



דו"ח צוות לבחינת מבנה ארגוני רכבת ישראל

דצמבר 2025

תוכן עניינים

פרק 1 - מבוא	3
פרק 2 - ניתוח המצב הקיים ברכבת ישראל	5
פרק 3 - סקירה בין־לאומית - מגמות בעולם מבנה הרכבות	13
פרק 4 – השוואה פנים־ישראלית	21
פרק 5 – מערכת יחסי העבודה ברכבת ישראל	28
פרק 6 – ניתוח חסמים מבניים לשיפור השירות וליעילות הרכבת	28
פרק 7 – הליך ניתוח חלופות ובחירת חלופה מועדפת	32
פרק 8 – חלופה נבחרת, משמעויות ואתגרים	39
פרק 9 - סיכום	42
נספח א	43
נספח ב	44

פרק 1 - מבוא

רכבת ישראל מהווה את עמוד השדרה של מערכת התחבורה הציבורית בישראל, וממלאה תפקיד מרכזי בצמצום הגודש בכבישים, בהפחתת פליטות מזהמים ובהגדלת הנגישות התחבורתית למרכזי תעסוקה ושירותים. בשנים האחרונות מושקעים למעלה מ־60 מיליארד שקלים בפרויקטים להקמת מסילות חדשות, מערכות חשמול, איתות וציוד נייד, וכן בעשור האחרון חל גידול של כמעט פי 2.4 בהוצאות הסובסידיה לשירות.

על אף ההשקעה הנרחבת, לא ניכר שיפור משמעותי ברמת השירות שמספקת הרכבת. מספר הנוסעים נותר נמוך ביחס לפוטנציאל ולתשתית הקיימת; פרויקטים שנועדו להגדיל תדירות מתעכבים משמעותית; זמינות השירות נפגעת באופן תדיר בשל עבודות תחזוקה ותקלות; והעלות התקציבית להפעלת השירות ממשיכה לעלות. מעבר לפגיעה ברמת השירות, לתפקוד לא יעיל נלוות גם השלכות כלכליות רחבות - תשואה ציבורית נמוכה להשקעות עתק ונזק מתמשך למשק בדמות גודש, תאונות דרכים וזיהום אוויר.

על רקע אתגרים אלו, ערך צוות בין משרדי, בהשתתפות אגף תקציבים, אגף החשב הכללי, אגף הממונה על השכר במשרד האוצר ורשות החברות הממשלתיות, בחינה מקיפה של השירות ברכבת ישראל ושל החסמים המבניים המונעים מיצוי מלא של ההשקעות ועמידה ביעדים. ממצאי הבחינה מצביעים על כך שהמבנה הנוכחי של החברה, במסגרתו הנהלת רכבת ישראל אחראית במקביל על כלל היבטי ההקמה, התחזוקה וההפעלה, תוך ניהול של כ־5000 עובדים ומחזור פעילות של כ־8.5 מיליארד שקלים (2025), כאשר מרבית מפעילות התפעול והתחזוקה נעשית בידי עובדי החברה בעצמה ("אין האוס"), יוצר שורה של כשלים מבניים, ובהם:

1. **קשב ניהולי מוגבל** – בשל היקפי האחריות הגבוהים המוטלים על החברה, קיים קושי בניהול כלל תחומי הפעילות באופן מעמיק ואיכותי. מצב זה מצמצם את היכולת לעסוק בגיבוש תפיסה אסטרטגית ארוכת טווח, בפיתוח יעיל של התשתית, בייעול תהליכים ובהובלת מהלכים לשיפור השירות.
2. **גמישות ניהולית נמוכה** – יכולת החברה לבצע התאמות ושיפורים תפעוליים מוגבלת, בין היתר בשל היקף העבודה הרב, ריבוי תחומי פעילות ומערך יחסי העבודה האחד הכולל הסכמים קיבוציים ויציגות עובדים רוחבית.
3. **חולשה במנגנוני פיקוח ובקרה** – חברת הרכבת אחראית הן למדידת ביצועי השירות והן לדיווח עליהם למשרד התחבורה, ובמקביל מחזיקה במונופול על הידע הרכבתי. מבנה זה מקשה על קיום בקרה אפקטיבית על איכות פעילות הרכבת ועמידה במדדים.
4. **קושי בהפנמת תמריצים כלכליים** – כגוף ממשלתי הפועל במימון המדינה, רכבת ישראל אינה חשופה במלואה להשפעות הכלכליות של מנגנוני תמרוץ תקציביים. מאחר שהמדינה משמשת הן כרגולטור והן כבעלים, קיים קושי לייצר תמריצים כלכליים חדים אשר יתורגמו לשינויי עומק התנהגותיים ולשיפור מתמשך בביצועי החברה.

לאור ממצאים אלו, ניתח הצוות חלופות שונות שמטרתן שיפור איכות השירות והתייעלות תפעולית. דו"ח זה מציג מתווה ישים ובר קיימא לשינוי מבני ברכבת ישראל. המתווה נשען על עקרונות הדירקטיבה האירופאית, המבחינה בין פעילות ההקמה, פעילות התחזוקה ופעילות ההפעלה, ומעודדת שילוב מפעילים פרטיים ברשת הרכבות, וכן על ניסיון מצטבר מהמודלים המיושמים בישראל בתחום הרכבות הקלות.

במסגרת המתווה המוצע, רכבת ישראל תפעל כחברת ניהול, האחראית על ההקמה, ההפעלה והתחזוקה באמצעות קבלני משנה. כבר היום עושה החברה שימוש בקבלני משנה בהקמת מסילות חדשות ובתחזוקת חלק מרכיבי הרשת, וההצעה משמעה הרחבת מודל התקשרות החיצונית גם לפעילות ההפעלה וליתר רכיבי התחזוקה. במסגרת זו, הרכבת תהיה אחראית להתקשרות עם זכייין או זכיינים לביצוע עבודות ההפעלה והתחזוקה, לפיקוח ולבקרה, לניהול לוחות זמני המסילה ולגיבוש תוכנית התפעול ("ניהול המערכת"), בעוד שמשרד התחבורה ימשיך לשמש כרגולטור האחראי על הפיקוח הממשלתי.

מטרת מתווה זה היא לחזק את הקשב הניהולי ואת הגמישות התפעולית של החברה, תוך שימור המומחיות והידע שנצברו לאורך השנים, ובה בעת להבטיח אינטגרציה, החיונית בין שלבי ההפעלה וההקמה. יישום המודל המוצע צפוי להביא לקפיצת מדרגה בניהול והפעלת הרכבת בישראל, לאפשר קידום מהיר ויעיל יותר של פרויקטי פיתוח, לשפר באופן ניכר את איכות השירות לנוסעים ולהגדיל את מספר המשתמשים ברכבת בשנים הקרובות. בנוסף המודל צפוי לחזק את הבקרה והתכנון האסטרטגי של הרשת, להגביר את ניצול התשתיות היקרות שכבר הוקמו, ולתרום להפחתת הגודש בכבישים באמצעות יצירת חלופה אמינה, נוחה ותדירה.

הדוח נכתב על בסיס נתוני רכבת ישראל, השוואה בינלאומית למבני ניהול רכבות, ניתוח מודלים קיימים בישראל, עבודות ייעוץ חיצוניות (TASC, 2025) ועבודת הצוות הבין משרדי.

פרק 2 - ניתוח המצב הקיים ברכבת ישראל

היקפי הנסועה וניצול התשתית בישראל

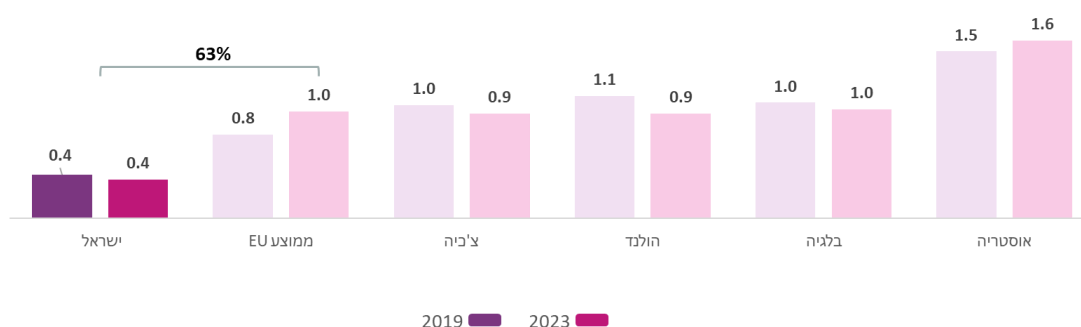
כמות הנוסעים ברכבת היא האינדיקטור המרכזי והחשוב ביותר לבחינת רמת השירות שמספקת המערכת ולמידת הצלחתה. בדומה לחברה פרטית אשר הצלחתה נמדדת לפי שורת הרווח והיקף לקוחותיה, גם במערכת רכבת ציבורית מדד הביצוע המרכזי לטיב השירות ברכבת הוא מספר המשתמשים בה. על הרכבת לשאוף לייצר חלופה רלוונטית לרכב הפרטי עבור מספר נוסעים גדול ככל האפשר. ככל שהשירות שמספקת הרכבת טוב יותר, כך צפוי לגדול מספר הנוסעים בה.

ניתוח היקף הנסועה ברכבת ישראל בשנים האחרונות מעלה כי רמת השימוש ברכבת נמוכה בהשוואה למדינות אחרות. פער זה בולט במיוחד נוכח מאפייני התשתית בישראל- יחס אורך המסילה לשטח המדינה גבוה מהממוצע באיחוד האירופי, ובשנים האחרונות אף הורחבה התשתית באמצעות פתיחת קו הרכבת המהיר לירושלים, קו אטרקטיבי במיוחד. אם כן, מסתמן כי היקף התשתית הפיזית כשלעצמו אינו מסביר באופן מלא את רמת השימוש הנמוכה ברכבת.

נוסף לכך, הפער בהיקף השימוש אינו נובע ממחסור בתקציב. בעשור האחרון גדלו הוצאות הסובסידיה (התשלום המשולם לרכבת ישראל בגין ההפעלה והתחזוקה של שירותה) בשיעור של כ-135%, יותר מפי שניים, על אף הסטגנציה במספר הנוסעים. בהינתן שמטרת הסובסידיה היא סבסוד השימוש בתחבורה הציבורית, היה ניתן לצפות קשר חיובי בין גידול בהוצאה הציבורית לגידול במספר הנוסעים.

בחינת היקף הנסועה ברכבת ישראל בהשוואה בין-לאומית, מעלה כי רמת השימוש ברכבת בישראל נמוכה מאוד ביחס למספר התושבים. יחס סך הנוסעים/ק"מ לתושב¹, המשקף את שיעור השימוש של האוכלוסייה בשירותי הרכבת, נמוך בישראל בכ-63% בהשוואה לממוצע במדינות האיחוד האירופי.

תרשים 1: השוואה בין-לאומית של יחס סך נוסעים/ק"מ לתושב (באלפי ק"מ)²



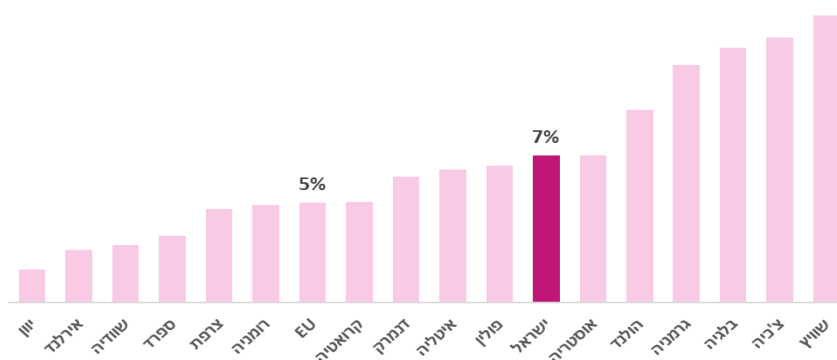
על אף עיכובים בפרויקטים מרכזיים (חשמול, איתות, מסילה מזרחית, מסילת ה-431, מסילה רביעית) ביחס לתכנית האסטרטגית וללוחות הזמנים המאושרים, ישראל ניצבת במקום טוב בהשוואה בין לאומית

¹ סך כל הנוסעים/ק"מ ברכבת חלקי מספר התושבים. המדד מאפשר להשוות רמת שימוש ממוצעת בין מדינות או בין תקופות.

² מקורות: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, IRG – Market Monitoring Report 2025 & 2021 ; מדינות ה-EU כוללות גם את שווייץ, לוקסמבורג, בריטניה, סרביה, קוסובו ומקדוניה הצפונית; ממוצע EU משוקלל.

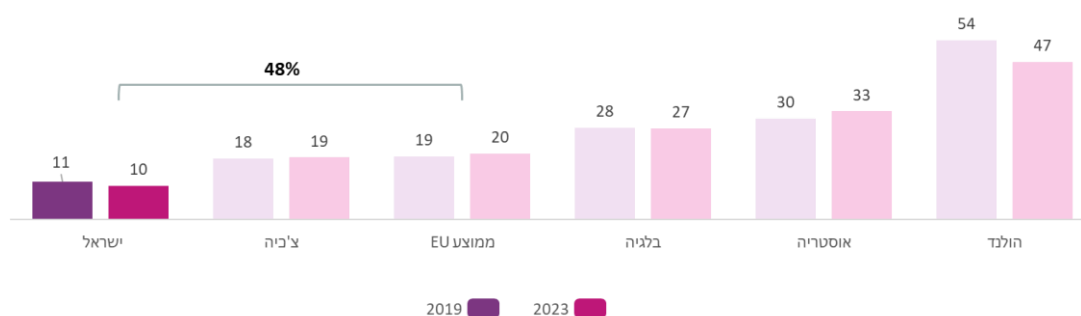
מבחינת היקף התשתית. צפיפות המסילות בישראל, כלומר אורך המסילה ביחס לשטח המדינה, עומדת על 7%, מעל לממוצע בהשוואה לאיחוד האירופי. ממצא זה מצביע על כך שתשתית פיזית כשלעצמה אינה החסם העיקרי לגידול הנסועה ברכבת, אלא שקיים ניצול חסר של התשתית הקיימת ופער משמעותי בין הפוטנציאל להיקף השימוש בפועל.

תרשים 2: אורך המסילה ביחס לגודל המדינה (2023)³



אחד מההסברים לפער זה נוגע לרמת ניצול המסילה הקיימת. בחינת ניצולת תשתית המסילה⁴ בישראל בשנת 2023 מראה כי ניצולת המסילה הכוללת (כולל רכבות להובלת מטענים) נמוכה בכ-48% לעומת האיחוד האירופי,⁵ נתון המעיד על כך שבישראל תדירות הפעילות והיקפה נמוכים משמעותית בהשוואה למדינות אחרות, גם בהתאמה לאורך המסילה הקיימת.

תרשים 3: ניצולת המסילה - סך רכבת ק"מ (מטענים ונוסעים) לק"מ מסילה⁶



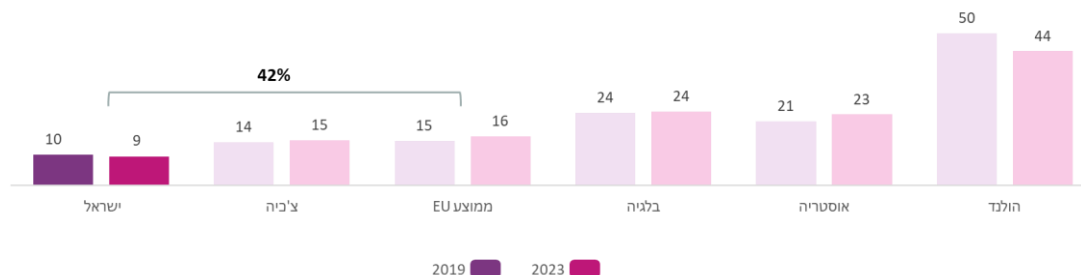
³ מקורות: Eurostat, IRG – Market Monitoring Report 2025 & 2021, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. אורך המסילה בק"מ וגודל המדינה בקמ"ר.

⁴ יחס בין סך הרכבות-ק"מ של רכבות נוסעים לבין סך אורך המסילה הקיימת.

⁵ מקורות: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, IRG – Market Monitoring Report 2025 & 2021; ניצולת המסילה בהיבטי רכבות נוסעים נמוכה ב-42%; ממוצע EU משוקלל.

⁶ מקורות: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, IRG – Market Monitoring Report 2025 & 2021, מדינות ה-EU כוללות גם את שווייץ, לוקסמבורג, בריטניה, סרביה וקוסובו; ממוצע EU משוקלל.

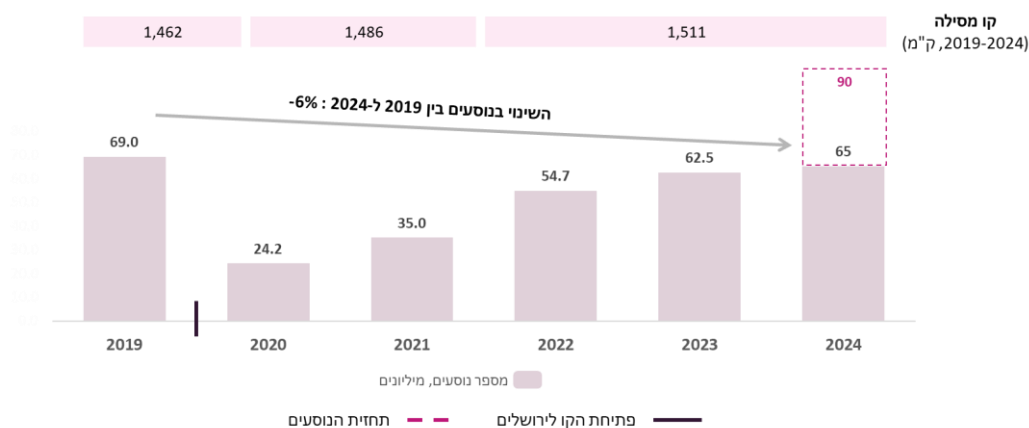
תרשים 4: ניצולת המסילה ברכבות נוסעים בלבד - סך רכבת'ק"מ (נוסעים) לק"מ מסילה⁷



נוסף על השוואה בינלאומית, ניתן לבחון את הגידול בהיקפי הנסועה ברכבת משנה לשנה, בישראל. בשנת 2019, ערב פרוץ מגפת הקורונה, עמד מספר הנוסעים השנתי ברכבת ישראל על כ-69 מיליון. בשנים שלאחר מכן מספר הנוסעים השנתי אמנם עלה בהדרגה, אך טרם השתווה לשנת 2019. בשנת 2024, מספר הנוסעים עמד על 65 מיליון בלבד לעומת צפי מקורי של כ-90 מיליון נוסעים בהתאם להערכות הרכבת,⁸ זאת על אף פתיחת קו ירושלים-ת"א ותחנת יצחק נבון בירושלים בסוף שנת 2019, התחנה השלישית בגודלה מבחינת ביקושים.

לכאורה, פתיחת קו המחבר בין אזורי הביקוש הגבוהים בארץ, הייתה צפויה להביא לגידול מסיבי בכמות הנוסעים, כפי שגם העריכה חברת הרכבת. בפועל, כמות הנוסעים לא עלתה כמצופה. גורמים התורמים לכך הינם מלחמת "חרבות ברזל", עיכובים בפיתוח פרויקטי התשתית, פגיעות זמניות בשירות כתוצאה מעבודות פיתוח, וכן ניצול חסר של תשתיות, שהיקפן גדל משמעותית בעשור האחרון.

תרשים 5: התפתחות הנסועה בישראל בשנים 2019–2024, במיליוני נוסעים⁹



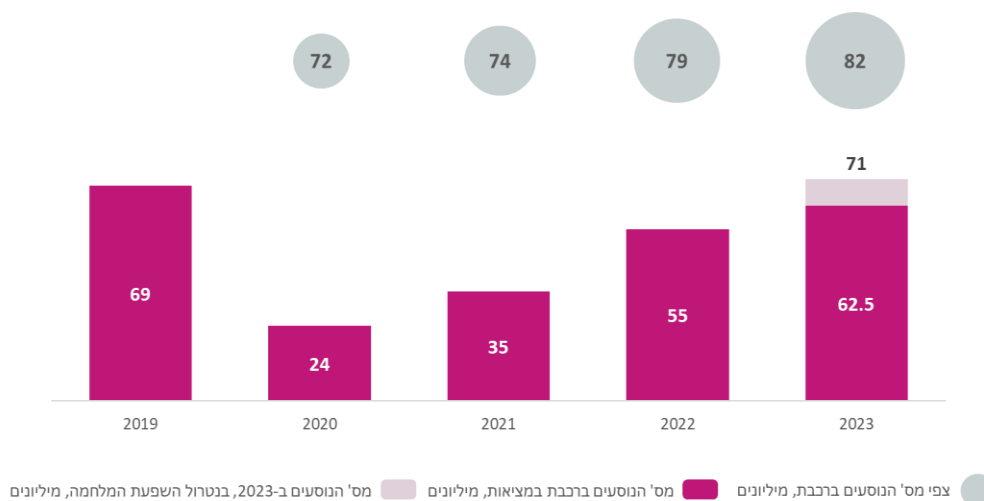
⁷ מקורות: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, IRG – Market Monitoring Report 2025 & 2021 ; מדינות ה-EU כוללות גם את שווייץ, לוקסמבורג, בריטניה, סרביה וקוסובו; ממוצע EU משוקלל.

⁸ תוכנית אסטרטגית רכבת ישראל לשנת 2030.

⁹ מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה; צפי הנוסעים לפי התוכנית האסטרטגית של רכבת ישראל 2030.

גורם נוסף שהיה צפוי להביא לגידול טבעי במספר הנוסעים הוא קצב גידול האוכלוסייה הגבוה בישראל. גם בהיעדר שיפור בשירות, ניתן היה לצפות לגידול שנתי של כ-2%¹⁰ במספר הנוסעים. בשנת 2023, לאחר התפוגגות השפעות הקורונה¹¹, עמד מספר הנוסעים על 62.5 מיליון, בין היתר עקב ירידה בביקוש ברבעון הרביעי בעקבות המלחמה. בנטרול השפעת המלחמה, מספר הנוסעים מוערך בכ-71 מיליון נוסעים, נתון הנמוך בכ-14% מכמות הנוסעים שהייתה צפויה בשנת 2023, בשל קצב גידול האוכלוסייה ופתיחת הקו לירושלים.

תרשים 6: גידול במספר הנוסעים 2019 מול 2023 – מציאות מול צפי, לפי גידול אוכלוסייה והשפעת פתיחת הקו המהיר לירושלים, במיליוני נוסעים¹²



הפער בין הביקוש בפועל לפוטנציאל בולט אף יותר לנוכח הגידול בהיצע המושבים. בשנים 2019–2024 עלה היצע המושבים ב-14%¹³, דבר הנובע מהגדלת מספר הקרונות בכל מערך רכבת וכן הגדלת השימוש בקרונות דו קומתיים על פני חד קומתיים. עם זאת, מספר הנוסעים ב-2024 נמוך ב-5% מן הנתון המקביל בשנת 2019. שחרף הגידול במספר המושבים, סך רכבות-ק"מ לרכבות נוסעים בישראל ירד ב-2% בתקופה זו¹⁴, הפחתה שפגעה ברמת השירות, ויכולה להסביר חלק מהיקפי הנסועה הנמוכים.

¹⁰ נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

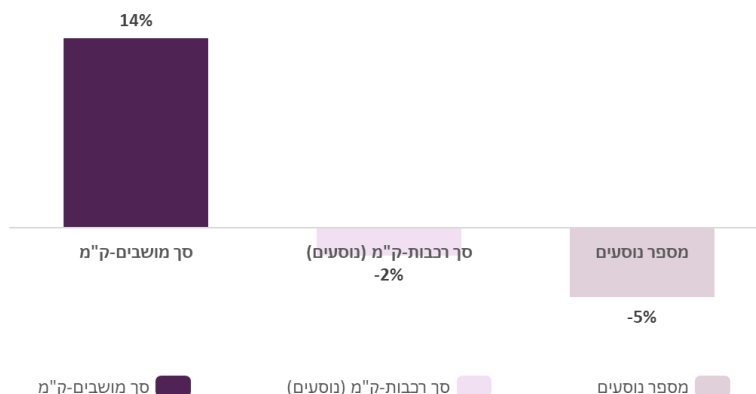
¹¹ דוח שנתי רכבת ישראל לשנת 2023; פרסום ארגון הבריאות העולמי מחודש מאי 2023.

¹² מקור: נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מספר הנוסעים בפועל בשנת 2023 חושב עם תיקון רבעון 4 במספר הנוסעים ברכבת, לפי שיעור הגידול בנוסעים ברבעונים שקדמו לו; הצפי לשנת 2023 חושב עם תוספת הנוסעים מן הקו לירושלים, ובהתחשב בגידול האוכלוסייה הכללית.

¹³ סך מושבים-ק"מ.

¹⁴ מקור: נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

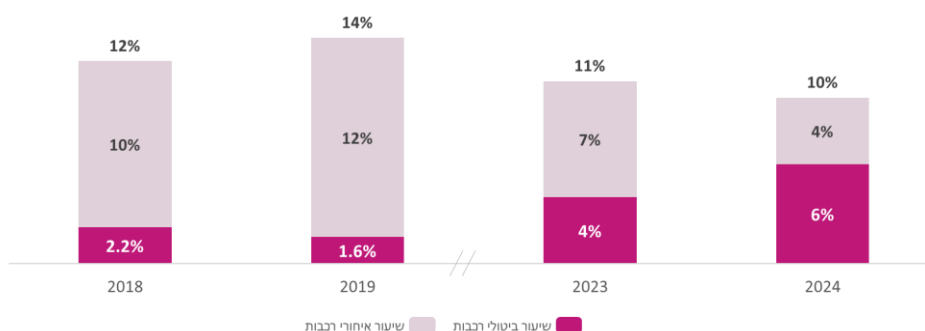
תרשים 7: התפתחות הנסועה מול היצע המושבים (2019–2024)¹⁵



רמת השירות ברכבת ישראל – איחורים וביטולי רכבות

לצד הירידה בהיקפי השימוש, בחינת מדדי השירות מציגה תמונה מורכבת. שיעור האיחורים ברכבת ישראל ירד בשנים 2019–2024 מ-10% ל-4%. ירידה זו התרחשה במקביל לירידה במספר הנוסעים, לירידה של 2% בהיקף הנסיעות (רכבות-ק"מ) ולהפחתת נסיעות על המסילה, גורמים המאפשרים גמישות תפעולית גבוהה יותר. במקביל לירידה באיחורים, ניכרת עלייה משמעותית בשיעורי ביטולי הרכבות, מפחות מ-2% ל-6%. ייתכן כי חלק מעלייה זו ניתן לייחס לאירועי המלחמה.¹⁶

תרשים 8: שיעורי איחורים וביטולים ברכבת ישראל (2018–2024)¹⁷



אומנם רכבת ישראל משתמשת במדד בין-לאומי מקובל למדידת איחורים, אך מדד זה הוא המקל ביותר הקיים למדידת איחור. לפי הגדרת רכבת ישראל, נסיעה תיחשב מאחרת רק אם הגיעה לתחנת היעד

¹⁵ מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

¹⁶ מקור: דוח שנתי רכבת ישראל לשנת 2023.

¹⁷ מקור: דוחות רכבת ישראל, מאגר הנתונים הממשלתי. רכבת תיחשב מאחרת אם הגיעה לתחנה הסופית שלה ביותר מ-6 דקות איחור; עקב מגפת הקורונה השנים 2020–2022 מציגות נתונים חריגים בהיבטי ביטולי רכבות, ולכן אינן מוצגות בתרשים זה.

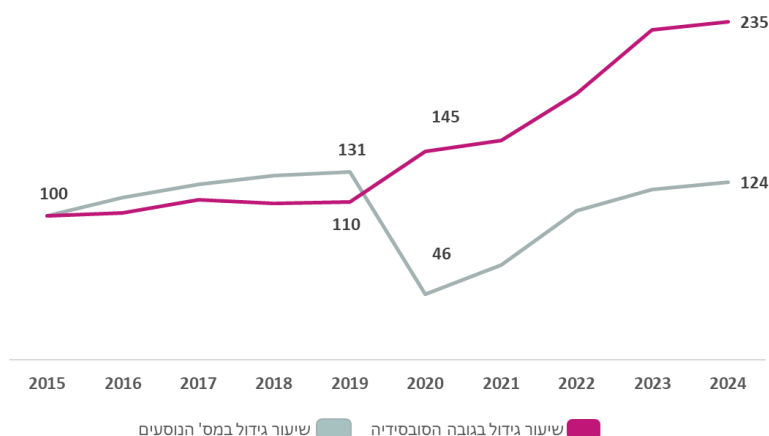
באיחור העולה על 5:59 דקות.¹⁸ לשם השוואה, שוויץ ודנמרק מודדות איחורים לפי איחור של 2:59 דקות ומעלה לתחנת היעד.¹⁹

זאת ועוד, מדד הדיוק של רכבת ישראל מתבסס אך ורק על האיחור בתחנת היעד ואינו כולל איחורים בתחנת הביניים. אומנם שיטת חישוב זו מקובלת, אך היא מתייחסת ומאפשרת הצגת שיעורי דיוק גבוהים מן המציאות בפועל, שכן רכבות עשויות לאחר בתחנות הביניים אך "להדביק את הפער" לפני ההגעה ליעד. בפועל, המדידה מתעלמת מחוויית הנוסע העולה בתחנות הביניים, ומייצרת תמונה חלקית בנוגע לאיכות השירות שחווה הציבור.

יעילות כלכלית ברכבת ישראל

בשנים האחרונות ניכרת מגמת עלייה עקבית בהיקף הסובסידיה המשולמת לרכבת ישראל. בשנים 2015–2019 קצב גידול הנוסעים היה גבוה מקצב הגידול בסובסידיה, אולם החל משנת 2019 חל היפוך במגמה. בעוד הסובסידיה צומחת בקצב מהיר ומשמעותי, הגידול במספר הנוסעים מתון יותר, כך שלאורך זמן הולך ומתרחב הפער בין התמיכה התקציבית לבין היקף השימוש בפועל. מגמה זו עשויה להעיד כי השקעת המדינה ברכבת אינה תמיד מתורגמת ישירות לעלייה בביקוש, ומצביעה על פוטנציאל לשיפור בממדים נוספים, כגון חוויית הנסיעה, אמינות השירות ונגישותו, לצד המשך ההשקעה בתקציב.

תרשים 9: שיעור הגידול בסובסידיה ובמספר הנוסעים ברכבת ישראל (2015–2024)²⁰



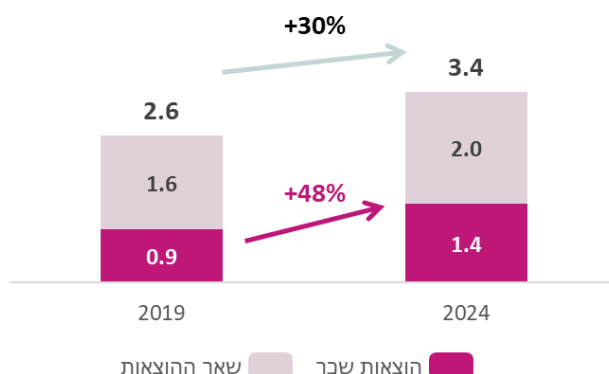
¹⁸ מקור: נתוני רכבת ישראל.

¹⁹ מקור: IRG Market Monitoring Report (2025), דוח שנתי DSB.

²⁰ מקור: נתוני משרד האוצר ורכבת ישראל בניכוי הצמדות. חלק מסוים מן הגידול בסובסידיה נבע גם משינויים טכניים בסיווג של הכנסות הרכבות.

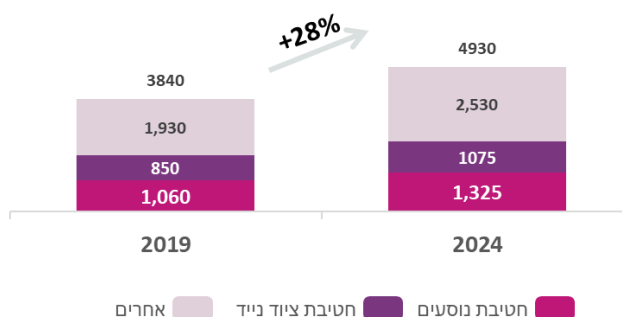
על אף הסטגנציה במספר הנוסעים, בשנים האחרונות חל גידול משמעותי בהוצאות הרכבת ובהוצאות השכר בפרט. בין השנים 2019 ל-2024 גדלו סך ההוצאות ב-30%, כשרכיב השכר לבדו עלה ב-48%. כתוצאה מכך, ההוצאה הממוצעת של המדינה לנוסע עלתה ב-37%, מ-37 שקלים ל-51 שקלים.²¹

תרשים 10 : הוצאות רכבת ישראל בחלוקה לתחומים, במיליארדי שקלים²²



בחינה מעמיקה יותר של הגידול ברכיב השכר מעלה כי עיקר הגידול בהוצאות נובע מגידול במספר העובדים. בין 2019 ל-2024 עלה מספר העובדים בחברה ב-28% והגיע למעל 4,900 עובדים, על אף הירידה בהיקפי הנוסעים ובהיקפי הנסועה. מספר העובדים עלה באופן הדרמטי ביותר בחטיבת הנוסעים, שתפוקתה קשורה ישירות להיקף הנסועה, עלייה של 25% בכמות העובדים, חרף היעדר גידול בפעילות בעולמות ההפעלה או בכמות העובדים. בהתאם, מספר העובדים לכל מיליון נוסעים בשנים 2019–2024 גדל מ-15 ל-20.²³

תרשים 11 : מספר העובדים ברכבת ישראל²⁴



²¹ מקורות: דוחות שנתיים רכבת ישראל, נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

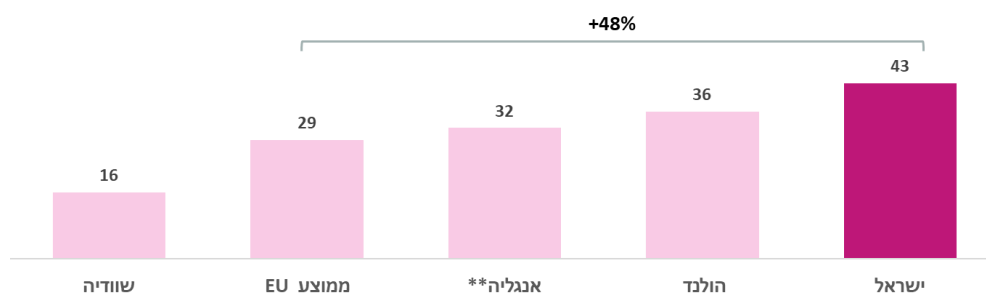
²² מקור: נתוני רכבת ישראל, במיליארדי שקלים.

²³ מקורות: דוחות שנתיים רכבת ישראל, נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

²⁴ נתוני רכבת ישראל, מספרי העובדים עוגלו לעשרות.

גם בהשוואה בין לאומית של עלויות ההפעלה והתחזוקה ביחס להיקף הנסועה, רכבת ישראל מציגה עלות חריגה. בשנת 2023 הגיעה העלות השנתית ל-43 אירו לרכבת-ק"מ, עלות הגבוהה ב-48% מן הממוצע באיחוד האירופי.²⁵

תרשים 12: עלות שנתית להפעלת רכבות ולתחזוקת התשתית, אירו לרכבת-ק"מ²⁶



סיכום

רמת הנסועה ברכבת ישראל נותרה נמוכה בשנים האחרונות, והיא אף נמוכה משמעותית מן המקובל במדינות מפותחות. ממצאי הפרק מצביעים על כך שהגורם המרכזי לכך הוא אינו מחסור בתשתית (לפחות מבחינה "כמותית", כאמור לעיל) או בתקציב.

לצד זאת, נרשמה בשנים האחרונות עלייה ניכרת בעלויות ההפעלה והתחזוקה, בעיקר כתוצאה מהתרחבות כח האדם ללא גידול מקביל במספר הנוסעים או בתדירות השירות.

התוצאה היא מערכת המתקשה להרחיב את שירותיה לציבור, מקימה לאורך זמן תשתיות עם ניצולת נמוכה, בעוד הפעלתה דורשת משאבים הולכים וגדלים.

²⁵ מקורות: דוחות שנתיים רכבת ישראל, נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, IRG – Market Monitoring Report 2025 ; בישראל הנתונים כוללים עלויות שכר, הפעלה ותחזוקה ; במדינות אירופה הנתונים כוללים את הכנסות המפעילים מרכבות נוסעים והוצאות מנהלי התשתיות על תחזוקה.

²⁶ מקורות: IRG – Market Monitoring Report 2025, נתוני רכבת ישראל ; יורו לרכבת-ק"מ, נלקח שער חליפין יורד-שקל של 3.8 שקלים, רכבות נוסעים ומטען, ממוצע EU משוקלל.

פרק 3 - סקירה בינלאומית - מגמות בעולם מבנה הרכבות

תמורות בינלאומיות בשוק הרכבות

מתחילת שנות ה-90 קידם האיחוד האירופי שורת דירקטיבות אשר חוללו שינוי מבני משמעותי בשוק הרכבות, במטרה לשפר את ניהול התשתיות ולעודד תחרות. באותן שנים חלה במדינות האיחוד האירופי ירידה בנסועת הרכבות לעומת אמצעי תחבורה אחרים. הגורמים המרכזיים לשינוי המדיניות היו חוסר שביעות רצון ממחירי הרכבות ומאיכות השירות, לצד גידול בעלויות וניהול כלכלי כושל. התפיסה של האיחוד האירופי הייתה שאת פעילות הרכבת צריכה לנהל הנהלה בלתי תלויה, בראייה עסקית, והיא גם תישא באחריות כספית לכישלונות.²⁷ מכאן, הדירקטיבה האירופית חייבה הבחנה מוסדית ותפקודית בין ניהול התשתית לבין הפעלת הרכבות, לצד פתיחה מדורגת של השוק לתחרות בשוקי רכבות המטען, רכבות נוסעים בין לאומיות ורכבות נוסעים מקומיות. תהליכים אלו נועדו לייעל את התפעול, לשפר את איכות השירות וליצור מנגנונים שקופים להקצאת משאבים ולתמחור השימוש בתשתית.²⁸

ברוב מדינות האיחוד האירופי קיימת הבחנה מוסדית ברורה בין הגופים האמונים על ניהול התשתית, על הרגולציה ועל הקצאת הגישה לתשתית המסילה:

- הרשות המוסמכת (CA) – משמשת כרשות מתכננת האמונה על קביעת אמות המידה של ההפעלה ושל תדירות הקווים, תוך הכרעה בין מנהל התשתית למפעילים בגישה למסילה.
- מנהל התשתית (IM) – אחראי לתחזוקה ולפיתוח של תשתית המסילה ושל תחנות הרכבת, תוך תפעול בזמן אמת של הרשת. את הקמת התשתית ותחזוקתה מבצע לרוב בפועל קבלן חיצוני, תוך פיקוח ובקרה של מנהל התשתית.
- המפעיל (RU) – אחראי להפעלת הרכבות לפי התדירות שנקבעה ולתחזוקת הציוד הנייד. בפועל, במקרים רבים המפעיל חותם על הסכם אספקה ותחזוקה לציוד הנייד מול היצרן.

כשלב מקדים לפתיחת שוק הרכבות לתחרות, יישמו מרבית המדינות המפותחות הפרדה ארגונית או מבנית בין ניהול התשתיות לבין הפעלת הרכבות. במודל ההפרדה הארגונית מנהלות את הפעילויות ישויות נפרדות בתוך אותו תאגיד, בעוד במודל הפרדה מבנית מנהלים את הפעילויות גופים עצמאיים שאינם חלק מאותה קבוצת תאגיד.

כך, למשל, בקבוצת DB הגרמנית מתקיימת הפרדה ארגונית, את פעילות ההפעלה ואת פעילות ניהול התשתית מנהלות חברות נפרדות השייכות לקבוצה. הולנד מציגה הפרדה מבנית, חברת ProRail האחראית לתחזוקה ולפיתוח התשתית במדינה הנפרדת לחלוטין מן המפעיל המסורתי, NS.²⁹

²⁷ מקור: The European Commission: A Strategy for Revitalizing the Community's Railways (1996).
²⁸ מקורות: Directive 91/440/EEC, Directive 2001/13/EC, Directive 2007/58/EC, Directive (EU) 2016/2370.
²⁹ חברת הרכבות הוותיקה (incumbent railway undertaking) שהחזיקה במונופול להפעלת רכבות טרם פתיחת השוק לתחרות; בדרך-כלל בבעלות המדינה, לרוב מופרדת מפעילות התשתית בצורה ארגונית או מבנית.

אירלנד טרם מימשה את הדירקטיבות בפעילות הרכבת שלה, והאיחוד ציין עובדה זו בדוחותיו כהפרה של התחייבויותיה.³⁰ שווייץ ויפן הן דוגמא למדינות שבחרו לפעול באופן שונה. ביפן אין הפרדה בין פיתוח, ניהול ותחזוקת התשתית לבין הפעלת הרכבות, אך הרשת מחולקת לחברות אזוריות פרטיות שכל אחת מהן נושאת באחריות מלאה לכלל הפעילויות בתחומה. בשווייץ פועלות כמה חברות אינטגרטיביות האחראיות לניהול התשתית ולהפעלת השירותים באזורים השונים. בשתי המדינות מודל זה יוצר תחרות בין גופים אינטגרטיביים שונים המתבטאת בשיפור השירות, בחדשנות התפעול ובהגברת יעילות.

תרשים 13 : התפלגות מדינות אירופה, יפן וישראל לפי רמת הפרדה בין תשתיות להפעלה³¹



התפתחות התחרות במדינות האיחוד האירופי

מדינות רבות באירופה אימצו מנגנונים מגוונים כדי לאפשר תחרות בין מפעילי רכבות, בעיקר באמצעות שני מודלים: הפעלה בתנאי גישה פתוחה (Open Access) או מתן זיכיון ציבורי תחרותי (PSO³²).

- רישיונות לגישה פתוחה (Open Access) – התקשרות בשיטה של רישיונות המאפשרת למפעילים מורשים להפעיל כמה רכבות באותה מסילה על בסיס מסחרי, ללא תלות במימון ממשלתי. מודל זה רלוונטי לשימוש בעיקר בקווים ארוכים (מעל 200 ק"מ, בין-עירוניים) עם נצילות תחבורה נמוכה, שבהם אתגרי התיאום מתונים יחסית.
- זיכיון תחרותי (PSO) – התקשרות על בסיס מכרזים להפעלת שירותים ציבוריים, בתמורה לסובסידיה. בהתקשרות נבחר מפעיל יחיד המקבל אחריות בלעדית להפעלת קו על מסילות מוגדרות, לפי דרישות הגוף המזמין הקובע את רמת השירות ואת התדירות הנדרשת באזור גאוגרפי תחום. ההתקשרות היא לרוב ל-8–15 שנים, בהיקף פעילות שנתי של 5–10 מיליון ק"מ-רכבת בשנה.

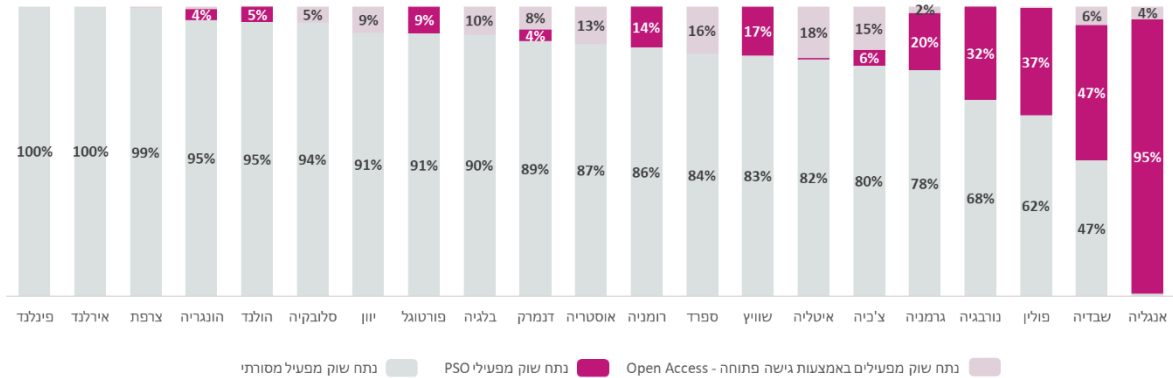
³⁰ Report from the Commission to the European Parliament [...] on the implementation of Directive 2012/34/EU.

³¹ דוחות האיחוד האירופי ופרסומים ממשלתיים.

³² PSO - Public Service Obligation

ההליכים הנרחבים לקידום תחרות בשוקי הרכבות באירופה הביאו לכך שבמרבית המדינות גופים פרטיים משתתפים בהפעלה של רשת הרכבות. ניכר כי מודל ה-PSO נפוץ יותר ממודל ה-Open Access – הן מבחינת מספר המדינות המשתמשות בו, והן מבחינת היקף ההפעלה המבוצע במודל זה בסך הרשת.

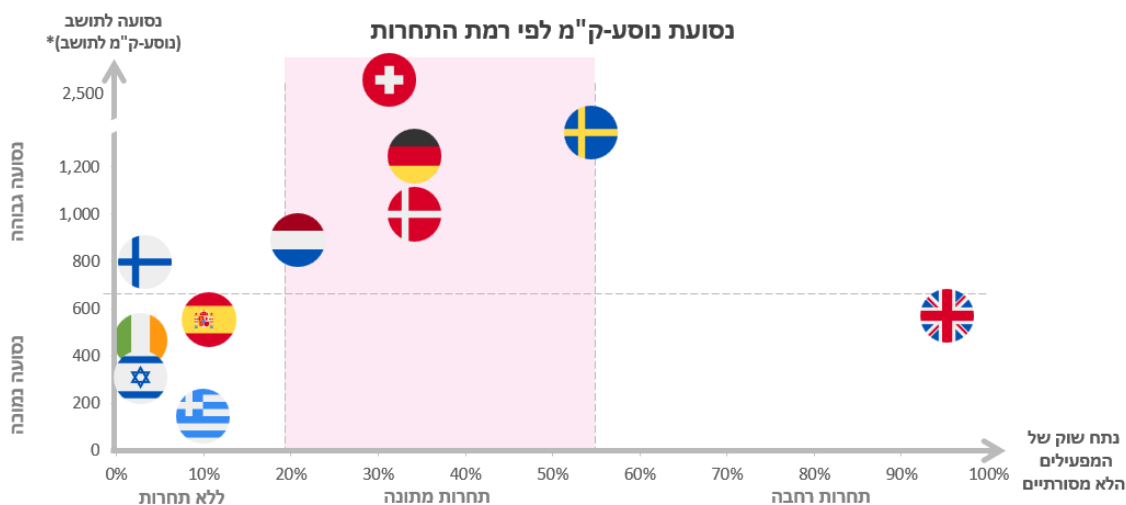
תרשים 14 : נתח השוק לפי סוג המפעיל במדינות אירופה³³



מניתוח ההצלחה של מודל ההפעלה הכולל מעורבות של חברות פרטיות עולה כי במדינות שיש בהן רמת תחרות, גם אם נמוכה-בינונית, ניכרת מגמת שיפור במדדי התפעול, כמו עלייה בנסועה לתושב המלמדת על קשר חיובי בין רמת התחרות לבין איכות השירות.

³³ מקור: IRG Rail-Market Monitoring Report (2025); ע"ב סך נוסעיסק"מ; לשנת 2023; מפעיל מסורתי – חברת הרכבות הוותיקה (incumbent railway undertaking) שהחזיקה במונופול להפעלת רכבות טרם פתיחת השוק לתחרות; בדרך כלל בבעלות המדינה, לרוב מופרדת מפעילות התשתית בצורה ארגונית או מבנית; PSO – זיכיון ציבורי תחרותי; ביוון המפעיל המסורתי נמכר לחברה זרה, בשווייץ כל החברות המפעילות הן בבעלות ציבורית, בפולין רוב מוחלט מן החברות הן בבעלות ציבורית, בבריטניה מתקיימת כעת רפורמה להלאמת שירותי הפעלת הרכבות.

תרשים 15 : סך נוסעים-ק"מ לפי רמת התחרות³⁴



בבחינת הדירקטיבה האירופית על מבנה הרכבת בישראל, מפני שבישראל אין קווי רכבת ארוכים (מעל 200 ק"מ) המקשרים בין מטרופולינים, נראה שהמודל המקובל של Open Access אינו מתאים ליישום בישראל, זאת לעומת מודל הזיכיון תחרותי (PSO). לאור גודל הרשת נראה כי מספר הזיכיונות להפעלה צפויים לעמוד על 1–2 בלבד, בשל היקף הנסועה הנוכחי בישראל העומד על 14 מיליון רכבת-ק"מ בשנה בלבד³⁵ (כאשר רוב הנסועה היא עוברת באזור המרכז).

מיקור חוץ של פעילות הרכבת – מבוא

מיקור חוץ הוא פרקטיקה נהוגה ונפוצה בענף הרכבות. הפעילויות המרכזיות המבוצעות במיקור חוץ הן תחזוקה של ציוד נייד, תחזוקה של מערכות תשתית קיימת ופיתוח תשתית חדשה. גם בתחום ההפעלה נפוץ ביצוע באמצעות מפעילים פרטיים, לרוב במסגרת זיכיון ממשלתי.

בישראל תחזוקת תשתית המסילה מתבצעת כיום ע"י עובדי רכבת ישראל בלבד, כאשר תחזוקת מערכות האיתות והחשמול נעשית במיקור חוץ. תחזוקת הציוד הנייד היא משולבת – את כ-30% מן הציוד הנייד החשמלי מתחזקת חברת סימנס בהסכם הצטיידות וזאת לפי היעד בהסכם שחתמה המדינה מול רכבת ישראל.³⁶ הקמת פרויקטים חדשים נעשית בניהול חברת הרכבת ומתבצעת במלואה על ידי קבלני משנה.

מיקור חוץ – ציוד נייד

לרוב, האחריות לתחזוקת הציוד הנייד היא של מפעילי הרכבת. במדינות אירופה ניכרת מגמה עקבית של מפעילים מסורתיים להעביר את האחריות הכוללת לתחזוקה לספק חיצוני, תחת חוזה שירות מקיף וארוך טווח, לרוב במודל Full-Service שבו היצרן או חברת התחזוקה אחראים לאספקת הרכבת ולתחזוקתה.

³⁴ מקור: IRG Rail-Market Monitoring Report (2025); לשנת 2023.

³⁵ מקור: נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, רכבות נוסעים, לשנת 2024.

³⁶ נתוני רכבת ישראל.

לאורך שנים, לרבות ניהול המוסכים, מלאי החלקים וזמינות הצי בפועל. שיטת התשלום לספק היא לרוב לפי ביצועים שנקבעו מראש, בדגש על זמינות גבוהה, על תחזוקה מונעת ועל תכנון כלכלי לטווח הארוך.

בדנמרק, בשווייץ ובגרמניה פועלים המפעילים DSB, SBB Cargo ו-S-Bahn Berlin לפי מודל של חוזים ארוכי טווח הכוללים את אספקת הצי וגם את תחזוקתו. טווח החוזים נע בין עשר לשלושים שנה, והם מבוססים על אחריות כוללת לניהול הצי, לתחזוקה מלאה, לתפעול מוסכים ולהבטחת זמינות שוטפת של הרכבות, ובכך מקנים יציבות בתפעול ותכנון כלכלי רב-שנתי.³⁷ לעומת זאת, באנגליה מתבסס המודל על חברות ROSCO³⁸ הרוכשות את הצי ומשכירות אותו לגופי התחבורה הציבורית, נוסף לחוזי תחזוקה נפרדים. בשונה מן המודלים שצוינו, כאן מתקיימת הפרדה מבנית בין בעלות על הצי להפעלתו ולתחזוקתו. הפרדה זו מאפשרת תחרות, אך דורשת תיאום וניהול חוזים מורכב יותר.³⁹

מיקור חוץ – תחזוקה ופיתוח תשתית

ברוב המדינות המפותחות מנהל התשתית אחראי לתחזוקת תשתית המסילה ולפיתוחה. במדינות רבות באירופה מתבצע מעבר ממודל של תחזוקה פנימית לתחזוקה במיקור חוץ, בעיקר בעבודות שוטפות או כבדות, כמו השחזת מסילות, חשמול, איתות והכנה לעונות השנה. המודל הנפוץ הוא התקשרות רב-שנתית עם קבלנים, לרוב בחוזים המבוססים על ביצועים במטרה לייעל את הפעולה, לשפר זמינות ולהבטיח תמריצים לאיכות. אף שהביצוע עובר לגורם חיצוני, הבעלות על התשתית והתכנון האסטרטגי נשארים בידי מנהל התשתית הלאומי.

בהולנד ובשוודיה כמעט כל תחזוקת התשתית עברה לגורמים חיצוניים. בהולנד מנהל התשתית Pro-Rail (בבעלות ממשלתית) אחראי לתחזוקת המסילה ומשתמש במיקור חוץ לביצוע עבודות התחזוקה ב-100% מן המסילה במדינה, באמצעות קבלנים אזוריים.⁴⁰ גם בשוודיה 98% מתחזוקת הרשת הארצית מתבצעת במיקור חוץ, באמצעות חוזים מתחדשים המבוססים על זמינות.⁴¹ בשתי המדינות נשמרת הפרדה ברורה בין ניהול ופיקוח לבין ביצוע בשטח, המאפשרת גמישות בתפעול, אך דורשת בקרה הדוקה ושימור הידע המקצועי אצל מנהלת התשתית.

בגרמניה ובאנגליה נבחרה גישה מעורבת השואפת לשמר ידע פנימי, לצד ניצול יתרונות הקבלנים. חברת DB InfraGo⁴² בבעלות ממשלת גרמניה, אחראית לכ-85% מרשת המסילות בגרמניה. חלק מן התחזוקה, בעיקר הכבדה, מבוצעת במיקור חוץ באמצעות חוזי מסגרת, אך ניהול התוכניות והשליטה נשארים בידי החברה.⁴³ באנגליה מנהלת חברת Network Rail אשר בבעלות ממשלת בריטניה, את מרביתה המוחלטת של הרשת הארצית. Network Rail נעזרת במיקור חוץ לתחזוקה הכוללת הפעלת

³⁷ מקורות: פרסומי חברת Alstom, אתר RailColors Independent Rail Review (2024), אתר RailTech.com (2025).
³⁸ Rolling Stock Company.

³⁹ Gareth Dennis, "Britain's Privatized Railways", 2022.

⁴⁰ "Efficiency in Railway Operations and Infrastructure Management", International Transport Forum, 2024.
⁴¹ פרסומי חברת Trafikverket (2024).

⁴² בגרמניה קיימת הפרדה ארגונית בין פעילות ההפעלה לבין ניהול התשתית בתוך קבוצת DB. אומנם חברת DB InfraGo היא מנהלת התשתית הארצית עיקרי, אך היא אחראית לכ-85% מאורך המסילות בלבד. את יתר רשת המסילה מפעילים ומנהלים מספר קטן של מנהלי תשתית מקומיים הנמצאים לרוב בבעלות המדינות האזוריות ופועלים בהיקפים מצומצמים.

⁴³ פרסומי חברת Vossloh (2023).

ציוד כבד, באמצעות חוזים עם ספקים ייעודיים. המודל משלב גמישות עם יכולת פיקוח, אולם דורש מיומנות של ניהול חוזים לאורך זמן.⁴⁴

גם תחום פיתוח התשתית נמצא לרוב באחריות מנהל התשתית. בניגוד לתחזוקה שוטפת, לרוב כרוך פיתוח של מסילות חדשות בפרויקטים מורכבים ועתירי סיכון, ולכן מדינות רבות בוחרות להעביר את האחריות לתכנון, למימון, לביצוע ולעיתים גם לתחזוקה, לידי זכיינים פרטיים. המודל הנפוץ במקרים אלה הוא **Public-Private Partnerships (PPP)**, שבו הזכייין נושא בחלק מן הסיכונים ומקבל מימון מן הבנקים ותגמול מן המדינה לפי ביצועים או במחיר קבוע. המדינה שומרת על הבעלות ועל הבקרה, אך מוותרת על הביצוע בפועל. מודל זה מאפשר לקצר את לוחות הזמנים ולשפר את רמת התכנון והביצוע, אולם דורש מיומנויות חוזים, רגולציה ופיקוח גבוהות של מנהל התשתית.

בהולנד ובצרפת נעשה שימוש במודל **PPP** רחב: הזכיינים אחראים לכל שלבי הפרויקט – תכנון, מימון, הקמה ותחזוקה. לדוגמה, חברת הרכבת הלאומית של הולנד **ProRail** התקשרה עם קונסורציום **Infraspeed** לצורך הקמת קו מהיר באורך כ-125 ק"מ, מאמסטרדם לגבול בלגיה. חברת הרכבת הלאומית הצרפתית **SNCF Réseau** התקשרה עם חברת **LISEA** להקמת קו מהיר באורך כ-80 ק"מ, בדרום צרפת. מודל זה מאפשר להוריד את עומס התפעול מן המדינה, ולקבל את התוצאה שנקבעה בהסכם שירות ארוך טווח שבו המקימות מקבלות תשלום לפי עמידה ביעדי זמינות המסילה.⁴⁵

מיקור חוץ – הפעלה

ברוב המדינות המפותחות חברות פרטיות לוקחות חלק בפעילות ההפעלה. כך למשל, בהולנד מפעילים פרטיים כמו חברת **Arriva** מתחרים וזוכים במכרזים להפעלת קווים אזוריים,⁴⁶ ובאיטליה פועלת החברה הפרטית **Italo** לצד המפעיל הלאומי **Trenitalia**.⁴⁷ בשוודיה חברת **MTR** מפעילה כמה שירותי רכבות, כולל בין-עירוניים ופרבריים.⁴⁸ מקרים אלו משקפים ניסיון מתמשך לעבור ממונופול מדינתי למערכת הפעלה מרובת שחקנים, תוך ניסיון לשפר את השירות, להגביר את גמישות הניהול והתעסוקה ולהתייעל.

דוגמה נוספת למהלך לשיפור הגמישות בתעסוקה של הפעלת הרכבות אפשר למצוא בגרמניה. בעבר פעלה גרמניה לשיפור גמישות התעסוקה בתחום ההפעלה דרך העסקת הנהגים. כבר בשנת 2008 דווח כי חלק מן הנהגים החדשים הועסקו באמצעות חברת בת של המפעיל המסורתי, מה שאפשר להפרידם מהסכמי העבודה הקיבוציים של הנהגים הוותיקים, ולהחיל עליהם תנאי העסקה גמישים יותר.

נוסף לכך, מודל של מיקור חוץ בהפעלת הרכבת הקלה והמטרו נפוץ בערים רבות באירופה. לרוב רשות התחבורה הציבורית המטרופוליטית שוכרת חברות פרטיות כמפעילות, לאחר שהן זכו במכרז תחרותי לתקופת הפעלה מוגבלת בזמן. כך למשל מפעילה בלונדון החברה הפרטית **Keolis** את רשת הרכבת הקלה **DLR**, לאחר שנבחרה במכרז תחרותי. כך רשות התחבורה העירונית **TFL** נשארת האחראית

⁴⁴ פרסומי חברת **Network Rail** (2025).

⁴⁵ **Railway Technology** (2000), **Meridiam** (2025).

⁴⁶ מקור: פרסומי חברת **Arriva**.

⁴⁷ מקור: אתר חברת **Italo**.

⁴⁸ מקור: אתר חברת **MTR Nordic**.

לניהול הרשת, בעוד Keolis אחראית להפעלה בפועל.⁴⁹ בשטוקהולם חברת MTR Stockholm הפעילה שנים רבות את מערך המטרו. MTR Stockholm היא חברת בת של תאגיד תחבורה פרטי מהונג קונג אשר רשות התחבורה האזורית של שטוקהולם שכרה במכרז תחרותי המבוסס על ביצועיה.⁵⁰ בקופנהגן מפעילה חברת Metro Service (מיזם משותף של Ansaldo STS ו-ATM ממילאנו) את המטרו האוטומטי. החברה נמצאת בהתקשרות עם רשות התחבורה הציבורית של העיר, האחראית כאמור גם לתשתית.⁵¹ גם בישראל – את הקו האדום בדנקל מפעילה במיקור חוץ חברת תבל מטרו אשר זכתה במכרז של חברת נת"ע.⁵²

כיום בישראל נמצא תחום ההפעלה כולו באחריות ישירה של רכבת ישראל, ללא מיקור חוץ, כך שהיא מפעילה בעצמה את כל רכבות הנוסעים.

סיכום

בשלושים השנים האחרונות חלים במדינות מפותחות רבות בעולם שינויים ותמורות בעולם הרכבות, בייחוד בעדכון מבנה ההפעלה המסורתית. ככלל, ניכר כי מדיניות האיחוד האירופי מכוונת למודל בו האחריות לתשתית נותרת בידי מנהל התשתית, תוך הפרדה מפעילות ההפעלה, ועידוד תחרות בין מפעילים פרטיים על רשת המסילה. על אף השוני במבנה הרכבת בין המדינות השונות, קיימות כמה אבני יסוד משותפות לכלל המודלים:

1. **הפרדה בין הפעילויות השונות ברכבת** – התחזוקה, ההקמה וניהול התשתית מבוצעים בנפרד מפעילות ההפעלה, ובמרבית המקרים גם בשני גופים נפרדים. הפרדה זו מאפשרת לכל גוף להקדיש קשב מלא לפעילות שלה הוא אחראי.
2. **שימוש בקבלני משנה לטובת ביצוע פעילויות שונות** – השימוש בקבלני משנה והמעורבות של השוק הפרטי בעולמות הרכבות ניכרים בכלל התחומים ולא רק בעולמות ההקמה, אלא גם בהפעלה, באמצעות גופים פרטיים בעלי רישיונות, ובתחזוקה באמצעות חוזים עם ספקים אשר בחלקם קשורים גם לרכישת הציוד. סוג החוזה משתנה בהתאם לאופי הפעילות ולסוג השירות, אולם השוק הפרטי הוא חלק בלתי נפרד מעולמות אלו.
3. **הגוף המזמין שומר על הידע המקצועי והתפקודי** – שמירה זו חיונית כדי להבטיח ניהול ותכלול איכותי בין כלל הגורמים. וחשוב מכך, שמירה על האינטרס הציבורי הכרוך במונופול טבעי כמו רכבת.

למבנה הרשת של רכבת ישראל יש מאפיינים ומגבלות שיש להביא בחשבון ביישום המודלים הקיימים באירופה. אורך הרשת (בהתאם לגודל המדינה) קטן יותר, וכך גם היקף ק"מ רכבת בשנה. נוסף לכך, עקב המשך פיתוח מסיבי של רשת המסילה באזורים קיימים (Brown field), התיאום והאינטגרציה בין הקמת תשתית המסילה להפעלתה היא אקוטית. מגבלות אלו מאלצות בחינה של העקרונות המיושמים בעולם והתאמתם למציאות בישראל. כך למשל מסתמן כי מודל תחרותי בשיטת רישיונות לגישה פתוחה

⁴⁹ מקור: אתר חברת Keolis.
⁵⁰ מקור: אתר חברת MTR Nordic.
⁵¹ מקור: אתר חברת Metro Service.
⁵² מקור: אתר חברת תבל מטרו.

(Open Access) אינו ישים בישראל בשל גודלו, אולם אפשר לבחון יישום מודל זיכיון תחרותי (PSO) בהתאמות הנדרשות.

פרק 4 – השוואה פנים-ישראלית

השוואה לתאגידים ולחברות ממשלתיות בישראל

בעשורים האחרונים חלו שינויים מבניים במשקים בתחומים שונים וכן בחברות ממשלתיות. פרק זה מציג השוואה בין חברת רכבת ישראל לבין חברות ממשלתיות אחרות הפועלות בתחומי תשתית, הפעלה ומתן שירותים חיוניים, במטרה להאיר הבדלים ודמיון בנושאים שונים כגון מבנה הבעלות, ממשל תאגידי, הפרדת סמכויות וגמישות הניהולית, ולהסיק מהם לקחים ישימים לרכבת ישראל.

החברות הממשלתיות הן נכס כלכלי וציבורי משמעותי במדינת ישראל, שכן פעילותן רחבת היקף במגוון תחומים. ב־14 בינואר 2024 התקבלה החלטת ממשלה מספר 1267 – "התאמות בפעילות החברות הממשלתיות וחלוקת דיווידנדים". ההחלטה מורה על קידום צעדים מבניים דוגמת הפרטה, מיזוג ופירוק החברות או צמצום התקצוב הממשלתי כדי לצמצם את הוצאות הממשלה ולייעל את הפעילות של החברות.

כללל, רשות החברות הממשלתיות רואה חשיבות רבה בקידום הליכי הפרטה של חברות ממשלתיות. בראייתה יש לפעול להפריט פעילויות שיכולות להתבצע בשוק הפרטי (כאשר אין מדובר במונופול טבעי), לקדם שוק חופשי ותחרות שתביא להתייעלות ולשירות מיטבי לציבור ולצמצם ככל האפשר את התערבות הממשלה ואת הניהול ממשלתי. בשנים האחרונות הופרטו חברות כמו דואר ישראל וחברת נמל חיפה. כמו כן קודמו רפורמות משמעותיות במשק החשמל המצמצמות את נתח השוק של חברת החשמל לישראל ומכניסות למקטעי הייצור שחקנים פרטיים, נוסף להקמת חברת ניהול המערכת, ורפורמת נמלי הים אשר הביאה להפרדת ניהול התשתית מתפעול הנמלים.

חברת נמלי ישראל – פיתוח ונכסים בע"מ (חנ"י)

חברת נמלי ישראל – פיתוח נכסים בע"מ הוקמה בשנת 2004 כחברה ממשלתית, בהתאם לחוק רשות הספנות והנמלים, התשס"ד-2004. החברה אחראית לפיתוח, לתחזוקה ולניהול של נכסי המדינה בנמלי הים המסחריים של ישראל, לרבות נמל חיפה, נמל אשדוד ונמל אילת. חנ"י פועלת כזרוע ביצוע של הממשלה בנושאי תשתיות נמל, ומחזיקה בזכויות על מקרקעין ועל מתקני הנמלים שאותם היא מעמידה לשימוש חברות הנמל והתאגידים המורשים. נוסף על כך, החברה מייעצת למשרדי הממשלה בסוגיות מקצועיות בתחום הנמלים והספנות, ופועלת בהתאם להוראות חוק רספ"ן.

חברת נמל אשדוד בע"מ

חברת נמל אשדוד בע"מ היא חברה ממשלתית שהוקמה בשנת 2005, כחלק מן הרפורמה בנמלי הים. החברה הופרדה מרשות הנמלים ופועלת כחברה עצמאית המספקת שירותי נמל באזור אשדוד. בשנת 2009 החליטה הממשלה על הפרטת החברה, תחילה באמצעות מכירת 49% מן המניות ובשלב האחרון הפרטה מלאה אשר תהיה תלויה בהחלטה של ועדת השרים לענייני הפרטה, אך התהליך לא הושלם. מאז נערכו עוד כמה ניסיונות לקדם החלטה זו, אך הם לא צלחו. בין היתר, בשנת 2014 התקבלה החלטת ממשלה אשר מאשררת את ההחלטה משנת 2009, ואף מציעה להקדים את מועד יישומו של השלב

האחרון להפרטה מלאה, אולם החברה עודנה מצויה במעמד של חברה בהפרטה. כיום נמל אשדוד הוא הנמל היחיד שבבעלות ממשלתית מלאה.

רכבת ישראל בע"מ

רכבת ישראל בע"מ היא חברה ממשלתית בבעלות מלאה של מדינת ישראל, הפועלת כזרוע הביצוע המרכזית של המדינה בתחום פיתוח תשתית המסילה. החברה אחראית להפעלת מערך הרכבות הכבדות לנוסעים ולמטענים, להפעלת תחנות הרכבת ברחבי הארץ, לתכנון תשתיות המסילה ולפיתוחן, לניהול של תשתית המסילה וזמני המסילה, וכן לתחזוק הציוד הנייד ותשתית המסילה.

החברה הוקמה בשנת 1998 והחלה לפעול בשנת 2003, לאחר שהופרדה מרשות הנמלים והרכבות. ב־16 באוגוסט 2000 התקבלה החלטת ממשלה 2190 העוסקת במבנה רכבת ישראל, אשר לפיה יש להקים צוות בין־משרדי שיגבש המלצות למבנה הארגון של פעילות הרכבת, ברוח המגמות המקובלות במדינות המערב ובהתבסס על העקרונות הבאים: יצירת תנאים נוחים לשילוב הסקטור הפרטי במגזר ההובלה המסילתית; ויצירת תנאים שוויוניים והוגנים לשימוש בתשתיות לכלל המפעילים שיפעלו בענף בעתיד. ב־12 באפריל 2012 התקבלה החלטת ממשלה 4545 בנושא הקמת שתי חברות בת ממשלתיות, למטענים ולפיתוח נדל"ן, ובהמשך הייתה צפויה חברת הבת למטענים לעבור הפרטה. בשנת 2024 מוזגו החברות לתוך רכבת ישראל עקב חוסר פעילות וקשיים בממשקים בין החברות הבנות לחברת האם.

נתיבי ישראל – החברה הלאומית לתשתיות תחבורה בע"מ

נתיבי ישראל החברה הלאומית לתשתיות תחבורה בע"מ היא חברה ממשלתית בבעלות מלאה של מדינת ישראל שהוקמה בספטמבר 2003, והיא משמשת כזרוע הביצוע של משרד התחבורה. החברה אחראית לתכנון, לפיתוח ולאחזקה של רשת הכבישים הבין־עירוניים, להקמת תשתיות תחבורה ציבורית חכמות, להקמת שדות תעופה משלימים לנתב"ג, וכן לפיתוח מסילות רכבת – אחריות שנוספה למטרות החברה בהחלטת ממשלה לפני כמה שנים. החלטה זו נבעה בין היתר בשל גידול ניכר בהיקפי הפיתוח הנדרשים בתחום תשתית המסילה וכן כדי להגביר את התחרות ולהשתמש במיומנות הרבה שצברה חברת נתיבי ישראל בתחום ההקמה, הפיתוח וניהול פרויקטים ככלל. פעילותה השוטפת של החברה מוסדרת מול המדינה באמצעות הסכמי תפעול ומימון.

נת"ע – נתיבי תחבורה עירוניים להסעת המונים בע"מ

חברת נת"ע – נתיבי תחבורה עירוניים להסעת המונים בע"מ היא חברה ממשלתית בבעלות מלאה של מדינת ישראל, שהוקמה בשנת 1996 והחלה את פעילותה בשנת 1997. החברה היא זרוע ביצוע מרכזית של הממשלה לקידום תחבורה ציבורית עירונית עתירת נוסעים באזור גוש דן, והיא אחראית לתכנון, להקמה ולתפעול של מערכת התחבורה באזור. נת"ע מופקדת על רשת קווים הכוללת את קווי הרכבת הקלה – האדום, הירוק, הסגול, שלושה קווי מטרופוליטן, והקמת שבעה מתחמי התחבורה משולבים ברחבי גוש דן. הקו האדום החל לפעול באופן מסחרי באוגוסט 2023.

חברת נתיבי איילון בע"מ

חברה נתיבי איילון בע"מ נוסדה בשנת 1970 בהחזקה משותפת של מדינת ישראל ועיריית תל אביב-יפו, ופעלה לקידום פרויקטי תחבורה בגוש דן ובעיקר בתל אביב. ביוני 2016 הפכה החברה לחברה ממשלתית בבעלות מלאה של המדינה. כיום החברה עוסקת בתכנון, בניהול ובביצוע פרויקטים לאומיים בתחומי התחבורה החכמה, שילוב טכנולוגיה וחדשנות, שבילי אופניים במגוון רשויות מוניציפליות, ניהול מערכות מידע תחבורתי מתקדמות, מסופי תחבורה ציבורית וכד'.

חוצה ישראל בע"מ

חוצה ישראל בע"מ היא חברה ממשלתית שהוקמה לצורך הקמת פרויקט כביש 6. בחלוף השנים נוספו לחברה תחומי פעילות ופרויקטים, וכיום החברה אחראית לתכנון, להקמה, לתחזוקה ולתפעול של פרויקטי תשתיות תחבורה מרכזיים, בראשם כביש 6 ורק"ל נופית. בין היתר, החברה מקדמת פרויקטים באמצעות התקשרויות עם זכיינים פרטיים (PPP), מלווה מטעם המדינה את כל שלבי הפרויקטים ומפקחת עליהם.

חברת החשמל לישראל בע"מ

חברת החשמל לישראל בע"מ היא חברה ממשלתית וציבורית שהוקמה בשנת 1923 ופועלת תחת חוק משק החשמל, התשנ"ו-1996. החברה עוסקת בייצור, בהולכה, באגירה, בחלוקה ובאספקה של חשמל בכל רחבי ישראל. היא מוגדרת כספק שירות חיוני וברובה (כ-99.85%) מחזיקה מדינת ישראל. החברה היא מונופול טבעי בתחומי ההולכה והחלוקה, הנמצא תחת פיקוח הדוק של רשות החשמל ושל רשויות נוספות. בהתאם להחלטת ממשלה משנת 2018, מיושמת בשנים האחרונות רפורמה מבנית מקיפה בחברה, במסגרתה האפשרות לייצור חשמל נפתחה גם ליצרניים פרטיים, והוטל על החברה למכור חלק מנכסי הייצור שלה כדי לעודד תחרות ויעילות במשק החשמל. החברה הנפיקה אג"ח לציבור בבורסה בתל אביב, ועל כן היא חברה מדווחת בהתאם לחוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968.

להלן השוואה בין החברות הממשלתיות בראי היקף הפעילות והעובדים שלהן:⁵³

חברה	מספר עובדים (2020)	הכנסות 2023 (באלפי שקלים)	עיסוק בתחום פעילות מרכזי אחד (פעילות נוספת מבצעים עובדים חיצוניים)	האם עברה רפורמה או שינוי ארגוני	שווי צבר פרויקטים (במיליארדי שקלים)	פעילות החברה מבוצעת במיקור חוץ
חברת חשמל	11,538	⁵⁴ 24,686,000			50	בעיקר ע"י עובדי חח"י, יש גם עבודות במיקור חוץ
רכבת ישראל	3,964	⁵⁵ 6,783,767			60	הקמה – קבלני משנה; תחזוקה – בעיקר עובדי הרכבת; הפעלה – עובדי הרכבת

⁵³ דו"ח תיאור פעילות החברות הממשלתיות – מעודכן, מרכז המידע והמחקר של הכנסת, 2025.

⁵⁴ בחח"י ובחנ"י ההכנסות אינן מעידות על כלל ההוצאה השנתית של החברות. בשנת 2023 הכנסות הרכבת מסובסדה היו 3.55 מיליארד ש"ח והוצאות הפיתוח היו 3.25 מיליארד שקלים.

נמל אשדוד	1,345	1,003,431	*בתהליך עברו – החלטות בנושא	-	את הפעילות מבצעים במלואה עובדי החברה
נתיבי ישראל	459	5,914,941		65	מיקור חוץ
נת"ע	265	3,481,793		180	מיקור חוץ
נתיבי איילון	171	2,479,226		22	מיקור חוץ
חנ"י	136	1,326,871		5	מיקור חוץ
חוצה ישראל	85	1,065,077		16	מיקור חוץ

להלן השוואה המתמקדת בתחום התחבורה: מודלים שונים של חלוקת האחריות בין הדיסציפלינות – הקמה ופיתוח, תחזוקת התשתית ואופן הפעלת השירות.

מאפיין השוואה	רכבת ישראל (ר"י)	נתיבי ישראל (נת"י)	נת"ע – נתיבי תחבורה עירוניים
מבנה תאגירי	משולב Build-) Maintain- (Operate	מופרד Infrastructure) (Only	מופרד Build-Transfer-) Monitor (Monitor
אחריות הקמה ופיתוח	פיתוח, תכנון והקמה של רשת המסילות, התחנות והתשתית הנלווית, באמצעות קבלנים חיצוניים	פיתוח, תכנון, הקמה וניהול של רשת הכבישים הבין-עירוניים ותשתיות מסילה באמצעות קבלנים חיצוניים	פיתוח, תכנון, הקמה וביצוע של מערכות הסעת המונים (רכבת קלה ומטרו), באמצעות קבלנים חיצוניים
אחריות תחזוקה	את מרבית התחזוקה מבצעים עובדי רכבת ישראל – למעט חלק מן הציוד הנייד ורשת החשמול והאיתות	תחזוקה באמצעות קבלן חיצוני	תחזוקה באמצעות קבלן חיצוני
אופן הפעלת השירות	הפעלה עצמית בלעדית של עובדי החברה	אינה מפעילה שירות תחבורה	את השירות מפעילים זכיינים או מפעילים חיצוניים (דוגמת חברת "תבל" בקו האדום).

מודלי תחבורה ציבורית בישראל

מודלי התחבורה הציבורית בישראל, למעט הרכבת הכבדה, מתאפיינים בהפרדה מבנית עקרונית בין האחריות הציבורית והממשלתית לתכנון ולהקמת התשתית, לבין אחריות התפעול ואספקת השירות בפועל לציבור. מבנה זה נהוג בשיטתיות במדינות מפותחות רבות, והוא נשען על העיקרון הכלכלי שלפיו יש לצמצם את השליטה ואת התערבות הממשלה בשווקים תחרותיים או בשווקים פרטיים שהפעילות בהם יכולה להתבצע ביעילות ובאפקטיביות ללא יצירת עיוות. מטרת ההפרדה היא שיפור מיקוד הניהול, הגברת התחרותיות והיעילות הכלכלית, הפרדת סיכונים פיננסיים והנדסיים ופיקוח ממשלתי אפקטיבי יותר על כל אחד ממרכיבי השירות לציבור. ההפרדה מביחה שגופים ממשלתיים יתמקדו בראייה ארוכת טווח ובהיבטים אסטרטגיים, בעוד ההפעלה בשגרה וליבת התפעול יתבצעו בגמישות וביעילות במגזר הפרטי, בתמורה לתמריצים כלכליים לשיפור השירות לציבור.

מבנה הפעלה באוטובוסים

מבנה ההפעלה בתחום האוטובוסים מבוסס כולו על מודל של זכיינות תפעול תחרותי. משרד התחבורה (הרשות לתחבורה ציבורית) הוא הרגולטור ומתכנן העל המרכזי: הוא קובע את מפת הקווים הארצית, את תדירות הנסיעות הנדרשת, את התעריפים המפוקחים (האחידים), וכן הוא מגדיר את מדדי השירות ואת יעדי התפעול שעל המפעילים לעמוד בהם. נוסף לתפקידו כרגולטור, אמון משרד התחבורה גם על הוצאת המכרזים בפועל, על ניהול החוזים, וכן הוא אחראי לתשתית הפיזית הכוללת של הכבישים ולנתיבי התחבורה הציבורית (נת"צים).

את השירות מפעילות חברות פרטיות (דוגמת אגד, דן, מטרופולין, קווים ואלקטרה-אפיקים), אשר זוכות במכרזים ארוכי טווח להפעלת "אשכולות" קווים באזורים גאוגרפיים מוגדרים שאותם מפרסמת הרשות לתח"צ. המפעילים הפרטיים נושאים באחריות לרכישת הציוד הנייד (האוטובוסים) ולתחזוקתו, לגיוס עובדים (נהגים ואנשי תחזוקה) ולהעסקתם. מכרזי הזכיינות יצרו הפרדה בין האחריות לתשתיות ולרגולציה ממשלתית לבין ביצוע שירות והתפעול השוטף של חברות ותאגידים פרטיים.

מבנה הפעלה ברכבות קלות

מערכות הרכבת הקלה (כגון הקווים הפועלים בירושלים ורשת "דנקל" בגוש דן) פועלות לרוב בשיתוף פעולה ציבורי פרטי (PPP). חברות תחבורה ממשלתיות (דוגמת נת"ע) פועלות כזרוע ביצוע של הממשלה להקמת פרויקטי רכבות קלות, באמצעות מכרזים לתכנון ולפיתוח של הרשת. מרבית המכרזים כוללים גם רכיבים של תחזוקה ושל הפעלה של הרשת. במקרים אחרים ההפעלה נעשית במכרז נפרד, אולם בכלל המקרים גופים פרטיים מבצעים את ההקמה, את ההפעלה ואת התחזוקה, במיקור חוץ.

- בקו הרכבת הקלה האדום בגוש דן – ספקי הציוד וחלק מקבלני הביצוע נותרו אחראים לתחזוקה לאחר השלמת הפרויקט, ומכרז ההפעלה נערך בנפרד.
- בפרויקט JNET בירושלים – המכרז לזכיין כלל הקמה, הפעלה ותחזוקה של הקו הירוק בירושלים, נוסף להפעלה ולתחזוקה של הקו האדום הקיים (שהפעילה ותחזקה לפני כן חברה אחרת).

- בפרויקט קווי הרכבת הקלה הירוק והסגול בגוש דן – המכרז כלל הקמה ותחזוקה של הרשת, בעוד הפעלת הרשת תעשה על ידי חברה אחרת.
- בפרויקט רק"ל נופית בחיפה – המכרז לזכיין כלל הקמה, הפעלה ותחזוקה של הקו.
- בפרויקט הקו הכחול בירושלים – המכרז כלל הקמה, הפעלה ותחזוקה של הקווים. יצוין כי ברשת בירושלים קיימים חלקים משותפים לקו הירוק ולקו הכחול, כך שהמכרז כולל גם הפעלה על תשתית נפרדת מזו שהקים כל זכיין.

בנוסף יצוין כי בכל פרויקטים הרק"ל בירושלים ובת"א אין חפיפה מלאה בין תקופות התחזוקה וההפעלה בין הסכמי הזיכיון השונים, ולכן בשנים הבאות בהכרז (וכך תוכננו הקווים מראש) יהיו גם מפעילים אחרים שיכנסו להפעלת קווים שעדיין יתוחזקו באותה העת בידי זכיינים אחרים, וכן יכנסו להפעלת קווים שהוקמו בעבר בידי זכיינים אחרים.

בכלל הפרויקטים ההפעלה השוטפת של הקווים, תחזוקת הציוד הנייד והמסילה, וכן ניהול השירות לנוסע מבוצעים ע"י זכיינים פרטיים שזכו במכרז שערך הגוף המבצע⁵⁶. הזכיינים נושאים באחריות מלאה להפעלה ולתחזוקה מקצה לקצה, מכוח ההסכם עם החברה הממשלתית או העירונית האמונה על הניהול ועל פיקוח הדוק על פעילותם. הפיקוח כולל קביעת מדדי ביצוע (KPI ברורים) ומנגנוני בקרה וקנסות שנועדו להבטיח עמידה מלאה של הזכיין במחויבויותיו החוזיות וברמת השירות הנדרשת לציבור.

סיכום

סקירת מבני החברות הממשלתיות ומודלי ההפעלה שלהן מלמדת כי חברות ממשלתיות המאופיינות במספר עובדים גדול ובהיקפי פעילות רחבים עברו או מצויות בעיצומם של שינויים מבניים, תהליכי הפרטה והכנסת תחרות לפעילותן, פרט לרכבת ישראל. ברכבת ישראל מאוגדות כיום תחת גוף אחד פונקציות רבות - תכנון והקמה, תחזוקה והפעלה. הנהלת החברה אחראית להיקף פעילות נרחב במגוון תחומים, למצבת עובדים גדולה שרובה מועסקת במסגרת הסכמים קיבוצים, ולמחזור פעילות גבוה. ייחודיות זו בהיקפה ובעומקה, אינה שכיחה בגופים ממשלתיים אחרים, ויוצרת עומס ניהולי וריבוי ממשקי רוחב רבי חיכוך.

לעומת זאת, חברות ממשלתיות אחרות בתחום התחבורה אחראיות להיקף פעילות מצומצם יותר, ומתקשרות עם חברות קבלן או עם זכיינים לביצוע הפעילות, כך שעובדיהן אינם מבצעים את הפעילות עצמה בשטח. בהתאם לכך, המבנה שלהן רזה יותר, מאפשר גמישות לשינויים ומשפר את הקשב של דרג הניהול.

בנוסף, רכבת ישראל ייחודית גם ביחס למודלי ההפעלה הנהוגים בתחבורה הציבורית: באוטובוסים וברכבות הקלות ההקמה, התחזוקה וההפעלה מבוצעות בפועל על ידי מפעילים פרטיים או זכיינים, בעוד המדינה או החברות הממשלתיות מופקדות על הפיקוח, הבקרה והגדרת הסטנדרטים. חלוקת אחריות זו מאפשרת למקד כל גורם בתחום מומחיותו, לפצל סיכונים הנדסיים ותפעוליים בין הצדדים, ליצור

⁵⁶ בפרויקטים בירושלים את המכרזים עורך החשב הכללי וצוות האב לתחבורה האמון על הקמת הפרויקטים, הוא גם החברה הממונה המנהלת בפועל את החוזה.

גמישות ניהולית גבוהה יותר בתפעול השוטף, ולהפעיל מנגנוני פיקוח ותמרוץ חוזיים שכמעט ואינם זמינים במבנה המאוחד של הרכבת.

פרק 5 – מערכת יחסי העבודה ברכבת ישראל

מערכת יחסי העבודה ברכבת ישראל מאופיינת במערך הסכמי אחדוד ומסועף המנוהל מול נציגות עובדים אחדודה (ההסתדרות מייצגת את כלל העובדים בתחומים השונים וועד העובדים הוא אחדוד). הדבר המקנה לנציגות העובדים כוח ארגוני רב, על אף השוני במגוון הפעילות השונים.

למעשה, מערך ההסכמים ברכבת ישראל מבוסס על הסכמי עבר שנחתמו עוד בשלב שבו הייתה החברה חלק מן המדינה וחלק מרשות הנמלים והרכבות, ולפיכך הם מאופיינים במעורבות מוגברת של נציגות העובדים בנושאים הנתונים לפרווגטיבה של ההנהלה, המפחיתה את גמישות הניהול, בייחוד ביחס להיקף הפעילות הנרחב שמבצעת הרכבת כיום. כך לדוגמה ההסכמים אינם מאפשרים להיפרד מעובדים שאינם מתאימים, מקשים את ההתמודדות עם עובדים ירודי כושר, מגבילים את יכולת ההנהלה להוציא פעילויות למיקור חוץ, לנייד עובדים לפי צרכים מתעדכנים, להטמיע טכנולוגיות חדשות ועוד.

מגבלות אלו באות לידי ביטוי גם בפרקטיקה, משא ומתן ממושך הנדרש לטובת קידום פרויקט החשמול; הצורך בדיונים ייעודיים למול הוועד לטובת הכנסת טאבלטים לשימוש נהגי הרכבת; מעורבות נציגות העובדים ברצון ההנהלה להכניס מצלמות תפעול לרכבת; וכן ההגבלות מהותיות על האפשרות לבצע תחזוקה במיקור חוץ. גם במקרים שבהם מיקור החוץ אפשרי עקרונית, הוא כפוף לדרישות ומגבלות שמציב ועד העובדים כמו עבודה במסילה קיימת ולא במתחמים חדשים- דבר המקשה על גמישות תפעולית.

ההתנהלות השוטפת ביחסי העבודה ברכבת מאופיינת בהעלאת דרישות תכופות (ברמה פרטנית וכללית) ובריבוי מקרים של פנייה לבתי הדין לעבודה במגוון רחב של נושאים. מאפיינים אלו מחייבים השקעת קשב ניהולי משמעותית ומתמשכת, ומכבידים עוד יותר על יכולתה של הנהלת החברה להתמקד בניהול האסטרטגי ובשיפור השירות.

יחסי העבודה ברכבת חריגים בהשוואה לחברות התשתית הממשלתיות במדינת ישראל ולמערך ההסכמי הנהוג בהן, בפרט בכל הנוגע לגמישות הניהול המשופרת בהן לאין ערוך. כך למשל, בחברות כמו נת"י ונת"ע, כוללים ההסכמים סעיפי גמישות ניהולית נרחבים, ואף עודכנו לאורך השנים בהתאמות למאפייני השוק הפרטי. בהסכמים אלו אין מניעה עקרונית מפרידה מעובדים שאינם מתאימים או מביצוע התאמות נדרשות במבנה ובאופן ההעסקה.

פרק 6 – ניתוח חסמים מבניים לשיפור השירות וליעילות הרכבת

סקירת נתונים בהיבטי השירות הניתן כיום בישראל והשוואה למודלים מבניים לרכבות ולחברות ממשלתיות בארץ ובעולם מאפשרות בחינה ואיתור של החסמים המבניים המשפיעים על שיפור השירות. בעבודת הצוות זוהו החסמים הבאים לשיפור השירות ולייעול פעילות הרכבת:

קשב הדרג הניהולי

חברת הרכבת אחראית לפעילות ההקמה של עשרות פרויקטים, חלקם ליד מסילה פעילה, בעלות של מעל 60 מיליארד שקלים, ולפיתוח שנתי (2025) העולה על 4.5 מיליארד שקלים; לתחזוקה של מעל 1,500 ק"מ מסילה, כ-70 תחנות; להפעלה של כ-14 מיליון ק"מ רכבת בשנה בפעילות in house; לניהול של 5,000 עובדים ולמחזור פעילות של כ-8.5 מיליארד שקלים בשנת 2025. קרי, חברה ממשלתית אחת האמונה על תחומי עיסוק ליבתיים וחיוניים למשק בהיקפים אדירים.

היקפי פעילותה וגודלה של רכבת ישראל חריגים בהשוואה לחברות אחרות, פרטיות וממשלתיות, אשר אינן חולשות על תחומי פעילות מרובים ומורכבים כל כך, תחת מבנה תאגידי של חברה אחת בלבד. לדוגמה חברות נתיבי ישראל, מוריה ונתיבי איילון עוסקות בתחום פעילות אחד, וגם אותו מבצעים קבלני משנה. חברות כמו צתא"ל, נת"ע, חוצה ישראל וחנ"י עוסקות בתחום פעילות עיקרי – הקמה – ואם יש פעילויות נוספות הן משניות ומבצעת אותן חברה אחרת במיקור חוץ.

עוד חריגה רכבת ישראל בכך שאינה פועלת כחברת ניהול הנשענת על קבלני משנה לביצוע עיקר פעילותה, אלא כחברה שבה מרבית פעילויות הליבה מבוצעת בפועל על ידי עובדיה. מודל זה שונה מן המודל הנהוג ברוב החברות הממשלתיות הפועלות כזרוע ביצוע של משרד התחבורה. ניתן למצוא דמיון בין מודל רכבת ישראל למספר חברות ממשלתיות מצומצם בלבד, ובהן חלו או צפויים לחול שינויים מבניים משמעותיים. חברת נמל אשדוד מבצעת פעילות ליבה אחת, וכחלק מן הרפורמה בנמלים עתידה להיות מופרטת, בדומה לחברת נמל חיפה ולחברת נמל אילת; בתחום החשמל, במסגרת הרפורמה במשק החשמל, הופרדה מחברת החשמל פעילות ייצור החשמל והוכנסה תחרות לשוק.

עומס הניהול והאחריות הרבה הרובצים על חברת הרכבת מגבילים את יכולתה של החברה, ובעיקר את יכולתו של מנכ"ל הרכבת, להעמיק ולעסוק באופן איכותי בכלל הנושאים שתחת אחריותו, ובפרט לעסוק בראייה אסטרטגית של ייעול הליכים בחברה ושל שיפור השירות.

היעדר גמישות בניהול

בחברת הרכבת מועסקים כ-5,000 עובדים. מספרם גדל משנה לשנה ועם רובם קיימת מערכת יחסי עבודה בהסכם קיבוצי. שינוי סדר עדיפויות בפרויקטים, תגבור צוותים בשעות שיא, שיבוץ עובדים לפי צרכים, שינוי שעות עבודה, הכנסת טכנולוגיות חדשות, התייעלות החברה וביצוע התאמות כרוכים לעיתים במשא ומתן ממושך, ובמקרים מסוימים, לאור התנגדות העובדים גם בסיכול יישומם.

יתרה מזאת, עובדי הרכבת אחראים לשירות חיוני וקריטי למשק ולציבור, ועל כן יכולת ההשפעה של ועד העובדים על קבלת ההחלטות של הנהלת הרכבת גבוהה במיוחד. לעיתים, מטעמים הקשורים או שאינם קשורים לעניין, מנצל ועד העובדים את כוחו באמצעות עיצומים דה פקטו אשר פוגעים בתפעול השוטף של הרכבת ומעכבים פרויקטים אסטרטגיים. כך למשל, בפרויקט ETCS, פרויקט האיתות שתכליתו שיפור הבטיחות והגדלת תדירות הרכבות על מסילה קיימת באילון ב-20%, דיווחה חברת הבקרה כי "עיצומי העובדים וועד העובדים לא מאפשרים את השלמת הבדיקות ומסירת המערכת". הפרויקט מתעכב בכשלוש שנים.

במציאות זו, יכולתה של חברת הרכבת לתת מענה יעיל ואפקטיבי לאתגרים האדירים העומדים בפניה, תוך ביצוע שינויים טקטיים בזמן אמת נוכח התמודדות עם אירועים בלתי צפויים ושמירה על רמת שירות גבוהה, מוגבלת במידה ניכרת. נוסף לכך, ההתמודדות השוטפת עם סוגיית יחסי העבודה, גם מסיטה את הקשב הניהולי מתחומי הליבה באופן שעשוי לפגוע בביצוע ולהאט את הליכי קבלת ההחלטות.

היעדר פיקוח ובקרה אפקטיביים

חברת הרכבת מחזיקה במונופול על הידע הרכבתי ובידה מצויים כלל הנתונים התפעוליים, ההנדסיים והמסחריים של המערכת. בהתאם לכך, הרכבת היא זו שבונה את תוכנית התפעול המובאת לאישור משרד התחבורה, מנהלת את הקצאת זמני המסילה תוך איזון בין ביצוע לשירות, מודדת את ביצועיה ומדווחת עליהם למשרד התחבורה, האמון על ציוניה במדדים השונים. מודל זה שונה מהמודל הנהוג ביתר התחבורה הציבורית בישראל, בו גוף ממשלתי מגדיר את דרישות ההפעלה, את תוכנית התפעול ואת העמידה בלוחות הזמנים וב-KPI, בעוד את ההפעלה עצמה מבצעים גופים פרטיים. הפרדה זו מאפשרת יצירת מתח מובנה בין מזמין השירות למבצעו- מתח המשמש כמנגנון מרכזי ואפקטיבי לשמירה על רמת שירות גבוהה.

בהיעדר הפרדה בין הגדרת צורכי ההפעלה לבין הביצוע עצמו, נגזרים יעדי השירות ממגבלות הביצוע הקיימות בפועל, ולא מנורמה שירותית רצויה. מצב זה מעורר הכללה של קשיים תפעוליים כאילו צינם מובנים, במקום חיפוש פתרונות שיאפשרו התגברות עליהם. נוסף על כך, ריכוז כלל הידע בגוף אחד מקשה על קיומה של ביקורת אפקטיבית ועל אתגור הנחות העבודה של רכבת ישראל, כאשר לחברה עשוי להיות תמריץ שלילי להצפת בעיות, פערים וליקויים בשירות.

קושי בהטמעה מלאה של תמריצים כלכליים, כמו בשוק הפרטי

רכבת ישראל פועלת כחברה ממשלתית המתוקצבת מתקציב המדינה. מבנה זה מגביל את יכולתה של המדינה ליישם באופן אפקטיבי תמריצים וקנסות כלכליים במסגרת הסכמי ההפעלה. בפועל, הקנסות שמשיית משרד התחבורה על הרכבת מבוססים על דיווחים שהרכבת מעבירה, ומקווצים מהכספים שממילא המדינה מעבירה לחברה. נוסף לכך, מנגנון התשלומים המשולמים לרכבת במסגרת הסכם ההפעלה מגדיר מלכתחילה מרווחים אשר מיועדים לקנסות, כך שהפגיעה הכלכלית בחברה מוגבלת. מבנה זה יוצר תמריץ שלילי לדיווח מלא ושקוף על הפגיעה בשירות או על תקלות תפעוליות.

גובה הקנסות עומד על כ־185–250 שקלים לאיחור לתחנה ו־1000–5000 שקלים בעבור אי עצירה בתחנה או דילוג עליה, סכום זניח ביחס למחזור הפעילות של החברה העומד על 8.5 מיליארד שקלים, ואינו מהווה תמריץ משמעותי לשיפור ביצועים.

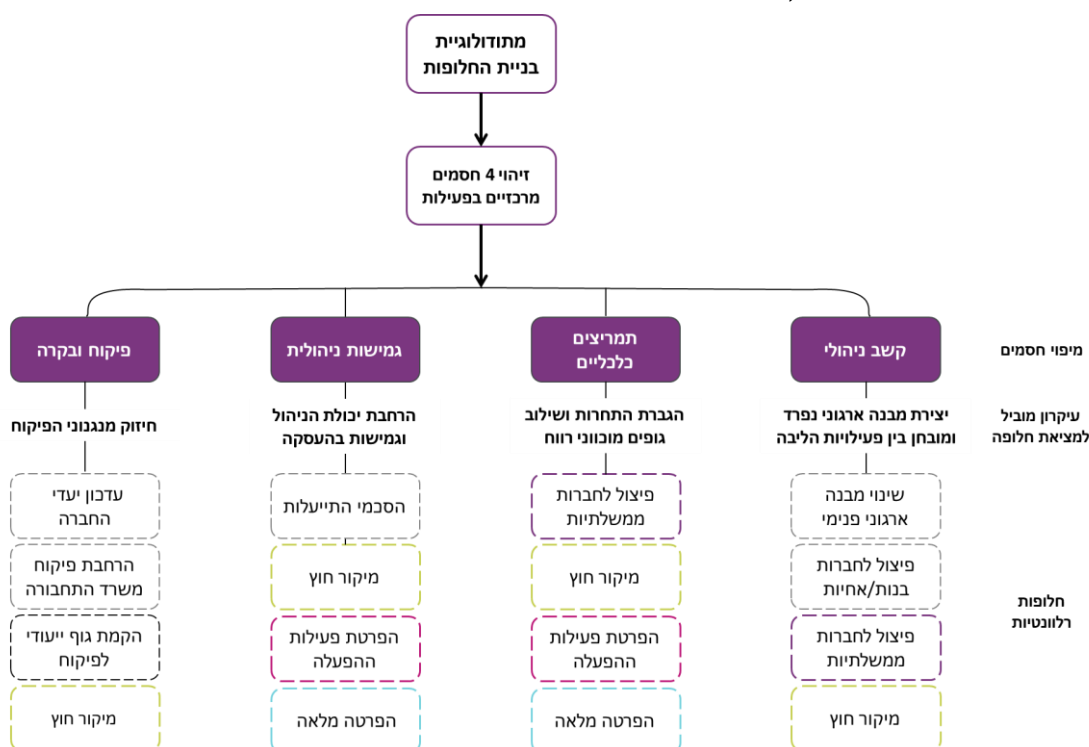
אם כן, עצם היות החברה חברה ממשלתית שהמדינה מתקצבת מבטל את הסיכון כי הפסדים או פערים כלכליים מעמידים את החברה בפני סכנה. הנחה זו אשר נובעת מעצם מבנה הפעילות הלא תחרותי־ממשלתי, מעקרת מתוכנם תמריצים אפקטיביים להתייעלות, לחדשנות ולחיסכון בכסף.

פרק 7 – הליך ניתוח חלופות ובחירת חלופה מועדפת

מתודולוגיה

במטרה לבחון את סל הצעדים הכולל לשיפור השירות ופעילות הרכבת, באופן שייתן מענה לכלל החסמים והאתגרים שתוארו, בעבור כל חסם שתואר בפרק הקודם, מיפה הצוות מספר חלופות התמודדות. המיפוי המלא של הצוות מופיע בנספח ב'. לאחר מיפוי כלל החלופות, נבחנו היתרונות והחסרונות של כל חלופה ומידת ההשפעה על כלל החסמים והאתגרים שמופו לשם תיעדוף ובחירה בחלופה המיטבית.

תרשים מיפוי חלופות למתן מענה לחסמים



ניתוח חלופות מרכזיות

לאחר המיפוי הראשוני של צעדי המדיניות, סווגו החלופות לשלוש קטגוריות מרכזיות בהתאם להיקף ולאופי ההפרדה המבנית וההפרטה של פעילות הרכבת:

1. רפורמות לקידום במסגרת מודל הפעילות הקיים
2. הפרדת פעילות ההקמה וההפעלה תוך שמירה על בעלות ציבורית
3. הפרטה חלקית או מלאה של פעילות הרכבת

במסגרת ניתוח החלופות, נבחנו מידת המענה של כל חלופה עבור כלל החסמים שהוגדרו. על בסיס ניתוח זה נערכה השוואה ותיעדוף של החלופה המיטבית לקידום.

רפורמות לקידום במסגרת מודל הפעילות הקיים

החלופות בקטגוריה זו נועדו לשיפור פעילות הרכבת והתמודדות עם החסמים שתוארו ללא התייחסות להפרדה מבנית של פעילויות הרכבת ו/או הפרטה של הרכבת. יובהר כי צעדים אלו ברובם מתייחסים למצב שבו אין הפרדה משמעותית בין הפעילויות או הפרטה, אך ניתן לקדם כמענים משלימים לחלופות שכוללות שינוי מבני משמעותי.

חלופה 1 - שינוי מבנה ארגוני פנימי

פעילויות ההקמה ההפעלה והתחזוקה ימשיכו להתבצע על ידי גוף אחד – חברת רכבת ישראל. פעילויות ההקמה וחלק מפעילות התחזוקה ייעשו באמצעות קבלני משנה כאשר פעילויות ההפעלה ורוב שירותי התחזוקה יבוצעו על ידי עובדי הרכבת בפועל. בחברה עצמה, ייערך שינוי מבני ארגוני כך שניהול הפעילות יעשה על ידי הנהלת החברה באמצעות שני משנים לפעילויות הליבה. חברת הרכבת תמשיך לבצע את הפעילות בעצמה ולמדוד את עצמה, ולהיות מתוקצבת באופן מלא על ידי המדינה.

חלופה זו אינה נותנת מענה למרבית החסמים שהוגדרו. החלופה מביאה להפחתה לא משמעותית של עומס הקשב הניהולי, שכן אף שמבוצעות התאמות מבניות, האחריות הכוללת נותרת של המנכ"ל והיקף העיסוק היום-יומי כמעט ואינו משתנה. גם הגמישות הניהולית צפויה להישאר נמוכה מאוד, מאחר שאין שינוי מהותי בתהליכי העבודה. כמו כן, לא צפוי גם שיפור בהפנמת התמריצים הכלכליים מכיוון שאין שינוי במבנה הפיקוח ובבעלות של החברה.

חלופה 2 - הקמת גוף ייעודי לפיקוח על פעילות הרכבת

פעילויות ההקמה ההפעלה והתחזוקה ימשיכו להתבצע על ידי גוף אחד, חברת רכבת ישראל. הרכבת תמשיך להיות מתוקצבת באופן מלא על ידי המדינה. אולם, הפיקוח על פעילות רכבת ישראל ועל האינטגרציה בין ההקמה ההפעלה והתחזוקה יעשו על ידי גוף ייעודי חיצוני.

חלופה זו אינה נותנת מענה למרבית החסמים שהוגדרו. החלופה לא צפויה להפחית את עומס הקשב הניהולי והגמישות הניהולית הנמוכה בשל כך שאין שינוי באחריות התפעולית של הנהלת הרכבת ובתהליכי העבודה וכן אין שינוי ברמת הפנמת התמריצים הכלכליים. מנגד, צפוי שיפור משמעותי באיכות הפיקוח והבקרה, בזכות גוף מקצועי עצמאי המציב סטנדרטים ומנגנוני ביקורת ייעודיים.

חלופה 3 - הסכמי התייעלות

חברת הרכבת תמשיך להיות אמונה על ההקמה ההפעלה והתחזוקה כגוף אחד, כאשר פעילות ההקמה תמשיך להיות מבוצעת על ידי קבלני משנה, ומרבית מפעילות ההפעלה והתחזוקה באמצעות עובדי הרכבת בפועל. הסכם העבודה למול ועד העובדים יתוקן באופן שישאף להגביר את הגמישות הניהולית להנהלת החברה.

חלופה זו לא צפויה לתת מענה למרבית החסמים שהוגדרו. החלופה לא צפויה להפחית את עומס הקשב הניהולי בשל כך שאין שינוי באחריות התפעולית של הנהלת הרכבת. הגמישות הניהולית צפויה להשתפר

מעט, עקב עיגון מסגרות פעולה מחייבות מול העובדים. הפיקוח והבקרה והיעדר הפנמת התמריצים הכלכליים לא צפויים לקבל מענה במסגרת חלופה זו.

חלופה 4 - עדכון יעדי החברה

פעילויות ההקמה וההפעלה והתחזוקה ימשיכו להתבצע על ידי גוף אחד, חברת רכבת ישראל. חברת הרכבת תמשיך להיות מתוקצבת באופן מלא על ידי המדינה, אך יתבצע עדכון של יעדי החברה הנקבעים על ידי רשות החבות הממשלתית על מנת לתמרץ את החברה למתן שירות איכותי וטוב לנוסעים.

חלופה זו לא נותנת מענה למרבית החסמים שהוגדרו. החלופה לא מפחיתה את עומס הקשב הניהולי, מאחר שמדובר בעדכון יעדים ולא בשינוי מהותי בהיקף האחריות התפעולית של הנהלת הרכבת. גם הגמישות הניהולית הנמוכה נשארת ללא שינוי בדומה לחלופה הראשונה. הפיקוח והבקרה משתנים במידה בינונית, בשל הצורך להגדיר מדדים חדשים, וליצור התאמות במערכות דיווח ולשפר מנגנוני מעקב. הפנמת התמריצים הכלכליים משתפרת במידה בינונית, כתוצאה מקישור חזק יותר בין יעדים עסקיים לביצועי החטיבות.

הפרדת פעילות ההקמה וההפעלה תוך שמירה על בעלות ציבורית

בחלופות המוצעות בקטגוריה זו תיערך הפרדה מסוימת של פעילויות ההקמה וההפעלה בין שני גופים או יותר אך האחריות על פעילויות אלו תישאר בגופים בבעלות ציבורית. בחלופות אלו יש הבדל ברמת ההפרדה בין תחומי הפעילויות וחלוקת האחריות בין הגופים (הרכבת והגוף/גופים החדשים שיוקמו):

חלופה 5 - מיקור חוץ בעולמות ההפעלה והתחזוקה ברכבת

חברת הרכבת תהא חברה מנהלת, האמונה על ההקמה וההפעלה והתחזוקה ותהווה אינטגרטור בין פעולות אלו. כלל פעילויות הרכבת- ההקמה, ההפעלה והתחזוקה יעשו באמצעות קבלני משנה ולא על ידי עובדי הרכבת בפועל. חברת הרכבת תנהל את החוזה מול קבלני המשנה ובמסגרת כך, תפקח ותמדוד ותבקש את עבודתם. החברה תמשיך להיות מתוקצבת באופן מלא על ידי המדינה, אולם כלל פעולות השירות יבוצעו על ידי קבלני משנה שיבחרו במכרז תחרותי, כאשר הרכבת תגבש, בהתייעצות עם משרדי הממשלה הרלוונטיים, את החלוקה הספציפית של המכרזים ביחס למקטעים השונים (חלוקה גיאוגרפית / נושאית / שילוב של הקמה עם תחזוקה או עם הפעלה של מקטעים מסוימים וכדו').

חלופה זו צפויה לתת מענה מיטבי למרבית החסמים המבניים. עומס הקשב הניהולי צפוי להצטמצם באופן משמעותי, בשל כך שחלק ניכר מהעיסוק התפעולי מועבר לגורמים חיצוניים ומאפשר לחברה להפוך מגוף מבצע לגוף מנהל ומפקח. הגמישות הניהולית צפויה להשתפר ברמה משמעותית, בין היתר בזכות מודל התקשרות המאפשר התאמת תכולות וממשקי עבודה, ובמקביל מאפשר אינטגרציה טובה בין ההפעלה להקמה. רמת הפיקוח והבקרה צפויה להשתפר בשל מעבר לחוזים מבוססי ביצועים, יכולת לאתר כשלים בשירות ומתן תמריצים ישירים לשיפורו, תוך שמירה על שליטה של הרכבת בהגדרת הסטנדרטים, בדומה למודלים הפועלים במערכות תחבורה ציבורית אחרות בארץ. צפוי שיפור מהותי

בהפנמת התמריצים הכלכליים, שכן עבודה באמצעות קבלני משנה יוצרת תחרות המובילה להתייעלות ולהפחתת עלויות, ולסנכרון אינטרסים בין המפעיל לבין רכבת ישראל וציבור הנוסעים.

עם זאת, לחלופה זו ישנן גם השלכות שליליות מוגבלות. בראשן, מגבלות חוזיות העלולות לצמצם במידה מסוימת את חופש התמרון הקיים כיום בממשק שבין הקמה להפעלה. נוסף על כך, בהעברת אחריות לשירות חיוני לגורם פרטי קיים סיכום מובנה, הגם שסיכון זה קיים בשלל ענפי התחבורה הציבורית בישראל.

חלופה 6 - חברות בנות לליבת הפעילות הרכבתית

חברת הרכבת תהא חברת מטה אשר מחזיקה בשתי חברות בנות, האחת תהא אמונה על הקמה והשנייה על הפעלה ותחזוקה. חברת המטה תהא האינטגרטור בין שתי חברות הבנות. חברת ההקמה תפעל באמצעות קבלני משנה וחברת ההפעלה והתחזוקה תפעל בעיקרה על ידי עובדי הרכבת. חברת הרכבת תמשיך לבצע את הפעילות בעצמה ולמדוד את עצמה, ולהיות מתוקצבת באופן מלא על ידי המדינה.

חלופה זו צפויה לתת מענה משמעותי לעומסי הקשב הניהולי בשל ההפרדה של פעילות ההפעלה והקמה. כמו כן, צפוי שיפור מסוים ביכולות הפיקוח והבקרה במידה בינונית, באמצעות מנגנוני דירקטוריון, דוחות תקופתיים ומעקב אחר ביצועים אשר יבוצעו על ידי חברת האם. מאידך, שינוי כזה יכול לייצר דווקא הסטה של קשב ניהולי ועיסוק בוויכוחים ועימותים בין החברות ובניסיונות השפעה על החברה האם, ול"משחקי כח" שרק יפגעו בהתנהלות השוטפת (כפי שקרה לעיתים בעבר בחברות ממשלתיות אחרות בעולמות התשתיות שהוקמו להן חברות בנות, כגון חברת מקורות).

לצד זאת, לא צפוי שיפור בגמישות הניהולית של החברות הבנות ובהפנמת התמריצים הכלכליים בשל היעדר שינוי במבנה ההעסקה והבעלות.

חלופה 7 - פיצול הרכבת לשתי חברות אחיות

חברת רכבת האמונה על ההקמה וחברה נוספת האמונה על ההפעלה והתחזוקה. האינטגרציה בין החברות תעשה על ידי משרד התחבורה. חברת ההקמה תפעל באמצעות קבלני משנה וחברת ההפעלה והתחזוקה תפעל בעיקרה על ידי עובדי הרכבת. חברת ההפעלה תמשיך לבצע את הפעילות בעצמה ולמדוד את עצמה, ולהיות מתוקצבת באופן מלא על ידי המדינה.

חלופה זו צפויה לתת מענה משמעותי לעומסי הקשב הניהולי בשל ההפרדה של פעילות ההפעלה והקמה. עם זאת, קיים חשש כי בהיעדר כפיפות ארגונית אחת, אתגר האינטגרציה בין הפעילויות יצור קושי וחיכוכים שיפגעו בפעילויות.

בנוסף, לא צפוי שיפור בגמישות הניהולית של החברות הבנות ובהפנמת התמריצים הכלכליים בשל היעדר שינוי במבנה ההעסקה והבעלות.

חלופה 8 - תחרות בין חברות ממשלתיות

תוקם חברה ממשלתית נוספת להפעלת הרכבת. שתי חברות ההפעלה יתחרו ביניהן על הפעלת קווי שירות ברכבת ישראל, ומשרד התחבורה יחליט על הקצאת קווי השירות בהתאם למדדי הביצוע של החברות. פעילות ההפעלה תבוצע באמצעות עובדי החברות עצמן, והן יהיו מתקצבות באופן מלא על ידי המדינה.

חלופה זו צפויה לתת מענה מסוים לעומסי הקשב הניהולי שכן חלק מהאחריות התפעולית מתחלקת בין מספר גופים. הפיקוח והבקרה גם צפויים להשתפר, הודות לבנצ'מרק השוואתי ומדדי שירות משותפים. כמו כן, גם הפנמת התמריצים הכלכליים משתפרת במידה בינונית, בעקבות יצירת תחרות פנימית המעודדת יעילות.

עם זאת, הפעלת שתי חברות שונות על רשת המסילה עשויה לגרום למורכבות בתיאום הפעלה על גבי רשת מסילתית אחת, ביחוד כשהבעלות על המסילה שייכת לאחת החברות. יש לציין כי המודל לקידום תחרות בין חברות הממשליות יושם בתחום של הקמת פרויקטי התחבורה. בפועל, מנגנון זה גרם לסכסוכים, עיכובים בפרויקטים, וקשיי אינטגרציה מרובים במקומות בהם היה ממשק רב בין החברות, ולכן מתאים יותר במקומות שבהם התחרות בין החברות הינה על פרויקטים נפרדים ולא על פרויקט או פעילות שנדרשים לפעול בסינרגיה ואינטגרטיביות גבוהה כל כך.

הפרטה חלקית או מלאה של פעילות הרכבת

חלופות אלו כוללות העברת האחריות על חלק או כלל פעילות הרכבת לגוף בבעלות פרטית.

חלופה 9 - הפרטת ההפעלה ברכבת

הפרטה של פעילות ההפעלה ברכבת לחברות פרטיות. חברת רכבת ישראל תהא אמונה על הקמה ותחזוקה (למעט הציוד הנייד), כאשר הפעלה תעשה על ידי מספר חברות פרטיות שירכשו חלוניות הפעלה וקווי שירות מרכבת ישראל או משרד התחבורה. פעולות ההקמה יעשו באמצעות קבלני משנה ופעולות התחזוקה בהתאם לחלוקה הקיימת כיום. החברות הפרטיות יבצעו את ההפעלה ופעילותן תפוקח על ידי משרד התחבורה. פעילות ההקמה והתחזוקה תמשיך להיות ממומנת באופן מלא על ידי המדינה.

חלופה זו מפחיתה את עומסי הקשב הניהולי במידה גבוהה מאוד, משום שמקטע פעילות משמעותי עובר לאחריות מפעיל פרטי והיקף הניהול הישיר מצטמצם. כמו כן, הגמישות הניהולית של הגוף המופרט ושל המערכת משתפרת, בזכות אפשרות להתאים מבנים עסקיים ותפעוליים. הפיקוח והבקרה על המקטע המופרט משתנים במידה בינונית, בהתבסס על רגולציה וחוזים. הפנמת התמריצים הכלכליים גבוהה מאוד, מאחר שהמפעיל הפרטי פועל בסביבה מוכוונת תוצאות ורווחיות. עם זאת, הפרטה מגזר ההפעלה מגבירה את סיכוני האינטגרציה הקיימים בשני היבטים. בעולמות ההקמה למול ההפעלה, שכן הסנכרון יעשה בין שני גופים שונים. סיכון קריטי במיוחד לאור הפיתוח הנרחב לצד מסילה פעילה בשנים הקרובות. נוסף לכך, במודל זה, קיים סיכון מבני לאי הלימה בין תמריצי המפעיל הפרטי לבין תועלת

הציבור, שכן ההכנסות נגזרות מביקושי הנסועה ומבחירת חלונות ההפעלה, ולא מחוזה שירות בו המדינה מגדירה ומממנת את רמת השירות הנדרשת. מצב זה עלול להביא לתעדוף שיקולי רווח על פני שיקולי שירות.

חלופה 10 - הפרטת כלל פעילות הרכבת

הפרטה של פעילות ההקמה והפעלה והתחזוקה ברכבת לידי גוף פרטי, שיהיה אמון על פיתוח הרשת בהתאם לצרכיו והכנסותיו יהיו ממכירת כרטיסים. פעילות הגוף תהיה מפוקחת על ידי משרד התחבורה, בדומה למודל היפני.

חלופה זו מפחיתה את עומסי הקשב הניהולי במידה בינונית, כיוון שהמדינה מוסרת את האחריות התפעולית הישירה אך נדרשת לתיאום, רגולציה ובקרה על כלל המערכת. הגמישות הניהולית של המפעילים הפרטיים גבוהה מאוד, עם חופש נרחב בעיצוב תהליכים ומבנים. הפיקוח והבקרה משתנים במידה בינונית, ומתבססים על רגולציה וחוזי זיכיון במקום שליטה ישירה. הפנמת התמריצים הכלכליים גבוהה מאוד, שכן השיקול העסקי הופך מרכזי בקבלת ההחלטות.

במודל זה, קיים סיכון מבני לאי הלימה בין תמריצי המפעיל הפרטי לבין תועלת הציבור, שכן ההכנסות נגזרות מביקושי הנסועה ומבחירת חלונות ההפעלה, ולא מחוזה שירות בו המדינה מגדירה ומממנת את רמת השירות הנדרשת. מצב זה עלול להביא לתעדוף שיקולי רווח על פני שיקולי שירות. סיכון נוסף ואף משמעותי יותר במודל זה, נוגע בסוגיית הפרטת הפיתוח, המוסיפה סיכונים לתחזוקה מצומצמת של המסילות הקיימות, וכן היעדר פיתוח עתידי של הרשת.

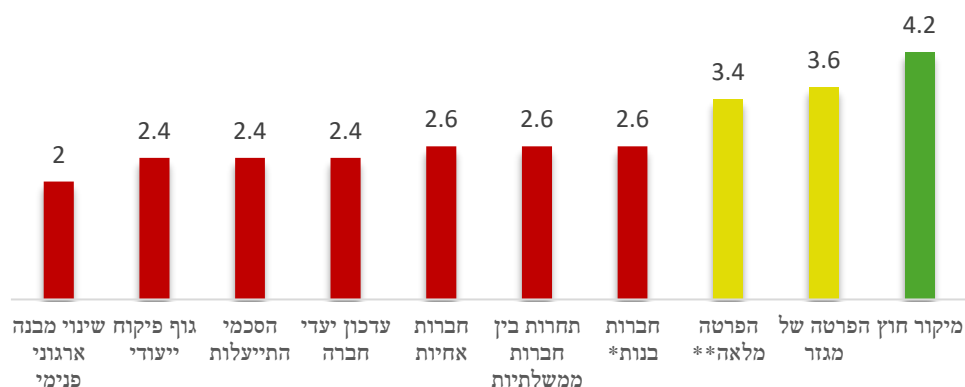
השוואת החלופות

לשם השוואה בין החלופות, הוגדר המענה המשוער של החלופות לכל אחד מהחסמים שזוהו. בנוסף, בעקבות העובדה שחלק מהחלופות עשויות להשפיע על האינטגרציה של פעילויות החברה, נבחנה גם מידת ההשפעה של כל חלופה על רמת האינטגרציה. רמת המענה של כל חלופה לכל חסם וההשפעה על האינטגרציה קיבלה ציון משוער בטווח 1-5 (1- אין מענה, 2 – שיפור נמוך, 3- שיפור חלקי, 4 – שיפור משמעותי, 5 – מענה מיטבי). בהתאם לדירוגים אלו, נקבע ציון משוקלל לכל חלופה.

קטגוריה	חלופה	קשב ניהולי	גמישות ניהולית	פיקוח ובקרה	הפנמת תמריצים כלכליים	רמת אינטגרציה של הפעילות	ציון משוקלל
צעדים לקידום במסגרת המודל הקיים	שינוי מבנה ארגוני פנימי	2	1	1	1	5	2
	גוף פיקוח ייעודי	1	1	4	1	5	2.4
	הסכמי התייעלות	1	3	1	2	5	2.4
	עדכון יעדי חברה	1	1	2	3	5	2.4
הפרדת פעילויות הקמה והפעלה ושמירה על בעלות ציבורית	מיקור חוץ	4	4	4	5	4	4.2
	חברות בנות*	4	2	3	1	4	2.8
	חברות אחיות	5	2	2	1	3	2.6
	תחרות בין חברות ממשלתיות	3	1	4	3	2	2.6
הפרטה	הפרטה ההפעלה ברכבת	5	4	3	5	1	3.6
	הפרטה מלאה**	3	5	2	4	3	3.4

* בקרב חברות בנות השיפור בקשב ניהולי צפוי להיפגע בשל הוספת שכבה ארגונית נוספת (חברה אם) ** הפרטה מלאה של כלל הפעילות לא צפויה להביא לשיפור מהותי בפיקוח והבקרה בשל העברת כלל הידע והיכולת למגזר הפרטי, כאשר צפוי שיפור נמוך בקשב הניהולי בשל שמירה על היקף הפעילות. כמו כן, הפרטת פעילות התשתית עשויה לפגוע משמעותית באינטרס הציבורי בשל המיקוד בתמריצים כלכליים קצרי טווח

סיכום השוואת חלופות (ציון משוקלל) -



פרק 8 – חלופה נבחרת, משמעויות ואתגרים

בחירת כלל החלופות על בסיס המתודולוגיה שהוצגה בפרק 7 מצביעה על חלופת מיקור החוץ של ההפעלה והתחזוקה, לצד המשך ניהולה של חברת רכבת ישראל את התשתית והמערכת, כחלופה שתוביל לשיפור הרחב והמשמעותי ביותר של החסמים שהוגדרו. חלופה זו נשענת על פרקטיקות המקובלות בעולם וכן על המודל המיושם בישראל ברכבות הקלות, ומאפשרת הטמעת תמריצים, חיזוק מנגנוני הפיקוח והגברת גמישות התפעול, בלי לפגוע בצורך באינטגרציה מערכתית הדוקה.

מניתוח החלופות עולה כי **שינויים המשמרים את מודל הפעילות הקיים** (כגון שמירה על המבנה הנוכחי, עדכון יעדים, הסכמי התייעלות והקמת גוף פיקוח נפרד) מספקים מענה חלקי בלבד, ואינם פותרים את רוב החסמים המבניים, בייחוד לא את מידת הקשב שמצליח דרג הניהול להקדיש לאתגרים העומדים בפני החברה ואת הפנמת התמריצים הכלכליים.

חלופות הכוללות **הפרדת פעילות ההקמה וההפעלה, תוך שמירה על בעלות ציבורית** (כגון חברות בנות, חברות אחיות ותחרות בין מפעילים ציבוריים) אומנם צפויות להביא לשיפור בקשב דרג הניהול הודות לפיצול הפעילויות, אך גמישות הניהול צפויה להישאר נמוכה וכך גם יכולת ההפנמה של התמריצים הכלכליים. בחלופות אלו צפויים להיווצר קשיים משמעותיים באינטגרציה של הפעילויות, נדבך קריטי בישראל, שכן חלק ניכר מפיתוח התשתית מתבצע על גבי רשת פעילה ומחייב תיאום רציף בין הקמה להפעלה ובין מפעילים שונים.

חלופות הכוללות **הפרטה חלקית או מלאה של הפעילות** צפויות להביא לשיפור בקשב הניהול ובגמישות הניהול לצד הפנמה טובה יותר של התמריצים הכלכליים בפעילות, אך הן כרוכות בהעברה של תשתית לאומית חיונית לאחריות של גוף בבעלות פרטית ללא פיקוח, באופן שעשוי לפגוע באינטרס הציבור. יש לציין שרפורמה של הפרטה של כלל הפעילות, כולל התשתית, אינה קיימת באף מדינה מלבד אנגליה, יפן וניו זילנד, ובאנגליה ובניו זילנד האחריות לתשתית חזרה לבעלות המדינה כמה שנים לאחר הרפורמה.

בהשוואה לחלופות אלה, מודל מיקור החוץ מאפשר מענה מיטבי לכלל החסמים שזוהו: האחריות לכלל הפעילויות נשמרת בידי גוף אחד מרכזי בבעלות ציבורית, ומידת ההפרדה בין פעילות ההקמה וההפעלה נמוכה בהשוואה לחלופות האחרות הכוללות הפרדה מבנית. במודל מיקור החוץ רכבת ישראל ממשיכה לשמש כגוף מרכזי האחראי לתכנון רשת המסילות, לניהול התשתית, להקצאת זמני המסילה ולהגדרת הסטנדרטים של התפעול, בעוד האחריות להפעלת התשתית והציוד הנייד ולתחזוקתם היא של גופים חיצוניים הנבחרים במכרז. העברת תחומים אלה לגורמים חיצוניים באמצעות חוזים מבוססי ביצועים מאפשרת להציב יעדי תפעול ברורים, להפעיל מנגנוני בקרה אפקטיביים ולחזק את היכולת למדוד ולתמרץ – כלים שאינם אפשריים ליישום מיטבי במבנה הפעילות הנוכחי.

יתרונות המתווה המוצע

המתווה המוצע נותן מענה רחב לחסמים שהוצגו:

מיקוד קשב הניהול – היקף הפעילות הרחב של רכבת ישראל כיום, ניהול אלפי עובדים, פרויקטי פיתוח רחבי היקף ומערך הפעלה יום יומי יוצר עומס משמעותי על הנהלת החברה. הפרדת הביצוע מן הניהול תאפשר לחברת רכבת ישראל להתמקד בתכנון לאורך טווח, בהצבת יעדים אסטרטגיים לשיפור השירות ולהגדלת כמות הנוסעים, בשיפור האינטגרציה בין הקמה להפעלה ובהקמת פרויקטים לאומיים, ולא רק בטיפול השוטף במאות אירועי תפעול יום יומיים. העברת הנטל והאחריות לחברות חיצוניות, תוך בקרה ופיקוח עליהן, תאפשר יצירת KPI יעילים למפעיל, ומיקוד מיטבי ומהיר יותר בפיתוח רשת הרכבת שבמרכזו תעמוד טובת הנוסע, שיזכה לשירות איכותי ויעיל.

העלאת גמישות הניהול והתייעלות – ניידות, שינויים והתאמות בקצב זמן מהיר נעשים טוב יותר בשוק הפרטי. הגדרת תפוקות בחוזה מול חברה פרטית תאפשר עמידה בסטנדרט התואם לאינטרס הציבורי, במקביל למענה מיידי וגמיש בהתמודדות עם שינויים, תקלות ומקרים בלתי צפויים. נוסף לכך, מכרז לבחירת קבלן השירות מאלץ את הגופים הפרטיים להתחרות במחיר כדי לזכות בו, ובכך צפוי לצמצם את ההוצאה הציבורית.

מנגנון בקרה ופיקוח אפקטיביים – העברת האחריות של רכבת ישראל מביצוע לפיקוח תאפשר הצבת יעדים שאפתניים יותר, תוך הקפדה על עמידה ב-KPI הדוקים שיובילו להפעלה יעילה יותר, וכן לשיפור ברמת השירות שהנוסעים זוכים לו.

שימור הידע והאחריות של רכבת ישראל – לצד העברת הפעילות לגופים פרטיים במכרז, רכבת ישראל תישאר הגוף המתכלל של המערכת, האחראי לתכנון, להקמה, לניהול התשתית, לתחזוקה ולהפעלה, תוך שימוש במומחיות המקצועית שלה בניהול משאב מסילה מוגבל ובשמירה על אינטגרציה מערכתית מלאה.

אתגרים בשלב היישום

יישומה של חלופת מיקור החוץ מחייב התמודדות עם כמה אתגרי תפעול ומבנה הנגזרים מאופי המודל וממאפייני רשת הרכבת בישראל. התמודדות נכונה עם אתגרים אלה חיונית לשמירה על רציפות השירות, על אינטגרציה מערכתית ועל יעילות המודל לאורך זמן. להלן האתגרים המרכזיים הצפויים בשלב היישום:

1. **שמירה על אינטגרציה בין הקמה להפעלה בעת עבודה עם מפעיל חיצוני** – התקשרות בחוזה עם מפעיל או מתחזק חיצוני מחייבת הגדרה מראש של היקפי השירות, של זמני המסילה ושל הסטנדרטים של תפעול, ובכך היא עשויה להגביל חלק מגמישות הניהול הקיימת כיום בתיאום תפעול מהיר בין עבודות פיתוח לבין הפעלה שוטפת. בישראל, שבה חלק משמעותי מן הפיתוח מתבצע בסמוך לרשת פעילה, הצורך בתיאום רציף בין הקמה להפעלה הוא קריטי. עם זאת, ניתן

לנהל אתגר זה בעיצוב נכון של המכרז, כך שיכלול מנגנוני גמישות המאפשרים לרכבת לבצע שינויים בלוחות הזמנים ובסדרי העדיפויות של התפעול, תוך שמירה על ודאות מספקת של המפעיל החיצוני. בדרך זו נשמר האיזון הנדרש בין יציבות חוזית לבין הצרכים המשתנים של פיתוח תשתית במסילה פעילה.

2. **הפעלה של שירות חיוני באמצעות גוף פרטי** – העברת אחריות ההפעלה לגורם פרטי מעלה חשש בנוגע ליכולת להבטיח רציפות שירות ומענה במצבי קיצון, בייחוד מפני שהרכבת היא תשתית חיונית למשק. עם זאת, הניסיון בישראל בענפים מקבילים כמו הפעלת מערך האוטובוסים והרכבות הקלות, ייצור חשמל ותפעול נמלי ים, מלמד כי אפשר ליישם היטב מודל זה. שירות תחבורה ציבורית מוצלח מבוסס על תנאי התקשרות הדוקים, על פיקוח אפקטיבי ועל מנגנוני אכיפה ברורים. ביישום החלופה נדרש להבטיח כי תנאי המכרז יאפשרו שמירה מלאה על אמינות השירות ועל רמת הזמינות הנדרשת משירות ציבורי חיוני. בנוסף יש לציין כי גם המצב הנוכחי, שבו השירות והתחזוקה השוטפים אינם משביעי רצון, מייצר חששות לאי רציפות תפקודית ולחוסר מענה במצבי קיצון, למרות הבעלות הממשלתית.

3. **מבנה המכרז והיקף הזכיינות** – יישום מודל מיקור החוץ מחייב הכרעה באשר לחלוקת האחריות בין המפעילים ובשאלה אם תהיה ההתקשרות מול מפעיל יחיד האחראי לכלל ההפעלה והתחזוקה או שהפעילות תפוצל בין כמה זכיינים (ובאיזו חלוקה, כמו חיבור מקטעי הקמה/תפעול/תחזוקה או הפרדה שלהם, חיבור לפי אזורים וכדו'). התקשרות עם מפעיל יחיד מפחיתה סיכוני תיאום ואינטגרציה, אך יוצרת תלות גדולה בגורם אחד ועלולה לצמצם את מרחב התחרות לאורך זמן. לעומת זאת, פיצול הפעילות בין כמה מפעילים מאפשר רמת תחרות מסוימת והצלבת ביצועים, אך מעלה את מורכבות התפעול על רשת מסילה מוגבלת שבה נדרש תיאום מדויק בין כלל הגורמים הפועלים עליה. בהינתן השיקולים הללו, ביישום המודל הנדרש בחינה מושכלת של מבנה המכרזים והיקף הזכיינות, כך שיאזנו בין יתרונות התחרות לבין הצורך לשמור על אינטגרציה מערכתית יציבה.

המלצות

בטווח הזמן המיידי מומלץ להרחיב את השימוש במיקור חוץ במכרזים הקיימים, כך שיכללו עוד רכיבים של הפעלה ושל תחזוקה שאפשר להעבירם לגופים חיצוניים, לפי עקרונות המודל המוצע. נוסף על כך, מוצע כי מכרזים חדשים ופעילויות חדשות של רכבת ישראל יתוכננו באופן המאפשר שימוש במיקור חוץ, ובכלל זאת שימוש במודלי PPP המשלבים בין שלבי ההקמה לשלבי ההפעלה והתחזוקה. כמו כן, הקמה של מסילה בקצוות הרשת מאפשרת גמישות רבה יותר וכניסה יעילה וקלה יותר של מפעילים פרטיים, על כן מומלץ להחיל מדיניות זו במקומות אלו. צעדים אלה יהיו בסיס ליישום מדורג של החלופה, יאפשרו הפקת ניסיון מצטבר ויסייעו להבטיח יישום מבוקר ויציב של המודל לאורך זמן.

פרק 9 - סיכום

עבודת הצוות בחנה את פעילותה של רכבת ישראל בהיבטי השירות, היעילות וערכה השוואות בין לאומיות, לחברות ממשלתיות אחרות ולמודלי ההפעלה בתחבורה הציבורית. מכלל הממצאים עולה תמונה ברורה, למרות השקעות עצומות בשנים האחרונות בהקמת תשתיות ובסובסידיה, רמת השירות הניתנת לציבור ויכולת ניצול המשאבים נותרו נמוכות יחסית לרמת ההשקעה.

הניתוח העלה כי החסם המרכזי לצמיחת השירות ולשיפורו אינו תשתיתי או תקציבי אלא מבני, אחריות נרחבת תחת חברה ממשלתית אחת האחראית בו זמנית על הקמה, תחזוקה, הפעלה, ניהול 5,000 עובדים והובלת פרויקטים בהיקפים של עשרות מיליארדי שקלים. עומס זה מוביל לבעיות מערכתיות של חוסר קשב של דרג הניהול, היעדר גמישות בתעסוקה ובתפעול, מגבלות פיקוח ובקרה אפקטיביים ומיעוט תמריצים להתייעלות. שילוב זה יוצר פער בין פוטנציאל הרשת שגדל משמעותית בעשור האחרון לבין היקף השירות שהרכבת מצליחה לספק בפועל.

השוואה למודלים בין לאומיים ולחברות ממשלתיות אחרות בישראל מחזקת את המסקנה כי מבנה אינטגרטיבי מלא של הקמה, תחזוקה והפעלה תחת חברה אחת הוא חריג, ואינו מאפשר גמישות ויעילות בהיקפים הנדרשים. במדינות מפותחות, וגם ביתר תחומי התחבורה הציבורית בישראל, רווח מודל בו הגוף הציבורי מתמקד בניהול, בתכנון ובפיקוח, בעוד לתפעול אחראים מפעילים או קבלני משנה, תחת חווי שירות ותמריצים ברורים.

לפיכך בחן הצוות מגוון חלופות לטיפול בחסמים שאותרו. ניתוח החלופות כלל מיפוי שיטתי של האפשרויות, החל מהמשך המצב הקיים, דרך הסכמי התייעלות, הרחבת מנגנוני פיקוח ועד חלופות מבניות, כגון מימון חוץ חלקי או מלא של ההפעלה והתחזוקה, או הפרטה של חלק מן הפעילות. החלופה שנמצאה כבעלת היכולת הגבוהה יותר להביא לשיפור משמעותי בחסמים המתוארים, תוך התחשבות ביכולת היישום ובאילושי אינטגרציה היא חלופת מימון חוץ.

בהתאם למתווה המוצע, רכבת ישראל תהא חברה ניהול המתמקדת בתכנון, בפיקוח, בניהול המערכת ובתכלול רשת המסילות, בעוד שהביצוע יעשה על ידי קבלני משנה. מתווה זה, מהווה מתווה ישים ובר קיימא הנשען על ניסיון קיים בישראל, ומבוסס על עקרונות מודלים בין לאומיים מקובלים. הוא מייצר מנגנון המאפשר מיקסום של הידע והיכולות של הרכבת, לצד הכנסת גמישות, מקצועיות ושיפור שירות מצד גורמים מבצעים חיצוניים.

יישום מודל זה צפוי לשפר משמעותית את איכות השירות לנוסעים, להגביר את הניצולת של התשתיות שעלותן גבוהה, לאפשר קידום מהיר יותר של פרויקטי פיתוח, להוזיל עלויות תפעול, ולאפשר לרכבת ישראל להיות טובה יותר, לטובת הציבור ולמען המשק הישראלי כולו.

נספח א

הבהרה למונחי תפעול:

להלן נעשה שימוש במונחי תפעול מקובלים:

- נוסע"ק"מ – יחידת מדידה המשקפת נוסע אחד העובר מרחק של קילומטר אחד.
- רכבת"ק"מ – יחידת מדידה המשקפת הפעלה של רכבת אחת לאורך קילומטר אחד.
- מושב"ק"מ – יחידת מדידה המשקפת מושב אחד (זמין) העובר קילומטר אחד של נסיעה.
- ק"מ"מסילה – קילומטר אחד של תשתית מסילה קיימת.
- סך נוסעים"ק"מ – סכום כלל המרחקים שעברו כלל הנוסעים ברכבת בתקופת זמן נתונה.
- סך רכבות"ק"מ – סכום כלל המרחקים שנסעו כלל הרכבות בפועל בתקופת זמן נתונה.
- סך מושבים"ק"מ – סכום כלל המרחקים שעברו כלל המושבים הזמינים ברכבות שפעלו; נקרא גם היצע מושבים.
- סך ק"מ"מסילה – אורך כולל בקילומטרים של תשתית המסילה באזור הנבחן.

נספח ב

מיפוי חלופות למתן מענה לחסמים

להלן מיפוי מלא של החלופות לפתרונות אפשריים עבור החסמים שהוצגו. בכל אחד מהחסמים נלקחה בחשבון גם חלופת האפס - שמירה על המבנה המקורי. חלק מן החלופות מופיעות כפתרון עבור מספר חסמים.

קשב ניהולי – ריבוי ומורכבות הפעילות המבוצעות על ידי הרכבת, מקשה על היכולת לשים דגש על כלל העולמות הנדרשים בעת ובעונה אחת.

1. שמירה על מבנה אחד – כלל הפעילות תמשיך להתבצע על ידי הרכבת. חיזוק יחידות המטה והוספת משנים למנכ"ל שינהלו את פעילות הליבה.
2. חברות בנות לליבת הפעילות הרכבתית – חברת הרכבת תהא חברת מטה האמונה על האינטגרציה, ותחתיה שתי חברות בנות, לעולמות ההפעלה והתחזוקה.
3. פיצול הרכבת לשתי חברות נפרדות – חברה אחת האמונה על ההקמה וחברה אחרת האמונה על ההפעלה, בדומה לנעשה בעולם.
4. מיקור חוץ לפעילות הרכבת – הרחבת פעילות הנעשית במיקור חוץ ברכבת באופן בו חברת הרכבת תהא אחראית על ניהול הפעילות והפיקוח עליה, ולא על ביצועה בפועל.
5. תחרות בין חברות ממשלתיות – פיצול חלק מפעילות ההפעלה לחברה ממשלתית נוספת כך שתהיינה שתי חברות הפעלה ממשלתיות.

גמישות ניהולית – מערך הסכמי העבודה ברכבת נרחב ומסועף ומצריך שיח והסכמות לשינויים, יישום חידושים טכנולוגיים והתייעלות. המבנה הקיים מגביל את הגמישות הניהולית ומצריך עיסוק נרחב של הנהלת החברה.

1. שמירה על מבנה אחד – המשך ביצוע עבודות ההפעלה ומרבית התחזוקה על ידי עובדי חברת רכבת ישראל.
2. הסכמי התייעלות – שמירה על מבנה חברת הרכבת, לצד פתיחת הסכמי העבודה למול ועד העובדים, באופן אשר יגביר את הגמישות הניהולית של הנהלת החברה לביצוע צעדי התייעלות.
3. מיקור חוץ לפעילות הרכבת – הפיכת הרכבת לחברת ניהול, וביצוע הפעולות על ידי קבלני משנה.
4. הפרטה של מגזר פעילות – הפרטה של חלק מפעילות הרכבת לחברה פרטית.
5. הפרטה מלאה של החברה – הפרטת כלל פעילות הרכבת, קרי, ההקמה, ההפעלה והתחזוקה.

פיקוח ובקרה – היעדר המתח המובנה בין הגדרת דרישות השירות לאספקתן, מונע מדידה יעילה ואת שיפור השירות הנגזר ממנה.

1. שמירה על מבנה אחד – הרכבת מבצעת את הפעילות בעצמה ומודדת את עצמה.

2. עדכון יעדי החברה – עדכון היעדים השנתיים של רכבת ישראל הנקבעים על ידי רשות החברות, בשיתוף ובהתייעצות עם שאר נציגי הממשלה וחברת הרכבת. הגדרת בונוס בכירים המבוסס על עמידה ביעדים אלה.

3. חברות בנות לליבת הפעילות הרכבתית – פיקוח של חברת המטה על החברות הבנות.

4. הקמת גוף ייעודי לפיקוח על פעילות הרכבת – הקמת גוף מקצועי נפרד שיהיה אמון על פיקוח ובקרה.

5. מיקור חוץ בעולמות ההפעלה והתחזוקה - העברת הביצוע לגוף פרטי והפיכת הרכבת לגוף המפקח על פעילותו של הזכיין.

6. תחרות בין חברות ממשלתיות – הקצאת קווי הפעלה על ידי משרד התחבורה על בסיס נתוני שירות ואיכות שיגבירו את הפיקוח.

קושי בהפנמת תמריצים כלכליים – היעדר חשיפה לתחרות והיות הרכבת חברה ממשלתית המתוקצבת במלואה, מובילים לכך שתמריצים כלכליים לשיפור ביצועים, התייעלות וחדשנות אינם מוטמעים באופן מיטבי בפעילות החברה.

1. שמירה על מבנה אחוד – חברה ממשלתית המתוקצבת באופן מלא ע"י המדינה ופועלת ללא תחרות.

2. מיקור חוץ לחלק מהפעילות של הרכבת – התקשרות עם זכיין או זכיינים לפעילות התחזוקה וההפעלה, אשר כגופים פרטיים ייקחו בחשבון תמריצים כלכליים בצורה מיטבית.

3. הפרטת ההפעלה ברכבת- הפרטה של פעילות ההפעלה לחברה פרטית שתדע להפנים תמריצים כלכליים בצורה מיטבית.

4. הפרטת כלל הפעילות ברכבת – הפרטה מלאה של חברת הרכבת על כלל תחומיה לחברה פרטית שתדע להפנים תמריצים כלכליים בצורה מיטבית.