



משרד ראש הממשלה  
Prime Minister's Office  
ديوان رئيس الحكومة



המועצה הלאומית לכלכלה  
The National Economic Council  
المجلس الاقتصادي الوطني

4/6/20

לכבוד : אריאל פיפרנו, משרד התחבורה

חו"ד המועצה הלאומית לכלכלה בנושא המקטע הצפוני של תת"ל 65: מנהור המסילות

### רקע

הכפלת מסילות הרכבת בין תל אביב לחיפה, כחלק מהתכנית האסטרטגית של רכבת ישראל לשנת 2040 וכפי שמוצע במסגרת תת"ל 65, תוך קיצור משמעותי של זמני הנסיעה והגדלה משמעותית של רמותי השירות, הינו מהלך בעל השלכות אסטרטגיות על מטרופולין חיפה ועל הצפון כולו. במסגרת הכפלה זו, מינהור מסילות הרכבת המהירות והפרבריות בחיפה הוא מהלך קריטי שאסור לפספס.

סוגיית פיתוח כלכלי-אזורי נמצאת בלב האסטרטגיה הכלכלית-חברתית של הממשלה. הערכת המצב האסטרטגית הכלכלית-חברתית משנת 2015 קבעה כי חיזוק המטרופולינים מהווה סוגיה אסטרטגית למדינת ישראל, לאור היותם של המטרופולינים מנועים מרכזיים לפיתוח כלכלי-אזורי המשפיעים על כל המרחב בו הם נמצאים. תפיסת הפיתוח המטרופוליני, הממנף את היתרונות לגודל במרכז המטרופולין בד בבד עם חיזוק הפריפריה, עולה בקנה אחד עם תכנית מתאר ארצית 35 אשר מרכזת את מרבית הפיתוח העירוני למגורים, תעסוקה, תרבות ופנאי בתוך המרקם הבנוי ובפרט במוקדי עיור קיימים, עם דגש על חיזוק ארבעת המטרופולינים של ישראל. על פי עקרון חיזוק המטרופולינים, המרחב המעויר של הצפון (חיפה, כרמיאל, נצרת, עפולה, עכו ונהריה) יתפקד כיחידה כלכלית אחת תוך הפחתת התלות בפעילות הכלכלית במרכז הארץ. במסגרת הפעילות הממשלתית לחיזוק הפריפריה יש חשיבות לחיזוק חיפה כעיר הראשה של המטרופולין, הן בהיבט הכלכלי והן בהיבט החברתי.

### חיזוק חיפה באמצעות חיבור העיר לים

לחיפה, כעיר הראשה של המטרופולין, פוטנציאל רב להוביל את צמיחתו של כלל המטרופולין, אך היא ניצבת כיום בפני חסם מרכזי בדמות חיץ מסילתי בין העיר לים, לאורך כל העיר. מסילת החוף "כולאת" את שכונות העיר התחתית, בת גלים, קרית אליעזר, נווה דוד, שער העליה ועין הים ומנתקת את תושביהן מנגישות לשירותים עירוניים חיוניים ולטובין ציבוריים. החיץ הפיזי בין העיר לים תורם להשארותן של שכונות החוף של חיפה במעמד חברתי-כלכלי נמוך. בניגוד לשכונות חוף בערי חוף בעולם, הנחשבות מבוקשות ונהנות מהכנסות מתיירות, פנאי ובילוי, שכונות החוף בחיפה מנותקות על ידי המסילה ומונצחות במעמד חברתי-כלכלי נמוך. אחד הביטויים לכך הוא מחירי הדירות בשכונות אלו, הנמוכים באופן משמעותי ממחירי הדירות במעלה הכרמל ומנציחים את הפערים החברתיים-כלכליים בין אזורי העיר השונים. ללא חיבור לים, התחדשות העירונית בשכונות החוף מוטלת בספק, לאור גבולות ההיתכנות

רח' קפלן 3, הקריה, ירושלים 91007, טל: 02-6705636, פקס: 02-6705677

3 Kaplan St. Jerusalem 91007, Tel: +972 (2) 6705636, Fax: +972 (2) 6705677

شارع كبلان 3, هكريا اورشليم القدس 91007, هاتف: 02-6705636, فاكس: 02-6705677

<http://economy.pmo.gov.il/>



משרד ראש הממשלה  
Prime Minister's Office  
ديوان رئيس الحكومة



המועצה הלאומית לכלכלה  
The National Economic Council  
المجلس الاقتصادي الوطني

הכלכלית של התחדשות עירונית. על כן חיבור חיפה לים באמצעות מנהור מסילת הרכבת הקיימת בתחומי חיפה מהווה הזדמנות לחזק את שכונות החוף הן בהיבט הנגישות להזדמנויות והן בהיבט החברתי. יתרה מזו, להסרת חיץ המסילה וחיבור מחדש של חיפה לים חשיבות עליונה בחיזוק ענפי התעסוקה, פנאי, תרבות ותיירות במרכז העסקים והממשל של חיפה.

### המשמעויות הכלכליות של מנהור המסילות

מנהור המסילות המהירות והפרבריות בחיפה יאפשר שינוי פניה של חיפה הן בהיבט הכלכלי והן בהיבט העירוני, היות ותתאפשר תוספת בינוי ופיתוח משמעותית על קרקעות שיתפנו או קרקעות סמוכות שהיו "כלואות" על ידי המסילה. כמו כן, יוסר חסם משמעותי להתחדשות עירונית, עקב שחרור דרכי גישה לשכונות שלא יכולות לשאת כמות גדולה של יחידות דיור ללא הדרכים הנ"ל. תועלות המנהור נחלקות לשני סוגים:

**תועלות ישירות:** צפויים תקבולים מהמקרקעין שמתפנים, אשר רובם המוחלט בבעלות המדינה באמצעות רשות מקרקעי ישראל וכן מימון מתכניות שסוכמו במסגרת הסכם "חזית הים".

**תועלות עקיפות:** על בסיס מחקרים שונים בעולם, עבור מבנים שנמצאים עד 100 מטר ממסילת הרכבת ניתן להניח עליית שווי של 10-13% בגין המנהור, הודות להסרת מפגעי רעש, ויברציה ונראות. ההשפעה של משתנים כגון חיבוריות לים ולעיר, הפיכת כביש 4 לכביש עירוני אשר יאפשר מעבר רגלי נוח ופשוט מהשכונות אל הים, שיפור המרחב הציבורי, נאמדת בעליית שווי של 5% נוספים.

בשנה האחרונה עיריית חיפה, הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית ורשות מקרקעי ישראל הצליחו לייצר מאגר פוטנציאלי של 7,300-7,700 יח"ד חדשות על ובסמוך לתוואי המסילה המתפנה, וכ-1,950 יח"ד נוספות בהתחדשות עירונית בשכונות בת גלים וקריית אליעזר. יח"ד נכנסות אלו צפויות להפוך לאחר תהליך ההתחדשות לכ-6,885 יח"ד יוצאות בהתחדשות עירונית, אך ורק בתנאי שיתבצע המנהור. כמו כן, מנהור המסילות יאפשר חיבור מיטבי לים של שטח המש"א בדרום חיפה, העתיד להתפנות לטובת שכונת מגורים. מנהור המסילות יאפשר להעלות את ערכי הקרקע במש"א וכן לייצר פוטנציאל להוספת כ-300 יחידות דיור במתחם בנוסף ל-1,600 יח"ד עליהן סוכם, תוך העלאת התועלות הישירות והעקיפות מן המנהור. כך, תגדל הכדאיות הכלכלית של פרויקט העתקת המש"אות של צה"ל לאזור התעשייה "ציפורית" שבגליל, פרויקט עליו שוקדים משרד הביטחון, משרד האוצר ורשות מקרקעי ישראל בימים אלה.



משרד ראש הממשלה  
Prime Minister's Office  
ديوان رئيس الحكومة

המועצה הלאומית לכלכלה  
The National Economic Council  
المجلس الاقتصادي الوطني

כמו כן צפויות תועלות מהתחדשות עירונית ובנייה חדשה על קרקע פרטית שאינה מותנית במנהור, הודות להשפעה עקיפה ממיסוי כתוצאה מגידול בשווי המקרקעין וכן תועלות מקידום לוח זמנים למימוש התחדשות עירונית.

### הדמייה של פוטנציאל בינוי על תוואי המסילה: "קמפוס הנמל"/העיר התחתית



### הדמייה של פוטנציאל בינוי במתחם "חיפה אל-עתיקה"



רח' קפלן 3, הקריה, ירושלים 91007, טל: 02-6705636, פקס: 02-6705677  
3 Kaplan St. Jerusalem 91007, Tel: +972 (2) 6705636, Fax: +972 (2) 6705677  
شارع كبلان 3, هكريا اورشليم القدس 91007, هاتف: 02-6705636, فاكس: 02-6705677  
<http://economy.pmo.gov.il/>



משרד ראש הממשלה  
Prime Minister's Office  
ديوان رئيس الحكومة



המועצה הלאומית לכלכלה  
The National Economic Council  
المجلس الاقتصادي الوطني

### הדמייה של פוטנציאל בינוי על תוואי המסילה: שכונת בת גלים



אמיר סן עמי שגור  
אדריכלים ומתכנני ערים בניינים

מגורים בחזית הים חיפה



### הדמייה של פוטנציאל בינוי על תוואי המסילה כולל רכבת קלה על תוואי המסילה שמתפנה: שכונת בת גלים



אמיר סן עמי שגור  
אדריכלים ומתכנני ערים בניינים

מגורים בחזית הים חיפה



תועלות נוספות כוללות יצירת נגישות ומעבר חופשי משכונות החוף לשטחי ציבור ולחופי הים, בהלימה לעקרונות צדק חלוקתי בנגישות למשאבים וטובין ציבוריים; עידוד הכלכלה והחוסן המקומי, באמצעות

רח' קפלן 3, הקריה, ירושלים 91007, טל: 02-6705636, פקס: 02-6705677

3 Kaplan St. Jerusalem 91007, Tel: +972 (2) 6705636, Fax: +972 (2) 6705677

شارع كبلان 3, هكريا اورشليم القدس 91007, هاتف: 02-6705636, فاكس: 02-6705677

<http://economy.pmo.gov.il/>



משרד ראש הממשלה  
Prime Minister's Office  
ديوان رئيس الحكومة



המועצה הלאומית לכלכלה  
The National Economic Council  
المجلس الاقتصادي الوطني

יצירת התנאים למסחר ופעילות עירונית מקומית וקהילתית המתאפשרים עם פינוי המסילה ובינוי במרקם עירוני.

בכל חלופה של תת"ל 65, יש חשיבות עליונה בבחירת החלופה הכוללת את מנהור המסילות המהירות והפרבריות, על מנת לחבר את העיר לים ולייצר פוטנציאל פיתוח עירוני באמצעות בינוי ועיבוי הפיתוח העירוני. יתרה מזו, המועצה הלאומית לכלכלה רואה פוטנציאל גדול ביישום פתרון משולב של מנהור המסילה בתחומי חיפה תוך שילוב עם רכבת קלה לאורך החוף, על תוואי מסילת הרכבת הכבדה הקיימת, לאחר שהרכבת תעבור כאמור לתוואי תת-קרקעי, על מנת להעצים את הנגישות התחבורתית בתוך חיפה עצמה. זאת, בהתאם לתכנון לחיבור נצרת לחיפה באמצעות רכבת קלה-פרברית ומקסום הפוטנציאל של חיבור מפרץ חיפה למוקדי תעסוקה, ממשל ומסחר בעיר חיפה, בהתאם לתכנון המקודמות על ידי רשות מקרקעי ישראל במפרץ חיפה. רכבת קלה על תוואי המסילות הקיימות תהווה ניצול מיטבי של תשתיות קיימות וחיזוק עקרון תחבורה בת קיימא באזור הצפון, תוך חיסכון עתידי של מיליארדי שקלים לעומת חלופה של הקמת מסילת רכבת קלה חדשה "מאפס".

עלות מנהור המסילות המהירות והפרבריות בחיפה צפוי לעמוד על כ- 10.4 מיליארד ₪ בחלופת מנהור ללא תחנת בת גלים, כאשר 5.5 מיליארד מתוכם מיועדים למנהור הרכבות המהירות העתידיות בכל חלופה. על מנת לממן פרויקט, מוצע מנגנון המבוסס על הכנסות מהפיתוח הנדל"ני כאמור. תוספת יחידות דיור על קרקעות פנויות שתתאפשר עקב מנהור המסילה והתוואי רכבת קלה על המסילה שמתפנה עומד על 7,300-7,700 יחידות דיור, המוערכת בשווי של 4.8-6.5 מיליארד ₪, מתוכם כ- 1.2 מיליארד ₪ מקורם בתוספת יחידות דיור המתאפשרות עקב התוואי הרכבת הקלה על תוואי המסילה שיתפנה.

יצויין כי חברת חוצה ישראל מעריכה כי כריכת פרויקט הרכבת הקלה עם פרויקט המנהור (התאמת תוואי המסילה שתתפנה לרכבת קלה, שתהווה את ההמשך של קו נצרת-חיפה) תייצר חסכון של כ- 2-3 מיליארד ₪, בהשוואה לחלופה שבה יישום פתרון רכבת קלה בחיפה מבוצע "מאפס". כמו כן, ניתן לשקול במסגרת המנהור לבטל את תחנת בת גלים, מה שייצר חסכון של כ- 800 מיליון ₪. עם זאת, ביטול התחנה מגדיל ככל הנראה את הצורך ברכבת קלה על תוואי המסילה הקיימת, על מנת להבטיח רמת נגישות נאותה לאזור בת גלים/קרית אליעזר.



משרד ראש הממשלה  
Prime Minister's Office  
ديوان رئيس الحكومة

המועצה הלאומית לכלכלה  
The National Economic Council  
المجلس الاقتصادي الوطني

### סיכום התועלות והעלויות

ניתוח שערכה עיריית חיפה, על בסיס עבודה שבוצעה על ידי חברת "פז כלכלה" בהזמנת רשות מקרקעי ישראל והרשות הלאומית להתחדשות עירונית מעלה כי ההכנסות מהנדל"ן שייבנה במקרה של מנהור המסילות תוך השארת המסילות הקיימות לטובת רכבת קלה עתידית עומד על 4.8-6.5 מיליארד ₪.<sup>1</sup>

| בחינת תועלות מנהור הרכבת-פז כלכלה                                      | מקורי (מיליארדים) | לאחר חישוב מקדמי לו"ז ומימוש |
|------------------------------------------------------------------------|-------------------|------------------------------|
| הכנסות ישירות (אחרי חלף השבחה)                                         | 2.6-2.7           | 2.0                          |
| הכנסות ממיסוי                                                          | 0.5-0.6           | 0                            |
| הכנסות עקיפות מהתחדשות עירונית בת גלים וקריית אליעזר (70% מותנה שיקוע) | 0.6-0.7           | 0                            |
| הסכם חזית הים (כולל משרד התחבורה)                                      | 1.3               | 1.3                          |
| חלף השבחה                                                              | 0                 | 0.3?                         |
| סה"כ ערך כספי                                                          | 5.3 מיליארד ₪     | 3.6 מיליארד ₪                |
| ערך תוספת יחידות דיור לתכניות המקורית                                  | 1.2               | 1.2                          |
| סה"כ ערך כספי של התכניות המעודכנות                                     | 6.5 מיליארד ₪     | 4.8 מיליארד ₪                |

מהניתוח עולה כי השקעה של המדינה במנהור המסילות תוך השארת המסילות הקיימות לטובת רכבת קלה עתידית שמתפנה עשוי לייצר עודף תקציבי שבין 0.1-1.8 מיליארד ₪.

| סיכום שימושים ומקורות        | סכום (במיליארד ₪)    |
|------------------------------|----------------------|
| עלות המנהור ללא תחנת בת גלים | +10.4                |
| הקטנת רדיוס הקשת             | -0.2                 |
| חלופת 0                      | -5.5                 |
| סה"כ נדרש                    | +4.7                 |
| תועלות מנהור הרכבת           | 4.8 עד -6.5          |
| הפרש (עודף תקציבי)           | 0.1 עד 1.8 מיליארד ₪ |

<sup>1</sup> נדרש לתקף את המספרים העדכניים מול רשות מקרקעי ישראל. תהליך זה מתבצע בימים אלה.  
רח' קפלן 3, הקריה, ירושלים 91007, טל: 02-6705636, פקס: 02-6705677  
3 Kaplan St. Jerusalem 91007, Tel: +972 (2) 6705636, Fax: +972 (2) 6705677  
شارع كبلان 3, هكريا اورشليم القدس 91007, هاتف: 02-6705636, فاكس: 02-6705677  
<http://economy.pmo.gov.il/>



משרד ראש הממשלה  
Prime Minister's Office  
ديوان رئيس الحكومة

המועצה הלאומית לכלכלה  
The National Economic Council  
المجلس الاقتصادي الوطني

לאור התועלות הישירות והעקיפות של מנהור המסילות, הן התועלות הכלכליות והן התועלות החברתיות, בצירוף החיסכון העתידי בתשתיות הרכבת הקלה, ממליצה המועצה הלאומית לכלכלה לבצע את מנהור המסילות הפרבריות עד שנת 2030, וכן להכפיל את המסילות ולהוסיף את המסילות המהירות עד 2040.

בברכה,

יובל אדמון  
סגן ראש המועצה הלאומית לכלכלה  
משרד ראש הממשלה