

שתי הצעות להחלטה נוספות  
בעניין צעדים כלכליים לשינוי כלכלי-חברתי,  
קידום התחרות, טיפול ביוקר המחיה  
ושיפור המגזר הציבורי

י"א כסלו תשע"ב  
07 דצמבר 2011

## הקמת מערכות להסעת המונים

### הצעה להחלטה

#### **מ ח ל י ט י ם**

בהמשך להחלטה מספר 2226 מיום 12 באוגוסט 2007 ולהחלטות מספר 3962 ומספר 4006 מיום 24 באוגוסט 2008:

#### **הקמת מערכות להסעת המונים**

1. להטיל על מנכ"ל משרד התחבורה בשיתוף הממונה על התקציבים במשרד האוצר, ובתיאום עם משרד ראש הממשלה, להכין תכנית עבודה המתווה את הקמתן, עד לסוף שנת 2025, של מערכות המיועדות להסעת נוסעים בתחבורה ציבורית יבשתית באמצעים מרובי קיבולת (להלן – **מערכות עתירות נוסעים**) במטרופולינים ובערים הגדולות, כמפורט להלן:

א. התוכנית תפרט את מכלול הפרויקטים לביצוע, הנוספים על הפרויקטים שכבר אושרו, ותכולתם, לרבות מסילות ברזל מקומיות ומסלולי נסיעה ייעודיים לאוטובוסים רבי קיבולת (BRT) במטרופולינים ובערים הגדולות.

לעניין זה - מסילת ברזל מקומית – כהגדרתה בפקודת מסילות הברזל [נוסח חדש], תשל"ב-1972;

ב. התוכנית תכלול לוחות זמנים להשלמת הכנת התכנון והביצוע של הפרויקטים עד לסוף שנת 2025;

ג. התוכנית תפרט את התקציבים הדרושים למימוש הפרויקטים ותכלול המלצות בדבר מקורות המימון ואופן פריסת התקציב;

ד. התוכנית תכלול המלצות בדבר גופי הביצוע שיופקדו על קידום הפרויקטים וככל הנדרש תכלול גם המלצות בדבר שינויים והתאמות באותם הגופים ואולם בשים לב לכך שחברת נתיבי תחבורה עירוניים להסעות המונים בע"מ (להלן – **נת"ע**), הוגדרה כזרוע ביצוע לעניין הקמת מערכות להסעת המונים, כאמור בתקנה 33 לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן – **תקנות חובת המכרזים**), וככל שייחתם הסכם מסגרת בין מדינת ישראל לבין נת"ע בפטור ממכרז לעניין האמור – תכלול התכנית את נת"ע כגוף הביצוע לעניין הסעת המונים במטרופולין ת"א, והכל בכפוף לכל דין.

2. להטיל על וועדת השרים שהוקמה לפי החלטת הממשלה מס' 1421 מיום 24 בנובמבר 2010, לערוך ליווי, גיבוי וביצוע מעקב ובקרה אחר יישום החלטה זו.

3. להטיל על שר התחבורה והבטיחות בדרכים ועל שר האוצר להביא את התוכנית אשר הוכנה כאמור בסעיף 1 לאישור ועדת השרים כאמור בסעיף 2 דלעיל, וזאת עד ליום 1 בפברואר 2012.

4. להטיל על שר התחבורה והבטיחות בדרכים ועל שר האוצר להוביל את יישום התוכנית אשר אושרה בהתאם לסעיף 3 דלעיל.
5. להטיל על מנכ"ל משרד התחבורה לנהל באופן שוטף את יישום התוכנית בהתאם ללוחות הזמנים שיוגדרו ובמסגרת העלויות שייקבעו, בסיוע וועדת היגוי עליונה כאמור בהחלטה מספר 2569 מיום 12 בדצמבר 2010, בשינויים המתחייבים.
6. להטיל על ועדת השרים כאמור בסעיף 2 לעיל ללוות, לגבות ולבצע מעקב ובקרה אחר יישום התוכנית אשר אושרה בהתאם לסעיף 3 דלעיל.
7. להטיל על צוות בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי) ובהשתתפות הממונה על התקציבים במשרד האוצר, מנכ"ל משרד התחבורה, מנהלת מינהל התכנון במשרד הפנים, היועץ המשפטי למשרד הפנים, היועץ המשפטי למשרד התחבורה או מי מטעמם, לגבש תזכיר חוק אשר יכלול תיקוני חקיקה אשר יאפשרו את האצת הקמתן של מערכות להסעת המונים ואת הסרת החסמים בפני קידומן. משרד האוצר יפיץ את תזכיר החוק האמור ויביא אותו לאישור ועדת השרים למעקב ותיקוני חקיקה ליישום דוח הוועדה לשינוי חברתי-כלכלי לפי החלטה \_\_\_\_\_, במועד שיאפשר שילובו במסגרת תיקוני החקיקה הנדרשים לצורך יישום ההחלטות שנתקבלו במסגרת הצעדים הכלכליים לשינוי כלכלי-חברתי - קידום התחרות, טיפול ביוקר המחיה ושיפור המגזר הציבורי.
8. להטיל על הצוות המפורט בסעיף 7 דלעיל, לגבש המלצות בדבר חקיקת משנה ובדבר הצורך בהכנה וקידום תכניות מתאר הנדרשות לצורך האצת הקמתן של מערכות להסעת המונים, ולהביאן לבחינת ועדת השרים לענייני כלכלה וחברה בתוך 30 ימים ממועד אישור החלטה זו.

## הקמת רשות ארצית לתחבורה ציבורית ורשויות תחבורה מטרופוליניות

### הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ם

1. להטיל על צוות בין-משרדי בהשתתפות נציגי משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, משרד האוצר, משרד הפנים ומשרד המשפטים לגבש תזכיר חוק להקמת רשויות תחבורה ציבורית מטרופוליניות ולמתן הסמכויות הדרושות לפעילותן. משרדי התחבורה והאוצר יפיקו את תזכיר החוק עד ליום 31 במרץ 2012. הצוות הבינמשרדי יבחן, בין השאר, אפשרות להכללת הוראות בעניינים המפורטים במסגרת התזכיר להלן:

א. אחריות הרשויות המטרופוליניות לניהול התחבורה הציבורית, לקידומה, לבקרה עליה ועל עידוד השימוש בה בתחומים גיאוגרפים שייקבעו.

ב. אחריות הרשויות המטרופוליניות על גיבוש המדיניות המטרופולינית בתחום התחבורה הציבורית בדגש על תכנון, תקצוב, קידום, הפעלה, פיקוח ואכיפה, כנגזרת מהמדיניות הארצית וממאפייני המטרופולין.

ג. סמכויות הדרושות לשם פעולתן של הרשויות המטרופוליניות, ובכלל זה: סמכויות המפקח על התעבורה לרישוי קווי תחבורה ציבורית, לאישור הסדרי תנועה ולתמרור, סמכויות להתקשרות עם מפעילי תחבורה ציבורית, סמכויות בתחום תכנון ובניה, וכן סמכויות הרשויות המקומיות למתן אישורים הנדסיים ולקביעת הסדרי חניה ותעריפי חניה.

ד. כפיפויות הרשויות המטרופוליניות לרשות הארצית לתחבורה ציבורית שתוקם במשרד התחבורה, וביניהן: מדיניות ארצית בתחום התחבורה הציבורית, ניהול תנועה והעדפת תחבורה ציבורית, קידום תשתית הדרושה להפעלה, אישור תכניות העבודה של הרשויות המטרופוליניות, קביעת סטנדרטים מקצועיים ופיקוח על ביצועם.

ה. מקורות מימון לפעילותן של הרשויות המטרופוליניות, לרבות מקורות מימון עצמאיים.

2. להטיל על שר התחבורה והבטיחות בדרכים, על נציב שירות המדינה ועל הממונה על התקציבים במשרד האוצר לבצע את הפעולות הנדרשות להקמת רשות ארצית לתחבורה ציבורית כיחידת סמך במשרד התחבורה עד ליום 1 ביוני 2012.

### **דברי הסבר**

#### **רקע כללי נתונים כלכליים ותקציבי**

הוועדה לשינוי חברתי כלכלי ("ועדת טרכטנברג") המליצה להכין תכנית סדורה של הממשלה למימוש הקמתן של רשתות הסעת המונים במטרופולינים בטווח של כ-15 שנים בדומה לתכנית "נתיבי ישראל" לקידום תחבורה לפריפריה, תוך העמדת התקציבים המתאימים וגיוס כלל גורמי הביצוע הממשלתיים ובפיקוח הדוק של ועדת שרים ייעודית. כמו כן, המליצה הוועדה לקדם הצעת חוק ממשלתית לשם האצת קידומן של מערכות להסעת המונים תוך הסרת חסמים וקיצור הליכים הדרושים להקמתן, לרבות מתן כלים נוספים לגופי הביצוע בתחום והקמת גופי תכנון ייעודיים לאישור תכנון ולרישוי מערכות להסעת המונים.

כמו כן, המליצה הוועדה על קידומה של הצעת חוק ממשלתית להקמת רשויות תחבורה מטרופוליניות אשר תעגן את סדרי פעילותן וסמכויותיהן של הרשויות.

היעדרן של מערכות הסעת ההמונים מהווה צוואר בקבוק מרכזי בפתוח הרשת התחבורתית ובפתוח הכלכלי של מדינת ישראל. פיתוח המערכות במטרופולינים הכרחי לצורך השלמת רשת תחבורה ציבורית היררכית של קווי רכבת בינעירוניים, רשת קווי אוטובוסים מזינים ומשלימים ורשת עירונית שתאפשר לנוסעים שימוש יעיל בתחבורה הציבורית מדלת לדלת. מהניסיון הנצבר בעולם ומניתוח צרכי הקיבולת העתידיים הנדרשים, רק מערכות להסעת המונים תוכלנה לבסס אלטרנטיבה רלוונטית לרכב הפרטי ולהתמודד עם תופעת הגודש בכבישים. כמו כן, רק מערכות הסעת המונים תוכלנה לאפשר נגישות טובה למרכזי התעסוקה המרכזיים במטרופולינים לתושבי המטרופולינים וליוממים.

במרבית המטרופולינים המרכזיים במדינות המפותחות, התחבורה הציבורית מושתתת על מערכות הסעת המונים רכבתיות (רכבות תחתיות, רכבות קלות). מערכות אלו מהוות אלטרנטיבה אטרקטיבית לרכב הפרטי משום שהן מופרדות מיתר כלי התחבורה ומאופיינות ברמת שירות גבוהה. כמו כן, מערכות אלו מאפשרות הסעת מספר רב של נוסעים ובכך מפחיתות את הגודש בכבישים ומאפשרות התמודדות עם הגידול בהיקפי הנוסעים.

לנוכח האמור לעיל, קידום התחבורה הציבורית מחייב פיתוח רשתות קווים של מערכות להסעת המונים במטרופולינים. כיום פועל קו בודד של הסעת המונים – רק"ל ירושלים - וקיימים עוד שני פרויקטים הנמצאים בשלבים שונים של ביצוע: מטרופוליט חيفا וקו ראשון של רק"ל בתל אביב. בנוסף, מקודמות ברמות תכנון שונות מערכות נוספות (6 קווים נוספים של מערכות תחבורה עתירות נוסעים (מתע"ן) במטרופולין ת"א, קווים נוספים ברשת מתע"ן ירושלים, BRT נתניה, רק"ל חפה-נצרת ו-BRT באר שבע), אך מרבית מערכות אלו אינן מוכנות לביצוע. לפיכך, מוצע להטיל על מנכ"ל משרד התחבורה ועל בשיתוף הממונה על התקציבים במשרד האוצר, ובתיאום עם משרד ראש הממשלה, להכין תכנית עבודה המתווה את הקמתן, עד לסוף שנת 2025, של מערכות המיועדות להסעת נוסעים בתחבורה ציבורית יבשתית באמצעים מרובי קיבולת, תוך שהתוכנית האמורה תפרט את מכלול הפרוייקטים לביצוע ותכולתם; לוחות זמנים להשלמת הכנת התכנון והביצוע של הפרוייקטים עד לסוף שנת 2025; פירוט התקציבים הדרושים למימוש הפרוייקטים; והמלצות בדבר גופי הביצוע שיופקדו על קידום הפרוייקטים.

הקמת מערכות הסעת ההמונים במטרופולינים אינה מתבצעת בקצב הנדרש על מנת להתמודד עם המגמות המתוארות לעיל ונדרשת האצה משמעותית של קצב הפיתוח. לשם כך, יש צורך להתמודד עם מגוון החסמים בתחומי התכנון, הביצוע והמימון. בתחום התכנון עיקר החסמים נוגעים לפיצול הסמכויות לאישור פרויקטי הסעת המונים בין גורמים רבים בשלטון המרכזי ובשלטון המקומי, היעדר מחויבות של רשויות מקומיות לקידום פרויקטים והיעדר הקלות בחקיקה לצורך קידום מערכות הסעת המונים. בתחום הביצוע קיים מחסור בגופי ביצוע ייעודיים להקמת מערכות להסעת המונים המשלבים מומחיות מקצועית, יכולת ביצועית ואחריות לקידום נושא הסעת ההמונים. כמו כן, גופי הביצוע הקיימים אינם ערוכים לקידום של מספר קווי מתע"ן במקביל כנדרש להשלמת רשת הקווים בפרק זמן סביר. בתחום המימון, על אף שכיום אין הדבר מהווה מגבלה אפקטיבית, על מנת לאפשר את פיתוח כלל הרשת יש צורך בהשקעה של עשרות מיליארדי ש"ח בשנים הקרובות, דבר המחייב שינוי בסדרי עדיפויות בתקציב להשקעה במערכות אלו. לפיכך, מוצע להטיל על צוות בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי) ובהשתתפות הממונה על התקציבים במשרד האוצר או מי מטעמו, מנכ"ל משרד התחבורה או מי מטעמו, מנהלת מינהל התכנון במשרד הפנים, היועץ המשפטי למשרד הפנים, והיועץ המשפטי למשרד האוצר, או מי מטעמם, לגבש תזכיר חוק אשר יכלול תיקוני חקיקה אשר יאפשרו את האצת הקמתן של מערכות להסעת המונים ואת הסרת החסמים בפני קידומן.

אסדרת ענף התחבורה הציבורית כיום מורכבת מאי פעם. בישראל פועלים כ- 17 מפעלי תחבורה ציבורית המפעילים כ- 6,000 אוטובוסים בכ- 2,000 קווי שירות הכוללים כ- 26,000 תחנות. בנוסף פועלות כ- 1,800 מוניות שירות בכ- 150 קווי שירות. הענף מאופיין בריבוי הסדרים כספיים מול המפעילים השונים וריבוי תעריפים והסדרי סובסידיות. זאת ועוד, התפתחויות בענף מביאות לכניסה של אמצעים נוספים כגון רכבות קלות, מערכות BRT וכיוצ"ב. על אף זאת, אסדרת הענף כולו מתבצעת על ידי אגף לתחבורה ציבורית במשרד התחבורה. זאת, החל מקביעת מדיניות ברמת המאקרו ועד ניהול פרטני של מיקום תחנות ובקרה על הנסיעה הבודדת. למותר לציין כי קיים קושי מהותי לנהל את הענף באופן מיטבי במבנה הנוכחי וקל וחומר להביא לשיפור משמעותי בתחבורה הציבורית. זאת

ועוד, הריחוק שבין מקבלי ההחלטות לבין אזורי הפעילות השונים של התחבורה הציבורית מקשה על תכנון מיטבי ההולם את צרכי ציבור המשתמשים.

במרבית המטרופולינים הגדולים במדינות המפותחות ניהול התחבורה הציבורית נעשה על ידי רשות תחבורה מטרופולינית ולא על ידי השלטון המרכזי. למעלה מ-90% מהמטרופולינים הכוללים אוכלוסייה בהיקף העולה על מיליון תושבים באירופה וארה"ב מפעילים רשויות ייעודיות לתחבורה ציבורית. ניהול התחבורה הציבורית באמצעות רשויות ייעודיות נפוץ אף יותר במטרופולינים הגדולים, הכוללים אוכלוסייה בהיקף העולה על 3 מיליון תושבים.

ריכוז הטיפול בתחבורה ציבורית במטרופולין בידי רשות ייעודית כולל מספר יתרונות בולטים, בייחוד על רקע הבעיות המאפיינות את תחום התחבורה הציבורית בישראל:

**ריכוז טיפול מערכתי בידי גוף מקצועי וסמכותי יחיד** – מורכבות האתגרים בקידום התחבורה הציבורית והפערים הקיימים בין סמכות ואחריות מחייבים גוף שביכולתו ובסמכותו לקבל החלטות ולבצען בצורה אפקטיבית. ככל שניתן יהיה לרכז יותר אחריות תחת גוף מקצועי ועצמאי שקידום התחבורה הציבורית היא מטרתו הבלעדית, כך תגדל היכולת לפתח פתרונות אטרקטיביים בתחום התחבורה הציבורית בכלל ומערכות הסעת המונים בפרט וליצור 'פריצת-דרך' בשימוש בתחבורה הציבורית;

**פרספקטיבה מקומית** – לשיקולים בעלי אופי מקומי, כגון הבנת צרכי התושבים, הלימה לתכנון אורבאני וכדומה, יש משקל מכריע ביכולת להציע תחבורה ציבורית טובה במטרופולינים. לכן לגוף מקומי, המעורה בחיי המטרופולין והרואה בטובת המטרופולין את ייעודו העיקרי, יש יתרון ברור על פני גוף ברמה הארצית;

**שיתוף של השלטון המקומי** – פיתוח תחבורה ציבורית במרקם העירוני מחייב תיאום תכנוני ותהליכי רצוף אל מול השלטון המקומי. שותפותן של העיריות בהקמת הרשות ובהובלתה מאפשרת תיאום טוב יותר של מאמצי הפיתוח העירוני ופיתוח התחבורה הציבורית והתגברות על כשלים וחסמים המתהווים במרקם העירוני.

לנוכח האמור, מוצע להטיל על צוות בין-משרדי בהשתתפות נציגי משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, משרד האוצר, משרד הפנים ומשרד המשפטים לגבש תזכיר חוק להקמת רשויות תחבורה ציבורית מטרופוליניות ולמתן הסמכויות הדרושות לפעילותן. הצוות הבינמשרדי יבחן, בין השאר, אפשרות להכללת הוראות בתזכיר בעניינים הבאים: אחריות הרשויות המטרופוליניות לניהול התחבורה הציבורית, קידומה, בקרה עליה ועל עידוד השימוש בה; אחריות הרשויות המטרופוליניות על גיבוש המדיניות המטרופולינית בתחום התחבורה הציבורית; הסמכויות הדרושות לשם פעולתן של הרשויות המטרופוליניות; כפיפות הרשויות המטרופוליניות לרשות ארצית לתחבורה ציבורית; ומקורות מימון לפעילותן של הרשויות המטרופוליניות.

## **השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם**

נתן תוספת כח אדם למשרד התחבורה והבטיחות בדרכים לצורך הקמת הרשות הארצית לתחבורה ציבורית.

## **ההיבט המשפטי**

הפצת תזכיר חוק להקמת רשויות תחבורה ציבורית מטרופולינית ומתן הסמכויות הדרושות לפעילותן, וכן תיקון חוק התכנון והבניה, פקודת התעבורה ותקנות התעבורה.

## **החלטות קודמות של הממשלה בנושא**

החלטות הממשלה מס' 2226 מיום 12 באוגוסט 2007 ומס' 4006 ומס' 3962 מיום 24 באוגוסט 2008.