

## נייר מקצועי – האצת מיזמי תשתית לאומיים

### רקע לצעד

ישראל נמצאת בשנים האחרונות בעיצומה של תנופת השקעות משמעותית בתשתיות תחבורה, אנרגיה, מים ופסולת, הנובעת הן מן הצורך להגדיל את הפריזון במשק והן מן הגידול הדמוגרפי המשמעותי הדורש הרחבה מואצת של תשתיות לאומיות. במקביל לקידום מיזמי תשתית בהיקפים מצטברים של מאות מיליארדי שקלים בשנים הקרובות, ישנם חסמים רגולטוריים רבים המעכבים את קידום הפרויקטים: ריבוי גורמי תכנון ורישוי, כפילויות בין רגולטורים, והליכי רישוי ארוכים ומסורבלים הדוחים את לוחות הזמנים, מייקרים באופן ניכר את עלותם ופוגעים בצמיחת המשק.

לטובת מטרה זו, נחקק ב-2023 חוק לקידום תשתיות לאומיות, על מנת להסיר חסמים הקיימים בקידום מיזמי תשתית במדינת ישראל ולחזק את הצמיחה במשק. החוק מבקש להאיץ את פיתוח התשתיות באמצעות הסרת חסמים רגולטוריים, קיצור הליכים, הגברת התיאום והעברת המידע בין גורמים ממשלתיים, רשויות מקומיות, גופים מבצעים וגופי תשתית. החוק נועד להתמודד עם העיכובים והעלויות העודפות הנגרמים בשל ריבוי הליכי רישוי, היעדר מידע על אודות מיקומי תשתיות וסנכרון לקוי בין כלל הגופים המעורבים בהקמת תשתיות במדינת ישראל. לחוק נקבעו שלוש מטרות: הסדרת רישום ומיפוי קווי תשתית, תיעדוף מיזמי תשתית חיוניים והסרת חסמים תכנוניים ואסדרתיים לכל אורך מחזור החיים של הפרויקט – מתכנון ועד הקמה ותחזוקה.

### התופעה הבלתי רצויה

בישראל קיימת תופעה בלתי רצויה של עיכובים ממושכים וייקור משמעותי במיזמי תשתית לאומיים, הנובעת ממערך רגולטורי מסורבל היוצר כפילויות ושחקני וטו רבים. ריבוי רגולטורים ללא מנגנוני הכרעה יעילים לצד ריבוי גורמי רישוי וחסמים נוספים, גורמים לכך שפרויקטי תשתית חיוניים למשק מתעכבים במשך שנים הן בשלבי התכנון והן בשלבי ההקמה, ובכך פוגעים בפריון ובצמיחה ומכבידים על המשק בעלויות כבדות המושתות לבסוף על האזרחים.

כשנתיים לאחר חקיקתו של חוק לקידום תשתיות לאומיות, ישנם צעדים רבים שעובדים טוב, מיושמים ומביאים לתועלת משקית גבוהה ולקידום פרויקטים, אולם ישנם חסמים נוספים שטרם טופלו בחוק תשתיות לאומיות ועדיין מהווים גורם מעכב משמעותי במיזמי תשתית.

פערי הזמן בקידום מיזמי תשתית ביחס לעולם בולטים במיוחד. בתחום האנרגיה לדוגמה – בארצות הברית קו מתח עליון באורך 360 ק"מ במינסוטה תוכנן והוקם בתוך שמונה שנים בלבד<sup>1</sup>, בעוד שב ישראל קו מתח עליון באורך כ-90 ק"מ באשכול צפון מוערך במעל 25 שנות תכנון והקמה ( נכון להיום עברו כ-23 שנים). בתחום התחבורה, תכנון והקמה של הקו האדום של הרכבת הקלה אשר אורכו 24 ק"מ, מתוכם 12 ק"מ תת קרקעיים – לקח 24 שנים סה"כ, מהן 12 שנות ביצוע בעלות של מעל 18 מיליארד

<sup>1</sup> מקור: <https://greatnortherntransmissionline.com/about.html>

ש"ח. לשם השוואה, מטרו בקופנהגן בהיקף של 15.5 ק"מ תת-קרקעיים הוקם בעלות של כ-13 מיליארד ש"ח, כאשר כלל משך ההקמה עמד על 10 שנים, מהן 8 שנות ביצוע.<sup>2</sup> אורך קו הרכבת הקלה הסגול בגוש דן, אשר כולו עילי הינו כ-28 קילומטר, והוא נמצא כעת בתהליך הקמה שצפוי לארוך כ-13 שנים. בהשוואה אליו, קו רכבת קלה ווסטסייד בפורטלנד שבארצות הברית שאורכו הינו גם כ-28 קילומטרים (מתוכם 5 ק"מ תת קרקעיים), הוקם בתוך חמש שנים בלבד.<sup>3</sup>

השוואות אלה מדגימות את הצורך של המשק הישראלי בשינויים מבניות שיקצרו תהליכים, יסירו חסמים ויאפשרו למדינה לעמוד בקצב ההשקעות הנדרש נוכח האתגרים הדמוגרפיים המשמעותיים בשנים הקרובות.

### הפתרון שהצעד מביא

הצעדים המקודמים במסגרת חוק תשתיות לאומיות, מציעים נדבכים נוספים לטובת הסרת החסמים וטיוב הרגולציה העומדת בפני הקמת פרויקטי תשתית כיום. ההצעה כוללת שורה של צעדים נקודתיים בתחומי התכנון, הרישוי, התיאום הבין-משרדי, ההיבטים הסביבתיים והתפעוליים בשלושה עולמות תוכן מרכזיים - הסרת חסמים של גורמי וטו; הקלות בהליכי התכנון והבנייה והסרת חסמים לקידום מיזמי תשתית באופן רוחבי.

עולמות גורמי וטו מתמקדים בהרחבת שיקול הדעת של רגולטורים, ויצירת מנגנון השגות להחלטות, באופן שמאפשר שקילת שיקולים נוספים ובהם קידום מיזם התשתית בצורה מהירה ויעילה. לעניין רשות הטבע והגנים, מוצע מנגנון השגות על החלטותיה, במקרים בהם יש בהחלטה או באי החלטה כדי להביא לעיכוב משמעותי או הצבת תנאים שיש בהם כדי לסכל את קידום המיזם. באשר לפקיד היעירות, מוצע כי הוא יחויב לשקול שיקולי זמן, עלות ותועלת ציבורית בעת הכרעתו במתן היתר כריתה, וזאת בכדי למנוע עיכובים ועלויות עודפות במיזמי תשתית, בנוסף – נקבע הליך השגה בדומה להליך האמור של רשות הטבע והגנים. כמו כן, נקבע הליך של סמכות מקבילה לעניין אישור עבור הסדרי תנועה זמניים, על ידי הרכב משותף של רשות רישוי ארצית עם משרד התחבורה בכדי להקל על עיכובים הנובעים מרשויות התמרור המקומיות. זאת ועוד, נקבעה הוראה להרחבת השימוש ברמזורים ניידים, בדומה לנהוג באירופה, כפתרון תפעולי מהיר וזול שמחליף מכווני תנועה. כמו כן, נקבע שינוי מתכונת ההכשרה לסטנדרט ארצי אחיד כדי לפתוח את השוק, ובכך לפתור מחסור בכוח אדם בתחום זה ולהאיץ פריסת הסדרי תנועה.

בעולמות התכנון והבנייה נועדו הצעדים לצמצם אי-ודאות ליזמים ולקצר לוחות זמנים. במסגרת זו נקבעה הנחיה למשרד הביטחון להעביר שכבת מידע שניתן להתבסס עליה בדבר מגבלות גובה, מה יסייר אי ודאות ויקצר הליכים בשלבי התכנון. בנוסף, הורחבה סמכות מנהל התכנון לשינוי תכנית מהיר עבור שינויים קטנים בתכנון, המאפשרת לתקן תוכניות במהירות ללא הליך סטטוטורי מלא. כמו כן,

<sup>2</sup> מקור: <https://www.railway-technology.com/projects/cityringen-metro-copenhagen>

<sup>3</sup> מקור: <https://trimet.org/history/westblueline.htm?utm>

מוצע כי רשות הרישוי הארצית תוכל להיכנס בנעלי גופי התשתית, ולתת סמכות למתן היתרים גם אם התוכנית אושרה בוועדה מקומית או ארצית, הליך המאפשר קיצור משמעותי וייעול של שלבי רישוי. בנוסף על כך, מקודם ביטול הליך ההיתר הכפול של הממונה על פליטות שגורם לכפל רגולטורי, ומפשט את הליך התכנון. כמו כן, נקבעו זמני תגובה ומענה מחייבים להיתר עבור נספחי בטיחות אש מצד הכבאות למיזמי תשתית חיוניים כדי למנוע עיכובי רישוי.

במסגרת הצעדים הרוחביים נקבעה העברת סמכות אישור הזיכיון להפעלת רכבת קלה מהממשלה לשר האוצר, בכדי לקצר תהליכי התקשרות אל מול זכיינים. בנוסף, הרחבת הסמכות לרשויות המקומיות להכריז על חניונים זמניים פרטיים כחניונים לאוטובוסים לתחבורה ציבורית, כדי לפתור מחסור בחניה לאוטובוסים על מנת לשפר ולייעל את התחבורה הציבורית. כמו כן, הפיכת מתקני הטמנה וטיפול פסולת למיזמי תשתית חיוניים והחלת תקנים אירופיים מחייבים לטיפול בזרמי חשמל תועים, בכדי למנוע פגיעה בתשתיות סמוכות.

### תרומת הפתרון לתכליות התכנית הכלכלית

צעד "האצת מיזמי תשתית לאומיים" בראש ובראשונה יקדם את חיזוק הצמיחה במשק שכן תכליתו להסיר חסמים המעכבים השקעות משמעותיות בתחומי התשתיות: תחבורה, אנרגיה, פסולת ונמלים המהווים כל אחד בתחומו מנוע צמיחה משמעותי למשק. בנוסף ההסדר מכוון כמובן להגדלת ההון הפיזי ועידוד השקעות במשק באמצעות קידום מיזמי תשתית לאומיים, ועל ידי הפיכת שלבי התכנון והביצוע לנוחים וקצרים יותר – שכן צפויים להיכנס שחקנים חדשים שירחיבו את ההשקעות וההון הפיזי במשק. בנוסף הצעד צפוי לאפשר את העלאת רמת החיים בישראל על ידי קידום תשתיות, המספקות שירותים ציבוריים איכותיים יותר בכל תחומי החיים כאמור ובכך מאפשרת את הגדלת התועלת, הרווחה ואיכות החיים.

הצעד המוצע בהחלט יאפשר את הגדלת הפריון במשק שכן תשתיות תחבורה מצמצמות את הגודש בכבישים, מפחיתות זמני נסיעה ושינוע ובכך מגדילות את הפריון והתפוקה של העסקים והעובדים. הצעד יתרום באופן משמעותי לצמצום הנטל הרגולטורי בכך שהוא מאפשר קיצור וצמצום הליכים אל מול רגולטורים, קביעת לוחות זמנים מחייבים, מסלולי השגה ואיחוד הליכים כפולים אשר חוסכים בירוקרטיה עודפת ומקלים על גופים מבצעים וגופי תשתית לקדם פרויקטים במהירות. כמו כן, צמצום משכי הזמן של מיזמי תשתית יגרום לחיסכון בעלויות למדינה ולאזרחים, בין היתר באמצעות הקטנת עלויות מימון, הפחתת התייקרויות הנובעות מהתמשכות הפרויקט, וצמצום הוצאות תפעול וניהול לאורך זמן. בנוסף, קיצור לוחות הזמנים יאפשר הקדמה של מועד הפעלת התשתית הלאומית והפקת התועלת הציבורית ממנה, ובכך יפחית עלויות עקיפות למשק ולציבור הנובעות בין היתר מזיהום אוויר ורעש, פגיעה בנגישות למוקדי תעסוקה ומסחר ומעומסי תנועה הנגרמים בשל העבודות.