

חברת רכבת ישראל בע"מ

פעולות הביקורת

במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים ובחברת רכבת ישראל בע"מ נבדקו היבטים בתכנונו ובהקמתו של קו הרכבת המהיר בין תל אביב לירושלים. כמו כן נבדק השירות שניתן לנוסעי הרכבת.

קו הרכבת המהיר לירושלים - הקמת קטע באזור הרי ירושלים

תקציר

בשנת 1995 החלה רכבת ישראל¹ בתכנון קו רכבת מהיר חדש בין תל אביב לירושלים (להלן - הקו המהיר). הממשלה אישרה את התוואי במרס 2001, ובאוגוסט אותה שנה הוחלט להתחיל בביצוע הקו המהיר ולהשלימו עד 2008. אומדן עלויות הקו² עלה מכ-3.18 מיליארד ש"ח (במחירי יולי 2003) באפריל 2004, לכ-5.97 מיליארד ש"ח (במחירי יולי 2003) שהם כ-6.79 מיליארד ש"ח במחירים נומינליים באוגוסט 2008. ביוני 2009 העריכה חברת רכבת ישראל בע"מ (להלן - הרכבת, החברה או חברת הרכבת) כי הקו יושלם בשנת 2016.

פעולות הביקורת

במאי 2009 פרסם מבקר המדינה דוח על הקמת הקו המהיר לירושלים³ ובו העלה ליקויים בתכנון הקו, באומדני העלויות שלו ובלוח הזמנים להקמתו (להלן - דוח הביקורת הקודם). בחודשים מרס-יוני 2009 בדק משרד מבקר המדינה היבטים נוספים של היערכות חברת הרכבת להקמת הקו בתוואי שמעמק איילון עד ירושלים. הבדיקה נעשתה בחברת הרכבת. בדיקות השלמה נעשו במשרד הפנים, במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה), במשרד האוצר וברשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים (להלן - רט"ג)⁴. בירורים נוספים נעשו במשרד להגנת הסביבה.

עיקרי הממצאים

1. באפריל 2004 עדיין לא החלה הרכבת בתכנון מפורט של הקו, המחייב מגוון רחב של עבודות הנדסה שטרם נעשו כמותן בארץ. למרות זאת, נקבע כי הקו יושלם תוך ארבע שנים בלבד. בפועל, רק בספטמבר 2009 אישרה המועצה הארצית לתכנון ולבנייה (להלן - המועצה הארצית) את רוב התכניות המשלימות המפורטות, וצפוי שהקו יושלם רק בשנת 2016.

- 1 במועד זה הייתה הרכבת יחידת סמך ברשות הנמלים והרכבות. חברת הרכבת הוקמה בינואר 1998 והחלה לפעול ביולי 2003. אל החברה הועתקה כל פעילות יחידת הרכבת ברשות הנמלים והרכבות.
- 2 הקו יופעל באמצעות חשמל; האומדן אינו כולל את אומדן העלויות הנדרשות לחשמול ואת עלויות הציוד.
- 3 מבקר המדינה, דוח שנתי 59 (2009), עמ' 1415-1429.
- 4 רט"ג היא רשות לאומית שתפקידיה, בין היתר, לטפל בכל ענייני שמורות הטבע והגנים הלאומיים ולקדם את ענייניהם, וכן להגן על ערכי הטבע והמורשת, לפקח על שמירתם ולטפח אותם.

2. המועצה הארצית אחראית להכנת תכניות מתאר ארציות (להלן - תמ"אות; ביחיד: תמ"א). בהוראות התמ"א של הקו המהיר נקבע כי יוקם גוף מאשר, בראשו יעמוד נציג ממשד הפנים ויהיו חברים בו גם נציג מהמשרד להגנת הסביבה⁵ ונציג ממשד התחבורה (להלן - הגוף המאשר). הגוף המאשר יהיה אחראי, בין השאר, על בקרת מסמכי התכנון המפורט ועל מעקב אחר ביצוע התכנית. חברת הרכבת לא מילאה את דרישות הגוף המאשר במועדן.

ביולי 2005 הציעו נציג המשרד להגנת הסביבה ונציגי החברה להגנת הטבע לבנות מנהרה ארוכה במקום כמה מנהרות כדי לצמצם את הפגיעה בגן הלאומי הרי יהודה (להלן - הגן הלאומי). חברת הרכבת התנגדה לחלופה זו בנימוק שהפרויקט יתייקר והשלמתו תתעכב בשנתיים. לאחר דיון בנושא דחה הגוף המאשר הצעה זו. בפברואר 2006 ציינה חברת בקרה שעמה התקשר משרד האוצר כי נוכח העובדה שאין תכנון מפורט למנהרה הארוכה, לא הייתה אפשרות לבצע השוואה מדויקת בין שתי החלופות, והפער שהוצג על ידי הרכבת בין החלופות הוא מוגזם.

3. ביצוע העבודות מחייב מעבר של ציוד וכלי רכב בגן הלאומי, ולכך נדרש אישור המועצה לגנים לאומיים, שמורות טבע ואתרים לאומיים (להלן - המועצה לגנים). במאי 2008 הציעה רט"ג חלופה לתכנית הקיימת הכוללת מנהרה ארוכה שתצמצם את הפגיעה בגן הלאומי (להלן - חלופת רט"ג). המועצה לגנים המליצה למועצה הארצית לאמץ חלופה זו. עד מועד סיום הביקורת, טרם הגיעו רט"ג והרכבת להסכמה בעניין המעבר בגן הלאומי.

4. מינהל התכנון במשרד הפנים (להלן - מינהל התכנון) מינה ועדה לבחינת החלופות. להערכת הוועדה, לא הוכח הבדל מהותי בין שתי החלופות שהוצעו מבחינת עלותן הישירה, אך השינוי המוצע הוא מרחיק לכת וידרוש תוספת זמן לתכנון ולאישור. לכן המליצה הוועדה באוקטובר 2008 להמשיך בתכנון הקיים, תוך הכנסת שינויים שימזערו את נזקי הנוף והסביבה.

5. בינואר 2009, לפני שהמועצה הארצית אישרה את התכנון, חתמה חברת הרכבת על הסכם עם קבוצה קבלנית שבה בחרה באוגוסט 2007 לביצוע עבודות המנהור.

6. שני יועצים חיצוניים של הרכבת⁶ גרסו כי בחלופת רט"ג יש יתרונות, הגם שהוצעה בשלב כה מאוחר, והמליצו להגיע לפתרון מוסכם עם רט"ג. חברת הרכבת דחתה את המלצתם. רק באוגוסט 2009 סיכמו ביניהן חברת הרכבת ורט"ג כי צוות משותף שלהן יפעל לקביעת עקרונות כדי למזער את נזקי הסביבה. בספטמבר 2009 דנה המועצה הארצית בחלופות המנהור על פי תכניות הרכבת ואישרה דרכי פעולה למקרה שהמועצה לגנים תעמוד על ביצוע חלופת רט"ג.

7. על פי התכנון, יפוננו בעבודות הכרייה כמה מיליוני מ"ק של חומרי חפירה. לנושא זה השפעה על הסביבה. עד מועד סיום הביקורת טרם אושר פתרון מוסכם להובלת עודפי העפר ולהטמנתם.

5 עד מאי 2006 נקרא המשרד "המשרד לאיכות הסביבה".
6 מומחה בנושא מנהרות ומנהל הפרויקט מטעם חברה חיצונית.

סיכום והמלצות

במרס 2001 אישרה הממשלה את תוואי הקו המהיר, ובאוגוסט אותה שנה הוחלט שהקו יושלם עד 2008. בדוח הביקורת הקודם הצביע מבקר המדינה על ליקויים בתכנון הקו, באומדני העלויות שלו ובלוח הזמנים להקמתו. הביקורת הנוכחית העלתה כי הרכבת לא עמדה בדרישות מינהל התכנון במועדים שהציב לה מינהל התכנון. נוסף על כך בחינת החלופות להקמת הקו נעשתה בצורה לקויה. כל אלה גרמו לדחיית השלמת הפרויקט בשמונה שנים - לשנת 2016. גם כיום טרם התקבלו כל האישורים הנדרשים להשלמת הפרויקט. דרך פעולה זו אינה תקינה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד התחבורה, משרד האוצר ורכבת ישראל להקפיד כי פרויקטים יאושרו רק לאחר שהושלמו הליכי התכנון, נבחנו ההשפעות על הסביבה והתקבל אומדן תקציבי מבוסס, על אחת כמה וכמה בפרויקט בעל סדר גודל ומורכבות כזה.



מבוא

הממשלה הקימה את חברת רכבת ישראל בע"מ (להלן - החברה, הרכבת או חברת הרכבת) כדי שתשמש זרוע ישירה של הממשלה לביצוע תכנית פיתוח מואצת של רשת מסילות הברזל במדינה.⁷

בשנת 1995 החלה הרכבת בתכנון קו מהיר חדש בין תל אביב לירושלים⁸ (להלן - הקו המהיר). בתום בדיקות שונות ובתיאום עם גופים העוסקים בשמירה על הטבע נבחר התוואי לקו (תוואי 1A). בתוואי נכללות עבודות של מנהור (כריית מנהרות) מתחת לאזור הרי יהודה. בספטמבר 2000 אישרה המועצה הארצית לתכנון ולבנייה (להלן - המועצה הארצית) את התוואי האמור במסגרת תכנית מתאר ארצית למסילות ברזל (תמ"א 23). במאי 2001 אישרה אותו הממשלה, ובאוגוסט 2001, בדיון שהתקיים אצל ראש הממשלה דאז, סוכם להשלים את הקו עד שנת 2008.

באפריל 2004 חתמו הממשלה וחברת הרכבת על מסמך עקרונות בדבר תכנית פיתוח רב-שנתית להקמת רשת קווי רכבת (להלן - מסמך העקרונות), שפרויקט עיקרי בה הוא הקמת הקו המהיר. באוגוסט 2008 חתמו חברת הרכבת ומשרד האוצר על הסכם פיתוח חדש. עד יוני 2009 השלימה הרכבת רק חלק קטן מן העבודות בפרויקט והעריכה כי הוא יושלם בשנת 2016.

במסמך העקרונות העריכה חברת הרכבת את עלויות הקמת הקו⁹ בכ-3.18 מיליארד ש"ח (במחירי יולי 2003). האומדן גדל באוגוסט 2008 לכ-6.795 מיליארד ש"ח במחירים נומינליים, שהם כ-5.97 מיליארד ש"ח (במחירי יולי 2003), כלומר עלייה ריאלית של כ-88%. על החריגות הכספיות

7 חברת הרכבת הוקמה בינואר 1998 והחלה לפעול ביולי 2003. אל החברה הועתקה כל פעילות יחידת הרכבת ברשות הנמלים והרכבות.
8 הקו לירושלים הוא במסלול תל אביב - מודיעין (מחלף ענבה) - ירושלים.
9 סכומים אלה אינם כוללים את עלויות הציוד הנדרש להפעלת הקו ואת עלויות הפעלת הקו באמצעות חשמל.

בפרויקט כבר העיר מבקר המדינה בדוח שפרסם במאי 2009¹⁰. עד סוף מרס 2009 הגיעו עלויות הביצוע לכ- 428 מיליון ש"ח¹¹.

משרד מבקר המדינה בדק בחודשים מרס-יוני 2009 היבטים של היערכות חברת הרכבת להקמת הקו בתוואי העובר מעמק איילון לירושלים, שבו מתוכננות מנהרות ארוכות העוברות בחלקן בתחום הגן הלאומי הרי יהודה (נחל יתלה). הבדיקה נעשתה בחברת הרכבת ובדיקות השלמה נעשו במשרד הפנים, במשרד האוצר, במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה) וברשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים (להלן - רט"ג)¹². בירורים נוספים נעשו במשרד להגנת הסביבה.

אישור הפרויקט

כאמור, בספטמבר 2000 אישרה המועצה הארצית את תוואי הקו המהיר. באפריל 2004, מועד חתימת מסמך העקרונות, עדיין לא החלה הרכבת בתכנון מפורט של הקו, המחייב מגוון רחב של עבודות הנדסה שטרם נעשו כמותן בארץ. למרות זאת נקבע במסמך כי הקו יושלם תוך ארבע שנים בלבד - עד שנת 2008. בפועל, רק בספטמבר 2009 אישרה המועצה הארצית את רוב התכניות המשלימות המפורטות, והצפי הוא שהקו יושלם רק בשנת 2016.

אגף התקציבים במשרד האוצר ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2009 כי להערכתו, "אם כל חטאת" הייתה באישור הפרויקט לביצוע ותקצובו לפני שהושלמו הליכי התכנון, נבחנו ההשלכות הנופיות והאחרות והוכן אומדן תקציבי. האגף הוסיף כי לדעתו הליך זה - אשר נועד כביכול לקצר את הליכי הקמת הקו - הביא בסופו של דבר לעיכובים ולבדיקות חוזרות ונשנות של תוואי הקו, חשיפת המדינה לעלויות בלתי צפויות וזאת לצד ביצוע וקביעת עובדות בשטח על ידי חברת הרכבת.

עוד ציין אגף התקציבים כי הממשלה הפיקה לקחים מביצוע פרויקט זה ומפרויקטים נוספים בתכנית הפיתוח של חברת הרכבת וקבעה נוהלי תקצוב ומעקב אחר תכנון וביצוע פרויקטים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על חברת הרכבת, משרד התחבורה ומשרד האוצר לוודא קיום, בכל השלבים, של תקצוב ריאלי ושל מועדי הביצוע לפי התקדמות התכנון והביצוע. על משרד האוצר ומשרד התחבורה להקפיד על כך שאישורים לפרויקטים מסוג זה יינתנו לאחר שהושלמו הליכי התכנון, נבחנו ההשפעות הסביבתיות והאחרות והתקבל אומדן תקציבי מבוסס.

-
- 10 מבקר המדינה, דוח שנתי 2009, עמ' 1415-1429.
- 11 נתוני העלויות מבוססים על חשבוניות שהתקבלו ונרשמו ואינם כוללים תשלומים שטרם התקבלה בגינם חשבונית מס. מקדמות לספקים לא שויכו.
- 12 רט"ג היא רשות לאומית שתפקידיה, בין היתר, לטפל בכל ענייני שמורות הטבע והגנים הלאומיים ולקדם את ענייניהם, וכן להגן על ערכי הטבע והמורשת, לפקח על שמירתם ולטפח אותם.

הנחיות לתכנון הקו המהיר

בחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבניה או החוק), נקבע, בין היתר, כי המועצה הארצית אחראית להכנת תכניות מתאר ארציות (להלן - תמ"אות; ביחיד: תמ"א). הקטע בתוואי שבין לטרון לירושלים מוקם מכוח תמ"אות חלקיות אשר אושרו על ידי הממשלה בשנים 2004 ו-2005.

בהוראות התמ"אות נקבע כי יוקם גוף מאשר, בראשו יעמוד נציג ממוסד הפנים ויהיו חברים בו גם נציג מהמשרד להגנת הסביבה¹³ ונציג ממשרד התחבורה (להלן - הגוף המאשר). הגוף יהיה אחראי לבקרת התכנון המפורט ולמעקב אחר ביצוע התכנית. אגף תכניות מתאר ארציות במשרד הפנים הכין במרס 2004 נהלים לעבודת הגוף המאשר. נקבע כי הגוף המאשר ידון בהיבטי הנוף והסביבה שבמסמכי התכנון המפורט כגון כריית מנהרות, טיפול בעודפי עפר והקמת אזורי התארגנות ודרכים זמניות שישמשו בעת הסלילה. הגוף המאשר הזמין לדיונים שקיים גם נציגים מגופים וממשרדים על פי העניין.

תוואי קו הרכבת משער הגיא עד ירושלים הוא הקטע המורכב ביותר, והקמתו כרוכה באתגרים הנדסיים שטרם התמודדו עמם בארץ. על פי התכנית, בקטע זה ייבנו שתי מנהרות מקבילות ארוכות (שאורך כל אחת מהן כ-11.5 ק"מ), שתי מנהרות מקבילות קצרות יותר (שאורכן כ-1.2 ק"מ כל אחת) וגשר שיחבר ביניהן מעל נחל יתלה, באזור הגן הלאומי, שהטופוגרפיה בו היא מן הקשות בארץ. פתחי המנהרות יוקמו באפיק הנחל, דבר העלול לגרום להרס צמחייה ושביילי טוילים ולפגיעה בבעלי חיים.

הרכבת התקשרה עם כמה חברות לתכנון העבודה, לניהולה, לביצועה ולבקרת הביצוע. כריית המנהרות הארוכות תבצע באמצעות שתי מכונות כרייה מיוחדות שמשקל כל אחת מהן כ-1,500 טון.

חלופת המנהרה הרצופה - הצעת המשרד להגנת הסביבה

1. ביולי 2005, לאחר שאישרה הממשלה את התמ"אות החלקיות, הציע הנציג דאז של המשרד להגנת הסביבה בדיון בגוף המאשר לשנות את תכנון הקו. הצעתו הייתה לבנות מנהרה ארוכה אחת כדי לצמצם את הפגיעה בנחל יתלה. מנהל רט"ג כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2009 כי רט"ג הציעה חלופה זו כבר בדיונים הראשונים ב-2003, אך הצעתה נדחתה בנימוק של "אילוצים הנדסיים" (בנושא זה ראו גם להלן - חלופת רט"ג). נציגי הרכבת טענו כי החלופה שהוצעה תייקר את הפרויקט ב-440 מיליון ש"ח, תעכב את השלמתו בשנתיים ותחייב בניית מנהרת גישה ואמצעי בטיחות נוספים. נציגי החברה להגנת הטבע טענו כי הנתונים שהציגה חברת הרכבת חלקיים ואינם מעודכנים.

2. בדיון נוסף, שהתקיים בספטמבר 2005, החליט הגוף המאשר לבחור בחלופה המקורית ולבצע בה שינויים שיצמצמו את הפגיעה באזור נחל יתלה. עוד החליט הגוף כי ההתארגנות להקמת המנהרות וכל הפעולות שיש לבצע בנחל יאוושו על ידי ויצוינו במכרז לבחירת קבלנים.

קרן קיימת לישראל הסתייגה מן העובדה שבדיקות בנושא החלופות בוצעו בידי שתי חברות שהועסקו על ידי חברת הרכבת. עמותת אדם, טבע ודין טענה לפני הגוף המאשר בנובמבר 2005 כי הבדיקה שביצעה חברת הרכבת לא הייתה שלמה.

3. אגף החשב הכללי במשרד האוצר התקשר כבר בשנת 2004 עם חברת ייעוץ ובקרה (להלן - חברת הבקרה) כדי לבחון את אופן ביצוע תכנית הפיתוח של הרכבת. לבקשת משרד האוצר בדק צוות מטעם חברת הבקרה את החלופות והשווה ביניהן, ובפברואר 2006 הגיש מסמך מסכם לרכבת ולמשרד האוצר.

במסמך המסכם צוין כי נוכח העובדה שאין תכנון מפורט למנהרה הארוכה, לא הייתה אפשרות להשוות במדויק את העלויות ולוחות הזמנים של שתי החלופות.

אגף התקציבים השיב למשרד מבקר המדינה כי חברת הבקרה הצביעה על פער שאינו חד-משמעי בין עלויותיהן של החלופות השונות. להערכת חברת הבקרה, הפער בין העלויות מוגזם מאחר שהרכבת העריכה את החלופה שלה הערכת חסר. התברר כי לאחר בדיקת ההצעות שהוגשו להקמת המנהרות ובחירת קבוצה קבלנית לביצוע עבודות המנהור (להלן - הקבוצה הקבלנית), באוגוסט 2007, ההצעה הזולה ביותר הייתה בסך כ-1.83 מיליארד ש"ח (כולל מע"מ), כ-500 מיליון ש"ח יותר מאומדן חברת הרכבת.

להערכת חברת הבקרה, תכנון המנהרה הארוכה ובנייתה יימשכו זמן רב יותר מהחלופה שתכננה הרכבת. אגף התקציבים ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי בעקבות בדיקת חברת הבקרה הביעו נציגי משרד האוצר כמה פעמים את עמדתם ולפיה לנושא הבחירה בין החלופות אין משמעות תקציבית מכרעת על עתיד הפרויקט. עוד הוא ציין כי מאחר שהנושא הועבר לטיפול של ועדת מומחים לבחינת החלופה (בנושא זה ראו להלן - ועדת סדן) לא נקט משרד האוצר עמדה אקטיבית באשר לחלופה התכנונית העדיפה, וכי ההחלטה נותרה בידי גורמי התכנון.

הרכבת המשיכה בתכנון הקו לפי התכנית המקורית. במרס 2006 החליט הגוף המאשר על דרך גישה לנחל יתלה, שלדברי חברת הרכבת, היא הקצרה ביותר והנוחה ביותר מבחינת שיקום הנוף.

4. בנוהלי עבודת הגוף המאשר ממרס 2004 נקבע כי הרכבת נדרשת להגיש את מסמכי התכנון המפורט לביצוע עבודות שיש להן השפעות סביבתיות שלושה שבועות לפחות לפני פרסום מכרז בעניין. חברת הרכבת לא עשתה כן: בשלב המיון הראשוני היא בחרה קבוצות של חברות המועמדות לביצוע עבודות המנהור וביוני 2006 שלחה להן את מסמכי המכרז הראשוניים, לפני שסיימה את עבודות התכנון. הגוף המאשר העיר על כך לחברת הרכבת וקבע כי מסמכי המכרז הנוגעים בדבר יוגשו לעיון חבריו.

בדיון שהתקיים באוגוסט 2006 העריך הגוף המאשר כי לוחות הזמנים שציננה חברת הרכבת לא היו ריאליים, מפני שלא הביאו בחשבון את הזמן הדרוש להשלמת התכנון ולהשלמת התהליכים הסטטוטוריים. כמו כן הוא העיר לרכבת כי היא לא השלימה את התכנון בחלק מן הנושאים ולא פירטה במכרז עבודות נדרשות שעלולות לעכב את הפרויקט.

נוכח חשיבות הפרויקט החליט הגוף המאשר לא להורות על ביטול המכרז, אך דרש להבהיר למתמודדים את המצב התכנוני, את לוח הזמנים להשלמתו ואת פרקי הזמן הנדרשים להשלמת התכנון והתהליכים הסטטוטוריים קודם תחילת העבודה. החברה פירטה זאת בנספח לחוזה.

חתימה על הסכם עם הקבוצה הקבלנית

בשנת 2006 טענה חברת הרכבת כי תאשר לקבוצה שתזכה במכרז להתחיל בעבודה רק לאחר קבלת כל האישורים הנדרשים. באוגוסט 2007 בחרה הרכבת קבוצה לביצוע עבודות המנהור. החלטת המועצה הארצית מיולי 2008 קבעה כי אם תתקבל חלופת רט"ג יוסרו בין השאר הגשר, דרך הגישה, ואתר ההתארגנות במרחב נחל יתלה מן התכנית המשלימה. ועדת סדן העריכה כי בעקבות שינויים אלו יפורסם מכרז חדש. ממסמכי החברה עולה כי צו התחלת עבודה לקבוצה הקבלנית שזכתה צריך להינתן בתוך שנה ממועד ההסכם עם הקבוצה הקבלנית. בינואר 2009, בטרם אישרה המועצה הארצית את התכנון, חתמה הרכבת על ההסכם.

לדעת משרד מבקר המדינה, היה על הרכבת להקפיד על חתימת ההסכם רק לאחר קבלת כל האישורים הנדרשים.

תכניות משלימות

1. התמ"אות קבעו כי בניית המסילה מאזור לטרון עד ירושלים תבוצע באמצעות מנהרות וגשרים, אך לא נקבעו בהן דרכי גישה ודרכי התארגנות להקמת המנהרות ואופן הטיפול בעודפי העפר בעקבות החפירה. בינואר 2007 החליטה המועצה הארצית לבצע בתמ"אות שינויים הנוגעים לטיפול בעודפי עפר, בניית דרכי גישה ומילוט והקמת אתרי התארגנות לחברות המבצעות את העבודות.

חברת הרכבת הודיעה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2009 כי מינהל התכנון במשרד הפנים ביקש ליצור תקדימים על גבה בדרישות לתכנון המפורט. מנהל מינהל התכנון, מר שמאי אסיף, הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2009 כי פרסום התכנית להתנגדויות הציבור הוא חלק בלתי נפרד מתהליך התכנון. שיתוף הציבור בתהליך קבלת ההחלטות הוא תהליך מובנה ומסודר בחוק התכנון והבנייה, והוא נעשה מתוך הכרה בחשיבותו. הוא הוסיף כי גם אם אין חובה, על פי החוק, לפרסם תמ"אות להתנגדויות הציבור, המועצה הארצית נוהגת לעשות כן בכל התמ"אות הכוללות הוראות של תכנית מפורטת, כפי שנעשה במקרה זה.

בפברואר 2007 הסמיכה המועצה הארצית את ועדת המשנה שלה לנושאי תכנון עקרוניים (להלן - ולנת"ע) לאשר את ההנחיות להכנת תסקירי השפעה על הסביבה¹⁴, ולבחון, בין היתר, אפשרות להקמת הגשר בנחל יתלה בלא צורך בסלילת דרך בנחל.

2. ב-15.3.07 הגישו החברה להגנת הטבע ועמותת אדם, טבע ודין¹⁵ נגד רכבת ישראל, הגוף המאשר לתמ"א, המועצה הארצית ואחרים עתירה מינהלית למתן צו ביניים בבית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים. טענתם הייתה כי לאחר פרסום החלטה בדבר דרישה להכנת התמ"א המשלימה, אין עוד מקום להמשיך ולקדם את הליכי המכרז.

14 מסמך הסוקר את הקשר בין תכנית מוצעת לבין הסביבה שבה היא מיועדת להתבצע, לרבות הערכות בעניין השפעות צפויות או חזויות של התכנית על אותה סביבה ופירוט האמצעים הדרושים למניעת ההשפעות השליליות או לצמצומן.

15 עת"מ ירושלים 331/07 החברה להגנת הטבע ועמותת אדם טבע ודין נ' רכבת ישראל הגוף המאשר לתמ"א 1/א/23/16 ואח'.

הגוף המאשר והמועצה הארצית ציינו בתשובתם לעתירה, בין השאר, כי גם לאחר השלמת הליכי המכרז ובחירת הקבלן הזוכה, צפויים לחלוף חודשים רבים עד שיחלו העבודות בשטח, וזאת נוכח הצורך בהכנות רבות ובהזמנת הציוד. לכן, לדעתם, חשוב לקדם את הליכי התכנון ואת הליכי המכרז בעת ובעונה אחת. בית המשפט דחה את העתירה.

הכנת התכניות המפורטות

1. חברת הרכבת לא מילאה את דרישות הגוף המאשר במועדן: במאי 2007 הגישה לו החברה תכנית עבודה שלא כללה את כל הנושאים שנדרשה להם ובהם הגשת תסקיר השפעה על הסביבה, סקירת דרכי התיאום הדרושות עם גופים אחרים ואיתור תהליכים קריטיים אשר עלולים לעכב את הכנת התמ"א. ביולי 2007 התריע יו"ר הגוף המאשר כי לא ניתן להעביר את התכניות להעדרות הוועדות המחוזיות והשגות הציבור.

הרכבת לא כללה בלוחות הזמנים שהציעה באוקטובר 2007 את פרקי הזמן שנדרשו להתאמת מסמכי התמ"א להחלטות המועצה הארצית. יו"ר הגוף המאשר דאז העריך כי פרק הזמן שהוקצה בלוח הזמנים להעדרות של הוועדות המחוזיות ולהשגות הציבור לא היה ריאלי.

הרכבת בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2009, הסתייגה מדרישת גופי התכנון וטענה כי מדובר ב"תקדים תכנוני". ממסמכים שצירפה לתשובתה עולה כי הלשכה המשפטית של הרכבת פנתה ליו"ר דאז של הגוף המאשר ב-13.12.07 והסתייגה מדרישת מינהל התכנון לקבוע נוהל, שלדעתה היה ייחודי לרכבת ישראל, בקטע ייחודי של הקו (שער הגיא - ירושלים). ב-18.12.07 השיב יו"ר הגוף המאשר דאז למנהל מינהלת הקו המהיר ברכבת דאז: "הגוף המאשר הוא הגוף העורך כדין בקרה על עבודת התכנון שבאחריות רכבת ישראל. הגוף המאשר אחראי לטיבו של התוצר ומחויב ללוח הזמנים הצפוף. לאור שני אלה חוזר הגוף המאשר ומתריע על פגמים בתוצר התכנוני ואי עמידה בלוחות הזמנים".

2. מנהל מינהל התכנון התריע גם הוא בדצמבר 2007 לפני מנכ"ל חברת הרכבת, מר יצחק הראל, על הפיגורים. בדיון במועצה הארצית ב-1.1.08 העיר מנהל מינהל התכנון כי הפיגור בהעברת מסמכי התמ"א של הרכבת לוועדות המחוזיות היה לא סביר. גם מנכ"ל משרד הפנים דאז, מר אריה בר, התריע כי אם לא יוגשו התכניות והמסמכים הדרושים באיכות הנדרשת לא יהיה אפשר לאשרם.

מנהל מינהל התכנון הסביר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2009 כי מינהל התכנון עשה מאמץ רב להאיץ את התהליך בלי לפגוע בטיב ההחלטות ומקצועיותן.

משרד מבקר המדינה מעיר לחברת הרכבת כי מועדי תחילת העבודות וסיומן נדחו בשל אי-עמידתה במועד בדרישות של המועצה הארצית והגוף המאשר להשלמת התכנון שהביאה, כאמור, לעיכוב באישור התכניות.

בספטמבר 2009, לאחר סיום הביקורת, אישרה המועצה הארצית להעביר לאישור הממשלה את התמ"א החלקית (ללא סימון דרך גישה; בנושא זה ראו גם להלן).

חלופת רט"ג

חברת הרכבת המשיכה בהכנת התכניות המשלימות המפורטות לפי הנחיות המועצה הארצית. לבקשת רט"ג, במאי 2008 הגיש לה פרופ' מומחה מחו"ל, אשר לו ניסיון רב בהקמת מנהרות, חוות דעת בנושא התוואי.

הפרופ' המומחה ציין כי מאז נקבעה התצורה של תכנון התוואי בשנת 2003 חלו שינויים טכנולוגיים בתחום הפרויקטים הרכביים, המאפשרים גמישות רבה יותר וזר פועולה נרחב יותר מאלה שהיו מקובלים בעת קביעת תצורת התכנון על ידי חברת הרכבת. הוא הציע חלופה של הקמת מנהרה ארוכה (להלן - חלופת רט"ג) שתצמצם את הפגיעה בנחל יתלה. הצעה זו נדחתה על ידי חברת הרכבת (ראו להלן - דוח ועדת סדן).

מעבר בגן הלאומי

חוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, התשנ"ח-1998, קובע כי בלא אישור רט"ג, לא יעשו בשטח גן לאומי מוכרז פעולות בנייה או פעולות אחרות שיש בהן לדעת רט"ג כדי לסכל את ייעוד השטח כגן לאומי. פעולת המנהור בתוואי דורשת סלילת דרך גישה לנחל יתלה שתעבור בחלק מן הגן הלאומי הרי יהודה, שהוכרז כבר בשנת 1981 גן לאומי.

יו"ר המועצה לגנים לאומיים, שמורות טבע ואתרים לאומיים דאז (להלן - המועצה לגנים) כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי יו"ר הגוף המאשר דאז פנה למועצה לגנים בנושא התמ"אות המשלימות רק באפריל 2008 - אף שכבר ב-2006 הועלה הצורך להביא אליה את התכנית לדיון - והמועצה לגנים קיימה דיון בנושא ביוני 2008.

ביוני 2008 דנה המועצה לגנים בנושא. בדיון טען מנהל חטיבת מחקר ופיתוח ברט"ג כי החלופה שהציעה רט"ג פשוטה יותר לביצוע, מהירה וחשכונית יותר ותאפשר הקמת שטח התארגנות להפעלת מכונות הכרייה באזור אחר. בסיכום הדיון החליטה המועצה לגנים להמשיך לדון בתכנית לאחר שיוגשו לה הערכות של עלויות החלופות וההשוואה ביניהן וכן התייחסות לפגיעה בסביבה.

ביוני 2008 כתב מומחה בנושא מנהרות (להלן - יועץ א), למנהל מינהלת הקו המהיר לירושלים ברכבת כי לחלופת רט"ג יתרון במניעת הפגיעה בשמורת נחל יתלה, וכי יש בה כדי לייעל את עבודת מכונת המנהור. עוד הוא כתב כי אילו הייתה חלופה זו מוגשת לפני שנים אחדות, היא הייתה "מתקבלת בברכה".

ביולי 2008 דנה המועצה הארצית בחלופת רט"ג והחליטה לקיים השוואה מקצועית בין החלופות. נקבע כי ההערכה תוצג למועצה לגנים, והחלטתה תובא לפני ולנת"ע והמועצה הארצית קודם ההכרעה. אם תקבל המועצה הארצית את חלופת רט"ג, יוסרו הגשר, דרך הגישה ואתר ההתארגנות במרחב נחל יתלה מן התכנית המשלימה. מנהל אגף התכנון מינה באותו יום צוות מקצועי לבחינת חלופה זו בראשות פרופ' עזרא סדן (להלן - ועדת סדן). הוועדה התבקשה להעריך את יתרונותיה וחסרונותיה של חלופת רט"ג בהשוואה לתכנון הקיים.

יועץ א ומנהל הפרויקט מטעם חברה חיצונית (להלן - חברה א) גרסו כי אף שעמדת הארגונים הירוקים נכונה מהבחינה ההנדסית, לא היה נכון להציגה בשלב זה של התכנון. בספטמבר 2008 הם הציעו לנסות ליצור שיתוף פעולה בין ארגונים אלו לבין חברת הרכבת, בהסכמת הקבוצה הקבלנית שנבחרה לביצוע העבודה. הרכבת דחתה הצעה זו.

רק ב-23.8.09 סיכמו חברת הרכבת ורט"ג כי צוות משותף שלהן יפעל למציאת חלופה מיטבית להקמת הגשר מעל נחל יתלה וכי החלופה תקבל תוקף סטטוטורי. כן סוכם כי הצדדים יפעלו בשיתוף פעולה בכל הנוגע להקמת הקו המהיר בקטע נחל יתלה ויפעלו למזעור הנזקים לסביבה בתיאום עם כל הגורמים ובסיוע מינהל התכנון והגוף המאשר.

משרד מבקר המדינה העיר לחברה כי כבר ביוני 2008 המליצו יועץ א ומנהל הפרויקט מטעם חברה א לנסות ליצור שיתוף פעולה בין הארגונים הירוקים, חברת הרכבת והקבוצה הקבלנית שנבחרה, אולם הרכבת דחתה את ההמלצה.

דוח ועדת סדן

ועדת סדן הגישה את הדוח המסכם ב-27.10.08. להלן עיקרי המלצותיה:

הקמת הפרויקט תפגע במרחבים רבים הנמצאים מעבר לגבולות התכנית. לדעת חברי הוועדה, לחלופת רט"ג היתכנות הנדסית מלאה ויש לה יתרונות כגון שחרור מרחב נחל יתלה מכל מרכיבי הביצוע הזמניים והסופיים ושמירה על המרחב וייחודיותו.

להערכת הוועדה, אין ביטחון כי התכנון שנעשה ממצה את כל הדרכים למזעור נזקי הסביבה והנוף. היא המליצה לבחון את האפשרות לצמצם במידה רבה את הפעולות שיעשו בערוץ הנחל ובדרכים המובילות אליו.

הרכבת גרסה כי התכנון המפורט של החלופה החדשה יאריך זמן רב, יהיה כרוך בעלויות רבות ויחייב מכרז חדש לבחירת קבוצה לביצוע העבודות, וכי השלמת הפרויקט תידחה ועלותו תתייקר.

ועדת סדן קבעה כי לא הוכח הבדל מהותי בין העלויות הישירות של שתי החלופות, כיוון שלהערכתה האומדנים שהציגו חברת הרכבת ורט"ג היו מוטים. לדעת חברי ועדת סדן, לא היה די בספקות שהתעוררו במהלך הדיונים כדי לפסול את התכנון הקיים מסיבות הנדסיות או כלכליות. אולם ייתכן כי יש בהם "כדי לעורר את הצורך בבחינה ביקורתית של ההנחות ההנדסיות" [ההדגשה במקור] שנקבעו על ידי רכבת ישראל". הם ציינו כי השינוי המוצע בולט מן הבחינה ההנדסית, ולכן תידרש תוספת זמן לתכנון החלופה ולאישורה. הוועדה המליצה לאשרר את התכנון שהכינה הרכבת ולבצע שינויים נקודתיים החיוניים למזעור נזקי נוף וסביבה.

מינהל התכנון גרס כי החלופה שנבחרה לסלילת הדרך היא החלופה הטובה ביותר מהבחינה הסביבתית. בנובמבר 2008 דנה בנושא המועצה לגנים. יו"ר המועצה לגנים דאז הסביר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2009 כי בניית הגשר מעל נחל איילון, צמצמה את מרחב ההחלטות של הגופים המאשרים. המועצה שקלה את ההסתברות לעיכוב הפרויקט ביחס לפגיעה הוודאית לדורות ומצאה שאין הצדקה לפגוע באזור נחל יתלה, ולכן סירבה לאשר גריעה מהגן הלאומי לשם בניית הדרך המובילה לגשר והמליצה למועצה הארצית לאמץ את חלופת רט"ג ובכך למנוע את הפגיעה בגן הלאומי.

התארגנות לפינוי עודפי עפר

על פי התכנון, יפוננו מהמנהרות בקטע המערבי חומרי חפירה בהיקף גדול של כ-2.4 מיליון מ"ק, כאשר רק כמחציתם ניתנים למיחזור בפרויקט ומחוצה לו. לנושא זה השפעה על הסביבה באופן הפינני וההטמנה ובאופן הובלת עודפי העפר, ולכן נדרשת לכך היערכות מתאימה. במהלך השנים בדקה חברת הרכבת, לבקשת הגוף המאשר, כמה חלופות לפינוי עודפי עפר ואף תכננה את אחת החלופות. גם הקבוצה הקבלנית שנבחרה הציעה חלופות בעניין. עד מועד סיום הביקורת טרם אושר פתרון להטמנת עודפי העפר.

אשרור התכנון

במרס 2009 החליטה המועצה הארצית לדחות את המועד האחרון להגשת הערות הוועדות המחוזיות והשגות הציבור בנושא התמ"א את המפורטות, ובכלל זה הקמת הגשר בנחל יתלה לאפריל 2009. לוולנת"ע הוגשו השגות רבות בעניין, ולאחר דיון שהתקיים ביוני 2009 היא החליטה לדחות את חלופת רט"ג.

באוגוסט 2009 דנה בעניין המועצה הארצית וקיבלה את המלצת ולנת"ע להמשיך את הקמת קו הרכבת מההיר לירושלים ואישרה את החלופה לתוואי המנהרות שתכננה חברת הרכבת.

בספטמבר 2009 דנה המועצה הארצית בחלופות להקמת דרך גישה אם לא תאשר המועצה לגנים את התכנית שאושרה. המועצה החליטה פה אחד להעביר לאישור הממשלה את התמ"א החלקית בלא סימון דרך הגישה ולהמשיך בהליך אישור דרך זו או באישור חלופה אחרת.

כאמור, ממסמכי החברה עולה כי צו התחלת עבודה צריך להינתן בתוך שנה ממועד ההסכם עם הקבוצה הקבלנית. ביוני 2009, לאחר שולנת"ע החליטה לדחות את חלופת רט"ג ולפני שהמועצה הארצית דנה בהמלצה זו, הודיע סמנכ"ל תשתיות בחברת הרכבת לנציג המורשה של הקבוצה הקבלנית כי בכוונת החברה להוציא צו התחלת העבודה לביצוע הפרויקט ב-1.11.09. משרד מבקר המדינה העיר לחברה כי היה עליה להקפיד להודיע לקבוצה המבצעת על תחילת עבודות רק לאחר שהמועצה הארצית אישרה את התכנית.

הקבוצה הקבלנית הודיעה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2009 כי היא החלה להתארגן להקמת הפרויקט בדרכים שונות, כגון הזמנת ציוד ומכונות.

אגף התקציבים כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי אישור הפרויקט לביצוע ותקצובו לפני שהושלמו הליכי התכנון ונבחנו ההשלכות הנופיות והאחרות, אשר נועד כביכול לקצר את הליכי הקמת הקו, הביא בסופו של דבר לעיכובים ולבדיקות חוזרות ונשנות של תוואי הקו. לדעתו, התנהלות הרכבת חשפה את המדינה לעלויות בלתי צפויות וזאת לצד קביעת עובדות בשטח על ידי הרכבת.

עוד ציין אגף התקציבים כי הממשלה הפיקה לקחים מביצוע פרויקט זה ופרויקטים נוספים בתכנית הפיתוח של הרכבת: היא קבעה נוהלי תקצוב ומעקב אחר תכנון וביצוע הפרויקט והקפידה על תקצובו רק לאחר השלמת ההליכים הסטטוטוריים, קבלת אומדן מפורט ומבוסס על ידי הגוף

המבצע ובחינת התכנון, המוכנות למכרז והאומדן על ידי חברת בקרה בין-לאומית. הוא הוסיף כי כלל הממצאים מובאים לדיון מסכם באשר למוכנות הפרויקט והסיכונים הגלומים בביצועו בהשתתפות הרכבת ומשרדי התחבורה והאוצר.

סיכום

בספטמבר 2000 אישרה המועצה הארצית במסגרת תכנית מתאר ארצית למסילות ברזל תוואי להקמת קו רכבת מהיר חדש שיחבר בין תל אביב לירושלים (תוואי 1A), הכולל מנהרות ארוכות במיוחד. היא עשתה זאת בתיאום עם הגופים העוסקים בהגנה על הסביבה. הממשלה אישרה החלטה זו במרס 2001. באוגוסט 2001 הוחלט להתחיל בהקמת הקו, ובשנת 2003 הטילה הממשלה את ביצוע הפרויקט על חברת רכבת ישראל. הפרויקט תוכנן להסתיים בשנת 2008.

בדוח הביקורת הקודם הצביע מבקר המדינה על ליקויים בתכנון הקו, באומדני העלויות שלו ובלוח הזמנים להקמתו. הביקורת הנוכחית העלתה כי מינהל התכנון והגוף המאשר דרשו מהרכבת הכנת תכנית מפורטות, הכוללות, בין היתר, תסקיר השפעה על הסביבה. במהלך השנים לא עמדה הרכבת בדרישות מינהל התכנון במועדן. נוסף על כך בחינת החלופות להקמת הקו נעשתה בצורה לקויה. כל אלה גרמו לדחיית המועד המשוער של השלמת הפרויקט בשמונה שנים - לשנת 2016. גם כיום טרם התקבלו כל האישורים הנדרשים להשלמת הפרויקט. דרך פעולה זו אינה תקינה.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח הכשלים שהועלו, על משרד התחבורה, משרד האוצר ורכבת ישראל לפעול כדי למנוע מקרים דומים בהקמת קווי רכבת בעתיד. כמו כן יש להקפיד כי פרויקטים יאושרו רק לאחר שהושלמו הליכי התכנון, נבחנו ההשפעות על הסביבה והתקבל אומדן תקציבי מבוסס על אחת כמה וכמה כשמדובר בפרויקט כה גדול ומורכב כגון זה.