

## משרד התחבורה והבטיחות בדרכים

### תכנית נתיבי ישראל - פיתוח מערך הרכבות

#### תקציר

##### רקע כללי

משרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה) אחראי לתכנון ולפיתוח של מערכות התחבורה במדינה. בפברואר 2010 החליטה הממשלה<sup>1</sup> על יישום "תכנית נתיבי ישראל" (להלן - התכנית), שבמסגרתה הוקצה תקציב של 27.5 מיליארד ש"ח לעשר שנים, כדי להקים תשתית לתחבורה יבשתית בין-עירונית מקריית שמונה ונהרייה בצפון ועד משאבי שדה ואילת בדרום; כשני שלישי מהתקציב הוקצה להקמת מסילות וקווי רכבת והתארגנות לחשמול מערך הרכבות.

##### פעולות הביקורת

בחודשים יוני-דצמבר 2013 בדק משרד מבקר המדינה את הביצוע של החלטת הממשלה על יישום התכנית (להלן - החלטת הממשלה או ההחלטה). הבדיקה נעשתה במשרד התחבורה, באגף התקציבים ובאגף החשב הכללי במשרד האוצר, בחברת רכבת ישראל בע"מ (להלן - הרכבת או חברת הרכבת), בחברת נתיבי ישראל - החברה הלאומית לתשתיות ותחבורה בע"מ, בחברת חוצה ישראל בע"מ, בחברת נתיבי איילון בע"מ, וכן במינהל התכנון ובוועדות התכנון במשרד הפנים. בדיקת השלמה נעשתה ברשות החברות הממשלתיות.

1 החלטה 1421 בנושא "נתיבי ישראל - תכנית תחבורה לפיתוח הנגב והגליל, התש"ע-2010" מ-24.2.10.

## הליקויים העיקריים

### אי-הכנת תכנית מתאר ארצית לתחבורה

בשנת 2007 יזמה המועצה הארצית לתכנון ולבנייה את הכנתה של תכנית מתאר ארצית משולבת לתחבורה יבשתית, כדי לגבש מתווה ברור לקידום התשתיות התחבורתיות בארץ. בהחלטת הממשלה הוטל על משרדי התחבורה והפנים להשלים את הכנתה, ולהביאה לאישור המועצה הארצית לתכנון ולבנייה והממשלה עד סוף שנת 2011. תכנית המתאר לא הובאה לאישור הממשלה במועד שנקבע וטרם הושלמה.

### פיגורים בתכנון מסילה רביעית לרכבת

תכנון והקמה של מסילה רביעית לרכבת, שיאפשרו את הפעלת קווי הרכבת המתוכננים והקיימים ואת הגברת התדירות של קווים קיימים, משתהים כבר שנים רבות. השיהוי הרב עלול לגרום להגבלת תנועת הרכבות, בעיקר בשעות השיא, באזור מרכז הארץ, המנקז אליו את מרבית קווי הרכבת ומהווה "צוואר בקבוק".

טרם אושר תדר שיאפשר הפעלת מערכת בקרת איתות חדשה לרכבת, שנועדה לווסת את תנועת הרכבות, להגביר את בטיחות תנועת הרכבות ולהביא להגדלת קיבולת הרכבות במסילות הקיימות, עד להשלמת הקמת המסילה הרביעית. בהיעדרו, קיים חשש שההשקעה הגדולה של המדינה בפיתוח תשתית הרכבות לא תניב את התפוקות המרביות, ושאיכות השירות של הרכבת לאחר הפעלת קווי רכבת נוספים - תיפגע.

## ההמלצות העיקריות

על משרדי התחבורה והפנים לפעול להשלמת תכנית מתאר ארצית משולבת לתחבורה יבשתית. על משרדי התחבורה והאוצר, אשר השקיעו מיליארדי ש"ח בפיתוח הרכבת, לפעול ללא דיחוי להשלמת הקמתה של המסילה הרביעית, במטרה להבטיח ניצול יעיל של רשת המסילות ושל קווי הרכבת, הן הקווים הקיימים והן הקווים המתוכננים. נוכח הדחייה המסתמנת במועד השלמת המסילה הרביעית, על משרדי הממשלה לפעול כדי לאפשר הגדלת קיבולת הרכבות, ובכלל זה, הפעלת מערכת בקרת איתות חדשה למערך הרכבות, שהפעלתה תגביר את הבטיחות בתנועת הרכבות.

### סיכום

ב"תכנית נתיבי ישראל" הנחתה הממשלה את הגורמים להכין תכנית מתאר ארצית משולבת לתחבורה יבשתית. הממשלה הקצתה תקציבים גדולים לפרויקטים תחבורתיים שונים, רובם בתחום פיתוח מערך הרכבות, הכוללים תכנון והקמת מסילות וקווי רכבת חדשים כולל מסילה נוספת (רביעית) באיזור מרכז הארץ, והתארגנות לחשמול מערך הרכבות, זאת בנוסף לפיתוח מערך הכבישים. למרות החשיבות האסטרטגית של התכנית כבר מסתמן בחלק מהפרויקטים פיגור משמעותי בלוחות הזמנים. לכן על משרדי הממשלה והחברות הממשלתיות לשנס מותניים ולפעול להגדלת קיבולת הרכבות באיזור מרכז הארץ ולהשלמת הקמת קווי רכבת חדשים מאיזורי הפריפריה למרכז הארץ.



## מבוא

במרכז הארץ מתרכזות מרבית האוכלוסייה ומתבצעת מרבית הפעילות הכלכלית. השקעה בפיתוח תשתיות תחבורה שיחברו את אזורי הפריפריה לאזור המרכז תגביר את הנגישות של האוכלוסייה בפריפריה לאזור זה - ובכך תגדיל את אפשרויות התעסוקה של אוכלוסייה זו, תתרום לפיתוח הפריפריה ולפיזור האוכלוסייה, ותגדיל את שיעור הצמיחה ארוכת הטווח של המשק.

משרד התחבורה אחראי לתכנון ולפיתוח של מערכות התחבורה במדינה. הממשלה הגדילה במידה ניכרת את תקציב הפיתוח השנתי של המשרד - מכ-2.9 מיליארד ש"ח בשנת 2000 ליותר מ-10 מיליארד ש"ח בשנת 2012. חלק מהתקציב נועד לשיפור התחבורה הציבורית ובכלל זה, ביצוע פרויקטים רחבי היקף, כגון: הקמת מערכות להסעת המונים והקמת קווי רכבת חדשים, וחלקו נועד לשיפור רשת הכבישים. בפברואר 2010 החליטה הממשלה על "תכנית נתיבי ישראל", להקמת תשתית תחבורה בין-עירונית מקריית שמונה ונהרייה בצפון ועד משאבי שדה ואילת בדרום - כדי לחבר את אזורי הפריפריה למרכז הארץ. התכנית כללה את פיתוח התוואי של מסילות הרכבת הראשיות, וכן פיתוח כבישים ראשיים וצירי רוחב. הממשלה הקצתה לביצוע התכנית תקציב של 27.5 מיליארד ש"ח לעשר שנים, שכללו הקדמת השקעות בפיתוח תשתית הרכבות והכבישים. כשני שלישים מהתקציב הוקצה להקמת קווי רכבת והתארגנות לחשמול מערך הרכבות.

## פעולות הביקורת

בחודשים יוני-דצמבר 2013 בדק משרד מבקר המדינה היבטים בביצוע של החלטת הממשלה. הבדיקה נעשתה במשרד התחבורה, באגף התקציבים במשרד האוצר (להלן - אג"ת), באגף החשב הכללי במשרד האוצר, בחברת רכבת ישראל בע"מ, בחברת נתיבי ישראל - החברה הלאומית לתשתיות ותחבורה בע"מ (להלן - חברת נתיבי ישראל), בחברת חוצה ישראל בע"מ (להלן - חברת חוצה ישראל), בחברת נתיבי איילון בע"מ (להלן - חברת נתיבי איילון) וכן במינהל התכנון ובוועדות התכנון במשרד הפנים. בדיקת השלמה נעשתה ברשות החברות הממשלתיות.

## החלטת הממשלה

1. בספטמבר 2008<sup>2</sup> החליטה הממשלה, בין היתר, כי החל בינואר 2009 יש לכלול בהצעות החלטה שיוגשו לממשלה מטרות, יעדים, מדדי התארגנות, מדדי תפוקה ומדדי תוצאה, מקורות ושימושים תקציביים, מועדי דיווח ובקרה וליווי מחקרי על פי הצורך כדי לשפר את איכות המידע והנתונים תומכי ההחלטה המובאים בפני השרים.

הממונה דאז על אג"ת הסתייג, בפברואר 2010, לפני קבלת ההחלטה על "תכנית נתיבי ישראל" מהיקף התכנית, בין השאר משום שלא נבחנו חלופות שונות לביצוע הפרויקטים שהוחלט

2 החלטה 4085 שכותרתה "היבטי תכנון, מדידה ובקרה בהצעות החלטה המובאות לדיון בממשלה".

- לבצעם (לדוגמא - הפעלת רכבת כבדה לעומת הפעלת רכבת קלה או רכבת פרברית)<sup>3</sup>. הממשלה החליטה על התכנית בפברואר 2010.
2. בהחלטת הממשלה נכללו פרויקטים שיש להם השפעה רבה על התחבורה בארץ: השלמת תכנית מתאר ארצית חדשה משולבת לתחבורה, ותכנון מסילה רביעית לרכבת כדי לאפשר הפעלה מיטבית של רשת הרכבות ולקצר את זמני הנסיעה. הממשלה הקצתה תקציב של 27.5 מיליארד ש"ח לעשר שנים (במחירי 2010) לתכנון ולהקמה של מסילות לרכבת כבדה וכבישים ראשיים, מקריית שמונה ונהרייה בצפון ועד משאבי שדה ואילת בדרום. בהחלטה גם נקבע כי התקציב ליישום התכנית יתווסף לתקציב השנתי המאושר של משרד התחבורה.
3. בהחלטת הממשלה תוקצבו הן פרויקטים שנועדו לביצוע מידי והן פרויקטים של תכנון, אך לא פורטו מועדי הסיום של מרבית הפרויקטים. בהחלטת הממשלה נקבע כי יש לעדכן את הסכמי הפיתוח עם החברות העוסקות בביצוע הפרויקטים שנכללו בהחלטה ועל פי השינויים שחלו בעקבותיה.

### הסכמי התקשרות של המדינה עם חברת הרכבת:

המדינה וחברת הרכבת חתמו בשנים 2004 ו-2008 שני הסכמים למימוש תכניות פיתוח רב-שנתיות של הרכבת, הכוללים בין השאר הקמת מסילות ברזל. בהסכמים מפורטות כל התכניות, וכן מפורטים בהם התקציבים הנדרשים לביצוע התכניות והמועדים להשלמתן. הסכם הפיתוח השני, משנת 2008, שכלל גם רכש ציוד נייד והקמת אתרי תחזוקה, היה לשנים 2008-2012, ולמימושו הוקצו כ-29.5 מיליארד ש"ח. עד לסוף שנת 2012 הושקעו כ-21.4 מיליארד ש"ח בביצוע פרויקטים שנקבעו בהסכם. הרכבת חתמה בעבר גם על הסכם לסבסוד הפעילות התחבורתית השוטפת (להלן - "הסכם סובסידיה") של חברת הרכבת. בדצמבר 2012 ובאפריל 2013 חתמו המדינה וחברת הרכבת על הארכת הסכם הסובסידיה והסכם הפיתוח משנת 2008.

מבקר המדינה העיר בעבר<sup>4</sup> לחברת הרכבת ולמשרדי התחבורה והאוצר, כי הסכם הפיתוח משנת 2008 עם חברת הרכבת נחתם זמן רב לאחר עדכון תכנית הפיתוח של הרכבת, וכי עליהם להבטיח את סדרי התקצוב והתכנון, כדי שחברת הרכבת תפעל בסביבה יציבה תקציבית ותכנונית.

עד מועד סיום הביקורת, לא חתמו המדינה וחברת הרכבת על הסכם פיתוח חדש מעודכן, שיסדיר בין השאר, את אופן הכללתם של הפרויקטים הרכבתיים והשינויים שחלו בעקבות החלטת הממשלה, לגבי העברת האחריות להקמת מסילות ברזל מחברת הרכבת לחברת נתיבי ישראל, על מנת לעגן את ההתחייבויות של כל אחד מן הצדדים להוצאה מן הכוח אל הפועל של התכניות.

משרד התחבורה הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2014, כי הסכם הפיתוח שנחתם עם חברת הרכבת בשנת 2008 הוא הסכם מסגרת שיכול להכיל את המצב הקיים וכי זהו מצב ביניים, שיהיה תקף עד שמשרדי התחבורה והאוצר יגבשו הסכם הפעלה ופיתוח חדש. חברת הרכבת הודיעה בתשובתה כי פעלה לעדכן את הממשלה בדבר הצורך לחתום על הסכם חדש. אג"ת השיב

3 סגן אג"ת דאז, הודיע בתשובה קודמת בנושא זה למשרד מבקר המדינה, בדוח שנתי 61ב(2011) בפרק על חברת כביש חוצה ישראל בע"מ, עמ' 1673; כי משרד האוצר התנגד לתכנית, בין השאר משום שלא קדמה לאישורה עבודת מטה סדורה המנתחת את החלופות השונות לביצוע הפרויקטים שהוחלט לבצעם.

4 דוח שנתי 59ב (2009) בפרק על "חברת רכבת ישראל בע"מ - הקמת הקו המהיר לירושלים", עמ' 1415-1429.

למשרד מבקר המדינה בפברואר 2014, כי המדינה מנהלת מו"מ עם חברת הרכבת לחתימת הסכם סובסידיה ופיתוח חדש<sup>5</sup>. הסכם זה יסדיר את אופן הכללתם של הפרויקטים הרכבתיים שהתכנית כוללת בתכנית הפיתוח של הרכבת.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרדי התחבורה והאוצר ולחברת הרכבת, כי תהליך חתימת ההסכמים נמשך כבר כארבע שנים. מינהל תקין מחייב שביצוע פרויקטים בהיקפים כה גדולים יהיה מעוגן בהסכמים מסודרים המעגנים את ההתחייבויות של כל צד הנוגע למימון ולביצוע.

## ביצוע הפרויקטים

להלן הפרויקטים שאושרו בהחלטה, עלותם המשוערת והחברות הממשלתיות האחראיות לביצועם.

לוח 1

### הפרויקטים שאושרו ותוקצבו בהחלטה

שיעור מהעלות הכוללת של התכנית	העלות המשוערת (במיליארדי ש"ח)	החברה המבצעת	הפרויקט
25%	6.8	חברת נתיבי ישראל	הקמת מסילות ברזל (מסילת נעמן-כרמיאל והמסילה בין חיפה לבית שאן)
30%	8.2	חברת הרכבת	חשמול קווי הרכבת, תחזוקתם ורכישת ציוד נייד
11%	3	חברת הרכבת	רכישת ציוד לקווי הרכבת החדשים
11%	3	חברת חוצה ישראל	הארכת כביש חוצה ישראל צפונה
9%	2.5	חברת נתיבי ישראל	תכנון וסלילה של כבישים מהירים בצפון
5%	1.5	חברת חוצה ישראל	תכנון כבישים ורכבות בדרום (תכנון מפורט בנוגע לחוצה ישראל דרום ולרכבת עד צומת הנגב, וביצוע עד צומת שוקת)
9%	2.5	בין החברות השונות	תכנון, תכנון מפורט והפקעות* (כולל תכנון הקו לאילת**)
100	27.5		סה"כ

\* כולל תכנון המסילה המזרחית בין חדרה ללוד.

\*\* חברת הרכבת וחברת נתיבי ישראל התבקשו לבחון תוואים חלופיים לתוואי המסילה המתוכננת לאילת. בהחלטת הממשלה לא תוקצבה עלות הקמת הקו.

5 באפריל 2014 אישרה ועדת הכספים של הכנסת העברת תוספת תקציבית לצורך מימון הסכם ההפעלה חדש, הכולל תשלומים עבור פיתוח מסילות, נסיעות והובלת מטענים. ההסכם טרם נחתם.

### הכנת תכנית מתאר ארצית חדשה לתחבורה יבשתית

1. תכנון הדרכים ומסילות הברזל בארץ נעשה לפי תמ"א 3 לדרכים משנת 1976<sup>6</sup> ותמ"א 23 למסילות ברזל משנת 1986<sup>7</sup>. בשנים שחלפו מאז גדלה האוכלוסייה בארץ במידה ניכרת, ובד בבד גדל גם היקף התנועה בארץ. בשל כך נוספו אמצעי תחבורה, כגון הרכבת הקלה בירושלים, ומתוכננת הקמתן של מערכות נוספות להסעת המונים.

כבר בשנת 2007 יזמה המועצה הארצית לתכנון ובנייה הכנת תמ"א משולבת חדשה לתחבורה יבשתית לדרכים, מסילות ומתקני תחבורה נוספים (להלן - תמ"א 42). התכנית המתוכננת היא התמ"א הראשונה המכלילה בתוכה מספר נושאים - דרכים ורכבות ואף מוסיפה עליהם נושאים שלא טופלו בתוכנית ארצית, כגון: נקודות מפגש בין מערכות תחבורה ומסופי הטענה למטענים ברכבת. צוות תכנון של תמ"א 42 החל בעבודתו כבר באפריל 2008, אך הפסיק אותה בנובמבר 2009.

בהחלטת הממשלה הוטל על משרדי התחבורה והפנים להשלים את עריכתה של תמ"א 42, ולהביאה לאישור המועצה הארצית לתכנון ולבנייה ולאישורה של הממשלה עד סוף שנת 2011, כדי שבמסגרתה יותוו קווים ברורים לקידום התשתיות התחבורתיות, ובכלל זה הפרויקטים המצוינים בתכנית. מדובר בהשלמת תמ"א עליה הוחלט כבר ב-2007.

הכנת תמ"א 42 חודשה רק בינואר 2011. משרד התחבורה כתב בתשובתו ממרץ 2013, כי ההפסקה הארוכה בעבודת ההכנה הסיגה את ההליך חודשים לאחור. התכנית לא הובאה לאישור במועד שקבעה הממשלה.

2. בהחלטת הממשלה נקבע כי מנכ"ל משרד התחבורה יהיה יו"ר ועדת העבודה לנושא הכנת תמ"א 42. משרד הפנים ציין בתשובתו כי תכנון תמ"א מופקד בדרך כלל בידי מינהל התכנון במשרד הפנים ובאופן חריג, נקבע כי משרד התחבורה יעמוד בראש התכנית ויוביל אותה. משרד התחבורה כתב בתשובתו ממרץ 2014 כי חלק מהגורמים המשפיעים על קידום התמ"א אינם נמצאים בשליטתו או בשליטת צוות התכנון.

משרדי הפנים והתחבורה מסרו למשרד מבקר המדינה כי להערכתם תושלם התמ"א עד סוף שנת 2014, כלומר פיגור של כשלוש שנים מהמועד שנקבע לסיומה על פי החלטת הממשלה וכשבע שנים לאחר החלטת המועצה הארצית לתכנון ולבנייה.

על משרדי התחבורה והפנים לפעול יחד בנחרצות להשלמת הכנתה של תמ"א 42 ולאישורה, כדי שבאמצעותה ניתן יהיה להתוות דרכי פעולה לקידום התשתיות התחבורתיות שבהן משקיעה המדינה מיליארדי ש"ח.

### הקמת מסילה רביעית

בעקבות הרחבת רשת המסילות, הוספת קווי רכבת והגברת תדירות הרכבות נדרש להגדיל את הקיבולת של מערכת המסילות באמצעות הוספת מסילה רביעית במקטע של ציר האיילון החוצה את

6 התכנית התוותה את רשת הדרכים בישראל ואושרה בהחלטת ממשלה 902 מ-1.8.76.  
7 החלטת ממשלה 1675 מ-15.6.86.

תל אביב<sup>8</sup>, והוספת מסילה שלישית ומסילה רביעית מצומת קיבוץ גלויות ועד לוד. ראש הממשלה ושרי האוצר והפנים הכריזו כבר ביוני 2007 על פרויקט הקמת המסילה הרביעית כפרויקט תשתית לאומי (תת"ל 33).

1. בשנת 2011 נפתח נתיב מהיר לתנועה<sup>9</sup> בכביש מס' 1 בקטע שבין מחלף נמל התעופה בן גוריון שבלוד לבין מחלף קיבוץ גלויות (להלן - "הנתיב המהיר"). מבקר המדינה העיר בעבר<sup>10</sup> כי בעת שהוחל בגיבוש הפרויקט להקמת "הנתיב המהיר", בשנת 2002, ידעו כל הגורמים שקידמו את המכרז בעניין זה, ובהם משרד התחבורה ומשרד האוצר, שכביש מס' 1 שהוקם כ-40 שנה לפני כן מקביל בחלקו למסילת הרכבת, וכי הפעלת "הנתיב המהיר" על גבי התוואי של המסילה הרביעית, תפגע בפיתוח תוואי עתידי של מסילת רכבת בין צפון הארץ לדרומה שתעבור דרך תל אביב, ואולם למרות זאת פעלו גורמים אלה, כולל משרדי התחבורה והאוצר, להקמת הנתיב, בלי שניסו לפתור את הבעיה.

משרד הפנים הודיע בתשובתו כי קיבל התחייבות חתומה ממשרד התחבורה וממשרד האוצר, ולפיה כשתונח המסילה הרביעית, ייעשה הדבר בד בבד עם הוספת נתיב לכביש או ביטול אחד הנתיבים הקיימים.

2. בהחלטת הממשלה נקבע, כי על מנת לאפשר הפעלה מיטבית של רשת הרכבות ולקצר את זמני הנסיעה, על משרד התחבורה לקדם תכנון סטטוטורי של המסילה הרביעית. כמו כן נקבע, כי התכנון הסטטוטורי לא יימשך יותר מ-16 חודשים. ביוני 2010 מינה משרד התחבורה את חברת נתיבי איילון לאחראית מטעמו לקידום התכנון המפורט.

הוספת הרכבות והקווים הביאה להגברת תדירות הרכבות בשעות השיא, ואולם הוספת עוד קווים, כפי שמתוכנן בשנים הבאות, תגדיל את מספר הרכבות בציר בשעות השיא ותוביל להמתנת רכבות לפינוי הציר - ובשל כך להארכת זמן הנסיעה. בדצמבר 2011 הגישה חברת בקרה א' לחברת נתיבי איילון, למשרד התחבורה, לאגף החשב הכללי במשרד האוצר ולאג"ת דוח, שבו מצוינות המסקנות שעלו מבחינת שלב התכנון המוקדם של המסילה הרביעית. מחברי הדוח ציינו בין השאר, כי תכנית המסילה הרביעית היא קרוב לוודאי המרכיב הגדול ביותר הנוגע לפיתוח תשתית התחבורה במרחב תל אביב רבתי, ויישומה ישפיע על כל אמצעי התחבורה באזור.

חברת הרכבת הודיעה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2014, כי אי-ביצוע התכנית להקמת המסילה הרביעית, בד בבד עם הגברת תדירות הרכבות בציר תל אביב-שפירים, ובייחוד עם פתיחת קטעי מסילה חדשים על פי תכניות הפיתוח, פוגע פגיעה ניכרת בשירות לנוסע.

3. באפריל 2012 הנחה משרד התחבורה את חברת נתיבי איילון וחברת נתיבי ישראל להיערך להעברת האחריות לתכנון המסילה הרביעית לחברת נתיבי ישראל. ואולם רק ב-30.4.13, חתמו חברת נתיבי איילון וחברת נתיבי ישראל על הסכם בנושא, וזה נכנס לתוקף ב-1.6.13.

- 8 מתחנת הרכבת באוניברסיטת תל אביב ועד צומת קיבוץ גלויות.  
9 הנתיב נועד לנסיעת כלי רכב ציבוריים וכלי רכב פרטיים, שתפוסתם גבוהה ללא תשלום אגרה ולכלי רכב פרטיים שתפוסתם נמוכה תמורת תשלום אגרה.  
10 בנושא זה ראו גם מבקר המדינה, דוח שנתי 62 (2012), בפרק "פרויקט הנתיב המהיר - כביש אגרה", עמ' 953-960.



4. נחל איילון עובר בסמיכות למסילת הרכבת. על מנת לבנות את המסילה הרביעית יש למצוא פתרון לבעיית הניקוז של הנחל באמצעות ריסון או השהיה או איגום של המים במעלה הנחל או במורדו, או באמצעות מוּכָל ניקוז לים. הקמת המסילה תאריך כנראה זמן רב. לפי אומדן ראשוני של חברת נתיבי איילון, תסתכם עלות הקמתה של מסילה זו בכ-4 מיליארד ש"ח. משרד מבקר המדינה מציין כי משרד האוצר ומשרד התחבורה התחייבו בעבר להוציא סכומים גדולים להעתקת חלק מ"הנתיב המהיר" בעת שיוחלט להקים את המסילה הרביעית, בלא שציינו את מקור התקציב שיידרש למימון העתקתו.

במועד סיום הביקורת טרם הושלם תכנונה של המסילה הרביעית, אף שעברו כשנתיים מהמועד שנקבע לכך בהחלטת הממשלה. מאחר שעל פי התחזית, הזמן שיידרש לביצוע הפרויקט, כולל בדיקת פתרונות איגום וביצועם, הוא רב, וטרם הוקצה תקציב לביצוע המסילה, כולל העתקת חלק מ"הנתיב המהיר", קיים חשש כי חברת הרכבת תצטרך לצמצם את תדירותם של קווי שירות הפועלים כיום, ואף את תדירותם של קווים חדשים שעל הפעלתם החליטה הממשלה והקצתה לשם כך משאבים רבים.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד התחבורה, כי היה עליו להתריע בפני הגורמים הרלוונטיים בעוד מועד על הבעיות שעשויות לנבוע מהעיכוב הרב בהשלמת התכנון של הקמת המסילה הרביעית. כמו כן היה על משרד התחבורה לפעול ליצירת תיאום בין החברות העוסקות בתכנון הקמת המסילה, כדי לקדם את הנושא.

אג"ת הודיע בתשובתו מפברואר 2014 למשרד מבקר המדינה, כי להערכתו לא קודמה התכנית בעבר מחוסר תשומת לב ניהולית במשרד התחבורה. עוד הוסיף כי משרדי התחבורה והאוצר פועלים לסייע לחברת נתיבי ישראל בקידום התכנית הסטוטורית להקמת המסילה הרביעית, למרות חוסר ההצלחה בקידום התכנית בעבר. חברת נתיבי ישראל הודיעה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא פועלת בנחרצות, בנחישות ובמהירות להשלמת הליכי התכנון.

5. ברכבת מופעלת זה עשרות שנים מערכת אינדוזי לבקרת מהירות, המיועדת לעצירה אוטומטית של נייד רכבת<sup>11</sup> כאשר הדבר נדרש<sup>12</sup>. המערכת הקיימת מיושנת ואינה מתאימה לרכבות מודרניות שמהירות נסיעתן גבוהה יותר, כגון הרכבות שיפעלו על פי המתוכנן בקו המהיר לירושלים. הנהלת חברת הרכבת בחנה חלופות והחליטה על רכישת מערכת בקרת איתות חדשה, שתשפר את הבטיחות ותאפשר את הפעלת קווי הרכבת המחושמלים במהירויות גבוהות. אגף פיתוח תקשורת בחברת הרכבת העריך, כי הטמעת המערכת החדשה בקווים הקיימים תאפשר הגדלה ניכרת של קיבולת הרכבות בציר איילון<sup>13</sup>, עד שתוקם מסילה נוספת.

אג"ת ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2014, כי במסגרת תכנית הפיתוח החדשה של הרכבת נבחנת כדאיותה של הפעלת מערכת בקרת איתות ובטיחות חדשה, אשר עשויה להעלות את הקיבולת במסילות העוברות בקטע של ציר איילון ולהיות פתרון לטווח הבינוני. חברת הרכבת הודיעה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי אם תופעל המערכת החדשה, ניתן יהיה להגדיל את תדירות הרכבות לתקופה מסוימת, בלי שיהיה צורך לצמצם קווי שירות כלשהם.

11 כגון קטרים וקרנועים.

12 בנושא זה ראו גם מבקר המדינה, דוח ביקורת מיוחד: חברת רכבת ישראל בע"מ - הטיפול בתאונות ובבטיחות (יולי 2006); מבקר המדינה, דוח שנתי 62 (2012), בפרק "ממצאי מעקב, הטיפול בתאונות ובבטיחות", עמ' 1323-1341.

13 בקטע בין תחנת הרכבת באוניברסיטת תל אביב ובין תחנת הרכבת בלוד.

מערכות איתות חדשות, הפועלות על פי סטנדרטים של ארגון הרכבות העולמי ניתנות להפעלה רק בתחום תדרים התפוסים כיום על ידי גורמים ציבוריים ועסקיים. הגורם המוסמך בישראל להקצאה של תדרים הוא ועדת התדרים, אשר הסמיכה את יו"ר הוועדה, המכהן כסמנכ"ל בכיר ניהול ספקטוריום ורישוי תדרים במשרד התקשורת, להפעיל את סמכות ההקצאה בהתייחס להקצאות פרטניות לשימוש אזרחי. ממסמכי חברת הרכבת עולה, כי היא ביקשה כבר ב-2012, את אישור משרד התקשורת לקבלת תדר<sup>14</sup>. עד מועד סיום הביקורת טרם אושר התדר הנדרש.

חברת הרכבת ציינה בתשובתה מפברואר 2014 למשרד מבקר המדינה כי פנתה למשרד התחבורה ביולי 2013 בבקשה לסיוע בנושא זה, וכן דנה בנושא עם משרדי התחבורה, האוצר והתקשורת. משרד התקשורת הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2014 כי ניתן יהיה להקצות פסי תדרים למערכת החדשה אם אחד הגורמים הפועלים בתחום התדרים המתאים לשיתוף עם הרכבת יסכים לכך, או בתום ארגון מחדש של תחום התדרים, שבמסגרתו יוקצה לפעולת הרכבת תחום התדרים המתאים.

עד מועד סיום הביקורת טרם אושרה הקצאת התדרים למערכת החדשה. על משרדי התחבורה והאוצר, אשר השקיעו מיליארדי ש"ח בפיתוח הרכבת, לפעול להפעלת מערכת בקרת האיתות החדשה בהקדם האפשרי, מאחר שהפעלתה תגביר את הבטיחות בתנועת הרכבות ותאפשר להגביר את תדירות הרכבות בפרק זמן מסוים בלי לצמצם קווים. מאחר שפתרון זה מוגבל לפרק זמן מסוים, על כל הגופים האחראיים - משרד התחבורה, משרד האוצר וחברת הרכבת - לפעול ללא דיחוי גם להשלמת הקמתה של המסילה הרביעית, כדי להבטיח ניצול יעיל של רשת המסילות ושל קווי הרכבת, הן הקווים הקיימים והן הקווים המתוכננים.

## פרויקטים רכבתיים

חלק ניכר מתקציב התכנית, 18 מיליארד ש"ח (כ-66%), מיועד לפיתוח מערך הרכבות. הממשלה לא קבעה בהחלטתה מועדים לסיום ביצוע הפרויקטים והם נקבעו לאחר קבלת ההחלטה. בתכנית נכללו פרויקטים שכבר תוכננו בעבר במסגרת הסכמי הפיתוח שחתמה הממשלה עם חברת הרכבת, והאחריות לביצועם הוטלה על חברת נתיבי ישראל: הקמת מסילה מחושמלת שתקשר את כרמיאל לרשת המסילות הארצית (להלן - מסילת נעמן-כרמיאל), והקמת מסילת נוסעים ומטען בין חיפה לבית שאן ("מסילת העמק"). הממשלה הקצתה משאבים למימון השקעות נוספות, הנדרשות לחשמול המסילות, להתארגנות להפעלת מערך קווי הרכבת בהנעה חשמלית, לרכש ציוד נייד ולתחזוקה<sup>15</sup>. להלן מספר נתונים על הפרויקטים, הערכת עלותם בעת קבלת ההחלטה ובמועד הביקורת, ומועדים מתוכננים להשלמתם:

- 14 בנושא זה ראו גם דוח שנתי א63 (2013), בפרק על "משרד התקשורת היבטים בניהול התדרים האלקטרומגנטיים" עמ' 1451-1480.
- 15 בנושא זה ראו בפרק על חברת רכבת ישראל בע"מ - "התארגנות לחשמול קווי הרכבת", עמ' 711.

לוח 2

**פרויקטים רכבתיים, אומדני עלותם (במיליארדי ש"ח) ומועד מתוכנן לסיומם**

פרויקט	מבצע	אומדן עלות בהחלטה	אומדן עלות לאחר קבלת ההחלטה	מועד סיום מתוכנן <sup>(1)</sup>	מועד סיום עדכני <sup>(2)</sup>
מסילת נעמן-כרמיאל	חברת נתיבי ישראל	3.4	2.8	סוף 2016	יוני 2017
מסילת העמק	חברת נתיבי ישראל	3.4	4	סוף 2015 <sup>(3)</sup>	יולי 2016
חשמול, ציוד נייד ותחזוקה לקווי הרכבת החדשים	חברת הרכבת	8.2	11.6 <sup>(4)</sup>	מתמשך	אושר בות"ל באפריל 2014; רכש ציוד מתוכנן לאמצע 2018. מתמשך
רכש ציוד לקווי הרכבת החדשים המחושמלים	חברת הרכבת	3	3	מתמשך	מתמשך
<b>סך הכל</b>		<b>18</b>	<b>21.4</b>		

1. על פי הערכת חברת הרכבת.
2. על פי הערכת חברת בקרה ב' בספטמבר 2013.
3. על פי הדיווח לוועדת השרים לענייני נתיבי ישראל במאי 2011.
4. במחירי 2010 שהם כ-13.7 מיליארד ש"ח במחירים שוטפים, בנושא זה ראו גם דוח "התארגנות לחשמול קווי הרכבת", עמ' 711.

בהחלטת הממשלה הוקצו 11.2 מיליארד ש"ח לחשמול, רכישת ציוד נייד (כולל לקווי הרכבת החדשים), תחזוקה לקווי הרכבת ורכישת ציוד לקווי הרכבת החדשים. לאחר ההחלטה, הציעה חברת הרכבת, באפריל 2012, את חלוקת התקציב, אך הצעת החלוקה לא אושרה על ידי נציגי הממשלה. הרכבת מבצעת את התקציב להשלמת פרויקט החשמול, הקמת אתר תחזוקה ורכש קרונות<sup>16</sup> ופרסמה בקשה לקבלת הצעות (RFI) לרכש ציוד נייד חשמלי.

**מעקב ובקרה אחר ביצוע הפרויקטים**

במטרה לקיים בקרה על ניהול פרויקטים נדרש, בין השאר, לקבוע להם תקציב, אבני דרך מפורטות, מועדים ותפוקות לצורך ניהול מעקב ובקרה.

16 בנושא זה ראו גם דוח שנתי 64 א (2013) בפרק על "חברת רכבת ישראל - רכישת קרונות", עמ' 689-713.

החלטת הממשלה כללה את הקמת מינהלת נתיבי ישראל (להלן-המינהלת) שתפקח על ביצוע התכנית. נמצא כי חברת נתיבי ישראל מדווחת למינהלת על התקדמות הפרויקט, על פי אבני דרך, לוחות הזמנים, חריגות צפויות, ביצוע התקציב ותחזיות ביצוע התקציב. הדיווח הוא באופן כללי, אך ללא פירוט שיעור ביצוע תקציבי מפורט של אבני הדרך.

באוקטובר 2013 ביקש משרד מבקר המדינה מחברת נתיבי ישראל למסור לו נתונים מפורטים על ביצוע התקציב. רק כחודשיים לאחר מכן, בדצמבר 2013, מסרה חברת נתיבי ישראל למשרד מבקר המדינה נתונים על התקדמות הפרויקטים, באותה מתכונת שדיווחה למינהלת. חברת נתיבי ישראל צירפה לתשובתה דוחות מהחודשים דצמבר 2012 - יוני 2013, גם הם באותה מתכונת שדיווחה למשרד התחבורה.

משרד התחבורה הודיע בתשובתו ממרץ 2014 למשרד מבקר המדינה, כי הנחה את חברת נתיבי ישראל לפעול כנדרש וכי פנה בנושא זה לרשות החברות הממשלתיות. רשות החברות הממשלתיות הודיעה למשרד מבקר המדינה במרץ 2014, כי ערכה ביקורת בהקשר לדוחות הכספיים של החברה, לשנת 2012, וממנה עלה, בין היתר, שדיווחי החברה, לגורמי בקרה פנימיים וגורמי בקרה חיצוניים לקו בחוסר שקיפות. עוד הוסיפה רשות החברות הממשלתיות כי היא עוקבת אחר ליקויים אלה ופועלת מול האורגנים של החברה על מנת "שכשלים אלה בפעולות דירקטוריון החברה והנהלתה" יתוקנו בהקדם.

## הסדרים בין חברת הרכבת לחברת נתיבי ישראל

במסגרת תכנית "נתיבי ישראל" מתכננת ומבצעת חברת נתיבי ישראל את "מסילת העמק" בתוואי המחבר בין חיפה לבית שאן ומקימה מסילה כפולה מחושמלת, במסילת נעמן-כרמיאל. ביולי 2010 חתמו חברת הרכבת וחברת נתיבי ישראל על הסכם שבו פורטו דרכי הפעולה הנדרשות להעברת האחריות לפרויקטים.

חברת נתיבי ישראל התקשרה עם מנהלי הבטחת איכות, הפועלים לקידום הליכים אלה. חברת הרכבת, אשר תפעיל ותתחזק את הקווים, מפעילה אף היא גופים מקצועיים, לביצוע הבטחת איכות. מצב זה מחייב תיאום מירבי בין חברת נתיבי ישראל לרכבת, בעזרת ניהול הבטחת איכות מתואם ומוסכם, שיפרט בין השאר, הגדרת תחומי פעילות, תחומי סמכות ואחריות של שני הגופים ושיטת העבודה ביניהם. ממסמכי משרד התחבורה עולה כי כבר בשנת 2010 הנחה מנכ"ל משרד התחבורה דאז את חברת נתיבי ישראל ואת חברת הרכבת לקבוע ניהול הבטחת איכות מוסכם. חברת בקרה ב' העירה גם היא כמה פעמים על הצורך בקביעת ניהול כזה.

במהלך הביקורת מסר מנהל מינהלת נתיבי ישראל למשרד מבקר המדינה, נוסח של ניהול הבטחת איכות משותף לחברת נתיבי ישראל וחברת הרכבת, שהוכן כבר באוגוסט 2012. הביקורת העלתה כי החברות לא אישרו את הניהול.

חברת נתיבי ישראל הודיעה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפרברואר 2014, כי קבעה בשיתוף חברת הרכבת עקרונות להבטחת איכות, וכי הכינה כבר בינואר 2011 ניהול בעניין זה. חברת נתיבי ישראל הוסיפה כי בנובמבר 2011, לאחר שחברת הרכבת החלה להפעיל חברות להבטחת איכות עליונה, היא הגיעה למסקנה שעל שתי החברות לקבוע ניהול כתוב להסדרת העבודה זו מול זו; אולם

אף שהתקיימו דיונים בנושא, טרם אישרה חברת הרכבת את הנוהל. חברת נתיבי ישראל ציינה כי "העבודה בשטח מתבצעת בהתאם לנוהל שלא אושר".

חברת הרכבת הודיעה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2014, כי היא אישרה הסכם מול חברת נתיבי ישראל לביצוע הבטחת איכות, לקראת קבלת האחריות להפעלת המסילות. לדבריה, שני הצדדים אמורים לחתום על ההסכם [הנוהל] בזמן הקרוב. חברת הרכבת הוסיפה כי היא מגבשת נהלים והסכמים למסירת הפרויקטים לקראת סיום ביצועם.

משרד מבקר המדינה העיר לחברת נתיבי ישראל האחראית על הקמת המסילה, לחברת רכבת ישראל האחראית לתפעולה ולמנהלת נתיבי ישראל האחראית על התיאום בין החברות, על השיהוי בהשלמת אישור הנוהל המשותף, במטרה להגדיר את תחומי הפעילות, הסמכות והאחריות של החברות, שכן בטיחות הרכבות הוא נושא רגיש ואי הקפדה עליה עלול לסכן חיי אדם.

ביצוע בקרה על פעילות החברות במשרד התחבורה - בהחלטת הממשלה נקבע כי המינהלת תהיה אמונה על הניהול השוטף של הפרויקטים שבתכנית ועל קידומם, על פי לוחות הזמנים שנקבעו והתקציב שהוקצה לכך; תוודא כי חברות התשתית עומדות בתכניות העבודה המאושרות ובלוחות הזמנים שקבעה הממשלה; תצביע בעוד מועד על חסמים לביצוע ההחלטה ועל הדרכים להסרתם ותתאם בין הגופים העוסקים בביצוע התכנית.

מבקר המדינה העיר בעבר על הצורך בשמירת הידע המקצועי<sup>17</sup>. במטרה לבצע את הבקרה, התקשרו ביולי 2010 משרדי התחבורה והאוצר עם חברות בקרה, כדי לפקח על פעילות החברות הממשלתיות המבצעות את התכנית (חברת הרכבת וחברת נתיבי ישראל). החברות האמורות מגישות דוחות חודשיים ורבעוניים למשרדי התחבורה והאוצר.

משרד התחבורה השיב למשרד מבקר המדינה במרץ 2014, כי ההתקשרות עם חברות הבקרה נעשתה בשיתוף משרד האוצר, כדי לחזק את היכולות הטכניות בבקרה אפקטיבית על חברות התשתית.

אג"ת השיב למשרד מבקר המדינה בפברואר 2014, כי נוכח המגבלות הרבות החלות על העסקת עובדים בשירות המדינה (ובראשן מגבלות הנוגעות לתנאי השכר), משרד התחבורה אינו יכול לגייס עובדים בעלי יכולות מקצועיות, דוגמת אלה המועסקים בחברות הייעוץ והבקרה. לדברי אג"ת, יש לצבור ולארגן את הידע בעניין זה ולוודא כי הוא יישמר במשרד התחבורה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה, כי עליו לדאוג לשמירת הידע וליצירת היכולות הטכניות בתוך המשרד כדי לחזק את הבקרה ולשמר אצלו את הידע שנצבר בעניין זה, באופן בלתי תלוי בחברת בקרה זו או אחרת. בייחוד בנוגע לפרויקטים תשתיתיים רחבי היקף ורב-שנתיים.

17 מבקר המדינה דוח שנתי 56ב (2006), בפרק "ביצוע פרויקט הסעת המונים במטרופולין תל אביב", עמ' 319-333.

**סיכום**

אחד הצעדים להגברת הפעילות הכלכלית ביישובי הפריפריה, פיתוחם, הגדלת אפשרויות התעסוקה בהם, העלאת רמת החיים של תושביהם וצמצום הפערים בין הפריפריה למרכז הארץ, הוא פיתוח התשתית התחבורתית בין הפריפריה למרכז. למטרה זו הוכנה "תכנית נתיבי ישראל" והוקצו לה 27.5 מיליארד ש"ח, לעשר שנים; חלק ניכר מכך הוקצה לפיתוח מערך הרכבות.

בשנים האחרונות גדל במידה ניכרת מספר הנוסעים ברכבות, דבר שהצריך התארגנות בהתאם. הקמת מסילה רביעית במרכז הארץ, אמורה לאפשר הפעלת קווי רכבת נוספים, למנוע היווצרות "צוואר בקבוק", ולהגביר את תדירות קווי הרכבת הפועלים כיום, אך הליכי הקמתה נמשכים שנים רבות. על משרד התחבורה לפעול בנחרצות לפתרון בעיה זו ללא דיחוי.

בתכנית הגדירה הממשלה פרויקטים תחבורתיים שונים, חלקם לתכנון - כולל הכנת תכנית מתאר ארצית משולבת לתחבורה יבשתית, וחלקם לביצוע, והטילה את האחריות לקידום על חברות ממשלתיות ועל משרדי הממשלה. אולם, למרות החשיבות האסטרטגית של התכנית כבר מסתמנת בחלק מהפרויקטים אי-עמידה בלוחות הזמנים. לכן על כל הגורמים העוסקים בכך, משרדי הממשלה והחברות הממשלתיות, לשנס מותניים ולהגביר את המאמצים לקידום התכנית, ולפעול להגדלת קיבולת הרכבות באיזור מרכז הארץ והשלמת הקמת והפעלת קווי רכבת חדשים מאיזורי הפריפריה למרכז הארץ.