

משרד התחבורה והבטיחות בדרכים

הצעת התקציב המיועד לתחומי התחבורה השונים לשנת הכספים 2015 (סעיפים 40 ו-79) מסתכמת בכ-16.6 מיליארד ש"ח בהוצאה נטו, בכ-0.8 מיליארד ש"ח בהוצאה מותנית בהכנסה ובכ-28.3 מיליארד ש"ח בהרשאה להתחייב.

הצעת התקציב השוטף של המשרד מסתכמת בכ-420 מיליון ש"ח בהוצאה נטו. הצעת תקציב הפיתוח והתמיכות בתחבורה מסתכמת בכ-16.2 מיליארד ש"ח בהוצאה נטו.

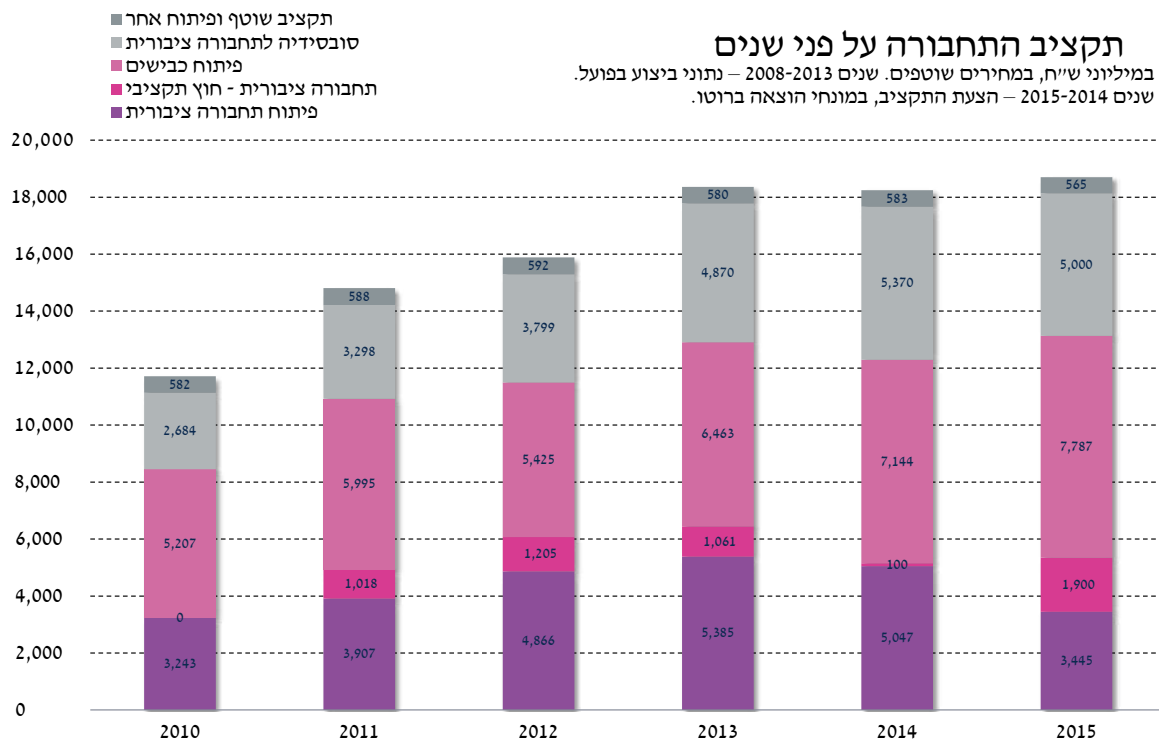
משרד התחבורה אחראי לפיתוח ולהסדרה של מערכות התחבורה היבשתית, האווירית והימית בישראל. מערכת התחבורה היא תשתית משקית אשר נועדה לאפשר קישור בין מוקדי הפעילות השונים במדינה ומחוץ לה.

השקעה בפיתוח התשתית נודעת בהשפעתה על שיעור הצמיחה ארוכת הטווח של המשק והיא אמצעי מרכזי להשגת יעדיה של המדיניות הכלכלית. השקעות בתשתית נועדו ליצור תשתית מודרנית ויעילה, ועל ידי כך לסייע בהסרת חסמים המקשים על ההתפתחות המשקית ולאפשר צמיחה של המגזר העסקי. כמו כן, השקעה זו נועדה ליצור תשתית בטוחה יותר לנהגים ולהגביר את הנגישות של האוכלוסייה כולה למרכזים המטרופוליניים, במטרה להגדיל את הזדמנויות התעסוקה, הצריכה והפנאי ולהפחית את הגודש בדרכים. ההשקעות בתחבורה מהוות בסיס לקידום הפיתוח הכלכלי של המשק כולו ומאפשרות את התפתחותם של ענפים אחרים, ביניהם ענף הדיור. יעילותן נבחנת במידת תרומתן ליעדים הלאומיים ובהיענותן לצורכי המשק ולצורכי תושבי המדינה.

כדי ליצור סדר עדיפויות נכון ויעיל של קידום פרויקטים לפיתוח תשתיות תחבורה שונות, נדרשת מערכת אחידה של מדדים ושל שיטות להערכת התועלות והעלויות הכלכליות-חברתיות של הפרויקטים. תרומתם של הפרויקטים באה לידי ביטוי באופנים רבים, ביניהם: שיפור בזמני הנסיעה, שיפור בנגישות, צמצום עלויות התפעול של כלי הרכב, הגברת הבטיחות בדרכים וצמצום הפגיעה באיכות הסביבה. נוהל פר"ת (פרויקטי תחבורה) הוא נוהל לבדיקת כדאיותם הכלכלית למשק של פרויקטים בתחום התחבורה והוא מרכז את כלל ההנחיות לעריכת בדיקות כדאיות כלכליות. עריכת בדיקת הכדאיות הכלכלית מהווה תנאי לביצוע הפרויקטים.

הסדרת ההפעלה של התחבורה הציבורית באוטובוסים, במערכות להסעת המונים וברכבת ישראל היא השירות התחבורתי העיקרי שמעניקה המדינה לתושביה. שירות זה מאופיין בתועלות רבות הן בהיבטים של הגברת נגישות האוכלוסייה ליעדי הביקוש והן בהיבטים של צמצום ההשפעות החיצוניות השליליות של הרכב הפרטי, ביניהן אבדן הזמן בגודש, זיהום האוויר והבטיחות כאמור. כבכל מדינה מתקדמת, שירות זה מסובסד באופן משמעותי על ידי המדינה, שאלמלא כן רמת השירות (כמות הקווים, תדירותם ועוד) הייתה נפגעת מאוד ומחירי הנסיעה היו עולים.





דגשים לשנת הכספים 2015

עיקר הגידול בתקציב בשנים 2009-2012 נבע מביצוע תכנית הפיתוח של חברת נתיבי ישראל ותכנית נתיבי ישראל, שאושרה על ידי הממשלה בשנת 2010 בהחלטה 1421. עיקר הגידול בתקציבים בשנים 2013-2014 נבע מהמשך ביצוע תכנית הפיתוח של חברת נתיבי ישראל ותכנית נתיבי ישראל, וכן מגידול בתקציבי התמיכות בתחבורה, אשר מימן את הרחבת ההיצע ושיפור שירותי התחבורה הציבורית באוטובוסים וברכבת ישראל. הגידול בתקציב בשנת 2015 נובע בעיקרו מהיותה שנת שיא בביצוע פרויקטים בתחום הכבישים הבין-עירוניים וכן מהגברת קצב הביצוע של הרכבת הקלה בגוש דן.

בשנים האחרונות מובילים משרדי התחבורה והאוצר קו מדיניות ברור המעדיף את התחבורה הציבורית על פני הרכב הפרטי. עם זאת, קשיי התכנון, התיאום והביצוע בתחום התחבורה הציבורית, בדגש על מערכות להסעת המונים במטרופולינים, גרמו באופן קבוע בשנים האחרונות להסטת תקציב לא מנוצל מהפרויקטים העירוניים והמטרופוליניים ומפרויקטים של התחבורה הציבורית אל עבר הפרויקטים הבין-עירוניים ופרויקטים של הכבישים. גורמי המקצוע בענף ובמשרדי הממשלה סבורים כי הפתרון הבסיסי לקשיים אלו הוא שינוי מבני, שעיקרו מעבר לניהול ענף התחבורה הציבורית באמצעות רשויות תחבורה ציבורית מטרופוליניות, תוך העברת הסמכות והאחריות ממשרדי הממשלה לרשות מטרופולינית, כמקובל בכל המטרופולינים המתקדמים בעולם.

בנוסף, תקציב 2015 שם דגש על הקצאת משאבים לצמצום הפערים בין אוכלוסיית המיעוטים לאוכלוסייה הכללית הן בתחום התשתיות והן בתחום שירותי התחבורה הציבורית באוטובוסים.

■ פיתוח מערכות להסעת המונים

תקציב פיתוח התחבורה הציבורית ומערכות להסעת המונים במטרופולינים (ללא רכבות כבדות) מסתכם בכ-1,867 מיליון ש"ח בהוצאה נטו, ובכ-5,970 מיליון ש"ח בהרשאה להתחייב.

התקציב מיועד בעיקרו לתכנון מערכות להסעת המונים במטרופולינים ולהקמת הקווים הראשונים ברשתות הסעת ההמונים בירושלים, במטרופולין תל-אביב ובמטרופולין חיפה. מערכות להסעת המונים כקווי הרכבת הקלה (רק"ל), מערכות BRT (Bus Rapid Transit) ונתיבים מהירים הן הפתרון האפקטיבי ביותר להתמודדות עם אתגרי התחבורה במטרופולינים. מדינת ישראל נמצאת בפיגור אחרי המדינות המפותחות בתחום זה, ובשנים הקרובות ימשיך משרד התחבורה להאיץ את קצב הביצוע במטרה לסגור פערים אלו.

בשנת 2015 חברת נת"ע צפויה להשלים את העבודות המקדימות להקמת הקו האדום במטרופולין תל אביב, לפרסם מכרזים לביצוע עבודות ההקמה העיקריות של הקו, לקדם הקמת מערכת BRT בנתניה ולהאיץ את תכנון רשת הקווים המלאה במטרופולין. בירושלים יימשך קידום תכנית החומש לתחבורה הציבורית, במסגרתה יוארך קו הרק"ל הראשון להדסה עין כרם ולנווה יעקב ויוספו שלוחות להר הצופים ולגבעת רם. במקביל יקודם התכנון הסטטוטורי והמפורט לשני קווי רק"ל נוספים בירושלים – הקו הירוק והקו הכחול ואף יקודם תכנון ראשוני ליתר קווי הרשת. במטרופולין חיפה מתקיימות עבודות להשלמת הקמת מערכת ה-BRT הראשונה בישראל, המטרונית, אשר החלה לפעול בחודש אוגוסט 2013 ויתוכננו קווי הסעת המונים נוספים בכרמל ובין חיפה לנצרת.

■ פיתוח רכבות כבדות

תקציב פיתוח הרכבות הכבדות מסתכם בכ-1,338 מיליון ש"ח בהוצאה נטו, בכ-240 מיליון ש"ח בהוצאה מותנית בהכנסה ובכ-8,155 מיליון ש"ח בהרשאה להתחייב, לא כולל מקורות חוץ-תקציביים. הביצוע הצפוי בשנת 2015 עומד על כ-3,478 מיליון ש"ח ברוטו. המקורות החוץ-תקציביים למימון הפער שבין גובה התקציב לבין הביצוע הצפוי הם שימוש בקרן המע"מ של חברת רכבת ישראל בהיקף של כ-900 מיליון ש"ח וכן הנפקת אגרות חוב סחירות על ידי חברת רכבת ישראל בהיקף של כ-1 מיליארד ש"ח.

הרכבת הכבדה מהווה את שלד היסוד של התחבורה הציבורית הבין-עירונית בישראל ונועדה בעיקר ליצור חיבור יעיל ומהיר בין המטרופולינים לצורך שינוע נוסעים. בנוסף, תשתית הרכבת הכבדה מיועדת להובלת מטענים. הרכבות מופעלות ע"י חברת רכבת ישראל והאחריות להקמת התשתית הרכבתית מחולקת בין חברת רכבת ישראל, חברת נתיבי ישראל וחברת כביש חוצה ישראל.

בשנים הבאות יימשכו העבודות במספר פרויקטים, ביניהם: הקו המהיר לירושלים, פרויקט החשמול, קו אשקלון באר שבע, קו משה דיין-פלשת, מתחם התחזוקה בבאר שבע ורכש ציוד נייד. בנוסף, בתחילת 2015 יסוכם הרכבה של תכנית הפיתוח המלאה לשנים 2015-2020, שעיקרה פרויקטים שונים להגברת התדירות והקיבולת ברשת הקווים הקיימת. יש לציין כי הפרויקט המרכזי שבו תעסוק החברה בשנים אלו הוא פרויקט חשמול התשתיות המסילתיות והציוד הנייד, אשר צפוי להביא לשיפור ברמת השירות לנוסעים (הגברת תדירות הרכבות, הגברת מהירות הנסיעה,





רעש מופחת, זיהום אוויר מופחת ועוד) ואף ליעול תחזוקת הצידוד הנייד. בשנת 2014 פורסם מכרז לרכישת 62 קטרים חשמליים ובמהלך שנת 2015 יפורסמו מכרזים להקמת תשתיות החשמול המסילתיות ולרכש קרונועים חשמליים. בנוסף לפרויקטים המקודמים על ידי רכבת ישראל, יש מספר פרויקטים נוספים בשלבי תכנון וביצוע אשר החלו במסגרת החלטת ממשלה "נתיבי ישראל" משנת 2010, וביניהם ביצוע מסילות עכו-כרמיאל ומסילת העמק ותכנון המסילה המזרחית (לוד-חדרה).

■ פיתוח כבישים בין-עירוניים

תקציב פיתוח הכבישים הבין-עירוניים מסתכם בכ-6,318 מיליון ש"ח בהוצאה נטו, בכ-419 מיליון ש"ח בהוצאה מותנית בהכנסה ובכ-5,350 מיליון ש"ח בהרשאה להתחייב.

פיתוח הכבישים הבין-עירוניים נעשה באמצעות חברת נתיבי ישראל וחברת חוצה ישראל. חברת נתיבי ישראל עובדת במסגרת התכנית הרב-שנתית לשנים 2011-2016 שאושרה בממשלה בתחילת 2011. חברת חוצה ישראל ממשיכה לפתח את כביש חוצה ישראל, זאת בהתאם להחלטת הממשלה בדבר תכנית "נתיבי ישראל".

במהלך שנת 2015 עתידה פעילות הפיתוח בתחום הכבישים הבין-עירוניים באזור המרכז להתמקד בשדרוג דרך מס' 1 ממחלף שער הגיא עד צומת מוצא, בסלילת דרך מס' 531 בשרון ובשדרוג כביש 38 בין שער הגיא לבית שמש. באזור חיפה והצפון יתמקדו עבודות הפיתוח בשדרוג ובהסדרת דרכים מס' 65 ו-85. באזור הדרום יתמקדו עבודות הפיתוח בהמשך שדרוג והסדרת דרך מס' 31 בין צומת שוקת לצומת ערד ובהארכת כביש חוצה ישראל לכיוון דרום ממחלף מאחז עד מחלף שוקת.

■ פיתוח כבישים עירוניים

תקציב פיתוח הכבישים העירוניים מסתכם בכ-890 מיליון ש"ח בהוצאה נטו, בכ-30 מיליון ש"ח בהוצאה מותנית בהכנסה ובכ-960 מיליון ש"ח בהרשאה להתחייב. סכומים אלו אינם כוללים את תקציבי הפיתוח המשלימים המוקצים לפיתוח כבישים עירוניים ע"י הרשויות המקומיות, משרדי הממשלה האחרים והרשות הלאומית לבטיחות בדרכים.

הרשות המקומית היא האחראית לפיתוח, לסלילה ולאחזקה של כבישים, מדרכות, תמרורים ומתקני תחבורה אחרים הנמצאים בתחום שיפוטו. תקציבי הפיתוח של משרד התחבורה בתחום זה מיועדים להשתתפות המשרד בתכניות הרשויות המקומיות לביצוע פרויקטים שונים בתחום התחבורה. המשרד משתתף במימון פרויקטים בתחום פיתוח עורקי תחבורה עירוניים להקלת עומסי תנועה, הגברת הבטיחות בדרכים ושיפור תשתיות הכבישים ביישובי המיעוטים.

במהלך שנת 2015 עתידה פעילות הפיתוח בתחום הכבישים העירוניים במטרופולינים המרכזיים להתמקד בהשלמת הארכת כביש בגין לכיוון דרום בירושלים, בסלילת כביש אורה-משואה ובביצוע הפרדה מפלסית מס' 141 ברחוב גד וינשטיין ברחובות.

■ תמיכות בהפעלת התחבורה הציבורית

תקציב התמיכות בתחבורה מסתכם בכ-5,002 מיליון ש"ח בהוצאה נטו, בכ-46 מיליון ש"ח בהוצאה מותנית בהכנסה ובכ-7,738 מיליון ש"ח בהרשאה להתחייב.

בישראל פועלים כ-17 מפעילי תחבורה ציבורית באוטובוסים, המפעילים כ-6,000 אוטובוסים בכ-2,000 קווי שירות, אשר מגיעים לכ-30,000 תחנות ברחבי הארץ. רכבת ישראל מציעה שירות לכ-50 תחנות נוספות. ענף התחבורה

הציבורית הוא ענף המפוקח ומנוהל על ידי הממשלה. קווי השירות ומאפייניהם מוגדרים ברישיונות קווי שירות הניתנים על ידי משרד התחבורה. תקציב התמיכות בתחבורה כולל בעיקר תמיכות בתחבורה הציבורית באוטובוסים וברכבת ישראל וכן מרכיב קטן של תמיכות בספנות ותמיכות בתעופה הפנים-ארצית. עלות ההפעלה הכוללת של שירותי התחבורה הציבורית באוטובוסים (כולל עלות רכש האוטובוסים) נאמדה בשנת 2013 בכ-6.2 מיליארד ש"ח, 50% מתוכה מומנה ע"י סובסידיה ממשלתית. בענף האוטובוסים קיימים סוגים שונים של סובסידיות: סובסידיה כללית להפעלה, סובסידיה ייעודית לאוכלוסיות זכאיות ולאמצעי כרטוס שונים וסובסידיה להצטיידות באוטובוסים. עלות ההפעלה של רכבת ישראל (ללא עלות רכש הקרונות והקטרים) נאמדה בשנת 2013 בכ-2 מיליארד ש"ח, 60% מתוכה מומנה ע"י סובסידיה ממשלתית.

מספר נסיעות הנוסעים בתשלום בתחבורה הציבורית באוטובוסים נאמד בשנת 2013 בכ-637 מיליון ש"ח, עלייה של כ-1.6% לעומת שנת 2012. מספר נסיעות הנוסעים בתשלום ברכבת ישראל נאמד בשנת 2013 בכ-45 מיליון ש"ח, עלייה של כ-12% לעומת שנת 2012. מספר נסיעות הנוסעים בתשלום ברכבת הקלה בירושלים נאמד בשנת 2013 בכ-37 מיליון ש"ח.

השינויים המבניים העיקריים בתחום התחבורה

■ ענף התעופה

בהתאם להחלטת ממשלה מיום 12 בספטמבר 2006 בנושא עידוד התחרות בתחום התעופה האזרחית לישראל וממנה, ולאחר תהליך ממושך שארך שלוש שנים וכלל שמונה סבבי משא ומתן, הושלם במאוס 2012 ניסוח הסכם "שמיים פתוחים". מטרת ההסכם לאפשר טיסות ישירות בין יעדי טיסה בישראל ובאיחוד האירופי ללא מגבלות והוא כולל מנגנון יישום מדוד והדרגתי הצפוי להסתיים בשנת 2017.

באפריל 2013, אישרה הממשלה את הסכם "שמיים פתוחים" וייפתה את כוחם של שרי התחבורה והחוץ לאשרר באופן סופי את ההסכם. יישום ההסכם והתחרות המתפתחת בעקבות צעד זה צפויים להביא תועלות משמעותיות למשק הישראלי, ביניהן הוזלת מחירי כרטיסי הטיסה, פתיחת יעדים חדשים, הגדלת היקפי טיסה, הגברת תדירויות הטיסה, שיפור השירות לצרכן, עידוד התעסוקה והגדלת התוצר. ואכן, על אף שיישום ההסכם החל באפריל 2014, כבר בשנת 2013 נרשמה עלייה של כ-9% בהיקפי הטיסים בטיסות בין-לאומיות. העלייה הניכרת בהיקפי הטיסים ובמגוון יעדי הטיסה שהחלה בשנים 2013-2014 צפויה להמשיך ולהתחזק בשנים הקרובות כתוצאה מיישומו המלא של הסכם שמיים פתוחים ולתרום לירידת מחירי כרטיסי הטיסה.

■ ענף הנמלים

על מנת לעודד את התפתחות התחרות בענף הנמלים, לתת מענה לביקוש ההולך וגדל לתשתיות הנמליות במשק ולאפשר מענה למגמה העולמית של גידול אניות הסחר, שרי התחבורה והאוצר אישרו בשנת 2013 את הקמתם של שני נמלי ים פרטיים עמוקי מים באשדוד ובחיפה. הקמת הנמלים הפרטיים, אשר יופעלו על ידי מפעילים בין-לאומיים מנוסים, צפויה להוביל לשיפור משמעותי ביעילות עבודת הנמלים בישראל, להעלות רמת השירות ליבואנים וליצואנים ולעידוד הסחר הישראלי.

בהתאם, חברת נמלי ישראל, אשר אמונה על פיתוח הנכסים בענף הנמלים, פרסמה בשנת 2013 מכרזים להקמת שני הנמלים אשר צפויים להחל את פעילותם בשנים 2020-2021. בימים אלו נמצאים מכרזי ההקמה בשלבי סיום,





ותחילת עבודות ההקמה מתוכננות לראשית 2015. כמו כן, במהלך שנת 2014 פרסמה החברה מכרזים להפעלת נמלים אלו על ידי מפעילי נמלים בין-לאומיים פרטיים.

■ ענף הרכב

במטרה להגביר את התחרות בענף הרכב הוקמה בשנת 2011 ועדה ציבורית אשר התבקשה לבחון את מכלול הקשרים המתקיימים בין גורמים הפועלים בענף הרכב והשפעתם על הענף – ייבוא רכב, ענף הליסינג, שירות תחזוקה ומוסכים, חלקי חילוף, הסדרים עם חברות הביטוח, מחירוני הרכב בישראל וכיוצ"ב.

בעקבות עבודת הוועדה, בהחלטת ממשלה 79 מיום 28 באפריל 2013 הוחלט על סל צעדים בתחום ענף הרכב אשר נועד להגביר את התחרות בענף ולתמוך בירידת מחירי רכבים וחלפים, תוך הגברת המגוון הקיים בשוק הישראלי. סל הצעדים כולל בין היתר הסרת חסמים בנושא ייבוא רכב, לרבות ייבוא מקביל, הסרת רגולציה וייעול תהליכי ייבוא של חלקי חילוף, עידוד הקמת מאגר מידע בנוגע למחירי חלפים וחיזוק ושיפור מערך הפיקוח על המוסכים ועל מכוני הרישוי. בעקבות החלטת הממשלה, קודמו בשנה האחרונה הליכי חקיקת חוק רישוי שירותים לרכב התשע"ג-2014, אשר מצוי בדיונים מתקדמים בוועדת הכלכלה של הכנסת.

■ ענף התחבורה הציבורית

כחלק משלב ב' בתכנית להנהגת התחרות בתחבורה הציבורית נחתמו בשנת 2010 הסכמי התחרות עם חברות אגד ודן וסוכם בהם כי יועברו עוד כ-17% מפעילותה של אגד ו-11% מפעילותה של דן למפעילים אחרים במהלך השנים הקרובות. הסכמים אלו משנים באופן משמעותי את חלוקת נתח הפעילות בענף בין המפעילים השונים ומביאים להתייעלות נוספת בהיקפי עלויות הפעלת השירות. עם השלמת הוצאת הקווים בהתאם להסכמים, שיעור הפעילות של אגד ודן יחד יהווה כ-45% מהיקף הפעילות בענף.

■ הקמת רשויות תחבורה ציבורית

הסדרת ענף התחבורה הציבורית מורכבת כיום מאי פעם. התפתחות הענף צפויה להכניס אמצעים נוספים כגון מערכות BRT ורכבות קלות. על אף האמור, המבנה הרגולטורי הקיים מתאפיין בניהול ריכוזי של השלטון המרכזי הנסמך על משרדי התחבורה והאוצר, החל מקביעת מדיניות ועד ניהול פרטני של מיקום תחנות ובקרה על נסיעה בודדת. במצב זה קיים קושי בקידום הקמת תשתיות התחבורה הציבורית, בשל חלוקת הסמכויות והאחריות בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי.

ברוב המוחלט של המטרופולינים במדינות המפותחות, ניהול התחבורה הציבורית נעשה על ידי רשות תחבורה ציבורית מטרופולינית ולא על ידי השלטון המרכזי. בשנת 2012 הוקמה בישראל רשות ארצית לתחבורה ציבורית, עם זאת טרם הוקמו רשויות מטרופוליניות לתחבורה ציבורית.