

## מחלקת עבודות ציבוריות

### פעולות ביקורת

במשרדי הפנים, התחבורה והאוצר, וכן ברשות שדות התעופה, ברשות הנמלים והרכבות ובמחלקת עבודות ציבוריות, נבדקו פעילותם של הגופים האחראים לקידום פרויקט הקמתו של מסוף חדש באזור המערבי של נמל התעופה בן גוריון, ובייחוד תשתיות התעבורה המיועדות לשרת אותו (נתב"ג 2000).

### תשתיות תחבורתיות לנתב"ג 2000

נמל התעופה בן גוריון (להלן - נתב"ג) הוא שורה האווירי העיקרי של מדינת ישראל, ובהעדר קשרים יבשתיים מפותחים עם שאר מדינות האזור, תרומתו לכלכלה הלאומית חשובה במיוחד. הביקוש הגדל לשירותי התעופה הבין-לאומיים בשנים האחרונות גרם להיווצרות פער ניכר בין קיבולתו של נתב"ג, שתוכננה לארבעה מיליון נוסעים בשנה, לבין תנועת הנוסעים, שהגיעה בשנת 1997 לכשבעה מיליון נוסעים.

תפעול יעיל של נתב"ג קשור גם בדרכי התחבורה היבשתית המובילות אליו. אלה אמורות לתת פתרון לתנועה גדלה והולכת של נוסעים ומטענים אל נתב"ג וממנו.

בינואר 1994 החליטה הממשלה להכיר בצורך החיוני והדחוף להגדיל את קיבולת נתב"ג על ידי הקמתו של מסוף חדש באזור המערבי של נמל התעופה, הכולל את התשתיות המיועדות לשרת אותו (להלן - נתב"ג 2000, או הפרויקט). הממשלה הטילה על שר התחבורה לשעבר, ישראל קיסר, לפעול באמצעות רשות שדות התעופה (להלן - רש"ת) לקידום נתב"ג 2000, במגמה לסיים את השלב הראשון של הפרויקט עד אפריל 1998.

במאוס 1994 הורתה המועצה הארצית לתכנון ולבנייה (להלן - המועצה הארצית) לרש"ת לערוך תכנית מתאר ארצית חלקית הכוללת הוראות תכנית מפורטת לפיתוח נתב"ג, ובכללן תשתיות תחבורתיות לנתב"ג (להלן - תמ"א 2/4 א', או התכנית); מטרת התכנית - לייעד שטחים הנחוצים לתפעולו הבטיחותי והיעיל של נתב"ג ולפיתוחו. במהלך נובמבר-1996 מאוס 1997 דנה המועצה הארצית בהערות של הוועדות המחוזיות ושל גופים ציבוריים ופרטיים לתמ"א 2/4 א', ובאפריל 1997 היא המליצה לממשלה לאשר את התכנית. ביולי 1997 אישרה הממשלה את התכנית.

בחודשים אפריל-נובמבר 1998 בדק משרד מבקר המדינה את פעולותיהם של רשויות ומשרדי הממשלה האחראים לקידום הפרויקט. בעיקר נבדק נושא התכנון והביצוע של דרכים, מסילות ברזל ותחנות הסעה ציבוריות (להלן - תשתיות קרקעיות ותחבורתיות), שישרתו את תנועת הנוסעים והמטענים אל נתב"ג 2000 וממנו. הבדיקה נעשתה במינהל התכנון של משרד הפנים, באגף לתכנון תחבורה יבשתית של משרד התחבורה, באגף התכנון של רש"ת, באגף התכנון של

רשות הנמלים והרכבות, באגף התכנון של מחלקת עבודות ציבוריות (להלן - מע"ץ) ובאגף התקציבים שבמשרד האוצר.

### לוח זמנים של הפרויקט

תמ"א 2/4 א' קבעה, כי נתב"ג 2000 "יבוצע בשלבים בהתייחס לגידול בהיקפי תנועה חזויים": תחילה ייבנה המסוף החדש, שישרת - יחד עם מסוף הנוסעים הקיים - תשעה מיליון נוסעים בשנה, ויורחב מסוף המטענים לקיבולת של כ- 600,000 טון בשנה. כמו כן, ייבנו תשתיות קרקעיות ותחבורתיות (להלן - שלב א'). בשלב ב' של הפרויקט (שלוח הזמנים לביצועו טרם נקבע) תושלם בניית מבנים ותשתיות לקיבולת של כ- 16 מיליון נוסעים ולטיפול בכ- 1.2 מיליון טון מטענים בשנה.

1. החלטת הממשלה מינואר 1994, בדבר סיום שלבו הראשון של הפרויקט עד אפריל 1998, התבססה, בין היתר, על נתוני רקע שהכינה רש"ת, ובהם - תחזיות התנועה בנתב"ג ולוח זמנים שלדי לביצוע שלב א'. לפי לוח הזמנים, תוכנן סיום ההליך הסטטוטורי של הפרויקט לדצמבר 1994; תחילת הבינוי של המסוף החדש - לאוקטובר 1995, וסיומו - לאפריל 1998; התשתיות הקרקעיות והתחבורתיות, שנועדו לשרת את השלב הראשון של הפרויקט, תוכננו לביצוע בתקופה מארס-1995-אוקטובר 1997.

השוואת קידומו של שלב א' לעומת לוח הזמנים דלעיל מצביעה על פיגור ניכר: (א) ההליך הסטטוטורי של אישור הפרויקט התחיל במארס 1994 והסתיים ביולי 1997 - פיגור של כ- 30 חודש; (ב) רש"ת הוציאה צו התחלת עבודה לבניית מבנה מסוף הנוסעים החדש במאי 1998 וביצעו אמור להסתיים באפריל 2002 - פיגור של כ- 48 חודש, בתנאי שקבלני הביצוע יעמדו בלוח הזמנים החוזי.

2. על פי תחזיות התנועה בנתב"ג, שעשה המכון הישראלי לתכנון ומחקר תחבורה (להלן - המכון), בפברואר 1994, בהזמנת רש"ת, ושעליהן התבססו עורכי תמ"א 2/4 א', עתידה תנועת הנוסעים בשנת 2000 להגיע לכשבעה מיליון ובשנת 2020 לכ- 16 מיליון נוסעים בשנה. אולם, בשונה מתחזיות אלה, כבר בשנת 1997 הגיע היקף התנועה בנתב"ג לכשבעה מיליון נוסעים. המכון עדכן בספטמבר 1997 את תחזיותיו, והיקף התנועה לשנת 2000 נקבע לכתשעה מיליון נוסעים. (ראו תרשים בעמוד הבא).

אם יתמשו תחזיות המכון מספטמבר 1997, ואם שלב א' של הפרויקט יבוצע בהתאם ללוח הזמנים שנקבע בחוזים הקבלניים, הרי כבר במועד פתיחתו לרשות הציבור, בשנת 2002, קיבולתו המתוכננת (9 מיליון נוסעים) תהיה קטנה מהתחזית (כ- 10 מיליון נוסעים) לאותה השנה<sup>1</sup>.

### מחלף כניסה לנתב"ג 2000

1. על פי תמ"א 2/4 א' (ראו תרשים בעמ' 468), דרך 1 - הדרך המקשרת בין תל אביב לבין ירושלים - תהיה מוביל התנועה העיקרי לנתב"ג 2000, וממנה מתוכננת הכניסה הראשית אליו מהמחלף המתוכנן ליד כפר חב"ד (להלן - המחלף המערבי). מחלף בן גוריון הקיים שעל דרך 1

1 חישוב הביקורת בהתבסס על תחזיות המכון מספטמבר 1997.

תחזיות תנועת הנוסעים בנתב"ג  
(על פי המכון הישראלי לתכנון ומחקר ותחבורה)

ייועד לשרת בעיקר את מסוף הנוסעים הישן, מסוף המטענים ואזור התחזוקה והמנהלה; למחלף תוסף רמפה (מישור משופע המחבר בין שני מישורים בגבהים שונים) לכיוון ירושלים. גם מחלף אל על, המתוכנן בצומת דרכים 46 ו-453, ישרת אזורים אלה. מחלף נוסף, המתוכנן על דרך 412 בצדו המערבי של נתב"ג, נועד לשרת את מסוף הנוסעים החדש, אם ייווצרו עומסי תנועה במחלף המערבי.

במהלך הכנתה של תמ"א א' 2/4/א' ערכה רש"ת כמה חלופות תכנוניות לתוואי דרכי הגישה לנתב"ג 2000 ולמיקומו של מחלף הכניסה הראשית על דרך 1, והציגה אותן החלופות לפני המועצה הארצית; זו קבעה את החלופה המועדפת (המחלף המערבי). אולם רש"ת לא עשתה בדיקות כדאיות כלכלית של חלופות אלו. כמו כן, לא עשתה רש"ת בדיקות כדאיות שדורש משרד האוצר טרם הקצאת משאבים להקמת פרויקטים תחבורתיים<sup>2</sup>.

2. חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, העניק למועצה הארצית סמכויות סטטוטוריות, ובהן: סמכויות למתן הוראות לעריכת תכנית מתאר ארצית והגשתה לאישור הממשלה. על פי סעיף 53 לחוק, "המועצה הארצית תגיש לממשלה את התכנית שנערכה לפי הוראותיה יחד עם הערות הוועדות המחוזיות, והממשלה רשאית לאשרה ללא שינוי או, לאחר דיון חוזר במועצה,

---

2 בעניין נוהלי הבדיקה של פרויקטים תחבורתיים, ראו בדוח שנתי 48, בפרק "כביש ארצי לישראל - בדיקת כדאיותו הכלכלית", עמ' 794.

לאשרה בשינוי או לדחותה". בישיבתה מיום 15.7.97 החליטה ועדת השרים לענייני פנים ושירותים לאשר את תמ"א 2/4 א'; ההחלטה קיבלה תוקף של החלטת ממשלה ביום 31.7.97.

הוראות תמ"א 2/4 א' קובעות, בין היתר, כי בשלב א' של הפרויקט יבוצעו "מחלף הכניסה למסוף הנוסעים על כביש מס' 1 (המחלף המערבי) ודרך הגישה אל הנמל, ביצוע כביש שירות שיאפשר חיבור המתקנים הקיימים בשדה הקיים למערכת החדשה שתוקם באזור המערבי". משרד מבקר המדינה בדק אם מומשו ההוראות האמורות והעלה כדלקמן:

ביום 4.8.97 החליטה ועדת השרים לענייני כלכלה, על בסיס הצעתו של שר התחבורה לשעבר, יצחק לוי, להרחיב את המחלף הקיים (מחלף בן גוריון) על דרך 1 לנתב"ג בנימוק שבכך יהיה מענה ל"צרכי התנועה הצפויים במהלך שלב א'". עוד החליטה ועדת השרים, כי ביצוע המחלף המערבי "יותנה בהחלטה של הממשלה, בהתאם לגידול במספר הנוסעים וההתקדמות בתכנון וביצוע נמל תעופה בין-לאומי משלים לנתב"ג, טרם המעבר לביצוע שלב ב' של התכנית, ובהתאם לסדרי העדיפויות התקציביות".

בישיבת ועדת השרים לענייני כלכלה, מיום 28.9.97, הניח שר התחבורה לשעבר, יצחק לוי, הצעת החלטה נוספת בעניין הקמת המחלף המערבי, לפיה - "בהמשך להחלטת ועדת השרים לענייני כלכלה (כל/54) מיום 4.8.97 בדבר ביצוע הרחבת מחלף הכניסה הקיים מכביש מס' 1 לנתב"ג, ותוך כדי ביצוע ההחלטה הנ"ל, לאמץ את מדיניות שר התחבורה לבחון אפשרות ייזום שינוי לתכנית מתאר ארצית 2/4 א' - להוצאת המחלף המתוכנן ליד כפר חב"ד מהתכנית". ועדת השרים החליטה, כי היא "רושמת לפניה מדיניות זו".

על פי הסברי משרד התחבורה מנובמבר 1998 למשרד מבקר המדינה, "לאור התנגדויות חוזרות ונשנות למחלף המערבי, החליט שר התחבורה [השר לשעבר, יצחק לוי] לבדוק את חיוניות המחלף בשלב הראשון של הפרויקט. על מנת שלא לעכב את ביצוע הפרויקט כולו, עד לתום הבדיקה, החליט השר על תכנית חלופית לפיה מחלף בן גוריון המורחב ישמש ככניסה ראשית לנתב"ג".

משרד מבקר המדינה העיר, כי מהתיעוד של המועצה הארצית עולה, שקודם לאישור תמ"א 2/4 א' נעשה הליך של שימוע ליישובים הסמוכים, ובהם - כפר חב"ד. הדבר אף עולה מתשובת משרד הפנים מדצמבר 1998 למשרד מבקר המדינה, בה נאמר: "הליך תכנית מתאר ארצית במהותו אמנם אינו כולל הפקדת תכנית אך המועצה הארצית מעבירה את התכנית להערות הוועדות המחוזיות. ההליך דומה במהותו להליך ההפקדה ואורך מספר חודשים שבמהלכם מחויבות הוועדות המחוזיות להעביר את התכנית להערות הוועדות המקומיות הרלבנטיות. בשל היותה של תכנית ארצית זו ברמה מפורטת ובשל רגישות התכנית, נעשה גם הליך של שימוע היישובים. הליך שהיה חשוב ביותר, שכן בתכנית הוכנסו שינויים לאחר שהוועדה לנושאים תכנוניים עקרוניים השתכנעה מנימוקים שהושמעו בפניה".

מכאן, שהליך השימוע כבר מוצה במועצה הארצית, והחלטת הממשלה להקים את המחלף המערבי במסגרת תמ"א 2/4 א' היתה לאחר שטיעוני היישובים הובאו בחשבון. גם אם היה מקום לבחון מחדש את תמ"א 2/4 א', הרי לאחר אישורה בממשלה, הדרך החוקית חייבה דיון חוזר במועצה הארצית. ואילו כאן סטתה הממשלה בהחלטותיה מהוראות התמ"א, בלי שהחזירה את התכנית לדיון חוזר במועצה.



3. לדעת משרד מבקר המדינה, את החלטות הממשלה, בדבר הכניסה הראשית לנתב"ג 2000, יש לבחון אף מההיבט הכלכלי והתחבורתי.

על פי דוחות המכון דלעיל, כ- 2/3 מנפחי התנועה על דרך 1, שיעדה נתב"ג, הם בכיוון מערב. אולם מאחר שמחלף בן גוריון ממוקם כ- 4 ק"מ מזרחית למחלף המערבי, השימוש בו ככניסה ראשית לנתב"ג 2000, פירושו - הארכת מרחק הנסיעה בשני הכיוונים בכ- 16 ק"מ<sup>3</sup> לבאים מכיוון מערב, וממילא הארכת זמן הנסיעה (ראו תרשים בעמוד הבא).

כמו כן, "מייצר" השינוי האמור עומסי תנועה נוספים על קטעי דרך 1 כפועל יוצא מהארכת מרחק הנסיעה; מעמים תנועה על דרך שירות, שנועדה על פי תמ"א א' 2/4 לשמש כעורק תנועה פנימי המקשר בין האזורים השונים בתוך נתב"ג, ומחייב הקצאת משאבים להגדלת קיבולתה; גורם לגידול בצריכת דלק ולגידול בבלאי של מכוניות ושל תשתית הדרכים. השינוי האמור גם לא נבחן מההיבט הכלכלי, כשסביר הוא, שלהארכת מרחק הנסיעה לנתב"ג בכ- 16 ק"מ למיליוני נוסעים לתקופה של שנים רבות משקל כלכלי ניכר.

הועלה, כי הצעותיו של שר התחבורה לממשלה בדבר העברת הכניסה הראשית לנתב"ג מהמחלף המערבי למחלף בן גוריון והרחבתו של האחרון, לא לוו בבדיקת משמעויותיהן התנועתיות-הכלכליות. מן הראוי היה, כי שר התחבורה יקדים להצעותיו בעניין המחלף המערבי ובעניין מחלף בן גוריון בדיקה של השינוי על כל היבטיו.

4. כדי לתכנן פרויקט תחבורתי ולאפשר את שילובו במערכת תחבורה ארצית, ראוי לגזור את תכנונו מתכנית תחבורתית כוללת. בעניין הצורך לתכנן פרויקט תחבורתי על פי תכנית תחבורתית כוללת, עמדה מבקר המדינה כבר בעבר בדוח שנתי 47, בפרק "תכנון מערכת התחבורה - קידום פרויקט כביש חוצה ישראל" (עמ' 720, 728-726).

באפריל 1994 פנתה המועצה הארצית למשרד התחבורה בבקשה להכין "תכנית אב לפיתוח מערכת התחבורה בארץ". המשרד השלים את הכנתה והציגה לפני המועצה הארצית באוקטובר 1998. מעיון בתכנית האב עולה, כי הקמת המחלף המערבי שאושרה בתכנית מתאר ארציות תמ"א 3 (דרכים) ותמ"א א' 2/4 - איננה כלולה בתכנית האב.

### הרחבת דרך 1

1. על פי תמ"א א' 2/4, דרך 1 היא מוביל התנועה המוטורית העיקרי לנתב"ג 2000. מכאן הצורך בפיתוחה המושכל בהתאם לנפחי תנועה חזויים ובתיאום עם שאר הפרויקטים התחבורתיים, ובהם נתב"ג 2000 וכביש ארצי לישראל (להלן - כביש חוצה ישראל).

מתכנני רש"ת, חברת כביש חוצה ישראל בע"מ ומע"ץ הניחו שלוש תצורות שונות של דרך 1 לשנת היעד 2020: לפי דוח מפברואר 1994, שהכין המכון בהזמנת רש"ת, צריכה דרך 1 להיות בת חמישה נתיבים בכל כיוון; ולפי מתכנני כביש חוצה ישראל - בת שלושה נתיבים בכל כיוון. זאת ועוד, ההנחות של מתכנני נתב"ג 2000 ושל מתכנני כביש חוצה ישראל בדבר תצורתה העתידית של דרך 1 אינן תואמות את התצורה השלישית שבתכנית שמע"ץ הגישה במהלך שנת 1995 לאישור הוועדה המחוזית של מחוז המרכז; על פי תכנית זו, בכוונת מע"ץ להרחיב את דרך 1 בקטע שבין מחלף לוד לבין מחלף בן גוריון ל- 8-6 נתיבים בכל כיוון.

3 מזרחה על דרך 1 מהמחלף המערבי למחלף בן גוריון (כ- 4 ק"מ); נסיעה מערבה בדרך שירות ממחלף בן גוריון למסוף החדש (כ- 4 ק"מ); דרך חזרה (כ- 8 ק"מ).



2. במהלך 1995 הגישה, כאמור, מע"ץ לוועדה המחוזית של מחוז המרכז תכנית, שמטרתה - הרחבת דרך 1 בקטע שבין מחלף לוד למחלף בן גוריון, וכמו כן, פיתוח המחלפים.

מהתייעוד עולה, כי אישור התכנית התעכב עקב דרישתה של ועדת המשנה להתנגדויות של הוועדה המחוזית להטיל על מע"ץ חובת שיפוי לוועדה המקומית "לודים" בשיעור של 100%. העיכוב באישור התכנית עלול לפגוע במוכנות התשתית התחבורתית לקראת פתיחת שלב א' של נתב"ג 2000.

### הנחת קו המסילה

בתמ"א 2/4 א' מתוכנן חיבורו של נתב"ג 2000 הן לרשת הדרכים הארצית והן לרשת מסילות הברזל. על פי הוראות התמ"א, בשלב א' של הפרויקט כלול "ביצוע מסילת הרכבת והעתקת המסילה המזרחית". כדי לאפשר שימוש בתשתית זו עם פתיחתו של נתב"ג 2000 לרשות הציבור, שומה על רשות הנמלים והרכבות להניח את קו המסילה בין תל אביב לנתב"ג בתוואי שנקבע בתכנית מתאר ארצית למסילות ברזל מס' תמ"א 23, ובהתאם ללוח זמנים לביצוע שלב א' של הפרויקט. דחיפות הצורך בהנחת המסילה מתל אביב לנתב"ג צוינה גם בהחלטת הממשלה מינואר 1994 ובהחלטות ועדת השרים לענייני פנים ושירותים מיולי 1997.

הועלה, כי עד מועד סיום הביקורת טרם השלימה רשות הנמלים והרכבות את שלב התכנון הסטטוטורי של קו המסילה מתל אביב לנתב"ג, וממילא טרם התחילה בתכנונו המפורט. ולא זו בלבד, אלא שהנחת המסילה האמורה אינה כלולה בתכנון התקציבי של רשות הנמלים והרכבות. זאת ועוד, במאס 1995 דנה מועצת רש"ת בתקציב הפרויקט ובדרכי מימונו והחליטה על קיצוצים אחדים, ובהם - קיצוץ התקציב לחיבור המסילתי לנתב"ג 2000.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 1998 ציין משרד התשתיות הלאומיות, כי הממשלה אכן החליטה ביום 16.1.94 לתת עדיפות מרבית ולזרז הנחת קו רכבת כחלק מדרכי הגישה לנתב"ג. אולם, ביום 27.11.94 היא אישרה תכנית אסטרטגית שונה, בה דורג הקו לנתב"ג כבעל עדיפות יחסית נמוכה. עוד ציין המשרד, כי בגלל העדר תקציב טרם בוצעו מרבית הפרויקטים שנכללו בתכנית החומש של רכבת ישראל. אי לכך, לא נכלל קו המסילה לנתב"ג 2000 בתכנית התלת-שנתית של הרכבת.

יצוין, שבתמ"א 2/4 א', שאישרה הממשלה ביולי 1997, נקבע שקו המסילה יבוצע בשלב א' של הפרויקט. בכך שינתה הממשלה, למעשה, את התכנית האסטרטגית שאישרה בנובמבר 1994. לפיכך, לא ראוי הוא שמשרד התשתיות הלאומיות יסתמך בתשובתו על אותה תכנית.

\*

שלב הראשון של פרויקט "נתב"ג 2000" אמור היה להסתיים עד אפריל 1998. פתיחת הפרויקט לרשות הציבור מתוכננת עתה רק לשנת 2002. אם יתממשו תחזיות התנועה שבבסיס הפרויקט, הרי כבר במועד פתיחתו, תהיה קיבולתו המתוכננת (9 מיליון נוסעים) קטנה מן החזוי (כ- 10 מיליון נוסעים) לאותה השנה.



הממשלה החליטה ביולי 1997 (בעקבות הדיון במועצה הארצית לתכנון ולבנייה) לאשר את תמ"א 2/4 א' על שלביה. אולם, היא לא עמדה בהחלטתה זו בכל הנוגע לתשתיות תחבורתיות - קו המסילה מתל אביב לנתב"ג 2000 ומחלף ליד כפר חב"ד (המחלף המערבי) - שהקמתן מתחייבת מהוראות התמ"א בשלב א' של הפרויקט. רשות הנמלים והרכבות אף לא תכננה את קו המסילה לביצוע בשלב א' מהעדר תקציב. עוד הועלה, כי רשות שדות התעופה הקפידה את הקמת המחלף המערבי. זאת, בעקבות החלטתו של שר התחבורה לשעבר, יצחק לוי, באישור הממשלה, להפעיל "תכנית חלופית לפיה מחלף בן גוריון המורחב ישמש ככניסה ראשית לנתב"ג", ובו בזמן, לבדוק את חיוניות המחלף המערבי בשלב א' של הפרויקט. החלטתו של השר נומקה ב"התנגדויות חוזרות ונשנות למחלף המערבי".

משרד מבקר המדינה העיר, כי קודם לאישור תמ"א 2/4 א' נעשה הליך של שימוע ליישובים, ובהם - כפר חב"ד. מכאן, שהחלטת הממשלה להקים את המחלף המערבי במסגרת תמ"א 2/4 א' היתה לאחר שטיעוני היישובים הובאו בחשבון. עם זאת, גם אם היה מקום לבחון מחדש את תמ"א 2/4 א', הרי לאחר אישורה בממשלה, הדרך החוקית חייבה דיון חוזר במועצה הארצית. ואילו הממשלה סטתה בהחלטותיה מהוראות התמ"א, בלי שהחזירה את התכנית לדיון חוזר במועצה.