

כביש "חוצה ישראל" במערכת התחבורה בישראל: שנתיים לאחר הדוח

ד"ר יעקב גארב

ספטמבר, 1999

עמדה

הדברים נכתבו שנתיים לאחר פרסום דו"ח המחקר על התכנון וההארכה של כביש חוצה-ישראל:
Yaakov Garb, *The Trans-Israel Highway: Do We Know Enough to Proceed*, Working
Paper #5, The Floersheimer Institute for Policy Studies, April 1997.

הדברים המובאים בפרסום זה הם על דעת המחבר בלבד

ירושלים, ספטמבר, 1999

מבוא

באפריל 1997 פרסמתי במסגרת מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות דוח מחקר הבוחן את הניתוחים הכלכליים והתחבורתיים עליהם התבססו מקדמי כביש "חוצה ישראל". הדוח בוחן את היתרונות המובטחים של הכביש באספקלריה של ידע מתקדם בתכנון והערכה של פרויקטים תחבורתיים בעולם הרחב ומול בחינות מעודכנות לגבי השפעתם של כבישים עורקיים מסיביים דוגמת חוצה ישראל. הממצאים המרכזיים של הדוח הוצגו בפורומים רבים וביניהם, ועדת ביקורת המדינה של הכנסת, וכנס הכלכלנים השנתי. לאחר פרסומו של הדוח, השקיעה חברת כביש חוצה ישאל מאמצים לא-מעטים בכדי לסתור את ממצאיו. לצד ביקורת זו, זכה הדוח לקבלת פנים אוהדת ממומחים עצמאיים בארץ ובעולם, ולתהודה רחבה.

מה נשתנה בשנתיים שחלפו מאז פרסום הדוח? בינתיים נבחר במכרז הזכיין להקמת הכביש באמצעות מימון פרטי אלא שמאז תנופת ההקמה של הכביש נבלמה. שנה וחצי של מאמצים אינטנסיביים טרם הביאו לתחילת חוזה שיאפשר תחילת העבודה של היזמים הפרטיים. תאריך היעד לתחילת הסלילה חלף לפני שנה, ובינתיים נמצא המשא-ומתן הכספי "בשלבי סיום" פרק-זמן דומה.

במקביל התחזקו בישראל תפיסות תכנוניות שאינן מקבלות כמות שהיא את התפיסה התכנונית שהייתה מקובלת על מתכנני הכביש ומקדמיו. התחדדה מאד התפיסה לגבי השינויים הנדרשים במדיניות התחבורה הלאומית, ובגוש דן בפרט. תפיסה זו משתקפת, למשל, בתכנית האב הלאומית לתחבורה. כביש "חוצה ישראל", למרות שהוא כולל בתוכניות הסטטוטוריות כעובדה מוגמרת, לא רק שאינו תורם להשגת השינויים הנדרשים, אלא אף מערער את הסיכוי לכך.

מכל אלה עולה כי בשנתיים שחלפו מאז פרסום הדוח, קבלו ממצאיו ומסקנותיו משנה-תוקף. יש על כן מקום לחזור והעריך מחדש את מקומו של הכביש במדיניות תחבורה כוללת ועדכנית. בנייר עמדה זה אני מבקש להעלות מחדש את סוגיית תכנונו של כביש "חוצה ישראל" ולהביא לחשיבה מחדש. המטרה של הנעת החשיבה מחדש היא לאפשר תחרות משוכללת בין הגישות השונות המתייחסות לתכנון מערכת התחבורה הרצויה לישראל. בעיקר מדובר בתחרות בין הגישה הנשענת על רכב פרטי לזו המדגישה תחבורה ציבורית והתחשבות ביחסי גומלין בין תכנון תחבורה לתכנון שימושי קרקע. הדבר אפשרי עתה כל עוד לא הוחל בביצוע מלא של הפרויקט וככל שמסתמן יותר ויותר שהמדינה תצטרך לשאת בחלק לא מבוטל של ההוצאות של הקמתו של הכביש, כולל ההוצאות של כבישי החיבור לכביש, וההוצאות שיהיה צריך לשלם לזכיין במקרה של אי הגשמת תחזיות ההכנסה מאגרות השימוש בכביש.

כביש ללא תפיסה מערכתית כוללת

כביש "חוצה ישראל" תוכנן ללא התייחסות למסגרות תפיסיות כוללניות של תחבורה וסביבה וללא התחשבות במגבלות ובסייגים הנובעים מחשיבה בת-קיימא לגבי פיתוח בישראל. מסגרות אלו התפתחו בישראל במהלך שנות ה-90, מאז הושלם תכנון הכביש או במהלכו. בשנים האחרונות, מסתמנת הסתייגות מפורשת מפני החלופה של "המשך עסקים כרגיל" בכל הקשור לתחבורה ופיתוח, ואף חרדה עמוקה מההשלכות של המשך המדיניות הקיימת, הנשענת על השימוש ברכב הפרטי. תכניות לאומיות, החל בתמ"א 31, ישראל 2020, ולאחרונה ממש, תכנית האב הלאומית לתחבורה יבשתית (1999), מתייחסות כולן לצורך בשינוי גורף בסדר-הקדימויות של ההשקעות בתחבורה בישראל. תכניות אלו משרטטות בבירור את התהליכים וההשלכות של המשך המגמה אשר שלטה עד עתה בתכנון התחבורה בישראל:

- העמקת התלות ברכב פרטי.
- המשך הידרדרות של מערכת התחבורה הציבורית.
- גודש תנועה המביאה לחנק הערים – קשה להגיע אליהן ואיכות החיים בהן מידרדרת.
- התפשטותם של פרברים מכלה את השטחים הפתוחים המעטים של ישראל, ושומטת את הקרקע מן האפשרות להפעיל מערכת יעילה של תחבורה ציבורית.

בכדי לבלום תהליכים והשלכות אלו, מסכימים רבים ממומחי התחבורה כי יש לפעול בדחיפות ליצירת אינטגרציה בקרב אמצעי התחבורה השונים, ובינם לבין מדיניות שימושי הקרקע. כמו-כן, יש להשקיע באופן אינטנסיבי בפיתוח התחבורה הציבורית ובניהול הביקושים לנסיעות. חשיבה מעין זו לא באה לביטוי משמעותי בשנים בהן כביש "חוצה ישראל" תוכנן וקודם לקראת ביצוע במערכת הפוליטית. בשנות הורדתו של

הכביש – שלהי שנות השמונים וראשית שנות התשעים – גם לא היה ניתן לשער עד כמה השינוי שהתפתח במדיניות כלפי קרקע חקלאית במהלך שנות התשעים מזין ומדרבן את תהליכי הפרבור, אשר הכביש יוסיף וילבב.

גם אם יש צורך בשיפור התנועה בתוואי של כביש 444 הקיים (כביש צפון-דרום מקביל לתווי המיועד של חוצה-ישראל, העובר על ציר הגבעות ונושק לקו הירוק), הרי שהתכנון הקיים של כביש "חוצה ישראל" חורג מהגדרה זו ויוצר דפוס פיתוח חדש לחלוטין. הכביש במתכונתו הנוכחית מהווה עורק ראשי בפרוודור בו יהיה פיתוח אינטנסיבי. הכביש עלול להביא לגלישה בלתי-מבוקרת של מטרופולין תל אביב כלפי מזרח, גלישה שתאפיין בתלות כמעט מוחלטת ברכב פרטי, בבזבוז בלתי-הפיך של משאבי קרקע ובניווון של הערים הקיימות במישור החוף, במיוחד של מרכזיהן. מימושו של תרחיש זה כלאחר יד יהווה, כמובן, סטייה משמעותית מדפוס הפיתוח המיועדים לפי מסמכי התכנון. לא זו בלבד, אלא שמימושו כלאחר-יד כמעט יביא למעבר מסיבי של משאבים תכנוניים וכספיים מהצרכים החיוניים של פיתוח תחבורה ציבורית, שיקום וחינוש ערים קיימות, ניהול הביקוש לנסיעות ושיפורים נקודתיים במערכות הכבישים.

כביש לבדו ישכון

בדיקה מדוקדקת של תהליך התכנון של כביש "חוצה ישראל" מעלה כי מתכנני הכביש לא הדגישו את השתלבותו במערכת תחבורה כוללת (בניגוד למערכת כבישים בלבד) במדינה. הכביש קודם ללא התייחסות ראויה לסדר-קדימויות כולל ולצורך בהקצאת משאבים לנדבכים אחרים של מערכת התחבורה. השלכות הכביש על שימושי-הקרקע לא באו לידי ביטוי מתאים בתכנון, למרות שבתחום זה עלולה השפעתו להיות רבה במיוחד. נראה כי הכביש תוכנן במידה רבה של בדידות תפיסתית.

בדידותו התפיסתית של פרויקט עצום זה הועצמה בשל מספר גורמים מוסדיים:

- הממשלה החליטה על הקמתה של חברה מיוחדת – ואפקטיבית, במונחים של פרויקטים לאומיים בישראל – לצורך קידום הקמת הכביש. על ידי כך הוקם מנגנון מיוחד לקידום של תכנון הכביש וביצועו.
- גופים ממשלתיים, כמשרד התחבורה והמשרד לאיכות הסביבה שהיו יכולים בעמידה משותפת לקדם חשיבה תחבורתית אינטגרטיבית ולהוות משקל-נגד למקדמי הכביש, גילו חולשה וגם קיימו קשר רופף ביניהם.
- אימוץ שיטת מימון החוץ-תקציבית, לכאורה, בתכנון הביצוע של הכביש הביא לעקיפה של מנגנוני הבקרה התקציביים הרגילים. בטענה השגויה כי הכביש לא יעלה פרוטה למשלם המסים, הוצא תקצוב הכביש ממערכת סדרי-העדפויות הלאומיים, ובכך צומצמה באופן דרסטי האפשרות של תחרות על תקצוב ממשלתי בין הכביש לפרויקטים אחרים.
- יעדיו של הכביש, תועלתו ועלותו, לא הועמדו במבחן של אנשי מקצוע מחוץ לענף הכבישים (נערכו בדיקות על-ידי מע"ץ, חברת כביש חוצה ישראל, ויועצים מטעמם). לכביש נקשרו כתרים שונים בגין תרומתו המובטחת בתחומים רבים – פיתוח אזורי, הקלת גודש תנועה, הקלה של העומס הסביבתי מתחבורה – מבלי שהבטחות אלו נבדקו לעומק באופן אובייקטיבי מלא, מתוך ראייה מערכתית רחבה ורב-תחומית.
- מומחי משרד האוצר, אשר נתנו את הגושפנקה לבדיקות שנערכו בתוך ענף הכבישים, לא בחנו את הפרויקט במונחים של תכנון כוללני. יתרה מזאת, משרד האוצר עצמו, בשל סדר קדימויות משלו בנושא של מימון תשתיות, מעוניין לשתף גורמי מימון פרטיים בבניית הכביש. יעד זה עשוי להתחרות ביעדים הנוגעים להקמתה של מערכת תחבורה כוללנית.

כביש של תדמית

במצב זה של העדר תפיסה כוללת של התחבורה ושל קיומה של בדידות ארגונית ומקצועית, הועלה כביש "חוצה ישראל" לקדימות חריגה מעל לשיקולי תכנון ותחבורה אחרים. כך הלכה ונוצרה עבור הכביש מסגרת תכנונית, ארגונית וחוקית מקיפה. מסגרת זו גרמה לכך שהכביש נתפס עתה כעובדה מוגמרת. הוא אף נתפס כאטרקציה פוליטית כי הוא מבטיח, לכאורה, הזדמנות להפגין הישגים. בשל תדמית זו, נראים העיכובים החוזרים-ונשנים בהשגת המימון הפרטי כקשיים טכניים בלבד, ולא כאות לחולשה מהותית של תפיסת הפרויקט. בשל כך מצליחים מקדמיו של הכביש לזכות בתמיכה ממשלתית הולכת וגדלה במימונו – בניגוד להבטחה המקורית של נייטרליות תקציבית.

למעשה, הכביש כה מושרש בתודעה התכנונית והביצועית עד שהוא טוען למקום לגיטימי במערך התכנון התחבורתי המשולב לישראל – הגם שעצם הקמתו עומדת בניגוד לאושיות של תכנון משולב שיעד עיקרי שלו הוא הקטנת התלות ברכב פרטי וצמצום ההוצאה על תשתיות לרכב פרטי. הנכונות של מערכת התכנון להטמיע את הכביש (כגון, בתמ"א 35) כעובדה מוגמרת, עושה רושם של אינטגרציה מתוך השלמה עם מציאות פוליטית יותר משהיא מתיישבת עם אינטגרציה של תכנון אמצעי תחבורה ושימושי קרקע.

שער היוון נמוך מדי

יזמי הכביש ביססו את חישובי עלות המימון שלהם על שער היוון נמוך ביותר, שער של 4%. מצאתי כי שער נמוך זה עומד בניגוד למקובל בעולם – ואף בפרויקטים אחרים בישראל – ותורם לניפוח התועלת המחושבת של הכביש למשך 50- מיליארד ש"ח. השימוש בשער היוון כה נמוך הוצדק על ידי מתכנני הכביש בטענה שהוא משקף את עלות גיוס ההון לפרויקטים "נטולי סיכון". אולם במציאות דהיום מתעכב ביצוע הסלילה של הכביש כבר כשנה (למעט התכנון והמחלפים הנבנים במימון ציבורי שמקורו במשרד האוצר) בשל בעיות בהשגת מימון מגורמים פרטיים. הזכיין הנבחר אינו מצליח לגייס מימון לכביש למרות ערבויות ממשלתיות נדיבות המיועדות למתן את ההשפעה של תנודות כלכליות על הכביש. ביסוס התחשיב הכלכלי של הכביש על היותו "נטול סיכון" נראה כיום יותר מקודם כמשאלת-לב.

עלות רבה למשלם המסים

בדוח המחקר הבעתי חשש כי שיטת המימון המוצעת לכביש מנפחת את עלותו. הסקטור הפרטי משיג הון בעלות גבוהה בהשוואה לממשלה, ודורש שולי רווח מסחריים. למרות שחלו שינויים בפרטי חבילת המימון ואופן הרכבתה מאז כתיבת הדוח, החשש כי שכרו של המימון הפרטי יצא בהפסדו של משלם המסים, אך מתחזק לנוכח מערכת התמיכות הכספיות אותה תובע הזכיין מן המדינה. ואכן, הפער בין ההבטחה כי הכביש "לא יעלה פרוטה למשלם המסים" לבין המציאות, רק העמיק בשנתיים האחרונות. מאות מיליוני שקלים מכספי האוצר (כספי משלם המסים) הוצאו על תכנון, פינוי שטחים ובניית שני מחלפים ראשוניים עבור הכביש. מימון פוטנציאלי נוסף ונדיב הובטח בדמות "רשתות הביטחון" לכביש. יש שלושה סוגי רשתות בטחון: מנגנון לפיצוי אוטומטי של הזכיין על הכנסות נמוכות מן התחזית המפצה על מרבית הפער; מנגנון להעלאת האגרה למשתמשי הכביש בצמוד לתנודות בעלויות המימון של הזכיין; ובניית כבישי רוחב נוספים. עלותם של כבישי הרוחב, החיוניים להצלחתו הכלכלית של הכביש ואשר משלם המסים יצטרך לשאת בה, דומה בהיקפה לזו של כלל כביש "חוצה ישראל". אם מביאים בחשבון את הצורך להתאים כניסות לערים ודרכים בתוך ערים לתנועה הנוספת שיחולל כביש "חוצה ישראל", והגודש הנובע מתנועה זו, הרי שתגדל במידה ניכרת עלותו העתידית למשלם המסים.

מה לעשות?

על רקע אירועי השנתיים שחלפו, נשמעות שוב-ושוב קריאות לבטל את הכביש. בקיץ הזה קראו 58 חברי כנסת, ביניהם שישה שרים, לממשלה לקיים מיד "הערכה כלכלית וחברתית של הכביש". אבל, המיקוד בכביש חוצה ישראל לבדו הוא מיקוד צר, אולי צר מידי. המשימה הקריטית היא להביא לחזית הדיון את הנושאים שבראש סדר הקדימויות בתחבורה ושימושי-קרקע, ולמצב מחדש את כביש חוצה ישראל במסגרת מימוש סדר העדיפויות החדש של היעדים הלאומיים. מרכיבו של סדר עדיפויות זה בוטאו בחודשים האחרונים באופן ברור, בפרט בתכנית האב הלאומית לתחבורה יבשתית שאושרה לאחרונה. האתגר הוא לתרגם את סדר העדיפויות האמור ללוחות זמנים, לתקצוב ולניהול אפקטיביים. התייחסות מעין זו ליעדים התחבורתיים המוצהרים עשויה להביא להקטנה מיידית וחדה בנחיצותו של כביש חוצה ישראל ובהצדקה לו, במתכונתו הנוכחית. יחד עם זאת, ראוי להדגיש כי המאמץ שנעשה עד כה ואשר הביא את תכנון כביש "חוצה ישראל" לסף-מימוש, מבטיח כי הציר שיועד לו לא יתפס בעתיד על ידי שימושי קרקע אחרים וכי אם וכאשר יעלה פיתוח רב-היקף של כביש אורך מזרחי בקנה אחד עם סדרי הקדימויות התחבורתיים והקרקעיים של ישראל, ניתן יהיה לשוב ובחון את מימוש התכנון, אם באמצעות הון פרטי ואם כפרויקט תקציבי רגיל. העיכובים בחתימת ההסכם להקמת כביש חוצה ישראל יוצרים, אם כן, הזדמנות ייחודית וחשובה, להביא לכפיפה אחת של תכנון ויעדים את ההשקעות השונות המתוכננות במערכות התחבורה בישראל. בניצול הזדמנות זו חשוב מאד לשאוף להקמת מסגרת תכנונית רב-מימדית, הנוהגת לפי שיקולים של יחסי גומלין בין

תחבורה לשימושי קרקע, סביבה, ופיתוח כלכלי ארוך-טווח.