

לפני עשור הוחלט להאיץ את מיזמי התחבורה. מה קרה בפועל?

בעיית הפקקים הולכת ומחמירה, והציבור צמא לפתרונות • כמעט עשור אחרי שהממשלה החליטה על האצת מיזמי הענק בתחום התחבורה, איפה הם עומדים כיום? • מדור "המוניטור" של גלובס והמרכז להעצמת האזור – בשיתוף 15 דקות, ארגון צרכני תחבורה ציבורית בישראל – עוקב אחרי ההשקעה בפיתוח התחבורה הציבורית במטרופולינים

הושלם ומופעל סדיר. הרכבל משמש אמצעי תחבורה יומיומי לסטודנטים, אנשי סגל ומבקרים, ומהווה פרויקט תחבורתי ראשון מסוגו בישראל מבחינת קנה מידה, אורך וגובה.

מיזם המסילה המזרחית

חוזן מהפרויקטים המטרופוליניים, ההחלטה קידמה גם את מיזם המסילה המזרחית של הרכבת שתחבר בין חדרה ללוד. הפרויקט נמצא כיום בעבודה מתקדמת בשטח, וחברת נתיבי ישראל מקדמת את הביצוע בהתאם לתכנון.

עם זאת, בעוד שהאומדן המקורי עמד על 8.1 מיליארד שקל, התקציב המופיע בדו"ח מיליארד שקל, הפער עומד על 9.8 מיליארד שקל. פער של כ-1.7 מיליארד שקל מהערכה הראשונית. למרות חריגת התקציב, המימוש בפועל מתקדם בהתאם להחלטה, ומדובר בפרויקט תחבורתי מרכזי שצפוי להוריד עומסים מהציר החופי ולהעצים את שירותי הרכבת במזרח הארץ.

במבט על התוכניות מלמעלה, הממשלה נתנה את הדעת גם למעורבות של משרד התחבורה במיזמי תשתית ברשויות המקומיות. ב-2023 משרד התחבורה הציג את תכנית "שותפים לדרך" שמטרתה ליצור מנגנון מסודר לצורך פתרון את מרבית רכיבי ההחלטה מבחינת עם רשויות מקומיות במיזמי תשתית תחבורתית.

על פי הנתונים שהוצגו בפני צוות הבדיקה, התוכנית כללה השתתפות תקציבית של המשרד במימון הפרויקטים וכן במימון אנשי מקצוע הנדרשים לביצועם, ונראתה כתואמת את מרבית רכיבי ההחלטה מבחינת תפעולית ותקציבית. עם זאת, "שותפים לדרך" אינה תכנית חדשה שנוצרה ב-2023, אלא תכנית ותיקה שפעלה כבר שנים ארוכות.

לצד התכנית פעלה גם יחידת המא"ץ שגיבשה בשנים האחרונות הסכמים רחבים ומתוקצבים היטב עם רשויות מקומיות לצורך קידום פרויקטים משולבים ושיפור תשתיות ושירותי תחבורה ציבורית בערים נבחרות. כמה מההסכמים אכן נחתמו בתקופה שקדמה לחילופי השלטון, אולם מאז שינוי ההנהגה במשרד פעילות המא"ץ כמעט נעצרה

הסכם מסגרת ערכני המתאים לנסיבות כיום. כבר ב-2022 ברוח מבקר המדינה צוין כי עלות הקו הסגול תגיע למעל 11 מיליארד שקל.

ההחלטה גם הייתה התחייבות ראשונית מצד הממשלה לקדם תכנון מערכת מטרו מקיפה במטרופולין תל אביב. נדרשו פעולות סדרות מצד משרד התחבורה, האוצר, נת"ע וצוות תכנון והיגוי לצורך גיבוש תכנית, ביצוע בדיקות היתכנות והגשתן לוועדות תשתיות לאומיות.

שיפור החיבור לחיפה

במטרופולין חיפה, ההחלטה הוראת על קידום הקו לצורת רכבת קלה בין נצרת לחיפה במטרה להברר בין אוכלוסיות שונות ולהשלים את מערך התחבורה בצפון הארץ. ההחלטה מפרטת תמונה של ביצוע בשותפות עם מגזר פרטי, ליווי של צוות בין-משרדי, הסדרה משפטית של תפקידי חוצה ישראל, ומעקב תקציבי.

במסגרת היישום, בפברואר 2024 הוכרו כי קבוצת אלסטום-אלקטרה מנבר זכתה במכרז לביצוע שלב ב' של הפרויקט במסגרת התקשרות PPP (Public-Private Partnership), מול חוצה שותפות ציבורית-פרטית. מול חוצה ישראל. שלב זה של הפרויקט כולל מערכות, מסילות, קרונות, תפעול ותחזוקה.

ההחלטה גם עסקה בפיתוח קווי המטרונית בחיפה בתקציב מוערך של 2.6 מיליארד שקל. הדבר אכן נמצא לתוכנית הביצוע, ונראה כי בשנים מאז ההחלטה אכן נפתחו קווים חדשים במטרונית חיפה. לפי והעלויות? לפי מבקר המדינה, הפרויקט בכללותו יסתכם בכ-28.4 מיליארד שקל עד 2040.

עוד תולדה של ההחלטה היא הקמת רכבל בין תחנה מרכזית המפרץ לאוניברסיטת חיפה. הקו החל לפעול כבר בשנת 2022, והוא מופעל על ידי חברת "כבל אקספרס".

לפי נתונים רשמיים, עלות ההקמה הסתכמה בכ-330 מיליון ש"ח – מעט מעל הערכה המקורית בהחלטת הממשלה (290 מיליון), אך הפרויקט

מדור מס' 64: החלטת ממשלה 1838 אוגוסט 2016

שם ההחלטה:
תוכנית השקעה רב-שנתית לפיתוח התחבורה הציבורית במטרופולינים

המטרה במילים "רגילות":
שרוג התחבורה הציבורית במטרופולינים, כך שהתהיה מהירה, נוחה ויעילה ותוכל לשמש חלופה אמיתית לרכב הפרטי

הסבר:
ההחלטה מקדמת תוכנית מקיפה לפיתוח מערכות הסעת המונים בערים הגדולות, ביניהן: רכבת קלה בתל אביב, חיפה וירושלים, קווי מטרו במטרופולין תל אביב, מסילה מזרחית לרכבת הכנרת ושרוג קווי המטרונית

גורם אחראי:
משרד התחבורה

זה נאמר בשלב התכנוני בכ-5.5 מיליארד שקל. באוגוסט 2019 נבחרה לממן, להקים ולתפעל את הקו הירוק ואת הארכות הקו האדום חברת J-Net (TransJerusalem), הפועלת תחת השם "כפיר" – חברה ייעודית בבעלות משותפת של קבוצת ספיר הנסדה, וכוללת גם את סופרבוט והשותפה הספרדית חברת CAF. על פי הערכות עלות הפרויקט נאמדת בכ-10 מיליארד שקל, כשמחאות בחברה החרדית כסביבות רחוב בר אילן יצרו נזקים של למעלה מ-300 מיליון שקל.

הפרויקטים בתל אביב

ההחלטה קבעה שורה של פעולות למימוש עפר והכנה לתחנות. הקווים הירוק והסגול של הרכבת הקלה במטרופולין תל אביב. בהתאם להחלטה, נת"ע ביצעה את שלב התכנון והקימה תשתיות בהתאם להחלטת הממשלה, כולל

הענקת תשתיות קיימות, פיתוח שטחים, עבודות עפר והכנה לתחנות. הפעילות נעשתה באמצעות מכרזים סטנדרטיים ובמימון מדינה.

השלב השני של הפרויקט בוצע במודל PPP, באמצעות שתי חברות זכייניות חברת TMT לקו הירוק וחברת שחף לקו הסגול. הזכיינים ביצעו עבודות תשתית מתקדמות כגון הנחת מסילות, הקמת תחנות, תשתיות חשמל, מערכות תקשורת ואיתות. בוצעו גם נסיעות מבחן כחלק מההיערכות להפעלה.

בנוסף, הוחלט שיתחם הסכם מסגרת מול נת"ע תוך 180 יום מההחלטה בעלות מוערכת של 20 מיליארד שקל לקו הירוק ו-8.6 מיליארד שקל לקו הסגול. אלא שבנוסף לכתיבת הדו"ח, לא נחתם הסכם מסגרת מול נת"ע – אלא רק הסכם עקרונות.

מתשובת משרד התחבורה נמסר כי עקרונות הסכם מסגרת עם חברת נת"ע פורסמו להערוך ציבור בשנת 2020, אך העקרונות לא הובאו בזמנו לאישור הקבינט הכלכלי חברתי כנדרש וההסכם לא נחתם, כיום נעשית עבודה מחודשת לגיבוש של

אין צורך להכביר מילים על המשבר התחבורתי. הועם הציבורי לא שוכך, והוא מתגבר עם כל דקה שנוספת לנסיעה בבוקר. הביקורת מופנית לממשלה, אבל שם אומרים שאלה פרויקטים מורכבים ביותר. לוקח להם זמן. והאמת? הם לא טועים. לכן, חורגנו הפעם כמעט עשור אחורה – להחלטה מקיפה שהממשלה קיבלה ב-2016 שקיבלה את הכותרת המבטיחה: תוכנית השקעה רב-שנתית לפיתוח התחבורה הציבורית במטרופולינים.

לפני שנצלול להחלטה, נשים כוכנית שהיא גם טכנית וגם מהותית. במדור זה נבחנים הסעיפים האופרטיביים של החלטות ממשלה. הפעם מצאנו 37 סעיפים כאלה, אלא שלגבי שבעה מתוכם, גופי הממשלה הרלוונטיים לא סיפקו לנו מידע על היישום – אף על פי שהננייה אליהם נעשתה כבר לפני תשעה חודשים. לכן, המידע שיוכא כאן מקיף 30 מסעיפי ההחלטה. על השאר – תוכלו לקרוא בדו"ח המלא.

הרכבת הקלה בירושלים

נתחיל מהבירה. ההחלטה הטיחה על משרדי התחבורה והאוצר לפעול להשלמת תכנון הקו החכול בירושלים, כחלק מהרחבת מערכת הסעת המונים בעיר, ובכפוף לתוכנית המתאר הארצית לתחבורה ציבורית.

לפי דיווחים רשמיים, משרדי האוצר, התחבורה ועיריית ירושלים הודיעו כי חברת Juiran Ltd בבעלות משותפת של דניה סיבוס, חברת דן וחברת COMSA הספרדית, זכתה במכרז להקמה ותפעול של הקו החכול. הזכייה במכרז מעידה על סיום שלב התכנון והמעבר לביצוע.

בנוגע לקו החכול, החלטת הממשלה קובעת כי משרד התחבורה יוביל את המשך ההקמה וההפעלה של הקו הירוק ברכבת הקלה בירושלים, בנוסף לקו האדום, בהתאם לתוכנית המתאר הארצית. ההחלטה כוללת ביצוע שלב ב' של הפרויקט במסגרת PPP וניהולו על ידי ועדה בין-ממשלתית, לצד פיקוח תקציבי. לטובת ביצוע שלב ב', הוחלט שזכיון פרטי ייקח אחריות על המערכות, המסילות, הרכש, התפעול והתחזוקה. זאת, בניחול ועדה בין-ממשלתית. וכל

המולטאר

מדור "המוניטור" של גלובס ו"המרכז להעצמת האזור" מנגיש לציבור מעקב אזורי אחר יישום, או אי יישום, החלטות ממשלה וחקיקות, ומבוסס על עבודת חוקרי המרכז ומערכת גלובס. המרכז להעצמת האזור (CECI) הוא עמותה הפועלת משנת 2003 ועוסקת ביכולות הביצוע של המגזר הציבורי. המדור מתפרסם פעם בשבועיים.

תחקיר: ניצן פישר
עריכה: מיכל בן משה ואביטל שטרן
למקורות ולמתודולוגיה, חפשו "המוניטור" באתר גלובס ובאתר המרכז להעצמת האזור

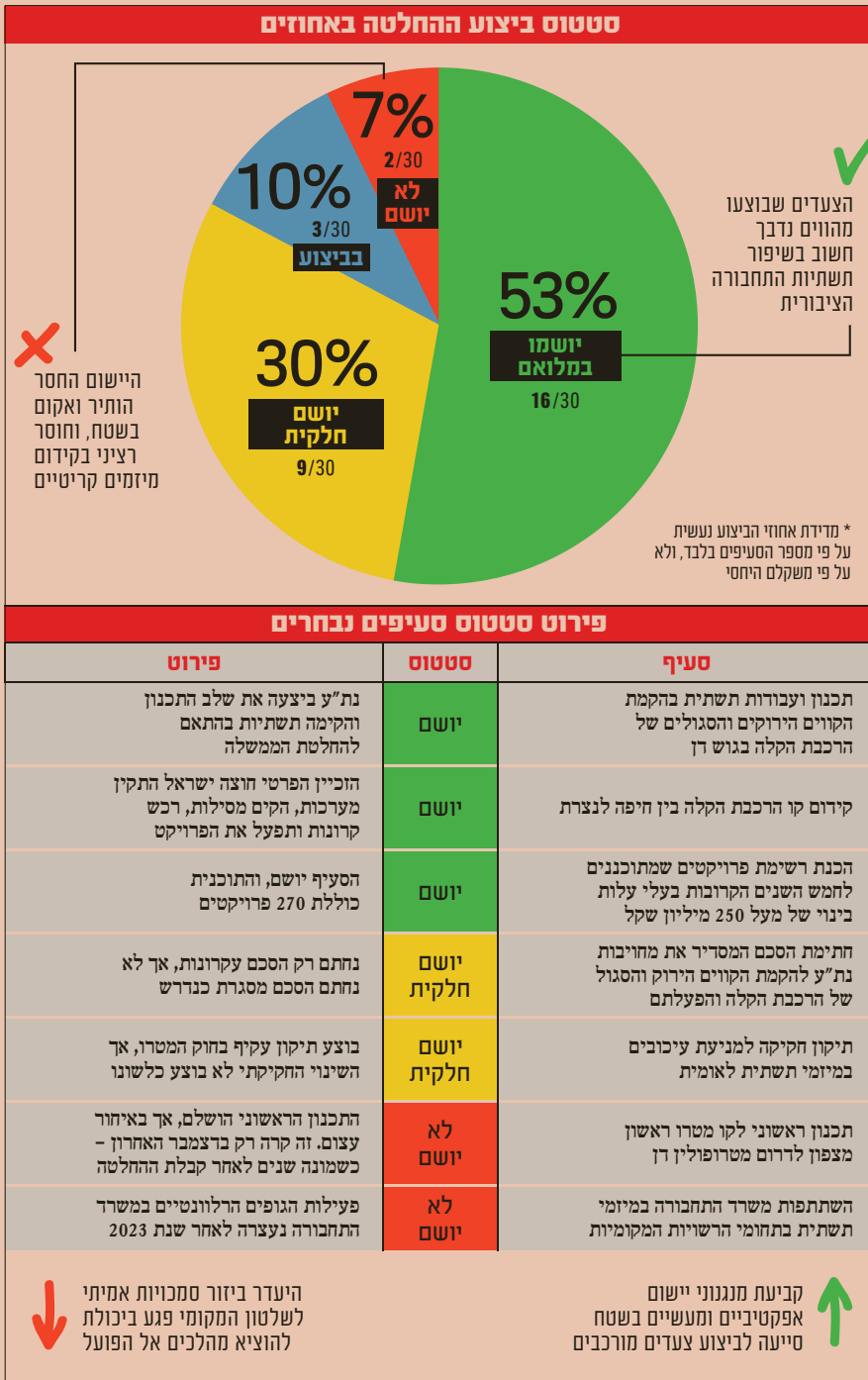
מאז שהתקבלה ההחלטה, הצורך ביישומה רק התגבר: האוכלוסייה גדלה, הפקקים החמירו, הנגישות התחבורתית למרכז הידרדרה ובעיית זיהום האוויר הוחרפה

רציפות הניהול ואת יכולת קבלת ההחלטות בזמן אמת.

חיזוק המאמץ הלאומי

וממש לפני חורש, הממצאים קיבלו אישור מר"ח שפרסם מבקר המדינה, שהראה כי אף שהשקעת המדינה במיזמי תחבורה הגיעה לכ־20 מיליארד שקל בשנה – תהליכי התכנון, בחינת הכראיות והפיקוח רחוקים מלהיות מספקים. המבקר מצא שבדיוקת הכראיות הכלכלית אינן מבוצעות כנדרש, הנהלים לא מותאמים למערכות הסעת המונים, ושכמשרד התחבורה יש מחסור בכוח אדם מקצועי. בנוסף, היעדר תכלול מרכזי ושיתוף רשויות פגע ביכולת לנהל לא המערכת כמערכת תחבורתית אחת. ההחלטה, כזכור, התקבלה לפני עשור כמעט. ומאז המצב נהיה גרוע יותר. האוכלוסייה גדלה, הפקקים החמירו, הנגישות התחבורתית בין מרכז לפריפריה הורעה, זיהום האוויר הוחרף, ומשבר האקלים העמיק. זה הופך את ההחלטה לרלוונטית הרבה יותר מכפי שהייתה ביום פרסומה. המשבר התחבורתי הוא לא בעיה נקודתית, אלא שאלה אסטרטגית שנוגעת לאיכות החיים, לשוויון ולצמיחה הכלכלי. לכן, יישום מלא של החלטה 1838 הוא לא רק צעד נכון מבחינת ממשל תקין, אלא הכרח תשתיתי ממדרגה ראשונה. בסופו של דבר, ההחלטה מייצגת תכנית פעולה שאפתנית, ברורה כבונתה, אך לא ממושת במלואה. במקומות שבהם הסעיפים יושמו, התשתיות אכן קמו בשטח, אך סעיפים שלא יושמו הותירו ואקום וגירעון ניהולי.

ההחלטה מהווה נדבך חשוב במאמץ הלאומי לשיפור התחבורה הציבורית, אבל היא לא אמורה להימצא כחלל ריק. לצידה אמורות לבוא שתי החלטות משלימות שהיו צפויות לתרום תרומה קריטית ליישום: הקמת רשויות מטרופוליטניות לתחבורה וקידום אגרות גורש. בדיוק בנקודה הזאת, ועל בסיס ממצאי הד"ח, המרכז להעצמת האזרח וארגון 15 דקות קוראים לממשלה להתייחס לנושא ברצינות ולנקוט צעדים ממשיים לפיתוח התחבורה הציבורית במטרופולינים. ●



לחלוטין, וההסכמים החדשים לא קורמו.

עיכובים מצטברים

או מה פגע ביישום ההחלטה? אחד החסמים המרכזיים הוא תחום התכנון והבנייה. עיכובים בשלבי אישור תוכניות, יזום פרויקטים ומימושם נובעים ממורכבות ביורוקרטית, חוסר תיאום בין משרדי, מחסור בכוח אדם מקצועי, והיעדר מנגנוני פיקוח אפקטיביים. כך, דו"ח מבקר המדינה מצביע על כך שמשרד התחבורה לא פעל לחיזוק היכולות המקצועיות של אגף התכנון התחבורתי, מה שהוביל להסתמכות רבה על יועצים חיצוניים ולפגיעה ביכולת לקדם מדיניות ותחברתית יעילה.

וזה ניכר בשטח. פרויקטים כמו המטרו בגוש דן, אשר תוכננו להביא לשיפור משמעותי בתחבורה הציבורית, מתעכבים בשלבי התכנון והאישור. בגוש דן נרשמו עיכובים ממושכים במינוי ראש רשות המטרו, באישור התוואי ובחקיקת תקיעת חוק המטרו שאמנם היה בשל לקריאה שנייה ושלישית אך לא קודם עקב נפילת הממשלה. עם הקמת הממשלה הנוכחית נדרשו הדיונים להתחיל מחדש, מה שדחה באופן ניכר את התקדמות הפרויקט וכך גם פרויקטים נוספים. למרות שהממשלה קיבלה החלטות המשך לקדם תשתיות תחבורה ציבורית, המחסור בתשתיות ניכר ומורגש, בין היתר, בשל הליכי תכנון ממושכים ואי מימוש החלטות.

בהמשך לכך, גורם מעכב נוסף היה בעיית כוח האדם במשרד התחבורה. העויבה הנרחבת של עובדים ובכירים הובילה לפגיעה ברציפות התפקודית של המשרד, להאטה בהתקדמות פרויקטים ארוכי טווח ולפערים בהעברת ידע בין בעלי תפקיד. היעדר תשתית כוח אדם יציבה ומיומנת פוגע הן בתכנון והן בביצוע, ומוביל לעיכובים משמעותיים ביכולות המשרד לעמוד ביעדים שהוגדרו לו.

ביזור סמכויות?

חשוב להזכיר גם את היחסים בין השלטון המרכזי למקומי. מרבית האחריות לביצוע הפרויקטים מועברת בפועל לרשויות המקומיות. אומנם ביזור סמכויות הוא צעד מבורך שדובר רבות במדור זה, אבל ללא העברת סמכויות וכלים מקצועיים – גוצר פער בין האחריות לסמכות, והדבר מביא לכשלים לכל אורך חיי הפרויקטים.

היעדר ביזור סמכויות אמיתי גורם לכך שבפרויקטים רבים – ובמיוחד בקווי הרכבת הקלה – מתעוררות מחלוקות בין גורמי התכנון, הביצוע והרשויות המקומיות שעל שטחן מתבצעת העבודות. מחלוקות אלה מגיעות לא אחת עד כדי עתירות מנהליות ועצירת עבודות, ומובילות לעיכובים משמעותיים בלוחות הזמנים.

מנגד, גורם שכן תרם לביצוע ההחלטה הוא מנגנוני יישום אפקטיביים ומעשיים בשטח, המהווים תנאי מרכזי לקידום מהיר ומקצועי של פרויקטים לאומיים. ההחלטה מפרטת את אופן הביצוע בפועל באמצעות הקמת צוותי משימה בעלי סמכויות ביצועיות או על ידי השלת האחריות על גוף מיישם מוגדר, כמו חברה ממשלתית ייעודית או זרוע ביצוע הפועלת מכוח הסמכה פורמלית.

ניהול פרויקטים באמצעות חברות ממשלתיות מתמחות דוגמת נת"ע או