

קידום ופיתוח של התחבורה הציבורית במטרופולין חיפה

תקציר

רקע כללי

העיר חיפה מוגדרת כעיר המטרופולינית של הצפון, המספקת שירותים לתושבי המטרופולין (להלן - המטרופולין או מטרופולין חיפה). במטרופולין חיפה חיים כמיליון תושבים המתגוררים בכ-130 יישובים. משרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה) מחלק את המטרופולין לשלוש טבעות: (א) טבעת פנימית, הכוללת את גלעין חיפה והקריות, נשר וטירת הכרמל; (ב) טבעת תיכונה, הכוללת, בין היתר, את היישובים עתלית, יקנעם, קריית טבעון ועכו¹; (ג) טבעת חיצונית, הכוללת את היישובים זיכרון יעקב, נצרת, נצרת עילית, מגדל העמק, כרמיאל ונהרייה.

חברת "יפה נוף תחבורה, תשתיות ובנייה בע"מ" (להלן - חברת יפה נוף) הקימה שלושה קווי מטרופוליניים בחיפה מאוגוסט 2013 - אוטובוסים מהירים בעלי קיבולת גבוהה הנוסעים בנתיב בלעדי (קווי BRT)². קו מספר 1 - מקריית מוצקין עד חוף הכרמל, קו מספר 2 - מקריית אתא עד בת גלים, וקו מספר 3 - מקריית מוצקין עד הדר בחיפה. מאוגוסט 2013 שירות המטרופוליני מופעל באמצעות מפעיל שזכה במכרז למתן השירות (להלן - הזכיין, המפעיל). כחלק מהתוכנית לקידום הפריפריה הגדילה הממשלה את תקציב הפיתוח של התחבורה הציבורית (להלן - תח"צ), והיא פועלת לקידום פרויקטים תחבורתיים רבים במטרופולין חיפה, בהם פיתוח קווי מטרופוליניים חדשים, הרחבת השירות של הרכבת הכבדה, הקמת הרכבת הקלה חיפה-נצרת (להלן - הרק"ל), הרכבל, הכרמלית והקמת התחנה המרכזית "המפרץ". ההיקף הכספי של הפרויקטים הללו נאמד בכ-28.4 מיליארד ש"ח, והם אמורים להסתיים עד שנת 2040.

פעולות הביקורת

בחודשים אוקטובר 2017 עד פברואר 2018 (להלן - מועד סיום הביקורת) בדק משרד מבקר המדינה את פעילות משרד התחבורה לקידום התח"צ במטרופולין חיפה. נבדקו, בין היתר סוגיות הקשורות לשירות האוטובוסים: תפעול המטרופוליני, פיתוח קווי מטרופוליניים חדשים, התאמת יתר קווי האוטובוסים

1 הטבעת התיכונה מקיפה את הגלעין ומאופיינת בפיזור יישובים במרחב ובשטחים פתוחים. העיר עכו היא היישוב העירוני המרכזי בטבעת זו, ויש בה יישובים נוספים מלבד היישובים שצוינו, כגון שפרעם, רכסים, יישובי חוף הכרמל, וכן כפרים ערביים ויישובים דרזיים דאליית אל-כרמל ועספייא.

2 Bus Rapid Transit - מערכת אוטובוסים מהירה.



למרות החלטת
הממשלה משנת
1997, לפיה יש
לקדם הקמת שדה
משלים לנתב"ג
כמקשה אחת עם
איזור התמ"א, רק
בתחילת שנת 2015
כ-18 שנה לאחר
ההחלטה נקבע
מקום לשדה משלים
ברמת דוד. וזאת
למרות החשיבות
הרבה של שדה כזה
הן מהבחינה
הביטחונית, הן
מבחינת קיבולת
נתב"ג.

בחיפה לשירות המטרונית ושיפור השירות לנוסע; פעילות משרד התחבורה לפיתוח פרויקטים לתח"צ במטרופולין: הרכבל, הכפלת מסילות הרכבת מסדנאות אפרים עד שפיים, והרכבת הקלה חיפה-נצרת; פעילות חברת יפה נוף לקידום התח"צ במטרופולין. הבדיקות נעשו במשרד התחבורה ובחברת יפה נוף. בדיקות השלמה נעשו במשרד האוצר - באגף התקציבים ובאגף החשב הכללי; בשתי רשויות מקומיות - עיריית חיפה ועיריית קריית אתא; בוועדה לתשתיות לאומיות במינהל התכנון שבמשרד האוצר (להלן - הווע"ל), ובחברת חוצה ישראל בע"מ (להלן - חברת חוצה ישראל). כמו כן, במהלך הביקורת ביצע משרד מבקר המדינה הליך של שיתוף הציבור בנושא התח"צ בישראל, ובמסגרתו התבקשו נוסעים במטרונית למלא שאלון לבדיקת שביעות רצונם מהשירות.

הליקויים העיקריים

ליקויים בתפקוד חברת יפה נוף

אי-חתימה על הסכם ארוך טווח בין משרד התחבורה לחברת יפה נוף

בשנת 2015 הסתיים הסכם המסגרת בין משרד התחבורה לבין חברת יפה נוף. אף שמשרד התחבורה תכנן לבצע באמצעות חברת יפה נוף פרויקטי תח"צ רבים במטרופולין בשנים שלאחר סיום ההסכם האמור לעיל, לא נחתם בין הצדדים הסכם מסגרת ארוך טווח המסדיר את ההתקשרות ביניהם, אלא ההסכם הקיים הוארך מפעם לפעם לתקופה קצובה של כמה חודשים בכל פעם.

אי-חתימה על הסכם מסגרת ארוך טווח וביצוע פרויקטים עתירי הון באמצעות חידוש הסכם ההתקשרות לתקופה קצרה יוצרים חוסר ודאות הן בחברת יפה נוף והן בקרב גורמי המקצוע המלווים את הפרויקטים ומקשים על החברה להתארגן מראש לביצוע הפרויקטים. הדבר עשוי לפגוע בקידום הפרויקטים, במשתמשי התח"צ ובפיתוח הכלכלי של המשק המתבסס על קיומה של מערכת תחבורה ציבורית יעילה.

חשש לניגוד אינטרסים מובנה בתחומי האחריות של החברה

חברת יפה נוף היא חברה עירונית של עיריית חיפה מחד גיסא, והיא משמשת זרוע הביצוע של משרד התחבורה בפרויקטים של תח"צ במטרופולין חיפה מאידך גיסא. הדבר עלול להעמיד את החברה במצב בעייתי, שכן מחויבות החברה לקידום פרויקטים עירוניים בחיפה עלולה לסתור את מחויבותה לקידום פרויקטים תחבורתיים, הן ברמת המטרופולין והן ברמה הארצית.

מנגנון לקוי בתשלום לחברה

מנגנון התשלום של משרד התחבורה לחברת יפה נוף נקבע על פי שיעור מסוים (3% מסך התשלומים) מהערך הכספי של הפרויקט. לחברה, בהיותה

הגורם המתכנן, המנהל והמפקח, יש השפעה על אופי הפרויקט, תכולתו, ועלותו. במנגנון זה יש בעייתיות מובנית - מצד אחד הצורך המקצועי לקבוע את מרכיבי הפרויקט בהתאם לדרישות הסבירות של מטרותיו, ומצד שני התמריץ הכלכלי של החברה להוסיף מרכיבים נוספים בפרויקט המגדילים את עלותו, שממנה נגזר שכרה של החברה. השיטה עלולה ליצור תמריץ לחברה להגדיל את עלויות הפרויקטים, לעודד חוסר יעילות בפיתוחם, ואף להניע אותה לקבוע עלויות הגבוהות מן העלות האמיתית של הפרויקט או להמליץ על פרויקטים שאינם כדאיים כלכלית.

למרות הערות קודמות של משרד מבקר המדינה³ בדבר חסרונותיה של שיטת תשלום זו, משרד התחבורה לא פעל לשינויה.

שירותי תח"צ במטרופולין חיפה

ליקויים בסקרים, בתוכנית האסטרטגית ובתכנון קווי המטרופולין

בתוכנית האסטרטגית לתח"צ במטרופולין חיפה שהוכנה בשנת 2012 ועודכנה בשנת 2015 (להלן - התוכנית האסטרטגית למטרופולין חיפה)⁴, לא נקבע כי קיצור זמן ההגעה "מדלת לדלת"⁵ הוא אחד מיעדיה המרכזיים, וממילא לא נקבע בה גם מדד לקיצור זמן ההגעה "מדלת לדלת". זאת אף על פי שמדובר באחד ההיבטים החשובים בשירות שניתן לציבור הנוסעים, ובאחד המרכיבים העיקריים שעליהם מתבסס שיקול דעתם של הנוסעים לעניין השימוש בתח"צ.

בסקר הנוסעים שביצעה חברת יפה נוף בשנת 2012 נדגמו רק נוסעים ששמתמשים בתח"צ. לפיכך, הסקר לא בדק הרגלי נסיעה של תושבים שאינם משתמשים בתח"צ ואין הוא משקף את עמדותיהם. בכך נמנעה האפשרות ללמוד על עמדתם של נוסעים המשתמשים בכלי רכב פרטי, כדי למצוא דרכים לשכנעם להשתמש בתח"צ.

מסקר בנושא "מרוויחים לעומת מפסידים"⁶, שאותו ביצעה חברת יפה נוף בשנים 2012 ו-2015, עולה כי הפעלת שלוש קווי המטרופולין והשינויים בתח"צ באוטובוסים קיצרו את זמן הנסיעה ל-17% מהנסיעות בגלעין חיפה ביותר מחמש דקות. עם זאת, עבור חלק ניכר (47%) מהנסיעות בתח"צ בגלעין חיפה קיצרו השינויים את הנסיעה בפרק זמן של עד חמש דקות, וב-35%

3 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 66א** (2015), "חברת נתיבי איילון בע"מ - ניהול פרויקטים והעסקת יועצים", עמ' 689.

4 התוכנית מ-2015 נותרה בגדר טיוטה.

5 הזמן הכולל של הנסיעה החל ברגע היציאה מהבית, עבור בהליכה לאמצעי התח"צ, בהמתנה, בנסיעה ובהמתנה לאמצעי נסיעה נוסף לפי הצורך, וכלה בנסיעות הנוספות או בהליכה עד ליעד.

6 סקר המודד את שיעור הנוסעים המרוויחים והמפסידים משינוי בתח"צ, לפי שינוי זמן הנסיעה מיעד ליעד.

מהנסיעות המצב לא השתנה לעומת שנת 2012, התקופה שלפני הפעלת המטרונית.

מנובמבר 2015 ועד מועד סיום הביקורת לא ביצעו חברת יפה נוף ומשרד התחבורה בדיקה מעודכנת בנושא התפתחות השימוש בתח"צ במטרופולין ולא הרחיבו את הבדיקה לאזורים שלא נבדקו בעבר. כדי לייעל את יישום התוכנית האסטרטגית למטרופולין חיפה בעתיד, עליהם לבצע בדיקות נוספות, לקבוע מחדש מדדים ולהעריך מחדש עמידה ביעדים, וכן עליהם לבחון חלופות לקווי המטרונית המתוכננים.

במסגרת התוכנית האסטרטגית למטרופולין חיפה משנת 2012 לא בוצעה השוואה סדורה, מנומקת ומתועדת בין קווי המטרונית המתוכננים לבין חלופות טכנולוגיות שונות. כמו כן, לא בוצעה בדיקת עלות מול תועלת בין אופציית הקמת קווים נוספים למטרונית לבין תגבור או הוספה של אמצעי תחבורה חלופיים, כגון הגדלה ניכרת של היקף שירותי האוטובוס, הקמה והפעלה של רכבת קלה או רכבת תחתית, והקמת דרגנועים כאמצעי משלים במקרים מסוימים.

תוכניות ההקמה של קווי המטרונית החדשים לא עמדו בלוחות הזמנים שהוגדרו בתוכנית העבודה, וביצוע התכנון המפורט של רוב הקווים החל באיחור.

אי-עמידה ביעדי זמן הנסיעה שנקבעו בהסכם

מאז השקת השירות בשנת 2013 ועד מועד סיום הביקורת התארכו זמני הנסיעה של קווי המטרונית שנקבעו בהסכם, ובכך נפגע איכות השירות. כמו כן, במסגרת הליך שיתוף הציבור עלו כמה סוגיות כבדות משקל שפוגעות בשירות לנוסע ושעל משרד התחבורה וחברת יפה נוף לטפל בהן בהקדם: תדירותם הלא-מספקת של הקווים, מספר המקומות הפנויים במטרונית, הצפיפות הגבוהה, אי-הנוחות בתיקוף הכרטיסים ואי-הנגשת שירותי המטרונית לאנשים עם צרכים מיוחדים.

עיקובים בביצוע מתן העדפה למטרונית ברמזורים

מתן ההעדפה ברמזורים הוגדר כאחד משני המרכיבים המרכזיים בקיצור זמן הנסיעה של המטרונית. אף שבהסכם בין משרד התחבורה לבין חברת יפה נוף 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 רמזורים שנכללו בתקציב התכנון וההקמה של המטרונית. היעדר ההתקדמות בנושא פגע ביכולתו של פרויקט המטרונית להשיג את מטרתו באופן מלא, אף שהושקעו בו 1.6 מיליארד ש"ח.

אף על פי שהמטרונית פעלה בשנה הראשונה להשקתה כמעט ללא מתן העדפה ברמזורים ולא עמדה בלוח הזמנים המתוכנן לה, רק בספטמבר 2014 - כאשר המטרונית פעלה כבר כשנה עם העדפה רק ב-19 רמזורים - אישר משרד התחבורה את התקציב לתכנון העדפה לקו אחד בלבד משלושת קווי המטרונית. תכנון מתן ההעדפה ברמזורים לקו זה הסתיים רק בשנת 2017, כארבע שנים וחצי לאחר הפעלת שלושת קווי המטרונית. אף שמתן ההעדפה

ברמזורים הוא אחד מעמודי התווך של הפרויקט, אישור התכנון למתן העדפה ברמזורים לשני הקווים הנוספים התקבל רק בשנת 2017, והתכנון טרם הסתיים. התמשכות הליכי קבלת ההחלטות בנוגע לשלושת הקווים והעיכוב בקבלת אישורי התקציב עיכבו בכמה שנים את תכנון הקמת ההעדפה ברמזורים תוך פגיעה ברורה ומהותית בשירות שניתן לציבור ובכדאיות הכלכלית של פרויקט המטרופוליס ולא איפשרו להפיק ממנו את מלוא התועלת.

רק בסוף שנת 2017 אישר זמנית משרד התחבורה את השימוש בתוכנות מתקדמות יותר לתכנון העדפה ברמזורים. דבר זה יאפשר לפשט את תהליכי התכנות ויקצר את הזמן לסיום ביצוע ההעדפה ברמזורים לקווים 2 ו-3 של המטרופוליס.

ליקויים בביצוע הסכם ההפעלה עם הזכיין

על נוסעי המטרופוליס לשלם עבור כרטיס ולתקף את הכרטיס לפני העלייה למטרופוליס, וזאת גם אם בבעלותם הסדר תשלום כגון חופשי-חודשי או אם הם מבצעים מעבר מאמצעי תחבורה שאינו מחייב תשלום נוסף. על פי נתוני הזכיין, בשנים 2016 ו-2017 כ-42.6% ו-46.4% מנוסעי המטרופוליס (בהתאמה), לא תיקפו את נסיעתם לפני עלייתם למטרופוליס, ובהם אנשים הנמנעים מתשלום. מאחר שמרבית הגבייה של הזכיין מועברת למדינה, היקף כה גדול של אי-תשלום גרם למדינה הפסד של עשרות מיליוני ש"ח בהכנסותיה בשנים 2014 - 2017.

מאז חתימת ההסכם עם הזכיין בשנת 2010 משרד התחבורה לא קידם די הצורך אמצעים לביצוע פיקוח אפקטיבי, הגם שבהסכם עימו הוטלה האחריות לפיקוח על הפקחים שמעסיק הזכיין. יתרה מזו, משרד התחבורה קבע בחוזה סעיף הקונס את הזכיין כל אימת שהיחס בין מספר התיקופים לבין מספר הנוסעים קטן מ-85%, בלי שניתן בידיו אמצעי אפקטיבי למניעת נסיעות ללא תיקוף. רק בתחילת שנת 2017 פנתה הרשות הארצית לתחבורה ציבורית שבמשרד התחבורה (להלן - הרשות הארצית) ליועץ המשפטי של משרד התחבורה, כדי להסדיר את הנושא בחקיקה.

במועד סיום הביקורת טרם הסתיים הליך ההתחשבנות בין משרד התחבורה לזכיין המפעיל את השירות לגבי השנים 2015 ו-2016, וכן טרם הוסדרו דרישות הזכיין לקבלת פיצוי מהמדינה על נזקים שנגרמו לו מאז חתימת ההסכם. התמשכות ההתחשבנות עם הזכיין מעידה כי האופן שבו נוסחו בהסכם סעיפי ההתחשבנות בין המדינה לזכיין לא היה ברור ובהיר, וכי לא הותקנו מנגנוני התחשבנות פשוטים ונוחים שיאפשרו להתמודד עם בעיות שונות המתעוררות במהלך הפרויקט.

משרד התחבורה עורך בקרה על רמת השירות של המטרופוליס על פי סעיפים ומדדים המותאמים לאוטובוסים רגילים. נוכח ההבדלים היסודיים שבין הפעלת המטרופוליס לבין אשכולות אוטובוסים אחרים, בחינת רמת השירות במטרופוליס במתכונת הקיימת אינה משקפת את רמת השירות של המטרופוליס.

ליקויים בהסכם להקמה, לתחזוקה ולתפעול תשתיות המטרונות

חברת יפה נוף ומשרד התחבורה לא עמדו בתאריכי התכנון לסיום הפרויקט, והם החלו בהפעלה חלקית של המטרונות בלי שהפעילו באופן מלא את קווי האוטובוס המהיר כמתוכנן. במועד סיום הביקורת טרם הסתיימה הקמת קטע המת"צ⁷ בציר העמקים ביאליק בקריית אתא, והקמתו הושלמה באיחור - יותר מארבע שנים לאחר השקת המטרונות.

חברת יפה נוף אחראית לתכנון, לביצוע ולתחזוקת התשתיות של שירות המטרונות. אי-הקמת מינהלה ייעודית לביצוע בקרה על הפעלת קווי המטרונות, כפי שנקבע בהסכם, וביצוע פעילות זו על ידי חברת יפה נוף מונעים הפרדת סמכויות בין הגורם המתכנן והמבצע לבין הגורם האחראי לבקרת ההפעלה.

עיריית חיפה, חברת יפה נוף ומשרד התחבורה לא דאגו להתאמה מספקת בין התח"צ בחיפה לבין התשתית הטופוגרפית המיוחדת של העיר, ולפיכך שירות התח"צ אינו מביא בחשבון את השיפועים התלולים, את הצורך לעלות במדרגות רבות, ואת העובדה שחלק מהנוסעים הם אנשים עם מוגבלות, אנשים מבוגרים, והורים עם ילדים קטנים הנדרשים להתנייד עם עגלות. כל אלה מקשים על תושבים להשתמש בשירותי התח"צ. הבעיה חמורה במיוחד בשכונות בעלות מעמד סוציו-אקונומי נמוך, כמו שכונות מזרח העיר, שבהן שיעור התושבים בעלי כלי רכב פרטיים הוא קטן יחסית. בהיעדר פתרון תחבורתי מתאים נבצר מהתושבים הללו להגיע למוקדי מתן שירותים חיוניים כגון שירותי בריאות, מרכזי קניות, מועדונים חברתיים וכיו"ב.

טיפול של ועדת התח"צ בשינויים הנדרשים בקווי האוטובוס ובשירות התח"צ בעיר, לרבות קבלת אישורים לביצוע השינויים ואישור התקציב להוספת קווים והגברת תדירותם, הוא ממושך מאוד. רבות מהבעיות שהובאו לפני ועדת התח"צ הוסדרו רק שנתיים וחצי לאחר מכן. תהליך אישור השינוי וביצועו מחייב גם את קבלת אישורה של הרשות הארצית לתח"צ, דבר המהווה גורם המעכב ומאריך את התהליך.

ליקויים בתכנון והקמת פרויקטים עתידיים במטרופולין חיפה

עיוכים בביצוע פרויקט הרק"ל חיפה-נצרת

תכנון פרויקט הרק"ל חיפה-נצרת החל ב-2005; הפרויקט הוכרז כתוכנית תשתית לאומית⁸ (להלן - תת"ל) ב-2011; תקציבו אושר בממשלה באוגוסט 2016; ות"ל אישר את תכנון הפרויקט באפריל 2017; רק באפריל 2018 העביר משרד התחבורה את הפרויקט לאישור הממשלה. במועד סיום הביקורת, כ-13

7 מסלול תחבורה ציבורית.

8 תכנית תשתית לאומית המקודמת במסגרת הוות"ל.

שנה מיום תחילת תכנון הפרויקט, הוא טרם אושר סופית בממשלה, וממילא לא החלו בביצועו.

עיכוב בקידום הפרויקט בשל מחלוקות בין עיריית קריית אתא למשרד התחבורה

בין עיריית קריית אתא למשרד התחבורה התגלעו מחלוקות על מאפייני תוואי הרק"ל בתחום העירייה, והן עיכבו את הפרויקט במשך כשש שנים: משנת 2012 ועד העברת התוכנית להערות הממשלה ב-2018. משרד התחבורה אף גרם לעיכובים נוספים בפרויקט: אף שהוא האחראי לקידום תכנית הרק"ל במוסדות התכנון, התוכנית עוכבה בוות"ל לבקשתו; המשרד לא יזם קידום של התוכנית במשך חודשים רבים, השתהה בהגשת בקשה לדיון בה בוות"ל ואף פעל לביטול הדיון בוות"ל ערב קיומו. כמו כן, למרות ההתראה של מנהלת אגף בכיר לתכנון תחבורתי במשרד התחבורה להגיש בקשה מחודשת לאישור התוכנית בוות"ל, רק בהתערבות מתכננת הוות"ל הגיש משרד התחבורה בקשה לדון בה בוות"ל.

השפעות שינויי התוכנית

נעשו שינויים במאפייני תוואי תוכנית הרק"ל אשר להם השפעות ברמה המטרופולינית וברמה העירונית, זאת בלי שבוצעה בדיקת כדאיות כוללת לשינויים. שינויים אלה הביאו לשיפור צפוי בשירותי התח"צ לתושבי קריית אתא, ומנגד האריכו את זמן הנסיעה ליתר המשתמשים הצפויים בקו. כמו כן הם גרמו לשינוי התוואי העתידי של מסילת הרכבת הכבדה זבולון, הצפוי לגרום לייקור פרויקט זה עקב הצורך לפתח את חלק מהמסילה במתווה תת-קרקעי. הליך קבלת ההחלטות בדבר תוואי הרק"ל ממחיש את הבעייתיות בקידום פרויקטים לאומיים כאשר קיימות מחלוקות בין האינטרסים הלאומיים לבין האינטרסים של השלטון המקומי.

העברת ביצוע הפרויקט לחברת חוצה ישראל

פרויקט הרק"ל הוא פרויקט מורכב, מסובך, ייחודי וראשון מסוגו בישראל. משרד התחבורה העביר את האחריות לביצוע הפרויקט מידי חברת יפה נוף לידי חברת חוצה ישראל. במהלך הביקורת לא נמצאו במשרד התחבורה ובחברת יפה נוף מסמכים הכוללים את ניתוח היתרונות והחסרונות בהעברת קידום הפרויקט מחברה אחת לחברה אחרת ואת הנימוקים שעמדו בבסיס ההחלטה על העברת הפרויקט.

עיכובים של כ-25 שנה בקידום פרויקט הרכבל מתחנה מרכזית המפרץ לאוניברסיטת חיפה

עיכובים בקידום פרויקט הרכבל במשך כשני עשורים

תכנון פרויקט הרכבל החל בשנת 1993 על ידי חברת יפה נוף כפרויקט תיירותי; בשנת 1999 הכיר משרד התחבורה בפרויקט כפרויקט תחבורתי

במטרופולין חיפה, ובשנים 2008 - 2009 אישר את השתתפותו במימון הפרויקט, כפרויקט תחבורתי עירוני באחריות עיריית חיפה, בסכום של 130 מיליון ש"ח. בשנת 2014 קבע מנהל הרשות הארצית לתחבורה ציבורית כי פרויקט הרכבל הוא חלק ממכלול התחבורה השלם של חיפה, ולפיכך יש להגדירו כפרויקט תח"צ. יוצא כי על רקע השינויים האמורים לעיל נמשכו התהליכים לקידום פרויקט הרכבל יותר משני עשורים, ועד מועד סיום הביקורת לא החלו העבודות להקמתו.

עיצובים בגין מחלוקות בין עיריית חיפה ומשרד התחבורה ובין הטכניון

המחלוקות בין עיריית חיפה והטכניון עיכבו את פרויקט הרכבל במשך תקופה ארוכה - מ-1996 עד לחתימת ההסכם ב-2003. גם לאחר חידוש הפרויקט התגלעו מחלוקות בין משרד התחבורה ובין הטכניון, והן עיכבו את הפרויקט בעוד כארבע שנים עד לחתימת הסכם הסופי ביולי 2017. מן הדברים עולה שאי-יכולת של עיריית חיפה ומשרד התחבורה והטכניון להגיע להסכמות הייתה אחת הסיבות לעיכובים של יותר מעשר שנים בקידום פרויקט הרכבל.

חשיפה לסיכונים בשל ביטול הפרויקט

אף שבשנת 2010 נבחרה במכרז חברה לביצוע הפרויקט, הוא עוכב שנים רבות וקידומו חודש רק בשנת 2018. העיכוב והאפשרות לביטול הפרויקט חשפו את המדינה לסיכונים של תביעות מצד הזכיין ומצד גורמים שעלולים לדרוש פיצוי בגין הפקעות, ובהם הטכניון.

אי-בחינה מחודשת של יכולת חברת יפה נוף לבצע את הפרויקט

למרות חשיבות פרויקט הרכבל ומורכבותו, חברת יפה נוף ומשרד התחבורה לא ניתחו את הסיבות לכשלים בניהול הפרויקט בשנים הראשונות על מנת לשפר את היערכותם לקראת חידוש ביצועו. נוסף על כך, לא נמצא שמשרד התחבורה בחן את היערכותה של חברת יפה נוף לקראת ביצוע הפרויקט לאחר חידושו ולא את יכולותיה לבצעו.

הפעלת הרכבל ללא מערכת מיזוג אוויר והתמודדות עם מפגעי מזג

האוויר

בהפעלת הרכבל צפויים ימים של השבתת הנסיעה בשל תנאי מזג האוויר. נוסף על כך קרונות הרכבל מתוכננים לפעול בשלב הראשון של הפעלתו ללא מערכת מיזוג אוויר, דבר שעלול לפגוע בטיב השירות ובחויית הנסיעה, שצפויה להימשך כ-19 דקות מתחנה מרכזית המפרץ לאוניברסיטת חיפה.

עיצובים ואי-פיצול פרויקט הכפלת מסילות הרכבת בקו תל אביב-חיפה

עיצובים בקידום הפרויקט

בשנת 2012 החלה חברת רכבת ישראל בקידום בחינת החלופות לתוואי הרכבת באזור חיפה, כחלק מפרויקט הכפלת מסילת החוף. החשיבות

הגבוהה של הפרויקט לפיתוח התחבורה הציבורית במטרופולין ובעיר חיפה בפרט, ולפיתוח הרשת הרכבתית הארצית בכלל, חייבה את ביצועו המהיר. למרות זאת, רק במרץ 2018, כשש שנים מתחילת תכנונו וארבע שנים מיום הכרתו כתת"ל, התקבלה החלטת הוות"ל לפרסם בעיתונות הודעה על הכנת התוכנית. לעיכובים בפרויקט זה, מלבד ההפסד התועלתי למשתמשי התחבורה הציבורית, שנועד לפתור כשלים הקיימים במערכת התחבורתית, יש מחיר כלכלי כבד. משרד מבקר המדינה מעיר למשרדי התחבורה והאוצר ולוות"ל על שלא פעלו בצורה מיטבית לקדם את הפרויקט.

אי-ביצוע בדיקת כדאיות בחלופות שהוצעו

הביקורת העלתה 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.

אי-פיצול הפרויקט

פרויקט הכפלת מסילת החוף הוא פרויקט חשוב לעורק המרכזי של תנועת הרכבות הארצית. בפועל היו הסכמות על ידי בעלי המקצוע 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 נרחבים של הפרויקט.

קשיים לקידום פרויקטים במטרופולין חיפה

למרות חשיבותם הגדולה של הפרויקטים במטרופולין חיפה, תהליכי התכנון נמשכו שנים רבות, ותכנון חלק מהפרויקטים טרם אושר באופן סופי. במועד סיום הביקורת, 25 שנה מתחילת התכנון, טרם הוחל בביצוע פרויקט הרכבל. גם פרויקטי הרק"ל ופרויקט הכפלת המסילות רחוקים מלהגיע לידי סיום, שכן הם עדיין לא אושרו באופן סופי בוות"ל. התמשכות תהליכי קבלת ההחלטות עיכבה את קידום של הפרויקטים, דבר שקשה לקבלו בייחוד בפרויקטים שהם פרויקטי תת"ל בהגדרתם, שמשמעותה היא קידום הפרויקטים בהליך מקוצר.

חוסר בסמכויות והיעדר רשות מטרופולינית

בהסכם בין משרד התחבורה לחברת יפה נוף לא הוקנו לחברה הסמכויות הנדרשות לקידום התחבורה הציבורית. לא הוקנו לה, למשל, סמכויות מול רשויות מקומיות במטרופולין (מלבד עיריית חיפה, בשל היותה חברה עירונית שלה). בהיעדר סמכויות לקבלת החלטות לא הייתה יכולה החברה לפעול

מול רשויות התכנון ומול רשויות מקומיות במטרופולין ללא אישור משרד התחבורה. הדבר פגע בקידום הפרויקט, במשתמשי התחבורה הציבורית ובפיתוח הכלכלי המתבסס על קיומה של מערכת תחבורה ציבורית יעילה. נוסף על כך, כל הליקויים שהועלו לעיל, ובהם מחלוקות על חלופות, בעיות באישורים סטטוטוריים ועיכובים בפרויקטים, נבעו גם מהיעדר רשות מטרופולינית שתכריע בעת חילוקי דעות ותקדם פרויקטים בהתאם לצורכי כלל המטרופולין.

ההמלצות העיקריות

חברת יפה נוף

על משרד התחבורה:

1. לפעול בהקדם לחתימת הסכם מסגרת לטווח ארוך שיסדיר את מכלול היחסים בין הצדדים לנוכח פרויקטים המתוכננים במטרופולין.
2. לבחון מחדש את מעמד החברה והסמכויות המוקנות לה לצורך הטיפול בפרויקטים במטרופולין חיפה. כמו כן יש לבחון כיצד להימנע מלהעמיד את החברה במצב בעייתי בפרויקטים שבהם האינטרס המטרופוליני הכולל אינו עולה בקנה אחד עם האינטרס המקומי של חיפה.
3. לשקול שיטת תשלום שבה התשלומים לחברה עבור הפרויקט לא ייגזרו מעלותו.

פרויקט המטרונית

על חברת יפה נוף:

לבצע השוואה סדורה, מנומקת ומתועדת בין חלופות טכנולוגיות שונות לבין קווי המטרונית המתוכננים. כמו כן, יש לבצע בדיקת עלות-תועלת בין הקמת קווים נוספים למטרונית לבין אמצעי תחבורה חלופיים, כגון הגברת השירות הקיים באוטובוסים, הקמת רכבת קלה או רכבת תחתית, ובניית דרגנועים במקרים מסוימים.

על משרד התחבורה וחברת יפה נוף:

1. לבדוק את הסיבות שגרמו לעיכוב ממושך בתכנון המפורט של רוב קווי המטרונית, ולהפיק לקחים מאירוע זה כדי שיהיה ניתן לקדם פרויקטים עתידיים ביעילות ולעמוד בלוח הזמנים שנקבע.
2. להשלים את פרויקט מתן ההעדפה ברמזורים למטרונית, כפי שנקבע בהסכם ההפעלה בין משרד התחבורה וחברת יפה נוף, על מנת לקצר את זמן הנסיעה של קווי המטרונית ולשפר את השירות הניתן לנוסעים. כמו כן, עליהם לפעול בהקדם האפשרי לשימוש קבוע בתוכנה המפשטת את תהליכי התכנות, לזירוז ההפעלה של העדפה ברמזורים לשלושת

הקווים. כל זאת כדי להשלים את פרויקט ההעדפה ברמזורים ולהצליח להשיג את יעד קיצור זמן הנסיעה במטרופולין.

3. לטפל בהקדם בנושאים שעלו בהליך שיתוף הציבור, כגון תדירות הקווים, הצפיפות וההתאמה לאנשים עם צרכים מיוחדים, וזאת כדי לשפר את השירות שמעניקה המטרופולין לנוסעים ולמלא את צורכי הנוסעים.

על משרד התחבורה:

לפעול לקידום הסדרת אמצעים לפיקוח אפקטיבי לפקחי המטרופולין. בינתיים עליו לבחון דרכי הסדרה זמניות להגברת הפיקוח והאכיפה במטרופולין.

קידום פרויקטים בוות"ל:

1. על משרד התחבורה, משרד האוצר, חברת יפה נוף, הוות"ל והרשויות המקומיות במטרופולין שבהן מתבצעים פרויקטים של תשתית לאומית לפעול בצורה מיטבית לקדם את פרויקטים שהוגדרו כתת"ל ולמצוא פתרונות לקידומם בפרקי זמן סבירים. כמו כן, על הגופים הללו לבחון את יעילות הליך האישור הסטטוטורי של הפרויקטים כדי לאפשר הקמתם בל"ז קצר עד כמה שניתן.

2. בנושא הכפלת מסילות הרכבת בקו תל אביב-חיפה - 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.

3. בנושא הרק"ל - ראוי כי הגורמים המעורבים בפרויקט זה, ובהם משרד התחבורה, משרד האוצר, הוות"ל ועיריית קריית אתא, יקבלו החלטות בראייה רחבה יותר שתביא בחשבון את התועלת שתצמח ממנו למטרופולין כולו ולא רק לרשות המקומית.

הקמת רשות מטרופולינית:

בהקמתם של פרויקטים לאומיים נוצרות מחלוקות על רקע המתח בין צורכי הרשות המקומית לבין התועלת הציבורית הנרחבת לכלל תושבי המדינה. מחלוקות אלו יוצרות לא אחת עיכובים ממושכים בתהליכי האישור הסטטוטוריים אשר גורמים לנזקים כלכליים מתמשכים. על הממשלה לבחון דרכים, בין היתר באמצעות ייזום תיקוני חקיקה בנושאים הרלוונטיים, שיאפשרו מתן קדימות לביצועם של פרויקטים לאומיים ויקנו סמכויות ביצוע נרחבות לגופים ולרשויות המבצעים את הפרויקטים האלה. הקמת רשות מטרופולינית בעלת סמכויות נרחבות בתחום התחבורה עשויה לייעל תהליכים

בקידום פרויקטים תחבורתיים. על משרד התחבורה לקיים את החלטות הממשלה על הקמת רשות מטרופולינית.

סיכום

פרויקטי התחבורה הציבורית המקודמים במטרופולין חיפה, מלבד היותם בעלי חשיבות לאומית, נועדו להביא לשיפור איכות החיים של תושבי המטרופולין. במסגרת התוכניות לקידום הפריפריה, המדינה משקיעה משאבים רבים בפרויקטים של תח"צ במטרופולין. פרויקטי התשתית מצריכים תכנון, פיקוח ובקרה מעמיקים כדי להבטיח הקצאת משאבים יעילה ומילוי צורכי התחבורה באופן אפקטיבי. הממצאים שהועלו בדוח זה מעידים על ליקויים כבדי משקל בתחומים שונים, ובהם אי-הסדרה כראוי של פעילות חברת יפה נוף; אי-קביעת מדד לקיצור זמן הנסיעה "מדלת לדלת" בתוכנית באסטרטגית למטרופולין חיפה; אי-ביצוע השוואה סדורה, מנומקת ומתועדת בין חלופות טכנולוגיות שונות לקווי המטרונית; אי-ביצוע בדיקת העלות והתועלת של המטרונית לעומת אמצעי תחבורה חלופיים; אי-עמידת המטרונית ביעד זמן ההפעלה בשעות השיא; אי-תכנון מתן העדפה ברמזורים למטרונית ברוב הצמתים בתוואי נסיעתה לפני הפעלתה. עוד הועלה כי אף שחלק ניכר מהנוסעים אינם מתקפים את נסיעתם, משרד התחבורה לא קידם די הצורך פיקוח אפקטיבי לזכיין המפעיל את המטרונית לשם גביית תשלום הנסיעה, וכי הארגון מחדש של קווי האוטובוסים, ובפרט הגעת האוטובוסים לשכונות במזרח חיפה וברחוב חורי, בוצע באופן חלקי בלבד שגרם לפגיעה בתושבים.

הביקורת העלתה כי ביצוע הפרויקטים - פרויקט הרק"ל, הרכבל והכפלת מסילות הרכבת, התעכב במשך שנים רבות, וכי חלק מהפרויקטים לא קודמו במשך יותר משני עשורים. בין היתר, תהליך קבלת ההחלטות של משרד התחבורה לוקה בחסר ומאופיין בהשתהות יתרה. כמו כן, חלק מהיעיכובים נבעו מהתמהמהות מקבלי ההחלטות במציאת פתרונות המאזנים בין שיקולי תכנון ארציים ומטרופוליניים לבין שיקולים מקומיים של רשויות מקומיות במטרופולין - עיריית חיפה ועיריית קריית אתא. בהיעדר רשות מטרופולינית במטרופולין חיפה, משרד התחבורה מקדם פרויקטים של תח"צ באמצעות חברה עירונית, שפעמים רבות עלולה להימצא במצב של ניגוד אינטרסים בין מחויבותה לקידום פרויקטים עירוניים בחיפה ובין מחויבותה לקידום פרויקטים תחבורתיים ברמת המטרופולין וברמה הארצית. נוסף על כך לחברה לא הוקנו סמכויות וכלים חיוניים לקידום פרויקטים תחבורתיים במטרופולין, דבר שגרם לעיכובים בפרויקטים ופגע בתושבי הצפון.

על משרד התחבורה, עיריית חיפה וחברת יפה נוף לפעול בהקדם האפשרי לתיקון הליקויים שהועלו בדוח, בייחוד בכל הנוגע לשיפור רמת השירות לנוסע, ובכלל זה קיצור זמן הנסיעה של המטרונית, יישום מהיר של ההעדפה ברמזורים ומתן סמכויות לפקחי המטרונית. שיפור השירות בתח"צ עשוי

להביא להגדלת מספר המשתמשים בתח"צ ולהפחתת השימוש בכלי הרכב הפרטיים במטרופולין חיפה. כמו כן על משרד התחבורה לפעול להשלמת פרויקטי התח"צ במטרופולין חיפה כדי לשפר את איכות החיים של התושבים ואת טיב השירות לנוסעים ברכבת בכלל. כמו כן, על הוות"ל להפיק לקחים מהעיכוב בפרויקטים ולמצוא דרכים לייעל את הליכי האישור הסטטוטורי שלהם. על משרד התחבורה לקיים את החלטות הממשלה בדבר הקמת רשות מטרופולינית.

מבוא

מערכת תחבורה ציבורית ענפה, יעילה ומשוכללת המציעה יתרונות חברתיים, סביבתיים ובטיחותיים ופתרון הולם לבעיות התחבורה במטרופולינים היא מרכיב הכרחי בצמיחה כלכלית. בהשוואה למדינות המפותחות, מדינת ישראל נמצאת בפיגור רב בפיתוח תשתיות לתחבורה הציבורית (להלן - תח"צ). מצב זה אף מביא, בין היתר, לידי העצמת הפערים בין הפריפריה למרכז הארץ.

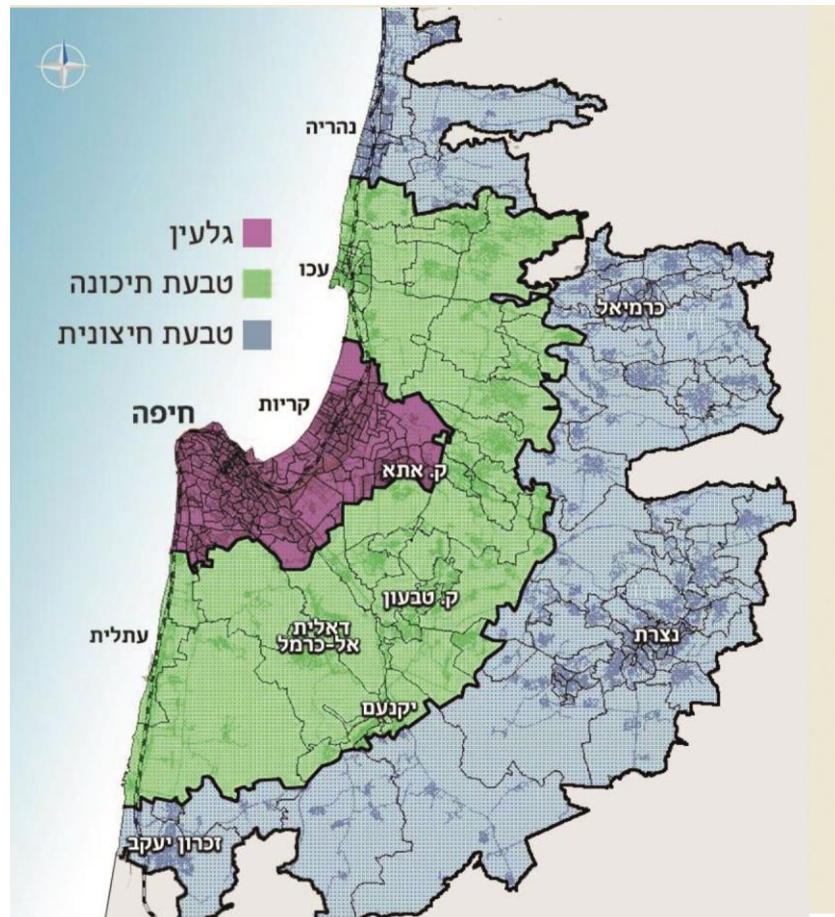
במטרופולין חיפה (להלן - המטרופולין או מטרופולין חיפה) חיים כמיליון תושבים המתגוררים בכ-130 יישובים. משרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה) מחלק את המטרופולין לשלוש טבעות (ראו להלן מפה 1): (א) טבעת פנימית, הכוללת את גלעין חיפה והקריות, נשר וטירת הכרמל; (ב) טבעת תיכונה, הכוללת בין היתר, את היישובים עתלית, יקנעם, קריית טבעון ועכו⁹; (ג) טבעת חיצונית, הכוללת את היישובים זיכרון יעקב, נצרת, נצרת עילית, מגדל העמק, כרמיאל ונהרייה.

העיר חיפה מוגדרת כעיר המטרופולינית של הצפון המספקת שירותים¹⁰ לתושבי המטרופולין. בהתאם לכך, מדיניות משרד התחבורה בנוגע לפיתוח התחבורה הציבורית במטרופולין בשנים האחרונות היא לשנע את תושבי הצפון לחיפה, בשונה מהמדיניות שהייתה נהוגה בעבר - חיבור הפריפריה למרכז.

9 הטבעת התיכונה מקיפה את הגלעין ומאופיינת ע"י פיזור יישובים במרחב וביניהם שטחים פתוחים. העיר עכו היא היישוב העירוני המרכזי בנוסף לכפרים ערבים ויישובים נוספים: שפרעם, רכסים, קריית טבעון, יקנעם, יישובי חוף כרמל.

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

מפה 1: מטרופולין חיפה, בחלוקה לשלוש טבעות



המקור: תקציר התכנית האסטרטגית למטרופולין חיפה אוקטובר 2015.

כחלק ממדיניות זו משקיעה הממשלה סכומים ניכרים בתקציבי פיתוח לתח"צ, ומקדמת פרויקטי תח"צ רבים במטרופולין חיפה. על פי התוכנית האסטרטגית לפיתוח התחבורה הציבורית במטרופולין חיפה מ-2015 (להלן - התכנית האסטרטגית למטרופולין חיפה)¹¹ עד שנת 2040 מתוכננים במטרופולין פרויקטים תחבורתיים בשווי של כ-28.4 מיליארד ש"ח, ובהם: (א) הרכבת הכבדה (הכפלת מסילות החוף, רכבת העמק, רכבת עכו-כרמיאל¹²); (ב) הרכבת הקלה חיפה-נצרת (להלן - הרק"ל); (ג) מטרונות BRT (קו אוטובוס מרובה נוסעים) בחיפה ובקריות, מטרונות לטירת הכרמל ומטרונות לנשר ולעכו; (ד) הרכבל מהתחנה

11 התוכנית נותרה בגדר טיוטה.

12 קו הרכבת עכו-כרמיאל החל לפעול בסוף 2017.

המרכזית המפרץ לטכניון ולאוניברסיטת חיפה; (ה) הכרמלית¹³; (ו) התחנה המרכזית המפרץ, המאגדת את כל אמצעי התח"צ במקום אחד (ובהם הרכבת, הרק"ל, המטרונית והרכבל)¹⁴ (ראו מפה 2).

את רוב הפרויקטים הללו מקדמת חברת יפה נוף - תחבורה, תשתיות ובניה בע"מ (להלן - חברת יפה נוף), על פי הסכם שחתמה עם משרד התחבורה¹⁵. חברת יפה נוף היא חברה עירונית בבעלות מלאה של עיריית חיפה (להלן - העירייה). על פי החלטת ממשלה משנת 1998¹⁶, החברה משמשת זרוע ביצוע של הממשלה וכן של עיריית חיפה לפיתוח העורקים הראשיים של חיפה והמטרופולין, ולביצוע פרויקטים העוסקים בתכנון, בפיתוח התח"צ, בניהול ובבקרת תנועה של דרכים קיימות בתחום שיפוטה של העיר חיפה ובפרויקטים תחבורתיים עתידיים. החברה הקימה אגף צוות אב לתחבורה (להלן - צתא"ל), שתפקידו לקדם פרויקטי תח"צ עבור משרד התחבורה.

- | | |
|----|---|
| 13 | הרכבת התחתית בחיפה. לאחר שדרוגה שבה לפעול בנובמבר 2018. |
| 14 | התחנה המרכזית המפרץ החלה לפעול ביולי 2018. |
| 15 | על פי הסכם, חברת יפה נוף אחראית לתכנון, לביצוע, למעקב ובקרה, לפיקוח ולתחזוקת התשתית בכל הפרויקטים שהיא מקדמת. |
| 16 | החלטת ממשלה 4193 מ-2.8.98. |

מפה 2: קווי תח"צ עתירי נוסעים במטרופולין חיפה



קווי אוטובוס עתירי נוסעים מסוג BRT			
מוצא	יעד	דרך	
מרכזית הקריות	מרכזית חוף כרמל	העיר התחתית	1
קרית אתא	מרכזית בת גלים	העיר התחתית	2
מרכזית הקריות	שכונת הדר	קרית ים וקרית חיים	3
מרכזית הקריות	מרכזית חוף כרמל	מנהרות הכרמל	4
עבו	שכונת הדר	קרית ביאליק / קרית מוצקין	5
רכסים	טירת כרמל	נשר / שכונת הדר	6
קיבוץ יגור	שכונות דרומיות חיפה	נשר / שכונת הדר	7
מרכז הכרמל	אוניברסיטת חיפה	מרכז חורב	8
הטכניון	מרכז הכרמל	נווה שאנן מרכז חורב	9
הטכניון	שכונת הדר	נווה שאנן	10
הטכניון	מרכזית בת גלים	נווה שאנן / העיר התחתית	11
מרכזית הקריות	קרית אתא	קרית ביאליק / קרית מוצקין	12
מרכזית הקריות	קרית אתא	קרית ים / קרית מוצקין / קרית ביאליק	13
מרכזית הקריות	קרית אתא	קרית ביאליק	14
מרכזית הקריות	מרכזית הקריות	קרית ים / קרית מוצקין / קרית ביאליק	15

המקור: תקציר התכנית האסטרטגית למטרופולין חיפה אוקטובר 2015

פעולות הביקורת

בחדשים אוקטובר 2017 עד פברואר 2018 (להלן - מועד סיום הביקורת) בדק משרד מבקר המדינה את פעילות משרד התחבורה לקידום התח"צ במטרופולין חיפה. נבדקו, בין היתר, סוגיות הקשורות לשירות האוטובוסים: תפעול המטרופולין, פיתוח קווי מטרופולין חדשים, התאמת יתר קווי האוטובוסים בחיפה לשירות המטרופולין ושיפור השירות לנוסע; פעילות משרד התחבורה לפיתוח פרויקטים לתח"צ במטרופולין: הרכבל, הכפלת מסילות הרכבת מסדנאות אפרים עד שפיים, הרכבת הקלה חיפה-נצרת; פעילות חברת יפה נוף לקידום התח"צ במטרופולין. הבדיקות נעשו במשרד התחבורה ובחברת יפה נוף. בדיקות השלמה נעשו במשרד האוצר - באגף התקציבים ובאגף החשב הכללי; בשתי רשויות מקומיות - עיריית חיפה ועיריית קריית אתא; בוועדה לתשתיות לאומיות במינהל התכנון שבמשרד האוצר (להלן - הווע"ל), ובחברת חוצה ישראל בע"מ (להלן - חברת חוצה ישראל). כמו כן, במהלך הביקורת ביצע משרד מבקר המדינה הליך של שיתוף הציבור בנושא התח"צ בישראל, ובמסגרתו התבקשו נוסעים במטרופולין למלא שאלון לבדיקת שביעות רצונם מהשירות.

קידום פרויקטי תח"צ 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), כחברה 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 הממשלה¹⁷ על הפרדה בין חברת נתיבי איילון לחברת נתיבי כרמל ועל הקמת חברת יפה נוף במקום חברת נתיבי כרמל, אשר תהיה חברה עירונית¹⁸ של עיריית חיפה. לעניין זה קבע בית המשפט העליון¹⁹ כדלקמן: "תאגיד עירוני נועד, ככלל, לשמש כלי בידי העירייה לביצוע משימות המוטלות עליה, מעין זרועה הארוכה של העירייה" (ההדגשה במקור).

17 החלטה 4193 "נתיבי כרמל" מאוגוסט 1998.

18 בדיקתוריון החברה מכהנים מנכ"ל העירייה, המשמש יו"ר הדירקטוריון, וארבעה חברי מועצה (שני נציגי ציבור ושני נציגי העירייה). על פי פקודת העיריות (סעיף 249א(2)), "חובת נציגי העירייה להקפיד על כך שפעולות התאגיד העירוני יהיו במסגרת סמכויות העירייה ותפקידיה; חובת האמון שהם חבים לעירייה לעולם תהיה עדיפה על חובתם כלפי התאגיד".

19 בג"ץ 3250/94 אורן נ' מועצת עיריית פתח תקווה (תקדיון, 24/12/1995).

אי-חתימה על הסכם ארוך טווח בין משרד התחבורה לחברת יפה נוף

ב-2015 הסתיימה תקופת הסכם המסגרת שנחתם בין משרד התחבורה לחברת יפה נוף, אולם ממש את האפשרות להאריך את הסכם המסגרת בארבע שנים, אלא האריך אותו מפעם לפעם לתקופות קצרות עד ששה חודשים. ראו בלוח 1 להלן את מועדי הארכת הסכם המסגרת בין משרד התחבורה לחברת יפה נוף.

לוח 1: מועדי הארכת ההסכם ותוקף ההסכמים החדשים

תוקף ההסכם החדש		מועד הארכת ההסכם
עד תאריך	מתאריך	
31.12.2016	1.9.2016	16.8.2016
31.3.2017	1.1.2017	5.1.2017
30.6.2017	1.4.2017	6.3.2017
31.12.2017	1.7.2017	27.6.2017
30.6.2018	1.1.2018	26.12.2017
31.12.2018	1.7.2018	*26.6.2018

המקור: חברת יפה נוף בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* על פי נתוני משרד התחבורה.

בדיון של דירקטוריון חברת יפה נוף מדצמבר 2016 ציין מנכ"ל החברה כי היא נמצאת בדיונים עם משרד התחבורה להארכת של הסכם המסגרת, שתוקפו אמור היה לפוג באותו החודש. בפברואר 2017 כתב מנהל אגף בכיר לתחבורה ציבורית במשרד התחבורה למנכ"ל חברת יפה נוף מכתב בנושא "היערכות צוות אב לתחבורה יפה נוף למשימות בחומש הקרוב", וציין כי הרשות הארצית לתחבורה ציבורית במשרד התחבורה (להלן - הרשות הארצית) מתכננת לבצע פרויקטים רבים במטרופולין בחומש הקרוב, ובהם (א) תכנון והקמה של קווי מטרופוליט (BRT) (קו אוטובוס מרובה נוסעים) נוספים, לרבות בעכו ובטירת הכרמל; (ב) פרויקט הרכבל; (ג) הפעלת התחנה המרכזית המפרץ. מנהל האגף ביקש לוודא שצתא"ל בחברת יפה נוף ערוך לפרויקטים אלה מבחינת כלל המשאבים, בדגש על צוות מקצועי.

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 נוף יפה המסדיר את ההתקשרות ביניהם לביצוע הפרויקטים, אלא ההסכם הקיים הוארך מדי פעם בפעם לתקופה קצובה של כמה חודשים בכל פעם.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה ולחברת יפה נוף כי אי-חתימה על הסכם ארוך טווח וביצוע פרויקטים עתירי הון באמצעות חידוש ההסכם לתקופה קצרה יוצרים חוסר ודאות הן בחברת יפה נוף והן בקרב גורמי המקצוע המלווים את הפרויקטים ומקשים על החברה להתארגן מראש לביצוע הפרויקטים. הדבר עשוי לפגוע בקידום הפרויקטים, במשתמשי התח"צ ובפיתוח הכלכלי של המשק המתבסס על קיומה של מערכת תחבורה ציבורית יעילה. על משרד התחבורה לפעול בהקדם לחתימת הסכם לטווח ארוך שמסדיר את מכלול היחסים בין הצדדים.

בתשובה שמסר משרד התחבורה למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2018 (להלן - התשובה הראשונה של משרד התחבורה) צוין כי "כבר למעלה משנתיים מתקיימים דיונים בנושא ההסכם בתוך משרד התחבורה ויחד עם משרד האוצר (אגף תשתיות, תח"צ, חשבונות, אגף התקציבים) וכן עם חברת יפה נוף".

בתשובה שמסרה חברת יפה נוף למשרד מבקר המדינה ביוני 2018 (להלן - התשובה הראשונה של חברת יפה נוף) צוין כי "החברה ומשרד התחבורה פועלים לקידום הסכם קבוע לתקופה ארוכת טווח תוך שיתוף פעולה מלא. נכון לימים אלה נמצאת החברה בעיצומו של גיבוש ההסכם והצפי לחתימת הצדדים על ההסכם הקבוע הינה עד לסוף שנה זו".

בחלוף שנתיים של משא ומתן טוב יעשו משרד התחבורה וחברת יפה נוף אם יחתרו להשגת הבנות שיאפשרו חתימה על הסכם לטווח ארוך שיסדיר את מכלול היחסים בין הצדדים לנוכח הפרויקטים המתוכננים במטרופולין.

חשש לקיומו של ניגוד אינטרסים מובנה בתחומי האחריות של חברת יפה נוף

על פי הסכם המסגרת, חברת יפה נוף אחראית לקידום פרויקטים תחבורתיים במטרופולין, ובכלל זה תהליכי התכנון, הביצוע, המעקב והבקרה, הפיקוח ותחזוקת התשתית. נוסף על כך, על פי הסכם המסגרת חברת יפה נוף משמשת זרועה הביצועית של עיריית חיפה בפיתוח עורקים ראשיים בעיר חיפה ובמטרופולין וכן בקטעים בשטחי השיפוט של ערי הלוויין (פרויקטים שעלותם עד 20 מיליון ש"ח), בין היתר בתכנון ופיתוח תחבורה, וכן בניהול תנועה



חברת יפה נוף היא
חברה עירונית,
המשמשת גם זרוע
הביצוע של משרד
התחבורה בפרויקטים
של תח"צ במטרופולין
חיפה. מצב זה יכול
להעמיד את החברה
במצבים של ניגוד
אינטרסים

ובבקרה עליה. משרד התחבורה החליט כי חברת יפה נוף תשמש גם גוף המקדם תח"צ במטרופולין, אף על פי שהחברה היא חברה עירונית ואמורה לקדם אינטרסים של העירייה. כמתכננת פרויקטים תחבורתיים בעבור משרד התחבורה, יש לחברה השפעה מהותית על תכולת כל פרויקט. מצב זה יכול להעמיד את החברה במצבים שבהם קיים ניגוד בין מטרותיה ויעדיה כחברה עסקית הנותנת שירותים גם למשרד התחבורה ולרשויות אחרות במטרופולין לבין מטרות עיריית חיפה. להלן דוגמה למצב שבו קיים חשש לניגוד בין הצרכים של עיריית חיפה לבין הצרכים של רשויות אחרות במטרופולין בתחום תשתיות התח"צ, אשר עלול להעמיד את חברת יפה נוף במצב של ניגוד אינטרסים.

ביוני 2015 כתב ראש עיריית חיפה מר יונה יהב למנכ"ל הרכבת דאז בנושא שיקוע מסילת הרכבת בחיפה: "שיקוע מסילת הרכבת לאורך חופי חיפה הינו פרויקט **דגל עירוני**, המהווה מרכיב מרכזי בתכנון עתיד לפיתוח הרצף האורבני לחזית ים. **פרויקט מסוג זה עשוי להשפיע בצורה משמעותית על עתיד העיר ועל מרקם החיים ולהוות מנוף בהתחדשות העיר התחתית.** עקב חשיבות הפרויקט ומיקומו הגאוגרפי והצורך בביצוע משותף [של] רכבת ישראל עם עיריית חיפה, אבקשך לבחון את שילוב חברת יפה נוף בניהול/תיאום הפרויקט" (ההדגשה אינה במקור). יצוין שלפרויקט שיקוע מסילת הרכבת יש השפעה על מערכת הרכבות הארצית והמטרופולינית²⁰.

בפברואר 2016 כתבה מנכ"לית אשכול הגליל המערבי - התאגיד האזורי לפיתוח וקידום הגליל המערבי (להלן - אשכול הגליל) אל יו"ר מטה הדיוור במשרד האוצר ויו"ר הוות"ל דאז, בנושא פרויקט שיקוע הרכבת בחיפה: "אני למדה כי סך עלות הפרויקט הינה מיליארדי שקלים. **במצב תשתיות הכבישים והתחבורה הציבורית בגליל המערבי** אני מוצאת שהיה נכון לקיים דיון עם כל הגורמים בעלי עניין - ובהם נציגי הרשויות הצפוניות לעיר חיפה שתושביהן מוצאים אתגרים רבים בתשתיות הקיימות שעד היום נכללו בדיונים - **טרם החלטה על פרויקט זה** [שיקוע הרכבת בחיפה] **והקצאת משאבים אלו** (בה בעת שאנו מקבלים תשובות על חוסר תקציבי לפרויקטים תחבורתיים אזוריים אחרים)" (ההדגשות אינן במקור).

חברת יפה נוף ציינה בתשובתה הראשונה כי "קיימת הפרדה מוחלטת בין הפרויקטים של משרד התחבורה ובין אלו של עיריית חיפה. עוד יצוין כי קיים שיתוף פעולה מלא בהנחיה ובתיאום עם משרד התחבורה ביחס לפרויקטים המבוצעים בתחום השיפוט של עיריית חיפה".



בגין ניהול ביצוע
הפרויקטים ישלם
משרד התחבורה
לחברת יפה נוף דמי
ניהול בשיעור של 3%
מסך עלויות
הפרויקטים. שיטת
תשלום זו עלולה
ליצור תמריץ לחברה
להגדיל את עלויות
הפרויקטים

חברת יפה נוף היא כאמור חברה עירונית של עיריית חיפה מחד גיסא, והיא משמשת גם זרוע הביצוע של משרד התחבורה לביצוע פרויקטים של תח"צ במטרופולין חיפה מאידך גיסא. היא מתכננת פרויקטים תחבורתיים בעבור משרד התחבורה, ויש לה השפעה על תכולתם. הדבר עלול להעמיד את החברה במצב בעייתי שבו היא תהיה נתונה בניגוד אינטרסים בשל סתירה בין מחויבותה לקידום פרויקטים עירוניים בחיפה לבין מחויבותה לקידום פרויקטים תחבורתיים, הן ברמת המטרופולין והן ברמה הארצית, במקרים שבהם האינטרס המטרופוליני הכולל אינו עולה בקנה אחד עם האינטרס המקומי של העיר חיפה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה כי יש מקום שיבחן מחדש את הסדרת מעמד חברת יפה נוף והסמכויות המוקנות לה לצורך הטיפול בפרויקטים במטרופולין חיפה. כמו כן על משרד התחבורה למצוא דרכים לקידום פרויקטים בלי להעמיד את החברה במצב בעייתי במקרים שבהם האינטרס המטרופוליני הכולל אינו עולה בקנה אחד עם האינטרס המקומי של חיפה.

תשלום לחברת יפה נוף

על פי הסכם המסגרת, בגין ניהול ביצוע הפרויקטים ישלם משרד התחבורה לחברת יפה נוף דמי ניהול בשיעור של 3% מסך התשלומים שישלם לה לצורך מימון הפרויקטים²¹ (להלן - דמי הניהול). כלומר משרד התחבורה מממן את הפרויקטים במלואם, ונוסף על כך משלם לחברה עמלה בגין שכר עבור הניהול והביצוע של הפרויקטים. כאמור, בהיות החברה הגורם המתכנן את הפרויקטים, יש לה השפעה על תכולת הפרויקט ולפיכך על עלותו, שממנה נגזרים דמי הניהול המשולמים לה. בלוח 2 שלהלן מוצגות דוגמאות לתקציבים המיועדים לפיתוח תח"צ במטרופולין חיפה בשנים 2016 - 2045.

לוח 2: התקציבים המיועדים לפיתוח תח"צ במטרופולין חיפה בשנים 2016-2045

השנים	ההיקף התקציבי במיליוני ש"ח*
הטווח הקצר - 2016 עד 2025	14,620
הטווח הבינוני - 2026 עד 2035	4,000
הטווח הארוך - 2036 עד 2045	4,440
סה"כ לשנים 2016 עד 2045	23,060

המקור: נתוני התוכנית האסטרטגית למטרופולין חיפה מאוקטובר 2015.
* העלות אינה כוללת ציוד נייד.

21 התשלומים למימון הפרויקטים המהווים את סך התשלומים ונותני השירותים החיצוניים וכן כל הוצאה אחרת שהוציאה החברה לצורך ביצוע הפרויקטים.

מלוח 2 עולה כי ההיקף התקציבי לפרויקטים שתקדם חברת יפה נוף בשנים 2016 עד 2045 הוא כ-23 מיליארד ש"ח. על פי חישובי משרד מבקר המדינה, התשלומים הצפויים של משרד התחבורה לחברה מביצוע הפרויקטים, לפי המנגנון הקיים, מוערכים בכ-2574²² מיליון ש"ח.

מנגנון התשלום של משרד התחבורה לחברת יפה נוף נקבע על פי שיעור מסוים מהערך הכספי של הפרויקט. לחברה, בהיותה הגורם המתכנן, המנהל והמפקח יש השפעה על הפרויקט ותכולתו. במנגנון האמור לעיל יש אפוא בעייתיות מובנית: מצד אחד, הצורך המקצועי לקבוע את מרכיבי הפרויקט בהתאם לדרישות הסבירות של מטרותיו, ומצד שני התמריץ הכלכלי להוסיף מרכיבים נוספים בפרויקט המגדילים את עלותו, שממנה נגזר שכרה של החברה. השיטה עלולה ליצור תמריץ לחברה להגדיל את עלויות הפרויקטים, לעודד חוסר יעילות, ואף להניע אותה לקבוע עלויות הגבוהות מן העלות האמיתית של הפרויקט או להמליץ על פרויקטים שאינם כדאיים כלכלית.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה כי למרות הערותיו הקודמות בדבר שיטת התשלום האמורה לעיל²³, לפיהן שיטת תשלום זו יוצרת תמריץ להגדיל את עלויות הפרויקטים ומעודדת חוסר יעילות, הוא לא פעל לשינוי שיטת התשלום. על משרד התחבורה להידרש לנושא ולפעול ליישום שיטת תשלום אחרת, שבה התשלומים לחברה עבור הפרויקט לא ייגזרו מעלותו.

משרד התחבורה ציין בתשובתו הראשונה כי בימים אלו נושא התשלום נמצא תחת עבודה קפדנית, וכי בכוונת המדינה לקבוע בהסכם החדש מנגנון המבוסס על תשלום קבוע ותשלום משתנה. גם חברת יפה נוף ציינה בתשובתה הראשונה כי במסגרת ההסכם הקבוע נבחנת האפשרות של תשלום קבוע ולא כנגזרת מעלויות הפרויקטים.

התוכנית האסטרטגית לפיתוח התח"צ במטרופולין חיפה

בשנת 2012 הכינו משרד התחבורה, משרד האוצר, חברת יפה נוף וצוות מתכננים ייעודי מטעם תוכנית אסטרטגית למטרופולין, והיא עודכנה בשנת 2015. מטרות התוכנית: חיזוק הטבעת הראשונה של מטרופולין חיפה (להלן -

22 חושב על ידי חלוקת הסכום של 23.06 מיליארד ש"ח ש"ח ב-1.17 שהוא אומדן העלות לפני מע"ם; חלוקת תוצאה זו ב-1.03 שהוא האומדן לפני עלות העמלה לחברת יפה נוף; והכפלת התוצאה ב-0.03 (3% דמי ניהול לחברת יפה נוף).

23 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 66א** (2015), "חברת נתיבי איילון בע"מ - ניהול פרויקטים והעסקת יועצים", עמ' 689.

הגלעין) כמרכז המטרופולין של צפון מדינת ישראל; הקמת רשת תח"צ היררכית ואינטגרטיבית אשר תספק נגישות גבוהה לתח"צ בין חלקי המטרופולין השונים וחיבורה לרשת הארצית; שיפור רמת השירות בתח"צ, באופן שתוכל לשמש חלופה לכלי רכב פרטיים; יישום מדיניות תחבורתית משלימה - עידוד התח"צ וריסון השימוש בכלי רכב פרטיים; הגדלת מספר הנוסעים בתח"צ; הגדלת שיעור הנוסעים בתח"צ במטרופולין יחסית לשיעור כלי הרכב הפרטיים.

יעדי התוכנית האסטרטגית למטרופולין חיפה נקבעים לפי היעדים של התוכנית האסטרטגית לתחבורה ציבורית בישראל משנת 2012, אשר מבוססים על מאפייני שירותי התח"צ במדינות המפותחות. היעדים נקבעו על בסיס ניתוח השוואתי של המשתנים האלה: היצע ורמת השירות, היקף השימוש בתח"צ ורמת ההשקעה המצטברת במלאי תשתיות התח"צ. בלוח 3 שלהלן יוצגו היעדים האסטרטגיים לפיתוח התח"צ במטרופולין חיפה:

לוח 3: יעדים לפיתוח האסטרטגי של התח"צ במטרופולין חיפה

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

מקור: "פתוח התחבורה הציבורית במטרופולין חיפה, תכנית אסטרטגית" - דוח מסכם 2015 שהוציאו משרד התחבורה וחברת יפה נוף.

* מהירות ממוצעת לשעה של כל רשת התח"צ במטרופולין חיפה.

כדי לעודד אנשים להשתמש בתח"צ ולהעדיף להשתמש בה במקום כלי רכב פרטי, יש לוודא שפרק הזמן החולף "מדלת לדלת"²⁴, יהיה סביר לעומת הגעה בכלי רכב פרטי. לכן, בתכנון פרויקטים לשינויי תח"צ נהוג לקבוע כאחד היעדים את קיצור זמן ההגעה "מדלת לדלת", וזמן ההגעה נמדד בעת התכנון וכן לאחר ביצוע השינויים.

24 הגעה "מדלת לדלת" - החל ברגע היציאה מנקודת המוצא, עבור בזמן ההליכה לאמצעי התח"צ, ההמתנה, הנסיעה בתח"צ, החלפת אמצעי תח"צ לרבות הליכה, ההמתנה הנסיעה וההליכה, וכלה ברגע ההגעה ליעד.

בתוכנית האסטרטגית למטרופולין חיפה לא נקבע שקיצור זמן ההגעה "מדלת לדלת" הוא אחד מיעדיה המרכזיים, זאת אף על פי שמדובר בשיקול עיקרי של הנוסעים לעניין השימוש בתח"צ

הביקורת העלתה 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.

חברת יפה נוף ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיולי 2018 (להלן - התשובה השנייה של החברה) כי ביעדים האסטרטגיים של התחבורה הציבורית יש שני מדדים: היצע גדול יותר של ק"מ נסיעה של תח"צ לתושב שמשמעו קיצור זמני המתנה בתחנות; והגברת המהירות ברשת התחבורה הציבורית שמשמעו קיצור זמן הנסיעה. השילוב של שני המדדים האלה משמעו קיצור זמן הנסיעה "מדלת לדלת".

משרד מבקר המדינה מעיר כי חשוב לכלול בתוכנית האסטרטגית למטרופולין חיפה יעד של קיצור זמן ההגעה "מדלת לדלת" באופן ישיר כדי שיאפשר מדידה של ההשפעה הממשית של השינוי על התושבים.

לפי התחזית מספרם הכולל של הנוסעים (נוסעים בתח"צ ובאמצעי תחבורה אחרים) במטרופולין לשנת 2040 יהיה כ-2.8 מיליון ליום. הצפי למספר הנוסעים מתבסס על תחזית נוסעים במטרופולין ליום ממוצע בשנת 2040, והוא כולל התפלגות של הנסיעות החזויות במרחב המטרופולין לפי טבעות, כמפורט בלוח 4 להלן:

לוח 4: תחזית כלל נסיעות הנוסעים באלפים ובאחוזים, לפי טבעות,

בשנת 2040

יעד: גלעין		יעד: טבעת תיכונה		יעד: טבעת חיצונית		יעד: סה"כ	
מספר	שיעור	מספר	שיעור	מספר	שיעור	מספר	שיעור
1,180	42.4%	191	6.9%	82	3%	1,454	52.5%
137	4.9%	328	11.8%	95	3.4%	560	20.2%
83	3%	96	3.5%	591	21.2%	770	27.7%
1,400	50.3%	615	22.1%	768	27.6%	2,783	100.0%

המקור: "פתוח התחבורה הציבורית במטרופולין חיפה, תכנית אסטרטגית" - דוח מסכם לשנת 2015 שהוציאו משרד התחבורה וחברת יפה נוף.

מהנתונים בלוח 4 עולה כי מרבית הנסיעות החזויות - כ-42% מהן, הן בתוך הגלעין המטרופוליני, ועוד כ-10% מהנסיעות הן מהטבעות החיצוניות אל הגלעין או בכיוון ההפוך. עוד עולה מהתכנית האסטרטגית למטרופולין כי בשנת



על פי התוכנית
האסטרטגית
למטרופולין חיפה,
תחזית השימוש היומי
בתח"צ במטרופולין
לשנת 2040 היא כ-1.2
מיליון נוסעים, שהם
כ-40% מסך הנוסעים
בכל אמצעי התחבורה

2040 כי היקף השימוש היומי בתח"צ במטרופולין צפוי להיות כ- 1.2 מיליון נוסעים ששיעורם כ-40% מסך הנוסעים בכל אמצעי התחבורה. היקף התשתית בתכנית כולל כמה רבדים של שירותי תח"צ היוצרים מבנה היררכי ברור ויעיל.

בתוכנית האסטרטגית למטרופולין חיפה נבחנו שלוש חלופות לפתרונות תחבורתיים. לאחר שהוכן סיכום ניתוח של החלופות, לרבות בדיקת היחס השנתי בין עלות לתועלת, בחר משרד התחבורה בחלופה הכוללת 7 קווי רכבת, 3 קווי רכבת קלה, 12 קווי מטרופולין, כרמלית ורכבל.

התוכנית האסטרטגית למטרופולין חיפה חולקה לשלוש תקופות: (א) טווח קצר (לשנים 2016 - 2025) - הוספת קווי מטרופולין לעכו, טירת הכרמל, נשר, קריית ביאליק, קריית אתא, הקמת נתיב תחבורה ציבורית או מסלול לתחבורה ציבורית לחיבור בין הדר לנווה שאנן, ובין מרכז הכרמל לרכס הכרמל, שיפורים ושינויים נדרשים, פיתוח תוכניות העדפה בקטעים שונים והוספת מסופים ותחנות תח"צ; (ב) טווח ביניים (לשנים 2026 - 2035) - חיבור נת"צ נווה שאנן, נת"צ ציר רכס הכרמל, והוספת מטרופולין בקו נשר-רכסים; (ג) טווח ארוך (לשנים 2035 - 2040) - פיתוח קווי מטרופולין לקריית ים, קריית ביאליק וקריית מוצקין; השלמת שיפורים ושינויים להעדפת תח"צ.

פיתוח התח"צ

על פי ההנחיות לתכנון ולתפעול של שירות תחבורה ציבורית באוטובוסים שהכינה הרשות הארצית לתח"צ בשנת 2016 (להלן - הנחיות לתכנון תח"צ), מטרתה של מערכת תח"צ רבת אמצעים היא לספק מענה למערך מקיף שיאפשר למלא את כלל צורכי הניידות של האוכלוסייה. בתוך כך, עליה לנצל את היתרונות המגוונים של אמצעי ההסעה השונים ולהציע מרחב בחירה לאוכלוסיית הנוסעים. השירות באוטובוסים מספק את רובד השירות העיקרי והחשוב ביותר במטרופולין חיפה; הוא כולל סוגי שירות עירוניים ובין-עירוניים מגוונים ומשלב גם אמצעי של תעבורת אוטובוסים מהירה (BRT)²⁵. עוד צוין בהנחיות כי תוכניות הפיתוח שעוסקות בשירות באוטובוסים צריכות לספק מענה למערך מקיף שיספק את כלל צורכי הניידות במערכת שלמה, אך בד בבד עליהן להתחשב בממשקים עם אמצעי ההסעה האחרים, מאחר שבמקרים רבים השירות באוטובוסים משמש אמצעי להזנת תח"צ אחר או משלים לאוטובוסים. נוסף על כך, יש להביא בחשבון את אמצעי ההגעה והפיזור לרשת הקווים, ובעיקר הליכה ברגל ונסיעה באופניים, במסגרת המערך הכולל של השירות.

בהנחיות לתכנון התח"צ נקבע בין היתר תקן המגדיר רמה (סטנדרט) נאותה של שירות בתח"צ, בהתאם למרחב השירות ולקהל היעד. תקן השירות מגדיר רמה מינימלית נדרשת מבחינת תכנון השירות, והוא מוגדר על ידי שלושה ממדים: (א) זמינות - הזמן הנדרש להגעה אל רשת השירות ולשימוש ברשת הקווים המוצעים, כפונקציה של מרחק ההליכה לתחנה ותדירות השירות בתחנה

בהתאם לשעות השירות והנגישות ליעדי שירות; (ב) יעדי הנסיעה שניתן להגיע אליהם בפרק זמן מוגדר ("מדלת לדלת", כולל מעברים); (ג) התאמה לקהל יעד - פלחי אוכלוסייה שונים, כגון אוכלוסייה בוגרת או צעירה.

לפי ההנחיות לתכנון התח"צ, כל מרחב עירוני המונה יותר מ-100,000 תושבים מחויב בתוכנית אב לתח"צ, הכוללת תוכנית למתקני תחבורה לנוסעים ומתקנים תפעוליים; וכן בתוכנית לקידום צירי העדפה לתח"צ. כמו כן, עליו לבסס את מערכות התחבורה על תח"צ אמינה ומהירה, באמצעות שילוב של תכנון תחבורה ותכנון שימושי קרקע, כדי לקדם פיתוח בר קיימה בנושא. כמו כן נקבע בהנחיות כי מטרת הפיתוח היא להציע צירים שייצרו רשת העדפה כוללת לתח"צ, ולא רק העדפה בציר או בכמה צירים.

סקר נוסעים

1. התוכנית האסטרטגית למטרופולין חיפה מבוססת על סקר נוסעים שביצעה חברת יפה נוף בשנת 2012, וכלל השוואה בין מספר הנוסעים בשנת 2005 לבין מספרם בשנת 2012. הסקר כלל שלושה מרכיבים: ספירת נוסעים עולים ויורדים, מילוי שאלונים באוטובוס וסקר פדיון באוטובוסים לרישום אופן התשלום וקוד התשלום לכל אחד מהנוסעים. התופעה העיקרית שהעלו ממצאי הסקר הייתה שבשנים 2008 - 2012 חל גידול של 26% במספר הנוסעים. חשוב לציין כי לפי הסקר, הגורם העיקרי לגידול בהיקף השימוש בתח"צ לא היה הגידול באוכלוסייה (בשנים אלה נרשמו גידול של 2.4% באוכלוסיית חיפה וירידה של 0.12% באוכלוסיית הקריות). מהנתונים משתמע כדלקמן: חל גידול כללי במספר הנוסעים במטרופולין; חל גידול ניכר במספר הנוסעים באזור המפרץ ואילון; חל גידול כללי במספר הנסיעות שמוצאן או יעדן בחיפה; חל גידול ניכר בנסיעות שמוצאן או יעדן בקריות; נותר בעינו מספר הנוסעים בין חיפה לבין הקריות.

משרד מבקר המדינה מעיר לחברת יפה נוף כי בסקר נדגמו רק נוסעים שמשתמשים בתח"צ. לפיכך, והסקר לא בדק הרגלי נסיעה של תושבים שאינם משתמשים בתח"צ ואין הוא משקף את עמדותיהם. בכך נמנעה האפשרות ללמוד על עמדתם של נוסעים המשתמשים בכלי רכב פרטי, כדי למצוא דרכים לשכנעם להשתמש בתח"צ.

בתשובה השנייה של חברת יפה נוף היא ציינה כי סקר הרגלי הנסיעה האחרון בעניין כלל משתמשי הדרך (הנוסעים ברכב פרטי ובתחבורה ציבורית הולכי רגל ועוד), בוצע בשנים 1996 ו-1997, ובשנת 2018 מבוצע סקר ארצי חדש בנושא הרגלי נסיעה, וכי היא פעלה בהתאם להנחיות משרד התחבורה. עוד ציינה חברת יפה נוף כי בסקר שביעות רצון שביצעה בקרב נוסעי המטרונית עלה כי 9% מהנוסעים בה נהגו לנסוע בעבר ברכב פרטי.

2. על פי ההנחיות לתכנון התח"צ, לפני יישומה של תוכנית התח"צ באוטובוסים יש לבצע הערכת תועלות כדי לאמוד את ההשפעה הצפויה של ההצעה התכנונית. המטרה היא לתאר באופן כמותי את התוצאות החיוביות והשליליות הצפויות של התוכנית המוצעת, ובהן פיצול בין אמצעי התחבורה השונים, קיצור זמני הנסיעה "מדלת לדלת" ליעדים עיקריים ושיפור זמינות השירות. כמו כן, יש לבצע ניתוח של התועלות באופן דיפרנציאלי - למשל, מה שיעורם הממוצע של הנוסעים המפיקים תועלת מהשינויים בזמני הנסיעה ושל הנוסעים הניזוקים מהשינויים, וזאת לפי אזורי מוצא ויעד - כדי להבין את פריסת התועלות ולזהות נוסעים שרמת השירות שיקבלו עלולה להיפגע (מרוויחים ומפסידים)²⁶.

בשנת 2012, לפני הפעלת המטרונות, ביצעה חברת יפה נוף ניתוח מרוויחים/מפסידים לגבי ההפסד והרווח של נוסעים בגלעין כדי להבין את ההשפעה הכוללת שתהיה לשינוי התח"צ על המטרופולין, לרבות שילוב המטרונות במערך התחבורתי במטרופולין. בשנת 2015, לאחר ביצוע השינויים בתח"צ והפעלת המטרונות, ביצעה חברת יפה נוף בדיקה מחודשת בנושא שיעור הנוסעים המרוויחים והמפסידים מהפעלת המטרונות. להלן תוצאות הבדיקה של הנסיעות היומיות באזור הגלעין, ללא נסיעות מחוץ לגלעין, בשתי התקופות:

לוח 5: השוואה בין מרוויחים ומפסידים מהפעלת המטרונות במטרופולין

אינדקס	תוספת/חיסכון בזמן נסיעה	מספר נסיעות סקר 2012	שיעור	מספר נסיעות סקר 2015	שיעור
מפסידים	תוספת של 10 דקות	1,574	1%	1,652	1%
לא מרוויחים ולא מפסידים	חיסכון או תוספת של 2 דקות	44,170	35%	52,216	35%
מרוויחים	חיסכון של עד 5 דקות	61,228	48%	69,257	47%
מרוויחים מאוד	חיסכון של יותר מ-5 דקות	20,240	16%	25,276	17%
סה"כ		127,212	100%	148,401	100%

המקור: חברת יפה נוף

מהנתונים לגבי 148,401 נסיעות שנסקרו עולה כלהלן: 17% מרוויחים מאוד (חיסכון של יותר מ-5 דקות); 47% מרוויחים (חיסכון של עד 5 דקות); 35% אינם מרוויחים ואינם מפסידים (חיסכון של עד 2 דקות); 1% מפסידים (הרעה המוערכת בלא יותר מ-10 דקות).



הפעלת שלושת קווי
המטרונית קיצרה את
זמן הנסיעה עבור
17% מהנסיעות ביותר
מחמש דקות. עבור
47% מהנסיעות
התקצר זמן הנסיעה
בחמש דקות לכל
היותר, ועבור 35%
מהנסיעות לא השתנה
המצב לעומת
התקופה שלפני
הפעלת המטרונית

יוצא איפא כי הפעלת שלושת קווי המטרונית והשינויים בתח"צ באוטובוסים קיצרו את זמן הנסיעה ל-17% מהנסיעות בגלעין ביותר מחמש דקות. עם זאת, עבור חלק ניכר מהנסיעות בגלעין חיפה (47%) קיצרו השינויים את הנסיעה בפרק זמן של עד 5 דקות, ועבור 35% מהנסיעות לא השתנה המצב לעומת שנת 2012, התקופה שלפני הפעלת המטרונית.

חברת יפה נוף ציינה בתשובתה השנייה כי זמני הנסיעה הממוצעים במטרונית הינם של 30 דקות בממוצע. עוד ציינה החברה כי שלושת קווי המטרונית מכסים רק חלק קטן מגלעין חיפה; הפעלת קווי מטרונית מתוכננים מטירת הכרמל, נשר נווה שאנן, עכו ורכס הכרמל יביאו לגידול ניכר נוסף במספר הנוסעים המקצרים את זמני הנסיעה שלהם.

2. על פי נתוני חברת יפה נוף, בשנים 2008 - 2012 חל גידול של 26% במספר הנוסעים; לעומת זאת, בשנים 2012 - 2015 חל גידול של 17% בלבד. מכאן שהגידול שחל במספר הנוסעים בתקופה שלפני הפעלת המטרונית היה רב במידה ניכרת מהגידול שחל מאז הפעלתה (17%).

3. אחד היעדים המרכזיים של משרד התחבורה בפיתוח התח"צ במטרופולין הוא העברת הנוסעים משימוש בכלי רכב פרטי לשימוש בתח"צ; יעד המשרד הוא להגיע ל-40% משתמשים בתח"צ. אחד הנושאים המשפיעים על יעד זה הוא קיצור זמן ההגעה "מדלת לדלת". יצוין כי בהנחיות לתכנון התח"צ נקבע כי אחד המדדים להערכת תכנון וביצוע של תוכנית תח"צ באוטובוסים הוא השוואה בין זמני ההגעה "מדלת לדלת" לפני ביצוע התוכנית, במהלכה ואחרי ביצועה. ממסמכי חברת יפה נוף עולה כי לא נבדקו זמני ההגעה "מדלת לדלת", וזאת שלא בהתאם להנחיות לתכנון התח"צ.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה ולחברת יפה נוף, על שמנובמבר 2015 עד מועד סיום הביקורת הם לא בדקו את התפתחות השימוש בתח"צ במטרופולין ולא הרחיבו את הבדיקה לאזורים שלא נבדקו בעבר. כדי לייעל את יישום התוכנית האסטרטגית למטרופולין חיפה בעתיד, עליהם לבצע בדיקות נוספות, לקבוע מחדש מדדים ולהעריך מחדש עמידה ביעדים, וכן עליהם לבחון חלופות נוספות לקווי המטרונית המתוכננים.

תכנון קווי המטרונית והפעלתם

1. חברת יפה נוף תכננה את קווי המטרונית על בסיס ההיבטים האלה: נתונים דמוגרפיים; תוכניות פיתוח אורבניות עתידיות; מוקדי משיכה כגון מרכזי


 בתוכנית האסטרטגית
 למטרופולין חיפה לא
 בוצעה השוואה
 סדורה, מנומקת
 ומתועדת בין חלופות
 טכנולוגיות שונות ולא
 בוצעה בדיקת עלות
 מול תועלת בין
 אפשרות להקמת
 קווים נוספים
 למטרופולין לבין
 הוספה או תגבור של
 אמצעי תחבורה
 חלופיים

תעסוקה, בתי חולים, מרכזים מסחריים; ונתונים טופוגרפיים של האזורים השונים במטרופולין. התוכנית, שהביצוע שלה אמור להסתיים בשנת 2040, כוללת שלושה קווי מטרופולין בחיפה 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 המתוכננים לטווח הקצר בגלעין (לנווה שאנן ולרכס הכרמל, ומחיפה לקריות, לנשר ולטירת הכרמל) והארכת קו 2 לקריית אתא.

בדוח מבקר המדינה שפורסם בשנת 2013²⁷ (להלן - הדוח משנת 2013), שעסק בהקמת המטרופולין, נמצא כי בשנת 2003 "הציגה יפה נוף לועדת ההיגוי המחוזית דוח השוואת חלופות בין אוטובוסים רגילים, רכבת קלה ומערכת ה-BRT. מההשוואה עלה כי לחלופת הרכבת הקלה יש יתרונות של ממש על פני שתי החלופות האחרות".

הבדיקה העלתה 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 למטרופולין 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.

בתשובתה השנייה של חברת יפה נוף למשרד מבקר המדינה צוין כי משרד התחבורה ומשרד האוצר מבצעים הרחבה של התוכנית האסטרטגית לכל מרחב הצפון לשנת היעד 2050, ובמסגרתה ייבחנו גם חלופות טכנולוגיות נוספות של רק"ל, מטר, רכבלים ודרגנועים.

2. לפי ההנחיות לתכנון התח"צ, במרחבים עירוניים גדולים המתאפיינים בצירי ביקוש מוגברים אפשר לתכנן הפעלת קווי BRT. קווים אלה מופעלים בטכנולוגיה מתקדמת וזוכים להעדפה בתשתית, ברמזורים ובתחנות. תכנון מערכת BRT הוא משימה מורכבת שנועדה ליצור רשת קווים מועדפת הנותנת מענה לצורכי הנגישות והניידות של כלל התושבים והמבקרים במטרופולין, וכזאת היא דורשת שימוש מושכל בסוגי השירות ובסוגי הקו. יש לתכנן מערכת BRT שלדית אינטגרטיבית, בשילוב מערכת הסעה ציבורית משלימה ותומכת. המאפיינים לסיווג קו BRT כוללים דרישות סף: רוב המסלול העורקי יהיה בתוואי עם העדפה בתשתית וברמזורים; מערכת לבקרה תפעולית וניהול בזמן אמת של השירות; מערכת מידע לנוסעים; תחנות משודרגות; רכב רב-קיבולת; כרטוס חכם ויצירת מיתוג למערכת. הקו צריך להצדיק פעילות בתדירות גבוהה במיוחד ברוב שעות היממה.

27 ראו משרד מבקר המדינה, **דוח על השלטון המקומי** (2013), בפרק "הקמת מערך הסעת המונים במטרופולין חיפה-המטרופולין" (עמ' 433-434).

יפה נוף ומשרד
התחבורה לא עמדו
בלוחות הזמנים
המתוכננים לקווי
המטרונית החדשים,
כפי שהוגדרו בתוכנית
העבודה, וביצוע
התכנון המפורט של
רוב הקווים החל
באיחור

עוד קובעות ההנחיות לתכנון התח"צ כי הערכת התוכניות תתבצע לאורך חיי הפרויקט, לרבות בשלבי התכנון, היישום וההפעלה. כבר מתחילת הפרויקט יש להגדיר יעדים ברורים, כדי להעריך את התועלות של החלופות התכנוניות שהוצעו לפרויקט, ובמידת האפשר יש להביא בחשבון גם יעדים כלליים של משרד התחבורה לעניין אספקת שירותי תח"צ, כפי שמשתקף ממסמכי מדיניות או יוזמות שונות לשיפור השירות.

3. בתוכנית העבודה²⁸ של משרד התחבורה לשנת 2016, שאותה אישר שר התחבורה ומנכ"ל משרד התחבורה דאז, נקבעו לוחות זמנים לפרויקטים עתידיים, ובהם: (א) הקמת מינהלת למטרונית²⁹ - מועד סיום באפריל 2016; (ב) הארכת המטרונית לנשר - מועד סיום תכנון מפורט והכנת מכריז ביצוע בדצמבר 2016; (ג) הארכת המטרונית לטירת הכרמל - מועד סיום תכנון מפורט והכנת מכריז ביצוע ביוני 2017; (ד) הארכת המטרונית לנווה שאנן, חיפה - מועד סיום תכנון מפורט ותחילת הליך מכריז במרץ 2017.

ממכתב של מנהל אגף בכיר תח"צ במשרד התחבורה (להלן-מנהל אגף תח"צ) למפקח על התעבורה במחוז חיפה והצפון ממרץ 2017 עולה כי הוא מאשר את תום שלב התכנון המוקדם בפרויקטים המתוכננים לעתיד הקרוב: המטרונית לנשר, הארכת קו המטרונית לטירת הכרמל, הקמת הקו עכו-חיפה, והארכת קו המטרונית לנווה שאנן בחיפה. הפרויקטים של מטרונות רכס הכרמל וקו מס' 4 דרך מנהרות הכרמל נמצאים בשלב התכנון המוקדם.

על פי דוח של חברת יפה נוף לשנת 2017, הקמת קווי המטרונית נמצאת בשלבים האלה: קו מס' 4 - שלבי תכנון מפורט; קו מס' 2 - שלבי הקמת הקטע החדש; הקו לנשר - סיום התכנון המפורט באוקטובר 2017. בתחילת שנת 2018 - תחילת העבודות לקו מס' 4, ביצוע התכנון המפורט למטרונות טירת הכרמל, עכו, נווה שאנן, וביצוע התכנון המוקדם של מטרונות רכס הכרמל.

משרד מבקר המדינה מעיר לחברת יפה נוף ולמשרד התחבורה כי הם לא עמדו בלוחות הזמנים המתוכננים לקווי המטרונית החדשים, כפי שהוגדרו בתוכנית העבודה, וכי ביצוע התכנון המפורט של רוב הקווים החל באיחור. על חברת יפה נוף ומשרד התחבורה לבדוק מהן הסיבות שגרמו לעיכובים ולהפיק את הלקחים הנדרשים, כדי שלהבא אפשר יהיה לקדם פרויקטים ביעילות ולעמוד בלוחות הזמנים שנקבעו. למותר לציין כי מצב הגודש בכבישים מחייב יישום מהיר ועיל של התוכניות, כדי שיהיה אפשר לשפר את מצב התח"צ במטרופולין חיפה.

28 תוכנית עבודה שנתית של משרד התחבורה המוגש לשר התחבורה לשם קבלת אישור, הכולל את העבודות המתוכננות לאותה השנה ואת לוח הזמנים של העבודות של הנושאים השונים.

29 בהסכם בין עיריית חיפה, משרד התחבורה וחברת יפה נוף להקמה, להפעלה ולתחזוקה של המטרונית התחייבה חברת יפה נוף להקים מינהלה ייעודית לניהול ההפעלה של קווי המטרונית.

משרד התחבורה ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2018 (להלן - התשובה השנייה של משרד התחבורה) כי "ככל פרויקט משמעותי, לעיתים קמים מכשולים המהווים גורם מעכב בפרויקט. משרד התחבורה שם לו למטרה לעמוד בלוח זמנים, וכיום ניתן לבחון את הקווים הנוספים שמקדם משרד התחבורה. בחינת לוחות זמני עבודה בפרויקטים אלו תעיד על שיפור ניכר ביכולות הפיקוח וניהול העבודה לאור מאמץ מתמיד לעמידה בלוחות זמנים ותכניות עבודה".

תפעול שלושת קווי המטרונית

בספטמבר 2010 נחתם הסכם בין משרד התחבורה לבין הזכיין להפעלת שלושת קווי המטרונית (להלן - הסכם ההפעלה). בהסכם ההפעלה הוגדרו זמן הנסיעה התקני של המטרונית בשלושת הקווים שהוקמו. בלוח 6 להלן יוצגו זמני הנסיעה בפועל בשלושת הקווים:

לוח 6: זמני נסיעה בפועל בקווי המטרונית, דצמבר 2017

מספר הקו	אורכי הקווים בק"מ	זמן נסיעה על פי החוזה	זמן נסיעה ממוצע	מהירות ממוצעת בקמ"ש
1	25.3	55	01:00:04	25.30
2	18.1	45	00:47:16	23.11
3	15.8	45	00:45:52	20.61

המקור: נתוני משרד התחבורה מדצמבר 2017

מהלוח עולה כי זמן הנסיעה התקני בקו 1 הוא 55 דקות, ובקו 2 וקו 3 הוגדר זמן נסיעה תקני של 45 דקות. יצוין כי על פי נתוני משרד התחבורה, בשנת 2014 הסתכם זמן הנסיעה בקו 1 בשעת השיא של הבוקר ב-68 דקות.

בלוח 7 להלן יפורטו שיעורי התארכות זמן הנסיעה הממוצע בשלושת קווי המטרונית בתקופה שבין 1.10.13 ל-31.12.16.³⁰

על פי הנתונים של
הזכיין, זמני הנסיעה
של המטרונית
התארכו לעומת
הזמנים שנקבעו
בהסכם, והדבר גרם
לפגיעה באיכות
השירות

לוח 7: חריגה ממוצעת מזמן הנסיעה התקני בקווי המטרונית

מס' רבעון ושנה	חריגה ממוצעת בשעות השיא בבוקר	חריגה ממוצעת בשעות השיא אחה"צ
4.13	19.81%	26.83%
1.14	17.00%	22.68%
2.14	15.16%	21.03%
3.14	13.92%	19.09%
4.14	15.80%	21.55%
1.15	13.75%	19.27%
2.15	14.52%	19.61%
3.15	13.62%	18.61%
4.15	12.31%	17.35%
1.16	10.41%	15.50%
2.16	9.70%	15.04%
3.16	7.51%	13.20%
4.16	6.74%	11.74%

המקור: נתוני הזכיין

מהנתונים עולה 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 הזכיין. יודגש כי בהסכם נקבעה חריגה רק לשעות השיא של הבוקר.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה כי על פי הנתונים דלעיל התארכו זמני הנסיעה של המטרונית מהנקבע בהסכם, והדבר גרם לפגיעה באיכות השירות.

חברת יפה נוף ציינה בתשובתה השנייה כי "אכן, יעד זמן הנסיעה אשר הוערך במכרז ההפעלה בשנת 2008 היה נמוך יחסית לזמן שנמדד בפועל. תוספת כמות רמזורים על תוואי המטרונית, אשר נוספו לאחר שנת 2008 גרמו לתוספת זמן הנסיעה. עם זאת, מאז הפעלת המטרונית זמן הנסיעה בשעות השיא והשפל השתפר משמעותית והם מתקרבים לזמנים שהוצגו במכרז...".

זכות בלעדית למטרונית

שלושת קווי המטרונית נוסעים במסלול תחבורה ציבורית (מת"צ)³¹ אשר נבנה עבורם במיוחד כדי להבטיח להם נסיעה בזכות דרך בלעדית, בתשתית מופרדת, עם העדפה ברמזורים. כל שאר אמצעי התח"צ, אוטובוסים ומוניות, נוסעים בדרך המשותפת עם כל כלי הרכב הפרטיים, למעט קטעים מרחובות בהדר בעיר חיפה שבהם במסלול המטרונית מתאפשרת נסיעה של אוטובוסים אחרים. מאחר שהמת"צים נבנו בכבישים קיימים שלא תמיד היה ניתן להרחיבם, בחלק מהדרך הוצרו המסלולים המשמשים את שאר אמצעי התח"צ וכלי הרכב הנוסעים במסלולים המקבילים.

על פי התכנון של חברת יפה נוף לקווי המטרונית הראשונים שהוקמו, הם יקבלו העדפה ברמזורים בצמתים שלאורך תוואי המת"צ: כשמטרונית תתקרב לצומת, הרמזור שתוכנן להעדפה יתחלף לירוק למתן עדיפות למטרונית, ושאר כלי הרכב, לרבות אמצעי התח"צ האחרים, ימתינו ברמזור אדום.

הבדיקה העלתה כי מחד גיסא, ניתנה למטרונית עדיפות בתוואי הדרך וברמזורים; ומאידך גיסא, שאר אמצעי התח"צ בחיפה נוסעים בד בבד עם מסלולי המטרונית, ללא מסלולי העדפה וללא מתן העדפה ברמזורים, ולעיתים אף בדרך שמספר נתיבי הנסיעה בה קטן ממספרם בתקופה שקדמה להקמת המטרונית. הדבר גורם להאטת יתר התח"צ במסלולים הנושקים למסלול המטרונית או החוצים אותו.

העדפה ברמזורים

אחת הדרכים לשיפור המהירות של התח"צ 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 ביניהם: הארכת משך המופע הירוק, הקדמת זמן המופע הירוק, הקדמת זמן המופע האדום, והחלפת מופעים.

1. בפרק לתכנון רמזורים בהנחיות לתכנון תח"צ צוין כי כל אימת שהוחלט על מתן העדפה בנתיב נסיעה בלעדי לתח"צ, 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

31 מת"צ - מסלול תחבורה ציבורית ייעודית דו-כיווני.



בהסכם עם חברת
יפה נוף נקבע כי
יותקנו מנגנוני העדפה
ברמזורים בכ-140
צמתים עוד לפני
הפעלת המטרונית,
אך משרד התחבורה
לא דאג לתכנון
מנגנונים אלה בכל
הרמזורים הנדרשים,
ורק 19 רמזורים
שבהם מנגנון העדפה
נכללו בתקציב הקמת
המטרונית

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".

בנספח ג' להסכם ההפעלה והבקרה נקבעה תכולת הפרויקט וצוין בו כי הצמתים החדשים אשר יוקמו בד בבד עם הקמת תשתיות המטרונית יכללו מנגנוני העדפה, וכי מנגנוני ההעדפה בצמתים הקיימים יושלמו עד מועד תחילת הפעלת המטרונית. כמו כן, הוצגו בו משימות התכנון לכ-140 צמתים: תכנון הנדסי; בדיקת התכנון; אישור התכנון; מימוש התכנון במנגנון; קליטת התכנון למרכז בקרת רמזורים; עדכון התכנון.

מדוח סטטוס של הרשות הארצית לתח"צ מנובמבר 2013 עולה כי משרד התחבורה כלל בתקציב ההקמה של המטרונית רק 19 רמזורי העדפה בתוואי המטרונית, והם הופעלו באוגוסט 2013.

הבדיקה הנוכחית העלתה 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.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה ולחברת יפה נוף כי היערכותם לתכנון ולביצוע של ההעדפה ברמזורים אינה מניחה את הדעת בלשון המעטה, בייחוד לנוכח העובדה שמתן העדפה ברמזורים הוגדר כאחד משני המרכיבים לקיצור זמן הנסיעה של המטרונית והוא אחד מעמודי התווך של פרויקט המטרונית. היעדר ההתקדמות בנושא פגע ביכולת פרויקט המטרונית להשיג את מטרתו באופן מלא אף שהושקעו בו 1.6 מיליארד ש"ח.

2. עם השקת שירות המטרונית באוגוסט 2013 התברר כי הוא לוקה בחסר באחד מהיבטיו החשובים ביותר - בחודשים הראשונים שלאחר השקת השירות זמן הנסיעה הממוצע בקווי המטרונית היה ארוך בכ-30% מכפי שנקבע בהסכם ההפעלה והבקרה; זמני הנסיעה התאפיינו בשונות גבוהה ובהבדלים גדולים בין המטרוניות. בפועל, זמני הנסיעה התארכו - לעיתים במידה ניכרת - מזמן הנסיעה הממוצע הארוך ממילא, וכן לא נשמרו זמני העצירה המתוכננים בכל תחנה.

הזכיין ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2018 (להלן - תשובת הזכיין) כי החל ממועד תחילת ההפעלה התארך משך זמן הנסיעה בשל

גורמים שונים כגון: תוואי לא גמור; תוואי משובש; היעדר העדפה ברמזורים; אי-אכיפה כנגד משתמשים בתוואי של המטרונית.

בדיון בראשות מנכ"ל משרד התחבורה דאז מנובמבר 2013 הועלה כי זמן הנסיעה של המטרונית ארוך בהרבה מכפי שנקבע בהסכם. בדיון צוין כי על פי ההערכות, גם מתן העדפה ברמזורים לא יפתור את הבעיה במלואה ולא יסייע למטרונית לעמוד בזמן הנסיעה שהוגדר. בסוף דצמבר 2013 אישר משרד התחבורה לעירייה תקציב להשתתפותו במימון פרויקט העדפת רמזורים למטרונית על סך 20 מיליון ש"ח. רק ארבעה חודשים לאחר השקת שירות המטרונית, אושר התקציב לתכנון העדפה ברמזורים לאחד משלושת קווי המטרונית.

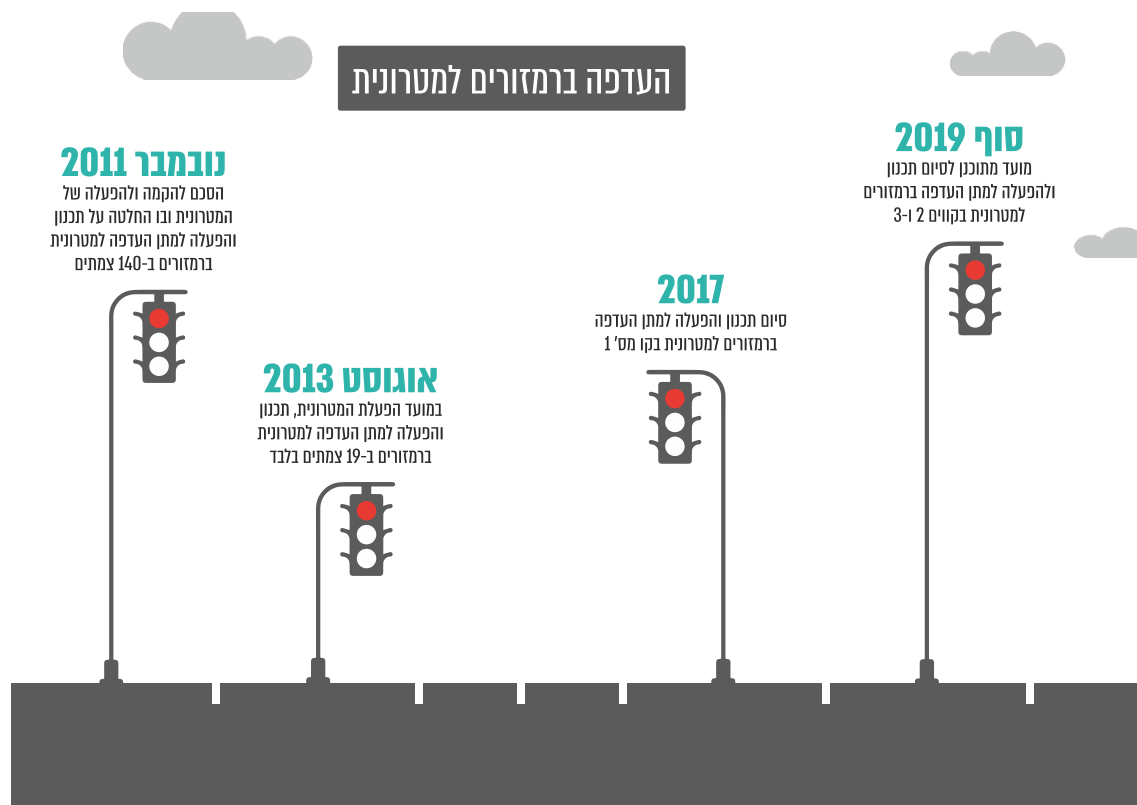
הביקורת העלתה כי במועד סיום הביקורת עדיין לא הסתיים פרויקט ההעדפה ברמזורים. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה כי היה עליו לוודא כי מתן ההעדפה ברמזורים יפעל מיד עם השקת שירות המטרונית. זאת כדי לסייע בהצלחת פרויקט המטרונית ובשיפור מערך התח"צ לתושבים.

2. בתחילת שנת 2014 החליטה חברת יפה נוף, בתמיכת משרד התחבורה ומשרד האוצר, כי תמקד את מאמציה לשיפור זמני הנסיעה של המטרונית בתכנון העדפה ברמזורים בצמתים מרומזרים לאורך הקו. מתכנן הפרויקט נדרש להציג לפני ועדה מקצועית - שכללה נציגים של העירייה, של משרד התחבורה ושל חברת יפה נוף - ולהביא לאישורה עקרונות תכנון מחייבים. כמו כן, מונה בקר משותף מטעם העירייה ומשרד התחבורה, אשר הדגיש את הנחיית משרד התחבורה בהשגת העדפה מלאה בתכנון למטרונית בצמתים מרומזרים.

3. בסוף יוני 2014 מינה מנהל הרשות הארצית לתח"צ דאז צוות מייעץ למפקח על התעבורה במחוז הצפון במשרד התחבורה לשם פיתוח תוכנית העדפה ברמזורים למטרונית; בראש הצוות עמד המפקח על התעבורה במחוז הצפון. על פי כתב המינוי, הצוות נדרש לגבש את המלצותיו עד אמצע אוגוסט 2014. בסוף אוגוסט 2014 נערכה ועדת המכרזים בחב' יפה נוף לבחירת מתכנני רמזורים, ונבחרו שמונה מתכננים שהועסקו בעת ובעונה אחת. בספטמבר 2014 אישר משרד התחבורה תקציב לביצוע תכנון ההעדפה ברמזורים לקו 1, והוחל בתכנון העדפה מלאה ברמזורים בצמתים שבתוואי המת"צ שבו נוסעת המטרונית וביצוע הפרויקט החל באוקטובר 2014. בנובמבר 2014 נקבעה תכנית העבודה ל-47 רמזורים בקו 1 של המטרונית, ועבודות התכנון היו אמורות להתחיל באוקטובר 2014 ולהסתיים ביוני 2016.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה על שבספטמבר 2014, כשנה לאחר שהחלה המטרונית לפעול עם העדפה ל-19 רמזורים בלבד, שלא בהתאם לתכנון המקורי, בלא שעמדה בלוח הזמנים המתוכנן, הוא אישר תכנון העדפה מלאה רק לקו אחד. תכנון ההעדפה ברמזורים לקו מס' 1 הסתיים בסופו של דבר רק בשנת 2017, באיחור של יותר משלוש שנים מתחילת מועד ההפעלה של המטרונית.

4. רק בסוף נובמבר 2015 הוצגה בישיבה עם מנהל הרשות הארצית לתח"צ דאז תוכנית להעדפה מלאה לקווים 2 ו-3 של המטרונית, ובה 62 רמזורים. באותה ישיבה הוצג גם התקציב המתוכנן לפרויקט, שנאמד בכ-30 מיליון ש"ח. נטען כי מאחר שביצוע התכנון של 60 רמזורים בהעדפה מלאה אורך כעשרים חודשים, המועד הצפוי לסיום הפרויקט הוא לקראת סוף שנת 2019.



משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה על שאישור התקציב לביצוע העדפה ברמזורים לקווים 2 ו-3 התקבל רק בשנת 2017, ועל שביצוע התכנון העדפה ברמזורים לשלושת הקווים אמור להסתיים רק בשנת 2019 - כשש שנים לאחר מועד תחילת הפעלתה של המטרונית. זאת אף על פי שמרכיב ההעדפה לשלושת קווי המטרונית היה אמור להתקיים מאז השקת שירות המטרונית.

במועד סיום הביקורת, 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. משרד מבקר המדינה מדגיש את העובדה שהעיכוב בביצוע העדפה ברמזורים בשלושת הקווים היא הסיבה העיקרית להתארכות משך הנסיעה במטרונית מעבר למתוכנן ולאי-עמידתה ביעדי זמן הנסיעה שנקבעו לה.

5. בשנת 2005 פיתח משרד התחבורה בשיתוף הטכניון תוכנה לתכנון מערכות רמזורים - תוכנת "ענבר". משנת 2015 מתבצע פרויקט למתן העדפה למטרונית בצמתים מרומזרים, שבמסגרתו מתוכנן מתן עדיפות מלאה למטרונית בכ-60 צמתים מרומזרים. משרד התחבורה דרש כי כל מתכנן שיעסוק בהעדפת רמזורים למטרונית ישתמש בתוכנת "ענבר" ולא בתוכנות מתקדמות יותר הקיימות בשוק. דרישה זו חייבה את המתכננים לבצע התאמה לעקרונות התכנון שנקבעו בתוכנת "ענבר" דבר שהאריך את זמן בצוע העבודה. ביישובה שהתקיימה ביוני 2014 במשרד התחבורה הועלתה גם הטענה כי תוכנת ענבר אינה יכולה לספק את ההעדפה הנדרשת למטרונית.

בנובמבר 2017 אישר משרד התחבורה שימוש זמני בתוכנה אחרת הנמצאת בשימוש מרכז הבקרה בעיריית חיפה לשם תכנון ההעדפה ברמזורים, והדבר עשוי לשפר את תהליך התכנון ולזרזו. בעקבות ההחלטה פרסם משרד התחבורה הנחיות לשימוש בתוכנות לתכנון רמזורים, ובהן ציין שעל פי המתווה החדש יוכלו המתכננים להשתמש בתוכנות המקובלות על הרשויות המקומיות שאיתן הם עובדים ושאושרו בהתאם לנוהל משרד התחבורה. יודגש כי הצורך בפתיחת שוק התוכנות לתוכנות מתקדמות שיזרזו את תכנון ההעדפה ברמזורים עלה במשרד התחבורה כבר בתחילת שנת 2014.

רק בסוף שנת 2017 אישר זמנית משרד התחבורה את השימוש בתוכנות מתקדמות יותר לתכנון העדפה ברמזורים. דבר שיאפשר הטמעת התוכנה לפישוט תהליכי התכנות ויקצר את הזמן לסיום ביצוע ההעדפה ברמזורים לקווים 2 ו-3 של המטרונית.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרדי התחבורה והאוצר כי עליהם לפעול בהקדם האפשרי לשימוש קבוע בתכנה המפשטת את תהליכי התכנות לזרז ההפעלה של העדפה ברמזורים לשלושת הקווים. כל זאת כדי להשלים את פרויקט ההעדפה ברמזורים ולהצליח להשיג את יעד קיצור זמן הנסיעה במטרופולין.



הבדיקה העלתה כי תקן לזמן הנסיעה של המטרופולין נקבע בהסכם ההפעלה עם הזכייין התייחס רק לשעות שיא הבוקר בלבד. בתכנון ובתקציב ההקמה לא דאגו חברת יפה נוף ומשרד התחבורה לכלול את התכנון והביצוע של 140 רמזורים העדפה כפי שנקבע בהסכם ההפעלה ההפעלה שנחתם ביניהם. על משרד התחבורה וחברת יפה נוף להשלים לאלתר את תכנון ההעדפה ברמזורים בקווים הקיימים. זאת ועוד, לנוכח הצורך לקצר את זמני הנסיעה הנוכחיים במטרופולין ולהביא להצלחת פרויקט המטרופולין כולו, על משרד התחבורה וחברת יפה נוף להפיק את הלקחים ולהיערך מבעוד מועד להכללת ההעדפה ברמזורים בפתיחת הקווים החדשים של המטרופולין.

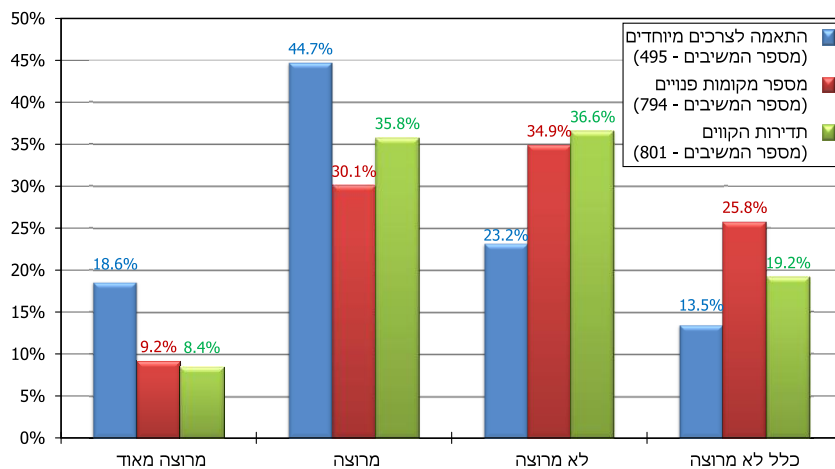
המדינה השקיעה כ-1.6 מיליארד ש"ח בהקמת שלושת קווי המטרופולין, אולם במשך חמש השנים הראשונות להפעלתה, משנת 2013 ועד שנת 2018, לא הושגו חלק מהיעדים שתוכננו עבורה. זאת כיוון שמשרד התחבורה וחברת יפה נוף לא דאגו לקדם ולתקצב את פרויקט ההעדפה המלאה ברמזורים, בד בבד עם מועד השקתה בשנת 2013. העובדה שפרויקט ההעדפה ברמזורים לא קודם פגעה ברמת השירות לנוסעים וגם בכדאיות הכלכלית של פרויקט המטרופולין ולא איפשרה את הפקת מלוא התועלות ממנו.

הליך שיתוף הציבור

בדצמבר 2017, ביצע משרד מבקר המדינה הליך של שיתוף הציבור בנושא התח"צ בישראל, וזאת באמצעות שאלון מקוון שהוא פרסם באתר האינטרנט שלו. לשאלון ענו 20,680 אזרחים מתוכם 15,645 ענו על שאלון נוסעי התח"צ ברחבי המדינה במלואו. 807 (5.2%) מבין העונים על שאלון נוסעי התח"צ ציינו כי הם נוסעים לעיתים קרובות במטרופולין. על פי השאלון, שלושת הפרמטרים החשובים ביותר מבחינת משתמשי המטרופולין הם כדלקמן: זמן ההגעה ליעד (79% מנוסעי המטרופולין מושפעים מפרמטר זה); משך הנסיעה (76% מנוסעי המטרופולין מושפעים מפרמטר זה); מידת הצפיפות במטרופולין (71% מהנוסעים מושפעים מפרמטר זה).

בקרב נוסעי המטרונית ניכר חוסר שביעות רצון בולט ממספר מקומות הישיבה הפנויים. 61% מהמשיבים ציינו כי הם אינם מרוצים או אינם מרוצים כלל מהיבט זה. היבט נוסף אשר נרשם בו חוסר שביעות רצון בולט הוא תדירות הקווים. 56% מהמשיבים ענו שהם אינם מרוצים או אינם מרוצים כלל מהתדירות הקיימת. להלן תוצאות השאלון בנוגע למידת שביעות הרצון של נוסעי המטרונית מתדירות הקווים, ממספר המקומות הפנויים ומההתאמה לצרכים מיוחדים. בתרשים 1 המובא להלן תוצג התפלגות התשובות.

תרשים 1: מידת שביעות הרצון של נוסעי המטרונית מתדירות הקווים, ממספר המקומות הפנויים ומההתאמה לצרכים מיוחדים

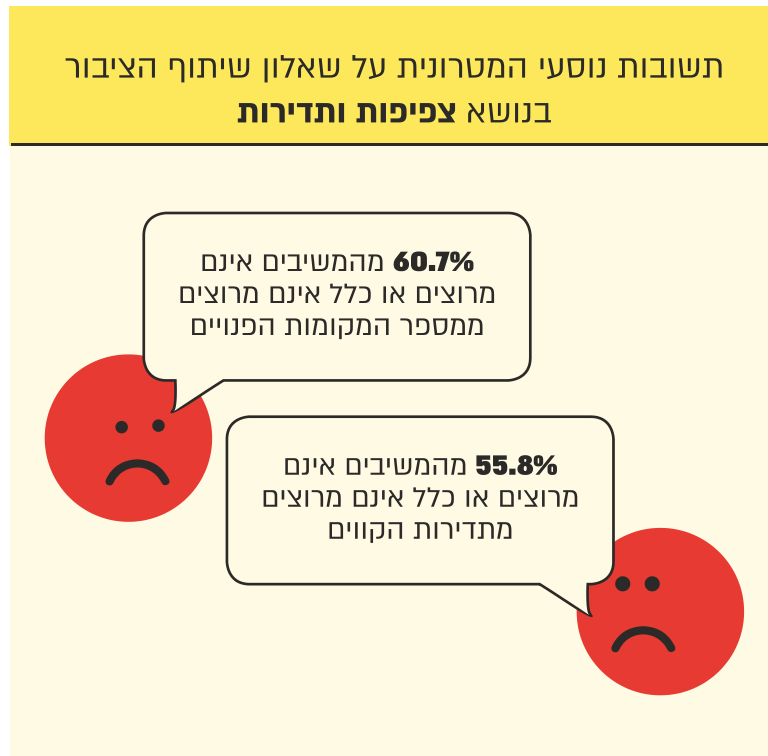


על פי נתונים מהליך שיתוף הציבור שעשה משרד מבקר המדינה בדצמבר 2017

מן התשובות לשאלות הפתוחות שצורפו לשאלון עולות, בין היתר, התלונות האלה:

- "מטרונית - הצפיפות בלתי נסבלת, אנשים נדחפים אין אור. בכל עצירה לא מתוכננת אנשים נופלים על הרצפה. ממש סכנת חיים..."
- "במטרונית זה לא נוח שאי אפשר לתקף תיקוף מהיר כשיש יותר מהסדר תשלום אחד... הכסף נתקע לעיתים במכשיר של המטרונית..."
- "לאפשר במטרונית לבצע תיקוף של כרטיסי רב-קו בתוך המטרונית ולא רק ברכיבים - כמו ברכבת הקלה ובחלק מהאוטובוסים..."

הסוגיות שעלו בהליך
שיתוף הציבור בנושא
המטרונית: מספר
מועט של מקומות
פנויים, צפיפות גבוהה,
תדירות קווים שאינה
מספקת, אי-נוחות
בתיקוף הכרטיסים
והיעדר הנגשת
המטרונית לאנשים
עם מוגבלות



בתשובתו למשרד מבקר המדינה טען הזכיין כי חלק מהתלונות מתייחס לאופי הפרויקט כפי שנקבע על ידי המדינה ואינן בשליטתו, כמו התשלום מחוץ למטרונית ולא בתוכה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה ולחברת יפה נוף, כי עליהם לטפל בהקדם בסוגיות שעלו כי הן מטרידות את ציבור נוסעי המטרונית: מספר המקומות הפנויים במטרונית, הצפיפות הגבוהה בה, תדירות הקווים הלא מספקת, אי-הנוחות בתיקוף הכרטיסים והיעדר ההתאמה של שירותי המטרונית לאנשים עם צרכים מיוחדים. זאת, כדי לשפר את השירות במטרונית ולמלא את צרכי הנוסעים.

הסכם ההפעלה עם הזכיין

בהסכם ההפעלה נקבע כי הזכיין אחראי לדאוג לתיקוף (ולידציה) של כרטיסי כלל הנוסעים במערכת המטרונית. על פי שיטת התשלום הנוכחית של הנוסעים לזכיין, ניתן לעלות למטרונית מכל הדלתות, ועל הנוסע לרכוש כרטיס ולתקפו



על פי נתוני הזכיין,
בשנים 2016 ו-2017
שיעור הנוסעים שלא
תיקפו את הנסיעה
לפני עלייתם
למטרונית, ובהם
אנשים הנמנעים
מתשלום, היה 46.4%
ו- 42.6% מהנוסעים
(בהתאמה)

ברציפים לפני העלייה. חובת התיקוף חלה גם על בעלי כרטיס חופשי-חודשי. כמו כן, ניתן לרכוש כרטיס נסיעה חד-פעמי במכונות הכרטיס ואין צורך לתקפו.

להלן נתונים שמסר הזכיין לחברת יפה נוף בנושא מספר הנוסעים שנספרו במטרונית בכל שנה, מספר התיקופים של הכרטיסים שבוצעו, והיחס בין מספר התיקופים למספר הנוסעים. חברת יפה נוף ציינה כי מתוך הנוסעים שנספרו לא מבצעים תיקוף כדין: כוחות הביטחון והמשטרה, ושלא כדין: נוסעים שממשיכים נסיעה ממטרונית אחרת, בעלי כרטיס חופשי-חודשי שלא תמיד מתקפים במכשירים הייעודיים וכאלה שנמנעו מלשלם.

לוח 8: מספר הנוסעים והתיקופים במטרונית בשנים 2014 - 2017

שנה	מספר הנוסעים (במיליון נוסעים)	מספר התיקופים (במיליון נוסעים)	היחס ביניהם
2014	23.37	9.66	41.3%
2015	24.69	11.53	46.7%
2016	25.12	13.47	53.6%
2017	25.52	14.65	57.4%

המקור: נתוני חברת דן בצפון כפי שנמסרו לחברת יפה נוף.

על פי נתוני הזכיין, בשנים 2016 ו-2017 שיעור הנוסעים שלא תיקפו את הנסיעה לפני עלייתם למטרונית, ובהם אנשים הנמנעים מתשלום, היה 46.4% ו- 42.6% בהתאמה³².

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.

הזכיין ציין בתשובתו כי על אף אילוצים אובייקטיביים, מגבלות חוקיות והיעדר סמכויות אכיפה יש מגמה של גידול בשיעור התיקופים משנת 2014 עד שנת 2017, וזאת בזכות הדרכה והגברת האכיפה באמצעות הגדלת מספר נציגי הזכיין.

משרד התחבורה ציין בתשובתו השנייה "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'...".

32 מספר התיקופים לא כולל את הנוסעים שרוכשים כרטיס נסיעה חד-פעמי.

הבקרה על הנוסעים

בתיקון לפקודת התעבורה³³ נקבע קנס מוגדל לנוסע במטרונית שלא שילם את דמי הנסיעה או לא הציג כרטיס נסיעה לפקחי הזכיין. בפועל הקנס המוגדל המוטל על מי שנוסע במטרונית ללא כרטיס נסיעה הוא בסך 180 ש"ח, בתוספת המחיר המלא של כרטיס הנסיעה.

בהסכם ההפעלה עם הזכיין נקבע כי שיעור הגבייה בפועל יחושב כיחס שבין מספר הנוסעים שביצעו תיקוף במערכות הכרטוס לבין מספר הנוסעים שנסעו במטרונית על פי ספירה שביצע הזכיין. כמו כן נקבע כי יונהג תמריץ להגדלת הגבייה באמצעות קנס לזכיין, שיחושב רק כאשר שיעור הגבייה בפועל יהיה קטן מ-85%. סכום הקנס יקוזז מהתשלומים המגיעים לזכיין; אם שיעור הגבייה בפועל שווה ל-85% או גדול מסכום זה, לא תבוצע כל התחשבנות.

בהסכם ההפעלה עם הזכיין נקבע כי הוא יבצע בקרה על תשלום דמי נסיעה בהיקף של 10% מסך הנסיעות השבועיות. לצורך כך עליו להיערך להעסקת צוות פקחים בהיקף המתאים על פי הערכתו. יצוין כי הזכיין ציין בתשובתו כי הוא "מעסיק 22 נציגים (מבקרי כרטיסים) במשרה מלאה ומבצע בקרת תשלום בהיקף של כ-15% מסך הנסיעות החדשות".

על פי ההסכם ההפעלה, על הזכיין להגיש למשרד התחבורה דוח רבעוני הכולל נתונים על היקף בקרת התשלום, על ממצאי הבקרה וכן נתונים סטטיסטיים. לאחר שנת ההפעלה הראשונה, ובמשך כל יתר תקופת ההפעלה, יהיה הזכיין רשאי להפחית את היקף בקרת דמי התשלום ל-5% מסך הנסיעות השבועיות, בתנאי ששיעור הגבייה בפועל יהיה גדול מ-85%.

אומנם בהסכם ההפעלה נקבע כי על הזכיין 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.

משרד התחבורה הטיל בהסכם ההפעלה אחריות על הזכיין לפקח, מבלי שנתונות לו סמכויות אכיפה. יתרה מזו, משרד התחבורה אף קבע בחוזה סעיף הקונס את הזכיין במצב בו היחס בין מספר התיקופים לבין מספר הנוסעים קטן מ-85%, כאשר אין בידיו כל אמצעי אפקטיבי למניעת נסיעות ללא תיקוף.



מאז חתימת ההסכם
להפעלת המטרונת
עם הזכיין בשנת 2010
משרד התחבורה לא
קידם די הצורך
אמצעים לביצוע
פיקוח אפקטיבי על
תשלום דמי הנסיעה,
ודרש מהזכיין לבצע
אכיפה בלי שהיו בידיו
הסמכויות הנחוצות
לשם כך

משנת 2010 משרד התחבורה לא קידם די הצורך אמצעים לביצוע פיקוח אפקטיבי על תשלום דמי הנסיעה במטרונת



שיעור הנוסעים שלא תיקפו את הנסיעה לפני עלייתם למטרונת, ובהם נוסעים שלא שילמו עבור הנסיעה

2016	2017
46.4%	42.6%

הבדיקה העלתה שרק 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 (להלן - תזכיר חוק) להערוך הציבור³⁴, ובסוף נובמבר 2018 קיימה הכנסת דיון ראשון בנושא הצעת החוק.

משרד מבקר המדינה מעיר אפוא למשרד התחבורה כי מאז חתימת ההסכם ההפעלה עם הזכיין בשנת 2010 הוא לא קידם די הצורך אמצעים לביצוע פיקוח אפקטיבי על תשלום דמי הנסיעה במטרונת, ודרש מהזכיין לבצע אכיפה מבלי שהיו בידיו הסמכויות הנחוצות לכך.

בסוף יוני 2017 פנה מנהל אגף הפיקוח ברשות הארצית לתח"צ במשרד התחבורה למנהל אגף תקציבי סובסידיות ופיתוח באגף כלכלה לתח"צ שבמשרד התחבורה וציין כי פקחי המטרונת נתקלים בנוסעים שלא שילמו את דמי הנסיעה ומסרבים להזדהות לפניהם. כיוון שלפקחים אין סמכויות לעיכוב נוסעים אלה, הוא ביקש תקציב עבור העסקה יומית של ארבעה שוטרים בשכר שיצטרפו לפקחי המטרונת לצורך סיוע בפעולות אכיפה.

מבירור שעשה משרד מבקר המדינה עם מנהל אגף הפיקוח עלה כי שוטרים בשכר אכן היו אמורים להצטרף לפקחי המטרונת בשל ונדלים וזריקת אבנים על המטרונת, ולצורך סיוע בפעולות אכיפה. ואולם לאחר שמשרד התחבורה אישר את התקציב הודיעה המשטרה למשרד התחבורה כי היועץ המשפטי שלה אינו מאשר את הצטרפותם של שוטרים בשכר, ולכן לא צורפו שוטרים לפקחי המטרונת.

משטרת ישראל ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2018 כי מדור אבטחת גופים ציבוריים בחטיבת האבטחה במשטרת ישראל מנחה

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

בסוגיית אבטחה פיזית וחמושה רק את הגופים המנויים בחוק הסדרת הביטחון³⁵. משטרת ישראל אינה אחראית לתת הנחיות בנושא התחבורה הציבורית במטרופולין, ולכן אין המשטרה מוסמכת לקדם מתן סמכויות ולבחון דרכי הסדרה זמניות בנושא סמכויות הפקחים במטרופולין.

הזכיין ציין בתשובתו כי הוא פנה למשרד התחבורה בבקשה שיאפשר לנציגיה לבצע פיקוח ואכיפה אפקטיביים ובכלל זה ביקש ממנו לתקן את פקודת התעבורה [נוסח חדש] וכן פנה למשרד התחבורה לאשר לו להיעזר בשוטרים בשכר.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה כי עליו להמשיך לפעול לקידום הסדרת אמצעים לפיקוח אפקטיבי לפקחי המטרופולין, וכי בינתיים עליו לבחון דרכי הסדרה זמניות להגברת הפיקוח והאכיפה במטרופולין.

דרישות הזכיין לקבלת פיצוי ממשרד התחבורה

בספטמבר 2014 הגיש הזכיין למשרד התחבורה דרישה לפיצוי כספי בשל נזקים שמקורם בעיכוב בלוח הזמנים להקמת תשתיות להפעלת המטרופולין ובמסירה חלקית ולקויה; בשל תוספות ושינויים שנדרשו על ידי משרד התחבורה ובוצעו על ידי הזכיין כגון שינוי במערכות הכרטוס, תוספת אמצעים לרציפים; בשל נזקים הקשורים לתפעול השוטף, כגון התחשבות מול מפעילים אחרים, חוזים מול משרד הביטחון המשטרה ושב"ס; וכן בשל ונדלים.

בתחילת שנת 2017 הוחלט להעביר את הנושא לדיון בוועדת מכרזים בין-משרדית בהשתתפות נציגים ממשרד התחבורה ומאגף התקציבים והחשב הכללי שבמשרד האוצר. מנהל הרשות הארצית לתח"צ דאז מונה ליו"ר הוועדה. הזכיין הכין מצגת בנושא הדרישות שיועלו לפני הוועדה.

ועדת המכרזים הבין-משרדית התכנסה במאי 2017, ודרישות הזכיין הועלו לפניו; הפיצוי הנדרש הסתכם בכ-200 מיליון ש"ח. חברי הוועדה היו תמימי דעים כי "המערכת ההסכמית ומנגנוני ההתחשבות שנקבעו בה לא נותנים מענה למצב שנוצר...". בישיבה הוחלט להקים צוות בדיקה מקצועי שיבחן את החלופות העומדות לפני משרד התחבורה ויצג את מסקנותיו לחברי הוועדה בתוך חודש ימים. עוד הוחלט כי עד שיוגשו ממצאי צוות הבדיקה לא יופעל מנגנון ההתחשבות בגין אי-עמידה ביעדי הגבייה.

בישיבה שהתקיימה בסוף אוקטובר 2017 הוצג לפני ועדת המכרזים הבין-משרדית מסמך מסכם של צוות הבדיקה. במסמך הועלה כי תביעות הזכיין בגין תקופת ההקמה ונזקים נוספים הסתכמו ב-86 מיליון ש"ח, והתביעות בנושא הפעלה שוטפת של המטרופולין לעשר שנים הסתכמו ב-146 מיליון ש"ח. מול דרישות הזכיין הוצגה הערכה של הצוות המקצועי לעניין סכום הפיצוי לזכיין. בישיבה הוחלט להקים צוות לניהול משא ומתן עם הזכיין, שיכלול נציג של אגף



התמשכות
ההתחשבנות עם
הזכיין עבור השנים
2015 ו-2016 מעידה
כי אין מנגנוני
התחשבנות פשוטים
ונוחים שיאפשרו
להתמודד עם בעיות
שונות המתעוררות
במהלך חיי הפרויקט

כלכלה במשרד התחבורה, נציג של החשב הכללי במשרד האוצר ונציג של הרשות הארצית לתח"צ.

בסוף שנת 2017 התכנס הצוות לניהול המו"מ כמה פעמים. בדוח סטטוס שהכין מנהל אגף תח"צ עבור מנהל הרשות בדצמבר 2017 ציין מנהל אגף תח"צ כי המחלוקת בין המדינה לבין הזכיין טרם הסתיימה.

במועד סיום הביקורת, יותר משלוש שנים לאחר הגשת דרישות הזכיין, טרם הושגה הכרעה בנושא. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה כי עליו לבחון ביסודיות את דרישות הזכיין ולהפיק את הלקחים הנדרשים כדי שאותן הבעיות לא יישנו בעת הפעלת הקווים העתידיים של המטרונית, וגם לא בעת שיופעלו הקווים הנוספים המתוכננים לקום במדינת ישראל, למשל הקווים הנוספים של הרכבת הקלה בירושלים ושל הרכבת הקלה בתל אביב.

התחשבנות שנתית עם הזכיין

ב"דוח סטטוס מטרונית" של הרשות הארצית לתח"צ שהוצא בסוף ינואר 2018 עבור דצמבר 2017 צוין כי התחשבנות סופית לשנת 2015 מול הזכיין נמצאת לקראת סיום, וכי ההתחשבנות הסופית לשנת 2016 לא הסתיימה. הסיבות שגרמו לעיכוב בסיכום ההתחשבנות הסופית לשנת 2015 היו סוגיות טכניות, כגון אי-חלוקת פדיון מהמסלקה ומחסור בחלק מנתוני הזכיין. בתחילת שנת 2018 התקיימה פגישה נוספת לבירור מחלוקות ההתחשבנות בגין פיתוחי טכנולוגיות וציוד, ובמועד סיום הביקורת המחלוקות טרם יושבו.

התמשכות ההתחשבנות עם הזכיין עבור שנת 2015 ושנת 2016, יותר משנתיים לאחר גמר ההפעלה לאותה שנה, מעידה כי האופן שבו נוסחו בהסכם סעיפי ההתחשבנות בין המדינה לזכיין לא היה ברור די הצורך, וכי אין בהם מנגנוני התחשבנות פשוטים ונוחים שיאפשרו להתמודד עם בעיות שונות המתעוררות במהלך חיי הפרויקט.

בהסכם עם הזכיין נכלל פרק בנושא יישוב סכסוכים, ובו נקבע כי כל המחלוקות שיתעוררו בין הצדדים בנוגע לחוזה יתבררו בהתאם לחוק הבוררות, התשכ"ח-1968, לפני הרכב של שלושה בוררים. כל צד ימנה בורר מטעמו, ושני הבוררים ימנו את הבורר השלישי שיוסכם על ידיהם.

במועד סיום הביקורת טרם הסתיים הליך ההתחשבנות עם הזכיין עבור השנים 2015-2016, וגם דרישות הזכיין משנת 2014 ממשרד התחבורה טרם הוסדרו. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה ולזכיין שעליהם לנקוט אמצעים העומדים לרשותם כדי להסדיר בהקדם האפשרי את ההתחשבנויות ואת הדרישות הכספיות שביניהם.

משרד התחבורה ציין בתשובתו השנייה כי בימים אלו מתגבש הסדר מול הזכיין ובמסגרתו יינתן פיצוי מסוים בגין תקופת ההקמה.

בקרה תפעולית של משרד התחבורה

משרד התחבורה מעסיק חברת בקרה חיצונית אשר בודקת אם כל מפעילי התח"צ עומדים ברמת השירות שנקבעה עבורם. חברת הבקרה מבצעת בקרה תפעולית על רמת השירות, כגון היבטים של עמידה בלוחות הזמנים, ניקיון, היחס לנוסע, צורת הנהיגה. סעיפי הבקרה התפעולית חלים באופן אחיד על הזכיין ועל כל יתר חברות האוטובוסים. כמו כן נבדקים מידת העמידה של הזכיין בחובות המוטלות עליו מכוח הסכם ההפעלה בינו ובין משרד התחבורה. בהסכם ההפעלה עם הזכיין נקבע מדד לשקלול כל סוג של חריגה, וכן נקבע כי בגין חריגה הגדולה מ-2% יוטל עליו קנס.

בחציון הראשון של שנת 2016 ביצעה חברת הבקרה 570 בקרות לאורך מסלול המטרונית. בחציון השני של שנת 2016 נדגמו 575 נסיעות. בחציון הראשון של שנת 2017 ביצעה חברת הבקרה 566 בקרות לאורך מסלול המטרונית.

תוצאות הבקרה בשלושת החציונים מעידות כי פעילותו של הזכיין תקינה ברבים מתחומי הבקרה, ובהם תחומים אלה: העמידה בלוח הזמנים המתוכנן, המצב של תחנת המוצא, בדיקת האוטובוסים בתחנה, ובמרבית התחומים הנוגעים לאחריות הנהג. אולם בחציון הראשון של שנת 2017 הורע מצב הניקיון של האוטובוס (סעיף הנוגע לאחריות הנהג), לעומת שני החציונים של שנת 2016. התחום שבמהלך כל תקופות הבדיקה נרשם בו מספר הליקויים הגדול ביותר הוא תחום "הבקרה באוטובוסים": שיעור הליקויים בנושא הנגישות באוטובוס לאנשים עם מוגבלות גדל מ-13.4% בחציון השני של שנת 2016 ל-17.8% בחציון הראשון של שנת 2017, ובסעיף הכללי "ממצא אחר" חל גידול משיעור של 0.4% בחציון הראשון של שנת 2016 ל-3.2% בחציון הראשון של שנת 2017.

בתשובת הזכיין צוין כי הצגת נתונים כהרעה בהתייחס ל"נגישות" (לאנשים עם מוגבלות) קשורה לכריזה באוטובוסים, אשר נבעה מבעיה טכנולוגית, אולם בעקבות ביצוע שינוי גרסה בתוכנה, המערכת עובדת כיום באופן משופר ועקבי, ואף כי אינה חפה מתקלות הן מטופלות באופן שוטף.

הנושאים ומדדי הבדיקה שקבע משרד התחבורה לצורך בקרה על איכות השירות זהים עבור כלל מפעילי התח"צ במדינה, והם מתאימים בעיקר למפעילי אוטובוסים רגילים. המטרונית, לעומת זאת, מופעלת במתכונת שונה מזו של יתר



נוכח ההבדלים
היסודיים שבין
הפעלת המטרונות
לבין הפעלת
אוטובוסים, לא ראוי
לבחון את רמת
השירות במטרונות
לפי סעיפים ומדדים
המותאמים
לאוטובוסים, לכן
הבחינה במתכונת
הקיימת אינה משקפת
נכונה את רמת
השירות של
המטרונות

האוטובוסים מאחר שמדובר במערכת BRT שכל תשתית ההפעלה שלה שונה מזו של אוטובוסים רגילים. לפיכך רבים מהסעיפים שבדקת חברת הבקרה אינם רלוונטיים למטרונות. למשל, המטרונות נוסעת במסלול ייחודי ובלעדי רק לה ולכן אין לה הפרעות במסלול הנסיעה; העלייה מתבצעת מכל דלתות והתיקוף מתבצע על הרציף, ולפיכך העיכוב בתחנה מזערי; הנהג אינו עסוק במכירת כרטיסים לנוסעים וגם לא בעזרה בתיקוף; העצירה בתחנה מתבצעת בצמוד לרציף שנבנה בהתאמה למטרונות ואין הפרעה של כלי רכב אחרים; בחלק מהרמזורים ניתנת העדפה למטרונות, ולפיכך הסיכוי למעבר ברמזור אדום קטן מאוד לעומת האוטובוסים האחרים.

נוכח ההבדלים היסודיים שבין הפעלת המטרונות לבין אשכולות אוטובוסים אחרים, לא ראוי לבחון את רמת השירות במטרונות לפי סעיפים ומדדים המותאמים לאוטובוסים רגילים, והבחינה במתכונת הקיימת אינה משקפת את רמת השירות של המטרונות. על משרד התחבורה לשקול להחיל על הזכיין סעיפי בקרה המותאמים לפעילות המיוחדת של המטרונות.

ההסכם להקמה, לתחזוקה ולתפעול של תשתיות המטרונות

בדצמבר 2011 נחתם הסכם בין עיריית חיפה, משרד התחבורה וחברת יפה נוף "להקמה, ותפעול פרויקט המטרונות ומרכז הבקרה במטרופולין חיפה" (להלן – הסכם ההקמה והבקרה).

1. בהסכם ההקמה והבקרה נקבע כי הוא לא יהיה מוגבל בזמן, אולם הממשלה תהיה רשאית להודיע בכתב לחברת יפה נוף ולעירייה על הפסקת ההסכם עימן 90 יום מראש.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה כי לנוכח העובדה כי ההסכם אינו מוגבל בזמן ולנוכח האפשרות להפסיקו בהתראה של שלושה חודשים נוצר חוסר ודאות מבחינתה של חברת יפה נוף בכל הנוגע לתקציבים המתוכננים לעתיד, מה גם שפרויקט המטרונות הוא נתח נכבד מפעילותה. חוסר הודאות אינו מאפשר לה לתכנן את פעילותה לטווח הארוך.

2. **הקמת "מינהלת ייעודית" לניהול הסכם המטרונות:** בהסכם ההקמה והבקרה התחייבה חברת יפה נוף להקים ולהפעיל, בהנחיית משרד התחבורה ועל פי דין, "מינהלת ייעודית" לניהול הסכם ההפעלה של קווי המטרונות ולקיום מחויבויותיה הנוספות.



אי-הקמת המינהלה
הייעודית על ידי
משרד התחבורה
מביאה לכך שחברת
יפה נוף היא שמבצעת
את ניהול הסכם
ההפעלה של קווי
המטרונית ואת
הבקרה על הפעלת
המטרונית, ובכך
נמנעת הפרדת
הסמכויות הנדרשת
בין התכנון והביצוע
לבין הבקרה על
ההפעלה

הבדיקה העלתה כי במועד סיום הביקורת, יותר משש שנים לאחר חתימת הסכם ההקמה והבקרה, משרד התחבורה עדיין לא דאג להקמת "מינהלת ייעודית" שבין היתר תנהל את הסכם ההפעלה של המטרונית עם הזכיין.

3. להלן יפורטו הנושאים התשתיתיים שלפי ההסכם להקמה ובקרה היו באחריותה של חברת יפה נוף: סלילת מסלולי המטרונית; הקמה, הפעלה ותחזוקה של ארבעה מסופי תחבורה (בת גלים, צפון הקריות, קריית אתא, והתחנה המרכזית לב המפרץ); תכנון הקמת מרכז הבקרה המטרופוליני ופיקוח על הקמתו; תכנון, פיתוח וקידום של מערכת למתן העדפה למטרונית בצמתים מרומזרים בשיתוף העירייה ומשרד התחבורה; תכנון, ביצוע ותחזוקה של התשתיות למטרונית; אחריות להסכם ההפעלה.

חברת יפה נוף אחראית אפוא לתכנון של התשתיות, וכן להקמתן, ולתחזוקתן. כמו כן, היא אחראית להפעלת פרויקט המטרונית ולבקרה על הזכיין. חלק מן הכשלים בפעילות המטרונית נגרמים בשל טעויות שנפלו בהחלטות קודמות של חברת יפה נוף, הנוגעות לתכנון, לביצוע או לתחזוקה, למשל: (א) אי-הסדרת מתן ההעדפה למטרונית בצמתים מרומזרים פוגע בעמידה בלוח הזמנים המתוכנן של המטרונית. נושא זה נמצא באחריותה של חברת יפה נוף, והיא שאמורה לבצע את הבקרה עליו; (ב) כמה תחנות שנבנו בהתאם לתכנון המקורי אינן ישרות לגמרי ויש בהן עיקום מסוים המקשה על המטרוניות להתקרב כנדרש לתחנה; (ג) בעיות שחלות בתחזוקת התשתיות של המטרונית, נושא שנמצא באחריותה של חברת יפה נוף, עלולות לגרום לבעיות בתפעול המטרונית.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה ולחברת יפה נוף כי אי-הקמת המינהלת הייעודית מביאה לכך שחברת יפה נוף היא שמבצעת את ניהול הסכם ההפעלה של קווי המטרונית ואת הבקרה על הפעלת המטרונית, ובכך נמנעת הפרדת הסמכויות הנדרשת בין התכנון והביצוע לבין הבקרה על ההפעלה. על משרד התחבורה לשקול שינוי במודל הבקרה, באופן שתיווצר הפרדת סמכויות בין הגורם האחראי לתכנון, לביצוע ולתחזוקה של תשתיות המטרונית לבין הגורם האחראי לבקרה על ההפעלה שמבצע זכיין המטרונית.

4. בהסכם להקמה ובקרה נקבע כי מועד הפעלת המטרונית יחול בנובמבר 2012, ומועד סיום הקמת כל התשתיות יהיה יוני 2013. בפועל תחילת ההפעלה של שלושת קווי המטרונית נדחתה לאוגוסט 2013 בשל עיכובים בבניית כל התשתיות המתוכננות וחתימת ההסכמים החיוניים להפעלת המטרונית.

מדוח של חברת יפה נוף מאוקטובר 2013, כשלושה חודשים אחרי השקת שירות המטרונית, עולה כי בחלק מהתחנות עדיין לא הסתיימו עבודות פיתוח התשתית ולא סולקו חומרי הבנייה והסלילה; כי תחנת הקצה יוספטל

בקריית אתא עדיין לא הוקמה; כי פרויקטי תשתית ברשויות לא הסתיימו; כי יש בעיות רבות בתחום התחזוקה; כי לא נחתמו הסכמים להסדרת נושא חלוקת האחריות בין משרד התחבורה לרשויות המקומיות הרלוונטיות, וכן לא נחתם הסכם תחזוקת תשתיות.

הבדיקה העלתה אפוא כי חברת יפה נוף ומשרד התחבורה לא השלימו את הפרויקט במועדים שנקבעו, וכי הם החלו בהפעלה חלקית של המטרונית בלי שהפעילו באופן מלא כקווי האוטובוס המהיר (BRT) כמתוכנן.

5. מסלולו של קו מס' 2 של המטרונית תוכנן לעבור דרך ציר העמקים ביאליק בקריית אתא. במסלול המתוכנן עמד בית פרטי שהיה צריך לפנותו לשם ביצוע עבודות הסלילה של קטע המת"צ המתוכנן. העבודות להקמת מסלול המת"צ החלו עוד לפני שנמצא פתרון לסוגיית הריסת הבית. כבר בדוח משנת 2013³⁶ צוין כי העבודות בציר העמקים ביאליק בקריית אתא צפויות להסתיים רק בשנת 2015, כשנתיים לאחר המועד שנקבע בחוזה לסיום עבודות התשתית. חברת יפה נוף הכשירה מסלול זמני חלופי לקטע הכביש המדובר, באורך כ-4 ק"מ, העוקף את המסלול המתוכנן.

רק בשנת 2017, כשבע שנים לאחר תחילת הפרויקט, התקבל הסדר פינוי בתוואי הדרך המתוכנן למת"צ, וחברת יפה נוף החלה בבניית תוואי ההעדפה המתוכנן בציר העמקים ביאליק בקריית אתא. הקמתו הסתיימה רק במחצית השנייה של שנת 2018 יותר מארבע שנים לאחר השקת שירות המטרונית. משרד מבקר המדינה מעיר לחברת יפה נוף כי עליה לבחון מדוע הושלם הקמת תוואי המטרונית זמן רב לאחר מועד השקת השירות, וזאת לצורך הפקת לקחים ולמניעת הישנות ליקויים אלו.

הקמת מרכז בקרה מטרופוליני

לפי הסכם ההקמה והבקרה, חברת יפה נוף התחייבה לתכנן ולהקים את מרכז הבקרה המטרופוליני, על פי התוכנית שצורפה להסכם. בלוח הזמנים של פרויקט המטרונית אשר צורף להסכם צוין כי לא נקבע מועד להקמת מרכז הבקרה המטרופוליני, וזאת עקב עיכוב בהקצאת תקציב לנושא, אי-קביעת מקום להקמתו ועיכוב בחתימת הסכם. רק בסוף שנת 2015 אישר משרד התחבורה את הקמתו של מרכז הבקרה המטרופוליני בתחנה "מרכזית המפרץ"³⁷.

36 ראו הערה 28.

37 מרכז תחבורה ציבורית חדש "בלב המפרץ" בחיפה, שכולל תחנת רכבת, תחנות אוטובוס ותחנות לקווי BRT לחיפה ולצפון המדינה.

לאחר שנמסרה לחברת יפה נוף הודעה ולפיה נמצא מקום להקמת מרכז הבקרה המטרופוליני, החליטה חברת יפה נוף להגדיל את היקפה של התקשרות קיימת עם משרד ייעוץ למתן שירותי אבטחת איכות בפרויקט תחבורה במרכזית המפרץ. הדבר הצריך הוספת מהנדסי אבטחת איכות בתחום הנדסי של תקשורת, אלקטרוניקה ואלקטרו-מכניקה - נושאים שלא היו בתחום ההתקשרות המקורית עם חברת הייעוץ. ההגדלה שאושרה הייתה על סך 351,000 ש"ח, בשיעור של 47% מהחווה המקורי.

הביקורת העלתה כי מאחר שהודעת משרד התחבורה בדבר הקמת מרכז הבקרה המטרופוליני בתחנת "מרכזית המפרץ" נמסרה רק בשלב התכנון המפורט, תכולת העבודה הנדרשת נוספה לחווה הייעוץ למתן שירותי אבטחת איכות בשלב מאוחר ועקב כך הוגדל סכום ההתקשרות המקורית בכ-50%.

ארגון מחדש של התחבורה באוטובוסים

שירות האוטובוסים חיוני להקמת מערך תח"צ שלם "מדלת לדלת". בין היתר הם משמשים כקווי מזינים מהשכונות לקווים עורקיים או קווי BRT. פיתוח קווי ה-BRT דורש שינויים ברשת קווי האוטובוס במטרופולין ובאופן התפעול שלהם. כמו כן, נדרשת קרבה גיאוגרפית רבה ככל האפשר בין תחנות ה-BRT לתחנות האוטובוס, ותאום ביניהם בלוחות הזמנים והתדירויות.

בד בבד עם תכנון הפעלתם של שלושת קווי המטרונית הכינה חברת יפה נוף תוכנית לארגון מחדש ולהתאמה של התח"צ באזור חיפה והקריות. בהסכם ההפעלה עם הזכיין מספטמבר 2011 נקבעה רשת קווי אוטובוסים באזור הקריות, שבין היתר יזינו את קווי המטרונית. נקבע כי הרשת המקומית תספק שירות בתוך קריית ים, קריית מוצקין, קריית חיים, קריית אתא, קריית ביאליק וביניהן; רשת הקווים המתוכננת כללה כעשרה קווים באורך של כ-120 ק"מ. הקווים תוכננו לפעול בתדירות של כל 15 - 20 דקות, במשך רוב שעות הפעילות הסדירה של התח"צ באזור חיפה. כמו כן, תוכננו שינויים ברשת הקווים הפנים-עירונית, כדי לייעל את תנועת האוטובוסים העירונית, ובייחוד כדי לאפשר את שילובה של המטרונית במערכת העירונית.

בדצמבר 2011 נערכה ישיבה בהשתתפות משרד התחבורה, חברת אגד וחברת יפה נוף. בישיבה סוכם כי יבוצעו השינויים העיקריים האלה: יבוטלו כמה קווים בקריות ובחיפה; יתווספו כמה קווים שיזינו את המטרונית; תתוגבר תדירות הקווים בטירת הכרמל ובנשר; יוסטו קווים שנסעו על ציר המטרונית באופן שהם לא ייסעו על תשתית המטרונית. חברת יפה נוף הדגישה בישיבה כי במסגרת הפעלת המטרונית ייפגע הקשר בין הקריות לבין אזורי נווה שאנן והכרמל בחיפה עבור חלק מהנוסעים (שכן הם יאלצו לבצע שני מעברים מהמוצא ליעד).

בפועל, בד בבד עם הפעלת פרויקט המטרונית בוצעו שינויים בקווי האוטובוסים במטרופולין. השינויים בוצעו בארבע פעימות כדי להקל על ציבור המשתמשים: שתי פעימות לפני הפעלת המטרונית, במאי ובתחילת אוגוסט 2013; פעימה שלישית באמצע אוגוסט 2013, עם הפעלת המטרונית; והפעימה הרביעית - שהיא למעשה פעימת תיקונים לפעימות הקודמות - בוצעה באפריל 2014.

התאמת התח"צ לטופוגרפיה ולצורכי התושבים

רוב אוכלוסיית חיפה שוכנת על רכס הכרמל ומורדותיו, ולרבים מרחובותיה שיפועים תלולים המקשים את ההליכה; יש שיפועים שאורכם עשרות מטרים ואחוזי השיפועים מגיעים עד ל-56%. בין הרחובות הבנויים על מורדות הכרמל הוקמו שבילי מדרגות רבים המקשרים בין הרחובות. רבים מהנוסעים נאלצים לטפס על גרמי מדרגות תלולים של עשרות ואף מאות מדרגות כדי להגיע מהבית לתחנת האוטובוס או להפך.

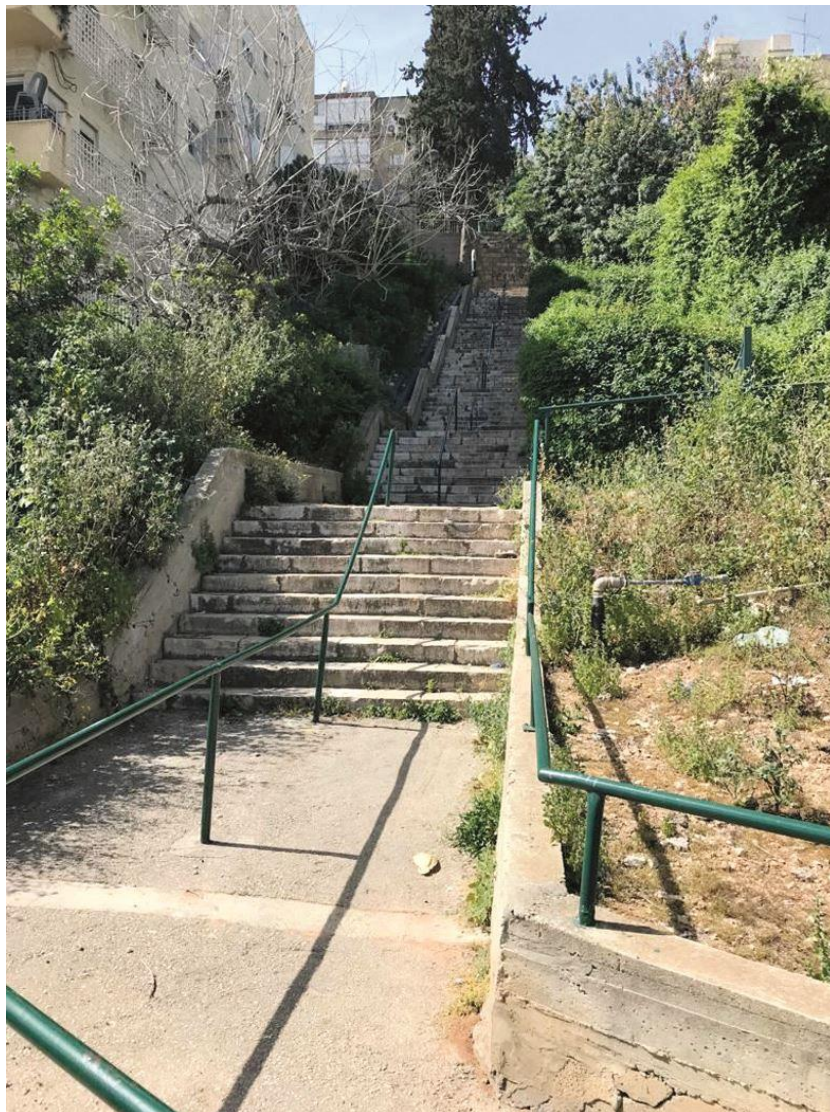
שירות תח"צ איכותי מתבסס, בין היתר, על צפיפות גבוהה של שימושי קרקע - באופן שתחנת האוטובוס תהיה במרחק הליכה עבור כמה שיותר נוסעים (המרחק מביתם של 80% מהנוסעים לתחנות האוטובוס הוא ממרחק של עד 400 מטר בקירוב); על תשתית תומכת של הליכה ברגל; על רשת דרכים שמאפשרת מעבר אוטובוס בקו ישר, בלי שהנוסע שכבר עלה לאוטובוס יאלץ לסטות מהמסלול הישיר אל היעד הסופי שלו.

אחת הדוגמאות לבעיות התח"צ בחיפה היא השכונות השוכנות במזרח העיר, שבהן התח"צ איננה מותאמת למצב הטופוגרפיה וקווי האוטובוסים אינם מותאמים לצרכים של תושביהן. בשנת 2017 הוציאו פעילי השכונות במזרח חיפה, בשיתוף העירייה ומשרד העבודה והרווחה, דוח שעוסק במצב התח"צ בשכונות וכולל המלצות לשיפור (להלן - דוח פעילי השכונות)³⁸.

בתמונה שלהלן מוצג גרם מדרגות בשכונת נווה פז (ובו יותר מ-200 מדרגות).

38 "דוח תחבורה ציבורית שכונות מזרח חיפה - בחינת מצב קיים והמלצות לשיפור" לשנים 2016 - 2017.

תמונה 1: מדרגות בשכונת נווה פז



מקור: צילום עובדי משרד מבקר המדינה

בדוח העלו פעילי השכונות כמה טענות: ריבוי מדרגות - הפרשי גובה בין השכונות. לדוגמה, בין שכונת נווה פז למתנ"ס ברחוב משאש יש 250 מדרגות. היעדר תח"צ ברחוב יגור - עקב הפרשי גובה בין רחוב יגור לרחוב החשמל נדרש כיסוי תחבורתי; לא בוצעה התאמה למוקדים שלטוניים חדשים כגון קריית הממשלה ולמוקדים מסחריים חדשים לגרנד קניון ונווה שאנן; יש לשפר את



בשכונות בעלות
מעמד סוציו-אקונומי
נמוך, שבהן שיעור
התושבים בעלי כלי
רכב פרטי קטן יחסית
ולעיתים דם אינה
משגת לממן שירותי
מוניות, הקושי להגיע
לתחנות התח"צ
ולהשתמש באמצעי
התח"צ הוא בעיה
חמורה ביותר

השירות של קווי האוטובוס הקיימים הנוסעים בין השכונות ולייעלם ע"י הוספת שירות הסעה של מיניבוסים; יש להתאים את השירות לשעות הפעילות; לא מתקיים הליך של שיתוף הציבור בנושא תכנון התחבורה. הבעיות שהועלו בדוח פעילי השכונות רלוונטיות גם לשכונות אחרות בעיר, והן מאפיינות במידה רבה את בעיות התחבורה בחיפה.

משרד מבקר המדינה מעיר אפוא לעירייה ולמשרד התחבורה כי אין התאמה מספקת בין התח"צ לבין התשתית הטופוגרפית המיוחדת של העיר, וכי שירות התח"צ אינו מביא בחשבון את השיפועים התלולים, את הצורך לעלות במדרגות רבות, ואת העובדה שחלק מהנוסעים הם אנשים עם מוגבלות, אנשים מבוגרים והורים עם ילדים קטנים הנדרשים להתנייד עם עגלות ולכן הם מתקשים להגיע לתחנות התח"צ במקומות אלה.

בשכונות בעלות מעמד סוציו-אקונומי נמוך, כמו השכונות במזרח חיפה³⁹ שבהן שיעור התושבים בעלי כלי רכב פרטי קטן יחסית ולעיתים דם אינה משגת לממן שירותי מוניות, הקושי להגיע לתחנות התח"צ ולהשתמש באמצעי התח"צ הוא בעיה חמורה ביותר. בהיעדר פתרון תחבורתי המותאם לצורכיהם נבצר מהתושבים האלה להגיע למוקדי מתן שירותים חיוניים כגון שירותי בריאות, לצאת לקניות יומיומיות, ולהגיע למועדונים חברתיים וכיוצא באלה.

על משרד התחבורה, העירייה וחברת יפה נוף לפעול בהקדם וביעילות לשיפור התח"צ הקיימת בחיפה, ובפרט בשכונות בעלות מעמד סוציו-אקונומי נמוך. עליהם לעשות זאת בהתאם לבחינה כוללת של הבעיות ושל העמידה בתקני התכנון, תוך התחשבות בתלונות הציבור וקיום דו-שיח עימו.

חברת יפה נוף ציינה בתשובתה השנייה כי במסגרת תכנון קווי מטרונית חדשים כדוגמת נווה שאנן מקודם תכנון מדרגות נעות באזורים עם שיפועים. כמו כן, במסגרת עדכון התוכנית האסטרטגית, מתקיימים דיונים מעמיקים על הקמת מדרגות נעות בחלקים שונים בעיר חיפה לשיפור הנגישות ולקיצור מרחקים בין תחנות ומרחקי הליכה.

ועדת תח"צ

בפגישה שהתקיימה בשנת 2013 בין נציגים מהעירייה, ממשרד התחבורה, מחברת יפה נוף, מהזכיין ומחברת אגד, הוחלט להקים ועדת תח"צ בראשות מנהל אגף תכנון דרכים בעירייה. הוועדה, שנקבע כי תכלול גם את נציג פניות הציבור בעירייה, מונתה לטפל בהיבטים תחבורתיים שונים בעיר ובמטרופולין.

בישיבת ועדת התח"צ בינואר 2015 העלתה העירייה טענה חוזרת ולפיה "לא יעלה על הדעת שיבוצעו שינויים בתחבורה הציבורית מבלי שהעירייה מידעת על כך, ומבלי שניתנה לעירייה האפשרות לבחון ולהביע את עמדתה". אומנם צוין כי טענה זו כבר הועלתה בעבר, אך באותה ישיבה היא הועלתה במלוא חריפותה בעקבות שינויים שבוצעו, שכללו ביטול של חלק ממסלול הנסיעה, בלא שהדבר הובא לידיעת התושבים. לעירייה נודע על השינוי רק בעקבות פרסום עצומה בעיתון מקומי.

עם מינוי מנהל תחום תח"צ מחוז חיפה חדש⁴⁰ (להלן-ממונה תח"צ מחוזי), הוא פנה בנובמבר 2017 למנהלת אגף תכנון תח"צ בחברת יפה נוף, למנהל תנועה צפון באגד ולרשות הארצית לתח"צ בבקשה לעשות כמה שינויים בפעילותה של ועדת התח"צ. על פי הצעתו, בישיבה הבאה של הוועדה וכדי לייעל את עבודתה ישתתף נציג אחד בלבד מכל גוף (עירייה, זכיון, אגד, חברת יפה נוף ומשרד התחבורה); סדר היום של הוועדה יישלח לחברי הוועדה לפחות שבוע לפני ההתכנסות; כל גוף ילמד את הנושאים וידון בהם, ינתח את השפעותיהם הצפויות ויגבש המלצות משלו לנושאים המועלים בישיבות הוועדה, והנציג שישתתף בישיבות יהיה מוכן להציג את עמדת הגוף שהוא מייצג ולקבל את ההערות של הגופים האחרים; יתקבלו רק החלטות הנוגעות לנושאים העומדים על סדר היום; על עבודת הוועדה להיות יעילה ואפקטיבית.

הבדיקה העלתה שוועדת התח"צ פעלה בשנים 2013 עד 2017 ללא נהלים הקובעים בין היתר את סדרי עבודתה, לא נקבעו קריטריונים הקובעים אילו פניות יובאו לפני הוועדה, מה יהיו הנושאים שידונו בישיבותיה, מאיזה מקור יילקחו הנושאים, ומי יעלה את הנושאים שעל סדר היום. כיוון שלא נקבעו באופן מפורש סמכויות ועדת התח"צ, לא הובהר גם מה סמכותו של ממונה תח"צ מחוזי, והאם מתפקידו לקבוע סדרי משלו בדבר הנציגים שישתתפו בוועדה ודרכי עבודתה.

טיפול ועדת התח"צ בבקשות לשינויים

להלן דוגמאות לדרכי טיפולה של ועדת תח"צ בבקשות לשינויים בתח"צ בחיפה:

1. **רחוב רטנר:** בישיבת הוועדה בדצמבר 2015 הועלתה בקשה כי קו 9 ימשיך לתחנת קצה ברחוב רטנר בנווה שאנן. הוועדה החליטה שלא לקבל את הבקשה, כיוון שהמסלול המוצע מאריך את הנסיעה, מחייב תוספת תשלומים ואין קשר בין השכונות. עוד הוחלט כי חברת "אגד" תגיש הצעה חלופית. במרץ 2016 החליטה הוועדה לקיים פגישה בשטח עם נציגה מהשכונה, כדי לבדוק אם מדובר בצורך שכונתי.

בישיבת הוועדה באוקטובר 2016 סוכם כי תתקיים פגישה עם מתכנן התח"צ ברחוב רטנר, בהשתתפות נציגות העירייה. בישיבת הוועדה מנובמבר 2016 אושרו תוספות תשומות והוחלט להעביר את קו 38 לרחוב רטנר, הביצוע אמור היה להתחיל עד אפריל 2017. בישיבה במרץ 2017 עודכנו המשתתפים כי התחנות ממתינות לאישור המפקח על התעבורה, וכי יש לקדם את האישור לקראת מועד הרישוי הקרוב של אגד ביוני 2017. בישיבה באוקטובר 2017 צוין כי ניתן אישור לתחנות ואישור לתוספת תשומות וסוכם כי תיושם הצבת התחנות.

הבדיקה העלתה אפוא כי הבקשה להוספת קו אוטובוס ברחוב רטנר עלתה כבר בסוף שנת 2015, וכי בסוף שנת 2016 הוחלט לבצע את העברת הקו ברחוב. אולם במועד סיום הביקורת, כשנתיים וחצי לאחר הפניה לוועדת התח"צ, קו 38 עדיין אינו עובר ברחוב רטנר בחיפה.

2. **הפעלת קו אוטובוס לחוף הים:** בישיבת ועדת התח"צ בינואר 2014 הועלה כי לא מופעל קו תח"צ הנוסע לכל חופי הים המוכרזים. ביוני 2014 הועלתה בקשה להחזרת קווים בשבת ממרכז הכרמל לים. בנובמבר 2016 הועלתה הצעה להארכת קו 43 לתחנת קווי הלילה בחוף הים. ההצעה אושרה במישור העקרוני, ובמרץ 2017 הוחלט כי יש להקים מבנה מנוחה לנהגים בתחנת חוף דדו, כתנאי להפעלת תח"צ לחוף הים.

הבדיקה העלתה כי הבקשה להקמת קו אוטובוס לחוף הים נדחתה על הסף בתחילת שנת 2014, ללא בחינת הנושא לעומק. רק בעקבות בקשה להקמת תחנה בחוף דדו לקו אחר נמצא פתרון לסוגיה והנושא אושר עקרונית, אולם בסוף שנת 2017, ארבע שנים לאחר שוועדת התח"צ העלתה את הנושא ולמרות אישור עקרוני לקו, עדיין לא הופעל קו אוטובוס לחוף הים.

3. **קווי אוטובוס ברחוב חורי:** ביוני 2015 העלתה ועדת התח"צ הצעה להוצאת הקווים 28 ו-37 מרחוב חורי, בכיוון העולה להדר ולכרמל, בגלל פקקים ברחוב הגורמים לעיכוב רב בנסיעה. בגלל מיעוט נוסעים עולים ויורדים ברחוב, הציעו חברי הוועדה לשנות את מסלול קו 6 באופן שהוא יעבור ברחוב חורי, במקום הקווים הקיימים. עקב התנגדות נציגי התושבים להוצאת הקווים 28 ו-37, החליטה ועדת התח"צ כי חברת יפה נוף תבצע סקר של מספר הנוסעים העולים ויורדים בקו. בסוף אוקטובר 2015 התקבלו תוצאות הסקר.

ביוני 2016 הוחלט בוועדה על הוצאת הקווים 37 ו-28 מרחוב חורי בהדרגה לשדרות הציונות, זאת מאחר שנדרש זמן רב לאישור תחנות אוטובוס בשדרות הציונות ולהצבתן, וכן לאישור תשומות לקווים השכונתיים על ידי משרד התחבורה. כמו כן הוחלט כי מועד ביצוע השלב הראשון יהיה בתחילת ספטמבר 2016. באוגוסט 2016 הועלה כי לא היה הסכם בין משרד התחבורה לחברת אגד לתוספת תשומות, ולכן הגיש ממונה התח"צ

בחיפה בקשה דחופה לתקציב שינויים לקווים 37, 6, 43, 10 ו-4. במועד סיום הביקורת טרם בוצע שינוי.

הבדיקה העלתה כי תקופת ביצוע השינויים בקווי האוטובוס ברחוב חורי התארכה לשנה וחצי, וכי הם בוצעו באופן חלקי בלבד. במועד סיום הביקורת, שנתיים וחצי לאחר שהנושא הועלה בוועדת התח"צ, עדיין לא תוגברה תדירות קו 6 ולא הוארכו שעות הפעילות שלו.

חברת יפה נוף ציינה בתשובתה השנייה כי תוספת התשומות והטמעת השינויים מבוססות על תוכניות עבודה שנתיות, והכול מותנה באישור תקציבי ממשד האוצר.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדת התח"צ כי יישום השינויים ותוספות קווי האוטובוס, לרבות קבלת אישור לביצוע השינויים ואישור התקציב להוספת התשומות, התארך באופן לא סביר, ובמקרים רבים חלפו יותר משנתיים וחצי ממועד הבאת הבעיה לפני ועדת התח"צ ועד יישום השינויים בפועל. יתרה מזו, לעיתים השינויים לא בוצעו כלל, והדבר גרם לפגיעה מתמשכת בתושבים. על העירייה ומשרד התחבורה לקבוע נוהלי עבודה ולוחות זמנים ליישום השינויים ולהוספת קווי האוטובוס, כדי לקצר את תקופת הטיפול בבעיות שמועלות לפני ועדת התח"צ ולמנוע את התמשכות הפגיעה בתושבים.

הקמת פרויקטים עתידיים במטרופולין חיפה

קו הרכבת הקלה חיפה-נצרת (הרק"ל)

בהחלטת ממשלה מאוגוסט 2016⁴¹ בנושא "תכנית השקעה רב שנתית לפיתוח התחבורה הציבורית במטרופולינים" (להלן - החלטה 1838) הוחלט להטיל על משרד התחבורה לקדם הקמה והפעלה של קו חיפה-נצרת ברכבת הקלה (Tram-Train) במטרופולין (להלן - פרויקט הרק"ל). בהחלטה נקבע כי עבודות שלב א', הכוללות תכנון מפורט, מינוי מנהל לפרויקט, עבודות אזרחיות מקדימות, קידום של זמינות הקרקע, העתקת תשתיות חיוניות וכל העבודות הדרושות למבנה התחתון⁴² יקודמו על ידי המדינה. עבודות שלב ב', הכוללות את כל יתר העבודות הנדרשות, לרבות התקנת מערכות הקו ותחזוקתו, יבוצעו על ידי זכיין פרטי שעומו תתקשר חברת חוצה ישראל במגנון של שיתוף המגזר הפרטי (43PPP).

מטרת פרויקט הרק"ל היא להקים מערך תחבורה ציבורית להסעת המונים באמצעות רכבת קלה שתשרת את תושבי הצפון ותחבר בין מטרופולין חיפה לבין הגוש העירוני נצרת-נצרת עילית. הפרויקט קודם כחלופה לתוואי רכבת כבדה בתמ"א 4423. פרויקט הרק"ל הוא פרויקט מורכב, ייחודי וראשון מסוגו בישראל, המשלב רכבת קלה וכבדה על אותה המסילה. לרק"ל יתרונות 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 כבדה.

תכנון הפרויקט החל בשנת 2005 על ידי חברת יפה נוף. תוואי הרק"ל אמור לעבור בסמוך ליישובים נצרת, חיפה, קריית אתא, ושפרעם⁴⁵ (ראו להלן מפה 3). אורכו כ-43 ק"מ והוא כולל כ-17 תחנות איסוף והורדה של נוסעים. זמן נסיעה בין תחנת ריינה בנצרת לתחנת לב המפרץ בחיפה מתוכנן לכ-27 דקות. הפרויקט כולל גם קטע באורך של 4.2 ק"מ לדרך פרברית מהירה בין מחלף

41 החלטה 1838, "תכנית השקעה רב שנתית לפיתוח התחבורה הציבורית במטרופולינים" (11.8.16).

42 המבנה התחתון כולל את כל העבודות לפיתוח התשתית להסעת הרק"ל, כגון מסילה.

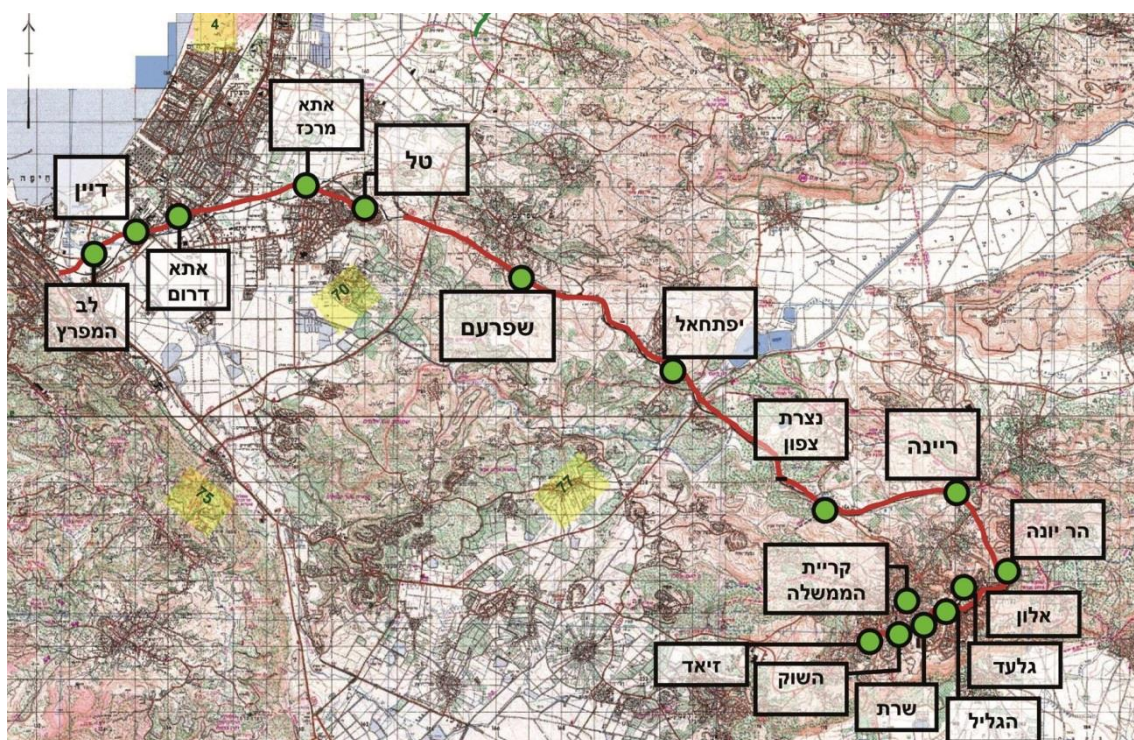
43 Public private partnership - פרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי.

44 תוכנית מתאר ארצית למסילות ברזל.

45 הקו עובר בסמיכות ליישובים קריית אתא, שפרעם, ביר אל-מכסור וצומת ריינה-משהד, וימשיך בתוך העיר נצרת עילית עד נצרת. תחילת התוואי במרכז התחבורה "לב המפרץ" בחיפה, במקביל לדרך 22 עד מחלף קריית אתא צפון, המשכו לאורך דרך 781 ועד מחלף גלעם, לאחר מכן ייכנס התוואי בין מסלולי דרך 79 עד צומת ריינה-משהד, ימשיך לאורך דרך 6400 לנצרת עילית, ימשיך לנצרת דרך קריית הממשלה ויסתיים בצומת המוסכים.

אתא למחלף גלעם (כביש מספר 781) ומסילת רכבת כבדה נשר-אחיהוד, במקביל לתוואי הרק"ל בקטע זה. כמו כן, מתוכננת הקמה של תחנות לאוטובוסים מזינים ומגרשי חנה וסע בסמוך לתחנות הרק"ל. הרוחב הכולל של שלוש המערכות בקטע המשולב הוא 150 מטרים. ביולי 2011 הוכרז הפרויקט כ"פרויקט תשתית בעל חשיבות לאומית" (תוכנית תשתית לאומית) (להלן - תת"ל 56), וככזה הוא מקודם בוועדה לתשתיות לאומיות. עלותו מוערכת בכ-5.9 מיליארד ש"ח. ביוני 2016 החליטה הממשלה להעביר את הפרויקט לחברת חוצה ישראל.

מפה: 3 תוואי הרק"ל בקו נצרת-חיפה



מקור: מצגת של משרד התחבורה מאי 2016.

עיכובים בביצוע פרויקט הרק"ל

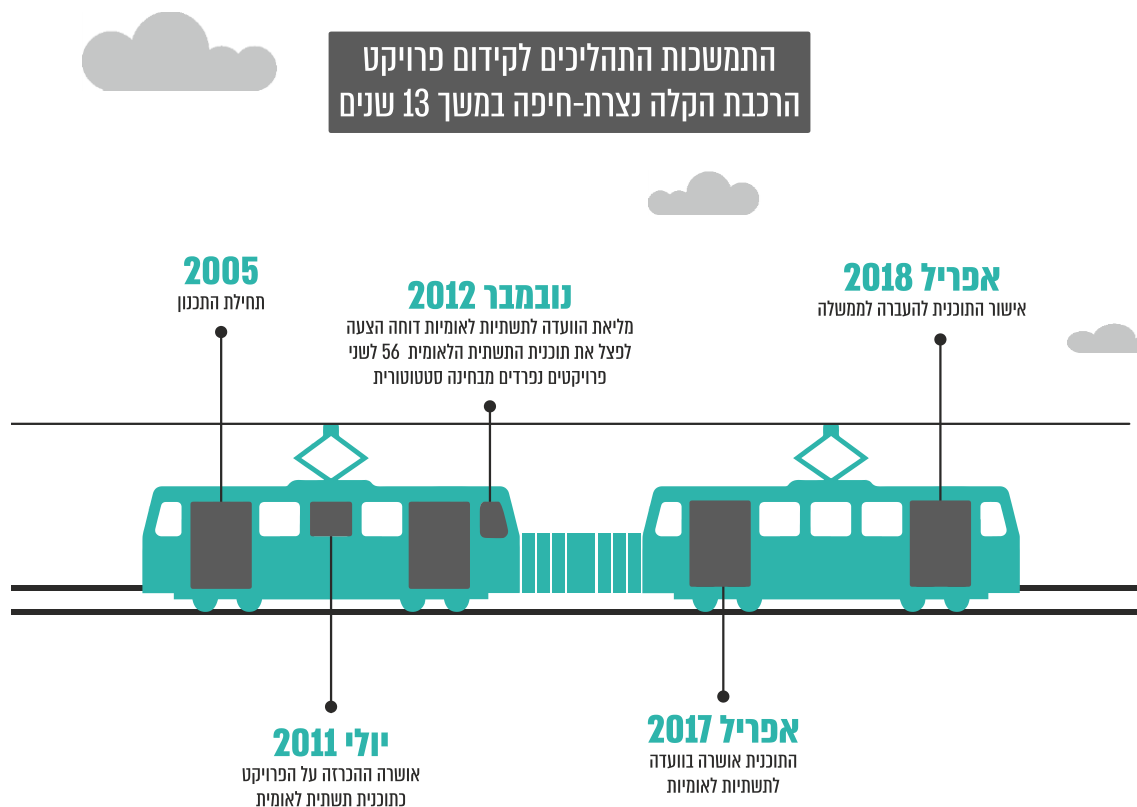
להלן בלוח 9 מוצגת התפתחות פרויקט הרק"ל בקו חיפה-נצרת לאורך השנים 2005 עד 2018:

לוח 9: התפתחות פרויקט רק"ל חיפה-נצרת, 2005 - 2018

המועד	הפעולה
2005	תחילת התכנון.
ספטמבר 2006	אישור משרד התחבורה לקידום הפרויקט.
דצמבר 2006	הצגת תוכנית הפרויקט לראש מינהל התכנון במשרד הפנים.
מאי 2007	הגשת דוח "ניתוח התפיסה התחבורתית".
2007	הצגת התוכנית לכל הרשויות והגורמים.
מרץ 2008	דוח ביניים מפורט, כולל דוח טכנולוגי.
2008 - 2011	קידום התכנון: תיאום עם ועדות מחוזיות, עיריות, מועצות, גופי תשתית ביצוע כביש 79 ו-22 בהתאם לתוכניות הרק"ל.
יולי 2011	אושרה ההכרזה על הפרויקט כתת"ל.
ספטמבר 2011	ישיבת התנעה בוות"ל.
פברואר 2012	קונגרס - הצגת התוכנית לציבור ולבעלי עניין.
פברואר 2012	מהנדס עיריית קריית אתא ביקש להיפגש עם המתכננים על מנת לשפר את התיאום בין התכנון העירוני לתוואי של הרק"ל.
2012	עבודה עם צוות הוות"ל והצגת מסמך בחינת חלופות למקטע הבין-עירוני.
נובמבר 2012	מהנדס עיריית קריית אתא ציין בוות"ל כי יש לראות בקריית אתא אזור מטרופוליני לכל דבר ולא אזור בין-עירוני, ועל כן יש לבחון את כל המשמעויות לגבי מהירות הרכבת, עיצוב הגשרים והשתלבות במערכת התנועה.
נובמבר 2012	על מנת לא לעכב את הליכי התכנון של התוואי הבין-עירוני, נבחנה האפשרות לפצל את תת"ל 56 לשני פרויקטים נפרדים סטטוטורית. מליאת הוות"ל דחתה אפשרות זו.
2012	עבודה עם צוות הוות"ל לגיבוש חלופה במקטע העירוני.
ספטמבר 2013	אושר פרסום התוכנית לפי חוק תכנון והבניה.
דצמבר 2013	מהנדס עיריית קריית אתא ציין בוות"ל כי "רוחב רצועת הדרך של 350 מטר הינו רוחב עצום המבתר את העיר ואת מה שאושר בתמ"ם (תכנית מתאר מחוזית) 6 כשטח לבינוי".
יולי 2014	התוכנית פורסמה ברשומות ובעיתונים על פי ההחלטה מספטמבר 2013.
אוגוסט 2014	הוגשו לוות"ל מסמכים ותוכניות ל"תנאי סף" לקראת המשך תהליך האישור.
נובמבר 2014	הוגשו מסמכים מתוקנים לאחר קבלת הערות הוות"ל.
דצמבר 2014	אישור מסמכים לעמידה בתנאי סף.

אוגוסט 2015	אושר תסקיר השפעה על הסביבה והוצאה חוות דעת למליאת הוות"ל.
דצמבר 2015	הוגשה תמ"ל (תכנית מתחמים מועדפים לדיור) 1025 לוותמ"ל (ועדה למתחמים מועדפים לדיור)
אוגוסט 2016	התקבלה החלטת ממשלה 1838 "תכנית השקעה רב שנתית לפיתוח התחבורה הציבורית במטרופולינים" להעביר את פרויקט הרק"ל מחברת יפה נוף לחברת חוצה ישראל.
אפריל 2017	התוכנית אושרה בוות"ל.
אפריל 2018	התוכנית אושרה להעברה לממשלה.

על פי נתוני חברת יפה נוף, משרד התחבורה, מינהל התכנון ועיריית קריית אתא, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



תכנון פרויקט הרק"ל החל בשנת 2005. בדצמבר 2015 הגישה עיריית קריית אתא תוכנית לבניית שכונת מגורים מצפון מערב לעיר (להלן - תמ"ל 1025⁴⁶)

46 תמ"ל (תוכנית מועדפת לדיור) 1025- הקמת 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 הרכבת הקלה קו חיפה-נצרת חוצים את תחום התוכנית ממזרח למערב.

שתקודם בוועדה לתוכניות מועדפות לדיור (להלן - ותמ"ל). הרק"ל המתוכנן יצר נתק בין שני חלקי העיר הקיים והמתוכנן. בד בבד עם הגשת תמ"ל 1025, המשיכה הוות"ל לקדם את תת"ל 56 על פי התכנון המקורי, ולפיכך נוצרה התנגשות בין שני הפרויקטים. עיריית קריית אתא התנגדה לקידום פרויקט הרק"ל במתכונתו הנוכחית. בפברואר 2012 ביקש מהנדס עיריית קריית אתא להיפגש עם מתכנני הרק"ל על מנת לשפר את התיאום בין התכנון העירוני לתוואי של הרק"ל ולבדוק את ההשפעות על מערך התחבורה והסדרי התנועה. נוסף על כך בדיון שהתקיים בוות"ל בנובמבר 2012 ציין מהנדס העירייה כי יש לראות בקרית אתא אזור מטרופוליני לכל דבר ולא אזור בין-עירוני, ועל כן יש לבחון את כל המשמעותות לגבי מהירות הרכבת, עיצוב הגשרים והשתלבות הרכבת במערכת התנועה. גם בדצמבר 2013 ציין מהנדס העירייה בדיון בוות"ל כי "רוחב רצועת הדרך של 350 מטר הינו רוחב עצום המבתר את העיר ואת מה שאושר בתמ"מ 476 כשטח לבינוי".

בישיבה שקיימה הוות"ל באפריל 2017 החליטה הוועדה הארצית לתכנון ובניה לאמץ את המלצות ועדת המשנה להערות והשגות מפברואר 2017 ולהעביר את התוכנית לאישור הממשלה על פי סעיף 76(ג)(9)(ב) לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבנייה), בכפוף לתיקונים טכניים ותיקוני עריכה במסמכי התוכנית על פי החלטת ועדת המשנה.

חברת יפה נוף ציינה בתשובתה הראשונה כי חלק גדול מהעיוכים נבעו מהתנגדות של עיריית קריית אתא גם בשלבים המוקדמים (2012 - 2014) ובמאחרים (2015 - 2018), ובעקבות זאת הושהו דיונים והחלטות בהסכמת הוות"ל (ראו להלן). דוגמאות לעיוכים האמורים לעיל: ניסוח ההכרזה נמשך שלוש שנים; בקשה לבדיקת חלופות לאחר שמשרד התחבורה בחר חלופה לקידום נמשכה כשנה; הנחיות להכנת תסקיר השפעה על הסביבה ניתנו בסיום התכנון בעיכוב של כשנתיים.

עוד מסרה חברת יפה נוף בתשובתה הראשונה כי היענות חוזרת ונשנית של הוות"ל לבקשת הדחיות של הדיונים גרמה כאמור לעיוכים משמעותיים. נוסף על העיוכים האמורים לעיל, החלטת הממשלה להכליל את המקטע המשותף באזור קריית אתא בתמ"ל 1025 הייתה "טעות חמורה ויצרה מהומה תכנונית ובירוקרטית רבה. משרד התחבורה התנגד להכללה זו, וצפה את הבעיות, אך לא נענה. לא ייתכן ששתי וועדות ממשלתיות עוסקות במקביל באותו תחום. התוצאה מעבר לעיכוב הזמן, חבלה במטרות התכנית".

מהאמור לעיל עולה 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.

עִיכוּבִים בְּקִידוֹם פְּרוֹיֶקְט הָרֶק"ל בִּשְׁל מַחְלֻקוֹת בֵּין עִירִיית קְרִיית

פרויקט הרק"ל כאמור מתוכנן לעבור בתוך העיר קריית אתא. במפה 4 שלהלן

מפה 4: קטע המחלוקת באזור קריית אתא



המקור: מצגת של חברת חוצה ישראל (יוני 2017).

בשנים 2015 - 2018 חלו עיכובים בקידום הפרויקט בשל מחלוקות בין עיריית

1. **דרישות והתנגדויות ראש עיריית קריית אתא:** בפגישה ביוני 2015 בהשתתפות ראש עיריית קריית אתא וסמנכ"לית תשתיות ותיאום במשרד התחבורה דאז עלה כי עם התקדמות ההליך הסטטוטורי החלו חילוקי דעות בין גורמי המקצוע במשרד התחבורה ועיריית קריית אתא בנושא תוואי הרק"ל. בעקבות המחלוקת בין משרד התחבורה לעירייה ביקש ב-9.8.15 מנכ"ל משרד התחבורה דאז ממתכנת הוות"ל לדחות את הדיון שהיה אמור להתקיים ב-10.8.15. באותו היום השיבה לו המתכנתת, כי אין זה מקובל בות"ל לדחות דיונים ובמיוחד דיון לקראת העברת התכנית להערות הוועדות המחוזיות ולהשגות הציבור. במצבים של מחלוקת - מוסד התכנון הוא הגוף האחראי לשמוע את כל הצדדים, לקבל החלטות תוך שקילת כל מרכיבי התכנית והאיזונים המחייבים בתכנית, כדוגמת תת"ל 56. עוד ציינה כי היא דוחה באופן חריג את הדיון שהיה אמור להתקיים, כדי שהצדדים יוכלו להגיע להסכמות מלאות ומוחלטות עד ל-7.9.15. אך הצדדים לא הגיעו להסכמות עד מועד זה, ורק באפריל 2017 אושרה התכנית בות"ל הועברה להערות הממשלה.

2. בקשת מתכנתת הוות"ל לקדם את הפרויקט מדצמבר 2015:

ב-10.11.15 מנהלת אגף בכיר לתכנון תחבורתי במשרד התחבורה ציינה כי

תוכנית הרק"ל עוכבה בוות"ל לבקשת הנהלת המשרד, וכי כדי להמשיך בקידומה על משרד התחבורה להגיש בקשה לוות"ל לדון בתוכנית. ב-10.12.15 פנתה מתכנתת הוות"ל למנכ"ל משרד התחבורה דאז וציינה כי שלב גיבוש התכנון הסתיים, וככל שהתוכנית ומסמכיה מוכנים יש להגישה ולקדמה כתוכנית שמציעה מערך תח"צ איזורי, אחרת התוכנית עלולה להתיישן. כתוצאה מכך ב-14.12.15 הגיש משרד התחבורה בקשה לשיבוץ התכנית לדיון במליאה האחרונה.

3. הנחיית מנכ"לית משרד התחבורה בינואר 2017 על קידום הקטע במחלוקת בוותמ"ל:

באוקטובר 2015 הוחלט בקבינט הדיור שהמקטע של 2.5 ק"מ שעליו חולקת עיריית קריית אתא ייכלל במסגרת תוכנית הוותמ"ל ולא במסגרת תת"ל 56. נוסף על כך, בסיוור שעשה שר התחבורה בדצמבר 2015 הוא הורה כי בתוכנית לא תיכלל רצועת מסילת רכבת כבדה. במכתבה של מנכ"לית משרד התחבורה לראש עיריית קריית אתא מינואר 2017 היא ציינה כי "בהתאם לחוק התכנון והבניה והחלטת ועדת השרים, התכנון במקטע **יקבע בוותמ"ל. מקובל על משרד התחבורה כי הותמ"ל יקבע את אופי הכביש במקטע המשולב** ומבחינת משרד התחבורה תכנון הוותמ"ל לא יהווה שינוי לתת"ל 56" (ההדגשה במקור). עוד ציינה כי אם ייקבע כי כביש 781 לא יוגדר ככביש פרברי מהיר המופרד מפלסית ממסילת הרכבת המשרד יפעל להעברת הרק"ל במקטע המשולב בתת-הקרקע עם שתי תחנות נוסעים. היא הוסיפה כי "היות ומשרד התחבורה רואה בתת"ל 56 תכנית דגל בחשיבות גבוהה לביצוע בשל תרומתה של הרכבת לעידוד השימוש בתחבורה ציבורית, **עלינו לפעול במשותף** לאישור מהיר של התת"ל, מבלי להסתכן בהליך שמיעת התנגדויות הציבור" (ההדגשה במקור).

4. **אישור העברת התוכנית לאישור הממשלה מאפריל 2017:** בישיבת הוות"ל מאפריל 2017 הוחלט להעביר את התוכנית לאישור הממשלה על פי סעיף 76(ג)(9)(ב) לחוק התכנון והבניה, בכפוף לתיקונים על פי החלטת ועדת המשנה. תוכנית הרק"ל הועברה להערות הממשלה באפריל 2018 ואושרה בממשלה במאי אותה שנה.

בתשובת מינהל התכנון במשרד האוצר מיוני 2018 (להלן - תשובת מינהל התכנון) צוין כי "להבנתנו הות"ל עשתה ככל שביכולתה לקדם לזרז את קידום התכנית בשלבים השונים". עוד צוין כי העיכובים המשמעותיים נבעו מסיבות שאינן תלויות בוות"ל, ונוצרו בעיקר משום שמשרד התחבורה לא הגיש את המסמכים הנדרשים למזכירות הוועדה ראו לוח 10 להלן.

לוח 10: מועדי הגשת המסמכים של משרד התחבורה

מועדי הגשת מסמכים על ידי משרד התחבורה	החלטת הוות"ל
אוקטובר 2016 משרד התחבורה השלים את תיקון המסמכים ופרסם את התוכנית כנדרש בחוק.	דצמבר 2015 החלטת מליאת הוות"ל על העברת התוכנית להערות הוועדות המחוזיות והשגות הציבור.
אפריל 2018 משרד התחבורה השלים את תיקון המסמכים לשם העברתם לממשלה.	אפריל 2017 החלטת מליאת הוות"ל על אישור התוכנית להעברה לממשלה.

* על פי תשובת מינהל התכנון מיוני 2018.

מלוח 10 עולה כי לאחר החלטות הוות"ל על העברת התוכנית להערות הוועדות המחוזיות והשגות הציבור, נדרשו למשרד התחבורה כעשרה חודשים להשלים את תיקון המסמכים ולפרסום התוכנית כנדרש בחוק. משרד התחבורה התעכב כשנה נוספת עד להשלמה ותיקון המסמכים לפני העברתה לממשלה.

מהאמור לעיל עולה כי המחלוקות בין עיריית קריית אתא ומשרד התחבורה על מאפייני תוואי הרכ"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 הרכ"ל במוסדות התכנון, התוכנית עוכבה בוות"ל לבקשתו; המשרד לא יזם את קידום התוכנית בוות"ל במשך חודשים רבים, השתתה 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 מחדשת לוות"ל, רק בהתערבות מתכננת הוות"ל הגיש משרד התחבורה בקשה לדון בה בוות"ל.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה ועיריית קריית אתא כי היה עליהם לעשות מאמץ מיוחד להגיע להסכמות על תוואי הרכ"ל מוקדם ככל האפשר וכך למנוע את הארכת משך הפרויקט שלא לצורך.

משרד התחבורה ציין בתשובתו הראשונה כי חלק מהעיכובים נבעו ממורכבות הפרויקט. היה צורך באיתור טכנולוגיה מתאימה המשלבת נסיעה בין-עירונית ונסיעה עירונית, פתרון שהוא הראשון מסוגו בארץ. הבחינה שנעשתה האריכה את משך הפרויקט. כמו כן הגשת תמ"ל 1025 בד בבד עם תת"ל 56 הצריכה חשיבה מחדשת שגרמה לעיכוב נוסף בפרויקט.

השפעות שינויי התוכנית

כתוצאה מהתנגדות עיריית קריית אתא שונתה התוכנית באפריל 2017. שינוי התוכנית בוצע כדי לשפר את שירות התח"צ לתושבי העיר. הפיכת תוואי המסילה מדרך מהירה לדרך בין-עירונית מנעה את חציית העיר קריית אתא לשניים ותאפשר לה להתפתח ולבנות מצפון לדרך 781, תוך שילוב הרק"ל במרכזה של העיר ובמהירות נסיעה המתאימה לנסיעה בתוך עיר.

התארכות משך זמן הנסיעה

לבקשת מנהלת אגף תכנון במשרד התחבורה חישהב חברת חוצה ישראל את הפרש הזמנים במעבר הקטע המשולב במהירויות שונות, ראו להלן:

לוח 11: מהירויות ולוחות זמנים בקטע הרק"ל באזור קריית אתא

החלופה	מהירות תיאורטית (בקמ"ש)	מהירות ממשית (בקמ"ש)	זמן מעבר הקטע ללא תחנות (בדקות)	זמן עיכוב בתחנות (בדקות)	סה"כ זמן מעבר הקטע (בדקות)
דרך בין-עירונית (מקורית)	100	80	1.5	1.5	3.0
דרך עירונית לא מופרדת* לאחר השינוי	25	18	7.0	3.0	10.0

מקור: מסמכי חברת חוצה ישראל
* משולב עם הכביש ומעברי החצייה.

מלוח 11 עולה שהתכנון המעודכן של הרק"ל כולל עצירות בתחנות בקריית אתא אשר מארכות את משך הנסיעה הכולל בכשבע דקות לכיוון⁴⁸. בקטע המשולב נקבע שהמסלול יהיה עירוני והרכבת תיסע במהירות של 25 קמ"ש, במקום 100 קמ"ש כפי שתוכנן. למשל, נסיעה מתחנת ריינה בנצרת לתחנת לב המפרץ בחיפה תתארך מ-27 דקות ל-34 דקות, תוספת זמן של כ-26% מזמן הנסיעה המקורי. השינוי אמור להביא לשיפור בשירותי התח"צ לתושבי קריית אתא, אך מנגד יאריך את זמן הנסיעה ליתר המשתמשים הצפויים בקו.

משרד התחבורה ציין בתשובתו הראשונה כי משך הזמן הנסיעה יתארך עקב הוספת המקטע העירוני בקריית אתא. עוד ציין כי מעבר הרק"ל בתוך קריית אתא משרת את הפיתוח הצפוף של יחידות הדיור ואזורי התעסוקה במתחם החדש.

במאפייני תוואי תוכנית
הרק"ל נעשו שינויים
אשר להם השפעות
ברמה המטרופולינית
וברמה העירונית, זאת
בלי שבוצעה בדיקת
כדאיות כוללת
למכלול השינויים

שינוי בתוואי מסילת זבולון ובמאפייני התכנון של המסילה

כתוצאה משינוי התוכנית צומצמה רצועת התשתיות ומסילת זבולון העתידית אמורה להיות תת-קרקעית, דבר שצפוי לגרום לייקור הפרויקט.

בתשובת מינהל התכנון צוין כי הרכבת הכבדה (מסילת זבולון) נכללה אומנם בהכרזה על הפרויקט כתת"ל, אולם לבסוף לא תוכננה ברמה מפורטת במסגרת תת"ל 56. התת"ל שמרה רצועה ברמה מתארית עבור תכנון למסילת זבולון עתידית.

בתשובה שמסרה עיריית קריית אתא למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2018 (להלן - תשובת עיריית קריית אתא) הוסבר כי העיר היא ציר מרכזי במטרופולין חיפה והקריות. בתשובה נכתב כי קריית אתא היא למעשה שער הכניסה למטרופולין ועומדת בפני עצמה כמרכז מטרופוליני משני, וככזו היא זוכה לפיתוח אדיר ולתנופת בנייה.

במאפייני תוואי תוכנית הרק"ל נעשו שינויים אשר להם השפעות ברמה המטרופולינית וברמה העירונית, זאת בלי שבוצעה בדיקת כדאיות כוללת למכלול השינויים. שינויים אלה הביאו לשיפור צפוי בשירותי התח"צ לתושבי קריית אתא, ומנגד האריכו את זמן הנסיעה ליתר המשתמשים הצפויים בקו. כמו כן הם גרמו לשינוי בתוואי העתידי של מסילת הרכבת הכבדה זבולון, הצפוי לגרום לייקור פרויקט זה עקב הצורך לפתח את חלק מתוואי המסילות במתווה תת-קרקעי. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה שהליך קבלת ההחלטות בדבר תוואי הרק"ל נמשך שנים רבות, והוא ממחיש את הבעייתיות בקידום פרויקטים לאומיים כאשר קיימות מחלוקות בין האינטרסים הלאומיים לבין האינטרסים של השלטון המקומי.

העברת פרויקט הרק"ל לחברת חוצה ישראל

כאמור, בשנת 2005 החלה חברת יפה נוף לתכנן ולקדם את פרויקט הרק"ל. בהחלטת ממשלה 1838 הוחלט להעביר את הפרויקט מידי חברת יפה נוף לידי חברת חוצה ישראל.

חברת חוצה ישראל הוקמה במטרה לקדם את סלילתו של כביש חוצה ישראל - כביש 6. נוסף על כך משמשת החברה רשות הממונה מטעם הממשלה על הפעלת כביש חוצה ישראל. החל בשנת 2010 קיבלה החברה לאחריותה כרשות ממונה גם את מנהרות הכרמל בחיפה והנתיב המהיר לתל אביב.



ההחלטה להעביר
קידום של פרויקט
מחברה ממשלתית
אחת לאחרת מחייבת
תיאום וחפיפה נאותה
בין החברות ולמידה
של הפרויקט על ידי
החברה הקולטת.
העברה כאמור עשויה
לתרום לקידום
הפרויקט, אך גם
ליצור בעיות שונות

אי-ודאות בחברת יפה נוף עקב העברת פרויקט רק"ל לחברת חוצה ישראל

עלותו של פרויקט רק"ל נצרת-חיפה הוערכה ב-5.9 מיליארד ש"ח. על פי הסכם המסגרת, חברת יפה נוף הייתה צפויה לקבל דמי ניהול בשווי של 3% מעלות הפרויקט. לפי חישובי משרד מבקר המדינה, בעקבות העברת האחריות לפרויקט לחברת חוצה ישראל צפוי לחברת יפה נוף אובדן הכנסה של כ-147 מיליון ש"ח.

בשנת 2017 היה הפרויקט בשלב התכנון, וצפי ההכנסות של חברת יפה נוף מדמי הניהול בשנה זו היה כ-12.34 מיליון ש"ח. על פי נתוני החברה, העברת הפרויקט במחצית השנייה של השנה לחברת חוצה ישראל גרמה לה לאובדן הכנסות משוער בסך כ-6.04 מיליון ש"ח מדמי הניהול.

בדיון של דירקטוריון חברת יפה נוף מינואר 2017 ציין מנכ"ל החברה כי החברה מתמודדת עם גורמים אסדרתיים (רגולטוריים) הפועלים כנגדה, וכי משרד התחבורה החליט להוציא מידיה כמה פרויקטים, כדוגמת תחנות אוטובוסים ומסופי קצה. המנכ"ל ציין בדיון כי ההחלטה היא מגמתית ויש לה השלכות חמורות על הכנסות החברה, ועל כן על החברה להתנהל באופן זהיר.

בעיות בהעברת המידע מחברת יפה נוף לחברת חוצה ישראל

ההחלטה להעביר קידום של פרויקט מחברה ממשלתית אחת לשנייה מחייבת תיאום וחפיפה נאותה בין החברות ולמידה של הפרויקט על ידי החברה הקולטת. העברה שכאמור, עשויה לתרום לקידום הפרויקט, אך גם ליצור בעיות שונות, כפי שמתואר להלן:

ביולי 2017 העבירה חברת יפה נוף את כל מסמכי פרויקט הרק"ל לחברת חוצה ישראל. עד דצמבר אותה שנה בחנה חברת חוצה ישראל את החומר ההנדסי, הכלכלי והמשפטי ואת אומדני פרויקט הרק"ל, לרבות האומדן למקטע התת-קרקעי. בד בבד עם פעולות אלה הוגדרה חלוקת המשימות בין החברות.

ממסמך פנימי של חברת חוצה ישראל מספטמבר 2017 בנושא "סטאטוס בקרת חומרים שהועברו מיפה נוף - סיכום" עולה כי קיימות בעיות במסמכים שמסרה חברת יפה נוף. בנושא האומדנים צוין כי "האומדנים שהועברו הינם אומדני ביצוע (אומדן קבלן ראשי) לסעיפים עיקריים. לאומדנים אלה הוספו שכבת בצ"מ [בלתי צפוי מראש] של 30% ותקורות ניהול תכנון של 18%... לפי בדיקתנו האומדנים אינם מלאים, חסרים בהם סעיפים, וגם האומדנים עצמם הינם אומדני חסר שאינם משקפים את תכולות הביצוע בפועל, כך לפי בדיקתנו חסר אומדן של תחנת קריית הממשלה, כרכיב עצמאי על כלל המערכות. לא ברור לנו על איזה בסיס נערך האומדן, חלק מהסעיפים כגון מבנים, ערוכים כנגד כתב כמויות פרטני יחסית אולם סעיפים אחרים נראים כהקצבת סכומים ללא פירוט. בהמשך לעיל, סעיפי המבנים שהתקבלו בנפרד אינם תואמים את הערכים באומדן המסכם. אין ביכולנו להעריך את אומדן החלק הרכבתי-

מסילתי. בשל החסר באומדנים הן בסעיפים והן מכיוון שהם אומדני חסר, איננו יכולים להעריך תקפות האומדנים".

חברת חוצה ישראל ציינה בתשובתה מאוגוסט 2018 כי החברה קיבלה לאחריותה את הפרויקט עם אומדן עלות ראשוני בלבד המתאים לרמת הידע התואמת את התכנון הראשוני, אשר התבסס על תכנון סטטוטורי שטרם הושלם. החברה תבחן את אומדן הפרויקט בד בבד עם קידום התכנון.

חברת יפה נוף ציינה בתשובתה הראשונה בנוגע להעברת מסמכי הפרויקט כי היא וידאה שכל החומר הרלוונטי לפרויקט מועבר ומתקבל בחברת חוצה ישראל לאחר סיום ההליך הסטטוטורי, ואף הציעה סיוע לחברת חוצה ישראל בכל נושא הקשור לפרויקט. בנוגע לאומדן עלות הפרויקט ציינה חברת יפה נוף כי האומדן אינו יכול להיות מעודכן עד אשר לא ניתן אישור סופי לתוכנית בוות"ל.

פרויקט הרק"ל הוא פרויקט מורכב, ייחודי וראשון מסוגו בישראל, ואין לחברת חוצה ישראל ולחברת יפה נוף ניסיון בהקמת פרויקט מסוג זה. במהלך הביקורת לא נמצאו במשרד התחבורה ובחברת יפה נוף מסמכים הכוללים את ניתוח היתרונות והחסרונות בהעברת קידום פרויקט הרק"ל מחברה אחת לחברה אחרת ואת הנימוקים שעמדו בבסיס ההחלטה על העברת פרויקט הרק"ל.

אי-הקמת צוות בין משרדי לליווי הפרויקט

בסעיף 3ג להחלטה 1838 נקבע: "יוקם צוות בין-משרדי לליווי הקמת הרכבת הקלה במטרופולין חיפה, אשר ימונה על ידי שר התחבורה והבטיחות בדרכים ושר האוצר בראשות המנהלת הכללית של משרד התחבורה והבטיחות בדרכים או מי מטעמה, ויהיו חברים נציגי החשבת הכללית ונציגי הממונה על התקציבים במשרד האוצר" (להלן - הצוות). תפקידי הצוות יהיו, בין היתר, מעקב אחר ביצוע הקמת הרק"ל והכרעה במחלוקות מקצועיות, ככל שיתעוררו, בנוגע ליישומן; אישור תוכנית העבודה של חברת חוצה ישראל לפרויקט; מעקב אחר ביצוע הפרויקט, לרבות עמידה בלוחות זמנים ובתקציב; דיווח לשרי התחבורה והאוצר על התקדמות הפרויקט אחת לשלושה חודשים.

באוגוסט 2017 כתב מנכ"ל חברת חוצה ישראל למשנה למנכ"ל משרד התחבורה, לסגן הממונה על התקציבים באוצר ולסגן בכיר לחשב הכללי כי בהחלטה 1838 הוטל על החברה להיות זרוע הביצוע להקמת הרק"ל וביקש מהם לפעול להקמת צוות בין-משרדי כנקבע בהחלטה.



ב-2008 פרסמה
חברת יפה נוף מכרז
להפעלת הרכבל.
ב-2010 בחרה ועדת
המכרזים בחברה א'
כזוכה במכרז. בשנת
2012 הוקפא
הפרויקט, וקידומו
חדש רק בשנת 2018

למרות החלטת הממשלה מאוגוסט 2016 להקים צוות בין-משרדי בראשות מנכ"לית משרד התחבורה, למרות בקשתו של מנכ"ל חברת חוצה ישראל מאוגוסט 2017 להקים את הצוות, ולמרות החשיבות בהקמת הצוות לצורך מעקב אחר ביצוע הפרויקט, הכרעה במחלוקות, אישור תוכנית העבודה ודיווח לשרים, עד מועד סיום הביקורת משרדי התחבורה והאוצר לא הקימו את הצוות כנדרש.

פרויקט הרכבל

הרכבל המתוכנן בעיר חיפה מיועד לשמש אמצעי תחבורה שיהיה חלק בלתי נפרד ממערך התחבורה הציבורית בעיר וישלים את מערכות התחבורה הקיימות. הרכבל כולל קרוניות הנעות על כבל יחיד למרחק של 4.4 ק"מ מהתחנה המרכזית המפרץ לאוניברסיטת חיפה דרך הטכניון במהירות של 18 קמ"ש. משך זמן הנסיעה ממסוף התחבורה בלב המפרץ לטכניון הוא כ-10 דקות, ועד לאוניברסיטה - כ-19 דקות. הרכבל יכלול 75 קרוניות ל-2,400⁴⁹ נוסעים בשעה. על פי בדיקת חברת הבקרה של משרד התחבורה מינואר 2017, הוערכה העלות של הקמת הרכבל ומימוש האופציה לרכישת 75 קרוניות נוספות בכ-305 מיליון ש"ח⁵⁰, מהם כ-26 מיליון ש"ח בגין העמסות⁵¹ ו-7.6 מיליון ש"ח דמי ניהול לחברת יפה נוף. על פי התוכנית, לרכבל יתרון לסביבה הפיזית של חיפה וביכולתו לתת מענה הולם למאפיינים הטופוגרפיים של העיר. הקמת רכבל כוללת הקמת עמודי התמיכה, הקמת מערכת הכבילה, רכישת קרוניות והקמת מערך השליטה. משך זמן הביצוע של הפרויקט מוערך בשנתיים. נוסף על כך, על פי תוכנית חברת יפה נוף יוקמו שלושה קווים נוספים של רכבל באזור המערבי של העיר שיחברו את מרכז חורב ושכונת גן האם אל התחנה המרכזית חוף הכרמל.

עיכובים בקידום פרויקט הרכבל במשך כשני עשורים

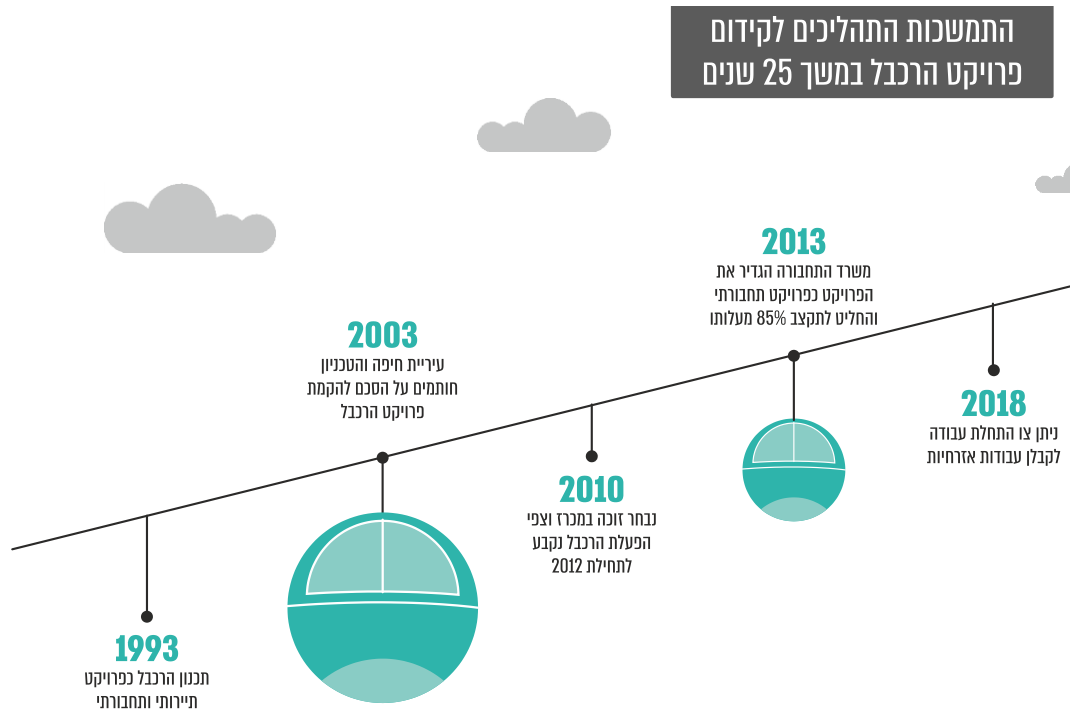
תכנון פרויקט הרכבל על ידי חברת יפה נוף החל בשנת 1993 כפרויקט תיירותי ותחבורתי עירוני. תיאור התפתחות הפרויקט מובא בלוח 12 שלהלן:

- 49 בשלב הראשון ישרת הרכבל 1,200 נוסעים.
- 50 לא כולל תוספת מיזוג אוויר לקרוניות והצמדות מדד.
- 51 עבור תכנון ופיקוח - 9.1 מיליון ש"ח, הוצאות תכנון שקועות - 8 מיליון ש"ח, הבטחת איכות - 2.7 מיליון ש"ח והוצאות נלוות - כ-6 מיליון ש"ח.

לוח 12: התפתחות פרויקט הרכבל, 1993 עד 2018

המועד	הפעילות
1993	תכנון הרכבל כפרויקט תיירותי ותחבורתי עירוני.
יוני 1996	הצגת התוכנית לטכניון.
1998	התוכנית הוצגה בשנית לטכניון.
יולי 1999	ממלא מקום המשנה למנכ"ל במשרד התחבורה פונה במכתב לראש עיריית חיפה דאז ולראש עיריית נשר, מתאר את הפרויקט ואת חשיבותו הרבה לפתרון בעיות התחבורה במטרופולין חיפה, ומבקש את שיתוף הפעולה שלהם.
2000	התכנון הסטטוטורי אושר בוועדה המקומית חיפה והוגש לוועדה המחוזית. לאחר שהתוכנית קיבלה את אישור משרד התחבורה, חברת יפה נוף תכננה להוציא מכרז במהלך 2001.
פברואר 2003	נחתם הסכם בין עיריית חיפה לטכניון הכולל תשלום פיצויים מוסכמים לטכניון בגין תפיסת שטחים להקמת התחנות והעמודים והריסת מבנים קיימים ובגין מגבלות אשר חלות על הטכניון בתוואי הרכבל. העירייה שילמה לטכניון 10% בלבד מהסכום שעליו התחייבה בהסכם, וטרם שילמה את היתרה. למרות זאת, מבחינת כל הצדדים ההסכם תקף, וקיים שיתוף פעולה ותיאום הדדי.
דצמבר 2006	התוכנית מאושרת בוועדה המחוזית. תוקף האישור היה למשך חמש שנים.
2008	חברת יפה נוף פרסמה מכרז להפעלת הרכבל על ידי זכיינים, למכרז ניגשו שלוש חברות.
2009-2008	משרד התחבורה העביר אישור השתתפות במימון הפרויקט בסך של 130 מיליון ש"ח. פרויקט תחבורתי עירוני באחריות עיריית חיפה.
מרץ 2010	ועדת המכרזים בחרה בחברה א' כזוכה במכרז. נקבע כי המועד המוערך להשלמת הפרויקט ותחילת ההפעלה הוא תחילת שנת 2012.
יולי 2010	חברת יפה נוף הודיעה לחברה א' כי עדיין מתקיים דיון מול משרד האוצר ועיריית חיפה, לקבלת אישורים תקציביים לפרויקט. בד בבד עם ניהול המשא ומתן דרשה חברת יפה נוף מחברה א' דרישות נוספות הקשורות לפרויקט והארכה של הערבויות עד סוף 2011.
דצמבר 2011	חברה א' המציאה ערבות נוספת לבקשת חברת יפה נוף.
ינואר 2012	אישור התוכנית הוארך לעוד שנתיים עד שנת 2014, ומאז התוכנית לא הוגשה לחידוש אישור בוועדה.
2012	בשל היעדר תקציב של העירייה, קידום פרויקט הרכבל הוקפא בשנת 2012 עד למציאת מקור תקציבי.
2013	הוחלט על חידוש הפרויקט על ידי משרד התחבורה.
2013	משרד התחבורה הגדיר את הפרויקט כפרויקט תחבורתי והחליט לתקצב 85% מעלותו. 15% הנותרים יתוקצבו על ידי עיריית חיפה.
יוני 2014	מנהל הרשות הארצית, ציין כי פרויקט הרכבל הוא חלק ממכלול התחבורה השלם של חיפה, ולפיכך יש לפרסם מסמך רשמי המגדיר אותו כפרויקט תח"צ.
סוף 2015	הפרויקט תוקצב לביצוע.
יולי 2017	נחתם הסכם סופי לקידום הפרויקט בין משרד התחבורה, עיריית חיפה וחברת יפה נוף לבין הטכניון.
ספטמבר 2017	ניתן צו התחלת עבודה לספק המערכת.
מרץ 2018	ניתן צו התחלת עבודה לקבלן עבודות אזוריות.

על פי נתוני חברת יפה נוף ומשרד התחבורה בעיבוד משרד מבקר המדינה.



בתשובת מינהל התכנון מחוז חיפה הוועדה המחוזית לתכנון ובניה מנובמבר 2018 נמסר כי בשנה וחצי האחרונות התקיימו ישיבות עבודה בלשכת התכנון עם חברת יפה נוף ועיריית חיפה לגבי קידום התכנון של גשר הרכבל⁵².

תכנון פרויקט הרכבל החל בשנת 1993 על ידי חברת יפה נוף כפרויקט תיירותי ותחבורתי עירוני; בשנת 1999 הכיר משרד התחבורה בפרויקט כפרויקט תחבורתי במטרופולין חיפה, ובשנים 2008 - 2009 אישר את השתתפותו במימון הפרויקט, כפרויקט תחבורתי עירוני באחריות עיריית חיפה, בסכום של 130 מיליון ש"ח. רק בשנת 2013, 20 שנים לאחר תחילת התכנון של הפרויקט, החליט משרד התחבורה לקדמו כפרויקט תחבורתי ממשלתי באחריותו. ביוני 2014 קבע מנהל הרשות הארצית לתחבורה ציבורית כי פרויקט הרכבל הוא חלק ממכלול התחבורה השלם של חיפה ולכן יש להגדירו כפרויקט תח"צ. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את התמשכות התהליכים להקמת פרויקט הרכבל במשך יותר משני עשורים, ומעיר למשרד התחבורה כי עד מועד סיום הביקורת - כ-25 שנים מתחילת התכנון וכ-20 שנה מאז הכיר בו משרד התחבורה כפרויקט תחבורתי - לא החלו העבודות להקמתו.

52 גשר הולכי רגל ואופנים היוצא מתחנת האוניברסיטה מערבה מעל כביש 672 (שד' אבא חושי) לכיוון חניוני פארק הכרמל.

עיכובים בגין מחלוקת בין עיריית חיפה ומשרד התחבורה ובין הטכניון

הרכבל המיועד אמור לחצות את הטכניון ולכלול שתי תחנות בלב הקמפוס - תחנת נוסעים ותחנה תפעולית. בשנת 1996 הוצג פרויקט הרכבל לטכניון, ומאז הצגתו התגלעו מחלוקות בין עיריית חיפה לטכניון על תוואי הרכבל ועל גובה הפיצויים בגין הפקעת שטחים בטכניון לצורך הקמת הרכבל. כאמור ביולי 1999 פנה ממלא מקום המשנה למנכ"ל במשרד התחבורה במכתב לראש עיריית חיפה דאז ולראש עיריית נשר דאז, ובו תיאר את החשיבות הרבה שמשרד התחבורה רואה באמצעי תחבורה ציבורית זה לפתרון בעיות התחבורה במטרופולין חיפה, וביקש את שיתוף הפעולה שלהם.

בפברואר 2003 נחתם הסכם בין עיריית חיפה, חברת יפה נוף והטכניון להקמת פרויקט הרכבל באישור הוועד המנהל של הטכניון, מועצת עיריית חיפה ודירקטוריון חברת יפה נוף. ההסכם כלל פיצוי כספי בגין הריסת מבנים קיימים ופינויים מהשטח המיועד להקמת תחנת הנוסעים. לפי הוראות ההסכם, הפיצוי הכולל לטכניון, לא כולל מע"ם והתייקרויות, הוא בסך 9.7 מיליון ש"ח צמוד למדד תשומות הבנייה 05/2003. בשנת 2007 שילמה העירייה 10% מהסכום שעליו התחייבה בהסכם. ממועד חתימת ההסכם פעל הטכניון לפינוי המבנים ונקט צעדים לצורך מציאת פתרונות חלופיים למבנים שפוננו. בשל היעדר תקציב של העירייה, קידום פרויקט הרכבל הוקפא בשנת 2012 עד למציאת מקור תקציבי.

ב-2013 הוחלט על חידוש הפרויקט על ידי משרד התחבורה ונקבע כי הרכבל המתוכנן בעיר חיפה יהיה חלק בלתי נפרד ממערך התחבורה הציבורית בעיר וישמש כלי משלים למערכות התחבורה הקיימות. הפרויקט תוקצב לביצוע בסוף 2015. למרות ההסכם שנחתם ב-2003 התגלעו מחלוקות בין משרד התחבורה לטכניון לאחר חידוש קידום הפרויקט ב-2013. במכתב ששלח המשנה למנכ"ל הטכניון למנכ"ל משרד התחבורה בספטמבר 2016 צוין: "מזה למעלה מ-13 שנים ממתין הטכניון להקמת פרויקט הרכבל... שמחנו להתבשר לאחרונה כי משרד התחבורה החליט לאמץ פרויקט חשוב זה ולתקצבו כפרויקט לאומי לתחבורה ציבורית. עם זאת, הופתענו לשמוע בשיבות שקיימנו עם נציגי המשרד כי הסכם שחתם הטכניון בשנת 2003 לאחר דיונים ממושכים מאוד למול עיריית חיפה ויפה נוף ואשר אפשר את תכנון הפרויקט וסלל את הדרך לגיבוש, לאישור התב"ע שלו ולהעמדת שטחים של הטכניון - ללא תמורה, לטובת הפרויקט, אינו מקובל על המשרד ויש לבטלו לאלתר, תוך התעלמות ממכלול ההסדרים ההכרחיים הכלולים בו... אנו ממתינים לפרויקט הרכבל שנים רבות - נא סיועכם להוציאו לפועל בדרך נכונה ובשיתוף פעולה מכבד בין כל הצדדים". רק ביולי 2017 נחתם הסכם סופי לקידום הפרויקט בין משרד התחבורה, עיריית חיפה וחברת יפה נוף לבין הטכניון (להלן - ההסכם הסופי).

בתשובה שמסר הטכניון למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2018 (להלן - תשובת הטכניון) צוין כי נוכח מורכבות הפרויקט והחשש לבאי הטכניון, ההצעה לפרויקט שהובאה לפתחו של הטכניון הייתה כרוכה בהתלבטויות רבות, בדיקות הליכי חשיבה, ותהליך קבלת ההחלטות בדרג הניהולי. עוד צוין שההתלבטויות



גם לאחר חידוש
הפרויקט ב-2013 על
ידי משרד התחבורה
התגלעו מחלוקות בין
משרד התחבורה
לטכניון, והן עיכבו את
הפרויקט בעוד ארבע
שנים עד לחתימת
הסכם הסופי ביולי
2017

היו גם בשל ספקנות לגבי הוצאתו לפועל של הפרויקט. לאחר משא ומתן נחתם ההסכם הראשון בין הטכניון, עיריית חיפה וחברת יפה נוף. בשנים 2013 - 2014 התקיימו מגעים עם חברת יפה נוף. עוד צוין כי ההסכם שנחתם ב-2003 בוטל והיה צורך בקיום משא ומתן חדש.

משרד התחבורה ציין בתשובתו הראשונה כי עלו מחלוקות בין המשרד לבין הטכניון בנוגע להעברת המקרקעין שבשטח הטכניון אשר יועדו לצורכי הפרויקט אל מדינת ישראל. על רקע המחלוקות, נמשך המשא ומתן כשנה עד לחתימת ההסכם הסופי ביולי 2017. עוד צוין בתשובה כי ללא העברת המקרקעין לשליטת המדינה, לא ניתן היה להבטיח את פעילות הרכבל לתקופה ארוכה ובהתאם למדניות משרד התחבורה.

המחלוקות בין עיריית חיפה לטכניון עיכבו את פרויקט הרכבל במשך תקופה ארוכה מ-1996 עד לחתימת ההסכם ב-2003. גם לאחר חידוש הפרויקט ב-2013 על ידי משרד התחבורה התגלעו מחלוקות בין משרד התחבורה לטכניון, והן עיכבו את הפרויקט בעוד כארבע שנים עד לחתימת הסכם הסופי ביולי 2017. מן הדברים עולה שאי-היכולת של עיריית חיפה ומשרד התחבורה ושל הטכניון להגיע להסכמות ביניהם הייתה אחת הסיבות לעיכובים של יותר מעשר שנים בקידום פרויקט הרכבל.

חשיפה לסיכונים בשל ביטול פרויקט הרכבל

בעקבות חתימת ההסכם בין העירייה לטכניון החלה חברת יפה נוף בהכנת תהליך מכריז לתכנון ולביצוע של פרויקט הרכבל. ב-2008 פרסמה חברת יפה נוף מכרז בין-לאומי להפעלת הרכבל. למכרז ניגשו שלוש חברות⁵³. במרץ 2010 בחרה ועדת המכרזים בחברה אי⁵⁴ כזוכה במכרז, ונקבע כי המועד הצפוי להשלמת הפרויקט ותחילת ההפעלה הוא תחילת 2012.

על פי סיכום תקציבי ממאי 2009 ומאוגוסט 2010, הפרויקט הוא פרויקט עירוני. נקבע כי ההשתתפות המרבית של משרד התחבורה במימון הפרויקט תהיה 130 מיליון ש"ח, שהם 85% מעלות הפרויקט. שאר העלויות, כגון הפעלה ותחזוקה, יהיו באחריותה הבלעדית של עיריית חיפה. בשנת 2008 תקצב משרד התחבורה את עיריית חיפה בגין הפרויקט בסך של 100 מיליון ש"ח, וסכום זה הוגדל ב-30 מיליון ש"ח נוספים בשנת 2009. בסיכום דיון מאוגוסט 2010 בהשתתפות נציגי משרדי האוצר והתחבורה, חברת יפה נוף ונציגי עיריית חיפה סוכם שהעירייה מתחייבת לקחת על עצמה את כל סיכוני ההפעלה בפרויקט. אי לכך, העירייה אף מתחייבת כי אם הזכין שייבחר יפסיק את פעילותו ויצא מהפרויקט, היא תהיה אחראית להפעלת הרכבל ללא כל טענות כספיות כלפי הממשלה.

53 אחת מהם הסירה את המועמדות שלה.

54 חברה אוסטרית המפעילה רכבלים בעולם.

למרות האמור לעיל, ביולי 2010 הודיעה חברת יפה נוף לחברה א' כי עדיין מתקיים דיון בינה לבין עיריית חיפה ומשרד האוצר לקבלת אישורים תקציביים לפרויקט. בסוף דצמבר 2012 פנה הזכיין לחברת יפה נוף והביע תקווה כי בשנת 2013 ימומש סוף סוף הפרויקט. חברת יפה נוף השיבה לו כי נבחנות אפשרויות שונות ליישום הפרויקט.

בסיכום דיון בנושא רכבל חיפה מיוני 2014 ציין מנהל הרשות הארצית לתחבורה ציבורית דאז כי עלתה האפשרות לביטול הפרויקט. בישיבה צוין כי על חברת יפה נוף לספק חוות דעת משפטית למחלקה המשפטית במשרד התחבורה, בנוגע לסיכונים הכרוכים בביטול הפרויקט.

באותו החודש התקבלה חוות הדעת המשפטית מחברת יפה נוף. להלן הסיכונים שהועלו בה בנוגע לביטול הפרויקט: (א) יידרש עדכון התכנון של כל התוכניות שבהן הרכבל הוטמע, וצפויות הוצאות כספיות עבור הפעילות התכנונית הנדרשת; (ב) יש סיכוי קלוש לקידום הפרויקט בנקודת זמן מאוחרת; (ג) תביעה מצד הטכניון לתשלום פיצוי הנובע מהפרת ההסכם - הסכום שייתבע צפוי לנוע בין 4 ל-5 מיליון ש"ח; (ד) תביעה בגין חוזי תכנון וייעוץ - צפויה תביעת שכר טרחה מצוות המתכננים והיועצים; (ה) תביעה על ידי חברה א' בגין ביטול הליכי המכרז וההוצאות הכרוכות בכך; (ו) אובדן כל ההוצאות בגין הפרויקט עד יוני 2014, המסתכמות בכ-17 מיליון ש"ח.

משרד התחבורה ציין בתשובתו הראשונה כי עמדו לפניו שתי אפשרויות: קידום הפרויקט באמצעות המכרז שפורסם על ידי חברת יפה נוף בשנת 2008 שבו זכתה חברה א' או יציאה למכרז חדש. לאחר בחינת הסיכונים החליט המשרד לנהל משא ומתן עם חברה א', שביקשה לקבל הצמדות לאור הזמן הרב שחלף ממועד הזכייה במכרז (כשמונה שנים). כל זאת בד בבד עם הכנת מכרז חדש אחר כחלופה.

נמצא כי אף שמשרד התחבורה אישר לקדם את הפרויקט והעביר אישור תקציבי של 130 מיליון ש"ח ואף שבשנת 2010 נבחרה במכרז חברה לביצוע הפרויקט, הפרויקט עוכב וקידומו חודש רק בשנת 2018. העיכוב והאפשרות לביטול הפרויקט חשפו את המדינה לסיכונים של תביעות מצד הזכיין ומצד גורמים אחרים, ובהם הטכניון.

ב-31.12.06 אושרה לפרויקט תוכנית בניין עיר (להלן - תב"ע). התב"ע הוגבלה לשבע שנים⁵⁵ - עד ל-31.12.13 והיא הותנתה בתחילת ביצוע בפועל. משמעות ביטול התב"ע היא ביטול הפרויקט בכללותו. ביטול התב"ע יחייב, בין היתר, להסדיר את תשלום הפיצויים לטכניון בגין הליך ההפקעה שהושלם ולהתחיל את תהליך אישור הפרויקט בוועדות המחוזיות מחדש, דבר שעשוי להאריך את משך הפרויקט.

55 בדצמבר 2006 התוכנית אושרה בוועדה המחוזית חיפה; תוקף האישור היה למשך חמש שנים. בינואר 2012 אישור התוכנית הוארך בשנתיים, ומשנת 2014 לא הוגשה התוכנית לחידוש אישור בוועדה.

בדיון שהתקיים בנובמבר 2013 בהשתתפות נציגי משרדי התחבורה והאוצר ונציגי חברת יפה נוף בנושא הרכבל, ציינו נציגי משרד התחבורה כי הם תומכים בפרויקט ומכירים בחשיבותו התחבורתית לעיר, וכי מבחינתם הוא עומד בכל הקריטריונים כמקובל בנוהלי המשרד. כמו כן סוכם כי משרד התחבורה יתקצב את החברה בסך של 15 מיליון ש"ח לתקציב של קידום זמינות⁵⁶, הכולל קידוחי ניסיון לשמירת התב"ע, על מנת שלא יתבטל.

על מנת לקבל היתר בנייה עד סוף 2013 ולא להגיש תב"ע חדשה יזמה חברת יפה נוף הגשת בקשה להיתר. בסוף 2013 הוציאה החברה היתרים חלקיים לביצוע עבודות מקדימות בתחנה B (הצ'ק-פוסט), וזאת אף על פי שהתוכנית לא אושרה סופית על ידי משרד התחבורה. רק ביוני 2014 ציין מנהל הרשות הארצית דאז כי פרויקט הרכבל הינו חלק ממכלול התחבורה השלם של חיפה, ולפיכך יש לפרסם מסמך רשמי המגדיר אותו כפרויקט תח"צ.

נמצא כי על מנת להימנע מהצורך להגיש תב"ע חדשה, חברת יפה נוף קידמה את הפרויקט ללא כל האישורים הנדרשים והגישה בקשה לקבלת היתרי עבודה בסוף 2013 בלי שהפרויקט אושר סופית.

חברת יפה נוף ציינה בתשובתה הראשונה כי פעלה כאמור כדי לשמר את תוקף התב"ע, שכן ביטול התב"ע היה גורם לעיכוב של עשרות שנים נוספות בפרויקט.

אי-בחינה מחודשת של יכולת חברת יפה נוף לבצע את הפרויקט

כאמור, בשנת 2013 הגדיר משרד התחבורה את הפרויקט כפרויקט תח"צ ולקח תחת חסותו את קידומו. מאוחר יותר שונתה ההגדרה מפרויקט עירוני לפרויקט תשתית ממשלתי. כמו כן החליט משרד התחבורה להשאיר את ביצועו בידי חברת יפה נוף אף שהיא לא הצליחה לקדמו בשנים הקודמות.

למרות חשיבות פרויקט הרכבל ומורכבותו, חברת יפה נוף ומשרד התחבורה לא ניתחו את הסיבות לכשלים בניהול הפרויקט בפעם הראשונה על מנת לשפר את היערכותם לקראת חידוש ביצועו. נוסף על כך, לא נמצא שמשרד התחבורה בחן את היערכותה של החברה לקראת ביצוע הפרויקט לאחר חידושו ולא את יכולותיה לבצעו.

חברת יפה נוף ציינה בתשובתה הראשונה כי יכולתה של החברה לביצוע פרויקטים הוכח על פני שנים בכל הפרויקטים המיוחדים והייחודיים שביצעה.

56 זמינות ביצועית של הפרויקט, תב"ע מאושרת, היתר בניה, זמינות תקציבית ועמידה בתנאי הסף של הפרויקט.

תכנון מערכת מיזוג אוויר והתמודדות עם מפגעי מזג האוויר

בעת תכנון הקמת הרכבל עלה החשש כי במזג אוויר קיצוני (כגון רוחות חזקות, גשמים, חום וכו'), השימוש ברכבל יהיה מוגבל. יצוין כי עניין זה צוין כאחד החסרונות של הפרויקט בחוות דעת שהתקבלה לבקשת הטכניון בנובמבר 2016. במכתב של מנהל הפרויקט מפברואר 2018 לחברת יפה נוף צוין כי על פי נתוני השירות המטאורולוגי, בשנים 2008 - 2014 היו 24 ימים שבהם נשבו רוחות במהירות של יותר מ-72 קמ"ש. חברת יפה נוף מסרה בתשובתה כי הרכבל בנוי לעבוד ברוחות שמהירותן עד 100 קמ"ש, ועל כן תיתכן השבתה של עד 11 ימים בשלוש שנים במצטבר בגין רוחות חזקות.

חיסרון נוסף שצוין בחוות הדעת של הטכניון היה היעדר מערכת מיזוג אוויר בקרונות של הרכבל. בסיכום פגישה בין מתכנן הפרויקט לחברה א' מספטמבר 2016 עולה כי לצורך הוספת מערכת מיזוג מספר הנוסעים יוקטן לתשעה במקום עשרה בתכנון המקורי, זאת בשל משקלם הרב של סוללות המזגן. כלומר, אם תותקן מערכת מיזוג אוויר, מספר הנוסעים יפחת ב-10%, ובחישוב כולל - מכ-2,400 נוסעים בשעה בשעות השיא לכ-2,160 נוסעים בשעה. נוסף על כך, מאחר שמיזוג הקרונות אינו נכלל בתקציב הפרויקט, על פי הצעת המחיר של חברה א', תידרש תוספת תקציבית של כ-9 מיליון ש"ח⁵⁷ לעלות הפרויקט. כמו כן, העמסה של הסוללות בקרונות משמעה עלויות נוספות בתחזוקה (בלאי גדול יותר) וצריכת חשמל מוגברת - חישובים שלא הובאו בחשבון בבדיקת הכדאיות הכלכלית של הפרויקט. עד מועד סיום הביקורת לא תוכננה הוספה של מזגנים והם יתווספו על פי הצורך.

במכתב האמור של מנהל הפרויקט צוין גם כי על פי נתוני השירות המטאורולוגי ובדיקות שעשה, בשנים 2009 - 2014 היו 24 ימים שבהם הטמפרטורה הייתה יותר מ-35 מעלות, ויום אחד הטמפרטורה הייתה יותר מ-40 מעלות.

מהאמור לעיל עולה כי לפרויקט צפויים ימים של השבתת הנסיעה ברכבל בשל תנאי מזג האוויר. נוסף על כך קרונות הרכבל מתוכננים לפעול בשלב הראשון של הפעלתו ללא מערכת מיזוג אוויר, דבר שעלול לפגוע בטיב השירות ובחויית הנסיעה, שצפויה להימשך כ-19 דקות מהתחנה המרכזית המפרץ לאוניברסיטת חיפה. על הגורמים לתת את הדעת להשלכות אלו ולהיערך בהתאם מבעוד מועד.

חברת יפה נוף ציינה בתשובתה הראשונה כי בשל החשש מטמפרטורות גבוהות בקרונות הפעילה החברה הדמיה לבחינת הטמפרטורה הפנימית בקרונות, וכי לאחר שיתקבלו תוצאות הבדיקה ייערך דיון בשיתוף משרד התחבורה לקבלת החלטה בנושא. עוד ציינה כי ברכבלים בעולם לא מותקנים מזגנים גם במדינות חמות ולחות, כדוגמת סינגפור, וייטנאם ומצרים.

57 עלות התקנת מזגן לקרון היא כ-60,000 ש"ח, ויש להכפיל סכום זה ב-150 קרונות.

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 (להלן - חברת הרכבת) ואנשי מקצוע, תוואי זה הגיע למיצוי הקיבולת במספר הרכבות שיכולות לנסוע בו, וכדי להגביר את התנועה בתוואי יש להכפיל את המסילות: משתי מסילות כיום לארבע מסילות. בתוכנית הפיתוח האסטרטגית של חברת הרכבת לשנת 2040 (להלן - התוכנית האסטרטגית ל-2040) צוין כי עמידה ביעדי התוכנית לשנת 2040 תלויה בהשלמת כמה פרויקטים חשובים עד שנת 2030, ובהם הכפלת המסילות בקו החוף לחיפה (להלן - תוכנית הכפלת המסילות).

על פי מסמכי חברת הרכבת, ב-2012 היא החלה לקדם את תוכנית הכפלת המסילות, שתאפשר להגדיל את קיבולת הרכבות וגם להעלות את מהירות הנסיעה⁵⁸. התוכנית הוכרזה כתת"ל ביולי 2014 (להלן - תת"ל 65). 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 למטרופולין חיפה משנת 2015, עלות תוכנית הכפלת מסילות מוערכת בכ-4.27 מיליארד ש"ח כולל שיקוע חלקי.

במסגרת הכפלת המסילות התגלעו חילוקי דעות על תוואי מסילות הרכבת⁵⁹ באזור חיפה, שנמשכו כשש שנים - מיום תחילת התכנון ועד אישור התוכנית בוות"ל (ראו להלן).

עיכובים בקידום התוכנית

במסגרת התוכנית להכפלת המסילות, ב-2012 החל תהליך של בדיקת חלופות לתוואי המסילות בחיפה (מפה 5). בחברת הרכבת גובשו כמה חלופות להכפלת המסילות⁶⁰, שהתחלקו לשלוש קטגוריות: (א) חלופות לסלילת מסילות בתוואי הקיים⁶¹ (חלופות 7 ו-8 במפה 5); (ב) חלופות לסלילת מסילות בין תחנת לב המפרץ או קריית הממשלה בחיפה לבין תחנת חוף הכרמל (חלופות 1 - 5 במפה 5); (ג) חלופות לסלילת מסילות במנהרה מתחנת לב המפרץ למגדים (להלן -

58 לאחר הכפלת המסילות הרכבות יוכלו לנסוע במסילות החדשות במהירות של 250 קמ"ש.
59 לחלופות של תוואי מסילות באזור חיפה ראו גם מבקר המדינה, **דוח שנתי 68א** (2017), "חברת הרכבת בע"מ - ביצוע פרויקט החשמול", עמ' 676.
60 במצגת שהוצגה על ידי הרכבת לוות"ל בפברואר 2016 צוין כי נבחנו שמונה חלופות עיקריות לביצוע המנהור באזור חיפה.
61 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.

מנהרת השדרה⁶²) (חלופה 9 במפה 5). בבחירת החלופה המתאימה התגלעו מחלוקות על תוואי שיקוע ומנהור המסילה בקטע שבין תחנת חיפה לב המפרץ לדרום חיפה. מחלוקות אלו גרמו לעיכוב הפרויקט בשנים מספר. להלן המחלוקות העיקריות.

62 חלופה שעיקרה מנהור המסילות בקטע שבין תחנת לב המפרץ ועד דרומית לחיפה באורך של כ-9.5 ק"מ במטרה לקצר את זמני נסיעת תושבי הגליל למטרופולין תל אביב. תחנת לב המפרץ תשמש התחנה המרכזית שתרכז תנועות מכלל קווי התחבורה הציבורית באזור כולל תנועות מאזור חיפה. לאחר תחנת לב המפרץ, העצירה הבאה של הרכבת בחלופה זו היא ביזרון יעקב, כאשר כל הנוסעים מחיפה יגיעו לתחנת לב המפרץ ב-BRT.

מפה 5: חלופות לתוואי המסילות בחיפה שהוצגו לוות"ל על ידי חברת הרכבת ב-2014



מקור: מצגת של חברת הרכבת 2014

עמדת עיריית חיפה

עיריית חיפה התנגדה להכפלת המסילות בתוואי הקיים בטענה שהכפלת המסילות וחשמולן יעצימו את החיץ בין החוף לעיר. כמו כן היא התנגדה לחלופות של מנהור התוואי מתחת לב המפרץ דרך קריית הממשלה עד תחנת חוף הכרמל וכן לחלופת מנהרת השדרה בטענה כי העיר היא המטרופולין של

הצפון, ולכן עקיפתה (דילוג על העיר) תפגע בה ובכך יימנע ממנה לשמש עיר מטרופולין. לדעת עיריית חיפה, יש לחזק את העיר כעיר מטרופולינית שמשרתת את הצפון כולו ולא להעביר את תושבי הצפון למרכז הארץ.

בישיבת הווע"ל מפברואר 2016 ציין מנכ"ל עיריית חיפה כי חלופה 635 אופטימלית מהבחינה האורבנית, הסביבתית ושלביות הביצוע. העלות שנאמדה ב-2012 הייתה כ-4 מיליארד ש"ח, והיא עלתה לכ-5 מיליארד ש"ח ב-2016. עוד ציין המנכ"ל כי ב-2014 התקבלה החלטה כי חלופה 5 עדיפה מסיבות הנדסיות, אורבניות, ביצועיות ועוד. החלופה עודכנה בהנחיית סמנכ"ל תשתיות וכלכלה ברכבת, כולל הסטה של תחנת בת גלים. בשלב זה משרדי התחבורה והאוצר עצרו את ביצוע החלופה מסיבות תקציביות. עוד ציין המנכ"ל כי אין הבדל מהותי בעלויות בין החלופות, וכי חלופה זו היא הנוחה ביותר כי התוואי יספק מהירות תכן (מהירות נסיעה) גבוהה וכן ייחסכו התנגדויות של עיריית חיפה.

בישיבת הווע"ל ממרץ 2017 ציין יועץ לרכבת כי יעדי הנסיעה של האוכלוסייה המתגוררת מצפון לחיפה, מתחלקים כך: 50% נוסעים לחיפה ו-50% לתל אביב. אם תבוצע חלופת השדרה, הנוסעים לחיפה ירדו בתחנת לב המפרץ וימשיכו בנסיעה פנימית. אם כל הרכבות יעברו דרך חיפה, תתווסף רבע שעה למשך זמן הנסיעה לתל אביב. מבחינה תחבורתית בלבד, ללא השיקול של חיזוק המטרופולין, החלופה היא פיצול של קווים: גם קו עוקף וגם קו חוצה. העלות הגבוהה של המנהרה תושקע מחוץ לחיפה מבלי שהעיר תרוויח ממנה, והמסילות בעיר יישארו על הקרקע. בתשובה על דברי היועץ ציינה מתכנתת מחוז חיפה במינהל התכנון כי היא "מעדיפה את חלופה 5. תוהה מדוע גוף מוסדי צריך לבחון בכלל את חלופת השדרה, שנוגדת את כל מדיניות התכנון הארצית? האבסורד הוא שהחלופה תיבחן בקריטריונים סביבתיים ע"י הגנת הסביבה ובסוף היא תצא טובה יותר. השיקול המרכזי הוא לא מה נכון יותר מבחינה סביבתית, יש לשקול גם שיקולים עירוניים וערכיים. כביש 6 נתן מכת מוות לחיפה, כשהפך את היוצרות, ובמקום שעכו ונהריה תהיינה גרורות של חיפה, קורה ההיפך. אסור שציר תחבורה ציבורית עתידני לא יעבור בחיפה. חלופת השדרה לא הייתה צריכה להיבחן, אלא להישלל מראש, ואין לבחון אותה בקריטריונים סביבתיים".

בתשובה שמסרה חברת הרכבת למשרד מבקר המדינה ביולי 2018 (להלן - תשובת חברת הרכבת) צוין כי עלות הכפלת מסילות החוף על פי האומדנים המעודכנים לשנת 2018 תהיה כ-13 מיליארד ש"ח בקטע חיפה בלבד, ללא הבדלי עלות משמעותיים בין החלופות הממונהרות. האומדן גדל משמעותית בעקבות הצורך לצמצם פגיעה בחוף הים באזור חוף הכרמל ולהגדיל את הקיבולת באזור לב המפרץ וקישון לפי התוכנית אסטרטגית ל-2040.

63 על פי חלופה זו, הרכבות ייסעו מתחנת לב המפרץ בצפון דרך קריית הממשלה/בית המכס, תחנה חדשה שתוקם בשכונת קריית אליעזר, ותחנת חיפה חוף הכרמל לכיוון תל אביב והדרום.

עמדת תושבי הצפון

ראשי הרשויות מצפון לחיפה תומכים בחלופה של מנהרת השדרה. לטענתם התוכנית האסטרטגית ל-2040 באה 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.

בפברואר 2016 כתב ראש עיריית מעלות דאז מר שלמה בוחבט לשר התחבורה מר ישראל כ"ץ: "אני מביע בשמי ובשם ראשי הרשויות בגליל המערבי התנגדות מוחלטת להמשך המהלך ולקידום הפרויקט, כמייצג ציבור של מאות אלפי אזרחים החיים בגליל, אשר כל שינוי בזמני הנסיעה למרכז הארץ מהווה פגיעה אנושה באורח חייהם, ביכולת להתפרנס ולפרנס וביכולתנו כראשי רשויות בפריפריה הצפונית להמשיך ולנהל ישובים שבהם צמיחה דמוגרפית איכותית התורמים לחוסנה וביטחונה של החברה הישראלית כולה".

באוגוסט 2016 כתב ראש עיריית עכו מר שמעון לנקרי למתכננת הוות"ל מכתב בנושא חלופת מנהרת השדרה למסילת הרכבת, והביע את עמדתו בנושא יתרונות חלופת מנהרת השדרה. בין היתר ציין ראש עיריית עכו שיש לנצל את ההזדמנות ההיסטורית לחבר את הפריפריה הצפונית למרכז הארץ תוך פינוי מסילות הרכבת מחופי חיפה. כיום הנוסעים מצפון לחיפה דרומה ולהפך נדרשים להקיף את חיפה, מסלול המאריך לחינם את משך זמן הנסיעה בכ-20 דקות.

בישיבת הוות"ל שהתקיימה בספטמבר 2016 הציג עו"ד א', העומד מאחורי יוזמת מנהרת השדרה, את החלופה שעיקרה מנהור המסילות בקטע שבין תחנת לב המפרץ עד דרומית לחיפה. לטענתו, רק חלופת השדרה עומדת ביעדי הממשלה חיבור הפריפריה למרכז ובמטרות תת"ל 65.

חוות דעת מקצועית לחלופת תוואי מסילת הרכבת באזור חיפה

באוגוסט 2017 הגישה חברה ב' למשרד התחבורה טיוטת חוות דעת מקצועית לחלופות תוואי מסילת הרכבת באזור חיפה. מחוות הדעת עולה כי יש שתי אוכלוסיות בעלות צרכים שונים לשירותי תח"צ: אוכלוסייה הצורכת שירות תח"צ פרברי לחיפה ומחיפה ואוכלוסייה הצורכת שירותי תח"צ עירוני מצפון הארץ למרכז ודרומה. על פי חוות הדעת, הפתרון צריך להיות מופרד לשניים, בהתאם לאופי שתי האוכלוסיות: (א) סלילת זוג מסילות פרבריות בין צפון הארץ לחיפה; (ב) סלילת זוג מסילות מהירות נפרדות המחברות את המרכז התחבורתי למטרופולין חיפה. על פי חוות הדעת, הנסיעה בתוואי הקיים כיום מתחנת לב המפרץ לתחנת האוניברסיטה בתל אביב נמשכת שעה וארבע דקות, ואילו נסיעה דרך מנהרת השדרה תימשך פחות ממחצית משך הזמן הזה - כ-28 דקות, קיצור משמעותי של 36 דקות. עוד עולה כי זמן הנסיעה בין תחנת לב המפרץ לתחנת חיפה חוף הכרמל נמשך 20 דקות.

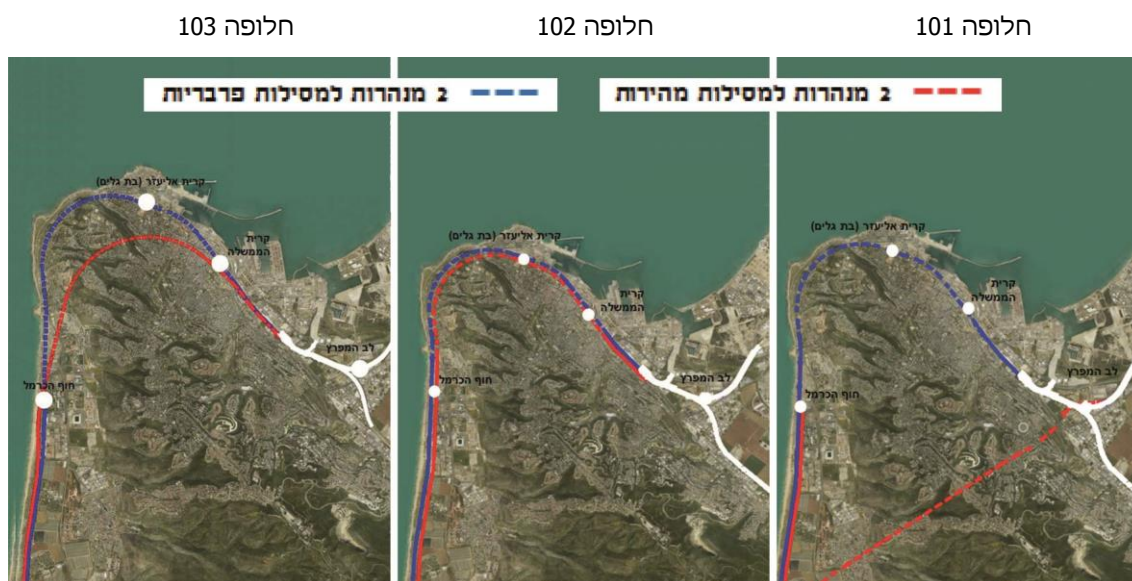
על פי חוות הדעת, הפתרון המוצע מייצר שלושה מוקדי יציאה של רכבת מהירה מחיפה למרכז הארץ: לב המפרץ, בית המכס, חוף הכרמל. שילוב הרכבת

המהירה עם המטרופוליט, האוטובוסים, והרכבל כאמצעי הזנה לשלושת מוקדי יציאה אלו תומך בשכונות רבות ברחבי חיפה. הפתרון המומלץ יביא לקיצור ניכר של משך זמן הנסיעה לתל אביב ויקרב משמעותית את מרכז הארץ לערים כמו הקריות, עכו, נהרייה, כרמיאל, עפולה, בית שאן ועוד. קיצור משך זמן הנסיעה מביא לצמצום עלויות תפעול, חיסכון בקרונות ועוד.

החלטת הוות"ל

לאחר שהצדדים לא הגיעו להסכמות על התוואי על בסיס החלופות שהוצגו במפה 5, בחנה חברת הרכבת כמה חלופות נוספות. בשיבת הוות"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 6 שלהלן את החלופות הנוספות.

מפה 6: חלופות 101, 102 ו-103, על פי נתוני חברת הרכבת



מקרא מפה: רכבת מהירה רכבת פרברית

במרץ 2018 החליטה הוות"ל, לאחר בדיקה של ארבע חלופות עדכניות בתחום העיר חיפה המוצגות במפה 6, לפרסם הודעה⁶⁴, בהתאם לסעיפים 76ג(1) ו-77 לחוק התכנון והבנייה, על הכנת תוכנית להרחבת מסילת החוף בין מתחם "סדנאות אפרים"⁶⁵ לשפיים ועל קידום חלופה 5 וחלופה 102. בדיון ציין יו"ר הוועדה

64 פרסום בעיתונות על הכנת תכנית.

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

כי הגידול במספר הנוסעים ברכבת ישראל בשנים האחרונות הוא חסר תקדים ומחייב פעולה נמרצת לאישור התוכניות להרחבת רשת המסילות. עוד ציין כי אישור תת"ל 65 עוכב על מנת להגיע להסכמות עם עיריית חיפה בכך שתשורת באופן מיטבי, וכי הוועדה תומכת בביסוס מעמדה של העיר כמטרופולין של הצפון.

מינהל התכנון הסביר בתשובתו כי מדובר בפרויקט חריג בגודלו ובמורכבותו אפילו בוות"ל - פרויקט באורך 85 ק"מ, עתיר קונפליקטים, הנוגע לסוגיות תכנוניות רבות חדשות, כגון התוויית מסילות מהירות, תחנות מעבר, חשמול המסילות ועוד. לאורך כל הדרך התקיימו סיוורים בשטח, ישיבות עבודה עם גופים ורשויות רבים בנוגע לכל אורך התוואי ואף קונגרס ייעודי לבחינת החלופות בחיפה.

עוד מסר מינהל התכנון בתשובתו כי "כעבור מספר חודשים מתחילת התהליך לבדיקת החלופות כבר הוגשה עתירה לבג"ץ ע"י קבוצת תושבי מערב הגליל כי מסילת החוף תעקוף את חיפה (מנהרת השדרה), ומאידך כמה סערה גדולה בחיפה כנגד התווייה שתעקוף את חיפה ובאותה עת גם כנגד הכפלת המסילה בתוואי הקיים על חוף הים". על פי התשובה, "סוגיית חיפה זוהתה מלכתחילה כסוגיה כבדה הדורשת בחינה מעמיקה ברמת מדיניות התכנון הארצית, שהעלתה אל פני השטח את השאלה האם חיפה היא מרכז מטרופוליני או שמא קיים מטרופולין אחד ויחיד במדינה, ת"א. מלבד שאלת ההתווייה היו גם בעיות הנדסיות מסובכות כגון העתק הכרמל, חיבורים לנמל ולעשרות תשתיות הקיימות במפרץ, ערכי טבע ובעיקר צרכים אורבניים של העיר". על פי תשובת מינהל התכנון, לצורך קבלת ההחלטה התקיימו ישיבות עבודה בנושא, התייעצות אצל מנהלת מינהל התכנון ובפורום בכיר במינהל התכנון, התייעצות עם מתכנני תמ"א 42 וכאמור התקיים קונגרס מיוחד לבחינת החלופות, שהיה פתוח לציבור בחיפה.

בשנת 2012 החלה חברת רכבת ישראל בקידום בחירת החלופות לתוואי הרכבת באזור חיפה, כחלק מפרויקט הכפלת המסילות שהוכרז כתת"ל ב-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 הוות"ל לפרסם בעיתונות הודעה על הכנת התוכנית. מלבד ההפסד התועלתי למשתמשי התחבורה הציבורית, לעיכובים בפרויקט זה, שנועד לפתור כשלים הקיימים במערכת התחבורתית, יש מחיר כבד. משרד מבקר המדינה מעיר למשרדי התחבורה והאוצר ולוות"ל על שלא פעלו בצורה מיטבית לקדם את הפרויקט.

אי-ביצוען של בדיקות כדאיות כלכלית בחלופות שהוצעו

פיצול הפרויקט
סטטוטורית בשלב
מוקדם של התכנון
היה עשוי לסייע
לקדם ביצוע חלקים
גדולים ממנו, והסיכוי
לעמוד ביעדי הביניים
של התוכנית
האסטרטגית ל-2030
היה גדל

פיתוח ושיפור של מערכת התחבורה הציבורית 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 העלתה 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.

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.

בתשובת מינהל התכנון צוין כי ככלל הוות"ל אינה עורכת בדיקת כדאיות כלכלית לכל החלופות המועלות לפניה. עם זאת היא עושה חישוב כלכלי גס, המשמש לה אמת מידה בבחינת תוכניות שונות. בפרויקט הכפלת המסילות החלופות השונות היו ידועות לצוות הוות"ל בעת ההליך התכנוני, והנושא הכלכלי עלה במסגרת המליאה. אולם מאחר שתפקידו של מוסד התכנון הוא לבחון את הפרויקט בראש ובראשונה מהבחינה התכנונית על פי שיקולים כגון תחבורה, נוף, התאמה למדיניות התכנון הארצית והשפעות סביבתיות, הפן הכלכלי היה אחד הקריטריונים שנבחנו ולא העיקרי שבהם.

משרד התחבורה ציין בתשובתו הראשונה כי בשלב הסטטוטורי, בדיקת כדאיות כלכלית נעשית לפרויקט ולא לחלופות התוואי. משרד התחבורה התמקד בבחינת האלמנטריות והמהותיות ביותר: עמידה ביעדים אסטרטגים, שמירה על שטחים נדרשים לביצוע עתידי ושימושים הנדסית.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה כי בדיקת כדאיות כלכלית היא גם שיקול משמעותי שצריך להביאו בחשבון לשם קבלת ההחלטה באיזו חלופה לבחור. בדיקת היתכנות צריכה להיעשות בד בבד עם הערכת העלויות, כך שבבוא העת יוצג לפני מקבלי החלטות כלל המידע שיסייע להם לקבל את ההחלטה המיטבית. על משרד התחבורה ומשרד האוצר לבצע בדיקות כדאיות כלכלית לפני בחירת חלופה בפרויקטים שהם מתכננים.

אי-פיצול הפרויקט

פרויקט הכפלת המסילות כולל כאמור שדרוג המסילות הקיימות לאורך של 85 ק"מ בין מתחם "סדנאות אפרים" לבין החיבור של מסילת השרון למסילת החוף. במסגרת הכפלת המסילות יבוצע מנהור באזור העיר חיפה, אשר נוסף על ההיבטים הרכביים ייתן פתרון הולם לחשמול 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 היא מצפון לתחנת חוף כרמל, ולקדם את שני המקטעים כפרויקטים נפרדים. עמדה זו קיבלה ביטוי בישיבת הוות"ל ממרץ 2017. בישיבה ציינה מתכננת 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 מתכננת מחוז חיפה את חשיבותו של היעד הערכי של יצירת מטרופולין צפוני.

במאי 2017 כתב עו"ד א' לסמנכ"ל פיתוח ברכבת בנושא פיצול התוכנית כלהלן: "אבקש לידע אותך כי **בכוונתי להתנגד בכל תוקף ובכל ערכאה אפשרית כנגד פיצול תתל/65 באמצעה**, שכן פיצול שכזה מרוקן את התכנית מעיקרה. עוד ציין, כי מובן וברור כי פיצול התכנית ייתר אפשרויות מאקרו העומדות לנגד מתכנני התכנית **ומוסיף אילוצים** שאינם קיימים כאשר בוחנים את הנושא בראיה רחבה. פיצול הפרויקט משמעו חזרה מההבטחה המרכזית המגולמת במסמך ההכרזה - למעשה ביטולו של מסמך ההכרזה" (ההדגשות במקור).

בישיבת הוות"ל מיולי 2017 הוחלט לדחות בחודש נוסף את ההחלטה על פיצול הפרויקט.

על פי פרוטוקול ישיבת הוות"ל מספטמבר 2017, מהנדס עיריית חיפה ציין בישיבה 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".

הרכבת ציינה בתשובתה כי היא יזמה את פיצול הפרויקט על מנת שלא לעכב את הפרויקט.

מינהל התכנון הסביר בתשובתו כי בינואר 2017 התקיימה ישיבת עבודה בנושא פיצול התוכנית. במרץ אותה שנה הוצג הנושא למחוז חיפה במינהל והתקבלה הסכמה בדבר הפיצול. בחודש מאי הגישה חברת הרכבת לוות"ל מסמך חלופות לכל התוואי שמדרום לחיפה, והתוכנית עלתה לדיון במליאת הוות"ל. בדברי ההסבר שנשלחו לחברי הוועדה טרם הדיון הובהר כי מטרת הדיון היא פיצול התוכנית לשתי תוכניות באזור חוף הכרמל ופרסום המקטע הדרומי לפי סעיף 77 לחוק התכנון והבנייה. בדיון עצמו צוין כי רוב הסוגיות במקטע חוף הכרמל-שפיים פתורות, וכי הקושי התכנוני מתרכז בחיפה, ולכן חברת הרכבת מבקשת פיצול שיאפשר בחינת חלופות מעמיקה בחיפה בלי לעכב את שאר התוכנית. צוות הוות"ל המליץ לפצל את התוכנית ולקבוע שתוך חצי שנה יתקיים דיון נוסף ובו תתקבל החלטה על חלופה בחיפה, אולם הוועדה, המורכבת בין היתר מנציגי משרדי ממשלה רבים, החליטה שלא לפצל את התוכנית ולהמשיך לקדמה במקשה אחת. ביולי 2017 התקיים דיון נוסף בנושא הפיצול במליאת הוות"ל, ושוב נדחתה ההמלצה לפצל את התוכנית. בשלב זה דווח לצוות הוות"ל על עצירה בקידום התוכנית לצורך תיאום עם עיריית חיפה ועל החלפת מנהל הפרויקט מטעם חברת הרכבת. קידום התוכנית חודש בתחילת 2018, אז הוצעו חלופות חדשות לתוואי.

בתשובה שמסרה עיריית חיפה למשרד מבקר המדינה ביולי 2018 (להלן - תשובת עיריית חיפה) צוין כי תכלית הפרויקט כפי שהוכרז הייתה הכפלת מסילות הרכבת משפיים ועד מפרץ חיפה, זאת כדי להתמודד עם הגידול הצפוי בנסועה (קילומטר), בין היתר בשל הגידול שחל באוכלוסייה ותוספת קווי הרכבת בצפון הארץ. פיצול התוכנית כך שהכפלת המסילות תסתיים בתחנת חוף הכרמל לא היה משרת את תכלית הפרויקט, שכן חלק ניכר מהתוספת הצפויה בנסועה מקורו בתחנות שמצפון לחוף הכרמל.

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 ל-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.

קשיים לקידום בפרויקטים במטרופולין חיפה

אף על פי שפרויקטים תחבורתיים הוגדרו על ידי משרד התחבורה כאמצעי לפתרון בעיות התחבורה במטרופולין, קידום עוכב הן בוות"ל והן בגופים שאמורים לקדם

בתיקון מס' 60 לחוק התכנון והבנייה שנעשה בשנת 2002 נקבע כי תוקם ועדה ארצית לתכנון ולבנייה של תשתיות לאומיות - הוות"ל; הוות"ל תפעל ליד המועצה הארצית לתכנון ולבנייה (להלן - המועצה הארצית). על פי חוק התכנון והבנייה, בתוך 21 יום מהמועד האחרון להגשת השגות לתוכנית יתקיים דיון מכריע בוות"ל, ועם סיום תהליך האישור בוועדה תובא התוכנית לאישורה של הממשלה.

הביקורת העלתה 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 קידום 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.

משרד מבקר המדינה מעיר כי למרות הדברים האמורים לעיל תהליכי התכנון של כל הפרויקטים במטרופולין חיפה נמשכו שנים רבות, ותכנון חלק מהפרויקטים טרם אושר באופן סופי. במועד סיום הביקורת, 25 שנה מתחילת התכנון, טרם הוחל בביצוע פרויקט הרכבל. גם פרויקט הרק"ל ופרויקט הכפלת המסילות רחוקים מלהגיע לידי סיום, ותת"ל 65 אף לא אושרה באופן סופי בוות"ל.

משרד מבקר המדינה מעיר לגורמים המעורבים בקידום הפרויקטים, ובהם משרד התחבורה והוות"ל, כי התמשכות תהליכי קבלת ההחלטות בפרויקטים אלה עיכבה את קידום, אף בפרויקטים שהוגדרו כתת"ל, אשר ככאלה היו אמורים להיות מקודמים בהליך מקוצר. על כל הגורמים האמורים לבצע חשיבה מעמיקה ולהפיק לקחים מהתמשכות התהליכים על מנת שניתן יהיה לבצע פרויקטים בעלי חשיבות לאומית שהוגדרו כתת"ל בפרקי זמן סבירים.

משרד התחבורה ציין בתשובתו הראשונה כי נעשתה הפקת לקחים בוות"ל ובמוסדות התכנון על מנת לייעל את התליכים ולקצר לוחות זמנים לתכנון פרויקטים במטרופולין חיפה ובכל הארץ.

היעדר רשות מטרופולינית

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

לפעילותן. ב-11.2.18 הוגשה הצעת חוק ממשלתית⁶⁶ ולפיה יוקמו רשויות מטרופוליניות במטרופולין באר שבע ובמטרופולין ירושלים בלבד.

בהיעדר רשות מטרופולינית בחיפה ומטעמי התייעלות התקשר משרד התחבורה עם חברת יפה נוף, והעביר אליה את ניהול הפרויקטים וקידומם. לשם כך נחתם הסכם מסגרת בפברואר 2011 בין משרד התחבורה לחברת יפה נוף לניהול ולביצוע של פרויקטים תחבורתיים למשך ארבע שנים. כאמור תאגיד עירוני נועד, ככלל, לשמש כלי בידי העירייה לביצוע משימות המוטלות עליה, מעין זרועה הארוכה של העירייה.

ואולם 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 לעיל, ובהם מחלוקות על חלופות שערכו קידום של הפרויקטים, בעיות באישורים סטטוטוריים ועוד, נבעו בין היתר מהיעדר רשות מטרופולינית שתכריע בעת חילוקי דעות ותקדם פרויקטים בהתאם לצורכי כלל המטרופולין.

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. 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. על משרד התחבורה לקיים את החלטות הממשלה על הקמת רשות מטרופולינית.

66 הצעת חוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2019), התשע"ח-2018.

סיכום

פרויקט התחבורה הציבורית המקודמים במטרופולין חיפה, מלבד היותם בעלי חשיבות לאומית, נועדו להביא לשיפור איכות החיים של תושבי המטרופולין. במסגרת התוכניות לקידום הפריפריה, המדינה משקיעה משאבים רבים בפרויקטים של תח"צ במטרופולין. פרויקט התשתית מצריכים תכנון, פיקוח ובקרה מעמיקים כדי להבטיח הקצאת משאבים יעילה ומילוי צורכי התחבורה באופן אפקטיבי. הממצאים שהועלו בדוח זה מעידים על ליקויים כבדי משקל בתחומים שונים, ובהם אי-הסדרה כראוי של פעילות חברת יפה נוף; אי-קביעת מדד לקיצור זמן הנסיעה "מדלת לדלת" בתוכנית באסטרטגית למטרופולין חיפה; אי-ביצוע השוואה סדורה, מנומקת ומתועדת בין חלופות טכנולוגיות שונות לקווי המטרונית; אי-ביצוע בדיקת העלות והתועלת של המטרונית לעומת אמצעי תחבורה חלופיים; אי-עמידת המטרונית ביעד זמן ההפעלה בשעות השיא; אי-תכנון מתן העדפה ברמזורים למטרונית ברוב הצמתים בתוואי נסיעתה לפני הפעלתה. עוד הועלה כי אף שחלק ניכר מהנוסעים אינם מתקפים את נסיעתם, משרד התחבורה לא קידם די הצורך פיקוח אפקטיבי לזכיין המפעיל את המטרונית לשם גביית תשלום הנסיעה, וכי הארגון מחדש של קווי האוטובוסים, ובפרט הגעת האוטובוסים לשכונות במזרח חיפה וברחוב חורי, בוצע באופן חלקי בלבד שגרם לפגיעה בתושבים.

הביקורת העלתה כי ביצוע הפרויקטים - פרויקט הרק"ל, הרכבל והכפלת מסילות הרכבת, התעכבו במשך שנים רבות וחלקם לא קודמו במשך יותר משני עשורים. בין היתר, תהליך קבלת ההחלטות של משרד התחבורה לוקה בחסר ומאופיין בהשתהות יתרה. כמו כן, חלק מהעיצובים נבעו מהתמהמהות מקבלי ההחלטות במציאת פתרונות המאזנים בין שיקולי תכנון ארציים ומטרופוליניים לבין שיקולים מקומיים של רשויות מקומיות במטרופולין - עיריית חיפה ועיריית קריית אתא. בהיעדר רשות מטרופולינית במטרופולין חיפה, משרד התחבורה מקדם פרויקטים של תח"צ באמצעות חברה עירונית, שפעמים רבות עלולה להימצא במצב של ניגוד אינטרסים בין מחויבותה לקידום פרויקטים עירוניים בחיפה ובין מחויבותה לקידום פרויקטים תחבורתיים ברמת המטרופולין וברמה הארצית. נוסף על כך לחברה לא הוקנו סמכויות וכלים חיוניים לקידום פרויקטים תחבורתיים במטרופולין, דבר שגרם לעיכובים בפרויקטים ופגע בתושבי הצפון.

על משרד התחבורה, עיריית חיפה וחברת יפה נוף לפעול בהקדם האפשרי לתיקון הליקויים שהועלו בדוח, בפרט בכל הנוגע לשיפור רמת השירות לנוסע, ובכלל זה קיצור זמן הנסיעה של המטרונית, יישום מהיר של ההעדפה ברמזורים ומתן סמכויות לפקחי המטרונית. שיפור השירות בתח"צ עשוי להביא להגדלת מספר המשתמשים בתח"צ ולהפחתת השימוש בכלי הרכב הפרטיים במטרופולין חיפה. כמו כן על משרד התחבורה לפעול להשלמת פרויקטי התח"צ במטרופולין חיפה כדי לשפר את איכות החיים של התושבים ואת טיב השירות לנוסעים ברכבת בכלל. כמו כן, על הוות"ל להפיק לקחים מהעיכוב בפרויקטים ולמצוא דרכים לייעל את הליכי האישור הסטטוטורי שלהם. על משרד התחבורה לקיים את החלטות הממשלה בדבר הקמת רשות מטרופולינית.

