

# חברת רכבת ישראל בע"מ

## תחזוקה ברכבת

### תקציר

#### רקע כללי

חברת רכבת ישראל בע"מ (להלן - חברת הרכבת או החברה) היא חברה ממשלתית שהוקמה בשנת 2003. הכנסות החברה בשנים 2012 ו-2013 היו כ-1.58 וכ-1.76 מיליארד ש"ח בהתאמה. בשנים אלה הסיעה חברת הרכבת כ-40 וכ-45 מיליון נוסעים בהתאמה, באמצעות 685 קטרים, קרונות וקרונות<sup>1</sup>. בסוף שנת 2014 הועסקו בחברה כ-3,000 עובדים. בספטמבר 2011 מונה מר בעז צפירי כמנכ"ל חברת הרכבת.

תחזוקת מרבית הצי הנייד של חברת הרכבת נעשית בחברה. בפברואר 2010 החליטה הממשלה<sup>2</sup> (להלן - החלטת הממשלה מפברואר 2010) כי ציוד חדש שיירכש לקווי הרכבת יתחזק על ידי ספק הציוד. בדצמבר 2012 חתמו ועד הפעולה בחברת הרכבת (להלן - ועד העובדים או נציגות העובדים) והנהלת החברה על הסכם קיבוצי חדש, התקף עד סוף שנת 2015. ההסכם כלל הקמת חברות בנות ומסירת התחזוקה של קרונות שרכשה החברה בשנים 1991-1998 לחברה חיצונית. בתמורה שולמה לכל העובדים תוספת שכר וניתן להם מענק חד-פעמי. לעובדים שעסקו בתחזוקת הקרונות לפני מסירתה לחברה חיצונית ניתן מענק חד-פעמי נוסף.

בספטמבר 2013 התקשרה חברת הרכבת בהסכם עם חברה פרטית<sup>3</sup> (להלן - חברה א'). בהסכם נקבע כי חברה א' תחזק קרונות במשך שבע שנים, עם אפשרות להארכת תוקף ההסכם בעוד שמונה שנים. עלות ההסכם לכל התקופה, כולל תקופת ההארכה, נאמדה בכ-1.5 מיליארד ש"ח. ההסכם נכנס לתוקפו באוקטובר 2013, והחברה החלה בעבודות התחזוקה בינואר 2014. בשנת 2014 שילמה חברת רכבת ישראל א' כ-51.6 מיליון ש"ח, על פי היקף העבודה שביצעה חברה א' במשך השנה, כולל 10 מיליון ש"ח עבור היערכותה לביצוע הפרויקט.

- 1 מערכים של שלושה קרונות עם תא ניהוג בכל קצה.
- 2 החלטת ממשלה מס' 1421 מפברואר 2010 בנושא תכנית נתיבי ישראל.
- 3 חברה א' הסבה את ההסכם, באישור חברת הרכבת, לחברת בת הנמצאת בבעלותה המלאה.

לאחר תחילת פעילות חברה א' התגלעו חילוקי דעות בין הנהלת חברת הרכבת לבין ועד העובדים על פירוש ההסכם הקיבוצי החדש. לאחר דיונים בבית הדין לענייני עבודה, הנושא הועבר להליך גישור ובוררות וזה הושלם באפריל 2015.

### פעולות הביקורת

בחודשים יולי 2014 - ינואר 2015 בדק משרד מבקר המדינה היבטי תחזוקה שונים בחברת הרכבת, ובכלל זה את תחזוקת הקרונועים באמצעות חברה א' ואת יישומה של תכנית בטיחות שצורפה להסכם שחתמה חברת הרכבת עם ועד העובדים באוגוסט 2011. הביקורת נעשתה בחברת הרכבת. בדיקות השלמה נעשו באגף בכיר רכבות (להלן - אגף רכבות) שברשות הארצית לתחבורה ציבורית במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה) וכן באגף התקציבים ובאגף החשב הכללי שבמשרד האוצר.

### הליקויים העיקריים

#### עיוכים באסדרת הפיקוח על חברת הרכבת

1. משרד התחבורה טרם השלים את יישומה של החלטת הממשלה משנת 2002 בדבר קביעה של קווים מנחים ושל סמכויות בכל הנוגע לפיקוח על הרכבת באמצעות שינויי חקיקה, לרבות בתחומי הבטיחות, ההפעלה והניהול. מבקר המדינה העיר על כך למשרד התחבורה כמה פעמים, לראשונה בשנת 2003 ולאחרונה בשנת 2014.
2. אגף רכבות העביר לחברת הרכבת הנחיות בנוגע לתחזוקה ולכשירות הטכנית של הציוד הנייד. חברת הרכבת הסתייגה מחלק מההנחיות, ובינה ובין משרד התחבורה התגלעו בעניין זה חילוקי דעות קשים.

### ליקויים בהליכים לחתימת ההסכם הקיבוצי ובחירת ציוד לתחזוקה במיקור חוץ

1. דירקטוריון החברה היה שותף בקביעת המרכיבים העקרוניים של המו"מ. הנהלת החברה חתמה על ההסכם הקיבוצי לפני שדירקטוריון החברה דן בפרטיו. מצב זה העמיד את הדירקטוריון בפני עובדה מוגמרת, ללא אפשרות להשפיע על ההסכם או לתקנו לפי הצורך.
2. חברת הרכבת לא ביצעה בדיקת היתכנות לגבי תחזוקת הקרונועים במיקור-חוץ, ובכלל זה לא בחנה את נקודות הכשל האפשריות, הסיכונים ונקודות החולשה הנובעים מהעובדה שהקרונועים נרכשו לפני שנים רבות.

### ליקויים בהליך בחירת החברה החיצונית ובהעברת הקרונועים לתחזוקה

1. במכרז לבחירת החברה שתבצע את התחזוקה, ניתן לציון הטכני והאיכותי של ההצעה משקל של 20% בלבד, אף שמדובר בפרויקט ראשוני וייחודי של תחזוקת ציוד מורכב. הציון שניתן לחברה א' בנוגע לניסיון בתחזוקת קרונועים היה הנמוך ביותר מבין שלוש החברות שניגשו למכרז.
2. פרק הזמן שקבעה חברת הרכבת להתארגנות חברה א' היה קצר מדי, וכל הקרונועים הועברו אליה לתחזוקה בבת אחת, ולא בהדרגה.

### שיעור נמוך של קרונועים שמישים

1. חברת הרכבת לא ביצעה בדיקות הבטחת איכות של התחזוקה, אלא הסתמכה על הדיווחים שמסרה לה בעניין חברה א'. רק באוקטובר 2014 התקשרה הרכבת עם חברת ייעוץ בנוגע לביצוע בדיקות כאמור.
2. בשנת 2014 גדל מספר התקלות בקרונועים בשיעור ניכר לעומת השנים הקודמות, ומספר הקרונועים הפעילים היה קטן מהמתוכנן. עקב כך גדל בשנה זו מספר ביטולי הנסיעות של רכבות הנוסעים. נוצרו קשיים בהפעלה סדירה של קו הרכבת לירושלים, המופעל רק באמצעות הקרונועים.

### ליקויים בהתקשרויות עם יועצים

באוקטובר 2014 התקשרה חברת הרכבת עם חברת יועצים (להלן - חברת ייעוץ ב'), לשם ביצוע בקרה על פעילות חברה א'. ההתקשרות הייתה למשך ארבעה חודשים, והיקפה נאמד בכ-300,000 אירו. חברת הרכבת האריכה את ההתקשרות והגדילה את היקפה. חטיבת נייד בחברת הרכבת (להלן - חטיבת הנייד) הזמינה בדצמבר 2014 עבודות ייעוץ נוספות ממומחים אחרים בתחזוקת קרונועים בלי שחתמה הסכם המפרט את התחייבויות הצדדים. ההתקשרויות אלה הגדילו את עלות פרויקט התחזוקה במיקור-חוץ. היקף ההתקשרויות עם היועצים עד יוני 2015 נאמד בכ-800,000 אירו.

### ההמלצות העיקריות

1. על משרד התחבורה להשלים את תיקוני החקיקה לגבי אסדרת הפיקוח על חברת הרכבת.
2. מן הראוי שחברת הרכבת תבצע בדיקות יסודיות לפני ביצוע פרויקטים במיקור חוץ, לרבות בחינה של חלופות, כדאיותן הכלכלית והסיכונים בכל אחת מהן.
3. על חברת הרכבת להפיק לקחים מהכשלים בתחזוקת הקרונועים בשנה הראשונה ולפעול להחזרת כל הקרונועים למצב תפעולי תקין.
4. עד המועד שבו יפוג תוקף ההסכם עם חברה א' ותידון האפשרות להארכתו, צפוי כי תושלם הקמתו של קו רכבת מהיר בין תל אביב לירושלים וכן יושלם השדרוג של כביש מס' 1. חלופות אלו עשויות להפחית את מספר הנוסעים בקו הרכבת הקיים מתל אביב לירושלים. לקראת הארכת החוזה עם חברה א', על משרדי התחבורה והאוצר, בשיתוף חברת הרכבת, לבחון את כדאיות המשך ההפעלה של קו הרכבת הקיים ואת השפעות של החלטה שתתקבל על המשך השימוש בקרונועים ועל תחזוקתם.

## סיכום

חברת הרכבת צריכה לספק שירות יעיל ובטיחותי, ואחד הנדבכים שעליהם צריך להיות מושגת שירות כזה הוא תחזוקה נאותה של הציוד. בעקבות החלטת הממשלה ובמסגרת המדיניות לביצוע שינויים מבניים, החליטה חברת הרכבת למסור תחזוקת ציוד נייד למיקור-חוץ. על פי החלטה זו נמסרה תחזוקת הקרונועים, שחלקם יוצרו לפני שנים רבות, לחברה א', על פי הסכם שנחתם עמה. ההסכם נחתם לתקופה של שבע שנים, עם אפשרות להארכה בעוד שמונה שנים. עלותו הכוללת של ההסכם נאמדה בכ-1.5 מיליארד ש"ח.

בתום שנה להפעלת פרויקט מיקור-החוץ התברר כי מספר התקלות בקרונועים גדל בשיעור ניכר לעומת השנים הקודמות; מספר הקרונועים הפעילים היה נמוך מהמתוכנן; מספר הביטולים של נסיעות רכבות עקב תקלות גדל; וההפעלה הסדירה של קו הרכבת שבין בית שמש לירושלים, המופעל רק באמצעות הקרונועים, נפגעה - וממילא נפגעה רמת השירות לנוסע בקו זה. בד בבד גדלו ההוצאות של חברת הרכבת: היא שילמה לחברה א' בשנת 2014 כ-51.6 מיליון ש"ח (כולל כ-10 מיליון ש"ח בגין התארגנות); שילמה סכומים נוספים שנאמדו במאות אלפי אירו לחברות ייעוץ ולמומחים, לשם ביצוע בקרה על עבודת חברה א'; ונתנה לעובדיה שהועסקו בעבר בתחזוקת הקרונועים מענקים מיוחדים, נוסף על המענקים ותוספות השכר שניתנו לכלל עובדי הרכבת.

הנהלת חברת הרכבת מופקדת על ביצוע משימותיה ביעילות ובבטיחות. בד בבד, חשוב קיומה של מערכת יחסים תקינה בינה ובין העובדים. מסירת פעילות מרכזית למיקור-חוץ, בין היתר במטרה לשפר את רמת התחזוקה בחברת הרכבת, פגעה ביחסי העבודה בין ההנהלה לעובדים. פגיעה זו השפיעה בין היתר על אופן ההתמודדות של החברה עם הנושא המורכב של תחזוקת הקרונועים. לדעת משרד מבקר המדינה, בהמשך לפסק הבוררות, על הנהלת החברה והעובדים לעשות כל שביכולתם כדי ליישב את המחלוקת ביניהם, כדי להבטיח שירות מיטבי לקהל המשתמשים ברכבת.

על חברת הרכבת לבדוק ביסודיות את הכשלים שהתגלו בשנה הראשונה ברוב שלבי התהליך של מסירת תחזוקת הקרונועים למיקור-חוץ, ולפעול להחזרת הקרונועים לרמה התפעולית הנדרשת.



## מבוא

חברת רכבת ישראל בע"מ היא חברה ממשלתית שהוקמה בשנת 2003. החברה עוסקת בעיקר בהסעת נוסעים. הכנסות החברה בשנים 2012 ו-2013 היו כ-1.58 וכ-1.76 מיליארד ש"ח בהתאמה. באותן שנים הסיעה חברת הרכבת כ-40 וכ-45 מיליון נוסעים בהתאמה. בסוף שנת 2014 הועסקו בחברה כ-3,000 עובדים. תחזוקת הצי הנייד של חברת הרכבת נעשית על ידי חטיבת נייד של חברת הרכבת במתחמי תחזוקה ברחבי הארץ.

לאחר כמה סכסוכי עבודה חתמו הנהלת החברה ונציגות העובדים בדצמבר 2012 על הסכם קיבוצי חדש, שתוקפו עד סוף שנת 2015. ההסכם הקיבוצי החדש כלל סעיפים בנושאים תפעוליים, כגון הקמת חברות בנות והעברת תחזוקת הקרונועים לחברה חיצונית. בתמורה שילמה החברה לכל אחד מהעובדים תוספות שכר בכמה שלבים וכן מענק חד-פעמי בסך 42,000 ש"ח. לכל אחד מהעובדים שעסקו בתחזוקת הקרונועים, שולם מענק חד-פעמי נוסף בסך 10,000-15,000 ש"ח.

ביוני 2014 חתמו המדינה וחברת הרכבת על הסכם מסגרת לפיתוח והפעלת רכבת ישראל (להלן - הסכם ההפעלה והפיתוח), וזה החליף הסכמים קודמים משנת 2008 ומשנת 2009. בהסכם ההפעלה והפיתוח נקבעו התחייבויות חברת הרכבת לביצוע תכניות פיתוח בתחום התחבורה הרכבתית, וכן תשלומי הסובסידיה שתיתן המדינה לחברה כנגד עמידתה בהתחייבויותיה. מנגד מנוכים מדמי הסובסידיה סכומי קנסות, לדוגמה בגין אי-עמידה ברמת שירות ו/או זמינות<sup>4</sup> של ציוד נייד.

בהמשך לחתימת ההסכם הקיבוצי החדש התקשרה חברת הרכבת בספטמבר 2013 בהסכם עם חברה א', לתחזוקת הקרונועים<sup>5</sup> (להלן - הסכם התחזוקה). תוקף ההסכם נקבע לשבע שנים, ולחברת הרכבת ניתנה אפשרות להאריכו בעוד שמונה שנים. עלות ההסכם לכל התקופה, לרבות תקופת ההארכה, נאמדה בכ-1.5 מיליארד ש"ח. ההסכם נכנס לתוקפו באוקטובר 2013, וחברה א' החלה בעבודות התחזוקה ב-7.1.14. בשנת 2014 שילמה הרכבת לחברה א' כ-51.6 מיליון ש"ח, על פי היקף העבודה שביצעה חברה א' במשך השנה, כולל 10 מיליון ש"ח עבור היערכותה לביצוע הפרויקט.

תנועת הרכבות בקו בית שמש-ירושלים מתבצעת רק באמצעות קרונועים, עקב הפיתולים הרבים במסילה ושיפוע התוואי. הקרונועים נמצאים בשימוש גם בקו באר שבע-דימונה ולעתים גם בקווים אחרים. במשך שנת 2014 היו תקלות רבות בקרונועים לעומת השנה הקודמת, בה הקרונועים תוחזקו על ידי חברת הרכבת, וחלקן הביאו לביטולי נסיעה ולשיבושים בתנועת הרכבות, בעיקר בקו לירושלים. בעקבות תלונות שהגיעו למשרד מבקר המדינה, התריע מבקר המדינה, הן בפגישות שקיימו נציגים בכירים ממשרדו עם נציגי חברת הרכבת והן באמצעות מכתבים ששלח למנכ"ל החברה במאי ובדצמבר 2014, על ליקויים בתחזוקה ועל חשש לפגיעה בבטיחות הנסיעה ברכבת. בתשובותיו למשרד מבקר המדינה הדגיש מנכ"ל חברת הרכבת מר בעז צפירי (להלן - מנכ"ל חברת הרכבת) כי התלונות אינן נסבות על היבטים בטיחותיים, אלא על היבטים תפעוליים בלבד.

4 שיעור הציוד המופעל לעומת המצבת התפעולית, בניכוי של ציוד מושבת, ציוד בבדק וציוד שניזוק.  
5 הקרונועים המופעלים בארץ כוללים שלושה קרונוות. שני הקרונוות הקיצוניים הם קרונוות מנוע, ובכל אחד מהם יש עמדת נהג, דבר המאפשר להם לנסוע בשני הכיוונים.

## פעולות הביקורת

בחודשים יולי 2014 - ינואר 2015 בדק משרד מבקר המדינה היבטי תחזוקה שונים בחברת הרכבת, ובכלל זה את תחזוקת הקרונועים במיקור-חוץ ואת יישומה של תכנית בטיחות שצורפה להסכם שחתמה חברת הרכבת עם ועד העובדים באוגוסט 2011. הביקורת נעשתה בחברת הרכבת. בדיקות השלמה נעשו באגף רכבות במשרד התחבורה וכן באגף התקציבים ובאגף החשב הכללי שבמשרד האוצר.

## היבטי בטיחות

### הכנת תכנית בטיחות חדשה

עשרות מיליוני נוסעים משתמשים בכל שנה בשירותי חברת הרכבת. תחזוקה נאותה של המסילות והקפדה על היבטי בטיחות לגבי הצי הנייד הנע עליהן, חשובות ביותר, משום שיש להן השפעה ישירה על חיי אדם ועל רכוש. מבקר המדינה בדק בעבר היבטים שונים בבטיחות הרכבות, ובכלל זה את נושא הטיפול בתאונות<sup>6</sup>.

בשנים 2009-2011 אירעו כמה תאונות רכבת. החמורה שבהן הייתה התנגשות בין שתי רכבות נוסעים ליד נתניה באפריל 2011, שבה נפגעו עשרות בני אדם. במטרה לשפר את הבטיחות ברכבות הכינה חברת הרכבת תכנית בטיחות חדשה, שאישרו הנהלת החברה והדירקטוריון שלה. באוגוסט 2011 חתמו הנהלת חברת הרכבת, ועד העובדים והסתדרות העובדים הכללית החדשה על הסכם עקרונות בנוגע ליישומה של תכנית הבטיחות ולהשפעות היישום על העובדים בחברה (להלן - הסכם הבטיחות).

להסכם צורפה תכנית בטיחות שכללה ביצוע פעילויות שונות, ובהן הכשרה והסמכה של עובדים, קידום פרויקטים עתירי טכנולוגיה לצורכי תחזוקה ותפעול ויישום תכנית להבטחת איכות בתחום התחזוקה.

הביקורת העלתה כי עד סוף ינואר 2015 לא השלימה חברת הרכבת את כל הפעילויות שנקבעו בתכנית (ראו להלן). בהסכם הבטיחות לא נקבעו לוחות זמנים ליישום הפעילויות האמורות, דבר המקשה לבצע מעקב אחר היישום.

חברת הרכבת ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2015 כי בהסכם הבטיחות נקבעה רק הרשימה של הפרויקטים בתחום הטכנולוגיה והבקרה שיש לבצע. החברה הוסיפה כי רק לאחר חתימת הסכם זה בוצע תערוף של הפרויקטים ונקבעה תכנית הכוללת לוחות זמנים לביצוע.

לדעת משרד מבקר המדינה, על החברה לפעול להשלמה מהירה של כל הפעילויות שנקבעו בתכנית הבטיחות.

6 בנושא זה ראו גם מבקר המדינה, דוח ביקורת על חברת רכבת ישראל בע"מ - הטיפול בתאונות ובבטיחות (2006); וכן מבקר המדינה, דוח שנתי 62 (2012), בפרק "הטיפול בתאונות ובבטיחות - ממצאי מעקב", עמ' 1323-1342.

משרד התחבורה ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיוני 2015 כי הוא עוקב אחרי ביצוע הסכם הבטיחות.

### אסדרה ופיקוח של משרד התחבורה על פעילות הרכבת

1. חברת הרכבת פועלת בין השאר על פי פקודת מסילות הברזל [נוסח חדש], התשל"ב-1972 (להלן - הפקודה) והתקנות שהותקנו מכוחה.

בהחלטת ממשלה מיולי 2002<sup>7</sup> הוטל על שר התחבורה להגיש תיקוני חקיקה שבהם ייקבעו בין היתר כללי פיקוח על חברת הרכבת. בדוחות קודמים העיר מבקר המדינה<sup>8</sup> למשרד התחבורה על היעדר אסדרה מלאה לגבי פעילות החברה, ובכלל זה לגבי בטיחות הרכבות, וכן על אי-תיקון הליקויים בתחום זה. כמעט כל הכללים לפעילות המקצועית בחברת הרכבת נקבעים בלעדית על ידי הנהלת החברה, והיא מפקחת על עצמה.

בעקבות הביקורות הקודמות הקים משרד התחבורה בשנת 2012, במסגרת הרשות לתחבורה, את אגף רכבות. שר התחבורה מינה את מנהל אגף רכבות<sup>9</sup> למנהל לעניין מסילת ברזל ארצית<sup>10</sup>. תפקידי האגף כוללים אסדרה של מערך הרכבות הארצי, ובכלל זה אסדרת הפיקוח על הפעלת הרכבות ורישוי ועל רמת השירות והבטיחות בהן.

הביקורת העלתה שמשרד התחבורה טרם השלים את האסדרה הכוללת של פעילות חברת הרכבת, לרבות בנושאי בטיחות, הפעלה וניהול, אף שהממשלה חייבה אותו בכך בהחלטתה משנת 2002, ואף שמבקר המדינה הצביע על הצורך באסדרה כזאת בדוחות קודמים.

משרד התחבורה הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2015 כי הגיש הצעה לשינויים בפקודה. משרד התחבורה ציין כי ההצעה אושרה בכנסת בקריאה ראשונה, וממתנה לאישור ההצעה בקריאה שנייה ושלישית. משרד התחבורה הוסיף כי במקביל עודכנו התקנות, וכי הן יופצו עם אישור התיקון.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה כי תשובות ברוח זו התקבלו במשך השנים. למשל, באוקטובר 2004 הודיע מנכ"ל משרד התחבורה דאז למשרד מבקר המדינה כי ההיערכות המתאימה בעניין הרישוי, התקינה, הבקרה, הפיקוח ושינויי החקיקה תסתיימו עד סוף שנת 2005. כמו כן, בנובמבר 2009<sup>11</sup> הודיע משרד התחבורה כי הכין בשנת 2008 טיוטה לחוק התעבורה המסילתית.

- 7 החלטת ממשלה מס' 1208 מיולי 2002, בנושא העברת פעילות הרכבת מרשות הנמלים והרכבות לחברת רכבת ישראל בע"מ.
- 8 ראו לדוגמה מבקר המדינה, דוח שנתי 53ב (2003) בפרק "הפרדת רכבת ישראל מרשות הנמלים והרכבות", עמ' 747-757; מבקר המדינה, דוח שנתי 62 (2012), בפרק "הטיפול בתאונות ובבטיחות - ממצאי מעקב", עמ' 1323-1342; מבקר המדינה, דוח שנתי א64 (2014), בפרק "רכבת ישראל בע"מ - רכישת קרונות", עמ' 689-713.
- 9 האגף היה כפוף תחילה למינהל יבשה במשרד התחבורה. לאחר הקמתה של הרשות לתחבורה נמסר האגף לאחריותה.
- 10 מסילות הפרושות בכל הארץ, לתנועת הרכבות המופעלות ע"י חברת הרכבת.
- 11 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 62 (2012), בפרק "הטיפול בתאונות ובבטיחות - ממצאי מעקב" עמ' 1327.



משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העובדה שמשרד התחבורה טרם השלים את יישומה של החלטת הממשלה, אף שעברו כ-13 שנים מאז התקבלה ההחלטה, ואף שמבקר המדינה חזר והעיר על היעדר אסדרה מלאה לגבי פעילות החברה ועל הצורך לתקן ליקוי מהותי זה. לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד התחבורה להשלים בדחיפות את חקיקת החוק ואת התקנת התקנות שיסדירו את פעילותה של חברת הרכבת.

2. בתכנית הבטיחות שצורפה להסכם הבטיחות, נקבע בין השאר כי מפקחים ממשרד התחבורה יבצעו פיקוח על חברת הרכבת. בפברואר 2013 הודיע משרד התחבורה לחברת הרכבת על השלבים באסדרה פעילותה. באוגוסט 2013 שלח מנהל אגף רכבות לחברה הנחיות לגבי התחזוקה והכשירות הטכנית של הציוד הנייד<sup>12</sup>, והודיע כי ההנחיות ייכנסו לתוקף במחצית ספטמבר 2013. בעקבות כך ביצע אגף הבטיחות באגף רכבות בחודשים מרץ ונובמבר 2014 בדיקות בנושא תחזוקה, בדגש על תחזוקת קרונועים.
- חברת הרכבת סברה כי מאחר שנושא הבקרה על פעילותה לא עוגן בחוק ובתקנות, אין היא נדרשת לדווח למשרד התחבורה על תוצאות הבדיקות האמורות. היועץ המשפטי של החברה עו"ד ירון זפט (להלן - היועץ המשפטי) ציין בדיון שקיים דירקטוריון החברה במאי 2014 כי רק לאחר שתתוקן הפקודה, יוכל שר התחבורה להתקין תקנות אשר יגדירו את סמכויות המשרד לגבי אסדרת פעילותה של חברת הרכבת.
3. לאחר חתימת הסכם ההפעלה והפיתוח ביוני 2014, חזר וביקש אגף רכבות לקבל לידיו את הנתונים והדיווחים, הנדרשים בין השאר על פי ההסכם, כדי לאפשר ביצוע מעקב אחר התכנון והביצוע של הליכי תחזוקת הנייד.

הביקורת העלתה כי חברת הרכבת שוב סירבה לשתף פעולה ולא מסרה את פירוט התהליכים שדרש משרד התחבורה.

4. בדצמבר 2014 התריע מנהל אגף רכבות לפני חברת הרכבת כי היא לא מסרה למשרד התחבורה דיווחים הנוגעים לפעולות התחזוקה שהיא מחויבת לבצען, שהם חלק מבסיס התחשיב תשלומי הסובסידיה שחברת הרכבת מקבלת מהמדינה. מנהל אגף רכבות הוסיף לתחשיב תשלומי הסובסידיה שהמדינה נותנת לחברה מתבסס בחלקו על דיווחים אלה. בעקבות אי-מסירת הדיווחים עיכבה המדינה חלק מתשלומי הסובסידיה.
- בינואר 2015 התקיים דיון בנושא במשרד התחבורה, בהשתתפות מנכ"ל משרד התחבורה מר עוזי יצחקי, מנהל הרשות לתחבורה מר מאיר חן, מנכ"ל חברת הרכבת וסגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר מר אהוד אדירי. בדיון הוחלט בין השאר כי חברת הרכבת תמסור את הדיווחים המבוקשים ותשתף פעולה בנוגע לבקרה שיבצע המאסדר. עוד נקבע כי אם יהיו לחברת הרכבת השגות לגבי הדיווחים המבוקשים, היא תעלה אותן לפני מנהל הרשות לתחבורה.
- משרד התחבורה ומשרד האוצר הסכימו לשלם לחברת הרכבת את סכומי הסובסידיה לשנים 2013-2014, ובמקביל חברת הרכבת מסרה למשרד התחבורה דיווחים שונים.
- משרד התחבורה והחשב הכללי במשרד האוצר גרסו כי הרכבת לא העבירה את כל הדיווחים הנדרשים על פי הסכם ההפעלה והפיתוח ובעקבות כך עיכבו חלק מתשלומי הסובסידיה

12 כולל לדוגמה הנחיות לדיווחים על שיגרת התחזוקה של כל ציוד ודיווח על שינויים בנושא.

לרכבת. חברת הרכבת הודיעה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי שולמו לה הסכומים שעוכבו, אך חלקם קוזזו שוב לאחר כשבועיים.

חברת הרכבת ואגף רכבות הסכימו בשיבות שקיימו בחודשים פברואר-מרץ 2015 על קביעת הנחיות לתחזוקת הציוד הנייד, לבקרה על כשירותו ולבקרה על הבטיחות בהפעלת הקרונועים (בנושא זה ראו גם להלן בפרק - היערכות לתחזוקת הקרונועים).

חברת הרכבת ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי לדעתה "דיווחים למשרד התחבורה אינם יוצרים תחזוקה, זמינות ובטיחות", וכי קיימות תפיסות שונות לגבי מהות האסדרה. עוד ציינה החברה בתשובתה כי "פעלה מול הרגולטור מתוך כוונה לקדם ולסכם את שיטת העבודה המשותפת ונתקלה לא אחת בניסיון למקד את הממשק במיקרו-רגולציה ובפרוצדורות ודיווחים שבינם לבין מהות הרגולציה אין קשר". החברה הוסיפה כי מטרתה אינה למנוע את התפתחות האסדרה, אלא לשאוף להתאמתה ל"בנצ'מרק עולמי של רגולציה רכבתית".

5. חברת הרכבת פנתה במרץ 2015, באמצעות משרד עורכי דין, לחשבת הכללית במשרד האוצר גב' מיכל עבאדי-בויאנג'ו, לממונה על התקציבים במשרד האוצר מר אמיר לוי ולמנכ"ל משרד התחבורה בבקשה לקבל את כל התשלומים. לטענת החברה, לא ניתנה למאסדר [מנהל אגף רכבות] סמכות לעכב תשלומים.

מנכ"ל משרד התחבורה וסגן בכיר לחשבת הכללית מר יריב נחמה השיבו במאי 2015 למנכ"ל חברת הרכבת כי לא מצאו כל בסיס לטענות החברה. לדבריהם, מנהל אגף רכבות הוא הגורם המקצועי האמון מטעם המדינה על הבקרה המקצועית לגבי ביצוע ההתחייבויות של חברת הרכבת, על פי הסכם ההפעלה והפיתוח. כמו כן צוין בתשובה כי לא אושרו תשלומים לחברת הרכבת, "בשל סרבנותכם העיקשת להעביר מידע מקצועי אשר נדרש על מנת לאשרם, מידע אשר הנכם מחויבים להעבירו בהתאם להוראות מפורשות בהסכם ובנספחיו" (ההדגשות במקור).

לדעת משרד מבקר המדינה, מחלוקות אלה מחזקות את הצורך הדחוף שמשרד התחבורה ישלים את החקיקה והאסדרה הכוללת על פעילות הרכבת. אסדרה כזאת, צריכה ליצור ודאות ביחסי הרכבת והמאסדר, וממילא תשלול מהחברה את היכולת להעלות טענות מטענות שונות. עד להשלמת החקיקה, על חברת הרכבת למלא אחר הנחיות אגף רכבות ולהשקיע את מאמציה ומשאביה בפעילותה, תוך שיתוף פעולה עם ומול המאסדר.

סגן הממונה על אגף התקציבים במשרד האוצר (להלן - אגף התקציבים) הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2015 כי להערכתו, חל "שינוי מגמה [חיובי] ביחסי הרכבת והרגולטור [המאסדר]".

### התקנת אמצעים טכנולוגיים לשיפור הבטיחות

1. בעקבות שימוט<sup>13</sup> רכבת נוסעים ליד כפר מנחם בשנת 2009, שבו נשבר חלק מהרכבת ונגרר על ידה, פרסמה החברה ביולי 2011 בקשה לקבלת הצעות לביצוע ניסוי שמטרתו בחינת מערכת לזיהוי חפצים שנגררים על ידי הרכבת. גם בתכנית הבטיחות נקבע כי חברת הרכבת תקדם שילוב של מערכות טכנולוגיות ושל אמצעים טכנולוגיים, כגון מערכות חיישני בקרה וגלאים

13 ירידת גלגלי ציוד נייד מהפסים, מכל סיבה שהיא.

שיותקנו על המסילה, לגילוי סיכונים לרכבת הנמצאת בתנועה - התחממות יתר של קסבי הגלגלים ושל הבלמים בזמן נסיעה, שחיקה לא אחידה של הגלגל, חפצים נגררים וכדומה.

חברת הרכבת בחנה הצעות שונות שהוגשו לה, ובינואר 2013 חתמה עם שתי חברות הסכמים לרכישת שתי יחידות של מערכת לזיהוי חפצים נגררים. ואולם באפריל 2013 הודיעה החטיבה לבטיחות, ביטחון איכות וסביבה בחברה כי קיים ספק לגבי נחיצותה של הרכישה, מכיוון שהחברה כללה בתכנית העבודה החדשה שלה לשנת 2013 פרויקט לפיתוח מערכת לגילוי חפצים נגררים. ועדת המכרזים העליונה של חברת הרכבת (להלן - ועדת המכרזים) הסתייגה מביטול ההסכמים עם החברות, לאחר שהושקעו מאמצים רבים בקידום, אך אישרה את בקשת החטיבה.

2. בספטמבר 2013, בשעות הלילה, אירע סמוך לתחנת קריית גת שימוט של רכבת שהובילה חומרים מסוכנים (להלן - שימוט רכבת חומ"ס). בשימוט רכבת חומ"ס ניתקן מהמסילה שבעה קרונות משא, ושני קרונות התהפכו על צדם. כמה דקות לפני שימוט רכבת חומ"ס התריע נהג של רכבת אחרת שחלפה על פניה כי הוא מבחין בניצוצות שעולים ממנה. בשל האירוע שובשה למשך ימים מספר התנועה של רכבות הנוסעים ושל רכבות המשא.

מנכ"ל משרד התחבורה מינה ועדה לבדיקת התאונה, וזו הגישה את מסקנותיה במרץ 2014. הוועדה העריכה כי שימוט רכבת חומ"ס היה נמנע, לו היו מותקנים על המסילה גלאים לאיתור התחממות יתר.

**הביקורת העלתה כי עד סוף ינואר 2015 לא יושמו מסקנות הוועדה וחברת הרכבת לא התקינה מערכת גלאים כזאת ולא קידמה פרויקטים חלופיים להבטחת הבטיחות.**

חברת הרכבת הודיעה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ביוני 2015 כי היא מטפלת בנושא זה בנחישות ובמקצועיות. החברה הוסיפה כי היא מתכננת פרסום מכרז להקמת מערכת ניטור בטיחותי וטכני עבור רכבות וכי היא מעריכה כי במשך שנת 2017 יותקנו המערכות הראשונות. עוד הוסיפה החברה כי מערכת ראשונה לבדיקת חום הגלגלים הופעלה במסילה בחוף דור.

### **בדיקת קרונות המשא**

חברת הרכבת אינה מבצעת טיפולים תקופתיים בקרונות המשא, בדומה לטיפולים המבוצעים בקטרים ובקרונות (ראו להלן) אלא רק בדיקת מקיף<sup>14</sup> אחת לארבע שנים, שבו מוחלפות כל המערכות הבטיחותיות. על פי נוהלי החברה, על בודקי הקרונות במתחמי התחזוקה ובתחנות הקצה לבחון חזותית את תקינות הגלגלים, הבלמים, צינורות האוויר והציירים של הקרונות. כבר בשנת 2009 העירה הביקורת הפנימית של חברת הרכבת על אי-ביצוע של בדיקות כאלה. בתכנית הבטיחות בשנת 2011 התחייבה החברה להפעיל בודקי קרונות.

בדיון שהתקיים בוועדת הביקורת של דירקטוריון חברת הרכבת בפברואר 2013 התריע שוב נציג הביקורת הפנימית כי קרונות המשא לא נבדקו. הנציג ציין כי סוכם שעד יוני 2013 תיבנה תכנית הסמכה וריענון לבודקי קרונות.

14 טיפול רחב היקף, הכולל בין השאר פירוק של המרכבים.

נמצא כי חברת הרכבת לא השלימה את הכנתה של תכנית ההסמכה והריענון<sup>15</sup> במועד שנקבע. הוועדה שבדקה את שימוט רכבת החומ"ס כאמור העלתה כי בודק הקרונות לא עבר הכשרה וריענון יותר מעשר שנים. הוועדה הוסיפה כי בדיקה של הקרונות ללא שימוש באמצעים טכנולוגיים, ובייחוד כשהיא נעשית בשעות החשכה, אינה יכולה להבטיח כי הרכבת כשירה לנסיעה.

חברת הרכבת הודיעה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי הכשירה בשנת 2014 בודקי קרונות. החברה ציינה כי מצב קרונות המשא נבדק עם כניסת הרכבת לתחנה או למתחם התחזוקה ולפני יציאתה מהם, וכי נוסף על כך היא מבצעת בדיקת חצי שנתי לקרונות אלה, שבו מוחלפות מערכות במידת הצורך. כמו כן, נבדק בכל שבוע התפקוד של בודקי הקרונות, ונעשה מעקב חודשי קבוע אחר כניסת קרונות המשא לבדק. החברה הוסיפה כי בודקי הקרונות נעזרים במדי חום המבוססים על ליזור, לבדיקת בתי המסב ברכבות.

לדעת משרד מבקר המדינה, על חברת הרכבת להמשיך לפעול לקידום בדיקות הציוד הנייד, הן באמצעים טכנולוגיים והן על ידי הכשרה מתמדת של העובדים, כדי להבטיח שירות מיטבי ובטיחותי.

## היערכות לתחזוקת הקרונות

חברת הרכבת מבצעת בכל יום בממוצע כ-450 נסיעות של רכבות נוסעים. נסיעות אלה מתבצעות באמצעות 685 קטרים וקרונות מסוגים שונים. תחזוקה נאותה של הציוד הנייד מאפשרת זמינות גבוהה שלו ושמירה על בטיחות הנוסעים. כשל בתחזוקת הציוד הנייד עלול לגרום לפגיעה ביכולתה של חברת הרכבת להסיע נוסעים ולהוביל מטענים ולפגיעה באיכות השירות שהיא מספקת. במקרים חמורים עלול כשל כזה להביא לשימוט רכבות ואף לפגיעה בנפש.

חטיבת הנייד אחראית לתחזוקה של הציוד הנייד. התחזוקה של הציוד הנייד כוללת בדרך כלל טיפול מונע, המתבצע בכל פרק זמן קצר (לדוגמה, טיפול תלת-יומי או שבועי) וכולל בדיקת הציוד, התאמתו, ניקויו ובדיקתו לשם זיהוי תקלות בו וכדי לשמור על איכותו; טיפול אחת לתקופה (לדוגמה, טיפול רבעוני) או אחת לעשרות אלפי ק"מ, שבו לעתים מתבצעים תיקון או החלפה של מכלולים שלמים; ותחזוקה מתקנת ("שבר"), כדי להשיב ציוד שהתקלקל למצב תקין. באפריל 2014 אישר מכון התקנים הישראלי כי החטיבה עומדת בדרישות תקן ISO9001<sup>16</sup>.

להלן נתונים על היקף הציוד הנייד של חברת הרכבת בשנים 2012-2014:

15 על פי דוח הוועדה שבדקה את התאונה.  
16 תקני איכות בין-לאומיים שהגדיר ארגון התקינה הבין-לאומי (ISO). קבלת תקן להבטחת איכות מאשרת כי פעולות החברה מבוצעות לפי דרישות האיכות.

לוח 1  
**הציוד הנייד של חברת הרכבת, 2012-2014**

2014	2013	2012	סוג הציוד
133	113	103	קטרים (כולל קטרי משא)
506	434	421	קרונוט נוסעים
46	46	46	קרונועים
685	593	570	סה"כ

מהלוח עולה כי בשנים 2012-2014 הגדילה חברת הרכבת את מספר הקטרים וקרונוט הנוסעים. לעומת זאת, מספר הקרונועים לא גדל, ושיעורם בצי הנייד של החברה הולך וקטן.

### הסכם קיבוצי חדש

1. נושא התחזוקה של הציוד הנייד של חברת הרכבת באמצעות מיקור-חוץ נבחן כמה פעמים הן על ידי משרד התחבורה ומשרד האוצר והן על ידי החברה, באמצעות חברת ייעוץ א', אשר בחנה בשנים 2009-2012 את הכדאיות לכך<sup>17</sup>. חברת ייעוץ א' ציינה בדוח שהכינה כי הזמינות הנמוכה יחסית של הציוד הנייד בחברת הרכבת נובעת ככל הנראה מרמת תחזוקה נמוכה, וכי אין ביכולתה של החברה לתחזק ציוד נייד חדש בשל בעיית קיבולת במתחמי התחזוקה שלה. חברת הייעוץ ציינה כי תחזוקת ציוד נייד מתבצעת במדינות רבות בעולם באמצעות מיקור-חוץ, והמליצה לחברת הרכבת לנקוט דרך פעולה זו, בעיקר בנוגע לציוד חדש. חברת הייעוץ העריכה כי תחזוקה באמצעות מיקור-חוץ תשפר במידה ניכרת את הזמינות, הדיוק והיעילות של הרכבות ותגדיל את פיזור הסיכונים. בהחלטת הממשלה מפברואר 2010 נקבע כי ציוד חדש שיירכש לקווי הרכבת יתוחזק על ידי ספק הציוד.

באוקטובר 2010 התקשרה חברת הרכבת עם חברה ב' לצורך ביצוע רכש של 222 קרונוט נוסעים דו-קומתיים. בהסכם נקבע כי חברה ב' תתחזק את הקרונוט במשך חמש שנים, מיום החתימה. ועד העובדים בחברת הרכבת התנגד לתחזוקת הקרונוט על ידי היצרן והכריז על סכסוך עבודה.

2. משרד התחבורה והסדרות העובדים הכללית החדשה קיימו במרץ 2012 דיונים עם יו"ר הדירקטוריון בפועל דאז מר אורי יוגב<sup>18</sup>. בדיונים אלה השתתפו גם נציגי אגף התקציבים, נציגי רשות החברות הממשלתיות והממונה על השכר במשרד האוצר, ובעקבותיהם גובש מסמך (מתווה) עקרונות. ב-26.3.12 חתם מנכ"ל חברת הרכבת על מסמך העקרונות, ובדצמבר 2012 נחתם ההסכם הקיבוצי החדש, שגובש על פי מסמך עקרונות זה. לאחר החתימה על מסמך העקרונות ביטלה חברת הרכבת את הסכם התחזוקה עם חברה ב' ושילמה לה סכום של כ-2 מיליון אירו בגין ביטול ההסכם. בהסכם הקיבוצי החדש נקבע בין השאר כי חברה חיצונית תתחזק את הקרונועים הישנים שבבעלות חברת הרכבת (ראו להלן). נוסף על כך נכללו בהסכם

17 ראו גם מבקר המדינה, דוח שנתי 64 א (2013), בפרק "רכבת ישראל בע"מ - רכישת קרונוט", עמ' 703.

18 מר אורי יוגב היה דירקטור בחברה מ-1.6.10 עד 31.5.13, ובחלק מהתקופה, עד אוגוסט 2012 שימש יו"ר הדירקטוריון בפועל. הממשלה אישרה את מינויו למנהל רשות החברות הממשלתיות באוגוסט 2013 והוא החל למלא את תפקידו באוקטובר אותה שנה.

נושאים אחרים, כגון הקמת חברות בנות<sup>19</sup> ותשלום מענקים ותוספות שכר לעובדים. עלויות ההסכם נאמדו בכ-90 מיליון ש"ח, ומשרד האוצר אישר אותן.

על פי חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, תפקידי הדירקטוריון של חברה כוללים את קביעת שכרם, תנאי עבודתם, אופן בחירתם ותנאי כשירותם של עובדי החברה, על פי הכללים שקבעה הממשלה בעניינים אלה.

הדיון על ההסכם הקיבוצי החדש נמשך כשנתיים. בתחילת ינואר 2013, כשלושה שבועות לאחר חתימת ההסכם, קיים דירקטוריון חברת הרכבת דיון בעניינו. הנהלת החברה לא העבירה לדירקטורים את ההסכם לפני הדיון. הדירקטור מר אורי יוגב ומר דורון וייס<sup>20</sup>, שנבחר ליו"ר דיון זה, ציינו בדיון כי ליוו את כל הליך חתימת ההסכם. בדיון הסתייגו חלק מהדירקטורים מהליך אישור ההסכם וציינו שלמרות החשיבות הרבה של ההסכם והמשמעותיות הכספיות הנובעות ממנו, לא קיים הדירקטוריון דיון מקיף וממצה בנושא. אחת הדירקטוריות הדגישה כי היה צורך לעדכן את כל חברי הדירקטוריון. דירקטורית אחרת הוסיפה כי מדובר בעניין מהותי של תקינות הליך, וכי יש להפיק לקחים מכך. היא הסתייגה מהמצב שבו לדירקטורים אין אפשרות להביע את דעתם, באופן שיאפשר להם השפעה או השלכה מעשית על ההחלטות. בדיון אמר היועץ המשפטי של הרכבת כי לא מצא החלטה פורמלית של הדירקטוריון המאשרת את ההסכם.

לדעת משרד המדינה, העובדה שההסכם אושר לפני דיוני הדירקטוריון, ושפרטיו אף לא הובאו לידיעתו, מצביע על התנהלות בלתי תקינה של הנהלת החברה, וכי הדירקטוריון הועמד בפני עובדה מוגמרת, ללא יכולת לשנות את החלטה או להשפיע עליה.

חברת הרכבת הודיעה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי יש קושי רב לקבל אישור כולל על כל הסעיפים של הסכם קיבוצי לפני חתימתו. החברה הוסיפה כי הדירקטורים מר אורי יוגב ומר דורון וייס היו מעורבים באופן אישי בכל הליך חתימת ההסכם; מדווחים בזמן אמת וכי העקרונות שעליהם התבסס ההסכם הוצגו לפני הדירקטוריון באופן מפורט. יצוין כי הדירקטור מר דורון וייס מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2015 כי לא היה מעורב בנושא אלא רק קיבל דיווחים, על פי בקשתו מסמנכ"ל משאבי אנוש והיועץ המשפטי של החברה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על חברת הרכבת להביא לאישור מוקדם של הדירקטוריון כל החלטה מהותית הדורשת אישורו ולעדכנו באופן יזום ומלא בכל התהליכים המשמעותיים בחברה, כדי להבטיח את קיומם של עקרונות הממשל התאגידי בחברה.

### החלטה על תחזוקת הקרונועים באמצעות מיקור-חוץ

בשנים 1998-1991 רכשה חברת הרכבת 50 קרונועים חדשים ומשומשים שייצרה חברה דנית (חברה זו נרכשה בהמשך על ידי חברה ב'), וחלקם ניזוקו במהלך השנים. מצד אחד, יש לקרונועים אלה יתרונות תפעוליים, כגון גמישות בהתאמתם לכמות הנוסעים ברכבת, תאוצה ותאווה מהירות ויכולת נסיעה על פני שיפועים ופיתולים. מצד שני, התחזוקה שלהם והטיפול בהם מורכבים. במשך

19 ראו ברוח זה, "הובלת מטענים ברכבת", עמ' 759-789.

20 מר דורון וייס היה דירקטור בחברה. בנובמבר 2013 מונה מר וייס ליו"ר הדירקטוריון ושימש בתפקיד עד לספטמבר 2014.

השנים התגלו תקלות בקרונועים. חברת הרכבת השקיעה משאבים בהתאמתם לתנאי האקלים בארץ ובהקניית מיומנות מקצועית לעובדי החברה בתחזוקתם.

קו הרכבת בית שמש-ירושלים מופעל רק באמצעות קרונועים אלה. מבקר המדינה העיר בעבר<sup>21</sup> כי לפני ההחלטה על הפעלת הקו לירושלים באמצעות קרונועים לא הציגה חברת הרכבת לפני הדירקטוריון את הבעיות המתמשכות בקרונועים, שהביאו להשבתות רבות של רכבות. כמו כן העיר מבקר המדינה בעבר<sup>22</sup> על אי-עמידת חברת הרכבת בלוחות הזמנים, בעיקר בנוגע לקו תל אביב-ירושלים בשעות השיא. נוסף על הפעלת הקרונועים בקו בית שמש-ירושלים, מפעילה חברת הרכבת קרונועים בקו באר שבע-דימונה, שבו מספר הנוסעים הוא מועט ביותר<sup>23</sup>, ובקווים פרווריים (כגון קו חיפה-נהרייה). חברת הרכבת מתכננת להמשיך בהפעלת הקרונועים גם בעתיד בקווי נוסעים שלא יוסבו להנעה באמצעות חשמל, כגון בקו של "מסילת העמק"<sup>24</sup>.

חברת ייעוץ א' ציינה בדוח שהכינה כי קיימים יתרונות יחסיים גם לתחזוקה של ציוד קיים באמצעות מיקור-חוץ. חברת הייעוץ הוסיפה כי הדברים אמורים בעיקר כאשר התחזוקה נעשית על ידי יצרן הציוד, מאחר שהוא מכיר את הציוד היטב. להערכת חברת הייעוץ, במקרים שבהם נדרשת חברה לתחזוק ציוד של חברה אחרת עלולים להתעורר קשיים, מכיוון שהיא אינה מכירה את הציוד די הצורך.

בנובמבר 2011, בזמן המשא ומתן שהתקיים בין החברה ובין נציגות העובדים לקראת חתימת ההסכם הקיבוצי החדש, הציעה חברת הרכבת לעובדים כי תחזוקת הקרונועים תבוצע במיקור-חוץ במתחם נפרד.

**לא נמצא כי החברה ביצעה לפני שהעלתה את ההצעה בדיקת היתכנות בנושא תחזוקת הקרונועים באמצעות מיקור-חוץ, כולל בחינת הסיכונים שבכך.**

החברה ציינה בתשובתה כי ההצעה נבעה מרצונה להשלים את המשא ומתן, שנתקל בקשיים. כמו כן ציינה החברה כי מטרתה העיקרית הייתה הנעת התהליך של ביצוע תחזוקה באמצעות מיקור-חוץ, כדי שיהיה אפשר ליישם דרך פעולה זו גם לגבי תחזוקת הציוד החשמלי בעתיד. החברה הדגישה שההחלטה על תחזוקה באמצעות מיקור-חוץ היא החלטה אסטרטגית של הממשלה, והרכבת היא הגורם המוציא לפועל את מדיניות הממשלה.

## בחירת חברה לתחזוקת הקרונועים

### 1. ההחלטה על פטור ממכרז ופנייה לחברות היצרניות

בדצמבר 2011, עוד לפני אישור עקרונות ההסכם הקיבוצי החדש, אישרה ועדת המכרזים פנייה לכמה חברות העוסקות בתחום תחזוקת הרכבות, כדי לבחון את האפשרות לתחזוקה של צי הקרונועים של חברת הרכבת. יו"ר ועדת המכרזים הוא מנכ"ל חברת הרכבת, וחזן ממנו חברים בה סמנכ"ל כלכלה, כספים והתקשרויות בחברה<sup>25</sup> והיועץ המשפטי של החברה. הוועדה

- |    |  |
|----|--|
| 21 | ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 57ב (2007), בפרק "חברת רכבת ישראל בע"מ - תהליכי רכש והצטיידות", עמ' 815-821. |
| 22 | מבקר המדינה, דוח שנתי 60ב (2010), בפרק "חברת רכבת ישראל בע"מ - השירות לנוסע", עמ' 1215.                |
| 23 | ראו שם.  |
| 24 | מסילת רכבת מחיפה לבית שאן המצויה בשלבי הקמה.   |
| 25 | במועד זה שימשה בתפקיד מנהלת אגף כלכלה דאז.   |

אשרה לפטור את ההתקשרות מחובת מכרו ולבחור בהליך תחרותי<sup>26</sup> חברה שתספק שירותי תחזוקה לקרונועים. להצדקת הפטור ממכרו הועלו בין היתר הנימוקים האלה: הקושי לאפיין את העבודות הנדרשות עקב מורכבותו הרבה של הנושא; אי-הוודאות בנוגע לתנאים שבהם תבצע העבודה בפועל; קיום סבירות גבוהה כי רק ספקים מעטים יהיו מסוגלים לבצע את העבודה. הוועדה אשרה לקיים משא ומתן (מסחרי וטכני) עם החברות שיענו על דרישות חברת הרכבת והחליטה לפנות לחמש חברות.

## 2. דיוני ועדת המכרזים

ועדת המכרזים קיימה כמה דיונים בנושאים שונים, לרבות דיונים לקביעת עקרונות התחזוקה הנדרשת. בחודשים מאי-יוני 2012 קיימו נציגי הוועדה דיונים עם נציגי החברות שהגישו הצעות.

במאי 2012 אשרה ועדת המכרזים התקשרות פטורה מחובת מכרו<sup>27</sup> עם חברה ג', לשם הכנה של סקר טכני בנוגע לקרונועים, שיהיה חלק בלתי נפרד מהפנייה המפורטת למשתתפים בהליך התחרותי. הסקר כלל בדיקה מדגמית של מצב התחזוקה של כמה קרונועים, לפי סדרות ושנת הייצור; עלות הסקר הייתה כ-182,000 אירו.

באוגוסט 2012 הגישה חברה ג' דוח מסכם (להלן - דוח טכני). חברה ג' ציינה בדוח הטכני כי בתחזוקת הקרונועים עד כה הושם דגש בתחום הבטיחות. לעומת זאת, רמת התחזוקה בתחום השירות לנוסע הייתה נמוכה, והדבר בא לידי ביטוי ברמת ניקיון נמוכה, בתחזוקה לקויה של השירותים ובריפודים קרועים. עוד צוין בדוח הטכני כי קיימת חריגה ניכרת מלוחות הזמנים שנקבעו בהוראות היצרן בכל הנוגע לביצוע בדיקים מקיפים ושיפוצים של מנועי הקרונועים, דבר שמצביע על ליקויים בתחזוקה.

ועדת המכרזים מצאה ארבע חברות הראויות להשתתף בהתמודדות זו, והן התבקשו להגיש את הצעותיהן הטכניות עד 15.10.12. בדיוני הוועדה התקבלו החלטות בנוגע לעקרונות ההליך התחרותי, להסכם, לבקשות של החברות המציעות ולשקלול ההצעות. הרכבת מסרה לחברות המתמודדות את הדוח הטכני.

## 3. קביעת המשקל שיינתן לכל מרכיב בשקלול ההצעות

ועדת המכרזים מחליטה על השקלול לפי המלצותיו של אגף רכש והתקשרויות בחברה (להלן - אגף הרכש) ושל יזם ההתקשרות. לדוגמה, בעת בחינת ההצעות לרכש קרונוות בשנת 2010 קבעה ועדת המכרזים כי לסעיף המחיר יינתן משקל של 62%, לסעיף ההצעה הטכנית - 35% ולסעיף לוחות הזמנים לאספקת הקרונוות - 3%.

הביקורת העלתה כי אף על פי שפרויקט התחזוקה במיקור חוץ הוא ראשוני ברכבת וצי הקרונועים הוא ציוד מורכב וייחודי, החליטה ועדת המכרזים בעת שקלול ציוני החברות שהתמודדו במכרו כי משקל הציון הטכני/איכותי יהיה 20% בלבד מהציון הכללי ומשקל סעיף המחיר יהיה 80%.

26 לפי תקנה 34 (6) לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993.  
27 לפי התקנה האמורה.



חברת הרכבת כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי לדעתה, כאשר מדובר בפנייה שמלכתחילה מופנית רק לחברות בעלות יכולת וניסיון, הרי שחלוקה של 20%-80% הינה חלוקה סבירה, שמשקפת גם את החשיבות שמייחסות הרכבת לשמירה על כספי הציבור.

לדעת משרד מבקר המדינה, על ועדת המכרזים לבחון בהתקשרויות עתידיות את הגדלת המשקל שראוי לקבוע למרכיב הטכני-האיכותי, על פי מורכבות הציוד או הפרויקט, חדשנותו וגורמים אחרים שעשויים להגדיל את אי הוודאות והסיכונים בביצוע.

א. ה צ י ו ן ה ט כ נ י : הבדיקה הטכנית כללה בדיקה של ארבעה מרכיבים שלכל אחד מהם ניתן משקל זהה (25%). להלן נתונים בנוגע לציונים של החברות השונות במרכיבים אלה:

לוח 2

**ציוני החברות במרכיבים שנבדקו בבדיקה הטכנית**

חברה אחרת	חברה ב'	חברה א'	הציון המרבי האפשרי	
7.50	12.50	12.50	12.50	ניסיון בתחזוקה במיקור-חוץ
7.50	10.00	5.00	12.50	ניסיון בתחזוקת קרונועים
15.00	22.50	17.50	25.00	ציון כללי בניסיון בתחזוקה
16.70	21.70	20.00	25.00	ניסיון בניהול פרויקט
19.30	21.40	20.00	25.00	תכנית התארגנות והפעלה
21.44	20.36	20.73	25.00	מרכיבים אחרים (כגון התרשמות כללית)
72.44	85.96	78.23	100.00	הציון הטכני הכולל

מהלוח עולה שהמשקל שניתן לציין בניסיון בתחזוקת קרונועים הוא רק 2.5% מהציון הכללי<sup>28</sup>, אף שחברת הרכבת הייתה מודעת לעובדה שתחזוקת הקרונועים היא מורכבת ומצריכה יכולת טכנית וניסיון. עוד עולה מהלוח כי הציון הנמוך ביותר בניסיון בתחזוקת קרונועים היה של חברה א', ואילו הציון של חברה ב' בנושא זה היה הגבוה ביותר. חברה ב' קיבלה גם את הציון הטכני הכולל הגבוה ביותר.

ב. ה צ י ו ן ה ס ו פ י : חברת הרכבת אמדה את העלות של תחזוקת הקרונועים במשך 15 שנים, על פי ההצעות של החברות. אומדן העלות כלל בין השאר את מחיר ההתארגנות הראשונית (10 מיליון ש"ח), את התשלום עבור התחזוקה על פי מספר הק"מ שנסעו הקרונועים, את התשלום בגין השלמת הבדקים המקיפים ואת התשלום בגין שיפוץ מקיף של הקרונועים. אגף הרכש שקלל את ההצעות. להלן נתונים על הציונים המשוקללים של כל אחת מההצעות ועל הציון הכללי:

28  $2.5\% = 20\% * 12.5\%$ . 20% הוא המשקל שניתן למרכיב הטכני בכללותו ו-12.5% הוא המשקל שניתן למרכיב הניסיון בתחזוקת קרונועים.

## לוח 3

## הצינונים המשוקללים והציון הכולל של ההצעות

חברה אחרת	חברה ב'	חברה א'	הציון המרבי האפשרי	
1.546	1.708	1.54		ההצעה (במיליארדי ש"ח)
79.66	72.14	80.00	80.00	הציון במרכיב הכספי*
14.48	17.19	15.64	20.00	הציון במרכיב הטכני
94.14	89.33	95.64	100.00	הציון הכולל

\* על פי ההצעה הזולה ביותר.

מהלוח עולה כי הציון הכולל של חברה א' הוא הגבוה ביותר. חברת הרכבת ניהלה משא ומתן עם חברה א', שבעקבותיו הוזלה הצעת החברה ל-1.452 מיליארד ש"ח, הוזלה של כ-5.7% לעומת ההצעה המקורית. היועץ המשפטי של החברה גרס כי נדרש אישור הדירקטוריון להתקשרות. ועדת המכרזים אישרה את ההסכם, בכפוף לאישור הדירקטוריון.

רק בסוף ספטמבר 2014, כ-4 שנים לאחר קבלת החלטת הממשלה על מיקור חוץ וכשנתיים לאחר החלטת החברה לפנות למציעים לשם תחזוקת הקרונועים, התמה חברת הרכבת על הסכם עם חברה א'.

## 4. אישור ההסכם בדירקטוריון

דירקטוריון חברת הרכבת קיים שני דיונים לגבי אישור ההסכם.

בדיון הראשון, שהתקיים ב-2.10.13, נדונה השאלה אם ההסכם עם חברה א' מחייב אישור דירקטוריון, או שדי באישור הדיווח על הנושא. היועץ המשפטי של החברה גרס כי נדרש אישור דירקטוריון לעקרונות ההסכם, הוא נימק זאת בנסיבות המיוחדות: עסקה ייחודית, חדשנית ומשמעותית מבחינת החברה, שאינה במהלך העסקים הרגיל שלה, בהיקף כספי ניכר של כ-1.5 מיליארד ש"ח, שתהא תקפה לתקופה ממושכת של 15 שנה במצטבר.

היועץ המשפטי של החברה הדגיש במהלך הדיון לאישור ההסכם בדירקטוריון כי אישור הדירקטוריון נדרש ביחס לעקרונות ההסכם, כפי שהציגה הנהלת החברה, אך לא נדרש אישור הדירקטוריון להליך ההתקשרות עם החברה הזוכה. הוא ציין כי נוהל עבודת הדירקטוריון (המאושר על ידי הדירקטוריון) קובע במפורש כי הדירקטוריון ידון ויחליט, בין היתר בנוגע לפרויקטים חדשים ארוכי טווח, לפרויקטים חדשים שההשקעה בהם היא מהותית וכן לכל עניין שהוא בעל חשיבות מהותית לפעילות החברה. לדעתו, תפקידי הפיקוח והבקרה על התנהלות החברה שבאחריות הדירקטוריון מצדיקים, אם לא מחייבים, כי הדירקטוריון יעמוד על כך שעסקה שהיא בעלת המאפיינים האמורים תובא לאישורו.

בדיון השני, שהתקיים ב-6.10.13, העריך מנכ"ל חברת הרכבת כי התוספת התקציבית לטיפולים השוטפים הכלולים בהסכם תנוע בין 15 ל-20 מיליון ש"ח לשנה בממוצע במשך כל שנות ביצוע ההסכם (לא כולל בדקים מקיפים ושיפוצים). דירקטוריון גרסה כי העלויות המוצגות נראות סבירות, ומאחר שהמדינה מגבה את ההסכם, יש לאשרו. בסיום הדיון אישר הדירקטוריון את עקרונות ההסכם עם חברה א'.

במהלך הדיונים הסתייגו חברי דירקטוריון מהעובדה שלא נערך דיון מקיף בפרויקט וטענו כי הדירקטוריון לא קיבל החלטה על עקרונות הסכם התחזוקה.

לאור חשיבות הפרויקט לחברה והערות היועץ המשפטי שלה בדיון הראשון, היה על דירקטוריון החברה לקיים דיונים מקיפים בפרויקט ולאשר את עקרונותיו. לדעת משרד מבקר המדינה, על הנהלת החברה ושומרי הסף בה להבטיח כי בעתיד תידון ותאושר כל החלטה מסוג זה בדירקטוריון החברה, כמתחייב מכללי הממשל התאגידי.

#### 5. פרטי ההסכם עם חברה א'

בהסכם נקבע כי טיפולי תחזוקה יתבצעו אחת לשלושה ימים ובכל 50,000 ק"מ (כשלושה חודשי נסיעה), וכי טיפול מקיף יתבצע בכל 600,000 ק"מ. כמו כן נקבע כי חברת הרכבת תמשיך לבצע באמצעות עובדיה עבודות מסוימות, שלביצוען נדרשות מיומנויות מיוחדות, כגון שיפוץ מנועים ומכלולי ציוד המצויים סביב המנועים וכן שיפוץ חלקים ייחודיים של הקרונועים.

בהסכם נקבעו קריטריונים לביצוע וקנסות שיוטלו במקרים שחברה א' לא תעמוד בשיעורי הזמינות שנקבעו לגבי הקרונועים ובזמנים שנקבעו לתיקון תקלות. נקבעו שיעורי זמינות מזעריים מדורגים: 82% בשנה הראשונה, 85% בשנים לאחר מכן, שבהן יתבצעו שירותי התחזוקה במוסכי הרכבת ו-88% בשלב האחרון, בו יינתנו שירותי התחזוקה במוסך נפרד.

בהסכם נקבעה תקרה שנתית לקנסות - 5 מיליון ש"ח או 10% מהתמורה שניתנה לחברה באותה שנה, הנמוך מביניהם. עוד נקבע כי בשנה הראשונה של אספקת השירותים יחולו הקלות במשטר הקנסות (50% הנחה במחצית הראשונה של השנה ו-30% הנחה במחצית השנייה של השנה).

#### 6. חלוקת התחזוקה בין עובדי הרכבת לעובדי חברה א'

מחלקת קרונועים בחטיבת הנייד, שמנתה כ-90 עובדים, הייתה אחראית לתחזוקת הקרונועים. במשך השנים צברו עובדי המחלקה בכלל והמנהלים המקצועיים בתחומים השונים בפרט, ידע ייחודי וניסיון רב במגוון תחומים, כולל תחזוקת מנועים השונים מהמנועים המותקנים בקרונועים בדנמרק. תחזוקת הקרונועים מתבצעת בעיקר במתחמים בחיפה ובלוד.

בהסכם הקיבוצי החדש נקבעו סייגים לגבי עבודת מיקור החוץ: "בתקופת ההסדר הזמני [שלוש שנים מתום תקופת ההתארגנות של הספק], תתקיים ותישמר הפרדה מלאה באמצעות מחיצה קשיחה ומוגבהת בגובה שלא יפחת משישה מטרים בין מתחמי תחזוקת IC3 [הקרונועים] על ידי הספק החיצוני לבין מתחמי העבודה של העובדים".

לאחר תחילת פעילותה של חברה א' התגלעו חילוקי דעות בין הנהלת הרכבת לוועד העובדים על פירוש ההסכם הקיבוצי החדש, שהביאו לשביתות, להשבחות ואף להגשת תלונה במשטרה. חילוקי הדעות נסבו בעיקר סביב הפירוש של 'ביצוע עבודות' על ידי עובדי הרכבת בגין הקרונועים (כגון הבטחת איכות ובקרה על פעילות חברה א', וביצוע פעולות כגון שיפוץ מנועים). מצב זה גרם לבעיות בתחזוקת הקרונועים, כמתואר להלן. ב-30.6.14 הוציא בית הדין

האזורי לעבודה<sup>29</sup> צו האוסר על העובדים לנקוט עיצומים. נציגות העובדים הגישה ערעור<sup>30</sup>, ובית הדין הארצי לעבודה קבע כי פסק הדין ייוותר על כנו, וכי העובדים לא יוכלו לנקוט צעדים ארגוניים בכל הקשור לפעילותה של חברה א'. עם זאת קבע בית הדין הארצי לעבודה שהחברה לא תוכל להטיל על העובדים מטלות שבעקבות ההסכם הקיבוצי החדש יש לגביהן מחלוקת פרשנית וקבע אלו עבודות על העובדים לבצע.

באפריל 2015 ניתן פסק בוררות בנושא זה. בפסק הבוררות נקבע בין השאר כי חובתם של עובדי הרכבת לבצע את עבודות התחזוקה מוגבלת לתחומים שנקבעו בהסכם והן ממין העבודות שלא ניתן לבצע אותן על גבי הקרונועים. הרכבת מצידה חייבת למלא התחייבותה ולהעביר לעובדים את כל עבודות התחזוקה שנקבעו בהסכם. עוד נקבע בפסק הבוררות כי הרכבת רשאית לדרוש מעובדים לבצע שירותי תחזוקה אשר עליהם לא חלה הגבלה בהסכם הקיבוצי.

ועד העובדים הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיוני 2015 כי חברת הרכבת לא העבירה לעובדי החברה את עבודות התחזוקה כפי שנקבע בפסק הבוררות.

חוסר הבהירות של ההסכם והפרשנויות השונות שהתעוררו לגביו פגעו במיקור החוץ ובתחזוקת הקרונועים. לדעת משרד מבקר המדינה, על הנהלת החברה והעובדים למצוא את הדרך לשיתוף פעולה מלא על מנת להגשים את היעד המשותף שלהם, הצלחת החברה ומתן שירותי תחזוקה איכותיים, שיבטיחו את תפקודה התקין והיעיל של החברה ובטיחותם של הנוסעים ברכבת.

### ההתארגנות של חברה א'

בדיונים שהתקיימו לפני ביצוע ההליך התחרותי הסתייגו החברות שהשתתפו בהליך מפרק הזמן הקצר, שלושה חודשים, שניתן להן להתארגנות ומאי-העברת הקרונועים לתחזוקה בהדרגה. החברות ציינו כי תקופת ההתארגנות לביצוע פרויקטים דומים היא לפחות שישה חודשים, וכי העברת הציוד נעשית בהדרגה. להערכתן, העברת הקרונועים לתחזוקה בפעימה אחת לא תאפשר לבדוק את הקרונועים לפני העברתם, וכמו כן היא עלולה לפגוע ברמות הזמינות של הקרונועים.

יו"ר ועדת המכרזים אמר בדיון שהתקיים בוועדת המכרזים באפריל 2013 כי התקופה הקצרה שניתנה לחברה א' להתארגנות היא פועל יוצא של אילוצים והסכמות אשר עומדים בבסיס ההסכם עם העובדים, ועל כן לא ניתן לשקול נושא זה מחדש.

חברה א' הצהירה בחתימתה על ההסכם כי בחנה את כל המידע שחברת הרכבת מסרה לה, כולל הדוח הטכני, כי הסיכון הכרוך בהיבטים השונים של ההתקשרות ידוע לה, וכי היא נושאת באחריות לכל היבטי ההתקשרות, אף שלא הייתה לה אפשרות לבדוק את הקרונועים ואת תנאי הפעילות במתחמי הרכבת לפני חתימת ההסכם. על פי ההסכם, השלב הראשון בפרויקט הוא שלב התארגנות, שיימשך שלושה חודשים.

בשלב ההתארגנות היה על חברה א' להתארגן לביצוע התחזוקה מבחינה לוגיסטית, ובכלל זה לגייס עובדים ולהכשירם. בתקופה זו נאסר על חברה א' לגשת לאתר התחזוקה ולקרונועים, בין השאר

29 ס"ק 14-1-13392-1 רכבת ישראל בע"מ - המבקשת והמשיבה שכנגד - הסתדרות העובדים הכללית וועד העובדים של רכבת ישראל - המשיבים והמבקשים שכנגד.

30 עס"ק 14-07-33198-07 הסתדרות העובדים הכללית וועד העובדים של רכבת ישראל - המערערים רכבת ישראל בע"מ - המשיבה.

עקב חילוקי דעות בין הנהלת חברת הרכבת ובין עובדי החברה לגבי פרשנות ההסכם הקיבוצי החדש. לדברי חברה א' פגעה מגבלה זו בהתארגנותה.

הייחודיות של נושא תחזוקת הקרונועים, הסתייגויות המציעים והעובדה שבהסכם הקיבוצי החדש שנחתם עם העובדים לא הוסדרה מערכת היחסים בין עובדי הרכבת לבין חברה א', הגדילו את מקדמי אי-הוודאות והסיכון שבהעברת תחזוקת הקרונועים למיקור חוץ. לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח הבעיות שתוארו לעיל, היה על חברת הרכבת להכין תכניות חלופיות, כגון קביעה ראשונית של כמות מינימלית של קרונועים הנדרשת לצרכי החברה, דרישה מחברה א' לעמוד ביעד כמותי זה, ולאחר הגשתו, הגדלת מספר הקרונועים בתחזוקת חברה א' בהדרגה.

ההכשרה של עובדי חברה א' הייתה קצרה: חברה א' הכשירה מנהלים ישראלים בדרגי הביניים באמצעות קורס של 14 ימים בלבד; עובדי חברה א' החלו בהכשרה מעשית על הקרונועים רק לאחר שהועברו לחברה זו כל הקרונועים; רק כמה ימים לפני שהועברו הקרונועים לחברה א' תרגלו עובדיה באופן חלקי תחזוקה על קרונוע שלא היה תקין ושחסרו בו חלקים מרכזיים; במשך שנת 2014 הביאה חברה א' עובדים זרים להדרכה והכשרה של עובדיה בישראל.

משרד מבקר המדינה העלה כי במרץ 2014, לאחר שהתברר שקיימות בעיות בתחזוקת הקרונועים, ציין מנכ"ל חברת הרכבת בדיון שהתקיים בדירקטוריון החברה כי קיימת בעיה של חוסר ידע וחוסר התמחות של עובדי חברה א'. ממסמכי חברת הרכבת עולה כי היא אפשרה לבצע תחזוקה באמצעות עובדים ללא ניסיון וללא הכשרה מעשית.

הרכבת טענה בתשובתה כי פנתה לחברות בעלות ניסיון ומוניטין רב בתחום תחזוקת הציוד הנייד של רכבות, וכן בעלות יכולת לתחזק רכבות שייצרו יצרנים אחרים.

חברה א' כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי במקום לקיים הדרכות מעשיות בדצמבר 2013, כפי שתוכנן, היא נאלצה לקיים הכשרה חלקית על קרונוע שלא היה תקין, מכיוון שוועד העובדים לא הסכים שיסופק לה קרונוע תקין לצורך ההכשרה.

לדעת משרד מבקר המדינה, היה על חברת הרכבת להקפיד כי העובדים שתעסיק חברה א' יהיו בעלי ניסיון והכשרה מעשית מתאימה בתחזוקת הציוד, כפי שנדרש בהסכם שחתמה חברת הרכבת עם חברה א'.

### הקמת מינהלה בחברת הרכבת

על פי הנחיית ועדת המכרזים הקים סמנכ"ל חטיבת הנייד מר בני לביא (להלן - סמנכ"ל הנייד) מינהלה האחראית למימוש ההסכם. תפקידיה כוללים פיקוח ובקרה על פעילות חברה א' בהיבטים הטכניים, הבטיחותיים והכספיים (אישור החשבונות). על פי התכנון של חברת הרכבת, היו אמורים להשתלב בה עובדים של החברה שעסקו בעבר בתחזוקת הקרונועים ולבצע הבטחת איכות של התחזוקה. ממסמכי חברת הרכבת עולה כי ועד העובדים אסר על העובדים לבצע הבטחת איכות כאמור.

המינהלה הוקמה לאחר שחברה א' החלה בפעילותה. חברת הרכבת התקשרה עם מהנדס בכיר, כדי שיהיה אחראי לפיקוח ההנדסי על פעילות חברה א'. המהנדס ביצע בין השאר בדיקת דוחות של חברה א' ובדיקות מדגמיות לגבי פעילותה.

הועלה כי הפיקוח נעשה רק באמצעות בדיקת הדוחות, ולא באמצעות בדיקה פיזית.

### ביצוע תחזוקת הקרונועים במיקור חוץ

חברה א' החלה את עבודות התחזוקה בינואר 2014, כמתוכנן. מרכז האחזקה הארצי בחטיבת הנייד (להלן - מרכז האחזקה) מנהל רישום ומעקב של זמינות הציוד הנייד ושל התקלות בציוד זה. מספר הקרונועים הזמינים נמדד פעמיים ביום: בבוקר ואחר הצהריים. חברת הרכבת מפעילה קרונועים על פי הצרכים התפעוליים שלה.

רישום התקלות כולל בין השאר פרטים על המועד והמקום שבו התרחשה התקלה, הסיבה לתקלה, המערכת שבה היא התגלתה (כגון המנוע או הדלתות) וההשפעות שהיו לה (כגון ביטול נסיעת רכבת או איחור בהגעתה). פעם בחודש מחשבות חברת הרכבת וחברה א' את הזמינות החודשית של הקרונועים. במקרים שבהם נקבע כי התקלה נבעה מאי-תפעול נכון של הקרונוע או אי-ביצוע פעולות שהיו באחריות חברת הרכבת, הקרונוע נחשב זמין לצורך חישוב הזמינות כאמור.

להלן נתונים על מספר התקלות, ביטולי נסיעת רכבות ודקות האיחור בארבעת החודשים הראשונים של פעילות הזכיין:

לוח 4

#### תקלות, ביטולי נסיעות של רכבות ודקות איחור, ינואר-אפריל 2014

דקות האיחור בסך הכול	מספר ביטולי נסיעת רכבות	מספר התקלות בקרונועים	
825	10	64	ינואר-פברואר*
2,076	13	108	מרץ-אפריל

\* בשבוע הראשון של ינואר 2014, לפני תחילת פעילות הזכיין, לא היו תקלות בקרונועים.

מהלוח עולה כי בחודשים מרץ-אפריל 2014 חל גידול במספר התקלות, ביטולי הנסיעות ודקות האיחור, לעומת החודשיים שקדמו להם.

מספר התקלות עלה משבוע לשבוע. בימים 20.4.14-25.4.14 היו כ-20 תקלות שבעקבותיהן נגרם איחור של כ-450 דקות ביציאה ובהגעה של רכבות. כמו כן היו בפרק זמן זה תקלות רבות בקו מתל אביב לירושלים. חברת הרכבת קנסה את חברה א' בחודשים מרץ-אפריל 2014 בכ-646,000 ש"ח ובכ-745,000 ש"ח בהתאמה (לא כולל מע"מ) בגין חריגות מהמדדים שנקבעו בהסכם.

### צמצום מספר הקרונועים המתחזקים

במאי 2014 הודיעה חברת הרכבת לחברה א' על כוונתה לצמצם את מספר הקרונועים המועברים לחברה א' לתחזוקה, מ-44<sup>31</sup> ל-24. כדי להימנע מפגיעה בשירות, הפעילה חברת הרכבת חלק מהקווים שהופעלו בעבר באמצעות הקרונועים באמצעות ציוד חלופי. חברת הרכבת ציינה בפנייתה לחברה א' כי להערכתה, צמצום כמות הקרונועים המועברים לתחזוקה יאפשר לה לתחזק טוב יותר את הקרונועים, לצמצם את כמות התיקונים בעתיד ולהקטין את הפער בין הרצוי לנעשה בפועל בכל הנוגע לשיפוצים המקיפים הנדרשים בשאר הקרונועים.

חברת הרכבת הודיעה לחברה א' כי חישוב הזמינות ייעשה על פי 24 קרונועים, ולכן היא נדרשת להבטיח זמינות של 20 קרונועים בלבד כדי לעמוד בשיעורי הזמינות שנקבעו בהסכם (82%). חברה א' הסתייגה מהחלטה זו וטענה כי הקשיים בתחזוקת הקרונועים נובעים בין השאר מההפרעות של ועד העובדים. כמו כן ציינה חברה א' כי למרות החלטת הרכבת, עבודות התחזוקה ממשיכות להתבצע בכל הקרונועים.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה כתבה חברה א' כי צי הקרונועים שנמסר לה כלל 19 קרונועים שמועד הברק המקיף שלהם עבר וכי על פי החוזה ניתנו לה 24 חודשים לבצע את הברקים הללו, שכאמור לא בוצעו כאשר תחזוקת הקרונועים הייתה באחריות חברת הרכבת. חברה א' הוסיפה כי לפי החוזה, אושרו הקרונועים הללו לנסיעה (כפי שהם היו מאושרים לפני שנמסרה התחזוקה לחברה א') במשך כל אותה תקופת ביניים, אולם כאמור במאי 2014 החליטה חברת הרכבת באופן חד-צדדי להשביתם.

### פעולות להבטחת איכות התחזוקה

בעקבות תלונה שהוגשה למשרד מבקר המדינה לגבי ליקויים שעלולים לפגוע בבטיחות הנסיעה בקרונועים, נפגשו נציגי משרד מבקר המדינה במאי 2014 עם מנכ"ל חברת הרכבת והציגו בפניו טענות אלה. מנכ"ל החברה הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה באותו חודש כי על פי בדיקה שערך, אין יסוד לטענה בדבר כשלים בטיחותיים בקרונועים, בתחזוקתם ובפיקוח על תחזוקתם. המנכ"ל הוסיף כי בכוונת חברת הרכבת להגביר את הפיקוח על תחזוקת הקרונועים ואת הפעולות להבטחת איכות התחזוקה באמצעות התקשרות עם חברה חיצונית מחו"ל, שהיא בעלת מומחיות בתחום זה. יצוין כי בפועל החלה חברת יועצים חיצונית מחו"ל את עבודתה באוקטובר 2014 (ראו להלן).

חברת הרכבת הייתה ערה לתחזוקה הלקויה של הקרונועים ולכמות הרבה של התקלות בהם לעומת העבר, שבעקבותיהן נפגע לעתים השירות לנוסעים, בעיקר בשל רמת זמינות נמוכה של הקרונועים. חברת הרכבת העריכה כי חלק מהבעיות נוצרו מכיוון שהתחזוקה באמצעות מיקור-חוץ הייתה בשלביה הראשונים, ומכיוון שעובדי החברה הערימו עליה קשיים. לכן, נוכח החשיבות הרבה שייחסה הנהלת חברת הרכבת להצלחת הרפורמה בשיטת התחזוקה, ובמטרה לסייע לחברה א' לשפר את עבודתה, פנה מנכ"ל חברת הרכבת לוועדת המכרזים ביוני 2014 בבקשה לאשר תשלום לחברה א' עבור החודשים מאי-יוני 2014 לא על פי מספר הק"מ שנסעו הקרונועים בפועל, אלא על בסיס 85% ממספר הק"מ המזערי שנקבע בהסכם. המנכ"ל ציין בפנייתו כי התשלומים יינתנו באופן חריג, לפני משורת הדין ובכפוף להתחייבות חברה א' לשיפור האיכות של שירותיה. על פי השיפור באיכות השירות, תועבר לחברה א' יתרת התשלום (15%) בתום שנת ההסכם הראשונה. הוועדה אישרה את הבקשה, וחבריה הדגישו כי יש להמשיך ולפעול כדי להחזיר את רוב הקרונועים למצב של פעילות שוטפת עד סוף יולי 2014.

31 הרכבת רכשה במשך השנים 50 קרונועים; שישה מהם הושבתו במשך השנים עקב תאונות או תקלות.

### הידרדרות ברמת התחזוקה של הקרונועים

מרכז האחזקה דיווח בספטמבר 2014 כי מספר התקלות הממוצע בקרונועים בשבוע מתחילת השנה עד למועד זה היה כ-8.5, לעומת כ-3 תקלות בממוצע בשבוע בשנת 2013. יצוין כי בחישוב ממוצע התקלות לא נעשית הבחנה בין תקלות שאחראית להן חברה א' ובין תקלות שאחראית להן חברת הרכבת. סמנכ"ל הנייד התריע כי אין לחברת הרכבת די קרונועים באיכות הנדרשת להפעלה, וכי נדרש להכין תכנית תפעולית חדשה.

באוקטובר 2014 דיווח סמנכ"ל הנייד למנכ"ל חברת הרכבת ולמנהל אגף רכבות כי חברה א' עדיין לא הגיעה להישג הנדרש על פי ההסכם בכל הנוגע לצמצום כמות התקלות, וכי כמות התקלות הגדולה פוגעת באיכות השירות של חברת הרכבת. מנהל חטיבת הנייד הוסיף כי חברת הרכבת ממשיכה לדרוש בכל דרך שעומדת לרשותה מחברה א' לעמוד בהתחייבויותיה, שאם לא כן היא תפגע בהכנסותיה.

הביקורת העלתה כי היו מקרים שבהם תקלות באותו קרונוע חזרו ונשנו כעבור ימים אחדים ואף באותו יום. בלוח שלהלן מובאות דוגמאות לתקלות חוזרות בקרונועים:

לוח 5

#### תקלות חוזרות בקרונועים

מספר הקרונוע	כמות התקלות החוזרות
34	שבע תקלות במנועים באפריל 2014
31	ארבע תקלות בארבעה ימים רצופים ביולי 2014
36	שלוש תקלות של כשל מנועים ביומיים באוגוסט 2014
18	שתי תקלות במצברים ביומיים באוגוסט 2014
27	שלוש תקלות בדלתות ב-27.8.14
33	שתי תקלות חוזרות ביום ב-8.10.14

בשבועיים הראשונים של נובמבר 2014 בוטלו תשע נסיעות של רכבות. בסוף אותו חודש היו רק 19 קרונועים זמינים לתפעול. בדצמבר שנה זו, לאחר שהסתמנה מגמת שיפור בתחזוקת הקרונועים, חלה שוב הידרדרות - ב-17.12.14 היו רק 11 קרונועים זמינים, וב-21-22 בחודש זה היו רק 12 קרונועים זמינים.

חברה א' כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי בדצמבר 2014 שינתה חברת הרכבת את הקריטריונים שעל פיהם ייקבע אם קרונוע ייחשב תקין, ועקב כך הושבתו קרונועים רבים. חברת הרכבת הסבירה בתשובתה כי באותו חודש הגדירה חטיבת הנייד נוהל בדיקת תקינות לשירות של הקרונועים, שכלל הגדרות מדויקות יותר מהגדרות ההסכם המקורי.

### המרחק הממוצע בין תקלות

מדד מקובל לבחינת יעילות התחזוקה התקופתית הוא המרחק הממוצע בק"מ בין סיום הטיפול בתקלה אחת ועד לגילוי תקלה אחרת<sup>32</sup> (MDBF). משרד מבקר המדינה השווה את יעילות



התחזוקה של הקרונועים במיקור-חוץ לתחזוקת הקטרים והקרונוות בחברת הרכבת. להלן נתונים על המרחק הממוצע בין תקלות בשנים 2013-2014:

לוח 6

**המרחק הממוצע (בק"מ) בין תקלות, לפי סוגי ציוד, 2013-2014**

שנת 2014	שנת 2013	סוג הציוד
48,378	38,172	קטרי נוסעים
568,621	406,624	קרונוות חד-קומתיים
583,667	328,383	קרונוות דו-קומתיים
8,213	42,274	קרונועים

מהלוח עולה כי המרחק הממוצע בין תקלות בקרונוות נוסעים (חד-קומתיים ודו-קומתיים) ובקטרי נוסעים גדל בשנת 2014 בשיעור ניכר לעומת שנת 2013, דבר המצביע על שיפור בתחזוקה השוטפת של ציוד זה.

לעומת זאת, עולה מהלוח כי חלה ירידה ניכרת בשנים אלה במרחק הממוצע בין תקלות בקרונועים, דבר המעלה ספק לגבי איכות התחזוקה שלהם.

**קנסות שהוטלו על חברה א'**

על פי חישוב שעשתה חברת הרכבת, הסתכמו הקנסות שהיו אמורים להיות מוטלים על חברה א' בפרק הזמן 26.11.14-25.12.14 בלבד, בגין אי-עמידתה בדרישות הזמינות של הקרונועים, בכ-12.6 מיליון ש"ח.

ואולם מאחר שהקנס המצטבר לשנת 2014 כבר הגיע באותו זמן לתקרת המוסכמת לשנה - 5 מיליון ש"ח בלבד - לא היה באפשרות חברת הרכבת לקנוס את חברה א' בגין התקלות המרובות בחודשים האחרונים של השנה.

על פי הערכת חברת הרכבת היו התשלומים לחברה א' אמורים להסתכם בכ-100 מיליון ש"ח בממוצע בכל שנה. בפועל, מאחר שחלק מהקרונועים לא היו זמינים ולאחר ניכוי הקנסות שהוטלו על חברה א' - שילמה לה חברת הרכבת בשנת 2014 כ-51.6 מיליון ש"ח בלבד (כולל 10 מיליון ש"ח בעבור התארגנות).

חברה א' הודיעה בתגובתה למשרד מבקר המדינה כי הסכום שקיבלה בגין השנה הראשונה של ההתקשרות לא כיסה אפילו את הוצאותיה.

בתום שנה להפעלת פרויקט מיקור-החוץ התברר כי היעדים שנקבעו לו לא הושגו - מספר התקלות בקרונועים גדל במידה ניכרת לעומת השנים הקודמות; מספר הקרונועים הפעילים היה נמוך מהמתוכנן; מספר נסיעות הרכבת שבוטלו עקב תקלות גדל; רמת השירות לנוסע בקו הרכבת שבין בית שמש לירושלים נפגעה, עקב קשיים בהפעלה סדירה של קו זה, המופעל רק באמצעות קרונועים.

אגף רכבות ביצע מעקב אחר תחזוקת הקרונועים ביולי 2015. המעקב העלה כי בעקבות שינויים שביצעו חברה א' וחברת הרכבת חל שיפור ניכר ביותר בתחזוקת הקרונועים ובהבטחת האיכות של התחזוקה.

### שיפוץ מנועים

לקרונועים יש ארבעה מנועים ייחודיים<sup>33</sup>. בעקבות השרפה בשנת 2010<sup>34</sup>, השביתה חברת הרכבת מינואר 2011 למשך כמה שנים את פעילות אחד המנועים בקרונועים. השבתה זו פגעה, להערכת חברת הרכבת, בשירותיות של הרכבת (גרמה להתארכות זמן הנסיעה), אך לא בבטיחותה. חברה ג' ציינה בדוח הטכני כי הקרונועים לא תוכננו לנסיעה כה מאומצת במשך פרק זמן ארוך, והדבר יכול לגרום לתקלות מרובות, בייחוד בקו לירושלים, עקב הפיתולים הרבים במסילה ושיפוע התוואי.

ממסמכים שבדק משרד מבקר המדינה ומהדוח הטכני שהכינה חברה ג', עולה כי חברת הרכבת לא השלימה במועד את השיפוץ הכולל של המנועים. חברת הרכבת העריכה כי ב-75% מהמנועים לא בוצעו בדיקים מקיפים ושיפוץ כולל אחרי כל 600,000 ק"מ, כנדרש.

חברת הרכבת כללה בהסכם שחתמה עם חברה א' ביצוע בדיק מקיף של 21 קרונועים בעלות ממוצעת של כ-1.8 מיליון ש"ח לכל קרונוע. בהסכם הקיבוצי החדש נקבע כי החברה החיצונית שתיבחר לביצוע התחזוקה תרכוש מחברת הרכבת שירותי תחזוקה שונים לקרונועים, כגון שיפוץ של מנועים, גירים ושסתומים, זאת מאחר שעובדי חברת הרכבת התמחו בנושאים אלה.

ממסמכי הרכבת עולה כי ועד העובדים התנגד ומנע ביצוע עבודות שיפוץ של המנועים ושל חלפים אחרים הנדרשים לפעילות הקרונועים, דבר שגרם, להערכת הרכבת, לפיגור רב בתיקון הקרונועים, עד כדי השבתתם.

חלק מהתקלות בקרונועים בשנת 2014 היו תקלות במנועים. נמצא כי היה פיגור גדול מאוד בביצוע שיפוץ מקיף של מנוע שבנובמבר 2014 פרצה בו שרפה. על הנהלת חברת הרכבת לפעול להשלמת שיפוץ המנועים בהקדם, כדי למנוע תקלות כפעילות הקרונועים, ובייחוד בקו לירושלים.

### הבטחת איכות

#### עמידה בתקנים בינ-לאומיים

בהסכם שנחתם עם חברה א' נקבע כי על החברה לעמוד בדרישות תקן ISO9001-2008. התברר כי חברת האם של חברה א' עומדת בדרישות התקן, אבל חברה א' טרם סיימה את המבדק לגבי עמידתה בדרישות אלה.

חברה א' הודיעה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי המבדק לגבי עמידתה בדרישות התקן כאמור מתוכנן לשנת 2016.

33 בקרונועים המופעלים בדנמרק מותקנים מנועים אחרים.

34 שרפה שפרצה ברכבת שנסעה מנהרייה לתל אביב בדצמבר 2010, ובה נפגעו נוסעים.

במאי 2014, כארבעה חודשים לאחר שהחלה חברה א' לתחזק את הקרונועים, הודיעה חברת הרכבת למשרד מבקר המדינה כי דרשה "לקבל בהקדם פירוט תיעוד מלא של התהליך והשיטה שעל פיה פועלת" מערכת הבטחת האיכות של חברה א', וכי דרישתה זו צפויה להיענות. בפועל, התקשרה הרכבת בעצמה עם חברות ייעוץ לביצוע הבטחת איכות, כמתואר להלן.

הועלה כי חברת הרכבת לא כללה בהסכם שחתמה עם חברה א' דרישות בתחום הבטחת האיכות, אלא קבעה כי דרישות כאלה יגובשו בתקופת ההתארגנות. ואולם בפועל לא גיבשה חברת הרכבת דרישות כאלה ולא בחנה את הליכי הבטחת האיכות של חברה א'.

#### התקשרויות עם חברות ייעוץ

1. בהסכם עם חברה א' נקבע כי חברת הרכבת רשאית למנות גורם חיצוני לבחינת איכות התחזוקה של הקרונועים.

ועדת המכרזים אישרה ביולי 2014 התקשרות לשלושה חודשים<sup>35</sup> עם חברת יועצים (להלן - חברת ייעוץ ב'), עם אפשרות להארכה בעוד תשעה חודשים, לשם ביצוע בקרה על פעילות חברה א'. בספטמבר 2014 ביקש סמנכ"ל הנייד כי ההתקשרות תהיה לארבעה חודשים. הסכם ההתקשרות נחתם באוקטובר 2014. חברת ייעוץ ב' העסיקה ארבעה עובדים מומחים, ואלה ביצעו בקרה על התחזוקה (לדוגמה, בחנו את השלמת תיקון התקלות, פסלו הפעלת קרונועים שלא עמדו בדרישות הבטיחות, בחנו היבטי בטיחות בתחזוקה והכשירו עובדים במינהלה לביצוע בדיקות הבטחת איכות). כמו כן ביצעו עובדי חברת ייעוץ ב' בדיקות הבטחת איכות לפני מתן אישור להפעלת הקרונועים.

הועלה כי רק כתשעה חודשים לאחר העברת התחזוקה לחברה א' החלה חברת הרכבת לבצע בדיקות הבטחת איכות, במקום להסתמך על הדיווחים של חברה א'.

בדצמבר 2014 ביקש מנהל אגף תחזוקה חיפה בחטיבת הנייד את אישור ועדת המכרזים להארכת תקופת ההתקשרות עד 30.6.15 ולהגדלת היקפה (הוספת שני עובדים ואישור תשלום תוספות לביצוע עבודות במשמרת לילה).

סמנכ"לית כלכלה וכספים הסתייגה בדיון וציינה שהדבר כרוך בעלויות גבוהות, אף שהפתרון היה אמור להיות נקודתי ולתקופה קצרה. יו"ר ועדת המכרזים הסכים עם טענתה של הסמנכ"לית כי העלויות הן גבוהות, אך ציין שלחברת הרכבת אין ברירה אלא להסתייע בגוף חיצוני ומקצועי אשר יסייע בבקרה על התחזוקה ועל הכשרת העובדים, בין השאר בשל היבטים בטיחותיים וחוסר שיתוף פעולה של ועד העובדים. הוועדה אישרה את הארכת תקופת ההתקשרות ואת הגדלת היקפה. יו"ר הוועדה ציין כי מפאת חשיבות הנושא נדרש להאריך את תקופת ההתקשרות עד 30.8.15, והוועדה אישרה את המלצתו.

35 לפי תקנה 34(6) לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993.

חברת הייעוץ ביקשה כי במקרה ששהות היועצים תעלה על 184 ימים<sup>36</sup>, יחול תשלום מס ההכנסה בגינם על הרכבת. לפיכך המליצה ועדת המכרזים בספטמבר 2014 כי שהות היועצים שתעסיק חברת ייעוץ ב' לא תעלה על 184 ימים.

**הביקורת העלתה כי בפועל תקופת ההתקשרות של חברת הרכבת עם חברת ייעוץ ב' ארוכה יותר מפרק זמן זה, ולכן המס עשוי לחול על הרכבת.**

2. על פי סדרי מינהל תקין, לפני העסקת יועצים או נותני שירותים אחרים יש לאשר מראש את ההתקשרות ותנאיה. ממסמכי חברת הרכבת עולה כי ועדת המכרזים ערוכה לאשר התקשרויות דחופות, על פי צורכי החברה.

ב-3.12.14 פנה סמנכ"ל הנייד לוועדת התקשרויות ומכרזים בבקשה לאשר התקשרות דחופה לשלושה ימי עבודה עם ארבעה מומחים מחו"ל בתחזוקת קרונועים (להלן - חברת ייעוץ ג'). מטרת העסקתה של חברת ייעוץ ג' הייתה ביצוע הערכה של מצב הקרונועים ומתן חוות דעת בנושא, בשל הבעיות בתחזוקת הקרונועים. בדיקת מבקר המדינה העלתה כי פניית הסמנכ"ל לוועדה נעשתה לאחר תיאום עם חברת ייעוץ ג'.

**הביקורת העלתה כי סמנכ"ל הנייד לא בחן חלופות להתקשרות עם חברת ייעוץ ג'. כמו כן, ועדת התקשרויות ומכרזים אישרה את ההתקשרות בדיעבד, ובלי שהוצגו לה הצעות מחיר. זאת ועוד, חברת הרכבת לא חתמה עם חברת ייעוץ ג' על הסכם שיפרט את התחייבויות הצדדים.**

חברת הרכבת ציינה בתשובתה כי כל הנושאים הקשורים למיקור-חוץ נדונו בוועדת מכרזים עליונה וכי אישור ההתקשרות עם חברת ייעוץ ג' נדון בוועדת ההתקשרויות בגלל הדחיפות ולכן גם לא נחתם הסכם עימה. בפועל התארכה ההתקשרות עם היועצים מעבר למספר הימים והיא נדונה ואושרה בוועדת המכרזים.

חברת ייעוץ ג' הכינה דוח ראשוני אשר להערכת חברת הרכבת פירט את תמונת המצב הכללית לגבי מצב הקרונועים. חברת ייעוץ ג' הכינה חוות דעת נוספת אודות הצעדים והאמצעים שנקטו ושיש לנקוט על מנת לשפר את זמינות ואיכות הקרונועים ולוודא את בטיחותם.

**בפועל שהו המומחים מטעמה של חברת הייעוץ בארץ 13 ימים. על פי אומדן חטיבת הנייד, הגיע שכר עבודתם לכ-50,000 אירו (ללא הוצאות על כרטיסי הטיסה).**

3. להערכת משרד מבקר המדינה, עלות ההעסקה של חברות הייעוץ ב' ו-ג' בחודשים נובמבר 2014 - יוני 2015 היא כ-800,000 אירו.

**הכשלים הרבים שהתגלו בשנה הראשונה לביצוע התחזוקה באמצעות מיקור-חוץ חייבו את חברת הרכבת להעסיק חברות בקרה וייעוץ מעבר למתוכנן, ובכך הגדילו את עלות הפרויקט.**

36 ככלל, אמנות המס שישאל חתומה עליהן קובעות כי מי שיש לו הכנסה משכר והוא שהה במדינה מסוימת יותר מ-183 ימים, עליו לשלם את המס החל באותה מדינה (במקרה הנדון - ישראל).

### הקווים בין תל אביב לירושלים ובין באר שבע לדימונה

תנועת הרכבות בקו תל אביב-ירושלים ומרבית תנועת הרכבות בקו באר שבע-דימונה מתבצעת רק באמצעות הקרונועים. מספר הנוסעים בקווים אלה מועט, והם אינם רווחיים. על פי נתוני חברת הרכבת, בשנת 2012 היה ההפסד מהפעלת הקו בין תל אביב לירושלים<sup>37</sup> כ-16.4 מיליון ש"ח. להלן נתונים על מספר הנוסעים בקווים אלה ובכלל הקווים בשנים 2012-2013.

לוח 7

#### מספר הנוסעים (באלפים), 2012-2013

שנת 2013	שנת 2012	הקו
45,137	40,373	כל קווי הרכבת
986	1,368	תל אביב-ירושלים
7.7	6	באר שבע-דימונה

מהלוח עולה כי מספר הנוסעים בקווים המופעלים רק באמצעות קרונועים קטן מאוד ולעתים אף מזער, לעומת מספר הנוסעים בכלל קווי הרכבת.

#### הקו בין תל אביב לירושלים

להפעלת הקו נדרשים 13 קרונועים זמינים.

הביקורת העלתה כי בין 7.1.14 ל-14.11.14 היו בקו זה כ-160 תקלות, מהן כ-30 בחודש אוגוסט. רוב התקלות אירעו בקטע שבין בית שמש לירושלים ונבעו בעיקר מהתחממות או כשל של מנועים. התקלות גרמו לכ-3,800 דקות איחור ולביטול שבע נסיעות רכבת.

מספר הקרונועים הזמינים פחת, עד שבדצמבר 2014 היו ימים שבהם לא היו די קרונועים להפעלה יעילה של הקו (כולל עתודה של קרונועים שיופעלו במקרה של תקלה בקרונועים אחרים): ב-17.12.14 היו רק 11 קרונועים זמינים, וב-21.12.14-22.12.14 היו רק 12 קרונועים זמינים. בסוף דצמבר 2014 דיווח מנכ"ל חברת הרכבת לדיקטוריון כי החברה אינה מפעילה זמנית את הקו לירושלים.

כאמור, ההסכם עם חברה א' נחתם לשבע שנים עם אפשרות להארכה בעוד שמונה שנים. חברת הרכבת מתכננת להשלים עד מועד זה את הקמת קו הרכבת המהיר לירושלים, וכך בכך משקיעה המדינה משאבים בשדרוג כביש מס' 1 לירושלים.

לדעת משרד מבקר המדינה, לקראת הארכת החוזה עם חברה א' על משרדי התחבורה והאוצר לבחון, בשיתוף חברת הרכבת, את כדאיות המשך ההפעלה של קו הרכבת הנוכחי לירושלים, שכאמור מחייב שימוש בקרונועים, וכן לבחון את השפעותיה של החלטה שתתקבל על המשך השימוש בקרונועים ועל תחזוקתם.

### הקו בין באר שבע לדימונה

מספר הנוסעים בקו זה הוא קטן ביותר (ראו לוח 7 לעיל). משרד מבקר המדינה העיר בעבר<sup>38</sup> כי הנסיעה בקו זה אינה כדאית כלכלית, לעומת הנסיעה באוטובוס.

ממסמכים שמסרה חברת הרכבת למשרד מבקר המדינה עולה כי ההוצאות המשתנות בגין הפעלת הקו הגיעו בשנת 2012 לכ-102 מיליון ש"ח, ואילו ההכנסות מהפעלת הקו הסתכמו באותה שנה בכ-300,000 ש"ח בלבד.

חברת הרכבת הודיעה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי הגישה לאגף התקציבים הצעות לשינויים לגבי הפעלת רכבות מעוטות נוסעים, כדי להביא להתייעלות כלכלית.

אגף התקציבים הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2015 כי על פי המלצת מבקר המדינה, יבחן האגף את כדאיות הפעלת הקווים האמורים לקראת הכנת התכנית התפעולית לשנת 2016.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרדי התחבורה והאוצר לבחון, בשיתוף חברת הרכבת, את דרך המשך הפעלת הקווים שהנוסעים בהם מעטים, ולהביא בחשבון בעניין זה, נוסף על השיקולים הכלכליים, גם שיקולים חברתיים, ובהם הצורך בחיבור הפריפריה למרכז.

### הסכם ההפעלה והפיתוח

בהסכם ההפעלה והפיתוח שחתמה חברת הרכבת עם המדינה ביוני 2014, נקבעו סכומי הפיצוי שתשלם החברה למדינה בגין אי-עמידה בהוראות ההסכם בנוגע לזמינות הציוד הנייד. לדוגמה, בהסכם נקבע "כי החל מ-1 ינואר 2014, בגין כל יום תפעול שנתי אשר שיעורי הזמינות אשר נקבעו עבורו בתכנית התפעולית השנתית המאושרת חורגים [נמוכים] משיעור הזמינות המפורטים להלן, תחויב החברה בפיצוי מוסכם בסכום של 47,000 ש"ח בגין כל 0.1% חריגה משיעור הזמינות הנדרש לקטרים וקרונות". כמו כן נקבע בהסכם כי החברה תחויב בפיצוי מוסכם אחר בגין כל חריגה משיעור הזמינות הנדרש של קרונות. נוסף על כך פורטו בהסכם שיעורי הזמינות הנדרשים, לפי סוג הציוד. להלן נתונים על שיעורי הזמינות הנדרשים של הקרונות בשנים 2014-2015, על פי ההסכם עם חברה א' ועל פי ההסכם ההפעלה והפיתוח.

לוח 8

#### שיעורי הזמינות הנדרשים של הקרונות (2014-2015)

שיעור הזמינות הנדרש על פי ההסכם עם המדינה	שיעור הזמינות הנדרש על פי ההסכם עם חברה א'	
85%	82%	2014
86%	85%	2015

38 מבקר המדינה, דוח שנתי א66 (2010), בפרק "חברת רכבת ישראל בע"מ - השירות לנוסע", עמ' 1227.

מהלוח עולה כי שיעורי הזמינות שדרשה המדינה מחברת הרכבת בהסכם ההפעלה והפיתוח גבוהים משיעורי הזמינות שנקבעו בהסכם שחתמה חברת הרכבת עם חברה א'. יצוין כי במועד חתימת הסכם ההפעלה והפיתוח הייתה חברת הרכבת מודעת לעובדה שזמינות הקרונועים נמוכה.

הביקורת העלתה כי גם אילו עמדה חברה א' בשיעורי הזמינות שהתחייבה לו בהסכם התחזוקה, אך לא בשיעור הזמינות שנקבע בהסכם של הרכבת עם המדינה, עדיין הייתה חברת הרכבת צריכה לשלם למדינה פיצויים בגין אי-עמידה בשיעורי הזמינות שהתחייבה להם בהסכם ההפעלה והפיתוח.

## סיכום

חברת הרכבת צריכה לספק שירות יעיל ובטיחותי, ואחד הנדבכים שעליהם צריך להיות מושתת שירות כזה הוא תחזוקה נאותה של הציוד. בעקבות החלטת הממשלה ובמסגרת המדיניות לביצוע שינויים מבניים, החליטה חברת הרכבת למסור תחזוקת ציוד נייד למיקור-חוץ. על פי החלטה זו נמסרה תחזוקת הקרונועים, שחלקם יוצרו לפני שנים רבות, לחברה א', על פי הסכם שנחתם עמה. ההסכם נחתם לתקופה של שבע שנים, עם אפשרות להארכה בעוד שמונה שנים. עלותו הכוללת של ההסכם נאמדה בכ-1.5 מיליארד ש"ח.

בתום שנה להפעלת פרויקט מיקור-החוץ התברר כי מספר התקלות בקרונועים גדל בשיעור ניכר לעומת השנים הקודמות; מספר הקרונועים הפעילים היה נמוך מהמתוכנן; מספר הביטולים של נסיעות רכבות עקב תקלות גדל; וההפעלה הסדירה של קו הרכבת שבין בית שמש לירושלים, המופעל רק באמצעות הקרונועים, נפגעה - וממילא נפגעה רמת השירות לנוסע בקו זה. בד בבד גדלו ההוצאות של חברת הרכבת: היא שילמה לחברה א' בשנת 2014 כ-51.6 מיליון ש"ח (כולל כ-10 מיליון ש"ח בגין התארגנות); שילמה סכומים נוספים שנאמדו במאות אלפי אירו לחברות ייעוץ ולמומחים, לשם ביצוע בקרה על עבודת חברה א'; ונתנה לעובדיה שהועסקו בעבר בתחזוקת הקרונועים מענקים מיוחדים, נוסף על המענקים ותוספות השכר שניתנו לכלל עובדי הרכבת.

הנהלת חברת הרכבת מופקדת על ביצוע משימותיה ביעילות ובבטיחות. בד בבד, חשוב קיומה של מערכת יחסים תקינה בינה ובין העובדים. מסירת פעילות מרכזית למיקור-חוץ, בין היתר במטרה לשפר את רמת התחזוקה בחברת הרכבת, פגעה ביחסי העבודה בין ההנהלה לעובדים. פגיעה זו השפיעה בין היתר על אופן ההתמודדות של החברה עם הנושא המורכב של תחזוקת הקרונועים. לדעת משרד מבקר המדינה, בהמשך לפסק הבוררות, על הנהלת החברה והעובדים לעשות כל שביכולתם כדי ליישב את המחלוקת ביניהם, כדי להבטיח שירות מיטבי לקהל המשתמשים ברכבת.

על חברת הרכבת לבדוק ביסודיות את הכשלים שהתגלו בשנה הראשונה ברוב שלבי התהליך של מסירת תחזוקת הקרונועים למיקור-חוץ, ולפעול להחזרת הקרונועים לרמה התפעולית הנדרשת.

