



משרד ראש הממשלה
Prime Minister's Office
ديوان رئيس الحكومة



המועצה הלאומית לכלכלה
The National Economic Council
المجلس الاقتصادي الوطني

חדש וסע

קידום משולב של מערכות הסעת המונים וציפוף המרקם הבנוי, תוך ניצול השבחת הקרקע הנוצרת מהקמת מערכות הסעת ההמונים כמקור למימון

תקציר

היקף הגידול הצפוי במשקי הבית בישראל (תוספת של כ-1.5 מיליון משקי בית עד 2040) יחריף את הגודש התחבורתי וייצור לחצים כבדים על מחירי הדיור, בעיקר במרכז הארץ. מסמך זה נועד לייצר מתווה ראשוני אשר יאפשר את הציפוף המסיבי של המרקם הבנוי ועדכון, בסמוך למערכות הסעת ההמונים המתוכננות לקום בשנים הקרובות. באמצעות תכנון שכונתי של התחדשות עירונית סביב תחנות הרכבת ניתן יהיה להעניק זכויות בנייה ולייצר ודאות ליזמים ולבעלי הנכסים, בד בבד עם תכנון מיטבי (אשר ייקח בחשבון גם את ההשפעה הכוללת של מערכות הסעת ההמונים והתוכניות השכונתיות על כלל המטרופולין).

אנו אומדים את תוספת הפוטנציאל להתחדשות עירונית על תוואי מערכות הסעת ההמונים בכמיליון דירות. המתווה גם מציע גביית היטל רק"ל על זכויות הבנייה שיתווספו (ויתממשו) כתוצאה מהקמת מערכת הסעת ההמונים, וייעוד ההיטל להקמת מערכות הסעת ההמונים - וכך לקשר בין הקמת מערכות הסעת ההמונים ומימון ובין הערך הכלכלי הנוצר כתוצאה מהקמתן.

אנו סבורים כי גם במימוש חלקי מאוד של פוטנציאל ההתחדשות העירונית שייווצר, זו תהיה קפיצת מדרגה להיקפי ההתחדשות בישראל ותמיכה ביעדי התוכנית האסטרטגית לדיור של ממשלת ישראל; תשופר פעילותן של מערכות הסעת ההמונים ותגדל השפעתן החיובית על המשק; והיקפי ההיטלים שייגבו הם משמעותיים ויוכלו לתמוך בעול התקציבי של הקמתן.

רוני בר

עמיתת ממשק במועצה הלאומית לכלכלה

עופר רז-דרור

כלכלן בכיר במועצה הלאומית לכלכלה

דצמבר 2017

בשנים האחרונות מתמודדת ישראל עם הקושי לייצר כמות מספקת של יחידות דיור במרכזים האורבניים, בפרט במרכז הארץ, ועם גודש תחבורתי הולך וגובר באזורים אלה. מן התחזיות עולה כי גידול האוכלוסין הגבוה, יחד עם הגידול המתמשך בהכנסה, יביאו להמשך הלחצים התחבורתיים ולהחרפתם.¹ יתרה מכך, לפי מיטב ההערכות שבידינו, גם לאחר יישום החלטת הממשלה להשקעות בהקמת מערכות להסעת המונים (בהינתן לוחות הזמנים להקמתן),² לא צפויה ירידה בגודש, ואף להיפך. מצב עניינים זה יוביל לאבדן של שעות עבודה, לפגיעה בפריון ולעלייה בזיהום האוויר.

גם בסוגיית הדיור קיימים אתגרים לא פשוטים. על פי תחזית המועצה הלאומית לכלכלה צפויים להצטרף כ-1.5 מיליון משקי בית חדשים נטו עד לשנת 2040, כ-60 אלף משקי בית לשנה.³ היקפי בינוי אלה ייצרו לחצים גדולים מאוד על ענף הבינוי וכן על כל שרשרת הייצור, מהתכנון ועד פיתוח התשתיות הנלוות. מן התוכנית האסטרטגית לדיור של ממשלת ישראל עולה כי היקפי הקרקעות המיועדות למגורים במטרופולין גוש-דן על פי תמ"א 35 אינם מספקים. כלומר תהליכי הפרוור וההתרחבות המהירה של המטרופולין יימשכו ביתר שאת. המשך תהליכי ההתרחבות של המטרופולין, המלווה בגודש תחבורתי, צפוי לפגוע קשות ביתרונות האגלומרציה בלב הכלכלה הישראלית – קרי, לפגוע ביעילות, בפריון ובצמיחה של כלכלת ישראל. בנוסף, תהליכים אלה צפויים לייצר מחירי דירות ושכירות שאינם ברי השגה במרכז הארץ, ובכך להדיר אוכלוסיות חלשות מהסיכוי לקחת חלק בהזדמנויות הכלכליות שמספק המטרופולין המרכזי ולפגוע במוביליות החברתית של האוכלוסייה.

התוכנית האסטרטגית לדיור סימנה את תחום ההתחדשות העירונית כפתרון חלקי לבעיה זו, וקבעה היקפי בינוי ותכנון גבוהים מאוד להתחדשות עירונית במרכזים האורבניים של ישראל, בפרט במרכז הארץ. יישום היקפי התחדשות עירונית אלה צפויים להפחית את מחירי הדיור במרכז הארץ ולצמצם את תהליכי הפרוור, המגדילים את מרחק הנסיעה הנדרש ממקום העבודה והפוגעים ביתרונות האגלומרציה הכלכלית.

במענה לאתגרים אלה, מסמך זה מבקש לשרטט מתווה אשר יכול למתן את בעיות התחבורה והדיור במרכזים האורבניים בישראל על ידי שילובן האחת ברעותה.

¹ אין אנו מתעלמים מהשינויים הטכנולוגיים הגדולים העוברים על עולם התחבורה, אך לא ניתן להבין את היקף השפעתם על הגודש התחבורתי, כל עוד הם תיאורטיים בלבד.

² ראו החלטת ממשלה מספר 1838 מיום 11 באוגוסט 2016.

³ קוסט ורז-דרור (2016), צרכי הדיור העתידיים בישראל 2016-2040, המועצה הלאומית לכלכלה. קוסט ורז-דרור (2017), התוכנית האסטרטגית לדיור 2017-2040, המועצה הלאומית לכלכלה.

מערכות הסעת המונים כהזדמנות להתחדשות עירונית

לאחר לא מעט שנים של דריכה במקום בתחום מערכות הסעת ההמונים, נראה כי הקמתן הפכה ליעד מרכזי במדיניות הממשלתית בתחום התחבורה. החל משנת 2011 פועל הקו האדום של הרכבת הקלה בירושלים, והקו האדום בתל אביב מוקם בימים אלה ומיועד להתחיל לפעול בשנת 2022. בנוסף לכך, הארכת הקו האדום והקמת הקו הירוק בירושלים יצאו לשלב ה-PQ. כמו כן הקו הכחול בירושלים והקווים הירוק, הסגול והחום במטרופולין תל אביב נמצאים בשלבים שונים של תכנון ואישור. יתר על כן, בתוכנית האסטרטגית של משרד התחבורה מתוכננים עוד שלושה קווי מטרופוליטני בגוש דן. סך הכל, שבעת הקווים המתוכננים הראשונים, הנמצאים בשלבים שונים של שרשרת היצור, כוללים מערכות הסעת המונים המתפרשות על פני 187 ק"מ.⁴

כלומר, לכל הפחות בשני המטרופולינים המרכזיים בישראל (תל אביב וירושלים), נחוה בעשורים הבאים בנייה מתמשכת של מערכות הסעת המונים. מכאן שניתן להסיק שמטרופולינים אלה עומדים לעבור שינוי אדיר במרקם העירוני. בעוד עשרים שנה, התשתית התחבורתית הפנים-מטרופולינית תהיה שונה מאוד מזו שאנו מכירים כיום, ועל כן גם המרקם האורבני עצמו יתפקד באופן שונה מאוד – המגורים והעבודה בסמוך לקווי מערכות הסעת המונים יקרבו את המתגוררים והעובדים בהם לחלקים נרחבים בעיר ומחוצה לה.

ואולם, למרות שאנו בתחילתו של השינוי האורבני החריף ביותר שהתרחש במדינת ישראל (אולי מלבד גלי העלייה הגדולים), **לא קיימת תפישה ממשלתית קוהרנטית המבקשת למקסם את השפעתו של שינוי זה על המרחב העירוני והכלכלה הישראלית.** נציין כי בוועדות המחוזית נערכו מספר צעדים על מנת להתאים את המרקם העירוני לשינוי התחבורתי. אנו סבורים כי צעדים אלה היו בכיוון הנכון, אך גם שהיו מצומצמים בהיקפם. **מסמך קצר זה מבקש לפרוש מתווה אשר, ראשית, ימקסם את הפעילות של מערכות הסעת המונים; שנית, ימקסם את השפעת הקמת מערכות הסעת המונים על המרחב העירוני, רמות המחירים והיעילות הכלכלית; ושלישית, יתמוך בעצם ההקמה של מערכות הסעת המונים.**

מתווה זה הכרחי לאור ההבנה, העולה מתוך מחקרים שהתבצעו בערים שונות בעולם, כי על מנת למקסם את השפעתן של מערכות הסעת המונים על הפעילות הכלכלית, הקמתן צריכה להיות מלווה בתכנון כולל של שימושי קרקע ובמדיניות פיתוח רחבה יותר.⁵ אולם, בישראל עדיין לא קיים תכנון מקיף לשינויים הנדרשים במרקם העירוני העוטף את מערכות הסעת המונים; בפרט לא קיימת תוכנית מקיפה אשר בוחנת את פוטנציאל

⁴ הקווים אדום, ירוק וכחול בירושלים, והקווים אדום, ירוק, סגול וחום בתל אביב.

⁵ Knowles, R. D. and Ferbrache, F. (2016). Evaluation of wider economic impacts of light rail investment on cities. *Journal of Transport Geography* 54: 430–439.

ההתחדשות העירונית לאורך צירי התחבורה בראייה רחבה ומטרופולינית, ומאפשרת את ציפוף המגורים על צירי מערכות הסעת ההמונים כתוצאה מהקמתן, תוך טיפול הכרחי במרחב הציבורי ובקישוריות המקומית.⁶

מבחינה כלכלית, הקושי לבנות במרכזים העירוניים, הגידול הדמוגרפי הגבוה, והתרחבות המטרופולינית הנגזרת מכך, מייצרים כדאיות גבוהה לבניית מערכת הסעת המונים אשר תהיה מסוגלת להקטין את הגודש ולאפשר ליותר אנשים לנוע במטרופולין.

חלק גדול מהפוטנציאל הכלכלי של מערכת הסעת ההמונים הוא בציפוף המתאפשר לאורך הציר, במרחק הליכה מן התחנות. באזורים גאוגרפים אלה, התלות ברכב פרטי פוחתת, והיכולת של התושבים להתנהל באמצעות תחבורה ציבורית גדלה באופן משמעותי, ועל כן עלויות הבינוי פוחתות והציפוף האפשרי תכנונית גדל. כמו כן, הקמת תוואי של הסעת המונים מגבירה את הנגישות של האזור למרחב המטרופוליני, באופן שמגביר את הביקוש למגורים ולתעסוקה באזורים אלה ומעלה את ערכי הקרקע במרחק הליכה מהתחנות. יתר על כן, עצם הקמת התשתית (ופיתוח המרחב הציבורי שמלווה אותה) מסייעים לשנות את תדמית האזור, מצביעים על השקעה ציבורית ותכנונית ומייצרים ודאות עבור בעלי הנכסים ועבור יזמים פוטנציאליים. כלומר, לבניית מערכת הסעת המונים השפעה מכרעת על הכדאיות הכלכלית להתחדשות עירונית באזורים שהינם במרחק הליכה מתחנות הרכבת – אזורים שכבר היום מתאפיינים בערכי קרקע גבוהים יחסית.

מעבר לתועלות הכלכליות, לשילוב בין ציפוף לתחבורה יש גם תועלות תכנוניות, ובראשן קידום חשיבה כלל-מטרופולינית של התחדשות עירונית (זאת מכיוון שמערכות הסעת ההמונים הינן מטרופוליניות ברובן), יצירת איזון בפרישת שימושי הקרקע לאורך התוואי, "מתחת" המע"ר והפחתת הלחצים על ריכוזי התעסוקה הקיימים, וכן יצירת אינטגרציה בין קישוריות ברמה המטרופולינית (באמצעות מערכת הסעת ההמונים) לבין קישוריות ברמה המקומית (באמצעות עדכון רשת הרחובות ופיתוחה). מהלך מסוג זה יאפשר גם לקדם פיתוח בר-קיימא של המטרופולין, בזכות הציפוף של מרקמים קיימים והפחתת התלות ברכב הפרטי.

מכאן נובע כי הקמתה של מערכת הסעת ההמונים מייצרת הזדמנות לציפוף המרחב לאורכה. לצורך כך, המתווה המוצע כולל שני חלקים: יצירת תוכניות לאורך קווי הסעת ההמונים ויצירת מנגנון לתמיכה מימונית בהקמת הקווים באמצעות היטל ייעודי, כמפורט להלן.

⁶ נציין כי בירושלים נערכה בוועדה המחוזית תוכנית מדיניות הכוללת הגדלת אחוזי הבנייה על קו הנכסים הצמוד לקו האדום ויצירת חזית מסחרית לאורכו. זוהי בהחלט פעולה בכיוון הנכון, אך נדרש יותר מכך.

חלק ראשון בתוכנית: יצירת תוכניות מקבילות לאורך מערכות הסעת ההמונים הכוללות מגורים ושימושי קרקע נוספים

בלוח 1 להלן אנו מצרפים חישוב גס להיקף הפוטנציאל להתחדשות עירונית שייווצר כתוצאה מיצירת מערכות הסעת ההמונים. מן האומדן עולה כי היקף הפוטנציאל לחידוש עומד על כ-1 מיליון יח"ד. תחת הנחת מימוש של 20% בלבד מהפוטנציאל ב-20 השנים הקרובות, משמעות הדבר היא בינוי תוספתי בהתחדשות עירונית של כ-11 אלף יח"ד בשנה – פי 2 מהיקף ההתחדשות העירונית כיום בישראל.

לוח 1 – אומדן גס לפוטנציאל ההתחדשות העירונית שייווצר בעקבות הקמת מערכות הסעת ההמונים

מספר תחנות ב-187 ק"מ	304 תחנות
השפעה סביב כל תחנה	0.4 ק"מ רדיוס
סך הכל שטח מושפע ⁷	153 אלף דונם
תוספת בינוי אפשרית	7 יח"ד לדונם מושפע
סך הכל פוטנציאל תוספת התחדשות עירונית	1.1 מיליון יח"ד
מימוש ב-20 שנים	20%
תוספת יח"ד ממומשות בשנה	11 אלף יח"ד

אנו סבורים שעל מנת להביא למימוש מיטבי של הפוטנציאל, הן מבחינת הכמות והן מבחינת איכות הדיור, נדרש תכנון ייעודי לנושא זה. הניסיונות לקדם התחדשות עירונית בשנים האחרונות לימדו אותנו כמה תובנות חשובות: (א) נדרשים ודאות ולוחות זמנים קצרים ליזמים ובעלי הנכסים. (ב) כאשר ההתחדשות היא בהיקפים גדולים, תכנון פרטני ברמת הבניין אינו מספק ונדרש תכנון כולל של המרחב המתחדש על מנת לשדרג את התשתיות ולהכיין לגידול המשמעותי במספר התושבים.

אנו סבורים שבכדי למקסם את השפעתן החיובית של מערכות הסעת ההמונים על המרקם העירוני בישראל, יש לנקוט בכלים תכנוניים ריכוזיים. לעניין זה אנו סבורים כי התכנון השכונתי הוא הכלי המרכזי אשר יכול לספק ליזמים ולבעלי הנכסים לוחות זמנים קצרים יחסית וכן לספק תכנון אמיתי למרחב המתחדש (תוך תכלול התוכניות השכונתיות לתוכנית מטרופולינית קוהרנטית). התכנון השכונתי – למשל של השטח המושפע בכל תחנת רכבת (כ-500-800 דונם בכל תחנה) – מאפשר תכנון מחודש של המרחב בעקבות

⁷ ברור לנו כי קיימות חפיפות בין השטחים המושפעים, כאמור זהו אומדן גס בלבד.

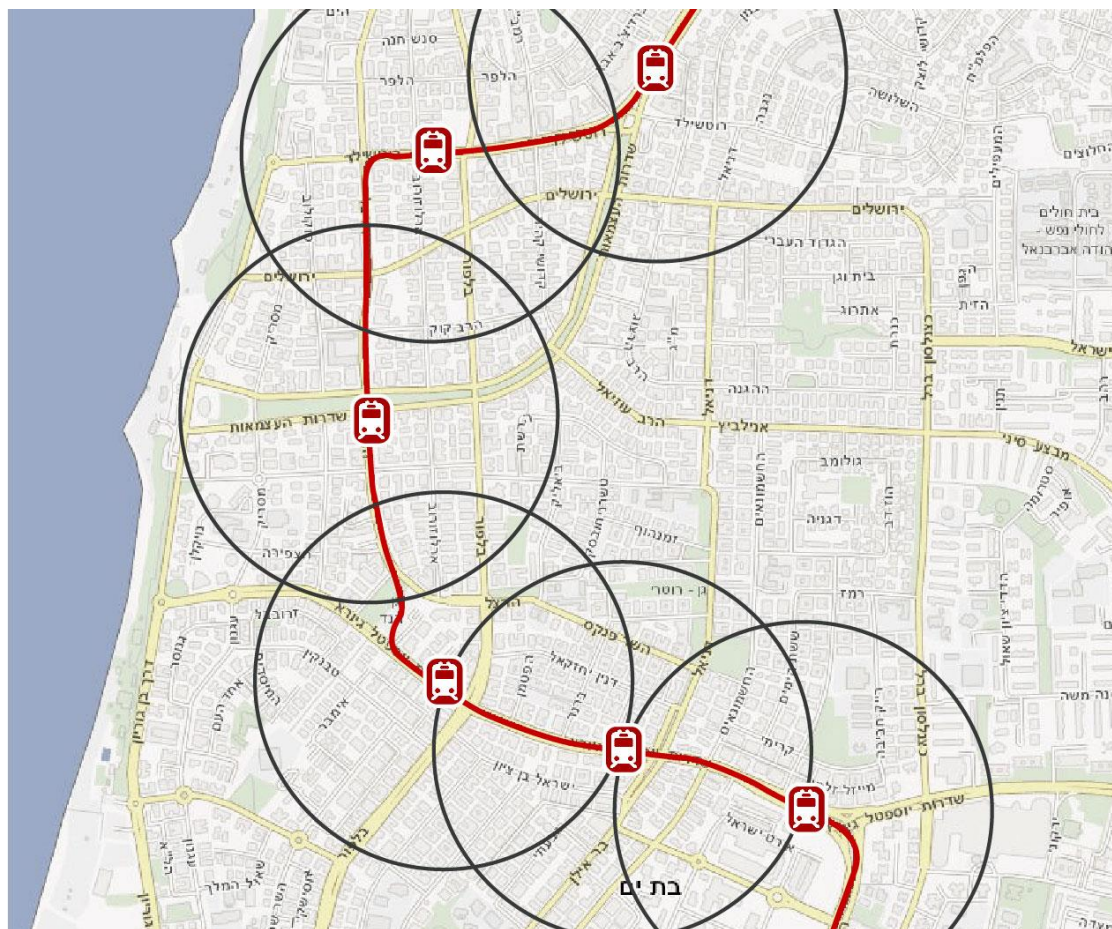
השינוי הגדול שמביאה מערכת הסעת ההמונים, וכן הוא מאפשר לקבוע את זכויות הבנייה בתוכנית.

כלומר, תהליך התכנון השכונתי נעשה בהליך ריכוזי המייצר קוהרנטיות והוליסטיות בתכנון. בנוסף, היזמים ובעלי הנכסים מקבלים לוחות זמנים קצרים יותר ו-ודאות מבחינת זכויות הבנייה המוענקות, והם יכולים לקבל החלטה מושכלת אם לפתוח בהליכי חידוש או לא. עם זאת, תכנון שכונתי לחידוש עירוני בהיקפים המסיביים המוצעים בתוכנית זו, דורש התמודדות יצירתית עם תוספת התשתיות הנדרשת לשאת את תוספת התושבים.

קידום ההתחדשות העירונית לאורכן של מערכות הסעת ההמונים לא רק יקל על אתגרי שוק הדירה, אלא גם יגדיל את הכדאיות הכלכלית של מערכות הסעת ההמונים ויפחית את הגודש בכבישים במידה רבה יותר, זאת על ידי הגדלת השימוש בהן. בלוח 2 להלן מסומנים אזורים ציפוף פוטנציאליים, ברדיוס הליכה של 400 מטרים, סביב תחנות הרכבת הקלה בקו האדום בעיר בת ים.

לוח 2 – סימון כללי של אזורים ציפוף פוטנציאליים סביב תחנות הרכבת הקלה בבתי ים

(מפת רקע מתוך: www.govmap.gov.il)



חלק שני בתוכנית: יצירת מנגנון לתמיכה מימונית בהקמת מערכות הסעת המוונים, על ידי ערך הקרקע הנוצר כתוצאה מהקמתן

בהקמת מערכות הסעת המוונים בישראל קיים הבדל חד בין מקור המימון (המדינה) לבין המוטבים המרכזיים מבחינה כספית ישירה מהקמת המערכת (בעלי הנכסים בקרבת התחנות). חוסר היכולת של המדינה לקבל חלק מהערך שנוצר באופן ישיר מההקמה מקשה עליה את מימון מערכות הסעת המוונים.

בעולם נעשו מספר ניסיונות לקשור בין עליית ערך הקרקע ובין עלויות הקמת התשתית המביאה לעליית ערך זו. בין היתר על ידי הטלת היטל מיוחד (להלן: היטל הרק"ל) על כלל בעלי הנכסים. ואולם, על מנת שהתקבולים מהיטל הרק"ל יהיו משמעותיים למימון מערכת הסעת המוונים, ההיטל נדרש להיות גבוה, ודבר זה מהווה בעיה כאשר האדם עליו מוטל ההיטל נדרש לשלם אותו לפני מימוש הנכס (כלומר, מבלי שאותו אדם "פגש את הכסף").

לפיכך, אנו מציעים כי בעלי הנכסים שיעברו את תהליך ההתחדשות העירונית ישלמו היטל ייעודי תוספתי על הזכויות הנוספות שנתקבלו כתוצאה מבניית מערכת הסעת המוונים. כך, היחידים שישלמו את היטל הרק"ל יעשו זאת כאשר הם "פוגשים את הכסף", קרי, מממשים את זכויות הבנייה שהוענקו להם כתוצאה מהקמת המערכת להסעת המוונים. נדגיש כי על היטל זה להיות קטן מספיק כך שהקמת מערכת הסעת המוונים עדיין תעודד את ההתחדשות העירונית לאורכה.

לשם המחשת היקפי הגבייה האפשריים, נניח כי פוטנציאל תוספת ההתחדשות העירונית שנוצר כתוצאה מהקמת מערכות הסעת המוונים, והיקפי המימוש הם כאמור בלוח 1 לעיל – הקמתן של כ-220 אלף יח"ד בעשרים השנים הקרובות. במידה למשל וייגבה היטל רק"ל בסך 100 אלף ₪ על כל דירה שהתווספה ומומשה כתוצאה מהקמת מערכת הסעת המוונים, הרי שמדובר בגבייה של כ-22 מיליארד ₪. אמנם סכום זה אינו יכול לממן באופן מלא את הקמת המערכות להסעת המוונים הנדרשות, אך בהחלט יכול להקל על מימוןן ואף להקדים את מועד הקמתן, ככל שיתגלו קשיי מימון מתקציב המדינה.

היבט מהותי בהטלת היטל הרק"ל הינו צביעתו לטובת הקמת מערכות הסעת המוונים כך שלא ניתן יהיה להשתמש בו לשימושים אחרים. אפשרות אחת היא להשקיע כספים אלה בקו הבא של מערכת הסעת המוונים. אפשרות שנייה היא לאגח תקבולים אלה בכדי

להשתמש בהם להקמת אותו קו של מערכת הסעת ההמונים אשר מייצר את עליית הערך (כך שהקו מממן את עצמו, לפחות חלקית).⁸

באופן זה, המתווה המוצע מאפשר תוספת של מאות אלפי יחידות דיור לאורך תוואי הסעת ההמונים, תוך ניצול השבחת הקרקע כמקור למימון תשתית הסעת ההמונים, ותוך קידום משולב של תחבורה ציבורית וציפוף המרקם הבנוי.

⁸ דוגמה לאיגוח: מדינת ישראל תמכור את התקבולים העתידיים של, למשל, מיליארד השקלים הראשוניים שיתקבלו מהיטל הרק"ל באזור גיאוגרפי מוגדר (כאשר היא תתחייב להשלים את המיליארד בתום 10 שנים, אם לא נתקבלו מספיק תקבולים). הרוכש יהיה מי שיציע את הסכום הגבוה ביותר למדינה בעבור תקבולים אלה. על מנת למקסם את תוצאות האיגוח יש לערוך אותו לאחר אישור התוכנית במוסדות התכנון (השלב הראשון) ויצירת הודאות התכנונית.