

*

הקמת קו רכבת להסעת נוסעים והובלת מטענים מאילת למרכז הארץ

הצעה להחלטה

מחליטים,

בהמשך להחלטת ממשלה מספר 1421 מיום 24/2/2010 (להלן "החלטת נתיבי ישראל") וסיכום דיוני צוות שרים בראשות ראש הממשלה – העיר אילת מיום 18 ביולי 2011 וה- 9 בינואר 2012 :

הקמה

1. להקים מיזם אסטרטגי של הנחת מסילת הברזל בין אילת למרכז הארץ (להלן: "המיזם"), במטרה לשרת הסעת נוסעים והובלת מטענים ולפתח את הנגישות התחבורתית לאזור דרום הארץ וממנו, ולפעול להשלמת הקמת המיזם תוך 5 שנים מיום מתן תוקף לתוכנית הסטאטוטורית.
2. להטיל על שר התחבורה התשתיות הלאומיות והבטיחות בדרכים לממש את הקמת המיזם. לשם כך, תוקם מינהלת בחברה הלאומית לדרכים (להלן מינהלת המיזם) אשר תרכז את כלל המטלות הנוגעות למימוש החלטה זו.

קידום בחינת החלופות

3. להקים צוות היגוי (להלן הצוות) שינחה את מינהלת המיזם בבחינת החלופה המימונית להקמת המיזם.

א. הצוות יהיה בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה ובהשתתפות נציג המועצה הלאומית לכלכלה, נציג אגף התקציבים, נציג החשבת הכללית, שני נציגי משרד התחבורה התשתיות הלאומיות והבטיחות בדרכים כאשר אחד מהם הוא יו"ר החברה הלאומית לדרכים בע"מ.

ב. הצוות ינחה בחינת 3 חלופות להקמת המיזם תוך מתן דגש להיבטים הכלכליים, המימוניים ולוח הזמנים. המלצות הצוות בדבר החלופה המועדפת תוגשנה לשר התחבורה, התשתיות הלאומיות והבטיחות בדרכים בתוך 3 חודשים, ותובאנה לאישור הממשלה, בידי השר וראש הממשלה.

- i. חלופה א' - הקמת המיזם, על בסיס הסכם ייחודי בין-ממשלתי בין ממשלת ישראל וממשלה אחרת עימה למדינת ישראל ישנם אינטרסים כלכליים ואסטרטגיים משותפים.
 - ii. חלופה ב' - הקמת המיזם בשיתוף הסקטור הפרטי.
 - iii. חלופה ג' - הקמת המיזם באמצעות מימון תקציבי.
- ג. הצוות ינחה הכנת אומדנים עלויות לכל אחת מהחלופות, בחינת היתרונות והחסרונות של כל חלופה.
- ד. לצורך קידום חלופה א' (הקמת המיזם על בסיס הסכם עם ממשלה אחרת), הצוות יפעל לקידום הבנות בין ממשלת ישראל וממשלה אחרת להקמת המיזם. בחינת החלופה תבוצע בהתייעצות עם משרד החוץ ומשרד המשפטים.
- ה. לצורך קידום חלופה ב' (הקמת המיזם בשיתוף הסקטור הפרטי), החשב הכללי והמנהלת יבחנו את כדאיות השיטה, ויגישו לצוות ההיגוי את העקרונות למכרז בינלאומי לתכנון והקמה של המיזם בשיתוף הסקטור הפרטי, לרבות לוח זמנים, ההיבטים הכלכליים למימון המיזם, גיבוש תמריצים כלכליים ועסקיים ומתכונת ההקמה.
- ו. לצורך קידום חלופה ג' (הקמת המיזם באמצעות מימון תקציבי), לגבש את העקרונות של קידום ביצוע המיזם בשיטה תקציבית לרבות לוח זמנים לביצוע והיקף התקציב הנדרש לפי אבני דרך מוגדרות במהלך תקופת הביצוע של המיזם.

תכנון סטאטוטורי

4. להטיל על שר הפנים, במסגרת סמכויותיו לפעול להשלמת הליכי התכנון הסטאטוטורי של כל מקטעי המיזם בלוח זמנים קצר, ולא יאוחר מסוף שנת 2012.
- א. להטיל על כל השרים שלהם נציגים במוסדות התכנון לודא כי נציגם פועל למימוש מדיניות הממשלה כאמור בהחלטה זו.
 - ב. אישור התוכנית הסטאטוטורית יחולק למקטעי התכנון כמפורט כך שניתן יהיה לקדם את ביצועו של כל מקטע שיאושר, עוד טרם מתן תוקף לתוכנית כולה.
 - ג. התכנון הסטאטוטורי של המיזם יביא בחשבון בין היתר את מדיניות הממשלה דלהלן:
 - לאפשר נסיעת הרכבת להסעת נוסעים במהירות של עד 300 קמ"ש.
 - הפעלת הרכבת תתבסס על מערך מחושמל התואם את מאפייני תוכנית החשמול של הרכבת (תת"ל 18) המקודמת במסגרת תוכנית נתיבי ישראל.

• המיזם יאפשר הובלת מטענים והסעת נוסעים.

ד. ככל שלא ניתן לעמוד בלוחות זמנים אלו, בבוא הממשלה לאשר את חלופת המימון כאמור בסעיף 3, תיתן דעתה גם ללוח הזמנים העדכני להשלמת התכנון, ולצעדים הדרושים לשם האצת התכנון.

חסיקה

5. להטיל על הצוות שהוקם בסעיף 7 בהחלטת הממשלה מספר 3987 מיום 18.12.2011 לשם גיבוש תזכיר חוק אשר יאפשר האצת הקמת מערכות הסעת המונים, להטמיע בתזכיר החוק את צורכי המיזם, בתיאום עם צוות ההיגוי עד ליום 1.4.2012.

דברי הסבר

רקע כללי

פרויקט מסילת הרכבת לאילת, המתוכנן להסעת נוסעים והובלת מטענים, הינו בעל חשיבות אסטרטגית לאומית. הפרויקט יאפשר, בין היתר, לקדם את פיתוח ומימוש פוטנציאל הסחר הבינלאומי דרך ישראל ויהווה בסיס לקישור יבשתי למעבר סחורות בין דרום מזרח אסיה ומערב אירופה. בנוסף, יאפשר הפרויקט לממש את מדיניות הממשלה לקירוב הפריפריה למרכז, תוך חיזוק הקשר בין אילת והערבה למרכז הארץ.

הכרה בחשיבות הלאומית של הפרויקט ניתנה ב- 22 באוגוסט 2005 כאשר הוכרזה מסילת הברזל לאילת, בקטע דימונה – אילת (תת"ל/21) כפרויקט בעל חשיבות לאומית.

במסגרת החלטת ממשלה מס' 1421 מיום 24/2/2010 (להלן: "החלטת נתיבי ישראל") הוחלט על קידום תכנון תוואי המסילה לאילת כך שמשך נסיעת הרכבת להסעת נוסעים בין ת"א לאילת לא יעלה על שעתיים וחצי.

לאור החלטת הממשלה נבחנו ע"י משרד התחבורה התשתיות הלאומיות והבטיחות בדרכים, 6 חלופות אפשרויות לתוואי המסילה לאילת תוך התייחסות למספר פרמטרים ביניהם – שימוות הנדסית, מורכבות תכנונית ורגישות סביבתית.

ממצאי הבחינה הוצגו לאישור ועדת השרים לענייני נתיבי ישראל ולראש מינהל התכנון במשרד הפנים כאשר החלופה המועדפת הינה קידום התוואי המקורי (תמ"א 23) עם מנהור באזור הר צין. יובהר כי תוואי המסילה מאושר לכל אורכו מבאר שבע עד אילת בתמ"א 23 ובתמ"מ 14/4/א'.

תוואי המסילה המתוכנן בין אילת לת"א כולל 4 מקטעי תכנון עיקריים, מהם 3 מחייבים תכנון סטאטוטורי:

- ת"א - באר שבע - מתבסס על המסילה הקיימת והמשודרגת
- באר שבע - דימונה - כ- 35 ק"מ - מחייב שדרוג והכפלת המסילה הקיימת.
- דימונה - חצבה - כ- 65 ק"מ - מחייב שדרוג המסילה הקיימת והכפלתה עד צין והקמה מצין עד חצבה, הכולל גם קטעי מנהור.
- חצבה - אילת - כ- 160 ק"מ - מחייב הקמת המסילה עד הכניסה הצפונית לאילת, בסמוך לשדה התעופה הקיים ובמקביל לכביש הערבה.

התכנון הסטאטוטורי של החלופה המועדפת מקודם באמצעות הועדה המחוזית דרום של מינהל התכנון במשרד הפנים.

במקביל להליך בחינת החלופה ההנדסית המועדפת קודם תהליך של הכנת פרסום פנייה וקבלת מידע (RFI) לפרויקט הרכבת לאילת. מטרת הפנייה הייתה לבחון את התעניינותו של המגזר הפרטי בתכנון, הקמה, מימון והפעלת הפרויקט, בחינת יכולתו של המגזר הפרטי לממש את הפרויקט, לסייע באפיון מתכונת שיתוף המגזר הפרטי במימוש הפרויקט ולסייע בעיצוב מאפייני הפרויקט.

הוגשו 17 מסמכי מידע מחברות בינלאומיות וישראליות העוסקות בתשתיות, ברכבות ובייעוץ והנדסה. המידע שהתקבל מהווה בסיס להמשך עיצוב וקידום הפרויקט.

בישיבות צוות שרים לענייני העיר אילת בראשותו של ראש הממשלה, שהתקיימו ב-9 בינואר 2012 וב-18 ביולי 2011, הוטל על שר התחבורה התשתיות הלאומיות והבטיחות בדרכים לקדם את פרויקט הרכבת לאילת כאשר היעד הוא להציג תוכנית בפני הממשלה ובמקביל יש לבחון את היבט התקצוב לרבות קידום הפרויקט בשיתוף הסקטור הפרטי. לצורך כך הוחלט להקים צוות היגוי. בהתאם להחלטת צוות השרים האמור, מוגשת ע"י ראש הממשלה ושר התחבורה התשתיות הלאומיות והבטיחות בדרכים הצעת החלטה זו לאישור הממשלה.

מטרות עיקריות של הפרויקט

פרויקט מסילת הרכבת לאילת הינו בעל חשיבות אסטרטגית לאומית כאשר הפרויקט מתוכנן להסעת נוסעים והובלת מטענים ויאפשר לממש את מדיניות הממשלה לקירוב הפריפריה למרכז, תוך חיזוק הקשר בין אילת והערבה למרכז הארץ.

הפרויקט יהווה בסיס לחיבור מסילתי בין הים האדום לבין הים התיכון, בין נמלי אילת, אשדוד וחיפה ויאפשר העברת מטענים למרחב אילת וממנו ברכבת, תוך ניצול יתרונות הרכבת במרחקים ארוכים ובמקביל יביא להקטנת הגודש בכבישים כתוצאה מתנועת משאיות.

הפרויקט יאפשר, בין היתר, לקדם את פיתוח ומימוש פוטנציאל הסחר הבינלאומי דרך ישראל ויהווה בסיס לקישור יבשתי למעבר סחורות בין דרום מזרח אסיה ומערב אירופה ואף יכול להביא לחיזוק שיתוף הפעולה עם ירדן.

הפרויקט ייצר רשת רכבתית ארצית מהירה ויעילה, כחלק מקידום תוכנית "נתיבי ישראל" כאשר הכוונה הינה לאפשר מהירות נסיעה מירבית של עד 300 קמ"ש, על בסיס מערך מחושמל.

תקציב מדינה

על מנת לבצע את החלטת הממשלה יוקצה תקציב ראשוני בסך של 150 מלש"ח לתכנון סטאטוטורי וקידום זמינות ראשוני של הפרויקט מתוך תקציב תוכנית נתיבי ישראל. אומדן עלות הקמת המיזם על בסיס החלופה המועדפת יוצג לממשלה במקביל להצגת החלופה המועדפת לאישור הממשלה.

יצוין כי בעבר בוצעו מספר בחינות לגבי עלות הפרויקט. במסגרת גיבוש תוכנית "נתיבי ישראל" הוצגה עלות של 8.6 מיליארד ₪ בהתבסס על עבודה מקיפה משנת 2007. אחת ממטרות צוות ההיגוי היא לעדכן את אומדן העלויות.

השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם

אין השפעה על מצבת כוח האדם במשרד. בהתאם להצעת ההחלטה תוקם מנהלת לקידום המיזם בחברה הלאומית לדרכים.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם

היועץ המשפטי של משרד האוצר- חוות דעתו מובאת בחוות הדעת המשפטית.
היועץ המשפטי של משרד החוץ- אין הערות.
היועץ המשפטי של משרד הפנים- הערותיו שולבו בנוסח המוגש.
היועצת המשפטית של משרד התחבורה, התשתיות הלאומיות והבטיחות בדרכים – חוות דעת מצורפת בזה.

עמדת השר שההצעה נוגעת לתחום סמכותו

ההצעה מוגשת על ידי ראש הממשלה ושר התחבורה, התשתיות הלאומיות והבטיחות בדרכים.

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

שר האוצר - לא התקבלו הערות בכתב.
שר החוץ - הערותיו שולבו בנוסח המוגש.
שר הפנים - הערותיו שולבו בנוסח המוגש.

חלופות להצעת ההחלטה

אין. מדובר בבחינת חלופות

הזיקה שבין ההצעה ליעדי הממשלה

ההצעה תואמת את יעדי הממשלה

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטת ממשלה מס' 1421 מיום 24/2/2010, החלטת צוות שרים לענייני העיר אילת בראשותו של ראש הממשלה מיום 9 בינואר 2012 והחלטת צוות שרים לענייני העיר אילת מיום 18/7/2011.

מוגש על ידי ראש הממשלה
ועל ידי שר התחבורה, התשתיות לאומיות והבטיחות בדרכים

ב' בשבט התשע"ב
26 בינואר 2012



היועצת המשפטית

ירושלים, א' בשבט התשע"ב

25 בינואר 2012

תיק: 07- החלטות ממשלה כללי

מזהה מל"י: 318237D

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה

נושא הצעת ההחלטה

הקמת מיזם אסטרטגי של מסילת ברזל בין אילת למרכז הארץ, להסעת נוסעים והובלת מטענים, ובחינת החלופות לקידום המיזם.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים

מוצע להטיל על שר התחבורה, התשתיות הלאומיות והבטיחות בדרכים, באמצעות מינהלת תכנון ובליווי צוות היגוי בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה לבחון את החלופות לקידום המיזם. כל חלופה כמפורט בהצעה תיבחן משפטית וסטטוטורית על ידי נציגי המשרדים הרלבנטיים.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם

סעיף 2 להצעת ההחלטה קובע כי תוקם מנהלת בחברה הלאומית לדרכים. החברה הלאומית לדרכים היא חברה ממשלתית. סעיף 32(א)(1) לחוק החברות הממשלתיות, תשל"ה-1975, קובע כי חובה על דירקטוריון החברה לקבוע את המדיניות הכללית של החברה בתחום מטרותיה, ואת פעולותיה הפיננסיות. משכך יש להתנות את הקמת המינהלת בקבלת החלטה כדין על ידי דירקטוריון החברה הלאומית לדרכים.

סעיף 4א. להצעת ההחלטה מציע: "להטיל על כל השרים שלהם נציגים במוסדות התכנון לוודא כי נציגם פועל למימוש מדיניות הממשלה כאמור בהחלטה זו". על פי סעיף 5 להנחיית היועץ המשפטי לממשלה 8.1000:

"שיקולי שר או נציגו במוסדות תכנון", נציגי הממשלה במוסדות התכנון, רשאים ואף צריכים לקחת בחשבון את מדיניות הממשלה, כפי שבאה לידי ביטוי בהחלטות הממשלה. עם זאת החלטה קונקרטית בכל נושא ונושא, צריכה להיות מוכתבת על ידי שיקולי תכנון רלוונטיים וראויים, בהתייחס לכל ההיבטים הקונקרטיים שהוצגו בפניהם.

אשר על כן, אין מניעה לכך שהממשלה תחליט להטיל על השרים שלהם נציגים במוסדות התכנון לוודא כי נציגם פועל למימוש מדיניות הממשלה כפי שנקבעה בהחלטה זו, אך יש לוודא כי הנחיות השרים כאמור, יהיו רק ביחס למדיניות הכללית, ולא ינגעו למקרה קונקרטי שיוצג לפני מוסדות התכנון, בו יהיה על נציגי הממשלה להפעיל שיקול דעת עצמאי בכל עניין ועניין.

סעיף 4ב להצעת ההחלטה מציע כי: "אישור התוכנית הסטאטוטורית יחולק למקטעי תכנון כך שניתן יהיה לקדם את ביצועו של כל מקטע שיאושר, עוד טרם מתן תוקף לתוכנית כולה". מובהר כי סעיף זה אינו מורה על ההקמה של כל קטע בתוכנית, אלא, כי ניתן יהיה לקדם ביצוע של קטעים שיש בהם צורך תחבורתי בפני עצמם, לפני השלמת כלל התוכנית, ושאי השלמת כלל המסילה לא יפגע בתועלת התחבורתית שבהם.

באשר לבחירת החלופה המימונית על ידי צוות ההיגוי, יובהר כי על החלופה, לרבות חלופת ההסכם עם ממשלה זרה, לעמוד בתנאי חוק חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 ותקנותיו.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם

היועצים המשפטיים של המשרדים הרלוונטיים אישרו את הצעת ההחלטה.

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר: יצויין כי החלופות להקמת המיזם ואופן בחינתן אינם תואמים את חוק חובת המכרזים ותקנותיו.

עמדת היתכנים המשפטיים של המשרדים שהשדים העומדים בראשם מגישים את החצות

אין מניעה משפטית לאשר את הצעת ההחלטה.



מלי סיטון, ע"ד

היועצת המשפטית

משרד התחבורה, התשתיות הלאומיות

והכביחות בורכים



שחושנה ברק, ע"ד

היועצת המשפטית

משרד ראש הממשלה