



דוח מבקר המדינה

קידום ופיתוח של התחבורה הציבורית במטרופולין חיפה - ביקורת מעקב

תשרי התשפ"ו ▪ אוקטובר 2025

קידום ופיתוח של התחבורה הציבורית במטרופולין חיפה - ביקורת מעקב

מבוא

מערכת תחבורה ציבורית (להלן - תח"ץ) ענפה, יעילה ומשוכללת היא מרכיב הכרחי בצמיחה כלכלית, ומצופה ממנה להציע יתרונות חברתיים, סביבתיים ובטיחותיים ופתרון הולם לבעיות התחבורה במטרופולינים. מדינת ישראל נמצאת בפיגור רב לעומת המדינות המפותחות בכל הקשור בפיתוח תשתיות לתח"ץ, מה שאף מביא להעצמת הפערים בין הפריפריה למרכז הארץ.

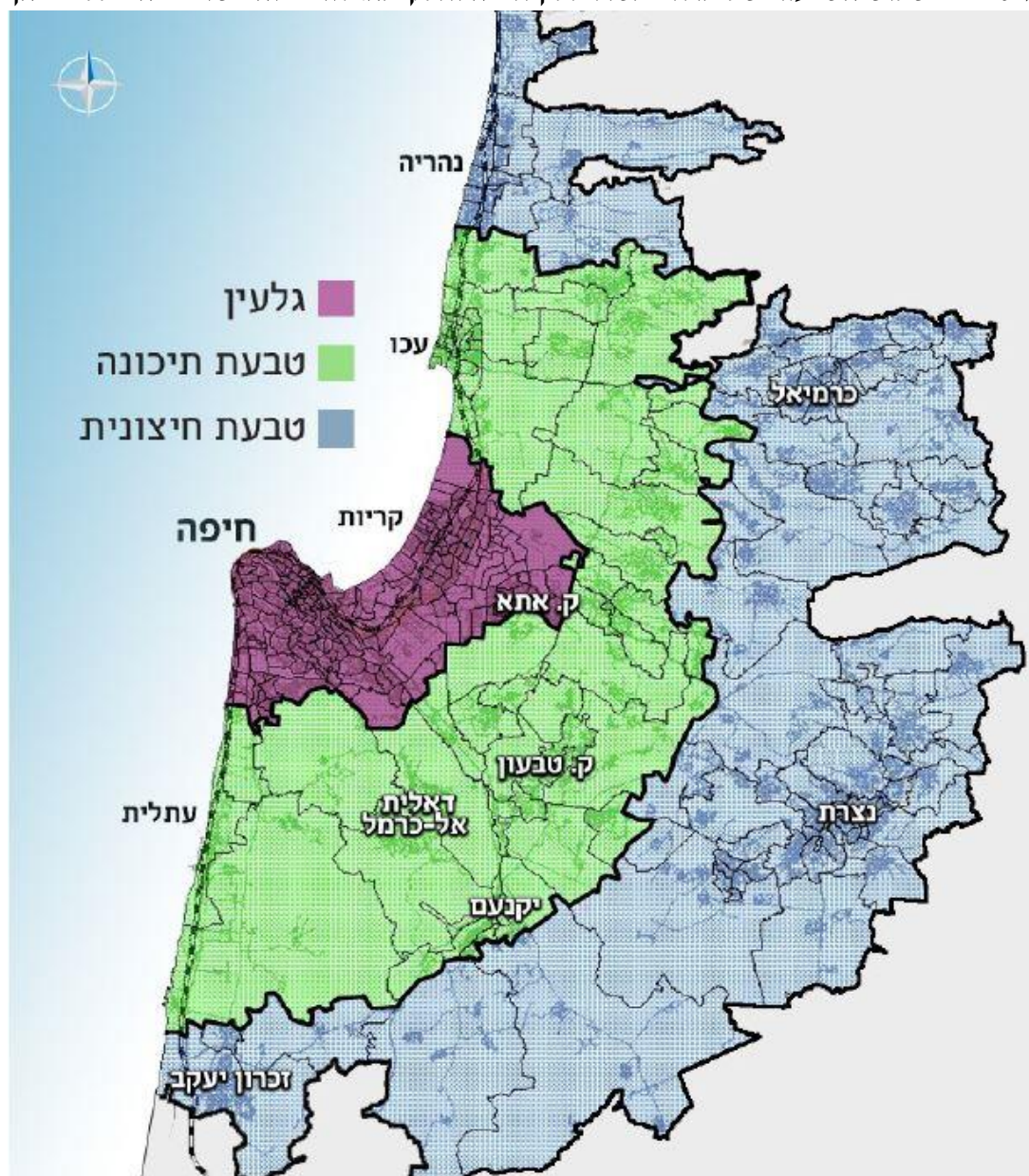
לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס), בסוף שנת 2022 מנתה האוכלוסייה במטרופולין חיפה (להלן - גם המטרופולין) סך של כ-1.01 מיליון תושבים, ונכללו במטרופולין 103 יישובים.

במסגרת תכנון הפיתוח העתידי של מערך התח"ץ על פי היעדים האסטרטגיים (ראו להלן, בפרק "התוכנית האסטרטגית לפיתוח התח"ץ במטרופולין חיפה"), חילק משרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה) את מרחב מטרופולין חיפה לשלוש טבעות¹: הטבעת הפנימית - הגלעין; הטבעת התיכונה; והטבעת החיצונית. יצוין כי יישובי הטבעת החיצונית גדולים מהיישובים הנכללים בטבעת התיכונה. תרשים 1 להלן מתאר חלק מהאזורים והיישובים אשר נכללים בשלוש הטבעות, בהתאם לתוכנית האסטרטגית למטרופולין חיפה משנת 2015² (להלן - התוכנית האסטרטגית מ-2015).

¹ הטבעת הפנימית - הגלעין - כוללת את העיר חיפה, גוש ערי הקריות, העיר נשר והעיר טירת כרמל; הטבעת התיכונה מקיפה את הגלעין, וכלולים בה יישובים הפזורים במרחב, וביניהם שטחים נרחבים פתוחים. העיר עכו היא היישוב העירוני הגדול בטבעת זאת; הטבעת החיצונית כוללת מספר יישובים עירוניים שעליהם נשענים כפרים יהודיים וערביים. נצרת, נוף הגליל, נהרייה, כרמיאל ומגדל העמק הן בין הערים הבולטות בטבעת זאת. כמו כן נכללת בה קבוצת יישובים כפריים בגליל המערבי הנשענים על כביש 70, מהיישוב שלומי בצפון ועד היישוב אחיהוד הסמוך לכביש 85.

² דוח מסכם, "פיתוח התחבורה הציבורית במטרופולין חיפה תכנית אסטרטגית", התשע"ה-2015. דוח משותף למשרד התחבורה ומשרד האוצר.

תרשים 1: שלוש הטבעות של מרחב מטרופולין חיפה וחלק מהאזורים והיישובים הנכללים בהן



המקור: התוכנית האסטרטגית מ-2015, ומבקר המדינה, דוח ביקורת מיוחד על משבר התחבורה הציבורית (2019), "קידום ופיתוח של התחבורה הציבורית במטרופולין חיפה", עמ' 385 - 475.

העיר חיפה היא העיר המטרופוליטית של הצפון, המספקת שירותים³ לתושבי המטרופולין. בהתאם לכך, המדיניות של משרד התחבורה בנוגע לפיתוח התח"ץ במטרופולין חיפה בשנים האחרונות היא לשנע את תושבי הצפון לחיפה, ומחיפה לאזור המרכז.

בעשורים האחרונים קידמו הממשלה, ומשרד התחבורה מתוקף תפקידו, שינוי מהותי במדיניות התח"ץ. בין השאר הוחל ביישום מערכות הסעת המונים במטרופולינים, למשל קו הרכבת הקלה בירושלים ובתל אביב יפו וחמישה קווי מטרופוליניים (BRT⁴) במטרופולין חיפה, וכן הוקמו קווי רכבת חדשים והוגדלו התקציבים של משרד התחבורה לפיתוח ולקידום של התח"ץ.

3 כגון תעסוקה, בתי חולים, משרדי ממשלה, בתי משפט.

4 Bus Rapid Transit - מערכת אוטובוסים מהירה.

על פי התוכנית האסטרטגית מ-2015, בשנים 2016 - 2045 - במשך שלושה עשורים - מתוכננים במטרופולין חיפה פרויקטי תחבורה בהיקף תקציבי בסך של כ-23.06 מיליארד ש"ח ובהם: (א) הכפלת מסילות החוף של הרכבת הכבדה; (ב) הקמת הרכבת הקלה חיפה-נצרת (להלן - הרק"ל); (ג) הרחבת קווי המטרונית בחיפה ובקריות, מטרונית לטירת הכרמל, מטרונית לעכו ועוד.

באוקטובר 2021 החליף מפעיל השירות הנוכחי (להלן - מפעיל או המפעיל הנוכחי) את המפעיל הקודם של קווי המטרונית במטרופולין חיפה. המפעילים משתמשים באוטובוסים מפרקיים, והחל בפברואר 2022 החלו להפעיל גם אוטובוסים מפרקיים חשמליים.

במסגרת הדוח המיוחד של מבקר המדינה בנושא "משבר התחבורה הציבורית", שפורסם במרץ 2019 נכלל הפרק "קידום ופיתוח של התחבורה הציבורית במטרופולין חיפה"⁵ (להלן - הדוח הקודם או הביקורת הקודמת). בדוח הקודם פורטו ליקויים בתפקוד חברת יפה נוף⁶; ליקויים בסקרים לתכנון התח"ץ במטרופולין, בתוכנית האסטרטגית ובתכנון קווי המטרונית; כן פורטו ליקויים בתכנון ובהקמה של פרויקטי תחבורה עתידיים במטרופולין חיפה: עיכוב של כ-25 שנה בקידום פרויקט הרכבל מתחנת "מרכזית המפרץ" (להלן - מרכזית המפרץ)⁷ לאוניברסיטת חיפה, עיכוב בפרויקט הכפלת מסילות הרכבת הכבדה בקו תל אביב-חיפה ואי-פיצול הפרויקט; קשיים בקידום פרויקטים תחבורתיים נוספים במטרופולין חיפה; היעדר סמכות של הפקחים בכל הנוגע לאי-תשלום או אי-תיקוף נסיעה בתח"ץ והיעדר רשות מטרופולינית.

פעולות הביקורת

בחודשים אוגוסט 2024 עד מרץ 2025 ביצע משרד מבקר המדינה ביקורת מעקב (להלן - ביקורת המעקב) בעניין תיקון עיקרי הליקויים שהועלו בדוח הקודם. הבדיקה העיקרית נעשתה במשרד התחבורה, ובדיקות השלמה נעשו בוועדה לתשתיות לאומיות במינהל התכנון שבמשרד הפנים (להלן - הוות"ל); בעיריית חיפה; בחברת רכבת ישראל בע"מ (להלן - חברת רכבת ישראל); בחברת נתיבי ישראל החברה הלאומית לתשתיות תחבורה בע"מ (להלן - חברת נתיבי ישראל); ובחברת חוצה ישראל בע"מ (להלן - חברת חוצה ישראל).

קידום פרויקטי תח"ץ מטרופוליניים על ידי חברה עירונית

בשנת 1992 הקימו עיריית חיפה וחברת נתיבי איילון בע"מ (להלן - חברת נתיבי איילון) את חברת נתיבי כרמל (להלן - חברת נתיבי כרמל), כתורה בת של חברת נתיבי איילון. החברה הוקמה לצורך פיתוח, הקמה, ניהול, תיאום, פיקוח ותחזוקה של תשתיות ופרויקטים תחבורתיים בעיר חיפה, לרבות כבישים, מנהרות, גשרים, נמלים ושדה תעופה. באוגוסט 1998 החליטה הממשלה⁸ על הפרדה בין חברת נתיבי איילון לחברת נתיבי כרמל ועל הקמתה של חברת יפה נוף במקום חברת נתיבי כרמל, אשר תהיה חברה עירונית של עיריית חיפה. לעניין זה קבע בית המשפט העליון⁹ כדלקמן: "תאגיד עירוני נועד, ככלל, לשמש כלי בידי העירייה לביצוע משימות המוטלות עליה, מעין זרועה הארוכה של העירייה" (ההדגשה במקור)¹⁰.

5 מבקר המדינה, דוח ביקורת מיוחד על משבר התחבורה הציבורית (2019), "קידום ופיתוח של התחבורה הציבורית במטרופולין חיפה", עמ' 385 - 475.

6 את רוב הפרויקטים הללו, בדוח הקודם, קידמה חברת יפה נוף - תחבורה, תשתיות ובניה בע"מ (להלן - חברת יפה נוף), על פי הסכם שחתמה עם משרד התחבורה. חברת יפה נוף היא חברה עירונית בבעלות מלאה של עיריית חיפה (להלן - העירייה). על פי החלטת ממשלה משנת 1998, החברה משמשת זרוע ביצוע של הממשלה וכן של עיריית חיפה לפיתוח העורקים הראשיים של חיפה והמטרופולין, ולביצוע פרויקטים העוסקים בתכנון, בפיתוח התח"ץ, בניהול ובבקרת תנועה של דרכים קיימות בתחום שיפוט של העיר חיפה ובפרויקטים תחבורתיים עתידיים.

7 מרכזית המפרץ צמודה למתחם "לב המפרץ" שבחיפה (להלן - לב המפרץ).

8 החלטה 4193 של הממשלה ה-27 "חברת נתיבי איילון" (12.8.1998).

9 בג"ץ 3250/94 אברהם אורן נ' מועצת עיריית פתח תקווה, פ"ד מט(5) 17 (1955).

10 ראו מבקר המדינה, דוח ביקורת מיוחד על משבר התחבורה הציבורית (2019), "קידום ופיתוח של התחבורה הציבורית במטרופולין חיפה" (להלן - הדוח הקודם), עמ' 402.

חתימה על הסכם ארוך טווח בין משרד התחבורה לחברת יפה נוף

הביקורת הקודמת

בפברואר 2011 נחתם הסכם מסגרת בין משרד התחבורה לחברת יפה נוף (להלן - הסכם מסגרת) לניהול וביצוע פרויקטים תחבורתיים למשך ארבע שנים, עם אפשרות להארכת ההסכם על ידי משרד התחבורה בארבע שנים נוספות. תקופת הסכם המסגרת הסתיימה בשנת 2015. משרד התחבורה לא מימש את האפשרות להאריכו בארבע שנים, אלא האריך אותו מפעם לפעם, החל מאוגוסט 2016 ועד יוני 2018, לתקופות קצרות של שלושה עד שישה חודשים¹¹.

בביקורת הקודמת נמצא כי "למרות תכנונו של משרד התחבורה לבצע באמצעות חברת יפה נוף פרויקטי תח"צ רבים במטרופולין בשנים הקרובות, מאז סיום הסכם המסגרת ב-2015 ועד מועד סיום הביקורת לא נחתם הסכם ארוך טווח בין משרד התחבורה לחברת יפה נוף המסדיר את ההתקשרות ביניהם לביצוע הפרויקטים, אלא ההסכם הקיים הוארך מדי פעם בפעם לתקופה קצובה של כמה חודשים בכל פעם"¹².

באפריל 2019, בדיווח על תיקון הליקויים של הדוח הקודם שמסרה חברת יפה נוף למשרד מבקר המדינה (להלן - הדיווח של חברת יפה נוף מאפריל 2019), היא ציינה כי "החברה ומשרד התחבורה נמצאים בהליך לחתימת הסכם קבוע לתקופה ארוכת טווח".

ביקורת המעקב

החלטת ממשלה 421 מאוקטובר 2020, שנושאה "העברת פרויקטים תחבורתיים מחברת יפה נוף לתחבורה תשתיות ובנייה בע"מ לחברות תשתיות ממשלתיות - תיקון החלטות ממשלה", קבעה את סיום ההתקשרות בין הממשלה לחברת יפה נוף. בהחלטה נקבע כי חברת חוצה ישראל תהיה אחראית לקידום ולביצוע פרויקטי תחבורה עירוניים ומטרופוליניים באזור חיפה והצפון, חברת נתיבי ישראל - החברה הלאומית לתשתיות תחבורה בע"מ תקדם את פרויקט הרכבל מאוניברסיטת חיפה אל התחנה המרכזית המפרץ, וחברת נמלי ישראל - פיתוח ונכסים בע"מ תקדם מסילות ומנהרות תשתיות המחברות בין הנמלים במפרץ למטרופולין. לאחר העברת הפרויקטים, חברת יפה נוף ממשיכה לפעול כחברה עירונית ומקדמת פרויקטים תחבורתיים שונים במטרופולין חיפה.

עוד נקבע בהחלטת ממשלה 421 כי "בהתאם לנסיבות המיוחדות שנוצרו עם סיום ההתקשרות עם חברת יפה נוף תחבורה ותשתיות בע"מ, ובשים לב לתחומי הפעילות והמומחיות של החברות, כל חברה מהחברות המפורטות בסעיפים 1(א) עד 1(ג) ו-4 [חברת חוצה ישראל בע"מ, חברת נתיבי ישראל - החברה הלאומית לתשתיות תחבורה בע"מ; חברת נתיבי איילון בע"מ וחברת נמלי ישראל - פיתוח ונכסים בע"מ] תהיה זרוע ביצוע של הממשלה בתחומי הניהול לעניין כל מטרה שהתווספה או תוקנה במסגרת החלטה זו למעט המטרה המפורטת בסעיף 1(ג)1".

בביקורת המעקב עלה כי בהתאם להחלטת ממשלה 421, אכן הסתיימה ההתקשרות של משרד התחבורה עם חברת יפה נוף וכל הפרויקטים התחבורתיים שהיו בתחום אחריותה הועברו לחברות תשתיות ממשלתיות אחרות. עם זאת, חברת יפה נוף ממשיכה לקדם פרויקטים עבור עיריית חיפה.

עם זאת, במהלך ביקורת המעקב, העלו נציגי עיריית חיפה ונציגי משרד התחבורה, לפני צוות הביקורת של משרד מבקר המדינה כי מתגלעים קשיים בתיאום ובקידום פרויקטים תחבורתיים במטרופולין חיפה מול שלוש חברות ממשלתיות, לעומת המצב הקודם (לפני אוקטובר 2020) שבו עבדו מול חברה אחת בלבד (חברת יפה נוף) שאיגדה את כלל פרויקטי התחבורה במטרופולין.

ראו שם, עמ' 403.

11

הדוח הקודם, עמ' 404.

12

בביקורת המעקב גם עלה כי עם חברת חוצה ישראל טרם נחתם הסכם מסגרת חדש עם המדינה, למרות שתוקפו של הסכם המסגרת הסתיים כבר בסוף שנת 2019. מבקר המדינה כבר העיר בדוח ביקורת שפורסם בנובמבר 2024 כי **"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 פעולותיה, לנוכח הזמן הרב שחלף ממועד המקורי שבו פג תוקפו של ההסכם הקודם [31.12.2019]"**¹³ (ההדגשה במקור).

כמו כן, מדוח תקופתי של חברת נתיבי ישראל לשנת 2024, עולה כי הסכם התפעול והמימון של החברה עם המדינה הסתיים בסוף שנת 2024, ובמועד סיום ביקורת המעקב (מרץ 2025) בוצעה הארכה זמנית של הסכם זה עד יוני 2025 והחברה פועלת מול המדינה לחתימת הסכם תפעול ומימון חדש. חברת נתיבי ישראל מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2025 כי ניתן להעריך את ההסכם הזמני לתקופה של 6 חודשים נוספים, עד סוף שנת 2025 (ראו להלן תשובת נתיבי ישראל למשרד מבקר המדינה ממאי 2025).

בביקורת הקודמת עלה כי מאז סיום הסכם המסגרת בשנת 2015 עם חברת יפה נוף ועד מועד סיום הביקורת הקודמת (פברואר 2018), לא נחתם בינה ובין משרד התחבורה הסכם ארוך טווח המסדיר את ההתקשרות ביניהם לביצוע הפרויקטים. תחת זאת, הוארך מדי פעם בפעם ההסכם הקיים לתקופה קצובה של כמה חודשים בכל הארכה. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן במידה חלקית. כן עלה בביקורת המעקב כי בהתאם להחלטת ממשלה 421 מאוקטובר 2020, הסתיימה ההתקשרות עם חברת יפה נוף, וכל הפרויקטים במטרופולין שהיו בתחום אחריותה הועברו לחברות תשתית ממשלתיות. עם זאת, המצב החדש, שבו כמה חברות ממשלתיות נכנסו לתחום הפרויקטים שבעבר היה מצוי בידיה של חברה אחת בלבד, יצר קושי מסוים בתיאום בין משרד התחבורה ועיריית חיפה ובין אותן חברות ממשלתיות.

עוד עלה בביקורת המעקב כי חברת חוצה ישראל פועלת ללא הסכם מסגרת ארוך טווח חתום עם המדינה; ואילו חברת נתיבי ישראל פועלת עם הסכם מסגרת נוכחי, אשר היה בתוקף עד יוני 2025, עם אפשרות להארכתו עד סוף אותה השנה. נוסף על כך, חברת נתיבי ישראל נמצאת, נכון למועד סיום ביקורת המעקב (מרץ 2025), במשא ומתן מתקדם עם משרדי האוצר והתחבורה לצורך חתימה על הסכם מסגרת חדש ארוך טווח עם המדינה.

מידת תיקון הליקוי



חברת נתיבי ישראל מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2025 כי קיימת אפשרות להאריך עוד את ההסכם הקיים עד סוף 2025. עוד מסרה החברה בתשובתה כי היא נמצאת במשא ומתן מתקדם עם משרדי התחבורה והאוצר לצורך חתימה על הסכם מסגרת ארוך טווח חדש עם המדינה.

חברת חוצה ישראל מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2025 כי "בין נציגי המדינה (משרד האוצר, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, רשות החברות) לבין החברה מתנהל מו"מ מזה תקופה ארוכה באשר להסכם המסגרת החדש. טיוטת ההסכם מצויה בשלבים מתקדמים אך טרם נחתמה לאור אילוצים שונים של נציגי המדינה. ביום 21 באפריל 2025 אושרו עקרונות הסכם המסגרת של החברה עם המדינה ע"י הקבינט המדיני-חברתי". עוד הדגישה החברה בתשובתה כי

"החברה פועלת בהסכמת נציגי המדינה ברוח הסכם המסגרת הישן והמתגבש ואין כל פגיעה בפעילותה השוטפת כתוצאה מאי החתימה על ההסכם [המסגרת] החדש".

משרד התחבורה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיולי 2025 (להלן - תשובת משרד התחבורה) כי "קיימת חלוקת אחריות מוסדרת וברורה בין משרד התחבורה, עיריית חיפה והחברות הממשלתיות הפועלות בעיר בתחום התחבורה והתשתית. כל אחד מהגופים פועל בתחומי סמכותו, בהתאם לתוכניות העבודה המאושרות ולמדיניות המשרד, תוך תיאום ושיתוף פעולה".

עיריית חיפה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2025 כי "אנו מסכימים עם מסקנות הדוח... אכן קיים קושי מתמשך בתיאום בין משרד התחבורה, עיריית חיפה והחברות הממשלתיות".

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה להקצות פרויקטי תחבורה עתידיים וחלוקתם בין החברות השונות, בצורה שתקל על הגורמים הרלוונטיים כגון רשויות מקומיות, משרדי ממשלה, היזמים ומוסדות התכנון את התיאום והקידום של אותם פרויקטים מול החברות השונות.

עוד ממליץ משרד מבקר המדינה למשרד התחבורה לחתום על הסכמי מסגרת ארוכי טווח עם חברות תשתית ממשלתיות (חברת חוצה ישראל וחברת נתיבי ישראל) על מנת להסדיר את יחסי הגומלין ביניהן לבין משרד התחבורה; הסכמי מסגרת אלה נחוצים על מנת להסדיר את היקפי ההכנסות שחברות אלו מקבלות מהתקציב של משרד התחבורה, והן גם יתחמו את עבודת החברות לטווח ארוך, ללא חשש לאי וודאות כספית, כשהכנסות חברות אלו מתקבלות באופן מלא מכספי משרד התחבורה. בנוסף, הסכמי מסגרת אלו נחוצים על מנת לשפר את ביצוע הפיקוח והבקרה של משרד התחבורה על פעילות חברות אלו.

התוכנית האסטרטגית לפיתוח התח"ץ במטרופולין חיפה

פיתוח התח"ץ

דוח משותף מ-2012 למשרד התחבורה ולמשרד האוצר בנושא פיתוח התח"ץ (להלן - דוח פיתוח התח"ץ), עסק בין השאר, ביעדים לפיתוח התח"ץ במטרופולינים. במבוא של הדוח צוין כי "מדינת ישראל נמצאת בפיגור רב בפיתוח תשתיות התחבורה הציבורית בהשוואה למדינות המפותחות. מרבית המדינות המפותחות השקיעו ופתחו מערכות תחבורה ציבורית מטרופולינית ובינעירונית היררכית המושתת על מגוון אמצעי נסיעה. מדינת ישראל חייבת להשקיע מאמצים גדולים כדי לפתח תחבורה ציבורית מודרנית,, כמקובל בעולם המפותח" (ההדגשה במקור).

בהמשך לדוח פיתוח התח"ץ, הכין משרד התחבורה תוכניות אסטרטגיות למטרופולינים בישראל, ובהן מטרופולין חיפה. במסגרת התוכנית האסטרטגית למטרופולין חיפה לשנת 2040 נבדקו כמה חלופות לפיתוח המטרופולין. החלופה שנבחרה כוללת מערכת תחבורה עתירת נוסעים (להלן - מתע"ן), המבוססת על פי סדר חשיבות ולמעשה יוצרת מדרג של מערכי תח"ץ בהתאם ליעדים, מרחקים ומהירויות. להלן מפה 1 שמתארת את החלופה הנבחרת בתוכנית האסטרטגית מ-2015, לשעות שיא בבוקר בקטעי מסילה ודרך:

מפה 1 : מפת "חלופת מתע"ן הייררכית" (החלופה הנבחרת בתכנית האסטרטגית מ-2015)



מנתוני החלופה הנבחרת (מפה 1) שהוצגו בתכנית האסטרטגית מ-2015, לפי מוצא ויעד, עולה כי התדירות המתוכננת לקווי המתע"ן בשעות השיא של הבוקר¹⁴, לשנת 2040, היא כדלקמן: בקווי הרכבת הכבדה - בין 15 ל-60 דקות; בקווי הרכבת הקלה - בין 15 ל-30 דקות; בקווי המטרונית - בין 3.5 ל-12 דקות; בכרמלית - כל 12 דקות; וברכבל - כל 0.2 דקות (כל 12 שניות).

הביקורת הקודמת

1. בשנת 2012 הכינו משרד התחבורה, משרד האוצר, חברת יפה נוף וצוות מתכננים ייעודי מטעם תוכנית אסטרטגית למטרופולין חיפה, והיא עודכנה כאמור בשנת 2015. מטרת התוכנית האסטרטגית מ-2015 הן חיזוק הטבעת הראשונה של מטרופולין חיפה (להלן - הגלעין) כמרכז המטרופולין של צפון מדינת ישראל; הקמת רשת תח"ץ הייררכית ואינטגרטיבית אשר תספק נגישות גבוהה לתח"ץ בין חלקי המטרופולין השונים וחיבורה

לרשת הארצית; שיפור רמת השירות בתח"ץ, כך שתשמש חלופה לכלי רכב פרטיים; יישום מדיניות תחבורה משלימה - עידוד התח"ץ וריסון השימוש בכלי רכב פרטיים; הגדלת מספר הנוסעים בתח"ץ; הגדלת שיעור הנוסעים בתח"ץ במטרופולין יחסית לשיעור כלי הרכב הפרטיים.

יעדי התוכנית האסטרטגית למטרופולין חיפה מ-2015 נקבעו לפי היעדים של התכנית האסטרטגית לתחבורה ציבורית משנת 2012, אשר מבוססים על מאפייני התח"ץ במדינות המפותחות. היעדים נקבעו על בסיס ניתוח השוואתי של המשתנים האלה: היצע ורמת השירות, היקף השימוש בתח"ץ ורמת ההשקעה המצטברת במלאי תשתיות התח"ץ¹⁵.

בלוח 1 שלהלן מוצגים היעדים האסטרטגיים לפיתוח התח"ץ במטרופולין חיפה, כפי שהוצגו בדוח הקודם:

לוח 1: יעדים לפיתוח האסטרטגי של התח"ץ במטרופולין חיפה

הקטגוריה	המדד	המצב הקיים בשנת 2012	היעד לשנת 2040	ממוצע המדד במטרופולינים במדינות מפותחות בעולם
רמת השירות	מס' ק"מ ברכב תח"ץ לתושב לשנה	35	60	100
	מהירות ממוצעת לרשת תח"ץ*	19	26	25
רמת השימוש	מספר העליות לתח"ץ לתושב לשנה	107	240	250
	רמת הפיצול (שיעור נסיעות בתח"ץ יחסית לכלי רכב פרטי)	24%	40%	40%
רמת ההשקעה	סך ההשקעה המצטברת בתשתית תח"ץ לתושב לשנה (בש"ח)	6,700	15,200	50,000
	אורך תשתית בלעדית תח"ץ ל-1,000 תושבים (במטרים)	102	170	150

המקור: התוכנית האסטרטגית מ-2015, והדוח הקודם, עמ' 408.
* מהירות ממוצעת לשעה של כל רשת התח"ץ במטרופולין חיפה.

2. לפי תחזית הנסיעות לשנת 2040, מספרן הכולל של הנסיעות בתח"ץ ובאמצעי תחבורה אחרים במטרופולין חיפה נאמד בכ-2.8 מיליון ליום ממוצע¹⁶. להלן לוח 2 המתאר את תחזית ההתפלגות של סך הנסיעות היומיות החזויות ביום ממוצע לשנת 2040, לפי שלוש הטבעות המרכיבות את המטרופולין:

15 ראו מבקר המדינה, דוח ביקורת מיוחד על משבר התחבורה הציבורית (2019), "קידום ופיתוח של התחבורה הציבורית במטרופולין חיפה", עמ' 407 - 408.

16 לפי התוכנית האסטרטגית ל-2015.

לוח 2: תחזית התפלגות הנסיעות היומיות החזויות במטרופולין חיפה ליום ממוצע בשנת 2040, לפי טבעות (במספרים מוחלטים ובאחוזים)

המוצא	היעד			סה"כ
	הגלעין	התיכונה	החיצונית	
הגלעין	1,180,837 (42.4%)	191,034 (6.8%)	82,916 (3.0%)	1,454,787 (52.2%)
התיכונה	137,829 (4.9%)	328,387 (11.8%)	95,620 (3.4%)	561,836 (20.1%)
החיצונית	83,490 (3.0%)	96,260 (3.5%)	591,119 (21.2%)	770,869 (27.7%)
סה"כ	1,402,156 (50.3%)	615,681 (22.1%)	769,655 (27.6%)	2,787,492 (100%)

המקור: התוכנית האסטרטגית מ-2015.

מלוח 2 עולה כי עיקר הנסיעות היומיות החזויות במטרופולין חיפה ל-2040 מתבצע בתוך הטבעת הפנימית - הגלעין - כ-42.4%, ובטבעת החיצונית - כ-21.2%, מסך הנסיעות היומיות החזויות.

3. כדי לעודד אנשים להשתמש בתח"ץ ולבכר אותה על פני כלי רכב פרטי, יש לוודא שפרק הזמן "מדלת לדלת"¹⁷ יהיה סביר לעומת הגעה בכלי רכב פרטי. לכן, בתכנון פרויקטים לשינויי תח"ץ נהוג לקבוע את קיצור זמן ההגעה "מדלת לדלת" כאחד היעדים. זמן ההגעה נמדד בעת התכנון, וגם לאחר ביצוע השינויים.

בביקורת הקודמת נמצא כי "בתוכנית האסטרטגית למטרופולין חיפה לא נקבע שקיצור זמן ההגעה 'מדלת לדלת' הוא אחד מיעדיה המרכזיים, וממילא לא נקבע בה גם מדד לזמן ההגעה 'מדלת לדלת'. זאת אף על פי שמדובר באחד ההיבטים החשובים בשירות שניתן לציבור, ובאחד המרכיבים העיקריים שעליהם מתבסס שיקול דעתם של הנוסעים לעניין השימוש בתח"צ"¹⁸.

ביקורת המעקב

כללי

1. ממסמכי משרד התחבורה ממאי 2024 עולה כי פיתוח התח"ץ במטרופולין חיפה מתחלק לשתי רמות: (א) **הרמה הארצית (מחוזית)** - פיתוח נמלים, פיתוח שדות התעופה (רמת דוד וחיפה), פיתוח מסילתי (הכפלת קו החוף, הכפלת מסילת העמק, מסילת מנשה, מסילת הגליל, מסילת כרמיאל - קריית שמונה ומסילת כברי - סומך), רק"ל נופית (נצרת-חיפה), ושדרוג דרכים, הרחבת כביש 6 לכיוון צפון ושדרוג רשת כבישים קיימת: כביש 85, כביש 65, כביש 1, כביש 4, וכביש 2; (ב) **רמת המטרופולין** - פיתוח רשת מטרופוליטית, פיתוח רק"לים, הקמת מטרופוליס, הקמת מתח"מים (מתח"ם - מרכז תחבורה משולב), הקמת מסופים, הקמת צירי העדפה, ושדרוג מחלפים קיימים ורשת דרכים קיימת.

2. במסגרת התוכנית האסטרטגית מ-2015, זוהו יותר מעשרים פרויקטי תחבורה האמורים להתבצע במהלכה. כדי לבחון את כדאיות הפרויקטים, הם נבחנו לפי יעדים ומדדים¹⁹, ובסוף חושב לכל פרויקט ציון כולל משוקלל (מ-1 שהוא ערך מינימלי ועד 5 שהוא ערך מקסימלי).

¹⁷ פרק הזמן שעובר "מדלת לדלת": החל ברגע היציאה מנקודת המוצא, זמן ההליכה לאמצעי התח"ץ, זמן ההמתנה, אורך הנסיעה בתח"ץ, החלפת אמצעי תח"ץ, לרבות ההליכה, ההמתנה, הנסיעה וההליכה, וכלה ברגע ההגעה ליעד.

¹⁸ ראו מבקר המדינה, **דוח ביקורת מיוחד על משבר התחבורה הציבורית** (2019), "קידום ופיתוח של התחבורה הציבורית במטרופולין חיפה", עמ' 409.

¹⁹ היעדים שעל פיהם נבחנו הפרויקטים הם אינדיקטורים תחבורתיים, זמינות הפרויקט, אינדיקטורים כלכליים ושיקולים חברתיים. כל יעד קיבל משקל לפי ניקוד: אינדיקטורים תחבורתיים - 25%, זמינות הפרויקט - 25%, אינדיקטורים כלכליים - 40% ושיקולים חברתיים - 10%.

תוכנית הפיתוח של התח"ץ במטרופולין חיפה, שהוצגה בתוכנית האסטרטגית מ-2015, חולקה לשלושה שלבי פיתוח לפי טווחי זמן: הטווח הקצר (2016 - 2025); הטווח הבינוני (2026 - 2035); והטווח הארוך (2036 - 2045). ההיקף התקציבי שיושקע בפרויקטים בטווח הקצר היה כ-14.62 מיליארד ש"ח, בטווח הבינוני - כ-4 מיליארד ש"ח, ובטווח הארוך - כ-4.44 מיליארד ש"ח. בסך הכול מדובר בכ-23.06 מיליארד ש"ח שנועדו להיות מושקעים בפרויקטים של התח"ץ במטרופולין חיפה על פני שלושה עשורים.

3. מדוח של עיריית חיפה בנושא "תוכנית אב לתחבורה - חיפה" משנת 2023 (להלן - דוח תוכנית האב), שמציג את מצב התח"ץ הקיים מול מצב התח"ץ המתוכנן במטרופולין חיפה, עולה כי תוכנית האב היא למעשה תוכנית אסטרטגית לפיתוח התחבורה של העיר חיפה, במטרה לייצר מערכת תחבורה בת-קיימא, שהיא בעיקרה מערכת שמאפשרת ומחזקת את מימושן של המטרות האורבניות, החברתיות והכלכליות של העיר חיפה, תוך התחשבות במאפיינים הייחודיים שלה.

דוח תוכנית האב מציג את מערכות התח"ץ המקומיות של העיר חיפה ואת מערכות התח"ץ המטרופוליטיות הקיימות, ומציג את רשתות הדרכים המקומיות והבין-עירוניות הקיימות. כן הוא מציג כאמור את מערכת התח"ץ המתוכננת למטרופולין חיפה. הוא כולל פרקים בנושאי דמוגרפיה ושימושי קרקע, תשתיות ומערכות תחבורה, שירות, פעילות ומדדי איכות של התח"ץ.

בסיכום של דוח תוכנית האב צוין כי "בעיר חיפה תשתיות תחבורה רבות הנובעות ממגוון אמצעי התחבורה הקיימים בה. בנוסף, ישנן תוכניות לעיבוי מערך התחבורה הציבורית וכפועל יוצא שיפור ושדרוג השירות [תח"ץ] לתושבי העיר ולבאים מבחוץ. העיר חיפה הינה עיר בעלת פוטנציאל והיקף שירות גבוה מאוד לשימוש בתחבורה ציבורית. פוטנציאל זה נובע בעיקר מהיותה מוקד מטרופוליני בעלת מוקדי תעסוקה גדולים אשר מושכים נסיעות רבות אליהם, וכמו כן ממגוון אמצעי התחבורה הציבורית הקיימים בה (רכבת, מטרונות, רכבלית/כרמלית ואוטובוסים). יחד עם זאת, אחוז השימוש בתחבורה הציבורית הינו נמוך ביחס לפוטנציאל זה. ייתכן כי הדבר נוצר מחוסר בנגישות לתשתיות התחבורה הציבורית, הנובעות מהשיפועים הטופוגרפיים בעיר ומחוסר באופן כללי בשירות תח"ץ באזורים מסוימים. במסגרת תוכנית האב, יבחן צוות התכנון את האמצעים והפתרונות שיתמכו בקידום תחבורה בת קיימא".

4. **תת"ל 185 (מתח"ם מרכזית המפרץ²⁰):** תת"ל 185 היא חלק מתוכנית אב ארצית שהכין משרד התחבורה, למתקני תשתית לתפעול תחבורה באוטובוסים²¹. במסגרת תוכנית האב מקודמים עשרות מתח"מים נוספים ברחבי הארץ. בספטמבר 2024 פורסם דבר הכנת התוכנית תת"ל 185.

ייחודה של תת"ל 185 הוא בכך שהיא עוסקת במתח"ם בודד, עקב גודלו וייחודו. נכון למרץ 2025, מתח"ם מרכזית המפרץ הוא מרכז התחבורה הגדול והעמוס ביותר בישראל, הוא מחבר מגוון גדול במיוחד של אמצעי תח"ץ ומשרת אזור רחב ביותר. במסגרת התת"ל, יגדל שטח המתח"ם מ-20 דונם לכ-45 דונם.

הרחבת מתח"ם מרכזית המפרץ נדרשת כדי לאפשר לו לתפקד ביעילות, וזאת נוכח הביקושים ההולכים וגוברים לאמצעי תח"ץ הקיימים בו, ובעיקר כדי ליעל את השירות לקווי האוטובוסים העוברים בו. לאחר הרחבתו, יתווספו לו חניון תפעולי, חניון לילה וחניון "חנה וסע" מצדו הצפוני. כמו כן, במסגרת תהליך התכנון תבוצע בדיקה של התוכנית העתידית

²⁰ מתח"ם מרכזית המפרץ החל לפעול בשנת 2002, ומשמש מרכז התחבורה הגדול ביותר בישראל, שבו עוברים כ-30 אלף נוסעים ביום. במתח"ם זה פועלים כ-75 קווי אוטובוסים המבצעים כ-4,500 נסיעות ביום. עוברים בו גם 4 קווי מטרונות, מסילת החוף ומסילת העמק של רכבת ישראל, ויש בו תחנת רכבלית (ראו להלן) המגיעה ישירות למוסד הטכניון ולאוניברסיטת חיפה.

²¹ אושרה בשנת 2020 על ידי ועדת המשנה לנושאים תכנוניים עקרוניים (ולנת"ע) של המועצה הארצית לתכנון ולבנייה.

הדרושה למתח"ם, תוך התחשבות בפיתוח המתוכנן במפרץ חיפה במסגרת תוכנית תמ"א 75. בעתיד מתוכננים לפעול במתח"ם קו הרכבת הקלה חיפה-נצרת (ראו להלן) וקווי מטרופוליט נוספים, ויוקם בו גם מרכז ניהול תנועה מטרופוליני.

ממצאים שנמצאו בביקורת המעקב

על פי ההנחיות לתכנון ותפעול של שירות התח"ץ באוטובוסים, מסמך שהכינה הרשות הארצית לתחבורה ציבורית שבמשרד התחבורה בשנת 2016 (להלן - הנחיות לתכנון התח"ץ), נקבעו שלושה מדדים למתן השירות. אחד מהם קרוי "נגישות ליעדי שירות". מדד זה מוגדר בהנחיות האלה כ"מדד של מספר יעדי הנסיעה שניתן להגיע אליהם בפרק זמן מוגדר (מדלת לדלת כולל מעברים). ערכי זמן הנסיעה הנקובים להלן נוגעים לזמני הנסיעה ממוצעים בין השעות 6:00 - 19:00".

בהתייחס לאזורי שירות (שירות עירוני, שירות אזורי ושירות בין-עירוני), ההנחיות לתכנון התח"ץ מנחות כי בכל האזור למדד הנגישות, ערכי זמן הנסיעה ליעדי שירות ינועו בין 20 ל-40 דקות ברוב אזורי השירות (לא כולל מעבר); ועד שעת נסיעה אחת באזורי שירות מסוימים, כולל מעבר אחד בין אמצעי התחבורה.

בביקורת המעקב עלה כי אף על פי שקיצור זמן ההגעה "מדלת לדלת" לא נקבע בתוכנית האסטרטגית מ-2015 כאחד מיעדי המרכזיים, בפרויקטים שהוצגו בה במסגרת "פירוט תוכנית פיתוח רשת התחבורה הציבורית" לשנים 2016 - 2045, אחד המשתנים שעל פיו דורגו ונבחרו הפרויקטים הוא מדד "הפחתת זמן נסיעה בתח"ץ", אשר קיבל משקל משתנה משוקלל של 5% בבחירת הפרויקטים האלו.

עוד עלה בביקורת המעקב כי נכון למועד סיומה (מרץ 2025), התוכנית האסטרטגית מ-2015 טרם עודכנה, אף על פי שחלפו כעשר שנים מפרסומה.

בביקורת הקודמת עלה כי בתוכנית האסטרטגית למטרופולין חיפה לא נקבע שקיצור זמן ההגעה "מדלת לדלת" הוא אחד מיעדי המרכזיים, וממילא לא נקבע בה גם מדד לזמן ההגעה "מדלת לדלת". זאת אף על פי שמדובר באחד ההיבטים החשובים בשירות שניתן לציבור, ובאחד המרכיבים העיקריים שעליהם מתבסס שיקול דעתם של הנוסעים לעניין השימוש בתח"ץ.

בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן במידה מועטה. עלה כי בפרויקטים שהוצגו בתוכנית האסטרטגית מ-2015, אחד המשתנים שעל פיו דורגו ונבחרו הפרויקטים לשנים 2016 - 2045 הוא מדד "הפחתת זמן נסיעה בתח"ץ". מדד זה קיבל משקל משתנה משוקלל של 5% בבחירת הפרויקטים האלו, אך הוא עדיין לא יעד מרכזי שעל פיו הפרויקטים נבחרו. עוד עלה בביקורת המעקב כי התוכנית האסטרטגית האחרונה שהוכנה עבור מטרופולין חיפה היא מ-2015, והגם שבמועד סיום ביקורת המעקב (מרץ 2025) חלפו כבר כעשר שנים מאז הכנתה, היא טרם עודכנה.

בתשובת משרד התחבורה צוין כי התוכנית האסטרטגית למטרופולין חיפה לשנת 2050 נמצאת בשלבי הכנה מתקדמים.

מידת תיקון הליקוי



משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה לעדכן את התוכנית האסטרטגית במטרופולין חיפה משנת מ-2015, לקבוע בה מדד שירות "מדלת לדלת" ולקבוע גם את המשקל שלו (בפרקי זמן שונים), בהתאם לאזורי השירות השונים. מכיוון שלמדד זה ישנה חשיבות רבה בעיני הציבור בבואו לבחור בחלופה של שימוש באמצעי התח"ץ השונים או בחלופה של שימוש ברכב הפרטי,

מומלץ כי משרד התחבורה יעניק למדד שירות "מדלת לדלת" (או לחלופין למדד "הפחתת זמן נסיעה בתח"ץ") משקל משוקלל גבוה יותר מ-5% בעת בחירת הפרויקטים התחבורתיים לביצוע.

בתשובת משרד התחבורה צוין כי "במשרד התחבורה מקודמת עבודת ניתוח אסטרטגית מקיפה הנוגעת לרשת מערכת תחבורה עתירת נוסעים (מתע"ן) במטרופולין חיפה. העבודה כללה חשיבה מערכתית כוללת ומיפוי צרכים, תוך התמקדות בערי הטבעת הראשונה - חיפה, הקריות, נשר, וטירת הכרמל - בהתאם לתוכניות הפיתוח והבינוי ברשויות אלה. במסגרת המסקנות שהתגבשו, מומלץ על קידום צירי מתע"ן חדשים בתחומי הרשויות האמורות. בהמשך, צפויה העבודה להתרחב ולהתייחס גם לטבעות החיצוניות המרחב מטרופוליני [של חיפה]".

תכנון קווי המטרונית והפעלתם

תכנון קווי המטרונית

הביקורת הקודמת

1. חברת יפה נוף תכננה את קווי המטרונית על בסיס ההיבטים האלה: נתונים דמוגרפיים; תוכניות פיתוח אורבניות עתידיות; מוקדי משיכה, כגון מרכזי תעסוקה, בתי חולים, מרכזים מסחריים; ונתונים טופוגרפיים של האזורים השונים במטרופולין. התוכנית, שהביצוע שלה אמור להסתיים בשנת 2040, כללה שלושה קווי מטרונית בחיפה שכבר פעילים (קו 1 - מקריית מוצקין עד חוף הכרמל, קו 2 - מקריית אתא עד בת גלים, וקו 3 - מקריית מוצקין עד הדר בחיפה), ותשעה קווים מתוכננים נוספים, ובהם הקווים לטווח הקצר בגלעין (לנווה שאנן ולרכס הכרמל, ומחיפה לקריות, לנשר ולטירת הכרמל) והארכת קו 2 לקריית אתא²².

בביקורת הקודמת עלה כי "במסגרת התוכנית האסטרטגית למטרופולין חיפה לא בוצעה השוואה סדורה מנומקת ומתועדת בין לבין חלופות טכנולוגיות שונות. כמו כן, לא בוצעה בדיקת עלות מול תועלת בין אופציית הקמת קווים נוספים למטרונית לבין אמצעי תחבורה חלופיים, כגון הגברת השירות הקיים באוטובוסים במידה ניכרת, הקמת רכבת קלה או רכבת תחתית, וכן הקמה של דרגנועים כאמצעי משלים במקרים מסוימים"²³.

2. בביקורת הקודמת עלה כי חלו עיכובים בקידום ההקמה של קווי המטרונית שהוצגו בדוח הביקורת הקודם: כך למשל, לפי מסמכי משרד התחבורה, מועד סיום התכנון המפורט והכנת מכרזי הביצוע להארכת המטרונית לעיר נשר נקבע לדצמבר 2016, ומועד הסיום לתכנון המפורט ותחילת ההליך המכרזי של הארכת המטרונית לנווה שאנן בחיפה, נקבע למרץ 2017. לעומת זאת, בדוח של חברת יפה נוף לשנת 2017 עלה כי הקו לנשר נמצא בשלב סיום התכנון המפורט באוקטובר 2017. עוד עלה מהדוח ששלב ביצוע התכנון המפורט לקו נווה שאנן בחיפה נקבע לתחילת 2018.

בדיווח של חברת יפה נוף מאפריל 2019 צוין כי "הערת המבקר מקובלת והחברה פועלת על פי ההמלצה. החברה בדקה את הגורמים שגרמו לעיכוב ממושך - הופקו לקחים וטופלו בהתאם. הלקחים שהופקו ייושמו בפרויקטים עתידיים".

ביקורת המעקב

1. כאמור, בהתאם להחלטת ממשלה 421 מאוקטובר 2020, הסתיימה ההתקשרות של משרד התחבורה עם חברת יפה נוף, וכל הפרויקטים שהיו בתחום אחריותה הועברו לחברות תשתית אחרות. בעקבות כך, קיבלה חברת חוצה ישראל את הרוב המוחלט של הפרויקטים

²² ראו מבקר המדינה, **דוח ביקורת מיוחד על משבר התחבורה הציבורית (2019)**, "קידום ופיתוח של התחבורה הציבורית במטרופולין חיפה", עמ' 413 - 414.

²³ ראו שם.

התחבורתיים במטרופולין חיפה (ראו לעיל בפרק "קידום פרויקטי תח"ץ מטרופוליניים על ידי חברה עירונית").

2. להלן לוח 3 המפרט את עיקרי המידע לגבי קווי המטרונת הפעילים במטרופולין חיפה, במועד סיום ביקורת המעקב (מרץ 2025):

לוח 3: קווי המטרונת הפעילים²⁴ במטרופולין חיפה, עיקרי המידע

מספר הקו	אורך המסלול (ק"מ)	יישובים שבהם עובר הקו	שנת פתיחת הפעילות של הקו	מספר התחנות לאורך המסלול	תדירות הקו (דקות)	זמן הנסיעה המשוער מקצה לקצה (דקות)
1	25	קריית מוצקין, קריית ביאליק, וחיפה	2013	38	4 - 8 דקות (בשעות השיא - 6:00 עד 20:00); 10 - 20 דקות (בשעות הלילה - 20:00 עד 5:00). הקו פעיל 24/7.	65
2	18	קריית אתא וחיפה		33	6 - 10 דקות (בשעות השיא); 12 - 30 דקות (בשעות השפל). הקו לא פעיל בשעות הלילה ובשבתות.	52
3	16	קריית מוצקין, קריית ים, וחיפה		30	10 דקות (בשעות השיא); 12 - 60 דקות (בשעות השפל). הקו לא פעיל בשעות הלילה ובשבתות.	50
4	21	קריית מוצקין, קריית ביאליק, וחיפה	2022	23	6 - 10 דקות. הקו פועל משעות הבוקר המוקדמות (5 בבוקר) ועד שעות הלילה המאוחרות (24:00).	*28
5	10	יגור, נשר, וחיפה		32	7 - 10 דקות, בזמני הפעילות של הקו (בין השעות 5 בבוקר ועד 24:00).	*24
5א (חלופת שבת)	14	יגור, נשר, וחיפה		23	20 - 30 דקות, בזמני הפעילות של הקו (בימי שישי: בין השעות 15:00 ל-23:00; בימי שבת: בין השעות 7:00 ל-19:00). הקו פעיל בימי שישי ושבת בלבד.	*32

על פי בדיקות של משרד מבקר המדינה.
* אומדן בלבד בשל האילוצים השונים.

מלוח 3 עולה אפוא כי שישה קווי מטרונת פעילים ברוב שעות היממה; וכי ישנו קו מטרונת (קו 1) אשר פעיל לאורך כל שעות היממה. יצוין כי קווים אלה עוברים בין העיר חיפה לבין

²⁴ בנובמבר 2022, קווים אלה הסיעו ביום חול, בממוצע, כ-60,000 נוסעים; הדבר שקול, על פי חישוב של משרד מבקר המדינה, להסעה של אותה כמות נוסעים בכ-1,500 אוטובוסים עירוניים (בכל אוטובוס עירוני, המיועד לנסיעה למרחקים קצרים עד בינוניים, ישנם בין כ-30 עד 50 מקומות ישיבה; לצורך החישוב נבחר מספר ממוצע של 40 מקומות ישיבה).

ערי הקריות השונות (קריית אתא, קריית מוצקין וקריית ביאליק). עוד יצוין כי תדירות קווי המטרונית המפורטים בלוח 3 גבוהה יחסית לאמצעי תחבורה אחרים, כגון קווי אוטובוסים ורכבת ישראל.

3. להלן לוח 4 המפרט את עיקרי המידע בדבר פרויקטי המטרונית המתוכננים לקום בעתיד במטרופולין חיפה, במועד סיום ביקורת המעקב (מרץ 2025):

לוח 4: קווי המטרונית המתוכננים במטרופולין חיפה, עיקרי המידע

שם הפרויקט	מטרונית במסלול טירת הכרמל וחיפה מערב (שני קווים חדשים)	מטרונית במסלול סובב קריית אתא	מטרונית עכו
תיאור הפרויקט	הארכת מסלול המטרונית מצומת מת"מ, בשתי שלוחות, לכיוון העיר טירת הכרמל וחיפה מערב. הפרויקט כולל כ-22 תחנות, והפרדה מפלסית בצומת מת"מ בעיר חיפה.	המשך פרויקט המטרונית לעיר קריית אתא, בתוואי נוסף מעבר לתוואי הקיים. התוואי החדש מתחיל בכיכר ביאליק בכביש 781, דרך רחוב התעלה, וממשיך כעוקף מזרחי של העיר עד למשולש גילעם. הפרויקט כולל כ-16 תחנות.	פרויקט זה מתוכנן לעבור בתוואי של כ-12 ק"מ, ממרכזית הקריות בדרום, דרך העיר עכו, ועד לצומת שמרת שבצפון. התכנון כולל גם כ-24 צמתים מרומזרים.
אורך המסלול המשוער (ק"מ)	10	8.5	כ-12 ק"מ של תוספת תשתית לתשתית העדפה הקיימת של מטרונית.
אומדן תקציבי משוער (במיליוני ש"ח)	700	760	כ-403
לוחות זמנים	הפרויקט מחולק לשישה מקטעים. חלקם נמצא כבר בשלב הביצוע. שלוחה 1 - צפי סיום ב-2027; ושלוחה 2 - צפי סיום ב-2026.	שלב א' בביצוע, מקטע של כ-1.3 ק"מ - צפי סיום ופתיחה ברבעון השני של 2025; שלב ב', מקטע של כ-7 ק"מ, נמצא בהליך מכרזי - תחילת ביצוע בחציון השני של 2025.	הפרויקט מתחלק לחמישה מקטעים שונים, כשכל מקטע הוא פרויקט בפני עצמו. בשני מקטעים רוב העבודות כבר הסתיימו; ובשלושה מקטעים נוספים העבודות בהם נמצאים בשלבי ביצוע. כל הפרויקט מתוכנן להסתיים עד סוף שנת 2026. מקטעים 3 - 4 (מקטעים בכביש עירוני 8510) מצומת עין המפרץ עד צומת דושינצקי, דרך רחוב גדוד 22, שביצועם כבר הסתיים, יופעלו עד אמצע שנת 2025, על פי תוכנית תפעולית זמנית, לתנועת תח"ץ בעיר עכו.
הערות	שלוחה אחת - התוואי עובר מכביש 4 לתוך העיר טירת הכרמל, דרך רחוב הרצל, ועד מרכז רפואי מעלה הכרמל; שלוחה שנייה - מכביש 4 דרך רחוב רוטנברג וכביש 11 בעיר חיפה.	מחולק לשני שלבים: שלב א' ושלב ב'	נמצא בשלב הביצוע המתקדם. התכנון המקורי היה באחריותה של חברת יפה נוף, אך הוא עבר לחברת נתיבי ישראל בשנת 2020. מסלול הקו מתחנת קצה בסמוך לצומת שמרת צפון, דרך העיר עכו, כביש 4, שדרות ההסתדרות, מרכזית המפרץ, ועד לתחנת קצה בשכונת הדר בעיר חיפה. סה"כ אורך מסלול מתחנת קצה אחת לשנייה הוא כ-25 ק"מ.

על פי נתונים של חברת חוצה ישראל ונתונים של חברת נתיבי ישראל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בביקורת הקודמת עלה כי במסגרת התוכנית האסטרטגית למטרופולין חיפה מ-2015, לא בוצעה השוואה סדורה מנומקת ומתועדת בין חלופות טכנולוגיות שונות. כמו כן, לא בוצעה בדיקת עלות ותועלת בין אופציית הקמתם של קווים נוספים למטרונית לבין אמצעי תחבורה חלופיים, כגון הגברת השירות הקיים באוטובוסים במידה ניכרת, הקמת רכבת קלה או רכבת תחתית, וכן הקמה של דרגנועים כאמצעי משלים במקרים מסוימים.

בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן במידה מועטה. עלה כי במועד סיומה, מרץ 2025, קיימים שישה קווי מטרונית פעילים ברוב שעות היממה, מתוכם קו מטרונית (קו 1) שפעיל לאורך כל שעות היממה. יצוין כי קווים אלה עוברים בין העיר חיפה לבין ערי הקריות השונות (קריית אתא, קריית מוצקין, וקריית ביאליק). עוד יצוין כי תדירות קווי המטרונית האלה גבוהה יחסית לאמצעי תחבורה אחרים, כגון קווי אוטובוסים ורכבת ישראל. עוד עלה בביקורת המעקב כי מתוכננים ארבעה פרויקטים נוספים הקשורים לקווי המטרונית החדשים, אשר יקדמו ויפתחו את התחבורה הציבורית במטרופולין חיפה, ואשר מטרתם לספק לציבור הרחב חלופות נוספות לחלופות הקיימות ולעודד אותו להשתמש בתח"ץ.

עם זאת, במסגרת ביקורת המעקב לא נמצא כי אכן בוצעו בדיקות כדאיות מעודכנות לפי נוהל פר"ת²⁵ בעניין ארבעת הפרויקטים העתידיים בקווי המטרונית העתידיים לפעול במטרופולין חיפה (כמו כן, לא בוצעה בדיקת עלות ותועלת בין אופציית הקמת הקווים האלה לבין אמצעי תחבורה חלופיים, כגון הגברת השירות הקיים באוטובוסים, הקמת רכבת קלה או רכבת תחתית, וכן הקמת דרגנועים כאמצעי משלים במקרים מסוימים).

בתשובת משרד התחבורה צוין כי "בפועל אין עיקרון המנחה באיזה שלב בתכנון הפרויקט יש לבצע בדיקת כדאיות ויתרה מכך, אין עיקרון המנחה מהו תנאי הסף הנדרש מפרויקט בכדי שיחייב בדיקה (עלות מינימלית, אורך מינימלי וכו)".

מידת תיקון הליקוי



משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה לבצע את כל הבדיקות הנדרשות, בהתאם לנהליו, לפני שהוא בוחר אלו פרויקטי תחבורה תשתיתיים יקדם, שכן מטבע הדברים עלותם גבוהה מאוד והקמתם אורכת זמן רב, לפעמים אפילו עשרות שנים. מיותר לציין כי בדיקות כאלה נדרשות כדי להקצות בצורה נכונה את משאבי המדינה ולהשקיע אותם בפרויקטים שתועלתם חיובית, מתוך הבנה שלאחר הקמתם קיים קושי רב להחזיר את המצב לקדמותו.

תפעול קווי המטרונית

הביקורת הקודמת

בספטמבר 2010 נחתם הסכם בין משרד התחבורה לבין המפעיל הקודם²⁶ להפעלת שלושת קווי המטרונית. בהסכם ההפעלה הוגדרו זמני הנסיעה התקניים של המטרונית בשלושת הקווים שהוקמו.

²⁵ נוהל פר"ת הוא מתווה מסגרת מחייבת של תהליך לבדיקת כדאיות של פרויקטים תחבורתיים, שהכין משרד התחבורה ומשרד האוצר במשותף.

²⁶ החל באוקטובר 2021 מפעיל את קווי המטרונית זכרון אחר (או המפעיל הנוכחי).

בביקורת הקודמת עלה כי "החל מהרבעון הרביעי של שנת 2013 ועד לרבעון השני של שנת 2016 חרג זמן הנסיעה הממוצע בשעות השיא של אחרי הצהריים מזמן הנסיעה התקני שנקבע בהסכם עם הזכייין [המפעיל]. יודגש כי בהסכם נקבעה חריגה רק לשעות השיא של הבוקר"²⁷.

בדיווח של חברת יפה נוף מאפריל 2019 צוין כי "זמני נסיעה של המטרונית היום [אפריל 2019] עומדים ביעדי הזמן שנקבעו בהסכם, הודות לפרויקט העדפה ברמזורים אשר הושלם בהצלחה בתוואי המטרונית קו 1".

ביקורת המעקב

1. בהתאם להסכמים של מפעילי התח"ץ עם הממשלה (באמצעות משרד התחבורה) ובהתאם לתנאי המכרזים להפעלת התח"ץ, משרד התחבורה מבצע פיקוח, בקרה ואכיפה מינהלית על המפעילים.

בנוהל אכיפה מינהלית של הרשות הארצית לתח"ץ שבמשרד התחבורה, שתוקפו החל מיום 15.9.20 (להלן - נוהל אכיפה מינהלית) נקבע, בין השאר, כי מטרתו: "קביעת הפעילויות הנדרשות לביצוע אכיפה מינהלית". בנוהל הוגדרה "בקרה אלקטרונית" כ"בקרה המבוצעת על כל הנסיעות ברישיון הקו, באמצעות מערכות המשרד [התחבורה] הממוחשבות, הכוללת בתוכה לוחות זמנים, כלי מורשה והתאמת הכלי לקו. על בקרה זו אין הליך ערעור" (להלן - בקרה אלקטרונית).

בנוהל אכיפה מינהלית הוגדרה גם "מערכת אכיפה", כ"מערכת ממוחשבת המרכזת את הממצאים שנמצאו והועלו על ידי חברת הבקרה וצוות פניות הציבור המתייחסות לבקרה לאורך מסלול [הקו] ואשר מוגדר בגינן פיצוי מוסכם ו/או מדד רמת שירות בהסכם עם החברה". נקבע בו גם כי "ועדת האכיפה תדון בממצאים הלא תקינים של הבקרה האלקטרונית, ממצאי חברת הבקרה, פניות הציבור ומערכת דיווחים של כל מפעיל בנפרד תוך בחינת נסיבות הממצאים, שכיחותם, והפעולות שנקטו על ידו בקשר לכל ממצא. כמו כן תבדוק הוועדה את האסמכתאות שצורפו בהתייחסות המפעיל בהתאם לצורך ולהנחיות הבקרה".

בשנת 2021 נחתם הסכם הפעלה עם המפעיל הנוכחי להפעלת קווי השירות בתחבורה הציבורית באשכול קווי מטרונית חיפה (להלן - הסכם ההפעלה). בהסכם הוגדרו שני מדדים שחריגה מאחד מהם או יותר מהמדדים הבאים²⁸ היא בגדר "רמת שירות מינימלית". המדד הראשון הוא "אחוז אי-ביצוע גדול מ-2.1%"; ההגדרה שלו בהסכם ההפעלה היא "אי ביצוע נסיעה - איחור מעל 20 דקות משעת היציאה הנקובה ברישיון הקו, או כאשר הגיע זמן הנסיעה העוקבת ברישיון (המוקדם מביניהם)". (ההדגשות במקור).

עוד נקבע בהסכם ההפעלה כי "עלה שיעור אי ביצוע הנסיעות של מפעיל השירות ושיעורו על 2.5%... ייחשב הדבר כהפרה יסודית של ההסכם והממשלה רשאית לבטל הסכם ההפעלה ולהעביר את הפעלת קווי השירות לכשיר שני, אם הוכרז כזה, או למפעיל אחר".

בהסכם ההפעלה הוגדרה גם "בקרה תפעולית" כ-"בקרה על פעילות מפעילי התחבורה הציבורית באוטובוסים, הנערכת עבור המשרד [משרד התחבורה], לבדיקת עמידתו ברמת השירות הנדרשת בהתאם להוראות הדין ולהוראות ההליך התחבורתי [הליך תחבורתי שמספרו הוא 23/2018], הסכם ההפעלה וההצעה, וזאת בשתי תקופות בקרה שנתיות: ינואר - יוני ויולי - דצמבר. למשרד שיקול דעת מלא בנוגע לאופן ביצוע הבקרה לרבות באמצעות בקרה

ראו שם, עמ' 417.

27

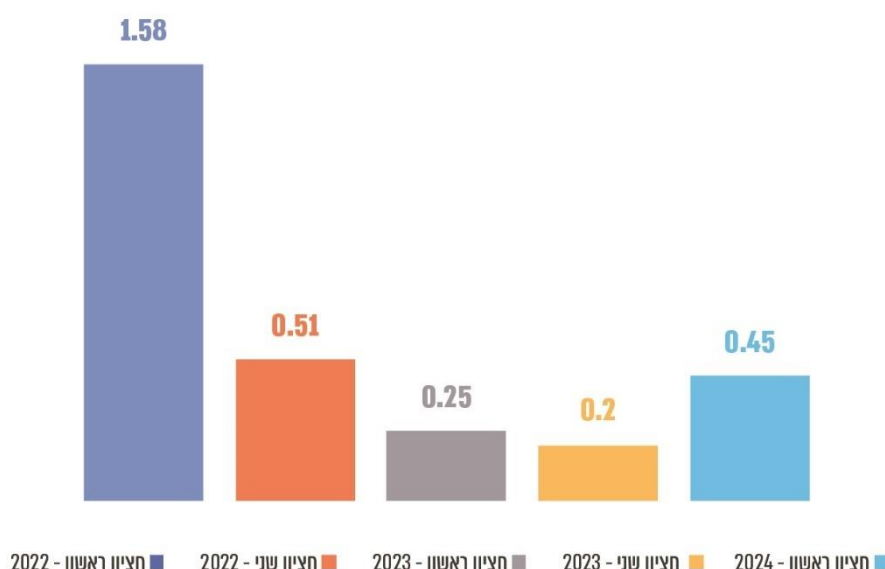
בהסכם נכתב "מהמדדים הבאים בממוצע במהלך שתי תקופות בקרה קלנדריות עוקבות שלגביהן פורסם ציון בקרה ענפי".

28

אלקטרונית או באמצעי אחר. המשרד שומר על זכותו לבצע בקרה אלקטרונית, או באמצעי אחר, בכל הנסיעות שקבועות ברישיון קו השירות ולא בבקרה מדגמית".

2. להלן תרשים 2 המתאר את ביצועיו של המפעיל הנוכחי באשכול קווי מטרופולין חיפה. מדד "אי-ביצוע"²⁹ הנסיעות, שנמדד בשנים 2022 - 2024 (מחצית ראשונה), במסגרת הבקרה התפעולית שמבצע משרד התחבורה על מפעילי התח"ץ:

תרשים 2: מדד "אי-ביצוע" באשכול קווי מטרופולין חיפה, 2022 - 2024 (מחצית ראשונה) (באחוזים)



על פי דוחות בקרה חצי שנתיים על מפעילי התח"ץ של משרד התחבורה, בשנים 2022 - 2024 (להלן - דוחות בקרה חצי שנתיים), בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 2 עולה כי מדד "אי-ביצוע" של מפעיל קווי המטרופולין הנוכחי בשנים 2022 - 2024, נע בין 0.45% ל-1.58%, ומכאן שהוא מתחת לשיעור של 2.1% (שמדד אי-ביצוע גדול ממנו מוגדר כ"רמת שירות מינימלית" בהסכם ההפעלה); הוא גם מתחת לשיעור של 2.5%, שכל חריגה ממנו היא בגדר הפרה יסודית ועילה לביטול הסכם ההפעלה מצד משרד התחבורה. עוד עולה מתרשים 2 כי בשנים 2022 - 2024 (חציון ראשון) חלה ירידה של כ-72% במדד "אי-ביצוע" (מ-1.58% בחציון הראשון של שנת 2022 ל-0.45% בחציון הראשון של שנת 2024). נתונים אלה מצביעים על שיפור בהפעלתם של קווי המטרופולין בחיפה. עם זאת, נרשמה עלייה של כ-125% במדד "אי-ביצוע", בין החציון השני של 2023 לחציון הראשון של 2024 (מ-0.2% ל-0.45%).

בביקורת הקודמת עלה כי החל ברבעון הרביעי של שנת 2013 ועד לרבעון השני של שנת 2016 חרג זמן הנסיעה הממוצע בשעות השיא של אחר הצהריים מזמן הנסיעה התקני שנקבע בהסכם עם המפעיל הקודם. יודגש כי בהסכם נקבעה חריגה רק לשעות השיא של הבוקר.

בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן במידה רבה. עלה כי מדד "אי-ביצוע" של מפעיל קווי המטרופולין הנוכחי נע בין 0.45% ל-1.58% בשנים 2022 - 2024 ועמד על מתחת לשיעור של 2.1%, כשיעור יותר גבוהה ממנו מוגדר כ"רמת שירות מינימלית" בהסכם ההפעלה.

²⁹ מדד "אי-ביצוע" בדוחות בקרה חצי שנתיים של משרד התחבורה מוגדר כ"נסיעה שתופיע במערכת הטכנולוגית כיציאה מתחנת מוצא, אך נסיעה שתופיע במערכת הטכנולוגית כיציאה מתחנת מוצא באיחור שמעל 20 דקות, אך נסיעה שתופיע במערכת האלקטרונית כיציאה מתחנת המוצא בהקדמה של 10 דקות ומעלה, אך נסיעה שתופיע במערכת האלקטרונית כיציאה כאשר הגיע זמן היציאה מתחנת מוצא של הנסיעה העוקבת ברישיון [של הקו]" (ההדגשות במקור).

מידת תיקון הליקוי



משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה להמשיך ולבדוק את המדדים האמורים על מנת להמשיך ולשפר את אמינות השירות לציבור.

העדפה ברמזורים

אחת הדרכים לשיפור המהירות של התח"ץ ולשיפור אמינות השירות שלה היא מתן עדיפות בצמתים מרומזרים. ניתן לעשות זאת באמצעות העדפה פסיבית, כלומר עדיפות מובנית בתוכניות הרמזור המבוססת על מידע סטטיסטי של מעבר אוטובוסים בצומת. אולם הגישה הרווחת כיום היא מתן העדפה אקטיבית בצומת מרומזר. גישה זו מבוססת על השימוש בגלאי המותקן באוטובוס או בגלאים חיצוניים המוצבים לאורך מסלול הקו - כשהאוטובוס מגיע לצומת, הגלאי המותקן בו משדר למערכת הבקרה של הרמזור בקשה להעדפה. מתן ההעדפה ברמזור יכול להתבצע בכמה דרכים: הארכת משך המופע הירוק, הקדמת זמן המופע הירוק, הקדמת זמן המופע האדום, והחלפת מופעים.

הביקורת הקודמת

1. בפרק לתכנון רמזורים בהנחיות לתכנון התח"ץ, משנת 2016, צוין כי כל אימת שהוחלט על מתן העדפה בנתיב נסיעה בלעדי לתח"ץ, מומלץ מאוד גם לתת העדפה בצמתים מרומזרים ולהוסיף מרכיבים להפחתת העיכוב בתחנות.

בהסכם ההקמה וההפעלה של פרויקט המטרונית שנחתם בדצמבר 2011 בין משרד התחבורה, עיריית חיפה וחברת יפה נוף (להלן - הסכם ההקמה והבקרה), נקבע כי אחד מתפקידי החברה הוא לתכנן ולקדם מערכת העדפה ברמזורים ולפקח עליה, וכל זאת בשיתוף העירייה ומשרד התחבורה. ההסכם קובע כי יש "לממש רק תכניות העדפה שאושרו ע"י משרד התחבורה ואשר מקנות העדפה משמעותית לתחבורה הציבורית בתוואי המטרונית לעומת שאר משתמשי הדרך; לדאוג כי מערכות הרמזורים במסלולי קווי המטרונית יתמכו בהעדפה ברמזורים לטובת התחבורה הציבורית על פי מדיניות שתקבע ע"י משרד התחבורה". כן צוין בהסכם במפורש כי "היכולת לממש עדיפות ברמזורים מהווה את אחד מעמודי התווך במסגרת המערכות הטכנולוגיות בפרויקט"³⁰.

בביקורת הקודמת עלה כי "שלא בהתאם להסכם עם חברת יפה נוף, שנקבע בו כי יותקנו מנגנוני העדפה ברמזורים בכ-140 צמתים עוד לפני הפעלת המטרונית, לא דאג משרד התחבורה לתכנון מנגנוני ההעדפה בכל הרמזורים הנדרשים, למעט 19 הרמזורים שנכללו בתקציב התכנון והקמת המטרונית"³¹.

2. עם השקת שירות המטרונית באוגוסט 2013, התברר כי הוא לוקה בחסר באחד מהיבטיו החשובים ביותר - בחודשים הראשונים שלאחר השקתו היה זמן הנסיעה הממוצע בקווי המטרונית ארוך בכ-30% מכפי שנקבע בהסכם ההפעלה והבקרה; זמני הנסיעה התאפיינו בשונות גבוהה ובהבדלים גדולים בין המטרוניות. בפועל, זמני הנסיעה התארכו - לעיתים

³⁰ ראו מבקר המדינה, דוח ביקורת מיוחד על משבר התחבורה הציבורית (2019), "קידום ופיתוח של התחבורה הציבורית במטרופולין חיפה", עמ' 418 - 419.

³¹ ראו שם, עמ' 419.

במידה ניכרת - מזמן הנסיעה הממוצע הארוך ממילא, וכן לא נשמרו זמני העצירה המתוכננים בכל תחנה.

בביקורת הקודמת נמצא כי במועד סיומה (פברואר 2018) "לא הסתיים פרויקט ההעדפה ברמזורים. משרד מבקר המדינה העיר למשרד התחבורה כי היה עליו לוודא כי מתן ההעדפה ברמזורים יפעל מיד עם השקת שירות המטרונית. זאת כדי לסייע בהצלחת פרויקט המטרונית ובשיפור מערך התח"צ לתושבים"³².

3. עוד נמצא בביקורת הקודמת כי במועד סיומה, "ארבע שנים וחצי לאחר הפעלת שלושת קווי המטרונית, טרם סיימה חברת יפה נוף את תכנון אחד מעמודי התווך של פרויקט המטרונית-ההעדפה ברמזורים לכל שלושת הקווים. התמשכות הליכי קבלת ההחלטות והעיכוב בקבלת אישורי התקציב עיכבו את תכנון ההעדפה ברמזורים לשלושת הקווים בכמה שנים, תוך פגיעה ברורה ומהותית בשירות שניתן לציבור"; וכי "העיכוב בביצוע העדפה ברמזורים בשלושת הקווים היא הסיבה העיקרית להתארכות משך הנסיעה במטרונית מעבר למתוכנן ולאי-עמידתה ביעדי זמן הנסיעה שנקבעו לה". בביקורת הקודמת גם נמצא כי "בתכנון ובתקציב ההקמה לא דאגו חברת יפה נוף ומשרד התחבורה לכלול את התכנון והביצוע של 140 רמזורי העדפה כפי שנקבע בהסכם ההפעלה שנחתם ביניהם".

בדוח הקודם המליץ משרד מבקר המדינה כי "על משרד התחבורה וחברת יפה נוף להשלים לאלתר את תכנון ההעדפה ברמזורים בקווים הקיימים. זאת ועוד, לנוכח הצורך לקצר את זמני הנסיעה הנוכחיים במטרונית ולהביא להצלחת פרויקט המטרונית כולו, על משרד התחבורה וחברת יפה נוף להפיק את הלקחים ולהיערך מבעוד מועד להכללת ההעדפה ברמזורים בפתיחת הקווים החדשים של המטרונית"³³.

בדיווח של חברת יפה נוף מאפריל 2019 לגבי מתן העדפה למטרונית ברמזורים, צוין כי רמזורי המטרונית בתוואי של קו 1 פועלים עם העדפה מלאה למטרונית החל בשנת 2016; וכי רמזורי המטרונית בתוואי הקווים 2 ו-3 נמצאים בשלבי התכנון, וגם בהם תבוצע העדפה מלאה למטרונית.

ביקורת המעקב

מנתונים של עיריית חיפה עולה כי מערכת לניהול תנועה של מטרופולין חיפה פועלת 24 שעות ביממה, 365 יום בשנה. המערכת משלבת אמצעי ניהול תנועה כגון: רמזורים ושלטים אלקטרוניים וכן אמצעים רבים לאיסוף נתונים הכוללים גלאים אסטרטגיים, גלאי כביש ומצלמות. מנתוני העירייה גם עולה כי במטרופולין חיפה קיימים כ-308 צמתים מרומזרים, וכ-157 מצלמות לניהול התנועה. בנוסף, עיריית חיפה מפעילה את מרכז ניהול התנועה העירוני.

עוד עולה מנתונים של עיריית חיפה כי המערכת לניהול תנועה כוללת גם מתן העדפה למטרונית באמצעות אמצעים לזיהוי התקרבות המטרונית, באמצעות שינוי בזמן אמת של תפעול רמזור על פי לוגיקה שתוכננה על ידי מהנדסי התנועה, כשהמטרה היא כי מטרונית תעבור את הצומת ללא עצירה או עיכוב ומבלי שתיפגע רמת השירות לכלל משתמשי הדרך ובעיקר להולכי הרגל.

מנתונים של חברת נתיבי איילון עולה כי החברה מנהלת את מרכז ניהול התנועה המטרופוליני של חיפה (למעט העיר חיפה). פעילותה מתרכזת בניהול 64 צמתים, מתוכם 54 צומתי מטרונית. העדפה ברמזורים למטרונית מופעלת, בפועל, ב-25 צמתים מתוכם.

בביקורת המעקב עלה כי בהתאם לתכנית של עיריית חיפה, עד שנת 2020, מתוכנן היה כי למטרונית תהיה זכות קדימה בכ-120 צמתים, וכתוצאה מכך, תהיה למטרונית נסיעה רציפה בקווי שירות 1, 2 ו-3. בשלב הראשון תוכנן להציב גלאים בכ-60 צמתים מרומזרים. **נמצא כי בפועל,**

³² ראו מבקר המדינה, **דוח ביקורת מיוחד על משבר התחבורה הציבורית** (2019), "קידום ופיתוח של התחבורה הציבורית במטרופולין חיפה", עמ' 420.

³³ ראו שם.

ישנה עדיפות ברמזורים למטרונית במטרופולין חיפה, בהתאם לנתונים שהתקבלו, ב-78 צמתים, שמהווים כ-65% מהיעד שנקבע לשנת 2020 (120 צמתים).

בביקורת הקודמת עלה כי בניגוד להסכם עם חברת יפה נוף, בו נקבע כי יותקנו מנגנוני העדפה ברמזורים בכ-140 צמתים עוד לפני הפעלת המטרונית, לא דאג משרד התחבורה לתכנון מנגנוני ההעדפה בכל הרמזורים הנדרשים, למעט 19 הרמזורים שנכללו בתקציב התכנון וההקמה של המטרונית. עוד עלה בביקורת הקודמת כי במועד סיומה (פברואר 2018) לא הסתיים פרויקט ההעדפה ברמזורים. משרד מבקר המדינה העיר למשרד התחבורה, בדוח הביקורת הקודם, כי היה עליו לוודא כי מתן ההעדפה ברמזורים יפעל מיד עם השקת שירות המטרונית. זאת כדי לסייע בהצלחת פרויקט המטרונית ובשיפור מערך התח"ץ לתושבים.

בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן במידה רבה. עלה כי עד שנת 2020 מתוכנן היה כי למטרונית תהיה זכות קדימה בכ-120 צמתים, וכתוצאה מכך, תהיה למטרונית נסיעה רציפה בקווי שירות 1, 2 ו-3, ובשלב הראשון יוצבו גלאים בכ-60 צמתים מרומזרים. עוד עלה בביקורת המעקב כי מתוך 120 צמתים שהיו מתוכננים עד שנת 2020, שבהם תהיה ההעדפה ברמזורים למטרונית, בפועל, נכון למועד סיום ביקורת המעקב (מרץ 2025), ישנה ההעדפה ברמזורים למטרונית בכ-78 צמתים, המהווים כ-65% מהיעד שנקבע לשנת 2020.

מידת תיקון הליקוי



משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה ולעיריית חיפה להמשיך ולקדם את ההעדפה ברמזורים למטרונית בכל הצמתים הקיימים במטרופולין (כ-120 במספר), וזאת על מנת לקצר את זמן ההגעה "מדלת לדלת" של משתמשי התח"ץ ולשפר את אמינות השירות כתוצאה מכך. בנוסף, דבר זה עשוי לעודד נוסעים נוספים אשר עדיין לא משתמשים בתח"ץ, לעבור מחלופה של רכב פרטי לחלופה של שימוש בתח"ץ.

בתשובת משרד התחבורה צוין כי "נכון להיום [יולי 2025], מערכת המטרונית במטרופולין חיפה נהנית מהעדפה ברמזורים בהתאם להגעת המטרונית לצומת. העדפה זו תורמת לקיצור זמני הנסיעה, לשיפור האמינות ולשדרוג חוויית המשתמש בתחבורה הציבורית. השלמת הטמעת ההעדפה ברמזורים מתבצעת כיום ע"י המשרד... ומואצת להשלמה בקווים הקיימים, ותושלם במהלך שנת 2026. סה"כ נמצאים בתכנון וביצוע 45 צמתים שהוגדרו כנדרשים לביצוע ההעדפה. בשנת 2025 בוצעו 10 צמתים. עד סוף 2026 יושלמו עוד 30 צמתים".

הסכם ההפעלה עם המפעילים

בהסכם ההפעלה עם המפעיל הקודם³⁴ נקבע כי הוא אחראי לדאוג לתיקוף (ולידציה) של כרטיסי כלל הנוסעים במערכת המטרונית. גם בהסכם ההפעלה עם המפעיל הנוכחי נקבע דבר דומה (ראו להלן).

כאמור, החל מאוקטובר 2021 מפעיל את קווי המטרונית זכין אחר.

על פי שיטת התשלום הנוכחית של הנוסעים למפעיל, ניתן לעלות למטרונית מכל הדלתות, ועל הנוסעים לרכוש כרטיס³⁵ ולתקפו באמצעות המכשירים, הפרוסים בתוך מטרונית, לצורך זה³⁶. חובת התיקוף חלה על כל בעלי החוזים השונים אשר נמצאים על גבי הכרטיס³⁷.

בהסכם ההפעלה עם המפעיל הנוכחי, משנת 2021 נכלל, בין השאר, סעיף של "הצהרות והתחייבויות מפעיל השירות". בסעיף זה נקבע, בין היתר, כי מפעיל השירות יבצע "בקרת גבייה בהתאם לאמור במסמכי ההליך התחרותי [משנת 2018]".

במסמכי ההליך התחרותי נקבע בין השאר כי "מפעיל השירות מתחייב לבצע בקרה על גביית הפדיון מהנוסעים בהתאם להוראות תיקון מספר 94 לפקודת התעבורה [ראו להלן] בעניין (להלן - בקרת גבייה) בקווי השירות נשוא הליך תחרותי זה. 60 יום ממועד ההפעלה בפועל, יגיש מפעיל השירות לאישור המפקח על התעבורה, בהתאם להוראות נוהל הסמכת פקחים בתחבורה ציבורית באוטובוסים, שפורסם על ידי המפקח על התעבורה והמציב **כנספח לה'** להליך התחרותי, בקשה להסמכה של לפחות 20 נציגי בעל רישיון. נציגי בעל רישיון יבצעו בקרת פדיון בלפחות 10% מסך הנסיעות היומיות (להלן: 'בקרה מינימלית') בהתאם להוראות תיקון מספר 94 לפקודת התעבורה ולהוראות הנוהל המצורף **כנספח לו'** להליך התחרותי" (ההדגשות במקור).

הבקרה על הנוסעים

לשם תפעול מערך אפקטיבי של פיקוח ואכיפה, נדרש להסדיר בחקיקה סמכויות רלוונטיות, תוך הבטחת שימוש סביר ומידתי בכלים בעלי השלכות משמעותיות על הציבור. הדברים אמורים אף ביתר שאת כאשר מתעורר הצורך להפריט את מערך האכיפה ולהקנות סמכויות אכיפה לגופים פרטיים, כגון אלה המפעילים את התח"ץ.

בחוק לתיקון פקודת התעבורה (מס' 94), התש"ע-2010³⁸ (להלן - תיקון פקודת התעבורה מ-2010), נקבעה אחריותו של בעל רישיון (מפעיל התח"ץ) לבקרה על תשלום דמי הנסיעה בקו שירות באוטובוס וחובת הצגת אישור התשלום לאותה נסיעה (הכרטיס) על ידי הנוסע לנציג בעל הרישיון (בקר או פקח).

בתיקון פקודת התעבורה מ-2010 גם נקבע כי "הנוסע בלא כרטיס, וכן מי שאינו מציג או שאינו מוסר את כרטיסו לפי דרישה כאמור בסעיף 61ב(ב), חייב לשלם את דמי הנסיעה בעד המרחק שנסע לפי תעריף מוגדל שפרסם המפקח על התעבורה ברשומות, ובלבד שלא יעלה על 180 שקלים חדשים"; "התעריף המוגדל לפי סעיף זה ישולם לפי דרישה לנציג בעל הרישיון".

עם זאת, לפי הנחיה של שרת התחבורה ומשרד התחבורה, החל ב-25.8.24 סכום הקנס של בעלי מנוי תקופתי³⁹ אשר לא תיקפו את נסיעתם במהלך הנסיעה באוטובוס יהיה 50 ש"ח, וזאת לעומת הקנס המלא שהוא עד 180 ש"ח. יצוין כי הנחיה זאת לא חלה על נסיעה ברכבת כבדה וברכבות קלות.

35 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 72א - חלק שני** (2021), "התחבורה הציבורית - שימוש בכרטיס רב-קו (מעקב) וביישומי תשלום", עמ' 859. בדוח זה עלה כי החל ממחצית דצמבר 2020, אפשר לשלם עבור הנסיעה בתח"ץ, בכל האוטובוסים, גם באמצעות יישומונים שנועדו לצורך זה ולא רק באמצעות כרטיס רב-קו (רב-קו הוא כרטיס אלקטרוני נטען רב-פעמי); והחל מתחילת מרץ 2021, אפשר לשלם באמצעותם בכל שאר אמצעי התחבורה הציבורית הקיימים (רכבת ישראל, רק"ל, כרמלית וכו').

36 על פי שיטת התשלום של הנוסעים למפעיל הקודם, הנוסעים היו רוכשים כרטיס, ומתקפים אותו ברציפים של המטרונית, לפני העלייה למטרונית.

37 המנויים השונים כולל חוזים כגון: "חופשי חודשי", "ערך צבור", חופשי יומי, וכו'.

38 פקודת התעבורה (מס' 94), ס"ח התש"ע 2253.

39 בעלי מנוי "חופשי יומי", "חופשי חודשי" ו"חופשי שנתי"; ונוסעים מעל גיל 75 אשר זכאים לנסוע בחינם בתח"ץ, אבל חייבים לתקף את נסיעתם.

הביקורת הקודמת

בביקורת הקודמת נמצא כי "על פי נתוני הזכיין [המפעיל הקודם], בשנים 2016 ו-2017 שיעור הנוסעים שלא תיקפו את הנסיעה לפני עלייתם למטרונית, ובהם אנשים הנמנעים מתשלום, היה 46.4%- ו-42.6% בהתאמה"⁴⁰. עוד נמצא בביקורת הקודמת כי "חלק מהתשלום לזכיין נקבע כתשלום על פי הוצאותיו כפי שנקבעו במכרז פחות ההכנסות ממכירת כרטיסים. לפיכך המדינה מממנת את התשלום עבור נוסעים שאינם משלמים תמורת הנסיעה. מאחר שמרבית הגבייה של הזכיין מועברת למדינה, אי-תשלום בהיקף כה גדול גרם למדינה הפסד של כעשרות מיליוני ש"ח מהכנסותיה בשנים 2014 עד 2017"⁴¹.

משרד התחבורה מסר בתשובתו לדוח הקודם כי "קיים פער בין מספרי הנוסעים לבין מספר הוולידציות במערכת... כי חלק ניכר מהנוסעים לא מתקף מהסיבות הבאות: חופשי חודשי, מעבר בין מטרוניות, חיילים, שוטרים זכאים להנחה מלאה וכו'"⁴².

בהסכם ההפעלה הקודם נקבע כי שיעור הגבייה בפועל יחושב כיחס שבין מספר הנוסעים שביצעו תיקוף במערכות הכרטיס לבין מספר הנוסעים שנסעו במטרונית על פי ספירה שביצע המפעיל. כמו כן נקבע כי יונהג תמריץ להגדלת הגבייה באמצעות קנס למפעיל, שיחושב רק כאשר שיעור הגבייה בפועל יהיה קטן מ-85%. סכום הקנס יקוזז מהתשלומים המגיעים לו; אם שיעור הגבייה בפועל שווה ל-85% או גדול מסכום זה, לא תבוצע כל התחשבנות. עוד נקבע בהסכם ההפעלה הקודם כי המפעיל יבצע בקרה על תשלום דמי נסיעה בהיקף של 10% מסך הנסיעות השבועיות. לצורך כך עליו להיערך להעסקת צוות פקחים בהיקף המתאים לכך על פי הערכתו"⁴³.

בביקורת הקודמת נמצא כי "אומנם בהסכם ההפעלה נקבע כי על הזכיין [המפעיל] לבצע בקרת תשלום, אולם לא הוקנו לפקחים האמצעים שיאפשרו להם לפקח על תשלום דמי הנסיעה. בביקור בשטח באוקטובר 2018 שקיימו נציגי משרד מבקר המדינה ציינו פקחי הזכיין כי אין להם יכולת אכיפה, וכי נוסעים שלא שילמו התעלמו מדרישתם להזדהות".

עוד נמצא בביקורת הקודמת כי "רק בתחילת שנת 2017 פנתה הרשות הארצית לתח"צ ליועץ המשפטי של משרד התחבורה כדי להסדיר בחקיקה הקניית סמכויות פיקוח אפקטיביות לפקחי הזכיין. רק במרץ 2018 פורסמה הצעת תזכיר חוק בעניין סמכויות פיקוח בתח"צ"⁴⁴... ובסוף נובמבר 2018 קיימה הכנסת דיון ראשון בנושא הצעת החוק".

ביקורת המעקב

בדברי ההסבר להצעת חוק לתיקון פקודת התעבורה (מס' 126) (פיקוח על תשלום דמי נסיעה באוטובוסים), התשע"ט-2018, שפורסמה באוקטובר 2018 (להלן - הצעת תיקון פקודת התעבורה), נכתב בין השאר כי "אפשרות העלייה מכל הדלתות עלולה להגדיל את מספר האנשים הנמנעים מתשלום דמי הנסיעה, בין בשגה ובין במזיד. בקווים שבהם נוהגת כבר עלייה מכל הדלתות, נמצא כי יש ריבוי מקרים של הימנעות מתשלום דמי נסיעה. תצפיות העלו שבירושלים מדובר בכ-9% מהנוסעים, בגוש דן בכ-5%, במטרונית בחיפה - בכ-14.5% ובקווי באר שבע - כ-23% מהנוסעים. בפלחי אוכלוסייה מסוימים, השיעורים גבוהים בהרבה. לאור הנתונים האמורים, יהיה ניתן להרחיב את האפשרות של העלייה מכל דלתות האוטובוס, רק אם ייקבעו כלים אפקטיביים לפיקוח על תשלום דמי הנסיעה בידי הנוסעים ולאכיפה כלפי הנוסעים שאינם משלמים. לפיכך

40 מספר התיקופים לא כלל את הנוסעים שרוכשים כרטיס נסיעה חד-פעמי.

41 ראו מבקר המדינה, **דוח ביקורת מיוחד על משבר התחבורה הציבורית** (2019), "קידום ופיתוח של התחבורה הציבורית במטרופולין חיפה", עמ' 426.

42 ראו שם.

43 ראו מבקר המדינה, **דוח ביקורת מיוחד על משבר התחבורה הציבורית** (2019), "קידום ופיתוח של התחבורה הציבורית במטרופולין חיפה", עמ' 427.

44 הצעת חוק לתיקון פקודת התעבורה (מס' 122) (פיקוח על תשלום דמי נסיעה) (2018).

מוצע לתקן את פרק שישי 1 לפקודת התעבורה... שעניינו סדרי הסעה באוטובוס, ולעגן בו את הכלים הנדרשים לכך"⁴⁵.

בדברי ההסבר גם צוין כי "לצד ההצעה להעניק סמכויות חדשות לנציגי המפעיל, שהוא גוף פרטי, נדרש גם לקבוע הוראות המחייבות יצירת אמצעי פיקוח ובקרה וכן אפשרות להטלת סנקציות במקרה של הפעלת סמכות שלא כדין. כמו כן קיימת חשיבות לכך שהרגולטור [משרד התחבורה] האמון על התחום יהיה מעודכן בכל הנוגע לפעילות הגוף המפעיל ובפרט להיקף ולאופן של הפעלת הסמכויות על ידו". בדברי ההסבר הוצע "להסמיך מפקחים, עובדי המשרד [משרד התחבורה], אשר תפקידם לוודא כי הוראות הפרק מתקיימות ובייחוד כי נציגי המפעילים מקיימים את סמכויותיהם בהתאם להוראות הפקודה המוצעות".

בנובמבר 2018 התקיים דיון בוועדת הכלכלה של הכנסת בנושא הצעת תיקון פקודת התעבורה. בדיון הציגו המשתתפים בין היתר את שיעור את שיעור אי-התיקוף בתח"ץ במטרופולינים בישראל. בבאר שבע, למשל, הוצג שיעור של כ-20%; ברק"ל בירושלים - כ-12%; במטרופולין בחיפה - כ-15%. נציג של חברת דן ציין בדיון: "אנחנו יכולים להגיע גם ל-25%-ו-30% שבשעות לחץ לא מתקפים".

בדוח מבקר המדינה בנושא "התחבורה הציבורית - שימוש בכרטיס רב-קו (מעקב) וביישומי תשלום" שפורסם באוקטובר 2021 (להלן - דוח השימוש ברב-קו), עלה כי "אף שהוחל בהליכי חקיקה לתיקון פקודת התעבורה [נוסח חדש] כבר בשנת 2018, טרם הסתיימה אסדרה חקיקתית של סמכויות הפיקוח והאכיפה בתחבורה הציבורית בעניין נסיעה ללא תשלום או ללא תיקוף כרטיס. ביקורת המעקב העלתה כי הליקוי בנושא זה תוקן במידה מועטה"⁴⁶.

בדוח השימוש ברב-קו המליץ משרד מבקר המדינה למשרד התחבורה ולמשרד האוצר לפעול כדי "להשלים את אסדרת סמכויות הפיקוח והאכיפה בתחבורה הציבורית. זאת בייחוד נוכח מצב שבו כל המשתמשים בתחבורה הציבורית רשאים לעלות מכל הדלתות; נוכח הנתונים שהוצגו בהצעת תיקון פקודת התעבורה שפורסמה באוקטובר 2018, ולפיהם בין 5% ל-23% ממשתמשי התחבורה הציבורית נמנעים מתשלום עבור הנסיעה, וממילא אינם מתקפים את כרטיס הרב-קו שלהם בזמן הנסיעה; ונוכח אומדן ההפסד שייגרם לתקציב המדינה בעקבות ההשתמטות מתשלום עבור הנסיעות שמשרד האוצר העריך אותו בכ-300 מיליון ש"ח בשנה"⁴⁷.

ממסמך של מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא "נקודות לדיון בנושא ייעול האכיפה של דמי הנסיעה באוטובוסים בחוק ההסדרים" מאוקטובר 2021, עולה כי בפרק התחבורה, בתזכיר חוק התוכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2021 ו-2022) מאוגוסט 2021, הוצע לתקן את פקודת התעבורה באופן שיבהיר את חובת תיקוף אמצעי התשלום בתחילת הנסיעה באוטובוס ציבורי, או בסמוך לה. זאת, מאחר שתיקון כזה נדרש כדי להתמודד עם תופעת ההשתמטות מתשלום באוטובוסים. במסמך צוין כי "מוצע כי דרישה לתשלום אשר הגיש נציג מפעיל תחבורה ציבורית (פקח אוטובוס) לנוסע שלא שילם דמי נסיעתו או לא הציג כרטיס, תיחשב כמסירת התראה לפי סעיף 1א81(ב) לחוק ההוצאה לפועל, התשכ"ז-1967, ותהיה ניתנת לביצוע במסלול מקוצר כתביעה לסכום קצוב בלשכת ההוצאה לפועל". עוד צוין במסמך כי "לפי טיוטת חוק ההסדרים הנוכחי, אומדן הפסד ההכנסות למדינה בגין ההשתמטות מתשלום דמי הנסיעה גדל לכדי 300 מיליון ש"ח. זאת, למרות שמספר נסיעות הנוסע באוטובוסים בשנים 2020 ו-2021 קטן בהשוואה לשנת 2019, בין היתר בשל התפרצות מגפת הקורונה, שהובילה להטלת מגבות תנועה, הפסקת שירותי התחבורה הציבורית לחלוטין מעת לעת וצמצום תפוסת הנוסעים המקסימלית בנסיעות" (ההדגשות במקור).

באותו מסמך של מרכז המחקר והמידע של הכנסת הוצגו גם נקודות לדיון, ובין היתר עלה בדיון ועדת הכלכלה בנושא כי סמכויות הפקחים, כפי שהן מעוגנות בחקיקה הקיימת (באוקטובר 2021,

⁴⁵ ראו גם מבקר המדינה, דוח שנתי 72א - חלק שני (2021), "התחבורה הציבורית - שימוש בכרטיס רב-קו (מעקב) וביישומי תשלום", עמ' 855 - 859.

⁴⁶ ראו שם, עמ' 858.

⁴⁷ ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 72א - חלק שני (2021), "התחבורה הציבורית - שימוש בכרטיס רב-קו (מעקב) וביישומי תשלום", עמ' 859.

מועד כתיבת המסמך) וללא הרחבתו, אינן מאפשרות פיקוח יעיל. זאת משום שאין חובת הזדהות של הנוסעים בפני הפקחים, ומשום שאין לפקחים סמכויות לעיכוב הנוסעים עד להגעת השוט, במקרה הצורך, כפי שנקבע בחקיקה הקיימת.

מהוראה של הרשות הארצית לתח"ץ מתחילת יוני 2025⁴⁸, בעניין הנחיות המפקח על התעבורה בכל הנוגע לפיקוח על תשלום דמי נסיעה בקו שירות באוטובוס (להלן - הנחיות המפקח על התעבורה), עולה כי מטרתו, בין השאר, לקבוע כללים להסמכת בקר על ידי המפקח על התעבורה; לקבוע את מדיניות המפקח על התעבורה בנוגע לאופן ביצוע הבקרה; ולקבוע אמות מידה ליישום סמכותו של המפקח על התעבורה בהחלטות הנוגעות לבקשות לפטור מתשלום תעריף מוגדל. בהנחיות צוין כי על "בעלי הרישיון ובקרים לפעול בכפוף להנחיות שקבועות במסמך זה".

עוד צוין בהנחיות המפקח על התעבורה כי ישנו צורך מתגבר בבקרה על תיקוף ותשלום דמי הנסיעה, לאור הרחבת האפשרות לעלייה מכל הדלתות באוטובוסים, ולנוכח השימוש הכמעט בלעדי של נוסעי התח"ץ באמצעי תשלום כגון כרטיס רב-קו ויישומונים סלולריים לתשלום ולתיקוף עצמאי.

מבדיקת הנחיות המפקח על התעבורה עולה כי הן לא עוסקות בהסדרת הסמכויות לפקחים (או בקרים) שפועלים מטעם מפעילי התח"ץ, וגם לא בהרחבת סמכויותיהם, אלא בניסוח הנחיות פרטניות למפעילי התח"ץ ולפקחים כיצד לבצע את עבודת הפיקוח והבקרה במסגרת עבודתם.

בביקורת המעקב עלה כי מינואר 2024 ועד ספטמבר 2024 התקיימו שמונה דיונים בוועדה לפניות הציבור של הכנסת⁴⁹, בנושא סמכויותיהם והתנהלותם של פקחים בתח"ץ. מפרוטוקול הוועדה מספטמבר 2024 עולה כי מספרן הממוצע של נסיעות שאינן מתוקפות בתח"ץ נאמד בכ-20%, וההפסד הכלכלי שנגרם למדינה נאמד בכ-600 מיליון ש"ח.

בביקורת המעקב עלה גם כי במועד סיומה במרץ 2025, טרם הסתיימה אסדרתן החקיקתית של סמכויות הפיקוח והאכיפה בתח"ץ, בכל הנוגע לנסיעות ללא תשלום או ללא תיקוף כרטיס. יצוין כי הצעת תיקון פקודת התעבורה פורסמה לראשונה כאמור כבר באוקטובר 2018, מטעם הממשלה.

בביקורת הקודמת עלה כי הסכם ההפעלה קבע שעל המפעיל הקודם לבצע בקרת תשלום, אולם בפועל לא הוקנו לפקחים האמצעים שיאפשרו להם לפקח על תשלום דמי הנסיעה. בביקור בשטח שקיימו נציגי משרד מבקר המדינה באוקטובר 2018, ציינו פקחי המפעיל הקודם כי אין להם יכולת אכיפה, וכי נוסעים שלא שילמו התעלמו מדרישתם להזדהות; ורק בתחילת שנת 2017 פנתה הרשות הארצית לתח"ץ ליועץ המשפטי של משרד התחבורה כדי להסדיר בחקיקה הקניית סמכויות פיקוח אפקטיביות לפקחי המפעיל. במרץ 2018 פורסמה הצעת תזכיר חוק בעניין סמכויות פיקוח בתח"ץ. בסוף נובמבר 2018 קיימה הכנסת דיון ראשון בנושא הצעת החוק.

בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן במידה מועטה. על פי הערכות של משרד התחבורה משנת 2024 מספר הנסיעות הממוצע שאינן מתוקפות בכלל התח"ץ נאמד בכ-20%. כמו כן עלה כי ישנן הנחיות המפקח על התעבורה, שעוסקות בנושא הפיקוח על תשלום דמי נסיעה בקו שירות באוטובוס. ההנחיות האחרונות (המעודכנות) הן בתוקף החל מתחילת יוני 2025, ומטרתן, בין היתר, לקבוע כללים להסמכת בקר (או פקח) על ידי המפקח על התעבורה, ולקבוע את מדיניות המפקח על התעבורה בנוגע לאופן ביצוע הבקרה. עם זאת, במועד סיומה של ביקורת המעקב (מרץ 2025), טרם הסתיימה אסדרתן החקיקתית של סמכויות הפיקוח והאכיפה בתח"ץ בכל הנוגע לנסיעה ללא תשלום או תיקוף כרטיס. יצוין כי הצעת חוק לתיקון פקודת התעבורה (מס' 126) (פיקוח על תשלום דמי נסיעה באוטובוסים), התשע"ט-2018, פורסמה לראשונה כבר באוקטובר 2018 מטעם הממשלה אך לא הושלם חיקוקה.

⁴⁸ הוראה "הנחיות המפקח על התעבורה - פיקוח על תשלום דמי נסיעה בקו שירות באוטובוס", מהדורה 5, בתוקף מיום 1.6.25.

⁴⁹ הדיונים התקיימו במועדים הבאים: 22.1.24, 11.3.24, 8.4.24, 1.5.24, 28.5.24, 15.7.24, 30.7.24, ו-10.9.24.

מידת תיקון הליקוי



משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה ולמשרד האוצר, כפי שהמליץ כבר בעבר, לפעול להשלמתה של אסדרת סמכויות הפיקוח והאכיפה בתחבורה הציבורית; זאת בייחוד לנוכח המצב שבו כל משתמשי התח"ץ רשאים לעלות מכל הדלתות; וכן לנוכח אומדן ההפסד שנגרם לתקציב המדינה בכל שנה בעקבות ההשתמטות מתשלום עבור הנסיעות בתח"ץ, אשר נאמד בכ- 20% בממוצע מכלל הנסיעות בתח"ץ ומשרד האוצר כבר העריך אותו בשנת 2021 בכ- 300 מיליון ש"ח⁵⁰. עוד ממליץ משרד מבקר המדינה למשרד התחבורה לפעול ליישום ההנחיות של המפקח על התעבורה אשר עוסקות בפיקוח על תשלום דמי נסיעה בקו שירות באוטובוס, ואשר בתוקף החל מיוני 2025.

בתשובת משרד התחבורה צוין כי "המשרד פועל בשיתוף פעולה עם המשרד לביטחון לאומי לצורך הרחבת סמכויות האכיפה של הפקחים, במטרה לחזק את יכולת האכיפה בשטח ולצמצם היקף תופעת אי-התיקוף בתחבורה הציבורית".

הקמת פרויקטים עתידיים במטרופולין חיפה

קו הרכבת הקלה חיפה-נצרת (הרק"ל)⁵¹

רקע כללי

מטרת פרויקט הרק"ל היא להקים מערך תח"ץ להסעת המונים באמצעות רכבת קלה שתשרת את תושבי הצפון ותחבר בין מטרופולין חיפה לבין הגוש העירוני נצרת-נופית. הפרויקט קודם כחלופה לתוואי רכבת כבדה בתמ"א⁵². פרויקט הרק"ל הוא פרויקט מורכב, ייחודי וראשון מסוגו בישראל, המשלב רכבת קלה וכבדה על אותה מסילה. לרק"ל יתרונו רבים, בין היתר היא מאפשרת נסיעה משולבת - עירונית במהירות נמוכה ובין-עירונית במהירות של עד 100 קמ"ש - ללא צורך בהחלפה של מערכת הסעה ותוך ניצול התשתיות הקיימות. הרק"ל יכולה לנסוע בשיפועים של עד 8%, לעומת שיפוע של עד 2% ברכבת כבדה⁵³.

תכנון פרויקט הרק"ל החל עוד בשנת 2005 על ידי חברת יפה נוף. תוואי הרק"ל היה אמור לעבור בסמוך ליישובים נצרת, חיפה, קריית אתא ושפרעם⁵⁴. הוא היה אמור להשתרע על פני כ- 41 ק"מ ולכלול כ- 20 תחנות איסוף והורדה של נוסעים (ראו להלן, מפה של פרויקט הרק"ל). זמן הנסיעה מתחנת ריינה נצרת לתחנה מרכזית המפרץ בחיפה תוכנן לכ- 30 דקות, ואילו זמן הנסיעה בין מרכזית המפרץ בחיפה לתחנת זיאד נצרת תוכנן לכ- 50 דקות. ביולי 2011 הוכרז הפרויקט כ"פרויקט תשתית בעל חשיבות לאומית" (תוכנית תשתית לאומית) (להלן - תת"ל 56), וככזה הוא

50 ראו גם מבקר המדינה, **דוח שנתי 72א - חלק שני** (2021), "התחבורה הציבורית - שימוש בכרטיס רב-קו (מעקב) וביישומי תשלום", עמ' 858 - 859.

51 נקרא גם בשם רק"ל "נופית".

52 תוכנית מתאר ארצית למסילות ברזל.

53 ראו מבקר המדינה, **דוח ביקורת מיוחד על משבר התחבורה הציבורית** (2019), "קידום ופיתוח של התחבורה הציבורית במטרופולין חיפה", עמ' 442 - 454.

54 הקו עובר בסמיכות ליישובים קריית אתא, שפרעם, ביר אל-מכסור וצומת ריינה-משהד, וימשיך בתוך היישוב נופית עד העיר נצרת. תחילת התוואי בתחנת לב המפרץ בחיפה, במקביל לדרך 22 עד מחלף קריית אתא צפון, והמשכו לאורך דרך 781 ועד מחלף גלעם. בהמשך ייכנס התוואי בין מסלולי דרך 79 עד צומת ריינה-משהד, ימשיך לאורך דרך 6400 לנופית, ימשיך לנצרת דרך קריית הממשלה ויסיים בצומת המוסכים.

ביצוע הפרויקט

הביקורת הקודמת

בדצמבר 2015 הגישה עיריית קריית אתא תוכנית לבניית שכונת מגורים מצפון מערב לעיר (להלן - תמ"ל 1025)⁵⁸, לקידום בוועדה לתוכניות מועדפות לדיור. פרויקט הרק"ל המתוכנן יצר נתק בין שני חלקי העיר הקיים והמתוכנן. חרף זאת, המשיכה הוות"ל לקדם את תת"ל 56 על פי התכנון המקורי במקביל להגשת תמ"ל 1025, ולפיכך נוצרה התנגשות בין שני הפרויקטים. עיריית קריית אתא התנגדה לקידום פרויקט הרק"ל במתכונתו הנוכחית.

בישיבה שקיימה הוות"ל באפריל 2017 הוחלט לאמץ את המלצות ועדת המשנה להערות והשגות מפברואר אותה שנה ולהעביר את התוכנית לאישור הממשלה⁵⁹, בכפוף לתיקונים טכניים ותיקוני עריכה במסמכי התוכנית על פי החלטת ועדת המשנה⁶⁰.

1. בביקורת הקודמת נמצא כי "תכנון פרויקט רק"ל חיפה-נצרת החל ב-2005. הפרויקט הוכרז כתוכנית תשתית לאומית ב-2011, תקציבו אושר בממשלה רק באוגוסט 2016 ובוות"ל - באפריל 2017, ורק כשנה לאחר מכן - באפריל 2018 - הועברה תוכנית הפרויקט לאישור הממשלה. במועד סיום הביקורת, כ-13 שנה מיום תחילת תכנון הפרויקט, הוא טרם אושר סופית בממשלה, וממילא לא החלו בביצועו"⁶¹.

2. עוד נמצא בביקורת הקודמת כי "המחלוקות בין עיריית קריית אתא ומשרד התחבורה על מאפייני תוואי הרק"ל באזור קריית אתא עיכבו את הפרויקט במשך כשש שנים - מהצגת התוכנית לציבור ולבעלי עניין בשנת 2012 ועד העברת התוכנית להערות הממשלה באפריל 2018. משרד התחבורה אף גרם לעיכובים נוספים בפרויקט: אף שהוא האחראי לקידום תוכנית הרק"ל במוסדות התכנון, התוכנית עוכבה בוות"ל לבקשתו; המשרד לא יזם את קידום התוכנית בוות"ל במשך חודשים רבים, השתהה בהגשת בקשה לדיון בה בוות"ל ואף פעל לביטול הדיון בוות"ל ערב קיומו; למרות ההתראה של מנהלת אגף בכיר לתכנון תחבורתי במשרד התחבורה להגיש בקשה מחודשת לוות"ל, רק בהתערבות מתכננת הוות"ל הגיש משרד התחבורה בקשה לדון בה בוות"ל"⁶².

בדיווח תיקון הליקויים מספטמבר 2019 מסרה הוות"ל למשרד מבקר המדינה כי "התכנית אושרה במלואה בממשלה במאי 2018 ופורסמה למתן תוקף ביולי 2018 ללא התניות. הוות"ל כמוסד תכנון עומד באדיקות בלוחות הזמנים הקצרים שנקבעו לו עפ"י חוק אך הוא מוגבל ביכולתו לנהל את זמן היזם או לשלוט בעיכובים מצד המשרד הממשלתי". עוד מסרה הוות"ל באותו דיווח כי "במרץ 2019 התקיימה ישיבת התנעה לקראת ביצוע עם חברת חוצה ישראל שמונתה כיום לפרויקט זה ע"י משרד התחבורה, וכן נקבעו ישיבות עבודה לתחילת ספטמבר 2019 עם צוות המתכננים שנבחרו במכרז המתכננים על ידי חברת חוצה ישראל, לקידום התכנון המפורט לביצוע של הרק"ל וכן סיכום משותף על תכנית עבודה לביצוע הפרויקט".

58 תוכנית מועדפת לדיור (תמ"ל) 1025 - קריית אתא צפון, להקמת שכונת מגורים חדשה, שבה כ-13,000 יחידות דיור, הכוללת מגורים, מבנים ומוסדות ציבור, אזור מסחר, אזור משרדים ומקומות תעסוקה בהיקף של כ-275,000 מ"ר, שטחים ציבוריים פתוחים ופארק. תוואי דרך 781, תוואי מסילות הרכבת ותוואי הרק"ל חיפה-נצרת חוצים את תחום התוכנית ממזרח למערב. הודעה בדבר אישור התוכנית פורסמה ברשומות בנובמבר 2019 (י"פ 8540).

59 על פי סעיף 176.ג(9)(ב) לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה - 1965.

60 ראו מבקר המדינה, **דוח ביקורת מיוחד על משבר התחבורה הציבורית** (2019), "קידום ופיתוח של התחבורה הציבורית במטרופולין חיפה", עמ' 446.

61 ראו שם.

62 ראו שם, עמ' 449.

ביקורת המעקב

החלטת ממשלה 1719 מיום 25.4.24, שנושאה "אישור הענקת זיכיון להקמה, תפעול ותחזוקה של פרויקט הרכבת הקלה בין חיפה לנצרת" לחברה ישראלית פרטית קבעה, בין השאר, כי יש "לאשר הענקת זיכיון בידי שרת התחבורה והבטיחות בדרכים להקמה, הפעלה ותחזוקה של הרכבת הקלה בין חיפה לנצרת-נופית" [לחברה ישראלית פרטית], שהוכרזה כזוכה על ידי ועדת המכרזים של חוצה ישראל בהחלטה מיום 19 בפברואר 2024 והכול בהתאם לתנאי המכרז וחווה הזיכיון".

מבדיקות שערך משרד מבקר המדינה, עלה כי במועד סיום ביקורת המעקב (מרץ 2025) נוספו לפרויקט הרק"ל (תת"ל 56) כמה תוכניות משלימות, כולן ברמת תת"ל (תוכנית מתאר ארצית לתשתית לאומית)⁶³, וזאת כדי להקל את ביצועו.

להלן לוח 5 המפרט את התקדמות התוכניות הקשורות לתת"ל 56, לפי עיקרי השלבים השונים.

לוח 5: פירוט עיקרי השלבים של התוכניות המשלימות הקשורות לתת"ל 56⁶⁴

שם התוכנית	תת"ל 56	תת"ל 56א	תת"ל 56ב	תת"ל 56ג	תת"ל 56ד
תיאור התוכנית	רק"ל חיפה-נצרת	תחמ"ש (תחנת משנה) אבליים	קטע מרכזית המפרץ	השלמות סטטוטוריות לתת"ל 56	הסדרת רצועת הרק"ל בגשר ריינה
תאריך קבלת התוכנית בוות"ל	31.7.11	6.2.18	2.4.20	5.12.21	6.9.23
תאריך הפרסום בדבר העברת התוכנית להערוות הוועדות המחוזיות ופרסומה לשגות הציבור (מספר ילקוט פרסומים)	24.11.16 (י"פ 7386)	21.1.19 (י"פ 8084)	22.7.20 (י"פ 8998)	23.6.23 (י"פ 11463)	-
תאריך ההמלצה לממשלה לאישור התוכנית (או אישור התוכנית בתנאים)	20.2.17	12.3.19	7.9.20	23.10.23	-
תאריך דיון בממשלה/ועדת השרים לאישור התוכנית	7.5.18 (החלטה 3830 מ-24.5.18)	26.6.19 (החלטה 4637 מ-18.7.19)	26.11.20 (החלטה 575 מ-26.11.20)	20.12.23	17.11.23
תאריך הפרסום ברשומות למתן תוקף (מספר של ילקוט פרסומים)	12.7.18 (י"פ 7873)	29.7.19 (י"פ 8361)	20.12.20 (י"פ 9307)	16.1.24 (י"פ 12006)	21.12.23 (י"פ 11921)
תאריך אישור התוכנית (על פי נתונים של מינהל התכנון)	12.7.18	29.7.19	20.12.20	16.1.24	21.12.23

על פי נתוני מינהל התכנון, מאתר המרשתי שלו (<https://mavat.iplan.gov.il/SV1>), בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מלוח 5 עולה שכל התוכניות הקשורות לתת"ל 56 אושרו בדיוני הממשלה או בוועדות השרים שהתקיימו בין מאי 2018 לדצמבר 2023; דבר אישורן, פורסם ברשומות בין יולי 2018 לינואר 2024, כלומר לאחר מועד סיום הביקורת הקודמת בפברואר 2018.

תת"לים: 56א - עד 56ד.

63

מינהל התכנון שבמשרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיוני 2025 (להלן - תשובת מינהל התכנון) כי במועד מתן המענה מקודמת בוות"ל גם תוכנית תת"ל 56 אשר עוסקת בהסבת חניוני רכב פרטי למסופי אוטובוסים. מרבית התוכנית אינה נדרשת לפרויקט הרק"ל עצמה אלא לטובת שיפור מערך האוטובוסים אשר מזינים את תחנות הרק"ל.

64

מנתוני חברת חוצה ישראל עולה כי העבודות להקמת הרק"ל מבוצעות בחלוקה לארבעה מקטעי ביצוע, וכל מקטע מחולק לחבילות ביצוע. להלן לוח 6, המפרט את ארבעת מקטעי הביצוע ואת חבילות הביצוע הקשורות לכל מקטע:

לוח 6: מידע על ארבעת מקטעי העבודה של פרויקט הרק"ל

מקטע	תיאור המקטע	הערות
מקטע A	ממרכזית המפרץ ועד מעט אחרי קניון שער הצפון (סמוך למחלף אתא דרום בקריית אתא)	בוצעו חלק מעבודות חבילות הביצוע, ושלב התכנון הושלם בשנת 2024. העבודות שלא בוצעו באותה השנה, יימשכו לאחר מכן.
מקטע B	מאזור מחלף קריית אתא צפון ועד מחלף גלעם (דרך השדות החקלאיים)	במהלך הקיץ 2024 הושלמו בניית המעקף וחיבורו לכביש קיים; בוצעו עבודות העפר הנדרשות בחבילות הביצוע; עד מחצית 2025 יושלמו רוב העבודות להעתקת המובל; בשנת 2024 נמשכו העבודות לבניית גשר 18.
מקטע C	ממחלף גלעם ועד כיכר ריינה	החלו חלק מהעבודות של חבילות הביצוע, כמו סלילת כבישים, יציקת ראשי הקורות ועמודי הגשר, יציקת מובל ניקוז, הסדרת תנועה וכו'; עבודות הביצוע של גשר הולכי רגל לתחנת יפתחאל ושל גשר הולכי רגל לנצרת צפון החלו ברבעון הרביעי של שנת 2024.
מקטע D	מאזור הר יונה בנוף הגליל ועד לכיכר זיאד בעיר נצרת	ב-2024 צפויה התקדמות משמעותית בעבודות פרויקט הרק"ל ביישוב נוף הגליל, כשמרביתן יתרכזו בשדרות מעלה יצחק בקטע שבין אזור התעשייה ג' (הר יונה) ועד קריית הממשלה באותו היישוב.

המקור: אתר המרשתת של חברת חוצה ישראל (<https://www.transisrael.co.il/Project?projectID=29>).

מלוח 6 עולה כי ביצוע פרויקט הרק"ל החל בארבעת המקטעים שלו, וכי כל אחד מהם מצוי בשלבי ביצוע שונים. בביקורת המעקב עלה כי הצפי לסיומו (כלל התוואי) הוא עד שנת 2029.

בביקורת המעקב עלה גם כי אומדן העלות הרשמי של הפרויקט נאמד בכ-7.6 מיליארד ש"ח (אומדן זה נכון למחירי שנת 2021); זאת, כשבהחלטת ממשלה 1838 משנת 2016 הוצג אומדן של 5.9 מיליארד ש"ח (נכון למחירי סוף 2014). לאחר הצמדת שני האומדנים למדד מחירי תשומות סלילה וגישור⁶⁵ לסוף שנת 2024, מתקבלים שני אומדנים בערכים ריאליים⁶⁶: כ-8.2 מיליארד ש"ח, וכ-6.9 מיליארד ש"ח, בהתאמה. כלומר, יש עלייה של כ-19% בערכים הריאליים לעומת הנתון שהוצג כאמור בהחלטת ממשלה 1838 בשנת 2016 (8.2 מיליארד ש"ח לעומת 6.9 מיליארד ש"ח).

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה לבחון את הפערים בחישוב האומדנים, על פני תקופות זמנים שונות, ולהפיק מזה לקחים, על מנת לחשב ולהציג אומדן נכון ומדויק יותר למקבלי ההחלטות, במיוחד כשמדובר באומדני עלות פרויקטים אשר נאמדים במיליארדי ש"ח, וסטייה מהם, בפער של עשרות אחוזים, היא משמעותית מבחינת השקעה כספית בהן.

בביקורת הקודמת עלה כי תכנון פרויקט הרק"ל חיפה-נצרת החל בשנת 2005. הפרויקט הוכרז כתוכנית תשתית לאומית בשנת 2011, ותקציבו אושר בממשלה רק באוגוסט 2016, ובוות"ל - באפריל 2017. רק כשנה לאחר מכן - באפריל 2018 - הועברה תוכנית הפרויקט לאישור

⁶⁵ מודד את אחוז השינוי החל במשך הזמן בהוצאה הדרושה לקניית "סל" קבוע של חומרים ושירותים המשמשים לסלילת כבישים, והוא מייצג את הרכב ההוצאות בענף הסלילה.

⁶⁶ ערך כספי ממש, ששייך או קשור למציאות.

⁶⁷ להלן החישוב: ערך 7.6 כפול 1.072 [ערך המתקבל מחלוקה של מדד מחירי תשומות בסלילה וגישור לדצמבר 2024/מדד מחירי תשומות סלילה וגישור לדצמבר 2021].

⁶⁸ להלן החישוב: ערך 5.9 כפול 1.177 [ערך המתקבל מחלוקה של מדד מחירי תשומות בסלילה וגישור לדצמבר 2024/מדד מחירי תשומות סלילה וגישור לדצמבר 2014].

הממשלה. במועד סיום הביקורת הקודמת, כ-13 שנה מתחילת תכנון הפרויקט, הוא טרם אושר סופית בממשלה וממילא לא הוחל בביצועו. עוד עלה בביקורת הקודמת כי המחלוקות בין עיריית קריית אתא למשרד התחבורה על מאפייני תוואי הרק"ל באזור קריית אתא עיכבו את הפרויקט במשך כשש שנים - מהצגת התוכנית לציבור ולבעלי עניין בשנת 2012 ועד העברת התוכנית להערות הממשלה באפריל 2018.

בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן במידה רבה. עלה כי התוכניות הקשורות לפרויקט הרק"ל (תת"ל 56 על כל שלביה השונים) אושרו על ידי הממשלה בשנים 2018 - 2023 (כולל). עוד עלה בביקורת המעקב כי ביצוע פרויקט הרק"ל החל במקטעיו השונים, כי הצפי לסיומו הוא עד שנת 2029. עם זאת נמצא כי אומדן עלות הפרויקט (נכון לסוף שנת 2024), הוא כ-8.2 מיליארד ש"ח, כלומר גבוה בכ-19% בערכים ריאליים מהנתון שהוצג בהחלטת הממשלה משנת 2016.

מידת תיקון הליקוי



הכפלת מסילות הרכבת בקו תל אביב-חיפה

המסילה באזור חיפה היא עורק תחבורתי חשוב למטרופולין. חיבור המטרופולין למרכז הארץ חיוני לקידום תנועת הרכבת לכל חלקי הארץ. כיום, תוואי המסילות מתחנת האוניברסיטה בתל אביב לצפון כולל שתי מסילות - אחת לכל כיוון. לדעת חברת רכבת ישראל ואנשי מקצוע, תוואי זה הגיע למיצוי הקיבולת במספר הרכבות שיכולות לנסוע בו, וכדי להגביר את התנועה בו יש להכפיל את המסילות: משתי מסילות כיום לארבע מסילות. בתוכנית הפיתוח האסטרטגית של חברת רכבת ישראל לשנת 2040 (להלן - התוכנית האסטרטגית ל-2040), צוין כי עמידה ביעדיה תלויה בהשלמת כמה פרויקטים חשובים עד שנת 2030, ובהם גם הכפלת המסילות בקו החוף לחיפה (להלן - תוכנית הכפלת המסילות). כמו כן, מקטע התוואי המסילתי, בין סדנאות אפרים⁶⁹ לשפיים, מהווה שלב מכריע להפעלת רשת המסילות כולה בשנת 2030.

על פי מסמכי חברת רכבת ישראל, בשנת 2012 היא החלה לקדם את תוכנית הכפלת המסילות, שנועדה להגדיל את קיבולת הרכבות וגם להעלות את מהירות הנסיעה⁷⁰. התוכנית הוכרזה כתת"ל ביולי 2014 (להלן - תת"ל 7165). במסגרת הכפלת המסילות יבוצע מנהור באזור העיר חיפה, אשר נוסף על ההיבטים הרכבתיים ייתן פתרון הולם לחשמול המסילות ללא פגיעה בקו החוף וחיבור העיר לים. על פי התוכנית האסטרטגית מ-2015, עלות תוכנית הכפלת המסילות הוערכה בכ-4.27 מיליארד ש"ח, כולל שיקוע חלקי, באזור הדרום-מערבי של העיר חיפה⁷².

פיצול הפרויקט

הביקורת הקודמת

בדוח הקודם צוין כי פרויקט הכפלת המסילות כולל כאמור שדרוג המסילות הקיימות לאורך 85 ק"מ בין מתחם "סדנאות אפרים" לבין החיבור של מסילת השרון למסילות החוף. במסגרת הכפלת

⁶⁹ סדנאות אפרים (או קישון) הוא מתחם תפעול ותחזוקה של רכבת ישראל בחיפה, המצוי בסמיכות לתחנת הרכבת חוצות המפרץ, ושטחו כ-465 דונם. במסגרת תת"ל 45, יורחב המתחם ויותאם לקליטה ותחזוקה של מערך הרכבות החשמליות. המתחם נמצא צפונית ללב המפרץ ולמרכזית המפרץ.

⁷⁰ לאחר הכפלת המסילות, הרכבות יוכלו לנסוע במסילות החדשות במהירות של 250 קמ"ש.

⁷¹ הכפלת המסילות בין סדנאות אפרים לשפיים.

⁷² ראו מבקר המדינה, דוח ביקורת מיוחד על משבר התחבורה הציבורית (2019), "קידום ופיתוח של התחבורה הציבורית במטרופולין חיפה", עמ' 462 - 475.

המסילות, יבוצע כאמור מנהור באזור העיר חיפה אשר נוסף על ההיבטים הרכבתיים ייתן פתרון הולם לחשמוול המסילות ללא פגיעה בקו החוף וחיבור העיר לים. בשל מחלוקת על תוואי המסילות בחיפה, בחנה הוות"ל אפשרות לפצל את הפרויקט לשני מקטעים שנקודת פיצולם המוצעת תהיה מצפון לתחנת חוף כרמל, ולקדם אותם כשני פרויקטים נפרדים.

עמדה זו קיבלה ביטוי בשיבת הוות"ל ממרץ 2017, שבה ציינה מתכנתת מחוז חיפה במינהל התכנון כי היא מבינה את נחיצות הפיצול מהבחינה הסטטוטורית, אך הדגישה את חשיבות השירות לתושבי חיפה וביקשה שלא לעכב את ביצוע החלק הצפוני זמן רב מדי. כמו כן, הדגישה מתכנתת מחוז חיפה את חשיבותו של היעד הערכי של יצירת מטרופולין צפונית⁷³.

בישיבת הוות"ל מיולי 2017 הוחלט לדחות בחודש נוסף את ההחלטה על פיצול הפרויקט. על פי פרוטוקול ישיבת הוות"ל מספטמבר 2017, ציין מהנדס עיריית חיפה בשיבה כי "חיפה מעוניינת בהכרעה. היא מקדמת את התכנית האסטרטגית של המדינה בנושא המגורים, מובילה בהתחדשות עירונית, מקימה נמל חדש שעוד אין לו שלוחה מסילתית. מבקש לראות את המכלול, לא לשים את חיפה בצד ולא לפצל את התכנית".

בביקורת הקודמת נמצא כי "פרויקט הכפלת המסילות הוא פרויקט חשוב לעורק המרכזי של תנועת הרכבות הארצית. בפועל הושגו הסכמות על רוב המקטע, וחילוקי הדעות המהותיים היו רק על תוואי המסילות באזור חיפה. פיצול הפרויקט סטטוטורית בשלב מוקדם של התכנון, היה עשוי לסייע לקדם ביצוע חלקים מהפרויקט, והסיכוי לעמוד ביעדי הביניים של התוכנית האסטרטגית לשנת 2030 היה גדל. נוכח העובדה שפרויקט תשתית מסוג זה נמשכים שנים ארוכות וטומנים בחובם פוטנציאל לעיכובים בהשלמתם, הרי כאשר יש מחלוקות על חלק מפרויקט וניתן לקדם חלקים אחרים ממנו בלי לפגוע בתוכנית המלאה וכאשר בקידום חלקים אלה יש תועלות ישירות שאינן תלויות בהשלמת הפרויקט כולו, יש מקום כי הוות"ל ומשרדי הממשלה הרלוונטיים ישקלו לפצל פרויקטים על מנת לקדם את החלקים שאין עליהם מחלוקת מקצועית, בד בבד עם דיונים וקבלת החלטות בנוגע לחלקים שבמחלוקת"⁷⁴.

בדיווח על תיקון הליקויים מספטמבר 2019, מסרה הוות"ל למשרד מבקר המדינה כי "צוות הוות"ל המליץ במסגרת שני דיוני ועדה לפצל את התכנית, אך הועדה קיבלה החלטה כי התכנית תקודם כמקשה אחת". עוד מסרה הוות"ל בדיווח כי "בדיון נוסף שהתקיים בתאריך 3.6.19 החליטה הועדה לפצל את התכנית בשל מורכבותה והיקפה באזור חוף הכרמל, לאפשר את קידום התכנית בשלבים ולקדם תחילה את התוואי במישור החוף המהווה נתיב קריטי בתכנית האסטרטגית לשנת 2030 מאחר והגיע לבשלות תכנונית יחסית. קטע זה יוגש כתת"ל 65א".

כן מסרה הוות"ל בדיווחה לתיקון הליקויים כי "במקביל, החליטה הועדה למנות פורום בינמשרדי הכולל את עיריית חיפה, משרדי התחבורה, האוצר והות"ל עליו הוטל לגבש תוואי מוסכם בתחום העיר בתוך שנה. הפורום הבינמשרדי התכנס כבר לישיבה ראשונה ובה הותוו דרכי הפעולה, נקבעו לוחות זמנים להגשת המסקנות והוצגו מס' חלופות התוויה בחיפה שיבחנו ע"י הפורום".

ביקורת המעקב

להלן פירוט של החלטות ואירועים לגבי התקדמות פרויקט הכפלת המסילות, כפי שהתרחש מתום תקופת הביקורת הקודמת (פברואר 2018), ונמצא במהלך ביקורת המעקב:

1. למעשה, לאחר החלטת הוות"ל מיוני 2019, פוצלה תת"ל 65 לשתי תוכניות: תת"ל 65א, הכוללת את המקטע הדרומי (בין שפיים לתחנת חוף הכרמל בחיפה) של תת"ל 65, וכוללת את תחנת חוף הכרמל עצמה. התוכנית מסתיימת לאחר הקצה הצפוני של התחנה; ותת"ל 65ב

⁷³ ראו מבקר המדינה, דוח ביקורת מיוחד על משבר התחבורה הציבורית (2019), "קידום ופיתוח של התחבורה הציבורית במטרופולין חיפה", עמ' 470.

⁷⁴ ראו שם, עמ' 471.

הכוללת את המקטע הצפוני (בין תחנת חוף הכרמל בחיפה לכניסה לסדנאות אפרים) של תת"ל 65.

2. כפי שציינה הוות"ל בדיווחיה למשרד מבקר המדינה, ביוני 2019 היא החליטה להקים פורום בין-משרדי, בהשתתפות נציגי עיריית חיפה, משרד התחבורה, משרד האוצר והוות"ל, והטילה עליו לגבש תוואי מוסכם ולבחור חלופה מוסכמת לתת"ל 65 בתחום העיר חיפה.

3. בג"ץ 7741/19 - שלוש השקמים - העמותה לקידום החיים והסביבה בגליל המערבי נ' הוועדה לתשתיות לאומיות⁷⁵: בעתירה שעניינה התוכנית להכפלת מסילת החוף בקו תל אביב-חיפה (תת"ל 65) התבקשו המשיבים, ובהם הוות"ל, להסביר מדוע לא תבוטל החלטת הוות"ל מיום 3.6.19, הקובעת כי תת"ל 65 תפוצל לשתי תוכניות.

בפסק דין של בג"ץ בתיק זה מ-4.7.21 נקבע, בין היתר, כי "בהתאם להלכה הפסוקה, מקום בו טרם מוצו הליכי ההתנגשות הקבועים בחוק, בית משפט לא ישים עצמו בנעליהן של רשויות התכנון כמעין 'מתכנן-על' ויקדים לדון בהשגות תכנוניות, וככלל אין מקום לערוך ביקורת שיפוטית על החלטות של רשויות התכנון כאשר ההליכים התכנוניים תלויים ועומדים. זמנה של הביקורת השיפוטית - ככל שתהיה עילה לכך - יגיע אפוא כאשר הליכי התכנון יגיעו אל סיומם"; ולכן "העתירה נדחת אפוא על הסף".

4. מפרוטוקול הוות"ל מדצמבר 2021 עולה כי היא דנה בתת"ל 65 והחליטה על פרסום הודעה בדבר הכנת התוכנית ועל תנאים למתן היתרים לפי סעיפים 77 ו-78 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבניה).

5. ממסמך של חברת רכבת ישראל, שעוסק בהצגת חלופות חיפה לתוכנית תת"ל 65 מספטמבר 2022 (להלן - המסמך מספטמבר 2022), אשר הוכן לקראת הדיון בוועדת ולחוף⁷⁶ (שהתכנסה באוקטובר 2022) עולה כי תת"ל 65 משפיעה על יכולתה של חברת רכבת ישראל לעמוד במטרות התוכנית האסטרטגית שלה ל-2040, ובהן: צמצום זמן הנסיעה מתחנת חוף הכרמל בחיפה לתחנת סבידור בתל אביב - מ-50 דקות ל-28 דקות; צמצום זמן הנסיעה מנהריה לתל אביב - מ-98 דקות ל-79 דקות (כולל זמן המתנה של כ-3 דקות בתחנת חוף הכרמל בחיפה); צמצום זמן הנסיעה מכרמיאל לתל אביב - מ-120 דקות ל-99 דקות (כולל זמן המתנה של כ-3 דקות בתחנת חוף הכרמל בחיפה); צמצום זמן הנסיעה מעפולה לתל אביב - מ-95 דקות ל-76 דקות (כולל זמן המתנה של כ-3 דקות בתחנת חוף הכרמל בחיפה); הגדלת הנסועה ברכבת ל-30,000 נוסעים בשעת שיא בקטע תל אביב-חיפה; 14 רכבות מהירות בשעת שיא - תדירות של כ-4.5 דקות בין רכבת לרכבת; 8 עד 10 רכבות פרבריות בשעת שיא - תדירות של כ-6 עד כ-7.5 דקות בין רכבת לרכבת.

6. החלטת ממשלה 855 בנושא "התוכנית לחיבור ישראל ברשת מסילות רכבת", מיום 30.7.2023, קבעה, בין היתר, כי יש "לפעול, במסגרת המשאבים האמורים בהחלטה זו, לטובת קידום חזון חיבור מדינת ישראל מקריית שמונה ועד אילת ברשת מסילות רכבת מהירות ופרבריות, אשר תאפשר הסעת נוסעים במהירות של עד 250 קמ"ש, במטרה לאכלס ולפתח את מדינת ישראל, לשפר את איכות החיים, הנגישות וההזדמנויות של תושבי מדינת ישראל".

סעיף ב' של החלטת ממשלה 855 מפרט את המקטעים שכלולים בתוכנית לחיבור ישראל וכוללת את המקטעים המפורטים שם, ובכללם מוזכרים גם "5. מסילות חיפה - תת"ל 65א", ו-"6. מסילות חיפה - תת"ל 65ב".

75 בג"ץ 7741/19 שלוש השקמים - העמותה לקידום החיים והסביבה בגליל המערבי נ' הוועדה לתשתיות לאומיות (פורסם במאגר ממוחשב, 21.11.19).

76 הוועדה לשמירת הסביבה החופית (ולחוף) הוקמה מתוקף חוק שמירת הסביבה החופית התשס"ד-2004. הוועדה מופקדת על שמירת הסביבה החופית בכללותה והגנה עליה מפני פגיעה, באמצעות מציאת איזון בין שיקולי התכנון לבין צמצום ומניעת הפגיעה בה, וזאת בהתאם לעקרונות, לתנאים ולסייגים שנקבעו בחוק.

בסעיף 5 להחלטת ממשלה 855 נקבע כי "התוכנית לחיבור ישראל לפי החלטה זו תתוכנן בהתאם לתוכנית אסטרטגית של משרד התחבורה והבטיחות בדרכים לשנת 2040 לאור חזון חיבור ישראל".

7. בג"ץ 6812/23 - שלוש השקמים - העמותה לקידום החיים והסביבה בגליל המערבי נ' הוועדה לתשתיות לאומיות⁷⁷: העתירה תקפה את החלטת הוועדה מיום 3.6.19 שבה נקבע, בין השאר, כי תת"ל 65 תפוצל לשתי תוכניות.

בפסק דין שניתן ב-4.11.24 נקבע כי "דין העתירה להידחות"; "לא מצאנו ממש בטענה לחוסר סמכות של הוועדה לפצל את התוכניות לשני מקטעים. ההחלטה על פיצול תת"ל 65 היא החלטה מקצועית-תכנונית שאין דרכו של בית משפט זה להתערב... במקרה דנן, הפיצול נועד לאפשר קידומן המהיר והיעיל של התוכניות במקטע הדרומי, שבו התכנון הגיע לבשלות בשלב מוקדם יותר". עוד ציין בג"ץ כי "המשיבים 1-6 [ובהם גם ות"ל] הבהירו כי פיצול התת"ל [65] אינו סותר את הגולל על חלופות שונות שהוצעו ואינו כובל את הוועדה לחלופה מסוימת, והחלופות השונות נבחנות ותיבחנה במסגרת הדיון בתת"ל 65. טענות העותרות לגבי חלופות המסילה במקטע הצפוני מתייחסות אפוא לתכנון עתידי שנמצא כיום בבחינה, כך שענייננו בעתירה מוקדמת. אשר על כן, העתירה נדחית, וטענות העותרות שמורות להן ככל שתת"ל 65 תאושר במתווה שהעותרות תבקשנה לתקוף".

בביקורת הקודמת עלה כי פרויקט הכפלת המסילות חשוב לעורק המרכזי של תנועת הרכבות הארצית. בפועל הושגו הסכמות על רוב המקטע, וחילוקי הדעות המהותיים נסובו רק על תוואי המסילות באזור חיפה. הפיצול הסטטוטורי של הפרויקט בשלב מוקדם של התכנון היה עשוי לקדם ביצוע של חלקים ממנו, מה שהיה מגדיל את הסיכוי לעמוד ביעדי הביניים של התוכנית האסטרטגית לשנת 2030. נוכח העובדה שפרויקט תשתית מסוג זה נמשכים שנים ארוכות וטומנים בחובם פוטנציאל עיכובים, הרי אם ישנן מחלוקות בחלק מהם, אפשר ורצוי לקדם חלקים אחרים בלי לפגוע בתוכנית המלאה, ובפרט אם יש תועלת ישירה שאינה תלויה בהשלמת הפרויקט כולו.

בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן באופן מלא. עלה כי ביוני 2019 החליטה הוועדה לפצל את תת"ל 65 לשתי תוכניות, ולקדם בראשונה את תת"ל 65א, אשר בשלה יותר מהבחינה התכנונית. תת"ל 65 פוצלה אפוא לשתי תוכניות: (א) תת"ל 65א (שדרוג והכפלת מסילת החוף בין תחנת חוף הכרמל לשפיים או המקטע הדרומי של תת"ל 65); (ב) תת"ל 65ב (הכפלת מסילות החוף בקטע סדנאות אפרים - חוף הכרמל או המקטע הצפוני של תת"ל 65).

מידת תיקון הליקוי



קידום הפרויקט ובחירת החלופה המיטבית לתת"ל 65

הביקורת הקודמת

תוואי המסילה של הרכבת בעיר חיפה, מתחנת חוף הכרמל ועד תחנת בת גלים, עובר בצמוד לחוף הים ובנוסף למסילות עצמן כולל גם רצועת קרקע ברוחב של עשרות מטרים כאמצעי בטיחות. פינוי

⁷⁷ בג"ץ 6812/23 שלוש השקמים - העמותה לקידום החיים והסביבה בגליל המערבי נ' הוועדה לתשתיות (פורסם במאגר ממוחשב, 4.11.2024).

המסילות ורצועת הקרקע הנוספת באמצעות מנהור המסילות בתוואי זה (ראו להלן), או שינוי תוואי המסילות, יפתחו הזדמנויות פיתוח לעיר עצמה - חיבור העיר לחוף הים, התחדשות עירונית ובניית יחידות דיור חדשות בעיר חיפה.

להלן מפה 3 המציגה את החלופות לתוואי המסילות שהוצגו לוות"ל על ידי חברת רכבת ישראל בשנת 2014⁷⁸:

מפה 3: החלופות לתוואי המסילות בחיפה, כפי שהוצגו לוות"ל על ידי חברת רכבת ישראל בשנת 2014



המקור: מצגת של חברת רכבת ישראל 2014; הדוח הקודם, עמ' 464.

במסגרת התוכנית להכפלת המסילות, החל בשנת 2012 תהליך של בדיקת חלופות לתוואי המסילות בחיפה (לעיל, מפה 3). בחברת רכבת ישראל גובשו כמה חלופות להכפלת המסילות⁷⁹ שהתחלקו לשלוש קטגוריות: (א) חלופות לסלילת מסילות בתוואי הקיים⁸⁰ (חלופות 7 ו-8 במפה 3); (ב) חלופות לסלילת מסילות בין תחנה מרכזית המפרץ⁸¹ או תחנת קריית הממשלה בחיפה לבין תחנת חוף הכרמל (חלופות 1 - 5 במפה 3); (ג) חלופות לסלילת מסילות במנהרה מתחנה מרכזית המפרץ למגדים (להלן - מנהרת השדרה⁸²) (חלופה 9 במפה 3). בתהליך בחירתה של החלופה המתאימה

78 לחלופות של תוואי המסילות באזור חיפה ראו גם מבקר המדינה, **דוח שנתי 68א** (2017), "חברת הרכבת בע"מ - ביצוע פרויקט החשמול", עמ' 676.

79 במצגת שהוצגה על ידי חברת רכבת ישראל לוות"ל בפברואר 2016, צוין כי נבחנו שמונה חלופות עיקריות לביצוע המנהור באזור חיפה.

80 החלופה שהוצעה על ידי משרד התחבורה, משרד האוצר ורכבת ישראל הייתה הכפלת המסילות בתוואי הקיים (חלופה 8א), שעלותה נמוכה יותר בכ-2 מיליארד ש"ח.

81 תחנת רכבת מרכזית המפרץ נקראה בעבר תחנת לב המפרץ.

82 חלופה שעיקרה מנהור המסילות בקטע שבין תחנת לב המפרץ ועד דרומית לחיפה באורך של כ-9.5 ק"מ, במטרה לקצר את זמני הנסיעות של תושבי הגליל למטרופולין תל אביב. תחנת לב המפרץ נועדה להיות התחנה המרכזית שתרכז תנועות מכלל קווי התח"ץ באזור, כולל תנועות מאזור חיפה. העצירה הבאה של הרכבת בחלופה זו היא בויכרון יעקב, ואילו כל הנוסעים מחיפה יגיעו לתחנת לב המפרץ ב-BRT.

ביותר, התגלעו מחלוקות על תוואי השיקוע ומנהור המסילה בקטע שבין תחנה מרכזית המפרץ לדרום חיפה. מחלוקות אלו גרמו לעיכוב של כמה שנים בפרויקט. להלן המחלוקות העיקריות⁸³.

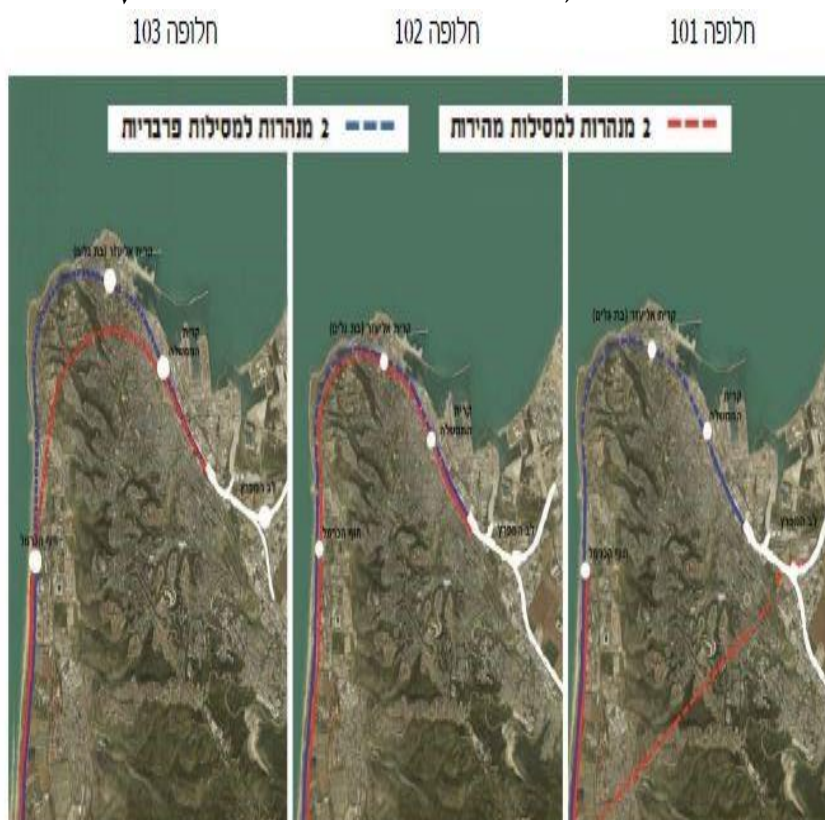
עיריית חיפה התנגדה להכפלת המסילות בתוואי הקיים, בטענה שהכפלתן וחשמולן יעצימו את החיץ בין החוף לעיר. כמו כן, היא התנגדה לחלופות של מנהור התוואי מתחנה מרכזית המפרץ דרך קריית הממשלה ועד תחנת חוף הכרמל וכן לחלופת מנהרת השדרה, בטענה כי העיר היא המטרופולין של הצפון, ולכן עקיפתה (דילוג על העיר) תפגע בה ותמנע ממנה לשמש עיר מטרופולין. לדעת עיריית חיפה, יש לחזק את העיר כעיר מטרופולינית שמשרתת את הצפון כולו ולא להעביר את תושבי הצפון למרכז הארץ.

ראשי הרשויות מצפון לחיפה תמכו בחלופה של מנהרת השדרה. לטענתם, התוכנית האסטרטגית ל-2040 נועדה לשרת את תושבי הצפון כולו ולא רק את העיר חיפה, ולכן יש להיצמד לתוכנית, לבנות את מנהרת השדרה ולקצר את זמן הנסיעה של תושבי הצפון למרכז הארץ.

לאחר שהצדדים לא הגיעו להסכמות על התוואי, על בסיס החלופות שהוצגו במפה 3, בחנה חברת רכבת ישראל כמה חלופות נוספות. בישיבת הווע"ל ממרץ 2018 ציין מנהל הפרויקט כי בעבר נבחנו כעשר חלופות במרחב חיפה, וכי בחצי השנה האחרונה נבחנו עוד כמה חלופות - 101, 102, 103.

ראו במפה 4 שלהלן את החלופות שהוצגו בישיבה.

מפה 4: חלופות 101, 102 ו-103 שנבחנו בישיבת הווע"ל ממרץ 2018



המקור: נתוני חברת רכבת ישראל; והדוח הקודם, עמ' 467.

במרץ 2018 החליטה הווע"ל, לאחר בדיקה של ארבע חלופות עדכניות בתוואי העיר חיפה (חלקן מוצגות במפה 4), לפרסם הודעה⁸⁴ על הכנת תוכנית להרחבת מסילת החוף בין מתחם סדנאות

⁸³ ראו מבקר המדינה, דוח ביקורת מיוחד על משבר התחבורה הציבורית (2019), "קידום ופיתוח של התחבורה הציבורית במטרופולין חיפה", עמ' 462 - 468.

⁸⁴ פרסום בעיתונות על הכנת תכנית.

אפרים⁸⁵ לשפיים, ועל קידום חלופה 5 וחלופה 102. זאת, בהתאם לסעיפים 76ג(1) ו-77 לחוק התכנון והבנייה. בדיון ציין יו"ר הוועדה כי הגידול במספר הנוסעים בחברת רכבת ישראל בשנים האחרונות הוא חסר תקדים ומחייב פעולה נמרצת לאישור התוכניות להרחבת רשת המסילות. עוד הוא ציין כי אישור תת"ל 65 עוכב בניסיון להגיע להסכמות עם עיריית חיפה בכך שתשרת באופן מיטבי, וכי הוועדה תומכת בביסוס מעמדה של העיר כמטרופולין של הצפון.

בביקורת הקודמת נמצא כי "בשנת 2012 החלה חברת רכבת ישראל בקידום בחירת החלופות לתוואי הרכבת באזור חיפה, כחלק מפרויקט הכפלת המסילות שהוכרז כתת"ל בשנת 2014. פרויקט זה הוא פרויקט ארוך טווח אשר לו חשיבות גבוהה לפיתוח ולקידום של התחבורה הציבורית במטרופולין ובעיר חיפה ולפיתוח הרשת הרכבתית הארצית. לפיכך קידומו היה אמור להתבצע במהירות. למרות זאת רק במרץ 2018, כשש שנים מתחילת תכנונו וארבע שנים מיום הכרזתו כתת"ל, התקבלה החלטת הוועדה לפרסם בעיתונות הודעה על הכנת התוכנית. מלבד ההפסד התועלת למשתמשי התחבורה הציבורית, לעיכובים בפרויקט זה, שנועד לפתור כשלים הקיימים במערכת התחבורתית, יש מחיר כבד"⁸⁶.

ביקורת המעקב

קידום הפרויקט: להלן עיקרי הפעולות שנעשו לקידום הפרויקט הכפלת מסילות הרכבת בקו תל אביב-חיפה, כפי שעלו במהלך ביקורת המעקב:

1. להלן בלוח 7 מפורטת התקדמות תת"ל 65 ו-65ב במוסדות התכנון, לפי עיקרי השלבים השונים.

לוח 7: פירוט עיקרי השלבים של תת"ל 65 ו-תת"ל 65ב

שם התוכנית	תת"ל 65א	תת"ל 65ב
תאריך קבלת התוכנית בוועדה הארצית לתשתיות לאומיות (הווע"ל)	3.6.19	3.6.19
תאריך פרסום ברשומות של הודעה בדבר הכנת תוכנית תשתית לאומית וקביעת תנאים למתן היתרים לפי סעיפים 77 ו-78 לחוק התכנון והבנייה (מספר ילקוט פרסומים)	18.11.21 (י"פ 10002)	ב-12.7.2022 (י"פ 10661); וב-25.12.23 (י"פ 11934)*.
תאריך המלצה לממשלה לאישור התוכנית (או אישור התוכנית בתנאים)	12.12.22	-
תאריך דיון בממשלה/ועדת השרים לאישור התוכנית	20.12.23	-
פרסום ברשומות למתן תוקף (מספר ילקוט פרסומים)	16.1.24 (י"פ 12006)	-
תאריך אישור התוכנית (על פי נתונים של מינהל התכנון)	16.1.24	-
הערות	הסתיים הטיפול בתוכנית במוסדות התכנון באופן מלא.	במועד סיום ביקורת המעקב (מרץ 2025), תת"ל 65ב נמצאת בשלבי התכנון.

על פי נתוני מנהל התכנון, מאתר המרשתת שלו (<https://mavat.iplan.gov.il/SV1>), בעיבוד משרד מבקר המדינה. * פרסום דבר הכנת התוכנית ותנאיה ברשומות. יצוין כי פרסום זה אינו מהווה את אישורה אלא אישור לפרסומה בלבד. כמו כן, הפרסום האחרון ברשומות, בדצמבר 2023, החליף את הפרסום הקודם.

⁸⁵ מתחם התחזוקה והתפעול של הרכבת שממוקם בסמוך לקניון חוצות המפרץ.

⁸⁶ ראו מבקר המדינה, **דוח ביקורת מיוחד על משבר התחבורה הציבורית** (2019), "קידום ופיתוח של התחבורה הציבורית במטרופולין חיפה", עמ' 468.

מלוח 7 עולה כי מוסדות התכנון סיימו את התכנון הסטטוטורי של תת"ל 65 באופן מלא, והיא אף אושרה בממשלה בדצמבר 2023. אשר לתת"ל 65, התכנון הסטטוטורי הסתיים בה באופן חלקי בלבד. באוקטובר 2023 אישרה הוות"ל לפרסם את דבר הכנת התוכנית, וקבעה תנאים למתן היתרי בנייה לפי סעיפים 77 ו-78 לחוק התכנון והבנייה. דבר הכנת התוכנית וקביעת תנאים למתן היתרי בנייה פורסם פעמיים ברשומות: ביולי 2022 ובדצמבר 2023.⁸⁷

2. בהחלטת ממשלה 1231 ממרץ 2022, שנושאה "אסטרטגיה לפיתוח ולקידום מפרץ חיפה ותיקון החלטת ממשלה", נקבע, בין השאר, הצורך לקדם את המשך הליכי התכנון של תת"ל 65 (פרויקט הכפלת מסילות הרכבת מחוף הכרמל ועד סדנאות אפרים). בהחלטה נקבע כי "ביצוע תת"ל 65 מותנה בהשלמת חשמול מסילות הרכבת בחיפה (תת"ל 18), עד לתחנת 'מרכזית המפרץ'⁸⁸. בהחלטה נקבע גם שיש להגדיר את התוכנית כפרויקט תשתית לאומית בעדיפות 2, וכי המסמכים לביצוע פרויקט חשמול מסילת הרכבת בחיפה (תת"ל 18) יוגשו לאישור עד סוף מאי 2022, ולאחר שיאושרו, יושלם הביצוע עד סוף 2024.

3. בפרוטוקול של ועדת המשנה למסמכי תכנון מפורט של הוות"ל מאוגוסט 2023 נקבע, בין השאר, לגבי תת"ל 18 במקטע חיפה (חוצות המפרץ - חוף הכרמל), כי "מקטע חיפה הוא בעל חשיבות לאומית, הן לחיבור רשת הרכבות הארצית כולה. הוועדה מברכת על קידומו ועל המשך קידום מערך חשמול המסילות כולו ורואה חשיבות בהאצת לוחות הזמנים ומימוש הפרויקט". ועדת המשנה החליטה לאשר את מסמכי התכנון המפורט לפני ביצוע החשמול במקטע זה, בכפוף לתנאים שקבעה.

4. ממסמכי חברת רכבת ישראל, שנשלחו לצוות הביקורת של משרד מבקר המדינה במהלך ביקורת המעקב, בדצמבר 2024 (להלן - מסמכי חברת רכבת ישראל מדצמבר 2024), עולה כי הצפי לסיום פרויקט תת"ל 65א (המקטע הדרומי של תת"ל 65) הוא בשנת 2034; ואילו לפרויקט תת"ל 65ב (המקטע הצפוני של תת"ל 65) לא נקבע כלל תאריך צפי לסיום (ראו להלן בפרק "קשיים לקידום פרויקטים במטרופולין חיפה").

עוד עלה ממסמכי חברת רכבת ישראל מדצמבר 2024 כי פרויקט החשמול של מסילות הרכבת באזור מטרופולין חיפה, במסגרת תת"ל 18 כאמור, נמצא לקראת ביצוע. הצפי לסיומו הוא עד מרץ 2027. החלטת ממשלה 1231 ממרץ 2022 קבעה, בין השאר, כי יש להגיש מסמכים מפורטים לביצוע הפרויקט עד סוף מאי 2022, וככל שיאושרו יושלם ביצוע הפרויקט עד סוף שנת 2024. ממסמכי חברת רכבת ישראל מדצמבר 2024 גם עולה כי אומדן פרויקט חשמול מסילות הרכבת באזור מטרופולין חיפה, במסגרת תת"ל 18, הוא כ-4.7 מיליארד ש"ח.

במקביל להליכי התכנון של תת"ל 65 שעודם מתנהלים במוסדות התכנון, הגישה עיריית חיפה בשנת 2024 תביעה⁸⁹ לביהמ"ש המחוזי בחיפה כנגד רכבת ישראל וצדדים נוספים. בתביעתה היא עתרה למתן צו עשה שיורה לרכבת ישראל לשקע (מנהור) מקטעים מסוימים של המסילה בתחומי העיר חיפה, ולמתן צו מניעה קבוע האוסר על ביצוע עבודות חשמול המסילה באותם מקטעים. בהחלטת ביהמ"ש המחוזי בחיפה ממרץ 2025 הצדדים הופנו לגישור.

6. בביקורת המעקב עלה כי בשנת 2024 תת"ל 65ב עמדה בבדיקה תכנונית מוקדמת ובהנחיות צוות הוות"ל, וכתוצאה מכך חברת רכבת ישראל קיבלה הנחיות מהוות"ל להכנת תסקיר השפעה על הסביבה⁹⁰ לגביה. עוד עלה בביקורת המעקב כי מתקיימות ישיבות עבודה שוטפות

⁸⁷ י"פ 10661 מיום 12.7.22 וי"פ 11934 מיום 25.12.23, בהתאמה.

⁸⁸ תת"ל 18 היא פרויקט חשמול מסילות הרכבת ברמה ארצית. מטרתה, ביו היתר, לקבוע סטנדרטים לחשמול מערך המסילות הארצי וכן לאפשר לרכבת ישראל להסב את המסילות הקיימות והמתוכננות למערכת חשמלית. התוכנית אושרה בממשלה עוד בשנת 2014, ופורסמה ברשומות באותה השנה (י"פ 6942 מיום 15.12.24).

⁸⁹ ת"א (חיפה) 59047-10-24 עיריית חיפה נ' רכבת ישראל בע"מ ואח'.

⁹⁰ תסקיר השפעה על הסביבה הוא מסמך מקיף שנועד לבחון את ההשפעות הצפויות על הסביבה והתושבים באזור מסוים כתוצאה מיישום תוכנית או בנייה או הקמת הפרויקט באזור.

בין משרד התחבורה, חברת רכבת ישראל, עיריית חיפה, הוות"ל ובעלי עניין נוספים לשם ליבון סוגיות תכנוניות וסטטוטוריות אשר קשורות לתת"ל 65, וזאת במטרה ליעל את לוחות הזמנים ככל האפשר של התוכנית.

7. חברת רכבת ישראל מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2025 (להלן - תשובת חברת רכבת ישראל) כי תת"ל 65 נמצאת, נכון למועד מתן התשובה - יוני 2025, בשלב של הכנת תסקיר השפעה על הסביבה. עוד מסרה חברת רכבת ישראל בתשובתה כי עדיין קיימים מספר חסמים אשר מונעים את קידום התוכנית, תת"ל 65, בצורה מהירה יותר, וביניהם: (א) תת"ל 80 - תוכנית תשתית לאומית אשר קשורה לשדה התעופה בחיפה. מטרתה להסדיר ולהרחיב את השימוש בו לטיסות וליעדים בין-לאומיים ופנים-ארציים. לפי תת"ל 65, נוצרה קרבה בתוואי המסילות הסמוכות למסלולי נחיתה והמראה של שדה התעופה, והיה צורך לתכנן אותן מחדש ולהרחיקן; (ב) במהלך השנתיים האחרונות היו כ-50 תוכניות בנושא של התחדשות עירונית (בתוואי המסילות הקיים של תת"ל 65) שצוות התכנון וצוות חברת רכבת ישראל נדרשו לבדוק אותן ולתאם עם תת"ל 65; (ג) עדכון תכנון תת"ל 65 בעקבות אימוץ מסמך מדיניות חדש של המשרד להגנת הסביבה אשר קשור לתמ"א 75 בלבד; (ד) תביעה של עיריית חיפה שהוגשה בנובמבר 2024 בנוגע בחשמול המסילות בתוואי תת"ל 65 מתוקף תוכנית תת"ל 18.

בביקורת הקודמת עלה כי על פי מסמכי חברת רכבת ישראל, בשנת 2012 היא החלה לקדם את תוכנית הכפלת המסילות שתאפשר להגדיל את קיבולת הרכבות וגם להעלות את מהירות הנסיעה. התוכנית הוכרזה כתת"ל ביולי 2014 (תת"ל 65). פרויקט זה הוא פרויקט ארוך טווח בעל חשיבות גבוהה לפיתוח ולקידום של התח"ץ במטרופולין ובעיר חיפה וכן לפיתוח הרשת המסילתית הרכבתית הארצית, ולפיכך קידומו היה אמור להתבצע במהירות. למרות זאת, רק במרץ 2018 וכשש שנים מתחילת תכנונו וארבע שנים מיום הכרזתו כתת"ל, התקבלה החלטת הוות"ל לפרסם בעיתונות הודעה על הכנת התוכנית. מלבד ההפסד התועלת למשתמשי התח"ץ, לעיכובים בפרויקט זה, שנועד לפתור כשלים הקיימים במערכת התחבורה בישראל, יש מחיר כבד.

בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן במידה חלקית. עלה כי התכנון הסטטוטורי של תת"ל 65 הסתיים בשלמותו במוסדות התכנון, והתוכנית אף אושרה בממשלה בדצמבר 2023. אשר לתת"ל 65, התכנון הסטטוטורי שלה עודנו מתנהל במוסדות התכנון. הוות"ל אישרה באוקטובר 2023 לפרסם את דבר הכנת התוכנית (תת"ל 65) וקבעה תנאים למתן היתרי בנייה לפי סעיפים 77 ו-78 לחוק התכנון והבנייה. דבר הכנת התוכנית ותנאיה פורסם כאמור פעמיים ברשומות: ביולי 2022 ובדצמבר 2023. עוד עלה בביקורת המעקב כי נכון למועד סיומה, תת"ל 65 נמצאת בשלב של הכנת תסקיר השפעה על הסביבה, וכי עדיין קיימים כמה חסמים אשר מעכבים את קידום התוכנית ומונעים מחברת רכבת ישראל לקדם אותה באופן מהיר יותר.

עוד עלה בביקורת המעקב כי הצפי לסיום פרויקט שדרוג והרחבת מסילת החוף בין תחנת חוף הכרמל לשפיים (תת"ל 65א) הוא בשנת 2034; ואילו לפרויקט הכפלת מסילות החוף בקטע סדנאות אפרים - חוף הכרמל (תת"ל 65ב), אין אפילו צפי לסיום, נכון למועד סיום הביקורת (מרץ 2025). יצוין כי על פי תוכנית הפיתוח האסטרטגית של חברת רכבת ישראל לשנת 2040, עמידה ביעדי התוכנית לשנת 2040 תלויה בהשלמת פרויקטים מסוימים עד שנת 2030, ובהם הכפלת המסילות בקו תל אביב-חיפה (תת"ל 65)⁹¹.

בביקורת המעקב עלה גם כי בהחלטת ממשלה 1231 ממרץ 2022 נקבע כי התנאי לקידום וביצוע תת"ל 65 הוא השלמת פרויקט חשמול המסילות במטרופולין חיפה, עד לתחנת הרכבת מרכזית המפרץ; כן נקבע כי יש להשלימו, לאחר אישור המסמכים המפורטים, עד סוף שנת 2024. עם זאת בביקורת המעקב נמצא כי הצפי לסיום פרויקט חשמול המסילות במטרופולין חיפה הוא עד סוף מרץ 2027, ואומדן עלות הפרויקט הוא כ-4.7 מיליארד ש"ח. כמו כן, התברר כי במועד סיום

91 ראו מבקר המדינה, דוח ביקורת מיוחד על משבר התחבורה הציבורית (2019), "קידום ופיתוח של התחבורה הציבורית במטרופולין חיפה", עמ' 462.

ביקורת המעקב (מרץ 2025), עיריית חיפה התנגדה לביצוע שיקוע ומנהור המסילות בתחומה, ולחשמול עילי של מסילות הרכבת הקיימות, ללא קידום וביצוע תת"ל 65 במקביל.

יצוין כי במקביל להליכי התכנון של תת"ל 65 שעודם מתנהלים במוסדות התכנון, הגישה עיריית חיפה בשנת 2024 תביעה לביהמ"ש המחוזי בחיפה כנגד רכבת ישראל וצדדים נוספים. בתביעה היא עתרה למתן צו עשה שיורה לרכבת ישראל לשקע מקטעים מסוימים של המסילה בתחומי העיר חיפה, ולמתן צו מניעה קבוע האוסר על ביצוע עבודות חשמול המסילה באותם מקטעים. בהחלטת ביהמ"ש המחוזי בחיפה ממרץ 2025 הצדדים הופנו לגישור.

התמשכות של פרויקט הכפלת המסילות בקו תל אביב-חיפה אחרי שנת 2030 עלול לפגוע בעמידה של חברת רכבת ישראל ביעדי תוכנית הפיתוח האסטרטגית של החברה לשנת 2040. נוסף על כך, העיכוב עלול להגדיל את הסיכון לסטייה מאומדן עלות הפרויקט שנקבע עוד בשלב תכנונו ועלול לפגוע בעמידה ביעדי הפרויקט ובהשגת המטרות שלו, אשר כוללות, בין היתר: הגדלת קיבולת הרכבות והעלאת מהירות הנסיעה.

מידת תיקון הליקוי



חברת רכבת ישראל מסרה בתשובתה כי היא מקדמת, נכון ליוני 2025, את תוכנית תת"ל 65 אשר תאפשר שיקוע (מנהור) מסילות הרכבת בכל המקטע העובר בתוואי העיר חיפה, ולא רק בתוואי העיר התחתית באזור נמל חיפה. עוד מסרה חברת רכבת ישראל בתשובתה כי חלופה 102 שנבחרה (ראו להלן), היא החלופה המוסכמת. כמו כן, חברת רכבת ישראל ציינה כי ישנם גורמים המביאים "לעיתים רבים בפרויקט [תת"ל 65]".

בתשובת משרד התחבורה צוין כי "תת"ל 65 שבמסגרתה נבחנות האפשרויות לביצוע מנהור למסילת הרכבת בתוואי העיר חיפה, נמצאת עודנה בשלבי תכנון סטטוטורי וטרם אושרה ולכן לא ניתן לבצע את העבודות מכוחה בשלב זה... משרד התחבורה ורכבת ישראל ערוכים לקידום השלמת התכנון המפורט אך הנ"ל מתעכב בעקבות אילוצי צד ג'".

על משרד התחבורה ומשרד האוצר, להמשיך ולקדם את הטיפול בפרויקט הכפלת מסילות הרכבת בקו תל אביב-חיפה. זאת, כדי לקדם פרויקטי תחבורה תשתיתיים, ארוכי טווח, בעלי חשיבות גבוהה לפיתוח ולקידום התח"ץ במטרופולין חיפה, בעיר חיפה, ולפיתוח רשת הרכבות הארציות. בנוסף פיתוח זה נועד גם לאפשר לתושבי הצפון להגיע מביתם לאזור המרכז בפרק זמן מיטבי.

בחירת החלופה המיטבית: להלן תיאור העובדות לבחירת/תהליך בחירת החלופה המיטבית על ידי הוועדה, בפרויקט הכפלת מסילות הרכבת בקו תל אביב-חיפה (או הכפלת מסילות החוף), בתוכנית תת"ל 65, נכון למועד סיום ביקורת המעקב (מרץ 2025):

1. בפרוטוקול של הוועדה במרץ 2018 הוצגו חלופות שונות שעלו בעבר: חלופה 101, חלופה 102, חלופה 103 וחלופה 5. חברי הוועדה ומשתתפים אחרים באותו הדיון שהתקיים במרץ 2018, התייחסו לאותן החלופות שהוצגו בדיון והציגו את עמדתם.

הוועדה ציינה את החלופות לעיל שעלו בדיון, והחליטה, בין היתר, לפרסם הודעה בהתאם על הכנת התוכנית בתחום הקו הכחול המסומן בתשריט שהוצג לה: בחיפה - חלופות 5 ו-102.

2. ממסמך של משרד התחבורה מיולי 2020, שדן בסיכום עמדותיו של הפורום הבין-משרדי לגיבוש המלצה לחלופה מוסכמת בתחום חיפה לתת"ל 65 (להלן - מסמך הפורום), עולה כי

הפורום קיים שלושה דיונים - ביולי 2019, באוקטובר 2019 ובינואר 2020. בדיונים אלה הוצגו עמדות שונות ביחס לבחירת החלופה המומלצת. מסמך הפורום מציג את תקצירי העמדות של נציגי הפורום לעניין בחירת החלופה, כולל אומדן עלות של כל חלופה.

להלן לוח 8 אשר מפרט את שלוש החלופות ממסמך הפורום, לרבות הסבר כללי על כל אחת מהן ואומדן עלותן:

לוח 8: שלוש החלופות שהוצגו לחברי הפורום, לרבות אומדן (במיליארדי ש"ח)

מספר החלופה	אומדן עלות החלופה* (במיליארדי ש"ח)	עיקרי ההסבר על החלופה
חלופה 0	7	שתי מסילות פרבריות קיימות ללא שינוי; שתי מסילות מהירות במנהרה בין חיפה מזרח לחותרים; שתי תחנות בלבד לעצירת רכבות פרבריות: תחנת חיפה מרכז השמונה, ותחנת בת גלים; שתי תחנות לעצירת רכבות פרבריות ומהירות: תחנה מרכזית המפרץ, ותחנת חוף הכרמל; ותחנה אחת בלבד לעצירת רכבות מהירות: תחנת קריית הממשלה (תחנה חדשה שתוקם).
חלופה 1	6	שתי מסילות פרבריות קיימות עם שיקוע בין בית המכס לבית דגון; שתי מסילות מהירות במנהרה בין חיפה מזרח לחותרים; תחנה אחת בלבד לעצירת רכבות פרבריות: תחנת בת גלים; שתי תחנות לעצירת רכבות פרבריות ומהירות: תחנה מרכזית המפרץ ותחנת חוף הכרמל; תחנה אחת בלבד לעצירת רכבות מהירות: תחנת קריית הממשלה (תחנה חדשה שתוקם); בשלבי הביצוע יוקמו תחילה המנהרות, לאחר מכן תעבור תנועת הרכבות הפרבריות למנהרות לצורך ביצוע השיקוע, ובסיום ביצוע השיקוע יפעלו רכבות מהירות ופרבריות במתכונתן הסופית.
חלופה A102	13.1	שתי מסילות פרבריות ושתי מסילות מהירות במנהרות בין גשר חירם לחוף הכרמל; תחנה אחת בלבד לעצירת רכבות פרבריות: תחנת בת גלים; שלוש תחנות לעצירת רכבות פרבריות ומהירות: תחנה מרכזית המפרץ, תחנת קריית הממשלה (תחנה חדשה שתוקם), ותחנת חוף הכרמל.

המקור: מסמך הפורום.

* לא מצוין במסמך אם אומדן העלות כולל מע"מ או לא.

הסיכום של יו"ר הפורום הבין-משרדי, בסיפא של המסמך, קובע, בין השאר, כי "משכך, ולאחר ששמעתי את עמדת חברי הפורום, וכן את הנציגים הנוספים שהופיעו בפני הפורום, הנני ממליץ על קידום חלופה 2 (A102), במסגרת תת"ל 65, שתואמת הן את מדיניות התכנון והפיתוח הלאומי, הן את מדיניות משרד התחבורה והתכנון האסטרטגיות שמנחות את פעילותו, והן את העמדות של הגורמים הרלוונטיים השונים".

3. להלן לוח 9 המפרט את החלופות שנבחנו במסמך של חברת רכבת ישראל, שהוכן עבור הוות"ל בדצמבר 2021, (להלן - מסמך מדצמבר 2021). המסמך נוסח לקראת הדיון שהתקיים בוות"ל בדצמבר 2021 ועסק בניתוח חלופות לתת"ל 65 לקראת פרסום הודעה בדבר הכנת התוכנית וקביעת תנאים למתן היתרי בנייה לפי סעיפים 77 ו-78 לחוק התכנון והבנייה. המסמך כולל את עיקרי ההסברים לכלל החלופות שנבחנו בו, ואת אומדן עלותן:

לוח 9: בחינת החלופות, כולל אומדן עלותן (במיליארדי ש"ח)

מספר החלופה	אומדן עלות החלופה, כולל מע"מ (במיליארדי ש"ח)	עיקרי ההסבר על החלופה	הערות
חלופה 1	-	הוספת שתי מסילות מהירות לצד שתי מסילות קיימות והקמת רצועה של ארבע מסילות במפלס הקרקע.	נפסלה בעבר בשל חסרונות רבים, החמרת החיץ בין העיר לנמל ולים; פגיעה נופית בשל הגידור; פגיעה בתוכניות להתחדשות העירונית; יצירת מפגעי רעש וצורך במתרסי רעש לכל אורכה, ועוד.
חלופה 101	17.7*	חלופה מפותלת המציעה שתי מנהרות עבור מסילות פרבריות בתוואי דומה למצב הקיים, ושתי מנהרות עבור מסילות מהירות החוצות את הר הכרמל מתחנה מרכזית המפרץ, ישירות עד לפורטל הדרומי באזור מגדים והתחברות לתוואי העילי באמצעות מחלף רכבתי. בחלופה זאת הרכבות המהירות מדלגות על תחנות הרכבת בעיר חיפה וממשיכות ישירות מתחנה מרכזית המפרץ עד לתחנת חדרה.	לחלופה זאת יש חסרונות לעומת חלופות 102 ו-105, בנושא נגישות של רכבות מהירות למרכז העיר חיפה; וכן בהיבט של השפעות סביבתיות אקולוגיות ומעבר של בעלי חיים.
חלופה 102 (או A102)	16.3*	חלופה מאוחדת הכוללת מנהור של ארבע מסילות פרבריות ומהירות בתוואי דומה למצב הקיים. המנהור מתחיל בפורטל צפוני בסמיכות לגשר פז וממשיך עד לפורטלים באזור חוף הכרמל.	החלופה המועדפת על ידי רוב הגורמים הרלוונטיים, והיא זו שנבחרה במסגרת פרויקט הכפלת מסילות הרכבת בקו תל אביב-חיפה.
חלופה 105	15.8*	חלופה הכוללת מקטע שיקוע של ארבע מסילות בתוואי רצועת הרכבת הקיימת, בין אזור בית המכס לבין בית דגון. המשך התוואי לכיוון דרום מתוכנן במנהור עד לתחנת חוף הכרמל ובדומה לחלופה 102.	
חלופה 11	19.4	חלופה המפצלת את המסילות המהירות והפרבריות מדרום לטירת הכרמל. תוואי המסילות המהירות דומה לתוואי שלחלופה 101 ועובר ישירות לכיוון תחנה מרכזית המפרץ.	בסיכום המסמך צוין כי לחלופה זאת חסרונות משמעותיים בהיבטים רבים: נוף, תפעול, תדירות ושירות לנוסע, הנדסה, הקמה ושלביות ביצוע, ועוד.

המקור: מסמך מדצמבר 2021.

* אומדני חלופות 101, 102 (A102), ו-105, לא כוללים את תחנת חוף הכרמל, ולכן כדאי להשוות את האומדנים שלהן לאומדן של חלופה 11, ולהגיע לאותו בסיס, לצורך השוואה בין החלופות השונות, התווסף לאומדן שלהן גם עלות של מקטע 1 מתוכנית תת"ל 65א, אשר מוערכת בכ-4.6 מיליארד ש"ח. הסכומים המוצגים בטבלה כבר כוללים את עלות מקטע 1 מתוכנית תת"ל 65א.

בחלק המסכם של מסמך מדצמבר 2021 צוין, בין השאר, כי "כפי שעולה מניתוח החלופות במסמך זה, חלופה 102 היא החלופה המועדפת לקידום במסגרת תת"ל 65א'. לחלופה זו חסרונות בהיבטים: מהירות תכן נמוכה יותר ביחס לחלופה 101 (אם כי זו מסתכמת ב-8 דקות); מאזן עודפי עפר גדולים יותר ביחס לשתי החלופות הנוספות [חלופות 101 ו-105], אולם היא בעלת יתרונות בהיבטים מהותיים: עדיפות בתפעול מערך הרכבות המהיר והפרברי; תדירות רכבות גדולה יותר; פשטות תפעול; עדיפות בשלביות עבודות ההקמה ומיעוט

קונפליקטים עם תשתיות קיימות; התאמה לתכנון הסטטוטורי ברמה ארצית ומחוזית; שירות רכבתי מהיר ללב מטרופולין חיפה ומתן קישוריות מרבית ונגישות עבור משתמשי רכבת בתוך המטרופולין [חיפה] ומחוצה לו. פוטנציאל למפגעי רעש ואיכות אוויר של חלופה זו נמוך בהשוואה לחלופות האחרות".

עוד צוין בסיכום של מסמך מדצמבר 2021 כי "חלופה 11, שהועלתה לאחרונה, הינה בעלת חסרונות משמעותיים בהיבט הנופי, התפעולי, בהיבטי התדירות והשירות לנוסע, בהיבטי ההנדסה, ההקמה ובשלביות לביצוע, והיא עוברת תחת שטח המיועד למגורים במושב כפר גלים ובתכנית לפינוי מתחם תע"ש טירת הכרמל. חלופה 5 אינה ישימה בהיבט שלביות הביצוע. חלופה 1 נפסלה בעבר בשל חסרונותיה הרבים כגון: החמרת החיץ בין העיר [חיפה] לנמל ולים, פגיעה נופית של הגידור, המיגון האקוסטי ומרכיבי החשמול, פגיעה בתכניות להתחדשות עירונית... חלופה זו איננה מאפשרת יצירת מהירות תכן ראויה".

4. ב-20.4.23 דנה ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ולבנייה בערר שהוגש על החלטת ועדת ולחוף מ-22.11.22, ואישרה את תת"ל 65א ואת התוואי המוצע בתנאים שנקבעו. ועדת המשנה לעררים קבעה באותו הדיון, בין השאר, כי "בסיכומה של החלטה ולאחר בחינת כלל ההיבטים דלעיל, נמצא כי החלופה המופקדת [חלופה 102] היא באופן אמיתי החלופה המעשית היחידה: לחלופה זו עדיפות בתפעול מערך הרכבות הפרברי והמהיר, היא מאפשרת תדירות רכבות גדולה יותר, יש לה עדיפות מבחינת שלביות הקמה ומיעוט קונפליקטים עם תשתיות, היא מתאימה לתכנון סטטוטורי ברמה ארצית ומחוזית, מבטיחה שירות רכבתי מהיר ללב מטרופולין חיפה ומתן קישוריות מרבית ונגישות עבור משתמשי הרכבת בתוך המטרופולין ומחוצה לו". עוד קבעה הוועדה כי "באשר לפגיעה בסביבה החופית [לפי טענת העוררים] - הפוטנציאל לפגיעה בסביבה החופית נמוך בחלופה זו בהשוואה לחלופות אחרות ולכן, גם מבחינה זו ולנוכח חשיבות השמירה על הסביבה החופית, החלופה המופקדת [חלופה 102] היא החלופה המתאימה... לפיכך החלטנו לדחות את העררים שבפנינו" (ההדגשה אינה במקור).

5. ממסמכי חברת רכבת ישראל מדצמבר 2024 עולה כי אומדן עלותו של פרויקט תת"ל 65א (המקטע הדרומי של תת"ל 65) הוא כ-15.5 מיליארד ש"ח; ואילו פרויקט תת"ל 65ב (המקטע הצפוני של תת"ל 65) עדיין אינו מתוקצב בתוכנית החומש האחרונה של חברת רכבת ישראל, ואומדן עלותו כ-12 מיליארד ש"ח - אומדן העלות הכולל של תת"ל 65 הוא אפוא כ-27.5 מיליארד ש"ח. כאמור, עוד עולה ממסמכי חברת רכבת ישראל מדצמבר 2024 כי אומדן פרויקט חשמול מסילות הרכבת באזור מטרופולין חיפה, במסגרת תת"ל 18, הוא כ-4.7 מיליארד ש"ח.

הצגת חלק מהחלופות האחרות שנדונו בתת"ל 65 ודיון בבקשות העוררים: מפרוטוקול של הוות"ל מדצמבר 2022 (להלן - פרוטוקול של הוות"ל) עולה כי בדצמבר 2020 היא החליטה להעביר את תת"ל 65א להערות והשגות של הציבור לתנאי התוכנית. התוכנית פורסמה להערות בדצמבר 2021 לתקופה של 60 יום.

עוד עולה מאותו פרוטוקול כי לתוכנית הוגשו 157 הערות והשגות ומתוכן 156 נשמעו ונדונו על ידי חוקר שמונה לשם כך על ידי הוות"ל. ערר נוסף נדון בוועדה במרץ 2022. ההשגות וההערות נשמעו במשך כ-11 ימי שימועים על ידי החוקר, והדוח שלו נדון בוועדת המשנה להערות והשגות של הוות"ל בדצמבר 2022.

מהפרוטוקול של הוות"ל עולה גם כי הוועדה החליטה, בין השאר "לאמץ את החלטת ועדת משנה להערות והשגות של הוות"ל מיום 12.12.22, וכן את החלטתה הקודמת מיום 28.3.22 בהשגותיהן של הוועדה המרחבית מורדות הכרמל ועיריית טירת הכרמל"; "הוועדה מחליטה להגיש את התכנית [תת"ל 65א] לאישור הממשלה ע"פ סעיף 76ג(9)(ב) לחוק התכנון והבנייה, בתנאים שפורטו לעיל. התכנית תוגש לאישור הממשלה רק לאחר שתתקבל החלטת ועדת משנה לעררים בעררים

שהוגשו לה על החלטת ולחוף לאשר את התכנית [כאמור, ועדת המשנה לעררים אישרה את תת"ל 65א באפריל 2023, ובחרה את חלופה 102, שהוגדרה כחלופה המיטבית].

להלן מפה 5 המציגה חלק מן החלופות שנדונו בדיונים השונים בוות"ל:

מפה 5: חלק מחלופות שנדונו בוות"ל



המקור: המסמך מספטמבר 2022.

הצגת החלופה המיטבית הנבחרת (חלופה 102 או חלופה A102): להלן מידע על החלופה המיטבית שנבחרה על ידי הוות"ל, נכון למועד סיום ביקורת המעקב (מרץ 2025):

מפה 6: תיאור החלופה הנבחרת, 102



- המנהרות מותוות בצמוד זו לזו.
- המנהור מתחיל מאזור גשר פז ועד חוף הכרמל
- מסילות פרבריות עלולות לקרקע באזור מלונות חוף הכרמל לכיוון דרום
- מסילות מהירות ממשיות במנהור עד לאזור מדרום למת"ם.
- המהירות האפשרית במקטע חיפה היא 160 קמ"ש.

המקור: נתוני חברת רכבת ישראל ומסמך שכותרתו "בחינת תועלות והשפעות מינהור מסילת הברזל בחיפה", ינואר 2020 (המסמך הוכן על ידי חברה חיצונית עבור עיריית חיפה).

להלן תרשים 3 אשר משווה בין החלופות השונות שנבחנו, לפי אמות מידה שהוצגו במסמכי של חברת רכבת ישראל מדצמבר 2021, ומספטמבר 2022:

תרשים 3: השוואת חלופות - טבלה מסכמת (לפי אמות מידה וקריטריונים)

אמות מידה	קריטריון	חלופה 101	חלופה 102	חלופה 105	חלופה 1	חלופה 11
תנועה והנדסה	מורכבות הנדסית (התווייה, מבני דרך, גשרים)					
	היבטים סייסמיים וגיאוטכניים					
	מחירות תכן					
שיקולים תכנוניים והשפעה אורבנית	התאמה לתכנון לאומי: קשר בין-מטרופוליני/ נגישות לגלעין המטרופולין					
	רמת שירות לנוסע					
	התאמה לתכנון סטטוטורי					
	מספר תחנות, קישור למוקדים אורבניים ולשימושים סמוכים					
	השפעה על המרקם והרצף האורבני					
	חציית מסילה ומעברים לחולכי רגל					
	ניקוז					
	השפעה על התפקוד העירוני בשלבי ההקמה					
	ארכיאולוגיה ומבנים לשימור					
	מאזן עבודות עפר					
	תשתיות					
	שלבי ביצוע והסדרי תנועה					
עבודות הקמה ותשתיות	אומדן עלויות ביצוע					
	פוטנציאל למפגעי אקוסטיקה ואיכות אוויר					
	פוטנציאל למגבלות כתוצאה משדות אלמ"ג					
השפעות סביבתיות ונופיות	אקולוגיה ומעברים לבע"ח					
	מופע ובולטות בנוף					
	נצפות					
	ערכי נוף					
	מעברי מטיילים					
	תפיסת שטח ושטחים כלואים					

המקור: מסמכי חברת רכבת ישראל מדצמבר 2021 ומספטמבר 2022.

משמעות הצבעים בתוך החלופות השונות שנבחנו, על פי אמות המידה וקריטריונים, בתרשים 3, היא כדלקמן: צבע ירוק - חלופה כדאית (מצב אופטימלי); צבע צהוב - מצב חלופה הוא ניטרלי (אדיש); צבע אדום - חלופה לא כדאית. על פי הבדיקה שערכה חברת רכבת ישראל, וכפי שעולה מתרשים 3 החלופה המתאימה ביותר מבחינת אמות המידה והקריטריונים שנבחנו על ידי הוות"ל, היא חלופה 102 (אשר לא קיבלה צבע אדום באף קריטריון ואמת מידה לעומת החלופות האחרות).

להלן לוח 10 המסכם את עיקרי הטענות שהועלו בהתנגדויות שהוגשו לות"ל, טענות שהועלו על ידי גורמים שונים, כנגד החלופה שנבחרה (102), וההתייחסות אליהן שהכינה חברת רכבת ישראל בשנת 2019:

לוח 10: עיקרי הטענות כנגד החלופה הנבחרת 102 וההתייחסות אליהן

מס' סידורי	הטענה	עיקרי ההתייחסות לטענה
1	החלופה המקודמת כיום אינה מקצרת את זמן הנסיעה משמעותית	חלופה 102 מקצרת את זמן הנסיעה מתחנה מרכזית המפרץ בחיפה לתחנת סבידור בתל אביב בכ-30 דקות (קיצור של כ-40%; ומנהריה לתחנת סבידור בכ-36 דקות (קיצור של כ-46%).
2	סתירה למטרות התוכנית האסטרטגית של חברת רכבת ישראל לשנת 2040	התוכנית מקרבת את הפריפריה למרכז באמצעות קיצור זמני הנסיעה ב-46%, הכפלת תדירות הנסיעה, צמצום זמני ההמתנה לנוסע, שיפור משמעותי של רמת השירות לתושבי הצפון, וכל זאת בהתאם ליעדי התוכנית האסטרטגית לפיתוח רשת מסילות הברזל עד שנת 2040, שממנה נגזר הפרויקט. זאת ועוד, יעד נוסף המושג באמצעות מימוש התוכנית על ידי חלופה 102 הוא הגדלת שיעור האוכלוסייה המשתמש בשירותי הרכבת בטווח זמן נסיעה עד 60 דקות, מכ-30% (מצב קיים) לכ-60% בשנת 2040.
3	פיצול התוכנית מקבע את החלופה	טענה זאת אינה נכונה כלל. תת"ל 65א ובחירת חלופה 102 מייצרות תוואי מסילות מהירות עד תחנת חוף הכרמל בחיפה (כולל), והיא נדרשת גם בחלופה 101.
4	היעדר בדיקת הפרויקטים לפי נוהל פר"ת*	משרד התחבורה האחראי לנושא זה מתחיל בביצוע הבדיקה בימים אלה (נכון לאוקטובר 2019).
5	יתרונות של חלופה 101	אמנם זמן הנסיעה בחלופה 101 קצר יותר בכ-12 דקות מחלופה 102; מנגד, יש לקזז את קיצור הזמן לנוכח הקטנת תדירות יציאתן של הרכבות בחלופה 101. כמו כן, יש להביא בחשבון את זמני ההחלפה וההמתנה הנוספים לפי חלופה 101, מה שייצור עומסים ברציפים ובמעברים, יגזע ברמת השירות, ויקטין את רצון הנוסעים להשתמש בשירותי הרכבת.
6	סך אחוז הנוסעים לתל אביב לפי חלופה 102	בניגוד לטענה, ובהתאם לספירות תנועה שביצעה חברת רכבת ישראל, אחוז הנוסעים מאזור הצפון לחיפה גדול בכ-50% מאחוז הנוסעים מאותו האזור לתל אביב; והדבר אמור גם לגבי אחוז הנוסעים מאזור הצפון לכל האזורים שמדרום לחיפה (כולל תל אביב, ירושלים, באר שבע ועוד).
7	זוג מנהרות מתייטר בחלופה 101	אורך המנהור הוא כמעט זהה בשתי החלופות (הפרש של כ-300 מטר). בכל חלופה יש מנהור של 4 מסילות (שתיים מהן מהירות, ושתיים מהן פרבריות), כך שאין למעשה שום הבדל מבחינה זאת.
8	תצרוכת החשמל ועלויות התפעול	דומות בשתי החלופות 101 ו-102, מאחר שמדובר בשני זוגות של מנהרות ובאותו מספר דל תחנות תת-קרקעיות (פרבריות ומהירות).
9	שלביות הביצוע	בשתי החלופות 101 ו-102 אין הקלה בשלביות הביצוע, שכן בשתייהן נדרש מנהור בחיפה. כמו כן, הטענה כי חלופה 102 מחייבת כבר בשלב הראשון ביצוע בנייה של 4 מנהרות אינה נכונה. ניתן לבצע בשלב הראשון בניית זוג מנהרות אחד, ולהשתמש בזוג המסילות הקיימות האחרות.

המקור: מסמך של חברת רכבת ישראל מאוקטובר 2019.

* נוהל בדיקת פרויקטים תחבורתיים 2012, שעודכן שוב בשנת 2021, המשותף למשרד האוצר ומשרד התחבורה.

בביקורת המעקב עלה כי ממועד סיום הביקורת הקודמת (פברואר 2018) ועד אפריל 2023 דנו בחלופות השונות בות"ל, ובאפריל 2023 אישרה ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ולבנייה (באישור הות"ל מדצמבר 2022) את החלופה 102 בתור החלופה לפרויקט הכפלת מסילות הרכבת בקו תל אביב-חיפה (או הכפלת מסילות החוף). בסיכום של השוואת החלופות צוין, בין השאר, כי חלופה 102 (או חלופה A102) היא החלופה המועדפת ויש לה יתרונות בהיבטים הבאים, לעומת החלופות האחרות, ובין היתר: עדיפות בתפעול מערך הרכבות המהיר והפרברי; תדירות רכבות גדולה יותר; פשטות התפעול; עדיפות בביצוע שלביות עבודות ההקמה ומיעוט התנגשויות עם תשתיות קיימות; התאמה לתכנון הסטטוטורי ברמה ארצית ומחוזית; שירות רכבתי מהיר

ללב מטרופולין חיפה ומתן קישוריות מרבית ונגישות עבור משתמשי רכבת בתוך המטרופולין חיפה ומחוצה לו; ופוטנציאל למפגעי רעש ואיכות אוויר של חלופה זו נמוך בהשוואה לחלופות האחרות.

בביקורת הקודמת עלה כי בשנת 2012 החלה חברת רכבת ישראל בקידום בחירת החלופות לתוואי הרכבת באזור חיפה, כחלק מפרויקט הכפלת המסילות שהוכרז כחת"ל בשנת 2014. במועד סיום הביקורת הקודמת (פברואר 2018) טרם נבחרה חלופה מיטבית לפרויקט.

בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן במידה רבה. עלה כי ממועד סיום הביקורת הקודמת (פברואר 2018) ועד אפריל 2023 דנו בחלופות השונות בות"ל, ובאפריל 2023 אישרה ועדת המשנה לעררים של המועצה הארצית לתכנון ולבנייה (באישור הות"ל מדצמבר 2022) את החלופה 102 בתור החלופה לפרויקט הכפלת מסילות הרכבת בקו תל אביב-חיפה (או הכפלת מסילות החוף). בסיכום של השוואת החלופות צוין, בין השאר, כי חלופה 102 (או חלופה A102) היא החלופה המועדפת ויש לה יתרונות בהיבטים הבאים, לעומת החלופות האחרות, ובין היתר: עדיפות בתפעול מערך הרכבות המהיר והפרברי; תדירות רכבות גדולה יותר; פשטות התפעול; עדיפות בביצוע שלביות עבודות ההקמה ומיעוט התנגשויות עם תשתיות קיימות; התאמה לתכנון הסטטוטורי ברמה ארצית ומחוזית; שירות רכבתי מהיר ללב מטרופולין חיפה ומתן קישוריות מרבית ונגישות עבור משתמשי רכבת בתוך המטרופולין חיפה ומחוצה לו; ופוטנציאל למפגעי רעש ואיכות אוויר של חלופה זו נמוך בהשוואה לחלופות האחרות.

מידת תיקון הליקוי



ביצוע בדיקות כדאיות כלכלית לחלופות שהוצעו

פיתוחה ושיפורה של מערכת התח"ץ תורמים ליעילות הכלכלית, לצמיחת המשק ולפיתוח העירוני והאזורי תרומה שהיא מעבר לתרומה הברורה של שיפור ברמת השירות למשתמשי המערכת לרווחת התושבים. ממשלת ישראל אחראית לתכנון, להקמה, לתחזוקה ולתפעול של חלק גדול ממערכת התחבורה. המדינה משקיעה סכומים עצומים בפיתוח ובתחזוקה של רשת התחבורה היבשתית. כמו כן, הממשלה יוזמת ומכוונת השקעות של המגזר הפרטי במערכת התחבורה. חשוב שתקציבים אלו יוקצו בדרך יעילה, לשם הפקת התועלת המרבית לחברה ולכלכלה, תוך התחשבות בשיקולים סביבתיים וחברתיים. על המדינה להבטיח הקצאה נאותה של המקורות לפרויקטים השונים, ולשם כך מבוצעות בדיקות כדאיות כלכלית לפרויקטים על מנת לבחון את העלות והתועלת שיצמחו מהם.

הביקורת הקודמת

בביקורת הקודמת נמצא כי "בפרויקט הכפלת המסילות לא בוצעו בדיקות כדאיות כלכלית לחלופות שנבחנו. הנתונים שעל בסיסם התקבלה ההחלטה אם לאשר או לדחות את החלופות נבחנו בראייה הנדסית, סביבתית ואורבנית של תוואי המסילות בלבד, ולא בבדיקה כלכלית מעמיקה של העלות והתועלת הגלומות בחלופות"⁹².

משרד מבקר המדינה המליץ בדוח הקודם כי "על משרדי האוצר והתחבורה היה לבצע בדיקה כלכלית מקיפה על מנת שמקבלי ההחלטות ישקלו בהחלטתם את המשמעות הכלכלית של החלופות להשגת היעד הלאומי, אשר תסייע לבחירת החלופה המיטבית, בפרט משום שמדובר בפרויקט שעלותו מיליארדי ש"ח. משרד מבקר המדינה מעיר למשרדים אלה ולוות"ל כי היה

עליהם לנהוג באחריות הנדרשת לפני קבלת החלטה על ביצוע הפרויקט ולבסס את החלטתם על בדיקות כדאיות כלכלית". עוד המליץ משרד מבקר המדינה בדוח הקודם כי "על משרד התחבורה ומשרד האוצר לבצע בדיקות כדאיות כלכלית לפני בחירת חלופה בפרויקטים שהם מתכננים".

ביקורת המעקב

1. במסמך של חברת רכבת ישראל מיוני 2019, שהוכן לקראת הדיון בוות"ל באותו חודש, הוצגו אומדני עלויות כוללות של חלק מהחלופות לתת"ל 65 בכללותה:

להלן לוח 11 המציג את אומדני העלויות של החלופות שפורטו בו.

לוח 11: אומדני העלויות הכוללות של החלופות בתת"ל 65 (במיליארדי ש"ח)

מס' החלופה	עלות קטע שפיים - חוף הכרמל (כולל)	עלות קטע חיפה	עלות כוללת של הפרויקט	הערות
A102	18.8	12.9	31.7	מתוך הסכומים הנ"ל כ-1.3 מיליארד ש"ח עבור שיקוע של המסילות (מתוך הסכם השיקוע)
105	18.8	12.1	30.9	כנ"ל
0	18.8	7	25.8	כנ"ל
1	18.8	8.4	27.2	כנ"ל

המקור: מסמך של חברת רכבת ישראל, מיוני 2019.

2. במסמך של המועצה הלאומית לכלכלה במשרד ראש הממשלה מיוני 2020⁹³ עולה כי ישנן תועלות ישירות ועקיפות ממנהור המסילות בתחומי חיפה (הקטע הצפוני של תת"ל 65 או תת"ל 65). התועלות הישירות הצפויות הן התקבולים הצפויים להתקבל מהמקרקעין שמתפנה, אשר רובו המוחלט נמצא בבעלות המדינה באמצעות רשות מקרקעי ישראל; ואילו התועלות העקיפות נובעות מהכנסות אשר יתקבלו כתוצאה מהתחדשות עירונית בסמוך לתוואי המסילה שיתפנה כתוצאה ממנהור המסילות. הפינוי יוצר מאגר פוטנציאלי של 7,300 עד 7,700 יחידות דיור חדשות. זאת ועוד, תועלות עקיפות נוספות צפויות מהתחדשות עירונית ובנייה חדשה על קרקע פרטית שאינה מותנית במנהור המסילות, בשל השפעה עקיפה ממיסוי עקב גידול בשווי המקרקעין באותו התוואי, וכן תועלות מקידום לוחות זמנים למימוש ההתחדשות העירונית.

עוד עולה ממסמך המועצה הלאומית כי עלות מנהור המסילות המהירות והפרבריות בתחום חיפה צפוי לעלות כ-10.4 מיליארד ש"ח (בחלופת מנהור ללא תחנת בת גלים), כש-5.5 מיליארד ש"ח מתוכם מיועדים למנהור המסילות המהירות העתידיות בכל החלופות שנבחנו. כן עלה כי חברת חוצה ישראל מעריכה כי כריכת פרויקט הרק"ל חיפה-נצרת עם פרויקט המנהור (כלומר, התאמת תוואי המסילה שיתפנה כתוצאה מהמנהור לטובת הרכבת הקלה, שתהווה המשך של קו נצרת-חיפה) תייצר חיסכון של כ-2 עד 3 מיליארד ש"ח בהשוואה לחלופה שאין בה מנהור מסילות (חלופת "אפס").

3. נוהל בדיקת פרויקטים תחבורתיים מ-2021⁹⁴ (להלן - נוהל פר"ת 2021) נועד לספק את הכלים וההנחיות לבדיקת כדאיותם של פרויקטי תחבורה. מטרתו העיקרית של נוהל זה היא לסייע

⁹³ מסמך שכותרתו 'חוו"ד המועצה הלאומית לכלכלה בנושא המקטע הצפוני של תת"ל 65: מנהור המסילות', מ-4.6.2020.

⁹⁴ מסמך משותף למשרד התחבורה ולמשרד האוצר "נוהל פר"ת 2021 הנחיות לבדיקת כדאיות פרויקטים תחבורתיים", מיוני 2021. נוהל פר"ת 2021 הנו הרביעי במניין הנהלים והוא מחליף את הגרסה של הנוהל משנת 2012. גרסת הנוהל הראשונה, נוהל פר"ת 1996, פורסמה בתחילת שנת 1997.

למקבלי ההחלטות בבחירת הפרויקטים התחבורתיים לביצוע ובקביעת המועד המתאים לביצועם. יצוין כי זהו נוהל מחייב לעריכת בדיקות כדאיות בפרויקטי התחבורה היבשתיים.

4. בביקורת המעקב עלה כי במסמכים הבאים: מסמך של משרד התחבורה מיולי 2020; דוח לבחינת חלופות מאקרו מנובמבר 2021; מסמך של רכבת ישראל מדצמבר 2021; ומסמך של חברת רכבת ישראל מספטמבר 2022, הוצגו אומדני עלות לחלופות השונות, ואומדנים אלה שימשו גם בתור קריטריונים נוספים, לבחירת החלופה המיטבית, אך אומדני עלות אלו אינם מחליפים את תהליך ביצוע בדיקות כדאיות לפרויקטים תחבורתיים לפני נוהלי פר"ת משנת 2021 ומשנת 2012, ואף לא על פי נוהל או מודל כלכלי אחר.

5. עוד עלה בביקורת המעקב כי משרד התחבורה ביצע שתי בדיקות כדאיות כלכלית לפרויקטים תחבורתיים (להלן - בדיקת כדאיות), לפרויקט תת"ל 65ב, באמצעות חברה חיצונית: האחת באפריל 2022, והשנייה במאי 2024. להלן פירוט התוצאות:

א. דוח בדיקת כדאיות מאפריל 2022⁹⁵ (להלן - דוח מאפריל 2022):

מדוח זה עולה כי במסגרת בדיקת כדאיות כלכלית נבחנו שתי חלופות: חלופה 101 (חלופת "שדרה", חלופת מנהור בציר ישיר מתחת לרכס הכרמל) - בחלופה זאת המנהרות לרכבות מהירות ופרבריות מפוצלות זו מזו, כשכל הנוסעים המגיעים מצפון לעיר חיפה ורוצים להמשיך דרומה מחיפה, צריכים לבצע החלפה לרכבת מהירה בתחנה מרכזית המפרץ; חלופה 102 (החלופה "המאוחדת", חלופת מנהור לאורך תוואי החוף) - בחלופה זאת המנהרות לרכבות מהירות ופרבריות הינן מותוות בצמוד זו לזו, כאשר המסילות הפרבריות עולות אל פני הקרקע באזור המלונות בחוף הכרמל, ואילו המסילות המהירות ממשיכות במתווה תת-קרקע (מנהור) עד לאזור דרומית למת"ם.

בדוח מאפריל 2022 צוין כי "החלופות נבדלות ביניהן במסילות של הרכבות המהירות, וכן בקיומה של תחנת קריית הממשלה כתחנה לקווים פרבריים בלבד בחלופה 101 וכתחנה משולבת לקווים פרבריים ומהירים בחלופה 102 [החלופה "המאוחדת"]" (ההדגשה במקור).

מסיכום תוצאות הבדיקה בדוח מאפריל 2022 עולה כי "בדיקת הכדאיות הכלכלית מצביעה [כ] שתי החלופות אינן כדאיות כלכלית, בהתחשב בעלויות הפרויקט הגבוהות. יחד עם זאת, מוצע לבחון את תוצאות בדיקת הכדאיות הכלכלית בהשוואה לפרויקטים רכבתיים בסדר גודל דומה"; "לסיכום, הפערים בין שתי החלופות, לרבות בבדיקת הרגישות לפי נוהל פר"ת 2021 הם מזערניים ולפיכך [הדוח] לא מצביע על עדיפות כלכלית מובהקת לאחת מהן" (ההדגשות במקור).

ב. דוח בדיקת כדאיות ממאי 2024 (להלן - דוח ממאי 2024):

בדוח זה, בין השאר, כי "מטרת בדיקת הכדאיות הכלכלית המוצגת במסמך זה היא בחינת תת חלופה לחלופה 102 [חלופה 102 החדשה] והשוואתה לחלופות של תת"ל 65ב' שנבחנו בעבודה הקודמת [דוח מאפריל 2022], מבחינת תועלות תחבורתיות וכדאיות כלכלית למשק".

בדוח זה נבחנו בדיקת כדאיות כלכלית של שלוש חלופות: חלופה 101 (חלופת "השדרה"), חלופה 102 (החלופה "המאוחדת"), וחלופה 102 החדשה. החלופה האחרונה היא תת-חלופה של חלופה 102 המקורית (החלופה "המאוחדת" שנבדקה בדוח מאפריל 2022), לעומת החלופה המאוחדת, בחלופה 102 החדשה אין תחנה לרכבות מהירות בתחנת קריית הממשלה, ולכן אין אפשרות לבצע בה מעבר בין רכבות פרבריות לרכבות מהירות. באופן הזה מתקצר זמן הנסיעה בין תחנה מרכזית המפרץ לתחנת חוף הכרמל; שינוי זה חוסך כ-0.5 מיליארד ש"ח, בצד עלויות ההקמה.

⁹⁵ דו"ח בדיקת כדאיות כלכלית תחבורתית לפרויקט תת"ל 65ב' במקטע חיפה, משרד התחבורה, מאפריל 2022 (באמצעות חברה חיצונית).

בסיכום של תוצאות בדיקת כדאיות, בדוח ממאי 2024 צוין, בין השאר, כי **"בבחינת חלופה 102 החדשה אל מול חלופות הבדיקה המקוריות [מדוח מאפריל 2022] - 102 "המאוחדת" ו-101 "השדרה", נמצא כי לחלופה 102 החדשה עדיפות כלכלית בבחינת כלל הפרמטרים הנבדקים**. יחד עם זאת, רמת הכדאיות של חלופה 102 החדשה, נותרת על הצד הנמוך ובדיקות הרגישות מביאות אותה לחוסר כדאיות כלכלי מובהק" (ההדגשה במקור).

בסיכום של תוצאות בדיקת כדאיות גם צוין כי עדיפותה של חלופה 102 החדשה על פני החלופה 102 המקורית נובעת גם מפער של יותר מ-0.4 מיליארד ש"ח באומדן עלות ההקמה לטובת חלופה 102 החדשה, ומתועלות גבוהות יותר, הן בשעות נוסע (ברכב ובתח"ץ), והן בעלויות התפעול הנמוכות יותר המתקבלות בה לעומת עלויות התפעול בחלופה 102 המקורית.

מהדוח ממאי 2024 עולה כי שלב התכנון של פרויקט תת"ל 65 אמור להסתיים עד שנת 2031, שלב ההקמה של הפרויקט אמור להתבצע בין השנים 2032 - 2039, ובשנת 2040 הוא אמור להתחיל לפעול.

6. על פי מסמכי חברת רכבת ישראל מדצמבר 2024, שנבדקו במסגרת ביקורת המעקב, נמצא כי חברת רכבת ישראל ביצעה בדיקת כדאיות כלכלית לכלל הרשת המסילתית הארצית, ולא לפרויקטים ספציפיים כגון תת"ל 65 ותת"ל 65.

בביקורת הקודמת עלה כי בפרויקט הכפלת המסילות לא בוצעו בדיקות כדאיות כלכלית לחלופות שנבחנו. הנתונים שעל בסיסם התקבלה ההחלטה אם לאשר או לדחות את החלופות נבחנו בראייה הנדסית, סביבתית ואורבנית של תוואי המסילות בלבד, ולא בבדיקה כלכלית מעמיקה של העלות והתועלת הגלומות בחלופות.

בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן במידה חלקית. עלה כי משרד התחבורה ביצע בדיקת כדאיות כלכלית, באפריל 2022 ובמאי 2024, לפי נוהל פר"ת, רק לפרויקט תת"ל 65 (המקטע הצפוני של תת"ל 65); ואילו לפרויקט תת"ל 65א (המקטע הדרומי של תת"ל 65) לא בוצעה בדיקת כדאיות כלכלית על ידי אף גורם מוסמך, לפי נוהל פר"ת, ואף לא בוצעה בדיקת כדאיות כלכלית על פי נוהל אחר או מודל כלכלי מוסכם אחר.

מידת תיקון הליקוי



משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה ולמשרד האוצר, במיוחד לאור דוח בדיקת הכדאיות של משרד התחבורה ממאי 2024, לבצע בדיקת כדאיות כלכלית לכל חלופה שיש בה יתרונות תחבורתיים וחברתיים רבים.

קידום פרויקטי תחבורה במטרופולין חיפה

בתיקון מס' 60 מ-2002 לחוק התכנון והבנייה נקבע כי תוקם ועדה ארצית לתכנון ולבנייה של תשתיות לאומיות - הוות"ל; הוות"ל תפעל ליד המועצה הארצית לתכנון ולבנייה. ובענייני תכנון ובנייה של תשתיות לאומיות, יהיו לה כל הסמכויות והתפקידים של המועצה הארצית. על פי חוק התכנון והבנייה, ועדת המשנה לשמיעת השגות תדון ותכריע בהשגות בתוך 21 יום מהמועד האחרון להגשת השגות לתוכנית, ומיד לאחר שמיעתן וההכרעה בהן יתקיים דיון מכריע בוות"ל. עם סיום תהליך האישור בוועדה, תובא התוכנית לאישור הממשלה.

בהחלטת ממשלה 1838 מאוגוסט 2016 נקבע, בין היתר, כי יש צורך להקים "ועדת שרים לענייני פרויקטי תשתית לאומית בראשות ראש הממשלה ובהשתתפות השר העומד בראש המשרד האחראי על הפרויקט (להלן - השר האחראי), שר התחבורה והבטיחות בדרכים, שר האוצר, השר לביטחון פנים, שר התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים, והשר להגנת הסביבה לצורך ליווי, גיבוי, ביצוע, מעקב ובקרה אחר קידום הפרויקטים המפורטים בהחלטה זו. שר התחבורה והבטיחות בדרכים יכהן כממלא יושב ראש ועדת השרים (להלן - ועדת השרים)".

עוד נקבע בהחלטת הממשלה 1838 כי יש "להטיל על השר האחראי להביא לאישור ועדת השרים בתוך 120 ימים מאישורה הסטטוטורי של כל תכנית לגבי פרויקט שהממשלה החליטה לגביו כי הוא מהווה פרויקט תשתית לאומית, לוח זמנים מפורט לביצוע הפרויקט, אשר יכלול את לוחות הזמנים ההנדסיים ואבני הדרך המרכזיות בפרויקט, האישורים הנדרשים מכלל משרדי ממשלה והחברות הממשלתיות והפעולות הנדרשות לביצוע על ידי הגופים המפורטים בסעיף 18, לטובת ביצוע הפרויקט ולוחות הזמנים לקבלתם"; "לוח זמנים לכל פרויקט כמפורט בסעיף 15, יפורסם לציבור באתר המשרד האחראי ויעודכן אחת לחצי שנה. עיכוב בביצוע הפרויקט של למעלה משישה חודשים, יחייב דיון בוועדת השרים".

ביוני 2023 פורסם חוק קידום תשתיות לאומיות, התשפ"ג - 2023 (להלן - חוק תשתיות לאומיות), במסגרת פרסום חוק התוכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2023 ו-2024), התשפ"ג - 2023. חוק תשתיות לאומיות פורסם כפרק י"ז במסגרת חוק התוכנית הכלכלית. סעיף המטרה של חוק תשתיות לאומיות קובע כי מטרת החוק היא לקבוע הוראות לקידום מיזמי תשתיות⁹⁶, בין היתר, באמצעות: "קביעת הוראות לעניין תיעודן של מיזמי תשתית חיוניים ומיזמי תשתית חיוניים מועדפים"⁹⁷; "הסרת חסמים בקידום מיזמי תשתית, ובכלל זה חסמים אסדרתיים, בשלבי התכנון, ההקמה, ההפעלה והתחזוקה של מיזמים כאמור".

בחוק תשתיות לאומיות נקבע כי "שר האוצר יפרסם ברשומות ובאתר האינטרנט של משרד האוצר את רשימת מיזמי התשתית החיוניים, שתכלול כל מיזם תשתית בתחום תשתית המנוי "ב"תוספת" של חוק זה. כך למשל, בתחום התחבורה מופיעה, בין היתר, בתוספת של חוק זה "מערכת מתע"ן כהגדרתה לפי חוק התכנון והבנייה, שאינה מסילתית ("BRT")". עוד נקבע בחוק התשתיות הלאומיות כי "הממשלה, לפי הצעת ראש הממשלה ושר האוצר, תקבע בהחלטתה רשימה של עד עשרה מיזמי תשתית חיוניים שיהיו מיזמי תשתית חיוניים מועדפים, ובלבד שמתקיימים לגבי כל מיזם כאמור התנאים האלה" המפורטים בחוק זה. כמו כן, נקבע גם כי "אחת לשנה, לפחות, יפרסם גוף מבצע האחראי על מיזם תשתית חיוני מועדף, באתר האינטרנט שלו, את לוחות הזמנים המשווערים לביצוע מיזם תשתית חיוני מועדף".

החלטת ממשלה 851 מיולי 2023 שנושאה "ועדת שרים לתשתיות לאומיות" קבעה, בין השאר, כי יש למנות ועדת שרים לתשתיות לאומיות שהרכבה כולל את השרים הבאים: ראש הממשלה (יו"ר הוועדה), שר האוצר (ממלא מקום יו"ר), שר הפנים, שר האנרגיה והתשתיות, שרת התחבורה והבטיחות בדרכים, השר להגנת הסביבה, השר לביטחון לאומי, שר הבינוי והשיכון, שר הכלכלה והתעשייה ושר התקשורת. עוד קבעה החלטת הממשלה את סמכויות הוועדה, אשר כוללות, בין היתר: לעסוק בכל נושא הנוגע לתשתיות לאומיות, כהגדרתו בחוק תשתיות לאומיות, ובכלל זאת, "בקביעת מדיניות בנושא קידום תשתיות לאומיות, בהסרת חסמים, ליווי, מעקב ובקרה אחר קידום מיזמים, קידום רפורמות שונות ושינויים מבניים נדרשים לצורך כך".

עוד נקבע בהחלטת ממשלה כי "משרד ראש הממשלה ירכז את עבודת ועדת שרים זו ואת עבודת ועדת השרים לענייני תשתיות חיוניות הפועלת לפי סעיף 53א(ג) לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 והוא יהיה ראשי לפנות ולקבל באמצעות המשרדים הרלוונטיים, בכפוף לכל דין, כל מידע הדרוש לו לצורך כך מכל גורם ציבורי או גוף מבצע, כהגדרתם בחוק תשתיות לאומיות, שיהיו

⁹⁶ "מיזם תשתית" מוגדר כ"מיזם להקמה, להפעלה או לתחזוקה של תשתית לאומית" (סעיף 2 של חוק זה).

⁹⁷ "מיזם תשתית חיוני" מוגדר כ"מיזם המנוי ברשימת מיזמי התשתית החיוניים שפורסמה ברשומות לפי סעיף 31 [בחוק זה]"; "מיזם תשתית חיוני מועדף" מוגדר כ"מיזם המנוי ברשימת מיזמי התשתית החיוניים המועדפים שפורסמה ברשומות לפי סעיף 42 [בחוק זה]" (סעיף 2 של חוק זה).

רשאים להשיב לפי שיקול דעתם. יובהר כי על אף האמור, רשאי ראש הממשלה לפנות ישירות לכל גורם רלוונטי. וכי אין באמור כדי לפגוע בסמכויות שהוקנו לשר משרי הממשלה או לכל גורם אחר לפי כל דין.⁹⁸ יצוין כי בהחלטת ממשלה 851 נקבע כי "הוועדה מוקמת לתקופת כהונתה של הממשלה ה-37^[98]".

הביקורת הקודמת

בביקורת הקודמת נמצא כי "אף על פי שפרויקטים תחבורתיים כגון הרכבל, הרק"ל והכפלת המסילות הוגדרו על ידי משרד התחבורה כאמצעי לפתרון בעיות התחבורה במטרופולין חיפה, ואף שפרויקטים אלה הוגדרו על ידי הממשלה כתת"ל ולפיכך קידומם היה אמור להתבצע בצורה מהירה, קידום הפרויקטים עוכב הן בוות"ל והן בגופים שאמורים לקדם בין היתר על ידי משרד התחבורה. עוד העלתה הביקורת כי לא היה גורם מתכלל לכל פרויקטי התת"ל, אשר ידאג לקדם מבחינת קבלת ההחלטות בהם"⁹⁹.

בדיווח על תיקון הליקויים מספטמבר 2019, מסרה הוות"ל למשרד מבקר המדינה כי "הות"ל כמוסד תכנון עומד באדיקות בלוחות הזמנים הקצרים שנקבעו לו עפ"י החוק [התכנון והבנייה] אך הוא מוגבל ביכולתו לנהל את זמן היזם או לשלוט בעיכובים מצד המשרד הממשלתי הנגרמים ע"י צעדים כגון החלפת יזם, סירוב לקיים דיוני מליאה ועוד".

ביקורת המעקב

1. בביקורת המעקב עלה כי לא כונסה ועדת השרים לתשתיות לאומיות, מאז שהיא הוקמה בהחלטת ממשלה 851 מיולי 2023. כמו כן נמצא כי לא נקבעו לוחות זמנים, ואבני דרך, לתוכניות תת"ל¹⁰⁰ ותת"ל¹⁰¹, למרות ששתי תוכניות אלה הוגדרו מראש כתוכניות תשתית לאומית (תת"ל) אשר גם נידונו בוות"ל וקיבלו את אישורה.

2. עוד עלה בביקורת המעקב בנוגע לפרויקט הרכבל, כי חלפו שנים לא מעטות מתחילת התכנון של הפרויקט ועד סיומו; שנים לא מעטות יחלפו גם בשני הפרויקטים העתידיים במטרופולין חיפה: הרק"ל חיפה-נצרת והכפלת מסילות החוף, מתחילת התכנון ועד התאריך המשוער לסיומו. להלן הפירוט:

א. **פרויקט הרכבל (הרכבלית):** תכנון הפרויקט כפרויקט תיירותי ותחבורתי עירוני התחיל עוד בשנת 1993. הוא החל לפעול בשנת 2022; דהיינו, חלפו כ-29 שנים מתחילת תכנונו ועד התחלת פעילותו.

ב. **פרויקט רק"ל חיפה-נצרת (תת"ל 56):** תכנון הפרויקט התחיל בשנת 2005, והתחזית משוערת למועד סיומו היא 2029; דהיינו, יעברו כ-24 שנים ממועד תחילת התכנון ועד המועד המשוער לסיומו.

ג. **הכפלת מסילות הרכבת בקו תל אביב-חיפה (תת"ל 65):** תכנון הפרויקט התחיל בשנת 2012. כאמור, פרויקט זה פוצל בפועל לשני פרויקטים - תת"ל 65א (המקטע הדרומי של תת"ל 65) ותת"ל 65ב (המקטע הצפוני של תת"ל 65). על פי נתוני משרד התחבורה, הצפי לסיום העבודות בפרויקט תת"ל 65א הוא שנת 2030, ואילו על פי נתוני חברת רכבת ישראל הוא צפוי להסתיים בשנת 2034; כלומר, תקופת זמן שנעה בין

98 ממשלת ישראל השלושים ושבע (מכונה גם ממשלת נתניהו השישית) היא ממשלת ישראל הנוכחית בראשות מר בנימין נתניהו. הממשלה קיבלה את אמונה של הכנסת העשרים וחמש והושבעה ב־29 בדצמבר 2022, ה' בטבת ה'תשפ"ג.

99 ראו מבקר המדינה, **דוח ביקורת מיוחד על משבר התחבורה הציבורית** (2019), "קידום ופיתוח של התחבורה הציבורית במטרופולין חיפה", עמ' 472.

100 לרבות תת"לים: 56א ועד 56ד.

101 לרבות תת"ל 65א ותת"ל 65ב.

18 ל-24 שנים ממועד תחילת התכנון (שנת 2012) ועד המועד המשוער לסיומו של פרויקט תת"ל 65א. אשר לתת"ל 65ב, על פי נתוני משרד התחבורה הצפי לסיום הוא 2040, ואילו על פי חברת רכבת ישראל עדיין אין כלל צפי לסיומו. מכאן שכ-28 שנים יחלפו ככל הנראה ממועד תחילת תכנון הפרויקט (שנת 2012) ועד מועד סיומו, על פי נתוני משרד התחבורה (שנת 2040).

בביקורת הקודמת עלה כי אף על פי שפרויקטי תחבורה כגון הרכבל, הרק"ל והכפלת המסילות, הוגדרו על ידי משרד התחבורה כאמצעי לפתרון בעיות התחבורה במטרופולין חיפה, ואף על פי שפרויקטים אלה הוגדרו על ידי הממשלה כתת"ל - ולפיכך קידומם היה אמור להתבצע במהירות, קידום הפרויקטים עוכב הן בוות"ל והן בגופים שאמורים לקדם, בין היתר על ידי משרד התחבורה. עוד העלתה הביקורת הקודמת כי לא היה גורם מתכלל לכל פרויקטי התת"ל, שיכול היה לקדם ולזרז את הליכי קבלת ההחלטות בהם.

בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן במידה מועטה. עלה כי לא כונסה ועדת שרים לתשתיות לאומיות אשר הוקמה בהחלטת ממשלה 851 מיולי 2023. אי-כינוסה של הוועדה מונע קביעת מדיניות בנושא תשתיות לאומיות, הסרת חסמים לקידום פרויקטים תשתיתיים, וביצוע ליווי, בקרה ומעקב עליהם. כמו כן, נמצא כי לא נקבעו לוחות זמנים ואבני דרך לתוכניות תת"ל 56 (על כל מרכיביה) ותת"ל 65 לאחר פיצולה. זאת, אף על פי שתוכניות אלה הוגדרו מראש, כאמור, כתוכניות תשתית לאומיות (תת"ל) אשר גם נידונו בוות"ל בשל מעמדן וקיבלו את אישורה.

עוד עלה בביקורת המעקב כי לשני הפרויקטים שנבדקו בביקורת הקודמת, וגם במהלך ביקורת המעקב: פרויקט רק"ל חיפה-נצרת ופרויקט הכפלת המסילות הרכבת בקו תל אביב-חיפה, הזמן המשוער שיחלוף מתחילת תכנונם ועד סיום ביצועם ינוע בין 18 ל-28 שנים. עם זאת, יצוין כי שלב התכנון במוסדות התכנון, לגבי תת"ל 56 (על כל מרכיביה) ולגבי תת"ל 65א (המקטע הדרומי של תת"ל 65) כבר הסתיים.

מידת תיקון הליקוי



משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה לקבוע לוחות זמנים ואבני דרך לפרויקטי התחבורה המטרופוליניים במטרופולין חיפה; זאת כדי לקדם אותם בהקדם, בראייה כוללת ובאופן מיטבי. אלה נדרשים גם כדי לבצע פיקוח ובקרה על הפרויקטים, שתקופת הקמתם משלב התכנון ועד שלב סיום הביצוע אורכת לא מעט שנים, כאמור. יצוין כי הפרויקטים האלה הם בעלי חשיבות מכרעת לקידומה ולפיתוחה של התח"ץ במטרופולין חיפה, והם נועדו לשפר במידה ניכרת את שירותי התח"ץ במטרופולין ולשמש אלטרנטיבה ראויה עבור הנוסעים ברכב הפרטי.

עוד ממליץ משרד מבקר המדינה לראש הממשלה כיו"ר הוועדה ולשר האוצר כממלא מקומו לכנס את ועדת השרים לתשתיות לאומיות אשר הוקמה בהחלטת ממשלה 851 מיולי 2023. ועדת השרים לתשתיות לאומיות אשר מורכבת משרים של משרדי ממשלה חיוניים, נועדה לקיים מעקב ובקרה אחר קידום פרויקטי תשתית לאומית, בהתאם ללוחות זמנים ואבני דרך מרכזיות אשר ייקבעו לכל פרויקט תשתית לאומית. כמו כן, כינוסה של הוועדה יתרום לביצוע פיקוח, בקרה ומעקב בנוגע למשרדי הממשלה אשר אחראים על פרויקטים אלה.

בתשובת משרד התחבורה צוין כי "מבחינת פרויקטי תשתית, קביעת לוחות זמנים תלויה במס' רב של משתנים ושלבים החל מגזירת יעדים בתוכניות האסטרטגיות המאושרות והמקודמות ועד לביצוע פרויקטים בפועל. התכנית האסטרטגית למטרופולין חיפה לשנת 2050 שנמצאת בשלבי ההכנה המתקדמים מציעה שלביות מוצעת אך לוי"ז ואבני דרך נקבעים במסגרת פרויקטאלית".

הקמת רשויות תחבורה מטרופוליניות

בשנת 2011 החליטה הממשלה¹⁰² להטיל על צוות בין-משרדי בהשתתפות נציגי משרד התחבורה, משרד האוצר, משרד הפנים ומשרד המשפטים לגבש תזכיר חוק להקמת רשויות תחבורה ציבוריות מטרופוליניות (להלן - רשויות מטרופוליניות) ולמתן הסמכויות הדרושות לפעילותן¹⁰³.

מבקר המדינה העלה בדוחות משנת 2013 ו-2016 את נושא אי-הקמתן של הרשויות המטרופוליניות¹⁰⁴.

בכוונה לקדם את הקמתן של רשויות מטרופוליניות, החליטה הממשלה בהחלטתה 3426 משנת 2018 על "הקמת רשויות מטרופוליניות לתחבורה - מטרופולין ירושלים ומטרופולין באר שבע". בהחלטה נקבע, בין השאר, כי "המטרופולינים שבהם יוקמו רשויות מטרופוליניות יקבעו במסגרת תוספת לחוק אשר הסמכות לעדכונה תהיה בידי שר התחבורה והבטיחות בדרכים... בהסכמת שר האוצר. בשלב ראשון תכלול התוספת את מטרופולין ירושלים ומטרופולין באר שבע"¹⁰⁵.

דוח מבקר המדינה משנת 2019 העלה כי "משנת 2007 נעשו ניסיונות שונים להקמת רשויות מטרופוליניות: (א) בפברואר 2009 נחתם הסכם בין האיחוד האירופי לבין מדינת ישראל, ובו נקבע שהאיחוד יסייע למשרד התחבורה להקים רשות ארצית לתחבורה ציבורית. פיילוט להקמת רשות מטרופולינית בחיפה שתוכנן במסגרת זו לא הושלם; (ב) הרשויות המקומיות במטרופולין תל אביב ומשרדי התחבורה והאוצר עשו עבודת מטה משותפת להקמת רשות מטרופולינית לתח"ץ ואף הכינו מתווה לכך בשנת 2011... (ג) בשנים 2007 ו-2011 ניסו משרד התחבורה ומשרד האוצר לעגן בחקיקה את הקמתן של רשויות מטרופוליניות במסגרת חוקי ההסדרים, אולם ניסיונות אלה לא צלחו; (ד) בהחלטת ממשלה 3426 מ-11.1.18 נקבע כי יוקמו בחוק רשויות מטרופוליניות, וכי בשלב הראשון יכלול החוק את מטרופולין ירושלים ומטרופולין באר שבע. בעקבות החלטה זו נעשה ניסיון נוסף לקדם את הקמתן של רשויות מטרופוליניות באמצעות חוק התוכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2019), התשע"ח-2018 (להלן - חוק ההסדרים לשנת 2019), אולם גם ניסיון זה לא צלח"¹⁰⁶.

בדברי ההסבר לפרק "הקמת רשויות תחבורה מטרופוליניות" בטיטות התוכנית הכלכלית של משרד האוצר לשנת 2025 (להלן - טיטות התוכנית הכלכלית) צוין, בין השאר, כי "רמת הגדוש בדרכים בישראל מהווה פגיעה בכלכלה הישראלית המתבטאת באובדן תוצר הנאמד בכ-24 מיליארד שקלים חדשים בשנה. ללא התערבות הממשלה ונקיטת צעדים אקטיביים, אומדן זה אף צפוי לגדול ולהגיע לשיעור שנתי של כ-42 מיליארד שקלים חדשים בשנת 2040, מתוכם כ-25 מיליארד שקלים חדשים נובעים מרמת הגדוש בגוש דן בלבד"; "הפעלת התחבורה הציבורית באמצעות רשות מטרופולינית הינה המודל הנפוץ ביותר בקרב מטרופולינים במדינות OECD... ניהול תנועה של המרחב המטרופוליני על ידי הרשות המטרופולינית עצמה יוביל לשיפור במצב התחבורה. ניהול ריכוזי ברמה הארצית אינו מיטבי היות והוא נאלץ להתמודד עם מגוון גדול מדי של אתגרים, ולרוב הפתרונות אינם מותאמים באופן פרטני למאפייני המטרופולין... יצירת רובד מטרופוליני תאפשר לרשויות השונות להגיע להסכמות מהירות יותר וללא צורך בעריכת הסכמים נפרדים מול הממשלה עם כל רשות מקומית. העברת האחריות על תפעול התחבורה הציבורית לידי

102 החלטת הממשלה 3988 "הקמת רשות ארצית לתחבורה ציבורית ורשויות תחבורה מטרופוליניות (18.12.11).

103 ראו מבקר המדינה, **דוח ביקורת מיוחד על משבר התחבורה הציבורית** (2019), "קידום ופיתוח של התחבורה הציבורית במטרופולין חיפה", עמ' 472.

104 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 64א** (2013), "משרד התחבורה, התשתיות הלאומיות והבטיחות בדרכים - ארגון מחדש בתחבורה הציבורית במטרופולין תל אביב", עמ' 520 - 521; **דוח שנתי 67א** (2016), "משרד התחבורה והבטיחות בדרכים - הכנה וביצוע של התקציב להשגת מטרות המשרד", עמ' 487.

105 ראו מבקר המדינה, **דוח מבקר המדינה - ינואר 2024**, עמ' 965; מבקר המדינה, **דוח שנתי 71א** (2020), "התחבורה הציבורית באוטובוסים בירושלים", עמ' 1280 - 1281.

106 ראו מבקר המדינה, **דוח ביקורת מיוחד על משבר התחבורה הציבורית** (2019), "תכנון וקידום של התחבורה הציבורית", עמ' 44.

רשות מטרופולינית צפויה לתמרץ רשויות מקומיות לבצע פעולות אקטיביות לקידום התחבורה הציבורית על חשבון הרכב הפרטי".

הביקורת הקודמת

בביקורת הקודמת נמצא כי בהיעדר רשות מטרופולינית בחיפה, ומטעמי התייעלות, התקשר משרד התחבורה עם חברת יפה נוף והעביר אליה את ניהול הפרויקטים במטרופולין חיפה וקידומם. לשם כך נחתם הסכם המסגרת מפברואר 2011 בין משרד התחבורה לחברת יפה נוף לניהול וביצוע של פרויקטי תחבורה לארבע שנים. יצוין כי חברת יפה נוף היא תאגיד עירוני, וכי תאגיד עירוני נועד, ככלל, לשמש כלי בידי העירייה לביצוע משימות המוטלות עליה, כמעין זרועה הארוכה של העירייה.

עוד נמצא בביקורת הקודמת כי "לא היה בהתקשרות זו כדי לפתור את הקושי הנובע מכך שחברת יפה נוף, שהיא תאגיד עירוני של עיריית חיפה, נעדרת סמכויות וכלים שיאפשרו לה לקדם פרויקטים תחבורתיים מול רשויות מקומיות נוספות במטרופולין. בהיעדר סמכויות כאמור, לא הייתה החברה יכולה לפעול מול רשויות התכנון ומול רשויות מקומיות במטרופולין ללא אישור משרד התחבורה. הדבר פגע בקידום הפרויקט וגרם נזקים למשתמשי התחבורה הציבורית ולפיתוח הכלכלי האפשרי מקיומה של מערכת תחבורה ציבורית יעילה. הליקויים שהועלו... ובהם מחלוקות על חלופות שעיכבו קידום של הפרויקטים, בעיות באישורים סטטוטוריים ועוד, נבעו בין היתר מהיעדר רשות מטרופולינית שתכריע בעת חילוקי דעות ותקדם פרויקטים בהתאם לצורכי כלל המטרופולין [חיפה]"¹⁰⁷.

בדוח הקודם קבע משרד מבקר המדינה כי "בהקמתם של פרויקטים לאומיים נוצרות מחלוקות על רקע המתח הקיים בין צורכי הרשות המקומית והתועלת לתושביה לבין התועלת הציבורית הנרחבת לכלל תושבי האזור והמדינה. מחלוקות אלו יוצרות לא אחת עיכובים ממושכים בתהליכי האישור הסטטוטוריים אשר גורמים נזקים כלכליים מתמשכים"; משרד מבקר המדינה המליץ כי "על הממשלה לבחון דרכים, בין היתר באמצעות ייזום תיקוני חקיקה בנושאים הרלוונטיים, שיאפשרו למצוא את האיזון בין מתן קדימות לביצועם של פרויקטים לאומיים תוך מתן סמכויות ביצוע לגופים ולרשויות המבצעות את הפרויקטים האלה לבין צורכי הרשויות המקומיות. הקמת רשות מטרופולינית בעלת סמכויות נרחבות בתחום התחבורה עשויה לייעל תהליכים בקידום פרויקטים תחבורתיים". עוד המליץ משרד מבקר המדינה בדוח הקודם כי "על משרד התחבורה לקיים את החלטות הממשלה על הקמת רשות מטרופולינית"¹⁰⁸.

ביקורת המעקב

1. בדוח מבקר המדינה משנת 2020¹⁰⁹, בעקבות אי-קידום החלטת ממשלה 3426 והחלטות ממשלה קודמות, העיר משרד מבקר המדינה למשרד התחבורה ומשרד האוצר כי "אי-הקמתן של רשויות תחבורה מטרופוליניות בכלל ורשות תחבורה ירושלים בפרט בהתאם להחלטת ממשלה פוגעת קשות ביכולת לקדם באמת את תשתיות תח"צ ולפעול לשיפור שירות התח"צ לנוסעים". משרד מבקר המדינה המליץ באותו הדוח כי "על משרד התחבורה ומשרד האוצר להשלים את הקמת הרשויות המטרופוליניות, בהתאם להחלטת הממשלה".

2. הקושי לקדם את הקמתן של הרשויות התחבורה המטרופוליניות הביא את הממשלה להחליט על הקמתן של רשויות מרחביות - החלטתה מס' 1854 מיום 11.9.22 שנושאה "רשויות מרחביות לתחבורה" (להלן - החלטה 1854). ברישה של ההחלטה נקבע כי במטרה לשפר את התכנון, הניהול והפיתוח של התחבורה בישראל, ומתוך הכרה בתועלת של ניהול התחבורה על ידי הרשויות המקומיות והבנתן את צורכי ציבור הנוסעים במרחב גיאוגרפי ותחבורתי משותף,

¹⁰⁷ ראו מבקר המדינה, **דוח ביקורת מיוחד על משבר התחבורה הציבורית** (2019), "קידום ופיתוח של התחבורה הציבורית במטרופולין חיפה", עמ' 473.

¹⁰⁸ ראו שם.

¹⁰⁹ ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 71א** (2020), "התחבורה הציבורית באוטובוסים בירושלים", עמ' 1280 - 1281.

הוחלט, בין היתר, להטיל על "שרת התחבורה לקדם תוכנית רב שנתית להקמת רשויות מרחביות לתחבורה שתהיינה אמונות על ניהול התנועה ופיתוח התחבורה בשטחי המרחבים התחבורתיים שייקבעו, והן תפעלנה ברשויות המקומיות שבתחומן בכפוף לתחומי האחריות והסמכויות שיוגדרו בהתאם להחלטה זו (להלן - רשות מרחבית לתחבורה או רשויות מרחביות לתחבורה)"¹¹⁰.

עוד נקבע בהחלטה 1854 כי "במטרה להביא להתארגנות רשויות מרחביות לתחבורה ולאפשר פעילות ראשונית בתחום ניהול התחבורה המרחבית, עד לקידום החקיקה לעניין המסגרת המיטבית לפעילות הרשויות המרחביות, תפקידיהן וסמכויותיהן, כמפורט בסעיף 3", יש להטיל על שרת התחבורה לפעול מתוקף סמכותה מכוח פקודת התעבורה, לרבות מכוח סעיף 76 לפקודת התעבורה, כדי להתקין תקנות להקמת כל אחת מהרשויות המרחביות לתחבורה ולהגדרת תפקידיהן בתחום התעבורה, בהתאם ליעדים וללוחות זמנים שנקבעו בסעיף 6 בהחלטת הממשלה להקמת רשויות מרחביות לתחבורה"¹¹¹.

3. בדוח מבקר המדינה משנת 2024 המליץ משרד מבקר המדינה למשרד התחבורה "להשלים את פעילותו להקמתן של הרשויות המרחביות לתחבורה, כפי שנקבע בהחלטה 1854, או לחלופין לפעול להקמת רשויות מטרופוליניות כפי שנקבע בהחלטת הממשלה 3426 מינואר 2018; ולבחון לאחר הקמתן אם הן אכן נותנות מענה הולם על צרכים של קידום התחבורה הציבורית ותכנונה"¹¹².

4. מטיוטת התוכנית הכלכלית עולה כי מטרותן של הרשויות המטרופוליניות היא בין השאר, "לשפר את התכנון, ניהול ופיתוח התחבורה הציבורית בישראל, ומתוך הכרה בתועלות של ניהול התחבורה על ידי הרשויות המקומיות ויתרון בהבנת צרכי ציבור הנוסעים במרחב גיאוגרפי ותחבורתי משותף"; "לקבוע בחוק את אופן הקמתה של רשות ארצית לתחבורה ציבורית [בתור יחידת סמך] ואת הקמתן של רשויות מטרופוליניות, בהתאם להוראות פרק י"א: רשויות תחבורה מטרופוליניות, בהצעת חוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2019), התשע"ח - 2018".

עוד עולה מטיוטת התוכנית הכלכלית כי תפקידי הרשות הארצית לתח"ץ יהיו, בין היתר: קידום מערכת תח"ץ יעילה לצורך טיפול בבעיית הגודש בכבישים; קביעת יעדי שירות מקצועיים עבור מרחבים גיאוגרפיים שונים להפעלת התח"ץ, אשר יחולו על מפעילי התח"ץ או על רשות מטרופולינית; אישור תוכניות אב תחבורתיות, תוכניות תפעוליות או תוכניות עבודה כפי שיוגשו על ידי הרשויות המטרופוליניות.

כמו כן, מטיוטת התוכנית הכלכלית עולה כי במטרופולין גוש דן ובמטרופולין ירושלים יוקמו רשויות תחבורה מטרופוליניות בחוק; וכי במטרופולין חיפה ומטרופולין באר שבע יוקמו רשויות מטרופוליניות, באמצעות צווים.

5. בהחלטת ממשלה 2281 שנושאה "הקמת רשויות תחבורה מטרופוליניות ותיקון החלטת ממשלה" מאוקטובר 2024, נקבע בין היתר כי במטרה לשפר את תכנון, ניהול ופיתוח התח"ץ בישראל, ומתוך הכרה בתועלות של ניהול התחבורה הציבורית על ידי הרשויות המקומיות במרחב גיאוגרפי ותחבורתי משותף, ומתוך הכרה כי יש להן יתרון בהבנת צרכי ציבור הנוסעים ובהכרת התשתית הפיזית באזור שלהן; על כן יש לעגן בחוק רשויות מטרופוליניות את הקמתה ופעילותה של הרשות הארצית לתחבורה ציבורית כיחידת סמך עצמאית במשרד התחבורה ולקבוע את הקמתן והסדרתן של הרשויות המטרופוליניות בהתאם להוראות פרק י"א (רשויות תחבורה מטרופוליניות) בהצעת חוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2019), התשע"ח - 2018.

110 ראו מבקר המדינה, דוח מבקר המדינה - ינואר 2024, עמ' 965.

111 ראו מבקר המדינה, דוח מבקר המדינה - ינואר 2024, עמ' 965.

112 ראו שם, עמ' 967.

בביקורת המעקב עלה כי נכון למועד סיום ביקורת המעקב, מרץ 2025, לא הוקמו רשויות תחבורה מטרופוליניות (או לחלופין רשויות תחבורה מרחביות) בכלל המטרופולינים הקיימות (גוש דן, ירושלים, חיפה ובאר שבע), ולא הוקמה רשות תחבורה מטרופולינית במטרופולין חיפה בפרט.

בביקורת הקודמת עלה כי לא היה בהתקשרות בין עיריית חיפה לחברת יפה נוף כדי לפתור את הקושי הנובע מכך שחברת יפה נוף, שהיא תאגיד עירוני של עיריית חיפה, נעדרת סמכויות וכלים שיאפשרו לה לקדם פרויקטים תחבורתיים מול רשויות מקומיות נוספות במטרופולין. בהיעדר סמכויות כאמור, לא הייתה החברה יכולה לפעול מול רשויות התכנון ומול רשויות מקומיות במטרופולין ללא אישור משרד התחבורה. הדבר פגע בקידום הפרויקט וגרם נזקים למשתמשי התחבורה הציבורית ולפיתוח הכלכלי האפשרי מקיומה של מערכת תחבורה ציבורית יעילה. בנוסף נקבע בביקורת הקודמת כי הקמת רשות מטרופולינית בעלת סמכויות נרחבות בתחום התחבורה עשויה לייעל תהליכים בקידום פרויקטים תחבורתיים. יצוין כי גם בתקופת הביקורת הקודמת (אוקטובר 2017 עד פברואר 2019) לא הוקמו רשויות מטרופוליניות; ומשרד מבקר המדינה המליץ בדוח הביקורת הקודם כי על משרד התחבורה לקיים את החלטות הממשלה על הקמת רשות מטרופולינית.

בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי לא תוקן. עלה כי נכון למועד סיום ביקורת המעקב, מרץ 2025, לא הוקמו רשויות תחבורה מטרופוליניות (או לחלופין רשויות מרחביות לתחבורה) בכלל המטרופולינים הקיימות (גוש דן, ירושלים, חיפה ובאר שבע), ובמטרופולין חיפה בפרט.

נמצא כי בשנים 2011 - 2024 התקבלו ארבע החלטות ממשלה בדבר הקמת רשויות תחבורה מטרופוליניות (או לחלופין רשויות מרחביות לתחבורה), אך כאמור הן לא הוקמו. בעקבות אי-הקמתן, צוין כבר בטיטוט התוכנית הכלכלית של משרד האוצר לשנת 2025 כי "רמת הגדוש בדרכים בישראל מהווה פגיעה בכלכלה הישראלית המתבטאת באובדן תוצר הנאמד בכ-24 מיליארד שקלים חדשים בשנה. ללא התערבות הממשלה ונקיטת צעדים אקטיביים, אומדן זה אף צפוי לגדול ולהגיע לשיעור שנתי של כ-42 מיליארד שקלים חדשים בשנת 2040, מתוכם כ-25 מיליארד שקלים חדשים נובעים מרמת הגדוש בגוש דן בלבד".

מידת תיקון הליקוי



עיריית חיפה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2025 כי "אנו מסכימים עם מסקנות הדוח כי העדר רשות תחבורה מטרופולינית מתכללת פוגע בקידום מערכתי של פרויקטים תחבורתיים רחבי היקף".

על משרד התחבורה ושרת התחבורה להשלים בהקדם את פעילותם להקמתן של רשויות תחבורה מטרופוליניות (ולחלופין להקים רשויות מרחביות לתחבורה), כפי שנקבע בהחלטות ממשלה שונות בין השנים 2011 ל-2024. יצוין כי פעמים רבות, בדוחות קודמים שפרסם בעבר, כבר העיר משרד מבקר המדינה על חשיבות הקמתן של רשויות תחבורה אלו.

מבקר המדינה מעיר לשרת התחבורה ולמשרד התחבורה כי עברו כ-14 שנה מהחלטת הממשלה (בשנת 2011) בעניין גיבוש תזכיר החוק להקמת רשויות תחבורה מטרופוליניות ולמתן הסמכויות הדרושות לפעילותן, אך נכון למועד סיום ביקורת המעקב (מרץ 2025), לא הושלמה הכנת תזכיר חוק זה. על שרת התחבורה ומשרד התחבורה לפעול בהקדם להכנת תזכיר חוק להקמת רשויות תחבורה מטרופוליניות ולמתן הסמכויות הדרושות לפעילותן אשר יש להן השפעה מכרעת על קידום ופיתוח התחבורה הציבורית בכלל הארץ, ובמטרופולין חיפה בפרט.

בתשובת משרד התחבורה צוין כי "משרד התחבורה פועל בתיאום עם אגף התקציבים ובשיתוף פעולה עם גורמי הממשלה, על מנת להביא את הצעת החוק לקידום רשויות מטרופוליניות לדין והצבעה בהקדם האפשרי.

סיכום

פרויקט התחבורה הציבורית המקודמים במטרופולין חיפה הינם בעלי חשיבות לאומית והם נועדו להביא לשיפור איכות החיים של תושבי המטרופולין. במסגרת התוכניות לקידום הפריפריה, המדינה משקיעה משאבים רבים בפרויקטים אלה. פרויקט התחבורה התשתיתיים מצריכים תכנון, פיקוח ובקרה מעמיקים כדי להבטיח את מילוי צרכיה של מערכת התחבורה באופן אפקטיבי וכן הקצאת משאבים יעילה.

ביקורת המעקב בדוח זה התמקדה במידת תיקונם של 13 ליקויים שעלו בדוח הביקורת הקודם: ליקוי אחד לא תוקן כלל: אי-הקמתה של רשות מטרופולינית במטרופולין חיפה; ארבעה ליקויים נוספים תוקנו במידה מועטה: פיתוח התח"ץ במטרופולין חיפה, תכנון קווי המטרונית, הבקרה על הנוסעים וקידום פרויקט תחבורה במטרופולין חיפה; ארבעה ליקויים נוספים תוקנו במידה רבה: תפעול קווי המטרונית במטרופולין חיפה, אי-מתן זכות בלעדית לנסיעת המטרונית בכלל הצמתים בתוואי דרך הנסיעה שלה, ביצוע הפרויקט תת"ל 56 (רק"ל חיפה-נצרת) ובחירת חלופה מיטבית לתת"ל 65 (המקטע הדרומי של פרויקט הכפלת מסילות החוף מתחנת חוף הכרמל ועד שפיים); שלושה ליקויים נוספים תוקנו במידה חלקית: קידום פרויקט תח"ץ מטרופוליניים על ידי חברה עירונית (כיום על ידי חברות ממשלתיות), קידום תת"ל 65 ותת"ל 65 (שתיהן יחדיו - הכפלת מסילת החוף בקו תל אביב-חיפה), וביצוע בדיקות כדאיות כלכלית לפרויקט תחבורה; וליקוי אחד נוסף תוקן באופן מלא - פיצול פרויקט תת"ל 65 (הכפלת מסילת החוף בקו תל אביב-חיפה).

על משרד התחבורה להמשיך ולתקן את הליקויים שנמצאו בביקורת המעקב ולא תוקנו כלל, תוקנו במידה מועטה או תוקנו במידה חלקית.

על משרד התחבורה ומשרד האוצר להמשיך ולקדם את פרויקט תת"ל 65 (המקטע הצפוני של תת"ל 65), אשר נמצא בתחום העיר חיפה, כדי שאפשר יהיה להשלים את פרויקט הכפלת מסילות הרכבת בקו תל אביב-חיפה (תת"ל 65). השלמת פרויקט זה תתרום גם לקיצור זמן הנסיעה של הנוסעים בקו תל אביב-חיפה בכמעט מחצית מזמן הנסיעה הנוכחי (נכון למועד סיום ביקורת המעקב - מרץ 2025).

כמו כן, על שרת התחבורה, משרד התחבורה ומשרד האוצר לקדם את הקמת הרשות המטרופולינית במטרופולין חיפה (או רשות מרחבית לתחבורה), וכן במטרופולינים אחרות (גוש דן, ירושלים ובאר שבע), אשר בעזרתם ניתן יהיה לקדם ולפתח את התח"ץ בצורה מיטבית ולקדם פרויקטים תחבורתיים בפרקי זמן מיטביים במטרופולין חיפה. צעדים אלה נדרשים גם לאור המדיניות של משרד התחבורה לשנע את המשתמשים בתח"ץ מאזור הצפון (הפריפריה) אל המרכז דרך מטרופולין חיפה - כל אלה בפרקי זמן קצרים יותר, שישפרו את שירות התח"ץ לטובת תושבי הצפון ותושבי מטרופולין חיפה.

בביקורת המעקב עלה כי הקמת חלק מפרויקטים תחבורתיים במטרופולין חיפה, כגון קו הרכבת הקלה חיפה-נצרת (תת"ל 56) והכפלת המסילות בקו תל אביב-חיפה (תת"ל 65), יימשך עשרות שנים; הזמן המשוער שיחלוף מתחילת תכנונם ועד סיום ביצועם ינוע בין 18 ל-28 שנים. על אף משכי הזמן הארוכים של הקמת שני הפרויקטים והמשאבים המרובים המושקעים בהם, נמצא כי לא כונסה ועדת שרים לתשתיות לאומיות אשר הוקמה בהחלטת הממשלה 851 מיולי 2023.

על ראש הממשלה כיו"ר הוועדה לפעול לכינוס ועדת השרים לתשתיות לאומיות, אשר נועדה מעצם הקמתה לקדם פרויקט תשתית לאומית, בהתאם ללוחות זמנים ולאבני דרך מרכזיות אשר ייקבעו לכל פרויקט תשתית לאומית. כמו כן, כינוסה של הוועדה יתרום לביצוע פיקוח, בקרה

ומעקב בנוגע למשרדי הממשלה אשר אחראים על פרויקטים אלה. אי כינוס הוועדה, מקשה על ביצוע פיקוח ובקרה עליהם, על אף השקעה כספית גבוהה בסדר גודל של מיליארדי ש"ח ואף עשרות מיליארדי ש"ח. התמשכות פרויקטים אלו על פני תקופה כה ארוכה, עלול לגרום אף לנזקים כספיים (כגון סטייה מאומדן עלות הפרויקט המקורי) ולנזקים אחרים כתוצאה מכך, כיוון שישנם פרויקטים אחרים בהתהוותם אשר תלויים בסיום חלק מפרויקטים אלו, כמו למשל פרויקטי התחדשות עירונית ותוספת יחידות דיור בתוואי קו החוף של עיריית חיפה.