

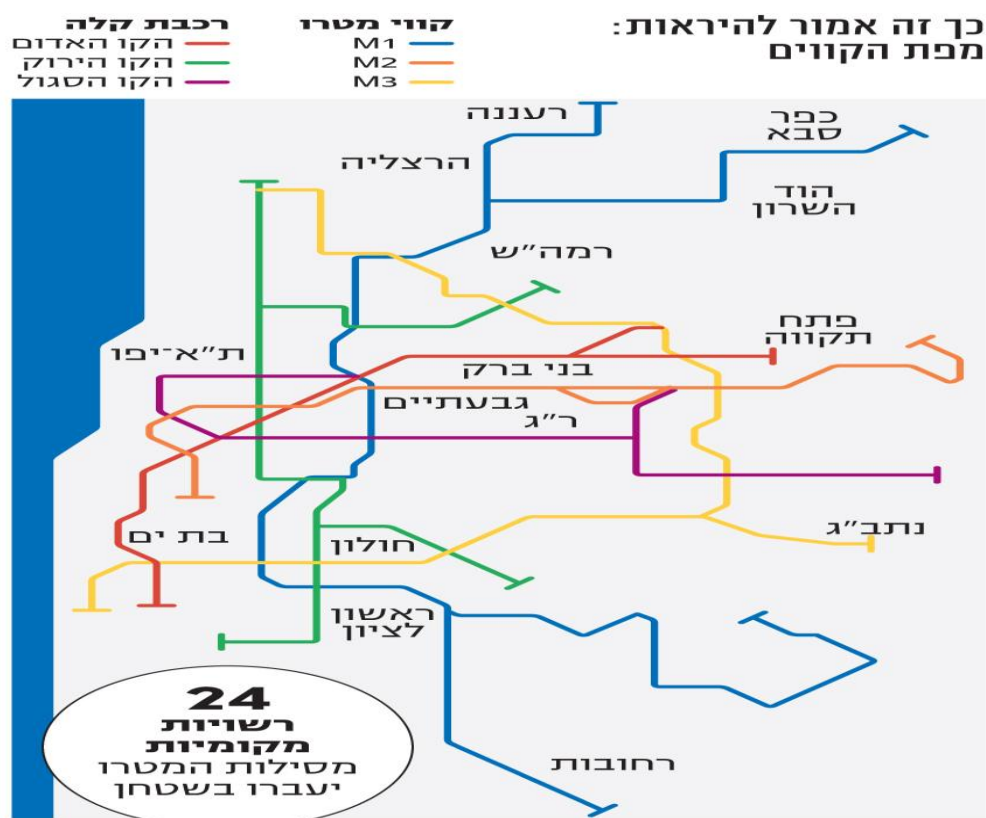
קטר המטרו מקרטע על מסילת התקציב

חוק ההסדרים כולל 46 רפורמות, אחת המשמעותיות שבהן היא הקמת המטרו בגוש דן; בסוף השבוע התברר שקק"ל הצליחה לשנות ברגע האחרון סעיף שנועד לחייב אותה להפריש 20% מהכנסותיה למימון הפרויקט; בשל העלויות והמורכבות התכנונית, התקפלויות כאלה יסכנו את ההזדמנות האחרונה למנוע אסון תחבורתי וכלכלי בגוש דן

[דור מרמור](#) כלכליסט 06:58, 01.08.21

חוק ההסדרים שיונח היום על שולחן הממשלה כולל לא פחות מ-46 רפורמות שמתפרסות על פני 290 עמודים. זהו ללא ספק אחד מחוקי ההסדרים רחבי ההיקף והיומריים שהועלו אי פעם לאישור הממשלה. הפרק הרחב ביותר בחוק, שמשתרע על פני 40 עמודים ותופס כ-15% מנפח החוק, הוא סעיף המטרו: "הערכות לאומית לפיתוח מערכת מטרו במטרופולין גוש דן."

הסיבה ברורה: ראשית מדובר בפרויקט שעלותו חסרת תקדים ונאמדת בהערכה ראשונית ב-150 מיליארד שקל. שנית, הפרויקט הוא נדבך קריטי בפתרון מצוקת התחבורה במטרופולין גוש דן שכבישיו המתפקעים מתנועה עולים כיום למשק 10 מיליארד שקל בשנה, והמספר עתיד לזנק ל-25 מיליארד שקל בשנת 2040 אם לא תפותח מערכת הסעת המונים.



כך זה אמור להיראות - מפת הקווים

אבל למרות כל אלה, הניסוחים בחוק ההסדרים משקפים חשש ממשי לגורל הפרויקט. תמרוז אזהרה ראשון הגיע בסוף השבוע כאשר סעיף בהצעת התקציב שנועד לנתב 20% מהכנסות קק"ל משיווק קרקעות למימון המטרו, הוחלף בסעיף מרוכך ועמום שקובע כי שר האוצר יגיע להסדר עם קק"ל בשבועות הקרובים על "השתתפותה בקידום מיזמים לאומיים", מבלי שהמילים תחבורה, הסעת המונים או תשתיות מוזכרות בו.

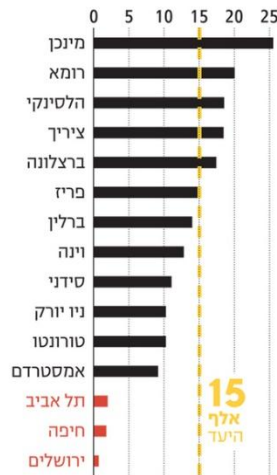
מספר נעלמים בתוך החוק

יותר מ-50 חלופות לפתרון הפקקים הבלתי נסבלים במטרופולין גוש דן הוצגו במסגרת התוכנית האסטרטגית לפיתוח התחבורה הציבורית בשנת 2016, כולל כאלה שמבוססות על רכבות קלות, אוטובוסים, נתיבי תחבורה ציבורית ייעודיים ועוד. אולם בסופו של דבר המסקנה היתה שאין מנוס מפיתוח רשת מטרו תת-קרקעית מתחת לגוש דן. ב־11 באוגוסט 2016 התקבלה החלטת ממשלה 1838 שהטילה על משרד התחבורה לפעול לקידום תכנונם של שלושה קווי מטרו, "שיביאו להשגת היעדים האסטרטגיים לשנת 2040 בצורה המיטבית". מערכת המטרו המתוכננת כוללת שלושה קווים המתפרסים על פני 24 רשויות מקומיות, באורך של 145 ק"מ ועם יותר מ-100 תחנות. חמש שנים אחר כך, המטרו עבר כברת דרך תכנונית לא קצרה. התוכניות כבר הוגשו וגם תקופת ההשגות של הציבור ושל בעלי נכסים על תוואי הרכבת והתחנות הסתיימה בינואר האחרון. כעת אנו מצויים בשלב הדיונים על אותן השגות במסגרת הוועדה לתשתיות לאומיות, ואחריהן יחל שלב התכנון המפורט ושלב הביצוע המתגור יוכל לצאת לדרך. לכן, עכשיו המטרו מגיע לחוק ההסדרים, אבל עדיין רחוק היום שבו ניתן יהיה לברך על המוגמר. ראשית, גם לאחר אישורו בממשלה ייתכנו שינויים בחוק. אבל לא פחות חשוב – כבר עכשיו כולל החוק לא מעט נעלמים. כמו, למשל, המשפט ש"מסגרת ההוצאה לתכנון וביצוע לא תעלה על X מיליארד שקל". או הקביעה ש"במשרד X תקום רשות המטרו". כשחוק ממשלתי מגלה לנו שמשרד X הולך לשאת בסמכויות אדירות, שיעלו לנו X מיליארדים – סימן שלמישהו יש מה להסתיר או שכבר עכשיו יש יותר מדי קרבות מאחורי הקלעים (או גם וגם).

קטר המטרו יצא לדרך



ההזנחה: ישראל בתחתית ההשקעה
בתחבורה ציבורית ההשקעה בתחבורה
ציבורית לנפש בערים מובילות, באלפי דולרים



10% שיעור הנסיעות בתחבורה הציבורית בישראל

40%-30% השיעור במרבית המדינות המפותחות באירופה

המנוף לפרויקט: המצוקה התחבורתית הקשה בגוש דן

צפיפות אוכלוסייה גבוהה
נפש לקמ"ר



מיליון תושבים צפויים להתווסף לגוש דן

שימוש מועט בתחבורה ציבורית
מספר נסיעות ביום



נזקים אדירים למשק מהפקקים
במיליארדי שקלים לשנה



אם לא תפותח מערכת הסעת המונים

אבל כדי להוציא את הפרויקט אל הפועל תיושם מערכת דורסנית
דוגמאות לעצמאות הפרויקט

- 1 חוקי עזר עירוניים לא יחולו בשטח המטרו
- 2 אפשרות עצמאית למתן היתרים, אישורים ורשיונות
- 3 מתן אישורים עצמאיים בנושא מים, סביבה ובריאות
- 4 הפחתת דרישות בנוגע לתקני רעש
- 5 הרחבת הגדרת "מקרקעין מושפעים": יאפשר לבצע יותר פעולות ללא אישור, מ־70 עד ל־150 מטר מהמסילות
- 6 הפחתת דרישות לדיגום קרקע מזוהמת
- 7 פקיד היערות לא יוכל להורות על נטיעה חלופית של עצים
- 8 הוצאת צווים מנהליים רק באישור המועצה המאסדרת
- 9 צמצום סמכויות רשות העתיקות
- 10 סמכות למדינה (ות"ל) לתכנן מגורים, תעסוקה ומלונאות בתחנות ובשטחי הדיפואים

סיבוב הפרטה: ההשקעה העצומה במטרו - מהיכן יגיע הכסף מקורות מימון, במיליארדי שקלים



מקורות מימון מטרופוליניים



לא ידוע

סה"כ

הנחה לקק"ל ומודל מימון מעורפל

אחת הסוגיות המורכבות בפרויקט היא שאלת המימון ומהיכן הוא יגיע. עלות הפרויקט מוערכת כעת, כאמור, ב-150 מיליארד שקל לפחות, אולם באוצר הסירו את מגבלת התקציב בעיקר מתוך הבנה ש-150 מיליארד הם בעיקר משאלת לב שנגזרת מכלל אצבע עמום שמניח עלות של מיליארד שקל לכל קילומטר של חפירה.

חוק ההסדרים קובע שהמדינה תוציא מקופתה לכל היותר 50% מעלות המטרו. באוצר מנמקים זאת לא רק בבעיית משאבים אלא גם בעמדה עקרונית – המטרו הוא בבחינת מס גרסיבי בתקציב שהתועלת בו לא אחידה בין אזרחי המדינה.

במסגרת המאמצים לגרד מימון לפרויקט האדיר ניסו במשרד האוצר לרתום את הקרן הקיימת לישראל למאמץ הלאומי. במסגרת "ההתאמות הפיסקאליות" שצורפו לתקציב המדינה ביום שלישי בשבוע שעבר, נכלל "היטל מימון פיתוח" שתעביר קק"ל לטובת מימון המטרו. ההיטל יעמוד על 20% מהכנסות הקרן בכל שנה, סכום שמוערך ב-350 מיליון שקל לפחות. הרציונל במהלך הוא שקק"ל נהנית מהסדר המכונה חלף היטל השבחה שבמסגרתו היא מפרישה 12% בלבד לקופת המדינה מהתקבולים עבור שיווק קרקעותיה. זאת בדומה לקרקעות מדינה שנהנות מאותו הסדר משום שהמדינה משקיעה מיליארדי שקלים מדי שנה ברשויות מקומיות בפרויקטי תשתיות, הקמת מוסדות חינוך ועוד. הרציונל האמור אינו מתקיים בקק"ל ולכן נולד הרעיון לגבות ממנה את היטל מימון הפיתוח. במשרד האוצר הדגישו ש"גם לאחר הטלת ההיטל, עדיין תיהנה קק"ל מהסדר מיטיב ביחס למקרקעיה אל מול מקרקעין פרטיים שעליהם חלה חובת תשלום היטל השבחה".

ובכל זאת שונה סעיף זה בסוף השבוע, רגע לפני ההצבעה בממשלה והוחלף בסעיף מרוכך, שלפיו בתוך 3 שבועות ייחתם הסכם עם קק"ל למימון פרויקטים שכלולים בתקציב הדו-שנתי הקרוב. מדובר בהתחלה מקרטעת לבניית מודל המימון שמשמשת דוגמא רעה לכל הגורמים שיתבקשו לשאת בנטל.

על פי התוכניות גם הרשויות המקומיות ישתתפו במימון בדמות העברת כסף בפועל - 4.9 מיליארד שקל בסך הכל - לטובת הפרויקט והפחתת היטל השבחה הרגיל שהן מקבלות מ-50% ל-40%, מכיוון שזכויות הבנייה בקרבת התחנות יהיו רחבות היקף ממילא. מנגד, המדינה תגבה היטל השבחה נוסף מבעלי הקרקעות ליד התחנות בשיעור של 35%. בסופו של דבר, מאמינים באוצר שכ-25% לפחות מהפרויקט ימומנו על ידי "לכידת ערכי קרקע", מאותו מיסוי השבחה ייעודי וכן פיתוח ושיווק נדל"ן מעל וליד התחנות. הרציונל ברור: "אין שום סיבה שבעלי מגדל עזריאלי או מגדל סטלה בכניסה לתל אביב, שהשכירות בהם תעלה ב-30% בגלל שהם קיבלו תחנת מטרו ממש בפתח הבניין, לא ישלמו לפחות חלק מההשבחה למימון הפרויקט שכל כך הועיל להם", אומרים באוצר.

עם זאת, גם הם יודעים שהדרך להוציא מהחברות הגדולות, ועל אחת כמה וכמה מבעלי קרקעות פרטיים, את כספי השבחה, תהיה מורכבת ומסובכת. כמו למשל השאלה עד איזה מרחק מהתחנה יחול אותה מס חריג, או המאבק מול השלטון המקומי על הפחתת היטל השבחה (50%) שהוא התרגל לשלשל לקופת העירייה.

שינוי סדרי עולם רגולטוריים

אתגרי הביצוע לא מסתכמים רק במימון. לפחות 11 משרדי ממשלה מעורבים בפרויקט, וניתן להניח בבטחה שכל שר ירצה להביע את עמדתו לפני כל החלטה; מדובר בפרויקט שחוצה 24 רשויות מקומיות, שכבר תקופה ארוכה מרגישות, בלא מעט צדק, שיש להן יותר כוח ומשילות מהממשלה בירושלים; מדובר בפרויקט שעובר מתחת ובתוואי הקרקעות הפרטיות של אלפי ישראלים, שיתקשו לחיות עם המציאות הבלתי נמנעת של הפקעתן. מכל אלה ברור שיש עכשיו צורך גם בשינוי סדרי עולם רגולטוריים.

טיוטת חוק ההסדרים כוללת ניסיון לשרטט מחדש את כללי התכנון והבנייה. "לב החוק", כפי שמסבירים מפורשות במשרד האוצר, "הוא לייצר מציאות עבודה שונה לחלוטין מכפי שהכרנו עד כה, בין היתר בשל הניסיון המר עם הסחבת שיצרה הקמתם של שלושת קווי הרכבת הקלה בגוש דן". באוצר מבהירים: אם כל משרד ממשלתי וכל רשות מקומיות יוכלו להציב מכשולים בדרך, עדיף לא להיכנס מלכתחילה להרפתקה של הקמת מטרו בישראל. כשזו נקודת המוצא, אין להתפלא על החוק הדורסני שישראל לא ידעה כמותו בעבר, ובלבו: הקמת "מועצה מאסדרת" ו"רשות מטרו" שיעקפו אינספור גורמי רגולציה וחקיקה בשלל נושאים. למשל, הגדרת רעש אסור תשתנה מ"רעש העשוי להפריע" ל"רעש המפריע לאדם בקרבת מקום", וגם לכך יהיו לא מעט החרגות של שעות וימים; התקן לבדיקת זיהומי עפר יצומצם בחצי; רשות העתיקות תאבד את סמכותה הבלעדית לחפירות בשטח; ועוד. לפחות לפי עמדת משרד האוצר, שלה שותף גם מינהל התכנון שבדרך כלל לא שש להקים מוסדות ממשלתיים העוקפים את המחוזות והערים, הפעם אין ברירה אחרת.

למנוע את הקטסטרופה של הרכב הפרטי

מודל המימון והדורסנות הרגולטורית המתחייבת מעוררים כעת ויעוררו בעתיד התנגדויות עזות שיסכנו את הפרויקט כולו. לכן חוק המטרו כפי שמוצג כעת הוא בגדר הצהרת כוונות לוחמנית ונועזת, מתוך הכרה שעוד מחכה לאנשי אגף תקציבים קרב מר. אולי בגלל זה הקדישו במשרד האוצר לא מעט מקום בחוק ההסדרים העמוס ממילא כדי לתאר את הקטסטרופה ואת הנזק שהביאה לנו התלות ברכב הפרטי בגוש דן ובכלל. שלפחות נדע על מה נלחמים כאן. "שיעור הנסיעות בתחבורה הציבורית בישראל עומד על 10%, מול 40%-30% במרבית המדינות המפותחות באירופה", נכתב בהצעת החוק. מערכת מבוססת מטרו היא היחידה שמסוגלת לספק את רמת הנגישות והניידות הנדרשת כדי להפוך את התחבורה הציבורית ליעילה."