



מבקר המדינה

הפעלת כבישי אגרה

חשון התשפ"ה | נובמבר 2024



הפעלת כבישי אגרה

מבוא

ענף התחבורה הוא אחד הענפים הכלכליים המרכזיים במשק, והתפתחותו היא תנאי הכרחי לתפקוד יעיל של משק מודרני וצומח. למערכת התחבורה יש זיקה וקשרי גומלין הדוקים לענפי המשק האחרים, ועל כן פיתוחה ושיפורו הם מנוף מכריע בתהליך הצמיחה הכלכלית, בפיתוח העירוני והאזורי ובהעלאת רמת הבטיחות, לרווחת אזרחי המדינה, לשיפור איכות הסביבה ואף לצמצום פגמים כלכליים וחברתיים. ההשקעה הנדרשת להקמת תשתיות תחבורה היא גבוהה מאוד ומתחרה מול צרכים רבים הממומנים מתקציב המדינה.

אחת הדרכים להתמודד עם מגבלות תקציב המדינה בפיתוח תשתיות של תחבורה ותשתיות בכלל היא שיטת "שותפות ציבורית-פרטית" - Public-Private Partnership (להלן - PPP), המאופיינת במודלים שונים של שיתוף פעולה בין המגזר הציבורי למגזר הפרטי בהקמת פרויקטים ציבוריים.

אחד המודלים של PPP הוא BOT (Build-Operate-Transfer - בנייה, הפעלה והעברה)¹. 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 לתשלומים לפי קריטריונים מוגדרים מראש. הבעלות על המתקן נמצאת בידי הגוף הציבורי, אך במשך תקופת הזיכיון מקבל המפעיל זכות לגבות תשלום ממשותמשי המתקן, בהתאם לתנאים האמורים בחוזה, כדי להשיב לעצמו את עלויות ההשקעה בבניית המתקן ותחזוקתו, וכן לשם רווח. בתום תקופת ההסכם נמסר המתקן לידי הגוף הציבורי ללא תמורה. בישראל משך ההסכם הוא בדרך כלל בין 25 ל-35 שנים (כולל תקופת ההקמה), ובמדינות אחרות משך ההסכם נע בין 10 ל-99 שנים.

"דרך רבין מס' 6", המכונה גם "כביש חוצה ישראל" (להלן - כביש 6), הוא כביש האגרה הראשון בישראל, והוא נבנה במודל BOT. כביש 6 הוא אחד ממיזמי התשתית הגדולים שבוצעו במדינה בעשורים האחרונים במתכונת של שותפות בין המגזר הציבורי למגזר הפרטי. הזכיין הפרטי דרך ארץ הייוויז (1997) בע"מ (להלן - דרך ארץ) נבחר בשנת 1997 במכרז, ועל פי הסכם הזיכיון הוא התחייב לממן, להקים ולהפעיל את כביש האגרה מכביש 3 ועד כביש 65 (מאזור גדרה ועד אזור חדרה). בתמורה הקנתה לו המדינה את הזכות לגבות אגרה מהנוסעים בכביש במשך תקופת הזיכיון. הקטע הראשון של כביש 6 נפתח באוגוסט 2002, ולאחר מכן נפתחו לתנועה קטעים נוספים.

בינואר 2006 נחתמה תוספת שנייה להסכם הזיכיון עם דרך ארץ, ולפיה צורף לזיכיון הקיים קטע 18 של כביש 6, בין מחלף עירון למחלף עין תות, ובהתאם לעלויות ההקמה והסכמי המימון נקבעו לקטע כביש זה סכומי אגרה השונים מקטעי הכביש בהסכם הזיכיון המקורי. נוסף על כך, קידמה המדינה שני פרויקטים תשתיתיים גדולים בשיטת BOT - מנהרות הכרמל והנתיב המהיר בכניסה לתל אביב (להלן - הנתיב המהיר).

חטיבת תשתיות ופרויקטים באגף החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - החשב"ל) יוזמת ומקדמת פרויקטים של המדינה בשיתוף המגזר הפרטי באמצעות מודל PPP. הפרויקטים שמבצעת החטיבה כיום עוסקים, נוסף על פרויקטים בתחום התחבורה, גם בתחום המים, האנרגיה, הבינוי והסביבה. החלטות מהותיות בנוגע לכבישי אגרה והמשך קידום הפרויקטים הן באחריות משותפת של משרד התחבורה, משרד האוצר וחברת חוצה ישראל בע"מ² (להלן - החברה או חברת חוצה ישראל).

חוצה ישראל היא חברה ממשלתית בבעלות מלאה של המדינה שהקימה ממשלת ישראל במרץ 1993 כדי לקדם את סלילתו של כביש 6. בהתאם לחוק כביש אגרה (כביש ארצי לישראל), התשנ"ה-1995 (להלן - חוק כביש אגרה), מינתה הממשלה את החברה לרשות הממונה (ראו להלן) על כביש 6, המופעל על ידי שני זכיינים פרטיים (ראו להלן בלוח 1).

זאת ועוד, בהתאם להחלטת ממשלה³ מיולי 2010 מינו שר התחבורה ושר האוצר דאז את החברה לרשות הממונה על פרויקטים נוספים בשיתוף המגזר הפרטי החל במועד הפעלתם כלהלן: מנהרות הכרמל החל בדצמבר 2010; והנתיב המהיר בכניסה לתל אביב החל בינואר 2011, בהתאם לחוק כבישי אגרה (מנהרות

¹ מודלים נוספים של PPP הם PFI (Private Finance Initiative - יוזמה פיננסית פרטית) - במודל זה היוזם מקים ומתפעל ומקבל תשלום תקופתי קבוע מהגוף הציבורי (כביש 431 וכביש 16 הוקמו בשיטה זו); BOO (Build-Own-Operate - בנייה, בעלות והפעלה) - במודל זה במשך כל התקופה וגם בסיומה הנכס הוא בבעלות המגזר הפרטי.

² עד שנת 2019 נקראה החברה "חברת כביש חוצה ישראל". שם החברה שונה באישור הממשלה בעקבות הרחבת פעילותה לתחומים נוספים.

³ החלטת הממשלה 2009, "ריכוז סמכויות הפיקוח והבקרה על כבישים המופעלים באמצעות הסקטור הפרטי" (15.7.10).



הכרמל), התשנ"ה-1995 (להלן - חוק מנהרות הכרמל), ולחוק נתיבים מהירים, התש"ס-2000 (להלן - חוק נתיבים מהירים). להלן בלוח 1 מוצגים כבישי האגרה שחברת חוצה ישראל היא הרשות הממונה עליהם:

לוח 1: כבישי אגרה בישראל

שם הכביש	אורך הכביש (בק"מ)	שיטת ההקמה	מועד ההפעלה	שנת סיום הזיכיון	בעל הזיכיון (הזכייין)
כביש 6 המקטע המרכזי*	102	BOT	2002	2029	דרך ארץ הייווייז (1997) בע"מ
כביש 6 חוצה צפון	21	BOT	נובמבר 2018	2049	כביש 6 חוצה צפון בע"מ
מנהרות הכרמל	6.5	BOT	דצמבר 2010	2040	קבוצת כרמלטון בע"מ
הנתיב המהיר	13	BOT	ינואר 2011	2036	חברת הנתיב המהיר בע"מ

* את הקטע הדרומי, באורך של כ-65 ק"מ, הקימה חברת חוצה ישראל במימון מתקציב המדינה ועל ידי מספר מכרזי ביצוע. הנסיעה בקטע הדרומי אינה מחויבת בתשלום אגרה, והוא מתוחזק על ידי חברת נתיבי ישראל בע"מ.

מלוח 1 עולה כי האורך הכולל של כבישי האגרה בתשלום הוא 142.5 ק"מ וביחד עם כביש 6 דרום שאינו מחויב באגרה שאורכו 65 ק"מ, הוא 207.5 ק"מ.

במשך שנות פעילותה צברה חברת חוצה ישראל ניסיון ומומחיות בניהול פרויקטים זכיינים בשיתוף המגזר הפרטי, והיא מהווה זרוע ביצוע של הממשלה לניהול ולביצוע של פרויקטים של תשתיות תחבורה בישראל. בהתאם לחוקים כאמור לעיל ובהתאם להסכמי הזיכיון עם הזכיינים, אחראית החברה כרשות ממונה מטעם המדינה לפקח על בעל הזיכיון ולוודא את יישומו של חוזה הזיכיון, וכן לוודא שציבור משתמשי הכביש מקבל את מלוא השירות שהוא זכאי לו מבעל הזיכיון או מהמפעיל מטעמו. הפעולות העיקריות של החברה כרשות הממונה הן פיקוח ובקרה על פעילות הזכיינים ואכיפת התחייבויותיהם; פיקוח על הסדרי גביית האגרות ואכיפת חיובי האגרה; פיקוח על תפעול ותחזוקה של הכביש; פיקוח על פיתוח ועבודות הרחבה; פיקוח ושמירה על האינטרסים של המדינה בסוגיות פיננסיות-מסחריות מול הזכיינים (כגון שינוי בהרכב בעלי המניות, סוגיות מימון, פעילות מסחרית נלווית); הפעלת מערך פניות ציבור של הרשות הממונה; הפעלת מנגנוני פיקוח ובקרה על שירותי הזכיינים; הפעלת מזכירות ועדות הערר⁴.

בכמה החלטות ממשלה⁵ שהתקבלו בשנים 2010 - 2019 הורחבה פעילות החברה לתחומים שונים והוטלו עליה משימות, ובהן פיתוח המשך לכביש 6 צפונה ודרומה; קידום וניהול של ביצוע פרויקטים תשתיתיים תחבורתיים נלווים, הסמוכים או המקבילים לכביש 6 או התומכים בניהול התנועה מכביש 6 ואליו; שירותי ניהול וייעוץ לגופים ממשלתיים בנוגע לפרויקטים בתחום התחבורה היבשתית; תכנון וקידום זמינות של מסילות רכבת; וקידום הקמה והפעלה של קו רכבת קלה במטרופולין חיפה, בין נצרת לחיפה, באמצעות שיתוף המגזר הפרטי בשיטת PPP.

בהתאם לדוח תיאור עסקי החברה ליום 31.12.23 מספר הפרויקטים העיקריים שמקדמת חברת חוצה ישראל הוא 50, 32 מהם מאושרים לביצוע ו-18 מאושרים לתכנון. על פי הדוח האמור, היקפם של הפרויקטים שמקדמת החברה מוערך בכ-35.5 מיליארד ש"ח.

לצורך הסדרת פעילותה של חברת חוצה ישראל חוקקו שני חוקים כלהלן: החוק האחד, חוק כביש ארצי לישראל, התשנ"ה-1994 שעניינו הפקעת מקרקעין לצורך סלילת כביש 6 והקניית מעמד מיוחד לחברה; והחוק השני, חוק כביש אגרה. חוקים אלה והתקנות והצווים שהותקנו מכוחם מסדירים כמה נושאים הקשורים להקמה ולהפעלה של כבישי האגרה, ובכלל זה רכישה ותפיסה של קרקעות הכביש, קביעת האגרה ואכיפת תשלומים. כחברה ממשלתית חלים על חברת חוצה ישראל חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, התקנות שהותקנו על פיו, וכן חוזרי רשות החברות הממשלתיות. מאחר שהיא חברה ממשלתית היא מחויבת לפעול גם על פי הוראות הדין הכללי והמגבלות שמקורן בכמה חוקים, כגון חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992; חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985; חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965.

⁴ משתמש החולק על חיוב של הזכייין או מי שרואה את עצמו נפגע מהפעלת סמכויות בעל הזיכיון על-פי החוק הרלוונטי יכול לערור על כך בפני ועדת ערר. בכל אחד מהפרויקטים הזכייניים מכהנת ועדת ערר נפרדת וייעודית לאותו פרויקט. ועדות הערר הן גוף מעין-שיפוטי, המונה שלושה חברים שממנים שרי הממשלה בהתאם להוראות החוק הרלוונטי לכל אחד מהפרויקטים הזכייניים.

⁵ החלטת ממשלה 1421, "נתיבי ישראל - תוכנית תחבורה לפיתוח הנגב והגליל, התש"ע 2010" (24.2.2010); החלטת ממשלה 3855 "שינוי מטרות כביש חוצה ישראל בע"מ" (22.11.2011); החלטת ממשלה 1838 "תכנית השקעה רב-שנתית לפיתוח התחבורה הציבורית במטרופולינים" (11.8.2016); החלטת ממשלה 4762 "תיקון מטרות חברת כביש חוצה ישראל בע"מ ושינוי שמה" (29.11.2019); החלטת ממשלה 421 "העברת פרויקטים תחבורתיים מחברת יפה נוף תחבורה תשתיות ובנייה בע"מ לחברות ממשלתיות - תיקון החלטות ממשלה" (7.10.2020).



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 (להלן - משרד התחבורה) ובמשרד האוצר.

הסכם עם הממשלה

בין מדינת ישראל, באמצעות החשב הכללי וסגן החשב הכללי, ובין חברת חוצה ישראל נחתם ב-31.12.10 הסכם מסגרת המסדיר את העקרונות לפעילות החברה כזרוע ביצוע של המדינה ואת אופן מימון פעולתה. מטרת ההסכם, כמצוין בהסכם המסגרת, היא לבטא הסכמות בין הממשלה לחברה לעניין תפקידי החברה, התחייבויותיה, אופן פעילותה, השקעת הממשלה בחברה והמימון שתיתן הממשלה לחברה בתקופת ההסכם לצורך יישום תוכניות העבודה הרב-שנתיות ותוכניות העבודה השנתיות, בכפוף לאישורים שיינתנו בכל שנה לתוכניות העבודה ובהתאם להם. בהסכם נקבע כי ההסכם יעמוד בתוקף עד ליום 31.12.16 (להלן תקופת ההסכם), וכי אם לא נחתם הסכם חדש ולא בוטל בהודעת ביטול בכתב על ידי נציגי הממשלה, הוראות ההסכם יחולו עד 31.12.19 בשינויים המחויבים (להלן - תקופת ההסכם הנוספת), והחברה תגיש תכנית עבודה רב שנתית לתקופת ההסכם הנוספת, בהתאם להנחיות נציגי הממשלה ולמפורט בהסכם.

בשנת 2018 גובשה טיוטת תוספת להסכם המסגרת בין המדינה לחברה, ובה נקבע תקציב החברה לשנים 2019 - 2021. התקציב יכלול כמה רכיבים, ובהם סכום התקציב הקבוע של החברה בסך 47 מיליון ש"ח לשנים 2019 - 2021; סכומים משתנים המיועדים לספקי הפרויקטים התחבורתיים עליהם אחראית החברה וכן תוספת בשיעור של 1% מהסכומים האמורים; סכומים משתנים בשיעור של 1% מהסכומים המועברים לזכיינים המבצעים פרויקטים תחבורתיים; סכומים נוספים כתמריצים לעמידה ביעדים שיוצבו לחברה בהיקף של 3 מיליון ש"ח לשנה וכתמריצים להתייעלות בשיעור של 1% משיעור הקטנת עלויות הפרויקט לעומת התקציב שאושר.

בביקורת נמצא כי על אף הרחבת פעילותה של החברה (המקדמת פרויקטים בהיקף של כ-35.5 מיליארד ש"ח), החל ב-1.1.20 ועד מועד סיום הביקורת, אפריל 2024, טרם נחתם הסכם מסגרת חדש עם המדינה, והצדדים פועלים ללא הסכם חתום, אלא על פי הסכם המסגרת שנחתם בדצמבר 2010 שפג תוקפו ב-31.12.19.

בתשובת חברת חוצה ישראל למשרד מבקר המדינה מיום 1.8.24 למשרד מבקר המדינה (להלן - תשובת חוצה ישראל) צוין כי בין חוצה ישראל לבין נציגי המדינה מתנהל משא ומתן מזה תקופה ארוכה באשר להסכם מסגרת חדש והתגבשה טיוטת הסכם, אך הוא טרם נחתם. עוד צוין בתשובת חוצה ישראל כי היא פועלת בהסכמת נציגי המדינה ברוח הסכם המסגרת הישן והטיטוטה המתגבשת ואין כל פגיעה בפעילותה השוטפת כתוצאה מאי החתימה על הסכם חדש.

בתשובת החשכ"ל למשרד מבקר המדינה מיום 8.8.2024 (להלן - תשובת החשכ"ל) צוין כי לאחרונה נחתמו מטרת החברה ע"י צוות מנכ"לים והתקבלה הסכמה בין-משרדית על עקרונות הסכם המסגרת אשר פורסמו להערות הציבור, ויובאו בקרוב לאישור הממשלה. עם קבלת החלטת הממשלה בנידון, יפעל החשב הכללי לחתימת ההסכם מול החברה.

על החשב הכללי במשרד האוצר וחברת חוצה ישראל לחתום בהקדם על הסכם מסגרת מעודכן, שיסדיר מחדש את העקרונות לפעילות החברה כזרוע ביצוע של המדינה ואת אופן מימון פעילותיה, לנוכח הזמן הרב שחלף מהמועד המקורי שבו פג תוקפו של ההסכם הקודם, 15.12.16 (שהוארך עד 31.12.19 בדרך של ברירת מחל על עקב אי חתימה על הסכם חדש ומעודכן), ולנוכח הרחבת פעילות החברה מאז נחתם ההסכם הקודם ב-31.12.10.

**הפעלת כבישי אגרה בשיטת PPP - הכדאיות המשקית - עלויות מול תועלות**

בשנת 2023 פרסם החשכ"ל חוברת פרויקטים⁷ (להלן - החוברת) הסוקרת יותר מ-34 פרויקטים בשיטת PPP הנמצאים בשלבי ההפעלה, ההקמה, המכרז או הייזום. הפרויקטים שיוזם החשכ"ל באמצעות חטיבת תשתיות ופרויקטים באגף החשכ"ל עוסקים בתחומי התחבורה, המים, האנרגיה, הבינוי והסביבה.

בחוברת צוטט דוח של OECD מינואר 2021 שעל פיו מדינת ישראל נמצאת כיום בפער ניכר בהיקף ההשקעות בתשתיות ביחס למדינות דומות לה בעולם, ובתחום התחבורה מתבטא הפער בעומסי תנועה כבדים. כדי להדביק את הפער בתשתיות הציבוריות נדרשת השקעה בשיעור של כ-4% - 5% מן התמ"ג מדי שנה בשנה עד שנת 2035, לעומת השקעה של 2.5% - 3% בלבד כיום⁸. עוד צוין בחוברת שישראל נמצאת כיום בתנופה של הרחבת ההשקעה בתשתיות, פרויקטים רבים בתחומים אלה נמצאים בשלבי מימוש שונים, ופרויקטים נוספים נמצאים בשלבי התכנון ועתידים לצאת להקמה בשנים הקרובות.

על פי החוברת, 15 מהפרויקטים האמורים לעיל, שכאמור מקודמים ומופעלים בשיטת PPP, עוסקים בתחום התחבורה (קרוב ל-45% מכלל הפרויקטים), ומתוכם 7 נמצאים בהפעלה והיתר נמצאים בשלבים שונים של קידום: 3 פרויקטים בשלב הייזום; 3 בשלב המכרז; ו-2 פרויקטים בהקמה.

ב-7 הפרויקטים בתחום התחבורה הנמצאים בהפעלה כלולים ארבעת הפרויקטים של כבישי האגרה שהוקמו בשיטת BOT (ראו לוח 1 לעיל). לפי נתוני החשכ"ל, עלויות ההקמה של הזכיינים הפרטיים בכבישים האלה היו: כביש 6 מקטע מרכזי - 5.5 מיליארד ש"ח; כביש 6 חוצה צפון - 2.5 מיליארד ש"ח; הנתיב המהיר - 0.5 מיליארד ש"ח; ומנהרות הכרמל - 1.25 מיליארד ש"ח.

פרויקטים אלה של כבישי האגרה נעשו במסגרת הסכמי זיכיון ארוכי טווח שבמסגרתם אחראים הזכיינים הפרטיים לספק את התשתית, ובכלל זה מימון, הקמה, תפעול ותחזוקה, בהנחה של ניצול היתרונות של המגזר הפרטי, לרבות יכולתו לנצל טוב יותר את הפוטנציאל הכלכלי של הנכס. בתמורה זכאים הזכיינים הפרטיים לגבות מהמשתמשים דמי אגרה לפי קריטריונים מוגדרים מראש שנקבעו בהסכמי הזיכיון ומעודכנים בו.

להקמת פרויקטים, בשיתוף עם המגזר הפרטי, ובכלל זה כבישי אגרה, יש יתרונות וחסרונות. בהתאם ל"הסבר על PPP" של החשכ"ל מחודש מאי 2024 היתרונות העיקריים הם אלה:

1. זיהוי וחלוקה אופטימלית של סיכונים בין המגזר הפרטי למגזר הציבורי;
2. שימוש בטכנולוגיות ובידע חדשני המצוי בידי המגזר הפרטי מהארץ ומחול;
3. שיפור רמת השירות למדינה ולתושבים;
4. הגברת התחרותיות במשק על ידי בחירת זכייין באמצעות מכרז;
5. הפחתת הנטל על תקציב המדינה באמצעות שילוב הון פרטי (מוסדי, בנקאי ובין-לאומי);
6. אינטגרציה בין כל שלבי הביצוע של הפרויקט: תכנון, הקמה והפעלה;
7. מקסום הפוטנציאל הכלכלי בפרויקט בעזרת ניהול יעיל של שימושים חלופיים בנכס;
8. יכולת לעודד צמיחה ללא הגדלת הגירעון הממשלתי (בטווח הקצר);
9. שליטה של הממשלה על הזרמת התשלומים לזכייין ומערכת קנסות כמכשיר יעיל להבטחת קיומם של תנאי הסכם הזיכיון;
10. מעורבות גבוהה של הגורמים המממנים בפיקוח על הפרויקט.

ואלה החסרונות העיקריים:

1. עלויות תהליך המכרז (כסף וזמן) גבוהות מהעלויות במכרזים רגילים, בעיקר בשל המורכבות הכרוכה בפרויקטים אלה, בשל מרכיב הסיכון, הרווח היזמי הנדרש והבירוקרטיה עד לאישור ההתקשרות;
2. עלויות המימון של המגזר הפרטי גבוהות מאלה של הממשלה;
3. אובדן גמישות והקשחת תקציב המדינה לאורך חיי הפרויקט - מכיוון שהתשלום של הממשלה עבור הפרויקטים נפרש לאורך כמה עשורים, זמן רב מעבר לאופק התקציבי השוטף, פרויקטים מסוג זה עשויים ליצור התחייבויות רב-שנתיות בהיקף ניכר;

6 החוברת פורסמה ללא תאריך, אך לפי תוכנה אפשר להבין שפורסמה לא לפני ינואר 2023.

7 חוברת פרויקטים חטיבת תשתיות ופרויקטים PPP, החשב הכללי במשרד האוצר.

8 שיעורי השקעה אלה נדרשים גם לתשתיות אחרות בתחום המים, האנרגיה והסביבה.



4. ההתקשרות עם המגזר הפרטי היא בעלת גמישות מוגבלת. המגזר הציבורי מעביר למגזר הפרטי נכס ציבורי לפרק זמן של עשרות שנים, ועקב כך הוא מוגבל במעורבותו ויכולתו לעדכן את החוזה ולהתאימו לצרכים המשתנים, והדבר מצריך הוראת שינוי ובדרך כלל גם משא ומתן עם הזכין;
5. בעת משבר כלכלי מקומי או גלובלי יש סיכון שפרויקטים ייכשלו והעול הכלכלי יוטל בסופו של דבר על המגזר הציבורי.

בתהליך קבלת ההחלטות על ביצוע פרויקט נדרשים מקבלי ההחלטות במשרדי התחבורה והאוצר להכריע בין ביצוע הפרויקט במימון מתקציב המדינה לביצוע הפרויקט בשיטת PPP. בתשובתו של רפרנט תחבורה באגף התקציבים במשרד האוצר⁹ במהלך הביקורת מאמצע מרץ 2024 הוא צירף נייר עמדה שממנו עולה שבחינת התאמה של פרויקט לביצוע בשיטת PPP נחלקת לשלושה חלקים:

1. **בחינת כדאיות כלכלית של הפרויקט:** כדי שפרויקט יתאים לביצוע בשיטת PPP הוא צריך לעבור בדיקת כדאיות כלכלית מקיפה, שכן ללא כדאיות כלכלית יימנע השוק הפרטי מלהציע הצעות במכרז עקב הסיכון שלא יוכל להחזיר את השקעותיו בפרויקט. לאחר בירור היקף הביקושים החזוי וקבלת אומדן לעלויות ההקמה אפשר יהיה לבצע ניתוח עלות-תועלת ולפרט את התרומה של הפרויקט ואת התועלות המשקיות.
2. **עמידה בתנאי הסף לביצוע בשיטת PPP:** תנאי הסף כוללים את הפרמטרים הללו:
 - א. היקף השקעת ההון הנחוצה לפרויקט: ככל שההשקעה גבוהה יותר הכדאיות של המדינה לביצוע הפרויקט בשיטת PPP גבוהה יותר.
 - ב. אפשרות לחלוקת הסיכונים בין המגזר הפרטי לציבורי: ככל שאפשר להשית חלק גדול יותר מסיכונים הפרויקט על המגזר הפרטי כדאיות ביצוע הפרויקט בשיטת PPP גבוהה יותר. עיקרי הסיכונים שאפשר להשית על המגזר הפרטי הם סיכונים ביקוש, סיכונים פיננסיים, תכנון, עלות ההקמה, עמידה בלוח זמנים, איכות ההקמה ובטיחות. עיקרי הסיכונים על המדינה: זמינות האתר; תנאי קרקע, גיאולוגיה, עתירות; תשתיות בלתי ידועות; הסדרה מול צדדים שלישיים; סיכונים ביקוש (רשת ביטחון); כוח עליון.
 - ג. מרכיב תפעולי ניכר: כדי שהפרויקט יהיה כדאי לביצוע בשיטת PPP הוא צריך לכלול מרכיב תפעולי של לפחות 20% מהעלות הכוללת.
 - ד. הכנסות תלויות ביצועים: יכולת לקבוע לפרויקט בהסכם הזיכיון מבנה תמורה יעיל לזכין הכולל תמריצים וקנסות המותנים ברמת התפעול, השירות והתחזוקה.
 - ה. תחרותיות בביצוע: מספר השחקנים הרלוונטיים בשוק המקומי והבין-לאומי היכולים להתמודד על הפרויקט ולאפשר תחרות יעילה (חברות קבלניות, חברות סלילה, קבוצות החזקה, חברות פיננסיות).
3. **ניתוח איכותי:** הניתוח האיכותי כולל את המרכיבים האלה:
 - א. יכולת ניצול מיטבי של נכסי הפרויקט על ידי שילוב שימושים מסחריים נוספים במסגרת הפרויקט, וכך למקסם את ההכנסות ולהוזיל את העלויות למדינה.
 - ב. מורכבות הפרויקט: בדיקה האם הפרויקט מורכב מבחינה לוגיסטית, הנדסית, טכנולוגית ותפעולית, היבטים שבהם למגזר הפרטי יש יותר ידע וניסיון.
 - ג. ניסיון עבר של פרויקטים דומים שבוצעו בשיטת PPP: לימוד והפקת לקחים מפרויקטים דומים שיושמו בהצלחה בשיטת PPP.
 - ד. מעורבות צדדים שלישיים: מידת התלות בצדדים שלישיים ליישום הפרויקט והיתרון היחסי שיש למדינה בניהול התקשרות עם צדדים שלישיים.

דיוני הפקת לקחים

מן האמור לעיל עולה כי בחינת התאמתם של פרויקטים תשתיתיים לביצוע בשיטת PPP, ובכלל זה כבישי אגרה, מצריכה ממקבלי ההחלטות מטעם המדינה ניסיון וידע רב בתחומים רבים, ובכלל זה בתחומים כלכליים, פיננסיים, הנדסיים, טכנולוגיים וניהוליים. עקב מורכבות הפרויקטים, תפעולם וניהולם השוטף נדרשים מקבלי ההחלטות בכל פרויקט לעשות תהליך סדור ויסודי של הפקת לקחים והסקת מסקנות והמלצות אופרטיביות לשם יישומן בפרויקטים העתידיים ולטיוב התהליכים בהכנת המכרזים ובביצוע הפרויקט.



בביקורת עלה כי לא נמצאו, במשרד האוצר ובמשרד התחבורה מסמכים המעידים כי התקיימו דיוני הפקת לקחים והסקת מסקנות מהפרויקטים הקיימים לצורך יישום הלקחים בפרויקטים עתידיים.

במהלך הביקורת מסר נציג אגף התקציבים במשרד האוצר למשרד מבקר המדינה כי בכל מכרז עושים בעל פה הפקת לקחים ממכרזים קודמים ומנסים להשתפר בכל המדדים, אך הוא אינו מכיר מסמך מסודר בנושא.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה, מסוף יולי 2024 ציין נציג אגף התקציבים, כי הניסיון שנצבר לאורך השנים בהקמת כבישי האגרה מעיד על כך שזוהי דרך פיננסית מוצלחת מאוד עבור כבישים בהם יש מרכיב משמעותי של הפעלה שוטפת, כאשר לקראת כל פרויקט מבוצע ניתוח סיכונים ויתרונות והתאמתו הספציפית למודל אגרה. הדברים נכונים לכבישים בפרט, ולכל פרויקט תשתית המבוצעים בשיתוף של הממשלה עם המגזר הפרטי (PPP). עוד ציין אגף התקציבים שכחלק מהלמידה המתמשכת בנושא, מופקים לקחים מפרויקטים בעבר ומוסקות מסקנות כיצד יש להשתפר לקראת הפרויקטים הבאים והם מיושמים ככל הניתן.

בתשובת החשכ"ל צוין כי חטיבת תשתיות ופרויקטים, יחד עם שותפיה לפרויקטים מבצעת בתום כל הליך מכרזי תהליך של הפקת לקחים המוצג בוועדות המכרזים השונות כחלק מתהליכי התייעלות רוחבית, ובפרט נעשה הדבר בנוגע לכביש 6 צפון.

משרד מבקר המדינה מציין כי לתשובת החשכ"ל לא צורפו מסמכים מבססים המעידים על הליכי הפקת הלקחים שנעשו.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה ולמשרד האוצר לקיים הליכי הפקת לקחים ברמת הנהלות הגופים האמורים ולתעד אותם, לצורך שמירה על רציפות הידע והזיכרון הארגוני של גורמי המדינה המובילים פרויקטים אלה, ולצורך היערכות משופרת לקראת מכרזים דומים בעתיד.

עוד ממליץ משרד מבקר המדינה, שבתהליך קבלת החלטות לביצוע פרויקטים יוצגו הלקחים שהופקו מפרויקטים דומים שבוצעו בעבר, על מנת שלקחים הניתנים לתיקון יתקנו תוך כדי ביצוע הפרויקט.

השוואת שיטת PPP למימון תקציבי

כאמור לעיל, בתהליך קבלת ההחלטות של ביצוע פרויקט נדרשים מקבלי ההחלטות במשרדי התחבורה והאוצר להכריע בין ביצוע הפרויקט במימון תקציבי ובין ביצוע הפרויקט בשיטת PPP. לשם כך נדרשים מקבלי ההחלטות ללמוד את מרכיבי הפרויקט בכל הפרמטרים כאמור לעיל ולהסתמך על נתונים, על אפיונים, על אומדנים ועל הערכות.

ניסיון העבר מראה שלצד התועלות שיש לפרויקטים המוקמים בשיטת PPP, טמונים בהם גם סיכונים, ויש חשש שהתממשותם החלקית או המלאה עלולה לשנות או להפחית את כדאיות הפרויקט, ואף להפוך אותו ללא כדאי לעומת חלופות אחרות שנשקלו בשלב קבלת ההחלטות. בין הסיכונים אפשר למנות טעויות בתכנון שדורשות שינויים והתאמות של ההסכמים; עלות ישירה מתקציב המדינה עקב סיכונים הבטחת פדיון לזכיין (רשת ביטחון); קשיחות חוזה הזיכיון המגבילה את יכולת המדינה להתאים את חוזה הזיכיון למציאות המשתנה ללא תוספת עלויות מתקציב המדינה.

מסקירה של כמה פרויקטים מהעבר שבוצעו בשיטת PPP עולה שנוצרו קשיים שחייבו תיקונים, התאמות ופשרות של הסכמי הזיכיון עם הזכיינים, שגרמו לשינוי של ההתחייבויות, הסיכונים והעלויות המתוכננות של המדינה, שעמדו בבסיס בדיקות הכדאיות וקבלת ההחלטות, וזאת כדי לאפשר את המשך ביצוע הפרויקטים. להלן כמה דוגמאות מתחום התחבורה:

1. בשנים 2007 - 2013 במהלך הקמת פרויקט הנתבי המהיר וגם לאחר הפעלתו, "נוצרו שינויים וחילוקי דעות עם הזכייין, בין היתר בנושאים שהיו קשורים לתנאי החוזה המקורי, שאף הביאו להפסקת עבודות ההקמה לארבעה חודשים, בין היתר עקב תכנון מפורט שהכינה המדינה אשר לא התאים למצב בשטח ושהיה חלק ממסמכי המכרז. כמו כן, החברה והמדינה סירבו להעניק לזכייין תעודת גמר לאחר תקופת הרצה של חצי שנה, מאחר שלדעת המדינה השירות לא עמד ברמה הנדרשת על פי הסכם הזיכיון"¹⁰.

כשלים אלה הביאו לחתימת הסכם פשרה, שמטרתו הייתה להסדיר סוגיות כבדות משקל אשר היו סלע המחלוקת בין המדינה והרשות הממונה לבין הזכייין, ואשר לדעת חברת חוצה ישראל סיכנו את המשך ההפעלה של פרויקט הנתבי המהיר שבו נקבע שהמדינה תפצה את הזכייין בכ-100 מיליון ש"ח. נוסף על

מבקר המדינה, דוח שנתי 67א (2016), "תפעול ובקרה של פרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי", עמ' 802.



כך נחתמו עם זכיין הנתביב המהיר עוד כמה הסכמים שכללו פשרות, תוספות ותיקונים להסכם הזיכיון המקורי, שנועדו לעדכן את ההסכם ולהתאימו לדרישות החדשות ולמציאות בשטח, ובכלל זה ביטול הדרישה מהזכיון לנפח תנועה של 1,600 מכוניות בשעה בנתיב המהיר, שנכללה בהסכם הזיכיון המקורי.

2. גם במהלך ההקמה של מנהרות הכרמל בשנים 2007 - 2010 התגלעו קשיים שהצריכו הגעה להסדר עם הזכיון ששינה את ההסכם הזיכיון המקורי. "ההסדר עם זכיון המנהרות כלל את המרכיבים האלה: לחוזה הזיכיון יתווסף מנגנון של רשת ביטחון להיקף ההכנסות, ופריסת התמלוגים למדינה נקבעה כחוב נחות. בתמורה למרכיבים אלה, שהיטיבו עם הזכיון, נקבעו בהסדר מרכיבים נוספים: תעריף האגרה הבסיסי למשתמשים הופחת ב-50% לעומת ההסכם המקורי, ונוסף מנגנון של חלוקת הכנסה עם המדינה מעבר לרמת הכנסה מסוימת"¹¹.

3. קשיים בהקמת הרכבת הקלה בירושלים יצרו עלויות נוספות למדינה ואיחור של כחמש שנים במועד פתיחת הקו¹². עקב קשיים ומחלוקות עם הזכיון נחתמו עימו כמה תוספות ועדכונים להסכם הזיכיון המקורי. בעקבות התגברות הפיגועים בירושלים בתקופת ההקמה שהולידו קשיי מימון של הזכיון נחתמה באוגוסט 2003 תוספת להסכם הזיכיון, ובה הוסכם כי מחצית מענק ההקמה בסך 656 מיליון ש"ח תשולם לזכיון עוד לפני סיום הפרויקט¹³. בעדכון נוסף של הסכם הזיכיון בספטמבר 2004 הורחבה רשת הביטחון לזכיון; הוקמה קרן לחידוש ציוד של הזכיון שהמדינה תשתתף במימונה; ונעשו שינויים נוספים בהסכם הזיכיון המקורי, ובהם התחייבויות המדינה כלפי הזכיון בתחום התחבורה, מפרטים טכניים והנדסיים, תנאי הערבויות, השגת אישורים והיתרי בנייה, עלויות ישירות והגנה על ריבית הבסיס. שינויים אלה הגדילו את התחייבויות המדינה כלפי הזכיון ואת הסיכונים הכספיים שקיבלה עליה בכל הנוגע לביצוע הפרויקט. זאת ועוד, עלות העבודות שהמדינה אחראית לביצוען, כגון העתקת תשתיות מתוואי הרכבת ותשלום פיצויים לבעלי מבנים שפוננו מהתוואי, הוערכה ב-500 מיליון ש"ח, אולם בפועל עד יולי 2007 הוציאה המדינה כ-1.2 מיליארד ש"ח, ובאותו המועד העריך משרד התחבורה שיידרשו עוד כ-100 מיליון ש"ח לעבודות אלה.

מהאמור לעיל עולה שפרויקטים בשיטת PPP הם ברמת מורכבות גבוהה הן במישור הטכני והן ביחסי הגומלין של המדינה עם המגזר הפרטי, ובכלל זה חלוקת הסיכונים העלולים לגרום, ואף גרמו, במהלך ההקמה וההפעלה לדרישה של הזכיינים הפרטיים לשינויים בהסכמי הזיכיון, הכוללים התחייבויות נוספות של המדינה, שינויים בתנאי התפעול והשירות של הפרויקט ואף פיצוי כספי לזכיון שלא נכללו במסמכי המכרז המקוריים.

יצוין כי ב"נוהל פר"ת 2021" - הנחיות לבדיקת כדאיות פרויקטים תחבורתיים (להלן - נוהל פר"ת)¹⁴ נכתב כי תוצאות מחקרים מראות שאומדני עלויות פרויקטים הנעשים לצורך בדיקת כדאיות הפרויקט נוטים באופן מובהק להיות מוטים כלפי מטה, והביטוי להערכות חסר אלו הוא חריגות תקציב גבוהות ביותר מן התקציב המתוכנן.

השינויים, שבוצעו בפועל בפרויקטי PPP כמפורט בדוגמאות לעיל, החריגות בתקציב, והנטייה המובהקת של האומדנים להיות מוטים כלפי מטה, מחייבים בדיקה בדיעבד, ובייחוד לאחר כמה שנות הפעלה, של הנחות היסוד שעמדו בבסיס קבלת ההחלטות, ובחינה האם הפרויקט עומד בתועלות וביעדים שהציבו מקבלי ההחלטות בכל הקשור לכדאיות הכלכלית של הפרויקט, ולעמידה בתנאי השירות שנקבעו במכרז המקורי, כמו כן יש לבחון את המודל הכלכלי המיטבי לפיתוח פרויקטים תחבורתיים ולהשוואה בין שיטות שונות, לבקרה על הזכיינים והשירותים לפרטורה.

בהתאם להסכמי הזיכיון נקבעה עם כל אחד מזכייני כבישי האגרה רשת ביטחון המיועדת להבטחת פדיון מזערי לזכיון מהפעלת הפרויקט. על פי רשת הביטחון, המדינה מתחלקת עם כל אחד מהזכיינים באי-הוודאות של הפדיון מדמי האגרה שמשלמים המשתמשים. החלוקה בין המדינה לכל אחד מהזכיינים נקבעת באופן הבא: בחוזה הזיכיון נקבע יעד פדיון לכל אחת משנות הזיכיון, ובכל שנה מושווה יעד הפדיון לפדיון בפועל. אם יש "חוסר" - קרי הפדיון בפועל נמוך מיעד הפדיון - תשלם המדינה לזכיון אחוז מסוים

11 שם, עמ' 818 - 821.

12 מבקר המדינה, **דוח שנתי 2006**, "הרכבת הקלה בירושלים"; **משבר התחבורה הציבורית** (2019), "השירות לנוסעים של הרכבת הקלה בירושלים".

13 יצוין כי בדוח 2002 ציין מבקר המדינה כי הסיכון לפיגועים "היה קיים עוד לפני בחירת הזכיון וחתימת החוזה אתו בסוף שנת 2002, מאחר שהפיגועים החלו עוד באוקטובר 2000... נוכח ניסיון העבר פיגועים אפשריים הם חלק מהסיכון העסקי שהיה עליו להביא בחשבון כאשר החליט להשתתף במכרז לביצוע הפרויקט" (שם, עמ' 1193).

14 נוהל של משרדי האוצר והתחבורה, שעודכן בפעם האחרונה בשנת 2021.



מהחוסר, ואם יש "עודף" תקבל המדינה מהזכיון אחוז מסוים מהעודף.

מבנה רשת הביטחון שונה בין פרויקט לפרויקט, כמפורט להלן. לזכיון כביש 6 צפון נקבע, נוסף על האמור, יעד הכנסה שנתי, והמדינה משלמת לו את מלוא ההפרש בין יעד ההכנסה ליעד הפדיון. לזכיון מנהרות הכרמל נקבע שבמקרה של עודף תקבל המדינה חלק מהעודף בהתאם למדרגות שנקבעו בהסכם הזיכיון. לזכיון הנתיב המהיר נקבע שתשלומי המדינה ותקבולי המדינה, במקרה של חוסר או עודף בהתאמה, ייקבעו לפי מדרגות שנקבעו בהסכם הזיכיון. עוד מקבל זכיון הנתיב המהיר מהמדינה בכל יום תשלומים עבור נסיעות כלי רכב ציבוריים הפטורים מאגרה החל ברכב ה-121, וכן תשלומים עבור כלי רכב המסיעים יותר משלושה נוסעים, הפטורים מתשלום אגרה.

להלן בלוח 2 פירוט האחוזים מהחוסר או מהעודף שמשלמת או מקבלת המדינה:

לוח 2: אחוזים מהחוסר שמשלמת המדינה לזכיון ואחוזים מהעודף שמשלם הזכיון למדינה

הנתיב המהיר	מנהרות הכרמל	כביש 6 חוצה צפון	כביש 6		
			קטע 18	מקטע מרכזי	
מדורג	90%	66%	90%	72%	אחוז מהחוסר שמשלמת המדינה לזכיון
50%	מדורג	66%	51%	51%	אחוז מהעודף שמשלם הזכיון למדינה

המקור: חברת חוצה ישראל.

מלוח 2 עולה כי האחוז מהחוסר שמשלמת המדינה לזכיון גבוה בדרך כלל מהאחוז מהעודף שמשלם הזכיון למדינה.

להלן בלוח 3 תקבולי (תשלומי) המדינה עבור הבטחת פדיון שנתי לזכיינים לשנים 2019 - 2023.

לוח 3: תקבולי (תשלומי) המדינה, 2019 - 2023 (באלפי ש"ח)

סך הכול	2023	2022	2021	2020	2019	הכביש האגרה/השנה
19,678	49,588	51,944	10,514	(112,137)	19,769	כביש 6 מקטע מרכזי - תקבולי (תשלומי) המדינה
91,813	28,737	26,416	19,334	5,678	11,648	כביש 6 מקטע מרכזי, קטע 18 - תקבולי המדינה
111,491	78,325	78,360	29,848	(106,459)	31,417	סך תקבולי (תשלומי) המדינה מכביש 6 המקטע המרכזי
(389,877)	(73,922)	(75,143)	(80,938)	(80,613)	(79,261)	כביש 6 חוצה צפון - תשלומי המדינה
84,650	22,577	27,155	26,137	6,573	2,208	מנהרות הכרמל - תקבולי המדינה
(169,694)	(42,519)	(33,071)	(39,446)	(40,330)	(14,328)	הנתיב המהיר - תשלומי המדינה
(363,431)	(15,539)	(2,699)	(64,400)	(220,829)	(59,965)	סך תשלומי המדינה עבור רשת הביטחון לכבישי אגרה*

על פי נתוני חברת חוצה ישראל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* לתשלומי המדינה עבור רשת ביטחון יש להוסיף תשלומים של המדינה עבור הנחות בתעריף הנסיעה במנהרות הכרמל שנתן הזכיון במסגרת תוספת להסכם הזיכיון.

מלוח 3 עולה כי במקטע המרכזי של כביש 6 ובמנהרות הכרמל נוצרו בכל אחת מהשנים 2019 עד 2023 עודפי פדיון והמדינה קיבלה חלק מעודפי הפדיון שהסתכמו בשנים אלה בכ-111 וכ-85 מיליון ש"ח בכביש 6 ומנהרות הכרמל בהתאמה, למעט בשנת 2020 שבה נוצר חוסר במקטע המרכזי של כביש 6, ועל פי הסכם הזיכיון המדינה פיצתה את הזכיון בכ-112 מיליון ש"ח. לעומת זאת, בכביש 6 חוצה צפון ובנתיב המהיר נוצר בשנים 2019 עד 2023 חוסר פדיון, והמדינה פיצתה את זכייני כביש 6 צפון והנתיב המהיר בכ-390 ו-170 מיליון ש"ח בהתאמה, בהתאם לרשת הביטחון על פי הסכמי הזיכיון. עוד עולה מהלוח כי בחישוב שנתי כולל לגבי כל כבישי האגרה, בכל אחת מהשנים 2019 עד 2023 שילמה המדינה לזכיינים הפרטיים עבור חוסר בפדיון עשרות ואף מאות מיליוני ש"ח, שהסתכמו בכ-363 מיליון ש"ח בשנים אלו.

לתשלומי המדינה עבור רשת ביטחון יש להוסיף תשלומים של המדינה עבור הנחות בתעריף הנסיעה במנהרות הכרמל שנתן הזכיון במסגרת תוספת להסכם הזיכיון. הסכומים ששילמה המדינה היו בשנת 2018 - 36.5 מיליון ש"ח; בשנת 2019 - 51.9 מיליון ש"ח; בשנת 2020 - 44.6 מיליון ש"ח; בשנת 2021 - 36.5 מיליון ש"ח; בשנת 2022 - 40.5 מיליון ש"ח; ובשנת 2023 - 16.9 מיליון ש"ח; סך הכול שילמה המדינה לזכיון מנהרות הכרמל עבור הנחות בתעריף בשנים 2019 עד 2023 כ-190 מיליון ש"ח.



בתשובת החשכ"ל צוין כי יצירת עודף פדיון עבור המדינה היא לא מטרה כשלעצמה בכבישי אגרה או מיזמי PPP, וככלל על-מנת שניתן יהיה לתמחר את המיזמים בצורה הטובה ביותר, יש להתבסס על הנחות, בין היתר, עבור הביקושים במיזם, אשר מובאות בחשבון בהצעות המחיר של המציעים במכרזים, כך שלמעשה צמצום הסיכון על ידי רשת ביטחון אמור להתבטא בהצעת מחיר נמוכה יותר. עוד צוין בתשובת החשכ"ל שקביעת גובה האגרה אינה נעשית לצורך מקסום רווח, והיא נקבעת בהחלטת ממשלה ומאושרת בכנסת ויתכנו מצבים בהם המדינה מסבסדת את הנסיעות על מנת לא לפגוע בציבור הנוסעים.

כן צוין בתשובת החשכ"ל, כי חלק מהמיזמים שנסקרו בביקורת זו, הם ראשוני המיזמים שנערכו בשיטת PPP (המקטע המרכזי של כביש 6 ומנהרות הכרמל) והם נחשבו חדשניים וחלוציים בזמנם ונדרשה למידה הן של המדינה והן של השוק, ולפיכך מבצעת חטיבת תשתיות ופרויקטים בחשכ"ל חשיבה מעת לעת כיצד להתייעל, אך עם זאת טבעם של מיזמי PPP הוא בקידום הסכמים ארוכי טווח מול זכיינים במגזר הפרטי, ולכן, לחריגה מההסדרים שהוסכמו בין המדינה לזכיינים עשויים להיות מחירים, ועל המדינה לשקול בזהירות את העלות - תועלת שבפתיחת ההסכמים.

נמצא שמשרד התחבורה ומשרד האוצר לא ניתחו בדיעבד את הכדאיות המשקית מבחינת העלויות מול התועלות של מודל הקמת כבישים בשיטת PPP לעומת הקמת כביש תקציבי. עוד נמצא כי הם לא 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.

בדיקת שיטת PPP בהשוואה למימון תקציבי נדרשת עקב שינויים שנעשים בהסכמי הזיכיון המקוריים, וכן לבחינת המדדים האלה: רמת הביצוע של הפרויקטים; מידת האי-ודאות שהייתה בתהליך קבלת ההחלטות; מידת התממשותן של הנחות היסוד ושל הפרמטרים הכלכליים שעמדו בבסיס קבלת ההחלטות על הפרויקט; כל זאת לצורך טיוב תהליכי קבלת ההחלטות והיערכות מתאימה יותר לבחירת שיטת הביצוע של פרויקטים דומים בעתיד.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה ולמשרד האוצר 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.

כביש 6

כביש 6 הוא כביש אורך מהיר הארוך בישראל, המשתרע על פני כ-188 ק"מ מדרום לצפון ונמתח מזרחית לכביש 4 ולחלקו הצפוני של כביש 40. בין מטרות הקמת הכביש היה חיבור צפון ישראל ודרומה למרכז הארץ כדי לעודד את התפרסות האוכלוסין. בדוח שנתי 47 של משרד מבקר המדינה, צוין על ידי המועצה הארצית לתכנון ובנייה, בתשובתה למשרד מבקר המדינה, שלכביש 6 יש שתי מטרות: לשמש כביש טבעתי המקשר את פרוורי המטרופולין ולב המטרופולין ולאפשר נגישות נוחה יותר באמצעות דרכי הרחוב אל מוקדי התעסוקה שבלבו; ולשמש כביש מהיר המחבר את צפון הארץ ודרומה אל המרכז¹⁵.

בדברי ההסבר להצעת החוק כביש ארצי לישראל, התשנ"ה-1994 צוין שכביש 6 הוא כביש ארצי המיועד לעבור לאורך מדינת ישראל. עוד צוין שממשלת ישראל קבעה את הכביש כפרויקט לאומי בעל עדיפות, שישמש גם מנוף לפיתוח תחבורתי, כלכלי וחברתי לכלל האוכלוסייה בישראל. בהתאם לכך, מצאה הממשלה לנכון לקדם את הקמת הכביש בדרך מזוהת ובאמצעים מיוחדים.

העבודות על המקטע המרכזי של הכביש, באורך 87 ק"מ, ממחלף שורק עד מחלף עירון, החלו על ידי הזכיין דרך ארץ בנובמבר 1999, הוא נחנך בשלבים עד לפתיחתו המלאה בשנת 2004, וגביית האגרה בו החלה כבר בשנת 2003. הקטע בין מחלף נחשונים למחלף אייל היה הקטע הראשון שנחנך, ב-4.8.02. בשנים 2002 - 2003 נחנכו קטעים נוספים בכביש, ובינואר 2004 הושלמה סלילת המקטע המרכזי של הכביש.



כביש 6 מחולק לשלושה מקטעים. שניים מן המקטעים הם בתשלום של משתמשי הכביש ומופעלים על ידי זכיינים פרטיים, ואילו המקטע הנוסף הוא ללא תשלום אגרה. להלן בלוח 4 מקטעי הכביש:

לוח 4: מקטעי כביש 6

שם המקטע	שם הזכיון	אורך (בק"מ)	משך תקופת הזכיון
המקטע המרכזי (שורק - עין תות)	דרך ארץ	102	1998 - 2029
המקטע הצפוני (עין תות - סומך)	כביש 6 חוצה צפון	21	2015 - 2049
המקטע הדרומי (שורק - שוקת דרום)	הוקם במימון מתקציב המדינה	65	ללא תשלום אגרה

על פי נתוני חברת חוצה ישראל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

תמונה 2: מפת כביש 6 צפון



המקור: אתר חברת חוצה ישראל.

תמונה 1: מפת כביש 6, מקטע מרכזי ומקטע דרומי



המקור: אתר כביש 6.

בתמונה 1 אפשר לראות את המקטע המרכזי והמקטע הדרומי של כביש 6. המקטע המרכזי מתחיל במחלף עין תות ומסתיים במחלף שורק, והמקטע הדרומי מתחיל במחלף שורק ומסתיים דרומה משם במחלף שוקת דרום. בתמונה 2 אפשר לראות את המקטע הצפוני של כביש 6 היוצא ממחלף סומך ומסתיים במחלף עין תות, הסמוך לעיר יוקנעם.



עומסים בכביש

בדוח מבקר המדינה משנת 2016 עלה כי "עקב הביקוש הרב לשימוש בכביש 6, שאף הולך וגובר בהתמדה, יש בו עומסי תנועה בשעות מסוימות, וזאת על אף ההרחבות שבוצעו בו... המשתמש בכביש בשעות העומס נדרש לשלם את מלוא האגרה על אף ההאטה שחלה במהירות הנסיעה בשעות אלה"¹⁶. ממסמכי החברה עולה שבקטעים המרכזיים של כביש 6 הלכו וגברו משנת 2017 ועד לפני משבר הקורונה תופעות של גודש, בייחוד בשעות שיא בוקר. קצב גידול התנועה בכביש, שהיה מהיר מאוד מאז פתיחתו בשנת 2003 ועד שנת 2017 (8.8% בשנה), פחת ל-4.6% בשנים 2017 - 2019, דבר המבטא גידול מצטבר בשנים 2003-2019 של כ-27.3%. הירידה בשיעור הגידול בשנים 2017-2019 מוסברת בעיקר בגידול בהיקפי התנועה בשעות השפל, וחרף זאת רמת השירות¹⁷ בכביש ירדה¹⁸.

לוח 5 : תנועת כלי הרכב הממוצעת בקטעי כביש 6 בין מחלף שורק לעין תות בימים א'-ה', לפי שעת יום, נובמבר 2019

	23	22	21	20	19	18	17	16	15	14	13	12	11	10	9	8	7	6	5	4	3	2	1	0	
עין תות דרום	429	492	665	976	1,431	2,011	2,201	2,217	2,275	2,055	1,750	1,616	1,637	1,859	2,171	2,221	1,966	2,422	2,433	543	195	153	169	267	
עירון דרום	568	668	871	1,255	1,826	2,492	2,753	2,779	2,840	2,592	2,293	2,165	2,269	2,647	3,025	3,192	2,761	3,797	4,522	841	289	211	228	349	
באקה דרום	632	729	940	1,337	1,959	2,636	2,911	3,034	3,094	2,735	2,416	2,307	2,451	2,907	3,199	3,347	3,248	4,659	4,285	786	296	224	241	377	
ניצני עוז דרום	635	748	969	1,365	2,042	2,634	2,866	3,033	3,075	2,702	2,384	2,316	2,528	3,079	3,629	3,994	4,355	5,106	3,871	656	285	231	245	400	
אייל דרום	658	792	1,046	1,462	2,183	2,734	3,049	3,247	3,233	2,842	2,523	2,493	2,729	3,437	4,355	4,507	4,989	5,464	3,466	631	294	252	278	425	
חורשים דרום	823	953	1,255	1,922	3,081	3,758	4,180	4,347	4,409	3,710	3,122	2,961	3,166	3,917	5,035	6,053	6,463	5,872	3,112	615	298	271	310	502	
קסם דרום	802	920	1,244	2,225	3,925	4,792	5,456	5,778	5,753	4,247	3,294	2,982	3,089	3,835	4,768	6,238	6,570	4,940	2,354	518	274	252	282	477	
נחשונים דרום	670	728	1,009	1,906	3,319	3,674	4,142	4,698	4,761	3,333	2,487	2,242	2,348	3,042	3,872	5,365	5,613	3,624	1,524	351	184	166	206	388	
בן שמן / דינאל דרום	396	439	631	1,245	2,281	2,742	2,971	3,265	2,838	2,005	1,499	1,354	1,434	1,948	2,406	2,913	2,796	1,888	780	217	124	106	142	243	
נשרים דרום	500	535	677	1,132	1,819	2,183	2,484	2,621	2,299	1,820	1,479	1,381	1,457	1,847	2,108	2,428	2,392	1,799	766	237	142	122	168	310	
עירון צפון	601	661	910	1,431	2,079	2,398	2,470	2,438	2,676	2,244	1,828	1,620	1,584	1,809	2,275	2,681	2,105	1,096	392	169	119	141	209	374	
באקה צפון	910	979	1,368	2,058	3,103	3,487	3,567	3,705	3,941	3,278	2,542	2,216	2,092	2,345	2,885	3,228	2,550	1,309	493	237	170	204	302	557	
ניצני עוז צפון	948	1,023	1,397	2,132	3,321	3,924	4,181	4,182	4,289	3,630	2,788	2,379	2,202	2,423	3,059	3,509	2,701	1,437	558	251	179	199	296	553	
אייל צפון	955	1,033	1,379	2,125	3,402	4,373	4,668	4,647	4,836	4,133	3,046	2,483	2,224	2,412	2,981	3,451	2,699	1,453	579	262	185	197	281	538	
חורשים צפון	1,012	1,127	1,480	2,266	3,547	4,648	5,001	5,075	5,332	4,579	3,395	2,782	2,439	2,596	3,205	3,813	3,110	1,717	716	346	211	219	295	568	
קסם צפון	1,105	1,218	1,581	2,488	4,023	5,107	5,141	4,961	5,590	5,083	3,884	3,236	2,915	3,374	4,370	5,134	4,372	2,154	746	354	219	223	315	625	
נחשונים צפון	904	976	1,208	2,016	3,488	4,892	5,169	5,261	5,733	4,679	3,655	3,073	2,909	3,695	5,138	5,715	5,222	2,544	665	295	191	184	268	504	
בן שמן / דינאל צפון	720	769	906	1,545	2,955	4,672	5,121	5,251	5,269	4,312	3,146	2,552	2,372	3,067	4,730	5,491	5,215	2,791	585	222	131	119	186	391	
נשרים צפון	372	394	530	839	1,437	1,845	1,798	1,504	2,033	2,277	1,844	1,570	1,448	1,737	1,906	2,406	2,869	2,261	516	173	114	108	114	211	
שורק צפון	399	427	576	872	1,350	1,828	2,092	2,043	2,202	2,179	1,773	1,540	1,415	1,546	1,933	2,543	2,861	2,240	618	208	118	109	122	218	

המקור: מינהל תכנון ופיתוח תשתיות וחברת חוצה ישראל, "מצגת ייעוד נתיב נוסף בכביש 6 בין מחלפי קסם ועין תות" (מרץ 2021).

מלוח 5 עולה 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. עומס התנועה לכיוון צפון הוא בשעות 07:00 - 09:00 בין מחלף בן שמן למחלף קסם, ובשעות 14:00 - 19:00 בין מחלף בן שמן לניצני עוז.

16 מבקר המדינה, דוח שנתי 67א (2016), "תפעול ובקרה של פרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי", עמ' 818.

17 בעיקר עקב ריבוי השעות ביום שבהן יש עומסי תנועה וירידה במהירות הנסיעה הממוצעת.

18 חברת חוצה ישראל, "מצגת פרויקט הוספת נתיב רביעי בקטע המרכזי של כביש 6 ונתיב שלישי בקטע 18" (אוקטובר 2021) (להלן – מצגת פרויקט הוספת נתיב).



לוח 6: מהירות הנסיעה הממוצעת בקטעי כביש 6 בין מחלף שורק לעין תות בימים א'-ה', לפי שעת יום, נובמבר 2019 (בקמ"ש)

23	22	21	20	19	18	17	16	15	14	13	12	11	10	9	8	7	6	5	4	3	2	1	0	
113	116	115	115	115	111	108	110	104	107	108	107	109	109	108	111	107	77	106	110	109	112	111	112	עין תות דרום
113	114	114	114	112	109	104	108	110	112	113	112	111	97	93	94	74	41	103	109	107	111	111	113	עין דרום
116	116	116	115	114	112	111	111	110	110	111	111	110	93	80	58	36	50	103	109	107	112	113	115	באקה דרום
115	114	112	112	108	106	105	103	104	102	102	100	101	98	65	51	52	68	104	106	108	110	106	112	ניצני עז דרום
114	114	114	112	109	107	106	104	105	103	104	104	104	97	77	60	74	85	110	107	110	110	108	114	אייל דרום
114	115	113	113	108	107	104	100	100	100	99	96	101	96	80	68	85	104	109	102	107	112	113	115	חורשים דרום
112	112	109	109	107	101	100	101	100	102	104	102	101	99	80	78	93	108	111	106	109	110	111	110	קסם דרום
108	106	107	105	87	63	55	63	85	94	97	99	94	89	72	74	99	110	109	103	103	102	107	106	נחשונים דרום
109	110	112	110	107	104	100	97	98	101	100	98	97	94	99	101	104	109	109	106	102	106	104	108	בן שטן / דניאל דרום
113	114	114	112	109	106	103	104	105	107	108	107	106	104	105	105	108	111	110	107	108	109	111	114	נשרים דרום
114	114	114	110	106	103	98	97	97	103	107	107	107	107	106	109	111	108	107	108	113	114	115		עין צפון
114	110	111	108	106	101	91	90	96	97	96	96	96	96	103	106	112	110	107	103	106	112	108	114	באקה צפון
113	106	108	108	101	93	87	86	87	94	95	95	94	95	101	103	110	112	107	108	102	105	107	114	ניצני עז צפון
117	115	113	110	100	92	86	86	91	101	105	104	102	104	105	109	111	111	109	110	110	110	113	114	אייל צפון
113	111	110	107	100	85	74	73	80	95	98	97	97	99	100	105	109	110	105	107	107	109	111	110	חורשים צפון
110	108	107	106	95	72	53	47	57	95	101	101	101	101	100	99	104	108	108	106	106	105	108	108	קסם צפון
114	113	111	109	100	78	61	46	69	100	98	95	94	93	97	102	107	112	108	108	107	111	113	114	נחשונים צפון
114	113	110	109	105	101	94	97	101	105	106	106	105	104	104	105	109	112	107	101	103	107	110	113	בן שטן / דניאל צפון
109	110	111	110	104	73	51	36	49	85	97	96	96	96	57	45	62	101	105	99	94	99	105	108	נשרים צפון
98	96	98	96	93	90	85	80	83	86	84	84	83	85	77	69	85	104	99	94	98	95	97	93	שורק צפון

המקור: מינהל תכנון ופיתוח תשתיות וחברת חוצה ישראל, "מצגת ייעוד נתיב נוסף בכביש 6 בין מחלפי קסם ועין תות" (מרץ 2021).

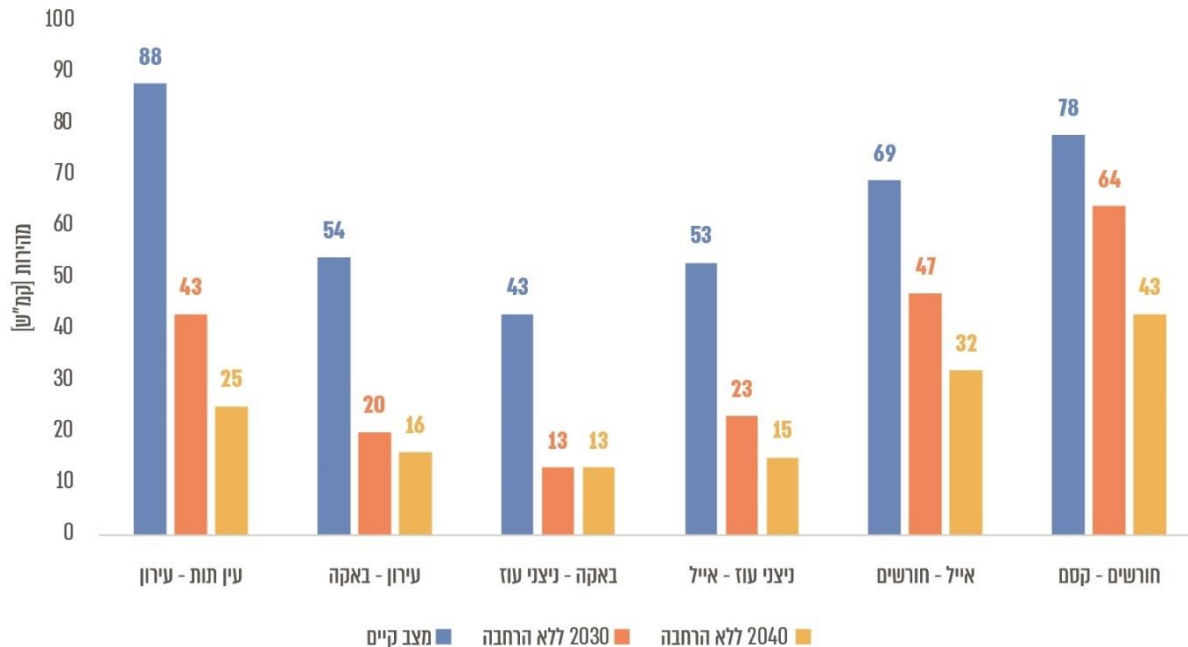
מלוח 6 עולה שבנובמבר 2019 היה עומס תנועה בינוני-גבוה לכיוון דרום בשעות 06:00 - 09:00 בין מחלף עין תות לנחשונים, ובשעות 15:00 - 19:00 באזור מחלף נחשונים. עומס התנועה לכיוון צפון הוא בשעות 07:00 - 09:00 בין מחלף שורק לנשרים, ובשעות 15:00 - 18:00 בין מחלף נחשונים לחורשים ובין מחלף שורק לנשרים.

בעקבות התגברות עומסי התנועה והצורך להרחיב את כביש 6 בקטע המרכזי, מאוקטובר 2020 החלו לדון בנושא בוועדת מכרזים לפרויקטי זיכיון בתחום התחבורה בתקופת ההפעלה¹⁹ (להלן - ועדת המכרזים או הוועדה הבין-משרדית). מאז הדיון באוקטובר 2020 דנה ועדת המכרזים עד אוקטובר 2023 מספר פעמים סוגיית הרחבת כביש 6 וקיבלה החלטות לקידום הרחבת הכביש (ראו להלן). בדיון שהתקיים בוועדת המכרזים במרץ 2021 בנושא כביש 6 הציג יועץ תחזיות תנועה של משרד התחבורה וחברת חוצה ישראל (להלן - יועץ התנועה) תרשים המציג את מהירות הנסיעה הממוצעת בקטעים מסוימים של כביש 6 בשעת שיא בבוקר לכיוון דרום בתרחיש ללא הרחבה, היום ובשנת 2030. להלן התרשים:

19 ועדה בין משרדית ברשות סגן בכיר לחשב הכללי שבה מכהנים נציגים מהחשב הכללי, מאגף התקציבים, ממשרד התחבורה, מחברת ענבל ומחברת חוצה ישראל.



תרשים 1: מהירות נסיעה ממוצעת בכביש 6 בשעת שיא בבוקר לכיוון דרום בתרחיש ללא הרחבה



המקור: חברת חוצה ישראל.

מתרשים 1 עולה כי ללא הרחבה של כביש 6 תרד מהירות הנסיעה הממוצעת בכביש 6 ביחס למצב הקיים ירידה תלולה. עד שנת 2030 תרד המהירות הממוצעת בשלושת הקטעים מעירון ועד ניצני עוז בין 45 קמ"ש ל-30 קמ"ש - שיעור של בין 51% ל-70%. בשלושת הקטעים הנוותרים מניצני עוז ועד חורשים היא תרד המהירות בין 30 קמ"ש ל-14 קמ"ש - שיעור של בין 18% ל-57%. עוד מראה תרשים 1 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-45% ובשלושת הקטעים הנוותרים בין 38 קמ"ש ל-35 קמ"ש בין 72% ל-45%.

בתשובת החשכ"ל צוין כי ככלל, הרחבות כבישים לא נותנות מענה לגודש בטווח הארוך, מכיוון שהן רק יוצרות עוד ביקושים, אשר יש לווסתם בדרכים שונות ובהם: ייקור הנסיעה באמצעות העלאת סכום האגרה; תמרוץ נהגים למעבר לתחבורה ציבורית; ונסיעה רבת תפוסה. עוד צוין בתשובת החשכ"ל כי המדינה וחוצה ישראל פועלים לקידום נתיב רב-תפוסה במקטע המרכזי של כביש 6 ולשינוי מבנה האגרות לרכבים כבדים על-מנת לעודדם לנסוע שלא בשעות העומס.

מומלץ שחברת חוצה ישראל, משרד התחבורה ומשרד האוצר יבחנו אפשרויות להגדלת הנסועה בכביש של התחבורה הציבורית והתחבורה השיתופית.

בדיון האמור ממרץ 2021 ובמצגת ציין יועץ התנועה שהתנועה בכביש 6 גדלה במהירות רבה בשנים 2004 - 2017, שכן תנועה שלא יכלה לעבור בצירי האורך המערביים בשל גודש הוסטה מזרחה והגיעה לממדי גידול בביקוש של 10% בשנה בחלק מהשנים. עוד ציין היועץ כי בשעות שיא בוקר יורדת מהירות הנסיעה בחלק מהקטעים ל-50 ואף ל-36 קמ"ש מבאקה לניצני עוז, ומצב דומה מתרחש גם בשעות אחר הצהריים, שבהן יורדת המהירות ל-47 קמ"ש, בעוד שהמהירות המותרת בכביש היא 120 קמ"ש. היועץ ציין גם כי הכביש אינו פועל כמצופה מרמת שירות של כביש מהיר, ומתחילה להיווצר קריסת קיבולת²⁰, שמשמעותה שבחלק מהזמן הקיבולת עוברת את יכולת ההעברה של הכביש, ועל כן המהירות יורדת ומספר כלי הרכב שיכולים לעבור קטן. עוד ציין היועץ כי בשעות מסוימות ההעברה היא בסדר גודל של 4,000 - 5,000 כלי רכב בשעה ואף פחות מכך, כאשר הביקוש יכול להיות 6,000 כלי רכב בשעה, ובהלימה לכך המהירות יורדת ל-40 - 60 קמ"ש, וכך יורדים גם נפחי התנועה, משום שהביקוש גדל ועובר באופן בלתי מבוקר את הקיבולת. ללא כל הרחבה

המספר הגבוה ביותר של כלי רכב שיכולים לעבור בנקודה מסוימת בדרך בפרק זמן מוגדר ובתנאים השוררים בדרך באותה עת (בין היתר, מספר נתיבים, רוחב שול, סוגי כלי רכב, תמרורים, רמזורים, הגבלות שימוש בדרך לסוגי רכב מסוימים). הקיבולת נמדדת בקצב זרימה שעתי של כלי רכב בנקודת המדידה (משרד התחבורה וחברת נתיבי ישראל בע"מ, הנחיות לתכנון גיאומטרי של דרכים בין-עירוניות, צמתים ומחלפים - אפריל 2018), https://www.gov.il/he/Departments/General/geometry_guideline.



ייווצרו פקקים בקטעי הכביש ורמת השירות בהם תהיה נמוכה מאוד עוד לפני 2030.

מפרוטוקול ועדת המכרזים ומהמצגת עולה כי בשנים 2030 - 2040 צפויה סטטיות, שכן הכביש לא יוכל לספוג כלי רכב נוספים. אם המהירות תרד לסדר גודל של 13 קמ"ש בקטעים מסוימים הכביש יהיה מאוד לא יעיל. הנחת הבסיס היא שבשל הצפיפות צפויות ירידה בביקוש והסטות זמן, מאחר שהמשתמשים בכביש, המודעים לשעות העומס, יקדימו את שעת הנסיעה²¹.

נמצא, על פי הנתונים שהוצגו לוועדת המכרזים הבין-משרדית לפרויקט זיכיון בתחום התחבורה, שיש עומסי תנועה גבוהים כך שבשעות שיא בוקר יורדת מהירות הנסיעה בחלק מהקטעים ל-50 ואף ל-36 קמ"ש ובשעות אחר הצהריים יורדת המהירות ל-47 קמ"ש, והכביש אינו פועל כמצופה מרמת שירות של כביש מהיר, ומתחילה להיווצר קריסת קיבולת. לפי חישובי חוצה ישראל שהוצגו בוועדת המכרזים הנזק השנתי מאי ביצוע ההרחבה המחושב לשנת 2030 הוא כ-390 מיליון ש"ח ללא נתיב רב תפוסה (להלן - נר"ת²²) ו-260 מיליון ש"ח עם נר"ת²³.

בתשובת החשכ"ל צוין כי על מנת ליעל את הנסיעה בכביש יש לספק פתרונות לצד הביקושים, ולכן הוספת הנר"ת היא הפתרון המתבקש.

יצוין כי על פי בדיקות יועץ התנועה שהוצגו במרץ 2021 בוועדת המכרזים הכדאיות להפעלת הנתיב הנוסף כנר"ת תהיה כדאית רק בשנת 2040 (ראו להלן).

עוד נמצא כי הבדיקות והדיונים שהתקיימו בוועדת המכרזים בנוגע להרחבת כביש 6 החלו רק בשנת 2020 אף שהעומסים הכבדים בכביש החלו כמה שנים קודם לכן ומבקר המדינה אף התריע עליהם לפני חברת חוצה ישראל, משרד התחבורה ומשרד האוצר כבר בשנת 2016²⁴.

משרד מבקר המדינה ממליץ, לנוכח העלייה בעומסי התנועה ורמת השירות היוורדת בכביש, שחוצה ישראל, משרד התחבורה ומשרד האוצר 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.

הרחבת כביש 6

בחוזה הזיכיון שנחתם בין מדינת ישראל לבעל הזיכיון - חברת דרך ארץ - צוין שבאחריותו של בעל הזיכיון להרחיב את הכביש במידת הצורך, על פי מבחני הרחבה שנקבעו בחוזה, הכוללים דרישות הנדסיות ותצורות הקטעים השונים בכביש. בשנים 2008 - 2014 בוצעו כמה הרחבות במקטע המרכזי של כביש 6, בהתאם למחויבות בעל הזיכיון, כדי להפחית את העומס בשעות השיא.

נמצא כי לאחר ההרחבה האחרונה בשנת 2014, מילא בעל הזיכיון את מחויבותו בעניין הרחבת הכביש, ואין לו מחויבות להרחבות העתידיות על פי הסכם הזיכיון אלא אם כן תינתנה הוראת שינוי²⁵ מטעם המדינה, ולכן כל הרחבה נוספת מחייבת הערכות מיוחדות, ובכלל זה תכנון ההרחבה וקביעת היקפה; אומדן עלויות פרויקט ההרחבה; קביעת הגורם המבצע; ולוחות זמנים.

כאמור לעיל, בשנים האחרונות חלה עלייה בעומסי התנועה במקטע המרכזי של כביש 6 בשיעור של 4.6% - 8.8% בשנה. מצב זה הצריך מציאת פתרון להפחתת עומסי התנועה. בשנת 2020 יזמה חברת חוצה ישראל תוכנית להרחבת הכביש. התוכנית כוללת שלושה פרמטרים:

1. תוספת נתיב רביעי ממחלף קסם עד מחלף עירון (קטעים 14 - 17) בשני הכיוונים;
2. תוספת נתיב שלישי ממחלף עירון עד מחלף עין תות (קטע 18) בשני הכיוונים;

21 פרוטוקול ועדת המכרזים 15 (24.3.21).

22 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.

23 התועלת בביצוע ההרחבה ללא נר"ת גבוהה יותר (יותר מכוניות ייסעו בכביש) מאשר ביצוע ההרחבה עם נר"ת. לכן ההפסד מאי ביצוע ההרחבה ללא נר"ת גבוה יותר.

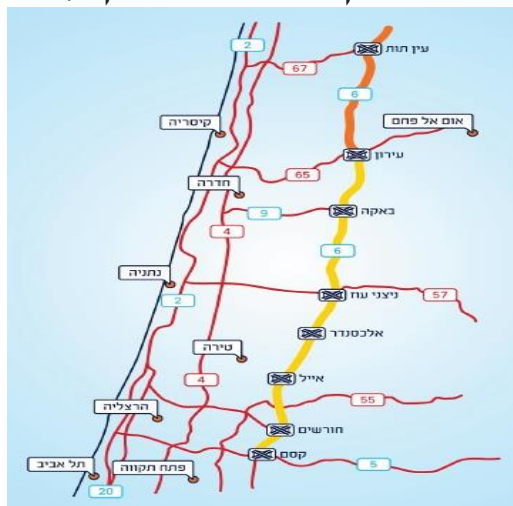
24 מבקר המדינה, **דוח שנתי 67א** (2016), "תפעול ובקרה של פרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי".

25 על פי תקנות חובת מכרזים יש אפשרות, במגבלות מסוימות, להגדיל את תכולת העבודה מעבר למה שנקבע במכרז המקורי ללא מכרז חדש. פעולה זו נעשית מהמזמין לזוכה המכרז בהוראת שינוי. כלומר בהוראת שינוי של תנאי המכרז המקורי ובהסכמת זוכה המכרז ולאחר מו"מ באשר לתמורה שיקבל בגין שינוי זה.



3. שדרוג מחלף בית נחמיה - הקמת מחלף חדש על כביש 6 מצפון לגבעת חדיד והקמת כביש דו-מסלולי דו-נתיבי חדש שיחבר את כביש 6 והמחלף לצומת נבלט (צומת הדרכים 453/444). בצומת נבלט מבוצע תכנון למחלף עתידי שיבטל את הצומת. המחלף והקישור יקלו את העומס במנהרת חדיד לכיוון דרום.

תמונה 3 : מפת פרויקט הרחבת הכביש בקטעים 14 - 18



המקור : אתר חברת חוצה ישראל.

תמונה 4 : מפת פרויקט שדרוג מחלף בית נחמיה



המקור : אתר חברת חוצה ישראל.

חלופות להרחבת הכביש - הגורם המבצע

בדיון שהתקיים בוועדת המכרזים באוקטובר 2021 הציגה חברת חוצה ישראל ארבע חלופות למימוש פרויקט הרחבת הכביש²⁶. להלן תיאור כללי של ארבע החלופות שהוצגו בדיון האמור :

חלופה 1: המתנה לסיום הזיכיון הקיים בשנת 2029 ויציאה למכרז חדש לביצוע פרויקט ההרחבה: חלופה זו נקבעה כלא רלוונטית בשל העיכוב הגדול במועד ההקמה שתסתיים בשנים 2033 - 2034. העיכוב יגרם לעלויות משקיות של יותר ממיליארד ש"ח, לנוכח מדידות נפחי התנועה והמהירויות שנעשו בקטעי הכביש בשנת 2019 ולנוכח תחזיות תנועה לשנת 2030, שמהן עולה כי בהיעדר תוספת קיבולת תהיה רמת השירות בכביש נמוכה ברוב שעות היום.



חלופה 2: סיום מוקדם של הסכם הזיכיון ויציאה למכרז חדש: במימוש חלופה זו ישנם כמה קשיים:

1. היבט משפטי: בהסכם הזיכיון אין למדינה זכות לביטול ההסכם, ונדרש מהמדינה לנהל משא ומתן עם הזכיון לצורך הסכמה על סיום מוקדם, דבר אשר ילווה בתשלום פיצוי לזכיון הקיים ויציאה למכרז חדש;
2. היבט כלכלי: עלויות ישירות הנובעות מפיצוי לזכיון ומיציאה למכרז חדש, המוערכות בכ-150 מיליון ש"ח, נוסף על עלויות כלכליות למשק עקב דחייה של ביצוע ההרחבה בשנה וחצי;
3. היבט ממוני: בחלופה זו המדינה תצטרך להגן על סיכוני ריביות הבסיס של הזכיון החדש לחוב בהיקף של 5 מיליארד ש"ח יותר מן הזכיון הקיים. מדובר בכ-120 מיליון ש"ח על כל 0.5%.

חלופה 3: ביצוע על ידי גוף שייבחר במכרז ללא סיום חוזה הזיכיון מול הזכיון הקיים: חלופה זו אינה ישימה בשל כמה קשיים:

1. קשיים משפטיים בנוגע להסדרה החוזית של שני בעלי זיכיון באתר. כן עשויות להיגרם חשיפות משפטיות עקב החפיפה בין ההסכמים;
2. קשיים ממשקיים: הפיצויים שידרוש הזכיון הקיים בגין ירידה בהיקפי התנועה ופיצוי עבור נזקים לכביש מייצרים חשיפה ניכרת למדינה;
3. תפעול ותחזוקה: מצב שבו זכיון אחד מתחזק ומתפעל את הכביש הקיים וזכיון אחר רק את הנתיב הנוסף עשוי להוליד טענות ותביעות הדדיות, אשר עלולות להתגלגל לפתחה של המדינה ולפגוע בבטיחות ובאינטגרליות התפעולית של הכביש;
4. מערכת אגרה: קושי בהפעלת שתי מערכות אגרה נפרדות. החלופה לא כללה הערכה של העלות הכספית הצפויה.

חלופה 4: ביצוע ההרחבה על ידי הזכיון הקיים והארכת תקופת הזיכיון: ביצוע פרויקט הרחבת הנתיב ומחלף בית נחמיה באמצעות הזכיון הקיים בתמורה להארכת תקופת הזיכיון הקיימת - זו החלופה שנבחרה.

בעקבות כך החליטה ועדת המכרזים כי החלופה של התקשרות עם הזכיון הקיים בפטור ממכרז היא החלופה הנכונה לביצוע הפרויקט, מהנימוקים שהציגה חברת חוצה ישראל, ובהם "כי ההתקשרות נדרשת מטעמי שמירה על אינטגרליות תפעולית ובטיחותית בכביש, מניעת אובדן תועלת משקית עקב ירידה ברמת השירות בכביש והפחתת ממשקים וחשיפות למדינה, ובשים לב לכך שמרכיב משמעותי מאוד מההתקשרות ממילא יבוצע באמצעות התקשרות בהליכים תחרותיים בפקוח המדינה"²⁷.

בעקבות בחירת המדינה בחלופה הרביעית - ביצוע ההרחבה על ידי הזכיון הקיים בפטור ממכרז והארכת תקופת הזיכיון - חתמה המדינה בתחילת אוגוסט 2022 על תוספת שלישית להסכם הזיכיון עם הזכיון (להלן - הסכם ההרחבה). על פי ההסכם ההרחבה, הזכיון, חברת דרך ארץ, יבצע את פרויקט הרחבת כביש 6 ואת שדרוג מחלף בית נחמיה, ובתמורה יוארך זיכונו להפעיל את כביש 6 ככביש אגרה עד שלוש שנים נוספות, בפטור ממכרז. עוד על פי הסכם ההרחבה הזכיון יבצע את הפרויקט באמצעות ארבעה קבלנים שהוא יבחר בהליכים תחרותיים שתאשר המדינה²⁸.

התמורה לזכיון על ביצוע הרחבת הכביש

כאמור לעיל, החלופה שנבחרה הייתה שאת הרחבת הנתיב והקמת מחלף נחמיה (להלן - פרויקט ההרחבה) יבצע הזכיון הקיים בתמורה להארכת תקופת הזיכיון. מאחר שביצוע פרויקט ההרחבה ניתן בפטור ממכרז היה חשוב לקבוע מנגנון שיבטיח שהעלויות יהיו הוגנות ומבוקרות.

לפיכך בהסכם ההרחבה (ראו להלן) ובנספח 5 להסכם ההרחבה שחתמה המדינה עם הזכיון נקבע שהזכיון יבחר שלושה קבלנים לביצוע ההרחבה בשלושה קטעים של הכביש, וקבלן להקמת מחלף בית נחמיה (שיכול

פרוטוקול ועדת מכרזים מספר 17 מיום 20.10.2021.

27

באוגוסט 2022 הגישה התנועה לאיכות השלטון בישראל (להלן - העותרת) עתירה לבג"ץ כנגד ממשלת ישראל, החשב הכללי, היועצת המשפטית לממשלה, ועדת הכלכלה בכנסת, חברת חוצה ישראל בע"מ וחברת דרך הארץ היוויו (1997) בע"מ בנוגע להסכם בין המדינה לבין הזכיון חברת דרך ארץ, ותוך תקיפת והפטור ממכרז שניתן להתקשרות זו. בפסק הדין שניתן בפברואר 2023 קבע בית המשפט כי "לאחר עיון בכתובים ושמיעת טענותיו של בא-כוח העותרת, שיקפנו את עמדתנו והמלצנו את שהמלצנו. משנשקלה המלצתנו, בא-כוח העותרת הודיע כי היא אינה עומדת על העתירה. משכך, העתירה נדחת".

28



להיות גם אחד משלושת הקבלנים שנבחרו להרחבת הכביש). עוד נקבע בהסכם ההרחבה שהזכיין יבחר את הקבלנים בהליכים תחרותיים ויגיש לאישור המדינה מראש הצעה לתוכנית פרסום של מסמכי ההליכים התחרותיים הנוגעים לעבודות, וכל שינוי במסמכי ההליכים התחרותיים עקב שאלות המציעים ייעשה באישור המדינה. כמו כן מגדיר נספח 5 של הסכם ההרחבה תנאי סף למציעים, ובכלל זה תנאי סף מקצועיים ופיננסיים.

הסכם ההרחבה מסדיר את התמורה שיקבל הזכיין, חברת דרך ארץ, מהמדינה על ביצוע פרויקט ההרחבה. על פי ההסכם עם הזכיין, התמורה על השקעתו בביצוע הרחבת הכביש תתקבל בדרך של הארכת הזיכיון בכביש, ולא באמצעות החזר הוצאות ההקמה. מנגנון זה דורש היכרות עם העלויות ההנדסיות של ההרחבה ומחייב חישובים פיננסיים מורכבים, ובכלל זה חישוב אומדני צפי ההכנסות העתידיות של הזכיין בהתאם לנסועה הצפויה לאחר פתיחת הפרויקט. בשל מורכבות החישוב חושבה תקופת הארכת הזיכיון הנדרשת בעזרתו של יועץ פיננסי. במסגרת המודל הובאו בחשבון שני מועדי עדכון: עדכון ראשון ייקבע במועד הסגירה הפיננסית של הזכיין, וישקף את הסיכומים המסחריים שגובשו והנחות נורמטיביות, ובהן עלויות הקמה, תחזיות תנועה והפדיון הנגזר מהן, מתווה מימון והוצאות הפעלה; עדכון שני ייקבע בתום תקופת ההקמה וישקף את התממשות סיכומים נוספים שבהם נושאת המדינה, ובהם סיכומי התייקרויות בגין מדדים, סיכומי ריביות בסיס וסיכומי תשתיות בלתי ידועות.

תקופת הארכת הזיכיון הסופית תימשך בין שנתיים לשלוש שנים. אם לאחר העדכון השני יוחלט שתקופת הזיכיון המעודכנת תעלה על שלוש שנים, תקופת הזיכיון תעמוד רק על שלוש שנים, שכן זו התקופה המרבית שאישרה ועדת הכלכלה של הכנסת, ובמקום זה תשלם המדינה לבעל הזיכיון את ההפרש בסכום חד-פעמי בגין התקופה החסרה, שעם תקופת הארכת הזיכיון יניב לבעלים תשואה שנתית של 12%. אם לאחר העדכון השני יוחלט שהארכת הזיכיון המעודכנת קצרה משנתיים, המדינה לא תקצר לבעל הזיכיון את התקופה, אלא תשאיר על פרק זמן של שנתיים²⁹.

ישנם שלושה סיכומים הנוגעים לפרויקט הרחבת הכביש:

ה סי כ ו ן ה ר א ש ו ן : עלויות ההקמה של הכביש.

לצורך נטרול סיכון זה חושבה תקופת הארכה מרבית של שלוש שנים, המגלמת סיכומים שאינם ידועים ותרחישי קיצון, כלהלן³⁰:

1. מ ד ד י ם : לצורך גיבוש תקופת ההארכה הבסיסית הובא בחשבון גידול במדד עלויות ההקמה המושפעות ממדד הסלילה והגישור וממדד תשומות הבנייה. כמו כן, לצורך גיבוש תקופת ההארכה הנוספת הובא בחשבון גידול שנתי נוסף בכל המדדים בשיעור של 1.5% מעבר לבסיס. המשמעות של תרחיש זה היא תוספת של כ-220 מיליון ש"ח לעלויות ההקמה.
2. ר י ב י ם : גידול של 2% בריבית הבסיס, שמשמעו תוספת של כ-200 מיליון ש"ח לעלויות הפרויקט.
3. ה י ת ק ל ו ת ב ת ש ת י ו ת ב ל ת י י ד ו ע ו ת : מאחר שאי אפשר לחשב במדויק את הסבירות להיתקלות בתשתיות בלתי ידועות, בייחוד לאור קיומם של ממצאים ארכיאולוגיים בשטח הפרויקט, הובא בחשבון בצ"מ (בלתי צפוי מראש) של 6% מעלויות הקמת הפרויקט. המשמעות של תרחיש זה היא תוספת של כ-220 מיליון ש"ח לעלויות ההקמה.

ה סי כ ו ן ה ש נ י : ההכנסות מגביית האגרה מהמשתמשים בכביש.

כדי לנטרל סיכומים של הזכיין הנוגעים לגביית האגרה בתקופת הארכת הזיכיון, נקבעה רשת ביטחון בין הזכיין ובין המדינה בקטע המרכזי (שורק - עין תות). בסיום כל רבעון יחושב הפדיון הרבעוני מאגרה שגבה הזכיין מן המשתמשים בכביש, ויושווה ליעד הפדיון הרבעוני המותאם, שהוא סכום הגבייה המוערך שאמור לקבל הזכיין מן המשתמשים בכביש על פי חוזה הזיכיון³¹. במקרה של "פער הכנסות מאגרה", שבו הפדיון הרבעוני מאגרה נמוך מיעד הפדיון הרבעוני המותאם לאותו רבעון, תשלם המדינה לבעל הזיכיון 70% מסכום פער ההכנסות מאגרה. במקרה הפוך של "עודף הכנסות מאגרה", שבו הפדיון הרבעוני מאגרה גבוה מיעד הפדיון הרבעוני המותאם לאותו רבעון, ישלם בעל הזיכיון למדינה 70% מעודף ההכנסות מאגרה.

נספח 6 לתוספת השלישית לחוזה הזיכיון - התמורה לבעל הזיכיון ומנגנון קביעתה.

מצגת פרויקט הוספת נתיב.

נספח 7 לתוספת השלישית לחוזה הזיכיון.

**הסיכון השלישי: עיכובים בזמן ביצוע פרויקט ההרחבה.**

מקרים שבהם יחולו עיכובים בתקופת ההקמה:

עיכובים באחריות המדינה: אם יחולו עיכובים באחריות המדינה, כגון מציאת עתיקות וממצאים אחרים באתר, יעודכן משך ההקמה³² ותקופת הזיכיון תוארך בהתאם למשך העיכוב שנגרם. הארכת משך ההקמה תכלול גם את ההפחתה בהיקפי התנועה, ויובאו בחשבון העלויות הנוספות של המפעיל והתוספת לעלויות התפעול. במקרה שהעיכוב ידוע לפחות שלושה חודשים לפני תקופת ההפעלה³³ יובאו בחשבון העלויות הנוספות של המפעיל בהתאם למועד שבו הן ישולמו למפעיל בפועל³⁴.

עיכובים באחריות בעל הזיכיון: לצורך עדכון משך ההקמה במודל הפיננסי לאחר העדכון השני, לא יובא בחשבון העיכוב שבאחריות בעל הזיכיון. בעדכון ההצמדות תנוטרל תקופת העיכוב שבאחריות בעל הזיכיון.

עיכובים שנגרמו מכוח עליון: משך ההקמה יתעדכן בהתאם. הארכת תקופת ההקמה תכלול גם 80% מההפחתה בהיקפי התנועה, ויעודכנו עלויות, מועדים והצמדות.

מבקר המדינה מציין לחיוב את חלוקת הסיכונים בין הזכיון למדינה ואת גידור הסיכונים הטמונים בפרויקט הרחבת כביש 6 בקטעים 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.

עם זאת, כאמור לעיל, נמצא על פי נתוני היועץ, שהוצגו לוועדת המכרזים הבין-משרדית, כי הכביש אינו פועל כמצופה מרמת שירות של כביש מהיר; מתחילה להיווצר קריסת קיבולת; המהירות יורדת; ומספר כלי הרכב שיכולים לעבור קטן, וללא כל הרחבה ייווצרו פקקים בקטעי הכביש ורמת השירות בהם תהיה נמוכה מאוד עוד לפני 2030.

מומלץ שחברת חוצה ישראל, משרד התחבורה ומשרד האוצר יפעלו להשלים את הרחבת הכביש במועד שנקבע - שנת 2028, ובכלל זה יעקבו בקפדנות אחר השלמת התהליך התחרותי לבחירת קבלני הביצוע ואחר רמת הביצוע של העבודות הקבלניות בסטנדרטים של איכות שנקבעו, ויפקחו על הסיכונים ובכלל זה: סיכונים הקמה, ניהול הסדרי תנועה מורכבים תוך כדי הפעלת הכביש; נזק פיזי לפרויקט הקיים; וסיכונים טכנולוגיים הנובעים משדרוג מערכת האגרה. זאת, כדי למנוע את הפגיעה המתמשכת בציבור הנוסעים ובכלכלת המשק.

ייעוד הנתבי החדש

- חברת חוצה ישראל בחנה, באמצעות יועץ פיננסי חיצוני מומחה בתחום, שלוש חלופות לנתיב הנוסף:
1. נתיב רגיל בכל ששת הקטעים שיורחבו מקסם עד עין תות;
 2. נתיב רב-תפוסה בשלושת הקטעים הדרומיים ממחלף קסם לניצני עוז, ונתיבים רגילים בלבד בשלושת הקטעים הצפוניים מניצני עוז לעין תות;
 3. נתיב רב-תפוסה לאורך כל ששת הקטעים המורחבים מקסם לעין תות;

תוצאות ההשוואה בין החלופות לימדו על יתרון לחלופה 1 - נתיב רגיל בכל ששת הקטעים מקסם לעין תות - החל בשנת 2030; ועל יתרון לחלופה 3 - נתיב רב-תפוסה לאורך ששת הקטעים - משנת 2040.

בדיון בוועדת המכרזים ממרץ 2021 בנושא פוטנציאל השימוש בנר"ת בשנת 2030 לעומת 2040, ציין יועץ התנועה כי סף הכניסה המומלץ לנר"ת יהיה +3 נוסעים מאחר ששיעור כלי הרכב הנוסעים בכביש בתפוסה של 2 נוסעים גבוה מאוד כבר כיום (15% - 36%). היועץ הוסיף כי קשה יהיה ליישם תפוסה של 3 נוסעים ברכב מהסיבות הללו:

1. פיזור גיאוגרפי רב של מוצאים ויעדים המקשים על התארגנות לנסיעה משותפת;

32 ממועד תחילת עבודות ההקמה ועד למתן תעודת גמר בגין הנתיב הנוסף כולו.

33 ממתן תעודת גמר בגין הנתיב הנוסף כולו ועד תום תקופת הזיכיון כפי שהוארכה.

34 נספח 6 לתוספת השלישית לחוזה הזיכיון.



2. שיעור נמוך מאוד של נוסעים תדירים, בייחוד ליוממות, בכביש 6 לעומת כבישים אחרים (על סמך סקר תדירויות שנעשה בכביש);
3. קיצור זמן לא גדול דיו לתנועה בנר"ת שיגרום לנוסעים להתאחד בשנת 2030. במקרה זה אי-הנוחות גוברת על התועלת;
4. שיעור נמוך מאוד של אוטובוסים בתנועה בכביש כיום (0.5% - 0.7%), ופוטנציאל לא גבוה לעתיד בשל היעדר אפשרות לתחנות לאורכו ותחרות קשה בקווים הארוכים עם הרכבת, לרבות במסילה המזרחית;
5. ריבוי משאיות ניכר ביחס לכבישים אחרים (כ-25% מקיבולת הכביש). משאיות אינן רלוונטיות לנר"ת, והדבר מקטין את פוטנציאל כלי הרכב שיכולים לנוע בנתיב זה.

במצגת שהוצגה בדיון שהתקיים בוועדת המכרזים באוקטובר 2021 ציין סמנכ"ל זכיינים בחברת חוצה ישראל שבשנת 2030 צפויה התועלת המשקית מהרחבת הכביש והקמת מחלף בית נחמיה להגיע לכ-260 מיליון ש"ח בהפעלה כנר"ת ולכ-390 מיליון ש"ח לנתיב רגיל.

ההמלצה של חברת חוצה ישראל ואגף תכנון כלכלי במשרד התחבורה³⁵ הייתה בהתאם לתוצאות ההשוואה שעשה היועץ הפיננסי, וקבעה שעד שנת 2040 יהיה הנתיב הנוסף נתיב רגיל בכל ששת הקטעים מעין תות לקסם, והחל בשנת 2040 יהיו קטעים אלה של הכביש נר"ת. לעומתם, עמדת נציג אגף התקציבים בוועדת המכרזים הייתה שלאור קידום רשת הנר"תים ופתיחת הכביש לתנועה בשנת 2027 נכון לקבוע כבר עתה שהנתיב הנוסף יהיה נר"ת, אך בשל הבעיות הטכנולוגיות והמשפטיות שצפויות בהפעלת הנתיב כנר"ת הוצע שהמדינה תשאיר לעצמה את האופציה לשנות את ייעוד הנתיב לנתיב רגיל שנתיים לפני ההפעלה. יצוין כי הקשיים הטכנולוגיים והמשפטיים שאליהם התייחס נציג אגף התקציבים הם בעיקר הקושי לזהות את מספר הנוסעים ברכב באמצעים טכנולוגיים.

בתשובה של רפרנט תחבורה באגף התקציבים למשרד מבקר המדינה ממרץ 2024 הוסבר כי בטווח הארוך יהיה המענה לסוגיית הגודש בכבישים באמצעות נתיבי תחבורה ציבורית ולא באמצעות הוספת נתיבים לרכב פרטי. עוד ציין הרפרנט בתשובתו כי "התועלות מנתיבי תחבורה ציבורית אינה נתפסת במלואה על ידי נוהל פר"ת, דבר המעוות את היחס בין התוצאות הכלכליות של נתיבי תח"צ ובין התוצאות הכלכליות של נתיבים לרכב פרטי".

במרץ 2021 החליטה ועדת המכרזים³⁶, בהתאם לעמדת משרד האוצר, להנחות את חברת חוצה ישראל להמשיך את התכנון של הנתיב הנוסף כנר"ת, אך מאחר שיייעוד הנתיב כנר"ת לא צפוי להיות אפקטיבי מבחינת השפעתו על התנועה בכביש כמה שנים לאחר פתיחת הכביש לתנועה, כמו שצוין על ידי יועץ התנועה בוועדת המכרזים, החליטה הוועדה להמשיך ולקדם את הבחינה המסחרית מול הזכיין כנתיב רגיל.

בהמשך להחלטת ועדת המכרזים קיבלה הממשלה ביום 26.6.2022 החלטה³⁷ שהנתיב הנוסף יהיה כביש אגרה ויהיה נר"ת לנסיעת לפחות שלושה נוסעים ברכב. עם זאת, הממשלה תהא רשאית להורות על שינויים בתנאי הפעלת הנתיב וייעודו.

נמצא שלהחלטת ועדת המכרזים שהנתיב יהיה נר"ת מיום פתיחתו אין כדאיות כלכלית, זאת מאחר ולפי הנתונים שהציג יועץ התנועה בוועדת המכרזים הכדאיות להפעלת הנתיב כנתיב רב תפוסה תהיה החל משנת 2040. בעקבות כך תהיה כמות הנסועה בכביש נמוכה יותר, וממילא ירדו הכנסות הזכיין ותתארך תקופת הזיכיון.

בתשובת החשכ"ל צוין כי "לנתיב רב-תפוסה קיימות תועלות משמעותיות, גם בחלק מהשתלבותם ברשת התחבורה הציבורית. קידום הנתיבים הנוספים כנר"תים תואמת את עמדת האוצר ואת עמדת משרד התחבורה כפתרון הכוללני היעיל ביותר". עוד צוין בתשובת החשכ"ל ש"קיימות תועלות נוספות לעניין השתלבות הנתיבים ברשת כוללת של נתיבים מהירים המקודמים בימים אלה" וכי נתיבים רבי תפוסה "לא מקבלים ביטוי בנוהל פר"ת, והנושא נמצא בבחינה בעבודה במשרד התחבורה".

בתשובת משרד התחבורה מיום 12.8.2024 למשרד מבקר המדינה (להלן - תשובת משרד התחבורה) צוין כי הוא רואה חשיבות רבה בקידום מדיניות עידוד שימוש בתחבורה ציבורית, לרבות עידוד נסיעות משותפות ורכבי רבי תפוסה, ובדיונים מקצועיים עם משרד האוצר וחוצה ישראל הגיעו להסכמה משותפת להפעיל את הנתיבים הנוספים כנר"ת.

35 פרוטוקול ועדת המכרזים 15 (24.3.21).

36 פרוטוקול ועדת מכרזים 15 (24.3.21).

37 החלטת הממשלה 1690, "כביש ארצי לישראל - אישור ביצוע הרחבה לכביש ושינוי תנאי הזיכיון" (26.6.22).



משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה, למשרד האוצר ולחברת חוצה ישראל לבחון לעומק את סוגיית הנר"ת בהתחשב במכלול הנושאים הקשורים לכך, ובכלל זה האפקטיביות של הנר"ת והשפעתו על התנועה; ההיתכנות ולוחות הזמנים להפעלת רשת נר"תים; והארכת תקופת הזיכיון.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה ולמשרד האוצר להשלים את הבחינה של ההשלכות של נתיבים רבי תפוסה על הכדאיות הכלכלית של פרויקטים של תחבורה ולעדכן בהתאם את נוהל פר"ת כך שיאמוד את מלוא התועלות מנתיבי תחבורה ציבורית לעומת התועלות הכלכליות מנתיבים לרכב פרטי.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מ-31.7.24, ובעקבות הביקורת, ציין נציג אגף התקציבים, כי בימים אלו נעשית במשרד התחבורה עבודת רקע לטובת כימות תועלות צירי תנועה כחלק מרשת של נתיבים רבי תפוסה והיא תוטמע בנוהל פר"ת בהקדם הן בכבישי אגרה והן בכבישים שמימונם מגיע ישירות מתקציב המדינה.

באוקטובר 2021 התקיים דיון נוסף בוועדת המכרזים ובו הציג סמנכ"ל זכיינות בחברת חוצה ישראל את מרכיבי ההסכם המתגבש עם הזכייין ואת מרכיבי הפרויקט, ובכלל זה את העלויות הצפויות וסיכונים מרכזיים בפרויקט. סמנכ"ל זכיינות ציין שהזכייין יהיה אחראי על הקמה ותפעול של הנר"ת ומערכותיו, לרבות זיהוי מספר הנוסעים ברכב ומתן קנסות, ושהמדינה תגן על הזכייין מפני סיכון הגבייה, לרבות במקרה של כשל טכנולוגי שלא יאפשר למערכת הנר"ת לעמוד במבחני הקבלה.

עם זאת בהסכם ההרחבה שנחתם באוגוסט 2022 נקבע ש"בעל הזיכיון אינו אחראי על אכיפת השימוש בנתיב השמאלי כנר"ת". עוד צוין בהסכם ההרחבה ש"המדינה תהיה רשאית להוציא הוראת שינוי לבעל הזיכיון לביצוע אכיפת השימוש בנתיב השמאלי כנר"ת, ובכלל זה עריכת הליך תחרותי לבחירת ספקי מערכות אכיפה לנר"ת".

מפרוטוקול 17 של הדיון בוועדת המכרזים מאוקטובר 2021 עלה כי יש סיכון טכנולוגי הנובע מהוספת נר"ת, מאחר שאין פתרון טכנולוגי מלא לספירת נוסעים, לשדרוג מערכות האגרה הקיימות ולהתאמתן לפרויקט החדש. נמצא כי במועד הדיון בוועדת המכרזים טרם פותחה מערכת טכנולוגית שתדע להבחין בין משתמשי הנר"ת של כביש 6 הזכאים לפטור מאגרה למשתמשים המחויבים באגרה, ובהסכם עם המדינה הוטל על הזכייין לבצע הכנה למערכת כזו ולהתקינה במידה ותהיה היתכנות טכנולוגית באופן שתשתלב עם מערכת האגרה הקיימת.

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. כמו כן, השארת נושא 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.

בתשובת חוצה ישראל למשרד מבקר המדינה צוין, כי בתרחיש שבו יוחלט בסופו של דבר להפעיל את הנתיב הנוסף כנתיב רגיל ולא כנר"ת ההתחשבות עם הזכייין לצורך קביעת תקופת הארכת הזיכיון הוסדרה מראש בהסכם ההרחבה.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה, למשרד האוצר ולחברת חוצה ישראל לוודא שמערכת ספירת הנוסעים ושדרוג מערכות האגרה הקיימות יפעלו באופן תקין עם פתיחת הנתיב הנוסף לתנועה, ולהגיע מבעוד מועד להסדר עם הזכייין למקרה שבו מערכת ספירת הנוסעים לא תעמוד ביעדיה ולא תעמוד במבחני הקבלה, כדי למנוע עיכובים וחילוקי דעות עם הזכייין שיפגעו בשירות לציבור ובתועלות של המדינה מהפרויקט.

היערכות לסיום תקופת הזיכיון

תאריך סיום הזיכיון של חברת דרך ארץ הוא בשנת 2029, אך בשל הארכת הזיכיון הוא יכול להתארך עד שנת 2032. לקראת סיום תקופת הזיכיון תצטרך המדינה להחליט על המשך תפעולו של הכביש. מתשובת חוצה ישראל עולה כי קיימות ארבע החלופות הבאות להמשך תפעולו של הכביש:

1. תפעול ותחזוקה על ידי המדינה - ללא אגרה;
2. תחזוקת הכביש על ידי זכייין תמורת תשלום תקופתי - ללא אגרה;
3. תפעול ותחזוקת הכביש על ידי זכייין וגביית אגרה דיפרנציאלית לצורך ויסות התנועה;
4. תפעול ותחזוקת הכביש על ידי זכייין וגביית אגרה לצורך פיתוח פרויקטים לשיפור רווחת המשתמשים;



בסוף שנת 2023, נמסר לצוות הביקורת של משרד מבקר המדינה על ידי נציגי חברת חוצה ישראל, כי החברה טרם החלה לדון בסוגיית המשך הפעלת כביש 6 בתום תקופת הזיכיון.

בדיון שנערך בוועדת המכרזים במרץ 2021 ציין נציג אגף התקציבים דאז כי "במבט קדימה לשנים שלאחר תום תקופת הזיכיון המוארך - העובדה שגביית האגרה צפויה להיפסק מספר שנים לאחר פתיחת הנתבי לתנועה (בסביבות 2032, כתלות בעדכון ההסכם) משמעותית לשאלת כדאיות הנר"ת מאחר שבשנה זו סביר שהיקף הנסועה יגדל וכך גם כדאיות הנר"ת"³⁸. במרץ 2024 מסר רפרנט תחבורה באגף התקציבים לצוות הביקורת כי מכיוון שמועד תום תקופת הזיכיון עוד רחוק, טרם נעשו דיונים מקצועיים מה יקרה בתום התקופה.

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.

בעקבות הביקורת, הודיעה החברה בתשובתה כי היא מקיימת עבודת מטה סדורה אשר במהלכה גובשה על ידי צוות רב תחומי המלצה באשר לעתיד הזיכיון לאחר תום תקופת הזיכיון של הזכיון, והתקיימה פגישה בין נציגי חוצה ישראל לנציגי משרד התחבורה בנושא. במצגת מיוני 2024 שצירפה חוצה ישראל לתשובה הוצגו מספר חלופות בנוגע להמשך הפעלת כביש 6 בתום תקופת הזיכיון.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה, למשרד האוצר ולחברת חוצה ישראל לבצע עבודת מטה על האופן הרצוי להפעלת כביש 6 בתום תקופת הזיכיון, לבחון חלופות אפשריות להפעלת הכביש ולהביא בחשבון את ההשלכות הנובעות מכל חלופה, ובכלל זה ההשלכות הכלכליות, התחבורתיות וההשלכות של הפעלת נתיב כנר"ת ושל השירות לציבור; ולפעול לקבלת החלטה מיטבית מבעוד מועד ולא באילוצי לוחות זמנים בעתיד.

גביית אגרה

כביש אגרה הוא כביש שהנסיעה בו כרוכה בתשלום המשתמשים. נכון לאפריל 2024 כל כבישי האגרה בישראל הוקמו על ידי משקיעים פרטיים ותשלום האגרה מיועד להחזר ההשקעה, וכן - בהתאם להסכמי הזיכיון - לשמור על רמה גבוהה של תחזוקה והפעלה של הכביש, על איכות הכביש, על שירות יעיל לנוסעים באמצעות חדרי בקרה ורכבי חילוץ, ולאפשר בקרה רציפה על זרימת התנועה. גובה האגרה; אופן גביית האגרה ואמצעי האכיפה; הפיצוי והחזר הוצאות לזכיון - כל אלו נקבעו בחוקים ובתקנות ייחודיים לכל כביש וכן בהסכמי הזיכיון עם הזכיינים.

כביש 6

הוראות הנוגעות לכביש 6, ובכללן סמכות הזכיון לגבות אגרה במקטע המרכזי של כביש ³⁹6 ובמקטע הצפוני של כביש 6 קבועות בחוק כביש אגרה ובתקנות שהותקנו מכוח חוק זה, ולפיו בעל זיכיון זכאי, בכפוף לחוזה הזיכיון ולסכומים המרביים שנקבעו בו, לגבות ולקבל אגרה⁴⁰, לקבוע את סכומי האגרה המרביים או את הנוסחה לחישוב הסכומים המרביים, ואת הדרך לעדכוןם.

חוק כביש אגרה קובע גם שבעל הזיכיון יכול לקבוע את גובה סכומי האגרה בהתאם לפרמטרים שונים שהוא יקבע, כגון מרחק הנסיעה, סכומי אגרה שונים בשעות ובימים מסוימים, סוג הרכב או כל סיווג אחר שיקבע בעל הזיכיון, הכולל בכפוף לתנאי חוזה הזיכיון ולסכומים המרביים שנקבעו בו.

נוסף על אגרה, לזכייני כביש 6 במקטע המרכזי והצפוני יש סמכות לגבות דמי גבייה⁴¹, והם רשאים לחייב

38 פרוטוקול ועדת מכרזים מס' 15 מיום 24.3.21.

39 המקטע המרכזי - ממחלף עין תות למחלף שורק (המקטע הדרומי ממחלף שורק ועד מחלף שוקת דרום הוקם תקציבית ונסיעה בו פטורה מתשלום אגרה).

40 תשלום עבור נסיעת רכב בכביש אגרה.

41 כאמור בחוק, מדובר בתשלום המתווסף לאגרה בשל נסיעת רכב בכביש האגרה כאשר גביית האגרה נעשית שלא באמצעות תג חיוב. המחויבים בדמי גבייה הם אלה: בכביש 6 צפון - נוסע מזדמן; בכביש 6 במקטע המרכזי - כאשר גביית האגרה נעשית שלא באמצעות תג חיוב (נוסע מזדמן או מנוי וידאו). תג חיוב הוא התקן המוצמד לשמשת הרכב המאפשר למערכת גביית האגרה לזהות באופן אלקטרוני את בעל הרכב ולחייבו בדמי האגרה (מנוי פסקל).



חייבים בפיצוי ובהחזר הוצאות⁴²; כל זאת לפי הוראות חוק כביש אגרה והתקנות⁴³ ובהתאם לחוזה הזיכיון.

תעריפי כביש 6 במקטע המרכזי

עם פתיחת הכביש לתנועה בהתאם לחוק, לתקנות ולהסכם הזיכיון, ובאישור הרשות הממונה, קבע הזכיון של כביש 6 במקטע המרכזי תעריפי נסיעה שונים לפי שלושה פרמטרים: סוג כלי הרכב - עד 4 טונה (להלן - רכב פרטי), אופנוע, ומעל 4 טונה (להלן בפרק זה - משאית); מסלול המשתמש - מזדמן, מנוי וידאו ומנוי פסקל; ומספר הקטעים שבהם נסע המשתמש.

אורכו של כביש 6 בקטע המרכזי הוא כ-102 ק"מ, והוא מחולק ל-11 קטעים שאורכם בין 3 ל-17 ק"מ⁴⁴. משתמש הנוסע עד 3 קטעים משלם עבור 3 קטעים (תעריף מינימום), בהתאם לתעריף לפי סוג הרכב ומסלול המנוי שלו, ותשלום נוסף לכל קטע מעל ל-3 ועד לכל היותר 5 קטעים (תעריף מקסימום). הקטע ממחלף דניאל עד בן שמן, שאורכו כ-4 ק"מ, פטור מתשלום אגרה; לקטע 18 מעירון עד עין תות, שאורכו כ-17 ק"מ, נקבע תעריף אגרה שונה⁴⁵, ללא תלות במספר הקטעים האחרים. כך למשל משתמש שנסע במקטע 18 ובעוד מקטע ישלם את מחיר המינימום לשלושה קטעים ותשלום נפרד לקטע 18. להלן בתמונה 5 קטעי הכביש החייבים באגרה או פטורים ממנה:

תמונה 5: קטעי כביש 6 החייבים בתשלום אגרה או פטורים ממנו



המקור: אתר כביש 6.

להלן בלוח 7 תעריפי הנסיעה לרכב פרטי נכון למרץ 2024:

לוח 7: תעריפי נסיעה לרכב פרטי, מרץ 2024 (בש"ח)

מסלול המינוי	עד 3 קטעים	4 קטעים	5 קטעים ומעלה	עד 3 קטעים ועוד קטע 18	4 קטעים ועוד קטע 18	5 קטעים ועוד קטע 18	קטע 18 בלבד
לקוח מזדמן	22.39	27.05	31.71	29.19	33.85	38.50	15.22
מנוי וידאו	18.18	22.84	27.50	24.98	29.64	34.29	11.01
מנוי פסקל	13.97	18.63	23.28	20.77	25.42	30.08	6.80
מנוי פסקל ביחס ללקוח מזדמן	62.4%	68.9%	73.4%	71.2%	75.1%	78.1%	44.7%

המקור: אתר חברת דרך ארץ.

מלוח 7 עולה כי התעריף של מנוי פסקל לשלושה קטעים ומעלה, ללא קטע 18, נע בין 62.4% ל-73.4% מהתעריף של לקוח מזדמן, ועם קטע 18 - בין 71.2% ל-78.1% מהתעריף של לקוח מזדמן. התעריף לקטע 18 בלבד למנוי פסקל הוא בשיעור של 44.7% מתעריף של לקוח מזדמן. הסיבה לתעריף המוזל היא שמנוי פסקל מזוהה בכניסתו לכביש וביציאתו ממנו באמצעות תג חיוב ופרטי אמצעי החיוב שלו (כרטיס אשראי או חשבון בנק) שנמסרו לזכיון ולפיכך סיכון הגבייה לגביו נמוך, לעומת לקוח מזדמן שלגביו נדרשת הפעלת מנגנון לביצוע פעולות של זיהוי, משלוח חשבון ומעקב אחר הפירעון.

⁴² פיצוי והחזר הוצאות בשל אי-פירעון חשבון; עיכוב רכב; גרירת רכב ופינוי; אחסנת רכב שפונה; מעשה שעשה החייב שיש בו כדי למנוע זיהוי רכב או חיובו באגרה; ושימוש בתג חיוב שאינו מתאים לרכב.

⁴³ תקנות כביש אגרה (כביש ארצי לישראל) (סכומי דמי הגבייה), התשנ"ט-1999; תקנות כביש אגרה (כביש ארצי לישראל) (סכומי דמי הגבייה) (יקנעם סומך), התשע"ג-2013; תקנות כביש אגרה (כביש ארצי לישראל) (אכיפת התשלומים), התשנ"ט-1999; תקנות כביש אגרה (כביש ארצי לישראל) (אכיפת תשלומים) (יקנעם סומך), התשע"ג-2013.

⁴⁴ 6 קטעים שאורכם בין 3 ל-8 ק"מ, ו-5 קטעים שאורכם בין 11 ל-17 ק"מ.

⁴⁵ כאמור לעיל, קטע 18 צורף להסכם הזיכיון המקורי במסגרת התוספת השנייה להסכם הזיכיון. בהתאם לעלויות ההקמה והסכמי המימון נקבעו לקטע כביש זה סכומי אגרה השונים מקטעי הכביש הכלולים בהסכם הזיכיון המקורי.



תעריפי הנסיעה למשאית בכביש 6 בקטע המרכזי הם הגבוהים ביותר ביחס ליתר התעריפים של הכביש האמור. להלן בלוח 8 תעריפי הנסיעה למשאית:

לוח 8: תעריפי נסיעה למשאית, מרץ 2024 (בש"ח)

מסלול המינורי	עד 3 קטעים	4 קטעים	5 קטעים ומעלה	עד 3 קטעים ועוד קטע 18	4 קטעים ועוד קטע 18	5 קטעים ומעלה ועוד קטע 18	קטע 18 בלבד
לקוח מזדמן	50.33	64.30	78.27	70.73	84.70	98.67	28.82
מנוי וידאו	46.12	60.09	74.06	66.51	80.48	94.45	24.61
מנוי פסקל	41.91	55.88	69.85	62.30	76.27	90.24	20.39
מנוי פסקל ביחס ללקוח מזדמן	83.3%	88.1%	86.9%	90.0%	89.2%	91.5%	70.7%
מנוי פסקל משאית ביחס למנוי פסקל פרטי	300%	300%	300%	300%	300%	300%	300%

המקור: אתר חברת דרך ארץ.

מלוח 8 עולה כי התעריף למשאית עם מנוי פסקל גבוה פי שלושה מהתעריף לרכב פרטי עם מנוי פסקל. יצוין כי בדיון שהתקיים בוועדת המכרזים ציין יועץ תחזיות תנועה של משרד התחבורה שבכביש 6 יש ריבוי משאיות ביחס לכבישים אחרים וכי כ-25% מקיבולת הכביש תפוסה על ידי משאיות.

בתשובת החשכ"ל צוין כי למשאיות ורכבים כבדים השפעה גבוהה יותר על הגודש בכביש מאשר לרכבים פרטיים. מכאן שהעלות החיצונית לנסיעה של משאית בכביש גבוהה יותר, מה שמצדיק אגרה גבוהה יותר (ראו להלן בנוגע לתעריף דיפרנציאלי לרכב כבד).

תעריף דיפרנציאלי

בדוח מבקר המדינה⁴⁶ משנת 2016 צוין לגבי כביש 6 בקטע המרכזי כי "עקב הביקוש הרב לשימוש בכביש 6, שאף הולך וגובר בהתמדה, יש בו עומסי תנועה בשעות מסוימות... המשתמש בכביש בשעות העומס נדרש לשלם את מלוא האגרה על אף ההאטה שחלה במהירות הנסיעה בשעות אלה... בהסכם הזיכיון לא נקבעה מהירות מינימלית לשירות ולא נקבע מנגנון המפצה את המשתמש, בהנחה או בהחזר סכום האגרה, עקב האטה ניכרת במהירות הנסיעה, הנובעת מעומסי תנועה או מסגירת נתיב עקב תאונת דרכים".

בדיון ועדת המכרזים הבין-משרדית מאוקטובר 2021, ציין סגן בכיר לחשב הכללי במשרד האוצר, שכיחן כיו"ר ועדת המכרזים, כי בכוונת המדינה לערוך שינוי במשטר האגרה מתחילת הפעלת הנתיב הנוסף, וכי מנגנון אגרה דיפרנציאלית שהוכן על ידי חברה מייעצת נדון עם הזכייין, ולא צפוי לעמדת המדינה לפגוע בהיקף הכנסות הזכייין או להוסיף עליהן. בדיון נוסף של ועדת המכרזים במרץ 2022 ציין יו"ר הוועדה שכדי להגדיל את רמת השירות בכביש גובה האגרה יעלה בשעות השיא ויופחת בשעות השפל וכי הוא מבקש להסמיק צוות לבחינת הסוגיה. בעקבות כך מינתה הוועדה צוות לבחינת האפשרות לערוך שינוי במשטר האגרה לפי שעות שיא ושפל אשר יביא את המלצותיו לאישור הוועדה ככל שיהיה רלוונטי. נקבע שהצוות ימנה נציגי חשב כללי ואגף התקציבים, משרד התחבורה וחברת חוצה ישראל.

תעריף אגרה דיפרנציאלי, שלפיו התעריף יהיה גבוה בשעות העומס ונמוך בשעות השפל, גורם להסטת חלק מהתנועה משעות העומס לשעות השפל, ובכך מקטין את העומס, מגדיל את המהירות הממוצעת ומעלה את רמת השירות. יצוין שתעריפי האגרה בכביש 6 צפון, שהחל לפעול בשנת 2019 הם דיפרנציאליים, וגבוהים יותר בשעות העומס בשיעור של 75% במקטע יוקנעם ובשיעור של 66% במקטע סומך (ראו להלן).

בתשובת חוצה ישראל צוין כי הצוות שמינתה ועדת המכרזים החליט לאחר מספר דיונים על החלת אגרה דיפרנציאלית לרכב כבד אשר הוסדרה עם הזכייין במסגרת הסכם ההרחבה ועתידה לחול החל מחודש אפריל 2025.

מבקר המדינה, דוח שנתי 67א (2016), "תפעול ובקרה של פרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי", עמ' 818.



בהתאם להסכם ההרחבה⁴⁷ עם הזכיין תינתן הנחה למשאיות בשיעור של 50% מהתעריף הרגיל, בין השעות 03:00 ועד 05:00.

התעריף הדיפרנציאלי נועד זאת כדי להסיט תנועה של רכב כבד לשעות שלפני שעות העומס של הבוקר ולשעות שלאחר שעות העומס של הבוקר, כשאותן משאיות נוסעות חזרה מיעדן אל נקודת מוצאן.

נמצא כי על אף העומסים בכביש 6, שעליהם התריע מבקר המדינה עוד בשנת 2016, עד מועד סיום הביקורת במאי 2024, לא פעלו משרד התחבורה, משרד האוצר וחוצה ישראל בשיתוף עם הזכיין 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 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.

מומלץ למשרד התחבורה, חוצה ישראל ולמשרד האוצר, לפעול לגיבוש מבנה תעריפים דיפרנציאלי גם לגבי רכב פרטי באופן שיקטין את רמת העומסים בכביש, ולהגיע מבעוד מועד בטרם סיום ההרחבה להסכמה עם הזכיין כך שעם סיום ההרחבה ייושם מבנה התעריפים הדיפרנציאלי התואם לרמת השירות.

להלן בלוח 9 מוצגים מספרי הקטעים לגבייה שבהם נסעו המשתמשים במקטע המרכזי של כביש 6 בשנים 2019 - 2023.

לוח 9: מספר קטעים לגבייה⁴⁸ במקטע המרכזי של כביש 6, 2019 - 2023 (באלפי קטעים)

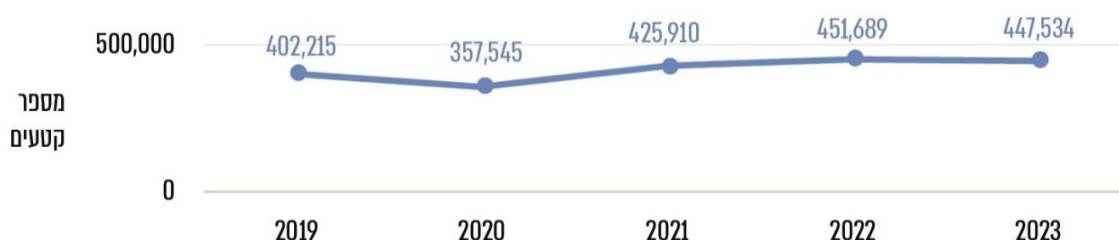
השנה	2019	2020	2021	2022	2023
מספר קטעים לגבייה	402,215	357,545	425,910	451,689	447,534
שינוי ביחס לשנת 2019	-	-11.1%	5.9%	12.3%	11.3%

על פי נתוני חברת חוצה ישראל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

על פי נתוני חברת חוצה ישראל, בשנת 2023 היה שיעור הנוסעים המזדמנים במקטע המרכזי של כביש 6 כ-10%.

יצוין כי בלוח 9 מוצגים מספרי הקטעים לגבייה, והם משקפים את היקף הנסועה בכביש. עם זאת, לגבי נוסעים שנסעו יותר מחמישה קטעים יהיה מספר הקטעים לגבייה רק חמישה. כמו כן, אצל נוסעים שנסעו בין קטע אחד לשלושה קטעים יהיה מספר הקטעים לגבייה שלושה.

תרשים 2: מספר קטעי נסיעה לגבייה במקטע המרכזי של כביש 6, 2019 - 2023 (באלפי קטעים)



על פי נתוני חברת חוצה ישראל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מלוח 9 ומתרשים 2 עולה כי מספר קטעי הנסיעה בכביש בשנת 2020 ירד ב-44,670 קטעים לעומת שנת 2019 (ירידה של 11.1%) עקב הקורונה, אך בשנת 2021 עלה מספר קטעי הנסיעה ב-68,365 קטעים (עלייה של 19.1%). עם זאת, בשנים 2019 - 2023 עלה מספר קטעי הנסיעה ב-45,319 עלייה של כ-11.3% בלבד - עלייה שנתית ממוצעת בשיעור של 2.7%; ובשנת 2023 חלה ירידה של כ-5% ביחס לשנת 2022, בניגוד

47 נספח 6 להסכם ההרחבה.

48 קטעים לגבייה - מספר הקטעים עליהם זכאי הזכיין לגבות תשלום בהתאם לחוק והסכם הזיכיון. תעריף הנסיעה בכביש 6 בקטע המרכזי הוא לפחות על 3 קטעים ולא יותר מ-5 קטעים. לפיכך נוסע שנסע קטע אחד או שניים, מספר הקטעים לגבייה לגביו הוא 3. לעומת זאת נוסע שנסע מעל ל-5 קטעים, למשל 6 קטעים או יותר, מספר הקטעים לגבייה שלו יהיה 5.



לקצב גידול של כ-8.8% לשנה בממוצע מאז פתיחת הכביש בשנת 2003 ועד 2017. מאז 2017 החל תהליך של ירידה בקצב הגידול בתנועה, ובשנים 2017 - 2019 ירד קצב הגידול לכ-4.6% לשנה בממוצע. מהנתונים לעיל עולה כי מגמת הירידה נמשכת. שינויים אלה מלמדים על עומסים גדולים שיש בכביש הגורמים לירידה ניכרת ברמת השירות של כביש 6 משום שקיבולת הכביש מתקרבת למיצוי, דבר שאינו הולם כביש אגרה שבו הנוסעים משלמים עבור שימוש בכביש אך מקבלים שירות ברמה נמוכה.

בתשובת החשכ"ל צוין שהרחבת הכביש צריכה להישקל אל מול מכלול שיקולים כגון: עידוד התחבורה הציבורית, פיתוח תשתיות רכבות, פיתוח תשתיות מתחמי חנה וסע ונתיבים מהירים ועוד, ואין הכרח כי הרחבת הכביש תהיה המדיניות הטובה ביותר, וכי רמת השירות נבחנת במישורים נוספים, כמו למשל רמת הבטיחות בכביש וטיפול במפגעים או תאונות. עוד צוין בתשובה שעל מנת להתמודד עם הקיבולת בכביש יש לבחון את צד הביקושים באופן שיגביל את הביקוש בו, בין אם על ידי נר"ת, ובין אם על ידי בחינת מבנה התעריפים.

תעריפי כביש 6 חוצה צפון

כביש 6 חוצה צפון (להלן - כביש 6 צפון) כולל שני קטעים שאורכם יחד 21 ק"מ: הקטע הראשון, מיוקנעם לתל קשיש, אורכו 5 ק"מ והוא נפתח בנובמבר 2018; והקטע השני אורכו 16 ק"מ והוא נפתח לתנועה במרץ 2019. בהתאם לחוק, לתקנות ולהסכם הזיכיון, ובכפוף לתעריף מקסימלי, באישור הרשות הממונה, קבע הזכיון של כביש 6 צפון תעריפי נסיעה שונים המבוססים על שלושה פרמטרים: סוג כלי הרכב - תעריף אחד לרכב פרטי ודו-גלגלי, ותעריף אחר לרכב כבד מעל 5 טונה⁴⁹ (להלן בפרק זה - משאית); הקטע - לכל אחד משני הקטעים של כביש 6 צפון תעריף שונה; ושעת הנסיעה. התעריפים זהים למנויים רשומים ולנוסעים מזדמנים, אך לנוסעים מזדמנים נוספת לתעריף עמלת גבייה בסכום של 1.33 ש"ח לנסיעה, שנקבעה על ידי ועדת המכרזים באישור שר האוצר, שר התחבורה וועדת הכלכלה של הכנסת.

להלן בלוח 10 תעריפי הנסיעה בכביש 6 צפון נכון לחודש מרץ 2024:

לוח 10: תעריפי הנסיעה בכביש 6 צפון, מרץ 2024 (בש"ח)

סוג הרכב	תעריף הנסיעה		שעות העומס
	בשעות העומס	בשעות רגילות	
רכב פרטי/דו-גלגלי:			
מקטע יוקנעם	4.63	2.64	ימים א'-ה' - 07:30 - 21:00 יום ו' וערב חג - 13:00 - 17:00 יום שבת וחג - 17:00 - 21:00
מקטע סומך	3.31	1.99	
משאית			
מקטע יוקנעם	9.27	5.29	ימים א'-ה' - 06:00 - 21:00 יום ו' וערב חג - 13:00 - 17:00 יום שבת וחג - 17:00 - 21:00
מקטע סומך	6.62	3.98	

המקור: אתר האינטרנט של כביש 6 צפון.

מלוח 10 עולה כי שעות העומס לפי תעריפי כביש 6 צפון הם ברוב שעות היום: מהשעה 07:30 לרכב פרטי ודו-גלגלי ומהשעה 06:00 למשאית עד השעה 21:00.

נוסעים שייסעו בשני הקטעים ברצף, בפרק זמן של עד 30 דקות, יהיו זכאים ל-20% הנחה מתעריף האגרה הבסיסי של כל קטע (בשעות העומס ישלם רכב פרטי או דו-גלגלי 6.35 ש"ח במקום 7.94 ש"ח; ומשאית - 12.71 ש"ח במקום 15.89 ש"ח).

תעריפי הנסיעה המוצגים בלוח 10 זהים לנוסע מזדמן ולמנוי, אך נוסע מזדמן משלם עוד עמלת גבייה של 1.33 ש"ח לנסיעה עקב עלות נוספת של הזכיון הנובעת מפעולותיו לאיתור בעל הרכב.

יוצא אפוא כי בהשוואה לנוסע במקטע המרכזי בכביש 6 אין הבדל בתעריף הבסיסי של מנוי בכביש 6 צפון לעומת נוסע מזדמן, למעט תוספת דמי גבייה המוטלים על נוסע מזדמן. עוד עולה מלוח 10 שבשעות העומס תעריף האגרה גבוה יותר ביחס לשעות שבהם אין עומס בכ-75% במקטע יוקנעם ובכ-66% במקטע סומך. כמו כן, גם בשעות העומס אין הבחנה בין נוסע מזדמן למנוי למעט דמי גבייה, ועל כן למנוי אין כל יתרון או העדפה ביחס לנוסע מזדמן.



כאמור לעיל, אורכם של שני קטעי כביש 6 צפון (קטעים 3 ו-7) הוא כ-21 ק"מ. הקטע שלפני קטעים אלה הוא קטע 18 המופעל על ידי הזכיין של הקטע המרכזי של כביש 6 ואורכו כ-17 ק"מ. להלן השוואת תעריפים של קטע 18 לעומת התעריפים של כביש 6 צפון (קטעים 3 ו-7):

לוח 11: תעריפי קטע 18 לעומת תעריפי כביש 6 צפון, מרץ 2024 (בש"ח)

מסלול המנוי	כביש 6 צפון (קטעים 3 ו-7)*	קטע 18 בלבד	פער התעריפים
רכב פרטי	לקוח מזדמן	9.27	15.22
	מנוי וידאו	7.94	11.01
	מנוי פסקל	-	6.80
משאית	לקוח מזדמן	17.22	28.82
	מנוי וידאו	15.89	24.61

על פי אתר האינטרנט של כביש 6 המקטע המרכזי ושל כביש 6 צפון בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* כולל דמי גבייה בסך 1.33 ש"ח לנסיעה עבור לקוח מזדמן.

מלוח 11 עולה כי תעריפי קטע 18 גבוהים בעשרות אחוזים מתעריפי כביש 6 צפון, על אף הסמיכות הגיאוגרפית והטופוגרפיה הדומה. לרכב פרטי תעריפי קטע 18 גבוהים ב-5.95 ש"ח ו-3.07 ש"ח ללקוח מזדמן ומנוי וידאו בהתאמה (64.2% ו-38.6% בהתאמה); ולמשאיות ב-11.60 ש"ח ו-8.72 ש"ח ללקוח מזדמן ומנוי וידאו בהתאמה (67.4% ו-54.9% בהתאמה).

יצוין שקטע 18 כולל שתי מנהרות ו-14 גשרים, והוא הוקם על ידי זכיין כביש 6 של המקטע המרכזי בפטור ממכרז. כביש 6 צפון כולל כ-10 ק"מ של מנהרות, 5 מחלפים חדשים ו-9 גשרים, והוא הוקם על ידי זכיין שנבחר במכרז.

להלן בלוח 12 השוואה כללית בין התעריף הממוצע לקטע במקטע המרכזי בכביש 6 לעומת התעריף הממוצע לקטע בכביש 6 צפון:

לוח 12: תעריף ממוצע לקטע במקטע המרכזי של כביש 6 ובכביש 6 צפון, מרץ 2024 (בש"ח)

סוג המינוי	כביש 6 מרכזי		כביש 6 צפון		השוואת התעריף הממוצע לקטע
	תעריף עד 3 קטעים	תעריף ממוצע לקטע*	תעריף לקטעים 3 ו-7	תעריף ממוצע לקטע	ההבדל בין התעריף הממוצע של כביש 6 מרכזי לממוצע כביש 6 צפון
פרטי מזדמן	22.39	7.46	9.27	4.64	60.1%
פרטי מנוי וידאו	18.80	6.27	7.94	3.97	57.9%
משאית מזדמן	50.53	16.78	17.22	8.61	94.9%
משאית מנוי וידאו	46.12	15.37	15.89	7.95	93.5%

על פי אתר האינטרנט של כביש 6 המקטע המרכזי ושל כביש 6 צפון בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* ממוצע זה הוא בהנחה שהנוסע נסע שלושה קטעים. אם הנוסע נסע קטע אחד או שניים, הממוצע יהיה פי שלושה או פי 1.5 בהתאמה, מאחר שמחיר הנסיעה הוא קבוע לנסיעה של עד שלושה קטעים.

מלוח 12 עולה כי תעריף הנסיעה הממוצע לקטע לכל אחד מסוגי המנויים במקטע המרכזי של כביש 6 גבוה בעשרות אחוזים מהתעריף הממוצע לקטע בכביש 6 צפון. לרכב פרטי - ב-2.82 ש"ח ו-2.30 ש"ח ללקוח מזדמן ומנוי וידאו בהתאמה (60.1% ו-57.9% בהתאמה); ולמשאיות ב-8.17 ש"ח ו-7.42 ש"ח ללקוח מזדמן ומנוי וידאו בהתאמה (94.9% ו-93.5% בהתאמה).

נמצא שתעריף האגרה, שנועד להחזיר לזכיין את השקעתו בתוספת תשואה על השקעתו, אינו קשור בהכרח רק לאורך הנסיעה או לאיכות השירות, אלא מושפע גם מפרמטרים הנגזרים ממאפייני הפרויקט ומהמצב הכלכלי שהיה בעת קידומו וביצעו בפועל של הפרויקט, ובכלל זה: עלויות ההקמה, עלויות המימון, התוואי והטופוגרפיה של הכביש, המורכבות ההנדסית והטכנולוגית, תקופת הזיכיון, חלוקת הסיכונים, רמת השירות וכו'. לפיכך ייתכן שלשני קטעי כביש באזור גיאוגרפי דומה יהיו בפועל שני תעריפים שונים. זאת



ועוד, חלק מהשונות בתעריפים נובעת מכך שהמכרז לבחירת הזכיין, חוקי כבישי האגרה, התקנות שהוצאו מכוחן והסכם הזיכיון מאפשרים לזכיין גמישות רבה בקביעת התעריפים לסוגים שונים של מנויים ומזדמנים במסגרת המחירים המרביים.

בתשובת החשכ"ל צוין, כי מדובר במכרזים שונים, שתומחרו בסביבת מקרו שונה, וכי הקטע המרכזי בכביש 6 היה פרויקט ה-PPP הראשון בישראל, ולכן הסיכונים בו היו גבוהים יותר מפרויקטים מקבילים לו, ולכן תומחר כיקר יותר. עוד צוין בתשובת החשכ"ל כי גובה האגרה לנהג הנוסע 5 קטעים הוא קבוע והתעריף הממוצע לקטע יורד, דבר המתמרץ נסיעות ארוכות.

נמצא כי פערי התעריפים בין כביש 6 צפון לקטע 18, הסמוכים זה לזה, מגיעים לעשרות אחוזים: לרכב פרטי תעריפי קטע 18 גבוהים ב-5.95 ש"ח ו-3.07 ש"ח ללקוח מזדמן ומנוי וידאו בהתאמה (64.2% ו-38.6% בהתאמה); ולמשאיות ב-11.60 ש"ח ו-8.72 ש"ח ללקוח מזדמן ומנוי וידאו בהתאמה (67.4% ו-54.9% בהתאמה). כמו כן, נמצא שגם 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); ולמשאיות ב-8.17 ש"ח ו-7.42 ש"ח ללקוח מזדמן ולמנוי וידאו בהתאמה (94.9% ו-93.5% בהתאמה).

שונות זו בתעריפים, בין כביש 6 צפון לקטע 18 ובין התעריף הממוצע לקטע בכביש 6 צפון לעומת כביש 6 במקטע המרכזי, ואי-בהירותם, עלולים ליצור אצל הנוסע, בעיקר הנוסע המזדמן, בלבול, המקשה עליו לקבל החלטות בכל הנוגע לכדאיות האישית אם להשתמש בקטעי הכביש השונים אם לאו.

הסיבות באשר לפערים שיש בין התעריף של קטע 18 בכביש 6 במקטע המרכזי, לעומת התעריף של כביש 6 צפון, והפערים בתעריף הממוצע לקטע בכביש 6 במקטע המרכזי לעומת כביש 6 צפון, לא נבחנו על ידי משרד התחבורה ומשרד האוצר, וזאת על מנת לשקול את האפשרות ליצירת האחדה ופישוט של תעריפי כבישי האגרה, בין היתר באמצעות התאמת גובה המימון של המדינה לפרויקטים השונים.

בתשובת חוצה ישראל למשרד מבקר המדינה צוין, כי מנגנון התשלומים שונה במהות בין הזיכיונות מתוך החלטה מודעת של המדינה להשקיע משאבים ניכרים, על מנת לאפשר תעריפים נמוכים בכביש 6 צפון לטובת המשתמשים.

משרד מבקר המדינה ממליץ לחברת חוצה ישראל, למשרד התחבורה ולמשרד האוצר - לנוכח פערי התעריפים בין קטע 18 לכביש 6 צפון, על אף סמיכותם הגיאוגרפית, ולנוכח ההבדלים בתעריף הממוצע לקטע בכביש 6 צפון לעומת כביש 6 במקטע המרכזי - 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. עוד מומלץ לערוך סקרים ובחינת עמדות הציבור אודות המודעות לפערי התעריפים, וכיצד הדבר תורם לקבלת החלטות על ידי הנוסעים, כל זאת לנוכח הצפי של הצטרפות זכיינים נוספים, עם ביצוע הארכות לכביש 6.

להלן בלוח 13 מוצגים מספרי קטעי הנסיעה שבהם נסעו המשתמשים בכביש 6 צפון בשנים 2019 - 2023.

לוח 13: מספר קטעי נסיעה שנסעו המשתמשים בכביש 6 צפון, 2019 - 2023 (באלפי קטעים)

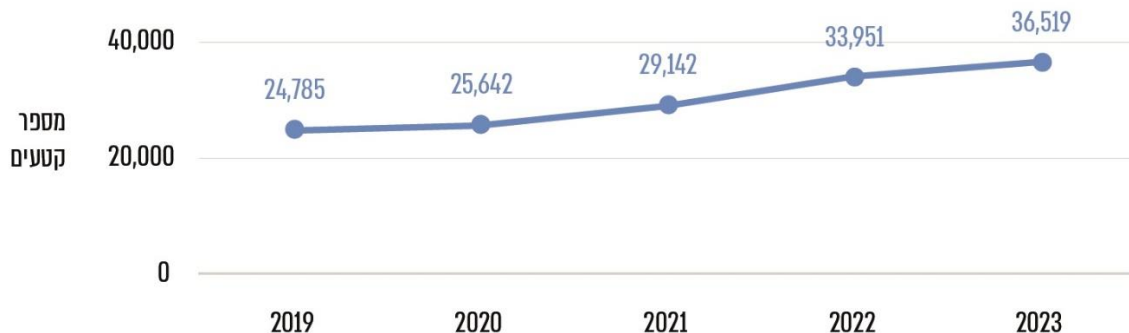
השנה	2019	2020	2021	2022	2023
כביש 6 צפון	24,785	25,642	29,142	33,951	36,519
שינוי ביחס לשנת 2019	-	3.5%	17.6%	37.0%	47.3%

על פי נתוני חברת חוצה ישראל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

על פי נתוני חברת חוצה ישראל, בשנת 2023 היה שיעור הנוסעים המזדמנים כ-10%.



תרשים 3: מספר קטעי נסיעה בכביש 6 צפון, 2019 - 2023 (באלפי קטעים)



על פי נתוני חברת חוצה ישראל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מלוח 13 ותרשים 3 עולה כי מספר קטעי הנסיעה בכביש 6 צפון נמצא במגמת עלייה מאז פתיחתו בנובמבר 2018, ומאז 2019 עלה מספר קטעי הנסיעה ב-47.3%, עלייה שנתית ממוצעת של כ-8.1%. בשנת 2020 (שנת הקורונה) עלה מספר קטעי הנסיעה ב-857 אלפי קטעים ביחס לשנה שקדמה לה (כ-3.5%), ובשנים 2021 ו-2022 הוא עלה ב-3,500 ו-4,809 אלפי קטעים בהתאמה ביחס לשנה הקודמת לה (כ-13.6% וכ-16.5% בהתאמה). בשנת 2023 התמתנה העלייה במספר קטעי הנסיעה והגיעה ל-2,568 אלפי קטעים (כ-7.6%). יצוין כי על אף הגידול של 47% במספר קטעי הנסיעה (11.7 מיליון קטעים) מאז שנת 2019, שילמה המדינה לזכיין עבור השנים 2019-2023 בגין הבטחת פדיון כ-390 מיליון ש"ח.

משרד מבקר המדינה ממליץ לחברת חוצה ישראל, למשרד התחבורה ולמשרד האוצר להמשיך לעקוב אחר שיעור הגידול במספרי הקטעים וברמת הגודש ואחר רמת השירות בכביש 6 צפון, ולהיערך ולפעול במידת הצורך מבעוד מועד לקראת מצב בו רמת השירות תרד מתחת לרמה הנדרשת מכביש אגרה.

מנהרות הכרמל

בשנת 1996 פרסמה המדינה מכרז לפרויקט "מנהרות הכרמל", אחד ממיזמי התשתית הגדולים והמורכבים שהוקמו עד כה בישראל. בשנת 1997 נבחר זכיין שהתחייב להקים שני צמדי מנהרות בהר הכרמל ומחלף מרכזי הגדול מסוגו בישראל. הפרויקט הוקם במודל BOT לתכנון, מימון, הקמה, תפעול ואחזקה של שתי מנהרות תת-קרקעיות החוצות את רכס הכרמל ממערב למזרח וממזרח למערב. מנהרות הכרמל נפתחו לתנועה בדצמבר 2010. בעלת הזיכיון בכביש היא קבוצת כרמלטון בע"מ שקיבלה את הזיכיון ל-35 שנים (עד שנת 2040), והיא מפעילה את הכביש באמצעות חברת נתיבי הכרמל מערכות ותפעול בע"מ.

המנהרות, המשמשות כמערכת תנועה תת-קרקעית, מקצרות את זמן הנסיעה בין הכניסות לחיפה: ממערב מחלף חיפה דרום (חוף הכרמל) וממזרח מחלף הקריות (צומת הצ'ק פוסט); מקצרות את זמן הנסיעה בין שכונות המגורים לאזורי התעסוקה, המסחר והבילוי; מדללות את התנועה בעורקי התחבורה העירוניים הראשיים; ומשפרות את הגישה לעורקי התחבורה הבין-עירוניים.

מנהרות הכרמל מופעלות ככביש אגרה בהתאם לחוק מנהרות הכרמל. בדומה לכביש 6, בהתאם לחוק מנהרות הכרמל, בכפוף לחוזה הזיכיון ולסכומים המרביים של האגרה שנקבעו בו, בעל זיכיון זכאי לגבות ולקבל אגרה, לקבוע את סכומי האגרה המרביים או את הנוסחה לחישוב הסכומים המרביים, ואת הדרך לעדכון. חוק המנהרות קובע גם שבעל הזיכיון יכול לקבוע את סכומי האגרה ביחס למרחק הנסיעה, או לקבוע סכומי אגרה שונים בשעות ובימים מסוימים, או בהתאם לסוג הרכב, וכל זאת בכפוף לתנאי חוזה הזיכיון ולסכומים המרביים שנקבעו בו.

נוסף על אגרה, בהתאם להוראות חוק מנהרות הכרמל והתקנות שהותקנו מכוחו⁵⁰ ובהתאם לחוזה הזיכיון, לזכיין של מנהרות הכרמל יש סמכות לגבות פיצוי וחזר הוצאות⁵¹.

50 תקנות כבישי אגרה (מנהרות הכרמל) (אופן החיוב בתשלום אגרה ואכיפת תשלומים), התש"ע-2010; תקנות כבישי אגרה (מנהרות הכרמל) (פיצוי וחזר הוצאות), התשע"א-2010.

51 פיצוי וחזר הוצאות לזכיין בשל היעדר הסכם שימוש תקף; אי-פירעון חשבון במועד; מעשה למניעת זיהוי או חיוב; יציאה מכביש מנהרות הכרמל שלא במקום שנקבע לכך; טיפול בעיכוב רכב; טיפול בפינוי רכב מכביש מנהרות הכרמל.



ישנם שני סוגי נוסעים: מנויים ומזדמנים. מנוי משתמש במסלול המיועד למנויים, הכולל נתיבי מעבר ייעודיים המאפשרים מעבר מהיר ללא צורך בעצירה. מצלמות המוצבות לכל אורך המנהרות מצלמות את מספר הרכב, ואל בעל הרכב נשלחת חשבונית. שימוש של נוסע מזדמן בשני קטעים במנהרות כרוך בשתי עצירות, עצירה אחת לכל קטע, ותשלום לנציג שירות, במזומן או באשראי. כאשר רכב שאינו מנוי עובר במסלול מנויים תישלח אל בעל הרכב חשבונית, הכוללת חיוב מיוחד על נסיעה במסלול מנויים ללא הסכם מנוי בתוקף.

כאמור, תעריפי הנסיעה במנהרות הכרמל נקבעו בהסכם הזיכיון בין המדינה לזכיון, לרבות אופן עדכוני התעריפים ומועדי העדכונים, ונקבע שהתעריפים יהיו זהים ואחידים לכל סוגי הרכב - רכב פרטי; רכב ציבורי; ומשאית - ולכל משתמשי הפרויקט⁵². תעריפי האגרה במנהרות הכרמל צמודים למדד המחירים לצרכן ומתעדכנים בכל רבעון. נקבע בהסכם הזיכיון שהתעריף לרכב ציבורי לא יעלה על פי שלושה מתעריף האגרה הבסיסי, ולמשאית לא יעלה על פי חמישה מהתעריף הבסיסי. בפועל, מאז תחילת ההפעלה של המנהרות קבע הזכיון את התעריף המרבי האפשרי לפי הסכם הזיכיון לכל סוגי כלי הרכב. עם זאת, כדי לעודד בעלי רכב פרטי להירשם כמנויים קבע להם הזכיון הנחה בשיעור של כ-9.5% מהתעריף הרגיל שהוא רשאי לגבות לפי הסכם הזיכיון. לרכב ציבורי ולמשאיות אין הזכיון מעניק הנחות, והתעריף למנויים ומזדמנים זהה.

נוסף על הצמדה של תעריף האגרה הבסיסי למדד המחירים לצרכן, שנקבע בהסכם הזיכיון ל-5 ש"ח, ובהתאם לנספח להסכם הזיכיון, מאז נפתחו המנהרות התעדכן התעריף כמה פעמים. על פי הנספח להסכם הזיכיון, תעריף האגרה התעדכן בשנה השנייה, החמישית והשמינית, בהתאם למספר כלי הרכב שנסעו בשתי המנהרות באותה שנה, אך לא יותר מ-8 ש"ח במחירי 2005.

להלן בלוח 14 תעריפי מנהרות הכרמל לקטע, המעודכנים לאפריל 2024:

לוח 14: תעריפי מנהרות הכרמל לקטע, אפריל 2024 (בש"ח)

סוג הרכב	תעריף לקטע החל ברבעון הראשון של 2024		שיעור ההנחה למנויים
	מנויים	מזדמנים	
פרטי	10.15	11.11	9.5%
ציבורי	33.33	33.33	0%
משאית	55.55	55.55	0%

על פי אתר זכיון מנהרות הכרמל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מלוח 14 עולה כי ניתנת הנחה של כ-9.5% למנוי ברכב פרטי, ואילו למנויים ברכב ציבורי ובמשאית אין כל הנחה. עוד עולה מהלוח כי התעריף לרכב ציבורי ולמשאית הוא פי שלושה ופי חמישה, בהתאמה, מתעריף של רכב פרטי.

בתחילת ינואר 2016, חתמו המדינה והזכיון על תוספת להסכם הזיכיון ולפיו יעניק הזכיון הנחה בשיעור של 40% מתעריף האגרה המרבי, כהגדרתו בהסכם הזיכיון, לכל נסיעה של משאית "קלה", שמשקלה אינו עולה על 12 טונה, הרשומה כמנוי במנהרות הכרמל. תקופת ההנחה נקבעה מינואר 2016 ועד דצמבר 2020. בתוספת להסכם נקבע מנגנון לחישוב תשלומים מהמדינה לזכיון ולהפך, המבוסס על השינוי במספר קטעי הנסיעה של משאיות קלות בעקבות מתן ההנחה. עם סיום תקופת ההסכם ב-31.12.20 הוא לא חודש.

נמצא כי חברת חוצה ישראל ומשרד התחבורה לא בחנו את השינוי בנסועה של המשאיות הקלות בעקבות מתן ההנחה, ולא את התועלת הכלכלית של ההנחה ואת ההשפעות החיצוניות שהיו לה על עומסי התנועה באזור המטרופולין של חיפה.

בסוף דצמבר 2017 חתמה המדינה עם הזכיון על תוספת להסכם הזיכיון, ולפיו בשנים 2018 - 2024 יופחתו תעריפי האגרה לבעלי רכב פרטי. התוספת להסכם קבעה תעריף לכל אחת מהשנים, שיהיה צמוד למדד הידוע ב-31.12.17 (בשנת 2018 - 6.95 ש"ח; בשנים 2019 ו-2020 - 7 ש"ח; בשנים 2021 ו-2022 - 8 ש"ח; ובשנים 2023 ו-2024 - 9 ש"ח).

בתמורה להפחתת התעריף נקבע בתוספת להסכם שהמדינה תשלם לזכיון סכומים שיחושבו באופן המפורט בתוספת להסכם. להלן בלוח 15 פירוט התשלומים ששילמה המדינה לזכיון מנהרות הכרמל בתמורה להפחתת התעריף:



לוח 15: תשלומי המדינה עבור הפחתת תעריפי מנהרות הכרמל, 2018 - 2023 (במיליוני ש"ח)

השנה	2018	2019	2020	2021	2022	2023	סך הכול
תשלומי המדינה	36.5	51.3	44.6	36.5	40.5	16.9	226.3

על פי נתוני חברת חוצה ישראל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

להלן בלוח 15 השוואה בין תעריף האגרה הבסיסי ביום פתיחת מנהרות הכרמל לתנועה, בדצמבר 2010, במחירי פברואר 2024, לתעריף האגרה הבסיסי המעודכן לפי הסכם הזיכיון והתוספת להסכם הזיכיון מדצמבר 2017:

לוח 15: תעריף האגרה הבסיסי ביום פתיחת המנהרות והתעריף באפריל 2024 (בש"ח)

סוג הרכב	תעריף האגרה הבסיסי לקטע במועד פתיחת המנהרה		תעריף האגרה הבסיסי לקטע באפריל 2024	הגידול (הריאלי) בתעריף לקטע (מעל למדד) מיום הפתיחה
	דצמבר 2010	במחירי פברואר 2024		
פרטי	5.7	6.72	11.11	65.3%
ציבורי	17.0	20.04	33.33	66.3%
משאית	28.5	33.60	55.55	65.3%

על פי נתוני חברת חוצה ישראל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מלוח 15 עולה כי התעריף הבסיסי 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 כאמור לעיל 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 משיעור הפחתת התעריף ומימוש ההנחה שניתנו בתוספת להסכם הזיכיון מדצמבר 2017.

להלן בלוח 16 מספר קטעי הנסיעה במנהרות הכרמל בשנים 2019 - 2023:

לוח 16: מספר קטעי נסיעה שנסעו המשתמשים במנהרות הכרמל, 2019 - 2023 (אלפי קטעים)

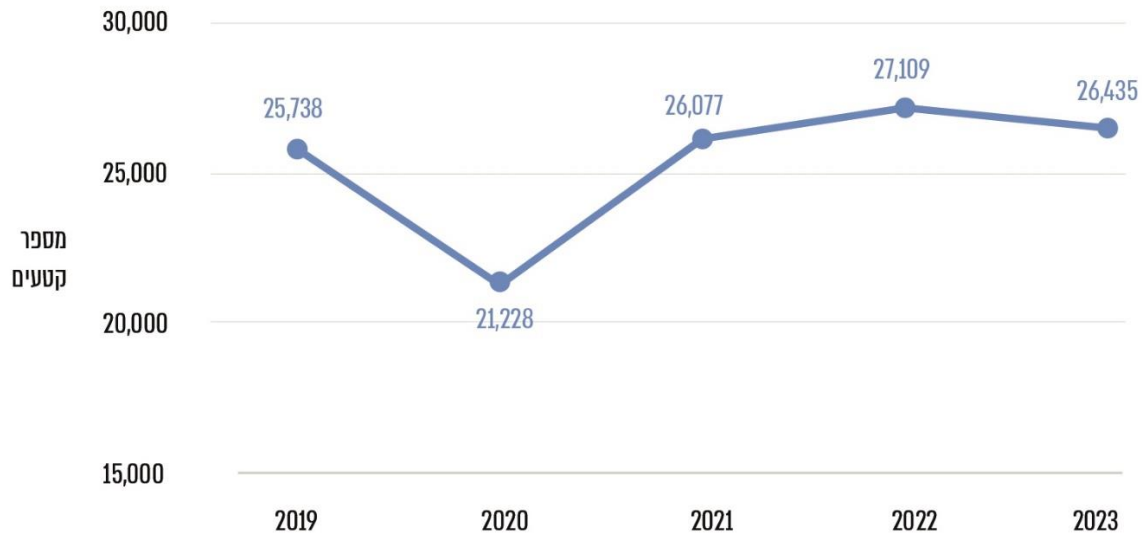
השנה	2019	2020	2021	2022	2023
מנהרות הכרמל	25,738	21,228	26,077	27,109	26,435
שינוי ביחס לשנת 2019	-	-17.5%	1.3%	5.3%	2.7%

על פי נתוני חברת חוצה ישראל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

על פי נתוני חברת חוצה ישראל, בשנת 2023 היה שיעור הנוסעים המזדמנים במנהרות הכרמל כ-11%.



תרשים 4: מספר קטעי נסיעה במנהרות הכרמל, 2019 - 2023 (באלפי קטעים)



על פי נתוני חברת חוצה ישראל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מלוח 16 ותרשים 4 עולה כי הגידול במספר קטעי הנסיעה במנהרות בשנת 2023 ביחס לשנת 2019 היה כ-2.7% - עלייה ממוצעת בשיעור של כ-0.7% לשנה. בשנת 2021 עלה מספר קטעי הנסיעה ביחס לשנת 2020 (שנת הקורונה) בשיעור של 22.8%, ובשנת 2022 חלה עלייה של 4.0% ביחס לשנת 2021. בשנת 2023 ירד מספר קטעי הנסיעה במנהרות הכרמל בשיעור של 2.5%. מבט כולל על מספר קטעי הנסיעה בשנים 2021 - 2023 מראה שמספר קטעי הנסיעה במנהרות הכרמל כמעט לא השתנה ועמד בשנת 2023 על 26,435 קטעים.

מנתוני חברת חוצה ישראל עולה שיותר מ-95% ממשתמשי מנהרות הכרמל נוסעים ברכב פרטי, וכ-11% הם נוסעים מזדמנים. נוסעים המשתמשים במנהרות הלך ושוב משלמים לשני קטעים 40.60 ש"ח ליום ו-893.20 ש"ח בחודש (22 ימים לפי תעריף למנוי). זוהי הוצאה משמעותית שעלולה למנוע ממשתמשים פוטנציאליים לנסוע במנהרות.

מנתונים שמסרה חברת חוצה ישראל עולה שהקיבולת המוערכת של מנהרות הכרמל היא כ-3,600 כלי רכב לכיוון לשעה, ושיעור 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.

בתשובת חוצה ישראל למשרד מבקר המדינה צוין כי ניצול קיבולת בשעות השיא הנע בין 70% ל-77% הוא ניצול יעיל של תשתית המנהרות המאפשר רמת שירות טובה תוך ניצול מרבית הקיבולת.

על פי ניתוח התנועה מספטמבר 2015 במנהרות בחתכים שונים של שעות שיא ושפל, סוגי המשתמשים ומאפיינים שונים נוספים, המליץ היועץ על שינוי במבנה האגרה שמטרתו, ויסות התנועה במנהרות תוך הפרדה בין שעות השיא לשפל, באופן שיאפשר ניצול טוב יותר של המנהרות בשעות השפל, מתן יתרון למשתמשים קבועים, והגדלת ב-30% של הנסיעות במנהרות של משתמשים בתדירות בינונית.

בעבודה שנעשתה על ידי יועץ תנועה בינואר 2023 עבור חוצה ישראל נכתב, שהאגרה עדיין מהווה חסם עיקרי לשימוש גובר במנהרות, בעיקר בשעות השפל. במונחים של עלות לק"מ, 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.

מומלץ למשרד התחבורה, משרד האוצר ולחוצה ישראל, נוכח תקבולי המדינה ממנהרות הכרמל עבור רשת הביטחון, שהיה בשנת 2023 כ-22.6 מיליון ש"ח, לשקול שימוש בכספים אלה להגדלת ההנחות הניתנות לרכב פרטי, זאת לשם הגדלת שיעור ניצול הקיבולת בשעות העומס ולרווחת המשתמשים ותושבי האזור.

עוד מומלץ למשרד התחבורה ולמשרד האוצר בשיתוף חוצה ישראל - לקראת סיום תוקף התוספת להסכם הזיכיון בסוף 2024 שעיגן את מתן ההנחות בתעריפי המנהרות לרכב פרטי - לבחון, בשים לב לעבודת



היועץ והמלצתו לשינוי מבנה האגרה, את סוגיית ניצול הקיבולת במנהרות ואת הדרכים להגדיל את שיעור ניצול הקיבולת ביחס לעלויות הנובעות מהגדלת הקיבולת ובהשוואה לתועלות הנובעות מכך, ובהן התרומה של הגידול בנסועה ובשיעור ניצול הקיבולת של המנהרות לרווחת המשתמשים והתושבים באזור, לצמצום עומסי התנועה במטרופולין חיפה, להפחתת פליטת המזהמים ולשיפור איכות האוויר.

הנתיב המהיר

הנתיב המהיר הוקם בנתיב השמאלי של כביש מס' 1 מירושלים לתל אביב, בקטע הדרך שממחלף נתב"ג ועד מחלף קיבוץ גלויות בנתיבי איילון, ונפתח לציבור בינואר 2011 ככביש אגרה. אורכו כ-13 ק"מ. מטרת מיזם הנתיב המהיר היא להתמודד עם גודש התנועה בכניסה לתל אביב על ידי מתן עדיפות לתחבורה ציבורית ולרכב רב-תפוסה (נהג+3 בשעות העומס או נהג+2). כלי רכב פרטיים יכולים להשתמש בנתיב המהיר בתשלום אגרה וברישום מראש. בעלת הזיכיון בכביש היא חברת הנתיב המהיר בע"מ מקבוצת שפיר הנדסה ותעשייה בע"מ. הזיכיון ניתן לתקופה של 30 שנה משנת 2007, שנתיים וחצי מתוכן תקופת ההקמה.

הוראות הנוגעות לנתיב המהיר, ובכללן סמכות הזיכיון לגבות אגרה, קבועות בחוק נתיבים מהירים, בתקנות נתיבים מהירים (אופן החיוב בתשלום אגרה ואכיפת תשלומים), התשע"א-2010 (להלן - תקנות הנתיבים), ובהסכם הזיכיון בין המדינה לזכיון. גביית האגרה בנתיב המהיר מסתמכת על מצלמות ומערכות זיהוי אוטומטיות, בדומה לגבייה בכביש 6. הנהגים בכביש 1 מקבלים מידע על גובה תעריף האגרה המעודכן בשלט אלקטרוני הממוקם כקילומטר לפני הכניסה לנתיב המהיר, וכן מידע על עומסי התנועה בכביש 1 עצמו. בהתאם למידע זה מחליטים הנהגים אם להיכנס לנתיב המהיר ולשלם את האגרה או להמשיך את נסיעתם בכביש 1 לכיוון תל אביב.

השימוש בנתיב המהיר מחייב רישום מראש כמנוי, והדבר מאפשר להיכנס לנתיב המהיר ללא עצירה במתחם "חנה וסע". הזכיון רשאי לחייב בפיצוי והחזר הוצאות נהג שנסע בנתיב ברכב שאינו רשום. אפשר לנסוע בנתיב המהיר מבלי להירשם, אך הדבר מחייב עצירה במתחם "חנה וסע" ותשלום באמצעות מכונות התשלום. אוטובוסים, מוניות שירות ורכב רב-תפוסה⁵³ פטורים מתשלום. כדי לקבל את הפטור על רכב רב-תפוסה לעבור בעמדת פטור בחניון ה"חנה וסע" ולקבל אישור. הפטור ניתן לעיתים רק לרכב רב-תפוסה הכולל נהג ושלושה נוסעים, ולעיתים גם לרכב הכולל נהג ושני נוסעים בלבד, זאת בהתאם למספר כלי הרכב הנוסעים באותו הזמן בנתיב המהיר.

בהתאם לחוק נתיבים מהירים, התקנות שהותקנו מכוחו והסכם הזיכיון סכום האגרה בנתיב המהיר יהיה דינמי, והוא נקבע על פי נוסחה המפורטת בנספח להסכם הזיכיון. באמצעות מערכת ממוחשבת מתקדמת, המנטרת את עומס התנועה בנתיב, משתנה גובה אגרת הנסיעה בהתאם לגודש התנועה הנוכחי והעתיד בנתיב. המערכת שואפת שמהירות הנסיעה בנתיב לא תפחת מ-70 קמ"ש⁵⁴ ושמספר כלי הרכב בנתיב יהיה המרבי האפשרי. ככל שהכביש יהיה עמוס יותר ומהירות הנסיעה נמוכה יותר, דמי האגרה יהיו גבוהים יותר, כדי לווסת את הביקוש לנסיעה ולתת עדיפות לתחבורה ציבורית ולכלי רכב מרובי נוסעים הפטורים מתשלום. פער הזמנים שבין שינוי מחיר האגרה הוא לפחות דקה אחת, וסכום האגרה משתנה (עולה או יורד) בהפרשים של בין 2 ל-10 ש"ח. במועד סיום הביקורת היה תעריף האגרה משתנה בין 8 ש"ח ל-119 ש"ח בהתאם לצורך בניהול התנועה.

במסגרת פרויקט הנתיב המהיר מפעיל הזכיון גם את חניון הנתיב המהיר במתכונת "חנה וסע" (להלן גם - חניון שפירים). בחניון 3,750 מקומות חניה חינם. כל מי שמגיע לחניון הנתיב המהיר ברכבו או בדרך אחרת זכאי לנסיעה חינם הלוך ושוב בקווי שירות באוטובוסים ("שאטלים") אל מרכזי תעסוקה במטרופולין תל אביב. במועד סיום הביקורת, אפריל 2024, פועלים שלושה קווי שאטלים מחניון הנתיב המהיר.

להלן בלוח 17 מספר קטעי הנסיעה בנתיב המהיר בשנים 2019 - 2023 :

לוח 17 : מספר קטעי נסיעה שנסעו המשתמשים בנתיב המהיר, 2019 - 2023 (באלפי קטעים)

השנה	2019	2020	2021	2022	2023
הנתיב המהיר	1,929	1,393	1,671	1,918	1,827
שינוי ביחס לשנת 2019	-	-27.8%	-13.4%	-0.6%	-5.3%
שינוי ביחס לשנה קודמת		-27.8%	20.0%	14.8%	-4.7%

על פי נתוני חברת חוצה ישראל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

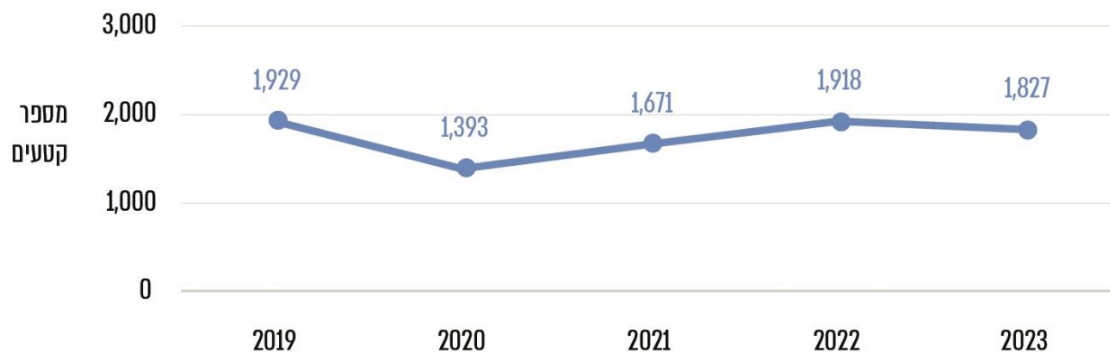
53 רכב רב-תפוסה - רכב שבו יש מספר מזערי של נוסעים, כולל הנהג, שעל פי מדיניות משרד התחבורה מתאפשר לו לנסוע בנתיב רב-תפוסה.

54 כך נקבע בנספח י"ב של הסכם הזיכיון.



על פי נתוני חברת חוצה ישראל, בשנת 2023 היה שיעור הנוסעים המזדמנים בנתיב המהיר כ-1.9% ושיעור הפטורים מתשלום האגרה כ-26.9% (אוטובוסים, מוניות שירות ורכב רב-תפוסה).

תרשים 5 : מספר קטעי נסיעה בנתיב המהיר, 2019 - 2023 (באלפי קטעים)



על פי נתוני חברת חוצה ישראל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מלוח 17 ומתרשים 5 עולה כי מספר קטעי הנסיעה בנתיב המהיר ירד בשנת 2020 (שנת הקורונה) ב-536 אלפי קטעים, ירידה בשיעור של כ-27.8% ביחס לשנת 2019, ובשנים 2021 ו-2022 הייתה עלייה ביחס לשנה קודמת של 278 ו-247 אלפי קטעים, עלייה בשיעור שנתי של 20.0%-ו-14.8%, בהתאמה. בשנת 2023 חלה ירידה של 91 אלפי קטעים, ירידה של כ-4.7% במספר קטעי הנסיעה ביחס לשנת 2022, בעיקר, לפי תשובת חוצה ישראל, עקב פרוץ מלחמת חרבות ברזל ברבעון האחרון של שנת 2023. ביחס לשנת 2019 הירידה בשנת 2023 היא 102 אלפי קטעים, ירידה בשיעור של 5.3%, כך שמספר קטעי הנסיעה בשנת 2023 לא חזר לרמה של שנת 2019.

בתשובת חוצה ישראל צוין כי הם מנטרים את התנועה ברמה חודשית. כמו כן בתשובת החשכ"ל צוין שנעשה ניתוח מעמיק לבחינת הסיבות לירידה, ושחוצה ישראל בוחנת בימים אלה את שירותי השאטלים ודרכים נוספות כדי להעלות את מספר המשתמשים.

משרד מבקר המדינה ממליץ לחוצה ישראל, משרד התחבורה ומשרד האוצר לבחון דרכים להגדלת השימוש בנתיב המהיר, זאת כדי לשפר את ההתמודדות עם גודש התנועה בכניסה לתל אביב.

הרחבת חניון הנתיב המהיר

במסגרת פרויקט הנתיב המהיר מפעיל הזכיון גם את חניון הנתיב המהיר המבטיח חניה חינם וכן נסיעה חינם בקווי שירות בשאטלים אל מרכזי התעסוקה במטרופולין תל אביב. בעבר הכיל החניון כ-2,000 מקומות חניה, אך עקב צפיפות וניצול כל מקומות החניה הוחלט על הרחבת החניה והגדלת מספר מקומות החניה, על בניית מסוף לתחבורה ציבורית ועל הרחבת המסוף לשאטלים. בעקבות ההרחבה עלה מספר החניות מ-2,000 לכ-3,750 בקומת ביניים ובקומה עליונה שהוקמו בחניון הנתיב המהיר. את הרחבת החניון והעבודות הנוספות ביצע הזכיון בפטור ממכרז. בתמורה קיבל הזכיון 325 מיליון ש"ח ששולמו בהתאם להשלמת העבודות⁵⁵ ("אבני הדרך"). הזכיון יפעיל ויתחזק את החניון עד סוף שנת הזיכיון (2036).

בעקבות הרחבת החניון צפויות השלכות על היקף הנסועה בנתיב המהיר: כמות המשתמשים בנתיב המהיר תפחת מאחר שיותר נוסעים ישתמשו בשירותי החניון, ובעקבות זאת יפחתו הכנסות הזכיון. בשל הצפי לירידה בהכנסות הזכיון הוחלט לשפות את הזכיון בגין אובדן ההכנסה אשר ייגרם לו. הוחלט לכמת את אובדן ההכנסה באמצעות השוואה בין ההכנסה שהזכיון היה צפוי לה אלמלא ביצוע הפרויקט ובין ההכנסה שלה יהיה זכאי בהיקף הנסועה החזוי בנתיב המהיר לאחר ביצוע הפרויקט⁵⁶.

במסגרת חוזה הזיכיון המקורי שנחתם בין המדינה לחברת הנתיב המהיר הוסכם על הפעלת שני קווי שאטל מחניון הנתיב המהיר. עם פתיחת חניון הנתיב המהיר הופעלו שני קווים: קו סובב הקריה לאזור הקריה בתל אביב; וקו סובב הבורסה לאזור הבורסה ברמת גן, המופעלים באמצעות 34 אוטובוסים חשמליים. בשל הכפלת קיבולת חניון שפירים הוסכם בפברואר 2023 על מימוש אופציה שעמדה למדינה בהסכם ההרחבה

55 נספח ד' לתוספת 2019 לחוזה הזיכיון - הסכם הרחבת החניון.

56 פרוטוקול מספר 9 של ועדת המכרזים מיום 24.3.2021.



להפעלת קו נוסף לאזור רוטשילד בתל אביב באמצעות הפעלת 17 אוטובוסים חשמליים לתקופה של 7 שנים⁵⁷. בתמורה להפעלת שאטל רוטשילד יקבל הזכיון 22.6 מיליון ש"ח בשנה⁵⁸.

שאטל רוטשילד משרת את אזור מרכז העסקים הדרומי של תל אביב ואת אזור התעסוקה סביב שדרות רוטשילד שבהם עובדים כיום כ-75,000 מועסקים. אורכו של הסבב, היוצא מחניון שפירים וחוזר אליו, הוא כ-23 ק"מ, וזמני הסבב הממוצעים במהלך היום נעים בין 30 ל-50 דקות. זמנים אלה דומים לזמני הסבב שנמדדו בקווי הקריה והבורסה בסקרים קודמים. שאטל רוטשילד צפוי לשרת בין 850 ל-1,000 נוסעים ביום (נמוך בכ-15% מקו הקריה וגבוה במעט מקו הבורסה). השירות פועל בימים א'-ה' בשעות 06:00 - 23:00.

בחודש מרץ 2024 נעשו ספירות נוסעים בתחנות קו שאטל רוטשילד, אשר החל לפעול בתחילת 2024, כדי לבחון את היקף השימושים ולטייב את מסלול הקו לצורך שיפור השירות. לצורך כך נעשו בין היתר ספירות נוסעים בתחנות הקיימות כיום.

חברת חוצה ישראל קבעה את יעד השאטל הנוסף לאזור רוטשילד בתל אביב על סמך סקר שביצעה בפברואר 2018 באמצעות יועץ סקרים ותנועה. חברת חוצה ישראל אינה מתמחה בעריכת סקרים ובקביעת מסלולים ויעדים של קווי אוטובוס ושאטלים, והבדיקה שנעשתה התמקדה רק בשאטל רוטשילד ועד מועד סיום הביקורת באפריל 2024 לא בוצעו סקרים סדורים נוספים, לבדיקת נחיצותם של קווי שאטלים למוקדי תעסוקה נוספים במטרופולין תל אביב. עוד נמצא שבחוצה הזיכיון נקבע שעל הזכיון 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 לחוזה הזיכיון הקיים המצריך ניהול משא ומתן עם הזכיון. נמצא עוד שנכון ליוני 2024 אין בידי חברת חוצה ישראל מידע שוטף על תפוסת השאטלים בשעות העומס והשפל.

בעקבות הביקורת הציגה חוצה ישראל מסמכים המציינים בדיקות ראשוניות שנעשו בחודש יוני 2024, של נחיצות שאטל נוסף לאזור יגאל אלון בתל אביב.

משרד מבקר המדינה מציין כי הבדיקות שהוצגו נעשו באמצעות הפניית שאלות למשרדים שונים באזור הנ"ל אך לא נערך סקר מקצועי ומפורט.

משרד מבקר המדינה ממליץ לחברת חוצה ישראל, למשרד התחבורה ולמשרד האוצר לבצע סקר ביקושים במוקדי תעסוקה נוספים במטרופולין תל אביב לאיתור משתמשים פוטנציאליים עתידיים, ויחד עם ממצאי ספירות הנוסעים שנעשו במרץ 2024 לבחון את הצורך בהוספת קווי שאטל נוספים, וכן לעקוב אחר מידת השימוש של קווי השאטלים הנוכחיים, לבורסה ברמת גן ולקריה בתל אביב ומידת התאמתם לצרכי המשתמשים הקיימים והמשתמשים הפוטנציאליים.

שירות הלקוחות על ידי הזכיינים

חברת חוצה ישראל מקבלת מזכייני הכבישים דיווח על נושאי הפניות המתקבלות אצלם. החברה סוקרת את ריכוזי הפניות, ואם עולה נושא מערכתי היא מבצעת בירורים ככל הנדרש מול הזכיון הרלוונטי. כל שנה החברה מבצעת בין שניים לשלושה סקרי שביעות רצון ולקוח סמוי אצל הזכיינים. כמו כן, בחברת חוצה ישראל מתקבלות פניות בעניין הזכיינים ממגוון מקורות: משרדי הממשלה, נציגי תלונות במשרד התחבורה ואנשים פרטיים.

כביש 6 - המקטע המרכזי

בחודשים מאי-יולי 2022 ביצעה חברת חוצה ישראל, באמצעות חיצונית, סקר לקוח סמוי על מוקדי שירות הלקוחות של דרך ארץ המפעילה את כביש 6 במקטע המרכזי. מטרת הסקר הייתה לבדוק את רמת השירות והמקצועיות של מוקדי השירות הטלפוני, ובפרט את זמן ההמתנה למענה אנושי, את מקצועיות נציגי השירות ואת רמת השירות מול הלקוח.

במסגרת הסקר נערכו 200 שיחות בקרה שבהן נבחנו 9 תרחישים שכללו שאלות שעשויים לשאול פונים אפשריים: "מכרתי את הרכב, מה עלי לעשות?", "ברשותי תג נכה, האם אני חייב בתשלום?", "מה הם תעריפי הנסיעה?", "האם אפשר להשתמש בפסקל ביותר מרכב אחד?", "האם עלי לשלם עבור פסקל?", "נרשמתי למנהרות הכרמל, האם הוא תקף גם לכביש 6?", "יש לי מנוי לכביש 6 במקטע המרכזי, האם הוא

57 סעיפים 9 ו-10 לנספח ג' - שירות ההסעות לתוספת 2019 לחוזה הזיכיון.

58 פרוטוקול מספר 23 של ועדת המכרזים מיום 27.12.2022.



תקף לכביש 6 צפון? "יש לי מנוי לכביש 6 במקטע המרכזי, האם הוא תקף למנהרות הכרמל?" "האם הגעתי למוקד של כביש 6 או למוקד מנהרות הכרמל?"

במכתב ממנהל תחום בכיר פרויקטים PPP בחברת חוצה ישראל למנכ"ל דרך ארץ מאוקטובר 2022 על הסקר הסמוי שביצעה חברת חוצה ישראל בחודשים מאי עד יולי 2022, הוא ציין כי רמת המקצועיות של הנציגים היא טובה, אך היו כמה מקרים שבהם התשובות של הנציגים דורשות התייחסות, ובהם נציגים שלא השיבו על שאלות פשוטות ודרשו לדעת אם הפונה הוא מנוי; ענו תשובות שגויות; ודיברו בגסות לסוקר. במכתב האמור לא צוין מספר המקרים הנ"ל הדורשים את התייחסות מנכ"ל דרך ארץ.

עוד ציין מנהל תחום בכיר במכתבו כי באופן כללי זמן ההמתנה הממוצע והחציוני משביע רצון, אך היו לא מעט מקרים שזמן ההמתנה היה ארוך מהרגיל ועלה על שבע דקות. להלן בלוח 18 התפלגות זמני ההמתנה לפי ימים, כעולה מן הסקר:

לוח 18: התפלגות זמני ההמתנה לנציג שירות הלקוחות בחודשים מאי-יולי 2022, לפי ימים (בדקות)

יום בשבוע	מספר בקרות	זמן המתנה ממוצע למענה
א'	37	4: 16
ב'	37	4: 25
ג'	43	3: 41
ד'	37	2: 47
ה'	32	3: 29
ו'	14	2: 47
סך הכול	200	

המקור: נתוני חברת חוצה ישראל

נמצא כי בהתאם לסקר 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. יצוין כי זמנים אלה אינם כוללים את האינטראקציה עם המענה הקולי האוטומטי במערכת ניתוב השיחות עד להעברה להמתנה לנציג השירות (IVR).

עוד נמצא כי במכתב מנהל תחום בכיר פרויקטים של PPP בחברת חוצה ישראל למנכ"ל דרך ארץ מאוקטובר 2022, 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 מנהל תחום בכיר פרויקטים של PPP בחברת חוצה ישראל למנכ"ל דרך ארץ, מאוקטובר 2022 לא צוין מה זמן ההמתנה המרבי הנדרש מהזכין עד לקבלת מענה מנציג אנושי. עלה כי אין בהסכם הזיכיון בין המדינה לזכין הגדרה של זמן ההמתנה המרבי.

בתשובת חוצה ישראל למשרד מבקר המדינה צוין כי התפלגות הנתונים שתיאר מנהל תחום בכיר פרויקטים למנכ"ל דרך ארץ הינה מספיקה בנסיבות העניין. בנוגע להעדר SLA⁵⁹ בזיכיון של כביש 6 בקטע המרכזי ציינה חוצה ישראל בתשובתה כי הסכם הזיכיון לא כלל הוראות כאמור, אך החברה הפיקה לקחים ויישמה הוראות לעניין זה בזיכיונות הנתבי המהיר, כביש 6 צפון וקטעים 9+8⁶⁰. בנוסף ציינה חוצה ישראל בתשובתה כי היא מנהלת מעקב שוטף באשר לדרכי הטיפול בהן נוקט זכין דרך ארץ לטיפול בפניות המשתמשים.

משרד מבקר המדינה ממליץ לחברת חוצה ישראל לפעול להגדרת זמן ההמתנה המירבי בכביש 6 בקטע המרכזי לקבלת מענה במוקד הזכין, ולהמשיך ולבחון את רמת השירות של הזכין ואופן טיפולו בממצאים, ולספק לו יותר פרטים על הממצאים שעלו בסקרים, כדי שהטיפול של הזכין בהם יהיה ממוקד ומיטבי.

59 SLA - Service Level Agreement - הסכם תנאי השירות.

60 פרויקט בתכנון להארכת כביש 6 צפונה (סומך - בית העמק).



כביש 6 צפון

בשנת 2023 ביצעה חברת חוצה ישראל סקר במוקד שירות הלקוחות על ידי שימוש בלקוח סמוי באמצעות חברת פרטית. הסקר נועד לבחון את זמינות המוקד הטלפוני, את איכות המענה ואת מקצועיותם ואדיבותם של הנציגים. במסגרת הסקר בוצעו 222 בקורות בשישה תרחישים, הכוללים שאלות מידע כללי על השימוש בכביש בקרב לקוחות קיימים ופוטנציאלים, וכן נבדקו זמני ההמתנה למענה האנושי.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את תוצאות הסקר הסמוי שהתקיים במוקד שירות הלקוחות של כביש 6 צפון. בסקר הסמוי נמצא כי מתוך 222 בקורות, 5 שיחות נותקו/לא נענו, 11 שיחות נענו על ידי מוקד הודעות, ו-206 שיחות נענו על ידי נציג שירות במוקד. ממוצע זמן ההמתנה למענה לנציג היה 17 שניות. מניתוח כלל הבקורות שנענו על ידי נציג שירות נמצא כי ב-74% מהבקורות ניתן מענה מדויק ומלא, ביתר הבקורות ניתן מענה חלקי. מתוך כלל הבקורות שנענו על ידי נציג שירות, ב-96% מהבקורות היה יחס הנציגים (אדיבות, נימוס וסבלנות) טוב מאוד, ובכ-92% מהבקורות הובלת השיחה על ידי הנציג (דיבור רהוט, ביטחון בשיחה) הייתה טובה מאוד.

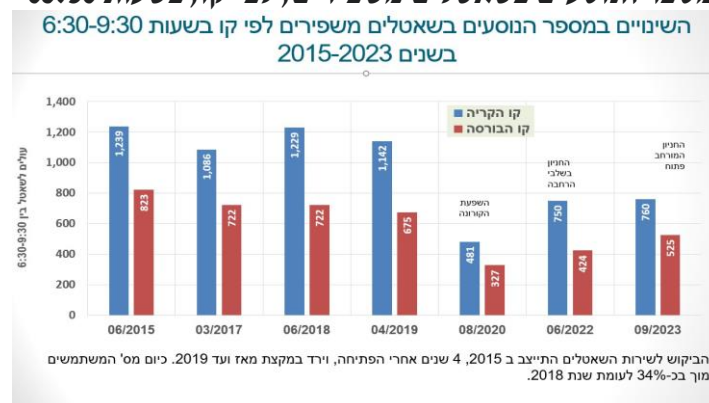
חניון התיב המהיר

במסגרת בקורות שעורכת חברת חוצה ישראל על הזיכיונות שבאחריותה, היא מדי שנה עושה סקרי נוסעים, ובשנים האחרונות אלו התמקדו בשביעות הרצון מהשירות בחניון שפירים. בספטמבר 2023 נערך סקר נוסעים בקרב משתמשי השאטלים מחניון התיב המהיר בשפירים, באמצעות חברת פרטית. הסקר התמקד בבירור הירידה במספר המשתמשים בשירות בשנת 2023 בהשוואה לשנים 2018 - 2019, חרף הכפלת מספר מקומות החניה בחניון. במסגרת הסקר נספרו הנוסעים בשאטלים בשעות 06:00 - 15:00, וממצאי הסקר הושוו לסקרים קודמים, לרבות ספירות נוסעים קודמות.

על פי תוצאות הסקר מספטמבר 2023, כמחצית מהנוסעים בשאטלים הם נוסעים "חדשים" אשר לא נסעו בשאטלים לפני הקורונה. שיעור הנוסעים מדי יום פחת במידה ניכרת בהשוואה לשנים קודמות. ישנה ירידה של כ-34% במספר הנוסעים הממוצע ליום בהשוואה לשנת 2016, הנובעת מקיטון ניכר בתדירות השימוש בשאטלים: שיעור המשתמשים בשירות השאטלים פחות מפעם בשבוע גדל פי 5, והוא 38%, ושיעור המשתמשים בשירות מדי יום ביומו ירד מיותר מ-50% ל-14%.

בשעות ביצוע הסקר נצפו 1,036 נוסעים בממוצע ביום בקו הקריה ו-665 נוסעים בקו הבורסה. נצפתה עלייה קלה בשיעור הנוסעים בשעות 06:30 - 09:30 ביחס לשנה שעברה. עם זאת, המספרים עדיין נמוכים ביחס לתקופה שקדמה לקורונה. כמו כן, כמחצית מהנוסעים הוסיפו הערות כלליות הנוגעות בעיקר לצורך בהוספת תחנות (בעיקר בשל סגירת תחנת השלום באופן זמני עקב עבודות) ולהוספת חייוו על מיקום השאטל וזמני ההגעה ביישומון. בהתפלגות יישובי המוצא של הנוסעים אפשר לראות עלייה של כ-4% בשיעור הנוסעים המגיעים משוהם (עלייה ל-12% משוהם בסקר הנוכחי) וירידה של כ-6% בנוסעים המגיעים מירושלים (ירידה ל-3% מירושלים בסקר הנוכחי). כ-40% מהנוסעים מגיעים מראשון לציון, משוהם וממודיעין. לגבי מקור ההיכרות עם שירות השאטלים, כ-50% מהנוסעים הכירו את השירות דרך חברים ובני משפחה, וכ-25% - דרך מקום העבודה.

תמונה 6 : השינויים במספר הנוסעים בשאטלים משפירים, לפי קו, בשעות 06:30 - 09:30, 2015 - 2023



המקור: חברת חוצה ישראל, מצגת סיכום סקרי שירות לזכיינים 2023 (דצמבר 2023).

מתמונה 6 עולה כי מאז 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.

כמו כן, כמחצית מהנוסעים הוסיפו הערות כלליות הנוגעות בעיקר לצורך בהוספת תחנות (בעיקר בשל סגירת תחנת השלום באופן זמני עקב עבודות) ולהוספת חיווי על מיקום השאטל וזמני ההגעה ביישומון.

בתשובת חוצה ישראל למשרד מבקר המדינה צוין כי במהלך 2020 - 2022 זוהתה ירידה בכמות החונים אשר נבעה מעבודות הרחבת החניון ומגפת הקורונה, שהובילה לשינוי הרגלי עבודה בדגש על עבודה מרחוק והימנעות הציבור בשימוש בתחבורה הציבורית. עוד צוין בתשובת חוצה ישראל כי היא מבצעת ניטור של המשתמשים בשאטלים ובעקבות זיהוי ירידה במספר החונים בחניון הנתיב המהיר וכן ביצעה מספר פעולות ובהם: סקר ספירות נוסעים; עבודת מחקר של יועץ התנועה בנושא התפתחות בהיקף המשתמשים בשאטלים ובחניון והסיבות לשינויים בהיקפי השימושים; ופעולות פרסום בכמה ערוצי פרסום לרבות ברדיו, באוטובוסים, בחניון וברשתות החברתיות; והחל ממרץ 2024 נתוני קווי השאטל מוצגים ביישומון התחבורה הציבורית.

משרד מבקר המדינה ממליץ לחברת חוצה ישראל, למשרד האוצר ולמשרד התחבורה להמשיך לבחון את הסיבות לירידה בשימוש בשירות השאטלים ולשקול פעולות להגברת השימוש בהם, ובכלל זה הרחבת פרסום השירות, והוספת תחנות; וכן לבדוק את הסיבות לירידה הניכרת בשימוש בשירות השאטלים על ידי משתמשים ותיקים, אם עקב התארכות זמן הנסיעה של השאטל עקב עומסי תנועה בנתיב המהיר ולאחר היציאה ממנו, שינוי של מוקדי התעסוקה או הוספה של מוקדי תעסוקה חדשים במטרופולין תל אביב ואם מסיבות אחרות.

מנהרות הכרמל

בשנת 2023 ביצעה חברת חוצה ישראל סקר על ידי שימוש בלקוח סמוי במוקד שירות הלקוחות באמצעות חברה פרטית. הסקר בחן את זמינות המוקד הטלפוני, את איכות המענה ואת מקצועיותם ואדיבותם של הנציגים. במסגרת הסקר בוצעו 216 בקורות בשישה תרחישים, הכוללים שאלות מידע כללי על השימוש בכביש בקרב לקוחות קיימים ופוטנציאלים, וכן נבדקו זמני ההמתנה למענה האנושי.

מתוך כלל הבקורות שבוצעו נמצא שב-81% ניתן מענה מדויק ומלא, וביתר הבקורות ניתן מענה חלקי. מבחינת אדיבות הנציגים, ב-99% מהבקורות יחס הנציגים (אדיבות, נימוס וסבלנות) היה טוב מאוד. הובלת השיחה על ידי הנציג (דיבור רהוט, ביטחון בשיחה ושאלת שאלות מנחות) הייתה טובה מאוד בכ-85% מהבקורות.

הסקר בדק גם את זמני ההמתנה עד לקבלת מענה של נציג שירות בשנת 2023, ובהשוואה לשנים קודמות שבהן נערך סקר דומה. להלן בלוח 19 ריכוז תוצאות הסקר:

לוח 19: זמני המתנה למענה של נציג שירות (בדקות) ושיעור ההמתנה מעל שתי דקות

השנה	2018	2021	2023
זמן המתנה ממוצע למענה	1:26	1:22	2:10
מעל שתי דקות המתנה	16%	4%	69%

מלוח 19 עולה כי בשנת 2023 עלה הזמן הממוצע למענה של נציג שירות לעומת שנת 2018 ב-44 שניות - מ-1:26 דקות ל-2:10 דקות (עלייה של כ-51%), ולעומת שנת 2021 ב-48 שניות - מ-1:22 דקות ל-2:10 דקות (כ-59%). 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.



משרד מבקר המדינה ממליץ לחברת חוצה ישראל, למשרד התחבורה ולמשרד האוצר לפעול לכך שבהסכמים עתידיים על הקמת כבישי אגרה חדשים, או בתוספות להסכמי אגרה קיימים, ייקבעו רמות שירות בהתאם למאפייני כל אחד מהכבישים, באופן שאפשר יהיה לבצע באופן שוטף מעקב ובקרה על מידת יישומן.



משרד מבקר המדינה ממליץ לחברת חוצה ישראל, למשרד התחבורה ולמשרד האוצר להמשיך לעקוב אחר רמת השירות בהתאם להסכמי הזיכיון, בין היתר באמצעות סקרי שביעות רצון ובקרה על היענות הזכיינים; לבצע ולנתח סקרים הבוחנים את השירות שנותנים הזכיינים ולהתאימם להסכמי הזיכיון ולתלונות ופניות של ציבור הנהגים, וכן לקבוע בקרה על פרמטרים שונים של שירות.

פיצוי והחזר הוצאות לזכיון על ידי הנוסעים

הנסיעה בארבעת כבישי האגרה בישראל מאפשרת ברוב המקרים תנועה שוטפת ללא תורים וללא צורך לעצור או להאט בנקודות החיוב, בזכות השימוש באמצעים אלקטרוניים לשם זיהוי כלי הרכב ובעלויו וחיובו בתשלום האגרה. שיטה זו של גבייה אלקטרונית מחייבת קביעה של הסדרים נאותים לאכיפת תשלום אגרות שנדרשו ולא שולמו.

לשם כך חוק כביש אגרה, חוק מנהרות הכרמל וחוק נתיבים מהירים (להלן - חוקי כבישי האגרה) מאפשרים לזכיינים לגבות פיצוי והחזר הוצאות. חוקי כבישי האגרה והתקנות שהוצאו מכוחם מפרטים באילו מקרים רשאי הזכיון לגבות פיצוי והחזר הוצאות ואת סכומם.

המקרים העיקריים שבהם רשאים ארבעת הזכיינים לגבות פיצוי והחזר הוצאות הם אי-פירעון חשבון; עיכוב רכב; גרירת רכב ופינויו; אחסנת רכב שפונה; מעשה שיש בו כדי למנוע זיהוי רכב או חיוב באגרה; ושימוש בתג חיוב שאינו מתאים לרכב. נוסף על אלה רשאי זכיון הנתיב המהיר לגבות מחייבים גם עבור נסיעה בנתיב מהיר בלא הסכם תקף ובלי שחל פטור או בלי ששולמה האגרה מראש או במהלך הנסיעה; וכניסה אל הנתיב המהיר או יציאה ממנו שלא בנקודות שנקבעו לכך. באופן דומה רשאי זכיון המנהרות לגבות מחייבים גם עבור יציאה מכביש מנהרות הכרמל שלא במקום שנקבע לכך.

יצוין כי במקרה והחייב לא משלם במועד את חובו לזכיון, ובכלל זה פיצוי והחזר הוצאות, יתווספו לחוב הפרשי הצמדה וריבית פיגורים כהגדרתם בחוק פסיקת ריבית והצמדה, התשכ"א-1961, וכן ריבית פיגורים כהגדרתה בחוק ההוצאה לפועל, התשכ"ז-1967, כל זאת לפי הוראות חוק כביש אגרה והתקנות, בהתאם לחוזה הזיכיון ובאישור הרשות הממונה. בהתאם לתקנות הרלוונטיות לכל כביש, סכומי הפיצוי והחזר ההוצאות לכל הזכיינים מתעדכנים על פי המדד ב-1 באפריל של כל שנה, ולגבי הזכיינים של כביש 6 במקטע המרכזי ובמקטע הצפוני גם ב-1 באוקטובר של כל שנה.

על פי חוקי כבישי האגרה מי שחולק על חיוב או מי שרואה את עצמו נפגע מהפעלת סמכויות בעל הזיכיון לפי חוקי כבישי האגרה השונים לפי העניין, רשאי לערור על כך לפני ועדת ערר, וזאת בתוך פרק זמן שנקבע בחוקי כבישי האגרה, ממועד קבלת ההודעה על החיוב או ממועד הפעלת הסמכויות כאמור לכל כביש אגרה נקבעה ועדת ערר, אשר ממונה על ידי שר התחבורה ושר האוצר (על ועדות הערר ראו להלן).



לוח 20: הסיבות העיקריות לעררים על חיובים של כבישי האגרה, 2020 - 2023

כביש 6 המקטע המרכזי								
2023		2022		2021		2020		השנה
מספר העררים	אחוזים	מספר העררים	אחוזים	מספר העררים	אחוזים	מספר העררים	אחוזים	סיבת הערר/טיעוני העררים
500	77.9%	439	71.2%	403	62.8%	399	60.2%	לא קיבל דואר
142	22.1%	178	28.8%	239	37.2%	264	39.8%	סיבות אחרות*
642	100.0%	617	100.0%	642	100.0%	663	100.0%	סך הכול
כביש 6 חוצה צפון								
477	80.2%	691	77.1%	548	66.3%	140	47.3%	לא קיבל דואר
118	19.8%	205	22.9%	280	33.7%	156	52.7%	סיבות אחרות*
595	100%	896	100%	828	100%	296	100%	סך הכול
מנהרות הכרמל								
36	14.6%	59	18.4%	70	22.3%	57	24.2%	נכנס בטעות למנהרות
24	9.8%	57	17.8%	30	9.6%	21	8.9%	לא קיבל דואר
22	8.9%	91	28.3%	92	29.3%	71	30.1%	חשב שהוא מנוי
164	66.7%	114	35.5%	122	38.8%	87	36.8%	סיבות אחרות**
246	100%	321	100%	314	100%	236	100%	סך הכול
הנתיב המהיר								
16	16.3%	15	14.7%	9	16.4%	19	28.4%	לא קיבל דואר
12	12.2%	11	10.8%	5	9.1%	6	9.0%	רכב עם 3 נוסעים
70	71.5%	76	74.5%	42	74.5%	42	62.6%	סיבות אחרות***
98	100%	102	100%	56	100%	67	100%	סך הכול

על פי נתוני חברת חוצה ישראל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* טיעונים שהעלו העוררים, כגון: המתין שהזכייין יחזור אליו; בעיה עם אמצעי התשלום; לא השתמש ברכב; החליף את הרכב ולא עדכן מנוי; למרות העברת בעלות מקבל חשבונות; גנבת רכב; זיוף לוחית; זיוף תעודת זהות; נכנס בטעות; שילם את החוב; ועוד טיעונים רבים שאי אפשר לסווגם לאחת מהקטגוריות הנ"ל.

** כניל ועוד: שילם בכניסה וחויב שוב ביציאה; שילם בכניסה ויצא בטעות במסלול של המנויים; שילם בכניסה ולא מסר את כרטיס המעבר ביציאה.

*** כניל ועוד: הונחה על ידי GPS; ראה מחיר בשילוט ולא ידע שצריך להירשם; חיפש עמדת תשלום ומצא את עצמו בנתיב המהיר.

מלוח 20 עולה כי בכביש 6 במקטע המרכזי היה מספר העררים בשנים 2020 - 2023 תנודתי אך ללא שינוי מהותי, ונע בין 617 ל-663 עררים. במרבית העררים טענו העוררים בפני ועדות הערר שלא קיבלו את הודעת החיוב בדואר, ומהלוח עולה כי מספרם במקטע המרכזי של כביש 6 גדל מ-399 בשנת 2000 ל-500 ב-2023 (עלייה של כ-25.3%), וחלקם היחסי בכלל העררים עלה מ-60.2% בשנת 2020 לכ-77.9% בשנת 2023. עוד עולה מהלוח כי בכביש 6 צפון עלה מספר העררים בשנים 2020 - 2022 פי שלושה, מ-296 ל-896 עררים (עלייה של כ-203%), ובשנת 2023 ירד מספר העררים ל-595 (ירידה של כ-33.6%), אך ביחס לשנת 2020 זו עדיין עלייה של כ-101%. עוד עולה מלוח 20 כי גם במקרה של כביש 6 צפון במרבית העררים טענו העוררים שלא קיבלו הודעת חיוב בדואר, וחלקם היחסי בכלל מהעררים עלה מ-47.3% בשנת 2020 ל-80.2% בשנת 2023. לגבי מנהרות הכרמל והנתיב המהיר עולה מהלוח כי תיקי העררים נפתחו מסיבות שונות, ואין להם מאפיין מובהק כמו בשני המקטעים של כביש 6.

בתשובת חוצה ישראל למשרד מבקר המדינה צוין כי פרויקט כביש 6 צפון נפתח לתנועה מלאה בשנת 2019 וככלל מספר העררים הגבוה בפתיחת הפרויקט הוא בין היתר בשל חוסר היכרות של משתמשי הדרך עם הכביש, מנגנוני הגבייה, אפשרויות ההצטרפות למנוי, וכי הניסיון מלמד שבחלוף הזמן חלה התייצבות ולאחר מכן ירידה בכמות העררים.

עוד צוין בתשובת חוצה ישראל, כי הטענות על אי קבלת הדואר נובעות מכמה סיבות, בין היתר עקב חוסר התאמה בין מען המגורים בפועל למען הרשום של משתמשי הדרך במשרד הרישוי, שבהתאם לחוק הוא המען אליו מחויב הזכייין לשלוח את הודעות החיוב. חוצה ישראל ציינה בתשובתה כי היא מקדמת יחד עם משרדי האוצר והתחבורה שינוי של תקנות הרלוונטיות לחוקי כבישי האגרה במטרה לאפשר שליחת חשבונות באמצעות דיוור אלקטרוני.

משרד מבקר המדינה ממליץ לחברת חוצה ישראל כרשות ממונה לבחון ולנתח את היקף העררים וסיבותיהם ולפעול בשיתוף הזכיינים כדי לצמצמם, וכן לבחון מדוע טענו 77.9% ממגישי הערר בכביש 6 במקטע המרכזי ו-80.2% במקטע הצפוני שלא קיבלו את הודעת החיוב בדואר, לעומת 9.8% ו-16.3% בלבד במנהרות הכרמל ובנתיב המהיר, בהתאמה.



גביית חובות מנהגים

במהלך הביקורת התקבלו במשרד מבקר המדינה תלונות בנוגע לחיובי האגרה, פיצוי והחזר הוצאות. עיקר הטענות של המתלוננים היו: הודעות החיוב לתשלום אגרה לא נמסרו להם; או שנודע להם על חובם רק לאחר פתיחת תיק בהוצאה לפועל, לעיתים לאחר שנתיים; עקב השמות הדומים מנויים של כביש 6 המרכזי שקיבלו חיוב מכביש 6 צפון לא ידעו שמדובר בזכיין אחר והניחו שהתשלום בוצע באמצעות ההסדר שיש להם כמנויים בכביש 6 המרכזי.

הנושא עלה גם בישיבת דירקטוריון⁶¹ של חברת חוצה ישראל שבה צוין שנהגים חויבו בסכומים לא הגיוניים על נסיעות בכביש 6 צפון. מנכ"ל חברת חוצה ישראל ציין שהנושא עולה מפעם לפעם נגד שני הזכיינים של כביש 6 וכי למנויים אין בעיה אלא רק לנהגים מזדמנים, ונגד מי שאינם משלמים יש לזכין זכויות אכיפה, קנסות והוצאה לפועל על פי החוק. עוד ציין מנכ"ל חברת חוצה ישראל כי נושא זה מעסיק אותם רבות ושהם עשו פעולות רבות, כולל שילוט נוסף בשטח, כדי להביא לידיעת הציבור את הצורך במנוי ושמדובר בשני זכיינים נפרדים.

מתלוננים טענו שעל חוב של כמה שקלים נפתח תיק הוצאה לפועל ומצורף לתיק שכר טרחת עורך דין המגיע למאות שקלים, וכך חוב של כמה שקלים בודדים גדל בעשרות אחוזים. בדיון הוועדה המיוחדת לפניית הציבור של הכנסת מיום 4.8.21 הציגה אזרחית שיש לה מנוי לכביש 6 בקטע המרכזי ולא ידעה שאת כביש 6 צפון מפעיל זכיין אחר מקרה שבו חוב שלה בסך 70 ש"ח לזכיין כביש 6 צפון עלה ל-180 ש"ח, שאותו היא יכלה לשלם באתר של הזכיין, אך כדי לסגור סופית את החוב היה עליה לפנות לעורך הדין של הזכיין המטפל בגביית החוב מטעמו, ונאמר לה שהחוב תפח ל-580 ש"ח, והיא נאלצה לשלם אותו. לטענתה, בבירורים שעשתה עלה שיש קבוצה לא מבוטלת של אזרחים שחוו בדיוק את אותו מקרה: מכתבים והודעות חיוב מכביש 6 צפון פשוט לא מגיעים ליעדם, הסכום תופח עד שהוא מגיע לטיפול של עורך דין, ורק אז בעצם יוצרים קשר עם החייב. לדברי האזרחית, כשניסתה ליצור קשר עם כביש 6 צפון, היא נתקלה באטימות ובשירות באיכות ירודה מאוד.

בדיון האמור בוועדה המיוחדת לפניית הציבור השיב מנכ"ל כביש 6 צפון שהם עשו מאמצים באמצעות קמפיינים בתקשורת כדי להסביר לציבור את ההבדל בין הזכיינים ולייצר מיתוג שונה מחברת דרך ארץ, מפעילת המקטע הוותיק של כביש 6, ולדבריו הרוב המכריע של הנסיעות, מעל 85%, הן נסיעות של מנויים, וגם שרוב הציבור משלם בזמן. עוד ציין מנכ"ל כביש 6 צפון כי הגבייה למנוי היא אוטומטית, והוא מקבל את החשבונית בדוא"ל, אך נוסע שאינו מנוי אין כל מידע עליו, חוץ ממספר הרכב, שאיתו הוא פונה למשרד הרישוי לקבלת כתובת המגורים של הנוסע. משיקולים של הגנת הפרטיות ומאגרי מידע הוא אינו מקבל את מספרי הטלפון של הנוסעים שאינם מנויים, שאם לא כן היה נוסע כזה מקבל הודעה על חובו לפני שהוא תופח. עוד ציין מנכ"ל כביש 6 צפון כי לפי התקנות הם שולחים תחילה מכתב בדואר רגיל, ואחר כך דואר רשום, ועם קבלת אישור המסירה הם פונים להליכי הוצאה לפועל; וחוב של 10 ש"ח אכן יכול לצמוח ל-500 ואף 600 ש"ח, שאלה עלויות עורכי הדין שלו והוא לא מרוויח מזה ולא רואה ערך מזה.

בדיון האמור ציין מנהל רשות האכיפה והגבייה, הגוף האחראי על ההוצאה לפועל, שיש הבדל בין פתיחת תיק הוצאה לפועל בהליך מקוצר לתיק רגיל של הוצאה לפועל שבו החייב נדרש לשלם שכר טרחת עורך דין של מאות שקלים, ולדוגמה הוא הביא מקרה שבו חוב בסך 716 ש"ח בהליך מקוצר עלה לחייב רק 873 ש"ח, לעומת הליך רגיל שהחייב נאלץ לשלם 2,217 ש"ח, בגלל התוספת של שכר טרחת עורך דין. מנהל רשות האכיפה הסביר בדיון שהמסלול המקוצר פועל בחובות של עד 25,000 שקל, וחובות לכביש 6 לא מגיעים ל-10% מסכום זה. בהליך זה עובדי רשות האכיפה והגבייה הם שפועלים לגביית החוב, ולכן אין שכר טרחת עורך דין, ולחוב מצטרפת רק אגרת פתיחת תיק ועוד 64 ש"ח לכיסוי הוצאות. מנהל רשות האכיפה והגבייה הציע בדיון האמור שהזכיינים יפתחו את התיקים שלהם במסלול המקוצר ואמר שרשות האכיפה והגבייה ערוכה לתת שירות זה.

יצוין כי בהחלטת ממשלה⁶² מיוני 2022 הונחה החשב הכללי במשרד האוצר "לפעול בשקידה ראויה, בשיתוף פעולה עם המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (כלכלי-פיסקלי) במטרה להגיע להסכמה עם הזכיינים שגביית החובות תתבצע במסלול המקוצר בהוצאה לפועל. בטרם החתימה על חידוש החוזה עם הזכיינים, החשב הכללי ידווח לשר האוצר, שרת התחבורה והבטיחות בדרכים ולשר המשפטים על סטטוס ההסכמות".

61 ישיבת דירקטוריון 362 (26.5.22).

62 החלטת הממשלה 1690, "כביש ארצי לישראל - אישור ביצוע הרחבה לכביש ושינוי תנאי הזיכיון" (26.6.22).



בעקבות כך נקבע בהסכם התוספת השלישית להסכם הזיכיון (הסכם ההרחבה) של המדינה עם זכיון כביש 6 במקטע המרכזי שעל הזכיון לפעול לעדכון הליכי הגבייה - בהתאם לנספח 18 - שקבע שבהמשך להחלטת הממשלה הנ"ל, וכדי להקל על חייבים שחובותיהם נמוכים ונפתחים להם תיקי הוצאה לפועל, יתחייב בעל הזיכיון שפתיחת תיקים בהוצאה לפועל תיעשה רק בחלוף שלושים ימים מידוע החייבים וקבלת אינדיקציה שהחייב קיבל את הודעת החיוב. כמו כן, נקבע שבתיקי הוצאה לפועל שהחייב ישלם בהם את חובו בתוך פחות מ-21 ימים ממועד מתן האזהרה לחייב, הוא לא יישא בהוצאות שכר טרחת עורך דין, ובלבד שהאמור יחול על תיקי הוצאה לפועל שגובה החוב בהם (לא כולל אגרה ושכר טרחה) נמוך מ-450 ש"ח.

נמצא כי הסכם הקלה זה שנחתם בין המדינה לזכיון באוגוסט 2022 בהתאם להחלטת הממשלה מיוני 2022, הקובע שבחובות נמוכים יפתח הזכיון תיקים בהוצאה לפועל רק בחלוף שלושים ימים מידוע החייבים ורק לאחר קבלת אינדיקציה שהחייב קיבל את הודעת החיוב, חל רק על החייבים של זכיון 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 עקב שכ"ט עורך דין ופתיחת תיק הוצאה לפועל, זאת כפי שציין מנכ"ל כביש 6 חוצה צפון בדיון בוועדה המיוחדת לפניית הציבור בכנסת ב-4.8.2021.

בתשובת רשות האכיפה והגבייה מיום 07.07.24 (להלן - תשובת רשות האכיפה) נכתב ש"על מנת להקל על זוכים בתיקי הוצאה לפועל ולהקטין את מעורבותם בתהליך גביית החוב, הוקמה יחידת המסלול המקוצר במערכת ההוצאה לפועל, בה עובדי המסלול פועלים ישירות בשם הזוכים לגביית החוב, ללא מעורבות עורכי דין בייצוג הזוכים וכפועל יוצא מכך ללא השתתפות עלויות שכר טרחת בא כח זוכה על החייב", וכי מומלץ על ידה לפעול גם למול יתר הזכיינים לשם הגעה להסדר דומה שהושג בין משרד האוצר לזכיון דרך ארץ.

עוד נכתב בתשובת רשות האכיפה "כי אפשרות ניהול התיק במסלול המקוצר עומדת לבחירת הזוכה... וכי לרשות אין דרך לכפות על הזוכים לפתוח תיקים במסלול זה ובכך לחסוך את תשלום שכר הטרחה לעורכי דינם". בנוסף ציינה רשות האכיפה בתשובתה כי היא רואה חשיבות רבה בהסדרת אופן הליכי הגבייה של חובות לזכייני כבישי האגרה השונים, באמצעות פתיחת תיקים לגבייה בהליך במסלול המקוצר, לצורך הקלה על חייבים שכנגדם נפתחים תיקים ומניעת המקרים בהם מתווסף לחוב המקורי שכר טרחת עורך דין בסכומים גבוהים העשויים להצטבר לכדי מאות שקלים".

בתשובת חוצה ישראל למשרד מבקר המדינה צוין כי סמכויות הגבייה ניתנו לזכיינים במסגרת החוק והתקנות ושינוין כרוך בשיפוי הזכיינים על כלל ההפסד הכספי הצפוי בקשר עם ההוצאות שייגרמו להן בגין כך.

משרד מבקר המדינה מציין שסמכויות הגבייה שניתנו לזכיינים מטרתן לכסות את עלויות גביית החובות, וניתן, כפי שהדבר עולה מההסדר שנחתם עם זכיון הקטע המרכזי של כביש 6, לבצע גביה בעלויות נמוכות יותר ולהביא לאפקטיביות גבוהה יותר בגביה. החשיבות מתחדדת שעה שיש החלטת ממשלה בנושא.

משרד מבקר המדינה ממליץ לחברת חוצה ישראל, למשרד התחבורה ולמשרד האוצר, בשם לב להחלטת הממשלה 1690 ולהמלצת מנהל רשות האכיפה והגבייה בעניין, לפעול במטרה להגיע להסדר דומה עם יתר הזכיינים לגבי גביית חובות בהליך מקוצר, כדי להקל על החייבים שחובותיהם נמוכים, ואשר נפתחים להם תיקי הוצאה לפועל.

מערכת גבייה אחידה

מעבודה של מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא כביש 6 מיום 3.8.21 בנוגע להפעלת כביש 6 על ידי שני זכיינים נפרדים עולים הדברים האלה:

1. מחברת חוצה ישראל נמסר כי האפשרות ליצירת מערכת גבייה אחידה ומשותפת לשני מקטעי הכביש האמורים נשקלה בעבר במסגרת דיוני ועדת המכרזים הבין-משרדית, אך אפשרות זו נפסלה, בין היתר בשל החשש שתגרום ליצירת מונופול בהפעלה של זכיון כביש האגרה המרכזי, ובעקבות זאת יופקעו מחירי הפעלת המערכת האחידה, והציבור הוא שייאלץ לשאת בעלויות הגבוהות.
2. לדברי נציגי אגף התקציבים ואגף החשב"ל במשרד האוצר, מוסכם כי מבחינה ציבורית נכון היה לחשוב כבר מראש על יצירת מנגנון שיחבר ויאחד בין שתי מערכות האגרה כדי למנוע בלבול בקרב ציבור הנוסעים, ולייעל את מערך התשלומים באמצעות איחוד מערכות הגבייה וכי הדבר נבחן בימים אלו במשרדים הרלוונטיים.

נמצא כי נכון למועד סיום הביקורת באפריל 2024 לא פעלו משרד התחבורה ומשרד האוצר להקמת מערכת גבייה אחידה לכבישי האגרה, ובפרט מערכת גבייה אחידה לכביש 6 המרכזי והצפוני שבהם היו מקרים של בלבול בקרב המשתמשים.



בדיון שהתקיים בוועדת המכרזים בתחילת נובמבר 2023 ציין סמנכ"ל חטיבת זכיינות של חברת חוצה ישראל שהם פועלים מול הזכיינים כדי שיתקשרו עם החברות פנגו וסלופארק לקבלת שירותי חיוב וסליקה, שיאפשרו לחייב בקלות משתמשים שלא רוצים להיות מנויים. בדיון ציינה סמנכ"לית תשתיות ותיאום במשרד התחבורה ש"הוחלט לא ללכת על פתרון אחד אלא על פתרונות של ספקים כמו פנגו וסלופארק שבעזרתם יוכלו לקוחות שאינם מנויים של הזכיינים, לשלם גם על שימוש בזכייני כביש חוצה ישראל שש צפון ודרך ארץ וגם על השימוש בזכיינות נוספים".

מבדיקה שערך משרד מבקר המדינה עולה שנכון למועד סיום הביקורת, באפריל 2024, החברות פנגו וסלופארק מפרסמות באתרים שלהן את האפשרות לשלם עבור כביש 6 המרכזי, כביש 6 צפון והנתיב המהיר באמצעות היישומון, ולקבל את החשבונית ישירות לדוא"ל. כביש מנהרות הכרמל אינו נכלל בשירות הזה.

משרד מבקר המדינה מציין שהאפשרות לשלם באמצעות היישומונים היא התקדמות ברמת השירות והיא נותנת מענה חלקי למשתמשים שלא רוצים להיות מנויים בכביש 6, אך היא אינה נותנת מענה כולל לנוסעים המזדמנים אשר לא מותקן אצלם אחד היישומונים או שלא נרשמו באמצעותם, שהיו בשנת 2023 כ-10% מהמשתמשים בכביש 6 המרכזי (כ-44.8 מיליון קטעי נסיעה בשנה) וכ-10% מהמשתמשים בכביש 6 צפון (3.8 מיליון קטעי נסיעה בשנה).

יצוין כי במועד סיום הביקורת פועלת המדינה בשיתוף חברת חוצה ישראל על הארכתו של כביש 6 בקטע נוסף שיוקם במודל BOT ומתוכנן להפעלה בשנת 2028. בשלב זה המכרז נמצא בשלב המיון המוקדם, וייתכן שייבחר זכיון שלישי. כמו כן צפויות הארכות נוספות של כביש 6. ייתכן שבעתיד יוקמו גם כבישים או נתיבי אגרה נוספים. הפעלה של קטעים שונים של כביש 6 על ידי כמה זכיינים עלולה להחרף את בעיית אי-הידיעה ולגרום בלבול נוסף לנוסעים בכביש 6.

בתגובת מנכ"ל זכיון כביש 6 צפון מאמצע יולי 2024, לקטעים מטיטוט הדוח שהועברו לתגובתו, הוא ציין כי כבר כיום ישנם ארבעה כבישי אגרה אותם מנהלים זכיינים שונים ובשנים הקרובות צפויים להיות מיזמים נוספים שיפעלו על ידי זכיינים נוספים, ועל כן הוא סבור כי הפתרון המיטבי הינו יצירת מערכת גבייה אחידה, מרכזית, אשר תספק שירות לכלל כבישי האגרה בארץ. עוד הוא ציין כי שימוש במיזם כמנוי רשום היא האפשרות העדיפה מכל הבחירות ועל נושא זה להיות מוסדר באופן אחד תחת הנחיות המדינה.

משרד מבקר המדינה ממליץ לחברת חוצה ישראל, למשרד התחבורה ולמשרד האוצר 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.

פיקוח על פעילות האכיפה של הזכיינים

על פי התקנות שהותקנו מכוח חוקי כבישי האגרה, תבדוק הרשות הממונה את כלל הנתונים שבידי בעל הזיכיון לעניין פעולות האכיפה, ותגיש לשר התחבורה (במקרה של מנהרות הכרמל גם לשר האוצר) המלצות לשינוי סכומי הפיצוי והחזר ההוצאות לזכיינים הקבועים בתוספות לתקנות הרלוונטיות לכל בעל זיכיון, באופן שסכומי הפיצוי והחזר ההוצאות שיחולו ישקפו את הסכום הכולל של ההוצאות הכרוכות באכיפת הגבייה של האגרה, באכיפת החיובים ובפיצוי בשל נזק שנגרם. משמעות הדבר היא שלזכיון לא יהיה רווח או הפסד מהאכיפה בתקופת הזיכיון.

מיום ההפעלה של כביש 6 במקטע המרכזי ועד שנת 2014 נוצרו לזכיון עודפי גבייה בסך 156 מיליון ש"ח מציבור הנהגים, לפי חישובי הרשות הממונה⁶³. הזכיון חלק על נתונים אלה והתנהל עימו משא ומתן שבסופו הגיעו לפשרה ולפיה הזכיון יבצע על חשבונו פרויקט תאורה בכביש 6 וכן יקים מפרצי חניה.

בעקבות זאת, וכדי להימנע בעתיד ממחלוקות עם הזכיון ומהעסקת המערכת בסבבי משא ומתן רבים והצגות חוות דעת מומחים מכל הצדדים, וכדי להימנע ככל האפשר מגבייה עודפת מציבור הנוסעים, הגיעה המדינה להסדר עם הזכיון ולפיו קביעת סכומי הפיצוי והחזר ההוצאות תתבסס על עלויות נורמטיביות ולא על מנגנון שיצריך התחשבות עם הזכיון בכל שנה. בעקבות ניסיון זה נקבע מלכתחילה בהסכם הזיכיון עם זכיון כביש 6 צפון שסכומי הפיצוי והחזר ההוצאות ייקבעו באופן נורמטיבי. בעקבות כך תוקנו התקנות⁶⁴ כך שאין חובה

63 מבקר המדינה, דוח שנתי 67א (2016), "תפעול ובקרה של פרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי".

64 תקנות כביש אגרה (כביש ארצי לישראל) (אכיפת תשלומים) (תיקון), התשע"ח 2017.



על הרשות להמליץ באופן סדיר לשרים על שינוי של סכומי הפיצוי והחזר ההוצאות, אך היא רשאית לעשות כן אם תמצא לנכון.

בדיון דירקטוריון⁶⁵ מיוני 2021 של חברת חוצה ישראל בנושא פיצוי והחזר הוצאות ציינה היועצת המשפטית שהמעבר להסדר נורמטיבי השאיר את שיקול הדעת בידי המדינה במקרה של אירוע מהותי שיצדיק פתיחה של ההסדר. סמנכ"ל זכיינות בחברת חוצה ישראל ציין בדיון האמור שבמהלך השנים מקרים ספורים הצדיקו בדיקה נוספת, אך לאחר דיון הגיעו למסקנה שההסדר מגשים את מטרתו וחברת חוצה ישראל במעקב צמוד על יישום ההסדר ומניעת עודפי גבייה.

נמצא כי מאז הבדיקה של חוצה ישראל כרשות ממונה בשנת 2014 שהעלתה שהיו לזכיון עודפי גבייה בסך 156 מיליון ש"ח, היא לא ביצעה בדיקה של ההכנסות מגביית הפיצוי והחזר ההוצאות מול העלויות בפועל של ביצוע הגבייה אצל זכיון כביש 6 במקטע המרכזי, ואם הן אכן משקפות את העלויות בפועל. חוצה ישראל לא בדקה את ההוצאות כאמור גם אצל זכיון כביש 6 צפון מאז החל לפעול בסוף שנת 2018.

בתשובת חוצה ישראל למשרד מבקר המדינה צוין, כי סכומי הפיצוי והחזר ההוצאות הנקובים בתקנות ביחס לזכיון כביש 6 בקטע המרכזי וביחס לזכיון כביש 6 צפון הם סכומים נורמטיביים שנקבעו לאחר משא ומתן והסכם פשרה, ועל כן בחינה של סכומי הפיצוי והחזר הוצאות תיעשה רק אם ישנה אינדיקציה לשינוי מהותי. עוד צוין כי היא ביצעה הליך בדיקה פנימי באשר לצורך בביצוע בדיקת כלל הנתונים שבידי בעל הזיכיון לעניין פעולות האכיפה של זכיון 6 צפון והוחלט על ביצוע בדיקה מקיפה בין השנים 2020 - 2024 (כולל) לצורך גיבוש המלצה לשינוי סכומי פיצוי והחזר הוצאות כפי שנקבעו בתקנות. הבדיקה תבוצע בשנת 2025 ולאחר קבלת כלל הנתונים הרלוונטיים מהזכיון.

לנוכח הזמן הרב שחלף מאז הבדיקה של זכיון כביש 6 במקטע המרכזי בשנת 2014, ומאחר שלא נערכה בדיקה אצל הזכיון של כביש 6 צפון, ממליץ משרד מבקר המדינה לחברת חוצה ישראל כרשות ממונה לבצע בדיקה של כלל הנתונים שבידי בעל הזיכיון לעניין פעולות האכיפה של כביש 6, באמצעות יועץ מקצועי שיבחן לעומק את הנושא כפי שהדבר נעשה בעבר.

לגבי מנהרות הכרמל והנתיב המהיר התקנות קובעות כי הרשות הממונה תבדוק בכל שנה את כלל הנתונים שבידי בעל הזיכיון לעניין פעולות האכיפה כאמור לעיל, ותגיש לשר התחבורה ולשר האוצר (לגבי הנתיב המהיר רק לשר התחבורה) המלצות לשינוי סכומי הפיצוי והחזר ההוצאות כאמור לעיל.

ממסמכי חברת חוצה ישראל עולה כי בהתאם לתקנות היא קיימה תהליך לבחינת עלויות האכיפה לגבי מנהרות הכרמל והנתיב המהיר, לשם גיבוש המלצותיה לשינוי סכומי הפיצוי והחזר ההוצאות, באמצעות חברת ייעוץ כלכלי שמונתה לערוך בדיקה מקצועית של הנתונים (להלן - היועץ). הבדיקה כללה בין היתר ניתוח נתונים כספיים ותפעוליים של כל אחד מהזכיינים, שיחות עם בעלי תפקידי מפתח וקבלת חוות דעת מומחה בתחום מערכות המידע של המפעילים והזכיינים. לאחר דיונים שקיימו הרשות הממונה והיועץ עם הזכיינים והמפעילים, שבהם הוצגה להם כוונת הרשות הממונה להמליץ על שינוי סכומי הפיצוי והחזר ההוצאות, גיבשה הרשות הממונה את המלצותיה הסופיות לשרים.

מדוח היועץ לגבי הנתיב המהיר עולה כי משנת 2011 ועד סוף 2021 נוצר לזכיון גירעון מצטבר בשל הוצאות לצורך פעולות אכיפה ביחס להכנסות מאכיפה בסכום של כ-3.1 מיליון ש"ח, ושהעלאת סכומי הפיצוי והחזר ההוצאות בשיעור של 21.8% תאזן בין ההוצאות וההכנסות של הזכיון מפעילות אכיפה.

במכתב של מנכ"ל חברת חוצה ישראל לשרת התחבורה מפברואר 2023 הוא ציין כי תוצאה זו תואמת בדיקות שנעשו בעבר לגבי השנים 2011 - 2014 והשנים 2011 - 2018, שבהן המליצה הרשות הממונה להעלות את סכומי הפיצוי והחזר ההוצאות לזכיון הנתיב המהיר בשיעורים של 24.3% ו-24.6% בהתאמה, אבל בפועל שיעורים אלה לא הועלו.

מדוח היועץ לגבי מנהרות הכרמל עולה כי משנת 2011 ועד סוף 2020 סך ההכנסות מאכיפה עולה על ההוצאות הנובעות מפעולות האכיפה בסך כולל של כ-8 מיליון ש"ח, ועל פי ההיקף החזוי של החייבים נראה כי צפוי להיות עודף קבוע של הכנסות לעומת ההוצאות לאורך כל תקופת הזיכיון. בהתאם לכך כדי שסכומי הפיצוי והחזר ההוצאות ישקפו כראוי את סך ההוצאות הכרוכות באכיפת הגבייה המליץ היועץ להפחיתם בשיעור של 17%.

בעקבות המלצות אלה פנה בפברואר 2023 מנכ"ל חברת חוצה ישראל לשרת התחבורה ולשר האוצר, ובמכתבו ציין את הבדיקות שעשתה הרשות הממונה באמצעות היועץ בהתאם לתקנות ואת המלצתו



להעלות את סכומי הפיצוי וההוצאות לנתיב המהיר בשיעור של 21.8% להפחיתם למנהרות הכרמל בשיעור של 17%.

נמצא כי עד מועד סיום הביקורת באפריל 2024 לא עודכנו בהתאם להמלצות הרשות הממונה סכומי הפיצוי וההוצאות, בשל אי-פירעון חשבון; עיכוב רכב; גרירת רכב ופינויו; אחסנת רכב שפונה; מעשה שעשה החייב שיש בו כדי למנוע זיהוי רכב או חיובו באגרה; ושימוש בתג חיוב שאינו מתאים לרכב.

משרד מבקר המדינה ממליץ לשרת התחבורה ולשר האוצר לבחון את המלצת הרשות הממונה ובהתאם לממצאי הבדיקה, להחליט על עדכון סכומי הפיצוי וההוצאות.

פעילות ועדות ערר

על פי חוקי כבישי האגרה מי שחולק על חיוב או מי שרואה את עצמו נפגע מהפעלת סמכויות בעל הזיכיון לפי חוקי כבישי האגרה, לפי העניין, רשאי לערור על כך לפני ועדת ערר, וזאת בתוך פרק זמן שנקבע בחוקי כבישי האגרה⁶⁶ ממועד קבלת ההודעה על החיוב או ממועד הפעלת הסמכויות כאמור.

חוקי כבישי האגרה קובעים שלכל כביש אגרה תהיה ועדת ערר נפרדת וייעודית. ועדות הערר הן גוף מעין-שיפוטי, בית דין מינהלי, המונה שלושה חברים. חברי ועדות הערר ממונים על ידי השרים בהתאם להוראות החוק הרלוונטי. ליו"ר ועדות הערר ממונה מי שכשיר להיות שופט שלום. את יושבי הראש של ועדות הערר של כביש 6 במקטע המרכזי, של כביש 6 צפון ושל הנתיב המהיר ממנים שרי התחבורה והאוצר (להלן - השרים) מתוך רשימה שהגיש שר המשפטים. את יו"ר ועדת הערר של מנהרות הכרמל ממנה שר המשפטים. שני חברי ועדות הערר האחרים מתמנים על ידי השרים. בוועדות הערר של הנתיב המהיר ושל מנהרות הכרמל הנציגים הם נציג ממשרד התחבורה ונציג ציבור; בוועדות הערר של כביש 6 במקטע המרכזי ובמקטע הצפוני הנציגים הם נציג ציבור ונציג הרשות הממונה.

להלן נתונים על סטטוס הטיפול בעררים בוועדות הערר לגבי כל אחד מכבישי האגרה בשנים 2020 - 2023:

לוח 21: סטטוס הטיפול בעררים בוועדות הערר, 2020 - סוף מרץ 2024

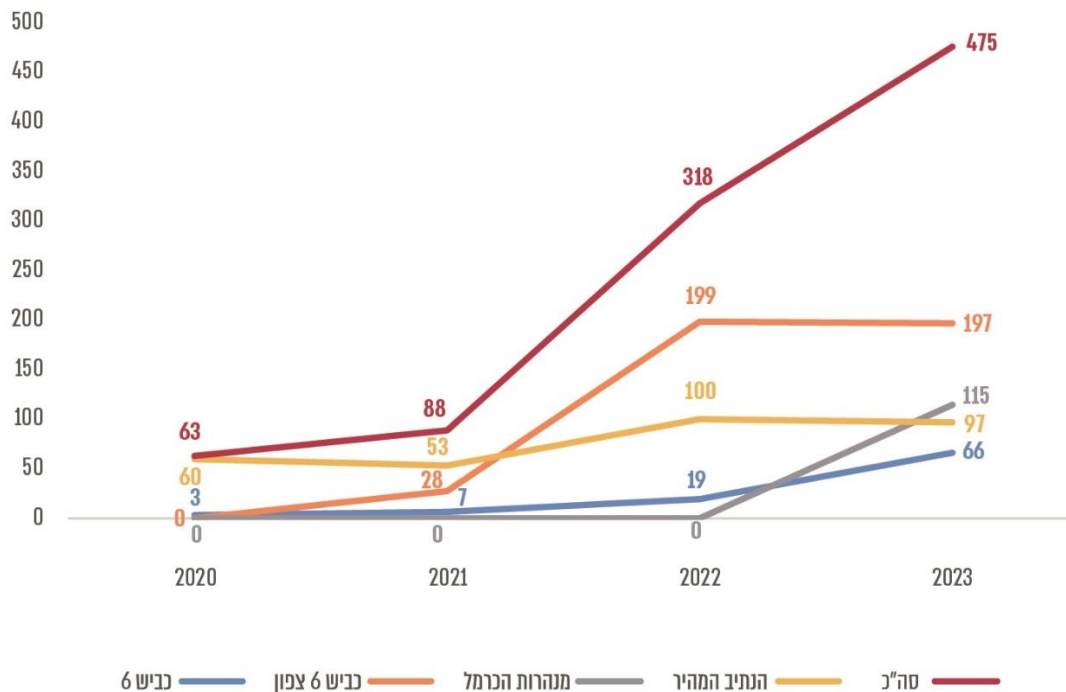
הכביש/השנה	2020	2021	2022	2023	סך כל העררים הפעילים נכון למרץ 2024
כביש 6 המקטע המרכזי					
מספר העררים שהוגשו	663	642	617	642	2,564
עררים שנסגרו*	660	635	598	576	2,469
עררים שנותרו פעילים נכון לסוף מרץ 2024	3	7	19	66	95
כביש 6 צפון					
מספר העררים שהוגשו	296	828	896	595	2,615
עררים שנסגרו*	296	800	697	398	2,191
עררים שנותרו פעילים נכון לסוף מרץ 2024	0	28	199	197	424
מנהרות הכרמל					
מספר העררים שהוגשו	236	314	321	246	1,117
עררים שנסגרו*	236	314	321	131	1,002
עררים שנותרו פעילים נכון לסוף מרץ 2024	0	0	0	115	115
הנתיב המהיר					
מספר העררים שהוגשו	67	56	102	98	323
עררים שנסגרו*	7	3	2	1	13
עררים שנותרו פעילים נכון לסוף מרץ 2024	60	53	100	97	310
סך עררים פעילים	63	88	318	475	944

על פי נתוני חברת חוצה ישראל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



* נסגרו בפשרה או בפסק דין של ועדת הערר או נמחקו מסיבות טכניות. כ-90% מכלל העררים שנסגרו בכביש 6 במקטע המרכזי, וכ-70% מאלה של מנהרות הכרמל נסגרו בפשרה עם הזכיין.

תרשים 6: עררים שנותרו פעילים נכון לסוף שנה, 2020 - 2023



על פי נתוני חברת חוצה ישראל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מלוח 21 עולה כי מספר העררים שנפתחו משנת 2020 ועד שנת 2023 ועדיין פעילים בסוף מרץ 2023 היה 944. עיקר העררים הפעילים הם של כביש 6 צפון - 424 מקרים; ושל הנתיב המהיר - 310 מקרים; ובסך הכול 734 עררים שהם כ-78% מכלל העררים. מכלל העררים הפעילים, כ-199 עררים בכביש 6 צפון פתוחים עוד משנת 2022 (כ-47% מכלל העררים הפתוחים של כביש 6 צפון); ובנתיב המהיר כ-100 עררים (כ-32% פתוחים עוד משנת 2022, ו-113 עררים (כ-36% פתוחים מהשנים 2021 ו-2020. עוד עולה מהלוח כי 96% מהעררים שהוגשו בשנים 2020 - 2023 בנתיב המהיר נותרו פתוחים.

מתרשים 6 עולה שהחל 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. כמו כן נמצא כי ועדת הערר של מנהרות הכרמל אינה פועלת מחודש יולי 2023 עקב אי-מינוי יושב ראש. עוד עולה מנתוני מזכירות ועדות הערר כי ועדת הערר של כביש 6 צפון לא פעלה במשך כשמונה חודשים בשנת 2022 עקב אי-מינוי יושב ראש לוועדה.

על שר התחבורה, שר האוצר ושר המשפטים, כל אחד בהתאם לסמכותו, לפעול למינוי יושבי הראש לוועדות הערר של הנתיב המהיר ומנהרות הכרמל, ולמינוי יתר חברי הוועדות החסרים כפי שקובעים חוקי כביש האגרה, כדי לאפשר את פעילות ועדות הערר כסדרן ולמנוע עיוות דין וסחבת במקרים של הגשת ערר.

מוצע לחברת חוצה ישראל, למשרד התחבורה ולמשרד האוצר, לנוכח מספר העררים הנמוך (1,581 עררים בשנת 2023), ולנוכח הלקויים שצוינו ובהם: קושי באיוש הוועדות; מגמת עלייה במספר העררים הפתוחים; והמספר הכולל של העררים שאינו מצדיק ארבע ועדות שונות, לשקול את הצורך בקיומן של 4 ועדות ערר שונות לכל אחד מכבישי האגרה ואת האפשרות לריכוז פעילותן במסגרת של ועדה אחת באופן שלארבע הוועדות ימונו אותם חברים אשר ידונו בכל העררים של כל כבישי האגרה, וכן עדכון משתמשי כבישי האגרה על קיומה של הוועדה האחודה ועל דרכי הפנייה אליה.

**תחזוקת כביש 6 דרום**

הסכמי הזיכיון של המדינה עם זכייני כביש 6 כוללים בין היתר סעיפי תחזוקה שעל פיהם נדרשים הזכיינים לרמת תחזוקה ברמה הגבוהה מהמקובל בכבישים שנבנו באופן תקציבי. זאת ועוד, לזכיינים תמריץ לתחזק את הכביש ברמה גבוהה כדי לספק שירות איכותי, ובכך להגדיל את הכנסותיהם באמצעות הגברת השימוש בכביש.

כביש 6 דרום, המשתרע ממחלף שורק ועד מחלף שוקת ואורכו כ-65 ק"מ, הוקם במימון תקציבי ולא באמצעות זכיון פרטי. הכביש נפתח לתנועה בחלקים החל משנת 2009. כביש 6 דרום מתוחזק על ידי חברת נתיבי ישראל - החברה הלאומית לתשתיות תחבורה בע"מ (להלן - נת"י).

למעט כבישי אגרה מתחזקת נת"י את כל כבישי ישראל, שאורכם הכולל הוא 8,500 ק"מ. בשנת 2023 ביצעה נת"י עבודות תחזוקה בהיקף כולל של כ-1.4 מיליארד ש"ח (ובאותו היקף גם ב-2022). יצוין כי מדוח מבקר המדינה⁶⁷ בנושא תחזוקת כבישים עלה כי התקציב הנדרש לתחזוקת כבישי ישראל לפי מודל שפותח בנת"י הוא 2.4 מיליארד ש"ח.

בשיחות של צוות הביקורת עם חברת חוצה ישראל ועם נציגי החשכ"ל ואגף התקציבים עלה שהתחזוקה של כביש 6 בקטע המרכזי היא ברמה גבוהה יותר מכלל כבישי הארץ, מאחר שהדבר מחויב בהסכמי הזיכיון ורמת תחזוקה זו מפוקחת באופן שוטף על ידי חברת חוצה ישראל כרשות ממונה. נוסף על כך, לזכיון יש תמריץ לתחזק את הכביש ברמה גבוהה כדי לשפר את חוויית הנוסע ובכך להגדיל את הביקוש ואת הכנסותיו.

נמצא כי עבודות התחזוקה על ידי נת"י מבוצעות על פי תוכנית תחזוקה ותעדוף 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, ומשכך חלק מתחזוקת הכבישים אינה ברמה הנדרשת על פי מודל התחזוקה שלה וכתוצאה מכך, כביש 6 דרום אינו מתוחזק באותה רמה של כביש 6 שבו משולמת אגרה.

נוסף על תחזוקה איכותית שנקבעה בהסכם הזיכיון עם זכיון כביש 6 במקטע המרכזי, שהייתה חלק מהמכרז, מפעיל הזכיון חדר בקרה המאויש בצוות מקצועי כל יום, 24 שעות ביממה, השולט על ניהול התנועה באמצעות עשרות מסכים המחוברים למצלמות הפזורות לאורכו של הכביש ומציגים את התנועה בזמן אמת, ומחשבים הקשורים בסיבים אל מערכות הכביש מתריעים על כל תקלה ואירוע. חדר הבקרה מספק מענה לכל מקרה חירום או תקלה בכביש באמצעות המצלמות ומערך הסיירים ופועל ככל שביכולתו לרציפות זרימת התנועה בכביש, ובראש ובראשונה לבטיחות משתמשי הדרך. צוות הבקרה עובד בממשק צמוד עם גופי החירום: משטרה, מד"א, כיבוי אש, צה"ל ועוד.

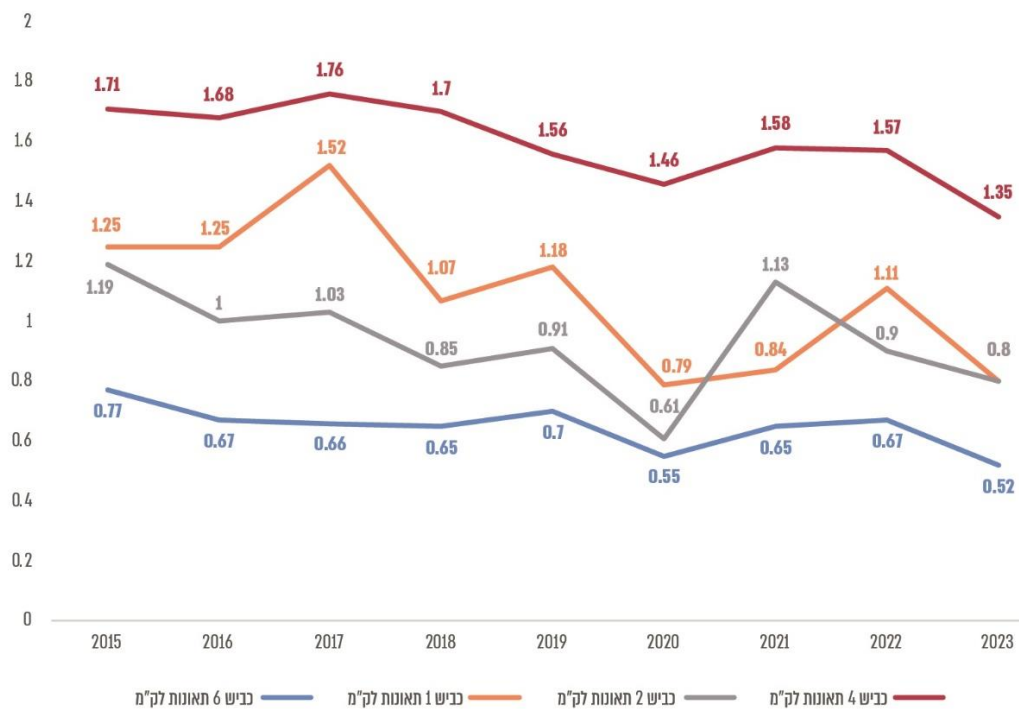
לוח 22: מספר תאונות ומספר תאונות לק"מ בכבישים המהירים 1, 2, 3, 4, 5 ו-6, 2015 - 2023

השנה	כביש 6		כביש 1		כביש 2		כביש 3		כביש 4		כביש 5		כביש 20	
	מס' תאונות	תאונות לק"מ	מס' תאונות	תאונות לק"מ	מס' תאונות	תאונות לק"מ	מס' תאונות	תאונות לק"מ	מס' תאונות	תאונות לק"מ	מס' תאונות	תאונות לק"מ	מס' תאונות	תאונות לק"מ
2015	134	0.77	119	1.25	117	1.19	55	1.06	427	1.71	96	1.30	160	4.71
2016	118	0.67	119	1.25	98	1.00	40	0.77	420	1.68	85	1.15	152	4.47
2017	116	0.66	144	1.52	101	1.03	51	0.98	440	1.76	89	1.20	190	5.59
2018	114	0.65	102	1.07	83	0.85	56	1.08	425	1.70	72	0.97	134	3.94
2019	122	0.70	112	1.18	89	0.91	66	1.27	391	1.56	95	1.28	167	4.91
2020	97	0.55	75	0.79	60	0.61	38	0.73	366	1.46	78	1.05	170	5.00
2021	114	0.65	80	0.84	111	1.13	49	0.94	395	1.58	94	1.27	209	6.15
2022	118	0.67	105	1.11	88	0.90	36	0.69	393	1.57	91	1.23	183	5.38
2023	91	0.52	76	0.80	78	0.80	43	0.83	338	1.35	58	0.78	110	3.24

על פי נתוני חברת חוצה ישראל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

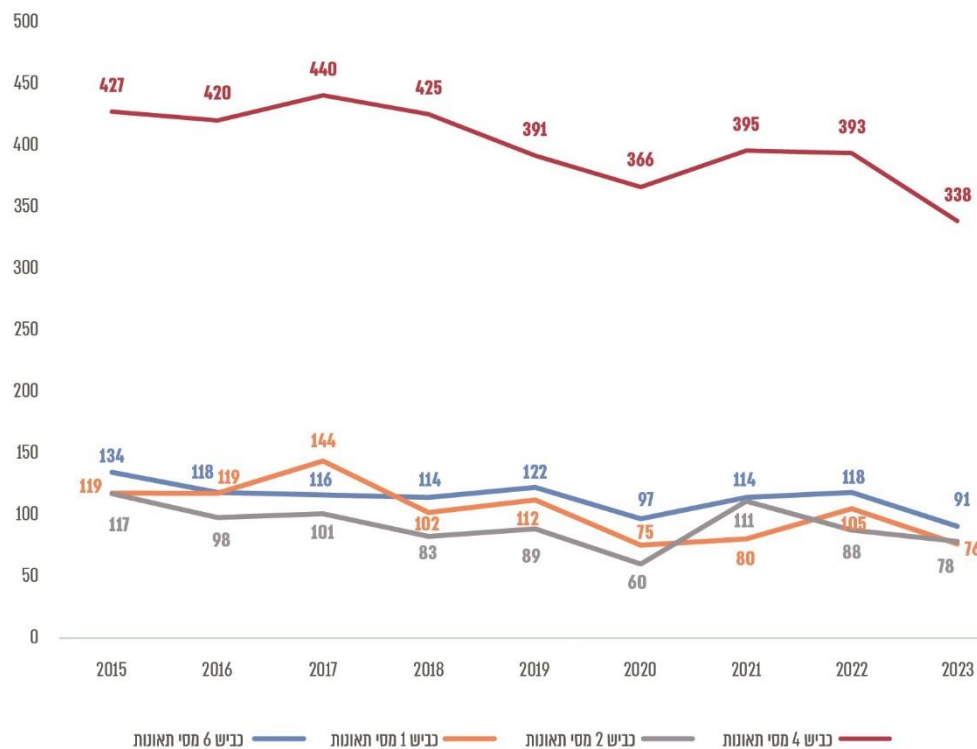


תרשים 7: מספר התאונות לק"מ בכבישים 1, 2 ו-4, 6, 2015 - 2023



על פי נתוני חברת חוצה ישראל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

תרשים 8: מספר התאונות בכבישים 1, 2 ו-4, 6, 2015 - 2023



על פי נתוני חברת חוצה ישראל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



מלוח 22 ומתרחשים 7 עולה כי מספר התאונות לק"מ בכביש 6 היה בשנים 2015 - 2023 נמוך ביחס לכבישים המהירים האחרים ונע בין 0.77 ל-0.52 תאונות לק"מ, לעומת 1.76 ל-0.61 תאונות לק"מ בכבישים האחרים שנבדקו (ללא כביש 20). נתונים חריגים באותן שנים היו בכביש 20 (נתיבי איילון, שלא מוצג בתרשים), שמספר התאונות לק"מ בו נע בין 6.15 ל-3.24, ובשנת 2021 הגיע אף ל-6.15 תאונות לק"מ.

על פי ההסבר של חברת חוצה ישראל למשרד מבקר המדינה במהלך הביקורת, מיעוט התאונות בכביש 6 ביחס לכבישים המהירים האחרים נובע מרמת תחזוקה גבוהה של כביש 6 יחסית ליתר הכבישים המהירים, שלה מחויב הזכיין על פי הסכם הזיכיון. כאמור, לזכיין יש גם עניין לשמור על רמת תחזוקה גבוהה כדי לתת שירות איכותי, ובכך להגביר את הביקוש לנסיעה בכביש 6 ולהגדיל את הכנסותיו.

כביש 6 הוא כביש מרכזי בישראל, והתוואי שלו חוצה כמעט את כל מדינת ישראל, ועל כן יש חשיבות לשמירה על רמת תחזוקה לכל אורכו, כולל בכביש 6 דרום. כביש 6 דרום משמש תשתית חיונית לתושבי הפריפריה בדרום ולכלל תושבי המדינה, ותורם לשיפור אפשרויות התעסוקה של תושבי הפריפריה, תחזוקתו ומניעת הזנחתו תורמת גם לשמירה על הבטיחות.

משרד מבקר המדינה ממליץ לחברת חוצה ישראל, למשרד התחבורה ולמשרד האוצר לבחון את סוגיית התחזוקה של כביש 6 דרום באופן שרמת התחזוקה תהיה ברמה גבוהה בכל קטעי כביש 6 ובכלל זה כביש 6 דרום, הנכלל בפריפריה הדרומית, זאת על מנת לשפר את השירות, ולשפר את הבטיחות בכביש גם בחלק הדרומי.

בתשובת חוצה ישראל למשרד מבקר המדינה צוין כי היא רואה חשיבות רבה בשמירת רמת תחזוקה גבוהה ורציפה לאורך כל כביש 6 כמכלול אחד ותומכת בהמלצת המבקר בנושא זה.



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 הביטחון, 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.

ממצאי הביקורת מעלים שעל אף הרחבת פעילותה של חברת חוצה ישראל, טרם נחתם הסכם מסגרת עם המדינה, והצדדים פועלים ללא הסכם אלא על פי הסכם המסגרת שנחתם בדצמבר 2010 שפג תוקפו ב-31.12.19; לא נמצאו במשרד האוצר ובמשרד התחבורה מסמכים המעידים כי התקיימו דיוני הפקת לקחים בדרג הניהולי והסקת מסקנות מהפרויקטים הקיימים לצורך יישום הלקחים בפרויקטים עתידיים; משרד התחבורה ומשרד האוצר לא ניתחו בדיעבד את הכדאיות הכלכלית בפועל מבחינת עלויות מול תועלות של כבישים שהוקמו בעבר בשיטת PPP לעומת הקמת כביש במימון תקציבי, ובכלל זה השוואת הכדאיות הכלכלית שהוערכה בעת קבלת ההחלטות לעומת המצב בפועל, זאת בהתחשב בין היתר בשינויים בהסכמי הזיכיון המקוריים, ובתשלומי המדינה לזכיינים עבור הבטחת הפדיון באמצעות רשת הביטחון, בגובה האגרה שנקבעה למשתמשים, ובתשלומים אחרים שנקבעו במסגרת תוספות להסכמי הזיכיון. הנתונים מראים שיש עומסי תנועה גבוהים בכביש 6 כך שבשעות שיא בוקר ויורד תוספות להסכמי הזיכיון. הנתונים מהקטעים ל-50 ואף ל-36 קמ"ש ובשעות אחר הצהריים ל-47 קמ"ש; שכביש 6 אינו פועל כמצופה מרמת שירות של כביש מהיר: נוצרת קריסת קיבולת, המהירות יורדת ומספר כלי הרכב שיוכלים לעבור קטן. הנזק המשקי השנתי מאי ביצוע ההרחבה שחושב לשנת 2030 הוא כ-390 מיליון ש"ח ללא נתיב רב תפוסה (נר"ת) ו-260 מיליון ש"ח עם נר"ת. הדיונים שהתקיימו בוועדת המכרזים בנוגע להרחבת כביש 6 החלו רק בשנת 2020 אף שהעומסים הכבדים בכביש החלו כמה שנים קודם לכן ומבקר המדינה אף התריע עליהם לפני חברת חוצה ישראל, משרד התחבורה ומשרד האוצר כבר בשנת 2016. להחלטת ועדת המכרזים שהנתיב יהיה נר"ת מיום פתיחתו אין כדאיות כלכלית, זאת מאחר לפי הנתונים שהציג יועץ התנועה בוועדת המכרזים, הכדאיות להפעלת הנתיב כנתיב רב תפוסה תהיה החל משנת 2040. בעקבות כך תהיה כמות הנסועה בכביש נמוכה יותר, וממילא ירדו הכנסות הזכיון ותתאריך תקופת הזיכיון. פערי התעריפים בין כביש 6 צפון לקטע 18, הסמוכים זה לזה, מגיעים לעשרות אחוזים: לרכב פרטי תעריפי קטע 18 גבוהים ב-5.95 ש"ח ו-3.07 ש"ח ללקוח מזדמן ומנוי וידאו בהתאמה (64.2% ו-38.6% בהתאמה); ולמשאיות ב-11.60 ש"ח ו-8.72 ש"ח ללקוח מזדמן ומנוי וידאו בהתאמה (67.4% ו-54.9% בהתאמה). כמו כן, נמצא שגם 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); ולמשאיות ב-8.17 ש"ח ו-7.42 ש"ח ללקוח מזדמן ולמנוי וידאו בהתאמה (94.9% ו-93.5% בהתאמה). 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 האישית אם להשתמש בקטעי הכביש השונים אם לאו. משרד התחבורה, משרד האוצר וחוצה ישראל לא פעלו בשיתוף עם הזכיון לשינוי מבנה התעריפים של כביש 6 במקטע המרכזי, כך שיהיה קשר בין רמת התעריפים לרמת השירות, על ידי קביעת מבנה תעריפים דיפרנציאלי לרכב פרטי, באופן שייצור הסטת תנועה משעות העומס לשעות השפל, ותמריץ לעמידה ברמת שירות התואמת לכביש מהיר, ובכך להקטין את הרמה וההיקף של העומסים ולשפר את רמת השירות. נמצא כי נכון למועד סיום הביקורת באפריל 2024 לא פעלו משרד התחבורה ומשרד האוצר להקמת מערכת גבייה אחידה לכבישי האגרה, ובפרט מערכת גבייה אחידה לכביש 6 המרכזי והצפוני שבהם היו מקרים של בלבול בקרב המשתמשים. על אף שהרשות הממונה, בהתאם לתקנות, הגישה את המלצותיה לשר התחבורה ולשר האוצר לשינוי סכומי הפיצוי והחזר ההוצאות של מנהרות הכרמל, ולשרת התחבורה לשינוי כנ"ל של הנתיב המהיר, השרים האמורים לא בחנו את ההמלצות וממילא לא עדכנו את סכומי הפיצוי וההוצאות. על פי נתוני מזכירות ועדות הערר שמנהלת הרשות הממונה, ועדת הערר של הנתיב המהיר אינה פועלת מחודש מרץ 2021, עקב אי-מינוי יושב ראש, ועדת הערר של מנהרות הכרמל אינה פועלת מחודש יולי 2023, זאת עקב אי-מינוי יושב ראש ונציג ציבור, וכן ועדת הערר של כביש 6 צפון לא פעלה במשך כשמונה חודשים בשנת 2022 עקב אי-מינוי יושב ראש לוועדה.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה למשרד האוצר ולחוצה ישראל לתעד את דיוני הפקת לקחים, לצורך שימור הידע הארגוני; לנתח את הכדאיות הכלכלית בפועל של מודל הקמת כבישים בשיטת PPP לעומת הקמת כבישים במודל 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 הנר"ת ובכלל זה האפקטיביות של הנר"ת והשפעתו על התנועה, ההיתכנות ולוחות הזמנים להפעלת רשת נר"תים, והארכת תקופת הזיכיון. משרד מבקר המדינה ממליץ לחברת חוצה ישראל, למשרד התחבורה ולמשרד האוצר, לבחון את הסיבות לשונות הרבה בתעריפים בכביש 6 ואת האפשרות להאחדה ולפישוט שיטת קביעת התעריפים, 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 הזכיון כך שעם סיום ההרחבה ייושם מבנה תעריפים דיפרנציאלי התואם לרמת השירות.



משרד מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

