לא ייחתם הסכם כזה עד תום 180 יום ממועד פרסום החוק - יתבטל החוק. עוד נקבע בחוק שבתוך חצי שנה מיום פרסומו, יחתמו המדינה, הרשות וחברת הרכבת על הסכם בעניין התמורה שתקבל הרשות בעד העברת זכויותיה בנכסי הרכבת למדינה; כמו כן נקבע למי תהיה הסמכות להכריע במחלוקות שיתגלעו בקשר לחתימה על הסכם זה.

מכאן שהחוק שאושר בדצמבר 2002 במסגרת חוק ההסדרים אגב עקיפת תהליך החקיקה המסודר, אינו יכול להביא להשלמת התהליך של הפרדת הרכבת מהרשות והקמת חברת הרכבת, כל עוד לא נחתם הסכם קיבוצי עם עובדי הרכבת; ואם לא ייחתם ההסכם בתוך 180 יום ממועד פרסום החוק, יתבטל החוק.



1. עד שנת 1988 היתה רכבת ישראל (להלן - הרכבת) יחידת סמך במשרד התחבורה. על פי תיקון מס' 5 לחוק רשות הנמלים, התשכ"א-1961¹, צורפה הרכבת בשנת 1988 לרשות הנמלים, ושמה של רשות הנמלים שונה ל"רשות הנמלים והרכבות" (להלן - הרשות).

1 כיום נקרא החוק "חוק רשות הנמלים והרכבות, התשכ"א-1961".

צירוף הרכבת לרשות נועד להאיץ את פיתוח התחבורה המסילתית בעזרת המקורות הכספיים של הרשות. אולם מאמצע שנות התשעים הלכו והצטמצמו השקעות הרשות ברכבת, ובד בבד החלה המדינה להשקיע סכומים הולכים וגדלים בפיתוח הרכבת, והדבר הביא להאצת פיתוחם של שירותי הרכבת ולגידול ניכר במספר הנוסעים ברכבות. משנת 2000 כל הוצאות הפיתוח של הרכבת ממומנות מתקציב המדינה.

להלן בטבלה פירוט של השקעות הרשות והמדינה בפיתוח שירותי הרכבת בשנים 1995-2001 (במיליוני ש"ח, במחירי אוקטובר 2002) ומספר הנוסעים ברכבות באותן שנים, על פי נתוני הרשות ותקציב משרד התחבורה:

ההשקעות בפיתוח שירותי הרכבת ומספר הנוסעים ברכבות בשנים 1995-2001

השנה	השקעות הרשות	השקעות המדינה	הסכום הכולל של ההשקעות	מספר הנוסעים (במיליונים)
1995	442.6	1.8	444.4	4.85
1996	411.8	75.0	486.8	5.46
1997	202.0	175.5	377.5	6.26
1998	193.5	403.0	596.5	8.99
1999	8.0	493.9	501.9	10.98
2000	-	606.1	606.1	12.70
2001	-	854.7	854.7	15.00

2. ביולי 1996 החליטה הממשלה להקים משרד ממשלתי חדש, משרד התשתיות הלאומיות (להלן - משרד התשתיות), ולהעביר אליו כמה שטחי פעולה ממשרדי ממשלה אחרים. בין היתר הוחלט להעביר למשרד התשתיות את תכנון רשת הרכבות ופיתוחה, שהיו באחריות משרד התחבורה, ואת ניהול העניינים הנוגעים למסילות הברזל והרכבות, שהיה באחריות הרשות.

משרד התחבורה (להלן - המשרד) בחן במשך שנים רעיונות בדבר שינוי במעמדה של הרכבת ובמבנה הארגוני שלה שיבטיח את המשך הפיתוח של שירותי הרכבת על פי צורכי התעבורה בארץ, ויקנה לרכבת יתר עצמאות בפעילותה ובמקורות המימון שלה. בין היתר נבחנה האפשרות להפוך את הרכבת לחברה בת של הרשות או לחברה ממשלתית עצמאית.

בדצמבר 1996 החליטה הממשלה להעביר את האחריות לפעילות הרכבת מהרשות לחברה ממשלתית שתוקם בהתאם להוראות חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, ותתחיל לפעול לא יאוחר מ-1.3.1997. כמו כן החליטה הממשלה כי תוכן הצעת חוק לתיקון חוק רשות הנמלים והרכבות, התשכ"א-1961 (להלן - חוק הרשות), ולתיקון פקודת מסילות הברזל [נוסח חדש], התשל"ב-1972 (להלן - פקודת מסילות הברזל), כדי להתאימם לכמה שינויים שנקבעו באותה החלטה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2002 ציינה הרשות כי החלטת הממשלה מדצמבר 1996 להעביר לחברה ממשלתית את האחריות לפעילות הרכבת "לא היתה תולדה של בדיקה ותכנון מדוקדקים של המבנה הרצוי לפעילות רכבת ישראל" (ההדגשה במקור). הרשות הסבירה כי החלטה זו באה בעקבות החלטת הממשלה מיולי 1996 להקים את משרד התשתיות ולהעביר אליו ממשרדי ממשלה אחרים כמה שטחי פעולה, בכלל זה להעביר אליו ממשרד התחבורה את תכנון רשת הרכבות ופיתוחה ומהרשות את ניהול העניינים הנוגעים למסילות הברזל ולרכבות.

בשנים 1997-2001 קיבלה הממשלה עוד כמה החלטות בעניין הפרדת הרכבת מהרשות והכנת תיקוני החקיקה הדרושים לשם כך, אולם בסוף 2002 עדיין לא יצאו לפועל החלטות אלה, והרכבת עדיין היתה חלק מהרשות.

במחצית הראשונה של שנת 2002 בדק משרד מבקר המדינה את הפעולות שנעשו ליישום החלטות הממשלה האמורות. הבדיקה נעשתה ברשות, ברכבת ובמשרד; בבדיקות השלמה נעשו באגף התקציבים במשרד האוצר. כמה מהנתונים עודכנו בסוף 2002.

החלטות הממשלה והפעולות ליישומן

1. כאמור, החליטה הממשלה בדצמבר 1996 להעביר את פעילות הרכבת לידי חברה ממשלתית ולהכין הצעת חוק לתיקון חוק הרשות ופקודת מסילות הברזל כדי שיתאימו לכמה שינויים שנקבעו בהחלטה. להלן כמה מהם: יועברו לשר התשתיות את סמכויות הרשות בעניינים הנוגעים לרכבות ולמסילות ברזל, ויוקנו לו סמכויות רישוי ופיקוח בתחום הרכבות; יוקם מנגנון מתאים לפיקוח על תעריפי הרכבת; תיקבע מדיניות רישוי שתעודד תחרות במתן שירותי רכבות ומסילות ברזל; יועברו לידי המדינה, בלא תמורה, נכסים המשמשים את הרשות להפעלת הרכבות, לרבות מקרקעין ומיטלטלין, בין שהם בבעלותה בין שהם בחזקתה; יבוטל סעיף 41' לחוק הרשות.²

עוד קבעה הממשלה בהחלטתה כי שרי התשתיות, האוצר והתחבורה ימנו צוות בראשות נציג משרד התשתיות שחבריו יהיו נציגי משרדיהם ונציגים מרשות החברות הממשלתיות, ויצורפו אליו על פי הצורך נציגים של משרדי ממשלה אחרים. לפי ההחלטה, עד סוף דצמבר 1996 יכין הצוות את הצעת החוק לתיקון חוק הרשות ופקודת מסילות הברזל, כאמור; יסדיר את העברת עובדי הרכבת המועסקים ברשות לחברה שתקום; ויכין הסכמים שעל פיהם יועברו לחברה זו התחייבויות הרשות וזכויותיה, הנובעות מפעילות הרכבת. כמו כן הוחלט שעד סוף פברואר 1997 יקבע הצוות הוראות כיצד להעביר את נכסי הרכבת מהרשות למדינה ולהסדיר בהסכם את העברת זכויות השימוש בהם מהמדינה לחברה, לרבות על ידי חכירה; יכין הסכם בין המדינה לחברה בדבר סכסוד מחירי הנסיעות ברכבת והצעה בדבר אופן המימון של רכישת הציוד הנייד (קטרים וקרונות); יגבש לחברה עקרונות לתכנית התייעלות לחמש השנים הראשונות של פעילותה; ויכין הצעה למבנה ארגוני מתאים לחברה. עוד הוחלט שעד לשינוי חוק הרשות כאמור תמשיך הרשות להפעיל ולפתח את הרכבת על פי חובותיה הקבועות בחוק. האחריות המיניסטריאלית לנושא הביטחון ברכבת תעבור לשר התשתיות, אולם האחריות התפעולית לנושא הביטחון תישאר בידי הרשות עד להקמת החברה.

2. בעקבות החלטת הממשלה מינה מנכ"ל משרד התשתיות בדצמבר 1996 צוות בין-משרדי שחבריו נציגי משרד האוצר, משרד התחבורה, רשות החברות הממשלתיות והרכבת. בכתב המינוי נקבע כי יושב ראש הצוות רשאי למנות צוותי משנה לטיפול בנושאים הכרוכים בהעברה. צוותי המשנה מונו בסוף 1997 ופעלו עד סוף 1999, והם עסקו בהכנת שינויי החקיקה הכרוכים בהפרדת הרכבת מהרשות. נמצא כי אחד מצוותי המשנה הגיש ביוני 1998 "טיוטה ראשונית" של המלצותיו, ואילו הצוותים האחרים, בכלל זה הצוות הבין-משרדי, לא הגישו המלצות כלל.

3. באוגוסט 1997 קיבלה הממשלה עוד שתי החלטות בעניין הפרדת הרכבת מהרשות, האחת בנושא פיתוח הרכבת באמצעות המגזר העסקי והאחרת בנושא החקיקה הנדרשת ליישום ההחלטות.

2 סעיף זה הוסף לחוק על פי תיקון מס' 5 שהתקבל ב-1988 עם צירוף הרכבת לרשות, ונקבע בו, בין היתר, שהרשות תשלם למדינה תמורת נכסים המשמשים את הרכבת שיועברו לרשות, וכי ייחתמו בין הרשות לממשלה הסכמים בדבר העברת הזכויות בנכסים הללו לרשות.

(א) (1) על פי החלטה הראשונה היה על שר התשתיות ושר האוצר להגיש עד אמצע ספטמבר 1997 הצעה לתיקוני חקיקה שיסדירו את הפרדת הרכבת מהרשות ואת תיקון חוק הרשות, באופן שיבוטלו סמכויות הרשות בכל הקשור לסלילת מסילות ברזל ולהפעלת הרכבת; נכסי הרשות ששימשו להפעלת הרכבת יועברו למדינה בלא תמורה; תיקבע החובה לקבל רישיון להפעלת מסילות הברזל והרכבת, וסמכויות הרישוי והפיקוח על פעילות זו יופקדו בידי שר התשתיות. מתן רישיון לפעילות כזאת לגוף כלשהו לא יהיה בו כדי למנוע מתן רישיון לגוף אחר לגבי אותו סוג של פעילות, מקטע או קו; יוטל פיקוח על תעריפי הרכבת על פי חוק הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996.

(2) על פי אותה החלטה, פעילות הרכבת הנעשית באמצעות הרשות תועבר לאחרייתה של חברה ממשלתית (להלן - חברת הרכבת) שתפעל בהתאם להוראות חוק החברות הממשלתיות, התשכ"ה-1975, ותפעל להעביר אליה את עובדי הרשות המועסקים ברכבת, ועד שיועברו ייעשו הסדרים להשאלת העובדים מהרשות לחברה או הסדרים אחרים, הכולל לפי צורכי החברה. המגזר הפרטי ישולב בפיתוח רשת מסילות הברזל, ושר התשתיות ושר האוצר יפעלו להכנת מכרז בין-לאומי להקמתו ולהפעלתו של קו חדש במתכונת B.O.T³, שיוקם ויופעל בלא תמיכה ממשלתית, למעט הקצאת קרקעות מדינה הדרושות לפעילות הרכבת.

(ב) על פי החלטת הממשלה השנייה מאוגוסט 1997, יכין ויגיש שר האוצר לוועדת שרים מיוחדת בראשות שר המשפטים ובהשתתפות שרי האוצר, התשתיות והתחבורה, הצעה לתיקוני החקיקה הנדרשים ליישום החלטות הממשלה; הממשלה תסמיך את ועדת השרים לאשר את נוסח ההצעה ולהגישו לכנסת עם הצעת חוק התקציב לשנת הכספים 1998; אם יובאו לפני ועדת השרים הערות עקרוניות או משפטיות שלדעת הוועדה או היושב ראש שלה אינן מאפשרות ליישם החלטה מהחלטות אלה, תובא אותה החלטה לדיון מחדש בממשלה.

4. בחודשים ספטמבר 1997-מארס 1998 עסקו משרד התשתיות והגופים האחרים הקשורים להפרדת הרכבת בהכנת הצעת החוק (להלן - הצעת חוק הרכבת) על פי החלטת הממשלה מאוגוסט 1997. בהערותיו להצעת החוק המתגבשת העיר היועץ המשפטי של הרשות למשרד התשתיות בדצמבר 1997 שההצעה מתעלמת כמעט לחלוטין מכל ההערות החשובות שהגישה הרשות למשרד התשתיות לגבי הנוסח הקודם של ההצעה, ובראש ובראשונה מהטענה שהלאמת הנכסים המשמשים או מיועדים לשמש להפעלת מסילות הברזל והעברתם מהרשות למדינה בלא תמורה יפגעו בזכויותיה הקנייניות של הרשות.

5. בחודשים נובמבר 1997 וינואר 1998 קיבלה הממשלה עוד שתי החלטות בענייני הרכבת: (א) בנובמבר 1997 החליטה הממשלה להטיל על משרדי התשתיות והתחבורה בשיתוף משרד האוצר ונציג היועץ המשפטי לממשלה לסכם בתוך שבועיים את כל הכרוך בהקמת חברת הרכבת, בדרך שתתאים להצעת חוק הרכבת, ולבקש מיושב ראש ועדת השרים המיוחדת להתחיל בתוך שבועיים את הדיון בטיטת הצעת החוק האמורה.

(ב) בינואר 1998 החליטה הממשלה כי חברת הרכבת שתוקם תהיה בבעלות מלאה של המדינה ותיקרא "חברת רכבת ישראל בע"מ". החברה תעסוק בתכנון, בהקמה, בהפעלה, בפיתוח ובתחזוקה של רכבות להסעת נוסעים ולהובלת מטענים. בהחלטה זו גם נקבעו הון החברה, הקצאת המניות שלה והזכויות הנלוות למניות, הרכב מועצת המנהלים של החברה, השר האחראי לה, מייסדיה, וכן תזכיר ההתאגדות של החברה ותקנונה. עוד נקבע כי החברה תפעל להעביר אליה את עובדי הרכבת שברשות, ועד שיועברו ייעשו הסדרים בדבר שאילתם מהרשות, הכולל לפי צורכי החברה ובכפוף

3 Build, Operate, Transfer - שיטה לביצוע פרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי, שעיקרה מימון הפרויקט וביצועו בידי המגזר הפרטי תמורת קבלת זיכיון לפרק זמן מוגדר להפעלת השירותים שיינתנו בעתיד באמצעות הפרויקט; בהסתיים תקופת הזיכיון מועבר הפרויקט למדינה, על פי התנאים שנקבעו בהסכם בינה לבין בעל הזיכיון.

לאישורים על פי דין. לאחר שייכנס לתוקפו חוק הרכבת ובכפוף לו, ייתן שר התשתיות לחברה, בהתאם לסמכותו על פי חוק, רישיונות לפעילות בתחומי הרכבת והמסילות.

בהחלטה גם נקבע ששר התשתיות ושר האוצר יוסמכו, בתיאום עם רשות החברות הממשלתיות, לפעול בכל העניינים הדרושים ליישום ההחלטה האמורה, ובכלל זה הכנת הסכמים בין המדינה לחברה בעניין המימון והסבסוד הנדרשים לפעילות החברה ובעניין נכסי המדינה הדרושים לחברה וקביעת זכויותיה בהם. כן נקבע כי עד 1.7.98 תישא הרשות בהוצאות על ביצוע עבודות בתחום הרכבת הנעשות על פי חוזים שהיא חתומה עליהם ובתשלום שכר עובדי הרכבת, ולאחר אותו מועד תישא חברת הרכבת בהוצאות אלה.

על פי החלטת הממשלה מינואר 1998 נרשמה באותו חודש במשרדי רשם החברות החברה הממשלתית "רכבת ישראל בע"מ". בתזכיר ההתאגדות של החברה צוין שמטרתה להפעיל רכבות להסעת נוסעים ולהובלת מטענים; להקים, לפתח, לנהל, להחזיק ולהפעיל את רשת מסילות הברזל בישראל ותחנות הקשורות אליה; להכין תכנית אב לתעבורה מסילתית; ולהפוך את הרכבת לכלי תחבורה זמין ויעיל.

6. בסוף מארס 1998 דנה ועדת השרים לעניין חוק ההסדרים בהצעת החוק והחליטה לדחות את המשך הדיון בה עד לקבלת חוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה בעניין הטענות שהעלתה לפניו הרשות בדצמבר 1997 (ראו להלן).

7. במאי אותה שנה החליטה הממשלה להטיל על ועדת השרים לענייני חקיקה ואכיפת החוק, על דעת הממשלה, להשלים את הדיונים בהצעת חוק הרכבת עד יום 27.5.98, ולהביא לאישור לא יאוחר מיום 1.6.98.

8. חוות הדעת של היועץ המשפטי לממשלה התקבלה ביוני אותה שנה, ובאותו חודש דנה הוועדה האמורה בהצעת חוק הרכבת והחליטה לאשר אותה. כמו כן החליטה הוועדה להוסיף להצעה שני סעיפים בעניין תיקון חוק הרשות. האחד, בעניין העברת עובדי הרכבת לחברת הרכבת; והאחר, בעניין השאלת עובדים לבעל רישיון למתן שירותי רכבת.

9. ביולי 1998 אישרה הכנסת בקריאה ראשונה את הצעת חוק הרכבת, לאחר שאושרה בידי ועדת השרים לענייני חקיקה, ובאוקטובר אותה שנה נדונה ההצעה בוועדת הכלכלה של הכנסת. ועדה זו החליטה שלא לאשרה, משום שלא ראתה דרך מעשית לעשות זאת לפני סיום ההליכים הדרושים לכך לדעתה, ובהם החתימה על הסכמים בקשר לזכויות העובדים, לסובסידיה ולרכוש. באוקטובר 2002 הגישה הממשלה לכנסת את הצעת חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת 2003), התשס"ג-2003 (להלן - חוק ההסדרים), ובה הצעה מתוקנת לחוק הרכבת. בדצמבר 2002 אישרה הכנסת את חוק הרכבת, אולם תחילתו של החוק מותנית בחתימה על הסכם קיבוצי עם עובדי הרכבת (ראו להלן). עקב כך לא החלה החברה לפעול, ואף לא מונתה לה מועצת מנהלים.

10. באוקטובר 1999 החליטה הממשלה כי האחריות לנושאים הנוגעים למסילות הברזל ולרכבות תוחזר ממשרד התשתיות למשרד התחבורה.

11. באוגוסט 2000 החליטה הממשלה ששר התחבורה, בתיאום עם שר האוצר, ימנה עד סוף ספטמבר אותה שנה צוות בין-משרדי בראשות נציג משרד התחבורה ובהשתתפות נציגי משרד האוצר, שייגבש המלצות בנושא המבנה הארגוני של הרכבת לאור העקרונות האלה: יצירת תנאים נוחים לשילוב המגזר הפרטי בענף ההובלה באמצעות הרכבת; יצירת תנאים שוויוניים והוגנים בשימוש בתשתיות לכלל המפעלים שיפעלו בענף בעתיד. נקבע כי הצוות יגיש את המלצותיו לשרים לא יאוחר מסוף מארס 2001. הצוות מונה באותו חודש, והגיש לשרים המלצות ביניים באוגוסט 2001 (ראו להלן).

12. בספטמבר 2000 החליטה הממשלה לתקן את החלטתה מינואר 1998 ולבטל את הסעיף המטיל על הרשות את האחריות למימון הוצאות הרכבת ולתשלום שכר עובדיה. עוד הוחלט כי

הממשלה תשתתף בסבסוד הגירעון השוטף של הרכבת בגין שנת 2000 בסך 80 מיליון ש"ח, וכי משנת 2001 ואילך היא תישא ב-50% מהגירעון השוטף של הרכבת, ובלבד שהגירעון לא יעלה על זה של שנת 1999; ביצוע ההחלטות ייעשה בהתחשב בהחלטה שיקבל היועץ המשפטי לממשלה לאחר בדיקת טענותיה המשפטיות של הרשות בקשר למימון הוצאות הרכבת (ראו להלן). כמו כן הוחלט להפחית 50 מיליון ש"ח מתקציב הסובסידיה לרכבת לשנת 2001.

13. בספטמבר 2001 החליטה הממשלה לאמץ את המלצות הביניים של הצוות הבין-משרדי שמונה על פי החלטתה מאוגוסט 2000 (ראו להלן) ואת הסיכום שקיבלו משרד התחבורה, משרד האוצר, הרשות והרכבת בדבר שינוי מבנה הרכבת. כן הוחלט להכניס תיקוני חקיקה שלפיהם:

(א) יתקיימו שני תהליכים מקבילים: האחד - שינוי מבנה הרכבת, והאחר - העברת האחריות למימון פעילות הרכבת אל הממשלה. תהליכים אלה יהיו שלובים ומותנים זה בזה;

(ב) שינוי מבנה הרכבת ייעשה בשני שלבים: האחד - הפרדת הרכבת מרשות הנמלים והרכבות והעברת פעילותה לחברה נפרדת, והאחר - הפרדה בין פעילות התשתית של הרכבת לבין פעילות ההובלה.

עוד הוחלט שהמלצות הצוות האמור בדבר מבנה הבעלות בחברת הרכבת יובאו לאישור נוסף של הממשלה.

14. ביולי 2002 החליטה הממשלה כדלהלן:

(א) להטיל על שר התחבורה ועל שר האוצר להגיש במסגרת חוק ההסדרים תיקון חקיקה שיסדיר את העברת פעילות הרכבת מהרשות לחברת הרכבת בהתאם לעקרונות האלה:

(1) יבוטלו כל סמכויות הרשות בעניין הקמת המסילות והפעלת הרכבות;

(2) נכסי הרשות ששימשו להפעלת מסילות הברזל והרכבות או היו מיועדים לכך יועברו למדינה, ואם היו בבעלות המדינה והרשות החזיקה בהם או השתמשה בהם - תועבר לקניין המדינה כל זכות שהיתה בהם לרשות;

(3) יבוטל סעיף 41 לחוק רשות הנמלים והרכבות, התשכ"א-1961 (ראו להלן);

(4) תיקבע החובה לקבל רישיון לביצוע פעילות בענף הרכבת, וסמכויות הרישוי יינתנו לשר התחבורה;

(5) ייקבעו כללי פיקוח על ענף הרכבת וסמכויות הפיקוח יינתנו לשר התחבורה;

(6) יוטל פיקוח על תעריפי הרכבת על פי חוק הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996;

(7) תוסדר העברתם של עובדי הרכבת המועסקים ברשות לחברת הרכבת, אגב שמירה על זכויותיהם.

(ב) בכפוף לשינוי החקיקה המוצע בסעיף (א) לעיל, יוטל על שרי התחבורה והאוצר להסדיר את הפעלת הרכבת על ידי חברת הרכבת, ובין היתר:

(1) יינתנו לחברת הרכבת רישיונות לפעילותה;

(2) המדינה תקנה לחברה, במסגרת הסכמים שייחתמו ביניהן זכות שימוש או חכירה בנכסים שיידרשו לפעילותה;

(3) ייקבעו במשא ומתן עם הרשות ההסדרים הכספיים הנדרשים בגין סעיף (א) לעיל, בשים לב לסכום ששילמה הרשות למדינה בהתאם להוראת סעיף 35א(ד) לחוק הרשות, שהוסף לחוק במסגרת תיקון עקיף באמצעות חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה) (מס'2), התשנ"ב-1992, ובלבד שאי-הסכמה על האמור לא תשמש עילה לעיכוב העברת הנכסים כאמור;

(4) יוטל על שר האוצר להגיש לממשלה הצעת החלטה בדבר הרשאות לנושאי משרה בחברת הרכבת לפי חוק נכסי המדינה, התשי"א-1951, לביצוע עסקאות בנכסי המדינה שימשו את חברת הרכבת בפעילותה.

(ג) יוטל על שר האוצר להכין הסכם בדבר השתתפות המדינה במימון פעילותה של הרכבת, שייחתם בין המדינה לבין חברת הרכבת;

(ד) שר התחבורה יהיה השר האחראי לענייני חברת הרכבת;

(ה) חברת הרכבת תתחיל לפעול בתוך 90 יום ממועד קבלתו של שינוי החקיקה בכנסת;

(ו) יוטל על רשות החברות הממשלתיות לפעול לכך שמניות חברת הרכבת שאינן בידי המדינה יועברו לידי המדינה ולהתאים את מסמכי ההתאגדות של החברה לאמור בהחלטה זו.

כאמור, באוקטובר 2002 הגישה הממשלה לכנסת את הצעת חוק הסדרים, ובה הצעתה בעניין העברת פעולות הרכבת מהרשות לחברה ממשלתית⁴. רק באותו חודש נחתם הסכם סובסידיה בין הממשלה לרשות (ראו להלן), ואילו נושאי העברת העובדים והבטחת זכויותיהם ונושא העברת הנכסים, לרבות המקרקעין, לא הוסדרו, אף שניסיון העבר לימד כי הסדרים אלה חיוניים להשגת השינוי.

בדצמבר 2002 אישרה הכנסת את הצעת החוק. אולם סעיף 26 לחוק קובע שתחילתו של החוק מותנית בחתימה על הסכם קיבוצי בעניין העברת עובדים מהרשות לחברת הרכבת, ושאל לא ייחתם הסכם כזה עד תום 180 יום ממועד פרסום החוק יתבטל החוק. בסעיף 25 לחוק נקבע, בין היתר, כי בתוך חצי שנה מפרסום החוק יחתמו המדינה, הרשות וחברת הרכבת על הסכם בעניין התמורה שתקבל הרשות בעד העברת זכויותיה בנכסים למדינה; וכי אם תתגלע מחלוקת בין הגופים האלה בעניין החתימה על ההסכם האמור - יובאו הנושאים השנויים במחלוקת, בתום חצי שנה מפרסום החוק, להכרעת שר האוצר ושר התחבורה, בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה; אם תתגלע מחלוקת בין השרים - תכריע הממשלה במחלוקת.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי היה ששרדי התחבורה והאוצר, בשיתוף הרשות, יעשו עבודת מטה מסודרת וממצה וישלימו עוד לפני החקיקה את ההסדרים הכרוכים בהפרדת הרכבת כדי להבטיח את מימוש ההפרדה עם אישור החוק.

בדצמבר 2002, מועד סיכום הביקורת, שש שנים ממועד החלטתה הראשונה של הממשלה להפריד את הרכבת מהרשות ולהעבירה לחברה ממשלתית, ולאחר שחזרה על החלטה זו פעמים מספר - עדיין לא הושלמו ההסדרים הכרוכים בכך, עדיין לא הופרדה הרכבת מהרשות, ולא נקבעו ההסדרים הנחוצים ליישום החוק שהתקבל בעניין זה. למצב הקיים יש השפעה על תפקודה של הרשות ועל הפיקוח על הרכבת (ראו להלן).

פעולות הרשות והרכבת לקראת הפרדה

פיקוח הרשות על הרכבת: 1. בעקבות החלטת הממשלה מינואר 1998 בדבר הקמת חברת הרכבת העבירה הרשות לרכבת בפברואר אותה שנה את סמכויותיה בכמה נושאים, ובהם: בטיחות הנסיעה, תכנון פרויקטים הנדסיים, התקשרויות לביצוע עבודות ורכישה של טובין

4 הקרויה "חוק רשות הנמלים והרכבות (תיקון מס' 11), התשס"ג-2002".

ומקרקעין; הכנת תקציב שנתי לרכבת; השקעת עתודות כספיות; טיפול בענייני ביטוח ותביעות נזיקין; וניהול ענייני עובדים. בהוראות שהוציאה הרשות למנהלי היחידות שלה ולהנהלת הרכבת בקשר להעברת הסמכויות, נאמר שהוראות אלה הן הוראות מעבר שיהיו תקפות עד להפרדת הרכבת מהרשות על פי חוק.

2. בדיון של מועצת הרשות (להלן - המועצה) באפריל 2000 ציין היועץ המשפטי של הרשות כי "ענייני הרכבת, מתוך רצון לתת להם אוטונומיה ארגונית, עברו לקיצוניות הפוכה, והמצב הוא שאין פיקוח". עוד ציין היועץ המשפטי כי בעקבות העברת האחריות לנושאים הנוגעים למסילות הברזל ממשד התחבורה למשרד התשתיות ב-1996 והחזרתה למשרד התחבורה באוקטובר 1999, נוצר מצב ש'הדברים אינם עובדים כפי שצריך'. הדיווחים לא זורמים למועצה, באופן שוטף ובצורה מסודרת. חברי המועצה חשים אולי כי הם לא מעודכנים ולא מתעדכנים בנושאי הרכבת... באופן פורמלי יש לרכבת דירקטוריון שאין לו סמכויות, יש חברת רכבות שהרכבת עדיין לא עברה אליה. על מנת שהדברים יזרמו בצורה שוטפת ואפקטיבית יותר [הוצע] להקים ועדה אד-הוק שתטפל בכל נושאי הרכבת פרט לנושאי התקציב. כמו כן יש לתת לוועדה זו סמכויות של מועצה". עוד צוין באותו דיון כי שר התחבורה מינה ועדה שתיעץ לו בענייני הרכבת, אך לוועדה זו אין סמכויות סטטוטוריות והיא אינה כפופה למועצה.

בדיונים של המועצה בענייני הרכבת שהתקיימו בפברואר ובמארס 2001 אמר היועץ המשפטי של הרשות כי "אין כרגע שום רשות ממשלתית שמפקחת על הרכבת. הרכבת עושה הכל כדי שהדברים יהיו בטוחים בצורה מקסימלית, אולם בנושאים שיש בהם סכנה לחיי אדם וסכנה לרכוש צריך שהממשלה או גורם מטעמה יפקח". היועץ המשפטי ציין כי פעילות הרכבת מעוגנת בפקודת מסילות הברזל שמקורה בשנות העשרים של המאה הקודמת, וכי הגישה המקובלת כיום בכל העולם היא שבנושאים הנוגעים לאחריות לחיים ולרכוש צריכה להיות מעורבות של המדינה, ואין זה תקין שהרשות תפקח על עצמה.

לבקשת המועצה הגיש לה היועץ המשפטי של הרשות ביוני 2001 חוות דעת בנושא אחריות לבטיחות ברכבת. בחוות הדעת נאמר כי בשונה מהנמלים, שבהם מנהלי הנמלים פועלים לפי פקודת הנמלים, כל סמכויותיהם מפורטות בתקנות הנמלים, ומינוים נעשה מכוח חוק - אין נושא משרה סטטוטורית שנקרא "מנהל הרכבת". שכן כתוצאה "ממיניפולציה חקיקתית רגעית בשנת 1988" הגדירו "מנהל" לעניין מסילות הברזל את הרשות עצמה, ועקב כך בחלוקה הפנימית ברשות כל סמכות שיווית היא של המועצה. עוד נאמר בחוות הדעת כי אף שמועצת הרשות אצלה למנהל הרכבת את סמכותה בעניין הרכבת, מבחינה משפטית אין בכך כדי לפטור את הרשות מאחריות בעניין זה; בעיני המחוקק הרשות היא עדיין בעלת הסמכות, ועליה לקיים פיקוח על מי שאצלה לו מסמכויותיה ולהנחותו בהפעלת הסמכויות האלה. היועץ המשפטי ציין כי אחד מעקרונות המינהל הוא, שכאשר מבזרים סמכויות יש להגביר את הפיקוח.

העברת הסמכויות מהרשות לרכבת ב-1998 נועדה להקנות לרכבת יתר עצמאות בניהול ענייניה, לקראת הפרדתה מהרשות והקמת חברת הרכבת. אולם במועד סיום הביקורת, דצמבר 2002, כחמש שנים לאחר החלטת הממשלה על הקמת החברה, עדיין לא הופרדה הרכבת מהרשות, והוראות המעבר, שנועדו לשמש עד הקמתה של חברת הרכבת, עדיין היו בתוקף. בנסיבות אלה הצטמצמה מעורבותה של הרשות בניהול ענייני הרכבת ובפיקוח על הנעשה בה, אך לא היה גוף אחר שיעסוק בכך במקומה. מועצת הרשות, המופקדת על קביעת מדיניותן של הרשות ושל הרכבת, על אישור תכניות הפיתוח שלהן ועל המעקב אחר יישום המדיניות והתכניות, צמצמה את מעורבותה בנושאים הקשורים לרכבת. עם זאת, מאחר שמעמד הרכבת עדיין לא שונה על פי חוק, המשיכה הרשות לשאת באחריות לניהול הרכבת ולפיקוח עליה.

מינוי ועדה לענייני הרכבת: בנובמבר 2001 החליטה המועצה למנות ועדה מיוחדת לענייני רכבת נוכח הפיתוח המואץ והשינויים המהירים, שהצריכו הכוונה של המועצה. עד נובמבר 2002 התכנסה ועדה זו שש פעמים.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2002, ציינה הרשות בעניין העברת סמכויותיה בנוגע לניהול הרכבת ולפיקוח עליה, כי "מנכ"ל הרכבת מדווח בכתב, אחת לחודש, למועצת הרשות ולשר התחבורה, על פעילות הרכבת בחודש שחלף... מנכ"ל הרכבת משתתף, באופן קבוע בכל ישיבות המועצה על ועדותיה השונות, מדווח ומשיב באופן שוטף לגבי כל נושא הנמצא על סדר היום. השינויים במבנה הארגוני של הרכבת, אושרו על ידי מועצת הרשות. מינוי עובדים בכירים בדרגת סמנכ"ל ברכבת, מובא לידיעת מועצת הרשות. תקציבי הרכבת מובאים לאישור מועצת הרשות... המבקר הפנימי של הרשות, אשר ממונה על ידי מועצת הרשות - הוא הגוף המבקר את פעולות רכבת ישראל באופן שוטף ודוחותיו נמסרים למועצת הרשות ומאושרים על ידה. גם הדוחות הכספיים (המאזנים) של הרכבת מבוקרים ע"י משרד רואי חשבון חיצוניים ומובאים לאישור מועצת הרשות. היועץ המשפטי של הרשות הוא המנחה המקצועי של היועצים המשפטיים של הרכבת."

לדעת משרד מבקר המדינה, אף שסמכויות הניהול השוטף של הרכבת אינן בידי הרשות, כל עוד לא נכנס לתוקפו התיקון לחוק הרשות, היא ממשיכה לשאת באחריות לניהול ענייני הרכבת.

פניות הרשות אל היועץ המשפטי לממשלה

1. בתיקון מס' 5 שהוכנס ב-1988 בחוק הרשות, ועל פיו צורפה הרכבת לרשות, התווסף סעיף 41 א, ולפיו הרשות תשלם למדינה בעד נכסים המשמשים את הרכבת שיועברו לרשות, וזאת בהתאם לתנאים שייקבעו בהסכמים בין הרשות למדינה. עוד נקבע בסעיף האמור כי ההסכמים הנדרשים ייחתמו בתוך שנתיים, שלוש או חמש שנים, בהתאם לסוג הנכסים, מיום כניסתו של התיקון לתוקף (אוקטובר 1988). אף שההסכמים האמורים לא נחתמו כנדרש בחוק, נקבע בסעיף 35א(ד) לחוק הרשות, שהוסף לחוק במסגרת חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה) (מס' 2), התשנ"ב-1992, כי הרשות תשלם למדינה בשנת הכספים 1992 סכום של 350 מיליון ש"ח, וסכום זה יופחת מסכום התמורה שהרשות תהיה חייבת לשלם למדינה בהתאם להסכם ביניהן בגין העברת נכסי המקרקעין לפי סעיף 41א.

בדצמבר 1996 החליטה הממשלה, כאמור, שהרשות תעביר למדינה בלי תמורה את הנכסים המשמשים אותה לפעילות הרכבת, לרבות מקרקעין ומיטלטלין, בין שהם בבעלותה בין שהם בחזקתה, וכי יבוטל סעיף 41א לחוק הרשות.

גם בתזכיר הצעת חוק הרכבת הוצע שהרשות תעביר למדינה בלא תמורה את כל הנכסים המשמשים או מיועדים לשמש להפעלת מסילות ברזל ורכבות שיהיו בבעלותה ערב תחולת החוק או יגיעו לידיה לאחר מכן, וכי המדינה לא תהיה חייבת להחזיר לרשות כל סכום ששילמה לה הרשות על חשבון העברת נכסי הרכבת לרשות.

במהלך הדיונים על התזכיר האמור העלתה הרשות את השאלה האם אין בהוראת החוק האמורה משום פגיעה בזכויותיה הקנייניות, ובסוף דצמבר 1997 פנתה הרשות בעניין זה אל היועץ המשפטי לממשלה. באפריל 1998 הגישה היועצת המשפטית של משרד האוצר ליועץ המשפטי לממשלה חוות דעת שאינה עולה בקנה אחד עם עמדת הרשות.

במאי 1998 קבע היועץ המשפטי לממשלה בחוות דעת בנושא זה כי "האיזון המתבקש הוא בין האינטרס הציבורי שבעריכת השינוי המבני מתוך מגמה להביא לפיתוח תחום הרכבות והפגיעה האפשרית במהלך השינוי על ידי השבת המקדמה לרשות בשעה זו ובין העובדה שהרשות שילמה תמורה בעבור נכסים שבסופו של דבר לא קיבלה. ראוי אפוא שהפתרון לא יהיה בדמות אחד הקצוות ולפיכך מתבקש מתן ביטוי לאיזון הנזכר בדרך מתאימה; ראוי שוועדת השרים תשקול מהו שביל הזהב שיש לילך בו במקרה זה מתוך שאיפה להגיע לפתרון שיתקבל בהבנה על ידי הצדדים, בהתאם לעקרונות שנקבעו לעיל".

למרות חוות הדעת של היועץ המשפטי לממשלה לא פעל אף לא אחד מהגורמים הנוגעים בדבר לפתרון הבעיה, וחוק הרכבת חוקק, כאמור, בלי שהוסדר בו נושא התמורה המגיעה לרשות בגין העברת הנכסים למדינה.

2. כאמור, בהחלטת הממשלה מינואר 1998 נקבע שעד 1.7.98 תמשיך הרשות לממן את ביצוען של עבודות בתחום הרכבת הנוגעות על פי חוזה שחתמה עליהם ואת שכרם של עובדי הרכבת, ולאחר אותו מועד יחולו ההוצאות האלה על חברת הרכבת.

באוקטובר ובדצמבר 1998 הודיע היועץ המשפטי של הרשות ליועץ המשפטי לממשלה כי אף ש-1.7.98 כבר עבר, הרשות אינה מקבלת כספים כלשהם למימון ההוצאות האמורות, והיא נאלצת להמשיך ולממן כדי למנוע הלנת שכר העובדים והשבת הרכבות. הוא ציין כי בחודשים יולי ואוגוסט אותה שנה הסתכמו הוצאות אלה ב-41 מיליון ש"ח, וכי המשך הסבסוד של הרכבת בידי הרשות פוגע בתזרים המזומנים של הרשות בפיתוח הנמלים, וביקש מהיועץ המשפטי לממשלה כי יתערב בעניין וינחה את האוצר להעביר לרשות את הכספים המגיעים לה על פי החלטות הממשלה.

בספטמבר 1999 התלונן היועץ המשפטי של הרשות לפני היועץ המשפטי לממשלה על כי אף שלא חל כל שינוי בעמדת הממשלה בעניין החזר ההוצאות האמורות, אין הרשות מקבלת כספים למימון, וביקש ממנו לסייע לרשות בפתרון הבעיה.

3. בנובמבר 2000 שוב פנה היועץ המשפטי של הרשות אל היועץ המשפטי לממשלה. הוא טען שלפי החלטת הממשלה מספטמבר 2000 היא מבקשת לחזור ולהטיל על הרשות חלק מהמימון של פעילות הרכבת ושל שכר עובדיה, וכי בהחלטה זו מתעלמת הממשלה מהבנות והסכמות שהיו בינה לבין הרשות וסותרת החלטות אחרות שקיבלה בדבר העקרונות האמורים להנחות את פעולותיה בעניין הרשות. הוא הוסיף כי ההחלטה האמורה אינה עולה בקנה אחד עם סעיף 5 לחוק הרשות, הקובע כי יש לנהל את הנמלים ואת מסילות הברזל "כמפעלים הנושאים את עצמם", דהיינו בלי סבסוד צולב ביניהם, וגם אינה תואמת את העיקרון המנחה את הממשלה בקביעת תעריפים במשק, בדבר קביעת התעריף על פי עלות השירות, בלי סבסוד צולב בין שירותים ובין סוגי צרכנים. היועץ המשפטי של הרשות ביקש מהיועץ המשפטי לממשלה שינחה את משרד האוצר לבוא בדברים עם הרשות כדי להגיע עמה להסדר מוסכם בעניין המימון של פעילות הרכבת ושכר עובדיה, או לפחות שיגרום לכך שההחלטה הנדונה תהיה כפופה לבדיקה של היועץ המשפטי לממשלה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2002 ציין היועץ המשפטי לממשלה כי המתואר לעיל "תואם את השתלשלות העניינים, אך אינו ממצה. בעקבות פניותיו של היועץ המשפטי לרשות הנמלים והרכבות התקיימו התייעצויות במשרד המשפטים, ונערכה ישיבה, בה השתתפו נציגי משרד האוצר ונציגי רשות הנמלים והרכבות. הצדדים הציגו את עמדותיהם בעל פה ובכתב - אף הגיבו זה על חוות דעתו של זה. המשנה ליועץ המשפטי לממשלה... הציעה לצדדים לקיים מגעים ביניהם, לאור העובדה שחילוקי הדעות ביניהם לא היו משפטיים טהורים. כל צד העביר למשרד המשפטים את עמדתו, וכן תגובות לעמדת הצד השני. במקביל, המשיכו הצדדים לקיים מגעים".

המלצות הצוות הבין-משרדי שמונה באוגוסט 2000

כאמור, מינה שר האוצר באוגוסט 2000 צוות בין-משרדי, על פי החלטת הממשלה מאותו חודש. ליו"ר הצוות התמנה מנכ"ל משרד התחבורה, וחבריו היו סמנכ"ל בכיר יבשה במשרד, סגן הממונה על התקציבים ורכז תחבורה, שניהם מאגף התקציבים, מנכ"ל הרכבת וסמנכ"ל כלכלה וכספים ברכבת. על פי כתב המינוי היה על הצוות לבדוק את עניין המבנה הארגוני של הרכבת ולהגיש את המלצותיו עד סוף מארס 2001. הצוות הגיש המלצות ביניים באוגוסט אותה שנה, ולפיהן יתקיימו שני תהליכים מקבילים: האחד - שינוי מבנה הרכבת, והאחר - מימון כל פעולות הרכבת בידי הממשלה. התהליכים יהיו שלובים זה בזה ויכללו בהסכם תמיכה שייחתם בין הממשלה לבין הרשות. הצוות הסכים כי הסדרת נושא המיסוי הכרוך בהפרדה באופן שימנע פגיעה ברשות בכל הקשור לתשלום מסים היא תנאי מוקדם ליישום המלצותיו בעניין ההפרדה.

עוד המליץ הצוות כי הממשלה תהיה אחראית למימון מלוא הפעילות של הרכבת החל ב-1.1.00 ותממן אותה מתקציבה; עד 31.12.01 ייחתם הסכם סובסידיה בין הממשלה לבין הרשות. עם חתימת הסכם הסובסידיה תסיר הרשות חלק מתביעתה מהממשלה בעניין הסבסוד השוטף של הרכבת ותביעה נוספת להחזר הלוואה שנתנה לממשלה למימון גירעון הרכבת לשנת 2000.

הצוות המליץ שהשינוי במבנה הארגוני של הרכבת ייעשה בשני שלבים: בשלב הראשון, שיימשך עד סוף שנת 2002, תאוגד הרכבת כישות משפטית נפרדת, שתהיה חברה של הרשות או חברה ממשלתית ותיפרד מהרשות הפרדה תפעולית וחשבונאית. תכנית עבודה מפורטת להפרדה התפעולית והחשבונאית תגובש עד סוף 2001. בשלב השני תופרד פעילות הרכבת בתחום התשתית מפעילותה בתחומי ההסעה וההובלה ותועבר לחברה נפרדת באופן שימנע שליטה של החברה העסקית האחראית להסעה ולהובלה בחברת התשתית, וכל חברה תפעל משיקולים כלכליים עצמאיים. הפרדה זו תושלם עד סוף 2004.

הצוות העיר כי נושא ההפרדה של תחום הסעת הנוסעים מתחום הובלת המטענים ונושא זכויות הקניין במקרקעי הרכבת עדיין לא סוכמו בין הגופים הנוגעים בדבר, ויסוכמו ביניהם בהתדיינות אצל היועץ המשפטי לממשלה או בדיונים עם החשב הכללי, המופקד על מקרקעי הרכבת.

הסכם הסובסידיה בין הממשלה לרשות, שנועד לעגן את מחויבות המדינה לסבסוד הרכבת בעתיד, ואשר על פי החלטת הממשלה מספטמבר 2001 היה אמור להיחתם עד סוף 2001, נחתם רק באוקטובר 2002, ואילו הכנת תכנית עבודה מפורטת להפרדה תפעולית וחשבונאית של הרכבת מהרשות, שהיתה אמורה להסתיים עד סוף 2001, לא הסתיימה עד דצמבר 2002.

בתשובת הרשות למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2002 נאמר כי הצעת החוק שהגישה הממשלה באוקטובר 2002 במסגרת חוק ההסדרים זהה רובה ככולה להצעת חוק הרכבת, שעברה בקריאה ראשונה, אך הליכי חקיקתה לא הושלמו בשל נושאים רבי-חשיבות שלא באו על פתרונם. הרשות הוסיפה כי בדיון בוועדת הכלכלה של הכנסת באוקטובר 1998 בהצעת חוק הרכבות מאותה שנה עלה נושא הנכסים והמקדמה בסך 350 מיליון ש"ח ששילמה הרשות ב-1992 על חשבון מקרקעי הרכבת; ויו"ר הוועדה העיר כי למיטב ידיעתו זו הפעם הראשונה שהממשלה מבקשת להעביר חוק ולפיו יועברו אליה נכסים בלא תמורה, וכי למרות רצונו העז שהחוק יאושר בהקדם, אין הוא רואה "דרך מעשית להעביר את החוק בכנסת לפני שנתקיימו ההליכים הבאים: חתימה על הסכם, קודם כל הסכם עם העובדים, עניין הסובסידיה, עניין הרכוש - עניין הרכוש הוא כאן מרכזי ועניין הזכויות של העובדים ולמי עוברים. הרי אנחנו נעביר חוק, שלאחר מכן תפרוץ מהומה, שביתה ויהיה מפת נפש נוסף".

הרשות ציינה שאמנם באוקטובר 2002 נחתם הסכם בעניין הסובסידיות, אך עדיין לא נחתמו ההסכמים הנוגעים לעובדים, לנכסים ולמקרקעין, ולמעשה כמעט שלא התנהלו עמה מגעים בנושאים אלה. בהעדר חתימה על ההסכמים האמורים, המצב כיום דומה למצב ששרר בעת הגשת הצעת חוק הרכבת מ-1998, והדבר מעורר ספקות באשר לסיכויי ההצלחה של ניתוק הרכבת מהרשות.

הרשות גם העלתה את השאלה אם ראוי שהממשלה תגיש הצעת חוק לשינוי מבני כה מהותי כמו הפרדת הרכבת מהרשות, באמצעות צירוף ההצעה לחוק ההסדרים, שעל פי שמו, עניינו תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2003.⁵

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2002 ציין המשרד כי עמדתו היא "כי (בדומה להחלטות ממשלה קודמות) היתכנות יישום החלטת הממשלה נמוכה. בנוסף, עמדת משרד התחבורה הינה כי מהניסיון הנלמד באירופה (לאור הדה רגולציה בענף הרכבת בייחוד בעשור האחרון) הפרדת תפעול הרכבות מפיתוח, תפעול ואחזקת התשתיות המסילתיות היתה שגיאה שתוצאותיה היו בטיחות ירודה, הדרדרות השרות וירידה מתמשכת בפעילות הרכבתית".

משרד האוצר מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2002 כי אף שהמלצות הצוות הבין-משרדי שמונה על פי החלטת הממשלה מספטמבר 2000 אושרו בידי הממשלה, לא הצליחו נציגי משרד האוצר והרשות להגיע לידי הסכם בעניין מימון, בעיקר בעניין הפרדת הרכבת מהרשות; עקב כך ונוכח "העיכובים הרבים בתהליך" הגיש משרד האוצר לממשלה ביולי 2002 הצעת החלטה נוספת, ולפיה תהפוך הרכבת לחברה ממשלתית, ונושא הנכסים יוסדר בנפרד. כלומר השינוי המבני ייעשה בלי תלות בהסדר הנכסים; הממשלה אימצה את ההחלטה ב-31.7.2002 (החלטה 2308), וההחלטה באה לידי ביטוי בחוק הרכבת.

עוד מסר משרד האוצר שבד בבד עם הליך החקיקה הוא פועל בשיתוף משרדי הממשלה הנוגעים בדבר להסדרת הנושאים הדרושים למימוש החלטת הממשלה, ובכלל זה הסדרת נכסי הרכבת, הסכמי הסובסידיה ארוכי הטווח וזכויות העובדים. השלמת החקיקה תאפשר לממשלה לממש את מדיניותה ולהפוך את רכבת ישראל לחברה בהקדם.



אף שניסיון העבר הוכיח כי ההסדרים הכרוכים בהפרדת הרכבת מהרשות, ובהם העברת העובדים והבטחת זכויותיהם והסדרת נושא הנכסים לרבות המקרקעין, הם חיוניים להגשמת החלטותיה החוזרות ונשנות של הממשלה בעניין הפרדה, לא נקבעו הסדרים אלה קודם שהוחל בהליך החקיקה, ואף לא בשלביו הסופיים.

לדעת משרד מבקר המדינה, כל עוד לא הושלמו ההסדרים הכרוכים בהפרדת הרכבת מהרשות, לא יוכלו תיקוני החקיקה שנעשו בשנת 2002 במסגרת חוק ההסדרים אגב עקיפת תהליך החקיקה המסודר, להביא להשלמת תהליך הפרדה והקמת חברת הרכבת. ראוי היה שלפני פעולות החקיקה יעשו משרדי התחבורה והאוצר, בשיתוף הרשות, עבודת מטה כוללת וממצה. העדר עבודת מטה מתואמת של כל הגופים הנוגעים בדבר ואי-קביעת הסדרים מתאימים לפני החקיקה, הביאו לשימוש בחוק ההסדרים אגב עקיפת של תהליך חקיקה מסודר וויתור על דיון הולם.

5 בעניין תיקוני חקיקה בנושאי מדיניות כלכלית הנעשים במסגרת חוק ההסדרים ראו בפרק "עבודת המטה של משרד האוצר לקראת חוק ההסדרים", עמ' 30.