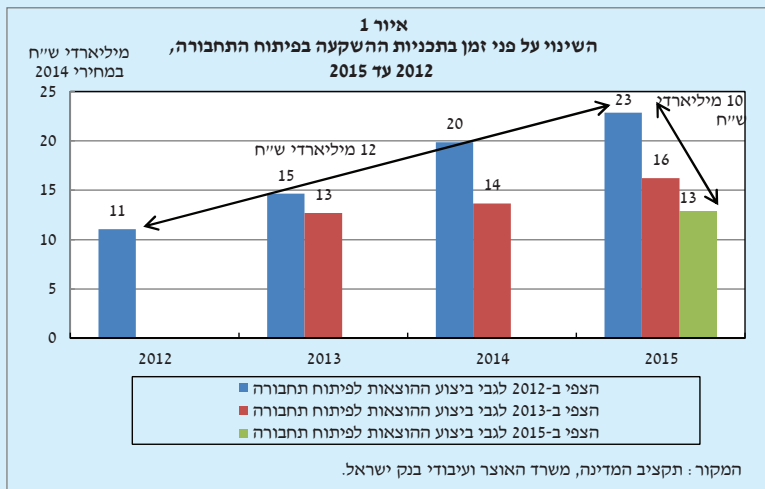


## תיבה ו'-2 : פיתוח התחבורה בין 2012 ל-2015 : התכניות וביצוען

תיבה ב'-2 מבהירה את חשיבותה של השקעה בתשתיות תחבורה ובפיתוח תחבורה ציבורית, והיא מראה שההשקעה בישראל נמוכה יחסית לשאר המדינות המפותחות. תיבה זו עוסקת בתהליכי התקצוב והביצוע של השקעות מתוכננות בתשתיות תחבורה בישראל, ובחלק מהסיבות לכך שביצוען חלקי.

בשנים האחרונות קיבלה הממשלה כמה החלטות על תכניות השקעה בתשתיות תחבורה שנועדו לשפר ולהרחיב את רשת הכבישים ואת מערך התחבורה הציבורית, ביניהן "נתיבי ישראל", הרכבות הקלות בירושלים ובתל אביב, וקו הרכבת בין תל אביב לירושלים. חלק ניכר מהן נחשבו לרפורמות כוללות בתשתית התחבורה, והן תוקצבו בהתאם ואושרו בממשלה. כאשר עוקבים לאורך זמן אחר ביצוען של התכניות, מוצאים שהן נתקלו בבעיות ו/או התעכבו. כתוצאה מכך רק חלק מהן מגיעות לכלל ביצוע, ומתוך קבוצה זו הרוב חורגות מלוח הזמנים המתוכנן<sup>1</sup> להשלמתן ולכן מובילות בטווח הבינוני להשקעה קטנה מהמתוכנן בתשתיות התחבורה.



איור 1 ממחיש זאת: הוא מציג אילו שינויים חלו בשנים האחרונות בצפי לגבי ההוצאות על פיתוח תחבורה. ניתן לראות בו לאיזה סדר גודל הגיעו השינויים שהתכניות במשרדי הממשלה הרלוונטיים צפו ב-2012: ההוצאות היו אמורות לגדול בין 2012 ל-2015 מ-11 מיליארד ש"ח ל-23 מיליארד, כלומר יותר מפי שניים. גידול זה היווה כמחצית מסך הגידול בתקציב המדינה שפֶּלל ההוצאה דאז אפשר לערוך ב-3 שנים, אף שחלק ניכר מהגידול בתקציב – ואף מעבר לכך – כבר היה מיועד להוצאות

בסעיפים אחרים<sup>2</sup>. התכניות ב-2012 ל-2015 כללו בין היתר הוצאה של כ-4.9 מיליארדי ש"ח על הרכבת הקלה בתל אביב, 3.6 מיליארדי ש"ח על תכנית "נתיבי ישראל", 1.5 מיליארד ש"ח על הרכבת הקלה בירושלים, ומיליארד ש"ח על פרויקט חשמול הרכבת.

האיור גם מראה שהפער בין הצפי ל-2015 ובין הצפי ל-2015 בתחילת 2015 מגיע ל-10 מיליארדי ש"ח, כלומר ירידה של 45%, וזאת אף על פי שהממשלה לא ביטלה תכניות משמעותיות לפיתוח התחבורה. העובדה שההוצאה המתוכננת נמוכה מהצפוי אינה מעידה על חיסכון או יעילות, מכיוון שפרויקטים של תשתיות תחבורה בישראל חורגים מעלותם המקורית בכ-31% במוצע<sup>3</sup>. הירידה בצפי מראה כי התכניות לפיתוח התשתיות לתחבורה מתבצעות בקצב אטי מהמתוכנן.

להתקדמות האטית יש חשיבות שחורגת מהמחסור בתשתיות תחבורה: הפיגור פוגע ביכולת לתכנן את מיקום המגורים והעסקים, היות שבניית שכונות מגורים דורשת כבישים וגישה לאזורי התעסוקה של התושבים העתידיים, ותפקודם של עסקים מושפע מנגישותם לתשתיות תחבורה. יתר על כן, מאחר שההשקעות בתשתיות תחבורה גדולות ומורכבות, הן דורשות תקצוב ותכנון רב-שנתיים. מכיוון שהממשלה כפופה לתקרת הוצאות רב-שנתית, תקצוב רב-שנתי עודף בסעיף

<sup>1</sup> ראו תיבה ו'-3 בדוח בנק ישראל ל-2009.

<sup>2</sup> ראו "הביצוע הצפוי של תקציב המדינה בשנת 2012, מול יעדי התקציב" (דצמבר 2011), בנק ישראל.

<sup>3</sup> ראו תיבה ו'-3 בדוח בנק ישראל ל-2009.

- התשתיות מגביל את יכולתה להפנות משאבים למטרות אחרות. לכן חשוב לשפר את יכולות התכנון, התקצוב והבקרה של הגופים האמונים על פרויקטים גדולים בתחום תשתיות התחבורה.
- תכניות שכבר נקבעו להן מתווה תקציבי מתקדמות אפוא בקצב נמוך, ולדבר יש סיבות רבות. עם העיקריות שבהן נמנות:
- חוסר הסכמה בין משרדי הממשלה, ובינם לבין החברות המבצעות, לגבי תכולת הפרויקט או לגבי תוכנה של החלטת הממשלה הנוגעת לעניין.
  - חוסר הסכמה לגבי תמחור הרכיבים בפרויקט ו/או לגבי השיטה להצמיד את התקציבים שנועדו לו.
  - שינויים תכופים במפרט הפרויקט, לדוגמה המרת צמתים במחלפים, שינוי בתוואי של כביש, תוספת כביש במטרה לחבר את הפרויקט לפרויקט אחר, תוספת מסילה, ושינוי טכנולוגי שמצריך שדרוג תשתית. לעתים הביצוע אינו מתקדם עד שמשיגים הסכמה על כל אלה.
  - הערכות אופטימיות מדי בקשר לעלות הפרויקט וליכולת לבצעו. אלה מצריכות תיקונים הן בלוח הזמנים והן בתזרים המזומנים הנחוץ לפרויקט.
  - עיכובים בפרסום מכרזים, בדיקתם והחלטה על הזוכים בהם.
  - שינויים בסדרי העדיפויות של מקבלי החלטות הרלוונטיים ושל הממשלה.
  - שינויים בחברות המבצעות את הפרויקטים וביכולותיהן.
- כדי להמחיש חלק מתופעות אלו<sup>4</sup> נסקור שניים מהפרויקטים הגדולים והחשובים ביותר שגובשו בשנים האחרונות לשם פיתוח התחבורה: תכנית "נתיבי ישראל" והקו האדום בתל אביב.

### "נתיבי ישראל"

ב-2010.02.24 החליטה הממשלה לאמץ את תכנית "נתיבי ישראל"<sup>5</sup> ולהשקיע במרוצת 2010—2020 27.5 מיליארד ש"ח בתשתיות תחבורה. חצי מתקציב התכנית הוקצה לכבישים בין-עירוניים ורכבות, וחציה השני – לתכנון פרויקטים עתידיים ולפרויקט חשמול הרכבת (ראו לוח 2). ההחלטה קבעה כי תקציב התכנית יתווסף לתקציב של משרד התחבורה, וכי לא תהיה אפשרות לקצו ללא החלטה ספציפית.

ב-2013 החליטה הממשלה לקצץ בתקציב הפיתוח של משרד התחבורה, וההחלטה פירטה איזה חלק מהקיצוץ חל על "נתיבי ישראל"<sup>6</sup>. הקיצוץ המצטבר ב-2013—2020 עומד על 1.7 מיליארד ש"ח, כ-6% מתקציבה הכולל של התכנית.

אחד הרכיבים העיקריים בתכנית הוא פרויקט החשמול – החלפתן של רכבות הדיזל במערכת רכבות חשמליות. פרויקט זה דורש תכנון, רכישת ציוד מתאים ושדרוג רחב היקף של התשתית. עלות הפרויקט עמדה ב-2010 על כ-11.2 מיליארד ש"ח – 40% מתקציב התכנית – ובתקציב 2013—2014 עלתה עלותו הצפויה ל-14 מיליארד ש"ח. משרד מבקר המדינה<sup>7</sup> בדק את הנושא ב-2013, ובדיקתו

**לוח 1**  
**תכנית "נתיבי ישראל"**

פרויקט	עלות (במיליארדי ש"ח, במחירי 2010)
מסילת העמק – חיבור עפולה ובית שאן לרכבת	3.4
מסילת עכו-כרמיאל	3.4
"חוצה ישראל" צפוני	3.0
כבישים מהירים בצפון	2.5
כבישים ורכבת בדרום	1.5
תכנון והפקעות	2.5
חשמול הרכבת, ציוד נייד ותחזוקה	11.2
<b>סה"כ</b>	<b>27.5</b>

<sup>4</sup> יש להעיר שחלקן אינן שליליות מעיקרן, למשל שינויים בסדרי העדיפויות ושינויים טכנולוגיים.

<sup>5</sup> החלטה מספר 1421 של הממשלה מיום 24.02.2010: "נתיבי ישראל – תכנית תחבורה לפיתוח הנגב והגליל, התש"ע-2010".

<sup>6</sup> החלטה מספר 192 של הממשלה מיום 13.05.2013: "הפחתה בתקציב משרד התחבורה, התשתיות הלאומיות והבטיחות בדרכים".

<sup>7</sup> מבקר המדינה, דוח שנתי 65א, התשע"ה-2014: "חברת רכבת ישראל בע"מ – התארגנות לחשמול קווי הרכבת".

העלתה כי האומדן המקורי לעלות עמד ב-2004 על 2 מיליארדי ש"ח (במחירי 2014), ואין זה ברור כלל כיצד חישובו את אומדני העלויות ב-2004 וב-2010. בתקציב 2015 עלתה שוב עלות הפרויקט, הפעם ל-17 מיליארד ש"ח<sup>8</sup>. חלק מההפרשים בין האומדנים נובעים מכך שמשרדי האוצר והתחבורה אינם מסכימים ביניהם על תכולת התכנית, וחוסר ההסכמה נוגע להיבט שעלותו מגיעה, לפי ההערכות, לכ-4 מיליארדי ש"ח. נכון לתחילת 2015 פרויקט החשמול עדיין לא יצא לדרך. העובדה שפרויקט זה אינו מתקדם עלולה לעכב את הפעלת קו הרכבת בין ירושלים לתל אביב, לאחר שבנייתו תושלם<sup>9</sup>, כיוון שהוא נועד לרכבות חשמליות בלבד.

### הקו האדום בתל אביב

כפי שמתארים תיבה ב'-2 בדוח זה ודוחות קודמים<sup>10</sup>, רמת הפיתוח של התחבורה הציבורית במטרופולינים בישראל נופלת מהרמה במדינות המפותחות. הפרויקט העיקרי שנועד להתמודד עם בעיה זו – הרכבת הקלה – מתמקד במטרופולין תל אביב ונמצא בפיתוח כבר למעלה משני עשורים. בשנת 1997 הוקמה "נ.ת.ע.", החברה הממשלתית שאמורה ללוות את ביצוע הפרויקט, והונחה אבן הפינה לרכבת; בשנת 2001 אושר תוואי הקו בין בת ים לפתח תקווה, ובשנת 2003 פורסם המכרז הראשון לביצועו; בשנת 2006 נבחרה קבוצת חברות לביצוע הקו, ובשנת 2008 – אחת עשרה שנים לאחר הנחת אבן הפינה – החלו העבודות; בשנת 2010 הולאם הפרויקט בשל חוסר שביעות רצון מקצב התקדמותן של העבודות, והוחלט כי "נ.ת.ע." תנהל את המשכו; בשנת 2011 החלו החפירות בשלושה מוקדים שונים, אך לנוכח הקצב שבו התקדמו העבודות הוחלט – בשנת 2014 – כי בינתיים תופעל על הקו מטרונית, כדי לספק פתרון תחבורתי זמני.

מהשתלשלות העניינים עולה כי פרויקט זה סבל בין השאר מהקפאות, החלפת זכיינים, בעיות פיננסיות, שינויים בגופי הביצוע ושינויים רבים הן בתאריך הסיום הצפוי והן באומדנים לעלותו הכוללת. האומדן הנוכחי לעלות הקו האדום עומד על 16.1 מיליארד ש"ח (במחירי יוני 2014), אך הוא מצוי כעת בבחינה נוספת. עד כה הוציאו על הפרויקט כ-2 מיליארדי ש"ח, מתוכם כ-1.5 מיליארד על עבודות מקדימות בשטח; כ-0.5 מיליארד מסכום זה הושקעו ב-2014. ההוצאה על הקו האדום צפויה לגדול ל-0.9 מיליארד ש"ח ב-2015, ובשנים הקרובות היא צפויה להמשיך לגדול. לשם השוואה, האומדן שנערך ב-2012 להוצאות בשנים 2013–2015 עמד על כ-8.5 מיליארדי ש"ח; כלומר קצב ההתקדמות נמוך מאוד בהשוואה לאומדן. תאריך הסיום אינו ידוע כרגע, אבל הצפי נע בסביבות 2025. להיעדרו של פתרון תחבורתי למטרופולין תל אביב במשך תקופה כה ארוכה יש עלויות גבוהות הן במונחים של פריון כלכלי והן במונחים של פגיעה ברווחת התושבים, אובדן זמן וזיהום אוויר. כמו כן הוא מעכב את ציפוף הבנייה במטרופולין, תהליך שייתן מענה לביקוש לדיר.

<sup>8</sup> הצעת תקציב משרד התחבורה, והבטיחות בדרכים לשנת הכספים 2015, עמ' 50.

<sup>9</sup> המועד המקורי להשלמתו חל ב-2008. בתחילת 2015 השלמתו צפויה בראשית 2018.

<sup>10</sup> דוח בנק ישראל לשנת 2011, עמ' 96.