הקמת מסלולי תחבורה ציבורית ונתיבים מהירים במטרופולין תל אביב-יפו

תקציר

רקע כללי

מטרופולין תל אביב-יפו (להלן - המטרופולין) היא העמוסה והגדולה ביותר בישראל. במטרופולין מרוכזים 50% מכלל מקומות העבודה במדינה, וגם מסיבה זו חשיבותה רבה. לפי נתוני משרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה), בשנת 2016 בוצעו 6 מיליון נסיעות יומיות במטרופולין, שהן כמחצית מכלל הנסיעות שהתבצעו בישראל בשנה זו, ומתוכן רק 1.2 מיליון נעשו באמצעות תחבורה ציבורית (להלן - תח"צ).

הגודש בדרכים צפוי לגדול בשנים הקרובות עד כדי כשל כללי של רשת הכבישים העורקית במטרופולין תל אביב- יפו בשעות השיא של הבוקר. חרף זאת, קיים פער גדול בין העולם המערבי ובין מדינת ישראל מבחינת אורך התשתית הבלעדית לתחבורה ציבורית (להלן - זכות דרך בלעדית). התחבורה הציבורית מבוססת בעיקרה על אוטובוסים, ואולם שירותי האוטובוסים סובלים מיעילות נמוכה, מחוסר קיבולת וממהירות נסיעה נמוכה. שניים מן הפרויקטים התחבורתיים המרכזיים שנועדו לתת פתרון לגודש בכבישים במטרופולין הם פרויקט "מהיר לעיר", להקצאת נתיבי העדפה לתחבורה ציבורית (להלן - נתיבי העדפה), ופרויקט הנתיבים המהירים.

המהירות הממוצעת של התחבורה הציבורית במטרופולינים בישראל נמוכה, ועומדת על כ-16 ק"מ לשעה, לעומת מהירות ממוצעת של כ-25 ק"מ לשעה בערים המפותחות שבהן אמצעי תחבורה מגוונים וזכות דרך בלעדית. בשל הצורך לשפר ולייעל את תשתיות התחבורה הציבורית כבר בטווח הקצר, החליט משרד התחבורה בשנת 2012 לקדם את פרויקט "מהיר לעיר", שעניינו העדפה לאוטובוסים במטרופולין תל אביב-יפו. במסגרת הפרויקט תוקם רשת רציפה של נתיבי העדפה עירוניים ומטרופוליניים בכבישים לתחבורה ציבורית, אשר תשלים את מערכות הסעת ההמונים האחרות (הרכבת והרכבת הקלה) ותיצור שילוביות בין כלל האמצעים. נתיבי ההעדפה יאפשרו תנועה חופשית של אוטובוסים והגדלת מהירות נסיעתם, שתגביר את השימוש בתח"צ על פני הרכב הפרטי. יתרונות הפרויקט הם בכך שאינו מצריך אישורים סטטוטוריים, עלותו אינה גבוהה ביחס לפרויקטים תשתיתיים אחרים, וניתן לבצעו בזמן קצר יחסית. בשנת 2016 נחתמו הסכמים לניהול, לתכנון ולביצוע עבודות בתחומי הרשויות המקומיות, במסגרת פרויקט "מהיר לעיר", עם 17 רשויות מקומיות במטרופולין.

פרויקט הנתיבים המהירים הוא פרויקט תחבורתי לאומי, אשר יפעל באופן דומה לאופן הפעלתו של הנתיב המהיר הקיים בכביש 1, בין מחלף שפירים למחלף קיבוץ גלויות, שמשולב בו חניון "חנה וסע" בשפירים- ערוץ תחבורתי אשר נועד להפחית את מספר כלי הרכב הנכנסים למטרופולין, וזאת באמצעות עידוד השימוש בתחבורה ציבורית ונסיעות משותפות, יצירת עדיפות

לתח"צ ושיפור הנגישות למשתמשי התח"צ. הפרויקט המתוכנן כולל שני נתיבים מהירים במטרופולין - בין ראשון לציון לנתניה (בכבישים 2 ו-20) ובין מחלף קסם למחלף גלילות (בכביש 5) - ומתקני "חנה וסע" במרכזי תחבורה. אם כן, פרויקט זה יחד עם הנתיב המהיר הקיים יקיפו את כל דרכי הגישה המרכזיות למטרופולין גוש דן.

פעולות הביקורת

בחודשים נובמבר 2017 - מרץ 2018 בדק משרד מבקר המדינה את פרויקט ההעדפה לתח"צ במטרופולין ("מהיר לעיר") ואת פרויקט הנתיבים המהירים במטרופולין (להלן- הפרויקטים). בדיקות השלמה נעשו עד נובמבר 2018. הבדיקה בוצעה במשרד התחבורה ובחברת נתיבי איילון בע"מ (להלן - נתיבי איילון). בדיקות השלמה נעשו בחברת נתיבי ישראל בע"מ (להלן - נת"י); במשרד האוצר - באגף התקציבים ובאגף החשב הכללי; וברשויות המקומיות האלה: תל אביב-יפו, רמלה, לוד, חולון, רעננה וכפר סבא.

הליקויים העיקריים

מעורבות חלקית של משרד התחבורה בניהול הפרויקטים

משרד התחבורה אינו מוביל מקצועית את הפרויקטים: מאז שנת 2016 הרשות הארצית לתחבורה ציבורית - הפועלת במסגרת משרד התחבורה ומופקדת על תכנון, אסדרה, רישוי ותפעול של התחבורה הציבורית ברמה הארצית והמטרופולינית - אינה מעורבת בשני הפרויקטים שנבדקו, אלא מינהל התשתיות שבמשרד התחבורה הוא המוביל את שני הפרויקטים בלעדית. כתוצאה מכך עלולים להיפגע יעילות ואיכות הפרויקטים.

נתיבי העדפה לתחבורה ציבורית במטרופולין תל אביב-יפו ("מהיר לעיר")

היעדר המלצות לתכנון נתיבי העדפה לתח"צ במשך שנים רבות

אף שכבר בשנת 2012 הועלה הצורך בקידום תוכנית להעדפה לתחבורה ציבורית, כשלוש שנים אחר כך, בשנת 2015, התוכנית[1] להעדפת תח"צ הייתה רק בשלב הפיתוח. משרד התחבורה גם לא השלים גיבוש המלצות לתכנון של נתיבי העדפה, ובעקבות זאת קודמה התוכנית בתקופה זו ללא ההמלצות, דבר המעלה ספקות בנוגע לאיכותה ולבטיחותה.

אי-השתתפות רשויות מקומיות בתוכנית

על פי פקודת העיריות [נוסח חדש], הרשות המקומית היא האחראית לפיתוח, לסלילה ולתחזוקה של כבישים, מדרכות, תמרורים ומתקני תחבורה בתחום שיפוטה ולכן השתתפות רשות מקומית בפרויקט מותנית בהסכמת הרשות. משרד התחבורה ונתיבי איילון לא הגיעו להסכמות עם שלוש רשויות מקומיות שהיו אמורות להשתתף בפרויקט "מהיר לעיר" - גבעת שמואל, מודיעין-מכבים-רעות ויהוד-מונוסון - ולכן הן אינן משתתפות בפרויקט לקידום נתיבי העדפה לתחבורה ציבורית, ובכך נמנע קידום השימוש בתח"צ ושיפור רמת השירות לתושבי הרשויות, וכן הופחתה התועלת שתוכל המטרופולין כולה להפיק מהפרויקט.

יכולת מוגבלת לאכיפת ההסכמים עם הרשויות

במהלך שנת 2016 חתמו משרד התחבורה ונתיבי איילון על הסכמים עם 17 הרשויות המקומיות המשתתפות בפרויקט "מהיר לעיר". לפי ההסכמים, יכולת האכיפה של הגופים האמורים על הרשויות בעניין זה היא מוגבלת, וכוללת סנקציה מפורשת אחת בלבד: אי-קבלת תמריץ כלכלי[2]. לא נקבעו סנקציות מוסכמות נוספות בשל הפרת ההסכם או ביטולו. בשל כך, למעשה יכולות הרשויות בכל עת לעכב את ביצוע הפרויקט בתחומן, ואף לחזור בהן מהסכמתן ולהפסיק באופן חלקי או מלא את ביצועו.

שיעור נמוך של נתיבי העדפה מוסכמים

נמצאו פערים גדולים בין היקפי נתיבי ההעדפה שהוסכם עליהם ב-2016 לבין ההיקפים שהציעה חברת נתיבי איילון בשנים 2014 - 2015. מספר הרחובות

1 על בסיס הצעות שהגישו 17 ערים בשנת 2011 במסגרת "קול קורא לעיר בת קיימא", ועל בסיס קריטריונים שקבע משרד התחבורה, שהמרכזיים בהם היו - החלק היחסי של הנוסעים בתח"צ מכלל הנוסעים בנתיב התנועה ורמת הגודש הקיימת בנתיב.

2 התמריץ בשיעור של עד 15% נוספים מעבר לעלות הפרויקט ניתן בעבור מועד החתימה על ההסכם, עומק העדפה (אורך נתיבי העדפה המועדפים, מספר החניות האמורות להתבטל והאורך הכללי של כל נתיבי העדפה) ובגין שיתוף פעולה בקידום הפרויקט. התמריץ נועד לממן: העלאת סטנדרט רכיבי הפרויקט, שדרוג חניונים בעיר ופרויקטים תחבורתיים אחרים ברחבי העיר.

המוסכם, אורך נתיבי ההעדפה ומספר החניות שתוכננו להתבטל היו בשיעור של כ-62%, כ-54% וכ-49% בהתאמה מההיקפים שהוצעו לרשויות. ברשויות מקומיות מרכזיות במטרופולין - תל אביב-יפו, גבעתיים, רמת גן, פתח תקווה וחולון - אורך נתיבי ההעדפה המוסכמים ב-2016 היה בשיעור נמוך מ-50%. הפערים בין אורך ההעדפה לתח"צ במטרופולין המוצע לבין אורך ההעדפה בפועל מצביעים על כך שתוכנית הקמת מסלולי תחבורה ציבורית המיושמת כיום היא חלקית ואינה מיטבית. העובדה שדווקא ברשויות המרכזיות במטרופולין נתיבי ההעדפה קצרים במיוחד פוגעת בתועלת הגלומה בכלל התוכנית.

אי-הסדרת תכנון נתיבי תחבורה ציבורית שמאליים

במועד עריכת הביקורת, כחמש שנים לאחר שהצוות להסדרת הבטיחות במסלולים לתחבורה ציבורית הגיש את המלצותיו, וכשלוש שנים מאז הנחה מנכ"ל משרד התחבורה דאז לגבש הנחיות לנתיבי העדפה, לרבות נתיבי תחבורה ציבורית שמאליים (נוכח הסכנה הבטיחותית להולכי רגל, כפי שאכן התממשה בנתיב ההעדפה ברחוב ז'בוטינסקי בפתח תקווה), לא השלימו את הסדרת ההנחיות לתכנון נתיבי העדפה לתח"צ.

אי-מתן העדפה ברמזורים

אף שההעדפה ברמזורים היא חלק בלתי נפרד מהפרויקט ואף קריטית להצלחתו, אין היא נכללת בהסכמים עם הרשויות כתנאי לקבלת תמריץ, ומשרד התחבורה ונתיבי איילון אף טרם סיימו את תכנונה.

עיכובים בחתימה על הסכמים, אי-הסכמות ואי-שיתוף פעולה מצד הרשויות המקומיות בשנים 2013 - 2016, לפני חתימת ההסכמים

רשויות רבות לא שיתפו פעולה עם קידום התוכנית ונמנעו מלחתום על ההסכמים: חלקן דחו את התוכנית כבר בשנת 2015, חלקן חזרו בהן מהסכמתן לתוכנית לאחר כשנה וללא נימוקים לאחר שהוצגה בפניהם תוכנית מוקדמת, וחלקן העלו דרישות לא רלוונטיות ובשל שיקולים שאינם מתיישבים עם קידום הפרויקט ויעדיו[3]. המשא ומתן בין נתיבי איילון לבין הרשויות המקומיות נמשך כשלוש שנים בשנים 2013 - 2016. אי-שיתוף הפעולה שלהן גרם לעיכובים ניכרים בביצוע התוכנית, ובכך נדחה בשנים שיפור איכות השירות בתח"צ לנוסעים רבים, לרבות התושבים של אותן רשויות.

עיכובים נוספים בקידום הפרויקט בשנים 2016 ו- 2017

הביקורת העלתה כי כבר בתחילת שנת 2017 היו צפויים עיכובים של עד שלוש שנים לסיום הפרויקט ברוב הרשויות המקומיות המשתתפות בו. משרד התחבורה ונתיבי איילון לא ידעו להצביע בסוף שנת 2017 על המועד המתוכנן

3 עיריות תל אביב-יפו, גבעתיים, ראשון לציון, בני ברק, רמת גן, הרצליה, רמת השרון, כפר סבא, גבעת שמואל, פתח תקווה, אור יהודה ומודיעין-מכבים-רעות.

לסיום העבודות בכל הערים המשתתפות בפרויקט. בשנה זו נרשמו דחיות נוספות במועדי תחילת הביצוע ברשויות המשתתפות בפרויקט, דבר המלמד על דחיות צפויות נוספות של מועדי סיומו. העיכובים בלוחות הזמנים של הפרויקט מעידים על אי-עמידה בתחזיות משרד התחבורה מראשית 2014 ליישום התוכנית בטווח של חמש שנים ועל אי-עמידה בהצהרות משנת 2015 של משרד התחבורה שלפיהן הצפי לסיום הפרויקט הוא בתוך חמש שנים.

אף שהערים הוד השרון, קריית אונו, חולון, בת ים, רמלה ולוד חתמו על ההסכם כבר באפריל 2016 (פעימה ראשונה) וקיבלו את התוכנית בשלמותה, משרד התחבורה ונתיבי איילון עכבו את יישום התוכניות בתחומן במשך שנה עד יותר משנתיים.

פרויקט נתיבי ההעדפה לתחבורה הציבורית, אשר נוצר בשל הצורך הדחוף לשפר ולייעל את תשתיות התחבורה הציבורית בטווח הקצר בשל עומסי התנועה החמורים במטרופולין תל אביב-יפו, נעקר מתכליתו, בהיותו צפוי להימשך עוד שנים ארוכות.

עיכובים בתחילת ביצוע הפרויקט בשנת בחירות לרשויות המקומיות

בינואר 2017 הכינה נתיבי איילון לוח זמנים מתוכנן, שבמסגרתו נקבע, בין היתר, כי עד לאחר קיום הבחירות תיעצר התקדמות פרויקט ביצוע נתיבי ההעדפה לתח"צ ברחובות רבים הנמצאים בשבע מ-17 הרשויות המקומיות המשתתפות בפרויקט, אולם לא נמצאו אסמכתאות המבססות נימוקים מקצועיים ועניינים לצעד זה. בדחיות המתוכננות בתחילת ביצוע הפרויקט בשנת בחירות לרשויות המקומיות, המתווספות לשאר הדחיות בפרויקט "מהיר לעיר", יש משום פגיעה חמורה בקידום פרויקט זה ובאינטרס הציבורי הכולל. בשל החשיבות של הפרויקט למטרופולין ולציבור כולו, ראוי שקידומו וקידומם של פרויקטים תחבורתיים אחרים יתבססו על ראייה מערכתית כוללת.

פגיעה ברציפות נתיבי ההעדפה לתח"צ

כתוצאה מפערים גדולים בין התוכנית המקורית לתוכנית המאושרת נפגעה הרציפות בתוך ערים רבות במטרופולין - ראשון לציון, תל אביב-יפו, גבעתיים, רמת גן ופתח תקווה – וכן בין הערים. אף שאחד מעקרונות התוכנית היה קיום רציפות בין חלקיה במידת האפשר, בתוכנית הסופית אין רצף תחבורתי מלא של כל נתיבי ההעדפה. היעדר רצף תחבורתי עלול לפגוע לא רק בתושבי אותה רשות מקומית, אלא גם בתושבים החייבים לעבור באותם רחובות בדרך לתל אביב-יפו ובחזרה ממנה. יישום התוכנית במתכונתה הנוכחית עלול לסכל את מטרתה המרכזית ליצירת רצף לתחבורה ציבורית במטרופולין, ולפגוע ביעדיה וביעילותה של תוכנית ההעדפה לתח"צ.

יישום חלקי של התוכנית בערים מרכזיות במטרופולין

משרד התחבורה ונתיבי איילון לא הצליחו לקדם מול חלק מהרשויות המקומיות יישום מלוא התוכנית: אף שתל אביב-יפו היא לב ליבה של המטרופולין ובבחינת נדבך מרכזי של הפרויקט במטרופולין, בהשוואה

לנתונים שהוצגו בשנת 2015, רק כ-30% מנתיבי ההעדפה לתח"צ בעיר זו מתוכננים להתבצע בפועל, ורק כ-25% ממקומות החניה שהיו אמורים להתבטל אכן יתבטלו לפי התוכנית המוסכמת.

הטיה בהערכת הוצאות בלתי צפויות מראש

אף שבעת שנחתמו ההסכמים עם הרשויות המקומיות היה הפרויקט מצוי בשלב תכנון מוקדם, שיעור ההוצאות הבלתי צפויות מראש (להלן- ההבצ"מ) המצוין בחוזים עומד על 50%. זאת בניגוד לנוהל פרויקטים תחבורתיים משנת 2012 של משרד התחבורה ונוהל "ביצוע אומדנים" של נתיבי איילון, אשר לפיהם שיעור ההבצ"מ המרבי בשלב התכנון המוקדם אמור לעמוד על 30%, ובניגוד להערכת הבצ"מ בפרויקטים אחרים מורכבים יותר. תוצאת הערכת היתר עלולה להתבטא בתשלום יתר מתקציב המדינה לרשויות המקומיות בגין התמריץ, הנגזר מאומדן עלות ההשקעה, הכולל כאמור הבצ"מ של בין כ-22.4 מיליון ש"ח לכ-49.1 מיליון ש"ח.

נתיבי העדפה לתחבורה ציבורית בכבישים בין-עירוניים

למרות החשיבות הרבה שבקידום פרויקט נתיבי ההעדפה לתח"צ בכבישים בין-עירוניים התעכבו משרד התחבורה ונת"י במשך שנים בביצוע הפרויקט, וטרם נקבע מועד מעודכן לסיומו.

אכיפה לא-יעילה בגין עבירות תנועה בנתיבי העדפה

עיריות בני ברק, בת ים, חולון, פתח תקווה, ראשון לציון ורמת גן אינן אוכפות בעצמן באמצעים אלקטרוניים את הנסיעה בנתיבי העדפה הקיימים בתחומן, ואת האכיפה מבצעים שוטרי תנועה. הצבת מצלמות עשויה להרתיע את הנהגים מפני כניסה לנתיבי ההעדפה, למנוע הפרעה בתנועה ולסייע למימוש אכיפה יעילה, ובכך להעלות את האפקטיביות של נתיבי ההעדפה הקיימים.

משרד התחבורה ונתיבי איילון לא סיכמו את מתווה האכיפה עם רוב הרשויות בהסכמים מ-2016, וממילא לא הסדירו בהסכם עם שום רשות הסכמות להפעלת מערכות האכיפה בנתיבי ההעדפה בתחומה. זאת, אף שלמערכות האכיפה נודעת חשיבות קריטית להצלחתו של הפרויקט, שכן ללא אכיפה אפקטיבית נפגמות מהותית התועלות הגלומות בו.

אי-הקמת רשות תחבורה מטרופולינית

אף שלפי החלטת הממשלה משנת 2011 בעניין הקמת רשות ארצית לתחבורה ציבורית ורשויות תחבורה מטרופוליניות (להלן - רשויות מטרופוליניות) היה על משרדי התחבורה והאוצר להפיץ תזכיר חוק בשנת 2012, עד להחלטת הממשלה משנת 2018 על הקמת רשויות מטרופוליניות בירושלים ובאר שבע בלבד, לא הוגש תזכיר חוק באשר לרשות מטרופולינית במטרופולין תל אביב-יפו, וממילא לא הוקמה רשות מטרופולינית בעיר זו. הקמת רשות מטרופולינית עשויה לאפשר התמודדות טובה יותר עם הליקויים שהועלו בדוח זה: אי-השתתפות רשויות בפרויקט, אי-יכולת אכיפה לקיום ההסכמים עם הרשויות המקומיות, צמצום ניכר של פרויקט "מהיר לעיר",

עיכובים ניכרים בלוחות הזמנים של הפרויקט, פגיעה ברציפות הנתיבים בתוך ערים רבות במטרופולין וביניהן, פגיעה ביעילותה של תוכנית ההעדפה, ופעילות הרשויות לפי ראות עיניהן מתוך שאיפה לקידום האינטרסים המצומצמים שלהן ולא בראייה כוללת של קידום ההעדפה לתח"צ במטרופולין כולה.

הנתיבים המהירים

עיכובים בלוחות הזמנים של פרויקט הנתיבים המהירים וחוסר תיאום בין נת"י, חברת נתיבי איילון ומשרד התחבורה

פרויקט הנתיבים המהירים תוכנן להתחיל בשנת 2014 ולהסתיים ב-2018, ואולם במועד סיום הביקורת, מרץ 2018, ביצועו טרם החל, וסיומו צפוי רק ב-2025. כל זאת, על אף חשיבותו של הפרויקט בכבישים 2 ו-20 לפתרון בעיית הגודש הקשה במטרופולין.

בחלוף השנים נדחה מועד סיומו של פרויקט הנתיב המהיר בכביש 5. בשנת 2014 הוערך שיסתיים בתוך כשש שנים; באמצע 2015 הוערך שיסתיים לאחר כשבע שנים; וב-2017 הוערך שהפרויקט יסתיים רק לאחר כשמונה שנים, כלומר ב-2025. כך, שמשרד התחבורה מעכב במשך שנים רבות את פרויקט הנתיב המהיר בכביש 5, שהוא נדבך מרכזי בפתרון בעיית העומסים הקשה במזרח המטרופולין.

חוסר התיאום בין נת"י, נתיבי איילון ומשרד התחבורה הצריך לשנות את התכנון שהיה בידי נת"י של נתיב העדפה בכביש 5 ולהתאימו לנתיב מהיר בהתאם לתכנון של נתיבי איילון. רק בשנת 2017 הודיע משרד התחבורה לנת"י לערוך התאמות לנתיב מהיר בפרויקט המבוצע בכביש. השינוי גרם לתוספת עלויות לפרויקט ולעיכוב של שנה באחד השלבים, והוא עשוי גם לעכב בהמשך את הפרויקט כולו.

התארכות פרויקטים של זכיינות - בניית חניוני "חנה וסע" והפעלת הנתיבים המהירים

ההליך המכרזי לבחירת מבצעי פרויקטים של זכיינות, שהחל בנובמבר 2015, בניהול הוועדה הבין משרדית[4], צפוי להימשך כארבע שנים ולהסתיים בסוף 2019, המועד המתוכנן להכרזה על הזוכים במכרז. הקושי בקידום מכרזי תשתית הועלה כבר בתוכנית האסטרטגית של משרד התחבורה מ-2012, והוא עדיין קיים במועד סיום הביקורת.

4 ועדת המכרזים הבין-משרדית בראשות סגן בכיר לחשב הכללי. הוועדה החלה להתכנס ביוני 2015, וכוללת נציגים ממשרד האוצר, מאגף הפרויקטים בחברת ענבל, ממשרד התחבורה ומחברת נתיבי איילון.

אף שהחניונים בראשון לציון, בשפיים ובמורשה תוכננו כבר בשנת 2012, ותוכניות להקמתם היו כבר ב-2014, הוועדה הבין-משרדית טרם הוציאה מכרז לקביעת זכיין, וסיומם של השניים הראשונים צפוי רק ביוני 2021 ובאפריל 2022, בהתאמה. דבר זה צפוי לגרום אף לעיכוב סיום פרויקט הנתיבים המהירים.

חסמים בביצוע פרויקטים תחבורתיים

טרם הוסרו חלק מהחסמים או תוקנו הליקויים שצוינו בתוכנית האסטרטגית מ-2012 של משרד התחבורה, ובפרט היעדר גורם מאסדר ומתאם בעל סמכויות כלפי הרשויות כולן. פרויקט הנתיבים המהירים, שהיה אמור להסתיים בשנת 2018, נמשך כבר יותר מעשור וצפוי להסתיים רק ב-2025; פרויקט "מהיר לעיר", שנועד לשיפור תשתיות תח"צ ולצמצום עומסי התנועה במטרופולין כבר בטווח הקצר, צפוי להימשך עוד שנים ארוכות, בין היתר בשל התנגדויות של רשויות מקומיות במטרופולין. משרד התחבורה לא הסדיר באופן מלא תיאום הנדסי בין כל החברות והגופים בעלי התשתיות בתוואי הפרויקט.

ההמלצות העיקריות

כדי לשפר את זרימת התנועה של התח"צ במטרופולין תל אביב-יפו, יש חשיבות רבה לקידום סלילת נתיבי ההעדפה לתחבורה ציבורית ולהקמת נתיבים מהירים במטרופולין. לכן הגופים להלן נדרשים לנקוט את הפעולות האלה:

1. משרד התחבורה צריך לנקוט את הפעולות האלה:

א. לבחון בפרויקטים עתידיים דרכים אפקטיביות לאכיפת ההסכמים שהוא עורך עם הרשויות המקומיות לקידום פרויקטים תחבורתיים ולגיוס כלל הרשויות הרלוונטיות לפרויקטים.

ב. להשלים בדחיפות את הסדרת הנחיות לתכנון נתיבי העדפה לתח"צ ולהורות, ככל שיידרש, לתקן את תכנית "מהיר לעיר" בהתאם.

ג. אגף תכנון כלכלי במשרד התחבורה צריך לבדוק בהקדם את הכדאיות הכלכלית של שלב ב' של פרויקט הנתיב המהיר בכביש 5, לרבות לחלופות מיקום החניונים ולכמות החניות בכל חניון, כדי שהבדיקה תוכל לשמש תשומה בתהליך קבלת ההחלטות בעניינים האלה.

2. משרד התחבורה והרשויות המקומיות במטרופולין תל אביב- יפו צריכים לפעול להשלמתה של תוכנית "מהיר לעיר" הקיימת כיום, באופן שתאפשר רציפות בין חלקיה במידת האפשר.

3. משרד התחבורה ונתיבי איילון צריכים לנקוט את הפעולות האלה:

א. לסיים את תכנון ההעדפה ברמזורים במטרופולין ולדאוג יחד עם הרשויות המקומיות להוספת רכיב זה לפני הפעלת הפרויקט "מהיר לעיר".

ב. להשלים את פרויקט "מהיר לעיר" במהירות וביעילות ולהימנע מעיכובים מיותרים נוספים, להפיק לקחים ולנתח את הסיבות לעיכובים בפרויקט נתיבי ההעדפה העירוניים במטרה למנוע את הישנותם וכן לשמור על האינטרס הציבורי הכולל ביתר שאת.

ג. לפעול ביתר שאת להקמתן של מערכות האכיפה האלקטרוניות עם הרשויות המקומיות ולעגן את הנושא בהסכמים איתן.

ד. לקבוע כי פרויקט הנתיבים המהירים הוא בעדיפות גבוהה ביותר ולהחיש את הקמתו.

4. משרד התחבורה, נתיבי איילון והרשויות המקומיות הבאות - גבעת שמואל, מודיעין-מכבים-רעות ויהוד-מונוסון - צריכים למצוא דרכים להגיע להסכמות לקידום התוכניות לאור החשיבות והתועלת הטמונות בקידום נתיבי ההעדפה במטרופולין.

5. משרד התחבורה ונת"י צריכים להפיק לקחים ולנתח את הסיבות לעיכובים בפרויקט נתיבי ההעדפה לתחבורה הציבורית בכבישים בין-עירוניים כדי למנוע עיכובים דומים בעתיד וכדי להשלים את הפרויקט בהקדם.

6. משרד התחבורה וועדת המכרזים הבין-משרדית צריכים לבחון פתרון זמני למתן מענה מיידי לבעיית העומסים הגדולים הקיימים היום בכבישים שמתוכננים לקום בהם נתיבים מהירים, בפרט בכביש 5, שבמועד עריכת הביקורת צפוי הפרויקט להסתיים בו רק ב-2025.

7. ועדת המכרזים הבין-משרדית צריכה לבחון דרכים לקיצור לוחות הזמנים למועד פרסום הזוכה במכרז להקמת החניונים בנתיבים המהירים ולתפעולם, ולקיצור לוחות הזמנים של כל השלבים במכרזי התשתית בכל השנים הקרובות.

8. משרד התחבורה, הוועדה הבין-משרדית, נתיבי איילון ונת"י צריכים לנקוט את הפעולות הבאות:

א. להסיר בדחיפות את החסמים בהתאם להמלצות משרדי התחבורה והאוצר בשתי התוכניות להקמת הנתיבים המהירים, לרבות שיפור תהליכי התכנון הסטטוטוריים, כדי לקדם את הפרויקטים ביעילות.

ב. לבחון את האפשרויות לקיצור לוחות הזמנים להשלמת פרויקט הנתיבים המהירים בכבישים 20, 2 ו-5 ללא עיכובים נוספים.

9. על משרדי התחבורה והאוצר לשקול לקדם הקמת רשות מטרופולינית במטרופולין תל אביב-יפו, אשר תתכלל את נושא התחבורה הציבורית

במטרופולין. רשות זו תהיה בעלת סמכויות כלפי הרשויות הכלולות בתחומה ותאפשר קידום מהיר של פרויקטים תחבורתיים חשובים, דוגמת "מהיר לעיר".

סיכום

מטרופולין תל אביב-יפו היא הגדולה והעמוסה ביותר בארץ מבחינה תחבורתית. לעומסי התנועה במדינה השפעות כלכליות ניכרות שמוערכות בעשרות מיליארדי ש"ח בשנה. עומסי התנועה הקשים הקיימים כיום, והצפויים להחריף מאוד בעתיד, מחייבים נקיטת אמצעים מיידיים ויעילים לפתרונם. העדפה לתחבורה הציבורית באמצעות הפרויקטים "מהיר לעיר" ונתיבים מהירים היא אחד הפתרונות המרכזיים שהציע משרד התחבורה לבעיה.

למרות זאת, משרד התחבורה לא הצליח לקדם את הפרויקטים, ומועד הקמתם צפוי להתעכב עוד שנים רבות. עקב כך היקף השימוש בתחבורה הציבורית נותר קטן, היקף השימוש ברכב פרטי גדל ובעיית עומס התנועה בכבישים הולכת ומחריפה. נוסע באוטובוס במטרופולין תל אביב-יפו בשנים הקרובות צפוי להמשיך ולעמוד בפקקים בשל עיכובים בהקמת נתיבי ההעדפה לתח"צ. כשהנתיבים יוקמו הוא צפוי להמשיך לעמוד בפקקים בשל מיעוט נתיבי העדפה ואי-רציפותם במסלול נסיעתו. הנוסע צפוי להתעכב גם בנתיבי ההעדפה הקיימים בשל היעדר אכיפה יעילה באמצעים אלקטרוניים של האיסור על כניסת מכוניות לנתיבי ההעדפה ברוב הערים במטרופולין.

הביקורת העלתה ליקויים רבים בכל הנוגע לביצוע פרויקט "מהיר לעיר", ונמצא כי היו עיכובים גדולים במימושו לאורך השנים: בתכנון נתיבי העדפה לתח"צ, בחתימה על ההסכמים עם הרשויות, בקידום הפרויקט בשנת החתימה על ההסכמים ולאחריה, בתחילת ביצועו וליקויים בהסכמים שנחתמו עם הרשויות. עוד נמצא כי גם חוסר הסכמות וחוסר שיתוף פעולה מצד הרשויות המקומיות הגדילו את העיכובים. הביקורת העלתה ליקויים משמעותיים גם בכל הנוגע לפרויקט הנתיבים המהירים. נמצא כי היה עיכוב רב בלוחות הזמנים של הפרויקט כולו וחוסר תיאום בין נת"י ובין חברת נתיבי איילון ומשרד התחבורה. הליקויים הרבים שהועלו בביקורת זו מצביעים על מעורבות חלקית של משרד התחבורה בניהול הפרויקטים ובמתן מענה לחסמים בביצוע פרויקטים תחבורתיים, על כשלים באחד או יותר מהשלבים ועל הצורך בהקמת רשות מטרופולינית.

בשל אופן ניהול וביצוע הפרויקטים, כפי שעולה מן הדוח, הפרויקטים מתעכבים מאוד ומחטיאים את מטרתם - שיפור וייעול תשתיות התחבורה הציבורית בטווח הקצר ומתן מענה מיידי לבעיית העומסים הגדולים הקיימים בכבישים. נכון למועד סיום הביקורת, פרויקט נתיבי ההעדפה, שתכננו החל בשנת 2013, צפוי להסתיים במלואו בסוף 2021, ואילו פרויקט הנתיבים

המהירים, שתכנונו החל בשנת 2012 והיה אמור להסתיים ב-2018, צפוי להסתיים רק ב- 2025. התוצאה של העיכובים בפרויקטים חשובים אלה היא קשה מבחינה תחבורתית. מבנה הסמכויות הקיים בין משרד התחבורה וחברות התשתית לבין רשויות מקומיות מקשה על קידום פרויקטים עם ראייה מטרופולינית מבלי להגיע לפשרות ולהסכמות עם הרשויות המקומיות, שלעיתים מושפעות משיקולים מקומיים עד כדי פגיעה באינטרס הציבורי הכולל. כל עוד יימשך מצב זה, שבו מתן העדפה לתחבורה הציבורית אינו נמצא בראש סדרי העדיפויות של ראשי הרשויות המקומיות ומשרד התחבורה, התחבורה הציבורית לא תשמש חלופה ממשית לפקקים, לתאונות הדרכים ולמצוקת החניה, ההולכים ומחמירים. כמו כן, אופן הניהול והביצוע כיום אינו צפוי לספק מענה לבעיות הצפויות בעתיד הנראה לעין. עולה אפוא הצורך בראייה כוללת של כלל צורכי המטרופולין, במיוחד נוכח חילוקי הדעות והקושי להגיע להסכמות בין כל הגורמים, ובכלל זאת הצורך בהקמת רשות מטרופולינית כגורם מתכלל בעל סמכויות כלפי הרשויות. על משרדי התחבורה והאוצר, נתיבי איילון ונת"י להאיץ פרויקטים אלו כדי לפתור את בעיית עומסי התנועה הכבדים - שצפויים עוד לגדול - לרווחת התושבים בתוך מטרופולין תל אביב-יפו ואלה המגיעים אליה מבחוץ מדי יום ביומו.

מבוא

מטרופולין תל אביב-יפו (להלן - המטרופולין) היא העמוסה והגדולה ביותר בישראל. היא משתרעת מנתניה בצפון ועד אשדוד בדרום ומודיעין-מכבים-רעות במזרח, ושטחה כ-1,500 ק"מ מרובעים (אורכה כ-60 ק"מ ורוחבה כ-30 ק"מ). המטרופולין מונה 254 יישובים[5], מהם 34 ערים, ובהן 3.7 מיליון תושבים - שהם 43% מאוכלוסיית ישראל. עד שנת 2040 אוכלוסיית המטרופולין צפויה לגדול לכדי 5.2 מיליון תושבים (לוח 1). במטרופולין ממוקמים 50% מכלל מקומות העבודה במדינה, וגם מסיבה זו חשיבותה רבה. לפי נתוני משרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה), בשנת 2016 בוצעו כ-6 מיליון נסיעות יומיות במטרופולין, שהן כמחצית מכלל הנסיעות שהתבצעו בישראל בשנה זו, ומתוכן רק כ-1.2 מיליון (שהן כ-20%) נעשו באמצעות תחבורה ציבורית (להלן - תח"צ)[6]. לפי תחזיות משרד התחבורה, בשנת 2040 מספר הנסיעות ביום עשוי להגיע לכדי 9 מיליון. לפי נתוני משרד התחבורה משנת 2015, כ-90% מהגודש בכבישי ישראל הוא בתוך המטרופולינים, והוא צפוי לגדול עד כדי כשל כללי של רשת הכבישים העורקית במטרופולין תל אביב-יפו בשעות השיא של הבוקר. משרד האוצר ומשרד התחבורה העריכו בשנת 2012 את הפסד התוצר בגין הפסד שעות אדם בגודש בכבישים ב-2% לפחות, ובמונחי עלות למשק אובדן של כ-15 מיליארד ש"ח בשנה במונחי תוצר לשנת 2010. אם לא יבוצע שינוי, בשנת 2030 אומדן הפסד התוצר צפוי לגדול לכדי 25 מיליארד ש"ח לשנה[7]. לפי אומדן של אובדן תוצר בשיעור 4% העריכו מואב ושרייבר (2017) כי אם לא יבוצע שינוי, עלות אובדן הזמן בגודש בשנת 2030 תסתכם כ-74 מיליארד ש"ח[8]. המטרופולין נחשבת לגדולה יחסית בקנה מידה עולמי, אולם יש פער אדיר בין מדינת ישראל ובין העולם המערבי מבחינת אורך התשתית הבלעדית לתחבורה ציבורית (להלן - זכות דרך בלעדית) הקיימת בה. מאפייני המטרופולין בהשוואה לערים באירופה מופיעים בלוח 1.

> מטרופולין תל אביב-יפו היא העמוסה והגדולה ביותר בישראל; יש בה 3.7 מיליון תושבים - שהם 43% מאוכלוסיית ישראל, ועד שנת 2040 היא צפויה לגדול ל-5.2 מיליון תושבים; ממוקמים בה 50% מכלל מקומות העבודה במדינה.

5 לפי נתוני הלמ"ס לשנת 2016.

6 מערכות התחבורה הציבורית בישראל כוללות שלושה אמצעים עיקריים: אוטובוסים, רכבות כבדות ומוניות שירות.

7 משרד האוצר ומשרד התחבורה, פיתוח התחבורה הציבורית, תכנית אסטרטגית, דצמבר 2012, עמ' 61 - 62.

8 על בסיס שיעור צמיחה ריאלי שנתי של 3%. לנימוקים של האומדן לאובדן תוצר בשיעור של 4% ראו עומר מואב ושני שרייבר, "כיצד ניתן לצמצם את הצפיפות בכבישים על ידי אימוץ אגרות גודש", המרכז הבינתחומי הרצליה, מכון אהרון למדיניות כלכלית, נייר מדיניות 2017.06, דצמבר 2017 עמ', 43-44.

לוח 1: **מאפייני מטרופולין תל אביב-יפו בהשוואה לערים באירופה**

	מטרופולין תל אביב-יפו 2014	**מטרופולין תל אביב-יפו 2040**	**מטרופולין מדריד 2013**	**מטרופולין ברלין 2013**
אוכלוסייה (מיליון)	3.7	5.2	5.3	4.5
נסיעות נוסע (מיליון ליום)	6	9	9.9	7.7
ברכב פרטי	4.8	6.7	5	4.2
בתחבורה ציבורית	1.2	2.3	4.9	3.5
בתחבורה ציבורית (%)	20%	26%	50%	46%
מספר קווי מתע"ן*-				
LRT/**BRT	-	2 - 5	3	9
מטרו	-	-	12	10
רכבת פרברים	5	7	10	15

המקור: משרד התחבורה ומשרד האוצר, **תוכנית אסטרטגית לפיתוח מערכת תחבורה ציבורית עתירת נוסעים במטרופולין תל אביב-יפו,** 2016.

* מערכת תחבורה ציבורית עתירת נוסעים.

** LRT (Light Rail Transit) - רכבת קלה.

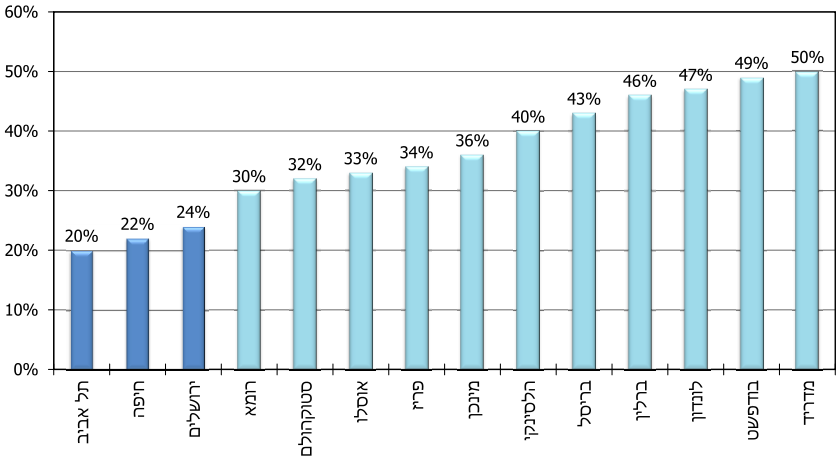
*** BRT (Bus Rapid Transit) – מערכת אוטובוסים מהירה.

מלוח 1 עולה כי מספר הקווים של מערכת תחבורה ציבורית עתירת נוסעים (להלן - מתע"ן) בשנת 2014 במטרופולין תל אביב-יפו (5 קווים) היה קטן באורח ניכר ממספר הקווים במטרופולין מדריד בשנת 2013 (כ-25 קווים) (כלומר רק כ-20% ממנה), למרות העובדה שגודל האוכלוסייה במטרופולין תל אביב-יפו היה כ-70% מגודל האוכלוסייה במטרופולין מדריד. כמות קווי מתע"ן במטרופולין תל אביב-יפו קטנה גם בהשוואה למטרופולין ברלין (רק כ-15% מכמות הקווים)[9], אף שאוכלוסיית מטרופולין תל אביב-יפו היא כ-82% מאוכלוסיית מטרופולין ברלין. עוד עולה מלוח 1 כי שיעור הנוסעים בתחבורה הציבורית במטרופולין תל אביב-יפו עומד על פחות ממחצית משני המטרופולינים האחרים (20% לעומת 50% ו-46% בהתאמה). גם בשנת 2040 שיעור הנוסעים בתח"צ במטרופולין תל אביב-יפו צפוי להיות נמוך במידה ניכרת (כ-26% בלבד) משיעור הנוסעים בתח"צ במטרופולינים מדריד וברלין, ושיעור קווי המתע"ן הצפויים (9 - 12) הוא 36% - 48% ממספר קווי המתע"ן במטרופולין מדריד ב-2013 (25 קווים) ו-26% - 35% ממספר קווי המתע"ן במטרופולין ברלין ב-2013 (34 קווים). שיעור

9 5 קווים במטרופולין תל אביב-יפו לעומת 34 במטרופולין ברלין.

הנסיעות בתח"צ במטרופולין ת"א כמו גם במטרופולינים חיפה וירושלים נמוך משיעור הנסיעות במטרופולינים נוספים באירופה, כמתואר בתרשים 1.

תרשים 1. **שיעור הנסיעות בתחבורה הציבורית במטרופולין תל אביב בהשוואה לערים באירופה**



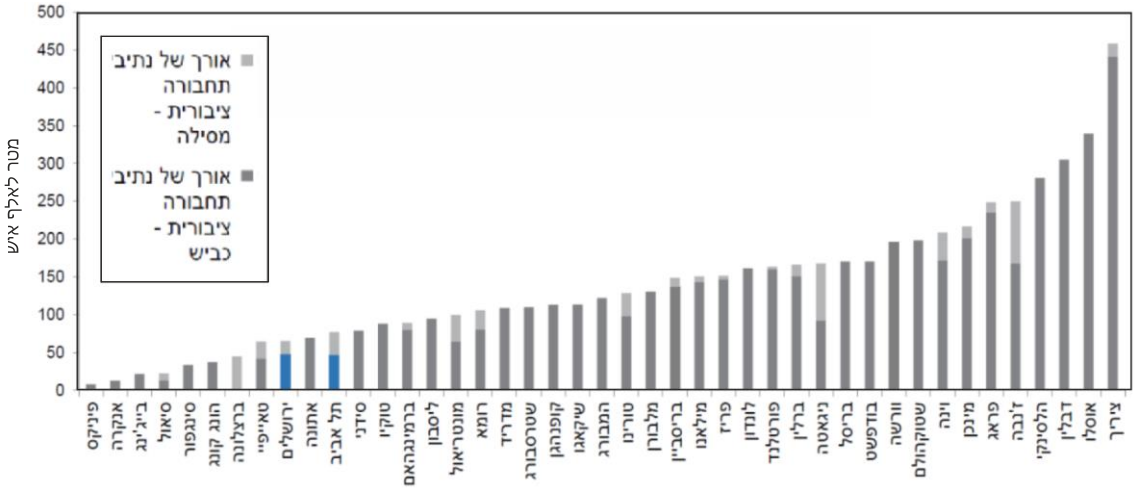
המקור: בנק ישראל, מצגת לכנסת ליום התחבורה הציבורית, יולי 2018.

על פי פרסומים שונים של משרד התחבורה ומתרשים 1 עולה, כי כיום בכל אזורי המטרופולין קיימת תלות מופרזת ברכב הפרטי, והיקף השימוש בתחבורה הציבורית נמוך יחסית. כ-80% מהנסיעות נעשות באמצעות רכב פרטי. נוסף על כך, קיים גודש גבוה ברשת הכבישים, בייחוד בשעות השיא, המצביע על בעיית קיבולת. הבעיה מקבלת משנה תוקף לנוכח העובדה שאין במטרופולין קרקע פנויה להרחבת כבישים. התחבורה הציבורית מבוססת ברובה על אוטובוסים, ואולם שירותי האוטובוסים סובלים מיעילות נמוכה, מחוסר קיבולת וממהירויות נסיעה נמוכות. אומנם השימוש ברכבת עלה בשנים האחרונות, אולם בשנת 2016 עדיין כ-87% מהנסיעות בתחבורה הציבורית במטרופולין תל אביב נעשו באוטובוסים. משרד התחבורה הגיע למסקנה כי הנזקים, ההפסדים וההשלכות של הגודש בכבישים יוקטנו רק אם יבוצע מעבר חד לתחבורה ציבורית יעילה, מהירה ובעלת קיבולת גבוהה. המעבר יתאפשר באמצעות שינוי הרגלי הנסיעה ופיתוח תשתיות תומכות תחבורה ציבורית ומערכות הסעת המונים. מערכת תחבורה ציבורית טובה תאפשר ניידות לכלל האוכלוסייה, תחזק את הקשר בין ערי המטרופולין, תחבר בין הערים בפריפריה למרכז המטרופולין ותיתן מענה הולם לבעיות הנגישות, הגודש, זיהום האוויר והבטיחות. אם התחזיות יתממשו, צפוי כי עד שנת 2040 מספר הנסיעות ביום במטרופולין תל אביב-יפו בתחבורה הציבורית יעלה מכ-1.2 מיליון לכ-2.3 מיליון.

במטרופולין תל אביב יש מחסור בנתיבי תחבורה ציבורית, ובהיעדר העדפה מספקת לאוטובוסים באמצעות סימון נתיבי תחבורה ציבורית עירוניים ובין-עירוניים, הם עומדים באותם הפקקים שבהם עומדים כלי הרכב הפרטיים.

כתוצאה מכך האוטובוסים אינם עומדים בלוחות הזמנים שלהם כמעט בקביעות ואינם מסיימים את המסלול בזמן. בתרשים 2 להלן מוצגת השוואה של אורך נתיבי התח"צ במטרופולין תל אביב ובין אורכם בערים גדולות בעולם.

תרשים 2. **אורך נתיבי התחבורה הציבורית במטרופולין תל אביב בהשוואה לערים בעולם (מטר לאלף איש).**



המקור: בנק ישראל, מצגת לכנסת ליום התחבורה הציבורית, יולי 2018.

לפי נתוני משרד התחבורה[10] וכעולה מתרשים 2, אורך נתיבי התחבורה הציבורית[11] לתושב במטרופולינים בישראל הוא בטווח שבין 25 ל-100 מטרים לאלף תושבים, לעומת כ-150 - 200 מטרים לתושב במרבית המטרופולינים בעולם שבהם תחבורה ציבורית מפותחת. המהירות הממוצעת של התחבורה הציבורית במטרופולינים בישראל נמוכה, ועומדת על כ-16 קמ"ש, לעומת המהירות הממוצעת של כ-25 קמ"ש בערים המפותחות שבהן אמצעי תחבורה מגוונים וזכות דרך בלעדית.

שניים מהפרויקטים התחבורתיים המרכזיים שנועדו לתת פתרון לגודש בכבישים במטרופולין הם פרויקט "מהיר לעיר"[12] - להקמת נתיבי העדפה לתחבורה

10 "תכנית אסטרטגית לפיתוח מערכת תחבורה ציבורית עתירת נוסעים במטרופולין תל-אביב - דו"ח מסכם 2016" (להלן - תוכנית אסטרטגית משנת 2016).

11 בזכות דרך בלעדית.

12 רשת רציפה של נתיבי העדפה עירוניים ומטרופוליניים לתחבורה ציבורית, אשר תשלים את מערכות הסעת ההמונים האחרות (אוטובוסים, רכבת ורכבת קלה) ותיצור שילוביות בין כלל האמצעים. ביצוע הפרויקט אינו מצריך אישורים סטטוטוריים, עלות ביצועו אינה גבוהה ביחס לפרויקטים תשתיתיים אחרים, וניתן לבצעו בזמן קצר יחסית.

ציבורית ואכיפה בהם - ופרויקט הנתיבים המהירים[13]. פרויקט מרכזי נוסף הוא הקמת מרכז בקרה למטרופולין, שמטרתו ניהול ושליטה של כל הכרוך בהעדפה לתחבורה ציבורית ולמערכות הסעת המונים, וניהול תנועה ושליטה ברמזורים[14].

פעולות ביקורת

בחודשים נובמבר 2017 - מרץ 2018 בדק משרד מבקר המדינה את פרויקט ההעדפה לתח"צ במטרופולין ("מהיר לעיר") ואת פרויקט הנתיבים המהירים במטרופולין (להלן- הפרויקטים). הבדיקה בוצעה במשרד התחבורה ובחברת נתיבי איילון בע"מ (להלן - נתיבי איילון). בדיקות השלמה נעשו בחברת נתיבי ישראל בע"מ (להלן - נת"י); במשרד האוצר - באגף התקציבים ובאגף החשב הכללי; וברשויות המקומיות: תל אביב-יפו, לוד, חולון, רמלה, רעננה וכפר סבא.

מעורבות חלקית של משרד התחבורה בניהול הפרויקטים

משרד התחבורה הוא מתווה המדיניות והמאסדר של ענף התחבורה. חברות ממשלתיות העוסקות בפיתוח תשתיות תחבורה כפופות לו מהבחינה המקצועית והמיניסטריאלית ומשמשות כזרוע ביצועית שלו. שתיים מחברות התשתית הן נת"י ונתיבי איילון. מינהל התכנון במשרד האוצר (להלן - מינהל התכנון) מבצע את הקידום הסטטוטורי של הפרויקטים שמנהלות חברות התשתית. משרד התחבורה אומנם יזם את התהליך ומעורב בו, אך אינו נוטל חלק פעיל בקידום הסטטוטורי. הגורם האחראי במשרד התחבורה לתכנון ולניהול מערכות התח"צ הוא הרשות הארצית לתחבורה ציבורית (להלן - הרשות הארצית), שהוקמה בסוף 2013 על פי החלטת ממשלה משנת 2011 בנושא "הקמת רשות ארצית לתחבורה ציבורית ורשויות תחבורה מטרופוליניות"[15] (להלן - החלטת ממשלה מ-2011 בעניין רשויות מטרופוליניות). ברשות הארצית פועל האגף לתכנון, רישוי ותפעול תחבורה ציבורית האחראי, בין היתר, לתכנון קווי אוטובוסים, לרבות מסלולם ותדירותם. נוסף על כך, עד שנת 2016 פעל במסגרת הרשות הארצית

13 החוק מסמיך את שר התחבורה לקבוע נתיב חדש, שיהיה נתיב מהיר שבו ניתנת עדיפות לנסיעת תחבורה ציבורית, ויתרת הקיבולת באותם נתיבים, אם תהיה, תשמש לנסיעת רכב פרטי. הפרויקט מצריך אישורים סטטוטוריים וכולל מערכת של נתיבים מהירים ומתקני "חנה וסע" המשולבים במרכזי תחבורה, אשר יחד עם הנתיב המהיר הקיים יקיפו את כל דרכי הגישה המרכזיות למטרופולין תל אביב-יפו.

14 פרויקטים מרכזיים נוספים הם אוטוסטרדת אופניים, הרכבת הקלה ומערכת אוטובוסים מהירה (שבה קווי אוטובוסים רבי-קיבולת: Bus Rapid Transit - BRT).

15 החלטה 3988 של הממשלה ה-32 (18.12.11).

האגף לתכנון תחבורתי האחראי לתכנון תשתיות תחבורתיות ולתכנון תשתיות לתחבורה ציבורית. בשנת 2016 החליטה הנהלת משרד התחבורה להעביר את פעילות האגף למינהל התשתיות[16].

פרויקטים בתחבורה הציבורית הם מורכבים - הן בשל הצורך לתכנן במקביל תשתית, תנועה, תפעול השירות, תכנון שירותים משלימים, טכנולוגיה, שילוביות ברשת התחבורה ועוד, והן בשל ריבוי הגורמים המעורבים: יזמים, מתכננים והגורמים האחראים לתכנון הפרויקט, למימונו ולביצועו בפועל. פרויקט שעלותו יותר מ-3 מיליון ש"ח מחייב בדיקת כדאיות כלכלית-תחבורתית למשק.

בסוף שנת 2012 הכין משרד התחבורה, בשיתוף משרד האוצר, תוכנית אסטרטגית לפיתוח התח"צ (להלן - התוכנית האסטרטגית משנת 2012). בתוכנית מוצגים החסמים והבעיות המעכבים את פיתוח התחבורה הציבורית בישראל, ועיקרם הם אלו: (א) כושר תכנון וביצוע מוגבל של הפרויקטים בכל שלביהם (הטיפול בתחום הסטטוטורי, הכנת הפרויקט למכרז ולביצוע, תיאום בין כל הגורמים המעורבים); (ב) ריכוז רוב הסמכויות וההחלטות בידי משרד התחבורה ומשרד האוצר, ללא האצלת סמכויות לגורמים המטרופוליניים וללא תיאום מספק איתם; (ג) סרבול ואיטיות בתהליכי התכנון הסטטוטורי ובאישור הפרויקט.

נוכח האמור הומלץ בתוכנית האסטרטגית משנת 2012 לנקוט את הצעדים האלה: הקצאת תקציבים ומקורות מימון; שינוי המבנה הארגוני בענף, לרבות יצירת מבנה ארגוני היררכי במשרד התחבורה כגוף מקצועי מוביל; הכנת תוכנית אב ארצית לתחבורה, שתבחן את פיתוח התחבורה הציבורית בצורה כוללנית ומתכללת ושהגופים הסמוכים יפעלו במסגרתה; הקמת רשות תחבורה ציבורית מטרופולינית במטרופולין תל אביב-יפו; הגדלת כושר התכנון והביצוע ומצבת כוח האדם. גם בתוכנית אב כוללת לתחבורה בישראל ביבשה, בים ובאוויר משנת 2014 (להלן - תוכנית אב לתחבורה)[17] הומלץ על כמה פתרונות לבעיית הקידום הסטטוטורי של תוכניות: יצירת מתווה סטטוטורי מקוצר לחלק מהפרויקטים לפי קריטריונים שיוגדרו; הגדרת לוחות זמנים מחייבים לתהליכים סטטוטוריים שאינם בשליטת משרד התחבורה; איתור גורמי העיכוב העיקריים בתהליך הסטטוטורי; בחינת האפשרות של העברת נושאים בעלי אופי גיאוגרפי מוגבל להחלטות פנימיות של משרד התחבורה.

16 מינהל התשתיות אחראי להוצאה לפועל של פרויקטי תשתית בתחום התחבורה היבשתית ולעמידה ביעדי התקציב.

17 תוכנית אב היא מסמך אסטרטגי כולל שמטרתו להתוות את מדיניות פיתוח מערכות התחבורה לטווח הארוך, אך אינו סטטוטורי.

הביקורת העלתה כי למרות ההמלצות בתוכנית האסטרטגית משנת 2012 ובתוכנית אב לתחבורה מ-2014, משרד התחבורה אינו מוביל מקצועית את הפרויקטים. מאז הועבר האגף לתכנון תחבורתי למינהל התשתיות בשנת 2016, הרשות הארצית לתחבורה, המופקדת על תכנון, אסדרה, רישוי ותפעול של התחבורה הציבורית ברמה הארצית והמטרופולינית, אינה מעורבת בשני הפרויקטים שנבדקו, ומינהל התשתיות במשרד התחבורה מוביל אותם באופן בלעדי. יצוין כי האגף לתכנון, רישוי ותפעול תח"צ לא היה מעורב כלל בפרויקטים. כתוצאה מכך יעילות הפרויקטים ואיכותם עלולות להיפגע.

הרשות הארצית לתחבורה אינה מעורבת בשני הפרויקטים שנבדקו, ומינהל התשתיות במשרד התחבורה מוביל אותם באופן בלעדי. כתוצאה מכך יעילות הפרויקטים ואיכותם עלולות להיפגע

בתשובה למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2018 (להלן- תשובת משרד התחבורה) כתב משרד התחבורה, כי "מינהל תכנון ופיתוח תשתיות עובדים בצוותים משותפים ובאופן שוטף יחד עם הרשות הארצית לתחבורה ציבורית אשר הכינה תכנית תפעולית מפורטת לכלל הפרויקטים בתכנית מהיר לעיר המותאמת לפרויקטי התשתית. אגף תכנון תחבורתי שבמנהל תשתיות (להלן - אגף תכנון תחבורתי) שותף לתכנון הנתיבים המהירים ולקביעת הנחיות מפורטות לצירי העדפה לתחבורה ציבורית בכלל ולמהיר לעיר בפרט. התכנון המוקדם והמפורט של כל חבילות העבודה נדרשות לקבל אישור של אגף תכנון תחבורתי במשרד".

משרד מבקר המדינה מעיר כי על אף תזכורות חוזרות ונשנות, משרד התחבורה לא המציא אסמכתאות לטענותיו האמורות לעיל.

נתיבי העדפה לתחבורה ציבורית במטרופולין תל אביב-יפו ("מהיר לעיר")

רקע

עקב הצורך לשיפור ולייעול תשתיות התחבורה הציבורית בטווח הקצר, החליט משרד התחבורה בשנת 2012 לקדם את פרויקט "מהיר לעיר" למתן העדפה לאוטובוסים במטרופולין תל אביב-יפו באמצעות הקמת רשת רציפה של נתיבי העדפה עירוניים ומטרופוליניים לתחבורה ציבורית, אשר תשלים את מערכות הסעת ההמונים האחרות (אוטובוסים, רכבת ורכבת קלה) ותיצור שילוביות בין כלל האמצעים. נתיבי ההעדפה יאפשרו תנועה חופשית של אוטובוסים, וכפועל יוצא - הגדלת מהירות נסיעתם, שתגביר את הביקוש לתח"צ על פני הרכב הפרטי. יתרונות הפרויקט הם בכך שביצועו אינו מצריך אישורים סטטוטוריים, עלות ביצועו אינה גבוהה ביחס לפרויקטים תשתיתיים אחרים, וניתן לבצעו בזמן קצר יחסית. ההעדפה היא בהיבטי התשתית, ניהול התנועה וההפעלה, והפרויקט כולל בין היתר את המרכיבים האלה: הקמה של נתיבי העדפה לתחבורה ציבורית; אמצעים טכנולוגיים לשיפור רמת השירות בתחבורה הציבורית; תשתיות תומכות תח"צ (סככות, תאורה, מפרצים, שילוט, צביעת

נתיב תחבורה ציבורית (להלן - נת"צ), חידוש אספלט וכו'); העדפה ברמזורים לתחבורה ציבורית[18]; אכיפה והתאמות נדרשות לעידוד השימוש בתחבורה ציבורית בנתיבים המתאימים לכך בערי המטרופולין, בין היתר על חשבון הנתיבים המיועדים לשימוש הרכב הפרטי ומקומות החניה. עקרונות הפרויקט, אשר הוצגו בראשית שנת 2014, הם אלה: תוכנית הניתנת ליישום בתוך חמש שנים, מוסכמת על דעת הרשויות המקומיות הרלוונטיות וכוללת רציפות במידת האפשר.

הפרויקט כולל נתיבי העדפה בתוך הערים (להלן - נתיבי העדפה עירוניים) ונתיבי העדפה בין-עירוניים. משרד התחבורה מקדם את תוכנית ההעדפה לתח"צ בתוך הערים באמצעות נתיבי איילון ובדרכים הבין-עירוניות באמצעות נת"י. לפי הערכות עדכניות של משרד התחבורה, הפרויקט מיועד ליישום עד סוף 2021[19].

באוגוסט 2015 נחתם סיכום תקציבי בין משרד התחבורה לבין משרד האוצר לשנים 2015 - 2016 (להלן - הסיכום התקציבי). סיכום זה כולל בין היתר מימון תוכנית לשיפור התחבורה הציבורית נוכח ההכרה בתרומתם של פרויקטים תחבורתיים לצמיחה כלכלית, לצמצום פערים ולתמיכה ביעדים לאומיים. התוכנית המתוקצבת כוללת גם את "מהיר לעיר" ונתיבים מהירים במטרופולין.

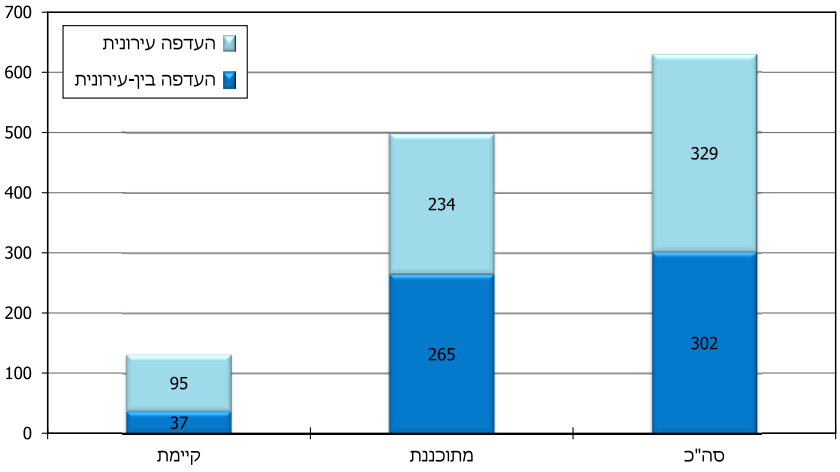
בתכנון המוקדם הוערכה עלותה של תוכנית "מהיר לעיר" בכ-3 מיליארד ש"ח. תקצוב הפרויקט הותנה בחתימה על הסכם פרטני עם כל רשות מקומית בנוגע לנתיבי ההעדפה על ידי מורשי החתימה במשרד התחבורה וברשות המקומית. משרד התחבורה היה אמור לגבש תוכנית רב-שנתית לכל נתיבי ההעדפה הבין-עירוניים במטרופולין תל אביב-יפו, ולתשתיות תומכות תח"צ בכלל הכבישים הבין-עירוניים - עד 31.12.15.

בתרשים 3 להלן מוצגים סך הקילומטרים של נתיבי ההעדפה הקיימת והמתוכננת מ-2015.

18 לביקורת על היעדר העדפה ברמזורים לתחבורה ציבורית בפרויקט ראו להלן בפרק "אי-מתן העדפה ברמזורים".

19 על פי חוברת תוכניות העבודה של כלל פרויקטי תשתית התחבורה בישראל לשנת 2017.

תרשים 3: **העדפה קיימת ומתוכננת, חד-כיווני (בק"מ)**



המקור: מצגת לשר התחבורה מיוני 2015.

מתרשים 3 עולה כי לפי תכנון משרד התחבורה משנת 2015, נתיבי ההעדפה שתוכננו אז היו צפויים להוסיף כ-499 ק"מ של נתיבי העדפה, שהם פי ארבעה בערך מאורך נתיבי ההעדפה הקיימים (כ-132 ק"מ)[20].

ראשי הערים[21] הבהירו בתשובותיהם למשרד מבקר המדינה כי הם רואים חשיבות רבה בקידום התחבורה הציבורית בעריהם ופועלים לשם כך בשיתוף פעולה עם הגורמים הרלוונטיים.

היעדר המלצות לתכנון נתיבי העדפה לתח"צ במשך שנים רבות

כבר בתוכנית האסטרטגית משנת 2012 תכננו משרדי התחבורה והאוצר להקים מרכז שליטה ובקרה מטרופולינית, אשר יהיה אחראי לתפקוד המערכת כרשת משולבת, וכן להקים רשת העדפה לאוטובוסים בנתיבים ובצמתים להעלאת מהירות הנסיעה. בתוכנית האב לתחבורה הובהר כי יש לפעול להעלאת האטרקטיביות של התחבורה הציבורית בהשוואה לרכב הפרטי, ולשם כך הומלץ בין היתר על הקצאת נתיבי העדפה בלעדיים לנסיעת תחבורה ציבורית ובהם נת"צים, מסלולי תחבורה ציבורית (להלן - מת"צים) ורחובות לתחבורה

20 משנת 2015 חלו שינויים בתוכנית, כפי שמפורט בפרקים להלן: "אי-השתתפות של רשויות מקומיות בתוכנית", "שיעור נמוך של נתיבי העדפה מוסכמים", "אי-עמידה ביעדי תוכנית תחבורה בת קיימא להפחתת מקומות החניה", "פגיעה ברציפות נתיבי ההעדפה לתח"צ", "יישום חלקי של התוכנית בערים מרכזיות במטרופולין", "נתיבי העדפה לתחבורה ציבורית בכבישים בין-עירוניים".

21 רחובות, בת ים, ראשון לציון, לוד, נתניה, הרצליה, גבעתיים, רמת גן, קריית אונו, חולון, מודיעין-מכבים-רעות, רעננה, כפר סבא ואור יהודה.

ציבורית (להלן - רת"צים)[22] - גם על חשבון נתיבי תנועה לרכב הפרטי ומקומות חניה - ועל אכיפה מוגברת בהם.

רק באפריל 2015, בדיון שנערך בראשות מנכ"ל משרד התחבורה דאז, ובהשתתפות סמנכ"לית תשתיות דאז ומנכ"לית משרד התחבורה במועד עריכת הביקורת, גב' קרן טרנר, ונציג אגף תקציבים (להלן - דיון מנכ"ל משרד התחבורה מאפריל 2015), הוצגו תוכניות[23] לפיתוח נתיבי העדפה עירוניים ובין-עירוניים במטרופולין. בתום הישיבה סיכם המנכ"ל דאז, בין היתר, כי המלצות לתכנון נתיבי העדפה יגובשו על ידי אגף תכנון תחבורתי וצוין הצורך להנחות את צוותי המתכננים להתקדם בתוכנית בשלבים, בתיאום עם הרשויות המקומיות.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה כתב משרד התחבורה כי הוא פועל במלוא המרץ לקידום צירי העדפה לתח"צ, וכי הוא פועל הן בהיבטי תכנון והן בקידום ביצוע צירי העדפה לתח"צ מול הרשויות המקומיות וחברות התשתית במסגרת "מהיר לעיר" ובמסגרות אחרות. עוד הוסיף וטען משרד התחבורה כי תהליכי התכנון הם ארוכים ומורכבים, וכן דורשים התאמות ובקשות המגיעות מהרשויות המקומיות, מוסדות התכנון וגופי תשתית אחרים, ושעל אף מורכבות הפרויקטים ישנה התקדמות ממשית.

> משרד התחבורה לא השלים גיבוש המלצות לתכנון של נתיבי העדפה, וכתוצאה מכך קודמה התוכנית בתקופה זו ללא המלצות, דבר המעלה ספקות בנוגע לאיכותה ולבטיחותה

נמצא כי אף שכבר בשנת 2012 הועלה הצורך בקידום תוכנית להעדפה לתחבורה ציבורית, כשלוש שנים אחר כך, בשנת 2015, התוכנית להעדפת תח"צ הייתה רק בשלב הפיתוח. עוד נמצא כי משרד התחבורה לא השלים גיבוש המלצות לתכנון של נתיבי העדפה, וכתוצאה מכך קודמה התוכנית בתקופה זו ללא המלצות, דבר המעלה ספקות בנוגע לאיכותה ולבטיחותה.

תוכנית "מהיר לעיר" בנתיבים עירוניים

אי-השתתפות של רשויות מקומיות בתוכנית

על פי פקודת העיריות [נוסח חדש][24], הרשות המקומית היא האחראית לפיתוח, לסלילה ולאחזקה של כבישים, מדרכות, תמרורים ומתקני תחבורה בתחומה. תקציב משרד התחבורה הוא אחד המקורות האפשריים למימון פרויקטים תחבורתיים המבוצעים על ידי הרשויות המקומיות.

22 לפי ריכוז הנחיות לתמרור נתיבי העדפה לתחבורה ציבורית של משרד התחבורה ממאי 2017, הסדר ההעדפה יכול לחול על מסלול או רחוב שלמים, על כיוון הנסיעה (נת"צ נגדי) או על חלק מהנתיבים (נת"צ). נתיב ההעדפה יכול להיות ימני או שמאלי.

23 על בסיס הצעות שהגישו 17 ערים בשנת 2011 במסגרת "קול קורא לעיר בת קיימא", ועל בסיס קריטריונים שקבע משרד התחבורה, שהמרכזיים בהם היו - החלק היחסי של הנוסעים בתח"צ מכלל הנוסעים בנתיב התנועה ורמת הגודש הקיימת בנתיב.

24 סעיפים 249(3), 249(11).

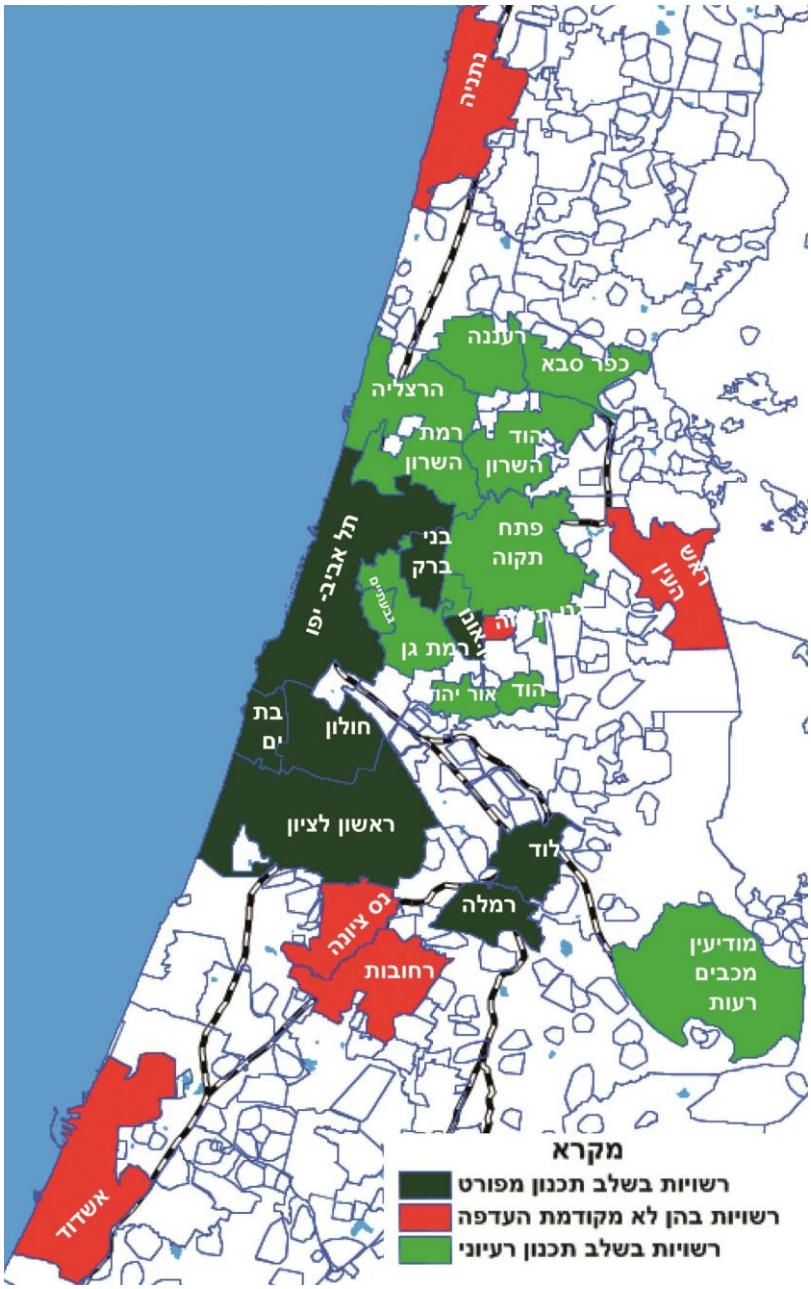
תוכנית "מהיר לעיר" בנתיבים העירוניים גובשה בשנים 2012 עד 2015 על בסיס הצעות שהגישו 17 ערים בשנת 2011 במסגרת "קול קורא לעיר בת קיימא"[25], ועל בסיס קריטריונים שקבע משרד התחבורה, שהמרכזיים בהם היו - החלק היחסי של הנוסעים בתח"צ מכלל הנוסעים בנתיב התנועה ורמת הגודש הקיימת בנתיב.

עד שנת 2015 היו במטרופולין 26 רשויות אשר משרד התחבורה ונתיבי איילון סברו שראוי לקדם בהן העדפה לתח"צ. אולם בתוכניות מאוחרות יותר רק 20 מהן נכללו במסגרת פרויקט "מהיר לעיר" לרבות קידום הליכי תכנון (מפה 1): תל אביב-יפו, רמת גן, גבעתיים, פתח תקווה, אור יהודה, רמת השרון, כפר סבא, הרצליה, בת ים, רמלה, לוד, חולון, הוד השרון, קריית אונו, בני ברק, רעננה, ראשון לציון, מודיעין-מכבים-רעות, גבעת שמואל ויהוד-מונוסון. בשש הערים הנותרות לא קודמה העדפה לתח"ץ במסגרת פרוייקט "מהיר לעיר". למשל, ברחובות (ובנס ציונה) - עקב תכנון בעבר של הקו הכחול של הרכבת הקלה, ובנתניה עקב תכנון הקו הכתום של הרכבת הקלה ותכנון "רה-ארגון" של התח"צ בעיר[26].

25 הצעות שהגישו רשויות במטרופולין תל אביב, שכללו בין השאר רשת של נתיבים שבהם העדפה לתחבורה ציבורית, על פי המלצת הרשויות המקומיות עצמן.

26 משרד התחבורה ונתיבי איילון החליטו שלא לקדם העדפה לתח"ץ גם בערים אשדוד, ראש העין וגני תקווה מהטעמים האלה: באשדוד קודמה העדפה במסגרת פרויקט עיר בת-קיימא, ובראש העין תוכנן הסכם גג של אלפי יחידות דיור, שכלל גם תשתיות תחבורה ותח"צ. לא נמצאו נימוקים להחלטה שלא לכלול את גני תקווה בפרויקט.

מפה 1: **מפת רשויות במטרופולין בעלות הצדקה להעדפה לתח"צ**



המקור: מצגת משרד התחבורה בנושא "מהפיכת תשתיות התחבורה בישראל", יוני 2015.

עיריית רחובות הסבירה בתשובתה מיולי 2018 כי בעבר הייתה כוונה לקדם את הקו הכחול של הרכבת הקלה, ולכן העיר לא זכתה להיכלל בפרויקט "מהיר לעיר". אבל ב-2017 החליט משרד התחבורה לבטל את הקו הכחול עקב קשיים שהציבו הרשויות המקומיות שלאורך הקו, וכעת נותרה רחובות ללא פתרון תחבורתי משמעותי בעתיד הנראה לעין. העירייה הגישה בקשה לנתיב העדפה ברחוב הרצל בעיר ומשרד התחבורה אישר, אבל חיבורו עם העיר נס ציונה ישתלב בדרך ללא העדפה, ולכן יעילותו תהא מוגבלת. עוד ציינה העירייה כי כיום העירייה מקדמת תכנון של קרוב ל-30,000 יחידות דיור ויותר מ-3 מיליון מ"ר תעסוקה ומסחר, ללא סיוע ממשלתי לקידום פרויקטים של תח"צ ותחבורה פרטית; אבל העירייה תיאלץ לעצור את הבנייה, על מנת שלא יוקמו שכונות בלי רמת שירות תחבורתית נאותה.

עיריית נתניה הסבירה בתשובתה מיולי 2018 כי נתניה לא נכללה בפרויקט "מהיר לעיר" כיוון שנכללה בפרויקט ה-BRT - מערכת אוטובוסים מהירה - שאינו מיושם ומתוקצב שנים רבות. עוד ציינה העיריה כי היא פועלת שנים רבות לקידום פתרונות תחבורה ציבורית. היא הוסיפה כי היא פועלת עצמאית במגבלותיה לעדכון תוכנית האב לתחבורה, אשר תכלול תוכנית אם לתחבורה ציבורית, וכי בימים אלה מיושמת "תוכנית הרה-ארגון" של מערך התח"צ, שבמסגרתה יקודמו פתרונות מסופי קצה ושינוי במערך קווי התחבורה הציבורית בעיר.

על משרד התחבורה ונתיבי איילון לשקול להוסיף רשויות מקומיות נוספות, כגון נתניה ורחובות, לפרויקט "מהיר לעיר", בהתחשב בשינויים בפרויקטים האחרים. זאת על מנת לפתור את מצוקת העומסים בערים אלה ולחברן ליתר ערי המטרופולין המשתתפות בפרויקט.

בחודשים אפריל, אוגוסט ודצמבר 2016 חתמו משרד התחבורה ונתיבי איילון הסכמים לניהול, לתכנון ולביצוע עבודות בתחומי הרשויות המקומיות במסגרת פרויקט "מהיר לעיר" עם 17 רשויות מקומיות. משרד התחבורה ונתיבי איילון לא הגיעו להסכמות עם עיריות גבעת שמואל, מודיעין-מכבים-רעות ויהוד-מונוסון. למשל, בנוגע למודיעין-מכבים-רעות הסבירה נתיבי איילון למשרד מבקר המדינה כי בזמן ייזום פרויקט "מהיר לעיר" קודם במקביל פרויקט "רה-ארגון" לתח"צ ביישוב, אשר כלל גם בחינת נתיבי העדפה, ולכן לא נכלל במסגרת פרויקט "מהיר לעיר".

בתשובת נתיבי איילון למבקר המדינה מיולי 2018 (להלן - תשובת נתיבי איילון מיולי 2018) הדגישה החברה כי לא ניתן לבצע את הפרויקט בשטח רשות מקומית ללא קבלת הסכמתה לכך וללא שיתוף פעולה מלא עימה בכל שלבי התכנון והביצוע של הפרויקט. לנוכח האמור, כל ההסכמים עם הרשויות המקומיות נחתמו לאחר משא ומתן ארוך וממושך שנערך עימן ומתוך עמדת כוח מובנית של הרשויות המקומיות בעניינים אלה.

באי-השתתפות עיריות גבעת שמואל, מודיעין-מכבים-רעות ויהוד-מונוסון בפרויקט נמנעו קידום השימוש בתח"צ ושיפור רמת השירות לתושבי עיריות אלה, וכן צומצמה התועלת של הפרויקט למטרופולין כולה.

עיריית גבעת שמואל כתבה בתשובתה מיולי 2018 כי סירבה להשתתף בפרויקט כיוון שנתיבי העדפה המתוכננים בעיר יפגעו בתושבי העיר, לא יפתרו את בעיות העומסים והתחבורה הציבורית בעיר ואף יחמירו אותן.

בתשובתה מיולי 2018 כתבה עיריית מודיעין-מכבים-רעות כי משרד התחבורה החליט לא לכלול אותה בתוכנית, וכי לא הוזמנה להמשיך להשתתף בה. עוד הוסיפה העירייה כי תשמח לכל הצעה לשיפור התחבורה הציבורית מהעיר למטרופולין תל אביב, כולל צירופה לתוכנית זו.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה, לנתיבי איילון ולעיריות גבעת שמואל, מודיעין-מכבים-רעות ויהוד-מונוסון, כי לאור החשיבות והתועלת הטמונות בקידום נתיבי ההעדפה לרשויות בפרט ולמטרופולין בכלל, ראוי כי ימצאו דרכים להגיע להסכמות לקידום התוכניות בתחומיהן. זאת בייחוד במודיעין-מכבים-רעות, אשר הביעה את נכונותה להצטרף לפרויקט.

באי-השתתפות עיריות גבעת שמואל, מודיעין-מכבים-רעות ויהוד-מונוסון בפרויקט נמנעו קידום השימוש בתח"צ ושיפור רמת השירות לתושבי עיריות אלה, וכן צומצמה התועלת של הפרויקט למטרופולין כולה

בתשובתו כתב משרד התחבורה כי עשה כל שביכולתו כדי לצרף את כלל הרשויות הרלוונטיות לפרויקט, והוא שואף להכניס ככל היותר רשויות לתוכנית. גיוס 17 רשויות לפרויקט הוא הישג מרשים, ולתקוותו יצטרפו אליו בהמשך רשויות נוספות. המשרד הוסיף כי האגף לרשויות מקומיות עושה בימים אלה מאמצים רבים לאישור סל תקציבי נוסף לנתיבי העדפה במימון מלא מול משרד האוצר ומול כלל הרשויות המקומיות. עוד הוסיף כי תוכנית "מהיר לעיר" היא צעד ראשון ומשמעותי לקידום תחבורה ציבורית במטרופולין תל אביב, אך אינה התוכנית היחידה שבה מקודמים צירי העדפה, וגם במסגרת תוכניות העבודה העירוניות שהוא מתקצב ניתנת עדיפות לפרויקטים המעודדים שימוש בתחבורה ציבורית, ובכללם צירי העדפה.

יכולת מוגבלת לאכיפת ההסכמים עם הרשויות

משרד התחבורה משתתף במימון רכיבים תחבורתיים שבתחום זכות הדרך המאושרת של הפרויקטים שהוא מאשר. שיעור ההשתתפות לסלילת תשתית תחבורה ציבורית הוא בדרך כלל עד 85% מעלות הרכיבים המוכרים על ידי משרד התחבורה או שיעור השתתפות המשרד בפרויקטי בטיחות - הגבוה שבהם. בפרויקט "מהיר לעיר" משרד התחבורה נושא בעלות הפרויקט כולו.

בסיכום התקציבי נקבעה נוסחה לניקוד התנהלות הרשות המקומית, ובהתאם לניקוד נקבע התמריץ שיוענק לה, בשיעור של עד 15% נוספים מעבר לעלות הפרויקט. לתמריץ נקבעה רשימה סגורה של אפשרויות שימוש: (1) העלאת

סטנדרט רכיבי הפרויקט (ריצוף, גינון, תאורה, גדרות וכו'); (2) שדרוג חניונים בעיר; (3) פרויקטים תחבורתיים אחרים ברחבי העיר (לרבות שבילי אופניים). להסכמים בין משרד התחבורה ונתיבי איילון לבין הרשויות צורפו הקריטריונים והנוסחה לחישוב התמריצים הכספיים שיינתנו לרשויות המקומית, לפי החלוקה הזו: (1) תמריץ בגין מועד החתימה על הסכם (עד 4%) - רשויות שיחתמו עד סוף אפריל 2016 יקבלו תמריץ של 4% מאומדן עלות הפרויקט; רשויות שיחתמו עד סוף אוגוסט 2016 יקבלו 2% מהאומדן; ואלה שיחתמו עד סוף דצמבר 2016, יקבלו 1% מאומדן עלות הפרויקט[27]; (2) תמריץ לעומק ההעדפה (עד 4% נוספים) - עומק ההעדפה נקבע בנוסחה בהתאם למידה שבה הרכיבים הבאים נכללים בתכולת הפרויקטים: נתיבי העדפה מועדפים (שמאליים, נת"צים נגדיים ורת"צים), ביטול חניות לרכב פרטי, ביטול פניות שמאליות; (3) תמריץ לשיתוף פעולה בקידום הפרויקט (עד 7% נוספים) - התמריץ יינתן, בין היתר, בהתאם לעמידה בלוחות הזמנים להשלמת אבני הדרך שנקבעו בהסכם שנחתם עם הרשות, וכן להשלמת הפרויקט כולו. מדדי שיתוף הפעולה חולקו לשלוש קבוצות בהתאם להתקדמות הפרויקט: שלב 1 - מינוי רפרנטים לפרויקט; שלב 2 - חתימה על אישורים; שלב 3 - מסירה. התמריץ האמור יינתן רק לאחר פתיחת הפרויקט לתנועה, וחריגות מתקציב הפרויקט יקוזזו מסכום התמריץ.

בתשובת נתיבי איילון מיולי 2018 הסבירה החברה כי הרציונל בבסיס ההסכמים עם הרשויות הוא מחד ויתורים משמעותיים מצד הרשויות המקומיות על שימושים מוניציפליים בצירי התנועה המרכזיים שבשטחן (ביטול פניות וחניות, ביטול נסיעת רכבים פרטיים ועוד), ומאידך קבלת מימון מלא ממשרד התחבורה לביצוע הפרויקט, אשר יביא לשיפור משמעותי במערך התחבורה הציבורית במטרופולין. עוד ציינה החברה כי נוכח הוויתורים המשמעותיים הנדרשים על ידי הרשויות המקומיות, ומתוך הבנת הקשיים הנלווים אליהם, נדרשו משרד האוצר ומשרד התחבורה להציע לרשויות המקומיות חבילת תמריצים בהתאם למידת השתתפותן בפרויקט.

> הרשויות יכולות בכל עת לעכב את ביצוע הפרויקט בתחומן, ואף לחזור בהן מהסכמתן ולהפסיק באופן חלקי או מלא את ביצועו

משרד מבקר המדינה העלה כי יכולת האכיפה של הגופים האמורים על הרשויות לקיים את ההסכמים מוגבלת, שכן ההסכמים עם הרשויות כוללים סנקציה מפורשת אחת בלבד: אי-קבלת התמריץ[28]. לא נקבעו סנקציות מוסכמות נוספות למקרה של הפרת ההסכם או של ביטולו. לפיכך, הרשויות יכולות בכל עת לעכב את ביצוע הפרויקט בתחומן, ואף לחזור בהן מהסכמתן ולהפסיק באופן חלקי או מלא את ביצועו[29].

27 התמריץ ניתן בגין חתימה על הסכם הכולל תוכנית עבודה לביצוע נתיבי ההעדפה, המתבססת על תכנון מתקדם וכוללת בין היתר מחויבות ללוחות זמנים ולאכיפה בנתיבי העדפה בעניין נסיעת כלי רכב שאינם מורשים.

28 מלבד הסעדים הנוספים העומדים לצדדים בהתאם לדיני החוזים הרגילים, לרבות האפשרות להגיש, במקרה הצורך, תביעות כספיות ותביעות לאכיפה.

29 לפירוט ממצאים על עיכובים בקידום הפרויקט, לרבות בשנת בחירות, העלולים להשפיע על קידום ההסכם או ביטולו, ראו להלן בפרק "עיכובים בלוחות הזמנים לביצוע הפרויקט".

בתשובתה לעיל כתבה נתיבי איילון כי הסנקציה של הפחתת התמריצים או שלילתם הינה בעלת משמעות רבה עבור הרשויות, והתמריצים האמורים שימשו לעיתים שיקול מכריע מבחינת הרשויות להתקשר בהסכמים אלו. עוד ציינה החברה כי בהסכמים נקבע מנגנון של קיזוז סכומים שתהא חייבת הרשות למשרד התחבורה ו/או לנתיבי איילון מכוח ההסכם, לרבות כתוצאה מהפרתו או ביטולו מכל סכום ו/או תשלום לו תהיה זכאית הרשות ממי מהן ובכל עניין שהוא.

בתשובה של משרד התחבורה צוין כי "ההסכמים שנחתמו עם הרשויות הם הסכמים וולונטריים וכלל הרשויות המקומיות נכנסו לפרויקט 'מהיר לעיר' מבחירה. חלק מהמוטיבציה של הרשויות לחתום על ההסכם מורכב מתמריצים שהוכנסו ע"י משרד התחבורה להסכם ונועדו לקדם את היעדים של משרד התחבורה במסגרת הסכמים אלו. התכנית מתבססת על כך שהרשויות המקומיות בחרו להיכנס להסכמים הללו מתוך הבנה שנתיבי העדפה לתחבורה ציבורית הם אינטרס של התושבים שלהן. המנוף האפקטיבי ביותר מול ראשי הרשויות הוא פרסום ומימוש התכנית".

משרד מבקר המדינה מעיר לחברת נתיבי איילון ולמשרד התחבורה כי המשמעויות התחבורתיות והכלכליות[30] של פגיעה בתוכנית ההעדפה לתח"צ במטרופולין הן גדולות ובעלות השלכות רוחביות ברמת המטרופולין, וכי הסנקציה של אובדן התמריץ לרשות המקומית אינה חזקה דיה למניעת פגיעות אלו. לפיכך נכון יהיה כי משרד התחבורה יבחן בפרויקטים עתידיים דרכים אפקטיביות יותר לאכיפת ההסכמים שהוא עורך עם הרשויות המקומיות לקידום פרויקטים תחבורתיים ולגיוס כלל הרשויות הרלוונטיות לפרויקטים.

בעיות בעבודה מול רפרנט בעיריית תל אביב - יפו

מינוי איש קשר ייעודי (רפרנט) ברשות המקומית, אשר ירכז ויקדם את הטיפול בפרויקט "מהיר לעיר", הוא תנאי הכרחי לקידום הפרויקט ולהצלחתו. חשיבות מינוי רפרנט עולה גם מהחלטת הממשלה מאוגוסט 2016, הקובעת כי על הממונה על התקציבים, בשיתוף עם מנכ"לית משרד התחבורה ומנכ"ל משרד הפנים, לבחון ולגבש במידת הצורך מנגנון להשתתפות בעלות השכר של עובד הרשות המקומית שישמש כאיש קשר לפרויקטי תשתית לאומית ומקדם

30 משרד האוצר ומשרד התחבורה העריכו בשנת 2012 את הפסד התוצר בגין הפסד שעות אדם בשל הגודש ב-2% לפחות ובמונחי עלות למשק, אובדן של כ-15 מיליארד ש"ח בשנה במונחי תוצר 2010. אם יישאר המצב ללא שינוי ב-2030 צפוי לגדול אומדן הפסד התוצר לכ-25 מיליארד ש"ח לשנה. לחישוב זה ולחישובים נוספים ראו הפרק "פעולות הממשלה להפחתת השימוש בכלי רכב פרטי באמצעות תמריצים כלכליים". אף שהחישוב מתייחס לכלל המשק, גודלו ומרכזיותו של מטרופולין ת"א מראים כי הנזק הכלכלי מגודש במטרופולין גבוה משמעותית מהפסד התמריץ לרשויות המקומיות.

הפרויקט ברשות המקומית. משרד התחבורה ונתיבי איילון התנו מתן חלק מהתמריצים לרשויות המקומיות במינוי רפרנט.

בספטמבר 2016 מינתה עיריית תל אביב-יפו רפרנט לקידום הפרויקט[31]. בדצמבר 2017 כתבה נתיבי איילון לעיריית תל אביב-יפו את הדברים האלה: "כפי שסוכם פעמים רבות בעבר, וכפי שאנו פועלים מול יתר 16 הרשויות במטרופולין ת"א, על צוות 'מהיר לעיר' לעבוד מול רפרנט אחד של העירייה המרכז את כל הערות העירייה. למרות הסכמה זו, עדיין פועלת עיריית תל אביב במתכונת בה לכל ישיבה מזומנים גורמי מקצוע רבים, ללא גורם אחד שמרכז את הדעות השונות. התנהלות זו מביאה להתנהלות לא ענינית בה נשמעות דעות שונות בכל נושא ללא הכרעה וקבלת החלטות מצד העירייה, תכניות שכבר התקבלה בהן הסכמה על חתך נפתחות שוב ושוב לדיון והדבר מקשה עלינו לרכז את התכנון מול העירייה ולקדמו וכמובן שפוגע בלוחות הזמנים של הפרויקט."

מן הדברים עולה כי גם לאחר מינוי רפרנט מטעם העירייה, הוא לא ריכז את קידום הפרויקט מול נתיבי איילון ומשרד התחבורה.

שיעור נמוך של נתיבי העדפה מוסכמים

כבר בסוף 2014 הציגה נתיבי איילון בפני כל אחת מהרשויות תוכנית המפרטת נתיבי העדפה מוצעים בתחום שיפוטה (רחובות שבהם ייסללו נתיבי ההעדפה, אורך נתיבי ההעדפה וסוגיהם - שמאליים או ימניים[32]) וחניות אשר מוצע לבטלן במסגרת הפרויקט. להסכמים שנחתמו עם רשויות שקיבלו את התוכנית המוצעת בשלמותה צורפה מפה, ובה פירוט התוכנית המוסכמת בתחום שיפוטן. להסכמים עם רשויות שלא קיבלו את התוכנית המוצעת בשלמותה צורפו מפות רלוונטיות ונספח להסכם: מפה של התוכנית המוצעת, המפה המוסכמת ונספח ובו פירוט של שלושת רכיבי התמריץ לעומק ההעדפה: אורך נתיבי ההעדפה המועדפים[33], מספר החניות האמורות להתבטל והאורך הכללי של כל נתיבי ההעדפה (מועדפים ונת"צים ימניים).

בתשובת נתיבי איילון מיולי 2018 ציינה החברה כי הפרויקט הינו משותף למשרד התחבורה, לחברה ולרשויות המקומיות, והצלחתו תלויה בראש ובראשונה בהתגייסותן של הרשויות המקומיות ובהסכמתן לקדמו בשטחן.

משרד מבקר המדינה בדק את עומק ההעדפה המוסכם בהסכמים עם הרשויות משנת 2016 בהשוואה להצעת נתיבי איילון לרשויות מהשנים 2014 - 2015.

31 עיריית ת"א פירטה בתשובתה מיולי 2018 כי הממונה המקצועי הוא מנהל אגף התנועה בעיריית ת"א-יפו, והוא מטפל בכל הקשור בליבון סוגיות בתחום המקצועי, בבדיקות חוזרות של תוכניות ובעדכון תוכניות בהתאם לצרכים המקצועיים.

32 להבדלים בין נת"צים ימניים לנת"צים שמאליים ראו בפרק "אי-הסדרת תכנון של נת"צים שמאליים".

33 נת"צים שמאליים, נת"צים נגדיים ורת"צים.

נבדקו מספר הרחובות שבהם ייסללו נתיבי העדפה, אורך נתיבי ההעדפה ומספר החניות שיבוטלו. תוצאות הבדיקה בלוח 2 ובתרשים 4 להלן.

לוח 2: **ריכוז נתיבי העדפה עירוניים**

עיר	מספר הרחובות		אורך נתיבי ההעדפה (ק"מ)		מספר החניות שיבוטלו	
	מוצע 2015 - 2014	מוסכם 2016	מוצע 2015 - 2014	מוסכם 2016	מוצע 2015 - 2014	מוסכם 2016
אור יהודה	6	6	*3.9	4.2	*164	221
בני ברק	9	6	*6.6	4.3	**35	28
בת ים	10	9	*12.3	9.6	*134	80
גבעתיים	7	2	**7.2	1.7	**89	24
הוד השרון	1	1	*5	5.8	**30	30
הרצליה	9	9	*11.8	****	*302	****
חולון	8	8	*22.2	7.4	*148	180
כפר סבא	3	3	*7.2	****	217	****
לוד	10	6	*12.1	9.7	*140	330
פתח תקווה	**19	5	**39.5	15.7	**1,157	95
קריית אונו	1	3	*4	13.4	*0	50
ראשון לציון	**9	5	**10.1	8.1	**103	50
רמלה	3	2	*5.8	4.9	*40	170
רמת גן	*10	5	*17.8	6.2	*500	214
רמת השרון	2	2	*3.2	****	*135	****
רעננה	3	3	*4	8.2	*0	76
תל אביב-יפו	34	20	***72.3	21.9	***1,250	314
סה"כ***	**130**	**81**	**222.7**	**121**	**3,790**	**1,862**
שיעור מוסכם מההצעות מהשנים 2014 - 2015 ***		**62%**		**54%**		**49%**

על פי נתוני נתיבי ההעדפה וביטולי החניות שהתקבלו מנתיבי איילון וממשרד התחבורה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* לפי מצגת ראשונית שהוצגה לרשויות בשנת 2014 או בתחילת 2015.

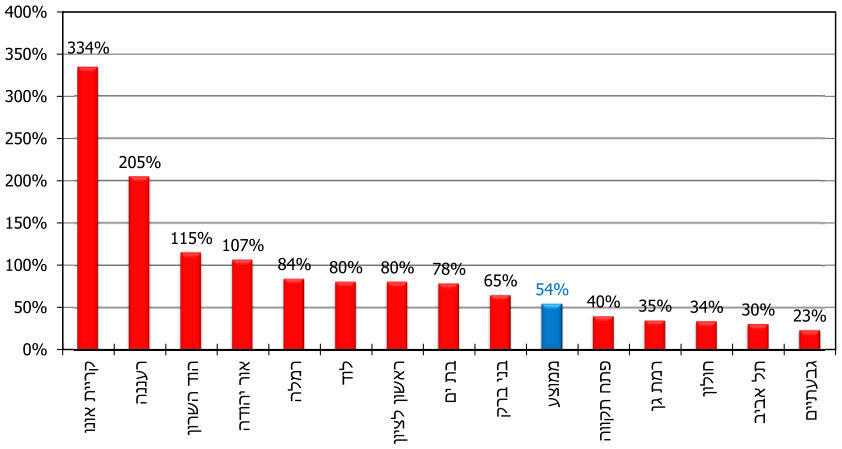
** לפי נספח ה'1 להסכם עם הרשות.

*** לפי מצגת של משרד התחבורה מיוני 2015.

**** לא צוין בהסכם.

***** חושב רק בגין הרשויות שבהסכמים עימן צוינו נתונים (ללא הערים הרצליה, כפר סבא ורמת השרון).

תרשים 4: **שיעורי אורך נתיבי ההעדפה המוסכמים ב-2016 בהשוואה להצעות המקוריות מהשנים 2014 - 2015**

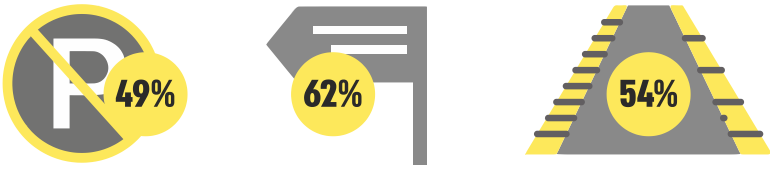


על פי נתוני נתיבי ההעדפה שהתקבלו מנתיבי איילון וממשרד התחבורה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

נמצאו פערים גדולים בין היקפי נתיבי ההעדפה שהוסכם עליהם ב-2016 לבין ההיקפים שהציעה חברת נתיבי איילון בשנים 2014 - 2015. מספר הרחובות המוסכם, אורך נתיבי ההעדפה ומספר החניות האמורות להתבטל היו בשיעור של כ-62%, כ-54% וכ-49% בהתאמה מההיקפים שהוצעו לרשויות (לוח 2). ברשויות מקומיות מרכזיות במטרופולין - תל אביב-יפו, גבעתיים, רמת גן, פתח תקווה וחולון - אורך נתיבי ההעדפה המוסכמים היה בשיעור נמוך מ-50%.

יישום חלקי של פרויקט "מהיר לעיר"

שיעור נמוך של נתיבי העדפה וחניות מבוטלות בתוכנית המוסכמת בהשוואה לתוכנית שהוצעה בשנים 2014 – 2015



אורך נתיבי העדפה

מספר רחובות עם נתיבי העדפה

מספר חניות מבוטלות בנתיבי העדפה

בתשובתה מיולי 2018 הסבירה נתיבי איילון כי התוצאה המיטבית היא שמספר נתיבי ההעדפה לתחבורה הציבורית יהיה גדול ככל שניתן, ולכן גם ניסתה לקדם זאת במסגרת המשא ומתן עם הרשויות. אולם, נדרש היה לקבל את הסכמת הרשויות, ועל כן נתיבי ההעדפה שנקבעו בהסכמים שיקפו את הסכמת הרשויות המקומיות. החברה ציינה, שעל אף האמור היא ומשרד התחבורה הצליחו לשלש את אורכם של נתיבי ההעדפה הקיימים כיום, וחלק מהם מיועדים לעשר רשויות שבהן לא היו נתיבי העדפה כלל.

> תוכנית הקמת מסלולי תחבורה ציבורית המיושמת כיום היא חלקית ואינה מיטבית. העובדה שדווקא ברשויות המרכזיות במטרופולין נתיבי ההעדפה קצרים במיוחד פוגעת בתועלת הגלומה בכלל התוכנית

משרד מבקר המדינה מעיר כי הפערים בין אורך נתיבי ההעדפה המוצע לתח"צ במטרופולין תל אביב - יפו לבין אורך ההעדפה בפועל מצביעים על כך שהתוכנית המיושמת כיום היא חלקית ואינה מיטבית. נתיבים שעמדו בקריטריונים שקבע משרד התחבורה[34] אינם נכללים בתוכנית המוסכמת. יתר על כן, העובדה שדווקא ברשויות המרכזיות במטרופולין נתיבי ההעדפה קצרים במיוחד פוגעת בתועלת הגלומה בכלל התוכנית. ראוי לזכור כי הגידול במספר נתיבי ההעדפה המוסכמים הינו בהשוואה לנתיבי ההעדפה המעטים הקיימים, וכי מספר נתיבי ההעדפה המוסכמים עדיין קטן מהרצוי.

אי-עמידה ביעדי תוכנית תחבורה בת-קיימא להפחתת מקומות חניה

במענה לביקוש הציבור למערכות התחבורה במהלך שנים רבות החליט משרד התחבורה להשקיע בהרחבת מערכת הכבישים. עם זאת, על אף החשיבות בהוספת תשתיות, היו לכך השפעות שליליות המתבטאות, בין היתר, בהקצאת קרקעות לטובת פיתוח כבישים ומחלפים. יתר על כן, התמריץ להשתמש ברכב הפרטי גדל[35] כתוצאה מהרחבת מערכת הכבישים, והדבר הביא לגידול במספר כלי הרכב וכפועל יוצא להגדלת המפגעים הסביבתיים: החל מפגיעות נוף ורעש ועד לזיהום האוויר. בתוכנית האב לתחבורה משנת 2014 הוצג שינוי במדיניות פיתוח התחבורה הקיימת, הדוגלת בהגדלה ובהרחבה של מערכת הדרכים והמסילות, למדיניות של "תחבורה בת-קיימא", הדוגלת בריסון הביקוש לנסיעות ובניהולן. מדיניות זו מציגה גישה חדשה בעולם תכנון התחבורה, שמטרתה לאפשר נגישות וניידות מתוך התחשבות במשאבים הסביבתיים.

אחת מההמלצות להפעלת מדיניות תחבורה בת-קיימא שהועלתה בתוכנית האב הייתה הקצאת תקני חניה במרכזי הערים והמטרופולינים באופן מרוסן ובהתאם לזמינות התחבורה הציבורית באזור. לפי התוכנית, באזורים שבהם תחבורה ציבורית אינטנסיבית המתפקדת ברמת שירות טובה, יש לשאוף לביטול מוחלט של תקני החניה. צמצום תקני החניה במרכזי הערים והמטרופולינים יתמוך

34 משרד התחבורה קבע מספר קריטריונים לנתיב המיועד להעדפה. המרכזיים בהם הם החלק היחסי של הנוסעים בתח"צ מכלל הנוסעים בנתיב התנועה ורמת הגודש הקיימת בנתיב.

35 לעומת המצב אילולא הורחבה מערכת הכבישים, שכן אז העומס הגדל היה מייצר תמריץ שלילי לשימוש ברכב הפרטי.

בציפוף הבנייה סביב קווי הסעת ההמונים, ובכך תעלה הנגישות אל מרכזי הפעילויות העירוניות[36].

מלוח 2 עולה כי קיימים פערים גדולים בין כמות מקומות החניה המתוכננים לביטול לפי התוכניות המקוריות מהשנים 2014 - 2015 לבין המספר שהסכימו עליו בערים פתח תקווה, בת ים, תל אביב-יפו, כפר סבא, גבעתיים, ראשון לציון ורמת גן. הותרת מקומות החניה במרכזי הערים על כנם עומדת בסתירה להמלצת תוכנית האב להפעלת מדיניות תחבורה בת-קיימא, בין היתר באמצעות צמצום מקומות החניה במרכזי הערים.

אי-הסדרת תכנון של נת"צים שמאליים

נת"צים שמאליים מספקים העדפה ומהירות מיטבית לתח"צ, ולכן נקבע ערכם (2%) למחצית מהתמריץ בגין עומק העדפה (4%). ואולם, ממסמכי משרד התחבורה עולה כי נת"צים שמאליים נחשבים לבטוחים פחות מהנת"צים הימניים מבחינה תעבורתית. דוגמה לכך היא נתיב ההעדפה בצומת הרחובות ז'בוטינסקי ודנמרק בפתח תקווה, אשר היו בו תאונות חמורות[37] רבות, מהן קטלניות, ובעקבותיהן נסגר נתיב ההעדפה בשנת 2014 לתנועה באופן זמני.

בעקבות התאונות הקטלניות שאירעו בנתיב ההעדפה ברחוב ז'בוטינסקי הקים בפברואר 2013 מנכ"ל משרד התחבורה דאז צוות להסדרת הבטיחות בנת"צים[38]. הצוות נדרש להמשיך לפעול להסדרת רמת הבטיחות בנתיב ההעדפה ברחוב זב'וטינסקי כדי למצוא פתרון הולם ומלא לבעיה במקום ולאפשר פתיחה מחודשת של המסלול. על הצוות גם הוטל להשלים את ההנחיות החדשות בנושא ולהמליץ על עדכון כלל התוכניות לנתיבי העדפה. בכתב המינוי צוין כי לאור מדיניות עידוד התחבורה הציבורית נדרש לוודא כי נתיבי העדפה אינם מקום מסוכן להולכי רגל.

באפריל 2013 הגיש הצוות את המלצותיו להסדרת הבטיחות בנתיבי העדפה. הצוות גיבש המלצות לשיפור צומת ז'בוטינסקי-דנמרק ולקביעת מאפייני תכנון מומלצים לצמתים שבהם עובר נתיב העדפה. בדוח שהגיש צוין בין היתר כי מאפייני תכנון נתיבי העדפה, ובעיקר ההנחיות הקיימות בארץ, אינם חד-משמעיים וגם הספרות המקצועית מהעולם אינה נותנת תשובות מספקות.

הצוות הציג דוגמאות לסדרת הנחיות בנושא נתיבי העדפה שהוציא משרד התחבורה ב-15 השנים שקדמו לכתיבת הדוח. כך למשל, ב"הנחיות לתכנון נתיבים לתחבורה ציבורית" נקבע כי "למניעת חציה מסוכנת של הנתיבים וריצה

> בעקבות התאונות הקטלניות שאירעו בנתיב ההעדפה ברחוב ז'בוטינסקי הקים בפברואר 2013 מנכ"ל משרד התחבורה דאז צוות להסדרת הבטיחות בנת"צים. משרד התחבורה ונתיבי איילון תכננו נתיבי העדפה שמאליים, בלי שהשלימו את הסדרת ההנחיות לתכנון נתיבי העדפה לתח"צ

36 מתוך הנחיות לתכנון חניה פרק ב': תקני חניה, מרץ 2005.

37 למשל, בשנים 2012 - 2013 נהרגו בתאונות בנתיב ההעדפה האמור 21 בני אדם.

38 לראש הצוות מונתה מנהלת אגף תכנון תחבורתי במשרד התחבורה, ולצוות מונו נציגים של משרד התחבורה, של נתיבי איילון, של משטרת ישראל ושל הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים.

לתחנות, יש להציב בקצה המפרדות מעקות או גדרות בטיחות להולכי רגל. הנגישות לתחנות תתאפשר באמצעות הסדרת מעברי החצייה הקיימים בצמתים או באמצעות מעברים עיליים או תחתיים"; ב"עקרונות לתכנון רכבת עירונית ושילובה בהסדרי התנועה" נכתב "חציית מסלול הרכבת תודגש בחומרים שונים המבהירים היטב את מסלול ההליכה... בכל מקרה, התכנון ייתן דגש להבדל שבין חציית מסלול לתנועה כללית לבין חציית מסלול הרכבת העירונית"; ב"הנחיות לתכנון מעברי חציה עתירי ביקוש" נכתב: "תצורת מעבר החצייה המומלצת היא של מעבר חצייה ניצב. מעבר חצייה ניצב ללא קטע הליכה המקביל לתנועת כלי הרכב הינו מומלץ ביותר שכן משך החצייה הכולל הוא הקצר ביותר". הצוות ציין כי ההנחיות הקיימות חסרות ואין בהן התייחסות מספקת לכל הנושאים.

הצוות המליץ בין היתר: להשלים את עדכון ההנחיות לתכנון נתיבים לתח"צ, ובעיקר את הפרק העוסק בצמתים עם נת"צים, בהדגשת נושא הולכי הרגל, וזאת במטרה לבטל את חוסר ההתאמה בין ההנחיות השונות; להגדיל במפורש את תחומי האחריות של הגורמים המעורבים בעת התכנון, הביצוע והתחזוקה של נת"צים בישראל. הצוות גם הציע פתרונות אפשריים במגוון תחומים, ובין היתר אלו: שינויים גיאומטריים, דרישות לשדה הראייה, תכנון רמזורים, הבלטת שונות במעברי חציה, מיקום תחנות האוטובוסים, תאורה ומהירויות.

לאחר כשנתיים מפרסום המלצות הצוות להסדרת הבטיחות בנת"צים, בדיון עם מנכ"ל משרד התחבורה שנערך באפריל 2015, ציינה סמנכ"לית תשתיות דאז כי "נדרשת להתקבל החלטה באשר למדיניות המשרד בנוגע למת"צים/נת"צים שמאליים". מנהלת אגף בכיר תכנון תחבורתי ציינה בדיון כי "נדע לגבש המלצות בעניין **תכנון מת"צים** ולהציגם לקבלת הכרעה בנושא" (ההדגשה אינה במקור). המנכ"ל דאז סיכם כי "המלצות לתכנון מת"צים/נת"צים יגובשו על ידי אגף תכנון תחבורתי ויוצגו בפני הנוכחים... **אחריות מנהלת אגף בכיר תכנון תחבורתי גיבוש ההמלצות והגשתן למנכ"ל המשרד עד למחצית השנייה של חודש יוני 2015**" (ההדגשה במקור).

בדצמבר 2015 פרסם משרד התחבורה שני נהלים: נוהל "אישור תוכניות להסדרי העדפה עבור תחבורה ציבורית" ונוהל "תסקיר בטיחות". הראשון מפרט את השיטה, האחריות והסמכות בכל הנוגע להכנה, לבדיקה ולאישור הסדרי תנועה קבועים, הכוללים יישום הסדרי העדפה של תח"צ. הנוהל השני קובע את השיטה, האחריות והסמכות לביצוע תסקירי בטיחות, ומונה רשימות תיוג לתסקיר בטיחות לשלבי התכנון המוקדם והמפורט.

יצוין כי בהסכמים עם הרשויות אימצו רשויות רבות את הצעותיה של נתיבי איילון להקים נת"צים שמאליים.

משרד מבקר המדינה העלה כי במועד עריכת הביקורת, כחמש שנים לאחר שהצוות להסדרת הבטיחות בנת"צים הגיש את המלצותיו וכשלוש שנים מאז הנחה מנכ"ל משרד התחבורה דאז לגבש הנחיות לנתיבי העדפה, לרבות נת"צים שמאליים, טרם גובשו הנחיות לתכנון נתיבי העדפה לתח"צ (נוכח הסכנה הבטיחותית להולכי רגל, אשר התממשה בנתיב ההעדפה ז'בוטניסקי בפתח תקווה), ובין היתר בתחומים האלה, עליהם המליץ הצוות: שינויים גיאומטריים, דרישות לשדה הראייה, תכנון רמזורים, הבלטת שונות במעברי חציה, מיקום תחנות האוטובוסים, תאורה ומהירויות. שני הנהלים שפרסם משרד התחבורה בדצמבר 2015 אינם נותנים מענה להמלצות הצוות מ-2013 בדבר הצורך לגבש נוהל לתכנון נתיבי העדפה בכלל ונת"צים שמאליים בפרט.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העובדה שמשרד התחבורה ונתיבי איילון תכננו הקמת נתיבי העדפה בכלל ונת"צים שמאליים בפרט, ועודדו את הרשויות המקומיות באמצעות תמריצים כלכליים להעדיף נת"צים שמאליים, בלי שהשלימו הסדרת הנחיות תכנון כאמור, ולמרות הסכנה הבטיחותית להולכי רגל הכרוכה בנת"צ שמאלי, כפי שאכן התממשה בנתיב ההעדפה ז'בוטניסקי. על משרד התחבורה להשלים בדחיפות את הסדרת הנחיות לתכנון נתיבי העדפה לתח"צ ולהורות, ככל שיידרש, לתקן את תכנית "מהיר לעיר" בהתאם.

> אף שההעדפה ברמזורים היא חלק בלתי נפרד מהפרויקט ואף קריטית להצלחתו, במועד סיום הביקורת טרם סיימו משרד התחבורה ונתיבי איילון את תכנון ההעדפה ברמזורים

אי-מתן העדפה ברמזורים

אחד מהגורמים המשפיעים על יעילות נתיבי ההעדפה ומאפשרים קיצור ניכר של זמני הנסיעה של האוטובוסים הוא מתן עדיפות לאוטובוסים ברמזורים לאורך נתיבי ההעדפה[39]. כבר בתוכנית האב לתחבורה משנת 2014 הומלץ על מתן העדפה ברמזורים לתח"צ[40]. בתוכנית העבודה של משרד התחבורה לשנת 2015 תוכננה עדיפות לאוטובוסים בכ-500 צמתים מרומזרים לאורך נתיבי ההעדפה - הן הקיימים והן המתוכננים. הסיכום התקציבי משנת 2015 קובע כי יינתן תמריץ בגין עומק ההעדפה בהתאם למידה שבה מתקיימים רכיבים הנכללים בתחולת הפרויקט, ואחד מהם הוא מתן עדיפות לתח"צ ברמזורים[41].

משרד מבקר המדינה העלה כי אף שההעדפה ברמזורים היא חלק בלתי נפרד מהפרויקט ואף קריטית להצלחתו, היא אינה נכללת בהסכמים עם הרשויות כתנאי הנדרש לקבלת תמריץ בגין עומק העדפה. כמו כן, במועד סיום הביקורת טרם סיימו משרד התחבורה ונתיבי איילון את תכנון ההעדפה ברמזורים.

39 עוד בעניין זה ראו בדוח זה בפרק "קידום ופיתוח של התחבורה הציבורית במטרופולין חיפה".

40 **שם**.

41 יתר הרכיבים הם: נת"צים שמאליים, רת"צים, ביטול חניות לרכב פרטי וביטול פניות שמאלה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה ולנתיבי איילון כי בשל חשיבותה של ההעדפה ברמזורים להצלחת הפרויקט והיותה חלק בלתי נפרד מהפרויקט הם נדרשים לסיים את תכנונה, ולקדם יחד עם הרשויות הוספת רכיב זה לפני הפעלת הפרויקט "מהיר לעיר".

עיכובים בלוחות הזמנים לביצוע הפרויקט

עיכובים בחתימה על הסכמים, אי-הסכמות ואי-שיתוף פעולה מצד הרשויות המקומיות בשנים 2013 - 2016 לפני חתימת ההסכמים

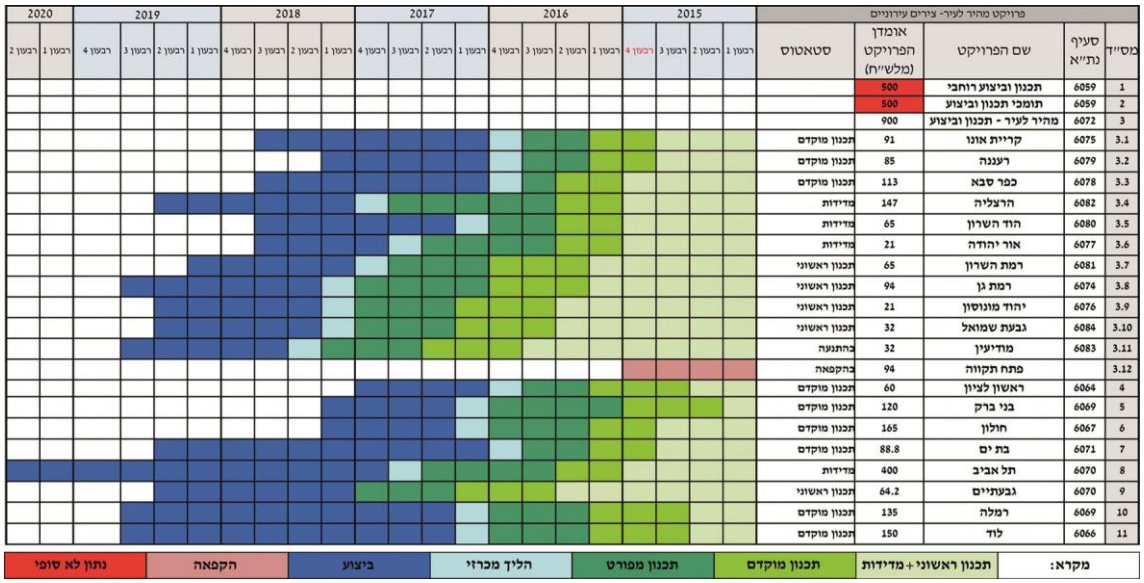
בשנת 2013 החל משרד התחבורה בקידום התוכנית למתן העדפה לתחבורה ציבורית והתקיימו פגישות עם עיריות פתח תקווה, ראשון לציון, בת ים, חולון, בני ברק, רמת גן, רמלה, לוד ותל אביב-יפו. מינהלת תחבורה ציבורית של משרד התחבורה[42] החליטה להכין עבור כל עיר במטרופולין את רשימת הנתיבים שבהם יש וניתן לקדם העדפה לתח"צ, ולהעביר במהלך חודש נובמבר 2013 תוכנית ראשונית לביצוע, שתכלול הסדרה של נקודות בעייתיות ונתיבים שבעניינם התקבלה הסכמה של העיריות, ומשרד התחבורה הורה לתכנן חלופות להעדפת תח"צ. בשנת 2015 הציגה סמנכ"לית תשתיות דאז את עקרונות תוכנית נתיבי ההעדפה, כדלהלן: יישום בטווח הקצר - יישום מלא בתוך פחות מחמש שנים, יצירת רשת רציפה של נתיבי העדפה עירוניים ומטרופוליניים, תוכנית המשלימה את מערכות הסעת ההמונים המתוכננות, תפיסה כוללת - לא רק תשתיתית. שלבי התוכנית היו: הקמת צוות תכנון, תכנון ראשוני ומדידות, תכנון מוקדם, תכנון מפורט, הליך מכרזי וביצוע.

לפי תוכנית העבודה של משרד התחבורה לשנת 2015 היה סטטוס התוכנית כדלהלן: חולון - טרם גובש סיכום עם ראש העירייה; הערים בת ים, תל אביב-יפו, פתח תקווה, גבעתיים, רמת גן, רמלה ולוד - שלב תכנון ראשוני; הערים ראשון לציון ובני ברק - שלב התחלת תכנון מוקדם; ראשון לציון, בני ברק וחולון היו אמורות להיות בשנת 2016 בשלבי תכנון מפורט וסופי.

בסוף 2015 הציגו משרד התחבורה ונתיבי איילון תוכנית עבודה לשנת 2016 (להלן - תוכנית עבודה של משרד התחבורה לשנת 2016).

42 בדיון שהתקיים במינהלת תחבורה ציבורית במשרד התחבורה באוקטובר 2013 בהשתתפות מנהל אגף תחבורה דאז, סמנכ"לית תשתיות דאז ונציגי חברת נתיבי איילון.

לוח 3: **תוכנית עבודה של משרד התחבורה לשנת 2016**



מס"ד	סעיף נת"א	שם הפרויקט	אומדן הפרויקט (מלש"ח)	סטאטוס	2015 רבעון 1	2015 רבעון 2	2015 רבעון 3	2015 רבעון 4	2016 רבעון 1	2016 רבעון 2	2016 רבעון 3	2016 רבעון 4	2017 רבעון 1	2017 רבעון 2	2017 רבעון 3	2017 רבעון 4	2018 רבעון 1	2018 רבעון 2	2018 רבעון 3	2018 רבעון 4	2019 רבעון 1	2019 רבעון 2	2019 רבעון 3	2019 רבעון 4	2020 רבעון 1	2020 רבעון 2
1	6059	תכנון וביצוע רוחבי	500																							
2	6059	תומכי תכנון וביצוע	500																							
3	6072	מהיר לעיר - תכנון וביצוע	900																							
3.1	6075	קריית אונו	91	תכנון מוקדם																						
3.2	6079	רעננה	85	תכנון מוקדם																						
3.3	6078	כפר סבא	113	תכנון מוקדם																						
3.4	6082	הרצליה	147	מדידות																						
3.5	6080	הוד השרון	65	מדידות																						
3.6	6077	אור יהודה	21	מדידות																						
3.7	6081	רמת השרון	65	תכנון ראשוני																						
3.8	6074	רמת גן	94	תכנון ראשוני																						
3.9	6076	יהוד מונוסון	21	תכנון ראשוני																						
3.10	6084	גבעת שמואל	32	תכנון ראשוני																						
3.11	6083	מודיעין	32	בהתנעה																						
3.12		פתח תקווה	94	בהקפאה																						
4	6064	ראשון לציון	60	תכנון מוקדם																						
5	6069	בני ברק	120	תכנון מוקדם																						
6	6067	חולון	165	תכנון מוקדם																						
7	6071	בת ים	88.8	תכנון מוקדם																						
8	6070	תל אביב	400	מדידות																						
9	6070	גבעתיים	64.2	תכנון ראשוני																						
10	6069	רמלה	135	תכנון מוקדם																						
11	6066	לוד	150	תכנון מוקדם																						

מקרא: תכנון ראשוני + מדידות | תכנון מוקדם | תכנון מפורט | הליך מכרזי | ביצוע | הקפאה | נתון לא סופי

מקור: תוכנית עבודה "מהיר לעיר" לשנת 2016 של משרד התחבורה ונתיבי איילון, דצמבר 2015.

מלוח 3 עולה כי לפי תוכנית העבודה של משרד התחבורה לשנת 2016, תחילת ביצוע הפרויקט בחלק מהרשויות הייתה צפויה בתחילת שנת 2017. עוד עולה מהלוח כי בשבע מבין 20 הרשויות היה צפוי סיום ביצוע הפרויקט ב-2018, ובעשר רשויות היה צפוי הסיום ב-2019.

באמצע שנת 2016 נחתמה הפעימה הראשונה בהסכם "מהיר לעיר" עם עיריות לוד, רמלה, חולון, בת ים, קריית אונו והוד השרון. עם שאר הרשויות לא הושגו הסכמות עד לאותו מועד, כפי שיפורט להלן: עיריית תל אביב-יפו טרם נתנה את הסכמתה לתוכנית הנתיבים בעיר; ברמת גן, לאחר דיונים רבים, בסופם לא הושגה הסכמה עם העירייה, הציעה חברת נתיבי איילון הצעה מצומצמת כדי להגיע לפשרה; עיריית גבעתיים הודיעה במהלך מאי 2015 כי אינה מעוניינת לקדם העדפה בעיר. לאחר כשנה סוכם עם העירייה כי תבחן בשנית את עמדתה, אולם מאוחר יותר הודיעה כי היא מתנה את הסכמתה בהקמת חניון תת-קרקעי והחלפת התשתיות לאורך כל תוואי ההעדפה; עיריית בני ברק חזרה בה מהסכמתה לאחר שגובשה עימה תוכנית, ודרשה שלצד נתיבי ההעדפה תישמר תנועת רכב פרטי לשני הכיוונים; בהרצליה הגיעו חברת נתיבי איילון וצוותי העירייה להסכמה בדבר נתיבי ההעדפה, אולם טרם התקבל אישור ראש העיר; ברמת השרון נדחה הליך התכנון בשל הבחירות; עם עיריית רעננה היו צוותי התכנון המשותפים בשלבי משא ומתן סופיים; בשל התנגדות גורמים במועצה ובהנהלת עיריית ראשון לציון טרם התקבל אישור לתכנון מוקדם; בכפר סבא הגיעו צוותי תכנון משותפים להסכמה בדבר תוואי ההעדפה, אולם טרם התקבל אישור ראש העיר; גבעת שמואל התנתה את הסכמתה בשורה של

שיפורים בפריסת קווי האוטובוסים ושיפורים תנועתיים בעיר, אולם לא הושגה הסכמתה; עיריית פתח תקווה הודיעה בשנת 2015 כי אינה מעוניינת לקדם העדפה, ובימים אלה נעשים ניסיונות מחודשים להנעת הפרויקט בעיר; אור יהודה הודיעה אז כי אינה מעוניינת לקדם העדפה בעיר; במודיעין-מכבים-רעות לא קודמה התוכנית בשל תוכנית תפעולית עתידית חדשה בעיר.

משרד התחבורה בתשובתו למבקר המדינה הסביר כי תהליך ארוך ומורכב זה כרוך בהתנגדויות רבות ודרש שינויי חשיבה והתנהגות הן מצד ההנהגה המקומית והן מצד הדרגים המקצועיים ברשויות המקומיות. עוד ציין משרד התחבורה כי כיום מרבית הרשויות פועלות מרצונן לשיפור התחבורה הציבורית.

> אף שמרבית הרשויות המקומיות חתמו על ההסכמים בשנת 2016, אי-שיתוף הפעולה מצידן גרם לעיכובים ניכרים בביצוע התוכנית, ובכך נדחה בשנים רבות שיפור איכות השירות בתח"צ לנוסעים רבים

נמצא כי כתוצאה מאי-שיתוף פעולה עם קידום התוכנית של חלק מהרשויות, המשא ומתן בין נתיבי איילון לבין הרשויות המקומיות נמשך כשלוש שנים בשנים 2013 - 2016. חלקן דחו את התוכנית כבר בשנת 2015, וכמה מאלה חזרו בהן לאחר כשנה מהסכמתן לתוכנית ללא נימוקים, לאחר שהוצגה בפניהן תוכנית מוקדמת, או שהעלו דרישות לא רלוונטיות שנבעו משיקולים שאינם מתיישבים עם קידום הפרויקט ויעדיו. אף שמרבית הרשויות חתמו על ההסכמים בשנת 2016, אי-שיתוף הפעולה, כפי שפורט לעיל, גרם לעיכובים ניכרים בביצוע התוכנית, ובכך נדחה בשנים רבות שיפור איכות השירות בתח"צ לנוסעים רבים, לרבות התושבים של אותן רשויות.

עיכובים בקידום הפרויקט בשנת 2016 - שנת חתימת ההסכמים

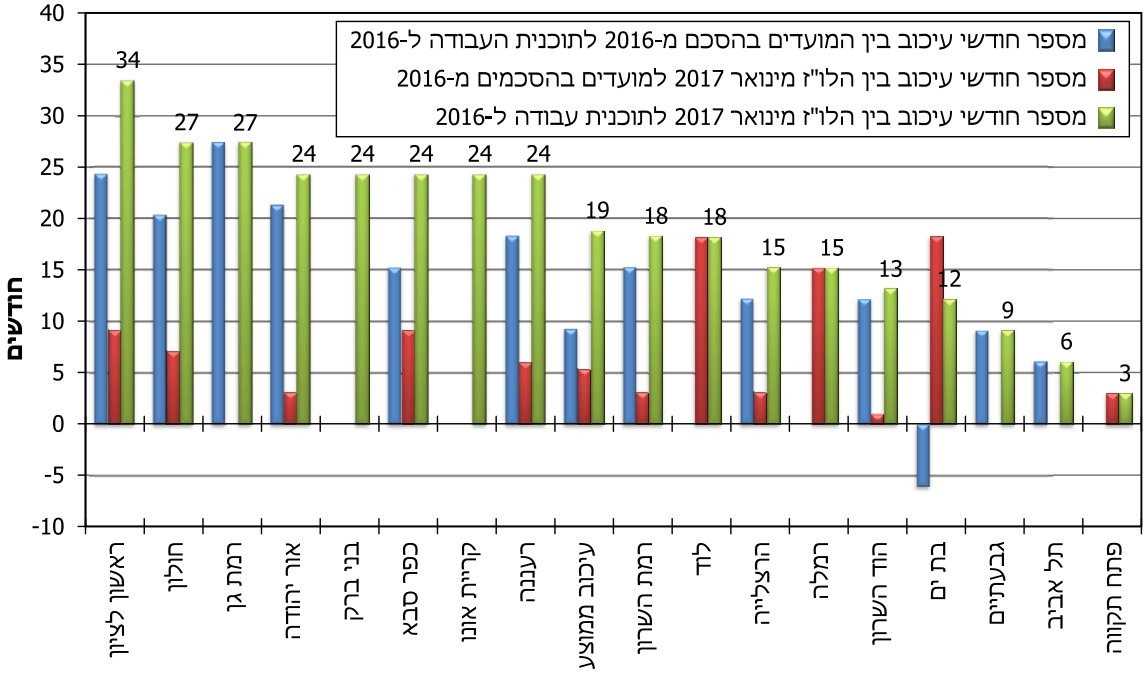
בשנת 2016- שנת חתימת ההסכמים נמשך חוסר-ההסכמות בין נתיבי איילון לבין רשויות מקומיות רבות. כאמור, בדצמבר 2015 הוכנה תוכנית עבודה לשנת 2016, ובשנה זו נחתמו הסכמים עם הרשויות בשלוש פעימות בחודשים אפריל, אוגוסט ודצמבר. במהלך שנה זו חלו עיכובים נוספים בלוח הזמנים להשלמת הפרויקט, שדרשו עדכון של מועד סיום הפרויקט בעת חתימת ההסכם עם הרשויות, ואף בהערכות שביצעה חברת נתיבי איילון בינואר 2017, כמתואר בלוח 4 ובתרשים 5.

לוח 4: **מועדי סיום הפרויקט הצפויים בתוכנית העבודה לשנת 2016, בהסכמים שנחתמו ב-2016 ובלוח הזמנים מינואר 2017**

העיר	מועד הסיום המשוער לפי תוכנית העבודה מ-2016	מועד הסיום לפי ההסכם	מועד הסיום המשוער - לו"ז מינואר 2017	סך חודשי העיכוב	מס' פעימה
אור יהודה	ספטמבר 2018	יוני 2020	ספטמבר 2020	24	3
בני ברק	מרץ 2018	אין נתונים	מרץ 2020	24	2
בת ים	יוני 2019	דצמבר 2018	יוני 2020	12	1
גבעתיים	יוני 2019	מרץ 2020	מרץ 2020	9	3
גבעת שמואל	יוני 2019	—	בוטל	—	—
הוד השרון	ספטמבר 2018	ספטמבר 2019	אוקטובר 2019	13	1
הרצליה	יוני 2019	יוני 2020	ספטמבר 2020	15	2
חולון	מרץ 2018	נובמבר 2019	יוני 2020	27	1
יהוד-מונוסון	יוני 2019	—	בוטל	—	—
כפר סבא	ספטמבר 2018	דצמבר 2019	ספטמבר 2020	24	2
לוד	ספטמבר 2019	ספטמבר 2019	מרץ 2021	18	1
מודיעין-מכבים-רעות	ספטמבר 2019	—	בוטל	—	—
פתח תקווה	בהקפאה	ספטמבר 2020	דצמבר 2020	—	3
קריית אונו	ספטמבר 2018	אין נתונים	ספטמבר 2020	24	1
ראשון לציון	דצמבר 2017	דצמבר 2019	ספטמבר 2020	34	2
רמלה	ספטמבר 2019	ספטמבר 2019	דצמבר 2020	15	1
רמת גן	ספטמבר 2019	דצמבר 2021	דצמבר 2021	27	2
רמת השרון	מרץ 2019	יוני 2020	ספטמבר 2020	18	3
רעננה	מרץ 2018	ספטמבר 2019	מרץ 2020	24	2
תל אביב-יפו	יוני 2020	דצמבר 2020	דצמבר 2020	6	2 ו-3

על פי נתוני נתיבי איילון ומשרד התחבורה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

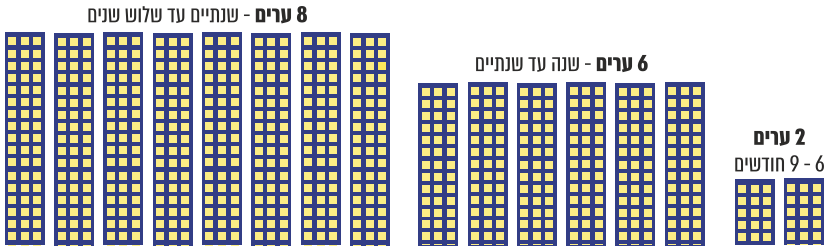
תרשים 5: **מספר חודשי העיכוב בין מועדי הסיום בתוכנית העבודה ל-2016 למועדי הסיום בהסכמים מ-2016 וללוח הזמנים מינואר 2017**



על פי נתוני נתיבי איילון ומשרד התחבורה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 5 ומלוח 4 עולה כי מהשוואה בין נתוני תוכנית העבודה מ-2016 לבין לוח הזמנים מתחילת 2017 עולות המסקנות האלה: בשמונה מהערים המשתתפות בפרויקט צפויים עיכובים של שנתיים - שלוש שנים לסיום הפרויקט; בשש ערים צפויים עיכובים של שנה - שנתיים; ובשתי ערים צפויים עיכובים של פחות משנה. משרד מבקר המדינה מעיר כי העיכובים בלוחות הזמנים של הפרויקט מלמדים על אי-עמידה בתחזיות משרד התחבורה מראשית 2014 ליישום התוכנית בטווח של חמש שנים, ועל אי-עמידה בהצהרת סמנכ"לית תשתיות דאז, משנת 2015, על סיומו הצפוי של הפרויקט בתוך חמש שנים.

עיכובים בביצוע פרויקט "מהיר לעיר"



עוד נמצא שאף שהערים הוד השרון, קריית אונו, חולון, בת ים, רמלה ולוד חתמו על ההסכם כבר באפריל 2016 (הפעימה הראשונה) וקיבלו את התוכנית בשלמותה, משרד התחבורה ונתיבי איילון עכבו את יישום התוכניות בתחומן במשך שנה עד יותר משנתיים.

העיכובים בלוחות הזמנים של הפרויקט מלמדים על אי-עמידה בתחזיות משרד התחבורה מראשית 2014 ליישום התוכנית בטווח של חמש שנים

בתשובתה מיולי 2018 ציינה נתיבי איילון כי עד סוף 2016 נחתמו הסכמים בפרויקט עם 17 מתוך 18 רשויות מקומיות שבהן נמצאה הצדקה להעדפה במסגרת הפרויקט, וזאת על פי לוחות הזמנים שנקבעו במקור לחתימת הסכמים מולן, ודבר זה הוא הישג משמעותי וחסר תקדים. החברה הסבירה כי בשל מורכבות הפרויקט ולוח הזמנים שהוגדר לביצועו בסיכום התקציבי להשלמת החתימה על ההסכמים עם הרשויות, נערכו הסכמים עם הרשויות המקומיות כבר בהסתמך על נתוני תכנון ראשוניים. זאת כדי לקבע את תצורת הפרויקט וכדי להימנע מבזבוז כספי ציבור על תכנון מתקדם של נתיבי ההעדפה, שבסופו עשויות היו הרשויות שלא להסכים לקדמם. עוד ציינה החברה כי בשלב מוקדם זה טרם הושלמו כלל הבדיקות והתיאומים הנדרשים, רב הנסתר על הגלוי, והייתה קיימת אי-ודאות לגבי תצורתו הסופית של הפרויקט. נוסף על כך, נתוני התכנון הראשוניים היו כפופים לשינויים מהותיים רבים, הנובעים מקבלת נתוני תשתיות, מדידות, אילוצים הנדסיים וכדומה, שאין דרך לחזות אותם מראש. לפיכך, לוחות הזמנים הראשוניים שנקבעו בהסכמים היו בבחינת "קריאת כיוון" שהוסכמה בין הצדדים, ויעד שאליו יש לשאוף בכפוף לשינויים מהותיים שאותם לא ניתן לחזות מראש.

בתשובתו כתב משרד התחבורה כי כל העיכובים היו ענייניים כתוצאה מצורכי הפרויקט ובשל הרצון לבצע את הפרויקט המתאים ביותר על אף הקשיים הקיימים בביצוע במרקם עירוני צפוף, וכי הפרויקט מתוכנן להסתיים בשנת 2021.

נמצא כי רוב העיכובים ברוב הרשויות אירעו בתקופה שבין תוכנית העבודה לשנת 2016 לבין המועדים שנקבעו בהסכמים (תרשים 5). עוד נמצא כי ברשויות שחתמו על ההסכם בפעימה השלישית, דצמבר 2016 (לוח 4), לוח הזמנים להשלמת הפרויקט כפי שסוכם עליו קודם נדחה שוב בינואר 2017 (כלומר, כחודש אחד בלבד לאחר מועד החתימה). למשל, לוח הזמנים של בת ים (ב-18 חודשים) ושל הערים אור יהודה, פתח תקווה ורמת השרון (בשלושה חודשים) (תרשים 5). משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה ולנתיבי איילון כי הדחייה בפרק זמן כה קצר לאחר חתימת ההסכם מצביעה לכאורה על אי-השלמת כל הבדיקות והתיאומים, ואין בה כדי לצמצם את אי-הוודאות לגבי תצורתו הסופית של הפרויקט.

עיכובים בקידום הפרויקט בשנת 2017 לאחר חתימת ההסכמים עם הרשויות המקומיות

במהלך הביקורת בדק משרד מבקר המדינה את לוחות הזמנים העדכניים הידועים עד סוף 2017. נמצא כי לוח הזמנים שהכינה נתיבי איילון בדצמבר 2017 לא כלל מועדי סיום לביצוע הפרויקט, וכלל רק את שלבי התכנון עד לשלב תחילת הביצוע. השוואת מועדי תחילת הביצוע בלוח הזמנים מדצמבר 2017 למועדי תחילת הביצוע בלוח הזמנים מינואר 2017 מופיעה בלוח 5 להלן.

לוח 5: **ריכוז נתוני תחילת הביצוע מינואר 2017 ומדצמבר 2017***

עיר	לו"ז ינואר 2017	לו"ז דצמבר 2017	חודשי עיכוב
אור יהודה	אפריל 2019	אפריל 2020	12
בני ברק	אפריל 2018	ינואר 2019	9
בת ים	אפריל 2018	יולי 2019	15
גבעתיים	אפריל 2018	אין נתונים	אין נתונים
הוד השרון	אפריל 2018	אוגוסט 2019	16
הרצליה	ינואר 2018	אפריל 2019	15
חולון	ינואר 2019	יוני 2019	6
כפר סבא	פברואר 2018	אפריל 2019	14
לוד	אוקטובר 2017	יולי 2019	21
פתח תקווה	יולי 2019	נובמבר 2019	4
קריית אונו	יולי 2017	פברואר 2019	19
ראשון לציון	אפריל 2018	מרץ 2019	11

עיר	לו"ז ינואר 2017	לו"ז דצמבר 2017	חודשי עיכוב
רמלה	ינואר 2018	דצמבר 2018	11
רמת גן	אפריל 2018	אוגוסט 2019	16
רמת השרון	אפריל 2019	מרץ 2020	11
רעננה	ינואר 2019	אפריל 2019	3
תל אביב-יפו	ינואר 2018	מאי 2019	4

על פי נתוני נתיבי איילון ומשרד התחבורה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* מועדי תחילת הביצוע ברחובות שונים בכל עיר; משיקולי שמרנות, חודשי העיכוב בלוח חושבו לפי מועד תחילת ביצוע הרחוב הראשון בכל עיר.

משרד מבקר המדינה העלה כי משרד התחבורה ונתיבי איילון לא ידעו להצביע בסוף שנת 2017 על המועד המתוכנן לסיום העבודות בכל הערים המשתתפות בפרויקט. בשנה זו נרשמו דחיות נוספות במועדי תחילת הביצוע ברשויות המשתתפות בפרויקט, דבר שעשוי להצביע על דחיות צפויות נוספות של מועדי סיומו. משרד התחבורה ונתיבי איילון גם לא הכינו מסמך שממנו עולה כי נערכו ניתוחים ונבדקו הסיבות לעיכובים הממושכים, ואף לא הותוו דרכים לסיומו המהיר של הפרויקט.

בתשובת אגף החשב הכללי למשרד מבקר המדינה מיום 10.12.18 צוין, כי נתוני הביצוע של הפרויקטים בתחום התחבורה מוכיחים כי חלק מחברות התשתית מתקשות להתמודד עם הגידול בהיקף תקציבי הפיתוח בשנים האחרונות, והדבר בא לידי ביטוי באיחורים משמעותיים בהשלמת פרויקטים בביצוע, באי עמידה ביעדי קידום תכנון, באי השלמה של התחשבנויות בגין פרויקטי עבר ועוד. קשיים אלה בלטו ביתר שאת בחברת נתיבי איילון, שעל אף צבר מצומצם של פרויקטים שהופקד בידיה, הפרויקטים שהובילה חרגו ממסגרות לוחות הזמנים והתקציב בממדים לא שגרתיים, גם בהשוואה ליתר חברות הביצוע. בשנתיים האחרונות הורחבה אחריות החברה באופן ניכר, שכן הוטלו עליה מיזמי תחבורה אחדים בעלי חשיבות לאומית, שהיקפם המצטבר הינו חסר תקדים ביחס לגודל החברה. מיזמים אלה הוטלו עליה בטרם הותאמה בה התשתית הארגונית לקליטת המשימות, לפני שגויס כוח אדם מתאים וכשפונקציות מרכזיות בחברה אינן קיימות כלל. מצב זה מעמיד בסיכון גבוה את העמידה בקידום המשימות וביכולת ההוצאה לפועל של אותם מיזמים.

מבדיקת משרד מבקר המדינה ומתשובות של חלק מהרשויות עלו תלונות על תהליך העבודה עם נתיבי איילון. כך למשל, רמלה חתמה על ההסכם בפעימה הראשונה - אפריל 2016. להסכם לא צורפו נספח ז' - אחזקה לעבודות העירוניות שיבוצעו בתחומי העירייה - ונספח ח': הסכמות להקמת מערך אכיפה והפעלתו. בישיבה מנובמבר 2017 ביקש ראש העיר לזרז את היציאה לביצוע בהקדם האפשרי, וסוכם כי בקרוב תעביר נתיבי איילון את הנספחים לעירייה לחתימה. במרץ 2018, לאחר יישום הערות מהנדסת העירייה לתוכניות נתיבי

איילון, אישרה העירייה את התחלת ביצוע העבודות. לפי לוח הזמנים העדכני, הפרויקט בעיר צפוי להסתיים במרץ 2022.

עיריית רמת גן בתשובתה מיולי 2018 (להלן - תשובת עיריית רמת גן) ציינה כי רק באפריל 2018 הגישה נתיבי איילון תכנון סופי לאישורה, וכי אף שהעירייה העבירה את הערותיה לתוכנית באותו חודש, עד מועד תשובתה למשרד מבקר המדינה לא אישרה החברה סופית את התוכנית.

בתשובת עיריית פתח תקווה מיולי 2018 (להלן - תשובת עיריית פתח תקווה) כתבה העירייה כי התכנון שהציעו משרד התחבורה ונתיבי איילון לא נבדק היטב, ולא נערכו מדידות או בדיקות בדבר המצב העדכני של הרחובות. היא הוסיפה כי לדעתה משרד התחבורה מעורב חלקית, ולא תכלל את כל הפרויקטים הקשורים לנתיבים מועדפים שונים, וכי הקשר התפקודי בין הפרויקטים השונים לקוי.

נתיבי איילון מסרה בתשובתה מיולי 2018 כי התכנון מבוצע לכל רשות מקומית כמקשה אחת, ורק בעקבות התקדמות התכנון חולקו הרשויות המקומיות לחבילות ביצוע. עם ביצוע החלוקה לחבילות ביצוע ניתן היה לקבע לוחות זמנים ומשכי ביצוע ולהציג לוח זמנים מעודכן, כפי שאכן בוצע. החברה הבהירה שהפרויקט מתוכנן להתבצע בצירי תנועה מרכזיים במטרופולין ומשכך, על מנת שלא להשבית את הערים ואף את המטרופולין כולו, חולק הפרויקט בכללותו ובכל אחת מהרשויות המשתתפות לשלביות ביצוע. עוד ציינה נתיבי איילון בתשובתה כי כבר במהלך שנת 2018 החלה לבצע עבודות במסגרת הפרויקט בארבע רשויות מקומיות שונות, וכי עד סוף השנה היא צפויה להתחיל לבצע עבודות ברשויות נוספות.

> פרויקט נתיבי ההעדפה, אשר נוצר בשל הצורך הדחוף לשפר ולייעל את תשתיות התחבורה הציבורית בטווח הקצר בשל עומסי התנועה החמורים במטרופולין, רוקן מתכליתו העיקרית בהיותו צפוי להימשך עוד שנים ארוכות

משרד מבקר המדינה מעיר כי התמונה המצטיירת מלוחות הזמנים לביצוע הפרויקט אינה עולה בקנה אחד עם הסברי חברת נתיבי איילון באשר לשלביות הביצוע. כך לדוגמה, מלוח 6 להלן[43] עולה כי לפי התכנון מינואר 2017, תחילת הביצוע בכל הרחובות בערים חולון, לוד, הרצליה, כפר סבא, רעננה ורמלה צפויה באותו זמן - ינואר 2019.

ממסמכי משרד התחבורה מהשנים 2013 - 2015, לרבות מהצהרת מנכ"לית משרד התחבורה משנת 2015, עולה כי פרויקט "מהיר לעיר" תוכנן להתבצע בטווח של חמש שנים. על אף זאת, הפרויקט צפוי להתעכב הרבה מעבר לתוכניות. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה, לנתיבי איילון ולראשי הרשויות המקומיות כי פרויקט נתיבי ההעדפה לתחבורה הציבורית, אשר נוצר בשל הצורך הדחוף לשפר ולייעל את תשתיות התחבורה הציבורית בטווח הקצר בשל עומסי התנועה החמורים במטרופולין, רוקן מתכליתו העיקרית בהיותו צפוי להימשך עוד שנים ארוכות.

43 ראו להלן בתת-הפרק "עיכובים בתכנון תחילת ביצוע הפרויקט בשנת בחירות לרשויות המקומיות".

על משרד התחבורה ונתיבי איילון לפעול לקידום הפרויקט להימנע מעיכובים נוספים וכן להפיק לקחים ולנתח את הסיבות לעיכובים במטרה למנוע את הישנותם.

נתיבי איילון מסרה בתשובתה לעיל כי במהלך השנתיים האחרונות חלו שינויים מהותיים באופן טיפולה בפרויקטים, המבססים תשתית טובה יותר להמשך הטיפול בפרויקטים, להרחבה מהותית של היקפם ואף למציאת פתרונות להסרת חסמים שיביאו לקיצור לוחות הזמנים. שינויים אלה הינם פועל יוצא מהפיכתה לחברה בבעלות ממשלתית מלאה, בעקבות הליך הפרדת ההחזקות עם עיריית תל אביב מיוני 2016, מהחלטת הממשלה המגדירה ומרחיבה את פעילותה, ממינויים בשנה האחרונה של יו"ר דירקטוריון לחברה (יוני 2017) ומנכ"ל חדש לחברה (אוגוסט 2017) ומשינוי כולל של המבנה הארגוני בחברה, שבין היתר הייתה כרוכה בו הקמתן של שתי מינהלות ייעודיות לטיפול בפרויקטים "מהיר לעיר" ו"הנתיבים המהירים". נוסף על כך, הורחב משמעותית כוח האדם הייעודי בחברה המטפל בפרויקט "מהיר לעיר".

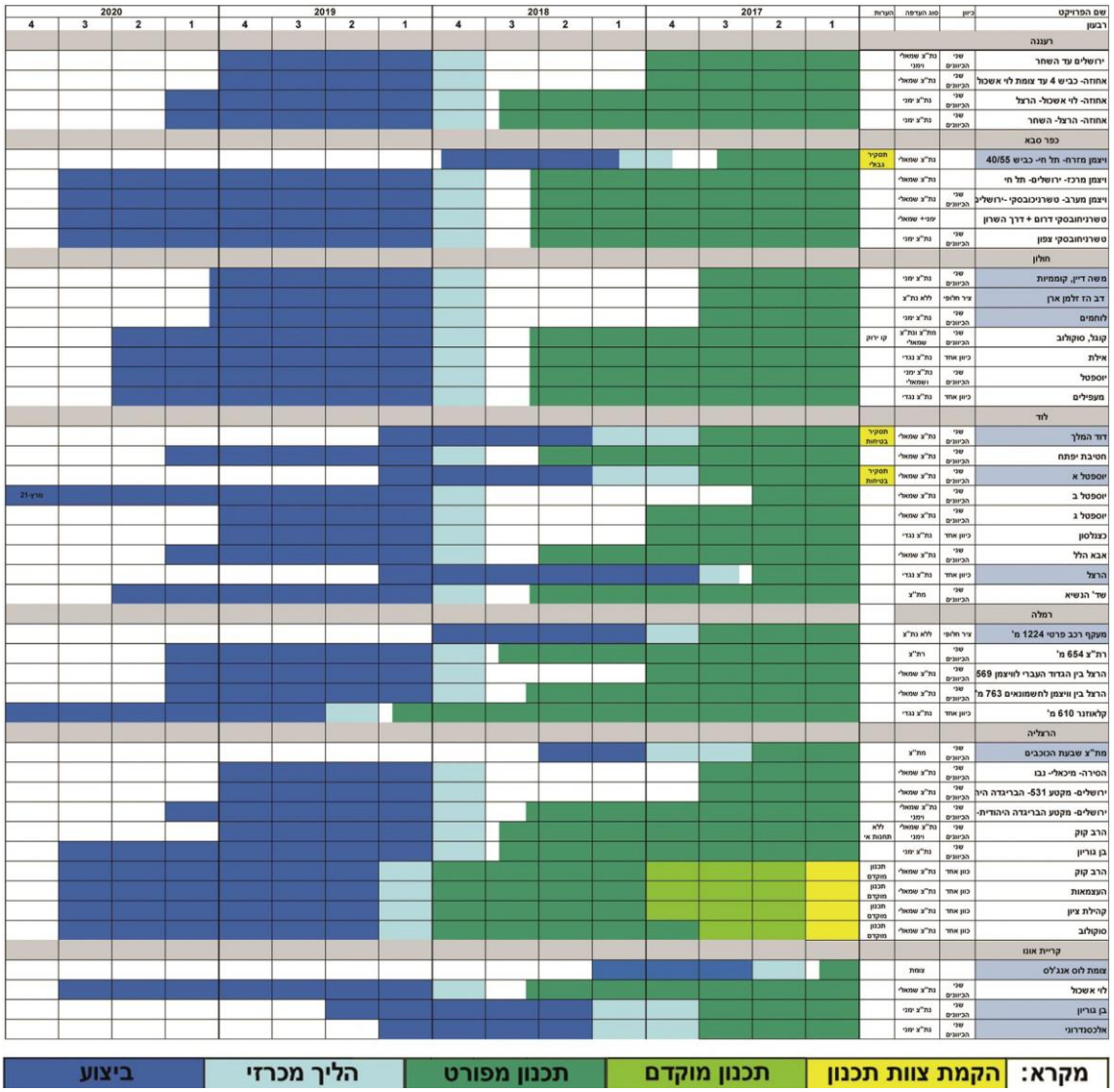
עיכובים בתכנון תחילת ביצוע הפרויקט בשנת בחירות לרשויות המקומיות

משרד מבקר המדינה בדק את לוח הזמנים מינואר 2017 שנערך בחברת נתיבי איילון ומופיע בלוח 6 להלן. הבדיקה העלתה שבכמה ערים הייתה הפסקה בת כמה חודשים בלוח הזמנים המתוכנן בנוגע לכמה רחובות, הפסקה שנמשכה עד סוף הרבעון השלישי בשנת 2018. הרבעון הרביעי נועד לביצוע הליך מכרזי, ושלב הביצוע נקבע מייד בתחילת 2019. ההפסקות מוצגות להלן בלוחות 6 ו-7. הדחייה איפשרה שלא להתחיל בביצוע הפרויקט, הכרוך בהסדרי תנועה זמניים ובחוסר נוחות לתושבים, עד לאחר הבחירות בתחילת 2019.

מועד הבחירות לרשויות המקומיות נקבע ל-30 באוקטובר 2018[44]. סימנים להשפעת הבחירות עלו גם בדוח ממאי-יוני 2016 של חברת ניהול מטעם נתיבי איילון עבור הפרויקט בעיריית רעננה, שם צוין בפרק בנושא "חסמים, סיכונים ובעיות עקרוניות בפרויקט" עניין "אישור הפרויקט לאחר הבחירות".

44 באמצע נובמבר 2018 התקיים סיבוב שני לבחירות לתפקיד ראש הרשות בכ-40 רשויות.

לוח 6: **לוח הזמנים של פרויקט "מהיר לעיר", ינואר 2017**



על פי נתוני נתיבי איילון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

ניתן לראות מלוח 6 שבשבע הערים קיימים רחובות שבהם הליך התכנון המפורט מסתיים חודשים רבים לפני מועד הבחירות, ואולם הליך הביצוע נדחה לאחר מועד הבחירות (לרבעון הראשון ב-2019). הדחייה מבוטאת למעשה בצבע הלבן בלוח. מספר חודשי העיכוב שתוכננו לתחילת ביצוע הפרויקט במועד עריכת לוחות הזמנים בינואר 2017 מופיע בלוח 7 להלן.

לוח 7: **ערים ורחובות שבהם נדחה מועד הביצוע לתקופה שלאחר הבחירות לרשויות המקומיות**

עיר	רחוב	תחילת הפסקה בלוח הזמנים	סיום הפסקה*	חודשי עיכוב
חולון	משה דיין, קוממיות	ספט-17	ספט-18	12
	דב הוז זלמן ארן	ספט-17	ספט-18	12
	לוחמים	ספט-17	ספט-18	12
	קוגל, סוקולוב	יול-18	ספט-18	2
	אילת	יול-18	ספט-18	2
	יוספטל	יול-18	ספט-18	2
	מעפילים	יול-18	ספט-18	2
לוד	חטיבת יפתח	יונ-18	ספט-18	3
	יוספטל ב	יונ-17	ספט-18	15
	יוספטל ג	דצמ-17	ספט-18	9
	כצנלסון	דצמ-17	ספט-18	9
	אבא הלל	יונ-18	ספט-18	3
	שד' הנשיא	יול-18	ספט-18	2
הרצליה	הסירה- מיכאלי- נבו	ספט-17	ספט-18	12
	ירושלים- מקטע 531- הבריגדה היהודית	ספט-17	ספט-18	12
	ירושלים- מקטע הבריגדה היהודית- סוקולוב	יול-18	ספט-18	2
כפר סבא	ויצמן מרכז- ירושלים- תל חי	יול-18	ספט-18	2
	ויצמן מערב- טשרניחובסקי -ירושלים	יול-18	ספט-18	2
	טשרניחובסקי דרום + דרך השרון	יול-18	ספט-18	2
	טשרניחובסקי צפון	יול-18	ספט-18	2
רעננה	ירושלים עד השחר	דצמ-17	ספט-18	9
	אחוזה- כביש 4 עד צומת לוי אשכול	דצמ-17	ספט-18	9
רמלה	הרצל בין הגדוד העברי לוויצמן 569 מ'	דצמ-17	ספט-18	9
	הרצל בין וויצמן לחשמונאים 763 מ'	יול-18	ספט-18	2
קריית אונו	לוי אשכול	יול-18	ספט-18	2

לפי נתוני נתיבי איילון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* מועד בחירות - 30.10.18; הליך מכרזי ברבעון רביעי - שנת 2018; תחילת ביצוע - ינואר 2019.

מלוחות 6 ו-7 עולה מלוח הזמנים המתוכנן שערכה חברת נתיבי איילון בינואר 2017, כי ב-7 רשויות מקומיות - מתוך 17 המשתתפות בפרויקט - תוכננה מראש עצירה בהתקדמות פרויקט נתיבי ההעדפה לתח"צ במספר רב של רחובות לתקופה שלאחר קיום הבחירות לרשויות המקומיות. בחולון תוכננה דחייה בתחילת הביצוע ב-7 רחובות, ב-3 מהם בשנה; בלוד תוכננה דחייה בתחילת הביצוע ב-6 רחובות, באחד מהם בכ-15 חודשים ובשניים אחרים ב-9 חודשים; בהרצליה תוכננה דחייה בביצוע ב-3 רחובות, בשניים מהם בשנה; בכפר סבא תוכננה דחייה בביצוע ב-4 רחובות; ברעננה בשני רחובות ב-9 חודשים; ברמלה בשני רחובות, באחד מהם ב-9 חודשים; ובקריית אונו תוכננה דחייה בביצוע ברחוב אחד. לא נמצאו הנמקות לדחיות בלוחות הזמנים.

בתשובתה מיולי 2018 טענה נתיבי איילון כי לא קיימת דחייה כלשהי בלוחות הזמנים של הפרויקט עקב הבחירות לרשויות המקומיות, ועל כן לא ניתן לראות את משרד התחבורה ונתיבי איילון כמי שהסכימו לדחייה. עוד טענה החברה כי יש האצה משמעותית בביצוע הפרויקט, שכן ביצוע הפרויקט בארבע ערים החל כבר במהלך 2018, וכי הדחייה לאחר הבחירות תוכננה מראש ואינה נובעת מעיתוי הבחירות אלא משיקולים מקצועיים של שלביות הביצוע והיעדר אפשרות לבצע את פתיחת הצירים בו-זמנית.

משרד מבקר המדינה מעיר לנתיבי איילון כי בניגוד לתשובתה בדבר שלביות הביצוע, רחובות רבים תוכננו להיפתח לביצוע בו-זמנית מייד לאחר הבחירות.

בתשובת עיריית לוד מאוגוסט 2018 (להלן - תשובת עיריית לוד) מסרה העירייה כי הפרויקט נמצא כיום, בעיצומה של שנת בחירות, בשלבים מתקדמים של ביצוע, וכי העירייה מקדמת את התכנון והביצוע באופן מקצועי ועניייני על אף הפגיעה בנוחות וההפרעה לציבור הכרוכים בכך, ועל כן הטענה בדבר טעמים הנוגעים לשנת בחירות נטולת בסיס. עוד ציינה העירייה, כי העיר נמצאת בתהליך של התחדשות, וכי היא מקדמת תוכניות רבות שיש בהן כדי להשפיע על התכנון המפורט של צירי התנועה הראשיים בעיר. צוות המתכננים של נתיבי איילון נדרש לתיאום התכנון בין התוכניות הללו, דבר המחייב עבודת תכנון רבה ומורכבת. העירייה הבהירה עוד כי נתיבי איילון אמונה על הניהול, התכנון וקביעת לוח הזמנים של הפרויקט, ואילו העירייה מחויבת לפי ההסכם ביניהם לסייע לה ככל הנדרש ולאשר או להעביר התייחסות מקצועית לתוכניות או למסמכים, וכי היא עמדה בהתחייבויותיה ולא ביקשה כל דחייה במועדי התכנון, אולם טרם קיבלה מנתיבי איילון לאישור את התכנון הסופי לביצוע של שלושה רחובות.

בתשובתה מאוגוסט 2018 הסבירה עיריית רעננה, כי עד למועד התשובה טרם החלו בביצוע העבודות, וכי ככל הידוע לה אף טרם יצא המכרז לביצוע העבודות ברעננה. על כן אין קשר בין מוכנות הפרויקט וביצועו לבין קיומן של הבחירות לרשויות המקומיות.

עיריית כפר סבא מסרה בתשובתה מאוגוסט 2018, כי היא דוחה בתוקף את הביקורת לפיה היא הייתה הגורם לדחיית מועד תחילת הביצוע, וכי דרשה כל העת הקדמה של לוחות הזמנים לביצוע מיידי וקיימה עם נתיבי איילון שיתוף פעולה מלא והדדי.

עיריית רמלה כתבה בתשובתה מאוגוסט 2018, כי מעולם לא ביקשה לדחות את תחילת ביצוע העבודות לאחר מועד הבחירות, וראש העיר אף ביקש לקדם את הנושא במהירות.

בתשובת עיריית קריית אונו מיולי 2018 מסרה העירייה, כי לא הפסיקה ולא עיכבה את הפרויקט ועד למועד התשובה - התוכניות בנוגע לרחוב לוי אשכול לא מוכנות ולא מאושרות. העירייה גם ציטטה מההסכם בינה לבין נתיבי איילון ומשרד התחבורה לפיו "לוח זמנים מפורט לביצוע הפרוייקט יקבע ע"י נתיבי איילון באישור משרד התחבורה והוא יועבר על ידה לעירייה בסמוך לסיום שלב התכנון המפורט ולפני תחילת ביצוע העבודות העירוניות". העירייה ציינה כי מעולם לא קיבלה לוח זמנים לביצוע רחוב לוי אשכול, ולכן אינה מבינה מדוע נקבעה העובדה כי היא מעכבת את התוכנית ב-24 חודשי עבודה. היא ציינה כי תהליך התכנון עדיין לא הסתיים ולא הועבר אליה לו"ז מפורט לביצוע.

בתשובת עיריית חולון מיוני 2018 (להלן - תשובת עיריית חולון) כתבה העירייה, כי מעולם לא התנתה את ביצוע הפרויקטים בבחירות לרשויות המקומיות, וכי בישיבה בהשתתפות נציגי נתיבי איילון מספטמבר 2017 אמר ראש העיר שאין לעכב פרויקטים בגלל הבחירות, וכי התנאי היחיד לכניסה לביצוע הוא הגשת לוחות זמנים ותרשים הסדרי תנועה זמניים, המציג את שלביות הביצוע על מנת להפחית את רמת הפגיעה בתושבי העיר. עוד ציינה העירייה שעד למועד הגשת התשובה לא התקבלו לוחות זמנים לביצוע הפרויקט.

נתיבי איילון ציינה בתשובתה הנוספת מפברואר 2019 (להלן - תשובת נתיבי איילון מפברואר 2019) כי רוב הרחובות בערים לוד, רעננה, רמלה, קריית אונו וחולון נמצאים עדיין בשלבי תכנון, כי ציר וייצמן מזרח בכפר סבא נמצא לקראת סיום ההליך המכרזי לבחירת קבלן, כי בציר בן גוריון בקריית אונו החל הביצוע, וכי בחולון הושלם הביצוע בציר זלמן ארן בשנת 2018. החברה אישרה את טענת עיריית קריית אונו בנוגע לאי-דחיית מועד ביצוע העבודות ואת טענת עיריית רמלה כי לא ביקשה לדחות את הפרויקט. החברה הדגישה כי בפועל לא קיים מקטע עבודה אשר הושלם תכנונו ולא קודם להליך מכרזי ולביצוע באופן מיידי.

בתשובת משרד התחבורה נמסר כי הוא "דוחה מכל וכל את הטענה כאילו העיכובים נובעים מהבחירות ברשויות. כל מה שתוכנן יצא לביצוע, למעט מספר דחיות שלכול[ן] יש טעמים ענייניים. הערים השונות בהן מקטעים שהיו מוכנים והחלו עבודות: חולון, לוד, הרצליה ונעשה מאמץ שיבוצעו עוד טרם הבחירות מקטעים בבני ברק ובכפר סבא".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה לנתיבי איילון ולרשויות המקומיות כי לוח הזמנים שתכננה נתיבי איילון בינואר 2017 כלל עצירה בהתקדמות הפרויקט בכמה רשויות מקומיות בחודשים רבים, והמשכו תוכנן להתבצע רק בתחילת שנת 2019, לאחר מועד הבחירות לרשויות המקומיות. לא נמצאו אסמכתאות המבססות נימוקים מקצועיים ועניניים לצעד זה.

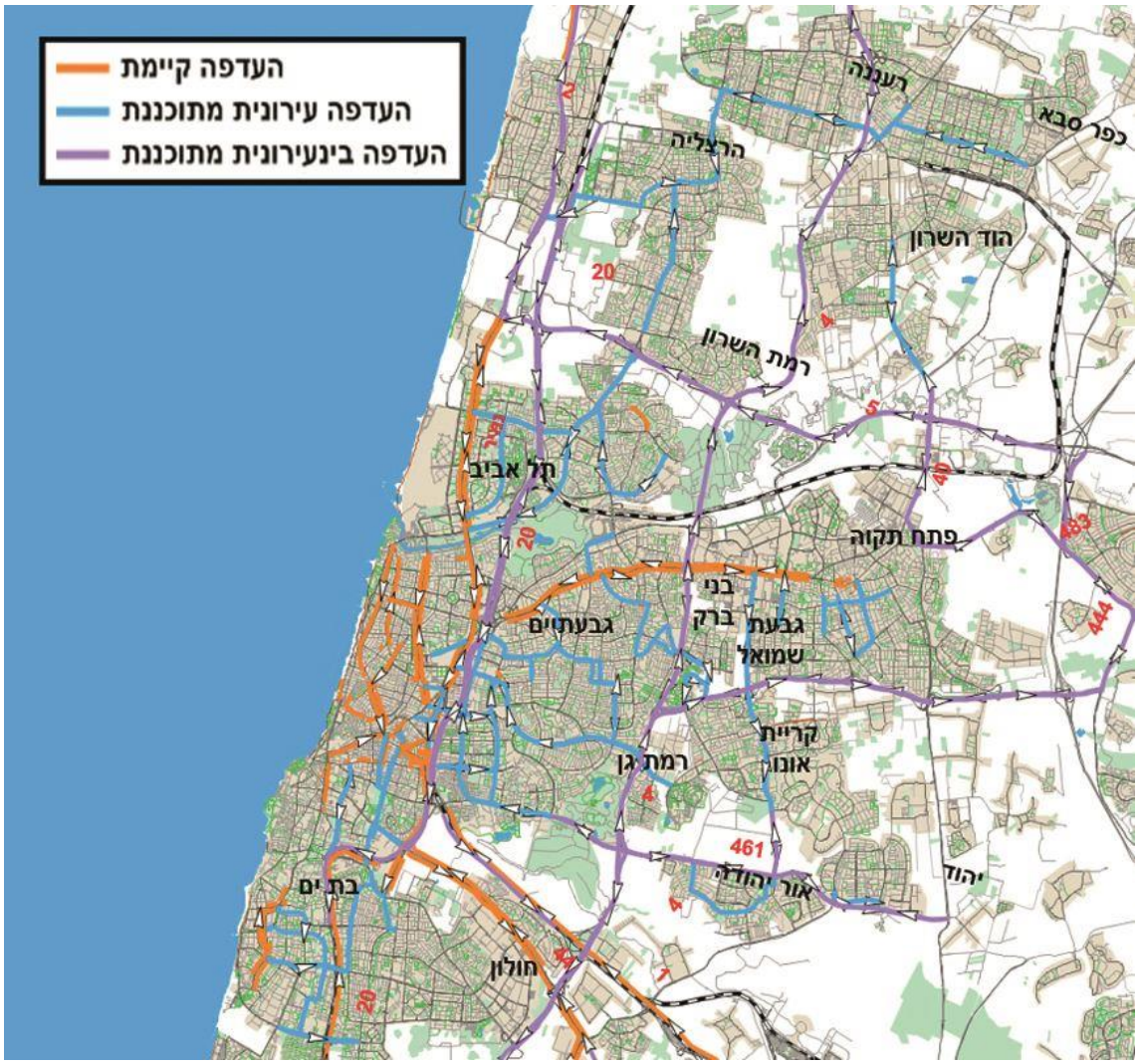
הדחיות המתוכננות בשנת בחירות לרשויות המקומיות, המובאות בתת-פרק זה, מצטרפות לדחיות הנוספות בפרויקט "מהיר לעיר" שהובאו בתתי-הפרקים הקודמים; בדחיות אלה יש משום פגיעה חמורה בקידום פרויקט זה ובאינטרס הציבורי הכולל. משרד מבקר המדינה מעיר לחברה ולמשרד התחבורה כי בשל החשיבות של הפרויקט למטרופולין ולציבור כולו, ראוי שקידומו וקידומם של פרויקטים תחבורתיים אחרים, ייעשו תוך ראייה מערכתית כוללת. על משרד התחבורה ונתיבי איילון לשמור ביתר שאת על האינטרס הציבורי הכולל ולהפיק לקחים ממקרים אלה כדי למנוע מקרים דומים בעתיד. עליהם לקדם את הפרויקט ביעילות ובמהירות ולהימנע מעיכובים מיותרים נוספים.

> לוח הזמנים מ-2017 כלל עצירה בהתקדמות הפרויקט בכמה רשויות מקומיות בחודשים רבים, והמשכו תוכנן להתבצע רק לאחר מועד הבחירות לרשויות המקומיות. לא נמצאו אסמכתאות המבססות נימוקים מקצועיים ועניניים לצעד זה

פגיעה ברציפות נתיבי ההעדפה לתח"צ

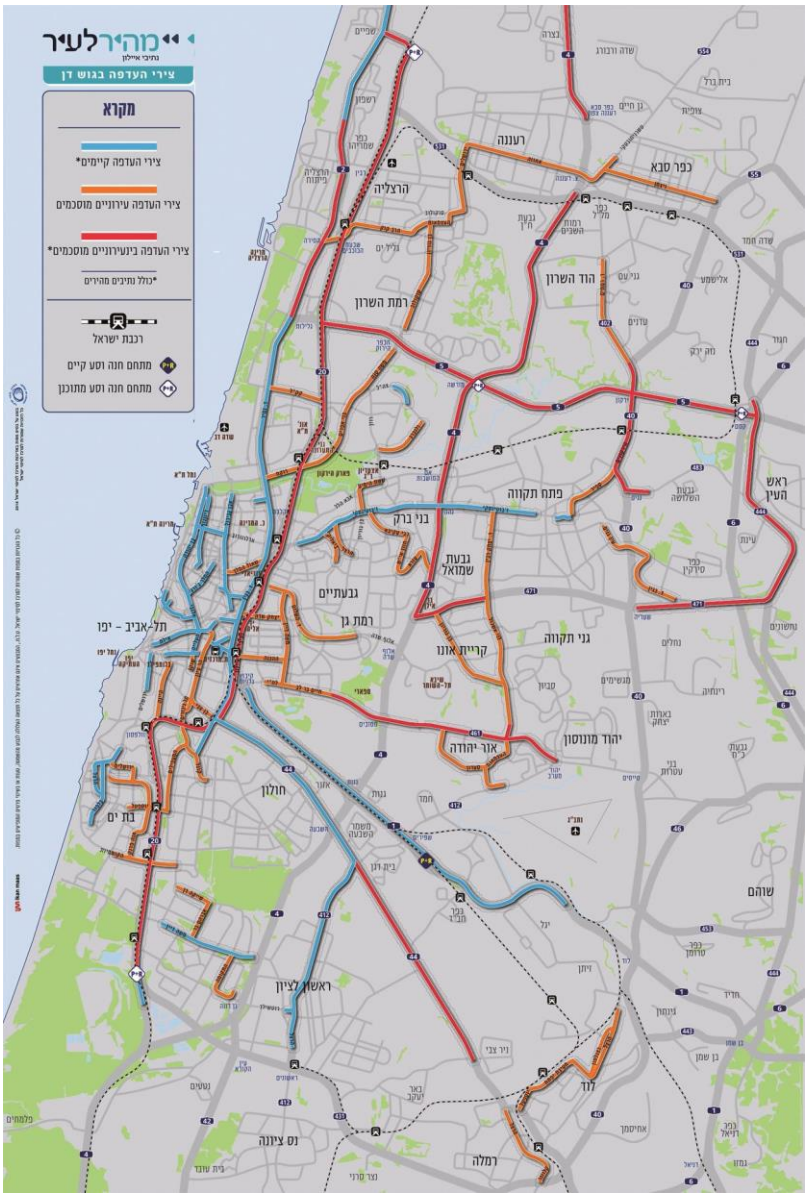
תנאי יסודי לקיום פרויקט "מהיר לעיר" ולהצלחתו הוא יצירת רציפות של נתיבי העדפה עירוניים ומטרופוליניים לתחבורה ציבורית ושילוביות עם מערכות הסעת ההמונים האחרות (אוטובוסים, רכבת ורכבת קלה). במפה 2 להלן מוצגת התוכנית של הפרויקט משנת 2015, ובה נתיבי ההעדפה הקיימים, נתיבי ההעדפה המתוכננים בערי המטרופולין המשתתפות בפרויקט ונתיבי ההעדפה הבין-עירוניים המתוכננים. גריעת נתיבי העדפה מהתוכנית שהוצעה עשויה לפגוע ביעילותה וברציפות התוכנית כולה. במפה 3 מוצגת התוכנית הסופית שנותרה לאחר השגת ההסכמות עם הרשויות המקומיות ב-2016.

מפה 2: **העדפה לתח"צ הקיימת והמוצעת משנת 2015**



המקור: משרד התחבורה - מצגת סטטוס למנכ"ל משרד התחבורה, 19.4.15.

מפה 3: **תוכנית "מהיר לעיר" סופית ממרץ 2017**[45]



המקור: נתיבי איילון.

45 בהשוואה שערך משרד מבקר המדינה בין המפות המוסכמות אשר צורפו להסכמים נמצא כי המפה אינה מדויקת, ומציגה כרחובות מוסכמים רחובות שלא הושגה הסכמה לגביהם. לדוגמה: הנת"צ ברחוב היינה בתל אביב.

בהשוואה בין הרחובות שהציעה נתיבי איילון לרשויות המקומיות בשנים 2014 - 2015 (מפה 2) לבין הרחובות שהוסכם עליהם בשנת 2016 (מפה 3) עלו בין היתר שינויים רבים, לרבות השמטת רחובות וקיצור רחובות בתוכנית העדכנית. להלן כמה דוגמאות:

1. תל אביב-יפו: בתוכנית המוסכמת הושמט הרחוב ערבי נחל (בציר הרחובות המחברים את תל אביב-יפו לגבעתיים). נוסף על כך, קוצר הנת"צ ברחוב גבעת התחמושת, באופן הפוגע ברציפות בין דרך בגין לדרך השלום באזור מחלף השלום וקניון עזריאלי.

   בתשובה נוספת של עיריית ת"א מדצמבר 2018 (להלן - תשובה נוספת של עיריית ת"א) נכתב, כי "קידמה יחד עם משרד התחבורה ונת"א [נתיבי איילון] את תכנון הצירים ברחובות ערבי נחל ועליית הנוער לחתימה הן לקראת הפעימה השניה והן לקראת הפעימה השלישית. בשני המקרים נת"א לא העבירו תוכניות לבקשת העירייה ובמסגרת הדיונים לקראת חתימה על הפעימה השלישית צירים אלו הוסרו מהמסגרת". עוד צוין בתשובה כי "ישנה מורכבות מיוחדת ברחובות העוברים ברשויות נוספות". בנוגע לרחוב גבעת התחמושת ציינה העירייה כי נתיבי איילון התבקשה להציג את כלל החלופות בהתאם לפגישות עם העירייה. בעקבות המורכבות הרבה של ציר מרכזי זה הוחלט על ידי נתיבי איילון להסיר את הציר מהפרויקט.

   בתשובה נוספת של נתיבי איילון מינואר 2019 (להלן - תשובת נתיבי איילון מינואר 2019) ציינה החברה בנוגע לרחובות עליית הנוער וערבי נחל כי לצורך העדפה יעילה בצירים אלה נדרשת המשכיות העדפה בציר כצנלסון בגבעתיים, אולם מאחר שעיריית גבעתיים התנגדה לביצוע העדפה בציר זה, יעילות ההעדפה בציר ההמשכי של הרחובות נפגעה, ובשל כך לא קודם ציר זה. בהתייחס לרחוב גבעת התחמושת הסבירה נתיבי איילון כי אף שהציעה כמה חלופות לא הסכימו ביניהם הצדדים על מתווה ההעדפה שיש לקדם בציר.

2. ראשון לציון: בתוכנית המוסכמת הושמטו רחוב רוטשילד (מחבר בין נת"צ קיים ברחוב הרצל [כביש 412] לבין נת"צים ברחובות ההסתדרות והתקומה, המתחברים לנת"צ קיים ברחוב משה דיין), רחוב הציונות ורחוב היובל, שהיו אמורים לחבר בין נת"צ קיים ברחוב הרצל (כביש 412) לבין נת"צ קיים ברחוב משה דיין.

   עיריית ראשון לציון הודיעה בתשובתה מיולי 2018 (להלן - תשובת עיריית ראשון לציון) כי ברחוב רוטשילד מתוכננת רכבת קלה.

משרד המבקר מעיר כי בתכנון המוצע המופיע בהסכם כללו משרד התחבורה ונתיבי איילון גם את רחוב רוטשילד, שהוא בעל חשיבות לשמירה על רציפות בין נתיבי העדפה קיימים לנתיבי העדפה מתוכננים. מן הראוי שעיריית ראשון לציון תבחן הקמת נת"צ ברחוב רוטשילד לשמירה על רציפות עד להקמת הרכבת הקלה.

3. רמת גן: במפה המוסכמת בוטלו נת"צים ברחובות הירדן, הרא"ה, נגבה, ירושלים ועוזיאל. נת"צים אלה, ברחובות שבין רמת גן לגבעתיים, היו מאפשרים חיבור לכביש 4 וכן היו מאפשרים - דרך נת"צ מוסכם ברחוב ביאליק - להתחבר לנת"צ קיים ברחוב ז'בוטינסקי, המחבר בין הערים בני ברק ופתח תקווה. יצוין שחברת נתיבי איילון הציעה רחובות אלה לעיריית רמת גן במסגרת ההסכם כחלק מנתיבי העדפה רציפים בתוכנית "מהיר לעיר".

עיריית רמת גן השיבה ביולי 2018 (להלן - תשובת עיריית רמת גן) כי על ביטול הנתיבים ברחובות הירדן, הרא"ה, ירושלים ועוזיאל הוחלט לאחר בדיקה מעמיקה של גורמי העירייה, והסתבר כי נתיבי העדפה ברחובות אלו לא היו תורמים מצד אחד בצורה משמעותית לקיצור משך הנסיעה במטרופולין ומצד שני היו פוגעים בצורה אנושה בשאר משתמשי הדרך.

4. בכביש 4 במפה המוסכמת בוטל חלק מנת"צ מתוכנן בין-עירוני, ממחלף בר אילן עד מחלף מסובים לפחות.

עיריית בת ים ציינה בתשובתה מיולי 2018 (להלן - תשובת עיריית בת ים) כי בשדרות ירושלים, היוצרים חיבור מהיר וישיר בין בת ים לתל אביב, לא יהיה נת"צ, ולכן התחבורה הציבורית תיאלץ לעבור ברחובות עוקפים גם בסיום הפרויקט, מה שצפוי לפגוע מאוד ביעילות הפרויקט. עוד ציינה העירייה כי מטרת הפרויקט היא ליצור חיבור לכיוון תל אביב, וכי אין מענה לצורך לחיבור גם לדרום ולמזרח.

> יישום התוכנית במתכונתה הנוכחית עלול לסכל את מטרתה המרכזית - יצירת רצף לתחבורה ציבורית במטרופולין - ולפגוע ביעדיה וביעילותה של תוכנית ההעדפה לתח"צ

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי כתוצאה מפערים גדולים בין התוכנית מ-2015 לתוכנית המאושרת ב-2016 נפגעה הרציפות בתוך ערים רבות במטרופולין וביניהן ראשון לציון, תל אביב-יפו ורמת גן. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה, לנתיבי איילון ולרשויות ראשון לציון, תל אביב-יפו ורמת גן כי אף שאחד מעקרונות התוכנית הוא קיום רציפות בין חלקיה במידת האפשר, בתוכנית הסופית, כפי שעולה מהמפה לעיל, אין רצף תחבורתי מלא של כל נתיבי ההעדפה. היעדר רצף תחבורתי עלול לפגוע לא רק בתושבי אותה רשות מקומית אלא גם בתושבים החייבים לעבור באותם רחובות בדרך לתל אביב-יפו ובחזרה ממנה. יישום התוכנית במתכונתה הנוכחית עלול לסכל את מטרתה המרכזית - יצירת רצף לתחבורה ציבורית במטרופולין - ולפגוע ביעדיה וביעילותה של תוכנית ההעדפה לתח"צ.

בתשובתה מיולי 2018 הבהירה נתיבי איילון כי קיימים מקטעים של היעדר רצף תחבורתי, אולם שיעורם הוא קטן יחסית להיקפו הכולל של הפרויקט, וכי האצת ביצוע הפרויקט בתצורתו הנוכחית, הגם שישנם מקטעים מסוימים שבהם אין רציפות העדפה, יש בה כדי להביא לשיפור משמעותי של תשתיות התחבורה הציבורית בישראל. החברה ציינה כי היא ממשיכה

לפעול, בשיתוף פעולה עם משרד התחבורה והרשויות המקומיות, לבחינת ההיתכנות לקידום ההעדפה במקטעים שאינם נכללים בפרויקט בשלב זה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה ולרשויות המקומיות כי עליהם לפעול להשלמתה של התוכנית באופן שתתאפשר רציפות בין חלקיה ככל הניתן.

יישום חלקי של התוכנית בערים מרכזיות במטרופולין

כאמור, בכמה ערים מרכזיות במטרופולין נמצא יישום חלקי של התוכנית בהשוואה להצעות בשלבים המוקדמים שלה. משרד מבקר המדינה בדק את השתלשלות העניינים שהביאה לתוצאות אלו.

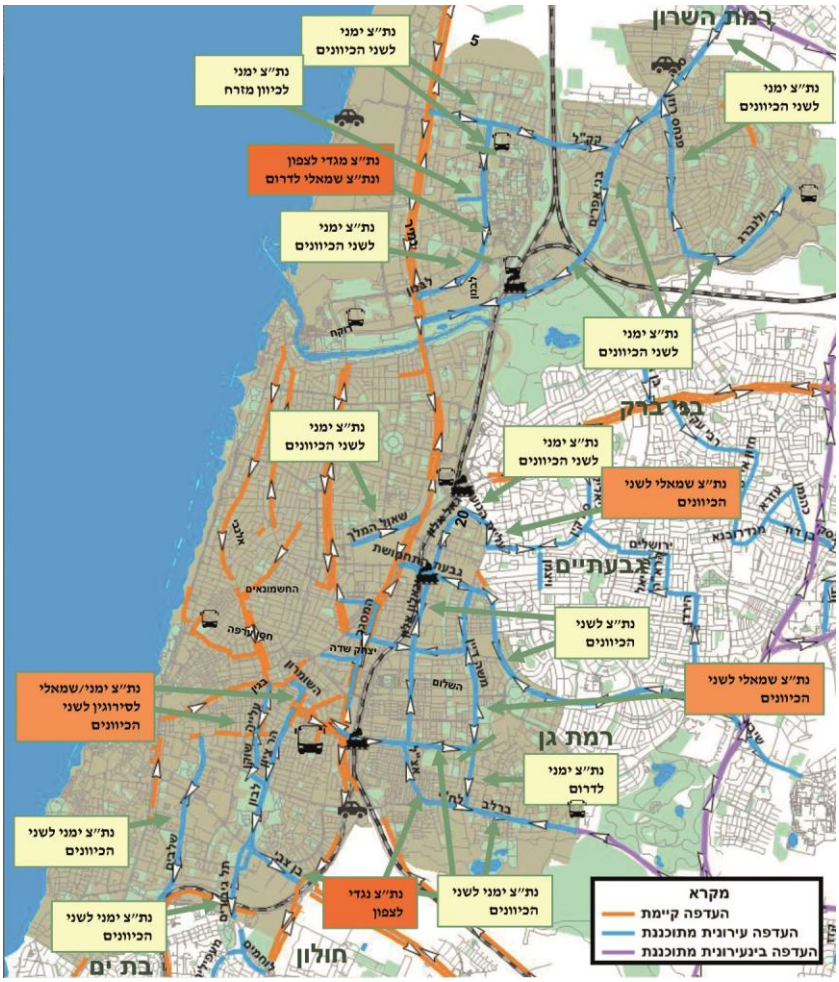
תל אביב-יפו

תל אביב-יפו היא העיר המרכזית במטרופולין והגדולה ביותר במספר תושביה. היא מונה כ-440,000 תושבים[46] ומרוכזים בה מוקדי תעסוקה ומוקדי ציבור. לפיכך מדי יום נכנסים אליה מאות אלפי כלי רכב לתעסוקה ולצרכים נוספים. בשנת 2013, בעת שמשרד התחבורה החל לקיים מגעים עם עיריית תל אביב-יפו לקידום הפרויקט, היו בעיר נתיבי העדפה לתחבורה ציבורית באורך 46.3 ק"מ. באותם מגעים הובהר כי מטרת התכנון היא לגבש תוכנית כלל-ארצית לקידום הסדרי העדפה לתח"צ בטווח של כחמש שנים, שבה יושם דגש על הצורך ביצירת רשת של נתיבים, הן בתוך העיר והן כהמשך לרשת שתגובש בערי המטרופולין האחרות, באופן שנתיבי ההעדפה ירכיבו מערכת רציפה ולא מקוטעת.

א. **ההצעה הראשונית מיוני 2015:** רק במועד זה הציגו נתיבי איילון ומשרד התחבורה בפני עיריית תל אביב-יפו תוכנית להעדפת תח"צ. התוכנית כללה תוספת של 72.3 ק"מ ב-34 רחובות (נוסף על נתיבי העדפה הקיימים בעיר), ביטול 1,250 מקומות חניה, קידום האכיפה בנתיבים עירוניים ובין-עירוניים ועדיפות גבוהה לנתיבים הקשורים לקו האדום של הרכבת הקלה המתוכננת: ההגנה, יצחק שדה, השלום-גבעת התחמושת ושדרות שאול המלך. במפה 4 להלן מוצגים נתיבי ההעדפה שהוצעו לעיריית תל אביב-יפו ביוני 2015.

46 לפי נתוני הלמ"ס לסוף 2016.

מפה 4: **נתיבי העדפה בתל אביב-יפו, הקיימים והמתוכננים, מיוני 2015**



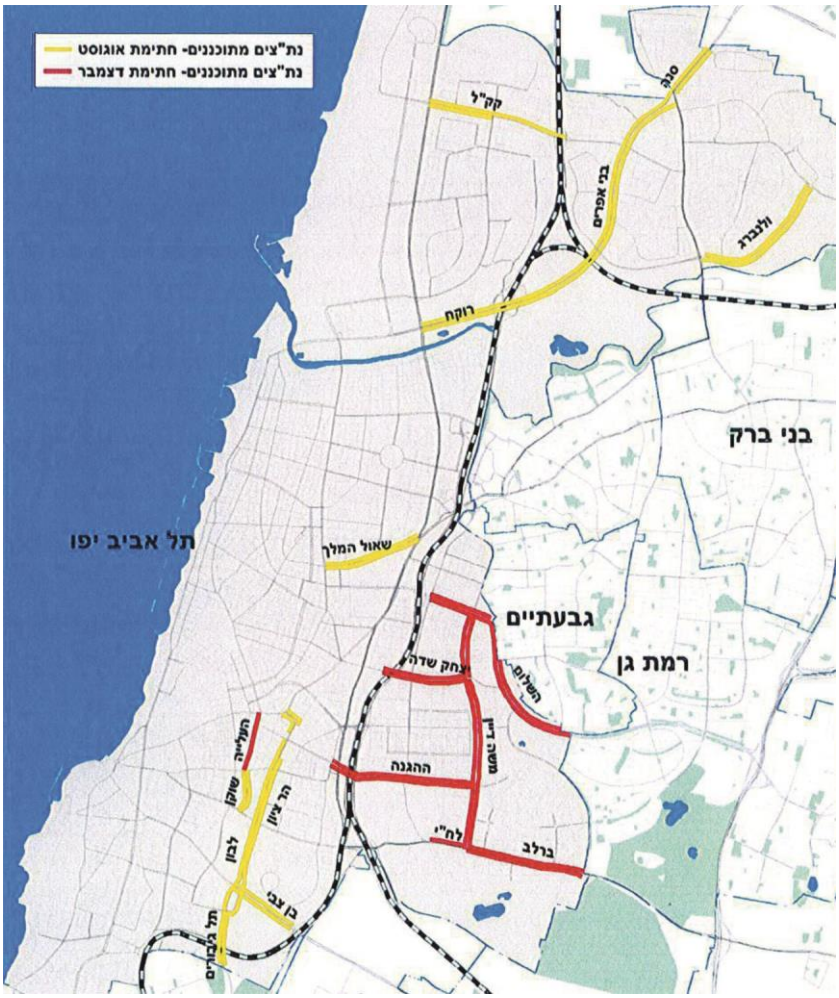
מצגת משרד התחבורה ונתיבי איילון, יוני 2015.

ב. **צמצום נתיבי ההעדפה בהצעה משנת 2016:** בשנה זו הציגו משרד התחבורה ונתיבי איילון בפני עיריית תל אביב-יפו תוכנית מצומצמת יותר, שכללה תוספת של נתיבי העדפה באורך 29.75 ק"מ ב-26 רחובות בלבד וביטול 977 מקומות חניה.

לא נמצאו מסמכים במשרד התחבורה ובנתיבי איילון המסבירים את הפער באורך נתיבי ההעדפה, שעמד על פחות ממחצית אורכם של הנתיבים שהיו בתוכנית הראשונה, כמו גם הפער במספר מקומות החניה שנועדו לביטול, בין התוכנית משנת 2015 לבין התוכנית הבסיסית משנת 2016.

ג. **צמצום נוסף בנתיבי ההעדפה בהסכמים מאוגוסט ומדצמבר 2016:** בשני הסכמים שנחתמו עם עיריית תל אביב-יפו הסכימו הצדדים על נתיבי העדפה באורך 21.85 ק"מ ב-20 רחובות ועל ביטול 314 מקומות חניה בלבד. התוכנית הסופית כוללת רק חלק מהרחובות יצחק שדה, קק"ל וגבעת התחמושת, אשר הוגדרו בתוכנית משנת 2015 כנתיבים בעדיפות גבוהה. במפה 5 להלן מוצגת התוכנית המוסכמת בתל אביב-יפו.

מפה 5: **מפה סופית של הרחובות והמקטעים שבהם מתוכנן להתבצע הפרויקט בעיר תל אביב-יפו**



המקור: ההסכם בין עיריית תל אביב-יפו לבין משרד התחבורה ונתיבי איילון, דצמבר 2016.

> אף שתל אביב-יפו היא לב ליבה של המטרופולין ובבחינת נדבך מרכזי של הפרויקט במטרופולין כולה, נמצא כי רק כ-30% מנתיבי ההעדפה לתח"צ בעיר זו מתוכננים להתבצע בפועל

על רקע העובדה שתל אביב-יפו היא לב ליבה של המטרופולין ובבחינת נדבך מרכזי של הפרויקט במטרופולין כולה, נמצא כי לעומת הנתונים שהוצגו בשנת 2015, רק כ-30% מנתיבי ההעדפה לתח"צ בעיר זו מתוכננים להתבצע בפועל לפי התוכנית המוסכמת, ורק כ-25% ממקומות החניה שתכננה נתיבי איילון לבטל מתוכננים להתבטל בפועל.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה, לנתיבי איילון ולעיריית תל אביב-יפו כי התוכנית המוסכמת אינה ממלאת עקרון יסוד של התוכנית הכוללת, שעיקרו יצירת רצף בין נתיבי ההעדפה בעיר פנימה, ובין אלה לבין נתיבי ההעדפה בערים הגובלות עם תל אביב-יפו.

עיריית תל אביב-יפו ציינה בתשובתה כי "התייחסות לנתיבי תח"צ המתוכננים במסגרת 'מהיר לעיר' חייבת לכלול את נתיבי התחבורה הקיימים. בבחינה של עיקרון הרציפות, יש לבחון את תוספת הצירים בשכלול נתיבי התח"צ הקיימים, אשר יוצרים רצף העדפה למרכזי הביקוש". בתשובתה הנוספת ציינה עיריית ת"א כי לאורך כל הפרויקט היא לחצה וביקשה מנתיבי איילון ביצוע רציפות בין-עירונית מטרופולינית לצירי "מהיר לעיר" העירוניים. בנוגע לרחוב יצחק שדה מסרה העירייה בתשובתה הנוספת כי בחלק מהרחוב לא נמצאה היתכנות לביצוע נת"צ יעיל בגלל ריבוי כניסות לחניונים ומוסכים, וחלק אחר של הרחוב כלול במסגרת עבודות הקו האדום.

יצוין כי בניתוח רציפות התוכנית והרחובות שהושמטו מהתוכנית הסופית נלקחו בחשבון נתצ"ים קיימים.

במסגרת תיאום התכנון עם עבודות הרכבת הקלה בתל אביב ברחובות בן צבי ולבון החליט משרד התחבורה לא לבצע את נתיבי ההעדפה ברחובות הללו במתכונת המקורית שנקבעה בהסכם עם עיריית תל אביב- יפו, אלא לבצע פרויקטים "מיידיים", אשר ביצועם מצומצם ומהיר. לפי התכנון המעודכן, ברחובות אלו יבוצע נתיב העדפה ימני ללא כל שינוי גיאומטרי. נתיבי איילון הודיעה למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2018 כי בהתאם לבקשת משרד התחבורה היא ערוכה כיום ברחובות הללו לביצוע, אולם עיריית תל אביב-יפו טרם אישרה לבצעם.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית תל אביב-יפו כי בהתחשב בכך שמועד סיום ביצוע הפרויקט ברחובות לבון ובן צבי במתכונתו המקורית תוכנן[47] לסוף שנת 2018, ובכך שהפרויקט במתכונתו הנוכחית מצומצם ומהיר לביצוע וחברת נתיבי איילון ערוכה לתחילת הביצוע, עליה להאיץ את טיפולה ולאשר את ביצועו בהקדם, על מנת שנתיבי איילון תוכל להתחיל בביצוע העבודות.

עיריית תל אביב הסבירה בתשובה נוספת מדצמבר 2018 כי הצירים מצויים בימים אלה בתהליכי התיאום הנדרשים ועוברים אישורים סטטוטוריים בוועדת תנועה מרכזית. בכוונת העירייה לממש את העבודות בתקופה הקרובה. בתשובתה הנוספת של נתיבי איילון מפברואר 2019 היא הודיעה כי ביצוע העבודות בצירים לבון ובן צבי צפוי להתחיל ולהסתיים בחודשים פברואר-מרץ.

47 לפי לוח הזמנים של פרויקט "מהיר לעיר" מינואר 2017.

פתח תקווה

כבר בשנת 2013 התקיימו פגישות בין משרד התחבורה ונציגיו לבין עיריית פתח תקווה לקידום העדפה לתח"צ במסגרת "מהיר לעיר" על בסיס ההצעה שהגישה העירייה במסגרת ה"קול קורא". התוכנית כללה יותר מעשרים רחובות שהוצעו להעדפה ונתונים על נתיבים עתירי נסיעות אוטובוס בעיר. בשנת 2014 סוכמה, על דעת נציגי העירייה, רשימה של נתיבים מועמדים להעדפה והוחל בתכנונם[48]. לאחר הצגת התוכנית, שכללה שמונה רחובות, הודיעה הנהלת העירייה כי אינה מעוניינת לקדם העדפה בעיר, והתוכנית הוקפאה. ביוני 2016 החלו ניסיונות מחודשים להמשך קידום ההעדפה, ובסוף דצמבר 2016 נחתם עם עיריית פתח תקווה הסכם לביצוע הפרויקט.

משרד מבקר המדינה העלה כי אף שכבר בשנת 2013 התקיימו דיונים עם עיריית פתח תקווה לקידום הפרויקט, בשל התנגדותה לתוכנית החלו משרד התחבורה ונתיבי איילון בתכנון מוקדם רק באמצע שנת 2017. בנוסף, אף שלפי התוכנית משנת 2016 שהציעו משרד התחבורה ונתיבי איילון לעירייה תוכננו כ-18 רחובות שיוגדרו בהם נתיבי העדפה לתח"צ, בסופו של דבר היא אישרה תוכנית לארבעה רחובות כאלה בלבד.

בתשובתה טענה עיריית פתח תקווה כי התוכנית של משרד התחבורה ונתיבי איילון כללה הצעות לא ריאליות לנתיבי העדפה במרכז העיר, שנועדו להתבצע ברחובות צרים ועתירי צמתים וחניות, ולכן הסכימה העיריה לתוכנית מצומצמת, הכוללת ארבעה רחובות בלבד.

בתשובתה מפברואר 2019 הבהירה נתיבי איילון בנוגע לישימות של הפרויקט כי יש היתכנות הנדסית לביצוע ההעדפה בצירי מרכז העיר, וכי היא אף נפגשה עם ראש העירייה החדש שמקדם מדיניות שונה מקודמו ומעוניין לבחון מחדש את הצירים שהוצעו.

ראשון לציון

א. ראשית הדיונים בשנת 2013: בשנה זו החלו דיונים עם עיריית ראשון לציון לקידום הפרויקט בתחום שיפוטה.

ב. הצגת התוכנית לעירייה באפריל 2014: משרד התחבורה ונתיבי איילון הציגו בפני העירייה תוכנית העדפה לתח"צ שכללה תשעה רחובות. בתוכנית הוצג ניתוח מקומות התעסוקה של תושבי העיר, ולפיו כ-35% מהם עובדים בתחומה. באותה שנה החלו משרד התחבורה ונתיבי איילון בתכנון מוקדם של הפרויקט, ולפיו הוא יהיה בשלבי תכנון סופי בשנת 2016, ובסוף שנת 2017 יסתיים ביצועו.

48 הכנת חתכים והשפעה על נתיבים אחרים.

ג. הצגת תוכנית מצומצמת בשנת 2016: משרד התחבורה ונתיבי איילון הציגו בפני עיריית ראשון לציון תוכנית מצומצמת יותר מהתוכנית שהוצגה בשנת 2014. התוכנית החדשה כללה שבעה רחובות בלבד באורך 10.1 ק"מ. באוגוסט נחתם עם עיריית ראשון לציון הסכם שכלל חמישה רחובות בלבד באורך 8.1 ק"מ.

עיריית ראשון לציון השיבה כי מיזם "מהיר לעיר" כפי שסוכם נותן מענה מיטבי להגעה לאזור התעסוקה המערבי בתוך העיר וכן לבאים מדי יום מחוץ לעיר מאזור "ראשון מערב" (ממערב לכביש ארצי מס' 4). במקביל מתוכנן שדרוג מערך התחבורה הציבורית בכל אמצעי התחבורה לרבות מתע"ן, אשר ייתן מענה משופר גם לאזורים נוספים קיימים ומתוכננים ברחבי העיר.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית ראשון לציון, למשרד התחבורה ולנתיבי איילון כי מבלי לפגוע בחשיבות צירי ההעדפה שסוכמו, צמצום כה רחב במספר הרחובות (מ-9 ל-5), במספר החניות המבוטלות (מ-103 ל-50) וצמצום באורך הנתיבים (מ-10.1 ק"מ ל-8.1 ק"מ) (לוח 2) עלול להעיד על פגיעה הן בניוד בתוך העיר, בעיקר בהתחשב בכך שחלק גדול מתושביה עובדים בה, והן מחוצה לה, בשל צמצומה של התוכנית בהשוואה לתוכניות המקוריות של פרויקט "מהיר לעיר", ומשום הפגיעה בעקרון הרצף, שיש לו חשיבות מרכזית ומהותית לקבלת התוצאות המרביות אל מול המטרות ולהשגתה של תוכנית יעילה. כמו כן, פרויקט "מהיר לעיר" אמור לספק בין היתר פתרון תחבורתי עד שתושלם מערכת מתע"ן.

בתשובת נתיבי איילון מפברואר 2019 ציינה החברה כי היא קיימה פגישה עם ראש העירייה החדש שמקדם מדיניות שונה משל קודמו ומעוניין לבחון מחדש את נושא הקצאת נתיבי ההעדפה בצירים שהוצעו בשנת 2016 לרשות המקומית.

רמת גן וגבעתיים

גבעתיים ורמת גן גובלות עם תל אביב-יפו, וחלק מהדרכים המובילות אליה עוברות בתחום שיפוטן, ועל כן ליישום התוכנית בערים אלו יש משנה חשיבות. בסוף 2014 הציגה נתיבי איילון בפני עיריית רמת גן תוכנית שכללה נתיבי העדפה באורך של כ-21 ק"מ על פני עשרה רחובות וביטול של 500 מקומות חניה. ואולם עיריית רמת גן הסכימה לנתיבי העדפה באורך של פחות משליש מהמסלול שהוצע (6 ק"מ), שיתפרסו בחמישה רחובות, ולביטול פחות ממחצית החניות שהוצעו (214). בפני עיריית גבעתיים הציגה נתיבי איילון תוכנית ובה נתיבי העדפה באורך 7.15 ק"מ בשבעה רחובות ו-89 ביטולי חניות, אך היא הסכימה למסלול העדפה באורך של פחות מרבע מהמסלול שהוצע (1.65 ק"מ) ובשני רחובות בלבד, ולביטול של רק כרבע מהחניות שהוצעו (24).

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריות גבעתיים ורמת גן כי ישנם פערים גדולים בין התוכניות הראשוניות לבין התוכניות הסופיות, הן מבחינת אורך נתיבי ההעדפה והן מבחינת מספר החניות האמורות להתבטל. פערים אלו בעייתיים במיוחד בשתי ערים אלו, מאחר שהן ממוקמות בליבו של הפרויקט, ואי-הסכמתן לקבל את התוכניות במלואן פגעה ברצף - הן של הפרויקט כולו והן בתוך הערים עצמן.

בתשובת עיריית גבעתיים מיולי 2018 הסבירה העירייה, כי גורמי המקצוע מטעמה סברו כי התוכנית המוצעת אינה עומדת בסטנדרט העירוני המתבקש, ועלולה לגרום לפקקי תנועה ולמחסור קשה יותר בחניה, שכן היא מצמצמת את נתיבי התחבורה הקיימים ומבטלת מקומות חניה מבלי לבצע שינויים גיאומטריים משמעותיים בכבישים. עוד ציינה העירייה כי בניסיון להתאים את התוכנית לצורכי העיר, נדון בין היתר פתרון של הקמת חניון תת-קרקעי ומימון עבודות תשתית, אולם משרד התחבורה דחה את הפתרון, ועל כן חל עיכוב ביישום התוכנית, והעירייה נאלצה ליישמה רק ברחובות ההיקפיים של העיר, שאינם מוקדי מסחר ושירותים הסובלים ממיעוט מקומות חניה, ויישום התוכנית בהם לא יגרום למחדל תחבורתי.

גם עיריית רמת גן הסבירה בתשובתה כי גורמי המקצוע מטעמה סברו כי התוכנית המוצעת לא לקחה בחשבון את כל ההיבטים הקשורים להתפתחות העיר, כי אין צורך בכל הצירים, וכי יישום התוכנית המוצעת הייתה פוגעת בשאר משתמשי הדרך.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה, לנתיבי איילון ולעיריות גבעתיים ורמת גן כי נוכח מרכזיות הערים גבעתיים ורמת גן בפרויקט והאינטרס הלאומי במתן העדפה לתחבורה ציבורית במטרופולין, ראוי שימצאו פתרון שיביא ליישומה המלא ככל הניתן של התוכנית בערים.

בתשובת נתיבי איילון מפברואר 2019 צוין כי בפגישות שקיימה החברה לאחרונה עם עיריית גבעתיים הבהירה העירייה כי היא מעוניינת לבחון מחדש את נושא הקצאת נתיבי ההעדפה בצירים שהוצעו בשנת 2016.

> בגבעתיים וברמת גן יש פערים גדולים בין התוכניות הראשוניות לבין התוכניות הסופיות של פרויקט ההעדפה לתח"צ. אי-הסכמתן של העיריות לקבל את התוכניות במלואן פגעה ברצף - הן של הפרויקט כולו והן בתוך הערים עצמן

קריית אונו

משרד התחבורה ונתיבי איילון הציגו בפני עיריית קריית אונו מצגת ראשונית של נתיבי העדפה בעיר, שכללה רחוב אחד בלבד באורך 4 ק"מ, ללא ביטול מקומות חניה. באפריל 2016 חתמה העירייה הסכם לביצוע נתיבי העדפה בתחומה, שכלל שלושה רחובות באורך 13.37 ק"מ וביטול 50 מקומות חניה. ההסכם שנחתם אינו כולל לוח זמנים לביצוע הפרויקט על שלביו.

מהאמור לעיל מצטיירת תמונה המצביעה על בעיה מבנית בין השיקולים הפנימיים של הרשויות המקומיות לבין שיקולים מערכתיים של המטרופולין

אורך נתיבי ההעדפה וביטול החניות בהסכם מ-2016 היו גבוהים באופן ניכר מהתוכנית המקורית, דבר העלול להעיד על הכנה לקויה של התוכנית. ראוי לציין את נכונות עיריית קריית אונו, שבניגוד לרשויות האחרות השכילה להבין את חשיבות הפרויקט ופעלה כדי להרחיבו לטובת התושבים וכלל הנוסעים בתחומה.

בת ים

עיריית בת ים חתמה על ההסכם עם נתיבי איילון ומשרד התחבורה כבר באפריל 2016. היא קיבלה את כל התוכנית המוצעת, ומועד הסיום שנקבע בהסכם עימה היה דצמבר 2018. מלוח 3 עולה כי מועד הסיום המשוער לפי לוח הזמנים מינואר 2017 נדחה בכשנה וחצי, ליוני 2020.

נמצא שאף שבאוקטובר 2017 מסרה נתיבי איילון את התוכניות הסופיות של הפרויקט לידי עיריית בת ים לאישור, עד מועד סיום הביקורת, פברואר 2018, טרם אישרה אותן העירייה.

עיריית בת ים מסרה בתשובתה כי חתמה על ההסכם כבר בפעימה הראשונה ועבדה באופן הדוק עם משרד התחבורה, אף שהתוכנית "מהיר לעיר" גורעת מנתיבי הנסיעה וממקומות החניה, על מנת לקדם את הפרויקט. עוד ציינה העירייה כי אישרה את התוכניות לביצוע שני רחובות כבר ב-2016, וכי אף שנאמר לה כי יחלו לבצע במרץ 2017, עד מועד מתן התשובה טרם החל ביצוע העבודות.

בתשובתה הנוספת מפברואר 2019 כתבה נתיבי איילון כי רק עתה התקבל אישור מעיריית בת ים להתחלת ביצוע העבודות ברחוב קוממיות וכי היא מקדמת את פרסומו של הליך מכרזי בנושא בהקדם האפשרי, אולם טרם התקבל אישור להתחלת ביצוע העבודות ביתר המקטעים המתוכננים בבת ים.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית בת ים, לנתיבי איילון ולמשרד התחבורה על שלא פעלו די כדי לקדם את הפרויקט ולסיימו במועד שנקבע בהסכם.

☆

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה ולנתיבי איילון על כי לא הצליחו לקדם מול חלק מהרשויות יישום של מלוא התוכנית המוצעת, דבר הפוגע ברצף הפרויקט כולו, ובכך גם בתושבים הגרים בטבעת החיצונית לערים אלו.

מהאמור לעיל מצטיירת תמונה המצביעה על בעיה מבנית בין השיקולים הפנימיים של הרשויות המקומיות לבין שיקולים מערכתיים של המטרופולין.

הטיה בהערכת הוצאות בלתי צפויות מראש (הבצ"מ)

שלבי התכנון המקובלים בהתפתחות פרויקט תחבורתי הם כדלהלן: (א) תכנון רעיוני - תכנון בסיסי של הפרויקט בהסתמך על הנתונים הידועים על התוואי, סוג האזור ורמת הכביש, ועל מחירי יחידות גנריים הנגזרים מפרויקטים דומים; (ב) תכנון מוקדם - במהלכו מושלמים הפרמטרים התכנוניים העיקריים של הפרויקט. בשלב זה אין עדיין תוכניות ביצוע ומסמכי מכרז, אך ידועים חתכי אורך ורוחב והגיאומטריה; (ג) תכנון סופי - שלב המתבצע בחלק מהפרויקטים בין התכנון המוקדם למפורט; (ד) תכנון מפורט לביצוע - שבו ידועים בדרך כלל המשתנים התכנוניים של הפרויקט, וקיימים מסמכי מכרז וכתבי כמויות. במהלך שלב זה על סמך אלו מושלם התכנון לביצוע.

אחד הרכיבים באומדן עלות ההשקעה בפרויקט הוא העלות הבלתי צפויה מראש (הבצ"מ) או הבלתי נודעת מראש (הבנ"מ). שיעור ההבצ"מ תלוי ברמת התכנון של הפרויקט. ככל שהתכנון מתקדם יותר, אי-הוודאות באמידת ההשקעה בפרויקט קטנה יותר, ובהתאמה הולך ופוחת שיעור ההבצ"מ מאומדן הפרויקט. בשלב התכנון המפורט ידועים נתונים רבים יותר, לרבות כתבי כמויות, והוא מבוסס על ביצוע בדיקות קרקע ואחרות. הנחיות משרדי האוצר והתחבורה לבדיקת כדאיות כלכלית של פרויקטים תחבורתיים משנת 2012 (להלן - נוהל פר"ת) קובע כי יש להוסיף את ההבצ"מ לאומדן ההשקעה על פי רמת התכנון ועל פי סעיפי העלות, וכי אומדן ההבצ"מ ייערך על ידי עורך הבדיקה, בהתייעצות עם מתכנן הפרויקט ו/או מהנדס כבישים. עוד קובע הנוהל את ערכי ההבצ"מ המרביים בכל אחד משלבי פרויקט תחבורתי, כדלהלן: (א) תכנון רעיוני - 50% הבצ"מ; (ב) תכנון מוקדם - 30% הבצ"מ; (ג) תכנון מפורט - 15% הבצ"מ. בנוהל הובהר כי שיעורי ההבצ"מ משמשים רק בהליך בדיקת הכדאיות הכלכלית, ואינם פוטרים את מתכנן הפרויקט מהתאמת ערכי ההבצ"מ לרמת התכנון והמידע בפרויקט. נספח 1 לנוהל אומדן מיום 1.10.13 של נתיבי איילון, המסדיר את נושא ביצוע האומדנים (להלן - נוהל ביצוע אומדנים), אימץ את נוהל פר"ת והוסיף עליו לעניין ברירת מחדל לקביעת רמת ההבצ"מ, ולפיו שיעורי ההבצ"מ המרביים בשלבי הפרויקט השונים הם אלה: בשלב התכנון הראשוני - 50%, בשלב התכנון המוקדם - 30%, בשלב התכנון המפורט 15%, ובשלב הסופי - שלב הגשת האומדן לוועדת המכרזים - 10%.

דוגמה לשיעור ההבצ"מ המקובל בענף התחבורה ניתן לראות בהסכמות שבין מדינת ישראל לבין חברת רכבת ישראל בע"מ (להלן - רכבת ישראל). בהסכם מסגרת לפיתוח ולהפעלת רכבת ישראל מיוני 2014 סוכם כי שיעור ההבצ"מ אשר יוקצה לכל פרויקט לא יעלה על 20% - 30% מסך העלות התקציבית של הפרויקט, אם הושלמו התהליכים הסטטוטוריים לפרויקט אך לא הושלם התכנון המפורט שלו. יצוין כי לא נדרשים לפרויקט "מהיר לעיר" אישורים סטטוטוריים,

וכי ביצועו מורכב פחות ויש בו פחות אי-ודאות לעומת תוכנית הפיתוח של הרכבת ופיתוח בכלל. דוגמה נוספת היא פרויקט הנתיב המהיר בכביש 2. לפי בדיקת כדאיות כלכלית מיולי 2017 של משרד התחבורה, שיעור ההבצ"מ בשלב התכנון המוקדם עומד על 30%.

בהסכמים שנחתמו עם הרשויות צוין כי "העלות הכוללת של תכנון וביצוע העבודות העירוניות מוערכת על דרך האומדן בשלב זה (ובהתבסס על **התכנון המוקדם**)... סך זה מהווה אומדן מוקדם לתכנון ולביצוע העבודות העירוניות (כולל מע"ם, הוצאות תכנון, הבצ"מ, תקורות, דמי ניהול נתיבי איילון, ניהול ופיקוח, מדידות, אגרות, הוצאות, ליווי הסברתי וכיו"ב)" (ההדגשה לא במקור). נוסף על כך, הוסכם כי אם יפחת אומדן העלויות העירוניות מתחת לסכום העלות הכוללת המצוין בהסכם, מסיבות אשר אינן תלויות ברשויות המקומיות, ייוותר סכום התמריץ ללא שינוי, והוא ייגזר מאומדן העלויות העירוניות הקבוע בהסכם בין הצדדים.

אי-הקפדה על שיעורי ההבצ"מ בהתאם לנוהל פר"ת ולנוהל אומדן של נתיבי איילון גורם לתשלום תמריץ עודף לרשויות המקומיות כאשר שיעור ההבצ"מ שנקבע גבוה מהשיעור שנקבע בנהלים. במועד עריכת הביקורת נקבעו התמריצים למועד החתימה ולעומק ההעדפה. משום שהפרויקט טרם הסתיים, לא ניתן לקבוע את גובה התמריץ הסופי לשיתוף פעולה. משרד מבקר המדינה חישב את התמריץ העודף לרשויות בשני תרחישים: "שיעור תמריץ מזערי", הכולל רק את התמריץ בפועל בגין מועד החתימה (עד 4%) ועומק העדפה (עד 4%), ו"שיעור תמריץ מרבי", הכולל את התמריץ בפועל בגין מועד החתימה ועומק ההעדפה, ונוסף על כך תמריץ מרבי אפשרי לשיתוף פעולה (עד 7%). האומדן התקציבי של הפרויקט בכל רשות, חישוב שיעורי התמריץ וסכומו מוצגים בלוח 8 להלן[49].

> אי-הקפדה על שיעורי הוצאות בלתי צפויות מראש (הבצ"מ) לפי נוהל פר"ת ונוהל אומדן של נתיבי איילון גורמת לתשלום תמריץ עודף לרשויות המקומיות כאשר שיעור ההבצ"מ שנקבע גבוה מהשיעור שנקבע בנהלים

49 החישובים בלוח מבוססים על המידע הידוע במועד עריכת הביקורת. מכיוון שבמועד זה לא ידוע מה עומק שיתוף הפעולה בוצעו שני חישובים: תמריץ עודף מינימלי - המתייחס לשיעורי התמריץ למועד החתימה ולעומק ההעדפה הידועים במועד עריכת הביקורת - ותמריץ עודף מרבי, הכולל גם את שיעור התמריץ שניתן לקבל בגין עומק שיתוף הפעולה שאינו ידוע במועד עריכת הביקורת.

לוח 8: **תמריץ עודף שנקבע לרשויות המקומיות** (במיליוני שקלים)

רשות מקומית	אומדן תקציבי *	תמריץ למועד החתימה **	תמריץ לעומק העדפה **	תמריץ מרבי שניתן לקבל לשיתוף פעולה	שיעור תמריץ מינימלי ***	שיעור תמריץ מרבי ****	תמריץ עודף מינימלי *****	תמריץ עודף מרבי *****
בת ים	184	4.0%	4.0%	7.0%	8.0%	15.0%	2.0	3.7
רמלה	109	4.0%	4.0%	7.0%	8.0%	15.0%	1.2	2.2
לוד	154	4.0%	4.0%	7.0%	8.0%	15.0%	1.6	3.1
חולון	192	4.0%	4.0%	7.0%	8.0%	15.0%	2.1	3.8
הוד השרון	121	4.0%	4.0%	7.0%	8.0%	15.0%	1.3	2.4
קריית אונו	144	4.0%	4.0%	7.0%	8.0%	15.0%	1.5	2.9
רמת גן	99	2.0%	2.0%	7.0%	4.0%	11.0%	0.5	1.4
בני ברק	106	2.0%	3.3%	7.0%	5.3%	12.3%	0.8	1.7
רעננה	131	2.0%	2.4%	7.0%	4.4%	11.4%	0.8	2.0
ראשון לציון	122	2.0%	1.5%	7.0%	3.5%	10.5%	0.6	1.7
כפר סבא	270	1.8%	4.0%	7.0%	5.8%	12.8%	2.1	4.6
הרצליה	239	1.8%	4.0%	7.0%	5.8%	12.8%	1.8	4.1
תל אביב-יפו	569	2.8%	2.8%	7.0%	5.6%	12.6%	4.2	9.5
אור יהודה	114	1.0%	4.0%	7.0%	5.0%	12.0%	0.8	1.8
פתח תקווה	203	1.0%	1.2%	7.0%	2.2%	9.2%	0.6	2.5
רמת השרון	80	1.0%	4.0%	7.0%	5.0%	12.0%	0.5	1.3
גבעתיים	29	1.0%	0.5%	7.0%	1.5%	8.5%	0.1	0.3
סה"כ	**2,867**						**22.4**	**49.1**

על פי נתוני נתיבי איילון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* בחישוב הבצ"מ לפי 50%.

** בערים כפר סבא, הרצליה ותל אביב-יפו נחתם ההסכם בשתי פעימות, והשיעורים חושבו כממוצע משוקלל לפי האומדן התקציבי בכל פעימה.

*** סכום שיעור התמריץ למועד החתימה ולעומק ההעדפה.

**** סכום שיעור התמריץ למועד החתימה ולעומק ההעדפה והתמריץ המרבי שניתן לקבל לשיתוף פעולה.

***** מחושב מהכפלת הפרש אומדן תקציבי לפי הבצ"מ 50% והבצ"מ 30% אחרי מע"מ בשיעור התמריץ.

בתשובתה מיולי 2018 הסבירה נתיבי איילון כי שיעור ההבצ"מ שצוין בהסכמים שנערכו עם הרשויות המקומיות תואם לחלוטין את נוהל האומדן של החברה מיום 1.10.13, שבו נקבע כי ברירת המחדל לקביעת רמת ההבצ"מ בהתבסס על נתוני תכנון ראשוניים היא 50%.

בתשובתו מאוקטובר 2018 הסביר משרד התחבורה כי שיעור ההבצ"מ בעבודות עירוניות נדרש להיות גבוה מאוד, ולכן לא מדובר בהטיה אלא בהערכה מושכלת.

משרד מבקר המדינה העלה כי אף שבעת שנחתמו ההסכמים עם הרשויות המקומיות היה הפרויקט מצוי בשלב תכנון מוקדם, שיעור ההבצ"מ המצוין בחוזים עומד על 50%. זאת בניגוד לנוהל "פר"ת" של משרד התחבורה ומשרד האוצר ולנוהל "ביצוע אומדנים" של החברה, אשר לפיהם שיעור ההבצ"מ המרבי בשלב התכנון המוקדם אמור לעמוד על 30%, ובניגוד להערכת הבצ"מ בפרויקטים אחרים מורכבים יותר. אם רמת התכנון בפועל היא של תכנון ראשוני, אז ראוי היה שההסכמים והנספחים להסכמים יתייחסו לתכנון ראשוני בהתאם לנוהל פר"ת ולנוהל של נתיבי איילון. תוצאת הערכת היתר עלולה להתבטא בתשלום יתר מתקציב המדינה לרשויות המקומיות בגין התמריץ, הנגזר מאומדן עלות ההשקעה, הכולל כאמור הבצ"מ של בין כ-22.4 מיליון ש"ח לכ-49.1 מיליון ש"ח כמפורט בלוח 8. משרד מבקר המדינה מעיר כי לא סביר שבכל הרשויות יתממשו אירועים בלתי צפויים בשיעור של 50% מעלות הפרויקט, וכי יש בדבר כדי להעיד על תמחור לקוי של הפרויקט.

נתיבי העדפה לתחבורה ציבורית בכבישים בין-עירוניים במטרופולין

נתיבי העדפה לתח"צ בנתיבים בין-עירוניים בתוך המטרופולין הם חלק בלתי נפרד מפרויקט "מהיר לעיר". כפי שעולה ממפות 2 ו-3 לעיל, אי-ביצוע נתיבי ההעדפה הבין-עירוניים או ביצועם החלקי יפגע ברציפות פרויקט "מהיר לעיר" כולו.

בתוכנית האב לתחבורה משנת 2014 הומלץ להקצות נתיבים לתח"צ במערכת הדרכים הבין- עירונית והמטרופולינית, לבחון את הנתיבים אשר ניתן כבר לתכנן ולבצעם, וכן לקבוע בתוכניות המתוכננות את ביצוע נתיבים אלו. בשנת 2015 הציגו משרד התחבורה ונתיבי איילון לוח זמנים, ולפיו תחילת ביצוע הפרויקט בחלק מהכבישים צפויה באפריל 2016. לוח הזמנים משנת 2015 לתכנון וביצוע פרויקט נתיבי העדפה בין- עירוניים מובא בלוח 9 להלן.

לוח 9: **נתיבים בין-עירוניים, לוח זמנים מיוני 2015**

העדפה לתח"צ- צירים בינעירוניים			2015		2016				2017				2018				2019	
רשות	סטאטוס	גוף אחראי	רבעון 3	רבעון 4	רבעון 1	רבעון 2	רבעון 3	רבעון 4	רבעון 1	רבעון 2	רבעון 3	רבעון 4	רבעון 1	רבעון 2	רבעון 3	רבעון 4	רבעון 1	רבעון 2
כביש 44 שול בית חב"ד-בית דגן	תכנון מפורט	נת"י																
כביש 2 דרום -(שמריהו-סירה)	תכנון מפורט	נת"י																
כביש 444 (קטע ראש העין - אפק)	תכנון מפורט	נת"י																
כביש 4 הדרים - אשדוד	תכנון מוקדם - מינוי מתכננים	נת"י																
כביש 5 קסם - גלילות	בבחינת היתכנות	נת"י																
כביש 444 (בקטע ראש העין - 5)	בבחינת היתכנות	נת"י																
כביש 483 ראש העין - תחנת סגולה	בבחינת היתכנות	נת"י																
כביש 471 בקטע 444 - 4	תכנון מוקדם - מינוי מתכננים	נת"י																
כביש 2 צפון- (סירה-פולג)	תכנון מוקדם - מינוי מתכננים	נת"י																
כביש 461	תכנון מוקדם - מינוי מתכננים	נת"י																
כביש 57 כביש 2 - כפר יונה	תכנון מוקדם - מינוי מתכננים	נת"י																
כביש 40- הוד השרון –סגולה	בבחינת היתכנות	נת"י																
כביש 2- פרויקט הרב מכר	סיום תכנון סופי	נת"א																

תכנון ראשוני/מוקדם (בחינת היתכנות/חלופות)	מינוי צוות תכנון ומדידות	תכנון מוקדם/מפורט	הפקעות/ העתקת תשתיות	הליך מכרזי	ביצוע

המקור: מצגת משרד התחבורה ונתיבי איילון לעיריית תל אביב-יפו, יוני 2015.

מלוח 9 לעיל עולה כי לפי תכנון נתיבי איילון ומשרד התחבורה משנת 2015, ביצוע כל נתיבי ההעדפה הנכללים בפרויקט ההעדפה לתחבורה ציבורית בנתיבים בין-עירוניים היה אמור להתחיל עד אמצע שנת 2017 ולהסתיים ברובו עד אמצע 2018.

בתוכנית העבודה של משרד התחבורה לשנת 2016 תוכננה העדפה בנתיבים בין-עירוניים בביצוע נת"י, ובתוכנית האסטרטגית של משרד התחבורה לשנת 2016 צוין כי תוכנית נתיבי ההעדפה הבין-עירוניים לתח"צ מתוכננת ליישום בתוך פחות מחמש שנים.

במהלך הביקורת בדק משרד מבקר המדינה את לוח הזמנים העדכניים הידועים עד תחילת 2018. השוואת מועדי סיום ביצוע בלוח הזמנים מיוני 2015 למועדי סיום ביצוע בלוח הזמנים ממאי 2016 מוצגת בלוח 10 להלן.

לוח 10: **ריכוז נתוני מועדי סיום ביצוע לפי לוחות הזמנים מיוני 2015 וממאי 2016**

כביש	לו"ז יוני 2015	לו"ז מאי 2016	חודשי עיכוב
44	דצמבר 2016	הנתיב בוטל בינואר 2016	-
444 (ראש העין-483)	יוני 2018	ספטמבר 2020	27
444 (ראש העין-אפק)	דצמבר 2017	מרץ 2018	3
4	יוני 2018	דצמבר 2020	30
471	יוני 2018	ספטמבר 2020	27
461	יוני 2018	מרץ 2020	21
57	יוני 2018	מרץ 2020	21
40	ספטמבר 2018	יוני 2020	21

על פי נתוני נתיבי איילון ומשרד התחבורה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

ניתן לראות מלוח 10 כי בהשוואת שני לוחות הזמנים לעיל, מתוך שמונה נתיבי העדפה בין-עירוניים - בשלושה חל עיכוב של 21 חודשים, בשני נתיבים חל עיכוב של 27 חודשים ובנתיב אחד (כביש 4), שהוא ציר תנועה מרכזי, חל עיכוב של 30 חודשים.

בתשובת נת"י מיולי 2018 הסבירה החברה כי פרויקט נתיבי ההעדפה הבין-עירוניים התעכב בשל גורמים שאינם באחריות נת"י, ובין היתר, כתוצאה מהצורך במסגרת הליך התכנון לתאם עם מספר רב של גורמים. תיאום זה מקשה על קידום מהיר של פרויקטי תשתית, במיוחד כאשר הפרויקט הוא בעל אופי ייחודי וכתוצאה מעיכוב בקבלת תקציב תכנון של פרויקטים. בנוסף ציינה החברה את הקשיים הבאים: התאמה ללוח הזמנים של פרויקט הנתיבים המהירים כולו; הנחיות ועדכונים שהתקבלו ממשרד התחבורה במהלך הביצוע; עיכוב משמעותי בהקמת החוזים לאור אירועי נובמבר 2015[50] והיערכות החברה מחדש בנושא התקשרויות; מורכבות מציאת פתרון תכנוני לאילוצים הקיימים בשטח; ויכוחים עם עיריית רמת גן על ביצוע צומת עתידי בתוואי ועיכובים במתן אישורים מהרשות; חוסר בהנחיות משרד התחבורה בנושא נתיבי העדפה[51]. עוד ציינה החברה בתשובתה כי "תכנית העבודה אושרה מול משרד התחבורה, לרבות מועד הסיום".

לבקשת משרד מבקר המדינה הציגה נת"י את לוח הזמנים העדכני ביותר המצוי בידה - מינואר 2018. לוח זמנים זה אינו כולל מועדי תחילת ביצוע וסיום ביצוע,

50 בנובמבר 2015, בתום חקירה סמויה של יחידת להב 443 ומעצר של עובדים בחברה, עזבו 35 עובדים, רובם בדרגי הניהול הבכיר וניהול הביניים.

51 עוד ציינה החברה בתשובתה כי בהתאם לדיונים רבים שקיימה עם משרד התחבורה והמשטרה יצאו בסופו של דבר הנחיות מסודרות, הכוללות גם את התשתיות.

ונוסף על כך, חלק מהמועדים המופיעים בו אינם מדויקים, וכוללים רק את שנת הביצוע של שלבי הפרויקט. השוואת מועדי הליכי המכרזים בלוח הזמנים מיוני 2015 למועדי הליכי המכרזים בלוח הזמנים מינואר 2018 מוצגת בלוח 11 להלן.

לוח 11: **ריכוז נתוני מועדי פרסום מכרזים לפי לוחות הזמנים מיוני 2015 ומינואר 2018**

כביש	לו"ז יוני 2015	לו"ז ינואר 2018	חודשי עיכוב***
44	ינואר 2016 - מרץ 2016	הנתיב בוטל בינואר 2016	-
444 (ראש העין-483)	אפריל 2017 - יוני 2017	2018**	24 - 6
444 (ראש העין-אפק)	אוקטובר 2016 - דצמבר 2016	לא צוין (בביצוע)	_
4	אפריל 2017 - יוני 2017	אפריל 2018 - אפריל 2020**	36 - 9
471	אפריל 2017 - יוני 2017	יולי 2018 - ספטמבר 2018	18 - 12
461	אפריל 2017 - יוני 2017	ינואר 2018 - מרץ 2018	12 - 7
57	אפריל 2017 - יוני 2017	2018*	21 - 6
40	אפריל 2017 - יוני 2017	2019*	33 - 18

על פי נתוני נתיבי איילון ומשרד התחבורה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* לא צוין החודש המדויק.

** הנתיב בלוח הזמנים משנת 2018 מחולק לחמישה מקטעים ולכל אחד פורסם מכרז במועד שונה.

*** מועדי פרסום מכרזים בכבישים שונים. חודשי העיכוב בלוח חושבו לפי מועד סוף החודש המאוחר לפי לו"ז 2015 ועד תחילת החודש המוקדם לפי לו"ז 2018, וכן לפי מועד ראשית החודש המוקדם לפי לו"ז 2015 ועד סוף החודש המאוחר לפי לו"ז 2018.

ניתן לראות בלוח 11 כי בהשוואת שני לוחות הזמנים לעיל חלים עיכובים במועדי פרסום המכרזים לתקופות של בין 6 חודשים לכ-3 שנים. עוד עולה מהלוח שבכביש 4, שהוא ציר תנועה מרכזי, נדחה מועד פרסום המכרז לתקופה של 9 חודשים עד 3 שנים.

בתשובתו מאוקטובר 2018 הסביר משרד התחבורה כי הפרויקט מתוכנן להסתיים בשנת 2021, וכי עד 2020 כל הפרויקטים יהיו בביצוע.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה סיבות רבות לעיכובים ובהן גורמים שמקורם בנת"י, גורמים שמקורם בצורך בתיאום עם גורמים נוספים, היעדר הנחיות ממשרד התחבורה לתכנון נתיבי העדפה ושינויים שדרש משרד התחבורה במהלך הביצוע. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה ולנת"י כי למרות החשיבות הרבה שבקידום פרויקט נתיבי ההעדפה לתח"צ בכבישים בין-עירוניים, חלו עיכובים של שנים בהשלמתו, וסיומו אף אינו נראה באופק בהיעדר לוח זמנים המכוון לכך.

בתשובתו מאוקטובר 2018 הודיע משרד התחבורה כי במינהלת פרויקטים הוקם אגף ייעודי לתיאום תשתיות, שמבצע אסדרה רוחבית של הנושא ותהליכי תיאום התשתיות בחברות התשתיות השונות, ובהן אלו שאינן חברות תחבורה. האגף מוביל עבודה שוטפת לפתרון החסמים המתגלים במהלך תכנון וביצוע הפרויקטים ועבודה ייעודית לצמצום הסרבול והבירוקרטיה הנלווים לקבלת האישורים בחברות השונות. באגף גם מוקמת מערכת ממוחשבת לתיאום תשתיות, שתאפשר לטייב את התהליכים ובתוך כך לקיים מעקב ובקרה אחר הבקשות השונות לתיאום.

> למרות החשיבות הרבה בקידום פרויקט נתיבי ההעדפה לתח"צ בכבישים בין-עירוניים, חלו עיכובים של שנים בהשלמתו, וסיומו אף אינו נראה באופק בהיעדר לוח זמנים המכוון לכך

על משרד התחבורה ועל נת"י להחיש את טיפולם בנושא ולקבוע לו"ז ואבני דרך כדי לאפשר רצף נסיעה חיוני בין נתיבי ההעדפה העירוניים לנתיבי ההעדפה הבין-עירוניים. עיכובים נוספים בקידום הקטעים הבין-עירוניים עלולים לפגוע בתועלות הצפויות הרבות של הקמת נתיבים עירוניים. כמו כן, על משרד התחבורה ועל נת"י להפיק לקחים ולנתח את הסיבות לעיכובים כדי למנוע עיכובים דומים בעתיד ולהשלים את הפרויקט בהקדם.

אכיפה לא יעילה כנגד עבירות תנועה בנתיבי העדפה

נתיב העדפה אפקטיבי מאפשר לאוטובוסים לקצר במידה ניכרת את זמני הנסיעה, ובהתאם להביא לעלייה במספר המשתמשים בתחבורה הציבורית. יעילותם של נתיבי העדפה תלויה בעיקר באכיפה יעילה, שמטרתה למנוע כניסת כלי רכב שאינם מורשים, בין היתר, באמצעות ניידות משטרה או פקחים וכן באמצעים אלקטרוניים. כבר באוגוסט 2007 החליטה הממשלה[52] להורות למשרד התחבורה ולמשטרת ישראל להתקין אמצעי אכיפה אלקטרונית בנתיבי תחבורה ציבורית שיוכרזו החל ביום 1.1.08, ולמנות צוות יישום פרטני בהשתתפות מפכ"ל המשטרה, הממונה על התקציבים ומנכ"ל משרד התחבורה. בשנת 2013, בדיון בהשתתפות משרד התחבורה, משרד האוצר ומשטרת ישראל, ציין נציג אגף התנועה של המשטרה כי ישנה עדיפות ברורה לאכיפה אוטומטית על פני אכיפה באמצעות שוטרים, שכן אכיפה לא ממוכנת על ידי שוטרי תנועה היא מוגבלת ובעייתית - הן מההיבט הבטיחותי, של העמדת שוטר בתוך תחום דרך

52 החלטה 2228 של הממשלה ה-31, "עידוד השימוש בתחבורה הציבורית" (12.8.07).

פעילה, והן מבחינת אפקטיביות האכיפה, שכן נדרשת הובלה של הרכב המפר הרחק מהנת"צ למקום אכיפה מוסדר ובטוח, ועל כן בתוך פרק זמן נתון ניתן לבצע אכיפה על מספר מועט של כלי רכב.

בהחלטת ממשלה ממאי 2013 בעניין אכיפת עבירות תעבורה על ידי רשויות מקומיות[53] הוסמכו הרשויות המקומיות להציב, לתפעל ולתחזק מצלמות למטרת תיעוד שימוש שלא כדין בנתיבי נסיעה אשר יועדו וסומנו כנתיבי העדפה, וכן להפיק צילומים המתועדים במצלמות ולמסור הודעות תשלום קנס בהתאם לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982, בגין עבירות אשר תועדו. בשנת 2015 תוקנה פקודת התעבורה[54] כאמור בהחלטת הממשלה ונקבע כי "רשאית הרשות המקומית לבצע פעולות כמפורט להלן באותה דרך, או בדרך עירונית שבתחום הרשות המקומית שגוף אחר מונה לגביה כרשות תימרור מקומית: להציב, לתפעל ולתחזק מצלמות, למטרת תיעוד של עבירות תעבורה המנויות בתוספת האחת עשרה... להפיק צילומים של אירועים שתועדו במצלמות... המעידים על ביצוע עבירות".

בדיון עם מנכ"ל משרד התחבורה דאז מאפריל 2015 הבהירה סמנכ"לית תשתיות ותיאום דאז כי יש לתת מענה לאכיפה בנתיבי העדפה בטווח המיידי, וכן לקדם עם הרשויות המקומיות את התהליך לאכיפה מצולמת עירונית. נציג אגף תקציבים הוסיף כי מודל האכיפה העירונית שמקדם ראש עיריית תל אביב-יפו ישמש בסיס לדגמי אכיפה מקבילים ביתר הרשויות, בהתאמות הנדרשות. בסוף הדיון הוחלט לשלב את הרשויות המקומיות בקידום תוכנית האכיפה על נסיעה בנת"צ.

בשנת 2015, בעת תכנון פרויקט "מהיר לעיר", היו בסך הכול כ-87 ק"מ של נתיבי העדפה קיימים - כ-46 ק"מ מהם בתל אביב-יפו והיתר בערים האלה: בני ברק (11.1 ק"מ), בת ים (4.58 ק"מ), חולון (1.7 ק"מ), פתח תקווה (6.27 ק"מ), ראשון לציון (16.7 ק"מ), רמת גן (4.4 ק"מ), גבעתיים (0.2 ק"מ). בתל אביב-יפו קיימת מערכת אכיפה אלקטרונית ממרץ 2017 וכן מרכז בקרה לעיבוד הנתונים. המערכת חולשת על כל נתיבי ההעדפה שבתחומי העיר, והיא יעילה מאחר שהיא מאפשרת זיהוי כל כלי רכב הנוסע בנת"צ.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריות בני ברק, בת ים, חולון, פתח תקווה, ראשון לציון ורמת גן על כי לא אכפו בעצמן את הנסיעה בנתיבי ההעדפה, ועל כך שאת האכיפה מבצעים שוטרי תנועה. הצבת מצלמות עשויה להרתיע את הנהגים מפני כניסה לנתיבי ההעדפה, למנוע הפרעה בתנועה ולסייע למימוש אכיפה יעילה, ובכך להעלות את האפקטיביות של נתיבי ההעדפה הקיימים.

בתשובת משטרת ישראל מאוגוסט 2018 (להלן - תשובת המשטרה) הבהירה המשטרה כי במקומות בהם אכיפה אלקטרונית אפשרית היא עדיפה ומומלצת.

53 החלטה 164 של הממשלה ה-33, "אכיפת עבירות תעבורה על ידי רשויות מקומיות" (13.5.13).

54 סעיף 27א1.

במצב הקיים במחוז תל אביב אין אפשרות לעצור כלי רכב בצירי העדפה ללא הפרעה לתחבורה הציבורית ולזרימת התנועה. רוב האכיפה היא אלקטרונית וקיימת ירידה משמעותית באכיפה הידנית. עוד ציינה המשטרה בתשובה כי עמדתה בכל הנוגע לאכיפה בנתיבי העדפה עתידיים היא אכיפה באמצעים אלקטרוניים ולא באמצעות שוטרי תנועה.

בתשובתה ציינה עיריית בת ים כי פקחים עירוניים מטעמה מבצעים אכיפה בנתיבי ההעדפה, וכי יחד עם זאת העירייה מקדמת פרויקט תכנון ואכיפה באמצעות מצלמות ומבקשת סיוע ממשרד התחבורה בהוצאתו לפועל; עיריית ראשון לציון ציינה בתשובתה כי לפני חצי שנה החלה בהיערכות לאכיפה אלקטרונית לאורך הנת"צ הקיים.

עיריית רמת גן הסבירה בתשובתה כי שכרה את שירותיו של יועץ מומחה בתחום האכיפה האלקטרונית, אולם משרד התחבורה טרם אישר מימון של אמצעי אכיפה אלקטרוניים.

עיריית פתח תקווה הסבירה בתשובתה כי נתיב ההעדפה ברחוב ז'בוטינסקי מצוי בתחום האחריות של חברת נתיבי תחבורה עירוניים בע"מ, ולכן היא סבורה כי יש להטיל את האכיפה על החברה.

עיריית חולון ציינה בתשובתה כי בחולון קיים נתיב העדפה אחד, ולכן הקמת מערך מצלמות וחדר בקרה, הדורשים משאבים רבים, אינה ישימה בשלב זה.

בהסכמים עם הרשויות צוין כי אכיפת הנסיעה בנתיבי ההעדפה שבתוואי הפרויקט המצוי בשטחן היא חלק בלתי נפרד מהפרויקט ומהווה תנאי מהותי להסכמת משרד התחבורה ונתיבי איילון לבצעו. כן נקבע כי עד לא יאוחר מ-30 יום קודם למתן צו התחלת עבודה לקבלן המבצע יגבשו משרד התחבורה, נתיבי איילון והעיריות את מתווה הפעלת מערכת האכיפה בנתיבי ההעדפה שבשטח העיריות, ומתווה זה יצורף כנספח להסכמים. להסכם שחתמו נתיבי איילון ומשרד התחבורה עם עיריית תל אביב-יפו צורף נספח הסכמות להפעלת מערכת האכיפה בנת"צ. בנספח מפורטים שיעור ההשתתפות של משרד התחבורה והעיריות במימון אמצעי האכיפה ועלותם. בנובמבר 2017 נחתם עם עיריית לוד נספח הסכמות להקמת מערך אכיפה ולהפעלתו, אך אין הוא מפרט את אמצעי האכיפה ואת עלותם.

> משרד התחבורה ונתיבי איילון לא הסדירו בהסכם עם שום רשות הסכמות להפעלת מערכות האכיפה בנתיבי ההעדפה בתחומה. זאת, על אף חשיבותן של מערכות האכיפה להצלחתו של הפרויקט

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה ולנתיבי איילון על כי למעט סיכומיהם עם עיריית תל אביב-יפו ובאופן חלקי עם עיריית לוד, הם טרם סיכמו את מתווה האכיפה, וממילא לא הסדירו בהסכם עם שום רשות הסכמות להפעלת מערכות האכיפה בנתיבי ההעדפה בתחומה. זאת, על אף חשיבותן של מערכות האכיפה להצלחתו של הפרויקט, שכן ללא אכיפה אפקטיבית נפגמות באופן מהותי התועלות הגלומות בו.

לנוכח נתיבי ההעדפה הרבים המתוכננים, על משרד התחבורה ונתיבי איילון להסדיר את נושא מערכות האכיפה האלקטרוניות עם הרשויות המקומיות בהקדם, לעגן את הנושא בהסכמים ולפעול להקמתן.

בתשובתה מיולי 2018 הודיעה נתיבי איילון כי בימים אלה היא מקדמת "מכרז מדף", שיאפשר לרשויות המקומיות להתקשר עם חברות שיספקו את מערכות האכיפה השונות ולסנכרן את מועד תחילת הפעלתן באופן שיתאם למועד תחילת הפעלתן של נתיבי ההעדפה.

בתשובתו מאוקטובר 2018 הסביר משרד התחבורה כי במסגרת ההסכמים של "מהיר לעיר" וטרם תחילת ביצוע בכל אחת מהערים הן מחויבות לחתום על נספח אכיפה, שבו הן נדרשות להקים ולאשר אכיפה בנתיבי ההעדפה - דבר המצוי בסמכותן בלבד על פי התקנות. על מנת להביא להיתכנות ביצוע מלאה, הונחתה נתיבי איילון לקדם מכרז מדף למערכת אכיפה הכוללת את המרכיבים הבאים: מחשוב, מצלמות ועמדת פקח, שבאמצעותו יוכלו הערים להצטייד במערכות המתאימות גם מבלי לבצע מכרז כל אחת בנפרד. לוח הזמנים מתוכנן כך שמערכת האכיפה תוקם במקביל להקמת נתיבי ההעדפה, כדי שכל נתיב העדפה שייפתח לתנועה במסגרת הפרויקט יכלול בתוכו פתרון אכיפה. בהתאם לכך, כבר כיום הוטמעו בתכנון נתיבי ההעדפה תשתיות פיזיות שיאפשרו זאת, לרבות סיבי תקשורת, נקודות חשמל והכנות למצלמות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי לאכיפה יש משמעות קריטית לצורך הפקת התועלת התחבורתית מהקמת נתיבי העדפה. דווקא בשל כך שנושא האכיפה מצוי בסמכות הרשויות המקומיות היה על משרד התחבורה, לשם יעילות הפרויקט והצלחתו, להסדיר נושא זה מראש, כבר בעת החתימה על ההסכמים. על משרד התחבורה, נתיבי איילון והרשויות המקומיות לפעול ביתר שאת להקמתן של מערכות האכיפה על מנת לתרום להצלחת הפרויקט.

רשות מטרופולינית

עוד בשנת 1996 המליצה ועדה לבחינה ולגיבוש המלצות בעניין פתיחת ענף התח"צ לתחרות להקים לצד הרשות הארצית לתח"צ רשויות מטרופוליניות, אשר יהיו אחראיות להפעלת התח"צ בתחום שיפוטן. זאת בין היתר לצורך פתרון בעיות בתחום התכנון, התיאום והביצוע של תח"צ במטרופולינים. בשנת 2007 הוגשו המלצות דוח ועדה לבחינת הרפורמה בתח"צ בראשות פרופ' עזרא סדן[55] (להלן - ועדת סדן). שתי המלצותיה העיקריות היו אלו: הקמה מיידית של רשות אסדרה ארצית לתח"צ, שמטרתה תהיה להביא לתח"צ נרחבת ויעילה, והקמה לאלתר של רשות מטרופולינית ציבורית לניהול התח"צ במטרופולין תל אביב, שתפעל במתכונת של תאגיד סטטוטורי. עוד קבעה הוועדה כי בטווח הארוך רצוי לשקוד על תוכניות שיהפכו את הרשויות המטרופוליניות לתח"צ, לכשיקומו, לרשויות העוסקות במכלול נושאי התחבורה במטרופולינים. בשנת 2011, בעקבות המחאה החברתית נגד יוקר המחיה בישראל, הוקמה הוועדה

55 הוועדה מונתה על ידי שר התחבורה דאז, שאול מופז, והגישה מסקנותיה באוקטובר 2007.

לשינוי כלכלי-חברתי, בראשות פרופ' מנואל טרכטנברג, שמטרתה הייתה לבחון חלופות להקלת הנטל הכלכלי המוטל על אזרחי מדינת ישראל (להלן - ועדת טרכטנברג)[56]. בין היתר, בדוח הוועדה מוקדש פרק לסוגיית התחבורה בישראל ובאופן ספציפי למבנה הרגולציה על התח"צ, שבשעתו היה באחריות האגף לתח"צ במשרד התחבורה. המלצת הוועדה בעניין זה, כפי שהיא מופיעה בדוח, ובהמשך להמלצות ועדת סדן שהוזכרו לעיל, היא להקים רשות מטרופולינית ייעודית לתח"צ בכל אחת מן המטרופולינים הגדולות בישראל (ירושלים, תל אביב וחיפה), בהובלתן של הרשויות המקומיות. לפי הדוח, "רשויות אלו תהיינה רכיב מרכזי בהנחת היסודות לפריצת הדרך המתחייבת בתח"צ בישראל". כמו כן, הומלץ לקדם הצעת חוק ממשלתית להקמת רשויות תחבורה מטרופוליניות, שתעגן את הסמכויות ואת הכלים הדרושים לפעולתן היעילה.

בהמשך להמלצות דוח ועדת טרכטנברג התקבלה החלטת הממשלה מ-2011 בעניין רשויות מטרופוליניות, המטילה על צוות בין-משרדי, בהשתתפות נציגי משרד התחבורה, משרד האוצר, משרד הפנים ומשרד המשפטים, לגבש תזכיר חוק להקמת רשויות תחבורה ציבוריות מטרופוליניות ולמתן הסמכויות הדרושות לפעילותן. על משרדי התחבורה והאוצר הוטל להפיץ את תזכיר החוק עד 30.4.12. גם בתוכנית העבודה של משרד התחבורה משנת 2011[57] צוין כי אחת ממשימותיו העיקריות היא הקמת רשויות התח"צ המטרופוליניות כדי לעודד את השימוש בתח"צ. יצוין כי הרשויות המקומיות במטרופולין תל אביב ומשרדי התחבורה והאוצר עשו בשנת 2011 עבודת מטה משותפת להקמת רשות מטרופולינית לתח"צ. משרד מבקר המדינה העיר בדוח קודם כי התוכנית לא קודמה[58], וצוין כי "רשות מעין זו הייתה עשויה לשפר את התיאום בין הגורמים המעורבים ולמנוע חלק מהליקויים בתהליכי הארגון מחדש במטרופולין תל אביב; ליקויים שנבעו מהיעדרו של גוף בעל סמכויות-על שבידיו הכלים והידע הדרושים".

לפי התוכנית האסטרטגית לשנת 2012, כדי לייצר מערכת שלמה, יעילה ואטרקטיבית של תחבורה ציבורית, יש צורך במבנה שלטוני היררכי בעל סמכויות ואחריות ברורות. המבנה בישראל הוא מבנה ריכוזי, שבו כל הסמכויות וההחלטות מתקבלות במשרדי התחבורה והאוצר, ללא האצלה לגורמים המטרופוליניים. אי-קיום רשויות תחבורה מטרופוליניות, שקיימת בהן הגדרה ברורה של תחומי האחריות ושל מדרג הסמכויות במערכת השלטונית, מקטין את יכולת הרשויות הקיימות לייצר מספר גדול של פרויקטים במקביל. המבנה הקיים מטיל על משרד התחבורה עומס לא סביר ומעורבות מיותרת בתכנון ובמכרוז של כל פרויקט בתחבורה הציבורית המקומית במטרופולינים. בהיעדר הגדרה ברורה של היררכיה, לא נעשה תיאום של התכנון בין גופי הביצוע. נוכח האמור, הומלץ ליצור מבנה ארגוני היררכי במשרד התחבורה, שישמש כסמכות עליונה, ותפקידו יהיה להוביל את אסטרטגיית הפיתוח של תשתית התח"צ, וכן

56 הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי, דוח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי, ירושלים, אוקטובר 2011, עמ' 148 - 152.

57 התוכנית נכללת בספר תוכניות העבודה של משרדי הממשלה שפרסם משרד ראש הממשלה.

58 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 64א** (2013), "משרד התחבורה, התשתיות הלאומיות והבטיחות בדרכים - ארגון מחדש בתחבורה הציבורית במטרופולין תל אביב", עמ' 520 - 521.

להקים רשות מטרופולינית אשר תהיה אחראית לניהול התחבורה הציבורית ולהפעלתה בגבולותיה, ולקידום הקמת תשתיות תחבורה ציבורית ומדיניות העדפה. גם בתוכנית האב לתחבורה משנת 2014 הומלץ על הקמת רשות מטרופולינית, שתטפל בכל ההסדרים הנוגעים לתחבורה ציבורית ולניהול התנועה במרחבים המטרופוליניים, אשר תהיה ריבונית ותוכל לקבל החלטות גם בניגוד לעמדתה של רשות זו או אחרת. כן הוחלט בתוכנית אב זו על הקמת מרכזי ניהול ובקרת תנועה בארבע המטרופולינים המרכזיות, אשר ישלטו על מצלמות האכיפה וישפרו את יעילות מערכת התחבורה הציבורית על ידי מתן עדיפות בזכויות הדרך ועל ידי ניהול משותף של אירועים חריגים.

בדוח משנת 2016 בעניין הכנה וביצוע של התקציב להשגת מטרות משרד התחבורה[59] העיר משרד מבקר המדינה, כי לנוכח ההמלצות החוזרות ונשנות עוד משנת 1996 להקמת רשויות תחבורה מטרופוליניות, על הגורמים המטפלים בנושא למצוא דרכים להסרת החסמים המונעים את ביצוען, ובכלל זה הסדרת חלוקת התפקידים, הסמכויות ותחומי האחריות של הרשויות המקומיות לצורך שיפור שירותי התח"צ בתחום שיפוטן.

בהמשך להחלטת הממשלה משנת 2011 בדבר הקמת רשויות מטרופוליניות לתחבורה התקבלה בינואר 2018 החלטת ממשלה בדבר הקמת רשויות מטרופוליניות לתחבורה במטרופולין ירושלים ובמטרופולין באר שבע[60]. יצוין כי התוכנית אינה כוללת הקמת רשות מטרופולינית במטרופולין תל אביב-יפו.

> הקמת רשות מטרופולינית במטרופולין תל אביב-יפו, אשר לה סמכויות נרחבות כאמור בהחלטת הממשלה, הייתה עשויה לקדם ולהאיץ העדפה לתחבורה ציבורית במטרופולין

משרד מבקר המדינה מעיר למשרדי התחבורה והאוצר, כי אף שלפי החלטת הממשלה מ-2011 בעניין הקמת רשויות מטרופוליניות היה עליהם להפיץ תזכיר חוק בשנת 2012, עד להחלטת הממשלה משנת 2018 לא הוגש תזכיר חוק באשר לרשות מטרופולינית במטרופולין תל אביב-יפו, וממילא לא הוקמה רשות מטרופולינית בעיר זו.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה למשרדי התחבורה והאוצר כי הקמת רשות מטרופולינית במטרופולין תל אביב-יפו, בעלת סמכויות נרחבות כאמור בהחלטת הממשלה, הייתה עשויה לקדם ולהאיץ העדפה לתחבורה ציבורית במטרופולין. יתר על כן, הקמת רשות מטרופולינית עשויה לאפשר התמודדות טובה יותר עם הליקויים שהועלו בדוח זה: אי-השתתפות רשויות בפרויקט, אי-יכולת אכיפה לקיום ההסכמים עם הרשויות מקומיות, צמצום ניכר של פרויקט "מהיר לעיר", עיכובים ניכרים בלוחות הזמנים של הפרויקט, פגיעה ברציפות הנתיבים בתוך ובין ערים רבות במטרופולין, פגיעה ביעילותה של תוכנית ההעדפה ופעילות הרשויות לפי ראות עיניהן מתוך שאיפה לקידום האינטרסים המצומצמים שלהן ולא בראייה כוללת של קידום ההעדפה לתח"צ במטרופולין כולה.

59 מבקר המדינה, **דוח שנתי 67א** (2016) "משרד התחבורה והבטיחות בדרכים - הכנה וביצוע של התקציב להשגת מטרות המשרד", עמ' 487.

60 החלטה 3426 של הממשלה ה-34 (11.1.18).

לנוכח הליקויים האמורים בדוח זה על משרדי התחבורה והאוצר לשקול לקדם הקמת רשות מטרופולינית במטרופולין תל אביב-יפו, אשר תתכלל את נושא התחבורה הציבורית במטרופולין. רשות זו תהיה בעלת סמכויות כלפי הרשויות הכלולות בתחומה ותאפשר קידום מהיר של פרויקטים תחבורתיים חשובים, דוגמת "מהיר לעיר".

☆

הביקורת העלתה ליקויים רבים בכל הנוגע לביצוע פרויקט "מהיר לעיר", ונמצא כי היו עיכובים גדולים במימושו לאורך השנים: בתכנון נתיבי העדפה לתח"צ, בחתימה על ההסכמים עם הרשויות, בקידום הפרויקט בשנת החתימה על ההסכמים ולאחריה, בתחילת ביצועו וליקויים בהסכמים שנחתמו עם הרשויות. עוד נמצא כי גם חוסר הסכמות וחוסר שיתוף פעולה מצד הרשויות המקומיות הגדילו את העיכובים. הליקויים הרבים שהועלו בביקורת זו מצביעים על מעורבות חלקית של משרד התחבורה בניהול הפרויקטים, על כשלים באחד או יותר מהשלבים ועל הצורך בהקמת רשות מטרופולינית.

נתיבים מהירים

כחלק מהמאמץ להתמודד עם בעיית הגודש בכבישים נחקק בשנת 2000 חוק נתיבים מהירים לרכב ציבורי, התש"ס-2000 (להלן - החוק). מטרת החוק הייתה לייעל את השימוש בתשתיות ולעודד את השימוש בתחבורה הציבורית[61]. החוק מסמיך את שר התחבורה לקבוע נתיב חדש, שיהיה נתיב מהיר שבו ניתנת עדיפות לנסיעת תחבורה ציבורית, ויתרת הקיבולת באותם נתיבים, אם תהיה, תשמש לנסיעת רכב פרטי.

פרויקט הנתיבים המהירים (להלן - הפרויקט) הוא פרויקט תחבורתי לאומי, שיפעל באופן דומה לאופן הפעלתו של הנתיב המהיר הקיים בכביש 1, בין מחלף שפירים למחלף קיבוץ גלויות, שמשולב בו חניון "חנה וסע" בשפירים (להלן - הנתיב הקיים) - ערוץ תחבורתי שנועד ליצור עדיפות לתח"צ ולשפר את הנגישות למשתמשי התח"צ, ובאורח זה לעודד את השימוש בתח"צ ובנסיעות משותפות ולהפחית את מספר כלי הרכב הנכנסים למטרופולין.

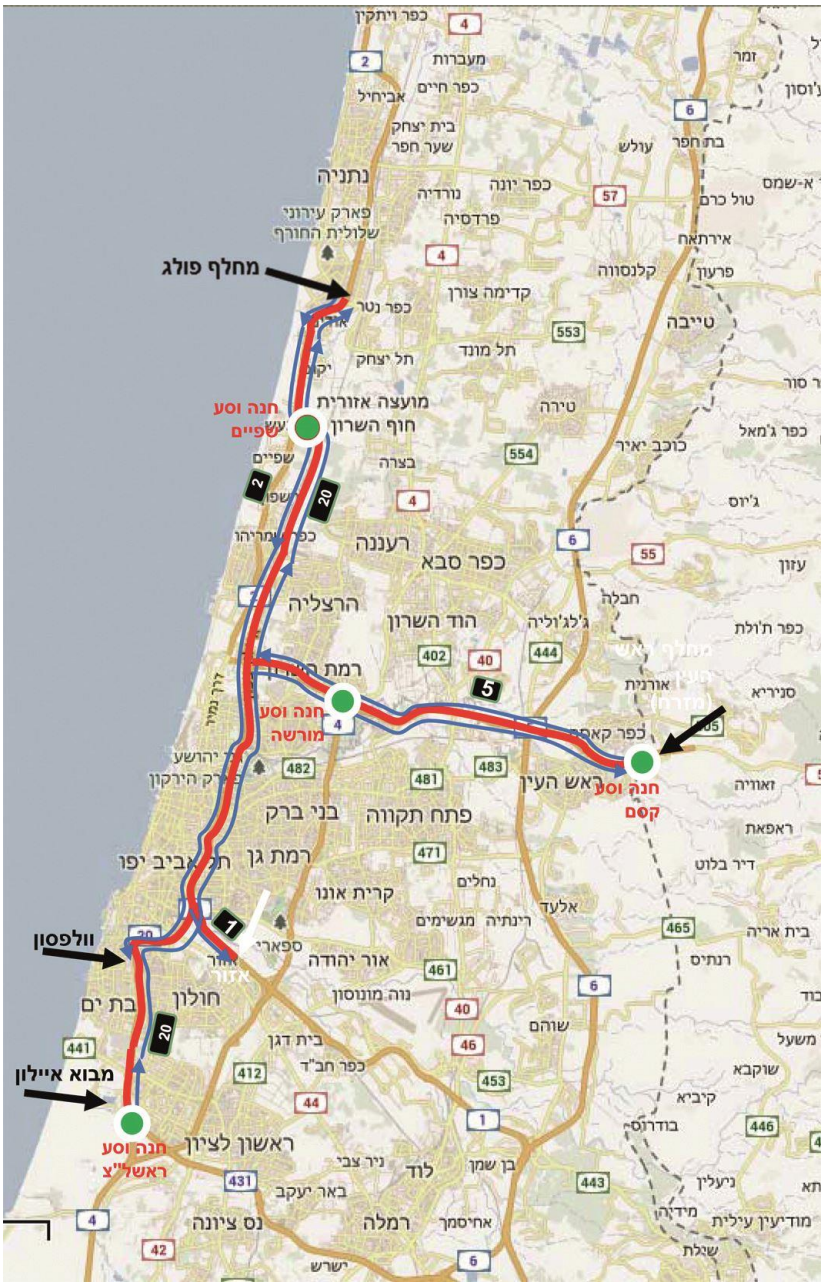
61 מתוך דברי ההסבר להצעת החוק של הממשלה, נתיבים מהירים לרכב ציבורי (נתיבי אגרה) (הוראת שעה) (תיקון) התשס"ה-2005, 20.6.05.

לאור הניסיון הנרכש וההצלחה של הנתיב הקיים[62], החלו משרדי התחבורה והאוצר בשנת 2012 לקדם תוכניות להוספת שני נתיבים מהירים בכבישים המהירים של המטרופולין באמצעות מינהלת הנתיבים המהירים בחברת נתיבי איילון. הפרויקט כולל מערכת של נתיבים מהירים ומתקני "חנה וסע" המשולבים במרכזי תחבורה, אשר יחד עם הנתיב הקיים יקיפו את כל דרכי הגישה המרכזיות למטרופולין תל אביב-יפו. לפי התכנון משנת 2012, הקמת הנתיבים המהירים לא תפגע בנפח התנועה הכולל, והנתיבים המהירים ישתלבו באופן מיטבי עם רכיבי תח"צ אחרים.

גם בתוכנית האב לתחבורה משנת 2014 הומלץ להקים רשת של נתיבים מהירים במטרופולין, כדוגמת הנתיב הקיים בכניסה לתל אביב-יפו, בשילוב חניוני "חנה וסע". לפי הסיכום התקציבי משנת 2015, יוקמו נתיבים מהירים בכבישים 1, 2, 5 ו-20 (מפה 6).

62 ראו בעניין זה מבקר המדינה, **דוח שנתי 67א** (2016), "חברת כביש חוצה ישראל בע"מ - תפעול ובקרה של פרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי", עמ' 790; **דוח שנתי 62** (2012), "פרויקט הנתיב המהיר - כביש אגרה", עמ' 951.

מפה 6: **מפת נתיבים מהירים במטרופולין תל אביב-יפו**



המקור: משרד התחבורה, מצגת לשר התחבורה בנושא "מהפיכת תשתיות התח"צ בישראל - הצגת פרויקטי הדגל", יוני 2015.

על פי התוכנית, הנתיב הראשון שיוקם יהיה בין ראשון לציון לנתניה (בכבישים 2 ו-20) לשני הכיוונים (להלן - הנתיב המהיר בכבישים 2 ו-20), והנתיב השני יוקם בין מחלף קסם למחלף גלילות (בכביש 5) לשני הכיוונים (להלן - הנתיב המהיר בכביש 5). משרדי האוצר והתחבורה הסכימו כי שר התחבורה יכריז על נתיבים אלו כנתיבים מהירים, ויביא לאישור הממשלה או לאישור ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה הצעת החלטה לקידום הפרויקט.

יעדי הפרויקט יושגו באמצעים האלה: (א) הקמת נתיבים מהירים ובהם אגרה משתנה לאורך דרכי הגישה המרכזיות; (ב) הוספת נתיב נסיעה לכל כיוון לתחבורה ציבורית, ללא פגיעה בנתיבים הקיימים; (ג) הקמת מרכזי תחבורה משולבים הכוללים חניוני "חנה וסע" גדולים, נגישים וללא תשלום בפאתי המטרופולין. החניונים יוקמו בכניסות לנתיבים המהירים בראשון לציון, בשפיים, במורשה ובאזור ראש העין, ויהיה להם חיבור מהיר וישיר לרשת הכבישים הראשית. החניונים ישמשו גם נקודת חיבור יעילה בין שירות ההסעות, התחבורה הציבורית והרכב הפרטי; (ד) הפעלת מערך הֶסַעיות (שאטלים) ללא תשלום וברמת שירות גבוהה, אשר יופעל על ידי זכיין ממתקני ה"חנה וסע" בכ-9 - 10 קווים לנקודות הביקוש המרכזיות במרכזים העירוניים; (ה) תמרוץ נסיעות משותפות (car pooling).

פרויקט הנתיבים המהירים הוא פרויקט תשתיתי, וככזה יכול לצאת לפועל באמצעות מכרזים קבלניים רגילים, המנוהלים על ידי הסקטור הציבורי, ומתקדמים ומסתיימים בתלות בתקציבים שמזרימה הממשלה (להלן - השיטה התקציבית), או באמצעות שיתוף המגזר הפרטי במימון, בהקמה, בתחזוקה ובהפעלה לטווח ארוך (PPP - Public Private Partnership). שיטת המימוש לשיתוף המגזר הפרטי המתוכננת בפרויקט הנתיבים המהירים היא BOT (Build-Operate-Transfer - בנה-הפעל-העבר; להלן - BOT). לפי שיטה זו, גוף פרטי מקבל זיכיון מגוף ציבורי כדי לבנות (במימון עצמי) מתקן ציבורי ולהפעילו לתקופה קצובה, ובסיומה להעבירו לידי הגוף הציבורי.

משרדי התחבורה והאוצר החליטו כי פרויקט הנתיבים המהירים יבוצע גם בשיטה התקציבית וגם בשיטת ה-BOT לפי הפירוט להלן:

1. פרויקטים תקציביים - נתיבי איילון תתקשר עם קבלנים ותנהל את ביצוע סלילת הנתיב המהיר בכבישים 2 ו-20 ותנהל אותם. נוסף על כך, תספק לזכיין מערכת זיהוי רכבים. נת"י תתקשר עם קבלנים ותנהל את ביצוע סלילת הנתיב המהיר בכביש 5.
2. פרויקטים של זכיינות - הקמת והפעלת השירותים הנלווים, לרבות אלו: הקמת חניוני "חנה וסע", שטחי המסחר בחניונים ומערכות ויסות התנועה; סלילת כביש 541 באורך 3 ק"מ; חילוץ רכבים, זרימה ובטיחות.

את הפרויקט מנהלת ועדת המכרזים הבין-משרדית בראשות סגן בכיר לחשב הכללי. היא החלה להתכנס ביוני 2015, וכוללת נציגים ממשרד האוצר, מאגף הפרויקטים בחברת ענבל, ממשרד התחבורה ומחברת נתיבי איילון (להלן - ועדת המכרזים הבין-משרדית). שרי התחבורה והאוצר מינו את חברת נתיבי איילון לרשות הממונה על כל פרויקט הנתיבים המהירים.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיולי 2018 העירה עיריית תל אביב כי הפרויקט מנוהל כמעט ללא שיתוף פעולה עם הרשויות המקומיות.

בתשובתה מינואר 2019 השיבה נתיבי איילון כי החברה מקפידה לשמור על מידת תיאום טובה עם הרשויות המקומיות בכל נושא שדורש את מעורבותן, למשל תיאום עם עיריית תל אביב-יפו בבחירת יעדי השאטלים.

הנתיב המהיר בכבישים 2 ו-20

רכיבי הפרויקט ושלב ההקמה של הנתיב המהיר בכבישים 2 ו-20 כוללים, בין היתר, הקמת חניוני "חנה וסע" בראשון לציון (מחלף מבוא איילון)[63] ובשפיים[64], לרבות מבנים של "חנה וסע" משולב במרכז תחבורתי, וסלילת נתיבים מהירים והרחבת כבישים קיימים.

פרויקט הנתיב המהיר בין ראשון לציון לנתניה תוכנן להיות בשלב הראשון עד מחלף פולג, ובסוף שנת 2016 החליט משרד התחבורה להאריך אותו עד החיבור עם כביש 57 בנתניה.

עיכובים בלוחות הזמנים

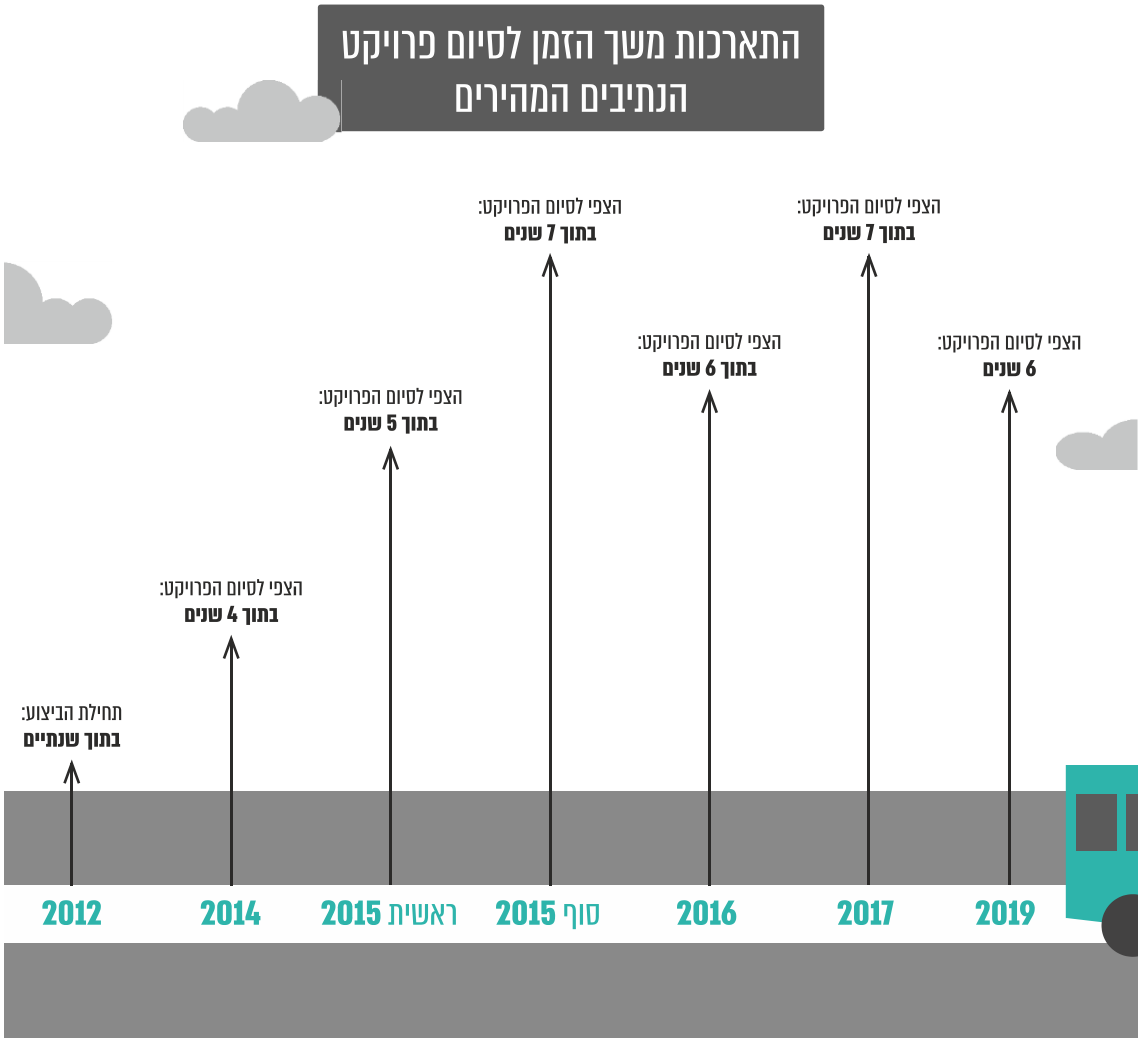
במצגת חברת נתיבי איילון למשרד התחבורה משנת 2012 ציינה החברה כי לצורך הקמת הנתיב המהיר נדרש הליך סטטוטורי מקוצר מול ועדות התכנון, הכולל הפקעות. החברה הציגה לוח זמנים, שלפיו סיום ההליך המכרזי של הפרויקט ותחילת ביצועו יהיו בשנת 2014. בשנת 2014 דיווחה החברה למשרד התחבורה כי חלק מהנתיב המהיר בכבישים 2 ו-20 מקודם במטרה להתחיל ביצוע בשנת 2015 ופתיחה לתנועה בשנת 2017, בעלות של מיליארד ש"ח, וכי הנתיב המהיר כולו בכבישים אלו ייפתח לתנועה בשנת 2018 (ובכלל זה כביש 541)[65]. לפי התוכניות מאמצע 2015, הליכי התכנון, הטיפול בתשתיות, ההליכים המכרזיים, ביצוע והתקנת מערכות אגרה ובקרת תנועה של פרויקט הנתיב המהיר בין ראשון לציון לשפיים החלו בינואר 2015, והפרויקט כולו אמור להסתיים באוגוסט 2020. לפי לוח זמנים מסוף 2015, מועד סיום הפרויקט נדחה לסוף אוקטובר 2022. לפי ההערכות משנת 2016, סיום הפרויקט צפוי להיות באפריל 2022. במצגת למבקר המדינה משנת 2017 הציגה חברת נתיבי איילון לוח זמנים שלפיו הפרויקט שהחל בשנת 2012 עתיד להסתיים ב-2024. בתשובה של נתיבי איילון מינואר 2019 צוין כי הפתיחה המתוכננת של הפרויקט צפויה בשנת 2025.

63 לרבות הסדרת כביש 431 והחיבור אליו והעתקת תשתיות.

64 בין כבישים 2, 20 ו-541, לרבות מבנה "חנה וסע" משולב במרכז תחבורתי (המחולק לשלבים א' ו-ב'), רמפות חיבור ישירות לכביש 20, הרחבת כביש 20, הקמת גשרים והקמת תחנת רכבת.

65 החברה ציינה כי מדובר בהערכות ראשוניות בלבד.

נמצא שבחלוף השנים הלך והתארך משך הזמן לסיום הפרויקט: בשנת 2014 הוערך שהפרויקט יסתיים בתוך כארבע שנים; באמצע שנת 2015 ובסיומה הוערך שהפרויקט יסתיים לאחר כחמש שנים וכשבע שנים בהתאמה; באמצע 2016 הוערך שהפרויקט יסתיים לאחר כשש שנים; ב-2017 הוערך שהפרויקט יסתיים לאחר כשבע שנים; וב- 2019 הוערך שהפרויקט יסתיים לאחר 6 שנים.



בתשובתה הסבירה נתיבי איילון כי פרויקט הנתיבים המהירים הינו פרויקט הנדסי מורכב, אשר מבוצע בצירי הכבישים הסואנים ביותר במדינת ישראל,

ולכן מחייב תיאומים עם גורמים רבים, הסרת חסמים משמעותית ומציאת פתרונות הנדסיים כוללים. כבר בתחילת דרכה בפרויקט עשתה החברה כל שלאל ידה כדי להסיר את החסמים ולקדם את תכנון הפרויקט בהתאם לאמצעים שעמדו לרשותה באותה העת, קודם להפיכתה לחברה ממשלתית בבעלות מלאה ולשינוי המבנה הארגוני בה, לרבות הוספת תקנים. מרגע שקיבלה את הפרויקט ועד היום הורחב היקפו באופן משמעותי ונערכו בו שינויים רבים, לרבות אלו: הפיכתו מפרויקט של ציר אחד בתוך נתיבי איילון לרשת של נתיבים מהירים, אשר נועדה לתת מענה מטרופוליני כולל, תכנון מחדש של החניונים, הוספת מערך רמפות גישה לחניונים, הוספת מערך אכיפה, הוספת מערך תגובה לאירועים, תכנון מחדש של מערך שערי הכניסה לנתיבים המהירים ושינוי מודל הזיכיון וההפעלה, ועל כן חלו עיכובים בלוחות הזמנים. בתשובתה מינואר 2019 ציינה החברה שינויים נוספים, ובהם החלטת משרד התחבורה להארכת הנתיב המהיר צפונה מפולג עד לכביש 57 והצורך להכין תשתית חשמול לאוטובוסים חשמליים ועמדות טעינה לרכבים חשמליים.

החשב הכללי (להלן - החשכ"ל) כתב בתשובתו מיום 10.12.18 כי מדובר במיזם הסעת המונים בעל אתגרים תפעוליים ייחודיים, השואף לנהל את התנועה לכמיליון כלי רכב מדי יום בעיר המרכזית של המדינה. מורכבות זו נגזרת מהתכנון התנועתי מרובה הכניסות לנתיב, המחייב שימוש באמצעים טכנולוגיים. מערכות אלה, ובפרט מערכות ספירת הנוסעים, נשענות על טכנולוגיות חדשניות בעולם, שנכון לכתיבת התייחסות זו נמצאים בשלבי ניסוי וטרם הופעלו באופן מסחרי, ושילובן בפרויקט מחייב השלמה של ניסויים ובדיקה מדוקדקת של אמינותן. מעבר לקשיים הטכנולוגיים, יש בו היבטים הנדסיים מורכבים מבחינת זרימה וניהול התנועה והבטיחות וכן בהיבטי שילוט והכוונה, והוא מלווה בוועדת מומחים ייעודית מטעם משרד התחבורה.

עוד הסביר החשכ"ל כי חוסר מוכנות נתיבי איילון להתמודד עם פרויקטים תחבורתיים השתקף בין היתר בעבודת הוועדה הבין-משרדית, שבה משמשת החברה כגורם המקצוע המתכלל לוועדה בנושאי ההקמה והתפעול. על אף אחריות זו, ועדת המכרזים פעלה במשך שלוש שנים, עד חודש יוני 2018, ללא חברת ניהול פרויקט. כמו כן, עד יום זה טרם אוישו בחברה הפונקציה ההנדסית האחראית על קידום הפרויקט הזכייני. לצוות ההנדסה הפנימי חשיבות גדולה בקידום הפרויקט, והוא אמור ללוות את חברת הניהול, לפקח על תפקודה ועל עמידתה בלוחות הזמנים, ולבצע בקרה על עבודת המתכננים והיועצים. יצוין כי עם מינוי מנכ"ל חדש בחברה לפני כשנה חל שינוי חיובי בפרויקט, שראשיתו מינוי חברת הניהול, החלפת יועצים ושיפור הניהול הפנימי.

> על אף חשיבותו של הפרויקט לפתרון בעיית הגודש הקשה במטרופולין, עד מועד סיום הביקורת טרם הוחל בביצוע הפרויקט, וסיומו, לפי תחזית עדכנית של חברת נתיבי איילון, צפוי רק ב-2025

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה ולחברת נתיבי איילון כי על אף חשיבותו של הפרויקט לפתרון בעיית הגודש הקשה במטרופולין, ובניגוד לתוכנית מ-2012 שלפיה ביצוע הפרויקט היה אמור להתחיל בשנת 2014 ולהסתיים בשנת 2018, עד מועד סיום הביקורת טרם הוחל בביצוע הפרויקט, וסיומו, לפי תחזית עדכנית של חברת נתיבי איילון, צפוי רק ב-2025. מן הראוי שנתיבי איילון, הוועדה הבין-משרדית ומשרד התחבורה יבחנו דרכים לצמצום הפערים בלוחות הזמנים.

עוד ציינה נתיבי איילון בתשובתה כי בשנה האחרונה, כחלק מהשינוי הארגוני בחברה, הוקמה בחברה מינהלה ייעודית לקידום הפרויקט, ובתוך כך הורחב משמעותית כוח האדם הייעודי בחברה המטפל בפרויקט.

הנתיב המהיר בכביש 5

כביש 5 הוא אחד הצירים הראשיים הנכנסים למטרופולין. כביש זה נחשב לאחד הכבישים העמוסים והאיטיים במדינה, והמצב אף הולך ומחמיר משנה לשנה[66]. הנתיבים המהירים בכביש 5 יתחילו ממזרח לראש העין ויסתיימו במחלף גלילות, בחיבור לציר הנתיבים המהירים בכבישים 20 ו-2. אורכם המתוכנן הוא 11 ק"מ. כבר בנובמבר 2012 הציגה חברת נתיבי איילון בפני משרד התחבורה תוכנית להקמת נתיב מהיר בכביש 5 ומתקני "חנה וסע" במורשה. תוכנית העבודה של נתיבי איילון מינואר 2014 לכביש 5 כללה את הפרויקטים האלה: מתקן "חנה וסע" במורשה, רמפות חדשות בתחום מחלף מורשה, הקמת שלב ב' של מחלף מורשה, נתיבים מהירים בתחום כביש 5 בין מחלף קסם לגלילות, מחלף "נתיבים מהירים" בתחום מחלף גלילות מזרח, מערכת אגרה ומערכת ניהול התנועה בכביש 5.

בדיון מיוני 2015, בהשתתפות מינהלת אגף תכנון תחבורתי במשרד התחבורה ונציגים מנת"י ומנתיבי איילון, הובהר כי יש להתייחס לנתיב ההעדפה בכביש 5 כאל בסיס לנתיב מהיר, והוטל על נת"י לבחון את מערך ניהול התנועה הנדרש לשלב הקבע של הנתיב המהיר. בדיון במשרד התחבורה מאוגוסט 2015, בהשתתפות סמנכ"לית תשתיות דאז, נציג משרד האוצר, נציג נת"י ונציגי נתיבי איילון, הוחלט כי נת"י תקדם בדחיפות את הסדרת המבואות המזרחיים של קסם, לרבות גישה ל"חנה וסע", נת"צ לכל כיוון והקמת נת"צ לכל כיוון ממורשה. עוד הוחלט כי נתיבי איילון תקדם בדחיפות את תכנון "חנה וסע" בקסם, וכן תקדם את הקמתם של גשרים לחיבור נתיבים מהירים בכביש 5 ונתיבי איילון. גם בתוכנית העבודה ממרץ 2016 צוין כי היות שעל פי התוכנית, עם הקמת ה"חנה וסע" יתפקד נתיב ההעדפה כנתיב מהיר, יש לתכננו בהתאם, ויידרש הליך מוסדר לאישור התכנון על ידי נתיבי איילון, לרבות פיקוח-על בנושא התשתיות. בדיון מיולי 2016, בהשתתפות נציגים ממשרד התחבורה, מנתיבי ישראל ומנת"י, סוכם כי נת"י תתכנן את נתיב ההעדפה בכביש 5 בלבד, נתיבי איילון תקדם את התכנון העתידי של הנתיב המהיר, וכי נתיבי איילון תציג את מסמכי התכנון המוקדם בתוך שלושה חודשים.

בתשובת נת"י צוין כי נתיבי איילון העבירו תכנון מוקדם בנובמבר 2016, ותכנון זה אושר על ידי משרד התחבורה בינואר 2017.

66 **דוח תכנון ראשוני - הנתיבים המהירים בכביש 5**, מרץ 2018.

עיכובים בלוחות הזמנים

בשנת 2014 דיווחה נתיבי איילון למשרד התחבורה כי קטע הכביש בין מחלף אזור התעשייה (אבן עזר) בראש העין למחלף גלילות, ייפתח לתנועה בשנת 2020. לפי התכנון מאמצע שנת 2015, פרויקט הנתיב המהיר בין ראש העין לגלילות יחל ביוני 2016 וייפתח לתנועה בשנת 2022. ביוני 2015 הוחלט להטיל על נת"י לסיים תכנון מוקדם באוקטובר של אותה שנה. בדיון במשרד התחבורה באוגוסט 2015, בהשתתפות סמנכ"לית תשתיות דאז, נציג משרד האוצר, נציג נת"י ונציגי נתיבי איילון, הציגה נת"י הערכה שלפיה עבודות הקמת הנתיב המהיר בכביש 5 יסתיימו בשנת 2021, וכי עד אז יהיה אפשר להקים מערכת לשירות התחבורה הציבורית עבור ראש העין ממחלף אבן עזר, ויבוצע החיבור לגלילות. משרד התחבורה ביקש מנת"י לבחון את קיצור לוחות הזמנים. לפי נתונים של נת"י מינואר 2018, הנת"צ בכביש 5 היה בשלב התכנון המפורט, והמכרזים נועדו להתפרסם ברבעון הרביעי של 2018 וברבעון השני של 2019. במצגת למבקר המדינה משנת 2017 הציגה חברת נתיבי איילון לוח זמנים שלפיו הנתיב המהיר בכביש 5 (שלב ב' של הפרויקט הזכייני) עתיד להסתיים בשנת 2025, וציינה שביצועו החל בשנת 2016.

בתשובתה מיולי 2018 הודיעה נת"י כי היא פועלת במסגרת תוכנית עבודה מסודרת שסוכמה עם משרד התחבורה, וכי כל מועדי פרסום המכרז והערכת משך זמן הביצוע ידועים.

> משרד התחבורה מעכב שנים רבות את פרויקט הנתיב המהיר בכביש 5, שהוא נדבך מרכזי בפתרון לבעיית העומסים הקשה במזרח המטרופולין

נמצא שגם פרויקט הנתיב המהיר בכביש 5 נדחה מועד סיומו בחלוף השנים. בשנת 2014 הוערך שיסתיים בתוך כשש שנים; באמצע 2015 הוערך שיסתיים לאחר כשבע שנים; באמצע 2016 הוערך מועד סיומו לאחר כשש שנים וב-2017 הוערך שהפרויקט יסתיים רק לאחר כשמונה שנים, כלומר ב-2025. וכך, משרד התחבורה מעכב בשנים רבות את פרויקט הנתיב המהיר בכביש 5 שהוא נדבך מרכזי בפתרון לבעיית העומסים הקשה במזרח המטרופולין.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה, לוועדה הבין-משרדית, לנתיבי איילון ולנת"י כי פרויקט הנתיב המהיר בכביש 5 הוא נדבך מרכזי בפתרון בעיית העומסים הקשה במזרח המטרופולין, ולכן עליהם לבחון את האפשרויות לקיצור לוחות הזמנים להשלמת הפרויקט.

חוסר תיאום בין נת"י, חברת נתיבי איילון ומשרד התחבורה

מהמסמכים הקשורים לפרויקט המצויים בנת"י עולה כי עד ינואר 2018 הוגדר בנת"י פרויקט הנתיב המהיר בכביש 5 כנתיב העדפה ולא כנתיב מהיר. אחת הדוגמאות לכך היא בתוכנית העבודה השנתית של משרד התחבורה לשנת 2017, שנכתבה ביולי 2016. בינואר 2018 הנחתה ראשת מינהלת תכנון תחבורתי במשרד התחבורה את נת"י לתכנן ולבצע את נת"צ כביש 5 כנתיב מהיר. היא ציינה כי ידוע שייתכן שיהיו קשיים מסוימים בנושא התשתיות, אך היתרונות הם

רבים, ובין היתר אלו: תימנע עבודה חוזרת שתגרום הפרעה ניכרת לתנועה בכביש 5; יתאפשר חיסכון כספי כולל ניכר, שכן עלות ביצוע ההתאמות לנתיב מהיר גבוהה בכ-35 - 50 מיליון ש"ח; תנאי הבטיחות בעת הביצוע ובעת הפעלת הנת"צ יהיו משופרים ועוד.

משרד מבקר המדינה העלה כי חוסר תיאום בין נת"י, נתיבי איילון ומשרד התחבורה הצריך לשנות את התכנון שהיה בידי נת"י של הנת"צ בכביש 5 ולהתאימו לנתיב מהיר, בהתאם לתכנון של נתיבי איילון. השינוי גרם לתוספת עלויות לפרויקט ולעיכוב של שנה באחד השלבים, והוא גם עשוי לעכב בהמשך את הפרויקט כולו.

בתשובתה מיולי 2018 הודיעה נת"י כי **"**הפרוגרמה של כביש 5 הייתה ונשארה לתכנן נת"צ. לא התקבלה הנחיה לנת"י לתכנן נתיב מהיר אלא לקבל את התכנון של הנתיב המהיר מנתיבי איילון ולהטמיע את הרכיבים הרלוונטיים בפרויקט של נת"י. **החלטה רשמית ותצורה סופית הועברה אל נת"י כאמור רק בשנת 2017".** (ההדגשה אינה במקור.)

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה שאף שלאורך השנים, החל בשנת 2012, באופן עקיב ורצוף תוכנן להקים בכביש 5 נתיב מהיר וכן תוכננו כל ההתאמות הכרוכות בכך, ולמרות החלטות קודמות שהתקבלו ב-2015, המורות להתייחס לכביש 5 כאל בסיס לנתיב מהיר, רק בשנת 2017 החליט משרד התחבורה באופן רשמי על התצורה הסופית, והורה לנת"י לערוך התאמות לנתיב מהיר בפרויקט המבוצע בכביש 5.

בתשובתו מאוקטובר 2018 הסביר משרד התחבורה כי הוא אמון על תיאום בין הגופים, וכי הוא עושה זאת באופן הדוק באמצעות ישיבות חודשיות בהשתתפות כלל הגורמים וכן דרך פגישות עבודה ועדכונים שוטפים בהשתתפות ראשי מינהלת פרויקטים בנתיבי איילון ובנת"י. עוד הסביר משרד התחבורה כי "הוקם פורום אינטגרציה למטרופולין תל אביב בראש מנהלת פרויקטים בו יושבים לשולחן אחד כל הגורמים המרכזיים המבצעים במטרופולין מדי חודשיים לזיהוי ממשקים וחסמים אפשריים ומתן מענה ופתרונות".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה כי על אף "מינהלת התיאום" ו"פורום אינטגרציה", בפועל, לא נמנע חוסר התיאום בין הגורמים השונים.

השלכות העיכוב בביצוע פרויקט הנתיב המהיר בכביש 5

במרץ 2016 פנה ראש עיריית ראש העין לשר התחבורה ישראל כ"ץ בבקשה לקיים דיון דחוף, שעיקרו פתרון המחלוקת בסוגיית העדפת התחבורה הציבורית

בכביש 5. לדברי ראש העירייה, הפיתוח רחב ההיקף שהושת על העיר לא לווה עד שלוש שנים לפני מועד הפגישה במענה תחבורתי כוללני מתאים של תשתיות תחבורה ציבורית, וקיים פער קריטי בין לוחות הזמנים של שיווק מתחמי הדיור לבין מענה תחבורתי בסיסי. מערך תחבורתי חדש היה אמור להתחיל לפעול בחודשים שלאחר הפגישה, אבל המועד למתן פתרונות התשתית המשלימים בכלל והעדפת התחבורה הציבורית בפרט רחוק. לטענתו, עומסי התנועה לאורך כביש 5 הם מהגבוהים במדינה, וככל שהיקפי הפיתוח בראש העין וסביבותיה ילכו ויגדלו, יגבר העומס בכביש. לאור הדברים האלה דרש ראש העירייה פתרון זמני שיאפשר העדפת תחבורה ציבורית בכביש 5. במאי 2017 סוכם בין סמנכ"ל תשתיות במשרד התחבורה לראש עיריית ראש העין כי בכביש יפעל נתיב העדפה שמאלי, שיהפוך בבוא היום לנתיב מהיר.

באוקטובר 2017 שלחו ראשי הרשויות הוד השרון, אורנית, אריאל, מ"א שומרון, ראש העין, כפר ברא וכפר סבא מכתב לשר התחבורה ישראל כ"ץ, ובו תיאור הבעיות הקשות הנגרמות מעומסי התנועה הכבדים בכביש 5, העתידים לגדול בד בבד עם גידול האוכלוסייה הטבעי בערים הסמוכות. במכתב התבקשו הבהרות באשר לתוכניות האופרטיביות לכביש 5 בטווח הזמן המיידי, הבינוני והארוך, עבור מצב שלדבריהם הוא "בלתי נסבל בעליל".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה ולוועדת המכרזים הבין-משרדית כי בגלל התמשכות ההליכים להקמת הנתיבים המהירים, עליהם לבחון מתן פתרונות זמניים לבעיית העומסים הגדולים הקיימים היום בכבישים שמתוכננים לקום בהם נתיבים מהירים. בין היתר יש להחיש את הפתרון בכביש 5, שבמועד עריכת הביקורת צפוי בו סיומו של התהליך רק ב-2025.

אי-ביצוע בדיקה כלכלית

בשנת 1996 קבעו משרדי האוצר והתחבורה בנוהל פר"ת לבחינת הכדאיות של פרויקט תחבורה יבשתית במדינת ישראל, שביצוע בדיקה כלכלית לפיו תהיה תנאי הכרחי לאישור פרויקטים. מטרת הנוהל היא, בין היתר, לתרום להקצאה נאותה של המקורות ולשמש אמצעי לקבלת החלטות בעניין קידום פרויקטים ועיתוי ההשקעות בהם, תוך קביעת מערכת אחידה של מדדים ושל שיטות להערכת התועלות הגלומות בפרויקטים והעלויות הכלכליות הכרוכות בהם.

נמצא כי בדיקת הכדאיות הכלכלית של שלב א' בנתיב המהיר בכביש 5 נעשתה רק ביולי 2017. עוד נמצא כי עד סיום מועד הביקורת לא בוצעה בדיקת כדאיות כלכלית בנוגע לשלב ב'. הדבר בעייתי במיוחד נוכח השינויים הגדולים שחלו במיקומי החניונים[67]. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה על התנהלות זו.

אגף תכנון כלכלי במשרד התחבורה הסביר למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2017 כי בתוכנית האב החדשה הכוללת לכלל ענפי התחבורה, שאושרה ב-2014, המליץ האגף לקדם חניוני "חנה וסע" ואת שני הנתיבים המהירים - הן בטווח הזמן המיידי והן בטווח הארוך. אגף תכנון כלכלי הבהיר כי לא ניתן לבצע בדיקת כדאיות כלכלית תחבורתית לפרויקט הנתיב המהיר בכביש 5 ללא ידיעה או הערכה אם יהיו חניוני "חנה וסע" ובאיזו קיבולת, וללא אומדני עלות.

על אגף תכנון כלכלי במשרד התחבורה לבדוק בהקדם את הכדאיות הכלכלית של שלב ב' של פרויקט הנתיב המהיר בכביש 5, לרבות לחלופות מיקום החניונים ולמספר החניות בכל חניון, כדי שהבדיקה תשמש תשומה בתהליך קבלת ההחלטות על מיקומי החניונים ומספר החניות.

התארכות פרויקטים של זכיינות - בניית חניוני "חנה וסע" והפעלת הנתיבים המהירים

לפי דוח פרויקט של נתיבי איילון משנת 2015, בפרויקטים אלה של זכיינות יהיה אחראי הזכיין לנושאים האלה: הקמה, תפעול ותחזוקה של מערכת האגרה; הקמת מרכז בקרה ומשרדים בחניון ראשון לציון, ובשאר החניונים מרכזי תפעול משניים; הפעלת מוקד שירות; אכיפה באמצעות מצלמות של כניסות ויציאות שלא במקומות המיועדים לכך; הפעלת צוותים לחילוץ מיידי; הקמה ותפעול של מוקדי בקרת רכב; הקמה ותפעול של עמדת תשלום בכל מתקן "חנה וסע"; רכש והפעלה של אפליקציות תשלום ובקרת מילוי רכב; תיאום תחזוקת נתיבים עם חברת נתיבי איילון; ניהול התנועה במתקני ה"חנה וסע"; תחזוקת החניונים; הקמת עמדות מודיעין במתקני ה"חנה וסע" ותפעולן; הקמתה ותפעולה של מערכת הַסְעיות; הקמתן ותפעולן של תחנות הורדה ואיסוף; הקמתם ותפעולם של שטחי המסחר בחניונים; העברת מידע לציבור על שירותי הפרויקט ואופן פעולתם. תקופת הזיכיון היא ל-15 שנה, ובכלל זאת תקופת ההקמה.

בדיון בוועדת המכרזים הבין-משרדית מנובמבר 2015 ציין היועץ ההנדסי של הפרויקט מטעם נתיבי איילון, כי עבודות ההקמה אינן מורכבות מאוד ואינן דורשות מיומנות מיוחדת כגון מנהור, אך עם זאת, חניונים בסדר גודל כזה טרם

67 ראה להלן בפרק "התארכות פרויקטים של זכיינות - בניית חניוני 'חנה וסע' והפעלת הנתיבים המהירים"

נבנו בארץ. בנובמבר 2015 אישרה ועדת המכרזים הבין-משרדית תנאי סף הנדסיים ופיננסיים של הליך המיון המוקדם למכרז. באוגוסט 2016 אישרה ועדת המכרזים לפרסום את מסמכי ההליך המיון המוקדם למכרז, וקבעה שמועד הגשת ההצעות יהיה עד 1.1.17. באוגוסט 2016 ערכה ועדת המכרזים הבין-משרדית הליך מיון מוקדם (PQ) לאיתור מציעים שיורשו להתמודד בהליך המכרזי לביצוע הפרויקט. שש קבוצות ניגשו להליך המיון המוקדם, ובמאי 2017 הודיעו לכל הש כי הוכרזו כמתאימות להגיש את הצעתן למכרז. בדצמבר 2018 צפוי להתפרסם מכרז, בסוף 2019 מתוכננת הכרזה על זוכה, ובשנת 2023 צפוי סיום ההקמה.

בהחלטת ממשלה ממאי 2015 בנושא "הסרת חסמים בפני קידום מערכות להסעת המונים ותשתיות"[68] נקבע שיש לתקן את חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, באופן שתתאפשר הקמתם של חניונים לעידוד השימוש בתחבורה ציבורית במסגרת תוכנית תשתית לאומית, כהגדרתה בחוק.

אחד החסמים לפיתוח התחבורה בישראל הוא תהליכי המכרזים הממושכים. בתוכנית האסטרטגית משנת 2012 צוין כי "המורכבות הרבה בהליכי המכרז מחייבת צוותי הכנה מיומנים בהכנת מכרזים מסוג זה, אשר צוברים ניסיון ומתפתחים עם המגמות בעולם בתחום. קיים מחסור מהותי בישראל במובילי המכרזים הן ברמה המטרופולינית והן ברמה הממשלתית. בפועל, קצב הוצאת המכרזים בישראל בשנים האחרונות היה איטי הן בתחום הקמת התשתיות והן במכרזים להפעלת הקווים, ונעשה יותר בטור מאשר במקביל".

חברת כביש חוצה ישראל בע"מ (להלן - חברת חוצה ישראל) פועלת כאחראית מטעם המדינה לפרויקטים שהוקמו במתכונת BOT. תחום פעילותה ייחודי ומצריך ידע רב ותכלולי (אינטגרטיבי) בתחומים ההנדסיים, הנכסיים, המשפטיים, המסחריים והכלכליים. חברת חוצה ישראל פיתחה מיומנות בקידום פרויקטים של זכיינות, והיא משמשת כרשות ממונה מול זכייני כביש 6 וזכייני הנתיב המהיר ומנהרות הכרמל. בדוח מבקר המדינה בעניין "חברת חוצה ישראל - תפעול ובקרה של פרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי"[69] העיר משרד מבקר המדינה, כי "בפרויקטים ציבוריים מורכבים שתכנונם וביצועם נמשכים כמה שנים, יש למנות גורמים מקצועיים שילוו אותם ברציפות החל מהשלבים הראשונים. כמו כן ראוי כי הגורמים המקצועיים יהיו בקיאים בכל שלבי הפרויקט ובהנחות היסוד שעליהם הוא מתבסס, יתעדו את כל שלבי הפרויקט, את הוראות השינוי ואת ההתכתבויות במהלך התכנון, ההקמה והביצוע, וכן יצברו ידע וניסיון ויתעדו אותם כדי לייעל את ביצועם של פרויקטים דומים בעתיד". ואולם, הוועדה הבין-משרדית לא בחנה את האפשרות לנצל את הידע והניסיון של חברת חוצה ישראל לקידום פרויקטים של זכיינות הקשורים לנתיבים המהירים.

חברת חוצה ישראל בתשובתה מיולי 2018 ציינה כי 25 שנות פעילותה נתנו בידה ניסיון עשיר בניהול פרויקטים של זכיינות לאורך כל שלביהם. נוסף על כך,

68 החלטה 153 של הממשלה ה-33 (13.5.13).

69 **דוח שנתי 67א** (2016), "חברת חוצה ישראל", עמ' 799.

החברה נמצאת בעיצומו של תהליך רה-ארגון משמעותי, המאפשר לה לתת מענה ורמת ביצועים גבוהה לצבר פרויקטים מורכבים רב ובפריסה ארצית.

החשכ"ל בתשובתו למשרד מבקר המדינה כתב כי פרויקט הנתיבים המהירים מוקם בין היתר לאורך כביש 20, הקרוי "נתיבי איילון", ונמצא באחריותה של נתיבי איילון. החברה אחראית לעבודות ההקמה בכביש, לתחזוקת מבני הכביש, וכן משמשת כרשות התמרור המקומית לאורך האיילון. נוסף על האמור, החברה אחראית לניהול התנועה לאורך הכביש ולה מערכת ניהול חדישה הפרוסה לאורך הנתיבים. בהתאם לאמור, ביצוע הפרויקט באמצעות גוף אחר זולת נתיבי איילון אינו נכון בנסיבות העניין. בנוגע לניסיון בפרויקטים של זכיינות, חטיבת התשתיות והפרויקטים בחשכ"ל מלווה ומרכזת את פעילותם של עשרות פרויקטים מראשיתם, ובידיה מצויים הידע והניסיון וכן החומרים והנתונים הרלוונטיים לפרויקט. כמו כן, החטיבה מובילה תהליך רוחבי להפקת לקחים בפרויקט הזיכיון, בעיקר בנושאים תפעוליים, פיננסיים ומשפטיים, שלאחר מכן מוטמע במסמכי המכרז של כל מכרז שמנוהל באמצעות החטיבה.

> הקושי בקידום מכרזי תשתית, שהועלה כבר ב-2012, עדיין היה קיים במועד הביקורת. על כך אפשר ללמוד מהימשכות המכרז לבניית החניונים ולהפעלת הנתיבים המהירים

משרד מבקר המדינה העלה כי הקושי בקידום מכרזי תשתית, שהועלה בתוכנית האסטרטגית של משרד התחבורה כבר ב-2012, עדיין קיים במועד הביקורת, מרץ 2018. על כך אפשר ללמוד מהימשכות המכרז לבניית החניונים ולהפעלת הנתיבים המהירים. ההליך המכרזי שהחל בנובמבר 2015 בניהול ועדת המכרזים הבין-משרדית, עת אישרה הוועדה תנאי סף הנדסיים ופיננסיים של המכרז, צפוי להימשך כארבע שנים ולהסתיים בסוף 2019, המועד המתוכנן להכרזה על הזוכים במכרז. כשנה וחצי מתוך הארבע מתוכננות לשלב שבין פרסום המכרז להכרזה על הזוכה.

על ועדת המכרזים הבין-משרדית לבחון דרכים לקיצור לוחות הזמנים למועד פרסום הזוכה במכרז להקמת החניונים בנתיבים המהירים ולתפעולם, ולקיצור לוחות הזמנים של כל השלבים במכרזי התשתית בכל השנים הקרובות.

חניוני "חנה וסע"

לצורך שירות הנוסעים באמצעי התחבורה הציבוריים נדרשת הקמת חניונים בפאתי המטרופולין. כיום מתוכננים חמישה חניונים במקומות האלה: ראשון לציון, שפיים, מורשה, קסם ומחלף תקווה. נתיבי איילון ומשרד התחבורה בחנו את צפי הביקוש לחניונים והחליטו כי יש צורך ב-19,900 מקומות חניה, לפי החלוקה כדלהלן: חניון ראשון לציון - 3,500, חניון שפיים - 6,700, מורשה - 4,000, תקווה 2,700 וקסם - 3,000 מקומות. לפי תוכניות משרד התחבורה ונתיבי-איילון העדכניות למועד סיום הביקורת, בשלב א' יוקמו שני חניונים, בראשון לציון ובשפיים, שיכללו עד 11,000 מקומות חניה. החניונים האלה ישמשו מרכזי תחבורה משולבים, ומהם יצאו עשרה קווי שירות הסעות. בשלב ב' יוקמו שני מרכזים נוספים, שיכילו כ- 7,000 מקומות חניה; החניה תהיה ללא

תשלום כשירות לנוסעים. התוכנית כוללת גם חניון זמני בראשון לציון, המכיל 700 - 1,000 מקומות חניה. צוין כי אין חסמים לביצוע החניון הזמני, וכי נדרש תיאום מול הרשויות.

חניון "חנה וסע" שפיים

החניון המתוכנן בשפיים נמצא במיקום המאפשר חיבור ישיר מכבישים 2, 20, 531 ו-541, ולפי דיווחי נתיבי איילון, קיימות אפשרויות גישה ישירה אליו בהתאמות מזעריות לתכנון הקיים של נת"י. בשנת 2012 המליצה נתיבי איילון לקדם הליך הכרזה של החניון בשפיים כתשתית לאומית לצורך קידום האישור הסטטוטורי בוועדה הארצית לתכנון ולבניה של תשתיות לאומיות (להלן - ות"ל) וכן לבחון את הצורך בהפקעת קרקעות. בשנת 2014 דיווחה החברה כי מיקום החניון מקובל על ועדת התכנון המחוזית וכי התכנון מקודם. בספטמבר 2017 אישרה הות"ל את התוכנית; התכנון המפורט טרם הושלם עד מועד הביקורת. לפי לוח הזמנים משנת 2016, פרויקט החניון החל בפברואר 2015 ויסתיים באפריל 2022.

חניון "חנה וסע" ראשון לציון

הקמת החניון בראשון לציון תאפשר חיבור ישיר מכבישים 4, 20 ו-431, ולפי דיווחי נתיבי איילון, קיימת אפשרות גישה ישירה אליו בהתאמות מזעריות למצב הקיים. בשנת 2012 המליצה נתיבי איילון בפני משרד התחבורה על קידום הליך מהיר בוועדה מחוזית מרכז. בשנת 2014 אושר החניון בוועדה המקומית, החל הליך בוועדה המחוזית וקודמה במקביל הכנת מסמכי מכרז. נוסף על כך נבחנו והוערכו עלויות היטלי הפיתוח ואגרות הבנייה כתנאי למתן היתר בנייה בגין החניון, ונמצא כי העלויות הצפויות יסתכמו בכ-73 מיליון ש"ח. בסוף יולי 2015 נקבע כי תכנון החניון, הזזת תשתיות וההליך המכרזי יחלו בינואר 2016, והביצוע יחל ביולי 2017 ויסתיים בסוף אוגוסט 2020. בספטמבר 2016 אישרה ות"ל את התוכנית; התכנון המפורט טרם הושלם עד מועד הביקורת. לפי לוח זמנים משנת 2016, פרויקט החניון החל (תשתיות ותכנון) בפברואר 2015, והביצוע היה אמור להתחיל בינואר 2018 ולהסתיים ביוני 2021.

החשכ"ל כתב בתשובתו כי בימים אלה עמלים צוותי התכנון על השלמת התכנון הסטטוטורי לרמה הנדרשת במסמכי המכרז.

"חנה וסע" מורשה

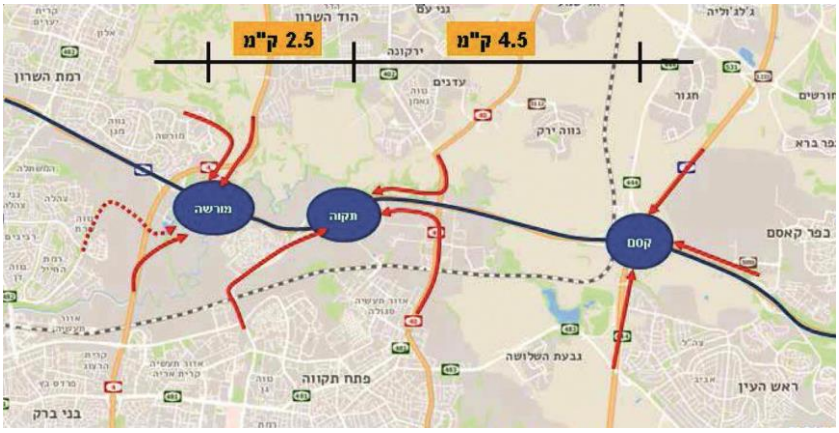
כבר בתחילת 2014 נערכה בחינה של מיקום חניון "חנה וסע" סמוך למחלפי מורשה או קסם, בצד הנתיב המהיר בכביש 5. במסגרת הבדיקה נבחנו האפשרויות להקים אחד מהחניונים או את שניהם. החניון במורשה מתוכנן במיקום המאפשר חיבור ישיר מכבישים 4 ו-5 וכן נגישות ישירה לקריית עתידים, רמת החייל ואזור התעסוקה בבני ברק, תוך ניצול מלא של תשתיות קיימות.

בשנת 2012 המליצה נתיבי איילון למשרד התחבורה על קידום מהיר בוועדה המחוזית תל אביב-יפו והליך הפקעה כבסיס לייעול ההליך הסטטוטורי. בשנת 2014 דיווחה נתיבי איילון כי מיקום החניון מקובל על ועדת התכנון המחוזית וכי התכנון מקודם.

חנה וסע קסם

כפי שעולה ממפה 7 ומדוח נתיבי איילון, כבר בשנת 2015 תוכננה הקמת חניון רביעי באזור ראש העין, המיועד לנוסעים מכביש 5 מזרח, מכביש 6 ומאזור ראש העין. בדיון במשרד התחבורה מאוגוסט 2015, בהשתתפות סמנכ"לית תשתיות דאז, נציג משרד האוצר, נציג נת"י ונציגי נתיבי איילון, הוחלט כי נתיבי איילון תקדם בדחיפות תכנון "חנה וסע" בקסם והקמת גשרים לחיבור נתיבים מהירים בכביש 5 ובנתיבי איילון. בראשית אוגוסט 2017 מינה משרד התחבורה את נתיבי איילון לבחינת תכנון מרחב מחלף קסם, כך שתתאפשר גישה לחניון הנתיבים המהירים ותנועה רצופה של תח"צ במרחב המחלף (להלן - הבדיקה מאוגוסט 2017).

מפה 7: **מפת חניוני "חנה וסע" בכביש 5**



המקור: נתיבי איילון, **דוח תכנון ראשוני - הנתיבים המהירים בכביש 5**, מרץ 2018 .

חנה וסע התקווה

כבר בתוכנית האסטרטגית משנת 2012 תוכנן להקים בטבעות החיצוניות של המטרופולין מגרשי "חנה וסע" לעידוד הנסיעה בתחבורה הציבורית בראשון לציון, בשפיים, במורשה ובסמוך למחלף תקווה על כביש 5, במיקום המאפשר חיבור מכביש 5 ופתח תקווה למרכז התנועה בסבידור. התוכניות של נתיבי איילון משנת 2014 לא כללו חניון בסמוך למחלף תקווה, ובמקומו תוכנן חניון בסמוך למחלף קסם. במסגרת הבדיקה מאוגוסט 2017 וניתוח היקף ופילוח

הביקוש, נמצאה הצדקה להקמת חניון נוסף במחלף תקוה שיכיל כ-2,700 מקומות חניה כמענה לנוסעים מכביש 40 (מצפון ומדרום) ומדרך זבולון המר בפתח תקווה. תוכנית זו הוצגה לגורמים המקצועיים במשרד התחבורה והתקבלה מהם הסכמה. על רקע האמור, נתיבי איילון העבירה במאי 2018 פנייה למשרד התחבורה לקדם את התכנון הסטטוטורי באמצעות הוות"ל לתכנון שלושת החניונים בפרויקט אחד.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה, לנתיבי איילון ולוועדה הבין-משרדית, כי אף שהחניונים בראשון לציון ובשפיים תוכננו כבר בשנת 2012, ותוכניות להקמתם היו כבר ב-2014, הוועדה הבין-משרדית טרם הוציאה מכרז לקביעת זכיין, וסיום פרויקטים אלה צפוי רק ביוני 2021 ובאפריל 2022 בהתאמה. דבר זה צפוי לגרום אף לעיכוב סיום פרויקט הנתיבים המהירים.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה למשרד התחבורה, לנתיבי איילון ולוועדה הבין-משרדית, כי אף שהחניון במורשה תוכנן כבר בשנת 2012 ותוכניות להקמתו היו כבר בשנת 2014, הם טרם השלימו הוצאת אישורים סטטוטוריים להקמתו וטרם פרסמו מכרז.

> אף שהחניונים בראשון לציון ובשפיים תוכננו כבר בשנת 2012, ותוכניות להקמתם היו כבר ב-2014, הוועדה הבין-משרדית טרם הוציאה מכרז להתקשרות עם זכיין, וסיום פרויקטים אלה צפוי רק ביוני 2021 ובאפריל 2022 בהתאמה

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע החשכ"ל כי ועדת המכרזים צפויה לפרסם את המכרז הזכייני בשבועות הקרובים, וכי הפרויקט הזכייני צריך להיות שלוב עם הפרויקט התקציבי של הנתיבים, כך שבנייתו תסתיים במקביל.

בנוגע להתמשכות ההליכים להקמת חניוני חנה וסע השיבה חברת נתיבי איילון, כי בוצע תכנון מחדש של החניונים לאחר מיפוי ביקושים עדכני, ובכלל זה בחניון שפיים (הכפלת מספר החניות ל-7,000 מקומות חניה), בחניון קסם (שינוי המיקום והצמדתו לתחנת הרכבת, תוך צמצום החיכוך בתשתיות סמוכות - המוביל הארצי, קווי מתח וגז) ובחניון מורשה (שינוי המיקום לטובת איסוף ביקושים מכביש מס' 4, ולא מכביש מס' 5 כפי שתוכנן קודם לכן). כמו כן, הוסף חניון חדש (התקווה) לטובת הבאים מכביש מס' 40 (הוד השרון ופתח תקווה), ונוסף מערך רמפות המאפשרות גישה ישירה לחניונים מצירי תחבורה ראשיים.

השינוי הארגוני שביצעה חברת נתיבי איילון וההתאמות שביצעה בתכנון החניונים הם מהלכים ראויים. אולם עולה תמונה עגומה מתהליך הקידום של פרויקטי הנתיבים המהירים, והדבר מתבטא בעיקר בעיכובים בלוחות הזמנים של מרכיבי הפרויקט השונים. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את הטיפול של משרד התחבורה ונתיבי איילון בכל הקשור לקידום אחד הפרויקטים החשובים לפתרון בעיית הגודש בכניסה למטרופולין תל אביב. עליהם לזהות את מקור העיכובים, לקבוע כי פרויקט הנתיבים המהירים הוא בעדיפות גבוהה ביותר ולהחיש את הקמתו.

אי-יישום התוכנית לעידוד השימוש ברכבים רבי-תפוסה

אחת האפשרויות להפחתת כלי רכב בכבישים היא עידוד נסיעות משותפות של כמה נוסעים (להלן - רכבים רבי-תפוסה). אפשר לעודד נסיעות ברכבים רבי-תפוסה על ידי מתן אישור נסיעה בנתיבי העדפה, מתן פטור מעלות הנסיעה בנתיבים המהירים, הוספת נתיבים לרכבים רבי-תפוסה ומתן הטבות נוספות, כגון חניה באזורי הביקוש וכדומה. היתרונות בחלופה זו הם חיסכון בזמן ובעלות הנסיעה והקלה מערכתית לכלל הנוסעים בכביש.

בתוכנית האב לתחבורה משנת 2014 הומלץ על העדפת רכב פרטי רב-תפוסה (HOV - High Occupancy Vehicle) שלושה או ארבעה נוסעים ומעלה) כשהנתיב המהיר מנוצל רק בחלקו, במגמה לעודד נסיעות משותפות ברכב פרטי.

בתשובתה מיולי 2018 הבהירה נתיבי איילון כי עד תחילת 2018 לא הייתה בישראל טכנולוגיה שאיפשרה את ספירת הנוסעים ברכב, אלא טכנולוגיה לזיהוי כלי רכב בלבד, וכי לא ניתן היה לאכוף את ההמלצה האמורה. החברה הוסיפה כי בעקבות הצלחת המכרז הבינלאומי שיזמה, הורתה הממשלה על הפעלת ניסוי של התקנת אמצעי אכיפה אלקטרוניים בנתיבי ההעדפה[70], ובמסגרתו תותר נסיעת רכב פרטי שבו שלושה נוסעים או יותר.

משרד התחבורה ציין בתשובתו כי אף שהצורך התברר כבר בשנת 2014, רק בימים אלו הגיעה לבשלות טכנולוגית מערכת המאפשרת לממש אכיפה בעניין זה, שהיא תנאי הכרחי למימוש תוכנית לעידוד רכבים רבי-תפוסה. בגלל החדשנות של אותה מערכת והיישום המינימלי ברחבי העולם מבוצע בימים אלו ניסוי הוכחה שלה טרם שילובה בנתיבי העדפה. במקביל לכך מקודם תהליך תקינה לשימוש במערכת זו לצורכי אכיפה.

על משרד התחבורה ונתיבי איילון לקדם את תוכנית הרכבים רבי-התפוסה ולפעול ליישומה המהיר בנתיבי ההעדפה הקיימים, כדי להביא להפחתת כלי הרכב הנעים בכבישי מטרופולין תל אביב-יפו ולהקלה מיידית בעומסי התנועה.

חסמים בביצוע פרויקטים תחבורתיים

בתוכנית האסטרטגית מ-2012 צוין כי בביצוע הפרויקטים נדרש תיאום הנדסי בין החברות והגופים בעלי התשתיות בתוואי הפרויקט (חברת חשמל, בזק, חברות הסלולר, מקורות וכו'). התיאום מורכב ודורש פתרונות ודרישות המייקרים

70 החלטה 3428 של הממשלה ה-34, "צמצום נזקי הגודש ועידוד נסיעה ברכבים מרובי נוסעים" (11.1.18).

לעיתים את הפרויקט. הקמת הפרויקט התחבורתי גם לא תמיד עולה בקנה אחד עם תוכניות הגופים לשדרוג התשתיות שלהם בתוואי הפרויקט, ובחלק מהאזורים אף חסר מידע על התשתיות בתוואי, דבר הגורם לעיכובים ולשינויים במהלך הפרויקט. נוסף על כך, נדרש אישור של הרשויות המקומיות ומשטרת ישראל לתוכניות, ולעיתים מתעוררות בעיות במתן אישורים בשלב כה מתקדם, המעכבות את הביצוע.

נוכח האמור הומלץ בתוכנית האסטרטגית משנת 2012 לנקוט את הצעדים האלה: שינויים בחקיקה וזירוז תהליכי האישור, לרבות קידום תשתיות תחבורה ציבורית בתוואי זכויות דרך קיימות ללא צורך בתוכנית בניין ערים (תב"ע) או בתיקון תוכנית מתאר ארצית[71] (תמ"א); הגדרת נתיבי העדפה לאומיים, אשר בהם תישמר זכות דרך לדורות ויהא בהם תהליך הפקעה מזורז; חיוב הרשויות המקומיות לתגבור כוח האדם; עדיפות לאומית לטיפול בפרויקטים מגה-תחבורתיים בוועדות למיניהן ולקידומם, לרבות בוות"ל. גם בתוכנית האב לתחבורה מ-2014 הומלץ כדלקמן: יצירת מתווה סטטוטורי מקוצר לחלק מהפרויקטים לפי קריטריונים שיוגדרו; הגדרת לוחות זמנים מחייבים לתהליכים סטטוטוריים שאינם בשליטת משרד התחבורה; איתור גורמי העיכוב העיקריים בתהליך הסטטוטורי; בחינת האפשרות של העברת נושאים בעלי אופי גיאוגרפי מוגבל להחלטות פנימיות של משרד התחבורה.

בדוח משנת 2016[72] העיר משרד מבקר המדינה כי משרד התחבורה לא יישם כלל את המלצות התוכניות, או יישם אותן בהיקף חלקי ובקצב איטי, וכי עליו לנקוט ללא דיחוי צעדים ממשיים לפתרון הבעיות בתחום זה.

> העיכובים בקידום פרויקט העדפה לתחבורה ציבורית במטרופולין תל אביב-יפו נגרמו, בין היתר, כתוצאה מהתנגדויות של רשויות מקומיות במטרופולין

בבדיקת משרד מבקר המדינה את הפרויקטים "מהיר לעיר" ונתיבים מהירים עלה, כי טרם הוסרו חלק מהחסמים או תוקנו הליקויים שצוינו בתוכנית האסטרטגית מ-2012, ובפרט היעדר גורם מאסדר ומתאם בעל סמכויות כלפי הרשויות כולן. נמצא כי פרויקט הנתיבים המהירים, שהיה אמור להסתיים בשנת 2018, נמשך כבר יותר מעשור וצפוי להסתיים רק ב-2025; פרויקט "מהיר לעיר", שנועד לשיפור תשתיות תח"צ ולצמצום עומסי התנועה במטרופולין בטווח הקצר, צפוי להימשך עוד שנים ארוכות. עוד נמצא כי העיכובים בקידום הפרויקט נגרמו, בין היתר, כתוצאה מהתנגדויות של רשויות מקומיות במטרופולין. כמו כן, נמצא כי משרד התחבורה לא הסדיר באופן מלא את התיאום ההנדסי בין כל החברות והגופים בעלי התשתיות בתוואי הפרויקט.

71 התמ"א מתווה את התכנון הפיזי, ובכלל זה ייעודם של אזורי תעשייה, של קרקעות ושל תשתיות תחבורה.

72 **דוח שנתי 67א** (2016), "משרד התחבורה", עמ' 482.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה, לוועדה הבין-משרדית, לנתיבי איילון ולנת"י כי האתגרים לשיפור התח"צ גדולים מאוד וכי יש צורך בפתרונות מהירים. על כל הגורמים להסיר בדחיפות את החסמים בהתאם להמלצות משרדי התחבורה והאוצר בשתי התוכניות, לרבות שיפור תהליכי התכנון הסטטוטוריים, לקידום הפרויקטים ביעילות.

סיכום

מטרופולין תל אביב-יפו היא הגדולה והעמוסה ביותר בארץ מבחינה תחבורתית. לעומסי התנועה במדינה השפעות כלכליות ניכרות שמוערכות בעשרות מיליארדי ש"ח בשנה. עומסי התנועה הקשים הקיימים כיום, והצפויים להחריף מאוד בעתיד, מחייבים נקיטת אמצעים מיידיים ויעילים לפתרונם. העדפה לתחבורה הציבורית באמצעות הפרויקטים "מהיר לעיר" ונתיבים מהירים היא אחד הפתרונות המרכזיים שהציע משרד התחבורה לבעיה.

למרות זאת, משרד התחבורה לא הצליח לקדם את הפרויקטים, ומועד הקמתם צפוי להתעכב עוד שנים רבות. עקב כך היקף השימוש בתחבורה הציבורית נותר קטן, היקף השימוש ברכב פרטי גדל ובעיית עומס התנועה בכבישים הולכת ומחריפה. נוסע באוטובוס במטרופולין תל אביב-יפו בשנים הקרובות צפוי להמשיך ולעמוד בפקקים בשל עיכובים בהקמת נתיבי ההעדפה לתח"צ. כשהנתיבים יוקמו הוא צפוי להמשיך לעמוד בפקקים בשל מיעוט נתיבי העדפה ואי-רציפותם במסלול נסיעתו. הנוסע צפוי להתעכב גם בנתיבי ההעדפה הקיימים בשל היעדר אכיפה יעילה באמצעים אלקטרוניים של האיסור על כניסת מכוניות לנתיבי ההעדפה ברוב הערים במטרופולין.

הביקורת העלתה ליקויים רבים בכל הנוגע לביצוע פרויקט "מהיר לעיר", ונמצא כי היו עיכובים גדולים במימושו לאורך השנים: בתכנון נתיבי העדפה לתח"צ, בחתימה על ההסכמים עם הרשויות, בקידום הפרויקט בשנת החתימה על ההסכמים ולאחריה, בתחילת ביצועו וליקויים בהסכמים שנחתמו עם הרשויות. עוד נמצא כי גם חוסר הסכמות וחוסר שיתוף פעולה מצד הרשויות המקומיות הגדילו את העיכובים. הביקורת העלתה ליקויים משמעותיים גם בכל הנוגע לפרויקט הנתיבים המהירים. נמצא כי היה עיכוב רב בלוחות הזמנים של הפרויקט כולו וחוסר תיאום בין נת"י ובין חברת נתיבי איילון ומשרד התחבורה. הליקויים הרבים שהועלו בביקורת זו מצביעים על מעורבות חלקית של משרד התחבורה בניהול הפרויקטים ובמתן מענה לחסמים בביצוע פרויקטים תחבורתיים, על כשלים באחד או יותר מהשלבים ועל הצורך בהקמת רשות מטרופולינית.

בשל אופן ניהול וביצוע הפרויקטים, כפי שעולה מן הדוח, הפרויקטים מתעכבים מאוד ומחטיאים את מטרתם - שיפור וייעול תשתיות התחבורה הציבורית בטווח הקצר ומתן מענה מיידי לבעיית העומסים הגדולים הקיימים בכבישים. נכון למועד סיום הביקורת, פרויקט נתיבי ההעדפה, שתכננו החל בשנת 2013, צפוי להסתיים במלואו בסוף 2021, ואילו פרויקט הנתיבים המהירים, שתכננו החל בשנת 2012 והיה אמור להסתיים ב-2018, צפוי להסתיים רק ב- 2025. התוצאה של העיכובים בפרויקטים חשובים אלה היא קשה מבחינה תחבורתית. מבנה הסמכויות הקיים בין משרד התחבורה וחברות התשתית לבין רשויות מקומיות מקשה על קידום פרויקטים עם ראייה מטרופולינית מבלי להגיע לפשרות ולהסכמות עם הרשויות המקומיות, שלעיתים מושפעות משיקולים מקומיים עד כדי פגיעה באינטרס הציבורי הכולל. כל עוד יימשך מצב זה, שבו מתן העדפה לתחבורה הציבורית אינו נמצא בראש סדרי העדיפויות של ראשי הרשויות המקומיות ומשרד התחבורה, התחבורה הציבורית לא תשמש חלופה ממשית לפקקים, לתאונות הדרכים ולמצוקת החניה, ההולכים ומחמירים. כמו כן, אופן הניהול והביצוע כיום אינו צפוי לספק מענה לבעיות הצפויות בעתיד הנראה לעין. עולה אפוא הצורך בראייה כוללת של כלל צורכי המטרופולין, במיוחד נוכח חילוקי הדעות והקושי להגיע להסכמות בין כל הגורמים, ובכלל זאת הצורך בהקמת רשות מטרופולינית כגורם מתכלל בעל סמכויות כלפי הרשויות.

על משרדי התחבורה והאוצר, נתיבי איילון ונת"י להאיץ פרויקטים אלו כדי לפתור את בעיית עומסי התנועה הכבדים - שצפויים עוד לגדול - לרווחת התושבים בתוך מטרופולין תל אביב-יפו ואלה המגיעים אליה מבחוץ מדי יום ביומו.