

חברת כביש חוצה ישראל בע"מ

תפעול ובקרה של פרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי

תקציר

רקע כללי

חברת כביש חוצה ישראל בע"מ (להלן - החברה או הרשות הממונה) היא חברה ממשלתית אשר הקימה ממשלת ישראל במרץ 1993 כדי לקדם את סלילתו של כביש 6, תוך מתן עדיפות להקמת הכביש ולהפעלתו באמצעות גורמים פרטיים. בהתאם לחוק כביש אגרה (כביש ארצי לישראל), התשנ"ה-1995, הממשלה מינתה את החברה לרשות הממונה לעניין כביש 6. כמו כן, בהתאם להחלטת ממשלה מיולי 2010¹ מינו שר התחבורה והבטיחות בדרכים ח"כ ישראל כץ (להלן - שר התחבורה) ושר האוצר דאז, ח"כ יובל שטייניץ, את החברה לרשות ממונה, החל מיום הפעלתו, על מנהרות הכרמל החל מדצמבר 2010, ועל הנתיב המהיר בכניסה לתל אביב (להלן - הנתיב המהיר), החל מינואר 2011 - שני פרויקטים בהם החברה לא הייתה אחראית על תכנונם ועל הקמתם. כביש 6, מנהרות הכרמל והנתיב המהיר, מומנו, הוקמו ומופעלים על ידי זכיינים פרטיים שפעלו על פי הסכמי זיכיון. פרויקטים אלה חשובים מאוד להקלה ולוויסות של עומסי התנועה, והקמתם והפעלתם התאפשרה תוך רצון לנצל יתרונות לכאורה של המגזר הפרטי מבחינת המימון וההפעלה.

פעולות הביקורת

בחודשים אוקטובר 2015 עד מרץ 2016 בדק משרד מבקר המדינה היבטים בפרויקטים שהחברה ממונה עליהם כרשות ממונה מטעם המדינה ושבוצעו בשיתוף זכיינים מהסקטור הפרטי, ואת יחסי הגומלין בין החברה לזכיינים ולמשרדי התחבורה והאוצר. הבדיקה נעשתה בחברה, במשרד התחבורה הבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה) ובמשרד האוצר.

הליקויים העיקריים

מינוי החברה לרשות ממונה רק בשלב ההפעלה

לא היה גורם מתכלל מטעם המדינה אשר ליווה את הפרויקטים בשלבי היזום, התכנון, הביצוע, הבקרה על הביצוע, ההרצה וההפעלה. החברה הוסמכה לרשות הממונה על פרויקט הנתבי המהיר ופרויקט מנהרות הכרמל רק משלב ההפעלה של הפרויקטים, שנים מספר לאחר תחילת ביצוע הפרויקטים.

בקרה על רמת השירות שנותנים הזכיינים

בהסכמי הזיכיון נקבעה רמת השירות הנדרשת מהזכיינים ונקבע כי החברה תפקח על עמידת הזכיינים בהסכמי הזיכיון ובכלל זה על רמת השירות. נמצא כי החברה פועלת לריכוז התלונות המתקבלות מהציבור, אולם היא אינה מכינה, במסגרת כלי הבקרה שהיא מפעילה, דוח תקופתי מרוכז שאפשר ללמוד ממנו על היקפן של פניות הציבור והתלונות - הן אלה המוגשות לה והן אלה המוגשות ישירות לזכיינים, על משך הטיפול בתלונות, על מאפייני התלונות, על שיעור התלונות המוצדקות, על תלונות חוזרות ונשנות ועוד.

באוקטובר 2015 נכנסו לתוקף תקנות שהתקין שר התחבורה המאפשרות לפקח מטעם הזכייין להורות לנהג לפנות את רכבו, ואם סירב הנהג לפנותו, מוסמך הפקח לפנותו בעצמו באמצעות רכב גרירה או באמצעות רשות מרשויות המדינה המוסמכת לכך. על אף התקנות, ביוני 2016, לאחר מועד סיום הביקורת, טרם מונו פקחים לאכיפת התקנות.

עקב הביקוש הרב לשימוש בכביש 6, שעולה בהתמדה, יש בו עומסי תנועה בשעות מסוימות. על אף זאת המשתמש בכביש נדרש לשלם את מלוא האגרה. בהסכם הזיכיון לא נקבעה מהירות מינימלית לשירות ולא נקבע מנגנון המפצה את המשתמש, בהנחה או בהחזר סכום האגרה, עקב האטה ניכרת במהירות הנסיעה.

ליקויים בהתנהלות המדינה כלפי זכיין הנתבי המהיר שגרמו לצורך בחתימה על שישה הסכמים שכללו פשרות, תוספות ותיקונים

1. במהלך הקמת הפרויקט וגם לאחר הפעלתו התגלעו מחלוקות בין המדינה לזכייין, בין היתר בנושאים שהיו קשורים לתנאי החוזה המקורי, שהביאו לחתימה על שישה הסכמים: שניים מהם לדחיית מתן תעודת גמר, וארבעה הסכמים שכללו פיצוי כספי לזכייין. בהסכמים נקבעו פשרות ונעשו תוספות ותיקונים להסכם הזיכיון המקורי. ההסכמים נחתמו עקב אי-הסדרה סטטוטורית מראש של תוואי הנתבי המהיר; שינויים בתכולת העבודה שנבעו



החברה הוסמכה לרשות הממונה על פרויקט הנתבי המהיר ופרויקט מנהרות הכרמל רק משלב ההפעלה של הפרויקטים, שנים מספר לאחר תחילת ביצוע הפרויקטים

- בין היתר מאי-התאמה של התכנון המפורט למצב בפועל; ושינויים בתכולת העבודה שההוראה לביצועם ניתנה בעל פה והם לא תומחרו. הדבר מעיד שהמכרז הוכן באופן לקוי, בעיקר בהיבטים התכנוניים והסטטוטוריים, ועקב כך עוכב הפרויקט ונגרם נזק כלכלי למשק המדינה.
2. הסכמי פשרה, תיקונים ותוספות לחוזה הזיכיון המקורי, המשנים את תנאי הבסיס המקוריים שהיו במכרז שפורסם, אינם עולים בקנה אחד עם חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק חובת המכרזים), ועם מטרותיו.
3. בספטמבר 2013 נחתם הסכם פשרה עם זכיין הנתיב המהיר שכלל הוראות שונות ובין היתר נקבע שהמדינה תפצה אותו ב-101.4 מיליון ש"ח. ואולם התברר שנציגי החשב הכללי שליוו את המשא ומתן עם הזכיין לא תיאמו מראש את הפשרה עם החשבת הכללית במשרד האוצר, ועקב כך נפגעו סדרי מינהל תקין.

עיכוב במסירת קטע כביש 1 לנתיבי ישראל שגרמה לבזבז כספי ציבור

היעדר תיאום בין הרשות הממונה, נתיבי ישראל ומשרד התחבורה, גרמה לעיכוב במועד המסירה המתוכנן, של קטע כביש 1 ותחזוקתו, מאחריות הזכיין לאחריות נתיבי ישראל, וכתוצאה מכך נגרמו למדינה עלויות תחזוקה ששולמו לזכיין בסך של כ-1.8 מיליון ש"ח ובזבזו כספי ציבור.

ליקויים בבקרה על הפעלת החניון וקווי אוטובוסים לירושלים של הנתיב המהיר

1. משרד התחבורה פרסם מכרז להפעלת שלושה קווי אוטובוס מחניון הנתיב המהיר לירושלים ובחזרה בלא שתיאם זאת מראש עם הרשות הממונה ועם אגף החשב הכללי. עקב כך קווי האוטובוס החלו לפעול במתחם זמני שלא הוכשר כנדרש, וכמו כן חלוקת האחריות והסמכויות בין מפעיל קווי האוטובוס ובין הזכיין טרם סוכמה והוסדרה בכתב.
2. הוספת קווי האוטובוס לירושלים הביאה להגדלת הביקוש למקומות חניה בחניון הנתיב המהיר ולשירות ההסעות לתל אביב ולרמת גן הניתן בחינם שאותו מפעיל הזכיין. כדי לשמור על רמת השירות שאליה הוא מחויב, הזכיין חייב להגדיל את מספר הנסיעות (סבבים) ולהצטייד בכלי רכב נוספים. במועד סיום הביקורת, מרץ 2016, טרם נחתם הסכם בין המדינה לזכיין להסדרת הסוגיות הכספיות הנוגעות להוספת קווי האוטובוס לירושלים.
3. בנובמבר 2015 החליטה ועדת מכרזים והתקשרויות של החברה למסור לזכיין בפטור ממכרז עבודות הנדסיות להסדר תנועה קבוע לקווי האוטובוס בחניון הנתיב המהיר בהיקף של 930,000 ש"ח. בישיבות הוועדה לא הוצגו חלופות,

**פעילות האכיפה לא
נוהלה בנפרד מיתר
פעולות החברה,
דבר שלא איפשר
מדידה חשבונאית
נאותה של ההכנסות
וההוצאות הכרוכות
בפעילות זו**

לא הובאו הנימוקים להתקשרות עם הזכיון כספק יחיד שלא באמצעות מכרז, והנושא אף לא נדון. זאת אף על פי שבהסכם הזיכיון נקבע כי המדינה רשאית לבצע במיזם שינויים, בעצמה או באמצעות מי מטעמה, שלא באמצעות הזכיון.

4. הביקוש למקומות חניה בחניון התיב המהיר גדל בהתמדה מדי שנה. בתחילת שנת 2016 התפוסה של החניון הייתה כמעט מלאה, ולפי הצפי הקיבולת הנוכחית לא תאפשר לספק את הביקוש ההולך וגובר לחניה. כמו כן, הוספת קווים של שירותי ההסעות מותנית בכך שתוגדל קיבולת החניון. הרשות הממונה, משרד התחבורה ואגף החשב הכללי דנים בהרחבת החניון עוד משנת 2012 ועל אף חיוניותה של ההרחבה לתפקודו התקין של הפרויקט, הם טרם הכריעו בסוגיות הנוגעות להרחבה ועקב כך מתעכב תחילת ביצועה.

הטיפול בעודפי הגבייה של זכיון כביש 6

1. לפי הוראות התקנות² סכומי הפיצוי והחזרי ההוצאות מפעולות האכיפה יהיו תואמים את סכומן הכולל של ההוצאות בפועל הכרוכות באכיפת הגבייה של האגרה. נמצא כי לפי תחשיבי הרשות הממונה צבר הזכיון עודפי גבייה בסך 156 מיליון ש"ח כתוצאה מפעולות האכיפה.
2. פעילות האכיפה לא נהלה בנפרד מיתר פעולות החברה, דבר שלא איפשר מדידה חשבונאית נאותה של ההכנסות וההוצאות הכרוכות בפעילות זו.
3. בעקבות המשך צבירת עודפי הגבייה מאכיפה על ידי הזכיון, הוחלט באוגוסט 2014 להגיע לפשרה עמו באופן שהזכיון יציב בכביש תאורה, וגם יפעילה ויתחזק אותה על חשבונה. לפי תחשיבי החברה הוערך שווי פרויקט התאורה בכ-109 מיליון ש"ח, ועודפי הגבייה מאכיפה הסתכמו בדצמבר 2015 ב-156 מיליון ש"ח. במועד סיום הביקורת, מרץ 2016, טרם נחתם הסכם בעניין זה בין המדינה לזכיון.

ליקויים בבקרה על העלאת התעריפים במנהרות הכרמל

1. בהתאם להסכם הזיכיון רשאי בעל הזיכיון על פי שיקול דעתו לקבוע את דמי האגרה ולשנות אותם, בכפוף לדמי האגרה המרביים. בארבע שנות ההפעלה של מנהרות הכרמל עלה התעריף ביותר מ-50%.
2. על פי תנאי המכרז להפעלת מנהרות הכרמל, אם המדינה תנחה להוזיל את התעריף למשתמש היא תצטרך לפצות את הזכיון עקב הפגיעה בהכנסותיו.

2 תקנות כביש אגרה (כביש ארצי לישראל), (אכיפת תשלומים) התשנ"ט-1999.



ראוי שגורמים
מקצועיים ילוו
ברציפות החל מן
השלבים הראשונים,
פרויקטים ציבוריים
מורכבים שתכנונם
וביצועם נמשכים
כמה שנים

3. מדוחות של יועץ תחבורה לרשות הממונה עולה כי העלאת המחיר בינואר 2015 לא יצרה תוספת לפדיון. עוד עולה מהדוח כי העלאת התעריף גרמה להפחתה ניכרת במספר כלי הרכב הנוסעים במנהרות, דבר שהביא לרמת ניצול נמוכה של הקיבולת במנהרות, ובד בבד צופפה את מערכת הדרכים העירונית והבין-עירונית. על פי הדוח הנזק הכלכלי שנגרם למשק בעקבות העלאת התעריף הוא כ-20 מיליון ש"ח בשנה.

ההמלצות העיקריות

בהכנת מכרזי התחבורה בשיתוף המגזר הפרטי על משרד התחבורה ומשרד האוצר להקפיד שהמכרזים יכללו את כל האישורים הסטטוטוריים, ושהתכנון המפורט יתבסס על מידע מלא ויתאים למצב בשטח. זאת כדי למנוע דרישות לשינויים ותוספות שלא נכללו בתכנית המקורית, שיש להם השפעה על עלויות הפרויקט ועל לוחות הזמנים.

ראוי שגורמים מקצועיים ילוו ברציפות החל מן השלבים הראשונים, פרויקטים ציבוריים מורכבים שתכנונם וביצועם נמשכים כמה שנים, על מנת שיהיו בקיאים בכל שלבי הפרויקט, ויתעדו את הוראות השינוי, את ההתכתבויות במהלך התכנון, ההקמה והביצוע, וכן יתעדו את הידע והניסיון שצברו, כדי לייעל את ביצועם של פרויקטים דומים בעתיד.

עקב תפוסתו הכמעט מלאה של חניון הנתיב המהיר וחיוניותו לציבור המשתמשים, ראוי שמשרד התחבורה, משרד האוצר והרשות הממונה יכריעו בהקדם בסוגיות הקריטיות שהם חלוקים בעניינן, זאת כדי להחיש את ביצוע הפרויקט. כמו כן יש להסדיר את הנושאים הכספיים עם הזכיין בקשר להוספת קווי אוטובוסים לירושלים.

על משרד התחבורה ועל משרד האוצר לשקול לשתף את הרשות הממונה בדיונים המתקיימים במשרד התחבורה בנושא "פרויקט הנתיבים המהירים במטרופולין תל אביב", שמטרתו הקמה של נתיבים מהירים בכניסות לתל אביב. זאת על מנת לנצל את מומחיותה של החברה בעבודה עם זכיינים פרטיים המפעילים נתיב מהיר, חניונים סביב המטרופולין ושירותי הסעות.

על משרדי התחבורה והאוצר לבחון בשיתוף הרשות הממונה את האפשרות של הפחתת תעריפי האגרה במנהרות הכרמל בשים לב לפיצוי שיש לתת לזכיין לעומת התועלת הכלכלית שתנבע מניצול מרבי של קיבולת המנהרות, התרומה הכוללת למשק ורווחת המשתמשים במנהרות.

סיכום

חברת כביש חוצה ישראל בע"מ, שפועלת כרשות ממונה, מטפלת בפרויקטים מורכבים של תשתית תחבורתית שמפעיל המגזר הפרטי. בשל הגודש הרב בכבישים, המסב למשק המדינה נזקים כלכליים ניכרים, פרויקטים אלה חשובים מאוד להקלה בעומסי התנועה, ומן הראוי שיתנהלו ביעילות כלכלית וברמת שירות גבוהה לתועלת הציבור ומשק המדינה.

הליקויים העיקריים שהועלו בדוח זה היו היעדר גורם מתכלל אחד שליווה את הפרויקטים בשלבי היזום, התכנון והביצוע של הפרויקט, הבקרה על הביצוע, ההרצה שלו והפעלתו; מחלוקות עם הזכיין עקב תכנון לקוי של המדינה שבגינן שולמו לזכיין תוספות שונות; אי-הסדרת סוגיות עקרוניות בחוזה הזכיין כגון הרחבת חניון בנתיב המהיר; עומסים בכביש 6 ותעריפים גבוהים במנהרות הכרמל.

הממצאים שהועלו בדוח זה מלמדים על ליקויים בהתקשרויות של המדינה עם הזכיינים מהמגזר הפרטי, ובתהליכים הפנימיים בין הגורמים הממשלתיים להגעה להסכמות לפתרון הבעיות המתעוררות מול זכיינים אלה. לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד התחבורה, משרד האוצר והרשות הממונה לתקן ליקויים אלה בהקדם, להפיק לקחים מהממצאים שהועלו בדוח זה וליישם בפרויקטים של הנתיבים המהירים ובפרויקטים דומים בהשתתפות המגזר הפרטי. זאת כדי למקסם את התועלת הכלכלית ואת הרווחה למשק מהפעלת תשתיות תחבורה בשיתוף הסקטור הפרטי.

מבוא

חברת כביש חוצה ישראל בע"מ היא חברה ממשלתית אשר הקימה ממשלת ישראל במרץ 1993, כדי לקדם את סלילתו של כביש 6, הידוע בכינויו "כביש חוצה ישראל", תוך מתן עדיפות להקמת הכביש ולהפעלתו באמצעות גורמים פרטיים ובמימון חוץ-תקציבי (שיטת BOT³).

בהתאם לחוק כביש אגרה (כביש ארצי לישראל), התשנ"ה-1995 (להלן - חוק כביש ארצי לישראל), הממשלה מינתה את החברה לרשות הממונה על כביש 6, שאותו הפעיל כאמור זכיון פרטי. כמו כן, בהתאם להחלטת ממשלה מיולי 2010 מינו שר התחבורה ושר האוצר דאז את החברה לרשות הממונה הן על מנהרות הכרמל, החל מדצמבר 2010, מועד תחילת הפעלתן, בהתאם לחוק כבישי אגרה (מנהרות הכרמל), התשנ"ה-1995 (להלן - חוק מנהרות הכרמל), והן על התיב המהיר בכניסה לתל אביב, החל מינואר 2011, בהתאם לחוק נתיבים מהירים, התש"ס-2000 (להלן - חוק נתיבים מהירים). יצוין כי שני פרויקטים אלה הוקמו בשיטת BOT, וכי החברה לא הייתה אחראית לתכנונם ולהקמתם. פרויקטים אלה חשובים מאוד להקלה ולוויסות של עומסי התנועה, והקמתם והפעלתם התאפשרה תוך רצון לנצל יתרונות לכאורה של המגזר הפרטי מבחינת המימון וההפעלה. החברה, בתוקף תפקידה כרשות הממונה, מפקחת מטעם הממשלה על הזכיינים כדי לוודא שהם עומדים בהתחייבויותיהם שנקבעו בהסכם הזיכיון עם המדינה. החלטות מהותיות על המשך קידום הפרויקטים הינם באחריות משותפת של משרד התחבורה, משרד האוצר והחברה.

בפברואר 2014 נחתם חוזה זיכיון עם זכיון להקמתו של פרויקט הארכת כביש 6 צפונה (בקטע הקרוי "יקנעם סומך") ולהפעלתו במשך 34 שנים, ועל פי חוק כביש ארצי לישראל והסכם הזיכיון החברה משמשת הרשות הממונה גם על פרויקט זה.

המדינה מחזיקה בכל מניות החברה ועל כן היא מוגדרת כחברה ממשלתית. ככזאת היא כפופה הן להוראות הדין הכללי ולחוקים הנוגעים לפרויקטים של כבישי האגרה (כמפורט לעיל), והן למגבלות שמקורן בכמה דינים ובהם חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975; חוק חובת המכרזים; חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998; והתקנות שהותקנו מכוחם.

בחודשים אוקטובר 2015 עד מרץ 2016 בדק משרד מבקר המדינה היבטים בפרויקטים שהחברה ממונה עליהם כרשות ממונה מטעם המדינה ושבוצעו בשיתוף זכיינים מהסקטור הפרטי, ואת יחסי הגומלין בין החברה לזכיינים ולמשרדי התחבורה והאוצר. הבדיקה נעשתה בחברה, במשרד התחבורה ובמשרד האוצר.

החברה כרשות ממונה

שלא כמו בכביש 6,
בפרויקט הנתיב
המהיר ובמנהרות
הכרמל החברה לא
שימשה כרשות ממונה
החל ממועד היזום

תחום פעילותה של החברה כרשות הממונה מטעם המדינה על פרויקטים שהוקמו במתכונת BOT הוא ייחודי ומצריך ידע רב ואינטגרטיבי בתחומים ההנדסיים, הנכסיים, המשפטיים, המסחריים והכלכליים. תפקידיה וסמכויותיה של החברה כרשות הממונה מתבססים כאמור על החקיקה המסדירה הקמת פרויקטים בשיתוף הסקטור הפרטי (PPP⁴) ועל הסכמי הזיכיון שנחתמו עם הזכיינים הפרטיים.

1. על פי הדוחות הכספיים של החברה לשנת 2015 הוצאותיה הסתכמו ב-567 מיליון ש"ח (והוצאותיה לשנת 2014 - ב-753 מיליון ש"ח), מרביתן (בשנת 2015 - 91%; ובשנת 2014 - 97%) עבור תכנון וביצוע של פרויקטים. בשנת 2015 הסתכמו הוצאות ההנהלה של החברה והוצאותיה הכלליות ב-16 מיליון ש"ח, מהם כ-11 מיליון ש"ח עבור שכר נלוות ותחזוקת רכב. מאחר שהממשלה מממנת את מלוא הוצאות הכרוכות בפעילות החברה אין לחברה רווחים או הפסדים. צורת מימון זו היא סוג של קוסט פלוס⁵ ואין בכך תמריץ לחברה כדי להתייעל. מבקר המדינה העיר בעבר על שיטה זו⁶.

2. בסעיף ההגדרות של חוק כביש ארצי לישראל, העוסק כאמור בכביש 6, נקבע כי הרשות הממונה תהיה "חברת כביש חוצה ישראל בע"מ או מי שהממשלה תמנה בהתאם לחוזה הזיכיון". ואכן, בנספח לחוזה הזיכיון שעליו חתמו המדינה והזכייין נקבע שהחברה תשמש כרשות ממונה, וכי המדינה הסמיכה אותה ליישם את הפרויקט וכן לפקח על הקמתו ועל יתר מחויבויותיו של הזכייין על פי הסכם הזיכיון. כלומר, החברה ליוותה את פרויקט כביש 6 בכל שלביו - היזום, הכנתו וביצועו של המכרז, ההקמה והביצוע וההפעלה של הפרויקט.

בביקורת נמצא שלא כמו בכביש 6, בפרויקט הנתיב המהיר ובמנהרות הכרמל החברה לא שימשה כרשות ממונה החל ממועד היזום. בהחלטת ממשלה מיולי 2010⁷ הוטל על שר התחבורה ועל שר האוצר דאז למנות את החברה כרשות ממונה על הנתיב המהיר ועל מנהרות הכרמל מיום הפעלתם. בהתאם לכך החלה החברה לשמש כרשות הממונה על מנהרות הכרמל בדצמבר 2010, וכרשות הממונה על הנתיב המהיר בינואר 2011 - מועד הפעלתם של פרויקטים אלה.

נמצא כי מינוי החברה לרשות הממונה סמוך לשלב ההפעלה היה כרוך בהשקעת משאבים ובליווי מידי של הפרויקטים בהיבטים שונים ובהם החוקים הרלוונטיים, הסכמי הזיכיון, ההסכמים הנלווים, מבנה המימון והמודל הפיננסי, וכן נושאים שונים הקשורים להפעלה. נוסף על כך החברה נדרשה להשלים מידע, נתונים ומסמכים שצברו במשך השנים גופים אחרים אשר היו אחראים לקידום הפרויקטים.

4 Public Private Partnership - פרויקט או שירות ציבורי בשיתוף המגזר הפרטי. 4

5 שיטת תמחור לפיה משולם לנותן השירות העלות בתוספת שיעור רווח מסוים. 5

6 מבקר המדינה, דוח שנתי א66 (2015), "חברת נתיבי איילון בע"מ - ניהול פרויקטים והעסקת יועצים", עמ' 698. 6

7 החלטת ממשלה מס' 2009 מיום 15.7.10. 7

לא היה גורם מתכלל מטעם המדינה אשר ליווה את הפרויקטים בשלבי הייזום, התכנון, הביצוע, הבקרה על הביצוע, ההרצה וההפעלה

הביקורת העלתה כי לא היה גורם מתכלל מטעם המדינה אשר ליווה את הפרויקטים בשלבי הייזום, התכנון, הביצוע, הבקרה על הביצוע, ההרצה וההפעלה. התברר כי לפני ששימשה החברה כרשות הממונה על הפרויקט, מילאה תפקיד זה ועדה בין-משרדית שכללה נציגים ממשד האוצר וממשד התחבורה, ואותה ליוו יועצים, מהנדסים ואדריכלים אשר התחלפו מפעם לפעם. הדבר בלט בעיקר במסגרת ביצועו של פרויקט הנת"ב המהיר.

בדוח של אגף הביקורת באגף החשב הכללי מנובמבר 2014 בנושא "הסכם פשרה בין המדינה לבין זכיין פרויקט הנת"ב המהיר" (ראו גם להלן) צוין כי, כיוון שהשתנו המלווים של פרויקט הנת"ב המהיר, לא נאספו ולא תועדו באופן מלא מידע וידע, לרבות נתונים שנצברו במהלך התכנון והקמה, והדבר היווה חולשה מהותית בשלבי הפעלת הפרויקט, בייחוד בשלב שבו הזכיין החל להגיש דרישות תשלום ותביעות לבוררות. בידי הרשות הממונה והיועצים ההנדסיים והמשפטיים שליוו את התהליך לא היו האסמכתאות הנדרשות, ובהן אסמכתאות הנוגעות לתכתובות בין הגורמים מטעם המדינה שליוו את הפרויקט בשלבי התכנון והקמה ובין הזכיין. זאת לעומת הזכיין, שתיעד היטב את ההתכתבויות וביסס את תביעותיו באמצעות האסמכתאות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי בפרויקטים ציבוריים מורכבים שתכנונם וביצועם נמשכים כמה שנים, יש למנות גורמים מקצועיים שילוו אותם ברציפות החל מהשלבים הראשונים. כמו כן ראוי כי הגורמים המקצועיים יהיו בקיאים בכל שלבי הפרויקט ובהנחות היסוד שעליהם הוא מתבסס, יתעדו את כל שלבי הפרויקט, את הוראות השניוני ואת ההתכתבויות במהלך התכנון, ההקמה והביצוע, וכן יצברו ידע וניסיון ויתעדו אותם כדי לייעל את ביצועם של פרויקטים דומים בעתיד.

מתשובת מר נחמיה קינד, סגן בכיר לחשבת הכללית שבמשרד האוצר, ממאי 2016 (להלן - תשובת סגן החשכ"ל), עולה כי החשכ"ל תומך בהמלצה למינוי גורם מתכלל אחד לליווי שלבי ההקמה והתפעול של פרויקט הזיכיון מטעם המדינה, וכי ככלל גישה זו מיושמת, במידת האפשר, בחטיבת התשתיות והפרויקטים בתחומי המים, התחבורה והאנרגיה.

3. בספטמבר 2015 התקיים במשרד התחבורה דיון בנושא "פרויקט הנת"בים המהירים במטרופולין תל אביב" בראשות מנהל הרשות הארצית לתחבורה ציבורית ובהשתתפות גורמים ממשד התחבורה ויועצים חיצוניים. מטרת הפרויקט היא הקמה של נתיבים מהירים בתשלום בכניסות לתל אביב. בפרויקט תינתן עדיפות לתחבורה ציבורית ולרכב פרטי המסיע ארבעה נוסעים ויותר והם ייסעו בחינם בנתיבים המהירים, וכן תובטח חניה בחינם בחניונים המקיפים את המטרופולין ונסיעה בחינם בשירותי הסעות ("שאטלים") בנתיבים המהירים אל מרכזי התעסוקה.

לדעת משרד מבקר המדינה על משרד התחבורה ועל משרד האוצר להפיק לקחים מפרויקט הנתיב המהיר ומהממצאים האמורים לעיל. יש מקום שבתכנון פרויקטים דומים בעתיד יביאו בחשבון גם את ניסיונה של החברה בפיקוח ובבקרה על הזכיינים וכן בקידום פרויקטים בשיטת BOT המקנה לה יתרון יחסי, שכן הידע שצברה במשך השנים מאפשר לה להפחית את אי-הוודאות הכרוכה בפרויקט ולהימנע מסיכונים ומטעויות בעקבות הלקחים שהפיקה מפרויקטים דומים.

פניות ותלונות של הציבור

בהסכמי הזיכיון ובנספחים להם נקבעו רמות השירות הנדרשות מהזכיינים. בחוקים האמורים לעיל - שעל פיהם הוקמו כביש 6, הנתיב המהיר ומנהרות הכרמל - נקבע, בהתאם להסכם המסגרת בין הממשלה לחברה, כי החברה תפקח על פעילותם של הזכיינים כדי לוודא כי הם עומדים בהסכמי הזיכיון, ובכלל זה על רמות השירות, תשפר את רמת השירות לנוסע ותשמור על ההנחיות ועל תקני הבטיחות. לצורך מילוי תפקידה בתחום פניות הציבור מעסיקה החברה עובדת אשר מתפקידה לרכז את הפניות והתלונות של הציבור בנוגע לכל אחת מהזכייניות, וכן לטפל בהן ולעקוב אחריהן. מרבית הפניות שמקבלת החברה נוגעות לזכיינים.

הביקורת העלתה כי החברה אינה מכינה דוח תקופתי מרוכז על היקף פניות הציבור ועל התלונות - הן אלה הנמסרות לה והן אלה המוגשות ישירות לזכיינים, על משך הטיפול בתלונות, על תוצאות הטיפול בהן, על מאפייני התלונות, על שיעור התלונות שנמצאו מוצדקות, על תלונות חוזרות ונשנות ומדדים נוספים לפי הצורך.

משרד מבקר המדינה מעיר לחברה כי על פי כללי מינהל תקין, ראוי שהיא תכין דוח תקופתי מרוכז במסגרת כלי הבקרה שהיא מפעילה, כדי שתהיה בידה תמונה מלאה על רמת השירות שנותן הזכיין, לשם הפקת לקחים מאופן תפקודו וככלי להפעלת בקורות על הזכיין.

החברה הודיעה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2016 (להלן - תשובת החברה), כי לאחרונה היא השלימה הקמת מערכת ממוחשבת המרכזת את פניות הציבור ואת אופן הטיפול בהן, אשר תאפשר מעקב תקופתי או מידי לפי חתכים שונים, סטטוס הטיפול, הטיפול שניתן לפנייה ופעולות משלימות שבוצעו, אם היה בכך צורך.

התנהלות המדינה מול זכיין הנתיב המהיר

ביולי 2002 החליטה הממשלה להקים ולהפעיל נתיב מהיר⁸ ככביש אגרה, באמצעות זכיין פרטי שנבחר במכרז. הנתיב המהיר הוקם בכביש 1, בקטע שבין מחלף נמל התעופה בן גוריון שבלוד למחלף קיבוץ גלילות. מטרת הנתיב המהיר היא לצמצם את עומסי התנועה הכבדים בכניסה לתל אביב-יפו, בעיקר בשעות השיא: בין 6:30 ל-9:30 ובין 15:00 ל-19:00. הנתיב תוכנן לשרת כ-1,600 כלי רכב בשעה, שמהירות נסיעתם לא תפחת מ-70 קמ"ש. אורך הנתיב המהיר כ-13 ק"מ. הנתיב המהיר מופעל על ידי מפעיל על פי הסכם עם הזכיין שאישרה המדינה.

כלי רכב ציבוריים וכלי רכב פרטיים שתפוסתם גבוהה, וכן כלי רכב של נכים מורשים לנסוע בנתיב המהיר בלי לשלם אגרה. יתרת הקיבולת של הנתיב המהיר משמשת לכלי רכב פרטיים שתפוסתם נמוכה בתמורה לאגרה. האגרה נקבעת על פי הוראות חוק נתיבים מהירים, והיא משתנה בהתאם לנתוני גודש התנועה המזרמים למערכת אגרה דינמית אלקטרונית שמפעיל הזכיין.

מערכת האגרה היא חדשנית לנוכח העובדה שהיא מווסתת את נפח התנועה על ידי שינוי סכום האגרה באופן דינמי בהתאם לגודש התנועה, כדי להבטיח שמהירות הנסיעה בנתיב המהיר לא תפחת מ-70 קמ"ש ושנפח התנועה יהיה מרבי. במרץ 2016 היה הסכום המינימלי של האגרה 7 ש"ח, והסכום המקסימלי - שנגבה עבור שעות שבהן העומס מרבי - היה 105 ש"ח. סכום האגרה המעודכן מוצג בשלטים אלקטרוניים במרחק 1.2 ק"מ לפני הכניסה לנתיב, באופן שכל נהג יכול להחליט מבעוד מועד אם ברצונו להשתמש בנתיב.

פרויקט הנתיב המהיר כולל מתחם חניה ל-2,000 כלי רכב בסמוך למחלף שפירים (להלן - חניון הנתיב המהיר). בחניון שבמתחם זה יכולים הנהגים להחנות את רכבם הפרטי ללא תשלום וליהנות משירות הסעות בחינם שמפעיל הזכיין למרכזי תעסוקה בתל אביב. ההסעות כוללות שני קווים: האחד עד למרכז עזריאלי וסובב הקריה בתל אביב, והשני לתחנת רכבת מרכז והבורסה ברמת גן. בשעות העומס יוצאות ההסעות מדי חמש דקות. כמו כן יוצאים מהחניון שלושה קווי אוטובוס לירושלים בתשלום, ואותם מפעילה חברה פרטית, שנבחרה במכרז.

בתמורה להקמת הנתיב המהיר, חניון הנתיב המהיר וההפעלה של הפרויקט במשך 30 שנה, זכאי הזכיין לגבות מהמשתמשים אגרה ולקבל מהמדינה תשלום עבור משתמשים הזכאים לפטור מאגרה. כמו כן זכאי הזכיין לתשלום בסך 10 ש"ח מהמדינה עבור כל רכב החונה בחניון הנתיב המהיר⁹, סכום הצמוד למדד המחירים לצרכן בהתאם לתנאי ההסכם. הכנסות אלה של הזכיין מיועדות לממן את הקמת הפרויקט ואת הפעלתו.

8 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 62 (2012), בפרק "פרויקט הנתיב המהיר - כביש אגרה", עמ' 953.

9 רכב שנכנס לחניון בימים א'-ה' בין השעות 06:30-09:30 וחונה בחניון עד לאחר השעה 09:30.

תוספות ותיקונים לחוזה הזיכיון

בין הנושאים שהצריכו
פשרה: שינויים
בתכולת העבודה
שההוראות לביצוען
ניתנו בעל פה והם לא
תומחרו; אי-הסדרה
סטטוטורית מראש
של תואי הנתבי
המהיר; ושינויים
בתכולת העבודה

המכרז הסופי להקמתו והפעלתו של פרויקט הנתבי המהיר פורסם במרץ 2005, והשתתפו בו שלוש חברות. יצוין כי במסמכי המכרז נקבע שהמדינה תעניק לזוכה במכרז מענק הקמה בסך 14 מיליון אירו, ללא כל קשר להצעתו הכספית. הקריטריון לבחירת הזוכה היה סכום מענק נוסף שתדרוש החברה מהמדינה, והסכום המירבי נקבע על פי אומדן המדינה ל-100 מיליון ש"ח. באוגוסט 2006 נבחר לזוכה במכרז הזכיין שהציע לשלם למדינה תמלוג בסך 180 מיליון ש"ח. בספטמבר 2006 חתמה המדינה עם הזכיין על חוזה הזיכיון בכפוף להשלמת סגירה פיננסית¹⁰ עד מאי 2007. באוגוסט 2007 השלים הזכיין את הסגירה הפיננסית, והמדינה חתמה עמו על הסכם זיכיון מעודכן בהתאם לכך. לאחר מכן הוחל בביצוע עבודות ההקמה, ובינואר 2011 נפתח הנתבי המהיר לתנועת כלי רכב. כאמור, באותו מועד החלה החברה למלא את תפקיד הרשות ממונה.

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

המחלוקות עם הזכיין הביאו לכך שעד ספטמבר 2013 נחתמו עמו שישה הסכמים: שניים מהם היו מכתבים של הרשות לזכיין שאושרו בחתימתו ונגעו לדחיית מועד מתן תעודת הגמר, ונקבעו בהם הוראות לתיקון על ידי הזכיין של ליקויים שהתגלו; וארבעה הסכמים שכללו פשרות, תוספות ותיקונים להסכם הזיכיון המקורי, ומטרתם לעדכן את ההסכם ולהתאימו לדרישות החדשות ולמציאות בשטח, בעיקר בהיבטים התכנוניים והסטטוטוריים, וכן לפצות כספית את הזכיין בגין העלויות וההפסדים שנגרמו לו עקב כך. בין הנושאים שהצריכו פשרה: שינויים בתכולת העבודה שההוראות לביצוען ניתנו בעל פה והם לא תומחרו; אי-הסדרה סטטוטורית מראש של תואי הנתבי המהיר; ושינויים בתכולת העבודה אשר נגרמו, בין היתר, מחוסר התאמה בין התכנון המפורט לבין המצב בפועל.

לדעת משרד מבקר המדינה הסכמי פשרה, תיקונים ותוספות להסכם הזיכיון המקורי מעידים לכאורה על הכנה לקויה של המכרז, בעיקר בהיבטים תכנוניים וסטטוטוריים. עקב האמור לעיל עוכב ביצוע הפרויקט ונגרם נזק כלכלי למשק המדינה. כמו כן, שינויים אלה בתנאיו הבסיסיים של המכרז המקורי שפורסם אינם עולים בקנה אחד עם חוק חובת המכרזים ועם מטרותיו. לדעת משרד מבקר המדינה על משרדי התחבורה האוצר להפיק לקחים מפרויקט זה ולפעול לפרסום מכרזים אשר יתבססו על מידע מלא, לאחר ביצוע הבדיקות הנדרשות באופן מעמיק, בעיקר כשמדובר בפרויקטים מורכבים וחדשנים.

בתשובתו של סגן החשכ"ל למשרד מבקר המדינה הוא הסביר כי הוא מקבל את הערות הביקורת בדבר "חוסר הבשלות המספקת מבחינה סטטוטורית/תכנונית" אשר בין היתר "הביאו לצורך בשינויים שהיו יכולים להימנע אילו היו נסגרים מראש". עוד הסביר "כי היום ישנה הקפדה (בין היתר על בסיס לקחי הפרויקט ואחרים) על יציאה למכרזים ברמת בשלות וודאות גבוהה יותר, ותוך בחינה מוקפדת של חלוקת הסיכונים באופן שיצמצם את השינויים במהלך יישום הפרויקט".

תוספת להסכם הזיכיון

בספטמבר 2013 נחתם בין המדינה לזיכיון הסכם "תוספת להסכם הזיכיון" שתיקן את ההסכם המקורי. הסכם זה הוא למעשה הסכם פשרה נוסף שמטרתו להסדיר סוגיות כבדות משקל אשר היו סלע המחלוקת בין המדינה והרשות הממונה לבין הזיכיון, ואשר לדעת החברה סיכנו את המשך ההפעלה של פרויקט הנתיב המהיר. לשם יישוב המחלוקות האמורות קיימה החברה מאוגוסט 2012 משא ומתן עם הזיכיון. נציגי אגף החשב הכללי בראשות סגן החשבת הכללית, מר יריב נחמה (להלן - סגן בכיר לחשבת הכללית), קיבלו דיווח שוטף על המשא ומתן ובכלל זה על הסוגיות הנדונות, על הפתרונות המסתמנים ועל ההתקדמות בתהליך.

במהלך המשא ומתן נדונו כמה סוגיות ולהלן העיקריות שבהן: מועד מתן תעודת הגמר לזיכיון עקב אי-עמידתו ברמת השירות שנקבעה בהסכם הזיכיון; קביעת אופן פריסת יתרת התמלוג עליו התחייב הזיכיון במכרז; קביעת הסכומים המגיעים לזיכיון מהמדינה תמורת עבודות נוספות שביצע ולא נכללו בתכולת המכרז המקורי; סכום הפיצוי שיקבל הזיכיון מהמדינה בגין אי-הפעלת האופציה להקמת נתיב מהיר לירושלים.

כל סעיפי הפשרה הסתכמו בסכום נטו של 101.4 מיליון ש"ח שיועברו לזיכיון. נוסף על הפשרות וההסכמות שצוינו לעיל בוטלה בהסכם הפשרה הדרישה לנפח תנועה מינימלי של 1,600 מכוניות בשעה, ונקבע כי נפח התנועה יהיה המירבי האפשרי ובלבד שמהירות הנסיעה בנתיב המהיר לא תפחת מ-70 קמ"ש. עם סיום המשא ומתן עם הזיכיון סירבה החשבת הכללית, גב' מיכל עבאדי-בויאנג'ו (להלן - החשבת הכללית), לאשר את הסכם הפשרה של הרשות הממונה בשיתוף נציגי אגף החשב הכללי בראשות סגן בכיר לחשבת הכללית.

בדואר אלקטרוני ששלחה במאי 2013 החשבת הכללית למנכ"ל החברה, מר ראובן לבאון, היא ציינה כי חלה אי הבנה בדבר הגורם המוסמך להשגת פשרה עם הזיכיון וכי העובדה שלא נעשה שימוש במוסד הבוררות בהתאם להסכם הזיכיון אינה מקובלת עליה. עם זאת החשבת הכללית ציינה כי היא מאמינה שניהול המשא ומתן ללא בירור עמדתה מראש נעשה בתום לב. לאחר בדיקה מעמיקה שבמהלכה התקבלו הבהרות בתחומים הנדסיים וכלכליים מהנהלת החברה, ולאחר שהחשבת הכללית התייעצה עם פרקליטות המדינה, היא אישרה בתחילת אוגוסט 2013 את התוספת להסכם הזיכיון, וההסכם נחתם ב-17.9.13.



 "אי-הבנה" בדבר

 הגורם המוסמך

 לקביעת עמדת

 המדינה שתוצג במשא

 ומתן היא בבחינת

 פגיעה בסדרי בקרה

 ומינהל תקינים

משרד מבקר המדינה מעיר כי כאמור נציגי אגב החשב הכללי בראשות סגן בכיר לחשבת הכללית ליוו את כל שלבי המשא ומתן עם הזכיין, פעלו בשיתוף החברה לגיבוש הפשרה וקיבלו עדכונים שוטפים לגבי הסטטוס של המשא ומתן. לנוכח זאת, "אי-הבנה" בדבר הגורם המוסמך לקביעת עמדת המדינה שתוצג במשא ומתן היא בבחינת פגיעה בסדרי בקרה ומינהל תקינים.

לדעת משרד מבקר המדינה, כדי למנוע הישנות מקרים דומים בעתיד, כאשר מדובר בנושאים הדורשים את אישור נציגי הממשלה, ראוי שהגורם, שלו ניתנת מטעם המדינה ההרשאה לשאת ולתת עם גורם פרטי בעניינין של סוגיות כספיות מהותיות, יקבע מראש - בשיתוף החשבת הכללית או כל גורם בכיר אחר המוסמך לכך - את הקווים המנחים ואת רמת הגמישות המותרת לו בניהול משא ומתן, אבני דרך לדיווח שוטף במהלך המשא, בין היתר על פתרונות חלופיים ושל תוצאותיהם האפשריות, וקבלת אישור של בעל הסמכות להמשך ניהול המשא ומתן.

דוח יחידת הביקורת באגף החשב הכללי על התוספת להסכם הזיכיון

בשנת 2014 ביצעה יחידת הביקורת באגף החשב הכללי, במסגרת תכנית העבודה שלה, ביקורת בנושא הפשרה שהושגה בין המדינה ובין זכיין הנתיב המהיר, ובנושא השתלשלות העניינים שהביאה לחתימה על הסכם הפשרה. להלן הממצאים העיקריים: (א) שינויים בתכולת העבודה ניתנו ברוב המקרים בעל פה וללא הוראות שינוי כתובות ומתומחרות, דבר שאפשר לזכיין לתמחר את השינויים בעצמו; (ב) דרישות התשלום של הזכיין הצטברו עם השנים ולא זכו להתייחסות בזמן אמת; (ג) השינויים בתכולת העבודה בוצעו מאחר שלא הייתה התאמה בין התכנון המפורט ובין המצב בפועל; (ד) הדרישות ממערכת האגרה שצוינו במכרז לא התבססו על בדיקות מעמיקות, ועקב כך נדרשו התאמות שגזלו משאבים וזמן יקר; (ה) היה כשל בתכנון תוואי הנתיב לקראת ההתחברות עם נתיבי איילון; (ו) הסכם הזיכיון לא כלל את גידור הסיכון שפרויקט הנתיב המהיר בכניסה לירושלים לא יאושר.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד התחבורה, אגף החשב הכללי והחברה להפיק לקחים מהליקויים שהועלו ולשפר את אופן תפקודם בכל הנוגע לייזום, לתכנון ולהקמה של פרויקטים עתידיים שיבצע המגזר הפרטי וכן בנוגע לבקרה עליהם. זאת לנוכח הסיכון הגלום בפרויקטים אלו, עלויותיהם וחיבתם מהבחינה הלאומית והציבורית.

אכיפת הסדרי התנועה בחניון הנתיב המהיר

לחניון משתמשים רבים ותפוסת כלי הרכב החונים בו קרובה לקיבולתו המלאה. עקב כך יש בחניון בעיות בטיחות, והסדר התנועה בו אינו נשמר. בין השאר עולה כי חלק ממשתמשי החניון חונים שלא בהתאם להסדרי החנייה הקיימים, ובין היתר חוסמים נתיבי נסיעה וחונים בחניות כפולות ובתחנות אוטובוס.

במכתב ששלח באוגוסט 2014 מר שמעון אברהם, סמנכ"ל פרויקטים בחברה (להלן - סמנכ"ל פרויקטים), לניצב משה אדרי, ראש אגף התנועה של משטרת ישראל דאז, הוא ציין את הבעיות הכרוכות בשמירת הסדר התנועה בחניון. הוא הוסיף כי מאחר שהזכיין אינו מוסמך לפתור את כל הבעיות האמורות, הוא ניסה להיעזר "בסיוע משטרת תנועה אולם הזכיין לא נענה במענה חיובי". עוד ציין סמנכ"ל פרויקטים במכתבו כי פתרון אפשרי לסוגיית האכיפה הוא להסמיך פקחים מטעמו של המפעיל, ולפיכך ביקש מניצב אדרי הנחיות לקידום ההסמכה, וכשלב ביניים ביקש שתוגבר נוכחות השוטרים בחניון כדי שייטעו באכיפה.

המשטרה הסבירה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2016 כי לפי נוהלי אגף התנועה במשטרה אפשר להסמיך פקחים להכוונת תנועה באתרי עבודות כביש בלבד, וכי אין בידה כלים המאפשרים לה להסמיך פקחים להכוונת תנועה, מאחר שהדבר מצריך התאמה של החקיקה.

על פי חוק נתיבים מהירים רשאי שר התחבורה, בהתייעצות עם השר לביטחון הפנים, למנות פקחים מבין עובדי בעל הזיכיון לביצוע תפקידי בעל הזיכיון לפי חוק זה. באוקטובר 2015 נכנסו לתוקף תקנות נתיבים מהירים (סמכות הסדרת תנועה במקרים חריגים), התשע"ו-2015 (להלן - התקנות להסדרת תנועה במקרים חריגים). על פי תקנות אלה רשאי הפקח להורות לנהג לפנות את רכבו, ואם סירב הנהג לפנותו בעצמו - רשאי הפקח לפנותו באמצעות רכב גרירה או באמצעות רשות מרשויות המדינה המוסמכת לכך.

החברה הסבירה למשרד מבקר המדינה בתשובתה כי פעלה לשם קידום מינוי והסמכה של פקחים, וכי באוקטובר 2015, בעקבות התקנת התקנות להסדרת תנועה במקרים חריגים, היא הנחתה את הזכיין לפעול להסמכת פקחים, וכי במרץ 2016 הגיש לה הזכיין תכנית להכשרת פקחים.

ביוני 2016, לאחר מועד סיום הביקורת, טרם מונו פקחים לאכיפת התקנות.

תחזוקת כביש 1

תחזוקת כביש 1 היא באחריות נתיבי ישראל - החברה הלאומית לתשתיות תחבורה בע"מ (להלן - נת"י), המממנת זאת מתקציב התחזוקה שלה שמקורו בתקציב המדינה המיועד לתחזוקת כבישים. על פי התכניות, תואי הנתיב המהיר נמצא במזרחו של כביש 1. בהתאם למחויבותו של הזכיין על פי הסכם הזיכיון לסלילת

הנתיב המהיר, הרחיב הזכיין את כביש 1 בקטע שבין נמל התעופה בן גוריון לנתיבי איילון, המקביל לנתיב המהיר. אורכו של הקטע האמור כ-13 ק"מ.

לפיכך, בתקופת ביצוע העבודות להקמת הנתיב המהיר הועבר קטע הכביש האמור לאחריות הזכיין, ועל פי הסכם הזכיין נת"י הייתה אמורה לשוב ולשאת באחריות לקטע הכביש בינואר 2013, שנתיים לאחר מועד סיום הבנייה. אולם הזכיין המשיך לתחזק את כביש 1 גם לאחר המועד האמור עקב דין ודברים ממושך בינו ובין נציגי נת"י, שבמסגרתו הם דרשו מהזכיין להשלים עבודות שונות לפני שימסור את קטע הכביש לאחריותם.

במכתב ששלח סמנכ"ל פרויקטים בתחילת יוני 2014 למשרד התחבורה והאוצר הוא עדכן כי הזכיין דרש מהחברה 550,000 ש"ח לחודש תמורת ביצוע עבודות תחזוקה ותפעול של הקטע האמור של כביש 1 החל בספטמבר 2013. להערכת סמנכ"ל פרויקטים אם תיענה החברה בחיוב לדרישתו האמורה של הזכיין, היא תיאלץ לשלם לו סכום כולל של כ-5 מיליון ש"ח, וזאת בהנחה שקטע הכביש יועבר לאחריות נת"י בתקופה הקרובה (לגבי התקופה שבין ינואר 2013 לספטמבר אותה שנה, הזכיין ויתר על זכאותו במסגרת הסכם פשרה כולל, ראו לעיל). במכתב האמור ביקש סמנכ"ל פרויקטים אישור לשאת ולתת עם הזכיין בניסיון להפחית את סכום התשלום.

ביוני 2014, בעקבות קבלת המכתב האמור, פנה סגן בכיר לחשבת הכללית אל מר עוזי יצחקי, מנכ"ל משרד התחבורה, וציין כי על אף דיונים ותכתובות בין משרד התחבורה, נת"י וחברת חוצה ישראל, טרם הועברה האחריות לקטע זה לנת"י וכי הזכיין ממשיך לתחזק את קטע הכביש כבר פרק זמן ארוך מבלי שתכולה זו הוגדרה בהתקשרות עמו. עוד ציין הסגן כי שירות התחזוקה שמספק הזכיין לא ניתן בהתבסס על מכרז, ולפיכך עלות שירותיו לא תומחרה באופן תחרותי ועלולה להיות גבוהה מהמקובל בשוק.

הסגן הבכיר לחשבת הכללית הוסיף במכתבו האמור כי התשלום עבור תחזוקת קטע זה של כביש 1 אינו מנוכה מתקציב התחזוקה של נת"י, אף שהיא אמורה לשאת באחריות לתחזוקה במסגרת ההקצאה השנתית לתחזוקת כבישים. עוד הוסיף כי הוא רואה בחומרה את התמשכות הליך המסירה ואת אופן תפקודן של חברות התשתית הנוגעות בדבר.

בינואר 2015 דיווח סמנכ"ל פרויקטים לנציגי משרד התחבורה ומשרד האוצר כי האחריות לתחזוקה ולתפעול של קטע הכביש האמור הועברה מהזכיין לנת"י, וכי החברה נשאה ונתנה עם הזכיין בשיתוף נציגי החשב הכללי ובסיוע מומחה מטעם החברה בעניין דרישת התשלום של הזכיין. סוכם עם הזכיין, בכפוף לאישור נציגי הממשלה, שהוא יהיה זכאי לתשלום של כ-1.8 מיליון ש"ח (כולל מע"מ) תמורת התחזוקה והתפעול מקטע הכביש האמור מ-17.9.13 ועד 21.7.14, וכי זה יהיה הסכום הסופי והמוחלט.

בתשובת החברה למשרד מבקר המדינה היא הסבירה כי היא אינה מוסמכת להורות לנת"י לקדם את הנושא ולקבל אחריות להפעלתו ולתחזוקתו של הכביש אך ביכולתה להפעיל מנופי לחץ על הזכיינים, ובהתאם לכך הורתה לזכיין להמשיך להפעיל ולתחזק את הכביש.

קידום הפעלתם של
קווי שירות נוספים
מחניון הנתיב המהיר
הופסקה כיוון
שתפוסתו של חניון
הנתיב המהיר היא
כמעט מלאה

לדעת משרד מבקר המדינה עולה מהאמור כי היעדר תיאום בין הרשות הממונה, נת"י ומשרד התחבורה, לא איפשרה מסירת קטע הכביש לנת"י במועד, וגרמה לגלישה מעבר למועד המסירה המתוכנן בינואר 2013. מסירה מבעוד מועד וללא שהיות, כפי שמתחייב מאחריותה כרשות ממונה, הייתה מונעת בזבז של כספי ציבור.

שירותי הסעות וקווי אוטובוס לירושלים

1. בדוח מבקר המדינה משנת 2012 בנושא הנתיב המהיר¹¹ צוין כי במתחם "חנה וסע" ניתנים שירותי הסעות לשני קווים בלבד, ואין בו מערכת הסעה לנוסעים שצריכים להגיע למקומות מרכזיים אחרים בתל אביב, ועקב כך פוחת מספר הנוסעים שכדאי להם להחנות במתחם ולנסוע בנתיב המהיר באמצעות ההסעות. בתגובת משרד התחבורה על הדוח האמור מספטמבר 2011 נמסר כי לנוכח הצלחת הפרויקט בוצעה בדיקה נוספת ובעקבותיה ישולב קו נוסף שיעודו שדרות רוטשילד.

הביקורת העלתה כי במועד סיום הביקורת, ארבע שנים וחצי לאחר שניתנה תשובתו האמורה של משרד התחבורה, טרם פעלה המדינה להפעלת הקו הנוסף לשדרות רוטשילד.

החברה ציינה בתשובתה כי קידום הפעלתם של קווי שירות נוספים מחניון הנתיב המהיר הופסקה כיוון שתפוסתו של חניון הנתיב המהיר היא כמעט מלאה. הפעלת קווים נוספים תביא לעלייה בביקוש ולעומסים, לכן נדרשת הרחבת החניון (ראו להלן).

2. בספטמבר 2011 החל לפעול ביוזמת משרד התחבורה קו אוטובוס מחניון הנתיב המהיר לכיוון ירושלים (קו 100), ובפברואר 2015 שני קווים נוספים הנוסעים מחניון הנתיב המהיר ליעדים שונים בירושלים ובחזרה דרך חניון מצפה מודיעין ודרך כביש 443¹². החניה בחניון "חנה וסע" במצפה מודיעין, כמו בחניון הנתיב המהיר, היא בחינם. החל בפברואר 2015 מפעילה את האוטובוסים חברת הסעות פרטית שזכתה במכרז להפעלת הקווים.

הפעלת קווי האוטובוס מחניון הנתיב המהיר חייבה תכנית שתסדיר את התנועה בחניון ותדאג לבטיחות ולתפעול, וזאת באמצעות הכשרת שטח מתאים במתחם החניון, קביעת מסלולים לתנועת האוטובוסים וחניית לאוטובוסים, הקמת תחנות העלאה והורדה של נוסעים, שילוט וסימון, גדרות הפרדה להולכי רגל ועוד.

11 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 62** (2012), "פרויקט הנתיב המהיר - כביש אגרה", עמ' 964.

12 במועד סיום הביקורת שני קווי אוטובוסים נוסעים לירושלים דרך חניון מצפה מודיעין ודרך כביש 443 - אחד (קו 100) מגיע ישירות לקריית הממשלה בגבעת רם, והשני (קו 102) מגיע לגבעת התחמושת ולמשרד המשפטים, דרך פארק ההיי-טק בהר חוצבים. קו שלישי (קו 101) יוצא מחניון הנתיב המהיר ונוסע דרך כביש 1 ישירות לגבעת שאול.

נוסף על כך הפעלת קווי אוטובוסים בתוך מתחם החניון המהיר חייבה שיתוף פעולה ותיאום מוקדם ושוטף בין משרד התחבורה, אגף החשב הכללי, הרשות הממונה והזכיין, האחראי להפעלת החניון ושירותי ההסעות. הדבר חייב גם הסדרה בהסכם בכתב בין מפעיל קווי האוטובוס ובין הזכיין, לשם גידור תחום אחריותו של המפעיל בשטח החניון שבאחריות הזכיין.

הביקורת העלתה כי משרד התחבורה פרסם מכרז לבחירת מפעיל להפעלת קווי האוטובוס, בלא תיאום מראש עם הרשות הממונה ועם אגף החשב הכללי. בעקבות כך קווי האוטובוס שנוספו בפברואר 2015 החלו לפעול במתחם זמני שלא הוכשר במלואו, ואף חלוקת האחריות והסמכויות בין המפעיל ובין הזכיין טרם סוכמה בכתב ובאופן המחייב את הצדדים.

3. הוספת קווי האוטובוס לירושלים וממנה העלתה את הביקוש של הנוסעים לירושלים באוטובוסים אלה, למקומות חניה בחניון הנתיב המהיר. נוסף על כך גדל הביקוש של הנוסעים המגיעים באוטובוסים מירושלים לשירות ההסעות לתל אביב ולרמת גן, שאותו הפעיל הזכיין בחינם. לנוכח גידול זה בביקוש נדרש הזכיין להגדיל את מספר הנסיעות (סבבים) ולהצטייד בכלי רכב נוספים כדי לשמור על רמת השירות הנדרשת בהתאם להסכם הזכיין.

בדצמבר 2014 כתב מנכ"ל החברה לסגן החשבת הכללי כי על פי הסכם הזכיין, אם מופעל שירות תחבורה נוסף במתחם, זכאי הזכיין לתשלום בגין הגידול בהוצאות שמקורו בהגדלת תדירות שירותי ההסעות. עוד עולה מהמכתב האמור כי התקיימו דיונים בין החברה ובין אגף החשב הכללי כדי לאמוד את גובה התשלום שהזכיין זכאי לו, אך הצדדים טרם הגיעו להסכמה בנושא. במכתב האמור ציין המנכ"ל כי הסדרת התשלום לזכיין בגין הפעלת קווי האוטובוס לירושלים וממנה היא חיונית ודחופה, בייחוד לנוכח הרחבת פעילות קווי האוטובוס לירושלים.

הביקורת העלתה כי עד מועד סיום הביקורת, טרם הוסדרו עם הזכיין הסוגיות הכספיות הנוגעות להוספת קווי האוטובוס לירושלים. לדעת משרד מבקר המדינה, כדי להימנע מתביעות ולשמור על סדרי מינהל תקין יש להסדיר נושאים אלה בהסכם בהקדם האפשרי.

4. כאמור, הפעלת שני הקווים הנוספים לירושלים מחניון הנתיב המהיר החלה בפברואר 2015, במתחם זמני שלא הוכשר לכך במלואו. באוגוסט 2015 פנה סמנכ"ל פרויקטים במכתב אל ועדת מכרזים והתקשרויות של החברה כדי לקבל אישור לעבודות הנדסיות להסדר תנועה קבוע לקווי האוטובוס בחניון הנתיב המהיר ועבודות נוספות, בהיקף של 930,000 ש"ח (לא כולל מע"מ).

מפרוטוקול של ועדת מכרזים והתקשרויות עולה כי לדעת סמנכ"ל פרויקטים העבודה צריכה להתבצע רק באמצעות הזכיין, וזאת כהוראת שינוי על פי הסכם הזכיין. בישיבה של ועדת מכרזים והתקשרויות שהתקיימה בנובמבר 2015 אושרה הבקשה, ובעקבות זאת ניתנה לזכיין הוראת שינוי לעבודה. יצוין כי

העלות הכספית של העבודה התבססה על אומדן של החברה, על הצעת מחיר של הזכיין ועל משא ומתן ביניהם. עוד יצוין כי מדובר בעבודה סטנדרטית שאינה דורשת מומחיות מיוחדת.

הביקורת העלתה כי בפרוטוקול הישיבה שקיימה ועדת מכרזים והתקשרויות של החברה לא הוצגו חלופות אחרות לזכיין, ולא הובאו לפני הוועדה הנימוקים להתקשרות עם הזכיין כספק יחיד שלא באמצעות מכרז, והנושא אף לא נדון. זאת אף על פי שבהסכם הזיכיון נקבע כי המדינה רשאית לבצע שינויים בפרויקט, בעצמה או באמצעות מי מטעמה, שלא באמצעות הזכיין.

על פי חוק חובת המכרזים, גוף ציבורי יעדיף להתקשר במכרז פומבי רגיל גם אם הותר לו להתקשר שלא בדרך זו. על כן לדעת משרד מבקר המדינה היה על החברה לבחון חלופות נוספות במכרז, דבר שהיה מאפשר לה לבחור את ההצעה הטובה ביותר ושבו עלות העבודה הייתה נקבעת באופן תחרותי.

הרחבת חניון הנתבי המהיר

1. החל בינואר 2011, מועד תחילת הפעלתו של הפרויקט, הביקוש למקומות חניה בחניון הנתבי המהיר עולה בהתמדה מדי שנה. ביולי 2012 תפוסת החניון הגיעה לכ-1,500 מכ-2,000 מקומות חניה, ובתחילת שנת 2016 הייתה התפוסה של החניון כמעט מלאה. התחזית היא שהקיבולת הנוכחית לא תאפשר לספק את הביקוש ההולך וגובר למקומות חניה. כמו כן, הוספת קווים של שירותי ההסעות מותנית בכך שתוגדל קיבולת החניון.

חניון הנתבי המהיר הוקם מתוקף תכנית מתאר מקומית משנת 2005¹³. התכנית המקורית כללה הקמת חניון דו-קומתי, שבו הקומה התחתונה היא תת-קרקעית. בפועל הוקם רק החניון במפלס הקרקע, ואת הקמת החניון התת-קרקעי דחו למועד שבו הביקוש לחניות בפרויקט יצדיק את ההשקעה בהרחבתו.

הביקורת העלתה שאף על פי שהובא בחשבון כי יתעורר צורך להרחיב את חניון הנתבי המהיר, כפי שעולה מתכנית המתאר אשר כללה קומה נוספת, מסמכי המכרז המקורי של הנתבי המהיר לא כללו אופציה להרחבתו על ידי מי שיזכה במכרז ומנגנון לקביעת התנאים למימוש האופציה. זאת אף שהכללת אופציה כזאת הייתה עשויה להגביר את כדאיות הפרויקט, להרחיב את מעגל המציעים, לשפר את התנאים למדינה, וחשוב יותר - למנוע מחלוקות, חיכוכים ואי-ודאות בנוגע להרחבה (ראו להלן).

עם הביקוש הגובר למקומות חניה בחניון הנתיב המהיר, החלה החברה כבר בשנת 2012 לבחון את האפשרות להרחיב את החניון. בדיקות ראשונות של החברה העלו כי הרחבת החניון באמצעות חניון תת-קרקעי אינה כדאית מהבחינה הכלכלית ותקשה להפעיל את החניון הקיים. לפיכך החלה החברה, בדיעת משרדי הממשלה הנוגעים בדבר, לקדם את הרחבת החניון באמצעות הקמת קומה נוספת מעל החניון הקיים, שתאפשר הוספה של כ-2,000 מקומות חניה.

2. הוספת קומה נוספת לחניון הנתיב המהיר והכפלת מספר מקומות החנייה מכ-2,000 לכ-4,000 חייבה בחינה מעמיקה של המשמעויות הנובעות מכך בשני היבטים עיקריים: (א) האופן שבו תיבנה הקומה הנוספת, אם על ידי הזכיין הנוכחי ואם על ידי גורם אחר שייבחר במכרז, והסדרים להפעלת החניון בזמן ההקמה; (ב) אופן ההפעלה והניהול של החניון לאחר שתוקם הקומה הנוספת, ובכלל זה שירותי ההסעה. במסגרת הבחינה כאמור יש להביא בחשבון את הגידול הניכר במספר המשתמשים בחניון ואת הגידול בביקוש לשירותי ההסעה בחינם שיחייבו להגדיל את תדירותם. עוד יש להביא בחשבון את הצורך להוסיף יעדים חדשים, את זהות המפעיל של שירותי ההסעות החדשים ואת הגורם שיהיה אחראי להפעלה הכוללת של החניון מבחינת הסדרי התנועה ובטיחות המשתמשים.

בדיון נוסף באמצע ינואר 2016 ציינה רכזת תחבורה ופרויקטים כי שלא לפי עמדת אגף החשב הכללי, החברה לא הציגה את הנתונים שהתבקשה להציג לפני ההידברות עם הזכיין. הרכזת הוסיפה כי לדעתה החברה פעלה באופן החורג מסמכותה ואף ביקשה להקפיא כל שיח עם הזכיין.

בתשובת החברה למשרד מבקר המדינה היא הודיעה כי היא דוחה את טענות רכזת תחבורה ופרויקטים, וכי היא פעלה בהתאם לסמכויותיה ולהנחיות שניתנו לה, ובכלל זה הנחיית מנכ"ל משרד התחבורה.

בין החברה ובין משרד התחבורה ואגף החשב הכללי מתקיימים יחסי עבודה שוטפים בכתב ובעל פה, בכל הנוגע לניהול פרויקט הנתיב המהיר ולשינויים ולהתאמות הנדרשים מפעם לפעם, ולעתים יש ביניהם הבדלי גישות ומחלוקות בסוגיות קריטיות. מהמסמכים עולה כי לטענת החברה, נציגי אגף החשב הכללי נפגשים עם נציגי הזכיין, ואין זה תקין שהדבר נעשה ללא ידיעתם. בתשובת אגף החשב הכללי שבמשרד האוצר צוין כי טענה זו "אינה מוכרת לנו והינה שגויה מיסודה".

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שההידברות של נציגי המדינה עם הזכיין וההתנהלות מולו יהיו מתואמות, מגובשות ואחידות. לכן על החברה, אגף החשב הכללי ומשרד התחבורה לגבש דפוסי פעולה ודרכי התדיינות מוסכמים, כדי שכל הגורמים המעורבים בכך יהיו מעודכנים בכל העובדות וההתפתחויות, כל אחד בתחום אחריותו.

משרד התחבורה בתשובתו ממאי 2016 ציין כי המצב כבר השתנה וכיום יש דרישות אחידות הבאות לידי ביטוי בוועדה.

עקב תפוסתו הכמעט מלאה של החניון וחיוניותו לציבור המשתמשים, ראוי שהגורמים הנוגעים בדבר יגיעו בהקדם להסכמה בעניינין של כל המחלוקות כדי להחיש את הפרויקט

הביקורת העלתה כי אף על פי שהרשות הממונה, משרד התחבורה ואגף החשב הכללי דנים בהרחבת החניון זה יותר משנתיים, הם טרם הכריעו בסוגיות הקריטיות. לדעת משרד מבקר המדינה, עקב תפוסתו הכמעט מלאה של החניון וחיוניותו לציבור המשתמשים, ראוי שהגורמים הנוגעים בדבר יגיעו בהקדם להסכמה בעניינין של כל המחלוקות כדי להחיש את ביצוע הפרויקט.

התנהלות הרשות הממונה מול זכיין כביש 6

בפברואר 1998 חתמה הממשלה עם זכיין מהמגזר הפרטי על הסכם זיכיון להקמת של כביש 6 ככביש אגרה, וכן להפעלתו ולתחזוקתו במשך תקופת הזיכיון (בשיטת BOT). בהסכם נקבע כי בתום 30 שנה יעביר הזכיין את הכביש לבעלות המדינה. בתמורה זכאי הזכיין לגבות אגרה עבור השימוש בכביש בכפוף לחוק כביש ארצי לישראל ובכפוף לחוזה הזיכיון שנחתם. הכביש מופעל על ידי מפעיל שבחר הזכיין.

הקטע הראשון של כביש 6 נפתח באוגוסט 2002, ולאחר מכן נפתחו לתנועה קטעים נוספים. במועד סיום הביקורת משתרע כביש 6 על פני כ-150 ק"מ, ממחלף עין תות בצפון ועד מחלף להבים בדרום, וכולל כ-16 קטעים. המדינה מימנה את סלילתם של חלק מקטעי הכביש, והנסיעה בקטעים אלה פטורה מאגרה.

פיצוי והחזר הוצאות¹⁴

1. תעריפי האגרה המרביים למשתמש בכביש 6, מנגנוני עדכונם ודרכי גבייתם נקבעו בחוק כביש ארצי לישראל ובתקנות שהותקנו לפיו וכן בהסכם הזיכיון. סכומי האגרה מפורסמים ב"ילקוט הפרסומים" (שב"רשומות") ובעיתונים, בדרך שהורה שר התחבורה, בהתאם לסעיף 6(ג) לחוק, וכן באתרי האינטרנט של בעל הזיכיון ושל החברה המפעילה את הכביש מטעמו. תעריף האגרה המרבי הבסיסי מתעדכן פעמיים בשנה - באחד באפריל ובאחד באוקטובר, על פי מנגנון הצמדה שנקבע בנספח להסכם הזיכיון. אחת לשלוש שנים התעריף מתעדכן עדכון תקופתי, בהתבסס על היקף הפדיון בפועל מהפעלת הכביש.

כביש 6 יש עשרה קטעים החייבים באגרה¹⁵. במועד סיום הביקורת סכום האגרה¹⁶ המינימלי הוא עבור נסיעה של עד שלושה קטעים, ועבור כל קטע נוסף משלם המשתמש תוספת שלום. סכום האגרה המרבי אינו עולה על סכום האגרה עבור חמישה קטעים. להלן יוצגו סכומי האגרה: סכום האגרה

14 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 2011** (2011), "חברת כביש חוצה ישראל בע"מ - ניהול החברה ותפקודה", עמ' 1675.

15 עשרה קטעים אלה לא כוללים את הקטע הצפוני שעבורו נגבית אגרה בנפרד.

16 סכום האגרה המצוין כולל גם דמי גבייה.

המינימלי עבור רכב פרטי שמשקלו עד ארבע טונות (פרטי) הוא 11.97 ש"ח - עבור מנוי פסקל¹⁷; 15.83 ש"ח - עבור מנוי וידא¹⁸; ו-19.69 ש"ח - עבור לקוח מזדמן. הפערים בתעריפים מצביעים על עלות הגבייה השונה בין המשתמשים. לרכב שמשקלו יותר מארבע טונות ולאופנועים נקבעו תעריפים שונים.

כביש 6 מופעל ככביש אגרה אלקטרוני במובן זה שכל כלי רכב רשאי לנסוע בו בלי להודיע על כך לבעל הזיכיון ובלי להתקשר עמו, זאת כדי שהתנועה תזרום באופן שוטף והנהגים לא יצטרכו לעצור בכניסה אל הכביש או ביציאה ממנו. מערכת אלקטרו-אופטית מזהה את לוחית הרישוי, ועל פי זיהוי זה מקבל בעל הרכב את אגרת הנסיעה בדואר, בהתאם לכתובתו הרשומה ברשות הרישוי. המשתמש בכביש רשאי להתקשר מראש עם בעל הזיכיון בהסכם מנוי ולמסור לו את פרטיו ובהם פרטי הרכב, כתובתו ואמצעי תשלום קבוע (כרטיס אשראי או הוראת קבע) שעל פיו יחויב כשייסע בכביש. התקשרות באמצעות מנוי מפחיתה את הסיכון ואת עלויות הגבייה של הזכיון ובכך מאפשרת לזכיון להפחית את סכום האגרה למנויים.

חוק כביש ארצי לישראל מסמך את הזכיון ואת המפעיל מטעמו לגבות פיצוי והחזר הוצאות ממשמש בכביש 6 אשר לא שילם את האגרה. הפיצוי והחזר ההוצאות נוגעים להוצאות של הזכיון בגין פעולות אכיפה לשם גביית תשלומים, בין היתר בגין אי-פירעון חוב במועד, עיכוב רכב שלא שולם עליו חוב חלוט ואחסנת רכב שפונה, כמפורט בתקנות. בהתאם לחוק רשאי שר התחבורה, בהסכמת שר האוצר, לקבוע את סכומי הפיצוי והחזר הוצאות, והם נקבעו בתקנות כביש אגרה (כביש ארצי לישראל), (אכיפת תשלומים), התשנ"ט-1999 (להלן - התקנות). סכומים אלה מתעדכנים באופן שוטף על פי המדד שנקבע בתקנות פעמיים בשנה.

על פי התקנות חייב בעל הזיכיון להגיש לחברה את מלוא הנתונים והתחזיות לעניין פעילות האכיפה מדי כשנתיים (חוץ מאשר בשנים הראשונות להפעלת הכביש שבהם תדירות ההגשה הייתה גבוהה יותר). על החברה לבדוק נתונים אלה, ולאחר מכן להגיש לשר התחבורה המלצות לשינוי סכומי הפיצוי והחזר ההוצאות, "באופן שסכומי הפיצוי והחזר הוצאות שייקבעו, יהיו תואמים את סכומן הכולל של ההוצאות בפועל הכרוכות באכיפת הגבייה של האגרה, אכיפת התשלומים ופיצוי בשל נזק שנגרם". משמעות הדבר היא שעל פי התקנות לזכיון לא יהיה רווח או הפסד מהאכיפה בתקופת הזיכיון.

עוד קובעות התקנות שכדי שתוכל הרשות הממונה לגבש המלצות לעניין עדכון הסכומים האמורים היא תכיר בעלויות האכיפה כמפורט להלן: סכום שנתי קבוע של 3.5 מיליון ש"ח לכיסוי העלויות הפנימיות של בעל הזיכיון; סכומים שישלם בעל הזיכיון לקבלן משנה או לצד ג' בעד מצרכים או שירותים הקשורים באכיפה, ושלדעת הרשות הממונה יועדו באופן בלעדי לאכיפה ונרכשו באופן יעיל. אם תנאים אלה לא יתקיימו במלואם, הרשות הממונה תכיר בחלק

17 הרכב מזוהה באמצעות מכשיר מכונה "פסקל". זהו מכשיר אלקטרוני חכם המותקן ברכב ומתקשר אוטומטית עם מערכת האגרה הממוחשבת, המוצבת על שערי האגרה לאורך הכביש.

18 הרכב מזוהה באמצעות צילום ופענוח של לוחית הרישוי שלו.

**בהסכם הזיכיון לא
חויב הזכיון לקבוע
מנגנון אכיפה ורישום
שיופעל בנפרד
מהפעילות השוטפת
שלו**

מהעלויות הכרוכות בהם. בתקנות נקבעו גם חריגים: עלויות שהרשות הממונה הסכימה מראש להכיר בהן משום שלדעתה יש יתרון כלכלי ותפעולי מובהק בהענקת שירותים אלו בידי בעל הזיכיון.

בהתאם לתקנות, לצורך חישוב הוצאות האכיפה בדקה הרשות הממונה מפעם לפעם, באמצעות חברת ייעוץ כלכלי, את כלל ההכנסות והוצאות האכיפה של בעל הזיכיון ושל המפעיל מטעמו. נוסף על כך בוצעו בדיקות משלימות על פי נתונים תפעוליים של הזכיון, ראיונות עם בעלי תפקידים, סקרים במוקדי שירות הלקוחות וסוירים במוקדי השירות והבקרה. בהתאם לממצאים שהעלו בדיקות אלה ולאחר שימוע עם הזכיון הגישה הרשות הממונה לשר התחבורה את המלצותיה לעדכון סכומי הפיצוי החוזר ההוצאות.

מאז החל לפעול כביש 6 בשנת 2002, ובהתאם להמלצות הרשות הממונה, הופחתו סכומי הפיצוי החוזר ההוצאות חמש פעמים, בשיעור מצטבר של יותר מ-90%. ממסמכי הרשות הממונה עולה כי השיעור המצטבר הגבוה של ההפחתה נובע מכך שבתחילת ההפעלה של הכביש נקבעו סכומים גבוהים מפני שהניחו ששיעור ההשתמטות מתשלום האגרה יהיה גבוה. ההפחתות נועדו אפוא להתאים את הסכומים למצב בפועל ממועד ההפחתה ואילך, כך שיתקיים הנדרש בתקנות לפיהן סכומי הפיצוי החוזר הוצאות שייקבעו יתאימו להוצאות בפועל. אולם בפועל שיעור הפחתה של 90% היה קטן מכפי שהמליצה הרשות, וההפחתה בוצעה בפיגור ניכר. עקב כך הצטברו בידי הזכיון, לפי חישובי הרשות הממונה, עודפי גבייה בהיקף של עשרות מיליוני ש"ח (ראו להלן).

במשך השנים חלק הזכיון על השיטה שבה הוערכו עלויות האכיפה וטען פעמים רבות כי הממצאים שבידה אינם נכונים. לדבריו, היה על הרשות להכיר בעלויות אכיפה גבוהות יותר.

2. ממסמכי החברה עולה כי לדעתה בשנים 2010 ו-2011 צבר הזכיון עודפים בסכומי הפיצוי החוזר ההוצאות, בהיקף של 17.8 מיליון ש"ח ו-14.8 מיליון ש"ח (בהתאמה). לעומת זאת לדעת הזכיון בשנים האמורות הוא צבר גירעונות בסך 6 מיליון ש"ח ו-7.9 מיליון ש"ח (בהתאמה). הפער בין עמדת הרשות הממונה ובין עמדת הזכיון בנוגע לעודפי הגבייה הוא 46.5 מיליון ש"ח.

הביקורת העלתה כי בהסכם הזיכיון לא חויב הזכיון לקבוע מנגנון אכיפה ורישום שיופעל בנפרד מהפעילות השוטפת שלו, אשר יאפשר לרשות הממונה לזהות באופן מובהק את ההכנסות מגבייה של פיצוי ושל החוזר הוצאות ממשתמשי כביש 6, ובד בבד לזהות את ההוצאות שהוצאו ליצירת אותן הכנסות ואם הוצאו באופן יעיל כנדרש בתקנות.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח הפער הניכר בין עמדת הרשות הממונה לעמדת הזכ"ן בנוגע להיקף ההכנסות וההוצאות מהאכיפה, ראוי היה שהרשות תדרוש שפעילות האכיפה תתנהל בנפרד מפעולות הזכ"ן, באופן המאפשר מדידה חשבונאית נאותה של ההכנסות וההוצאות שמקורן באכיפה. הפער הכספי הניכר בין עמדת הרשות הממונה לפיה צבר הזכ"ן עודפי גבייה בסכומי הפיצוי והחזר ההוצאות לעומת עמדת הזכ"ן לפיו הוא צבר גרעונות, אינו עולה בקנה אחד עם הנדרש בתקנות, שכן נקבע בהן כי הרשות הממונה תסכים מראש שבעל הזכ"ן הוא שיבצע את האכיפה, בתנאים שצוינו בתקנות, ולא קבלן משנה או צד ג', רק אם "יש יתרון כלכלי ותפעולי מובהק בהענקת שירותים אלו בידי בעל הזכ"ן".

בתשובת החברה למשרד מבקר המדינה היא הסבירה כי היא הכירה בטענות הזכ"ן ולפיהן יש יתרונות לאי-הפרדה בין פעילות האכיפה לפעילותו השוטפת הן מבחינת היעילות והן מבחינת השירות, והפרדת פעילות האכיפה הייתה מעוררת קשיים תפעוליים ושירותיים; החברה הוסיפה כי אפשר שדרך זו הקשתה את ביצוע הבקרה והצריכה מאמצים ומשאבים שהרשות הממונה נאלצה להשקיע בעניין זה.

היעדר מדידה חשבונאית מוסכמת גרם בשנים שבהן פועל כביש 6 למחלוקות, להתדיינות ולשימועים ממושכים שדחו את ההפחתה של הפיצוי והחזר ההוצאות, גרמו לצבירת עודפי גבייה על חשבון הציבור, ולהגעה לפשרות בשיעורי ההפחתה של הפיצוי והחזר ההוצאות (ראו להלן בטבלה), ולהקצאת משאבים ניהוליים וכספיים רבים לטיפול בעניין.

3. להלן בלוח 1 נתונים של הרשות הממונה על עודפי גבייה שהצטברו לפי תחשיביה, על שיעורי ההפחתה שעליהם המליצה ועל שיעורי ההפחתה בפועל.



שיעורי ההפחתות בפועל מסכומי הפיצוי והחזר ההוצאות היו נמוכים במידה ניכרת משיעורי ההפחתה שעליהם המליצה הרשות הממונה

לוח 1: עודפי גבייה, שיעורי ההפחתה המומלצים ושיעורי ההפחתה בפועל בפיצוי ובהחזר ההוצאות

תאריך ביצוע הבדיקה	התקופה שנבדקה	עודפי גבייה שהצטברו לסוף תקופת הבדיקה במיליוני ש"ח	שיעורי ההפחתה שעליהם המליצה הרשות הממונה	שיעורי ההפחתה שנקבעו בפועל
2004	ללא בדיקה		50%	50%
2008-2007	2006-2004	16.0	35%	30%
2009	2007	30.5	50%	25%
ינואר 2012	2009-2008	69.4	60%	0%
אוגוסט 2012	2009-2008	69.4	60%	0%
ינואר 2013	2011-2010	92.6	65%	0%
ספטמבר 2013	2011-2010	102	71%	0%
אוקטובר 2014	2011-2010	156	71%	40%

מהלוח עולה כי בכל השנים, למעט שנת 2004, שיעורי ההפחתות בפועל מסכומי הפיצוי והחזר ההוצאות היו נמוכים במידה ניכרת משיעורי ההפחתה שעליהם המליצה הרשות הממונה, וההפחתות נעשו באיחור רב ממועד הבדיקה - בפיגור שנע בין שנתיים עד ארבע שנים.

ממסמכי הרשות הממונה עולה כי היא התייחסה לעודף המצטבר של ההכנסות מהאכיפה כאל "קרן עודפים" אשר תישחק במשך שנות הזיכיון. אולם בפועל, על פי בדיקותיה, הצטברו בידי הזכיון עודפים של 156 מיליון ש"ח (במחירי יולי 2015).

4. בהתאם לתקנות, לפני שהרשות הממונה מגישה לשר את המלצותיה לשינוי סכומי הפיצוי והחזר ההוצאות, היא בודקת, באמצעות חברת ייעוץ כלכלי, את כלל הנתונים שבידי בעל הזיכיון בעניין האכיפה. בעבר ביצעה חברת הייעוץ הכלכלי עבור הרשות בדיקת עומק של מכלול ההוצאות מפעולות האכיפה, וקבעה מפתחות העמסה¹⁹ כדי לאמוד אותן. לקראת הבדיקה לשנים 2010

19 שיטת תמחיר לקביעת החלק מכלל ההוצאות של הארגון בסעיף מסוים, שיש לייחס לאחת הפעילויות של הארגון, למשל קביעת ההוצאות על מערכות המידע שיוחסו לפעילות האכיפה מכלל הוצאות אלו של הזכיון.

ו-2011 החליטה הרשות הממונה כי הבדיקה תהיה בדיקת עומק, כדי לתקף את מפתחות ההעמסה ובמידת הצורך להתאימם לשינויים שחלו במשך השנים.

בדיון במשרד התחבורה מינואר 2013 הועלה כי החברה השלימה את בדיקותיה והגישה לשר את המלצותיה בדבר הפחתה של סכומי הגבייה והאכיפה, וזאת כדי לצמצם את העודפים שנצברו בידי הזכייין. בסיכום הדיון החליט מנכ"ל משרד התחבורה כי הרשות הממונה תקיים שימוע לזכייין "לעניין המלצותיה לשינוי סכומי הפיצוי והחזר ההוצאות בעקבות הבדיקות עד סוף שנת 2011, ותמצה את ההליך בתוך שלושה חודשים ולא יאוחר מיום 25.4.2013". בד בבד יבדקו משרד התחבורה ומשרד האוצר את סוגיית העודפים. נוסף על כך הבהיר מנכ"ל משרד התחבורה בדיון כי אין לקשור בין הפחתת הפיצוי והחזר ההוצאות לעודפים שנצברו.

בעקבות ההחלטות של מנכ"ל משרד התחבורה, ביצעה חברת הייעוץ הכלכלי עבור הרשות הממונה בדיקת עומק של מכלול ההוצאות שמקורן בפעולות האכיפה, ולאחר מכן קיימה שימוע לזכייין. בספטמבר 2013 הגישה הרשות הממונה את סיכום בדיקת העומק ואת המלצותיה לשר, חמישה חודשים מהמועד שקבע מנכ"ל משרד התחבורה.

באמצע אוגוסט 2014 כתב שר התחבורה מר ישראל כץ לשר האוצר דאז ח"כ יאיר לפיד כי לאחר שכלל הטיעונים הובאו בחשבון ונדונו, הוא מקבל את המלצת מנכ"ל משרד התחבורה לפיה הטיפול בעדכון סכומי האכיפה ייעשה בשני שלבים. השלב הראשון - מיועד ליישום מיידי. בשלב זה תבוצע הפחתה של כ-40% בסכומי הפיצוי והחזר ההוצאות, המשקף איזון שימנע את המשך הצטברות העודפים בעתיד. השלב השני - מיועד ליישום בתוך ארבעה חודשים. בשלב זה ישקלו משרדי התחבורה, האוצר והמשפטים, בשיתוף הרשות הממונה, כיצד לשנות את ההסדר שנקבע בתקנות האכיפה, במידת האפשר בהסכמה של הזכייין. מטרת שלב זה היא לגבש מתווה להסדרת ייעודם של עודפי ההכנסות שצבר הזכייין מתחילת ההפעלה, בשים לב להוראות החוק ולתובענה הייצוגית שהוגשה נגד בעל הזיכיון בנוגע לסכומי הגבייה. השר הוסיף כי במסגרת הבדיקה יבחנו הנציגים של משרדי הממשלה אם אפשר להסדיר את הבסיס המשפטי והמעשי לשימוש בעודפי הגבייה שנצברו בשנים עברו ואינם נכללים בחוזה הזיכיון, וזאת לצורך שיפורים בכביש 6 לטובת כלל משתמשי הכביש, כגון הצבת תאורה. שר התחבורה ציין במכתבו כי בד בבד עם יישום החלטה זו תמשיך הרשות הממונה לבצע את הבדיקה העתידית הקבועה על פי התקנות הקיימות, ובכלל זה תחל לבדוק את כלל העלויות וההכנסות מהאכיפה בשנים 2012 ו-2013, בהתאם למתווה הקבוע בתקנות. בהמשך תיקן שר התחבורה, בהסכמת שר האוצר, את התקנות כאמור במכתבו, והתיקונים נכנסו לתוקף בנובמבר 2014.



עדכון התקנות בוצע
בעצליים, עקב
בדיקות חוזרות ונשנות
של הנתונים ועקב כך
שהתקיימו כמה
שימועים בעקבות
העלאתן של טענות
חדשות

מהאמור לעיל עולה כי עדכון התקנות בוצע בעצליים, עקב בדיקות חוזרות ונשנות של הנתונים ועקב כך שהתקיימו כמה שימועים בעקבות העלאתן של טענות חדשות. לדעת משרד מבקר המדינה, הדבר מעיד כי אופן תפקודם של משרדי הממשלה, שהיו אמורים להכריע בסוגיה בהקדם האפשרי, אינו תקין. בשל התנהלות זו לא יושמו המלצות הרשות הממונה ועוכבה מאוד החלטת השר בדבר עדכון סכומי הפיצויים והחזר ההוצאות, וזאת כאשר סכומי העודפים המשיכו להצטבר.

באמצע דצמבר 2015 כונס דיון של הוועדה העליונה לפשרות, מחיקות והסדרים (להלן - הוועדה) באגף החשב הכללי. נושא הדיון היה הפשרה שסוכמה בין הזכיין ובין הרשות הממונה ומשרד התחבורה בנושא עודפי הגבייה. בדיון הציגה רכזת תחבורה ופרויקטים את הרקע ואת הסיבות לצבירת עודפי הגבייה בידי הזכיין, שהסתכמו באותה עת ב-156 מיליון ש"ח במחירי יולי 2015 על פי תחשיבי המדינה. הרכזת דיווחה לוועדה על התיקון בתקנות ועל ההפחתה בסך 40% בסכומי הפיצויים ובהחזר ההוצאות, שנועדו למנוע צבירת עודפים נוספים בשנים הבאות (וזאת במקום הפחתה של 70% שהציעה הרשות הממונה, שמהם 30% נועדו להביא לשחיקת עודפי הגבייה). הרכזת ציינה לפני הוועדה כי נושא העודפים נבחן וכי הגיעו למתווה פשרה המוסכם על הצדדים באשר לשימוש בעודפי הגבייה שנצברו בידי הזכיין. להלן עיקרי הפשרה המוצעת שהוצגה לוועדה:

א. הזכיין יציב על חשבונו תאורה בחלקי הכביש שבהם הדבר מתאפשר ויתחזק אותה עד תום תקופת הזיכיון (שנת 2029), בעלות מוערכת על ידי המדינה של כ-109 מיליון ש"ח, וזאת כתחליף להפחתה נוספת של כ-30% בסכומי הפיצויים ובהחזר ההוצאות.

ב. משרדי התחבורה והאוצר מגבשים תיקון נוסף של התקנות, באופן שסכומי הפיצוי והחזר ההוצאות ייקבעו לפי העלויות הנורמטיביות המוערכות של הזכיין, במקום לבדוק עלויות ריאליות דו-שנתיות כפי שקבוע בתקנות במועד סיום הביקורת. בחינה שכזאת תייתר את בדיקות עדכון התעריפים שביצעה הרשות הממונה קודם לכן.

בעקבות הצגת הדברים החליטה הוועדה, בהסתמך על עמדת הגורמים המקצועיים ולנוכח חוות הדעת המשפטית של משרד האוצר, כי אפשר לאשר את הסכם הפשרה המוצע, וכי ההחלטה תובא להכרעת החשבת הכללית בהתאם למדרג הסמכויות. במועד סיום הביקורת טרם נחתם הסכם בעניין זה בין המדינה לזכיין.

לדעת משרד מבקר המדינה ראוי כי, משרד התחבורה ואגף החשב הכללי ישמרו על זכותה של המדינה לערוך בדיקה עתית על ידי הרשות הממונה עבור המדינה, וזאת כדי לשמור על העיקרון הקבוע בתקנות לפיו הזכיין אינו צריך להרוויח או להפסיד מאכיפת הגבייה.

רמת השירות בכביש 6

כביש 6 הוא ציר תנועה מרכזי המיועד לתת שירות ברמה גבוהה לנהג המשלם את האגרה, ובהסכם הזיכיון נקבעו תנאים שיבטיחו זאת. בעניין זה קובע הסכם הזיכיון כי הזכיון ידאג שכביש האגרה וכל קטע ממנו יהיו פתוחים לתנועה, וכי זרימת התנועה תהיה נוחה ובטיחותית, ואם התנועה מתעכבת בכביש האגרה או בקטע ממנו, בעל הזיכיון יעשה כמיטב יכולתו כדי שהתנועה תזרום במהירות המרבית.

כמו כן על פי הסכם הזיכיון, מתחייב הזכיון להרחיב את הכביש עם התקיימות מבחן הרחבה, המבוסס על פרמטרים של נפחי תנועה גדולים ותדירות עומסי התנועה. עד מועד סיום הביקורת הרחיב הזכיון את הכביש כמה פעמים, בקטע מחלף עירון - מחלף נחשונים.

הביקורת העלתה כי עקב הביקוש הרב לשימוש בכביש 6, שאף הולך וגובר בהתמדה, יש בו עומסי תנועה בשעות מסוימות, וזאת על אף ההרחבות שבוצעו בו. עוד העלתה הביקורת כי המשתמש בכביש בשעות העומס נדרש לשלם את מלוא האגרה על אף ההאטה שחלה במהירות הנסיעה בשעות אלה. יצוין כי בהסכם הזיכיון לא נקבעה מהירות מינימלית לשירות ולא נקבע מנגנון המפצה את המשתמש, בהנחה או בהחזר סכום האגרה, עקב האטה ניכרת במהירות הנסיעה, הנובעת מעומסי תנועה או מסגירת נתיב עקב תאונת דרכים.

החברה ציינה בתשובתה כי אילו היה נקבע מראש במכרז או בהסכם הזיכיון מנגנון להחזר האגרה, או אם המדינה תורה לבעל הזיכיון מפעם לפעם להפחית או להגדיל את סכום האגרה, בהתאם לחוזה הזיכיון המאפשר לה זאת, באופן שיגרום להפחתת הפדיון של הזכיון, יהיה צורך לפצותו על כך.

מנהרות הכרמל

1. בשנת 1996 פרסמה המדינה מכרז לפרויקט "מנהרות הכרמל" בשיטת BOT, ובשנת 1997 נבחר זכיון (להלן - זכיון המנהרות) שהתחייב להקים ארבע מנהרות בהר הכרמל, לתחזקן, לתפעלן ולגבות מהמשתמשים בהן אגרה, ולאחר 35 שנים להעבירן למדינה. בשנת 1999 הגיע זכיון המנהרות לסגירה פיננסית עם בנק מממן, והיה אמור להתחיל בהקמת הפרויקט. במסגרת הקמת הפרויקט התגלעו קשיים רבים מסיבות שונות ובעקבות כך הגיעו להסדר עם הזכיון. ועדת הכספים של הכנסת אישרה הסדר זה ביוני 2005.

ההסדר עם זכיון המנהרות כלל את המרכיבים האלה: לחוזה הזיכיון יתווסף מנגנון של רשת ביטחון להיקף ההכנסות, ופריסת התמלוגים למדינה נקבעה כחוב נחות²⁰. בתמורה למרכיבים אלה, שהיטיבו עם הזכיון, נקבעו בהסדר

20 חוב שהקדימות לפירעונו היא בעדיפות נמוכה לעומת החוב הבכיר של המממנים.

לא נקבעה מהירות מינימלית לשירות ולא נקבע מנגנון המפצה את המשתמש, בהנחה או בהחזר סכום האגרה, עקב האטה ניכרת במהירות הנסיעה

מרכיבים נוספים: תעריף האגרה הבסיסי למשתמשים הופחת ב-50% לעומת ההסכם המקורי, ונוסף מנגנון של חלוקת הכנסה עם המדינה מעבר לרמת הכנסה מסוימת.

בשנת 2007 החל ביצוע פרויקט המנהרות, ובדצמבר 2010 נפתחו המנהרות לתנועה. אורך התוואי הכולל של מערכת מנהרות הכרמל הוא כ-6 ק"מ, ובהם מסלולים חד-סטריים, בשני נתיבי נסיעה, ולכל כיוון נסיעה מערכת מנהרות נפרדת.

פרויקט מנהרות הכרמל מופעל כמערכת כביש אגרה, ומאפשר לנסוע במנהרות כמשתמש רשום (מנוי) או כמשתמש לא רשום (מזדמן). לרשות המנויים עומדים נתיבי מעבר ייעודיים פתוחים, ללא מחסומים, המאפשרים מעבר מהיר ללא צורך בעצירה, באמצעות מערכת זיהוי אלקטרונית. לרשות המשתמשים שלא נרשמו כמנויים עומדים נתיבי תשלום מאוישים, שבהם אפשר לשלם במזומן או בכרטיס אשראי. מחיר האגרה למנויים ולמזדמנים הוא זהה.

בהסכם הזיכיון ובתוספות להסכם נקבע תעריף אגרה בסיסי שסכומו המרבי 5 ש"ח (במחירי ינואר 2005). אפשר לבצע שינוי בתעריף בכל רבעון על פי שינוי (עלייה או ירידה) במדד המחירים; וכן אפשר לבצע בו שינוי בשנה השנייה, בשנה החמישית ובשנה השמינית להפעלת המנהרות, לפי מדרגות שנקבעו בהסכם הזיכיון, אך לא יותר מ-8 ש"ח (במחירי ינואר 2005). תעריף האגרה הבסיסי המרבי הוא לרכב פרטי, ולפיו נקבעים התעריף לרכב ציבורי ולמשאיות. על פי הסכם הזיכיון, תעריף האגרה המירבי לרכב ציבורי לא יעלה על פי שלושה מתעריף האגרה המירבי, ולמשאיות לא יעלה על פי חמישה. הסכם הזיכיון מאפשר לזכיון לתת למשתמשים בכביש הנחות על מחיר האגרה המרבי או פטור ממנו לפי קריטריונים אחדים, בתנאי שיפורסמו בדרך שקבע שר התחבורה. בכפוף לתעריף האגרה הבסיסי המירבי רשאי בעל הזיכיון, על פי שיקול דעתו, לשנות את דמי האגרה.

מאז הוחל בהפעלת המנהרות, למעט בפרק הזמן שבין דצמבר 2010 לספטמבר 2011, קבע זכיון המנהרות את התעריפים המרביים ללא הנחות, חוץ מאשר בכמה מקרים שבהם קיבל מהמדינה פיצוי על הנחות אלה. עקב אי מימוש פוטנציאל השימוש בפרויקט נכון לאותה העת (ביקוש נמוך יחסית) חתמה המדינה עם הזכיון על תוספת להסכם הזיכיון, ועל פיה החל משנת 2012 תעריפי האגרה יתייקרו בהדרגה, ובקצב איטי יותר, מכפי שנקבע בהסכם הזיכיון. כמו כן נקבע בהסכם, כי תינתן הנחה של 30% למשאיות הנוסעות במנהרות בשעות השפל. תוקפו של הסכם זה פג בספטמבר 2013, ובגינו קיבל הזכיון פיצוי של 17 מיליון ש"ח.

בהתאם להסכם עם המדינה, בינואר 2016 קבע זכיון המנהרות כי תעריף האגרה למשאיות במשקל מרבי של 12 טונות שהם בעלי מנוי יהיה 25.86 ש"ח במקום 43.10 ש"ח (פי חמישה מהתעריף הבסיסי המירבי). זאת על פי הסכם עם המדינה, שתוקפו עד דצמבר 2020, ולפיו תינתן למשאיות אלה הנחה בסכום האגרה בשיעור של 40%. במסגרת הסכם זה יקבל זכיון המנהרות מהמדינה - או ישלם לה - סכום שייקבע בנוסחה המבוססת על היקף הנסועה בכל אחת מהשנים שבהן ההסכם יהיה תקף.

בלוח שלהלן יפורטו תעריפי האגרה המעודכנים מרץ 2016 (בש"ח):

לוח 2: תעריפי אגרה במנהרות הכרמל

תעריף לשני מקטעי מנהרה	תעריף למקטע מנהרה אחד	
17.24	8.62	רכב פרטי
51.72	25.86	רכב ציבורי
86.20	43.10	משאית
51.72	25.86	משאיות מנויות עד 12 טונה

על פי נתוני אתר האינטרנט של הזכיין המנהרות.

2. במועד פתיחת מנהרות הכרמל, דצמבר 2010, היה תעריף האגרה הבסיסי 5.7 ש"ח, ובדצמבר 2014 היה סכומו 7.47 ש"ח, בהתאם לעדכונו לפי עליית המדד המחירים לצרכן ובהתאם למדרגה שנקבעה לשנה השנייה לפי הסכם הזיכיון. בינואר 2015 עודכן שוב התעריף לפי המדרגה של השנה החמישית, ועם ההצמדה למדד עלה התעריף לקטע אחד מ-7.47 ש"ח ל-8.70 ש"ח, עלייה של כ-1.23 ש"ח (16.5%). יוצא שבארבע שנות ההפעלה של מנהרות הכרמל עלה התעריף ביותר מ-50%.

משתמשי מנהרות הכרמל ומשתמשים פוטנציאליים מחו על העלייה הניכרת של תעריפי הנסיעה במנהרות הכרמל. בתשובה שנתן מנכ"ל הרשות הממונה באמצע ינואר 2015 למנכ"ל משרד התחבורה הוא הסביר כי הוראה של המדינה שלא להעלות את התעריף או להפחיתו ב-10 אגורות, תחייב אותה לפצות את הזכיין במאות אלפי ש"ח.

כמעט כל המשתמשים במנהרות הכרמל הם בעלי רכב פרטי. משתמש פרטי שייסע בשני קטעים הלוך ושוב ישלם 34.48 ש"ח. לנוכח התעריף הגבוה סביר להניח שמשתמשים יומיים פוטנציאליים רבים יעדיפו לנסוע בחינם בדרכים חלופיות, על אף אי-הנוחות הכרוכה בכך, מאשר לשלם מאות ש"ח בחודש.

בינואר 2015 הגיש יועץ תחבורה לרשות הממונה דוח ראשוני ובו בחן בין היתר את התוצאות האפשריות של העלאת תעריף האגרה באותו חודש. מהדוח עולה כי הוא צופה שבעקבות העלאת התעריף תחול ירידה של כ-10,500 קטעי רכב, שתוסט לרשת הדרכים העירונית והבין-עירונית בחיפה וסביבתה ותצופף את מערכת הדרכים, בעוד רמת ניצול הקיבולת במנהרות נמוכה, ולכך יש השפעה שלילית על התועלת למשק ממנהרות הכרמל. עוד ציין היועץ כי התייקרות תעריף האגרה לא הביאה להגדלת הפדיון של הזכיין מהפעלת מנהרות הכרמל זאת מאחר שהתייקרות כאמור גורמת להפחתת מספר המשתמשים במנהרות. על פי הניתוח של היועץ הנזק הכלכלי הנגרם למשק מייקור התעריף הוא כ-20 מיליון ש"ח בשנה. בסוף אפריל 2015 הגיש היועץ לרשות הממונה דוח המציג

התייקרות תעריף האגרה לא הביאה להגדלת הפדיון של הזכיין מהפעלת מנהרות הכרמל זאת מאחר שהתייקרות כאמור גורמת להפחתת מספר המשתמשים במנהרות



על משרדי התחבורה
והאוצר לבחון ולנתח
באופן מעמיק,
ובשיתוף עם הרשות
הממונה, את
האפשרות להזיל את
תעריפי האגרה

את ממצאיה של בדיקה נוספת, שבמסגרתה נבחנו ההשפעות האפשריות של העלאת תעריף האגרה. בדיקה זו התבססה על נתונים מעודכנים מפברואר 2015, וממצאיה מאששים את ממצאי הבדיקה הקודמת.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח הממצאים המוצגים בדוחות היועץ, על משרדי התחבורה והאוצר לבחון ולנתח באופן מעמיק, ובשיתוף עם הרשות הממונה, את האפשרות להזיל את תעריפי האגרה בשים לב להשפעת הירידה במחיר על השינוי בביקוש ובהכנסות הזכיון, לעומת הפיצוי לזכיון ככל שיידרש עקב כך, ובשים לב לתועלת הכלכלית שתנבע מניצול מירבי של קיבולת מנהרות הכרמל, לתרומה הכוללת למשק ולרווחת המשתמשים במנהרות.

סיכום

חברת כביש חוצה ישראל בע"מ, שפועלת כרשות ממונה, מטפלת בפרויקטים מורכבים של תשתית תחבורתית שמפעיל המגזר הפרטי. בשל הגודש הרב בכבישים, המסב למשק המדינה נזקים כלכליים ניכרים, פרויקטים אלה חשובים מאוד להקלה בעומסי התנועה, ומן הראוי שיתנהלו ביעילות כלכלית וברמת שירות גבוהה לתועלת הציבור ומשק המדינה.

הליקויים העיקריים שהועלו בדוח זה היו היעדר גורם מתכלל אחד שליווה את הפרויקטים בשלבי הייזום, התכנון והביצוע של הפרויקט, הבקרה על הביצוע, ההרצה שלו והפעלתו; מחלוקות עם הזכיין עקב תכנון לקוי של המדינה שבגינן שולמו לזכיין תוספות שונות; אי הסדרת סוגיות עקרוניות בחוזה הזיכיון כגון הרחבת חניון בנתיב המהיר; עומסים בכביש 6 ותעריפים גבוהים במנהרות הכרמל.

הממצאים שהועלו בדוח זה מלמדים על ליקויים בהתקשרויות של המדינה עם הזכיינים מהמגזר הפרטי, ובתהליכים הפנימיים בין הגורמים הממשלתיים להגעה להסכמות לפתרון הבעיות המתעוררות מול זכיינים אלה. לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד התחבורה, משרד האוצר והרשות הממונה לתקן ליקויים אלה בהקדם, להפיק לקחים מהממצאים שהועלו בדוח זה וליישם בפרויקטים של הנתיבים המהירים ובפרויקטים דומים בהשתתפות המגזר הפרטי. זאת כדי למקסם את התועלת הכלכלית ואת הרווחה למשק מהפעלת תשתיות תחבורה בשיתוף הסקטור הפרטי.