

דוח מבקר המדינה | חשון התשפ"ה | נובמבר 2024



משרד התחבורה והבטיחות
בדרכים

הפעלת כבישי אגרה



הפעלת כבישי אגרה

רקע

ענף התחבורה הוא אחד הענפים הכלכליים המרכזיים במשק, והתפתחותו היא תנאי הכרחי לתפקוד יעיל של משק מודרני וצומח ועל כן פיתוחו ושיפורו הם מנוף מכריע בתהליך הצמיחה הכלכלית, בפיתוח העירוני והאזורי ובהעלאת רמת הבטיחות, לרווחת אזרחי המדינה, לשיפור איכות הסביבה ואף לצמצום פערים כלכליים וחברתיים.

ההשקעה הנדרשת להקמת תשתיות תחבורה היא גבוהה מאוד ומתחרה מול צרכים רבים הממומנים בתקציב המדינה. אחת הדרכים להתמודד עם מגבלות תקציב המדינה בפיתוח תשתיות של תחבורה היא שיטת "שותפות ציבורית-פרטית" - Public-Private Partnership (PPP), המאופיינת במודלים שונים של שיתוף פעולה בין המגזר הציבורי למגזר הפרטי בהקמת פרויקטים ציבוריים.

אחד המודלים של PPP הוא מודל BOT (Build-Operate-Transfer - BOT - בנייה, הפעלה והעברה). על פי מודל זה, גוף ציבורי מתקשר בהסכם זיכיון ארוך טווח עם זכיין מהמגזר הפרטי המקבל עליו את האחריות לספק את התשתית הציבורית, לרבות מימון, תכנון, הקמה, תפעול ותחזוקה. בתמורה מקבל המפעיל הפרטי זכות לגבות תשלום ממשתמשי המתקן. בתום תקופת ההסכם נמסר המתקן לידי הגוף הציבורי ללא תמורה.

בישראל קיימים שלושה כבישי אגרה - מנהרות הכרמל, כביש 6 והנתיב המהיר שכולם הוקמו במודל BOT.



נתוני מפתח

4 זכיינים פרטיים

מפעילים את שלושת כבישי אגרה. שני זכיינים מפעילים את כביש 6 - אחד במקטע המרכזי והשני במקטע הצפוני; זכיון אחד מפעיל את מנהרות הכרמל וזכיון אחד מפעיל את הנתיב המהיר

9.75 מיליארד ש"ח

עלויות ההקמה של כבישי האגרה על ידי הזכיינים הפרטיים. לפי נתוני החשכ"ל, עלויות ההקמה של כביש 6 במקטע המרכזי, כביש 6 במקטע הצפוני, מנהרות הכרמל והנתיב המהיר הם - 2.5, 5.5, 1.25 ו-0.5 מיליארד ש"ח בהתאמה

207.5 כ"מ ק"מ

אורכם הכולל של כבישי האגרה בישראל, מתוך מעל ל-8,500 ק"מ של כבישי ישראל - כביש 6 במקטע הצפוני, המרכזי והדרומי (ללא אגרה) - 188 ק"מ; מנהרות הכרמל - 6.5 ק"מ; והנתיב המהיר 13 ק"מ

36 - 50 קמ"ש בלבד

המהירות הממוצעת שנמדדה בקטעים מסוימים של כביש 6 בשעות שיא בוקר, ו-47 קמ"ש בשעות אחר הצהריים, בו המהירות המותרת היא 120 קמ"ש

כ-273%

קצב הגידול המצטבר של התנועה משנת 2003 ועד שנת 2019 בכביש 6 במקטע המרכזי. עד שנת 2017 היה קצב הגידול השנתי הממוצע כ-8.8% והוא פחת החל משנת 2017 ל-4.6% בעיקר עקב מעבר נהגים לשעות השפל עקב ריבוי השעות ביום שבהן יש עומסי תנועה וירידה במהירות הנסיעה הממוצעת

70% ירידה במהירות הנסיעה הממוצעת

הצפויה להתרחש בשנת 2030 בכביש 6 בקטע שבין באקה לניצני עוז ביחס למצב הקיים ללא ביצוע הרחבה של כביש 6. ביתר הקטעים שנבחנו בכביש 6 הירידה במהירות הממוצעת שצפויה, ב-3 קטעים נעה בין 70% ל-51% ובשלושה קטעים אחרים בין 72% ל-45%

390 מיליון ש"ח

התועלת המשקית הצפויה בשנת 2030 מביצוע הרחבת כביש 6 והקמת מחלף בית נחמיה ככביש רגיל, ו-260 מיליון ש"ח בהפעלה כנתיב רב תפוסה (נר"ת)

15.22 ו-11.01 ש"ח

התעריפים בקטע 18 של כביש 6 במקטע המרכזי, ללקוח מזדמן ולמנוי וידאו בהתאמה לעומת 9.27 ו-7.94 ש"ח בלבד בכביש 6 צפון ללקוח מזדמן ולמנוי וידאו בהתאמה - פער של 64.2% ו-38.6% ללקוח מזדמן ולמנוי וידאו בהתאמה, זאת על אף הסמיכות הגיאוגרפית והטופוגרפיה הדומה



פעולות הביקורת

בחודשים אוגוסט 2023 עד אפריל 2024 בדק משרד מבקר המדינה את הפעלת כבישי האגרה בישראל; את רמת השירות הניתנת בכבישי האגרה; את הפיקוח של חברת חוצה ישראל כרשות ממונה על הזכיינים; ואת הפעולות של חברת חוצה ישראל ושל המדינה בנוגע לפרויקט ההרחבה של כביש 6. הביקורת נעשתה בחברת חוצה ישראל, במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים ובמשרד האוצר.

תמונת המצב העולה מן הביקורת

בחינת כדאיות שיטת PPP אל מול מימון הקמת הכבישים מתקציב המדינה - נכון לשנת 2024 ישנם 3 כבישי אגרה, ואורכם הכולל הוא כ-207.5 ק"מ, מתוך כ-8,500 ק"מ של כבישי ישראל. בשנים 2019 ועד 2023, בהתאם לרשת הביטחון, קיבלה המדינה 111 ו-85 מיליון ש"ח מהזכיינים של כביש 6 במקטע המרכזי ושל מנהרות הכרמל בהתאמה, ושלמה 390 ו-170 מיליון ש"ח לזכיינים של כביש 6 צפון והנתיב המהיר, ובסך הכול בקיזוז התקבולים, שילמה המדינה לזכיינים באותן שנים עבור רשת הביטחון כ-363 מיליון ש"ח. עם זאת, בביקורת עלה כי משרד התחבורה ומשרד האוצר לא ניתחו בדיעבד את הכדאיות המשקית מבחינת עלויות מול תועלות של מודל הקמת כבישים בשיטת PPP לעומת הקמת כביש תקציבי, ולא בדקו את התועלות של פרויקטי כבישי האגרה ואם הושגו יעדיהם מבחינת הכדאיות הכללית ורמת השירות, ובכלל זה השוואת הכדאיות הכלכלית שהוערכה בעת קבלת ההחלטות לעומת המצב בפועל. זאת בהתחשב בין היתר בשינויים בהסכמי הזיכיון המקוריים, בפיצוי הכספי שנדרשה המדינה לשלם כדי לאפשר את המשך ביצוע הפרויקטים, בתשלומי המדינה לזכיינים עבור הבטחת הפדיון באמצעות רשת הביטחון, בגובה האגרה שנקבעה למשתמשים, ובתשלומים אחרים שנקבעו במסגרת תוספות להסכמי הזיכיון.

עומסי התנועה בכביש 6 בקטע המרכזי - מנתוני יועץ התנועה של משרד התחבורה וחברת חוצה ישראל עלה שבנובמבר 2019 היה עומס תנועה בינוני-גבוה לכיוון דרום בשעות 05:00 - 09:00 בין מחלף עירון לנחשונים, ובשעות 14:00 - 19:00 בין מחלף חורשים לנחשונים; לכיוון צפון היה עומס התנועה לכיוון צפון בשעות 07:00 - 09:00 בין מחלף בן שמן למחלף קסם, ובשעות 14:00 - 19:00 בין מחלף בן שמן לניצני עוז. נתוני יועץ התנועה הראו כי ללא הרחבה של כביש 6 תרד מהירות הנסיעה הממוצעת בכביש 6 ביחס למצב הקיים ירידה תלולה ועד שנת 2030 תרד המהירות הממוצעת בשלושת הקטעים מעירון ועד ניצני עוז בין 45 קמ"ש ל-30 קמ"ש - ירידה בשיעור של בין 51% ל-70%, וביתר שלושת הקטעים מניצני עוז ועד חורשים תרד המהירות בין 30 קמ"ש ל-14 קמ"ש - ירידה בשיעור של בין 18% ל-57%. עוד הראו נתוני יועץ התנועה כי עד שנת 2040 תרד המהירות הממוצעת בשלושת הקטעים מעירון ועד ניצני עוז בין 63 קמ"ש ל-30 קמ"ש - שיעור של בין



72% ל-70% ובשלוש הקטעים הנותרים בין 38 קמ"ש ל-35 קמ"ש שיעור ירידה בשיעור של בין 72% ל-45%. נתונים אלה שהוצגו לוועדת המכרזים הבין משרדית¹ לפרויקטי זיכיון בתחום התחבורה, הראו שעקב העומסים הגבוהים שבשעות שיא בוקר יורדת מהירות הנסיעה בחלק מהקטעים ל-50 ואף ל-36 קמ"ש ובשעות אחר הצהריים יורדת המהירות ל-47 קמ"ש, בעוד שהמהירות המותרת בכביש היא 120 קמ"ש, והכביש אינו פועל כמצופה מרמת שירות של כביש מהיר. לפי חישובי חוצה ישראל שהוצגו בוועדת המכרזים הנזק השנתי מאי ביצוע ההרחבה מחושב לשנת 2030 הוא כ-390 מיליון ש"ח ללא נתיב רב תפוסה² (נר"ת) ו-260 מיליון ש"ח עם נר"ת. נמצא כי הבדיקות והדיונים שהתקיימו בוועדת המכרזים, בנוגע להרחבת כביש 6, שהתגבשו באוגוסט 2022 לתוספת שלישית להסכם הזיכיון להרחבת כביש 6 עד שנת 2028, החלו רק בשנת 2020 אף שהעומסים הכבדים בכביש החלו כמה שנים קודם, ומבקר המדינה התריע עליהם לפני משרד התחבורה, משרד האוצר וחוצה ישראל.

הפער בין תעריפי כביש 6 בקטע המרכזי לעומת כביש 6 צפון - תעריפי הנסיעה בכבישי אגרה נגזרים בין היתר מעלות ההקמה, התפעול והתחזוקה של הפרויקטים ומגובה המימון שהמדינה משקיעה בהם. בהתאם לחוק, לתקנות ולהסכם הזיכיון, ובאישור הרשות הממונה התעריף לרכב פרטי של מנוי פסקל בכביש 6 במקטע המרכזי לשלושה קטעים ומעלה, ללא קטע 18 (הקטע שבין מחלף עירון למחלף עין תות), נע בין 13.97 ל-23.8 ש"ח, לעומת התעריף של לקוח מזדמן שנע בין 22.39 ל-31.71 ש"ח (בין 62.4% ל-73.4% מהתעריף של לקוח מזדמן), ועם קטע 18 התעריף של מנוי פסקל נע בין 20.77 ל-30.08 ש"ח, לעומת תעריף של לקוח מזדמן שנע בין 29.19 ל-38.50 (בין 71.2% ל-78.1% לתעריף של לקוח מזדמן). למנוי כביש 6 צפון אין הנחה בתעריף הבסיסי לעומת נוסע מזדמן. התעריף הממוצע לקטע בכביש 6 המרכזי גבוה מזה של כביש 6 צפון בעשרות אחוזים: לרכב פרטי הוא גבוה ב-2.82 ש"ח ו-2.30 ש"ח ללקוח מזדמן ומנוי וידאו בהתאמה (60.1% ו-57.9% בהתאמה). תעריפי קטע 18 של כביש 6 במקטע המרכזי גבוהים ב-5.95 ש"ח ו-3.07 ש"ח ללקוח מזדמן ומנוי וידאו בהתאמה, לעומת תעריפי כביש 6 צפון (64.2% ו-38.6% בהתאמה), זאת על אף הסמיכות הגיאוגרפית והטופוגרפיה הדומה של מקטעי כבישים אלה. שונות זו בתעריפים, בין כביש 6 צפון לקטע 18 ובין התעריף הממוצע לקטע בכביש 6 צפון לעומת כביש 6 במקטע המרכזי, ואי-בהירותם, עלולות ליצור אצל הנוסע, בעיקר הנוסע המזדמן, בלבול, המקשה עליו לקבל החלטות בכל הנוגע לכדאיות אם להשתמש בקטעי הכביש השונים ואם לאו. בביקורת נמצא שמשרד התחבורה ומשרד האוצר, לא שקלו את האפשרות ליצירת האחדה ופישוט של תעריפי כבישי האגרה, בין היתר באמצעות התאמת גובה המימון של המדינה לפרויקטים השונים.

מבנה התעריפים בכביש 6 בקטע המרכזי - למרות העומסים ההולכים וגדלים בכביש, משרד התחבורה, משרד האוצר וחוצה ישראל לא פעלו בשיתוף עם הזכיון לשינוי מבנה התעריפים של המקטע המרכזי של כביש 6 לגבי רכב פרטי, כפי שנקבע בהסכם הזיכיון המקורי, כך שיהיה קשר בין רמת התעריפים לרמת השירות, על ידי קביעת מבנה תעריפים דיפרנציאלי, באופן שייצור הסטת תנועה משעות העומס לשעות השפל, ותמריץ לעמידה

- 1 ועדה בין משרדית ברשות סגן בכיר לחשב הכללי שבה מכהנים נציגים מהחשכ"ל, מאגף התקציבים, משרד התחבורה, מחברת ענבל ומחברת חוצה ישראל.
- 2 נתיב שבו, בהתאם למדיניות משרד התחבורה, מתאפשרת נסיעה של רכב פרטי רק אם יש בו מספר מזערי של נוסעים (כולל הנהג). המספר המזערי יכול להיות 2+ (נהג ועוד נוסע), 3+ (נהג ועוד שני נוסעים), ואף 4+ ויותר.



ברמת שירות התואמת לכביש מהיר, ובכך להקטין את הרמה וההיקף של העומסים ולשפר בכך את רמת השירות באופן דומה לקיים בנתיב המהיר, בו יש תעריף דינמי העולה ככל שהעומסים עולים, והמבטיח מהירות ממוצעת של 70 קמ"ש.

הרחבת כביש 6 בקטע המרכזי - נמצא כי לאחר ההרחבה האחרונה בשנת 2014, מילא בעל הזיכיון את מחויבותו בעניין הרחבת הכביש, ואין לו מחויבות להרחבות העתידיות לפי הסכם הזיכיון אלא באמצעות הוראת שינוי, ולכן כל הרחבה נוספת אינה חלק מחוזה הזיכיון המקורי שנחתם בשנת 1998 והיא מחייבת היערכות מיוחדת, ובכלל זה תכנון ההרחבה וקביעת היקפה; אומדן עלויות פרויקט ההרחבה; קביעת הגורם המבצע; ולוחות זמנים.

תחזוקת כביש 6 דרום - לעומת יתר קטעי כביש 6 המתוחזקים על ידי הזכיינים, נמצא כי עבודות התחזוקה של כביש 6 דרום מבוצעות על ידי נת"י, על פי תוכנית תחזוקה ותעודות בהתאם לתקציב שמאשרת הממשלה, וכי קיים פער בין הסכום הנדרש לפי מודל התחזוקה שפותח בנת"י - 2.4 מיליארד ש"ח לשנה, לסכום שתוקצב ושבוצע בפועל - נכון לשנת 2023 - 1.4 מיליארד ש"ח. משכך חלק מתחזוקת הכבישים אינה ברמה הנדרשת על פי מודל התחזוקה שלה וכתוצאה מכך, כביש 6 דרום אינו מתוחזק באותה רמה הנדרשת של כביש 6 במקטע המרכזי שבו משולמת אגרה.

כדאיות כלכלית להחלטה שהנתיב שייסלל בפרויקט ההרחבה יופעל כנתיב רב תפוסה (נר"ת) - פרויקט ההרחבה של כביש 6 כולל הוספה של נתיב רביעי בשני הכיוונים ממחלף קסם עד מחלף עירון; הוספה של נתיב שלישי בשני הכיוונים ממחלף עירון עד מחלף עין תות; ושדרוג מחלף בית נחמיה. להחלטת ועדת המכרזים הבין משרדית ממרץ שנת 2021 שהנתיב יהיה נר"ת מיום פתיחתו אין כדאיות כלכלית, בהתבסס על נתוני יועץ התנועה, התועלת המשקית בשנת 2030 ללא נר"ת היא 390 מיליון ש"ח לעומת 260 מיליון ש"ח עם נר"ת (פער של 130 מיליון ש"ח) ושהכדאיות להפעלת הנתיב כנר"ת היא רק החל משנת 2040. נמצא כי יש סיכון טכנולוגי הנובע מהוספת נר"ת, מאחר ובמועד הדיון בוועדת המכרזים טרם פותחה מערכת טכנולוגית שתדע להבחין בין משתמשי הנר"ת של כביש 6 הזכאים לפטור מאגרה למשתמשים המחויבים באגרה. עוד עלה מהדיון האמור, שבמקרה ומערכת ספירת הנוסעים של הנר"ת תיכשל ולא תעמוד ביעדיה, לא ברור כיצד יופעל הנתיב החדש ואם יהפוך מידית לנתיב רגיל, דבר שיגדיל את הכנסות הזכייין ואמור להשפיע על תקופת הארכת הזיכיון. השארת נשא מערכת ספירת הנוסעים של הנר"ת ללא פתרון מול הזכייין פותחת פתח לחילוקי דעות עם הזכייין אשר עלול ליצור עיכובים בהתקדמות הפרויקט ולפגוע בשירות לציבור ובתועלות של המדינה מהפרויקט.

בחינת אופן הפעלת כביש 6 עם סיום תקופת הזיכיון - תאריך סיום הזיכיון של חברת דרך ארץ צפוי להתארך ב-3 שנים נוספות עד שנת 2032 בשל פרויקט הרחבת הכביש. נמצא כי על אף דברי נציג אגף התקציבים דאז בוועדת המכרזים במרץ 2021, שבתום תקופת הזיכיון בשנת 2032 תופסק גביית האגרה, נכון למועד תחילת הביקורת, אוגוסט 2023, לא התקיימו דיונים בחברת חוצה ישראל, במשרד התחבורה ובמשרד האוצר על אופן הפעלת כביש 6 עם סיום תקופת הזיכיון. רק לאחר תחילת הביקורת, חוצה ישראל ומשרד התחבורה החלו לבחון 4 חלופות להפעלת הכביש עם סיום תקופת הזיכיון: תפעול ותחזוקה על ידי המדינה - ללא אגרה; תחזוקת הכביש על ידי זכייין תמורת תשלום תקופתי - ללא אגרה; תפעול ותחזוקת הכביש על ידי זכייין וגביית אגרה דיפרנציאלית לצורך ויסות



התנועה; תפעול ותחזוקת הכביש על ידי זכיין וגביית אגרה לצורך פיתוח פרויקטים לשיפור רווחת המשתמשים.

התעריף הבסיסי לנסיעה במנהרות הכרמל - התעריף הבסיסי של מנהרות הכרמל התייקר באופן ריאלי מאז פתיחת מנהרות הכרמל לתנועה, בדצמבר 2010: לרכב פרטי בסכום של 4.39 ש"ח; לרכב ציבורי בסכום של 13.29 ש"ח; ולמשאית בסכום של 21.95 ש"ח (גידול ריאלי של 65.3%, 66.3% ו-65.3% בהתאמה). זאת על אף הפחתת התעריף ומימוש ההנחה שנקבעה בתוספת להסכם הזיכיון מדצמבר 2017 ושמומנה על ידי המדינה במאות מיליוני ש"ח. התייקרות ריאלית זו נובעת מכך שבנוסף להצמדה למדד, התעדכן התעריף 3 פעמים בשמונה השנים הראשונות להפעלת המנהרות ממחיר בסיס של 5 ש"ח למחיר של 8 ש"ח (גידול של 60%), וביחד עם ההצמדה למדד היה שיעור ההתייקרות גבוה בכ-65% משיעור הפחתת התעריף ומימוש ההנחה שניתנו בתוספת להסכם הזיכיון מדצמבר 2017. מנתוני חברת חוצה ישראל עולה שיותר מ-95% ממשתמשי המנהרות נוסעים ברכב פרטי וכ-11% הם נוסעים מזדמנים. נוסעים המשתמשים במנהרות הלך ושוב ומשלמים לשני קטעים 40.60 ש"ח ליום ו-893.32 ש"ח בחודש (22 ימים לפי תעריף למנוי). זוהי הוצאה משמעותית שעלולה למנוע ממשתמשים פוטנציאליים לנסוע במנהרות. מנתוני חוצה ישראל עולה ששיעור ניצול הקיבולת בשעות השיא נע בין 70% ל-77%. נמצא כי על אף ההנחות יש במנהרות הכרמל עודף קיבולת לא מנוצל, שנע בשעות העומס בין 23% ל-30%, וייתכן שהדבר נובע מהגידול הריאלי של תעריפי הנסיעה. בעבודת יועץ תנועה מספטמבר 2015 עבור חוצה ישראל, הומלץ על שינוי מבנה האגרה באופן שיוסרת את התנועה במנהרות בין שעות השיא לשפל, יאפשר ניצול טוב יותר של המנהרות, ייתן יתרון למשתמשים קבועים, ויגדיל ב-30% נסיעות של משתמשים בתדירות בינונית. מעבודה של יועץ תנועה עבור חוצה ישראל, מינואר 2023, עולה שהאגרה עדיין מהווה חסם עיקרי לשימוש גובר במנהרות, וכי אגרה של 3.2 ש"ח לק"מ למנויים נתפסת כיקרה גם בהשוואה לכבישי אגרה אחרים בארץ - 0.4 - 1.2 ש"ח לק"מ בחוצה צפון, 0.44 ש"ח לק"מ בקטע 18 של כביש 6 ועד 0.7 ש"ח לק"מ בכביש 6.

בחינת נחיצותם של קווי שאטל נוספים במוקדי תעסוקה במטרופולין תל אביב - נמצא שיעד השאטל הנוסף מחנך הנתיב המהיר לאזור רוטשילד בתל אביב נקבע על ידי חברת חוצה ישראל על סמך סקר שביצעה בפברואר 2018 באמצעות יועץ סקרים ותנועה, ועד אפריל 2024 לא בוצעו סקרים סדורים נוספים. כמו כן, חברת חוצה ישראל אינה מתמחה בעריכת סקרים ובקביעת מסלולים ויעדים של קווי אוטובוס ושאטלים, והבדיקה שנעשתה התמקדה רק בשאטל רוטשילד ולא נבדקה נחיצות של קווי שאטלים למוקדי תעסוקה נוספים במטרופולין תל אביב. עוד נמצא שבחוצה הזיכיון נקבע שעל הזכיין להוסיף קו שאטל נוסף בלבד ולא הובאה בחשבון האפשרות שיהיה צורך להפעיל בעתיד קווים נוספים בהתחשב בהתפתחויות ובצרכים העתידיים, בגידול האוכלוסייה, בהפעלת הרכבת הקלה ועוד, אלא בהוראת שינוי לחוצה הזיכיון הקיים המצריך ניהול משא ומתן עם הזכיין. נמצא עוד שנכון ליוני 2024 אין בידי חברת חוצה ישראל מידע שוטף על תפוסת השאטלים.

רמת השירות לציבור מצד הזכיינים - חברת חוצה ישראל כרשות ממונה ביצעה סקרי לקוח סמוי במוקדי שירות הלקוחות של זכייני כביש 6 במקטע המרכזי, כביש 6 צפון ובמנהרות הכרמל. כמו כן ביצעה חוצה ישראל סקר נוסעים בקרב משתמשי השאטלים בנתיב המהיר. להלן ממצאים שעלו בסקרים שנעשו על ידי חוצה ישראל:



● **השירות של מוקד הלקוחות של כביש 6 המקטע המרכזי - נמצא כי בהתאם** לסקר לקוח סמוי, על מוקד שירות הלקוחות של דרך ארץ המפעילה את כביש 6 במקטע המרכזי, שביצעה חוצה ישראל בחודשים מאי-יולי 2022, זמן ההמתנה הממוצע והחציוני לנציג שירות היה 3:40 דקות ו-3:11 דקות בהתאמה, וב-15 מקרים זמן ההמתנה עלה על שבע דקות. במכתב מאוקטובר 2022 למנכ"ל הזכיין הוצגו זמני ההמתנה הממוצעים בכל אחד מימי השבוע (ימים א'-ו'), אך לא הוצגה התפלגות זמני ההמתנה של 200 השיחות שנערכו, שמהם אפשר ללמוד בכמה מקרים עלו זמני ההמתנה על שבע דקות ובכמה מקרים היו זמני ההמתנה בין שש לשבע דקות וכו', דבר שהיה מאפשר לחשב את שיעור המקרים שבהם היה זמן ההמתנה ממושך ביותר. כמו כן, במכתב האמור לא צוין מה זמן ההמתנה המרבי הנדרש מהזכיין עד לקבלת מענה מנציג אנושי. עלה כי אין בהסכם הזיכיון בין המדינה לזכיין הגדרה של זמן ההמתנה המרבי.

● **השירות של מוקד הלקוחות של מנהרות הכרמל - נמצא בסקר כי בשנת 2023** עלה הזמן הממוצע למענה של נציג שירות לעומת 2018 ב-44 שניות - מ 1:26 דקות ל-2:10 דקות ולעומת שנת 2021 ב-48 שניות - מ-1:22 דקות ל-2:10 דקות. נוסף על כך, בשנת 2023 היה שיעור הממתנים למענה מעל שתי דקות כ-69%, לעומת 16% ו-4% בשנים 2018 ו-2021, בהתאמה. נמצא כי בשנת 2023 פחתה רמת השירות לעומת שנת 2018, דבר שבא לידי ביטוי בין היתר בעלייה של כ-51% בזמן הממוצע למענה של נציג שירות ובעלייה בשיעור הממתנים למענה מעל לשתי דקות, מ-16% בשנת 2018 ל-69% בשנת 2023.

● **שירות השאטלים מחניון הנתיב המהיר - על פי סקר נוסעים שערכה חברת חוצה** ישראל בשנת 2023 בקרב משתמשי השאטלים מחניון הנתיב המהיר עלה ששיעור הנוסעים מדי יום פחת במידה ניכרת בהשוואה לשנים קודמות והייתה ירידה של כ-34% במספר הנוסעים הממוצע ליום בהשוואה לשנת 2016; ושיעור המשתמשים בשירות מדי יום ביומו ירד ביותר מ-50% ל-14%. נמצא שמאז 2015 ישנה ירידה בשימוש בשאטלים, בעיקר בקו השאטל לקריה בתל אביב, שהשימוש בו ירד מ-1,239 ל-760 נוסעים ליום בשעות 06:30 - 09:30 (כ-39%). בקו השאטל לבורסה ירד השימוש מאז שנת 2015 ועד שנת 2020 מ-823 ל-327 נוסעים ליום באותן שעות (כ-60%), ומאז ועד 2023 ישנה עלייה מ-327 ועד 525 נוסעים (כ-61%), אך היקף השימוש בשאטל לבורסה עדיין נמוך ב-298 נוסעים בין השעות 06:30 - 09:30 (כ-36%) לעומת שנת 2015. בסקר האמור כמחצית מהנוסעים הוסיפו הערות כלליות הנוגעות בעיקר לצורך בהוספת תחנות (בעיקר בשל סגירת תחנת השלום באופן זמני עקב עבודות) ולהוספת חייוי על מיקום השאטל וזמני הגעה ביישומון.

הטיפול בנהגים שהגישו ערר על הודעת חיוב

● **טענות לאי קבלת החיוב בדואר - מרבית העוררים טענו בפני ועדות הערר שלא** קיבלו את הודעת החיוב בדואר. במקטע המרכזי של כביש 6 גדל מספרם מ-399 בשנת 2000 ל-500 ב-2023 (עלייה של כ-25.3%), וחלקם היחסי בכלל העוררים עלה מכ 60.2% בשנת 2020 לכ-77.9% בשנת 2023. בכביש 6 צפון עלה מספר העוררים בשנים 2020 - 2022 פי שלושה, מ-296 ל-896 עוררים (עלייה של כ-203%), ובשנת



2023 ירד מספר העררים ל 595 (ירידה של כ-33.5%), אך ביחס לשנת 2020 זו עדיין עלייה של כ-101%.

● **עררים פתוחים שלא טופלו -** נמצא כי החל משנת 2021 מספר העררים הפתוחים שלא טופלו, של כל אחד מכבישי האגרה נמצא במגמת עלייה ועלה מ-88 תיקים ל-475 תיקים - עלייה של כ-440% (יותר מפי 5). עוד נמצא כי על פי נתוני מזכירות ועדות הערר שמנהלת הרשות הממונה, ועדת הערר של הנתיב המהיר אינה פועלת מחודש מרץ 2021 עקב אי-מינוי יושב ראש ונציג ציבור. ועדת הערר של מנהרות הכרמל אינה פועלת מחודש יולי 2023 עקב אי-מינוי יושב ראש; ועדת הערר של כביש 6 צפון לא פעלה במשך כשמונה חודשים בשנת 2022 עקב אי-מינוי יושב ראש לוועדה.

👍 **גביית חובות -** לגביית חובות של נהגים פעלו הזכיינים בין היתר בדרך של פתיחת תיק הוצאה לפועל גם על חובות של שקלים בודדים שתפחו למאות שקלים. באוגוסט 2022 נחתם בין המדינה לזכיין כביש 6 בקטע המרכזי הסכם הקלה ולפיו בחובות נמוכים יפתח הזכיין תיקים בהוצאה לפועל רק בחלוף שלושים ימים מיידוע החייבים ורק לאחר קבלת אינדיקציה שהחייב קיבל את הודעת החיוב. הסכם הקלה זה חל רק על החייבים של זכיין כביש 6 במקטע המרכזי, אך לא על החייבים של הזכיינים ביתר כבישי האגרה שלגביהם חוב קטן של 10 ש"ח יכול לצמוח ל-500 ואף 600 ש"ח.

👍 **דיוני הפקת לקחים -** בחינת התאמתם של פרויקטים תשתיתיים לשיטת PPP, ובכלל זה כבישי אגרה, מצריכה ממקבלי ההחלטות מטעם המדינה ניסיון וידע רב בתחומים רבים. עקב מורכבות הפרויקטים, תפעולם וניהולם השוטף נדרשים מקבלי ההחלטות לעשות בכל פרויקט לעשות תהליך סדור ויסודי של הפקת לקחים והסקת מסקנות וגיבוש המלצות אופרטיביות לשם יישומן בפרויקטים העתידיים ולשם טיוב התהליכים בהכנת המכרזים ובביצוע הפרויקטים. עלה בביקורת כי לא נמצאו במשרד האוצר ובמשרד התחבורה מסמכים המעידים כי התקיימו דיוני הפקת לקחים והסקת מסקנות מהפרויקטים הקיימים לצורך יישום הלקחים בפרויקטים עתידיים.



חלוקת סיכונים בהרחבת כביש 6 (במקטעים 14-18) - משרד מבקר המדינה מצוין לחיוב את חלוקת הסיכונים בין הזכיין למדינה ואת גידור הסיכונים הטמונים בפרויקט הרחבת כביש 6 במקטעים 14-18 שנעשו בצורה ניאותה. זאת, בין היתר בשל הניסיון הרב של חברת חוצה ישראל כרשות ממונה בניהול פרויקטים מסוג זה, ובזכות שכבה ניהולית יציבה בעלת ניסיון רב, המוכיחה את החשיבות של רציפות ניהולית וזיכרון ארגוני.



עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ למשרד התחבורה ולמשרד האוצר בשיתוף חוצה ישראל לנתח את הכדאיות הכלכלית בפועל של כבישים שהוקמו בעבר בשיטת PPP לעומת הקמת כבישים במימון תקציבי, גם לנוכח שמונה פרויקטים בתחום התחבורה הנמצאים כיום בשלבים שונים של קידום לביצוע בשיטת PPP, ולצורך ארגון ומיקוד של הידע בתחום זה במשרדי הממשלה ובחברת חוצה ישראל, לשם היערכות מתאימה לקראת פרויקטים דומים בעתיד. מומלץ לחברת חוצה ישראל, למשרד התחבורה ולמשרד האוצר בשיתוף חוצה ישראל לתעד את דיוני הפקת לקחים לצורך שמירה על רציפות הידע והזיכרון הארגוני של גורמי המדינה המובילים פרויקטים אלה, ולצורך היערכות משופרת לקראת מכרזים דומים בעתיד, וכן לוודא שלקחים הניתנים לתיקון יתוקנו תוך כדי ביצוע הפרויקט.

מומלץ לנוכח העלייה בעומסי התנועה ורמת השירות הירודת בכביש, שמשרד התחבורה, משרד האוצר וחוצה ישראל יעקבו באופן שוטף אחר תנועת כלי הרכב, מהירות הנסיעה ופרמטרים נוספים כדי לזהות נקודות תורפה שעשויות להשפיע על רמת השירות בכביש, ולפעול ליישום פתרונות אופטימליים לבעיה זו בפרק זמן קצר ככל הניתן.

מומלץ שחברת חוצה ישראל, משרד התחבורה ומשרד האוצר יפעלו להשלים את הרחבת כביש 6 במועד שנקבע כדי למנוע את הפגיעה המתמשכת בציבור הנוסעים ובכלכלת המשק, ויעקבו בקפדנות אחר השלמת התהליך התחרותי לבחירת קבלני הביצוע ואחר רמת הביצוע של העבודות הקבלניות בסטנדרטים של איכות שנקבעו.

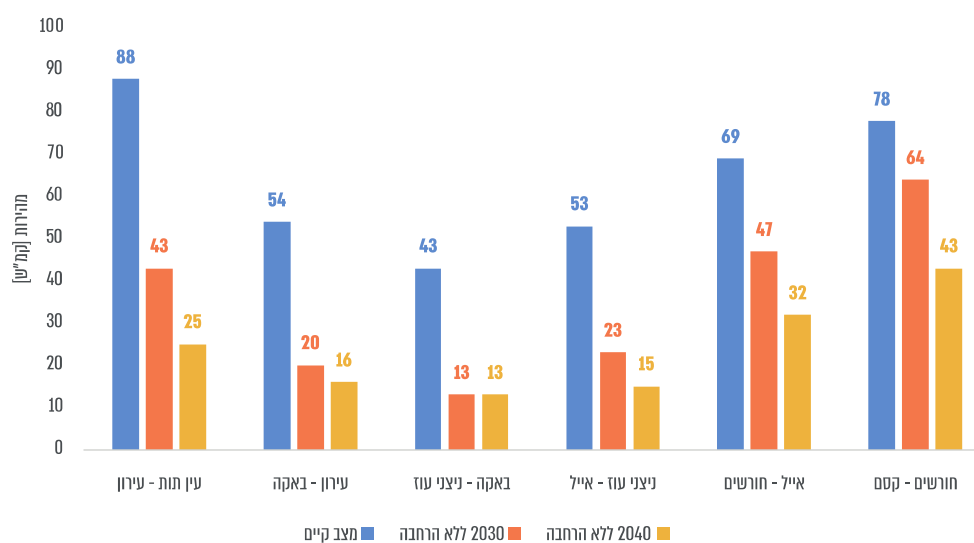
מומלץ שמשרד התחבורה, משרד האוצר וחברת חוצה ישראל יבחנו לעומק את סוגיית הנר"ת (נתיב רב תפוסה) בהתחשב במכלול הנושאים הקשורים לכך, ובכלל זה האפקטיביות של הנר"ת והשפעתו על התנועה; ההיתכנות ולוחות הזמנים להפעלת רשת נר"תים; והארכת תקופת הזיכיון.

מומלץ לחברת חוצה ישראל, למשרד התחבורה ולמשרד האוצר, לבחון את האפשרות להאחדה ולפישוט שיטת קביעת התעריפים, כדי למנוע פערים ניכרים בתעריפי הנסיעה בין קטעי הכביש השונים, וכך לאפשר לנוסעים שקיפות שתאפשר להם לקבל החלטות מתאימות יותר, כל זאת לנוכח הצפי של הצטרפות זכיינים נוספים, עם ביצוע הארכות לכביש 6.

מומלץ למשרד התחבורה, חוצה ישראל ולמשרד האוצר, לפעול לגיבוש מבנה תעריפים דיפרנציאלי לרכב פרטי שיהיה תואם לרמת השירות הניתנת בכביש 6 ובאופן שיקטין את רמת העומסים בכביש, ולהגיע מבעוד מועד בטרם סיום ההרחבה להסכמה עם הזכייך, כך שעם סיום ההרחבה ייושם מבנה תעריפים דיפרנציאלי תואם לרמת השירות. כמו כן, מומלץ לפעול ליצירת מערכת גבייה אחידה שתקל על הנוסעים, בשים לב לשיקולים השונים, ובהם מנגנון בקרה שינטרל את האפשרות ליצירת מונופול בהפעלה וימנע בלבול של הנוסעים, בפרט לגבי כביש 6, לנוכח האפשרות העתידית של ריבוי זכיינים.



מהירות הנסיעה הממוצעת בכביש 6 בשעת שיא בבוקר לכיוון דרום בתרחיש ללא הרחבה



המקור: חברת חוצה ישראל.



סיכום

ענף התחבורה הוא אחד הענפים הכלכליים המרכזיים במשק שיש לו זיקה וקשרי גומלין הדוקים לענפי המשק האחרים, ועל כן פיתוחה ושיפורה הם מנוף מכריע בתהליך הצמיחה הכלכלית, בפיתוח העירוני והאזורי ובהעלאת רמת הבטיחות, לרווחת אזרחי המדינה. אחת הדרכים להתמודד עם מגבלות תקציב המדינה בפיתוח תשתיות של תחבורה היא שיתוף פעולה בין המגזר הציבורי למגזר הפרטי בהקמת פרויקטים ציבוריים במודל BOT (Build-Operate-Transfer - בנייה, הפעלה והעברה). חברת חוצה ישראל היא חברה ממשלתית בבעלות מלאה שהוקמה במרץ 1993 כדי לקדם את סלילתו של כביש 6 בשיטת BOT והיא משמשת כרשות ממונה על כביש 6, המופעל על ידי שני זכיינים פרטיים, וכן על מנהרות הכרמל והנתיב המהיר שהוקמו אף הם בשיטת BOT.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה למשרד האוצר ולחוצה ישראל לקיים דיוני הפקת לקחים, ולתעדם לצורך שימור הידע הארגוני; לנתח את הכדאיות הכלכלית בפועל של כבישים שהוקמו בעבר בשיטת PPP לעומת הקמת כבישים במימון תקציבי, לשם היערכות מתאימה לקראת פרויקטים דומים בעתיד; לעקוב באופן שוטף אחר עומסי התנועה, אחר תנועת כלי הרכב, מהירות הנסיעה ופרמטרים נוספים ולפעול ליישום פתרונות אופטימליים לבעיה זו בפרק זמן קצר ככל הניתן; להשלים את הרחבת כביש 6 במועד שנקבע כדי למנוע את הפגיעה המתמשכת בציבור הנוסעים ובכלכלת המשק; לבחון את סוגיית הנ"ל ובכלל זה האפקטיביות של הנ"ל והשפעתו על התנועה, ההיתכנות ולוחות הזמנים להפעלת רשת נר"תים, והארכת תקופת הזיכיון; לבחון את הטענה כי נוהל פר"ת אינו אומד את מלוא התועלות הכלכליות מנתיבי תחבורה ציבורית לעומת נתיבים לרכב פרטי ולעדכנו במקרה הצורך. משרד מבקר המדינה ממליץ עוד לחברת חוצה ישראל, למשרד התחבורה ולמשרד האוצר לבחון ולשקול את האפשרות ליצירת מבנה תעריפים אחיד, עקבי ולא תנודתי שיהיה לו קשר לסוג הרכב, סוג המנוי ומרחק הנסיעה, זאת כדי למנוע פערים ניכרים בתעריפי הנסיעה ולאפשר לנוסעים שקיפות שתאפשר להם לקבל החלטות מתאימות יותר, כל זאת לנוכח הצפי של הצטרפות זכיינים נוספים, עם ביצוע הארכות לכביש 6; לפעול לגיבוש מבנה תעריפים דיפרנציאלי לרכב פרטי שיהיה תואם לרמת השירות הניתנת בכביש 6 ובאופן שיקטין את רמת העומסים בכביש, ולהגיע מבעוד מועד, בטרם סיום ההרחבה, להסכמה עם הזכייין כך שעם סיום ההרחבה ייושם מבנה תעריפים דיפרנציאלי התואם לרמת השירות.

