מבקר המדינה

דוח ביקורת מיוחד

משבר התחבורה הציבורית

מבקר המדינה

דוח ביקורת מיוחד

משבר התחבורה הציבורית

ירושלים, אדר ב' התשע"ט, מרץ 2019

מס' קטלוגי 2019-002
ISSN: 0793-1948

ניתן להוריד גרסה אלקטרונית של דוח זה
מאתר האינטרנט של משרד מבקר המדינה
www.mevaker.gov.il

סדר: אונית שירותי מחשב בע"מ

פתח דבר

המציאות התחבורתית שעימה מתמודדים תושבי ישראל בשנת 2019 מדי יום ביומו היא קשה. עומסי התנועה בכל בוקר ובכל ערב הם כבדים. התמשכות הנסיעות לעבודה או לעיסוקים השונים והחזרה מהם נוגסת בזמנם היקר של התושבים, פוגעת בפריון העבודה, מביאה לאי-מיצוי הפוטנציאל של התוצר המקומי הגולמי ושל ההכנסות ממיסים ואף גורמת לזיהום אוויר ולמפגעי רעש. לגבי האדם היחיד, השעות הרבות בדרכים מקטינות את הזמן הפנוי, פוגמות באיכות החיים ויוצרות תחושת תסכול ומתחים מיותרים. מחד, קיימת תופעה עגומה של עומסי תנועה כבדים בערים הגדולות - תל אביב, חיפה וירושלים - ובצירי התנועה הבין-עירוניים המובילים אליהן, ומנגד - שירותי התחבורה הציבורית אינם ברמה הנדרשת להתמודדות עם בעיה זו. **לעומסי התנועה במדינה יש משמעויות כלכליות כבדות שמוערכות בעשרות מיליארדי ש"ח בשנה.** בשל כל האמור, ומאחר שהעומסים אף צפויים להחריף מאוד בעתיד, נדרש לנקוט אמצעים מיידיים ויעילים לפתרונם.

זה כשני עשורים מודעים הממשלה בכלל ומשרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה) בפרט לכך שמערכת תחבורה ציבורית ענפה ויעילה היא הפתרון המיטבי לבעיות התחבורה במטרופולינים ומרכיב הכרחי בצמיחה של ענפי המשק. ואולם עד לשנים האחרונות ייחדו כלל מקבלי ההחלטות תשומת לב מועטה לפיתוח התחבורה הציבורית. במשך שנים רבות ההשקעה בתחבורה הציבורית בישראל הייתה נמוכה מאוד לעומת מרבית המדינות המפותחות, והושם דגש על פיתוח תשתיות התומכות בשימוש ברכב הפרטי. במשך השנים היקף השימוש בתחבורה הציבורית נותר קטן, והיקף השימוש ברכב פרטי הלך וגדל. הכמות הגדולה של כלי רכב והנְסוּעה הגבוהה בכבישים, שאורכם מצומצם יחסית, גורמות לכך **שצפיפות התנועה בכבישי ישראל היא הגבוהה במדינות ה-OECD, פי 3.5 מהממוצע במדינות אלו**.

המשבר התחבורתי בכבישים והמענה החלקי שמספקת לו התחבורה הציבורית הביאו את משרד מבקר המדינה לערוך ביקורת מקיפה בנושא התחבורה הציבורית ולבחון את הנושא הן בהיבטים מערכתיים והן בהיבטים מטרופוליניים. הפרקים הדנים בהיבטים המערכתיים עוסקים בנושאים האלה: התאמת תכנון הערים והשכונות לשימוש בתחבורה הציבורית; שילוב הרכבת במערך התחבורה הציבורית; מתכונת הפעלת שירותי האוטובוסים במדינה; שירותי התחבורה הציבורית הניתנים ביישובים הלא-יהודיים. הפרקים הדנים בהיבטים המטרופוליניים עוסקים בנושאים האלה:

פעילות הרכבת הקלה בירושלים; הקמת נתיבי העדפה לתחבורה ציבורית במטרופולין תל אביב-יפו; איכות שירותי המטרונית וקידום פרויקטים עתידיים במטרופולין חיפה. נוסף על כך וכחלק אינטגרלי מהפעולות החיוניות להגברת השימוש בתחבורה הציבורית, נבדקה פעילות הממשלה להפחתת השימוש בכלי רכב פרטיים באמצעות תמריצים כלכליים. לצורך קבלת תמונה עדכנית של עמדות הציבור בנוגע לתחבורה הציבורית (הן של משתמשי התחבורה הציבורית והן של מי שאינם משתמשים בה) נעשה במסגרת הביקורת הליך שיתוף הציבור באמצעות מילוי שאלונים מקוונים. יותר מ-20,000 אנשים השיבו על השאלון במלואו, והדבר מלמד על המשקל הרב שמייחס הציבור לבעיות בענף התחבורה הציבורית ועל הצורך המיידי בשיפור המצב.

ממצאי הביקורת המערכתית, המקיפה והרחבה שמפורטים בדוח זה מצביעים על כשל מערכתי שנובע לא רק מליקויים שמאפיינים תהליך יחיד או פרויקט יחיד, אלא מכשלים החוזרים ונשנים במצבים רבים.

רמת שירות נמוכה

התלות הרבה והגוברת של תושבי המדינה ברכבם הפרטי היא בעיקר תוצאה של **שירותי תחבורה ציבורית לא מספקים**. למרות ההשקעות הרבות שמשקיעה המדינה בשנים האחרונות בענף התחבורה הציבורית, השירות הניתן לתושבי המדינה עדיין אינו מספק את הביקושים באופן הולם. בשעות השיא היומיות - שעות הבוקר ושעות אחר הצהריים - ובייחוד בימי ראשון בבוקר ובימי חמישי בערב, **הצפיפות** בחלק גדול מאמצעי התחבורה הציבורית היא גבוהה, ולדברי חלק מהנוסעים בלתי נסבלת. רמת השירות הירודה מתבטאת גם **בתדירות נמוכה** של קווי אוטובוסים ורכבות; **זמני נסיעה ארוכים** הן באוטובוסים והן ברכבות, המוגדרות מהירות אך בפועל מתנהלות כרכבות פרוזריות; **היעדר שילוביות** מספקת בין אמצעי התחבורה הציבורית השונים; **ונגישות נמוכה של תחנות** לחלקים גדולים יחסית באוכלוסייה. מצב זה מונע משירות התחבורה הציבורית לשמש חלופה אמיתית לשימוש ברכב פרטי ומקבע את הצורך להשתמש ברכב הפרטי, למרות המפגעים הרבים ששימוש כזה יוצר.

ליקויים בפעילות מערך האוטובוסים

האוטובוסים הם אמצעי התחבורה הציבורית המרכזי במדינת ישראל, והם עמוד התווך בתחום הסעת ההמונים. משרד התחבורה ביצע בשנים האחרונות פעולות להגדלת השימוש בשירותי האוטובוסים במדינה. בשנת 2017 העבירה הממשלה כ-4.8 מיליארד ש"ח כסובסידיה לתחום התחבורה הציבורית. ואולם הביקורת העלתה שיש חסמים משמעותיים בפיתוח שירותי האוטובוסים: **מחסור בתשתיות התומכות בתחבורה הציבורית** וגם **מחסור חמור בנהגים**. בנוסף נמצאו **כשלים בפיקוח ובבקרה** של משרד התחבורה על מפעילי האוטובוסים, והדבר פוגע בשיפור השירות לנוסעי האוטובוסים.

ליקויים בפעילות הרכבת

התחזיות בדבר מספר הנוסעים ברכבת בשנים 2013 - 2017 לא צפו כראוי את הגידול שחל במספר הנוסעים בפועל, והדבר הקשה על הרכבת להתארגן לאספקת שירות נאות לנוסעים. התחזיות החסרות, תכנון ותפקוד לקויים וקשיים בין-משרדיים הביאו למחסור בקטרים, בקרונות ובציוד אחר - וכל אלה גרמו לפגיעה בטיב השירות, ובפרט לצפיפות גבוהה בקרונות, לאיחורי רכבות בעיקר בשעות השיא, ולביטולי נסיעות של רכבות. גורמים אלה גם אינם מאפשרים להגדיל את תדירות הרכבות במידה מספקת.

יתר על כן, פיתוח תשתיות החיוניות להתפתחות הרכבת מתנהל בעצלתיים, כך למשל פרויקט החשמול, פיתוח הקו המהיר לירושלים ו**פרויקט הוספת מסילה רביעית ב"מסדרון איילון" במטרופולין ת"א**. פרויקט הוספת המסילה הרביעית אינו מתקדם במשך שנים ארוכות, למרות חשיבותה הרבה של המסילה להגדלת הקיבולת של ציר זה והגדרתה כפרויקט תשתית לאומי. לפי הצפי כיום תושלם הקמתה של המסילה בעוד שבע שנים לפחות, בעוד שכבר כיום ניתן להעריך כי בנוסף למסילה הרביעית קיים צורך אף במסילות נוספות עליה.

בשל כל האמור לעיל הרכבת עדיין אינה ערוכה דייה לתת מענה לביקושים הגדלים, ו**נראה שיהיה קושי להביא לשיפור משמעותי של רמת שירותי הרכבת בשנים הקרובות, ונוסעיה צפויים להמשיך לחוות צפיפות גדולה בקווים רבים בשעות השיא.**

ליקויים בתכנון

במשך שנים רבות פיתחה מדינת ישראל יישובים תוך הקדשת תשומת לב לא מספקת לתחבורה הציבורית אל היישובים ובתוכם. גם כיום **התכנון הפיזי של חלק מהשכונות בערים שמתרחבות וביישובים חדשים נעדר רכיבים חיוניים** שיאפשרו הספקת שירותי תחבורה ציבורית איכותיים. למשל, בעת תכנון שכונות אלה אין מייחדים תשומת לב לצורך בחיבור ראוי שלהן למערכות הסעת המונים, והתכנון הפנימי של השכונות אינו מותאם לצורכי התחבורה הציבורית.

מחסור בתשתיות לתחבורה ציבורית

אף שכבר בסוף המאה העשרים הצהירו הממשלה בכלל ומשרד התחבורה בפרט כי קידום התחבורה הציבורית חיוני לפיתוחה של המדינה, ובכלל זה לפיתוח כלכלתה, ואף שבעשור האחרון - לראשונה בהיסטוריה של המדינה - הוקצו מרבית תקציבי הפיתוח של משרד התחבורה לתחום התחבורה הציבורית, **המחסור בתשתיות המיועדות לתחבורה הציבורית** עדיין ניכר ומורגש. הבעיה קיימת הן ברובד הארצי - לדוגמה מחסור במסילות שיאפשרו את הרחבת השירותים שמספקת רכבת ישראל ומספר קטן ולא מספק של נתיבי העדפה לתחבורה ציבורית בכבישים בין-עירוניים, והן ברובד העירוני - שבו מורגש מחסור של תשתיות תומכות לתחבורה ציבורית, דבר שמקשה להפעיל שירותי אוטובוסים איכותיים ויעילים. כמו כן, למרות החלטות ופעולות של הממשלה לקידום תשתיות ושירותי תחבורה ציבורית ביישובים הלא-יהודיים, עדיין קיימים פערים גדולים בין היישובים הלא-יהודיים עצמם בעניין זה וכן פערים בין היישובים הלא-יהודיים לבין היישובים היהודיים.

מתן עדיפות לתחבורה ציבורית

אספקת שירותי תחבורה ציבורית יעילים דורשת, בצד תפעול יעיל של קווים ושל תעבורת נוסעים, גם מתן עדיפות בדרכים לתחבורה הציבורית על פני הרכב הפרטי, על מנת לקצר את זמן הנסיעה. העדפה כזאת חשוב שתתבטא הן **בהקצאת נתיבים מיוחדים לתחבורה ציבורית בכניסה לערים הגדולות, הן בהקצאת נתיבים מיוחדים בתוך הערים והן במתן העדפה לתחבורה ציבורית ברמזורים**. ואולם **קידום התוכניות בתחום זה מתנהל בעצלתיים**.

עיכובים בביצוע פרויקטים

נמצא כי **בתכנון וביישום של פרויקטים תשתיתיים משמעותיים חלו עיכובים רבים** עקב יכולת נמוכה לקדם פרויקטים תשתיתיים בזמן קצר ובלוחות הזמנים שנקבעו מראש. העיכובים נמשכו שנים, ובמקרים מסוימים אף עשורים. לדוגמא, הקמת המסילה הרביעית ב"מסדרון איילון"; הארכת קווי הרכבת הקלה בירושלים והוספת שלוחות לרכבת זו; הכפלת מסילת החוף של רכבת ישראל; הקמת הרכבת הקלה חיפה-נצרת; הכשרת נתיבים מהירים בערים השונות במטרופולין תל אביב-יפו ובכבישי גישה בין-עירוניים לתל אביב, פרויקט חשמול הרכבת ופרויקט הקו המהיר לירושלים. העיכובים ביישום פרויקטים אלה הותירו אוכלוסיות שונות ללא מענה תחבורתי מספק והחמירו עוד יותר את בעיות התחבורה הקיימות.

אחד הגורמים העיקריים שמונע ביצוע מהיר של פרויקטים קשור להליכי קבלת החלטות במוסדות התכנון, בעיקר בנוגע לפרויקטים מרחביים שבהם נדרשים שיתוף פעולה, תיאום והסכמות בין גורמים רבים. הוועדה לתשתיות לאומיות (הוות"ל) הוקמה כדי לקצר את פרק הזמן הנדרש לאישורן של תוכניות סטטוטוריות עבור פרויקטים תשתיתיים מורכבים. עם זאת, קידומם של פרויקטים חיוניים שונים שנבדקו עוכב במשך שנים רבות **בשל הליכי תכנון ארוכים מאוד בוות"ל**. דוגמאות לכך הן פרויקט הרכבת הקלה חיפה-נצרת ופרויקט הקמת המסילה הרביעית של רכבת ישראל ב"מסדרון איילון".

התמשכות תהליכי התכנון של פרויקטי תשתיות לאומיות בענף התחבורה וחוסר היכולת לקדם פרויקטים בלוחות זמנים סבירים הם "תעודת עניות", ועולה מהם תמונה עגומה בנוגע לתהליכי התכנון בכלל בישראל. מתחייב להעלות על סדר היום הציבורי את **הנטל התכנוני והבירוקרטי**. נטל זה מציב אתגר מערכתי בתחומים רבים, ובכללם בפרויקטים של תשתית, שבהם הליך התכנון הוא ארוך וכרוך בתיאום עם גורמים רבים, ונדרשת לו הקצאת משאבים.

היעדר רשויות מטרופוליניות לתחבורה

בשל חלוקת הסמכויות הקיימת בין השלטון המרכזי ובין השלטון המקומי, לביצוע פרויקטים מסוימים נדרשת הסכמתן של הרשויות המקומיות שהפרויקטים מתבצעים בשטח שיפוטן. במקרים אלה הצורך להגיע להסכמות ופשרות מביא למשא ומתן ארוך

אשר מעכב את קידומם של פרויקטים, בעיקר מאחר שהרשויות פועלות משיקולים מקומיים ולא בהכרח בראייה מערכתית המכירה בחשיבות של קידום התחבורה הציבורית בישראל. במצבי מחלוקת כגון אלה, אין יכולת הכרעה אפקטיבית בין עמדות הגורמים השונים. הדוגמאות לכך רבות וחלקן מובאות בדוח זה. כבר יותר מעשור, בעקבות המלצות שונות והחלטות ממשלה בנושא (וגם בעקבות דוחות ביקורת קודמים), נעשו ניסיונות להקמת רשויות תחבורה מטרופוליניות, שיהיו כפופות לרשות הארצית לתחבורה ציבורית. הקמתן של רשויות אלה חשובה לקידום ראייה כוללת בעניין מתן פתרונות תחבורתיים, למתן מענה יעיל לצרכים כוללים ומקומיים ולביצוע תיאומים בין רשויות מקומיות שונות ויצירת שיתופי פעולה עימן לצורך קידום מיזמים הקשורים לתחבורה הציבורית. ואולם עד כה **הניסיונות להקמת רשויות מטרופוליניות לא צלחו בשל סיבות שונות, לא בהכרח ענייניות, והקמתן נדחתה פעם אחר פעם**. **נדרש שהממשלה תפעל ברצינות להקמת רשויות מטרופוליניות לתחבורה, שיוכלו לסייע בקידום פתרונות תחבורתיים בתחומי אחריותן.**

היעדר תמריץ למעבר משימוש ברכב פרטי לשימוש בתחבורה ציבורית

ב-40 השנים האחרונות צפיפות תנועת כלי הרכב בישראל יותר משילשה עצמה, ובשנים 1976-2017 גדלה במצטבר בכ-252%. זאת, עקב גידול חד בכמות כלי הרכב לעומת האורך והשטח של הכבישים. הגידול בכמות כלי הרכב בישראל (מכ-81.8 כלי רכב לאלף תושבים ב-1976 לכ-324.8 ב-2017) נובע מגורמים רבים, ובהם הגידול באוכלוסייה, השיפור ברמת החיים, היעדר שירותי תחבורה ציבורית הולמים, הפחתה בשיעור המס הממוצע על רכב נוסעים ושיפורים באפשרויות המימון לרכישת כלי רכב חדשים. בד בבד עם פיתוח תשתיות התחבורה הציבורית נדרשת גם יצירת תמריץ לציבור הנהגים לעבור משימוש ברכב פרטי לשימוש בתחבורה ציבורית. יישום כושל בעשור האחרון של החלטות הממשלה ושל הצוותים המקצועיים שעסקו בקידום תמריצים כלכליים להפחתת השימוש ברכב פרטי, מנע אפשרות לצמצם את השימוש ברכב הפרטי וממילא לצמצם את העומס בכבישים. במקום זאת **נוצר תמריץ לשימוש ברכב פרטי** דווקא, עקב מכלול גורמים כמו מערכת כבישים שיש בה עדיפות לרכב פרטי, מדיניות המיסוי בענף הרכב, מתן הטבות שכר לעובדים המחזיקים ברכב פרטי והיעדר תחבורה ציבורית בשבת. נדרש ששרי התחבורה והאוצר יפעלו לקידום כלים

שיתמרצו מעבר משימוש ברכב פרטי לשימוש בתחבורה ציבורית בשנים הקרובות, תוך הבאה בחשבון בין היתר של ההשפעות של צעד זה על הכנסות המדינה, שנסמכות במידה לא מבוטלת על ההכנסות ממיסוי תחום הרכב.

תפקוד משרד התחבורה

כבר בדוח שנתי 67א הצביע משרד מבקר המדינה על כך שלמרות הצהרות משרד התחבורה בזכות קידום התחבורה הציבורית כאמצעי יעיל לפתרון בעיות התחבורה, השקעותיה של ישראל בתחבורה הציבורית היו במשך שנים רבות קטנות בהרבה מהנדרש[1]; כי קצב ההתקדמות של פרויקטים מרכזיים הוא איטי; רמת השירות אינה מדביקה את הצרכים, והדבר מתבטא בעומסי התנועה בכבישים ובשירות לקוי למשתמשי התחבורה הציבורית. בדוח צוין שישראל נמצאת בפיגור ניכר אחרי המדינות המפותחות בתחום התשתיות ובתחום מערכות התחבורה.

נמצא כי בפועל, משרד התחבורה אינו משמש הגורם המרכזי שמוביל את קידום ענף התחבורה הציבורית, **בין היתר בגלל כשלים בתפקודו** - מחסור בעובדים בתחום התכנון שגורם לנוכחות דלה של נציגי המשרד במוסדות התכנון; היעדר תיאום מספק בין היחידות השונות במשרד; עיכובים בקידום תוכנית מתאר ארצית משולבת לתשתיות תחבורה יבשתית (תמ"א 42); היעדר בדיקות כדאיות כלכלית לבחירת חלופה לביצוע פרויקטים; וליקויים בפיקוח ובקרה, בעיקר על מפעילי התחבורה הציבורית באוטובוסים. הרשות הארצית לתחבורה ציבורית לא הפכה להיות יחידת סמך, והיא נעדרת עצמאות, משאבים וחלק מהסמכויות שפורטו בעת הקמתה. במצב זה **לא הפכה הרשות הארצית לתחבורה ציבורית להיות הגוף המקצועי שמנהל ומוביל את ענף התחבורה הציבורית** ופועל ליישום מדיניות שר התחבורה בכל שלביו. כמו כן, **משרד התחבורה לא קידם את החלטות הממשלה** שחייבו אותו לבחון הטלת אגרת גודש באמצעות תוכנית פיילוט **ועיכב במשך כשלוש שנים ניסוי שנועד לבחינת תמריצים כלכליים להפחתת השימוש ברכב פרטי** כחלק מהתמודדות הממשלה עם הגודש בכבישים**.**

1 מבקר המדינה, **דוח שנתי 67א** (2016), "משרד התחבורה והבטיחות בדרכים - הכנה וביצוע של התקציב להשגת מטרות המשרד", עמ' 463 - 544.

לסיכום, ניתן לציין כי בשנים האחרונות קודמו נושאים שונים ובוצעו פרויקטים חשובים בתחום התחבורה, אך עדיין הכשלים והליקויים בתחום התחבורה הציבורית הם משמעותיים ביותר. מצב זה רובץ לפתחו של משרד התחבורה, שבראשו עומד השר ישראל כ"ץ, המכהן בתפקיד ממרץ 2009.

תכליתו של דוח זה אינה רק להצביע על הליקויים, אלא גם - ובעיקר - לגרום לגורמים הנוגעים בדבר לפעול לשיפור של מערך התחבורה הציבורית ולהפחתת העומס בכבישים, שעל פי התמונה המצטיירת מהדוח צפויים להימשך גם בשנים הקרובות. משרד התחבורה אמון על מתן שירותי התחבורה בכלל והתחבורה הציבורית בפרט, ועל כן עליו להיות גורם מוביל בקביעת המדיניות בתחום מערכות התחבורה הציבורית ובקידומה בכלל ההיבטים - התכנון, הפיתוח, ההסדרה, הניהול, הפיקוח והבקרה. האחריות לתיקון הליקויים מוטלת בראש ובראשונה על משרד התחבורה וזרועות הביצוע שלו, אך גם על משרד האוצר, על מינהל התכנון וכלל מוסדות התכנון ועל הרשויות המקומיות. כדי להביא לשיפור של ממש בשירותי התחבורה הציבורית ולהגדיל באופן ניכר את השימוש בה, **על הממשלה והעומד בראשה לתת את הדעת לבעיה לאומית זו ולפעול להסרת חסמים שיאפשרו את ביצועם של פרויקטים תחבורתיים חשובים בלוחות זמנים סבירים, ולהביא את כל הגורמים הללו לפעול בדחיפות ובשיתוף פעולה לטיפול בכשלים ולתיקון הליקויים, תוך בחינה מערכתית כוללת של משבר התחבורה הציבורית בארץ.**

יוסף חיים שפירא, שופט (בדימ')
מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

ירושלים, אדר ב' התשע"ט
מרץ 2019

المقدّمة

إنّ واقع المواصلات الذي يواجه سكّان إسرائيل يوميًّا في عام 2019 صعب. الاختناقات المروريّة كلّ صباح وكلّ مساء شديدة. إنّ طول مدّة السفر إلى العمل أو لتنفيذ الأعمال المختلفة والعودة، يضيع جزءًا من الوقت الثمين للسكّان، يضرّ بإنتاجيّة العمل ويؤدّي عدم استنفاد القدرة الكامنة في الناتج المحلّيّ الخام وفي إيرادات الضرائب. كما يسبّب تلوّث الهواء والضوضاء. بالنسبة إلى الفرد، تقلّل الساعات الكثيرة على الطرق وقت الفراغ، تضرّ بجودة الحياة وتولّد شعورًا بالإحباط والتوتّر غير الضروريّين. من ناحية، تسود ظاهرة مؤسفة من الاختناقات المروريّة في المدن الكبرى - تل أبيب وحيفا والقدس - وعلى الطرق الرئيسيّة بين المدن الموصلة إليها، ومن ناحية أخرى، خدمات المواصلات العامّة ليست بالمستوى المطلوب للتعامل مع هذه المشكلة. **للاختناقات المروريّة في الدولة تأثير اقتصاديّ كبير أيضًا، يُقدّر بعشرات مليارات الشواكل سنويًّا.** بناءً على كلّ هذا، وبما أنّه من المتوقّع أن تزداد الاختناقات المروريّة حدّة في المستقبل، فإنّه يجب اتّخاذ خطوات فوريّة وناجعة لحلّ مسألة الاختناقات المروريّة.

منذ حوالي عقدين والحكومة عامّة ووزارة المواصلات والأمان على الطرق (لاحقًا وزارة المواصلات) خاصّة، تدركان بأن وجود شبكة مواصلات عامّة متشعّبة وناجعة هو الحلّ الأمثل لمشاكل المواصلات في المتروبولينات (الحاضرات) وعنصر أساسيّ في تطوّر جميع فروع الاقتصاد. لكن حتّى السنوات الأخيرة لم يكرّس صنّاع القرار سوى القليل من الاهتمام لتطوير وسائل المواصلات العامّة. لسنوات عديدة كانت الاستثمارات في المواصلات العامّة في إسرائيل منخفضة جدًّا، مقارنة بمعظم الدول المتقدّمة، وبدلًا من ذلك، تمّ التركيز على تطوير

البنية التحتيّة لدعم استخدام السيّارات الخصوصيّة. إنّ العدد الكبير من السيّارات ونسبة السفر العالية على الطرق ذات الطول المحدود نسبيًّا، تجعل **الاختناقات على طرق إسرائيل الأشدّ بين دول منظمة التعاون الاقتصاديّ الـ OECD، إذ يفوق بـ 3.5 أضعاف المعدّل في هذه الدول**. نتيجة لذلك، ظلّ استخدام وسائل المواصلات العامّة على مرّ السنين محدودًا وازداد حجم استخدام السيّارات الخصوصيّة.

دفعت أزمة المواصلات على الطرق والحلّ الجزئيّ الذي توفّره المواصلات العامّة، ديوان مراقب الدولة إلى إجراء رقابة شاملة في موضوع المواصلات العامّة وفحص الموضوع من كافّة الجوانب على المستوى الشامل وعلى مستوى المدن. تبحث الفصول التي تتناول الجوانب الشاملة في الأمور التالية: ملاءمة تخطيط المدن والأحياء لاستخدام وسائل المواصلات العامّة؛ دمج السكك الحديديّة في شبكة المواصلات العامّة؛ نظام تشغيل خدمات الباصات في الدولة؛ خدمات المواصلات العامّة المقدّمة في البلدات غير اليهوديّة. أمّا الفصول التي تناقش الجوانب على مستوى المدن في هذه المواضيع فتتناول: عمل القطار الخفيف في أورشليم القدس؛ إنشاء مسارات مخصّصة للمواصلات العامّة في مدينة تل أبيب-يافا؛ جودة خدمات "المترونيت" والنهوض بالمشاريع المستقبليّة في مدينة حيفا. بالإضافة إلى ذلك، وكجزء لا يتجزّأ من ضرورة تعزيز استخدام وسائل المواصلات العامّة، تمّ فحص النشاط الحكوميّ للحدّ من استخدام السيّارات الخصوصيّة بواسطة المحفّزات الاقتصاديّة. للحصول على صورة محتلنة عن مواقف الجمهور من وسائل المواصلات العامّة (مستخدمو وسائل المواصلات العامّة وأولئك الذين لا يستخدمونها على حدّ سواء)، نُفّذت في إطار الرقابة سيرورة مشاركة الجمهور من خلال تعبئة استبيانات عن طريق الإنترنت. أجاب أكثر من 20،000 شخص بشكل كامل عن الاستبيان، وهذا يدلّ على الأهمّيّة الكبيرة التي يعزوها الجمهور إلى المشاكل في فرع المواصلات العامّة وعلى الحاجة إلى تحسُّن فوريّ في الوضع.

تشير نتائج الرقابة الشاملة، الواسعة والمفصلة الواردة في هذا التقرير إلى إخفاق شامل لا ينبع من النواقص التي تميّز سيرورة بمفردها أو مشروعًا بمفرده فحسب، بل أيضًا من إخفاقات تتكرّر في كثير من الحالات.

مستوى خدمات متدنٍّ

إنّ الاعتماد الكبير والمتزايد لسكّان الدولة على سيّاراتهم الخصوصيّة يعود بشكل رئيسيّ إلى عدم كفاية خدمات المواصلات العامّة. على الرغم من العديد من الاستثمارات التي تستثمرها الحكومة في السنوات الأخيرة في وسائل المواصلات العامّة، إلّا أنّ الخدمات المقدّمة لسكّان

الدولة لا تلبّي الاحتياجات على نحو كافٍ. في ساعات الذروة اليوميّة – في الصباح وبعد الظهر - وخاصّة صباح يوم الأحد ومساء يوم الخميس، يكون **الاختناق** في جزء كبير من وسائل المواصلات العامّة شديدًا، ووفقًا لبعض المسافرين لا يطاق. كما ينعكس مستوى الخدمة المتدنّي في الوتيرة المنخفضة لخطوط الباصات والقطارات؛ **مدّة السفر الطويلة** في كلّ من الباصات والقطارات التي تُعرّف على أنّها سريعة لكنّها تعمل في الواقع كقطارات الضواحي؛ **عدم وجود دمج** ملائم بين مختلف وسائل المواصلات العامّة؛ **محطّات ذات إمكانية وصول متدنّية** لقطاعات واسعة من السكّان. يحول هذا الوضع دون أن تُصبح خدمات المواصلات العامّة بديلًا حقيقيًّا لاستخدام السيّارات الخصوصيّة، ويُرسّخ نمط استخدام السيّارات الخصوصيّة، على الرغم من المكاره الكثيرة الناتجة عن هذا الاستخدام.

نواقص في عمل شبكة الباصات

الباصات هي الوسيلة الرئيسيّة للمواصلات العامّة في دولة إسرائيل، وهي عماد المواصلات الجماهيريّة. في السنوات الأخيرة، اتّخذت وزارة المواصلات خطوات لزيادة استخدام خدمات الباصات في البلاد. في عام 2017 حوّلت الحكومة 4.8 مليار شيكل كدعم لقطاع المواصلات العامّة. لكن الرقابة بيّنت أنّ هناك عوائق كبيرة تواجه تطوير خدمات الباصات: **نقص البنية التحتيّة التي تدعم المواصلات العامّة والنقص الحادّ في عدد السائقين**. كما تبيّنت إخفاقات في **الإشراف والرقابة** من جانب وزارة المواصلات على مشغّلي الباصات، الأمر الذي يمسّ بتحسين الخدمة لركّاب الباصات.

نواقص في عمل شبكة القطارات

لم تتنبّأ التوقّعات بشأن عدد المسافرين في القطار بين عامي 2013 و2017 بصورة مناسبة بالزيادة الفعليّة في عدد الركاب، الأمر الذي جعل من الصعب على شبكة القطارات توفير الخدمات المناسبة للركّاب. أدّت التوقّعات غير المكتملة، التخطيط والتشغيل المنقوصان والصعوبات المتعلّقة بالوزارات المختلفة إلى نقص في القاطرات والعربات والمعدّات الأخرى – إلى الإضرار بجودة الخدمة، لا سيّما الاختناق في القطارات، التأخير في مواعيد القطارات وإلغاء سفريّات فيها. هذه العوامل تجعل من المستحيل زيادة وتيرة القطارات بالقدر الكافي أيضًا.

علاوة على ذلك، فإنّ تطوير البنية التحتيّة الضروريّة لتطوّر شبكة القطارات يجري ببطء. فعلى سبيل المثال مشروع ربط السكك الحديديّة بالكهرباء، تطوير خطّ قطار سريع إلى أورشليم

القدس و**مشروع إضافة سكّة حديد رابعة في "ممرّ أيالون" في حاضرة تل أبيب**. مرّت على مشروع مدّ سكّة الحديد الرابعة سنوات طويلة لم يتقدّم فيها، على الرغم من الأهمّيّة الكبيرة لهذه السكّة الحديديّة في زيادة قدرة استيعاب هذا المسار وتحديده كمشروع بنية تحتيّة وطنيّ. وفقًا للمتوقّع حاليًّا سيتمّ الانتهاء من إنشاء هذه السكة الحديديّة خلال سبع سنوات على الأقلّ، في حين أنّه من الممكن بالفعل التقدير الآن أنّه بالإضافة إلى السكّة الحديديّة الرابعة هناك حاجة إلى سكّة حديديّة أخرى.

بناءً على ما ذُكر أعلاه، فإنّ شبكة القطارات لا تزال غير مجهّزة بالقدر الكافي لتلبية الطلب المتزايد، **ويبدو أنّه سيكون من الصعب، إلى حدّ كبير، تحسين مستوى خدمات القطارات بشكل ملحوظ في السنوات القادمة، ومن المتوقّع أن تستمرّ معاناة المسافرين من الاكتظاظ في العديد من الخطوط أثناء ساعات الذروة.**

نواقص في التخطيط

على مدار سنوات عديدة طوّرت دولة إسرائيل بلدات مع الحدّ الأدنى من الاهتمام بالمواصلات العامّة من وإلى البلدات. اليوم أيضًا **يفتقر التخطيط الفعليّ لبعض الأحياء في المدن التي تتوسّع والبلدات الجديدة إلى عناصر حيويّة** من شأنها أن تمكّن من توفير خدمات مواصلات عامّة ذات جودة. على سبيل المثال، عند التخطيط للأحياء لا تؤخذ بعين الاعتبار الحاجة إلى الربط الصحيح بشبكات المواصلات الجماهيريّة، ولا يُلاءم التخطيط الداخليّ للأحياء لمتطلّبات المواصلات العامّة.

نقص في البنية التحتية للمواصلات العامّة

على الرغم من أنّ الحكومة عامّة ووزارة المواصلات خاصّة، أعلنت في نهاية القرن العشرين أنّ النهوض بالمواصلات العامّة ضروريّ لتطوير البلاد، بما في ذلك تطوير الاقتصاد. كما أنّه خلال العقد الماضي - للمرّة الأولى في تاريخ الدولة - خصّصت معظم ميزانيات التطوير لوزارة المواصلات لمجال المواصلات العامّة، **إلّا أنّ النقص في البنية التحتيّة للمواصلات العامّة** لا يزال واضحًا وملحوظًا. المشكلة لا تزال قائمة على الصعيد القطريّ - على سبيل المثال عدم وجود السكك الحديدّة التي تسمح بتوسّع الخدمات التي تقدّمها شركة قطارات إسرائيل، وعدد قليل من المسارات المخصّصة للمواصلات العامّة في الشوارع بين المدن. وعلى صعيد البلدات، حيث هناك نقص في البنية التحتيّة الداعمة للمواصلات العامّة، ممّا يجعل من الصعب تشغيل

خدمات باصات ذات جودة عالية ونجاعة. بالإضافة إلى ذلك، على الرغم من القرارات والإجراءات التي اتّخذتها الحكومة لتعزيز البنية التحتيّة وخدمات المواصلات العامّة في المجتمعات غير اليهوديّة، لا تزال هناك فجوات كبيرة بين البلدات غير اليهوديّة نفسها في هذه المسألة، وفجوات بين البلدات غير اليهوديّة والبلدات اليهوديّة.

منح الأولوية للمواصلات العامّة

يتطلّب توفير خدمات مواصلات عامّة ناجعة، إلى جانب إلى التشغيل الفعّال للخطوط وحركة المسافرين، منح الأولويّة للمواصلات العامّة على السيّارات الخصوصيّة، من أجل تقصير وقت السفر. هذا التفضيل هامّ **سواء في تخصيص مسارات خاصّة للمواصلات العامّة في مداخل المدن الكبرى، تخصيص مسارات خاصّة داخل المدن وتفضيل وسائل المواصلات العامّة عند إشارات المرور**. لكنّ **النهوض بالبرامج في هذا المجال يتقدّم ببطء شديد.**

التأخيرات في تنفيذ المشاريع

تبيّن أنّه وقعت **تأخيرات كثيرة في تخطيط وتنفيذ مشاريع البنية التحتية الهامّة** بسبب انخفاض القدرة على تطوير مشاريع البنية التحتيّة في فترة زمنيّة قصيرة ووفق جداول زمنيّة محدّدة سلفًا. استمرّ التأخير سنوات، وفي بعض الحالات حتّى عقودًا. على سبيل المثال، بناء المسار الرابع في "ممرّ أيالون" ؛ توسيع خطوط القطار الخفيف في أورشليم القدس وإضافة فروع إلى هذا القطار؛ مضاعفة خطّ السكّة الحديديّة في خطّ شركة قطارات إسرائيل في منطقة الشاطئ؛ إقامة القطار الخفيف بين حيفا والناصرة؛ تطوير مسارات سريعة في مختلف مدن حاضرة تل أبيب - يافا وعلى الطرق بين المدن إلى تل أبيب، مشروع ربط السكك الحديديّة بالكهرباء ومشروع الخطّ السريع إلى أورشليم القدس. أدّت التأخيرات في تنفيذ هذه المشاريع إلى بقاء مجموعات سكّانيّة مختلفة من دون تلبية احتياجاتها بالقدر الكافي للمواصلات العامّة، وتفاقمت مشاكل المواصلات الحاليّة.

يرتبط أحد العوامل الرئيسية التي تحول دون التنفيذ السريع للمشاريع بإجراءات اتّخاذ القرار في مؤسّسات التخطيط، لا سيّما في ما يتعلّق بالمشاريع التي تُنفّذ على نطاق واسع والتي تتطلّب التعاون، التنسيق والاتّفاق بين العديد من الأطراف. لاختصار الوقت اللازم للموافقة على المخطّطات القانونيّة لمشاريع البنية التحتيّة المعقّدة شُكّلت لجنة البنية التحتيّة الوطنيّة. لكنّ

التقدّم في العديد من المشاريع الحيويّة التي تمّ فحصها تأخّر سنوات عديدة **بسبب إجراءات التخطيط الطويلة للغاية في لجنة البنية التحتيّة الوطنيّة**. ومن الأمثلة على ذلك مشروع القطار الخفيف حيفا-الناصرة ومدّ خط سكّة الحديد الرابع في "ممرّ أيلون".

إنّ سيرورة التخطيط المطوّلة لمشاريع البنية التحتيّة الوطنية في قطاع المواصلات، وعدم القدرة على التقدّم بالمشاريع في مواعيد معقولة هي "أمر مُخجل" وتظهر صورة قاتمة في ما يتعلّق بإجراءات التخطيط في إسرائيل عامّة. وعليه من الواجب أن يُطرح على جدول الأعمال العامّة **عبء التخطيط والبيروقراطيّة**. يشكّل هذا العبء تحدّيًا كبيرًا في العديد من المجالات، بما في ذلك مشاريع البنية التحتيّة التي تكون سيرورة التخطيط فيها طويلة وتتطلّب التنسيق بين العديد من الأطراف وتخصيص الموارد.

عدم وجود سلطات مواصلات على مستوى الحاضرة

بسبب توزيع الصلاحيّات القائم بين الحكومة المركزيّة والحكم المحلّيّ، يتطلّب تنفيذ بعض المشاريع موافقة السلطات المحلّيّة على تنفيذ المشاريع في مناطق نفوذها. في هذه الحالات، تؤدّي الحاجة إلى التوصّل إلى اتّفاقات وتنازلات إلى مفاوضات طويلة تعيق النهوض بالمشاريع. يرجع ذلك أساسًا إلى أنّ السلطات المحلّيّة تعمل وفق اعتبارات داخليّة وليس بالضرورة من منظور منهجي يُدرك أهمّيّة المواصلات العامّة في إسرائيل. في حالات النزاع مثل هذه، ليست هناك قدرة على الحسم بشكلّ فعّال بين مواقف مختلف الأطراف والأمثلة على ذلك كثيرة، بعضها يرد في هذا التقرير. لأكثر من عقد من الزمان، وفي أعقاب توصيات مختلفة وقرارات حكوميّة في هذا الموضوع (وبعد تقارير الرقابة السابقة)، جرت محاولات لإنشاء سلطات المواصلات على مستوى الحاضرة التي ستكون خاضعة للهيئة الوطنيّة للمواصلات العامّة. إنشاء هذه السلطات هامّ للنهوض بنظرة شاملة في مسألة توفير حلول في مجال المواصلات، تلبية الاحتياجات القطريّة والمحلّيّة بنجاعة، التنسيق بين سلطات محلّيّة مختلفة وخلق شراكات معها للنهوض بالمبادرات المتعلّقة بالمواصلات العامّة. ومع ذلك، لم تنجح حتّى الآن **محاولات إنشاء سلطات مواصلات على مستوى الحاضرة لأسباب عديدة، ليست بالضرورة أسبابًا عمليّة، وتمّ تأجيل تأسيسها مرّة تلو الأخرى. على الحكومة أن تتّخذ خطوات جادّة لإنشاء سلطات المواصلات على مستوى الحاضرة التي ستكون قادرة على المساعدة في النهوض بحلول في مجال المواصلات في مناطق نفوذها.**

عدم وجود حافز للانتقال من استخدام السيّارات الخصوصيّة إلى استخدام المواصلات العامّة

في السنوات الأربعين الماضية ازدادت كثافة حركة السيّارات في إسرائيل بأكثر من ثلاثة أضعاف، وفي السنوات من 1976- 2017 ارتفعت بنسبة حوالي 252%. يرجع ذلك إلى الزيادة الحادّة في عدد السيّارات مقارنة بطول ومساحة الطرق. تنبع الزيادة في عدد السيّارات في إسرائيل (من -81.8 في ألف مركبة في عام 1976 إلى -324.8 في عام 2017) من عوامل كثيرة، بما في ذلك الزيادة السكّانيّة، ارتفاع مستوى المعيشة، انعدام خدمات مواصلات عامّة لائقة، انخفاض في متوسّط نسبة الضريبة على سيّارات الركاب وتحسينات في إمكانيّات تمويل شراء السيّارات الجديدة. جنبًا إلى جنب مع تطوير البنية التحتيّة للمواصلات العامّة، من الضروري أيضًا خلق حافز للجمهور للانتقال من استخدام السيّارات الخصوصيّة إلى استخدام المواصلات العامّة. فشل تنفيذ قرارات الحكومة والطواقم المهنيّة في مجال تعزيز الحوافز الاقتصاديّة للحدّ من استخدام السيّارات الخصوصيّة في العقد الأخير، حال دون إمكانيّة الحدّ من استخدام السيّارات الخصوصيّة وبالتالي الحدّ من الاختناق على الطرق. بدلًا من ذلك **نتج حافز لاستخدام السيّارات الخصوصيّة** بالذات، وذلك بسبب مجموعة متنوّعة من العوامل، مثل: شبكة الطرق التي فيها تفضيل للسيّارات الخصوصيّة، السياسة الضريبيّة في فرع السيّارات، منح امتيازات للموظّفين أصحاب السيّارات الخصوصيّة وعدم وجود مواصلات عامّة يوم السبت. بناءً على ذلك، على وزيري المواصلات والماليّة العمل على النهوض بالوسائل التي من شأنها تحفيز الانتقال من استخدام السيّارات الخصوصيّة إلى استخدام المواصلات العامّة في السنوات المقبلة، مع الأخذ بيعين الاعتبار أيضًا آثار هذا الإجراء على إيرادات الدولة التي تعتمد، إلى حدّ لا يُستهان به، على عائدات من الضرائب على شراء السيّارات.

أداء وزارة المواصلات

في التقرير السنوي 67 أ ، أشار ديوان مراقب الدولة إلى أنّه على الرغم من تصريحات وزارة المواصلات بشأن النهوض بالمواصلات العامّة كوسيلة فعّالة لحلّ مشاكل المواصلات، إلّا أنّ استثمارات إسرائيل في وسائل المواصلات العامّة لسنوات عديدة كانت أقلّ بكثير ممّا هو مطلوب[2]، وأنّ تقدم المشاريع الكبرى بطيء و مستوى الخدمة لا يتماشى مع زيادة الاحتياجات. ينعكس هذا في الاختناقات المروريّة على الطرق وسوء الخدمة المقدّمة لمستخدمي وسائل

2 مراقب الدولة، **التقرير السنويّ 67أ** (2016)، وزارة المواصلات والأمان على الطرق- أعداد وتنفيذ الميزانيّة لتحقيق أهداف الوزارة"، ص. 63 - 544.

المواصلات العامّة. أشار التقرير إلى أنّ إسرائيل متخلّفة في البنية التحتية عن الدول المتقدّمة، شبكات المواصلات ومجال الوسائل المكمّلة بقدر كبير.

وقد تبين من الناحية العمليّة أنّ وزارة المواصلات لا تشكّل العامل الرئيسيّ الذي يقود النهوض بقطاع المواصلات العامّة، وذلك لأسباب منها إخفاقها في أدائها لدورها- نقص في عدد الموظّفين في مجال التخطيط، الأمر الذي يؤدّي إلى تواجد محدود لممثّلي الوزارة في مؤسّسات التخطيط؛ نقص في التنسيق بين الوحدات المختلفة في الوزارة؛ التأخير في الخرائط الهيكليّة القطريّة المدمجة للبنى التحتيّة اليابسيّة (تما 42)؛ عدم وجود اختبارات الجدوى الاقتصاديّة لاختيار بديل لتنفيذ المشاريع ونواقص في الإشراف والرقابة خاصّة على مشغّلي الباصات في المواصلات العامّة. لم تتحوّل الهيئة الوطنيّة للمواصلات العامّة إلى وحدة داعمة، وكانت تفتقر إلى الاستقلال والموارد وبعض الصلاحيّات التي حُدّدت لها عند إنشائها. في هذه الحالة **لم تتحوّل سلطة وطنية للمواصلات العامّة إلى هيئة مهنيّة تدير وتقود قطاع المواصلات العامّة** وتعمل على تنفيذ سياسة وزير المواصلات في جميع المراحل. كما أنّ وزارة **المواصلات لم تقم بالنهوض بقرارات الحكومة** التي ألزمتها بفحص في فرض رسوم الاختناق من خلال برنامج تجريبيّ، **وأجّلت لمدة ثلاث سنوات تجربة تهدف إلى دراسة حوافز اقتصاديّة للحدّ من استخدام السيّارات الخصوصيّة** كجزء من مواجهة الحكومة للاختناق في الطرق.

للإجمال يمكن الإشارة إلى أنّه في السنوات الأخيرة، تم الترويج لمواضيع مختلفة ونفّذت مشاريع مواصلات هامّة، لكن الإخفاقات والنواقص في مجال المواصلات العامّة لا تزال كبيرة للغاية. تقع المسؤوليّة عن هذا الوضع على عاتق وزارة المواصلات وعلى رأسها الوزير يسرائيل كاتس الذي يتولّى هذا المنصب منذ آذار 2009.

الغاية من هذا التقرير ليست الإشارة إلى النواقص فحسب، بل أيضًا - وبالأساس – دفع الأطراف المعنيّة للعمل على تحسين شبكة المواصلات العامّة والحدّ من الاختناقات المروريّة في الطرق التي وفقًا للصورة التي يعرضها التقرير، من المتوقّع أن تستمرّ في السنوات أيضًا. وزارة المواصلات مسؤولة عن توفير خدمات المواصلات عامّة والمواصلات العامّة خاصّة، ولذلك ينبغي أن تكون العامل الرئيسيّ في تحديد السياسات في مجال شبكات المواصلات العامّة والنهوض بها في جميع جوانب – التخطيط والتطوير، التنظيم والإدارة والإشراف والرقابة. المسؤوليّة عن إصلاح النواقص تقع في المقام الأوّل على وزارة المواصلات وأذرعها التنفيذيّة. كما تقع أيضًا على عاتق وزارة الماليّة؛ مديريّة التخطيط وجميع مؤسّسات التخطيط والسلطات المحلّيّة. من أجل التحسين الفعليّ في خدمات المواصلات العامّة وتحقيق زيادة ملحوظة في

استخدامها، **على الحكومة ورئيسها إبداء الرأي في هذه المشكلة الوطنيّة والعمل على إزالة المعيقات، في خطوة من شأنها أن تمكّن من تنفيذ مشاريع مواصلات هامّة في جداول زمنيّة معقولة، ودفع كلّ هذه الأطراف للعمل على وجه السرعة وبتعاون من أجل علاج الإخفاقات وإصلاح النواقص، من خلال دراسة شاملة لأزمة المواصلات العامّة في البلاد.**

يوسف حاييم شفيرا, قاض (متقاعد)
مراقب الدولة
ومندوب شكاوى الجمهور

أورشليم القدس، آذار 2019

תוכן העניינים

התחבורה הציבורית בישראל // 1

תכנון וקידום של התחבורה הציבורית // 23

פעילות הרכבת ושילובה במערך התחבורה הציבורית // 87

קידום שירותי התחבורה הציבורית באוטובוסים // 175

קידום התחבורה הציבורית ביישובים הלא-יהודיים // 225

הקמת מסלולי תחבורה ציבורית ונתיבים מהירים במטרופולין תל אביב-יפו // 283

קידום ופיתוח של התחבורה הציבורית במטרופולין חיפה // 383

השירות לנוסעים של הרכבת הקלה בירושלים // 477

פעולות הממשלה להפחתת השימוש בכלי רכב פרטיים באמצעות תמריצים כלכליים // 529

الفهرس

المواصلات العامّة في إسرائيل // 1

تخطيط المواصلات العامّة والنهوض بها // 23

عمل القطارات ودمجه في منظومة المواصلات العامّة // 87

النهوض بخدمات المواصلات العامّة في الباصات // 175

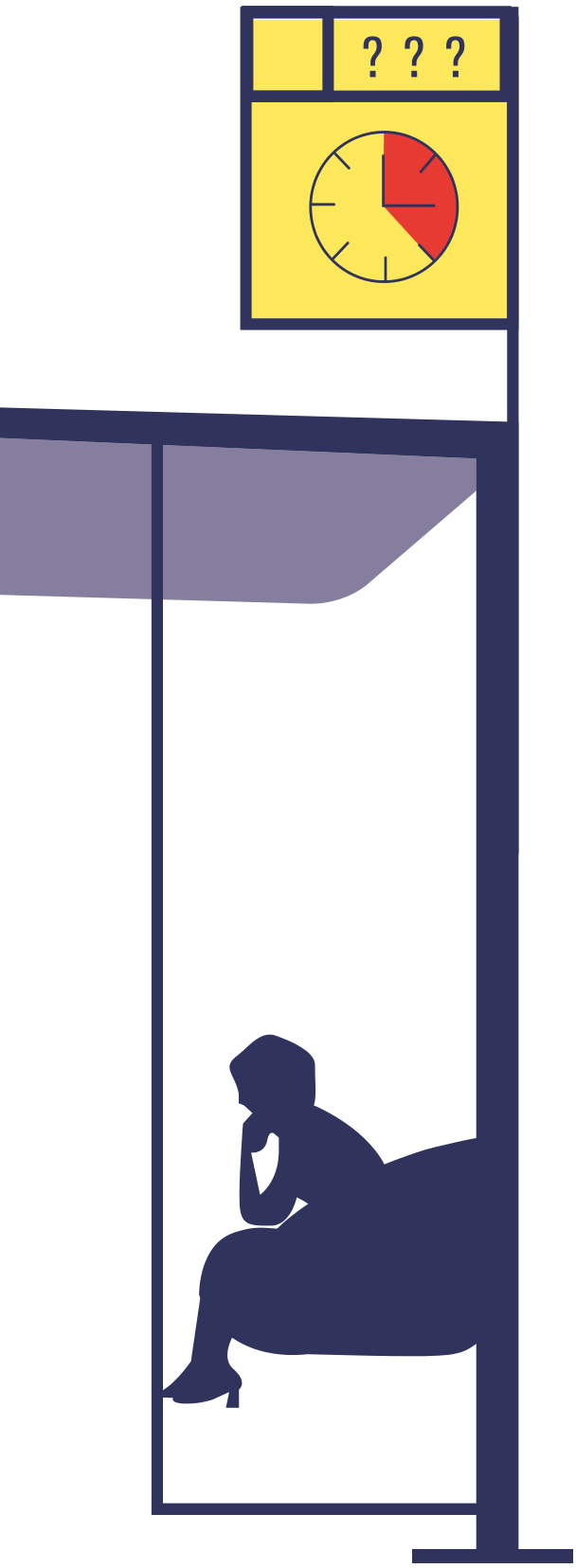
النهوض بالمواصلات العامّة في البلدات غير اليهوديّة // 225

إنشاء مسارات للمواصلات العامّة ومسارات سريعة في حاضرة تل أبيب- يافا // 283

النهوض بالمواصلات العامّة في حاضرة حيفا وتطويرها // 383

الخدمات للمسافرين في القطار الخفيف في أورشليم القدس // 447

الخطوات التي تتّخذها الحكومة للحدّ من استخدام السيّارات الخصوصيّة، بواسطة محفّزات اقتصاديّة // 529



במשך שנים רבות משרד התחבורה לא פעל די הצורך כדי שתכנון הערים יתבצע תוך התחשבות בצרכים של המפעילים והמשתמשים בתחבורה הציבורית. נוסף על כך, הליכי התכנון נמשכים שנים רבות, ולעיתים אין סנכרון בין הבנייה בפועל לבין המענה התחבורתי.

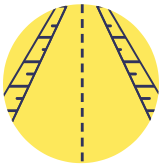
בגלל היערכות לא מספקת לגידול בביקוש, ובשל מחסור בציוד נייד ובתשתיות, נוסעי הרכבת חווים צפיפות גדולה בחלק מקווי הרכבת, והיא צפויה להימשך גם בשנים הקרובות.

מחסור בתשתיות תומכות תחבורה ציבורית ובנהגים, שיטת תשלום למפעילים שאינה מתמרצת את מפעילי האוטובוסים, וכשלים במערך הפיקוח והבקרה של משרד התחבורה מביאים לפגיעה בשירות לנוסעי האוטובוסים.

החלטות הממשלה לקידום תשתיות ושירותי תחבורה ציבורית בחלק מהיישובים הלא-יהודיים הביאו להגדלת הפערים בהשקעה המצטברת בשנים 2005 עד 2017 בין היישובים הלא יהודיים.

התמשכות הליכי קבלת ההחלטות ואישורי התקציב עיכבו את קידום מתן ההעדפה ברמזורים למטרונית בכמה שנים, גרמו להארכת זמן הנסיעה ולפגיעה משמעותית בשירות לנוסע במטרופולין חיפה.

ביצוע פרויקטים חשובים לקידום התחבורה הציבורית במטרופולין חיפה - פרויקט הרכבת הקלה מנצרת לחיפה, הרכבל והכפלת מסילות הרכבת ממרכז הארץ לחיפה, **מתעכב שנים רבות.**



מימוש תוכנית "מהיר לעיר" למתן העדפה לתחבורה ציבורית במטרופולין תל אביב-יפו מתעכב שנים רבות. התוכנית מיושמת באופן חלקי תוך פגיעה ברציפות בצירי התנועה, ובלי שהושלם התכנון למתן העדפה לאוטובוסים ברמזורים.

מאפייני ההסכם בין המדינה לבין הזכיין האחראי להפעלת הרכבת הקלה בירושלים, אינם מאפשרים היענות מהירה לשינויים בצורכי המשתמשים, מגבילים פיתוח תשתיות נוספות **ופוגעים ביכולת לשפר את השירות לנוסע.**

יישום כושל בעשור האחרון של החלטות הממשלה ושל הצוותים המקצועיים שעסקו בקידום תמריצים כלכליים להפחתת השימוש בכלי רכב פרטיים - מתוך תשעה כלים ותוכניות שנבחנו, שישה כלים אינם מוכנים ליישום, חלקם לא קודמו כלל, וניסוי לבחינת אגרת גודש עוכב על ידי שר התחבורה בניגוד למדיניות הממשלה ולהחלטותיה.

ליקויים בתפקוד משרד התחבורה בתכנון, פיתוח, הסדרה וניהול של מערך התחבורה הציבורית תרמו לכך שהשירות הניתן למשתמשי התחבורה הציבורית אינו נותן מענה לצורכיהם.

האינטרסים המנוגדים של השלטון המרכזי והשלטון המקומי וחוסר ההסכמות ביניהם מעכבים קידום פרויקטים של תחבורה ציבורית ומביאים לעיתים לפתרונות שאינם מיטביים. כמענה לבעיה זו, כבר לפני עשור החליטה הממשלה על הקמת רשויות מטרופוליניות, אולם הן טרם הוקמו.

התחבורה הציבורית בישראל

התחבורה הציבורית בישראל

ענף התחבורה הוא אחד הענפים הכלכליים המרכזיים במשק, והתפתחותו היא תנאי הכרחי לתפקוד יעיל של משק מודרני וצומח. מערכות התחבורה משמשות מנוף בעל חשיבות מכרעת בתהליך הצמיחה הכלכלית, והן תורמות ליעילות הכלכלית ולפיתוח העירוני והאזורי. כמו כן הן תורמות לשיפור רווחת אזרחי המדינה ואף לצמצום פערים כלכליים וחברתיים. איכות התחבורה הציבורית היא אחד המדדים העיקריים לקביעת דרגת הפיתוח של המדינה. הגידול הטבעי של האוכלוסייה, הפיתוח הכלכלי והצמיחה משפיעים ישירות על ענף התחבורה ובכלל זה על איכות השירותים שהוא מספק: הצמיחה גורמת לגידול בביקוש לנסיעות בכבישים - משאיות, כלי רכב ותחבורה ציבורית - והדבר גורם להגדלת הגודש בכבישים, מחמיר את זיהום האוויר וגורם למטרדים אחרים. לנוכח קשרי גומלין אלה, אספקת שירותי תחבורה איכותיים לאוכלוסיית המדינה היא בגדר אתגר חשוב ביותר המוצב לפני הממשלה, המחייב אותה לפעול בהתמדה לשיפור מערך התחבורה ולתכנון נכון של כלל הפעילות במשק.

למערכות התחבורה הציבורית (להלן - תח"צ) יתרונות כלכליים, חברתיים, וסביבתיים לעומת מערכות המתבססות על כלי רכב פרטיים. התחבורה הציבורית היא מרכיב עיקרי במערכת התחבורה במדינה והיא חייבת להיות ענפה, יעילה, בת-קיימה ונגישה לכלל האוכלוסייה. סיבות רבות מצדיקות את ההשקעה במערכות תחבורה ציבורית, כמפורט להלן.

> התחבורה הציבורית היא מרכיב עיקרי במערכת התחבורה במדינה והיא חייבת להיות ענפה, יעילה, בת-קיימה ונגישה לכלל האוכלוסייה

היתרונות בשימוש בתחבורה הציבורית לעומת השימוש ברכב פרטי

הפחתת הגודש בכבישים: הגידול במספר כלי הרכב במדינה יוצר עומס בכבישים שעלותו למשק גבוהה מאוד, בין היתר בגלל ירידה בפריון העבודה, פגיעה במערך האספקה של סחורות שגורמת להתייקרות המוצרים, זיהום אוויר ופגיעה באיכות החיים של תושבי המדינה. הגדלה נרחבת של שיעור הנסיעות בתחבורה הציבורית מסך הנסיעות בכלל אמצעי התחבורה במשק (להלן - רמת פיצול הנסיעות), בעיקר במטרופולינים, תפחית תופעות שליליות אלה. תח"צ יעילה תביא להגברת מהירות הנסיעה של אמצעי התח"צ, להגדלת תדירות השירות, תאפשר לה לעמוד בלוחות הזמנים שנקבעו ותסייע למעבר מנסיעה בכלי רכב פרטיים לנסיעה בתח"צ.

קישור הפרוורים למרכזי הפעילות: הגידול הבלתי מבוקר של אוכלוסיית הערים והתייקרות מחירי הדירות ושכר הדירה בהן גורם לאוכלוסייה לחפש פתרונות מגורים בפרוורי העיר, אשר מתאפיינים בצפיפות אוכלוסין נמוכה יותר. תהליך הפרוור יוצר תלות של התושב ברכב הפרטי ונסיעותיו מתארכות, תכיפותן גדלה והן מתייקרות. תחבורה ציבורית יעילה מהפרוורים למרכזי הפעילות הכלכלית עשויה לקרב את התושבים לעיר, לקצר את זמני הנסיעה ולתרום להפחתת העומס בכבישים.

ייעול השימוש במרחב האורבני: שלא כתחבורה הציבורית, הרכב הפרטי תופס מרחב אורבני יקר: (א) לרוב הרכב הפרטי אינו בשימוש במרבית שעות היום ויש להקצות לו שטח גדול לצורכי חניה. לכל רכב פרטי נדרשים כמה מקומות חניה - במקום המגורים, במקום העבודה, באזורי מסחר, במרכזי בילוי ובקרבת שירותים שונים. כל אחד ממקומות החניה האלה נותר ריק במשך חלק משמעותי מהיממה, והדבר גורם לבזבוז של קרקע יקרה; (ב) הצורך בסלילת כבישים רחבים שיאפשרו תנועה מהירה של כלי רכב פרטיים גורם לבזבוז נוסף של שטחים שהיו יכולים לשרת את האוכלוסייה באופן יעיל יותר - למסחר, לפארקים ועוד.

הפחתת השימוש באנרגיה והפגיעה בסביבה: העלות למשק כתוצאה מזיהום האוויר שמייצרים כלי התחבורה גבוהה מאוד[1]. מאחר שהתחבורה הציבורית משרתת נוסעים רבים, היא מסייעת בהפחתתם של השימוש בדלקים ושל זיהום האוויר שמקורם בשימוש בכלי רכב פרטיים. זאת בייחוד אם מערכות התחבורה הציבורית מונעות באמצעות אנרגיות ירוקות. יתרה מזו, השימוש בתחבורה הציבורית מאפשר להפחית את מטרד הרעש מכלי הרכב הפרטיים, הפוגע מאוד באיכות החיים בעיר.

שוויוניות והגברת הנגישות: התחבורה הציבורית היא האמצעי העיקרי שמסוגל להנגיש את מקומות עבודה, השירותים הציבוריים, אתרי הפנאי והמסחר וכו' לכלל האוכלוסייה. הדברים אמורים בעיקר בבעלי הכנסה נמוכה, בילדים, בקשישים, בתושבי הפריפריה ובתושבים שאין ברשותם רכב לשימוש יום-יומי. מעבר לתחבורה ציבורית עשוי להפחית גם הוצאות של כלל המשק ולתרום לצמצום פערים חברתיים.

הפחתת יוקר המחיה: קיומה של מערכת תחבורה ציבורית יעילה מאפשר להפחית את הוצאות משקי הבית על תחבורה תוך שיפור באיכות החיים של התושבים.

מצב התחבורה הציבורית בישראל

משרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה) מופקד על קביעת המדיניות של מערכות התחבורה, על תכנונן, פיתוחן והסדרתן, ובכלל זה על התכנון והקידום של התחבורה הציבורית. מערכות התחבורה הציבורית בישראל כוללות שלושה אמצעים עיקריים: אוטובוסים, רכבות כבדות ורכבות קלות. מרביתו המוחלט של השירות המטרופוליני והעירוני ניתן באמצעות קווי

1 ראו בעניין זה: "משבר הגודש וזיהום האוויר התחבורתי - עמדת גרינפיס ישראל" (2018). על פי הערכת הארגון, הנזק למשק בגין תמותה מוקדמת, תחלואה, ימי אשפוז וימי מחלה נאמד ב-12 מיליארד ש"ח בשנה. וגם: OECD, "Car Purchase tax: Green Tax Reform in Israel", (2016) p.3.

OECD (Organization for Economic Co-operation and Development - הארגון לשיתוף פעולה ופיתוח כלכלי) הוא ארגון בין-לאומי של המדינות המפותחות, שאימצו את עקרונות הדמוקרטיה והשוק החופשי.

שירות באוטובוסים. הרשת הבין-עירונית מופעלת בעיקר באמצעות קווי אוטובוס ובאמצעות כמה קווי שירות של חברת רכבת ישראל בע"מ (להלן - רכבת ישראל). הרשתות העירוניות והמטרופוליניות מופעלות בעיקר באמצעות קווי אוטובוס, ורכבת ישראל מפעילה שירות פרברי חלקי במטרופולין תל אביב ושירות מוגבל יותר ביתר המטרופולינים. בירושלים פועל הקו הראשון של הרכבת הקלה משנת 2011, ובחיפה פועלת משנת 2013 המטרונית, הכוללת שלושה קווי אוטובוסים בעלי קיבולת גדולה הנוסעים בנתיב בלעדי (BRT[2]).

בעשורים האחרונים התאפיינה מדינת ישראל בצמיחה כלכלית מואצת, בגידול במספר התושבים ובהרחבת הערים. תשתית התחבורה בכלל והתשתיות המיועדות לתחבורה ציבורית בפרט אינן עומדות בביקושים בשעות שיא הפעילות, ואנו עדים לגידול מתמיד בעומסים בכבישי ישראל. הדבר גורם לפגיעה של ממש בכלכלה ובאיכות החיים של התושבים, עקב אובדן שעות העבודה ושעות הפנאי, הגדלת זיהום האוויר וריבוי תאונות דרכים. יצוין כי חוקרים מעריכים שאם לא יינקטו צעדים להפחתת מספר כלי הרכב הפרטיים, בשנת 2030 העלות למשק בגין אובדן שעות העבודה בשל העומס הרב בכבישים תסתכם בכ-74 מיליארד ש"ח[3].

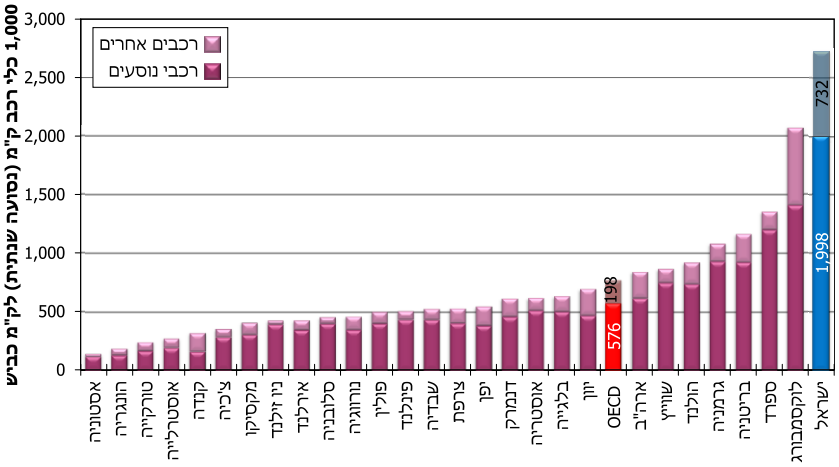
השוואה למדינות אחרות בעולם מעלה כי צפיפות הכבישים בישראל חמורה בהרבה מאשר במדינות מפותחות אחרות. להלן תרשים בנושא שהוצג בדוח של ארגון ה-OECD בשנת 2018[4] (להלן - דוח ה-OECD משנת 2018), המציג כי הצפיפות בכבישי הארץ גדולה הרבה יותר מהצפיפות בכבישי שאר המדינות החברות בארגון:

2 BRT - Bus Rapid Transit - מערכת של אוטובוסים רבי קיבולת הנעים במסלולים ייעודיים, מופרדים משאר הרכבים, וזוכים להעדפה בצמתים מרומזרים.

3 ראו עומר מואב ושני שרייבר, נייר המדיניות "כיצד ניתן לצמצם את הצפיפות בכבישים על ידי אימוץ אגרות גודש", המרכז הבינתחומי הרצליה, מכון אהרון למדיניות כלכלית (דצמבר 2017), עמ' 43 - 44.

4 OECD Economic Surveys - Israel (March 2018). הדוח הסתמך על נתונים משנת 2014.

תרשים 1: **צפיפות תנועת כלי רכב לק"מ כביש במדינות ה-OECD**



על פי נתוני OECD (2015), Environment at a Glance 2015 בעיבוד משרד מבקר המדינה.

ישראל לא השקיעה במשך השנים בתחבורה הציבורית את המשאבים הנדרשים על מנת לספק רמת ניידות מתאימה לכלל האוכלוסייה

הסיבה העיקרית להכבדת העומס בכבישי ישראל בשנים האחרונות היא הגברת השימוש בכלי רכב פרטיים יחסית לשימוש באוטובוסים. על פי נתונים נוספים המוצגים בהמשך דוח זה, היחס בין מספר כלי הרכב בישראל ובין מספר התושבים במדינה הוא מהנמוכים ביותר בקרב כלל המדינות החברות בארגון. בעשורים האחרונים חלה עלייה מתמדת ברמת החיים בישראל, ומהשילוב של שתי המגמות האמורות אפשר להסיק כי יש פוטנציאל לגידול נוסף במספר כלי הרכב.

בתוכניות שמשרד התחבורה היה שותף להכנתן נכתב כי מרבית המדינות המפותחות פיתחו מערכות תח"צ מטרופוליניות ובין-עירוניות המושתתות על מגוון אמצעי תחבורה והשקיעו בכך משאבים רבים. לעומת זאת, ישראל לא השקיעה במשך השנים בתחבורה הציבורית את המשאבים הנדרשים על מנת לספק רמת ניידות מתאימה לכלל האוכלוסייה. עקב כך מצבן של תשתיות הכבישים היה טוב בהרבה ממצבן של תשתיות התח"צ, והדבר עודד את השימוש בתחבורה הפרטית על חשבון התח"צ. בתוכנית האסטרטגית משנת 2012 שהכינו משרד התחבורה ומשרד האוצר[5] (להלן - התוכנית האסטרטגית משנת 2012) מוצגים המאפיינים העיקריים של המחסור בהיצע התח"צ בישראל:

1. **היקף נמוך של שירותי התח"צ:** ב-40 השנים האחרונות גדלה האוכלוסייה בישראל פי 2.5, בעוד הנסועה[6] של אמצעי התח"צ גדלה בפחות מ-50%. סך הנסועה של אמצעי התח"צ בישראל היא פחות מ-50% מהמקובל במטרופולינים אחרים במדינות מפותחות.

5 משרד התחבורה, התשתיות הלאומיות והבטיחות בדרכים ומשרד האוצר, "פיתוח התחבורה הציבורית - תכנית אסטרטגית" (2012).

6 מספר הקילומטרים שכלי רכב מנועי נסע בתקופה נתונה.

2. **מחסור בתשתיות:** במרבית המטרופולינים במדינות המפותחות מערכת התח"צ מושתתת על מגוון אמצעי תחבורה - רכבות קלות, רכבות פרוויריות, מטרו, רכבות תחתיות וכו'. לעומת זאת, במרבית שנות קיומה של מדינת ישראל לא פיתחה המדינה מערכות הסעת המונים במטרופולינים, ורק לאחרונה, שנים רבות לאחר קום המדינה, החלה לפתח מערכות הסעת המונים במטרופולינים. כמו כן, ישראל לא השקיעה די הצורך בפיתוח התשתית המסילתית הבין-עירונית. התח"צ בישראל מתבססת על האוטובוס כאמצעי הנסיעה העיקרי.
3. **היעדר תכנון:** רשתות התח"צ בישראל הן תולדה של התפתחות היסטורית ואינן מבוססות על גישה תכנונית מתכללת.
4. **היעדר זכות דרך בלעדית לתח"צ:** סך אורך מסלולי התח"צ בזכות דרך בלעדית[7] לתושב קטן במטרופולינים בישראל בהרבה מאשר במטרופולינים אחרים בעולם.
5. **מהירות נסיעה נמוכה:** על פי נתונים שהוצגו בתוכנית האסטרטגית, מהירות הנסיעה הממוצעת של אמצעי התח"צ בערי ישראל היא 16 קמ"ש בלבד, זאת לעומת 25 קמ"ש בערים במדינות המפותחות שבהן מערכות תחבורה ציבורית עם זכות דרך בלעדית.
6. **רמה נמוכה של פיצול נסיעות:** במטרופולינים תל אביב, חיפה וירושלים שיעור הנסיעות בתח"צ מסתכם בכ-23% בלבד מכלל הנסיעות, ואילו במטרופולינים במדינות המערב שיעורן 30% עד 50%.
7. **היקף נמוך של שירותי רכבת ישראל:** רכבת ישראל מפעילה שירות מעורב של קווים בין-עירוניים ופרבריים, ואין די בתוכניות הפיתוח שלה כדי לספק את הביקושים הקיימים והעתידיים.

המחסור בהיצע התח"צ הביא בין השאר להגדלת השימוש ברכבים פרטיים וחייב השקעה גדולה של המשק בתשתיות של כבישים, שלא בהכרח תרמו להעלאת איכות החיים של תושבי המדינה; אדרבה - הכבישים שנסללו עודדו את השימוש בכלי רכב פרטיים, תהליך שגרם להגברת העומסים ולהארכת זמני העמידה בפקקים.

זאת ועוד, התכנון הפיזי של המדינה הוא גורם עיקרי שתורם להנצחת הבעיות הקיימות בכבישי המדינה ואינו מסייע לפתרונן. להלן כמה דוגמאות לכך: (א) היעדר עירוב שימושים (מגורים, תעסוקה ובילוי) ברבות מהשכונות, שמגביר את הצורך בשימוש ברכב פרטי; (ב) הקמת מרכזי תעסוקה מרוחקים מאזורי המגורים; (ג) העדפת מגורים באזורים בעלי צפיפות אוכלוסייה נמוכה, בעיקר בפרוורים, שבהם התלות ברכב פרטי גדולה יותר עקב הקושי לספק ביעילות את צורכי התושבים באמצעות תחבורה ציבורית; (ד) היעדר תכנון מתאים של שימושי קרקע בקרבת תשתית רכבתית קיימת או מתוכננת; (ה) אי-שמירת קרקעות להקמת תשתיות לאמצעי תח"צ בעלי קיבולת גדולה (כגון מטרו או רכבות קלות), ולמתן העדפה לתחבורה הציבורית (כגון נתיבי תחבורה ציבורית).

המחסור בהיצע התח"צ הביא להגדלת השימוש ברכבים פרטיים וחייב השקעה גדולה של המשק בתשתיות של כבישים, שלא בהכרח תרמו להעלאת איכות החיים של תושבי המדינה

7 מסלול שבו הנסיעה מותרת לאמצעי תחבורה ציבורית בלבד.

יש לציין עוד כי השימוש הגובר ברכב הפרטי מקורו בתפיסת התח"צ כאמצעי תחבורה המיועד לבעלי הכנסה נמוכה ובהרגלי נסיעה שנחשבים ללא יעילים, למשל: שימוש בכלי רכב פרטיים לנסיעות למרחקים קצרים מאוד במקום נסיעה באופניים או הליכה; תפוסה נמוכה של כלי הרכב הפרטיים - שיעור גדול מהנסיעות משמשות לנסיעתו של אדם אחד בלבד.

דוחות ופרסומים על מצב התחבורה הציבורית בישראל

הצורך בשיפור מערכת התחבורה הציבורית בישראל בא לידי ביטוי במסקנות הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי[8] (להלן - ועדת טרכטנברג), ובפרסומים שונים של בנק ישראל ומוסדות בין-לאומיים. דוחות אלה מעידים על כשלים שונים במערכת התח"צ בישראל כאחת הבעיות המרכזיות של המשק הישראלי, ומובאות בהם המלצות לשיפור המצב, כמפורט להלן:

ועדת טרכטנברג

הוועדה ייחדה פרק בדוח שלה משנת 2011 לנושא התחבורה ציבורית. על פי פרק זה, מניתוח כלכלי של כלל העלויות הישירות והעקיפות, עולה כי העלות למשק של נסיעה יחידה בתחבורה ציבורית נמוכה במידה ניכרת (בכשליש) מעלות נסיעה יחידה בתחבורה הפרטית. לפיכך הגדלה ניכרת של השימוש בתחבורה ציבורית על חשבון התחבורה הפרטית משמעה חיסכון מצטבר למשק של עשרות מיליארדי ש"ח (הגדלת שיעור השימוש בתחבורה ציבורית באחוז אחד בלבד שוות ערך לחיסכון של כ-400 מיליוני ש"ח למשק בשנה).

דוח בנק ישראל לשנת 2017[9]

אחד השימושים העיקריים בתחבורה הוא לצורכי נסיעה לעבודה (יוממות). על פי הדוח לשנת 2017 שפרסם בנק ישראל במרץ 2018, בשנים 2006 עד 2016 גדל מספר העובדים ביישוב מגוריהם בכ-34%, ואילו מספר העובדים מחוץ ליישוב מגוריהם גדל ב-53%, והדבר גרם להארכת המשך הממוצע של הנסיעה לעבודה. עוד עולה מהדוח כי הרוב המכריע (69%) של המועסקים במשק מגיע לעבודה בכלי רכב פרטי, ורק 21% משתמשים לשם כך בתחבורה הציבורית. ככל שהשכר עולה, פוחתת הסבירות לשימוש באוטובוס, ונתון זה תומך בסברה כי המשתמשים בתחבורה הציבורית עושים זאת בלית ברירה, מפני שאין ברשותם רכב פרטי.

8 באוגוסט 2011 מינה ראש הממשלה ועדה ציבורית כדי לגבש צעדים שיביאו להקלת נטל המחיה בישראל. בראש הוועדה עמד פרופ' מנואל טרכטנברג, יו"ר הוועדה לתכנון ולתקצוב של המועצה להשכלה גבוהה. הוועדה נדרשה לבחון חלופות להקלת הנטל הכלכלי המוטל על אזרחי מדינת ישראל ולהגיש את המלצותיה לוועדת השרים לענייני חברה וכלכלה (הקבינט החברתי-כלכלי). בספטמבר 2011 הגישה ועדת טרכטנברג דוח ובו מפורטות המלצותיה.

9 בנק ישראל, "דין וחשבון 2017", ניסן התשע"ח - מרץ 2018, עמ' 53-57.

המסקנות העיקריות שהועלו בדוח היו:

1. שיפור התחבורה הציבורית בישראל יאפשר להעלות את רמת החיים במשק ויפחית את הפערים בינה ובין שאר המדינות המפותחות.
2. נוסף על הגדלת התקציב המוקצה בשנים האחרונות לתחבורה הציבורית, על הממשלה לפעול ביתר שאת לשיפורה.
3. שביעות הרצון מהתחבורה הציבורית בשלוש הערים הגדולות בישראל נמוכה משביעות הרצון בערים מרכזיות באירופה.

דוח קרן המטבע הבין-לאומית משנת 2018[10]

מסקנות צוות קרן המטבע הבין-לאומית שפורסמו במרץ 2018 מציינות כי לעומת שאר מדינות ה-OECD, יש בישראל מחסור בתשתיות, ובייחוד בתשתיות תח"צ במטרופולינים. כמו כן מציין הדוח כי עד להקמת תשתיות חדשות, חובה לנצל ביעילות את התשתיות הקיימות, למשל באמצעות כלים לניהול הביקושים לנסיעות. לדעת הקרן, חלק מכלים אלה (כגון נסיעה שיתופית ומסלולים ייעודיים לכלי רכב בעלי תפוסה גבוהה) עשויים להביא תועלת בטווח הקצר. כמו כן, הארגון מציין כי תשלום אגרה בשעות העומס הוא מנגנון שיעילותו הוכחה בערים שונות בעולם, אך מציין כי מהלך זה מחייב התאמה וגמישות של הרגלי עבודה.

עוד מציינת קרן המטבע הבין-לאומית כי יש לחזק את תהליך הניהול של ההשקעה הציבורית בתשתיות המדינה כדי להבטיח שההשקעות יהיו כדאיות ויתבצעו בתזמון הנדרש. בין היתר מציעה הקרן: (א) במדינה יוקם גוף ייעודי ויוקנו לו די סמכויות שיאפשרו לו לשדרג את התשתיות במדינה; (ב) יבוצע שיפור בתהליך בדיקת פרויקטים ובחירת הפרויקטים לביצוע באופן שהוא יהיה קפדני ושקוף יותר, ובכלל זה יותאמו הפרויקטים לאסטרטגיה תשתיתית ארוכת טווח; (ג) יוסרו חסמים בירוקרטיים; (ד) ישופר התיאום בין משרדי ממשלה שונים ובין השלטון המרכזי לשלטון המקומי.

דוח ה-OECD משנת 2018

דוח זה כלל סקירה כללית על מדינת ישראל, ובה ציין הארגון כי קידום התחבורה הציבורית חשוב ביותר, בין היתר בגלל הגידול המואץ בצפיפות תושביה. הדוח מציין גם כי מדינת ישראל סובלת ממחסור חמור בתשתיות, בעיקר בתחום התחבורה הציבורית, עקב השקעה ציבורית מועטה מאוד בתחילת המאה העשרים ואחת. עוד מציין הארגון כי הניהול והביצוע של פרויקטים תשתיתיים גדולים הם בדרך כלל פגומים, וכי תהליכי התכנון ממושכים מאוד. עוד צוין בדוח כי ממשלת ישראל ערה לבעיות הקיימות ופועלת

10 ראו:

Israel: **Staff Concluding Statement of the 2018 Article for IV Mission**, (March 2018).

לפתרונן, למשל באמצעות הקצאה של כ-50% מההשקעות בתחבורה בענף התחבורה הציבורית, כדי להגביר את השימוש בה על חשבון השימוש בכלי רכב פרטי.

חברותה של מדינת ישראל בארגון ה-OECD מציבה לפניה אתגרים חדשים, שכן עליה לעמוד בסטנדרטים המקובלים ביתר מדינות הארגון. תשומת הלב שמופנית לנושא התחבורה הציבורית בדוחות ובפרסומים השונים שתוארו לעיל מצביעה על חשיבות הנושא ועל דחיפות הטיפול בשיפור שירותי התח"צ הניתנים לתושבים.

תפיסות הציבור לגבי התחבורה הציבורית בישראל

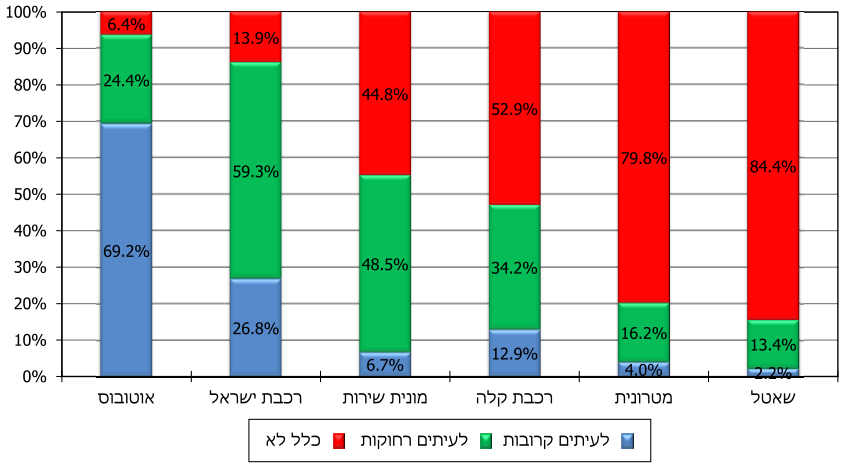
חשיבות נושא התחבורה הציבורית והשפעתו על כלל אוכלוסיית המדינה הביאו את מבקר המדינה לפנות לציבור בדצמבר 2017 על מנת ללמוד מנקודת מבטו על התפיסות הרווחות לגבי התח"צ ולגבי חוויית המשתמשים בתח"צ (להלן - הליך שיתוף הציבור). משרד מבקר המדינה פנה הן למי שמרבים להשתמש בתח"צ (להלן - משתמשי התח"צ) והן למי שנוסעים לרוב בתחבורה פרטית (להלן - משתמשים מיועדים). כדי להגיע לקהל רחב הופץ בציבור שאלון מקוון. השאלון היה פתוח למילוי במשך שבועיים בדצמבר 2017, והתקבלו עליו 33,584 תגובות, חלק מהן חלקיות. ניתוח התשובות המוצג להלן נעשה ב-20,680 התגובות המלאות שהתקבלו (להלן - כלל המשיבים). 15,645 מכלל המשיבים (76%) ציינו שהם משתמשים בתח"צ לעיתים קרובות וענו על השאלון המיועד לנוסעי התחבורה הציבורית, והיתר - 5,035 (24%) - ציינו כי הם משתמשים בתח"צ לעיתים רחוקות, וכי לרוב הם משתמשים באמצעי תחבורה אחרים, כגון כלי רכב פרטי (69% מהם), אופנוע והסעות, והם ענו על שאלון אחר. יצוין כי כמחצית ממשתמשי התח"צ דיווחו שאין ברשותם רכב פרטי. שיעור ההיענות הגדול לסקר בזמן קצר יחסית מעיד על החשיבות שהציבור מייחס לנושא.

הליך שיתוף הציבור נועד להציג את מגוון נקודות המבט של הציבור בנוגע לאמצעי התחבורה הציבורית בישראל. חשוב להדגיש כי לנוכח מאפייני הליך שיתוף הציבור והכלי שבו נעשה שימוש, אין הסקר מתיימר לייצג באופן סטטיסטי את כלל האוכלוסייה בישראל. ממצאי ההליך המובאים בדוח זה מציגים תמונת מצב שמאפיינת את דפוסי הנסיעה של המשיבים על השאלון ואת תחושותיהם, ומלמדת אך ורק על החוויה שלהם כמי שמשתמשים בתחבורה הציבורית בישראל כיום או כמי שאינם משתמשים בה.

הרגלי השימוש בתחבורה ציבורית בקרב אוכלוסיית המשיבים

כ-76% מכלל המשיבים ציינו כי הם משתמשים בתחבורה ציבורית בכל יום, כמעט בכל יום או פעם-פעמיים בשבוע. אף שכלי הרכב הפרטי הוא אמצעי התחבורה הנפוץ ביותר, מרבית המשיבים משתמשים בתחבורה הציבורית; ייתכן מאוד כי הסיבה לכך היא שנושא השאלון קרוב לליבם יותר משהוא קרוב ללב הנוסעים שאינם משתמשים בתחבורה הציבורית. בתרשים 2 להלן מוצגת תדירות השימוש בתחבורה ציבורית לפי אמצעי התחבורה שבו משתמשים הנוסעים:

תרשים 2: **תדירות המשתמשים בתח"צ מקרב כלל המשיבים, לפי אמצעי התחבורה המשמש אותם**



המקור: הליך שיתוף הציבור.

התרשים מציג את תדירות השימוש בכל אחד מאמצעי התחבורה הציבורית בקרב כלל המשיבים (20,680 משיבים). מהתרשים עולה כי שני אמצעי התחבורה העיקריים המשמשים את כלל המשיבים הם אוטובוסים (כ-69% מהמשיבים נוסעים באוטובוס לעיתים קרובות) ורכבת ישראל (כ-27% מהמשיבים נוסעים ברכבת לעיתים קרובות)[11].

חישוב של תדירויות הנסיעה באמצעי תחבורה כלשהו בקרב קבוצת משתמשי תח"צ בלבד מראה כי כ-91% מהמשיבים נוסעים לעיתים קרובות באוטובוס; כ-35% נוסעים לעיתים קרובות ברכבת; כ-9% נוסעים לעיתים קרובות במונית שירות, 17% נוסעים לעיתים קרובות ברכבת הקלה בירושלים, כ-5% נוסעים

11 חלק מהמשיבים משלבים לעיתים קרובות כמה אמצעי תחבורה ציבורית.

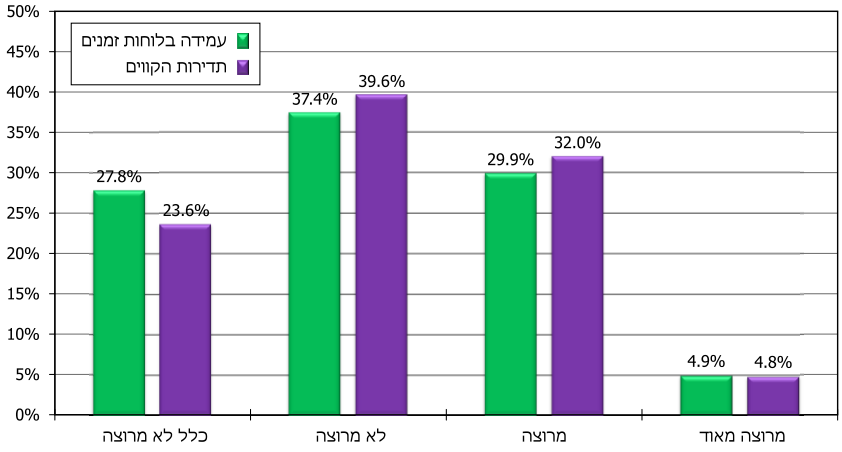
לעיתים קרובות במטרונית בחיפה, וכ-3% נוסעים לעיתים קרובות בשאטל הנתיב המהיר[12].

שביעות הרצון מהנסיעה בתחבורה הציבורית בישראל

ניתוח התשובות שנאספו באמצעות השאלון המקוון העלה כמה מאפיינים עיקריים של חוויית הנסיעה בתחבורה הציבורית בישראל. המשיבים התבקשו לציין את דעתם בנוגע לתחבורה הציבורית בכמה היבטים של שירות ואיכות, ובהם הגורמים המשפיעים על ההחלטה לנסוע בתחבורה הציבורית ושביעות הרצון מכמה היבטים.

1. התברר כי הסוגיה שמשתמשי התחבורה הציבורית שענו על השאלון ייחסו לה את עיקר החשיבות הייתה סוגיית זמני הנסיעה על מגוון היבטיה (תדירות הקווים, מידת העמידה בלוחות הזמנים שפורסמו, משך הנסיעה ומועד ההגעה ליעד). ראשית, סוגיה זו היא גורם מרכזי בהחלטה מתי ואיך לנסוע בתחבורה ציבורית. שנית, ניכר חוסר שביעות רצון של ממש הן מאי-העמידה בלוחות הזמנים והן מתדירות זמני הקווים. בתרשים שלהלן מוצגת מידת שביעות הרצון של משתמשי התח"צ מתדירות הקווים וממידת העמידה בלוחות הזמנים:

תרשים 3: **מידת שביעות הרצון מתדירות הקווים ומהעמידה בלוחות הזמנים**



המקור: הליך שיתוף הציבור.

א. יותר מ-80% ממשתמשי התח"צ הגדירו את זמן ההגעה לתחנה מנקודת המוצא או היעד כגורם המשפיע לעיתים קרובות או משפיע תמיד על בחירתם לנסוע בתחבורה ציבורית.

12 ראו את ההערה הקודמת.

ב. יותר מ-80% ממשתמשי התח"צ הגדירו את זמן הנסיעה כמשפיע לעיתים קרובות או משפיע תמיד על בחירתם לנסוע בתחבורה ציבורית.

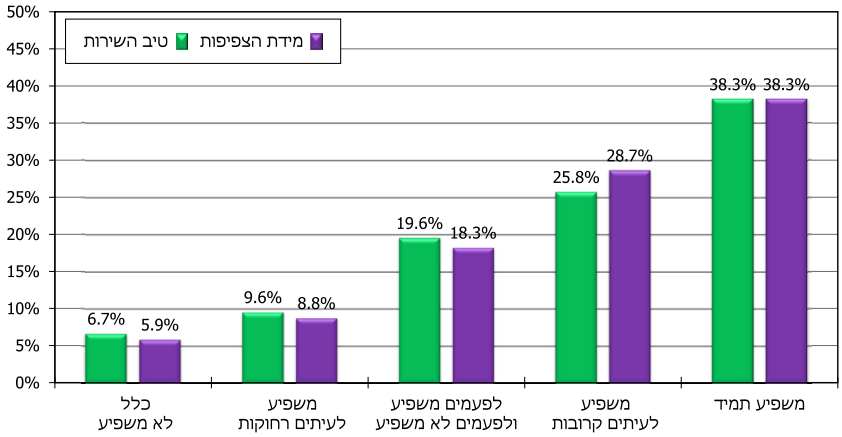
ג. כ-65% ממשתמשי התח"צ הצהירו שהם אינם מרוצים או אינם מרוצים כלל ממידת העמידה של אמצעי התחבורה הציבורית בלוחות הזמנים שפורסמו.

ד. כ-64% ממשתמשי התח"צ הצהירו שהם אינם מרוצים או אינם מרוצים כלל מתדירות הקווים של אמצעי התחבורה הציבורית שהם משתמשים בו.

2. כשני שלישים מכלל המשיבים ענו שהפרמטרים של צפיפות ושירות משפיעים תמיד או לעיתים קרובות על בחירתם לנסוע בתחבורה הציבורית. מנגד, רמת התחזוקה של כלי הרכב בלטה לחיוב כגורם משביע רצון יחסית בכל השאלון. בתרשים שלהלן מוצגת ההשפעה של מידת הצפיפות וטיב השירות על הבחירה לנסוע בתח"צ:

כ-64% ממשתמשי התח"צ הצהירו שהם אינם מרוצים מתדירות הקווים של אמצעי התחבורה הציבורית שבו הם משתמשים

תרשים 4: **השפעת מידת הצפיפות וטיב השירות על הבחירה לנסוע בתח"צ**



המקור: הליך שיתוף הציבור.

א. כ-67% מהמשיבים המשתמשים בתח"צ הגדירו את מידת הצפיפות בנסיעה כגורם המשפיע לעיתים קרובות או משפיע תמיד על בחירתם לנסוע בתחבורה ציבורית.

ב. כ-64% מהמשיבים המשתמשים בתח"צ הגדירו את טיב השירות של אמצעי התחבורה כגורם המשפיע לעיתים קרובות או משפיע תמיד על בחירתם לנסוע בתחבורה ציבורית.

ג. כ-58% מהמשיבים המשתמשים בתח"צ הצהירו שהם אינם מרוצים או אינם מרוצים כלל ממספר מקומות הישיבה הפנויים באמצעי התחבורה הציבורית.

ד. כ-69% מהמשיבים המשתמשים בתח"צ הצהירו שהם מרוצים או מרוצים מאוד מרמת התחזוקה של כלי התחבורה שהם נוסעים בו.

המסקנות העיקריות שאפשר להסיק מהתגובות על השאלון שהופץ הן שרבים מהמשיבים על השאלון (כ-80% מהם) מחליטים אם להשתמש בתח"צ בהתבסס על הפרמטרים של זמן הגעה לתחנה וזמן נסיעה, וכי שיעור קטן מעט יותר מהמשיבים (כ-65% מהם) מקבלים החלטה זו בהתאם לפרמטרים של צפיפות וטיב שירות. כ-65% מהמשתמשים ציינו כי הם אינם מרוצים ממידת העמידה של אמצעי התח"צ בלוחות הזמנים ומתדירותם, וכ-58% אינם מרוצים ממספר מקומות הישיבה הפנויים בנסיעות. מסקנות אלה מעידות על "עקב אכילס" של השימוש במערכות התח"צ במדינת ישראל.

כ-58% מהמשיבים המשתמשים בתח"צ הצהירו שהם אינם מרוצים ממספר מקומות הישיבה הפנויים באמצעי התחבורה הציבורית

נקודת המבט של משתמשים מיועדים

כ-24% מכלל המשיבים על השאלון אינם משתמשים באופן תדיר בתחבורה ציבורית אלא ברכבם הפרטי או באמצעי תחבורה אחר. להלן יפורטו הסוגיות הבולטות שעלו מתשובותיהם על השאלון:

1. סוגיית הזמנים על מגוון היבטיה (איחורים, זמן נסיעה ותדירות הקווים) מתבררת כסוגיה המרכזית ביותר עבור הנוסעים המיועדים שענו על השאלון.

א. כ-85% מהמשיבים הסכימו עם האמירה שהם נמנעים משימוש בתחבורה ציבורית מפני שלרוב זה מאריך את זמן ההגעה שלהם אל היעד.

ב. 75% מהמשיבים הסכימו עם האמירה כי הם אינם נוסעים בתח"צ כדי שיוכלו לשלוט בזמן שלהם ולא להיות תלויים בלוחות הזמנים של התח"צ.

ג. כ-70% מהמשיבים הסכימו עם האמירה כי הם אינם משתמשים בתח"צ מאחר שעליהם לשלב במהלך נסיעתם בין כמה אמצעי תחבורה.

במענה על השאלה אם ישקלו שימוש עתידי בתחבורה ציבורית, כ-94% מהמשיבים ענו כי הם ישקלו להשתמש בתח"צ כאשר הנסיעה בה תחסוך להם זמן; כ-81% מהמשיבים ענו כי הם ישקלו שימוש בתח"צ אם תדירות הקווים באזורם תגדל, וכ-79% מהמשיבים טענו כי הם ישקלו מעבר לתח"צ כאשר לא ייאלצו להחליף אמצעי תחבורה במהלך הנסיעה.

2. מתשובותיהם של המשתמשים המיועדים עלה כי חוויית הנסיעה - הכוללת היבטים של ניקיון, תקינות אמצעי התחבורה ותחושת הביטחון - לא הייתה שיקול מרכזי בהחלטתם שלא להשתמש בתח"צ. עם זאת, כ-8% מכלל המשיבים העלו טענות ותלונות על השירות שהם מקבלים מהנהגים באמצעי התחבורה ועל הצפיפות בהם.

הצעות המשיבים לשינויים בתחבורה הציבורית בישראל

התשובות הנפוצות על השאלה "אם היית יכול/ה לשנות משהו בכל הנוגע לתחבורה ציבורית, מה היית בוחר/ת לעשות?"[13] נגעו לנושאים אלה: תדירות הנסיעות, נסיעות בשבת, איחורים וזמני הנסיעה, שילוביות[14], צפיפות וטיב השירות. יצוין כי השאלה הזאת הייתה שאלה פתוחה, ומכאן שאת מגוון הנושאים הללו העלו המשיבים בעצמם. סוגיות נוספות שעלו בתשובות על השאלה הפתוחה היו: מידע ומודיעין, נתיבי תחבורה ציבורית, נגישות, חניה בקרבת התחנות ושירות לפריפריה, אולם שיעור המשיבים שהעלו סוגיות אלה היה קטן יחסית.

שיעור ההיענות הגדול לסקר מעיד על החשיבות שהציבור מייחס לנושא, ועל רצונו לחשוף את התנסויותיו האישיות הנוגעות לסוגיית התחבורה הציבורית בישראל ולשתף בכך את הציבור. על משרד התחבורה לבצע סקרים מייצגים ומקיפים על מנת ללמוד מהציבור הרחב כיצד עליו לפעול לשיפור מערכות התחבורה הציבורית כדי להגביר את השימוש בהן.

> התשובות הנפוצות בקרב המשיבים על השאלון בנוגע לשאלה "אם היית יכול/ה לשנות משהו בכל הנוגע לתחבורה ציבורית, מה היית בוחר/ת לעשות?" היו תדירות הנסיעות, נסיעות בשבת, איחורים וזמני הנסיעה, שילוביות, צפיפות וטיב השירות

פעולות משרד התחבורה לפיתוח התחבורה הציבורית

זה כשני עשורים מכירים הממשלה בכלל ומשרד התחבורה בפרט בכך שמערכת תח"צ ענפה ויעילה היא הדרך המיטבית לפתרון בעיות התחבורה במטרופולינים ומרכיב הכרחי בצמיחה של ענפי המשק. שוררת הסכמה רחבה כי מכיוון שמערכת התחבורה הציבורית ממלאת תפקיד מרכזי בפיתוח הכלכלי-חברתי של המדינה, ללא פיתוח מסיבי של מערכות התח"צ - בעיות הנגישות, עומסי התנועה וזיהום האוויר במטרופולינים - ילכו ויחמירו.

מסוף שנות התשעים של המאה העשרים משרד התחבורה היה שותף בהכנת תוכניות המתבססות על ניתוח מצב התחבורה במדינה. מרבית הדוחות הוכנו בשיתוף משרד האוצר. עם התוכניות הללו נמנות אלה: תוכנית אב ארצית לתחבורה יבשתית (1999); תוכנית אב ארצית לתחבורה יבשתית - מדיניות פיתוח התחבורה היבשתית במדינת ישראל (2008); התוכנית האסטרטגית (2012); תוכנית אב כוללת לתחבורה בישראל ביבשה, בים ובאוויר (2014); תוכניות עבור שלושת המטרופולינים - תל אביב, ירושלים וחיפה - שהוכנו בשנים 2014 - 2016[15]; ותוכנית פיתוח אסטרטגית לשנת 2040 של רכבת ישראל (2017). בכל התוכניות מודגשת התרומה של תשתיות ומערכות תח"צ מפותחות

13 לצורך ניתוח התשובות נדגמו כ-1,500 תשובות מכלל התשובות על שאלה זו.

14 מעבר יעיל ומהיר של נוסעים מאמצעי תחבורה אחד לאמצעי תחבורה אחר.

15 תוכנית אסטרטגית לפיתוח מערכת תחבורה ציבורית עתירת נוסעים במטרופולין תל אביב (2016); תוכנית וחלופות לפיתוח התחבורה הציבורית - מטרופולין ירושלים (טיוטה משנת 2014); תוכנית אסטרטגית לפיתוח התחבורה הציבורית במטרופולין חיפה (טיוטה משנת 2015).

ויעילות לפיתוח הכלכלי והחברתי במדינה. על פי התוכנית האסטרטגית משנת 2012, מדינת ישראל מתאפיינת בתת-השקעות בתח"צ, בהיקף משוער של 200 - 250 מיליארד ש"ח. בהתאם לפרי ניסיונן של מדינות אחרות, קבעה ישראל בתוכנית האסטרטגית משנת 2012 יעדים אסטרטגיים לפיתוח התחבורה הציבורית בישראל עד שנת 2030, והעיקרי שבהם - 40% מהנסיעות במטרופולינים יהיו בתחבורה ציבורית (כלומר - רמת פיצול נסיעות של 40%); ו-40% - 50% מהנסיעות בשעת השיא בפרוזדורים הבין-עירוניים העיקריים יהיו בתחבורה ציבורית.

משרד מבקר המדינה בדק את התוכניות השונות שהכין משרד התחבורה והעלה ליקויים כלהלן:

1. תוכניות אסטרטגיות ותוכניות אב הן מסמכים שמטרתם להתוות מדיניות לטווח הארוך, אך הן אינן בעלות מעמד סטטוטורי. על כן כל עוד לא עברו תהליך של אישור סטטוטורי הן אינן מחייבות גופי ממשלה אחרים ובכלל זה את גופי התכנון. בהיעדר תיאומים בין הגופים המופקדים על הנושא, יש חשש כי במועד שבו יחל קידומם של תוכניות אלה הקרקע כבר תוקצה לשימושים אחרים.
2. הביקורת העלתה כי גורמים במשרדי ממשלה אחרים, במוסדות התכנון ולעיתים אף חלק מהגורמים במשרד התחבורה עצמו אינם ערים לתוכנן של חלק מהתוכניות, בייחוד של תוכנית האב הכוללת לתחבורה בישראל ביבשה, בים ובאוויר משנת 2014.
3. התוכניות הנוגעות לתחבורה הציבורית במטרופולינים ירושלים וחיפה לא הושלמו ונותרו בגדר טיוטה.

בהכנת תוכניות אסטרטגיות ותוכניות אב מושקעים משאבים רבים של כסף וזמן. על מנת שתוכניות אלה ישיגו את מטרותיהן, על משרדי התחבורה והאוצר לדאוג שהן יקבלו תוקף רשמי והממשלה תאשר אותן. כמו כן, על משרד התחבורה להציג את התוכניות לשאר משרדי הממשלה ולמוסדות התכנון לשם הגברת התיאום ביניהם.

בידי משרד התחבורה מידע רב לגבי נתונים תפעוליים הנוגעים לענף התח"צ, ובכלל זה נתונים לגבי ק"מ נסועה, מספר הנסיעות, מספר האוטובוסים, מספר נסיעות לנוסע ועוד, המתקבלים מהמערכות התפעוליות שברשות המשרד. נוסף על כך, המשרד מבצע מפעם לפעם סקרים לגבי הרגלי נסיעה, שנועדו בעיקר לאתר ביקושים באזורים שונים ובקרב אוכלוסיות שונות.

בהכנת תוכניות אסטרטגיות ותוכניות אב מושקעים משאבים רבים של כסף וזמן. על מנת שתוכניות אלה ישיגו את מטרותיהן, על משרדי התחבורה והאוצר לדאוג שהן יקבלו תוקף רשמי ושהממשלה תאשר אותן

משרד מבקר המדינה מצא כי משרד התחבורה אינו מבצע באופן סדור ורציף מדידה ואיסוף של מידע לשם איתור מגמות של היצע וביקוש בפילוח לפי אזורים, סוגי אוכלוסייה וסוגי שימוש. למשל, אין ברשותו נתונים מעודכנים ומלאים על רמת פיצול הנסיעות[16]; על הרכב אוכלוסיית המשתמשים בתח"צ; ועל שיעור האוכלוסייה שיש לה גישה נוחה לתח"צ. חלק גדול מהפרסומים בנושא התחבורה הציבורית והניתוחים של משרד התחבורה מסתמכים על מידע ישן יחסית ממִפקד אוכלוסין שביצע הלמ"ס בשנת 2008 ומהתוכנית האסטרטגית משנת 2012.

פעילות התכנון, הפיתוח והתפעול של מערכות התח"צ מחייבת שימוש בנתונים מפורטים, עדכניים ומהימנים בנוגע לביקושים ולשימוש בפועל באמצעי התחבורה השונים. כמו כן יש צורך במעקב רציף אחר מדדים ברורים שיאפשרו לנטר את רמת השירות במערכות השונות ואת אופי השימוש בכל אחת מהן, על מנת להסיק מסקנות לגבי תוצאות הפעולות שנעשו, לבחון אם הן עומדות ביעדים ולתכנן את הפעולות הדרושות בעתיד.

פעילות משרד התחבורה לקידום התחבורה הציבורית התמקדה בשנים האחרונות בפיתוח תחומים שונים. להלן יצוינו בקצרה הפעולות העיקריות שביצע משרד התחבורה בשנים האחרונות:

תחום האוטובוסים

1. פעילות משרד התחבורה התמקדה בקידום התחרות בענף האוטובוסים, והדבר הביא להפחתת שיעורן של החברות אגד - אגודה שיתופית לתחבורה בישראל בע"מ ודן - חברה לתחבורה ציבורית בע"מ כנותנות שירותים כמעט בלעדיים בתחבורה ציבורית באוטובוסים, לכ-38% ו-15% בהתאמה. כיום, כ-17 מפעילים נותנים שירותי תחבורה בכ-34 אשכולות שירות. על פי נתוני משרד התחבורה, עלויות התפעול של האוטובוסים ירדו ירידה של ממש בעקבות קידום התחרות בענף.
2. החלת מדיניות של הוזלת תעריפי הנסיעה ב-20% - 50%.
3. קידום רפורמת הרב-קו, כרטיס המשמש אמצעי תשלום לכלל המפעילים ולכלי תחבורה ציבורית שונים.
4. הגדלת היצע שירותי האוטובוסים בין שנת 2010 לשנת 2017, ובעקבות כך הגדלה ניכרת במספר ק"מ שירות (מ-344 מיליון ק"מ בשנת 2010 ל-545 ק"מ בשנת 2017); הגדלת מספר נסיעות האוטובוס (מ-15.1 מיליון ל-23.5); הגדלת מספר האוטובוסים (מ-6,149 ל-9,667); והגדלת מספרן הכולל של נסיעות באוטובוסים (מכ-595 מיליון לכ-744 מיליון).

16 למעט נתונים שפרסם הלמ"ס בשנת 2015 בדבר פיצול נסיעות בין אמצעי תחבורה לצורך הגעה לעבודה.

5. הרחבת השירותים הביאה גם לגידול ממשי בהיקפי התמיכה והסבסוד הממשלתיים.

אשר לשירותים הניתנים לנוסעים באוטובוסים, ראו את הפרק "קידום שירותי התחבורה הציבורית באוטובוסים".

מוניות שירות

משרד התחבורה מקדם רפורמה בתחום ופרסם מכרזים ראשוניים להפעלת קווי מוניות שירות בכל רחבי הארץ. הרפורמה כוללת את האפשרות להשתמש בכרטיס הרב-קו בימי חול, דבר שיאפשר לנוסעים מעבר בין הקווים ללא תשלום וקבלת ההנחה הניתנת לנוסעים באמצעות כרטיס הרב-קו. על פי תחזיות של משרד התחבורה, לאחר יישום הרפורמה, מספר מוניות השירות יגדל לכ-2,500- גידול של כ-300% לעומת מספר המוניות הפועלות היום.

הרכבת הכבדה

משרד התחבורה קידם פתיחה של קווים חדשים (בהם הקו המהיר ירושלים-הרצליה[17], רכבת העמק מחיפה לבית שאן, קו הרכבת אשקלון-באר שבע, קווי הרכבת לכרמיאל, לאחיהוד ולאשדוד), הכפלת מספר המסילות (למשל, בין תל אביב לבאר שבע ולכפר סבא, ובין קריית מוצקין לנהרייה); קידום פרויקט חשמול מסילות הרכבת; וקידום פרויקטים עתידיים כגון המסילה המזרחית.

אשר לשירותים הניתנים לנוסעים ברכבת ישראל, ראו את הפרק "פעילות הרכבת ושילובה במערך התחבורה הציבורית".

רכבות קלות והמטרונית

1. הקו הראשון בפרויקט הקמת הרכבת הקלה במטרופולין תל אביב נמצא בשלבי ביצוע.
2. בעקבות פתיחת הקו האדום של הרכבת הקלה בירושלים בשנת 2011, החל ממשרד התחבורה בשנת 2018 בביצוע הקו השני של הרשת - הקו הירוק. אורך הקו המתוכנן הוא כ-20 ק"מ, ויהיו בו 47 תחנות.
3. במטרופולין חיפה נפתחו שלושה קווי מטרונית ומתוכננת הקמה והפעלה של שישה קווים נוספים.

אשר לשירותים הניתנים לנוסעים במטרונית, ראו את הפרק "קידום ופיתוח התחבורה הציבורית במטרופולין חיפה". אשר לשירותים הניתנים לנוסעים ברכבת הקלה בירושלים, ראו את הפרק "השירות לנוסעים של הרכבת הקלה בירושלים".

17 בספטמבר 2018 נפתח הקטע הראשון של הקו - קטע שבין ירושלים לנתב"ג.

פיתוח נתיבי תחבורה ציבורית

משרד התחבורה מקדם פרויקט ליצירת רשת של צירי העדפה לתחבורה ציבורית ב-17 רשויות מקומיות במטרופולין תל אביב. על פי התוכניות, הפרויקט יכלול, בין היתר, סלילת שבילי אופניים, מתן העדפה ברמזורים לתחבורה הציבורית, הוספת שלטי מידע בזמן אמת, הנגשה של כלי התחבורה הציבורית לכל האוכלוסייה והתקנת מצלמות אכיפה כדי למנוע נסיעה של רכב פרטי בנתיבי התחבורה הציבורית.

אשר להקמת נתיבי תחבורה ציבורית, ראו את הפרק "הקמת מסלולי תחבורה ציבורית ונתיבים מהירים במטרופולין תל אביב-יפו".

הרחבת שירותי התחבורה הציבורית ואספקתם ליישובים לא-יהודיים

בעשור האחרון מקדם משרד התחבורה שיפורים בשירות התחבורה הציבורית ביישובים לא-יהודיים, ובכלל זה הוא משקיע כספים בהקמת תשתיות ומקצה תקציבים לשיפור השירות. השקעות אלה הביאו לגידול של יותר מ-200% בהיצע השירותים משנת 2012 ולגידול של כ-100% במספר הנוסעים מאז אותה שנה. כמו כן, משנת 2016 מיישם משרד התחבורה תכנית חומש לצמצום הפערים בין האוכלוסייה הלא-יהודית לכלל האוכלוסייה בהיבט של שירותי התחבורה הציבורית. על פי התוכנית, בכל שנה מושקעים 100 מיליון ש"ח בתוספות שירות.

אשר למתן שירותי תחבורה ציבורית לאוכלוסייה הלא-יהודית, ראו את הפרק "קידום תחבורה ציבורית ביישובים הלא-יהודיים".

מהאמור לעיל עולה כי בעשור האחרון קידם משרד התחבורה שורה של פעולות לשיפור שירותי התח"צ ולהרחבתם. יחד עם זאת, הפעילות הענפה של משרד התחבורה בתחום זה בשנים האחרונות אינה מצליחה לגשר על פערים שמקורם בשנים רבות של הזנחה ובהשקעות כספיות לא מספיקות, שמנעו פיתוח של מערכת תחבורה ציבורית מפותחת ומתקדמת. משרד מבקר המדינה כתב כבר בשנת 2016[18] כי אף שמשרד התחבורה היה ער לצורך בשיפור מערכת התחבורה הציבורית בישראל, במשך שנים רבות הוא לא טיפל כראוי ביישום ההמלצות שפורטו בתוכניות שהוא עצמו הכין, ואלה לא יושמו כלל או יושמו בהיקף חלקי ובקצב איטי.

> הפעילות הענפה של משרד התחבורה לקידום התח"צ בשנים האחרונות אינה מצליחה לגשר על פערים שמקורם בשנים רבות של הזנחה ובהשקעות כספיות לא מספיקות, שמנעו פיתוח של מערכת תח"צ מפותחת ומתקדמת

18 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 67א** (2016), "משרד התחבורה והבטיחות בדרכים - הכנה וביצוע של התקציב להשגת מטרות המשרד", עמ' 478 - 484.

פעולות הביקורת

זה שנים רבות מתריע משרד מבקר המדינה בדוחותיו על מחדלים וליקויים הנוגעים למערך התחבורה הציבורית בישראל. מאז שנת 2004 עשה משרד מבקר המדינה ביקורות בנושאים אלה: התחבורה הציבורית בערי המטרופולין: סדרי פיקוח ובקרה על פרויקט הרכבת הקלה בירושלים[19], ביצוע פרויקט הסעת המונים במטרופולין תל אביב[20], היערכות להקמת הרכבת הקלה במטרופולין תל אביב[21], ארגון מחדש בתחבורה הציבורית במטרופולין תל אביב[22], הפיקוח על הפעלת הרכבת הקלה בירושלים[23] וארגון מחדש של התחבורה הציבורית בירושלים[24]; רכבת ישראל: שדרוג מסילות הרכבת בתוואי תל אביב-ירושלים[25], הקמתו של קו הרכבת המהיר לירושלים[26], חברת רכבת ישראל בע"מ - השירות לנוסע[27], קו הרכבת המהיר לירושלים - הקמת קטע באזור הרי ירושלים[28], תוכנית נתיבי ישראל- פיתוח מערך הרכבות[29], התחזוקה ברכבת[30]; השירות לנוסע בתחבורה הציבורית: שימוש בכרטיס רב-קו בתחבורה הציבורית[31], משרד התחבורה - הסדרת הפעילות בענף המוניות והפיקוח עליהן[32], דן חברה לתחבורה ציבורית בע"מ - השירות לנוסע[33]; קידום פרויקטים של תחבורה ציבורית: נת"ע - חברת נתיבי תחבורה עירוניים בע"מ - ניהול מכרזים והתקשרויות[34], רכבת ישראל בע"מ - ביצוע פרויקט החשמול[35]; רכש והצטיידות של קרונות רכבת ואוטובוסים: רכבת ישראל - רכישת קרונות[36], דן - חברה לתחבורה ציבורית בע"מ - סדרי רכישת אוטובוסים[37], אגד - אגודה שיתופית לתחבורה בישראל בע"מ - הצטיידות באוטובוסים[38]; הסכם סובסידיה בין המדינה לאגד[39]. אלא שלמרבה הצער לא תוקנו חלק גדול מן הליקויים שצוינו בדוחות מבקר המדינה, אף שתיקונם היה עשוי להקל מאוד על אזרחי המדינה ולצמצם את עומסי התנועה.

19 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 54ב** (2004), עמ' 725.
20 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 56ב** (2006), עמ' 319.
21 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 64א** (2013), עמ' 667.
22 שם, עמ' 499
23 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 65א** (2014), עמ' 555.
24 ראו הערה 22, עמ' 579.
25 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 55ב** (2005), עמ' 975.
26 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 59ב** (2009), עמ' 1415.
27 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 60ב** (2010), עמ' 1203.
28 שם, עמ' 1191.
29 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 65א** (2014), עמ' 541.
30 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 66א** (2015), עמ' 727.
31 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 68א** (2017), עמ' 425.
32 ראו הערה 31, עמ' 411.
33 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 61ב** (2011), עמ' 1445.
34 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 68ב** (2018), עמ' 339.
35 ראו הערה 32, עמ' 661.
36 ראו הערה 22, עמ' 689.
37 שם, עמ' 601.
38 ראו הערה 34, עמ' 1343.
39 ראו הערה 22, עמ' 585.

הגופים המעורבים בקביעת מדיניות, בתכנון, ברישוי ובביצוע בענף התחבורה

משרד התחבורה

+ שר התחבורה
+ לשכת המנכ"ל
+ הרשות הארצית לתח"צ
+ מינהל התשתיות

מוסדות תכנון סטטוטורי

+ מינהל התכנון
+ המועצה הארצית
+ ות"ל
+ ותמ"ל
+ ועדות מחוזיות
+ ועדות מקומיות

רשויות מקומיות

מפעילי תח"צ

+ חברות האוטובוסים
+ רכבת ישראל
+ הרכבת הקלה י-ם
+ המטרונית
+ מוניות שירות

גופי תכנון וביצוע פרויקטים

(כפופים למשרד התחבורה)

+ נתיבי ישראל (נת"י)
+ רכבת ישראל
+ נתיבי תחבורה עירוניים (נת"ע)
+ נתיבי איילון (נת"א)
+ יפה נוף
+ צוות אב לתחבורה ירושלים

משרדי ממשלה אחרים

+ משרד האוצר
+ חשכ"ל
+ אגף התקציבים
+ המשרד להגנת הסביבה
+ משרד הבינוי והשיכון
+ משרד הכלכלה והתעשייה
+ משרד הפנים
+ משרד הבריאות

בעקבות פרסומם של דוחות אלה, ולנוכח חשיבותו של הטיפול בבעיות בתחבורה הציבורית ואף דחיפותו, החליט מבקר המדינה להכין דוח מערכתי מיוחד שיקיף את נושא התחבורה הציבורית בישראל ממגוון היבטים. הבדיקות נעשו במשרד התחבורה, בגופים הכפופים לו, במשרדי ממשלה אחרים ובהם משרד האוצר, במוסדות התכנון, ברשויות מקומיות ובגופים נוספים. הפרק הראשון בדוח עוסק בתכנון ובקידום של התחבורה הציבורית, בעיקר מהיבט של תשתיות. הפרק השני מציג היבטים שונים בשילוב השירות הרכבתי במערך התח"צ, התארגנות חברת הרכבת לגידול במספר הנוסעים בשנים האחרונות, טיב השירות לנוסע ותחנות רכבת. הפרק השלישי עוסק במודל הפעילות של מפעילי התחבורה הציבורית באוטובוסים ובהשפעתו על השירות לנוסע. הפרק הרביעי בוחן את פעילות הממשלה לקידום התחבורה הציבורית ביישובים שבהם מרבית האוכלוסייה אינה יהודית. בפרקים החמישי, השישי והשביעי נבדקו נושאים מהותיים לקידום התחבורה הציבורית בשלושה מטרופולינים: במטרופולין תל אביב נבדק פרויקט העדפה לתח"צ ("מהיר לעיר") ופרויקט הנתיבים המהירים; במטרופולין חיפה נבדקו סוגיות הנוגעות לתפעול המטרונית, פיתוח קווי מטרונית נוספים וקידום פרויקטים תשתיתיים עתידיים; במטרופולין ירושלים נבדקו סוגיות הנוגעות לרמת השירות לנוסע ברכבת הקלה, הרחבת הקו האדום ופיתוח רשת הרכבת הקלה. הפרק השמיני בדוח דן בפעילות הממשלה להפחתת השימוש ברכב פרטי. כלל הפרקים בדוח עוסקים בסוגיות מהותיות שפוגעות בשירותי התח"צ ומעכבות את המשך פיתוחם מנקודת מבט מערכתית ולא פרטנית. הביקורת נעשתה בחודשים ספטמבר 2017 עד אפריל 2018. בדיקות השלמה נעשו עד נובמבר 2018.

בדוח זה מובאים ליקויים שהעלה משרד מבקר המדינה בנוגע לפעילות משרד התחבורה והגופים הכפופים לו, משרדי ממשלה נוספים, גורמי תכנון ורשויות מקומיות לקידום התח"צ. חלק מהליקויים הם הגורמים העיקריים לכך שהיקף השימוש בתח"צ אינו גדל כנדרש.

תכנון וקידום של התחבורה הציבורית

תקציר

רקע כללי

למערכות התחבורה הציבורית (להלן גם - תח"צ) יש יתרונות כלכליים, חברתיים, סביבתיים ובטיחותיים, לעומת מערכות המתבססות על כלי רכב פרטיים. מכיוון שהתחבורה הציבורית ממלאת תפקיד מרכזי בפיתוח הכלכלי-חברתי של המשק, יש צורך בגיבוש תפיסה תכנונית ארוכת טווח בנושא. לשם כך יש לבצע עבודת תכנון סדורה, מתואמת ויסודית, שתבטיח פיתוח אפקטיבי, מהיר ויעיל של מערכות התחבורה הציבורית.

במשך מרבית שנות קיומה של המדינה התפיסה שלפיה פעלו הגורמים האחראים לתחום התכנון התבססה על שימוש ברכב פרטי כאמצעי תחבורה עיקרי. על כן השקיעה המדינה בעיקר בפיתוח של כבישים מהירים, מחלפים, גשרים, מנהרות וחניונים, שנועדו לשרת בייחוד את בעלי הרכב הפרטי, ולא פיתחה די הצורך את היצע התחבורה הציבורית, את מערכות הסעת ההמונים במטרופולינים ואת התשתית המסילתית הבין-עירונית. נוסף על כך, אופן תכנונם של רבים מהיישובים ותשתיות התחבורה בהם הותאמו בעיקר לשימוש ברכב פרטי.

תכנון מערכות התחבורה אמור להיות חלק בלתי נפרד מהתכנון הפיזי הכולל, שמטרתו להביא לרמת חיים ואיכות חיים סבירות. בתוכנית אב ארצית לתחבורה היבשתית שהכין משרד התחבורה בשנת 2008 הוצע להגביר את התיאום בין התכנון הפיזי, תכנון מערכות התחבורה, התקצוב והביצוע.

ואלה הגופים העיקריים העוסקים בתכנון ובקידום של התחבורה הציבורית: משרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה או מת"ח) מופקד על קביעת המדיניות, התכנון, הפיתוח, ההסדרה והניהול של מערכות התחבורה, ובכלל זה על התכנון והקידום של התח"צ; הרשות הארצית לתחבורה ציבורית שבמשרד התחבורה (להלן - הרשות הארצית) היא הגורם האחראי לתכנון ולניהול של מערכות התח"צ; אגף בכיר לתכנון תחבורתי שבמשרד התחבורה (להלן - האגף לתכנון תחבורתי) עוסק בתכנון של כלל תחומי התחבורה היבשתית, ובין היתר בתכנון הסטטוטורי. עובדי האגף לתכנון תחבורתי מייצגים את שר התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - שר התחבורה) במוסדות התכנון הסטטוטוריים (להלן - מוסדות התכנון).

פעולות הביקורת

בחודשים אוגוסט 2017 עד מרץ 2018 בדק משרד מבקר המדינה את נושא הניהול, התכנון והקידום של התחבורה הציבורית. נבדקו בעיקר הנושאים

> במשך שנים רבות התפיסה שלפיה פעלו הגורמים האחראים לתכנון התבססה על שימוש ברכב פרטי כאמצעי תחבורה עיקרי. תכנונם של רבים מהיישובים ותשתיות התחבורה הותאמו בעיקר לשימוש ברכב פרטי

האלה: הקמת הרשות הארצית ומעמדה, אי-הקמתן של רשויות תחבורה מטרופוליניות (להלן - רשויות מטרופוליניות), תכנון התח"צ ומידת ההתאמה בינו לבין התכנון הפיזי הכולל. הביקורת נעשתה במשרד התחבורה - ברשות הארצית ובאגף לתכנון תחבורתי. בדיקות השלמה נעשו במינהל התכנון שבמשרד האוצר (להלן - מינהל התכנון) - בוועדה הארצית לתכנון ולבנייה של מתחמים מועדפים לדיור (להלן - הוותמ"ל) ובוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה של מחוז תל אביב. כן התקיימו פגישות עם גופים מהחברה האזרחית העוסקים בתחום התח"צ ועם מומחים בתחום תכנון התחבורה.

הקמתן של רשויות תחבורה מטרופוליניות חשובה מאוד לקידום ראייה כוללת בעניין פתרונות תחבורה, למתן מענה יעיל לצרכים כוללים ומקומיים וליישוב חילוקי דעות עם הרשויות המקומיות

הליקויים העיקריים

אי-הסדרת מעמד הרשות הארצית ואי-הקמת רשויות מטרופוליניות

הרשות הארצית החלה לפעול רק בסוף שנת 2013, אף שהצורך בהקמתה הועלה כבר בשנת 1996, ולמרות החלטות ממשלה בדבר הקמתה שהתקבלו בשנים 2007 ו-2011. במועד סיום הביקורת משרד התחבורה ונציבות שירות המדינה עדיין לא הסדירו את מעמדה של הרשות הארצית כיחידת סמך במשרד התחבורה, כפי שנקבע בהחלטת הממשלה משנת 2011.

הצעות חוק ההסדרים מהשנים 2011 ו-2018 ניסו להסדיר את הקמתן ומעמדן של רשויות מטרופוליניות, כפי שנקבע בהחלטת ממשלה משנת 2011. הצעת החוק משנת 2011 כללה את עיגון כפיפותן של הרשויות המטרופוליניות לרשות הארצית, אולם נעדרה ממנה התייחסות לתפקידיה, תחומי אחריותה וסמכויותיה של הרשות הארצית. הצעת החוק משנת 2018 לא כללה שום התייחסות לרשות הארצית. בפועל, מעמדה של הרשות הארצית לא הוסדר בחקיקה או בכל דרך אחרת.

עם הקמת הרשות הארצית אושרה תוספת משרות לתקן כוח האדם שלה, אולם משרות אלה אוישו באופן חלקי בלבד, ולאחר מכן אף צומצמה תוספת זו. קיימים פערים של ממש בין התקן המתוכנן והמבנה המתוכנן של הרשות, לבין התקן והמבנה בפועל. עקב כך הרשות אינה מטפלת בחלק מתחומי האחריות שלה, ונוצרים עיכובים בעבודתה, דברים שמונעים ממנה לקדם את השגת היעדים שלשמם הוקמה.

הקמתן של רשויות מטרופוליניות חשובה מאוד לקידום ראייה כוללת בעניין מתן פתרונות תחבורתיים, למתן מענה יעיל לצרכים כוללים ומקומיים וליישוב חילוקי דעות עם הרשויות המקומיות. אף שהממשלה החליטה על הקמתן של רשויות מטרופוליניות, ניסיונות חוזרים ונשנים לפעול להקמתן ולעיגונן בחקיקה במסגרת חוקי ההסדרים לא צלחו. אי-הקמתן של רשויות מטרופוליניות פוגע בקידום של מיזמי תח"צ ובשיפור השירות של התח"צ.

היעדר תיאום מספק בין אגף תכנון תחבורתי לבין הרשות הארצית

התיאום בין האגף לתכנון תחבורתי לבין הרשות הארצית לוקה בחסר. הדבר עלול לגרום לכך שההחלטות שיתקבלו במוסדות התכנון לא יהיו מיטביות מבחינה תחבורתית ולא יאפשרו למלא כנדרש את צורכי התפעול של התח"צ. להחלטות אלה יש השפעה ארוכת טווח על תפעול שירותי התח"צ, והן עלולות להקשות את פיתוחה של מערכת תח"צ יעילה בעתיד.

מחסור בכוח אדם מקצועי באגף לתכנון תחבורתי והסתמכות על יועצים חיצוניים

משרד התחבורה לא פעל כדי לחזק את היכולות המקצועיות של האגף לתכנון תחבורתי ולאייש את המשרות בו, אף שהצורך בכך הועלה עוד בשנת 2014. העיכוב בטיפול בנושא פוגע פגיעה חמורה בתפקוד האגף, בייצוג עמדות משרד התחבורה במוסדות התכנון ובקידום המדיניות של המשרד לשיפור השירות בתחבורה הציבורית ולהגברת השימוש בה.

ביולי 2014 הוקמה "מינהלת תכנון תחבורתי" (להלן - מת"ל), על ידי חברה חיצונית שזכתה במכרז. מת"ל נועדה לסייע לאגף לתכנון תחבורתי במילוי משימותיו בתחום התכנון ומאוישת בין היתר במומחים מתחום תכנון התחבורה. שימוש בעובדים מקצועיים רבים שאינם אנשי השירות הציבורי והעברת פעילויות ליבה של מת"ח לגורמי חוץ מביאים לריכוז של ידע מקצועי בידי גורמים חיצוניים ולתלות רבה של המשרד בגורמים אלה. אף שמשרד התחבורה ער לבעייתיות זו, הוא לא פעל לצמצום התלות של האגף לתכנון תחבורתי ביועצים ממת"ל.

הנחיות של משרד התחבורה בנושאי תכנון תחבורה ציבורית

ההנחיות של משרד התחבורה בנושאים הנוגעים לתכנון ולקידום של התח"צ מיועדות למגוון גורמים, ובהם מתכננים, מהנדסי תנועה, מוסדות התכנון ורשויות מקומיות. כל אלה אמורים לפעול לפי ההנחיות וליישם אותן בשטח. במשך שנים רבות נעדרו הנחיות משרד התחבורה התייחסות לנושאים מהותיים רבים החיוניים לשיפור שירותי התח"צ ולשימוש בה. בהיעדר הנחיות בנושאים אלה, לעיתים לא הושם דגש מספיק על נושא התח"צ בעת תכנון שכונות, יישובים, מרכזי תעסוקה ואזורי תעשייה. למשל, בחלק מהתוכניות לא הוכן כלל נספח תחבורה. אשר לנספחי התחבורה שהוכנו, בחלק מהם לא הושם הדגש הנדרש על תח"צ, לא הוקצו שטחים לבניית מתקני תח"צ,

והתשתיות תוכננו באופן שלא איפשר מתן העדפה לאוטובוסים על פני כלי רכב פרטיים. בכך לא פעל מת"ח די הצורך לשיפור השירות של התח"צ ולקידום השימוש בה. במקרים רבים נעשה ניסיון לתת מענה לצרכים הנוגעים להפעלת התח"צ רק בדיעבד, לאחר שהתוכניות כבר יושמו בשטח. ואולם המענה לא היה מיטבי והיה כרוך בפגיעה בשירות וביעילות של מערכת התחבורה.

להנחיות משרד התחבורה אין תוקף מחייב כלפי יזמים, מתכננים, רשויות מקומיות ומוסדות תכנון. המשרד אינו פועל די הצורך כדי להטמיע את הנחיותיו, ובכלל זה העקרונות המובאים בהן, בקרב הגורמים הרלוונטיים ולהביא לכך שיקבלו את המשקל הראוי במסגרת כלל השיקולים של גורמים אלה.

מסמך "בחינת השלכות תחבורתיות (בה"ת)"

במסמך בעניין בחינת ההשפעות התחבורתיות של תוכנית מסוימת (להלן - מסמך בה"ת) מתוארת המערכת התחבורתית ומוצגת הערכה של ההשפעות התחבורתיות שיהיו ליישום התוכנית. בשנת 2003 פרסם משרד התחבורה את "המדריך להכנת בחינת השלכות תחבורתיות (בה"ת)" (להלן - המדריך להכנת בה"ת). המדריך להכנת בה"ת התבסס כמסמך מדיניות על "תוכנית אב ארצית לתחבורה יבשתית" שהכין מת"ח בשנת 1999. אף שמאז עדכן משרד התחבורה את התוכנית כמה פעמים ופרסם תוכניות אב ותוכניות אסטרטגיות מעודכנות, לא תוקן המדריך להכנת בה"ת בהתאם למדיניות התחבורה העדכנית של המשרד.

המדריך להכנת בה"ת שם את הדגש בעיקר על בדיקות המיועדות למתן שירות לכלי רכב פרטיים. התייחסותו של המדריך לנושא התח"צ היא כללית, וחסרות בו בדיקות הנוגעות לשימוש בתח"צ. בביקורת עלה כי בפועל, העיסוק בנושא התח"צ במסמכי הבה"ת אינו מעמיק.

אי-קידומה של תוכנית מתאר ארצית מעודכנת בנושאי תחבורה

תמ"א 42 - תוכנית מתאר ארצית משולבת לתשתיות תחבורה יבשתית, הנמצאת בהכנה, אמורה להציג את התפיסה התכנונית המעודכנת של מוסדות המדינה בכל הנוגע לתשתיות התחבורה לסוגיהן. היא אמורה לשמש מסמך מדיניות המנחה את התכנון על כל רמותיו, באופן שיתקיים שילוב מרבי בין הפיתוח הכולל ושימושי הקרקע לבין הפיתוח התחבורתי. העבודה על התוכנית החלה עוד בשנת 2008, אך במועד סיום הביקורת עדיין לא הסתיימה, זאת למרות החלטת הממשלה להביא את התמ"א לאישור המועצה

הארצית ולאישור הממשלה עד סוף שנת 2011. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את אי-השלמת התמ"א במשך שנים ארוכות, לאחר המועד שנקבע לאישורה. בשנים אלה קודמו, ומקודמות גם כיום, תוכניות שונות בלא שיש תמ"א עדכנית לתחבורה. הדבר עלול להוביל לקבלת החלטות נעדרות "מבט-על" כולל, שאינן מבטיחות את השתלבות התוכניות המקומיות במארג התכנוני הארצי. זאת ועוד, התמשכות תהליכי הכנת התמ"א על פני שנים עלולה להביא לכך שבחלוף השנים תפחת עדכניותה.

> העבודה על הכנת תמ"א 42 החלה עוד בשנת 2008 וטרם הסתיימה, למרות החלטת הממשלה להביא את התמ"א לאישור המועצה הארצית ולאישור הממשלה עד סוף שנת 2011

היבטים תחבורתיים באישור תוכניות בנייה בוותמ"ל

נציגי משרד התחבורה אינם מוזמנים לרוב לדיוני העבודה הראשוניים שמקיימת הוותמ"ל, שבהם מגובשים עקרונות התכנון ומסמכי התכנון הראשוניים, אלא מוזמנים לדיונים בשלבים של אישור התוכניות. המעורבות החלקית של נציגי מת"ח והיעדר תיאום מקדים עימם מקשים עליהם להעלות לדיון סוגיות תחבורתיות ולקדם שינויים בתוכניות שיסייעו לשפר את אספקת שירותי התח"צ. דרך המלך לשיתופם של גורמי ממשלה בתהליך התכנון היא שיתופם בדיוני הוועדות וביצוע תיאום עימם במשך כל תהליך התכנון. למרות זאת, נוצרת מציאות שבה פעמים רבות מת"ח מגיש התנגדות לתוכנית בשלב המאוחר של הגשת ההתנגדויות, אף שהמטרה העיקרית של שלב זה היא לאפשר לציבור הרחב להשתתף בתהליך התכנון.

על פי החוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים לדיור (הוראת שעה)[1], התשע"ד-2014, יו"ר הוותמ"ל ימנה לוועדה בין היתר נציג של שר התחבורה מקרב עובדי משרדו וכן יועץ תחבורתי שאינו עובד מדינה. נמצא כי היועץ התחבורתי של הוותמ"ל מעורב בכל שלבי הדיונים בתוכניות, ממליץ מה יהיו ההנחיות להכנת מסמך בה"ת ובמקרים רבים מטפל בתיקון היבטים תחבורתיים בתוכניות, ללא מעורבות של נציג מת"ח בוועדה, זאת אף שהתשתיות שיוקמו מכוח התוכניות אמורות לשמש בהמשך את מת"ח במתן שירותי תח"צ. מעורבות זו הופכת את היועץ התחבורתי לגורם המקצועי המוביל בנושא התחבורה.

ייצוג משרד התחבורה בוועדות המחוזיות ובוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה

נציגי מת"ח אינם משתתפים בחלק מהדיונים המתקיימים בוועדות המחוזיות בשל מצוקת כוח האדם באגף לתכנון תחבורתי. לרוב הנציגים משתתפים בדיונים לקידום התוכניות הגדולות יותר. כמו כן, הנציגים אינם משתתפים

1 תוקפה המקורי של הוראת השעה הוא עד אוגוסט 2018. ועדת הפנים של הכנסת האריכה את התוקף בעוד שנה, עד אוגוסט 2019.

בדיוני עבודה המתקיימים בשלבים המוקדמים בתהליך הקידום של חלק מהתוכניות, אף שהם מוזמנים אליהם, אלא רק בדיוני ההפקדה והאישור של התוכניות.

האגף לתכנון תחבורתי אינו שולח נציגים מטעמו להשתתף בדיונים של הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה (להלן - הוועדות המקומיות), כנציגים בעלי דעה מייעצת. בכך מוותר האגף על האפשרות להעיר את הערותיו על התוכניות ולוודא שהן יעלו בקנה אחד עם מדיניותו, ובפרט שתכנון התשתיות יותאם למתן שירותי תח"צ. לנוכח הרחבת הסמכויות של הוועדות המקומיות משנת 2014 ולנוכח התוכניות הרבות להתחדשות עירונית, השתתפותם של נציגי מת"ח בדיוני הוועדות המקומיות וייצוג אפקטיבי של עמדות מת"ח מקבלים משנה חשיבות.

תכנון שימושי הקרקע בקרבת אמצעי תחבורה ציבורית

המערכות להסעת המונים, ובהן הרכבות הקלות, הן מערכות עתירות השקעה, שהייעוד שלהן הוא לשרת מספר רב של נוסעים. על מנת שמערכות אלה יממשו את הפוטנציאל שלהן, יהיו אפקטיביות ויעודדו את השימוש בתח"צ, יש לשלב בצורה נכונה בין אמצעי התח"צ לבין ייעודי הקרקע האחרים שנמצאים בקרבתם, למשל באמצעות ציפוף של שטחי מגורים, תעסוקה ומסחר בקרבת אמצעים להסעת המונים. בביקורת נמצאו תוכניות שבהן עיקרון זה לא התקיים.

היעדר סנכרון בין יישום תוכניות בנייה לבין יישום פרויקטים תחבורתיים

יישומן של תוכניות רחבות היקף - כמו פיתוח מתחמים חדשים בראש העין, הרחבתו של היישוב חריש והעברת יחידות חיל המודיעין לקריית המודיעין בנגב - עוכב, מכיוון שהיישום היה מותנה בקידום פתרונות תחבורתיים, ואלה לא קודמו בזמן.

ההמלצות העיקריות

על משרד התחבורה לפעול כדלהלן:

1. לפעול ללא דיחוי להסדרת מעמדה, סמכויותיה ותחומי אחריותה של הרשות הארצית.

2. לבחון אם המבנה הארגוני הקיים ותקן העובדים של הרשות הארצית תואמים את משימותיה, ואם יימצא שיש צורך בשינויים, להעלות זאת לפני משרד האוצר ונציבות שירות המדינה.

3. לפעול בהקדם לחיזוק היכולות המקצועיות בתחום הסטטוטורי של האגף לתכנון תחבורתי, על מנת לשפר את ייצוג עמדות מת"ח במוסדות התכנון ואת התמודדותו עם האתגרים המקצועיים העומדים לפניו.

4. לבחון מחדש את היקפו של השימוש ביועצים מקצועיים בנושאים הנוגעים לתכנון תחבורתי, לבחון דרכים להפחתת התלות בהם ולהקפיד שאת תפקידי הליבה ימלאו עובדים מקצועיים המועסקים במשרד.

5. להסדיר מערכת הנחיות קוהרנטית ומקיפה בנושאים הנוגעים לתכנון ולקידום של התח"צ ולשפר את אופן הטמעתן ואת מידת יישומן בקרב מתכננים, מוסדות תכנון ורשויות מקומיות. על ההנחיות להתאים למדיניותו העדכנית ולתוכניותיו העתידיות של המשרד. בין היתר על מת"ח לעדכן את המדריך להכנת בה"ת ולהתאימו לתוכניות וליעדים העדכניים של המשרד, ובהם שיפור השירות בתח"צ. נוסף על כך עליו לשקול אם יש לפעול כדי להפוך חלק מההנחיות למחייבות.

על משרדי התחבורה והאוצר לפעול בהקדם להסדרת הקמתן של רשויות מטרופוליניות, בהתאם להחלטות הממשלה שניתנו בנושא.

על משרד התחבורה ומינהל התכנון לפעול כדלהלן:

1. להחיש את תהליך הכנת תמ"א 42 ולהגישה בהקדם לאישור המועצה הארצית ולאישור הממשלה.

2. לשקול אם לעגן את הכללים בנוגע לנסיבות המצריכות הגשת מסמך בה"ת ונספח תחבורה ואת אופן הכנתם.

על משרד התחבורה וכלל מוסדות התכנון לפעול כדלהלן:

1. להגביר את מעורבות נציגי משרד התחבורה בהחלטה אם לדרוש להגיש מסמך בה"ת ונספח תחבורה, במתן הנחיות להכנתם של המסמכים ובבדיקתם.

2. לדאוג יחד עם הרשויות המקומיות לכך שתוואי הקווים, מקום התחנות ושימושי הקרקע בסמיכות למערכות של הסעת המונים יאפשרו למערכות אלה להיות נגישות ככל שניתן לאוכלוסייה גדולה ככל האפשר, זאת בין היתר באמצעות ציפוף של שטחי מגורים, מסחר ותעסוקה בקרבת מערכות אלה.

3. להגביר את שיתופם של נציגי משרד התחבורה בתהליכי התכנון הסטטוטוריים. לשם כך על כל מוסדות התכנון לשקול לשתף את נציגי מת"ח גם בשלבי התכנון הראשוניים של התוכניות הרלוונטיות המובאות לאישור מוסדות התכנון. כמו כן, על משרד התחבורה לפעול בנחרצות כדי שנציגיו יהיו שותפים פעילים בכל השלבים הרלוונטיים של אישור

> על משרד התחבורה לפעול בהקדם לחיזוק היכולות המקצועיות בתחום הסטטוטורי של האגף לתכנון תחבורתי ולהסדיר מערכת הנחיות מקיפה בנושאים הנוגעים לתכנון וקידום של התח"צ

התוכניות שיש להן השפעות תחבורתיות ולדאוג שהאגף לתכנון תחבורתי יוכל לספק מענה הולם בנושאים אלה.

על מוסדות התכנון, משרד התחבורה ומשרד הבינוי והשיכון לדאוג למתן מענה לצרכים בתחום התחבורה כבר בשלבים המוקדמים של הכנת תוכניות הבנייה ולקדם את יישומן של התוכניות התחבורתיות בד בבד עם קידום מיזמי הבנייה.

משרד התחבורה לא פעל די הצורך כדי שצורכי התכנון התחבורתי יקבלו משקל ראוי בהכנת תוכניות בנייה ואישורן, ובפועל אינו הגורם שמוביל את התאמת התשתיות הפיזיות לצורכי התחבורה הציבורית

סיכום

לתכנון של תשתיות יש השפעה מכרעת על היכולת לספק רמת שירות טובה של תח"צ ועל השימוש בפועל בשירותי התח"צ, ועל כן התאמה של התכנון הפיזי של היישובים לצורכי התחבורה הציבורית הכרחית לשיפור שירותי התח"צ. חשוב שכבר בשלבי התכנון הראשוניים במוסדות התכנון יינתן לשיקולים הנוגעים לתחבורה הציבורית משקל ראוי ויוכן מצע תכנוני המאפשר לספק ביעילות שירותי תח"צ ולעודד את השימוש בה. הדבר מקבל משנה חשיבות נוכח העובדה שבשנים האחרונות עושה ממשלת ישראל מאמצים רבים להגדיל את היצע הדירות ולהאיץ את אישורן של תוכניות בנייה למגורים.

לאורך שנים רבות התכנון בישראל מתבצע תוך התחשבות מועטה בנושא התחבורה הציבורית. אף שמשרד התחבורה מצהיר זה שנים כי קידום התח"צ הוא היעד המרכזי שלו, הוא לא פעל די הצורך כדי שצורכי התכנון התחבורתי יקבלו משקל ראוי בעת הכנת תוכניות בנייה ובעת אישורן במוסדות התכנון, ובפועל אינו משמש גורם שמוביל את הפעולות להתאמת התשתיות הפיזיות לצורך קידום התח"צ: מת"ח לא פעל די הצורך כדי לקדם את תוכניותיו בנושא התח"צ ולהציג את צרכיו לכלל הגורמים הרלוונטיים; הכנתה של תמ"א 42 על ידי מת"ח ומינהל התכנון נמשכת זה כעשר שנים, למרות החלטת ממשלה להביאה לאישור הממשלה עד סוף שנת 2011; במשך שנים הנחיותיו של מת"ח לא עסקו בנושאים מהותיים רבים החיוניים לשיפור רמת השירות של התח"צ ולהגברת השימוש בה; הנחיות רבות פורסמו רק בשנתיים האחרונות, חלק מההנחיות הקיימות אינן מעודכנות, ומת"ח לא פעל די הצורך להטמעת ההנחיות בקרב הגורמים הרלוונטיים. במצב זה לעיתים קרובות לא הושם הדגש הנדרש על נושא התח"צ בעת תכנון שכונות, יישובים, מרכזי תעסוקה ואזורי תעשייה; במשך השנים יש ייצוג חסר של מת"ח במוסדות התכנון, בין היתר בגין מחסור בכוח אדם מקצועי, סוגיה שמת"ח לא טיפל בה כיאות. נציגי מת"ח אף אינם שותפים בתהליכים הראשוניים של אישור תוכניות הבנייה בחלק ממוסדות התכנון, ועל כן יכולת ההשפעה שלהם על התוכניות קטנה, ולעיתים עמדתם מקבלת משקל נמוך בתהליך התכנון; מעמדה של הרשות הארצית כיחידת סמך לא הוסדרה, ולא הוקמו רשויות תחבורה מטרופוליניות, למרות החלטות ממשלה שהתקבלו בעניין.

משרד התחבורה אמון על מתן שירותי התחבורה בכלל והתח"צ בפרט, ועל כן הוא צריך להיות שותף פעיל בתהליך התכנון הסטטוטורי על כל רבדיו. כדי להביא לשיפור של ממש בשירותי התחבורה הציבורית ולהגדיל באופן ניכר את השימוש בה, הכרחי שמשרד התחבורה וגורמי התכנון השונים יגבירו את התיאום בין התכנון הפיזי לבין תכנון התחבורה וייתנו משקל ראוי לצורכי התחבורה הציבורית. לשם כך יש לחזק הן את התיאום בין היחידות השונות במשרד התחבורה והן את התיאום בין מת"ח לבין מוסדות התכנון, ובעיקר בין מת"ח לוותמ"ל. על מנת לעמוד ביעדים האסטרטגיים שקבע ולהוציא אל הפועל את מדיניותו, על מת"ח לדאוג לחיזוק היחידות המקצועיות העוסקות בתכנון מערכות התח"צ ובניהולן, להגביר את מעורבותו בתהליכי התכנון הסטטוטורי ולהפוך לגורם מוביל. בעניין זה יצוין כי חשוב להסדיר את מעמדה, סמכויותיה ותחומי אחריותה של הרשות הארצית ולפעול להקמת רשויות תחבורה מטרופוליניות. בשנים האחרונות מגובשות תוכניות בנייה רבות ברחבי הארץ. יש לנצל הזדמנות זו על מנת להביא לשינוי בדפוסי ההתנהגות של הציבור ולהגביר את השימוש בתח"צ.

מבוא

למערכות התחבורה הציבורית (להלן גם - תח"צ) יש יתרונות כלכליים, חברתיים, סביבתיים ובטיחותיים, לעומת מערכות המתבססות על כלי רכב פרטיים. מכיוון שהתח"צ ממלאת תפקיד מרכזי בפיתוח הכלכלי-חברתי של המשק, יש צורך בגיבוש תפיסה תכנונית ארוכת טווח בנושא, שתאפשר להגשים באופן הולם את שאיפותיה של המדינה בכל הנוגע להתפתחותה. הצרכים הרבים בתחום התחבורה ומגבלות התקציב שהמדינה יכולה להשקיע לצורך מילוי צרכים אלה מחייבים עבודת תכנון סדורה, מתואמת ויסודית, שתבטיח פיתוח אפקטיבי, מהיר ויעיל של מערכות התח"צ. משרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה או מת"ח) מופקד על קביעת מדיניות, תכנון, פיתוח, הסדרה וניהול של מערכות התחבורה, ובכלל זה על התכנון והקידום של התח"צ.

במשך מרבית שנות קיומה של המדינה התפיסה שלפיה פעלו הגורמים האחראים לתחום התכנון התבססה על שימוש ברכב פרטי כאמצעי תחבורה עיקרי. על כן השקיעה המדינה בעיקר בפיתוח של כבישים מהירים, מחלפים, גשרים, מנהרות וחניונים, שנועדו לשרת בעיקר את בעלי הרכב הפרטי, ולא פיתחה די הצורך את היצע התחבורה הציבורית, את המערכות להסעת המונים[2] (להלן גם - מתע"ן[3]) במטרופולינים ואת התשתית המסילתית הבין-עירונית.

גם אופן תכנונם של רבים מהיישובים ותשתיות התחבורה בהם הותאמו בעיקר לשימוש ברכב פרטי. לשם המחשה - בשנת 2009 החל משרד התחבורה בשיתוף משרד הבינוי והשיכון (להלן - משרד השיכון) לפרסם כמה ספרי הנחיות לתכנון רחובות בערים. בספר ההנחיות הראשון שפורסם בשנת 2009, "מרחב הרחוב", נכתב כי הוא מחליף ספר הנחיות קודם שפורסם בשנת 1983 ועודכן בשנת 1989, וכי "תכנון חלל הרחוב ותפקידיו באו לתת מענה בעיקר לצרכים של הרכב הפרטי ונוחיות הנוהג בו, כאשר יתר המרכיבים והמשתמשים באו לידי ביטוי בעיקר מתוך מבט על צרכים אלה". כתוצאה מתפיסה זו רמת השירות שמספקת התח"צ נמוכה בהרבה מזו שמספקת תשתית הכבישים לכלי רכב פרטיים, ויש בכך כדי לעודד את השימוש בתחבורה הפרטית על חשבון התח"צ.

על מנת להביא לייעול מערכת התח"צ, יש לדאוג לשילוב כהלכה של כלל אמצעי התח"צ ולמתן עדיפות לאמצעים אלה על פני כלי הרכב הפרטיים. לשם כך יש לנהל את מגוון אמצעי התח"צ בראייה מערכתית כוללת ובד בבד לפתור בעיות נקודתיות מתוך היכרות טובה עם הנעשה בשטח.

לתכנון התשתיות יש השפעה מכרעת על היכולת לספק רמת שירות טובה של תח"צ ועל השימוש בפועל בשירותי התח"צ. בשנת 2008 הכין משרד התחבורה "תוכנית אב ארצית לתחבורה יבשתית - מדיניות פיתוח התחבורה היבשתית

2 אמצעי תחבורה ציבורית הנעים ב"זכות דרך בלעדית" ומסיעים מספר גדול של נוסעים במהירות משופרת. רכבת כבדה, רכבת קלה, קווי BRT (Bus Rapid Transit - קווי אוטובוסים בעלי קיבולת גבוהה הנוסעים בנתיב בלעדי) וקווי מטרו נחשבים למערכות להסעת המונים.

3 מתע"ן - מערכת תחבורה ציבורית עתירת נוסעים.

למדינת ישראל"[4]. בתוכנית האב צוין כי תכנון מערכות התחבורה אינו עומד בפני עצמו, אלא הוא חלק ממערך תכנון פיזי כולל שמטרתו להביא לרמת חיים ואיכות חיים סבירות. כבר בתוכנית זו נכתב במפורש כי "יש לוודא הכנת תוכנית פיתוח כללית ומתואמת בין: משרד הפנים, המשרד לאיכות הסביבה[5], משרד השיכון, מינהל מקרקעי ישראל[6], מע"צ[7] ומשרד התחבורה, על מנת לקדם את התכנון בכלל והמערכות התחבורתיות בפרט, ולהוציאן מן הכוח אל הפועל. מן הראוי למנוע מצב שבו גורם אחד מתכנן ומבצע אלמנטים של בניה והשני סולל מערכת כבישים או תח"צ כאשר אין תיאום בין שתי תת-מערכות אלו". בסיכום המסמך הוצע להגביר את התיאום בין התכנון הפיזי, תכנון מערכות התחבורה, התקצוב והביצוע.

הרשות הארצית לתחבורה ציבורית שבמשרד התחבורה (להלן - הרשות הארצית) היא הגורם האחראי לתכנון ולניהול של מערכות התח"צ. הרשות החלה לפעול בסוף שנת 2013 על פי החלטות ממשלה משנים 2007 ו-2011[8]. הרשות אחראית להפעלה הסדירה של התח"צ וכן מתכננת את מערך הקווים בכל הארץ, קובעת את רמת השירות הנדרשת, מסדירה את ענף התח"צ, נותנת רישיונות קווים למפעילים ומטפלת בהתחשבנות הכספית עימם, מנהלת עליהם פיקוח ובקרה ועוד.

אגף בכיר לתכנון תחבורתי שבמשרד התחבורה (להלן - האגף לתכנון תחבורתי) עוסק בתכנון ארוך הטווח של כלל תשתיות התחבורה היבשתיות, לרבות רשת הדרכים, המסילות ומערכות הסעת ההמונים. האגף עוסק בתכנון הסטטוטורי של רשתות הדרכים והמסילות בישראל, בגיבוש מדיניות בתחומי התכנון התחבורתי ובייצוג שר התחבורה במוסדות התכנון הסטטוטוריים (להלן - מוסדות התכנון). האגף גם מרכז בידיו את סמכויות הפיקוח על התעבורה וסמכויות של רשות תִמרור מרכזית. עד שנת 2016 היה האגף כפוף מבחינת המבנה הארגוני לרשות הארצית. באותה שנה הוכפף האגף למינהל תכנון, פיתוח תשתיות ותיאום[9] שבמשרד התחבורה (להלן - מינהל התשתיות), אשר עוסק בהיבטים התכנוניים, הביצועיים והתקציביים של כלל תשתיות התחבורה היבשתית.

4 תוכניות אסטרטגיות ותוכניות אב הן תוכניות שמטרתן להתוות מדיניות לטווח הארוך, אך אינן בעלות מעמד סטטוטורי.

5 שמו של המשרד שונה ל"המשרד להגנת הסביבה" בהחלטת ממשלה מס' 193 משנת 2006.

6 מינהל מקרקעי ישראל הוסב במסגרת הרפורמה במקרקעי ישראל לרשות מקרקעי ישראל (וזו החלה לפעול במרץ 2013).

7 שם החברה שונה ל"נתיבי ישראל - החברה הלאומית לתשתיות תחבורה בע"מ".

8 החלטה מס' 3988 מ-18.12.11.

9 לפני כן נקרא מינהל זה "מינהל תשתיות ותיאום תחבורתי יבשתי".

פעולות הביקורת

בחודשים אוגוסט 2017 עד מרץ 2018 בדק משרד מבקר המדינה את נושא הניהול, התכנון והקידום של התחבורה הציבורית. נבדקו בעיקר הנושאים האלה: הקמת הרשות הארצית ומעמדה, אי-הקמתן של רשויות תחבורה מטרופוליניות (להלן - רשויות מטרופוליניות), תכנון התח"צ ומידת ההתאמה בינו לבין התכנון הפיזי הכולל של היישובים. הביקורת נעשתה במשרד התחבורה - ברשות הארצית ובאגף לתכנון תחבורתי. בדיקות השלמה נעשו במינהל התכנון שבמשרד האוצר (להלן - מינהל התכנון) - בוועדה הארצית לתכנון ולבנייה של מתחמים מועדפים לדיור (להלן- הוותמ"ל) ובוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה של מחוז תל אביב. כן התקיימו פגישות עם גופים מהחברה האזרחית העוסקים בתחום התח"צ ועם מומחים בתחום תכנון התחבורה.

ניהול ענף התחבורה הציבורית

ענף התח"צ בישראל, הכולל את האוטובוסים, הרכבות, הרכבת הקלה, המטרונית ומוניות השירות, נמצא בניהולו ובאחריותו של משרד התחבורה. במשך שנים היה מינהל היבשה במשרד התחבורה אחראי לנושא, ובשנת 2013, לאחר הקמת הרשות הארצית, הועברה אליה האחריות לנושא. הרשות הארצית אחראית לאסדרה של הענף, לתכנון ולהפעלה של התחבורה הציבורית, לקביעת תעריפי הנסיעה, לרמת השירות (התדירות, מקום הימצאן של התחנות, מסירת מידע ועוד), למתן רישיונות קווים למפעילי התחבורה הציבורית, לניהול הפיקוח והבקרה עליהם ולביצוע התחשבנויות שוטפות לצורך תשלום סובסידיות למפעילים. חלק מהסמכויות בתחום התח"צ ובתחומים המשיקים לו מחולקות בין גופים נוספים: מינהל התשתיות אחראי לתכנון ולהקמה של תשתיות תחבורה ציבורית ושל מערכות להסעת המונים, באמצעות חברות הכפופות לו[10]; והרשויות המקומיות אחראיות לאישור תוכניות לתשתיות, ובהן תשתיות תחבורה.

במדינות העולם המערבי מרבית הסמכויות הקשורות לניהול התחבורה הציבורית מרוכזות בידי רשויות אזוריות. בישראל ההחלטות בתחומים מסוימים הקשורים לתח"צ, כמו תכנון וקידום של פרויקטים, בחירת המפעילים וחתימה על הסכמים עימם, הפיקוח על המפעילים, תכנון קווי האוטובוסים, קביעת תדירויות הקווים וקביעת גובה הסובסידיה לתח"צ, מתקבלות בדרג הממשלתי (משרד התחבורה ומשרד האוצר) ללא האצלת סמכויות לגורמים המטרופוליניים והעירוניים. משרדי התחבורה והאוצר הכינו בשנת 2012 תוכנית אסטרטגית

10 נתיבי ישראל - החברה הלאומית לתשתיות תחבורה בע"מ, רכבת ישראל, חברת כביש חוצה ישראל בע"מ, חברת נתיבי תחבורה עירוניים בע"מ, חברת נתיבי איילון בע"מ, חברת יפה נוף תחבורה תשתיות ובנייה בע"מ, מוריה חברה לפיתוח ירושלים בע"מ וצוות תוכנית אב לתחבורה ירושלים.

לפיתוח התח"צ[11] (להלן - התוכנית האסטרטגית לפיתוח התח"צ). בתוכנית זו כתבו כי ריכוז הסמכויות בידי הממשלה בלא יצירת מבנה היירכי הכולל את גופי התכנון והביצוע המטרופוליניים - שבמסגרתו מוגדרים בבירור תחומי האחריות, הסמכות והכפיפות לשלטון המרכזי - פוגע ביכולת לקדם מספר ניכר של פרויקטים בעת ובעונה אחת. נוסף על כך, ריכוז הסמכויות האמור גורם להטלת עומס לא סביר ומביא למעורבות מיותרת של המדינה בתכנון של כל פרויקט הקשור לתחבורה הציבורית ברמה המקומית. כמו כן, בהיעדר היירכיה והאצלת סמכויות לגופים מטרופוליניים, מתגלעים לא פעם חילוקי דעות בין הממשלה לבין השלטון המקומי, שגורמים לעיתים קרובות לעיכובים בקידום פרויקטים חשובים.

> ריכוז סמכויות בידי הממשלה גורם להטלת עומס לא סביר על העוסקים בנושא ומביא למעורבות מיותרת של המדינה בתכנון פרויקטי תח"צ ברמה המקומית

הקמת הרשות הארצית לתחבורה ציבורית ומעמדה

בשנת 1996 פרסמה ועדה לבחינה ולגיבוש של המלצות בעניין פתיחת ענף התחבורה הציבורית לתחרות את המלצותיה, ובין היתר המליצה להקים רשות ארצית לתחבורה ציבורית אשר תרכז את הטיפול בענף ותהיה אחראית לרמת השירות והתכנון שלו, וכן להקים רשויות מרחביות אשר יהיו אחראיות להפעלת התחבורה הציבורית בתחומן. הממשלה אימצה את המלצות הוועדה כבר בשנת 1997. בשנת 2007 מינה שר התחבורה דאז[12] ועדה לבחינת הרפורמה בתח"צ (ועדת סדן). המלצות הוועדה כללו הקמת רשות מאסדרת ארצית לתחבורה ציבורית, לשם יצירת תיאום ואינטגרציה בין המפעילים השונים. שר התחבורה דאז אימץ את המלצות הוועדה. באוגוסט 2007 התקבלה החלטת ממשלה מס' 2226 שעניינה "הסדרת רישוי תחבורה ציבורית". בין היתר, נקבע במסגרת החלטה זו כי יש להטיל על שרי התחבורה והאוצר "למנות צוות בינמשרדי לגיבוש מבנה, תפקידים ואופן התארגנות של רשות ממשלתית לתחבורה ציבורית במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים". עוד נקבע כי הצוות יורכב מנציגי משרד האוצר, נציבות שירות המדינה (להלן - נש"ם), משרד המשפטים ומשרד התחבורה ויציג את מסקנותיו בתוך שישה חודשים לשרי האוצר והתחבורה, לרבות תוכנית ליישום עד לסוף שנת 2008.

לצורך קידום הנושא הקים משרד התחבורה ועדת היגוי מקצועית שכללה נציגים ממת"ח, ממשרד האוצר, ממשרד המשפטים ומנש"ם. הוועדה עמדה בין היתר על היתרונות הרבים הגלומים במבנה חדש שבו תתקיים הפרדה בין הדרג המיניסטריאלי האחראי לקבלת החלטות אסטרטגיות לבין הגוף המקצועי אשר יהיה הממונה על היישום, התיאום וקביעת הסטנדרטים במישור הארצי וכן יהיה הממונה על מתן תמיכה מקצועית ותקציבית לרשויות התחבורה הציבורית המטרופוליניות ועל הפיקוח עליהן. בסיום עבודתה הכינה

11 משרד התחבורה והבטיחות בדרכים ומשרד האוצר, **פיתוח התחבורה הציבורית - תכנית אסטרטגית** (2012).

12 מר שאול מופז.

הוועדה מסמך שבו תואר המתווה האסטרטגי להקמת רשות ארצית לתח"צ[13] (להלן - המתווה האסטרטגי).

ועדת ההיגוי המליצה כי הרשות הארצית תהיה גוף מאסדר שיהיה חלק מהממשלה ותוקם כיחידת סמך[14] במשרד התחבורה, בין היתר כדי להגביר את עצמאותה. ועדת ההיגוי מצאה כי קשה ליישם מדיניות בנוגע לתחבורה הציבורית, מכיוון שהסמכויות בתחומים אחרים שיש להם השפעה על ארגון התחבורה - כגון תכנון עירוני ואזורי, תכנון הכבישים, ניהול תאורת הכבישים וניהול הרמזורים - מסורות בחלקן לגופים הפועלים מחוץ לאגף תחבורה ציבורית שבמינהל היבשה ומושפעים משיקולים נוספים, זולת נושא התחבורה הציבורית.

בדצמבר 2011 התקבלה החלטת ממשלה 3988 בדבר "הקמת רשות ארצית לתחבורה ציבורית ורשויות תחבורה מטרופוליניות". בהחלטה נקבעו תפקידיה של הרשות הארצית: קביעת מדיניות ארצית בתחום התח"צ, ניהול התנועה והעדפת התחבורה ציבורית, קידום התשתית הדרושה להפעלת תח"צ, אישור תוכניות עבודה של הרשויות המטרופוליניות, קביעת סטנדרטים מקצועיים ופיקוח על ביצועם. כמו כן נקבע כי הרשויות המטרופוליניות יהיו כפופות לרשות הארצית. נוסף על כך הוטל על שר התחבורה, על נציב שירות המדינה ועל הממונה על התקציבים במשרד האוצר לבצע את הפעולות הנדרשות להקמת רשות ארצית כיחידת סמך במשרד התחבורה עד 1.6.12. הרשות הארצית הוקמה בדצמבר 2012, אך בפועל החלה לפעול שנה לאחר מכן, ב-1.12.13.

בספטמבר 2012 פנה מנכ"ל משרד התחבורה דאז מר עוזי יצחקי לנציב שירות המדינה דאז עו"ד משה דיין (להלן - הנציב דאז) בבקשה להקנות לרשות מעמד של יחידת סמך. בפנייתו כתב כי הקמת הרשות הארצית תאפשר להסדיר מהבחינה המקצועית והארגונית את מכלול סמכויות האסדרה בתחום התח"צ ובד בבד תאפשר פיקוח על הרשויות המטרופוליניות שעתידות לקום. בינואר 2014, מאחר שלא התקבל מענה על פנייתו של מנכ"ל משרד התחבורה דאז, הוא שב ופנה לנציב דאז וציין מחדש את החשיבות שבמתן מעמד של יחידת סמך לרשות הארצית. בעקבות כך החליטה נש"ם ביוני 2014 לתת לרשות הארצית אישור זמני לפעול מולה ישירות בנושא ניהול ההון האנושי למשך תקופת הקמה של שנה וחצי; תוקפו של אישור זה הוארך בחצי שנה, עד 30.6.16.

באפריל 2016 פנה מנהל הרשות הארצית דאז לנציב דאז וציין כי מהניסיון שנצבר בתהליך הקמת הרשות, שנמשך יותר משנתיים, מתן מעמד של יחידת סמך הוא הכרחי ביותר לתפקוד יעיל ויסודי של הרשות. מנהל הרשות התריע כי אי-הגדרת הרשות כיחידת סמך גורמת לאי-ודאות ופוגעת בתפקודה היעיל עקב קשיים שוטפים. בין היתר הוא ציין כי החסמים העיקריים המקשים על הרשות

> ב-2011 החליטה הממשלה כי תוקם רשות ארצית לתחבורה ציבורית כיחידת סמך של משרד התחבורה, ויוקמו רשויות תחבורה מטרופוליניות שיהיו כפופות לרשות הארצית

13 המסמך אינו נושא תאריך, ולהערכת משרד מבקר המדינה הוא הוכן בשנת 2011.

14 סעיף 03.22 בתקשי"ר קובע כי יחידת סמך היא יחידה שהוקנו לה "סמכויות מינהליות מהסמכויות של המשרד", ובכלל זה הסמכות לעמוד בקשר ישיר עם נש"ם. מתן מעמד של יחידת סמך יהיה מותנה באלה: (א) היקף פעילות היחידה ומספר עובדיה; (ב) היחידה מפעילה כלים מינהליים נאותים לניהול יעיל ועצמאי של העובדים; (ג) תחומי הפעילות של היחידה הם מיוחדים ואינם משולבים עם תחומי הפעילות של יחידות אחרות של המשרד.

במבנה הקיים הם אלה: (א) היעדר איגום סמכויות בתחום התחבורה הציבורית בידי גוף מרכזי אחד; (ב) היעדר עצמאות ניהולית בנוגע להובלת תהליכים מרכזיים בענף; (ג) היעדר עצמאות תקציבית; (ד) היעדר עצמאות בתחום ניהול המשאבים הארגוניים. בסוף המכתב ביקש מנהל הרשות הארצית דאז מהנציב דאז לשקול בחיוב מתן מעמד של יחידת סמך לרשות.

בדיון בוועדת המשנה לתחבורה ציבורית של ועדת הכלכלה של הכנסת שהתקיים בינואר 2017 אמרה נציגת נש"ם כי מבחינת נש"ם לא הייתה מניעה לתת לרשות מעמד של יחידת סמך, כפי שהחליטה הממשלה, וכי פנתה בעניין זה למנכ"לית משרד התחבורה גב' קרן טרנר-אייל.

באפריל 2017 כתב מנהל הרשות הארצית דאז עוד מכתב לנציב דאז וציין כי בישיבה שהתקיימה חודש לאחר שליחת המכתב הקודם הודיעה לו מנהלת אגף בנש"ם כי הנציב אישר את הנושא, וכי יישלח לו מסמך מסכם. מנהל הרשות הארצית דאז הוסיף כי אף שעברה שנה מהודעת מנהלת האגף בנש"ם, ואף שעברו כשלוש שנים מהקמת הרשות - עדיין לא שלחה אליו נש"ם כל מסמך רשמי בעניין. מיד לאחר שליחת המכתב כתבה מנכ"לית משרד התחבורה למנהל הרשות הארצית דאז כי הבהירה לו בכמה שיחות שקיימו שאינה רואה צורך במתן מעמד של יחידת סמך לרשות, וכי לדעתה הטענות בדבר הפגיעה בתפקוד הרשות אם לא יינתן לה מעמד כזה אינן נכונות. המנכ"לית הוסיפה כי היא מבקשת שבתום התקופה המוגבלת שבה קיבלה הרשות עצמאות לעניין העבודה מול נש"ם, יתקיימו כל ממשקי העבודה מול נש"ם באמצעות לשכת סמנכ"ל משאבי אנוש של המשרד. במאי 2017 כתבה נש"ם למנהל הרשות הארצית כי תפעל לפי בקשת המנכ"לית לקיים בתום התקופה המוגבלת כאמור את כל ממשקי העבודה מול הרשות באמצעות לשכת סמנכ"ל משאבי אנוש של משרד התחבורה.

> נש"ם ומשרד התחבורה לא פעלו ליישום החלטת הממשלה לתת לרשות הארצית מעמד של יחידת סמך

החלטת הממשלה כי הרשות הארצית תהיה יחידת סמך התקבלה לאחר שהתבצעה עבודת מטה ובמסגרתה בחנה ועדה מקצועית את הנושא והגישה המלצות בעניינו. לא נמצא כי משרד התחבורה ביצע עבודת מטה שבה נבחנו השיקולים לאי-הגדרת הרשות יחידת סמך. משרד מבקר המדינה מעיר לנש"ם ולמשרד התחבורה על שלא פעלו ליישום החלטת הממשלה לתת לרשות הארצית מעמד של יחידת סמך, שכן כל עוד החלטת הממשלה עומדת בעינה, על הגורמים המטפלים בנושא לפעול ללא דיחוי ליישומה. אם לפי תפיסתה של הנהלת משרד התחבורה אין הצדקה לתת לרשות הארצית מעמד של יחידת סמך, עליה להביא נימוקים לעמדתה ולפנות לממשלה לשינוי החלטה 3988.

נש"ם כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2018 כי פעלה בשיתוף פעולה מלא עם כל משרדי הממשלה הרלוונטיים - התחבורה, האוצר והמשפטים - לשם קידום הקמת הרשות הארצית בהתאם להחלטות ממשלה 2226 ו-3988. נש"ם ציינה כי בעקבות החלטת ממשלה 3988 ופניית מנכ"ל משרד התחבורה דאז החליט הנציב דאז להכיר זמנית ברשות הארצית כיחידת סמך עד לסיום תקופת הקמתה, וכי הנימוקים להחלטה תאמו את הנדרש

בפסקה 03.223 לתקשי"ר. נש"ם הוסיפה כי הפסיקה לקדם את הנושא בעקבות עמדתה של מנכ"לית משרד התחבורה.

משרד מבקר המדינה מעיר לנש"ם כי הכירה ברשות הארצית באופן זמני כיחידת סמך רק לאחר שעברו כשנתיים וחצי מאז התקבלה החלטת ממשלה 3988 ויותר משנה וחצי מפנייתו של מנכ"ל משרד התחבורה לנציב דאז.

בטיוטה להצעת חוק ההסדרים משנת 2011 נכללה הצעת חוק להקמת ארבע רשויות תחבורה מטרופוליניות. בהצעה צוין גם כי הרשות הארצית שתוקם במסגרת משרד התחבורה תפקח על הרשויות המטרופוליניות, תאשר את תוכניות העבודה שלהן, תקבע סטנדרטים מקצועיים ותפקח על ביצועם. בשנת 2018 שוב נכללה בחוק ההסדרים הצעת חוק להקמת רשויות תחבורה במטרופולין ירושלים ובמטרופולין באר שבע[15]. שתי הצעות אלה לא אושרו.

הצעת החוק משנת 2011 כללה את עיגון כפיפותן של הרשויות המטרופוליניות לרשות הארצית, אולם נעדרה ממנה התייחסות לתפקידיה, תחומי אחריותה וסמכויותיה של הרשות הארצית. הצעת החוק משנת 2018 לא כללה שום התייחסות לרשות הארצית, ובפועל מעמדה של הרשות לא הוסדר בחקיקה או בכל דרך אחרת.

תהליך הקמת הרשות הארצית לתחבורה ציבורית ורשויות תחבורה מטרופוליניות

	1997	2007	2011			2013	2012–2014	2018	סיום הביקורת
הרשות הארצית לתחבורה ציבורית	הממשלה מאמצת המלצות להקמת הרשות הארצית לתח"צ ורשויות תחבורה מטרופוליניות	שר התחבורה מאמץ המלצות להקמת רשות ארצית מאסדרת לתח"צ	טיוטת הצעת חוק ההסדרים: הקמת ארבע רשויות תחבורה מטרופוליניות שיהיו כפופות לרשות הארצית לתח"צ	ועדה מקצועית מכינה מתווה אסטרטגי להקמת רשות ארצית לתח"צ ורשויות מטרופוליניות	החלטת ממשלה להקמת רשות ארצית לתח"צ כיחידת סמך של משרד התחבורה והקמת רשויות מטרופוליניות שיהיו כפופות לרשות הארצית	הרשות הארצית לתח"צ מתחילה לפעול כיחידה בתוך משרד התחבורה			הרשות הארצית לתח"צ לא קיבלה מעמד של יחידת סמך והיא פועלת בתקן חסר
רשויות תחבורה מטרופוליניות		החלטת ממשלה להקמת רשויות מטרופוליניות					מסמכים שונים מצביעים על הצורך בהקמת רשויות מטרופוליניות	טיוטת הצעת חוק ההסדרים: הקמת רשויות תחבורה מטרופוליניות בירושלים ובבאר שבע	לא הוקמו רשויות תחבורה מטרופוליניות

15 חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנת התקציב 2019), התשע"ח-2018 - נוסח הצעת החוק שהובאה לקריאה ראשונה בכנסת.

המבנה הארגוני של הרשות הארצית

לאחר אישור המתווה האסטרטגי החל משרד התחבורה לגבש את המבנה הארגוני הרצוי של הרשות הארצית. כבר בשנת 2010 החל משרד התחבורה לקיים דיונים עם משרד האוצר ונש"ם, והועסק יועץ חיצוני לאפיון הצרכים ולהגדרתם. על פי המבנה שתוכנן, נדרשה תוספת של 40 משרות על 86 המשרות שהיו קיימות בתקן מינהל היבשה, וכן נדרש שדרוג של חלק מהמשרות הקיימות. כמו כן, עלה צורך בהוספת שלוש משרות חיצוניות - חשב אחד ושני יועצים משפטיים. תוספת המשרות לתקן אושרה מיד לאחר שהקימו משרד האוצר ונש"ם את הרשות הארצית.

הביקורת העלתה כי הרשות הארצית לא איישה את כל המשרות שנקבעו בתקן כדי למלא את תפקידיה, ובפועל גם פחת מספר המשרות בתקן במידה ניכרת בעקבות קיצוצים ותוכניות עידוד פרישה שבוצעו מאז הוקמה הרשות. במועד סיום הביקורת היה מספר המשרות בתקן 92, לעומת מספרן המתוכנן - 126. חשוב לציין כי בשנת 2016 עבר האגף לתכנון תחבורתי למינהל התשתיות, ובעקבות כך צומצם מספר המשרות שנקבעו בתקן של הרשות הארצית ב-20 משרות. מספר העובדים בפועל ברשות הארצית הסתכם במועד סיום הביקורת ב-83, ומתוכננת הפחתת שתי משרות נוספות מהתקן עד סוף שנת 2018. יצוין כי נכון לאוקטובר 2018 מתקיימים הליכים מכרזיים לבחירת עובדים שיאיישו חלק מהמשרות החסרות, ובהם הליך לבחירת מנהל הרשות הארצית.

לדוגמה, לאגף בכיר תכנון, רישוי ותפעול תח"צ, הפועל ברשות הארצית, כפוף אגף תכנון, שבפועל מועסק בו מנהל אגף בלבד; אגף התכנון אחראי לתכנון התח"צ לטווח הארוך בכל המדינה. בשל היעדר כוח אדם עסק מנהל אגף התכנון בתקופת הביקורת בתכנון תח"צ במטרופולין תל אביב בלבד, ובעיקר בתכנון "קווים מכינים" לקראת קווי הרכבת הקלה, שיש בהם משום פתרון זמני לתקופת הביניים עד להקמת קווי הרכבת הקלה. בפועל הרשות אינה מטפלת באופן מלא בנושא תכנון תח"צ לטווח הבינוני ולטווח הארוך.

> הפער המהותי בין התקן המתוכנן לתקן בפועל גורם לעומסים רבים בתהליכי העבודה וקבלת ההחלטות של הרשות הארצית, ועקב כך הרשות אינה מטפלת בחלק מהנושאים שבאחריותה. הפחתת המשרות בתקן יוצרת עיכובים, מונעת מהרשות הארצית לקדם נושאים בלוחות זמנים קצרים, לתת מענה בזמן אמת לצרכים ולקדם את השגת היעדים שלשמם הוקמה.

אגף התקציבים ציין בתשובתו מאוגוסט 2018 (להלן - תשובת אגף התקציבים) כי אישר תוספת של כ-100 משרות לתקן בעת שהוקמה הרשות הארצית, אולם עם הזמן העביר משרד התחבורה חלק מהמשרות לתקנים של יחידות אחרות במשרד.

המבנה הארגוני שתוכנן לרשות הארצית בעת הקמתה מבהיר את הרציונל שבהקמתה, את תפקידיה ואת המעמד העצמאי שהיה מיועד לה. מהשוואת מבנה זה למצב בפועל אפשר לעמוד על הפערים האלה:

> הפער בין התקן המתוכנן לתקן בפועל גורם לעומסים רבים בתהליכי העבודה של הרשות הארצית. הרשות אינה מטפלת בחלק מהנושאים שבאחריותה ואינה מסוגלת לתת מענה בזמן אמת לצרכים ולקדם את השגת יעדיה

1. על פי התכנון, ברשות הארצית היו אמורים להיות מועסקים יועצים משפטיים וחשב עצמאי. איוש תפקידים אלה נדרש כדי להעניק לרשות מעמד עצמאי בניהול פעילותה והוצאותיה. בפועל הרשות הארצית ממשיכה לקבל שירותים אלה ממטה משרד התחבורה.
2. תקן המשרות של אגף פיקוח, בקרה ורמת שירות ברשות כולל מספר מצומצם של משרות חוקרים ופקחים. עקב כך נוצרת תלות מוגברת של הרשות הארצית בגופים חיצוניים ונפגעת אפקטיביות הבקרה של משרד התחבורה על פעילות המפעילים.
3. אף שאחד התפקידים שיועדו לרשות הארצית היה קידום הקמת תשתיות תומכות לתחבורה הציבורית וקידום ופיתוח של מערכות הסעת המונים, הנהלת משרד התחבורה החליטה להשאיר תפקיד זה באחריות מינהל התשתיות במשרד ולא להעבירו לרשות הארצית. האגף לתכנון תחבורתי עוסק הן בתכנון תשתיות תחבורתיות (לרבות תכנון כבישים) והן בתכנון תשתיות לתחבורה ציבורית. בשנת 2016 החליטה הנהלת משרד התחבורה להעביר את פעילות האגף מהרשות הארצית למינהל התשתיות. חלוקת הפעילות בנוגע לתח"צ בין הרשות הארצית (האחראית לקביעת הצרכים התחבורתיים, לרבות הנחיות תשתיתיות לקידום התחבורה הציבורית) לבין מינהל התשתיות (האחראי לתכנון ולקידום של הפרויקטים) מחייבת לבצע תיאום בין היחידות במשרד התחבורה כדי לתת מענה מהיר ויעיל לצרכים (ראו להלן).

מאז הוקמה הצליחה הרשות הארצית לקדם פעולות שונות ולהשיג חלק ממטרותיה, ובכלל זה האצת הליך הפרטת הקווים; קידום רפורמת תעריפים כלל-ארצית; הפעלת כרטיס רב-קו בכלל הקווים של מפעילי התחבורה הציבורית[16]; הגדלת היקפי פעילות התח"צ; הכנת מסמכים כגון "הנחיות לתכנון ותפעול שירות תחבורה ציבורית באוטובוסים"; קידום טכנולוגיות תחבורתיות. עם זאת, במועד סיום הביקורת טרם הסתיימו תהליכים שונים שהיו אמורים להתבצע עם הקמת הרשות, ושתוכננו להסתיים עד סוף שנת 2016, ובהם הפעולות לפרסום מכרזים וגיוס כוח אדם; הגדרה של תהליכי העבודה, המבנה הארגוני והממשקים בין היחידות השונות; העברה לדיור חלופי; התאמת המערך הלוגיסטי ומערך המחשוב להפעלה יעילה ואפקטיבית של הרשות; מימוש תוכנית ההדרכה; והפרדה תקציבית מלאה ממשרד התחבורה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה כי נוצר פער של ממש בין המבנה המתוכנן של הרשות הארצית בשלב הקמתה - שתאם את תפקידיה על פי החלטת הממשלה - לבין המבנה הנוכחי שלה. נוכח פער זה והעיכובים בהקמת הרשויות המטרופוליניות (ראו להלן), על הנהלת משרד התחבורה לבחון אם המבנה הארגוני הקיים ותקן העובדים של הרשות הארצית תואמים את משימותיה, ואם יהיה צורך בשינויים, להעלות זאת לפני שר התחבורה, משרד האוצר ונש"ם.

16 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 68א** (2017), "משרד התחבורה והבטיחות בדרכים - שימוש בכרטיס רב-קו בתחבורה הציבורית", עמ' 423 - 454.

זאת ועוד, במצב הנוכחי של הרשות הארצית, שבו לא מוקנות לה סמכויות בתחום התשתיות, התכנון והתקציבים, היא לא תוכל לבצע אסדרה מלאה בעניינן של הרשויות המטרופוליניות שהקמתן מתוכננת.

אי-הקמת רשויות תחבורה מטרופוליניות

אחד הקשיים ביישום פרויקטים מרחביים בתחום התח"צ הוא הקושי בתיאום בין הרשויות במטרופולין ובקיום שיתוף פעולה ביניהן. בהקמתם של פרויקטים רבים חלים עיכובים בגלל היעדר הסתכלות רחבה על צורכי הכלל והתמקדות בצרכים מקומיים. תופעות אלה באו לידי ביטוי בעיקר בפרויקטים גדולים, כגון פרויקט הקמת הרכבת הקלה בתל אביב, פרויקט הקמת הרכבת הקלה שבין נצרת לחיפה ופרויקט הקמת נתיבי תחבורה ציבורית המחברים בין ערים שונות במטרופולין תל אביב. נוסף על כך, על מנת לספק שירותי תחבורה ציבורית טובים ויעילים יש צורך להתאים את השירות לצרכים ולמאפיינים המקומיים בכל יישוב ובכל שכונה, לדוגמה המאפיינים הפיזיים המקומיים, הרכב האוכלוסייה ומאפייני הנסיעה שלה ושימושי הקרקע השונים באזור (כגון בתי ספר, מוסדות ציבור ומרכזים מסחריים). מידע בנושאים אלה זמין יותר לרשות המקומית מאשר למתכנן מרכזי.

כבר בשנת 1996 המליצה ועדה לבחינה ולגיבוש של המלצות בעניין פתיחת ענף התח"צ לתחרות להקים לצד הרשות הארצית רשויות מטרופוליניות אשר יהיו אחראיות להפעלת התח"צ בתחום שיפוטן, זאת בין היתר לצורך פתרון בעיות תכנון, תיאום וביצוע הנוגעות לשירותי תח"צ במטרופולינים. המלצה זו שבה וצוינה בהחלטות ומסקנות שונות, ובהן (א) החלטת ממשלה 2226 משנת 2007 ומסקנות הצוות שהוקם בעקבות החלטה זו; (ב) החלטת ממשלה 3988 מדצמבר 2011, שבה נקבע שיש להקים רשויות תחבורה מטרופוליניות. בהחלטה נקבע כי יוטל על צוות בין-משרדי שחברים בו נציגי מת"ח, משרד האוצר, משרד הפנים ומשרד המשפטים לגבש עד 31.4.12 תזכיר חוק להקמת רשויות תחבורה ציבוריות מטרופוליניות, אשר יגדיר את תחומי האחריות של הרשויות המטרופוליניות, את הסמכויות הדרושות לפעילותן ואת כפיפותן לרשות הארצית שתוקם; (ג) התוכנית האסטרטגית לפיתוח התח"צ; (ד) מסקנות ועדת טרכטנברג בשנת 2012; (ה) תוכנית אב לתחבורה שהכין משרד התחבורה בשנת 2014, ובה הומלץ כי הרשויות המטרופוליניות יטפלו בכל ההסדרים הנוגעים לתחבורה ציבורית ולניהול התנועה במרחבים המטרופולינים. כן נקבע בתוכנית האב כי הרשויות המטרופוליניות יהיו רשאיות לקבל החלטות, אף אם הן אינן עולות בקנה אחד עם עמדתה של רשות מקומית זו או אחרת.

במתווה האסטרטגי שהכין משרד התחבורה הוצע כי רשויות התחבורה הציבורית המטרופוליניות יהיו עצמאיות, ונציגי הרשויות המקומיות ישתתפו בניהולן. לרשויות המטרופוליניות יוענקו סמכויות מתאימות, בין באמצעות אצילת סמכות הנתונה כיום בידי הממשלה ובין באמצעות חקיקה. בין היתר תהיה הרשות המטרופולינית אחראית לניהול התח"צ בשטח שיוגדר לה ותופקד

על ייזום וקידום של מיזמי תשתית של תח"צ ועל עידוד השימוש בתח"צ. לרשויות יוקנו סמכויות לעניין התקשרות עם מפעילי תח"צ ורישוי קווים, סמכויות של רשות תִמרור ועוד. רשויות אלו צפויות לקום בארבע מטרופולינים: חיפה, ירושלים, תל אביב ובאר שבע. לאחר הקמתן יחדל משרד התחבורה לעסוק בביצוע של התחומים שיועברו לטיפולן של רשויות אלה, אולם יוסיף להיות הגורם הקובע את המדיניות בדרג המיניסטריאלי והאחראי לחקיקה הדרושה.

משנת 2007 נעשו ניסיונות שונים להקמת רשויות מטרופוליניות: (א) בפברואר 2009 נחתם הסכם בין האיחוד האירופי לבין מדינת ישראל, ובו נקבע שהאיחוד יסייע למשרד התחבורה להקים רשות ארצית לתחבורה ציבורית. פיילוט להקמת רשות מטרופולינית בחיפה שתוכנן במסגרת זו לא הושלם; (ב) הרשויות המקומיות במטרופולין תל אביב ומשרדי התחבורה והאוצר עשו עבודת מטה משותפת להקמת רשות מטרופולינית לתח"צ ואף הכינו מתווה לכך בשנת 2011. משרד מבקר המדינה העיר בדוח קודם כי המתווה לא קודם[17]. בדוח צוין כי "רשות מעין זו הייתה עשויה לשפר את התיאום בין הגורמים המעורבים ולמנוע חלק מהליקויים בתהליכי הארגון מחדש במטרופולין תל אביב; ליקויים שנבעו מהיעדרו של גוף בעל סמכויות-על שבידיו הכלים והידע הדרושים"; (ג) בשנים 2007 ו-2011 ניסו משרד התחבורה ומשרד האוצר לעגן בחקיקה את הקמתן של רשויות מטרופוליניות במסגרת חוקי ההסדרים, אולם ניסיונות אלה לא צלחו; (ד) בהחלטת ממשלה 3426 מ-11.1.18 נקבע כי יוקמו בחוק רשויות מטרופוליניות, וכי בשלב הראשון יכלול החוק את מטרופולין ירושלים ומטרופולין באר שבע. בעקבות החלטה זו נעשה ניסיון נוסף לקדם את הקמתן של רשויות מטרופוליניות באמצעות חוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2019), התשע"ח-2018 (להלן - חוק ההסדרים לשנת 2019), אולם גם ניסיון זה לא צלח (ראו להלן).

בדוח משנת 2016[18] העיר משרד מבקר המדינה כי לנוכח ההמלצות החוזרות ונשנות עוד משנת 1996 להקמת רשויות תחבורה מטרופוליניות, על הגורמים המטפלים בנושא למצוא דרכים להסרת החסמים המונעים את הקמתן של רשויות כאלה, ובכלל זה הסדרת חלוקת התפקידים, הסמכויות ותחומי האחריות של הרשויות המקומיות השונות לצורך שיפור שירותי התח"צ בתחום שיפוטן.

בתשובת אגף התקציבים צוין כי כל נושא תכנון התחבורה הציבורית ואופן הפעלתה מרוכז כיום בידי הרשות הארצית, וכתוצאה מכך גם החלטות ברמה המקומית (למשל, בנוגע למסלולי הקווים, להצבת תחנות ולהצבת תמרורים) מצריכות קבלת אישור ממשרד התחבורה. כן צוין בתשובה כי הריכוזיות של משרד התחבורה בנוגע לסמכויות ולתהליכי קבלת ההחלטות היא השורש של בעיות רבות בתחבורה הציבורית, ובכללן הפגיעה ברמת השירות, היות שהיא יוצרת עומס אדיר על הרשות הארצית ומונעת את ניצול יתרונו היחסי של הרובד המקומי, שיש לו היכרות טובה יותר עם השטח ועם צרכיו המשתנים. ריכוזיות זו

17 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 64א** (2013), "משרד התחבורה, התשתיות הלאומיות והבטיחות בדרכים - ארגון מחדש בתחבורה הציבורית במטרופולין תל אביב", עמ' 520 - 521.

18 מבקר המדינה, **דוח שנתי 67א** (2016), "משרד התחבורה והבטיחות בדרכים - הכנה וביצוע של התקציב להשגת מטרות המשרד", עמ' 487.

ייחודית לישראל ואינה מקובלת במדינות מפותחות בעולם, אשר במרביתן קיימת רשות תחבורה מטרופולינית אשר מנהלת את התחבורה הציבורית בתחומה. נוסף על כך צוין בתשובה כי גם ברשות הארצית עצמה נתונה סמכות האישור פעמים רבות רק בידי מנהל אחד.

עוד צוין בתשובת אגף התקציבים כי משרד האוצר מחזיק מאז ומעולם בדעה שהקמת רשויות מטרופוליניות תפתור את בעיית הריכוזיות בקבלת ההחלטות ותסייע לשדרג את מתן שירותי התחבורה הציבורית. אגף התקציבים ניסה לקדם באמצעות חוק ההסדרים לשנת 2019 הקמה של רשויות מטרופוליניות, אולם לאחר שהנושא אושר בקריאה ראשונה נבלם קידומו בשלב הדיונים בכנסת.

> ניסיונות להקמת רשויות מטרופוליניות לא צלחו. אי-הקמתן פוגעת בקידום של מיזמי תח"צ ובשיפור השירות של התח"צ

למרות ההכרה בצורך להקים רשויות תחבורה מטרופוליניות, ולמרות שמבקר המדינה העיר על כך בעבר, הניסיונות החוזרים ונשנים לפעול להקמתן ולעיגונן בחקיקה לא צלחו. לרשויות כאלה יכולה להיות השפעה מכרעת בכל הנוגע ליישוב חילוקי הדעות בין רשויות מקומיות, לקידום ראייה כוללת בעניין מתן פתרונות תחבורתיים ולמתן מענה יעיל לצרכים מקומיים. על כן אי הקמתן פוגעת בקידום של מיזמי תח"צ במטרופולינים ובשיפור השירות של התח"צ. בשל כל אלה על משרדי האוצר והתחבורה לפעול בהקדם לקידום הקמתן של רשויות כאלה, ולהביא בחשבון בעניין זה את ההשפעה שעשויה להיות להקמתן על חלוקת הסמכויות בין השלטון המרכזי לבין השלטון המקומי.

משרד המשפטים כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2018 כי החלטת ממשלה 3426 מ-11.1.18, שעניינה הקמת רשויות מטרופוליניות לתחבורה, נוסחה בשיתוף פעולה עימו, וכי בעקבותיה הוא עשה מאמצים רבים לקידום חוק להקמת רשויות מטרופוליניות. משרד המשפטים ציין כי היועץ המשפטי לממשלה אישר את הכללת החוק בדבר הקמת הרשויות המטרופוליניות בחוק ההסדרים לשנת 2019, נוכח ההשפעות המשקיות שעשויות להיות לו. משרד המשפטים הוסיף כי בשונה מהשנים 2007 ו-2011, בשנת 2018 הוכן במסגרת חוק ההסדרים נוסח חוק להקמת רשויות מטרופוליניות; נוסח זה נכלל בתזכיר חוק ההסדרים אשר נשלח לרשומות, והוא אף עבר בקריאה ראשונה בכנסת. עוד כתב משרד המשפטים בתשובתו כי השקיע משאבים רבים, בשיתוף משרד האוצר ומשרד התחבורה, כדי להשלים את הכנת נוסח החוק בזמן, ואולם שר התחבורה החליט לפצל את הפרק "רשויות תחבורה מטרופוליניות" מחוק ההסדרים, ועל כן התזכיר שהוכן לא הועלה להצבעה בכנסת.

האגף לתכנון תחבורתי

האגף לתכנון תחבורתי שבמשרד התחבורה עוסק בתכנון ארוך הטווח של כלל תשתיות התחבורה היבשתית - לרבות רשת הדרכים, המסילות ומערכות הסעת ההמונים - בכל רמות התכנון. בין היתר עוסק האגף בתכנון סטטוטורי של רשתות הדרכים והמסילות בישראל בהיבט המערכתי; בגיבוש של מסמכי מדיניות בתחומים השונים של התכנון התחבורתי; בקידום תוכניות אב לתחבורה בכל הרמות (החל בתוכנית אב ארצית לתחבורה יבשתית וכלה בתוכניות אב לתחבורה ברשויות מקומיות); ובהכנה של "הנחיות לתכנון" בתחומים השונים של התכנון התחבורתי. מתוקף תפקידו האגף מייצג את שר התחבורה במוסדות התכנון הסטטוטוריים, אשר דנים באישור התוכניות המוגשות להם. האגף גם מרכז בידיו את סמכויות המפקח על התעבורה (במסגרת זו הוא אחראי בין היתר להכנה ולעדכון של תקנות התעבורה ולוח התמרורים) ואת הסמכויות של רשות תִמרור מרכזית (במסגרת זו הוא מעורב בקביעת הסדרי התנועה של רשת הדרכים בכל המדינה, הן ברמה המערכתית והן ברמה המקומית).

- מחסור בכוח אדם מקצועי
- ייצוג חסר של משרד התחבורה במוסדות התכנון
- הסתמכות רבה על יועצים חיצוניים
- התיאום בין האגף לתכנון תחבורתי לבין הרשות הארצית לתח"צ לוקה בחסר

כאמור לעיל, עד שנת 2016 היה האגף כפוף מבחינת המבנה הארגוני לרשות הארצית. בשנה זו הוכפף האגף למינהל התשתיות. עד שהוכפף לו האגף עסק המינהל בהיבטים הביצועיים והתקציביים של כלל תשתיות התחבורה היבשתית במדינת ישראל על מרכיביהן השונים: הרכבת, הכבישים הבין-עירוניים והתחבורה הציבורית. תפקידיו היו בין היתר ליצור אינטגרציה בין מערכות התחבורה השונות; להכין תוכניות רב-שנתיות לפיתוח התחבורה ולקבוע לפיהן

תוכניות עבודה שנתיות; ולתקצב פרויקטים תחבורתיים. בעקבות צירוף האגף למינהל התשתיות הורחבו תפקידיו של המינהל גם להיבטים התכנוניים של תשתיות התחבורה היבשתית. להלן פירוט הליקויים שנמצאו בתפקוד האגף:

1. הפריסה של שימושי הקרקע משפיעה על רמת השירות של מערכות התחבורה הציבורית. ביישובים רבים תשתיות לא מותאמות יוצרות חסמים אשר מונעים מתן שירות יעיל של תח"צ. תכנון משולב של כלל שימושי הקרקע ושל התחבורה הציבורית והתאמת התשתיות הפיזיות לעקרונות התפעול של שירותי התחבורה הציבורית חיוניים לאספקה טובה ויעילה של שירותי תח"צ. תכנון משולב זה מצריך תיאום בין כל הגורמים, ובכלל זה בין אגף תכנון תחבורתי לרשות הארצית. למשל, חשוב שבעת תכנון הכבישים תינתן תשומת לב לאזורים שבהם עתידים לעבור קווי אוטובוס, למספר הקווים ולתדירות נסיעתם ולתכנן את הכבישים באופן שרוחבם יאפשר מעבר של אוטובוסים, הצבת תחנות וסימון של נתיבי תנועה בלעדיים לתח"צ (כגון נת"צים[19], מת"צים[20] ונתיבי HOV[21]) במקומות שבהם נדרש לתת העדפה לתח"צ. דוגמה נוספת - יש לקבוע את מקומם של מתקני התשתית הדרושים להפעלת השירות באוטובוסים (להלן - מתקני תח"צ) כבר בעת תכנון השכונות ביישובים ולהקצות די שטח עבורם. נוסף על כך, לעיתים יש להביא בחשבון את הצרכים הכוללים של תפעול התח"צ באזור כולו, ולא להסתפק בהסתכלות צרה על התוכנית שנידונה.

במסמך המפרט את חזון מינהל התשתיות נכתב כי אחד האתגרים העיקריים העומדים לפני המינהל הוא חיזוק שיתופי הפעולה, בין היתר בין מינהל התשתיות לבין הרשות הארצית לתח"צ, תוך חידוד תחומי הסמכות והאחריות של כל אחת מהיחידות. כמו כן נכתב כי מאחר שמורכבות הפעילות גדלה, נדרשות יכולות גבוהות של תיאום והסרת חסמים מול גורמים חיצוניים ופנים-משרדיים.

בביקורת נמצא כי התיאום בין אגף תכנון תחבורתי לבין הרשות הארצית לוקה בחסר. במקרים רבים נציגי אגף תכנון תחבורתי מעלים בדיוני מוסדות התכנון דרישות להקצאת שטח למתקני תח"צ, אולם אין בידיהם מידע מלא בנושא הרלוונטי, כגון מידע על סוג המתקן הנדרש, מקומו המועדף והתוכנית הנדרשת עבורו. היעדר תיאום בין שתי היחידות עלול לגרום לכך שההחלטות שיתקבלו במוסדות התכנון לא יהיו מיטביות בהיבט התחבורתי ולא יאפשרו למלא את צורכי התפעול של התח"צ. להחלטות אלה השפעה ארוכת טווח על תפעול שירותי התח"צ, והן עלולות להקשות את פיתוחה של מערכת תח"צ יעילה בעתיד.

19 נתיבי תחבורה ציבורית המיועדים לנסיעה בלעדית של כלי רכב מורשים, כגון אוטובוסים, מוניות ולעיתים רכב שמספר הנוסעים בו שווה למספר המצוין בתמרור או גדול ממנו.

20 מסלולים לתחבורה ציבורית המופרדים פיזית משאר הנתיבים בדרך.

21 High-Occupancy Vehicle Lane - נתיב לרכב רב-תפוסה, המיוחד לשימוש של כלי רכב שמספר הנוסעים בהם גדול ממספר מסוים.

משרד התחבורה כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2018 (להלן – תשובת משרד התחבורה) כי יש יתרון בכך שהאגף כפוף כיום למינהל התשתיות, היות שבאופן זה כל הליכי התכנון, התקצוב וההקמה של התשתיות התחבורתיות מבוצעים במינהל אחד. עם זאת, החיסרון הוא שהאגף אינו כפוף לגוף שעוסק בתכנון ובתפעול השוטף של התחבורה הציבורית. עוד כתב משרד התחבורה כי מכיוון שהאגף לתכנון תחבורתי הוצא מהרשות הארצית, הדבר דורש תיאום מוגבר בין הרשות הארצית ובין מינהל התשתיות, וכי "חל שיפור משמעותי בתיאום בין היחידות, הן ברמת המחוזות והן ברמת המטה".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה כי עליו למצוא את הפתרונות המתאימים כדי שיתקיימו שיתוף פעולה ותיאום מלאים ושוטפים בין האגף לתכנון תחבורתי לבין הרשות הארצית, לוודא שצורכי התח"צ יקבלו את המענה המתאים מבחינת התכנון הסטטוטורי ולאפשר לאגף לתכנון תחבורתי למלא את מכלול תפקידיו באופן מיטבי.

על משרד התחבורה לדאוג שיתקיימו שיתוף פעולה ותיאום מלאים ושוטפים בין האגף לתכנון תחבורתי לבין הרשות הארצית ולוודא שצורכי התח"צ יקבלו מענה מתאים מבחינת התכנון הסטטוטורי

2. כבר בשנת 2014 נכתב בסיכום תוכנית העבודה של יחידות משרד התחבורה לשנת 2013 לגבי האגף לתכנון תחבורתי כי "האגף פועל בצוות מצומצם מראש... המשרד פועל לגייס מהנדסים נוספים שייקחו חלק בנטל הכבד היושב על האגף". באותה תוכנית גם צוין כי יש לחזק את מעמד משרד התחבורה במוסדות התכנון. משרד מבקר המדינה העיר בשנת 2016 כי לנוכח חשיבותם הרבה והיקפם הגדול של תחומי אחריותו של האגף לתכנון תחבורתי, על הנהלת המשרד ליישם את תוכנית העבודה בנוגע לאיוש האגף[22]. בדיון שקיימה בדצמבר 2016 הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת[23] ציינה מנהלת האגף לתכנון תחבורתי כי יש מחסור בעובדים באגף, וכי בגלל שינוי שנעשה בחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבנייה), יהיה על האגף להשקיע בעתיד משאבים גדולים אף יותר (השינוי שנעשה בשנת 2014 הרחיב מאוד את סמכויותיהן של הוועדות המקומיות - ראו להלן). כמו כן ציינה מנהלת האגף כי בעת קיום הדיון האמור עבדו באגף 24 עובדים, וכי מת"ח ביקש ממשרד האוצר להגדיל את תקן כוח האדם באגף בעוד 15 עובדים. בסיום הדיון ביקשה יו"ר הוועדה לקבל ממת"ח עד 1.1.17 העתק של הפנייה לנש"ם בנוגע לצורך בהגדלת התקן.

במועד סיום הביקורת עדיין לא פנה משרד התחבורה לנש"ם לצורך הגדלת תקני כוח האדם באגף לתכנון תחבורתי, וממילא לא הגיש את המסמך המבוקש לוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת.

22 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 67א** (2016), "משרד התחבורה והבטיחות בדרכים - הכנה וביצוע של התקציב להשגת מטרות המשרד", עמ' 478.

23 פרוטוקול מס' 179 של ישיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, 15.12.16.

לפני שהועבר למינהל התשתיות הכין האגף לתכנון תחבורתי מסמך[24] ובו ניתח את צורכי העבודה שלו ודרש תוספת של 15 משרות לפחות לתקן עובדי המדינה. כמו כן צוין במסמך כי הוא מפרט רק בנוגע לתוספת כוח האדם הדרושה לפעילות האגף בעקבות הרחבת הסמכויות של הוועדות המקומיות ובעקבות התוכניות לקדם בעשור הקרוב פרויקטים של מערכות להסעת המונים. עוד צוין במסמך כי יתר הפעילויות של האגף "נספגות" בפעילות השוטפת ומתבצעות על חשבון פעילות האסדרה המקצועית המתחייבת מהחוק. נוסף על כך צוין במסמך כי בעקבות כך מעביר האגף תכולות עבודה ליועצי חוץ ולגורמים מחוץ למשרד, וכי הלשכה המשפטית במשרד מתנגדת נחרצות להעברת תכולות עבודה הקשורות לאסדרה לגורמים שאינם עובדי מדינה, היות שעקב כך "נפגעת איכות וכמות הפעילות הנדרשת לייצוג הולם של צרכי התכנון בראיית האחריות הרגולטורית". בתרשים מבנה ארגוני שמסר האגף למשרד מבקר המדינה בעת ביצוע הביקורת הוצג תקן כוח האדם ובו 22 משרות מאוישות ושבע משרות שאינן מאוישות. כמו כן הוצג הצורך בהוספת 16 משרות לתקן.

גם במסמך המפרט את חזון מינהל התשתיות[25] צוין המחסור בכוח אדם בתחום הסטטוטוריקה כאחד האתגרים העיקריים העומדים לפני המינהל. במסמך זה נכתב כי מצבת כוח האדם בתחום זה במשרד היא 20% ממצבת כוח האדם במשרד להגנת הסביבה, שאף הוא, בדומה לאגף לתכנון תחבורתי, נדרש לייצג את השר להגנת הסביבה במוסדות התכנון.

משרד התחבורה כתב בתשובתו כי קיים מחסור חמור בכוח אדם בתחום הסטטוטורי, שמונע מילוי מיטבי של התפקידים שמוטלים על האגף.

משנת 2014 מציין האגף לתכנון תחבורתי את הנזקים הנגרמים מהמחסור בכוח אדם מקצועי באגף - שהעיקרי שבהם הוא הפגיעה בייצוג משרד התחבורה במוסדות התכנון הסטטוטוריים - ועומד על הצורך להגדיל את מצבת העובדים שלו כדי לחזק את מעמד המשרד במוסדות התכנון ולהיערך לשינויים שנעשו בחוק התכנון והבנייה. למרות הערות קודמות בדוחות של משרד מבקר המדינה, ואף על פי שהנושא נכלל בתוכניות העבודה של משרד התחבורה, בפועל לא פעל משרד התחבורה לחיזוק היכולות המקצועיות של האגף ולאיוש המשרות המקצועיות בו.

24 מסמך ללא חתימה וללא ציון תאריך (להערכת משרד מבקר המדינה, הוא נכתב בסמוך לשנת 2016).

25 מסמך שאינו נושא תאריך.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה כי העיכובים בטיפול בנושאים של חיזוק היכולות הסטטוטוריות של האגף והגברת יכולתו להתמודד עם האתגרים המקצועיים העומדים לפניו והעיכובים בהיערכות לשינוי שנעשה בחוק התכנון והבנייה עוד בשנת 2014 אינם סבירים. כפי שיוצג להלן לאורך הדוח, הדבר פוגע פגיעה חמורה בתפקוד האגף, בייצוג עמדות משרד התחבורה במוסדות התכנון ובקידום המדיניות של המשרד לשיפור שירותי התחבורה הציבורית ולהגברת השימוש בה.

העיכוב בטיפול של משרד התחבורה בחיזוק היכולות המקצועיות של האגף לתכנון תחבורתי פוגע בתפקוד האגף, בייצוג עמדות המשרד במוסדות התכנון ובקידום מדיניותו בדבר שיפור שירותי התח"צ

באוקטובר 2018 פרסמה נש"ם מכרזים פנימיים לעשר משרות באגף לתכנון תחבורתי.

3. ביולי 2014 הוקמה "מינהלת תכנון תחבורתי" (להלן - מת"ל) על ידי חברה חיצונית שזכתה במכרז שפרסם מת"ח. מת"ל מאוישת בין היתר במומחים מתחום תכנון התחבורה ונועדה לסייע לאגף לתכנון תחבורתי במילוי משימותיו בתחום התכנון ולהגביר את מעורבותו בתהליכי תכנון פרויקטים. לעיתים קרובות האגף מבקש מיועצים ממת"ל למסור לו חוות דעת על תוכניות המוגשות למוסדות התכנון אשר יש להן היבטים תחבורתיים. במועד סיום הביקורת החברה החיצונית שזכתה במכרז ממשיכה לנהל את מת"ל.

משרד מבקר המדינה כתב בדוח שפרסם בשנת 2015[26] כי בנימוקים לפרסום המכרז להקמת מת"ל[27] ציין האגף לתכנון תחבורתי כי "הצורך ביציאה למכרז נובע מתוך מטלות האגף העצומות. האגף אמור ללוות ולאשר את התכנון המערכתי בארץ, הכולל גופים רבים... ישנו הצורך בבדיקות ובתיאומים ותוך שימת לב כי מדיניות המשרד מבוצעת... לאור המטלות הרבות באגף ולאור מצבת כוח האדם המצומצמת יש צורך במנהלת תכנון שתכלול מומחים מהשורה הראשונה". משרד מבקר המדינה העיר בדוח זה כי קיימת תלות של משרד התחבורה ביועצים ובגורמים חיצוניים, וכי עולה חשש שתפקידי ליבה של משרד התחבורה יועברו אל גורמים פרטיים. משרד מבקר המדינה ציין כי על משרד התחבורה להבטיח כי תפקידי הליבה יישארו בידיו, כדי לקיים את אחריותו השלטונית, על פי הוראות התקשי"ר ונוהלי המשרד.

במסמך המפרט את חזון מינהל התשתיות נכתב כי על מנת שהוא יוכל להתמודד עם האתגרים הצפויים לו, עליו לחזק את יכולותיו הסטטוטוריות ואת "הפונקציות המקצועיות" בו, דוגמת מנהלי סטטוטוריקה במחוזות ורפרנטים באגף התכנון. עוד נכתב כי יש לצמצם את "זליגת הידע", את השימוש הנרחב ביועצים חיצוניים ואת ההסתמכות על מינהלות ועל חברות בקרה.

26 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 66א** (2015), "משרד התחבורה והבטיחות בדרכים - התקשרויות עם יועצים ונותני שירותים", עמ' 455.

27 המכרז פורסם בשנת 2013.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה כי שימוש בעובדים מקצועיים רבים שאינם אנשי השירות הציבורי והעברת פעילויות ליבה של המשרד לגורמי חוץ מחלישים את גוף הידע המקצועי של המשרד ופוגעים בסמכות ובאחריות המקצועית של אנשי המשרד בכל הנוגע לתכנון תחבורתי. הדברים אמורים בפרט בנוגע לתהליכים מורכבים ומתמשכים דוגמת תכנון סטטוטורי שבהם יש צורך בהמשכיות הטיפול, שפעמים רבות אינה מתאפשרת בעת שימוש ביועצים חיצוניים, מאחר שהיועץ אינו מעורב בתהליך מתחילתו ועד סופו אלא רק בחלק משלביו. כמו כן, הדבר מביא לריכוז של ידע מקצועי בידי גורמים חיצוניים ולתלות רבה של המשרד בגורמים אלה.

אף שמשרד התחבורה ער לבעייתיות הכרוכה בהסתמכות על יועצים חיצוניים בתחומי הליבה של עבודתו הקשורים לאחריותו כמאסדר, וחמור מכך - אף שמשרד מבקר המדינה העיר על כך בעבר, לא פעל מת"ח לצמצום התלות של האגף לתכנון תחבורתי ביועצים ממת"ל. בד בבד עם פעולות לחיזוק היכולות הסטטוטוריות של האגף, יהיה על משרד התחבורה לבחון מחדש את היקפו ואופיו של השימוש ביועצים מקצועיים בנושאים הנוגעים לתכנון תחבורתי.

הנחיות משרד התחבורה בנושאי תכנון תח"צ

במשך השנים הכין משרד התחבורה הנחיות תכנון רבות, המיועדות לכלל הגורמים הנוגעים בדבר, ובהם מתכננים, מהנדסי תנועה, מוסדות התכנון, משרד התחבורה עצמו וחברות התשתית הכפופות לו, משרדי ממשלה אחרים ורשויות מקומיות. ההנחיות עוסקות בין היתר בתכנון תח"צ ובתכנון סטטוטורי וכוללות לדוגמה את "המדריך להכנת בחינת השלכות תחבורתיות (בה"ת)" (להלן - המדריך להכנת בה"ת)[28]; הנחיות לתכנון רחובות בערים; הנחיות לתכנון ותפעול של שירות תחבורה ציבורית באוטובוסים[29] (להלן - הנחיות לתכנון ולתפעול של תח"צ); עקרונות להכנת נספח תחבורה לתוכניות סטטוטוריות (להלן - מסמך העקרונות להכנת נספח תחבורה); והנחיות לאזורי מיתון תנועה[30].

להנחיות אלה אין מעמד מחייב, והן נועדו לספק כלים לתכנון היבטים שונים הנוגעים לתחבורה. הן משאירות בידי המתכננים ומקבלי ההחלטות את הגמישות לבחון כל מקרה לגופו, להפעיל שיקול דעת, לקבוע את סדרי העדיפויות לעניין התכנון ולהעדיף שיקולים מסוימים על פני אחרים, כדי למצוא

28 מסמך המצורף לעיתים לתוכנית הנידונה במוסדות התכנון (ראו להלן).

29 ההנחיות הוכנו בשיתוף משרד האוצר.

30 הנחיות שמטרתן לשפר את הבטיחות ואת איכות החיים ברחובות המגורים, באמצעות האטת הנסיעה ומתן עדיפות לבטיחות, בעיקר של הולכי הרגל, על פני זרימת התנועה ונוחותה.

את הפתרונות המתאימים ביותר ולאזן בין הצרכים השונים, בהתאם למדיניות ולמטרות התכנון.

1. חלק מההנחיות הנוגעות לתכנון, לקידום ולתפעול של תח"צ הוכנו ופורסמו רק בשנים האחרונות, להלן פירוט:

א. ההנחיות לתכנון ולתפעול של תח"צ פורסמו לראשונה רק בשנת 2016 על ידי הרשות הארצית. הן נועדו לשמש כלי עבודה לכלל העוסקים בתכנון בענף, כדי להסדיר את תהליך התכנון, התפעול והניטור של התח"צ, בדגש על אוטובוסים. ההנחיות עוסקות במרכיבים האלה: תכנון השירות באוטובוסים, לרבות תכנון הקווים ותקני שירות מינימליים; תכנון תשתיות הנדרשות לצורך תפעול התח"צ - לרבות מתקני תח"צ ותשתיות שתינתן בהן למתן העדפה בתנועה לאוטובוסים (להלן - תשתיות העדפה); ויישום השירות ותפעולו, לרבות השיטות לניהול הנסיעה באוטובוסים והערכת איכות השירות.

כאמור, אחד הנושאים שמסמך ההנחיות עוסק בהם הוא תכנון מתקני תח"צ ותשתיות העדפה, שנחוצים על מנת לאפשר תפעול תקין ואמין של השירות שתוכנן. ההנחיות קובעות דרישות לאספקת תשתית נאותה שתאפשר למלא באופן הולם את צורכיהם של הנוסעים ומפעילי התח"צ ולספק רמת שירות גבוהה באמצעות העדפה לאורך מסלול הנסיעה. דרישות אלה משפיעות במישרין על התכנון העירוני ועל תכנון שימושי הקרקע.

תשתיות העדפה כוללות נתיבי תנועה בלעדיים לתח"צ ואמצעים למתן עדיפות לתחבורה ציבורית בצומת מרומזר ולצמצום העיכוב בתחנה. תכנון של תשתיות העדפה משפיע על זכויות הדרך, על תכנון של ממשקים בין אמצעי תחבורה שונים, על "משיכת" הולכי רגל וכו'. על כן יש לבדוק את הצורך בהסדרי העדפה לתח"צ והכללתם כבר בשלב המוקדם של התכנון. בהנחיות נכתב כי מורגש מחסור ניכר בנתיבי העדפה לאוטובוסים ובמתן העדפה לאוטובוסים בצמתים מרומזרים. מחסור זה גורם להאטת הנסיעה ולפגיעה באמינות השירות, בייחוד במרכזי הערים, וכן בגישה למוקדי תעסוקה מטרופוליניים.

מתקני תח"צ כוללים מרכזי תחבורה משולבים (מתח"מים)[31], מסופים[32], חניות תפעוליות בקצה הקו, חניונים תפעוליים וחניוני לילה[33], תחנות אוטובוס ועוד. בהנחיות צוין כי כיום מורגש מחסור של ממש בתשתיות

31 מרכז תחבורה משולב הוא מתקן תחבורה הכולל תחנת מתע"ן ובו מתבצע מעבר נוסעים אל התחבורה הציבורית וממנה מאמצעי תחבורה אחרים.

32 מסוף הוא מתקן תחבורה ציבורית המשמש נקודת קצה או נקודת מפגש של כמה קווי שירות שונים. במסוף מתאפשר מעבר נוסעים בין קווי אוטובוס ובין סוגי שירות שונים. המסוף מכונה לעיתים "תחנה מרכזית" והוא כולל בדרך כלל גם שטחים תפעוליים צמודים, כמו חניות תפעוליות ומינהליות.

33 חניון לילה הוא חניון המיועד לחניית אוטובוסים בקווי שירות בסוף יום הפעילות. בדרך כלל חניון הלילה כולל גם דיפו, שניתנים בו שירותים הנדרשים לתפעול האוטובוסים, ובהם תחנת תדלוק לאוטובוסים, מוסך ומתקני שטיפה.

המיועדות לאוטובוסים, בין היתר מחסור במרכזי תחבורה ובמרכיבים משלימים בתחנות אוטובוס, כגון סככות ושלטי מידע. מחסור זה פוגע באיכות השירות שניתן לנוסעים ומקשה על המפעילים להפעיל את ציי האוטובוסים ולספק לנהגים תנאי עבודה בסיסיים.

ב. מסמך העקרונות להכנת נספח תחבורה פורסם לראשונה רק בסוף שנת 2017, על ידי האגף לתכנון תחבורתי. נספח תחבורה הוא הכלי המבטא את התכנון התחבורתי בשלב הסטטוטורי, ובו נקבע השטח המיועד להקמת תשתיות תחבורה. הנספח כולל לרוב מסמך הסבר ותשריט[34] כללי או תשריטים ייעודיים לנושאים שונים בתחום התחבורה, ובהם מערך דרכים, הסדרי תנועה עקרוניים, טבלת מאזן חנייה, סימון נתיבים שבהם ניתנת עדיפות לתח"צ, "חתכים עקרוניים של רחובות", סימון שבילי אופניים, מסילות ותחנות רכבת, חניוני "חנה וסע"[35], רשת מתע"ן, מסופים לתח"צ, חניוני רכבת כבדה וחניוני לילה.

במסמך העקרונות להכנת נספח תחבורה נכתב כי תוכניות סטטוטוריות אינן מחייבות כיום הכנת נספח תחבורה, ועם זאת למרבית התוכניות הבינוניות והגדולות מצורף בפועל נספח תנועה. עוד נכתב במסמך העקרונות: "במקרים רבים מאוד, נספחי התנועה הקיימים, אם קיימים, מהווים מסמך מאולץ וטכני ולרוב מתייחסים למרכיב הרכב הפרטי כמעט בלבד, התייחסות ליתר המרכיבים נעשית כ'סטנדרט' וכתוצר לוואי וללא השקעה מקבילה בניתוח צרכים ומשמעויות". כמו כן צוין במסמך העקרונות כי אין כללים מחייבים להכנת נספח תחבורה, לא מוגדרים בבירור תוכני הנספח, המתכונת שלו והאופן שבו נדרשים מוסדות התכנון לבחון אותו, וכי בפועל הנספחים שמכינים כיום כמעט אינם עוסקים בתחבורה הציבורית.

במסמך העקרונות להכנת נספח תחבורה מצוינים עיקרי הנושאים ועקרונות התכנון שיש להביא בחשבון בעת הכנת תוכנית, וכן הנחיות בדבר המרכיבים שיש לכלול בנספח התחבורה. במסמך נכתב כי מטרתו לשמש כלי עזר עבור המתכננים ומוסדות התכנון, על מנת לייצר שפה משותפת ולהבטיח כי כבר מתחילתו של תהליך התכנון יובאו בחשבון כל ההיבטים התחבורתיים המשפיעים על איכות החיים של המשתמשים והקשר ההדוק בין תחבורה לשימושי הקרקע. זאת על מנת לאפשר תכנון התומך בתחבורה בת קיימה ומעודד את השימוש בה. במסמך מצוין כי אם כבר בשלביו הראשונים של התכנון יובאו בחשבון כלל המרכיבים, יהיה התכנון הכולל נכון יותר.

34 תשריט - מפת תוכנית בניין עיר.

35 "חנה וסע" - שיטה המשלבת הגעה ברכב פרטי למתח"ם/למסוף או לתחנת אוטובוס, חנייה ארוכת טווח בסמוך להם והמשך נסיעה באמצעי תח"צ.

במשך שנים רבות לא עסקו הנחיות משרד התחבורה בנושאים מהותיים רבים החיוניים לשיפור שירותי התח"צ והשימוש בה. הנחיות בנושאים כמו ממשקים בין ייעודי קרקע ותחבורה, עקרונות התוויית מערך הדרכים, תכנון מתקני תשתית לתח"צ, הסדרי העדפה לתח"צ, קריטריונים לתכנון קווים ומדדים לרמת השירות פורסמו רק לאחרונה. בהיעדר הנחיות אלה, לעיתים לא הושם דגש מספיק על נושא התח"צ בעת תכנון שכונות, יישובים, מרכזי תעסוקה ואזורי תעשייה. למשל, בחלק מהתוכניות לא הוכן כלל נספח תחבורה. בחלק מנספחי התחבורה שהוכנו לא הושם דגש מספיק על תח"צ, לא הוקצו שטחים לבניית מתקני תח"צ והתשתיות תוכננו באופן שלא איפשר מתן העדפה לאוטובוסים על פני כלי רכב פרטיים. כל אלה מעידים על כך שבמשך שנים רבות לא פעל מת"ח די הצורך להשיג את היעדים שהצהיר עליהם בנוגע להעלאת רמת השירות של התח"צ ולקידום השימוש בה.

במקרים רבים נעשה ניסיון לתת מענה לצרכים הנוגעים להפעלת התח"צ רק בדיעבד, לאחר שהתוכניות כבר יושמו בשטח. ואולם המענה לא היה מיטבי והיה כרוך בפגיעה בשירות וביעילות של מערכת התחבורה. לדוגמה, לעיתים נעשה ניסיון להקצות נתיב לתח"צ לאחר שכבר נסלל כביש המשרת את נוסעי הרכבים הפרטיים. במקרים כאלה הקצאת נתיב לתח"צ מחייבת לרוב ויתור על נתיב המשמש את כלי הרכב הפרטיים או ויתור על מקומות חנייה, וכפועל יוצא מכך נפגע השירות הניתן לכלי רכב פרטיים. תכנון מראש של נתיבי העדפה עשוי לפתור בעיות אלה. דוגמה נוספת היא הקצאת מקום למתקני תח"צ לאחר ששכונה כבר בנויה ומאוכלסת, דבר שקשה לעשותו בשל תופעת NIMBY[36]. בהיעדר תכנון מראש, פעמים רבות מתקני התח"צ ממוקמים בסופו של דבר במקום שאינו אופטימלי מבחינת הפעלת שירותי התח"צ.

> במשך שנים לא עסקו הנחיות משרד התחבורה בנושאים מהותיים רבים החיוניים לשיפור שירותי התח"צ. עקב כך לעיתים לא הושם דגש מספיק על נושא התח"צ בעת תכנון שכונות ויישובים

2. כאמור, ההנחיות של משרד התחבורה בנושאים הנוגעים לתכנון וקידום של תח"צ מיועדות בין היתר למתכננים, למהנדסי התנועה, למוסדות התכנון ולרשויות המקומיות, שאמורים לפעול לפיהן וליישם אותן בשטח. מכיוון שאין להנחיות תוקף מחייב, חשוב להגביר את המודעות לחשיבותן בקרב הגורמים הרלוונטיים ולהביא לכך שיקבלו את המשקל הראוי במסגרת השיקולים של הגורמים המתכננים והגורמים המאשרים את התוכניות.

במהלך הביקורת מסר האגף לתכנון תחבורתי כי לרוב כאשר הוא מפרסם הנחיות חדשות הוא מקיים יום עיון שבו הוא מציג את עיקרי ההנחיות ומציין את חשיבותן, אולם אין ביכולתו לקיים בקרב הגורמים הרלוונטיים הכשרות תקופתיות וריענונים בנושאי ההנחיות.

36 Not In My Back Yard - כינוי לתופעה של התנגדות תושבים להקמתו של מוסד ציבורי חשוב אך מטריד בסמוך לביתם. תופעה זו מעמידה אתגר לפני אנשי ציבור ומקבלי החלטות, מאחר שהם צריכים לקבוע היכן יוקם המוסד הציבורי שקיומו חשוב לכלל החברה אך יש בו משום מטרד לתושבים המתגוררים בקרבתו.

באוקטובר 2017 שלחה לשכת התכנון מחוז תל אביב שבמינהל התכנון מכתב לרכז תחבורה באגף התקציבים שבמשרד האוצר (להלן - אגף התקציבים), ובו הצביעה על דרכים לצמצום השימוש ברכב פרטי והגברת השימוש באמצעי תחבורה חלופיים (להלן - מכתב לשכת התכנון מחוז תל אביב). לשכת התכנון מחוז תל אביב ציינה במכתב כי בקרב המתכננים בכלל ומתכנני התנועה והתחבורה בפרט לא הוטמעו כנדרש ההנחיות לתכנון רחובות בערים, וכי "חסרה אמירה משמעותית מבחינה ציבורית כגיבוי לרוח ההנחיות". לשכת התכנון מחוז תל אביב הוסיפה כי גם ההנחיות לגבי אזורי מיתון תנועה אינן מוכרות די הצורך למתכננים, וכי בפועל אין שכונות רבות שנבנו במלואן על פי ההנחיות, גם אם תוכננו לפיהן. עוד ציינה לשכת התכנון מחוז תל אביב כי לעיתים נעשה שימוש בכלים שונים מ"סל הכלים" המוצע בהנחיות, ללא ראייה כוללת.

משרד מבקר המדינה מעיר לאגף לתכנון תחבורתי כי עליו לשפר את ההטמעה והיישום של הנחיותיו בנושאים הנוגעים לתכנון ולקידום של התח"צ בקרב ציבור המתכננים, המהנדסים, מקבלי ההחלטות במוסדות התכנון והרשויות המקומיות. אפשר לעשות זאת לדוגמה באמצעות קיום קורסים, כנסים וימי עיון שוטפים לשם היכרות עם הנחיותיו וריענון ההנחיות, מענה על שאלות, היוועצות וכו'. על משרד התחבורה לוודא כי הנחיותיו מוכרות ונהירות לגורמים הרלוונטיים, וכי הן מובאות בחשבון במסגרת התכנון.

3. במהלך תהליך התכנון הסטטוטורי, במקרים שבהם מוסד התכנון סבור כי הדבר נחוץ, הוא דורש ממגישי התוכנית להכין מסמך בעניין בחינת ההשפעות התחבורתיות שלה (להלן - מסמך בה"ת). במסמך מתוארת המערכת התחבורתית, מוצגים בו הערכה של ההשפעות התחבורתיות של התוכנית ואומדן היקפי התנועה בעקבות יישומה, ומובאות מסקנות והמלצות להמשך טיפול. מוסד התכנון אמור לבחון את המסמך ולהחליט אילו מהמלצותיו יש להטמיע ולעגן במסמכי התוכנית הסטטוטוריים. לרוב מסקנות הבחינה יוטמעו בנספח התחבורה והתנועה של התוכנית.

בשנת 2003 פרסם משרד התחבורה את המדריך להכנת בה"ת, שמטרתו להתוות תהליך אחיד להכנת מסמך בה"ת. על פי המדריך, מסמך בה"ת נועד לספק למוסד התכנון מידע על ההשפעות התחבורתיות הצפויות מתוספת הנסיעות עקב מימוש התוכנית ולהציע דרכים לצמצום ההשפעות השליליות של התוכנית המוצעת על מערכת התחבורה.

א. במדריך להכנת בה"ת צוין כי חשוב שיזם התוכנית, עורך מסמך בה"ת ובוחני המסמך יכירו את מדיניות התחבורה של מת"ח. עוד צוין כי מסמך בה"ת אמור לאפשר למוסד התכנון להעריך את מידת ההלימה בין התוכנית המוגשת ובין מדיניות התחבורה של מת"ח, וכי מוסד התכנון יבחן אם לאשר תוכניות המתיישבות עם עקרונות מדיניות התחבורה, בהתאם לצפי בדבר המימוש של מערכות התחבורה המשרתות את אזור התוכנית.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה כי המדריך להכנת בה"ת התבסס כמסמך מדיניות על "תוכנית אב ארצית לתחבורה יבשתית" שהכין מת"ח בשנת 1999. בשנת 2008 עדכן מת"ח את התוכנית והוציא מסמך חדש שכותרתו "תוכנית אב ארצית לתחבורה יבשתית - מדיניות פיתוח התחבורה היבשתית במדינת ישראל". בשנת 2012 פרסם משרד התחבורה את התוכנית האסטרטגית לפיתוח התח"צ שבה קבע יעדים אסטרטגיים, שהעיקרי שבהם - העלאת רמת פיצול הנסיעות[37]. בהמשך הכין מת"ח תוכניות אסטרטגיות לשנת 2040 עבור רכבת ישראל ועבור כל אחד משלושת המטרופולינים הגדולים. עם זאת, משנת 2003 לא עודכן המדריך להכנת בה"ת ולא הותאם למדיניות התחבורה העדכנית של משרד התחבורה.

המדריך להכנת בה"ת (בדיקת השלכות תחבורתיות) לא עודכן משנת 2003 ולא הותאם למדיניות התחבורה העדכנית של משרד התחבורה

ב. בחינה של המדריך להכנת בה"ת העלתה כי הוא אינו עוסק בתחבורה הציבורית בהרחבה ובאופן המקיף את מכלול ההיבטים הרלוונטיים. למשל, במדריך לא הושם דגש על בדיקת נגישותה של התחבורה הציבורית להולכי רגל, לרוכבי אופניים ולבעלי מוגבלויות בתנועה, ובפרק ההנחיות לביצוע ניתוח ראשוני של ההשפעות התחבורתיות של התוכניות צוינה אמירה כללית ביותר: "במידת הצורך תבוצע הערכה כללית לגבי נוסעי התחבורה הציבורית".

לשכת התכנון מחוז תל אביב כתבה במכתבה כי חלק מהמדריך להכנת בה"ת אינו אחיד ועקבי, וכי חלק מההסברים שבו ניתנים להבנה בדרכים הסותרות זו את זו, ועל כן נדרש לעדכן אותו. עוד כתבה לשכת התכנון מחוז תל אביב כי אף שלפי הנחיות המדריך יש לבחון את כלל אמצעי התחבורה, בפועל נכללים בו כלים לבחינת כלי רכב פרטיים בלבד. יצוין כי גם גורמים אחרים, הן ממשרד התחבורה והן מחוצה לו, העלו נושא זה במהלך הביקורת.

סוגיה נוספת שהעלתה לשכת התכנון מחוז תל אביב במכתבה היא שרוב כלי הבדיקה הנהוגים היום מתמקדים בכלי הרכב הפרטיים, ועקב כך כשמתבקשות בדיקות בעניין רמת השירות של התח"צ או בנוגע לאופניים או הולכי רגל, כמעט אין בנמצא כלים לביצוען ומתקבלות בדיקות הערוכות בטכניקות שונות. על כן המליצה לשכת התכנון מחוז תל אביב לפתח שיטות בדיקה הרגישות דיין בנוגע להולכי רגל, לנוסעים באופניים ולמשתמשים בתח"צ.

37 רמת פיצול הנסיעות מבטאת את שיעור הנסיעות בתח"צ מהנסיעות המבוצעות בכלל אמצעי התחבורה.

מהאמור לעיל עולה כי המדריך להכנת בה"ת שם את הדגש בעיקר על בדיקות המיועדות למתן שירות לכלי רכב פרטיים (כגון בדיקת נפח התנועה הנוכחי ותחזית של כמות כלי הרכב הפרטיים בעתיד), ועוסק בנושא התח"צ באופן כללי ובלי לפרט בעניין בדיקות הנוגעות לשימוש בתח"צ, כגון אילו ביקושים באזור התוכנית דורשים מענה של תח"צ, מהו נפח התנועה הנוכחי והחזוי של התח"צ, ומהי כמות הולכי הרגל ורוכבי האופניים.

על משרד התחבורה לעדכן את המדריך להכנת בה"ת, באופן שיותאם לתוכניות וליעדים העדכניים שלו, ובין היתר ליעד של העלאת רמת פיצול הנסיעות. כמו כן, יש לגבש כלים שיאפשרו ניתוח של רמת השירות של התח"צ ושל הביקושים לה וכן ניתוחים לגבי הליכה ברגל ושימוש באופניים.

משרד התחבורה כתב בתשובתו כי הוא מעדכן את המדריך להכנת בה"ת מאז אפריל 2018, וכי בגרסה המעודכנת תהיה התייחסות משמעותית לנושאים של תח"צ, הסעת המונים, הולכי רגל ורוכבי אופניים. עוד כתב משרד התחבורה כי המדריך המעודכן צפוי להתפרסם בשנת 2019.

ג. בהנחיות בנושא התח"צ הכלולות במדריך להכנת בה"ת צוין כי יש לפרט בנוגע להיבטי התח"צ במצב הקיים ובמצב העתידי, ובכלל זה קווי האוטובוסים, מקום התחנות, התדירות הקיימת והמתוכננת ונגישותן של רכבות ושל מערכות הסעת המונים לציבור.

משרד מבקר המדינה בדק 8 מסמכי בה"ת שהוכנו בשנים האחרונות ומצא כי בחלק מהם העיסוק בנושא התחבורה הציבורית אינו מעמיק, והם אינם מפרטים בנוגע לשירות הנוכחי והעתידי הניתן באמצעות אוטובוסים.

על משרד התחבורה לדאוג להכנת מערכת הנחיות קוהרנטית ומקיפה בנושאים הנוגעים לתכנון ולקידום של התח"צ ולשפר את מידת הטמעתן ויישומן של הנחיות אלה בקרב המתכננים, מוסדות התכנון והרשויות המקומיות. על ההנחיות להתאים למדיניותו העדכנית ולתוכניותיו העתידיות של המשרד. כמו כן, על משרד התחבורה לשקול אם יש לפעול להפיכתן של חלק מההנחיות למחייבות, לדוגמה יש לשקול אם נחוץ לגבש הנחיות מחייבות להקצאת מקום למתקני תח"צ. נוסף על כך, על משרד התחבורה לגבש כלים מתאימים שיאפשרו ניתוח של רמת השירות של התח"צ והביקושים לה וכן ניתוח לגבי נוחות ההליכה ברגל והשימוש באופניים.

מינהל התכנון כתב בתשובתו מאוגוסט 2018 (להלן - תשובת מינהל התכנון) כי הוא מבקש להיות שותף לגורמים ממשלתיים רלוונטיים אחרים ולנציגות השלטון

על משרד התחבורה לדאוג להכנת מערכת הנחיות קוהרנטית ומקיפה בנושאים הנוגעים לתכנון ולקידום של התח"צ ולהגביר את הטמעתן ויישומן של הנחיות אלה בקרב המתכננים, מוסדות התכנון והרשויות המקומיות

המקומי בכל בחינה של הנחיות תכנון. מינהל התכנון הדגיש בתשובתו כי נדרשת זהירות בנוגע להפיכתן של הנחיות תכנון למחייבות, בשל הצורך בגמישות ובהתאמה למאפיינים ולתנאים השונים של כל יישוב.

התכנון הסטטוטורי

חוק התכנון והבנייה הוא החוק העיקרי המסדיר את הליכי התכנון ורישוי הבנייה בישראל. תוכנית מתאר סטטוטורית היא האמצעי לתכנון הפיזי-מרחבי של המדינה. הליכי התכנון הסטטוטורי נועדו בין היתר לאפשר לבחון תוכניות ממגוון היבטים ועל בסיס מגוון שיקולים וצרכים - שייתכן כי לעיתים לא יעלו בקנה אחד זה עם זה - ולאפשר שקיפות ושיתוף הציבור בעניין, ובתוך כך לאזן בין צורכי הפיתוח השונים ובין צרכים אחרים לטובת הכלל. בין הפריסה של שימושי הקרקע ובין מערכות התחבורה יש קשרי גומלין: היצע מערכות התחבורה והגישה שהן מספקות משפיעים על שימושי הקרקע, מאחר שרבים מאזורי המגורים ואזורי התעסוקה והמסחר נבנים בקרבת עורקי התחבורה הקיימים ומקומם מושפע מקיום אמצעי תחבורה בקרבתם. מצד שני, דפוסי הנסיעות מושפעים מהפריסה של שימושי הקרקע ומשפיעים על השימוש במערכות התחבורה. קשרי גומלין אלה מחייבים תכנון משולב של שתי המערכות.

חוק התכנון והבנייה קובע מדרג של מוסדות תכנון שבהם מתקבלות החלטות בנושא התכנון והבנייה: בראש המדרג - המועצה הארצית לתכנון ולבנייה (להלן גם - המועצה הארצית), מתחתיה שש ועדות מחוזיות לתכנון ולבנייה ומתחתיהן 126 ועדות מקומיות לתכנון ולבנייה[38]. המועצה הארצית בין היתר מגבשת את מדיניות התכנון בישראל, עורכת תוכניות מתאר ארציות, מגישה אותן לאישור הממשלה ומאשרת תוכניות מתאר מחוזיות. יו"ר מטה הדיור הלאומי במשרד האוצר משמש יו"ר המועצה הארצית. בתקופת הביקורת שימשו בתפקיד זה מר אביגדור יצחקי ומר זאב בילסקי. ועדה מחוזית בין היתר מתווה את מדיניות התכנון המחוזית באמצעות הכנתה של תוכנית מתאר מחוזית, וכן דנה באישורן של תוכניות מתאר ליישובים הכלולים במחוז ושל תוכניות מתאר מקומיות ומפורטות שמכוחן ניתן להנפיק היתרי בנייה. ועדה מקומית עוסקת בין היתר בייזום תכנון מקומי, דנה באישורן של תוכניות מפורטות בהתאם לסמכויות שנקבעו לה בחוק, ועוסקת בהוצאת היתרי בנייה ובפיקוח על הבנייה. במקביל למועצה הארצית פועלות ועדות לנושאים ייעודיים אשר המחוקק החליט שחשוב לזרז את הליכי התכנון שלהם, ועל כן הסמיך ועדות ייעודיות, הפועלות ברמת התכנון הארצית, לטפל בעניינם. בין אלה נמנית הוועדה הארצית לתכנון ולבנייה של מתחמים מועדפים לדיור (להלן - הוותמ"ל).

38 ובהן ועדות שמרחב התכנון שלהן כולל רשות מקומית אחת וועדות מרחביות שבמרחב התכנון שלהם יש כמה רשויות מקומיות.

תוכניות מתאר ארציות בנושאי תחבורה

תוכנית מתאר ארצית (תמ"א) ניצבת בראש המדרג של תוכניות המתאר, וכוחה יפה מכוחה של כל תוכנית אחרת במדרג. היא מתווה את התכנון הפיזי של שטח המדינה, כולו או חלקו, ובכלל זה מתווה את ייעודם של קרקעות ושל תשתיות תחבורה[39]. ככלל, התמ"א קובעת מפרטים תכנוניים כלליים במישור העקרוני. מטרתן של תוכניות הנמצאות מתחתיה במדרג התכנוני היא למלא את הדרישות הכתובות בה ולהוסיף לה תכנון ייעודי, מפורט ומדויק. הדרכים ומסילות הברזל בישראל מתוכננות לפי תמ"א 3 - תוכנית מתאר ארצית לדרכים משנת 1976 ולפי תמ"א 23 - תוכנית מתאר ארצית למסילות ברזל משנת 1986. משרד מבקר המדינה כתב בשנת 2010[40] כי תוכניות המתאר הארציות הנושאיות הקיימות "מסדירות בנפרד אמצעים של תחבורה יבשתית, והן אינן מעודכנות", מכיוון שמאז אושרו חלו תמורות בתחום התכנון והתחבורה. נוסף על כך, לשתי התוכניות נוספו עם השנים עשרות תיקונים ועדכונים חלקיים.

תמ"א 42 - תוכנית מתאר ארצית משולבת לתשתיות תחבורה יבשתית (להלן - תמ"א 42), שבמועד סיום הביקורת עדיין לא הסתיימה הכנתה, אמורה להציג את התפיסה התכנונית המעודכנת של מוסדות המדינה, ובהם משרד התחבורה, בכל הנוגע לתשתיות התחבורה לסוגיהן. היא אמורה לשמש - בשילוב תוכנית אב ותוכניות מפורטות יותר - מסמך מדיניות המנחה את התכנון על כל רמותיו (המקומי, המחוזי והארצי), באופן שיתקיים שילוב מרבי בין הפיתוח הכולל ושימושי הקרקע לבין הפיתוח התחבורתי. קבלת החלטות בנוגע לתוכניות מפורטות יותר לגבי תשתיות תחבורה במוסדות תכנון אחרים אמורה להסתמך על מדיניות תכנון מעודכנת המעוגנת בתוכנית מתאר סטטוטורית כוללת בתחום התחבורה היבשתית לסוגיה, ובכך להתבסס על ראייה כוללת ומעודכנת של צרכים. על בסיס תמ"א 42 מתכוון גם מת"ח להכין את התוכניות האסטרטגיות הבאות לכבישים ולמסילות. תמ"א 42 אמורה גם לשמר שטחים המיועדים לפיתוח תשתיות תחבורה ולחייב יזמים המכינים תוכניות מפורטות יותר להתחשב בכך. בכך תאפשר תמ"א 42 את מימוש התוכניות העתידיות של משרד התחבורה.

ביולי 2007 הורתה המועצה הארצית מתוקף סמכותה הקבועה בחוק התכנון והבנייה להכין את תמ"א 42. בהוראתה נקבע כי את התוכנית יכין מת"ח, ואת הכנתה תלווה ועדה מקצועית משותפת למת"ח ולמשרד הפנים. כמו כן נקבע שהעבודה תרוכז במינהל התכנון שבמשרד הפנים[41]. נוסף על כך נקבע כי התוכנית תחליף את תוכניות המתאר הנושאיות הוותיקות לדרכים ולמסילות ותוסיף עליהן עוד רבדים, ובהם תכנון דרכים מוטות תח"צ ומתקני תחבורה ציבורית. תמ"א 42 אמורה להתוות מערכת תחבורה ארצית מתכללת ויעילה, המעודדת פיתוח כלכלי, שימוש יעיל בקרקע וכן שמירה על איכות הסביבה. שנת היעד שנקבעה בתמ"א היא 2040.

39 סעיפים 49 ו-131 לחוק התכנון והבנייה.

40 ראו מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2009** (2010), "הוועדה הארצית לתכנון ולבנייה של תשתיות לאומיות - קידום תכניות וסדרי מינהל", עמ' 635 - 636.

41 מינהל התכנון עבר ביולי 2015 למשרד האוצר בעקבות החלטת ממשלה.

צוות התכנון של תמ"א 42[42] החל בעבודתו בשנת 2008, אולם העבודה הופסקה כמה פעמים, בין היתר בשל מחלוקות בין גורמים שונים השותפים להכנתה. החלטת ממשלה משנת 2010[43] קבעה כי מת"ח ומשרד הפנים ישלימו את הכנתה של תמ"א 42 ויביאו אותה לאישור המועצה הארצית ולאישורה של הממשלה עד סוף שנת 2011. על פי ההחלטה, מנכ"ל מת"ח יעמוד בראש הוועדה המקדמת את הכנת התמ"א. מבקר המדינה העיר בדוחותיו שפורסמו בשנים 2010 - 2016[44] כי הוא רואה בחומרה את העיכובים בהכנת התמ"א, וכי לנוכח חשיבותה של תמ"א מאושרת לקידום זמינותן של תשתיות התחבורה במדינה ולהבטחת הקמתן בבוא העת, על מת"ח ומינהל התכנון לסיים בהקדם את הכנת התמ"א ולהביאה לאישור. בדיון שקיימה בדצמבר 2016 הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת[45] הודיע סמנכ"ל תשתיות ופיתוח במשרד התחבורה כי הכנת תמ"א 42 תושלם עד סוף שנת 2017 ותאושר באופן סופי בשנת 2018.

במועד סיום הביקורת, כעשור לאחר שהוחל בהכנתה של תמ"א 42 ויותר משש שנים לאחר המועד שנקבע לסיומה בהחלטת הממשלה, עדיין לא הסתיימה הכנתה של התוכנית והיא לא הובאה לאישור המועצה הארצית והממשלה.

משרד התחבורה כתב בתשובתו כי הצוות העוסק בהכנת התמ"א עתיד לחזור לפעילות מלאה ולסיים את עבודתו עם אישור התוכנית בתחילת שנת 2020. כן כתב משרד התחבורה כי בסיס התוכנית כבר מוכן, אך נותר תהליך סטטוטורי, שכולל אישור של מוסדות התכנון ואישור של הממשלה, וכי נקודות אלה עלולות לעכב עוד את השלמתה של התוכנית.

42 צוות התכנון הוקם על ידי משרד התחבורה וכולל בין היתר נציגים של משרד התחבורה ושל מינהל התכנון.

43 החלטה 1421 מ-24.2.10 בנושא "נתיבי ישראל - תכנית תחבורה לפיתוח הנגב והגליל, תש"ע 2010".

44 ראו מבקר המדינה, **דוח 67א** (2016), "משרד התחבורה והבטיחות בדרכים - הכנה וביצוע של התקציב להשגת מטרות המשרד", עמ' 476 - 477; **דוח שנתי 65א** (2014) "תכנית נתיבי ישראל - פיתוח מערך הרכבות", עמ' 547; **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2009** (2010), "הוועדה הארצית לתכנון ולבנייה של תשתיות לאומיות - קידום תכניות וסדרי מינהל", עמ' 635 - 636.

45 פרוטוקול 179 של ישיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת מ-15.12.16.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרדי התחבורה, הפנים והאוצר כי הוא רואה בחומרה את אי-השלמת התמ"א במשך שנים ארוכות. בשנים אלה קודמו, ועדיין מקודמות, תוכניות שונות בלא שיש תמ"א עדכנית לתחבורה, והדבר עלול להוביל לקבלת החלטות נעדרות "מבט-על" כולל שיאזן בין הצרכים והאילוצים המקומיים לצרכים והאילוצים הכלל-מדינתיים, באופן שיבטיח את השתלבותה של התוכנית המקומית במארג התכנוני הארצי. החלטות שאינן מתחשבות בהיבטי מדיניות כוללת לתכנון ולפיתוח של התחבורה ברמה הארצית עלולות להיות לא מיטביות מהבחינה התכנונית, הכלכלית והסביבתית ולפגוע בפיתוח התח"צ. כמו כן, התמשכות תהליכי הכנת התמ"א לאורך שנים עלולה להביא לכך שבחלוף השנים תאבד התמ"א מעדכניותה.

לנוכח חשיבותה של תוכנית מתאר מעודכנת ומאושרת לפיתוח התחבורה בכלל ולפיתוח התחבורה הציבורית בפרט ולנוכח השפעות הגומלין בין תוכנית שכזאת ובין הפיתוח הכללי ושימושי הקרקע - על משרד התחבורה ומינהל התכנון להחיש את תהליך הכנתה של תמ"א 42, לתת להשלמתה עדיפות עליונה ולהגישה בהקדם לאישור המועצה הארצית ולאישור הממשלה.

> מבקר המדינה רואה בחומרה את אי-השלמתה של תמ"א 42 במשך שנים ארוכות. תוכנית זו אמורה להציג את התפיסה התכנונית של מוסדות המדינה בנוגע לתשתיות תחבורה ולהנחות את התכנון על כל רמותיו

אישור תוכניות בנייה במוסדות התכנון והתאמתן לקידום התח"צ

לתכנון ולעיצוב של תשתיות יש השפעה מכרעת על היכולת לספק רמת שירות טובה של תח"צ ועל השימוש בפועל בשירותי התח"צ: רשת הרחובות היא מרכיב התשתית הראשון המשפיע על טיב התחבורה הציבורית. היא משפיעה על תצורת רשת השירות של התחבורה הציבורית ועל נגישות השירות לנוסעים. בנייה צפופה מסייעת לספק שירותי תח"צ באופן יעיל למספר גדול של תושבים. רוחב הרחוב צריך להתאים למעבר של אמצעי תח"צ ולמעבר נוח של הולכי רגל ורוכבי אופניים וכן לאפשר מתן העדפה לתח"צ. כמו כן, יש צורך להקצות שטחים מתאימים להקמתם של מתקני תח"צ הדרושים להפעלת קווי השירות.

לאורך שנים נעשה התכנון בישראל תוך התחשבות מועטה בנושא של תחבורה בת קיימה ושימוש בתח"צ. הדבר בא לידי ביטוי בין היתר בהיבטים האלה: רמת צפיפות נמוכה בחלק מהיישובים; תהליך פִּרוור שיצר יישובים קטנים ומרוחקים; תכנון שכונות ללא עירוב שימושים[46], דבר שהגביר את הצורך בביצוע נסיעות; הקמת יישובים ושכונות ללא תשתיות מספקות לתחבורה ציבורית, לרבות תשתיות לחיבור לרשת העירונית והבין-עירונית וכבישי גישה מתאימים; תכנון מערך הרחובות בשכונות באופן שאינו מותאם למתן שירותי תח"צ, להליכה ברגל ולרכיבה על אופניים (בין היתר מרחקי הליכה ארוכים עד לתחנות, היעדר

46 עירוב שימושים - שילוב של כמה שימושי קרקע באותו מגרש או מתחם, לדוגמה מגורים, מסחר, מוסדות ציבור ואף תעשייה קלה. עירוב שימושים עשוי לצמצם את המרחק בין המגורים למקום העבודה, למוסדות החינוך ולשירותים שונים ומקטין את הצורך בשימוש ברכב פרטי.

צל, היעדר מסלולי אופניים והיעדר מקומות חנייה לאופניים); אי-הקצאת שטחים להקמת מתקנים תפעוליים עבור התחבורה הציבורית; והקמת אזורי תעסוקה שאין גישה אליהם בתח"צ. כל אלה הגדילו את הנסועה, הקשו את מתן שירותי התח"צ ועודדו את השימוש ברכב פרטי. הממשלה סללה במשך השנים עוד ועוד כבישים כדי להתמודד עם הביקושים המתגברים ועם העומסים בכבישים.

בהנחיות לתכנון ולתפעול של תח"צ נכתב: "בשנים האחרונות אנו עדים לפיתוח 'שכונות סגורות', המבוססות על רחוב עובר בודד בפריסה מאוד דלילה, כעמוד שדרה שממנו יוצאות שלוחות של רחובות מקומיים, רובם ללא מוצא ובמרחק רב מדי זה מזה". עוד נכתב בהנחיות כי מבנה שכונתי כזה מגדיל את התלות ברכב הפרטי, מגדיל את מרחקי ההליכה, יוצר קווי תחבורה ציבורית מפותלים ומאריך במידה רבה את מסלול הנסיעה בקו האוטובוס ואת משך הנסיעה. לעומת זאת, בניית "שכונות פתוחות", על בסיס רשת רחובות מחוברים, מאפשרת קשר ישיר וקל בין חלקי העיר והגעה בהליכה ברגל ליעדים רבים יותר. על פי ההנחיות, שכונות פתוחות מאפשרות שירות יעיל וישיר יותר של תח"צ, באמצעות פריסת קווים מקומיים ועורקיים בהתאם לתבנית הדרך ובמרחקי הליכה קצרים, שכן קו האוטובוס יכול לעבור במרכז השכונה ובמסלול הליכה ישיר.

בשנים האחרונות מצהיר משרד התחבורה על שינוי מדיניות, שכולל מתן העדפה לקידום התחבורה הציבורית, ובין היתר שם לו למטרה להגדיל את רמת פיצול הנסיעות. כדי להשיג מטרה זו יש צורך לשרש נורמות התנהגות קיימות בקרב האוכלוסייה, שהורגלה ברובה להסתמך על רכב פרטי ולא על שימוש בתח"צ. אחד האמצעים המרכזיים לכך הוא התאמה של התכנון הפיזי של היישובים לצורכי התחבורה הציבורית, כדי לאפשר מתן שירות נגיש, תדיר ואמין של אמצעי התח"צ באופן המותאם לביקושים הצפויים, וכן לאפשר מרחקי הליכה סבירים והגעה נוחה לתחנות.

מוסדות התכנון, המופקדים על שמירת האינטרס הציבורי, מוסמכים לדון בתוכניות לפיתוח הקרקע ולהכריע בעניינן. התוכניות קובעות את התצורה של היישובים ומקצות שטחים לשימושי הקרקע השונים, ובהם מגורים, תעשייה, תעסוקה, שירותים ציבוריים, תשתיות תחבורה ושטחים פתוחים. ההיבטים התחבורתיים אמורים להיות מרכיב עיקרי בתכנון: מערך עורקי התחבורה הארציים משפיע על תנועת התושבים ועל תנועת הסחורות וכן משפיע בין היתר על פיתוח יתר ענפי המשק, כגון הדיור ואזורי התעשייה. מערך הרחובות ביישובים משפיע על תנועת כלי הרכב והולכי הרגל ועל "מקומם של שימושים שוחרי אינטראקציה". לאופן תכנונו של אזור המגורים יש השפעה ניכרת על יעילותה של התחבורה הציבורית ועל הקטנת התלות בשימוש ברכב פרטי.

מינהל התכנון כתב בתשובתו כי הוא שם דגש רב בשנים האחרונות על שילוב היבטי תח"צ בעבודתו, וכי שיקולי תכנון וקידום של תח"צ נבחנים ומוטמעים בהוראות התוכניות בכל הרמות: אשר לרמה הארצית - תוכנית המתאר הארצית המשולבת לבנייה, לפיתוח ולשימור (תמ"א 35[47]) כוללת הוראות המכוונות את

לאורך שנים נעשה התכנון בישראל מתוך התחשבות מועטה בנושא של תחבורה בת קיימה ושימוש בתח"צ, דבר שהגדיל את הנסועה, הקשה את מתן שירותי תח"צ ועודד את השימוש ברכב פרטי

47 הממשלה אישרה את התוכנית בשנת 2005. ביוני 2016 התווספה לתמ"א הוראה הקובעת כי תוכנית כוללנית או תוכנית הנוגעת לחלק משמעותי מיישוב עירוני תתייחס בין היתר לשיקולים הנוגעים לעירוב שימושים, לתח"צ, להולכי רגל ולרוכבי אופניים.

התכנון שנעשה במסגרת תוכניות המתאר המחוזיות והמקומיות, ובכלל זה הנחיות לפיתוח עירוני הנשען על תח"צ. כמו כן, נושא התח"צ נכלל במטרות התוכנית; אשר לרמה המחוזית - בתוכניות המתאר המחוזיות הושם דגש על נושא התח"צ הן באמצעות הנחיות תכנון לתוכניות המתאר המקומיות והן באמצעות תשריטים. בתוכניות המתאר המחוזיות נקבעת פריסת ייעודי הקרקע בהתחשב במערכת התחבורה, ובכללה מערכת התח"צ; אשר לרמה המקומית - בתוכניות כוללניות[48] ובתוכניות מפורטות ההתייחסות לתח"צ נגזרת הן ממדיניות התכנון ברמה הארצית וברמה המחוזית והן מהתנאים הייחודיים של המקום וממאפייני היישוב. עוד כתב מינהל התכנון כי תוכניות מתאר כוללניות כוללות תמיד נספח תחבורה, ומושם בהן דגש על שילוב מערכת התח"צ בתכנון הכולל של היישוב, עידוד השימוש בתח"צ ויצירת מרחב ציבורי ידידותי ומונגש להולכי רגל ורוכבי אופניים. לדברי מינהל התכנון, בתוכניות המפורטות נבחנים היבטי תח"צ, ונכללות לפי הצורך ובהתאם למאפייני המקום הנחיות ליצירת מערך דרכים ושבילים המותאמים לתח"צ, להולכי רגל ולרוכבי אופניים, כדי לעודד את השימוש בתח"צ ולהביא להפחתת השימוש ברכב פרטי.

משרד התחבורה כתב למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2018[49] כי לא אחת נעשה פיתוח הערים בלי להתחשב בצורכי התחבורה הציבורית, ובכלל זה בצורך במתקני תשתית הנדרשים לתפקודה התקין והיעיל. כן כתב משרד התחבורה כי שכונות חדשות מתוכננות ללא מסופים או נקודות קצה ראויות, וכי תכנון רשת הרחובות אינו מאפשר תכנון יעיל של קווי שירות, אלא מחייב תכנון מסלולי קווים ארוכים ומסורבלים. עוד כתב משרד התחבורה כי ליקויים אלה מהווים מחסום של ממש בנוגע לשיפור רמת השירות בתחבורה הציבורית ולתגבורה נוכח הביקושים הקיימים.

48 תוכנית מתאר כוללנית הוגדרה תוכנית מתארית מכלילה החלה על כל מרחב התכנון המקומי או על חלק ניכר ממנו. תפקידה של תוכנית כזאת הוא להתוות את כיווני ההתחדשות והפיתוח העתידיים של היישוב לטווח ארוך. תוכניות אלה קובעות מדיניות תכנון כוללת ומנחות בנוגע לתכנון המפורט הנגזר מהן. לאחר אישורה של תוכנית מתאר כוללנית במוסדות התכנון, מקבלות הוועדות המקומיות את מלוא הסמכויות לקדם ולאשר תוכניות מתאר מקומיות ותוכניות מפורטות התואמות את תוכנית המתאר הכוללנית.

49 משרד התחבורה כתב את הדברים במענה לנאמר בפרק "קידום שירותי התחבורה הציבורית באוטובוסים" שבדוח זה.

ההשפעה של שטחים בנויים נמשכת שנים רבות לאחר בנייתם. עורקי התחבורה הארציים והמבנה העירוני שנקבע בתוכניות (ובעיקר מערך הרחובות ביישובים) קובעים את אופי היישוב ומשפיעים על התנהלותם של התושבים בתחומו. הם משמשים את התושבים שנים רבות, וקשה מאוד לשנותם לאחר מימוש התוכניות. לפיכך חשוב מאוד לבצע הליכי תכנון מעמיקים ולהביא בחשבון את מגוון הצרכים בעתיד ואת השאיפה לפיתוח בר-קיימה. בייחוד יש להקפיד לפרוס את שימושי הקרקע באופן המאפשר לספק שירותי תחבורה ציבורית ראויים, שייתנו מענה לצורכי הניידות הנוכחיים והחזויים. לנוכח התחזיות התחבורתיות ולנוכח מדיניות הממשלה בנושא התחבורה, חשוב ליצור כבר משלבי התכנון הראשוניים מצע תכנוני מתאים הנותן העדפה לתח"צ על פני הרכב הפרטי, וכן חשוב לדאוג שאופי התוכניות המאושרות יהיה מותאם לתשתיות התח"צ ולצורך במתן שירותי תחבורה ציבורית, יפחית את הצורך בנסיעות ויעודד הליכה ברגל או שימוש באופניים. בעניין זה יש למשרד התחבורה תפקיד מפתח בכל הנוגע לקביעתם של מדיניות התחבורה ושל הצרכים התחבורתיים, למתן הנחיות לגופי תכנון, להשתתפות פעילה במוסדות התכנון ולתיאום עם גופים ממשלתיים ועם גורמי השלטון המקומי.

חשוב ליצור כבר בשלבי התכנון הראשוניים מצע תכנוני מתאים הנותן לתח"צ עדיפות על פני הרכב הפרטי

מעמדם של מסמך בה"ת ושל נספח התחבורה

מוסדות התכנון הם שמחליטים אם לדרוש ממגיש התוכנית להכין מסמך בה"ת, ובהמשך - גם נספח תחבורה. הגשתם של מסמך בה"ת ונספח תחבורה ואופן הכנתם אינם מעוגנים בדיני התכנון והבנייה.

לשם השוואה, הגשתו של תסקיר השפעה על הסביבה ואופן הכנתו מעוגנים בסעיף 83ב לחוק התכנון והבנייה ובתקנות התכנון והבניה (תסקירי השפעה על הסביבה), התשס"ג-2003. תסקיר השפעה על הסביבה הוא מסמך הסוקר את הקשר שבין תוכנית מוצעת לבין הסביבה שבה היא מיועדת להתבצע, לרבות הערכות לגבי השפעות צפויות או חזויות של התוכנית על אותה סביבה ופירוט האמצעים הדרושים למניעה או לצמצום של השפעות שליליות. תקנות התכנון והבניה (תסקירי השפעה על הסביבה), התשס"ג-2003, קובעות באילו סוגי תוכניות יוגש תסקיר השפעה על הסביבה, וכן מעגנות את תפקידו של "יועץ סביבתי", שהוא נציג השר לאיכות הסביבה במוסד התכנון. התקנות מחייבות את מוסד התכנון להתייעץ עם היועץ הסביבתי אם יש צורך להגיש תסקיר השפעה על הסביבה, וקובעות שהיועץ הסביבתי יכין הצעת הנחיות להכנת התסקיר וכן יבדוק את התסקיר שהוגש ויחווה את דעתו עליו.

הגדלת היצע התח"צ וקידום השימוש בה מצריכים לשלב פתרונות תחבורה בכלל ופתרונות תח"צ בפרט כחלק בלתי נפרד מתוכניות המובאות לאישור מוסדות התכנון. על משרד התחבורה ומינהל התכנון לשקול אם לעגן את הכללים בנוגע לנסיבות המצריכות הגשת מסמך בה"ת ונספח תחבורה ואת אופן הכנתם. כמו כן, על משרד התחבורה וכלל מוסדות התכנון להגביר את מעורבות נציגי משרד התחבורה בהחלטה אם יש לדרוש להגיש מסמכים אלה, במתן הנחיות להכנתם ובבדיקתם.

הגדלת היצע התח"צ וקידום השימוש בה מצריכים לשלב פתרונות תחבורה בכלל ופתרונות תח"צ בפרט כחלק בלתי נפרד מתוכניות המובאות לאישור מוסדות התכנון

ייצוג משרד התחבורה במוסדות התכנון

עובדי האגף לתכנון תחבורתי מייצגים את שר התחבורה במוסדות התכנון הארציים וכן בוועדות המחוזיות. האגף לתכנון תחבורתי כולל בין היתר את אגף תכנון סטטוטורי האחראי לייצג את משרד התחבורה במוסדות התכנון הארציים, ובהם המועצה הארצית, הוועדה הארצית לתכנון ולבנייה של תשתיות לאומיות והוותמ"ל. נוסף על כך נכללים באגף לתכנון תחבורתי אגפים שכל אחד מהם אחראי לשני מחוזות; בראש כל אחד מהם עומד מפקח על התעבורה. האגפים במחוזות אחראים לייצג את משרד התחבורה בשש הוועדות המחוזיות. לרוב, העובדים שמייצגים את המשרד הם הממונים הסטטוטוריים. במועד סיום הביקורת היו באגף תכנון תחבורתי ארבעה עובדים שתפקידם העיקרי הוא לייצג את שר התחבורה במוסדות התכנון השונים, ושישה עובדים אחרים המייצגים מדי פעם בפעם את השר במוסדות התכנון, אולם זה אינו תפקידם העיקרי והם ממלאים אותו נוסף על שאר תפקידיהם. היועצים המועסקים באמצעות מת"ל מסייעים בין היתר לאגף תכנון תחבורתי לבחון היבטים תחבורתיים בתוכניות המוגשות לאישור מוסדות התכנון.

אנשי האגף לתכנון תחבורתי משתתפים בדיוני המליאה של המועצה הארצית, הוותמ"ל והוועדות המחוזיות. דיונים אלה מתקיימים לרוב בשלב מאוחר למדי של אישור התוכניות - הדיון בהפקדת התוכניות והדיון באישור התוכניות. לפני שלב הדיון בהפקדה מבצעות הוועדות בדיקות תכנוניות ומקיימות ישיבות בהשתתפות גורמים שהוועדה מזמנת, שבהן מוצגת התוכנית, נבחנת בשלותה לצורך קידומה בוועדה, ומתקבלות החלטות כדי לגבש את התוכנית לפני שהוועדה דנה בה ולפני שמתחיל ההליך הסטטוטורי. במועצה הארצית מתכנסת במקרים רבים לפני שלב הדיון בהפקדה ועדת משנה לתחבורה, שאחד מחבריה הוא נציג מת"ח, כדי לדון בתוכניות שיש להן השפעה תחבורתית. הוועדות המחוזיות מקיימות לעיתים דיונים מקדימים עוד לפני שלב קליטת התוכנית, וגם לאחריה, ומבצעות תיאומים עם נציגי משרד התחבורה. הוותמ"ל מקיימת תהליכים קדם-סטטוטוריים, ובכלל זה דיוני "שולחן עגול", שאליו מוזמנים נציגי מת"ח.

בשנים האחרונות ממשלת ישראל משקיעה מאמצים בהגדלת היצע הדיור, בין היתר באמצעות האצת אישורן של תוכניות בנייה למגורים. על פי הערכות, עד שנת 2040 ייבנו בישראל 1.5 מיליון דירות חדשות, בין היתר באמצעות תוכניות להקמת יישובים חדשים, תוכניות להרחבה ניכרת של יישובים קיימים ותוכניות

להתחדשות עירונית, שמטרתן להגדיל את מספר יחידות הדיור בשטח נתון. תוכניות הבנייה מאושרות בדרגים שונים של מוסדות התכנון - בוועדות המקומיות, בוועדות המחוזיות ובוותמ"ל.

ייצוג משרד התחבורה במוסדות התכנון

היבטים תחבורתיים בתוכניות בנייה המאושרות בוותמ"ל

הוותמ"ל הוקמה בשנת 2014 מתוקף החוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים לדיור (הוראת שעה), התשע"ד-2014 (להלן - חוק הוותמ"ל)[50], על מנת לקבוע הסדרים מיוחדים לתכנון מתחמי קרקע שהממשלה הכריזה עליהם מתחמים מועדפים לדיור ולהגדיל במהירות את היצע יחידות הדיור. החוק העניק לוותמ"ל סמכויות רחבות, והיא עומדת בראש המדרג של מוסדות התכנון היות שהחוק הקנה לה את מרבית הסמכויות של המועצה הארצית. בסמכותה לאשר תוכנית גם אם הוראותיה סותרות הוראות של תוכניות מתאר ארציות[51] (למעט תמ"א 35) או של תוכניות מתאר מחוזיות תקפות, בלי להידרש לשם כך לאישורה של המועצה הארצית. עם זאת, הרכב הוותמ"ל - בדומה להרכב הוועדות המחוזיות - מצומצם מזה של המועצה הארצית, ויש בו רוב של נציגי ממשלה[52]. כמו כן הוסמכה הוותמ"ל בתנאים מסוימים[53] לתת היתרי בנייה מכוחה של תוכנית מועדפת לדיור עם הוראות מפורטות המוגשת לאישורה (ככלל, הסמכות להתיר בנייה נתונה בידי הוועדות המקומיות). סמכויות אלה מאפשרות לוותמ"ל לקדם תוכניות אשר לא מתאפשר לקדמן במוסד תכנון אחר, תוך שקילת העקרונות הבאים לידי ביטוי בתוכניות מאושרות, לעומת הצורך הלאומי

50 תוקפה המקורי של הוראת השעה הוא עד אוגוסט 2018. ועדת הפנים של הכנסת האריכה את התוקף בעוד שנה, עד אוגוסט 2019.

51 סטייה מהוראות של תוכנית מתאר ארצית מחייבת את הוועדה לקבל אישור מהממשלה או מוועדת שרים שמונתה לעניין זה.

52 10 מ-18 החברים הם נציגי משרדי הממשלה השונים.

53 לוותמ"ל יש סמכות לתת היתרים במקרה שבו סירבה הרשות המקומית לתת אותם, וועדת ערר החליטה להורות לוותמ"ל לעשות כן. עד כה לא הופעלה סמכות זו.

בתוספת יחידות דיור. יו"ר הוותמ"ל הוא נציג שר האוצר, ולמשרד התחבורה יש בוותמ"ל נציג אחד. לוותמ"ל יש גם יועץ תחבורתי שאינו עובד מדינה.

על פי דוח פעילות הוותמ"ל לשנת 2017, ממועד כניסת חוק הוותמ"ל לתוקף ועד סוף שנת 2017 הוכרזו 83 מתחמים מועדפים לדיור, הכוללים 303,000 יחידות דיור. עוד נכתב בדוח כי מתחילת פעילותה של הוותמ"ל ועד סוף שנת 2017 היא אישרה 37 תוכניות, הכוללות כ-105,000 יחידות דיור, כשליש מיחידות הדיור שאושרו בכלל מוסדות התכנון. כמו כן נכתב בדוח כי בשל עבודת הכנה ממוקדת בהליך הקדם-סטטוטורי נמשך אישור תוכנית בוותמ"ל פחות משנה - פרק זמן קצר מאוד לעומת הליכי התכנון הרגילים.

השלב הראשון בקידום תוכנית מועדפת לדיור בוותמ"ל הוא הכרזת הממשלה על קרקע מתחם מועדף לדיור. לאחר שהוכרזה הקרקע מתחם מועדף לדיור מקיימת הוותמ"ל תהליך קדם-סטטוטורי, ובו כמה שלבים: קיום ישיבות שבהן מוצגת התוכנית לצוות הוותמ"ל ונבחנת מידת בשלותה לצורך המשך קידומה; גיבוש עקרונות התכנון והכנת מסמכי התכנון הראשוניים; קיום ישיבת "שולחן עגול", שבמסגרתה מוצגת התוכנית לראשונה לחברי הוועדה. לישיבת השולחן העגול מוזמנים הגורמים הרלוונטיים לתוכנית הנידונה, ובהם רשויות ותאגידים ממשלתיים, נציגי רשויות מקומיות ונציגי הוועדות המחוזיות והמקומיות. מטרת ישיבה זו היא לחשוף את הנוגעים בדבר לעקרונות התכנון העיקריים, וניתנת בה למשתתפים ההזדמנות לקיים שיח, לשאול שאלות ולחוות את דעותיהם בנוגע לתכנון המוצע. לאחר ישיבת השולחן העגול מתקיים רצף של פגישות וישיבות עבודה עם צוותי התכנון, שבאמצעותן עוקב צוות הוותמ"ל אחר ההשלמות והתיקונים הנדרשים בתוכנית, ורק לאחר מכן מועברת התוכנית לבדיקת תנאי הסף לקליטה. לאחר קליטת התוכנית מתחיל קידומה בתהליך הסטטוטורי עד למתן תוקף, בהתאם ללוח הזמנים הקבוע בחוק הוותמ"ל. התהליך הסטטוטורי כולל את השלבים האלה: דיון בהפקדה; הפקדת התוכנית להתנגדויות הציבור; שמיעת ההתנגדויות בנוכחות חוקר ודיון בהן בוועדת משנה להתנגדויות; אישור התוכנית ומתן תוקף.

על פי דוח פעילות הוותמ"ל לשנת 2016, על מנת שהתוכניות המאושרות בוועדה יבטיחו לא רק את הגדלת היצע יחידות הדיור אלא גם את איכות החיים של מי שיתגוררו ביחידות אלה, הן מגובשות בשים לב לכמה עקרונות, ובהם עירוב שימושים, התבססות על תח"צ וקיום תשתית רציפה המיועדת להולכי רכב ולרוכבי אופניים. עוד נכתב בדוח כי הוועדה פועלת על פי העיקרון המנחה ולפיו מערך התח"צ הוא חלק מתכנון שימושי הקרקע ולא שירות נלווה שניתן להוסיפו לאחר ביצוע התכנון והפיתוח בשטח. בהתאם לכך מיוחד מקום בתכנון מערך התחבורה בתוכניות הוותמ"ל גם להיבטי תח"צ, ובכלל זה לתכנון דרכים מותאמות לתח"צ, לקביעת מקומן של תחנות ההסעה, לשילוב מסופי אוטובוסים, לריכוז שימושים עירוניים לאורך צירים של מערכות הסעת המונים ולתכנון שבילים נוחים להולכי רגל אל תחנות ההסעה.

שיתוף נציגי משרד התחבורה בשלבים השונים של ההליך התכנוני בוותמ"ל

ישיבת שולחן עגול מתקיימת לאחר שגובשו עקרונות התכנון והוכנו מסמכי התכנון הראשוניים, ולאחר שבדיוני העבודה הראשוניים בוצעו בדיקות רבות והתקבלו החלטות חשובות בנוגע לתוכניות המוצעות על ידי צוות הותמ"ל ומגישי התוכנית. לרוב, נציגי מת"ח אינם מוזמנים לדיוני העבודה הראשוניים שמקיימת הוותמ"ל, אלא רק לדיוני השולחן העגול ולדיונים בהפקדת התוכניות. נוסף על כך, לעיתים מתקיימות ישיבות תיאום עם חברות תשתית הכפופות למת"ח, כגון חברת נת"ע - נתיבי תחבורה עירוניים בע"מ (להלן - חברת נת"ע) וחברת נתיבי ישראל - החברה הלאומית לתשתיות תחבורה בע"מ (להלן - חברת נת"י), אולם ללא השתתפות נציגי מת"ח, וזאת אף שלמת"ח אמורה להיות ראייה כוללת של כל נושא התחבורה.

בשנת 2016 ביקשה מנהלת אגף תכנון סטטוטורי במשרד התחבורה מצוות הוותמ"ל לקיים עם האגף דיונים מקדמיים כבר בשלב גיבוש התוכניות ועוד לפני הצגת התוכניות בישיבות השולחן העגול. בעקבות בקשה זו קיבל האגף מהוותמ"ל מידע על כמה תוכניות שהוגשו לוועדה ושהדיונים בעניינן היו בשלבים התחלתיים, וכן התקיימו כמה ישיבות תיאום בין אנשי האגף לבין אנשי הוותמ"ל. תיאומים אלה לא נמשכו.

סדר היום של דיוני השולחן העגול ודיוני המליאה של הוועדות מתפרסם עשרה ימים מראש. בד בבד עם פרסום סדר היום מופצים חומרים הנוגעים לתוכניות. נציגי מת"ח מסרו למשרד מבקר המדינה כי בשל העומס המוטל עליהם, במקרים רבים הם מתקשים ללמוד באופן מעמיק את התוכניות ולהכין הערות בזמן, מה גם שהתוכניות מצריכות ביצוע בדיקות ותיאומים עם חברות התשתית שכפופות למת"ח, דוגמת רכבת ישראל, חברת נת"י וחברת נת"ע. על כן לרוב הם אינם מספיקים למסור לוותמ"ל חוות דעת כתובה מטעם מת"ח בעניין התוכנית ומסתפקים בהצגת עמדתם בעל פה בדיון.

הביקורת העלתה כי נציגי מת"ח מעלים פעמים רבות את השגותיהם לגבי תוכניות רק במסגרת דיון בהפקדה או במסגרת שלב הגשת ההתנגדויות, לאחר שוועדת התכנון הפקידה את התוכנית. לדוגמה, בשנת 2017 הגיש מת"ח התנגדות לתמ"ל[54] 1046 להקמת שכונה באור יהודה, ובשנת 2018 הגיש התנגדות לתמ"ל 1045 להקמת שכונה בבני ברק. לעיתים קרובות השגותיהם נוגעות לנושאים מהותיים, שהיה ראוי שיטופלו בשלבים מוקדמים יותר של הליך התכנון.

54 תוכנית למתחם מועדף לדיור שנידונה בוותמ"ל.

משרד מבקר המדינה מעיר למינהל התכנון ולמת"ח כי היעדר תיאום מקדים בין הוותמ"ל לבין נציגי מת"ח והמעורבות החלקית של נציגי משרד התחבורה בגיבוש התוכניות מקשים על נציגי משרד התחבורה להעלות לדיון סוגיות תחבורתיות ולקדם שינויים בתוכניות שיסייעו לספק שירותי תחבורה ציבורית. דרך המלך לשיתופם של גורמי ממשלה בתהליך התכנון היא שיתופם בדיוני הוועדות וביצוע תיאום עימם במשך כל תהליך התכנון. למרות זאת, נוצרת מציאות שבה פעמים רבות מת"ח מגיש התנגדות לתוכנית בשלב המאוחר של הגשת ההתנגדויות, אף שהמטרה העיקרית של שלב זה היא לאפשר לציבור הרחב להשתתף בתהליך התכנון.

הוותמ"ל כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2018 (להלן - תשובת הוותמ"ל) כי היא עושה ניסיונות רבים לקיים תיאום תדיר ושוטף עם משרד התחבורה בנוגע לתוכניות שבטיפולה לאורך כל תהליך התכנון, וכי נעשו בעבר ניסיונות לתיאום מקדמי עם משרד התחבורה ואף נערכו שתי ישיבות ייעודיות למטרה זו, אולם אלה לא היו אפקטיביות. עוד כתבה הוותמ"ל כי אופי העבודה בה אינו מאפשר תיאום של התוכניות עם כל אחד ממשרדי הממשלה והגופים השונים בשלבים שלפני דיוני השולחן העגול, וזו בדיוק מטרת ישיבת השולחן העגול. על פי הוותמ"ל, אין מניעה שמשרד התחבורה יתחיל לבצע את הבדיקות התחבורתיות הדרושות כבר עם הכרזת הממשלה על מתחם מועדף לדיור ועוד לפני קיום דיון השולחן העגול. כמו כן כתבה הוותמ"ל כי מישיבת השולחן העגול ועד להגשת התוכנית והדיון בהפקדתה עוברים לרוב כמה חודשים, וגם בפרק זמן זה עדיין יכול משרד התחבורה לגבש עמדה כוללת ולמסור אותה לוועדה. ואולם משרד התחבורה אינו מביע עמדות ברורות וסדורות בדיונים ואינו מגיש בכתב את עמדותיו בפרק הזמן שבין ישיבת השולחן העגול לבין הדיון בהפקדה, אלא מציג את עמדותיו רק בדיון עצמו. הוותמ"ל הוסיפה כי משרד התחבורה אינו מציג בדיונים עמדה רשמית ואחידה, המתכללת את העמדות של חברות התשתית הכפופות לו ושל האגפים השונים במשרד. לדברי הוותמ"ל, לפי בקשת משרד התחבורה, היא מקיימת בנוגע לתוכניות שיש להן ממשק ישיר עם חברות התשתית ישיבות תיאום עם חברות אלה לאורך כל הליך התכנון.

היעדר תיאום מקדים בין הוותמ"ל לבין נציגי מת"ח והמעורבות החלקית של נציגי מת"ח בגיבוש התוכניות מקשים על נציגי מת"ח להעלות לדיון סוגיות תחבורתיות ולקדם בתוכניות שינויים שיסייעו לספק שירותי תח"צ

השתתפות פעילה ויזומה של נציגי משרד התחבורה כבר בשלבים הראשוניים של גיבוש התוכניות המובאות לדיון תסייע לאגף תכנון תחבורתי להכיר בעוד מועד את התוכניות, ללמוד אותן באופן מעמיק ולבצע את התיאומים הנדרשים עם הרשות הארצית ועם חברות התשתית בתחום התחבורה. בהתאם לכך יוכלו כל הגורמים הנוגעים בדבר להציג את הצרכים התחבורתיים כבר בשלבים המוקדמים של תהליך התכנון, שבהם יש גמישות רבה יותר לבצע שינויים, ובכך לשפר את ההתאמה בין התוכניות לצורכי התחבורה הציבורית. בהיעדר תיאום מוקדם, מתן המענה לסוגיות התחבורתיות נעשה בשלב שבו התכנון הוא כמעט מוגמר, ועל כן ייתכן שהפתרונות שייקבעו יהיו בבחינת "טלאי" ולא יהיו קוהרנטיים עם כלל מרכיבי התוכנית. על משרד התחבורה לפעול בנחרצות על מנת שנציגיו ישותפו לכל אורך הליכי התכנון בסוגיות הרלוונטיות לתחבורה. בד בבד, על משרד התחבורה לחזק את היכולות המקצועיות של האגף לתכנון תחבורתי, על מנת שהאגף יוכל להשתתף באופן פעיל ומשמעותי בהליכים אלה ולהציג עמדה אחידה ומתכללת של כל הגופים הקשורים אליו.

> על משרד התחבורה לפעול לכך שנציגיו ישותפו בהליכי התכנון לכל אורכם, ושהאגף לתכנון תחבורתי ישתתף באופן פעיל ומשמעותי בהליכים אלה ויציג עמדה אחידה ומתכללת של כל הגופים הקשורים אליו

מתן משקל לעמדות משרד התחבורה במסגרת דיוני התכנון

על פי חוק התכנון והבנייה, המועצה הארצית והוועדות המחוזיות רשאיות למנות להן יועצים מקצועיים. על פי סעיף 5 לחוק הוותמ"ל, יו"ר הוותמ"ל ימנה לוועדה בין היתר נציג של שר התחבורה מקרב עובדי משרדו. על פי סעיף 7 לחוק, יו"ר הוותמ"ל ימנה לוועדה יועץ תחבורתי, אחד או יותר, שאינו עובד מדינה. עוד נכתב בחוק כי הוותמ"ל רשאית לקבל חוות דעת מכל גורם מקצועי שתמצא לנכון. על פי סעיף 11 לחוק, היועצים המקצועיים של הוועדה יגישו למתכנן הוועדה חוות דעת "שתכלול התייחסות להיבטי התכנית שבתחום מומחיותם". הוותמ"ל ציינה בתשובתה כי המחוקק קבע בחוק הוותמ"ל הסדרים מיוחדים בעניין יועצי הוועדה, על מנת לקדם את תוכניות הבנייה למגורים בלוח זמנים קצר באופן ניכר מהרגיל.

ועדות התכנון רשאיות לדרוש ממגיש התוכנית להכין מסמכים הנוגעים להיבטים תחבורתיים, ובין היתר מסמך בה"ת ונספח תחבורה. הוועדות המחוזיות נוהגות לקיים ישיבה עם נציגי מת"ח לגבי כל תוכנית. בישיבה מחווים נציגי מת"ח את דעתם על ההיבטים התחבורתיים של התוכנית, מתבצע תיאום בנושאים מהותיים בין נציגי מת"ח ליועץ התחבורה של הוועדה, ונציגי מת"ח והיועץ התחבורתי מכינים את ההנחיות להכנת מסמך בה"ת. לעומת זאת, במועצה הארצית ובוותמ"ל היועץ התחבורתי של הוועדה הוא שממליץ על הצורך להכין מסמך בה"ת, ולאחר מכן הוא שממליץ מה יהיו ההנחיות להכנת המסמך, ללא מעורבות של נציגי מת"ח. הנחיות אלה כוללות את סוג הבדיקה שיש לבצע -

בה"ת מערכתית[55] או בה"ת מקומית[56], תחום ההשפעה שנדרש לבדוק, אילו צמתים בתוכנית נדרש לנתח וכו'.

לשכת התכנון מחוז תל אביב ציינה במכתבה שהכנת מסמך בה"ת מוטלת על מגיש התוכנית, אף שבפועל השלטון הוא שנדרש לספק פתרונות מערכתיים הנדרשים לשיפור משמעותי של מערכת התח"צ ולניהול הביקושים, ולכן יש "קושי לקשור בין הפיתוח לבין שיפור המערכת התחבורתית". כמו כן כתבה הלשכה כי מסמך הבה"ת מתבסס לרוב על מידע חסר בכל הנוגע לכלל הפיתוח העתידי, ולכן יישומו עלול להביא לקידום תכנון בלא שיישמרו זכויות דרך שיאפשרו את שיפור המרחב הציבורי בעתיד.

> מסמך הבה"ת מוגש למליאת הוותמ"ל לפני מועד הדיון בהפקדה. בשלב זה אם יש למת"ח הערות מהותיות על המסמך ועל הנחות היסוד שבו, עלול להיות מאוחר מכדי לתקנו. בפועל בלא מעט תוכניות נציגי מת"ח מעירים שהתחום שנבדק לפי מסמך הבה"ת מצומצם מדי, ויש צורך בבדיקה נרחבת יותר של ההשפעות התחבורתיות של התוכניות. הערת לשכת התכנון מחוז תל אביב במכתבה ממחישה את הבעייתיות הגלומה בכך שמת"ח אינו מעורב בהחלטה לגבי הכנת מסמך הבה"ת, קביעת הנחות היסוד שלו ותכולתו, ואינו יכול להבטיח כי הבדיקה תעלה בקנה אחד עם מדיניותו.
>
> היועצים התחבורתיים של הוועדות מעורבים בכל שלבי הדיונים בתוכניות, לרבות בדיוני העבודה הראשוניים, ויתרה מזו - במועצה הארצית ובוותמ"ל הם הגורמים שמכינים את ההנחיות להכנת מסמך בה"ת. השפעתם על התוכניות הנידונות בוועדות היא אפוא רבה יותר מהשפעתם של נציגי מת"ח, ובמקרים רבים הם משמשים הגורמים המקצועיים המובילים בנושא התחבורה.

משרד מבקר המדינה מצא מקרים שבהם העלו נציגי מת"ח בשלב הדיון בהפקדה הערות לגבי התוכניות שהוגשו, והועלו פערים בין נציגי מת"ח לבין נציגי מגישי התוכנית או היועץ התחבורתי של הוועדה. בין היתר ביקשו נציגי משרד התחבורה לבצע בדיקות מקיפות יותר של השפעות התוכניות, להגדיל שטחים שהוקצו להקמת מתקני תח"צ, לבצע תיאומים עם מת"ח ועם גורמים הקשורים אליו ולהוסיף בתוכנית שלביות והתניות של קידום תוכניות הבנייה במתן פתרונות תחבורתיים. בכמה מקרים החליטה הוועדה להפקיד את התוכנית בכפוף לביצוע תיקונים, במקרים אחרים דחתה את עמדת נציגי מת"ח, ובמקצת המקרים קיבלה את עמדת נציגי מת"ח.

הוותמ"ל כתבה בתשובתה: "באופן כללי לא נהוג לקבוע בתוכניות התניות תחבורתיות ולעמדת הוועדה ככל שקימות דרישות תחבורתיות הניתנות לביצוע

> השפעתו של היועץ התחבורתי של הוותמ"ל על התוכניות רבה יותר מהשפעתם של נציגי מת"ח, ובמקרים רבים הוא משמש הגורם המקצועי המוביל בנושא התחבורה

55 בה"ת מערכתית מבוצעת כאשר תחום ההשפעה של הפרויקט המוצע הוא נרחב, והבדיקה מחייבת שימוש גם בכלים של תכנון תחבורה מערכתי.

56 בה"ת מקומית מבוצעת כאשר תחום ההשפעה של הפרויקט המוצע מצומצם יחסית, וניתן לבצע את הבדיקה באמצעות ניתוח ידני וכלים של הנדסת תנועה ותחבורה.

זה תפקידה של הרשות המקומית או משרד התחבורה (או מי מטעמו) לבצע אותן וזאת מבלי קשר למימוש התוכניות". עוד כתבה הוותמ"ל כי בחלק מהתוכניות קיימת אי-הלימה בין עמדת גורם מקצועי בתחום מסוים, המציג לעיתים רק את ההיבט הצר שבתחום אחריותו, ובין אינטרסים רחבים יותר. תפקידו של מוסד התכנון הוא לאזן בין השיקולים השונים. עוד ציינה הוותמ"ל כי היא רואה חשיבות רבה בתכנון התחבורה הציבורית בישראל ופועלת רבות לקידום הנושא. הוותמ"ל הוסיפה כי במקרים רבים נכללה בתוכניותיה, במקומות שבהם היה הדבר נחוץ, הקמת מסופי תחבורה ציבורית, מרכזי תחבורה משולבים ותחנות רכבת.

משרד מבקר המדינה מעיר לוותמ"ל כי במקרים שבדק העלו נציגי מת"ח הערות כבדות משקל בנוגע לתוכניות שהוצגו. הוותמ"ל החליטה להפקיד תוכניות אלה בכפוף לביצוע תיקונים בתוך 60 יום. לגבי המשך הטיפול בתוכניות החליטה הוותמ"ל כי התיאומים בעניינן יתבצעו עם יועץ התחבורה של הוועדה או עם חברות התשתית הכפופות למת"ח, ואילו נציגי מת"ח לא הוזכרו כגורם שיש לבצע תיאום עימו. התשתיות שיוקמו מכוח התוכניות אמורות לשמש בהמשך את מת"ח במתן שירותי תחבורה ציבורית, ועל כן חשוב שהתוכניות יתואמו עם תוכניות משרד התחבורה ועם דרישותיו. החלטות הוותמ"ל בדבר תיקון התוכניות והשלמתן בתיאום עם היועץ התחבורתי של הוועדה וללא מעורבות של מת"ח מפחיתות את המשקל של עמדותיו של מת"ח בוועדה ומפירות את האיזון בין האינטרסים השונים שאמורים להיות מיוצגים בתהליך התכנון.

חברת נת"י כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיולי 2018: "קיימת מגמה במוסדות התכנון, לרבות בותמ"ל, להיכנס לנעלי משרד התחבורה, לקבל החלטות בנושאים תחבורתיים, מבלי שהתקבל אישור ממשרד התחבורה. מוסד תכנון הופך להיות מתכנן ומקבל החלטות בנוגע לתצורות מחלפים, הסדרי תנועה, אופן תפעול תחבורה ציבורית ועוד". עוד כתבה חברת נת"י בתשובתה כי אכן, יש צורך לייעל ולקצר את הליכי אישור התוכניות, אך עם זאת יש לוודא שהתוכניות המאושרות ישימות ושנבחנו בהן ההיבטים הבטיחותיים.

מכיוון שנציגי מת"ח הם גורמים מקצועיים המייצגים את המדינה, חוות דעתם בנוגע לתוכניות אמורה לבטא את המדיניות של הממשלה בתחום התחבורה ולהיות מותאמת לתוכניות העתידיות של המשרד ולצרכים המערכתיים בתחום התחבורה. לנציגי מת"ח אמורה גם להיות ראייה רחבה של כלל הפרויקטים התחבורתיים שמקדמות חברות התשתית הכפופות למשרד, והדבר יכול לסייע ביצירת תיאום בין התוכניות המוגשות למוסדות התכנון ובין הפרויקטים שמקדמות חברות התשתית. על כן חשוב כי נציגי מת"ח יהיו שותפים פעילים בתהליך בחינת התוכניות במוסדות התכנון, וכי בדיוני מוסדות התכנון יינתן לעמדותיהם המשקל הראוי. על מת"ח לדאוג שהאגף לתכנון תחבורתי יספק מענה הולם לצרכים אלה.

ייצוג משרד התחבורה בוועדות המחוזיות לתכנון ולבנייה

1. נמצא כי נציגי מת"ח אינם משתתפים בחלק מהדיונים שמקיימות הוועדות המחוזיות. לטענת מת"ח, הדבר נובע ממצוקת כוח האדם באגף לתכנון תחבורתי. לרוב, נציגי מת"ח משתתפים בדיונים לקידום התוכניות הגדולות יותר. בחלק מהמקרים נציגי מת"ח אינם משתתפים בדיוני העבודה בשלבים המוקדמים של תהליך קידום התוכנית, אף שהם מוזמנים להשתתף בהם, אלא רק בדיונים בעניין ההפקדה והאישור של התוכנית. בדיונים המקדימים יזמי התוכנית והמתכננים מציגים את התוכנית, וזו הזדמנות טובה לנציגי מת"ח ללמוד את התוכנית ולהעיר את הערותיהם כבר בשלבי התכנון המוקדמים, שבהם יש גמישות רבה יותר בנוגע לעריכת תיקונים.
2. תפקיד הממונה הסטטוטורי באגף האחראי למחוזות ירושלים והדרום אינו מאויש[57], וכך גם תפקיד מהנדס המחוז[58]. בהיעדר עובדים קבועים המאיישים תפקידים אלה באגף, מייצגים את מת"ח בדיונים בוועדות המחוזיות הללו המפקח על התעבורה במחוזות וכן עובדים אחרים. משרד מבקר המדינה מעיר כי חשוב שאת התפקידים האמורים ימלאו עובדים שזהו עיסוקם העיקרי, כדי שיוכלו להכיר לעומק הן את התוכניות שמקדמים מוסדות התכנון במחוז והן את צורכי מת"ח, ולייצג באופן המיטבי את האינטרסים של מת"ח בוועדות.

> נציגי מת"ח אינם משתתפים בחלק מהדיונים שמקיימות הוועדות המחוזיות, ובייחוד בדיונים המקדימים שבהם מוצגות התוכניות, שדווקא בהם יש גמישות רבה יותר בביצוע תיקונים בתוכניות

ייצוג משרד התחבורה בוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה

על פי חוק התכנון והבנייה, נציג מת"ח חבר בכל אחד ממוסדות התכנון הארציים ובכל אחת מהוועדות המחוזיות. בוועדות המקומיות נציג מת"ח איננו משמש חבר, אלא הוועדות מחויבות לזמן דרך קבע נציגים ממשרדי הממשלה, ובהם נציג ממת"ח, כנציגים בעלי דעה מייעצת. על פי החוק, לנציג בעל דעה מייעצת תינתן אפשרות לחוות את דעתו בכל עניין העולה לדיון בישיבות הוועדה. נוסף על כך, כל שני נציגים בעלי דעה מייעצת רשאים לערור על כל החלטה של הוועדה המקומית.

57 מאוגוסט 2017.

58 מיולי 2017.

כאמור, באגף לתכנון תחבורתי יש ארבעה עובדים בלבד שתפקידם העיקרי הוא לייצג את משרד התחבורה במוסדות התכנון השונים; שישה עובדים אחרים באגף מייצגים את המשרד במוסדות התכנון נוסף על תפקידיהם האחרים. במצב זה האגף אינו שולח נציגים מטעמו להשתתף בדיונים של הוועדות המקומיות כנציגים בעלי דעה מייעצת, ובכך מוותר על האפשרות להעיר את הערותיו על התוכניות ולוודא שהן יעלו בקנה אחד עם מדיניותו, ובפרט שתכנון התשתיות יותאם למתן שירותי תח"צ.

נציגי מת"ח אינם משתתפים בדיונים של הוועדות המקומיות כנציגים בעלי דעה מייעצת. לנוכח הרחבת הסמכויות של הוועדות המקומיות והתוכניות הרבות להתחדשות עירונית, ייצוג אפקטיבי של עמדות מת"ח מקבל משנה חשיבות

תיקון 101 משנת 2014 לחוק התכנון והבנייה הרחיב מאוד את סמכויותיהן של הוועדות המקומיות והגדיר סוגים שונים של ועדות מקומיות. סמכויותיה של ועדה מקומית רגילה הן הבסיסיות ביותר; לוועדה מקומית עצמאית הוקנו סמכויות נוספות על אלה של ועדה מקומית רגילה ולפיהן היא יכולה לאשר תוכניות המשנות תוכנית שאישרה הוועדה המחוזית ומוסיפות עליה תוכניות בנייה; לוועדה עצמאית מיוחדת הוקנו סמכויות לאשר תוכניות במתחמי פינוי-בינוי והתחדשות עירונית, בהיקפים הגדולים מהמותר לוועדה עצמאית; ועדה מקומית עצמאית שיש לה תוכנית כוללנית מוסמכת לטפל בכל התוכניות שתואמות את תוכנית המתאר הכוללנית. חלק מסמכויותיה של ועדה זו מקבילות לאלה של ועדה מחוזית. התיקון לחוק משמעו ביזור סמכויות שהוקנו קודם לכן לוועדות המחוזיות, כדי להגדיל את עצמאות הוועדות המקומיות ולצמצם את תלותן בוועדות המחוזיות. עד מועד סיום הביקורת הוסמכו 23 ועדות מקומיות עצמאיות, מהן ארבע ועדות עצמאיות מיוחדות וארבע ועדות עצמאיות שיש להן תוכנית כוללנית[59].

בשנים האחרונות נידונות בוועדות המקומיות תוכניות רבות להתחדשות עירונית - תוכניות של פינוי-בינוי ותוכניות על פי תמ"א 38. אחת התוצאות של מיזמי ההתחדשות העירונית היא תוספות בנייה באזורים מבונים. תוספות בנייה אלה מביאות להגדלת האוכלוסייה המתגוררת באזור שעליו חלה התוכנית, ועל כן מגדילות את העומס בדרכים שבמרקם העירוני הקיים. לעיתים עשויות לעלות לדיון בעת ובעונה אחת כמה תוכניות של התחדשות עירונית הנוגעות לאזור מסוים, והן נידונות כל אחת בפני עצמה. במקרים אלה תוספת האוכלוסייה יכולה אף להיות גדולה יותר ולחייב ראייה מערכתית של צורכי התחבורה באזור. עוד יצוין כי תוכניות להתחדשות עירונית המובאות לדיון בוועדות המחוזיות מאושרות על ידי ועדות משנה להתחדשות עירונית, שגם בהן למת"ח אין נציגות על פי חוק התכנון והבנייה.

59 אתר מינהל התכנון:
http://www.iplan.gov.il/Pages/LocalCommittees/vaadot_mekomyot/Competent_committees.aspx

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה כי לנוכח הרחבת הסמכויות של הוועדות המקומיות והתוכניות הרבות להתחדשות עירונית, השתתפותם של נציגי מת"ח בדיוני הוועדות המקומיות וייצוג אפקטיבי של עמדות מת"ח מקבלים משנה חשיבות. הוועדות המקומיות, ועל אחת כמה וכמה הוועדות המקומיות בעלות הסמכויות המורחבות, עשויות לאשר תוכניות להקמת שכונות חדשות או להרחבה של שכונות, דבר הכרוך בהוספת יחידות דיור רבות. אכלוסן של השכונות האמורות יביא להגדלת הביקוש לנסיעות, ומשרד התחבורה הוא שיצטרך לספק ביקושים אלה. לכן חשוב שיהיה מעורב בתכנון התוכניות הללו, על מנת שיתאפשר לו לספק את שירותי התחבורה המתאימים. פעמים רבות התשומות של נציגי משרד התחבורה חשובות גם לגבי תוכניות להתחדשות עירונית, מאחר שהן מסייעות לזיהוי בעיות שעלולות להיווצר עם הגדלת הצפיפות בעקבות יישום של תוכנית או לניצול הזדמנויות לשיפור התחבורה הציבורית במסגרת התוכנית.

לדוגמה, התוכנית להקמת מגדל רביעי במרכז עזריאלי בתל אביב הובאה לראשונה לאישורה של הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה של תל אביב-יפו. ועדה זו הוגדרה ועדה עצמאית מיוחדת שיש לה תוכנית מתאר כוללנית. מדובר בתוכנית להקמת מגדל של 90 קומות וכן להקמת בניין נוסף - בשטח כולל של 112,000 מ"ר. כבר כיום המרחב הסובב את מרכז עזריאלי הוא אחד האזורים העמוסים במדינה, מוטה לטובת כלי רכב ובעייתי ביותר למעבר של הולכי רגל ורוכבי אופניים. מכיוון שזכויות הבנייה שהתבקשו בתוכנית חרגו מסמכות הוועדה המקומית, הובאה התוכנית לדיון בוועדה המחוזית תל אביב בשנת 2017. מת"ח ורכבת ישראל הגישו התנגדות בטענה שהתוכנית אינה מייצרת קישור באמצעות גשר או מנהרה בין תחנת הרכבת הקלה, שאמורה להיבנות בסמוך לפרויקט, לבין תחנת רכבת השלום, וכי משתמשי התח"צ יצטרכו ללכת מאות מטרים או לעבור דרך מרכז הקניות כדי להגיע למתחם. יצירת מעבר רגלי מהיר ונוח בין אמצעי התחבורה הציבורית היא אחד התנאים הבסיסיים להרחבת השימוש בתח"צ.

מכיוון שתוכנית זו הוגשה בתחילה לאישורה של ועדה מקומית, מת"ח כלל לא היה ער להגשתה ולא היה שותף לדיונים באישורה. רק מכיוון שהוועדה המחוזית, אשר נציגי מת"ח משתתפים בדיוניה, התבקשה לדון בתוכנית, הופנתה תשומת ליבו של מת"ח לאפשרות לקדם באמצעות התוכנית את הקישור בין שני אמצעי התח"צ השונים הסמוכים לפרויקט, והוא הגיש התנגדות לתוכנית כדי לדרוש ממתכנניה ליצור קישור זה. ביצוע קישור כזה לאחר אישור התוכנית ולאחר התחלת מימושה בשטח היה מסובך יותר.

דוגמה זו ממחישה את הנזק שעלול להיגרם מאי-השתתפותם של נציגי משרד התחבורה בדיונים שמקיימות הוועדות המקומיות. לא מן הנמנע שתוכניות רבות מובאות לאישור בוועדות המקומיות - שאמורות לדון בתוכניות בשים לב למגוון רחב של צרכים ובהתחשב בלחצים של גורמים שונים - בלי שיהיה גורם שמעלה היבטים ושיקולים הנוגעים לתחבורה הציבורית ונותן ביטוי לחשיבותם. במצב כזה ייתכן שתוכניות רבות שהוועדות מאשרות אינן מאפשרות לספק את צורכי התחבורה הציבורית. גם בדוגמה שהובאה לעיל העלה משרד התחבורה את דרישותיו בשלב תכנוני מאוחר של הפרויקט - שלב הגשת ההתנגדויות - כלומר לאחר שהתוכנית כבר הופקדה. מעורבותו של משרד התחבורה בשלבי התכנון המוקדמים יותר עשויה לסייע למלא באמצעות התוכניות את צורכי התחבורה באופן שלם ויעיל יותר. ללא תכנון מותאם מראש יהיה קשה, וייתכן שאף בלתי אפשרי, לתקן כשלים תכנוניים שפוגעים בקידום התחבורה הציבורית בשלב שלאחר מימוש התוכניות.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה כי עליו ועל חברות התשתית הכפופות לו לתכנן ביוזמתם את דרכי הגישה לתחנות הרכבת הקלה או הכבדה ואת הדרכים המקשרות ביניהן, וזאת כבר בשלב תכנון הפרויקט ומיקום התחנות. אין מקום להשאיר את תכנון הממשקים בין אמצעי התחבורה השונים ליד המקרה ולהעלות את הצורך בהם במסגרת תוכניות בנייה אחרות.

משרד התחבורה כתב בתשובתו כי באוגוסט 2018 הפיץ האגף לתכנון תחבורתי לגופי הסמך של המשרד "מדריך לתכנון מרחבי תחנות רכבת", במטרה להבטיח תכנון כולל של מרחבי תחנות הרכבת הכבדה, ובכלל זה דרכי הגישה אליהן ומהן עבור המשתמשים. עוד כתב משרד התחבורה כי האגף פועל לתכנון לטווח קצר, בינוני וארוך של מרחבי תחנות הרכבת המשמעותיות ביותר (התחנות לאורך ציר איילון).

תכנון שימושי הקרקע בקרבת אמצעי תח"צ

אחד העקרונות התכנוניים המסייעים לעודד את השימוש בתח"צ הוא שילוב נכון בין ייעודי קרקע ואמצעי התח"צ, ובין היתר ציפוף של שטחי מגורים, תעסוקה ומסחר בקרבת אמצעי תחבורה להסעת המונים. ציפוף של שטחי מגורים, תעסוקה ומסחר בקרבת אזורים שפועלת בהם מערכת תח"צ ענפה ויעילה גם מאפשר להפחית את השטחים המוקצים לחנייה ולהקצות אותם לשימושים אחרים וכן מביא לחיסכון בעלויות של הקמת חניונים, ובהם חניונים תת-קרקעיים, שעלויותיהם גבוהות מאוד. בשנת 2016 התווספה לתמ"א 35 הוראה, ועל פיה בתוכנית הסמוכה למערכת הסעת המונים ולתחבורה עתירת קיבולת תינתן עדיפות לעיבוי וציפוף של הרקמה הבנויה. בביקורת נמצאו תוכניות שלגביהן עיקרון זה לא התקיים:

1. תמ"ל 1046 להקמת שכונה חדשה בדרום-מערב אור יהודה כוללת 1,900 יחידות דיור, 750 יחידות דיור מיוחדות וכן מבני ציבור, מבני תעסוקה ומסחר ושטחים ציבוריים פתוחים. תוכנית זו תוכננה להיות מיושמת בסמוך לשטח המיועד לקו הסגול של הרכבת הקלה (להלן - הרק"ל). בדצמבר 2016, לאחר שהתקיים דיון שולחן עגול בוותמ"ל, בדק יועץ של משרד התחבורה את מסמכי התוכנית ובהערותיו כתב בין היתר: "נראה כי התכנון המשולב של הרק"ל וייעודי הקרקע אינו מוצלח. זאת מאחר והתכנית אינה מציעה צפיפות מירבית לאורך הרק"ל". כדוגמה לכך ציין היועץ שהתוכנית מציעה להקצות שטח ציבורי פתוח, שטח להקמת בנייני ציבור ושטח לספורט ולנופש לאורך חלק גדול מחזית הרחוב שבו מתוכננת הקמתה של הרק"ל. היועץ המליץ להגדיל את הצפיפות של המגורים ושל התעסוקה לאורך קו הרק"ל. ביולי 2017 שלח משרד התחבורה את הערות היועץ לוותמ"ל.

הותמ"ל כתבה בתשובתה כי לחלק מהשטח שעליו חלה התוכנית, בסמיכות לתוואי הרק"ל, יש ערך סביבתי גבוה, וכי לאורך ציר הרק"ל לא ניתן למקם בנייני מגורים עקב בעיות של רעש וזיהום אוויר. הוותמ"ל הוסיפה כי לגבי קרקעות לאורך ציר הרק"ל שאינן כלולות בתוכנית זו נקבעו שימושים הכוללים מגורים, מסחר ותעסוקה.

2. תמ"ל 1023 להקמת שכונה חדשה בדרום מזרח רמת גן כוללת כ-3,000 יחידות דיור וכן שטחים לתעסוקה ומסחר, מוסדות ציבור ושטחים פתוחים. תוואי הקו הסגול של הרק"ל עובר בשטח התוכנית. ב-9.3.17, לאחר דיון שולחן עגול בוותמ"ל, בדק יועץ של מת"ח את מסמכי התוכנית ובהערותיו כתב כי חסרה בתוכנית התייחסות סבירה לנושא הרק"ל, בין היתר מבחינת תפרוסת ייעודי הקרקע, וכי לא ברור מדוע מוקמו מתקנים הנדסיים ושטח ציבורי פתוח בסמיכות רבה לתחנת הרק"ל. עוד כתב היועץ כי יש לוודא שבאזורי תחנות הרק"ל ניתנות זכויות בנייה רבות יותר מאשר בשאר האזורים הנכללים בתוכנית, למקם את המתקנים ההנדסיים שלא בקרבת תחנת הרק"ל ולקבוע במקומם ייעוד אחר עתיר זכויות בנייה.

במכתב תגובה של מתכנני התוכנית מ-19.3.17 צוין כי מקומם של מתקני התשתית נקבע על ידי הגורמים המקצועיים הרלוונטיים ובהתאם לאילוצים שונים. עוד צוין במכתב כי בעת התכנון הובאו בחשבון עוד שיקולים, כמו מגבלות הגובה שחלות באזור. בתשובתו מ-20.3.17 כתב היועץ של מת"ח כי התוכנית אינה עוסקת בתח"צ כנושא מהותי ומוביל, וכי "בולט בחוסר הסבירות התכנונית מיקום ייעודי ושימושי קרקע, שבמהותם אדישים לקיום תח"צ בתא השטח הקרוב ביותר לתחנת רק"ל". היועץ הוסיף כי על פי תשריט המצב המאושר באזור, אין שום תשתיות בסמוך לתחנת הרק"ל, ויתרה מזו - גם אילו היו שם תשתיות סטטוטוריות, היה על מתכנני התוכנית להסיטן למקום אחר או לשנות את מקום התחנה בתיאום עם חברת נת"ע. היועץ ציין כי גם במצב של אילוצים שונים ניתן וצריך לנצל את השטח הסמוך לתחנות הרק"ל באופן מיטבי, וכי מיקום מתקנים הנדסיים ושטח ציבורי פתוח בקרקע הסמוכה לתחנת הרק"ל הוא במובהק מהשימושים הפחות יעילים בקרקע זו.

בדיון בהפקדת התוכנית שהתקיים במרץ 2017 העירה נציגת משרד התחבורה כי אין התאמה בין ייעודי הקרקע בתוכנית לבין תוואי התח"צ, וציינה כי עיבוי הבינוי בסמיכות לתחנת הרק"ל המתוכננת צפוי לייעל את השימוש בתח"צ וליצור מוקדים עירוניים בקרבת התחנה. מנהל הפרויקט השיב בעניין זה כי האפשרות להגדלת היקף הבינוי סביב קו הרק"ל ותחנת הרכבת נוסף על המוצע בתוכנית מוגבלת, בשל מגבלות הגובה החלות על התוכנית.

הוותמ"ל כתבה בתשובתה שלא הייתה אפשרות למקם את מתקני התשתית בשטח אחר זולת השטח אשר נבחר בתוכנית. הוותמ"ל הוסיפה כי כל מתקני התשתית רוכזו בשטח מצומצם ככל הניתן, וכי בשל מגבלות הקשורות למתקנים אלה חייב להיות שטח פתוח מסביב לשטח שבו הן רוכזו.

רכבות קלות ושאר המערכות להסעת המונים הן מערכות עתירות השקעה, שהייעוד שלהן הוא לשרת מספר רב של נוסעים. על מנת שמערכות אלה יממשו את הפוטנציאל שלהן ויהיו אפקטיביות, על משרד התחבורה, מוסדות התכנון והרשויות המקומיות לדאוג לכך שתוואי הקווים, מקום התחנות ושימושי הקרקע בסמיכות למערכות אלה יאפשרו למערכות להיות נגישות לאוכלוסייה גדולה ככל האפשר. ציפוף מרבי של שטחי מגורים, מסחר ותעסוקה בקרבת התחנות משרת מטרה זו. בשים לב לכך, חשוב לבחון חלופות תכנון שונות בנוגע לתוואי הקו, למקום התחנות ולשימושי הקרקע בקרבת התחנות, ואם יש צורך בכך - אף לאתר מקומות חלופיים למתקני תשתית הממוקמים בקרבת התחנות. לנוכח היעדים האסטרטגיים של משרד התחבורה בנוגע להגדלת היקף השימוש בתח"צ ולהעלאת רמת פיצול הנסיעות עד שנת 2030, ראוי שמת"ח ורשויות התכנון ייחדו תשומת לב לנושא זה.

> על מנת שמערכות הסעת המונים יממשו את הפוטנציאל שלהן, יש להבטיח שיהיו נגישות לאוכלוסייה גדולה ככל האפשר. ציפוף מרבי של שטחי מגורים, מסחר ותעסוקה בקרבת התחנות משרת מטרה זו

היעדר סנכרון בין יישום תוכניות בנייה לבין יישום פרויקטים תחבורתיים

בהקמת יישובים חדשים והרחבתם של יישובים קיימים חשוב לדאוג לכך שבעת האכלוס תשתיות התחבורה, ובפרט התשתיות הנדרשות להפעלת מערכות תח"צ, יהיו מוכנות וזמינות לשימוש. יש לתאם בין הזמנים שבהם מיושמות תוכניות העבודה של משרד התחבורה לבין הזמנים שבהם מיושמות תוכניות הבנייה, כדי שהתשתיות הללו אכן יוקמו במקביל להקמת היישובים והשכונות. בשנת 2016 התווספה לתמ"א 35 הוראה ועל פיה "מוסד תכנון הדן בתכנית לתוספת שטח לפיתוח או לבינוי ישקול וככל שנדרש יקבע הוראות המבטיחות את ביצוע מערכות התשתית הדרושות, כולל תח"צ ושבילי אופניים, בד בבד עם הפיתוח, או הוראות המחייבות הכללת תנאים כאמור בתכנית מקומית". להלן דוגמאות למקרים שבהם לא קודם יישומם של פרויקטים תחבורתיים בד בבד עם קידום תוכניות הבנייה:

1. בשנת 2014 חתמו משרד השיכון, רשות מקרקעי ישראל (להלן - רמ"י), משרד האוצר ועיריית ראש העין על הסכם גג[60], ולפיו בשנים 2014 - 2017 ישווקו או יקבלו היתר בנייה לפחות 13,500 יחידות דיור בכמה מתחמים. בהסכם התחייבו משרד השיכון ומשרד האוצר לקדם את הפתרונות התחבורתיים עם משרד התחבורה, כפי שקבעה הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה של מחוז מרכז. משרד האוצר ועיריית ראש העין התחייבו לפעול לבחינת סוגיית התח"צ בעיר והתאמתה לבינוי העתידי על פי ההסכם. בהוראות התוכניות להרחבת העיר נקבעו שלבי הביצוע, ונקבע שהשלבים יקודמו בהתאם לקידומם של פרויקטים תחבורתיים, בעיקר סלילה של כבישים והפעלת מסוף לתח"צ. בשנת 2014 החליטה הוועדה המחוזית כי היתרים לבנייתם של יחידות דיור, מלבד 8,500 יחידות הדיור הראשונות, יינתנו רק לאחר שהוועדה תקיים דיון חוזר בנושא ולאחר שיושלמו הבדיקות התחבורתיות הנוגעות לפיתוח התח"צ.

באוגוסט 2017 החליטה הוועדה המחוזית כי להגדלת היצע הדיור בראש העין נדרשים פתרונות תחבורה הולמים, אשר מחייבים תיעדוף של תח"צ על פני כלי רכב פרטיים. על כן הוחלט כי יש להתנות את מתן ההיתרים לבניית יותר מ-8,500 יחידות דיור בהשלמת פרויקטים של תחבורה שנקבעו בהחלטת הוועדה בשנת 2014 ובהקמה של נת"צים, מסופי תח"צ, שבילי אופניים ועוד.

כפי שהחליטה הוועדה המחוזית, אחד הפרויקטים העיקריים הנחוצים להמשך הבנייה בראש העין הוא הקמת נת"צ בכביש 5. הצורך במתן פתרונות תחבורתיים לאזור ראש העין הועלה כבר בשנת 2012, המועד שבו החלו משרד התחבורה וחברת נתיבי איילון בע"מ (להלן - חברת נתיבי איילון) לתכנן הקמה של נתיב מהיר בכביש 5 ומתקני "חנה וסע" בצומת מורשה. בשנת 2014 העריכה חברת נתיבי איילון שפרויקט זה יסתיים בשנת 2020. ואולם בקידום הפרויקט חלו עיכובים, ובמועד סיום הביקורת היה הצפי לסיומו - שנת 2025[61].

משרד התחבורה כתב בתשובתו כי הוא פועל לקידום פרויקטים בתחבורה שנועדו למלא את הצרכים שעולים מפיתוח ענף הדיור. עם זאת, קיימת מורכבות ביישום פרויקטים של תשתיות במרחב עירוני צפוף ובכבישים עמוסים, ודוגמה לכך היא הפרויקט להקמת נת"צ בכביש 5.

חברת נתיבי איילון כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיולי 2018 כי פרויקט הנתיב המהיר בכביש 5 הוא מורכב ביותר ומחייב ביצוע תיאומים עם גורמים רבים, הסרת חסמים ומציאת פתרונות הנדסיים. החברה הוסיפה כי במסגרת הפרויקט היא מקדמת את הקמתם של שלושה חניונים לאורך

60 "הסכם גג" הוא הסכם בין המדינה לבין רשות מקומית, ובמסגרתו המדינה מתחייבת להקצות קדם-מימון להקמה של מבני ציבור, מוסדות חינוך ותשתיות עוד לפני שיווק הפרויקט, והרשות המקומית מתחייבת להעניק ליזמים היתר בנייה בתוך 90 יום. בהסכם גם נקבע לוח זמנים מוגדר לקידום הפרויקט.

61 בעניין פרויקט הקמת נת"צ בכביש 5 ראו בפרק "הקמת מסלולי תחבורה ציבורית ונתיבים מהירים במטרופולין תל אביב-יפו" שבדוח זה.

כביש 5, וציינה כי העיכוב בקידום הפרויקט נובע בעיקרו משינויים בתכנון שהתרחשו במהלך התקדמות הפרויקט: לפי התכנון המקורי כלל הפרויקט הקמת שני חניונים לאורך כביש 5. ואולם עם התקדמות התכנון ונוכח הבנה טובה יותר של הביקושים הקיימים והחזויים, הוחלט על שינוי המקום של החניונים ושל הכבישים שהחניונים משרתים אותם וכן על הקמתו של חניון נוסף. עוד כתבה החברה כי הפרויקטים שבאחריותה הקשורים לנתיבים המהירים מצויים בשלבים סטטוטוריים ראשוניים, ומכיוון שההליכים הסטטוטוריים הם מורכבים, רמת אי-הוודאות היא גבוהה ומשפיעה על היכולת לצפות את קצב התקדמות הפרויקט.

משרד השיכון כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיולי 2018: "יובהר כי משרד הבינוי והשיכון סבור כי רשימת ההתניות שנקבעה באוגוסט 2017 כוללת פרויקטים שאינם קריטיים ו/או אינם ישימים בעתיד הנראה לעין, ויש לתקן את רשימת ההתניות באופן התואם את תכניות משרד התחבורה לפיתוח המערכת התעבורתית במרחב ראש העין, תוך מתן אפשרות להשלמת השכונות בהתאם להסכמים שנחתמו".

עיריית ראש העין כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2018 כי העיר סובלת כבר תקופה ארוכה ממחסור ניכר בתשתיות תחבורה, וכי הפיתוח הנרחב של העיר לא גובה עד לפני כחמש שנים בפיתוח מתאים של תשתיות תחבורה בכלל ותחבורה ציבורית בפרט. העירייה ציינה כי מערך קווי התח"צ בעיר אמנם שופר, ואולם מרבית פתרונות התשתית - ובכללם אמצעים להעדפת תח"צ - צפויים להיות מיושמים רק בעוד שלוש עד ארבע שנים. העירייה הוסיפה כי אחת הבעיות התחבורתיות העיקריות היא עומסי התנועה בכביש 5, שהם "הגבוהים ביותר במדינה כבר היום", וכי הבעיה צפויה להחמיר בשנתיים הקרובות, עם אכלוסן של אלפי יחידות דיור חדשות. לדברי העירייה, "נדרש תיאום טוב יותר בין הגורמים באופן שיתזמן את התקדמות פיתוח תשתיות העדפת התחבורה הציבורית במקביל לפיתוח שכונות המגורים, וכהשלמה למערך קווים משופר".

2. בשנת 2007 החל משרד השיכון להכין תוכנית אב להרחבתו של היישוב חריש - מיישוב המונה כ-1,300 תושבים לעיר הצפויה לאכלס כ-60,000 תושבים. בשנת 2010 קיבלה הממשלה החלטה על קידום היישוב, ובכלל זה קידום תשתיות התחבורה אליו[62]. בשנים 2012 - 2015 אושרו תוכניות מתאר להקמת 12,684 יחידות דיור ביישוב. בתוכניות נקבעו שני שלבי אכלוס, המותנים בביצוע הסדרי תנועה בכבישים המוליכים ליישוב. בהחלטה 870 של הממשלה מדצמבר 2015, כשלוש שנים לאחר שכבר הוחל בשיווק הקרקעות, נקבע כי יינתן "סיוע בהקמת העיר חריש". בהחלטה זו הכריזה הממשלה על חריש כעל יישוב בעל עדיפות לאומית, וקבעה תוכנית לקידומו ולפיתוחו. על פי תוכנית זו, על מנת לאפשר את המשך התכנון, האכלוס והפיתוח של חריש, על משרד התחבורה לתכנן ולקדם פתרונות תחבורתיים לכניסה ליישוב וליציאה ממנו, ובהם תכנון

62 החלטה מס' 1505 מ-14.03.2010.

מסופי אוטובוסים וקווי תחבורה ציבורית מהיישוב למרכזי תעסוקה ותחבורה באזור.

משרד מבקר המדינה ציין בדוח משנת 2016[63] כי קצב התקדמות הפרויקטים התחבורתיים, ובעיקר השלמת התכנון והפיתוח של מערכת הכבישים הבין-עירוניים באזור חריש וחיבורה למערכת הכבישים הארצית, פיגר במידה ניכרת אחר הצפי לאכלוס, ועולה חשש כי בשל העיכוב בהשלמת הפרויקטים התחבורתיים לא יהיה ניתן לאשר את אכלוסן של חלק מיחידות הדיור שבנייתן תסתיים, והדבר עלול לפגוע ביזמים וברוכשי הדירות. משרד התחבורה מסר בתגובתו על דוח זה ממאי 2016 כי משרד השיכון החל לשווק יחידות דיור בחריש עוד לפני שהוסדרו הפתרונות התחבורתיים ליישוב. עוד מסר משרד התחבורה כי החל בתכנון הפרויקטים לאחר חתימת הסכם "נתיב לדירה"[64], אך הדגיש כי הזמן הנדרש להשלמת פרויקט תשתית הוא רב, ולכן היה צריך לתת את הדעת על הפתרונות הנדרשים כבר בשלב התכנון.

משרד התחבורה כתב בתגובתו על הדוח הנוכחי כי עמד בכל יעדיו בנוגע לחריש שנקבעו בהסכם "נתיב לדירה". משרד השיכון כתב בתשובתו כי בשנת 2010 הוקמה ועדת מנכ"לים, בהשתתפות מנכ"ל משרד התחבורה, והוצגו לפניה התוכניות שיש כוונה לקבוע בנוגע לחריש, ולאחר מכן ערך משרד השיכון תיאומים עם משרדי הממשלה השונים, ובהם משרד התחבורה, במטרה לתת את המענה הנדרש לצורכי הפיתוח העתידיים של היישוב. משרד השיכון הוסיף כי אף שכל התוכניות לפיתוח היישוב היו מוכרות למשרד התחבורה עוד בשלבי התכנון המוקדמים, לא קידם משרד התחבורה את הפרויקטים הנוגעים לתחבורה בלוחות הזמנים הנדרשים. עיריית חריש כתבה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2019 כי העיר צפויה לאכלס בעשור הקרוב כ-100,000 תושבים, וכי פיתוחה הכלכלי מחייב תכנון של מערכת תחבורה ציבורית המקושרת בצורה יעילה לרשת התחבורה הארצית. העירייה הוסיפה כי לצורך כך יש להצמיד לעיר מסילת רכבת שמתוכננת לקום באזור, להשלים דרך אזורית שנסללה בעבר אשר תחבר את העיר לכביש 6, ולשנות את תוואי הרק"ל המתוכנן בין עפולה לחדרה כדי לשלב את הרק"ל ברשת התח"צ הפנים-עירונית. עוד כתבה העירייה כי עד לקבלת החלטות בנושאים אלה ויישומן, יש להוסיף קווי תח"צ מהעיר לתחנות הרכבת ולמטרופולינים, על מנת לא לעכב את אכלוס העיר.

3. כחלק מפרויקט לאומי של מעבר צה"ל דרומה, החליטה הממשלה בשנת 2008[65] כי עד סוף שנת 2015 יועברו יחידות חיל המודיעין לקריית המודיעין שתוקם בנגב בסמוך לצומת שוקת. בבסיס שיוקם אמורים לשרת אלפי

63 ראו מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2016** (2016), "הקמת העיר חריש - היבטים מוניציפליים", עמ' 627 - 632.

64 ביוני 2014 חתמו משרד התחבורה, משרד השיכון, משרד האוצר ורמ"י על סיכום תקציבי בין-משרדי בסכום של כ-4 מיליארד ש"ח למימון 41 פרויקטים תחבורתיים בעלי זיקה לדיור בשנים 2014 - 2020.

65 החלטה 3976 מ-24.8.08.

משרתים, מרביתם תושבי מרכז הארץ וצפונה; מחצית המשרתים לא יגורו בבסיס, אלא יסעו יום-יום לעבודתם וישובו לביתם לאחר יום העבודה. בשנת 2009 הציגו נציגי צה"ל למת"ח את הצרכים התחבורתיים הכרוכים בהקמת קריית המודיעין. בין היתר ציינו נציגי צה"ל כי העדיפות היא לתוואי רכבת לקריית המודיעין וכן ציינו את הצורך בתגבור הרכבות והאוטובוסים בקו תל אביב-באר שבע. בהחלטת ממשלה משנת 2013[66] הוטל על מנכ"ל משרד התחבורה לעמוד בראש צוות בין-משרדי שתפקידו לבחון ולגבש פתרונות תחבורתיים, ובהם "פתרונות תחבורה ציבורית כוללים לאוכלוסייה האזרחית והצבאית כאחד, במסגרת יישום תוכנית העברת מחנות צה"ל לנגב". משרד מבקר המדינה כתב בשנת 2015[67] כי העברת יחידות צה"ל ממרכז הארץ דרומה מגדילה מאוד את הביקושים בתחום התחבורה, וכי מציאת פתרונות תחבורתיים לבסיסים המתוכננים היא קריטית להצלחת המהלך. עוד כתב משרד מבקר המדינה כי מאחר שיישום חלק מהפתרונות נמשך לעיתים זמן רב, נדרשים כל הגורמים הרלוונטיים לטפל בכך ללא דיחוי כדי לעמוד בלוחות הזמנים שנקבעו.

במאי 2018 פרסם משרד הביטחון מכרז להקמת קריית המודיעין, אף שבאותה עת טרם הוסדרו הסוגיות התחבורתיות, ואף שעל פי עמדת צה"ל יש להתנות את אכלוס קריית המודיעין, שצפוי להתבצע בשנת 2025, בהסדרת סוגיות אלה.

משרד התחבורה כתב בתשובתו כי ניתח את הצרכים התחבורתיים והציע כבר בשנת 2015 מערך של פתרונות רב-שלביים שיספק מענה למעבר קריית המודיעין וקריית התקשוב לנגב. מת"ח הוסיף כי לא היווה חסם לקידום הפתרונות שהוצעו או לבחינה של פתרונות אחרים.

משרד הביטחון כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיולי 2018 כי לאורך השנים הוא מתאם פרויקטים עתידיים עם משרד התחבורה, כדי שהקמת תשתיות התחבורה, הנמשכת שנים, תושלם במועד אכלוס הבסיסים או קודם לכן. משרד הביטחון הוסיף כי מעבר יחידות צה"ל דרומה - הכולל את מעבר קריית ההדרכה (עיר הבה"דים), קריית התקשוב וקריית המודיעין - הוא מהלך לאומי לפיתוח הנגב וחיבורו למטרופולין באר שבע, וכי הוא קיבל ביטוי בהחלטות ממשלה שונות. כבר בהחלטות שהתקבלו בשנת 2005 צוין הצורך לחבר את הבסיסים החדשים לרשת הרכבות ולהסדיר תחבורה ציבורית אל הנגב המזרחי. ואולם בפועל לא נערך משרד התחבורה לקליטת הבסיסים בנגב, ועקב כך החל משרד הביטחון עם אכלוס עיר הבה"דים בשנת 2014 להפעיל מערך היסעים ייעודי למשרתים במקום. לגבי קריית המודיעין כתב משרד הביטחון כי במועד שהוחלט על מקום הקרייה כבר אושר סטטוטורית תוואי הרכבת במקביל לכביש 6, והנחת היסוד הייתה שבמועד האכלוס כבר תפעל רכבת מהמרכז לקריית המודיעין. ואולם הקמתה של מסילת רכבת זו בוטלה בהמשך בשל

66 החלטה 546 מ-14.7.13.

67 ראו מבקר המדינה, **סוגיות בנוגע לתקציב מערכת הביטחון ומשרתי הקבע בצה"ל** (2015), "מעבר בסיסי צה"ל לנגב", עמ' 81 - 83.

שיקולים תקציביים. משרד הביטחון ציין כי משרד התחבורה הקים תשתיות כבישים לקריית המודיעין, אולם המענה שנתן אינו מתאים למאפייני הבסיס. לדברי משרד הביטחון, יש לעגן את הירתמות משרדי האוצר והתחבורה בהחלטת ממשלה שתפרט אבני דרך מחייבים, וליצור חיבור רכבתי ישיר בין מרכז הארץ לבין קריית המודיעין, במקביל להקמת קריית המודיעין.

בשלוש הדוגמאות שלעיל הוצגו תוכניות בנייה גדולות שיישומן הותנה במתן פתרונות תחבורתיים. היעדר סנכרון בין מימוש הפרויקטים התחבורתיים וקידום תוכניות הבנייה מנע בחלק מהמקרים את המשך קידום התוכניות; בחלק מהפרויקטים אוכלסו הדירות שנבנו, אולם תשתיות התחבורה במקומות אלה אינן עומדות בעומס. משרד מבקר המדינה מעיר למינהל התכנון על כלל המוסדות הכפופים לו וכן למשרד התחבורה ולמשרד השיכון כי כבר בשלבים המוקדמים של הכנת תוכניות הבנייה יש לתכנן כיצד לספק את הצרכים התחבורתיים ולדאוג לקדם את הקמת תשתיות התחבורה בד בבד עם קידום מיזמי הבנייה. תכנון מוקדם המתואם עם משרד התחבורה וביצוע מתוזמן על ידי כלל הגורמים המקדמים את הפרויקטים נדרשים על מנת לאפשר איכות חיים טובה לתושבים ועל מנת למנוע מצבים שבהם מוקמים יישובים שהתכנון שלהם אינו מותאם לצרכים התחבורתיים הנוכחיים והעתידיים. מצבים כאלה מצריכים לעיתים תיקון טעויות בדיעבד, דבר שקשה לבצע באופן מיטבי.

> כבר בשלבים מוקדמים של הכנת תוכניות בנייה יש לתכנן כיצד יסופקו הצרכים התחבורתיים ולדאוג לקדם את הקמת תשתיות התחבורה בד בבד עם קידום מיזמי הבנייה, כדי לאפשר איכות חיים טובה לתושבים

רמ"י כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2018 (להלן – תשובת רמ"י) כי בשנים האחרונות חתמה עם משרדי התחבורה והאוצר על כמה הסכמים שנועדו להסדיר את אופן התקצוב והביצוע של פרויקטים תחבורתיים "התומכים" בשיווק יחידות דיור (הסכמי נתיב לדירה). רמ"י הוסיפה כי בשנים 2014 - 2020 הגיעו משרדי התחבורה והאוצר לסיכום תקציבי בסכום של כ-4 מיליארד ש"ח, ובמסגרתו נקבע מימון של 45 פרויקטים תחבורתיים בעלי זיקה לדיור. עוד כתבה כי העובדה שיש תכנון ותקציב לפרויקט תחבורתי מסוים, בהתאם למפורט בהסכמים, מהווה ביטחון כמעט מוחלט להשלמתו המלאה במסגרת הזמן הסביר הנדרש להקמתו.

משרד התחבורה כתב בתשובתו כי יש להסדיר באופן רוחבי את סוגיית התקצוב לפרויקטים בדיור, וכי על משרד האוצר לאשר תקציב לכל פרויקט דיור באופן ייעודי ומהיר על מנת להימנע מעיכוב בביצוע התשתיות הנדרשות.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה כי ככל שמחסור בתקציב הוא הגורם המעכב את קידומם של הפרויקטים הנדרשים, עליו לדאוג להעלות זאת על סדר היום ולדון בכך עם משרד האוצר ועם יתר המשרדים הנוגעים בדבר, על מנת למצוא את הפתרונות המתאימים בהתאם לסדרי העדיפויות של הממשלה.

רמ"י כתבה בתשובתה כי במסגרת הליכי התכנון מתבצעים כל הבדיקות והתיאומים הנדרשים לצורך ביצוע תכנון מוקדם ומתואם, ובכלל זה הבדיקות והתיאומים הנוגעים לצרכים התחבורתיים. עוד כתבה רמ"י כי הסנכרון בין קידום הפרויקטים לבנייה לבין קידום הפרויקטים התחבורתיים נקבע בתוכניות המתאר הרלוונטיות, וכי ועדת התכנון הרלוונטית קובעת בתקנון התוכנית את התנאים השונים להקמת שכונת מגורים ולאכלוסה. רמ"י ציינה כי מרבית תוכניות המתאר המפורטות קובעות תנאים למתן היתרי בנייה, בין היתר בהתאם לקצב התקדמות הביצוע של הפרויקטים התחבורתיים הרלוונטיים, וכי רמ"י משווקת את המגרשים המתוכננים בתוכניות המתאר בהתאם לקצב התקדמות הביצוע של הפרויקטים הנדרשים בתחום התשתית. עוד כתבה רמ"י בתשובתה: "מטבע הדברים, במסגרת התהליך הארוך והמורכב של פרויקטים אלו יכול שיחולו עיכובים או אי התאמה ללו"ז המתוכנן. גם אם כך קורה לעיתים הרי שמדובר בעיכוב סביר ובהכרח בל יגונה המאזן באופן שקול בין הצורך להגדלת היצע יחה"ד [יחידות הדיור] לבין השלמה סופית של התנאים התחבורתיים שנקבעו בתוכנית המתאר".

למרות תשובת רמ"י, משרד מבקר המדינה מצא כי במקרים מסוימים, כפי שצוין גם בתשובת הוותמ"ל, התוכניות המאושרות אינן כוללות התניות בנושאי תחבורה. יתרה מכך, הדוגמאות שהובאו מעידות הן על פערים בין התכנון לביצוע והן על פערים שנוצרים בפועל בין קידום תוכניות הבנייה לבין קידום הפרויקטים התחבורתיים שאמורים לשרת את התושבים שיאכלסו את יחידות הדיור.

סיכום

לתכנון של תשתיות יש השפעה מכרעת על היכולת לספק רמת שירות טובה של תח"צ ועל השימוש בפועל בשירותי התח"צ, ועל כן התאמה של התכנון הפיזי של היישובים לצורכי התחבורה הציבורית הכרחית לשיפור שירותי התח"צ. חשוב שכבר בשלבי התכנון הראשוניים במוסדות התכנון יינתן לשיקולים הנוגעים לתחבורה הציבורית משקל ראוי, ויוכן מצע תכנוני המאפשר לספק ביעילות שירותי תח"צ ולעודד את השימוש בה. הדבר מקבל משנה חשיבות נוכח העובדה שבשנים האחרונות עושה ממשלת ישראל מאמצים רבים להגדיל את היצע הדירות ולהאיץ את אישורן של תוכניות בנייה למגורים.

לאורך שנים רבות התכנון בישראל מתבצע תוך התחשבות מועטה בנושא התחבורה הציבורית. אף שמשרד התחבורה מצהיר זה שנים כי קידום התח"צ הוא היעד המרכזי שלו, הוא לא פעל די הצורך כדי שצורכי התכנון התחבורתי יקבלו משקל ראוי בעת הכנת תוכניות בנייה ובעת אישורן במוסדות התכנון, ובפועל אינו משמש גורם שמוביל את הפעולות להתאמת התשתיות הפיזיות לצורך קידום התח"צ: מת"ח לא פעל די הצורך כדי לקדם את תוכניותיו בנושא התח"צ ולהציג את צרכיו לכלל הגורמים הרלוונטיים; הכנתה של תמ"א 42 על ידי משרד התחבורה ומינהל התכנון נמשכת זה כעשר שנים, למרות החלטת ממשלה להביאה לאישור הממשלה עד סוף שנת 2011; במשך שנים הנחיותיו של משרד התחבורה לא עסקו כלל בנושאים מהותיים רבים החיוניים לשיפור רמת השירות של התח"צ ולהגברת השימוש בה. הנחיות רבות פורסמו רק בשנתיים האחרונות, חלק מההנחיות הקיימות אינן מעודכנות, ומת"ח לא פעל די הצורך להטמעת ההנחיות בקרב הגורמים הרלוונטיים. במצב זה לעיתים קרובות לא הושם הדגש הנדרש על נושא התח"צ בעת תכנון שכונות, יישובים, מרכזי תעסוקה ואזורי תעשייה; במשך השנים יש ייצוג חסר של משרד התחבורה במוסדות התכנון, בין היתר בגין מחסור בכוח אדם מקצועי, סוגיה שמת"ח לא טיפל בה כיאות. נציגי מת"ח אף אינם שותפים בתהליכים הראשוניים של אישור תוכניות הבנייה בחלק ממוסדות התכנון, ועל כן יכולת ההשפעה שלהם על התוכניות קטנה, ולעיתים עמדתם מקבלת משקל נמוך בתהליך התכנון; מעמדה של הרשות הארצית כיחידת סמך לא הוסדרה, ולא הוקמו רשויות תחבורה מטרופוליניות, למרות החלטות ממשלה שהתקבלו בעניין.

משרד התחבורה אמון על מתן שירותי התחבורה בכלל והתח"צ בפרט, ועל כן הוא צריך להיות שותף פעיל בתהליכי התכנון הסטטוטורי על כל רבדיו. כדי להביא לשיפור של ממש בשירותי התחבורה הציבורית ולהגדיל באופן ניכר את השימוש בה, הכרחי שמשרד התחבורה וגורמי התכנון השונים יגבירו את התיאום בין התכנון הפיזי לבין תכנון התחבורה וייתנו משקל ראוי לצורכי התחבורה הציבורית. לשם כך יש לחזק הן את התיאום בין היחידות השונות במשרד התחבורה והן את התיאום בין מת"ח לבין מוסדות התכנון, ובעיקר בין מת"ח לוותמ"ל. על מנת לעמוד ביעדים האסטרטגיים שקבע ולהוציא אל הפועל את מדיניותו, על מת"ח לדאוג לחיזוק היחידות המקצועיות העוסקות בתכנון מערכות התח"צ ובניהולן, להגביר את מעורבותו בתהליכי התכנון הסטטוטורי ולהפוך לגורם מוביל. בעניין זה יצוין כי חשוב להסדיר את מעמדה, סמכויותיה ותחומי אחריותה של הרשות הארצית ולפעול להקמת רשויות התחבורה המטרופוליניות. בשנים האחרונות מגובשות תוכניות בנייה רבות ברחבי הארץ. יש לנצל הזדמנות זו על מנת להביא לשינוי בדפוסי ההתנהגות של הציבור ולהגביר את השימוש בתח"צ.

פעילות הרכבת
ושילובה במערך התחבורה הציבורית

תקציר

רקע כללי

ביולי 2003 הופרדה הרכבת מרשות הנמלים והרכבות והחלה לפעול כחברה ממשלתית בבעלותה המלאה של המדינה, ושמה רכבת ישראל בע"מ (להלן - חברת הרכבת). המטרות שלשמן נוסדה החברה, כפי שנקבע בהחלטת הממשלה[1], הן בין היתר אלו: להפעיל רכבות להסעת נוסעים ולפעול לעידוד השימוש בתעבורה מסילתית ולהפיכת הרכבת לכלי תחבורה יעיל וזמין. הפעלתן של מסילות הברזל מוסדרת, בין השאר, בפקודת מסילות הברזל [נוסח חדש], התשל"ב-1972, ובתקנות שנקבעו מכוחה. חברת הרכבת אחראית להסעת נוסעים ברכבת על גבי רשת מסילות, שאותה היא מנהלת ומתחזקת. שר התחבורה והבטיחות בדרכים אחראי על חברת הרכבת.

לרכבת יתרונות על פני אמצעי תחבורה אחרים: היא יעילה ואמינה, מאפשרת הסעת מספר רב של נוסעים וזמן הנסיעה בה בדרך כלל קצר יותר, שכן אין הוא מושפע מעומס התנועה, מתאונות דרכים ומתנאי מזג האוויר. בשנים 2010 - 2017 עלה מספר הנסיעות ברכבת בכ-80%. ב-2017 הסיעה חברת הרכבת כ-64.6 מיליון נוסעים, גידול של כ-8.6% לעומת השנה הקודמת; בסוף אותה שנה הופעלו בכל יום כ-518 רכבות נוסעים, מ-63 תחנות[2], בקווי נסיעה סדירים העוברים דרך מקומות מרכזיים ברחבי הארץ, מנהרייה ובית שאן בצפון ועד באר שבע ודימונה בדרום.

הממשלה מאשרת וממממנת את תוכנית הפיתוח של חברת הרכבת, הכוללת הקמת קווים ותחנות ורכישת ציוד. ממשלת ישראל (בשם מדינת ישראל) חתמה עם חברת הרכבת ב-2014 על הסכם מסגרת לפיתוח הרכבת ולהפעלתה (להלן - הסכם הפיתוח וההפעלה), שתוקפו עד 2020[3]. המדינה מעבירה לחברת הרכבת סובסידיה שוטפת בגין הסעת נוסעים וסובסידיה תמריצית בגין גידול במספר הנוסעים; ומנגד היא מחייבת אותה בפיצויים מוסכמים בגין אי-עמידה במדדי שירות ובמדדי תפעול. היקף תשלומי הסובסידיה בשנת 2017, בגין פעילות הסעת הנוסעים ברכבת היה כ-1.4 מיליארד ש"ח[4]. הרשות הארצית לתחבורה ציבורית (להלן - הרשות הארצית) במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה) הוקמה

לרכבת יתרונות על פני אמצעי תחבורה אחרים: היא יעילה ואמינה, מאפשרת הסעת מספר רב של נוסעים וזמן הנסיעה בה בדרך כלל קצר יותר, שכן אין הוא מושפע מעומס התנועה, מתאונות דרכים ומתנאי מזג האוויר

1 החלטת ממשלה 3120 מינואר 1998 בדבר הקמת חברת רכבת ישראל בע"מ.

2 תחנות כרמיאל ואחיהוד נפתחו בספטמבר 2017.

3 ההסכם נחתם ב-17.6.14, בתוקף מינואר 2013 עד סוף שנת 2016, ונקבע בו כי אם החברה תבצע הנפקת אג"ח יוארך ההסכם עד סוף שנת 2020. החברה הנפיקה אג"ח לציבור ב-2015. חלק מסעיפי ההסכם תוקנו באותה שנה.

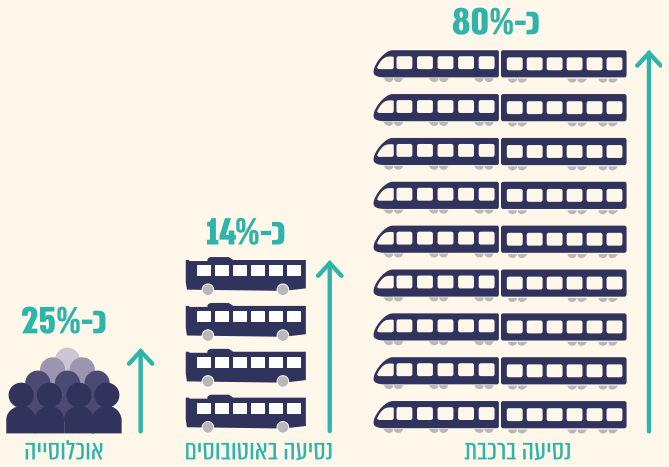
4 על פי נתוני הרשות הארצית לתחבורה ציבורית ונתוני ביצוע תקציב של החשב הכללי במשרד האוצר לשנת 2017.

ב-2013 ואחראית להפעלת כלל התחבורה הציבורית במדינה (להלן - תח"צ), ובכלל זה לפעילות חברת הרכבת.

פעולות הביקורת

משרד מבקר המדינה בדק בחודשים אוגוסט 2017 - ינואר 2018 נושאים הקשורים בפעילות חברת הרכבת: היבטים של שילוב שירותי הרכבת במערך התח"צ, ההתארגנות של החברה נוכח הגידול במספר הנוסעים בשנים האחרונות, השירות לנוסע והיבטים הקשורים בתחנות הרכבת. הביקורת נעשתה בחברת הרכבת. בדיקות משלימות נערכו במשרד התחבורה, באגף התקציבים במשרד האוצר, בחשב הכללי במשרד האוצר (להלן - חשכ"ל), בחברת נתיבי ישראל - החברה הלאומית לתשתיות תחבורה בע"מ (להלן - נת"י), בחברת נתיבי איילון בע"מ (להלן - חברת נתיבי איילון), בוועדה הארצית לתכנון ולבנייה של תשתיות לאומיות במינהל התכנון במשרד האוצר (להלן - ות"ל) ובנציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות במשרד המשפטים. במהלך הבדיקה, בדצמבר 2017, קיים משרד מבקר המדינה הליך של שיתוף הציבור בנושא התח"צ (להלן - הליך שיתוף הציבור). ממצאים שעלו מההליך הקשורים לפעילות חברת הרכבת וחלק מהתשובות של המשתתפים בהליך שולבו בדוח זה.

גידול מצטבר בשנים 2010 - 2017



הליקויים העיקריים

טעויות בתחזית מספר הנוסעים

תחזיות של מספר הנוסעים ברכבת בשנים 2013 - 2017 היו נמוכות ממספר נוסעי הרכבת בפועל. הטעויות נבעו בין השאר מאי-היערכות לרפורמה בתעריפים ומחזרת הסעת החיילים ברכבת בימי א'. שיעור הטעות בחיזוי הביקוש לשנת 2017 הגיע לכ-25%. הטעויות הקשו על התארגנות הרכבת להסעת הנוסעים ופגעו בטיב השירות - חל גידול בצפיפות בקרונות ובמספר האיחורים.

שיעור הטעות בחיזוי הביקוש לשנת 2017 הגיע לכ-25%. הטעויות הקשו על התארגנות הרכבת להסעת הנוסעים ופגעו בטיב השירות - חל גידול בצפיפות בקרונות ובמספר האיחורים

מחסור בציוד נייד

מחסור בציוד המשמש להסעת נוסעים (קטרים, קרונות וקרונועים) מגדיל את הצפיפות ברכבות, בעיקר בשעות השיא[5]. אין אפשרות להגדיל את תדירות הרכבות במידה מספקת וטיב השירות נפגע. בדצמבר 2015 העריכה חברת הרכבת כי נדרשת רכישה של 168 קרונות דו-קומתיים חדשים, 61 מהם באופן מיידי. חברת הרכבת רכשה במרץ 2016, באישור משרד התחבורה והחשכ"ל, 60 קרונות, ובשנים 2016 - 2017 הזמינה 81 קרונות נוספים. רכישות אלו בוצעו בהליך חירום, שהצריך פטורים והתקשרויות בהליכים לא תחרותיים[6]. כמו כן, הקרונות שהתקבלו היו בתצורה טכנית של קרונות ישנים שנרכשו בשנים 2002 - 2006, אף שהוכנסו בהם כמה שינויים, ופיצול ההזמנות עיכב את מועד האספקה ופגע בשירות לנוסעים.

עיכובים ניכרים בהשלמת תכנון המסילה הרביעית והשפעותיהם על הוספת רכבות ועצירה בתחנות

הקמת מסילה רביעית לרכבת בציר האיילון[7], המנקז אליו את מרבית קווי הרכבת ונוצר בו "צוואר בקבוק", תאפשר בין היתר להוסיף קווים ולהגביר תדירותם של קווים. למרות זאת, הליכי התכנון של הפרויקט, המוגדר כפרויקט תשתית לאומי, הושלמו רק ב-2018, אף על פי שכבר ב-2002 הוחלט עליו ולמרות קביעת הממשלה ב-2010 שהתכנון יסתיים בתוך 16 חודשים. דחיית השלמת הקמת המסילה הרביעית לרבעון האחרון של שנת 2026 פוגעת באפשרות להגדיל את הקיבולת בציר ובאופן זה לשפר את השירות

5 שעות השיא הן 06:00- 09:00 ו-15:00 - 19:00; שאר השעות הן שעות שפל.

6 מבקר המדינה, **דוח שנתי 64א** (2013), "רכבת ישראל בע"מ - רכישת קרונות", עמ' 689 - 713.

7 הציר לאורך כביש איילון (כביש 20) מתחנת הרכבת באוניברסיטת תל אביב ועד צומת קיבוץ גלויות.

לנוסעים המגיעים לתחנות תל אביב הן מהפריפריה, בעיקר מהדרום, והן ממטרופולין תל אביב.

עיכובים בשילוב מערכת איתות חדשה לשיפור רמת הבטיחות

הרכבת רכשה מערכת איתות חדשה[8] שתגביר את רמת בטיחות הרכבות, שתועלת הלוואי שלה היא האפשרות להגדיל את מספר הרכבות העוברות במרכז הארץ ("ציר האיילון"). מועד הפעלת המערכת נדחה ביותר משנתיים, ממרץ 2019 ליולי 2021.

היעדר הפרדה מפלסית בקו נעמן-כרמיאל

מפגש חד-מפלסי בין מסילת רכבת לכביש פוגע ביעילות התחבורתית והכלכלית, נוסף על הפגיעה בהיבטי הבטיחות. מאז החל לפעול קו נעמן-כרמיאל בספטמבר 2017 בטרם בוצעה הפרדה מפלסית בין המסילה לכביש, אירעו במפגש כביש-מסילה בקו זה אירועי בטיחות רבים, שסיכנו את משתמשי הדרך ואת תנועת הרכבות. השלמת ההפרדה המפלסית צפויה רק ב-2020.

אי-עמידה בלוחות זמנים וביטול רכבות

מספר הנוסעים ברכבת עלה בשנים 2015 - 2017 בכ-22%, ומספר הרכבות היומיות עלה בשיעור דומה בשנים אלו (כ-21%). מספר האיחורים של הרכבות (של יותר מ-6 דקות) בשעות השיא עלה בשנים אלו בכ-44% - מכ-23,380 איחורים ב-2015 לכ-33,621 איחורים ב-2017; מספר האיחורים בשעות השפל עלה בכ-35% - מכ-36,176 איחורים ב-2015 לכ-48,721 איחורים ב-2017. מספר ביטולי הרכבות גדל בכ-473% - מכ-1,823 ביטולים ב-2015 לכ-10,441 ב-2017.

8 מערכת הפועלת באמצעות רמזורים (סימנאורים) המותקנים בצדי המסילות ומציגים לנהג הרכבת אותות המנחים אותו באשר לזמינות המסילה בהמשך הדרך.

גידול בצפיפות ברכבת

נוסעי הרכבת חווים זה עשור צפיפות גדולה בחלק מקווי הרכבת, בעיקר בימים א' וה', והיא צפויה להימשך גם בעתיד: שיעורי התפוסה[9] ברכבות בקווים שיסיעו כמחצית מהנוסעים בשנים 2019 - 2022 צפויים להישאר גבוהים בשעות השיא בכל ימות השבוע, ולהגיע לערכים של עד כ-130%. שיעורי התפוסה הגבוהים בקווים אלו, שחלקם ארוכים, עלולים להביא לכך שנוסעים ייאלצו לעמוד בנסיעות ממושכות ולעיתים כלל לא יוכלו לעלות לרכבת, וכן לפגוע בבטיחות הנוסעים. חברת הרכבת העריכה[10] כי גם ב-2040 יהיה שיעור הצפיפות בשעות השיא גבוה בכשליש מקווי הרכבת המתוכננים.

חברת הרכבת לא העבירה למשרד התחבורה נתונים על מספר הנוסעים בתחנות וברכבות, במטרה למדוד חריגות ותפוסה של מספר הנוסעים בפועל ברכבות. בהסכם הפיתוח וההפעלה של החברה עם משרדי התחבורה והאוצר לא נקבעו מדדים לצפיפות ופיצויים מוסכמים בגין חריגה מהמדדים, בדומה למדדים ולפיצויים שנקבעו בגין איחורי רכבות.

> נוסעי הרכבת חווים זה עשור צפיפות גדולה בחלק מקווי הרכבת, בעיקר בימים א' וה', והיא צפויה להימשך גם בעתיד

השפעת הטעויות בתחזית הביקוש והעיכובים בשילוב מערכת האיתות החדשה וברכש הציוד הנייד על הצפיפות הצפויה ברכבת

לטעויות בתחזית הביקוש, דחיית הגדלת מספר הרכבות במרכז הארץ והמחסור בציוד נייד, השפעה גדולה על רמת הצפיפות ברכבת, ובהתאם על טיב השירות הצפוי בשנים הקרובות. גם פעולות חברת הרכבת, משרד התחבורה ומשרד האוצר להגדלת כמות הציוד הנייד בטווח זמנים קצר לא ימנעו בשנים הקרובות פגיעה ניכרת בשירות, ובפרט צפיפות גדולה בקווים רבים בשעות השיא.

היערכות לא מספקת להסעת אופניים

רק בחלק מהקרונות יש מקום מצומצם לאחסון אופניים. העמדת אופניים בקרונות, במקום שלא יועד לכך, מגדילה את הצפיפות והיא בגדר מטרד ומכשול לנוסעים בכלל ולאוכלוסיית הנכים בפרט.

9 נתוני התפוסה ברכבת מייצגים את מספר הנוסעים המרבי הצפוי בו-זמנית ביחס למספר המושבים ברכבת. 100% תפוסה משמעותה שכל הנוסעים יושבים וכל המושבים תפוסים.

10 על פי תוכנית הפיתוח האסטרטגית של חברת הרכבת ל-2040.

אי-עדכון נתונים על התחנות וסביבתן

הרשות הארצית לא עדכנה מ-2010 את נתוניהם של כל תחנות הרכבת כגון מגרשי חנייה קרובים ודרכי הגישה והאוטובוסים המשרתים אותן. בהיעדר נתונים עדכניים נפגעת האפשרות לבצע תכנון מושכל של קווי אוטובוסים, מקומות חנייה והסדרי הגעה לתחנות.

גידול בצפיפות בתחנות הרכבת

עקב הגידול במספר הנוסעים ברכבת והצפיפות בה, גדל גם מספר הנוסעים הממתינים ברציף, מתארך פרק הזמן הנדרש לעלייתם לקרונות ולירידתם מהם, ובהתאם מתארך זמן השהייה של הרכבת בתחנה.

חוסר כדאיות בהפעלת הקו באר-שבע -דימונה באמצעות הרכבת

זמן הנסיעה מדימונה לבאר שבע ברכבת ארוך מזמן הנסיעה באוטובוס ותדירותו נמוכה יותר. מספר הנוסעים הממוצע בנסיעה ברכבת בקו זה הוא 7 בלבד[11] בקרונוע[12] שבו 167 מקומות בעוד שבקווים אחרים כאמור, חווים נוסעי הרכבת צפיפות גבוהה עד כדי חֶסר של מקומות ישיבה ועלות תפעול קו זה גבוהה. למרות גורמים אלה לא אישר משרד התחבורה חלופות אחרות להפעלת הקו.

היעדר מנגנון מתכלל ברשות הארצית לשילוב בין הרכבת לבין מפעילי תח"צ

מסלול חלק מקווי האוטובוס כולל גם תחנות עצירה בסמוך לתחנות רכבת, בעיקר עירוניות. ואולם, חלק מקווי האוטובוס הייעודיים לתחנות הרכבת (קווי הזנה) פועלים בתדירות נמוכה ורק בחלק במהלך היום ואין סינכרון מספק בין הרכבת לקווי האוטובוס. בספטמבר 2018 היו 84 קווי הזנה ל-25 תחנות.

הרשות הארצית האחראית על כל מפעילי התח"צ בארץ, לרבות חברת הרכבת, הכינה תוכניות לשילוב בין הרכבת לבין מפעילי תח"צ לתחנות רכבות שונות, אך עדיין אין תוכנית ומנגנון מתכלל שישלב בין כל מפעילי

11 החישוב נעשה עבור 300 יום בשנה, שש נסיעות ביום בשני הכיוונים.

12 מערכים של שלושה קרונות עם תא ניהוג בכל קצה.

התח"צ לרכבת. פעילות כזו הייתה יכולה להיות בליבת העשייה של רשויות תחבורה מטרופוליניות, שלא הוקמו למרות החלטות הממשלה בעניין.

באפריל 2017 היו בקרבת תחנות רכבת בסך הכול כ-19,400 מקומות חנייה, שהם רק כ-72% ממספר החניות הדרוש על פי סקר שנעשה עבור משרד התחבורה ב-2008

מחסור במקומות חנייה ליד תחנות רכבת

מספר מקומות החנייה הקיים בפועל ליד התחנות קטן בשיעור ניכר מהמספר הנדרש על פי סקר שנעשה עבור משרד התחבורה ב-2008 בעניין מקומות החנייה הנדרשים ליד תחנות רכבת[13]. באפריל 2017 היו בקרבת התחנות בסך הכול כ-19,400 מקומות חנייה, רק כ-72% ממספר החניות הדרוש לפי הסקר. מספר מקומות החנייה ליד תחנות רכבת גדולות - ברחובות, בבאר שבע מרכז, באשדוד עד-הלום ובעכו - קטן בשיעור ניכר מהמספר הנדרש לפי הנחת מבצעי הסקר ב-2008. בארבע תחנות אזוריות נמצא מחסור במקומות חנייה - בית שמש, חדרה מערב, בית יהושע וכרמיאל. המחסור מביא לחניית כלי רכב במקומות אסורים שחלקם גם מסוכנים ויכולים להפריע לתנועה.

בהליך שיתוף הציבור עלה כי שביעות הרצון מאפשרות החנייה הייתה נמוכה ביותר בתחנות עירוניות - תחנות בת ים - יוספטל, נהרייה, לוד, רחובות, מרבית תחנות תל אביב (השלום, ההגנה והאוניברסיטה) - ובתחנות אזוריות: חדרה מערב, בנימינה, בית יהושע ובית שמש.

ליקויים בנגישות הולכי רגל לתחנות הרכבת בני ברק והאוניברסיטה

במתחם תחנת הרכבת בבני ברק אין תחנות אוטובוסים. ההגעה לתחנות האוטובוסים במיקומן הנוכחי קשה, במיוחד לבעלי מוגבלות, לאזרחים ותיקים ולהולכי רגל עם עגלות ילדים וכרוכה בטיפוס של כ-60 מדרגות בגרם לולייני. בתחנת רכבת "תל אביב - האוניברסיטה" ההגעה ממפלס התחנה כרוכה בטיפוס של כ-90 מדרגות. בתחנות אלו גם לא הותקנה חלופה לבעלי מוגבלות ולנוסעים המתקשים בהליכה, כגון מעלית או דרגנוע.

13 מקום חנייה אחד לכל חמישה נוסעים ביישובי הפריפריה, ומקום חנייה אחד לכל שמונה נוסעים בערים.

ההמלצות העיקריות

להלן פירוט הפעולות שהגופים המעורבים נדרשים לנקוט כדי להגביר את כדאיות הנסיעה ולשפר את טיב השירות ברכבת:

על משרד התחבורה, משרד האוצר וחברת הרכבת:

1. להיערך במועד לאספקת הציוד הנייד הנדרש לחברת הרכבת כדי להבטיח רציפות תפקודית ולהימנע מרכישות חירום ומפגיעה בטיב השירות לנוסעים;
2. לבחון דרכים להקטנת הצפיפות ברכבות ולהגדלת תדירותן;
3. לבחון לעגן בהסכם עם חברת הרכבת קביעת מדדים לצפיפות וקביעת קנסות על חריגה מהם.

על משרד התחבורה:

1. לפעול להשלמת הקמתה של המסילה הרביעית בציר איילון בהקדם האפשרי, במטרה להבטיח ניצול יעיל של רשת המסילות ושל קווי הרכבת, הן הקיימים הן המתוכננים;
2. לפעול בשיתוף נת"י להשלמה מהירה ככל האפשר של ההפרדה המפלסית בקו נעמן-כרמיאל;
3. לפעול בשיתוף חברת הרכבת וגורמים אחרים - רשויות מקומיות ומשרד האוצר - לשיפוץ תחנות הרכבת ולהתאמתן לגידול במספר הנוסעים, להסדרת מקומות החנייה הנדרשים בהתאם לקריטריונים כדי להנגיש את הרכבת ולהגדיל את כדאיות השימוש בה, ולפעול לשיפור השילוב בין הרכבת לתח"צ;
4. לבחון בראייה מערכתית כוללת, בשיתוף עם חברת הרכבת ומפעילי תח"צ, חלופת תח"צ מיטבית לנוסעים בקו שמתחנת הרכבת בדימונה לתחנת הרכבת בבאר שבע, על פי הביקוש וצורכי הנוסעים, כדי להבטיח תחבורה סדירה ומהירה בקו זה ולהקצאת מקורות יעילה.

בנוסף על משימות משרד התחבורה הקשורות לתחום אחריותו, על הרשות הארצית:

1. לעדכן את נתוני התחנות וסביבתן כדי לאפשר תכנון מושכל של חלופות ההגעה אליהן ומהן בתח"צ שיביא להגדלת מספר המשתמשים בתח"צ;
2. לפעול לשיפור השילוב בין הרכבת לאמצעי תח"צ אחרים, לקבוע יעדים מדידים לתוכנית (כגון הגדלת מספר המשתמשים בתח"צ להגעה לרכבת וממנה) ולערוך בקרה על ביצוע התוכנית, וזאת עד להקמת רשויות מטרופוליניות לפי החלטות הממשלה;

3. לבחון חלופות משלימות ומנגנון היסעים גמיש וסדיר להפעלת תח"צ מהרכבת ואליה בכלי רכב קטנים יותר (מוניות שירות, אוטובוסים קטנים) עבור אזורים דלי ביקוש או בשעות של תנועת נוסעים מצומצמת.

על חברת הרכבת:

1. לשפר את יכולת החיזוי של מספר הנוסעים העתידיים ברכבת, לצורך הכנת תוכניות מתאימות לגידול העתידי של פעילות הרכבת;
2. לבחון עיתית את השינויים בתחזיות וכן גורמים אחרים, כגון איחורים ופיגורים בהשלמת תוכניות העבודה, במטרה להביא לאספקת הציוד הנייד הנדרש בהתאם ולהבטיח בכך מתן שירות מיטבי לנוסעים;
3. לשפר את דיוק זמני ההגעה והיציאה של הרכבות;
4. לפעול להקטנת שיעורי תפוסה גבוהים ברכבת בהווה, ולבחון דרכים להקטנת שיעורם הגבוה הצפוי בעתיד;
5. להמשיך לפעול לשיפוץ התחנות ולהתאמתן לגידול במספר הנוסעים על מנת לייעל את העלייה לרכבות והירידה מהן, בייחוד בתחנות הגדולות.

על משרד התחבורה וות"ל להפיק לקחים מהתמשכות תהליכי התכנון של פרויקטי תשתית לאומית שבאחריות משרד התחבורה, בייחוד בתכנון מסילת הרכבת הרביעית.

על נת"י לפעול להשלמה מהירה של ההפרדה המפלסית במסילת נעמן-כרמיאל.

סיכום

הממשלה השקיעה משאבים כספיים רבים במשך השנים לפיתוח רשת מסילות הרכבת, לפתיחת קווי נוסעים חדשים ולהקמת תחנות חדשות ברחבי הארץ ואף הקימה חברה ממשלתית ייעודית לטיפול בנושא. כתוצאה מהשקעות אלו ולאור יתרונות הנסיעה ברכבת על פני השימוש ברכב פרטי, במיוחד עקב הגודש בכבישים, גדל מספר הנוסעים ברכבת באופן ניכר, דבר המעיד כי אפשר לשנות הרגלי נסיעה של תושבים. מספר הנוסעים אף עשוי לגדול בהרבה אם יוצעו להם שירותי תח"צ איכותיים ויעילים.

הכדאיות והנוחות של הנסיעה ברכבת תלויות ביעילותם ובזמינותם וכן בטיב השירות של כלל שלבי הנסיעה וההגעה "מדלת לדלת" - מדלת בית הנוסע אל יעדו. נוסע ברכבת שיחליט להגיע לרכבת בתח"צ, עלול לגלות תדירות נמוכה אם בכלל של תח"צ לתחנת הרכבת. אם יבחר להגיע ברכבו, בחלק מהתחנות הוא עלול שלא למצוא חנייה. לאחר שהגיע לרכבת הוא יגלה שבקווים רבים תדירות הרכבת נמוכה. רכבת שתגיע עלולה לאחר, ולאחר שיעלה לרכבת בשעות השיא הוא צפוי לעמוד במהלך הנסיעה עקב הצפיפות הגדולה.

למרות הגידול במספר הנוסעים בשנים האחרונות, הנסיעה ברכבת עדיין אינה אטרקטיבית דייה וציבור גדול ממשיך להשתמש בכלי רכב פרטיים, למרות הגודש בכבישים. כדי להעלות את מספר המשתמשים בתח"צ בכלל וברכבת בפרט, הרשות הארצית, משרד האוצר וחברת הרכבת, בשיתוף עם מפעילי תח"צ אחרים, נדרשים לפעול לתיקון הליקויים שהועלו בדוח זה על מנת לשפר את שילובה של הרכבת במערך התח"צ, במטרה להיטיב את השירות ולהגביר את כדאיות הנסיעה ברכבת. הצורך בראייה כוללת ומתכללת ובהסרת חסמים הנובעים, בין היתר, ממעורבותם של גורמים רבים בתחום זה, מחייב גם קידום החלטות הממשלה הקיימות להקמת רשויות מטרופוליניות. כמו כן, על משרד התחבורה לפעול במרץ לקידום התשתית להרחבת פעילות הרכבת, ובייחוד לקידום תשתיות חיוניות, כגון מסילה רביעית באזור תל אביב עליה הוחלט עוד בשנת 2002, והוגדרה כפרויקט תשתית לאומי, שבלעדיהן לא ימוצו היתרונות הגלומים במערכת התח"צ.

להרחבת השימוש ברכבת יתרונות רבים, ובהם הפחתת תאונות דרכים, צמצום הפגיעה באיכות הסביבה, צמצום פקקי תנועה ואי-בזבוז שעות נסיעה רבות בכבישים. הליקויים שהועלו בדוח זה מחייבים בדק בית יסודי במשרד התחבורה ובחברת הרכבת בנושא יכולת החברה לתת מענה למספר הנוסעים ההולך וגדל ובנושא השירות לנוסעים.

מבוא

ביולי 2003 הופרדה הרכבת מרשות הנמלים והרכבות, והחלה לפעול כחברה ממשלתית בבעלותה המלאה של המדינה, ושמה רכבת ישראל בע"מ (להלן - חברת הרכבת). המטרות שלשמן נוסדה חברת הרכבת כפי שנקבע בהחלטת הממשלה[14] הן אלו, בין היתר: להפעיל רכבות להסעת נוסעים ולפעול לעידוד השימוש בתעבורה מסילתית ולהפיכת הרכבת לכלי תחבורה יעיל וזמין. הפעלתן של מסילות הברזל מוסדרת, בין השאר, בפקודת מסילות הברזל [נוסח חדש], התשל"ב-1972, ובתקנות שנקבעו מכוחה. חברת הרכבת אחראית להסעת נוסעים ברכבת כבדה[15] על גבי רשת מסילות, שאותה היא מנהלת ומתחזקת. שר התחבורה והבטיחות בדרכים אחראי על חברת הרכבת.

הממשלה מאשרת וממנת את תוכנית הפיתוח של חברת הרכבת, הכוללת הקמת קווים ותחנות ורכישת ציוד, ובמהלך השנים התקשרה עם חברת הרכבת בהסכמים. ב-2014 חתמו משרדי האוצר והתחבורה[16] על הסכם מסגרת לפיתוח הרכבת ולהפעלתה[17], (להלן - הסכם הפיתוח וההפעלה), שתוקפו עד 2020. על פי ההסכם משרד התחבורה מאשר את התוכנית התפעולית של חברת הרכבת. הממשלה משלמת לרכבת סובסידיה שוטפת בגין הסעת נוסעים וסובסידיה תמריצית בגין גידול במספר הנוסעים; ומנגד, היא מחייבת אותה בפיצויים מוסכמים בגין אי-עמידה במדדי שירות ובמדדי תפעול. היקף תשלומי הסובסידיה בשנת 2017, בגין פעילות הסעת הנוסעים ברכבת היה כ-1.4 מיליארד ש"ח[18]. הממשלה החליטה ב-2010[19] להוציא אל הפועל את תוכנית נתיבי ישראל (להלן - תוכנית נתיבי ישראל), וכי חברת הרכבת לא תקים מסילות רכבת חדשות מעבר להתחייבותה במסגרת תוכניות הפיתוח שאושרו לה; רשת המסילות תפותח על ידי חברות ממשלתיות אחרות העוסקות בהקמת תשתית, על פי החלטת שר התחבורה. ב-2013 הוקמה הרשות הארצית לתחבורה ציבורית במשרד התחבורה (להלן – הרשות הארצית) והיא אחראית לתכנון והתפעול התחבורה הציבורית (להלן - התח"צ), ועל כל מפעילי התח"צ כולל חברת הרכבת.

ב-2017 הסיעה חברת הרכבת כ-64.6 מיליון נוסעים, גידול של כ-8.6% לעומת השנה הקודמת. בסוף אותה שנה הופעלו מדי יום ביומו כ-518 רכבות נוסעים מ-63 תחנות[20] בקווי נסיעה סדירים, העוברים דרך מקומות מרכזיים ברחבי

14 החלטת ממשלה 3120 מינואר 1998 בדבר הקמת חברת רכבת ישראל בע"מ.

15 רכבת כבדה מחברת בין מרכזים עירוניים מרוחקים, מיועדת לנסיעה מחוץ למרכזי אוכלוסייה והתחנות שלה מרוחקות בדרך כלל זו מזו. לעומתה, רכבת קלה מופעלת בתוך מרכזים עירוניים, מספר תחנותיה רב והמרחק ביניהן קצר יותר.

16 מטעם המדינה חתמו מנכ"ל משרד התחבורה, שני סגנים בכירים לחשבת הכללית וחשב משרד התחבורה.

17 חלק מסעיפי ההסכם תוקנו ב-2015.

18 על פי נתוני הרשות הארצית לתחבורה ציבורית ונתוני ביצוע תקציב של החשב הכללי במשרד האוצר לשנת 2017.

19 החלטה 1421, "נתיבי ישראל - תכנית תחבורה לפיתוח הנגב והגליל, התש"ע-2010" מ-24.2.10.

20 תחנות כרמיאל ואחיהוד נפתחו בספטמבר 2017.

הארץ, מנהריה ובית שאן בצפון ועד באר שבע ודימונה בדרום. מ-2010 עד 2017 עלה מספר הנסיעות ברכבת במצטבר בכ-80%, ובממוצע עלה מספר הנסיעות ברכבת בתקופה זו בכ-8.8% בשנה. שיעור הנסיעות ברכבת ביחס לכלל הנסיעות בתח"צ עלה מכ-6.1% ב-2013 לכ-7.6% ב-2017[21]. הגידול במספר הנוסעים נובע בין היתר מהוספת קווי רכבת ותחנות, מהעומס הגדל בכבישים ומהרפורמה בתעריפי הנסיעה שביצע משרד התחבורה ב-2016, שהוזילה את תעריפי הנסיעה בתח"צ וקבעה הסדרי נסיעה משולבים בין מפעילים שונים של תח"צ.

פעולות הביקורת

משרד מבקר המדינה בדק בחודשים אוגוסט 2017 - ינואר 2018 נושאים הקשורים בפעילות חברת הרכבת: היבטים של שילוב שירותי הרכבת במערך התח"צ, ההתארגנות של החברה נוכח הגידול במספר הנוסעים בשנים האחרונות, השירות לנוסע והיבטים הקשורים בתחנות הרכבת. הביקורת נעשתה בחברת הרכבת. בדיקות משלימות נערכו במשרד התחבורה, באגף התקציבים במשרד האוצר, בחשב הכללי במשרד האוצר (להלן - חשכ"ל), בחברת נתיבי ישראל - החברה הלאומית לתשתיות תחבורה בע"מ (להלן - נת"י), בחברת נתיבי איילון בע"מ (להלן - חברת נתיבי איילון), בוועדה הארצית לתכנון ולבנייה של תשתיות לאומיות במינהל התכנון במשרד האוצר (להלן - ות"ל) ובנציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות במשרד המשפטים. במהלך הבדיקה, בדצמבר 2017, קיים משרד מבקר המדינה הליך של שיתוף הציבור בנושא התח"צ (להלן - הליך שיתוף הציבור). ממצאים שעלו מההליך הקשורים לפעילות חברת הרכבת וחלק מהתשובות של המשתתפים בהליך שולבו בדוח זה.

פעילות הרכבת

יתרונות השימוש ברכבת

חברת הרכבת מספקת שירותי תח"צ על גבי רשת מסילות ארצית. הרחבת היקף המשתמשים ברכבת היא אחד האמצעים לחיסכון בהשקעה בתשתיות לכבישים, להפחתת השימוש בכלי רכב, וכתוצאה מכך לצמצום פקקי תנועה ואובדן שעות עבודה בכבישים, להפחתה במספר תאונות הדרכים ולצמצום הפגיעה באיכות הסביבה. את הרחבת היקף המשתמשים ברכבת ניתן להשיג בטווח הקצר, בין היתר, באמצעות שיפור השירות לנוסעים והנגשת הרכבת

21 חיילים החלו לתקף את נסיעתם באוטובוסים רק במהלך 2017, ולכן מספר הנוסעים באוטובוסים אינו כולל את כל נסיעות החיילים.

לאמצעי תחבורה אחרים, ובטווח הבינוני והארוך בדרך של הגדלת רשת המסילות ופתיחת קווי נוסעים חדשים ותחנות רכבת חדשות.

חברת הרכבת היא המפעילה היחידה של רכבות בין-עירוניות ופרבריות. לרכבת יש יתרונות על פני אמצעי תחבורה אחרים: היא יעילה ואמינה, מאפשרת הסעת מספר רב של נוסעים, זמן הנסיעה בה בדרך כלל קצר יותר ואינו מושפע מגורמים כגון עומס תנועה, תאונות דרכים ותנאי מזג האוויר; ומהירותה גבוהה, גם באזורים צפופים, מכיוון שהיא נוסעת על מסילה בלעדית. יתרונות אלו הופכים אותה לכדאית לנוסעים שגרים או עובדים סמוך לתחנת רכבת או לנוסעים שיש להם גישה נוחה לתחנת רכבת.

יתרונות הרכבת הופכים אותה לכדאית לנוסעים שגרים או עובדים סמוך לתחנת רכבת ולנוסעים שיש להם גישה נוחה לתחנת רכבת

במהלך השנים פיתחה חברת הרכבת את רשת הרכבות, הוסיפה קווים חדשים והקימה תחנות רכבת נוספות לאורך הקווים החדשים והקיימים. מרבית הקווים עוברים דרך מרכז הארץ - בארבע התחנות בתל אביב ולאורך ציר איילון. קווים מרכזיים הם הקו בין נהריה לבאר שבע והקו מכרמיאל לבאר שבע. כחלק מיישום החלטת הממשלה בנושא תוכנית נתיבי ישראל הקימה נת"י שני קווי נוסעים - קו מסילת העמק, שנפתח ב-2016, וקו נעמן-כרמיאל, שנפתח בספטמבר 2017 - ואת התחנות לאורכם.

כדי להרחיב את השימוש בתח"צ ולשפר את השירות לנוסעים ביצע משרד התחבורה ב-2016 כמה רפורמות, ובהן הוזלת התעריפים בתח"צ ומתן אפשרות מעבר בין מגוון אמצעי תח"צ בתוך המטרופולינים (תל אביב-יפו, ירושלים, באר שבע וחיפה) ללא תשלום בעת רכישת כרטיס תקופתי.

בלוח 1 להלן מוצגים נתונים על היקף האוכלוסייה, הנסיעות בתח"צ ומספר הנוסעים ברכבת בשנים 2010 - 2017. בתרשים 1 מוצג הגידול המצטבר באוכלוסייה, במספר הנסיעות באוטובוסים ובמספר הנוסעים ברכבת בשנים אלו.

לוח 1: **היקף האוכלוסייה ונסיעות נוסע בתח"צ לפי אמצעי תחבורה*, במיליונים, 2010 - 2017**

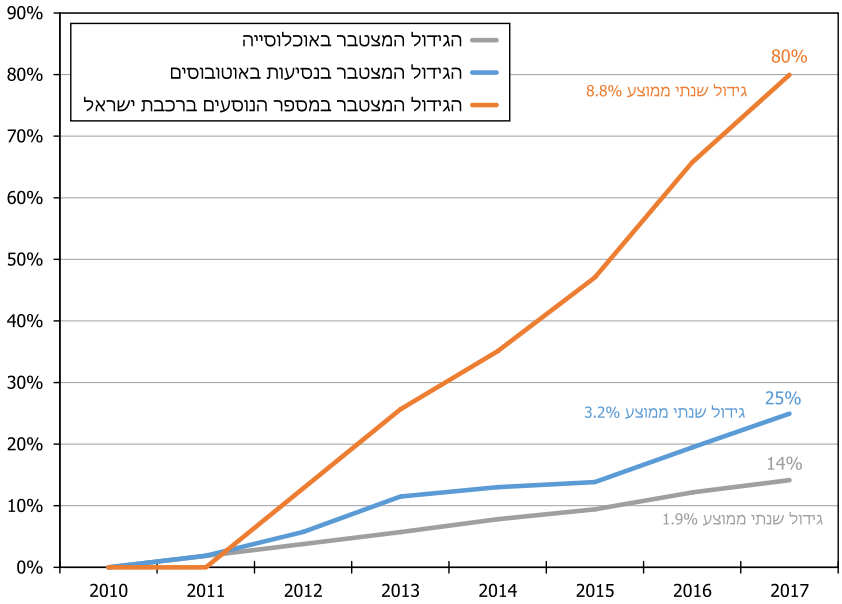
שנה	היקף האוכלוסייה	הגידול השנתי (%)	סך הנוסעים בתח"צ*	הגידול השנתי (%)	מספר הנוסעים ברכבת ישראל**	הגידול השנתי במספר הנוסעים ברכבת (%)	שיעור הנוסעים ברכבת ביחס לסך הנוסעים בתח"צ (%)
2010	7,695				35.9		
2011	7,837			1.9	35.9	0.1	
2012	7,985			3.8	40.5	12.7	
2013	8,134	1.9	744.8	5.4	45.1	11.4	6.1
2014	8,296	2.0	758.8	1.3	48.5	8.8	6.4
2015	8,420	1.5	766.8	0.7	52.8	8.8	6.9
2016	8,631	2.5	808.7	4.9	59.5	13.8	7.4
2017	8,783	1.8	850.5	5.0	64.6	8.6	7.6

על פי נתונים שמסרו מפעילים למשרד התחבורה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* כולל נוסעים ברכבת הקלה בירושלים ובמטרונית בחיפה.

** למ"ס - נתוני 2010 - 2016; חברת הרכבת - הדוחות הכספיים לשנת 2017, הנתון ל-2017.

תרשים 1: **הגידול היחסי המצטבר של האוכלוסייה, מספר הנסיעות באוטובוסים* ומספר הנוסעים ברכבת משנת 2010 עד שנת 2017**



נתוני משרד התחבורה, למ"ס והרכבת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* דיווח מכשירי התיקוף באוטובוסים אינו כולל נוסעים ללא תשלום (ילדים מתחת לגיל 5, נוסעים ללא תשלום כחוק) ונסיעות של כוחות הביטחון עד ספטמבר 2017. באוקטובר 2017 החלו החיילים לתקף את נסיעתם בעת העלייה לאוטובוס.

מלוח 1 ומתרשים 1 עולה כי שיעור הגידול במספר הנוסעים ברכבת גבוה במידה ניכרת משיעור גידול האוכלוסייה ומשיעור הנסיעות באוטובוסים. בשנים 2010 - 2017 היה שיעור הגידול השנתי הממוצע במספר הנוסעים ברכבת כ-8.8%, שהוא גבוה פי 4.6 לערך משיעור הגידול השנתי הממוצע באוכלוסייה (כ-1.9%), וגבוה במידה ניכרת גם משיעור הגידול השנתי הממוצע בנסיעות באוטובוס בתקופה זו (כ-3.2%). בשנת 2016 גדל מספר הנוסעים ברכבת בשיעור גבוה (13.8%), שנבע להערכת חברת הרכבת, בין השאר, מהרפורמות בתעריפים שביצע משרד התחבורה בשנה זו. שיעורי הגידול הגבוהים במספר הנסיעות ברכבת הביאו לגידול מתמיד של שיעור המשתמשים ברכבת ביחס לסך הנסיעות בתח"צ, והוא עלה מכ-6.1% ב-2013 לכ-7.6% ב-2017. שיעורי הגידול הגבוהים במספר הנסיעות ברכבת יכולים להיות מוסברים גם על ידי הגידול בצפיפות בכבישים[22].

22 להשפעת הגודש בכבישים על הגידול בביקוש לנסיעות ברכבת ראו בקובץ דוחות זה את הפרק "פעולות הממשלה להפחתת השימוש בכלי רכב פרטיים באמצעות תמריצים כלכליים".

טעויות בתחזית מספר הנוסעים

תחזיות ביקוש הן בסיס מרכזי להתארגנות לקראת רכישת ציוד נייד[23] ותכנון לוחות זמנים לאספקתו, ולקביעת המועד הנדרש להשקעה בהרחבת התשתיות. על בסיס התחזיות מגישה חברת הרכבת לאישור משרד התחבורה תוכניות תפעוליות רב-שנתיות ושנתיות[24] במועדים שנקבעו בהסכם ההפעלה והפיתוח מ-2014.

קיימים גורמים העשויים להקשות על יכולת החיזוי של מספר הנוסעים, באופן העלול ליצור פערים והטיות בהתאמת ההיצע לביקוש[25]. בביצוע תחזיות ביקוש יש רכיב של אי-ודאות, ולכן טעות בתחזית אינה מעידה בהכרח על הליך חיזוי שגוי. חוסר התאמה בין ההיצע לרמת הביקוש העתידית עשוי להשפיע על רמת השירות שחברת הרכבת מספקת ללקוחותיה. אם הביקוש בפועל גבוה מתחזית הנוסעים, ייפגע טיב השירות המסופק לנוסעי הרכבת[26]; אם הביקוש בפועל נמוך מהתחזית, הדבר עלול לגרום להקדמת השקעות שלא לצורך ולהגדלת העלויות התקציביות בגינן.

משרד מבקר המדינה בדק את תחזיות הביקוש של חברת הרכבת שנערכו בחמישה מועדים בשנים האחרונות - פברואר 2013, מרץ 2014, ינואר 2016, ספטמבר 2017 ונובמבר 2017, את השוני ביניהן ואת טעויות החיזוי לאורך שנים. תוצאות הבדיקה מוצגות בתרשימים 2, 3 ו-4.

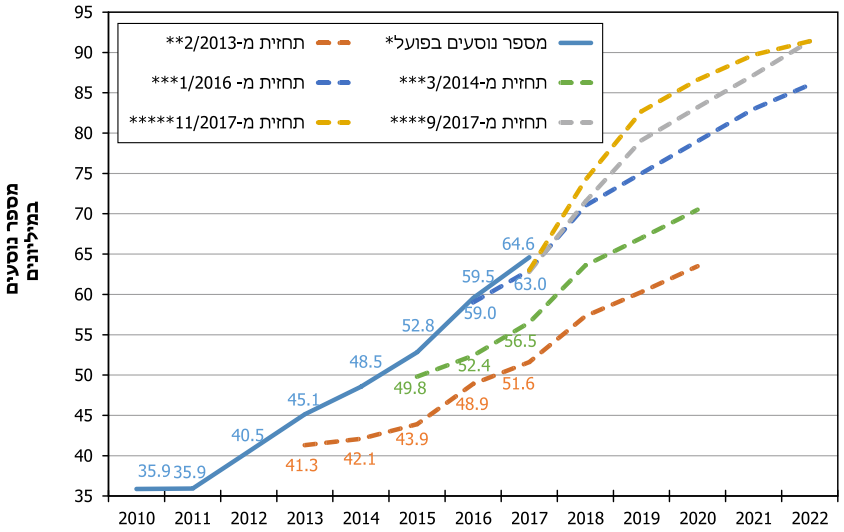
23 קטרים, קרונות וקרונועים.

24 בתוכניות נכללים בין השאר המשאבים הנדרשים - ובהם תשתיות וציוד נייד - למתן שירות רכבת אמין, מדויק, יעיל ונוח לנוסעי הרכבת על פי תחזית מספר הנוסעים.

25 דוגמאות לשינויים הן שינויים באסדרה, שינויי תעריפים, רפורמות במתווה השירות, שינויים בחלופות לנסיעה ברכבת כגון גידול בגודש בכבישים ושינויים מקרו-כלכליים.

26 תחזית נמוכה מהביקוש עלולה לפגוע בהתארגנות לרכישת ציוד נייד חדש (שכן משך האספקה אורך כשנתיים), ועלולה לפגוע בפיתוח תשתית הרכבות באופן המותאם לגידול בביקוש.

תרשים 2: **תחזיות מספר הנוסעים ברכבת שנערכו בשנים 2013 - 2017 ומספר הנוסעים בפועל, 2010 - 2017**



נתוני הלמ"ס ורכבת ישראל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* למ"ס - נתוני 2010 - 2016; רכבת ישראל - הדוחות הכספיים לשנת 2017.

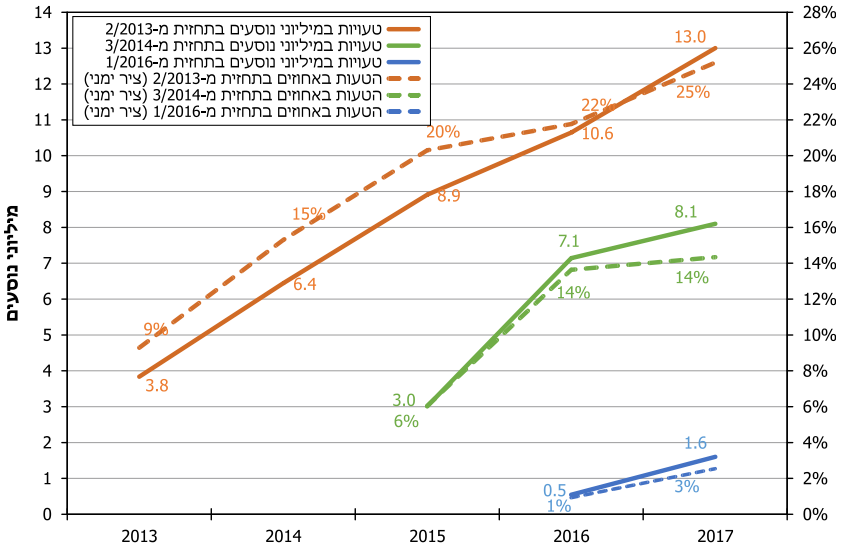
** רכבת ישראל - עקרונות התוכנית התפעולית לשנים 2013 - 2020.

*** רכבת ישראל - התוכנית התפעולית לרכבות נוסעים לשנים 2017 - 2022 מינואר 2016.

**** רכבת ישראל - עקרונות השירות ותפעול הרכבות בשנים 2019 - 2023 מספטמבר 2017.

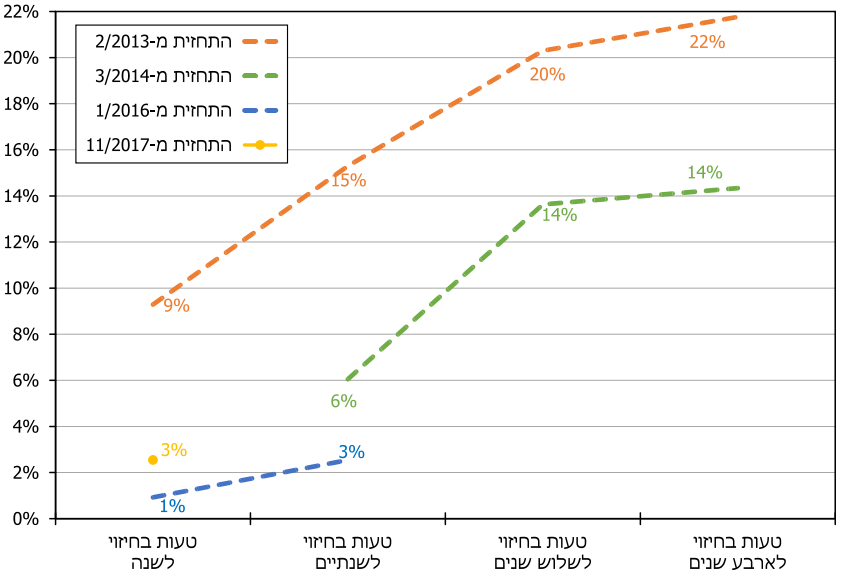
***** רכבת ישראל - תוכנית רב-שנתית 2018 - 2022 מנובמבר 2017.

תרשים 3: **טעויות בתחזיות מספר הנוסעים בשנים 2013 - 2017**



נתוני הלמ"ס וחברת הרכבת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

תרשים 4: **טעויות בתחזיות מספר הנוסעים בשנים 2013 - 2017 לפי טווח התחזית**



נתוני הלמ"ס וחברת הרכבת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשימים 2, 3 ו-4 עולה כי חברת הרכבת צפתה בחֶסר את הביקוש בכל חמש התחזיות שביצעה בשנים 2013 עד 2017. עוד ניתן לראות ששיעור הטעות גדל עם טווח התחזית (תרשים 4) וקטן עם עדכון התחזיות לאורך זמן (תרשים 3). כלומר, ככל שהתחזית הייתה לטווח ארוך יותר יכולת הדיוק פחתה, אך לאורך זמן שיפרה חברת הרכבת את יכולת החיזוי שלה לטווחי זמן - שנה, שנתיים, שלוש וארבע שנים.

1. שיעורי הטעות בתחזיות מספר הנוסעים מפברואר 2013[27] הגיעו לכ-9%, כ-15%, כ-20%, כ-22% וכ-25% עבור השנים 2013, 2014, 2015, 2016 ו-2017 בהתאמה.

2. במרץ 2014 עדכנה חברת הרכבת את תחזיות הביקוש עד שנת 2020, ואולם גם עדכון זה היה בחֶסר בהשוואה לביקוש בפועל, אף ששיעורי הטעות הצטמצמו לכ-6% בשנת 2015 ולכ-14% בכל אחת מהשנים 2016 ו-2017. חברת הרכבת לא הביאה בחשבון את רפורמת התעריפים בתח"צ, שנכנסה לתוקף בינואר 2016, ואת החזרת אפשרות הנסיעה חינם לחיילים בימי א' בבוקר החל בנובמבר 2015.

3. במהלך שנת 2015 עדכנה חברת הרכבת את תחזית מספר הנוסעים לנוכח גידול מספרם בפועל כנגד התחזיות שעמדו בבסיס התוכניות התפעוליות הרב-שנתיות. העדכון כלל גידול בפועל במספר הנוסעים של 7% עד 15%, וכן גידול צפוי במספר הנוסעים עקב בנייתה של הרכבת הקלה בתל אביב ותגבור קווים עקב כך, וגם עקב הפעלת רפורמת התעריפים בתח"צ[28].

4. חברת הרכבת עדכנה שוב את תחזית הביקושים בינואר 2016[29], בין השאר בעקבות הרפורמה והחזרת אפשרות הנסיעה בחינם של חיילים בימי א' בבוקר. מכיני התוכנית התבססו על התחזית ממרץ 2014, בתוספת שמרנית של 12% לכל שנה ו-4.5% נוספים לשנים 2021 - 2022 בהשוואה לתחזית עבור שנת 2020. גם תחזית זו הייתה בחֶסר, אך שיעורי הטעות היו נמוכים יותר, כ-1% ב-2016 וכ-3% ב-2017.

5. בדיון בדירקטוריון חברת הרכבת במרץ 2016 דיווחה סמנכ"לית כלכלה, כספים והתקשרויות דאז של החברה כי מספר הנוסעים בפועל בכל שנה [בעבר] היה גבוה מהתחזית בכ-9% - 10% וגם תחזית מספר הנוסעים לשנים 2016 - 2022 הוערכה בחֶסר, דבר שהביא למחסור בקרונות. ברבעון הראשון של שנת 2016 גדל מספר הנוסעים ב-17% לעומת הרבעון המקביל בשנה הקודמת, ובשיעור גבוה ב-8% מהתחזית של חברת הרכבת. בדיון בוועדת המשנה של ועדת הכלכלה לתחבורה ציבורית של הכנסת (להלן - ועדת משנה לתח"צ של הכנסת) בנובמבר 2016 עדכן סמנכ"ל רגולציה בחברת הרכבת, כי "הרפורמה של משרד התחבורה... בתחילת 2016, יצרה

27 בעת הכנת העקרונות לתוכנית התפעולית לשנים 2013 - 2020 - הציוד הנייד והתשתית הנדרשים להפעלתה.

28 על פי סיכום דיון עם משרד התחבורה ומשרד האוצר בבקשה לאישור רכישת ציוד נוסף באוקטובר 2015.

29 בעת הכנת התוכנית התפעולית לרכבות נוסעים לשנים 2017 - 2022.

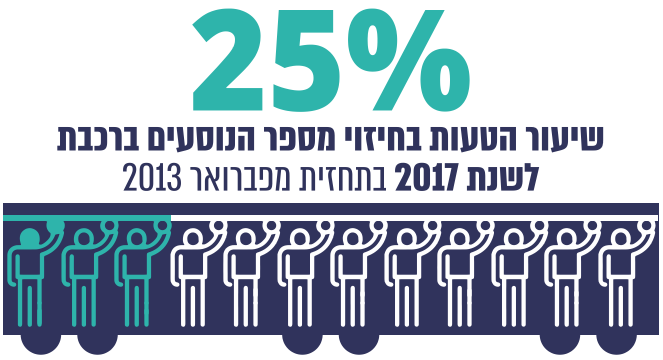
שינוי עצום... בסיכום הרבעון השלישי... אנחנו בקצב גידול של 13% במספר הנוסעים לעומת שנת 2015. כלומר עוד רגע הגידול כבר יהפוך להיות בעיה כי הפיתוח אצלנו, ברכש הציוד הנייד וסלילת הקווים החדשים כבר לא עומדים בקצב".

6. ב-2017 עדכנה חברת הרכבת שוב את תחזיות הביקוש בשני מועדים - בספטמבר 2017 ובנובמבר 2017. בדיעבד התברר כי גם תחזיות אלו היו בחסר בהשוואה לביקוש שהתממש ב-2017, ושיעור הטעות עמד אז על כ-3%.

חברת הרכבת המשיכה לפתח את רשת הקווים ובשנים 2016 - 2017 השלימה הקמת שני קווי נוסעים נוספים ופתחה שמונה תחנות רכבת חדשות. הרכבת הגדילה את תדירות הנסיעה בקווים קיימים, על פי בקשת משרד התחבורה. מספר הרכבות הפועלות מדי יום ביומו גדל מ-430 בממוצע ליום ב-2015 ל-518 רכבות בסוף 2017 (גידול של כ-21%).

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי בשנים 2013 - 2017 היו כל חמש התחזיות לגידול במספר הנוסעים של הרכבת שנבדקו נמוכות מהגידול בפועל. שיעור הטעות בחיזוי הביקוש לשנת 2017 בתחזית מפברואר 2013 הגיע לכ-25%. הטעויות בחיזוי הביקוש והמחסור בציוד נייד (בנושא זה ראו גם להלן) פגעו ביכולת ההתארגנות של חברת הרכבת לתת מענה לביקושים הגדלים וגרמו לירידה בטיב השירות - הצפיפות גדלה, וגם מספר האיחורים גדל.

"עוד רגע הגידול כבר יהפוך להיות בעיה כי הפיתוח אצלנו, ברכש הציוד הנייד וסלילת הקווים החדשים כבר לא עומדים בקצב"



ההפרש בין מספר הנוסעים בפועל לתחזית הביקוש נבע בין היתר, מהגידול הלא צפוי במספר הנוסעים בעקבות הרפורמה בתעריפים והגידול במספר הנוסעים ברכבת בימי א' בעקבות חזרת הסעת החיילים ברכבת בימי א'. בשנים האחרונות שיפרה חברת הרכבת את יכולת חיזוי הביקוש, ואולם הטעויות הקיימות עדיין בתחזיות הביקוש מקשות על ההתארגנות לרכש ציוד, שכן הזמן הנדרש לכך ארוך – עד כדי שנתיים. על חברת הרכבת לשקול את מחיר הטעות של תחזית ביקוש נמוכה מדי בכובד ראש בעת הכנת התחזיות, וכי חברת הרכבת תכין מראש חלופות להתארגנות לצמצום הנזקים והפגיעה בטיב השירות כאשר הביקוש בפועל עולה על התחזית.

חברת הרכבת ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2018 (להלן - תשובת חברת הרכבת) כי היא לומדת את הפערים ופועלת לשיפור מודל התחזית. משרד התחבורה ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2018 (להלן – תשובת משרד התחבורה), כי זמן ההתראה לחלק מהרפורמות שביצע משרד התחבורה אינו בהכרח מאפשר לרכבת לשנות את התחזיות באופן מיידי ולהיערך לכך. משרד התחבורה ציין כי רפורמות (כגון רפורמת התעריפים) הביאו לגידול בביקושים שלא בהכרח ניתן היה לצפות בעת קביעת תחזיות הביקוש.

משרד מבקר המדינה מעיר לחברת הרכבת כי עליה לבחון את הגורמים לפערים בחיזוי ולטפל בהם, במטרה להמשיך ולשפר את יכולת חיזוי הביקוש לשירותיה. כמו כן, על משרד התחבורה לעדכן ולשתף את חברת הרכבת מוקדם ככל האפשר, ביישומם הצפוי של רפורמות ובשינויים אחרים התורמים לגידול בביקוש לנסיעות ברכבת, כדוגמת אלו שבוצעו בשנים 2015 - 2016, כדי לאפשר לה להתארגן כיאות לקראת יישום רפורמות חדשות ושינויים התורמים לגידול בביקוש לנסיעות ברכבת.

מחסור בציוד נייד

הציוד הנייד המופעל בקווי נוסעים ברכבת כולל קטרים, קרונות חד-קומתיים ודו-קומתיים וקרונועים המונעים בדיזל. כמות הציוד הנייד, סוגו ועיתוי ההצטיידות בו אמורים להתבסס, בין השאר, על תחזית מספר הנוסעים, תחזית פתיחת קווים חדשים והתוכניות הרב-שנתיות של חברת הרכבת. מחסור בציוד נייד מגדיל את הצפיפות בקרונות, בעיקר בשעות השיא, פוגע ביכולת להגדיל את תדירות הרכבות במידה מספקת, וטיב השירות נפגע. חברת הרכבת פועלת לחשמול קווי הרכבת, פרויקט הכולל גם את החלפתן של רכבות הדיזל

הפועלות כיום ברכבות חשמליות[30], אך במועד סיום הביקורת טרם הושלם הפרויקט והופעל רק קו הרכבת בין נתב"ג לירושלים.

בנובמבר 2009 הודיעה חברת הרכבת[31] למשרד מבקר המדינה כי רמת השירות לנוסעים בימי א' בשעות הבוקר תשופר אם תאשר לה הממשלה להצטייד בציוד נייד בהיקף הדרוש.

בדצמבר 2009 פרסמה חברת הרכבת מכרז פומבי לרכישת 74 קרונות דו-קומתיים, מונעים בדיזל, עם אפשרות לרכישות נוספות.

בשנים 2010-2012 רכשה חברת הרכבת 222[32] קרונות מסוג זה כדי לעמוד ביעדי השירות. נוכח הצורך בקיצור לוחות הזמנים לאספקת הקרונות התבססה התצורה הטכנית של הקרונות החדשים על קרונות שרכשה חברת הרכבת בעבר מאותה החברה (בשנים 2002 - 2006), ובהם הוכנסו כמה שינויים. מבקר המדינה העיר כבר ב-2013[33] על הליקויים החמורים שנפלו בניהול המכרז לבחירת חברה א' על ידי חברת הרכבת, בתהליכי קבלת ההחלטות שלה ובאופן התקשרותה עם חברה א'.

כאמור, מספר הנוסעים גדל החל ב-2013 בשיעור גבוה מהתחזיות. משרד התחבורה טען בתשובתו לדוח הנוכחי, כי כבר בעת חתימת הסכם ההפעלה והפיתוח עם חברת הרכבת ביוני 2014 הוא היה מודע לעובדה כי אין ביכולתה של החברה - מול מגבלות התשתית המסילתית, הציוד הנייד (הנרכש ע"י המדינה) ונוכח הביקושים הקיימים (במיוחד בימים א' וה') - לשנות את שיעור הצפיפות ברכבות.

בספטמבר 2015 דיווח מנכ"ל חברת הרכבת דאז[34] לדירקטוריון חברת הרכבת כי הרכבת חווה עומס נוסעים גדול מאוד, וכי בשלבי הביניים חברת הרכבת מנצלת בשעות השיא כמעט את כל הצי הנייד שלה. באוקטובר 2015 העריכה חברת הרכבת כי כדי לעמוד בתוכנית התפעולית נדרש רכש של 168 קרונות דו-קומתיים נוספים מחברה א'. בדצמבר אותה שנה ביקשה חברת הרכבת את אישור משרדי התחבורה והאוצר להצטיידות דחופה ב-60 קרונות, שיסופקו החל מהרבעון הראשון של 2017. בדיון בנושא שנערך באותו חודש התריעו נציגי החשכ"ל בפני חברת הרכבת ומשרד התחבורה כי עליהם להפיק לקחים מהתהליך ולאתר צרכים בשלב מוקדם יותר, כדי להימנע מעמידה בפני מצבי חירום המצריכים פטורים והתקשרויות לא תחרותיות. משרדי התחבורה והאוצר אישרו את בקשת חברת הרכבת.

באוקטובר 2015 העריכה חברת הרכבת כי כדי לעמוד בתוכנית התפעולית נדרש רכש של 168 קרונות דו-קומתיים נוספים

30 בנושא זה ראו גם מבקר המדינה, **דוח שנתי 68א** (2017), "חברת רכבת ישראל בע"מ - ביצוע פרויקט החשמול", עמ' 661 - 695.

31 ראו **דוח שנתי 60ב** (2010), בפרק "רכבת ישראל בע"מ - השירות לנוסע", עמ' 1203 - 1220.

32 כולל הזמנות נוספות של קרונות לאחר ההזמנה הראשונה.

33 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 64א**, הפרק "רכבת ישראל בע"מ - רכישת קרונות", עמ' 689 - 713.

34 מנכ"ל חברת הרכבת הקודם, בעז צפריר פרש באוקטובר 2016. עד תחילת כהונתו של המנכ"ל שחר איילון בינואר 2017, היה סמנכ"ל נייד דאז בני לביא מ"מ המנכ"ל.

מנכ"ל חברת הרכבת דאז ציין כי הצורך הנ"ל הוא מינימלי, וכולל בתוכו ויתור על תוספות שירות ורזרבות תפעוליות לתקופת ביניים, עד שיחלו לפעול קווים חשמליים ויגיעו הקרונועים החשמליים. מנהל אגף הרכבות דאז ברשות הארצית ציין בדיון כי ייתכן שהערכת חברת הרכבת למספר הקרונות הנדרשים היא הערכת חסר, וכי יש לבדוק את הנושא ביסודיות.

במרץ 2016 הזמינה חברת הרכבת את 60 הקרונות בפטור ממכרז, ומועד אספקתם נקבע לשנים 2017 - 2018[35]. גם הזמנה נוספת זו לא ענתה על הביקוש. באוגוסט 2016 דיווח מנכ"ל חברת הרכבת דאז לדירקטוריון כי "שתי הרפורמות שהוטלו עלינו יגרמו לתנועת נוסעים אחרת מאשר הייתה... הציוד החדש, אם יגיע, יגיע ב-2017, אז אנחנו נגיע לצפיפות בבוקר [יום] שיא ל-180%. אנשים דוחים את נסיעת הרכבת". באפריל 2017 הזמינה חברת הרכבת 33 קרונות נוספים בפטור ממכרז; מועד אספקתם נקבע לשנים 2018 - 2019.

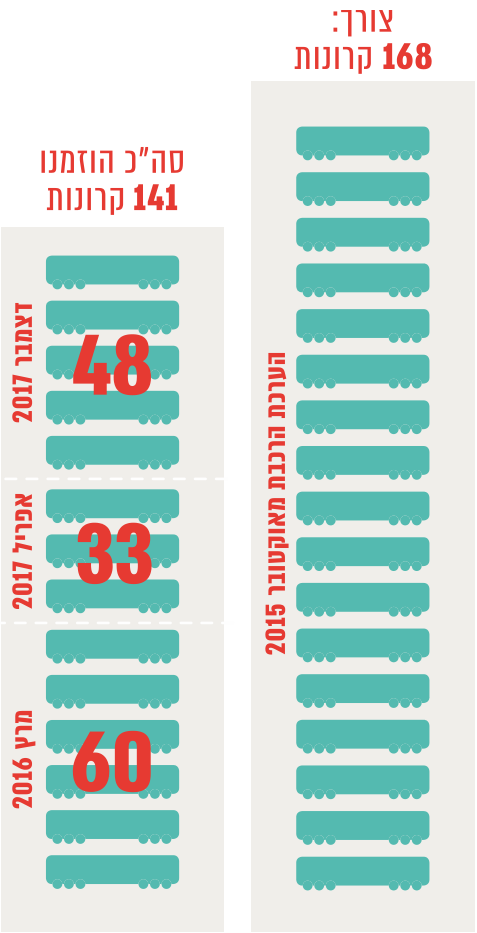
חברת הרכבת העריכה בתוכנית התפעולית שהכינה בספטמבר 2017 כי רמת השירות לנוסעים וטיבו ייפגעו גם בעתיד נוכח המחסור הצפוי בציוד נייד: לוח הזמנים של הרכבות בתקופה שבין דצמבר 2019 לנובמבר 2020 יופעל במתכונת מצומצמת; והפעלת קו מודיעין-ירושלים[36] ותגבור שעות השיא בקו לבית שמש יידחו.

משרד התחבורה טען בתשובתו כי במהלך הדיונים לבחינת הצורך בקרונות, שהתקיימו החל בסוף שנת 2016 ובמהלך שנת 2017 הועלה, כי יציאה למכרז לקרונות דו-קומתיים חדשים המונעים בדיזל הייתה מייתרת את הצורך בהם עקב זמן אספקה ארוך, שאינו עונה על הצורך בקרונות נוספים לשנים 2019 - 2022. הוא הוסיף כי רכש הקרונות בוצע בשיטת ה"סלמי" בשלוש מנות, תהליך המשקף את הקושי בקבלת החלטה לתקצוב ורכישה של ציוד דיזל נוסף.

משרד התחבורה בחן את בקשת חברת הרכבת לרכש נוסף של קרונות בנובמבר 2017. משרד התחבורה ציין בתשובתו כי תפיסת המשרד היא כי נדרש לתת מענה מיטבי לצורכי הנוסעים גם בעידן של ביצוע שינויים משמעותיים ביותר ברשת המסילתית (חשמול הרכבת). במסגרת תפיסה זו הנחתה מנכ"לית המשרד לבחון רכישת 88 קרונות נוספים במנה שישית. בפועל אושרו לרכישה 48 קרונות נוספים בלבד במנה זו כפשרה, לצורך קידום המענה הדחוף שנוצר. בעקבות כך, בדצמבר 2017, הזמינה חברת הרכבת 48 קרונות, ומועד אספקתם נקבע לשנים 2019 - 2020.

35 במהלך 2017 קיבלה חברת הרכבת 30 קרונות שהזמינה ב-2016.

36 בשנה הראשונה להפעלת הקו המהיר לירושלים ישמשו את הנוסעים קרונות דיזל שהוסבו להנעה חשמלית.

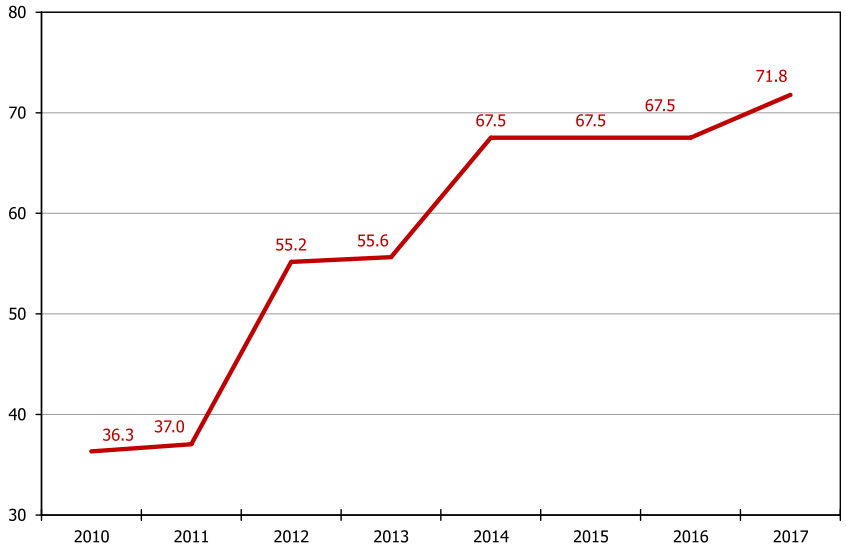


על פי הדוחות הכספיים (תמציתיים ביניים) של חברת רכבת ישראל בע"מ ליום 30.9.18, החברה הוציאה הזמנה לציוד בטרם קבלת הרשאה להתחייב החתומה על ידי נציגי המדינה. כמו כן, החברה העבירה מקדמה מעודפי המזומנים מהפעילות השוטפת. בעקבות האמור הקים הדירקטוריון צוות בראשות יו"ר הדירקטוריון לביצוע תחקיר בנושא. הצוות המליץ על מספר פעולות ובהן פעולות הנוגעות לחיזוק הבקרה הפנימית בחברה, במטרה להבטיח כי אירוע מהסוג הנדון של יציאה לרכש משמעותי ללא קבלת כל האישורים הנדרשים לא יישנה[37].

משרד מבקר המדינה בחן את השתנות מספר המושבים בשנים האחרונות. כמות המושבים בשנים האחרונות מוצגת בתרשים 5.

37 הדוחות פורסמו במערכת מאי"ה של הבורסה לניירות ערך ב-30.11.18.

תרשים 5: **מספר המושבים בקרונות הרכבת, 2010 - 2017 (באלפים)**



על פי נתוני למ"ס בעיבוד משרד מבקר המדינה.

ניתן לראות בתרשים 5 שמספר המושבים גדל מכ-37,000 ב-2011 לכ-67,500 ב-2014. אולם משנה זו עד 2016 נותר מספר המושבים ללא שינוי למרות הגידול בביקוש לנסיעות ברכבת (תרשים 2). רק בשנת 2017 גדל מספר המושבים לכ-71,800.

התכנון הלקוי של חברת הרכבת בכל הנוגע למענה לגידול בביקוש לנסיעות ברכבת אילץ את החברה לרכוש בשנים 2016 - 2017 מחברה א' 141 קרונות בהליך חירום, שהצריך פטורים והתקשרויות בהליכים לא תחרותיים - ב"שיטת הסלמי"

התכנון הלקוי של חברת הרכבת במתן מענה לגידול בביקוש של הנסיעות ברכבת אילץ את החברה לרכוש בשנים 2016 - 2017 מחברה א' 141 קרונות[38] בהליך חירום, שהצריך פטורים והתקשרויות בהליכים לא תחרותיים[39] ובמנות - ב"שיטת הסלמי". הקרונות נרכשו בתצורה טכנית של קרונות ישנים שנרכשו בשנים 2002 - 2006, ובהם הוכנסו כמה שינויים. נוכח העובדה שמועד האספקה של הקרונות עלול להתארך לשנתיים, נדרש תכנון מיטבי של מספר הקרונות הנדרשים ועיתוי הגעתם. פיצול ההזמנות הביא לדחייה במועד אספקתם ולפגיעה בשירות שחברת הרכבת מספקת לנוסעים.

38 60 קרונות במרץ 2016, 33 קרונות באפריל 2017 ו-48 קרונות בדצמבר 2017.

39 ראו לעיל, **דוח שנתי 64א**, בפרק "רכישת קרונות".

על חברת הרכבת לבחון עיתית את השינויים בתחזיות, להפיק לקחים מהליכי הרכש בשנים האחרונות, להתארגן לטווח ארוך ולזהות ככל שניתן בשלבים מוקדמים יותר את צורכי רכישת הציוד הנייד וכן גורמים אחרים, כגון איחורים ופיגורים בהשלמת תוכניות העבודה, כולל איחורים בהשלמת חשמול הרכבת[40], זאת במטרה להביא לאספקת הציוד הנייד הנדרש ולהבטיח התנהלות תקינה בתחום הרכש ומתן שירות מיטבי לנוסעים. על משרדי התחבורה והאוצר לסייע לחברת הרכבת כדי להבטיח השגת מטרות אלו[41].

משרד התחבורה הודיע למשרד מבקר המדינה בתשובה נוספת בנובמבר 2018 (להלן - תשובה נוספת של משרד התחבורה) כי ועדה משותפת של חברת הרכבת, משרד התחבורה, אגף התקציבים במשרד האוצר והחשכ"ל עמלה עם חברת ייעוץ על עבודת מטה בנושא ההצטיידות, ועבודת מטה זו תושלם בתחילת הרבעון הראשון של שנת 2019.

היעדר תשתית מתאימה להגדלת תדירות הרכבות באזור המרכז

עיכובים ניכרים בהשלמת תכנון המסילה הרביעית

מרבית קווי הרכבת עוברים במרכז הארץ, ב"מסדרון (ציר) האיילון"[42], וקיבולת הרכבות בו היא 14 רכבות לשעה לכיוון. בציר שלוש מסילות: שתיים מהן מקבילות, אחת צפונה ואחת דרומה; במסילה השלישית מתבצעת תנועת רכבות בשני הכיוונים (בין תל אביב לראשון לציון-מערב, לאשדוד ולאשקלון), ולכן קיימת בה מגבלה של ארבע רכבות בשעה בכל כיוון. נוסף על כך, הפעלת רכבות בשני כיווני נסיעה מנוגדים על גבי מסילה אחת מקשה על התפעול, משום שהיא מקטינה את יכולת ההתאוששות עקב תקלות בשל השפעתה על תפעול כל הרכבות בקו ("אפקט דומינו").

הוספת רכבות וקווים הגדילה את מספר הרכבות בשעות השיא, ואולם הוספת קווים נוספים, המתוכננת בשנים הבאות, תגדיל את מספר הרכבות שיעברו בציר האיילון בשעות השיא מעבר לקיבולת שלו, דבר העשוי להוביל להמתנת רכבות לפינוי הציר - ובשל כך להארכת זמן הנסיעה. לכן החלו כבר ב-2002 הליכי תכנון להקמת מסילה רביעית לאורך ציר האיילון[43]. מפה 1 להלן מתארת את שלוש המסילות והתוואי למסילה הרביעית (התוואי הירוק מצד ימין).

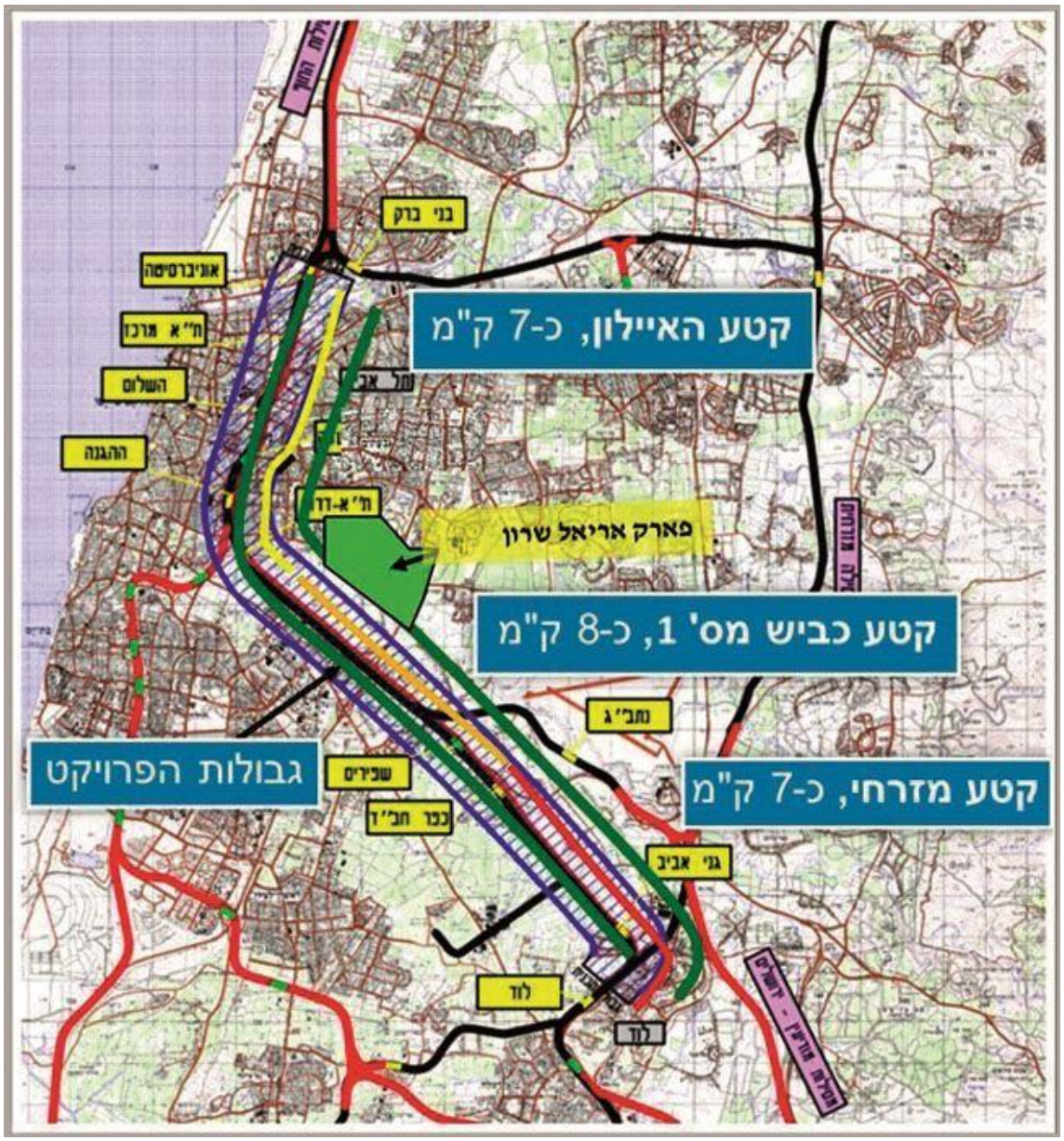
40 ראו לעיל, **דוח שנתי 68א** (2017), "ביצוע פרויקט החשמול", עמ' 661 - 695.

41 כאמור, משרדי התחבורה והאוצר חתמו על הסכם הפיתוח עם חברת הרכבת.

42 הציר לאורך כביש איילון (כביש 20), הנמתח מתחנת הרכבת שעל יד אוניברסיטת תל אביב עד מחלף קיבוץ גלויות.

43 בנושא זה ראו גם מבקר המדינה, **דוח שנתי 62** (2012), "פרויקט הנתיב המהיר - כביש אגרה", תת-פרק, "סלילת הנתיב המהיר על תוואי רצועת מסילת הרכבת", עמ' 959 - 961.

מפה 1 : **מסילות הרכבת לאורך ציר איילון**



המקור: חברת נתיבי ישראל - החברה הלאומית לתשתיות תחבורה בע"מ.

ביוני 2007 הכריזו ראש הממשלה ושרי האוצר והפנים דאז על פרויקט זה כפרויקט תשתית לאומי (תת"ל 33). במסגרת תוכנית נתיבי ישראל הטילה

הממשלה על משרד התחבורה בפברואר 2010 לקדם תכנון סטטוטורי של המסילה הרביעית בהליך שלא יימשך יותר מ-16 חודשים. בדצמבר 2011 הגישה חברת בקרה למשרדי התחבורה והאוצר דוח, ובו ציינה כי הקמת המסילה הרביעית היא קרוב לוודאי המרכיב הגדול ביותר הנוגע לפיתוח תשתית התחבורה במרחב תל אביב רבתי, ויישומה ישפיע על כל אמצעי התחבורה באזור.

בפברואר 2014 הודיעה חברת הרכבת למשרד מבקר המדינה[44] כי אי-ביצוע התוכנית להקמת המסילה הרביעית, בד בבד עם הגברת תדירות הרכבות בציר תל אביב-שפירים, ובייחוד עם פתיחת קטעי מסילה חדשים על פי תוכניות הפיתוח, פוגע פגיעה ניכרת בטיב השירות לנוסע. מבקר המדינה העיר בעבר כמה פעמים על הפיגורים בהקמת המסילה הרביעית - לאחרונה בדוח על חשמול הרכבת[45]. להלן הסיבות העיקריות לעיכובים בקידום המסילה הרביעית:

1. עיכובים בגלל העברת קידום המסילה הרביעית בין חברות ממשלתיות

משרד התחבורה מינה ביוני 2010 את חברת נתיבי איילון לאחראית מטעמו לקידום התכנון המפורט. באפריל 2012 העביר משרד התחבורה את האחריות לקידום הפרויקט לחברת נת"י, ואולם ההסכם להעברת התכנון מחברת נתיבי איילון לנת"י נחתם רק בסוף אפריל 2013 ונכנס לתוקף ב-1.6.13. יצוין כי משרד התחבורה הודיע בתשובתו כי תכנון הפרויקט התחיל בחברת נתיבי איילון והועבר לנת"י "לצורך האצת התהליך".

ות"ל ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2018 (להלן - תשובת ות"ל), כי שנים רבות של עיכובים נגרמו בגלל החלטת משרד התחבורה והממשלה להעביר בכל פעם את קידום התוכנית לידי גוף אחר. כל שינוי גרם לעיכובים ביורוקרטיים מתמשכים. בעקבות כך, חלפו ארבע שנים עד שיזם התכנית (העדכני) הגיש תוכנית לבדיקה תכנונית מוקדמת.

2. עיכובים במתן מענה לבעיית הניקוז של נחל איילון

כדי להוסיף את המסילה הרביעית לצד שלוש המסילות הקיימות, נדרשת הצרה של תעלת האיילון ומציאת פתרון לבעיית הניקוז של נחל איילון, העובר בסמיכות למסילות הרכבת, באמצעות ריסון או השהיה או איגום של המים במעלה הנחל או במורדו, או באמצעות מוֹבָל ניקוז לים. להלן תמונה של אזור המסילה הרביעית המתוכננת ועומסי התנועה הקיימים.

44 בתשובה לדוח ביקורת קודם. בנושא זה ראו **דוח שנתי 65א** (2015), "תכנית נתיבי ישראל - פיתוח מערך הרכבות", עמ' 541 - 554.

45 ראו לעיל מבקר המדינה, **דוח שנתי 68א** (2017), "ביצוע פרויקט החשמול"; **דוח שנתי 62** (2012), "סלילת הנתיב המהיר".

תמונה 1: **תוואי המסילה הרביעית המתוכננת ונחל איילון, באזור מחלף קיבוץ גלויות**

המקור: חברת נתיבי ישראל - החברה הלאומית לתשתיות תחבורה בע"מ.

ניתן לראות מהתמונה, שצולמה מכיוון צפון לכיוון דרום, כי כדי לאפשר הוספת מסילה רביעית (משמאל לשלוש המסילות הקיימות) יש לפעול תחילה להצרת תעלת איילון ולדאוג לבעיית ניקוז המים בנחל איילון. חברת נתיבי איילון בע"מ ולאחר מכן נת"י קידמו הצעות לפתרון בעיית הניקוז בוות"ל במשך יותר מחמש שנים, ממרץ 2012.

ות"ל בחרה להתוות את המסילה הרביעית במפלס הקרקע הנוכחי, הן מאחר שאילוצי השטח לא איפשרו להרחיב את רצועת הדרך והן מאחר שקיבולת התנועה בנתיבי איילון אינה מאפשרת ביטול נתיבי נסיעה לכלי רכב. הוועדה החליטה כי המסילה תוקם מעל חלק מתעלת האיילון. הקמת המסילה תצר את חתך התעלה ותפחית את כושר הספיקה שלה. בתמונה להלן מתוארת הדמיית המסילה הרביעית:

תמונה 2: **מסילה רביעית באיילון - צילום (מדרום לצפון) והדמיית ארבע מסילות**

המקור: ות"ל, **סיכום הפעילות לשנת 2017**.

ניתן לראות בתמונה 2, שצולמה מדרום לצפון, הדמיה של המסילה הרביעית מימין לשלוש המסילות הקיימות.

ות"ל ציינה בתשובתה כי התוכנית למסילה הוכרזה בשנת 2007 כמקשה אחת עם פתרון מרכיבי ריסון הנגר, מתוך הבנה כי לא ניתן לבצע את המסילה, להצר את התעלה ולהקטין בה את ספיקות המים מבלי לתת מענה לנגר באגן האיילון.

נת"י ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2018 (להלן - תשובת נת"י) כי בשנים 2013 - 2016 נדון נושא הניקוז בפורום מיוחד, ותכנון המסילה הרביעית הורחב וכלל גם מציאת פתרונות לניקוז אגן נחל איילון ורוב שטח מרכז הארץ. הדיונים בפורום, אשר כלל גורמי תכנון נוספים, גרמו לעיכובים משמעותיים בקידום המסילה ופתרונות הניקוז הנדרשים עבורה.

3. עיכובים בביצוע הנחיות הוות"ל לקידום פתרונות ניקוז המים בנחל איילון

להערכת ות"ל, התוכנית להקמת מסילה רביעית צריכה להבטיח ביצוע פתרון ניקוזי, אף על פי שאין הדבר באחריותה הישירה של נת"י, שכן הקמתה של המסילה והכללת השטחים המיועדים לאיגום והחדרה במסגרת תת"ל 33א משלימה יבטיחו את מעמדם של המסילה ושל פתרון הניקוז כתוכנית ארצית.

נת"י ומשרד התחבורה גרסו כי אין צורך כלל בהגשת תוכנית משלימה, כי שטחי האיגום כבר מעוגנים בתוכניות מאושרות אחרות. ות"ל היא מוסד תכנון, הן בהנחיה והן ברמת התיאום. ות"ל חלקה על עמדה זו ולהערכתה הפתרונות שקידמה נת"י לניהול הנגר באגן האיילון אינם מספקים, גם בג"ץ גרס[46] כי ות"ל היא הגוף התכנוני המקצועי וכי אין מקום להתערבותו בעבודתה המקצועית. ות"ל הורתה לנת"י בדצמבר 2016 להגיש תוכנית משלימה בתוך שנה להסדרת בעיית הניקוז בפתרון כולל.

באפריל 2018 אישרה ות"ל את תת"ל 33 להקמת התכנית למסילה הרביעית[47], כדי לסייע בפתרון בעיית הניקוז[48]. ביוני 2018 אישרה הממשלה[49] את תוכנית המתאר הארצית למסילה הרביעית באיילון בקטע תל אביב מרכז - לוד, תת"ל 33.

נת"י העריכה כי הקמת המסילה הרביעית תארך כשבע שנים מיום אישור התוכנית, ואולי אף יותר, שכן ביצוע העבודות עשוי לחייב השבתת תנועת הרכבות באיילון לפרקים ו/או עבודה בימי מנוחה. משרד התחבורה ציין בתשובתו כי ביצוע המסילה הרביעית צפוי להיות מורכב מכיוון שנדרש לעבוד בסמוך למסילה פעילה באזור עמוס מאוד בתל-אביב. עוד ציין משרד התחבורה בתשובתו הנוספת כי הוא פועל לקידום המסילה הרביעית ומתקצב את נת"י לביצוע עבודות קידומי זמינות עבור הפקעות ופינוי השטח על מנת לקדם את הפרויקט במהירות האפשרית, ולשם כך אושרה הרשאה תקציבית בסך של כ-700 מיליון ש"ח.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה שהשלמת פרויקט המסילה הרביעית, שאמור לסייע רבות לקידום התח"צ ופעילות הרכבת, נדחתה במשך שנים רבות מכמה סיבות: העברת תכנון המסילה בין חברות ממשלתיות הכפופות למשרד התחבורה; עיכובים של משרד התחבורה וחברות ממשלתיות הכפופות לו במתן מענה לקידום פתרונות לבעיית הניקוז של נחל איילון במשך שנים רבות על פי הנחיות הוות"ל.

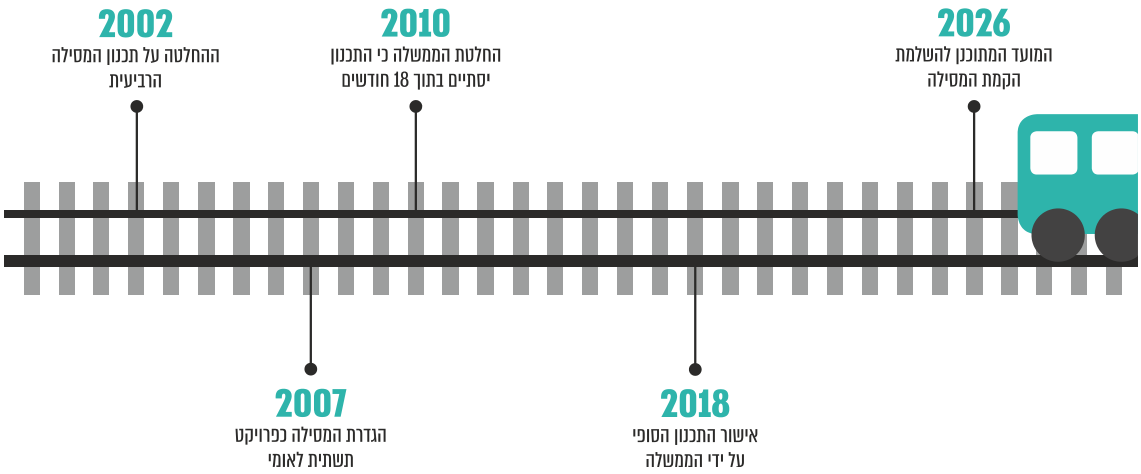
46 בג"ץ 8691/15 **מועצה מקומית בענה נ' ממשלת ישראל** מ-21.12.16. בהחלטת בג"ץ צוין בין היתר כי "בית משפט זה אינו נוטה להתערב בשיקול הדעת של הגוף התכנוני המקצועי ואינו יושב כטריבונל עליון לענייני תכנון. מכאן שאין מקום להתערבות בהנחתה העובדתית-מקצועית של הות"ל". (פורסם במאגר ממוחשב).

47 לאחר שהכנסת אישרה את תיקון חוק בית הספר החקלאי מקווה ישראל, התשל"ו- 1976, על פי חוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2019), התשע"ח–2018.

48 חלק משטחי האיגום הם בתוך בית הספר החקלאי מקווה ישראל.

49 החלטה מספר דר/202 של ועדת שרים לענייני תכנון, בנייה מקרקעין ודיור ("קבינט הדיור") מיום 10.06.2018 שקיבלה תוקף של החלטת ממשלה ביום 28.06.2018 ומספרה הוא 3916(דר/202).

התמשכות התהליכים לקידום המסילה הרביעית במשך 16 שנים



משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה כי כבר ב-2002 הוחלט על תכנון המסילה הרביעית, ובשל חשיבותה הגדולה לקידום תנועת הרכבות בציר האיילון היא הוגדרה כפרויקט תשתית לאומי ב-2007. באותה שנה קבעה מליאת הוות"ל את הצורך בפתרון משולב של ניקוז נחל איילון והקמת המסילה, וב-2010 קבעה הממשלה כי תכנונה יסתיים בתוך 18 חודשים. למרות כל זאת, תכנונה הסופי אושר רק ב-2018, לא פחות מ-16 שנים לאחר קבלת ההחלטה. דבר זה הוא בגדר "תעודת עניות" להתמשכות תהליכי התכנון של פרויקטי תשתיות לאומיות שבאחריות משרד התחבורה, ומצייר תמונה עגומה של התמשכות תהליכי התכנון בכלל בישראל.

משרד התחבורה הודיע בתשובתו הנוספת כי עלות הפרויקט מוערכת בכ-4.5 מיליארד ש"ח, והצפי לסיום הפרויקט הוא הרבעון האחרון של שנת 2026. יצוין כי העמידה בתוכנית האסטרטגית של הרכבת לשנת 2040, כרוכה בהשלמת כמה פרויקטים חשובים עד שנת 2030, ובהם הוספת שתי מסילות במסדרון האיילון נוסף על הארבע שיהיו עד אז.

על משרד התחבורה והוות"ל להפיק לקחים מהתמשכות התהליכים על מנת למנוע הישנות של התנהלות כושלת כזו ביחס לפרויקטים לאומיים בעתיד. כמו כן, על משרד התחבורה לפעול להשלמת הקמת המסילה הרביעית בהקדם האפשרי, במטרה להבטיח ניצול יעיל של רשת המסילות להפעלת קווי הרכבת, הן הקיימים והן המתוכננים, וכדי לאפשר גידול בהיקף ניכר של תנועת הרכבות בציר האיילון בפרט וברשת הארצית בכלל תח"צ. נוכח האפשרות שהעבודות על הקמת המסילה הרביעית עשויות לחייב השבתה של תנועת הרכבות באיילון ו/או עבודה בימי מנוחה, על משרד התחבורה, חברת הרכבת ונת"י לתכנן בעוד מועד את העבודות ולוחות הזמנים בהתחשב במכלול האילוצים. כמו כן, נוכח העיכובים הרבים והמתמשכים בתכנון וביצוע המסילה הרביעית, על חברת הרכבת לעדכן כבר כעת את התכנית האסטרטגית ולהציב בה יעדים ריאליים ביחס לכמות המסילות במסדרון איילון עד שנת 2030.

השפעות דחיית הקמת המסילה הרביעית על הוספת רכבות ועצירה בתחנות

בעקבות תחילת העבודות להקמת הרכבת הקלה בתל אביב והריסת גשר "מעריב", אשר החמירו את גודש התנועה באזור תל אביב, ובמטרה להקל על תושבי בת ים וחולון, הנחה משרד התחבורה ב-2015 כי הרכבות מדרום הארץ יעצרו גם בתחנות בערים אלו[50]. העצירות גרמו להארכת זמן הנסיעה הכולל לנוסעים מהדרום, אשר חלקם קבעו את מקום מגוריהם ועבודתם בהתאם למשך הנסיעה היומית ברכבת. מסילה רביעית הייתה מגדילה את הקיבולת הכללית ומאפשרת להוסיף קווים ולתת שירות טוב יותר למספר רב יותר של נוסעים.

למשרד מבקר המדינה הגיעו תלונות בנושא זה, ומחאות דומות העלו תושבים מאזור הדרום לפני חברת הרכבת. בדיקה שערכו חברת הרכבת ומשרד התחבורה העלתה כי העצירה בתחנות בת ים וחולון מאריכה את משך הנסיעה של קווי הדרום בכשמונה דקות. בדיון שנערך בנושא זה בדירקטוריון חברת הרכבת ציין מנכ"ל החברה כי בדיקה שנערכה העלתה כי אי-עצירה בתחנות בת ים וחולון תפגע בכ-6,500 נוסעים (כ-1,500 נוסעים מהדרום היורדים בתחנות אלו וכ-5,000 נוסעים מבת ים וחולון שפניהם לתל אביב).

מנכ"ל חברת הרכבת הוסיף בדיון כי נוכח היעדר ציוד נייד והיעדר האפשרות להוסיף רכבת ו"סלוט"[51] מעבר בציר איילון, אזי שינוי זמן הכניסה של רכבת מבאר שבע לתל אביב יגרום לכך שרכבות אחרות לא יוכלו להיכנס ויידרש שינוי בלוח הזמנים הארצי.

50 צומת חולון, חולון - וולפסון, בת ים - יוספטל, בת ים - קוממיות וראשון לציון - משה דיין. המרחק בין תחנה אחת לשכנתה הוא כשני ק"מ בלבד.

51 חלון זמן.

במועד סיום הביקורת, בתשובתו הנוספת מנובמבר 2018, צפה משרד התחבורה דחייה נוספת במועד השלמת הקמת המסילה הרביעית, לרבעון האחרון של שנת 2026. הדחייה פוגעת באפשרויות הרכבת להוסיף קווים ורכבות, לעצירה בתחנות, ולשפר את השירות לנוסעים המגיעים לתחנות תל אביב - הן מהפריפריה, בעיקר מהדרום, והן ממטרופולין תל אביב.

עיכובים בשילוב מערכת האיתות החדשה

חברת הרכבת רכשה מערכת בקרת איתות ובטיחות חדשה לרכבות (מערכת ETCS[52]) במטרה להגביר את רמת הבטיחות של תנועת הרכבות. תועלת לוואי של המערכת החדשה היא האפשרות לנצל טוב יותר את רשת המסילות ולהגדיל את קיבולת הרכבות ל-17 רכבות בשעה לכיוון ציר איילון. ולהיות פתרון לטווח הבינוני זאת עד הקמת המסילה הרביעית, שתאפשר להגדיל את קיבולת הרכבות הכוללת ל-20 רכבות בשעה לכיוון אחד.

יישום מערכת האיתות, יסייע רק באופן זמני וחלקי להגדלת תדירות הרכבות בציר איילון, זאת נוכח העובדה שבמקביל להגדלת תדירות הרכבות, מתכננת חברת הרכבת גם להוסיף קווי נוסעים חדשים ולהגדיל את תדירות הקווים הקיימים. הוספת הקווים האלה תשפיע על תדירות הרכבות הנוכחית: תדירות הרכבות לבני ברק, לפתח תקווה ולראש העין תרד לשתי רכבות לשעה לכיוון אחד, לעומת ארבע רכבות כיום. יש לציין, כי הגדלת קיבולת הרכבות בציר והקטנת מרווחי הזמן ביניהן, תקשה על יכולת ההפעלה של רשת הרכבות גם במקרים של עיכובים קלים כתוצאה מאיחורים, צפיפות וכדומה.

גם בפרויקט זה חלו עיכובים. חברת הרכבת עדכנה בספטמבר 2017 את לוחות הזמנים לשילוב מערכת האיתות. הדחיות בלוחות הזמנים בין התכנית התפעולית של הרכבת שהוכנה בינואר 2016 והתכנית התפעולית של ספטמבר 2017 מוצגות בלוח 2 להלן.

52 European Train Control System. החלפת מערכות האיתות והבטיחות של מערך הרכבות, הפועלות כיום באמצעות רמזורים (סימנאורים) המותקנים בצדי המסילות ומציגים לנהג הרכבת אותות המנחים אותו באשר לזמינות המסילה בהמשך הדרך, למערכת מבוססת תקשורת סלולרית.

לוח 2: **לוחות הזמנים לשילוב מערכת האיתות ברשת הרכבות הארצית, בתכניות תפעוליות מ-2016 ומ-2017**

	על פי התוכנית התפעולית מינואר 2016*	על פי התוכנית התפעולית מספטמבר 2017**	חודשי איחור
חלוקת קטעים באיתות*			
קריית מוצקין - חוצות המפרץ	03/12/2016	29/04/2017	5
חיפה בת גלים - חיפה חוף הכרמל	29/07/2017	24/02/2018	7
שפיים-הרצלייה	26/05/2018	24/02/2018	-3
באר שבע צפון - באר שבע מרכז	29/04/2017	מאי 2018***	12
ויתקין-נתניה	25/08/2018	21/03/2020	19
צומת רמז - חדרה	16/03/2019	21/03/2020	12
יישום מערכת ה-ETCS ברשת הארצית			
סיום התקנת תשתיות ETCS בקטע תחנת נבון ירושלים-לוד/תחנות תל אביב-הרצלייה	ינואר 2019	פברואר 2020***	13
הסבות כלל תאי הניהוג ל- ERTMS**** והפעלת רכבות באמצעות ETCS רמה 2, בקטע הרצלייה-תל אביב-תחנת נבון בירושלים	מרץ 2019	יולי 2021	28
סיום התקנת תשתיות ETCS בתשתית המסילות צפונית לתל אביב		פברואר 2023	
סיום התקנת תשתיות ETCS בתשתית המסילות דרומית לתל אביב		אוגוסט 2023	

על פי נתוני חברת הרכבת - התוכניות התפעוליות מינואר 2016 ומספטמבר 2017, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* הנתונים לחלוקת קטעים באיתות מבוססים על נתונים מפברואר 2015. הנתונים ליישום מערכת ETCS ברשת הארצית מבוססים על נתונים מיולי 2015.

** הנתונים לחלוקת קטעים באיתות מבוססים על נתונים מפברואר 2017. הנתונים ליישום מערכת ETCS ברשת הארצית מבוססים על נתונים ממרץ 2017.

*** עדכון מיולי 2017.

**** European Railway Traffic Management System. המערכת מאפשרת לחבר את מערכת האיתות הנייחת לציוד הנייד של הרכבת דרך רדיו GSMR.

מהלוח עולה בין השאר, כי שילוב מערכת האיתות החדשה ברכבת נדחה ב-28 חודשים והיא צפויה להתחיל לפעול רק ביולי 2021[53], בקטע הרצלייה-תל אביב-ירושלים, למרות שתוכננה להתחיל לפעול כבר במרץ 2019[54].

חברת הרכבת ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי התוכנית התפעולית שהכינה לשנת 2016 להפעלת המערכת החדשה התבססה על הערכה ראשונית של קידום הפרויקט בטרם קבלת האישורים הנדרשים מהממשלה. היא הוסיפה כי "בימים הקרובים צפוי לצאת לספק צו התחלת עבודה".

המערכת טרם הופעלה במועד סיום הביקורת. דחיית מועד הפעלת המערכת הביאה גם לדחיית יכולתה של חברת הרכבת להגדיל את מספר הרכבות העוברות דרך מטרופולין תל אביב ואת תדירותן ולצמצם בכך את הפגיעה שירות לנוסעים. יצוין שגם לאחר שילוב מערכת האיתות החדשה, נתוני התפוסה של מספר הנוסעים ברכבת, עדיין צפויים להיות גבוהים מ-100% בכמה מהקווים העוברים באזור תל אביב[55].

עיכובים בחלוקת הקטעים באיתות

במטרה להגדיל את תדירות הרכבות נדרש לחלק את מערכת האיתות[56] לקטעים רבים יותר, ולהקטין את קטע המסילה שבין שני מתקני איתות ("סימנאורים")[57].

על אף החשיבות בחלוקת הקטעים באיתות לתפעול רכבות בצורה יעילה וגמישה נדחתה חלוקת הקטעים, לעיתים לתקופות ממושכות: חלוקת הקטע ויתקין-נתניה נדחתה ביותר משנה וחצי. כמו כן, חלוקת הקטע באר שבע צפון-באר שבע מרכז וחלוקת הקטע צומת רמז-חדרה נדחו בכשנה אחת כל אחד.

חברת הרכבת כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי הפרויקט מורכב, כרוך בעבודה בסמוך למסילה הפעילה ועליה, ועבודה זו מבוצעת רובה ככולה בחלונות זמן קצרים שבהם מושבתת תנועת הרכבות (סופי שבוע).

53 לפי התוכנית התפעולית מספטמבר 2017.

54 לפי התוכנית התפעולית מינואר 2016.

55 ראו להלן, הפרק "השפעת הטעויות בתחזית הביקוש והעיכובים בפיתוח התשתית וברכש ציוד נייד על הצפיפות הצפויה ברכבת".

56 האיתות נועד, בין השאר, להבטיח שבקטע המסילה לא תימצא יותר מרכבת אחת, וניצול יעיל של קטעי המסילה.

57 על פי התוכנית התפעולית של חברת הרכבת מינואר 2016 לשנים 2017 - 2022 ובתוכנית התפעולית מספטמבר 2017 לשנים 2019 - 2023 (לוח 2 לעיל).

משרד מבקר המדינה מעיר לחברת הרכבת כי אילוצים אלה היו ידועים לה מראש והיה עליה לכלול אילוצים מסוג זה אותם בעת תכנון התוכניות התפעוליות שלה.

היעדר הפרדה מפלסית בקו נעמן-כרמיאל

עיכובים בהליכי תכנון ההפרדה המפלסית

במפגש מסילה-דרך (חד-מפלסי) קיימים סיכונים בטיחותיים, והפעלתו גורמת להפסדים כלכליים למשק[58]. המדינה השקיעה מאות מיליוני ש"ח בצמצום מספרם, בביצוע הפרדות מפלסיות במפגשים[59], בתחזוקת המפגשים הקיימים וצמצום הסיכונים מהם[60] .

בפברואר 2010 החליטה הממשלה במסגרת תוכנית נתיבי ישראל כי קו נעמן-כרמיאל יוקם על ידי חברת נת"י. בעקבות כך פעלה נת"י להשלמת תכנון הקו והמשיכה את התהליכים הסטטוטוריים בוות"ל לקידום התוכנית, לרבות ההפרדה המפלסית.

במקביל להקמת המסילה משדרגת נת"י את כביש 85 באזור עכו-כרמיאל. הקמת המסילה מחייבת, מבחינה בטיחותית ותחבורתית, יצירת הפרדה מפלסית במפגש עם הכביש, ולצורך כך תכננה נת"י מחלף חדש שבו הפרדה מפלסית (מפגש 300). הקמת המחלף דורשת ביטול צומת קיים המוביל ליישוב בענה.

נוכח התמשכות הליכי התכנון, במאי 2014 אישרה ועדת היגוי להפרדות מפלסיות ומפגשים במשרד התחבורה לחברת נת"י, כי אם לא תסתיים ההפרדה המפלסית במועדה, יופעל מפגש זמני של כביש 784 עם מסילת נעמן-כרמיאל לתקופה של שנה, בכפוף למילוי דרישות הבטיחות של חברת הרכבת.

לאחר הכנת התוכנית ולאחר שהושלם הליך ההתנגדויות היא הועברה בנובמבר 2014 לאישור הממשלה. ביוני 2015 אישרה ועדת השרים לענייני תכנון, בנייה ומקרקעין[61] תוכנית שכללה הקמת מחלף חדש ובו הפרדה מפלסית. בדצמבר 2015, בעקבות ההחלטה, הגישה המועצה המקומית בענה עתירה לבג"ץ למתן

58 כגון עלויות נזקי גוף המשולמים לנפגעים בתאונות דרכים, זיהום אוויר, דלק, עלויות תפעול המחסום וזמן ההמתנה במחסום.

59 בנושא זה ראו גם דוח ביקורת מיוחד של מבקר המדינה (יולי 2006), **חברת רכבת ישראל בע"מ - הטיפול בתאונות ובבטיחות**; **דוח שנתי 62** (2012), בפרק "חברת רכבת ישראל בע"מ - הטיפול בתאונות ובבטיחות", עמ' 1323 - 1342.

60 החלטת ממשלה 731 (תד/11) מיום 11.7.85 על הקמת ועדת היגוי; החלטה 556 (תמ/6) מיום 7.7.87.

61 החלטת ממשלה 131 (דר/8) מיוני 2015.

צו על תנאי ולמתן צו ביניים כנגד ההחלטה[62]. בג"ץ דחה בדצמבר 2016 את העתירה. במהלך תקופת הדיונים, לא קודם תכנון המפגש ונת"י המשיכה בהקמת הקו.

לאחר דחיית העתירה החלה נת"י בתכנון מפורט של המפגש. בספטמבר 2017 החליטה ות"ל כי בשל העלות הגבוהה של הקמת גשר, ההפרדה המפלסית תיעשה באמצעות הקמת סוללה.

סיכונים בטיחותיים בהפעלת הקו מהיעדר הפרדה מפלסית

הקו החל לפעול בספטמבר 2017. במפגש הכביש עם המסילה הוקם מחסום זמני, היורד ועולה בהתאם למעבר הרכבת על המסילה. כביש זה מאופיין בעומסי תנועה כבדים, בעיקר בשעות השיא, שבהן מופעלות ארבע רכבות בשעה לשני הכיוונים. לקראת פתיחת הקו פנתה חברת הרכבת למשטרת ישראל בבקשה שתבוצע במקום אכיפה משטרתית מוגברת. היא ציינה כי מיקום מפגש הכביש עם המסילה סמוך לצומת כבישים אינו מאפשר זרימת תנועה חופשית בפינוי המפגש ומגביר את הסיכון לגלישת מכוניות לכיוון מסילת הרכבת, ולעיתים לבלימות חירום של הרכבת.

חברת הרכבת ביצעה כמה פעולות כדי לצמצם את אירועי הבטיחות במפגש, כגון התקנת רמזורים, שילוט מקדים, הכוונת התנועה באמצעות פקחי תנועה ותצפיתנים בשעות 07:00 - 19:00. עלות העסקת התצפיתנים ופקחי התנועה בחודשים הראשונים של הפעלת הקו ב-2017 הייתה כ-345 אלף ש"ח. חברת הרכבת העריכה את עלות הפעלת הסדרי הבטיחות ב-2018 בכחצי מיליון ש"ח.

בינואר 2018 התריעה חברת הרכבת למנהל אגף בכיר רכבות במשרד התחבורה על בעיות הבטיחות. היא ציינה כי המענה למניעת אירועי הבטיחות הוא הקמת ההפרדה המפלסית, וביקשה את סיועו בקידום התכנון ובביצוע ההפרדה המפלסית שתביא לביטול המפגש.

בבג"ץ 8691/15 צוין כי "עיכוב [בביצוע ההפרדה המפלסית] שמשמעותו הפעלת מחסום במפגש הכביש והמסילה לתקופה ארוכה, מה שמהווה **סכנת חיים**" (ההדגשה אינה במקור).

62 בג"ץ 8691/15 מ-21.12.16 **מועצה מקומית בענה נ' ממשלת ישראל, הוועדה הארצית לתכנון ובנייה של תשתיות לאומיות, שר התחבורה, שר האוצר, נתיבי ישראל - החברה הלאומית לתשתיות תחבורה בע"מ, המועצה המקומית דיר אל אסד, המועצה המקומית מג'ד אל כרום** (פורסם במאגר ממוחשב).

נמצא כי למרות פעולות חברת הרכבת לשיפור הבטיחות במפגש התרחשו בו אירועי בטיחות רבים, ואלה סיכנו את משתמשי הדרך ואת תנועת הרכבות. בחודשים ספטמבר-דצמבר 2017 אירעו 76 מקרים של "אירוע אדום מעל ארבע שניות" - אירוע שנמשך יותר מארבע שניות ובו שוהה רכב בין המחסומים בזמן ירידתם. משמעותו של אירוע כזה היא בלימת חירום של הרכבת והתנגשות אפשרית בין הרכבת לרכב. נוסף על כך היו 155 "אירועים אדומים", שבהם נקלע רכב אל בין המחסומים בעת ירידתם.

שבהם נקלע רכב
בין המחסומים
בעת ירידתם

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה, האחראי על חברות התשתית, כי עליו להפיק לקחים מריבוי אירועי הבטיחות שעלולים להוביל לפגיעה בחיי אדם ולהקפיד כי קווי רכבת יופעלו ככל שניתן ונדרש עם הפרדה מפלסית במפגשי מסילה-דרך. על נת"י לפעול להשלמה מהירה של ההפרדה המפלסית בקו נעמן-כרמיאל.

טיב השירות בנסיעה ברכבת

אי-עמידה בלוחות זמנים וביטול רכבות

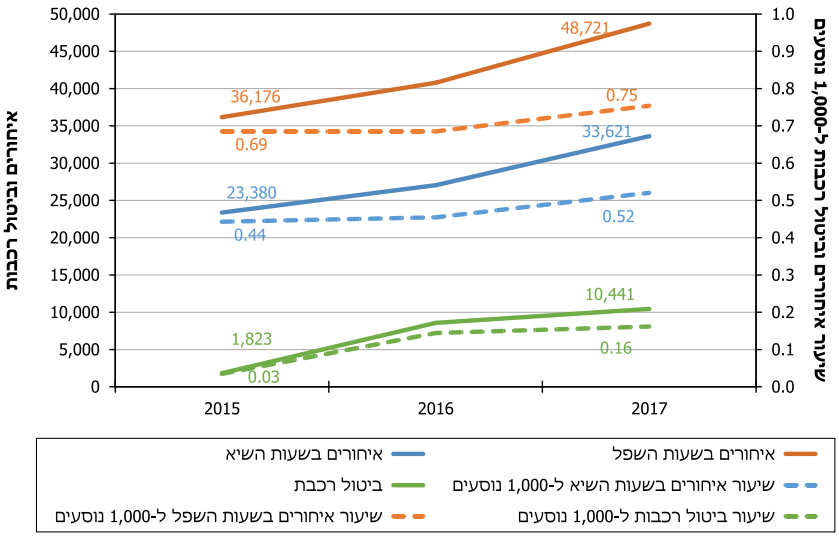
הנסיעה ברכבת אינה תלויה בתנועה בכבישים והיא מאופיינת בלוח זמנים קשיח, שבו זמני היציאה וההגעה קבועים וידועים מראש. אי-עמידה בלוחות

הזמנים הקבועים, בייחוד בשעות השיא, פוגעת בעיקר בנוסעים הנמצאים בדרכם לעבודה וממנה.

בהסכם ההפעלה והפיתוח שנחתם ב-2014 בין חברת הרכבת לבין משרד התחבורה ומשרד האוצר הוגדרו מדדי שירות הכוללים, בין היתר, עמידה בלוחות זמנים, מדדי תחזוקה, ניקיון וסדר, מידע לציבור וכן שיעורי הפיצויים המוסכמים בגין אי-עמידה בהם, המנוכים מהסובסידיה שהממשלה משלמת לחברת הרכבת. נקבעו מדדי עמידה בלוחות זמנים (מדדי דיוק) לכל תחנה, לפי מספר דקות איחור: איחור רגיל (6 - 15 דקות), איחור חריג (16 - 30 דקות) ואיחור חריג מאוד (יותר מ-30 דקות). היקף הפיצוי ("קנסות") נקבע לפי סוג האיחור ושעת האיחור (לפי שעות שיא ושפל). כן נקבע סכום הפיצוי במקרים של אי-עצירת רכבת בתחנה וביטול נסיעת רכבת.

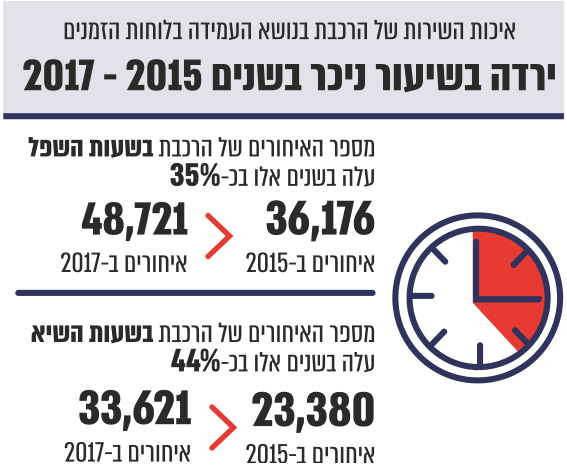
בתרשים 6 מוצגים נתונים על גידול באיחורים ובביטול רכבות ושיעורם ממספר הנוסעים בשנים 2015 - 2017.

תרשים 6: **איחורי רכבות בשעות השיא והשפל וביטול רכבות, 2015 - 2017**



על פי נתוני חברת הרכבת בעיבוד משרד מבקר המדינה.

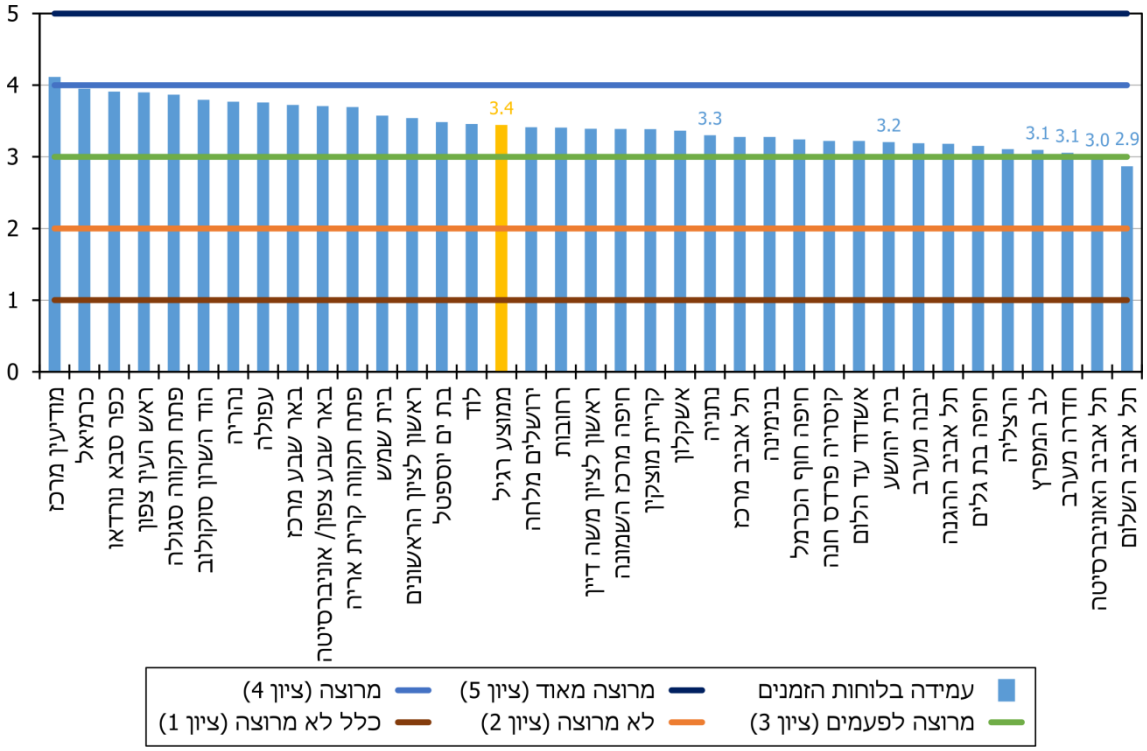
מהתרשים עולה בין השאר, כי מספר האיחורים של הרכבת בשעות השיא עלה בשנים אלו בכ-44% - מ-23,380 איחורים ב-2015 ל-33,621 איחורים ב-2017; מספר האיחורים בשעות השפל עלה בכ-35% - מ-36,176 איחורים ב-2015 ל-48,721 איחורים ב-2017. במקביל עלה גם שיעור האיחורים והביטולים ל-1,000 נוסעים בשנים אלה.



גם בהליך שיתוף הציבור ציינו משתתפים כי על הרכבת להשתפר בנושא העמידה בלוחות הזמנים. בתרשים 7 מוצגות תוצאות שביעות הרצון של נוסעים ברכבת מהעמידה בלוחות הזמנים של הרכבת, על פי תחנות רכבת[63].

63 בסך הכול ענו לשאלת שביעות הרצון מעמידה בלוחות הזמנים של הרכבת 5,115 משיבים. בתרשים מוצגות תחנות הרכבת שלגביהן התקבלו 60 תשובות ויותר.

תרשים 7: **מידת שביעות הרצון מהעמידה בלוחות הזמנים**



על פי נתונים מהליך שיתוף הציבור שעשה משרד מבקר המדינה בדצמבר 2017.

תרשים 7 מראה שרמת שביעות הרצון הממוצעת היא 3.4, שמשמעותה שביעות רצון בין "מרוצה לפעמים" לבין "מרוצה". נמצאו כמה תחנות שרמת שביעות הרצון לגביהן קרובה ל"מרוצה לפעמים" בלבד, לרבות התחנות המשרתות ציבור נוסעים גדול: תל אביב השלום (2.9), חדרה מערב (3.0), בית יהושע (3.2) ונתניה (3.3). להלן דוגמאות מהתשובות לשאלון של נוסעים ברכבת בו יכלו הנוסעים לשתף, בשפתם את שביעות רצונם מעמידת הרכבת בלוחות זמנים:

1. "הבעיה של הרכבת היא האיחורים! החוסר עמידה בזמנים והאיחורים הופכים את היום לסיוט".
2. "אני נוסע ברכבת מדי יום וסובל. לאחרונה אספתי מידע על מספר הרכבות שבהן אני נוסע שהגיעו לתחנת היעד בזמן. התוצאה הייתה שמתוך 40 רכבות שנמדדו - רכבת אחת הגיעה אל יעדה בפחות מ-5 דקות איחור, 7 רכבות איחרו בלמעלה מ-20 דקות וכל השאר בין 6 - 15 דקות איחור כאשר מדובר בנסיעה של 32 דקות!"
3. "נדיר לחלוטין שהרכבת באמת מגיעה בזמן. כמות התקלות בדרך היא לפחות על בסיס שבועי".

חברת הרכבת בודקת את דיוק הרכבות הממוצע על פי ממוצע של שעות השיא ושעות השפל, על פי איחור ביציאה מתחנת המוצא או בהגעה לתחנת היעד.

נמצא כי איכות השירות של הרכבת בנושא העמידה בלוחות הזמנים ירדה בשיעור ניכר בשנים 2015 - 2017. דיוק זמני הרכבות קטן מ-95.4% ב-2015 ל-91.9% ב-2017[64]. עוד נמצא גידול רב במספר ביטולי הרכבות, בכ-473% - מ-1,823 ביטולים ב-2015 ל-10,441 ב-2017. למעשה, בשנים 2015 - 2017 שיעור הגידול במספר האיחורים ובביטול רכבות היה גבוה יותר משיעור הגידול במספר הנוסעים.

גידול רב במספר ביטולי הרכבות
בשנים 2015 - 2017

כתוצאה מהגידול באיחורים ובביטולי הרכבות גדל גם היקף הפיצויים שהרכבת חויבה בהם בגין החריגות והאיחורים על פי ההסכם - מכ-17.4 מיליון ש"ח ב-2015 לכ-31.5 מיליון ש"ח ב-2017 .

חברת הרכבת ציינה בתשובתה כי עמידה ביעדי הדיוק הופכת להיות אתגר גדול יותר ויותר נוכח עלייה דרמטית בכמות הנוסעים, עלייה בהיקפי הפיתוח וביעדיו שמצריכה סגירת קווים, מחסור בציוד נייד, מגבלות בקיבולת מסילה, וזאת נוסף על אירועים אקסוגניים. עוד הוסיפה חברת הרכבת כי הדיוק בזמני היציאה וההגעה של הרכבות חשוב ביותר להנהלת החברה, והיא מקיימת מעקב על כך ומבצעת ניטור שוטף יום-יומי, המפורסם באתר האינטרנט.

משרד מבקר המדינה מעיר לרכבת כי עליה לפעול להקטין את מספר האיחורים והביטולים, במטרה לשפר את השירות לנוסעים.

64 לפי הדוחות הכספיים של החברה לשנת 2017.

אי-תשלום פיצוי לנוסעים בהסדרי נסיעה תקופתיים עקב איחורי הרכבת

ירידה בכמות כרטיסי הפיצוי

מנהל אגף בכיר לרכבות ברשות הארצית הוא מנהל לעניין מסילות ברזל והמאסדר של פעילות חברת הרכבת, בהתאם לסמכויות מכוח פקודת מסילת הברזל [נוסח חדש], התשל"ב-1972[65] (להלן - המנהל לעניין מסילות ברזל). המנהל קבע בנובמבר 2013 נוהל פיצוי בגין איחור (להלן - נוהל פיצוי), ובו נקבעו הקריטריונים לפיצוי הנוסעים בגין איחור חריג של הרכבת: איחור של יותר מ-30 דקות[66] מזכה את הנוסע בפיצוי של כרטיס נסיעה בודד בקטע הנקוב בכרטיס הנסיעה, ואיחור של יותר מ-60 דקות מזכה את הנוסע בפיצוי של שני כרטיסים לאותו קטע נסיעה[67]. כדי להגיש בקשה לכרטיס פיצוי, הנוסע נדרש לפנות למנהל התחנה או לאתר האינטרנט של הרכבת. הנושא מפורסם גם בשלטים בתחנות הרכבת.

חברת הרכבת הודיעה בתשובתה כי על פי נוהל החברה היא מפרסמת את הזכאות לפיצוי באתר האינטרנט של הרכבת, בלוח הזמנים הרשמי המתפרסם ע"י הרכבת ובלוחות המודעות המוצבים בכל תחנות הרכבת.

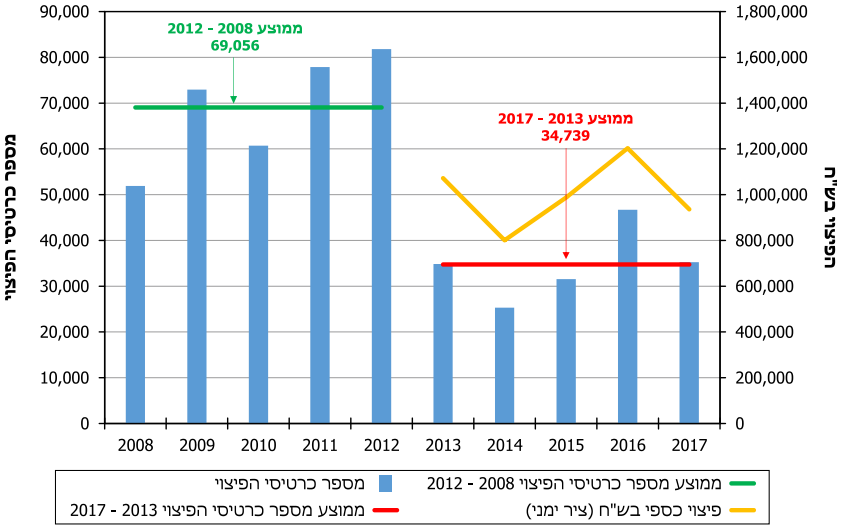
בתרשים 8 להלן מובאים הנתונים על מספר כרטיסי הפיצוי שנתנה הרכבת לנוסעים בגין איחורים או ביטולי רכבות בשנים 2008 - 2017. בתרשים 9 מפורט שיעור כרטיסי הפיצוי ל-1,000 נוסעים בשנים 2008 - 2017 וכן מובא שיעור כרטיסי הפיצוי לסה"כ האיחורים בשנים 2015 - 2017.

65 על פי סעיף 2א לפקודה.

66 במקרה של ביטול רכבת, ואם המתין הנוסע לרכבת הבאה, הוא זכאי לפיצוי על האיחור בשעת הגעת הרכבת הבאה ליעדה, יחסית לשעת הגעת הרכבת המתוכננת ליעדה.

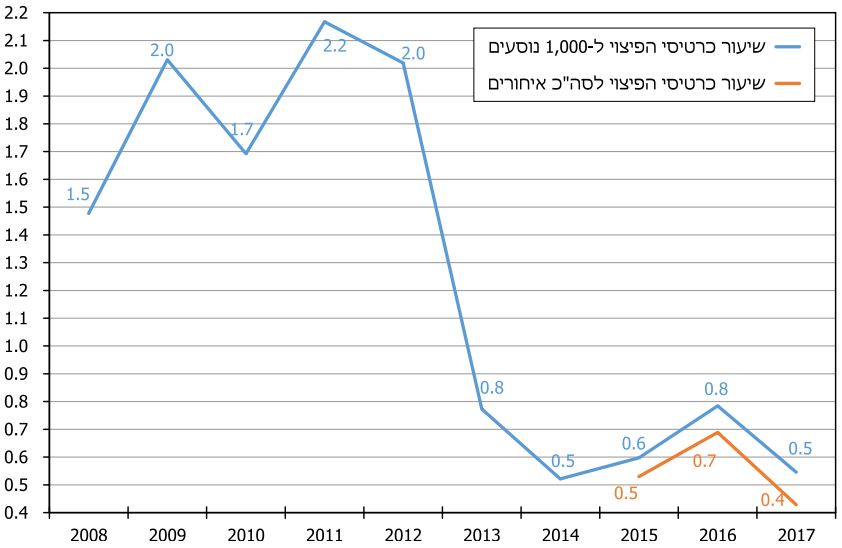
67 הרכבת אינה מפצה בכסף אלא בכרטיסים לשימוש בנסיעה אחרת.

תרשים 8: **מספר כרטיסי הפיצוי שהעניקה הרכבת לנוסעים בגין איחור של יותר מ-30 דקות או ביטולי רכבות בשנים 2008 - 2017**



נתוני חברת הרכבת בעיבוד משרד מבקר המדינה.

תרשים 9: **שיעור כרטיסי הפיצוי ל-1,000 נוסעים (2008 - 2017) ולסך האיחורים, 2015 - 2017**



נתוני חברת הרכבת בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 8 עולה כי מספר כרטיסי הפיצוי פחת בכמות ניכרת בשנים האחרונות: מ-69,056 בממוצע בשנים 2008 - 2012 ל-34,739 בממוצע בשנים 2013 - 2017. מתרשים 9 עולה כי למרות הגידול במספר הנוסעים שיעור כרטיסי הפיצוי ל-1,000 נוסעים קטן בשנים 2013 - 2017 לעומת שיעור כרטיסי הפיצוי בשנים 2008 - 2012. בשנת 2017 עמד שיעור כרטיסי הפיצוי ל-1,000 נוסעים על כ-0.5 בלבד לעומת כ-2.2 בשנת 2011. בשיעור כרטיסי הפיצוי לסה"כ איחורים של הרכבת חלה ירידה בשנת 2017 לשיעור של כ-0.4 לעומת כ-0.7 בשנת 2016[68]. היקף הפיצוי בש"ח לא השתנה משמעותית מאז 2013 למרות הגידול במספר הנוסעים, האיחורים והביטולים. הפיצוי עמד על כ-1.1 מיליון ש"ח ב-2013, הגיע לשיא של כ-1.2 מיליון ב-2016 וירד לכ-936 אלף ש"ח ב-2017.

משרד מבקר המדינה מעיר כי הירידה בכמות כרטיסי הפיצוי שחברת הרכבת העניקה בשנים האחרונות והירידה בשיעורם מסך האיחורים ומסך הנוסעים ברכבת עשויה להעיד שנוסעים רבים אינם יודעים על זכאותם לקבלת הכרטיסים או אינם מנצלים אותה. משרד מבקר המדינה מעיר לחברת הרכבת כי עליה לפעול להגדלת מודעות הנוסעים למצות את זכאותם לקבל כרטיסים בכל מקרה של איחור רכבת של יותר מ-30 דקות, או ביטול רכבת ולבחון דרכים לפשט את הליך קבלת כרטיס הפיצוי.

חברת הרכבת הודיעה בתשובתה כי בכוונתה להפעיל שירות לכרטיסי פיצוי באמצעות מכונות ממכר כרטיסים כבר בשנת 2018.

ירידה באפקטיביות מנגנון הפיצוי בגין איחור הרכבת

ב-2016 ביצע משרד התחבורה רפורמה בתעריפים ובמסגרתה נקבעו בין השאר הסדרי נסיעה תקופתיים חדשים (חודשי, שבועי ויומי) בארבע המטרופולינים הגדולים (תל אביב-יפו, ירושלים, חיפה ובאר שבע); גבולותיהן הורחבו, והם כוללים אפשרות נסיעה ללא הגבלה בתחומי האזור בכל אמצעי תח"צ.

הרפורמה שביצע משרד התחבורה חשובה לעידוד השימוש תח"צ. אולם, במסגרת הרפורמה פחתה האפקטיביות של הפיצוי לנוסעים עקב איחורים של הרכבת, שכן נוסע שרכש הסדר נסיעה תקופתי אינו זוכה לפיצוי על איחור של יותר מ-30 דקות, כמו במקרה של נוסע שרכש כרטיס נסיעה לרכבת כיוון שהסדר הנסיעה שרכש כולל הסדרי נסיעה בכל התח"צ.

משרד התחבורה טען בתשובתו כי הפיצוי המפורט בנוהל הפיצוי מספק מענה גם לבעלי כרטיסים תקופתיים, שכן הכרטיסים התקופתיים מסוג חופשי-חודשי "גמיש" אינם מוגבלים לתאריכים ולחודש קלנדרי אלא ל-30 יום. לפיכך בעל כרטיס תקופתי לנסיעה ברכבת או לנסיעה משולבת עם אוטובוס יכול לעשות

68 בשנת 2016 נרשם גידול בשיעור כרטיסי הפיצוי למספר האיחורים לעומת שנת 2015 (כ-0.5).

שימוש בכרטיס הפיצוי בתום תקופת המינוי התקופתי, ולאחר מכן באפשרותו לרכוש כרטיס תקופתי נוסף .

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה כי אם לדידו, גם בעל חופשי-חודשי אמור לזכות בפיצוי, הרי שעליו לפרסם זאת ואף לדאוג לכך שחברת הרכבת אכן תפעל כדי להעניק פיצוי זה לנוסעיה. ואולם, מעבר לכך, מעיר מבקר המדינה כי בפועל נוהל הפיצוי מוגבל: (א) נוהל הפיצוי מתייחס לבעלי כרטיס רב-קו אישי, שבעליו ניתן לזיהוי, ולא לכרטיס רב-קו לסוגיו כגון כרטיס רב-קו אנונימי[69] או אנונימי למחצה. (ב) טעינת כרטיס "רב-קו" ל-30 יום אפשרית רק בקופות הרכבת, אך חלק מנוסעי הרכבת טוענים את כרטיסי ה"רב-קו" התקופתיים המשולבים אצל מפעילי האוטובוסים, ובהם תקופת הכרטיס אכן מוגבלת לחודש קלנדרי. לא זו אף זו, משרד התחבורה עצמו טען בתשובתו למבקר המדינה מאפריל 2017 לדוח ביקורת קודם[70], כי בחן בעבר את האפשרות לרכישת כרטיס מינוי ל-30 יום גם באוטובוסים, אך לאחר בדיקה עם חברות האוטובוסים שלל אפשרות זו כדי שלא להגביר את העומס על נהגי האוטובוסים.

על משרד התחבורה לעדכן את נוהל הפיצוי לנוסעים בגין איחור רכבת בעקבות השינויים שחלו בתח"צ מאז פרסום הנוהל ב-2013. על משרדי התחבורה והאוצר לבחון חלופות נוספות לפיצוי נוסעים בהסדרי נסיעה תקופתיים בגין איחור הרכבת.

תדירות נמוכה של רכבות

מספר הרכבות היומי ופיזורם במהלך שעות היממה, על פי שעות השיא ושעות השפל, משפיעים על טיב השירות לנוסע ועל החלטתו לנסוע ברכבת או באמצעי חלופי אחר. במסגרת הליך שיתוף הציבור, נוסעי הרכבת הלינו על התדירות הנמוכה להערכתם של הרכבות. פרמטר זה קיבל ציון ממוצע של כ-2.9 (בסולם בין 1 ל-5), שמשמעותו קרובה ל"מרוצה לפעמים". מתוך 5,161 תשובות שהתקבלו בתחום זה, יותר משליש מהמשיבים לשאלות בתחום זה (כ-37.5%) השיבו שהם "לא מרוצים" או "לא מרוצים כלל" מתדירות הרכבות, וכ-29.4% מהמשיבים השיבו שהם "מרוצים לפעמים". רק כשליש מהמשיבים (כ-33.1%) השיבו שהם "מרוצים" או "מרוצים מאוד" מתדירות הרכבת.

משרד מבקר המדינה שאל בהליך שיתוף הציבור שאלה פתוחה בדבר חוויית הנסיעה ברכבת. כ-55% מהמשיבים שנבדקו[71] ציינו כסוגיה בולטת לשלילה את

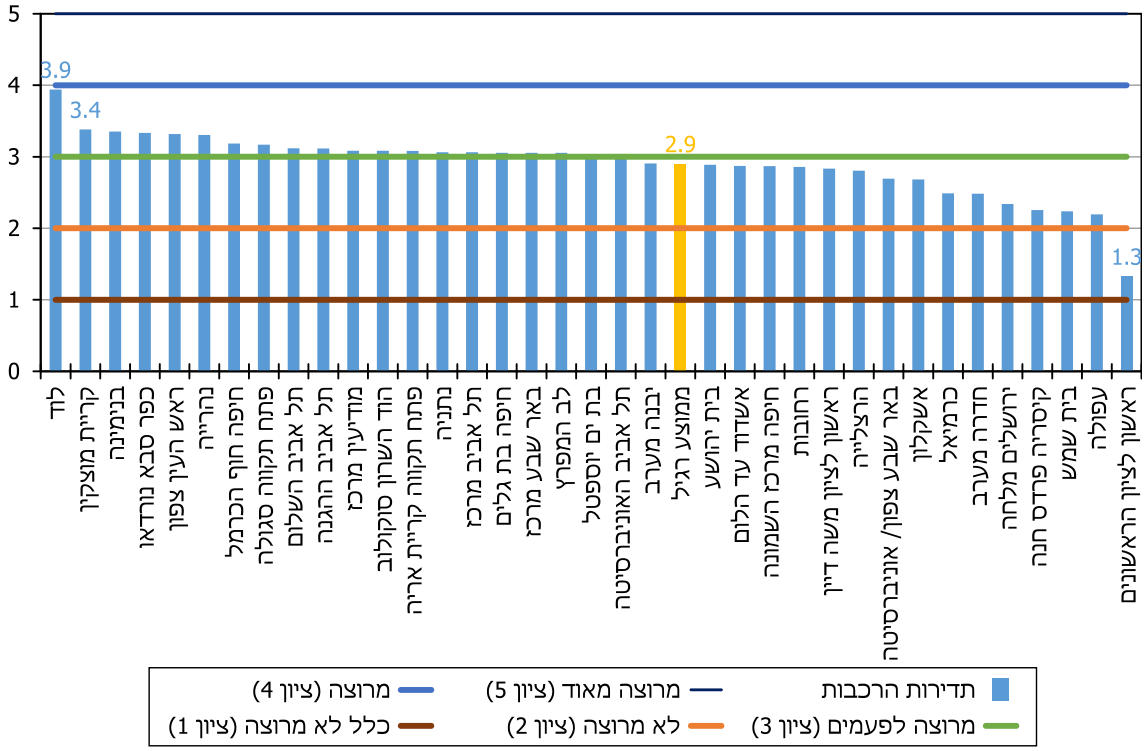
69 בכרטיס אנונימי אין מוטבעים פרטים מזהים, והוא אינו מאפשר הנחות לזכאים אלא רק הנחות הניתנות לכל אדם. הכרטיס מאפשר טעינות חוזרות של חלק מהסדרי הנסיעה ו"חוזים" (לדוגמה, ערך צבור או כרטיסיות).

70 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 68א** (2017), "משרד התחבורה - השימוש בכרטיס רב-קו בתחבורה הציבורית", עמ' 425 - 456.

71 על שאלה פתוחה זו ענו 2,330 משיבים, ולטובת הניתוח נדגמו באופן אקראי 200 תשובות, שהן 10% מכלל התשובות לשאלה זו.

תדירות הרכבות, וכפועל יוצא ממנה את הצפיפות הנוצרת בקרונות. להלן בתרשים 10 מידת שביעות הרצון מתדירות הרכבות לפי תחנות, על פי הליך שיתוף הציבור.

תרשים 10: **מידת שביעות הרצון מתדירות הרכבות לפי תחנות**



על פי נתונים מהליך שיתוף הציבור שעשה משרד מבקר המדינה בדצמבר 2017.

רק כשליש מהמשיבים לשאלון שיתוף הציבור השיבו שהם "מרוצים" מתדירות הרכבות - השאר השיבו שהם "מרוצים לפעמים" או "לא מרוצים" או "כלל לא מרוצים". שביעות רצון נמוכה במיוחד הייתה של נוסעים מתחנת ראשון לציון - הראשונים (1.3 - קרוב ל"כלל לא מרוצה") ושל נוסעים בתחנות עפולה, בית שמש, קיסריה - פרדס חנה, חדרה מערב, כרמיאל[72].

חברת הרכבת ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא ומשרד התחבורה עורכים סקרי שביעות רצון בקרב נוסעי הרכבת אחת לשנתיים, והסקר האחרון שביצע משרד התחבורה בשיתוף עם הרכבת נערך בשנת 2016. עוד הוסיפה כי

72 שביעות הרצון מתדירות הרכבת לפי תחנות נותחה רק בתחנות שלגביהן התקבלו 60 תשובות ויותר.

אף היא ערכה סקרים מדגמיים, שבהם נבדקה שביעות הרצון של נוסעים ונדגמו קווי רכבות ותחנות, ימים ושעות נסיעה, וכי הסקרים נערכו סמוך לנסיעה ברכבת. לדבריה, תשאול הנוסעים סמוך ככל הניתן למועד הנסיעה מספק תמונת מצב מהימנה ותקפה יותר של חוויית הנסיעה. על פי סקרים אלה שביעות הרצון הממוצעת הייתה קרובה למרוצה (5.3 בסולם שבין 1 - "כלל לא מרוצה" ל-7 - "מרוצה מאוד").

משרד מבקר המדינה מציין כי אומנם הליך שיתוף הציבור אינו מהווה מדגם מייצג, אך הוא נערך בסוף שנת 2017 ומשקף את דעתם של אלפי הנוסעים שהשתתפו בהליך שיתוף הציבור, אשר משתמשים בשירותי הרכבת לעיתים תדירות וחוות דעתם משקפת חוויה כוללת של נסיעה ברכבת לאורך זמן.

לדעת משרד מבקר המדינה, על חברת הרכבת לבחון את התשובות שהתקבלו במסגרת הליך שיתוף הציבור, ובייחוד את הגורמים לפערים בין התשובות של הנוסעים בכלל לתשובות הנוסעים בתחנות שצוינו בפרט, המעידות על שביעות רצון נמוכה מתדירות הרכבות. בד בבד עם בחינה זו, על חברת הרכבת להמשיך ולבצע סקרי דעת קהל ולהגדיל את תדירותם כדי לאתר את הבעיות הדורשות טיפול, כל זאת במטרה לשפר את תדירות הרכבות וכפועל יוצא מכך את השירות לנוסעי הרכבת.

חברת הרכבת טענה בתשובתה כי לא קיימת אפשרות להגדיל את תדירות הרכבות, בין השאר עקב מגבלות תשתית, ציוד וקיבולת מסילה. משרד התחבורה ציין בתשובתו כי מגבלות התשתיות יוצרות מצב שבו "היריעה קצרה מלהכיל את כל הביקושים הקיימים". עוד הוסיף כי על מנת לאפשר מתן שירות לכלל הביקושים הקיימים, ישנה חשיבות במציאת האיזון הראוי בין הצרכים והביקושים השונים, הסותרים לעיתים, של הנוסעים השונים.

צפיפות גבוהה ברכבת כיום

תדירות נמוכה יחסית למספר הנוסעים גורמת גם להגדלת הצפיפות ברכבות. מדד מקובל למדידת הצפיפות ברכבת הוא נתוני התפוסה. נתוני התפוסה ברכבת מייצגים את מספר הנוסעים המרבי הצפוי בו-זמנית ביחס למספר המושבים ברכבת. 100% תפוסה משמעותה שכל הנוסעים יושבים וכל המושבים תפוסים.

שיעור התפוסה ברכבת בהתחשב ברמת השירות המוגדרת הוא משתנה בעל משקל בתכנון ההיצע (הקצאת ציוד נייד) וברכישתו. שיעור התפוסה ברכבת נמדד בהתאם לרמת השירות שהוגדרה בחברת הרכבת, על פי ימי השבוע והשעות ביממה: (א) ימי פעילות רגילים (ימים ב' עד ד') - התפוסה המותרת היא עד 100%; (ב) ימי פעילות שיא (א' וה') - התפוסה המותרת היא עד 120% למשך נסיעה של עד 20 דקות.

ב-2010 פרסם משרד מבקר המדינה[73] דוח בנושא טיב השירות ברכבת, והתריע על איחורים וצפיפות בלתי נסבלת בקרונות בשעות השיא בבוקר ובערב, בייחוד בימים א' וה'.

הצפיפות הגבוהה ברכבת נמשכת: במרץ 2018 דיווח מנכ"ל חברת הרכבת לדירקטוריון כי "בשעות השיא המצב מחמיר, עד למצב שבו אי-אפשר לעמוד ברכבת כלל".

בתשובה לשאלה פתוחה בהליך שיתוף הציבור בדבר חוויית הנסיעה ברכבת ציינו כ-55% מהמשיבים את התדירות, וכפועל יוצא ממנה את הצפיפות, כסוגיה בולטת לשלילה. מהתשובות עלה כי הצפיפות מושפעת מגודל הרכבת (קומה אחת או שתיים או מספר הקרונות), וכי ימי א' וה' הם הבעייתיים במיוחד בכל מה שנוגע לצפיפות הנסיעה ברכבת. להלן כמה ציטוטים לדוגמה מהליך שיתוף הציבור (ציטוטים 1 - 2) ומדוח של עמותת 15 דקות[74] (ציטוט 3):

1. "והכי חמור - אין אף פעם מקומות ישיבה פנויים. אף פעם, על שום רכבת בשעות שבהן נהוג להתחיל ימי עבודה ולסיים אותם. אני צריך להגיע עד תשע לתל אביב ובשש אני חוזר, אם יש לי מזל אני יושב על הרצפה. ברוב נסיעות הבוקר אני פשוט עומד במעברים תוך סיכון עצמי בטיחותי וכבר נפגעתי מהנסיעות הללו יותר מפעם אחת. איכות הנסיעה ברכבת ישראל היא מתחת לכל ביקורת."
2. "התחנה של באר שבע צפון היא התחנה השנייה בסך הכל בכל קווי הרכבת הנוסעים צפונה ועדיין כל פעם שהרכבת מגיעה לתחנה היא כבר כמעט מלאה בנוסעים ויש קושי אמיתי למצוא מקום ישיבה. מדוע לא מוסיפים עוד קרונות?... כבר בלהבים אנשים יושבים על המדרגות בכניסה לקרונות."
3. תיאור של נוסע: "רכבת ישראל, יום ראשון, 7:31 בבוקר, קו באר שבע - הוד השרון. קצרה היריעה מלתאר את העומס הבלתי-נסבל שיש בקו הזה בכל יום מחדש. בכל יום ברכבת של 7:20 לא נותרו אפילו מקומות לעמוד, שלא לדבר על אוויר לנשימה. זו באמת לא חלופה הגיונית לעמידה בפקקים בכבישים. זה לא הגיוני לוותר על נסיעה ברכב ו"לזכות" בנסיעה עם ערמה של אנשים, בלי גישה לחלון."

חברת הרכבת ציינה בתשובתה כי היא עושה מאמצעים גדולים לרכוש קרונות נוספים שיאפשרו את הארכת מערכי הרכבות, באופן שיגדיל את היצע המושבים. כאמור, חלק מהקרונות יסופקו ב-2019 - 2020.

מתשובת משרד התחבורה למבקר המדינה עולה כי משרד התחבורה היה מודע כבר לפני חתימת הסכם הפיתוח וההפעלה עם הרכבת ב-2014 לבעיית

73 **ראו לעיל, דוח שנתי 60ב** (2010).

74 **דוח ביקורת הציבור - סיכום שנת 2017**, הוכן על ידי "15 דקות - ארגון צרכני התחבורה הציבורית".

הצפיפות העתידית, וכי חברת הרכבת לא תוכל לפעול להקטנת הצפיפות; ולכן בהסכם לא נקבעו מדדים לצפיפות ופיצויים מוסכמים בגין צפיפות רכבות, "וזאת בכוונת מכוון, מתוך תפיסה לפיה אין ביכולתה של רכבת ישראל, בהתחשב במגבלות התשתית המסילתית, במגבלות הציוד הנייד (אשר נרכש ע"י המדינה, בביקושים הקיימים במיוחד בימים א' וה') לשנות את שיעור הצפיפות ברכבות".

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העובדה שמשרדי התחבורה, האוצר וחברת הרכבת היו מודעים לבעיית הצפיפות ולא הצליחו להיערך לקראתה מבעוד מועד ולפעול לשיפור המצב. צפיפות גבוהה עד כדי מחסור במקומות ישיבה, ואף במקומות עמידה, הנמשכת תקופה ארוכה, פוגעת בטיב השירות של הרכבת עד כדי פגיעה בבטיחות נוסעי הרכבת – בעת ההמתנה בתחנת הרכבת, במהלך העלייה לרכבת והירידה ממנה, בעת סגירת הדלתות ובמקרה של עצירה לא מתוכננת של הרכבת.

צפיפות גבוהה בנסיעה ברכבת בשנים הקרובות

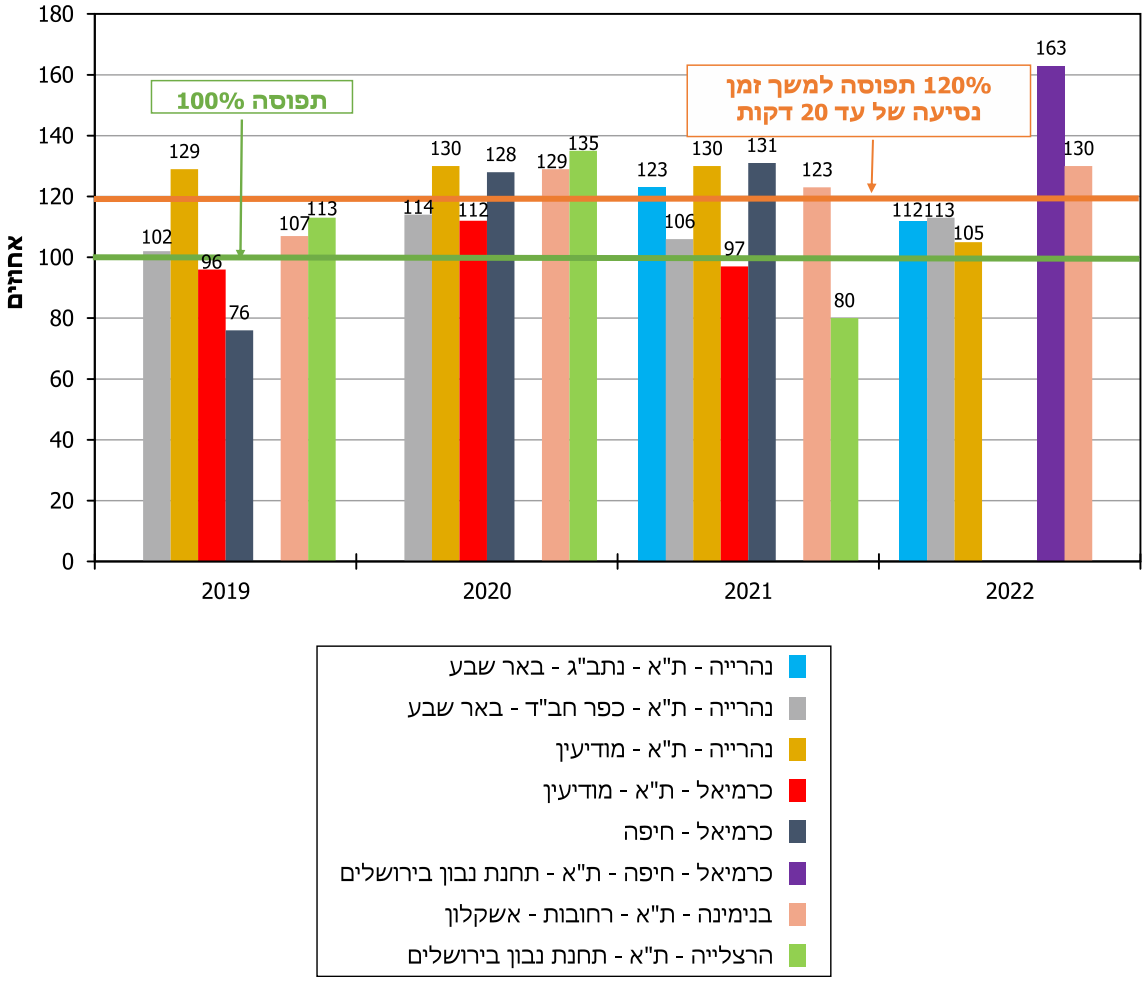
משרד מבקר המדינה בדק את נתוני התפוסה ברכבת הצפויים בשנים הקרובות. חברת הרכבת הכינה בספטמבר 2017 תוכנית תפעולית לשנים 2019 - 2023[75] (להלן - התוכנית התפעולית מספטמבר 2017), ובה חושבה התפוסה הממוצעת[76] הצפויה לשנים 2019 - 2022. על פי חישובי חברת הרכבת[77], רוב הנוסעים בשעות השיא יהיו לתחנות תל אביב, שהן יעד לכ-55% מסך כל הנסיעות. על פי התוכנית, צפויה חריגה מרמת השירות שהגדירה חברת הרכבת. בתרשימים 11 ו-12 מופיעים נתוני התפוסה בקווי הרכבת שבהם צפויה חריגה מרמת השירות בימי פעילות שיא (ימים א' וה'), ובקווי הרכבת שבהם צפויה חריגה מרמת השירות בימים ב'-ד'.

75 על פי מסמך חברת הרכבת בנושא "עקרונות השירות ותפעול הרכבות בשנים 2019 - 2023", ספטמבר 2017.

76 ממוצע של שתי שעות השיא בבוקר.

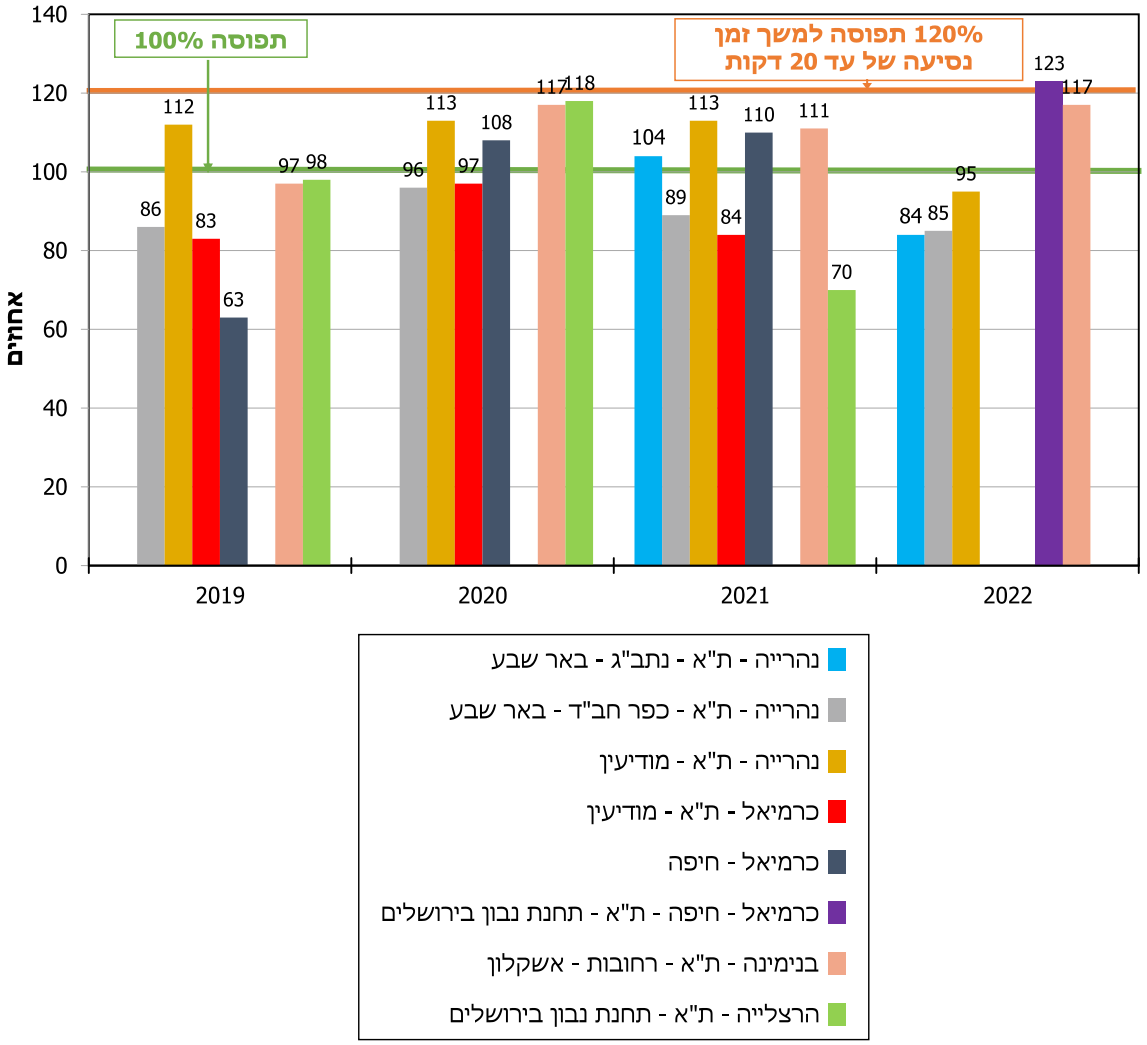
77 מבוסס על תחזיות מספר הנוסעים ברכבת ממרץ 2016.

תרשים 11: **התפוסה הצפויה בקווי הרכבת שבהם צפויה חריגה מרמת השירות בימים א' וה', 2019 - 2022**



נתוני חברת הרכבת - התוכנית התפעולית מספטמבר 2017, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

תרשים 12: **התפוסה הצפויה בקווי רכבת שבהם צפויה חריגה מרמת השירות בימים ב' עד ד', 2019 – 2022**



נתוני חברת הרכבת - התוכנית התפעולית מספטמבר 2017, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשימים עולה כי גם בימים שאינם ימי השיא (ימים ב'-ד') התפוסה בחלק מהקווים צפויה להיות מעל 100%, ונוסעים ייאלצו לעמוד למשך זמן נסיעה של עד 20 דקות. לדוגמה, בקו כרמיאל-חיפה-תל אביב-תחנת נבון ירושלים התפוסה תהיה 123% ב-2022; בקו בנימינה-תל אביב-רחובות-אשקלון התפוסה תהיה

117% ב-2022; בקו הרצלייה-תל אביב-תחנת נבון בירושלים התפוסה תהיה 118% ב-2020.

חברת הרכבת תלתה את הסיבות לחריגות ברמת השירות במחסור בציוד נייד[78] ובמגבלות טכניות: (א) החריגות בקו נהרייה-ת"א-מודיעין צפויות להימשך עד שנת 2022 מבלי יכולת להקטינן; (ב) החריגה בקו הרצלייה-תל אביב-תחנת נבון בירושלים נובעת ממספר גורמים: אילוצי קיבולת באיילון ומיעוט מספר המושבים ברכבות. הגדלת תדירות הרכבות תתאפשר רק עם יישום מערכת האיתות החדשה; (ג) החריגות בקו בנימינה-תל אביב-אשקלון נובעות מהעובדה שהקו מתוכנן לפעול באמצעות מערכים עם קיבולת נסועה מרבית הגדולה ממצבת צי הציוד הנייד הקיים. הגדלת מספר המקומות בקווים אלה תלויה בקצב אספקת 330 קרונות ב-60 מערכי קרונועים חשמליים דו-קומתיים, שבהם כ-33,000 מקומות ישיבה, מספק שההסכם עימו נחתם בספטמבר 2017[79].

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי הצפיפות ברכבת צפויה להימשך גם בשנים הקרובות, ובחלק מהקווים מבלי יכולת להקטינה. שיעורי התפוסה ברכבת בשנים 2019 - 2022 בקווים רבים, הצפויים להסיע יותר ממחצית הנוסעים, צפויים לחרוג מהקריטריונים לטיב השירות של הרכבת בשעות השיא בכל ימות השבוע. שיעורי תפוסה גבוהים, העשויים להגיע לכדי 130%, עלולים להביא לנסיעת נוסעים בעמידה בנסיעות ממושכות ולעיתים אף לחוסר אפשרות של נוסעים לעלות לרכבת.

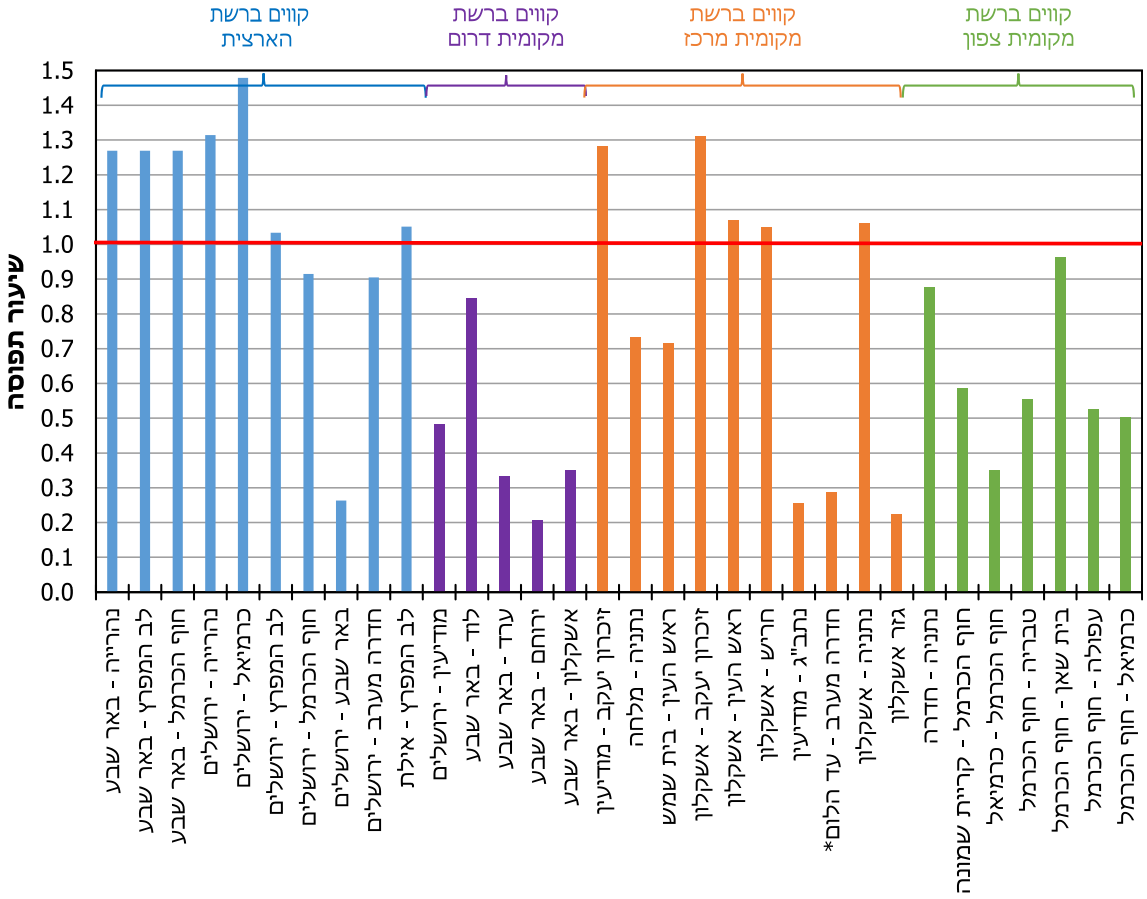
צפיפות גבוהה בנסיעה ברכבת בטווח הארוך

במאי 2017 פרסמו חברת הרכבת, משרד התחבורה ומשרד האוצר את תוכנית הפיתוח האסטרטגית של הרכבת לשנת 2040 (להלן - התוכנית האסטרטגית ל-2040). בדיקת נתוני התפוסה בתוכנית העלתה שגם בשנת 2040 צפויה צפיפות גבוהה בקווים רבים בשעות השיא. בתרשים 13 מופיעים שיעורי התפוסה הצפויים בקווי הרכבת בשנת 2040.

78 ראו לעיל בפרק "מחסור בציוד נייד".

79 על פי הדוחות הכספיים של חברת הרכבת לשנת 2017.

תרשים 13: **שיעורי התפוסה החזויים בקווי הרכבת בשנת 2040**



חברת הרכבת, תוכנית הפיתוח האסטרטגית לשנת 2040, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* דרך המסילה המזרחית.

ניתן לראות בתרשים 13 שב-12 קווים מתוך 32 הקווים שנבדקו (כ-37% מהקווים) שיעורי התפוסה צפויים להיות גבוהים מ-1 (גבוהים מ-100%)[80]. שיעורי תפוסה גבוהים התקבלו במרבית הקווים ברשת הארצית (בשבעה קווים מעשרה ובמחצית מהקווים ברשת המקומית במרכז). בתוכנית האסטרטגית ל-2040 צוין כי במעט מהקווים ברשת הארצית צפויים בעתיד שיעורי תפוסה גבוהים, בין

80 יצוין שבבדיקה לשנת 2030 התקבלו שיעורי תפוסה הגבוהים מ-1 (100%) רק בשני קווים מתוך 29 שנבדקו.

100% ל-120%, וכותבי המסמך "מאמינים" שניתן לאזנם באמצעות התוכנית התפעולית המוצעת במסמך[81].

בתוכנית האסטרטגית צוין כי העמידה בתוכנית לשנת 2040 תלויה בהשלמת כמה פרויקטים חשובים עד שנת 2030, ובהם הוספת שלוש מסילות במסדרון האיילון נוסף על השלוש הקיימות; הוספת שתי מסילות בקו החוף לחיפה נוסף על השתיים הקיימות; השלמת מסילה לאורך כביש 431 בין ראשון לציון לתל אביב; והשלמת מעקף לתחנת לוד.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה שגם לפי התוכנית האסטרטגית צפויה צפיפות גבוהה גם בשנת 2040 בכשליש מקווי הרכבת. זאת על אף העובדה שלרכבת יותר משני עשורים להיערכות לגידול בביקוש, הן ברמת הציוד הנייד והן ברמת התשתית.

חברת הרכבת כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי "הקיבולת בניתוח התכנית האסטרטגית מתייחסת לרמת שירות גבוהה כאשר כל הנוסעים יושבים, אך קיימת קיבולת נוספת בעמידה שיכולה להוות פתרון לבעיות עומס נקודתי בנסיעות בטווח של 30-40 דקות", וכי התכנית נבנתה תוך התייחסות להגדרות ולמגבלות שהגדירו נציגי הממשלה.

חברת הרכבת הוסיפה כי בחנה את האפשרות להרחבת היצע השירות בקווים הבין-עירוניים מעבר לתוכנית האסטרטגית שהכינה, אך ההרחבה מחייבת השקעות נוספות בעלות של עשרות מיליארדי ש"ח לצורך הכפלה נוספת של המערכת הבין-עירונית בין חיפה-תל אביב לירושלים, הקמת מנהרות חדשות ומסילות מהירות חדשות. לדעת הצוות שהכין את התוכנית האסטרטגית, השקעה זו אינה יעילה ואינה נדרשת וגורמים אחרים, כגון שיפור בטכנולוגיות, עשויים לאפשר את הגדלת הקיבולת ולשפר את התנועה. עוד ציינה הרכבת כי לנוסעים יהיו חלופות אחדות להגיע מיעד ליעד, דבר שעשוי לפזר את תפוסת הנוסעים בקווים השונים.

תחזיות חברת הרכבת בשנים האחרונות היו כאמור בחסר. שיעורי התפוסה הגבוהים בשנת 2040, הצפויים כבר כעת, מצביעים על הצורך בהתארגנות מבעוד מועד. על הרכבת, משרד התחבורה ומשרד האוצר לבחון את הסיבות לשיעורי התפוסה הגבוהים הצפויים גם בשנת 2040 ולהיערך מראש למתן פתרונות בתוכנית האסטרטגית שיביאו לאיזון מיטבי בין הצורך לספק את השירות ברמה נאותה לבין מגבלות התקציב וסדרי העדיפויות של הממשלה, וזאת תוך הקצאה יעילה של המקורות במשק.

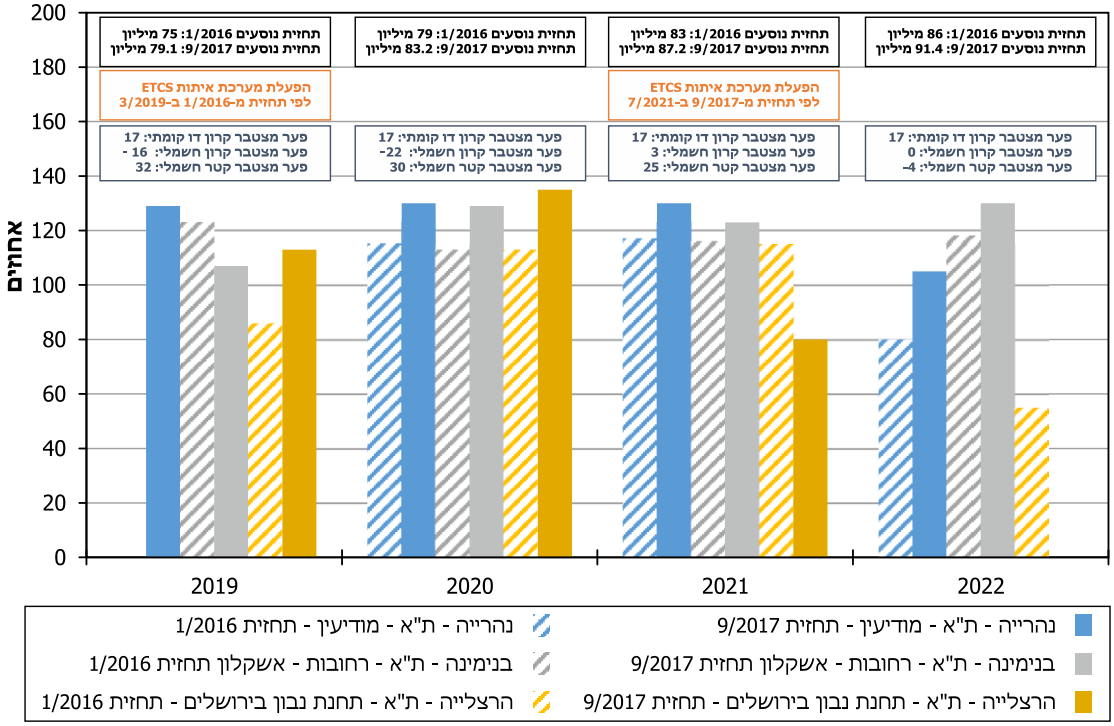
81 התוכנית האסטרטגית ל-2040, עמ' 91. להלן הציטוט המלא: "A few lines of the national services have higher load factor, between 1.0-1.2, which we believe can be balanced on the corridor level by the operating scheme suggested on this plan."

ההתבססות בתוכנית פיתוח אסטרטגית לטווח ארוך על "אמונה" כי ניתן להתמודד עם שיעורי התפוסה החריגים באמצעות תוכנית תפעולית קצרת טווח אינה ראויה ואינה מספקת. ראוי כי תוכנית תפעולית תשולב בתוכנית הפיתוח האסטרטגית לטווח הארוך, באופן ששיעורי התפוסה המחושבים בתוכנית ייבחנו וייבדקו, לרבות באמצעות ביצוע ניתוחי רגישות, על פי כל המשתנים - הגידול בביקוש, התשתית, הציוד הנייד והתוכנית התפעולית. בכך תתאפשר הצגת תמונה מלאה בפני מקבלי ההחלטות על טיב השירות הצפוי והשינויים הנדרשים לעמידה בקריטריונים לטיב השירות בנסיעה ברכבת.

השפעת הטעויות בתחזית הביקוש והעיכובים בפיתוח התשתית וברכש ציוד נייד על הצפיפות הצפויה ברכבת

משרד מבקר המדינה בדק את ההשפעה הכוללת של הטעויות בתחזית הביקוש, העיכובים בשילוב מערכת האיתות החדשה והשינויים ברכש הציוד הנייד על נתוני התפוסה הצפויים בקווים נבחרים שבהם צפויות חריגות בשנים 2019 - 2022. הבדיקה התבססה על הבדלים במשתנים אלו בין התוכנית התפעולית מינואר 2016 לבין התוכנית התפעולית מספטמבר 2017. תוצאות הבדיקה מוצגות בתרשים 14.

תרשים 14: **התפוסה הצפויה לשנים 2019 - 2022*, תחזיות למספר הנוסעים, מועדי הפעלת מערכת האיתות החדשה ופער מצטבר ברכש ציוד נייד בין התוכניות התפעוליות האחרונות****



נתוני חברת הרכבת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* התפוסה הצפויה מתייחסת לקווי רכבת נבחרים שבהם צפויה חריגה מרמת השירות בימים א' וה'.

** הפער המצטבר הוא בין הכמות המצטברת של ציוד נייד בתוכנית מספטמבר 2017 לבין התוכנית מינואר 2016.

מהתרשים עולה כי במרבית התקופה בשנים 2019 - 2022 שיעורי התפוסה הצפויים בקווים נבחרים, על פי התוכנית מספטמבר 2017, יהיו גבוהים משיעורי התפוסה לפי התוכנית התפעולית שהוכנה בינואר 2016. ההבדלים בשיעורי התפוסה בין התוכניות נובעים מהגורמים האלה: (א) תחזית ביקוש גבוהה יותר בתוכנית מספטמבר 2017; (ב) דחיית הפעלת מערכת האיתות החדשה ממרץ 2019 ליולי 2021.

אומנם בין התוכנית התפעולית הראשונה לתוכנית השנייה יש שינויים בסוג הרכש של הציוד הנייד ובכמותו (הוספת קרונות דו-קומתיים וקטרים חשמליים, במקביל להפחתת קרונות חשמליים ברוב התקופה), ואולם שינויים אלה עדיין אינם נותנים מענה שלם לגידול הצפוי בביקוש ולא ימנעו את הגידול בשיעורי

התפוסה הצפויים. לדוגמה: שיעורי התפוסה בקווים מרכזיים כגון קו נהרייה-תל אביב-מודיעין, קו בנימינה-תל אביב-רחובות-אשקלון והקו המהיר לירושלים (הרצלייה-תל אביב-תחנת נבון בירושלים) בשנים הראשונות להפעלתו צפויים לגדול ליותר מ-120%.

יצוין שבסוף 2017 רכשה חברת הרכבת קרונות דו-קומתיים רבים יותר ממספר הקרונות שתוכננו לרכישה בתוכנית התפעולית מספטמבר 2017. תוספת זו עשויה לצמצם את הפגיעה בטיב השירות בעתיד.

חברת הרכבת העריכה על פי התוכנית התפעולית לשנים 2017 - 2022, כי עלול להיווצר מצב שבו לא יהיה די בציוד הנייד שתפעיל וכי לא תוכל לספק לנוסעים את רמת השירות הנדרשת. זאת משום שהתוכנית נועדה לתת מענה לתפוסה הממוצעת החזויה ברכבת שהיא, כאמור לעיל, נמוכה מהתחזיות העדכניות.

זאת ועוד, גם בתשובת חברת הרכבת לדוח מבקר המדינה מ-2010[82] היא ציינה כי רכשה ציוד נייד על פי הנחיות משרדי התחבורה והאוצר ובהתאם למודל חיזוי בעניין הביקוש לנסיעות בימים ב' עד ד'. זאת אף על פי שמספר נוסעי הרכבת בימי א' בשעות השיא גבוה בכ-50% בממוצע מביום רגיל, ובקווים מסוימים עד כדי 100%.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה שלטעויות בתחזית הביקוש ולעיכובים בהפעלת רכבות באמצעות מערכת האיתות החדשה יש השפעה גדולה על רמת הצפיפות ברכבת, וממילא על טיב השירות הצפוי בשנים הקרובות. גם פעולות חברת הרכבת, משרד התחבורה ומשרד האוצר להגדלת כמות הציוד הנייד בטווח זמנים קצר לא ימנעו פגיעה ניכרת בשירות, ונוסעי הרכבת צפויים להמשיך לחוות בשנים הקרובות צפיפות גדולה בקווים רבים בשעות השיא.

מהאמור לעיל מסתמן כי הצפיפות בקרונות תגבר בשנים הקרובות ובעקבותיה ייפגע טיב השירות המסופק לנוסעים. לכן על חברת הרכבת, משרד התחבורה ומשרד האוצר לבחון דרכים לצמצום הצפיפות ברכבת, זאת על אף טענת משרד התחבורה ב-2014 כי בשל מגבלות התשתית המסילתית ומגבלות הציוד הנייד אין ביכולתה של חברת הרכבת לשנות את שיעור הצפיפות ברכבות.

בקרה על טיב השירות

אגף רכבות ברשות הארצית מבצע מספטמבר 2014, באמצעות חברת בקרה חיצונית, בדיקה מדגמית של טיב השירות ברכבת. הבדיקה כוללת בקרות בתחנות לאורך המסלול, עמידה בלוחות הזמנים, בקרת תשתיות, רמת תחזוקה וצפיפות בקרונות. החל בחודש אוגוסט 2015 משית משרד התחבורה פיצויים מוסכמים על חברת הרכבת בגין הפרות הסכם הפיתוח וההפעלה שבגינן ניתן

82 ראו לעיל דוח שנתי 60ב (2010) עמ' 1207.

על פי ההסכם להשית פיצוי מוסכם. בלוח 3 להלן נתונים על הפיצויים ששילמה הרכבת בגין אי-דיוק רכבות ואי-עמידה בהוראות מנהל המסילה.

לוח 3: **פיצויים שנוכו מהרכבת בגין אי-דיוק ואי-עמידה בהוראות המנהל לעניין מסילות ברזל (במיליוני ש"ח), 2015 - 2017**

שנה	בגין אי-דיוק	בגין אי-עמידה בהוראות המנהל וחריגות נוספות	סה"כ
2015	23.6	2	25.6
2016	26.7	6.1	32.8
2017	31.2	5.6	36.8

נתוני משרד התחבורה בעיבוד משרד מבקר המדינה.

אי-דיווח ואכיפה בעניין הצפיפות ברכבת

בהסכם הפיתוח וההפעלה נקבע, בין השאר, כי על חברת הרכבת לדווח מדי חודש למשרד התחבורה על כל נסיעת רכבת נוסעים ולספק מידע כגון מוצא ויעד, תאריך ושעת היציאה, מספר הקרונות וסוגם, התכולה המרבית ומספר הנוסעים המרבי באותה הנסיעה בכל תחנה. נקבע כי על חברת הרכבת לדווח על שיעור הצפיפות בפועל בכל אחת מתחנותיה ולציין את החריגה מהשיעור המאושר לכל תחנה.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי חברת הרכבת לא העבירה למשרד התחבורה את הנתונים האלה.

מדדי הצפיפות שקבע משרד התחבורה לחברת הבקרה אינם מדויקים. הבקר בחברת הבקרה נדרש לאמוד את התפוסה בקרון: במצב שנוסעים עומדים במעברים (בין הקרונות) הוערכה הצפיפות ב-110%, ובמצב שנוסעים עומדים הן בכניסה לקרון והן במעברים הוערכה הצפיפות ב-140%. במחצית השנייה של 2016 ובמחצית הראשונה של שנת 2017 נבדקו כ-6% מהקרונות[83]. חברת הבקרה ציינה בדוח שלה כי הנתונים אינם מובהקים סטטיסטית בשל המדגם הקטן שנבדק בכל חתך.

חברת הרכבת כתבה בתשובתה כי "הקטנת שיעורי תפוסה ניתן לבצע עם הגדלת היצע המושבים. מדדים לתפוסה וצפיפות שמשמעותם מתן קנסות לרכבת ישראל אינם סבירים כאשר משרד התחבורה הוא הגורם האחראי על הצטיידות".

83 החישוב נעשה על פי 468 רכבות יומיות ב-2016, ממוצע של 5 קרונות לרכבת ו-300 ימים בשנה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה כי עליו, כאחראי לפעילות הרכבת, להרחיב את הבקרה על רמת הצפיפות ברכבת, כפי שנקבע בהסכם הפיתוח וההפעלה, כדי לאמוד בצורה מדויקת את הצפיפות בקרונות. נוסף על כך, על משרדי התחבורה והאוצר לשקול לעגן בהסכם קביעת מדדים לצפיפות ולשקול את הצעדים הנדרשים במקרה של חריגה מהם.

משרד התחבורה ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי יחל לעמול על כתיבת הסכם חדש בחודשים הקרובים ויבחן להחיל את מדידת הצפיפות בהסכם החדש.

התארגנות לא מספקת לאחסון אופניים

גידול בשימוש באופניים ובכלים דו-גלגליים חשמליים מביא מטבע הדברים לידי הפחתה במספר כלי הרכב בכבישים. לשימוש ברכב דו-גלגלי כתחליף לכלי תחבורה אחר וכחלופה נוספת להגעה לתחנת הרכבת יש יתרונות רבים, ובהם הפחתת זיהום האוויר ושיפור באיכות האוויר (חלופה "ירוקה"), הפחתת עומסי תנועה, קיצור זמני הגעה ליעדים, חיסכון בדלק, שיפור בבריאות הציבור (ברכיבה על אופניים לא ממונעים) וסיוע בקידום מגמות חברתיות, ציבוריות ואקולוגיות[84]. כמה עיריות ברחבי הארץ אף סללו שבילים (מסלולים) מיוחדים לרוכבי האופניים. חלק מרוכבי האופניים הנוסעים ברכבת משאירים את האופניים ליד תחנת הרכבת וחלקם לוקחים אותם ליעדם הסופי. הרכבת מאפשרת הסעת אופניים ללא תשלום נוסף, וקבעה תקנות בנושא: הסעת אופניים מתקפלים שקוטר הגלגל שלהם אינו עולה על 20 אינץ' אפשרית במהלך כל שעות היום; הסעת אופניים אחרים מוגבלת לשעות שאינן שעות השיא[85]. להערכת הרכבת, בכל יום נוסעים ברכבת כ-5,000 נוסעים עם אופניים.

חלק מקרונות הרכבת נגישים לנכים ולכיסאות גלגלים[86]. בחלק מהקרונות, גם אלה בעלי התצורה הטכנית הישנה, יש מקום מצומצם לאחסון האופניים, ובחלקם אין מקום כלל. לעיתים קורה שנוסעים מאחסנים את אופניהם במקום המיועד לנכים, או במעבר, כמתואר בתמונה להלן, שצולמה על ידי חברת הבקרה מטעם משרד התחבורה.

84 בנושא זה ראו גם מבקר המדינה, **דוח שנתי 68ג** (2018) בפרק "הסדרת השימוש באופניים ובכלים דו-גלגליים חשמליים במרחב העירוני", עמ' 75.

85 שעות השיא הן בימי א'-ה' בשעות 06.00 - 09.00; 15.00 - 19.00.

86 בקרון זה יש דלת רחבה, מעבר ומקומות ישיבה ייעודיים לאנשים בכיסאות גלגלים.

תמונה 3: **העמדת אופניים בקרון שבו הוקצו מקומות ייעודיים לנכים**

המקור: חברת הבקרה מטעם משרד התחבורה.

לנושא זה התייחס גם סמנכ"ל רגולציה בחברת הרכבת בדיון בנובמבר 2016 של ועדת המשנה לתח"צ של הכנסת: "שתי אוכלוסיות מתחרות ומתמודדות ביניהן: אוכלוסיית האנשים שמתניידים על כסאות גלגלים מול אוכלוסיית אנשים באופניים". תיאורים דומים נתנו נוסעים בהליך שיתוף הציבור:

1. "אף אחד מהנוסעים לא מקפל את אופניו - זה לפעמים ממש מונע עלייה לרכבת, פוגע בנוחות נוסעים בעלי מוגבלויות שחולקים את הקרון עם אופניים וגורם לאי-נוחות גדולה."
2. "בשעות השיא סיוט לנסוע עם אופניים ברכבת... יש המון רוכבי אופניים וקרון אחד בלבד שעליו עולים גם נכים, גם אופניים וגם אנשים ללא אופניים... צריך להסדיר מקום לכל אחד מהציבורים."

בבדיקה של חברת הבקרה עבור הרשות הארצית בחודשים יולי 2016 - יוני 2017 עלו ליקויים רבים באופן העמדת האופניים בקרונות, כפי שמודגם בתמונות הבאות:

תמונות 4: **ליקויים באופן העמדת אופניים ברכבת**

בתמונה מימין: העמדת אופניים בשירותי הרכבת, **בתמונה משמאל**: העמדת אופניים בקרון הרכבת
המקור: חברת הבקרה עבור הרשות הארצית.

חברת הרכבת ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי ביטלה את ההנחיה לקיפול אופניים, בין השאר עקב הקושי לקפל את האופניים ולהעלותם לרכבת בשל המרחק הקיים בין הרציף לקרון. עוד ציינה כי אופניים מקופלים תופסים שטח גדול (לרוחב) כאשר הם מונחים בלובי הקרון.

מבדיקה שערך משרד מבקר המדינה באתר האינטרנט של הרכבת ביולי 2018[87] עולה, כי למרות ביטול החובה לקפל את האופניים הרכבת עדיין מגבילה העלאת אופניים שאינן מתקפלות בשעות השיא.

בשנים האחרונות גדלה צפיפות הנוסעים ברכבת. גם מספר האופניים בשימוש במדינה גדל בשיעור ניכר[88]. העמדת האופניים בקרונות במקום שלא יועד לכך מגדילה את הצפיפות, והיא בגדר מטרד ומכשול לנוסעים בכלל ולאוכלוסיית הנכים בפרט.

חברת הרכבת ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי לפקחי הרכבת משימות רבות ובשעות השיא, שבהן צפיפות רבה, אין לפקח יכולת לנוע בקרונות על מנת לתת מענה בכולם. היא הוסיפה כי היא פועלת לתת מענה לצרכים השונים של קהל הנוסעים באמצעים שונים, ביניהם הגדלת מקומות האחסון לאופניים ובחינת חלופות נוספות להסעת אופניים בקרונות, כגון פירוק מושבים והסבתם לכיסאות מתקפלים.

87 אתר חברת רכבת ישראל בע"מ, יולי 2018.

88 על פי הערכת מינהלת תכנון תחבורתי לישראל בע"מ, בסוף שנת 2016 היו בשימוש כ-210,000 זוגות אופניים חשמליים. ייבוא האופניים החשמליים זינק מכ-1,200 ב-2010 לכ-70,000 ב-2016.

נוכח היתרונות של אופניים כתחליף לכלי תחבורה אחר, כחלופה נוספת להגעה לתחנת הרכבת והיותם כלי תחבורה "ירוק", על חברת הרכבת להמשיך לפעול במטרה לתת מענה לצרכים השונים של קהל הנוסעים כגון הרחבת מקומות האחסון לאופניים, הן ליד תחנות הרכבת הן ברכבת עצמה, מבלי לפגוע ברווחת נוסעי הרכבת. נוסף על כך, על חברת הרכבת להקפיד על אחסון האופניים בעת הנסיעה ברכבת באופן שלא יהיו מטרד ומכשול לנוסעים בכלל ולאוכלוסיית הנכים בפרט.

תחנות רכבת

מטרופולין תל אביב[89] היא הריכוז העירוני הגדול והצפוף במדינה, ובה מתבצעת מרבית הפעילות הכלכלית של המדינה. השקעה בפיתוח תשתיות תחבורה המחברות את אזורי הפריפריה לאזור המרכז מגדילה את נגישות אוכלוסיית הפריפריה לאזור זה ואת אפשרויות התעסוקה שלה, ובכך תורמת לפיתוחה ולפיזור האוכלוסייה, כמו גם להגדלת הצמיחה של המשק. הממשלה השקיעה משאבים כספיים רבים במהלך השנים לפיתוח רשת מסילות הרכבת, לפתיחת קווי נוסעים חדשים ולהקמת תחנות חדשות ברחבי הארץ. השקעות אלו הצליחו להגדיל באופן ניכר את מספר הנוסעים המשתמשים ברכבת בתדירות גבוהה ולחבר אזורי פריפריה למרכז הארץ.

קיימת שונות גדולה בין התחנות בכמה מאפיינים: (א) מועד הקמתן (מהן שהוקמו עוד לפני קום המדינה, לדוגמה תחנת מרכז השמונה בחיפה ותחנת בית שמש); (ב) גודל התחנה ומיקומה יחסית לאזורי מגורים ותעסוקה: תחנות אזוריות (לדוגמה תחנת בית יהושע ותחנות לאורך קו מסילת העמק), תחנות עירוניות (לדוגמה תחנות בתל אביב, מודיעין מרכז ובאר שבע מרכז), ותחנות ליד אזורי תעסוקה או מרכזי לימודים גדולים (לדוגמה תחנת האוניברסיטה בתל אביב ותחנת קריית אריה בפתח תקווה).

תחנות רכבת רבות ממוקמות בשולי הערים או מחוץ להן, ואינן צמודות לאזורי מגורים או תעסוקה. לפיכך, הנסיעה ברכבת משולבת בדרך כלל עם נסיעה בכלי תחבורה אחר, שבאמצעותו מגיע הנוסע לתחנת הרכבת (רכב פרטי, אוטובוס) וחוזר ממנה.

ריחוק התחנה ממוקדי אוכלוסייה ותעסוקה, מחסור במקומות חנייה ליד תחנת הרכבת וחוסר תיאום בין זמני הרכבות לזמני האוטובוסים העוברים ליד התחנות מקטינים את הנגישות אליה. מעבר לא יעיל בין אמצעי התחבורה הנדרשים להגעה לתחנה מנקודת ההתחלה ("מדלת לדלת") וחוסר במקומות חנייה

89 גבולות המטרופולין, על פי תוכנית מתאר ארצית למערכת תחבורה עתירת נוסעים במטרופולין תל אביב: בצפון - נתניה והמועצה האזורית עמק חפר; במזרח - ראש העין ומודיעין; ובדרום - אשדוד.

מאריכים את זמן הנסיעה הכולל, מסרבלים את הנסיעה ומקטינים את כדאיות השימוש ברכבת ואת פוטנציאל המעבר משימוש ברכב פרטי לשימוש בתח"צ.

בהליך שיתוף הציבור הגדירו יותר מ-80% ממשתמשי התח"צ את זמן הנסיעה הכולל כגורם המשפיע "תמיד" או "לעיתים קרובות" על בחירתם לנסוע בתח"צ.

כדי לאפשר לנוסעי הרכבת הגעה נוחה אל תחנות ומהן ולקצר את זמן הנסיעה הכולל, יש לדאוג למגוון חלופות בהתאם למיקום התחנה ולמאפייניה. חלוקת הנסיעות בין אמצעי ההגעה תלויה במידה רבה במשתנים כגון אלו: האם לרשות הנוסע עומד רכב פרטי, תדירות נסיעות האוטובוסים, מרחק תחנת הרכבת מהיעד, הסדרי החנייה באזור היעד, קיום שבילי אופניים. הרכבת העריכה כי המגמה להתגורר מחוץ לגוש דן הביאה לגידול במספר הנוסעים העושים שימוש ברכבת לנסיעה אל מקום העבודה וממנו. על פי נתוני הרשות הארצית, באוגוסט 2017 הגיעו כ-65% מנוסעי הרכבת לתחנת הרכבת ברכב פרטי (כנהג או כנוסע) ורק כ-22% הגיעו בתח"צ[90]. מרבית הנוסעים ברכבת הם יומְמים[91] הנוסעים אל מקום עבודתם וממנו בשעות השיא, בבוקר ובערב. כ-30% מהם נוסעים לתחנות בתל אביב.

משרד התחבורה אחראי להפעלת התח"צ ולפעילותה, ובכלל זה לתכנון מערך הקווים בכל הארץ, לקביעת מאפייני רמת השירות (התדירות, התעריפים, מיקום התחנות), וכן לפיקוח ובקרה על התאמת הביצוע לתכנון. ב-2008 החליט משרד התחבורה על פרויקט "קו רציף" (שילובים), שנועד לשפר את שילוב הרכבת במערך התח"צ. לצורך ביצוע הפרויקט התקשר משרד התחבורה עם חברה ב'[92], וזו התקשרה עם חברה ג'.

אי-עדכון נתונים על התחנות וסביבתן

במהלך השנים 2009 - 2011 מיפו חברה ג' וצוות מלווה, שכלל נציגים ממשרד התחבורה, מהרכבת ומחברה ב', תחנות רכבת בארץ. חלק מהמידע התבסס על נתוני מפקד האוכלוסין שפרסמה הלשכה הממשלתית לסטטיסטיקה (להלן - למ"ס) ב-2008. כן נבדקו מגוון מאפיינים של התחנה, כגון מיקומה, סביבתה ומגרשי החנייה הקרובים אליה, דרכי הגישה והאוטובוסים המשרתים אותה ומאפיינים של האזור שבו התחנה ממוקמת (כגון מספר התושבים, מספר כלי הרכב למשק בית, מקום התעסוקה של הנוסעים ואמצעי ההגעה לתחנה וממנה). המידע רוכז בדוחות תחנה (להלן - תיקי תחנה), ובהם פורטו גם כשלים וליקויים שהתגלו בתחנות ובסביבתן, הסדרי ההגעה והיציאה בתח"צ, החניונים והסדרי הגישה; ובהתאם ניתנו המלצות.

90 על פי דיווח נציגת הרשות הארצית לוועדת המשנה לתח"צ של הכנסת באוגוסט 2017.

91 אנשים הנוסעים מדי יום ביומו למקום עבודתם, מחוץ למקום מגוריהם וחוזרים ממנה לביתם - commuters.

92 בנושא זה ראו גם מבקר המדינה, **דוח שנתי 66א** (2015), "משרד התחבורה והבטיחות בדרכים - התקשרויות עם יועצים ונותני שירותים", עמ' 431 - 461.

הרשות הארצית לא עדכנה את נתוני כל תחנות הרכבת מאז המיפוי שבוצע בשנים 2009 - 2011. יתרה מזאת, מאז הכנת התיקים השתנו מאפיינים של תחנות הרכבת וסביבתן, המשפיעים על מספר הנוסעים המגיעים אליהן - למשל בעקבות הקמת שכונות חדשות וגידול באוכלוסייה[93]. בהיעדר נתונים עדכניים נפגעת האפשרות לבחון ולעדכן את כל מאפייני התחנות באופן שיתאפשר תכנון מושכל יותר של קווי אוטובוס, מקומות חנייה והסדרי הגעה לתחנות.

משרד התחבורה הודיע בתשובתו כי כחלק מתכולת העבודה של פרויקט "שילובים" מעודכנות פרוגרמות התח"צ לתחנות הרכבות השונות. הוא הוסיף כי עדכון הפרוגרמות נעשה לאחר קביעת סדרי העדיפויות והחשיבות של כל תחנה.

על הרשות הארצית לעדכן את נתוני כל התחנות וסביבתן, בייחוד של התחנות הגדולות, שהוקמו לפני מספר שנים רב, בין השאר כדי לאפשר תכנון מושכל של חלופות ההגעה אליהן בתח"צ והגדלת מספר המשתמשים בתח"צ.

הכניסה לתחנה והיציאה ממנה; העלייה לרכבת והירידה ממנה

חלק מתחנות הרכבת והרציפים נבנו לפני שנים רבות, כאשר היקף הנוסעים היה נמוך יותר. חברת הרכבת אומנם השקיעה בשיפוץ כמה תחנות, כגון התחנה ע"ש סבידור - מרכז ותחנת השלום בתל אביב, אך אחרות טרם שופצו וטרם הותאמו לגידול בהיקף הנוסעים. היינו, רוחב הרציפים ואורכם לא השתנו במרבית התחנות. נושא זה עלה גם בשאלון שיתוף הציבור:

"בתחנת הרכבת בהרצליה יש רק יציאה אחת מכיוון מזרח. הדבר יוצר דוחק בשעות העומס גם בכניסה וגם ביציאה מהתחנה, ומאריך משמעותית את משך ההגעה מהתחנה לאזור התעסוקה הסמוך. מסדרון המעבר התת-קרקעי מרוצף במרצפות מחליקות ולעיתים בחורף ישנן נזילות של מים אשר הופכות אותו למפגע בטיחותי בעיקר בשעות העומס. התחנה אינה מותאמת לעומס שנוצר בעקבות ריבוי המשתמשים באופניים חשמליים וכו' והיא אינה מוצלת/מוגנת מהגשם כמעט באף אחת משעות היום."

דוגמה לצפיפות ברציפי תחנת הרכבת מופיעה בתמונה הבאה שצולמה על ידי משרד מבקר המדינה בתחנת רכבת השלום בינואר 2018 בשעת שיא ביקוש לאחר איחור של הרכבת.

93 בנושא זה ראו גם ראו בקובץ דוחות זה את הפרק "תכנון וקידום של התחבורה הציבורית".

תמונה 5: **הצפיפות בתחנת תל אביב השלום ביום ה' בערב, לאחר איחור רכבת***

* יום ה', 4.1.18, 18.25, תחנת רכבת השלום, רציף 1 לכיוון צפון
המקור: משרד מבקר המדינה.

עקב הגידול במספר הנוסעים ברכבת והצפיפות בה גדל גם מספר הנוסעים הממתינים ברציף, מתארך פרק הזמן הנדרש לעלייתם לקרונות ולירידה מהם, ובהתאם מתארך זמן השהייה של הרכבת בתחנה. בשל כך הצפיפות על הרציפים גדלה אף יותר, בייחוד בשעות השיא, והדבר מקשה על הנוסעים את העלייה לרכבת והירידה ממנה.

משרד מבקר המדינה מעיר לחברת הרכבת כי עליה לפעול לשיפוץ תחנות הרכבת ולהתאמתן לגידול במספר הנוסעים: הארכת הרציפים, הרחבת שטח ההמתנה לנוסעים וייעול העלייה לרכבות והירידה מהן, בפרט בתחנות הגדולות.

חברת הרכבת ציינה בתשובתה כי היא פועלת במסגרת תוכנית רב-שנתית ובתקציב של עשרות מיליוני ש"ח לשיפור תחנות הרכבת. כחלק מאותה תוכנית שודרגו כעשר תחנות, כולל הארכת רציפים והוספת סככות, נוסף על התקנת מאות ספסלים.

חוסר כדאיות בהפעלת קו הרכבת באר שבע - דימונה באמצעות רכבת

תחנת הרכבת של דימונה הוקמה ב-2005 וממוקמת מחוץ לעיר. נוסע המעוניין להגיע באמצעות הרכבת מדימונה לבאר שבע צריך לנסוע מדימונה לתחנת

הרכבת ברכב פרטי או באוטובוס. שלוש רכבות בלבד יוצאות מדימונה לבאר שבע בכל יום, לעומת תדירות של עשרות נסיעות ביום באוטובוס בקו זה. זמן הנסיעה באוטובוס מדימונה לבאר שבע הוא כ-40 דקות[94], ואילו הנסיעה ברכבת (בתוספת אוטובוס עד לתחנה) מדימונה לבאר שבע נמשכת כ-50 דקות.

מבקר המדינה העיר כבר ב-2010[95] כי השירות ברכבת בקו זה אינו נוח לנוסעים לעומת הנסיעה באוטובוס, וכי מספר הנוסעים בקו זה נמוך מאוד. ב-2015 העיר מבקר המדינה כי הפעלת הקו אינה רווחית[96], והמליץ למשרדי התחבורה והאוצר לבחון, בשיתוף חברת הרכבת, את דרך המשך הפעלת הקו שהנוסעים בו מעטים, ולהביא בחשבון בעניין זה, נוסף על השיקולים הכלכליים, גם שיקולים חברתיים, לרבות הצורך בחיבור הפריפריה למרכז.

קו הרכבת בין דימונה לבאר שבע מופעל בקרונוע ובו 167 מקומות ישיבה. חברת הרכבת המליצה בעת הכנת התוכנית התפעולית שלה ל-2016 על הפסקת השירות בקו לדימונה נוכח מספר הנוסעים הנמוך; להערכתה, ביטול הקו יביא לחיסכון שנתי בדמי הפעלה בסך של כ-10 מיליון ש"ח. חברת הרכבת ציינה בתשובתה כי ההחלטה לגבי המשך הפעלת הקו מסורה לגורמים הרלוונטיים במשרד התחבורה, וחברת הרכבת מתאימה את פעילותה למדיניות המשרד בעניין זה. היא הוסיפה כי בבקשה לאישור התוכנית התפעולית לשנת 2016 הציגה הרכבת את המשמעויות הכלכליות ואת החיסכון בדמי ההפעלה שהפסקת הקו עשויה להביא.

אגף התקציבים במשרד האוצר הודיע למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2018 כי הוא תמך ותומך בהקצאה יעילה של המשאבים לטובת העלאת רמת השירות, הכוללת הפחתת שירות בקווים שבהם מיעוט נוסעים והסטת התשומות לקווים עתירי נוסעים.

בדיקת מעקב שערך משרד מבקר המדינה ב-2018 העלתה כי קיימת חלופת שירות תח"צ באמצעות נסיעה באוטובוס, העדיפה על שירות הרכבת בקו דימונה-באר שבע הן בזמן הנסיעה הכולל והן בתדירות השירות: זמן הנסיעה ברכבת ארוך מזמן הנסיעה באוטובוס, ותדירות האוטובוסים גבוהה יותר - לפחות שלוש נסיעות בשעה בשעות השפל. במצב הדברים הזה מספר הנוסעים בקו נמוך - בשנת 2017 נסעו בו כ-12,500, ומספר הנוסעים הממוצע לנסיעה היה 7 נוסעים בלבד[97].

משרד התחבורה ציין בתשובתו כי תחנת הרכבת בדימונה נפתחה במטרה לספק שירות בין דימונה לבאר שבע ומשם לכלל הרשת הרכבתית, על פי

94 על פי לוח הזמנים של קו 48, שמפעילה חברת אגד, מהתחנה המרכזית בבאר שבע לתחנה האחרונה בדימונה (הקו עוצר בכמה תחנות בדימונה).

95 ראו לעיל, **דוח שנתי 60ב** (2010), עמ' 1215.

96 **דוח שנתי 66א** (2015), בפרק "רכבת ישראל - תחזוקה ברכבת", עמ' 727 - 757. ההוצאות המשתנות להפעלת הקו עמדו על כ-100 מיליון ש"ח.

97 300 יום בשנה, שש נסיעות ביום בשני הכיוונים.

מדיניות משרד התחבורה לקרב את תושבי הפריפריה למוקדי תעסוקה, בדומה לתחנות נוספות למטרה זו, שנפתחו במהלך השנים לאחר מכן - כגון התחנות בשדרות, נתיבות ואופקים[98]. עוד הוסיף משרד התחבורה כי מדיניות המשרד היא כי אף שתדירות הקו נמוכה ישנה חשיבות בשמירת פעילותו של הקו לדימונה, משיקולים חברתיים ולשם חיבור הפריפריה למרכז.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה כי לקו הרכבת באר שבע-דימונה, הפועל מ-2005, אין תחנות נוספות פרט לתחנת המוצא ותחנת היעד; ונוסע הרוצה להגיע למרכז הארץ צריך להחליף רכבת בבאר שבע. לעומת זאת, תחנות שדרות, נתיבות ואופקים מאפשרות חיבור ישיר למרכז הארץ, ומספר הנוסעים בשנה בתחנות אלה גבוה - בין כ- 385,000 לכ-500,000 נוסעים ב-2017.

זאת ועוד, למרות שבחלק מהשנים העמידה הרכבת לרשות תושבי דימונה שאטל אוטובוסים (שירותי הסעה מקומיים) בחינם לאיסוף נוסעים משכונות העיר לתחנת הרכבת ולפיזורם, לא גדל מספר הנוסעים. מספר הנוסעים בקו באר שבע-דימונה נשאר נמוך מאוד.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה כי כבר בעבר הוא העיר על הצורך בבחינת חלופות נוספות לקשר בין דימונה לבאר שבע. נוכח החשיבות שמשרד התחבורה רואה בהפעלת קו זה, היה עליו לבחון במהלך השנים את הסיבות לדלות מספר הנוסעים בקו זה ולמצוא פתרונות להגדלת מספרם, ככל שישנם, דבר שלא נעשה.

מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה כי דרך פעולתו גורמת להקצאה לא יעילה ומתמשכת של המקורות, לרבות משאבי הרכבת המוגבלים, אך לא להגדלת מספר הנוסעים בקו זה באמצעות הרכבת, למרות הערות בנושא זה בדוחות ביקורת קודמים. נוכח הצפיפות הגדולה ברכבת[99], זמינות נמוכה של הקרונועים[100] והמחסור בציוד נייד ברכבת, על משרד התחבורה לכלול גם שיקול זה בבחינת הדרך לאספקת שירותי תח"צ בקו דימונה-באר שבע.

98 תחנת שדרות נפתחה ב-2013, תחנת נתיבות נפתחה ב-2015 ותחנת אופקים ב-2016.

99 ראו להלן בפרק העוסק בטיב השירות בנסיעה ברכבת.

100 כפי שתואר בדוח השנתי 66 לעיל ובתשובת משרד התחבורה למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2018.

הגעה לתחנה בתח"צ

מחסור בקווי הזנה[101] לתחנות רכבת, תדירות מוגבלת והעדר סינכרון מספק שלהם

כדי לייעל את השירות לנוסעי הרכבת ולגרום למשתמשים ברכב הפרטי להשתמש בתח"צ בדרכם אל תחנת הרכבת וממנה, יש להפעיל שירות משלים של תח"צ בכל שעות פעילות הרכבת, כדי שנוסע העושה את דרכו באמצעות הרכבת יוכל להמשיך ליעדו הסופי בתח"צ. לשם כך נדרש בין השאר, לדאוג לכך שמסלול נסיעת התח"צ יכלול מקומות ויישובים בתחום נרחב סביב התחנה (במיוחד בתחנות אזוריות), ששעות הגעת ויציאת קווי תח"צ ליד תחנת הרכבת, יהיו מתואמות עם לוחות הזמנים של הרכבת. מרבית התח"צ לתחנות הרכבת היא באוטובוסים, המופעלים על ידי מפעילי תח"צ. לוחות הזמנים ומסלולי הנסיעה שלהם נקבעים על ידי משרד התחבורה.

חברת הרכבת מודעת גם היא למועילות (אפקטיביות) של השילוביות: בדיון בוועדת המשנה לתח"צ של הכנסת בנובמבר 2016 ציין סמנכ"ל רגולציה ברכבת את חשיבות השילוביות: "במקומות בהם הקישוריות טובה, אנחנו רואים עלייה חדה במספר הנוסעים ברכבת. במקומות שהקישוריות נמוכה או מבחינת מספר האוטובוסים שמגיעים ביום או מבחינת חוסר הלימה בזמנים, שם יהיה פחות שימוש הן באוטובוסים והן ברכבות".

כבר במיפוי התחנות וסביבותיהן (תיקי תחנות בשנים 2009 - 2010) הועלו כשלים בשירות התח"צ אל התחנות ומהן: בחלק גדול משעות הפעילות של הרכבת לא היה מענה משלים של תח"צ מפזרת או מזינה, ולעיתים היה תיאום מוגבל בלבד בין זמני האוטובוס לזמני הגעת הרכבת, בעיקר בשעות הבוקר. המלצות צוותי המיפוי כללו בדיקת האפשרות לתכנון קווי הזנה מהשכונות במטרה לשפר את הנגישות לתחנת הרכבת; שיפור התיאום בין זמני האוטובוסים לזמני הגעת הרכבות; הרחבת שעות הפעילות של האוטובוסים והתאמתן לשעות הפעילות של הרכבת. לפי נתוני משרד התחבורה, בספטמבר 2018 היו 84 קווי הזנה ל-25 תחנות. להלן דוגמאות להעדר קווי הזנה, תדירות מוגבלת והיעדר תיאום זמנים בין פעילות קווי אוטובוס לפעילות הרכבת.

1. **תחנת חדרה מערב:** התחנה ממוקמת בצידה המערבי של חדרה, סמוך לאזור התעשייה, ומרוחקת ממרבית השכונות בעיר. בתחנה זו נסעו ב-2017 בממוצע כ-3,700 נוסעים ביום. כבר בתיק התחנה שהוכן ב-2010 צוין כי במרבית שעות הפעילות של הרכבת לא היה מענה משלים של תח"צ אל התחנה וממנה או הסדר חלופי, כגון הֶסָעיות (שאטלים) או מוניות שירות. משרד מבקר המדינה השווה בינואר 2018 בין לוחות הזמנים של האוטובוסים[102] לבין זמני ההגעה והיציאה של הרכבת מהתחנה. בבדיקה נמצא כדלהלן: (א) תדירות הרכבת בשעות השיא בבוקר היא שלוש פעמים

101 קווים שמטרתם הסעת נוסעים מיעדים שונים אל תחנות הרכבת ומהן, בלוח זמנים המתואם עם זמני הרכבות.

102 על פי לוחות הזמנים של האוטובוסים המפורסמים בתחנת האוטובוס ליד תחנת הרכבת.

בשעה. לעומת זאת, תדירות קו ההזנה המחבר את תחנת הרכבת לתחנה המרכזית (קו 17) היא פעמיים בשעה בלבד; (ב) בימי שישי לא פועל קו אוטובוס מתחנת הרכבת לגבעת אולגה.

2. **תחנת נתניה:** בתחנת הרכבת עוברות ארבע רכבות ביום בשעות השיא ושתיים-שלוש בשעות השפל. קו 14 הוא קו הזנה ישיר, המחבר את מרכז העיר (כיכר העצמאות) לתחנת הרכבת. נמצא כי הקו אינו פעיל בכל שעות פעילות הרכבת, וגם תדירותו נמוכה מזו של הרכבות העוצרות בעיר: הקו לרכבת פעיל רק בשעות הבוקר[103] (בשעות 5.55 - 8.30), ומהרכבת למרכז רק בשעות אחר הצהריים והערב (בשעות 15.40 - 23.10).

3. **תחנת ההגנה בתל אביב:** בדיון בוועדת המשנה לתח"צ של הכנסת בנובמבר 2016 ציינה סגנית ראש עיריית תל אביב כי אין קישוריות טובה בין התחנה, הממוקמת בדרום תל אביב, לשכונות הדרום, ולכן נוסעים משכונות אלו מעדיפים להגיע לתחנות אחרות בתל אביב - תחנת השלום והתחנה ע"ש סבידור תל אביב מרכז.

סוגיית סינכרון לוחות הזמנים בין הרכבת לאוטובוס עלתה גם בהליך שיתוף הציבור. כ-53% מהמשיבים שציינו שהם נוסעים ברכבת בתדירות גבוהה הביעו חוסר שביעות רצון מהתיאום בלוחות הזמנים בין כלי התחבורה למיניהם. להלן דוגמאות מהתשובה על השאלה בנוגע להמלצות לשינויים בתח"צ:

1. **תחנת אופקים:** "בפעמים בהם אני נוסעת לאופקים ברכבת הרבה פעמים אין תיאום בין הרכבת לאוטובוס הפנימי, דבר שגורם להמתנה של חצי שעה לערך."

2. **תחנת באר שבע מרכז:** "אני תמיד מגיעה לתחנת באר שבע מרכז שעה לפני יציאת הרכבת פשוט כי אין אוטובוס אחר... האוטובוס הבא מגיע חמש דקות לפני יציאת הרכבת ואין מצב שאני אספיק להגיע אם אני אעלה עליו."

3. **תחנת כרמיאל:** "אין כל תיאום מתקבל על הדעת בין האוטובוס לזמני יציאה/הגעה של הרכבת. שורה תחתונה: הגעת הרכבת לכרמיאל אינה משפרת את מצבי ואני ממשיך להשתמש ברכב פרטי ותחנת עכו."

4. **תחנת רחובות (הדר):** "הדבר אינו יעיל כלל ממקום מגוריי (שכונת קריית ההגנה בדרום-מזרח העיר, כאשר תחנת הרכבת נמצאת בצפון העיר). מדובר בתהליך שלוקח מינימום חצי שעה נסיעה לכל כיוון, שבנוסף דורשים הליכה של בין קילומטר לשניים (כתלות בקו האוטובוס), מה שבפועל מסתכם לכ-40-50 דקות לכל כיוון(!), כאשר נסיעה באוטו פרטי לוקחת כ-7-8 דקות."

5. "סינכרון שעות הגעת רכבת כמה דקות לאחר הגעת אוטובוסים ולא הגעה ביחד. אין טעם שאוטובוס מאסף מהרכבת יעבור דקה לפני שהרכבת מגיעה."

"אין טעם שאוטובוס מאסף מהרכבת יעבור דקה לפני שהרכבת מגיעה"

103 על פי לוח הזמנים באתר "אגד תעבורה".

מבדיקת משרד מבקר המדינה ומתשובות של הנוסעים שהשתתפו בהליך שיתוף הציבור עולה תמונה של תדירות מוגבלת של קווי הזנה והיעדר סנכרון מספק בין קווי ההזנה לבין כמה תחנות רכבת שנבדקו.

משרד התחבורה הודיע בתשובתו כי פיתח בשיתוף הרשות הארצית מערכת ממוחשבת "מעבר בטוח", המיועדת להתריע בפני מפעילי תח"צ על עיכובים בכניסת רכבת לתחנה (בהשוואה לתכנון המקורי), כך שניתן יהיה לעכב את האוטובוס בהתאם. המערכת החדשה הוצבה אצל כל המפעילים הרלוונטיים לשימושם השוטף. מאז הפעלתה המערכת בוצעו שינויים על מנת לטייב התראות ואת הסינכרון עם הרכבת, ועדכונים של תחנות אוטובוס, תחנות רכבת חדשות וקווי הזנה חדשים.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה כי מערכת התראה על איחורי רכבות למפעילי התח"צ היא חלופה שאכן ראוי לבחון, אך אין די בכך.

על משרד התחבורה לפעול להוספת קווי תח"ץ, כולל קווי הזנה לתחנות רכבת כדי להגדיל את מספר הנוסעים המגיעים לתחנה בתח"ץ ולגרום למשתמשים ברכב הפרטי להשתמש בתח"ץ בדרכם אל ומתחנת הרכבת. על משרד התחבורה למפות את כל תחנות הרכבת שבהן תדירות קווי ההזנה מוגבלת ואין בהן סינכרון הולם בין קווי ההזנה לבין מועדי יציאת הרכבת והגעתה ולהציב יעדים מדידים לסינכרון הולם.

היעדר חלופות נוספות להיסעים לתחנות הרכבת ומהן

הרכבת מפעילה בשמונה תחנות רכבת הֶסֵעיות (שירותי הסעה ייעודיים - שאטלים) בשיתוף ובמימון משותף עם רשויות מקומיות, אזורי תעסוקה, מפעלים גדולים ומוסדות לימוד. דוגמאות להסדרים אלו: (א) הסעות מתחנת הרכבת ההגנה למכללה האקדמית תל אביב-יפו; (ב) הסעות מתחנת הרכבת בני ברק - רמת החייל לקריית עתידים; (ג) הסעות מתחנת קריית גת לאזור התעשייה בעיר. ממסמכי הרכבת עולה כי עלות מימון הֶסֵעיות אלו ב-2017 הייתה כ-2.9 מיליון ש"ח. הסכום כולל עלויות נוספות, כגון העסקת עובדים לניהול ולתיאום (סדרנות).

בחלק מהתחנות, לדוגמה תחנות כרמיאל וחדרה - מערב, אין תח"צ סדירה בכל שעות פעילות הרכבת.

בחלק מהתחנות, לדוגמה תחנות כרמיאל וחדרה - מערב, אין תח"צ סדירה בכל שעות פעילות הרכבת

הפעלת מערך אוטובוסים מתחנת רכבת אזורית[104] ליישובים קטנים במהלך כל שעות פעילות הרכבת עשויה להיות כרוכה בעלויות גבוהות, ולכן רצוי להתאים את סוג כלי הרכב בתח"צ (אוטובוסים, אוטובוסים קטנים, מוניות שירות) להיקף הביקושים ולתשתית, כגון רוחב כביש הגישה לתחנה. גם בתוכנית האסטרטגית לפיתוח התח"צ[105] מדצמבר 2012 צוין כי מוניות שירות יכולות לתת שירות משלים לאוטובוסים, למקומות שבהם יש יתרון לכלי רכב קטנים יותר (כגון אזורים דלי ביקוש או כאלה שקיימת בהם בעיית עבירות לאוטובוסים).

בינואר 2018 אישרה ועדת הכלכלה של הכנסת הצעת חוק לתיקון פקודת התעבורה (מס' 117) (קווי שירות למוניות), התשע"ז-2016, הכוללת בין השאר רפורמה להסדרת ענף מוניות השירות. במסגרת הרפורמה ייפתחו קווים חדשים של מוניות שירות כאמצעי תחבורה משלימה לקווי האוטובוס, ויתאפשר תשלום עבור הנסיעה במוניות באמצעות כרטיס רב־קו.

משרד התחבורה הודיע בתשובתו כי הוא מקדם חלופות שירות גמישות ברכבים קטנים ובלוחות זמנים המותאמים לזמני הרכבת, על מנת לייעל את מערך התח"צ ולאפשר לנוסעים שירות אופטימלי מהבית לתחנת הרכבת, שיופעל על פי דרישה. הוא הוסיף כי הוא מקדם פתרונות כאלה לתחנת הרכבת החדשה בקריית מלאכי - יואב, שנפתחה לאחר סיום הביקורת, בסוף שנת 2018. במטרה לתת פתרון חיבור לרכבת לאזורים דלי ביקוש כגון גפן, תירוש וכפר מנחם.

על משרד התחבורה לבחון הרחבת חלופות משלימות ומנגנון היסעים גמיש וסדיר להפעלת תח"ץ מהרכבת ואליה בכלי רכב קטנים יותר (מוניות שירות, אוטובוסים קטנים) לאזורים דלי ביקוש או בשעות של תנועת נוסעים מצומצמת גם לתחנות רכבת קיימות. שירות היסעים משלים כזה עשוי להשפיע על נוסעים להגיע לתחנות הרכבת בתח"צ, ויש בו כדי לצמצם את היקפי הנסיעה בכלי רכב פרטיים ואת הצורך בהגדלת מספר מקומות החנייה ליד תחנות הרכבת.

היעדר מנגנון מתכלל ברשות הארצית לשילוב בין הרכבת לבין מפעילי תח"צ

על מנת לשפר את השילוב בין הרכבת לבין מפעילי תח"צ יש להכין תוכנית ומנגנון מתכלל שישלב בין כל הגורמים.

104 בתיקי התחנות הוגדר אזור שאותו משרתת התחנה - מרחק נסיעה עד 20 ק"מ, הכולל יישובים קטנים, מושבים וקיבוצים, ומושפע בעיקר מזמן הנסיעה בכבישים, מהרשת האזורית ומזמינות התח"צ.

105 הוכנה על ידי משרדי התחבורה והאוצר.

בעבר אישרה הממשלה להקים רשויות מטרופוליניות שיוכלו לקדם את הצרכים של המטרופולין בראייה רחבה יותר ולהפעיל מערך תח"צ הכולל חלופות שירות משלים, בהתאם למספר הנוסעים והאזורים שהן ישרתו (מיני אוטובוסים, הֶסֵעיות, מוניות שירות). עד מועד סיום הביקורת טרם הוקמו רשויות כאלה, ובפרט במטרופולין הגדול ביותר - תל אביב[106].

חברת הרכבת נוסדה, בין השאר במטרה להסיע נוסעים על מסילות הברזל. בדיון בדירקטוריון שלה בנובמבר 2017 דיווח מנכ"ל החברה כי משרד האוצר ומשרד התחבורה פנו אליה שתפעיל תח"צ כגון קווי אוטובוסים, "כי אינם שבעי רצון עם תפעול התח"צ". הוא הסתייג, וטען כי אין זה מתפקיד חברת הרכבת לשמש מפעילת תח"צ.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה כי אחת הבעיות המרכזיות בתחום התח"צ היא היעדר ראייה כוללת ומתכללת ואי-הסרת חסמים שמקורם, בין היתר, מעורבותם של גורמים רבים - מפעילי תח"צ ורשויות מקומיות - בתחום זה. והיעדר של רשויות מטרופולינית שתקדמנה את הצרכים בראייה מטרופולינית רחבה.

הרשות הארצית, האחראית על כל מפעילי התח"צ בארץ, לרבות חברת הרכבת, הכינה תוכניות לשילוב בין הרכבת לבין מפעילי תח"צ לתחנות רכבת שונות, אך עדיין אין תוכנית ומנגנון מתכלל לשילוב בין כל מפעילי התח"צ לרכבת. פעילות כזו הייתה יכולה להיות בליבת העשייה של רשויות תחבורה מטרופוליניות, לו הוקמו.

על משרד התחבורה ומשרד האוצר לקדם את ביצוע החלטות הממשלה להקמת רשויות מטרופוליניות, שיכירו את הצרכים האזוריים, כדי לשפר את השילוב בין הרכבת לאמצעי תח"צ אחרים. על הרשות הארצית או על הרשויות המטרופוליניות שיוקמו להכין תוכנית עבודה ליישום מהיר של החלופה שנבחרה, לקבוע יעדים, לרבות יעדים מדידים כמותיים (כגון הגדלת מספר המשתמשים בתח"צ להגעה לרכבת וממנה) ולערוך בקרה על ביצוע התוכנית ולהגדיל את המודעות של הנוסעים לשילוביות הרכבת במערך התח"צ.

הגעה ברכב פרטי לתחנות הרכבת

מחסור במקומות חנייה

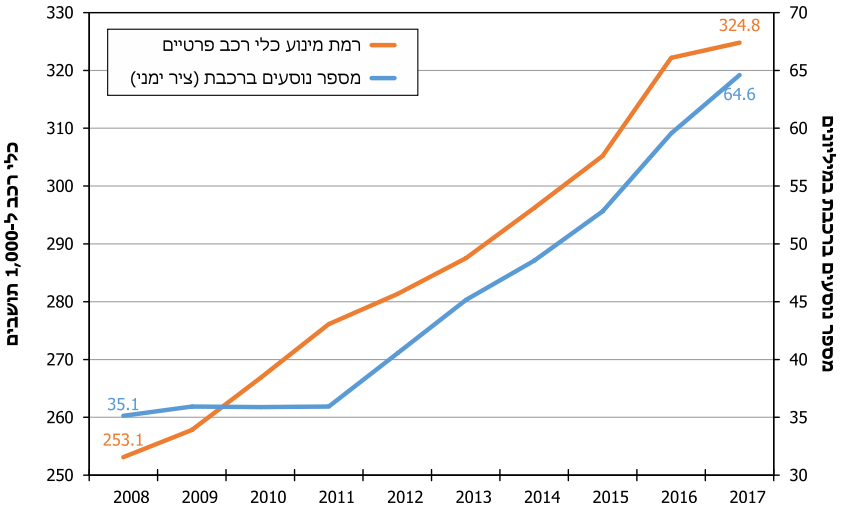
חנייה היא מוצר משלים הנדרש להגדלת כדאיות הנסיעה ברכבת, במיוחד בהיעדר אפשרויות הגעה חליפיות יעילות של תח"צ לתחנת הרכבת. כאמור,

106 בנושא זה ראו גם ראו בקובץ דוחות זה את הפרק "תכנון וקידום של התחבורה הציבורית".

מרבית הנוסעים ברכבת מגיעים לתחנת הרכבת ברכב פרטי. מספר החניות הנדרש בתחנות הרכבת תלוי במיקום התחנות, היינו, אם זו תחנה עירונית (לדוגמה תחנות תל אביב, חיפה ובאר שבע), הקרובה לאזורי תעסוקה או מגורים ולקווי אוטובוס העוברים ליד מרכזים אלו, או תחנה אזורית, שאליה מגיעים נוסעים המתגוררים באזור (לדוגמה תחנות בית יהושע ובנימינה).

בשנת 2008 ערכה חברת ייעוץ סקר בשבע תחנות רכבת[107] (להלן - הסקר מ-2008) עבור משרד התחבורה. הנחת מבצעי הסקר הייתה כי הביקוש למקומות חנייה גדֵל ככל שמתרחקים ממרכז הארץ - מקום חנייה אחד לכל חמישה נוסעים ביישובי הפריפריה, ומקום חנייה אחד לכל שמונה נוסעים בערים. מאז עריכת הסקר בשנת 2008 עלתה רמת המינוע של כלי רכב פרטיים מכ-253.1 כלי רכב פרטיים ל-1,000 תושבים ב-2008 לכ-324.8 כלי רכב ב-2017. במקביל עלה מספר הנוסעים ברכבת מכ-35.1 מיליון נוסעים ב-2008 לכ-64.6 מיליון ב-2017. הנתונים מוצגים בתרשים 15 להלן.

תרשים 15: **רמת המינוע (מספר כלי רכב ל-1,000 תושבים) של כלי רכב פרטיים ומספר הנוסעים ברכבת, 2008 - 2017**



נתוני הלמ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

הקמת חניונים ליד תחנות הרכבת דורשת ייעוד שטחים לצורך זה - והדבר תלוי גם בגורמים ממשלתיים, כגון משרדי התחבורה והאוצר, רשות מקרקעי ישראל (להלן - רמ"י) והרשויות המקומיות, נוסף על חברת הרכבת. משרד מבקר המדינה העיר כבר ב-2010 שקיים מחסור במקומות חנייה ליד תחנות הרכבת,

107 מבקר המדינה, **דוח שנתי 60ב** (2010), "חברת רכבת ישראל בע"מ - השירות לנוסע", עמ' 1204.

והעיר למשרדי התחבורה והאוצר, לחברת הרכבת, לרמ"י ולרשויות המקומיות לפעול ללא דיחוי בעניין זה במטרה לשפר את איכות השירות לנוסעי הרכבת[108].

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי מספר מקומות החנייה הקיים בפועל ליד התחנות נמוך בשיעור ניכר ממספר החניות הדרוש על פי הנחות הסקר שנערך עבור משרד התחבורה ב-2008. ב-2017 היה ממוצע הנוסעים היומי, כ-218,000. על פי חישוב שערך משרד מבקר המדינה לפי הנחות הסקר, מספר החניות המינימלי הנדרש בהתאם למספר הנוסעים לשנת 2017, הוא כ-27,000[109]. באפריל 2017 היו בקרבת התחנות בסך הכול כ-19,400 מקומות חנייה (שהם רק כ-72% ממספר החניות הדרוש על פי הסקר). הגדלת מספר המשתמשים בתח"צ להגעה לרכבת וממנה עשויה לסייע בצמצום מספר מקומות החנייה הנדרשים.

מספר מקומות החנייה ליד תחנות הרכבת קטן בשיעור ניכר מהמספר הדרוש לפי הנחות הסקר שנערך עבור משרד התחבורה ב-2008. באפריל 2017 היו בקרבת התחנות בסך הכול כ-19,400 מקומות חנייה (כ-72% מהמספר הדרוש לפי הסקר)

מחסור במקומות חנייה ליד תחנות רכבת גדולות

משרד מבקר המדינה בחן את מספר מקומות החנייה ליד תחנות רכבת עירוניות שבהן היה מספר הנוסעים הגבוה ביותר[110] בשנת 2017 (מחוץ לתל אביב). בלוח 4 להלן נתונים על מספר הנוסעים, ממוצע הנוסעים היומי[111], מספר מקומות החנייה ליד התחנות האמורות ומספר מקומות החנייה המינימלי הנדרש לפי הסקר מ-2008.

108 **שם**, עמ' 1214.

109 מחושב בהנחה של מקום חנייה אחד לשמונה נוסעים בתחנה עירונית. יש לציין כי על פי הסקר מ-2008 נדרשים בתחנה אזורית יותר מקומות חנייה - אחד לחמישה אנשים.

110 בבדיקה לא נכללה תחנת הנוסעים בנמל התעופה בן גוריון בשל מאפייניה הייחודיים.

111 קיימת שונות בין מספר הנוסעים הנכנסים והיוצאים מתחנה. החישוב נעשה לפי ממוצע של הנוסעים הנכנסים והיוצאים, ולפי 300 ימים בשנה.

לוח 4: **מספר נוסעים ממוצע ב-2017, מספר מקומות החנייה המוצעים בתחנות גדולות מחוץ לתל אביב מול מקומות חנייה נדרשים**

תחנה	מספר הנוסעים ב-2017	ממוצע יומי של נוסעים	מקומות חנייה מוצעים	מספר מקומות החנייה המינימלי לפי הסקר מ-2008
חיפה חוף-הכרמל	2,434,449	8,115	1,467	1,014
רחובות	2,168,605	7,229	237	*904
נתניה	1,890,655	6,302	1,052	788
באר שבע מרכז	1,856,814	6,189	300	774
אשדוד עד הלום	1,755,694	5,852	**388	731
עכו	1,252,428	4,175	***230	522

נתוני חברת הרכבת בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* חושב על פי תחנה עירונית, לפי מקום חנייה אחד לשמונה נוסעים.
** מתוכננת הוספת 76 מקומות חנייה.
*** מתוכננת הוספת 200 מקומות חנייה.

1. **תחנת רחובות:** מספר מקומות החנייה ליד תחנה זו (237 מקומות חניה) קטן בשיעור ניכר מהמספר הנדרש על פי הסקר מ-2008 (904 מקומות חניה).

סוגיית החנייה ליד תחנה זו עלתה גם בתשובות לשאלון שיתוף הציבור: "בבירור ישנה עדיפות לעידוד נסיעה בתחבורה ציבורית, אך בפועל אין כך המצב, בגלל קשיי חניה בתחנת הרכבת. לפעמים קורה לי המצב ההפוך מזה שתיארתי לעיל - שאני חייב לנסוע באוטו פרטי, היות ואין די חניה בתחנת הרכבת, ולכן אין לי אפשרות להגיע אליה בצורה סבירה. אני ספציפית מדבר על תחנת רכבת רחובות (הדר), שראוי לציין שיש לידה חניה, אבל כמות קטנה מאוד ביחס לביקוש הגבוה (שכן היא משמשת הרבה מאוד מתושבי רחובות והסביבה)".

2. **תחנת הרכבת "עד הלום" באשדוד:** כבר ב-2009 התריע הצוות שהכין את תיק התחנה על מחסור במקומות חנייה מוסדרים לידה - במתחם היו רק כ-300 מקומות חנייה מוסדרים, אבל בפועל חנו באזור המתחם כ-450 כלי רכב.

נמצא כי מספר מקומות החנייה ליד תחנות הרכבת ברחובות, בבאר שבע מרכז, באשדוד עד הלום ובעכו נמוך בשיעור ניכר מהמספר הנדרש לפי הנחת מבצעי הסקר ב-2008. לדוגמה, בשנים 2008 - 2017 חל גידול של כ-53% במספר הנוסעים בתחנת הרכבת עד הלום באשדוד, ואולם מספר מקומות החנייה המוסדרים לא גדל בשיעור דומה: באפריל 2017 היו באזור המתחם רק כ-388 מקומות חנייה מוסדרים, מספר שכאמור לא ענה על צורכי הנוסעים עוד בעבר.

עקב מחסור במקומות חניה נהגים רבים חונים במקומות אסורים שחלקם מסוכנים ועלולים להפריע לתנועה

מחסור במקומות חנייה וחנייה במקומות אסורים בתחנות אזוריות

תחנה אזורית משמשת כמה יישובים באזור שבו היא ממוקמת, ולעיתים היא מרוחקת ממרכז עירוני או נמצאת בשוליו. מאפיין זה ומיעוט קווי תח"צ לתחנה מגדילים את תלות הנוסעים ברכב פרטי כאמצעי הגעה לתחנה. דוגמאות לתחנות אזוריות הן חדרה מערב, כרמיאל, בית שמש ובית יהושע. מחסור במקומות חנייה ליד תחנות רכבת גורם לחניות כלי רכב במקומות אסורים או שאינם מיועדים לחנייה. תופעה זו נצפתה גם בסיורים שערך משרד מבקר המדינה בתחנות חדרה מערב ובית יהושע כמתואר להלן:

1. **תחנת חדרה מערב:** מספר החניות בתחנה זו קטן בשנים 2010 - 2017 מכ-540 מקומות חנייה ב-2010 (על פי הנתונים בתיק התחנה) לכ-300 מקומות באפריל 2017 (על פי נתוני אגף דרכים ברכבת), אף על פי שבמהלך שנים אלו גדל מספר הנוסעים בתחנה זו בכ-50%. בהיעדר מקומות חנייה הנהגים חונים במקומות אסורים ובכללם יער חדרה, כמוצג בתמונות להלן:

תמונה 6: **חניית כלי רכב ביער חדרה**

המקור: משרד מבקר המדינה.

2. **תחנת כרמיאל:** התחנה נפתחה בספטמבר 2017. לתחנה זו מגיעים תושבים רבים גם מיישובי הסביבה. ליד תחנת הרכבת הוקם חניון ובו 750 מקומות חנייה, אך הם מתמלאים כבר בשעות הבוקר המוקדמות. כבר בחודש הפתיחה דיווח מנכ"ל חברת הרכבת לדירקטוריון החברה כי אין די מקומות חנייה ואנשים "כבר החלו לחנות בגבעות".

3. **תחנת בית שמש:** תחנה אזורית המשמשת את תושבי בית שמש וכן יישובים כפריים וקיבוצים הסובבים אותה. מספר הנוסעים בתחנה ב-2017

היה כ-1.2 מיליון, גידול של כ-167% משנת 2009 (כ-450 אלף נוסעים). מספר הנוסעים היומיים ב-2017 היה כ-2,000, ולכן מספר החניות המזערי המומלץ (לפי מקום חנייה אחד לחמישה נוסעים) על פי הסקר מ-2008 הוא כ-400. בפועל, ליד התחנה יש רק כ-130 מקומות חנייה.

4. **תחנת בית יהושע:** מספר מקומות החנייה ליד התחנה מצומצם, ובסיור של משרד מבקר המדינה במהלך הביקורת בתחנה נצפו מכוניות שחנו גם באזורים אסורים, ובכלל זה במקום שנועד להורדת נוסעים שהגיעו לתחנה ברכב פרטי ("הבא וסע"), כמתואר בתמונות הבאות:

תמונה 7: **חנייה במקומות אסורים ליד הכניסה לתחנת בית יהושע**

המקור: משרד מבקר המדינה.

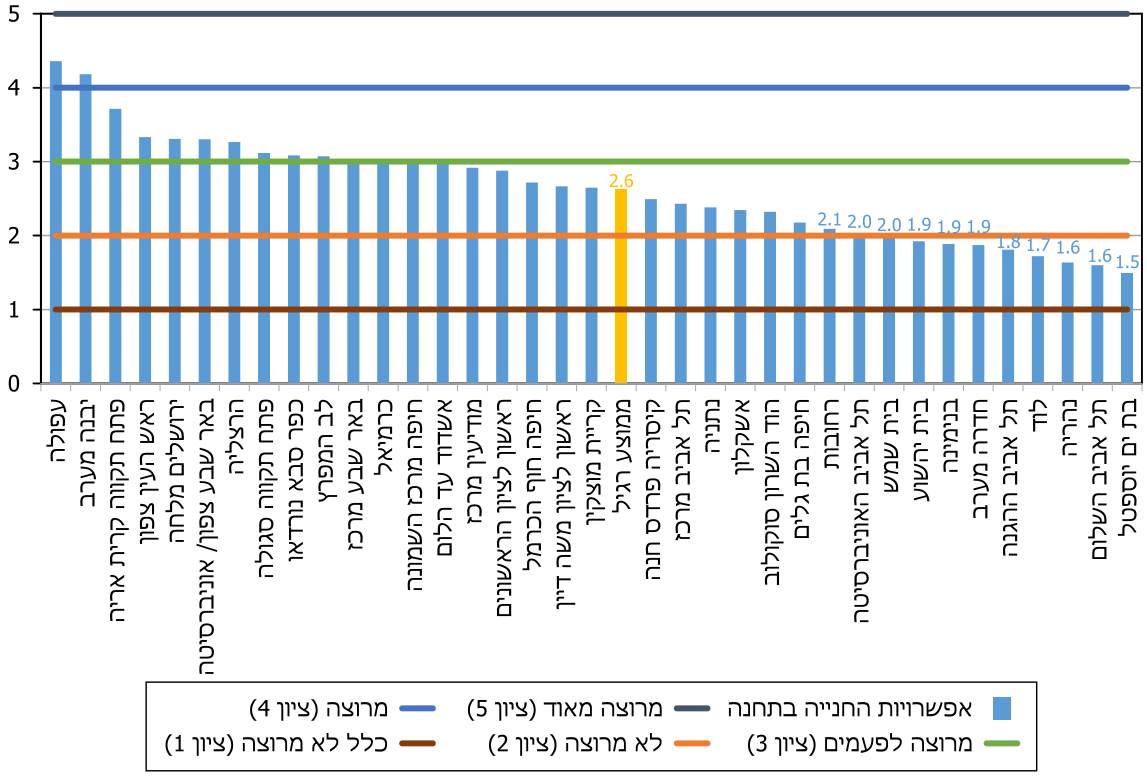
משרד התחבורה הודיע בתשובתו הנוספת כי התקבלה הרשאה תקציבית לביצוע פרויקט של בניית חניות נוספות בבית יהושע.

מבדיקה וסיורים שערך משרד מבקר המדינה בכמה תחנות רכבת אזוריות נמצא כי עקב מחסור במקומות חנייה, נהגים רבים חונים במקומות אסורים שחלקם גם מסוכנים ויכולים להפריע לתנועה. על משרד התחבורה, בשיתוף חברת הרכבת והרשויות המקומיות, לבחון יחדיו דרכים לפיתוח מקומות חנייה נוספים בתחנות האזוריות.

חוסר שביעות רצון של משתמשי הרכבת מאפשרויות החנייה בתחנה

3,967 משיבים להליך שיתוף הציבור, התייחסו לנושא אפשרות החנייה בתחנות הרכבת. מניתוח התשובות עלתה שביעות רצון נמוכה במיוחד מאפשרויות החנייה בתחנות רכבת רבות (תרשים 16).

תרשים 16: **מידת שביעות הרצון מאפשרויות החנייה בתחנה, על פי שאלון שיתוף הציבור**



על פי נתונים מהליך שיתוף הציבור שעשה משרד מבקר המדינה בדצמבר 2017.

מהתרשים עולה כי יותר ממחצית (כ-51%) השיבו שהם "לא מרוצים" או "כלל לא מרוצים" מאפשרויות החנייה בתחנה. דרגת שביעות הרצון הנמוכה ביותר הייתה הן בתחנות עירוניות - בת ים יוספטל, נהרייה, לוד, רחובות ומרבית תחנות תל אביב: השלום, ההגנה והאוניברסיטה; והן בתחנות אזוריות - חדרה מערב, בנימינה, בית יהושע ובית שמש.

להלן דוגמה לחוסר שביעות רצון שעלתה בשאלון: "אין חניה מספיקה בתחנות בנימינה פרדס חנה וחוף הכרמל. חיפוש החניה עצמה יכול להגיע ליותר מחצי שעה."

מחסור במקומות חנייה מאריך את זמן הנסיעה הכולל של הנוסע אל יעדו, ומקטין את כדאיות השימוש ברכבת ואת פוטנציאל המעבר משימוש ברכב פרטי לשימוש בתח"צ. הקמת חניונים ליד תחנות הרכבת דורשת ייעוד שטחים לצורך זה - דבר התלוי בכמה גורמים נוספים כגון משרד התחבורה, הרשויות המקומיות, רמ"י ומשרד האוצר ובחינת דרכים לייעול השימוש בשטחים, כגון בניית חניונים בקומות. על הגורמים האחראים להקצאת שטחים להקמת חניונים לפעול ללא דיחוי כדי לשפר את איכות שירות החנייה לנוסעי הרכבת, דבר שיעודד את השימוש ברכבת.

חברת הרכבת כתבה בתשובתה כי היא פועלת בשיתוף עם עיריות ומועצות אזוריות להוספת מקומות חנייה, לדוגמה: הקמת תחנת רכבת חדשה בלוד; שיפור דרכי הגישה מחניון סמוך לתחנת הרכבת בנהרייה; הוספת כ-900 מקומות חנייה ליד תחנת הרכבת בחדרה מערב בשיתוף פעולה עם עיריית חדרה; הוספת כ-110 מקומות חנייה ליד תחנת הרכבת בבנימינה, הוספת כ-200 מקומות חנייה וקידום הקמת מבנה חנייה לכ-1,000 מקומות חנייה ליד תחנת הרכבת בבית יהושע; הוספת 55 מקומות חנייה והקמת חניון של כ-150 מקומות ליד תחנת הרכבת בבית שמש. עוד הוסיפה חברת הרכבת כי תחנות תל אביב ממוקמות כולן בתוך רצועת האיילון ובלב אזור אורבני בנוי בצפיפות, באופן שלא ניתן להקים חניונים נוספים בתוך הרצועה או בסמוך לה.

רמ"י ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2018, כי הקצאת הקרקע היא השלב האחרון בתהליך לאחר השלמת ההליך התכנוני הסטטוטורי. היא הוסיפה כי היא פעלה, פועלת ותפעל להקצות את המקרקעין המיועדים לחנייה על בסיס תכנית סטטוטורית בתוקף וככל שיידרש בהתאם להוראות חוק חובת המכרזים ונהליו, החלטות מועצת מקרקעי ישראל ועל פי כל דין.

משרד התחבורה ציין בתשובתו כי הוא מכין "מדריך לתחנת רכבת מקושרת", שנועד לסייע לגורמי התכנון, כולל חברת הרכבת ורשויות מקומיות, ליצור הליך תכנוני רחב, הבוחן בין השאר את המרחב העוטף של תחנת הרכבת ואת פרוייקטי התשתית הנדרשים לצורך יצירת הקישוריות המיטבית לתחנה. לאחר השלמת התכנון יסייע המדריך גם לבחינת היעד המקסימלי של כמות הרכבים הפרטיים אשר להם תסופק חנייה בסביבת התחנה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה כי כבר בשנים 2009 - 2010 הכין תיקי תחנה המפרטים נושאים אלה. חרף זאת, כפי שציין משרד מבקר המדינה בדוגמאות לעיל, עדיין נדרש לשפר את הגישה לתחנות ולהוסיף מקומות חנייה. על משרד התחבורה לפעול ביעילות ובמהירות להשלמת המדריך וליישומו - וזאת במקביל לפעולות להגדלת מספר המשתמשים בתח"צ להגעה לרכבת וממנה - במטרה לקבוע את מספר מקומות החנייה הנדרשים ולהתארגן, במידת הצורך, להוספת חניות.

ליקויים בנגישות הולכי רגל לתחנות רכבת

הביקורת בדקה את נגישות הולכי הרגל לתחנת בני ברק ולתחנת תל אביב האוניברסיטה:

1. **תחנת בני ברק:** בדצמבר 2006 השלימה חברת נתיבי איילון הקמת גשר "מבצע קדש" מעל נחל הירקון, החוצה את מסילת הרכבת המחברת את תל-אביב לבני ברק ורמת גן. כבר ב-2009 נכתב בתיק תחנת הרכבת בני ברק, שהוכן על ידי משרד התחבורה, כי קשה להגיע מתחנת הרכבת אל תחנות האוטובוסים, וכי בתחומי התחנה אין תחנות אוטובוסים והן ממוקמות במתחם סמוך.

   בסיורים שערך משרד מבקר המדינה בתחנה בינואר וביולי 2018 עלה כי ההגעה לתחנה וממנה היא בגרם לולייני של כ-60 מדרגות, המקשה על הנגישות בין המפלסים לבעלי מוגבלויות, כמתואר בתמונה 8.

תמונה 8: **מעבר מתחנת הרכבת בבני ברק לתחנות האוטובוסים***

המקור: משרד מבקר המדינה.

* גרם מדרגות לולייני בין מפלס תחנת הרכבת בבני ברק לתחנת האוטובוס שבמפלס הכביש ברחוב מבצע קדש.

הביקורת העלתה כי רק בפברואר 2013 הודיעה חברת נתיבי איילון לנציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות במשרד המשפטים כי מתוכננת מעלית להנגשת המעבר בין מפלס תחנת הרכבת למפלס תחנת האוטובוסים, והיא מתעתדת לפרסם את המכרז להקמת המעלית בחודש מאי 2013.

בדיקה שערך משרד מבקר המדינה בינואר 2018 העלתה כי אין עדיין תחנות אוטובוסים במתחם תחנת הרכבת. תחנת האוטובוס היא בגשר "מבצע קדש" ואין עדיין מעלית אליה. ההגעה לתחנה וממנה היא בגרם לולייני של כ-60 מדרגות וקשה במיוחד לבעלי מוגבלות, לאזרחים ותיקים ולהולכי רגל עם עגלות ילדים.

עיריית בני ברק ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2018 כי מיקום תחנות האוטובוס אינו בתחום אחריותה. היא הוסיפה כי כגוף ציבורי, המעוניין בפתרון בעיות לכלל האוכלוסייה, היא תפנה לחברת האוטובוסים על מנת להסדיר תחנת אוטובוס בסמיכות ככל האפשר לתחנת הרכבת.

חברת נתיבי איילון ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2018 כי המדרגות נבנו באופן זמני, באישור הוועדה המקומית והוועדה המחוזית לתכנון ובנייה, והן מיועדות לשמש עד שיוקם קו הרכבת הקלה, שאמור לעבור בנתיב זה ויחייב את הרחבת הגשר. היא הוסיפה כי בנתה ב-2010 רמפות המאפשרות נגישות להולכי רגל ולאנשים עם מוגבלויות, אך "לולאת הרמפה רחבה יחסית ומחייבת הליכה במסלול שאינו קצר". היא ציינה כי פעלה לגיבוש הסדר להקמת מעלית, אך הנושא לא הושלם עקב היעדר מימון לתחזוקתה. היא הוסיפה כי למיטב ידיעתה, הנושא נמצא בטיפול משרד התחבורה, הבוחן את האפשרויות להשלמת הפרויקט ולתחזוקתו.

משרד התחבורה הודיע בתשובתו כי הוא בוחן בחודשים האחרונים את האופן שבו ניתן לקדם פתרון של שביל גישה מוסדר ומעלית שתקשר בין תחנת רכבת בני-ברק לבין גשר "מבצע קדש" ותחנות האוטובוסים שנמצאות עליו. הוא הוסיף כי מכיוון שהשטח הוא בבעלות שתי עיריות (בני ברק במזרח הגשר, ליד תחנת הרכבת, ורמת גן במערבו) ואינו בבעלות חברת הרכבת, נדרש ניתוח משמעויות ועלויות של הגורם שיתחזק את המעליות, וכי הנושא צפוי להיפתר בחודשים הקרובים.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה, האחראי לכלל מערך התח"צ, על התמשכות ההליכים מאז 2009, למציאת פתרון לנגישות הולכי רגל בתחנת הרכבת בבני ברק. על משרד התחבורה לפעול בדחיפות להתקנת הסדרי גישה נגישים בין מפלס תחנת הרכבת למפלס תחנת האוטובוסים.

2. **תחנת אוניברסיטת תל אביב:** תחנה זו היא השלישית בגודלה במדינה במספר הנוסעים היומי הממוצע - כ-10,500 נוסעים ליום ב-2017. חלק מהנוסעים לומדים או עובדים באוניברסיטה, והגעה ברגל ממפלס היציאה

מתחנת הרכבת למפלס האוניברסיטה כרוכה בטיפוס של כ-90 מדרגות, כמתואר בתמונה.

תמונה 9: **הגעה אל תחנת האוניברסיטה בתל אביב**

המקור: משרד מבקר המדינה.

בדיקת משרד מבקר המדינה ב-2018 העלתה שאין חלופה אחרת להולכי רגל להגעה מהתחנה ואליה, כגון דרגנוע או מעלית. במצב המתואר מובן כי הנגישות של בעלי מוגבלויות לתחנה, לאזרחים ותיקים ולהולכי רגל עם עגלות ילדים קשה שבעתיים.

עירית תל אביב-יפו ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיולי 2018 כי הנגישות לתחנה הייתה אמורה להיות מטופלת במסגרת פרויקט הכולל דרגנוע ומעלית. היא הוסיפה כי בתהליך קידום תכנון מפורט של הפרויקט, התברר כי הפרויקט מתנגש עם תוואי הקו הירוק של הרכבת הקלה. לכן לא ניתן לממש את הפרויקט במלואו, אלא רק לאחר סיום עבודות הקו הירוק בשנת 2024 והיא בוחנת חלופות אפשריות לביצוע.

על עירית תל אביב-יפו לפעול להשלמה מהירה של פתרון שישפר את נגישות התחנה להולכי רגל לבעלי מוגבלות, לאזרחים ותיקים ולהולכי רגל עם עגלות ילדים, עוד לפני השלמת הקו הירוק של הרכבת הקלה, המתוכננת רק ל-2024.

זיהום אוויר בתחנות

הרכבות מופעלות בדיזל, שהליך שריפתו מלווה בפליטת מזהמים לאוויר. חלק מרציפי תחנות הרכבת, בייחוד לאורך נתיבי איילון (תחנת תל אביב - השלום, בת ים וחולון), סמוכים לכביש נתיבי איילון, אשר זיהום האוויר בו גדול בשל מסת כלי הרכב הגדולה העוברת בו. תחנות אלה סגורות בחלקן, ובכך נפגעת אפשרות אוורורן. הרכבת מפרסמת באתר האינטרנט שלה, בתחנות וברציפים אזהרה לנוסעים לא לשהות ליד הרציפים אלא להמתין בתוך התחנות בשל זיהום האוויר ברציפים, העולה על התקן המותר.

חברת הרכבת ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי ערכה פיילוט להתקנת מסנני חלקיקים על קרונות הכוח[112] הקיימים. ניסוי זה הסתיים בהצלחה בפברואר 2018, ובעקבות כך היא התקינה מסננים נוספים לצורך הבדיקות. כמו כן, היא פועלת עם המשרד להגנת הסביבה לתיאום קצב ההתקנה של המסננים. חברת הרכבת העריכה כי זיהום האוויר יפחת באופן משמעותי, בעיקר לאחר הסבת כלל המערכת להנעה בחשמל.

נוכח העובדה שחשמול הרכבת מתעכב[113], על הרכבת להשלים את התקנת המסננים ולהמשיך לפעול לצמצום זיהום האוויר בתחנות שבהן רמת הזיהום גבוהה במיוחד.

112 קרון המכיל גנרטורים המספקים חשמל למערכות הרכבת שאינן קשורות להנעתה, כגון מערכות מיזוג אוויר ותאורה.

113 ראו לעיל **דוח שנתי 68א** (2017), "חברת רכבת ישראל בע"מ - ביצוע פרויקט החשמול", עמ' 661 - 695.

סיכום

הממשלה השקיעה משאבים כספיים רבים במשך השנים לפיתוח רשת מסילות הרכבת, לפתיחת קווי נוסעים חדשים ולהקמת תחנות חדשות ברחבי הארץ. כתוצאה מהשקעות אלו ולאור יתרונות הנסיעה ברכבת על פני השימוש ברכב פרטי, במיוחד עקב הגודש בכבישים, גדל מספר הנוסעים ברכבת באופן ניכר, דבר המעיד כי אפשר לשנות הרגלי נסיעה של תושבים. מספר הנוסעים אף עשוי לגדול בהרבה אם יוצעו להם שירותי תח"צ איכותיים ויעילים.

הכדאיות והנוחות של הנסיעה ברכבת תלויות ביעילותם ובזמינותם וכן בטיב השירות של כלל שלבי הנסיעה וההגעה "מדלת לדלת" - מדלת בית הנוסע אל יעדו. נוסע ברכבת שיחליט להגיע לרכבת בתח"צ עלול לגלות תדירות נמוכה אם בכלל של תח"צ לתחנת הרכבת. אם יבחר להגיע ברכבו, בחלק מהתחנות הוא עלול שלא למצוא חנייה. לאחר שהגיע לרכבת הוא יגלה שבקווים רבים תדירות הרכבת נמוכה. רכבת שתגיע עלולה לאחר, ולאחר שיעלה לרכבת בשעות השיא הוא צפוי לעמוד במהלך הנסיעה עקב הצפיפות הגדולה.

למרות הגידול במספר הנוסעים בשנים האחרונות, הנסיעה ברכבת עדיין אינה אטרקטיבית דייה, וציבור גדול ממשיך להשתמש בכלי רכב פרטיים למרות הגודש בכבישים. כדי להעלות את מספר המשתמשים בתח"צ בכלל וברכבת בפרט, הרשות הארצית, משרד האוצר וחברת הרכבת, בשיתוף עם מפעילי תח"צ אחרים, נדרשים לפעול לשיפור שילובה של הרכבת במערך התח"צ, במטרה להיטיב את השירות ולהגביר את כדאיות הנסיעה ברכבת. הצורך בראייה כוללת ומתכללת ובהסרת חסמים הנובעים, בין היתר, ממעורבותם של גורמים רבים בתחום זה, מחייב גם קידום החלטות הממשלה הקיימות להקמת רשויות מטרופוליניות. כמו כן, על משרד התחבורה לפעול במרץ לקידום התשתית להרחבת פעילות הרכבת, ובייחוד לקידום תשתיות חיוניות, כגון מסילה רביעית באזור תל אביב עליה הוחלט עוד בשנת 2002, שבלעדיהן לא ימוצו היתרונות הגלומים במערכת התח"צ.

להרחבת השימוש ברכבת יתרונות רבים, ובהם הפחתת תאונות דרכים, צמצום הפגיעה באיכות הסביבה, צמצום פקקי תנועה ואי-בזבוז שעות נסיעה רבות בכבישים. הליקויים שהועלו בדוח זה מחייבים בדק בית יסודי במשרד התחבורה ובחברת הרכבת בנושא יכולת החברה לתת מענה למספר הנוסעים ההולך וגדל ובנושא השירות לנוסעים.

קידום שירותי התחבורה הציבורית באוטובוסים

תקציר

רקע כללי

האוטובוסים הם אמצעי התחבורה הציבורית המרכזי במדינת ישראל והם מהווים את עמוד התווך בתחום הסעת המונים. על פי נתוני משרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה או המשרד), בשנה ממוצעת כ-13,000 נהגים המועסקים על ידי המפעילים השונים מבצעים כ-650 מיליון נסיעות נוסעים באמצעות כ-9,500 אוטובוסים הפועלים בענף. מפעילים אלה פועלים מכוח רישיונות קו שנתיים הניתנים לכל קו בנפרד. משרד התחבורה, באמצעות הרשות הארצית לתחבורה ציבורית (להלן - הרשות הארצית או הרשות), הוא מאסדר הענף ופועל לעידוד השימוש באוטובוסים ולשיפורו.

הממשלה, באמצעות המשרד והרשות הארצית, מאסדרת את הענף בכל הקשור לרישוי שירותי התחבורה הציבורית, אישור מסלולי נסיעה, מיקום תחנות ההסעה, תעריפי הנסיעה, רמת השירות הניתן לציבור וביצוע בקרות שונות על המפעילים כדי לוודא את עמידתם באיכות הביצוע וברמת השירות הניתנת לציבור הנוסעים. למשרד התחבורה מוקנות, על פי פקודת התעבורה [נוסח חדש], סמכויות בתחום הרישוי, קביעת התעריפים, הגדרת מאפייני הרשת, רמת השירות, הפיקוח והבקרה על כל הענף. הממשלה משקיעה סכומים ניכרים בפיתוחה ובקידומה של התחבורה הציבורית. בשנת 2016 הסתכמו ביצועי התקציב של הממשלה בסובסידיה להפעלת תחבורה ציבורית באוטובוסים בכ-4 מיליארד ש"ח.

בשנים 2013 עד 2017 עלה מספר הנסיעות באוטובוסים בכ-42%. הגורמים העיקריים לכך היו כמה פעולות של משרד התחבורה ושל הרשות שתרמו לעידוד השימוש באוטובוסים על ידי ציבור הנוסעים, בזה: העצמת הליך הפרטת הקווים; קידום רפורמת תעריפים כלל-ארצית; הפעלת כרטיס רב-קו בכלל מפעילי התחבורה הציבורית; גידול בתקציבי הסובסידיה המשולמים למפעילים; קידום טכנולוגיות תחבורתיות; הפעלת מרכז מידע ארצי ועוד. עם זאת, הגידול במספר הנסיעות הוא גם תוצאה של עליית הביקוש בגלל עליית הגודש בכבישי המדינה.

עד תחילת שנות האלפיים, כמעט את כל שירותי התחבורה הציבורית באוטובוסים נתנו אגד - אגודה שיתופית לתחבורה ציבורית בישראל (להלן - אגד) ודן - חברה לתחבורה ציבורית בע"מ (להלן - חברת דן או דן). בתחילת שנות האלפיים החלה הממשלה בהליך העברת אשכולות של קווי אוטובוסים מאגד ומדן למפעילים שנבחרו במכרזים של משרד התחבורה.

בהסכמים שהמדינה חותמת עם המפעילים נקבעים תנאי השירות אשר מחייבים את מפעילי התחבורה. תנאים אלה כוללים את מסגרת השירות שהם

חייבים להעניק לנוסעים באשכולות שבאחריותם, במטרה להבטיח רמת שירות[1] טובה ויעילה לנוסעים (להלן - רמת שירות).

פעולות הביקורת

בחודשים אוקטובר 2017 - מרץ 2018 בדק משרד מבקר המדינה את נושא קידום שירותי התחבורה הציבורית באוטובוסים. הביקורת נעשתה במשרד התחבורה, בייחוד ברשות הארצית, באגף תקציבים במשרד האוצר ובכמה רשויות מקומיות.

הליקויים העיקריים

מכרזים לבחירת מפעילי התחבורה הציבורית והפעלתם

הרכב המשקלות הקיים במסגרת הקריטריונים לבחירת הזוכה במכרז להפעלת אשכול תחבורה ציבורית עלול לאפשר זכייה במכרזים להצעות זולות מספיק של מפעילים שסיפקו בעבר שירותים ברמה נמוכה. במהלך תקופת ההפעלה, הצעה זולה עלולה להגביר את הסיכונים של המפעילים ולפגוע ברווחיותם, שיובילו לפגיעה ברמת השירות לנוסע.

שיטת התשלום למפעילים, כפי שהיא מעוגנת כיום בהסכמים בין המדינה לבינם, כוללת מרכיב עיקרי שמשולם על פי הנסועה בפועל של האוטובוסים באשכול, ומרכיב משני משתנה ומצומצם שמשולם בעיקר לפי כמות הנוסעים באוטובוסים. שיטת תשלום זו אינה מתמרצת את המפעילים להגדיל את כמות הנוסעים ולפעול לשיפור השירות. יצוין כי במשרד מבקר המדינה התקבלו תלונות על אי-עצירת אוטובוסים בתחנות.

מודל התחרות הקיים בענף הוא מודל של "תחרות על השוק" (באמצעות הליך מכרז לבחירת מפעיל לאשכול) ולא "תחרות בתוך שוק" (באמצעות מפעילים מתחרים באותו אשכול). היעדר תמריצים מספיקים למפעילים וכשלים שונים במערך הפיקוח והבקרה שמבצע משרד התחבורה על פעילותם פוגעים ביסודות המודל הקיים ואינם מבטיחים שהמפעילים יספקו שירותים על פי הנקבע ברישיונות. כמו כן, המשקל הגבוה הניתן להצעה הכספית של המפעילים במכרזים, מחייב אותם להגיש הצעה זולה יחסית כדי להגדיל את סיכוייהם לזכות בהליך המכרז. בשל כך ובשל הסיכונים

1 רמת השירות נקבעת בהסכמים עם המפעילים וכוללת בין היתר, יציאה של כל האוטובוסים על פי התכנון, עמידה בלוחות זמנים, איכות האוטובוסים, איכות השירות וכו'.

התפעוליים הרבים שמאפיינים את תנאי ההתקשרות בין המפעילים למדינה עלולה לפגוע ברווחיות המפעילים, ובעקבות לכך, ולהביא לידי פגיעה בשירות.

ביצוע נסיעות בפועל בהתאם לתנאי ההסכם

מעיון בנתוני אי-ביצוע נסיעות בשנת 2017 עולה כי בחלק מ-24 האשכולות שנבדקו (מתוך 34 אשכולות פעילים) נמצאו חריגות רבות של אי-ביצוע נסיעות על פי הנקבע ברישיון הקווים, וכך לא עמדו מפעילים אלה ברמת השירות הנדרשת. בין היתר נמצא כי לא בוצעו מעל 330,000 נסיעות מתוך 13.7 מיליון (כ-2.4% מהנסיעות המתוכננות); מתוך 288 תצפיות חודשיות נמצאו חריגות ב-111 תצפיות; ב-3 אשכולות הייתה חריגה בכל אחד מחודשי השנה; בחודשי הקיץ והחגים החריגות רבות הרבה יותר. חריגות בהיקפים כאלה פוגעות בנוסעי התחבורה הציבורית ובאלה הסומכים עליה וזקוקים לה.

אף שבאשכולות מסוימים הייתה חריגה מהותית מרמת השירות הנדרשת, משרד התחבורה לא נקט באמצעים העומדים לרשותו על פי ההסכמים עימם. כמו כן, משרד התחבורה לא דרש הסברים מהמפעילים בנוגע לחריגות מהמתוכנן ואף לא קיים דיונים פנימיים לצורך הפקת לקחים בנושא.

פיקוח משרד התחבורה על התחבורה הציבורית

היקף הבקרות שמבצעות חברות הבקרה הוא כ-1.5% מכלל פעילות מפעילי התחבורה הציבורית. למרות שישנם דוחות הכוללים נתונים רבים, במשרד התחבורה אין מתקיימים דיונים שוטפים של אנשי המקצוע וההנהלה הבכירה בנוגע לניתוח של תוצאות דוחות הבקרה שמכינות עבורו חברות הבקרה ושל הממצאים העולים מהם. כמו כן, אין מתקיימים דיונים תדירים ומסודרים או תהליכי הפקת לקחים עם המפעילים השונים לצורך שיפור וייעול השירות בהתאם לממצאים שהועלו בדוחות אלה, וכן לפתרון בעיות שהעלו המפעילים בעקבות העבודה בשטח.

משרד התחבורה אינו משתמש במידע המלא המצוי במערכת "כל נתון"[2] לצורך בקרה על פעילות המפעילים, אלא מסתפק בקבלת דוחות המתבססים על מידע מדגמי. היקף הפיקוח של המשרד אינו נותן תמונת מצב שלמה למקבלי ההחלטות על פעילות המפעילים, מאפשר חריגות רבות מתנאי הרישיון ואינו מאפשר התדיינות אפקטיבית מול המפעילים כדי לשפר את רמת השירות.

חסמים המונעים את שיפור השירות באוטובוסים

למרות המחסור הידוע זה שנים בתשתיות התומכות בתחבורה ציבורית, כגון מסופים, חניונים וחדרי מנוחה לנהגים, עד למועד סיום הביקורת, מרץ 2018, לא ניתן פתרון הולם לרוב החסמים המונעים את הפיתוח המערכתי של התשתיות האלה, ובעיקר לקושי להגיע להסדרים מתאימים עם הרשויות המקומיות השונות.

למרות הקושי הקיים באיתור שטחים מתאימים לתשתיות תח"צ, כגון שטחים לחניוני לילה ומסופי תפעול, משרד התחבורה הטיל אחריות זו על מפעילים. רוב המפעילים לא המציאו למשרד התחבורה לפני מועד תחילת ההפעלה בפועל מסמכים חתומים המסדירים חניוני לילה ומסופי תפעול, כפי שנדרש בהסכם. כמו כן, משרד התחבורה לא הסביר כיצד אישר למפעילים רבים להפעיל את השירות אף שלא שעמדו בתנאי המכרז ובסעיף בחוזה ההפעלה שבו הם מתחייבים להבטיח תשתיות אלו.

מחסור בנהגים

למרות הצורך והמודעות לפתור את בעיית המחסור הרב בנהגים בענף, הנובע בין היתר מעיכובים בתהליך ההכשרה, העדר תשתיות תומכות לשיפור תנאי העבודה וההעסקה של הנהגים, והגדלת שירותי התחבורה הציבורית, משרד

2 מ-2015 משרד התחבורה משתמש במערכת ממוחשבת אשר מספקת את כל המידע הקיים על ביצוע הנסיעות בפועל של המפעילים השונים, וזאת בהשוואה למספר הנסיעות הקבוע ברישיון.

התחבורה לא פעל עם הגופים הרלוונטיים, בין היתר משרד הבריאות, לקדם פתרון בשיתוף המפעילים לבעיית המחסור בנהגים. הדבר גרם לכך שהמפעילים השונים מתקשים לספק את היקף השירות שמשרד התחבורה עצמו קובע במכרזים ולשנותו ולשפרו בתקופת ההפעלה. המחסור בנהגים גורם להידרדרות השירות ואיכותו.

המחסור בנהגים והצורך לספק את השירות על פי הנקבע ברישיונות הקווים מקשה על המפעילים לספק את השירות בהתאם לתקנות התעבורה, התשכ"א- 1961[3]. חריגה מתקנות אלו עלולה לפגוע ברמת הנהיגה של הנהגים, וכתוצאה מכך לסכן באופן חמור את בטיחות הנוסעים.

אי-שוויון בהיקפי השירות ברמה הארצית

בפברואר 2016 הכינה הרשות הארצית סקירה השוואתית בין היקפי שירות[4] התחבורה הציבורית ברשויות מקומיות בישראל. ב-65 מתוך 112 רשויות פריפריאליות ברמה כלכלית-חברתית נמוכה (לפי הגדרת הלמ"ס) היקף השירות קטן בשיעור של כ-31% מן הממוצע הכלל-ארצי.

ממסמך שהכינה הרשות ביולי 2016 לצורך הגדלה תקציבית עבור תוספות שירות בשנים 2017-2018 עולה כי 99 יישובים אינם מקבלים כל שירות אוטובוסים, אף שמרחקם מציר ראשי מצדיק הכנסת קו אליהם, וכי 238 יישובים נוספים מקבלים שירות אוטובוסים בתדירות נמוכה מהמינימום הנדרש לגודל היישוב.

עידוד השימוש בתחבורה ציבורית

תוכנית ייעודית בנושא מתן תמריצים לעידוד השימוש בתחבורה ציבורית במקומות עבודה לא הוכנה, ותקצוב התוכנית ב-40 מיליון ש"ח לא בוצע בפועל; זאת למרות החלטת הממשלה ממאי 2013 לגבש תוכנית להפחתת השימוש ברכב פרטי בנסיעות לעבודה.

הביקורת העלתה כי עד מועד סיום הביקורת, שר התחבורה ושר האוצר טרם גיבשו את התוכנית לעידוד השימוש בתחבורה ציבורית בהתאם להחלטות הממשלה בנושא, וממילא הגורמים המקצועיים במשרד התחבורה ובמשרד האוצר לא פעלו ולא גיבשו מדיניות מתאימה התנהלות זו פוגעת במשילות והיא בניגוד לכללי מינהל תקין.

3 תקנות אלו מגדירות את שעות העבודה והמנוחה של נהג אוטובוס.

4 תקן השירות מוגדר בהתאם לסוגי מרחב ובהתאם לגודל השכונה ומיקומה הגיאוגרפי.

ההמלצות העיקריות

על משרד התחבורה לפעול כדלהלן:

1. לבחון את המשקלות שהוא קבע במכרזים שערך בשנים האחרונות ולשקול את הצורך לשנותם כך שיזכו במכרז הצעות שיבטיחו את מתן שירות איכותי לנוסעים.
2. לשקול לשנות את שיטת תגמול המפעילים, ובין היתר את הצורך והכדאיות במתן תגמול גבוה יותר עבור כמות הנוסעים.
3. לקבוע במכרזים ובחוזים עם המפעילים תנאים שיצמצמו ככל האפשר את הסיכון ואי-הוודאות העלולים להכביד על המפעילים ולפגוע בתפקודם השוטף.
4. לפעול למיגור החריגות מתנאי השירות שנקבעו בהסכמים עם המפעילים ולמצוא להן פתרונות. בין היתר, יש לשקול כיצד להפחית את מספר החריגות בשירות בחודשי הקיץ והחגים, או לחלופין: לבדוק אם כמות הנסיעות המתוכננות בחודשים אלה נחוצות.
5. לאכוף את מדדי השירות כפי שמופיעים בהסכמים ולנקוט סנקציות כלפי מפעילים שאינם עומדים ברמות השירות הנדרשות. כמו כן, על משרד התחבורה לקיים ישיבות מקצועיות תדירות עם המפעילים ועם אנשי המקצוע במשרד לצורך תיקון הליקויים.
6. לעשות שימוש מקיף ויעיל במידע המצוי ברשותו וכן במידע המתקבל מחברות הבקרה לצורך ביצוע בקרות מקיפות ויעילות שיתרמו תרומה של ממש לאיכות ביצועי המפעילים ולשירות הניתן לציבור הנוסעים.
7. לפעול בהקדם להסרת חסמי התשתית המונעים את שיפור איכותו של השירות באוטובוסים. אם יהיה קושי ממשי לקדם את הנושא עקב היעדר הסכמות בין המשרד לבין הרשויות המקומיות, על המשרד לשקול פנייה לממשלה למציאת פתרונות מעשיים ולהמשיך את פעילותה לקידום הקמתן של רשויות מטרופוליניות.
8. לשקול לנהל ולתאם את נושא חסמי התשתית, המונעים פיתוח, באופן ישיר מול הרשויות המקומיות ומול גופי התשתית הרלוונטיים, ולא לחייב את המפעילים לדאוג לכך, וזאת כדי לטפל בנושא בצורה יעילה ומיטבית.
9. לעמוד על כך שהמפעילים יפעילו את הקווים בבטחה, בהתאם לחוק שעות עבודה ומנוחה, כדי למנוע פגיעה בבטיחות הנוסעים ושאר משתמשי הדרך.

10. לשפר באופן מהותי את שירותי התחבורה ליישובים שאינם מקבלים כל שירות וליישובים המקבלים שירות חלקי.

המחסור בנהגים מקצועיים מחייב את משרד התחבורה ואת משרד הבריאות למצוא פתרונות לייעול תהליך קבלת רישיון הנהיגה ולמניעת נשירה מיותרת של המעוניינים לעסוק בתחום במשך התהליך. לנוכח הסיבות הרבות לנשירה ולמחסור בנהגים, על משרד התחבורה בשיתוף הגופים הרלוונטיים לפעול לשיפור תנאי העבודה של הנהגים בענף.

סיכום

שירותי תחבורה ציבורית באמצעות אוטובוסים הם שירותים בסיסיים וחשובים ביותר לכלל תושבי המדינה לקיום תקין ולתפעולם השוטף של המשק והחברה. חשיבות זו נובעת בעיקר מההשפעה הרבה שיש לנגישות יעילה ואיכותית על קבוצות אוכלוסייה שונות, בעיקר על אוכלוסיות חלשות, וכן על המאמץ הלאומי להפחתת הגודש בכבישים. שירותי התחבורה הציבורית באוטובוסים הם חלק מרכזי בשירותי התחבורה הציבורית, שנועדו לספק לכל אזרח במידה שווה – ללא תלות באזור המגורים או ברמה החברתית-כלכלית – שירותים יעילים לצורך הניידות היום-יומית, הן ברמה הארצית והן בתוך המטרופולינים השונים, הן למרכזי תעסוקה והן ללימודים.

דוח זה העלה שבמקביל לפעולות משרד התחבורה להגברת השימוש בשירותי האוטובוסים במדינה, יש בהפעלת השירות ליקויים רבים ומשמעותיים. בין היתר, היעדר תמריצים מספקים וליקויים בפיקוח על פעילות המפעילים אינו מבטיח שהמפעילים מספקים שירותים מיטביים. כמו כן, המשקל הנמוך הניתן לאיכות השירות במכרזים לבחירת מפעילים עלול לאפשר זכייה של הצעה הכוללת רמת שירות מינימלית, אך זולה מספיק כדי לזכות בו. המשקל הגבוה הניתן להצעה הכספית של המפעילים במכרזים מחייב אותם להגיש הצעה זולה יחסית כדי להעלות את סיכוייהם לזכות בהליך המכרז, אך במקביל עולים הסיכונים לפגיעה ברווחיות המפעילים, ובעקבות זאת – לפגיעה בשירות לנוסע. עוד נמצא כי רמת השירות לאזרחים אינה אחידה בכל הארץ, וקיים מחסור בתשתיות חיוניות להפעלת שירותי אוטובוסים יעילים ואיכותיים. נוסף לכך, קיים מחסור חמור בנהגים, הפוגע בשירות ומאלץ את המפעילים להעסיק את הנהגים שעות מרובות ביום מתוך סיכון בטיחות הנוסעים. כמו כן נמצא כי חלק מהמפעילים לא עמדו בדרישות השירות שנקבעו בהסכמים עם המדינה, ונמצאו כשלים שונים במערך הפיקוח והבקרה של המשרד על המפעילים.

על משרד התחבורה והרשות הארצית לבצע עבודת מטה מעמיקה, שבה ייבחן אופן הניהול של מערך מפעילי האוטובוסים על רבדיו השונים, ובכללם התמריצים למפעילים, אופן הפיקוח של המשרד ושל חברות הבקרה שהוא מעסיק, הצורך בשיפור ניכר של מדדי השירות לציבור הנוסעים והצורך בסיוע למפעילים בפתרון בעיות מערכתיות, כגון חסמי התשתית והמחסור בנהגים. כמו כן, על המשרד לדאוג להמשך השיפור בשירותי האוטובוסים באזורי הפריפריה, שבהם השימוש בתחבורה הציבורית, בייחוד באוטובוסים, הוא בעל חשיבות יתרה.

מבוא

האוטובוסים הם אמצעי התחבורה הציבורית המרכזי במדינת ישראל והם מהווים את עמוד התווך בתחום הסעת המונים. על פי נתוני משרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה או המשרד), בשנה ממוצעת כ-13,000 נהגים המועסקים על ידי המפעילים השונים מבצעים כ-650 מיליון נסיעות נוסעים באמצעות כ-9,500 אוטובוסים הפועלים בענף. מפעילים אלה פועלים מכוח רישיונות קו שנתיים הניתנים לכל קו בנפרד. משרד התחבורה, באמצעות הרשות הארצית לתחבורה ציבורית (להלן - הרשות הארצית או הרשות), הוא מאסדר הענף ופועל לעידוד השימוש באוטובוסים ולשיפורו.

הממשלה, באמצעות המשרד והרשות, מאסדרת את הענף בכל הקשור לרישוי שירותי התחבורה הציבורית, אישור מסלולי נסיעה, מיקום תחנות ההסעה, תעריפי הנסיעה, רמת השירות לציבור וביצוע בקרות שונות על איכות הביצוע ועל רמת השירות הניתן לנוסעים. למשרד התחבורה מוקנות, על פי פקודת התעבורה [נוסח חדש] (להלן - פקודת התעבורה), סמכויות בתחום הרישוי, קביעת התעריפים, הגדרת מאפייני הרשת, רמת השירות, הפיקוח והבקרה על כל הענף. נוסף למשרד התחבורה, למשרד האוצר יש סמכויות בתחום ההסדרים הפיננסיים עם המפעילים. הממשלה משקיעה סכומים ניכרים בפיתוחה ובקידומה של התחבורה הציבורית. בשנת 2016 הסתכמו ביצועי התקציב של הממשלה בסובסידיה להפעלת תחבורה הציבורית באוטובוסים בכ-4 מיליארד ש"ח.

בלוח 1 מוצגים נתונים שהתקבלו ממשרד התחבורה בנושא נסיעות נוסע בתחבורה ציבורית (באלפים), לפי אמצעי תחבורה, בשנת 2017 לעומת שנת 2016.

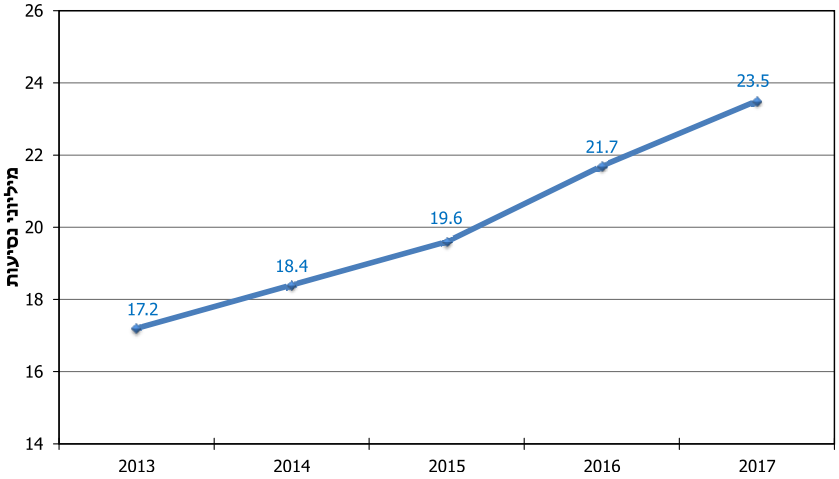
לוח 1: **נסיעות נוסע בתחבורה ציבורית, לפי אמצעי תחבורה, 2016 ו-2017 (באלפים)**

שנה	אוטובוס	רכבת ארצית	רכבת קלה (י-ם)	סה"כ
2016	710,951	60,093	37,633	**808,677**
2017	752,726	64,603	42,457	**859,786**
שיעור הגידול	6%	8%	13%	**6%**

מקור : הרשות הארצית.

מנתוני לוח 1 עולה כי האוטובוסים הם הכלי המרכזי במסגרת השימוש בתחבורה ציבורית. היקף השימוש באוטובוסים בשנת 2017 הגיע לכ-87% מכלל השימוש בתחבורה הציבורית.

תרשים 1: **נסיעות אוטובוסים, 2013 עד 2017 (במיליונים)**



מתרשים 1 עולה כי בין השנים 2013-2017 חלה עליה של כ-42% במספר הנסיעות באוטובוסים. גידול זה הוא תוצאה בין היתר של מספר פעולות שביצעה הרשות שתרמו לעידוד השימוש באוטובוסים על ידי ציבור הנוסעים, בהם: העצמת הליך הפרטת הקווים; קידום רפורמת תעריפים כלל ארצית; הפעלת כרטיס רב-קו בכלל מפעילי התחבורה הציבורית; העלאת תקציבי הסובסידיה המשולם למפעילים; קידום טכנולוגיות תחבורתיות; הפעלת מרכז מידע ארצי ועוד. עם זאת, הגידול במספר הנסיעות הוא גם תוצאה של עליית הביקושים בגלל הגודש העולה בכבישי המדינה.

עד לתחילת שנות האלפיים, כמעט את כל שירותי התחבורה הציבורית באוטובוסים נתנו אגד - אגודה שיתופית לתחבורה ציבורית בישראל (להלן - אגד) ודן - חברה לתחבורה ציבורית בע"מ (להלן - חברת דן או דן). אגד הפעיל את רוב השירות העירוני והבין-עירוני למעט בגוש דן, אשר היה באחריותה של חברת דן. בתחילת שנות האלפיים החלה הממשלה בהליך העברת אשכולות של קווי אוטובוסים מאגד ומדן להפעלה באמצעות מפעילים שנבחרו במכרזי משרד התחבורה. כיום ישנם 17 מפעילי תחבורה ציבורית (להלן - תח"צ) באמצעות אוטובוסים, אשר נותנים שירותים ב-34 אשכולות.

הממשלה היא הרגולטור המסדיר את כל הפעילות של ענף התחבורה הציבורית. במסגרת זו מעניקה הממשלה רישיונות הפעלה, בהתאם לפקודת התעבורה, באמצעות מכרזים שהיא מקיימת מדי פעם בפעם, ובהם נבחרים מפעילי תחבורה לאשכולות הקווים השונים. בהסכמים שהמדינה חותמת עם המפעילים נקבעים תנאי השירות המחייבים את מפעילי התחבורה. תנאים אלה כוללים מסגרת שירות שהם חייבים להעניק לנוסעים באשכולות שבאחריותם, כדי להבטיח רמת שירות[5] טובה ויעילה לנוסעים.

5 רמת השירות נקבעת בהסכמים עם המפעילים וכוללת בין היתר, יציאה של כל האוטובוסים על פי התכנון, עמידה בלוחות זמנים, איכות האוטובוסים, איכות השירות וכו'.

פעולות הביקורת

בחודשים אוקטובר 2017 - מרץ 2018 בדק משרד מבקר המדינה את נושא קידום שירותי התחבורה הציבורית באוטובוסים. הביקורת נעשתה במשרד התחבורה, בייחוד ברשות הארצית לתחבורה ציבורית, באגף תקציבים במשרד האוצר ובכמה רשויות מקומיות.

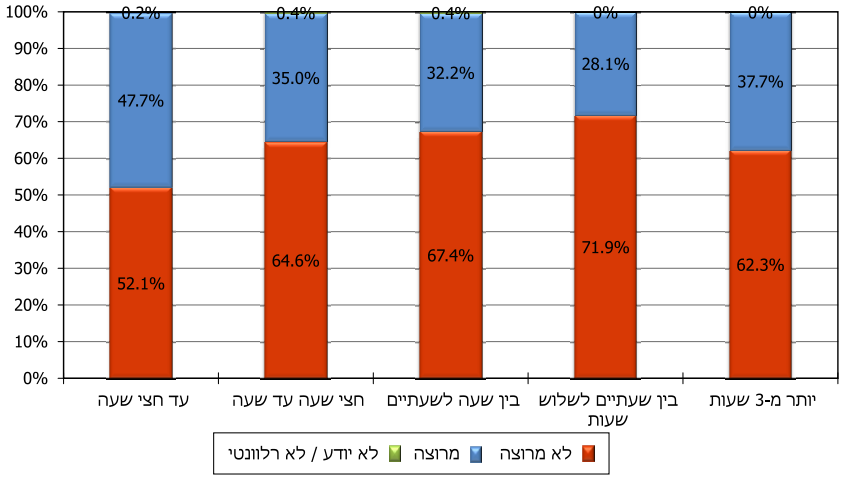
שאלון לשיתוף הציבור ומסקנותיו

במהלך חודש דצמבר 2017 קיים משרד מבקר המדינה הליך של שיתוף הציבור בנושא התחבורה הציבורית בישראל באמצעות שאלון באינטרנט. חשוב להדגיש כי בשל מאפייני ההליך והכלי בו נעשה שימוש, כל הממצאים של הליך שיתוף הציבור המוצגים בדו"ח זה מציגים תמונת מצב שמאפיינת את המשיבים לשאלון, ומלמדת אך ורק על החוויה שלהם ביחס לשימוש או אי השימוש בתחבורה הציבורית בישראל כיום. זהו איננו סקר המייצג באופן סטטיסטי את כלל האוכלוסייה בישראל, ומשרד מבקר המדינה עשה שימוש בממצאיו בהתאם לכך. מתוצאות השאלון עולה כי מעל 91% מהמשיבים המשתמשים בתחבורה הציבורית לעיתים קרובות, עושים זאת באוטובוסים. רובם משמשים באוטובוס באופן יומיומי, ולכל הפחות פעמיים בשבוע. שני הנושאים העיקריים שנבדקו בשאלון הם שביעות הרצון של הנוסעים באוטובוסים ביחס לתדירות הקווים ולמספר מקומות הישיבה הפנויים באוטובוסים אשר מבטא את הצפיפות בתוכם. כמו כן, נשאלו הנוסעים על המלצתם לשיפור השירות.

תדירות הקווים

להלן בתרשים 2, מידת שביעות הרצון של המשיבים מתדירות קווי האוטובוסים.

תרשים 2: **מידת שביעות הרצון מתדירות קווי האוטובוס, לפי זמן הנסיעה הממוצע בשבוע בקווי אוטובוס**



מתרשים 2 עולה כי מרבית הנוסעים באוטובוסים אינם מרוצים מתדירות הקווים. כמו כן, על פי תוצאות השאלון, תדירות הקווים הוא הכשל המשמעותי ביותר בשירותים שהמשיבים מקבלים בנסיעתם באוטובוסים: 62% מכלל המשיבים הנוסעים באוטובוס שבעי רצון ברמה נמוכה מנושא זה. חשוב לזכור כי תדירות הקווים משפיעה הן על חוויית הנסיעה והן על משכה, וככל הנראה, מכאן מרכזיותה. כמו כן, תדירות נמוכה עלולה לפגוע בנוסעים גם מן ההיבטים של רמת הצפיפות באוטובוס ומספר המקומות הפנויים, ולפיכך תדירות נמוכה פוגעת גם בהיבטים אלה. יצוין כי המשתמשים שהתלוננו על צפיפות רבה באוטובוסים ציינו בשאלון כי הדבר ייפתר באמצעות הגברת תדירות האוטובוסים. להלן דוגמאות מתשובות נוסעים בשאלון:

א. "להתאים את האוטובוסים לפי השעות העמוסות יותר של היום. למה שולחים אוטובוס אחד במשך חצי שעה שלמה בשעה הכי עמוסה של היום החברה צריכה להתאים את עצמה לצרכים של הנוסעים"

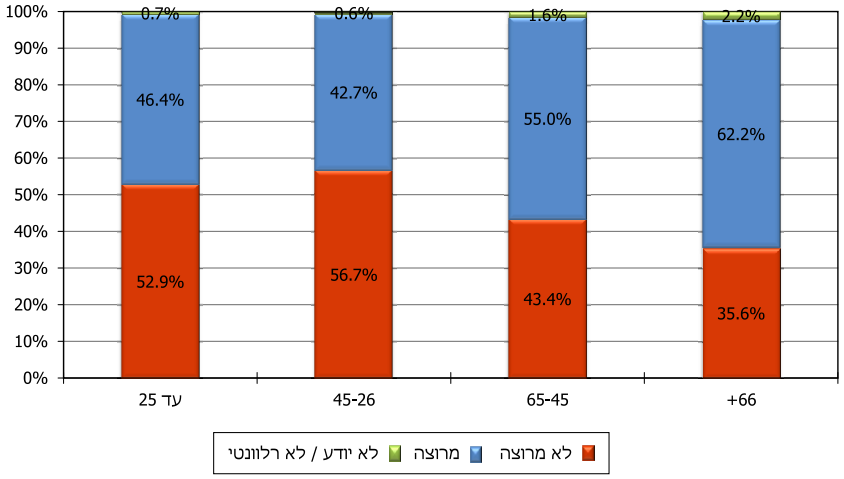
ב. "הייתי מוסיפה קווי אוטובוס בשעות העומס. עדיין כל בוקר בין השעות 07:00-08:30, קו 1 של דן מפוצץ בתל אביב ואין מקום אפילו לעלות אליו ובטח שלא לנשום אם כבר 'התמזל מזלך' להצליח לעלות עליו, וכנ"ל גם לגבי דומיו ובדיוק אותו הדבר לגבי קווים שיוצאים מרמת גן אל תל אביב".

ג. "הגברת תדירות!!!!!! נמאס מהצפיפות!!!!!! בפרט באזורים החרדים שבהם השימוש בתחבורה ציבורית גבוה, ונוסף על כך - הילודה גבוהה ב"ה, והעומס נוראי בהתאם!!!!!!"

מקומות פנויים

להלן בתרשים 3 מוצגת מידת שביעות הרצון של המשיבים ממספר המקומות הפנויים באוטובוס.

תרשים 3: **מידת שביעות הרצון ממספר המקומות הפנויים באוטובוס, לפי גיל הנוסעים**



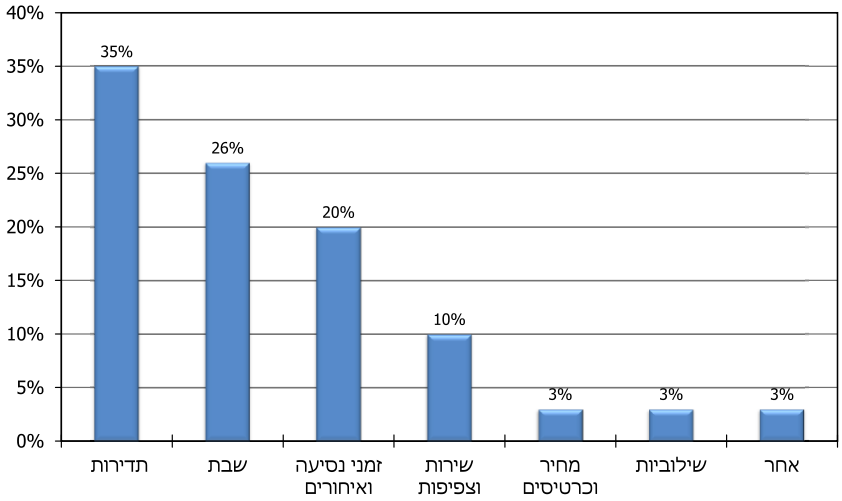
מתרשים 3 עולה כי יותר ממחצית הנוסעים מתחת לגיל 45 אינם מרוצים ממספר המקומות הפנויים באוטובוסים. מידת השביעות רצון עולה עם העלייה בגיל המשיבים.

מהשאלון עולה כי 59% מהמשיבים הנוסעים באוטובוס בתדירות גבוהה אינם מרוצים או כלל אינם מרוצים ממספר המקומות הפנויים. 69% מקרב הנוסעים באוטובוס ציינו כי הצפיפות משפיעה לעיתים קרובות או תמיד על בחירתם באם לנסוע באוטובוס או להימנע מכך. נתון זה מצביע על החשיבות שנוסעי האוטובוס מייחסים לחוויית הנסיעה, ובייחוד הצפיפות, בהחלטתם לבחור לנסוע בתחבורה ציבורית.

המלצות המשיבים לשיפור נסיעתם באוטובוסים

10,779 משיבים לשאלון שהעידו כי הם נוסעים באוטובוס ענו על השאלה "אם היית יכול/ה לשנות משהו בכל הנוגע לתחבורה הציבורית בישראל, (ובכלל זה רכבת ישראל, אוטובוסים, מוניות שירות, מטרונית ורכבת קלה), מה היית בוחר/ת לעשות?". להלן ההמלצות העיקריות שהתקבלו במענה לשאלה זו:

תרשים 4: **שכיחות המלצות על תחבורה ציבורית בקרב נוסעי האוטובוס**[6]



מעיון בממצאי הליך שיתוף הציבור הנוגעים במישרין לשימוש באוטובוסים עולה כי מידת שביעות הרצון הכללית מהשירות שנותנים המפעילים השונים אינה רבה, וכי שיפור השירות הניתן לציבור הנוסעים יכול לתרום במידה ניכרת לעלייה בשימוש באוטובוסים, בייחוד באמצעות שיפור התדירות של האוטובוסים, הפעלת אוטובוסים בשבת, קיצור זמן הנסיעה ועמידה בלוחות זמנים מתוכננים. ראוי כי משרד התחבורה יערוך סקר שיטתי ומייצג על הנושאים המטרידים את ציבור הנוסעים, כדי לקבל תמונת מצב מלאה עליהם ולטפל בהם.

מכרזים לבחירת מפעילי התחבורה הציבורית וביצועם

עד תחילת שנת 2001 שלטו ב-95% מענף התחבורה הציבורית באוטובוסים במדינה שני הקואופרטיבים הגדולים אגד ודן. בינואר 1997 התקבלה החלטת ממשלה 1301 לפתוח את ענף התחבורה הציבורית לתחרות באמצעות הקצאת רישיונות להפעלת קווי השירות בתחבורה הציבורית בתנאי תחרות. לאורך השנים התקבלו עוד כמה החלטות ממשלה בנושא, והאחרונה בהן התקבלה בסוף שנת 2011 כחלק מהמלצות הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי (להלן - ועדת

6 עמודת שבת מבטאת את עמדת הציבור לגבי נסיעות בשבת. שילובית מבטאת תיאום בין כמה כלי תחבורה.

טרכטנברג). בהחלטה זו נקבעו יעדי רפורמה בתחבורה הציבורית שכללו מספר מרכיבים - העיקריים בהם: הוספת חמישה מפעילים גדולים ויציבים למפעילים הקיימים; העלאת רמת השירות בענף; היפוך מגמת הירידה בשימוש בתחבורה הציבורית; הפחתת עלויות והתייעלות הענף.

עד הנהגת הרפורמה הייתה מידת השליטה של המדינה בתחבורה הציבורית מוגבלת יחסית, בין היתר בשל התלות של המדינה בשני הקואופרטיבים, שריכזו את הפעילות בענף, ומדיניות המשרד שלא לערב מפעילים נוספים. הענף התאפיין בחוסר יעילות, בסובסידיות גבוהות ובביקושים נמוכים.

ענף התחבורה הציבורית באוטובוסים נפתח לתחרות ב-15 השנים האחרונות. כחלק מהתוכנית לפתיחת הענף לתחרות פרסם המשרד מכרזים פומביים להפעלת קבוצות של קווי תחבורה ציבורית (להלן - אשכולות). בתוכנית המשרד נקבע כי עד סוף 2008 יוצאו לתחרות בכל שנה כ-5% מהקווים, ובסך הכול עד 25% מהיקף הפעילות הנוכחי. כיום יש בענף מעורבות ורגולציה ממשלתית גבוהה, המכתיבות למעשה את רמת השירות ואת המקורות הכספיים העומדים למפעיל השירות. נכון למועד סיום הביקורת פעילים בענף 17 מפעילים שונים. שינוי פניו של הענף מתבטא בכך שאגד מחזיקה כ-38% מהפעילות בו, וחברת דן (כולל החברות הבנות שלה) מחזיקה כ-15% מהפעילות. על פי נתוני משרד התחבורה, ההישגים העיקריים של הרפורמה הם כניסתם של מפעילי אוטובוסים חדשים, ירידה בעלות שעת הפעלה של אוטובוס, ירידה בתעריפי הנסיעה לנוסע (20% עד 50%), הרחבת השירות לאזורים שלא סופק בהם שירות בעבר, הטמעת טכנולוגיות מתקדמות ועוד.

בינואר 1997 התקבלה החלטת ממשלה 1301 לפתוח את ענף התחבורה הציבורית לתחרות באמצעות הקצאת רישיונות להפעלת קווי השירות בתחבורה הציבורית בתנאי תחרות

מכרזים לבחירת מפעילי תח"צ

בהתאם להחלטות הממשלה האמורות, החל משרד התחבורה לפרסם בשנת 2000 מכרזים להפעלתם של אשכולות קווי תחבורה ציבורית. המכרזים הם בעלי אופי תחרותי, ובסיום הליך פומבי ושוויוני נבחר מפעיל לאשכול. בהסכם עם המפעיל נקבעת מערכת היחסים בינו ובין המדינה, התוכנית התפעולית, התמורה הכספית ועוד.

בשנים האחרונות משרד התחבורה מפרסם מכרזים לבחירת מפעילים, בהם הוא מגדיר לכל קו את המסלול, לוחות הזמנים הנדרשים, קריטריונים נוספים בהתאם לקו או לתנאי השירות, ואת עלות הפעלת האשכול. המכרז הוא בין היתר על גובה תוספת התשלום שהמתמודדים מבקשים מהממשלה מעבר לעלות ההפעלה שנקבעה. לחלופין, אם המתמודדים רואים בגובה העלות הבסיסית במכרז תשלום עודף, ביכולתם להציע לממשלה העברת תמלוגים בגין הזכות להפעיל את האשכול. בהתאם לנתונים שהעביר משרד התחבורה למשרד מבקר המדינה, בשנים 2013-2017 פרסם המשרד עשרה מכרזים עבור אשכולות שונים ברחבי הארץ.

מעיון במכרזי המשרד למתן רישיונות להפעלת קווי אוטובוסים עולה כי על פי תנאי הסף שנקבעו במכרזים, נדרש מהמשתתפים חוסן פיננסי גבוה כדי להבטיח את יכולתם לעמוד בהשקעה ראשונית הנאמדת בכ-250 עד 350 מיליון

ש"ח ובהפעלת שירות הכולל כ-300 אוטובוסים. כמו כן, מפעיל השירות נדרש להיות גם בעל נגישות לידע ולטכנולוגיות בענף - כיום נדרשים מפעילי התח"צ להפעיל מערכות מידע מתקדמות בתחום ניהול הצי והכרטוס הייחודיות לענף אשר מהוות חסם כניסה למפעילים חדשים ואף לחברות תחבורה ציבורית מחו"ל שאינן מכירות את אופן ההפעלה בארץ. עלה שבמכרזים האחרונים מציעים בעלי היקף פעילות נמוך נאלצו להתאחד כדי לעמוד בתנאי סף זה מאחר שבלי הייחוד הם לא יעמדו בתנאי הסף.

המרכיב המשמעותי ביותר לבחירת ההצעה הזוכה במכרז הוא ההצעה הכספית של המציעים. ההצעה הכספית מבטאת את גובה הסובסידיה שהמציעים רוצים לקבל ממשרד התחבורה או את גובה התמלוגים שהם מוכנים לשלם למשרד

אמות מידה במכרזים לבחירת מפעיל תח"צ

משרד מבקר המדינה בדק חמישה מכרזים שהתקיימו בשנים 2015-2017. להלן בלוח 2 מוצגים המשקלות שנקבעו בחמשת המכרזים האחרונים שפרסם משרד התחבורה.

לוח 2: **משקלות במכרזים לבחירת מפעילי תחבורה ציבורית**

אשכול	מועד פרסום המכרז	משקלות					
		הצעה כספית	ניסיון עבר*	הצעה תפעולית**	תכנית עסקית***	שיעור בקרת גביה****	סה"כ
שומרון	3/18	56	12	18	9	5	100%
פרוזדור י-ם	12/17	56	12	18	9	5	100%
בית שמש	12/17	56	12	18	9	5	100%
ביתר עילית	6/16	56	4	26	9	5	100%
שרון חולון	12/15	56	-	30	9	5	100%

* 8 נקודות מתוכם נקבעים על פי ציוני הבקרה התפעולית של המפעיל. מציעים ללא ניסיון עבר יקבלו ניקוד המשקף את ציון הבקרה הממוצע מבין כל ההצעות הכשרות במכרז.

** תתבסס על 12 שנות הפעלה עתידית ותציג תכנון זמני הנסיעה, מצבת הרכב המוצעת והתחייבויות לתמרוץ נהגים.

*** כולל נתונים בסיסיים, תחשיבים והנחות עבודה ששימשו בסיס להכנת התוכנית, לוח ריכוז נתונים תפעוליים ודוחות רווח והפסד חזויים ועוד.

**** אחוז הנסיעות היומי שלגביו יבצע המפעיל בקרת גבייה מציבור הנוסעים, בהתאם לנהלים ולהנחיות בנושא.

מנתוני לוח 2 עולה כי המרכיב המשמעותי ביותר לבחירת ההצעה הזוכה במכרז הוא ההצעה הכספית של המציעים. ההצעה הכספית מבטאת את גובה הסובסידיה שהמציעים רוצים לקבל ממשרד התחבורה או את גובה התמלוגים שהם מוכנים לשלם למשרד; ככל שההצעה "זולה" יותר למדינה, כך סיכוייו של המציע לזכות במכרז גבוהים יותר. כמו כן, מהלוח עולה השינוי במכרזים האחרונים: בהם נוסף קריטריון הניסיון בעבר.

עוד עולה מעיון בפרוטוקולים שונים של ועדת המכרזים כי במסגרת ההצעה התפעולית נכללים: שכר הנהגים, שמשקלו 2% מהניקוד המרבי האפשרי בסעיף זה, עמידה ביעדי רמת שירות – 3%, ומצבת רכב – 4%. יש לציין כי לשלושת המרכיבים האלה חשיבות רבה לקיום רמת שירות נאותה ולמימוש רישיונות הקו של קווי המכרז; ולמרות זאת, בהתאם לניקוד, משקלם של מרכיבים אלה יחד הוא 9% בלבד מחישובי הוועדה בשקלול הסופי.

משרד מבקר המדינה מעיר כי הרכב משקל זה עלול לאפשר להצעות של מפעילים שסיפקו שירותים ברמת שירות נמוכה בעבר, אם ההצעות זולות מספיק, לזכות בהליך המכרז. זאת ועוד, במהלך תקופת ההפעלה, הצעה זולה עלולה להגביר את הסיכונים של המפעילים ולפגוע ברווחיותם, וכתוצאה לכך להביא לפגיעה ברמת השירות לנוסע.

משרד התחבורה ציין בתשובתו מאוקטובר 2018 (להלן - תשובת משרד התחבורה) כי ביחס למכרזים אחרים שפרסמה המדינה, שבהם משקל ההצעה הכספית הוא 75% לפחות, משקלה של ההצעה הכספית במכרזי התח"צ נמוך באופן משמעותי ובניקוד קיים מרכיב איכות משמעותי. כמו כן, משרד התחבורה ציין כי רוב הדרישות התפעוליות היו דרישות חובה במכרז וזאת כדי ליצור רמת שירות אחידה בתח"צ ולכן אין צורך לבדוק אותה במסגרת ניקוד ההצעות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי אחד מיעדי הרפורמה הוא העלאת רמת השירותים בענף, ולכן על משרד התחבורה לשקול אם המשקלות שקבע במכרזים האחרונים אכן תורמים לבחירת מפעילים שיספקו שירות מיטבי לציבור הנוסעים ועמידה ביעדים.

שיטת התשלום למפעילים

מעיון בתנאי המכרזים שפרסם המשרד בשנים האחרונות עולה כי רוב תקבולי המפעילים מתקבלים על פי תשלומים קבועים המתבססים על היקף הנסועה בפועל (כמות הקילומטרים שנסעו האוטובוסים של המפעיל), ואילו המרכיב המשני של התקבולים הוא משתנה, מצומצם, ותלוי בעיקר במספר הנוסעים. התוצאה של שיטה זו היא צמצום הסיכונים למפעילים, שכן מרבית התמורה מובטחת להם. ואולם אחד היתרונות של שילוב חברות פרטיות במתן שירותים ציבוריים הוא האפשרות לנצל את יכולות התכנון והיעילות של יזמים פרטיים. השיטה הנוכחית אינה מצליחה להשיג מטרה זו מאחר שאינה מתמרצת את המפעיל לשפר את השירות ולהרבות את מספר הנוסעים, ותפקידו מסתכם במתן השירות כפי שקבע משרד התחבורה.

מנתונים שהעביר משרד התחבורה מתברר כי בשעות השיא, במשך כל שעות היום, אין במרבית האשכולות אפשרות לספק את הביקושים; ולעומת זאת, ביתר שעות היום מתבצעות בקווי שירות רבים נסיעות רבות עם מספר מועט של

נוסעים. במקרים אלה, המפעיל מקבל תמורה דומה מאוד לתמורה שקיבל בהפעלת אותו שירות בשעות העומס, והוא אדיש ביחס לביצוע שינויים תפעוליים שישפרו את היקף הכנסותיו, ושאף עשויים לשפר את השירות לנוסע. זאת ועוד, שיטת תשלום זו אינה מתמרצת את המפעילים ואת הנהגים לפעול להרבות את מספר הנוסעים ואף עלולה לגרום להם להחליט לא לעצור בתחנות ולהעלאות נוסעים אם יש להם סיבה שמצדיקה מבחינתם פעולה זו (למשל, עמידה בלו"ז שנקבע או רצון לסיים את יום העבודה). יצוין כי במשרד מבקר המדינה התקבלו תלונות על אי-עצירת אוטובוסים בתחנות.

משרד התחבורה הסביר בתשובתו כי מנגנון ההתחשבנות במכרזים מטרתו לשקף את חלוקת הסיכונים בין המדינה למפעיל, תוך שהמדינה לוקחת על עצמה את מרבית סיכוני הביקוש והמפעיל את סיכוני התפעול. משרד התחבורה ציין כי על מנת לא ליצור אדישות מוחלטת של המפעיל לנוסעים ולשירות, במסגרת מנגנון ההתחשבנות קיימים תמריצים כספיים להגדלת מספר הנוסעים (כגון תמריץ איסוף נוסעים). עוד ציין המשרד כי בימים אלו מתבצעת בשיתוף משרד האוצר, בחינה של המשמעויות של הגדלת התמריץ למפעיל מהנוסע השולי הנוסף.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה כי שיטת התשלום הקיימת אינה מתמרצת את המפעילים לשפר את רמת השירות ולדאוג לאיסוף מרבי של נוסעים, ויש בה פוטנציאל לפגיעה בשירות. מן הראוי שמשרד התחבורה במסגרת בחינתו, יבחן לעומק את שיטת תגמול המפעילים, ובין היתר את הצורך והכדאיות במתן תגמול גבוה יותר עבור כמות נוסעים.

סיכונים שההסכם מטיל על המפעילים

במסגרת פרסומי המכרזים השונים וההסכמים שנחתמים בעקבותיהם, נדרשים המציעים להציג הערכות בכמה תחומים הכוללות את מאפייני העבודה המתוכננת וכן תחזיות ואילוצים שהם חלק מעבודת ההכנה והתפעול בפועל של אשכולות הקווים. מטבע הדברים הסכמים אלו מטילים סיכונים על המפעילים, ואלה הם בין היתר:

1. מהירות הנסיעה שעליה מבוססים תנאי המכרז אינה תואמת בדרך כלל את המהירות המתקיימת בפועל בכבישים ורחובות, בעיקר באזורים הצפופים שבהם קיימת חשיבות רבה ליציאת האוטובוסים בזמן, ולזמן הנסיעה בפועל למרכזי התעסוקה העיקריים. בפועל, הפער הקיים בין המהירות החזויה למהירות המתבצעת בפועל, הינו באחריות המפעילים, דבר הגורם לבעיות תפעוליות, פגיעה בלוח הזמנים, דרישה לנהגים נוספים, וכן קנסות שעלולים לעלות בבקרה כתוצאה מאי מימוש רישיונות הקווים ואי יציאה בזמן של אוטובוסים שעומדים בפקקי תנועה.
2. עלות גיוס נהגים והעסקתם היא באחריות המפעילים. המפעילים מתחייבים במכרזים לשכר סף מסוים ולכמות נהגים מינימלית, בהתאם לרישיונות

הקווים ולמספר כלי הרכב הנדרשים. המחסור הכבד בנהגים (ראו להלן) מקשה עליהם להשיג את כמות הנהגים הנדרשת, בין היתר בגלל התחרות בין המפעילים על העסקת נהגים. כמו כן, לאחר ביצוע הליך מכרזי חדש ייתכן שהמפעיל הזוכה יעלה את שכר הנהגים. עלייה זו תשפיע גם על שכר הנהגים של מפעילים קיימים ועלולה להעלות במידה ניכרת את עלויות התפעול לעומת הצעת המפעיל במכרז המקורי. ממועד המכרז וחתימת החוזה ואילך עובר נושא זה לאחריותו הבלעדית של המפעיל ללא מעורבות המשרד או גוף ממשלתי אחר.

3. במהלך תקופת ההתקשרות, היקפי העבודה עשויים לעלות בהתאם לדרישות השוק ובהתאם לעדכון רישיונות הקווים על ידי המשרד אינם נותנים מענה למפעיל ובמקרים אלה כל התוספות התכנוניות, התשתיתיות והכספיות יתווספו על חשבון ובאחריות המפעילים ללא מעורבות משרד התחבורה.

4. דחייה במועדי הפעלה לאחר שהמפעיל התארגן לתחילת השירות במועד מסוים, כפי שקרה בכמה מכרזים, מעמיסה על המפעילים הוצאות נלוות שלא נצפו מראש, כמו שכר נהגים, הוצאות תפעול, אחזקת כלי רכב שנרכשו ועוד.

משרד התחבורה ציין בתשובתו כי ניתן ואפשר לתמחר את כל סיכוני התפעול ועל המציעים להביא זאת בחשבון במסגרת הצעתם, גם אם מדובר בהצעה כספית גבוהה יותר. המשרד אינו מעוניין בקבלת הצעות הפסדיות והוא עושה ככל שביכולות על מנת להימנע מכך.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על משרד התחבורה לוודא כי בתנאי המכרז שהוא קובע ובחוזים שהוא חותם עם המפעילים, יש למפעילים יכולת להתמודד עם סיכוני התפעול. על משרד התחבורה לקבוע תנאים שיצמצמו ככל האפשר את מידת הסיכון ואי-הוודאות העלולים להכביד על המפעילים ולפגוע בתפקודם השוטף ושבסופו של דבר ישפיעו על השירות לנוסע.

תוספות שירות במכרזי תח"צ

בשנים האחרונות מוביל משרד התחבורה מגמה של שיפור ותוספות בשירותים הניתנים לציבור הנוסעים, אשר מקבלות ביטוי בהוספת קווים והגברת תדירותם. תוספות שירות אלו, הבאות לידי ביטוי במכרזים ובהסכמים הנחתמים עם המפעילים השונים, מרחיבות את היקף הפעילות ואת תדירות הנסיעות ומצריכות הוספה של אוטובוסים רבים ונהגים רבים.

בלוח 3 להלן מוצגים נתונים על שיעורי גידול הפעילות של מפעילי התח"צ בין המכרז המקורי למכרז האחרון שפרסמה הרשות הארצית לאותו אשכול:

לוח 3: **שיעור גידול הפעילות בהשוואה לתקופת המכרז הקודם באותו אשכול**

אשכול	מועד פרסום	מועד הפעלה	אומדן מס' אוטובוסים	שיעור הגידול*
הגליל	08/2013	ינואר-יולי 2014	300	40%
העמקים	06/2013	דצמבר 2014	260	30%
שפירים ירושלים	02/2014	פברואר 2015	40	200%
צפון הנגב	05/2014	פברואר 2016	180	70%
בקעת אונו - אלעד	01/2015	מאי 2016	250	70%
פתח תקווה - ראש העין	01/2015	מאי 2016	230	40%
באר שבע עירוני	05/2015	אוקטובר 2016	160	35%
אשדוד עירוני	09/2015	פברואר 2017	110	35%
קווי שרון וחולון	10/2015	מאי 2017	430	40%
ביתר עילית	12/2015	יולי 2017	200	40%

מקור : משרד התחבורה
* שיעור הגידול לעומת המכרז הקודם.

מנתוני לוח 3 עולה כי בכלל האשכולות שבהם התבצע מכרז בשנים האחרונות, נוספו אוטובוסים רבים אשר נדרשו לתפעולם השוטף של האשכולות השונים. ראוי להדגיש כי שינויים אלה דורשים מן המפעיל היערכות מוגברת, תפעול יקר ומורכב יותר וגיוס כוח אדם מקצועי ומינהלי נוסף כדי לעמוד ביעדים.

תקופת ההסכמים עם המפעילים

על פי התנאים שנקבעו במכרזים, תקופת ההסכמים להפעלת אשכולי הקווים היא 6 שנים ו-9 חודשים ממועד ההודעה על הזכייה במכרז. עוד נאמר בהסכמים כי הממשלה תהיה רשאית להאריך את תקופה ההפעלה בשתי תקופות נוספות, כל אחת של 3 שנים, בכפוף להסכמת המפעיל ובכפוף לכך שמפעיל השירות עמד לכל הפחות ברמת השירות המינימלית בכל אחת משנות ההפעלה. על פי מודל התחרות הקיים, לאחר סיום הליכי המכרזים ובחירת הזוכים להפעלת האשכולות מסתיימת התחרות בין המפעילים, וכך בפועל כל מפעיל מקבל בלעדיות להפעלת הקווים במהלך כל תקופת ההפעלה – תקופה ארוכה של 6 עד 12 שנה. מודל התחרות שמיישם משרד התחבורה הוא מודל של תחרות "על השוק" ולא תחרות "בתוך השוק", כך שלמעשה מפעיל השירות לאחר שזכה במכרז הופך למעין "מונופול אזורי" לאורך כל תקופת ההפעלה.

במודלים מסוג זה, חשוב ביותר שתנאי התגמול, התמריצים הכספיים והרתעת הפיקוח והבקרה שקבע ומבצע הרגולטור על המפעילים יבטיחו את פעילותם של המפעילים על פי הסטנדרטים שנקבעו במכרז, וזאת במטרה שהשירות הניתן לנוסע יהיה איכותי ויעיל. הפעלת מודל מסוג זה מחייבת פיקוח רצוף ואפקטיבי של משרד התחבורה יחד עם תמריצים כספיים למפעילים כדי להבטיח שהם יעמדו בהתחייבויותיהם על פי ההסכם ובדרישות שקבע משרד התחבורה.

ביצוע נסיעות בפועל על ידי המפעילים בהתאם לתנאי ההסכם

בהסכמים שנחתמו בין המשרד לבין המפעילים השונים נקבעו מדדים ברורים שעל המפעילים לעמוד בהם. להלן בלוח 4 מוצגים הגדרת "אי-ביצוע נסיעה" ו-"אי-דיוק".

לוח 4: **אי ביצוע נסיעות ואי-דיוק בזמני הנסיעה**

	אי - ביצוע נסיעות	**אי-דיוק בזמני הנסיעה**
הגדרה	איחור מעל 20 דקות משעת הנקובה ברישיון הקו או כאשר הגיע זמן הנסיעה העוקבת ברישיון (המוקדם מביניהם).	נסיעה שהקדימה את יציאתה מהתחנה מעל 2 דקות משעת היציאה ברישיון או איחור בנסיעה של 6 דקות ומעלה משעת היציאה ברישיון.
סף	קטן ל-2.1% מכלל הנסיעות שנקבעו ברישיון הקו	קטן מ-4.5% מכלל הנסיעות שנקבעו ברישיון

כאמור, הממשלה תהיה רשאית להאריך את תקופת ההפעלה בכפוף לכך שמפעיל השירות עמד לכל הפחות ברמת השירות המינימלית בכל אחת משנות ההפעלה. כמו כן נקבע בהסכם כי אם עלה שיעור אי-ביצוע נסיעות של מפעיל השירות מעל 2.5% או עלה שיעור האיחורים או ההקדמות על 6% במהלך שתי תקופות עוקבות, ייחשב הדבר להפרה יסודית של ההסכם. במקרה זה הממשלה תהיה רשאית לבטל את ההסכם[7].

משרד התחבורה העביר למשרד מבקר המדינה נתונים על אי-ביצוע נסיעות של 24 אשכולות במהלך כל חודשי שנת 2017, בהתאם לבקרות שהמשרד מפעיל. משרד מבקר המדינה עיבד את נתוני אי-הביצוע; עיבוד הנתונים העלה את הליקויים הבאים:

1. לא בוצעו למעלה מ-330,000 נסיעות מכלל הנסיעות המתוכננות על פי רישיונות הקווים השונים (מתוך 13.7 מיליון). שיעור אי-ביצוע נסיעות ב-24 האשכולות שנבדקו מסתכם בכ-2.4%.
2. מתוך 288 תצפיות חודשיות (12 חודשים ל-24 אשכולות) נמצא כי ב-111 תצפיות אי-ביצוע נסיעות היה מעל 2.5% (כ-38.5% מהתצפיות).

7 על פי סעיף 4.9 בהסכם ההפעלה בין הממשלה לבין מפעיל האשכול ביתר עילית וכפי שסעיף זה נכלל בהסכמים עם יתר המפעילים.

3. ב-3 אשכולות נמצאו חריגות בכל חודשי השנה; ב-5 אשכולות נמצאו חריגות ב-6 עד 9 חודשים; ב-12 אשכולות – בחודש עד 5 חודשים; ורק ב-4 אשכולות לא נמצאה כל חריגה.
4. בחלק מהחודשים הייתה חריגה קיצונית כך ששיעורי אי-הביצוע עלו על 10%. החריגה הקיצונית ביותר הייתה 72.4%.
5. בחודשי הקיץ ובחודשי החגים יש עלייה ניכרת בכמות האשכולות החורגים: לדוגמה, באפריל, באוגוסט ובספטמבר נמצאו חריגות ב-13 אשכולות; באוקטובר 12 חריגות; וביולי 8 חריגות.
6. ב-18 אשכולות נמצאו חריגות בחודשיים רצופים, דבר המקנה למשרד התחבורה עילה לביטול ההסכם.

חריגות בנסיעות אוטובוסים

אי-עמידה בלוחות זמנים וביטול נסיעות:

הבדיקה מראה כי בחלק מהאשכולות לא עמדו המפעילים ברמת השירות הנדרשת. כמות הממצאים החריגים היא דוגמה לרמת שירות נמוכה של חלק נכבד ממפעילי התח"צ. כמו כן, אף שבאשכולות מסוימים הייתה חריגה מהותית מרמת השירות הנדרשת, משרד התחבורה לא נקט באמצעים העומדים לרשותו על פי ההסכמים עימם. עוד העלתה הביקורת כי משרד התחבורה לא דרש הסברים מהמפעילים בנוגע לחריגות מהמתוכנן ואף לא קיים דיונים פנימיים לצורך הפקת לקחים בנושא. כמו כן, משרד התחבורה לא השתמש בנתונים שברשותו לצורך הפקת לקחים או שיפור השירות.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה כי עליו לפעול למיגור החריגות ולמצוא להן פתרונות מתאימים וישימים, שכן הנפגעים הראשיים הם נוסעי התחבורה הציבורית. בין היתר, יש לשקול כיצד לצמצם את הפגיעה בשירות בחודשי הקיץ והחגים, או לחלופין: לבדוק אם כמות הנסיעות המתוכננת לחודשים האלה מותאמת לביקושים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי המודל הקיים – שבו אין תחרות בין מפעילים, ומרבית התשלום נקבע לפי ק"מ נסועה ללא קשר לאיכות השירות – מחייב את משרד התחבורה לאכוף את מדדי השירות כפי שמופיעים בהסכמים ולנקוט סנקציות כלפי מפעילים שאינם עומדים בהן. כמו כן, על משרד התחבורה לקיים ישיבות מקצועיות עם המפעילים ועם אנשי המקצוע במשרד ומחוצה לו לצורך תיקון הליקויים ושיפור השירות לנוסעי התחבורה הציבורית.

☆

מודל התחרות הקיים בענף הוא מודל של "תחרות על השוק" (באמצעות הליך מכרז לבחירת מפעיל לאשכול), ולא "תחרות בתוך השוק" (באמצעות מפעילים מתחרים באותו אשכול). היעדר תמריצים מספיקים למפעילים וכשלים שונים במערך הפיקוח והבקרה שמבצע משרד התחבורה על פעילותם פוגעים ביסודות המודל הקיים ואינם מבטיחים שהמפעילים יספקו שירותים על פי הנקבע ברישיונות. כמו כן, בגלל המשקל הגבוה הניתן להצעה הכספית של המפעילים במכרזים, הם נאלצים להגיש הצעה זולה יחסית כדי להרבות את סיכוייהם לזכות בהליך המכרז. בשל כך ובשל הסיכונים התפעוליים הרבים שמאפיינים את תנאי ההתקשרות בין המפעילים למדינה, רווחיות המפעילים עלולה להיפגע, ובעקבות זאת – להביא לידי פגיעה בשירות.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה כי בשיתוף משרד האוצר עליו לשקול שינויים שישדרגו את מודל התחרות הקיים ויבטיחו את יציבותו כך שיאפשרו מתן שירות יעיל ואיכותי לכל הנוסעים.

פיקוח משרד התחבורה על מפעילי תח"צ

כאמור, מודל התחרות הקיים מחייב הפעלת מנגנוני פיקוח ובקרה מקצועיים, הדוקים ובעלי הרתעה כדי להבטיח תפקוד תקין של המפעילים בהספקת שירותי התח"צ לכלל הנוסעים. משרד מבקר המדינה בדק היבטים במנגנוני הבקרה, ולהלן ממצאיו.

היקף הבקרה המבוצעת וסוגיה

משרד התחבורה, באמצעות הרשות הארצית, אחראי להסדרת ענף התחבורה הציבורית ולפיקוח עליו. לשם הבטחת עמידתם של המפעילים בתנאי רישיונות ההפעלה, הוראות הדין ותנאי הסכם ההפעלה, מבצע המשרד בקרה על פעילותם. תהליכי הבקרה כוללים בין היתר את עמידת המפעילים בתקני שירות שונים, כגון ביצוע נסיעות, עמידה בלוחות זמנים, בחינת תקינות האוטובוסים, התנהגות בעלי התפקידים בחברה והמידע הנמסר לציבור. עוד מאפשרת הבקרה לאתר בעיות תפעול קיימות, לעקוב אחר רמת השירות לנוסע, לאכוף מינהלית בגין חריגות קיימות ולאפשר למפעילים ולמקבלי ההחלטות במשרד להתבסס על מידע אמין ועדכני ביחס לנעשה בענף כולו ובכל אשכול בנפרד לצורך הפקת לקחים וביצוע פעולות לשיפור השירות.

הנורמות הנדרשות ממפעילי התחבורה נקבעו בתקנות התעבורה ומופיעות ברישיון הקו. הבקרות על המפעילים השונים כוללות בעיקר את התחומים הבאים:

1. בקרה בתחנת מוצא - במסגרתה נבדקים: התחנה, תדירות הנסיעות על פי תנאי הרישיון, עמידה בלוחות הזמנים המפורסמים לציבור והתאמתם לרישיונות הקו, בדיקת אוטובוסים מורשים לפעילות באשכול ובבקרה התפעולית, בדיקת התנהגות הנהג, בקרת ציוד חובה באוטובוס, ועוד.
2. בקרה לאורך מסלול הנסיעה - במסגרתה נבדקים: עמידה בלוחות זמנים, נסיעה בהתאם למסלול שנקבע ברישיונות הקו, עצירה בתחנות, בדיקת שילוט, אמצעי כרטוס ועוד.
3. בקרת תשתית - במסגרתה מבוצעות הבקרות בנושאים הבאים: מצבת האוטובוסים, מרכז מידע לציבור, תלונות הציבור, אתר אינטרנט, הסכמי תחזוקה, הסכמי חניונים ותחנות מרכזיות, נוהלי עבודה, מערך הכשרת הנהגים, אבידות ומציאות, השוואת לוח זמנים מפורסם לנדרש ברישיון הקו, שילוט לאורך המסלול, עמדות שירות של המפעיל, הצגת נתוני פיקוח וגבייה, פרסום נתוני תחבורה ציבורית בהתאם להוראות ההסכם ולתקנות הנגישות.
4. סקר שביעות רצון - במסגרת הסקר נבחנות שביעות רצון מהשירות הניתן באשכול או בקו מסוים והעדפות הנוסעים לשיפור השירות.
5. בקרת מתקני התחבורה הציבורית ותחנות האוטובוס במסלול הנסיעה - במסגרת הבקרה נבדקים שילוט אלקטרוני, מערכות כריזה, מכונות כרטוס אוטומטיות ועוד.

לצורך ביצוע הבקרות התקשר משרד התחבורה עם שתי חברות בקרה; כל אחת מהן קיבלה אחריות לבצע בקרה של האשכולות והמפעילים לפי חלוקה גיאוגרפית. עבור עבודות הבקרה שנקבעו מקבלות שתי החברות סך של כ-42 מיליון ש"ח לשנתיים. הרשות אמורה לפקח על עבודתן באמצעות קבלת עדכונים שוטפים ובקרה עצמית בשטח, וזאת כדי להבטיח את טיב השירות הניתן על ידי המפעילים. כיום היקף הבקרות המבוצעות על ידי חברות הבקרה

כבקרה אנושית הוא כ-1.5% מכלל פעילות מפעילי התחבורה באוטובוסים. יצוין כי משרד התחבורה החליט לבצע החל בחודש יולי 2017 שלוש בקרות אלקטרוניות בתחנות המוצא בנושא יציאת אוטובוסים ועמידה בלוחות זמנים, נוסף לחמש בקרות אנושיות גלויות. על פי תוכניות משרד התחבורה, בכוונתו להרחיב את הבקרות האלקטרוניות בשנת 2018.

משרד התחבורה ציין בתשובתו כי הבקרה האלקטרונית הורחבה, והחל בינואר 2018 מבצע המשרד שמונה בקרות אלקטרוניות בכל תחנת מוצא העומדת בקריטריונים שקבע המשרד, במקום הבקרות האנושיות (שהיו נהוגות באמצעות בקרים אנושיים גלויים).

> אף שבידי משרד התחבורה דוחות בקרה הכוללים נתונים רבים, אין מנתחים את תוצאות הדוחות והממצאים. כמו כן, אין מתקיימים עם המפעילים השונים דיונים שוטפים או תהליכים קבועים של הפקת לקחים

השימוש בדוחות הבקרה

חברות הבקרה מפיקות דוחות בקרה חצי שנתיים, הן ברמה הארצית והן ברמת כל אחד מהמפעילים והאשכולות. דוחות הבקרה מכילים מידע רב, הכולל בין היתר: בקרות בתחנות מוצא, במסלול הנסיעה, בקרת תשתית ומדדי חריגה.

למרות זאת, הביקורת העלתה כי השימוש העיקרי שעושה משרד התחבורה בדוחות הבקרה הוא אכיפה מינהלית בגין חריגות מתנאי הרישיון: אם נמצאה חריגה מתנאי הרישיון, יוטל קנס כספי על המפעיל. כמו כן, במכרזים שבהם ניסיון העבר הוא אחד המשקלות לקביעת הזוכה, המידע הנאסף בחברת הבקרה משמש את המשרד לקביעת הניקוד שיקבל המפעיל בהליך המכרז.

הביקורת העלתה כי למרות שישנם דוחות הכוללים נתונים רבים אנשי המקצוע במשרד התחבורה אינם מנתחים את תוצאות הדוחות והממצאים העולים מהם. כמו כן, אין מתקיימים עם המפעילים השונים דיונים שוטפים או תהליכים קבועים ותדירים של הפקת לקחים, כדי לשפר ולייעל את השירות בהתאם לממצאים שהועלו בדוחות חברת הבקרה, וכדי לפתור בעיות שהעלו המפעילים בעקבות העבודה בשטח.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה כי עליו לנתח באופן תדיר את נתוני הדוחות עם אנשי המקצוע במשרד ומחוצה לו ולקיים ישיבות עם המפעילים, כדי לשפר את תפעול הקווים ואת השירות לציבור לנוסעים וכדי למצות את התועלת מהבקרות, שמשרד התחבורה משלם עבורן עשרות מיליוני ש"ח.

מערכת "כל נתון" במשרד התחבורה

מ-2015 ואילך משתמש משרד התחבורה במערכת ממוחשבת אשר מספקת את כל המידע הקיים על ביצוע הנסיעות בפועל של המפעילים השונים, כולל השוואה למספר הנסיעות הקבוע ברישיון ולכמות הקילומטרים הקבועה ברישיון לאותו אשכול. המערכת אף מספקת נתונים לגבי אחוזי הביצוע החודשיים של

האשכולות השונים והנסועה בפועל, ולפיהם מחושבת הסובסידיה שישלם המשרד למפעילים.

הביקורת העלתה כי משרד התחבורה אינו עושה שימוש במערכת "כל נתון" לצורך בקרות שונות על תפקוד המפעילים, אלא רק בבדיקות חברות הבקרה, שכאמור הן בדיקות מדגמיות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי היקף הפיקוח של המשרד אינו נותן תמונת מצב שלמה למקבלי ההחלטות על פעילות המפעילים, מאפשר חריגות רבות מתנאי הרישיון, וממילא אינו מאפשר התדיינות אפקטיבית מול המפעיל כדי לשפר את רמת השירות. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה כי עליו לעשות שימוש מקיף ויעיל במידע המצוי ברשותו וכן במידע המתקבל מחברות הבקרה לצורך ביצוע בקרות מקיפות ויעילות שיתרמו תרומה משמעותית לאיכות ביצועי המפעילים ולשירות הניתן לציבור הנוסעים ולפיקוח ובקרה על פעילות המפעילים.

משרד התחבורה ציין בתשובתו כי בשנת 2017 החל לבצע בקרה מדגמית על הנסיעות באמצעות מערכת "כל נתון" ולאחרונה החל מו"מ עם מפעילי התחבורה הציבורית על ביצוע בקרה מלאה על כל הנסיעות באמצעות מערכת זו.

עתירת המפעילים כנגד שינוי תנאי בקרות המפעילים

על פי ההסכם שחותמים המפעילים עם המדינה, אם הם אינם מבצעים נסיעה בהתאם לנקבע ברישיון, חייב המשרד להטיל קנסות בגובה התעריף שנקבע ב"תנאים מוסכמים" שבמכרז. במכרזים האחרונים נקבע קנס מוסכם בגובה של 2,000 ש"ח על כל אי-ביצוע נסיעה (להלן - בסיס הקנס).

הצעות המציעים במכרזים כוללות "מקדם פיצוי מוסכם"[8], שבו מציעים מכפיל לשיעור בסיס הקנס. המכפיל המרבי שמציע יכול להציע הוא פי חמישה מבסיס הקנס עבור כל חריגה מאותרת בפועל. חשוב לציין כי חלק מהניקוד שניתן למציעים בגין הצעתם התפעולית מתבסס על גובה "מקדם פיצוי מוסכם"; ככל שהמכפיל גבוה יותר, כך מקבל המציע ניקוד גבוה יותר בסעיף זה בהצעתו למכרז. במסגרת הצעתם המציעים מתחייבים כי: "סכומי הפיצויים המפורטים להלן, נקבעו על ידם בהתחשב במהותו ובהיקפו של ההסכם העיקרי ונספחיו והינם סבירים בנסיבות העניין".

גובה הקנס שמציעים המתמודדים במכרזים מתבסס בין היתר על שיטת הבקרה הקיימת: בקרה מדגמית, שעל פי הנקבע מסתכמת ב-1.5% מהנסיעות שנקבעו ברישיון של כל קו. מאחר שהסיכון "להיתפס" על חריגות נמוך בהרבה ממצב של בקרה אלקטרונית מלאה, בפועל המציעים ממקסמים את מכפיל הפיצוי המוסכם כדי לקבל ניקוד מרבי בקריטריון זה במכרז, ובכך הם מרבים

8 מוגדר כקנס שהמפעיל יישלם למדינה.

את סיכוייהם לזכות במכרז. עם זאת, השיטה בנויה על בסיס עיוותים שאינם מבטיחים את יציבותה: גובה קנס על אי-ביצוע נסיעה גבוה מאוד מתוך ההנחה שמרבית החריגות לא יתגלו.

בדצמבר 2017 עתרו חלק ממפעילות התחבורה הציבורית בצוותא לבית המשפט המחוזי נגד משרד התחבורה, בין היתר מהמניעים הבאים: א. להימנע מלעשות שימוש במערכות הבקרה הטכנולוגיות לשם ביצוע הבקרה התפעולית על פעילותם; ב. כנגד יישום החלטת המשרד כי החל מינואר 2018 יגדל היקף הבקרה האלקטרונית מ-3 משמרות בקרה בחציון בכל תחנת מוצא, להיקף של 8 משמרות בקרה; ג. להימנע מלהשית על המפעילים קנסות שמקורם בבקרה שנערכה באופן אלקטרוני. יצוין כי בינואר 2019, לאחר משא ומתן אשר ניהלו הצדדים מחוץ לכותלי בית המשפט, עלה בידם להגיע לכדי הסכם המיישב את כלל המחלוקות נשוא התובענה וייתר את הצורך בהמשך ניהול ההליך.

דיווחי המפעילים בהתאם להסכמים עם המדינה

במסגרת ההסכמים שנחתמים בין המדינה למפעילים השונים, מפעילי השירות מתחייבים למסור לממשלה או לנציגיה נתונים ודוחות בנוגע לפעילותם ולשירותיהם וכל מידע נוסף בהתאם לדרישת הממשלה או מי מטעמה.

דוחות אלה כוללים בין היתר דוחות כספיים וכן דוחות תפעוליים, ובהם נתונים נוספים כגון: סקירה חודשית של מנכ"ל המפעיל, דוח ביצוע נסיעות לעומת הקבוע ברישיון, דוח ביצוע קבלני משנה שהופעלו, מצבת נהגים, מימוש תוכנית הכשרת נהגים, דוח מערך תלונות הציבור ועוד. דיווחים אלה כוללים מידע רב וחיוני בנוגע לתפעול השוטף של הקווים, מידע שהמשרד או חברות הבקרה החיצוניות המועסקות דרכו לא יכולים להיחשף אליו ללא קבלתו מהמפעילים.

בהסכם עם המפעיל (בנספח העוסק בנושא הפרות ופיצויים מוסכמים) נקבע בין היתר כי בגין אי מסירת דיווחים לממשלה יהיה המשרד זכאי לתשלום פיצויים מוסכמים, שהצדדים רואים בהם פיצויים סבירים בנסיבות העניין, בסכום של 300,000 ש"ח, זאת לאחר התראה של חודשיים, ולאחר שנמסרה למפעיל הודעה לפחות חודש לפני תום תקופת ההתראה. הביקורת העלתה כי המפעילים אינם מעבירים באופן קבוע את כל הדיווחים כפי שנקבע בהסכם.

משרד התחבורה ציין בתשובתו כי דיווחי המפעילים מועברים באופן אוטומטי דרך מערכת דיווחים. מספר דיווחים שהיו נדרשים בעבר (כגון דוח סקירת מנכ"ל, דוח שינוים וחריגות ממסלולים ותחנות ביחס לרישיון הקו ודוח חצי שנתי בנושא מימוש תכנית הכשרת נהגים) אינם נדרשים כיום.

> על משרד התחבורה לוודא שמסמכי המכרזים והחוזים הנחתמים עם המפעילים יכללו דרישות חיוניות, שיתרמו להליכי הפיקוח והבקרה של המשרד.

אמינות חברות הבקרה

בהסכמי המדינה עם חברות הבקרה נקבע כי הממשלה תהא רשאית להפסיק את ההתקשרות, בין היתר, אם העבודה כולה או חלקה לא תתבצע לשביעות רצונה המלאה. הממשלה לא תהא חייבת בכל פיצוי, תמורה או תשלום אחר עבור או בקשר לביטול העבודה, או אותו חלק מבוטל ממנה. עוד נקבע בסעיף התחייבויות המבצע כי הוא מתחייב להעסיק עובדים מנוסים, אחראים ומקצועיים במספר הדרוש להתקדמות ביצוע העבודה בהתאם להוראות ההסכם; המבצע מצהיר כי הוא בעל רקע מקצועי המאפשר לו לבצע את הפרויקט בעזרת צוות העבודה שהוצע בהצעתו למכרז, וכי הוא מתחייב לבצע את העבודה לשביעות רצונה המלאה של הממשלה, במומחיות ובמקצועיות הדרושות, וכי הוא יישא באחריות הבלעדית והכוללת לביצועה של העבודה.

בנובמבר 2017 התקיימו במשרד התחבורה ישיבות סטטוס עם שתי חברות הבקרה, בראשותו של מנהל אגף פיקוח, בקרה ורמת שירות במשרד התחבורה (להלן - מנהל הבקרה). בישיבה ציין מנהל הבקרה כי הישיבה מתקיימת לנוכח חוסר שביעות רצון מפעילות חברות הבקרה, הנובע בעיקר מכמה אירועים שקרו לאחרונה וערערו את אמינות הבקרה בעיני מפעילי התחבורה הציבורית. בפרוטוקול הישיבה פורטו כמה מאירועים אלו: בקרה עודפת בוצעה במספר רב של קווים ואילצה את המשרד למחוק בקרות ולהשיב פיצוי מוסכם; בקר של אחת החברות נצפה בתחנה מרכזית באחת מנקודות הבקרה כשהוא משוחח עם נהגים זמן רב בעת עבודתו; בקר שהיה אמור לבצע בקרות סמויות בטבריה ביצע אותן בעפולה, וחברת הבקרה לא הייתה מודעת לחריגה מסידור העבודה אלא לאחר שהודיעו לה על כך; חברת הבקרה השנייה העלתה כמה חריגות על תאריך שגוי כתוצאה מחוסר נכונות התאריך במכשיר התקשורת, כשהתבקשה החברה לבדוק את החריגה היא עמדה על כך שאין טעות, אולם המפעיל הצליח לסתור טענה זו; אף שחברות הבקרה התבקשו לדאוג לכך שמערכות הבקרה האלקטרונית אצלן ינתחו חריגות באופן זהה, התגלו הבדלים מהותיים בין המערכות; ציון של מפעיל המוערך לחציון א' לשנת 2017 מראה שיפור ברמת השירות, ואילו אינדיקציות אחרות (כגון פניות ציבור ובקרות מיוחדות) מעידות אחרת – מכאן עולה ספק רב אם דוחות חברות הבקרה משקפות תמונת מצב נכונה.

בסיכומה של הישיבה התבקשו החברות להציג עד לסיומו של אותו החודש אמצעים לשיפור איכות הבקרה ולשיקום אמינותן. עוד נאמר בישיבה כי תקופת ההתקשרות בהתאם להוראות המכרז עתידה להסתיים במאי 2018; לאור זאת ובשים לב לחוסר שביעות הרצון של המשרד, שוקל המשרד שלא לממש את האופציה של המשך ההתקשרות. חברות הבקרה העבירו יחד למשרד התחבורה מצגת ובה מתוארים תהליכי העבודה בצירוף הצעות לשיפור עבודתן ואמינותה. מעיון בהצעות אלה עולה כי הן כללו בעיקר בקרות המשולבות באמצעים טכנולוגיים, מערכת ממוכנת לסידור עבודת הפקחים וצמצום דיווחיהם הידניים של הפקחים. יצוין כי בהצעות יש פתרון חלקי בלבד לליקויים שהעלו נציגי משרד התחבורה בישיבה עם חברות הבקרה. למרות הכשלים שתוארו לעיל החליט מנהל אגף פיקוח ובקרה באותה תקופה, לממש את האופציות ולהמשיך את ההסכם עם חברות הבקרה בשנה נוספת.

משרד מבקר המדינה מעיר למנהל אגף פיקוח ובקרה כי היה עליו לדרוש פתרונות לכלל הליקויים שעלו מול חברות הבקרה, ולא להסתפק בפתרונות חלקיים. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה כי לנוכח הליקויים שהועלו בעבודת חברות הבקרה והעלות הכרוכה בהעסקתן, ולנוכח המידע שהמשרד יכול להפיק באמצעים טכנולוגיים, עליו לשקול את תכולת עבודתן של חברות הבקרה ואת כדאיות העסקתן במתכונת הקיימת ובהתאם לנסיבות החדשות שנוצרו. על המשרד לבחון מחדש את דרכי הבקרה על המפעילים.

המשרד בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין כי חברות הבקרה נדרשו לבצע בקרה איכותית יותר מזו שבוצעה על ידם ובתוך כך הידק המשרד את הבקרה והפיקוח על עבודת חברות הבקרה. המשרד הוסיף כי איכות שירות הבקרה שסיפקו חברות הבקרה השתפרה מאז, ולמרות אפשרות למימוש של אופציה נוספת בת 3 שנים, לאור חוסר שביעות הרצון הוחלט בפברואר 2018 על פרסום מכרז חדש.

חסמים המונעים את שיפור השירות באוטובוסים בפני שיפור השירות באוטובוסים

שני חסמים מרכזיים שנמצאו במהלך הביקורת והמונעים את שיפורם של שירותי התח"צ באוטובוסים הם חסמים תשתיתיים ומחסור חמור בנהגים. להלן הממצאים בשני תחומים אלה.

חסמי פיתוח הנובעים מבעיות תשתית

מתקני תשתית התומכים בשירותי התחבורה הציבורית חשובים מאוד לתפקודם ולתפעולם השוטף של שירותים אלו. ללא מתקני תשתית מספקים לא ניתן להפעיל תחבורה ציבורית ברמה נאותה ויעילה. חוסר בתשתיות עלול לגרום לחוסר יעילות של נסיעות ותפעול קווים ולפגוע ביכולת המפעילים לספק את השירותים בהתאם לרישיונות הקווים.

אלה תשתיות התחבורה העיקריות לצורך תפעול נסיעות אוטובוסים:

א. תחנות מוצא ורציפים - מתקן הממוקם מחוץ לתוואי הנסיעה, שבו פועלים כמה קווי שירות ומתנהלת בו גם פעילות נוסעים, ובחלק מהמתקנים מתקיים גם מעבר בין סוגי שירות שונים.

ב. חנייה תפעולית - מקום עמידת האוטובוסים בקצה המסלול בהמתנה לנסיעה הבאה, בהתאם ללוח הזמנים.

ג. חניון לילה - חניון המיועד לחניית האוטובוסים בקווי השירות בסוף יום הפעילות.

בהתאם לנתונים שנאספו במרכז המחקר והמידע של הכנסת[9], כבר בינואר 2016 היה מחסור של כ-1,200 מקומות חניה לאוטובוסים – זה היה הפער בין הביקוש לבין קיבולת החניונים באותה תקופה. בהתאם לאותם נתונים ולפי קצב הגידול הצפוי של ציי האוטובוסים, המחסור כיום עומד על כ-2,700 מקומות חניה.

בינואר 2017 פנתה המבקרת הפנימית של המשרד לרשות הארצית בנושא המחסור בחניוני תחבורה ציבורית והשפעתו על תפקוד נהגי האוטובוסים. בתגובה לפנייה זו השיב מנהל הרשות הארצית דאז כי ללא מתקני תשתית תפעוליים ובאין מקום לחניית אוטובוסים לא ניתן להוסיף שירות. הוא הוסיף כי חוסר בתשתיות משמעותו הוספת נסיעות סרק ברחובות הערים, דבר הגורם לעלות משקית גבוהה יותר וליצירת עומס בצירי התנועה, וכמו כן לחיכוך רב יותר עם הרכב הפרטי ולעלייה ברמות זיהום האוויר. עוד הוסיף מנהל הרשות הארצית דאז כי הקושי העיקרי במתן פתרונות לבעיית המחסור בשטחים תפעוליים נובע מהעובדה שהרשויות המקומיות נמנעות מלהקצות שטחים למטרה זו בתחום המוניציפלי שלהן. הוא הסביר כי בשל ניתוק הזיקה בין בעל מתקן התשתית למפעילי התחבורה ציבורית קיימים אינטרסים שונים ביחס לנכס, דבר המקשה גם הוא על מציאת פתרונות לנושא. לנוכח הבעיות הללו הכינה הרשות הארצית תוכנית עבודה לטיפול מערכתי בתחום מתקני תשתיות התח"צ, ובכלל זה חניונים תפעוליים, חניונים מינהלתיים, חניוני לילה, מסופים ותחנות קצה.

> במהלך 2017 מיפה משרד התחבורה את כלל מתקני התשתית הקיימים והעריך את הפער בין הנדרש לקיים (בהתאם להנחיות התכנון). במסגרת מיפוי זה אותרו ברחבי הארץ כ-60 תחנות קצה שאין בהן מתקני נוחות לנהגים, ונקבע כי החסם העיקרי הוא חוסר שיתוף פעולה מצד הרשויות המקומיות

במהלך 2017 מיפה משרד התחבורה את כלל מתקני התשתית הקיימים והעריך את הפער בין הנדרש לקיים (בהתאם להנחיות התכנון[10]). במסגרת מיפוי זה אותרו ברחבי הארץ כ-60 תחנות קצה שאין בהן מתקני נוחות לנהגים[11], ונקבע כי החסם העיקרי הוא חוסר שיתוף פעולה מצד הרשויות המקומיות. עוד כולל מיפוי זה שיפוץ ושדרוג של מתקנים קיימים, כדי לשפר את רמת השירות לנוסע, ואיתור שטחים בעלי ייעוד סטטוטורי לתחבורה שאינם בשימוש. בסיום המיפוי הכין משרד התחבורה תוכנית עבודה לטיפול במסופים הקיימים ולטיפול בהסדרת שטחים לשימוש תח"צ.

בפברואר 2017 פנתה מנהלת תחום יישום ומתקני תשתית תח"צ שבמשרד למפעילים השונים בנוגע לחסמי תשתית לתוספות שירות. לצורך הטיפול בנושא התבקשו המפעילים להעביר למשרד התחבורה רשימת בעיות תשתית הקיימות במרחב פעילותם והמונעות תוספות שירות במתקנים הקיימים. במענה

9 נתונים שהציג מרכז המחקר והמידע של הכנסת לח"כ דב חנין בינואר 2016.

10 קובץ הנחיות שהוציא משרד התחבורה בראשית 2016 בנוגע לתכנון ולמיסוד של התחבורה הציבורית ואבני הדרך שכולל תכנון זה.

11 מתקנים אלה כוללים: חדרי מנוחה, חדרי אוכל, שירותים ועוד.

לפנייה זו ציינו המפעילים כי ישנם מקומות רבים שבהם לא ניתן להוסיף שירות עקב חסמי תשתיות, כגון קיבולת נמוכה במסופי אוטובוסים (תחנות מרכזיות, מסופים וחניונים), וכן מחסור במתקנים חיוניים להפעלת השירות.

על פי תשובותיהם של שישה מפעילי תחבורה ציבורית לפנייה הנ"ל, במרבית הפרמטרים קיים חוסר חמור בתשתיות תחבורה: חסרים 46 תחנות מוצא ורציפי נוסעים, 67 חניות תפעוליות, 75 חניות לילה, 63 תחנות תדלוק, 47 שירותים לנהגים ו-57 חדרי מנוחה לנהגים. יש להדגיש כי נתונים אלה מתייחסים רק ל-6 מפעילים מתוך 16 מפעילים המקיימים את הפעילות המלאה באשכולות השונים.

בעקבות תשובת המפעילים גיבש משרד התחבורה ביולי 2017 תוכנית פעולה לשיפור מצב התשתיות. מעיון בתוכנית זו עולה כי קשה מאוד לקדם תשתיות חדשות ולשמר תשתיות קיימות עקב התנגדות הרשויות המקומיות, בעיקר בגלל רצונן להשתמש בקרקעות לשימושים חלופיים, למנוע מפגעי סביבה כגון רעש וזיהום אוויר, ולהעלות את תגמולי המיסים העירוניים. עוד עולה מתוכנית זו כי יש צורך לבצע הסדרה סטטוטורית של מתקני התשתית הרלוונטיים באמצעות עבודה שוטפת מול המפעילים ובקשר ישיר מול הרשויות המקומיות.

הביקורת העלתה כי למרות המחסור הידוע כבר שנים בתשתיות התומכות בתחבורה ציבורית, עד למועד סיום הביקורת, מרץ 2018, לא ניתן פתרון הולם לרוב החסמים המונעים את הפיתוח המערכתי של התשתיות אלה, ובעיקר הסדרים מול הרשויות המקומיות השונות.

משרד התחבורה ציין בתשובתו כי במקרים לא מעטים הוא נתקל ברצונן של רשויות מקומיות לפנות מתקני תשתית תח"צ פעילים לטובת מיזמי פיתוח אחרים. בהיעדר חלופה הולמת למתקני התשתית המפונים, התחבורה הציבורית נותרת ללא פתרון ונדחקת לשוליים עקב אינטרסים אחרים שגוברים עליה. המשרד הוסיף כי לא אחת, פיתוח הערים נעשה בלי להתחשב בצורכי התחבורה הציבורית ומתקני התשתית, הנדרשים לשם תפעולה התקין והיעיל לרווחת ציבור המשתמשים בה ולטובה נהגי התחבורה הציבורית. משרד התחבורה גם ציין כי ראוי שהרשויות המקומיות ישנו את גישתן הרווחת ויתגייסו למאמץ להקצאת שטחים בתחומן לטובת שיפור שירותי התחבורה הציבורית.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את הזנחת הטיפול בשיפור התשתיות התומכות בתח"צ. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה כי עליו לפעול בהקדם כדי להסיר את החסמים במקומות השונים ולדאוג כי מפעילי התחבורה הציבורית יוכלו לפעול באופן מיטבי שגם מאפשר פיתוח עתידי. בין היתר, עליו להכין תוכנית בשיתוף הרשויות המקומיות מתוך הבנה כי הקצאת שטחים ייעודיים לתשתיות תחבורה ציבורית לא רק מקדמים את צורכי התחבורה הכלליים, אלא גם משרתים את תושבי הרשות המקומית וגם עשויים להביא תועלת חשובה לפיתוח המקומי. אם יהיה קושי ממשי לקדם את הנושא עקב היעדר הסכמות בין המשרד לבין הרשויות המקומיות, על משרד התחבורה לשקול פנייה לממשלה כדי למצוא פתרונות מעשיים לצורכי כלל הנוסעים בתחבורה ציבורית ולהמשיך את פעילותה לקידום הקמתן של רשויות מטרופוליניות[12].

אף שרוב המפעילים לא המציאו למשרד התחבורה לפני מועד תחילת ההפעלה הסכמים חתומים המסדירים חניוני לילה ומסופים תפעוליים, המשרד אישר את הפעלת הקווים

משרד התחבורה ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי בימים אלו מכינים את רשימת הפרויקטים בתחום התשתית לתחבורה ציבורית, אשר נדרשים לתקצוב בשנת 2018, ובמסגרתה יתוקצבו במלואם חדרי נהגים במסופים קיימים ומתוכננים, בהתאם לעבודה השוטפת של המשרד מול המפעילים.

התחייבות המפעילים בהסכם ההפעלה

במכרזים להפעלת אשכולות התחבורה הציבורית נקבע שהמציע יתחייב כי אם יזכה במכרז יעמדו לרשותו משרדים וחניוני לילה מאובטחים, ויצרף להצעתו כתב התחייבות מפורש למילוי דרישות אלו. עוד נכתב במכרזים כי על המציעים להוכיח את מימוש ההתחייבות בטרם יקבלו את רישיונות הקווים. כמו כן, בסעיף 7.4 להסכמי ההפעלה של המפעילים עם המדינה נקבע כי מפעיל השירות יציג למפקח על התעבורה, לפני מועד תחילת ההפעלה בפועל, הסכמים חתומים המסדירים את תחזוקת צי האוטובוסים, חניון לילה ומסופים תפעוליים.

משרד מבקר המדינה העלה בביקורת כי אף שרוב המפעילים לא המציאו למשרד התחבורה לפני מועד תחילת ההפעלה הסכמים חתומים המסדירים חניוני לילה ומסופים תפעוליים, המשרד אישר את הפעלת הקווים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי בגלל הקושי הקיים באיתור שטחים מתאימים לתשתיות תח"צ, על משרד התחבורה לשקול את החלטתו להותיר עניין זה באחריות המפעילים ולשקול לנהל ולתאם את הנושא באופן ישיר עם הרשויות המקומיות ועם גופי התשתית הרלוונטיים, כדי לפתור את הבעיה בדרך יעילה ומהירה.

12 ראו בדוח זה את הפרק העוסק בתחבורה הציבורית בישראל.

מחסור בנהגים

נהגים מקצועיים הם מן המרכיבים החשובים בתפעול תחבורה ציבורית טובה, בטוחה ואמינה. הנהג הוא חלון הראווה של התחבורה הציבורית, מהווה את הממשק הקרוב לציבור הנוסעים, ומוטלת עליו אחריות רבה בכל הקשור לבטיחות הנוסעים, הולכי רגל ונהגים אחרים.

אופן תפעול התחבורה הציבורית הוא מורכב, רב משתנים, מושפע משעות שיא ושפל ומעבודה רציפה במשך רוב שעות היממה. כללי העבודה של הנהגים נגזרים מחקיקה ומתקנות המגדירות שעות עבודה ומנוחה וכיו"ב. כדי להגביר את יעילות השימוש בצי כלי הרכב נדרש להעסיק יותר מנהג אחד לכל אוטובוס[13], ובפועל נדרש לעמוד בתקן של 1.5 נהגים במשרה מלאה לכל אוטובוס.

כבר בספטמבר 2014 הוציאה הרשות הארצית נייר עמדה בנושא מעמד הנהג בתחבורה הציבורית. במסמך זה נאמר כי המחסור בנהגים מורגש בכל הארץ, אולם הוא מורגש יותר באזור המרכז והשפלה. בתגובה למחסור זה, מפעילי התחבורה הציבורית מעסיקים באזור המרכז נהגים מאזור הצפון והדרום, דבר הכרוך בעלויות נוספות של הסעה ושעות עבודה מרובות של אותם נהגים, בעיקר משום שזמן נסיעתם לעבודה ארוך יחסית. עוד נאמר באותו מסמך כי מצב זה של מחסור בנהגי תחבורה ציבורית עלול להחמיר במהלך השנתיים הקרובות מהסיבות הבאות: (א) ב"מכרז העמקים" יידרש גיוס של כ-500 נהגים, ורק כ-70% מהם יגיעו מהמפעילים היוצאים; (ב) בשנת 2016 יצאו לפועל מכרזי בקעת אונו, פתח תקווה, אלעד, ראש העין, שרון-חולון (קווי 500) ובאר שבע עירוני. על פי המתוכנן במכרזים אלו, צפוי צורך בתוספת של כ-400 נהגים; (ג) פרויקט מעבר צה"ל לנגב (עיר הבה"דים) צפוי להתבצע בשנת 2015 ומרחיב את הצורך בתוספת של כ-300 נהגי אוטובוסים, הן עבור התחבורה הציבורית והן עבור ההיסעים שיפעיל משרד הביטחון; (ד) גידול טבעי של אוכלוסיית המדינה בכ-1.8% ועלייה של כ-3% עד 4% בהיקף שירות התח"צ בשנה, הן כמענה לגידול הטבעי והן לצורך צמצום פערים בשירות; (ה) החלטת הממשלה להקצות 600 מיליון ש"ח לאוכלוסייה הלא-יהודית כדי להשוות את רמת השירות לזו שבמגזר הכלל י[14]; (ו) תכנון להתמקד בשיפור השירות למטרות תעסוקה המבוסס על תוספת אוטובוסים ונהגים בשעות השיא.

13 בהתאם לנתונים שהתקבלו מפורום חברות התחבורה הציבורית הפרטיות.

14 ראו בדוח זה את הפרק העוסק בקידום התחבורה הציבורית ביישובים הלא-יהודיים.

לוח 5: **מספר הנהגים הנדרש בענף**

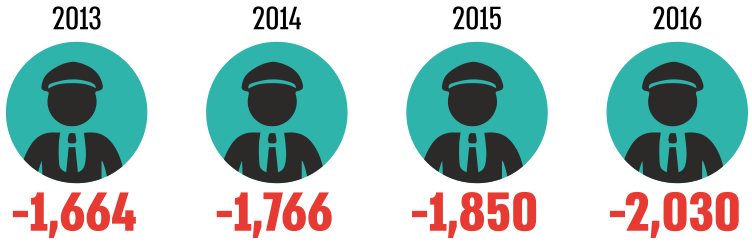
שנה	מס' אוטובוסים	שיעור הגידול	מס' נהגים נדרש*	מס' הנהגים המועסקים	מס' הנהגים החסרים	הפער באחוזים
2013	7,397		11,096	9,431	1,664	15%
2014	7,850	6%	11,775	10,009	1,766	15%
2015	8,221	5%	12,332	10,482	1,850	15%
2016	9,024	10%	13,536	11,506	2,030	15%
2017	9,500	5%	14,250			

המקור: משרד התחבורה

* בהתאם לתקן של 1.5 נהגים לכל אוטובוס.

מספר הנהגים החסרים בחברות האוטובוסים

על פי נתונים של משרד התחבורה:



מנתוני לוח 5 עולה כי בסוף שנת 2016 הייתה הערכה של מחסור בכ-2,000 נהגים, בזמן שהענף עצמו נמצא בתהליך התרחבות. נתוני הנסיעות של מפעילי התחבורה הציבורית מצביעים על כך שקיימת מגמת עלייה במספר הנסיעות השנתיות המבוצעות ובמספר הנוסעים (כעולה מתרשים 1).

לפי נתונים שהוצגו בינואר 2017 לוועדת המשנה של ועדת הכלכלה לתחבורה ציבורית של הכנסת, באותו מועד היו חסרים כ-3,000 נהגים[15]. בדיון זה נאמר כי המחסור בנהגים מקשה על מתן שירות באוטובוסים כנדרש, ועל אחת כמה וכמה על כל ניסיון לשפר את השירות. נהגי אוטובוסים העלו כמה נקודות המקשות עליהם את התעסוקה במקצוע, ובהן מחסור בתשתיות לנהגים בתחנות הקצה, שעות העבודה הארוכות, השכר הלא-מספק, הזמן הנדרש לקבלת האישורים הרפואיים להעסקתם (אורך כשמונה חודשים) וחוסר הביטחון התעסוקתי כאשר החברה המפעילה אשכול מסוים מתחלפת.

לפי נתונים שהוצגו בינואר 2017 לוועדת המשנה של ועדת הכלכלה לתחבורה ציבורית של הכנסת, באותו מועד היו חסרים כ-3,000 נהגים בדיון הוועדה נאמר כי המחסור בנהגים מקשה על מתן שירות באוטובוסים כנדרש, ועל אחת כמה וכמה על כל ניסיון לשפר את השירות

15 ועדת המשנה של ועדת הכלכלה לתחבורה ציבורית, **פרוטוקול דיון: התמודדות עם המחסור החמור בנהגי אוטובוס לשיפור שירותי התחבורה הציבורית**, 30 בינואר 2017.

לטענתם, קשיים אלה פוגעים בגיוסם של נהגים חדשים ובשימורם של נהגים קיימים בעבודה, דבר הגורם לעומס רב יותר על הנהגים הנותרים.

להלן דוגמה הממחישה את הבעיות שנגרמות לשירות התחבורה הציבורית בגלל המחסור בנהגים. בנציבות תלונות הציבור שבמשרד מבקר המדינה התקבלה תלונה ביוני 2017 בנושא תדירות הנסיעות הנמוכה בקו 304 ממודיעין עילית לירושלים. לדברי המתלונן, האוטובוסים בקו לשכונת הר נוף משמשים נוסעים רבים, ותדירות נסיעותיהם כיום אינה מספיקה. במענה לפנייה בנושא ציין משרד התחבורה שבהתאם לבדיקה שנערכה אכן יש צורך בתגבור קו 304, וכי במאי 2017 הקצה המשרד למפעיל קו זה אישור הצטיידות בשני אוטובוסים ותשומות לצורך תגבור הקו. למרות הגעת האוטובוסים אין צפי למועד מדויק שבו ניתן להתחייב לתגבור הקו בשל המחסור בנהגים. מנהל אגף בכיר השיב בנושא תלונה זו, שמשרד התחבורה פועל בדרכים שונות להרחבת מעגל הנהגים ולעידוד קליטתם בענף. יצוין כי עד מועד סיום הביקורת, מרץ 2018, לא בוצעו השינויים המתוכננים.

משרד התחבורה כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הוא, בשיתוף משרד האוצר, ממשיך לפעול לשיפור תנאי ההעסקה של הנהגים ומקדם כעת מהלך רחב של עדכון שכר לפי ותק, פיתוח של תשתיות למנוחה ולהתרעננות ותשלום מענקים בגין הכשרת נהגים חדשים. עוד הוסיף המשרד כי האחריות לנושא הנהגים מוטלת על המפעילים בלבד, ואין להסיק ממאמצי המשרד לסייע להם, כאילו האחריות עוברת למשרד התחבורה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה כי לנוכח היקף הפעילות והגידול המשמעותי הנדרש בשירותי התחבורה הציבורית, ולמרות מודעותו למחסור בנהגים, הוא לא פעל באופן נמרץ לקדם פתרון שיסייע לגייס יותר נהגים בשיתוף המפעילים, כגון באמצעות שיפור התשתיות ותנאי העבודה של הנהגים (ראו להלן). היעדר טיפול בנושא מקשה על המפעילים לספק את הצרכים שמשרד התחבורה עצמו קובע ומוביל בהסכמים ובתוספות שירות, ואף גרם להידרדרות ברמת השירות ואיכותו בקווים רבים של מפעילים רבים. על משרד התחבורה להעלות את הסוגיה בפני משרדי הממשלה הרלוונטיים.

תקנה 168 לתקנות התעבורה - שעות הנהיגה והמנוחה של הנהגים

בהתאם לתקנה 168 לתקנות התעבורה, התשכ"א-1961, נהג אוטובוס לא יתחיל את יום עבודתו אלא לאחר מנוחה שמחוץ לעבודה במשך 7 שעות מנוחה רצופות. נהיגה במהלך יממה (24 שעות) תימשך לכל היותר 12 שעות, ולא יותר מ- 68 שעות בכל תקופה של 7 ימים. כמו כן, נהג יפסיק את עבודתו לחצי שעה אחרי 4 שעות נהיגה רצופות. עוד קובעת התקנה כי הנהג לא ינהג יותר מ-9 שעות אלא אם הפסיק את נהיגתו לשעה לפחות לאחר נהיגה של 6 שעות רצופות.

המחסור בנהגים מקשה על המפעילים לספק שירות בהתאם למה שנקבע ברישיונות הקווים ובתקנות התעבורה. הפרתם עלולה לפגוע ברמת הנהיגה של הנהגים, וכתוצאה מכך לסכן באופן חמור את בטיחות הנוסעים

המחסור בנהגים והצורך לספק את השירות על פי הנקבע ברישיונות הקווים מקשה על המפעילים לספק שירות בהתאם לתקנות התעבורה. הפרת הכללים הקבועים בתקנה זו היא עבירה על החוק. כמו כן, הפרתם עלולה לפגוע ברמת הנהיגה של הנהגים, וכתוצאה מכך לסכן באופן חמור את בטיחות הנוסעים.

להפעלת התחבורה הציבורית נדרשת עבודת הנהגים במרבית ימות השנה, ובעיקר במועדים שבהם רוב המשק בימי שבתון. במהלך יום עבודה סטנדרטי קיימים שני מועדי שיא – בבוקר ואחר הצהריים – שבהם נדרש תגבור קווים, וביתר שעות היום הביקוש לנסיעות מתון יחסית. בהתאם לכך, על פי הביקושים החזויים לתחבורה הציבורית (דבשת כפולה) ובפועל, עבור מרבית הנהגים יום העבודה מפוצל, והם נאלצים לעבוד בבוקר ואחר הצהריים או בערב.

משרד מבקר המדינה מעיר כי אי-יכולתם של מפעילים רבים להפעיל את קווי הרישיונות בהתאם לתקנה זו עלולה לפגוע בבטיחות הנסיעה וברמת הנהיגה של הנהגים בקווי השירות השונים. זאת ועוד, הרחבת השירותים בחלק מהקווים ללא גיבוי מתאים של מצבת הנהגים, עלולה אף להחריף את המגמה ולפגוע בבטיחות הנסיעה ומשתמשי התחבורה הציבורית.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה כי כדי שהמפעילים יוכלו להפעיל את הקווים בבטחה, עליו לפעול בין היתר להגדלת מספר הנהגים המועסקים בענף כדי לעמוד בתקנה, לצורך שמירה מרבית של בטיחות הנוסעים, הנהגים ושאר משתמשי הדרך.

תהליך הכשרת נהגים וקליטתם

1. בנובמבר 2015 התקיים דיון בניהולו של מנהל הרשות הארצית דאז, והשתתפו בו בעלי תפקידים בכירים במשרד התחבורה ובחלק מהמפעילים וכן נציגי המכון הרפואי לבטיחות בדרכים במשרד הבריאות (להלן - מרב"ד). נושא הדיון היה הכשרת נהגי תחבורה ציבורית והתרת חסמים הקיימים בתהליך, בין היתר בעקבות משובים שהתקבלו מהמפעילים. בדיון נאמר כי תהליכים מינהליים בירוקרטיים פנימיים במשרד התחבורה ומול מרב"ד מעכבים את הליך קבלת הרישיון בכמה חודשים, ועיכובים אלה גורמים לכך שמועמדים רבים משנים את דעתם ופורשים. יצוין כי עד מועד סיום הביקורת לא העביר משרד התחבורה למשרד מבקר המדינה את המשובים שהתקבלו ממפעילי התחבורה הציבורית.

בסיום הדיון אמר מנהל הרשות הארצית דאז כי ההמתנה לשלב הראשון בהכשרה, שבו המועמד מקבל אישור ללימודי ההכשרה, אורכת כחצי שנה לפחות. בדיון הוחלט כי מנהל אגף בכיר תחבורה ציבורית ברשות יפיק דוח שבועי מפורט שיציג את תמונת מצב וישמש לכל הגורמים הרלוונטיים כלי עזר לטיפול בבעיות. עוד הוחלט כי פעם בחודש תתקיים פגישה עם נציגי מרב"ד ונציגי המפעילים כדי לדון בבעיות נקודתיות.

משרד מבקר המדינה העלה בביקורתו כי לא הופקו דוחות שבועיים כפי שהוחלט בישיבה, וכן לא התקיימו דיונים חודשיים להתרת חסמים, לסיכום הנחיות ולמעקב בהתאם. אי-ביצוע ההחלטות האמורות פגע בטיפול בנושא ובמציאת פתרונות שיכלו לתרום לקידומו. מצופה ממשרד התחבורה למלא אחר החלטותיו שלו.

2. הליך הכשרת נהגים חדשים בתחבורה הציבורית הוא הליך ארוך ומורכב, ובו כמה שלבים עיקריים[16]. על פי נתוני משרד התחבורה, משך הזמן בין הגשת מועמדות לביצוע מבחן עיוני ראשון (לאחר תחילת לימודים עיוניים) מוערך בעשרה חודשים. השלבים העיקריים בהליך ההכשרה:

   א. קבלת אישור ראשוני מהמשטרה ומאגף הרישוי והפניה למרב"ד.

   ב. משך זמן המתנה של שישה חודשים בממוצע לצורך תיאום בדיקה רפואית והמתנה לתוצאותיה.

16 ראו גם מבקר המדינה, **דוח שנתי 67א** (2016), "משרד התחבורה והבטיחות בדרכים - תפקוד אגף הרישוי והכשרת נהגים", עמ' 547-594.

ג. כחודש בממוצע ממועד קבלת התוצאות במרב"ד: קבלת התוצאות במשרד הרישוי והעברתן למועמד.

בתום שלבים אלו יוכל המועמד להתחיל את הכשרתו לנהיגת רכב ציבורי, הכוללת הכשרות עיוניות ומעשיות בבתי ספר ייעודיים או אצל המפעילים הגדולים במדינה. בהתאם לנתונים שנאספו בפורום חברות התחבורה הציבוריות[17], במהלך שלבי אישור המועמדים פורשים כ-50% מהמועמדים מהתהליך. בלוח 6 מוצגים נתונים על תקופות ההכשרה לנהגי אוטובוס בכמה מדינות בעולם[18]:

לוח 6: השוואת תהליך קבלת רישיון לאוטובוס – בישראל ובעולם

	ישראל	ארה"ב	בריטניה	מדינות האיחוד האירופי	אוסטרליה
משך הליך כולל בדיקות רפואיות	6 - 12 חודשים מרב"ד - זימון מיוחד לאחר הגשת הבקשה למשרד הרישוי ובאישורו	2 - 4 חודשים ביצוע בדיקות באופן עצמאי	כ-4 חודשים ביצוע בדיקות באופן עצמאי	כ-4 חודשים ביצוע בדיקות באופן עצמאי	3 - 5 חודשים NSW - ביצוע בדיקות באופן עצמאי, לפני הגשת הבקשה לרישוי
משך ההכשרה ואופייה	קורס עיוני בוקר - 1.5 חודשים קורס ערב - 4.5 חודשים קורס מעשי - 30 - 50 שיעורים **סה"כ: 3 - 7 חודשים**	השגת רישיון זמניCLP -כחודש שלאחריו ניתן להיבחן מעשית לקבלת רישיון CDL (קבוע) **סה"כ: 1 - 3 חודשים**	השגת רישיון זמני PCV - כ- 3 שבועות. קורס - 6 שבועות. מבחנים תיאורטיים ומעשיים - כחודש **סה"כ: כ-3 חודשים**	השגת רישיון זמני PCV - כ- 3 שבועות. קורס - 6 שבועות. מבחנים תיאורטיים ומעשיים - כחודש **סה"כ: כ-3 חודשים**	NSW - מעבר קורס עצמאי לפני הגשת בקשה לרישיון. סה"כ: 2 - 3 חודשים ACT - שדרוג רישיון C קיים והכשרה של חודש לקבלת רישיון נהיגה על רכב ציבורי. **סה"כ: 1.5 חודשים**

מקור: הרשות הארצית לתחבורה ציבורית

17 גוף המאגד את עיקר המפעילים בענף התחבורה הציבורית והפרטית.

18 על פי נתוני הרשות הארצית לתחבורה ציבורית.

משרד מבקר המדינה מעיר כי למרות הצורך והמודעות לשפר את תהליך הכשרת הנהגים ולמצוא פתרון לבעיה הנמשכת כבר שנים רבות, לא פעל משרד התחבורה יחד עם משרד הבריאות למציאת פתרון הולם. המחסור בנהגים מקצועיים מחייב את משרד התחבורה למצוא בהקדם פתרונות לייעול תהליך קבלת רישיון הנהיגה ולקצר את תהליך ההכשרה ובכך למנוע נשירה מיותרת של המעוניינים לעסוק בתחום במהלך התהליך. מתוך ההשוואה הבין-לאומית אפשר ללמוד על משך התהליך הרצוי, ומן הראוי שמשרד התחבורה יבחן את התהליך המתקיים בעולם, כדי ללמוד על השיפורים הנדרשים. כמו כן על משרד הבריאות לפעול לקצר את זמני ההמתנה לבדיקות רפואיות לצורך קבלת רישיון נהיגה.

המחסור בנהגים מקצועיים מחייב את משרד התחבורה למצוא בהקדם פתרונות לייעול תהליך קבלת רישיון הנהיגה ולקיצור תהליך ההכשרה ובכך למנוע נשירה מיותרת של המעוניינים לעסוק בתחום

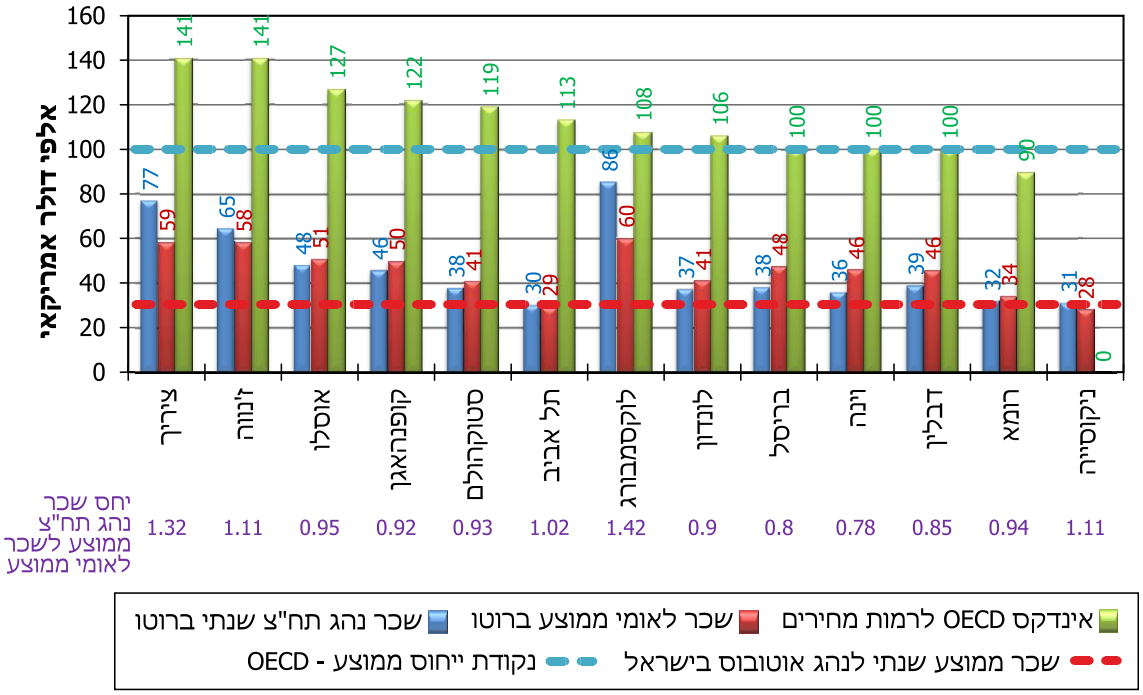
משרד הבריאות ציין בתשובתו מנובמבר 2018 כי הערכת כושרם הבריאותי של העוסקים בנהיגה בכללה, ובנהיגה מקצועית ברכב ציבורי בפרט היא בעלת חשיבות עליונה כדי למנוע כניסת נהגים לא מתאימים מבחינה בריאותית – גופנית, נפשית, אישיותית או קוגניטיבית לעיסוק במקצוע זה. משרד הבריאות הוסיף כי לצורך כך נדרש תהליך הערכה מורכב, סדור ומבוסס עובדות שכולל הערכה של ההיסטוריה הרפואית, בדיקה גופנית, וכן בדיקה פסיכולוגית אישיותית וקוגניטיבית ועיון במרשם התעבורתי והפלילי הרלבנטי של המועמד. משרד הבריאות ציין כי כדי לקצר את משך זמן הבדיקה נדרשת הפעלת ספקים חיצוניים, וכי המרב"ד הגיש מכרז לוועדת המכרזים המשרדית על מנת לאתר ספקים חיצוניים והליך זה אמור להסתיים במרץ 2019.

תנאי עבודה של נהגי תח"צ

בהתאם לסקירה שהכין פורום חברות התחבורה הציבורית והפרטית ביולי 2017, השכר לשעת עבודה של נהג בתחבורה ציבורית עומד על 39 ש"ח לשעה. עבור עבודה בשעות נוספות, בשעות הלילה ובימי המנוחה מקבלים הנהגים תוספות שכר על פי הקבוע בחוק. נוסף לכך, המפעילים מעניקים בונוסים ותמריצים שונים, למשל בונוסים על פיצולים (עבודה בשעות הבוקר ואחר הצהריים), על עבודה בשעות הבוקר המוקדמות, על עמידה ביעדים ועוד. השכר הממוצע לנהג העובד 210 שעות בחודש, הכולל בונוסים ותמריצים, עומד על כ-12,000 ש"ח ברוטו. מאפייני המקצוע הם ששכר הנהגים כמעט אינו משתנה לאורך תקופת העסקתם, ואין למרבית הנהגים מסלול קידום או התפתחות מקצועית. יצוין כי במכרז לאשכול שרון-חולון שהסתיים במהלך שנת 2017, הציע המפעיל הזוכה העלאת שכר ל-43 ש"ח לשעה לנהג (העלייה בשכר הנהגים מהמקובל בענף עד אותו מכרז ייתכן שתשפיע על שכרם של כלל הנהגים, בעיקר בגלל עודף הביקוש הקיים).

בתרשים 5 מוצגים נתונים על שכר הנהגים באוטובוסים בהשוואה לכמה ערים בעולם.

תרשים 5: **השוואת שכרם הממוצע של נהגי תח"צ, לפי ערים בעולם (באלפי דולרים אמריקאיים)**



המקור: נתוני הרשות הארצית לתחבורה ציבורית.

מתרשים 5 ניתן לראות כי שכר הנהגים בארץ נמוך ביחס לשכר המקובל בערים במדינות ה- OECD המוצגות בהשוואה. עם זאת, שכרו הממוצע של נהג אוטובוס ביחס לשכר הממוצע במדינה הוא גבוה בישראל לעומת רוב המדינות המוצגות בהשוואה.

למרות זאת, על פי הנתונים שאסף פורום חברות התחבורה הציבורית, כ-40% מהנהגים החדשים עוזבים את מקום עבודתם במהלך שנת עבודתם הראשונה. פרישה זו נובעת מסיבות שונות: (1) תדמית נמוכה של המקצוע; (2) התרבות המשימות המוטלות על הנהגים (למשל, הפעלת מערכות טכנולוגיות, אחריות לביטחון הנוסעים באוטובוס, אחריות למניעת הטרדות מיניות ועוד); (3) הגדרה ותכנון של קווי השירות ללא התחשבות בעבודת הנהגים (למשל, קווים חד-כיווניים, שעות פעילות המוגבלות לשעות השיא בלבד); (4) היעדר אופק קידום מקצועי וכלכלי (שכר הנהגים אינו כולל מרכיבי ותק); (5) מחסור בתשתיות בסיסיות בחניונים (למשל חדרי מנוחה ושירותים); (6) לחצים ומתחים רבים במהלך הנהיגה, בעיקר בשעות העומס; (7) חשיפה לאלימות מילולית ופיזית מצד הנוסעים. כל אלה, נוסף לקשיים שתוארו לקבלת רישיון נהג אוטובוס, גורמים למחסור גדול בנהגים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי לנוכח הסיבות הרבות לנשירה ולמחסור בנהגים, על משרד התחבורה לפעול לשיפור תנאי העבודה של הנהגים בענף בכל התחומים שתוארו לעיל. הפתרון לבעיית המחסור בנהגים חיוני לשיפור השירות לנוסע, לפעילותם התקינה של המפעילים, להגברת בטיחות הנסיעה ולהרחבת שירותי התחבורה הציבורית.

רמת שירות אחידה ברמה ארצית

שירותי התחבורה הציבורית הם צורך בסיסי ונדרש לרוב שכבות האוכלוסייה – על אחת כמה וכמה ביישובים קטנים ומרוחקים; בהם התחבורה הציבורית הכרחית לפעילות יום-יומית שאינה ניתנת שם לתושבים וכן לצורכיהם החברתיים. בהתאם למדיניות משרד התחבורה, יש לספק שירות תחבורה ציבורית לכל אזרחי מדינת ישראל. שירות זה יכלול תחבורה יעילה ושוויונית שתסופק בכל היישובים והשכונות ותעמוד בסטנדרטים של שירות מינימלי לקו, לשכונה, למוקד תעסוקה, לעיר ולתשתיות תומכות תח"צ, כגון נתיבי תחבורה ציבורית ומסופים. במסגרת ועדת סדן[19] נקבע בין היתר כי יש להבטיח תחבורה ציבורית זמינה לכלל האוכלוסייה.

הנחיות התכנון והתפעול שהכין משרד התחבורה מנובמבר 2015 (להלן - ההנחיות) קובעות ומעדכנות את תקני השירות בהתאם למאפייני האוכלוסיות השונות ורמות הביקוש. תקן השירות מגדיר שלושה מדדים עיקריים: (1) זמינות - מגדירה את שעות הפעילות הנדרשות לשירות; (2) נגישות ליעדי שירות - כמות היעדים אשר ניתן להגיע אליהם בפרק זמן מוגדר בשעות הפעילות; (3) התאמה לקהל היעד - הערכה השוואתית של רמת השירות בין ערים שונות או בין אוכלוסיות בעלות צרכים שונים.

תקן השירות מוגדר בהתאם לסוגי מרחב ובהתאם לגודל השכונה ולמיקומה הגיאוגרפי, לדוגמה: מרכז עירוני מעל או מתחת ל-100,000 תושבים, שכונות גדולות מעל 20,000 תושבים או יישובים קטנים עד 20,000 תושבים. ההנחיות לתכנון ותפעול תחבורה ציבורית מגדירות את איכות השירות ופרמטרים נוספים בשירות הניתן לציבור. מטרת ההנחיות היא להסדיר, בין היתר, תקני שירות באופן המייצר אחידות וודאות. להלן בלוח 7 - היקף שירותי התחבורה הציבורית התקניים בהתאם לגודל היישוב.

19 את הוועדה, בראשות פרופ' עזרא סדן, מינה באוקטובר 2007 שר התחבורה דאז מר שאול מופז לצורך בחינת יישום הרפורמה בתחבורה הציבורית, בהתאם להחלטת ממשלה 1301 מינואר 1997. ב-2008 הגישה הוועדה את המלצותיה לשר, והוא אימץ אותן.

לוח 7: **הגדרת ההנחיות להיקף פעילות התואם את גודל היישוב**

מאפיין	פירוט	יעד
זמינות	הגעה לתחנה ושעות פעילות שעות פעילות מספר נסיעות מינימלי ליום לכיוון (לדוגמה: 6, הכוונה ל-6 יציאות ו-6 כניסות)	לפחות 80% מהאוכלוסייה נמצאת במרחק של 600 מטר מן התחנה מותאמות לאופי הפעילות 6 - עד 1,000 תושבים 9 - 1,001 עד 2,000 תושבים 3 יציאות לכל 2,000 תושבים נוספים, עד 10,000 תושבים 24 יציאות ל-10,000 תושבים 3 יציאות לכל 25,000 תושבים נוספים.
נגישות	קשר לעיר הסמוכה, בדגש על מרכז העיר. קישוריות לקווים אחרים, מרכז לשירותים ציבוריים או ממשלתיים. קשר למרכז היישוב, כגון בניין המועצה ו/או למרכז המסחרי הראשי במרחב האזורי תחנת רכבת עד 7 ק"מ	ביישובים כפריים (עד 2,000 תושבים): עד מעבר רכב אחד, עד פי 1.8 מהזמן ברכב פרטי - עדיפות לשירות מותאם לסביבה בה ניתן השירות. ביישובים עירוניים: ללא מעבר - עדיפות לשירות בלוח זמנים קבוע. עד מעבר אחד, עד פי 1.8 מהזמן ברכב פרטי
התאמה לקהל יעד	בהתאם למאפייני השכונה, יישום של מדדי נגישות השוואתיים ביחס לשכונות דומות או קרובות כדי להבטיח שוויון הזדמנויות. במידת הצורך, מתן שירות ייחודי לפי מאפייני האוכלוסייה (מגזר, רמת מינוע, קבוצות גיל וכדומה).	

בפברואר 2016 הכינה הרשות סקירה השוואתית בין היקפי שירות התחבורה הציבורית ברשויות מקומיות בישראל. סקירה זו פירטה את היקף שירות התחבורה הציבורית באותן רשויות מקומיות נכון לחודש ינואר 2016, כולל השוואה של הנתונים לעומת רשויות אחרות בארץ, על מנת לזהות פערים. להלן בלוח 8 היקף שירות התחבורה הציבורית ברשויות מקומיות.

לוח 8: **היקפי שירות התחבורה הציבורית ברשויות מקומיות, בשנים 2012 -2016***

	מספר רשויות	גודל אוכלוסייה (במיליונים)	ממוצע מספר נסיעות אוטובוס יומי לאלף נפש בשנת 2012	ממוצע מספר נסיעות אוטובוס יומי לאלף נפש בשנת 2016	גידול באחוזים
כלל הרשויות המקומיות בארץ (ללא מועצות אזוריות)	201 (100%)	7.4 (100%)	20.6 (100%)	25.7 (100%)	25
מתוכן, רשויות מקומיות הנמצאות בפריפריה וגם ברמה כלכלית חברתית נמוכה	112 (56%)	2.4 (32%)	13.1 (64%)	17.9 (70%)	37
מתוכן, רשויות מקומיות שבהן היקף שירות התחבורה הציבורית נמוך במידה ניכרת מהממוצע הארצי (30% ומעלה)	65 (32%)	1.3 (18%)	5.3 (26%)	7.9 (31%)	49
מתוך כלל הרשויות, רשויות מקומיות **הלא-יהודיות** בהן היקף שירות התחבורה הציבורית נמוך במידה ניכרת מהממוצע הארצי (30% ויותר)	50 (25%)	0.7 (9%)	4.4 (21%)	6.7 (26%)	52

מקור : משרד התחבורה

* המספר בסוגריים הוא החלק היחסי מתוך כלל האוכלוסייה.

מלוח 8 עולה כי בשנים 2012 עד 2016 יש מגמה של שיפור בכלל הרשויות המקומיות, בעיקר ברשויות שבהן שירותי התחבורה הציבורית היו נמוכים מאוד ביחס לממוצע הארצי. עם זאת, מנתוני לוח 8 עולה כי נכון למועד פרסום המסמך, ב-65 רשויות מקומיות מספר הנסיעות היומי הממוצע לאלף נפש נמוך בכ-69%[20] מהממוצע הארצי. יצוין כי על פי נתוני הלמ"ס, 112 רשויות מקומיות (מתוך סך של 201 רשויות מקומיות) שהוגדרו רשויות הנמצאות בפריפריה (אשכול 6 ומטה במדד הפריפריאליות[21] של הלמ"ס) הן גם ברמה כלכלית-חברתית נמוכה (אשכול 5 ומטה לפי המדד החברתי-כלכלי של הלמ"ס). 65 הרשויות האמורות הן כ-58% מהרשויות שהלמ"ס הגדירה כפריפריאליות וברמה חברתית-כלכלית נמוכה.

20 ממוצע נסיעות יומי של 7.9 לאלף נפש לעומת 25.7 בכלל הרשויות המקומיות בארץ.

21 על פי הגדרת הלמ"ס, אזור פריפריאלי הוא אזור המרוחק מאפשרויות (כגון שווקים, מקומות תעסוקה ושירותי בריאות), מפעילויות (כגון עבודה, לימודים, קניות ופנאי) או מנכסים הקיימים בכל האזורים, כולל האזור עצמו.

במסמך שהכינה הרשות ביולי 2016 לצורך הגדלה תקציבית עבור תוספות שירות בשנים 2017 עד 2018 הוצגו הפערים ותוספות השירות הנדרשות, כדי לקבוע את היקף ההשקעה הנדרש. בהתאם לנתונים אלה, רק כדי להעלות את הקווים העירוניים הרלוונטיים לתדירות הנדרשת לפי ההנחיות יש צורך בתוספת של כ-250,000 ק"מ רכב ליום ומעל ל-1,500 אוטובוסים חדשים. עוד עולה מנתונים שהציגה הרשות כי 99 יישובים אינם מקבלים כל שירות, אף שמרחקם מציר ראשי מצדיק הכנסת קווי תחבורה ציבורית אליהם, וב-238 יישובים נוספים השירות הניתן הוא בתדירות נמוכה מהתדירות המזערית הנדרשת ליישוב הקטן ביותר. כמו כן, כדי להעלות את השירות האזורי ליישובים שאינם מקבלים כל שירות או שהשירות הניתן בהם נמוך מהרמה המינימלית הנדרשת לפי ההנחיות, יש צורך בתוספת של מעל 3,500 נסיעות יומיות וכ-300 אוטובוסים. עוד נמצא בניתוח השירות הכלל-ארצי כי 50% מהערים ומהמועצות המקומיות בישראל מקבלות היצע שירות הקטן מ-12.5 נסיעות לאלף נפש (היצע זה הוא בדיוק חצי מהיצע השירות הקיים במרכזים המטרופוליניים, אשר כאמור, גם הוא אינו מספק את הצרכים במידה מיטבית).

> 99 יישובים אינם מקבלים כל שירות, אף שמרחקם מציר ראשי מצדיק הכנסת קווי תחבורה ציבורית אליהם, וב-238 יישובים נוספים השירות הניתן הוא בתדירות נמוכה מהתדירות המזערית הנדרשת ליישוב הקטן ביותר

בהתאם למסמך שפרסמה הרשות, בערים וביישובים שבהם היקף השירות קטן מההנחיות גרים 23% מתושבי מדינת ישראל; מדובר בעיקר בערים וביישובים מהפריפריה, וחלקם גם מאזורים מרכזיים. התאמת היצע השירות לנדרש בהנחיות תאפשר לתושבים ניידות טובה הרבה יותר ותפתח לפניהם הזדמנויות תעסוקה נוספות. בהתאם לאותו מסמך, היקף כלל הפעולות הנדרשות להטמעת הנחיות התכנון מוערך בכמיליארד שקלים.

משרד מבקר המדינה העלה בביקורתו כי נכון למועד סיום הביקורת, מרץ 2018, לא השתנו הנתונים שהציגה הרשות ביולי 2016. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את השירות הלקוי שמקבלים יישובים פריפריאליים. למרות המודעות במערכת לחוסרים בשירות ליישובים אלה, הפעולות שקידם משרד התחבורה היו דלות בשנים האחרונות, ואין בהן כדי לספק את צורכי היישובים הפריפריאליים.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה כי בהתאם למדיניות המשרד ולצורך קיום שירות אחיד ויעיל לכל חלקי הארץ ובייחוד לאזורים מרוחקים, יש לשפר באופן מהותי את שירותי התחבורה ליישובים שאינם מקבלים כל שירות וליישובים המקבלים שירות חלקי. המלצה זו מקבלת משנה תוקף לנוכח העובדה שהאוכלוסיות המתגוררות ביישובים פריפריאליים חייבות לקבל שירותי תחבורה איכותיים כדי להגיע למרכזי המטרופולינים, בין היתר לצורך תעסוקה וקבלת שירותים חיוניים[22].

המשרד בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין כי "קיים מתח בין הרצון להיות יעילים ולמנוע הפעלת אוטובוסים עם מעט נוסעים לבין הרצון להיות חברתיים". כתוצאה מכך, המשרד מגבש בימים אלו פתרונות אחרים ליישובי הספר

22 ראו בדוח זה את הפרק העוסק בקידום התחבורה הציבורית ביישובים הלא-יהודיים.

המבוססים על שירות לפי דרישה, זאת על מנת לייעל ולשפר את השירות באזורים דלי ביקוש. עוד הוסיף המשרד כי ניסוי כזה הושק ביוני 2018 במרחב הכפרי מדרום לבית שמש ומקודם בשירות המזין את תחנת הרכבת קריית מלאכי-יואב שזה עתה נפתחה, וכי הפתרון ליישובים אלה מצוי בתפיסות שירות אחרות אותן המשרד בוחן ומפתח. כמו כן הוא ציין כי מתוך 99 יישובים שלא קיבלו שירות בסוף 2016, 13 מקבלים שירות בתוך השטח הבנוי של היישוב ועוד 3 ישובים מקבלים שירות באמצעות תחנה אשר נמצאת במרחק של עד 250 מטר מהקצה הבנוי של היישוב.

עידוד השימוש בתחבורה ציבורית

בהגדרת התפקיד של אגף תחבורה ציבורית במשרד התחבורה נקבע כי היעד המרכזי של האגף הוא עידוד השימוש בתחבורה הציבורית על ידי שיפור רמת השירות.

בהתאם לנתוני ה-OECD[23] רמת הצפיפות בכבישי ישראל היא הגבוהה ביותר בקרב מדינות ה-OECD - 1,998 רכבי נוסעים לכל ק"מ כביש - לעומת ממוצע של כ-576 רכבי נוסעים במדינות OECD[24]. לנסיעה בכלי רכב פרטיים נזקים והוצאות ניכרות הן לאזרח והן למדינה, ובכלל זה: גודש, תאונות דרכים, זיהום אוויר, בזבוז אנרגיה, בלאי של כבישים ותשתיות, בעיות בריאות ועוד[25].

במסמך שנערך במרכז המידע והמחקר של הכנסת במרץ 2009 בנושא עידוד עובדים לנסוע למקום עבודתם ובחזרה ממנו בתחבורה ציבורית, נבחנו הסדרים שנעשו בעולם למטרה זו. בהתאם לממצאי מסמך זה, על יסוד הנתונים שנאספו במגוון מדינות, תוכניות נסיעה הביאו לידי צמצום הנסיעה היחידנית[26] לעבודה ב-10% עד 75%.

1. בהחלטת ממשלה מס' 165 ממאי 2013 החליטה הממשלה על גיבוש תוכנית להפחתת השימוש ברכב פרטי בנסיעות לעבודה. ההחלטה כללה הקמת צוות בין-משרדי שמתפקידו להכין תוכנית למתן תמריצים לעידוד השימוש בתחבורה ציבורית במקומות עבודה; בהשתתפות מנכ"ל משרד התחבורה, מנכ"ל משרד הכלכלה, הממונה על התקציבים במשרד האוצר או נציגיהם. התוכנית הוגדרה לשנים 2013 עד 2018 בהיקף תקציבי של 40 מיליון ש"ח לכל התקופה, וכללה הענקת תמריצים למעסיקים שינקטו בצעדים לצורך הפחתת השימוש ברכבים פרטיים.

23 (2015), Environment at a Glance 2015.

24 הנתונים נכונים לשנת 2014.

25 להרחבה בנושא זה ראו בפרק: "פעולות הממשלה להפחתת השימוש בכלי רכב פרטיים באמצעות תמריצים כלכליים".

26 נסיעה של אדם אחד בכלי רכב.

עוד כללה התוכנית שיתוף פעולה עם מפעילי תחבורה ציבורית לצורך הפעלת הסדרי נסיעות לטובת העובדים, מתוך ביצוע שינויים בהסדרי הנסיעות הקיימים במידת הצורך. הצוות הבין-משרדי היה אמור להציג את התוכנית לפני שר האוצר, שר הכלכלה ושר התחבורה בתוך 90 יום ממועד קבלת ההחלטה, מאי 2013.

המשרד הסביר במכתב שהוציא ביולי 2015, במענה לפניית המרכז להעצמת האזרח בנושא, שלצוות הייעודי שהוקם התברר כי ההצעות שבחן מיושמות על ידי הרשות הארצית ועל ידי המשרד להגנת הסביבה.

> תוכנית ייעודית בנושא מתן תמריצים לעידוד השימוש בתח"צ במקומות עבודה לא הוכנה, וממילא לא נעשה שימוש בתקציב שיועד לתוכנית זו

הביקורת העלתה כי תוכנית ייעודית בנושא מתן תמריצים לעידוד השימוש בתח"צ במקומות עבודה לא הוכנה, וממילא לא נעשה שימוש בתקציב שיועד לתוכנית זו.

2. בהחלטת ממשלה מס' 542 מספטמבר 2015 החליטה הממשלה בין היתר, על צמצום הנסועה הפרטית עד לשנת 2030 בשיעור של 20% ביחס לנסועה הצפויה באותה השנה, לפי תחזית עסקים כרגיל והמגמות נכון לשנת 2015. בהחלטת ממשלה מס' 1403 מאפריל 2016 הוחלט בין היתר להטיל על שר התחבורה ועל שר האוצר, בהתייעצות עם השר להגנת הסביבה, לגבש ולהפעיל תוכנית לעידוד השימוש בתחבורה ציבורית ולמימוש יעדי הצמצום של הנסועה הפרטית כמפורט בסעיף 1(ב)(2) להחלטת ממשלה 542. עוד הוחלט כי עד סוף יוני 2017 יפרסמו שר התחבורה ושר האוצר את התוכנית למימוש יעדי הצמצום של הנסועה הפרטית.

משרד התחבורה ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי מנהל הרשות הארצית מינה צוות שהתכנס כמה פעמים במהלך 2017 והפעיל צוות יועצים בכיר במטרה לסייע בגיבושה ובהפעלתה של תוכנית למימוש יעדי צמצום הנסועה הפרטית כפי שנקבע בהחלטה 542, וכי ועדת היגוי רחבה לדיון באופן קידום ההחלטה 1403 התכנסה פעמיים במהלך 2017 לדון בעקרונות התוכנית, ובאוגוסט 2017 גובשה טיוטת מסמך למימוש ההחלטה. עוד ציין המשרד כי המסמך המסכם צפוי להתפרסם בחודשים הקרובים.

הביקורת העלתה כי עד מועד סיום הביקורת, שר התחבורה ושר האוצר טרם גיבשו את התוכנית האמורה, וממילא הגורמים המקצועיים במשרד התחבורה ובמשרד האוצר לא פעלו ולא גיבשו מדיניות מתאימה לצורך קידום החלטות הממשלה בנושא. משרד מבקר המדינה מעיר לשר התחבורה ולשר האוצר כי עליהם לפעול בהקדם האפשרי למימוש החלטות ממשלה אלו ולפתח תוכנית מתאימה לעידוד השימוש בתחבורה הציבורית, התנהלות זו פוגעת במשילות והיא בניגוד לכללי מינהל תקין.

סיכום

שירותי תחבורה ציבורית באמצעות אוטובוסים הם שירותים בסיסיים וחשובים ביותר לכלל תושבי המדינה לקיום תקין ולתפעולם השוטף של המשק והחברה. חשיבות זו נובעת בעיקר מההשפעה הרבה שיש לנגישות יעילה ואיכותית על קבוצות אוכלוסייה שונות, בעיקר על אוכלוסיות חלשות, וכן על המאמץ הלאומי להפחתת הגודש בכבישים. שירותי התחבורה הציבורית באוטובוסים הם חלק מרכזי בשירותי התחבורה הציבורית, שנועדו לספק לכל אזרח במידה שווה – ללא תלות באזור המגורים או ברמה החברתית-כלכלית – שירותים שווים ויעילים לצורך הניידות היום-יומית, הן ברמה הארצית והן בתוך המטרופולינים השונים, הן למרכזי תעסוקה והן ללימודים.

דוח זה העלה שבמקביל לפעולות משרד התחבורה להגברת השימוש בשירותי האוטובוסים במדינה, יש בהפעלת השירות ליקויים רבים ומשמעותיים. בין היתר, היעדר תמריצים מספקים וליקויים בפיקוח על פעילות המפעילים אינו מבטיח שהמפעילים מספקים שירותים מיטביים. כמו כן, המשקל הנמוך הניתן לאיכות השירות במכרזים לבחירת מפעילים עלול לאפשר זכייה של הצעה הכוללת רמת שירות מינימלית, אך זולה מספיק כדי לזכות בו. המשקל הגבוה הניתן להצעה הכספית של המפעילים במכרזים מחייב אותם להגיש הצעה זולה יחסית כדי להעלות את סיכוייהם לזכות בהליך המכרז, אך במקביל עולים הסיכונים לפגיעה ברווחיות המפעילים, ובעקבות זאת – לפגיעה בשירות לנוסע. עוד נמצא כי רמת השירות לאזרחים אינה אחידה בכל הארץ, וקיים מחסור בתשתיות חיוניות להפעלת שירותי אוטובוסים יעילים ואיכותיים. נוסף לכך, קיים מחסור חמור בנהגים, הפוגע בשירות ומאלץ את המפעילים להעסיק את הנהגים שעות מרובות ביום מתוך סיכון בטיחות הנוסעים. כמו כן נמצא כי חלק מהמפעילים לא עמדו בדרישות השירות שנקבעו בהסכמים עם המדינה, ונמצאו כשלים שונים במערך הפיקוח והבקרה של המשרד על המפעילים.

על משרד התחבורה והרשות הארצית לבצע עבודת מטה מעמיקה, שבה ייבחן אופן הניהול של מערך מפעילי האוטובוסים על רבדיו השונים, ובכללם התמריצים למפעילים, אופן הפיקוח של המשרד ושל חברות הבקרה שהוא מעסיק, הצורך בשיפור משמעותי של מדדי השירות לציבור הנוסעים והצורך בסיוע למפעילים בפתרון בעיות מערכתיות, כגון חסמי התשתית והמחסור בנהגים. כמו כן, על המשרד לדאוג להמשך השיפור בשירותי האוטובוסים באזורי הפריפריה, שבהם השימוש בתחבורה הציבורית, בייחוד באוטובוסים, הוא בעל חשיבות יתרה.

קידום התחבורה הציבורית
ביישובים הלא-יהודיים

תקציר

רקע כללי

על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בשנת 2018[1] היו בישראל כ-1.9 מיליון תושבים לא יהודיים, ששיעורם כ-21% מהאוכלוסייה. האוכלוסייה הלא-יהודית נחלקת לשלוש אוכלוסיות עיקריות: (א) ערבים (מוסלמים ונוצרים); (ב) בדואים; (ג) דרוזים וצ'רקסים. האוכלוסייה הלא-יהודית שוכנת ברובה ביישובים הפרוסים לאורכה של המדינה. חלק מיישובים אלה שוכנים באזור הררי או על גבעות, ולעיתים מתאפיינים בבנייה ישנה לא מתוכננת, בחריגות בנייה ובתשתית רעועה.

תחבורה ציבורית (להלן - תח"צ) ברמה נאותה מאפשרת נגישות של מרכזי תעסוקה, מוסדות השכלה ומרכזי פנאי לכלל הציבור, ובעיקר לאוכלוסיות חלשות[2] שרמת המינוע[3] שלהן נמוכה, כגון האוכלוסייה הלא-יהודית. לכן שירותי תח"צ ברמה נאותה הם מרכיב הכרחי ומשמעותי למיצוי הפוטנציאל הכלכלי של אוכלוסייה זו. עם זאת, יש פערים גדולים בין האוכלוסייה היהודית לאוכלוסייה הלא-יהודית מבחינת תשתיות הכבישים, תשתיות התח"צ ושירותי התח"צ. פערים אלה מקורם בטיפול לא ראוי של ממשלות ישראל לאורך שנים. מרבית שירותי התח"צ ניתנו בעיקר על ידי קווי שירות שעברו בסמוך ליישובים לא-יהודיים במסגרת שירותי התח"צ הכלליים ולא היו ייעודיים לתושבי יישובים אלו. אגף התח"צ ברשות הארצית לתחבורה ציבורית (להלן - אגף התח"צ) ומינהל תכנון, פיתוח תשתיות ותיאום (להלן - מינהל תשתיות) במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה) אמונים בין היתר על קידום התח"צ ועל פיתוח תשתיות לתח"צ עבור האוכלוסייה הלא-יהודית.

בעשור האחרון קיבלו ממשלות ישראל כמה החלטות להתמודדות עם הפערים האמורים, ובכללן החלטות הנוגעות להשקעות תקציביות בתשתיות הכבישים ובתשתיות ובשירותים של התח"צ ביישובים הלא-יהודיים. ההחלטות שהתקבלו והשקעת התקציבים הביאו לשיפור בשירותי התח"צ ביישובים אלה ולהגדלת היקף השירותים, למשל - בשנת 2005 ניתנו שירותי תח"צ רק ל-81 יישובים לא-יהודיים, ובשנת 2014 כבר ניתנו שירותים ל-138 יישובים לא-יהודיים.

בשנת 2018 היו בישראל כ-1.9 מיליון תושבים לא-יהודים, ששיעורם כ-21% מהאוכלוסייה

1 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הודעה לתקשורת בנושא "בפתחה של שנת 2019 כ-9.0 מיליון תושבים במדינת ישראל" 31.12.18.

2 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 66ג** (2016), "פעולות המדינה לעידוד שילובה של האוכלוסייה הערבית בתעסוקה", עמ' 46.

3 מספר כלי רכב ל-1,000 תושבים.

פעולות הביקורת

בחודשים אוקטובר 2017 - מרץ 2018 בדק משרד מבקר המדינה את פעילות הממשלה לקידום תח"צ ביישובים הלא-יהודיים. הבדיקה נעשתה במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה). בדיקות השלמה נעשו במשרד האוצר - באגף התקציבים, במשרד לשוויון חברתי - ברשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים וברשויות המקומיות שפרעם, רהט וסח'נין. כמו כן סיירו נציגי הביקורת בכמה רשויות שבהן מבוצעות עבודות לפיתוח תשתיות תח"צ: שפרעם, סח'נין, פורידיס, מוס'מוס', עארה, אום אל-פחם, ג'ת, אל-מושיריפה ורהט. נוסף על כך, במרץ 2018 ביצע משרד מבקר המדינה מפגש היוועצות עם נציגים מהאוכלוסייה הלא-יהודית בנושא תח"צ ביישובים הלא-יהודיים. במפגש השתתפו נציגי המגזר העסקי, ארגוני גג, ארגוני שטח ופעילים חברתיים, לרבות מהאוכלוסייה הבדואית.

קיימים פערים גדולים בין האוכלוסייה היהודית לאוכלוסייה הלא-יהודית מבחינת תשתיות הכבישים, תשתיות התח"צ ושירותי התח"צ. פערים אלה מקורם בטיפול לא ראוי של ממשלות ישראל לאורך השנים

הליקויים העיקריים

היעדר תוכנית אב לפיתוח תחבורה ותח"צ ביישובים הלא-יהודיים

בשנים האחרונות פעלה הממשלה לצמצום פערים בין האוכלוסייה היהודית לאוכלוסייה הלא-יהודית מבחינת רמת שירותי התחבורה הציבורית, וזאת באמצעות קביעת יעדים ארוכי טווח והקצאת תקציבים ייעודיים להשגתם. במועד סיום הביקורת משרד התחבורה עדיין לא הכין תוכנית רב-שנתית לצמצום הפערים הללו לצורך עמידה ביעד שהציבה הממשלה בהחלטה 922[4] לצמצום מלא של הפערים עד שנת 2022, ועדיין לא השלים את הכנתה של תוכנית אב לפיתוח תחבורה ותח"צ ביישובים הלא-יהודיים. חלופות הפיתוח בתוכנית האב מהוות מתווה לכיווני פיתוח אפשריים ונועדו לשמש בסיס לקבלת החלטות.

מחסור בשירותי תח"צ ביישובים הלא-יהודיים

תחבורה פירֻטית כתחליף לשירותי תח"צ: במועד סיום הביקורת, מרץ 2018, משרד התחבורה עדיין לא ביצע בדיקות מקיפות לבחינת היקף התופעה ולא פעל למגר אותה בד בבד עם הקמת תח"צ מוסדרת שתשמש תחליף אמיתי במקומות שבהם פועלת תחבורה פירטית. חוסר הפיקוח על פעילות זו עלול לסכן את בטיחות נסיעתם של ציבור הנוסעים, ולכן חשוב כי משרד

4 בהחלטת ממשלה 922 מדצמבר 2015 נקבע כי תתבצע הקצאת תקציבים ייעודית להשקעה בתשתיות בכלל היישובים הלא-יהודיים.

התחבורה יפקח על התחום ויסדירו. כמו כן, תופעה זו עלולה לפגוע בחברות הפועלות על פי החוק ומקפידות על הסטנדרטים שמחייב אותן החוק.

במועד סיום הביקורת עדיין קיימים פערים גדולים בין שירותי התח"צ שניתנים לאוכלוסייה היהודית ובין אלה הניתנים לאוכלוסייה הלא-יהודית. האוכלוסייה הלא-יהודית עדיין אינה מקבלת כיסוי הולם של שירותי תח"צ, וחלק מהיישובים אינם מקבלים שירותי תח"צ כלל בשל חסמי תשתית. זאת ועוד, נמצא כי אף שבשנים 2005 - 2017 הושקעו כספים בפיתוח תשתיות בשמונה ישובים בסכום מצטבר של כ-183.3 מיליוני ש"ח, היישובים האלה אינם מקבלים שירותי תח"צ. המחסור בשירותי תח"צ נאותים, סדירים ושוויוניים פוגע בתעסוקה וברמת החיים של האוכלוסייה הלא-יהודית ומנציח את הפערים של הפריפריה החברתית והגיאוגרפית.

תשתית לקויה לתחבורה ולתח"צ ביישובים הלא-יהודיים

תשתית לקויה עקב מיעוט בהשקעות ביישובים הלא-יהודיים, המבנה הטופוגרפי שלהם ואופי הבנייה בהם

עולה כי אופי הבנייה - לרבות מבנים ישנים וחריגות בנייה שרשויות מקומיות אינן אוכפות את החוק בעניינן - הם בבחינת חסם לפיתוח תשתית לתחבורה ולתח"צ. זאת ועוד, מאחר שעד לפני כעשור מיעטה הממשלה להשקיע בתשתית תחבורה נאותה ביישובים הלא-יהודיים, לא פותחה התשתית האמורה במשך שנים רבות. נוסף על כך מבנה טופוגרפי ייחודי ביישובים אלה מקשה אף הוא על פיתוח תשתיות לתח"צ.

אי-מיפוי תשתיות

משרד התחבורה, אגף התקציבים במשרד האוצר, הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים במשרד לשוויון חברתי, משרד התקשורת, משרד האנרגיה והמים ומשרד הפנים בעת סלילת תשתית חדשה לתח"צ לא פעלו בתיאום עם חברות התשתית הרלוונטיות לבצע איתור ומיפוי יסודי של התשתיות הקיימות. יצוין שהשקעה בתשתיות לא זו בלבד שמביאה להפחתת הסיכונים אלא שהיא גם מאפשרת את הרחבת שירותי התח"צ הניתנים ביישובים הלא-יהודיים.

קושי בהעתקת התשתיות

הקושי בהעתקת תשתיות של מים, חשמל ותקשורת יש בו משום חסם לפיתוח תשתית לתחבורה ולתח"צ. למרות השקעות הממשלה בפיתוח תשתית לתחבורה ולתח"צ ביישובים הלא-יהודיים, הרשויות המקומיות נדרשות להתמודד עם חברות התשתית - מהן חברות ממשלתיות ומהן חברות פרטיות - ללא סיוע של משרד התחבורה. פינוי התשתית מצריך מהרשות המקומית להקצות תקציבים לשם כך ולנהל משא ומתן עם חברות התשתית. בדוח

קודם של משרד מבקר המדינה[5] נמצא שלפינוי חלק מהתשתית נדרש אף תקציב בלתי רגיל ממשרד הפנים.

היעדר קריטריונים לרמת פיתוח נאותה ופערים בהשקעה המצטברת ביישובים הלא-יהודיים

היעדר קריטריונים לרמת הפיתוח הנאותה והיעדר נוהל לצמצום פערים

משרד התחבורה לא קבע קריטריונים לרמת הפיתוח הנאותה של התשתית לתחבורה ולתח"צ ביישובים הלא-יהודיים במסגרת נוהל שקוף, כלכלי ושיוויוני. היעדר קריטריונים כאמור מקשה על זיהוי הפערים בין רמת הפיתוח הנדרשת ביישובים הלא-יהודיים לבין רמת הפיתוח הפועל, ואינו מאפשר להקצות את התקציבים ליישובים באופן ממוקד בהתאם לפערי התשתית הקיימים ביניהם.

פערים בהשקעה המצטברת לפיתוח תחבורה ותח"צ באוכלוסייה הלא-יהודית

בשנים האחרונות התקבלו החלטות ממשלה שמטרתן לצמצם את הפערים בין חלק מהיישובים הלא-יהודיים לבין היישובים היהודיים מבחינת פיתוח תשתיות תחבורה ותח"צ. אולם רוב ההחלטות הוגבלו לאוכלוסיות מסוימות ללא ראייה מערכתית רחבה של כל האוכלוסייה הלא-יהודית. מדיניות זו לא השתנתה גם לאחר מועד קבלתה של החלטה 922 בדצמבר 2015, שיועדה לכלל האוכלוסייה הלא-יהודית. האוכלוסיות שבמועד חלוקת התקציב השנתי לא חלה עליהן כל החלטת ממשלה ייעודית או שתוקף ההחלטה הייעודית בעניינן פג - כדוגמת ההחלטות הנוגעות לתקצוב האוכלוסייה הערבית בשנת 2017 - תוקצבו רק מהתקציבים השנתיים השיוריים לאחר שתוקצבו האוכלוסיות שחלה עליהן החלטת ממשלה ייעודית בתוקף. משרד התחבורה היה ער כבר משנת 2012 לפחות לפערים בין האוכלוסיות הלא-יהודיות השונות מבחינת ההשקעות. זאת ועוד, גם הנוהל של משרד התחבורה ממרץ 2018[6] עשוי שלא לספק פתרון לבעיות בתיעדוף תקצוב הפרויקטים שצוינו לעיל.

כמה גורמים הביאו להיווצרות פערים גדולים בין ההשקעה המצטברת ביישובים הלא-יהודיים בשנים 2005 - 2017: החלטות הממשלה הייעודיות לגבי חלק מהיישובים הלא-יהודיים וכן היעדר קריטריונים לפיתוח תשתית תחבורה נאותה ביישובים אלה; השקעות רק בחלק מהיישובים הלא-יהודיים בשנים שקדמו להחלטות הממשלה והיעדר מתן מענה הולם להתנגדויות מצד

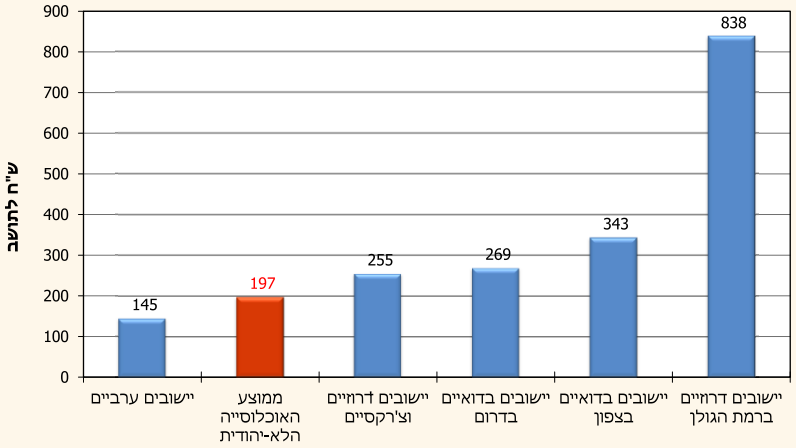
> אוכלוסיות לא-יהודיות שבמועד חלוקת התקציב השנתי לא חלה עליהן כל החלטת ממשלה ייעודית או שתוקף ההחלטה הייעודית בעניינן פג, תוקצבו רק מהתקציבים השנתיים השיוריים לאחר שתוקצבו האוכלוסיות שחלה עליהן החלטת ממשלה ייעודית בתוקף

5 מבקר המדינה, **דוח על הביקורת בשלטון המקומי**, "פעולות רשויות מקומיות במגזר הלא-יהודי להגברת הבטיחות בדרכים שבתחומן" (2011), עמ' 400 - 402.

6 נוהל תכנון וביצוע פרוייקטים תחבורתיים במגזרי המיעוטים.

חלק מהתושבים והרשויות. בשנים הללו ההשקעה בפיתוח התחבורה ביישובים הדרוזיים ברמת הגולן הייתה כ-3,326 ש"ח לתושב - השקעה גדולה פי 3.1 מההשקעה המצטברת לתושב ביישובים הבדואיים בדרום, שהייתה כ-1,066 ש"ח בלבד. זאת ועוד, ההשקעה המצטברת בשתי האוכלוסיות הלא-יהודיות הגדולות - כ-1,278 ש"ח לתושב באוכלוסייה הערבית (שבשנת 2016 מנתה כ-860,000 תושבים), וכ-1,066 ש"ח לתושב באוכלוסייה הבדואית בדרום (שבשנה זו מנתה כ-160,500 תושבים) - הייתה קטנה מההשקעה הממוצעת המצטברת באוכלוסייה הלא-יהודית, שהייתה כ-1,441 ש"ח לתושב.

השקעה מצטברת לתושב בש"ח* באוכלוסייה הלא-יהודית בשנים 2005 - 2017



על פי נתוני משרד התחבורה בעיבוד משרד מבקר המדינה

* יחסית לאוכלוסייה בשנת 2016.

הפערים בהשקעה המצטברת בין היישובים הלא-יהודיים נבעו מהחלטות הממשלה לגבי חלק מהיישובים הלא-יהודיים, היעדר קריטריונים לפיתוח תשתית תחבורה, השקעות קודמות שנעשו רק בחלק מהיישובים הלא-יהודיים והיעדר מענה הולם להתנגדויות מצד חלק מהתושבים והרשויות

התנגדויות לפיתוח תשתיות מצד מקבלי השירות

הועלה כי לעיתים, גם כאשר הוקצו תקציבים לפיתוח תחבורה ותח"צ ביישובים הלא-יהודיים, פרויקטים אינם מקודמים בשל התנגדויות של תושבים ולעיתים גם של רשויות מקומיות. ההתנגדויות מקורן בעיקר בבעלות על קרקע - אי-הסכמה בנושא קרקע שעליה אמור לעבור כביש, טענות על היעדר שיתוף הציבור בתהליכי קבלת החלטות בדבר קידום פרויקטים, הפקעת קרקעות, חוסר ראייה כוללת של האינטרס הציבורי והיעדר הלימה בינו ובין האינטרס הפרטי, חוסר אמון בממסד, חוסר נכונות של הרשות לטפל בפרויקטים שנפגעו מוונדליזם.

בעיות בטיחות בשל היעדר תשתיות הולמות

שיעור ההרוגים והנפגעים מתאונות דרכים באוכלוסייה הלא-יהודית גדול במידה ניכרת משיעורם באוכלוסייה. כך למשל שיעור ההרוגים הלא-יהודים בקרב ההרוגים בתאונות דרכים בשנים 2013 - 2015 (כ-37%) היה גדול משיעורם היחסי באוכלוסייה (כ-21%). ההשקעה בתשתיות כבישים ביישובים הלא-יהודיים תורמת רבות לשיפור הבטיחות בדרכים למיתון השפעתו של הגורם האנושי על תאונות דרכים. תרומה זו עלתה ממחקרים רבים שבוצעו זה יותר מעשור ומדוח קודם של מבקר המדינה משנת 2011[7]. בשנים האחרונות פעלה הממשלה, באמצעות משרדי התחבורה והאוצר, להגדלת התקציבים הייעודיים לשיפור תשתיות הכבישים ביישובים הלא-יהודיים ולשיפור הבטיחות בדרכים. למרות פעולות אלה עדיין יש פערים ניכרים בין האוכלוסייה הלא-יהודית לאוכלוסייה היהודית מבחינת תשתית התחבורה והנפגעים מתאונות דרכים. מצב תשתיות הדרכים, כפי שעולה מהמחקרים השונים, הוא אחד הגורמים שלהם נודעת השפעה ברורה על רמת הבטיחות בדרכים ועל מספר הנפגעים בתאונות הדרכים ביישובים הלא-יהודיים.

עוד נמצא כי משנת 2013 מסתמנת מגמת ירידה בתקציב המזומן המקורי[8] ובביצוע תקציב המזומן לפיתוח התשתית לכבישים בישובים הלא-יהודיים. תקציב פיתוח הכבישים בישובים הלא-יהודיים משמש גם לשדרוג התשתית לבטיחות בדרכים בישובים אלה. גם לפי הערכת משרד התחבורה ביצוע תקציב המזומן לשנים 2017 - 2021 אינו עולה על ביצוע התקציב ששיאו היה בשנת 2013 (והסתכם בכ-208 מיליון ש"ח). ממצאים אלה אינם עולים בקנה אחד עם החלטת הממשלה מדצמבר 2015 ולפיה יישום ההחלטה צפוי להביא להגדלת ההיקפים של פרויקטי כבישים עירוניים מרכזיים ברשויות מקומיות של היישובים הלא-יהודיים, וכן הוא צפוי להביא להגדלת ההשקעה בפרויקטים אלה.

ההמלצות העיקריות

כדי לצמצם פערים ולספק תשתית כבישים ושירותים ראויים של תח"צ ביישובים הלא-יהודיים מוצעות דרכי הפעולה האלו:

1. משרד התחבורה יפעל כלהלן:

א. יגדיר קריטריונים לרמת פיתוח נאותה של תשתית לתחבורה ולתח"צ ויפעל להגדיר בנוהל שקוף, כלכלי ושוויוני תיעדוף להשקעות בשירותי תח"צ בין היישובים הלא-יהודיים.

7 מבקר המדינה, **דוח על הביקורת בשלטון המקומי**, "פעולות רשויות מקומיות במגזר הלא-יהודי להגברת הבטיחות בדרכים שבתחומן" (2011), עמ' 369, 375, 380.

8 כפי שנקבע בחוקי התקציב השנתיים.

ב. יפעל למגר את תופעת ההסעות הפירטיות, ובד בבד ידאג לתח"צ מוסדרת שתשמש תחליף ראוי לתחבורה הפירטית.

2. משרד התחבורה ואגף התקציבים שבמשרד האוצר יפעלו כלהלן:

א. יבחנו אם תוואי ביצוע התקציב לשדרוג מערכת הכבישים והבטיחות בדרכים בשנים האחרונות ובשנים הבאות ביישובים הלא-יהודיים תואם את מדיניות הממשלה להגדלת ההיקפים של פרויקטי כבישים עירוניים מרכזיים ברשויות המקומיות של היישובים הלא-יהודיים וכן להגדלת ההשקעה בפרויקטים אלה.

ב. נוכח הפערים בין האוכלוסייה הלא-יהודית לאוכלוסייה היהודית מבחינת שירותי התחבורה הציבורית, ובהתחשב ביעד שקבעה הממשלה בדבר סגירה מלאה של הפערים עד שנת 2022, ראוי כי יכינו תוכנית רב-שנתית שתאפשר להם לעמוד ביעד שנקבע וישלימו בהקדם האפשרי את תוכנית האב לפיתוח תשתיות תחבורה ותח"צ ושירותי תח"צ ביישובים הלא-יהודיים. עוד ראוי כי יבחנו אם האמצעים הקיימים, לרבות התקציבים הייעודיים לאוכלוסיות הלא-יהודיות, מאפשרים לעמוד ביעדים שקבעה הממשלה.

3. משרד התחבורה, משרד התקשורת, משרד האנרגיה והמים, משרד הפנים, אגף התקציבים במשרד האוצר, הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים וחברות התשתית הרלוונטיות יפעלו כלהלן:

א. יבחנו דרכים להסדיר את פינוי התשתיות הקיימות של חברות התשתיות, וכן יבחנו את סוגיית התשלום בעבור פינוי התשתיות, המקורות למימון הפינוי ולוחות הזמנים במסגרת קידום התשתיות לתחבורה הציבורית ביישובים הלא-יהודיים.

ב. יבחנו כיצד יש לתאם את הפינוי של התשתיות עם חברות התשתית הרלוונטיות, יבצעו בהקדם מיפוי יסודי של התשתיות הקיימות ביישובים הלא-יהודיים, יבחנו פתרונות הנדסיים אשר יאפשרו את הרחבת התשתיות ויפתחו מנגנון ליישוב הסכסוכים והמחלוקות.

4. משרד התחבורה, משרד הפנים והרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים יבצעו עבודת מטה מקיפה לבחינת החסמים הנוגעים לפיתוח תשתיות תחבורה ותח"צ, ובכלל זה התנגדויות התושבים והרשויות המקומיות, ויפעלו לטיפול בבעיה זו ולצמצומה באופן המיטבי בהתאם לנסיבות העניין.

סיכום

חופש (זכות) התנועה הוא זכות יסוד של כל אדם בישראל, ממנה נגזרת גם חובת המדינה לספק שירותי תח"צ ראויים לכלל תושביה. ההשקעה בתשתיות כבישים, בתשתיות תח"צ ובשירותי תח"צ באוכלוסייה הלא-יהודית תורמת

לחופש התנועה ולהגדלת הנגישות של האוכלוסיות הלא-יהודיות למרכזי תעסוקה, למוסדות השכלה ולמרכזי פנאי וכן למיצוי הפוטנציאל הכלכלי של אוכלוסיות אלה. השקעות אלה עשויות לתרום גם לשיפור הבטיחות בדרכים באמצעות הפחתת השפעתו של הגורם האנושי על תאונות הדרכים באוכלוסיות האמורות.

במשך שנים לא טיפלו ממשלות ישראל כנדרש בפיתוח הכבישים, התשתיות לתח"צ ושירותי התח"צ ביישובים הלא-יהודיים. רק בעשור האחרון החלו ממשלות ישראל להשקיע תקציבים נרחבים בקידום פרויקטים בתחום התשתיות והוספת שירותים לתח"צ. הן קיבלו כמה החלטות שמטרתן צמצום הפערים בין יישובים יהודיים ליישובים לא-יהודיים מבחינת שירותי התח"צ, הם הקצו לכך תקציבים יעודיים והגדילו את היקף השירות. פעולות אלה הביאו לצמצום הפערים בין האוכלוסייה הלא-יהודית לאוכלוסייה היהודית. אולם פעילות הממשלה בתחום זה טרם הסתיימה. הביקורת העלתה כי עדיין לא נקבעה תוכנית אב מקיפה ומתכללת אשר חלה על כל האוכלוסייה. גם החלטות הממשלה לקידום תשתיות ושירותי תחבורה ותח"צ הוגבלו ברוב המקרים לאוכלוסיות מסוימות, ללא ראייה מערכתית רחבה של כל האוכלוסיות הלא-יהודיות, ובכך הביאו להגברת אי-השוויון בין האוכלוסיות הלא-יהודיות השונות ולהגדלת הפערים בהשקעה המצטברת באוכלוסיות הלא-יהודיות בשנים 2005 עד 2017.

על כלל הגורמים המעורבים, ובראשם משרד התחבורה, לפעול לתיקון הליקויים שעלו בדוח זה, דבר שיתרום לצמצום הפערים בין האוכלוסיות הלא-יהודיות לכלל האוכלוסייה ולהגברת השימוש בתח"צ ביישובים הלא-יהודיים בפרט ובמדינה בכלל. על משרדי התחבורה והאוצר להמשיך לפעול לצמצום הפערים. משרד התחבורה, משרד הפנים והרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים במשרד לשוויון חברתי יבצעו עבודת מטה מקיפה לבחינת החסמים הנוגעים לפיתוח תשתיות תחבורה ותח"צ, ובכלל זה התנגדויות התושבים והרשויות המקומיות, ויפעלו לטיפול בבעיה זו ולצמצומה באופן המיטבי בהתאם לנסיבות העניין.

> במשך שנים לא טיפלו ממשלות ישראל כנדרש בפיתוח הכבישים, התשתיות לתח"צ ושירותי התחבורה הציבורית ביישובים הלא-יהודיים. רק בעשור האחרון החלו להשקיע תקציבים נרחבים בקידום פרויקטים בתחום התשתיות והוספת שירותים לתח"צ

מבוא

על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בשנת 2018[9] היו בישראל כ-1.9 מיליון תושבים לא-יהודיים, ששיעורם כ-21% מהאוכלוסייה. האוכלוסייה הלא-יהודית נחלקת לשלוש אוכלוסיות עיקריות: (א) אוכלוסיית הערבים (מוסלמים ונוצרים), (ב) אוכלוסיית הבדואים (ג) אוכלוסיית הדרוזים והצ'רקסים. אוכלוסייה זו שוכנת ברובה ביישובים הפרוסים לאורכה של המדינה. חלק מהיישובים שבהם גרות האוכלוסיות האלה שוכנים באזור הררי או על גבעות, ולעיתים מתאפיינים בבנייה ישנה, לא מתוכננת, בחריגות בנייה ובתשתית רעועה. אמצעי התח"צ ליישובים אלה נחלקים לשלושה: (א) יישובים מעורבים[10] שבהם פועלת תח"צ בקווי שירות עירוניים הכלולים בתוכנית הארצית; (ב) יישובים המקבלים שירותי תח"צ בין-עירונית; (ג) יישובים לא מוכרים ויישובים קטנים שבהם לא ניתנים שירותי תח"צ כלל.

תחבורה ציבורית (להלן - תח"צ) ברמה נאותה מאפשרת נגישות של מרכזי תעסוקה, מוסדות השכלה ומרכזי פנאי לכלל הציבור, ובעיקר לאוכלוסיות חלשות[11] שלהן רמת מינוע[12] נמוכה, כגון האוכלוסייה הלא-יהודית. לכן תח"צ ברמה נאותה היא מרכיב הכרחי למיצוי הפוטנציאל הכלכלי של האוכלוסייה הלא-יהודית[13]. במפגש היוועצות שקיים במרץ 2018 משרד מבקר המדינה עם נציגים מהאוכלוסייה הלא-יהודית עלה כי בהיעדר שירותי תח"צ נאותים ובהיעדר תיאום נאות בין אוטובוסים לרכבת ישראל נדרשים התושבים הלא-יהודיים להסתמך על כלי רכב פרטיים, והדבר מגדיל את הנטל הכלכלי על משקי הבית באוכלוסייה זו. עוד עלה כי בהיעדר שירותי תח"צ נאותים נפגעת יכולתם של חסרי הרישיון, ובכללם מרבית הנשים, להשתלב בשוק התעסוקה.

בית המשפט העליון עמד על חשיבות אספקתם של שירותי תח"צ ראויים בכלל ובאוכלוסייה הלא-יהודית בפרט, בין היתר בבג"ץ 10662/04[14] שבו נאמר:

"ישנם אזורים רבים בארץ בהם ללא רכב לא ניתן להגיע לחנות המכולת, לקופת החולים, או למוסדות חינוך. בהקשר זה יצוין, כי אף שרכב אינו בהכרח מוצר בסיסי, הכלול בזכות לקיום מינימאלי בכבוד, הרי שלמן הראוי לראות בזכות זו כמקימה חובה על המדינה לספק אמצעי תחבורה כלשהם לתושביה. חובה זו, שהיא הפן החיובי של הזכות לחופש תנועה, מטילה נטל כבד במיוחד מקום בו מבקשת המדינה לשלול את יכולת השימוש ברכב מתושבים אשר אין

> בהיעדר שירותי תח"צ נאותים ובהיעדר תיאום נאות בין אוטובוסים לרכבת ישראל נדרשים התושבים הלא-יהודיים להסתמך על כלי רכב פרטיים, והדבר מגדיל את הנטל הכלכלי על משקי הבית באוכלוסייה זו

9 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה,הודעה לתקשורת בנושא "בפתחה של שנת 2019 כ-9.0 מיליון תושבים במדינת ישראל" 31.12.18.

10 חלק מהאוכלוסייה הלא-יהודית מתגוררת ביישובים מעורבים (של יהודים ולא-יהודים) בין היתר בתל אביב-יפו, בנצרת, בחיפה ובלוד.

11 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 66ג** (2016), "פעולות המדינה לעידוד שילובה של האוכלוסייה הערבית בתעסוקה", עמ' 46.

12 מספר כלי רכב ל-1,000 תושבים.

13 על פי דוח של של המרכז למחקר ומידע של הכנסת, "תח"צ עבור האוכלוסייה הערבית - תמונת מצב בכמה יישובים" (2014).

14 בפסק דינו של השופט ג'וברן, בבג"צ 10662/04 **סלאח חסן נ' המוסד לביטוח לאומי** נכתב באוביטר.

להם כל אמצעי תחבורה אחר. משכאן, ששלילת האפשרות להשתמש ברכב באזורים אלו היא פגיעה חמורה ביותר. עוד יצוין בהקשר זה, כי לא חמקה מעיני טענת העותרים, כי האזורים בהם הנגישות לתח"צ נמוכה במיוחד הם אזורי הפריפריה ובפרט, אזורי ישוב ערביים".

הפערים הגדולים בין האוכלוסייה היהודית לאוכלוסייה הלא-יהודית בתחום תשתיות הכבישים, תשתיות התח"צ ושירותי התח"צ[15] מקורם, בין היתר, בהזנחה ארוכת שנים של ממשלות ישראל בתחום זה, בייחוד ביישובים הלא-יהודיים. יצוין כי בעשור האחרון קיבלו ממשלות ישראל כמה החלטות לעניין אופן ההתמודדות עם הפערים האמורים ולעניין השקעות התקציב בתשתיות הכבישים, בתשתיות התח"צ ובשירותיה באוכלוסייה הלא-יהודית. ההחלטות שהתקבלו והשקעת התקציבים באוכלוסייה הלא-יהודית הביאו לשיפור בשירותי התח"צ. למשל, בשנת 2005 ניתן שירות ל-81 יישובים לא-יהודיים בלבד, ובשנת 2014 כבר ניתן השירות ל-138 יישובים.

אגף התח"צ ברשות הארצית לתחבורה ציבורית (להלן - אגף התח"צ) ומינהל תכנון, פיתוח תשתיות ותיאום (להלן - מינהל תשתיות) במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה) אמונים על קידום התח"צ ועל פיתוח תשתיות לתח"צ בישראל. הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים במשרד לשוויון חברתי[16] (להלן - הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים) היא גוף שמטרתו להביא למיצוי הפוטנציאל הכלכלי של האוכלוסייה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית באמצעות עידוד הפעילות הכלכלית, היצרנית והעסקית ביישובים הערביים, הדרוזיים והצ'רקסיים ובאמצעות שילובם בכלכלה הלאומית. כמו כן, הרשות היא גוף המשמש לצורכי תיאום, אינטגרציה, חשיבה ומעקב אחר הפעילות הממשלתית לקידום כלכלי של האוכלוסייה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית.

> הפערים הגדולים בין האוכלוסייה היהודית לאוכלוסייה הלא-יהודית בתחום תשתיות הכבישים, תשתיות התח"צ ושירותי התח"צ מקורם, בין היתר, בהזנחה ארוכת שנים של ממשלות ישראל בתחום זה, בייחוד ביישובים הלא-יהודיים

פעולות הביקורת

בחודשים אוקטובר 2017 - מרץ 2018 בדק משרד מבקר המדינה את פעילות הממשלה לקידום תח"צ ביישובים הלא-יהודיים. הבדיקה נעשתה במשרד התחבורה. בדיקות השלמה נעשו במשרד האוצר - באגף התקציבים, במשרד לשוויון חברתי - ברשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים וברשויות המקומיות שפרעם, רהט וסח'נין. כמו כן סיירו נציגי הביקורת בכמה רשויות שבהן מבוצעות עבודות לפיתוח תשתיות תח"צ: שפרעם, סח'נין, פורידיס, מוס'מוס', עארה, אום אל-פחם, ג'ת, אל-מושיריפה ורהט (להלן - סיור נציגי משרד מבקר המדינה). נוסף על כך, במרץ 2018 ביצע משרד מבקר המדינה מפגש היוועצות

15 מדדים מקובלים לבחינת שיעורי כיסוי של תח"צ הם שיעור היישובים והתושבים המקבלים שירות; תדירות השירות; ויעדי השירות.

16 הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים הוקמה על פי החלטת ממשלה 1204 (ערב/13) מ-15.02.07.

עם נציגים מהאוכלוסייה הלא-יהודית בנושא תח"צ ביישובים הלא-יהודיים. במפגש השתתפו נציגי המגזר העסקי, ארגוני גג, ארגוני שטח ופעילים חברתיים, לרבות מהאוכלוסייה הבדואית.

פעילות הממשלה לקידום תשתיות ושירותי תח"צ באוכלוסייה הלא-יהודית

החלטות ממשלה לקידום תשתיות כבישים ותח"צ ושירותי תח"צ

בעשור האחרון הגיעו מקבלי ההחלטות וגורמי המקצוע במשרדי הממשלה להכרה בחשיבות השילוב הכלכלי של האוכלוסייה הלא-יהודית לצורך צמיחה כלכלית של המשק וככלי לצמצום הפערים החברתיים. הדבר בא לידי ביטוי בהמלצותיהן של כמה ועדות מקצועיות, ובהן ועדת היגוי במשרד התחבורה ליישום החלטת ממשלה 2397 מפברואר 2017 וועדת היגוי לתוכנית החומש לפיתוח הכלכלי של היישובים הלא-יהודיים במשרד לשיוויון חברתי. במסגרת ההחלטות האמורות עמדו הוועדות על החשיבות של שילובה הכלכלי של האוכלוסייה הלא-יהודית במשק בישראל, וזאת באמצעות אימוץ יעדי תעסוקה ארוכי טווח לאוכלוסייה זו, וכן באמצעות קידום החלטות ממשלה רבות בעלות תקציבית ניכרת, העוסקות בפיתוח כלכלי של האוכלוסייה הלא-יהודית, ובייחוד באמצעות הנגשה ופיתוח של התחבורה הציבורית[17].

בשנים האחרונות התקבלו כמה החלטות ממשלה בדבר השקעות באוכלוסייה הלא-יהודית, לרבות בדבר השקעות בשירותי התח"צ ובתשתיותיה. החלטות אלה מוצגות בלוח 1.

לוח 1: **החלטות ממשלה מהשנים 2010 - 2016 בדבר השקעות באוכלוסייה הלא-יהודית** (במיליוני ש"ח)*

מספר ההחלטה	המועד	האוכלוסייה	שם ההחלטה	ההיקף הכספי במיליוני ש"ח	השנים למימוש
1539	3/2010	ערבים, בדואים וצ'רקסים	תוכנית חומש לפיתוח כלכלי של היישובים הלא-יהודיים	100.9	2014 - 2010
2861	2/2011	דרוזים וצ'רקסים	תוכנית רב-שנתית לפיתוח ולהעצמה של היישובים הדרוזיים והצ'רקסיים	180	2014 - 2011
3211	5/2011	בדואים בצפון	תוכנית רב-שנתית לפיתוח ולהעצמה	384	2015 - 2011

17 ראו לוח 1

מספר ההחלטה	המועד	האוכלוסייה	שם ההחלטה	ההיקף הכספי במיליוני ש"ח	השנים למימוש
			של היישובים הבדואיים בצפון		
3708	9/2011	בדואים בדרום	תוכנית לקידום, לצמיחה ולפיתוח הכלכלי של האוכלוסייה הבדואית	120	2016 - 2012
1052	12/2013	דרוזים וצ'רקסים	תוכנית רב-שנתית לפיתוח ולהעצמה של היישובים הדרוזיים ברמת הגולן	80	2017 - 2014
1298	2/2014	ערבים	תוכנית להעצמה ולפיתוח של טייבה	35	2017 - 2014
2365	12/2014	האוכלוסייה הלא-יהודית	פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסייה הלא-יהודית	204	2015
2332	12/2014	דרוזים וצ'רקסים	תוכנית לפיתוח ולהעצמה של יישובים דרוזיים	42	2015
922	12/2015	האוכלוסייה הלא-יהודית	פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי של היישובים הלא-יהודיים	ראו לוח 2	2020 - 2016
543	9/2015	ערבים בדואים	סיוע מיידי לשנת 2015 לרשויות מקומיות באוכלוסייה הערבית והבדואית	250**	2015
959	6/2016	דרוזים וצ'רקסים	תוכנית לפיתוח ולהעצמה של היישובים הדרוזיים והצ'רקסיים לשנים 2016 - 2020	175 + 2.5 לטובת הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים	2020 - 2016
1480	5/2016	בדואים בצפון	תוכנית ממשלתית להעצמה ולחיזוק כלכלי-חברתי של היישובים הבדואיים בצפון	120 מלש"ח (24 מלש"ח לשנה)	2020 - 2016
1877	8/2016	בדואים בנגב	תוכנית לפיתוח חברתי וכלכלי לחברה הבדואית בנגב	384	2021 - 2017
2397	2/2017	בדואים בנגב	תוכנית לפיתוח חברתי וכלכלי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב	תוספת של 50 מיליון ש"ח	2021 - 2017

על פי נתוני החלטות ממשלה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* כמו כן, בשנים 2003 - 2006 התקבלו כמה החלטות ממשלה (החלטה 881 הנוגעת לאוכלוסייה הבדואית, החלטה 3956 הנוגעת לאוכלוסייה הלא-יהודית, החלטה 412 הנוגעת לדרוזים וצ'רקסים והחלטה 413 הנוגעת לבדואים בצפון).

** משרד הפנים יקצה באופן חד-פעמי סך של 150 מיליון ש"ח בשנת 2015 וסיוע נוסף בהרשאה להתחייב בסך 100 מיליון ש"ח לפיתוח.

*** 30 מיליון ש"ח בשנת 2018, 60 מיליון ש"ח בשנת 2019, 138 מיליון ש"ח בשנת 2020 ו-156 מיליון ש"ח בשנת 2021.

מלוח 1 עולה כי בעשור האחרון התקבלו החלטות ממשלה רבות והוקצו תקציבים ייעודיים לקידום תח"צ ביישובים הלא-יהודיים. מהלוח ניתן ללמוד שחלק מההחלטות נוגעות באופן ייעודי לאוכלוסיית הבדואים, הדרוזים והצ'רקסים.

בעשור האחרון התקבלו החלטות ממשלה רבות והוקצו תקציבים ייעודיים לקידום תח"צ ביישובים הלא-יהודיים. חלק מההחלטות נוגעות באופן ייעודי לאוכלוסיית הבדואים, הדרוזים והצ'רקסים

ראוי לציין במיוחד את החלטת הממשלה 922 מדצמבר 2015 בנושא "פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית הלא-יהודיים בשנים 2016-2020". הממשלה החליטה לנקוט כמה צעדים לקידום תשתית התחבורה, תשתית תח"צ, שירותי תח"צ, והנגשת מידע והסברה בנושא בטיחות בדרכים[18]. בסעיף 2ב בהחלטה נקבע יעד ממשלה ארוך טווח ולפיו עד שנת 2022 תושווה רמת שירותי התחבורה הציבורית ביישובים לא-יהודיים לרמתם ביישובים יהודיים דומים, וזאת מבחינת שלושה מדדים מרכזיים: תדירות השירות, רמת הכיסוי ומספר היעדים. עיקרי ההחלטה והשפעותיה מהבחינה התקציבית הנקבעת לפיה מפורטים בלוח 2.

לוח 2: **החלטת ממשלה 922 והתקציבים שנקבעו לפיה לשנים 2016 ו-2017** (במיליוני ש"ח)

נושא	סעיף ההחלטה	תיאור	התקציב לשנת 2016	התקציב לשנת 2017
הסובסידיה לתח"צ	2.א	תקצוב של לפחות 40% מתוספת השירות השנתית או 100 מיליון ש"ח בשנה, הגדול מהשניים	100	100
השקעה בתשתיות כבישים עירוניים	2.ג.	תקצוב של לפחות 40% מסך ההשקעה השנתית בכבישים עירוניים ברשויות שאינן מטרופולינים. בשנת 2016 תוקצבו 45% מההשקעה האמורה	257	230
השקעה בתשתיות כבישים בין-עירוניים	2.ד.	הקצאת 100 מיליון ש"ח בכל אחת מהשנים 2015 ו-2016	100	110
הנגשת מידע	2.ה.	הנגשת כלל המידע לנוסעים באתרי המידע באמצעות תרגום לערבית	0	9
הסברה לבטיחות בדרכים	2.ז.	שיעור ההקצאה לאוכלוסייה הערבית לא יפחת משיעורם בקרב כלל האוכלוסייה	2.8	4.4
סה"כ			**459.8**	**453.4**

על פי נתוני החלטת ממשלה 922 מדצמבר 2015, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

18 בהחלטה 922 נקבע שתתבצע השקעה בתחומים נוספים רבים כגון חינוך, תעשייה ומסחר, תעסוקה, ביטחון פנים, תרבות, דיור, השכלה גבוהה, תיירות, פיתוח של הפריפריה ושל הנגב והגליל, מים וביוב, ספורט, שירות קהילתי, בריאות, רשויות מקומיות. הדוח עוסק בהחלטות שהתקבלו בנושא תשתיות ונגישות לתחבורה (סעיף 2 להחלטה).

מלוח 2 ניתן ללמוד על החלוקה התקציבית לשנים 2016 ו-2017 ועל הסעיפים הרלוונטיים על פי החלטה 922 שלפיה צריך לפעול משרד התחבורה בכל שנה לצמצום הפערים בתשתיות ובתח"צ בנוגע לאוכלוסייה הלא-יהודית עד שנת 2022. כל סעיף בהחלטה מציין את הסכום שיש להשקיע בכל נושא. כמו כן על פי ההחלטה, ההשקעה בתשתיות כבישים עירוניים לשנת 2016 תוקצבה ב-45% מסך ההשקעה השנתית בכבישים עירוניים, כאשר בשנים הבאות נקבע השיעור ל-40%. באופן דומה ניתנה העדפה לסובסידיה לתח"צ באופן שלפחות 40% מתוספת השירות השנתית או 100 מיליון ש"ח בשנה, הגדול מהשניים תינתן ליישובים לא-יהודיים. החלטה זו חשובה לקידום מדיניות צמצום הפערים, בין האוכלוסייה הלא יהודית לאוכלוסייה היהודית, שנוקטת הממשלה בשנים אחרונות.

בשנים האחרונות מסתמנות מגמות חיוביות בכמה תחומים רבי-חשיבות, ובין היתר חל גידול עקבי בשיעורי התעסוקה של האוכלוסייה הערבית כולה ובפרט בקרב נשים ערביות[19]. עם זאת, עדיין יש פערים ניכרים בין האוכלוסייה הלא-יהודית לאוכלוסייה היהודית בנושא תשתיות תח"צ ונגישות התח"צ, ונדרש לצמצם פערים אלה לצורך יישום המדיניות הממשלתית לשילוב כלכלי של האוכלוסייה הלא-יהודית.

מדיניות צמצום הפערים באה לידי ביטוי בגיבוש וביישום של כמה שינויים מבניים ובתיקון עיוותים במנגנוני התקצוב בתחום התח"צ, זאת כדי לוודא כי מנגנוני ההקצאה ייקבעו בהתחשב בקריטריונים מקצועיים ובפערים הקיימים. בנייר עמדה של עמותת "סיכוי", לקידום שוויון אזרחי, מינואר 2018[20], העוסק בשירותי התחבורה הציבורית ביישובים ערביים, צוין כי עד שנת 2011 כמעט לא פעלו שירותי תחבורה ביישובים הערביים. עם זאת, בשנים האחרונות מסתמנת מגמת שיפור במתן שירותי תחבורה ליישובים.

גידול בתקציבים לפיתוח כבישים ותשתיות תח"צ ושירותי תח"צ

קידום תחבורה ותח"צ מבוצע בשתי דרכים: (א) פיתוח כבישים ותשתיות לתחבורה ולתח"צ (להלן - פיתוח תשתיות) [21], (ב) הוספת קווי שירות של תח"צ (להלן - שירותי תח"צ). בלוח 3 מוצגים התקציבים שהוקצו לשם פיתוח תשתיות הכבישים ותשתיות תח"צ באוכלוסייה הלא-יהודית בעשור האחרון, ובתרשים 1 מוצגים נתוני ביצוע תקציבים אלה בעשור האחרון.

19 על פי "התוכנית המערכתית לשילוב כלכלי של החברה הערבית באמצעות תיקון העיוותים במנגנוני ההקצאה הממשלתיים" מאוגוסט 2015, שהוכנה עבור הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים, המשרד לשוויון חברתי, משרד האוצר ומשרד ראש הממשלה.

20 נייר עמדה שהוגש לוועדת הכלכלה ב-12.2.18

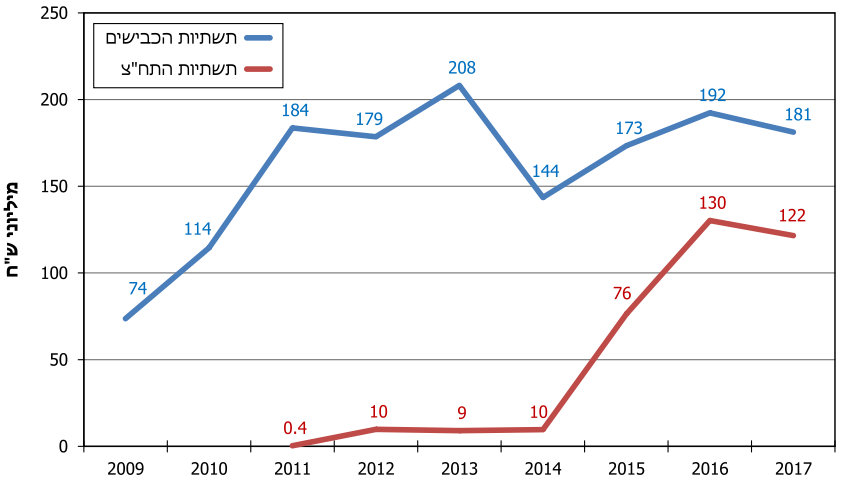
21 לקידום תשתיות הכבישים והתח"צ לאוכלוסייה הלא-יהודית ניתן ביטוי בתקציב המדינה בשתי תקנות ייעודיות בתקציב הפיתוח של משרד התחבורה (סעיף 79) - תקנה 79510205 עבור פיתוח תשתיות כבישים, ותקנה 79500277 עבור פיתוח תשתיות תח"צ.

לוח 3: **התקציב המקורי וביצוע התקציב המצטבר לפיתוח תשתיות כבישים לשנים 2009 - 2017 ולתשתיות תח"צ לשנים 2011 - 2017 באוכלוסייה הלא-יהודית**

	תשתיות הכבישים		תשתיות תח"צ	
	השנים	סכום	השנים	סכום
התקציב המקורי	2009 - 2017	1.45 מיליארד ש"ח	2011 - 2017	245.5 מיליון ש"ח
ביצוע התקציב	2009 - 2017	1.45 מיליארד ש"ח	2011 - 2017	356.9 מיליון ש"ח

על פי נתוני משרד התחבורה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* מחירים קבועים לפי מדד מחירים ממוצע לשנת 2016.
** ביצוע התקציב גבוה מהתקציב המקורי בגלל העברת כספים לתקנה במהלך השנה.

תרשים 1: **ביצוע תקציב לפיתוח תשתיות כבישים 2009 - 2017 וביצוע תקציב תשתיות תח"צ לשנים 2011 - 2017***



על פי נתוני משרד התחבורה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* מחירים קבועים לפי מדד מחירים ממוצע לשנת 2016

מלוח 3 ומתרשים 1 עולה כי בעשור האחרון השקיעה ממשלת ישראל תקציבים ייעודיים רבים בעיקר בקידום תשתיות כבישים לאוכלוסייה הלא-יהודית. בשנים 2009 - 2017 היה הביצוע בפועל של פיתוח תשתיות כבישים כ-1.45 מיליארד ש"ח במצטבר, בדומה לתקציב המצטבר המקורי. ביצוע התקציב לתשתית כבישים גדל מכ-74 מיליון ש"ח בשנת 2009 לכ-181 מיליון ש"ח בשנת 2017. כמו כן חל גידול ניכר בביצוע תקציב תשתיות התח"צ מכ-10 מיליון ש"ח בכל אחת מהשנים 2012 - 2014 לכ-130 מיליון ש"ח וכ-122 מיליון ש"ח בשנים 2016 ו-2017 בהתאמה.

בהחלטת ממשלה 922 מדצמבר 2015 נקבע כי תתבצע הקצאת תקציבים ייעודית להשקעה בתשתיות בכלל היישובים הלא-יהודיים[22]. בסעיף 2ג הוחלט לאמץ את הודעת משרד התחבורה, ולפיה בשנת 2016 יוקצו 45% מסך ההשקעות בתשתיות ברשויות המקומיות (שאינן מטרופוליניות) לפיתוח תשתיות כבישים ביישובים הלא-יהודיים, וכי משנת 2017 ואילך יוקצו לכל הפחות 40% מסך ההשקעות בתשתיות אלה למטרה האמורה. בהחלטה צוין כי יישום ההחלטה צפוי להביא להגדלת ההיקפים של פרויקטי כבישים עירוניים מרכזיים ברשויות מקומיות של היישובים הלא-יהודיים, בפרט עורקי תנועה ראשיים ביישובים וטבעות חיצוניות מקשרות, וכן הוא צפוי להביא להגדלת ההשקעה בפרויקטים אלה.

ככלל, פרק הזמן שבמהלכו בוצעו תקציבי פיתוח, ובהם תקציבים לפיתוח כבישים, התארך מעבר לשנת התקציב השוטפת, ולכן נדרש כי בחוק התקציב תינתן הרשאה להתחייב[23] לתקציב שייפרס על פני כמה שנים. לפיכך במסגרת הניתוח של תקציבי פיתוח יש להתחשב הן בתקציב המזומן והן בתקציב ההרשאה להתחייב. תקציב פיתוח הכבישים ביישובים הלא-יהודיים המשמש גם לשדרוג התשתית לבטיחות בדרכים ביישובים אלה מצוין בתקציב הפיתוח של משרד התחבורה בתחום הפעולה "כבישים", בתוכנית "כבישים עירוניים" בתקנה "מגזרי המיעוטים"[24]. בתרשים 2 להלן יוצגו יתרת ההרשאה להתחייב בסוף שנה[25], תקציב המזומן המקורי, ביצוע תקציב המזומן והערכת ביצוע התקציב המזומן בתקנה "מגזרי המיעוטים".

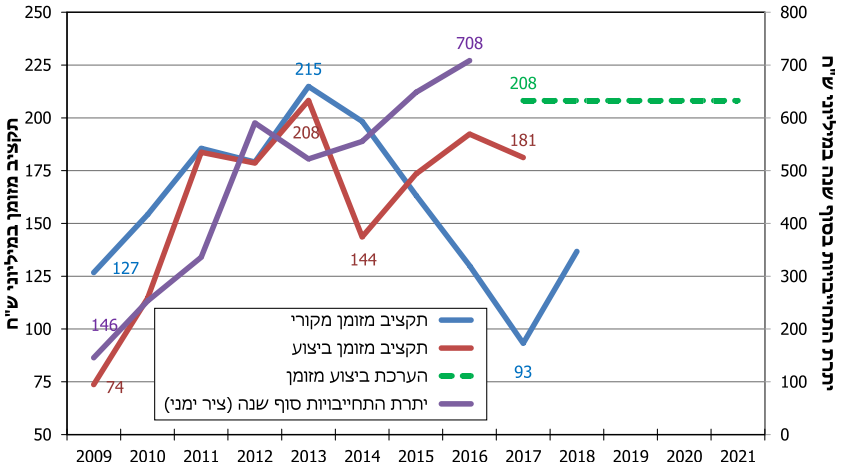
22 בהחלטה 922 מדצמבר 2015 צוין שההחלטה תחול על "יישובי המיעוטים" שהוגדרו ככלל כיישובי האוכלוסייה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית, כהגדרת המונח (דהיינו יישובים אשר 80% לפחות מתושביהם אינם יהודים לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה) או על כלל "אוכלוסיית המיעוטים" שהוגדרה כאוכלוסיית המוסלמים, הנוצרים, הבדואים והצ'רקסים. ההחלטה לא הוחלה על יישובים אשר התקבלו בעניינם החלטות ממשלה פרטניות קודמות. לעניין זה ראו בהמשך.

23 תקציב ההרשאה להתחייב הוא הסכום המרבי שהממשלה רשאית להתחייב עליו בהתאם לסעיף 6(א) בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה 1985.

24 הניתוח מבוסס על נתוני משרד התחבורה. התקציב נכלל בתקנה זו משנת 2013.

25 יתרת ההרשאה להתחייב בסוף שנה שווה ליתרת ההרשאה להתחייב בסוף השנה הקודמת בתוספת תקציב ההרשאה להתחייב שתוקצב בשנה השוטפת ובניכוי הביצוע של תקציב המזומן.

תרשים 2: **תקציב המזומן ויתרת ההתחייבויות בתקציב התשתית לכבישים ביישובים הלא-יהודיים (במיליוני ש"ח)**



על פי נתוני משרד התחבורה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* מחירים קבועים לפי מדד מחירים ממוצע לשנת 2016

מהתרשים ניתן ללמוד כי יתרת ההתחייבויות גדלה מכ-146 מיליון ש"ח בשנת 2009 לכ-708 מיליון ש"ח בשנת 2016. הגידול האמור משקף את מדיניות הממשלה להגדיל את ההשקעה בתשתיות הכבישים ביישובים הלא-יהודיים לאורך זמן. עוד עולה מתרשים 2 שאומנם תקציב המזומן המקורי[26] וביצוע התקציב גדלו עד שנת 2013, אולם מאז הלכו ופחתו תקציבים אלה. תקציב המזומן המקורי פחת מכ-215 מיליון ש"ח בשנת 2013 לכ-93 מיליון ש"ח בלבד בשנת 2017, וביצוע התקציב פחת מכ-208 מיליון ש"ח בשנת 2013 לכ-181 מיליון ש"ח בשנת 2017, ובשנת 2014 בוצעו רק כ-144 מיליון ש"ח. לפי ההערכות, ביצוע התקציב של משרד התחבורה לכל אחת מהשנים 2017 - 2021 יסתכם בכ-208 מיליון ש"ח[27].

26 כפי שנקבע בחוקי התקציב השנתיים.

27 הערכת התקציב חושבה באמצעות הכפלת יתרת ההתחייבויות לסוף שנת 2016, המסתכמת בכ-708 מיליון ש"ח, בשיעור הממוצע בשלוש השנים האחרונות של ביצוע המזומן מיתרת ההתחייבויות בסוף השנה הקודמת, שהוא כ-29.4%.

נמצא כי משנת 2013 מסתמנת מגמת ירידה בתקציב המזומן המקורי ובביצוע תקציב המזומן לפיתוח התשתית לכבישים ביישובים הלא-יהודיים. גם לפי הערכת משרד התחבורה ביצוע תקציב המזומן לשנים 2017 - 2021 אינו עולה על ביצוע התקציב, ששיאו היה בשנת 2013 (והסתכם בכ-208 מיליון ש"ח). ממצאים אלה אינם עולים בקנה אחד עם החלטת הממשלה מדצמבר 2015 ולפיה יישום ההחלטה צפוי להביא להגדלת היקפים של פרויקטי כבישים עירוניים מרכזיים ברשויות מקומיות של היישובים הלא-יהודיים, וכן הוא צפוי להביא להגדלת ההשקעה בפרויקטים אלה.

משנת 2013 מסתמנת מגמת ירידה בתקציב המזומן המקורי ובביצוע תקציב המזומן לפיתוח התשתית לכבישים ביישובים הלא-יהודיים

תוספת שירותי תח"צ

ממסמכי משרד התחבורה וגורמים שונים ובהם: ארגון 15 דקות[28] (להלן - עמותת "15 דקות"), עמותות הפועלות לקידום האוכלוסייה הערבית והרשות לשוויון חברתי, עולה כי עד שנת 2010 פיתוח התחבורה הציבורית ביישובים הלא-יהודיים התאפיין בקיפאון, ועקב כך נוצר פער ניכר בין היישובים הלא-יהודיים לבין יתר היישובים במדינת ישראל מבחינת שירותי התח"צ. עוד עולה כי יישובים יהודיים מקבלים שירות טוב יותר של תח"צ מיישובים לא-יהודיים בעלי מאפיינים דומים, כגון גודל האוכלוסייה והאזור שבה היא מתגוררת. באוגוסט 2012 הכין משרד התחבורה, לבקשת משרד האוצר, מסמך המפרט פערים בין ישובים לא-יהודיים ובין יישובים יהודיים בכל הקטגוריות שנבדקו - שירות תח"צ, שעות השירות, יעדי שירות ישירים, הכיסוי שנותן השירות ומידע. המסמך כלל מסקנות אופרטיביות בנוגע לשיפורים בשירות התח"צ ובהשקעה הנדרשת בתשתיות כאלו התומכות בתח"צ ישירות[29] ובתשתיות תחבורה שיאפשרו מעבר אוטבוסים בדרכים שבאותה עת עדיין לא היו עבירות. צוין הצורך בהגדלת מספר הנסיעות, במחירי נסיעה מופחתים, בהנגשת מידע בערבית ובשיפור תשתיות הכבישים. מנתוני משרד התחבורה עולה כי בשנים האחרונות חל שיפור בשירותי התח"צ המסופקים לאוכלוסייה הלא-יהודית. בלוח 4 מוצגים נתונים על תוספת קווי שירות באוכלוסייה הלא-יהודית בשנים 2016 ו-2017.

28 עמותה רשומה, שמטרתה לקדם תחבורה ציבורית מהירה, זמינה ואיכותית, לשפר ולהוסיף קווי שירות ציבוריים.

29 סכוכות, מפרצים ומסופים.

לוח 4: **תוספת קווי שירות באוכלוסייה הלא-יהודית בשנים 2016 ו-2017**

סוג השיפור	תוספת שירות בשנת 2016	תוספת שירות בשנת 2017
קווים חדשים	44	32
הרחבת מסלולי הקווים בתוך היישובים	58	26
תגבור תדירות של קווים	95	60

על פי נתוני מצגת לוועדת הכלכלה של הכנסת מינואר 2017, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מלוח 4 עולה כי בשנים 2016 ו-2017 שופרו שירותי התח"צ לאוכלוסייה הלא-יהודית לעומת השנה הקודמת באמצעות הוספת קווי אוטובוס חדשים (44 ו-32 קווים בהתאמה), הוספת מסלולים לקווים הקיימים (58 ו-26 בהתאמה) ותגבור התדירות (ב-95 ו-60 קווים בהתאמה). תוספת קווי שירות הביאה לגידול במספר הנסיעות בתח"צ באוכלוסייה הלא-יהודית בשנים 2012 - 2017, כפי שמוצג בלוח 5.

בשנים 2016 ו-2017 שופרו שירותי התח"צ לאוכלוסייה הלא-יהודית לעומת השנה הקודמת באמצעות הוספת קווי אוטובוס חדשים, הוספת מסלולים לקווים הקיימים ותגבור התדירות

לוח 5: **נתונים השוואתיים על שירות התח"צ ביישובים הלא-יהודיים בשנים 2012 - 2017**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
נסיעות של נוסע באוכלוסייה הלא-יהודית, במיליונים	**14**	**16**	**19**	**21**	**24.5**	**28**
שינוי לעומת התקופה הקודמת		14%	20%	12%	15%	14%
שינוי לעומת הבסיס		14%	37%	54%	77%	101%
נסיעות שירות על פי רישוי, באלפים	**805**	**918**	**1,177**	**1,594**	**1,828**	**2,426**
שינוי לעומת התקופה הקודמת		14%	28%	35%	15%	33%
שינוי לעומת הבסיס		14%	46%	98%	127%	202%
ק"מ שנתי עפ"י רישוי באלפים	**20,865**	**23,000**	**29,558**	**37,252**	**43,553**	**57,725**
שינוי לעומת התקופה הקודמת		10%	29%	26%	17%	33%
שינוי לעומת הבסיס		10%	42%	79%	109%	177%

על פי נתוני משרד התחבורה.

מהנתונים המוצגים בלוח 5 עולה כי מסתמנת מגמת שיפור בהיקף שירותי התח"צ הניתנים ליישובים הלא-יהודיים בשנים 2012 - 2017: מספר הנסיעות של נוסע גדל מכ-14 מיליון בשנת 2012 לכ-28 מיליון בשנת 2017 (גידול מצטבר של כ-101%); מספר נסיעות השירות גדל מכ-805,000 בשנת 2012 לכ-2.4 מיליון בשנת 2017 (גידול מצטבר של כ-202%) והגדלת מספר הקילומטרים

השנתי מכ-20.9 מיליון ק"מ בשנת 2012 לכ-57.7 מיליון ק"מ בשנת 2017 (גידול מצטבר של כ-177%).

משרד התחבורה ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2018 (להלן - תשובת משרד התחבורה) כי משנת 2016 הוא מיישם תוכנית חומש לצמצום פערי השירות בין האוכלוסייה הערבית לאוכלוסייה הכללית.

תוספת קווי שירות הביאה לגידול במספר הנסיעות בתח"צ באוכלוסייה הלא-יהודית בשנים 2012 - 2017

שירותי תח"צ ביישובים הלא-יהודיים

אי-כיסוי הולם של שירותי תח"צ

כיסוי הולם של שירותי תח"צ כולל מתן שירות ליישובים הלא-יהודיים בתדירות מספקת, וכן מתן שירות ליעדי שירות לרבות אזורי תעסוקה, מסחר, שירותים ציבוריים ומקומות בילוי. מדוחות ומסמכים של עמותות שעסקו בנושא התח"צ באוכלוסייה הלא-יהודית וממסמכים של משרד התחבורה עולה כי למרות הגידול בתקציבים ובשירותי התח"צ לאוכלוסייה הלא-יהודית כאמור לעיל, שיעור הכיסוי של התח"צ באוכלוסייה זו עדיין קטן משיעור הכיסוי באוכלוסייה היהודית.

מסקר שביצע משרד הכלכלה בשנת 2013 בנושא תעסוקת אקדמאים ערבים בישראל[30] עולה כי מרבית האוכלוסייה הערבית גרה באזור הצפון, אזור ובו רמת התשתיות של כבישים נמוכה והתח"צ אינה מפותחת ואינה נגישה, וכי הדבר מקשה על אוכלוסייה זו והוא בבחינת חסם של ממש במציאת מקומות עבודה. במסגרת הסקר בוצע ריאיון עם כאלף אקדמאים ערבים. מחצית המרואיינים בסקר ענו שפועלת תח"צ בקרבת מקום מגוריהם, וכרבע מהמרואיינים השיבו כי אומנם פועלת תח"צ באזור מגוריהם אך לא בקרבת מקום המגורים, והרבע הנותר השיב כי לא פועלת כלל תח"צ בקרבת מקום מגוריהם. עוד עולה מהדוח כי כ-10% מהמרואיינים ציינו שנאלצו לעזוב מקום עבודה עקב היעדר תח"צ במקום מגוריהם או עקב כיסוי קטן מהנדרש של תח"צ.

יצוין כי גם במפגש ההיוועצות שקיים משרד מבקר המדינה עם נציגים מהאוכלוסייה הלא-יהודית במרץ 2018 הועלו טענות ולפיהן באוכלוסייה הלא יהודית מתבצע שימוש מוגבר בכלי רכב פרטיים לשם הגעה למרכזי תעסוקה בשל מיעוט שירותי תח"צ.

בתשובת משרד התחבורה צוין כי דוח הביקורת עוסק ב-155 יישובים לא-יהודיים ברחבי הארץ, לרבות יישובים חסרי מעמד מוניציפלי (יישובים בלתי מוכרים), ולעומת זאת כיום מדווח משרד התחבורה לרשויות הממשלה לגבי 133 יישובים לא-יהודיים בכל רחבי הארץ, שעליהם חלה החלטת ממשלה 922. בתחילת

30 משרד הכלכלה, "תעסוקת אקדמאים ערבים בישראל - סקר ייעודי בנושא מאפייני הסדרי התחבורה בין מקום מושבם של האקדמאים הערבים בישראל למקומות העבודה שלהם", דוח 3.

שנת 2010 ניתנו שירותי תח"צ ל-82 מ-133 יישובים לא-יהודיים ברחבי הארץ, ואילו לפי הנתונים המעודכנים לשנת 2018 נהנים משירותי תח"צ 122 יישובים. 11 היישובים הנותרים אינם מקבלים שירות בשל חסמי תשתית. בסמוך לחלק מהיישובים פועלת תחנה (השוכנת כ-300 - 400 מטר ממרכז היישוב) ובחלק מהיישובים פועלות תוכניות להנגשת תח"צ בשלבי תכנון וביצוע משתנים. עוד צוין בתשובה כי רק בחמישה מ-16 היישובים שאוכלוסייתם מונה יותר מ-20,000 תושבים לא פועלים קווים עירוניים.

מנתוני משרד התחבורה עולה כי בשנים 2005 -2017 הושקע בפיתוח תשתיות בשמונה יישובים סכום מצטבר של כ-183.3 מיליון ש"ח. אולם יישובים אלה אינם מקבלים שירותי תח"צ כלל. חמישה מאותם יישובים מונים כ-20,000 תושבים ומעלה. ביישובים אלה הושקעו בפיתוח תשתיות כ-163.2 מיליון ש"ח, ומכלל זה הושקעו בשנת 2017 כ-27 מיליון ש"ח.

נמצא כי אף שבשמונה יישובים בוצעה השקעה בפיתוח תשתיות, החיונית למתן שירותי תח"צ, בסכום מצטבר של כ-183.3 מיליון ש"ח, היישובים האלה אינם מקבלים שירותי תח"צ. מן הראוי שלאחר ההשקעה הרבה בפיתוח תשתיות ביישובים אלה משרד התחבורה יפעל להוספת שירותי תח"צ בהם.

פערים בין האוכלוסייה הלא-יהודית לאוכלוסייה היהודית מבחינת שירותי התח"צ

מדדים מקובלים לבחינת שיעורי כיסוי של תח"צ הם שיעור היישובים והתושבים המקבלים שירות; תדירות השירות; ויעדי השירות. משרד מבקר המדינה בדק את הפערים בין האוכלוסייה היהודית לבין האוכלוסייה הלא-יהודית מבחינת שיעור הכיסוי של שירותי התח"צ לפי מדדים אלה.

1. **שיעור היישובים והתושבים המקבלים שירות:**

א. במכתבו מיולי 2013 של סגן בכיר למנהל האגף לתח"צ במשרד התחבורה אל מנכ"ל משרד ראש הממשלה דאז (להלן - מכתב אגף תח"צ משנת 2013) הוא ציין כי משנת 2006 משרד התחבורה משקיע משאבים רבים בפיתוח תח"צ ביישובים ערביים. למרות ההשקעות רמת השירות הניתנת ליישובים אלה נופלת מרמת השירות הניתנת ליישובים יהודיים בעלי מאפיינים דומים. למשל: 33% מכלל האוכלוסייה שאינה מקבלת שירותי תח"צ נמנית עם אוכלוסיית היישובים הערביים, וזאת אף שאוכלוסיית הלא-יהודים שיעורה כ-20% בלבד מהאוכלוסייה בארץ. כמו כן, בשבעה מ-13 היישובים הערביים שאוכלוסייתם מונה יותר מ-20,000 נפש לא פועלים קווי תח"צ; (

ב. ממצגת של הרשות הארצית לתח"צ מיולי 2014 (להלן - מצגת הרשות הארצית לתח"צ משנת 2014) עולה כי אף ש-73% מיישובי האוכלוסייה

הכללית נכללים בקטגוריה של שיעור כיסוי גדול, דהיינו עד חמישים תושבים לתחנת אוטובוס, רק כ-9% מיישובי האוכלוסייה הערבית הם בעלי כיסוי דומה;

ג. ממסמך עמדה שהגישו המועצה האזורית לכפרים בלתי מוכרים בנגב ועמותת "סיכוי" לוועדת הכנסת בפברואר 2018 עולה כי ביישובים הערביים בנגב ניתנים שירותים של התחבורה הציבורית רק ל-11 עיריות וכפרים, וכי ב-42 כפרים נוספים שבהם מתגוררים בסך הכל יותר מ-100,000 תושבים אין כלל שירות של תח"צ;

ד. במפגש היוועצות שקיים משרד מבקר המדינה במרץ 2018 הועלו טענות ולפיהן שירותי התח"צ הקיימים אינם מאפשרים תנועה בין היישובים הלא-יהודיים. זאת ועוד, ביישובים שבהם ניתנים שירותי תח"צ הם פועלים בעיקר בצירים הראשיים ואינם מכסים שכונות וחלקים גדולים מהיישוב הרחוקים מהצירים. הדבר מצריך הליכה ברגל או ויתור על שירותי תח"צ;

ה. משרד התחבורה ציין בתשובתו כי 44% מכלל האוכלוסייה שאינה מקבלת שירותי תח"צ היא אוכלוסיית היישובים הערביים. מספר התושבים הממוצע מקרב האוכלוסייה הלא-יהודית שאינו מקבל שירותי תח"צ הוא 1,765 לעומת 501 מקרב האוכלוסייה היהודית.

מהאמור לעיל עולה כי מספר היישובים שאוכלוסייתם מונה יותר מ-20,000 תושבים גדל מ-13 יישובים בשנת 2013 ל-16 יישובים בשנת 2018. כמו כן שיעור האוכלוסייה הערבית שאינה מקבלת שירותי תח"צ מכלל האוכלוסייה שאינה מקבלת שירות גדל מ-33% בשנת 2013 ל-44% בשנת 2018. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה כי על אף ההשקעות הניכרות בפיתוח שירותי תח"צ, חלק מהאוכלוסייה הלא-יהודית עדיין אינו מקבל שירות.

2. **תדירות השירות:**

א. במכתב של אגף תח"צ משנת 2013 ובמצגת של הרשות הארצית לתח"צ משנת 2014 צוין כי פחת במידה ניכרת שיעור אספקת שירותי תח"צ לאוכלוסייה הערבית משעות אחר-הצוהריים;

ב. מתוכנית מערכתית של הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים במשרד לשוויון חברתי, משרד האוצר ומשרד ראש הממשלה, מאוגוסט 2015, לשילוב כלכלי של החברה הערבית באמצעות תיקון עיוותים במנגנוני ההקצאה הממשלתיים (להלן - התוכנית המערכתית משנת 2015) עולה כי יש פערים בין האוכלוסייה היהודית בישראל לבין האוכלוסייה הלא-יהודית מבחינת רמת הנגישות לתח"צ, וכי הפער המרכזי ביניהן הוא הזמינות הנמוכה של שירותי התח"צ באוכלוסייה הערבית, ובפרט מגוון היעדים המועט והתדירות הנמוכה של שירותי הקווים ביישובים אלו;

ג. מ"דוח דירוג הערים בישראל על פי שירותי התחבורה הציבורית" מאוקטובר 2017 של עמותת "15 דקות", המשווה את מידת הזמינות של התחבורה הציבורית ביישובים בישראל לשיעור האוכלוסייה׳ עולה כי יש פערים גדולים בין יישובים יהודיים ליישובים הערביים, אף שהאוכלוסייה הלא-יהודית נזקקת יותר לתח"צ זמינה ובתדירות גבוהה. בתחתית הסולם של היישובים נמצאות הערים קלנסווה, עראבה וטייבה. לעומת זאת, בראש הסולם נמצאים היישובים היהודיים ביתר עילית, נצרת עילית וטבריה;

ד. במפגש היוועצות שקיים משרד מבקר המדינה עלו טענות בדבר תדירות לא מספקת של אוטובוסים, המספקים שירות בעיקר בשעות הבוקר ואחר-הצוהריים.

3. **יעדי השירות:**

א. מהמצגת של הרשות הארצית לתח"צ משנת 2014 עולה כי כל יישוב ערבי שניתנים לו שירותי תח"צ מקבל שירות לכשלושה יעדים בממוצע בלבד, לעומת יישוב יהודי המקבל שירות לכשבעה יעדים בממוצע;

ב. במפגש היוועצות שקיים משרד מבקר המדינה צוינה בעיה בתדירות השירות המשפיעה על יעדי השירות - מאחר ששירות התח"צ ביישובים הלא-יהודיים ניתן בעיקר בשעות הבוקר ואחר-הצוהריים, אי אפשר להשתמש בתח"צ ביתר שעות היום לשם נסיעה ליעדי שירות לצורכי

פעילות פנאי, וגם עובדים וסטודנטים החוזרים בשעות מאוחרות ממרכזי התעסוקה והלימודים אינם יכולים להשתמש בתח"צ.

במכתבו של מנכ"ל משרד התחבורה מאוגוסט 2015 לוועדת הכלכלה בנושא מקומה של התחבורה הציבורית בתקציב לשנים 2015 ו-2016 הוא ציין כי ככלל, רמת שירותי התחבורה הציבורית ביישובים הערביים ירודה מזו שביישובים היהודיים, וכי עד לפני כעשור לא קיבלו היישובים הערביים התייחסות מיוחדת בכל הנוגע לשיפור התחבורה הציבורית. יתרה מזו, שירותי התח"צ שניתנו ליישובים הערביים, שרמתם הייתה כאמור נמוכה, לא ניתנו באמצעות קווי שירות ייעודיים לתושבי יישובים אלה, אלא בעיקר באמצעות קווי שירות שעברו בסמוך לאזורי התיישבות ערביים, במסגרת שירותי התחבורה הציבורית הכלליים.

בתשובת המשרד לשוויון חברתי מיוני 2018 (להלן - תשובת המשרד לשוויון חברתי) צוין כי "לאורך השנים הייתה הזנחה בתחום ונוצרו פערים משמעותיים בין היישובים היהודיים ליישובים הערביים. מרבית שרותי התחבורה הציבורית הם בעיקר כאלו שעברו **בסמוך** ליישובים הערביים, כחלק משירותי התחבורה הציבורית הכלליים ולא היו ייעודיים לתושבי יישובים אלו. השרות לא היה יעיל ואילץ את התושבים ללכת מרחק גדול ברגל או לחכות לאחד מבני המשפחה שיבוא לאסוף ברכבו הפרטי וכתוצאה מכך, להיות מודרים בפועל מתחבורה ציבורית". עוד צוין בתשובת המשרד לשוויון חברתי כי על מנת לצמצם את הפערים בין האוכלוסייה היהודית לאוכלוסייה הערבית מבחינת שירותי התח"צ, הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים במשרד קידמה החל משנת 2010 כמה החלטות ממשלתיות, וכי הוקצו לפיתוח תשתיות תח"צ ושירותי תח"צ כ-3,160 מיליון ש"ח. בתשובת המשרד לשוויון חברתי פורטו נתונים על שירותי תח"צ באוכלוסייה היהודית והערבית בשנים 2015 ו-2017, כמפורט בלוח 6 .

> שירות התח"צ ביישובים הלא-יהודיים ניתן בעיקר בשעות הבוקר ואחר הצוהריים. לכן אי אפשר להשתמש בתח"צ לצורכי פעילות פנאי. גם עובדים וסטודנטים, החוזרים בשעות מאוחרות ממרכזי התעסוקה והלימודים, אינם יכולים להשתמש בתח"צ

לוח 6: **שירותי תח"צ באוכלוסייה היהודית ובאוכלוסייה הערבית בשנים 2015 ו-2017***

	האוכלוסייה היהודית			האוכלוסייה הערבית		
	2015	2017	שיעור הגידול	2015	2017	שיעור הגידול
מס' נסיעות בשבוע ל-1,000 נפש	586	721	23%	344	507	47%
מס' ממוצע של תחנות יעד מחוץ ליישוב	15.91	19.5	23%	8.5	12.75	50%
מס' ממוצע של קווים משרתים (ביישובים שמחוץ למטרופולין)	24.66	27.92	13%	8.83	11.75	33%
מס' ק"מ לנפש**	44	49	11%	17	25	47%

על פי נתוני המשרד לשוויון חברתי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* מחוץ למטרופולינים - ירושלים, תל אביב, חיפה ובאר שבע.

** נתון זה מתקבל באמצעות סכימת מספר הקילומטרים בתוך השטח המוניציפלי של היישוב במסגרת נסיעות הקווים המשרתים את היישוב וחלוקתם למס' התושבים.

מלוח 6 ניתן ללמוד כי בשנים 2015 - 2017 צומצמו הפערים בין היישובים הערבים ליישובים היהודיים מבחינת התחבורה הציבורית, אך נותר ביניהם פער גדול מבחינת רמת השירות של התח"צ.

בשנת 2017 האוכלוסייה הלא-יהודית קיבלה שירותי תח"צ ברמה נמוכה מזו של השירותים שמקבלת האוכלוסייה היהודית. בשנה זו מספר הנסיעות השבועיות לאלף נפש באוכלוסייה היהודית היה 721, ולעומת זאת באוכלוסייה הלא-יהודית היה מספרן 507 (פער של 42.2%); מספרן הממוצע של תחנות היעד מחוץ ליישוב היה 19.5 באוכלוסייה היהודית, לעומת 12.75 באוכלוסייה הלא-יהודית (פער של 53%); נסיעות קווי השירות ביישוב בק"מ לנפש, באוכלוסייה היהודית היה 49 ק"מ, כמעט כפול מזה שבאוכלוסייה הלא-יהודית 25 ק"מ (פער של 96%).

פערים ברמת השירות של התחבורה הציבורית בין האוכלוסייה היהודית לאוכלוסייה הלא-יהודית בשנת 2017

	האוכלוסייה הערבית	האוכלוסייה היהודית
מספר נסיעות בשבוע ל-1,000 נפש	507	721
מספר ממוצע של תחנות יעד מחוץ ליישוב	12.75	19.5
מספר ממוצע של קווים משרתים (ביישובים שמחוץ למטרופולין)	11.75	27.92

היעדר תוכנית אב לפיתוח תחבורה ותח"צ ביישובים הלא-יהודיים

תכנון התחבורה הציבורית ביישובים הלא-יהודיים אמור להתבסס על תוכנית אב לפיתוח תחבורה ותח"צ ביישובים אלה. התוכנית אמורה לאפשר היערכות מיטבית לשדרוג מערך שירותי התחבורה הציבורית ביישובים הלא-יהודיים לטווח הקצר, הבינוני והארוך. במכתבו של מנהל אגף בכיר תח"צ במשרד התחבורה לעמותת "סיכוי" ממרץ 2017 בנושא תיאום פגישה לקידום תח"צ ביישובים הערביים ותעסוקת עובדים ערבים צוין כי הכנתה של תוכנית אב ליישובים הערביים הייתה בעיצומה באותם ימים.

בשנים האחרונות פעלה הממשלה לצמצום פערים בין האוכלוסייה היהודית לאוכלוסייה הלא-יהודית מבחינת רמת שירותי התחבורה הציבורית, וזאת באמצעות קביעת יעדים ארוכי טווח והקצאת תקציבים ייעודיים להשגתם. במועד סיום הביקורת משרד התחבורה עדיין לא הכין תוכנית רב-שנתית לצמצום הפערים הללו לצורך עמידה ביעד שהציבה הממשלה בהחלטה 922 לסגירה מלאה של הפערים עד שנת 2022, ועדיין לא השלים את הכנתה של תוכנית אב לפיתוח תחבורה ותח"צ ביישובים הלא-יהודיים. חלופות הפיתוח בתוכנית האב מהוות מתווה לכיווני פיתוח אפשרים ונועדו לשמש בסיס לקבלת החלטות.

נוכח הפערים בין האוכלוסייה הלא-יהודית לאוכלוסייה היהודית בתחום שירותי התחבורה הציבורית, ובהתחשב ביעד שקבעה הממשלה בדבר סגירה מלאה של הפערים עד שנת 2022, על משרד התחבורה, בשיתוף אגף התקציבים, להכין תוכנית רב-שנתית שתאפשר להם לעמוד ביעד שנקבע ולהשלים בהקדם האפשרי את תוכנית האב לפיתוח תשתיות תחבורה ותח"צ ושירותי תח"צ ביישובים הלא-יהודיים. ראוי כי הם יבחנו אם האמצעים הקיימים, לרבות התקציבים היעודיים לאוכלוסייה הלא-יהודית, מאפשרים לעמוד ביעדים שקבעה הממשלה.

משרד התחבורה מסר בתשובתו כי בחודשים האחרונים הושלמה הכנת תוכנית אב לתח"צ ביישובי החברה הערבית. המלצות התוכנית מתמקדות בטווח הקרוב (שנת 2020) ובטווח הבינוני (השנים 2020 - 2030) ומבוססות על ממצאי סקרים שבוצעו בשנים 2008 - 2016, מפגשי שיתוף ציבור, הנחיות לתכנון ולתפעול תח"צ באוטובוסים, על תוכנית פיתוח וכיו"ב.

> על משרד התחבורה ואגף התקציבים להכין תוכנית רב-שנתית לעמידה ביעד של סגירה מלאה של הפערים בתחום שירותי התח"צ עד שנת 2022. כמו כן עליהם להשלים בהקדם האפשרי את תוכנית האב לפיתוח תשתיות תחבורה ותח"צ ושירותי תח"צ ביישובים הלא-יהודיים

פערים בתקצוב התח"צ

בהחלטה 2365 מדצמבר 2014 צוין השיפור בכיסוי שירותי התח"צ ביישובים הלא-יהודיים, אולם בהחלטה צוין גם כי הפער בין היישובים היהודיים והערביים עדיין גדול, ורק 7% מתקציב הסובסידיה השנתית מיועד לקווים המשרתים את האוכלוסייה הלא-יהודית (לא כולל ערים מעורבות).

בתוכנית המערכתית משנת 2015 צוין כי כ-8% בלבד מסך עלות הפעלתם של שירותי התחבורה הציבורית באוטובוסים בישראל מיועדים להפעלת אוטובוסים ביישובים ערביים. עוד צוין בתוכנית כי הפערים בין היישובים הערביים ליישובים היהודיים מבחינת נגישות התח"צ מושפעים ישירות ממנגנוני תקצוב שהיו נהוגים בעבר לצורך פתיחת קווי תח"צ, ואשר בגינם לא הוקצו שירותי תח"צ כנדרש לאוכלוסייה הלא-יהודית. עם זאת, צוין כי משנת 2012 ניתן לזהות שינוי מגמה וצמצום פערים בין היישובים הערביים והיישובים היהודיים לעניין ההקצאה.

כאמור, עד לפני כעשור ממשלות ישראל לא פיתחו כראוי את שירותי התחבורה הציבורית לאוכלוסייה הלא-יהודית. אולם בעשור האחרון קיבלו ממשלות ישראל כמה החלטות שהביאו להקצאה של תקציבים ייעודיים לכך והגדילו את היקף השירות. פעולות אלה הביאו לצמצום הפערים בין היישובים היהודיים ליישובים הלא-יהודיים מבחינת שירותי התח"צ.

במועד סיום הביקורת עדיין קיימים פערים גדולים בשירותי התח"צ בין האוכלוסייה היהודית לאוכלוסייה הלא-יהודית. האוכלוסייה הלא-יהודית עדיין אינה מקבלת כיסוי הולם של שירותי תח"צ, וכמה יישובים אינם מקבלים שירותי תח"צ כלל בשל חסמי תשתית. כאמור, נמצא כי אף שבוצעה השקעה לפיתוח תשתיות בשמונה יישובים בשנים 2005 ו-2017 בסכום מצטבר של כ-183.3 מיליון ש"ח, היישובים האלה אינם מקבלים שירותי תח"צ. מחסור בשירותי תח"צ נאותים סדירים ושוויוניים פוגע בתעסוקה וברמת החיים של האוכלוסייה הלא-יהודית ומנציח את הפערים של הפריפריה החברתית והגיאוגרפית.

עקב היעדר שירותי תח"צ מספקים ביישובים הלא-יהודיים התפתח ביישובים אלו ענף של תחבורה ציבורית פירטית, שבו אזרחים בעלי רכבים פרטיים נותנים לתושבים שירותי הסעה המונית בתשלום

תחבורה פיִרָטית כתחליף לשירותי תח"צ ביישובים הלא-יהודיים

פקודת התעבורה (נוסח חדש) (להלן - הפקודה), ותקנות התעבורה, התשכ"א-1961 (להלן התקנות), שהותקנו מכוחה, מסדירות את תחום התחבורה הציבורית בישראל. בין היתר הן מסמיכות את המפקח על התעבורה במשרד התחבורה (להלן - המפקח) לתת רישיונות להפעלת תח"צ ולקבוע את מסלולן, וכן קובעות את חובותיהם של בעלי הרישיון וכללים לביצוע פיקוח ובקרה על תעריפי הנסיעות. המפקח מופקד גם על הפיקוח על מילוי הוראות החוק ותנאי הרישיונות שלפיהם פועלת התחבורה הציבורית. רישיונות ההפעלה מקנים לבעליהם זכות להסיע נוסעים בתשלום מכוח רישיון הסעה שניתן להם על פי הפקודה, לביצוע נסיעות מיוחדות או נסיעות שירות.

במפגש ההיוועצות שקיים משרד מבקר המדינה עלה כי עקב היעדר שירותי תח"צ מספקים ביישובים הלא-יהודיים התפתח ביישובים אלו ענף של תח"צ פירטית, שבמסגרתו אזרחים בעלי רכבים פרטיים נותנים לתושבים שירותי הסעה המונית (טרנזיות) בתשלום, וכי ענף זה משמש אלטרנטיבה לשירותי האוטובוסים, ומטרתו לספק לציבור לקוחותיו ניידות זמינה מנקודה לנקודה. הענף פועל ללא רישוי מסודר וללא סטנדרטים ברורים; ללא פיקוח ובלא להתבסס על קריטריונים של בטיחות, תדירות הנסיעה, זמני התחלת השירות וסיומו; ללא ההקפדה על מסלול הנסיעה, ללא תחנות מסודרות; ללא שילוט ואף שלא בשעות קבועות כמחויב בפקודת התעבורה.

במועד סיום הביקורת, משרד התחבורה עדיין לא ביצע בדיקות מקיפות לבחינת היקף התופעה ולא פעל למגר אותה בד בבד עם הקמת תח"צ מוסדרת שתשמש תחליף אמיתי במקומות שבהם פועלת תחבורה פירטית. חוסר הפיקוח על פעילות זו עלול לסכן את בטיחות נסיעתם של ציבור הנוסעים, ולכן חשוב כי משרד התחבורה יפקח על התחום ויסדירו. כמו כן, תופעה זו עלולה לפגוע בחברות הפועלות על פי החוק ומקפידות על הסטנדרטים שנקבעו. הדבר מצביע על חוסר משילות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי פעילות ההסעה הפירטית היא בניגוד לחוק, והיא עלולה לסכן את הנוסעים ולגרום לפגיעה בגוף ואף לאובדן חיי אדם. על המפקח על התח"צ להחיל את סמכותו באופן שלמעשה רק אלה העומדים בתנאי הרישיון יפעילו קווי שירות. על משרד התחבורה לפעול למגר את תופעת ההסעות הפירטיות, ובד בבד לדאוג לתח"צ מוסדרת שתשמש תחליף ראוי לתחבורה הפירטית.

תשתיות לתחבורה ולתח"צ ביישובים הלא-יהודיים

לפי דוח בנק ישראל משנת 2015[31], מחקרים שבוצעו בישראל ובמדינות אחרות מעידים שהעלאת רמת התשתיות עשויה לתרום לתהליך שדרוגו של המשק בישראל באופן שרמת החיים במדינה תשתווה לזו של שאר המדינות המפותחות, והדבר תקף במיוחד לגבי התחבורה הציבורית: שיפור בתשתיות בתחום זה יתרום לצמיחה ולהעלאת רמת החיים ויסייע לאוכלוסייה שמעוניינת בכך להצטרף לשוק העבודה גם אם אין ביכולתה לרכוש רכב פרטי. עוד צוין כי לזמינות התחבורה הציבורית יש השפעה גם על איכות החיים, היות שנסיעה ארוכה אל מקום העבודה וממנו פוגעת באיזון בין פנאי לעבודה, ושימוש רב ברכב פרטי פוגע באיכות הסביבה[32]. ההשקעה בתשתיות לתח"צ תלויה בעיקר במדיניות ממשלתית, ולכן המליץ בנק ישראל, בהתאם לניתוח שביצע, שהממשלה תפעל ביתר שאת לשיפורן של תשתיות אלה.

31 בנק ישראל, **דין וחשבון 2014**, תיבה ב-2 בנושא "רמת התשתיות בישראל והשקעה בהן: השוואה בין -לאומית ובחינה לאורך זמן", (פורסם בשנת 2015), עמ' 54 - 58.

32 בדוח בנק ישראל צוין שלפי מדדי ה-OECD לאיכות החיים, אלה הם שניים מהתחומים העיקריים שבהם כלל היישובים בישראל מפגרים אחרי יתר המדינות החברות בארגון.

תשתית לקויה עקב מיעוט בהשקעות, אופי הבנייה והמבנה הטופוגרפי של יישובים לא-יהודיים

על פי נתונים של משרד התחבורה ואנשי מקצוע מהתחום, רמתן של תשתיות התחבורה ביישובים הלא-יהודיים בארץ ירודה ונופלת מרמת התשתית ביישובים היהודיים. מאחר שחלק מהיישובים הלא-יהודיים מתאפיינים ברחובות וכבישים צרים ובמבנה טופוגרפי הררי, לעיתים לא מתאפשר לקווי תח"צ לעבור בהם, ולעיתים אף רכב פרטי מתקשה לעבור בהם. ממצאים אלה עלו גם בסיורים שקיימו נציגי משרד מבקר המדינה במהלך הביקורת ביישובים שפרעם, פורידיס, רהט, סח'נין, עארה, אום אל-פחם, מוס'מוס', ג'ת ואל-מושיריפה. גם בדוח ה-OECD ממרץ 2018, שהתבסס על נתוני הסקר החברתי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס) משנת 2015, צוין כי שביעות הרצון ממצב הכבישים בקרב אוכלוסיית הערבים הייתה כ-33% לעומת שביעות הרצון של אוכלוסיית היהודים והאחרים שעמדה על כ-60%.

בסיור שקיימו נציגי משרד מבקר המדינה באחד היישובים במהלך הביקורת נמצא כי תחנות ומפרצים להעלאה ולהורדה של נוסעים אינם מוסדרים באופן תקני. אין סככות, חלק מעמודי תחנת האוטובוסים חסרים, עמודים אחרים זרוקים על הרצפה ובעמודים שניצבים במקומם אין שלטים המורים על קווי האוטובוס המשרתים תחנה זו (כמתואר בתמונות 1 ו-2).

תמונות 1 ו-2: **עמודי תחנת אוטובוס**

צולם על ידי עובדי משרד מבקר המדינה.

הפערים ברמת התשתיות מקורם, בין היתר, בהבדלים באופי הבנייה ביישובים הלא-יהודיים, לעומת הבנייה ביישובים היהודיים. למשל: לעיתים מתבצעת ביישובים אלה בנייה על קרקע פרטית באופן ספורדי וללא היטלי פיתוח והשבחה, לעיתים הבנייה בהם אינה חוקית, הרשויות המקומיות אינן מקפידות על תחזוקה נאותה של כבישים ואינן מקפידות על אכיפת החוק בתחום התכנון

אופי הבנייה ביישובים הלא-יהודיים - לרבות מבנים ישנים וחריגות בנייה שרשויות מקומיות אינן אוכפות את החוק בעניינן - הוא בבחינת חסם לפיתוח תשתית לתחבורה ולתח"צ

והבנייה ביישוב. הדבר עולה גם במכתבו של מנכ"ל משרד התחבורה דאז מאוגוסט 2015 למנהלת ועדת הכלכלה של הכנסת, ובו הוא ציין כי "לאוכלוסייה הערבית **פערי תשתית** בהיקף של מיליארדים הנובעים בין היתר מאופי הבניה" (הדגשה במקור). גם במצגת של משרד התחבורה מספטמבר 2014, בנושא תוכנית המשך לפיתוח כלכלי של יישובי אוכלוסיית הלא-יהודיים, עולה כי רק 51 מ-133 יישובים ערביים הם בעלי תוכנית מתאר תקפה משנת 2000 ואילך".

בתשובת מינהל התכנון במשרד האוצר מינואר 2019 למשרד מבקר המדינה (להלן - תשובת מינהל התכנון) נמסר כי, "נכון להיום, ל-74 ישובים מכלל ישובי המיעוטים תכניות מתאר מאושרות משנת 2003 ואילך, 62 מתוכן אושרו בעשר השנים האחרונות. עוד 13 נמצאות בהליכי אישור סטטוטוריים ואין כל מניעה לקדם במקביל תכנון מפורט ו/או תכנון תחבורתי התואם לתכנית. יש להדגיש, שגם ברוב רובם של שאר הישובים, להם תכניות מתאר פחות מעודכנות, אין כל מניעה - מבחינה תכנונית - לקדם ביצוע של תחבורה ציבורית בהתאם לתכניות המאושרות, זאת בתנאי שלא נחסמו דרכים ע"י בניה בלתי חוקית, נושא המהווה אחד החסמים העיקריים ליישום תחבורה ציבורית ראויה ביישובים אלה".

מתוכנית אב לתח"צ למטרופולין חיפה משנת 2015 עולה כי יש צורך בשיפור תשתיות כבישים, לטובת קווי ההזנה בתח"צ ביישובים הלא יהודיים. יישובים אלו סובלים מבעיות תשתית קשות, שאינן מאפשרות הפעלת שירות תח"צ פנימית שיזין את מערכות המתע"ן (מערכת תנועה עתירת נוסעים). רוב היישובים האמורים שוכנים באזור הרריי או על גבעות, ולעיתים מתאפיינים בבנייה ישנה, בחריגות בנייה ובמיעוט השקעות בתשתית. לפיכך, חלק גדול מהרחובות ביישובים אלה הם צרים, מפותלים ואינם מסודרים. עוד צוין בתוכנית כי יש לפתח מתווה של דרכים בתוך יישובים אלה, על מנת שהאוטובוסים יוכלו לנסוע בהם. במקומות שבהם הדבר אינו ניתן לביצוע, ניתן להפעיל מיניבוסים ומידיבוסים שכושר התמרון שלהם טוב יותר. הצעות לשילוב כלי תח"צ קטנים, המתאימים לטופוגרפיה הייחודית שבחלק מהיישובים הלא-יהודיים, הועלו גם במפגש ההיוועצות שקיים משרד מבקר המדינה. יצוין כי גם בסיורים שקיימו נציגי משרד מבקר המדינה במהלך הביקורת ביישובים הלא-יהודיים באזור המשולש הוצגו, לנציגי משרד מבקר המדינה על ידי החברה המנהלת את קידום הפרויקטים התשתתיים של משרד התחבורה, חריגות בנייה שהן בגדר חסם לפיתוח תשתיות לתחבורה ולתח"צ.

עולה כי אופי הבנייה ביישובים הלא-יהודיים - לרבות מבנים ישנים וחריגות בנייה שרשויות מקומיות אינן אוכפות את החוק בעניינן - הם בבחינת חסם לפיתוח תשתית לתחבורה ולתח"צ. זאת ועוד, מאחר שעד לפני כעשור מיעטה הממשלה להשקיע בתשתית תחבורה נאותה ביישובים הלא-יהודיים, לא פותחה התשתית האמורה במשך שנים רבות. נוסף על כך, המבנה הטופוגרפי ייחודי ביישובים הלא-יהודיים מקשה אף הוא על פיתוח תשתיות לתח"צ.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על משרד התחבורה בשיתוף הרשויות המקומיות לפעול למציאת דרכים להסרת החסמים שמקורם במבנה הטופוגרפי הייחודי של חלק מהיישובים הלא-יהודיים. ראוי לשקול הפעלה של שירותי תח"צ באמצעות אמצעי תח"צ המתאימים למבנה הטופוגרפי הייחודי ביישובים אלה.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשויות ביישובים הלא-יהודיים כי עליהן לפעול להסרת החסמים לפיתוח תשתיות תחבורה ותח"צ שמקורם בחריגות בנייה.

אי-מיפוי תשתיות

לעיתים קידום פרויקטים העוסקים בתח"צ מצריך מיפוי והעתקה של תשתיות שונות כגון מים, תקשורת וחשמל. בתוכנית האסטרטגית שהכינו משרד התחבורה ומשרד האוצר משנת 2012 (להלן - התוכנית האסטרטגית משנת 2012) צוין כי בחלק מהאזורים שבהם מתוכננים פרויקטים תחבורתיים חסר מידע על התשתיות הקיימות בתוואי. עקב כך חלים עיכובים ושינויים בעת הקמת הפרויקט. בתוכנית האסטרטגית, בפרק העוסק בבעיות וחסמים בפיתוח התחבורה הציבורית בישראל, צוין כי תיאום הנדסי בין גופים וחברות שהקימו תשתיות בתוואי הפרויקט (חברת החשמל, חברות הסלולר, תשתיות נפט ואנרגיה בע"מ [להלן - תש"ן], חברת קו צינור אילת אשקלון [להלן -קצ"אא], מקורות ועוד, להלן - הגופים) מורכב ולעיתים מחייב גיבוש פתרונות ועמידה בדרישות שמייקרים את תקציב הפרויקט. לעיתים הקמת הפרויקט התחבורתי אינה עולה בקנה אחד עם תוכניות הגופים לשדרוג התשתיות שלהם בתוואי הפרויקט, והדבר עלול לגרום לעיכוב בהקמה.

בסיור שקיימו נציגי משרד מבקר המדינה בכמה יישובים לא-יהודיים התברר כי במרבית היישובים האלה לא מופו במדויק כל תשתיותיהם, ולכן לעיתים בשלב סלילת התשתיות לתח"צ נחשפות תשתיות שונות (מים, תקשורת, חשמל), אשר עוברות בסמוך לתוואי הכביש הנסלל או על תוואי זה. כדי לקדם את פיתוח התשתית לתח"צ נדרשים הסדרי הגנה על תשתיות אלה או העתקתן. אי-הוודאות בנושא זה רבה, והדבר עלול להשפיע על התקדמות הפרויקטים לסלילת הכבישים, בין היתר עקב תלות בחברת התשתית הרלוונטית, עקב הצורך בקבלת היתרים מהרשויות המקומיות השונות וכן עקב עלויות בלתי צפויות.

חברת תש"ן מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2018 כי עם קבלת הדוח היא ביררה היכן עוברים קווי התשתית שלה ביישובים הלא-יהודיים. מהבדיקה עולה כי רוב רובם של קווי התשתית עובר בקרקע חקלאית, לפיכך הם אינם מפריעים לפיתוח תשתית לתח"צ ביישובים. אשר לקווי התשתית העוברים במרכזי היישובים, החברה מוכנה לסייע במציאת פתרונות מתאימים על מנת לאפשר פיתוח תח"צ.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה, לאגף התקציבים, לרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים במשרד לשוויון חברתי, למשרד התקשורת, למשרד האנרגיה והמים ולמשרד הפנים כי עליהם לבצע בהקדם איתור ומיפוי יסודי של התשתיות הקיימות. ראוי כי בעת סלילת תשתית חדשה לתח"צ ועוד בטרם תחילת ביצוע פרויקט גופים אלה יפעלו בתיאום עם חברות התשתית הרלוונטיות, ויבחנו פתרונות הנדסיים ראויים אשר יאפשרו את הרחבת התשתיות. השקעה בתשתיות לא זו בלבד שתפחית את הסיכונים בחיי אדם אלא גם תאפשר את הרחבת השירותים הניתנים ביישובים הלא יהודיים על ידי תח"צ.

קושי בהעתקת התשתיות

בסיורים שקיימו נציגי משרד מבקר המדינה, בין היתר בסח'נין, הועלה כי לפעמים יש צורך לפנות תשתיות תקשורת וחשמל, לצורך הרחבה של כבישים קיימים שבהם נוסעים תח"צ וכלי רכב פרטיים וכבדים. בתמונות שלהלן, שצילמו בסח'נין עובדי משרד מבקר המדינה, ניתן לראות את תשתית החשמל והתקשורת שפינויה נדרש.

תמונה 3: **תשתית תקשורת בעיר סח'נין הנדרשת לפינוי לצורך הרחבת הכביש**

צולם על ידי עובדי משרד מבקר המדינה.

תמונות 4 ו-5: **תשתית חשמל בעיר סח'נין הנדרשת לפינוי לצורך הרחבת הכביש**

צולם על ידי עובדי משרד מבקר המדינה.

מתמונות 4 ו-5 עולה שפינוי תשתית החשמל והרחבת הכביש נדרשים גם כדי למנוע מפגע בטיחותי. מאחר שהכביש צר מהנדרש, אוטובוסים וכלי רכב כבדים נדרשים לעבור לנתיב הנגדי כדי להשלים את הפנייה. אוטובוסים ארוכים אף עלולים לעלות למדרכה הנגדית כדי להשלימה.

מבקר המדינה כבר העיר בשנת 2011, במסגרת דוח ביקורת על עיריית כפר קאסם[33], כי בסיורים שקיימו עובדי המשרד ברחבי העיר נמצא כי עמודי חשמל רבים מוצבים באמצע נתיבי נסיעה של כלי רכב ובאמצע מדרכות, וכי הם מסכנים מאוד את הנהגים ואת עוברי האורח הנמצאים בקרבתם. עוד עלה שחברת החשמל ביצעה פינוי של עמודי חשמל כאלה, חלק במימונה וחלק במימון העירייה, וזאת באמצעות תקציב בלתי רגיל[34] שאישר משרד הפנים לשם כך. גם בסיור שהתקיים בסכנין, במהלך סיור נציגי משרד מבקר המדינה, העלה מנכ"ל העירייה כי קיים קושי רב לתאם ולבצע העתקות תשתית.

33 מבקר המדינה, **דוח על הביקורת בשלטון המקומי** (2011), "פעולות רשויות מקומיות במגזר הלא-יהודי להגברת הבטיחות בדרכים שבתחומן", עמ' 400 - 402.

34 תקציב של עירייה המיועד לפעולה חד-פעמית או לתחום פעילות מסוים, הכולל אומדן ותקבולים ותשלומים לאותה פעולה או לאותו תחום פעילות, וכספים שיועדו על פי דין למטרות שאינן תקציב רגיל.

משרד התחבורה הסביר בתשובתו כי העתקת תשתיות מתואמת עם חברת התשתית ומתבצעת על פי התעריף שלה. לרוב חברות התשתיות מגיעות לביצוע העתקות זמן רב לאחר הפנייה אליהן, והדבר גורם לעיכוב ולהארכת זמן הביצוע.

יוצא אפוא כי הקושי בהעתקת תשתיות של מים, חשמל ותקשורת הוא בגדר חסם לפיתוח תשתית לתחבורה ולתח"צ. למרות השקעות הממשלה בפיתוח תשתית לתחבורה ולתח"צ ביישובים הלא-יהודיים, הרשויות המקומיות נדרשות להתמודד עם חברות התשתית - מהן חברות ממשלתיות ומהן חברות פרטיות - ללא סיוע של משרד התחבורה. פינוי התשתית מצריך מהרשות המקומית להקצות תקציבים לשם כך ולנהל משא ומתן עם חברות התשתית. בדוח קודם של משרד מבקר המדינה נמצא שלפינוי חלק מהתשתית נדרש אף תקציב בלתי רגיל ממשרד הפנים.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי הוא תומך בעמדת משרד מבקר המדינה כי שיפור שירותי התח"צ ביישובים הלא-יהודיים יכול לסייע במידה ניכרת לפיתוח הכלכלי של הרשויות הלא-יהודיות; עם זאת, שיקול הדעת בנושא התקציבים הבלתי רגילים מסור בידי הרשויות המקומיות. אם רשות מקומית מחליטה להעתיק תשתיות, והנושא נכלל בתקציב המשרד, הוא יאפשר זאת. אם מדובר בתקציבים נוספים על אלה שמקצה משרד הפנים, על הרשויות המקומיות לפעול מול הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים, אשר הוקצו לה כספים לקידום הנושא.

המשרד לשוויון חברתי ציין בתשובתו כי העתקת תשתיות היא פעולה מורכבת ודורשת פתרונות שבדרך כלל מייקרים במידה ניכרת את עלות הפרויקט. לרוב תוספת תקציב זו אינה בנמצא, והדבר עלול לגרום לעיכוב בהקמת הפרויקט במקרה הטוב, או אף לביטולו במקרה הרע. הצורך בהעתקת תשתיות מקורו בבעיה רוחבית אשר נוגעת לכלל היישובים הלא-יהודיים והיא רבת השפעה מבחינת התקציב.

משרד מבקר המדינה מעיר כי ראוי שמשרד התחבורה, בשיתוף הגופים הרלוונטיים - אגף התקציבים, הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים במשרד לשוויון חברתי, חברות התשתית, משרד התקשורת, משרד האנרגיה והמים ומשרד הפנים - יבחנו דרכים להסרת החסמים להעתקת תשתיות, וזאת במסגרת הפעולות לקידום התשתיות לתחבורה הציבורית ביישובים הלא-יהודיים.

> העתקת תשתיות היא פעולה מורכבת המייקרת במידה ניכרת את עלות הפרויקט. הדבר עלול לגרום לעיכוב בהקמת הפרויקט או אף לביטולו. הצורך בהעתקת תשתיות נובע מבעיה רוחבית אשר נוגעת לכלל היישובים הלא-יהודיים

חלוקת תקציב ההשקעה באוכלוסייה הלא-יהודית

היעדר קריטריונים לרמת פיתוח נאותה והיעדר נוהל לסגירת פערים

קריטריונים לרמת פיתוח נאותה של תשתיות לתח"צ, במסגרת נוהל שקוף ושיוויוני, חיוניים לתיעדוף השקעות ולסגירת הפערים. בדוח "מחסמים לסיכויים - תח"צ ביישובים הערביים" מנובמבר 2012 של עמותת "סיכוי" ציינו המנכ"לים המשותפים של העמותה כי למשרד התחבורה אין נוהל מסודר וקריטריונים ברורים לחלוקה ולתיעדוף של התקציבים לתחבורה הציבורית ביישובים הערביים. עקב כך נוצרו פערים בין רשויות ערביות עם צרכים רבים בתחום תח"צ שבהן לא הוקצו המשאבים הנדרשים לבין רשויות מקומיות ערביות שהושקעו בהן משאבים. על פי הדוח, הרשויות המקומיות הערביות אינן יודעות אילו מקורות ומשאבים עומדים לרשותן לקידום התחבורה הציבורית. כמו כן, משרד התחבורה אינו מקצה לרשויות הערביות באופן נגיש, אקטיבי וזמין את המידע הדרוש על מרכיבי השירות שהוא יכול לספק.

כאמור, בשנים האחרונות התקבלו כמה החלטות ממשלה לצמצום פערים ולהשקעה בתח"צ ביישובים הלא-יהודיים. שתי החלטות שהתקבלו בשנים 2014 ו-2015 נגעו לכלל האוכלוסייה הלא-יהודית וכללו הקצאת תקציבים לצמצום פערים בשירות התח"צ ולפיתוח תשתיות.

1. **החלטות ממשלה לתוספת שירות ביישובים הלא-יהודיים:**

א. בסעיף 1 בהחלטת ממשלה 2365 מדצמבר 2014 הוחלט ליישם את הודעת משרד התחבורה ולפיה משנת 2015 יקצה המשרד מדי שנה לפחות 40% מסך הסובסידיה הממשלתית הניתנת לתוספת שירות[35] בתחבורה הציבורית לטובת הרחבת השירות ליישובים הלא-יהודיים עד להשוואת רמת הכיסוי התחבורתי שלהם לרמת הכיסוי של יישובים אחרים בעלי מאפיינים דומים. לצורך יישום הוגן ושוויוני של החלטה זו נקבע בסעיף 1ג בהחלטתה האמורה של הממשלה כי כל הקצאה עתידית של תוספות שירות תבוצע בהתאם לנוהל תיעדוף שקוף, כלכלי ושוויוני אשר יבטיח שמירה על רמת כיסוי הולמת ליישובים הלא-יהודיים.

ב. בסעיף 2א בהחלטת ממשלה 922 מדצמבר 2015 נקבע כי תאומץ הודעת משרד התחבורה ולפיה ימשיך יישום החלטת ממשלה 2365 לעניין תקצוב 40% מסך תוספת השירות בתחבורה הציבורית או 100 מיליון ש"ח בשנה, הסכום הגדול מהשניים, לטובת פיתוח תח"צ ביישובים הלא-יהודיים, עד שתושווה רמת הכיסוי התחבורתי באוכלוסייה היהודית לזו שבשאר האוכלוסייה.

35 בהחלטה הוגדרו תוספות שירות: הוספת קווי שירות, הארכתם, הגדלת תדירותם ושעות הפעילות שלהם וכדומה.

2. **החלטת ממשלה לפיתוח תשתיות כבישים ביישובים הלא-יהודיים:** בהחלטה 922 האמורה נקבע כי תאומץ הודעת משרד התחבורה ולפיה משנת 2016 יוקצו, לכל הפחות, 40% מסך ההשקעה בתשתיות ברשויות המקומיות (שאינן מטרופולינים) לטובת פיתוח תשתיות כבישים ביישובים הלא-יהודיים[36]. להבדיל מהחלטת ממשלה 2365 ולפיה יישום נוהל תיעדוף לתוספת שירות, החלטה 922 לא כללה דרישה לביצוע ההשקעות בהתאם לנוהל תיעדוף שקוף ושוויוני שיגדיר רמת פיתוח נאותה של התשתית לתחבורה ולתח"צ.

המשרד לשוויון חברתי ציין בתשובתו כי בשנים האחרונות הקריטריונים אינם ברורים והתקציבים מחולקים בין היתר על פי "טבלת הצדק"[37]. הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים התריעה כמה פעמים לפני משרד התחבורה ואגף התקציבים במשרד האוצר על היעדר קריטריונים ברורים.

> היעדר קריטריונים לרמת פיתוח נאותה מקשה על זיהוי הפערים בין רמת הפיתוח הנדרשת ביישובים הלא-יהודיים לבין רמת הפיתוח בפועל, ואינו מאפשר להקצות ליישובים את התקציבים בהתאם לפערי התשתית הקיימים ביניהם

קביעת יעד להשוואת שירותי התח"צ ולהגדלת ההשקעות בתשתיות ביישובים הלא-יהודיים היא ראויה. אולם בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי במועד סיום הביקורת לא היו בידי משרד התחבורה קריטריונים בדבר רמת הפיתוח הנאותה של התשתית לתחבורה ולתח"צ ביישובים הלא-יהודיים, והוא פעל במשך שנים רבות ללא נוהל תיעדוף שקוף, כלכלי ושוויוני אשר יבטיח שמירה על רמת כיסוי הולמת ליישובים הלא-יהודיים. היעדר קריטריונים אלה מקשה על זיהוי הפערים בין רמת הפיתוח הנדרשת ביישובים הלא-יהודיים לבין רמת הפיתוח בפועל, ואינו מאפשר להקצות ליישובים את התקציבים באופן ממוקד בהתאם לפערי התשתית הקיימים ביניהם. פעילות המתבססת על נוהל תיעדוף שקוף מאפשרת להקצות תקציבים בהתאם לקריטריונים נוספים כגון: מתן תמריצים לשיתוף פעולה מצד הרשות המקומית, תמרוץ לפעילויות לאיתור ולמיפוי של תשתיות ולאכיפת החוק על עבריינים בנייה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה כי עליו לפעול להגדרת קריטריונים לרמת פיתוח נאותה של תשתית לתחבורה ולתח"צ ולהגדיר בנוהל שקוף ושוויוני את סדר העדיפויות להשקעות בשירותי תח"צ ביישובים הלא-יהודיים, כפי שנקבע בהחלטת ממשלה.

בתשובת משרד התחבורה צוין כי ב-18.3.18 אושר ונחתם "נוהל תכנון וביצוע פרויקטים תחבורתיים במגזר המיעוטים", הקובע את סוגי הפרויקטים שמשרד התחבורה מתכנן או מבצע (להלן - הנוהל ממרץ 2018). בד בבד המשרד מתכנן מודל חדש לתקצוב פרויקטים באוכלוסייה שמטרתו להביא שיטת תקצוב המתעדפת יישובים שרמת התשתיות בהם ירודה. עוד צוין בתשובה כי חלוקת התקציבים מתבצעת על פי החלטות ממשלה.

36 לשנת 2016 נקבע השיעור ל-45%.

37 להסבר על "טבלת הצדק" ראו בהמשך.

המשרד לשוויון חברתי מסר בתשובתו כי מקודמת חשיבה מערכתית לתכנון תחבורתי משולב ליישובים הלא-יהודיים כדי לפתח מודל תחבורתי ייעודי ליישובים אלה אשר יאפשר קפיצת מדרגה ברמת התשתית ושירות התחבורה הציבורית ביישובים, ויביא את רמת התשתיות של יישובים אלה לרמה הקיימת ביישובים אחרים במדינה, וזאת תוך הגדרת קריטריונים ברורה. את הצוות מוביל משרד התחבורה, והרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים שותפה למהלך זה.

חלוקת התקציבים לפיתוח תחבורה ותח"צ ביישובים הלא-יהודיים

כאמור, בהחלטת ממשלה 922 מדצמבר 2015 נקבעו הפעולות והתקציבים לצמצום הפערים בין היישובים הלא-היהודיים ליישובים היהודיים. כמו כן, כאמור, בשנים האחרונות התקבלו כמה החלטות ממשלה בנוגע לקבוצות שונות באוכלוסייה הלא-יהודית, לרבות החלטות בדבר השקעות בשירותים ובתשתיות תח"צ. חלק מהחלטות הממשלה היו ייעודיות ליישובים מסוימים: יישובים ערביים, יישובים דרוזיים וצ'רקסיים, יישובי הבדואים בצפון, יישובי הבדואים בדרום ויישובי הדרוזים ברמת הגולן (ראו לוח 1 לעיל). מלוח 1 עולה כי בשנת 2017 עדיין לא חלה על האוכלוסייה הערבית החלטה ייעודית תקפה פרט להחלטה ייעודית לתקצוב העיר טייבה מתוקף החלטה 1298 מפברואר 2014.

בהיעדר קריטריונים לרמת הפיתוח הנאותה ובהיעדר נוהל לסגירת פערים בין האוכלוסיות לעניין פיתוח תשתית תחבורה, משרד התחבורה נהג בשנים האחרונות לחלק את התקציבים השנתיים לפיתוח תשתית התחבורה ביישובים הלא-יהודיים באופן המתואר להלן:

1. **קביעת מסגרת התקציב השנתית:** מסגרת התקציב נקבעת בהתאם לסעיף 2ג להחלטה 922 מדצמבר 2015: "לאמץ את הודעת משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, לפיה, החל משנת 2016 יוקצו, לכל הפחות, 40% מסך ההשקעה בתשתיות ברשויות מקומיות (שאינן מטרופולינים), לטובת פיתוח תשתיות כבישים ביישובי המיעוטים. כמו - כן, שיעור זה יעמוד בשנת 2016 בפועל על 45%. החלטה זו צפויה להגדיל משמעותית את היקפי הפרויקטים וההשקעה בפרויקטי כבישים עירוניים מרכזיים ברשויות מקומיות אלו, בפרט עורקי תנועה ראשיים ביישובים וטבעות חיצוניות מקשרות".

2. **הקצאת תקציב לאוכלוסייה הלא-יהודית:** התקציב השנתי מוקצה לפי אוכלוסיות בהתאם להחלטות הממשלה הייעודיות. החלטות ממשלה ייעודיות לאוכלוסיות מסוימות התקבלו לפני קבלתה של החלטה 922 או אחריה (כמפורט בלוח 1). בשנת 2017 הסתכם התקציב לפיתוח תשתית התחבורה בכ-280.2 מיליון ש"ח. מכלל זה כ-23.8 מיליון ש"ח יועדו לתכנון, כ-8 מיליון ש"ח יועדו לפיקוח, וכ-248.3 מיליון ש"ח יועדו לחלוקה בין היישובים הלא-יהודיים. בהתאם להחלטות הממשלה התקפות לשנת 2017 נדרש להקצות כ-35 מיליון ש"ח לאוכלוסייה הדרוזית והצ'רקסית, כ-24

מיליון ש"ח לאוכלוסייה הבדואית בצפון, כ-43 מיליון ש"ח לאוכלוסייה הבדואית בדרום וכ-20 מיליון ש"ח ליישובים הדרוזיים ברמת הגולן. באין החלטה תקפה לשנת 2017 לאוכלוסייה הערבית הוקצתה לאוכלוסייה זו יתרת התקציב בסך כ-125 מיליון ש"ח (לוח 7).

3. **חלוקת התקציב ליישובים בכל אוכלוסייה בהתאם ל"טבלת הצדק"[38]:** לאחר הקצאת התקציב לכל אוכלוסייה, מוקצה התקציב לחלק מיישובי האוכלוסייה בהתאם ל"טבלת הצדק", שבה מחושבת ההשקעה המצטברת משנת 2005 יחסית למספר התושבים בכל יישוב, והיישובים מדורגים לפי סכום ההשקעה המצטברת לתושב. יישובים שבהם ההשקעה המצטברת לתושב קטנה מועמדים לקבלת קדימות בהשקעה לשנת התקציב השוטפת.

שיטת תקצוב זו גורמת להיווצרות פערים בין האוכלוסיות השונות לעניין התקציבים השנתיים המוקצים לפיתוח תשתית התחבורה בהם, כפי שמוצג בלוח 7 ובתרשים 3 להלן.

לוח 7 - **מספר התושבים, התקציב לפיתוח תחבורה לשנת 2017 וההשקעות המצטברות לשנים 2005 - 2017 לפי אוכלוסיות ביישובים הלא-יהודיים** (במיליוני ש"ח)

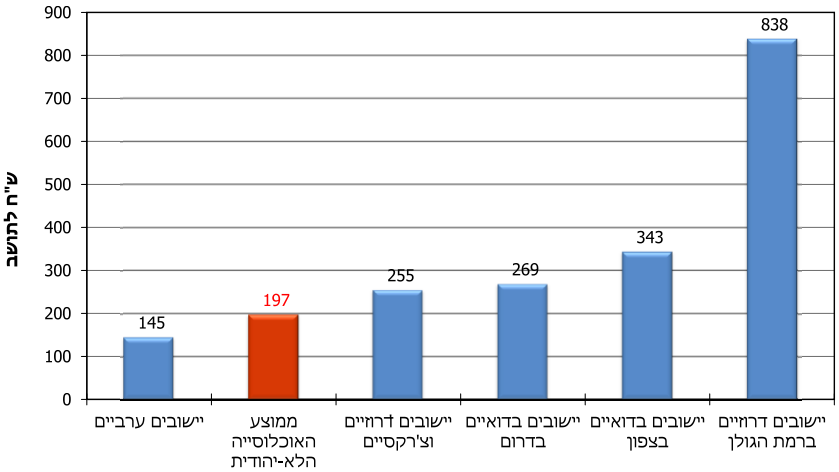
	יישובים ערביים	יישובים דרוזיים וצ'רקסיים	יישובים בדואיים בצפון	יישובים בדואיים בדרום	יישובים דרוזיים ברמת הגולן	סה"כ
מספר הרשויות	65	16	20	9	4	114
מספר התושבים בשנת 2016	860,632	143,063	70,485	160,457	23,795	1,258,432
שיעור האוכלוסייה מכלל האוכלוסייה הלא-יהודית	68.4%	11.4%	5.6%	12.8%	1.9%	
התקציב לשנת 2017 בהתאם להחלטות ממשלה (במיליוני ש"ח)		35	24	43	20	122
התקציב לשנת 2017 (במיליוני ש"ח)	124.6	36.4	24.2	43.1	19.9	248.3
שיעור תקציב האוכלוסייה מכלל תקציב האוכלוסייה הלא-יהודית לשנת 2017	50.2%	14.7%	9.7%	17.4%	8.0%	
התקציב לשנת 2017 לתושב* (בש"ח)	**145**	**255**	**343**	**269**	**838**	**197****

38 טבלה שמכין מינהל תשתיות ובמסגרתה מדורגים היישובים על פי השקעת המשרד בכל יישוב יחסית למספר התושבים, על פי נתוני הלמ"ס או משרד הפנים. משנת 2005 מתעדכנת הטבלה מדי שנה.

	יישובים ערביים	יישובים דרוזיים וצ'רקסיים	יישובים בדואיים בצפון	יישובים בדואיים בדרום	יישובים דרוזיים ברמת הגולן	סה"כ
ההשקעה המצטברת בשנים 2005 - 2017 (במיליוני ש"ח)	1,099.5	295.1	168.7	171.0	79.1	1,813.4
שיעור ההשקעה בכל אוכלוסייה מכלל ההשקעה באוכלוסייה הלא-יהודית	66.6%	16.3%	9.3%	9.4%	4.4%	
ההשקעה המצטברת לתושב באוכלוסייה בשנים 2005 - 2017 * (בש"ח)	**1,278**	**2,063**	**2,393**	**1,066**	**3,326**	**1,441** **
היחס בין השקעה לתושב באוכלוסייה ובין ההשקעה לתושב באוכלוסיית הבדואים בדרום	1.2	1.9	2.2	1.0	3.1	

על פי נתוני משרד התחבורה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* ביחס לאוכלוסייה בשנת 2016.
** ממוצע האוכלוסייה הלא-יהודית.

תרשים 3: **תקציב לתושב בש"ח* לפיתוח תחבורה ביישובים הלא-יהודיים לשנת 2017, לפי אוכלוסייה**



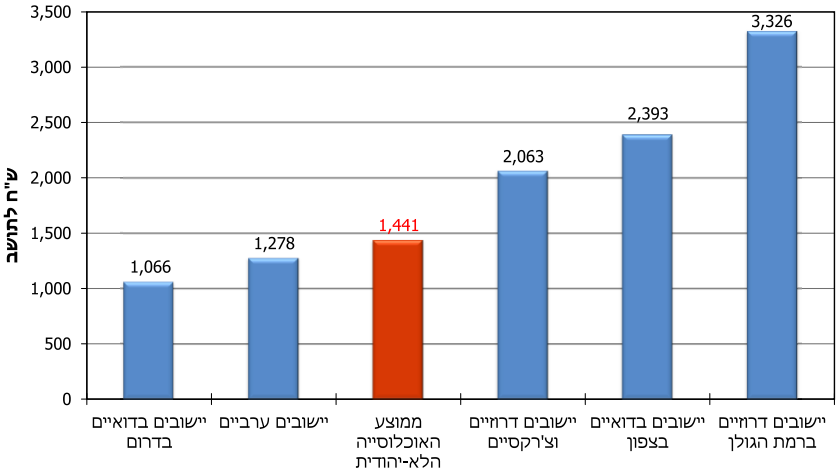
על פי נתוני משרד התחבורה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* ביחס לאוכלוסייה בשנת 2016.

מלוח 7 ומתרשים 3 אפשר לעמוד על הפערים בין האוכלוסיות הלא-יהודיות מבחינת חלוקת התקציב השנתי לתושב לפיתוח התחבורה. בשנת 2017 התקציב לפיתוח התחבורה ביישובים הלא-יהודיים היה כ-838 ש"ח לתושב בארבעת היישובים הדרוזיים בגולן - פי 5.8 מהתקציב לתושב ב-65 היישובים

הערביים, שהיה כ-145 ש"ח בלבד ופי 4.25 מהתקציב הממוצע לתושב ביישובים הלא-יהודיים.

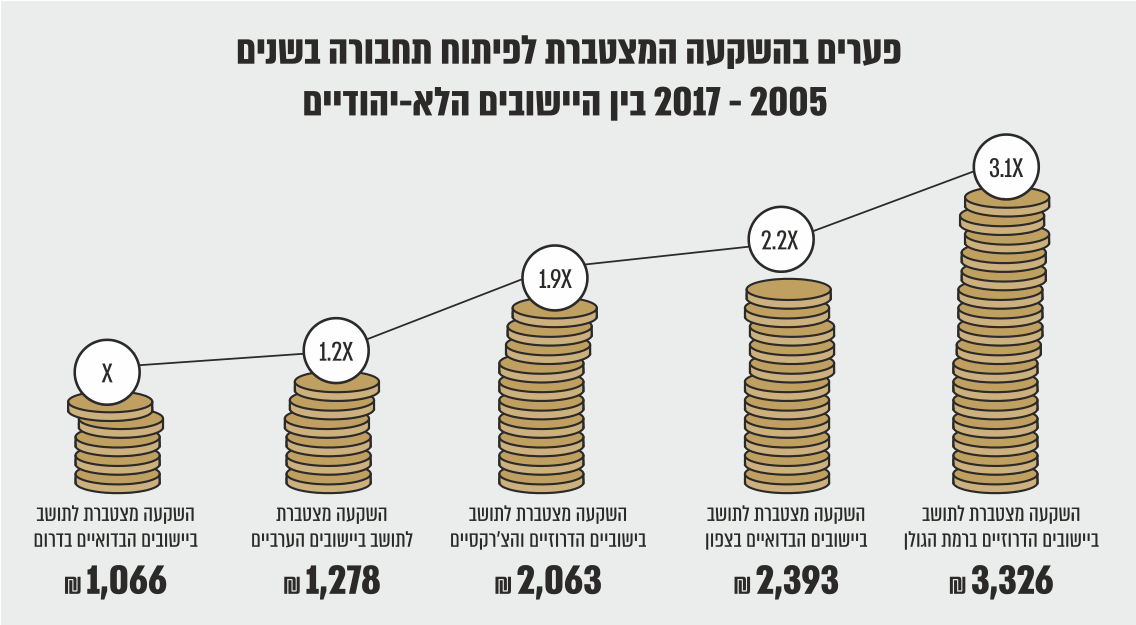
שיעורן הקטן של ההשקעות בחלק מהיישובים הלא-יהודיים בשנים שקדמו לקבלת החלטות הממשלה והיעדר ראייה מערכתית רחבה של כלל האוכלוסייה הלא-יהודית לעניין הקצאת התקציבים הייעודיים לחלק מהאוכלוסייה הלא-יהודיית במסגרת החלטות הממשלה בשנים האחרונות, וכמו כן היעדרם של קריטריונים לעניין תשתית תחבורה נאותה ביישובים הלא-יהודיים - כל אלה גרמו להיווצרות פערים בין האוכלוסיות הלא-יהודיות לעניין ההשקעה המצטברת ביישובים אלה בשנים 2005 - 2017 כפי שמוצג בלוח 7 ובתרשים 4.

תרשים 4: **השקעה מצטברת לתושב בש"ח* באוכלוסיות הלא-יהודיות השונות בשנים 2005 - 2017**



על פי נתוני משרד התחבורה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* ביחס לאוכלוסייה בשנת 2016.



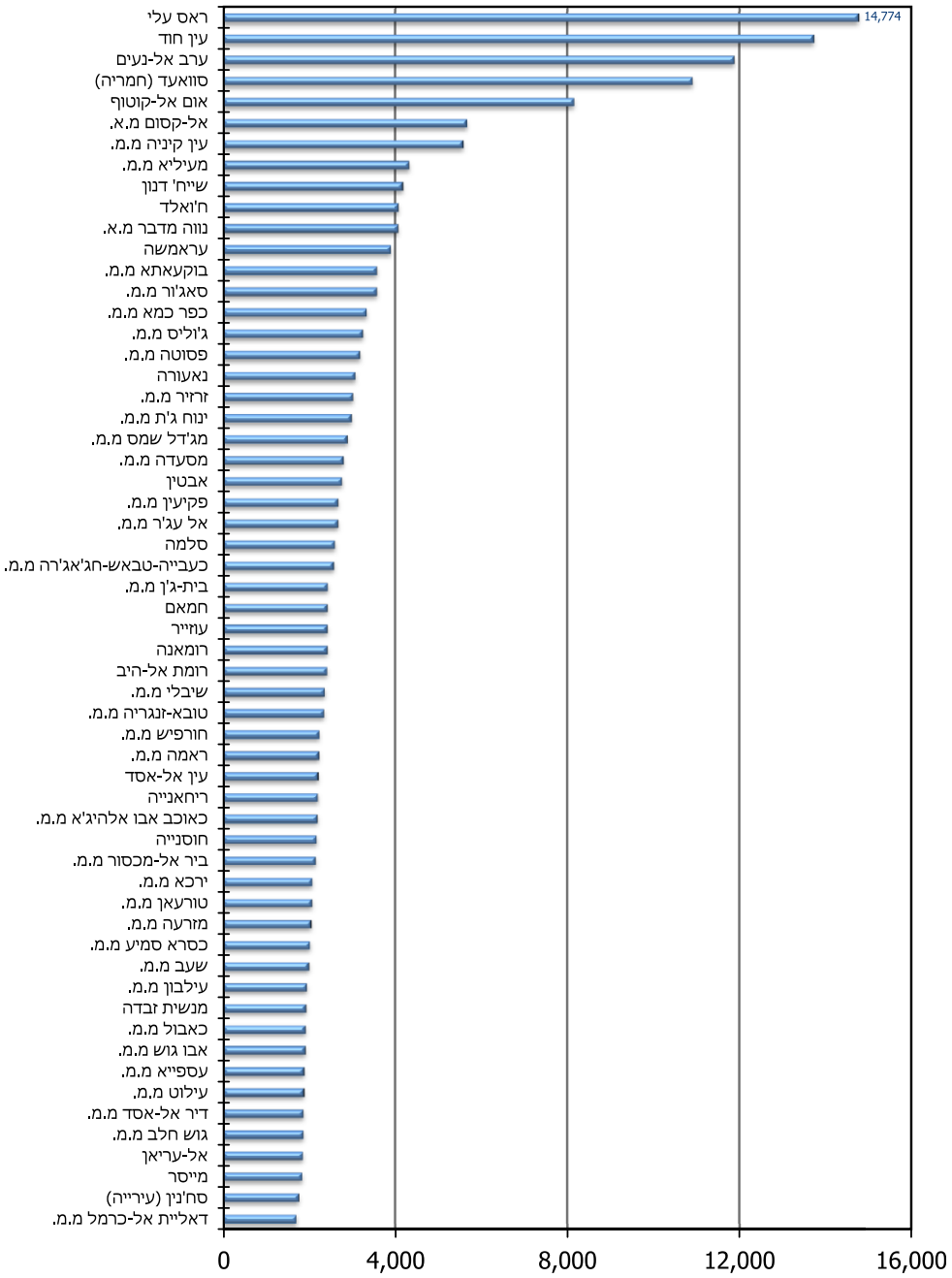
בשנים 2005 - 2017 ההשקעה בפיתוח התחבורה הייתה כ-3,326 ש"ח לתושב ביישובים הדרוזיים בגולן - השקעה גדולה פי 3.1 מההשקעה המצטברת לתושב ביישובים הבדואיים בדרום, שהייתה כ-1,066 ש"ח בלבד. זאת ועוד, ההשקעה המצטברת לתושב בשתי האוכלוסיות הלא יהודיות הגדולות - כ-1,278 ש"ח לתושב באוכלוסייה הערבית שבשנת 2016 מנתה ככ- 860,632[39] איש, וכ-1,066 ש"ח לתושב באוכלוסיית הבדואים בדרום, שמנתה כ-160,457 איש[40] - הייתה קטנה מההשקעה הממוצעת המצטברת באוכלוסייה הלא-יהודית, שהייתה כ-1,441 ש"ח לתושב.

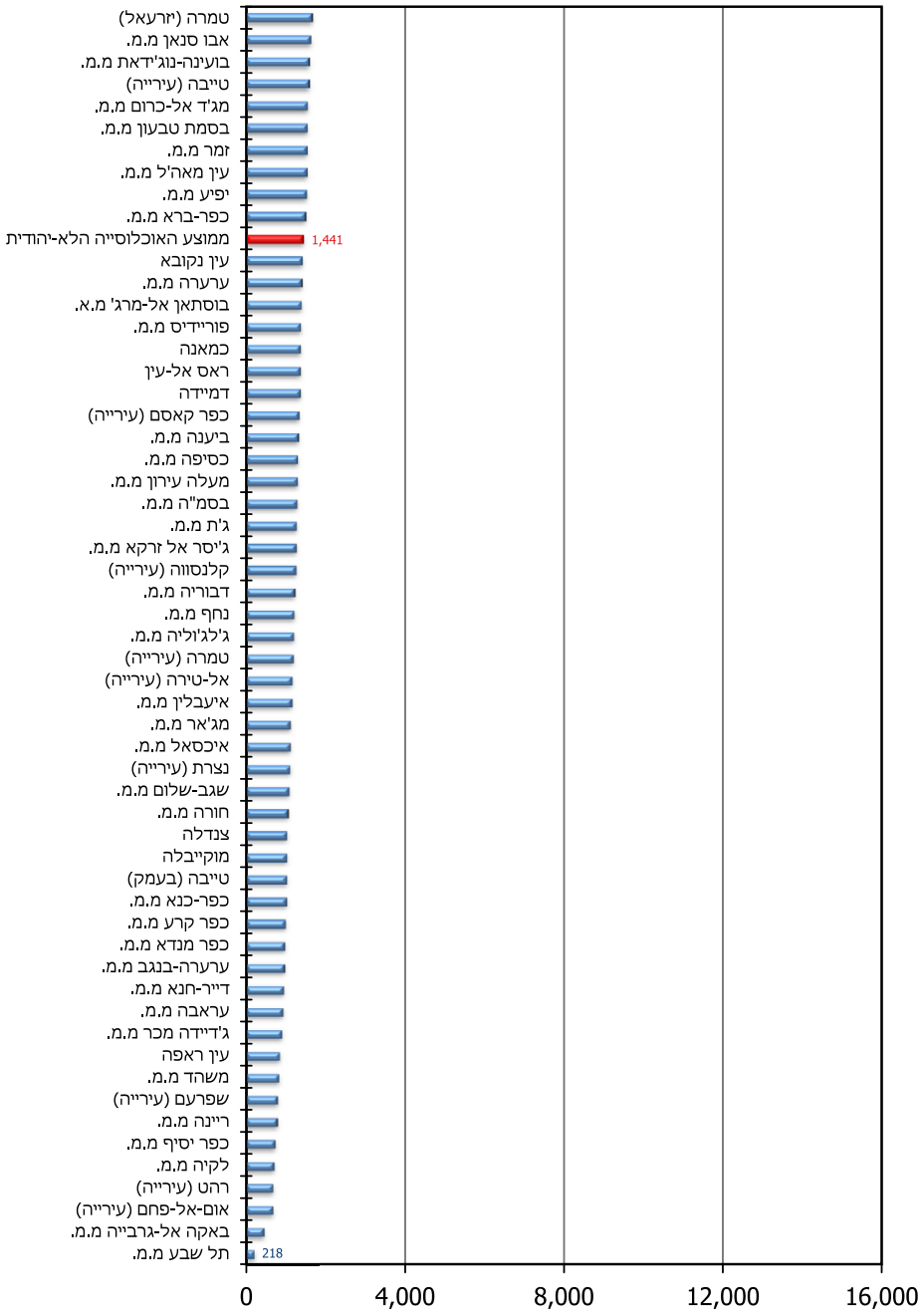
מניתוח ההשקעה המצטברת לתושב בשנים 2005 - 2017 לפי 114 יישובים לא-יהודיים הנכללים ב-"טבלת הצדק" של משרד התחבורה עולה כי הפערים גדולים אף יותר, כמתואר בתרשים 5.

39 שהם כ-68.4% מהתושבים באוכלוסייה הלא-יהודית.

40 שהם כ-12.8% מהתושבים באוכלוסייה הלא-יהודית.

תרשים 5: **ההשקעה המצטברת לתושב בש"ח* ב-114 יישובים לא-יהודיים בשנים 2005 - 2017**





על פי נתוני משרד התחבורה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* ביחס לאוכלוסייה בשנת 2016.

מתרשים 5 עולה כי הפערים בין היישובים מבחינת ההשקעה המצטברת בפיתוח התחבורה גדולים מאוד. למשל, בשנים 2005 - 2017 ההשקעה המצטברת בפיתוח התחבורה ביישוב שבו ההשקעה המצטברת הייתה הנמוכה ביותר היה סכום ההשקעה לתושב כ-218 ש"ח, ואילו ביישוב שבו ההשקעה המצטברת הייתה הגבוהה ביותר היה סכום ההשקעה לתושב כ-14,774 ש"ח, שהוא סכום הגדול פי 67[41].

יצוין שמשרד התחבורה היה ער לפחות משנת 2012 לפערים בין הקבוצות השונות באוכלוסייה הלא-יהודית מבחינת ההשקעות בתשתיות תחבורה. בדיון של ועדת ההיגוי בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה דאז, שהתקיימה באפריל 2012, הציג מנכ"ל משרד התחבורה דאז תקציבים ליישום תוכנית חומש לפיתוח כלכלי של יישובים לא-יהודיים כמפורט בלוח 8:

לוח 8: **תקציבים לאוכלוסייה הלא-יהודית לפיתוח תשתיות תחבורה**

עירוניות (במיליוני ש"ח)

	התקציב	הערות
האוכלוסייה הבדואית בצפון	90	החלטת ממשלה לשנים 2011 - 2015
האוכלוסייה הבדואית בדרום	119.5	החלטת ממשלה לשנים 2011 - 2015
האוכלוסייה הדרוזית והצ'רקסית	180	החלטת ממשלה לשנים 2011 - 2014
מר'אר, עספייא ודאליית אל-כרמל	20	
האוכלוסייה הערבית	60	
כללי לכל האוכלוסיות	100	כ-90 מיליון ש"ח לאוכלוסייה הערבית
פרויקט "דרך חיים" בכל היישובים	106	תוקצב בשנת 2011
תשתיות תח"צ במסגרת החלטה 1539	36	ביצוע בשנים 2011 עד 2012
תשתיות תח"צ ביישובי הבדואים בדרום	7.5	13 יישובים החלטת ממשלה 1539
הסדרת דרכי גישה למרכזי שירותים ולמוסדות חינוך ביישובי אבו בסמה והפזורה	68.5	
כביש הכניסה הדרומי לרהט	23	החלטת ממשלה לשנים 2009 - 2013
סה"כ	**810.5**	

על פי נתוני משרד התחבורה.

41 יצוין שההשקעה הגבוהה לתושב בחלק מהיישובים שנבחנו נובעת משיעור האוכלוסייה הקטן יחסית ליישובים אחרים.

כאמור, משרד התחבורה ציין בתשובתו כי ב-18.3.18 אושר ונחתם "נוהל תכנון וביצוע פרויקטים תחבורתיים במגזרי המיעוטים", והוא מתכנן מודל חדש לתקצוב פרויקטים באוכלוסייה שמטרתו להביא שיטת תקצוב המתעדפת יישובים שרמת התשתיות בהם ירודה. בנוהל ממרץ 2018 צוין בפרק "תעדוף בין פרוייקטים ו/או בין רשויות מקומיות"[42] כי אם יהיה צורך להתכנס למגבלת התקציב יתבצע תיעדוף בין הרשויות המקומיות ובין פרויקטים בהתאם למדרג שלהלן:

1. פרויקטים הנכללים בהחלטת ממשלה (פרויקט ספציפי בלבד, אם מדובר בהחלטה כללית היא תיכלל בסעיף טבלת הצדק להלן)[43];
2. פרויקטי תחבורה ציבורית[44];
3. פרויקטים ממשיכים; "טבלת הצדק" המדרגת את הרשויות המקומיות, ורשות שקיבלה ניקוד מועט תתועדף.

משרד התחבורה ציין בתשובתו כי "לא ניתן להשוות בין תקציב ייעודי לבין התקציב הכולל של המשרד, אשר כולל מגה פרוייקטים תחבורתיים במטרופולינים כגון רכבות קלות וכבישים בינעירוניים חדשים המשרתים את כל באי המטרופולינים, כולל החברה הערבית. השוואה יכולה להתבצע אך ורק במישור העירוני, ובחלק זה של השקעות המשרד במישור העירוני, הושקעו בשנת 2017 למעלה מ-484 מלש"ח לטובת שיפור תשתיות בישובי האוכלוסייה (בהרשאה להתחייב) וכן בתחבורה ציבורית על מנת לשפר את רמת השירות ולהוסיף קווים... המשרד מקדם קו רכבת קלה משמעותי ביותר מנצרת לחיפה. פרוייקט זה מוערך לשרת כ-4,500 נוסעים המתניידים בין נצרת לחיפה מידי יום".

42 הנוהל כולל את הפרקים האלה: הגדרות, מטרה, רקע, תיעדוף של פרויקטים או של רשויות מקומיות, בקרת עלויות, פרויקטי תחבורה ציבורית, פרויקטי בטיחות ופרויקטי פיתוח.

43 גם בהתאם לנוהל החדש תינתן עדיפות לאוכלוסיות שלגביהן יש החלטה ממשלה ספציפית.

44 הרחבה או סלילה של כבישים, הקמת תחנות קצה ומסופים, הסדרת פסי האטה מותאמים לתח"צ, הסדרה גיאומטרית ופיזית, לרבות התאמת נתיבים, צמתים ורדיוסים לצורך הסדרת מעבר תחבורה ציבורית.

בדיקת משרד מבקר המדינה בנושא השקעות הממשלה במישור העירוני באוכלוסייה הלא-יהודית העלתה כי בשנים האחרונות התקבלו החלטות ממשלה שמטרתן לצמצם את הפערים בין חלק מהיישובים הלא-יהודיים לבין היישובים היהודיים מבחינת פיתוח תשתיות תחבורה ותח"צ. אולם רוב ההחלטות הוגבלו לאוכלוסיות מסוימות ללא ראייה מערכתית רחבה של כל האוכלוסייה הלא-יהודית. הוחלט להקצות תקציבים לאוכלוסיות מסוימות גם לאחר שהתקבלה החלטה 922 מדצמבר 2015, שיועדה לכלל האוכלוסייה הלא-יהודית. אוכלוסיות שבמועד חלוקת התקציב השנתי לא חלה עליהן כל החלטת ממשלה ייעודית או שתוקף ההחלטה הייעודית בעניינן פג - כדוגמת תקצוב האוכלוסייה הערבית בשנת 2017 - תוקצבו רק מהתקציבים השנתיים השיוריים לאחר שתוקצבו האוכלוסיות שחלה עליהם החלטת ממשלה ייעודית בתוקף. משרד התחבורה היה ער לפערים בין האוכלוסיות הלא-יהודיות מבחינת ההשקעות בהן כבר משנת 2012 לפחות. זאת ועוד, גם הנוהל של משרד התחבורה ממרץ 2018 עשוי שלא לאפשר טיפול בבעיות בתיעדוף תקצוב הפרויקטים שצוינו לעיל.

החלטות הממשלה הייעודיות בנוגע לחלק מהאוכלוסיות הלא יהודיות וכן היעדר קריטריונים לפיתוח תשתית תחבורה נאותה ביישובים הלא-יהודיים; השקעות רק בחלק מהיישובים הלא-יהודיים בשנים שקדמו למועדי קבלתן של החלטות הממשלה והיעדר מתן מענה הולם להתנגדויות מצד חלק מהתושבים והרשויות (ראו להלן) תרמו לפערים גדולים בהשקעה המצטברת בין אוכלוסיית הלא-יהודיים ובין היישובים הלא-יהודיים בשנים 2005 - 2017.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה ולמשרד האוצר כי ראוי שיבצעו עבודת מטה מקיפה בשיתוף הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים במשרד לשוויון חברתי להגדרת קריטריונים לרמת פיתוח נאותה של תחבורה ושל תח"צ בכלל ובאוכלוסייה הלא-יהודית בפרט ולזיהוי הפערים בין רמת הפיתוח בפועל ביישובים הלא-יהודיים לבין רמת הפיתוח הנאותה שלהם, מתוך ראייה מערכתית רחבה של כל האוכלוסיות, וכי יגישו לממשלה את המלצותיהם.

פרויקטים תחבורתיים במטרופולינים כגון רכבות קלות וכבישים בין-עירוניים חדשים המשרתים את כל באי המטרופולינים, ובכלל זה האוכלוסייה הלא-יהודית, הם חשובים ותורמים לצמצום הפערים בין האוכלוסייה היהודית לאוכלוסייה הלא-יהודית. אולם ראוי שמשרד התחבורה, במסגרת המודל החדש לתקצוב פרויקטים באוכלוסייה במישור העירוני אשר נועד לפתח שיטת תקצוב המתעדפת יישובים שרמת התשתיות בהם ירודה, יפעל לצמצם את הפערים בין היישובים הלא יהודיים שהועלו בדוח ביקורת זה.

המשרד לשוויון חברתי ציין בתשובתו כי "הרשות [לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים] אשר החלה לפעול במתכונתה הנוכחית בשנת 2010 היתה אמורה לטפל בכל המגזרים, זאת מתוך החשיבות של ראיה מערכתית רחבה ומתכללת

בשנים האחרונות התקבלו החלטות ממשלה שמטרתן לצמצם את הפערים בין חלק מהיישובים הלא-יהודיים לבין היישובים היהודיים מבחינת פיתוח תשתיות תחבורה ותח"צ. אולם רוב ההחלטות הוגבלו לאוכלוסיות מסוימות ללא ראייה מערכתית רחבה של כל האוכלוסייה הלא-יהודית

של כל מגזרי המיעוטים. בפועל, מסיבות ושיקולים כאלה ואחרים החל משנת 2013, הרשות מטפלת בהחלטות ממשלה בשני מגזרים בלבד - ערבים ובדואים בצפון. **הרשות מכירה ואף התריעה בפני גורמים שונים על אי השוויון והפערים התקציביים הקיימים בין הקבוצות השונות**, באופן כללי בתחומים שונים ובתשתיות תחבורה ותחבורה ציבורית בפרט" (ההדגשה במקור).

התנגדות של מקבלי השירות לפיתוח תשתיות

במסגרת יישום החלטות הממשלה לצמצום פערים בין האוכלוסיות הלא-יהודיות לעניין פיתוח תשתיות לתחבורה ולתח"צ, משרד התחבורה מקדם את פיתוח התשתיות לתחבורה הציבורית ביישובים לא-יהודיים באמצעות שלוש חברות מנהלות. בדרום באמצעות חברה מנהלת א' (להלן - חברה א'), בצפון באמצעות חברה מנהלת ב' (להלן - חברה ב'), ובגזרת המשולש בין חדרה לעפולה באמצעות חברה מנהלת ג' (להלן - חברה ג'). חברות אלו מבצעות את העבודות באמצעות מכרזים לקבלני משנה.

על פי דוחות של החברות המנהלות, לעיתים חברות אלו מתקשות בפיתוח ובהקמה של תשתיות בשל התנגדות תושבים ונאלצות להתמודד עם תופעות של אלימות וונדליזם ולעיתים עם תושבים פורעי חוק. למשל, חלק מהתושבים עקרו תחנות אוטובוס באופן שלא איפשר להפעיל את הקו ללא תחנות, והעיריות אינן מתקנות את התחנות בטענה שאין להם תקציב לכך. לעיתים בחלק מהיישובים נדרש הקבלן לבצע את העבודות בליווי משטרתי. יש שהתנגדויות התושבים מקורן בהפקעת קרקעות ובהיעדר הלימה בין האינטרס הציבורי לאינטרס הפרטי, או בחוסר אמון בממסד. כמו כן, חלק מתושביהם של חלק מהיישובים מתנגדים להכרה בממסד. במפגש היוועצות שקיים משרד מבקר המדינה הועלו גם טענות בדבר אי-שיתוף הציבור בתהליכי קבלת החלטות בדבר קידום פרויקטים.

לעיתים לא זו בלבד שהרשויות המקומיות אינן מסייעות לחברות המנהלות או אינן משתפות פעולה עימן, אלא שהן עצמן מערימות קשיים בדרכם של הגורמים המקדמים את הפרויקט. יש שראשי הרשויות המקומיות אינם יכולים לפתור את הבעיה שהחברה המנהלת נתקלת בה, וזאת מסיבות שבטיות. עבודות התשתית מתעכבות גם משום שהחברה המנהלת מתקשה לתאם זאת עם חברות התשתית ועם רשויות ממשלה אחרות, למשל עם רשות הבדואים בדרום. להלן דוגמאות לסיבות להתנגדות התושבים לפרויקטים להוספת שירותי תח"צ ביישובים הלא-יהודיים שתוקצבו ולא יושמו עקב קשיים והתנגדויות של התושבים או של ועד היישוב: התנגדות תושבים להקמת תחנות לאורך המסלול, לפתיחה של קו עירוני, להרחבה ולהגדלה של היקף המסלול, להרחבת כביש, להרחבת כיסוי ביישוב; התנגדות של ועד היישוב להכנסת תח"צ ליישוב ועקירת תחנות על ידי תושבים. ההתנגדויות נבעו בעיקר ממריבות

הנוגעות לבעלות על קרקע או אי-הסכמה בנוגע לקרקע שעליה אמור לעבור כביש.

1. **התנגדויות תושבים באזור הדרום:** מנתוני חברה א' עולה כי מאוקטובר 2014 עד מאי 2018 הייתה הרשאה לבצע פרויקטים לבני האוכלוסיות הלא-יהודיות בדרום בסכום של כ-110.5 מיליון ש"ח, אך בפועל בוצעו פרויקטים רק בסכום של 25.3 מיליון ש"ח (שיעור ביצוע של כ-23% בלבד). לטענת החברה המנהלת, חוסר ניצול התקציב מקורו בין היתר בהתנגדות של תושבים.

בתשובת מינהל התיכנון למבקר המדינה צוין כי במחוז הדרום מתגוררים 250,000 אזרחים בדואים מתוכם כ-130,000 בהתיישבות לא מוסדרת. כ-80,000 מתוך התושבים ביישובים הלא מוסדרים גרים בריכוזי מגורים מחוץ לתחום יישובים מתוכננים, עבורם לא ניתן כלל מענה בתחום הנגישות לתחבורה ציבורית. עוד צוין כי גורם מרכזי לבעיה הוא צפיפות המגורים הנמוכה ביישובים הבדואיים והפיזור הרב בפריסת האוכלוסייה. הוועדה המחוזית בדרום עושה מאמצים ניכרים להגדלת הצפיפות בכל תוכנית המוגשת לה ביישוב בדואי על מנת שהיישוב המתוכנן יעמוד בתנאי סף לתשתיות שונות ובהן תחבורה ציבורית. עוד צוין בתשובה כי אין ספק שנדרש מאמץ כלל-מערכתי ברמה הארצית והמקומית לקידום צפיפות עירונית גבוהה יותר ביישובים הבדואיים, אשר ממנה ייגזרו פתרונות תחבורה ציבורית ביישובים אלה.

2. **התנגדויות תושבים ומועצות מקומיות באזור המשולש:** מנתונים שנמסרו מחברה ג' עולה כי התנגדויות של תושבים ומועצות מקומיות גורמות לעיכובים בביצוע פרויקטים ומקשות על החברה לקדמם. לא התאפשר לבצע עבודות בשל חוסר הסדרי קרקעות עם בעלי הקרקעות והתנגדויות של תושבים. כמו כן ביצוע הפרויקט התמשך יתר על המידה עקב עיכובים שגרמה הרשות בשל חילוקי דעות בין העירייה לחברה המבצעת.

אי-היכולת או חוסר הרצון של הרשויות המקומיות ביישובים הלא-יהודיים להשקיע בתשתיות תחבורה באזור הצפון עולה גם ממחקר לבחינת הגורמים לתאונות דרכים באוכלוסייה הערבית באמצעות תצפיות וקבוצות מיקוד בקרב הציבור הערבי ביישובי הצפון. שם צוין כי בהזדמנויות שונות ובהקשרים שונים העלו המשתתפים במחקר את נושא האפליה בין האוכלוסייה הערבית לאוכלוסייה היהודית במדיניות הקצאת התקציבים לתשתיות. כמו כן ציינו המשתתפים במחקר את חוסר היכולת או חוסר הרצון של ראשי הרשויות המקומיות להשקיע בתשתיות גם כאשר מוקצה תקציב לביצוע הפרויקט.

ממסמכי משרד התחבורה ומסיור של נציגי מבקר המדינה ביישובים עולה קושי נוסף בשיפור התחבורה הציבורית באוכלוסייה - מחסור בשטחים להקמת מתקני תח"צ (מסופים, חניוני לילה, אזורי תפעוליים תחנות מרכזיות וכו'). גם במפגש ההיוועצות שקיים משרד מבקר המדינה הועלו טענות בדבר היעדר תשתיות תח"צ, לרבות מסופי אוטובוסים. הדבר גורם לקשיים רבים בקידום

התחבורה הציבורית ובתפעולה הישיר בערים ובשכונות מסוימות. לעיתים אף יש בכך משום חסם למתן תוספות שירות.

המשרד לשוויון חברתי ציין בתשובתו כי לעיתים הוקצו תקציבים לפיתוח תשתיות תחבורה ותחבורה ציבורית, אך הפרויקטים אינם מקודמים בשל התנגדות של תושבים ורשויות מקומיות. הסיבות לאי-קידום חלק מהפרויקטים הן טענות על היעדר שיתוף הציבור בתהליכי קבלת החלטות בדבר קידום פרויקטים, הפקעת קרקעות, חוסר ראייה כוללת של האינטרס הציבורי והיעדר הלימה בינו ובין האינטרס הפרטי, חוסר אמון בממסד, חוסר נכונות של הרשות לטפל בפרויקטים שנפגעו מוונדליזם וכו'.

יצוין כי הרשויות המקומיות אחראיות להקים ולתחזק תשתית לתח"צ, כפי שעולה מהחלטת ממשלה 2228 מאוגוסט 2007 ובה הוחלט להטיל על שר הפנים ושר התחבורה להורות לרשויות המקומיות להקים ולתחזק סככות להעלאתם ולהורדתם של נוסעים בתח"צ בדרכים אשר ברשותן.

בתשובת מינהל התכנון למשרד מבקר המדינה צוין כי "אחת הסיבות העיקריות לקושי בפיתוח תשתית תחבורה ציבורית היא הבניה בלתי חוקית בתחום דרכים מאושרות, המונעת את ביצוען או שמאפשרות את ביצוען ברוחב חלקי בלבד, וכן מבנה היסטורי של מרכזי היישובים המאופיין בדרכים צרות". עוד צוין כי קיים קושי לעיתים לקדם דרכים רחבות בתוכניות, נוכח התנגדות להפקעות מצד בעלי הבעלים ולעיתים גם מצד הרשויות. למשל, ביישוב מסוים גילה המינהל כי על חלק מהדרכים המוצעות בתוכנית המתאר נבנו בתים חדשים בתחום תוואי דרכים מאושרות ומוצעות. גילוי זה מחייב בחינה מחדש של התוכנית ומעורר עיכוב וקושי בקידומה.

> גם כאשר הוקצו תקציבים לפיתוח תחבורה ותח"צ ביישובים הלא-יהודיים, פרויקטים אינם מקודמים בשל התנגדויות של תושבים ולעיתים גם של רשויות מקומיות

יוצא אפוא כי גם כאשר הוקצו תקציבים לפיתוח תחבורה ותח"צ ביישובים הלא-יהודיים, פרויקטים אינם מקודמים בשל התנגדויות של תושבים ולעיתים גם של רשויות מקומיות. ההתנגדויות מקורן בעיקר בבעלות על קרקע - אי-הסכמה בנושא קרקע שעליה אמור לעבור כביש, טענות על היעדר שיתוף הציבור בתהליכי קבלת החלטות בדבר קידום פרויקטים, הפקעת קרקעות, חוסר ראייה כוללת של האינטרס הציבורי והיעדר הלימה בינו ובין האינטרס הפרטי, חוסר אמון בממסד, חוסר נכונות של הרשות לטפל בפרויקטים שנפגעו מוונדליזם.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה, לרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים במשרד לשוויון חברתי ולמשרד הפנים כי ראוי שיבצעו עבודת מטה לבחינת החסמים הכרוכים בפיתוח תשתיות תחבורה ותח"צ עקב התנגדויות התושבים ורשויות מקומיות וישתפו פעולה לטיפול בבעיה זו.

עוד ציין המשרד לשוויון חברתי בתשובתו כי הוא תומך בהמלצת מבקר המדינה בדבר הקמת צוות משותף למנכ"ל משרד התחבורה, למנכ"ל משרד הפנים ולמנכ"ל הרשות שיבחן את החסמים הכרוכים בפיתוח תשתיות תחבורה ותח"צ עקב התנגדויות התושבים והרשויות המקומיות לפיתוחן.

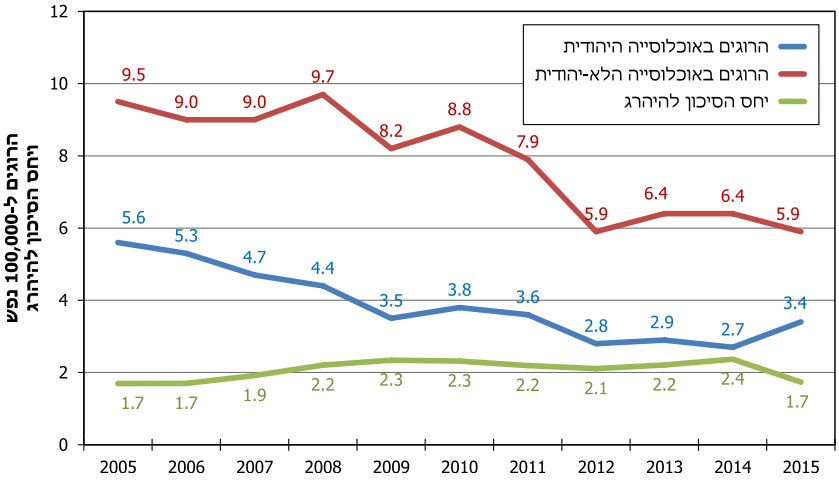
משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי אם הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים תיזום עבודת מטה לבחינת החסמים בפיתוח תשתיות לתח"צ עקב התנגדויות של תושבים ורשויות מקומיות, המשרד יירתם למשימה בהתאם לסמכויותיו.

בעיות בטיחות בשל היעדר תשתיות הולמות

בשל בנייה לא מבוקרת ובשל היעדר תוכנית בניין עיר (להלן - תב"ע),ביישובים הלא-יהודיים, המסדירה בין היתר את רוחב הכביש ואת מקומות החניה לאורכו, לעיתים אין מקום לסלילה ולהרחבה של כבישים ולהקמת מקומות חניה לכלי רכב הפרטיים. לעיתים הדבר גורם לחלק מהנהגים להחנות את רכבם במקומות שאינם מאפשרים מעבר של כלי רכב פרטיים ושל תח"צ. במפגש ההיוועצות עלו טענות בדבר היעדר אכיפה של חניות לא חוקיות מצד הרשויות המקומיות ביישובים הלא-יהודיים. צוין כי בעלי עסק ובעלי רכב פרטי משתמשים במדרכות לצורכי העסק ולחניה ללא אכיפה מצד הרשות המקומית.

בהיעדר תשתיות לתח"צ ובהיעדר שירותי התח"צ הנדרשים מתבצע שימוש מוגבר בכלי רכב פרטיים לצורך התניידות, ועקב כך גדל הסיכון שאותם נוסעים יהיו מעורבים בתאונות דרכים. לפי נתוני הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים בישראל, שיעור ההרוגים הלא-יהודים בקרב ההרוגים בתאונות דרכים בשנים 2013 - 2015 (כ-37%) היה גדול משיעורם היחסי באוכלוסייה (כ-21%). על פי הנתונים, שיעורם הממוצע של ההרוגים באוכלוסייה הלא- יהודית הוא כ-6.2 לכל 100,000 נפש לעומת כ-3 הרוגים בממוצע בלבד באוכלוסייה היהודית, כלומר הסיכון שאדם מהאוכלוסייה הלא יהודית ייהרג בתאונת דרכים גדול פי 2.1 מהסיכון הנשקף ליהודי (להלן - יחס הסיכון להיהרג). מספר ההרוגים לכל 100,000 נפש גדול יותר בקרב האוכלוסייה הלא-יהודית לעומת יהודים לאורך כל העשור האחרון, ויחס הסיכון להיהרג גדל ברוב השנים בעשור האחרון, מכ-1.7 בשנים 2005 ו-2006 לכ-2.4 בשנת 2014. בשנת 2015 הוא הצטמצם לכ-1.7 (להלן תרשים 6).

תרשים 6: **מספר ההרוגים ל-100,000 נפש באוכלוסייה היהודית ובאוכלוסייה הלא-יהודית ויחס הסיכון להיהרג, 2005 - 2015**



על פי נתוני הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים.

במחקר משנת 2004[45] נמצא כי שיעור ההיפגעות של האוכלוסייה הלא-יהודית בתאונות הדרכים בדרכים הלא עירוניות יחסית לשיעורה של כלל האוכלוסייה הל-יהודית גדול יותר מאשר באוכלוסייה היהודית, וכי הדברים אמורים בכל סוגי הנפגעים[46] ובכלל התאונות, ובייחוד בתאונות החמורות. אשר לדרכים העירוניות, נמצא כי גם בהן שיעור הפגיעה החמורה (קשה או קטלנית) גדול יותר באוכלוסייה הלא-יהודית לעומת האוכלוסייה היהודית, וזאת בייחוד בקרב הולכי הרגל והנהגים[47].

מקובל לטעון כי בכ-90% - 95% מהתאונות מעורבים גורמי אנוש, בכ-25% - 30% מהן מעורבים גורמים הקשורים בדרך (תשתיות), וב-5% עד 10% בלבד מעורב גורם הרכב. בחלק מהתאונות מעורבים כמה גורמים[48].

במחקר האמור משנת 2004 צוינה בהרחבה השפעת גורמי התשתית ביישובים הלא-יהודיים על תאונות דרכים. צוין כי הסטנדרט של תשתיות הדרכים הבין-עירוניות שבהן מתמקדת רוב התנועה ומתרחשות רוב התאונות של האוכלוסייה הלא-יהודית הוא נמוך מזה שבאוכלוסייה היהודית. בפרטי התאונות שנרשמו בישובים הלא-יהודיים מצוינים לעיתים קרובות יותר ליקויי תשתית. מאחר

45 ויקטוריה גיטלמן ושותפיה, "המאפיינים והגורמים לתאונות דרכים במגזר הלא-יהודי" (2004).

46 הולך רגל, נהג רכב ונוסע ברכב.

47 יצוין כי בנוגע לדרכים העירוניות לא נמצא הבדל ניכר בכלל התאונות עם נפגעים בין האוכלוסייה הערבית לאוכלוסייה היהודית.

48 הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים, "מגמות בבטיחות בדרכים בישראל 2000-2009" יוני 2010. הנתונים הם כלליים ואינם מייצגים בהכרח את התפלגות הגורמים לתאונות דרכים באוכלוסייה הלא-יהודית בישראל ובאוכלוסיות מיעוטים במדינות אחרות.

שכאמור באוכלוסייה הלא-יהודית מצבן של תשתיות הדרכים ירוד יותר והסטנדרטים שלהן נמוכים יותר, באוכלוסייה זה הסיכון לתאונות גדול יותר וחומרתן רבה יותר[49]. לפי ההסברים, נוסף על הגורם האנושי לתאונות התפרצות של הולך רגל לשטח הכביש, תאונות אלה מתרחשות גם בגין גורמים אחרים: חוסר תשתיות דרך מוסדרות בשכונות המגורים וחסמי ראות רבים לעיני הנהג, כגון: קירות, עצים, שיחים, ערימות זבל ומכוניות חונות.

כמו כן התבצע מחקר איכותני בנושא[50], ובמסגרתו התקיימו ראיונות מעמיקים בקרב נהגים לא-יהודים בישראל. המרואיינים הזכירו הן את הגורם האנושי והן את בעיות התשתית החמורות באוכלוסייה, כגון חוסר במעגלי תנועה וברמזורים, כבישים צרים, חוסר בתאורה, הסדרי תנועה לקויים ("יש בלגן בתנועה האנשים הולכים ברחוב, הילדים הולכים ברחוב"), וכן חוסר במקומות חניה הגורם לכך שנהגים נאלצים לעצור באמצע הכביש כדי להוריד ולהעלות נוסעים או לחנות על המדרכה ובכך להפריע להולכי הרגל.

מצבן הירוד של תשתיות הדרכים ביישובים הלא-יהודיים צוין גם בדוח בנושא של מבקר המדינה משנת 2011 (להלן - הדוח משנת 2011)[51]. עוד צוין בדוח האמור כי ממחקרים שונים עולה כי למצב תשתיות הדרכים נודעת השפעה ברורה על רמת הבטיחות בדרכים ביישובים הלא-יהודיים ועל מספר הנפגעים בתאונות הדרכים ביישובים אלה. מסתמן כי ככל שמצבן של התשתיות טוב יותר, פוחת מספר התאונות והנפגעים. בדוח מבקר המדינה משנת 2011 הומלץ כי ראשי הרשויות המקומיות ביישובים הלא-יהודיים יפעלו לטיפול בתשתיות התחבורה והבטיחות בדרכים שבתחום שיפוטם, וכי משרד התחבורה יקבל עליו את האחריות להגברת הבטיחות בדרכים בתחום שיפוטן של רשויות מקומיות שלא פעלו דיין בנושא וכן יגביר את מעורבותו בנושא.

בסיור שקיימו נציגי משרד מבקר המדינה במספר רשויות נמצאו ליקוים בטיחותיים. לדוגמה, בכבישי כמה רחובות אין פסי האטה ותושבים ברחוב מאלתרים פתרונות לא תקניים על מנת להאט את התנועה, כמתואר בתמונה 6.

49 מסקנות אלה התבססו על ניתוח ומיפוי של ריכוזי התאונות, וכן על בחינה מפורטת של מאפייני התאונות לפי סוגיהן, ועלבחינה מעמיקה של פרטי התאונות שצוינו בתיקי המשטרה.

50 רוני פקטור, דוד מהלאל וענת רפאלי, "מעורבותם של אוכלוסיית הלא-יהודים בתאונות דרכים בישראל מאפיינים וגורמים" (2008).

51 מבקר המדינה, **דוח על הביקורת בשלטון המקומי**, "פעולות רשויות מקומיות במגזר הלא-יהודי להגברת הבטיחות בדרכים שבתחומן" (2011), עמ' 369, 375, 380.

תמונה 6: **שימוש בחבל באחד היישובים כתחליף לא תקני לפס האטה**

צילום של נציגי משרד מבקר המדינה שצולם בביקורם באחד היישובים.

> השקעה בתשתיות כבישים ביישובים הלא-יהודיים תורמת רבות לשיפור הבטיחות בדרכים ולמיתון מעורבות הגורם האנושי בתאונות דרכים

גם במפגש היוועצות שקיים משרד מבקר המדינה הועלו טענות בדבר מפגעי בטיחות עקב היעדר מדרכות בחלק מהרחובות ביישובים "כל מדרכה הופכת לחניה"; שימוש בשטחים הציבוריים לצרכים פרטיים וחוסר אכיפה של הרשויות המקומיות; מקרים בהם אוטובוסים אינם יכולים לעבור בכביש בגלל חניות כפולות ולכן "חותכים" חצי מהקווים; תשתיות ציבוריות לקויות - ההגעה משכונות מרוחקות אל תחנת האוטובוס קשה בשל תשתיות ציבוריות לא טובות - לעיתים מדובר בהליכה של 10 דקות על מדרכות שאינן מותאמות להולכי רגל ואף יותר; אין יעוד מספיק של שטחים ברשות המקומית לטובת תח"צ.

בשנים האחרונות פעלה הממשלה להקצאת תקציבים ייעודיים לטיפול בתשתית הכבישים ביישובים הלא-יהודיים. החלטות אלה היו ייעודיות לאוכלוסיות מסוימות, למעט החלטה 922 והחלטה 2365, כמפורט להלן.

בהחלטת ממשלה 2365 מדצמבר 2014 צוין בנוגע לתשתית התחבורה כי יש פער ניכר בין התשתיות שביישובים הלא-יהודיים לתשתיות שביתר היישובים במדינת ישראל. עוד צוין בהחלטת הממשלה האמורה כי ביישובים ערביים לא פותחו עורקי תחבורה במידה מספקת ולא הורחבו כנדרש עורקים קיימים, וכן יש מחסור בתשתיות לתחבורה הציבורית ולא בוצעו פרויקטים בטיחותיים די הצורך. כמו כן, בכ-60 יישובים ערביים לפחות עוברים כבישים בין-עירוניים החוצים את היישוב, לעומת מספר זניח ביישובים היהודיים. בכבישים אלו נוצרים גודשי תחבורה ניכרים, ומאחר שגם אין בהם תשתית בטיחותית מספקת, יש בכבישים אלה משום מטרד בטיחותי לאוכלוסייה המקומית[52].

52 הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים במשרד לשיוויון חברתי, משרד האוצר, משרד ראש הממשלה, "תוכנית מערכתית לשילוב כלכלי של החברה הערבית באמצעות תיקון עיוותים במנגנוני ההקצאה הממשלתיים" (2015).

בסעיף 1ג5 בהחלטה 2365 מדצמבר 2014 נקבע כי תגובש תוכנית עבודה לתכנון ולביצוע של שיפורים תנועתיים ובטיחותיים בכבישים בין-עירוניים החוצים את היישובים הלא-יהודיים. בסעיף 2ג5 הוחלט על תכנון וביצוע של פרויקטי תשתית עירוניים בכבישים עירוניים של היישובים שעליהם חלה התוכנית. כמו כן, בסעיף 2(ד) להחלטה 922 מדצמבר 2015 הוחלט להקצות 100 מיליון ש"ח בהרשאה להתחייב לשם שדרוג כבישים החוצים את היישובים הלא-יהודיים.

השקעה בתשתיות כבישים ביישובים הלא-יהודיים תורמת רבות לשיפור הבטיחות בדרכים ולמיתון מעורבות הגורם האנושי בתאונות דרכים. תרומה זו עלתה ממחקרים רבים שנעשו זה יותר מעשור ומדוח קודם של מבקר המדינה משנת 2011. בשנים האחרונות פעלה הממשלה, באמצעות משרדי התחבורה והאוצר, להגדלת התקציבים הייעודיים לשיפור תשתיות הכבישים ביישובים הלא-יהודיים ולשיפור הבטיחות בדרכים. למרות פעולות אלה עדיין יש פערים ניכרים בין האוכלוסייה הלא-יהודית לאוכלוסייה היהודית מבחינת תשתית התחבורה והנפגעים מתאונות הדרכים. למצב תשתיות הדרכים, כפי שעולה מהמחקרים השונים, נודעת השפעה ברורה על רמת הבטיחות בדרכים ועל מספר הנפגעים בתאונות הדרכים ביישובים הלא-יהודיים.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה ולאגף התקציבים שבמשרד האוצר כי ראוי שיבחנו אם תוואי ביצוע התקציב לשדרוג מערכת הכבישים והבטיחות בדרכים בשנים האחרונות ובשנים הבאות ביישובים הלא-יהודיים (תרשים 2) תואם את מדיניות הממשלה להגדלת היקפיהם של פרויקטי כבישים עירוניים מרכזיים ברשויות המקומיות של היישובים הלא-יהודיים ולהגדלת ההשקעה בפרויקטים אלה.

ראוי כי משרד התחבורה ואגף התקציבים יבחנו אם תוואי ביצוע התקציב לשדרוג מערכת הכבישים והבטיחות בדרכים בשנים האחרונות ובשנים הבאות ביישובים הלא-יהודיים תואם את מדיניות הממשלה להגדלת היקפיהם של פרויקטי כבישים עירוניים מרכזיים ביישובים הלא-יהודיים

סיכום

חופש (זכות) התנועה הוא זכות יסוד של כל אדם בישראל, ממנה נגזרת גם חובת המדינה לספק שירותי תח"צ ראויים לכלל תושביה. ההשקעה בתשתיות כבישים, בתשתיות תח"צ ובשירותי תח"צ באוכלוסייה הלא-יהודית תורמת לחופש התנועה ולהגדלת הנגישות של האוכלוסיות הלא-יהודיות למרכזי תעסוקה, למוסדות השכלה ולמרכזי פנאי וכן למיצוי הפוטנציאל הכלכלי של אוכלוסיות אלה. השקעות אלה עשויות לתרום גם לשיפור הבטיחות בדרכים באמצעות הפחתת השפעתו של הגורם האנושי על תאונות הדרכים באוכלוסיות האמורות.

במשך שנים לא טיפלו ממשלות ישראל כנדרש בפיתוח הכבישים, התשתיות לתח"צ ושירותי התח"צ ביישובים הלא-יהודיים. רק בעשור האחרון החלו ממשלות ישראל להשקיע תקציבים נרחבים בקידום פרויקטים בתחום התשתיות והוספת שירותים לתח"צ. הן קיבלו כמה החלטות שמטרתן צמצום הפערים בין יישובים יהודיים ליישובים לא-יהודיים מבחינת שירותי התח"צ, הם הקצו לכך תקציבים יעודיים והגדילו את היקף השירות. פעולות אלה הביאו לצמצום הפערים בין האוכלוסייה הלא-יהודית לאוכלוסייה היהודית. אולם פעילות הממשלה בתחום זה טרם הסתיימה. הביקורת העלתה כי עדיין לא נקבעה תוכנית אב מקיפה ומתכללת אשר חלה על כל האוכלוסייה. גם החלטות הממשלה לקידום תשתיות ושירותי תחבורה ותח"צ הוגבלו ברוב המקרים לאוכלוסיות מסוימות, ללא ראייה מערכתית רחבה של כל האוכלוסיות הלא-יהודיות, ובכך הביאו להגברת אי-השוויון בין האוכלוסיות הלא-יהודיות השונות ולהגדלת הפערים בהשקעה המצטברת באוכלוסיות הלא-יהודיות בשנים 2005 עד 2017.

על כלל הגורמים המעורבים, ובראשם משרד התחבורה, לפעול לתיקון הליקויים שעלו בדוח זה, דבר שיתרום לצמצום הפערים בין האוכלוסיות הלא-יהודיות לכלל האוכלוסייה ולהגברת השימוש בתח"צ ביישובים הלא-יהודיים בפרט ובמדינה בכלל. על משרדי התחבורה והאוצר להמשיך לפעול לצמצום הפערים. משרד התחבורה, משרד הפנים והרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים במשרד לשוויון חברתי יבצעו עבודת מטה מקיפה לבחינת החסמים הנוגעים לפיתוח תשתיות תחבורה ותח"צ, ובכלל זה התנגדויות התושבים והרשויות המקומיות, ויפעלו לטיפול בבעיה זו ולצמצומה באופן המיטבי בהתאם לנסיבות העניין.

במשך שנים לא טיפלו ממשלות ישראל כנדרש בפיתוח הכבישים, התשתיות לתח"צ ושירותי התחבורה הציבורית ביישובים הלא-יהודיים. רק בעשור האחרון החלו להשקיע תקציבים נרחבים בקידום פרויקטים בתחום התשתיות והוספת שירותים לתח"צ

הקמת מסלולי תחבורה ציבורית ונתיבים מהירים במטרופולין תל אביב-יפו

תקציר

רקע כללי

מטרופולין תל אביב-יפו (להלן - המטרופולין) היא העמוסה והגדולה ביותר בישראל. במטרופולין מרוכזים 50% מכלל מקומות העבודה במדינה, וגם מסיבה זו חשיבותה רבה. לפי נתוני משרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה), בשנת 2016 בוצעו 6 מיליון נסיעות יומיות במטרופולין, שהן כמחצית מכלל הנסיעות שהתבצעו בישראל בשנה זו, ומתוכן רק 1.2 מיליון נעשו באמצעות תחבורה ציבורית (להלן - תח"צ).

הגודש בדרכים צפוי לגדול בשנים הקרובות עד כדי כשל כללי של רשת הכבישים העורקית במטרופולין תל אביב- יפו בשעות השיא של הבוקר. חרף זאת, קיים פער גדול בין העולם המערבי ובין מדינת ישראל מבחינת אורך התשתית הבלעדית לתחבורה ציבורית (להלן - זכות דרך בלעדית). התחבורה הציבורית מבוססת בעיקרה על אוטובוסים, ואולם שירותי האוטובוסים סובלים מיעילות נמוכה, מחוסר קיבולת וממהירות נסיעה נמוכה. שניים מן הפרויקטים התחבורתיים המרכזיים שנועדו לתת פתרון לגודש בכבישים במטרופולין הם פרויקט "מהיר לעיר", להקצאת נתיבי העדפה לתחבורה ציבורית (להלן - נתיבי העדפה), ופרויקט הנתיבים המהירים.

המהירות הממוצעת של התחבורה הציבורית במטרופולינים בישראל נמוכה, ועומדת על כ-16 ק"מ לשעה, לעומת מהירות ממוצעת של כ-25 ק"מ לשעה בערים המפותחות שבהן אמצעי תחבורה מגוונים וזכות דרך בלעדית. בשל הצורך לשפר ולייעל את תשתיות התחבורה הציבורית כבר בטווח הקצר, החליט משרד התחבורה בשנת 2012 לקדם את פרויקט "מהיר לעיר", שעניינו העדפה לאוטובוסים במטרופולין תל אביב-יפו. במסגרת הפרויקט תוקם רשת רציפה של נתיבי העדפה עירוניים ומטרופוליניים בכבישים לתחבורה ציבורית, אשר תשלים את מערכות הסעת ההמונים האחרות (הרכבת והרכבת הקלה) ותיצור שילוביות בין כלל האמצעים. נתיבי ההעדפה יאפשרו תנועה חופשית של אוטובוסים והגדלת מהירות נסיעתם, שתגביר את השימוש בתח"צ על פני הרכב הפרטי. יתרונות הפרויקט הם בכך שאינו מצריך אישורים סטטוטוריים, עלותו אינה גבוהה ביחס לפרויקטים תשתיתיים אחרים, וניתן לבצעו בזמן קצר יחסית. בשנת 2016 נחתמו הסכמים לניהול, לתכנון ולביצוע עבודות בתחומי הרשויות המקומיות, במסגרת פרויקט "מהיר לעיר", עם 17 רשויות מקומיות במטרופולין.

פרויקט הנתיבים המהירים הוא פרויקט תחבורתי לאומי, אשר יפעל באופן דומה לאופן הפעלתו של הנתיב המהיר הקיים בכביש 1, בין מחלף שפירים למחלף קיבוץ גלויות, שמשולב בו חניון "חנה וסע" בשפירים- ערוץ תחבורתי אשר נועד להפחית את מספר כלי הרכב הנכנסים למטרופולין, וזאת באמצעות עידוד השימוש בתחבורה ציבורית ונסיעות משותפות, יצירת עדיפות

לתח"צ ושיפור הנגישות למשתמשי התח"צ. הפרויקט המתוכנן כולל שני נתיבים מהירים במטרופולין - בין ראשון לציון לנתניה (בכבישים 2 ו-20) ובין מחלף קסם למחלף גלילות (בכביש 5) - ומתקני "חנה וסע" במרכזי תחבורה. אם כן, פרויקט זה יחד עם הנתיב המהיר הקיים יקיפו את כל דרכי הגישה המרכזיות למטרופולין גוש דן.

פעולות הביקורת

בחודשים נובמבר 2017 - מרץ 2018 בדק משרד מבקר המדינה את פרויקט ההעדפה לתח"צ במטרופולין ("מהיר לעיר") ואת פרויקט הנתיבים המהירים במטרופולין (להלן- הפרויקטים). בדיקות השלמה נעשו עד נובמבר 2018. הבדיקה בוצעה במשרד התחבורה ובחברת נתיבי איילון בע"מ (להלן - נתיבי איילון). בדיקות השלמה נעשו בחברת נתיבי ישראל בע"מ (להלן - נת"י); במשרד האוצר - באגף התקציבים ובאגף החשב הכללי; וברשויות המקומיות האלה: תל אביב-יפו, רמלה, לוד, חולון, רעננה וכפר סבא.

הליקויים העיקריים

מעורבות חלקית של משרד התחבורה בניהול הפרויקטים

משרד התחבורה אינו מוביל מקצועית את הפרויקטים: מאז שנת 2016 הרשות הארצית לתחבורה ציבורית - הפועלת במסגרת משרד התחבורה ומופקדת על תכנון, אסדרה, רישוי ותפעול של התחבורה הציבורית ברמה הארצית והמטרופולינית - אינה מעורבת בשני הפרויקטים שנבדקו, אלא מינהל התשתיות שבמשרד התחבורה הוא המוביל את שני הפרויקטים בלעדית. כתוצאה מכך עלולים להיפגע יעילות ואיכות הפרויקטים.

נתיבי העדפה לתחבורה ציבורית במטרופולין תל אביב-יפו ("מהיר לעיר")

היעדר המלצות לתכנון נתיבי העדפה לתח"צ במשך שנים רבות

אף שכבר בשנת 2012 הועלה הצורך בקידום תוכנית להעדפה לתחבורה ציבורית, כשלוש שנים אחר כך, בשנת 2015, התוכנית[1] להעדפת תח"צ הייתה רק בשלב הפיתוח. משרד התחבורה גם לא השלים גיבוש המלצות לתכנון של נתיבי העדפה, ובעקבות זאת קודמה התוכנית בתקופה זו ללא ההמלצות, דבר המעלה ספקות בנוגע לאיכותה ולבטיחותה.

אי-השתתפות רשויות מקומיות בתוכנית

על פי פקודת העיריות [נוסח חדש], הרשות המקומית היא האחראית לפיתוח, לסלילה ולתחזוקה של כבישים, מדרכות, תמרורים ומתקני תחבורה בתחום שיפוטה ולכן השתתפות רשות מקומית בפרויקט מותנית בהסכמת הרשות. משרד התחבורה ונתיבי איילון לא הגיעו להסכמות עם שלוש רשויות מקומיות שהיו אמורות להשתתף בפרויקט "מהיר לעיר" - גבעת שמואל, מודיעין-מכבים-רעות ויהוד-מונוסון - ולכן הן אינן משתתפות בפרויקט לקידום נתיבי העדפה לתחבורה ציבורית, ובכך נמנע קידום השימוש בתח"צ ושיפור רמת השירות לתושבי הרשויות, וכן הופחתה התועלת שתוכל המטרופולין כולה להפיק מהפרויקט.

יכולת מוגבלת לאכיפת ההסכמים עם הרשויות

במהלך שנת 2016 חתמו משרד התחבורה ונתיבי איילון על הסכמים עם 17 הרשויות המקומיות המשתתפות בפרויקט "מהיר לעיר". לפי ההסכמים, יכולת האכיפה של הגופים האמורים על הרשויות בעניין זה היא מוגבלת, וכוללת סנקציה מפורשת אחת בלבד: אי-קבלת תמריץ כלכלי[2]. לא נקבעו סנקציות מוסכמות נוספות בשל הפרת ההסכם או ביטולו. בשל כך, למעשה יכולות הרשויות בכל עת לעכב את ביצוע הפרויקט בתחומן, ואף לחזור בהן מהסכמתן ולהפסיק באופן חלקי או מלא את ביצועו.

שיעור נמוך של נתיבי העדפה מוסכמים

נמצאו פערים גדולים בין היקפי נתיבי ההעדפה שהוסכם עליהם ב-2016 לבין ההיקפים שהציעה חברת נתיבי איילון בשנים 2014 - 2015. מספר הרחובות

1 על בסיס הצעות שהגישו 17 ערים בשנת 2011 במסגרת "קול קורא לעיר בת קיימא", ועל בסיס קריטריונים שקבע משרד התחבורה, שהמרכזיים בהם היו - החלק היחסי של הנוסעים בתח"צ מכלל הנוסעים בנתיב התנועה ורמת הגודש הקיימת בנתיב.

2 התמריץ בשיעור של עד 15% נוספים מעבר לעלות הפרויקט ניתן בעבור מועד החתימה על ההסכם, עומק העדפה (אורך נתיבי העדפה המועדפים, מספר החניות האמורות להתבטל והאורך הכללי של כל נתיבי העדפה) ובגין שיתוף פעולה בקידום הפרויקט. התמריץ נועד לממן: העלאת סטנדרט רכיבי הפרויקט, שדרוג חניונים בעיר ופרויקטים תחבורתיים אחרים ברחבי העיר.

המוסכם, אורך נתיבי ההעדפה ומספר החניות שתוכננו להתבטל היו בשיעור של כ-62%, כ-54% וכ-49% בהתאמה מההיקפים שהוצעו לרשויות. ברשויות מקומיות מרכזיות במטרופולין - תל אביב-יפו, גבעתיים, רמת גן, פתח תקווה וחולון - אורך נתיבי ההעדפה המוסכמים ב-2016 היה בשיעור נמוך מ-50%. הפערים בין אורך ההעדפה לתח"צ במטרופולין המוצע לבין אורך ההעדפה בפועל מצביעים על כך שתוכנית הקמת מסלולי תחבורה ציבורית המיושמת כיום היא חלקית ואינה מיטבית. העובדה שדווקא ברשויות המרכזיות במטרופולין נתיבי ההעדפה קצרים במיוחד פוגעת בתועלת הגלומה בכלל התוכנית.

אי-הסדרת תכנון נתיבי תחבורה ציבורית שמאליים

במועד עריכת הביקורת, כחמש שנים לאחר שהצוות להסדרת הבטיחות במסלולים לתחבורה ציבורית הגיש את המלצותיו, וכשלוש שנים מאז הנחה מנכ"ל משרד התחבורה דאז לגבש הנחיות לנתיבי העדפה, לרבות נתיבי תחבורה ציבורית שמאליים (נוכח הסכנה הבטיחותית להולכי רגל, כפי שאכן התממשה בנתיב ההעדפה ברחוב ז'בוטינסקי בפתח תקווה), לא השלימו את הסדרת ההנחיות לתכנון נתיבי העדפה לתח"צ.

אי-מתן העדפה ברמזורים

אף שההעדפה ברמזורים היא חלק בלתי נפרד מהפרויקט ואף קריטית להצלחתו, אין היא נכללת בהסכמים עם הרשויות כתנאי לקבלת תמריץ, ומשרד התחבורה ונתיבי איילון אף טרם סיימו את תכנונה.

עיכובים בחתימה על הסכמים, אי-הסכמות ואי-שיתוף פעולה מצד הרשויות המקומיות בשנים 2013 - 2016, לפני חתימת ההסכמים

רשויות רבות לא שיתפו פעולה עם קידום התוכנית ונמנעו מלחתום על ההסכמים: חלקן דחו את התוכנית כבר בשנת 2015, חלקן חזרו בהן מהסכמתן לתוכנית לאחר כשנה וללא נימוקים לאחר שהוצגה בפניהם תוכנית מוקדמת, וחלקן העלו דרישות לא רלוונטיות ובשל שיקולים שאינם מתיישבים עם קידום הפרויקט ויעדיו[3]. המשא ומתן בין נתיבי איילון לבין הרשויות המקומיות נמשך כשלוש שנים בשנים 2013 - 2016. אי-שיתוף הפעולה שלהן גרם לעיכובים ניכרים בביצוע התוכנית, ובכך נדחה בשנים שיפור איכות השירות בתח"צ לנוסעים רבים, לרבות התושבים של אותן רשויות.

עיכובים נוספים בקידום הפרויקט בשנים 2016 ו- 2017

הביקורת העלתה כי כבר בתחילת שנת 2017 היו צפויים עיכובים של עד שלוש שנים לסיום הפרויקט ברוב הרשויות המקומיות המשתתפות בו. משרד התחבורה ונתיבי איילון לא ידעו להצביע בסוף שנת 2017 על המועד המתוכנן

3 עיריות תל אביב-יפו, גבעתיים, ראשון לציון, בני ברק, רמת גן, הרצליה, רמת השרון, כפר סבא, גבעת שמואל, פתח תקווה, אור יהודה ומודיעין-מכבים-רעות.

לסיום העבודות בכל הערים המשתתפות בפרויקט. בשנה זו נרשמו דחיות נוספות במועדי תחילת הביצוע ברשויות המשתתפות בפרויקט, דבר המלמד על דחיות צפויות נוספות של מועדי סיומו. העיכובים בלוחות הזמנים של הפרויקט מעידים על אי-עמידה בתחזיות משרד התחבורה מראשית 2014 ליישום התוכנית בטווח של חמש שנים ועל אי-עמידה בהצהרות משנת 2015 של משרד התחבורה שלפיהן הצפי לסיום הפרויקט הוא בתוך חמש שנים.

אף שהערים הוד השרון, קריית אונו, חולון, בת ים, רמלה ולוד חתמו על ההסכם כבר באפריל 2016 (פעימה ראשונה) וקיבלו את התוכנית בשלמותה, משרד התחבורה ונתיבי איילון עכבו את יישום התוכניות בתחומן במשך שנה עד יותר משנתיים.

פרויקט נתיבי ההעדפה לתחבורה הציבורית, אשר נוצר בשל הצורך הדחוף לשפר ולייעל את תשתיות התחבורה הציבורית בטווח הקצר בשל עומסי התנועה החמורים במטרופולין תל אביב-יפו, נעקר מתכליתו, בהיותו צפוי להימשך עוד שנים ארוכות.

עיכובים בתחילת ביצוע הפרויקט בשנת בחירות לרשויות המקומיות

בינואר 2017 הכינה נתיבי איילון לוח זמנים מתוכנן, שבמסגרתו נקבע, בין היתר, כי עד לאחר קיום הבחירות תיעצר התקדמות פרויקט ביצוע נתיבי ההעדפה לתח"צ ברחובות רבים הנמצאים בשבע מ-17 הרשויות המקומיות המשתתפות בפרויקט, אולם לא נמצאו אסמכתאות המבססות נימוקים מקצועיים ועניינים לצעד זה. בדחיות המתוכננות בתחילת ביצוע הפרויקט בשנת בחירות לרשויות המקומיות, המתווספות לשאר הדחיות בפרויקט "מהיר לעיר", יש משום פגיעה חמורה בקידום פרויקט זה ובאינטרס הציבורי הכולל. בשל החשיבות של הפרויקט למטרופולין ולציבור כולו, ראוי שקידומו וקידומם של פרויקטים תחבורתיים אחרים יתבססו על ראייה מערכתית כוללת.

פגיעה ברציפות נתיבי ההעדפה לתח"צ

כתוצאה מפערים גדולים בין התוכנית המקורית לתוכנית המאושרת נפגעה הרציפות בתוך ערים רבות במטרופולין - ראשון לציון, תל אביב-יפו, גבעתיים, רמת גן ופתח תקווה – וכן בין הערים. אף שאחד מעקרונות התוכנית היה קיום רציפות בין חלקיה במידת האפשר, בתוכנית הסופית אין רצף תחבורתי מלא של כל נתיבי ההעדפה. היעדר רצף תחבורתי עלול לפגוע לא רק בתושבי אותה רשות מקומית, אלא גם בתושבים החייבים לעבור באותם רחובות בדרך לתל אביב-יפו ובחזרה ממנה. יישום התוכנית במתכונתה הנוכחית עלול לסכל את מטרתה המרכזית ליצירת רצף לתחבורה ציבורית במטרופולין, ולפגוע ביעדיה וביעילותה של תוכנית ההעדפה לתח"צ.

יישום חלקי של התוכנית בערים מרכזיות במטרופולין

משרד התחבורה ונתיבי איילון לא הצליחו לקדם מול חלק מהרשויות המקומיות יישום מלוא התוכנית: אף שתל אביב-יפו היא לב ליבה של המטרופולין ובבחינת נדבך מרכזי של הפרויקט במטרופולין, בהשוואה

לנתונים שהוצגו בשנת 2015, רק כ-30% מנתיבי ההעדפה לתח"צ בעיר זו מתוכננים להתבצע בפועל, ורק כ-25% ממקומות החניה שהיו אמורים להתבטל אכן יתבטלו לפי התוכנית המוסכמת.

הטיה בהערכת הוצאות בלתי צפויות מראש

אף שבעת שנחתמו ההסכמים עם הרשויות המקומיות היה הפרויקט מצוי בשלב תכנון מוקדם, שיעור ההוצאות הבלתי צפויות מראש (להלן- ההבצ"מ) המצוין בחוזים עומד על 50%. זאת בניגוד לנוהל פרויקטים תחבורתיים משנת 2012 של משרד התחבורה ונוהל "ביצוע אומדנים" של נתיבי איילון, אשר לפיהם שיעור ההבצ"מ המרבי בשלב התכנון המוקדם אמור לעמוד על 30%, ובניגוד להערכת הבצ"מ בפרויקטים אחרים מורכבים יותר. תוצאת הערכת היתר עלולה להתבטא בתשלום יתר מתקציב המדינה לרשויות המקומיות בגין התמריץ, הנגזר מאומדן עלות ההשקעה, הכולל כאמור הבצ"מ של בין כ-22.4 מיליון ש"ח לכ-49.1 מיליון ש"ח.

נתיבי העדפה לתחבורה ציבורית בכבישים בין-עירוניים

למרות החשיבות הרבה שבקידום פרויקט נתיבי ההעדפה לתח"צ בכבישים בין-עירוניים התעכבו משרד התחבורה ונת"י במשך שנים בביצוע הפרויקט, וטרם נקבע מועד מעודכן לסיומו.

אכיפה לא-יעילה בגין עבירות תנועה בנתיבי העדפה

עיריות בני ברק, בת ים, חולון, פתח תקווה, ראשון לציון ורמת גן אינן אוכפות בעצמן באמצעים אלקטרוניים את הנסיעה בנתיבי העדפה הקיימים בתחומן, ואת האכיפה מבצעים שוטרי תנועה. הצבת מצלמות עשויה להרתיע את הנהגים מפני כניסה לנתיבי ההעדפה, למנוע הפרעה בתנועה ולסייע למימוש אכיפה יעילה, ובכך להעלות את האפקטיביות של נתיבי ההעדפה הקיימים.

משרד התחבורה ונתיבי איילון לא סיכמו את מתווה האכיפה עם רוב הרשויות בהסכמים מ-2016, וממילא לא הסדירו בהסכם עם שום רשות הסכמות להפעלת מערכות האכיפה בנתיבי ההעדפה בתחומה. זאת, אף שלמערכות האכיפה נודעת חשיבות קריטית להצלחתו של הפרויקט, שכן ללא אכיפה אפקטיבית נפגמות מהותית התועלות הגלומות בו.

אי-הקמת רשות תחבורה מטרופולינית

אף שלפי החלטת הממשלה משנת 2011 בעניין הקמת רשות ארצית לתחבורה ציבורית ורשויות תחבורה מטרופוליניות (להלן - רשויות מטרופוליניות) היה על משרדי התחבורה והאוצר להפיץ תזכיר חוק בשנת 2012, עד להחלטת הממשלה משנת 2018 על הקמת רשויות מטרופוליניות בירושלים ובאר שבע בלבד, לא הוגש תזכיר חוק באשר לרשות מטרופולינית במטרופולין תל אביב-יפו, וממילא לא הוקמה רשות מטרופולינית בעיר זו. הקמת רשות מטרופולינית עשויה לאפשר התמודדות טובה יותר עם הליקויים שהועלו בדוח זה: אי-השתתפות רשויות בפרויקט, אי-יכולת אכיפה לקיום ההסכמים עם הרשויות המקומיות, צמצום ניכר של פרויקט "מהיר לעיר",

עיכובים ניכרים בלוחות הזמנים של הפרויקט, פגיעה ברציפות הנתיבים בתוך ערים רבות במטרופולין וביניהן, פגיעה ביעילותה של תוכנית ההעדפה, ופעילות הרשויות לפי ראות עיניהן מתוך שאיפה לקידום האינטרסים המצומצמים שלהן ולא בראייה כוללת של קידום ההעדפה לתח"צ במטרופולין כולה.

הנתיבים המהירים

עיכובים בלוחות הזמנים של פרויקט הנתיבים המהירים וחוסר תיאום בין נת"י, חברת נתיבי איילון ומשרד התחבורה

פרויקט הנתיבים המהירים תוכנן להתחיל בשנת 2014 ולהסתיים ב-2018, ואולם במועד סיום הביקורת, מרץ 2018, ביצועו טרם החל, וסיומו צפוי רק ב-2025. כל זאת, על אף חשיבותו של הפרויקט בכבישים 2 ו-20 לפתרון בעיית הגודש הקשה במטרופולין.

בחלוף השנים נדחה מועד סיומו של פרויקט הנתיב המהיר בכביש 5. בשנת 2014 הוערך שיסתיים בתוך כשש שנים; באמצע 2015 הוערך שיסתיים לאחר כשבע שנים; וב-2017 הוערך שהפרויקט יסתיים רק לאחר כשמונה שנים, כלומר ב-2025. כך, שמשרד התחבורה מעכב במשך שנים רבות את פרויקט הנתיב המהיר בכביש 5, שהוא נדבך מרכזי בפתרון בעיית העומסים הקשה במזרח המטרופולין.

חוסר התיאום בין נת"י, נתיבי איילון ומשרד התחבורה הצריך לשנות את התכנון שהיה בידי נת"י של נתיב העדפה בכביש 5 ולהתאימו לנתיב מהיר בהתאם לתכנון של נתיבי איילון. רק בשנת 2017 הודיע משרד התחבורה לנת"י לערוך התאמות לנתיב מהיר בפרויקט המבוצע בכביש. השינוי גרם לתוספת עלויות לפרויקט ולעיכוב של שנה באחד השלבים, והוא עשוי גם לעכב בהמשך את הפרויקט כולו.

התארכות פרויקטים של זכיינות - בניית חניוני "חנה וסע" והפעלת הנתיבים המהירים

ההליך המכרזי לבחירת מבצעי פרויקטים של זכיינות, שהחל בנובמבר 2015, בניהול הוועדה הבין משרדית[4], צפוי להימשך כארבע שנים ולהסתיים בסוף 2019, המועד המתוכנן להכרזה על הזוכים במכרז. הקושי בקידום מכרזי תשתית הועלה כבר בתוכנית האסטרטגית של משרד התחבורה מ-2012, והוא עדיין קיים במועד סיום הביקורת.

4 ועדת המכרזים הבין-משרדית בראשות סגן בכיר לחשב הכללי. הוועדה החלה להתכנס ביוני 2015, וכוללת נציגים ממשרד האוצר, מאגף הפרויקטים בחברת ענבל, ממשרד התחבורה ומחברת נתיבי איילון.

אף שהחניונים בראשון לציון, בשפיים ובמורשה תוכננו כבר בשנת 2012, ותוכניות להקמתם היו כבר ב-2014, הוועדה הבין-משרדית טרם הוציאה מכרז לקביעת זכיין, וסיומם של השניים הראשונים צפוי רק ביוני 2021 ובאפריל 2022, בהתאמה. דבר זה צפוי לגרום אף לעיכוב סיום פרויקט הנתיבים המהירים.

חסמים בביצוע פרויקטים תחבורתיים

טרם הוסרו חלק מהחסמים או תוקנו הליקויים שצוינו בתוכנית האסטרטגית מ-2012 של משרד התחבורה, ובפרט היעדר גורם מאסדר ומתאם בעל סמכויות כלפי הרשויות כולן. פרויקט הנתיבים המהירים, שהיה אמור להסתיים בשנת 2018, נמשך כבר יותר מעשור וצפוי להסתיים רק ב-2025; פרויקט "מהיר לעיר", שנועד לשיפור תשתיות תח"צ ולצמצום עומסי התנועה במטרופולין כבר בטווח הקצר, צפוי להימשך עוד שנים ארוכות, בין היתר בשל התנגדויות של רשויות מקומיות במטרופולין. משרד התחבורה לא הסדיר באופן מלא תיאום הנדסי בין כל החברות והגופים בעלי התשתיות בתוואי הפרויקט.

ההמלצות העיקריות

כדי לשפר את זרימת התנועה של התח"צ במטרופולין תל אביב-יפו, יש חשיבות רבה לקידום סלילת נתיבי ההעדפה לתחבורה ציבורית ולהקמת נתיבים מהירים במטרופולין. לכן הגופים להלן נדרשים לנקוט את הפעולות האלה:

1. משרד התחבורה צריך לנקוט את הפעולות האלה:

א. לבחון בפרויקטים עתידיים דרכים אפקטיביות לאכיפת ההסכמים שהוא עורך עם הרשויות המקומיות לקידום פרויקטים תחבורתיים ולגיוס כלל הרשויות הרלוונטיות לפרויקטים.

ב. להשלים בדחיפות את הסדרת הנחיות לתכנון נתיבי העדפה לתח"צ ולהורות, ככל שיידרש, לתקן את תכנית "מהיר לעיר" בהתאם.

ג. אגף תכנון כלכלי במשרד התחבורה צריך לבדוק בהקדם את הכדאיות הכלכלית של שלב ב' של פרויקט הנתיב המהיר בכביש 5, לרבות לחלופות מיקום החניונים ולכמות החניות בכל חניון, כדי שהבדיקה תוכל לשמש תשומה בתהליך קבלת ההחלטות בעניינים האלה.

2. משרד התחבורה והרשויות המקומיות במטרופולין תל אביב- יפו צריכים לפעול להשלמתה של תוכנית "מהיר לעיר" הקיימת כיום, באופן שתאפשר רציפות בין חלקיה במידת האפשר.

3. משרד התחבורה ונתיבי איילון צריכים לנקוט את הפעולות האלה:

א. לסיים את תכנון ההעדפה ברמזורים במטרופולין ולדאוג יחד עם הרשויות המקומיות להוספת רכיב זה לפני הפעלת הפרויקט "מהיר לעיר".

ב. להשלים את פרויקט "מהיר לעיר" במהירות וביעילות ולהימנע מעיכובים מיותרים נוספים, להפיק לקחים ולנתח את הסיבות לעיכובים בפרויקט נתיבי ההעדפה העירוניים במטרה למנוע את הישנותם וכן לשמור על האינטרס הציבורי הכולל ביתר שאת.

ג. לפעול ביתר שאת להקמתן של מערכות האכיפה האלקטרוניות עם הרשויות המקומיות ולעגן את הנושא בהסכמים איתן.

ד. לקבוע כי פרויקט הנתיבים המהירים הוא בעדיפות גבוהה ביותר ולהחיש את הקמתו.

4. משרד התחבורה, נתיבי איילון והרשויות המקומיות הבאות - גבעת שמואל, מודיעין-מכבים-רעות ויהוד-מונוסון - צריכים למצוא דרכים להגיע להסכמות לקידום התוכניות לאור החשיבות והתועלת הטמונות בקידום נתיבי ההעדפה במטרופולין.

5. משרד התחבורה ונת"י צריכים להפיק לקחים ולנתח את הסיבות לעיכובים בפרויקט נתיבי ההעדפה לתחבורה הציבורית בכבישים בין-עירוניים כדי למנוע עיכובים דומים בעתיד וכדי להשלים את הפרויקט בהקדם.

6. משרד התחבורה וועדת המכרזים הבין-משרדית צריכים לבחון פתרון זמני למתן מענה מיידי לבעיית העומסים הגדולים הקיימים היום בכבישים שמתוכננים לקום בהם נתיבים מהירים, בפרט בכביש 5, שבמועד עריכת הביקורת צפוי הפרויקט להסתיים בו רק ב-2025.

7. ועדת המכרזים הבין-משרדית צריכה לבחון דרכים לקיצור לוחות הזמנים למועד פרסום הזוכה במכרז להקמת החניונים בנתיבים המהירים ולתפעולם, ולקיצור לוחות הזמנים של כל השלבים במכרזי התשתית בכל השנים הקרובות.

8. משרד התחבורה, הוועדה הבין-משרדית, נתיבי איילון ונת"י צריכים לנקוט את הפעולות הבאות:

א. להסיר בדחיפות את החסמים בהתאם להמלצות משרדי התחבורה והאוצר בשתי התוכניות להקמת הנתיבים המהירים, לרבות שיפור תהליכי התכנון הסטטוטוריים, כדי לקדם את הפרויקטים ביעילות.

ב. לבחון את האפשרויות לקיצור לוחות הזמנים להשלמת פרויקט הנתיבים המהירים בכבישים 20, 2 ו-5 ללא עיכובים נוספים.

9. על משרדי התחבורה והאוצר לשקול לקדם הקמת רשות מטרופולינית במטרופולין תל אביב-יפו, אשר תתכלל את נושא התחבורה הציבורית

במטרופולין. רשות זו תהיה בעלת סמכויות כלפי הרשויות הכלולות בתחומה ותאפשר קידום מהיר של פרויקטים תחבורתיים חשובים, דוגמת "מהיר לעיר".

סיכום

מטרופולין תל אביב-יפו היא הגדולה והעמוסה ביותר בארץ מבחינה תחבורתית. לעומסי התנועה במדינה השפעות כלכליות ניכרות שמוערכות בעשרות מיליארדי ש"ח בשנה. עומסי התנועה הקשים הקיימים כיום, והצפויים להחריף מאוד בעתיד, מחייבים נקיטת אמצעים מיידיים ויעילים לפתרונם. העדפה לתחבורה הציבורית באמצעות הפרויקטים "מהיר לעיר" ונתיבים מהירים היא אחד הפתרונות המרכזיים שהציע משרד התחבורה לבעיה.

למרות זאת, משרד התחבורה לא הצליח לקדם את הפרויקטים, ומועד הקמתם צפוי להתעכב עוד שנים רבות. עקב כך היקף השימוש בתחבורה הציבורית נותר קטן, היקף השימוש ברכב פרטי גדל ובעיית עומס התנועה בכבישים הולכת ומחריפה. נוסע באוטובוס במטרופולין תל אביב-יפו בשנים הקרובות צפוי להמשיך ולעמוד בפקקים בשל עיכובים בהקמת נתיבי ההעדפה לתח"צ. כשהנתיבים יוקמו הוא צפוי להמשיך לעמוד בפקקים בשל מיעוט נתיבי העדפה ואי-רציפותם במסלול נסיעתו. הנוסע צפוי להתעכב גם בנתיבי ההעדפה הקיימים בשל היעדר אכיפה יעילה באמצעים אלקטרוניים של האיסור על כניסת מכוניות לנתיבי ההעדפה ברוב הערים במטרופולין.

הביקורת העלתה ליקויים רבים בכל הנוגע לביצוע פרויקט "מהיר לעיר", ונמצא כי היו עיכובים גדולים במימושו לאורך השנים: בתכנון נתיבי העדפה לתח"צ, בחתימה על ההסכמים עם הרשויות, בקידום הפרויקט בשנת החתימה על ההסכמים ולאחריה, בתחילת ביצועו וליקויים בהסכמים שנחתמו עם הרשויות. עוד נמצא כי גם חוסר הסכמות וחוסר שיתוף פעולה מצד הרשויות המקומיות הגדילו את העיכובים. הביקורת העלתה ליקויים משמעותיים גם בכל הנוגע לפרויקט הנתיבים המהירים. נמצא כי היה עיכוב רב בלוחות הזמנים של הפרויקט כולו וחוסר תיאום בין נת"י ובין חברת נתיבי איילון ומשרד התחבורה. הליקויים הרבים שהועלו בביקורת זו מצביעים על מעורבות חלקית של משרד התחבורה בניהול הפרויקטים ובמתן מענה לחסמים בביצוע פרויקטים תחבורתיים, על כשלים באחד או יותר מהשלבים ועל הצורך בהקמת רשות מטרופולינית.

בשל אופן ניהול וביצוע הפרויקטים, כפי שעולה מן הדוח, הפרויקטים מתעכבים מאוד ומחטיאים את מטרתם - שיפור וייעול תשתיות התחבורה הציבורית בטווח הקצר ומתן מענה מיידי לבעיית העומסים הגדולים הקיימים בכבישים. נכון למועד סיום הביקורת, פרויקט נתיבי ההעדפה, שתכנונו החל בשנת 2013, צפוי להסתיים במלואו בסוף 2021, ואילו פרויקט הנתיבים

המהירים, שתכנונו החל בשנת 2012 והיה אמור להסתיים ב-2018, צפוי להסתיים רק ב- 2025. התוצאה של העיכובים בפרויקטים חשובים אלה היא קשה מבחינה תחבורתית. מבנה הסמכויות הקיים בין משרד התחבורה וחברות התשתית לבין רשויות מקומיות מקשה על קידום פרויקטים עם ראייה מטרופולינית מבלי להגיע לפשרות ולהסכמות עם הרשויות המקומיות, שלעיתים מושפעות משיקולים מקומיים עד כדי פגיעה באינטרס הציבורי הכולל. כל עוד יימשך מצב זה, שבו מתן העדפה לתחבורה הציבורית אינו נמצא בראש סדרי העדיפויות של ראשי הרשויות המקומיות ומשרד התחבורה, התחבורה הציבורית לא תשמש חלופה ממשית לפקקים, לתאונות הדרכים ולמצוקת החניה, ההולכים ומחמירים. כמו כן, אופן הניהול והביצוע כיום אינו צפוי לספק מענה לבעיות הצפויות בעתיד הנראה לעין. עולה אפוא הצורך בראייה כוללת של כלל צורכי המטרופולין, במיוחד נוכח חילוקי הדעות והקושי להגיע להסכמות בין כל הגורמים, ובכלל זאת הצורך בהקמת רשות מטרופולינית כגורם מתכלל בעל סמכויות כלפי הרשויות. על משרדי התחבורה והאוצר, נתיבי איילון ונת"י להאיץ פרויקטים אלו כדי לפתור את בעיית עומסי התנועה הכבדים - שצפויים עוד לגדול - לרווחת התושבים בתוך מטרופולין תל אביב-יפו ואלה המגיעים אליה מבחוץ מדי יום ביומו.

מבוא

מטרופולין תל אביב-יפו (להלן - המטרופולין) היא העמוסה והגדולה ביותר בישראל. היא משתרעת מנתניה בצפון ועד אשדוד בדרום ומודיעין-מכבים-רעות במזרח, ושטחה כ-1,500 ק"מ מרובעים (אורכה כ-60 ק"מ ורוחבה כ-30 ק"מ). המטרופולין מונה 254 יישובים[5], מהם 34 ערים, ובהן 3.7 מיליון תושבים - שהם 43% מאוכלוסיית ישראל. עד שנת 2040 אוכלוסיית המטרופולין צפויה לגדול לכדי 5.2 מיליון תושבים (לוח 1). במטרופולין ממוקמים 50% מכלל מקומות העבודה במדינה, וגם מסיבה זו חשיבותה רבה. לפי נתוני משרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה), בשנת 2016 בוצעו כ-6 מיליון נסיעות יומיות במטרופולין, שהן כמחצית מכלל הנסיעות שהתבצעו בישראל בשנה זו, ומתוכן רק כ-1.2 מיליון (שהן כ-20%) נעשו באמצעות תחבורה ציבורית (להלן - תח"צ)[6]. לפי תחזיות משרד התחבורה, בשנת 2040 מספר הנסיעות ביום עשוי להגיע לכדי 9 מיליון. לפי נתוני משרד התחבורה משנת 2015, כ-90% מהגודש בכבישי ישראל הוא בתוך המטרופולינים, והוא צפוי לגדול עד כדי כשל כללי של רשת הכבישים העורקית במטרופולין תל אביב-יפו בשעות השיא של הבוקר. משרד האוצר ומשרד התחבורה העריכו בשנת 2012 את הפסד התוצר בגין הפסד שעות אדם בגודש בכבישים ב-2% לפחות, ובמונחי עלות למשק אובדן של כ-15 מיליארד ש"ח בשנה במונחי תוצר לשנת 2010. אם לא יבוצע שינוי, בשנת 2030 אומדן הפסד התוצר צפוי לגדול לכדי 25 מיליארד ש"ח לשנה[7]. לפי אומדן של אובדן תוצר בשיעור 4% העריכו מואב ושרייבר (2017) כי אם לא יבוצע שינוי, עלות אובדן הזמן בגודש בשנת 2030 תסתכם כ-74 מיליארד ש"ח[8]. המטרופולין נחשבת לגדולה יחסית בקנה מידה עולמי, אולם יש פער אדיר בין מדינת ישראל ובין העולם המערבי מבחינת אורך התשתית הבלעדית לתחבורה ציבורית (להלן - זכות דרך בלעדית) הקיימת בה. מאפייני המטרופולין בהשוואה לערים באירופה מופיעים בלוח 1.

> מטרופולין תל אביב-יפו היא העמוסה והגדולה ביותר בישראל; יש בה 3.7 מיליון תושבים - שהם 43% מאוכלוסיית ישראל, ועד שנת 2040 היא צפויה לגדול ל-5.2 מיליון תושבים; ממוקמים בה 50% מכלל מקומות העבודה במדינה.

5 לפי נתוני הלמ"ס לשנת 2016.

6 מערכות התחבורה הציבורית בישראל כוללות שלושה אמצעים עיקריים: אוטובוסים, רכבות כבדות ומוניות שירות.

7 משרד האוצר ומשרד התחבורה, פיתוח התחבורה הציבורית, תכנית אסטרטגית, דצמבר 2012, עמ' 61 - 62.

8 על בסיס שיעור צמיחה ריאלי שנתי של 3%. לנימוקים של האומדן לאובדן תוצר בשיעור של 4% ראו עומר מואב ושני שרייבר, "כיצד ניתן לצמצם את הצפיפות בכבישים על ידי אימוץ אגרות גודש", המרכז הבינתחומי הרצליה, מכון אהרון למדיניות כלכלית, נייר מדיניות 2017.06, דצמבר 2017 עמ', 43-44.

לוח 1: **מאפייני מטרופולין תל אביב-יפו בהשוואה לערים באירופה**

	מטרופולין תל אביב-יפו 2014	מטרופולין תל אביב-יפו 2040	מטרופולין מדריד 2013	מטרופולין ברלין 2013
אוכלוסייה (מיליון)	3.7	5.2	5.3	4.5
נסיעות נוסע (מיליון ליום)	6	9	9.9	7.7
ברכב פרטי	4.8	6.7	5	4.2
בתחבורה ציבורית	1.2	2.3	4.9	3.5
בתחבורה ציבורית (%)	20%	26%	50%	46%
מספר קווי מתע"ן*-				
LRT/*BRT**	-	2 - 5	3	9
מטרו	-	-	12	10
רכבת פרברים	5	7	10	15

המקור: משרד התחבורה ומשרד האוצר, **תוכנית אסטרטגית לפיתוח מערכת תחבורה ציבורית עתירת נוסעים במטרופולין תל אביב-יפו,** 2016.

* מערכת תחבורה ציבורית עתירת נוסעים.

** LRT (Light Rail Transit) - רכבת קלה.

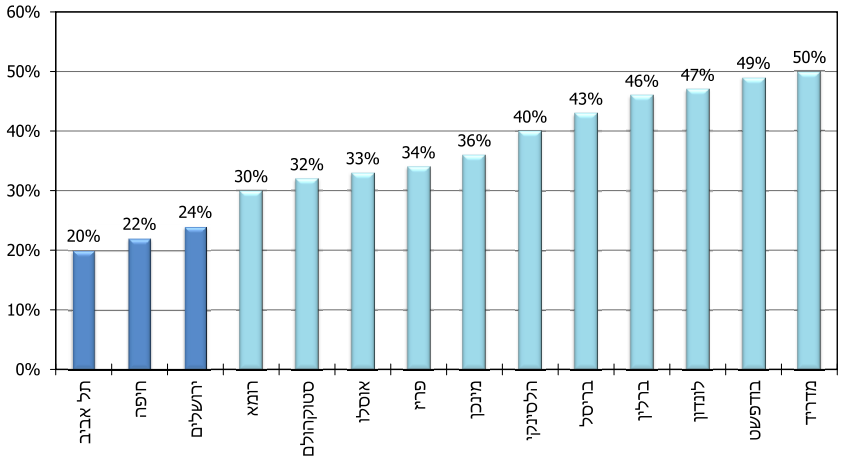
*** BRT (Bus Rapid Transit) – מערכת אוטובוסים מהירה.

מלוח 1 עולה כי מספר הקווים של מערכת תחבורה ציבורית עתירת נוסעים (להלן - מתע"ן) בשנת 2014 במטרופולין תל אביב-יפו (5 קווים) היה קטן באורח ניכר ממספר הקווים במטרופולין מדריד בשנת 2013 (כ-25 קווים) (כלומר רק כ-20% ממנה), למרות העובדה שגודל האוכלוסייה במטרופולין תל אביב-יפו היה כ-70% מגודל האוכלוסייה במטרופולין מדריד. כמות קווי מתע"ן במטרופולין תל אביב-יפו קטנה גם בהשוואה למטרופולין ברלין (רק כ-15% מכמות הקווים)[9], אף שאוכלוסיית מטרופולין תל אביב-יפו היא כ-82% מאוכלוסיית מטרופולין ברלין. עוד עולה מלוח 1 כי שיעור הנוסעים בתחבורה הציבורית במטרופולין תל אביב-יפו עומד על פחות ממחצית משני המטרופולינים האחרים (20% לעומת 50% ו-46% בהתאמה). גם בשנת 2040 שיעור הנוסעים בתח"צ במטרופולין תל אביב-יפו צפוי להיות נמוך במידה ניכרת (כ-26% בלבד) משיעור הנוסעים בתח"צ במטרופולינים מדריד וברלין, ושיעור קווי המתע"ן הצפויים (9 - 12) הוא 36% - 48% ממספר קווי המתע"ן במטרופולין מדריד ב-2013 (25 קווים) ו-26% - 35% ממספר קווי המתע"ן במטרופולין ברלין ב-2013 (34 קווים). שיעור

9 5 קווים במטרופולין תל אביב-יפו לעומת 34 במטרופולין ברלין.

הנסיעות בתח"צ במטרופולין ת"א כמו גם במטרופולינים חיפה וירושלים נמוך משיעור הנסיעות במטרופולינים נוספים באירופה, כמתואר בתרשים 1.

תרשים 1. **שיעור הנסיעות בתחבורה הציבורית במטרופולין תל אביב בהשוואה לערים באירופה**



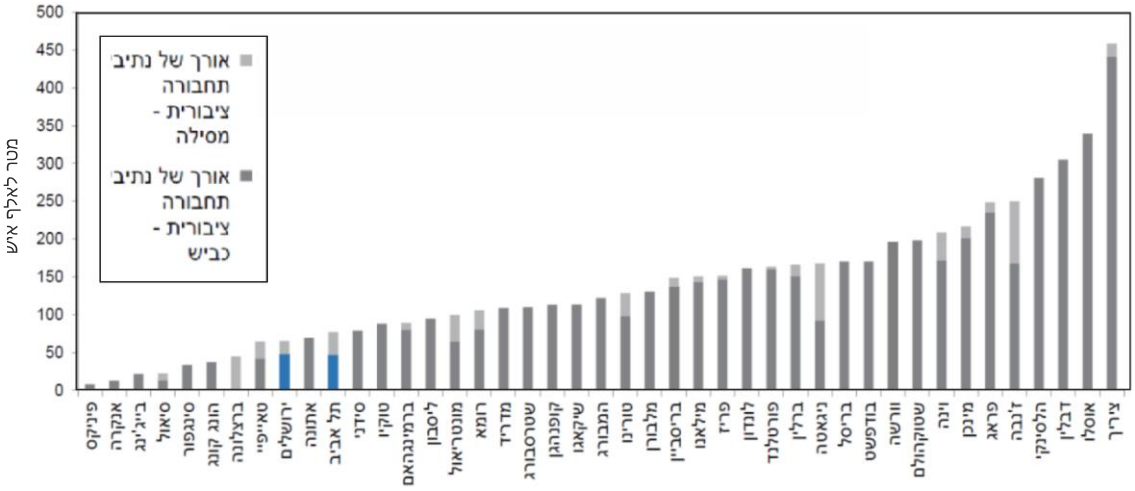
המקור: בנק ישראל, מצגת לכנסת ליום התחבורה הציבורית, יולי 2018.

על פי פרסומים שונים של משרד התחבורה ומתרשים 1 עולה, כי כיום בכל אזורי המטרופולין קיימת תלות מופרזת ברכב הפרטי, והיקף השימוש בתחבורה הציבורית נמוך יחסית. כ-80% מהנסיעות נעשות באמצעות רכב פרטי. נוסף על כך, קיים גודש גבוה ברשת הכבישים, בייחוד בשעות השיא, המצביע על בעיית קיבולת. הבעיה מקבלת משנה תוקף לנוכח העובדה שאין במטרופולין קרקע פנויה להרחבת כבישים. התחבורה הציבורית מבוססת ברובה על אוטובוסים, ואולם שירותי האוטובוסים סובלים מיעילות נמוכה, מחוסר קיבולת וממהירויות נסיעה נמוכות. אומנם השימוש ברכבת עלה בשנים האחרונות, אולם בשנת 2016 עדיין כ-87% מהנסיעות בתחבורה הציבורית במטרופולין תל אביב נעשו באוטובוסים. משרד התחבורה הגיע למסקנה כי הנזקים, ההפסדים וההשלכות של הגודש בכבישים יוקטנו רק אם יבוצע מעבר חד לתחבורה ציבורית יעילה, מהירה ובעלת קיבולת גבוהה. המעבר יתאפשר באמצעות שינוי הרגלי הנסיעה ופיתוח תשתיות תומכות תחבורה ציבורית ומערכות הסעת המונים. מערכת תחבורה ציבורית טובה תאפשר ניידות לכלל האוכלוסייה, תחזק את הקשר בין ערי המטרופולין, תחבר בין הערים בפריפריה למרכז המטרופולין ותיתן מענה הולם לבעיות הנגישות, הגודש, זיהום האוויר והבטיחות. אם התחזיות יתממשו, צפוי כי עד שנת 2040 מספר הנסיעות ביום במטרופולין תל אביב-יפו בתחבורה הציבורית יעלה מכ-1.2 מיליון לכ-2.3 מיליון.

במטרופולין תל אביב יש מחסור בנתיבי תחבורה ציבורית, ובהיעדר העדפה מספקת לאוטובוסים באמצעות סימון נתיבי תחבורה ציבורית עירוניים ובין-עירוניים, הם עומדים באותם הפקקים שבהם עומדים כלי הרכב הפרטיים.

כתוצאה מכך האוטובוסים אינם עומדים בלוחות הזמנים שלהם כמעט בקביעות ואינם מסיימים את המסלול בזמן. בתרשים 2 להלן מוצגת השוואה של אורך נתיבי התח"צ במטרופולין תל אביב ובין אורכם בערים גדולות בעולם.

תרשים 2. **אורך נתיבי התחבורה הציבורית במטרופולין תל אביב בהשוואה לערים בעולם (מטר לאלף איש).**



המקור: בנק ישראל, מצגת לכנסת ליום התחבורה הציבורית, יולי 2018.

לפי נתוני משרד התחבורה[10] וכעולה מתרשים 2, אורך נתיבי התחבורה הציבורית[11] לתושב במטרופולינים בישראל הוא בטווח שבין 25 ל-100 מטרים לאלף תושבים, לעומת כ-150 - 200 מטרים לתושב במרבית המטרופולינים בעולם שבהם תחבורה ציבורית מפותחת. המהירות הממוצעת של התחבורה הציבורית במטרופולינים בישראל נמוכה, ועומדת על כ-16 קמ"ש, לעומת המהירות הממוצעת של כ-25 קמ"ש בערים המפותחות שבהן אמצעי תחבורה מגוונים וזכות דרך בלעדית.

שניים מהפרויקטים התחבורתיים המרכזיים שנועדו לתת פתרון לגודש בכבישים במטרופולין הם פרויקט "מהיר לעיר"[12] - להקמת נתיבי העדפה לתחבורה

10 "תכנית אסטרטגית לפיתוח מערכת תחבורה ציבורית עתירת נוסעים במטרופולין תל-אביב - דו"ח מסכם 2016" (להלן - תוכנית אסטרטגית משנת 2016).

11 בזכות דרך בלעדית.

12 רשת רציפה של נתיבי העדפה עירוניים ומטרופוליניים לתחבורה ציבורית, אשר תשלים את מערכות הסעת ההמונים האחרות (אוטובוסים, רכבת ורכבת קלה) ותיצור שילוביות בין כלל האמצעים. ביצוע הפרויקט אינו מצריך אישורים סטטוטוריים, עלות ביצועו אינה גבוהה ביחס לפרויקטים תשתיתיים אחרים, וניתן לבצעו בזמן קצר יחסית.

ציבורית ואכיפה בהם - ופרויקט הנתיבים המהירים[13]. פרויקט מרכזי נוסף הוא הקמת מרכז בקרה למטרופולין, שמטרתו ניהול ושליטה של כל הכרוך בהעדפה לתחבורה ציבורית ולמערכות הסעת המונים, וניהול תנועה ושליטה ברמזורים[14].

פעולות ביקורת

בחודשים נובמבר 2017 - מרץ 2018 בדק משרד מבקר המדינה את פרויקט ההעדפה לתח"צ במטרופולין ("מהיר לעיר") ואת פרויקט הנתיבים המהירים במטרופולין (להלן- הפרויקטים). הבדיקה בוצעה במשרד התחבורה ובחברת נתיבי איילון בע"מ (להלן - נתיבי איילון). בדיקות השלמה נעשו בחברת נתיבי ישראל בע"מ (להלן - נת"י); במשרד האוצר - באגף התקציבים ובאגף החשב הכללי; וברשויות המקומיות: תל אביב-יפו, לוד, חולון, רמלה, רעננה וכפר סבא.

מעורבות חלקית של משרד התחבורה בניהול הפרויקטים

משרד התחבורה הוא מתווה המדיניות והמאסדר של ענף התחבורה. חברות ממשלתיות העוסקות בפיתוח תשתיות תחבורה כפופות לו מהבחינה המקצועית והמיניסטריאלית ומשמשות כזרוע ביצועית שלו. שתיים מחברות התשתית הן נת"י ונתיבי איילון. מינהל התכנון במשרד האוצר (להלן - מינהל התכנון) מבצע את הקידום הסטטוטורי של הפרויקטים שמנהלות חברות התשתית. משרד התחבורה אומנם יוזם את התהליך ומעורב בו, אך אינו נוטל חלק פעיל בקידום הסטטוטורי. הגורם האחראי במשרד התחבורה לתכנון ולניהול מערכות התח"צ הוא הרשות הארצית לתחבורה ציבורית (להלן - הרשות הארצית), שהוקמה בסוף 2013 על פי החלטת ממשלה משנת 2011 בנושא "הקמת רשות ארצית לתחבורה ציבורית ורשויות תחבורה מטרופוליניות"[15] (להלן - החלטת ממשלה מ-2011 בעניין רשויות מטרופוליניות). ברשות הארצית פועל האגף לתכנון, רישוי ותפעול תחבורה ציבורית האחראי, בין היתר, לתכנון קווי אוטובוסים, לרבות מסלולם ותדירותם. נוסף על כך, עד שנת 2016 פעל במסגרת הרשות הארצית

13 החוק מסמיך את שר התחבורה לקבוע נתיב חדש, שיהיה נתיב מהיר שבו ניתנת עדיפות לנסיעת תחבורה ציבורית, ויתרת הקיבולת באותם נתיבים, אם תהיה, תשמש לנסיעת רכב פרטי. הפרויקט מצריך אישורים סטטוטוריים וכולל מערכת של נתיבים מהירים ומתקני "חנה וסע" המשולבים במרכזי תחבורה, אשר יחד עם הנתיב המהיר הקיים יקיפו את כל דרכי הגישה המרכזיות למטרופולין תל אביב-יפו.

14 פרויקטים מרכזיים נוספים הם אוטוסטרדת אופניים, הרכבת הקלה ומערכת אוטובוסים מהירה (שבה קווי אוטובוסים רבי-קיבולת: Bus Rapid Transit - BRT).

15 החלטה 3988 של הממשלה ה-32 (18.12.11).

האגף לתכנון תחבורתי האחראי לתכנון תשתיות תחבורתיות ולתכנון תשתיות לתחבורה ציבורית. בשנת 2016 החליטה הנהלת משרד התחבורה להעביר את פעילות האגף למינהל התשתיות[16].

פרויקטים בתחבורה הציבורית הם מורכבים - הן בשל הצורך לתכנן במקביל תשתית, תנועה, תפעול השירות, תכנון שירותים משלימים, טכנולוגיה, שילוביות ברשת התחבורה ועוד, והן בשל ריבוי הגורמים המעורבים: יזמים, מתכננים והגורמים האחראים לתכנון הפרויקט, למימונו ולביצועו בפועל. פרויקט שעלותו יותר מ-3 מיליון ש"ח מחייב בדיקת כדאיות כלכלית-תחבורתית למשק.

בסוף שנת 2012 הכין משרד התחבורה, בשיתוף משרד האוצר, תוכנית אסטרטגית לפיתוח התח"צ (להלן - התוכנית האסטרטגית משנת 2012). בתוכנית מוצגים החסמים והבעיות המעכבים את פיתוח התחבורה הציבורית בישראל, ועיקרם הם אלו: (א) כושר תכנון וביצוע מוגבל של הפרויקטים בכל שלביהם (הטיפול בתחום הסטטוטורי, הכנת הפרויקט למכרז ולביצוע, תיאום בין כל הגורמים המעורבים); (ב) ריכוז רוב הסמכויות וההחלטות בידי משרד התחבורה ומשרד האוצר, ללא האצלת סמכויות לגורמים המטרופוליניים וללא תיאום מספק איתם; (ג) סרבול ואיטיות בתהליכי התכנון הסטטוטורי ובאישור הפרויקט.

נוכח האמור הומלץ בתוכנית האסטרטגית משנת 2012 לנקוט את הצעדים האלה: הקצאת תקציבים ומקורות מימון; שינוי המבנה הארגוני בענף, לרבות יצירת מבנה ארגוני היררכי במשרד התחבורה כגוף מקצועי מוביל; הכנת תוכנית אב ארצית לתחבורה, שתבחן את פיתוח התחבורה הציבורית בצורה כוללנית ומתכללת ושהגופים הסמוכים יפעלו במסגרתה; הקמת רשות תחבורה ציבורית מטרופולינית במטרופולין תל אביב-יפו; הגדלת כושר התכנון והביצוע ומצבת כוח האדם. גם בתוכנית אב כוללת לתחבורה בישראל ביבשה, בים ובאוויר משנת 2014 (להלן - תוכנית אב לתחבורה)[17] הומלץ על כמה פתרונות לבעיית הקידום הסטטוטורי של תוכניות: יצירת מתווה סטטוטורי מקוצר לחלק מהפרויקטים לפי קריטריונים שיוגדרו; הגדרת לוחות זמנים מחייבים לתהליכים סטטוטוריים שאינם בשליטת משרד התחבורה; איתור גורמי העיכוב העיקריים בתהליך הסטטוטורי; בחינת האפשרות של העברת נושאים בעלי אופי גיאוגרפי מוגבל להחלטות פנימיות של משרד התחבורה.

16 מינהל התשתיות אחראי להוצאה לפועל של פרויקטי תשתית בתחום התחבורה היבשתית ולעמידה ביעדי התקציב.

17 תוכנית אב היא מסמך אסטרטגי כולל שמטרתו להתוות את מדיניות פיתוח מערכות התחבורה לטווח הארוך, אך אינו סטטוטורי.

הביקורת העלתה כי למרות ההמלצות בתוכנית האסטרטגית משנת 2012 ובתוכנית אב לתחבורה מ-2014, משרד התחבורה אינו מוביל מקצועית את הפרויקטים. מאז הועבר האגף לתכנון תחבורתי למינהל התשתיות בשנת 2016, הרשות הארצית לתחבורה, המופקדת על תכנון, אסדרה, רישוי ותפעול של התחבורה הציבורית ברמה הארצית והמטרופולינית, אינה מעורבת בשני הפרויקטים שנבדקו, ומינהל התשתיות במשרד התחבורה מוביל אותם באופן בלעדי. יצוין כי האגף לתכנון, רישוי ותפעול תח"צ לא היה מעורב כלל בפרויקטים. כתוצאה מכך יעילות הפרויקטים ואיכותם עלולות להיפגע.

> הרשות הארצית לתחבורה אינה מעורבת בשני הפרויקטים שנבדקו, ומינהל התשתיות במשרד התחבורה מוביל אותם באופן בלעדי. כתוצאה מכך יעילות הפרויקטים ואיכותם עלולות להיפגע

בתשובה למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2018 (להלן- תשובת משרד התחבורה) כתב משרד התחבורה, כי "מינהל תכנון ופיתוח תשתיות עובדים בצוותים משותפים ובאופן שוטף יחד עם הרשות הארצית לתחבורה ציבורית אשר הכינה תכנית תפעולית מפורטת לכלל הפרויקטים בתכנית מהיר לעיר המותאמת לפרויקטי התשתית. אגף תכנון תחבורתי שבמנהל תשתיות (להלן - אגף תכנון תחבורתי) שותף לתכנון הנתיבים המהירים ולקביעת הנחיות מפורטות לצירי העדפה לתחבורה ציבורית בכלל ולמהיר לעיר בפרט. התכנון המוקדם והמפורט של כל חבילות העבודה נדרשות לקבל אישור של אגף תכנון תחבורתי במשרד".

משרד מבקר המדינה מעיר כי על אף תזכורות חוזרות ונשנות, משרד התחבורה לא המציא אסמכתאות לטענותיו האמורות לעיל.

נתיבי העדפה לתחבורה ציבורית במטרופולין תל אביב-יפו ("מהיר לעיר")

רקע

עקב הצורך לשיפור ולייעול תשתיות התחבורה הציבורית בטווח הקצר, החליט משרד התחבורה בשנת 2012 לקדם את פרויקט "מהיר לעיר" למתן העדפה לאוטובוסים במטרופולין תל אביב-יפו באמצעות הקמת רשת רציפה של נתיבי העדפה עירוניים ומטרופוליניים לתחבורה ציבורית, אשר תשלים את מערכות הסעת ההמונים האחרות (אוטובוסים, רכבת ורכבת קלה) ותיצור שילוביות בין כלל האמצעים. נתיבי ההעדפה יאפשרו תנועה חופשית של אוטובוסים, וכפועל יוצא - הגדלת מהירות נסיעתם, שתגביר את הביקוש לתח"צ על פני הרכב הפרטי. יתרונות הפרויקט הם בכך שביצועו אינו מצריך אישורים סטטוטוריים, עלות ביצועו אינה גבוהה ביחס לפרויקטים תשתיתיים אחרים, וניתן לבצעו בזמן קצר יחסית. ההעדפה היא בהיבטי התשתית, ניהול התנועה וההפעלה, והפרויקט כולל בין היתר את המרכיבים האלה: הקמה של נתיבי העדפה לתחבורה ציבורית; אמצעים טכנולוגיים לשיפור רמת השירות בתחבורה הציבורית; תשתיות תומכות תח"צ (סככות, תאורה, מפרצים, שילוט, צביעת

נתיב תחבורה ציבורית (להלן - נת"צ), חידוש אספלט וכו'); העדפה ברמזורים לתחבורה ציבורית[18]; אכיפה והתאמות נדרשות לעידוד השימוש בתחבורה ציבורית בנתיבים המתאימים לכך בערי המטרופולין, בין היתר על חשבון הנתיבים המיועדים לשימוש הרכב הפרטי ומקומות החניה. עקרונות הפרויקט, אשר הוצגו בראשית שנת 2014, הם אלה: תוכנית הניתנת ליישום בתוך חמש שנים, מוסכמת על דעת הרשויות המקומיות הרלוונטיות וכוללת רציפות במידת האפשר.

הפרויקט כולל נתיבי העדפה בתוך הערים (להלן - נתיבי העדפה עירוניים) ונתיבי העדפה בין-עירוניים. משרד התחבורה מקדם את תוכנית ההעדפה לתח"צ בתוך הערים באמצעות נתיבי איילון ובדרכים הבין-עירוניות באמצעות נת"י. לפי הערכות עדכניות של משרד התחבורה, הפרויקט מיועד ליישום עד סוף 2021[19].

באוגוסט 2015 נחתם סיכום תקציבי בין משרד התחבורה לבין משרד האוצר לשנים 2015 - 2016 (להלן - הסיכום התקציבי). סיכום זה כולל בין היתר מימון תוכנית לשיפור התחבורה הציבורית נוכח ההכרה בתרומתם של פרויקטים תחבורתיים לצמיחה כלכלית, לצמצום פערים ולתמיכה ביעדים לאומיים. התוכנית המתוקצבת כוללת גם את "מהיר לעיר" ונתיבים מהירים במטרופולין.

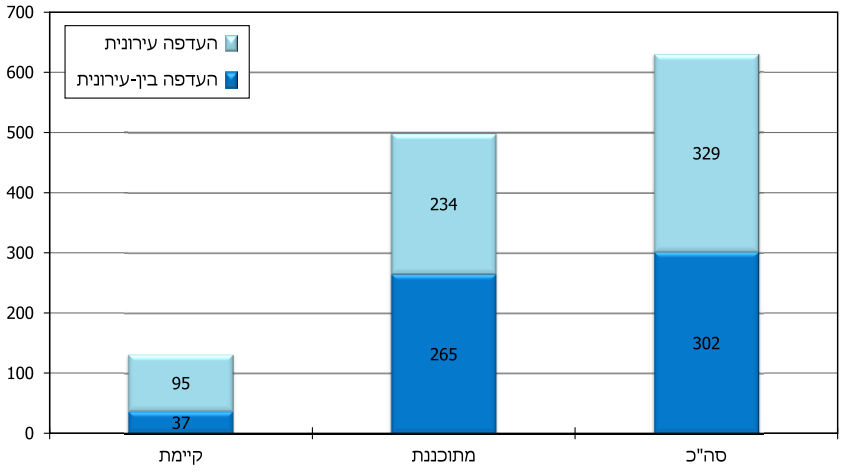
בתכנון המוקדם הוערכה עלותה של תוכנית "מהיר לעיר" בכ-3 מיליארד ש"ח. תקצוב הפרויקט הותנה בחתימה על הסכם פרטני עם כל רשות מקומית בנוגע לנתיבי ההעדפה על ידי מורשי החתימה במשרד התחבורה וברשות המקומית. משרד התחבורה היה אמור לגבש תוכנית רב-שנתית לכל נתיבי ההעדפה הבין-עירוניים במטרופולין תל אביב-יפו, ולתשתיות תומכות תח"צ בכלל הכבישים הבין-עירוניים - עד 31.12.15.

בתרשים 3 להלן מוצגים סך הקילומטרים של נתיבי ההעדפה הקיימת והמתוכננת מ-2015.

18 לביקורת על היעדר העדפה ברמזורים לתחבורה ציבורית בפרויקט ראו להלן בפרק "אי-מתן העדפה ברמזורים".

19 על פי חוברת תוכניות העבודה של כלל פרויקטי תשתית התחבורה בישראל לשנת 2017.

תרשים 3: **העדפה קיימת ומתוכננת, חד-כיווני (בק"מ)**



המקור: מצגת לשר התחבורה מיוני 2015.

מתרשים 3 עולה כי לפי תכנון משרד התחבורה משנת 2015, נתיבי ההעדפה שתוכננו אז היו צפויים להוסיף כ-499 ק"מ של נתיבי העדפה, שהם פי ארבעה בערך מאורך נתיבי ההעדפה הקיימים (כ-132 ק"מ)[20].

ראשי הערים[21] הבהירו בתשובותיהם למשרד מבקר המדינה כי הם רואים חשיבות רבה בקידום התחבורה הציבורית בעריהם ופועלים לשם כך בשיתוף פעולה עם הגורמים הרלוונטיים.

היעדר המלצות לתכנון נתיבי העדפה לתח"צ במשך שנים רבות

כבר בתוכנית האסטרטגית משנת 2012 תכננו משרדי התחבורה והאוצר להקים מרכז שליטה ובקרה מטרופולינית, אשר יהיה אחראי לתפקוד המערכת כרשת משולבת, וכן להקים רשת העדפה לאוטובוסים בנתיבים ובצמתים להעלאת מהירות הנסיעה. בתוכנית האב לתחבורה הובהר כי יש לפעול להעלאת האטרקטיביות של התחבורה הציבורית בהשוואה לרכב הפרטי, ולשם כך הומלץ בין היתר על הקצאת נתיבי העדפה בלעדיים לנסיעת תחבורה ציבורית ובהם נת"צים, מסלולי תחבורה ציבורית (להלן - מת"צים) ורחובות לתחבורה

20 משנת 2015 חלו שינויים בתוכנית, כפי שמפורט בפרקים להלן: "אי-השתתפות של רשויות מקומיות בתוכנית", "שיעור נמוך של נתיבי העדפה מוסכמים", "אי-עמידה ביעדי תוכנית תחבורה בת קיימא להפחתת מקומות החניה", "פגיעה ברציפות נתיבי ההעדפה לתח"צ", "יישום חלקי של התוכנית בערים מרכזיות במטרופולין", "נתיבי העדפה לתחבורה ציבורית בכבישים בין-עירוניים".

21 רחובות, בת ים, ראשון לציון, לוד, נתניה, הרצליה, גבעתיים, רמת גן, קריית אונו, חולון, מודיעין-מכבים-רעות, רעננה, כפר סבא ואור יהודה.

ציבורית (להלן - רת"צים)[22] - גם על חשבון נתיבי תנועה לרכב הפרטי ומקומות חניה - ועל אכיפה מוגברת בהם.

רק באפריל 2015, בדיון שנערך בראשות מנכ"ל משרד התחבורה דאז, ובהשתתפות סמנכ"לית תשתיות דאז ומנכ"לית משרד התחבורה במועד עריכת הביקורת, גב' קרן טרנר, ונציג אגף תקציבים (להלן - דיון מנכ"ל משרד התחבורה מאפריל 2015), הוצגו תוכניות[23] לפיתוח נתיבי העדפה עירוניים ובין-עירוניים במטרופולין. בתום הישיבה סיכם המנכ"ל דאז, בין היתר, כי המלצות לתכנון נתיבי העדפה יגובשו על ידי אגף תכנון תחבורתי וצוין הצורך להנחות את צוותי המתכננים להתקדם בתוכנית בשלבים, בתיאום עם הרשויות המקומיות.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה כתב משרד התחבורה כי הוא פועל במלוא המרץ לקידום צירי העדפה לתח"צ, וכי הוא פועל הן בהיבטי תכנון והן בקידום ביצוע צירי העדפה לתח"צ מול הרשויות המקומיות וחברות התשתית במסגרת "מהיר לעיר" ובמסגרות אחרות. עוד הוסיף וטען משרד התחבורה כי תהליכי התכנון הם ארוכים ומורכבים, וכן דורשים התאמות ובקשות המגיעות מהרשויות המקומיות, מוסדות התכנון וגופי תשתית אחרים, ושעל אף מורכבות הפרויקטים ישנה התקדמות ממשית.

> משרד התחבורה לא השלים גיבוש המלצות לתכנון של נתיבי העדפה, וכתוצאה מכך קודמה התוכנית בתקופה זו ללא המלצות, דבר המעלה ספקות בנוגע לאיכותה ולבטיחותה

נמצא כי אף שכבר בשנת 2012 הועלה הצורך בקידום תוכנית להעדפה לתחבורה ציבורית, כשלוש שנים אחר כך, בשנת 2015, התוכנית להעדפת תח"צ הייתה רק בשלב הפיתוח. עוד נמצא כי משרד התחבורה לא השלים גיבוש המלצות לתכנון של נתיבי העדפה, וכתוצאה מכך קודמה התוכנית בתקופה זו ללא המלצות, דבר המעלה ספקות בנוגע לאיכותה ולבטיחותה.

תוכנית "מהיר לעיר" בנתיבים עירוניים

אי-השתתפות של רשויות מקומיות בתוכנית

על פי פקודת העיריות [נוסח חדש][24], הרשות המקומית היא האחראית לפיתוח, לסלילה ולאחזקה של כבישים, מדרכות, תמרורים ומתקני תחבורה בתחומה. תקציב משרד התחבורה הוא אחד המקורות האפשריים למימון פרויקטים תחבורתיים המבוצעים על ידי הרשויות המקומיות.

22 לפי ריכוז הנחיות לתמרור נתיבי העדפה לתחבורה ציבורית של משרד התחבורה ממאי 2017, הסדר ההעדפה יכול לחול על מסלול או רחוב שלמים, על כיוון הנסיעה (נת"צ נגדי) או על חלק מהנתיבים (נת"צ). נתיב ההעדפה יכול להיות ימני או שמאלי.

23 על בסיס הצעות שהגישו 17 ערים בשנת 2011 במסגרת "קול קורא לעיר בת קיימא", ועל בסיס קריטריונים שקבע משרד התחבורה, שהמרכזיים בהם היו - החלק היחסי של הנוסעים בתח"צ מכלל הנוסעים בנתיב התנועה ורמת הגודש הקיימת בנתיב.

24 סעיפים 249(3), 249(11).

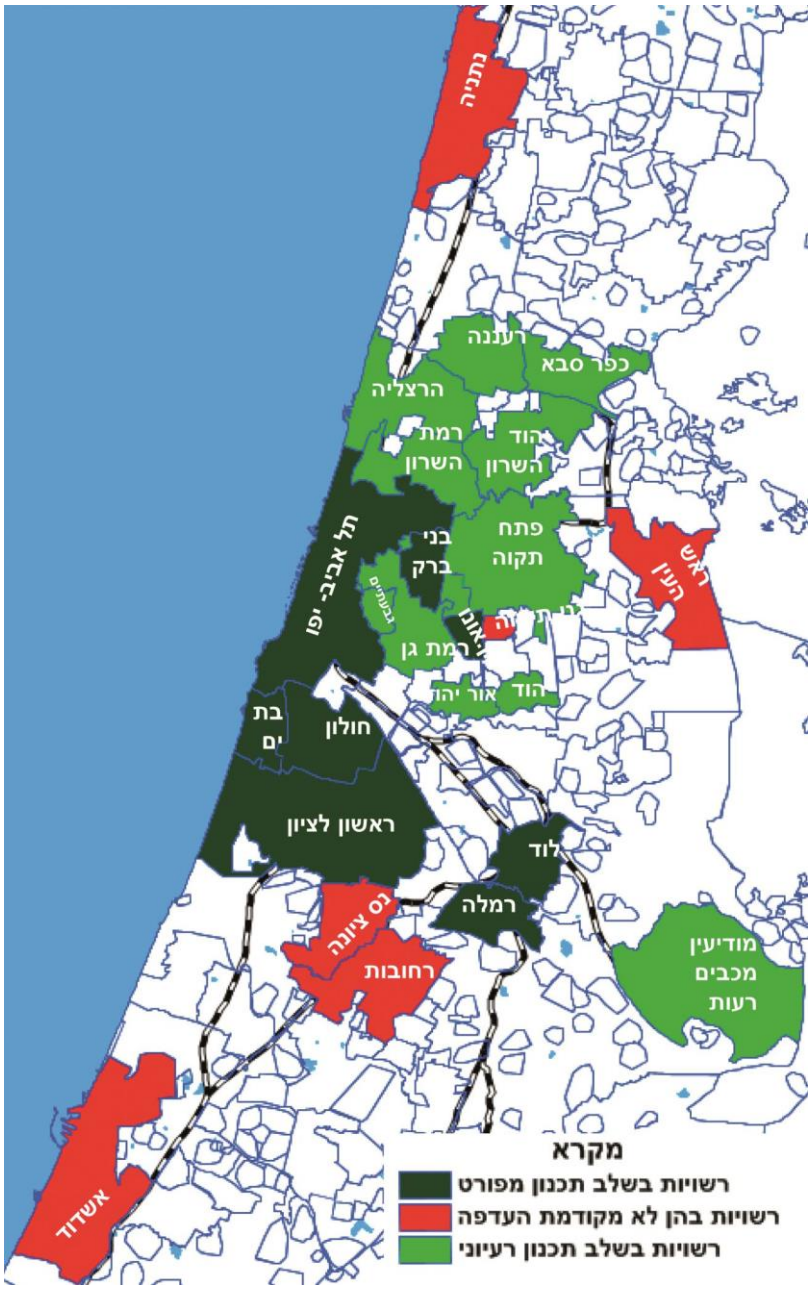
תוכנית "מהיר לעיר" בנתיבים העירוניים גובשה בשנים 2012 עד 2015 על בסיס הצעות שהגישו 17 ערים בשנת 2011 במסגרת "קול קורא לעיר בת קיימא"[25], ועל בסיס קריטריונים שקבע משרד התחבורה, שהמרכזיים בהם היו - החלק היחסי של הנוסעים בתח"צ מכלל הנוסעים בנתיב התנועה ורמת הגודש הקיימת בנתיב.

עד שנת 2015 היו במטרופולין 26 רשויות אשר משרד התחבורה ונתיבי איילון סברו שראוי לקדם בהן העדפה לתח"צ. אולם בתוכניות מאוחרות יותר רק 20 מהן נכללו במסגרת פרויקט "מהיר לעיר" לרבות קידום הליכי תכנון (מפה 1): תל אביב-יפו, רמת גן, גבעתיים, פתח תקווה, אור יהודה, רמת השרון, כפר סבא, הרצליה, בת ים, רמלה, לוד, חולון, הוד השרון, קריית אונו, בני ברק, רעננה, ראשון לציון, מודיעין-מכבים-רעות, גבעת שמואל ויהוד-מונוסון. בשש הערים הנותרות לא קודמה העדפה לתח"ץ במסגרת פרוייקט "מהיר לעיר". למשל, ברחובות (ובנס ציונה) - עקב תכנון בעבר של הקו הכחול של הרכבת הקלה, ובנתניה עקב תכנון הקו הכתום של הרכבת הקלה ותכנון "רה-ארגון" של התח"צ בעיר[26].

25 הצעות שהגישו רשויות במטרופולין תל אביב, שכללו בין השאר רשת של נתיבים שבהם העדפה לתחבורה ציבורית, על פי המלצת הרשויות המקומיות עצמן.

26 משרד התחבורה ונתיבי איילון החליטו שלא לקדם העדפה לתח"ץ גם בערים אשדוד, ראש העין וגני תקווה מהטעמים האלה: באשדוד קודמה העדפה במסגרת פרויקט עיר בת-קיימא, ובראש העין תוכנן הסכם גג של אלפי יחידות דיור, שכלל גם תשתיות תחבורה ותח"צ. לא נמצאו נימוקים להחלטה שלא לכלול את גני תקווה בפרויקט.

מפה 1: **מפת רשויות במטרופולין בעלות הצדקה להעדפה לתח"צ**



המקור: מצגת משרד התחבורה בנושא "מהפיכת תשתיות התחבורה בישראל", יוני 2015.

עיריית רחובות הסבירה בתשובתה מיולי 2018 כי בעבר הייתה כוונה לקדם את הקו הכחול של הרכבת הקלה, ולכן העיר לא זכתה להיכלל בפרויקט "מהיר לעיר". אבל ב-2017 החליט משרד התחבורה לבטל את הקו הכחול עקב קשיים שהציבו הרשויות המקומיות שלאורך הקו, וכעת נותרה רחובות ללא פתרון תחבורתי משמעותי בעתיד הנראה לעין. העירייה הגישה בקשה לנתיב העדפה ברחוב הרצל בעיר ומשרד התחבורה אישר, אבל חיבורו עם העיר נס ציונה ישתלב בדרך ללא העדפה, ולכן יעילותו תהא מוגבלת. עוד ציינה העירייה כי כיום העירייה מקדמת תכנון של קרוב ל-30,000 יחידות דיור ויותר מ-3 מיליון מ"ר תעסוקה ומסחר, ללא סיוע ממשלתי לקידום פרויקטים של תח"צ ותחבורה פרטית; אבל העירייה תיאלץ לעצור את הבנייה, על מנת שלא יוקמו שכונות בלי רמת שירות תחבורתית נאותה.

עיריית נתניה הסבירה בתשובתה מיולי 2018 כי נתניה לא נכללה בפרויקט "מהיר לעיר" כיוון שנכללה בפרויקט ה-BRT - מערכת אוטובוסים מהירה - שאינו מיושם ומתוקצב שנים רבות. עוד ציינה העיריה כי היא פועלת שנים רבות לקידום פתרונות תחבורה ציבורית. היא הוסיפה כי היא פועלת עצמאית במגבלותיה לעדכון תוכנית האב לתחבורה, אשר תכלול תוכנית אם לתחבורה ציבורית, וכי בימים אלה מיושמת "תוכנית הרה-ארגון" של מערך התח"צ, שבמסגרתה יקודמו פתרונות מסופי קצה ושינוי במערך קווי התחבורה הציבורית בעיר.

על משרד התחבורה ונתיבי איילון לשקול להוסיף רשויות מקומיות נוספות, כגון נתניה ורחובות, לפרויקט "מהיר לעיר", בהתחשב בשינויים בפרויקטים האחרים. זאת על מנת לפתור את מצוקת העומסים בערים אלה ולחברן ליתר ערי המטרופולין המשתתפות בפרויקט.

בחודשים אפריל, אוגוסט ודצמבר 2016 חתמו משרד התחבורה ונתיבי איילון הסכמים לניהול, לתכנון ולביצוע עבודות בתחומי הרשויות המקומיות במסגרת פרויקט "מהיר לעיר" עם 17 רשויות מקומיות. משרד התחבורה ונתיבי איילון לא הגיעו להסכמות עם עיריות גבעת שמואל, מודיעין-מכבים-רעות ויהוד-מונוסון. למשל, בנוגע למודיעין-מכבים-רעות הסבירה נתיבי איילון למשרד מבקר המדינה כי בזמן ייזום פרויקט "מהיר לעיר" קודם במקביל פרויקט "רה-ארגון" לתח"צ ביישוב, אשר כלל גם בחינת נתיבי העדפה, ולכן לא נכלל במסגרת פרויקט "מהיר לעיר".

בתשובת נתיבי איילון למבקר המדינה מיולי 2018 (להלן - תשובת נתיבי איילון מיולי 2018) הדגישה החברה כי לא ניתן לבצע את הפרויקט בשטח רשות מקומית ללא קבלת הסכמתה לכך וללא שיתוף פעולה מלא עימה בכל שלבי התכנון והביצוע של הפרויקט. לנוכח האמור, כל ההסכמים עם הרשויות המקומיות נחתמו לאחר משא ומתן ארוך וממושך שנערך עימן ומתוך עמדת כוח מובנית של הרשויות המקומיות בעניינים אלה.

באי-השתתפות עיריות גבעת שמואל, מודיעין-מכבים-רעות ויהוד-מונוסון בפרויקט נמנעו קידום השימוש בתח"צ ושיפור רמת השירות לתושבי עיריות אלה, וכן צומצמה התועלת של הפרויקט למטרופולין כולה.

עיריית גבעת שמואל כתבה בתשובתה מיולי 2018 כי סירבה להשתתף בפרויקט כיוון שנתיבי העדפה המתוכננים בעיר יפגעו בתושבי העיר, לא יפתרו את בעיות העומסים והתחבורה הציבורית בעיר ואף יחמירו אותן.

בתשובתה מיולי 2018 כתבה עיריית מודיעין-מכבים-רעות כי משרד התחבורה החליט לא לכלול אותה בתוכנית, וכי לא הוזמנה להמשיך להשתתף בה. עוד הוסיפה העירייה כי תשמח לכל הצעה לשיפור התחבורה הציבורית מהעיר למטרופולין תל אביב, כולל צירופה לתוכנית זו.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה, לנתיבי איילון ולעיריות גבעת שמואל, מודיעין-מכבים-רעות ויהוד-מונוסון, כי לאור החשיבות והתועלת הטמונות בקידום נתיבי ההעדפה לרשויות בפרט ולמטרופולין בכלל, ראוי כי ימצאו דרכים להגיע להסכמות לקידום התוכניות בתחומיהן. זאת בייחוד במודיעין-מכבים-רעות, אשר הביעה את נכונותה להצטרף לפרויקט.

בתשובתו כתב משרד התחבורה כי עשה כל שביכולתו כדי לצרף את כלל הרשויות הרלוונטיות לפרויקט, והוא שואף להכניס ככל היותר רשויות לתוכנית. גיוס 17 רשויות לפרויקט הוא הישג מרשים, ולתקוותו יצטרפו אליו בהמשך רשויות נוספות. המשרד הוסיף כי האגף לרשויות מקומיות עושה בימים אלה מאמצים רבים לאישור סל תקציבי נוסף לנתיבי העדפה במימון מלא מול משרד האוצר ומול כלל הרשויות המקומיות. עוד הוסיף כי תוכנית "מהיר לעיר" היא צעד ראשון ומשמעותי לקידום תחבורה ציבורית במטרופולין תל אביב, אך אינה התוכנית היחידה שבה מקודמים צירי העדפה, וגם במסגרת תוכניות העבודה העירוניות שהוא מתקצב ניתנת עדיפות לפרויקטים המעודדים שימוש בתחבורה ציבורית, ובכללם צירי העדפה.

באי-השתתפות עיריות גבעת שמואל, מודיעין-מכבים-רעות ויהוד-מונוסון בפרויקט נמנעו קידום השימוש בתח"צ ושיפור רמת השירות לתושבי עיריות אלה, וכן צומצמה התועלת של הפרויקט למטרופולין כולה

יכולת מוגבלת לאכיפת ההסכמים עם הרשויות

משרד התחבורה משתתף במימון רכיבים תחבורתיים שבתחום זכות הדרך המאושרת של הפרויקטים שהוא מאשר. שיעור ההשתתפות לסלילת תשתית תחבורה ציבורית הוא בדרך כלל עד 85% מעלות הרכיבים המוכרים על ידי משרד התחבורה או שיעור השתתפות המשרד בפרויקטי בטיחות - הגבוה שבהם. בפרויקט "מהיר לעיר" משרד התחבורה נושא בעלות הפרויקט כולו.

בסיכום התקציבי נקבעה נוסחה לניקוד התנהלות הרשות המקומית, ובהתאם לניקוד נקבע התמריץ שיוענק לה, בשיעור של עד 15% נוספים מעבר לעלות הפרויקט. לתמריץ נקבעה רשימה סגורה של אפשרויות שימוש: (1) העלאת

סטנדרט רכיבי הפרויקט (ריצוף, גינון, תאורה, גדרות וכו'); (2) שדרוג חניונים בעיר; (3) פרויקטים תחבורתיים אחרים ברחבי העיר (לרבות שבילי אופניים). להסכמים בין משרד התחבורה ונתיבי איילון לבין הרשויות צורפו הקריטריונים והנוסחה לחישוב התמריצים הכספיים שיינתנו לרשויות המקומית, לפי החלוקה הזו: (1) תמריץ בגין מועד החתימה על הסכם (עד 4%) - רשויות שיחתמו עד סוף אפריל 2016 יקבלו תמריץ של 4% מאומדן עלות הפרויקט; רשויות שיחתמו עד סוף אוגוסט 2016 יקבלו 2% מהאומדן; ואלה שיחתמו עד סוף דצמבר 2016, יקבלו 1% מאומדן עלות הפרויקט[27]; (2) תמריץ לעומק ההעדפה (עד 4% נוספים) - עומק ההעדפה נקבע בנוסחה בהתאם למידה שבה הרכיבים הבאים נכללים בתכולת הפרויקטים: נתיבי העדפה מועדפים (שמאליים, נת"צים נגדיים ורת"צים), ביטול חניות לרכב פרטי, ביטול פניות שמאליות; (3) תמריץ לשיתוף פעולה בקידום הפרויקט (עד 7% נוספים) - התמריץ יינתן, בין היתר, בהתאם לעמידה בלוחות הזמנים להשלמת אבני הדרך שנקבעו בהסכם שנחתם עם הרשות, וכן להשלמת הפרויקט כולו. מדדי שיתוף הפעולה חולקו לשלוש קבוצות בהתאם להתקדמות הפרויקט: שלב 1 - מינוי רפרנטים לפרויקט; שלב 2 - חתימה על אישורים; שלב 3 - מסירה. התמריץ האמור יינתן רק לאחר פתיחת הפרויקט לתנועה, וחריגות מתקציב הפרויקט יקוזזו מסכום התמריץ.

בתשובת נתיבי איילון מיולי 2018 הסבירה החברה כי הרציונל בבסיס ההסכמים עם הרשויות הוא מחד ויתורים משמעותיים מצד הרשויות המקומיות על שימושים מוניציפליים בצירי התנועה המרכזיים שבשטחן (ביטול פניות וחניות, ביטול נסיעת רכבים פרטיים ועוד), ומאידך קבלת מימון מלא ממשרד התחבורה לביצוע הפרויקט, אשר יביא לשיפור משמעותי במערך התחבורה הציבורית במטרופולין. עוד ציינה החברה כי נוכח הוויתורים המשמעותיים הנדרשים על ידי הרשויות המקומיות, ומתוך הבנת הקשיים הנלווים אליהם, נדרשו משרד האוצר ומשרד התחבורה להציע לרשויות המקומיות חבילת תמריצים בהתאם למידת השתתפותן בפרויקט.

> הרשויות יכולות בכל עת לעכב את ביצוע הפרויקט בתחומן, ואף לחזור בהן מהסכמתן ולהפסיק באופן חלקי או מלא את ביצועו

משרד מבקר המדינה העלה כי יכולת האכיפה של הגופים האמורים על הרשויות לקיים את ההסכמים מוגבלת, שכן ההסכמים עם הרשויות כוללים סנקציה מפורשת אחת בלבד: אי-קבלת התמריץ[28]. לא נקבעו סנקציות מוסכמות נוספות למקרה של הפרת ההסכם או של ביטולו. לפיכך, הרשויות יכולות בכל עת לעכב את ביצוע הפרויקט בתחומן, ואף לחזור בהן מהסכמתן ולהפסיק באופן חלקי או מלא את ביצועו[29].

27 התמריץ ניתן בגין חתימה על הסכם הכולל תוכנית עבודה לביצוע נתיבי ההעדפה, המתבססת על תכנון מתקדם וכוללת בין היתר מחויבות ללוחות זמנים ולאכיפה בנתיבי העדפה בעניין נסיעת כלי רכב שאינם מורשים.

28 מלבד הסעדים הנוספים העומדים לצדדים בהתאם לדיני החוזים הרגילים, לרבות האפשרות להגיש, במקרה הצורך, תביעות כספיות ותביעות לאכיפה.

29 לפירוט ממצאים על עיכובים בקידום הפרויקט, לרבות בשנת בחירות, העלולים להשפיע על קידום ההסכם או ביטולו, ראו להלן בפרק "עיכובים בלוחות הזמנים לביצוע הפרויקט".

בתשובתה לעיל כתבה נתיבי איילון כי הסנקציה של הפחתת התמריצים או שלילתם הינה בעלת משמעות רבה עבור הרשויות, והתמריצים האמורים שימשו לעיתים שיקול מכריע מבחינת הרשויות להתקשר בהסכמים אלו. עוד ציינה החברה כי בהסכמים נקבע מנגנון של קיזוז סכומים שתהא חייבת הרשות למשרד התחבורה ו/או לנתיבי איילון מכוח ההסכם, לרבות כתוצאה מהפרתו או ביטולו מכל סכום ו/או תשלום לו תהיה זכאית הרשות ממי מהן ובכל עניין שהוא.

בתשובה של משרד התחבורה צוין כי "ההסכמים שנחתמו עם הרשויות הם הסכמים וולונטריים וכלל הרשויות המקומיות נכנסו לפרויקט 'מהיר לעיר' מבחירה. חלק מהמוטיבציה של הרשויות לחתום על ההסכם מורכב מתמריצים שהוכנסו ע"י משרד התחבורה להסכם ונועדו לקדם את היעדים של משרד התחבורה במסגרת הסכמים אלו. התכנית מתבססת על כך שהרשויות המקומיות בחרו להיכנס להסכמים הללו מתוך הבנה שנתיבי העדפה לתחבורה ציבורית הם אינטרס של התושבים שלהן. המנוף האפקטיבי ביותר מול ראשי הרשויות הוא פרסום ומימוש התכנית".

משרד מבקר המדינה מעיר לחברת נתיבי איילון ולמשרד התחבורה כי המשמעויות התחבורתיות והכלכליות[30] של פגיעה בתוכנית ההעדפה לתח"צ במטרופולין הן גדולות ובעלות השלכות רוחביות ברמת המטרופולין, וכי הסנקציה של אובדן התמריץ לרשות המקומית אינה חזקה דיה למניעת פגיעות אלו. לפיכך נכון יהיה כי משרד התחבורה יבחן בפרויקטים עתידיים דרכים אפקטיביות יותר לאכיפת ההסכמים שהוא עורך עם הרשויות המקומיות לקידום פרויקטים תחבורתיים ולגיוס כלל הרשויות הרלוונטיות לפרויקטים.

בעיות בעבודה מול רפרנט בעיריית תל אביב - יפו

מינוי איש קשר ייעודי (רפרנט) ברשות המקומית, אשר ירכז ויקדם את הטיפול בפרויקט "מהיר לעיר", הוא תנאי הכרחי לקידום הפרויקט ולהצלחתו. חשיבות מינוי רפרנט עולה גם מהחלטת הממשלה מאוגוסט 2016, הקובעת כי על הממונה על התקציבים, בשיתוף עם מנכ"לית משרד התחבורה ומנכ"ל משרד הפנים, לבחון ולגבש במידת הצורך מנגנון להשתתפות בעלות השכר של עובד הרשות המקומית שישמש כאיש קשר לפרויקטי תשתית לאומית ומקדם

30 משרד האוצר ומשרד התחבורה העריכו בשנת 2012 את הפסד התוצר בגין הפסד שעות אדם בשל הגודש ב-2% לפחות ובמונחי עלות למשק, אובדן של כ-15 מיליארד ש"ח בשנה במונחי תוצר 2010. אם יישאר המצב ללא שינוי ב-2030 צפוי לגדול אומדן הפסד התוצר לכ-25 מיליארד ש"ח לשנה. לחישוב זה ולחישובים נוספים ראו הפרק "פעולות הממשלה להפחתת השימוש בכלי רכב פרטי באמצעות תמריצים כלכליים". אף שהחישוב מתייחס לכלל המשק, גודלו ומרכזיותו של מטרופולין ת"א מראים כי הנזק הכלכלי מגודש במטרופולין גבוה משמעותית מהפסד התמריץ לרשויות המקומיות.

הפרויקט ברשות המקומית. משרד התחבורה ונתיבי איילון התנו מתן חלק מהתמריצים לרשויות המקומיות במינוי רפרנט.

בספטמבר 2016 מינתה עיריית תל אביב-יפו רפרנט לקידום הפרויקט[31]. בדצמבר 2017 כתבה נתיבי איילון לעיריית תל אביב-יפו את הדברים האלה: "כפי שסוכם פעמים רבות בעבר, וכפי שאנו פועלים מול יתר 16 הרשויות במטרופולין ת"א, על צוות 'מהיר לעיר' לעבוד מול רפרנט אחד של העירייה המרכז את כל הערות העירייה. למרות הסכמה זו, עדיין פועלת עיריית תל אביב במתכונת בה לכל ישיבה מזומנים גורמי מקצוע רבים, ללא גורם אחד שמרכז את הדעות השונות. התנהלות זו מביאה להתנהלות לא עניינית בה נשמעות דעות שונות בכל נושא ללא הכרעה וקבלת החלטות מצד העירייה, תכניות שכבר התקבלה בהן הסכמה על חתך נפתחות שוב ושוב לדיון והדבר מקשה עלינו לרכז את התכנון מול העירייה ולקדמו וכמובן שפוגע בלוחות הזמנים של הפרויקט."

מן הדברים עולה כי גם לאחר מינוי רפרנט מטעם העירייה, הוא לא ריכז את קידום הפרויקט מול נתיבי איילון ומשרד התחבורה.

שיעור נמוך של נתיבי העדפה מוסכמים

כבר בסוף 2014 הציגה נתיבי איילון בפני כל אחת מהרשויות תוכנית המפרטת נתיבי העדפה מוצעים בתחום שיפוטה (רחובות שבהם ייסללו נתיבי ההעדפה, אורך נתיבי ההעדפה וסוגיהם - שמאליים או ימניים[32]) וחניות אשר מוצע לבטלן במסגרת הפרויקט. להסכמים שנחתמו עם רשויות שקיבלו את התוכנית המוצעת בשלמותה צורפה מפה, ובה פירוט התוכנית המוסכמת בתחום שיפוטן. להסכמים עם רשויות שלא קיבלו את התוכנית המוצעת בשלמותה צורפו מפות רלוונטיות ונספח להסכם: מפה של התוכנית המוצעת, המפה המוסכמת ונספח ובו פירוט של שלושת רכיבי התמריץ לעומק ההעדפה: אורך נתיבי ההעדפה המועדפים[33], מספר החניות האמורות להתבטל והאורך הכללי של כל נתיבי ההעדפה (מועדפים ונת"צים ימניים).

בתשובת נתיבי איילון מיולי 2018 ציינה החברה כי הפרויקט הינו משותף למשרד התחבורה, לחברה ולרשויות המקומיות, והצלחתו תלויה בראש ובראשונה בהתגייסותן של הרשויות המקומיות ובהסכמתן לקדמו בשטחן.

משרד מבקר המדינה בדק את עומק ההעדפה המוסכם בהסכמים עם הרשויות משנת 2016 בהשוואה להצעת נתיבי איילון לרשויות מהשנים 2014 - 2015.

31 עיריית ת"א פירטה בתשובתה מיולי 2018 כי הממונה המקצועי הוא מנהל אגף התנועה בעיריית ת"א-יפו, והוא מטפל בכל הקשור בליבון סוגיות בתחום המקצועי, בבדיקות חוזרות של תוכניות ובעדכון תוכניות בהתאם לצרכים המקצועיים.

32 להבדלים בין נת"צים ימניים לנת"צים שמאליים ראו בפרק "אי-הסדרת תכנון של נת"צים שמאליים".

33 נת"צים שמאליים, נת"צים נגדיים ורת"צים.

נבדקו מספר הרחובות שבהם ייסללו נתיבי העדפה, אורך נתיבי ההעדפה ומספר החניות שיבוטלו. תוצאות הבדיקה בלוח 2 ובתרשים 4 להלן.

לוח 2: **ריכוז נתיבי העדפה עירוניים**

עיר	מספר הרחובות		אורך נתיבי ההעדפה (ק"מ)		מספר החניות שיבוטלו	
	מוצע 2015 - 2014	מוסכם 2016	מוצע 2015 - 2014	מוסכם 2016	מוצע 2015 - 2014	מוסכם 2016
אור יהודה	6	6	*3.9	4.2	*164	221
בני ברק	9	6	*6.6	4.3	**35	28
בת ים	10	9	*12.3	9.6	*134	80
גבעתיים	7	2	**7.2	1.7	**89	24
הוד השרון	1	1	*5	5.8	**30	30
הרצליה	9	9	*11.8	****	*302	****
חולון	8	8	*22.2	7.4	*148	180
כפר סבא	3	3	*7.2	****	217	****
לוד	10	6	*12.1	9.7	*140	330
פתח תקווה	**19	5	**39.5	15.7	**1,157	95
קריית אונו	1	3	*4	13.4	*0	50
ראשון לציון	**9	5	**10.1	8.1	**103	50
רמלה	3	2	*5.8	4.9	*40	170
רמת גן	*10	5	*17.8	6.2	*500	214
רמת השרון	2	2	*3.2	****	*135	****
רעננה	3	3	*4	8.2	*0	76
תל אביב-יפו	34	20	***72.3	21.9	***1,250	314
סה"כ***	**130**	**81**	**222.7**	**121**	**3,790**	**1,862**
שיעור מוסכם מההצעות מהשנים 2014 - 2015 ***		**62%**		**54%**		**49%**

על פי נתוני נתיבי ההעדפה וביטולי החניות שהתקבלו מנתיבי איילון וממשרד התחבורה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* לפי מצגת ראשונית שהוצגה לרשויות בשנת 2014 או בתחילת 2015.

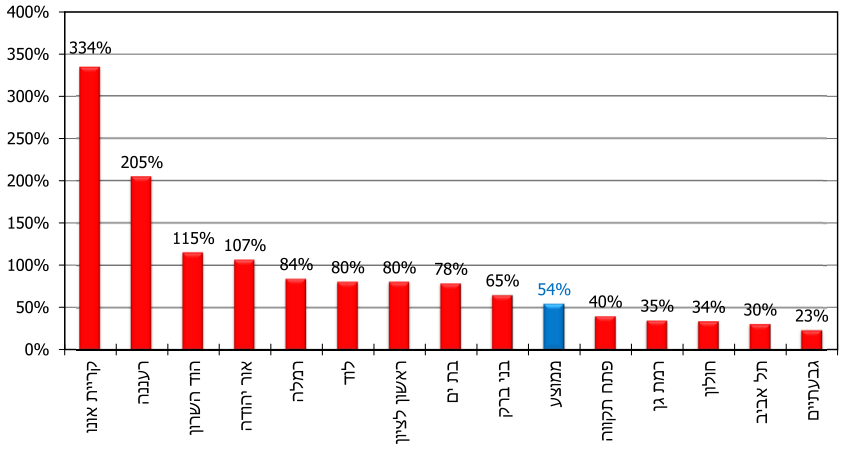
** לפי נספח ה'1 להסכם עם הרשות.

*** לפי מצגת של משרד התחבורה מיוני 2015.

**** לא צוין בהסכם.

***** חושב רק בגין הרשויות שבהסכמים עימן צוינו נתונים (ללא הערים הרצליה, כפר סבא ורמת השרון).

תרשים 4: **שיעורי אורך נתיבי ההעדפה המוסכמים ב-2016 בהשוואה להצעות המקוריות מהשנים 2014 - 2015**

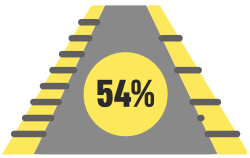


על פי נתוני נתיבי ההעדפה שהתקבלו מנתיבי איילון וממשרד התחבורה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

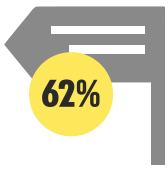
נמצאו פערים גדולים בין היקפי נתיבי ההעדפה שהוסכם עליהם ב-2016 לבין ההיקפים שהציעה חברת נתיבי איילון בשנים 2014 - 2015. מספר הרחובות המוסכם, אורך נתיבי ההעדפה ומספר החניות האמורות להתבטל היו בשיעור של כ-62%, כ-54% וכ-49% בהתאמה מההיקפים שהוצעו לרשויות (לוח 2). ברשויות מקומיות מרכזיות במטרופולין - תל אביב-יפו, גבעתיים, רמת גן, פתח תקווה וחולון - אורך נתיבי ההעדפה המוסכמים היה בשיעור נמוך מ-50%.

יישום חלקי של פרויקט "מהיר לעיר"

שיעור נמוך של נתיבי העדפה וחניות מבוטלות בתוכנית המוסכמת בהשוואה לתוכנית שהוצעה בשנים 2014 – 2015



אורך נתיבי העדפה



מספר רחובות עם נתיבי העדפה

מספר חניות מבוטלות בנתיבי העדפה

בתשובתה מיולי 2018 הסבירה נתיבי איילון כי התוצאה המיטבית היא שמספר נתיבי ההעדפה לתחבורה הציבורית יהיה גדול ככל שניתן, ולכן גם ניסתה לקדם זאת במסגרת המשא ומתן עם הרשויות. אולם, נדרש היה לקבל את הסכמת הרשויות, ועל כן נתיבי ההעדפה שנקבעו בהסכמים שיקפו את הסכמת הרשויות המקומיות. החברה ציינה, שעל אף האמור היא ומשרד התחבורה הצליחו לשלש את אורכם של נתיבי ההעדפה הקיימים כיום, וחלק מהם מיועדים לעשר רשויות שבהן לא היו נתיבי העדפה כלל.

> תוכנית הקמת מסלולי תחבורה ציבורית המיושמת כיום היא חלקית ואינה מיטבית. העובדה שדווקא ברשויות המרכזיות במטרופולין נתיבי ההעדפה קצרים במיוחד פוגעת בתועלת הגלומה בכלל התוכנית

משרד מבקר המדינה מעיר כי הפערים בין אורך נתיבי ההעדפה המוצע לתח"צ במטרופולין תל אביב - יפו לבין אורך ההעדפה בפועל מצביעים על כך שהתוכנית המיושמת כיום היא חלקית ואינה מיטבית. נתיבים שעמדו בקריטריונים שקבע משרד התחבורה[34] אינם נכללים בתוכנית המוסכמת. יתר על כן, העובדה שדווקא ברשויות המרכזיות במטרופולין נתיבי ההעדפה קצרים במיוחד פוגעת בתועלת הגלומה בכלל התוכנית. ראוי לזכור כי הגידול במספר נתיבי ההעדפה המוסכמים הינו בהשוואה לנתיבי ההעדפה המעטים הקיימים, וכי מספר נתיבי ההעדפה המוסכמים עדיין קטן מהרצוי.

אי-עמידה ביעדי תוכנית תחבורה בת-קיימא להפחתת מקומות חניה

במענה לביקוש הציבור למערכות התחבורה במהלך שנים רבות החליט משרד התחבורה להשקיע בהרחבת מערכת הכבישים. עם זאת, על אף החשיבות בהוספת תשתיות, היו לכך השפעות שליליות המתבטאות, בין היתר, בהקצאת קרקעות לטובת פיתוח כבישים ומחלפים. יתר על כן, התמריץ להשתמש ברכב הפרטי גדל[35] כתוצאה מהרחבת מערכת הכבישים, והדבר הביא לגידול במספר כלי הרכב וכפועל יוצא להגדלת המפגעים הסביבתיים: החל מפגיעות נוף ורעש ועד לזיהום האוויר. בתוכנית האב לתחבורה משנת 2014 הוצג שינוי במדיניות פיתוח התחבורה הקיימת, הדוגלת בהגדלה ובהרחבה של מערכת הדרכים והמסילות, למדיניות של "תחבורה בת-קיימא", הדוגלת בריסון הביקוש לנסיעות ובניהולן. מדיניות זו מציגה גישה חדשה בעולם תכנון התחבורה, שמטרתה לאפשר נגישות וניידות מתוך התחשבות במשאבים הסביבתיים.

אחת מההמלצות להפעלת מדיניות תחבורה בת-קיימא שהועלתה בתוכנית האב הייתה הקצאת תקני חניה במרכזי הערים והמטרופולינים באופן מרוסן ובהתאם לזמינות התחבורה הציבורית באזור. לפי התוכנית, באזורים שבהם תחבורה ציבורית אינטנסיבית המתפקדת ברמת שירות טובה, יש לשאוף לביטול מוחלט של תקני החניה. צמצום תקני החניה במרכזי הערים והמטרופולינים יתמוך

34 משרד התחבורה קבע מספר קריטריונים לנתיב המיועד להעדפה. המרכזיים בהם הם החלק היחסי של הנוסעים בתח"צ מכלל הנוסעים בנתיב התנועה ורמת הגודש הקיימת בנתיב.

35 לעומת המצב אילולא הורחבה מערכת הכבישים, שכן אז העומס הגדל היה מייצר תמריץ שלילי לשימוש ברכב הפרטי.

בציפוף הבנייה סביב קווי הסעת ההמונים, ובכך תעלה הנגישות אל מרכזי הפעילויות העירוניות[36].

מלוח 2 עולה כי קיימים פערים גדולים בין כמות מקומות החניה המתוכננים לביטול לפי התוכניות המקוריות מהשנים 2014 - 2015 לבין המספר שהסכימו עליו בערים פתח תקווה, בת ים, תל אביב-יפו, כפר סבא, גבעתיים, ראשון לציון ורמת גן. הותרת מקומות החניה במרכזי הערים על כנם עומדת בסתירה להמלצת תוכנית האב להפעלת מדיניות תחבורה בת-קיימא, בין היתר באמצעות צמצום מקומות החניה במרכזי הערים.

בעקבות התאונות הקטלניות שאירעו בנתיב ההעדפה ברחוב ז'בוטינסקי הקים בפברואר 2013 מנכ"ל משרד התחבורה דאז צוות להסדרת הבטיחות בנת"צים. משרד התחבורה ונתיבי איילון תכננו נתיבי העדפה שמאליים, בלי שהשלימו את הסדרת ההנחיות לתכנון נתיבי העדפה לתח"צ

אי-הסדרת תכנון של נת"צים שמאליים

נת"צים שמאליים מספקים העדפה ומהירות מיטבית לתח"צ, ולכן נקבע ערכם (2%) למחצית מהתמריץ בגין עומק העדפה (4%). ואולם, ממסמכי משרד התחבורה עולה כי נת"צים שמאליים נחשבים לבטוחים פחות מהנת"צים הימניים מבחינה תעבורתית. דוגמה לכך היא נתיב ההעדפה בצומת הרחובות ז'בוטינסקי ודנמרק בפתח תקווה, אשר היו בו תאונות חמורות[37] רבות, מהן קטלניות, ובעקבותיהן נסגר נתיב ההעדפה בשנת 2014 לתנועה באופן זמני.

בעקבות התאונות הקטלניות שאירעו בנתיב ההעדפה ברחוב ז'בוטינסקי הקים בפברואר 2013 מנכ"ל משרד התחבורה דאז צוות להסדרת הבטיחות בנת"צים[38]. הצוות נדרש להמשיך לפעול להסדרת רמת הבטיחות בנתיב ההעדפה ברחוב זב'וטינסקי כדי למצוא פתרון הולם ומלא לבעיה במקום ולאפשר פתיחה מחודשת של המסלול. על הצוות גם הוטל להשלים את ההנחיות החדשות בנושא ולהמליץ על עדכון כלל התוכניות לנתיבי העדפה. בכתב המינוי צוין כי לאור מדיניות עידוד התחבורה הציבורית נדרש לוודא כי נתיבי העדפה אינם מקום מסוכן להולכי רגל.

באפריל 2013 הגיש הצוות את המלצותיו להסדרת הבטיחות בנתיבי העדפה. הצוות גיבש המלצות לשיפור צומת ז'בוטינסקי-דנמרק ולקביעת מאפייני תכנון מומלצים לצמתים שבהם עובר נתיב העדפה. בדוח שהגיש צוין בין היתר כי מאפייני תכנון נתיבי העדפה, ובעיקר ההנחיות הקיימות בארץ, אינם חד-משמעיים וגם הספרות המקצועית מהעולם אינה נותנת תשובות מספקות.

הצוות הציג דוגמאות לסדרת הנחיות בנושא נתיבי העדפה שהוציא משרד התחבורה ב-15 השנים שקדמו לכתיבת הדוח. כך למשל, ב"הנחיות לתכנון נתיבים לתחבורה ציבורית" נקבע כי "למניעת חציה מסוכנת של הנתיבים וריצה

36 מתוך הנחיות לתכנון חניה פרק ב': תקני חניה, מרץ 2005.

37 למשל, בשנים 2012 - 2013 נהרגו בתאונות בנתיב ההעדפה האמור 21 בני אדם.

38 לראש הצוות מונתה מנהלת אגף תכנון תחבורתי במשרד התחבורה, ולצוות מונו נציגים של משרד התחבורה, של נתיבי איילון, של משטרת ישראל ושל הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים.

לתחנות, יש להציב בקצה המפרדות מעקות או גדרות בטיחות להולכי רגל. הנגישות לתחנות תתאפשר באמצעות הסדרת מעברי החצייה הקיימים בצמתים או באמצעות מעברים עיליים או תחתיים"; ב"עקרונות לתכנון רכבת עירונית ושילובה בהסדרי התנועה" נכתב "חציית מסלול הרכבת תודגש בחומרים שונים המבהירים היטב את מסלול ההליכה... בכל מקרה, התכנון ייתן דגש להבדל שבין חציית מסלול לתנועה כללית לבין חציית מסלול הרכבת העירונית"; ב"הנחיות לתכנון מעברי חציה עתירי ביקוש" נכתב: "תצורת מעבר החצייה המומלצת היא של מעבר חצייה ניצב. מעבר חצייה ניצב ללא קטע הליכה המקביל לתנועת כלי הרכב הינו מומלץ ביותר שכן משך החצייה הכולל הוא הקצר ביותר". הצוות ציין כי ההנחיות הקיימות חסרות ואין בהן התייחסות מספקת לכל הנושאים.

הצוות המליץ בין היתר: להשלים את עדכון ההנחיות לתכנון נתיבים לתח"צ, ובעיקר את הפרק העוסק בצמתים עם נת"צים, בהדגשת נושא הולכי הרגל, וזאת במטרה לבטל את חוסר ההתאמה בין ההנחיות השונות; להגדיל במפורש את תחומי האחריות של הגורמים המעורבים בעת התכנון, הביצוע והתחזוקה של נת"צים בישראל. הצוות גם הציע פתרונות אפשריים במגוון תחומים, ובין היתר אלו: שינויים גיאומטריים, דרישות לשדה הראייה, תכנון רמזורים, הבלטת שונות במעברי חציה, מיקום תחנות האוטובוסים, תאורה ומהירויות.

לאחר כשנתיים מפרסום המלצות הצוות להסדרת הבטיחות בנת"צים, בדיון עם מנכ"ל משרד התחבורה שנערך באפריל 2015, ציינה סמנכ"לית תשתיות דאז כי "נדרשת להתקבל החלטה באשר למדיניות המשרד בנוגע למת"צים/נת"צים שמאליים". מנהלת אגף בכיר תכנון תחבורתי ציינה בדיון כי "נדע לגבש המלצות בעניין **תכנון מת"צים** ולהציגם לקבלת הכרעה בנושא" (ההדגשה אינה במקור). המנכ"ל דאז סיכם כי "המלצות לתכנון מת"צים/נת"צים יגובשו על ידי אגף תכנון תחבורתי ויוצגו בפני הנוכחים... **אחריות מנהלת אגף בכיר תכנון תחבורתי גיבוש ההמלצות והגשתן למנכ"ל המשרד עד למחצית השנייה של חודש יוני 2015**" (ההדגשה במקור).

בדצמבר 2015 פרסם משרד התחבורה שני נהלים: נוהל "אישור תוכניות להסדרי העדפה עבור תחבורה ציבורית" ונוהל "תסקיר בטיחות". הראשון מפרט את השיטה, האחריות והסמכות בכל הנוגע להכנה, לבדיקה ולאישור הסדרי תנועה קבועים, הכוללים יישום הסדרי העדפה של תח"צ. הנוהל השני קובע את השיטה, האחריות והסמכות לביצוע תסקירי בטיחות, ומונה רשימות תיוג לתסקיר בטיחות לשלבי התכנון המוקדם והמפורט.

יצוין כי בהסכמים עם הרשויות אימצו רשויות רבות את הצעותיה של נתיבי איילון להקים נת"צים שמאליים.

משרד מבקר המדינה העלה כי במועד עריכת הביקורת, כחמש שנים לאחר שהצוות להסדרת הבטיחות בנת"צים הגיש את המלצותיו וכשלוש שנים מאז הנחה מנכ"ל משרד התחבורה דאז לגבש הנחיות לנתיבי העדפה, לרבות נת"צים שמאליים, טרם גובשו הנחיות לתכנון נתיבי העדפה לתח"צ (נוכח הסכנה הבטיחותית להולכי רגל, אשר התממשה בנתיב ההעדפה ז'בוטניסקי בפתח תקווה), ובין היתר בתחומים האלה, עליהם המליץ הצוות: שינויים גיאומטריים, דרישות לשדה הראייה, תכנון רמזורים, הבלטת שונות במעברי חציה, מיקום תחנות האוטובוסים, תאורה ומהירויות. שני הנהלים שפרסם משרד התחבורה בדצמבר 2015 אינם נותנים מענה להמלצות הצוות מ-2013 בדבר הצורך לגבש נוהל לתכנון נתיבי העדפה בכלל ונת"צים שמאליים בפרט.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העובדה שמשרד התחבורה ונתיבי איילון תכננו הקמת נתיבי העדפה בכלל ונת"צים שמאליים בפרט, ועודדו את הרשויות המקומיות באמצעות תמריצים כלכליים להעדיף נת"צים שמאליים, בלי שהשלימו הסדרת הנחיות תכנון כאמור, ולמרות הסכנה הבטיחותית להולכי רגל הכרוכה בנת"צ שמאלי, כפי שאכן התממשה בנתיב ההעדפה ז'בוטניסקי. על משרד התחבורה להשלים בדחיפות את הסדרת הנחיות לתכנון נתיבי העדפה לתח"צ ולהורות, ככל שיידרש, לתקן את תכנית "מהיר לעיר" בהתאם.

> אף שההעדפה ברמזורים היא חלק בלתי נפרד מהפרויקט ואף קריטית להצלחתו, במועד סיום הביקורת טרם סיימו משרד התחבורה ונתיבי איילון את תכנון ההעדפה ברמזורים

אי-מתן העדפה ברמזורים

אחד מהגורמים המשפיעים על יעילות נתיבי ההעדפה ומאפשרים קיצור ניכר של זמני הנסיעה של האוטובוסים הוא מתן עדיפות לאוטובוסים ברמזורים לאורך נתיבי ההעדפה[39]. כבר בתוכנית האב לתחבורה משנת 2014 הומלץ על מתן העדפה ברמזורים לתח"צ[40]. בתוכנית העבודה של משרד התחבורה לשנת 2015 תוכננה עדיפות לאוטובוסים בכ-500 צמתים מרומזרים לאורך נתיבי ההעדפה - הן הקיימים והן המתוכננים. הסיכום התקציבי משנת 2015 קובע כי יינתן תמריץ בגין עומק ההעדפה בהתאם למידה שבה מתקיימים רכיבים הנכללים בתחולת הפרויקט, ואחד מהם הוא מתן עדיפות לתח"צ ברמזורים[41].

משרד מבקר המדינה העלה כי אף שההעדפה ברמזורים היא חלק בלתי נפרד מהפרויקט ואף קריטית להצלחתו, היא אינה נכללת בהסכמים עם הרשויות כתנאי הנדרש לקבלת תמריץ בגין עומק העדפה. כמו כן, במועד סיום הביקורת טרם סיימו משרד התחבורה ונתיבי איילון את תכנון ההעדפה ברמזורים.

39 עוד בעניין זה ראו בדוח זה בפרק "קידום ופיתוח של התחבורה הציבורית במטרופולין חיפה".

40 **שם**.

41 יתר הרכיבים הם: נת"צים שמאליים, רת"צים, ביטול חניות לרכב פרטי וביטול פניות שמאלה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה ולנתיבי איילון כי בשל חשיבותה של ההעדפה ברמזורים להצלחת הפרויקט והיותה חלק בלתי נפרד מהפרויקט הם נדרשים לסיים את תכנונה, ולקדם יחד עם הרשויות הוספת רכיב זה לפני הפעלת הפרויקט "מהיר לעיר".

עיכובים בלוחות הזמנים לביצוע הפרויקט

עיכובים בחתימה על הסכמים, אי-הסכמות ואי-שיתוף פעולה מצד הרשויות המקומיות בשנים 2013 - 2016 לפני חתימת ההסכמים

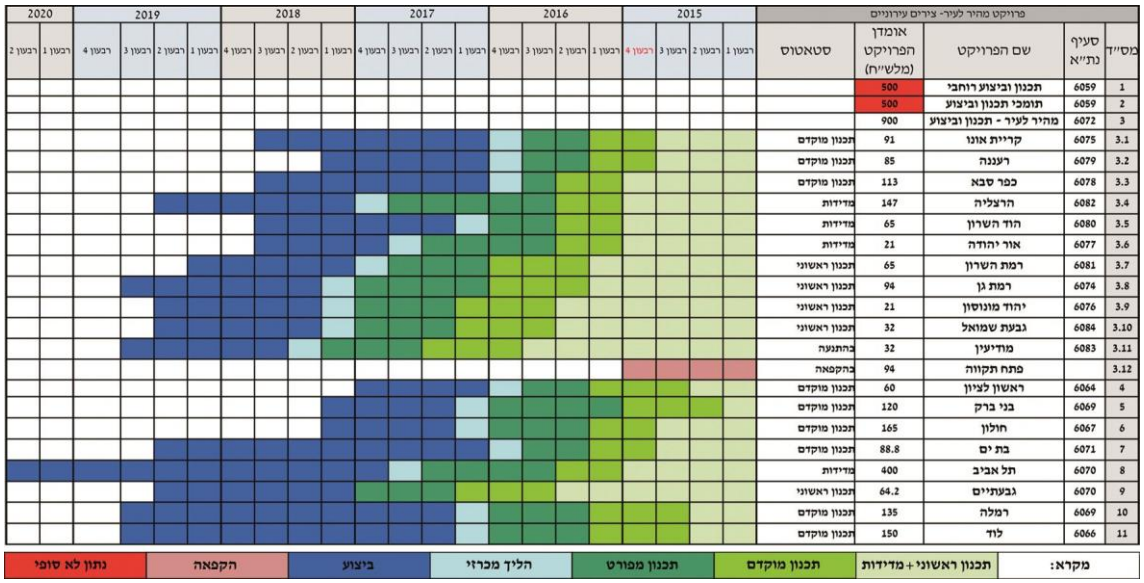
בשנת 2013 החל משרד התחבורה בקידום התוכנית למתן העדפה לתחבורה ציבורית והתקיימו פגישות עם עיריות פתח תקווה, ראשון לציון, בת ים, חולון, בני ברק, רמת גן, רמלה, לוד ותל אביב-יפו. מינהלת תחבורה ציבורית של משרד התחבורה[42] החליטה להכין עבור כל עיר במטרופולין את רשימת הנתיבים שבהם יש וניתן לקדם העדפה לתח"צ, ולהעביר במהלך חודש נובמבר 2013 תוכנית ראשונית לביצוע, שתכלול הסדרה של נקודות בעייתיות ונתיבים שבעניינם התקבלה הסכמה של העיריות, ומשרד התחבורה הורה לתכנן חלופות להעדפת תח"צ. בשנת 2015 הציגה סמנכ"לית תשתיות דאז את עקרונות תוכנית נתיבי ההעדפה, כדלהלן: יישום בטווח הקצר - יישום מלא בתוך פחות מחמש שנים, יצירת רשת רציפה של נתיבי העדפה עירוניים ומטרופוליניים, תוכנית המשלימה את מערכות הסעת ההמונים המתוכננות, תפיסה כוללת - לא רק תשתיתית. שלבי התוכנית היו: הקמת צוות תכנון, תכנון ראשוני ומדידות, תכנון מוקדם, תכנון מפורט, הליך מכרזי וביצוע.

לפי תוכנית העבודה של משרד התחבורה לשנת 2015 היה סטטוס התוכנית כדלהלן: חולון - טרם גובש סיכום עם ראש העירייה; הערים בת ים, תל אביב-יפו, פתח תקווה, גבעתיים, רמת גן, רמלה ולוד - שלב תכנון ראשוני; הערים ראשון לציון ובני ברק - שלב התחלת תכנון מוקדם; ראשון לציון, בני ברק וחולון היו אמורות להיות בשנת 2016 בשלבי תכנון מפורט וסופי.

בסוף 2015 הציגו משרד התחבורה ונתיבי איילון תוכנית עבודה לשנת 2016 (להלן - תוכנית עבודה של משרד התחבורה לשנת 2016).

42 בדיון שהתקיים במינהלת תחבורה ציבורית במשרד התחבורה באוקטובר 2013 בהשתתפות מנהל אגף תחבורה דאז, סמנכ"לית תשתיות דאז ונציגי חברת נתיבי איילון.

לוח 3: **תוכנית עבודה של משרד התחבורה לשנת 2016**



מס"ד	סעיף נת"א	שם הפרויקט	אומדן הפרויקט (מלש"ח)	סטאטוס
1	6059	תכנון וביצוע רוחבי	500	
2	6059	תומכי תכנון וביצוע	500	
3	6072	מהיר לעיר - תכנון וביצוע	900	
3.1	6075	קריית אונו	91	תכנון מוקדם
3.2	6079	רעננה	85	תכנון מוקדם
3.3	6078	כפר סבא	113	תכנון מוקדם
3.4	6082	הרצליה	147	מדידות
3.5	6080	הוד השרון	65	מדידות
3.6	6077	אור יהודה	21	מדידות
3.7	6081	רמת השרון	65	תכנון ראשוני
3.8	6074	רמת גן	94	תכנון ראשוני
3.9	6076	יהוד מונוסון	21	תכנון ראשוני
3.10	6084	גבעת שמואל	32	תכנון ראשוני
3.11	6083	מודיעין	32	בהתנעה
3.12		פתח תקווה	94	בהקפאה
4	6064	ראשון לציון	60	תכנון מוקדם
5	6069	בני ברק	120	תכנון מוקדם
6	6067	חולון	165	תכנון מוקדם
7	6071	בת ים	88.8	תכנון מוקדם
8	6070	תל אביב	400	מדידות
9	6070	גבעתיים	64.2	תכנון ראשוני
10	6069	רמלה	135	תכנון מוקדם
11	6066	לוד	150	תכנון מוקדם

מקור: תוכנית עבודה "מהיר לעיר" לשנת 2016 של משרד התחבורה ונתיבי איילון, דצמבר 2015.

מלוח 3 עולה כי לפי תוכנית העבודה של משרד התחבורה לשנת 2016, תחילת ביצוע הפרויקט בחלק מהרשויות הייתה צפויה בתחילת שנת 2017. עוד עולה מהלוח כי בשבע מבין 20 הרשויות היה צפוי סיום ביצוע הפרויקט ב-2018, ובעשר רשויות היה צפוי הסיום ב-2019.

באמצע שנת 2016 נחתמה הפעימה הראשונה בהסכם "מהיר לעיר" עם עיריות לוד, רמלה, חולון, בת ים, קריית אונו והוד השרון. עם שאר הרשויות לא הושגו הסכמות עד לאותו מועד, כפי שיפורט להלן: עיריית תל אביב-יפו טרם נתנה את הסכמתה לתוכנית הנתיבים בעיר; ברמת גן, לאחר דיונים רבים, בסופם לא הושגה הסכמה עם העירייה, הציעה חברת נתיבי איילון הצעה מצומצמת כדי להגיע לפשרה; עיריית גבעתיים הודיעה במהלך מאי 2015 כי אינה מעוניינת לקדם העדפה בעיר. לאחר כשנה סוכם עם העירייה כי תבחן בשנית את עמדתה, אולם מאוחר יותר הודיעה כי היא מתנה את הסכמתה בהקמת חניון תת-קרקעי והחלפת התשתיות לאורך כל תוואי ההעדפה; עיריית בני ברק חזרה בה מהסכמתה לאחר שגובשה עימה תוכנית, ודרשה שלצד נתיבי ההעדפה תישמר תנועת רכב פרטי לשני הכיוונים; בהרצליה הגיעו חברת נתיבי איילון וצוותי העירייה להסכמה בדבר נתיבי ההעדפה, אולם טרם התקבל אישור ראש העיר; ברמת השרון נדחה הליך התכנון בשל הבחירות; עם עיריית רעננה היו צוותי התכנון המשותפים בשלבי משא ומתן סופיים; בשל התנגדות גורמים במועצה ובהנהלת עיריית ראשון לציון טרם התקבל אישור לתכנון מוקדם; בכפר סבא הגיעו צוותי תכנון משותפים להסכמה בדבר תוואי ההעדפה, אולם טרם התקבל אישור ראש העיר; גבעת שמואל התנתה את הסכמתה בשורה של

שיפורים בפריסת קווי האוטובוסים ושיפורים תנועתיים בעיר, אולם לא הושגה הסכמתה; עיריית פתח תקווה הודיעה בשנת 2015 כי אינה מעוניינת לקדם העדפה, ובימים אלה נעשים ניסיונות מחודשים להנעת הפרויקט בעיר; אור יהודה הודיעה אז כי אינה מעוניינת לקדם העדפה בעיר; במודיעין-מכבים-רעות לא קודמה התוכנית בשל תוכנית תפעולית עתידית חדשה בעיר.

משרד התחבורה בתשובתו למבקר המדינה הסביר כי תהליך ארוך ומורכב זה כרוך בהתנגדויות רבות ודרש שינויי חשיבה והתנהגות הן מצד ההנהגה המקומית והן מצד הדרגים המקצועיים ברשויות המקומיות. עוד ציין משרד התחבורה כי כיום מרבית הרשויות פועלות מרצונן לשיפור התחבורה הציבורית.

נמצא כי כתוצאה מאי-שיתוף פעולה עם קידום התוכנית של חלק מהרשויות, המשא ומתן בין נתיבי איילון לבין הרשויות המקומיות נמשך כשלוש שנים בשנים 2013 - 2016. חלקן דחו את התוכנית כבר בשנת 2015, וכמה מאלה חזרו בהן לאחר כשנה מהסכמתן לתוכנית ללא נימוקים, לאחר שהוצגה בפניהן תוכנית מוקדמת, או שהעלו דרישות לא רלוונטיות שנבעו משיקולים שאינם מתיישבים עם קידום הפרויקט ויעדיו. אף שמרבית הרשויות חתמו על ההסכמים בשנת 2016, אי-שיתוף הפעולה, כפי שפורט לעיל, גרם לעיכובים ניכרים בביצוע התוכנית, ובכך נדחה בשנים רבות שיפור איכות השירות בתח"צ לנוסעים רבים, לרבות התושבים של אותן רשויות.

> אף שמרבית הרשויות המקומיות חתמו על ההסכמים בשנת 2016, אי-שיתוף הפעולה מצידן גרם לעיכובים ניכרים בביצוע התוכנית, ובכך נדחה בשנים רבות שיפור איכות השירות בתח"צ לנוסעים רבים

עיכובים בקידום הפרויקט בשנת 2016 - שנת חתימת ההסכמים

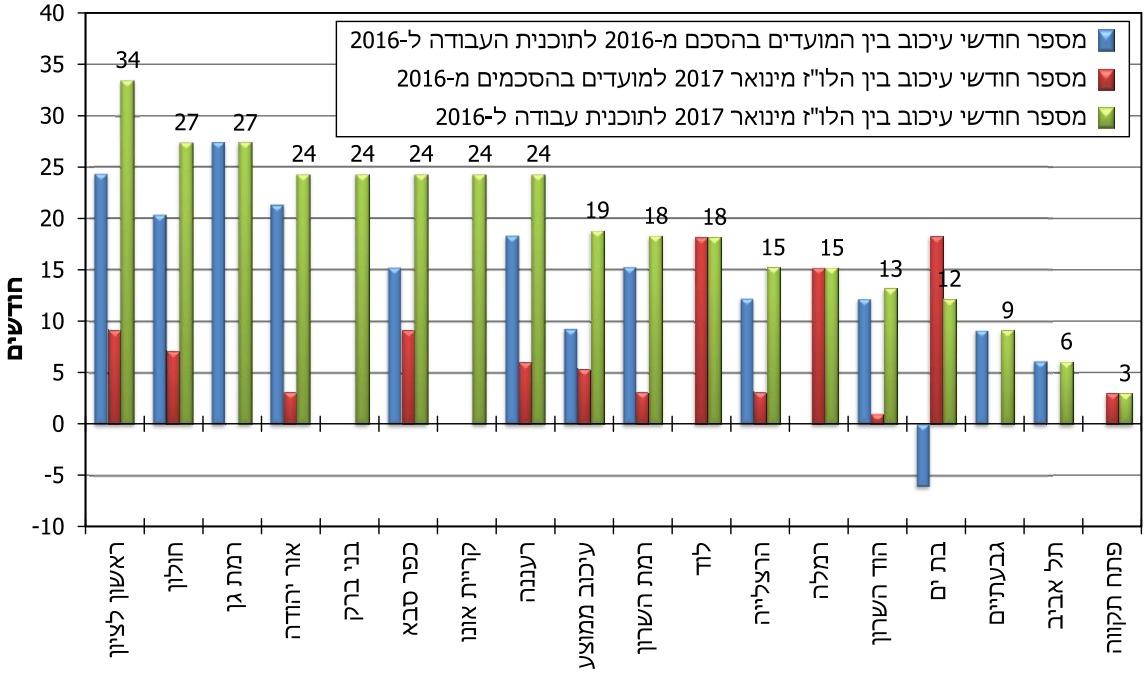
בשנת 2016- שנת חתימת ההסכמים נמשך חוסר-ההסכמות בין נתיבי איילון לבין רשויות מקומיות רבות. כאמור, בדצמבר 2015 הוכנה תוכנית עבודה לשנת 2016, ובשנה זו נחתמו הסכמים עם הרשויות בשלוש פעימות בחודשים אפריל, אוגוסט ודצמבר. במהלך שנה זו חלו עיכובים נוספים בלוח הזמנים להשלמת הפרויקט, שדרשו עדכון של מועד סיום הפרויקט בעת חתימת ההסכם עם הרשויות, ואף בהערכות שביצעה חברת נתיבי איילון בינואר 2017, כמתואר בלוח 4 ובתרשים 5.

לוח 4: **מועדי סיום הפרויקט הצפויים בתוכנית העבודה לשנת 2016, בהסכמים שנחתמו ב-2016 ובלוח הזמנים מינואר 2017**

העיר	מועד הסיום המשוער לפי תוכנית העבודה מ-2016	מועד הסיום לפי ההסכם	מועד הסיום המשוער - לו"ז מינואר 2017	סך חודשי העיכוב	מס' פעימה
אור יהודה	ספטמבר 2018	יוני 2020	ספטמבר 2020	24	3
בני ברק	מרץ 2018	אין נתונים	מרץ 2020	24	2
בת ים	יוני 2019	דצמבר 2018	יוני 2020	12	1
גבעתיים	יוני 2019	מרץ 2020	מרץ 2020	9	3
גבעת שמואל	יוני 2019	__	בוטל	__	__
הוד השרון	ספטמבר 2018	ספטמבר 2019	אוקטובר 2019	13	1
הרצליה	יוני 2019	יוני 2020	ספטמבר 2020	15	2
חולון	מרץ 2018	נובמבר 2019	יוני 2020	27	1
יהוד-מונוסון	יוני 2019	__	בוטל	__	__
כפר סבא	ספטמבר 2018	דצמבר 2019	ספטמבר 2020	24	2
לוד	ספטמבר 2019	ספטמבר 2019	מרץ 2021	18	1
מודיעין-מכבים-רעות	ספטמבר 2019	__	בוטל	__	__
פתח תקווה	בהקפאה	ספטמבר 2020	דצמבר 2020	__	3
קריית אונו	ספטמבר 2018	אין נתונים	ספטמבר 2020	24	1
ראשון לציון	דצמבר 2017	דצמבר 2019	ספטמבר 2020	34	2
רמלה	ספטמבר 2019	ספטמבר 2019	דצמבר 2020	15	1
רמת גן	ספטמבר 2019	דצמבר 2021	דצמבר 2021	27	2
רמת השרון	מרץ 2019	יוני 2020	ספטמבר 2020	18	3
רעננה	מרץ 2018	ספטמבר 2019	מרץ 2020	24	2
תל אביב-יפו	יוני 2020	דצמבר 2020	דצמבר 2020	6	2 ו-3

על פי נתוני נתיבי איילון ומשרד התחבורה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

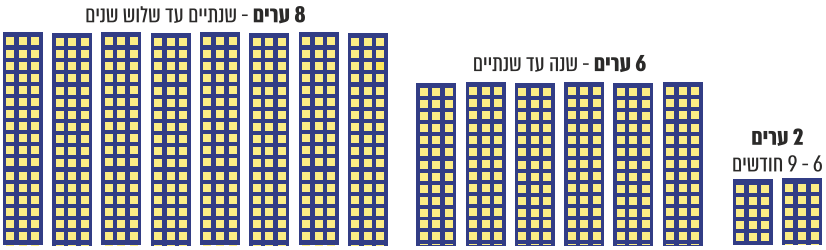
תרשים 5: **מספר חודשי העיכוב בין מועדי הסיום בתוכנית העבודה ל-2016 למועדי הסיום בהסכמים מ-2016 וללוח הזמנים מינואר 2017**



על פי נתוני נתיבי איילון ומשרד התחבורה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 5 ומלוח 4 עולה כי מהשוואה בין נתוני תוכנית העבודה מ-2016 לבין לוח הזמנים מתחילת 2017 עולות המסקנות האלה: בשמונה מהערים המשתתפות בפרויקט צפויים עיכובים של שנתיים - שלוש שנים לסיום הפרויקט; בשש ערים צפויים עיכובים של שנה - שנתיים; ובשתי ערים צפויים עיכובים של פחות משנה. משרד מבקר המדינה מעיר כי העיכובים בלוחות הזמנים של הפרויקט מלמדים על אי-עמידה בתחזיות משרד התחבורה מראשית 2014 ליישום התוכנית בטווח של חמש שנים, ועל אי-עמידה בהצהרת סמנכ"לית תשתיות דאז, משנת 2015, על סיומו הצפוי של הפרויקט בתוך חמש שנים.

עיכובים בביצוע פרויקט "מהיר לעיר"



עוד נמצא שאף שהערים הוד השרון, קריית אונו, חולון, בת ים, רמלה ולוד חתמו על ההסכם כבר באפריל 2016 (הפעימה הראשונה) וקיבלו את התוכנית בשלמותה, משרד התחבורה ונתיבי איילון עכבו את יישום התוכניות בתחומן במשך שנה עד יותר משנתיים.

בתשובתה מיולי 2018 ציינה נתיבי איילון כי עד סוף 2016 נחתמו הסכמים בפרויקט עם 17 מתוך 18 רשויות מקומיות שבהן נמצאה הצדקה להעדפה במסגרת הפרויקט, וזאת על פי לוחות הזמנים שנקבעו במקור לחתימת הסכמים מולן, ודבר זה הוא הישג משמעותי וחסר תקדים. החברה הסבירה כי בשל מורכבות הפרויקט ולוח הזמנים שהוגדר לביצועו בסיכום התקציבי להשלמת החתימה על ההסכמים עם הרשויות, נערכו הסכמים עם הרשויות המקומיות כבר בהסתמך על נתוני תכנון ראשוניים. זאת כדי לקבע את תצורת הפרויקט וכדי להימנע מבזבוז כספי ציבור על תכנון מתקדם של נתיבי ההעדפה, שבסופו עשויות היו הרשויות שלא להסכים לקדמם. עוד ציינה החברה כי בשלב מוקדם זה טרם הושלמו כלל הבדיקות והתיאומים הנדרשים, רב הנסתר על הגלוי, והייתה קיימת אי-ודאות לגבי תצורתו הסופית של הפרויקט. נוסף על כך, נתוני התכנון הראשוניים היו כפופים לשינויים מהותיים רבים, הנובעים מקבלת נתוני תשתיות, מדידות, אילוצים הנדסיים וכדומה, שאין דרך לחזות אותם מראש. לפיכך, לוחות הזמנים הראשוניים שנקבעו בהסכמים היו בבחינת "קריאת כיוון" שהוסכמה בין הצדדים, ויעד שאליו יש לשאוף בכפוף לשינויים מהותיים שאותם לא ניתן לחזות מראש.

בתשובתו כתב משרד התחבורה כי כל העיכובים היו ענייניים כתוצאה מצורכי הפרויקט ובשל הרצון לבצע את הפרויקט המתאים ביותר על אף הקשיים הקיימים בביצוע במרקם עירוני צפוף, וכי הפרויקט מתוכנן להסתיים בשנת 2021.

> העיכובים בלוחות הזמנים של הפרויקט מלמדים על אי-עמידה בתחזיות משרד התחבורה מראשית 2014 ליישום התוכנית בטווח של חמש שנים

נמצא כי רוב העיכובים ברוב הרשויות אירעו בתקופה שבין תוכנית העבודה לשנת 2016 לבין המועדים שנקבעו בהסכמים (תרשים 5). עוד נמצא כי ברשויות שחתמו על ההסכם בפעימה השלישית, דצמבר 2016 (לוח 4), לוח הזמנים להשלמת הפרויקט כפי שסוכם עליו קודם נדחה שוב בינואר 2017 (כלומר, כחודש אחד בלבד לאחר מועד החתימה). למשל, לוח הזמנים של בת ים (ב-18 חודשים) ושל הערים אור יהודה, פתח תקווה ורמת השרון (בשלושה חודשים) (תרשים 5). משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה ולנתיבי איילון כי הדחייה בפרק זמן כה קצר לאחר חתימת ההסכם מצביעה לכאורה על אי-השלמת כל הבדיקות והתיאומים, ואין בה כדי לצמצם את אי-הוודאות לגבי תצורתו הסופית של הפרויקט.

עיכובים בקידום הפרויקט בשנת 2017 לאחר חתימת ההסכמים עם הרשויות המקומיות

במהלך הביקורת בדק משרד מבקר המדינה את לוחות הזמנים העדכניים הידועים עד סוף 2017. נמצא כי לוח הזמנים שהכינה נתיבי איילון בדצמבר 2017 לא כלל מועדי סיום לביצוע הפרויקט, וכלל רק את שלבי התכנון עד לשלב תחילת הביצוע. השוואת מועדי תחילת הביצוע בלוח הזמנים מדצמבר 2017 למועדי תחילת הביצוע בלוח הזמנים מינואר 2017 מופיעה בלוח 5 להלן.

לוח 5: **ריכוז נתוני תחילת הביצוע מינואר 2017 ומדצמבר 2017***

עיר	לו"ז ינואר 2017	לו"ז דצמבר 2017	חודשי עיכוב
אור יהודה	אפריל 2019	אפריל 2020	12
בני ברק	אפריל 2018	ינואר 2019	9
בת ים	אפריל 2018	יולי 2019	15
גבעתיים	אפריל 2018	אין נתונים	אין נתונים
הוד השרון	אפריל 2018	אוגוסט 2019	16
הרצליה	ינואר 2018	אפריל 2019	15
חולון	ינואר 2019	יוני 2019	6
כפר סבא	פברואר 2018	אפריל 2019	14
לוד	אוקטובר 2017	יולי 2019	21
פתח תקווה	יולי 2019	נובמבר 2019	4
קריית אונו	יולי 2017	פברואר 2019	19
ראשון לציון	אפריל 2018	מרץ 2019	11

עיר	לו"ז ינואר 2017	לו"ז דצמבר 2017	חודשי עיכוב
רמלה	ינואר 2018	דצמבר 2018	11
רמת גן	אפריל 2018	אוגוסט 2019	16
רמת השרון	אפריל 2019	מרץ 2020	11
רעננה	ינואר 2019	אפריל 2019	3
תל אביב-יפו	ינואר 2018	מאי 2019	4

על פי נתוני נתיבי איילון ומשרד התחבורה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* מועדי תחילת הביצוע ברחובות שונים בכל עיר; משיקולי שמרנות, חודשי העיכוב בלוח חושבו לפי מועד תחילת ביצוע הרחוב הראשון בכל עיר.

משרד מבקר המדינה העלה כי משרד התחבורה ונתיבי איילון לא ידעו להצביע בסוף שנת 2017 על המועד המתוכנן לסיום העבודות בכל הערים המשתתפות בפרויקט. בשנה זו נרשמו דחיות נוספות במועדי תחילת הביצוע ברשויות המשתתפות בפרויקט, דבר שעשוי להצביע על דחיות צפויות נוספות של מועדי סיומו. משרד התחבורה ונתיבי איילון גם לא הכינו מסמך שממנו עולה כי נערכו ניתוחים ונבדקו הסיבות לעיכובים הממושכים, ואף לא הותוו דרכים לסיומו המהיר של הפרויקט.

בתשובת אגף החשב הכללי למשרד מבקר המדינה מיום 10.12.18 צוין, כי נתוני הביצוע של הפרויקטים בתחום התחבורה מוכיחים כי חלק מחברות התשתית מתקשות להתמודד עם הגידול בהיקף תקציבי הפיתוח בשנים האחרונות, והדבר בא לידי ביטוי באיחורים משמעותיים בהשלמת פרויקטים בביצוע, באי עמידה ביעדי קידום תכנון, באי השלמה של התחשבנויות בגין פרויקטי עבר ועוד. קשיים אלה בלטו ביתר שאת בחברת נתיבי איילון, שעל אף צבר מצומצם של פרויקטים שהופקד בידיה, הפרויקטים שהובילה חרגו ממסגרות לוחות הזמנים והתקציב בממדים לא שגרתיים, גם בהשוואה ליתר חברות הביצוע. בשנתיים האחרונות הורחבה אחריות החברה באופן ניכר, שכן הוטלו עליה מיזמי תחבורה אחדים בעלי חשיבות לאומית, שהיקפם המצטבר הינו חסר תקדים ביחס לגודל החברה. מיזמים אלה הוטלו עליה בטרם הותאמה בה התשתית הארגונית לקליטת המשימות, לפני שגויס כוח אדם מתאים וכשפונקציות מרכזיות בחברה אינן קיימות כלל. מצב זה מעמיד בסיכון גבוה את העמידה בקידום המשימות וביכולת ההוצאה לפועל של אותם מיזמים.

מבדיקת משרד מבקר המדינה ומתשובות של חלק מהרשויות עלו תלונות על תהליך העבודה עם נתיבי איילון. כך למשל, רמלה חתמה על ההסכם בפעימה הראשונה - אפריל 2016. להסכם לא צורפו נספח ז' - אחזקה לעבודות העירוניות שיבוצעו בתחומי העירייה - ונספח ח': הסכמות להקמת מערך אכיפה והפעלתו. בישיבה מנובמבר 2017 ביקש ראש העיר לזרז את היציאה לביצוע בהקדם האפשרי, וסוכם כי בקרוב תעביר נתיבי איילון את הנספחים לעירייה לחתימה. במרץ 2018, לאחר יישום הערות מהנדסת העירייה לתוכניות נתיבי

איילון, אישרה העירייה את התחלת ביצוע העבודות. לפי לוח הזמנים העדכני, הפרויקט בעיר צפוי להסתיים במרץ 2022.

עיריית רמת גן בתשובתה מיולי 2018 (להלן - תשובת עיריית רמת גן) ציינה כי רק באפריל 2018 הגישה נתיבי איילון תכנון סופי לאישורה, וכי אף שהעירייה העבירה את הערותיה לתוכנית באותו חודש, עד מועד תשובתה למשרד מבקר המדינה לא אישרה החברה סופית את התוכנית.

בתשובת עיריית פתח תקווה מיולי 2018 (להלן - תשובת עיריית פתח תקווה) כתבה העירייה כי התכנון שהציעו משרד התחבורה ונתיבי איילון לא נבדק היטב, ולא נערכו מדידות או בדיקות בדבר המצב העדכני של הרחובות. היא הוסיפה כי לדעתה משרד התחבורה מעורב חלקית, ולא תכלל את כל הפרויקטים הקשורים לנתיבים מועדפים שונים, וכי הקשר התפקודי בין הפרויקטים השונים לקוי.

נתיבי איילון מסרה בתשובתה מיולי 2018 כי התכנון מבוצע לכל רשות מקומית כמקשה אחת, ורק בעקבות התקדמות התכנון חולקו הרשויות המקומיות לחבילות ביצוע. עם ביצוע החלוקה לחבילות ביצוע ניתן היה לקבע לוחות זמנים ומשכי ביצוע ולהציג לוח זמנים מעודכן, כפי שאכן בוצע. החברה הבהירה שהפרויקט מתוכנן להתבצע בצירי תנועה מרכזיים במטרופולין ומשכך, על מנת שלא להשבית את הערים ואף את המטרופולין כולו, חולק הפרויקט בכללותו ובכל אחת מהרשויות המשתתפות לשלביות ביצוע. עוד ציינה נתיבי איילון בתשובתה כי כבר במהלך שנת 2018 החלה לבצע עבודות במסגרת הפרויקט בארבע רשויות מקומיות שונות, וכי עד סוף השנה היא צפויה להתחיל לבצע עבודות ברשויות נוספות.

> פרויקט נתיבי ההעדפה, אשר נוצר בשל הצורך הדחוף לשפר ולייעל את תשתיות התחבורה הציבורית בטווח הקצר בשל עומסי התנועה החמורים במטרופולין, רוקן מתכליתו העיקרית בהיותו צפוי להימשך עוד שנים ארוכות

משרד מבקר המדינה מעיר כי התמונה המצטיירת מלוחות הזמנים לביצוע הפרויקט אינה עולה בקנה אחד עם הסברי חברת נתיבי איילון באשר לשלביות הביצוע. כך לדוגמה, מלוח 6 להלן[43] עולה כי לפי התכנון מינואר 2017, תחילת הביצוע בכל הרחובות בערים חולון, לוד, הרצליה, כפר סבא, רעננה ורמלה צפויה באותו זמן - ינואר 2019.

ממסמכי משרד התחבורה מהשנים 2013 - 2015, לרבות מהצהרת מנכ"לית משרד התחבורה משנת 2015, עולה כי פרויקט "מהיר לעיר" תוכנן להתבצע בטווח של חמש שנים. על אף זאת, הפרויקט צפוי להתעכב הרבה מעבר לתוכניות. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה, לנתיבי איילון ולראשי הרשויות המקומיות כי פרויקט נתיבי ההעדפה לתחבורה הציבורית, אשר נוצר בשל הצורך הדחוף לשפר ולייעל את תשתיות התחבורה הציבורית בטווח הקצר בשל עומסי התנועה החמורים במטרופולין, רוקן מתכליתו העיקרית בהיותו צפוי להימשך עוד שנים ארוכות.

43 ראו להלן בתת-הפרק "עיכובים בתכנון תחילת ביצוע הפרויקט בשנת בחירות לרשויות המקומיות".

על משרד התחבורה ונתיבי איילון לפעול לקידום הפרויקט להימנע מעיכובים נוספים וכן להפיק לקחים ולנתח את הסיבות לעיכובים במטרה למנוע את הישנותם.

נתיבי איילון מסרה בתשובתה לעיל כי במהלך השנתיים האחרונות חלו שינויים מהותיים באופן טיפולה בפרויקטים, המבססים תשתית טובה יותר להמשך הטיפול בפרויקטים, להרחבה מהותית של היקפם ואף למציאת פתרונות להסרת חסמים שיביאו לקיצור לוחות הזמנים. שינויים אלה הינם פועל יוצא מהפיכתה לחברה בבעלות ממשלתית מלאה, בעקבות הליך הפרדת ההחזקות עם עיריית תל אביב מיוני 2016, מהחלטת הממשלה המגדירה ומרחיבה את פעילותה, ממינויים בשנה האחרונה של יו"ר דירקטוריון לחברה (יוני 2017) ומנכ"ל חדש לחברה (אוגוסט 2017) ומשינוי כולל של המבנה הארגוני בחברה, שבין היתר הייתה כרוכה בו הקמתן של שתי מינהלות ייעודיות לטיפול בפרויקטים "מהיר לעיר" ו"הנתיבים המהירים". נוסף על כך, הורחב משמעותית כוח האדם הייעודי בחברה המטפל בפרויקט "מהיר לעיר".

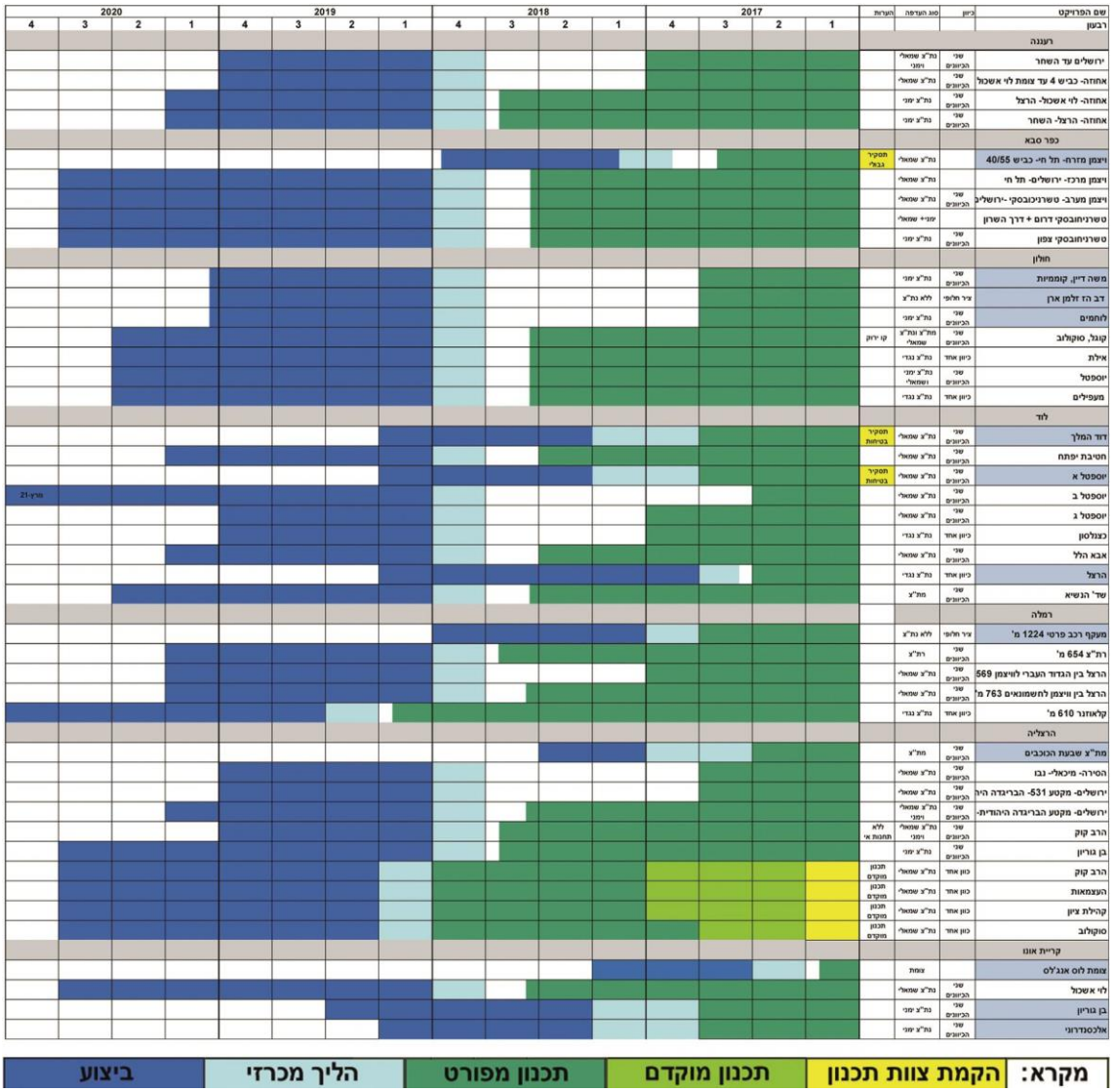
עיכובים בתכנון תחילת ביצוע הפרויקט בשנת בחירות לרשויות המקומיות

משרד מבקר המדינה בדק את לוח הזמנים מינואר 2017 שנערך בחברת נתיבי איילון ומופיע בלוח 6 להלן. הבדיקה העלתה שבכמה ערים הייתה הפסקה בת כמה חודשים בלוח הזמנים המתוכנן בנוגע לכמה רחובות, הפסקה שנמשכה עד סוף הרבעון השלישי בשנת 2018. הרבעון הרביעי נועד לביצוע הליך מכרזי, ושלב הביצוע נקבע מייד בתחילת 2019. ההפסקות מוצגות להלן בלוחות 6 ו-7. הדחייה איפשרה שלא להתחיל בביצוע הפרויקט, הכרוך בהסדרי תנועה זמניים ובחוסר נוחות לתושבים, עד לאחר הבחירות בתחילת 2019.

מועד הבחירות לרשויות המקומיות נקבע ל-30 באוקטובר 2018[44]. סימנים להשפעת הבחירות עלו גם בדוח ממאי-יוני 2016 של חברת ניהול מטעם נתיבי איילון עבור הפרויקט בעיריית רעננה, שם צוין בפרק בנושא "חסמים, סיכונים ובעיות עקרוניות בפרויקט" עניין "אישור הפרויקט לאחר הבחירות".

44 באמצע נובמבר 2018 התקיים סיבוב שני לבחירות לתפקיד ראש הרשות בכ-40 רשויות.

לוח 6: **לוח הזמנים של פרויקט "מהיר לעיר", ינואר 2017**



על פי נתוני נתיבי איילון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

ניתן לראות מלוח 6 שבשבע הערים קיימים רחובות שבהם הליך התכנון המפורט מסתיים חודשים רבים לפני מועד הבחירות, ואולם הליך הביצוע נדחה לאחר מועד הבחירות (לרבעון הראשון ב-2019). הדחייה מבוטאת למעשה בצבע הלבן בלוח. מספר חודשי העיכוב שתוכננו לתחילת ביצוע הפרויקט במועד עריכת לוחות הזמנים בינואר 2017 מופיע בלוח 7 להלן.

לוח 7: **ערים ורחובות שבהם נדחה מועד הביצוע לתקופה שלאחר הבחירות לרשויות המקומיות**

עיר	רחוב	תחילת הפסקה בלוח הזמנים	סיום הפסקה*	חודשי עיכוב
חולון	משה דיין, קוממיות	ספט-17	ספט-18	12
	דב הוז זלמן ארן	ספט-17	ספט-18	12
	לוחמים	ספט-17	ספט-18	12
	קוגל, סוקולוב	יול-18	ספט-18	2
	אילת	יול-18	ספט-18	2
	יוספטל	יול-18	ספט-18	2
	מעפילים	יול-18	ספט-18	2
לוד	חטיבת יפתח	יונ-18	ספט-18	3
	יוספטל ב	יונ-17	ספט-18	15
	יוספטל ג	דצמ-17	ספט-18	9
	כצנלסון	דצמ-17	ספט-18	9
	אבא הלל	יונ-18	ספט-18	3
	שד' הנשיא	יול-18	ספט-18	2
הרצליה	הסירה- מיכאלי- נבו	ספט-17	ספט-18	12
	ירושלים- מקטע 531- הבריגדה היהודית	ספט-17	ספט-18	12
	ירושלים- מקטע הבריגדה היהודית- סוקולוב	יול-18	ספט-18	2
כפר סבא	ויצמן מרכז- ירושלים- תל חי	יול-18	ספט-18	2
	ויצמן מערב- טשרניחובסקי -ירושלים	יול-18	ספט-18	2
	טשרניחובסקי דרום + דרך השרון	יול-18	ספט-18	2
	טשרניחובסקי צפון	יול-18	ספט-18	2
רעננה	ירושלים עד השחר	דצמ-17	ספט-18	9
	אחוזה- כביש 4 עד צומת לוי אשכול	דצמ-17	ספט-18	9
רמלה	הרצל בין הגדוד העברי לוויצמן 569 מ'	דצמ-17	ספט-18	9
	הרצל בין וויצמן לחשמונאים 763 מ'	יול-18	ספט-18	2
קריית אונו	לוי אשכול	יול-18	ספט-18	2

לפי נתוני נתיבי איילון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* מועד בחירות - 30.10.18; הליך מכרזי ברבעון רביעי - שנת 2018; תחילת ביצוע - ינואר 2019.

מלוחות 6 ו-7 עולה מלוח הזמנים המתוכנן שערכה חברת נתיבי איילון בינואר 2017, כי ב-7 רשויות מקומיות - מתוך 17 המשתתפות בפרויקט - תוכננה מראש עצירה בהתקדמות פרויקט נתיבי ההעדפה לתח"צ במספר רב של רחובות לתקופה שלאחר קיום הבחירות לרשויות המקומיות. בחולון תוכננה דחייה בתחילת הביצוע ב-7 רחובות, ב-3 מהם בשנה; בלוד תוכננה דחייה בתחילת הביצוע ב-6 רחובות, באחד מהם בכ-15 חודשים ובשניים אחרים ב-9 חודשים; בהרצליה תוכננה דחייה בביצוע ב-3 רחובות, בשניים מהם בשנה; בכפר סבא תוכננה דחייה בביצוע ב-4 רחובות; ברעננה בשני רחובות ב-9 חודשים; ברמלה בשני רחובות, באחד מהם ב-9 חודשים; ובקריית אונו תוכננה דחייה בביצוע ברחוב אחד. לא נמצאו הנמקות לדחיות בלוחות הזמנים.

בתשובתה מיולי 2018 טענה נתיבי איילון כי לא קיימת דחייה כלשהי בלוחות הזמנים של הפרויקט עקב הבחירות לרשויות המקומיות, ועל כן לא ניתן לראות את משרד התחבורה ונתיבי איילון כמי שהסכימו לדחייה. עוד טענה החברה כי יש האצה משמעותית בביצוע הפרויקט, שכן ביצוע הפרויקט בארבע ערים החל כבר במהלך 2018, וכי הדחייה לאחר הבחירות תוכננה מראש ואינה נובעת מעיתוי הבחירות אלא משיקולים מקצועיים של שלביות הביצוע והיעדר אפשרות לבצע את פתיחת הצירים בו-זמנית.

משרד מבקר המדינה מעיר לנתיבי איילון כי בניגוד לתשובתה בדבר שלביות הביצוע, רחובות רבים תוכננו להיפתח לביצוע בו-זמנית מייד לאחר הבחירות.

בתשובת עיריית לוד מאוגוסט 2018 (להלן - תשובת עיריית לוד) מסרה העירייה כי הפרויקט נמצא כיום, בעיצומה של שנת בחירות, בשלבים מתקדמים של ביצוע, וכי העירייה מקדמת את התכנון והביצוע באופן מקצועי ועניינִי על אף הפגיעה בנוחות וההפרעה לציבור הכרוכים בכך, ועל כן הטענה בדבר טעמים הנוגעים לשנת בחירות נטולת בסיס. עוד ציינה העירייה, כי העיר נמצאת בתהליך של התחדשות, וכי היא מקדמת תוכניות רבות שיש בהן כדי להשפיע על התכנון המפורט של צירי התנועה הראשיים בעיר. צוות המתכננים של נתיבי איילון נדרש לתיאום התכנון בין התוכניות הללו, דבר המחייב עבודת תכנון רבה ומורכבת. העירייה הבהירה עוד כי נתיבי איילון אמונה על הניהול, התכנון וקביעת לוח הזמנים של הפרויקט, ואילו העירייה מחויבת לפי ההסכם ביניהם לסייע לה ככל הנדרש ולאשר או להעביר התייחסות מקצועית לתוכניות או למסמכים, וכי היא עמדה בהתחייבויותיה ולא ביקשה כל דחייה במועדי התכנון, אולם טרם קיבלה מנתיבי איילון לאישור את התכנון הסופי לביצוע של שלושה רחובות.

בתשובתה מאוגוסט 2018 הסבירה עיריית רעננה, כי עד למועד התשובה טרם החלו בביצוע העבודות, וכי ככל הידוע לה אף טרם יצא המכרז לביצוע העבודות ברעננה. על כן אין קשר בין מוכנות הפרויקט וביצועו לבין קיומן של הבחירות לרשויות המקומיות.

עיריית כפר סבא מסרה בתשובתה מאוגוסט 2018, כי היא דוחה בתוקף את הביקורת לפיה היא הייתה הגורם לדחיית מועד תחילת הביצוע, וכי דרשה כל העת הקדמה של לוחות הזמנים לביצוע מיידי וקיימה עם נתיבי איילון שיתוף פעולה מלא והדדי.

עיריית רמלה כתבה בתשובתה מאוגוסט 2018, כי מעולם לא ביקשה לדחות את תחילת ביצוע העבודות לאחר מועד הבחירות, וראש העיר אף ביקש לקדם את הנושא במהירות.

בתשובת עיריית קריית אונו מיולי 2018 מסרה העירייה, כי לא הפסיקה ולא עיכבה את הפרויקט ועד למועד התשובה - התוכניות בנוגע לרחוב לוי אשכול לא מוכנות ולא מאושרות. העירייה גם ציטטה מההסכם בינה לבין נתיבי איילון ומשרד התחבורה לפיו "לוח זמנים מפורט לביצוע הפרוייקט יקבע ע"י נתיבי איילון באישור משרד התחבורה והוא יועבר על ידה לעירייה בסמוך לסיום שלב התכנון המפורט ולפני תחילת ביצוע העבודות העירוניות". העירייה ציינה כי מעולם לא קיבלה לוח זמנים לביצוע רחוב לוי אשכול, ולכן אינה מבינה מדוע נקבעה העובדה כי היא מעכבת את התוכנית ב-24 חודשי עבודה. היא ציינה כי תהליך התכנון עדיין לא הסתיים ולא הועבר אליה לו"ז מפורט לביצוע.

בתשובת עיריית חולון מיוני 2018 (להלן - תשובת עיריית חולון) כתבה העירייה, כי מעולם לא התנתה את ביצוע הפרויקטים בבחירות לרשויות המקומיות, וכי בישיבה בהשתתפות נציגי נתיבי איילון מספטמבר 2017 אמר ראש העיר שאין לעכב פרויקטים בגלל הבחירות, וכי התנאי היחיד לכניסה לביצוע הוא הגשת לוחות זמנים ותרשים הסדרי תנועה זמניים, המציג את שלביות הביצוע על מנת להפחית את רמת הפגיעה בתושבי העיר. עוד ציינה העירייה שעד למועד הגשת התשובה לא התקבלו לוחות זמנים לביצוע הפרויקט.

נתיבי איילון ציינה בתשובתה הנוספת מפברואר 2019 (להלן - תשובת נתיבי איילון מפברואר 2019) כי רוב הרחובות בערים לוד, רעננה, רמלה, קריית אונו וחולון נמצאים עדיין בשלבי תכנון, כי ציר וייצמן מזרח בכפר סבא נמצא לקראת סיום ההליך המכרזי לבחירת קבלן, כי בציר בן גוריון בקריית אונו החל הביצוע, וכי בחולון הושלם הביצוע בציר זלמן ארן בשנת 2018. החברה אישרה את טענת עיריית קריית אונו בנוגע לאי-דחיית מועד ביצוע העבודות ואת טענת עיריית רמלה כי לא ביקשה לדחות את הפרויקט. החברה הדגישה כי בפועל לא קיים מקטע עבודה אשר הושלם תכנונו ולא קודם להליך מכרזי ולביצוע באופן מיידי.

בתשובת משרד התחבורה נמסר כי הוא "דוחה מכל וכל את הטענה כאילו העיכובים נובעים מהבחירות ברשויות. כל מה שתוכנן יצא לביצוע, למעט מספר דחיות שלכול[ן] יש טעמים ענייניים. הערים השונות בהן מקטעים שהיו מוכנים והחלו עבודות: חולון, לוד, הרצליה ונעשה מאמץ שיבוצעו עוד טרם הבחירות מקטעים בבני ברק ובכפר סבא".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה לנתיבי איילון ולרשויות המקומיות כי לוח הזמנים שתכננה נתיבי איילון בינואר 2017 כלל עצירה בהתקדמות הפרויקט בכמה רשויות מקומיות בחודשים רבים, והמשכו תוכנן להתבצע רק בתחילת שנת 2019, לאחר מועד הבחירות לרשויות המקומיות. לא נמצאו אסמכתאות המבססות נימוקים מקצועיים ועניינים לצעד זה.

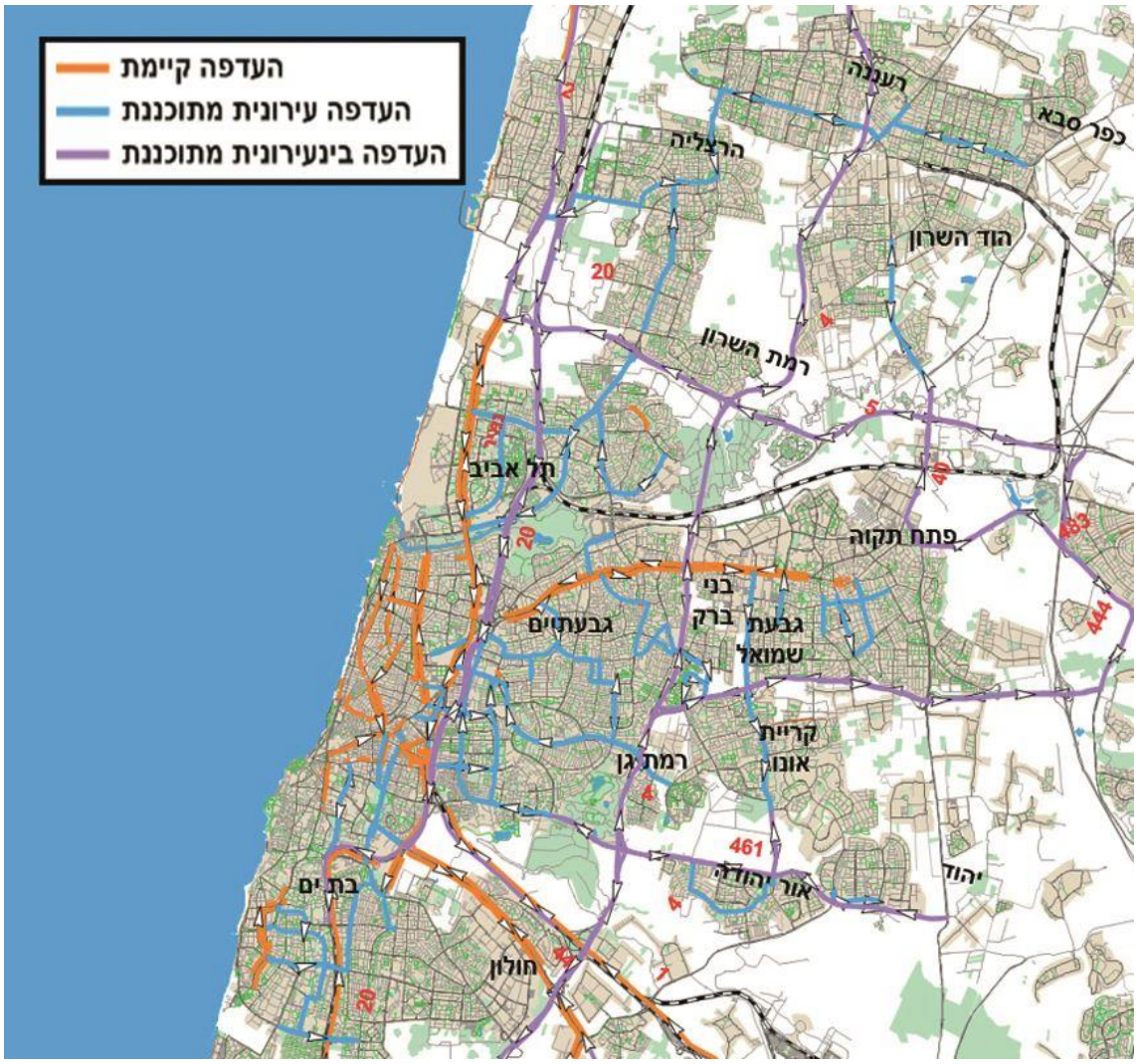
הדחיות המתוכננות בשנת בחירות לרשויות המקומיות, המובאות בתת-פרק זה, מצטרפות לדחיות הנוספות בפרויקט "מהיר לעיר" שהובאו בתתי-הפרקים הקודמים; בדחיות אלה יש משום פגיעה חמורה בקידום פרויקט זה ובאינטרס הציבורי הכולל. משרד מבקר המדינה מעיר לחברה ולמשרד התחבורה כי בשל החשיבות של הפרויקט למטרופולין ולציבור כולו, ראוי שקידומו וקידומם של פרויקטים תחבורתיים אחרים, ייעשו תוך ראייה מערכתית כוללת. על משרד התחבורה ונתיבי איילון לשמור ביתר שאת על האינטרס הציבורי הכולל ולהפיק לקחים ממקרים אלה כדי למנוע מקרים דומים בעתיד. עליהם לקדם את הפרויקט ביעילות ובמהירות ולהימנע מעיכובים מיותרים נוספים.

לוח הזמנים מ-2017 כלל עצירה בהתקדמות הפרויקט בכמה רשויות מקומיות בחודשים רבים, והמשכו תוכנן להתבצע רק לאחר מועד הבחירות לרשויות המקומיות. לא נמצאו אסמכתאות המבססות נימוקים מקצועיים ועניינים לצעד זה

פגיעה ברציפות נתיבי ההעדפה לתח"צ

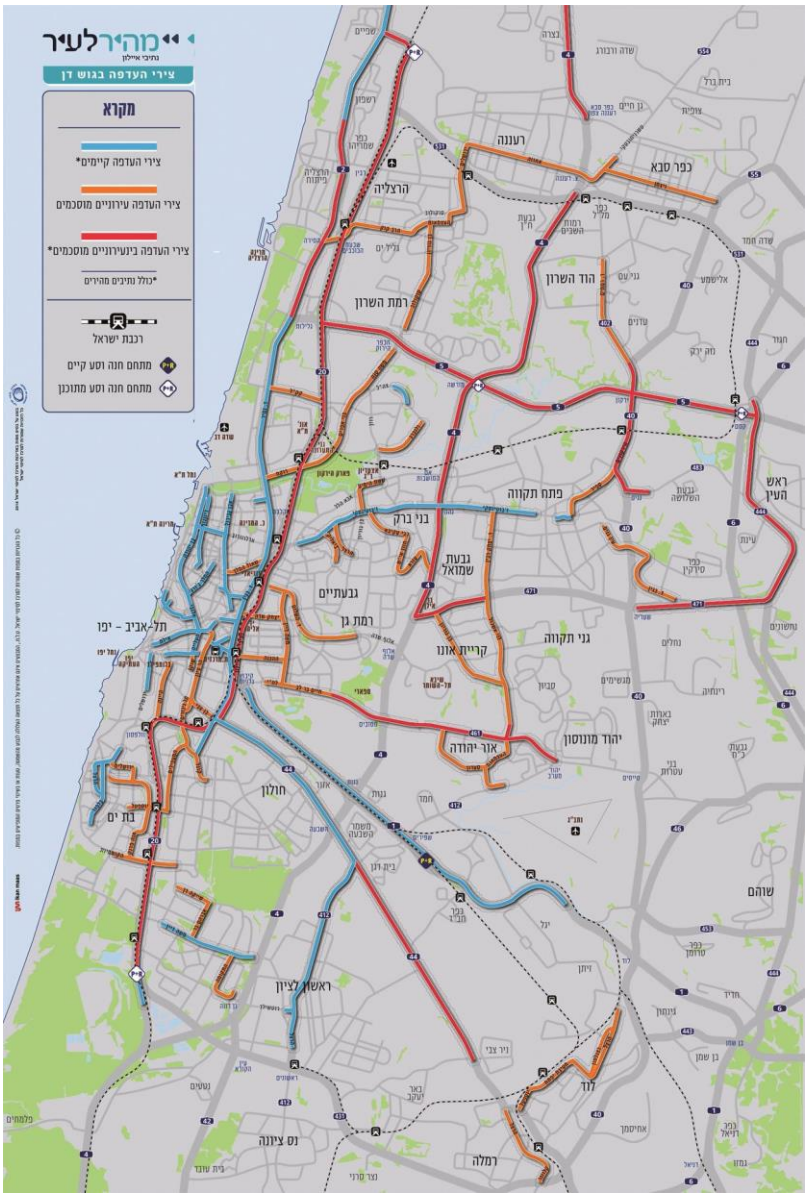
תנאי יסודי לקיום פרויקט "מהיר לעיר" ולהצלחתו הוא יצירת רציפות של נתיבי העדפה עירוניים ומטרופוליניים לתחבורה ציבורית ושילוביות עם מערכות הסעת ההמונים האחרות (אוטובוסים, רכבת ורכבת קלה). במפה 2 להלן מוצגת התוכנית של הפרויקט משנת 2015, ובה נתיבי ההעדפה הקיימים, נתיבי ההעדפה המתוכננים בערי המטרופולין המשתתפות בפרויקט ונתיבי ההעדפה הבין-עירוניים המתוכננים. גריעת נתיבי העדפה מהתוכנית שהוצעה עשויה לפגוע ביעילותה וברציפות התוכנית כולה. במפה 3 מוצגת התוכנית הסופית שנותרה לאחר השגת ההסכמות עם הרשויות המקומיות ב-2016.

מפה 2: **העדפה לתח"צ הקיימת והמוצעת משנת 2015**



המקור: משרד התחבורה - מצגת סטטוס למנכ"ל משרד התחבורה, 19.4.15.

מפה 3: **תוכנית "מהיר לעיר" סופית ממרץ 2017**[45]



המקור: נתיבי איילון.

45 בהשוואה שערך משרד מבקר המדינה בין המפות המוסכמות אשר צורפו להסכמים נמצא כי המפה אינה מדויקת, ומציגה כרחובות מוסכמים רחובות שלא הושגה הסכמה לגביהם. לדוגמה: הנת"צ ברחוב היינה בתל אביב.

בהשוואה בין הרחובות שהציעה נתיבי איילון לרשויות המקומיות בשנים 2014 - 2015 (מפה 2) לבין הרחובות שהוסכם עליהם בשנת 2016 (מפה 3) עלו בין היתר שינויים רבים, לרבות השמטת רחובות וקיצור רחובות בתוכנית העדכנית. להלן כמה דוגמאות:

1. תל אביב-יפו: בתוכנית המוסכמת הושמט הרחוב ערבי נחל (בציר הרחובות המחברים את תל אביב-יפו לגבעתיים). נוסף על כך, קוצר הנת"צ ברחוב גבעת התחמושת, באופן הפוגע ברציפות בין דרך בגין לדרך השלום באזור מחלף השלום וקניון עזריאלי.

בתשובה נוספת של עיריית ת"א מדצמבר 2018 (להלן - תשובה נוספת של עיריית ת"א) נכתב, כי "קידמה יחד עם משרד התחבורה ונת"א [נתיבי איילון] את תכנון הצירים ברחובות ערבי נחל ועליית הנוער לחתימה הן לקראת הפעימה השניה והן לקראת הפעימה השלישית. בשני המקרים נת"א לא העבירו תוכניות לבקשת העירייה ובמסגרת הדיונים לקראת חתימה על הפעימה השלישית צירים אלו הוסרו מהמסגרת". עוד צוין בתשובה כי "ישנה מורכבות מיוחדת ברחובות העוברים ברשויות נוספות". בנוגע לרחוב גבעת התחמושת ציינה העירייה כי נתיבי איילון התבקשה להציג את כלל החלופות בהתאם לפגישות עם העירייה. בעקבות המורכבות הרבה של ציר מרכזי זה הוחלט על ידי נתיבי איילון להסיר את הציר מהפרויקט.

בתשובה נוספת של נתיבי איילון מינואר 2019 (להלן - תשובת נתיבי איילון מינואר 2019) ציינה החברה בנוגע לרחובות עליית הנוער וערבי נחל כי לצורך העדפה יעילה בצירים אלה נדרשת המשכיות העדפה בציר כצנלסון בגבעתיים, אולם מאחר שעיריית גבעתיים התנגדה לביצוע העדפה בציר זה, יעילות ההעדפה בציר ההמשכי של הרחובות נפגעה, ובשל כך לא קודם ציר זה. בהתייחס לרחוב גבעת התחמושת הסבירה נתיבי איילון כי אף שהציעה כמה חלופות לא הסכימו ביניהם הצדדים על מתווה ההעדפה שיש לקדם בציר.

2. ראשון לציון: בתוכנית המוסכמת הושמטו רחוב רוטשילד (מחבר בין נת"צ קיים ברחוב הרצל [כביש 412] לבין נת"צים ברחובות ההסתדרות והתקומה, המתחברים לנת"צ קיים ברחוב משה דיין), רחוב הציונות ורחוב היובל, שהיו אמורים לחבר בין נת"צ קיים ברחוב הרצל (כביש 412) לבין נת"צ קיים ברחוב משה דיין.

עיריית ראשון לציון הודיעה בתשובתה מיולי 2018 (להלן - תשובת עיריית ראשון לציון) כי ברחוב רוטשילד מתוכננת רכבת קלה.

משרד המבקר מעיר כי בתכנון המוצע המופיע בהסכם כללו משרד התחבורה ונתיבי איילון גם את רחוב רוטשילד, שהוא בעל חשיבות לשמירה על רציפות בין נתיבי העדפה קיימים לנתיבי העדפה מתוכננים. מן הראוי שעיריית ראשון לציון תבחן הקמת נת"צ ברחוב רוטשילד לשמירה על רציפות עד להקמת הרכבת הקלה.

3. רמת גן: במפה המוסכמת בוטלו נת"צים ברחובות הירדן, הרא"ה, נגבה, ירושלים ועוזיאל. נת"צים אלה, ברחובות שבין רמת גן לגבעתיים, היו מאפשרים חיבור לכביש 4 וכן היו מאפשרים - דרך נת"צ מוסכם ברחוב ביאליק - להתחבר לנת"צ קיים ברחוב ז'בוטינסקי, המחבר בין הערים בני ברק ופתח תקווה. יצוין שחברת נתיבי איילון הציעה רחובות אלה לעיריית רמת גן במסגרת ההסכם כחלק מנתיבי העדפה רציפים בתוכנית "מהיר לעיר".

עיריית רמת גן השיבה ביולי 2018 (להלן - תשובת עיריית רמת גן) כי על ביטול הנתיבים ברחובות הירדן, הרא"ה, ירושלים ועוזיאל הוחלט לאחר בדיקה מעמיקה של גורמי העירייה, והסתבר כי נתיבי העדפה ברחובות אלו לא היו תורמים מצד אחד בצורה משמעותית לקיצור משך הנסיעה במטרופולין ומצד שני היו פוגעים בצורה אנושה בשאר משתמשי הדרך.

4. בכביש 4 במפה המוסכמת בוטל חלק מנת"צ מתוכנן בין-עירוני, ממחלף בר אילן עד מחלף מסובים לפחות.

עיריית בת ים ציינה בתשובתה מיולי 2018 (להלן - תשובת עיריית בת ים) כי בשדרות ירושלים, היוצרים חיבור מהיר וישיר בין בת ים לתל אביב, לא יהיה נת"צ, ולכן התחבורה הציבורית תיאלץ לעבור ברחובות עוקפים גם בסיום הפרויקט, מה שצפוי לפגוע מאוד ביעילות הפרויקט. עוד ציינה העירייה כי מטרת הפרויקט היא ליצור חיבור לכיוון תל אביב, וכי אין מענה לצורך לחיבור גם לדרום ולמזרח.

> יישום התוכנית במתכונתה הנוכחית עלול לסכל את מטרתה המרכזית - יצירת רצף לתחבורה ציבורית במטרופולין - ולפגוע ביעדיה וביעילותה של תוכנית ההעדפה לתח"צ

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי כתוצאה מפערים גדולים בין התוכנית מ-2015 לתוכנית המאושרת ב-2016 נפגעה הרציפות בתוך ערים רבות במטרופולין וביניהן ראשון לציון, תל אביב-יפו ורמת גן. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה, לנתיבי איילון ולרשויות ראשון לציון, תל אביב-יפו ורמת גן כי אף שאחד מעקרונות התוכנית הוא קיום רציפות בין חלקיה במידת האפשר, בתוכנית הסופית, כפי שעולה מהמפה לעיל, אין רצף תחבורתי מלא של כל נתיבי ההעדפה. היעדר רצף תחבורתי עלול לפגוע לא רק בתושבי אותה רשות מקומית אלא גם בתושבים החייבים לעבור באותם רחובות בדרך לתל אביב-יפו ובחזרה ממנה. יישום התוכנית במתכונתה הנוכחית עלול לסכל את מטרתה המרכזית - יצירת רצף לתחבורה ציבורית במטרופולין - ולפגוע ביעדיה וביעילותה של תוכנית ההעדפה לתח"צ.

בתשובתה מיולי 2018 הבהירה נתיבי איילון כי קיימים מקטעים של היעדר רצף תחבורתי, אולם שיעורם הוא קטן יחסית להיקפו הכולל של הפרויקט, וכי האצת ביצוע הפרויקט בתצורתו הנוכחית, הגם שישנם מקטעים מסוימים שבהם אין רציפות העדפה, יש בה כדי להביא לשיפור משמעותי של תשתיות התחבורה הציבורית בישראל. החברה ציינה כי היא ממשיכה

לפעול, בשיתוף פעולה עם משרד התחבורה והרשויות המקומיות, לבחינת ההיתכנות לקידום ההעדפה במקטעים שאינם נכללים בפרויקט בשלב זה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה ולרשויות המקומיות כי עליהם לפעול להשלמתה של התוכנית באופן שתתאפשר רציפות בין חלקיה ככל הניתן.

יישום חלקי של התוכנית בערים מרכזיות במטרופולין

כאמור, בכמה ערים מרכזיות במטרופולין נמצא יישום חלקי של התוכנית בהשוואה להצעות בשלבים המוקדמים שלה. משרד מבקר המדינה בדק את השתלשלות העניינים שהביאה לתוצאות אלו.

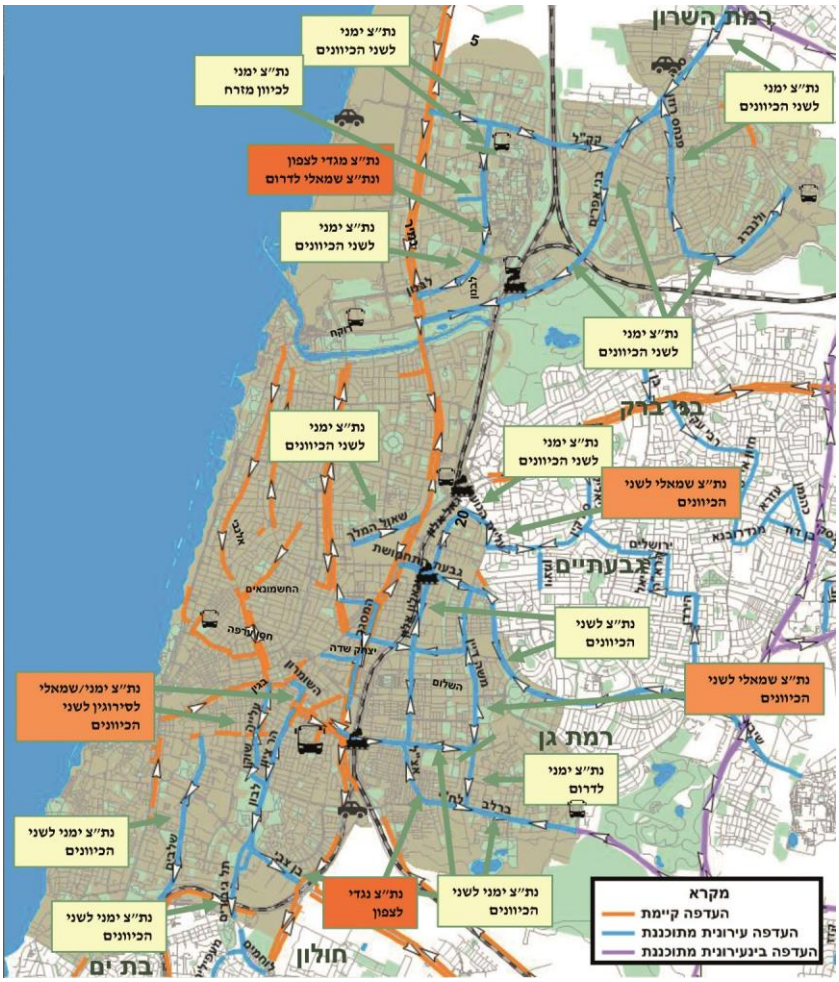
תל אביב-יפו

תל אביב-יפו היא העיר המרכזית במטרופולין והגדולה ביותר במספר תושביה. היא מונה כ-440,000 תושבים[46] ומרוכזים בה מוקדי תעסוקה ומוקדי ציבור. לפיכך מדי יום נכנסים אליה מאות אלפי כלי רכב לתעסוקה ולצרכים נוספים. בשנת 2013, בעת שמשרד התחבורה החל לקיים מגעים עם עיריית תל אביב-יפו לקידום הפרויקט, היו בעיר נתיבי העדפה לתחבורה ציבורית באורך 46.3 ק"מ. באותם מגעים הובהר כי מטרת התכנון היא לגבש תוכנית כלל-ארצית לקידום הסדרי העדפה לתח"צ בטווח של כחמש שנים, שבה יושם דגש על הצורך ביצירת רשת של נתיבים, הן בתוך העיר והן כהמשך לרשת שתגובש בערי המטרופולין האחרות, באופן שנתיבי ההעדפה ירכיבו מערכת רציפה ולא מקוטעת.

א. **ההצעה הראשונית מיוני 2015:** רק במועד זה הציגו נתיבי איילון ומשרד התחבורה בפני עיריית תל אביב-יפו תוכנית להעדפת תח"צ. התוכנית כללה תוספת של 72.3 ק"מ ב-34 רחובות (נוסף על נתיבי העדפה הקיימים בעיר), ביטול 1,250 מקומות חניה, קידום האכיפה בנתיבים עירוניים ובין-עירוניים ועדיפות גבוהה לנתיבים הקשורים לקו האדום של הרכבת הקלה המתוכננת: ההגנה, יצחק שדה, השלום-גבעת התחמושת ושדרות שאול המלך. במפה 4 להלן מוצגים נתיבי ההעדפה שהוצעו לעיריית תל אביב-יפו ביוני 2015.

46 לפי נתוני הלמ"ס לסוף 2016.

מפה 4: **נתיבי העדפה בתל אביב-יפו, הקיימים והמתוכננים, מיוני 2015**



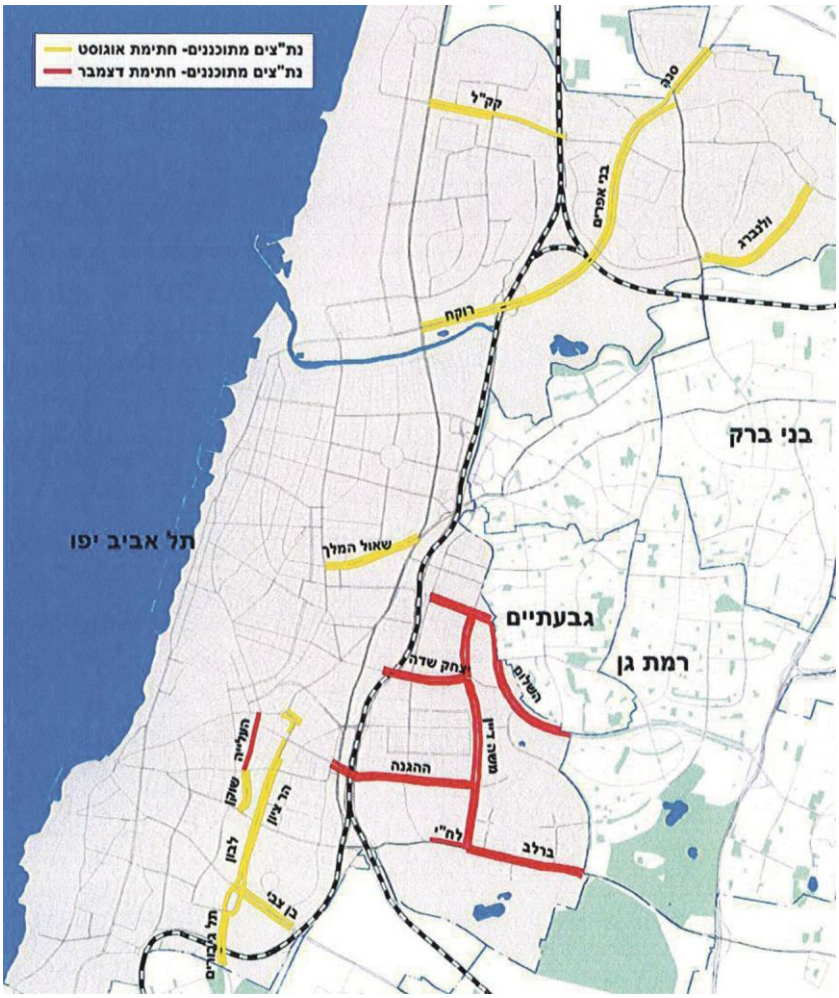
מצגת משרד התחבורה ונתיבי איילון, יוני 2015.

ב. **צמצום נתיבי ההעדפה בהצעה משנת 2016:** בשנה זו הציגו משרד התחבורה ונתיבי איילון בפני עיריית תל אביב-יפו תוכנית מצומצמת יותר, שכללה תוספת של נתיבי העדפה באורך 29.75 ק"מ ב-26 רחובות בלבד וביטול 977 מקומות חניה.

לא נמצאו מסמכים במשרד התחבורה ובנתיבי איילון המסבירים את הפער באורך נתיבי ההעדפה, שעמד על פחות ממחצית אורכם של הנתיבים שהיו בתוכנית הראשונה, כמו גם הפער במספר מקומות החניה שנועדו לביטול, בין התוכנית משנת 2015 לבין התוכנית הבסיסית משנת 2016.

ג. **צמצום נוסף בנתיבי ההעדפה בהסכמים מאוגוסט ומדצמבר 2016:** בשני הסכמים שנחתמו עם עיריית תל אביב-יפו הסכימו הצדדים על נתיבי העדפה באורך 21.85 ק"מ ב-20 רחובות ועל ביטול 314 מקומות חניה בלבד. התוכנית הסופית כוללת רק חלק מהרחובות יצחק שדה, קק"ל וגבעת התחמושת, אשר הוגדרו בתוכנית משנת 2015 כנתיבים בעדיפות גבוהה. במפה 5 להלן מוצגת התוכנית המוסכמת בתל אביב-יפו.

מפה 5: **מפה סופית של הרחובות והמקטעים שבהם מתוכנן להתבצע הפרויקט בעיר תל אביב-יפו**



המקור: ההסכם בין עיריית תל אביב-יפו לבין משרד התחבורה ונתיבי איילון, דצמבר 2016.

אף שתל אביב-יפו היא לב ליבה של המטרופולין ובבחינת נדבך מרכזי של הפרויקט במטרופולין כולה, נמצא כי רק כ-30% מנתיבי ההעדפה לתח"צ בעיר זו מתוכננים להתבצע בפועל

על רקע העובדה שתל אביב-יפו היא לב ליבה של המטרופולין ובבחינת נדבך מרכזי של הפרויקט במטרופולין כולה, נמצא כי לעומת הנתונים שהוצגו בשנת 2015, רק כ-30% מנתיבי ההעדפה לתח"צ בעיר זו מתוכננים להתבצע בפועל לפי התוכנית המוסכמת, ורק כ-25% ממקומות החניה שתכננה נתיבי איילון לבטל מתוכננים להתבטל בפועל.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה, לנתיבי איילון ולעיריית תל אביב-יפו כי התוכנית המוסכמת אינה ממלאת עקרון יסוד של התוכנית הכוללת, שעיקרו יצירת רצף בין נתיבי ההעדפה בעיר פנימה, ובין אלה לבין נתיבי ההעדפה בערים הגובלות עם תל אביב-יפו.

עיריית תל אביב-יפו ציינה בתשובתה כי "התייחסות לנתיבי תח"צ המתוכננים במסגרת 'מהיר לעיר' חייבת לכלול את נתיבי התחבורה הקיימים. בבחינה של עיקרון הרציפות, יש לבחון את תוספת הצירים בשכלול נתיבי התח"צ הקיימים, אשר יוצרים רצף העדפה למרכזי הביקוש". בתשובתה הנוספת ציינה עיריית ת"א כי לאורך כל הפרויקט היא לחצה וביקשה מנתיבי איילון ביצוע רציפות בין-עירונית מטרופולינית לצירי "מהיר לעיר" העירוניים. בנוגע לרחוב יצחק שדה מסרה העירייה בתשובתה הנוספת כי בחלק מהרחוב לא נמצאה היתכנות לביצוע נת"צ יעיל בגלל ריבוי כניסות לחניונים ומוסכים, וחלק אחר של הרחוב כלול במסגרת עבודות הקו האדום.

יצוין כי בניתוח רציפות התוכנית והרחובות שהושמטו מהתוכנית הסופית נלקחו בחשבון נתצ"ים קיימים.

במסגרת תיאום התכנון עם עבודות הרכבת הקלה בתל אביב ברחובות בן צבי ולבון החליט משרד התחבורה לא לבצע את נתיבי ההעדפה ברחובות הללו במתכונת המקורית שנקבעה בהסכם עם עיריית תל אביב- יפו, אלא לבצע פרויקטים "מיידיים", אשר ביצועם מצומצם ומהיר. לפי התכנון המעודכן, ברחובות אלו יבוצע נתיב העדפה ימני ללא כל שינוי גיאומטרי. נתיבי איילון הודיעה למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2018 כי בהתאם לבקשת משרד התחבורה היא ערוכה כיום ברחובות הללו לביצוע, אולם עיריית תל אביב-יפו טרם אישרה לבצעם.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית תל אביב-יפו כי בהתחשב בכך שמועד סיום ביצוע הפרויקט ברחובות לבון ובן צבי במתכונתו המקורית תוכנן[47] לסוף שנת 2018, ובכך שהפרויקט במתכונתו הנוכחית מצומצם ומהיר לביצוע וחברת נתיבי איילון ערוכה לתחילת הביצוע, עליה להאיץ את טיפולה ולאשר את ביצועו בהקדם, על מנת שנתיבי איילון תוכל להתחיל בביצוע העבודות.

עיריית תל אביב הסבירה בתשובה נוספת מדצמבר 2018 כי הצירים מצויים בימים אלה בתהליכי התיאום הנדרשים ועוברים אישורים סטטוטוריים בוועדת תנועה מרכזית. בכוונת העירייה לממש את העבודות בתקופה הקרובה. בתשובתה הנוספת של נתיבי איילון מפברואר 2019 היא הודיעה כי ביצוע העבודות בצירים לבון ובן צבי צפוי להתחיל ולהסתיים בחודשים פברואר-מרץ.

47 לפי לוח הזמנים של פרויקט "מהיר לעיר" מינואר 2017.

פתח תקווה

כבר בשנת 2013 התקיימו פגישות בין משרד התחבורה ונציגיו לבין עיריית פתח תקווה לקידום העדפה לתח"צ במסגרת "מהיר לעיר" על בסיס ההצעה שהגישה העירייה במסגרת ה"קול קורא". התוכנית כללה יותר מעשרים רחובות שהוצעו להעדפה ונתונים על נתיבים עתירי נסיעות אוטובוס בעיר. בשנת 2014 סוכמה, על דעת נציגי העירייה, רשימה של נתיבים מועמדים להעדפה והוחל בתכנונם[48]. לאחר הצגת התוכנית, שכללה שמונה רחובות, הודיעה הנהלת העירייה כי אינה מעוניינת לקדם העדפה בעיר, והתוכנית הוקפאה. ביוני 2016 החלו ניסיונות מחודשים להמשך קידום ההעדפה, ובסוף דצמבר 2016 נחתם עם עיריית פתח תקווה הסכם לביצוע הפרויקט.

משרד מבקר המדינה העלה כי אף שכבר בשנת 2013 התקיימו דיונים עם עיריית פתח תקווה לקידום הפרויקט, בשל התנגדותה לתוכנית החלו משרד התחבורה ונתיבי איילון בתכנון מוקדם רק באמצע שנת 2017. בנוסף, אף שלפי התוכנית משנת 2016 שהציעו משרד התחבורה ונתיבי איילון לעירייה תוכננו כ-18 רחובות שיוגדרו בהם נתיבי העדפה לתח"צ, בסופו של דבר היא אישרה תוכנית לארבעה רחובות כאלה בלבד.

בתשובתה טענה עיריית פתח תקווה כי התוכנית של משרד התחבורה ונתיבי איילון כללה הצעות לא ריאליות לנתיבי העדפה במרכז העיר, שנועדו להתבצע ברחובות צרים ועתירי צמתים וחניות, ולכן הסכימה העיריה לתוכנית מצומצמת, הכוללת ארבעה רחובות בלבד.

בתשובתה מפברואר 2019 הבהירה נתיבי איילון בנוגע לישימות של הפרויקט כי יש היתכנות הנדסית לביצוע ההעדפה בצירי מרכז העיר, וכי היא אף נפגשה עם ראש העירייה החדש שמקדם מדיניות שונה מקודמו ומעוניין לבחון מחדש את הצירים שהוצעו.

ראשון לציון

א. ראשית הדיונים בשנת 2013: בשנה זו החלו דיונים עם עיריית ראשון לציון לקידום הפרויקט בתחום שיפוטה.

ב. הצגת התוכנית לעירייה באפריל 2014: משרד התחבורה ונתיבי איילון הציגו בפני העירייה תוכנית העדפה לתח"צ שכללה תשעה רחובות. בתוכנית הוצג ניתוח מקומות התעסוקה של תושבי העיר, ולפיו כ-35% מהם עובדים בתחומה. באותה שנה החלו משרד התחבורה ונתיבי איילון בתכנון מוקדם של הפרויקט, ולפיו הוא יהיה בשלבי תכנון סופי בשנת 2016, ובסוף שנת 2017 יסתיים ביצועו.

48 הכנת חתכים והשפעה על נתיבים אחרים.

ג. הצגת תוכנית מצומצמת בשנת 2016: משרד התחבורה ונתיבי איילון הציגו בפני עיריית ראשון לציון תוכנית מצומצמת יותר מהתוכנית שהוצגה בשנת 2014. התוכנית החדשה כללה שבעה רחובות בלבד באורך 10.1 ק"מ. באוגוסט נחתם עם עיריית ראשון לציון הסכם שכלל חמישה רחובות בלבד באורך 8.1 ק"מ.

עיריית ראשון לציון השיבה כי מיזם "מהיר לעיר" כפי שסוכם נותן מענה מיטבי להגעה לאזור התעסוקה המערבי בתוך העיר וכן לבאים מדי יום מחוץ לעיר מאזור "ראשון מערב" (ממערב לכביש ארצי מס' 4). במקביל מתוכנן שדרוג מערך התחבורה הציבורית בכל אמצעי התחבורה לרבות מתע"ן, אשר ייתן מענה משופר גם לאזורים נוספים קיימים ומתוכננים ברחבי העיר.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית ראשון לציון, למשרד התחבורה ולנתיבי איילון כי מבלי לפגוע בחשיבות צירי ההעדפה שסוכמו, צמצום כה רחב במספר הרחובות (מ-9 ל-5), במספר החניות המבוטלות (מ-103 ל-50) וצמצום באורך הנתיבים (מ-10.1 ק"מ ל-8.1 ק"מ) (לוח 2) עלול להעיד על פגיעה הן בניוד בתוך העיר, בעיקר בהתחשב בכך שחלק גדול מתושביה עובדים בה, והן מחוצה לה, בשל צמצומה של התוכנית בהשוואה לתוכניות המקוריות של פרויקט "מהיר לעיר", ומשום הפגיעה בעקרון הרצף, שיש לו חשיבות מרכזית ומהותית לקבלת התוצאות המרביות אל מול המטרות ולהשגתה של תוכנית יעילה. כמו כן, פרויקט "מהיר לעיר" אמור לספק בין היתר פתרון תחבורתי עד שתושלם מערכת מתע"ן.

בתשובת נתיבי איילון מפברואר 2019 ציינה החברה כי היא קיימה פגישה עם ראש העירייה החדש שמקדם מדיניות שונה משל קודמו ומעוניין לבחון מחדש את נושא הקצאת נתיבי ההעדפה בצירים שהוצעו בשנת 2016 לרשות המקומית.

רמת גן וגבעתיים

גבעתיים ורמת גן גובלות עם תל אביב-יפו, וחלק מהדרכים המובילות אליה עוברות בתחום שיפוטן, ועל כן ליישום התוכנית בערים אלו יש משנה חשיבות. בסוף 2014 הציגה נתיבי איילון בפני עיריית רמת גן תוכנית שכללה נתיבי העדפה באורך של כ-21 ק"מ על פני עשרה רחובות וביטול של 500 מקומות חניה. ואולם עיריית רמת גן הסכימה לנתיבי העדפה באורך של פחות משליש מהמסלול שהוצע (6 ק"מ), שיתפרסו בחמישה רחובות, ולביטול פחות ממחצית החניות שהוצעו (214). בפני עיריית גבעתיים הציגה נתיבי איילון תוכנית ובה נתיבי העדפה באורך 7.15 ק"מ בשבעה רחובות ו-89 ביטולי חניות, אך היא הסכימה למסלול העדפה באורך של פחות מרבע מהמסלול שהוצע (1.65 ק"מ) ובשני רחובות בלבד, ולביטול של רק כרבע מהחניות שהוצעו (24).

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריות גבעתיים ורמת גן כי ישנם פערים גדולים בין התוכניות הראשוניות לבין התוכניות הסופיות, הן מבחינת אורך נתיבי ההעדפה והן מבחינת מספר החניות האמורות להתבטל. פערים אלו בעייתיים במיוחד בשתי ערים אלו, מאחר שהן ממוקמות בליבו של הפרויקט, ואי-הסכמתן לקבל את התוכניות במלואן פגעה ברצף - הן של הפרויקט כולו והן בתוך הערים עצמן.

בגבעתיים וברמת גן יש פערים גדולים בין התוכניות הראשוניות לבין התוכניות הסופיות של פרויקט ההעדפה לתח"צ. אי-הסכמתן של העיריות לקבל את התוכניות במלואן פגעה ברצף - הן של הפרויקט כולו והן בתוך הערים עצמן

בתשובת עיריית גבעתיים מיולי 2018 הסבירה העירייה, כי גורמי המקצוע מטעמה סברו כי התוכנית המוצעת אינה עומדת בסטנדרט העירוני המתבקש, ועלולה לגרום לפקקי תנועה ולמחסור קשה יותר בחניה, שכן היא מצמצמת את נתיבי התחבורה הקיימים ומבטלת מקומות חניה מבלי לבצע שינויים גיאומטריים משמעותיים בכבישים. עוד ציינה העירייה כי בניסיון להתאים את התוכנית לצורכי העיר, נדון בין היתר פתרון של הקמת חניון תת-קרקעי ומימון עבודות תשתית, אולם משרד התחבורה דחה את הפתרון, ועל כן חל עיכוב ביישום התוכנית, והעירייה נאלצה ליישמה רק ברחובות ההיקפיים של העיר, שאינם מוקדי מסחר ושירותים הסובלים ממיעוט מקומות חניה, ויישום התוכנית בהם לא יגרום למחדל תחבורתי.

גם עיריית רמת גן הסבירה בתשובתה כי גורמי המקצוע מטעמה סברו כי התוכנית המוצעת לא לקחה בחשבון את כל ההיבטים הקשורים להתפתחות העיר, כי אין צורך בכל הצירים, וכי יישום התוכנית המוצעת הייתה פוגעת בשאר משתמשי הדרך.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה, לנתיבי איילון ולעיריות גבעתיים ורמת גן כי נוכח מרכזיות הערים גבעתיים ורמת גן בפרויקט והאינטרס הלאומי במתן העדפה לתחבורה ציבורית במטרופולין, ראוי שימצאו פתרון שיביא ליישומה המלא ככל הניתן של התוכנית בערים.

בתשובת נתיבי איילון מפברואר 2019 צוין כי בפגישות שקיימה החברה לאחרונה עם עיריית גבעתיים הבהירה העירייה כי היא מעוניינת לבחון מחדש את נושא הקצאת נתיבי ההעדפה בצירים שהוצעו בשנת 2016.

קריית אונו

משרד התחבורה ונתיבי איילון הציגו בפני עיריית קריית אונו מצגת ראשונית של נתיבי העדפה בעיר, שכללה רחוב אחד בלבד באורך 4 ק"מ, ללא ביטול מקומות חניה. באפריל 2016 חתמה העירייה הסכם לביצוע נתיבי העדפה בתחומה, שכלל שלושה רחובות באורך 13.37 ק"מ וביטול 50 מקומות חניה. ההסכם שנחתם אינו כולל לוח זמנים לביצוע הפרויקט על שלביו.

אורך נתיבי ההעדפה וביטול החניות בהסכם מ-2016 היו גבוהים באופן ניכר מהתוכנית המקורית, דבר העלול להעיד על הכנה לקויה של התוכנית. ראוי לציין את נכונות עיריית קריית אונו, שבניגוד לרשויות האחרות השכילה להבין את חשיבות הפרויקט ופעלה כדי להרחיבו לטובת התושבים וכלל הנוסעים בתחומה.

מהאמור לעיל מצטיירת תמונה המצביעה על בעיה מבנית בין השיקולים הפנימיים של הרשויות המקומיות לבין שיקולים מערכתיים של המטרופולין

בת ים

עיריית בת ים חתמה על ההסכם עם נתיבי איילון ומשרד התחבורה כבר באפריל 2016. היא קיבלה את כל התוכנית המוצעת, ומועד הסיום שנקבע בהסכם עימה היה דצמבר 2018. מלוח 3 עולה כי מועד הסיום המשוער לפי לוח הזמנים מינואר 2017 נדחה בכשנה וחצי, ליוני 2020.

נמצא שאף שבאוקטובר 2017 מסרה נתיבי איילון את התוכניות הסופיות של הפרויקט לידי עיריית בת ים לאישור, עד מועד סיום הביקורת, פברואר 2018, טרם אישרה אותן העירייה.

עיריית בת ים מסרה בתשובתה כי חתמה על ההסכם כבר בפעימה הראשונה ועבדה באופן הדוק עם משרד התחבורה, אף שהתוכנית "מהיר לעיר" גורעת מנתיבי הנסיעה וממקומות החניה, על מנת לקדם את הפרויקט. עוד ציינה העירייה כי אישרה את התוכניות לביצוע שני רחובות כבר ב-2016, וכי אף שנאמר לה כי יחלו לבצע במרץ 2017, עד מועד מתן התשובה טרם החל ביצוע העבודות.

בתשובתה הנוספת מפברואר 2019 כתבה נתיבי איילון כי רק עתה התקבל אישור מעיריית בת ים להתחלת ביצוע העבודות ברחוב קוממיות וכי היא מקדמת את פרסומו של הליך מכרזי בנושא בהקדם האפשרי, אולם טרם התקבל אישור להתחלת ביצוע העבודות ביתר המקטעים המתוכננים בבת ים.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית בת ים, לנתיבי איילון ולמשרד התחבורה על שלא פעלו די כדי לקדם את הפרויקט ולסיימו במועד שנקבע בהסכם.

☆

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה ולנתיבי איילון על כי לא הצליחו לקדם מול חלק מהרשויות יישום של מלוא התוכנית המוצעת, דבר הפוגע ברצף הפרויקט כולו, ובכך גם בתושבים הגרים בטבעת החיצונית לערים אלו.

מהאמור לעיל מצטיירת תמונה המצביעה על בעיה מבנית בין השיקולים הפנימיים של הרשויות המקומיות לבין שיקולים מערכתיים של המטרופולין.

הטיה בהערכת הוצאות בלתי צפויות מראש (הבצ"מ)

שלבי התכנון המקובלים בהתפתחות פרויקט תחבורתי הם כדלהלן: (א) תכנון רעיוני - תכנון בסיסי של הפרויקט בהסתמך על הנתונים הידועים על התוואי, סוג האזור ורמת הכביש, ועל מחירי יחידות גנריים הנגזרים מפרויקטים דומים; (ב) תכנון מוקדם - במהלכו מושלמים הפרמטרים התכנוניים העיקריים של הפרויקט. בשלב זה אין עדיין תוכניות ביצוע ומסמכי מכרז, אך ידועים חתכי אורך ורוחב והגיאומטריה; (ג) תכנון סופי - שלב המתבצע בחלק מהפרויקטים בין התכנון המוקדם למפורט; (ד) תכנון מפורט לביצוע - שבו ידועים בדרך כלל המשתנים התכנוניים של הפרויקט, וקיימים מסמכי מכרז וכתבי כמויות. במהלך שלב זה על סמך אלו מושלם התכנון לביצוע.

אחד הרכיבים באומדן עלות ההשקעה בפרויקט הוא העלות הבלתי צפויה מראש (הבצ"מ) או הבלתי נודעת מראש (הבנ"מ). שיעור ההבצ"מ תלוי ברמת התכנון של הפרויקט. ככל שהתכנון מתקדם יותר, אי-הוודאות באמידת ההשקעה בפרויקט קטנה יותר, ובהתאמה הולך ופוחת שיעור ההבצ"מ מאומדן הפרויקט. בשלב התכנון המפורט ידועים נתונים רבים יותר, לרבות כתבי כמויות, והוא מבוסס על ביצוע בדיקות קרקע ואחרות. הנחיות משרדי האוצר והתחבורה לבדיקת כדאיות כלכלית של פרויקטים תחבורתיים משנת 2012 (להלן - נוהל פר"ת) קובע כי יש להוסיף את ההבצ"מ לאומדן ההשקעה על פי רמת התכנון ועל פי סעיפי העלות, וכי אומדן ההבצ"מ ייערך על ידי עורך הבדיקה, בהתייעצות עם מתכנן הפרויקט ו/או מהנדס כבישים. עוד קובע הנוהל את ערכי ההבצ"מ המרביים בכל אחד משלבי פרויקט תחבורתי, כדלהלן: (א) תכנון רעיוני - 50% הבצ"מ; (ב) תכנון מוקדם - 30% הבצ"מ; (ג) תכנון מפורט - 15% הבצ"מ. בנוהל הובהר כי שיעורי ההבצ"מ משמשים רק בהליך בדיקת הכדאיות הכלכלית, ואינם פוטרים את מתכנן הפרויקט מהתאמת ערכי ההבצ"מ לרמת התכנון והמידע בפרויקט. נספח 1 לנוהל אומדן מיום 1.10.13 של נתיבי איילון, המסדיר את נושא ביצוע האומדנים (להלן - נוהל ביצוע אומדנים), אימץ את נוהל פר"ת והוסיף עליו לעניין ברירת מחדל לקביעת רמת ההבצ"מ, ולפיו שיעורי ההבצ"מ המרביים בשלבי הפרויקט השונים הם אלה: בשלב התכנון הראשוני - 50%, בשלב התכנון המוקדם - 30%, בשלב התכנון המפורט 15%, ובשלב הסופי - שלב הגשת האומדן לוועדת המכרזים - 10%.

דוגמה לשיעור ההבצ"מ המקובל בענף התחבורה ניתן לראות בהסכמות שבין מדינת ישראל לבין חברת רכבת ישראל בע"מ (להלן - רכבת ישראל). בהסכם מסגרת לפיתוח ולהפעלת רכבת ישראל מיוני 2014 סוכם כי שיעור ההבצ"מ אשר יוקצה לכל פרויקט לא יעלה על 20% - 30% מסך העלות התקציבית של הפרויקט, אם הושלמו התהליכים הסטטוטוריים לפרויקט אך לא הושלם התכנון המפורט שלו. יצוין כי לא נדרשים לפרויקט "מהיר לעיר" אישורים סטטוטוריים,

וכי ביצועו מורכב פחות ויש בו פחות אי-ודאות לעומת תוכנית הפיתוח של הרכבת ופיתוח בכלל. דוגמה נוספת היא פרויקט הנתיב המהיר בכביש 2. לפי בדיקת כדאיות כלכלית מיולי 2017 של משרד התחבורה, שיעור ההבצ"מ בשלב התכנון המוקדם עומד על 30%.

בהסכמים שנחתמו עם הרשויות צוין כי "העלות הכוללת של תכנון וביצוע העבודות העירוניות מוערכת על דרך האומדן בשלב זה (ובהתבסס על **התכנון המוקדם**)... סך זה מהווה אומדן מוקדם לתכנון ולביצוע העבודות העירוניות (כולל מע"ם, הוצאות תכנון, הבצ"מ, תקורות, דמי ניהול נתיבי איילון, ניהול ופיקוח, מדידות, אגרות, הוצאות, ליווי הסברתי וכיו"ב)" (ההדגשה לא במקור). נוסף על כך, הוסכם כי אם יפחת אומדן העלויות העירוניות מתחת לסכום העלות הכוללת המצוין בהסכם, מסיבות אשר אינן תלויות ברשויות המקומיות, ייוותר סכום התמריץ ללא שינוי, והוא ייגזר מאומדן העלויות העירוניות הקבוע בהסכם בין הצדדים.

אי-הקפדה על שיעורי ההבצ"מ בהתאם לנוהל פר"ת ולנוהל אומדן של נתיבי איילון גורם לתשלום תמריץ עודף לרשויות המקומיות כאשר שיעור ההבצ"מ שנקבע גבוה מהשיעור שנקבע בנהלים. במועד עריכת הביקורת נקבעו התמריצים למועד החתימה ולעומק ההעדפה. משום שהפרויקט טרם הסתיים, לא ניתן לקבוע את גובה התמריץ הסופי לשיתוף פעולה. משרד מבקר המדינה חישב את התמריץ העודף לרשויות בשני תרחישים: "שיעור תמריץ מזערי", הכולל רק את התמריץ בפועל בגין מועד החתימה (עד 4%) ועומק העדפה (עד 4%), ו"שיעור תמריץ מרבי", הכולל את התמריץ בפועל בגין מועד החתימה ועומק ההעדפה, ונוסף על כך תמריץ מרבי אפשרי לשיתוף פעולה (עד 7%). האומדן התקציבי של הפרויקט בכל רשות, חישוב שיעורי התמריץ וסכומו מוצגים בלוח 8 להלן[49].

> אי-הקפדה על שיעורי הוצאות בלתי צפויות מראש (הבצ"מ) לפי נוהל פר"ת ונוהל אומדן של נתיבי איילון גורמת לתשלום תמריץ עודף לרשויות המקומיות כאשר שיעור ההבצ"מ שנקבע גבוה מהשיעור שנקבע בנהלים

49 החישובים בלוח מבוססים על המידע הידוע במועד עריכת הביקורת. מכיוון שבמועד זה לא ידוע מה עומק שיתוף הפעולה בוצעו שני חישובים: תמריץ עודף מינימלי - המתייחס לשיעורי התמריץ למועד החתימה ולעומק ההעדפה הידועים במועד עריכת הביקורת - ותמריץ עודף מרבי, הכולל גם את שיעור התמריץ שניתן לקבל בגין עומק שיתוף הפעולה שאינו ידוע במועד עריכת הביקורת.

לוח 8: **תמריץ עודף שנקבע לרשויות המקומיות** (במיליוני שקלים)

רשות מקומית	אומדן תקציבי *	תמריץ למועד החתימה **	תמריץ לעומק העדפה **	תמריץ מרבי שניתן לקבל לשיתוף פעולה	שיעור תמריץ מינימלי ***	שיעור תמריץ מרבי ****	תמריץ עודף מינימלי *****	תמריץ עודף מרבי *****
בת ים	184	4.0%	4.0%	7.0%	8.0%	15.0%	2.0	3.7
רמלה	109	4.0%	4.0%	7.0%	8.0%	15.0%	1.2	2.2
לוד	154	4.0%	4.0%	7.0%	8.0%	15.0%	1.6	3.1
חולון	192	4.0%	4.0%	7.0%	8.0%	15.0%	2.1	3.8
הוד השרון	121	4.0%	4.0%	7.0%	8.0%	15.0%	1.3	2.4
קריית אונו	144	4.0%	4.0%	7.0%	8.0%	15.0%	1.5	2.9
רמת גן	99	2.0%	2.0%	7.0%	4.0%	11.0%	0.5	1.4
בני ברק	106	2.0%	3.3%	7.0%	5.3%	12.3%	0.8	1.7
רעננה	131	2.0%	2.4%	7.0%	4.4%	11.4%	0.8	2.0
ראשון לציון	122	2.0%	1.5%	7.0%	3.5%	10.5%	0.6	1.7
כפר סבא	270	1.8%	4.0%	7.0%	5.8%	12.8%	2.1	4.6
הרצליה	239	1.8%	4.0%	7.0%	5.8%	12.8%	1.8	4.1
תל אביב-יפו	569	2.8%	2.8%	7.0%	5.6%	12.6%	4.2	9.5
אור יהודה	114	1.0%	4.0%	7.0%	5.0%	12.0%	0.8	1.8
פתח תקווה	203	1.0%	1.2%	7.0%	2.2%	9.2%	0.6	2.5
רמת השרון	80	1.0%	4.0%	7.0%	5.0%	12.0%	0.5	1.3
גבעתיים	29	1.0%	0.5%	7.0%	1.5%	8.5%	0.1	0.3
סה"כ	**2,867**						**22.4**	**49.1**

על פי נתוני נתיבי איילון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* בחישוב הבצ"מ לפי 50%.

** בערים כפר סבא, הרצליה ותל אביב-יפו נחתם ההסכם בשתי פעימות, והשיעורים חושבו כממוצע משוקלל לפי האומדן התקציבי בכל פעימה.

*** סכום שיעור התמריץ למועד החתימה ולעומק ההעדפה.

**** סכום שיעור התמריץ למועד החתימה ולעומק ההעדפה והתמריץ המרבי שניתן לקבל לשיתוף פעולה.

***** מחושב מהכפלת הפרש אומדן תקציבי לפי הבצ"מ 50% והבצ"מ 30% אחרי מע"ם בשיעור התמריץ.

בתשובתה מיולי 2018 הסבירה נתיבי איילון כי שיעור ההבצ"מ שצויין בהסכמים שנערכו עם הרשויות המקומיות תואם לחלוטין את נוהל האומדן של החברה מיום 1.10.13, שבו נקבע כי ברירת המחדל לקביעת רמת ההבצ"מ בהתבסס על נתוני תכנון ראשוניים היא 50%.

בתשובתו מאוקטובר 2018 הסביר משרד התחבורה כי שיעור ההבצ"מ בעבודות עירוניות נדרש להיות גבוה מאוד, ולכן לא מדובר בהטיה אלא בהערכה מושכלת.

משרד מבקר המדינה העלה כי אף שבעת שנחתמו ההסכמים עם הרשויות המקומיות היה הפרויקט מצוי בשלב תכנון מוקדם, שיעור ההבצ"מ המצוין בחוזים עומד על 50%. זאת בניגוד לנוהל "פר"ת" של משרד התחבורה ומשרד האוצר ולנוהל "ביצוע אומדנים" של החברה, אשר לפיהם שיעור ההבצ"מ המרבי בשלב התכנון המוקדם אמור לעמוד על 30%, ובניגוד להערכת הבצ"מ בפרויקטים אחרים מורכבים יותר. אם רמת התכנון בפועל היא של תכנון ראשוני, אז ראוי היה שההסכמים והנספחים להסכמים יתייחסו לתכנון ראשוני בהתאם לנוהל פר"ת ולנוהל של נתיבי איילון. תוצאת הערכת היתר עלולה להתבטא בתשלום יתר מתקציב המדינה לרשויות המקומיות בגין התמריץ, הנגזר מאומדן עלות ההשקעה, הכולל כאמור הבצ"מ של בין כ-22.4 מיליון ש"ח לכ-49.1 מיליון ש"ח כמפורט בלוח 8. משרד מבקר המדינה מעיר כי לא סביר שבכל הרשויות יתממשו אירועים בלתי צפויים בשיעור של 50% מעלות הפרויקט, וכי יש בדבר כדי להעיד על תמחור לקוי של הפרויקט.

נתיבי העדפה לתחבורה ציבורית בכבישים בין-עירוניים במטרופולין

נתיבי העדפה לתח"צ בנתיבים בין-עירוניים בתוך המטרופולין הם חלק בלתי נפרד מפרויקט "מהיר לעיר". כפי שעולה ממפות 2 ו-3 לעיל, אי-ביצוע נתיבי ההעדפה הבין-עירוניים או ביצועם החלקי יפגע ברציפות פרויקט "מהיר לעיר" כולו.

בתוכנית האב לתחבורה משנת 2014 הומלץ להקצות נתיבים לתח"צ במערכת הדרכים הבין- עירונית והמטרופולינית, לבחון את הנתיבים אשר ניתן כבר לתכננם ולבצעם, וכן לקבוע בתוכניות המתוכננות את ביצוע נתיבים אלו. בשנת 2015 הציגו משרד התחבורה ונתיבי איילון לוח זמנים, ולפיו תחילת ביצוע הפרויקט בחלק מהכבישים צפויה באפריל 2016. לוח הזמנים משנת 2015 לתכנון וביצוע פרויקט נתיבי העדפה בין- עירוניים מובא בלוח 9 להלן.

לוח 9: **נתיבים בין-עירוניים, לוח זמנים מיוני 2015**

העדפה לתח"צ- צירים בינעירוניים			2015		2016				2017				2018				2019	
רשות	סטאטוס	גוף אחראי	רבעון 3	רבעון 4	רבעון 1	רבעון 2	רבעון 3	רבעון 4	רבעון 1	רבעון 2	רבעון 3	רבעון 4	רבעון 1	רבעון 2	רבעון 3	רבעון 4	רבעון 1	רבעון 2
כביש 44 שול בית חב"ד-בית דגן	תכנון מפורט	נת"י																
כביש 2 דרום -(שמריהו-סירה)	תכנון מפורט	נת"י																
כביש 444 (קטע ראש העין - אפק)	תכנון מפורט	נת"י																
כביש 4 הדרים - אשדוד	תכנון מוקדם - מינוי מתכננים	נת"י																
כביש 5 קסם - גלילות	בבחינת היתכנות	נת"י																
כביש 444 (בקטע ראש העין - 5)	בבחינת היתכנות	נת"י																
כביש 483 ראש העין - תחנת סגולה	בבחינת היתכנות	נת"י																
כביש 471 בקטע 444 - 4	תכנון מוקדם - מינוי מתכננים	נת"י																
כביש 2 צפון- (סירה-פולג)	תכנון מוקדם - מינוי מתכננים	נת"י																
כביש 461	תכנון מוקדם - מינוי מתכננים	נת"י																
כביש 57 כביש 2 - כפר יונה	תכנון מוקדם - מינוי מתכננים	נת"י																
כביש 40- הוד השרון –סגולה	בבחינת היתכנות	נת"י																
כביש 2- פרויקט הרב מכר	סיום תכנון סופי	נת"א																

תכנון ראשוני/מוקדם (בחינת היתכנות/חלופות)	מינוי צוות תכנון ומדידות	תכנון מוקדם/מפורט	הפקעות/ העתקת תשתיות	הליך מכרזי	ביצוע

המקור: מצגת משרד התחבורה ונתיבי איילון לעיריית תל אביב-יפו, יוני 2015.

מלוח 9 לעיל עולה כי לפי תכנון נתיבי איילון ומשרד התחבורה משנת 2015, ביצוע כל נתיבי ההעדפה הנכללים בפרויקט ההעדפה לתחבורה ציבורית בנתיבים בין-עירוניים היה אמור להתחיל עד אמצע שנת 2017 ולהסתיים ברובו עד אמצע 2018.

בתוכנית העבודה של משרד התחבורה לשנת 2016 תוכננה העדפה בנתיבים בין-עירוניים בביצוע נת"י, ובתוכנית האסטרטגית של משרד התחבורה לשנת 2016 צוין כי תוכנית נתיבי ההעדפה הבין-עירוניים לתח"צ מתוכננת ליישום בתוך פחות מחמש שנים.

במהלך הביקורת בדק משרד מבקר המדינה את לוח הזמנים העדכניים הידועים עד תחילת 2018. השוואת מועדי סיום ביצוע בלוח הזמנים מיוני 2015 למועדי סיום ביצוע בלוח הזמנים ממאי 2016 מוצגת בלוח 10 להלן.

לוח 10: **ריכוז נתוני מועדי סיום ביצוע לפי לוחות הזמנים מיוני 2015 וממאי 2016**

כביש	לו"ז יוני 2015	לו"ז מאי 2016	חודשי עיכוב
44	דצמבר 2016	הנתיב בוטל בינואר 2016	-
444 (ראש העין-483)	יוני 2018	ספטמבר 2020	27
444 (ראש העין-אפק)	דצמבר 2017	מרץ 2018	3
4	יוני 2018	דצמבר 2020	30
471	יוני 2018	ספטמבר 2020	27
461	יוני 2018	מרץ 2020	21
57	יוני 2018	מרץ 2020	21
40	ספטמבר 2018	יוני 2020	21

על פי נתוני נתיבי איילון ומשרד התחבורה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

ניתן לראות מלוח 10 כי בהשוואת שני לוחות הזמנים לעיל, מתוך שמונה נתיבי העדפה בין-עירוניים - בשלושה חל עיכוב של 21 חודשים, בשני נתיבים חל עיכוב של 27 חודשים ובנתיב אחד (כביש 4), שהוא ציר תנועה מרכזי, חל עיכוב של 30 חודשים.

בתשובת נת"י מיולי 2018 הסבירה החברה כי פרויקט נתיבי ההעדפה הבין-עירוניים התעכב בשל גורמים שאינם באחריות נת"י, ובין היתר, כתוצאה מהצורך במסגרת הליך התכנון לתאם עם מספר רב של גורמים. תיאום זה מקשה על קידום מהיר של פרויקטי תשתית, במיוחד כאשר הפרויקט הוא בעל אופי ייחודי וכתוצאה מעיכוב בקבלת תקציב תכנון של פרויקטים. בנוסף ציינה החברה את הקשיים הבאים: התאמה ללוח הזמנים של פרויקט הנתיבים המהירים כולו; הנחיות ועדכונים שהתקבלו ממשרד התחבורה במהלך הביצוע; עיכוב משמעותי בהקמת החוזים לאור אירועי נובמבר 2015[50] והיערכות החברה מחדש בנושא התקשרויות; מורכבות מציאת פתרון תכנוני לאילוצים הקיימים בשטח; ויכוחים עם עיריית רמת גן על ביצוע צומת עתידי בתוואי ועיכובים במתן אישורים מהרשות; חוסר בהנחיות משרד התחבורה בנושא נתיבי העדפה[51]. עוד ציינה החברה בתשובתה כי "תכנית העבודה אושרה מול משרד התחבורה, לרבות מועד הסיום".

לבקשת משרד מבקר המדינה הציגה נת"י את לוח הזמנים העדכני ביותר המצוי בידה - מינואר 2018. לוח זמנים זה אינו כולל מועדי תחילת ביצוע וסיום ביצוע,

50 בנובמבר 2015, בתום חקירה סמויה של יחידת להב 443 ומעצר של עובדים בחברה, עזבו 35 עובדים, רובם בדרגי הניהול הבכיר וניהול הביניים.

51 עוד ציינה החברה בתשובתה כי בהתאם לדיונים רבים שקיימה עם משרד התחבורה והמשטרה יצאו בסופו של דבר הנחיות מסודרות, הכוללות גם את התשתיות.

ונוסף על כך, חלק מהמועדים המופיעים בו אינם מדויקים, וכוללים רק את שנת הביצוע של שלבי הפרויקט. השוואת מועדי הליכי המכרזים בלוח הזמנים מיוני 2015 למועדי הליכי המכרזים בלוח הזמנים מינואר 2018 מוצגת בלוח 11 להלן.

לוח 11: **ריכוז נתוני מועדי פרסום מכרזים לפי לוחות הזמנים מיוני 2015 ומינואר 2018**

כביש	לו"ז יוני 2015	לו"ז ינואר 2018	חודשי עיכוב***
44	ינואר 2016 - מרץ 2016	הנתיב בוטל בינואר 2016	-
444 (ראש העין-483)	אפריל 2017 - יוני 2017	2018**	24 - 6
444 (ראש העין-אפק)	אוקטובר 2016 - דצמבר 2016	לא צוין (בביצוע)	_
4	אפריל 2017 - יוני 2017	אפריל 2018 - אפריל 2020**	36 - 9
471	אפריל 2017 - יוני 2017	יולי 2018 - ספטמבר 2018	18 - 12
461	אפריל 2017 - יוני 2017	ינואר 2018 - מרץ 2018	12 - 7
57	אפריל 2017 - יוני 2017	2018*	21 - 6
40	אפריל 2017 - יוני 2017	2019*	33 - 18

על פי נתוני נתיבי איילון ומשרד התחבורה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* לא צוין החודש המדויק.

** הנתיב בלוח הזמנים משנת 2018 מחולק לחמישה מקטעים ולכל אחד פורסם מכרז במועד שונה.

*** מועדי פרסום מכרזים בכבישים שונים. חודשי העיכוב בלוח חושבו לפי מועד סוף החודש המאוחר לפי לו"ז 2015 ועד תחילת החודש המוקדם לפי לו"ז 2018, וכן לפי מועד ראשית החודש המוקדם לפי לו"ז 2015 ועד סוף החודש המאוחר לפי לו"ז 2018.

ניתן לראות בלוח 11 כי בהשוואת שני לוחות הזמנים לעיל חלים עיכובים במועדי פרסום המכרזים לתקופות של בין 6 חודשים לכ-3 שנים. עוד עולה מהלוח שבכביש 4, שהוא ציר תנועה מרכזי, נדחה מועד פרסום המכרז לתקופה של 9 חודשים עד 3 שנים.

בתשובתו מאוקטובר 2018 הסביר משרד התחבורה כי הפרויקט מתוכנן להסתיים בשנת 2021, וכי עד 2020 כל הפרויקטים יהיו בביצוע.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה סיבות רבות לעיכובים ובהן גורמים שמקורם בנת"י, גורמים שמקורם בצורך בתיאום עם גורמים נוספים, היעדר הנחיות ממשרד התחבורה לתכנון נתיבי העדפה ושינויים שדרש משרד התחבורה במהלך הביצוע. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה ולנת"י כי למרות החשיבות הרבה שבקידום פרויקט נתיבי ההעדפה לתח"צ בכבישים בין-עירוניים, חלו עיכובים של שנים בהשלמתו, וסיומו אף אינו נראה באופק בהיעדר לוח זמנים המכוון לכך.

בתשובתו מאוקטובר 2018 הודיע משרד התחבורה כי במינהלת פרויקטים הוקם אגף ייעודי לתיאום תשתיות, שמבצע אסדרה רוחבית של הנושא ותהליכי תיאום התשתיות בחברות התשתיות השונות, ובהן אלו שאינן חברות תחבורה. האגף מוביל עבודה שוטפת לפתרון החסמים המתגלים במהלך תכנון וביצוע הפרויקטים ועבודה ייעודית לצמצום הסרבול והבירוקרטיה הנלווים לקבלת האישורים בחברות השונות. באגף גם מוקמת מערכת ממוחשבת לתיאום תשתיות, שתאפשר לטייב את התהליכים ובתוך כך לקיים מעקב ובקרה אחר הבקשות השונות לתיאום.

על משרד התחבורה ועל נת"י להחיש את טיפולם בנושא ולקבוע לו"ז ואבני דרך כדי לאפשר רצף נסיעה חיוני בין נתיבי ההעדפה העירוניים לנתיבי ההעדפה הבין-עירוניים. עיכובים נוספים בקידום הקטעים הבין-עירוניים עלולים לפגוע בתועלות הצפויות הרבות של הקמת נתיבים עירוניים. כמו כן, על משרד התחבורה ועל נת"י להפיק לקחים ולנתח את הסיבות לעיכובים כדי למנוע עיכובים דומים בעתיד ולהשלים את הפרויקט בהקדם.

למרות החשיבות הרבה בקידום פרויקט נתיבי ההעדפה לתח"צ בכבישים בין-עירוניים, חלו עיכובים של שנים בהשלמתו, וסיומו אף אינו נראה באופק בהיעדר לוח זמנים המכוון לכך

אכיפה לא יעילה כנגד עבירות תנועה בנתיבי העדפה

נתיב העדפה אפקטיבי מאפשר לאוטובוסים לקצר במידה ניכרת את זמני הנסיעה, ובהתאם להביא לעלייה במספר המשתמשים בתחבורה הציבורית. יעילותם של נתיבי העדפה תלויה בעיקר באכיפה יעילה, שמטרתה למנוע כניסת כלי רכב שאינם מורשים, בין היתר, באמצעות ניידות משטרה או פקחים וכן באמצעים אלקטרוניים. כבר באוגוסט 2007 החליטה הממשלה[52] להורות למשרד התחבורה ולמשטרת ישראל להתקין אמצעי אכיפה אלקטרונית בנתיבי תחבורה ציבורית שיוכרזו החל ביום 1.1.08, ולמנות צוות יישום פרטני בהשתתפות מפכ"ל המשטרה, הממונה על התקציבים ומנכ"ל משרד התחבורה. בשנת 2013, בדיון בהשתתפות משרד התחבורה, משרד האוצר ומשטרת ישראל, ציין נציג אגף התנועה של המשטרה כי ישנה עדיפות ברורה לאכיפה אוטומטית על פני אכיפה באמצעות שוטרים, שכן אכיפה לא ממוכנת על ידי שוטרי תנועה היא מוגבלת ובעייתית - הן מההיבט הבטיחותי, של העמדת שוטר בתוך תחום דרך

52 החלטה 2228 של הממשלה ה-31, "עידוד השימוש בתחבורה הציבורית" (12.8.07).

פעילה, והן מבחינת אפקטיביות האכיפה, שכן נדרשת הובלה של הרכב המפר הרחק מהנת"צ למקום אכיפה מוסדר ובטוח, ועל כן בתוך פרק זמן נתון ניתן לבצע אכיפה על מספר מועט של כלי רכב.

בהחלטת ממשלה ממאי 2013 בעניין אכיפת עבירות תעבורה על ידי רשויות מקומיות[53] הוסמכו הרשויות המקומיות להציב, לתפעל ולתחזק מצלמות למטרת תיעוד שימוש שלא כדין בנתיבי נסיעה אשר יועדו וסומנו כנתיבי העדפה, וכן להפיק צילומים המתועדים במצלמות ולמסור הודעות תשלום קנס בהתאם לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982, בגין עבירות אשר תועדו. בשנת 2015 תוקנה פקודת התעבורה[54] כאמור בהחלטת הממשלה ונקבע כי "רשאית הרשות המקומית לבצע פעולות כמפורט להלן באותה דרך, או בדרך עירונית שבתחום הרשות המקומית שגוף אחר מונה לגביה כרשות תימרור מקומית: להציב, לתפעל ולתחזק מצלמות, למטרת תיעוד של עבירות תעבורה המנויות בתוספת האחת עשרה... להפיק צילומים של אירועים שתועדו במצלמות... המעידים על ביצוע עבירות".

בדיון עם מנכ"ל משרד התחבורה דאז מאפריל 2015 הבהירה סמנכ"לית תשתיות ותיאום דאז כי יש לתת מענה לאכיפה בנתיבי העדפה בטווח המיידי, וכן לקדם עם הרשויות המקומיות את התהליך לאכיפה מצולמת עירונית. נציג אגף תקציבים הוסיף כי מודל האכיפה העירונית שמקדם ראש עיריית תל אביב-יפו ישמש בסיס לדגמי אכיפה מקבילים ביתר הרשויות, בהתאמות הנדרשות. בסוף הדיון הוחלט לשלב את הרשויות המקומיות בקידום תוכנית האכיפה על נסיעה בנת"צ.

בשנת 2015, בעת תכנון פרויקט "מהיר לעיר", היו בסך הכול כ-87 ק"מ של נתיבי העדפה קיימים - כ-46 ק"מ מהם בתל אביב-יפו והיתר בערים האלה: בני ברק (11.1 ק"מ), בת ים (4.58 ק"מ), חולון (1.7 ק"מ), פתח תקווה (6.27 ק"מ), ראשון לציון (16.7 ק"מ), רמת גן (4.4 ק"מ), גבעתיים (0.2 ק"מ). בתל אביב-יפו קיימת מערכת אכיפה אלקטרונית ממרץ 2017 וכן מרכז בקרה לעיבוד הנתונים. המערכת חולשת על כל נתיבי ההעדפה שבתחומי העיר, והיא יעילה מאחר שהיא מאפשרת זיהוי כל כלי רכב הנוסע בנת"צ.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריות בני ברק, בת ים, חולון, פתח תקווה, ראשון לציון ורמת גן על כי לא אכפו בעצמן את הנסיעה בנתיבי ההעדפה, ועל כך שאת האכיפה מבצעים שוטרי תנועה. הצבת מצלמות עשויה להרתיע את הנהגים מפני כניסה לנתיבי ההעדפה, למנוע הפרעה בתנועה ולסייע למימוש אכיפה יעילה, ובכך להעלות את האפקטיביות של נתיבי ההעדפה הקיימים.

בתשובת משטרת ישראל מאוגוסט 2018 (להלן - תשובת המשטרה) הבהירה המשטרה כי במקומות בהם אכיפה אלקטרונית אפשרית היא עדיפה ומומלצת.

53 החלטה 164 של הממשלה ה-33, "אכיפת עבירות תעבורה על ידי רשויות מקומיות" (13.5.13).

54 סעיף 27א1.

במצב הקיים במחוז תל אביב אין אפשרות לעצור כלי רכב בצירי העדפה ללא הפרעה לתחבורה הציבורית ולזרימת התנועה. רוב האכיפה היא אלקטרונית וקיימת ירידה משמעותית באכיפה הידנית. עוד ציינה המשטרה בתשובה כי עמדתה בכל הנוגע לאכיפה בנתיבי העדפה עתידיים היא אכיפה באמצעים אלקטרוניים ולא באמצעות שוטרי תנועה.

בתשובתה ציינה עיריית בת ים כי פקחים עירוניים מטעמה מבצעים אכיפה בנתיבי ההעדפה, וכי יחד עם זאת העירייה מקדמת פרויקט תכנון ואכיפה באמצעות מצלמות ומבקשת סיוע ממשרד התחבורה בהוצאתו לפועל; עיריית ראשון לציון ציינה בתשובתה כי לפני חצי שנה החלה בהיערכות לאכיפה אלקטרונית לאורך הנת"צ הקיים.

עיריית רמת גן הסבירה בתשובתה כי שכרה את שירותיו של יועץ מומחה בתחום האכיפה האלקטרונית, אולם משרד התחבורה טרם אישר מימון של אמצעי אכיפה אלקטרוניים.

עיריית פתח תקווה הסבירה בתשובתה כי נתיב ההעדפה ברחוב ז'בוטינסקי מצוי בתחום האחריות של חברת נתיבי תחבורה עירוניים בע"מ, ולכן היא סבורה כי יש להטיל את האכיפה על החברה.

עיריית חולון ציינה בתשובתה כי בחולון קיים נתיב העדפה אחד, ולכן הקמת מערך מצלמות וחדר בקרה, הדורשים משאבים רבים, אינה ישימה בשלב זה.

בהסכמים עם הרשויות צוין כי אכיפת הנסיעה בנתיבי ההעדפה שבתוואי הפרויקט המצוי בשטחן היא חלק בלתי נפרד מהפרויקט ומהווה תנאי מהותי להסכמת משרד התחבורה ונתיבי איילון לבצעו. כן נקבע כי עד לא יאוחר מ-30 יום קודם למתן צו התחלת עבודה לקבלן המבצע יגבשו משרד התחבורה, נתיבי איילון והעיריות את מתווה הפעלת מערכת האכיפה בנתיבי ההעדפה שבשטח העיריות, ומתווה זה יצורף כנספח להסכמים. להסכם שחתמו נתיבי איילון ומשרד התחבורה עם עיריית תל אביב-יפו צורף נספח הסכמות להפעלת מערכת האכיפה בנת"צ. בנספח מפורטים שיעור ההשתתפות של משרד התחבורה והעיריות במימון אמצעי האכיפה ועלותם. בנובמבר 2017 נחתם עם עיריית לוד נספח הסכמות להקמת מערך אכיפה ולהפעלתו, אך אין הוא מפרט את אמצעי האכיפה ואת עלותם.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה ולנתיבי איילון על כי למעט סיכומיהם עם עיריית תל אביב-יפו ובאופן חלקי עם עיריית לוד, הם טרם סיכמו את מתווה האכיפה, וממילא לא הסדירו בהסכם עם שום רשות הסכמות להפעלת מערכות האכיפה בנתיבי ההעדפה בתחומה. זאת, על אף חשיבותן של מערכות האכיפה להצלחתו של הפרויקט, שכן ללא אכיפה אפקטיבית נפגמות באופן מהותי התועלות הגלומות בו.

לנוכח נתיבי ההעדפה הרבים המתוכננים, על משרד התחבורה ונתיבי איילון להסדיר את נושא מערכות האכיפה האלקטרוניות עם הרשויות המקומיות בהקדם, לעגן את הנושא בהסכמים ולפעול להקמתן.

משרד התחבורה ונתיבי איילון לא הסדירו בהסכם עם שום רשות הסכמות להפעלת מערכות האכיפה בנתיבי ההעדפה בתחומה. זאת, על אף חשיבותן של מערכות האכיפה להצלחתו של הפרויקט

בתשובתה מיולי 2018 הודיעה נתיבי איילון כי בימים אלה היא מקדמת "מכרז מדף", שיאפשר לרשויות המקומיות להתקשר עם חברות שיספקו את מערכות האכיפה השונות ולסנכרן את מועד תחילת הפעלתן באופן שיתאם למועד תחילת הפעלתן של נתיבי ההעדפה.

בתשובתו מאוקטובר 2018 הסביר משרד התחבורה כי במסגרת ההסכמים של "מהיר לעיר" וטרם תחילת ביצוע בכל אחת מהערים הן מחויבות לחתום על נספח אכיפה, שבו הן נדרשות להקים ולאשר אכיפה בנתיבי ההעדפה - דבר המצוי בסמכותן בלבד על פי התקנות. על מנת להביא להיתכנות ביצוע מלאה, הונחתה נתיבי איילון לקדם מכרז מדף למערכת אכיפה הכוללת את המרכיבים הבאים: מחשוב, מצלמות ועמדת פקח, שבאמצעותו יוכלו הערים להצטייד במערכות המתאימות גם מבלי לבצע מכרז כל אחת בנפרד. לוח הזמנים מתוכנן כך שמערכת האכיפה תוקם במקביל להקמת נתיבי ההעדפה, כדי שכל נתיב העדפה שייפתח לתנועה במסגרת הפרויקט יכלול בתוכו פתרון אכיפה. בהתאם לכך, כבר כיום הוטמעו בתכנון נתיבי ההעדפה תשתיות פיזיות שיאפשרו זאת, לרבות סיבי תקשורת, נקודות חשמל והכנות למצלמות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי לאכיפה יש משמעות קריטית לצורך הפקת התועלת התחבורתית מהקמת נתיבי העדפה. דווקא בשל כך שנושא האכיפה מצוי בסמכות הרשויות המקומיות היה על משרד התחבורה, לשם יעילות הפרויקט והצלחתו, להסדיר נושא זה מראש, כבר בעת החתימה על ההסכמים. על משרד התחבורה, נתיבי איילון והרשויות המקומיות לפעול ביתר שאת להקמתן של מערכות האכיפה על מנת לתרום להצלחת הפרויקט.

רשות מטרופולינית

עוד בשנת 1996 המליצה ועדה לבחינה ולגיבוש המלצות בעניין פתיחת ענף התח"צ לתחרות להקים לצד הרשות הארצית לתח"צ רשויות מטרופוליניות, אשר יהיו אחראיות להפעלת התח"צ בתחום שיפוטן. זאת בין היתר לצורך פתרון בעיות בתחום התכנון, התיאום והביצוע של תח"צ במטרופולינים. בשנת 2007 הוגשו המלצות דוח ועדה לבחינת הרפורמה בתח"צ בראשות פרופ' עזרא סדן[55] (להלן - ועדת סדן). שתי המלצותיה העיקריות היו אלו: הקמה מיידית של רשות אסדרה ארצית לתח"צ, שמטרתה תהיה להביא לתח"צ נרחבת ויעילה, והקמה לאלתר של רשות מטרופולינית ציבורית לניהול התח"צ במטרופולין תל אביב, שתפעל במתכונת של תאגיד סטטוטורי. עוד קבעה הוועדה כי בטווח הארוך רצוי לשקוד על תוכניות שיהפכו את הרשויות המטרופוליניות לתח"צ, לכשיקומו, לרשויות העוסקות במכלול נושאי התחבורה במטרופולינים. בשנת 2011, בעקבות המחאה החברתית נגד יוקר המחיה בישראל, הוקמה הוועדה

55 הוועדה מונתה על ידי שר התחבורה דאז, שאול מופז, והגישה מסקנותיה באוקטובר 2007.

לשינוי כלכלי-חברתי, בראשות פרופ' מנואל טרכטנברג, שמטרתה הייתה לבחון חלופות להקלת הנטל הכלכלי המוטל על אזרחי מדינת ישראל (להלן - ועדת טרכטנברג)[56]. בין היתר, בדוח הוועדה מוקדש פרק לסוגיית התחבורה בישראל ובאופן ספציפי למבנה הרגולציה על התח"צ, שבשעתו היה באחריות האגף לתח"צ במשרד התחבורה. המלצת הוועדה בעניין זה, כפי שהיא מופיעה בדוח, ובהמשך להמלצות ועדת סדן שהוזכרו לעיל, היא להקים רשות מטרופולינית ייעודית לתח"צ בכל אחת מן המטרופולינים הגדולות בישראל (ירושלים, תל אביב וחיפה), בהובלתן של הרשויות המקומיות. לפי הדוח, "רשויות אלו תהיינה רכיב מרכזי בהנחת היסודות לפריצת הדרך המתחייבת בתח"צ בישראל". כמו כן, הומלץ לקדם הצעת חוק ממשלתית להקמת רשויות תחבורה מטרופוליניות, שתעגן את הסמכויות ואת הכלים הדרושים לפעולתן היעילה.

בהמשך להמלצות דוח ועדת טרכטנברג התקבלה החלטת הממשלה מ-2011 בעניין רשויות מטרופוליניות, המטילה על צוות בין-משרדי, בהשתתפות נציגי משרד התחבורה, משרד האוצר, משרד הפנים ומשרד המשפטים, לגבש תזכיר חוק להקמת רשויות תחבורה ציבוריות מטרופוליניות ולמתן הסמכויות הדרושות לפעילותן. על משרדי התחבורה והאוצר הוטל להפיץ את תזכיר החוק עד 30.4.12. גם בתוכנית העבודה של משרד התחבורה משנת 2011[57] צוין כי אחת ממשימותיו העיקריות היא הקמת רשויות התח"צ המטרופוליניות כדי לעודד את השימוש בתח"צ. יצוין כי הרשויות המקומיות במטרופולין תל אביב ומשרדי התחבורה והאוצר עשו בשנת 2011 עבודת מטה משותפת להקמת רשות מטרופולינית לתח"צ. משרד מבקר המדינה העיר בדוח קודם כי התוכנית לא קודמה[58], וצוין כי "רשות מעין זו הייתה עשויה לשפר את התיאום בין הגורמים המעורבים ולמנוע חלק מהליקויים בתהליכי הארגון מחדש במטרופולין תל אביב; ליקויים שנבעו מהיעדרו של גוף בעל סמכויות-על שבידיו הכלים והידע הדרושים".

לפי התוכנית האסטרטגית לשנת 2012, כדי לייצר מערכת שלמה, יעילה ואטרקטיבית של תחבורה ציבורית, יש צורך במבנה שלטוני היררכי בעל סמכויות ואחריות ברורות. המבנה בישראל הוא מבנה ריכוזי, שבו כל הסמכויות וההחלטות מתקבלות במשרדי התחבורה והאוצר, ללא האצלה לגורמים המטרופוליניים. אי-קיום רשויות תחבורה מטרופוליניות, שקיימת בהן הגדרה ברורה של תחומי האחריות ושל מדרג הסמכויות במערכת השלטונית, מקטין את יכולת הרשויות הקיימות לייצר מספר גדול של פרויקטים במקביל. המבנה הקיים מטיל על משרד התחבורה עומס לא סביר ומעורבות מיותרת בתכנון ובמכרוז של כל פרויקט בתחבורה הציבורית המקומית במטרופולינים. בהיעדר הגדרה ברורה של היירכיה, לא נעשה תיאום של התכנון בין גופי הביצוע. נוכח האמור, הומלץ ליצור מבנה ארגוני היירכי במשרד התחבורה, שישמש כסמכות עליונה, ותפקידו יהיה להוביל את אסטרטגיית הפיתוח של תשתית התח"צ, וכן

56 הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי, דוח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי, ירושלים, אוקטובר 2011, עמ' 148 - 152.

57 התוכנית נכללת בספר תוכניות העבודה של משרדי הממשלה שפרסם משרד ראש הממשלה.

58 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 64א** (2013), "משרד התחבורה, התשתיות הלאומיות והבטיחות בדרכים - ארגון מחדש בתחבורה הציבורית במטרופולין תל אביב", עמ' 520 - 521.

להקים רשות מטרופולינית אשר תהיה אחראית לניהול התחבורה הציבורית ולהפעלתה בגבולותיה, ולקידום הקמת תשתיות תחבורה ציבורית ומדיניות העדפה. גם בתוכנית האב לתחבורה משנת 2014 הומלץ על הקמת רשות מטרופולינית, שתטפל בכל ההסדרים הנוגעים לתחבורה ציבורית ולניהול התנועה במרחבים המטרופוליניים, אשר תהיה ריבונית ותוכל לקבל החלטות גם בניגוד לעמדתה של רשות זו או אחרת. כן הוחלט בתוכנית אב זו על הקמת מרכזי ניהול ובקרת תנועה בארבע המטרופולינים המרכזיות, אשר ישלטו על מצלמות האכיפה וישפרו את יעילות מערכת התחבורה הציבורית על ידי מתן עדיפות בזכויות הדרך ועל ידי ניהול משותף של אירועים חריגים.

בדוח משנת 2016 בעניין הכנה וביצוע של התקציב להשגת מטרות משרד התחבורה[59] העיר משרד מבקר המדינה, כי לנוכח ההמלצות החוזרות ונשנות עוד משנת 1996 להקמת רשויות תחבורה מטרופוליניות, על הגורמים המטפלים בנושא למצוא דרכים להסרת החסמים המונעים את ביצוען, ובכלל זה הסדרת חלוקת התפקידים, הסמכויות ותחומי האחריות של הרשויות המקומיות לצורך שיפור שירותי התח"צ בתחום שיפוטן.

בהמשך להחלטת הממשלה משנת 2011 בדבר הקמת רשויות מטרופוליניות לתחבורה התקבלה בינואר 2018 החלטת ממשלה בדבר הקמת רשויות מטרופוליניות לתחבורה במטרופולין ירושלים ובמטרופולין באר שבע[60]. יצוין כי התוכנית אינה כוללת הקמת רשות מטרופולינית במטרופולין תל אביב-יפו.

> הקמת רשות מטרופולינית במטרופולין תל אביב-יפו, אשר לה סמכויות נרחבות כאמור בהחלטת הממשלה, הייתה עשויה לקדם ולהאיץ העדפה לתחבורה ציבורית במטרופולין

משרד מבקר המדינה מעיר למשרדי התחבורה והאוצר, כי אף שלפי החלטת הממשלה מ-2011 בעניין הקמת רשויות מטרופוליניות היה עליהם להפיץ תזכיר חוק בשנת 2012, עד להחלטת הממשלה משנת 2018 לא הוגש תזכיר חוק באשר לרשות מטרופולינית במטרופולין תל אביב-יפו, וממילא לא הוקמה רשות מטרופולינית בעיר זו.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה למשרדי התחבורה והאוצר כי הקמת רשות מטרופולינית במטרופולין תל אביב-יפו, בעלת סמכויות נרחבות כאמור בהחלטת הממשלה, הייתה עשויה לקדם ולהאיץ העדפה לתחבורה ציבורית במטרופולין. יתר על כן, הקמת רשות מטרופולינית עשויה לאפשר התמודדות טובה יותר עם הליקויים שהועלו בדוח זה: אי-השתתפות רשויות בפרויקט, אי-יכולת אכיפה לקיום ההסכמים עם הרשויות מקומיות, צמצום ניכר של פרויקט "מהיר לעיר", עיכובים ניכרים בלוחות הזמנים של הפרויקט, פגיעה ברציפות הנתיבים בתוך ובין ערים רבות במטרופולין, פגיעה ביעילותה של תוכנית ההעדפה ופעילות הרשויות לפי ראות עיניהן מתוך שאיפה לקידום האינטרסים המצומצמים שלהן ולא בראייה כוללת של קידום ההעדפה לתח"צ במטרופולין כולה.

59 מבקר המדינה, **דוח שנתי 67א** (2016) "משרד התחבורה והבטיחות בדרכים - הכנה וביצוע של התקציב להשגת מטרות המשרד", עמ' 487.

60 החלטה 3426 של הממשלה ה-34 (11.1.18).

לנוכח הליקויים האמורים בדוח זה על משרדי התחבורה והאוצר לשקול לקדם הקמת רשות מטרופולינית במטרופולין תל אביב-יפו, אשר תתכלל את נושא התחבורה הציבורית במטרופולין. רשות זו תהיה בעלת סמכויות כלפי הרשויות הכלולות בתחומה ותאפשר קידום מהיר של פרויקטים תחבורתיים חשובים, דוגמת "מהיר לעיר".

☆

הביקורת העלתה ליקויים רבים בכל הנוגע לביצוע פרויקט "מהיר לעיר", ונמצא כי היו עיכובים גדולים במימושו לאורך השנים: בתכנון נתיבי העדפה לתח"צ, בחתימה על ההסכמים עם הרשויות, בקידום הפרויקט בשנת החתימה על ההסכמים ולאחריה, בתחילת ביצועו וליקויים בהסכמים שנחתמו עם הרשויות. עוד נמצא כי גם חוסר הסכמות וחוסר שיתוף פעולה מצד הרשויות המקומיות הגדילו את העיכובים. הליקויים הרבים שהועלו בביקורת זו מצביעים על מעורבות חלקית של משרד התחבורה בניהול הפרויקטים, על כשלים באחד או יותר מהשלבים ועל הצורך בהקמת רשות מטרופולינית.

נתיבים מהירים

כחלק מהמאמץ להתמודד עם בעיית הגודש בכבישים נחקק בשנת 2000 חוק נתיבים מהירים לרכב ציבורי, התש"ס-2000 (להלן - החוק). מטרת החוק הייתה לייעל את השימוש בתשתיות ולעודד את השימוש בתחבורה הציבורית[61]. החוק מסמיך את שר התחבורה לקבוע נתיב חדש, שיהיה נתיב מהיר שבו ניתנת עדיפות לנסיעת תחבורה ציבורית, ויתרת הקיבולת באותם נתיבים, אם תהיה, תשמש לנסיעת רכב פרטי.

פרויקט הנתיבים המהירים (להלן - הפרויקט) הוא פרויקט תחבורתי לאומי, שיפעל באופן דומה לאופן הפעלתו של הנתיב המהיר הקיים בכביש 1, בין מחלף שפירים למחלף קיבוץ גלויות, שמשולב בו חניון "חנה וסע" בשפירים (להלן - הנתיב הקיים) - ערוץ תחבורתי שנועד ליצור עדיפות לתח"צ ולשפר את הנגישות למשתמשי התח"צ, ובאורח זה לעודד את השימוש בתח"צ ובנסיעות משותפות ולהפחית את מספר כלי הרכב הנכנסים למטרופולין.

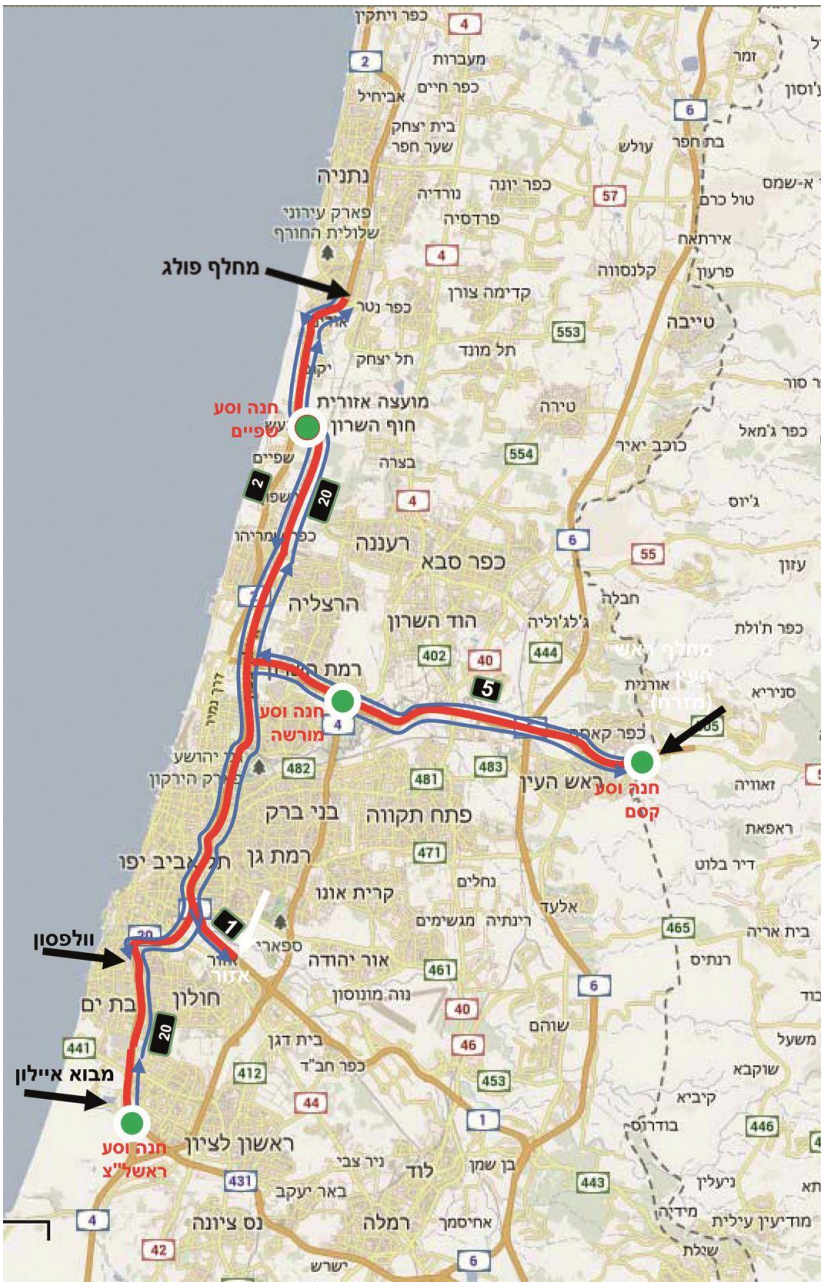
61 מתוך דברי ההסבר להצעת החוק של הממשלה, נתיבים מהירים לרכב ציבורי (נתיבי אגרה) (הוראת שעה) (תיקון) התשס"ה-2005, 20.6.05.

לאור הניסיון הנרכש וההצלחה של הנתיב הקיים[62], החלו משרדי התחבורה והאוצר בשנת 2012 לקדם תוכניות להוספת שני נתיבים מהירים בכבישים המהירים של המטרופולין באמצעות מינהלת הנתיבים המהירים בחברת נתיבי איילון. הפרויקט כולל מערכת של נתיבים מהירים ומתקני "חנה וסע" המשולבים במרכזי תחבורה, אשר יחד עם הנתיב הקיים יקיפו את כל דרכי הגישה המרכזיות למטרופולין תל אביב-יפו. לפי התכנון משנת 2012, הקמת הנתיבים המהירים לא תפגע בנפח התנועה הכולל, והנתיבים המהירים ישתלבו באופן מיטבי עם רכיבי תח"צ אחרים.

גם בתוכנית האב לתחבורה משנת 2014 הומלץ להקים רשת של נתיבים מהירים במטרופולין, כדוגמת הנתיב הקיים בכניסה לתל אביב-יפו, בשילוב חניוני "חנה וסע". לפי הסיכום התקציבי משנת 2015, יוקמו נתיבים מהירים בכבישים 1, 2, 5 ו-20 (מפה 6).

62 ראו בעניין זה מבקר המדינה, **דוח שנתי 67א** (2016), "חברת כביש חוצה ישראל בע"מ - תפעול ובקרה של פרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי", עמ' 790; **דוח שנתי 62** (2012), "פרויקט הנתיב המהיר - כביש אגרה", עמ' 951.

מפה 6: **מפת נתיבים מהירים במטרופולין תל אביב-יפו**



המקור: משרד התחבורה, מצגת לשר התחבורה בנושא "מהפיכת תשתיות התח"צ בישראל - הצגת פרויקטי הדגל", יוני 2015.

על פי התוכנית, הנתיב הראשון שיוקם יהיה בין ראשון לציון לנתניה (בכבישים 2 ו-20) לשני הכיוונים (להלן - הנתיב המהיר בכבישים 2 ו-20), והנתיב השני יוקם בין מחלף קסם למחלף גלילות (בכביש 5) לשני הכיוונים (להלן - הנתיב המהיר בכביש 5). משרדי האוצר והתחבורה הסכימו כי שר התחבורה יכריז על נתיבים אלו כנתיבים מהירים, ויביא לאישור הממשלה או לאישור ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה הצעת החלטה לקידום הפרויקט.

יעדי הפרויקט יושגו באמצעים האלה: (א) הקמת נתיבים מהירים ובהם אגרה משתנה לאורך דרכי הגישה המרכזיות; (ב) הוספת נתיב נסיעה לכל כיוון לתחבורה ציבורית, ללא פגיעה בנתיבים הקיימים; (ג) הקמת מרכזי תחבורה משולבים הכוללים חניוני "חנה וסע" גדולים, נגישים וללא תשלום בפאתי המטרופולין. החניונים יוקמו בכניסות לנתיבים המהירים בראשון לציון, בשפיים, במורשה ובאזור ראש העין, ויהיה להם חיבור מהיר וישיר לרשת הכבישים הראשית. החניונים ישמשו גם נקודת חיבור יעילה בין שירות ההסעות, התחבורה הציבורית והרכב הפרטי; (ד) הפעלת מערך הֶסָעיות (שאטלים) ללא תשלום וברמת שירות גבוהה, אשר יופעל על ידי זכיין ממתקני ה"חנה וסע" בכ-9 - 10 קווים לנקודות הביקוש המרכזיות במרכזים העירוניים; (ה) תמרוץ נסיעות משותפות (car pooling).

פרויקט הנתיבים המהירים הוא פרויקט תשתיתי, וככזה יכול לצאת לפועל באמצעות מכרזים קבלניים רגילים, המנוהלים על ידי הסקטור הציבורי, ומתקדמים ומסתיימים בתלות בתקציבים שמזרימה הממשלה (להלן - השיטה התקציבית), או באמצעות שיתוף המגזר הפרטי במימון, בהקמה, בתחזוקה ובהפעלה לטווח ארוך (PPP - Public Private Partnership). שיטת המימוש לשיתוף המגזר הפרטי המתוכננת בפרויקט הנתיבים המהירים היא BOT (Build-Operate-Transfer - בנה-הפעל-העבר; להלן - BOT). לפי שיטה זו, גוף פרטי מקבל זיכיון מגוף ציבורי כדי לבנות (במימון עצמי) מתקן ציבורי ולהפעילו לתקופה קצובה, ובסיומה להעבירו לידי הגוף הציבורי.

משרדי התחבורה והאוצר החליטו כי פרויקט הנתיבים המהירים יבוצע גם בשיטה התקציבית וגם בשיטת ה-BOT לפי הפירוט להלן:

1. פרויקטים תקציביים - נתיבי איילון תתקשר עם קבלנים ותנהל את ביצוע סלילת הנתיב המהיר בכבישים 2 ו-20 ותנהל אותם. נוסף על כך, תספק לזכיין מערכת זיהוי רכבים. נת"י תתקשר עם קבלנים ותנהל את ביצוע סלילת הנתיב המהיר בכביש 5.
2. פרויקטים של זכיינות - הקמת והפעלת השירותים הנלווים, לרבות אלו: הקמת חניוני "חנה וסע", שטחי המסחר בחניונים ומערכות ויסות התנועה; סלילת כביש 541 באורך 3 ק"מ; חילוץ רכבים, זרימה ובטיחות.

את הפרויקט מנהלת ועדת המכרזים הבין-משרדית בראשות סגן בכיר לחשב הכללי. היא החלה להתכנס ביוני 2015, וכוללת נציגים ממשרד האוצר, מאגף הפרויקטים בחברת ענבל, ממשרד התחבורה ומחברת נתיבי איילון (להלן - ועדת המכרזים הבין-משרדית). שרי התחבורה והאוצר מינו את חברת נתיבי איילון לרשות הממונה על כל פרויקט הנתיבים המהירים.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיולי 2018 העירה עיריית תל אביב כי הפרויקט מנוהל כמעט ללא שיתוף פעולה עם הרשויות המקומיות.

בתשובתה מינואר 2019 השיבה נתיבי איילון כי החברה מקפידה לשמור על מידת תיאום טובה עם הרשויות המקומיות בכל נושא שדורש את מעורבותן, למשל תיאום עם עיריית תל אביב-יפו בבחירת יעדי השאטלים.

הנתיב המהיר בכבישים 2 ו-20

רכיבי הפרויקט ושלב ההקמה של הנתיב המהיר בכבישים 2 ו-20 כוללים, בין היתר, הקמת חניוני "חנה וסע" בראשון לציון (מחלף מבוא איילון)[63] ובשפיים[64], לרבות מבנים של "חנה וסע" משולב במרכז תחבורתי, וסלילת נתיבים מהירים והרחבת כבישים קיימים.

פרויקט הנתיב המהיר בין ראשון לציון לנתניה תוכנן להיות בשלב הראשון עד מחלף פולג, ובסוף שנת 2016 החליט משרד התחבורה להאריך אותו עד החיבור עם כביש 57 בנתניה.

עיכובים בלוחות הזמנים

במצגת חברת נתיבי איילון למשרד התחבורה משנת 2012 ציינה החברה כי לצורך הקמת הנתיב המהיר נדרש הליך סטטוטורי מקוצר מול ועדות התכנון, הכולל הפקעות. החברה הציגה לוח זמנים, שלפיו סיום ההליך המכרזי של הפרויקט ותחילת ביצועו יהיו בשנת 2014. בשנת 2014 דיווחה החברה למשרד התחבורה כי חלק מהנתיב המהיר בכבישים 2 ו-20 מקודם במטרה להתחיל ביצוע בשנת 2015 ופתיחה לתנועה בשנת 2017, בעלות של מיליארד ש"ח, וכי הנתיב המהיר כולו בכבישים אלו ייפתח לתנועה בשנת 2018 (ובכלל זה כביש 541)[65]. לפי התוכניות מאמצע 2015, הליכי התכנון, הטיפול בתשתיות, ההליכים המכרזיים, ביצוע והתקנת מערכות אגרה ובקרת תנועה של פרויקט הנתיב המהיר בין ראשון לציון לשפיים החלו בינואר 2015, והפרויקט כולו אמור להסתיים באוגוסט 2020. לפי לוח זמנים מסוף 2015, מועד סיום הפרויקט נדחה לסוף אוקטובר 2022. לפי ההערכות משנת 2016, סיום הפרויקט צפוי להיות באפריל 2022. במצגת למבקר המדינה משנת 2017 הציגה חברת נתיבי איילון לוח זמנים שלפיו הפרויקט שהחל בשנת 2012 עתיד להסתיים ב-2024. בתשובה של נתיבי איילון מינואר 2019 צוין כי הפתיחה המתוכננת של הפרויקט צפויה בשנת 2025.

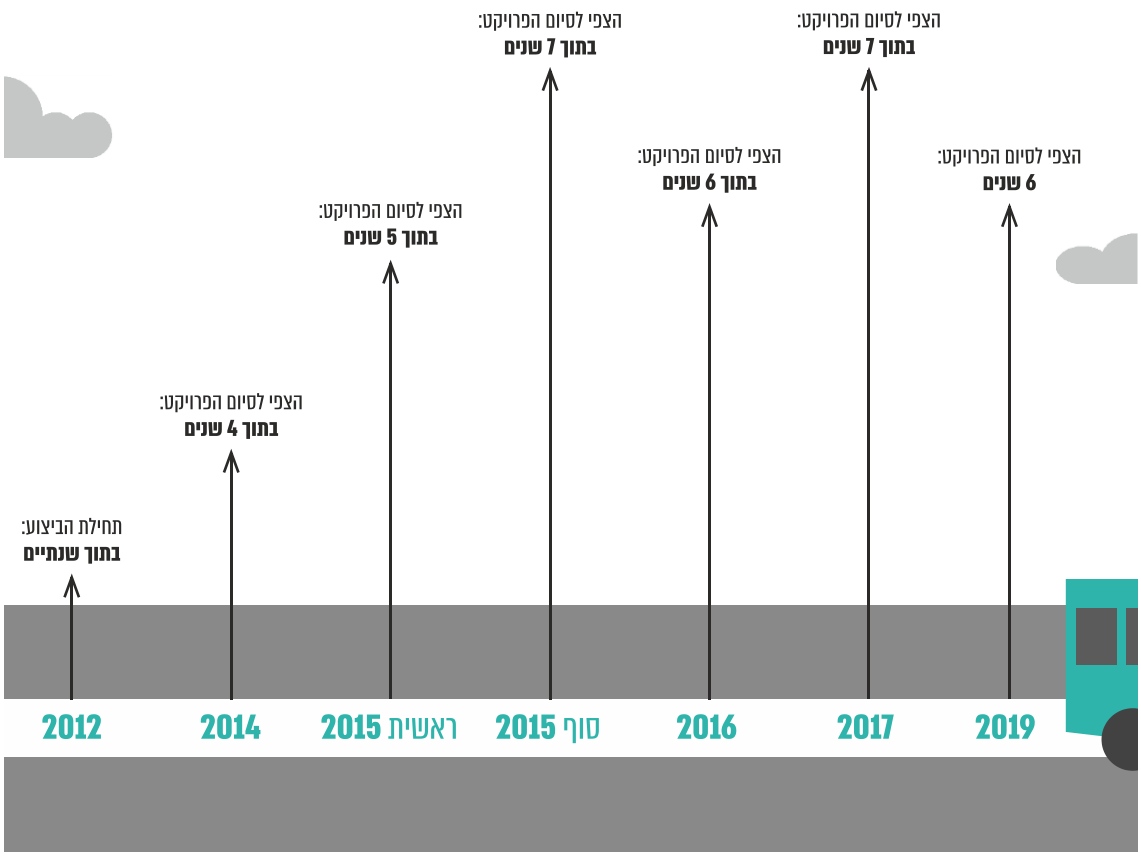
63 לרבות הסדרת כביש 431 והחיבור אליו והעתקת תשתיות.

64 בין כבישים 2, 20 ו-541, לרבות מבנה "חנה וסע" משולב במרכז תחבורתי (המחולק לשלבים א' ו-ב'), רמפות חיבור ישירות לכביש 20, הרחבת כביש 20, הקמת גשרים והקמת תחנת רכבת.

65 החברה ציינה כי מדובר בהערכות ראשוניות בלבד.

נמצא שבחלוף השנים הלך והתארך משך הזמן לסיום הפרויקט: בשנת 2014 הוערך שהפרויקט יסתיים בתוך כארבע שנים; באמצע שנת 2015 ובסיומה הוערך שהפרויקט יסתיים לאחר כחמש שנים וכשבע שנים בהתאמה; באמצע 2016 הוערך שהפרויקט יסתיים לאחר כשש שנים; ב-2017 הוערך שהפרויקט יסתיים לאחר כשבע שנים; וב- 2019 הוערך שהפרויקט יסתיים לאחר 6 שנים.

התארכות משך הזמן לסיום פרויקט הנתיבים המהירים



בתשובתה הסבירה נתיבי איילון כי פרויקט הנתיבים המהירים הינו פרויקט הנדסי מורכב, אשר מבוצע בצירי הכבישים הסואנים ביותר במדינת ישראל,

ולכן מחייב תיאומים עם גורמים רבים, הסרת חסמים משמעותית ומציאת פתרונות הנדסיים כוללים. כבר בתחילת דרכה בפרויקט עשתה החברה כל שלאל ידה כדי להסיר את החסמים ולקדם את תכנון הפרויקט בהתאם לאמצעים שעמדו לרשותה באותה העת, קודם להפיכתה לחברה ממשלתית בבעלות מלאה ולשינוי המבנה הארגוני בה, לרבות הוספת תקנים. מרגע שקיבלה את הפרויקט ועד היום הורחב היקפו באופן משמעותי ונערכו בו שינויים רבים, לרבות אלו: הפיכתו מפרויקט של ציר אחד בתוך נתיבי איילון לרשת של נתיבים מהירים, אשר נועדה לתת מענה מטרופוליני כולל, תכנון מחדש של החניונים, הוספת מערך רמפות גישה לחניונים, הוספת מערך אכיפה, הוספת מערך תגובה לאירועים, תכנון מחדש של מערך שערי הכניסה לנתיבים המהירים ושינוי מודל הזיכיון וההפעלה, ועל כן חלו עיכובים בלוחות הזמנים. בתשובתה מינואר 2019 ציינה החברה שינויים נוספים, ובהם החלטת משרד התחבורה להארכת הנתיב המהיר צפונה מפולג עד לכביש 57 והצורך להכין תשתית חשמול לאוטובוסים חשמליים ועמדות טעינה לרכבים חשמליים.

החשב הכללי (להלן - החשכ"ל) כתב בתשובתו מיום 10.12.18 כי מדובר במיזם הסעת המונים בעל אתגרים תפעוליים ייחודיים, השואף לנהל את התנועה לכמיליון כלי רכב מדי יום בעיר המרכזית של המדינה. מורכבות זו נגזרת מהתכנון התנועתי מרובה הכניסות לנתיב, המחייב שימוש באמצעים טכנולוגיים. מערכות אלה, ובפרט מערכות ספירת הנוסעים, נשענות על טכנולוגיות חדשניות בעולם, שנכון לכתיבת התייחסות זו נמצאים בשלבי ניסוי וטרם הופעלו באופן מסחרי, ושילובן בפרויקט מחייב השלמה של ניסויים ובדיקה מדוקדקת של אמינותן. מעבר לקשיים הטכנולוגיים, יש בו היבטים הנדסיים מורכבים מבחינת זרימה וניהול התנועה והבטיחות וכן בהיבטי שילוט והכוונה, והוא מלווה בוועדת מומחים ייעודית מטעם משרד התחבורה.

עוד הסביר החשכ"ל כי חוסר מוכנות נתיבי איילון להתמודד עם פרויקטים תחבורתיים השתקף בין היתר בעבודת הוועדה הבין-משרדית, שבה משמשת החברה כגורם המקצוע המתכלל לוועדה בנושאי ההקמה והתפעול. על אף אחריות זו, ועדת המכרזים פעלה במשך שלוש שנים, עד חודש יוני 2018, ללא חברת ניהול פרויקט. כמו כן, עד יום זה טרם אוישו בחברה הפונקציה ההנדסית האחראית על קידום הפרויקט הזכייני. לצוות ההנדסה הפנימי חשיבות גדולה בקידום הפרויקט, והוא אמור ללוות את חברת הניהול, לפקח על תפקודה ועל עמידתה בלוחות הזמנים, ולבצע בקרה על עבודת המתכננים והיועצים. יצוין כי עם מינוי מנכ"ל חדש בחברה לפני כשנה חל שינוי חיובי בפרויקט, שראשיתו מינוי חברת הניהול, החלפת יועצים ושיפור הניהול הפנימי.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה ולחברת נתיבי איילון כי על אף חשיבותו של הפרויקט לפתרון בעיית הגודש הקשה במטרופולין, ובניגוד לתוכנית מ-2012 שלפיה ביצוע הפרויקט היה אמור להתחיל בשנת 2014 ולהסתיים בשנת 2018, עד מועד סיום הביקורת טרם הוחל בביצוע הפרויקט, וסיומו, לפי תחזית עדכנית של חברת נתיבי איילון, צפוי רק ב-2025. מן הראוי שנתיבי איילון, הוועדה הבין-משרדית ומשרד התחבורה יבחנו דרכים לצמצום הפערים בלוחות הזמנים.

על אף חשיבותו של הפרויקט לפתרון בעיית הגודש הקשה במטרופולין, עד מועד סיום הביקורת טרם הוחל בביצוע הפרויקט, וסיומו, לפי תחזית עדכנית של חברת נתיבי איילון, צפוי רק ב-2025

עוד ציינה נתיבי איילון בתשובתה כי בשנה האחרונה, כחלק מהשינוי הארגוני בחברה, הוקמה בחברה מינהלה ייעודית לקידום הפרויקט, ובתוך כך הורחב משמעותית כוח האדם הייעודי בחברה המטפל בפרויקט.

הנתיב המהיר בכביש 5

כביש 5 הוא אחד הצירים הראשיים הנכנסים למטרופולין. כביש זה נחשב לאחד הכבישים העמוסים והאיטיים במדינה, והמצב אף הולך ומחמיר משנה לשנה[66]. הנתיבים המהירים בכביש 5 יתחילו ממזרח לראש העין ויסתיימו במחלף גלילות, בחיבור לציר הנתיבים המהירים בכבישים 20 ו-2. אורכם המתוכנן הוא 11 ק"מ. כבר בנובמבר 2012 הציגה חברת נתיבי איילון בפני משרד התחבורה תוכנית להקמת נתיב מהיר בכביש 5 ומתקני "חנה וסע" במורשה. תוכנית העבודה של נתיבי איילון מינואר 2014 לכביש 5 כללה את הפרויקטים האלה: מתקן "חנה וסע" במורשה, רמפות חדשות בתחום מחלף מורשה, הקמת שלב ב' של מחלף מורשה, נתיבים מהירים בתחום כביש 5 בין מחלף קסם לגלילות, מחלף "נתיבים מהירים" בתחום מחלף גלילות מזרח, מערכת אגרה ומערכת ניהול התנועה בכביש 5.

בדיון מיוני 2015, בהשתתפות מינהלת אגף תכנון תחבורתי במשרד התחבורה ונציגים מנת"י ומנתיבי איילון, הובהר כי יש להתייחס לנתיב ההעדפה בכביש 5 כאל בסיס לנתיב מהיר, והוטל על נת"י לבחון את מערך ניהול התנועה הנדרש לשלב הקבע של הנתיב המהיר. בדיון במשרד התחבורה מאוגוסט 2015, בהשתתפות סמנכ"לית תשתיות דאז, נציג משרד האוצר, נציג נת"י ונציגי נתיבי איילון, הוחלט כי נת"י תקדם בדחיפות את הסדרת המבואות המזרחיים של קסם, לרבות גישה ל"חנה וסע", נת"צ לכל כיוון והקמת נת"צ לכל כיוון ממורשה. עוד הוחלט כי נתיבי איילון תקדם בדחיפות את תכנון "חנה וסע" בקסם, וכן תקדם את הקמתם של גשרים לחיבור נתיבים מהירים בכביש 5 ונתיבי איילון. גם בתוכנית העבודה ממרץ 2016 צוין כי היות שעל פי התוכנית, עם הקמת ה"חנה וסע" יתפקד נתיב ההעדפה כנתיב מהיר, יש לתכננו בהתאם, ויידרש הליך מוסדר לאישור התכנון על ידי נתיבי איילון, לרבות פיקוח-על בנושא התשתיות. בדיון מיולי 2016, בהשתתפות נציגים ממשרד התחבורה, מנתיבי ישראל ומנת"י, סוכם כי נת"י תתכנן את נתיב ההעדפה בכביש 5 בלבד, נתיבי איילון תקדם את התכנון העתידי של הנתיב המהיר, וכי נתיבי איילון תציג את מסמכי התכנון המוקדם בתוך שלושה חודשים.

בתשובת נת"י צוין כי נתיבי איילון העבירו תכנון מוקדם בנובמבר 2016, ותכנון זה אושר על ידי משרד התחבורה בינואר 2017.

66 **דוח תכנון ראשוני - הנתיבים המהירים בכביש 5**, מרץ 2018.

עיכובים בלוחות הזמנים

בשנת 2014 דיווחה נתיבי איילון למשרד התחבורה כי קטע הכביש בין מחלף אזור התעשייה (אבן עזר) בראש העין למחלף גלילות, ייפתח לתנועה בשנת 2020. לפי התכנון מאמצע שנת 2015, פרויקט הנתיב המהיר בין ראש העין לגלילות יחל ביוני 2016 וייפתח לתנועה בשנת 2022. ביוני 2015 הוחלט להטיל על נת"י לסיים תכנון מוקדם באוקטובר של אותה שנה. בדיון במשרד התחבורה באוגוסט 2015, בהשתתפות סמנכ"לית תשתיות דאז, נציג משרד האוצר, נציג נת"י ונציגי נתיבי איילון, הציגה נת"י הערכה שלפיה עבודות הקמת הנתיב המהיר בכביש 5 יסתיימו בשנת 2021, וכי עד אז יהיה אפשר להקים מערכת לשירות התחבורה הציבורית עבור ראש העין ממחלף אבן עזר, ויבוצע החיבור לגלילות. משרד התחבורה ביקש מנת"י לבחון את קיצור לוחות הזמנים. לפי נתונים של נת"י מינואר 2018, הנת"צ בכביש 5 היה בשלב התכנון המפורט, והמכרזים נועדו להתפרסם ברבעון הרביעי של 2018 וברבעון השני של 2019. במצגת למבקר המדינה משנת 2017 הציגה חברת נתיבי איילון לוח זמנים שלפיו הנתיב המהיר בכביש 5 (שלב ב' של הפרויקט הזכייני) עתיד להסתיים בשנת 2025, וציינה שביצועו החל בשנת 2016.

בתשובתה מיולי 2018 הודיעה נת"י כי היא פועלת במסגרת תוכנית עבודה מסודרת שסוכמה עם משרד התחבורה, וכי כל מועדי פרסום המכרז והערכת משך זמן הביצוע ידועים.

> משרד התחבורה מעכב שנים רבות את פרויקט הנתיב המהיר בכביש 5, שהוא נדבך מרכזי בפתרון לבעיית העומסים הקשה במזרח המטרופולין

נמצא שגם פרויקט הנתיב המהיר בכביש 5 נדחה מועד סיומו בחלוף השנים. בשנת 2014 הוערך שיסתיים בתוך כשש שנים; באמצע 2015 הוערך שיסתיים לאחר כשבע שנים; באמצע 2016 הוערך מועד סיומו לאחר כשש שנים וב-2017 הוערך שהפרויקט יסתיים רק לאחר כשמונה שנים, כלומר ב-2025. וכך, משרד התחבורה מעכב בשנים רבות את פרויקט הנתיב המהיר בכביש 5 שהוא נדבך מרכזי בפתרון לבעיית העומסים הקשה במזרח המטרופולין.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה, לוועדה הבין-משרדית, לנתיבי איילון ולנת"י כי פרויקט הנתיב המהיר בכביש 5 הוא נדבך מרכזי בפתרון בעיית העומסים הקשה במזרח המטרופולין, ולכן עליהם לבחון את האפשרויות לקיצור לוחות הזמנים להשלמת הפרויקט.

חוסר תיאום בין נת"י, חברת נתיבי איילון ומשרד התחבורה

מהמסמכים הקשורים לפרויקט המצויים בנת"י עולה כי עד ינואר 2018 הוגדר בנת"י פרויקט הנתיב המהיר בכביש 5 כנתיב העדפה ולא כנתיב מהיר. אחת הדוגמאות לכך היא בתוכנית העבודה השנתית של משרד התחבורה לשנת 2017, שנכתבה ביולי 2016. בינואר 2018 הנחתה ראשת מינהלת תכנון תחבורתי במשרד התחבורה את נת"י לתכנן ולבצע את נת"צ כביש 5 כנתיב מהיר. היא ציינה כי ידוע שייתכן שיהיו קשיים מסוימים בנושא התשתיות, אך היתרונות הם

רבים, ובין היתר אלו: תימנע עבודה חוזרת שתגרום הפרעה ניכרת לתנועה בכביש 5; יתאפשר חיסכון כספי כולל ניכר, שכן עלות ביצוע ההתאמות לנתיב מהיר גבוהה בכ-35 - 50 מיליון ש"ח; תנאי הבטיחות בעת הביצוע ובעת הפעלת הנת"צ יהיו משופרים ועוד.

משרד מבקר המדינה העלה כי חוסר תיאום בין נת"י, נתיבי איילון ומשרד התחבורה הצריך לשנות את התכנון שהיה בידי נת"י של הנת"צ בכביש 5 ולהתאימו לנתיב מהיר, בהתאם לתכנון של נתיבי איילון. השינוי גרם לתוספת עלויות לפרויקט ולעיכוב של שנה באחד השלבים, והוא גם עשוי לעכב בהמשך את הפרויקט כולו.

בתשובתה מיולי 2018 הודיעה נת"י כי "הפרוגרמה של כביש 5 הייתה ונשארה לתכנן נת"צ. לא התקבלה הנחיה לנת"י לתכנן נתיב מהיר אלא לקבל את התכנון של הנתיב המהיר מנתיבי איילון ולהטמיע את הרכיבים הרלוונטיים בפרויקט של נת"י. **החלטה רשמית ותצורה סופית הועברה אל נת"י כאמור רק בשנת 2017".** (ההדגשה אינה במקור.)

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה שאף שלאורך השנים, החל בשנת 2012, באופן עקיב ורצוף תוכנן להקים בכביש 5 נתיב מהיר וכן תוכננו כל ההתאמות הכרוכות בכך, ולמרות החלטות קודמות שהתקבלו ב-2015, המורות להתייחס לכביש 5 כאל בסיס לנתיב מהיר, רק בשנת 2017 החליט משרד התחבורה באופן רשמי על התצורה הסופית, והורה לנת"י לערוך התאמות לנתיב מהיר בפרויקט המבוצע בכביש 5.

בתשובתו מאוקטובר 2018 הסביר משרד התחבורה כי הוא אמון על תיאום בין הגופים, וכי הוא עושה זאת באופן הדוק באמצעות ישיבות חודשיות בהשתתפות כלל הגורמים וכן דרך פגישות עבודה ועדכונים שוטפים בהשתתפות ראשי מינהלת פרויקטים בנתיבי איילון ובנת"י. עוד הסביר משרד התחבורה כי "הוקם פורום אינטגרציה למטרופולין תל אביב בראש מנהלת פרויקטים בו יושבים לשולחן אחד כל הגורמים המרכזיים המבצעים במטרופולין מדי חודשיים לזיהוי ממשקים וחסמים אפשריים ומתן מענה ופתרונות".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה כי על אף "מינהלת התיאום" ו"פורום אינטגרציה", בפועל, לא נמנע חוסר התיאום בין הגורמים השונים.

השלכות העיכוב בביצוע פרויקט הנתיב המהיר בכביש 5

במרץ 2016 פנה ראש עיריית ראש העין לשר התחבורה ישראל כ"ץ בבקשה לקיים דיון דחוף, שעיקרו פתרון המחלוקת בסוגיית העדפת התחבורה הציבורית

בכביש 5. לדברי ראש העירייה, הפיתוח רחב ההיקף שהושת על העיר לא לווה עד שלוש שנים לפני מועד הפגישה במענה תחבורתי כוללני מתאים של תשתיות תחבורה ציבורית, וקיים פער קריטי בין לוחות הזמנים של שיווק מתחמי הדיור לבין מענה תחבורתי בסיסי. מערך תחבורתי חדש היה אמור להתחיל לפעול בחודשים שלאחר הפגישה, אבל המועד למתן פתרונות התשתית המשלימים בכלל והעדפת התחבורה הציבורית בפרט רחוק. לטענתו, עומסי התנועה לאורך כביש 5 הם מהגבוהים במדינה, וככל שהיקפי הפיתוח בראש העין וסביבותיה ילכו ויגדלו, יגבר העומס בכביש. לאור הדברים האלה דרש ראש העירייה פתרון זמני שיאפשר העדפת תחבורה ציבורית בכביש 5. במאי 2017 סוכם בין סמנכ"ל תשתיות במשרד התחבורה לראש עיריית ראש העין כי בכביש יפעל נתיב העדפה שמאלי, שיהפוך בבוא היום לנתיב מהיר.

באוקטובר 2017 שלחו ראשי הרשויות הוד השרון, אורנית, אריאל, מ"א שומרון, ראש העין, כפר ברא וכפר סבא מכתב לשר התחבורה ישראל כ"ץ, ובו תיאור הבעיות הקשות הנגרמות מעומסי התנועה הכבדים בכביש 5, העתידים לגדול בד בבד עם גידול האוכלוסייה הטבעי בערים הסמוכות. במכתב התבקשו הבהרות באשר לתוכניות האופרטיביות לכביש 5 בטווח הזמן המיידי, הבינוני והארוך, עבור מצב שלדבריהם הוא "בלתי נסבל בעליל".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה ולוועדת המכרזים הבין-משרדית כי בגלל התמשכות ההליכים להקמת הנתיבים המהירים, עליהם לבחון מתן פתרונות זמניים לבעיית העומסים הגדולים הקיימים היום בכבישים שמתוכננים לקום בהם נתיבים מהירים. בין היתר יש להחיש את הפתרון בכביש 5, שבמועד עריכת הביקורת צפוי בו סיומו של התהליך רק ב-2025.

אי-ביצוע בדיקה כלכלית

בשנת 1996 קבעו משרדי האוצר והתחבורה בנוהל פר"ת לבחינת הכדאיות של פרויקט תחבורה יבשתית במדינת ישראל, שביצוע בדיקה כלכלית לפיו תהיה תנאי הכרחי לאישור פרויקטים. מטרת הנוהל היא, בין היתר, לתרום להקצאה נאותה של המקורות ולשמש אמצעי לקבלת החלטות בעניין קידום פרויקטים ועיתוי ההשקעות בהם, תוך קביעת מערכת אחידה של מדדים ושל שיטות להערכת התועלות הגלומות בפרויקטים והעלויות הכלכליות הכרוכות בהם.

נמצא כי בדיקת הכדאיות הכלכלית של שלב א' בנתיב המהיר בכביש 5 נעשתה רק ביולי 2017. עוד נמצא כי עד סיום מועד הביקורת לא בוצעה בדיקת כדאיות כלכלית בנוגע לשלב ב'. הדבר בעייתי במיוחד נוכח השינויים הגדולים שחלו במיקומי החניונים[67]. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה על התנהלות זו.

אגף תכנון כלכלי במשרד התחבורה הסביר למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2017 כי בתוכנית האב החדשה הכוללת לכלל ענפי התחבורה, שאושרה ב-2014, המליץ האגף לקדם חניוני "חנה וסע" ואת שני הנתיבים המהירים - הן בטווח הזמן המיידי והן בטווח הארוך. אגף תכנון כלכלי הבהיר כי לא ניתן לבצע בדיקת כדאיות כלכלית תחבורתית לפרויקט הנתיב המהיר בכביש 5 ללא ידיעה או הערכה אם יהיו חניוני "חנה וסע" ובאיזו קיבולת, וללא אומדני עלות.

על אגף תכנון כלכלי במשרד התחבורה לבדוק בהקדם את הכדאיות הכלכלית של שלב ב' של פרויקט הנתיב המהיר בכביש 5, לרבות לחלופות מיקום החניונים ולמספר החניות בכל חניון, כדי שהבדיקה תשמש תשומה בתהליך קבלת ההחלטות על מיקומי החניונים ומספר החניות.

התארכות פרויקטים של זכיינות - בניית חניוני "חנה וסע" והפעלת הנתיבים המהירים

לפי דוח פרויקט של נתיבי איילון משנת 2015, בפרויקטים אלה של זכיינות יהיה אחראי הזכיין לנושאים האלה: הקמה, תפעול ותחזוקה של מערכת האגרה; הקמת מרכז בקרה ומשרדים בחניון ראשון לציון, ובשאר החניונים מרכזי תפעול משניים; הפעלת מוקד שירות; אכיפה באמצעות מצלמות של כניסות ויציאות שלא במקומות המיועדים לכך; הפעלת צוותים לחילוץ מיידי; הקמה ותפעול של מוקדי בקרת רכב; הקמה ותפעול של עמדת תשלום בכל מתקן "חנה וסע"; רכש והפעלה של אפליקציות תשלום ובקרת מילוי רכב; תיאום תחזוקת נתיבים עם חברת נתיבי איילון; ניהול התנועה במתקני ה"חנה וסע"; תחזוקת החניונים; הקמת עמדות מודיעין במתקני ה"חנה וסע" ותפעולן; הקמתה ותפעולה של מערכת הֶסְעיות; הקמתן ותפעולן של תחנות הורדה ואיסוף; הקמתם ותפעולם של שטחי המסחר בחניונים; העברת מידע לציבור על שירותי הפרויקט ואופן פעולתם. תקופת הזיכיון היא ל-15 שנה, ובכלל זאת תקופת ההקמה.

בדיון בוועדת המכרזים הבין-משרדית מנובמבר 2015 ציין היועץ ההנדסי של הפרויקט מטעם נתיבי איילון, כי עבודות ההקמה אינן מורכבות מאוד ואינן דורשות מיומנות מיוחדת כגון מנהור, אך עם זאת, חניונים בסדר גודל כזה טרם

67 ראה להלן בפרק "התארכות פרויקטים של זכיינות - בניית חניוני 'חנה וסע' והפעלת הנתיבים המהירים"

נבנו בארץ. בנובמבר 2015 אישרה ועדת המכרזים הבין-משרדית תנאי סף הנדסיים ופיננסיים של הליך המיון המוקדם למכרז. באוגוסט 2016 אישרה ועדת המכרזים לפרסום את מסמכי ההליך המיון המוקדם למכרז, וקבעה שמועד הגשת ההצעות יהיה עד 1.1.17. באוגוסט 2016 ערכה ועדת המכרזים הבין-משרדית הליך מיון מוקדם (PQ) לאיתור מציעים שיורשו להתמודד בהליך המכרזי לביצוע הפרויקט. שש קבוצות ניגשו להליך המיון המוקדם, ובמאי 2017 הודיעו לכל השש כי הוכרזו כמתאימות להגיש את הצעתן למכרז. בדצמבר 2018 צפוי להתפרסם מכרז, בסוף 2019 מתוכננת הכרזה על זוכה, ובשנת 2023 צפוי סיום ההקמה.

בהחלטת ממשלה ממאי 2015 בנושא "הסרת חסמים בפני קידום מערכות להסעת המונים ותשתיות"[68] נקבע שיש לתקן את חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, באופן שתתאפשר הקמתם של חניונים לעידוד השימוש בתחבורה ציבורית במסגרת תוכנית תשתית לאומית, כהגדרתה בחוק.

אחד החסמים לפיתוח התחבורה בישראל הוא תהליכי המכרזים הממושכים. בתוכנית האסטרטגית משנת 2012 צוין כי "המורכבות הרבה בהליכי המכרז מחייבת צוותי הכנה מיומנים בהכנת מכרזים מסוג זה, אשר צוברים ניסיון ומתפתחים עם המגמות בעולם בתחום. קיים מחסור מהותי בישראל במובילי המכרזים הן ברמה המטרופולינית והן ברמה הממשלתית. בפועל, קצב הוצאת המכרזים בישראל בשנים האחרונות היה איטי הן בתחום הקמת התשתיות והן במכרזים להפעלת הקווים, ונעשה יותר בטור מאשר במקביל".

חברת כביש חוצה ישראל בע"מ (להלן - חברת חוצה ישראל) פועלת כאחראית מטעם המדינה לפרויקטים שהוקמו במתכונת BOT. תחום פעילותה ייחודי ומצריך ידע רב ותכלולי (אינטגרטיבי) בתחומים ההנדסיים, הנכסיים, המשפטיים, המסחריים והכלכליים. חברת חוצה ישראל פיתחה מיומנות בקידום פרויקטים של זכיינות, והיא משמשת כרשות ממונה מול זכייני כביש 6 וזכייני הנתיב המהיר ומנהרות הכרמל. בדוח מבקר המדינה בעניין "חברת חוצה ישראל - תפעול ובקרה של פרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי"[69] העיר משרד מבקר המדינה, כי "בפרויקטים ציבוריים מורכבים שתכנונם וביצועם נמשכים כמה שנים, יש למנות גורמים מקצועיים שילוו אותם ברציפות החל מהשלבים הראשונים. כמו כן ראוי כי הגורמים המקצועיים יהיו בקיאים בכל שלבי הפרויקט ובהנחות היסוד שעליהם הוא מתבסס, יתעדו את כל שלבי הפרויקט, את הוראות השינוי ואת ההתכתבויות במהלך התכנון, ההקמה והביצוע, וכן יצברו ידע וניסיון ויתעדו אותם כדי לייעל את ביצועם של פרויקטים דומים בעתיד". ואולם, הוועדה הבין-משרדית לא בחנה את האפשרות לנצל את הידע והניסיון של חברת חוצה ישראל לקידום פרויקטים של זכיינות הקשורים לנתיבים המהירים.

חברת חוצה ישראל בתשובתה מיולי 2018 ציינה כי 25 שנות פעילותה נתנו בידה ניסיון עשיר בניהול פרויקטים של זכיינות לאורך כל שלביהם. נוסף על כך,

68 החלטה 153 של הממשלה ה-33 (13.5.13).

69 **דוח שנתי 67א** (2016), "חברת חוצה ישראל", עמ' 799.

החברה נמצאת בעיצומו של תהליך רה-ארגון משמעותי, המאפשר לה לתת מענה ורמת ביצועים גבוהה לצבר פרויקטים מורכבים רב ובפריסה ארצית.

החשכ"ל בתשובתו למשרד מבקר המדינה כתב כי פרויקט הנתיבים המהירים מוקם בין היתר לאורך כביש 20, הקרוי "נתיבי איילון", ונמצא באחריותה של נתיבי איילון. החברה אחראית לעבודות ההקמה בכביש, לתחזוקת מבני הכביש, וכן משמשת כרשות התמרור המקומית לאורך האיילון. נוסף על האמור, החברה אחראית לניהול התנועה לאורך הכביש ולה מערכת ניהול חדישה הפרוסה לאורך הנתיבים. בהתאם לאמור, ביצוע הפרויקט באמצעות גוף אחר זולת נתיבי איילון אינו נכון בנסיבות העניין. בנוגע לניסיון בפרויקטים של זכיינות, חטיבת התשתיות והפרויקטים בחשכ"ל מלווה ומרכזת את פעילותם של עשרות פרויקטים מראשיתם, ובידיה מצויים הידע והניסיון וכן החומרים והנתונים הרלוונטיים לפרויקט. כמו כן, החטיבה מובילה תהליך רוחבי להפקת לקחים בפרויקט הזיכיון, בעיקר בנושאים תפעוליים, פיננסיים ומשפטיים, שלאחר מכן מוטמע במסמכי המכרז של כל מכרז שמנוהל באמצעות החטיבה.

הקושי בקידום מכרזי תשתית, שהועלה כבר ב-2012, עדיין היה קיים במועד הביקורת. על כך אפשר ללמוד מהימשכות המכרז לבניית החניונים ולהפעלת הנתיבים המהירים

משרד מבקר המדינה העלה כי הקושי בקידום מכרזי תשתית, שהועלה בתוכנית האסטרטגית של משרד התחבורה כבר ב-2012, עדיין קיים במועד הביקורת, מרץ 2018. על כך אפשר ללמוד מהימשכות המכרז לבניית החניונים ולהפעלת הנתיבים המהירים. ההליך המכרזי שהחל בנובמבר 2015 בניהול ועדת המכרזים הבין-משרדית, עת אישרה הוועדה תנאי סף הנדסיים ופיננסיים של המכרז, צפוי להימשך כארבע שנים ולהסתיים בסוף 2019, המועד המתוכנן להכרזה על הזוכים במכרז. כשנה וחצי מתוך הארבע מתוכננות לשלב שבין פרסום המכרז להכרזה על הזוכה.

על ועדת המכרזים הבין-משרדית לבחון דרכים לקיצור לוחות הזמנים למועד פרסום הזוכה במכרז להקמת החניונים בנתיבים המהירים ולתפעולם, ולקיצור לוחות הזמנים של כל השלבים במכרזי התשתית בכל השנים הקרובות.

חניוני "חנה וסע"

לצורך שירות הנוסעים באמצעי התחבורה הציבוריים נדרשת הקמת חניונים בפאתי המטרופולין. כיום מתוכננים חמישה חניונים במקומות האלה: ראשון לציון, שפיים, מורשה, קסם ומחלף תקווה. נתיבי איילון ומשרד התחבורה בחנו את צפי הביקוש לחניונים והחליטו כי יש צורך ב-19,900 מקומות חניה, לפי החלוקה כדלהלן: חניון ראשון לציון - 3,500, חניון שפיים - 6,700, מורשה - 4,000, תקווה 2,700 וקסם - 3,000 מקומות. לפי תוכניות משרד התחבורה ונתיבי-איילון העדכניות למועד סיום הביקורת, בשלב א' יוקמו שני חניונים, בראשון לציון ובשפיים, שיכללו עד 11,000 מקומות חניה. החניונים האלה ישמשו מרכזי תחבורה משולבים, ומהם יצאו עשרה קווי שירות הסעות. בשלב ב' יוקמו שני מרכזים נוספים, שיכילו כ- 7,000 מקומות חניה; החניה תהיה ללא

תשלום כשירות לנוסעים. התוכנית כוללת גם חניון זמני בראשון לציון, המכיל 700 - 1,000 מקומות חניה. צוין כי אין חסמים לביצוע החניון הזמני, וכי נדרש תיאום מול הרשויות.

חניון "חנה וסע" שפיים

החניון המתוכנן בשפיים נמצא במיקום המאפשר חיבור ישיר מכבישים 2, 20, 531 ו-541, ולפי דיווחי נתיבי איילון, קיימות אפשרויות גישה ישירה אליו בהתאמות מזעריות לתכנון הקיים של נת"י. בשנת 2012 המליצה נתיבי איילון לקדם הליך הכרזה של החניון בשפיים כתשתית לאומית לצורך קידום האישור הסטטוטורי בוועדה הארצית לתכנון ולבניה של תשתיות לאומיות (להלן - ות"ל) וכן לבחון את הצורך בהפקעת קרקעות. בשנת 2014 דיווחה החברה כי מיקום החניון מקובל על ועדת התכנון המחוזית וכי התכנון מקודם. בספטמבר 2017 אישרה הות"ל את התוכנית; התכנון המפורט טרם הושלם עד מועד הביקורת. לפי לוח הזמנים משנת 2016, פרויקט החניון החל בפברואר 2015 ויסתיים באפריל 2022.

חניון "חנה וסע" ראשון לציון

הקמת החניון בראשון לציון תאפשר חיבור ישיר מכבישים 4, 20 ו-431, ולפי דיווחי נתיבי איילון, קיימת אפשרות גישה ישירה אליו בהתאמות מזעריות למצב הקיים. בשנת 2012 המליצה נתיבי איילון בפני משרד התחבורה על קידום הליך מהיר בוועדה מחוזית מרכז. בשנת 2014 אושר החניון בוועדה המקומית, החל הליך בוועדה המחוזית וקודמה במקביל הכנת מסמכי מכרז. נוסף על כך נבחנו והוערכו עלויות היטלי הפיתוח ואגרות הבנייה כתנאי למתן היתר בנייה בגין החניון, ונמצא כי העלויות הצפויות יסתכמו בכ-73 מיליון ש"ח. בסוף יולי 2015 נקבע כי תכנון החניון, הזזת תשתיות וההליך המכרזי יחלו בינואר 2016, והביצוע יחל ביולי 2017 ויסתיים בסוף אוגוסט 2020. בספטמבר 2016 אישרה ות"ל את התוכנית; התכנון המפורט טרם הושלם עד מועד הביקורת. לפי לוח זמנים משנת 2016, פרויקט החניון החל (תשתיות ותכנון) בפברואר 2015, והביצוע היה אמור להתחיל בינואר 2018 ולהסתיים ביוני 2021.

החשכ"ל כתב בתשובתו כי בימים אלה עמלים צוותי התכנון על השלמת התכנון הסטטוטורי לרמה הנדרשת במסמכי המכרז.

"חנה וסע" מורשה

כבר בתחילת 2014 נערכה בחינה של מיקום חניון "חנה וסע" סמוך למחלפי מורשה או קסם, בצד הנתיב המהיר בכביש 5. במסגרת הבדיקה נבחנו האפשרויות להקים אחד מהחניונים או את שניהם. החניון במורשה מתוכנן במיקום המאפשר חיבור ישיר מכבישים 4 ו-5 וכן נגישות ישירה לקריית עתידים, רמת החייל ואזור התעסוקה בבני ברק, תוך ניצול מלא של תשתיות קיימות.

בשנת 2012 המליצה נתיבי איילון למשרד התחבורה על קידום מהיר בוועדה המחוזית תל אביב-יפו והליך הפקעה כבסיס לייעול ההליך הסטטוטורי. בשנת 2014 דיווחה נתיבי איילון כי מיקום החניון מקובל על ועדת התכנון המחוזית וכי התכנון מקודם.

חנה וסע קסם

כפי שעולה ממפה 7 ומדוח נתיבי איילון, כבר בשנת 2015 תוכננה הקמת חניון רביעי באזור ראש העין, המיועד לנוסעים מכביש 5 מזרח, מכביש 6 ומאזור ראש העין. בדיון במשרד התחבורה מאוגוסט 2015, בהשתתפות סמנכ"לית תשתיות דאז, נציג משרד האוצר, נציג נת"י ונציגי נתיבי איילון, הוחלט כי נתיבי איילון תקדם בדחיפות תכנון "חנה וסע" בקסם והקמת גשרים לחיבור נתיבים מהירים בכביש 5 ובנתיבי איילון. בראשית אוגוסט 2017 מינה משרד התחבורה את נתיבי איילון לבחינת תכנון מרחב מחלף קסם, כך שתתאפשר גישה לחניון הנתיבים המהירים ותנועה רצופה של תח"צ במרחב המחלף (להלן - הבדיקה מאוגוסט 2017).

מפה 7: **מפת חניוני "חנה וסע" בכביש 5**

המקור: נתיבי איילון, **דוח תכנון ראשוני - הנתיבים המהירים בכביש 5**, מרץ 2018 .

חנה וסע התקווה

כבר בתוכנית האסטרטגית משנת 2012 תוכנן להקים בטבעות החיצוניות של המטרופולין מגרשי "חנה וסע" לעידוד הנסיעה בתחבורה הציבורית בראשון לציון, בשפיים, במורשה ובסמוך למחלף תקווה על כביש 5, במיקום המאפשר חיבור מכביש 5 ופתח תקווה למרכז התנועה בסבידור. התוכניות של נתיבי איילון משנת 2014 לא כללו חניון בסמוך למחלף תקווה, ובמקומו תוכנן חניון בסמוך למחלף קסם. במסגרת הבדיקה מאוגוסט 2017 וניתוח היקף ופילוח

הביקוש, נמצאה הצדקה להקמת חניון נוסף במחלף תקוה שיכיל כ-2,700 מקומות חניה כמענה לנוסעים מכביש 40 (מצפון ומדרום) ומדרך זבולון המר בפתח תקווה. תוכנית זו הוצגה לגורמים המקצועיים במשרד התחבורה והתקבלה מהם הסכמה. על רקע האמור, נתיבי איילון העבירה במאי 2018 פנייה למשרד התחבורה לקדם את התכנון הסטטוטורי באמצעות הוות"ל לתכנון שלושת החניונים בפרויקט אחד.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה, לנתיבי איילון ולוועדה הבין-משרדית, כי אף שהחניונים בראשון לציון ובשפיים תוכננו כבר בשנת 2012, ותוכניות להקמתם היו כבר ב-2014, הוועדה הבין-משרדית טרם הוציאה מכרז לקביעת זכיין, וסיום פרויקטים אלה צפוי רק ביוני 2021 ובאפריל 2022 בהתאמה. דבר זה צפוי לגרום אף לעיכוב סיום פרויקט הנתיבים המהירים.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה למשרד התחבורה, לנתיבי איילון ולוועדה הבין-משרדית, כי אף שהחניון במורשה תוכנן כבר בשנת 2012 ותוכניות להקמתו היו כבר בשנת 2014, הם טרם השלימו הוצאת אישורים סטטוטוריים להקמתו וטרם פרסמו מכרז.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע החשכ"ל כי ועדת המכרזים צפויה לפרסם את המכרז הזכייני בשבועות הקרובים, וכי הפרויקט הזכייני צריך להיות שלוב עם הפרויקט התקציבי של הנתיבים, כך שבנייתו תסתיים במקביל.

בנוגע להתמשכות ההליכים להקמת חניוני חנה וסע השיבה חברת נתיבי איילון, כי בוצע תכנון מחדש של החניונים לאחר מיפוי ביקושים עדכני, ובכלל זה בחניון שפיים (הכפלת מספר החניות ל-7,000 מקומות חניה), בחניון קסם (שינוי המיקום והצמדתו לתחנת הרכבת, תוך צמצום החיכוך בתשתיות סמוכות - המוביל הארצי, קווי מתח וגז) ובחניון מורשה (שינוי המיקום לטובת איסוף ביקושים מכביש מס' 4, ולא מכביש מס' 5 כפי שתוכנן קודם לכן). כמו כן, הוסף חניון חדש (התקווה) לטובת הבאים מכביש מס' 40 (הוד השרון ופתח תקווה), ונוסף מערך רמפות המאפשרות גישה ישירה לחניונים מצירי תחבורה ראשיים.

השינוי הארגוני שביצעה חברת נתיבי איילון וההתאמות שביצעה בתכנון החניונים הם מהלכים ראויים. אולם עולה תמונה עגומה מתהליך הקידום של פרויקטי הנתיבים המהירים, והדבר מתבטא בעיקר בעיכובים בלוחות הזמנים של מרכיבי הפרויקט השונים. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את הטיפול של משרד התחבורה ונתיבי איילון בכל הקשור לקידום אחד הפרויקטים החשובים לפתרון בעיית הגודש בכניסה למטרופולין תל אביב. עליהם לזהות את מקור העיכובים, לקבוע כי פרויקט הנתיבים המהירים הוא בעדיפות גבוהה ביותר ולהחיש את הקמתו.

אף שהחניונים בראשון לציון ובשפיים תוכננו כבר בשנת 2012, ותוכניות להקמתם היו כבר ב-2014, הוועדה הבין-משרדית טרם הוציאה מכרז להתקשרות עם זכיין, וסיום פרויקטים אלה צפוי רק ביוני 2021 ובאפריל 2022 בהתאמה

אי-יישום התוכנית לעידוד השימוש ברכבים רבי-תפוסה

אחת האפשרויות להפחתת כלי רכב בכבישים היא עידוד נסיעות משותפות של כמה נוסעים (להלן - רכבים רבי-תפוסה). אפשר לעודד נסיעות ברכבים רבי-תפוסה על ידי מתן אישור נסיעה בנתיבי העדפה, מתן פטור מעלות הנסיעה בנתיבים המהירים, הוספת נתיבים לרכבים רבי-תפוסה ומתן הטבות נוספות, כגון חניה באזורי הביקוש וכדומה. היתרונות בחלופה זו הם חיסכון בזמן ובעלות הנסיעה והקלה מערכתית לכלל הנוסעים בכביש.

בתוכנית האב לתחבורה משנת 2014 הומלץ על העדפת רכב פרטי רב-תפוסה (HOV - High Occupancy Vehicle) שלושה או ארבעה נוסעים ומעלה) כשהנתיב המהיר מנוצל רק בחלקו, במגמה לעודד נסיעות משותפות ברכב פרטי.

בתשובתה מיולי 2018 הבהירה נתיבי איילון כי עד תחילת 2018 לא הייתה בישראל טכנולוגיה שאיפשרה את ספירת הנוסעים ברכב, אלא טכנולוגיה לזיהוי כלי רכב בלבד, וכי לא ניתן היה לאכוף את ההמלצה האמורה. החברה הוסיפה כי בעקבות הצלחת המכרז הבינלאומי שיזמה, הורתה הממשלה על הפעלת ניסוי של התקנת אמצעי אכיפה אלקטרוניים בנתיבי ההעדפה[70], ובמסגרתו תותר נסיעת רכב פרטי שבו שלושה נוסעים או יותר.

משרד התחבורה ציין בתשובתו כי אף שהצורך התברר כבר בשנת 2014, רק בימים אלו הגיעה לבשלות טכנולוגית מערכת המאפשרת לממש אכיפה בעניין זה, שהיא תנאי הכרחי למימוש תוכנית לעידוד רכבים רבי-תפוסה. בגלל החדשנות של אותה מערכת והיישום המינימלי ברחבי העולם מבוצע בימים אלו ניסוי הוכחה שלה טרם שילובה בנתיבי העדפה. במקביל לכך מקודם תהליך תקינה לשימוש במערכת זו לצורכי אכיפה.

> על משרד התחבורה ונתיבי איילון לקדם את תוכנית הרכבים רבי-התפוסה ולפעול ליישומה המהיר בנתיבי ההעדפה הקיימים, כדי להביא להפחתת כלי הרכב הנעים בכבישי מטרופולין תל אביב-יפו ולהקלה מיידית בעומסי התנועה.

חסמים בביצוע פרויקטים תחבורתיים

בתוכנית האסטרטגית מ-2012 צוין כי בביצוע הפרויקטים נדרש תיאום הנדסי בין החברות והגופים בעלי התשתיות בתוואי הפרויקט (חברת חשמל, בזק, חברות הסלולר, מקורות וכו'). התיאום מורכב ודורש פתרונות ודרישות המייקרים

70 החלטה 3428 של הממשלה ה-34, "צמצום נזקי הגודש ועידוד נסיעה ברכבים מרובי נוסעים" (11.1.18).

לעיתים את הפרויקט. הקמת הפרויקט התחבורתי גם לא תמיד עולה בקנה אחד עם תוכניות הגופים לשדרוג התשתיות שלהם בתוואי הפרויקט, ובחלק מהאזורים אף חסר מידע על התשתיות בתוואי, דבר הגורם לעיכובים ולשינויים במהלך הפרויקט. נוסף על כך, נדרש אישור של הרשויות המקומיות ומשטרת ישראל לתוכניות, ולעיתים מתעוררות בעיות במתן אישורים בשלב כה מתקדם, המעכבות את הביצוע.

נוכח האמור הומלץ בתוכנית האסטרטגית משנת 2012 לנקוט את הצעדים האלה: שינויים בחקיקה וזירוז תהליכי האישור, לרבות קידום תשתיות תחבורה ציבורית בתוואי זכויות דרך קיימות ללא צורך בתוכנית בניין ערים (תב"ע) או בתיקון תוכנית מתאר ארצית[71] (תמ"א); הגדרת נתיבי העדפה לאומיים, אשר בהם תישמר זכות דרך לדורות ויהא בהם תהליך הפקעה מזורז; חיוב הרשויות המקומיות לתגבור כוח האדם; עדיפות לאומית לטיפול בפרויקטים מגה-תחבורתיים בוועדות למיניהן ולקידומם, לרבות בוות"ל. גם בתוכנית האב לתחבורה מ-2014 הומלץ כדלקמן: יצירת מתווה סטטוטורי מקוצר לחלק מהפרויקטים לפי קריטריונים שיוגדרו; הגדרת לוחות זמנים מחייבים לתהליכים סטטוטוריים שאינם בשליטת משרד התחבורה; איתור גורמי העיכוב העיקריים בתהליך הסטטוטורי; בחינת האפשרות של העברת נושאים בעלי אופי גיאוגרפי מוגבל להחלטות פנימיות של משרד התחבורה.

בדוח משנת 2016[72] העיר משרד מבקר המדינה כי משרד התחבורה לא יישם כלל את המלצות התוכניות, או יישם אותן בהיקף חלקי ובקצב איטי, וכי עליו לנקוט ללא דיחוי צעדים ממשיים לפתרון הבעיות בתחום זה.

בבדיקת משרד מבקר המדינה את הפרויקטים "מהיר לעיר" ונתיבים מהירים עלה, כי טרם הוסרו חלק מהחסמים או תוקנו הליקויים שצוינו בתוכנית האסטרטגית מ-2012, ובפרט היעדר גורם מאסדר ומתאם בעל סמכויות כלפי הרשויות כולן. נמצא כי פרויקט הנתיבים המהירים, שהיה אמור להסתיים בשנת 2018, נמשך כבר יותר מעשור וצפוי להסתיים רק ב-2025; פרויקט "מהיר לעיר", שנועד לשיפור תשתיות תח"צ ולצמצום עומסי התנועה במטרופולין בטווח הקצר, צפוי להימשך עוד שנים ארוכות. עוד נמצא כי העיכובים בקידום הפרויקט נגרמו, בין היתר, כתוצאה מהתנגדויות של רשויות מקומיות במטרופולין. כמו כן, נמצא כי משרד התחבורה לא הסדיר באופן מלא את התיאום ההנדסי בין כל החברות והגופים בעלי התשתיות בתוואי הפרויקט.

העיכובים בקידום פרויקט העדפה לתחבורה ציבורית במטרופולין תל אביב-יפו נגרמו, בין היתר, כתוצאה מהתנגדויות של רשויות מקומיות במטרופולין

71 התמ"א מתווה את התכנון הפיזי, ובכלל זה ייעודם של אזורי תעשייה, של קרקעות ושל תשתיות תחבורה.

72 **דוח שנתי 67א** (2016), "משרד התחבורה", עמ' 482.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה, לוועדה הבין-משרדית, לנתיבי איילון ולנת"י כי האתגרים לשיפור התח"צ גדולים מאוד וכי יש צורך בפתרונות מהירים. על כל הגורמים להסיר בדחיפות את החסמים בהתאם להמלצות משרדי התחבורה והאוצר בשתי התוכניות, לרבות שיפור תהליכי התכנון הסטטוטוריים, לקידום הפרויקטים ביעילות.

סיכום

מטרופולין תל אביב-יפו היא הגדולה והעמוסה ביותר בארץ מבחינה תחבורתית. לעומסי התנועה במדינה השפעות כלכליות ניכרות שמוערכות בעשרות מיליארדי ש"ח בשנה. עומסי התנועה הקשים הקיימים כיום, והצפויים להחריף מאוד בעתיד, מחייבים נקיטת אמצעים מיידיים ויעילים לפתרונם. העדפה לתחבורה הציבורית באמצעות הפרויקטים "מהיר לעיר" ונתיבים מהירים היא אחד הפתרונות המרכזיים שהציע משרד התחבורה לבעיה.

למרות זאת, משרד התחבורה לא הצליח לקדם את הפרויקטים, ומועד הקמתם צפוי להתעכב עוד שנים רבות. עקב כך היקף השימוש בתחבורה הציבורית נותר קטן, היקף השימוש ברכב פרטי גדל ובעיית עומס התנועה בכבישים הולכת ומחריפה. נוסע באוטובוס במטרופולין תל אביב-יפו בשנים הקרובות צפוי להמשיך ולעמוד בפקקים בשל עיכובים בהקמת נתיבי ההעדפה לתח"צ. כשהנתיבים יוקמו הוא צפוי להמשיך לעמוד בפקקים בשל מיעוט נתיבי העדפה ואי-רציפותם במסלול נסיעתו. הנוסע צפוי להתעכב גם בנתיבי ההעדפה הקיימים בשל היעדר אכיפה יעילה באמצעים אלקטרוניים של האיסור על כניסת מכוניות לנתיבי ההעדפה ברוב הערים במטרופולין.

הביקורת העלתה ליקויים רבים בכל הנוגע לביצוע פרויקט "מהיר לעיר", ונמצא כי היו עיכובים גדולים במימושו לאורך השנים: בתכנון נתיבי העדפה לתח"צ, בחתימה על ההסכמים עם הרשויות, בקידום הפרויקט בשנת החתימה על ההסכמים ולאחריה, בתחילת ביצועו וליקויים בהסכמים שנחתמו עם הרשויות. עוד נמצא כי גם חוסר הסכמות וחוסר שיתוף פעולה מצד הרשויות המקומיות הגדילו את העיכובים. הביקורת העלתה ליקויים משמעותיים גם בכל הנוגע לפרויקט הנתיבים המהירים. נמצא כי היה עיכוב רב בלוחות הזמנים של הפרויקט כולו וחוסר תיאום בין נת"י ובין חברת נתיבי איילון ומשרד התחבורה. הליקויים הרבים שהועלו בביקורת זו מצביעים על מעורבות חלקית של משרד התחבורה בניהול הפרויקטים ובמתן מענה לחסמים בביצוע פרויקטים תחבורתיים, על כשלים באחד או יותר מהשלבים ועל הצורך בהקמת רשות מטרופולינית.

בשל אופן ניהול וביצוע הפרויקטים, כפי שעולה מן הדוח, הפרויקטים מתעכבים מאוד ומחטיאים את מטרתם - שיפור וייעול תשתיות התחבורה הציבורית בטווח הקצר ומתן מענה מיידי לבעיית העומסים הגדולים הקיימים בכבישים. נכון למועד סיום הביקורת, פרויקט נתיבי ההעדפה, שתכנונו החל בשנת 2013, צפוי להסתיים במלואו בסוף 2021, ואילו פרויקט הנתיבים המהירים, שתכנונו החל בשנת 2012 והיה אמור להסתיים ב-2018, צפוי להסתיים רק ב- 2025. התוצאה של העיכובים בפרויקטים חשובים אלה היא קשה מבחינה תחבורתית. מבנה הסמכויות הקיים בין משרד התחבורה וחברות התשתית לבין רשויות מקומיות מקשה על קידום פרויקטים עם ראייה מטרופולינית מבלי להגיע לפשרות ולהסכמות עם הרשויות המקומיות, שלעיתים מושפעות משיקולים מקומיים עד כדי פגיעה באינטרס הציבורי הכולל. כל עוד יימשך מצב זה, שבו מתן העדפה לתחבורה הציבורית אינו נמצא בראש סדרי העדיפויות של ראשי הרשויות המקומיות ומשרד התחבורה, התחבורה הציבורית לא תשמש חלופה ממשית לפקקים, לתאונות הדרכים ולמצוקת החניה, ההולכים ומחמירים. כמו כן, אופן הניהול והביצוע כיום אינו צפוי לספק מענה לבעיות הצפויות בעתיד הנראה לעין. עולה אפוא הצורך בראייה כוללת של כלל צורכי המטרופולין, במיוחד נוכח חילוקי הדעות והקושי להגיע להסכמות בין כל הגורמים, ובכלל זאת הצורך בהקמת רשות מטרופולינית כגורם מתכלל בעל סמכויות כלפי הרשויות.

על משרדי התחבורה והאוצר, נתיבי איילון ונת"י להאיץ פרויקטים אלו כדי לפתור את בעיית עומסי התנועה הכבדים - שצפויים עוד לגדול - לרווחת התושבים בתוך מטרופולין תל אביב-יפו ואלה המגיעים אליה מבחוץ מדי יום ביומו.

קידום ופיתוח של התחבורה הציבורית
במטרופולין חיפה

תקציר

רקע כללי

העיר חיפה מוגדרת כעיר המטרופולינית של הצפון, המספקת שירותים לתושבי המטרופולין (להלן - המטרופולין או מטרופולין חיפה). במטרופולין חיפה חיים כמיליון תושבים המתגוררים בכ-130 יישובים. משרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה) מחלק את המטרופולין לשלוש טבעות: (א) טבעת פנימית, הכוללת את גלעין חיפה והקריות, נשר וטירת הכרמל; (ב) טבעת תיכונה, הכוללת, בין היתר, את היישובים עתלית, יקנעם, קריית טבעון ועכו[1]; (ג) טבעת חיצונית, הכוללת את היישובים זיכרון יעקב, נצרת, נצרת עילית, מגדל העמק, כרמיאל ונהרייה.

חברת "יפה נוף תחבורה, תשתיות ובנייה בע"מ" (להלן - חברת יפה נוף) הקימה שלושה קווי מטרונית הפועלים בחיפה מאוגוסט 2013 - אוטובוסים מהירים בעלי קיבולת גבוהה הנוסעים בנתיב בלעדי (קווי BRT)[2]. קו מספר 1 - מקריית מוצקין עד חוף הכרמל, קו מספר 2 - מקריית אתא עד בת גלים, וקו מספר 3 - מקריית מוצקין עד הדר בחיפה. מאוגוסט 2013 שירות המטרונית מופעל באמצעות מפעיל שזכה במכרז למתן השירות (להלן - הזכיין, המפעיל). כחלק מהתוכניות לקידום הפריפריה הגדילה הממשלה את תקציב הפיתוח של התחבורה הציבורית (להלן - תח"צ), והיא פועלת לקידום פרויקטים תחבורתיים רבים במטרופולין חיפה, בהם פיתוח קווי מטרונית חדשים, הרחבת השירות של הרכבת הכבדה, הקמת הרכבת הקלה חיפה-נצרת (להלן - הרק"ל), הרכבל, הכרמלית והקמת התחנה המרכזית "המפרץ". ההיקף הכספי של הפרויקטים הללו נאמד בכ-28.4 מיליארד ש"ח, והם אמורים להסתיים עד שנת 2040.

פעולות הביקורת

בחודשים אוקטובר 2017 עד פברואר 2018 (להלן - מועד סיום הביקורת) בדק משרד מבקר המדינה את פעילות משרד התחבורה לקידום התח"צ במטרופולין חיפה. נבדקו, בין היתר סוגיות הקשורות לשירות האוטובוסים: תפעול המטרונית, פיתוח קווי מטרונית חדשים, התאמת יתר קווי האוטובוסים

1 הטבעת התיכונה מקיפה את הגלעין ומאופיינת בפיזור יישובים במרחב ובשטחים פתוחים. העיר עכו היא היישוב העירוני המרכזי בטבעת זו, ויש בה יישובים נוספים מלבד היישובים שצוינו, כגון שפרעם, רכסים, יישובי חוף הכרמל, וכן כפרים ערביים ויישובים הדרוזיים דאליית אל-כרמל ועספייא.

2 Bus Rapid Transit - מערכת אוטובוסים מהירה.

בחיפה לשירות המטרונית ושיפור השירות לנוסע; פעילות משרד התחבורה לפיתוח פרויקטים לתח"צ במטרופולין: הרכבל, הכפלת מסילות הרכבת מסדנאות אפרים עד שפיים, והרכבת הקלה חיפה-נצרת; פעילות חברת יפה נוף לקידום התח"צ במטרופולין. הבדיקות נעשו במשרד התחבורה ובחברת יפה נוף. בדיקות השלמה נעשו במשרד האוצר - באגף התקציבים ובאגף החשב הכללי; בשתי רשויות מקומיות - עיריית חיפה ועיריית קריית אתא; בוועדה לתשתיות לאומיות במינהל התכנון שבמשרד האוצר (להלן - הוות"ל), ובחברת חוצה ישראל בע"מ (להלן - חברת חוצה ישראל). כמו כן, במהלך הביקורת ביצע משרד מבקר המדינה הליך של שיתוף הציבור בנושא התח"צ בישראל, ובמסגרתו התבקשו נוסעים במטרונית למלא שאלון לבדיקת שביעות רצונם מהשירות.

הליקויים העיקריים

ליקויים בתפקוד חברת יפה נוף

אי-חתימה על הסכם ארוך טווח בין משרד התחבורה לחברת יפה נוף

בשנת 2015 הסתיים הסכם המסגרת בין משרד התחבורה לבין חברת יפה נוף. אף שמשרד התחבורה תכנן לבצע באמצעות חברת יפה נוף פרויקטי תח"צ רבים במטרופולין בשנים שלאחר סיום ההסכם האמור לעיל, לא נחתם בין הצדדים הסכם מסגרת ארוך טווח המסדיר את ההתקשרות ביניהם, אלא ההסכם הקיים הוארך מפעם לפעם לתקופה קצובה של כמה חודשים בכל פעם.

אי-חתימה על הסכם מסגרת ארוך טווח וביצוע פרויקטים עתירי הון באמצעות חידוש הסכם ההתקשרות לתקופה קצרה יוצרים חוסר ודאות הן בחברת יפה נוף והן בקרב גורמי המקצוע המלווים את הפרויקטים ומקשים על החברה להתארגן מראש לביצוע הפרויקטים. הדבר עשוי לפגוע בקידום הפרויקטים, במשתמשי התח"צ ובפיתוח הכלכלי של המשק המתבסס על קיומה של מערכת תחבורה ציבורית יעילה.

חשש לניגוד אינטרסים מובנה בתחומי האחריות של החברה

חברת יפה נוף היא חברה עירונית של עיריית חיפה מחד גיסא, והיא משמשת זרוע הביצוע של משרד התחבורה בפרויקטים של תח"צ במטרופולין חיפה מאידך גיסא. הדבר עלול להעמיד את החברה במצב בעייתי, שכן מחויבות החברה לקידום פרויקטים עירוניים בחיפה עלולה לסתור את מחויבותה לקידום פרויקטים תחבורתיים, הן ברמת המטרופולין והן ברמה הארצית.

מנגנון לקוי בתשלום לחברה

מנגנון התשלום של משרד התחבורה לחברת יפה נוף נקבע על פי שיעור מסוים (3% מסך התשלומים) מהערך הכספי של הפרויקט. לחברה, בהיותה

למרות החלטת הממשלה משנת 1997, לפיה יש לקדם הקמת שדה משלים לנתב"ג כמקשה אחת עם אישור התמ"א, רק בתחילת שנת 2015 כ-18 שנה לאחר ההחלטה נקבע מקום לשדה משלים ברמת דוד. וזאת למרות החשיבות הרבה של שדה כזה הן מהבחינה הביטחונית, הן מבחינת קיבולת נתב"ג.

הגורם המתכנן, המנהל והמפקח, יש השפעה על אופי הפרויקט, תכולתו, ועלותו. במנגנון זה יש בעייתיות מובנית - מצד אחד הצורך המקצועי לקבוע את מרכיבי הפרויקט בהתאם לדרישות הסבירות של מטרותיו, ומצד שני התמריץ הכלכלי של החברה להוסיף מרכיבים נוספים בפרויקט המגדילים את עלותו, שממנה נגזר שכרה של החברה. השיטה עלולה ליצור תמריץ לחברה להגדיל את עלויות הפרויקטים, לעודד חוסר יעילות בפיתוחם, ואף להניע אותה לקבוע עלויות הגבוהות מן העלות האמיתית של הפרויקט או להמליץ על פרויקטים שאינם כדאיים כלכלית.

למרות הערות קודמות של משרד מבקר המדינה[3] בדבר חסרונותיה של שיטת תשלום זו, משרד התחבורה לא פעל לשינויה.

שירותי תח"צ במטרופולין חיפה

ליקויים בסקרים, בתוכנית האסטרטגית ובתכנון קווי המטרונית

בתוכנית האסטרטגית לתח"צ במטרופולין חיפה שהוכנה בשנת 2012 ועודכנה בשנת 2015 (להלן - התכנית האסטרטגית למטרופולין חיפה)[4], לא נקבע כי קיצור זמן ההגעה "מדלת לדלת"[5] הוא אחד מיעדיה המרכזיים, וממילא לא נקבע בה גם מדד לקיצור זמן ההגעה "מדלת לדלת". זאת אף על פי שמדובר באחד היבטים החשובים בשירות שניתן לציבור הנוסעים, ובאחד המרכיבים העיקריים שעליהם מתבסס שיקול דעתם של הנוסעים לעניין השימוש בתח"צ.

בסקר הנוסעים שביצעה חברת יפה נוף בשנת 2012 נדגמו רק נוסעים שמשתמשים בתח"צ. לפיכך, הסקר לא בדק הרגלי נסיעה של תושבים שאינם משתמשים בתח"צ ואין הוא משקף את עמדותיהם. בכך נמנעה האפשרות ללמוד על עמדתם של נוסעים המשתמשים בכלי רכב פרטי, כדי למצוא דרכים לשכנעם להשתמש בתח"צ.

מסקר בנושא "מרוויחים לעומת מפסידים"[6], שאותו ביצעה חברת יפה נוף בשנים 2012 ו-2015, עולה כי הפעלת שלושת קווי המטרונית והשינויים בתח"צ באוטובוסים קיצרו את זמן הנסיעה ל-17% מהנסיעות בגלעין חיפה ביותר מחמש דקות. עם זאת, עבור חלק ניכר (47%) מהנסיעות בתח"צ בגלעין חיפה קיצרו השינויים את הנסיעה בפרק זמן של עד חמש דקות, וב-35%

3 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 66א** (2015), "חברת נתיבי איילון בע"מ - ניהול פרויקטים והעסקת יועצים", עמ' 689.

4 התוכנית מ-2015 נותרה בגדר טיוטה.

5 הזמן הכולל של הנסיעה החל ברגע היציאה מהבית, עבור בהליכה לאמצעי התח"צ, בהמתנה, בנסיעה ובהמתנה לאמצעי נסיעה נוסף לפי הצורך, וכלה בנסיעות הנוספות או בהליכה עד ליעד.

6 סקר המודד את שיעור הנוסעים המרוויחים והמפסידים משינוי בתח"צ, לפי שינוי זמן הנסיעה מיעד ליעד.

מהנסיעות המצב לא השתנה לעומת שנת 2012, התקופה שלפני הפעלת המטרונית.

מנובמבר 2015 ועד מועד סיום הביקורת לא ביצעו חברת יפה נוף ומשרד התחבורה בדיקה מעודכנת בנושא התפתחות השימוש בתח"צ במטרופולין ולא הרחיבו את הבדיקה לאזורים שלא נבדקו בעבר. כדי לייעל את יישום התוכנית האסטרטגית למטרופולין חיפה בעתיד, עליהם לבצע בדיקות נוספות, לקבוע מחדש מדדים ולהעריך מחדש עמידה ביעדים, וכן עליהם לבחון חלופות לקווי המטרונית המתוכננים.

במסגרת התוכנית האסטרטגית למטרופולין חיפה משנת 2012 לא בוצעה השוואה סדורה, מנומקת ומתועדת בין קווי המטרונית המתוכננים לבין חלופות טכנולוגיות שונות. כמו כן, לא בוצעה בדיקת עלות מול תועלת בין אופציית הקמת קווים נוספים למטרונית לבין תגבור או הוספה של אמצעי תחבורה חלופיים, כגון הגדלה ניכרת של היקף שירותי האוטובוס, הקמה והפעלה של רכבת קלה או רכבת תחתית, והקמת דרגנועים כאמצעי משלים במקרים מסוימים.

תוכניות ההקמה של קווי המטרונית החדשים לא עמדו בלוחות הזמנים שהוגדרו בתוכנית העבודה, וביצוע התכנון המפורט של רוב הקווים החל באיחור.

אי-עמידה ביעדי זמן הנסיעה שנקבעו בהסכם

מאז השקת השירות בשנת 2013 ועד מועד סיום הביקורת התארכו זמני הנסיעה של קווי המטרונית שנקבעו בהסכם, ובכך נפגע איכות השירות. כמו כן, במסגרת הליך שיתוף הציבור עלו כמה סוגיות כבדות משקל שפוגעות בשירות לנוסע ושעל משרד התחבורה וחברת יפה נוף לטפל בהן בהקדם: תדירותם הלא-מספקת של הקווים, מספר המקומות הפנויים במטרונית, הצפיפות הגבוהה, אי-הנוחות בתיקוף הכרטיסים ואי-הנגשת שירותי המטרונית לאנשים עם צרכים מיוחדים.

עיכובים בביצוע מתן העדפה למטרונית ברמזורים

מתן ההעדפה ברמזורים הוגדר כאחד משני המרכיבים המרכזיים בקיצור זמן הנסיעה של המטרונית. אף שבהסכם בין משרד התחבורה לבין חברת יפה נוף נקבע כי יותקנו מנגנוני העדפה ברמזורים בכ-140 צמתים עוד לפני הפעלת המטרונית, לא דאג משרד התחבורה לתכנון מנגנוני ההעדפה בכל הרמזורים הנדרשים, למעט 19 רמזורים שנכללו בתקציב התכנון וההקמה של המטרונית. היעדר ההתקדמות בנושא פגע ביכולתו של פרויקט המטרונית להשיג את מטרתו באופן מלא, אף שהושקעו בו 1.6 מיליארד ש"ח.

אף על פי שהמטרונית פעלה בשנה הראשונה להשקתה כמעט ללא מתן העדפה ברמזורים ולא עמדה בלוח הזמנים המתוכנן לה, רק בספטמבר 2014 - כאשר המטרונית פעלה כבר כשנה עם העדפה רק ב-19 רמזורים - אישר משרד התחבורה את התקציב לתכנון העדפה לקו אחד בלבד משלושת קווי המטרונית. תכנון מתן ההעדפה ברמזורים לקו זה הסתיים רק בשנת 2017, כארבע שנים וחצי לאחר הפעלת שלושת קווי המטרונית. אף שמתן ההעדפה

ברמזורים הוא אחד מעמודי התווך של הפרויקט, אישור התכנון למתן העדפה ברמזורים לשני הקווים הנוספים התקבל רק בשנת 2017, והתכנון טרם הסתיים. התמשכות הליכי קבלת ההחלטות בנוגע לשלושת הקווים והעיכוב בקבלת אישורי התקציב עיכבו בכמה שנים את תכנון הקמת ההעדפה ברמזורים תוך פגיעה ברורה ומהותית בשירות שניתן לציבור ובכדאיות הכלכלית של פרויקט המטרונית ולא איפשרו להפיק ממנו את מלוא התועלת.

רק בסוף שנת 2017 אישר זמנית משרד התחבורה את השימוש בתוכנות מתקדמות יותר לתכנון העדפה ברמזורים. דבר זה יאפשר לפשט את תהליכי התכנות ויקצר את הזמן לסיום ביצוע ההעדפה ברמזורים לקווים 2 ו-3 של המטרונית.

ליקויים בביצוע הסכם ההפעלה עם הזכיין

על נוסעי המטרונית לשלם עבור כרטיס ולתקף את הכרטיס לפני העלייה למטרונית, וזאת גם אם בבעלותם הסדר תשלום כגון חופשי-חודשי או אם הם מבצעים מעבר מאמצעי תחבורה שאינו מחייב תשלום נוסף. על פי נתוני הזכיין, בשנים 2016 ו-2017 כ-42.6% ו- 46.4% מנוסעי המטרונית (בהתאמה), לא תיקפו את נסיעתם לפני עלייתם למטרונית, ובהם אנשים הנמנעים מתשלום. מאחר שמרבית הגבייה של הזכיין מועברת למדינה, היקף כה גדול של אי-תשלום גרם למדינה הפסד של עשרות מיליוני ש"ח בהכנסותיה בשנים 2014 - 2017.

מאז חתימת ההסכם עם הזכיין בשנת 2010 משרד התחבורה לא קידם די הצורך אמצעים לביצוע פיקוח אפקטיבי, הגם שבהסכם עימו הוטלה האחריות לפיקוח על הפקחים שמעסיק הזכיין. יתרה מזו, משרד התחבורה קבע בחוזה סעיף הקונס את הזכיין כל אימת שהיחס בין מספר התיקופים לבין מספר הנוסעים קטן מ-85%, בלי שניתן בידיו אמצעי אפקטיבי למניעת נסיעות ללא תיקוף. רק בתחילת שנת 2017 פנתה הרשות הארצית לתחבורה ציבורית שבמשרד התחבורה (להלן - הרשות הארצית) ליועץ המשפטי של משרד התחבורה, כדי להסדיר את הנושא בחקיקה.

במועד סיום הביקורת טרם הסתיים הליך ההתחשבנות בין משרד התחבורה לזכיין המפעיל את השירות לגבי השנים 2015 ו-2016, וכן טרם הוסדרו דרישות הזכיין לקבלת פיצוי מהמדינה על נזקים שנגרמו לו מאז חתימת ההסכם. התמשכות ההתחשבנות עם הזכיין מעידה כי האופן שבו נוסחו בהסכם סעיפי ההתחשבנות בין המדינה לזכיין לא היה ברור ובהיר, וכי לא הותקנו מנגנוני התחשבנות פשוטים ונוחים שיאפשרו להתמודד עם בעיות שונות המתעוררות במהלך הפרויקט.

משרד התחבורה עורך בקרה על רמת השירות של המטרונית על פי סעיפים ומדדים המותאמים לאוטובוסים רגילים. נוכח ההבדלים היסודיים שבין הפעלת המטרונית לבין אשכולות אוטובוסים אחרים, בחינת רמת השירות במטרונית במתכונת הקיימת אינה משקפת את רמת השירות של המטרונית.

ליקויים בהסכם להקמה, לתחזוקה ולתפעול תשתיות המטרונית

חברת יפה נוף ומשרד התחבורה לא עמדו בתאריכי התכנון לסיום הפרויקט, והם החלו בהפעלה חלקית של המטרונית בלי שהפעילו באופן מלא את קווי האוטובוס המהיר כמתוכנן. במועד סיום הביקורת טרם הסתיימה הקמת קטע המת"צ[7] בציר העמקים ביאליק בקריית אתא, והקמתו הושלמה באיחור - יותר מארבע שנים לאחר השקת המטרונית.

חברת יפה נוף אחראית לתכנון, לביצוע ולתחזוקת התשתיות של שירות המטרונית. אי-הקמת מינהלה ייעודית לביצוע בקרה על הפעלת קווי המטרונית, כפי שנקבע בהסכם, וביצוע פעילות זו על ידי חברת יפה נוף מונעים הפרדת סמכויות בין הגורם המתכנן והמבצע לבין הגורם האחראי לבקרת ההפעלה.

עיריית חיפה, חברת יפה נוף ומשרד התחבורה לא דאגו להתאמה מספקת בין התח"צ בחיפה לבין התשתית הטופוגרפית המיוחדת של העיר, ולפיכך שירות התח"צ אינו מביא בחשבון את השיפועים התלולים, את הצורך לעלות במדרגות רבות, ואת העובדה שחלק מהנוסעים הם אנשים עם מוגבלות, אנשים מבוגרים, והורים עם ילדים קטנים הנדרשים להתנייד עם עגלות. כל אלה מקשים על תושבים להשתמש בשירותי התח"צ. הבעיה חמורה במיוחד בשכונות בעלות מעמד סוציו-אקונומי נמוך, כמו שכונות מזרח העיר, שבהן שיעור התושבים בעלי כלי רכב פרטיים הוא קטן יחסית. בהיעדר פתרון תחבורתי מתאים נבצר מהתושבים הללו להגיע למוקדי מתן שירותים חיוניים כגון שירותי בריאות, מרכזי קניות, מועדונים חברתיים וכיו"ב.

טיפולה של ועדת התח"צ בשינויים הנדרשים בקווי האוטובוס ובשירות התח"צ בעיר, לרבות קבלת אישורים לביצוע השינויים ואישור התקציב להוספת קווים והגברת תדירותם, הוא ממושך מאוד. רבות מהבעיות שהובאו לפני ועדת התח"צ הוסדרו רק שנתיים וחצי לאחר מכן. תהליך אישור השינוי וביצועו מחייב גם את קבלת אישורה של הרשות הארצית לתח"צ, דבר המהווה גורם המעכב ומאריך את התהליך.

ליקויים בתכנון והקמת פרויקטים עתידיים במטרופולין חיפה

עיכובים בביצוע פרויקט הרק"ל חיפה-נצרת

תכנון פרויקט הרק"ל חיפה-נצרת החל ב-2005; הפרויקט הוכרז כתוכנית תשתית לאומית[8] (להלן - תת"ל) ב-2011; תקציבו אושר בממשלה באוגוסט 2016; ות"ל אישר את תכנון הפרויקט באפריל 2017; רק באפריל 2018 העביר משרד התחבורה את הפרויקט לאישור הממשלה. במועד סיום הביקורת, כ-13

7 מסלול תחבורה ציבורית.

8 תכנית תשתית לאומית המקודמת במסגרת הוות"ל.

שנה מיום תחילת תכנון הפרויקט, הוא טרם אושר סופית בממשלה, וממילא לא החלו בביצועו.

עיכוב בקידום הפרויקט בשל מחלוקות בין עיריית קריית אתא למשרד התחבורה

בין עיריית קריית אתא למשרד התחבורה התגלעו מחלוקות על מאפייני תוואי הרק"ל בתחום העירייה, והן עיכבו את הפרויקט במשך כשש שנים: משנת 2012 ועד העברת התוכנית להערות הממשלה ב-2018. משרד התחבורה אף גרם לעיכובים נוספים בפרויקט: אף שהוא האחראי לקידום תכנית הרק"ל במוסדות התכנון, התוכנית עוכבה בוות"ל לבקשתו; המשרד לא יזם קידום של התוכנית במשך חודשים רבים, השתהה בהגשת בקשה לדיון בה בוות"ל ואף פעל לביטול הדיון בוות"ל ערב קיומו. כמו כן, למרות ההתראה של מנהלת אגף בכיר לתכנון תחבורתי במשרד התחבורה להגיש בקשה מחודשת לאישור התוכנית בוות"ל, רק בהתערבות מתכננת הוות"ל הגיש משרד התחבורה בקשה לדון בה בוות"ל.

השפעות שינויי התוכנית

נעשו שינויים במאפייני תוואי תוכנית הרק"ל אשר להם השפעות ברמה המטרופולינית וברמה העירונית, זאת בלי שבוצעה בדיקת כדאיות כוללת לשינויים. שינויים אלה הביאו לשיפור צפוי בשירותי התח"צ לתושבי קריית אתא, ומנגד האריכו את זמן הנסיעה ליתר המשתמשים הצפויים בקו. כמו כן הם גרמו לשינוי התוואי העתידי של מסילת הרכבת הכבדה זבולון, הצפוי לגרום לייקור פרויקט זה עקב הצורך לפתח את חלק מהמסילה במתווה תת-קרקעי. הליך קבלת ההחלטות בדבר תוואי הרק"ל ממחיש את הבעייתיות בקידום פרויקטים לאומיים כאשר קיימות מחלוקות בין האינטרסים הלאומיים לבין האינטרסים של השלטון המקומי.

העברת ביצוע הפרויקט לחברת חוצה ישראל

פרויקט הרק"ל הוא פרויקט מורכב, מסובך, ייחודי וראשון מסוגו בישראל. משרד התחבורה העביר את האחריות לביצוע הפרויקט מידי חברת יפה נוף לידי חברת חוצה ישראל. במהלך הביקורת לא נמצאו במשרד התחבורה ובחברת יפה נוף מסמכים הכוללים את ניתוח היתרונות והחסרונות בהעברת קידום הפרויקט מחברה אחת לחברה אחרת ואת הנימוקים שעמדו בבסיס ההחלטה על העברת הפרויקט.

עיכובים של כ-25 שנה בקידום פרויקט הרכבל מתחנה מרכזית המפרץ לאוניברסיטת חיפה

עיכובים בקידום פרויקט הרכבל במשך כשני עשורים

תכנון פרויקט הרכבל החל בשנת 1993 על ידי חברת יפה נוף כפרויקט תיירותי; בשנת 1999 הכיר משרד התחבורה בפרויקט כפרויקט תחבורתי

במטרופולין חיפה, ובשנים 2008 - 2009 אישר את השתתפותו במימון הפרויקט, כפרויקט תחבורתי עירוני באחריות עיריית חיפה, בסכום של 130 מיליון ש"ח. בשנת 2014 קבע מנהל הרשות הארצית לתחבורה ציבורית כי פרויקט הרכבל הוא חלק ממכלול התחבורה השלם של חיפה, ולפיכך ויש להגדירו כפרויקט תח"צ. יוצא כי על רקע השינויים האמורים לעיל נמשכו התהליכים לקידום פרויקט הרכבל יותר משני עשורים, ועד מועד סיום הביקורת לא החלו העבודות להקמתו.

עיכובים בגין מחלוקות בין עיריית חיפה ומשרד התחבורה ובין הטכניון

המחלוקות בין עיריית חיפה והטכניון עיכבו את פרויקט הרכבל במשך תקופה ארוכה - מ-1996 עד לחתימת ההסכם ב-2003. גם לאחר חידוש הפרויקט התגלעו מחלוקות בין משרד התחבורה ובין הטכניון, והן עיכבו את הפרויקט בעוד כארבע שנים עד לחתימת הסכם הסופי ביולי 2017. מן הדברים עולה שאי-היכולת של עיריית חיפה ומשרד התחבורה והטכניון להגיע להסכמות הייתה אחת הסיבות לעיכובים של יותר מעשר שנים בקידום פרויקט הרכבל.

חשיפה לסיכונים בשל ביטול הפרויקט

אף שבשנת 2010 נבחרה במכרז חברה לביצוע הפרויקט, הוא עוכב שנים רבות וקידומו חודש רק בשנת 2018. העיכוב והאפשרות לביטול הפרויקט חשפו את המדינה לסיכונים של תביעות מצד הזכיין ומצד גורמים שעלולים לדרוש פיצוי בגין הפקעות, ובהם הטכניון.

אי-בחינה מחודשת של יכולת חברת יפה נוף לבצע את הפרויקט

למרות חשיבות פרויקט הרכבל ומורכבותו, חברת יפה נוף ומשרד התחבורה לא ניתחו את הסיבות לכשלים בניהול הפרויקט בשנים הראשונות על מנת לשפר את היערכותם לקראת חידוש ביצועו. נוסף על כך, לא נמצא שמשרד התחבורה בחן את היערכותה של חברת יפה נוף לקראת ביצוע הפרויקט לאחר חידושו ולא את יכולותיה לבצעו.

הפעלת הרכבל ללא מערכת מיזוג אוויר והתמודדות עם מפגעי מזג האוויר

בהפעלת הרכבל צפויים ימים של השבתת הנסיעה בשל תנאי מזג האוויר. נוסף על כך קרונות הרכבל מתוכננים לפעול בשלב הראשון של הפעלתו ללא מערכת מיזוג אוויר, דבר שעלול לפגוע בטיב השירות ובחוויית הנסיעה, שצפויה להימשך כ-19 דקות מתחנה מרכזית המפרץ לאוניברסיטת חיפה.

עיכובים ואי-פיצול פרויקט הכפלת מסילות הרכבת בקו תל אביב-חיפה

עיכובים בקידום הפרויקט

בשנת 2012 החלה חברת רכבת ישראל בקידום בחינת החלופות לתוואי הרכבת באזור חיפה, כחלק מפרויקט הכפלת מסילת החוף. החשיבות

הגבוהה של הפרויקט לפיתוח התחבורה הציבורית במטרופולין ובעיר חיפה בפרט, ולפיתוח הרשת הרכבתית הארצית בכלל, חייבה את ביצועו המהיר. למרות זאת, רק במרץ 2018, כשש שנים מתחילת תכנונו וארבע שנים מיום הכרזתו כתת"ל, התקבלה החלטת הוות"ל לפרסם בעיתונות הודעה על הכנת התוכנית. לעיכובים בפרויקט זה, מלבד ההפסד התועלתי למשתמשי התחבורה הציבורית, שנועד לפתור כשלים הקיימים במערכת התחבורתית, יש מחיר כלכלי כבד. משרד מבקר המדינה מעיר למשרדי התחבורה והאוצר ולוות"ל על שלא פעלו בצורה מיטבית לקדם את הפרויקט.

אי-ביצוע בדיקת כדאיות בחלופות שהוצעו

הביקורת העלתה כי בפרויקט הכפלת המסילות לא בוצעו בדיקות כדאיות כלכלית לחלופות שנבחנו. הנתונים שעל בסיסם התקבלה ההחלטה אם לאשר או לדחות את החלופות נבחנו בראייה הנדסית, סביבתית ואורבנית של תוואי המסילות בלבד, ולא בבדיקה כלכלית מעמיקה של העלות והתועלת הגלומות בחלופות.

אי-פיצול הפרויקט

פרויקט הכפלת מסילת החוף הוא פרויקט חשוב לעורק המרכזי של תנועת הרכבות הארצית. בפועל היו הסכמות על ידי בעלי המקצוע על רוב המקטע, וחילוקי הדעות המהותיים היו רק על תוואי המסילות באזור חיפה. פיצול הפרויקט סטטוטורית בשלב מוקדם של התכנון, היה עשוי לסייע לקדם ביצוע חלקים נרחבים של הפרויקט.

קשיים לקידום פרויקטים במטרופולין חיפה

למרות חשיבותם הגדולה של הפרויקטים במטרופולין חיפה, תהליכי התכנון נמשכו שנים רבות, ותכנון חלק מהפרויקטים טרם אושר באופן סופי. במועד סיום הביקורת, 25 שנה מתחילת התכנון, טרם הוחל בביצוע פרויקט הרכבל. גם פרויקטי הרק"ל ופרויקט הכפלת המסילות רחוקים מלהגיע לידי סיום, שכן הם עדיין לא אושרו באופן סופי בוות"ל. התמשכות תהליכי קבלת ההחלטות עיכבה את קידומם של הפרויקטים, דבר שקשה לקבלו בייחוד בפרויקטים שהם פרויקטי תת"ל בהגדרתם, שמשמעותה היא קידום הפרויקטים בהליך מקוצר.

חוסר בסמכויות והיעדר רשות מטרופולינית

בהסכם בין משרד התחבורה לחברת יפה נוף לא הוקנו לחברה הסמכויות הנדרשות לקידום התחבורה הציבורית. לא הוקנו לה, למשל, סמכויות מול רשויות מקומיות במטרופולין (מלבד עיריית חיפה, בשל היותה חברה עירונית שלה). בהיעדר סמכויות לקבלת החלטות לא הייתה יכולה החברה לפעול

מול רשויות התכנון ומול רשויות מקומיות במטרופולין ללא אישור משרד התחבורה. הדבר פגע בקידום הפרויקט, במשתמשי התחבורה הציבורית ובפיתוח הכלכלי המתבסס על קיומה של מערכת תחבורה ציבורית יעילה.

נוסף על כך, כל הליקויים שהועלו לעיל, ובהם מחלוקות על חלופות, בעיות באישורים סטטוטוריים ועיכובים בפרויקטים, נבעו גם מהיעדר רשות מטרופולינית שתכריע בעת חילוקי דעות ותקדם פרויקטים בהתאם לצורכי כלל המטרופולין.

ההמלצות העיקריות

חברת יפה נוף

על משרד התחבורה:

1. לפעול בהקדם לחתימת הסכם מסגרת לטווח ארוך שיסדיר את מכלול היחסים בין הצדדים לנוכח פרויקטים המתוכננים במטרופולין.
2. לבחון מחדש את מעמד החברה והסמכויות המוקנות לה לצורך הטיפול בפרויקטים במטרופולין חיפה. כמו כן יש לבחון כיצד להימנע מלהעמיד את החברה במצב בעייתי בפרויקטים שבהם האינטרס המטרופוליני הכולל אינו עולה בקנה אחד עם האינטרס המקומי של חיפה.
3. לשקול שיטת תשלום שבה התשלומים לחברה עבור הפרויקט לא ייגזרו מעלותו.

פרויקט המטרונית

על חברת יפה נוף:

לבצע השוואה סדורה, מנומקת ומתועדת בין חלופות טכנולוגיות שונות לבין קווי המטרונית המתוכננים. כמו כן, יש לבצע בדיקת עלות-תועלת בין הקמת קווים נוספים למטרונית לבין אמצעי תחבורה חלופיים, כגון הגברת השירות הקיים באוטובוסים, הקמת רכבת קלה או רכבת תחתית, ובניית דרגנועים במקרים מסוימים.

על משרד התחבורה וחברת יפה נוף:

1. לבדוק את הסיבות שגרמו לעיכוב ממושך בתכנון המפורט של רוב קווי המטרונית, ולהפיק לקחים מאירוע זה כדי שיהיה ניתן לקדם פרויקטים עתידיים ביעילות ולעמוד בלוח הזמנים שנקבע.
2. להשלים את פרויקט מתן ההעדפה ברמזורים למטרונית, כפי שנקבע בהסכם ההפעלה בין משרד התחבורה וחברת יפה נוף, על מנת לקצר את זמן הנסיעה של קווי המטרונית ולשפר את השירות הניתן לנוסעים. כמו כן, עליהם לפעול בהקדם האפשרי לשימוש קבוע בתוכנה המפשטת את תהליכי התכנות, לזירוז ההפעלה של העדפה ברמזורים לשלושת

הקווים. כל זאת כדי להשלים את פרויקט ההעדפה ברמזורים ולהצליח להשיג את יעד קיצור זמן הנסיעה במטרונית.

3. לטפל בהקדם בנושאים שעלו בהליך שיתוף הציבור, כגון תדירות הקווים, הצפיפות וההתאמה לאנשים עם צרכים מיוחדים, וזאת כדי לשפר את השירות שמעניקה המטרונית לנוסעים ולמלא את צורכי הנוסעים.

על משרד התחבורה:

לפעול לקידום הסדרת אמצעים לפיקוח אפקטיבי לפקחי המטרונית. בינתיים עליו לבחון דרכי הסדרה זמניות להגברת הפיקוח והאכיפה במטרונית.

קידום פרויקטים בוות"ל:

1. על משרד התחבורה, משרד האוצר, חברת יפה נוף, הוות"ל והרשויות המקומיות במטרופולין שבהן מתבצעים פרויקטים של תשתית לאומית לפעול בצורה מיטבית לקדם את פרויקטים שהוגדרו כתת"ל ולמצוא פתרונות לקידומם בפרקי זמן סבירים. כמו כן, על הגופים הללו לבחון את יעילות הליך האישור הסטטוטורי של הפרויקטים כדי לאפשר הקמתם בלו"ז קצר עד כמה שניתן.

2. בנושא הכפלת מסילות הרכבת בקו תל אביב-חיפה - נוכח העובדה שפרויקטי תשתית מסוג זה נמשכים שנים ארוכות וטומנים בחובם פוטנציאל לעיכובים בהשלמתם, הרי כאשר יש מחלוקות על חלק מפרויקט וניתן לקדם חלקים אחרים ממנו בלי לפגוע בתוכנית המלאה וכאשר בקידום חלקים אלה יש תועלות ישירות שאינן תלויות בהשלמת הפרויקט כולו, יש מקום כי הוות"ל ומשרדי הממשלה הרלוונטיים ישקלו לפצל פרויקטים על מנת לקדם את החלקים שאין עליהם מחלוקת מקצועית, בד בבד עם דיונים וקבלת החלטות בנוגע לחלקים שבמחלוקת.

3. בנושא הרק"ל - ראוי כי הגורמים המעורבים בפרויקט זה, ובהם משרד התחבורה, משרד האוצר, הוות"ל ועיריית קריית אתא, יקבלו החלטות בראייה רחבה יותר שתביא בחשבון את התועלת שתצמח ממנו למטרופולין כולו ולא רק לרשות המקומית.

הקמת רשות מטרופולינית:

בהקמתם של פרויקטים לאומיים נוצרות מחלוקות על רקע המתח בין צורכי הרשות המקומית לבין התועלת הציבורית הנרחבת לכלל תושבי המדינה. מחלוקות אלו יוצרות לא אחת עיכובים ממושכים בתהליכי האישור הסטטוטוריים אשר גורמים לנזקים כלכליים מתמשכים. על הממשלה לבחון דרכים, בין היתר באמצעות ייזום תיקוני חקיקה בנושאים הרלוונטיים, שיאפשרו מתן קדימות לביצועם של פרויקטים לאומיים ויקנו סמכויות ביצוע נרחבות לגופים ולרשויות המבצעים את הפרויקטים האלה. הקמת רשות מטרופולינית בעלת סמכויות נרחבות בתחום התחבורה עשויה לייעל תהליכים

בקידום פרויקטים תחבורתיים. על משרד התחבורה לקיים את החלטות הממשלה על הקמת רשות מטרופולינית.

סיכום

פרויקטי התחבורה הציבורית המקודמים במטרופולין חיפה, מלבד היותם בעלי חשיבות לאומית, נועדו להביא לשיפור איכות החיים של תושבי המטרופולין. במסגרת התוכניות לקידום הפריפריה, המדינה משקיעה משאבים רבים בפרויקטים של תח"צ במטרופולין. פרויקטי התשתית מצריכים תכנון, פיקוח ובקרה מעמיקים כדי להבטיח הקצאת משאבים יעילה ומילוי צורכי התחבורה באופן אפקטיבי. הממצאים שהועלו בדוח זה מעידים על ליקויים כבדי משקל בתחומים שונים, ובהם אי-הסדרה כראוי של פעילות חברת יפה נוף; אי-קביעת מדד לקיצור זמן הנסיעה "מדלת לדלת" בתוכנית באסטרטגית למטרופולין חיפה; אי-ביצוע השוואה סדורה, מנומקת ומתועדת בין חלופות טכנולוגיות שונות לקווי המטרונית; אי-ביצוע בדיקת העלות והתועלת של המטרונית לעומת אמצעי תחבורה חלופיים; אי-עמידת המטרונית ביעד זמן ההפעלה בשעות השיא; אי-תכנון מתן העדפה ברמזורים למטרונית ברוב הצמתים בתוואי נסיעתה לפני הפעלתה. עוד הועלה כי אף שחלק ניכר מהנוסעים אינם מתקפים את נסיעתם, משרד התחבורה לא קידם די הצורך פיקוח אפקטיבי לזכיין המפעיל את המטרונית לשם גביית תשלום הנסיעה, וכי הארגון מחדש של קווי האוטובוסים, ובפרט הגעת האוטובוסים לשכונות במזרח חיפה וברחוב חורי, בוצע באופן חלקי בלבד שגרם לפגיעה בתושבים.

הביקורת העלתה כי ביצוע הפרויקטים - פרויקט הרק"ל, הרכבל והכפלת מסילות הרכבת, התעכב במשך שנים רבות, וכי חלק מהפרויקטים לא קודמו במשך יותר משני עשורים. בין היתר, תהליך קבלת ההחלטות של משרד התחבורה לוקה בחסר ומאופיין בהשתהות יתרה. כמו כן, חלק מהעיכובים נבעו מהתמהמהות מקבלי ההחלטות במציאת פתרונות המאזנים בין שיקולי תכנון ארציים ומטרופוליניים לבין שיקולים מקומיים של רשויות מקומיות במטרופולין - עיריית חיפה ועיריית קריית אתא. בהיעדר רשות מטרופולינית במטרופולין חיפה, משרד התחבורה מקדם פרויקטים של תח"צ באמצעות חברה עירונית, שפעמים רבות עלולה להימצא במצב של ניגוד אינטרסים בין מחויבותה לקידום פרויקטים עירוניים בחיפה ובין מחויבותה לקידום פרויקטים תחבורתיים ברמת המטרופולין וברמה הארצית. נוסף על כך לחברה לא הוקנו סמכויות וכלים חיוניים לקידום פרויקטים תחבורתיים במטרופולין, דבר שגרם לעיכובים בפרויקטים ופגע בתושבי הצפון.

על משרד התחבורה, עיריית חיפה וחברת יפה נוף לפעול בהקדם האפשרי לתיקון הליקויים שהועלו בדוח, בייחוד בכל הנוגע לשיפור רמת השירות לנוסע, ובכלל זה קיצור זמן הנסיעה של המטרונית, יישום מהיר של ההעדפה ברמזורים ומתן סמכויות לפקחי המטרונית. שיפור השירות בתח"צ עשוי

להביא להגדלת מספר המשתמשים בתח"צ ולהפחתת השימוש בכלי הרכב הפרטיים במטרופולין חיפה. כמו כן על משרד התחבורה לפעול להשלמת פרויקטי התח"צ במטרופולין חיפה כדי לשפר את איכות החיים של התושבים ואת טיב השירות לנוסעים ברכבת בכלל. כמו כן, על הוות"ל להפיק לקחים מהעיכוב בפרויקטים ולמצוא דרכים לייעל את הליכי האישור הסטטוטורי שלהם. על משרד התחבורה לקיים את החלטות הממשלה בדבר הקמת רשות מטרופולינית.

מבוא

מערכת תחבורה ציבורית ענפה, יעילה ומשוכללת המציעה יתרונות חברתיים, סביבתיים ובטיחותיים ופתרון הולם לבעיות התחבורה במטרופולינים היא מרכיב הכרחי בצמיחה כלכלית. בהשוואה למדינות המפותחות, מדינת ישראל נמצאת בפיגור רב בפיתוח תשתיות לתחבורה הציבורית (להלן - תח"צ). מצב זה אף מביא, בין היתר, לידי העצמת הפערים בין הפריפריה למרכז הארץ.

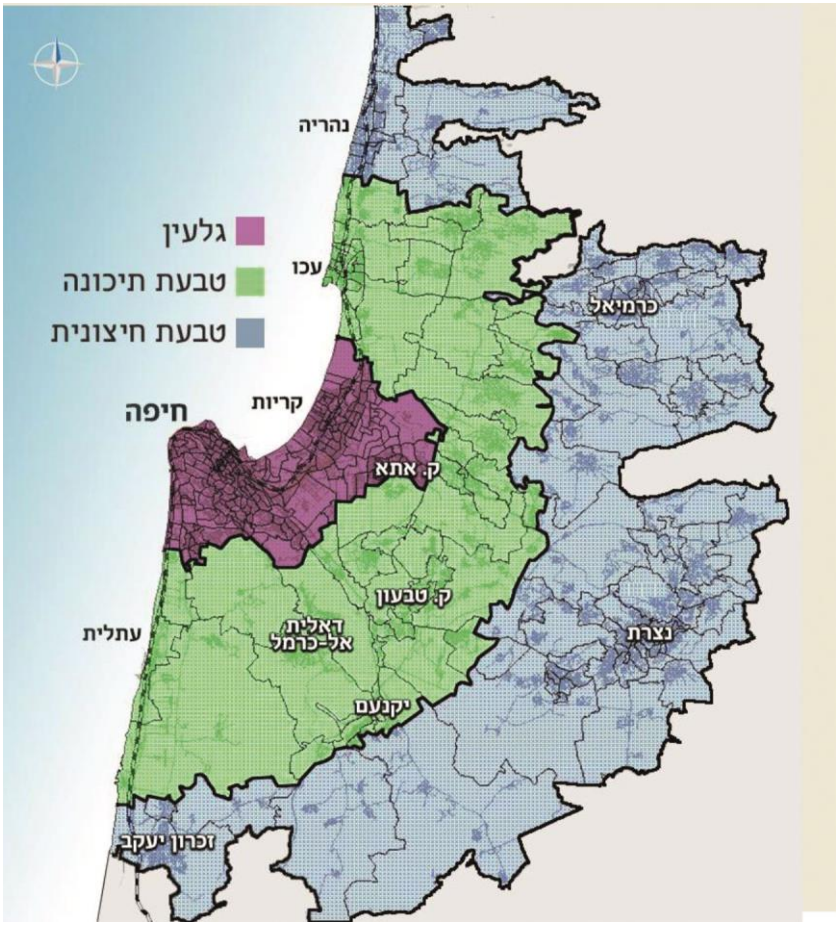
במטרופולין חיפה (להלן - המטרופולין או מטרופולין חיפה) חיים כמיליון תושבים המתגוררים בכ-130 יישובים. משרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה) מחלק את המטרופולין לשלוש טבעות (ראו להלן מפה 1): (א) טבעת פנימית, הכוללת את גלעין חיפה והקריות, נשר וטירת הכרמל; (ב) טבעת תיכונה, הכוללת בין היתר, את היישובים עתלית, יקנעם, קריית טבעון ועכו[9]; (ג) טבעת חיצונית, הכוללת את היישובים זיכרון יעקב, נצרת, נצרת עילית, מגדל העמק, כרמיאל ונהרייה.

העיר חיפה מוגדרת כעיר המטרופולינית של הצפון המספקת שירותים[10] לתושבי המטרופולין. בהתאם לכך, מדיניות משרד התחבורה בנוגע לפיתוח התחבורה הציבורית במטרופולין בשנים האחרונות היא לשנע את תושבי הצפון לחיפה, בשונה מהמדיניות שהייתה נהוגה בעבר - חיבור הפריפריה למרכז.

9 הטבעת התיכונה מקיפה את הגלעין ומאופיינת ע"י פיזור יישובים במרחב וביניהם שטחים פתוחים. העיר עכו היא היישוב העירוני המרכזי בנוסף לכפרים ערבים ויישובים נוספים: שפרעם, רכסים, קריית טבעון, יקנעם, יישובי חוף כרמל.

10 כגון תעסוקה, בתי חולים, משרדי ממשלה, בתי משפט.

מפה 1: **מטרופולין חיפה, בחלוקה לשלוש טבעות**



המקור: תקציר התכנית האסטרטגית למטרופולין חיפה אוקטובר 2015.

כחלק ממדיניות זו משקיעה הממשלה סכומים ניכרים בתקציבי פיתוח לתח"צ, ומקדמת פרויקטי תח"צ רבים במטרופולין חיפה. על פי התוכנית האסטרטגית לפיתוח התחבורה הציבורית במטרופולין חיפה מ-2015 (להלן - התכנית האסטרטגית למטרופולין חיפה)[11] עד שנת 2040 מתוכננים במטרופולין פרויקטים תחבורתיים בשווי של כ-28.4 מיליארד ש"ח, ובהם: (א) הרכבת הכבדה (הכפלת מסילות החוף, רכבת העמק, רכבת עכו-כרמיאל[12]); (ב) הרכבת הקלה חיפה-נצרת (להלן - הרק"ל); (ג) מטרונית BRT (קו אוטובוס מרובה נוסעים) בחיפה ובקריות, מטרונית לטירת הכרמל ומטרונית לנשר ולעכו; (ד) הרכבל מהתחנה

11 התוכנית נותרה בגדר טיוטה.

12 קו הרכבת עכו-כרמיאל החל לפעול בסוף 2017.

המרכזית המפרץ לטכניון ולאוניברסיטת חיפה; (ה) הכרמלית[13]; (ו) התחנה המרכזית המפרץ, המאגדת את כל אמצעי התח"צ במקום אחד (ובהם הרכבת, הרק"ל, המטרונית והרכבל)[14] (ראו מפה 2).

את רוב הפרויקטים הללו מקדמת חברת יפה נוף - תחבורה, תשתיות ובניה בע"מ (להלן - חברת יפה נוף), על פי הסכם שחתמה עם משרד התחבורה[15]. חברת יפה נוף היא חברה עירונית בבעלות מלאה של עיריית חיפה (להלן - העירייה). על פי החלטת ממשלה משנת 1998[16], החברה משמשת זרוע ביצוע של הממשלה וכן של עיריית חיפה לפיתוח העורקים הראשיים של חיפה והמטרופולין, ולביצוע פרויקטים העוסקים בתכנון, בפיתוח התח"צ, בניהול ובבקרת תנועה של דרכים קיימות בתחום שיפוטה של העיר חיפה ובפרויקטים תחבורתיים עתידיים. החברה הקימה אגף צוות אב לתחבורה (להלן - צתא"ל), שתפקידו לקדם פרויקטי תח"צ עבור משרד התחבורה.

13 הרכבת התחתית בחיפה. לאחר שדרוגה שבה לפעול בנובמבר 2018.

14 התחנה המרכזית המפרץ החלה לפעול ביולי 2018.

15 על פי הסכם, חברת יפה נוף אחראית לתכנון, לביצוע, למעקב ובקרה, לפיקוח ולתחזוקת התשתית בכל הפרויקטים שהיא מקדמת.

16 החלטת ממשלה 4193 מ-2.8.98.

מפה 2: **קווי תח"צ עתירי נוסעים במטרופולין חיפה**

קווי אוטובוס עתירי נוסעים מסוג BRT

מוצא	יעד	דרך
מרכזית הקריות	מרכזית חוף כרמל	העיר התחתית
קרית אתא	מרכזית בת גלים	העיר התחתית
מרכזית הקריות	שכונת הדר	קרית ים וקרית חיים
מרכזית הקריות	מרכזית חוף כרמל	מנהרות הכרמל
עכו	שכונת הדר	קרית ביאליק / קרית מוצקין
רכסים	טירת כרמל	נשר / שכונת הדר
קיבוץ יגור	שכונות דרומיות חיפה	נשר / שכונת הדר
מרכז הכרמל	אוניברסיטת חיפה	מרכז חורב
הטכניון	מרכז הכרמל	נווה שאנן מרכז חורב
הטכניון	שכונת הדר	נווה שאנן
הטכניון	מרכזית בת גלים	נווה שאנן / העיר התחתית
מרכזית הקריות	קרית אתא	קרית ביאליק / קרית מוצקין
מרכזית הקריות	קרית אתא	קרית ים / קרית מוצקין / קרית ביאליק
מרכזית הקריות	קרית אתא	קרית ביאליק
מרכזית הקריות	מרכזית הקריות	קרית ים / קרית מוצקין / קרית ביאליק

המקור: תקציר התכנית האסטרטגית למטרופולין חיפה אוקטובר 2015

פעולות הביקורת

בחודשים אוקטובר 2017 עד פברואר 2018 (להלן - מועד סיום הביקורת) בדק משרד מבקר המדינה את פעילות משרד התחבורה לקידום התח"צ במטרופולין חיפה. נבדקו, בין היתר, סוגיות הקשורות לשירות האוטובוסים: תפעול המטרונית, פיתוח קווי מטרונית חדשים, התאמת יתר קווי האוטובוסים בחיפה לשירות המטרונית ושיפור השירות לנוסע; פעילות משרד התחבורה לפיתוח פרויקטים לתח"צ במטרופולין: הרכבל, הכפלת מסילות הרכבת מסדנאות אפרים עד שפיים, הרכבת הקלה חיפה-נצרת; פעילות חברת יפה נוף לקידום התח"צ במטרופולין. הבדיקות נעשו במשרד התחבורה ובחברת יפה נוף. בדיקות השלמה נעשו במשרד האוצר - באגף התקציבים ובאגף החשב הכללי; בשתי רשויות מקומיות - עיריית חיפה ועיריית קריית אתא; בוועדה לתשתיות לאומיות במינהל התכנון שבמשרד האוצר (להלן - הוות"ל), ובחברת חוצה ישראל בע"מ (להלן - חברת חוצה ישראל). כמו כן, במהלך הביקורת ביצע משרד מבקר המדינה הליך של שיתוף הציבור בנושא התח"צ בישראל, ובמסגרתו התבקשו נוסעים במטרונית למלא שאלון לבדיקת שביעות רצונם מהשירות.

קידום פרויקטי תח"צ מטרופוליניים על ידי חברה עירונית

בשנת 1992 הקימו עיריית חיפה וחברת נתיבי איילון בע"מ (להלן - חברת נתיבי איילון) את חברת "נתיבי כרמל" (להלן - חברת נתיבי כרמל), כחברה בת של חברת נתיבי איילון. החברה הוקמה לצורך פיתוח, הקמה, ניהול, תיאום, פיקוח ותחזוקה של תשתיות ופרויקטים תחבורתיים בעיר חיפה, לרבות כבישים, מנהרות, גשרים, נמלים ושדה תעופה. באוגוסט 1998 החליטה הממשלה[17] על הפרדה בין חברת נתיבי איילון לחברת נתיבי כרמל ועל הקמת חברת יפה נוף במקום חברת נתיבי כרמל, אשר תהיה חברה עירונית[18] של עיריית חיפה. לעניין זה קבע בית המשפט העליון[19] כדלקמן: "תאגיד עירוני נועד, ככלל, לשמש כלי בידי העירייה לביצוע משימות המוטלות עליה, מעין זרועה הארוכה של **העירייה**" (ההדגשה במקור).

17 החלטה 4193 "נתיבי כרמל" מאוגוסט 1998.

18 בדירקטוריון החברה מכהנים מנכ"ל העירייה, המשמש יו"ר הדירקטוריון, וארבעה חברי מועצה (שני נציגי ציבור ושני נציגי העירייה). על פי פקודת העיריות (סעיף 249א(2)), "חובת נציגי העיריה להקפיד על כך שפעולות התאגיד העירוני יהיו במסגרת סמכויות העיריה ותפקידיה; חובת האמון שהם חבים לעיריה לעולם תהיה עדיפה על חובתם כלפי התאגיד".

19 בג"ץ 3250/94 **אורן נ' מועצת עיריית פתח תקווה** (תקדין, 24/12/1995).

אי-חתימה על הסכם ארוך טווח בין משרד התחבורה לחברת יפה נוף

בפברואר 2011 נחתם הסכם מסגרת בין משרד התחבורה לחברת יפה נוף (להלן - הסכם מסגרת) לניהול וביצוע פרויקטים תחבורתיים למשך ארבע שנים, עם אפשרות להארכת ההסכם על ידי משרד התחבורה בארבע שנים נוספות. תקופת הסכם המסגרת הסתיימה ב-2015, אולם משרד התחבורה לא מימש את האפשרות להאריכו בארבע שנים אלא האריך אותו מפעם לפעם לתקופות קצרות של שלושה עד שישה חודשים. ראו בלוח 1 להלן את מועדי הארכת הסכם המסגרת בין משרד התחבורה לחברת יפה נוף.

לוח 1: **מועדי הארכת ההסכם ותוקף ההסכמים החדשים**

מועד הארכת ההסכם	תוקף ההסכם החדש	
	מתאריך	עד תאריך
16.8.2016	1.9.2016	31.12.2016
5.1.2017	1.1.2017	31.3.2017
6.3.2017	1.4.2017	30.6.2017
27.6.2017	1.7.2017	31.12.2017
26.12.2017	1.1.2018	30.6.2018
*26.6.2018	1.7.2018	31.12.2018

המקור: חברת יפה נוף בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* על פי נתוני משרד התחבורה.

בדיון של דירקטוריון חברת יפה נוף מדצמבר 2016 ציין מנכ"ל החברה כי היא נמצאת בדיונים עם משרד התחבורה להארכה של הסכם המסגרת, שתוקפו אמור היה לפוג באותו החודש. בפברואר 2017 כתב מנהל אגף בכיר לתחבורה ציבורית במשרד התחבורה למנכ"ל חברת יפה נוף מכתב בנושא "היערכות צוות אב לתחבורה יפה נוף למשימות בחומש הקרוב", וציין כי הרשות הארצית לתחבורה ציבורית במשרד התחבורה (להלן - הרשות הארצית) מתכננת לבצע פרויקטים רבים במטרופולין בחומש הקרוב, ובהם (א) תכנון והקמה של קווי מטרונית (BRT) (קו אוטובוס מרובה נוסעים) נוספים, לרבות בעכו ובטירת הכרמל; (ב) פרויקט הרכבל; (ג) הפעלת התחנה המרכזית המפרץ. מנהל האגף ביקש לוודא שצתא"ל בחברת יפה נוף ערוך לפרויקטים אלה מבחינת כלל המשאבים, בדגש על צוות מקצועי.

ב-2015 הסתיימה תקופת הסכם המסגרת שנחתם בין משרד התחבורה לחברת יפה נוף, אולם משרד התחבורה לא מימש את האפשרות להאריכו בארבע שנים אלא האריך אותו מפעם לפעם לתקופות קצרות של שלושה עד שישה חודשים

נמצא כי למרות תכנונו של משרד התחבורה לבצע באמצעות חברת יפה נוף פרויקטי תח"צ רבים במטרופולין בשנים הקרובות, מאז סיום הסכם המסגרת ב-2015 ועד מועד סיום הביקורת לא נחתם הסכם ארוך טווח בין משרד התחבורה לחברת נוף יפה המסדיר את ההתקשרות ביניהם לביצוע הפרויקטים, אלא ההסכם הקיים הוארך מדי פעם בפעם לתקופה קצובה של כמה חודשים בכל פעם.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה ולחברת יפה נוף כי אי-חתימה על הסכם ארוך טווח וביצוע פרויקטים עתירי הון באמצעות חידוש ההסכם לתקופה קצרה יוצרים חוסר ודאות הן בחברת יפה נוף והן בקרב גורמי המקצוע המלווים את הפרויקטים ומקשים על החברה להתארגן מראש לביצוע הפרויקטים. הדבר עשוי לפגוע בקידום הפרויקטים, במשתמשי התח"צ ובפיתוח הכלכלי של המשק המתבסס על קיומה של מערכת תחבורה ציבורית יעילה. על משרד התחבורה לפעול בהקדם לחתימת הסכם לטווח ארוך שמסדיר את מכלול היחסים בין הצדדים.

בתשובה שמסר משרד התחבורה למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2018 (להלן - התשובה הראשונה של משרד התחבורה) צוין כי "כבר למעלה משנתיים מתקיימים דיונים בנושא ההסכם בתוך משרד התחבורה ויחד עם משרד האוצר (אגף תשתיות, תח"צ, חשבות, אגף התקציבים) וכן עם חברת יפה נוף".

בתשובה שמסרה חברת יפה נוף למשרד מבקר המדינה ביוני 2018 (להלן - התשובה הראשונה של חברת יפה נוף) צוין כי "החברה ומשרד התחבורה פועלים לקידום הסכם קבוע לתקופה ארוכת טווח תוך שיתוף פעולה מלא. נכון לימים אלה נמצאת החברה בעיצומו של גיבוש ההסכם והצפי לחתימת הצדדים על ההסכם הקבוע הינה עד לסוף שנה זו".

בחלוף שנתיים של משא ומתן טוב יעשו משרד התחבורה וחברת יפה נוף אם יחתרו להשגת הבנות שיאפשרו חתימה על הסכם לטווח ארוך שיסדיר את מכלול היחסים בין הצדדים לנוכח הפרויקטים המתוכננים במטרופולין.

חשש לקיומו של ניגוד אינטרסים מובנה בתחומי האחריות של חברת יפה נוף

על פי הסכם המסגרת, חברת יפה נוף אחראית לקידום פרויקטים תחבורתיים במטרופולין, ובכלל זה תהליכי התכנון, הביצוע, המעקב והבקרה, הפיקוח ותחזוקת התשתית. נוסף על כך, על פי הסכם המסגרת חברת יפה נוף משמשת זרועה הביצועית של עיריית חיפה בפיתוח עורקים ראשיים בעיר חיפה ובמטרופולין וכן בקטעים בשטחי השיפוט של ערי הלוויין (פרויקטים שעלותם עד 20 מיליון ש"ח), בין היתר בתכנון ופיתוח תחבורה, וכן בניהול תנועה

ובבקרה עליה. משרד התחבורה החליט כי חברת יפה נוף תשמש גם גוף המקדם תח"צ במטרופולין, אף על פי שהחברה היא חברה עירונית ואמורה לקדם אינטרסים של העירייה. כמתכננת פרויקטים תחבורתיים בעבור משרד התחבורה, יש לחברה השפעה מהותית על תכולת כל פרויקט. מצב זה יכול להעמיד את החברה במצבים שבהם קיים ניגוד בין מטרותיה ויעדיה כחברה עסקית הנותנת שירותים גם למשרד התחבורה ולרשויות אחרות במטרופולין לבין מטרות עיריית חיפה. להלן דוגמה למצב שבו קיים חשש לניגוד בין הצרכים של עיריית חיפה לבין הצרכים של רשויות אחרות במטרופולין בתחום תשתיות התח"צ, אשר עלול להעמיד את חברת יפה נוף במצב של ניגוד אינטרסים.

ביוני 2015 כתב ראש עיריית חיפה מר יונה יהב למנכ"ל הרכבת דאז בנושא שיקוע מסילת הרכבת בחיפה: "שיקוע מסילת הרכבת לאורך חופי חיפה הינו פרויקט **דגל עירוני**, המהווה מרכיב מרכזי בתכנון עתידי לפיתוח הרצף האורבני לחזית ים. **פרויקט מסוג זה עשוי להשפיע בצורה משמעותית על עתיד העיר ועל מרקם החיים ולהוות מנוף בהתחדשות העיר התחתית.** עקב חשיבות הפרויקט ומיקומו הגאוגרפי והצורך בביצוע משותף [של] רכבת ישראל עם עיריית חיפה, אבקשך לבחון את שילוב חברת יפה נוף בניהול/תיאום הפרויקט" (ההדגשה אינה במקור). יצוין שלפרויקט שיקוע מסילת הרכבת יש השפעה על מערכת הרכבות הארצית והמטרופולינית[20].

בפברואר 2016 כתבה מנכ"לית אשכול הגליל המערבי - התאגיד האזורי לפיתוח וקידום הגליל המערבי (להלן - אשכול הגליל) אל יו"ר מטה הדיור במשרד האוצר ויו"ר הוות"ל דאז, בנושא פרויקט שיקוע הרכבת בחיפה: "אני למדה כי סך עלות הפרויקט הינה מיליארדי שקלים. **במצב תשתיות הכבישים והתחבורה הציבורית בגליל המערבי** אני מוצאת שהיה נכון לקיים דיון עם כל הגורמים בעלי עניין - ובהם נציגי הרשויות הצפוניות לעיר חיפה שתושביהן מוצאים אתגרים רבים בתשתיות הקיימות שעד היום נכללו בדיונים - **טרם החלטה על פרויקט זה** [שיקוע הרכבת בחיפה] **והקצאת משאבים אלו** (בה בעת שאנו מקבלים תשובות על חוסר תקציבי לפרויקטים תחבורתיים אזוריים אחרים)" (ההדגשות אינן במקור).

חברת יפה נוף ציינה בתשובתה הראשונה כי "קיימת הפרדה מוחלטת בין הפרויקטים של משרד התחבורה ובין אלו של עיריית חיפה. עוד יצוין כי קיים שיתוף פעולה מלא בהנחיה ובתיאום עם משרד התחבורה ביחס לפרויקטים המבוצעים בתחום השיפוט של עיריית חיפה".

> חברת יפה נוף היא חברה עירונית, המשמשת גם זרוע הביצוע של משרד התחבורה בפרויקטים של תח"צ במטרופולין חיפה. מצב זה יכול להעמיד את החברה במצבים של ניגוד אינטרסים

20 להרחבה בנושא זה ראו את הפרק "הכפלת מסילות הרכבת בקו תל אביב-חיפה".

חברת יפה נוף היא כאמור חברה עירונית של עיריית חיפה מחד גיסא, והיא משמשת גם זרוע הביצוע של משרד התחבורה לביצוע פרויקטים של תח"צ במטרופולין חיפה מאידך גיסא. היא מתכננת פרויקטים תחבורתיים בעבור משרד התחבורה, ויש לה השפעה על תכולתם. הדבר עלול להעמיד את החברה במצב בעייתי שבו היא תהיה נתונה בניגוד אינטרסים בשל סתירה בין מחויבותה לקידום פרויקטים עירוניים בחיפה לבין מחויבותה לקידום פרויקטים תחבורתיים, הן ברמת המטרופולין והן ברמה הארצית, במקרים שבהם האינטרס המטרופוליני הכולל אינו עולה בקנה אחד עם האינטרס המקומי של העיר חיפה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה כי יש מקום שיבחן מחדש את הסדרת מעמד חברת יפה נוף והסמכויות המוקנות לה לצורך הטיפול בפרויקטים במטרופולין חיפה. כמו כן על משרד התחבורה למצוא דרכים לקידום פרויקטים בלי להעמיד את החברה במצב בעייתי במקרים שבהם האינטרס המטרופוליני הכולל אינו עולה בקנה אחד עם האינטרס המקומי של חיפה.

בגין ניהול ביצוע הפרויקטים ישלם משרד התחבורה לחברת יפה נוף דמי ניהול בשיעור של 3% מסך עלויות הפרויקטים. שיטת תשלום זו עלולה ליצור תמריץ לחברה להגדיל את עלויות הפרויקטים

תשלום לחברת יפה נוף

על פי הסכם המסגרת, בגין ניהול ביצוע הפרויקטים ישלם משרד התחבורה לחברת יפה נוף דמי ניהול בשיעור של 3% מסך התשלומים שישלם לה לצורך מימון הפרויקטים[21] (להלן - דמי הניהול). כלומר משרד התחבורה מממן את הפרויקטים במלואם, ונוסף על כך משלם לחברה עמלה בגין שכר עבור הניהול והביצוע של הפרויקטים. כאמור, בהיות החברה הגורם המתכנן את הפרויקטים, יש לה השפעה על תכולת הפרויקט ולפיכך על עלותו, שממנה נגזרים דמי הניהול המשולמים לה. בלוח 2 שלהלן מוצגות דוגמאות לתקציבים המיועדים לפיתוח תח"צ במטרופולין חיפה בשנים 2016 - 2045.

לוח 2: **התקציבים המיועדים לפיתוח תח"צ במטרופולין חיפה בשנים 2016-2045**

השנים	ההיקף התקציבי במיליוני ש"ח*
הטווח הקצר - 2016 עד 2025	14,620
הטווח הבינוני - 2026 עד 2035	4,000
הטווח הארוך - 2036 עד 2045	4,440
סה"כ לשנים 2016 עד 2045	**23,060**

המקור: נתוני התוכנית האסטרטגית למטרופולין חיפה מאוקטובר 2015.

* העלות אינה כוללת ציוד נייד.

21 התשלומים למימון הפרויקטים המהווים את סך התשלומים ונותני השירותים החיצוניים וכן כל הוצאה אחרת שהוציאה החברה לצורך ביצוע הפרויקטים.

מלוח 2 עולה כי ההיקף התקציבי לפרויקטים שתקדם חברת יפה נוף בשנים 2016 עד 2045 הוא כ-23 מיליארד ש"ח. על פי חישובי משרד מבקר המדינה, התשלומים הצפויים של משרד התחבורה לחברה מביצוע הפרויקטים, לפי המנגנון הקיים, מוערכים בכ-574[22] מיליון ש"ח.

מנגנון התשלום של משרד התחבורה לחברת יפה נוף נקבע על פי שיעור מסוים מהערך הכספי של הפרויקט. לחברה, בהיותה הגורם המתכנן, המנהל והמפקח יש השפעה על הפרויקט ותכולתו. במנגנון האמור לעיל יש אפוא בעייתיות מובנית: מצד אחד, הצורך המקצועי לקבוע את מרכיבי הפרויקט בהתאם לדרישות הסבירות של מטרותיו, ומצד שני התמריץ הכלכלי להוסיף מרכיבים נוספים בפרויקט המגדילים את עלותו, שממנה נגזר שכרה של החברה. השיטה עלולה ליצור תמריץ לחברה להגדיל את עלויות הפרויקטים, לעודד חוסר יעילות, ואף להניע אותה לקבוע עלויות הגבוהות מן העלות האמיתית של הפרויקט או להמליץ על פרויקטים שאינם כדאיים כלכלית.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה כי למרות הערותיו הקודמות בדבר שיטת התשלום האמורה לעיל[23], לפיהן שיטת תשלום זו יוצרת תמריץ להגדיל את עלויות הפרויקטים ומעודדת חוסר יעילות, הוא לא פעל לשינוי שיטת התשלום. על משרד התחבורה להידרש לנושא ולפעול ליישום שיטת תשלום אחרת, שבה התשלומים לחברה עבור הפרויקט לא ייגזרו מעלותו.

משרד התחבורה ציין בתשובתו הראשונה כי בימים אלו נושא התשלום נמצא תחת עבודה קפדנית, וכי בכוונת המדינה לקבוע בהסכם החדש מנגנון המבוסס על תשלום קבוע ותשלום משתנה. גם חברת יפה נוף ציינה בתשובתה הראשונה כי במסגרת ההסכם הקבוע נבחנת האפשרות של תשלום קבוע ולא כנגזרת מעלויות הפרויקטים.

התוכנית האסטרטגית לפיתוח התח"צ במטרופולין חיפה

בשנת 2012 הכינו משרד התחבורה, משרד האוצר, חברת יפה נוף וצוות מתכננים ייעודי מטעמם תוכנית אסטרטגית למטרופולין, והיא עודכנה בשנת 2015. מטרות התוכנית: חיזוק הטבעת הראשונה של מטרופולין חיפה (להלן -

22 חושב על ידי חלוקת הסכום של 23.06 מיליארד ש"ח ש"ח ב-1.17 שהוא אומדן העלות לפני מע"ם; חלוקת תוצאה זו ב-1.03 שהוא האומדן לפני עלות העמלה לחברת יפה נוף; והכפלת התוצאה ב-0.03 (3% דמי ניהול לחברת יפה נוף).

23 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 66א** (2015), "חברת נתיבי איילון בע"מ - ניהול פרויקטים והעסקת יועצים", עמ' 689.

הגלעין) כמרכז המטרופולין של צפון מדינת ישראל; הקמת רשת תח"צ היררכית ואינטגרטיבית אשר תספק נגישות גבוהה לתח"צ בין חלקי המטרופולין השונים וחיבורה לרשת הארצית; שיפור רמת השירות בתח"צ, באופן שתוכל לשמש חלופה לכלי רכב פרטיים; יישום מדיניות תחבורתית משלימה - עידוד התח"צ וריסון השימוש בכלי רכב פרטיים; הגדלת מספר הנוסעים בתח"צ; הגדלת שיעור הנוסעים בתח"צ במטרופולין יחסית לשיעור כלי הרכב הפרטיים.

יעדי התוכנית האסטרטגית למטרופולין חיפה נקבעים לפי היעדים של התוכנית האסטרטגית לתחבורה ציבורית בישראל משנת 2012, אשר מבוססים על מאפייני שירותי התח"צ במדינות המפותחות. היעדים נקבעו על בסיס ניתוח השוואתי של המשתנים האלה: היצע ורמת השירות, היקף השימוש בתח"צ ורמת ההשקעה המצטברת במלאי תשתיות התח"צ. בלוח 3 שלהלן יוצגו היעדים האסטרטגיים לפיתוח התח"צ במטרופולין חיפה:

לוח 3: **יעדים לפיתוח האסטרטגי של התח"צ במטרופולין חיפה**

קטגוריה	מדד	המצב הקיים בשנת 2012	יעד לשנת 2040	ממוצע במטרופולינים במדינות מפותחות בעולם
רמת השירות	מס' ק"מ ברכב תח"צ לתושב לשנה	35	60	100
	מהירות ממוצעת לרשת תח"צ*	19	26	25
רמת השימוש	מספר העליות לתח"צ לתושב בשנה	107	240	250
	רמת הפיצול (שיעור נסיעות בתח"צ יחסית לכלי רכב פרטי)	24%	40%	40%
רמת ההשקעה	סך השקעה מצטברת בתשתית תח"צ לתושב לשנה (בש"ח)	6,700	15,200	50,000
	אורך תשתית בלעדית תח"צ ל-1,000 תושבים (במטרים)	102	170	150

מקור: "פתוח התחבורה הציבורית במטרופולין חיפה, תכנית אסטרטגית" - דוח מסכם 2015 שהוציאו משרד התחבורה וחברת יפה נוף.

* מהירות ממוצעת לשעה של כל רשת התח"צ במטרופולין חיפה.

כדי לעודד אנשים להשתמש בתח"צ ולהעדיף להשתמש בה במקום כלי רכב פרטי, יש לוודא שפרק הזמן החולף "מדלת לדלת"[24], יהיה סביר לעומת הגעה בכלי רכב פרטי. לכן, בתכנון פרויקטים לשינויי תח"צ נהוג לקבוע כאחד היעדים את קיצור זמן ההגעה "מדלת לדלת", וזמן ההגעה נמדד בעת התכנון וכן לאחר ביצוע השינויים.

24 הגעה "מדלת לדלת"- החל ברגע היציאה מנקודת המוצא , עבור בזמן ההליכה לאמצעי התח"צ, ההמתנה, הנסיעה בתח"צ, החלפת אמצעי תח"צ לרבות הליכה, ההמתנה הנסיעה וההליכה, וכלה ברגע ההגעה ליעד.

הביקורת העלתה כי בתוכנית האסטרטגית למטרופולין חיפה לא נקבע שקיצור זמן ההגעה "מדלת לדלת" הוא אחד מיעדיה המרכזיים, וממילא לא נקבע בה גם מדד לזמן ההגעה "מדלת לדלת". זאת אף על פי שמדובר באחד ההיבטים החשובים בשירות שניתן לציבור, ובאחד המרכיבים העיקריים שעליהם מתבסס שיקול דעתם של הנוסעים לעניין השימוש בתח"צ.

חברת יפה נוף ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיולי 2018 (להלן - התשובה השנייה של החברה) כי ביעדים האסטרטגיים של התחבורה הציבורית יש שני מדדים: היצע גדול יותר של ק"מ נסיעה של תח"צ לתושב שמשמעו קיצור זמני המתנה בתחנות; והגברת המהירות ברשת התחבורה הציבורית שמשמעו קיצור זמן הנסיעה. השילוב של שני המדדים האלה משמעו קיצור זמן הנסיעה "מדלת לדלת".

משרד מבקר המדינה מעיר כי חשוב לכלול בתוכנית האסטרטגית למטרופולין חיפה יעד של קיצור זמן ההגעה "מדלת לדלת" באופן ישיר כדי שיאפשר מדידה של ההשפעה הממשית של השינוי על התושבים.

לפי התחזית מספרם הכולל של הנוסעים (נוסעים בתח"צ ובאמצעי תחבורה אחרים) במטרופולין לשנת 2040 יהיה כ-2.8 מיליון ליום. הצפי למספר הנוסעים מתבסס על תחזית נוסעים במטרופולין ליום ממוצע בשנת 2040, והוא כולל התפלגות של הנסיעות החזויות במרחב המטרופולין לפי טבעות, כמפורט בלוח 4 להלן:

לוח 4: **תחזית כלל נסיעות הנוסעים באלפים ובאחוזים, לפי טבעות, בשנת 2040**

מוצא	יעד: גלעין		יעד: טבעת תיכונה		יעד: טבעת חיצונית		יעד: סה"כ	
	מספר	שיעור	מספר	שיעור	מספר	שיעור	מספר	שיעור
גלעין	1,180	42.4%	191	6.9%	82	3%	1,454	52.5%
טבעת תיכונה	137	4.9%	328	11.8%	95	3.4%	560	20.2%
טבעת חיצונית	83	3%	96	3.5%	591	21.2%	770	27.7%
סה"כ	**1,400**	**50.3%**	**615**	**22.1%**	**768**	**27.6%**	**2,783**	**100.0%**

המקור: "פתוח התחבורה הציבורית במטרופולין חיפה, תכנית אסטרטגית" - דוח מסכם לשנת 2015 שהוציאו משרד התחבורה וחברת יפה נוף.

מהנתונים בלוח 4 עולה כי מרבית הנסיעות החזויות - כ-42% מהן , הן בתוך הגלעין המטרופוליני, ועוד כ-10% מהנסיעות הן מהטבעות החיצוניות אל הגלעין או בכיוון ההפוך. עוד עולה מהתכנית האסטרטגית למטרופולין כי בשנת

בתוכנית האסטרטגית למטרופולין חיפה לא נקבע שקיצור זמן ההגעה "מדלת לדלת" הוא אחד מיעדיה המרכזיים, זאת אף על פי שמדובר בשיקול עיקרי של הנוסעים לעניין השימוש בתח"צ

2040 כי היקף השימוש היומי בתח"צ במטרופולין צפוי להיות כ- 1.2 מיליון נוסעים ששיעורם כ-40% מסך הנוסעים בכל אמצעי התחבורה. היקף התשתית בתכנית כולל כמה רבדים של שירותי תח"צ היוצרים מבנה היררכי ברור ויעיל.

בתוכנית האסטרטגית למטרופולין חיפה נבחנו שלוש חלופות לפתרונות תחבורתיים. לאחר שהוכן סיכום ניתוח של החלופות, לרבות בדיקת היחס השנתי בין עלות לתועלת, בחר משרד התחבורה בחלופה הכוללת 7 קווי רכבת, 3 קווי רכבת קלה, 12 קווי מטרונית, כרמלית ורכבל.

התוכנית האסטרטגית למטרופולין חיפה חולקה לשלוש תקופות: (א) טווח קצר (לשנים 2016 - 2025) - הוספת קווי מטרונית לעכו, טירת הכרמל, נשר, קריית ביאליק, קריית אתא, הקמת נתיב תחבורה ציבורית או מסלול לתחבורה ציבורית לחיבור בין הדר לנווה שאנן, ובין מרכז הכרמל לרכס הכרמל, שיפורים ושינויים נדרשים, פיתוח תוכניות העדפה בקטעים שונים והוספת מסופים ותחנות תח"צ; (ב) טווח ביניים (לשנים 2026 - 2035) - חיבור נת"צ נווה שאנן, נת"צ ציר רכס הכרמל, והוספת מטרונית בקו נשר-רכסים; (ג) טווח ארוך (לשנים 2035 - 2040) - פיתוח קווי מטרונית לקריית ים, קריית ביאליק וקריית מוצקין; השלמת שיפורים ושינויים להעדפת תח"צ.

> על פי התוכנית האסטרטגית למטרופולין חיפה, תחזית השימוש היומי בתח"צ במטרופולין לשנת 2040 היא כ-1.2 מיליון נוסעים, שהם כ-40% מסך הנוסעים בכל אמצעי התחבורה

פיתוח התח"צ

על פי ההנחיות לתכנון ולתפעול של שירות תחבורה ציבורית באוטובוסים שהכינה הרשות הארצית לתח"צ בשנת 2016 (להלן - הנחיות לתכנון תח"צ), מטרתה של מערכת תח"צ רבת אמצעים היא לספק מענה למערך מקיף שיאפשר למלא את כלל צורכי הניידות של האוכלוסייה. בתוך כך, עליה לנצל את היתרונות המגוונים של אמצעי ההסעה השונים ולהציע מרחב בחירה לאוכלוסיית הנוסעים. השירות באוטובוסים מספק את רובד השירות העיקרי והחשוב ביותר במטרופולין חיפה; הוא כולל סוגי שירות עירוניים ובין-עירוניים מגוונים ומשלב גם אמצעי של תעבורת אוטובוסים מהירה (BRT)[25]. עוד צוין בהנחיות כי תוכניות הפיתוח שעוסקות בשירות באוטובוסים צריכות לספק מענה למערך מקיף שיספק את כלל צורכי הניידות במערכת שלמה, אך בד בבד עליהן להתחשב בממשקים עם אמצעי ההסעה האחרים, מאחר שבמקרים רבים השירות באוטובוסים משמש אמצעי להזנת תח"צ אחר או משלים לאוטובוסים. נוסף על כך, יש להביא בחשבון את אמצעי ההגעה והפיזור לרשת הקווים, ובעיקר הליכה ברגל ונסיעה באופניים, במסגרת המערך הכולל של השירות.

בהנחיות לתכנון התח"צ נקבע בין היתר תקן המגדיר רמה (סטנדרט) נאותה של שירות בתח"צ, בהתאם למרחב השירות ולקהל היעד. תקן השירות מגדיר רמה מינימלית נדרשת מבחינת תכנון השירות, והוא מוגדר על ידי שלושה ממדים: (א) זמינות - הזמן הנדרש להגעה אל רשת השירות ולשימוש ברשת הקווים המוצעים, כפונקציה של מרחק ההליכה לתחנה ותדירות השירות בתחנה

25 Bus Rapid Transit - מערכת אוטובוסים מהירה (המטרונית).

בהתאם לשעות השירות והנגישות ליעדי שירות; (ב) יעדי הנסיעה שניתן להגיע אליהם בפרק זמן מוגדר ("מדלת לדלת", כולל מעברים); (ג) התאמה לקהל יעד - פלחי אוכלוסייה שונים, כגון אוכלוסייה בוגרת או צעירה.

לפי ההנחיות לתכנון התח"צ, כל מרחב עירוני המונה יותר מ-100,000 תושבים מחויב בתוכנית אב לתח"צ, הכוללת תוכנית למתקני תחבורה לנוסעים ומתקנים תפעוליים; וכן בתוכנית לקידום צירי העדפה לתח"צ. כמו כן, עליו לבסס את מערכות התחבורה על תח"צ אמינה ומהירה, באמצעות שילוב של תכנון תחבורה ותכנון שימושי קרקע, כדי לקדם פיתוח בר קיימה בנושא. כמו כן נקבע בהנחיות כי מטרת הפיתוח היא להציע צירים שייצרו רשת העדפה כוללת לתח"צ, ולא רק העדפה בציר או בכמה צירים.

סקר נוסעים

1. התוכנית האסטרטגית למטרופולין חיפה מבוססת על סקר נוסעים שביצעה חברת יפה נוף בשנת 2012, וכלל השוואה בין מספר הנוסעים בשנת 2005 לבין מספרם בשנת 2012. הסקר כלל שלושה מרכיבים: ספירת נוסעים עולים ויורדים, מילוי שאלונים באוטובוס וסקר פדיון באוטובוסים לרישום אופן התשלום וקוד התשלום לכל אחד מהנוסעים. התופעה העיקרית שהעלו ממצאי הסקר הייתה שבשנים 2008 - 2012 חל גידול של 26% במספר הנוסעים. חשוב לציין כי לפי הסקר, הגורם העיקרי לגידול בהיקף השימוש בתח"צ לא היה הגידול באוכלוסייה (בשנים אלה נרשמו גידול של 2.4% באוכלוסיית חיפה וירידה של 0.12% באוכלוסיית הקריות). מהנתונים משתמע כדלקמן: חל גידול כללי במספר הנוסעים במטרופולין; חל גידול ניכר במספר הנוסעים באזור המפרץ ואליו; חל גידול כללי במספר הנסיעות שמוצאן או יעדן חיפה; חל גידול ניכר בנסיעות שמוצאן או יעדן בקריות; נותר בעינו מספר הנוסעים בין חיפה לבין הקריות.

> משרד מבקר המדינה מעיר לחברת יפה נוף כי בסקר נדגמו רק נוסעים שמשתמשים בתח"צ. לפיכך, והסקר לא בדק הרגלי נסיעה של תושבים שאינם משתמשים בתח"צ ואין הוא משקף את עמדותיהם. בכך נמנעה האפשרות ללמוד על עמדתם של נוסעים המשתמשים בכלי רכב פרטי, כדי למצוא דרכים לשכנעם להשתמש בתח"צ.

בתשובה השנייה של חברת יפה נוף היא ציינה כי סקר הרגלי הנסיעה האחרון בעניין כלל משתמשי הדרך (הנוסעים ברכב פרטי ובתחבורה ציבורית הולכי רגל ועוד), בוצע בשנים 1996 ו-1997, ובשנת 2018 מבוצע סקר ארצי חדש בנושא הרגלי נסיעה, וכי היא פעלה בהתאם להנחיות משרד התחבורה. עוד ציינה חברת יפה נוף כי בסקר שביעות רצון שביצעה בקרב נוסעי המטרונית עלה כי 9% מהנוסעים בה נהגו לנסוע בעבר ברכב פרטי.

2. על פי ההנחיות לתכנון התח"צ, לפני יישומה של תוכנית התח"צ באוטובוסים יש לבצע הערכת תועלות כדי לאמוד את ההשפעה הצפויה של ההצעה התכנונית. המטרה היא לתאר באופן כמותי את התוצאות החיוביות והשליליות הצפויות של התוכנית המוצעת, ובהן פיצול בין אמצעי התחבורה השונים, קיצור זמני הנסיעה "מדלת לדלת" ליעדים עיקריים ושיפור זמינות השירות. כמו כן, יש לבצע ניתוח של התועלות באופן דיפרנציאלי - למשל, מה שיעורם הממוצע של הנוסעים המפיקים תועלת מהשינויים בזמני הנסיעה ושל הנוסעים הניזוקים מהשינויים, וזאת לפי אזורי מוצא ויעד - כדי להבין את פריסת התועלות ולזהות נוסעים שרמת השירות שיקבלו עלולה להיפגע (מרוויחים ומפסידים[26]).

בשנת 2012, לפני הפעלת המטרונית, ביצעה חברת יפה נוף ניתוח מרוויחים/מפסידים לגבי ההפסד והרווח של נוסעים בגלעין כדי להבין את ההשפעה הכוללת שתהיה לשינויי התח"צ על המטרופולין, לרבות שילוב המטרונית במערך התחבורתי במטרופולין. בשנת 2015, לאחר ביצוע השינויים בתח"צ והפעלת המטרונית, ביצעה חברת יפה נוף בדיקה מחודשת בנושא שיעור הנוסעים המרוויחים והמפסידים מהפעלת המטרונית. להלן תוצאות הבדיקה של הנסיעות היומיות באזור הגלעין, ללא נסיעות מחוץ לגלעין, בשתי התקופות:

לוח 5: **השוואה בין מרוויחים ומפסידים מהפעלת המטרונית במטרופולין**

אינדקס	תוספת/חיסכון בזמן נסיעה	מספר נסיעות סקר 2012	שיעור	מספר נסיעות סקר 2015	שיעור
מפסידים	תוספת של 10 דקות	1,574	1%	1,652	1%
לא מרוויחים ולא מפסידים	חיסכון או תוספת של 2 דקות	44,170	35%	52,216	35%
מרוויחים	חיסכון של עד 5 דקות	61,228	48%	69,257	47%
מרוויחים מאוד	חיסכון של יותר מ-5 דקות	20,240	16%	25,276	17%
סה"כ		**127,212**	**100%**	**148,401**	**100%**

המקור: חברת יפה נוף

מהנתונים לגבי 148,401 נסיעות שנסקרו עולה כלהלן: 17% מרוויחים מאוד (חיסכון של יותר מ-5 דקות); 47% מרוויחים (חיסכון של עד 5 דקות); 35% אינם מרוויחים ואינם מפסידים (חיסכון של עד 2 דקות); 1% מפסידים (הרעה המוערכת בלא יותר מ-10 דקות).

26 המרוויחים - אלה שזמן הנסיעה שלהם התקצר בעקבות הפעלת המטרונית, המפסידים - אלה שזמן הנסיעה שלהם התארך בעקבות הפעלת המטרונית.

יוצא איפא כי הפעלת שלושת קווי המטרונית והשינויים בתח"צ באוטובוסים קיצרו את זמן הנסיעה ל-17% מהנסיעות בגלעין ביותר מחמש דקות. עם זאת, עבור חלק ניכר מהנסיעות בגלעין חיפה (47%) קיצרו השינויים את הנסיעה בפרק זמן של עד 5 דקות, ועבור 35% מהנסיעות לא השתנה המצב לעומת שנת 2012, התקופה שלפני הפעלת המטרונית.

חברת יפה נוף ציינה בתשובתה השנייה כי זמני הנסיעה הממוצעים במטרונית הינם של 30 דקות בממוצע. עוד ציינה החברה כי שלושת קווי המטרונית מכסים רק חלק קטן מגלעין חיפה; הפעלת קווי מטרונית מתוכננים מטירת הכרמל, נשר נווה שאנן, עכו ורכס הכרמל יביאו לגידול ניכר נוסף במספר הנוסעים המקצרים את זמני הנסיעה שלהם.

2. על פי נתוני חברת יפה נוף, בשנים 2008 - 2012 חל גידול של 26% במספר הנוסעים; לעומת זאת, בשנים 2012 - 2015 חל גידול של 17% בלבד. מכאן שהגידול שחל במספר הנוסעים בתקופה שלפני הפעלת המטרונית היה רב במידה ניכרת מהגידול שחל מאז הפעלתה (17%).

3. אחד היעדים המרכזיים של משרד התחבורה בפיתוח התח"צ במטרופולין הוא העברת הנוסעים משימוש בכלי רכב פרטי לשימוש בתח"צ; יעד המשרד הוא להגיע ל-40% משתמשים בתח"צ. אחד הנושאים המשפיעים על יעד זה הוא קיצור זמן ההגעה "מדלת לדלת". יצוין כי בהנחיות לתכנון התח"צ נקבע כי אחד המדדים להערכת תכנון וביצוע של תוכנית תח"צ באוטובוסים הוא השוואה בין זמני ההגעה "מדלת לדלת" לפני ביצוע התוכנית, במהלכה ואחרי ביצועה. ממסמכי חברת יפה נוף עולה כי לא נבדקו זמני ההגעה "מדלת לדלת", וזאת שלא בהתאם להנחיות לתכנון התח"צ.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה ולחברת יפה נוף, על שמנובמבר 2015 עד מועד סיום הביקורת הם לא בדקו את התפתחות השימוש בתח"צ במטרופולין ולא הרחיבו את הבדיקה לאזורים שלא נבדקו בעבר. כדי לייעל את יישום התוכנית האסטרטגית למטרופולין חיפה בעתיד, עליהם לבצע בדיקות נוספות, לקבוע מחדש מדדים ולהעריך מחדש עמידה ביעדים, וכן עליהם לבחון חלופות נוספות לקווי המטרונית המתוכננים.

הפעלת שלושת קווי המטרונית קיצרה את זמן הנסיעה עבור 17% מהנסיעות ביותר מחמש דקות. עבור 47% מהנסיעות התקצר זמן הנסיעה בחמש דקות לכל היותר, ועבור 35% מהנסיעות לא השתנה המצב לעומת התקופה שלפני הפעלת המטרונית

תכנון קווי המטרונית והפעלתם

1. חברת יפה נוף תכננה את קווי המטרונית על בסיס ההיבטים האלה: נתונים דמוגרפיים; תוכניות פיתוח אורבניות עתידיות; מוקדי משיכה כגון מרכזי

תעסוקה, בתי חולים, מרכזים מסחריים; ונתונים טופוגרפיים של האזורים השונים במטרופולין. התוכנית, שהביצוע שלה אמור להסתיים בשנת 2040, כוללת שלושה קווי מטרונית בחיפה פעילים (קו 1 - מקריית מוצקין עד חוף הכרמל, קו 2 - מקריית אתא עד בת גלים, וקו 3 - מקריית מוצקין עד הדר בחיפה), ותשעה קווים מתוכננים נוספים, ובהם הקווים המתוכננים לטווח הקצר בגלעין (לנווה שאנן ולרכס הכרמל, ומחיפה לקריות, לנשר ולטירת הכרמל) והארכת קו 2 לקריית אתא.

בדוח מבקר המדינה שפורסם בשנת 2013[27] (להלן - הדוח משנת 2013), שעסק בהקמת המטרונית, נמצא כי בשנת 2003 "הציגה יפה נוף לוועדת ההיגוי המחוזית דוח השוואת חלופות בין אוטובוסים רגילים, רכבת קלה ומערכת ה-BRT. מההשוואה עלה כי לחלופת הרכבת הקלה יש יתרונות של ממש על פני שתי החלופות האחרות".

> בתוכנית האסטרטגית למטרופולין חיפה לא בוצעה השוואה סדורה, מנומקת ומתועדת בין חלופות טכנולוגיות שונות ולא בוצעה בדיקת עלות מול תועלת בין אפשרות להקמת קווים נוספים למטרונית לבין הוספה או תגבור של אמצעי תחבורה חלופיים

הבדיקה העלתה כי במסגרת התוכנית האסטרטגית למטרופולין חיפה לא בוצעה השוואה סדורה מנומקת ומתועדת בין לבין חלופות טכנולוגיות שונות. כמו כן, לא בוצעה בדיקת עלות מול תועלת בין אופציית הקמת קווים נוספים למטרונית לבין אמצעי תחבורה חלופיים, כגון הגברת השירות הקיים באוטובוסים במידה ניכרת, הקמת רכבת קלה או רכבת תחתית, וכן הקמה של דרגנועים כאמצעי משלים במקרים מסוימים.

בתשובתה השנייה של חברת יפה נוף למשרד מבקר המדינה צוין כי משרד התחבורה ומשרד האוצר מבצעים הרחבה של התוכנית האסטרטגית לכל מרחב הצפון לשנת היעד 2050, ובמסגרתה ייבחנו גם חלופות טכנולוגיות נוספות של רק"ל, מטרו, רכבלים ודרגנועים.

2. לפי ההנחיות לתכנון התח"צ, במרחבים עירוניים גדולים המתאפיינים בצירי ביקוש מוגברים אפשר לתכנן הפעלת קווי BRT. קווים אלה מופעלים בטכנולוגיה מתקדמת וזוכים להעדפה בתשתית, ברמזורים ובתחנות. תכנון מערכת BRT הוא משימה מורכבת שנועדה ליצור רשת קווים מועדפת הנותנת מענה לצורכי הנגישות והניידות של כלל התושבים והמבקרים במטרופולין, וכך היא דורשת שימוש מושכל בסוגי השירות ובסוגי הקו. יש לתכנן מערכת BRT שלדית אינטגרטיבית, בשילוב מערכת הסעה ציבורית משלימה ותומכת. המאפיינים לסיווג קו BRT כוללים דרישות סף: רוב המסלול העורקי יהיה בתוואי עם העדפה בתשתית וברמזורים; מערכת לבקרה תפעולית וניהול בזמן אמת של השירות; מערכת מידע לנוסעים; תחנות משודרגות; רכב רב-קיבולת; כרטוס חכם ויצירת מיתוג למערכת. הקו צריך להצדיק פעילות בתדירות גבוהה במיוחד ברוב שעות היממה.

27 ראו משרד מבקר המדינה, **דוח על השלטון המקומי** (2013), בפרק "הקמת מערך הסעת המונים במטרופולין חיפה-המטרונית" (עמ'433-434.).

עוד קובעות ההנחיות לתכנון התח"צ כי הערכת התוכניות תתבצע לאורך חיי הפרויקט, לרבות בשלבי התכנון, היישום וההפעלה. כבר מתחילת הפרויקט יש להגדיר יעדים ברורים, כדי להעריך את התועלות של החלופות התכנוניות שהוצעו לפרויקט, ובמידת האפשר יש להביא בחשבון גם יעדים כלליים של משרד התחבורה לעניין אספקת שירותי תח"צ, כפי שמשתקף ממסמכי מדיניות או יוזמות שונות לשיפור השירות.

3. בתוכנית העבודה[28] של משרד התחבורה לשנת 2016, שאותה אישר שר התחבורה ומנכ"ל משרד התחבורה דאז, נקבעו לוחות זמנים לפרויקטים עתידיים, ובהם: (א) הקמת מינהלת למטרונית[29] - מועד סיום באפריל 2016; (ב) הארכת המטרונית לנשר - מועד סיום תכנון מפורט והכנת מכרזי ביצוע בדצמבר 2016; (ג) הארכת המטרונית לטירת הכרמל - מועד סיום תכנון מפורט והכנת מכרזי ביצוע ביוני 2017; (ד) הארכת המטרונית לנווה שאנן, חיפה - מועד סיום תכנון מפורט ותחילת הליך מכרזי במרץ 2017.

ממכתב של מנהל אגף בכיר תח"צ במשרד התחבורה (להלן-מנהל אגף תח"צ) למפקח על התעבורה במחוז חיפה והצפון ממרץ 2017 עולה כי הוא מאשר את תום שלב התכנון המוקדם בפרויקטים המתוכננים לעתיד הקרוב: המטרונית לנשר, הארכת קו המטרונית לטירת הכרמל, הקמת הקו עכו-חיפה, והארכת קו המטרונית לנווה שאנן בחיפה. הפרויקטים של מטרונית רכס הכרמל וקו מס' 4 דרך מנהרות הכרמל נמצאים בשלב התכנון המוקדם.

על פי דוח של חברת יפה נוף לשנת 2017, הקמת קווי המטרונית נמצאת בשלבים האלה: קו מס' 4 - שלבי תכנון מפורט; קו מס' 2 - שלבי הקמת הקטע החדש; הקו לנשר - סיום התכנון המפורט באוקטובר 2017. בתחילת שנת 2018 - תחילת העבודות לקו מס' 4, ביצוע התכנון המפורט למטרוניות טירת הכרמל, עכו, נווה שאנן, וביצוע התכנון המוקדם של מטרונית רכס הכרמל.

משרד מבקר המדינה מעיר לחברת יפה נוף ולמשרד התחבורה כי הם לא עמדו בלוחות הזמנים המתוכננים לקווי המטרונית החדשים, כפי שהוגדרו בתוכנית העבודה, וכי ביצוע התכנון המפורט של רוב הקווים החל באיחור. על חברת יפה נוף ומשרד התחבורה לבדוק מהן הסיבות שגרמו לעיכובים ולהפיק את הלקחים הנדרשים, כדי שלהבא אפשר יהיה לקדם פרויקטים ביעילות ולעמוד בלוחות הזמנים שנקבעו. למותר לציין כי מצב הגודש בכבישים מחייב יישום מהיר ויעיל של התוכניות, כדי שיהיה אפשר לשפר את מצב התח"צ במטרופולין חיפה.

יפה נוף ומשרד התחבורה לא עמדו בלוחות הזמנים המתוכננים לקווי המטרונית החדשים, כפי שהוגדרו בתוכנית העבודה, וביצוע התכנון המפורט של רוב הקווים החל באיחור

28 תוכנית עבודה שנתית של משרד התחבורה המוגש לשר התחבורה לשם קבלת אישורו, הכולל את העבודות המתוכננות לאותה השנה ואת לוח הזמנים של העבודות של הנושאים השונים.

29 בהסכם בין עיריית חיפה, משרד התחבורה וחברת יפה נוף להקמה, להפעלה ולתחזוקה של המטרונית התחייבה חברת יפה נוף להקים מינהלה ייעודית לניהול ההפעלה של קווי המטרונית .

משרד התחבורה ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2018 (להלן - התשובה השנייה של משרד התחבורה) כי "ככל פרויקט משמעותי, לעיתים קמים מכשולים המהווים גורם מעכב בפרויקט. משרד התחבורה שם לו למטרה לעמוד בלוח זמנים, וכיום ניתן לבחון את הקווים הנוספים שמקדם משרד התחבורה. בחינת לוחות זמני עבודה בפרויקטים אלו תעיד על שיפור ניכר ביכולות הפיקוח וניהול העבודה לאור מאמץ מתמיד לעמידה בלוחות זמנים ותכניות עבודה".

תפעול שלושת קווי המטרונית

בספטמבר 2010 נחתם הסכם בין משרד התחבורה לבין הזכיין להפעלת שלושת קווי המטרונית (להלן - הסכם ההפעלה). בהסכם ההפעלה הוגדרו זמן הנסיעה התקני של המטרונית בשלושת הקווים שהוקמו. בלוח 6 להלן יוצגו זמני הנסיעה בפועל בשלושת הקווים:

לוח 6: **זמני נסיעה בפועל בקווי המטרונית, דצמבר 2017**

מספר הקו	אורכי הקווים בק"מ	זמן נסיעה על פי החוזה	זמן נסיעה ממוצע	מהירות ממוצעת בקמ"ש
1	25.3	55	01:00:04	25.30
2	18.1	45	00:47:16	23.11
3	15.8	45	00:45:52	20.61

המקור: נתוני משרד התחבורה מדצמבר 2017

מהלוח עולה כי זמן הנסיעה התקני בקו 1 הוא 55 דקות, ובקו 2 וקו 3 הוגדר זמן נסיעה תקני של 45 דקות. יצוין כי על פי נתוני משרד התחבורה, בשנת 2014 הסתכם זמן הנסיעה בקו 1 בשעת השיא של הבוקר ב-68 דקות.

בלוח 7 להלן יפורטו שיעורי התארכות זמן הנסיעה הממוצע בשלושת קווי המטרונית בתקופה שבין 1.10.13 ל-31.12.16,[30].

30 ע"פ נתוני הזכיין שהוגשו לוועדת המכרזים במשרד התחבורה בתחילת שנת 2017.

לוח 7: חריגה ממוצעת מזמן הנסיעה התקני בקווי המטרונית

מס' רבעון ושנה	חריגה ממוצעת בשעות השיא בבוקר	חריגה ממוצעת בשעות השיא אחה"צ
4.13	19.81%	26.83%
1.14	17.00%	22.68%
2.14	15.16%	21.03%
3.14	13.92%	19.09%
4.14	15.80%	21.55%
1.15	13.75%	19.27%
2.15	14.52%	19.61%
3.15	13.62%	18.61%
4.15	12.31%	17.35%
1.16	10.41%	15.50%
2.16	9.70%	15.04%
3.16	7.51%	13.20%
4.16	6.74%	11.74%

המקור: נתוני הזכיין

מהנתונים עולה כי החל מהרבעון הרביעי של שנת 2013 ועד לרבעון השני של שנת 2016 חרג זמן הנסיעה הממוצע בשעות השיא של אחרי הצהריים מזמן הנסיעה התקני שנקבע בהסכם עם הזכיין. יודגש כי בהסכם נקבעה חריגה רק לשעות השיא של הבוקר.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה כי על פי הנתונים דלעיל התארכו זמני הנסיעה של המטרונית מהנקבע בהסכם, והדבר גרם לפגיעה באיכות השירות.

חברת יפה נוף ציינה בתשובתה השנייה כי "אכן, יעד זמן הנסיעה אשר הוערך במכרז ההפעלה בשנת 2008 היה נמוך יחסית לזמן שנמדד בפועל. תוספת כמות רמזורים על תוואי המטרונית, אשר נוספו לאחר שנת 2008 גרמו לתוספת זמן הנסיעה. עם זאת, מאז הפעלת המטרונית זמן הנסיעה בשעות השיא והשפל השתפר משמעותית והם מתקרבים לזמנים שהוצגו במכרז...".

על פי הנתונים של הזכיין, זמני הנסיעה של המטרונית התארכו לעומת הזמנים שנקבעו בהסכם, והדבר גרם לפגיעה באיכות השירות

זכות בלעדית למטרונית

שלושת קווי המטרונית נוסעים במסלול תחבורה ציבורית (מת"צ)[31] אשר נבנה עבורם במיוחד כדי להבטיח להם נסיעה בזכות דרך בלעדית, בתשתית מופרדת, עם העדפה ברמזורים. כל שאר אמצעי התח"צ, אוטובוסים ומוניות, נוסעים בדרך המשותפת עם כל כלי הרכב הפרטיים, למעט קטעים מרחובות בהדר בעיר חיפה שבהם במסלול המטרונית מתאפשרת נסיעה של אוטובוסים אחרים. מאחר שהמת"צים נבנו בכבישים קיימים שלא תמיד היה ניתן להרחיבם, בחלק מהדרך הוצרו המסלולים המשמשים את שאר אמצעי התח"צ וכלי הרכב הנוסעים במסלולים המקבילים.

על פי התכנון של חברת יפה נוף לקווי המטרונית הראשונים שהוקמו, הם יקבלו העדפה ברמזורים בצמתים שלאורך תוואי המת"צ: כשמטרונית תתקרב לצומת, הרמזור שתוכנן להעדפה יתחלף לירוק למתן עדיפות למטרונית, ושאר כלי הרכב, לרבות אמצעי התח"צ האחרים, ימתינו ברמזור אדום.

הבדיקה העלתה כי מחד גיסא, ניתנה למטרונית עדיפות בתוואי הדרך וברמזורים; ומאידך גיסא, שאר אמצעי התח"צ בחיפה נוסעים בד בבד עם מסלולי המטרונית, ללא מסלולי העדפה וללא מתן העדפה ברמזורים, ולעיתים אף בדרך שמספר נתיבי הנסיעה בה קטן ממספרם בתקופה שקדמה להקמת המטרונית. הדבר גורם להאטת יתר התח"צ במסלולים הנושקים למסלול המטרונית או החוצים אותו.

העדפה ברמזורים

אחת הדרכים לשיפור המהירות של התח"צ ולשיפור אמינות השירות שלה היא מתן עדיפות בצמתים מרומזרים. ניתן לעשות זאת באמצעות העדפה פסיבית, כלומר עדיפות מובנית בתוכניות הרמזור המבוססת על מידע סטטיסטי של מעבר אוטובוסים בצומת, אולם הגישה הרווחת כיום היא מתן העדפה אקטיבית בצומת מרומזר. גישה זו מבוססת על השימוש בגלאי המותקן באוטובוס או בגלאים חיצוניים המוצבים לאורך מסלול הקו - כשהאוטובוס מגיע לצומת, הגלאי המותקן בו משדר למערכת הבקרה של הרמזור בקשה להעדפה. מתן ההעדפה ברמזור יכול להתבצע בכמה דרכים ביניהם: הארכת משך המופע הירוק, הקדמת זמן המופע הירוק, הקדמת זמן המופע האדום, והחלפת מופעים.

1. בפרק לתכנון רמזורים בהנחיות לתכנון תח"צ צוין כי כל אימת שהוחלט על מתן העדפה בנתיב נסיעה בלעדי לתח"צ, מומלץ מאוד גם לתת העדפה בצמתים מרומזרים ולהוסיף מרכיבים להפחתת העיכוב בתחנות.

בהסכם ההקמה וההפעלה של פרויקט המטרונית שנחתם בדצמבר 2011 בין משרד התחבורה, עיריית חיפה וחברת יפה נוף (להלן - הסכם ההקמה

31 מת"צ -מסלול תחבורה ציבורית ייעודית דו-כיווני.

והבקרה) נקבע כי אחד מתפקידי החברה הוא לתכנן ולקדם מערכת העדפה ברמזורים ולפקח עליה, וכל זאת בשיתוף העירייה ומשרד התחבורה. ההסכם קובע כי יש "לממש רק תכניות העדפה שאושרו ע"י משרד התחבורה ואשר מקנות העדפה משמעותית לתחבורה הציבורית בתוואי המטרונית לעומת שאר משתמשי הדרך; לדאוג כי מערכות הרמזורים במסלולי קווי המטרונית יתמכו בהעדפה ברמזורים לטובת התחבורה הציבורית על פי מדיניות שתקבע ע"י משרד התחבורה". כן צוין בהסכם במפורש כי "היכולת לממש עדיפות ברמזורים מהווה את אחד מעמודי התווך במסגרת המערכות הטכנולוגיות בפרויקט".

בנספח ג' להסכם ההפעלה והבקרה נקבעה תכולת הפרויקט וצוין בו כי הצמתים החדשים אשר יוקמו בד בבד עם הקמת תשתיות המטרונית יכללו מנגנוני העדפה, וכי מנגנוני ההעדפה בצמתים הקיימים יושלמו עד מועד תחילת הפעלת המטרונית. כמו כן, הוצגו בו משימות התכנון לכ-140 צמתים: תכנון הנדסי; בדיקת התכנון; אישור התכנון; מימוש התכנון במנגנון; קליטת התכנון למרכז בקרת רמזורים; עדכון התכנון.

מדוח סטטוס של הרשות הארצית לתח"צ מנובמבר 2013 עולה כי משרד התחבורה כלל בתקציב ההקמה של המטרונית רק 19 רמזורי העדפה בתוואי המטרונית, והם הופעלו באוגוסט 2013.

בהסכם עם חברת יפה נוף נקבע כי יותקנו מנגנוני העדפה ברמזורים בכ-140 צמתים עוד לפני הפעלת המטרונית, אך משרד התחבורה לא דאג לתכנון מנגנונים אלה בכל הרמזורים הנדרשים, ורק 19 רמזורים שבהם מנגנון העדפה נכללו בתקציב הקמת המטרונית

הבדיקה הנוכחית העלתה כי שלא בהתאם להסכם עם חברת יפה נוף, שנקבע בו כי יותקנו מנגנוני העדפה ברמזורים בכ-140 צמתים עוד לפני הפעלת המטרונית, לא דאג משרד התחבורה לתכנון מנגנוני ההעדפה בכל הרמזורים הנדרשים, למעט 19 הרמזורים שנכללו בתקציב התכנון והקמת המטרונית.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה ולחברת יפה נוף כי היערכותם לתכנון ולביצוע של ההעדפה ברמזורים אינה מניחה את הדעת בלשון המעטה, בייחוד לנוכח העובדה שמתן העדפה ברמזורים הוגדר כאחד משני המרכיבים לקיצור זמן הנסיעה של המטרונית והוא אחד מעמודי התווך של פרוייקט המטרונית . היעדר ההתקדמות בנושא פגע ביכולת פרויקט המטרונית להשיג את מטרתו באופן מלא אף שהושקעו בו 1.6 מיליארד ש"ח.

2. עם השקת שירות המטרונית באוגוסט 2013 התברר כי הוא לוקה בחסר באחד מהיבטיו החשובים ביותר - בחודשים הראשונים שלאחר השקת השירות זמן הנסיעה הממוצע בקווי המטרונית היה ארוך בכ-30% מכפי שנקבע בהסכם ההפעלה והבקרה; זמני הנסיעה התאפיינו בשונות גבוהה ובהבדלים גדולים בין המטרוניות. בפועל, זמני הנסיעה התארכו - לעיתים במידה ניכרת - מזמן הנסיעה הממוצע הארוך ממילא, וכן לא נשמרו זמני העצירה המתוכננים בכל תחנה.

הזכיין ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2018 (להלן - תשובת הזכיין) כי החל ממועד תחילת ההפעלה התארך משך זמן הנסיעה בשל

גורמים שונים כגון: תוואי לא גמור; תוואי משובש; היעדר העדפה ברמזורים; אי-אכיפה כנגד משתמשים בתוואי של המטרונית.

בדיון בראשות מנכ"ל משרד התחבורה דאז מנובמבר 2013 הועלה כי זמן הנסיעה של המטרונית ארוך בהרבה מכפי שנקבע בהסכם. בדיון צוין כי על פי ההערכות, גם מתן העדפה ברמזורים לא יפתור את הבעיה במלואה ולא יסייע למטרונית לעמוד בזמן הנסיעה שהוגדר. בסוף דצמבר 2013 אישר משרד התחבורה לעירייה תקציב להשתתפותו במימון פרויקט העדפת רמזורים למטרונית על סך 20 מיליון ש"ח. רק ארבעה חודשים לאחר השקת שירות המטרונית, אושר התקציב לתכנון העדפה ברמזורים לאחד משלושת קווי המטרונית.

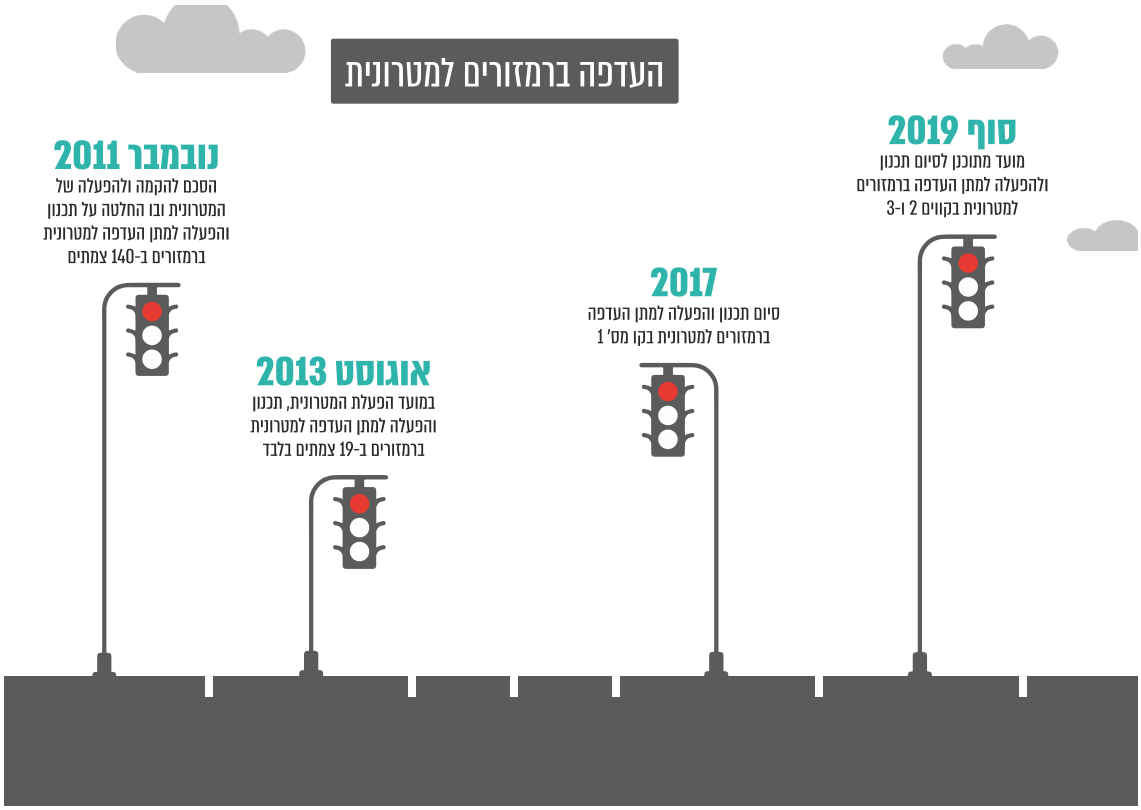
הביקורת העלתה כי במועד סיום הביקורת עדיין לא הסתיים פרויקט ההעדפה ברמזורים. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה כי היה עליו לוודא כי מתן ההעדפה ברמזורים יפעל מיד עם השקת שירות המטרונית. זאת כדי לסייע בהצלחת פרויקט המטרונית ובשיפור מערך התח"צ לתושבים.

2. בתחילת שנת 2014 החליטה חברת יפה נוף, בתמיכת משרד התחבורה ומשרד האוצר, כי תמקד את מאמציה לשיפור זמני הנסיעה של המטרונית בתכנון העדפה ברמזורים בצמתים מרומזרים לאורך הקו. מתכנן הפרויקט נדרש להציג לפני ועדה מקצועית - שכללה נציגים של העירייה, של משרד התחבורה ושל חברת יפה נוף - ולהביא לאישורה עקרונות תכנון מחייבים. כמו כן, מונה בקר משותף מטעם העירייה ומשרד התחבורה, אשר הדגיש את הנחיית משרד התחבורה בהשגת העדפה מלאה בתכנון למטרונית בצמתים מרומזרים.

3. בסוף יוני 2014 מינה מנהל הרשות הארצית לתח"צ דאז צוות מייעץ למפקח על התעבורה במחוז הצפון במשרד התחבורה לשם פיתוח תוכנית העדפה ברמזורים למטרונית; בראש הצוות עמד המפקח על התעבורה במחוז הצפון. על פי כתב המינוי, הצוות נדרש לגבש את המלצותיו עד אמצע אוגוסט 2014. בסוף אוגוסט 2014 נערכה ועדת המכרזים בחב' יפה נוף לבחירת מתכנני רמזורים, ונבחרו שמונה מתכננים שהועסקו בעת ובעונה אחת. בספטמבר 2014 אישר משרד התחבורה תקציב לביצוע תכנון ההעדפה ברמזורים לקו 1, והוחל בתכנון העדפה מלאה ברמזורים בצמתים שבתוואי המת"צ שבו נוסעת המטרונית וביצוע הפרויקט החל באוקטובר 2014. בנובמבר 2014 נקבעה תכנית העבודה ל-47 רמזורים בקו 1 של המטרונית, ועבודות התכנון היו אמורות להתחיל באוקטובר 2014 ולהסתיים ביוני 2016.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה על שבספטמבר 2014, כשנה לאחר שהחלה המטרונית לפעול עם העדפה ל-19 רמזורים בלבד, שלא בהתאם לתכנון המקורי, בלא שעמדה בלוח הזמנים המתוכנן, הוא אישר תכנון העדפה מלאה רק לקו אחד. תכנון ההעדפה ברמזורים לקו מס' 1 הסתיים בסופו של דבר רק בשנת 2017, באיחור של יותר משלוש שנים מתחילת מועד ההפעלה של המטרונית.

4. רק בסוף נובמבר 2015 הוצגה בישיבה עם מנהל הרשות הארצית לתח"צ דאז תוכנית להעדפה מלאה לקווים 2 ו-3 של המטרונית, ובה 62 רמזורים. באותה ישיבה הוצג גם התקציב המתוכנן לפרויקט, שנאמד בכ-30 מיליון ש"ח. נטען כי מאחר שביצוע התכנון של 60 רמזורים בהעדפה מלאה אורך כעשרים חודשים, המועד הצפוי לסיום הפרויקט הוא לקראת סוף שנת 2019.



משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה על שאישור התקציב לביצוע העדפה ברמזורים לקווים 2 ו-3 התקבל רק בשנת 2017, ועל שביצוע התכנון העדפה ברמזורים לשלושת הקווים אמור להסתיים רק בשנת 2019 - כשש שנים לאחר מועד תחילת הפעלתה של המטרונית. זאת אף על פי שמרכיב ההעדפה לשלושת קווי המטרונית היה אמור להתקיים מאז השקת שירות המטרונית.

במועד סיום הביקורת, ארבע שנים וחצי לאחר הפעלת שלושת קווי המטרונית, טרם סיימה חברת יפה נוף את תכנון אחד מעמודי התווך של פרויקט המטרונית- ההעדפה ברמזורים לכל שלושת הקווים. התמשכות הליכי קבלת ההחלטות והעיכוב בקבלת אישורי התקציב עיכבו את תכנון ההעדפה ברמזורים לשלושת הקווים בכמה שנים, תוך פגיעה ברורה ומהותית בשירות שניתן לציבור. משרד מבקר המדינה מדגיש את העובדה שהעיכוב בביצוע העדפה ברמזורים בשלושת הקווים היא הסיבה העיקרית להתארכות משך הנסיעה במטרונית מעבר למתוכנן ולאי-עמידתה ביעדי זמן הנסיעה שנקבעו לה.

5. בשנת 2005 פיתח משרד התחבורה בשיתוף הטכניון תוכנה לתכנון מערכות רמזורים - תוכנת "ענבר". משנת 2015 מתבצע פרויקט למתן העדפה למטרונית בצמתים מרומזרים, שבמסגרתו מתוכנן מתן עדיפות מלאה למטרונית בכ-60 צמתים מרומזרים. משרד התחבורה דרש כי כל מתכנן שיעסוק בהעדפת רמזורים למטרונית ישתמש בתוכנת "ענבר" ולא בתוכנות מתקדמות יותר הקיימות בשוק. דרישה זו חייבה את המתכננים לבצע התאמה לעקרונות התכנון שנקבעו בתוכנת "ענבר" דבר שהאריך את זמן בצוע העבודה. בישיבה שהתקיימה ביוני 2014 במשרד התחבורה הועלתה גם הטענה כי תוכנת ענבר אינה יכולה לספק את ההעדפה הנדרשת למטרונית.

בנובמבר 2017 אישר משרד התחבורה שימוש זמני בתוכנה אחרת הנמצאת בשימוש מרכז הבקרה בעיריית חיפה לשם תכנון ההעדפה ברמזורים, והדבר עשוי לשפר את תהליך התכנון ולזרזו. בעקבות ההחלטה פרסם משרד התחבורה הנחיות לשימוש בתוכנות לתכנון רמזורים, ובהן ציין שעל פי המתווה החדש יוכלו המתכננים להשתמש בתוכנות המקובלות על הרשויות המקומיות שאיתן הם עובדים ושאושרו בהתאם לנוהל משרד התחבורה. יודגש כי הצורך בפתיחת שוק התוכנות לתוכנות מתקדמות שיזרזו את תכנון ההעדפה ברמזורים עלה במשרד התחבורה כבר בתחילת שנת 2014.

רק בסוף שנת 2017 אישר זמנית משרד התחבורה את השימוש בתוכנות מתקדמות יותר לתכנון העדפה ברמזורים. דבר שיאפשר הטמעת התוכנה לפישוט תהליכי התכנות ויקצר את הזמן לסיום ביצוע ההעדפה ברמזורים לקווים 2 ו-3 של המטרונית.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרדי התחבורה והאוצר כי עליהם לפעול בהקדם האפשרי לשימוש קבוע בתכנה המפשטת את תהליכי התכנות לזרוז ההפעלה של העדפה ברמזורים לשלושת הקווים. כל זאת כדי להשלים את פרויקט ההעדפה ברמזורים ולהצליח להשיג את יעד קיצור זמן הנסיעה במטרונית.

☆

הבדיקה העלתה כי תקן לזמן הנסיעה של המטרונית נקבע בהסכם ההפעלה עם הזכיין התייחס רק לשעות שיא הבוקר בלבד. בתכנון ובתקציב ההקמה לא דאגו חברת יפה נוף ומשרד התחבורה לכלול את התכנון והביצוע של 140 רמזורי העדפה כפי שנקבע בהסכם ההפעלה ההפעלה שנחתם ביניהם. על משרד התחבורה וחברת יפה נוף להשלים לאלתר את תכנון ההעדפה ברמזורים בקווים הקיימים. זאת ועוד, לנוכח הצורך לקצר את זמני הנסיעה הנוכחיים במטרונית ולהביא להצלחת פרויקט המטרונית כולו, על משרד התחבורה וחברת יפה נוף להפיק את הלקחים ולהיערך מבעוד מועד להכללת ההעדפה ברמזורים בפתיחת הקווים החדשים של המטרונית.

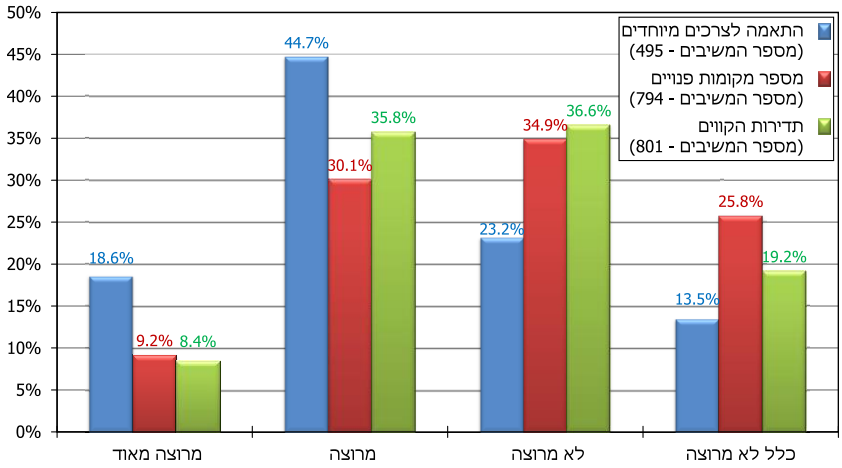
המדינה השקיעה כ-1.6 מיליארד ש"ח בהקמת שלושת קווי המטרונית, אולם במשך חמש השנים הראשונות להפעלתה, משנת 2013 ועד שנת 2018, לא הושגו חלק מהיעדים שתוכננו עבורה. זאת כיוון שמשרד התחבורה וחברת יפה נוף לא דאגו לקדם ולתקצב את פרויקט ההעדפה המלאה ברמזורים, בד בבד עם מועד השקתה בשנת 2013. העובדה שפרויקט ההעדפה ברמזורים לא קודם פגעה ברמת השירות לנוסעים וגם בכדאיות הכלכלית של פרויקט המטרונית ולא איפשרה את הפקת מלוא התועלות ממנו.

הליך שיתוף הציבור

בדצמבר 2017, ביצע משרד מבקר המדינה הליך של שיתוף הציבור בנושא התח"צ בישראל, וזאת באמצעות שאלון מקוון שהוא פרסם באתר האינטרנט שלו. לשאלון ענו 20,680 אזרחים מתוכם 15,645 ענו על שאלון נוסעי התח"צ ברחבי המדינה במלואו. 807 (5.2%) מבין העונים על שאלון נוסעי התח"צ ציינו כי הם נוסעים לעיתים קרובות במטרונית. על פי השאלון, שלושת הפרמטרים החשובים ביותר מבחינת משתמשי המטרונית הם כדלקמן: זמן ההגעה ליעד (79% מנוסעי המטרונית מושפעים מפרמטר זה); משך הנסיעה (76% מנוסעי המטרונית מושפעים מפרמטר זה); מידת הצפיפות במטרונית (71% מהנוסעים מושפעים מפרמטר זה).

בקרב נוסעי המטרונית ניכר חוסר שביעות רצון בולט ממספר מקומות הישיבה הפנויים. 61% מהמשיבים ציינו כי הם אינם מרוצים או אינם מרוצים כלל מהיבט זה. היבט נוסף אשר נרשם בו חוסר שביעות רצון בולט הוא תדירות הקווים. 56% מהמשיבים ענו שהם אינם מרוצים או אינם מרוצים כלל מהתדירות הקיימת. להלן תוצאות השאלון בנוגע למידת שביעות הרצון של נוסעי המטרונית מתדירות הקווים, ממספר המקומות הפנויים ומההתאמה לצרכים מיוחדים. בתרשים 1 המובא להלן תוצג התפלגות התשובות.

תרשים 1: **מידת שביעות הרצון של נוסעי המטרונית מתדירות הקווים, ממספר המקומות הפנויים ומההתאמה לצרכים מיוחדים**



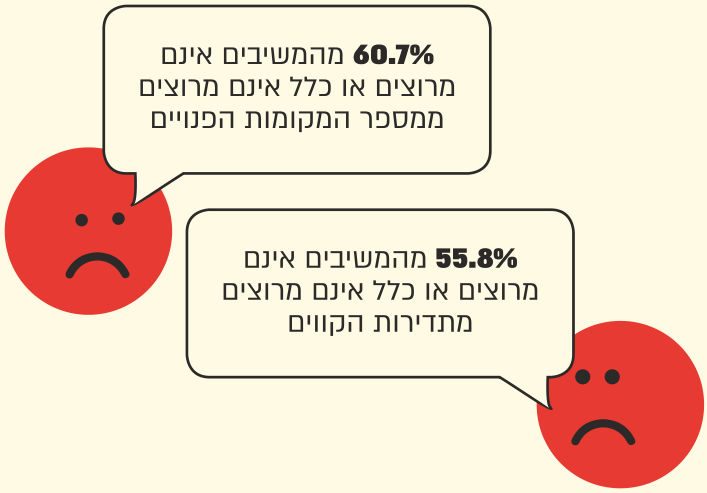
על פי נתונים מהליך שיתוף הציבור שעשה משרד מבקר המדינה בדצמבר 2017

מן התשובות לשאלות הפתוחות שצורפו לשאלון עולות, בין היתר, התלונות האלה:

- "מטרונית - הצפיפות בלתי נסבלת, אנשים נדחפים אין אויר. בכל עצירה לא מתוכננת אנשים נופלים על הרצפה. ממש סכנת חיים...";
- " במטרונית זה לא נוח שאי אפשר לתקף תיקוף מהיר כשיש יותר מהסדר תשלום אחד... הכסף נתקע לעיתים במכשיר של המטרונית...";
- "לאפשר במטרונית לבצע תיקוף של כרטיסי רב-קו בתוך המטרונית ולא רק ברציפים - כמו ברכבת הקלה ובחלק מהאוטובוסים..."

הסוגיות שעלו בהליך שיתוף הציבור בנושא המטרונית: מספר מועט של מקומות פנויים, צפיפות גבוהה, תדירות קווים שאינה מספקת, אי-נוחות בתיקוף הכרטיסים והיעדר הנגשת המטרונית לאנשים עם מוגבלות

תשובות נוסעי המטרונית על שאלון שיתוף הציבור בנושא **צפיפות ותדירות**



בתשובתו למשרד מבקר המדינה טען הזכיין כי חלק מהתלונות מתייחס לאופי הפרויקט כפי שנקבע על ידי המדינה ואינן בשליטתו, כמו התשלום מחוץ למטרונית ולא בתוכה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה ולחברת יפה נוף, כי עליהם לטפל בהקדם בסוגיות שעלו כי הן מטרידות את ציבור נוסעי המטרונית: מספר המקומות הפנויים במטרונית, הצפיפות הגבוהה בה, תדירות הקווים הלא מספקת, אי-הנוחות בתיקוף הכרטיסים והיעדר ההתאמה של שירותי המטרונית לאנשים עם צרכים מיוחדים. זאת, כדי לשפר את השירות במטרונית ולמלא את צורכי הנוסעים.

הסכם ההפעלה עם הזכיין

בהסכם ההפעלה נקבע כי הזכיין אחראי לדאוג לתיקוף (ולידציה) של כרטיסי כלל הנוסעים במערכת המטרונית. על פי שיטת התשלום הנוכחית של הנוסעים לזכיין, ניתן לעלות למטרונית מכל הדלתות, ועל הנוסע לרכוש כרטיס ולתקפו

ברציפים לפני העלייה. חובת התיקוף חלה גם על בעלי כרטיס חופשי-חודשי. כמו כן, ניתן לרכוש כרטיס נסיעה חד-פעמי במכונות הכרטוס ואין צורך לתקפו.

להלן נתונים שמסר הזכיין לחברת יפה נוף בנושא מספר הנוסעים שנספרו במטרונית בכל שנה, מספר התיקופים של הכרטיסים שבוצעו, והיחס בין מספר התיקופים למספר הנוסעים. חברת יפה נוף ציינה כי מתוך הנוסעים שנספרו לא מבצעים תיקוף כדין: כוחות הביטחון והמשטרה, ושלא כדין: נוסעים שממשיכים נסיעה ממטרונית אחרת, בעלי כרטיס חופשי-חודשי שלא תמיד מתקפים במכשירים הייעודיים וכאלה שנמנעו מלשלם.

לוח 8: **מספר הנוסעים והתיקופים במטרונית בשנים 2014 - 2017**

שנה	מספר הנוסעים (במיליון נוסעים)	מספר התיקופים (במיליון נוסעים)	היחס ביניהם
2014	23.37	9.66	41.3%
2015	24.69	11.53	46.7%
2016	25.12	13.47	53.6%
2017	25.52	14.65	57.4%

המקור: נתוני חברת דן בצפון כפי שנמסרו לחברת יפה נוף.

על פי נתוני הזכיין, בשנים 2016 ו-2017 שיעור הנוסעים שלא תיקפו את הנסיעה לפני עלייתם למטרונית, ובהם אנשים הנמנעים מתשלום, היה 46.4% ו- 42.6% בהתאמה[32].

חלק מהתשלום לזכיין נקבע כתשלום על פי הוצאותיו כפי שנקבעו במכרז פחות ההכנסות ממכירת כרטיסים. לפיכך המדינה מממנת את התשלום עבור נוסעים שאינם משלמים תמורת הנסיעה. מאחר שמרבית הגבייה של הזכיין מועברת למדינה, אי-תשלום בהיקף כה גדול גרם למדינה הפסד של כעשרות מיליוני ש"ח מהכנסותיה בשנים 2014 עד 2017 .

הזכיין ציין בתשובתו כי על אף אילוצים אובייקטיביים, מגבלות חוקיות והיעדר סמכויות אכיפה יש מגמה של גידול בשיעור התיקופים משנת 2014 עד שנת 2017, וזאת בזכות הדרכה והגברת האכיפה באמצעות הגדלת מספר נציגי הזכיין.

משרד התחבורה ציין בתשובתו השנייה "כי קיים פער בין מספרי הנוסעים לבין מספר הווליידציות במערכת... כי חלק ניכר מהנוסעים לא מתקף מהסיבות הבאות: חופשי חודשי, מעבר בין מטרוניות, חיילים, שוטרים זכאים להנחה מלאה וכו'...".

על פי נתוני הזכיין, בשנים 2016 ו-2017 שיעור הנוסעים שלא תיקפו את הנסיעה לפני עלייתם למטרונית, ובהם אנשים הנמנעים מתשלום, היה 46.4% ו- 42.6% מהנוסעים (בהתאמה)

32 מספר התיקופים לא כולל את הנוסעים שרוכשים כרטיס נסיעה חד-פעמי.

הבקרה על הנוסעים

בתיקון לפקודת התעבורה[33] נקבע קנס מוגדל לנוסע במטרונית שלא שילם את דמי הנסיעה או לא הציג כרטיס נסיעה לפקחי הזכיין. בפועל הקנס המוגדל המוטל על מי שנוסע במטרונית ללא כרטיס נסיעה הוא בסך 180 ש"ח, בתוספת המחיר המלא של כרטיס הנסיעה.

בהסכם ההפעלה עם הזכיין נקבע כי שיעור הגבייה בפועל יחושב כיחס שבין מספר הנוסעים שביצעו תיקוף במערכות הכרטוס לבין מספר הנוסעים שנסעו במטרונית על פי ספירה שביצע הזכיין. כמו כן נקבע כי יונהג תמריץ להגדלת הגבייה באמצעות קנס לזכיין, שיחושב רק כאשר שיעור הגבייה בפועל יהיה קטן מ-85%. סכום הקנס יקוזז מהתשלומים המגיעים לזכיין; אם שיעור הגבייה בפועל שווה ל-85% או גדול מסכום זה, לא תבוצע כל התחשבנות.

בהסכם ההפעלה עם הזכיין נקבע כי הוא יבצע בקרה על תשלום דמי נסיעה בהיקף של 10% מסך הנסיעות השבועיות. לצורך כך עליו להיערך להעסקת צוות פקחים בהיקף המתאים על פי הערכתו. יצוין כי הזכיין ציין בתשובתו כי הוא "מעסיק 22 נציגים (מבקרי כרטיסים) במשרה מלאה ומבצע בקרת תשלום בהיקף של כ-15% מסך הנסיעות החודשיות".

על פי ההסכם ההפעלה, על הזכיין להגיש למשרד התחבורה דוח רבעוני הכולל נתונים על היקף בקרת התשלום, על ממצאי הבקרה וכן נתונים סטטיסטיים. לאחר שנת ההפעלה הראשונה, ובמשך כל יתר תקופת ההפעלה, יהיה הזכיין רשאי להפחית את היקף בקרת דמי התשלום ל-5% מסך הנסיעות השבועיות, בתנאי ששיעור הגבייה בפועל יהיה גדול מ-85%.

אומנם בהסכם ההפעלה נקבע כי על הזכיין לבצע בקרת תשלום, אולם לא הוקנו לפקחים האמצעים שיאפשרו להם לפקח על תשלום דמי הנסיעה. בביקור בשטח באוקטובר 2018 שקיימו נציגי משרד מבקר המדינה ציינו פקחי הזכיין כי אין להם יכולת אכיפה, וכי נוסעים שלא שילמו התעלמו מדרישתם להזדהות.

משרד התחבורה הטיל בהסכם ההפעלה אחריות על הזכיין לפקח, מבלי שנתונות לו סמכויות אכיפה. יתרה מזו, משרד התחבורה אף קבע בחוזה סעיף הקונס את הזכיין במצב בו היחס בין מספר התיקופים לבין מספר הנוסעים קטן מ-85%, כאשר אין בידיו כל אמצעי אפקטיבי למניעת נסיעות ללא תיקוף.

33 סעיף 61 ה לפקודת התעבורה (תיקון 94) (2010).

משנת 2010 משרד התחבורה לא קידם די הצורך אמצעים ל**ביצוע פיקוח אפקטיבי** על תשלום דמי הנסיעה במטרונית

שיעור הנוסעים שלא תיקפו את הנסיעה לפני עלייתם למטרונית, ובהם נוסעים שלא שילמו עבור הנסיעה

2017	2016
42.6%	46.4%

הבדיקה העלתה שרק בתחילת שנת 2017 פנתה הרשות הארצית לתח"צ ליועץ המשפטי של משרד התחבורה כדי להסדיר בחקיקה הקניית סמכויות פיקוח אפקטיביות לפקחי הזכיין. רק במרץ 2018 פורסמה הצעת תזכיר חוק בעניין סמכויות פיקוח בתח"צ (להלן - תזכיר חוק) להערות הציבור[34], ובסוף נובמבר 2018 קיימה הכנסת דיון ראשון בנושא הצעת החוק.

משרד מבקר המדינה מעיר אפוא למשרד התחבורה כי מאז חתימת הסכם ההפעלה עם הזכיין בשנת 2010 הוא לא קידם די הצורך אמצעים לביצוע פיקוח אפקטיבי על תשלום דמי הנסיעה במטרונית, ודרש מהזכיין לבצע אכיפה מבלי שהיו בידיו הסמכויות הנחוצות לכך.

בסוף יוני 2017 פנה מנהל אגף הפיקוח ברשות הארצית לתח"צ במשרד התחבורה למנהל אגף תקציבי סובסידיות ופיתוח באגף כלכלה לתח"צ שבמשרד התחבורה וציין כי פקחי המטרונית נתקלים בנוסעים שלא שילמו את דמי הנסיעה ומסרבים להזדהות לפניהם. כיוון שלפקחים אין סמכויות לעיכוב נוסעים אלה, הוא ביקש תקציב עבור העסקה יומית של ארבעה שוטרים בשכר שיצטרפו לפקחי המטרונית לצורך סיוע בפעולות אכיפה.

מבירור שעשה משרד מבקר המדינה עם מנהל אגף הפיקוח עלה כי שוטרים בשכר אכן היו אמורים להצטרף לפקחי המטרונית בשל ונדליזם וזריקת אבנים על המטרונית, ולצורך סיוע בפעולות אכיפה. ואולם לאחר שמשרד התחבורה אישר את התקציב הודיעה המשטרה למשרד התחבורה כי היועץ המשפטי שלה אינו מאשר את הצטרפותם של שוטרים בשכר, ולכן לא צורפו שוטרים לפקחי המטרונית.

משטרת ישראל ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2018 כי מדור אבטחת גופים ציבוריים בחטיבת האבטחה במשטרת ישראל מנחה

> מאז חתימת ההסכם להפעלת המטרונית עם הזכיין בשנת 2010 משרד התחבורה לא קידם די הצורך אמצעים לביצוע פיקוח אפקטיבי על תשלום דמי הנסיעה, ודרש מהזכיין לבצע אכיפה בלי שהיו בידיו הסמכויות הנחוצות לשם כך

34 הצעת חוק לתיקון פקודת התעבורה (מס' 122) (פיקוח על תשלום דמי נסיעה) (2018).

בסוגיית אבטחה פיזית וחמושה רק את הגופים המנויים בחוק הסדרת הביטחון[35]. משטרת ישראל אינה אחראית לתת הנחיות בנושא התחבורה הציבורית במטרופולין, ולכן אין המשטרה מוסמכת לקדם מתן סמכויות ולבחון דרכי הסדרה זמניות בנושא סמכויות הפקחים במטרונית.

הזכיין ציין בתשובתו כי הוא פנה למשרד התחבורה בבקשה שיאפשר לנציגיה לבצע פיקוח ואכיפה אפקטיביים ובכלל זה ביקש ממנו לתקן את פקודת התעבורה [נוסח חדש] וכן פנה למשרד התחבורה לאשר לו להיעזר בשוטרים בשכר.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה כי עליו להמשיך לפעול לקידום הסדרת אמצעים לפיקוח אפקטיבי לפקחי המטרונית, וכי בינתיים עליו לבחון דרכי הסדרה זמניות להגברת הפיקוח והאכיפה במטרונית.

דרישות הזכיין לקבלת פיצוי ממשרד התחבורה

בספטמבר 2014 הגיש הזכיין למשרד התחבורה דרישה לפיצוי כספי בשל נזקים שמקורם בעיכוב בלוח הזמנים להקמת תשתיות להפעלת המטרונית ובמסירה חלקית ולקויה; בשל תוספות ושינויים שנדרשו על ידי משרד התחבורה ובוצעו על ידי הזכיין כגון שינוי במערכות הכרטוס, תוספת אמצעים לרציפים; בשל נזקים הקשורים לתפעול השוטף, כגון התחשבנות מול מפעילים אחרים, חוזים מול משרד הביטחון המשטרה ושב"ס; וכן בשל ונדליזם.

בתחילת שנת 2017 הוחלט להעביר את הנושא לדיון בוועדת מכרזים בין-משרדית בהשתתפות נציגים ממשרד התחבורה ומאגף התקציבים והחשב הכללי שבמשרד האוצר. מנהל הרשות הארצית לתח"צ דאז מונה ליו"ר הוועדה. הזכיין הכין מצגת בנושא הדרישות שיועלו לפני הוועדה.

ועדת המכרזים הבין-משרדית התכנסה במאי 2017, ודרישות הזכיין הועלו לפניה; הפיצוי הנדרש הסתכם בכ-200 מיליון ש"ח. חברי הוועדה היו תמימי דעים כי "המערכת ההסכמית ומנגנוני ההתחשבנות שנקבעו בה לא נותנים מענה למצב שנוצר...". בישיבה הוחלט להקים צוות בדיקה מקצועי שיבחן את החלופות העומדות לפני משרד התחבורה ויציג את מסקנותיו לחברי הוועדה בתוך חודש ימים. עוד הוחלט כי עד שיוגשו ממצאי צוות הבדיקה לא יופעל מנגנון ההתחשבנות בגין אי-עמידה ביעדי הגבייה.

בישיבה שהתקיימה בסוף אוקטובר 2017 הוצג לפני ועדת המכרזים הבין-משרדית מסמך מסכם של צוות הבדיקה. במסמך הועלה כי תביעות הזכיין בגין תקופת ההקמה ונזקים נוספים הסתכמו ב-86 מיליון ש"ח, והתביעות בנושא הפעלה שוטפת של המטרונית לעשר שנים הסתכמו ב-146 מיליון ש"ח. מול דרישות הזכיין הוצגה הערכה של הצוות המקצועי לעניין סכום הפיצוי לזכיין. בישיבה הוחלט להקים צוות לניהול משא ומתן עם הזכיין, שיכלול נציג של אגף

35 החוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים (1998).

כלכלה במשרד התחבורה, נציג של החשב הכללי במשרד האוצר ונציג של הרשות הארצית לתח"צ.

בסוף שנת 2017 התכנס הצוות לניהול המו"מ כמה פעמים. בדוח סטטוס שהכין מנהל אגף תח"צ עבור מנהל הרשות בדצמבר 2017 ציין מנהל אגף תח"צ כי המחלוקת בין המדינה לבין הזכיין טרם הסתיימה.

במועד סיום הביקורת, יותר משלוש שנים לאחר הגשת דרישות הזכיין, טרם הושגה הכרעה בנושא. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה כי עליו לבחון ביסודיות את דרישות הזכיין ולהפיק את הלקחים הנדרשים כדי שאותן הבעיות לא יישנו בעת הפעלת הקווים העתידיים של המטרונית, וגם לא בעת שיופעלו הקווים הנוספים המתוכננים לקום במדינת ישראל, למשל הקווים הנוספים של הרכבת הקלה בירושלים ושל הרכבת הקלה בתל אביב.

התמשכות ההתחשבנות עם הזכיין עבור השנים 2015 ו-2016 מעידה כי אין מנגנוני התחשבנות פשוטים ונוחים שיאפשרו להתמודד עם בעיות שונות המתעוררות במהלך חיי הפרויקט

התחשבנות שנתית עם הזכיין

ב"דוח סטטוס מטרונית" של הרשות הארצית לתח"צ שהוצא בסוף ינואר 2018 עבור דצמבר 2017 צוין כי התחשבנות סופית לשנת 2015 מול הזכיין נמצאת לקראת סיום, וכי ההתחשבנות הסופית לשנת 2016 לא הסתיימה. הסיבות שגרמו לעיכוב בסיכום ההתחשבנות הסופית לשנת 2015 היו סוגיות טכניות, כגון אי-חלוקת פדיון מהמסלקה ומחסור בחלק מנתוני הזכיין. בתחילת שנת 2018 התקיימה פגישה נוספת לבירור מחלוקות ההתחשבנות בגין פיתוחי טכנולוגיות וציוד, ובמועד סיום הביקורת המחלוקות טרם יושבו.

התמשכות ההתחשבנות עם הזכיין עבור שנת 2015 ושנת 2016, יותר משנתיים לאחר גמר ההפעלה לאותה שנה, מעידה כי האופן שבו נוסחו בהסכם סעיפי ההתחשבנות בין המדינה לזכיין לא היה ברור די הצורך, וכי אין בהם מנגנוני התחשבנות פשוטים ונוחים שיאפשרו להתמודד עם בעיות שונות המתעוררות במהלך חיי הפרויקט.

בהסכם עם הזכיין נכלל פרק בנושא יישוב סכסוכים, ובו נקבע כי כל המחלוקות שיתעוררו בין הצדדים בנוגע לחוזה יתבררו בהתאם לחוק הבוררות, התשכ"ח-1968, לפני הרכב של שלושה בוררים. כל צד ימנה בורר מטעמו, ושני הבוררים ימנו את הבורר השלישי שיוסכם על ידיהם.

במועד סיום הביקורת טרם הסתיים הליך ההתחשבנות עם הזכיין עבור השנים 2015-2016, וגם דרישות הזכיין משנת 2014 ממשרד התחבורה טרם הוסדרו. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה ולזכיין שעליהם לנקוט אמצעים העומדים לרשותם כדי להסדיר בהקדם האפשרי את ההתחשבנויות ואת הדרישות הכספיות שביניהם.

משרד התחבורה ציין בתשובתו השנייה כי בימים אלו מתגבש הסדר מול הזכיין ובמסגרתו יינתן פיצוי מסוים בגין תקופת ההקמה.

בקרה תפעולית של משרד התחבורה

משרד התחבורה מעסיק חברת בקרה חיצונית אשר בודקת אם כל מפעילי התח"צ עומדים ברמת השירות שנקבעה עבורם. חברת הבקרה מבצעת בקרה תפעולית על רמת השירות, כגון היבטים של עמידה בלוחות הזמנים, ניקיון, היחס לנוסע, צורת הנהיגה. סעיפי הבקרה התפעולית חלים באופן אחיד על הזכיין ועל כל יתר חברות האוטובוסים. כמו כן נבדקים מידת העמידה של הזכיין בחובות המוטלות עליו מכוח הסכם ההפעלה בינו ובין משרד התחבורה. בהסכם ההפעלה עם הזכיין נקבע מדד לשקלול כל סוג של חריגה, וכן נקבע כי בגין חריגה הגדולה מ-2% יוטל עליו קנס.

בחציון הראשון של שנת 2016 ביצעה חברת הבקרה 570 בקרות לאורך מסלול המטרונית. בחציון השני של שנת 2016 נדגמו 575 נסיעות. בחציון הראשון של שנת 2017 ביצעה חברת הבקרה 566 בקרות לאורך מסלול המטרונית.

תוצאות הבקרה בשלושת החציונים מעידות כי פעילותו של הזכיין תקינה ברבים מתחומי הבקרה, ובהם תחומים אלה: העמידה בלוח הזמנים המתוכנן, המצב של תחנת המוצא, בדיקת האוטובוסים בתחנה, ובמרבית התחומים הנוגעים לאחריות הנהג. אולם בחציון הראשון של שנת 2017 הורע מצב הניקיון של האוטובוס (סעיף הנוגע לאחריות הנהג), לעומת שני החציונים של שנת 2016. התחום שבמהלך כל תקופות הבדיקה נרשם בו מספר הליקויים הגדול ביותר הוא תחום "הבקרה באוטובוסים": שיעור הליקויים בנושא הנגישות באוטובוס לאנשים עם מוגבלות גדל מ-13.4% בחציון השני של שנת 2016 ל-17.8% בחציון הראשון של שנת 2017, ובסעיף הכללי "ממצא אחר" חל גידול משיעור של 0.4% בחציון הראשון של שנת 2016 ל-3.2% בחציון הראשון של שנת 2017.

בתשובת הזכיין צוין כי הצגת נתונים כהרעה בהתייחס ל"נגישות" (לאנשים עם מוגבלות) קשורה לכריזה באוטובוסים, אשר נבעה מבעיה טכנולוגית, אולם בעקבות ביצוע שינוי גרסה בתוכנה, המערכת עובדת כיום באופן משופר ועקבי, ואף כי אינה חפה מתקלות הן מטופלות באופן שוטף.

הנושאים ומדדי הבדיקה שקבע משרד התחבורה לצורך בקרה על איכות השירות זהים עבור כלל מפעילי התח"צ במדינה, והם מתאימים בעיקר למפעילי אוטובוסים רגילים. המטרונית, לעומת זאת, מופעלת במתכונת שונה מזו של יתר

האוטובוסים מאחר שמדובר במערכת BRT שכל תשתית ההפעלה שלה שונה מזו של אוטובוסים רגילים. לפיכך רבים מהסעיפים שבודקת חברת הבקרה אינם רלוונטיים למטרונית. למשל, המטרונית נוסעת במסלול ייחודי ובלעדי רק לה ולכן אין לה הפרעות במסלול הנסיעה; העלייה מתבצעת מכל דלתות והתיקוף מתבצע על הרציף, ולפיכך העיכוב בתחנה מזערי; הנהג אינו עסוק במכירת כרטיסים לנוסעים וגם לא בעזרה בתיקוף; העצירה בתחנה מתבצעת בצמוד לרציף שנבנה בהתאמה למטרונית ואין הפרעה של כלי רכב אחרים; בחלק מהרמזורים ניתנת העדפה למטרונית, ולפיכך הסיכוי למעבר ברמזור אדום קטן מאוד לעומת האוטובוסים האחרים.

נוכח ההבדלים היסודיים שבין הפעלת המטרונית לבין אשכולות אוטובוסים אחרים, לא ראוי לבחון את רמת השירות במטרונית לפי סעיפים ומדדים המותאמים לאוטובוסים רגילים, והבחינה במתכונת הקיימת אינה משקפת את רמת השירות של המטרונית. על משרד התחבורה לשקול להחיל על הזכיין סעיפי בקרה המותאמים לפעילות המיוחדת של המטרונית.

נוכח ההבדלים היסודיים שבין הפעלת המטרונית לבין הפעלת אוטובוסים, לא ראוי לבחון את רמת השירות במטרונית לפי סעיפים ומדדים המותאמים לאוטובוסים, לכן הבחינה במתכונת הקיימת אינה משקפת נכונה את רמת השירות של המטרונית

ההסכם להקמה, לתחזוקה ולתפעול של תשתיות המטרונית

בדצמבר 2011 נחתם הסכם בין עיריית חיפה, משרד התחבורה וחברת יפה נוף "להקמה, ותפעול פרויקט המטרונית ומרכז הבקרה במטרופולין חיפה" (להלן – הסכם ההקמה והבקרה).

1. בהסכם ההקמה והבקרה נקבע כי הוא לא יהיה מוגבל בזמן, אולם הממשלה תהיה רשאית להודיע בכתב לחברת יפה נוף ולעירייה על הפסקת ההסכם עימן 90 יום מראש.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה כי לנוכח העובדה כי ההסכם אינו מוגבל בזמן ולנוכח האפשרות להפסיקו בהתראה של שלושה חודשים נוצר חוסר ודאות מבחינתה של חברת יפה נוף בכל הנוגע לתקציבים המתוכננים לעתיד, מה גם שפרויקט המטרונית הוא נתח נכבד מפעילותה. חוסר הוודאות אינו מאפשר לה לתכנן את פעילותה לטווח הארוך.

2. **הקמת "מינהלת ייעודית" לניהול הסכם המטרונית**: בהסכם ההקמה והבקרה התחייבה חברת יפה נוף להקים ולהפעיל, בהנחיית משרד התחבורה ועל פי דין, "מינהלת ייעודית" לניהול הסכם ההפעלה של קווי המטרונית ולקיום מחויבויותיה הנוספות.

הבדיקה העלתה כי במועד סיום הביקורת, יותר משש שנים לאחר חתימת הסכם ההקמה והבקרה, משרד התחבורה עדיין לא דאג להקמת "מינהלת ייעודית" שבין היתר תנהל את הסכם ההפעלה של המטרונית עם הזכיין.

אי-הקמת המינהלה הייעודית על ידי משרד התחבורה מביאה לכך שחברת יפה נוף היא שמבצעת את ניהול הסכם ההפעלה של קווי המטרונית ואת הבקרה על הפעלת המטרונית, ובכך נמנעת הפרדת הסמכויות הנדרשת בין התכנון והביצוע לבין הבקרה על ההפעלה

3. להלן יפורטו הנושאים התשתיתיים שלפי ההסכם להקמה ובקרה היו באחריותה של חברת יפה נוף: סלילת מסלולי המטרונית; הקמה, הפעלה ותחזוקה של ארבעה מסופי תחבורה (בת גלים, צפון הקריות, קריית אתא, והתחנה המרכזית לב המפרץ); תכנון הקמת מרכז הבקרה המטרופוליני ופיקוח על הקמתו; תכנון, פיתוח וקידום של מערכת למתן העדפה למטרונית בצמתים מרומזרים בשיתוף העירייה ומשרד התחבורה; תכנון, ביצוע ותחזוקה של התשתיות למטרונית; אחריות להסכם ההפעלה.

חברת יפה נוף אחראית אפוא לתכנונן של התשתיות, וכן להקמתן, ולתחזוקתן. כמו כן, היא אחראית להפעלת פרויקט המטרונית ולבקרה על הזכיין. חלק מן הכשלים בפעילות המטרונית נגרמים בשל טעויות שנפלו בהחלטות קודמות של חברת יפה נוף, הנוגעות לתכנון, לביצוע או לתחזוקה, למשל: (א) אי-הסדרת מתן ההעדפה למטרונית בצמתים מרומזרים פוגע בעמידה בלוח הזמנים המתוכנן של המטרונית. נושא זה נמצא באחריותה של חברת יפה נוף, והיא שאמורה לבצע את הבקרה עליו; (ב) כמה תחנות שנבנו בהתאם לתכנון המקורי אינן ישרות לגמרי ויש בהן עיקום מסוים המקשה על המטרוניות להתקרב כנדרש לתחנה; (ג) בעיות שחלות בתחזוקת התשתיות של המטרונית, נושא שנמצא באחריותה של חברת יפה נוף, עלולות לגרום לבעיות בתפעול המטרונית.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה ולחברת יפה נוף כי אי-הקמת המינהלת הייעודית מביאה לכך שחברת יפה נוף היא שמבצעת את ניהול הסכם ההפעלה של קווי המטרונית ואת הבקרה על הפעלת המטרונית, ובכך נמנעת הפרדת הסמכויות הנדרשת בין התכנון והביצוע לבין הבקרה על ההפעלה. על משרד התחבורה לשקול שינוי במודל הבקרה, באופן שתיווצר הפרדת סמכויות בין הגורם האחראי לתכנון, לביצוע ולתחזוקה של תשתיות המטרונית לבין הגורם האחראי לבקרה על ההפעלה שמבצע זכיין המטרונית.

4. בהסכם להקמה ובקרה נקבע כי מועד הפעלת המטרונית יחול בנובמבר 2012, ומועד סיום הקמת כל התשתיות יהיה יוני 2013. בפועל תחילת ההפעלה של שלושת קווי המטרונית נדחתה לאוגוסט 2013 בשל עיכובים בבניית כל התשתיות המתוכננות וחתימת ההסכמים החיוניים להפעלת המטרונית.

מדוח של חברת יפה נוף מאוקטובר 2013, כשלושה חודשים אחרי השקת שירות המטרונית, עולה כי בחלק מהתחנות עדיין לא הסתיימו עבודות פיתוח התשתית ולא סולקו חומרי הבנייה והסלילה; כי תחנת הקצה יוספטל

בקריית אתא עדיין לא הוקמה; כי פרויקטי תשתית ברשויות לא הסתיימו; כי יש בעיות רבות בתחום התחזוקה; כי לא נחתמו הסכמים להסדרת נושא חלוקת האחריות בין משרד התחבורה לרשויות המקומיות הרלוונטיות, וכן לא נחתם הסכם תחזוקת תשתיות.

הבדיקה העלתה אפוא כי חברת יפה נוף ומשרד התחבורה לא השלימו את הפרויקט במועדים שנקבעו, וכי הם החלו בהפעלה חלקית של המטרונית בלי שהפעילו באופן מלא כקווי האוטובוס המהיר (BRT) כמתוכנן.

5. מסלולו של קו מס' 2 של המטרונית תוכנן לעבור דרך ציר העמקים ביאליק בקריית אתא. במסלול המתוכנן עמד בית פרטי שהיה צריך לפנותו לשם ביצוע עבודות הסלילה של קטע המת"צ המתוכנן. העבודות להקמת מסלול המת"צ החלו עוד לפני שנמצא פתרון לסוגיית הריסת הבית. כבר בדוח משנת 2013[36] צוין כי העבודות בציר העמקים ביאליק בקריית אתא צפויות להסתיים רק בשנת 2015, כשנתיים לאחר המועד שנקבע בחוזה לסיום עבודות התשתית. חברת יפה נוף הכשירה מסלול זמני חלופי לקטע הכביש המדובר, באורך כ-4 ק"מ, העוקף את המסלול המתוכנן.

רק בשנת 2017, כשבע שנים לאחר תחילת הפרויקט, התקבל הסדר פינוי בתוואי הדרך המתוכנן למת"צ, וחברת יפה נוף החלה בבניית תוואי ההעדפה המתוכנן בציר העמקים ביאליק בקריית אתא. הקמתו הסתיימה רק במחצית השנייה של שנת 2018 יותר מארבע שנים לאחר השקת שירות המטרונית. משרד מבקר המדינה מעיר לחברת יפה נוף כי עליה לבחון מדוע הושלם הקמת תוואי המטרונית זמן רב לאחר מועד השקת השירות, וזאת לצורך הפקת לקחים ולמניעת הישנות ליקויים אלו.

הקמת מרכז בקרה מטרופוליני

לפי הסכם ההקמה והבקרה, חברת יפה נוף התחייבה לתכנן ולהקים את מרכז הבקרה המטרופוליני , על פי התוכנית שצורפה להסכם. בלוח הזמנים של פרויקט המטרונית אשר צורף להסכם צוין כי לא נקבע מועד להקמת מרכז הבקרה המטרופוליני, וזאת עקב עיכוב בהקצאת תקציב לנושא, אי-קביעת מקום להקמתו ועיכוב בחתימת הסכם. רק בסוף שנת 2015 אישר משרד התחבורה את הקמתו של מרכז הבקרה המטרופוליני בתחנה "מרכזית המפרץ"[37].

36 ראו הערה 28.

37 מרכז תחבורה ציבורית חדש "בלב המפרץ" בחיפה, שכולל תחנת רכבת, תחנות אוטובוס ותחנות לקווי BRT לחיפה ולצפון המדינה.

לאחר שנמסרה לחברת יפה נוף הודעה ולפיה נמצא מקום להקמת מרכז הבקרה המטרופוליני, החליטה חברת יפה נוף להגדיל את היקפה של התקשרות קיימת עם משרד ייעוץ למתן שירותי אבטחת איכות בפרויקט תחבורה במרכזית המפרץ. הדבר הצריך הוספת מהנדסי אבטחת איכות בתחום הנדסי של תקשורת, אלקטרוניקה ואלקטרו-מכניקה - נושאים שלא היו בתחום ההתקשרות המקורית עם חברת הייעוץ. ההגדלה שאושרה הייתה על סך 351,000 ש"ח, בשיעור של 47% מהחוזה המקורי.

הביקורת העלתה כי מאחר שהודעת משרד התחבורה בדבר הקמת מרכז הבקרה המטרופוליני בתחנת "מרכזית המפרץ" נמסרה רק בשלב התכנון המפורט, תכולת העבודה הנדרשת נוספה לחוזה הייעוץ למתן שירותי אבטחת איכות בשלב מאוחר ועקב כך הוגדל סכום ההתקשרות המקורית בכ-50%.

ארגון מחדש של התחבורה באוטובוסים

שירות האוטובוסים חיוני להקמת מערך תח"צ שלם "מדלת לדלת". בין היתר הם משמשים כקווי מזינים מהשכונות לקווים עורקיים או קווי BRT. פיתוח קווי ה-BRT דורש שינויים ברשת קווי האוטובוס במטרופולין ובאופן התפעול שלהם. כמו כן, נדרשת קרבה גיאוגרפית רבה ככל האפשר בין תחנות ה-BRT לתחנות האוטובוס, ותאום ביניהם בלוחות הזמנים והתדירויות.

בד בבד עם תכנון הפעלתם של שלושת קווי המטרונית הכינה חברת יפה נוף תוכנית לארגון מחדש ולהתאמה של התח"צ באזור חיפה והקריות. בהסכם ההפעלה עם הזכיין מספטמבר 2011 נקבעה רשת קווי אוטובוסים באזור הקריות, שבין היתר יזינו את קווי המטרונית. נקבע כי הרשת המקומית תספק שירות בתוך קריית ים, קריית מוצקין, קריית חיים, קריית אתא, קריית ביאליק וביניהן; רשת הקווים המתוכננת כללה כעשרה קווים באורך של כ-120 ק"מ. הקווים תוכננו לפעול בתדירות של כל 15 - 20 דקות, במשך רוב שעות הפעילות הסדירה של התח"צ באזור חיפה. כמו כן, תוכננו שינויים ברשת הקווים הפנים-עירונית, כדי לייעל את תנועת האוטובוסים העירונית, ובייחוד כדי לאפשר את שילובה של המטרונית במערכת העירונית.

בדצמבר 2011 נערכה ישיבה בהשתתפות משרד התחבורה, חברת אגד וחברת יפה נוף. בישיבה סוכם כי יבוצעו השינויים העיקריים האלה: יבוטלו כמה קווים בקריות ובחיפה; יתווספו כמה קווים שיזינו את המטרונית; תתוגבר תדירות הקווים בטירת הכרמל ובנשר; יוסטו קווים שנסעו על ציר המטרונית באופן שהם לא ייסעו על תשתית המטרונית. חברת יפה נוף הדגישה בישיבה כי במסגרת הפעלת המטרונית ייפגע הקשר בין הקריות לבין אזורי נווה שאנן והכרמל בחיפה עבור חלק מהנוסעים (שכן הם ייאלצו לבצע שני מעברים מהמוצא ליעד).

בפועל, בד בבד עם הפעלת פרויקט המטרונית בוצעו שינויים בקווי האוטובוסים במטרופולין. השינויים בוצעו בארבע פעימות כדי להקל על ציבור המשתמשים: שתי פעימות לפני הפעלת המטרונית, במאי ובתחילת אוגוסט 2013; פעימה שלישית באמצע אוגוסט 2013, עם הפעלת המטרונית; והפעימה הרביעית - שהיא למעשה פעימת תיקונים לפעימות הקודמות - בוצעה באפריל 2014.

התאמת התח"צ לטופוגרפיה ולצורכי התושבים

רוב אוכלוסיית חיפה שוכנת על רכס הכרמל ומורדותיו, ולרבים מרחובותיה שיפועים תלולים המקשים את ההליכה; יש שיפועים שאורכם עשרות מטרים ואחוזי השיפועים מגיעים עד ל-56%. בין הרחובות הבנויים על מורדות הכרמל הוקמו שבילי מדרגות רבים המקשרים בין הרחובות. רבים מהנוסעים נאלצים לטפס על גרמי מדרגות תלולים של עשרות ואף מאות מדרגות כדי להגיע מהבית לתחנת האוטובוס או להפך.

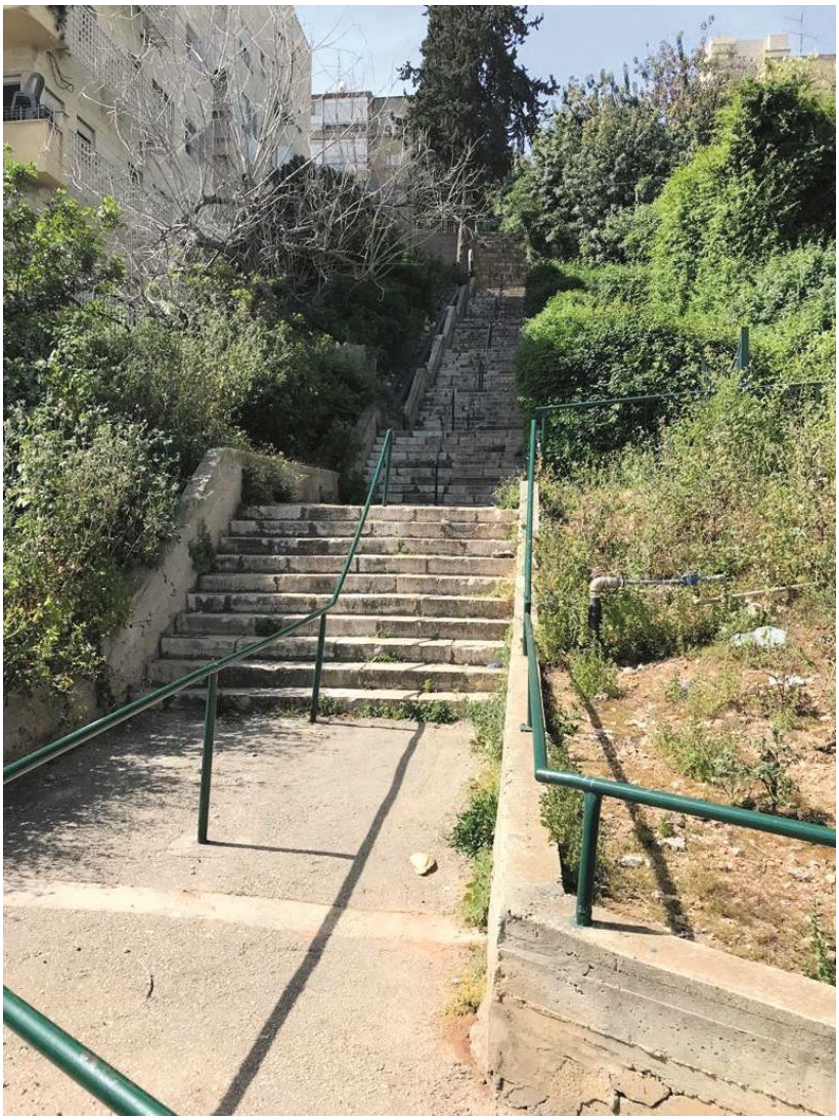
שירות תח"צ איכותי מתבסס, בין היתר, על צפיפות גבוהה של שימושי קרקע - באופן שתחנת האוטובוס תהיה במרחק הליכה עבור כמה שיותר נוסעים (המרחק מביתם של 80% מהנוסעים לתחנות האוטובוס הוא ממרחק של עד 400 מטר בקירוב); על תשתית תומכת של הליכה ברגל; על רשת דרכים שמאפשרת מעבר אוטובוס בקו ישר, בלי שהנוסע שכבר עלה לאוטובוס ייאלץ לסטות מהמסלול הישיר אל היעד הסופי שלו.

אחת הדוגמאות לבעיות התח"צ בחיפה היא השכונות השוכנות במזרח העיר, שבהן התח"צ איננה מותאמת למצב הטופוגרפיה וקווי האוטובוסים אינם מותאמים לצרכים של תושביהן. בשנת 2017 הוציאו פעילי השכונות במזרח חיפה, בשיתוף העירייה ומשרד העבודה והרווחה, דוח שעוסק במצב התח"צ בשכונות וכולל המלצות לשיפור (להלן - דוח פעילי השכונות)[38].

בתמונה שלהלן מוצג גרם מדרגות בשכונת נווה פז (ובו יותר מ-200 מדרגות).

38 "דוח תחבורה ציבורית שכונות מזרח חיפה - בחינת מצב קיים והמלצות לשיפור" לשנים 2016 - 2017.

תמונה 1: **מדרגות בשכונת נווה פז**



מקור: צילום עובדי משרד מבקר המדינה

בדוח העלו פעילי השכונות כמה טענות: ריבוי מדרגות - הפרשי גובה בין השכונות. לדוגמה, בין שכונת נווה פז למתנ"ס ברחוב משאש יש 250 מדרגות. היעדר תח"צ ברחוב יגור - עקב הפרשי גובה בין רחוב יגור לרחוב החשמל נדרש כיסוי תחבורתי; לא בוצעה התאמה למוקדים שלטוניים חדשים כגון קריית הממשלה ולמוקדים מסחריים חדשים לגרנד קניון ונווה שאנן; יש לשפר את

השירות של קווי האוטובוס הקיימים הנוסעים בין השכונות ולייעלם ע"י הוספת שירות הסעה של מיניבוסים); יש להתאים את השירות לשעות הפעילות; לא מתקיים הליך של שיתוף הציבור בנושא תכנון התחבורה. הבעיות שהועלו בדוח פעילי השכונות רלוונטיות גם לשכונות אחרות בעיר, והן מאפיינות במידה רבה את בעיות התחבורה בחיפה.

משרד מבקר המדינה מעיר אפוא לעירייה ולמשרד התחבורה כי אין התאמה מספקת בין התח"צ לבין התשתית הטופוגרפית המיוחדת של העיר, וכי שירות התח"צ אינו מביא בחשבון את השיפועים התלולים, את הצורך לעלות במדרגות רבות, ואת העובדה שחלק מהנוסעים הם אנשים עם מוגבלות, אנשים מבוגרים והורים עם ילדים קטנים הנדרשים להתנייד עם עגלות ולכן הם מתקשים להגיע לתחנות התח"צ במקומות אלה.

בשכונות בעלות מעמד סוציו-אקונומי נמוך, כמו השכונות במזרח חיפה[39] שבהן שיעור התושבים בעלי כלי רכב פרטי קטן יחסית ולעיתים ידם אינה משגת לממן שירותי מוניות, הקושי להגיע לתחנות התח"צ ולהשתמש באמצעי התח"צ הוא בעיה חמורה ביותר. בהיעדר פתרון תחבורתי המותאם לצורכיהם נבצר מהתושבים האלה להגיע למוקדי מתן שירותים חיוניים כגון שירותי בריאות, לצאת לקניות יומיומיות, ולהגיע למועדונים חברתיים וכיוצא באלה.

על משרד התחבורה, העירייה וחברת יפה נוף לפעול בהקדם וביעילות לשיפור התח"צ הקיימת בחיפה, ובפרט בשכונות בעלות מעמד סוציו-אקונומי נמוך. עליהם לעשות זאת בהתאם לבחינה כוללת של הבעיות ושל העמידה בתקני התכנון, תוך התחשבות בתלונות הציבור וקיום דו-שיח עימו.

בשכונות בעלות מעמד סוציו-אקונומי נמוך, שבהן שיעור התושבים בעלי כלי רכב פרטי קטן יחסית ולעיתים ידם אינה משגת לממן שירותי מוניות, הקושי להגיע לתחנות התח"צ ולהשתמש באמצעי התח"צ הוא בעיה חמורה ביותר

חברת יפה נוף ציינה בתשובתה השנייה כי במסגרת תכנון קווי מטרונית חדשים כדוגמת נווה שאנן מקודם תכנון מדרגות נעות באזורים עם שיפועים. כמו כן, במסגרת עדכון התוכנית האסטרטגית, מתקיימים דיונים מעמיקים על הקמת מדרגות נעות בחלקים שונים בעיר חיפה לשיפור הנגישות ולקיצור מרחקים בין תחנות ומרחקי הליכה.

ועדת תח"צ

בפגישה שהתקיימה בשנת 2013 בין נציגים מהעירייה, ממשרד התחבורה, מחברת יפה נוף, מהזכיין ומחברת אגד, הוחלט להקים ועדת תח"צ בראשות מנהל אגף תכנון דרכים בעירייה. הוועדה, שנקבע כי תכלול גם את נציג פניות הציבור בעירייה, מונתה לטפל בהיבטים תחבורתיים שונים בעיר ובמטרופולין.

39 שכונת נווה פז, תל עמל, נווה יוסף, חליסה ורחוב קיבוץ גלויות.

בישיבת ועדת התח"צ בינואר 2015 העלתה העירייה טענה חוזרת ולפיה "לא יעלה על הדעת שיבוצעו שינויים בתחבורה הציבורית מבלי שהעירייה מיודעת על כך, ומבלי שניתנה לעירייה האפשרות לבחון ולהביע את עמדתה". אומנם צוין כי טענה זו כבר הועלתה בעבר, אך באותה ישיבה היא הועלתה במלוא חריפותה בעקבות שינויים שבוצעו, שכללו ביטול של חלק ממסלול הנסיעה, בלא שהדבר הובא לידיעת התושבים. לעירייה נודע על השינוי רק בעקבות פרסום עצומה בעיתון מקומי.

עם מינוי מנהל תחום תח"צ מחוז חיפה חדש[40] (להלן-ממונה תח"צ מחוזי), הוא פנה בנובמבר 2017 למנהלת אגף תכנון תח"צ בחברת יפה נוף, למנהל תנועה צפון באגד ולרשות הארצית לתח"צ בבקשה לעשות כמה שינויים בפעילותה של ועדת התח"צ. על פי הצעתו, בישיבה הבאה של הוועדה וכדי לייעל את עבודתה ישתתף נציג אחד בלבד מכל גוף (עירייה, זכיין, אגד, חברת יפה נוף ומשרד התחבורה); סדר היום של הוועדה יישלח לחברי הוועדה לפחות שבוע לפני ההתכנסות; כל גוף ילמד את הנושאים וידון בהם, ינתח את השפעותיהם הצפויות ויגבש המלצות משלו לנושאים המועלים בישיבות הוועדה, והנציג שישתתף בישיבות יהיה מוכן להציג את עמדת הגוף שהוא מייצג ולקבל את ההערות של הגופים האחרים; יתקבלו רק החלטות הנוגעות לנושאים העומדים על סדר היום; על עבודת הוועדה להיות יעילה ואפקטיבית.

הבדיקה העלתה שוועדת התח"צ פעלה בשנים 2013 עד 2017 ללא נהלים הקובעים בין היתר את סדרי עבודתה, לא נקבעו קריטריונים הקובעים אילו פניות יובאו לפני הוועדה, מה יהיו הנושאים שיידונו בישיבותיה, מאיזה מקור יילקחו הנושאים, ומי יעלה את הנושאים שעל סדר היום. כיוון שלא נקבעו באופן מפורש סמכויות ועדת התח"צ, לא הובהר גם מה סמכותו של ממונה תח"צ מחוזי, והאם מתפקידו לקבוע סדרים משלו בדבר הנציגים שישתתפו בוועדה ודרכי עבודתה.

טיפול ועדת התח"צ בבקשות לשינויים

להלן דוגמאות לדרכי טיפולה של ועדת תח"צ בבקשות לשינויים בתח"צ בחיפה:

1. **רחוב רטנר:** בישיבת הוועדה בדצמבר 1015 הועלתה בקשה כי קו 9 ימשיך לתחנת קצה ברחוב רטנר בנווה שאנן. הוועדה החליטה שלא לקבל את הבקשה, כיוון שהמסלול המוצע מאריך את הנסיעה, מחייב תוספת תשומות ואין קשר בין השכונות. עוד הוחלט כי חברת "אגד" תגיש הצעה חלופית. במרץ 2016 החליטה הוועדה לקיים פגישה בשטח עם נציגה מהשכונה, כדי לבדוק אם מדובר בצורך שכונתי.

40 ממונה תח"צ מחוז חיפה שייך לאגף תח"צ שבמשרד התחבורה

בישיבת הוועדה באוקטובר 2016 סוכם כי תתקיים פגישה עם מתכנן התח"צ ברחוב רטנר, בהשתתפות נציגות העירייה. בישיבת הוועדה מנובמבר 2016 אושרו תוספות תשומות והוחלט להעביר את קו 38 לרחוב רטנר, הביצוע אמור היה להתחיל עד אפריל 2017. בישיבה במרץ 2017 עודכנו המשתתפים כי התחנות ממתינות לאישור המפקח על התעבורה, וכי יש לקדם את האישור לקראת מועד הרישוי הקרוב של אגד ביוני 2017. בישיבה באוקטובר 2017 צוין כי ניתן אישור לתחנות ואישור לתוספת תשומות וסוכם כי תיושם הצבת התחנות.

הבדיקה העלתה אפוא כי הבקשה להוספת קו אוטובוס ברחוב רטנר עלתה כבר בסוף שנת 2015, וכי בסוף שנת 2016 הוחלט לבצע את העברת הקו ברחוב. אולם במועד סיום הביקורת, כשנתיים וחצי לאחר הפניה לוועדת התח"צ, קו 38 עדיין אינו עובר ברחוב רטנר בחיפה.

2. **הפעלת קו אוטובוס לחוף הים:** בישיבת ועדת התח"צ בינואר 2014 הועלה כי לא מופעל קו תח"צ הנוסע לכל חופי הים המוכרזים. ביוני 2014 הועלתה בקשה להחזרת קווים בשבת ממרכז הכרמל לים. בנובמבר 2016 הועלתה הצעה להארכת קו 43 לתחנת קווי הלילה בחוף הים. ההצעה אושרה במישור העקרוני, ובמרץ 2017 הוחלט כי יש להקים מבנה מנוחה לנהגים בתחנת חוף דדו, כתנאי להפעלת תח"צ לחוף הים.

הבדיקה העלתה כי הבקשה להקמת קו אוטובוס לחוף הים נדחתה על הסף בתחילת שנת 2014, ללא בחינת הנושא לעומק. רק בעקבות בקשה להקמת תחנה בחוף דדו לקו אחר נמצא פתרון לסוגיה והנושא אושר עקרונית, אולם בסוף שנת 2017, ארבע שנים לאחר שוועדת התח"צ העלתה את הנושא ולמרות אישור עקרוני לקו, עדיין לא הופעל קו אוטובוס לחוף הים.

3. **קווי אוטובוס ברחוב חורי:** ביוני 2015 העלתה ועדת התח"צ הצעה להוצאת הקווים 28 ו-37 מרחוב חורי, בכיוון העולה להדר ולכרמל, בגלל פקקים ברחוב הגורמים לעיכוב רב בנסיעה. בגלל מיעוט נוסעים עולים ויורדים ברחוב, הציעו חברי הוועדה לשנות את מסלול קו 6 באופן שהוא יעבור ברחוב חורי, במקום הקווים הקיימים. עקב התנגדות נציגי התושבים להוצאת הקווים 28 ו-37, החליטה וועדת התח"צ כי חברת יפה נוף תבצע סקר של מספר הנוסעים העולים ויורדים בקו. בסוף אוקטובר 2015 התקבלו תוצאות הסקר.

ביוני 2016 הוחלט בוועדה על הוצאת הקווים 37 ו-28 מרחוב חורי בהדרגה לשדרות הציונות, זאת מאחר שנדרש זמן רב לאישור תחנות אוטובוס בשדרות הציונות ולהצבתן, וכן לאישור תשומות לקווים השכונתיים על ידי משרד התחבורה. כמו כן הוחלט כי מועד ביצוע השלב הראשון יהיה בתחילת ספטמבר 2016. באוגוסט 2016 הועלה כי לא היה הסכם בין משרד התחבורה לחברת אגד לתוספת תשומות, ולכן הגיש ממונה התח"צ

בחיפה בקשה דחופה לתקציב שינויים לקווים 37, 6, 43, 10 ו-4. במועד סיום הביקורת טרם בוצע שינוי.

הבדיקה העלתה כי תקופת ביצוע השינויים בקווי האוטובוס ברחוב חורי התארכה לשנה וחצי, וכי הם בוצעו באופן חלקי בלבד. במועד סיום הביקורת, שנתיים וחצי לאחר שהנושא הועלה בוועדת התח"צ , עדיין לא תוגברה תדירות קו 6 ולא הוארכו שעות הפעילות שלו.

חברת יפה נוף ציינה בתשובתה השנייה כי תוספת התשומות והטמעת השינויים מבוססות על תוכניות עבודה שנתיות, והכול מותנה באישור תקציבי ממשרד האוצר.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדת התח"צ כי יישום השינויים ותוספות קווי האוטובוס, לרבות קבלת אישור לביצוע השינויים ואישור התקציב להוספת התשומות, התארך באופן לא סביר, ובמקרים רבים חלפו יותר משנתיים וחצי ממועד הבאת הבעיה לפני ועדת התח"צ ועד יישום השינויים בפועל. יתרה מזו, לעיתים השינויים לא בוצעו כלל, והדבר גרם לפגיעה מתמשכת בתושבים. על העירייה ומשרד התחבורה לקבוע נוהלי עבודה ולוחות זמנים ליישום השינויים ולהוספת קווי האוטובוס, כדי לקצר את תקופת הטיפול בבעיות שמועלות לפני ועדת התח"צ ולמנוע את התמשכות הפגיעה בתושבים.

הקמת פרויקטים עתידיים במטרופולין חיפה

קו הרכבת הקלה חיפה-נצרת (הרק"ל)

בהחלטת ממשלה מאוגוסט 2016[41] בנושא "תכנית השקעה רב שנתית לפיתוח התחבורה הציבורית במטרופולינים" (להלן - החלטה 1838) הוחלט להטיל על משרד התחבורה לקדם הקמה והפעלה של קו חיפה-נצרת ברכבת הקלה (Tram-Train) במטרופולין (להלן - פרויקט הרק"ל). בהחלטה נקבע כי עבודות שלב א', הכוללות תכנון מפורט, מינוי מנהל לפרויקט, עבודות אזרחיות מקדימות, קידום של זמינות הקרקע, העתקת תשתיות חיוניות וכל העבודות הדרושות למבנה התחתון[42] יקודמו על ידי המדינה. עבודות שלב ב', הכוללות את כל יתר העבודות הנדרשות, לרבות התקנת מערכות הקו ותחזוקתו, יבוצעו על ידי זכיין פרטי שעימו תתקשר חברת חוצה ישראל במנגנון של שיתוף המגזר הפרטי (PPP[43]).

מטרת פרויקט הרק"ל היא להקים מערך תחבורה ציבורית להסעת המונים באמצעות רכבת קלה שתשרת את תושבי הצפון ותחבר בין מטרופולין חיפה לבין הגוש העירוני נצרת-נצרת עילית. הפרויקט קודם כחלופה לתוואי רכבת כבדה בתמ"א 23[44]. פרויקט הרק"ל הוא פרויקט מורכב, ייחודי וראשון מסוגו בישראל, המשלב רכבת קלה וכבדה על אותה המסילה. לרק"ל יתרונות רבים, בין היתר היא מאפשרת נסיעה משולבת - עירונית במהירות נמוכה ובין-עירונית במהירות של עד 100 קמ"ש - ללא צורך בהחלפה של מערכת הסעה ותוך ניצול התשתיות הקיימות; הרק"ל יכולה לנסוע בשיפועים של עד 8% לעומת שיפוע של עד 2% ברכבת כבדה.

תכנון הפרויקט החל בשנת 2005 על ידי חברת יפה נוף. תוואי הרק"ל אמור לעבור בסמוך ליישובים נצרת, חיפה, קריית אתא, ושפרעם[45] (ראו להלן מפה 3). אורכו כ-43 ק"מ והוא כולל כ-17 תחנות איסוף והורדה של נוסעים. זמן נסיעה בין תחנת ריינה בנצרת לתחנת לב המפרץ בחיפה מתוכנן לכ-27 דקות. הפרויקט כולל גם קטע באורך של 4.2 ק"מ לדרך פרברית מהירה בין מחלף

41 החלטה 1838, "תכנית השקעה רב שנתית לפיתוח התחבורה הציבורית במטרופולינים" (11.8.16).

42 המבנה התחתון כולל את כל העבודות לפיתוח התשתית להסעת הרק"ל, כגון מסילה.

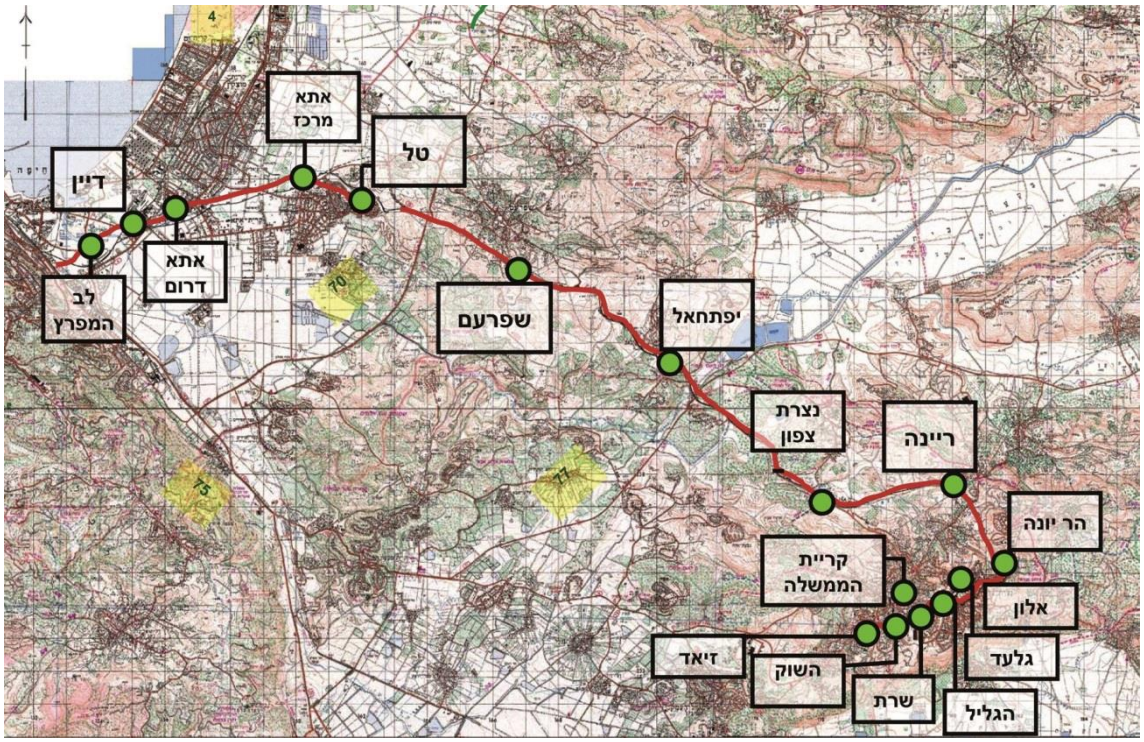
43 Public private partnership - פרויקטים בשיתוף המגזר הפרטי.

44 תוכנית מתאר ארצית למסילות ברזל.

45 הקו עובר בסמיכות ליישובים קריית אתא, שפרעם, ביר אל-מכסור וצומת ריינה-משהד, וימשיך בתוך העיר נצרת עילית עד נצרת. תחילת התוואי במרכז התחבורה "לב המפרץ" בחיפה, במקביל לדרך 22 עד מחלף קריית אתא צפון, המשכו לאורך דרך 781 ועד מחלף גלעם, לאחר מכן ייכנס התוואי בין מסלולי דרך 79 עד צומת ריינה-משהד, ימשיך לאורך דרך 6400 לנצרת עילית, ימשיך לנצרת דרך קריית הממשלה ויסתיים בצומת המוסכים.

אתא למחלף גלעם (כביש מספר 781) ומסילת רכבת כבדה נשר-אחיהוד, במקביל לתוואי הרק"ל בקטע זה. כמו כן, מתוכננת הקמה של תחנות לאוטובוסים מזינים ומגרשי חנה וסע בסמוך לתחנות הרק"ל. הרוחב הכולל של שלוש המערכות בקטע המשולב הוא 150 מטרים. ביולי 2011 הוכרז הפרויקט כ"פרויקט תשתית בעל חשיבות לאומית" (תוכנית תשתית לאומית) (להלן - תת"ל 56), וככזה הוא מקודם בוועדה לתשתיות לאומיות. עלותו מוערכת בכ-5.9 מיליארד ש"ח. ביוני 2016 החליטה הממשלה להעביר את הפרויקט לחברת חוצה ישראל.

מפה: 3 **תוואי הרק"ל בקו נצרת-חיפה**



מקור: מצגת של משרד התחבורה ממאי 2016.

עיכובים בביצוע פרויקט הרק"ל

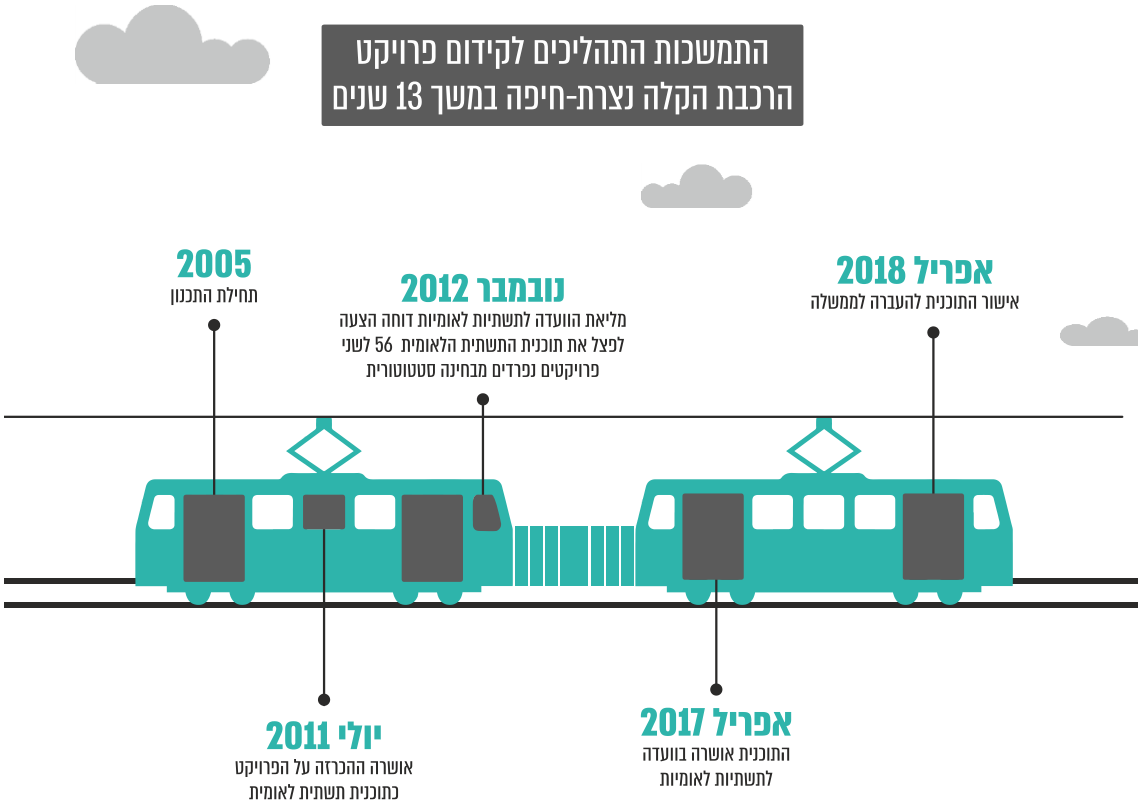
להלן בלוח 9 מוצגת התפתחות פרויקט הרק"ל בקו חיפה-נצרת לאורך השנים 2005 עד 2018:

לוח 9: **התפתחות פרויקט רק"ל חיפה-נצרת, 2005 - 2018**

המועד	הפעולה
2005	תחילת התכנון.
ספטמבר 2006	אישור משרד התחבורה לקידום הפרויקט.
דצמבר 2006	הצגת תוכנית הפרויקט לראש מינהל התכנון במשרד הפנים.
מאי 2007	הגשת דוח "ניתוח התפיסה התחבורתית".
2007	הצגת התוכנית לכל הרשויות והגורמים .
מרץ 2008	דוח ביניים מפורט, כולל דוח טכנולוגי.
2011 - 2008	קידום התכנון: תיאום עם ועדות מחוזיות, עיריות, מועצות, גופי תשתית ביצוע כביש 79 ו-22 בהתאם לתוכניות הרק"ל.
יולי 2011	אושרה ההכרזה על הפרויקט כתת"ל.
ספטמבר 2011	ישיבת התנעה בוות"ל.
פברואר 2012	קונגרס - הצגת התוכנית לציבור ולבעלי עניין.
פברואר 2012	מהנדס עיריית קריית אתא ביקש להיפגש עם המתכננים על מנת לשפר את התיאום בין התכנון העירוני לתוואי של הרק"ל.
2012	עבודה עם צוות הוות"ל והצגת מסמך בחינת חלופות למקטע הבין-עירוני.
נובמבר 2012	מהנדס עיריית קריית אתא ציין בוות"ל כי יש לראות בקריית אתא אזור מטרופוליני לכל דבר ולא אזור בין-עירוני, ועל כן יש לבחון את כל המשמעויות לגבי מהירות הרכבת, עיצוב הגשרים והשתלבות במערכת התנועה.
נובמבר 2012	על מנת לא לעכב את הליכי התכנון של התוואי הבין-עירוני, נבחנה האפשרות לפצל את תת"ל 56 לשני פרויקטים נפרדים סטטוטורית. מליאת הוות"ל דחתה אפשרות זו.
2012	עבודה עם צוות הוות"ל לגיבוש חלופה במקטע העירוני.
ספטמבר 2013	אושר פרסום התוכנית לפי חוק תכנון והבניה.
דצמבר 2013	מהנדס עיריית קריית אתא ציין בוות"ל כי "רוחב רצועת הדרך של 350 מטר הינו רוחב עצום המבתר את העיר ואת מה שאושר בתמ"ם (תכנית מתאר מחוזית) 6 כשטח לבינוי".
יולי 2014	התוכנית פורסמה ברשומות ובעיתונים על פי ההחלטה מספטמבר 2013.
אוגוסט 2014	הוגשו לוות"ל מסמכים ותוכניות ל"תנאי סף" לקראת המשך תהליך האישור.
נובמבר 2014	הוגשו מסמכים מתוקנים לאחר קבלת הערות הוות"ל.
דצמבר 2014	אישור מסמכים לעמידה בתנאי סף.

אוגוסט 2015	אושר תסקיר השפעה על הסביבה והוצאה חוות דעת למליאת הוות"ל.
דצמבר 2015	הוגשה תמ"ל (תכנית מתחמים מועדפים לדיור) 1025 לוותמ"ל (ועדה למתחמים מועדפים לדיור)
אוגוסט 2016	התקבלה החלטת ממשלה 1838 "תכנית השקעה רב שנתית לפיתוח התחבורה הציבורית במטרופולינים" להעביר את פרויקט הרק"ל מחברת יפה נוף לחברת חוצה ישראל.
אפריל 2017	התוכנית אושרה בוות"ל.
אפריל 2018	התוכנית אושרה להעברה לממשלה.

על פי נתוני חברת יפה נוף, משרד התחבורה, מינהל התכנון ועיריית קריית אתא, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



תכנון פרויקט הרק"ל החל בשנת 2005. בדצמבר 2015 הגישה עיריית קריית אתא תוכנית לבניית שכונת מגורים מצפון מערב לעיר (להלן - תמ"ל 1025[46])

46 תמ"ל (תוכנית מועדפת לדיור) 1025- הקמת שכונת מגורים חדשה, שבה כ-13,000 יחידות דיור, הכוללת מגורים, מבנים ומוסדות ציבור, אזור מסחר, אזור משרדים ומקומות תעסוקה בהיקף של כ- 275,000 מ"ר, שטחים ציבוריים פתוחים ופארק. תוואי דרך 781, תוואי מסילות הרכבת ותוואי הרכבת הקלה קו חיפה-נצרת חוצים את תחום התוכנית ממזרח למערב.

שתקודם בוועדה לתוכניות מועדפות לדיור (להלן - ותמ"ל). הרק"ל המתוכנן יצר נתק בין שני חלקי העיר הקיים והמתוכנן. בד בבד עם הגשת תמ"ל 1025, המשיכה הוות"ל לקדם את תת"ל 56 על פי התכנון המקורי, ולפיכך נוצרה התנגשות בין שני הפרויקטים. עיריית קריית אתא התנגדה לקידום פרויקט הרק"ל במתכונתו הנוכחית. בפברואר 2012 ביקש מהנדס עיריית קריית אתא להיפגש עם מתכנני הרק"ל על מנת לשפר את התיאום בין התכנון העירוני לתוואי של הרק"ל ולבדוק את ההשפעות על מערך התחבורה והסדרי התנועה. נוסף על כך בדיון שהתקיים בוות"ל בנובמבר 2012 ציין מהנדס העירייה כי יש לראות בקרית אתא אזור מטרופוליני לכל דבר ולא אזור בין-עירוני, ועל כן יש לבחון את כל המשמעויות לגבי מהירות הרכבת, עיצוב הגשרים והשתלבות הרכבת במערכת התנועה. גם בדצמבר 2013 ציין מהנדס העירייה בדיון בוות"ל כי "רוחב רצועת הדרך של 350 מטר הינו רוחב עצום המבתר את העיר ואת מה שאושר בתמ"מ 6[47] כשטח לבינוי".

בישיבה שקיימה הוות"ל באפריל 2017 החליטה הוועדה הארצית לתכנון ובניה לאמץ את המלצות ועדת המשנה להערות והשגות מפברואר 2017 ולהעביר את התוכנית לאישור הממשלה על פי סעיף 76(ג)(9)(ב) לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבנייה), בכפוף לתיקונים טכניים ותיקוני עריכה במסמכי התוכנית על פי החלטת ועדת המשנה.

חברת יפה נוף ציינה בתשובתה הראשונה כי חלק גדול מהעיכובים נבעו מהתנגדות של עיריית קריית אתא גם בשלבים המוקדמים (2012 - 2014) ובמאוחרים (2015 - 2018), ובעקבות זאת הושהו דיונים והחלטות בהסכמת הוות"ל (ראו להלן). דוגמאות לעיכובים האמורים לעיל: ניסוח ההכרזה נמשך שלוש שנים; בקשה לבדיקת חלופות לאחר שמשרד התחבורה בחר חלופה לקידום נמשכה כשנה; הנחיות להכנת תסקיר השפעה על הסביבה ניתנו בסיום התכנון בעיכוב של כשנתיים.

עוד מסרה חברת יפה נוף בתשובתה הראשונה כי היענות חוזרת ונשנית של הות"ל לבקשת הדחיות של הדיונים גרמה כאמור לעיכובים משמעותיים. נוסף על העיכובים האמורים לעיל, החלטת הממשלה להכליל את המקטע המשותף באזור קריית אתא בתמ"ל 1025 הייתה "טעות חמורה ויצרה מהומה תכנונית ובירוקרטית רבה. משרד התחבורה התנגד להכללה זו, וצפה את הבעיות, אך לא נענה. לא ייתכן ששתי וועדות ממשלתיות עוסקות במקביל באותו תחום. התוצאה מעבר לעיכוב הזמן, חבלה במטרות התכנית".

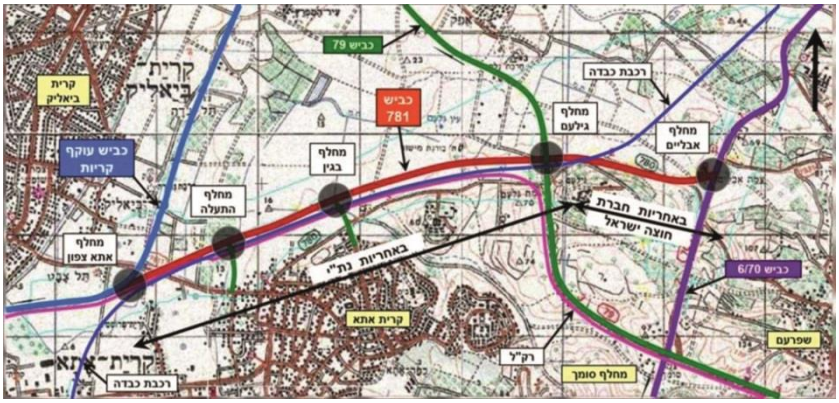
מהאמור לעיל עולה כי תכנון פרויקט רק"ל חיפה-נצרת החל ב-2005 הפרויקט הוכרז כתוכנית תשתית לאומית ב-2011, תקציבו אושר בממשלה רק באוגוסט 2016 ובוות"ל - באפריל 2017, ורק כשנה לאחר מכן - באפריל 2018 - הועברה תוכנית הפרויקט לאישור הממשלה. במועד סיום הביקורת, כ-13 שנה מיום תחילת תכנון הפרויקט, הוא טרם אושר סופית בממשלה, וממילא לא החלו בביצועו.

47 תוכנית מתאר מחוזית למחוז חיפה.

עיכובים בקידום פרויקט הרק"ל בשל מחלוקות בין עיריית קריית אתא למשרד התחבורה

פרויקט הרק"ל כאמור מתוכנן לעבור בתוך העיר קריית אתא. במפה 4 שלהלן מוצגים הפרויקטים המתוכננים אשר צפויים לעבור במרכז העיר במסגרת תת"ל 56.

מפה 4: **קטע המחלוקת באזור קריית אתא**



המקור: מצגת של חברת חוצה ישראל (יוני 2017).

בשנים 2015 - 2018 חלו עיכובים בקידום הפרויקט בשל מחלוקות בין עיריית קריית אתא למשרד התחבורה. להלן עיקרי התפתחות האירועים.

1. **דרישות והתנגדויות ראש עיריית קריית אתא:** בפגישה ביוני 2015 בהשתתפות ראש עיריית קריית אתא וסמנכ"לית תשתיות ותיאום במשרד התחבורה דאז עלה כי עם התקדמות ההליך הסטטוטורי החלו חילוקי דעות בין גורמי המקצוע במשרד התחבורה ועיריית קריית אתא בנושא תוואי הרק"ל. בעקבות המחלוקת בין משרד התחבורה לעירייה ביקש ב-9.8.15 מנכ"ל משרד התחבורה דאז ממתכנת הוות"ל לדחות את הדיון שהיה אמור להתקיים ב-10.8.15. באותו היום השיבה לו המתכננת, כי אין זה מקובל בות"ל לדחות דיונים ובמיוחד דיון לקראת העברת התכנית להערות הוועדות המחוזיות ולהשגות הציבור. במצבים של מחלוקת - מוסד התכנון הוא הגוף האחראי לשמוע את כל הצדדים, לקבל החלטות תוך שקילת כל מרכיבי התכנית והאיזונים המחייבים בתכנית, כדוגמת תת"ל 56. עוד ציינה כי היא דוחה באופן חריג את הדיון שהיה אמור להתקיים, כדי שהצדדים יוכלו להגיע להסכמות מלאות ומוחלטות עד ל-7.9.15. אך הצדדים לא הגיעו להסכמות עד מועד זה, ורק באפריל 2017 אושרה התכנית בות"ל הועברה להערות הממשלה.
2. **בקשת מתכננת הוות"ל לקדם את הפרויקט מדצמבר 2015:** ב-10.11.15 מנהלת אגף בכיר לתכנון תחבורתי במשרד התחבורה ציינה כי

תוכנית הרק"ל עוכבה בוות"ל לבקשת הנהלת המשרד, וכי כדי להמשיך בקידומה על משרד התחבורה להגיש בקשה לוות"ל לדון בתוכנית. ב-10.12.15 פנתה מתכננת הוות"ל למנכ"ל משרד התחבורה דאז וציינה כי שלב גיבוש התכנון הסתיים, וככל שהתוכנית ומסמכיה מוכנים יש להגישה ולקדמה כתוכנית שמציעה מערך תח"צ איזורי, אחרת התוכנית עלולה להתיישן. כתוצאה מכך ב-14.12.15 הגיש משרד התחבורה בקשה לשיבוץ התכנית לדיון במליאה האחרונה.

3. **הנחיית מנכ"לית משרד התחבורה בינואר 2017 על קידום הקטע במחלוקת בוותמ"ל**:

באוקטובר 2015 הוחלט בקבינט הדיור שהמקטע של 2.5 ק"מ שעליו חולקת עיריית קריית אתא ייכלל במסגרת תוכנית הוותמ"ל ולא במסגרת תת"ל 56. נוסף על כך, בסיור שעשה שר התחבורה בדצמבר 2015 הוא הורה כי בתוכנית לא תיכלל רצועת מסילת רכבת כבדה. במכתבה של מנכ"לית משרד התחבורה לראש עיריית קריית אתא מינואר 2017 היא ציינה כי "בהתאם לחוק התכנון והבניה והחלטת ועדת השרים, התכנון במקטע **יקבע בותמ"ל**. **מקובל על משרד התחבורה כי הותמ"ל יקבע את אופי הכביש במקטע המשולב** ומבחינת משרד התחבורה תכנון הותמ"ל לא יהווה שינוי לתת"ל 56" (ההדגשה במקור). עוד ציינה כי אם ייקבע כי כביש 781 לא יוגדר ככביש פרברי מהיר המופרד מפלסית ממסילת הרכבת המשרד יפעל להעברת הרק"ל במקטע המשולב בתת-הקרקע עם שתי תחנות נוסעים. היא הוסיפה כי "היות ומשרד התחבורה רואה בתת"ל 56 תכנית דגל בחשיבות גבוהה לביצוע בשל תרומתה של הרכבת לעידוד השימוש בתחבורה ציבורית, **עלינו לפעול במשותף** לאישור מהיר של התת"ל, מבלי להסתכן בהליך שמיעת התנגדויות הציבור" (ההדגשה במקור).

4. **אישור העברת התוכנית לאישור הממשלה מאפריל 2017:** בישיבת הוות"ל מאפריל 2017 הוחלט להעביר את התוכנית לאישור הממשלה על פי סעיף 76(ג)(9)(ב) לחוק התכנון והבנייה, בכפוף לתיקונים על פי החלטת ועדת המשנה. תוכנית הרק"ל הועברה להערות הממשלה באפריל 2018 ואושרה בממשלה במאי אותה שנה.

בתשובת מינהל התכנון במשרד האוצר מיוני 2018 (להלן - תשובת מינהל התכנון) צוין כי "להבנתנו הות"ל עשתה ככל שביכולתה לקדם לזרז את קידום התכנית בשלבים השונים". עוד צוין כי העיכובים המשמעותיים נבעו מסיבות שאינן תלויות בוות"ל, ונוצרו בעיקר משום שמשרד התחבורה לא הגיש את המסמכים הנדרשים למזכירות הוועדה ראו לוח 10 להלן.

לוח 10: מועדי הגשת המסמכים של משרד התחבורה

החלטת הוות"ל	מועדי הגשת מסמכים על ידי משרד התחבורה
דצמבר 2015 החלטת מליאת הוות"ל על העברת התוכנית להערות הוועדות המחוזיות והשגות הציבור.	אוקטובר 2016 משרד התחבורה השלים את תיקון המסמכים ופרסם את התוכנית כנדרש בחוק.
אפריל 2017 החלטת מליאת הוות"ל על אישור התוכנית להעברה לממשלה.	אפריל 2018 משרד התחבורה השלים את תיקון המסמכים לשם העברתם לממשלה.

* על פי תשובת מינהל התכנון מיוני 2018.

מלוח 10 עולה כי לאחר החלטות הוות"ל על העברת התוכנית להערות הוועדות המחוזיות והשגות הציבור, נדרשו למשרד התחבורה כעשרה חודשים להשלים את תיקון המסמכים ולפרסום התוכנית כנדרש בחוק. משרד התחבורה התעכב כשנה נוספת עד להשלמה ותיקון המסמכים לפני העברתה לממשלה.

מהאמור לעיל עולה כי המחלוקות בין עיריית קריית אתא ומשרד התחבורה על מאפייני תוואי הרק"ל באזור קריית אתא עיכבו את הפרויקט במשך כשש שנים - מהצגת התוכנית לציבור ולבעלי עניין בשנת 2012 ועד העברת התוכנית להערות הממשלה באפריל 2018. משרד התחבורה אף גרם לעיכובים נוספים בפרויקט: אף שהוא האחראי לקידום תוכנית הרק"ל במוסדות התכנון, התוכנית עוכבה בוות"ל לבקשתו; המשרד לא יזם את קידום התוכנית בוות"ל במשך חודשים רבים, השתהה בהגשת בקשה לדיון בה בוות"ל ואף פעל לביטול הדיון בוות"ל ערב קיומו; למרות ההתראה של מנהלת אגף בכיר לתכנון תחבורתי במשרד התחבורה להגיש בקשה מחודשת לוות"ל, רק בהתערבות מתכננת הוות"ל הגיש משרד התחבורה בקשה לדון בה בוות"ל.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה ועיריית קריית אתא כי היה עליהם לעשות מאמץ מיוחד להגיע להסכמות על תוואי הרק"ל מוקדם ככל האפשר וכך למנוע את הארכת משך הפרויקט שלא לצורך.

משרד התחבורה ציין בתשובתו הראשונה כי חלק מהעיכובים נבעו ממורכבות הפרויקט. היה צורך באיתור טכנולוגיה מתאימה המשלבת נסיעה בין-עירונית ונסיעה עירונית, פתרון שהוא הראשון מסוגו בארץ. הבחינה שנעשתה האריכה את משך הפרויקט. כמו כן הגשת תמ"ל 1025 בד בבד עם תת"ל 56 הצריכה חשיבה מחודשת שגרמה לעיכוב נוסף בפרויקט.

השפעות שינויי התוכנית

כתוצאה מהתנגדות עיריית קריית אתא שונתה התוכנית באפריל 2017. שינוי התוכנית בוצע כדי לשפר את שירות התח"צ לתושבי העיר. הפיכת תוואי המסילה מדרך מהירה לדרך בין-עירונית מנעה את חציית העיר קריית אתא לשניים ותאפשר לה להתפתח ולבנות מצפון לדרך 781, תוך שילוב הרק"ל במרכזה של העיר ובמהירות נסיעה המתאימה לנסיעה בתוך עיר.

התארכות משך זמן הנסיעה

לבקשת מנהלת אגף תכנון במשרד התחבורה חישבה חברת חוצה ישראל את הפרש הזמנים במעבר הקטע המשולב במהירויות שונות, ראו להלן:

לוח 11: **מהירויות ולוחות זמנים בקטע הרק"ל באזור קריית אתא**

החלופה	מהירות תיאורטית (בקמ"ש)	מהירות ממשית (בקמ"ש)	זמן מעבר הקטע ללא תחנות (בדקות)	זמן עיכוב בתחנות (בדקות)	סה"כ זמן מעבר הקטע (בדקות)
דרך בין-עירונית (מקורית)	100	80	1.5	1.5	3.0
דרך עירונית לא מופרדת* לאחר השינוי	25	18	7.0	3.0	10.0

מקור: מסמכי חברת חוצה ישראל
* משולב עם הכביש ומעברי החצייה.

מלוח 11 עולה שהתכנון המעודכן של הרק"ל כולל עצירות בתחנות בקריית אתא אשר מאריכות את משך הנסיעה הכולל בכשבע דקות לכיוון[48]. בקטע המשולב נקבע שהמסלול יהיה עירוני והרכבת תיסע במהירות של 25 קמ"ש, במקום 100 קמ"ש כפי שתוכנן. למשל, נסיעה מתחנת ריינה בנצרת לתחנת לב המפרץ בחיפה תתארך מ-27 דקות ל-34 דקות, תוספת זמן של כ-26% מזמן הנסיעה המקורי. השינוי אמור להביא לשיפור בשירותי התח"צ לתושבי קריית אתא, אך מנגד יאריך את זמן הנסיעה ליתר המשתמשים הצפויים בקו.

משרד התחבורה ציין בתשובתו הראשונה כי משך הזמן הנסיעה יתארך עקב הוספת המקטע העירוני בקריית אתא. עוד ציין כי מעבר הרק"ל בתוך קריית אתא משרת את הפיתוח הצפוף של יחידות הדיור ואזורי התעסוקה במתחם החדש.

48 סה"כ מעבר במקטע (3-10).

שינוי בתוואי מסילת זבולון ובמאפייני התכנון של המסילה

כתוצאה משינוי התוכנית צומצמה רצועת התשתיות ומסילת זבולון העתידית אמורה להיות תת-קרקעית, דבר שצפוי לגרום לייקור הפרויקט.

בתשובת מינהל התכנון צוין כי הרכבת הכבדה (מסילת זבולון) נכללה אומנם בהכרזה על הפרויקט כתת"ל, אולם לבסוף לא תוכננה ברמה מפורטת במסגרת תת"ל 56. התת"ל שמרה רצועה ברמה מתארית עבור תכנון למסילת זבולון עתידית.

בתשובה שמסרה עיריית קריית אתא למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2018 (להלן - תשובת עיריית קריית אתא) הוסבר כי העיר היא ציר מרכזי במטרופולין חיפה והקריות. בתשובה נכתב כי קריית אתא היא למעשה שער הכניסה למטרופולין ועומדת בפני עצמה כמרכז מטרופוליני משני, וככזו היא זוכה לפיתוח אדיר ולתנופת בנייה.

> במאפייני תוואי תוכנית הרק"ל נעשו שינויים אשר להם השפעות ברמה המטרופולינית וברמה העירונית, זאת בלי שבוצעה בדיקת כדאיות כוללת למכלול השינויים

במאפייני תוואי תוכנית הרק"ל נעשו שינויים אשר להם השפעות ברמה המטרופולינית וברמה העירונית, זאת בלי שבוצעה בדיקת כדאיות כוללת למכלול השינויים. שינויים אלה הביאו לשיפור צפוי בשירותי התח"צ לתושבי קריית אתא, ומנגד האריכו את זמן הנסיעה ליתר המשתמשים הצפויים בקו. כמו כן הם גרמו לשינוי בתוואי העתידי של מסילת הרכבת הכבדה זבולון, הצפוי לגרום לייקור פרויקט זה עקב הצורך לפתח את חלק מתוואי המסילות במתווה תת-קרקעי. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה שהליך קבלת ההחלטות בדבר תוואי הרק"ל נמשך שנים רבות, והוא ממחיש את הבעייתיות בקידום פרויקטים לאומיים כאשר קיימות מחלוקות בין האינטרסים הלאומיים לבין האינטרסים של השלטון המקומי.

העברת פרויקט הרק"ל לחברת חוצה ישראל

כאמור, בשנת 2005 החלה חברת יפה נוף לתכנן ולקדם את פרויקט הרק"ל. בהחלטת ממשלה 1838 הוחלט להעביר את הפרויקט מידי חברת יפה נוף לידי חברת חוצה ישראל.

חברת חוצה ישראל הוקמה במטרה לקדם את סלילתו של כביש חוצה ישראל - כביש 6. נוסף על כך משמשת החברה רשות הממונה מטעם הממשלה על הפעלת כביש חוצה ישראל. החל בשנת 2010 קיבלה החברה לאחריותה כרשות ממונה גם את מנהרות הכרמל בחיפה והנתיב המהיר לתל אביב.

אי-ודאות בחברת יפה נוף עקב העברת פרויקט רק"ל לחברת חוצה ישראל

עלותו של פרויקט רק"ל נצרת-חיפה הוערכה ב-5.9 מיליארד ש"ח. על פי הסכם המסגרת, חברת יפה נוף הייתה צפויה לקבל דמי ניהול בשווי של 3% מעלות הפרויקט. לפי חישובי משרד מבקר המדינה, בעקבות העברת האחריות לפרויקט לחברת חוצה ישראל צפוי לחברת יפה נוף אובדן הכנסה של כ-147 מיליון ש"ח.

בשנת 2017 היה הפרויקט בשלב התכנון, וצפי ההכנסות של חברת יפה נוף מדמי הניהול בשנה זו היה כ-12.34 מיליוני ש"ח. על פי נתוני החברה, העברת הפרויקט במחצית השנייה של השנה לחברת חוצה ישראל גרמה לה לאובדן הכנסות משוער בסך כ-6.04 מיליון ש"ח מדמי הניהול.

בדיון של דירקטוריון חברת יפה נוף מינואר 2017 ציין מנכ"ל החברה כי החברה מתמודדת עם גורמים אסדרתיים (רגולטוריים) הפועלים כנגדה, וכי משרד התחבורה החליט להוציא מידיה כמה פרויקטים, כדוגמת תחנות אוטובוסים ומסופי קצה. המנכ"ל ציין בדיון כי ההחלטה היא מגמתית ויש לה השלכות חמורות על הכנסות החברה, ועל כן על החברה להתנהל באופן זהיר.

> ההחלטה להעביר קידום של פרויקט מחברה ממשלתית אחת לאחרת מחייבת תיאום וחפיפה נאותה בין החברות ולמידה של הפרויקט על ידי החברה הקולטת. העברה כאמור עשויה לתרום לקידום הפרויקט, אך גם ליצור בעיות שונות

בעיות בהעברת המידע מחברת יפה נוף לחברת חוצה ישראל

ההחלטה להעביר קידום של פרויקט מחברה ממשלתית אחת לשנייה מחייבת תיאום וחפיפה נאותה בין החברות ולמידה של הפרויקט על ידי החברה הקולטת. העברה שכאמור, עשויה לתרום לקידום הפרויקט, אך גם ליצור בעיות שונות, כפי שמתואר להלן:

ביולי 2017 העבירה חברת יפה נוף את כל מסמכי פרויקט הרק"ל לחברת חוצה ישראל. עד דצמבר אותה שנה בחנה חברת חוצה ישראל את החומר ההנדסי, הכלכלי והמשפטי ואת אומדני פרויקט הרק"ל, לרבות האומדן למקטע התת-קרקעי. בד בבד עם פעולות אלה הוגדרה חלוקת המשימות בין החברות.

ממסמך פנימי של חברת חוצה ישראל מספטמבר 2017 בנושא "סטאטוס בקרת חומרים שהועברו מיפה נוף - סיכום" עולה כי קיימות בעיות במסמכים שמסרה חברת יפה נוף. בנושא האומדנים צוין כי "האומדנים שהועברו הינם אומדני ביצוע (אומדן קבלן ראשי) לסעיפים עיקריים. לאומדנים אלה הוספו שכבת בצ"מ [בלתי צפוי מראש] של 30% ותקורות ניהול תכנון של 18%... לפי בדיקתנו האומדנים אינם מלאים, חסרים בהם סעיפים, וגם האומדנים עצמם הינם אומדני חסר שאינם משקפים את תכולות הביצוע בפועל, כך לפי בדיקתנו חסר אומדן של תחנת קריית הממשלה, כרכיב עצמאי על כלל המערכות. לא ברור לנו על איזה בסיס נערך האומדן, חלק מהסעיפים כגון מבנים, ערוכים כנגד כתב כמויות פרטני יחסית אולם סעיפים אחרים נראים כהקצבת סכומים ללא פירוט. בהמשך לעיל, סעיפי המבנים שהתקבלו בנפרד אינם תואמים את הערכים באומדן המסכם. אין ביכולנו להעריך את אומדן החלק הרכבתי-

מסילתי. בשל החסר באומדנים הן בסעיפים והן מכיוון שהם אומדני חסר, איננו יכולים להעריך תקפות האומדנים".

חברת חוצה ישראל ציינה בתשובתה מאוגוסט 2018 כי החברה קיבלה לאחריותה את הפרויקט עם אומדן עלות ראשוני בלבד המתאים לרמת הידע התואמת את התכנון הראשוני, אשר התבסס על תכנון סטטוטורי שטרם הושלם. החברה תבחן את אומדן הפרויקט בד בבד עם קידום התכנון.

חברת יפה נוף ציינה בתשובתה הראשונה בנוגע להעברת מסמכי הפרויקט כי היא וידאה שכל החומר הרלוונטי לפרויקט מועבר ומתקבל בחברת חוצה ישראל לאחר סיום ההליך הסטטוטורי, ואף הציעה סיוע לחברת חוצה ישראל בכל נושא הקשור לפרויקט. בנוגע לאומדן עלות הפרויקט ציינה חברת יפה נוף כי האומדן אינו יכול להיות מעודכן עד אשר לא ניתן אישור סופי לתוכנית בוות"ל.

פרויקט הרק"ל הוא פרויקט מורכב, ייחודי וראשון מסוגו בישראל, ואין לחברת חוצה ישראל ולחברת יפה נוף ניסיון בהקמת פרויקט מסוג זה. במהלך הביקורת לא נמצאו במשרד התחבורה ובחברת יפה נוף מסמכים הכוללים את ניתוח היתרונות והחסרונות בהעברת קידום פרויקט הרק"ל מחברה אחת לחברה אחרת ואת הנימוקים שעמדו בבסיס ההחלטה על העברת פרויקט הרק"ל.

אי-הקמת צוות בין משרדי לליווי הפרויקט

בסעיף 3ג להחלטה 1838 נקבע: "יוקם צוות בין-משרדי לליווי הקמת הרכבת הקלה במטרופולין חיפה, אשר ימונה על ידי שר התחבורה והבטיחות בדרכים ושר האוצר בראשות המנהלת הכללית של משרד התחבורה והבטיחות בדרכים או מי מטעמה, ויהיו חברים נציגי החשבת הכללית ונציג הממונה על התקציבים במשרד האוצר" (להלן - הצוות). תפקידי הצוות יהיו, בין היתר, מעקב אחר ביצוע הקמת הרק"ל והכרעה במחלוקות מקצועיות, ככל שיתעוררו, בנוגע ליישומו; אישור תוכנית העבודה של חברת חוצה ישראל לפרויקט; מעקב אחר ביצוע הפרויקט, לרבות עמידה בלוחות זמנים ובתקציב; דיווח לשרי התחבורה והאוצר על התקדמות הפרויקט אחת לשלושה חודשים.

באוגוסט 2017 כתב מנכ"ל חברת חוצה ישראל למשנה למנכ"ל משרד התחבורה, לסגן הממונה על התקציבים באוצר ולסגן בכיר לחשב הכללי כי בהחלטה 1838 הוטל על החברה להיות זרוע הביצוע להקמת הרק"ל וביקש מהם לפעול להקמת צוות בין-משרדי כנקבע בהחלטה.

למרות החלטת הממשלה מאוגוסט 2016 להקים צוות בין-משרדי בראשות מנכ"לית משרד התחבורה, למרות בקשתו של מנכ"ל חברת חוצה ישראל מאוגוסט 2017 להקים את הצוות, ולמרות החשיבות בהקמת הצוות לצורך מעקב אחר ביצוע הפרויקט, הכרעה במחלוקות, אישור תוכנית העבודה ודיווח לשרים, עד מועד סיום הביקורת משרדי התחבורה והאוצר לא הקימו את הצוות כנדרש.

ב-2008 פרסמה חברת יפה נוף מכרז להפעלת הרכבל. ב-2010 בחרה ועדת המכרזים בחברה א' כזוכה במכרז. בשנת 2012 הוקפא הפרויקט, וקידומו חודש רק בשנת 2018

פרויקט הרכבל

הרכבל המתוכנן בעיר חיפה מיועד לשמש אמצעי תחבורה שיהיה חלק בלתי נפרד ממערך התחבורה הציבורית בעיר וישלים את מערכות התחבורה הקיימות. הרכבל כולל קרוניות הנעות על כבל יחיד למרחק של 4.4 ק"מ מהתחנה המרכזית המפרץ לאוניברסיטת חיפה דרך הטכניון במהירות של 18 קמ"ש. משך זמן הנסיעה ממסוף התחבורה בלב המפרץ לטכניון הוא כ-10 דקות, ועד לאוניברסיטה - כ-19 דקות. הרכבל יכלול 75 קרונות ל-2,400[49] נוסעים בשעה. על פי בדיקת חברת הבקרה של משרד התחבורה מינואר 2017, הוערכה העלות של הקמת הרכבל ומימוש האופציה לרכישת 75 קרוניות נוספות בכ-305 מיליון ש"ח[50], מהם כ-26 מיליון ש"ח בגין העמסות[51] ו-7.6 מיליון ש"ח דמי ניהול לחברת יפה נוף. על פי התוכנית, לרכבל יתרון לסביבה הפיזית של חיפה וביכולתו לתת מענה הולם למאפיינים הטופוגרפיים של העיר. הקמת רכבל כוללת הקמת עמודי התמיכה, הקמת מערכת הכבילה, רכישת קרונות והקמת מערך השליטה. משך זמן הביצוע של הפרויקט מוערך בשנתיים. נוסף על כך, על פי תוכניות חברת יפה נוף יוקמו שלושה קווים נוספים של רכבל באזור המערבי של העיר שיחברו את מרכז חורב ושכונת גן האם אל התחנה המרכזית חוף הכרמל.

עיכובים בקידום פרויקט הרכבל במשך כשני עשורים

תכנון פרויקט הרכבל על ידי חברת יפה נוף החל בשנת 1993 כפרויקט תיירותי ותחבורתי עירוני. תיאור התפתחות הפרויקט מובא בלוח 12 שלהלן:

49 בשלב הראשון ישרת הרכבל 1,200 נוסעים.

50 לא כולל תוספת מיזוג אוויר לקרוניות והצמדות מדד.

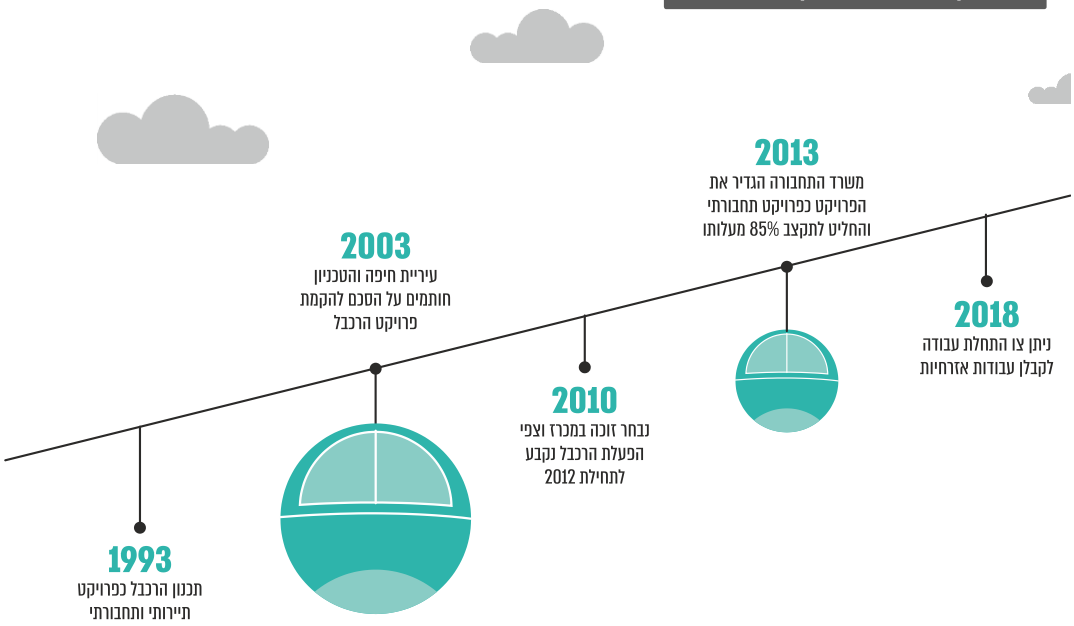
51 עבור תכנון ופיקוח - 9.1 מיליון ש"ח, הוצאות תכנון שקועות - 8 מיליון ש"ח, הבטחת איכות - 2.7 מיליון ש"ח והוצאות נלוות - כ-6 מיליון ש"ח.

לוח 12: **התפתחות פרויקט הרכבל, 1993 עד 2018**

המועד	הפעילות
1993	תכנון הרכבל כפרויקט תיירותי ותחבורתי עירוני.
יוני 1996	הצגת התוכנית לטכניון.
1998	התוכנית הוצגה בשנית לטכניון.
יולי 1999	ממלא מקום המשנה למנכ"ל במשרד התחבורה פונה במכתב לראש עיריית חיפה דאז ולראש עיריית נשר, מתאר את הפרויקט ואת חשיבותו הרבה לפתרון בעיות התחבורה במטרופולין חיפה, ומבקש את שיתוף הפעולה שלהם.
2000	התכנון הסטטוטורי אושר בוועדה המקומית חיפה והוגש לוועדה המחוזית. לאחר שהתוכנית קיבלה את אישור משרד התחבורה, חברת יפה נוף תכננה להוציא מכרז במהלך 2001.
פברואר 2003	נחתם הסכם בין עיריית חיפה לטכניון הכולל תשלום פיצויים מוסכמים לטכניון בגין תפיסת שטחים להקמת התחנות והעמודים והריסת מבנים קיימים ובגין מגבלות אשר חלות על הטכניון בתוואי הרכבל. העירייה שילמה לטכניון 10% בלבד מהסכום שעליו התחייבה בהסכם, וטרם שילמה את היתרה. למרות זאת, מבחינת כל הצדדים ההסכם תקף, וקיים שיתוף פעולה ותיאום הדדי.
דצמבר 2006	התוכנית מאושרת בוועדה המחוזית. תוקף האישור היה למשך חמש שנים.
2008	חברת יפה נוף פרסמה מכרז להפעלת הרכבל על ידי זכיינים, למכרז ניגשו שלוש חברות.
2009-2008	משרד התחבורה העביר אישור השתתפות במימון הפרויקט בסך של 130 מיליון ש"ח. פרויקט תחבורתי עירוני באחריות עיריית חיפה.
מרץ 2010	ועדת המכרזים בחרה בחברה א' כזוכה במכרז. נקבע כי המועד המוערך להשלמת הפרויקט ותחילת ההפעלה הוא תחילת שנת 2012.
יולי 2010	חברת יפה נוף הודיעה לחברה א' כי עדיין מתקיים דיון מול משרד האוצר ועיריית חיפה, לקבלת אישורים תקציביים לפרויקט. בד בבד עם ניהול המשא ומתן דרשה חברת יפה נוף מחברה א' דרישות נוספות הקשורות לפרויקט והארכה של הערבויות עד סוף 2011.
דצמבר 2011	חברה א' המציאה ערבות נוספת לבקשת חברת יפה נוף.
ינואר 2012	אישור התוכנית הוארך לעוד שנתיים עד שנת 2014, ומאז התוכנית לא הוגשה לחידוש אישור בוועדה.
2012	בשל היעדר תקציב של העירייה, קידום פרויקט הרכבל הוקפא בשנת 2012 עד למציאת מקור תקציבי.
2013	הוחלט על חידוש הפרויקט על ידי משרד התחבורה.
2013	משרד התחבורה הגדיר את הפרויקט כפרויקט תחבורתי והחליט לתקצב 85% מעלותו. 15% הנותרים יתוקצבו על ידי עיריית חיפה.
יוני 2014	מנהל הרשות הארצית, ציין כי פרויקט הרכבל הוא חלק ממכלול התחבורה השלם של חיפה, ולפיכך יש לפרסם מסמך רשמי המגדיר אותו כפרויקט תח"צ.
סוף 2015	הפרויקט תוקצב לביצוע.
יולי 2017	נחתם הסכם סופי לקידום הפרויקט בין משרד התחבורה, עיריית חיפה וחברת יפה נוף לבין הטכניון.
ספטמבר 2017	ניתן צו התחלת עבודה לספק המערכת.
מרץ 2018	ניתן צו התחלת עבודה לקבלן עבודות אזרחיות.

על פי נתוני חברת יפה נוף ומשרד התחבורה בעיבוד משרד מבקר המדינה.

התמשכות התהליכים לקידום פרויקט הרכבל במשך 25 שנים



בתשובת מינהל התכנון מחוז חיפה הוועדה המחוזית לתכנון ובניה מנובמבר 2018 נמסר כי בשנה וחצי האחרונות התקיימו ישיבות עבודה בלשכת התכנון עם חברת יפה נוף ועיריית חיפה לגבי קידום התכנון של גשר הרכבל[52].

תכנון פרויקט הרכבל החל בשנת 1993 על ידי חברת יפה נוף כפרויקט תיירותי ותחבורתי עירוני; בשנת 1999 הכיר משרד התחבורה בפרויקט כפרויקט תחבורתי במטרופולין חיפה, ובשנים 2008 - 2009 אישר את השתתפותו במימון הפרויקט, כפרויקט תחבורתי עירוני באחריות עיריית חיפה, בסכום של 130 מיליון ש"ח. רק בשנת 2013, 20 שנים לאחר תחילת התכנון של הפרויקט, החליט משרד התחבורה לקדמו כפרויקט תחבורתי ממשלתי באחריותו. ביוני 2014 קבע מנהל הרשות הארצית לתחבורה ציבורית כי פרויקט הרכבל הוא חלק ממכלול התחבורה השלם של חיפה ולכן יש להגדירו כפרויקט תח"צ. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את התמשכות התהליכים להקמת פרויקט הרכבל במשך יותר משני עשורים, ומעיר למשרד התחבורה כי עד מועד סיום הביקורת - כ-25 שנים מתחילת התכנון וכ-20 שנה מאז הכיר בו משרד התחבורה כפרויקט תחבורתי - לא החלו העבודות להקמתו.

52 גשר הולכי רגל ואופנים היוצא מתחנת האוניברסיטה מערבה מעל כביש 672 (שד' אבא חושי) לכיוון חניוני פארק הכרמל .

עיכובים בגין מחלוקת בין עיריית חיפה ומשרד התחבורה ובין הטכניון

הרכבל המיועד אמור לחצות את הטכניון ולכלול שתי תחנות בלב הקמפוס - תחנת נוסעים ותחנה תפעולית. בשנת 1996 הוצג פרויקט הרכבל לטכניון, ומאז הצגתו התגלעו מחלוקות בין עיריית חיפה לטכניון על תוואי הרכבל ועל גובה הפיצויים בגין הפקעת שטחים בטכניון לצורך הקמת הרכבל. כאמור ביולי 1999 פנה ממלא מקום המשנה למנכ"ל במשרד התחבורה במכתב לראש עיריית חיפה דאז ולראש עיריית נשר דאז, ובו תיאר את החשיבות הרבה שמשרד התחבורה רואה באמצעי תחבורה ציבורית זה לפתרון בעיות התחבורה במטרופולין חיפה, וביקש את שיתוף הפעולה שלהם.

בפברואר 2003 נחתם הסכם בין עיריית חיפה, חברת יפה נוף והטכניון להקמת פרויקט הרכבל באישור הוועד המנהל של הטכניון, מועצת עיריית חיפה ודירקטוריון חברת יפה נוף. ההסכם כלל פיצוי כספי בגין הריסת מבנים קיימים ופינוים מהשטח המיועד להקמת תחנת הנוסעים. לפי הוראות ההסכם, הפיצוי הכולל לטכניון, לא כולל מע"ם והתייקרויות, הוא בסך 9.7 מיליון ש"ח צמוד למדד תשומות הבנייה 05/2003. בשנת 2007 שילמה העירייה 10% מהסכום שעליו התחייבה בהסכם. ממועד חתימת ההסכם פעל הטכניון לפינוי המבנים ונקט צעדים לצורך מציאת פתרונות חלופיים למבנים שפונו. בשל היעדר תקציב של העירייה, קידום פרויקט הרכבל הוקפא בשנת 2012 עד למציאת מקור תקציבי.

ב-2013 הוחלט על חידוש הפרויקט על ידי משרד התחבורה ונקבע כי הרכבל המתוכנן בעיר חיפה יהיה חלק בלתי נפרד ממערך התחבורה הציבורית בעיר וישמש כלי משלים למערכות התחבורה הקיימות. הפרויקט תוקצב לביצוע בסוף 2015. למרות ההסכם שנחתם ב-2003 התגלעו מחלוקות בין משרד התחבורה לטכניון לאחר חידוש קידום הפרויקט ב-2013. במכתב ששלח המשנה למנכ"ל הטכניון למנכ"לית משרד התחבורה בספטמבר 2016 צוין: "מזה למעלה מ-13 שנים ממתין הטכניון להקמת פרויקט הרכבל... שמחנו להתבשר לאחרונה כי משרד התחבורה החליט לאמץ פרויקט חשוב זה ולתקצבו כפרויקט לאומי לתחבורה ציבורית. עם זאת, הופתענו לשמוע בישיבות שקיימנו עם נציגי המשרד כי הסכם שחתם הטכניון בשנת 2003 לאחר דיונים ממושכים מאוד למול עירית חיפה ויפה נוף ואשר אפשר את תכנון הפרויקט וסלל את הדרך לגיבושו, לאישור התב"ע שלו ולהעמדת שטחים של הטכניון - ללא תמורה, לטובת הפרויקט, אינו מקובל על המשרד ויש לבטלו לאלתר, תוך התעלמות ממכלול ההסדרים ההכרחיים הכלולים בו... אנו ממתינים לפרויקט הרכבל שנים רבות - נא סיועכם להוציאו לפועל בדרך נכונה ובשיתוף פעולה מכבד בין כל הצדדים". רק ביולי 2017 נחתם הסכם סופי לקידום הפרויקט בין משרד התחבורה, עיריית חיפה וחברת יפה נוף לבין הטכניון (להלן - ההסכם הסופי).

בתשובה שמסר הטכניון למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2018 (להלן - תשובת הטכניון) צוין כי נוכח מורכבות הפרויקט והחשש לבאי הטכניון, ההצעה לפרויקט שהובאה לפתחו של הטכניון הייתה כרוכה בהתלבטויות רבות, בדיקות הליכי חשיבה, ותהליך קבלת ההחלטות בדרג הניהולי. עוד צוין שההתלבטויות

היו גם בשל ספקנות לגבי הוצאתו לפועל של הפרויקט. לאחר משא ומתן נחתם ההסכם הראשון בין הטכניון, עיריית חיפה וחברת יפה נוף. בשנים 2013 - 2014 התקיימו מגעים עם חברת יפה נוף. עוד צוין כי ההסכם שנחתם ב-2003 בוטל והיה צורך בקיום משא ומתן חדש.

משרד התחבורה ציין בתשובתו הראשונה כי עלו מחלוקות בין המשרד לבין הטכניון בנוגע להעברת המקרקעין שבשטח הטכניון אשר יועדו לצורכי הפרויקט אל מדינת ישראל. על רקע המחלוקות, נמשך המשא ומתן כשנה עד לחתימת ההסכם הסופי ביולי 2017. עוד צוין בתשובה כי ללא העברת המקרקעין לשליטת המדינה, לא ניתן היה להבטיח את פעילות הרכבל לתקופה ארוכה ובהתאם למדניות משרד התחבורה.

גם לאחר חידוש הפרויקט ב-2013 על ידי משרד התחבורה התגלעו מחלוקות בין משרד התחבורה לטכניון, והן עיכבו את הפרויקט בעוד ארבע שנים עד לחתימת הסכם הסופי ביולי 2017

המחלוקות בין עיריית חיפה לטכניון עיכבו את פרויקט הרכבל במשך תקופה ארוכה מ-1996 עד לחתימת ההסכם ב-2003. גם לאחר חידוש הפרויקט ב-2013 על ידי משרד התחבורה התגלעו מחלוקות בין משרד התחבורה לטכניון, והן עיכבו את הפרויקט בעוד כארבע שנים עד לחתימת הסכם הסופי ביולי 2017. מן הדברים עולה שאי-היכולת של עיריית חיפה ומשרד התחבורה ושל הטכניון להגיע להסכמות ביניהם הייתה אחת הסיבות לעיכובים של יותר מעשר שנים בקידום פרויקט הרכבל.

חשיפה לסיכונים בשל ביטול פרויקט הרכבל

בעקבות חתימת ההסכם בין העירייה לטכניון החלה חברת יפה נוף בהכנת תהליך מכרז לתכנון ולביצוע של פרויקט הרכבל. ב-2008 פרסמה חברת יפה נוף מכרז בין-לאומי להפעלת הרכבל. למכרז ניגשו שלוש חברות[53]. במרץ 2010 בחרה ועדת המכרזים בחברה א'[54] כזוכה במכרז, ונקבע כי המועד הצפוי להשלמת הפרויקט ותחילת ההפעלה הוא תחילת 2012.

על פי סיכום תקציבי ממאי 2009 ומאוגוסט 2010, הפרויקט הוא פרויקט עירוני. נקבע כי ההשתתפות המרבית של משרד התחבורה במימון הפרויקט תהיה 130 מיליון ש"ח, שהם 85% מעלות הפרויקט. שאר העלויות, כגון הפעלה ותחזוקה, יהיו באחריותה הבלעדית של עיריית חיפה. בשנת 2008 תקצב משרד התחבורה את עיריית חיפה בגין הפרויקט בסך של 100 מיליון ש"ח, וסכום זה הוגדל ב-30 מיליון ש"ח נוספים בשנת 2009. בסיכום דיון מאוגוסט 2010 בהשתתפות נציגי משרדי האוצר והתחבורה, חברת יפה נוף ונציגי עיריית חיפה סוכם שהעירייה מתחייבת לקחת על עצמה את כל סיכוני ההפעלה בפרויקט. אי לכך, העירייה אף מתחייבת כי אם הזכיין שייבחר יפסיק את פעילותו ויצא מהפרויקט, היא תהיה אחראית להפעלת הרכבל ללא כל טענות כספיות כלפי הממשלה.

53 אחת מהם הסירה את המועמדות שלה.

54 חברה אוסטרית המפעילה רכבלים בעולם.

למרות האמור לעיל, ביולי 2010 הודיעה חברת יפה נוף לחברה א' כי עדיין מתקיים דיון בינה לבין עיריית חיפה ומשרד האוצר לקבלת אישורים תקציביים לפרויקט. בסוף דצמבר 2012 פנה הזכיין לחברת יפה נוף והביע תקווה כי בשנת 2013 ימומש סוף סוף הפרויקט. חברת יפה נוף השיבה לו כי נבחנות אפשרויות שונות ליישום הפרויקט.

בסיכום דיון בנושא רכבל חיפה מיוני 2014 ציין מנהל הרשות הארצית לתחבורה ציבורית דאז כי עלתה האפשרות לביטול הפרויקט. בישיבה צוין כי על חברת יפה נוף לספק חוות דעת משפטית למחלקה המשפטית במשרד התחבורה, בנוגע לסיכונים הכרוכים בביטול הפרויקט.

באותו החודש התקבלה חוות הדעת המשפטית מחברת יפה נוף. להלן הסיכונים שהועלו בה בנוגע לביטול הפרויקט: (א) יידרש עדכון התכנון של כל התוכניות שבהן הרכבל הוטמע, וצפויות הוצאות כספיות עבור הפעילות התכנונית הנדרשת; (ב) יש סיכוי קלוש לקידום הפרויקט בנקודת זמן מאוחרת; (ג) תביעה מצד הטכניון לתשלום פיצוי הנובע מהפרת ההסכם - הסכום שייתבע צפוי לנוע בין 4 ל-5 מיליון ש"ח; (ד) תביעה בגין חוזי תכנון וייעוץ - צפויה תביעת שכר טרחה מצוות המתכננים והיועצים; (ה) תביעה על ידי חברה א' בגין ביטול הליכי המכרז וההוצאות הכרוכות בכך; (ו) אובדן כל ההוצאות בגין הפרויקט עד יוני 2014, המסתכמות בכ-17 מיליון ש"ח.

משרד התחבורה ציין בתשובתו הראשונה כי עמדו לפניו שתי אפשרויות: קידום הפרויקט באמצעות המכרז שפורסם על ידי חברת יפה נוף בשנת 2008 שבו זכתה חברה א' או יציאה למכרז חדש. לאחר בחינת הסיכונים החליט המשרד לנהל משא ומתן עם חברה א', שביקשה לקבל הצמדות לאור הזמן הרב שחלף ממועד הזכייה במכרז (כשמונה שנים). כל זאת בד בבד עם הכנת מכרז חדש אחר כחלופה.

נמצא כי אף שמשרד התחבורה אישר לקדם את הפרויקט והעביר אישור תקציבי של 130 מיליון ש"ח ואף שבשנת 2010 נבחרה במכרז חברה לביצוע הפרויקט, הפרויקט עוכב וקידומו חודש רק בשנת 2018. העיכוב והאפשרות לביטול הפרויקט חשפו את המדינה לסיכונים של תביעות מצד הזכיין ומצד גורמים אחרים, ובהם הטכניון.

ב-31.12.06 אושרה לפרויקט תוכנית בניין עיר (להלן - תב"ע). התב"ע הוגבלה לשבע שנים[55] - עד ל-31.12.13 והיא הותנתה בתחילת ביצוע בפועל. משמעות ביטול התב"ע היא ביטול הפרויקט בכללותו. ביטול התב"ע יחייב, בין היתר, להסדיר את תשלום הפיצויים לטכניון בגין הליך ההפקעה שהושלם ולהתחיל את תהליך אישור הפרויקט בוועדות המחוזיות מחדש, דבר שעשוי להאריך את משך הפרויקט.

55 בדצמבר 2006 התוכנית אושרה בוועדה המחוזית חיפה; תוקף האישור היה למשך חמש שנים. בינואר 2012 אישור התוכנית הוארך בשנתיים, ומשנת 2014 לא הוגשה התוכנית לחידוש אישור בוועדה.

בדיון שהתקיים בנובמבר 2013 בהשתתפות נציגי משרדי התחבורה והאוצר ונציגי חברת יפה נוף בנושא הרכבל, ציינו נציגי משרד התחבורה כי הם תומכים בפרויקט ומכירים בחשיבותו התחבורתית לעיר, וכי מבחינתם הוא עומד בכל הקריטריונים כמקובל בנוהלי המשרד. כמו כן סוכם כי משרד התחבורה יתקצב את החברה בסך של 15 מיליון ש"ח לתקציב של קידום זמינות[56], הכולל קידוחי ניסיון לשמירת התב"ע, על מנת שלא יתבטל.

על מנת לקבל היתר בנייה עד סוף 2013 ולא להגיש תב"ע חדשה יזמה חברת יפה נוף הגשת בקשה להיתר. בסוף 2013 הוציאה החברה היתרים חלקיים לביצוע עבודות מקדימות בתחנה B (הצ'ק-פוסט), וזאת אף על פי שהתוכנית לא אושרה סופית על ידי משרד התחבורה. רק ביוני 2014 ציין מנהל הרשות הארצית דאז כי פרויקט הרכבל הינו חלק ממכלול התחבורה השלם של חיפה, ולפיכך יש לפרסם מסמך רשמי המגדיר אותו כפרויקט תח"צ.

נמצא כי על מנת להימנע מהצורך להגיש תב"ע חדשה, חברת יפה נוף קידמה את הפרויקט ללא כל האישורים הנדרשים והגישה בקשה לקבלת היתרי עבודה בסוף 2013 בלי שהפרויקט אושר סופית.

חברת יפה נוף ציינה בתשובתה הראשונה כי פעלה כאמור כדי לשמר את תוקף התב"ע, שכן ביטול התב"ע היה גורם לעיכוב של עשרות שנים נוספות בפרויקט.

אי-בחינה מחודשת של יכולת חברת יפה נוף לבצע את הפרויקט

כאמור, בשנת 2013 הגדיר משרד התחבורה את הפרויקט כפרויקט תח"צ ולקח תחת חסותו את קידומו. מאוחר יותר שונתה ההגדרה מפרויקט עירוני לפרויקט תשתית ממשלתי. כמו כן החליט משרד התחבורה להשאיר את ביצועו בידי חברת יפה נוף אף שהיא לא הצליחה לקדמו בשנים הקודמות.

למרות חשיבות פרויקט הרכבל ומורכבותו, חברת יפה נוף ומשרד התחבורה לא ניתחו את הסיבות לכשלים בניהול הפרויקט בפעם הראשונה על מנת לשפר את היערכותם לקראת חידוש ביצועו. נוסף על כך, לא נמצא שמשרד התחבורה בחן את היערכותה של החברה לקראת ביצוע הפרויקט לאחר חידושו ולא את יכולותיה לבצעו.

חברת יפה נוף ציינה בתשובתה הראשונה כי יכולתה של החברה לביצוע פרויקטים הוכח על פני שנים בכל הפרויקטים המיוחדים והייחודיים שביצעה.

56 זמינות ביצועית של הפרויקט, תב"ע מאושרת, היתר בניה, זמינות תקציבית ועמידה בתנאי הסף של הפרויקט.

תכנון מערכת מיזוג אוויר והתמודדות עם מפגעי מזג האוויר

בעת תכנון הקמת הרכבל עלה החשש כי במזג אוויר קיצוני (כגון רוחות חזקות, גשמים, חום וכו'), השימוש ברכבל יהיה מוגבל. יצוין כי עניין זה צוין כאחד החסרונות של הפרויקט בחוות דעת שהתקבלה לבקשת הטכניון בנובמבר 2016. במכתב של מנהל הפרויקט מפברואר 2018 לחברת יפה נוף צוין כי על פי נתוני השירות המטאורולוגי, בשנים 2008 - 2014 היו 24 ימים שבהם נשבו רוחות במהירות של יותר מ-72 קמ"ש. חברת יפה נוף מסרה בתשובתה כי הרכבל בנוי לעבוד ברוחות שמהירותן עד 100 קמ"ש, ועל כן תיתכן השבתה של עד 11 ימים בשלוש שנים במצטבר בגין רוחות חזקות.

חיסרון נוסף שצוין בחוות הדעת של הטכניון היה היעדר מערכת מיזוג אוויר בקרונות של הרכבל. בסיכום פגישה בין מתכנן הפרויקט לחברה א' מספטמבר 2016 עולה כי לצורך הוספת מערכת מיזוג מספר הנוסעים יוקטן לתשעה במקום עשרה בתכנון המקורי, וזאת בשל משקלם הרב של סוללות המזגן. כלומר, אם תותקן מערכת מיזוג אוויר, מספר הנוסעים יפחת ב-10%, ובחישוב כולל - מכ-2,400 נוסעים בשעה בשעות השיא לכ-2,160 נוסעים בשעה. נוסף על כך, מאחר שמיזוג הקרונות אינו נכלל בתקציב הפרויקט, על פי הצעת המחיר של חברה א', תידרש תוספת תקציבית של כ-9 מיליון ש"ח[57] לעלות הפרויקט. כמו כן, העמסה של הסוללות בקרוניות משמעה עלויות נוספות בתחזוקה (בלאי גדול יותר) וצריכת חשמל מוגברת - חישובים שלא הובאו בחשבון בבדיקת הכדאיות הכלכלית של הפרויקט. עד מועד סיום הביקורת לא תוכננה הוספה של מזגנים והם יתווספו על פי הצורך.

במכתב האמור של מנהל הפרויקט צוין גם כי על פי נתוני השירות המטאורולוגי ובדיקות שעשה, בשנים 2009 - 2014 היו 24 ימים שבהם הטמפרטורה הייתה יותר מ-35 מעלות, ויום אחד הטמפרטורה הייתה יותר מ-40 מעלות.

מהאמור לעיל עולה כי לפרויקט צפויים ימים של השבתת הנסיעה ברכבל בשל תנאי מזג האוויר. נוסף על כך קרונות הרכבל מתוכננים לפעול בשלב הראשון של הפעלתו ללא מערכת מיזוג אוויר, דבר שעלול לפגוע בטיב השירות ובחוויית הנסיעה, שצפויה להימשך כ-19 דקות מהתחנה המרכזית המפרץ לאוניברסיטת חיפה. על הגורמים לתת את הדעת להשלכות אלו ולהיערך בהתאם מבעוד מועד.

חברת יפה נוף ציינה בתשובתה הראשונה כי בשל החשש מטמפרטורות גבוהות בקרונות הפעילה החברה הדמיה לבחינת הטמפרטורה הפנימית בקרונות, וכי לאחר שיתקבלו תוצאות הבדיקה ייערך דיון בשיתוף משרד התחבורה לקבלת החלטה בנושא. עוד ציינה כי ברכבלים בעולם לא מותקנים מזגנים גם במדינות חמות ולחות, כדוגמת סינגפור, וייטנאם ומצרים.

57 עלות התקנת מזגן לקרון היא כ-60,000 ש"ח, ויש להכפיל סכום זה ב-150 קרונות.

הכפלת מסילות הרכבת בקו תל אביב-חיפה

המסילה באזור חיפה היא עורק תחבורתי חשוב למטרופולין. חיבור המטרופולין למרכז הארץ חיוני לקידום תנועת הרכבת לכל חלקי הארץ. כיום תוואי המסילות מתחנת האוניברסיטה בתל אביב לצפון כולל שתי מסילות - אחת לכל כיוון. לדעת חברת רכבת ישראל (להלן - חברת הרכבת) ואנשי מקצוע, תוואי זה הגיע למיצוי הקיבולת במספר הרכבות שיכולות לנסוע בו, וכדי להגביר את התנועה בתוואי יש להכפיל את המסילות: משתי מסילות כיום לארבע מסילות. בתוכנית הפיתוח האסטרטגית של חברת הרכבת לשנת 2040 (להלן - התוכנית האסטרטגית ל-2040) צוין כי עמידה ביעדי התוכנית לשנת 2040 תלויה בהשלמת כמה פרויקטים חשובים עד שנת 2030, ובהם הכפלת המסילות בקו החוף לחיפה (להלן - תוכנית הכפלת המסילות).

על פי מסמכי חברת הרכבת, ב-2012 היא החלה לקדם את תוכנית הכפלת המסילות, שתאפשר להגדיל את קיבולת הרכבות וגם להעלות את מהירות הנסיעה[58]. התוכנית הוכרזה כתת"ל ביולי 2014 (להלן - תת"ל 65). במסגרת הכפלת המסילות יבוצע מנהור באזור העיר חיפה, אשר נוסף על ההיבטים הרכבתיים ייתן פתרון הולם לחשמול המסילות ללא פגיעה בקו החוף וחיבור העיר לים. על פי התוכנית האסטרטגית למטרופולין חיפה משנת 2015, עלות תוכנית הכפלת מסילות מוערכת בכ-4.27 מיליארד ש"ח כולל שיקוע חלקי.

במסגרת הכפלת המסילות התגלעו חילוקי דעות על תוואי מסילות הרכבת[59] באזור חיפה, שנמשכו כשש שנים - מיום תחילת התכנון ועד אישור התוכנית בוות"ל (ראו להלן).

עיכובים בקידום התוכנית

במסגרת התוכנית להכפלת המסילות, ב-2012 החל תהליך של בדיקת חלופות לתוואי המסילות בחיפה (מפה 5). בחברת הרכבת גובשו כמה חלופות להכפלת המסילות[60], שהתחלקו לשלוש קטגוריות: (א) חלופות לסלילת מסילות בתוואי הקיים[61] (חלופות 7 ו-8 במפה 5); (ב) חלופות לסלילת מסילות בין תחנת לב המפרץ או קריית הממשלה בחיפה לבין תחנת חוף הכרמל (חלופות 1 - 5 במפה 5); (ג) חלופות לסלילת מסילות במנהרה מתחנת לב המפרץ למגדים (להלן -

58 לאחר הכפלת המסילות הרכבות יוכלו לנסוע במסילות החדשות במהירות של 250 קמ"ש.

59 לחלופות של תוואי מסילות באזור חיפה ראו גם מבקר המדינה, **דוח שנתי 68א** (2017), "חברת הרכבת בע"מ - ביצוע פרויקט החשמול", עמ' 676.

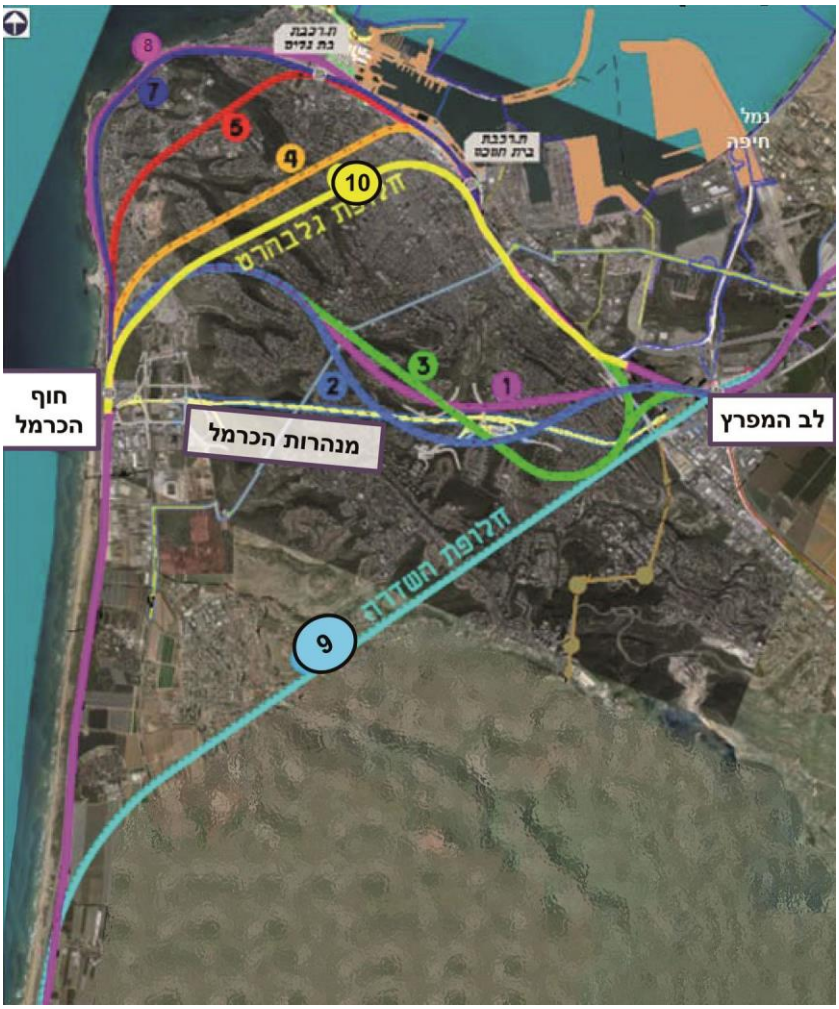
60 במצגת שהוצגה על ידי הרכבת לוות"ל בפברואר 2016 צוין כי נבחנו שמונה חלופות עיקריות לביצוע המנהור באזור חיפה.

61 החלופה שהוצעה על ידי משרד התחבורה, משרד האוצר ורכבת ישראל הייתה הכפלת המסילות בתוואי הקיים (חלופה 8א), שעלותה נמוכה יותר בכ-2 מיליארד ש"ח.

מנהרת השדרה[62]) (חלופה 9 במפה 5). בבחירת החלופה המתאימה התגלעו מחלוקות על תוואי שיקוע ומנהור המסילה בקטע שבין תחנת חיפה לב המפרץ לדרום חיפה. מחלוקות אלו גרמו לעיכוב הפרויקט בשנים מספר. להלן המחלוקות העיקריות.

62 חלופה שעיקרה מנהור המסילות בקטע שבין תחנת לב המפרץ ועד דרומית לחיפה באורך של כ-9.5 ק"מ במטרה לקצר את זמני נסיעת תושבי הגליל למטרופולין תל אביב. תחנת לב המפרץ תשמש התחנה המרכזית שתרכז תנועות מכלל קווי התחבורה הציבורית באזור כולל תנועות מאזור חיפה. לאחר תחנת לב המפרץ, העצירה הבאה של הרכבת בחלופה זו היא בזיכרון יעקב, כאשר כל הנוסעים מחיפה יגיעו לתחנת לב המפרץ ב-BRT.

מפה 5: **חלופות לתוואי המסילות בחיפה שהוצגו לוות"ל על ידי חברת הרכבת ב-2014**



מקור: מצגת של חברת הרכבת 2014

עמדת עיריית חיפה

עיריית חיפה התנגדה להכפלת המסילות בתוואי הקיים בטענה שהכפלת המסילות וחשמולן יעצימו את החיץ בין החוף לעיר. כמו כן היא התנגדה לחלופות של מנהור התוואי מתחנת לב המפרץ דרך קריית הממשלה עד תחנת חוף הכרמל וכן לחלופת מנהרת השדרה בטענה כי העיר היא המטרופולין של

הצפון, ולכן עקיפתה (דילוג על העיר) תפגע בה ובכך יימנע ממנה לשמש עיר מטרופולין. לדעת עיריית חיפה, יש לחזק את העיר כעיר מטרופולינית שמשרתת את הצפון כולו ולא להעביר את תושבי הצפון למרכז הארץ.

בישיבת הוות"ל מפברואר 2016 ציין מנכ"ל עיריית חיפה כי חלופה 5[63] אופטימלית מהבחינה האורבנית, הסביבתית ושלביות הביצוע. העלות שנאמדה ב-2012 הייתה כ-4 מיליארד ש"ח, והיא עלתה לכ-5 מיליארד ש"ח ב-2016. עוד ציין המנכ"ל כי ב-2014 התקבלה החלטה כי חלופה 5 עדיפה מסיבות הנדסיות, אורבניות, ביצועיות ועוד. החלופה עודכנה בהנחיית סמנכ"ל תשתיות וכלכלה ברכבת, כולל הסטה של תחנת בת גלים. בשלב זה משרדי התחבורה והאוצר עצרו את ביצוע החלופה מסיבות תקציביות. עוד ציין המנכ"ל כי אין הבדל מהותי בעלויות בין החלופות, וכי חלופה זו היא הנוחה ביותר כי התוואי יספק מהירות תכן (מהירות נסיעה) גבוהה וכן ייחסכו התנגדויות של עיריית חיפה.

בישיבת הוות"ל ממרץ 2017 ציין יועץ לרכבת כי יעדי הנסיעה של האוכלוסייה המתגוררת מצפון לחיפה, מתחלקים כך: 50% נוסעים לחיפה ו-50% לתל אביב. אם תבוצע חלופת השדרה, הנוסעים לחיפה ירדו בתחנת לב המפרץ וימשיכו בנסיעה פנימית. אם כל הרכבות יעברו דרך חיפה, תתווסף רבע שעה למשך זמן הנסיעה לתל אביב. מבחינה תחבורתית בלבד, ללא השיקול של חיזוק המטרופולין, החלופה היא פיצול של קווים: גם קו עוקף וגם קו חוצה. העלות הגבוהה של המנהרה תושקע מחוץ לחיפה מבלי שהעיר תרוויח ממנה, והמסילות בעיר יישארו על הקרקע. בתשובה על דברי היועץ ציינה מתכננת מחוז חיפה במינהל התכנון כי היא "מעדיפה את חלופה 5. תוהה מדוע גוף מוסדי צריך לבחון בכלל את חלופת השדרה, שנוגדת את כל מדיניות התכנון הארצית? האבסורד הוא שהחלופה תיבחן בקריטריונים סביבתיים ע"י הגנת הסביבה ובסוף היא תצא טובה יותר. השיקול המרכזי הוא לא מה נכון יותר מבחינה סביבתית, יש לשקול גם שיקולים עירוניים וערכיים. כביש 6 נתן מכת מוות לחיפה, כשהפך את היוצרות, ובמקום שעכו ונהריה תהיינה גרורות של חיפה, קורה ההיפך. אסור שציר תחבורה ציבורית עתידני לא יעבור בחיפה. חלופת השדרה לא הייתה צריכה להיבחן, אלא להישלל מראש, ואין לבחון אותה בקריטריונים סביבתיים".

בתשובה שמסרה חברת הרכבת למשרד מבקר המדינה ביולי 2018 (להלן - תשובת חברת הרכבת) צוין כי עלות הכפלת מסילות החוף על פי האומדנים המעודכנים לשנת 2018 תהיה כ-13 מיליארד ש"ח בקטע חיפה בלבד, ללא הבדלי עלות משמעותיים בין החלופות הממונהרות. האומדן גדל משמעותית בעקבות הצורך לצמצם פגיעה בחוף הים באזור חוף הכרמל ולהגדיל את הקיבולת באזור לב המפרץ וקישון לפי התוכנית אסטרטגית ל-2040.

63 על פי חלופה זו, הרכבות ייסעו מתחנת לב המפרץ בצפון דרך קריית הממשלה/בית המכס, תחנה חדשה שתוקם בשכונת קריית אליעזר, ותחנת חיפה חוף הכרמל לכיוון תל אביב והדרום.

עמדת תושבי הצפון

ראשי הרשויות מצפון לחיפה תומכים בחלופה של מנהרת השדרה. לטענתם התוכנית האסטרטגית ל-2040 באה לשרת את תושבי הצפון כולו ולא רק את העיר חיפה, ולכן יש להיצמד לתוכנית, לבנות את מנהרת השדרה ולקצר את זמן הנסיעה של תושבי הצפון למרכז הארץ.

בפברואר 2016 כתב ראש עיריית מעלות דאז מר שלמה בוחבוט לשר התחבורה מר ישראל כ"ץ: "אני מביע בשמי ובשם ראשי הרשויות בגליל המערבי התנגדות מוחלטת להמשך המהלך ולקידום הפרויקט, כמייצג ציבור של מאות אלפי אזרחים החיים בגליל, אשר כל שינוי בזמני הנסיעה למרכז הארץ מהווה פגיעה אנושה באורח חייהם, ביכולת להתפרנס ולפרנס וביכולתנו כראשי רשויות בפריפריה הצפונית להמשיך ולנהל ישובים שבהם צמיחה דמוגרפית איכותית התורמים לחוסנה וביטחונה של החברה הישראלית כולה".

באוגוסט 2016 כתב ראש עיריית עכו מר שמעון לנקרי למתכננת הוות"ל מכתב בנושא חלופת מנהרת השדרה למסילת הרכבת, והביע את עמדתו בנושא יתרונות חלופת מנהרת השדרה. בין היתר ציין ראש עיריית עכו שיש לנצל את ההזדמנות ההיסטורית לחבר את הפריפריה הצפונית למרכז הארץ תוך פינוי מסילות הרכבת מחופי חיפה. כיום הנוסעים מצפון לחיפה דרומה ולהפך נדרשים להקיף את חיפה, מסלול המאריך לחינם את משך זמן הנסיעה בכ-20 דקות.

בישיבת הוות"ל שהתקיימה בספטמבר 2016 הציג עו"ד א', העומד מאחורי יוזמת מנהרת השדרה, את החלופה שעיקרה מנהור המסילות בקטע שבין תחנת לב המפרץ עד דרומית לחיפה. לטענתו, רק חלופת השדרה עומדת ביעדי הממשלה חיבור הפריפריה למרכז ובמטרות תת"ל 65.

חוות דעת מקצועית לחלופת תוואי מסילת הרכבת באזור חיפה

באוגוסט 2017 הגישה חברה ב' למשרד התחבורה טיוטת חוות דעת מקצועית לחלופות תוואי מסילת הרכבת באזור חיפה. מחוות הדעת עולה כי יש שתי אוכלוסיות בעלות צרכים שונים לשירותי תח"צ: אוכלוסייה הצורכת שירות תח"צ פרברי לחיפה ומחיפה ואוכלוסייה הצורכת שירותי תח"צ עירוני מצפון הארץ למרכז ודרומה. על פי חוות הדעת, הפתרון צריך להיות מופרד לשניים, בהתאם לאופי שתי האוכלוסיות: (א) סלילת זוג מסילות פרבריות בין צפון הארץ לחיפה; (ב) סלילת זוג מסילות מהירות נפרדות המחברות את המרכז התחבורתי למטרופולין חיפה. על פי חוות הדעת, הנסיעה בתוואי הקיים כיום מתחנת לב המפרץ לתחנת האוניברסיטה בתל אביב נמשכת שעה וארבע דקות, ואילו נסיעה דרך מנהרת השדרה תימשך פחות ממחצית משך הזמן הזה - כ-28 דקות, קיצור משמעותי של 36 דקות. עוד עולה כי זמן הנסיעה בין תחנת לב המפרץ לתחנת חיפה חוף הכרמל נמשך 20 דקות.

על פי חוות הדעת, הפתרון המוצע מייצר שלושה מוקדי יציאה של רכבת מהירה מחיפה למרכז הארץ: לב המפרץ, בית המכס, חוף הכרמל. שילוב הרכבת

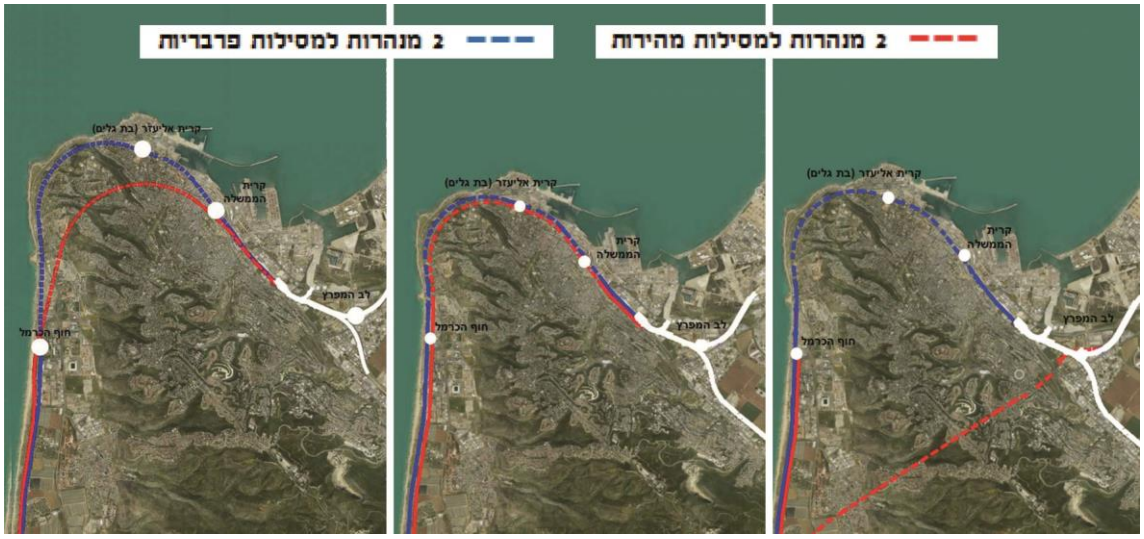
המהירה עם המטרונית, האוטובוסים, והרכבל כאמצעי הזנה לשלושת מוקדי יציאה אלו תומך בשכונות רבות ברחבי חיפה. הפתרון המומלץ יביא לקיצור ניכר של משך זמן הנסיעה לתל אביב ויקרב משמעותית את מרכז הארץ לערים כמו הקריות, עכו, נהרייה, כרמיאל, עפולה, בית שאן ועוד. קיצור משך זמן הנסיעה מביא לצמצום עלויות תפעול, חיסכון בקרונות ועוד.

החלטת הוות"ל

לאחר שהצדדים לא הגיעו להסכמות על התוואי על בסיס החלופות שהוצגו במפה 5, בחנה חברת הרכבת כמה חלופות נוספות. בישיבת הוות"ל ממרץ 2018 ציין מנהל הפרויקט כי בעבר נבחנו כעשר חלופות במרחב חיפה, וכי בחצי השנה האחרונה נבחנו עוד כמה חלופות - 101, 102, 103. ראו במפה 6 שלהלן את החלופות הנוספות.

מפה 6: **חלופות 101, 102 ו-103, על פי נתוני חברת הרכבת**

חלופה 101 חלופה 102 חלופה 103



מקרא מפה: ····· רכבת מהירה ····· רכבת פרברית

במרץ 2018 החליטה הוות"ל, לאחר בדיקה של ארבע חלופות עדכניות בתחום העיר חיפה המוצגות במפה 6, לפרסם הודעה[64], בהתאם לסעיפים 76ג(1) ו-77 לחוק התכנון והבנייה, על הכנת תוכנית להרחבת מסילת החוף בין מתחם "סדנאות אפרים"[65] לשפיים ועל קידום חלופה 5 וחלופה 102. בדיון ציין יו"ר הוועדה

64 פרסום בעיתונות על הכנת תכנית.

65 מתחם התחזוקה והתפעול של הרכבת שממוקם בסמוך לקניון חוצות המפרץ.

כי הגידול במספר הנוסעים ברכבת ישראל בשנים האחרונות הוא חסר תקדים ומחייב פעולה נמרצת לאישור התוכניות להרחבת רשת המסילות. עוד ציין כי אישור תת"ל 65 עוכב על מנת להגיע להסכמות עם עיריית חיפה בכך שתשורת באופן מיטבי, וכי הוועדה תומכת בביסוס מעמדה של העיר כמטרופולין של הצפון.

מינהל התכנון הסביר בתשובתו כי מדובר בפרויקט חריג בגודלו ובמורכבותו אפילו בוות"ל - פרויקט באורך 85 ק"מ, עתיר קונפליקטים, הנוגע לסוגיות תכנוניות רבות חדשות, כגון התוויית מסילות מהירות, תחנות מעבר, חשמול המסילות ועוד. לאורך כל הדרך התקיימו סיורים בשטח, ישיבות עבודה עם גופים ורשויות רבים בנוגע לכל אורך התוואי ואף קונגרס ייעודי לבחינת החלופות בחיפה.

עוד מסר מינהל התכנון בתשובתו כי "כעבור מספר חודשים מתחילת התהליך לבדיקת החלופות כבר הוגשה עתירה לבג"ץ ע"י קבוצת תושבי מערב הגליל כי מסילת החוף תעקוף את חיפה (מנהרת השדרה), ומאידך קמה סערה גדולה בחיפה כנגד התוויה שתעקוף את חיפה ובאותה עת גם כנגד הכפלת המסילה בתוואי הקיים על חוף הים". על פי התשובה, "סוגיית חיפה זוהתה מלכתחילה כסוגיה כבדה הדורשת בחינה מעמיקה ברמת מדיניות התכנון הארצית, שהעלתה אל פני השטח את השאלה האם חיפה היא מרכז מטרופוליני או שמא קיים מטרופולין אחד ויחיד במדינה, ת"א. מלבד שאלת ההתוויה היו גם בעיות הנדסיות מסובכות כגון העתק הכרמל, חיבורים לנמל ולעשרות תשתיות הקיימות במפרץ, ערכי טבע ובעיקר צרכים אורבניים של העיר". על פי תשובת מינהל התכנון, לצורך קבלת ההחלטה התקיימו ישיבות עבודה בנושא, התייעצות אצל מנהלת מינהל התכנון ובפורום בכיר במינהל התכנון, התייעצות עם מתכנני תמ"א 42 וכאמור התקיים קונגרס מיוחד לבחינת החלופות, שהיה פתוח לציבור בחיפה.

בשנת 2012 החלה חברת רכבת ישראל בקידום בחירת החלופות לתוואי הרכבת באזור חיפה, כחלק מפרויקט הכפלת המסילות שהוכרז כתת"ל ב-2014. פרויקט זה הוא פרויקט ארוך טווח אשר לו חשיבות גבוהה לפיתוח ולקידום של התחבורה הציבורית במטרופולין ובעיר חיפה ולפיתוח הרשת הרכבתית הארצית. לפיכך קידומו היה אמור להתבצע במהירות. למרות זאת רק במרץ 2018, כשש שנים מתחילת תכנונו וארבע שנים מיום הכרזתו כתת"ל, התקבלה החלטת הוות"ל לפרסם בעיתונות הודעה על הכנת התוכנית. מלבד ההפסד התועלתי למשתמשי התחבורה הציבורית, לעיכובים בפרויקט זה, שנועד לפתור כשלים הקיימים במערכת התחבורתית, יש מחיר כבד. משרד מבקר המדינה מעיר למשרדי התחבורה והאוצר ולוות"ל על שלא פעלו בצורה מיטבית לקדם את הפרויקט.

אי-ביצוען של בדיקות כדאיות כלכלית בחלופות שהוצעו

פיתוח ושיפור של מערכת התחבורה הציבורית תורמים ליעילות הכלכלית, לצמיחת המשק ולפיתוח העירוני והאזורי תרומה שהיא מעבר לתרומה הברורה של שיפור ברמת השירות למשתמשי המערכת לרווחת התושבים. ממשלת ישראל אחראית לתכנון, להקמה, לתחזוקה ולתפעול של חלק גדול ממערכת התחבורה. המדינה משקיעה סכומים עצומים בפיתוח ובתחזוקה של רשת התחבורה היבשתית. כמו כן, הממשלה יוזמת ומכוונת השקעות של המגזר הפרטי במערכת התחבורה. חשוב שתקציבים אלו יוקצו בדרך יעילה, לשם הפקת התועלת המרבית לחברה ולכלכלה, תוך התחשבות בשיקולים סביבתיים וחברתיים. על המדינה להבטיח הקצאה נאותה של המקורות לפרויקטים השונים, ולשם כך מבוצעות בדיקות כדאיות כלכלית לפרויקטים על מנת לבחון את העלות והתועלת שיצמחו מהם.

> פיצול הפרויקט סטטוטורית בשלב מוקדם של התכנון היה עשוי לסייע לקדם ביצוע חלקים גדולים ממנו, והסיכוי לעמוד ביעדי הביניים של התוכנית האסטרטגית ל-2030 היה גדל

הביקורת העלתה כי בפרויקט הכפלת המסילות לא בוצעו בדיקות כדאיות כלכלית לחלופות שנבחנו. הנתונים שעל בסיסם התקבלה ההחלטה אם לאשר או לדחות את החלופות נבחנו בראייה הנדסית, סביבתית ואורבנית של תוואי המסילות בלבד, ולא בבדיקה כלכלית מעמיקה של העלות והתועלת הגלומות בחלופות.

על משרדי האוצר והתחבורה היה לבצע בדיקה כלכלית מקיפה על מנת שמקבלי ההחלטות ישקללו בהחלטתם את המשמעות הכלכלית של החלופות להשגת היעד הלאומי, אשר תסייע לבחירת החלופה המיטבית, בפרט משום שמדובר בפרויקט שעלותו מיליארדי ש"ח. משרד מבקר המדינה מעיר למשרדים אלה ולוות"ל כי היה עליהם לנהוג באחריות הנדרשת לפני קבלת החלטה על ביצוע הפרויקט ולבסס את החלטתם על בדיקות כדאיות כלכלית.

בתשובת מינהל התכנון צוין כי ככלל הוות"ל אינה עורכת בדיקת כדאיות כלכלית לכל החלופות המועלות לפניה. עם זאת היא עושה חישוב כלכלי גס, המשמש לה אמת מידה בבחינת תוכניות שונות. בפרויקט הכפלת המסילות החלופות השונות היו ידועות לצוות הוות"ל בעת ההליך התכנוני, והנושא הכלכלי עלה במסגרת המליאה. אולם מאחר שתפקידו של מוסד התכנון הוא לבחון את הפרויקט בראש ובראשונה מהבחינה התכנונית על פי שיקולים כגון תחבורה, נוף, התאמה למדיניות התכנון הארצית והשפעות סביבתיות, הפן הכלכלי היה אחד הקריטריונים שנבחנו ולא העיקרי שבהם.

משרד התחבורה ציין בתשובתו הראשונה כי בשלב הסטטוטורי, בדיקת כדאיות כלכלית נעשית לפרויקט ולא לחלופות התוואי. משרד התחבורה התמקד בבחינות האלמנטריות והמהותיות ביותר: עמידה ביעדים אסטרטגים, שמירה על שטחים נדרשים לביצוע עתידי וישימות הנדסית.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה כי בדיקת כדאיות כלכלית היא גם שיקול משמעותי שצריך להביאו בחשבון לשם קבלת ההחלטה באיזו חלופה לבחור. בדיקת היתכנות צריכה להיעשות בד בבד עם הערכת העלויות, כך שבבוא העת יוצג לפני מקבלי החלטות כלל המידע שיסייע להם לקבל את ההחלטה המיטבית. על משרד התחבורה ומשרד האוצר לבצע בדיקות כדאיות כלכלית לפני בחירת חלופה בפרויקטים שהם מתכננים.

אי-פיצול הפרויקט

פרויקט הכפלת המסילות כולל כאמור שדרוג המסילות הקיימות לאורך של 85 ק"מ בין מתחם "סדנאות אפרים" לבין החיבור של מסילת השרון למסילת החוף. במסגרת הכפלת המסילות יבוצע מנהור באזור העיר חיפה, אשר נוסף על ההיבטים הרכבתיים ייתן פתרון הולם לחשמול המסילות ללא פגיעה בקו החוף וחיבור העיר לים. בשל מחלוקת על תוואי המסילות בחיפה, בחנה הוות"ל אפשרות לפצל את הפרויקט לשני מקטעים, שנקודת פיצולם המוצעת היא מצפון לתחנת חוף כרמל, ולקדם את שני המקטעים כפרויקטים נפרדים. עמדה זו קיבלה ביטוי בישיבת הוות"ל ממרץ 2017. בישיבה ציינה מתכננת מחוז חיפה במינהל התכנון כי היא מבינה את נחיצות הפיצול מהבחינה הסטטוטורית, אך הדגישה את חשיבות השירות לתושבי חיפה וביקשה שלא לעכב את ביצוע החלק הצפוני זמן רב מדי. כמו כן הדגישה מתכננת מחוז חיפה את חשיבותו של היעד הערכי של יצירת מטרופולין צפוני.

במאי 2017 כתב עו"ד א' לסמנכ"ל פיתוח ברכבת בנושא פיצול התוכנית כלהלן: "אבקש לידע אותך כי **בכוונתי להתנגד בכל תוקף ובכל ערכאה אפשרית כנגד פיצול תתל/65 באמצעה**, שכן פיצול שכזה מרוקן את התכנית מעיקרה. עוד ציין, כי מובן וברור כי פיצול התכנית ייתר אפשרויות מאקרו העומדות לנגד מתכנני התכנית **ומוסיף אילוצים** שאינם קיימים כאשר בוחנים את הנושא בראיה רחבה. פיצול הפרויקט משמעו חזרה מההבטחה המרכזית המגולמת במסמך ההכרזה - למעשה ביטולו של מסמך ההכרזה" (ההדגשות במקור).

בישיבת הוות"ל מיולי 2017 הוחלט לדחות בחודש נוסף את ההחלטה על פיצול הפרויקט.

על פי פרוטוקול ישיבת הוות"ל מספטמבר 2017, מהנדס עיריית חיפה ציין בישיבה כי "חיפה מעוניינת בהכרעה. היא מקדמת את התכנית האסטרטגית של המדינה בנושא המגורים, מובילה בהתחדשות עירונית, מקימה נמל חדש שעוד אין לו שלוחה מסילתית. מבקש לראות את המכלול, לא לשים את חיפה בצד ולא לפצל את התכנית".

הרכבת ציינה בתשובתה כי היא יזמה את פיצול הפרויקט על מנת שלא לעכב את הפרויקט.

מינהל התכנון הסביר בתשובתו כי בינואר 2017 התקיימה ישיבת עבודה בנושא פיצול התוכנית. במרץ אותה שנה הוצג הנושא למחוז חיפה במינהל והתקבלה הסכמה בדבר הפיצול. בחודש מאי הגישה חברת הרכבת לוות"ל מסמך חלופות לכל התוואי שמדרום לחיפה, והתוכנית עלתה לדיון במליאת הוות"ל. בדברי ההסבר שנשלחו לחברי הוועדה טרם הדיון הובהר כי מטרת הדיון היא פיצול התוכנית לשתי תוכניות באזור חוף הכרמל ופרסום המקטע הדרומי לפי סעיף 77 לחוק התכנון והבנייה. בדיון עצמו צוין כי רוב הסוגיות במקטע חוף הכרמל-שפיים פתורות, וכי הקושי התכנוני מתרכז בחיפה, ולכן חברת הרכבת מבקשת פיצול שיאפשר בחינת חלופות מעמיקה בחיפה בלי לעכב את שאר התוכנית. צוות הוות"ל המליץ לפצל את התוכנית ולקבוע שתוך חצי שנה יתקיים דיון נוסף ובו תתקבל החלטה על חלופה בחיפה, אולם הוועדה, המורכבת בין היתר מנציגי משרדי ממשלה רבים, החליטה שלא לפצל את התוכנית ולהמשיך לקדמה במקשה אחת. ביולי 2017 התקיים דיון נוסף בנושא הפיצול במליאת הוות"ל, ושוב נדחתה ההמלצה לפצל את התוכנית. בשלב זה דווח לצוות הוות"ל על עצירה בקידום התוכנית לצורך תיאום עם עיריית חיפה ועל החלפת מנהל הפרויקט מטעם חברת הרכבת. קידום התוכנית חודש בתחילת 2018, אז הוצעו חלופות חדשות לתוואי.

בתשובה שמסרה עיריית חיפה למשרד מבקר המדינה ביולי 2018 (להלן - תשובת עיריית חיפה) צוין כי תכלית הפרויקט כפי שהוכרז הייתה הכפלת מסילות הרכבת משפיים ועד מפרץ חיפה, זאת כדי להתמודד עם הגידול הצפוי בנסועה (קילומטרז'), בין היתר בשל הגידול שחל באוכלוסייה ותוספת קווי הרכבת בצפון הארץ. פיצול התוכנית כך שהכפלת המסילות תסתיים בתחנת חוף הכרמל לא היה משרת את תכלית הפרויקט, שכן חלק ניכר מהתוספת הצפויה בנסועה מקורו בתחנות שמצפון לחוף הכרמל.

פרויקט הכפלת המסילות הוא פרויקט חשוב לעורק המרכזי של תנועת הרכבות הארצית. בפועל הושגו הסכמות על רוב המקטע, וחילוקי הדעות המהותיים היו רק על תוואי המסילות באזור חיפה. פיצול הפרויקט סטטוטורית בשלב מוקדם של התכנון, היה עשוי לסייע לקדם ביצוע חלקים מהפרויקט, והסיכוי לעמוד ביעדי הביניים של התוכנית האסטרטגית ל-2030 היה גדל.

נוכח העובדה שפרויקטי תשתית מסוג זה נמשכים שנים ארוכות וטומנים בחובם פוטנציאל לעיכובים בהשלמתם, הרי כאשר יש מחלוקות על חלק מפרויקט וניתן לקדם חלקים אחרים ממנו בלי לפגוע בתוכנית המלאה וכאשר בקידום חלקים אלה יש תועלות ישירות שאינן תלויות בהשלמת הפרויקט כולו, יש מקום כי הוות"ל ומשרדי הממשלה הרלוונטיים ישקלו לפצל פרויקטים על מנת לקדם את החלקים שאין עליהם מחלוקת מקצועית, בד בבד עם דיונים וקבלת החלטות בנוגע לחלקים שבמחלוקת.

קשיים לקידום בפרויקטים במטרופולין חיפה

בתיקון מס' 60 לחוק התכנון והבנייה שנעשה בשנת 2002 נקבע כי תוקם ועדה ארצית לתכנון ולבנייה של תשתיות לאומיות - הוות"ל; הוות"ל תפעל ליד המועצה הארצית לתכנון ולבנייה (להלן - המועצה הארצית). על פי חוק התכנון והבנייה, בתוך 21 יום מהמועד האחרון להגשת השגות לתוכנית יתקיים דיון מכריע בוות"ל, ועם סיום תהליך האישור בוועדה תובא התוכנית לאישורה של הממשלה.

הביקורת העלתה כי אף על פי שפרויקטים תחבורתיים כגון הרכבל, הרק"ל והכפלת המסילות הוגדרו על ידי משרד התחבורה כאמצעי לפתרון בעיות התחבורה במטרופולין חיפה, ואף שפרויקטים אלה הוגדרו על ידי הממשלה כתת"ל ולפיכך קידומם היה אמור להתבצע בצורה מהירה, קידום הפרויקטים עוכב הן בוות"ל והן בגופים שאמורים לקדמם בין היתר על ידי משרד התחבורה. עוד העלתה הביקורת כי לא היה גורם מתכלל לכל פרויקטי התת"ל, אשר ידאג לקדמם מבחינת קבלת ההחלטות בהם.

> אף על פי שפרויקטים תחבורתיים הוגדרו על ידי משרד התחבורה כאמצעי לפתרון בעיות התחבורה במטרופולין, קידומם עוכב הן בוות"ל והן בגופים שאמורים לקדמם

משרד מבקר המדינה מעיר כי למרות הדברים האמורים לעיל תהליכי התכנון של כל הפרויקטים במטרופולין חיפה נמשכו שנים רבות, ותכנון חלק מהפרויקטים טרם אושר באופן סופי. במועד סיום הביקורת, 25 שנה מתחילת התכנון, טרם הוחל בביצוע פרויקט הרכבל. גם פרויקט הרק"ל ופרויקט הכפלת המסילות רחוקים מלהגיע לידי סיום, ותת"ל 65 אף לא אושרה באופן סופי בוות"ל.

משרד מבקר המדינה מעיר לגורמים המעורבים בקידום הפרויקטים, ובהם משרד התחבורה והוות"ל, כי התמשכות תהליכי קבלת ההחלטות בפרויקטים אלה עיכבה את קידומם, אף בפרויקטים שהוגדרו כתת"ל, אשר ככאלה היו אמורים להיות מקודמים בהליך מקוצר. על כל הגורמים האמורים לבצע חשיבה מעמיקה ולהפיק לקחים מהתמשכות התהליכים על מנת שניתן יהיה לבצע פרויקטים בעלי חשיבות לאומית שהוגדרו כתת"ל בפרקי זמן סבירים.

משרד התחבורה ציין בתשובתו הראשונה כי נעשתה הפקת לקחים בוות"ל ובמוסדות התכנון על מנת לייעל את התליכים ולקצר לוחות זמנים לתכנון פרויקטים במטרופולין חיפה ובכל הארץ.

היעדר רשות מטרופולינית

בשנת 2011 החליטה הממשלה להטיל על צוות בין-משרדי בהשתתפות נציגי משרד התחבורה, משרד האוצר, משרד הפנים ומשרד המשפטים לגבש תזכיר חוק להקמת רשויות תחבורה ציבוריות מטרופוליניות ולמתן הסמכויות הדרושות

לפעילותן. ב-11.2.18 הוגשה הצעת חוק ממשלתית[66] ולפיה יוקמו רשויות מטרופוליניות במטרופולין באר שבע ובמטרופולין ירושלים בלבד.

בהיעדר רשות מטרופולינית בחיפה ומטעמי התייעלות התקשר משרד התחבורה עם חברת יפה נוף, והעביר אליה את ניהול הפרויקטים וקידומם. לשם כך נחתם הסכם מסגרת בפברואר 2011 בין משרד התחבורה לחברת יפה נוף לניהול ולביצוע של פרויקטים תחבורתיים למשך ארבע שנים. כאמור תאגיד עירוני נועד, ככלל, לשמש כלי בידי העירייה לביצוע משימות המוטלות עליה, מעין זרועה הארוכה של העירייה.

ואולם לא היה בהתקשרות זו כדי לפתור את הקושי הנובע מכך שחברת יפה נוף, שהיא תאגיד עירוני של עיריית חיפה, נעדרת סמכויות וכלים שיאפשרו לה לקדם פרויקטים תחבורתיים מול רשויות מקומיות נוספות במטרופולין. בהיעדר סמכויות כאמור, לא הייתה החברה יכולה לפעול מול רשויות התכנון ומול רשויות מקומיות במטרופולין ללא אישור משרד התחבורה. הדבר פגע בקידום הפרויקט וגרם נזקים למשתמשי התחבורה הציבורית ולפיתוח הכלכלי האפשרי מקיומה של מערכת תחבורה ציבורית יעילה.

הליקויים שהועלו לעיל, ובהם מחלוקות על חלופות שעיכבו קידום של הפרויקטים, בעיות באישורים סטטוטוריים ועוד, נבעו בין היתר מהיעדר רשות מטרופולינית שתכריע בעת חילוקי דעות ותקדם פרויקטים בהתאם לצורכי כלל המטרופולין.

בהקמתם של פרויקטים לאומיים נוצרות מחלוקות על רקע המתח הקיים בין צורכי הרשות המקומית והתועלת לתושביה לבין התועלת הציבורית הנרחבת לכלל תושבי האזור והמדינה. מחלוקות אלו יוצרות לא אחת עיכובים ממושכים בתהליכי האישור הסטטוטוריים אשר גורמים נזקים כלכליים מתמשכים. על הממשלה לבחון דרכים, בין היתר באמצעות ייזום תיקוני חקיקה בנושאים הרלוונטיים, שיאפשרו למצוא את האיזון בין מתן קדימות לביצועם של פרויקטים לאומיים תוך מתן סמכויות ביצוע לגופים ולרשויות המבצעות את הפרויקטים האלה לבין צורכי הרשויות המקומיות. הקמת רשות מטרופולינית בעלת סמכויות נרחבות בתחום התחבורה עשויה לייעל תהליכים בקידום פרויקטים תחבורתיים. על משרד התחבורה לקיים את החלטות הממשלה על הקמת רשות מטרופולינית.

66 הצעת חוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2019), התשע"ח-2018.

סיכום

פרויקטי התחבורה הציבורית המקודמים במטרופולין חיפה, מלבד היותם בעלי חשיבות לאומית, נועדו להביא לשיפור איכות החיים של תושבי המטרופולין. במסגרת התוכניות לקידום הפריפריה, המדינה משקיעה משאבים רבים בפרויקטים של תח"צ במטרופולין. פרויקטי התשתית מצריכים תכנון, פיקוח ובקרה מעמיקים כדי להבטיח הקצאת משאבים יעילה ומילוי צורכי התחבורה באופן אפקטיבי. הממצאים שהועלו בדוח זה מעידים על ליקויים כבדי משקל בתחומים שונים, ובהם אי-הסדרה כראוי של פעילות חברת יפה נוף; אי-קביעת מדד לקיצור זמן הנסיעה "מדלת לדלת" בתוכנית באסטרטגית למטרופולין חיפה; אי-ביצוע השוואה סדורה, מנומקת ומתועדת בין חלופות טכנולוגיות שונות לקווי המטרונית; אי-ביצוע בדיקת העלות והתועלת של המטרונית לעומת אמצעי תחבורה חלופיים; אי-עמידת המטרונית ביעד זמן ההפעלה בשעות השיא; אי-תכנון מתן העדפה ברמזורים למטרונית ברוב הצמתים בתוואי נסיעתה לפני הפעלתה. עוד הועלה כי אף שחלק ניכר מהנוסעים אינם מתקפים את נסיעתם, משרד התחבורה לא קידם די הצורך פיקוח אפקטיבי לזכיין המפעיל את המטרונית לשם גביית תשלום הנסיעה, וכי הארגון מחדש של קווי האוטובוסים, ובפרט הגעת האוטובוסים לשכונות במזרח חיפה וברחוב חורי, בוצע באופן חלקי בלבד שגרם לפגיעה בתושבים.

הביקורת העלתה כי ביצוע הפרויקטים - פרויקט הרק"ל, הרכבל והכפלת מסילות הרכבת, התעכבו במשך שנים רבות וחלקם לא קודמו במשך יותר משני עשורים. בין היתר, תהליך קבלת ההחלטות של משרד התחבורה לוקה בחסר ומאופיין בהשתהות יתרה. כמו כן, חלק מהעיכובים נבעו מהתמהמהות מקבלי ההחלטות במציאת פתרונות המאזנים בין שיקולי תכנון ארציים ומטרופוליניים לבין שיקולים מקומיים של רשויות מקומיות במטרופולין - עיריית חיפה ועיריית קריית אתא. בהיעדר רשות מטרופולינית במטרופולין חיפה, משרד התחבורה מקדם פרויקטים של תח"צ באמצעות חברה עירונית, שפעמים רבות עלולה להימצא במצב של ניגוד אינטרסים בין מחויבותה לקידום פרויקטים עירוניים בחיפה ובין מחויבותה לקידום פרויקטים תחבורתיים ברמת המטרופולין וברמה הארצית. נוסף על כך לחברה לא הוקנו סמכויות וכלים חיוניים לקידום פרויקטים תחבורתיים במטרופולין, דבר שגרם לעיכובים בפרויקטים ופגע בתושבי הצפון.

על משרד התחבורה, עיריית חיפה וחברת יפה נוף לפעול בהקדם האפשרי לתיקון הליקויים שהועלו בדוח, בפרט בכל הנוגע לשיפור רמת השירות לנוסע, ובכלל זה קיצור זמן הנסיעה של המטרונית, יישום מהיר של ההעדפה ברמזורים ומתן סמכויות לפקחי המטרונית. שיפור השירות בתח"צ עשוי להביא להגדלת מספר המשתמשים בתח"צ ולהפחתת השימוש בכלי הרכב הפרטיים במטרופולין חיפה. כמו כן על משרד התחבורה לפעול להשלמת פרויקטי התח"צ במטרופולין חיפה כדי לשפר את איכות החיים של התושבים ואת טיב השירות לנוסעים ברכבת בכלל. כמו כן, על הוות"ל להפיק לקחים מהעיכוב בפרויקטים ולמצוא דרכים לייעל את הליכי האישור הסטטוטורי שלהם. על משרד התחבורה לקיים את החלטות הממשלה בדבר הקמת רשות מטרופולינית.

השירות לנוסעים של הרכבת הקלה בירושלים

תקציר

רקע כללי

"העמותה לתכנון, פיתוח ושימור אורבני - ירושלים"[1] (להלן - העמותה לפיתוח אורבני או העמותה), שבראשה כיהן עד נובמבר 2018 מר ניר ברקת, ראש עיריית ירושלים לשעבר, נוסדה בשנת 1988, ומטרתה העיקרית הייתה התחדשות עירונית של ירושלים באמצעות תכנון ועיצוב מחדש של העיר. לפי החלטת עיריית ירושלים (להלן - העירייה), בשנת 1995 נוספה על פעילות העמותה פעילותו של "צוות תוכנית אב לתחבורה" (להלן - צוות האב). צוות האב כגוף מקצועי פועל - בהנחייתם של משרד האוצר, משרד התחבורה ועיריית ירושלים - לתכנן ולפתח תחומי תחבורה במטרופולין ירושלים[2]. במסגרת זו הוטל על צוות האב להכין את התוכנית לקו הראשון של הרכבת הקלה (להלן - הקו האדום).

ביוני 1998 קיבלה הממשלה החלטה[3] בדבר חיזוקה של העיר ירושלים, ובכלל זה הוחלט להטיל על שר התחבורה, על שר האוצר ועל ראש עיריית ירושלים להכין תוכנית רב-שנתית להקמת מערכת הסעה המונית בירושלים, המשלבת רכבת קלה ואוטובוסים. באוגוסט 1999 החליטה הממשלה[4] להנחות את משרד התחבורה, משרד האוצר ועיריית ירושלים להשלים את מסמכי המכרז להקמת מערכת הסעת ההמונים בירושלים בשיתוף המגזר הפרטי בשיטת ה-BOT[5]. באוקטובר 2002 נבחרה בהליך מכרז קבוצת "סיטיפס" (להלן - הזכיין) להקמת הקו האדום של הרכבת הקלה בירושלים, שאורכו 13.8 ק"מ, ולהפעלתה בשיטת BOT. בנובמבר באותה שנה חתם החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - החשכ"ל) עם הזכיין על הסכם זיכיון ל-30 שנה, ונקבע שמועד הפעלתה של הרכבת הקלה יהיה עד סוף שנת 2006. לפי הסכם הזיכיון יקבל הזכיין בתמורה להתחייבויותיו מענק הקמה בסך 1.4 מיליארד ש"ח וכן תשלום מנוסעי הרכבת הקלה.

עקב קשיים בביצוע ומחלוקות עם הזכיין נדחה מועד ההפעלה כמה פעמים, והרכבת הקלה החלה לפעול רק באוגוסט 2011[6]. על פי נתוני צוות האב, נכון ליולי 2018 הרכבת הקלה משרתת ביום חול כ-160,000 נוסעים בממוצע.

1 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 64א** (2013), בפרק "העמותה לתכנון, פיתוח ושימור אורבני - ירושלים", עמ' 775.

2 ובכלל זה היישובים מבשרת ציון, בית שמש, מעלה אדומים, בנימין, שומרון והבקעה.

3 החלטה 3913 "חיזוקה של ירושלים".

4 החלטה 132 "מערכת הסעת המונים בירושלים - שלב א'".

5 Build, Operate, Transfer. לפי שיטה זו, זכיין מהמגזר הפרטי יהיה אחראי להקמת הרכבת ולהפעלתה, וכן לגביית תשלום מהמשתמשים בה, ולאחר תקופת הזיכיון תועבר הפעלת הרכבת למדינה.

6 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 65א** (2014), "הפיקוח על הפעלת הרכבת הקלה בירושלים", וכן מבקר המדינה **דוח שנתי 58ב** (2008), "הרכבת הקלה בירושלים".

בחוזה הזיכיון הוגדר הגוף שיפקח על ביצועו מטעם המדינה - "מינהלת תחבורה ציבורית בירושלים"[7] (להלן - המינהלה), האחראית לקשר עם הזכיין ולתיאום בין הגורמים המעורבים בפרויקט. לשם מילוי תפקידה ובהתאם להסכם הזיכיון, מינתה המינהלה את "יחידת המהנדס", הפועלת כיחידה במסגרת צוות האב, והיא משמשת כלי מקצועי המבצע בקרה על פעילות זכיין הרכבת הקלה בשלבי ההקמה וההפעלה של הרכבת (להלן - יחידת המהנדס).

זמן הסבב הממוצע בפועל של הרכבת הקלה ארוך מכפי שנקבע בהסכם הזיכיון ב 15 דקות - כ-19.2% יותר מהמתוכנן

פעולות הביקורת

בחודשים דצמבר 2017 עד אפריל 2018 בדק משרד מבקר המדינה סוגיות הנוגעות לרמת השירות לנוסע ברכבת הקלה בירושלים, להרחבת הקו האדום ולפיתוח רשת הרכבת הקלה. הבדיקה נעשתה במשרדי העמותה לפיתוח אורבני, ובדיקות השלמה נעשו במשרד התחבורה ובמשרד האוצר. לצורך ביצוע הביקורת ביצע משרד מבקר המדינה הליך של שיתוף הציבור ברכבת הקלה כדי לבדוק את מידת שביעות רצונם מרמת השירות. התשובות שהתקבלו במסגרת ההליך אינן מדגם מייצג, אך אפשר ללמוד מהן על רשמים וחוויות של מי שנוסעים בקביעות ברכבת הקלה.

הליקויים העיקריים

זמן הנסיעה של הרכבת הקלה חורג מהקבוע בהסכם הזיכיון

זמן הנסיעה הממוצע בפועל של הרכבת הקלה ארוך מכפי שנקבע בהסכם הזיכיון. זמן הנסיעה הממוצע בימי חול שגרתיים בשנת 2017, מתחנת המוצא בפסגת זאב לתחנה הסופית בהר הרצל, היה 46 דקות. הנסיעה בכיוון ההפוך נמשכה 47 דקות, וזמן הסבב[8] הממוצע היה 93 דקות[9]. זאת לעומת היעד שנקבע בהסכם הזיכיון: 39 דקות מקצה לקצה לכל כיוון, וזמן סבב של 78 דקות. הפער בין זמן הסבב המתוכנן לבין הזמן בפועל היה 15 דקות (כ-19.2% יותר מהמתוכנן).

יחידת המהנדס שבדקה את הסיבות להתארכות זמן הנסיעה בפועל המליצה מספר המלצות ובהם: ביצוע אופטימיזציה של מערכת ההעדפה ברמזורים בכל הצמתים; ייצוב תדירות הנסיעה כדי לקצר את ההמתנה בתחנות; ביצוע

7 בנוסח של הסכם הזיכיון - JPTA - Jerusalem Public Transport Administration.

8 זמן הנסיעה מתחנת המוצא לתחנה הסופית ובחזרה.

9 בשנת 2016 הנתונים היו זהים.

שינויים בחוזה עם הזכיין ולפיו יינתנו מענקים או קנסות בהתאם לכמה פרמטרים, ובהם: מהירות נסיעה מסחרית; תדירות הנסיעות בתחנות מרכזיות או חשובות. אולם ההמלצות לא יושמו במלואן, ואומנם במועד סיום הביקורת באפריל 2018 (להלן - מועד סיום הביקורת) זמן הסבב התקצר בכ-5.6 דקות מזמן הנסיעה שצוין לעיל, אך הוא עדיין ארוך ברבע שעה מהזמן הסבב שנקבע בהסכם הזיכיון.

תדירות הנסיעה של הרכבת הקלה אינה לפי הנקבע בהסכם הזיכיון

1. בהסכם הזיכיון התחייב הזכיין כי תדירות ההגעה של הרכבות תהיה אחת ל-4.5 דקות בשעות השיא[10] בבוקר ואחת ל-5 דקות בשעות השיא בערב, אולם לאחר מועד ההפעלה הסכימו ביניהם המדינה והזכיין להוריד את תדירות ההגעה של הרכבות מאחר שהביקושים בפועל לא תאמו לתחזיות שעליהן התבסס הסכם הזיכיון ובשל היעדר אופטימיזציה של מערכת ההעדפה ברמזורים. תחילה רכבת מדי 6 דקות; מספטמבר 2012 ועד יולי 2015 רכבת מדי 5.5 דקות; והחל מיולי 2015 רכבת מדי 6 דקות בשעות השיא[11]. זאת אף שחל גידול של 23.5% במספר הנוסעים בתקופה 2016-2019 לעומת שנת 2015.

   הפחתת מספר הנסיעות היומיות לעומת המספר שנקבע בחוזה גורמת להורדת תדירות הנסיעות ובכך פוגעת באיכות השירות, וזאת בייחוד בשעות שבהן יש ביקוש רב לרכבות. על פי נתוני התדירות שאישר מנהל אגף בכיר רכבות דאז במשרד התחבורה כמנהל מסילת ברזל מקומית[12] (להלן - מנהל המסילה), בתוקף סמכותו[13], הופחת מספר הרכבות בשעות השיא לשני הכיוונים מ 103 ל-80, פער של 20% לעומת התחייבות הזכיין בהסכם הזיכיון. הפחתת מספר הנסיעות ונוסף על כך הגידול הניכר במספר הנוסעים הביאו להגדלת הצפיפות ברכבות ובכך גרמו לפגיעה ניכרת באיכות השירות.

   71.2% מהנוסעים שענו על השאלון בהליך שיתוף הציבור שקיים משרד מבקר המדינה ציינו כי "אינם מרוצים" או "כלל אינם מרוצים" מהעמידה בלוחות הזמנים של הרכבת הקלה.

2. הסכם הזיכיון מגדיר איחורים קלים ואיחורים כבדים וקובע נוסחה לתשלום קנסות בכל אחד מהמקרים. כאמור לעיל, קיבל הזכיין מהמינהלה הקלות במסגרת הסכם בו הסכימה המדינה להפחית את

10 שעות השיא על פי הסכם הזיכיון הן 6:30 - 9:00 בבוקר ו-15:00 - 16:30 בערב.

11 תדירות זו עדיין נהוגה במועד סיום הביקורת.

12 כהגדרתו בסעיף 2א של פקודת מסילת הברזל [נוסח חדש], התשל"ב-1972.

13 סמכות זו של מנהל המסילה נקבעה בסעיף 46 של פקודת מסילת הברזל, שם.

תדירות ההגעה של הרכבות. כמו כן נעשו, באישור המינהלה, שינויים במנגנון הקנסות ובהגדרת האיחורים, והם הקלו על הזכיין והפחיתו את הקנסות שהיה אמור לשלם בגין איחורים בהגעת רכבות. מנתוני יחידת המהנדס עולה כי בחודשים ינואר עד יולי 2017 (שבעה חודשים), ובהתאם למנגנון הקיים ולתדירות הגעת הרכבות (הגעתן מדי 6 דקות), הזכיין אינו מחויב בקנס בגין איחורי רכבות, לעומת קנס בסך 139,500 ש"ח שהיה מחויב בו על פי מנגנון הקנסות שנקבע בהסכם הזיכיון. זאת לעומת קנס בסך 136,661 ש"ח על פי התדירות שנקבעה בהסכם הזיכיון ובמנגנון הקנס הקיים ולעומת קנס בסך 687,000 ש"ח שהיה מחויב בו על פי הסכם הזיכיון המקורי אם לא היה מקבל הקלות כאמור בהגדרת האיחורים ובמנגנון הקנס.

התארכות זמן הנסיעה של הרכבת הקלה והפחתת התדירות גורמות לעלייה בצפיפות בתוך הקרון, ובדיקה של יחידת המהנדס במרס 2017 העלתה כי בשעות המוגדרות כשעות שיא הצפיפות ברכבות גבוהה

היעדר בקרה על הצפיפות ברכבת הקלה

התארכות זמן הנסיעה של הרכבת הקלה והפחתת התדירות כאמור לעיל גורמות בהכרח לעלייה בצפיפות בתוך הקרון, בעיקר בשעות השיא. מסקר שביעות רצון שהכינה המינהלה בשנת 2015 עולה שכ-39% מהנוסעים הביעו שביעות נמוכה עד נמוכה מאוד מהצפיפות ברכבת. מאז בוצע הסקר חל גידול ניכר במספר הנוסעים, ובעקבות כך גדלה הצפיפות יחסית למצב ששרר במועד ביצוע הסקר. בדיקה של יחידת המהנדס במרס 2017 העלתה כי בשעות המוגדרות כשעות שיא הצפיפות ברכבות גבוהה. אולם, במסגרת הפיקוח והבקרה של יחידת המהנדס על הרכבת הקלה לא מתקיימת בדיקה סדורה ותקופתית של רמת הצפיפות בקרונות הרכבת, ובדוח מדדי השירות שמכינה יחידת המהנדס המוגש למינהלה אחת לחודש לא נכללים נתונים על הצפיפות שנמדדה.

68.1% מהנוסעים שענו על השאלון בהליך שיתוף הציבור שקיים משרד מבקר המדינה ציינו כי "אינם מרוצים" או "כלל אינם מרוצים" ממספר המקומות הפנויים ברכבת הקלה.

אי-התאמת מכשירי הכרטוס והתיקוף לדרישות הסכם הזיכיון

במועד סיום הביקורת, יותר משש שנים לאחר שהוחל בהפעלת הרכבת הקלה, המדינה טרם אישרה באופן סופי את התאמת מערכת הכרטוס לדרישות הסכם, זאת כיוון שחלק גדול מבדיקות המערכת שביצע הזכיין הסתיימו בכישלון, היו חלקיות או לא היו מקובלות על המדינה.

מיד עם הפעלת הרכבת הקלה התגלו בעיות תפעוליות ותקלות חוזרות ונשנות במכשירי הכרטוס והתיקוף (להלן - מערכת הכרטוס) הגורמות לפגיעה ניכרת

באיכות השירות לנוסעים. משנת 2013 מתקיימים דיונים בין המדינה לבין הזכיין בנושא שדרוג מערכת הכרטוס והתאמתה ל"דור שני" של מכשירים, ובכלל זה שיפור ממשק המשתמש באופן שיאפשר פעולת רכישה מהירה וידידותית, וכן דיונים בנושא ביטול מכונות התיקוף בקרונות והצבה של 276 מכונות תיקוף ברציפים. אולם למעט שינויים מזעריים במערכת הכרטוס והתיקוף, נכון למועד סיום הביקורת, טרם נעשו פעולות לשדרוגה באופן מהותי - ובכלל זה הוספת מכשירי כרטוס בהיקף הנדרש, התאמה של המכשירים הקיימים ל"דור השני" ושיפור ממשק המשתמש - כדי לשפר במידה ניכרת את השירות הניתן לציבור.

הזכיין אינו מוסר נתוני זמן אמת למשרד התחבורה

משרד התחבורה מאפשר למפתחי יישומים ויישומונים (אפליקציות) קבלת מידע בזמן אמת על אוטובוסים ורכבות. הנגישות למידע זה בזמן אמת מאפשרת למפתחים לפתח יישומונים המיועדים לציבור הרחב שיותקנו בטלפון הנייד, ובכך יעודדו נוסעים המשתמשים בכלי רכב פרטיים להשתמש בתחבורה הציבורית. במועד סיום הביקורת, יותר משלוש שנים לאחר פניית משרד התחבורה לזכיין בבקשה למסור לו נתוני זמן אמת, טרם יושמה דרישה זו והמדינה טרם הגיעה להסכמה עם הזכיין בנושא זה, ויש בכך משום פגיעה ברמת השירות לנוסע.

העדר בקרה סדורה על היקף שעות עבודתם של נהגי הרכבת הקלה

על אף חשיבות הנושא מבחינת הבטיחות ושלומם של הנוסעים והנהגים ויתר המשתמשים, יחידת המהנדס, המפקחת על הזכיין ועל המפעיל מטעמו בהתאם להסכם הזיכיון ועל פי הנחיות המינהלה, אינה בודקת באופן סדיר - במסגרת הבקרה והבדיקות של תפעול הרכבת הקלה - גם נושאים הנוגעים להיקף שעות העבודה של נהגי הרכבת הקלה ונושאים נוספים שיש להם השפעה על הבטיחות.

אי-ביצוע מכרז ההארכות והשלוחות לקו האדום

החל משנת 2014 ניהלה המדינה משא ומתן עם הזכיין בדבר הארכת הקו האדום צפונה ודרומה וכן בדבר הוספה של שלוחות[14]. המשא ומתן נוהל באמצעות צוות משא ומתן שפעל בהנחיית ועדת המכרזים הבין-משרדית המשותפת למשרד האוצר, למשרד התחבורה ולעיריית ירושלים (להלן - הוועדה הבין משרדית). באפריל 2016 דיווח צוות המשא ומתן למנכ"ל משרד התחבורה דאז כי המשא ומתן נמצא בשלבי סיום, אך במקרה של כישלון בוצעה היערכות ליישום חלופות שונות, ובהן: פרסום מכרז נפרד לביצוע פרויקט ההארכות והשלוחות בשנת 2016; הוספת תכולות הפרויקט למכרז הקו הירוק ופרסום מכרז משותף ברבעון האחרון של שנת 2016. על אף המשא ומתן שהתקיים במשך שנתיים ועל אף הפערים המהותיים בין הצדדים נמשך המשא ומתן עם הזכיין כשנה נוספת עד שכשל, והדבר מנע את קידום החלופות שהוצגו וגרם לעיכוב ניכר בהקמת ההארכות והשלוחות, וכן לעיכוב בהרחבת השירות של הקו האדום לשכונות ואזורים נוספים בירושלים.

על פי החלטת ועדת המכרזים הבין-משרדית פרויקט ההארכות והשלוחות של הקו האדום ישולב במכרז עתידי להקמה ולהפעלה של הקו הירוק. במועד סיום הביקורת מכרז זה נמצא רק בשלב המיון המוקדם (PQ[15]), ועל פי ההערכות בהתאם ללוח הזמנים של הפרויקט תידחה הפעלת הארכות והשלוחות בכשלוש שנים לפחות, ותעכב את הרחבת השירות של הקו האדום לשכונות ואזורים נוספים בירושלים ואת מתן השירות ושיפורו לעוד עשרות אלפי תושבי העיר.

> פרויקט ההארכות והשלוחות של הקו האדום ישולב במכרז עתידי להקמה ולהפעלה של הקו הירוק. ובהתאם ללוח הזמנים של הפרויקט תידחה הפעלת הארכות והשלוחות בכשלוש שנים לפחות

העדר תיעוד להליך הפקת לקחים משותף

אין אסמכתאות שמעידות כי צוות האב, המינהלה, משרד התחבורה ומשרד האוצר ביצעו הליך משותף של הפקת לקחים בכל הנוגע לדרך ההתקשרות עם הזכיין, לתפעול הרכבת הקלה ולשיפור השירות, וכן בתחומי התכנון, ההנדסה, הניהול והביצוע.

פגיעה בשירות לנוסע עקב הסכם אי-תחרות

בהסכם הזיכיון להקמת הרכבת הקלה התחייבה המדינה כלפי הזכיין שהיא תמנע תחרות של מפעילי תחבורה אחרים ברכבת הקלה, בכך שלא תאפשר

14 שלוחה היא תוספת של קטע מסילה מנקודה מסוימת על קו הרכבת, הנמצאת בין שתי נקודות הקצה של הקו, לכיוון יעד אחר שאינו תחנת הקצה. אחת השלוחות המתוכננות לקו האדום היא לכיוון גבעת רם, והשנייה לכיוון הר הצופים.

15 Pre-Qualification.

הפעלת קווי אוטובוסים במסלולים המקבילים למסלולה של הרכבת. התחייבות זו של המדינה חלה גם לעניין התכנון של קווי אוטובוסים עתידיים.

מהאמור לעיל עולה כי הסכם אי-התחרות מגביל את יכולת המדינה לשפר את השירות לציבור ולהיענות לצורכי המשתמשים בתחבורה הציבורית על פי התפתחות העיר, הגידול באוכלוסייה והצרכים המשתנים והמעודכנים של הנוסעים, זאת בייחוד עקב הגידול המתמיד במספר הנוסעים ברכבת הקלה.

ההמלצות העיקריות

על משרד התחבורה, משרד האוצר, המינהלה וצוות האב לפעול בהקדם, בשיתוף הזכיין, למציאת פתרונות שיאפשרו להגביר את תדירות השירות כפי שנקבע במכרז, ובכך להתמודד עם סוגיית הצפיפות ברכבת הקלה ולשיפור השירות לנוסעים.

נוכח חשיבותו של נושא הבטיחות לשלומם של הנוסעים והנהגים ויתר המשתמשים, על משרד התחבורה והמינהלה לפעול לכך שיחידת המהנדס תכלול במסגרת הבקרה והבדיקות של תפעול הרכבת הקלה גם נושאים הנוגעים לעבודת נהגי הרכבת הקלה שיש להם השפעה על הבטיחות, וכן עליהם לשקול להורות ליחידת המהנדס להיערך לביצוע בדיקה אפקטיבית של שעות העבודה והמנוחה של הנהגים בתדירות גבוהה יותר, ולא בתדירות שהייתה נהוגה עד כה שהיא אחת לשנה וחצי.

על משרד התחבורה, משרד האוצר, המינהלה וצוות האב לפעול בשיתוף לתיעוד הפקת הלקחים בנושא דרך ההתקשרות עם הזכיין בכל הנוגע לתפעול הרכבת הקלה ולשיפור השירות, וכן בנוגע לתחומי התכנון, ההנדסה, הניהול והביצוע. הפקת הלקחים בין כל הגורמים הנוגעים בדבר יביא למיצוי הבנת הכשלים שהתגלו בפרויקט ולהקטנת הסיכוי להישנותם בעתיד. כמו כן, להליך מסוג זה שבמסגרתו יש להכין מסמך מרכז של הפקת לקחים וקווים מנחים לעתיד - יש כדי לתרום לשיפור פעילותה של המדינה לעניין גיבוש אסטרטגיית המכרזים וההתקשרויות להקמה ולביצוע של הקווים העתידיים של הרכבת הקלה בירושלים וכן לביצוע פרויקטים תשתיתיים אחרים.

סיכום

בשנת 2018 שירתה הרכבת הקלה בירושלים כ-44.8 מיליון נוסעים, ובשלוש השנים האחרונות גדל מספרם בכ-23.5% לעומת שנת 2015. מגמת הגידול במספר הנוסעים צפויה להימשך גם בשנים הבאות. הדבר מעיד כי הרכבת הקלה חשובה ואף חיונית לעיר, וכי היא גם תורמת להפחתת השימוש ברכב הפרטי, להקלת הגודש בכבישים ולצמצום זיהום האוויר.

הדוח העלה כי קיימים ליקויים בתחומי השירות לנוסעים ובכלל זה בנושאים אלה: זמן הנסיעה בפועל ארוך בהרבה מהמתוכנן; תדירות נמוכה מכפי שנקבע בהסכם הזיכיון; צפיפות בקרונות; מכונות כרטוס מדור ישן; והיעדר פיקוח על שעות העבודה והמנוחה של נהגי הרכבת. נושאים נוספים שהועלו בדוח זה ובהם: שדרוג מכונות הכרטוס; מסירת נתוני זמן אמת; ביצוע הארכות ושלוחות לקו האדום; הצביעו על חוסר יכולת להגיע להסכמות ושיתוף הפעולה בין המדינה והזכיין בכל הנוגע להעלאה ושיפור רמת השירות לטובת ציבור הנוסעים. חילוקי דעות ומשא ומתן מתמשך עם הזכיין גרמו לעיכוב בקידום פרויקט ההארכות והשלוחות של הקו האדום; כמו כן בין המדינה לזכיין חילוקי דעות בנושאים כספיים בהיקפים של מיליארדי ש"ח המתבררים במסגרת הליך של בוררות.

מערכת היחסים העכורה בין המדינה לזכיין, המתבטאת בקושי רב להגיע לידי הסכמות, אינה מיטיבה עם ציבור המשתמשים בשירותי הרכבת, מאחר שהיא אינה מאפשרת היענות מהירה לצורכיהם ולמציאות המשתנה, ומגבילה יוזמות חדשות לפיתוח תחום התחבורה הציבורית ולשיפור רמת השירות במהלך תקופת הזיכיון. בהסכם עם הזכיין בדבר אי-התחרות של אוטובוסים עם הרכבת הקלה מסרה המדינה למעשה לידיים פרטיות משאב ציבורי, ולא שימרה רמת גמישות הנדרשת כחלק מההסכם העומד בתוקף למשך עשרות שנים; דבר זה לא מאפשר לה ליישם מדיניות תחבורתית של הוספת קווי אוטובוס חדשים ושל שינויים בקווי אוטובוס קיימים לטובת כלל ציבור המשתמשים בתחבורה הציבורית.

על משרד התחבורה וצוות האב לפעול לכך שבהסכמים העתידיים עם זכיינים תישמר רמת גמישות אופטימלית שתאפשר התאמות ושינויים בשירות, בזמן קצר ובעלויות מינימליות, כמתחייב מהמציאות המשתנה בעשרות השנים שבהן הסכמי הזיכיון עומדים בתוקף. כמו כן, על משרד התחבורה וצוות האב לקדם פעולות מול הזכיין על מנת להגביר את התדירות, להפחית את זמן הנסיעה והצפיפות בכפוף לאילוצים החדשים הקיימים ובכפוף להסרת החסמים האובייקטיבים.

הדוח העלה כי קיימים ליקויים בתחומי השירות לנוסעים ובכלל זה בנושאים אלה: זמן הנסיעה בפועל ארוך בהרבה מהמתוכנן; תדירות נמוכה מכפי שנקבע בהסכם הזיכיון; צפיפות בקרונות; ומכונות כרטוס מדור ישן

מבוא

ירושלים היא העיר הגדולה בישראל. על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מנתה אוכלוסיית העיר בסוף שנת 2017 כ-900,000 תושבים. ירושלים היא בירת ישראל, מרכז לעם היהודי, עיר קדושה לשלוש הדתות המונותאיסטיות ומשופעת באתרים היסטוריים וארכיאולוגיים, ובשל כל אלה מושכת אליה תיירים רבים מהארץ ומרחבי העולם. ריבוי התושבים בעיר והכמות הרבה של התיירים המגיעים אליה מצריכים קיום של מערכת תחבורה ציבורית יעילה ובכלל זה מערכת להסעת המונים.

באוגוסט 1997 החליטה הממשלה[16] לאמץ מדיניות כוללת להתמודדות עם בעיית הגודש בכבישים, בכלל זה בירושלים, ולהעדפת תחבורה ציבורית. ביוני 1998 קיבלה הממשלה החלטה[17] בדבר חיזוקה של העיר ירושלים ונכללו בה כמה החלטות, ובהן ההחלטה להטיל על שר התחבורה, שר האוצר וראש העיר ירושלים להכין תוכנית רב-שנתית להקמת מערכת הסעה המונית בירושלים, המשלבת רכבת קלה ואוטובוסים. באוגוסט 1999 החליטה הממשלה[18] להנחות את משרד התחבורה, משרד האוצר ועיריית ירושלים להשלים את מסמכי המכרז להקמת מערכת הסעת ההמונים בירושלים בשיתוף המגזר הפרטי בשיטת ה-BOT[19].

"העמותה לתכנון, פיתוח ושימור אורבני - ירושלים"[20] (להלן - העמותה לפיתוח אורבני או העמותה),, שבראשה כיהן עד נובמבר 2018 מר ניר ברקת, ראש עיריית ירושלים לשעבר נוסדה בשנת 1988, ולפי תקנונה מטרותיה העיקריות היו תכנון, עיצוב, התחדשות עירונית, פיתוח ושימור בערים היסטוריות בכלל ובירושלים בפרט. לפי החלטת עיריית ירושלים (להלן - העירייה), נוספה על פעילות העמותה החל בשנת 1995 גם פעילות "צוות תוכנית אב לתחבורה" (להלן - צוות האב), אשר קודם לכן פעל במתכונת של תת-מחלקה במחלקת ההנדסה בעירייה. העמותה עומדת לביקורת המדינה על פי סעיף 9(8) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], כגוף הנתמך על ידי הממשלה.

צוות האב כגוף מקצועי פועל, בהנחייתם של משרד האוצר, משרד התחבורה והעירייה, בנושא תכנון ופיתוח של תחומי תחבורה במטרופולין ירושלים[21] וכן בנושא גיבוש וקידום של תוכניות אסטרטגיות לשיפור מערכת התחבורה הציבורית ולהגדלת המרחב הציבורי להולכי רגל. כמו כן עוסק צוות האב

16 החלטה 2457 "מדיניות כוללת להתמודדות עם בעיית הגודש בכבישים ולהעדפת תחבורה ציבורית".

17 החלטה 3913 "חיזוקה של ירושלים".

18 החלטה 132 "מערכת הסעת המונים בירושלים - שלב א'".

19 Build, Operate, Transfer. לפי שיטה זו, זכיין מהמגזר הפרטי יהיה אחראי להקמת הרכבת ולהפעלתה, וכן לגביית תשלום מהמשתמשים בה, ולאחר תקופת הזיכיון תועבר הפעלת הרכבת למדינה.

20 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 64א** (2013), בפרק "העמותה לתכנון, פיתוח ושימור אורבני - ירושלים", עמ' 775.

21 ובהם היישובים מבשרת ציון; בית שמש; מעלה אדומים; בנימין; שומרון והבקעה.

בתכנון ובקידום של עבודות ההקמה והתפעול של הרכבת הקלה בירושלים ובפיקוח ובקרה על עבודות אלה, כזרוע הארוכה של הגופים האמורים לעיל.

במסגרת פעילותו בתכנון מערכת הסעה המונית בירושלים הוטל על צוות האב להכין את התוכנית להקמת הקו הראשון של הרכבת הקלה בירושלים (להלן - הקו האדום). זהו פרויקט תשתית מורכב ביותר הכרוך בביצוע מגוון רחב של עבודות באזור עירוני צפוף, תוך הקפדה על בטיחות הנסיעה ושמירה על צירי תנועה פתוחים. הפרויקט נועד להפחית את השימוש ברכב הפרטי ולתרום להפחתת הגודש בכבישים, לחיסכון בזמן הנסיעה, למניעת מטרדי רעש וזיהום אוויר, להגדלת פריון העבודה ולקידום פעילויות הפנאי.

באוקטובר 2002 נבחרה בהליך מכרז קבוצת "סיטיפס" (להלן - הזכיין) להקמת הקו האדום של הרכבת הקלה בירושלים ולהפעלתה בשיטת BOT. בנובמבר באותה שנה חתם החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - החשכ"ל) עם הזכיין על הסכם זיכיון ולפיו תקופת הזיכיון תארך 30 שנה ומועד תחילת הפעלתה של הרכבת הקלה יהיה, לכל המאוחר, סוף שנת 2006. הסכם הזיכיון קובע כי הזכיין יקבל בתמורה להתחייבויותיו מענק הקמה בסך 1.4 מיליארד ש"ח וכן תשלום מנוסעי הרכבת הקלה. על פי הסכם הזיכיון, משנת 2019 המדינה זכאית לרכוש את הקו האדום מידי הזכיין (Buy Back).

עקב קשיים בהקמת הפרויקט ומחלוקות עם הזכיין נדחה מועד ההפעלה כמה פעמים, והרכבת הקלה החלה לפעול רק באוגוסט 2011[22]. במהלך ההקמה של הרכבת הקלה ולאחר ההפעלה התגלעו מחלוקות שונות עם הזכיין, ועל מנת ליישבן ולקדם את ההקמה וההפעלה של הרכבת הקלה חתמו המדינה והזכיין על כמה תוספות להסכם המקורי. נושאים שונים שהיו שנויים במחלוקת הועברו להכרעת בוררים[23] על פי מנגנון שנקבע בהסכם הזיכיון.

אורכו של הקו האדום של הרכבת הקלה בירושלים הוא 13.8 ק"מ, לאורך התוואי שלו מתגוררים כ-150,000 תושבים, והוא כולל 23 תחנות. הזכיין מפעיל את הקו באמצעות צי של 23 רכבות. כל רכבת כוללת שני קרונות נפרדים (46 קרונות בסך הכול). אורך כל קרון הוא 32.52 מטרים, רוחבו 2.65 מטרים, והוא יכול להסיע כ-220 נוסעים, ומכאן שמספר הנוסעים בכל רכבת הוא כ-440 - כמספר הנוסעים בתשעה אוטובוסים. קרונות אלו מיוצרים בחו"ל, וברחבי העולם מופעלים כיום כ-1,000 קרונות מדגם זה. בקרונות כניסות ומעברים מרווחים ורצפה שמפלסה הוא כמפלס של התחנה, והדבר מאפשר לבעלי עגלות וכיסאות גלגלים כניסה נוחה ומאוזנת לקרון ללא צורך בטיפוס אליו. בזמן הנסיעה מועבר לנוסעים מידע עדכני על מסלול הנסיעה; על התחנה הבאה; ועל שיבושים, עיכובים ותקלות בשירות הסדיר, וזאת בשלוש שפות: עברית, אנגלית וערבית. הדבר מתבצע באמצעות לוחות מידע אלקטרוניים שהוצבו בקרונות ובאמצעות קריינות קולית. הרכבת הקלה מונעת באמצעות חשמל ונוסעת על גבי מסילה בנתיבים עירוניים בלעדיים, ונהנית מהעדפה חלקית ברמזורים.

עקב קשיים בהקמת הפרויקט ומחלוקות עם הזכיין נדחה מועד ההפעלה כמה פעמים, והרכבת הקלה החלה לפעול רק באוגוסט 2011

22 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 65א** (2014), "הפיקוח על הפעלת הרכבת הקלה בירושלים", וכן מבקר המדינה **דוח שנתי 58ב** (2008), "הרכבת הקלה בירושלים".

23 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 65א** (2014), "הפיקוח על הפעלת הרכבת הקלה בירושלים" עמ' 566.

בחוזה הזיכיון הוגדר הגוף שיפקח על ביצוע הפרויקט מטעם המדינה - "מינהלת תחבורה ציבורית בירושלים"[24] (להלן - המינהלה). לפי חוזה הזיכיון, המינהלה תהיה אחראית לפיקוח על ההוצאה לפועל של החוזה, לקשר עם הזכיין ולתיאום בין הגורמים המעורבים בפרויקט (משרדי ממשלה, העירייה, המשטרה, חברת החשמל ועוד). למועד סיום הביקורת אפריל 2018 (להלן - מועד סיום הביקורת) חברי המינהלה שמונו על ידי החשכ"ל הם: היו"ר - המשנה למנכ"ל משרד התחבורה; חברי המינהלה - סגן בכיר לחשכ"ל ומנכ"ל העירייה.

לשם מילוי תפקידה ובהתאם להסכם הזיכיון, מינתה המינהלה את "יחידת המהנדס" המשמשת עבורה כלי מקצועי לביצוע בקרה על פעילותו של זכיין הרכבת הקלה בשלבי ההקמה וההפעלה, כדי לוודא כי הוא עומד בדרישות חוזה הזיכיון (להלן - יחידת המהנדס). יחידת המהנדס פועלת במסגרת צוות האב, והיא מונה עובדים מצוות האב ונעזרת ביועצים מומחים המועסקים במיקור חוץ. במסגרת תפקידה מפקחת יחידת המהנדס גם על המפעיל של הרכבת הקלה, אשר הזכיין בחר ויחידת המהנדס והמינהלה אישרו את בחירתו.

במסגרת תפקידיו של צוות האב בתחום התכנון, הפיתוח והקידום של תחומי תחבורה ומערכת הסעה המונית במטרופולין ירושלים, פועל הצוות להקמתן של שתי הארכות ושתי שלוחות לקו האדום (להלן - ההארכות והשלוחות), אשר עם השלמתן יהיה אורכו הכולל של הקו האדום כ-23 ק"מ (הארכה של כ-65% לעומת אורכו הנוכחי). כמו כן עוסק צוות האב בקידום רשת קווים מסילתיים בירושלים, ועל פי התכנון תכלול הרשת בעתיד הן את הקו האדום והן קווים נוספים של רכבת קלה, ובהם: הירוק, הכחול, החום והסגול. שני קווים שקידומם נמצא בשלבים מתקדמים ואשר הליכי אישורם במוסדות התכנון הסתיים הם הקו הירוק, שאורכו המתוכנן 19 ק"מ; והקו הכחול, שאורכו המתוכנן 23 ק"מ.

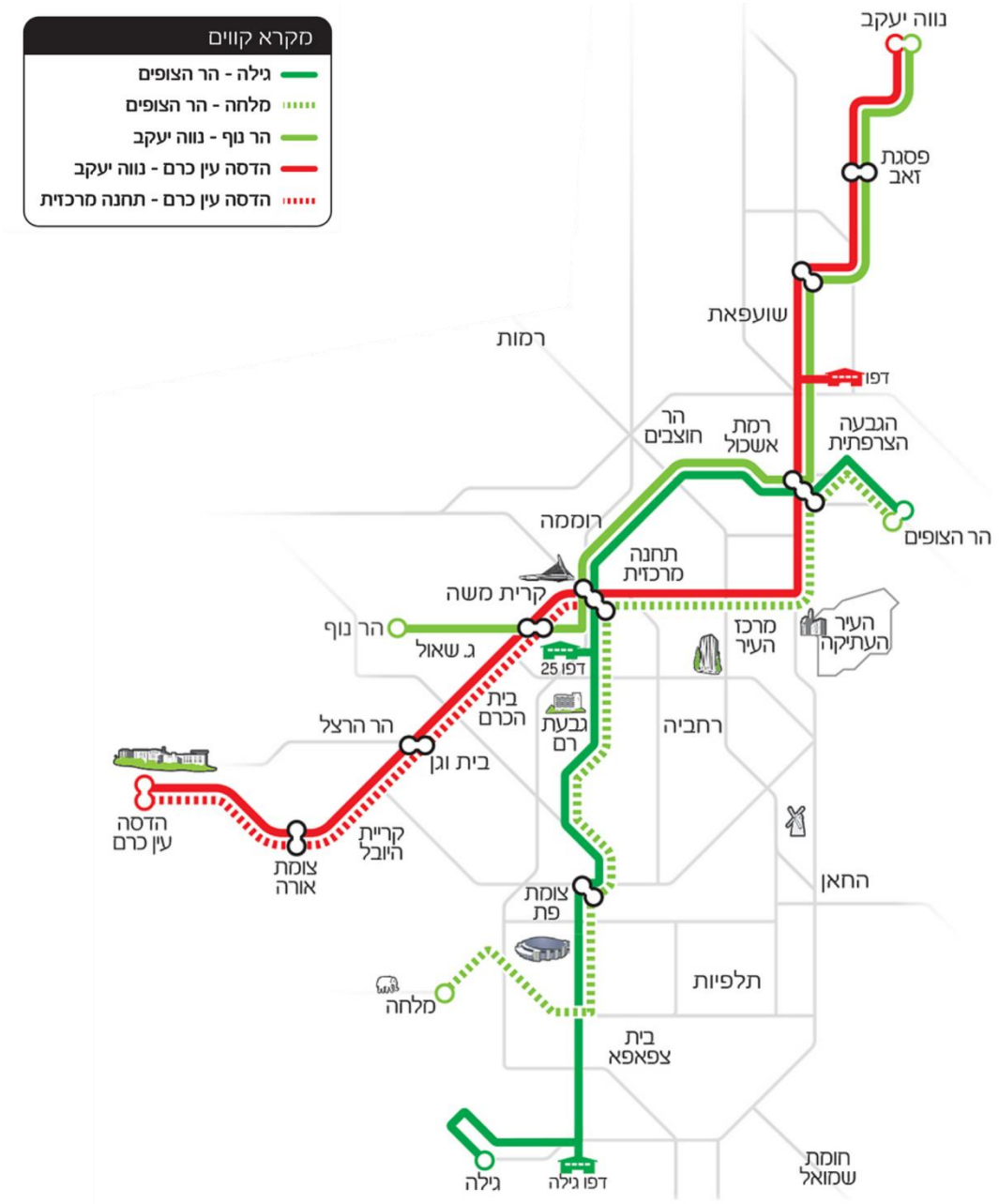
פרויקט ה-JNET[25] (להלן- JNET) הוא פרויקט הכולל את הקמת הקו הירוק, את הפעלתו ואת תחזוקתו, וגם את פרויקט ההארכות והשלוחות של הקו האדום, וזאת מאחר שלא הושגה הסכמה עם זכיין הקו האדום ולפיה הוא יבצע את פרויקט ההארכות והשלוחות (ראו להלן). את פרויקט ה-JNET יבצע ויפעיל זכיין פרטי שייבחר במכרז. הזכיין שייבחר במכרז ה-JNET יפעיל חמישה קווים, שיפעלו על מסילות הקו האדום והקו הירוק, זאת לאחר שהמדינה תרכוש את הקו האדום מהזכיין הנוכחי, על פי אופציה שיש לה בהסכם הזיכיון שמועד מימושה יחול משנת 2019 (ראו להלן בפרק על רכישה חוזרת). הקו הירוק הכלול בפרויקט ה-JNET הוא הקו השני של הרכבת הקלה שיפעל בירושלים, והוא ישרת כרבע מיליון נוסעים ביום. על פי המתוכנן, תוואי הקו הירוק יחל בקמפוס הר הצופים בצפון ויסתיים בשכונת גילה בדרום, ויהיו לו ממשקים עם הרכבת הקלה בכניסה לעיר, עם רכבת ישראל (תחנת יצחק נבון[26]), ועם התחנה המרכזית. בתרשים 1 שלהלן יוצג הקו האדום ורשת קווי ה-JNET המתוכננים בירושלים.

24 בנוסח של הסכם הזיכיון - JPTA - Jerusalem Public Transport Administration.

25 JNET - Jerusalem Net.

26 תחנת יצחק נבון היא התחנה התת-קרקעית בירושלים של קו הרכבת המהיר ירושלים-תל אביב שליד בנייני האומה והתחנה המרכזית.

תרשים 1: **הקו האדום ורשת קווי ה-JNET של הרכבת הקלה בירושלים**



המקור: צוות תכנית אב לתחבורה

ביוני 2016 אישרה הוועדה המחוזית ירושלים את תוכנית הקו הירוק. בתשובת צוות האב למשרד מבקר המדינה ביולי 2018 הסביר מר זוהר זולר, מנכ"ל צוות האב (להלן - מנכ"ל צוות האב), כי התכנון המפורט של הקו הירוק הסתיים, וכי התוכניות המפורטות יועברו אל המתמודדים במכרז ה-JNET בחודשים הקרובים. העבודות במכרז ה-JNET כוללות את הנחת המסילות והמערכות הנלוות של הקו הירוק ושל ההארכות והשלוחות, ובהן: מערכת האיתות, הקמת התחנות, הקמת מערכת הכרטוס, חשמול ורכישת קרונות.

באמצע שנת 2017 פרסמה ועדת המכרזים הבין-משרדית המשותפת למשרד האוצר, למשרד התחבורה ולעיריית ירושלים (להלן - הוועדה הבין משרדית) את מסמכי המיון המוקדם (PQ) לפרויקט ה-JNET, שיבצע זכיין פרטי בשיטת PPP[27]. בסוף שנת 2017 הסתיים שלב הגשת ההצעות ל-PQ והתקבלו שמונה הצעות. ביוני 2018, לאחר מועד סיום הביקורת, פורסם מכרז לפרויקט ה-JNET לבחירת זכיין אחד מבין שבעה המציעים שנמצאו כשירים בשלב ה-PQ. על פי התכנון וההערכות של צוות האב, צפוי שעד תחילת שנת 2020 יסתיימו ההליכים לבחירת זכיין, ובכלל זה יסתיים שלב הסגירה הפיננסית, שיתחיל בהנחת המסילות והמערכות הנלוות, ומכאן שהפעלת פרויקט ה-JNET תחל בשנת 2024. מדברי החשכ"ל למשרד מבקר המדינה עולה כי משנת 2022 תורחב פעילות הקו האדום ובהדרגה ההפעלה תורחב עד להפעלה מלאה של כל רשת ה-JNET.

בשנת 2018 החלה עיריית ירושלים באמצעות חברת מוריה - חברה לפיתוח ירושלים בע"מ (להלן - מוריה) בעבודות ההכנה: פינוי, חידוש, התאמה והעתקה של תשתיות בתוואי הקו הירוק, זאת על מנת לאפשר לזכיין שייבחר במכרז להתחיל בעבודות הנחת המסילות והמערכות הנלוות מיד עם בחירתו וללא עיכובים.

בדצמבר 2017 קיים משרד מבקר המדינה הליך של שיתוף הציבור בנושא התחבורה הציבורית בישראל באמצעות שאלון שפורסם באינטרנט. הליך שיתוף הציבור נועד להציג את מגוון נקודות המבט של הציבור בנוגע לאמצעי התחבורה הציבורית בישראל. על השאלון ענו 20,680 אזרחים, ו-15,645 מהם ענו על השאלון המיועד לנוסעי התחבורה הציבורית. יתר המשיבים, שמספרם הכולל 5,035, משתמשים באמצעי תחבורה אלטרנטיביים ולהם יועד שאלון אחר. 2,660 (17%) מהעונים על השאלון המיועד לנוסעי התחבורה הציבורית ציינו כי תדירות נסיעותיהם ברכבת הקלה בירושלים היא יום-יום עד פעם-פעמיים בשבוע. בשאלון נבדקה מידת שביעות הרצון של נוסעי הרכבת הקלה מרמת השירות. התשובות שהתקבלו במסגרת ההליך אינן מדגם מייצג, אך אפשר ללמוד מהן על רשמים וחוויות של מי שנוסעים בקביעות ברכבת הקלה. הממצאים העיקריים מהליך שיתוף הציבור מובאים להלן בדוח זה.

27 Public Private Partnership - PPP - שיטה לביצוע פרויקטים ציבוריים באמצעות שותפות של המגזר הציבורי עם המגזר הפרטי.

פעולות הביקורת

בחודשים דצמבר 2017 עד אפריל 2018 בדק משרד מבקר המדינה סוגיות הנוגעות לרמת השירות לנוסע ברכבת הקלה בירושלים, להרחבת הקו האדום ולפיתוח רשת הרכבת הקלה. הבדיקה נעשתה במשרדי העמותה לפיתוח אורבני, ובדיקות השלמה נעשו במשרד התחבורה ובמשרד האוצר. לצורך ביצוע הביקורת ביצע משרד מבקר המדינה הליך של שיתוף הציבור ברכבת הקלה כדי לבדוק את מידת שביעות רצונם מרמת השירות. התשובות שהתקבלו במסגרת ההליך אינן מדגם מייצג, אך אפשר ללמוד מהן על רשמים וחוויות של מי שנוסעים בקביעות ברכבת הקלה.

שירות לנוסע

כאמור לעיל, הממשלה החליטה במסגרת מדיניותה להתמודדות עם בעיית העומס בכבישים, לתת עדיפות לתחבורה הציבורית. התוכנית בירושלים כללה את הקמת הרכבת הקלה ותכנון מחדש של קווי האוטובוס בעיר[28].

הגדלת היקף השימוש של הציבור בתחבורה הציבורית, בכלל זה ברכבת הקלה בירושלים, תורמת לחיסכון בהשקעה בתשתיות, לצמצום אובדן שעות עבודה, לקיצור פקקי התנועה, למניעה של תאונות דרכים ולצמצום זיהום האוויר. הדבר ניתן להשגה בין היתר באמצעות הנגשה ושיפור של השירות בתחבורה הציבורית הניתן לנוסעים.

מאז הפעלתה של הרכבת הקלה בירושלים בנובמבר 2011 מסתמנת מגמת גידול במספר הנוסעים בה. בלוח 1 להלן נתונים על מספרם בשנים 2013 עד 2017:

28 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 65א** (2014), "ארגון מחדש של התחבורה הציבורית בירושלים", עמ' 499-531.

לוח 1: **מספר הנוסעים ברכבת הקלה בשנים 2013 עד 2017**
(בימי חול, לפי הממוצע השנתי)

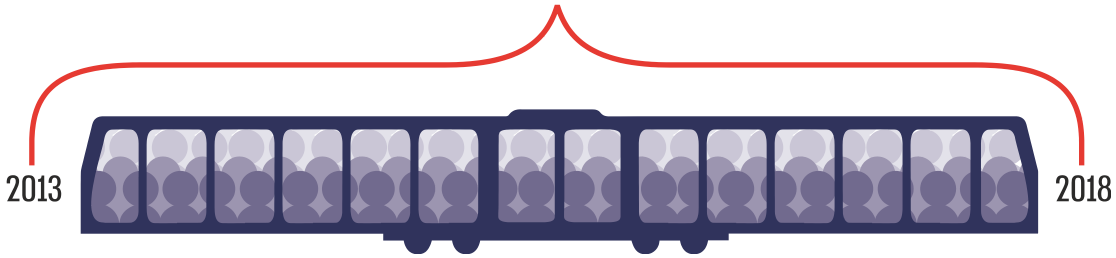
השנה	מספר הנוסעים בשנה (באלפים)	השינוי לעומת השנה הקודמת (באחוזים)	מספר הנוסעים הממוצע ביום חול (באלפים)	השינוי לעומת הממוצע בשנה הקודמת (באחוזים)
2018	*44,800	5.1	**162.1	***5.7
2017	42,622	13.3	153.3	12.4
2016	37,633	3.8	136.4	4.8
2015	36,265	-3.8	130.2	-1.0
2014	37,520	13.2	131.5	6.0
2013	33,145	--	124.1	--

המקור: צוות תכנית אב לתחבורה
* על פי הערכת הזכיין בתחילת ינואר 2019.
** על פי דוח מדדי שירות סיכום חצי שנתי 2018 של צוות אב לתחבורה.
*** כנ"ל על פי דוח מדדי שירות חצי שנתי 2018. 5.7% מבטא את העלייה במספר הנוסעים הממוצע ליום בחצי השנה הראשונה של שנת 2018.

למעט בשנת 2015 חל בכל שנה גידול מתמיד במספר הנוסעים ברכבת הקלה ומאז שנת ההפעלה הראשונה חל גידול של כ-35.2%

מהלוח עולה כי למעט בשנת 2015 חל בכל שנה גידול מתמיד במספר הנוסעים ברכבת הקלה ומאז שנת ההפעלה הראשונה חל גידול של כ-35.2%. הפחתת מספרם בשנת 2015 נגרמה ככל הנראה מאירועים ביטחוניים שאירעו בשלושת החודשים האחרונים של השנה.

35.2%
גידול מצטבר במספר הנוסעים ברכבת הקלה
בשנים 2013 - 2018



בתשובות של צוות האב ומשרד התחבורה למשרד מבקר המדינה ביולי 2018 (להלן - תשובת צוות האב או תשובת משרד התחבורה) צוין כי "הרכבת הקלה בירושלים היא הצלחה", שכן ביום חול ממוצע נוסעים בה כ-160,000; 15%

מנוסעי הרכבת עברו לתחבורה ציבורית מרכב פרטי; הרכבת הקלה נגישה לאנשים עם מוגבלויות; רחוב יפו הוא כמעט ללא זיהום אוויר; ומספר המבקרים במרכז העיר גדל. גם בתשובת הזכיין למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2018 (להלן - תשובת הזכיין) נכתב כי "הרכבת הקלה שיפרה מהותית את התחבורה הציבורית בירושלים ופועלת מחודש אוגוסט 2011 בהצלחה מרובה".

יחידת המהנדס, כגורם המקצועי של המינהלה, בודקת בין היתר את רמת השירות שנותנת הרכבת הקלה. ממצאי בדיקותיה מוגשים בדוח חודשי הנקרא "מדדי שירות הרכבת הקלה" (להלן - דוח מדדי השירות). בדוח מדדי השירות מובאים נתונים שונים, ובהם מספר הנוסעים; משך הנסיעה ודיוק בהגעה לתחנות. אחת לשנה מכינה יחידת המהנדס דוח שנתי מרוכז.

בשנים 2012 - 2017 פחת זמן הסבב ב-5.6 דקות, אך עדיין נותר פער ניכר של 15 דקות (כ-19.2%) בין זמן הסבב בפועל ובין זמן הסבב שנקבע במכרז ובהסכם הזיכיון

זמן הנסיעה של הרכבת הקלה

זמן הנסיעה הממוצע בפועל של הרכבת הקלה ארוך מכפי שנקבע במכרז ובהסכם הזיכיון. מהצעת הזכיין במכרז, מהסכמי הפרויקט כפי שאושרו על ידי המדינה בסגירה הפיננסית וממסמכי צוות האב עולה שזמן הנסיעה המתוכנן בימי חול שגרתיים, מתחנת המוצא בפסגת זאב לתחנה הסופית בהר הרצל (להלן - נסיעה מקצה לקצה), יסתכם בכ-39 דקות, וכך גם זמן הנסיעה בכיוון ההפוך. בהתאם לכך נקבע כי זמן הסבב[29] יהיה כ-78 דקות. ממסמכי צוות האב עולה כי לאחר זכייתו של הזכיין במכרז ולאחר שביצע תכנון מפורט הוא הגיש למינהלה בסוף דצמבר 2010 מסמך ולפיו זמן הנסיעה הממוצע מקצה לקצה בכל אחד מהכיוונים יסתכם ב-40.1 דקות. בהתאם לכך נקבע שזמן הסבב יהיה 80.2 דקות - זמן ארוך ב-2.2 דקות מזה שנקבע בהצעה במכרז ובהסכם הזיכיון.

עם ההפעלה המסחרית של הקו האדום בנובמבר 2011 היה זמן הנסיעה בפועל מקצה לקצה כ-49.3 דקות - 9.2 דקות יותר מכפי שנקבע בתכנון המפורט שהגיש הזכיין במכרז, ו-18.4 דקות יותר מזמן הסבב המתוכנן (זמן סבב של 98.6 דקות בפועל לעומת 80.2 דקות שתוכננו). בשנת 2017 היה משך הנסיעה הממוצע מקצה לקצה, על פי נתוני יחידת המהנדס, מתחנת המוצא בפסגת זאב לתחנה הסופית בהר הרצל 46 דקות, ובכיוון ההפוך 47 דקות. בסך הכול זמן הסבב היה 93 דקות בממוצע[30]. הפער בין זמן הסבב שנקבע במכרז ובהסכם הזיכיון לבין זה שבפועל הוא 15 דקות. מכאן שבשנים 2012 - 2017 אומנם פחת זמן הסבב ב-5.6 דקות, אך עדיין נותר פער ניכר של 15 דקות (כ-19.2%) בין זמן הסבב בפועל ובין זמן הסבב שנקבע במכרז ובהסכם הזיכיון.

29 זמן הנסיעה מתחנת המוצא לתחנה הסופית ובחזרה, לא כולל זמן עצירה וההתארגנות בתחנות הקצה.

30 בשנת 2016 הנתונים היו זהים.

זמני הנסיעה ברכבת הקלה בשנת 2017

לזמן הנסיעה מקצה לקצה יש השפעה מכרעת על רמת השירות הניתנת לנוסעים בקו, עקב השפעתו על תדירות הנסיעות. מאחר שמספר הרכבות הוא קבוע (23) וזמן הנסיעה התארך יחסית למתוכנן, הזכיין לא עומד בתדירות הנסיעות שהתחייב לה, ולכן זמן ההמתנה של נוסע בתחנה מתארך בעיקר בשעות השיא[31].

כאמור לעיל בין המדינה ובין הזכיין התגלעו מחלוקות מהותיות, בין היתר בנושא הסיבות להתארכות זמן הנסיעה בפועל לעומת הזמן שנקבע בהסכם הזיכיון, הגורם האחראי להם והדרך להסדרת הסוגיה. נושא זה ונושאים אחרים הועברו להכרעת בוררים על פי מנגנון שנקבע בהסכם הזיכיון (כפי שיפורט להלן).

מממצאי בדיקות של יחידת המהנדס שהתקיימו בסוף שנת 2012 עולות כמה סיבות להתארכות זמן הנסיעה בפועל מקצה לקצה ב-9.2 דקות לעומת הזמן המתוכנן: זמן הנסיעה נטו (לא כולל עיכובים בתחנות ובצמתים) ארוך מהמתוכנן; זמן השהייה בתחנות ארוך מהמתוכנן; הרכבות משתהות זמן רב מהמתוכנן בצמתים בהמתנה לקבלת "אור ירוק"; הדרישה להאטה במהירות בגישה לצמתים בהתאם להנחיית משרד התחבורה.

להלן תוצג התפלגות העיכובים בדקות[32] בהתאם לממצאי יחידת המהנדס, לפי כל אחד מהגורמים האמורים:

31 שעות השיא על פי הסכם הזיכיון הן 6:30 - 9:00 בבוקר ו-15:00 עד 16:30 בערב.

32 מדובר בזמן ממוצע הנמדד בדקות ועשיריות דקה (כל עשירית הדקה שווה ל-6 שניות). למשל, 38.9 דקות שוות ל-38 דקות ו-54 שניות; 38.5 דקות שוות ל-38 דקות ו-30 שניות.

לוח 2: **זמן הנסיעה מקצה לקצה - תכנון לעומת ביצוע**

נושא	זמן נסיעה מתוכנן* (דקות)	זמן נסיעה בפועל (דקות)	הפרש (דקות)
זמן נסיעה נטו (לא כולל עיכובים בתחנות ובצמתים)	31.3	34.6	3.3
זמן שהייה ממוצע בתחנות	7.0	8.8	1.8
איבוד זמן בצמתים מרומזרים	1.8	5.4	3.6
הורדת מהירות בגישה לצמתים בהתאם להנחיית משרד התחבורה	-	0.5	0.5
סה"כ זמן נסיעה כולל	**40.1**	**49.3**	**9.2**

המקור: צוות צוות תכנית אב לתחבורה

* זמן הנסיעה המתוכנן על פי הערכת הזכיין, לא כולל זמן עצירה וההתארגנות בתחנות הקצה.

נמצא כי זמן הסבב הצטמצם בכ-5.6 דקות והוא מסתכם כיום ב-93 דקות לעומת 98.6 דקות במועד הבדיקה בשנת 2012, אולם הוא עדיין ארוך ב 15 דקות מהזמן שנקבע בהסכם הזיכיון

על סמך בדיקות אלה טענה המדינה בפני הבוררות באמצעות מנהל יחידת המהנדס כי כ-80% מהעיכובים החלים בזמן הנסיעה לעומת הזמן המתוכנן הם באחריות הזכיין, וכ-20% הנותרים הם באחריות המדינה, אשר ברובן נכון לסוף שנת 2012 כבר טופלו. בנוגע לרמזורים ציינה המדינה באמצעות יחידת המהנדס שלא בוצעה אופטימיזציה של מערכת ההעדפה ברמזורים, ולכן זמן ההמתנה של הרכבות בצמתים ארוך - 3 עד 7 דקות לנסיעה, וכי יש פרקי זמן משמעותיים שבהם רמזורים לאורך התוואי פועלים יותר מ-11 שעות ביממה במצב שאינו מיטבי מהבחינה התפעולית ואינו נותן העדפה לרכבת, זאת בגלל תקלות שונות וסיבות אחרות.

בעקבות זאת המליצה יחידת המהנדס מספר המלצות ובהם: ביצוע אופטימיזציה של מערכת ההעדפה ברמזורים בכל הצמתים; ייצוב תדירות הנסיעה כדי לקצר את ההמתנה בתחנות; ביצוע שינויים בחוזה עם הזכיין ולפיו יינתנו מענקים או קנסות בהתאם לכמה פרמטרים, ובהם: מהירות נסיעה מסחרית; תדירות הנסיעות בתחנות מרכזיות או חשובות; הגעה מדויקת לכל תחנות הרכבת הקלה על מנת להאיץ את קצב הנסיעה מחוץ למרכז העיר וכן את קצב הנסיעה בשעות השפל. אולם ההמלצות לא יושמו במלואן, ואומנם במועד סיום הביקורת זמן הסבב התקצר בכ-5.6 דקות מזמן הנסיעה שצוין לעיל, אך הוא עדיין ארוך ברבע שעה מהזמן שנקבע בהסכם הזיכיון.

אומנם במועד סיום הביקורת נמצא כי זמן הסבב הצטמצם בכ-5.6 דקות והוא מסתכם כיום ב-93 דקות לעומת 98.6 דקות במועד הבדיקה בשנת 2012, אולם משך זמן הסבב עדיין ארוך ב-15 דקות מהזמן שנקבע בהסכם הזיכיון - 78 דקות.

בתשובות של צוות האב ומשרד התחבורה למשרד מבקר המדינה הוסבר כי בעקבות בדיקותיה של יחידת המהנדס בוצע יישום חלקי של חלק מההמלצות ובכלל זה בוצעה אופטימיזציה לא מלאה של מערכת ההעדפה ונוהל הקמפיין "קודם יורדים ואחר כך עולים" למניעת חיכוך בין הנוסעים היורדים לנוסעים העולים לשם קיצור זמן ההמתנה של הרכבת בתחנה. עוד הסבירו צוות אב ומשרד התחבורה בתשובותיהם כי חלק מההמלצות לא יושמו עקב מחלוקות עם הזכיין בנוגע לגורם האחראי לעיכובים בזמני הנסיעה, וכי הנושא נמצא בבוררות.

בתשובת הזכיין למשרד מבקר המדינה הוא ציין כי חלו שינויים רבים בהנחות היסוד שלפיהן חושב זמן הנסיעה של הרכבת הקלה, ובכלל זה: המדינה אינה נותנת לרכבת הקלה העדפה מלאה בצמתים מרומזרים; חל גידול במספר הצמתים המרומזרים במסלול הנסיעה של הרכבת הקלה (מספרם גדל ב- 15); זמן השהייה בתחנות ארוך מ-20 שניות בממוצע; והמדינה הטילה מגבלות על מהירות הרכבת, בכלל זה בכניסה לצמתים.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה, למשרד האוצר, למינהלה ולצוות האב כי התארכות זמן הנסיעה שגורמת להפחתה בתדירות הנסיעות פוגעות באיכות השירות לנוסע, וכי הדבר ילך ויחמיר במשך הזמן עם הגידול המתמשך במספר הנוסעים.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה למשרד התחבורה, למשרד האוצר, למינהלה ולצוות האב כי עקב הגידול הניכר במספר הנוסעים ברכבת הקלה, עליהם לפעול בהקדם האפשרי בשיתוף הזכיין למציאת פתרון שיאפשר לקצר את משך זמן הנסיעה לטובת שיפור השירות לציבור.

תדירות הנסיעות

1. בהסכם הזיכיון נקבעו שעות השיא בבוקר ובערב, וכן נקבע כי הרכבות יגיעו בתדירות של אחת ל-4.5 דקות בשעות השיא בבוקר, ואחת ל-5 דקות בשעות השיא בערב; אולם בתוספת השנייה להסכם הזיכיון ממרס 2012, ובשל ביקושים בפועל שלא תאמו לתחזיות שעליהן התבסס הסכם הזיכיון[33], הסכימו המדינה והזכיין להפחית את התדירות בשעות השיא לרכבת אחת בכל 6 דקות, בין היתר עקב היעדר אופטימיזציה של מערכת ההעדפה ברמזורים. בתוספת השלישית להסכם הזיכיון מספטמבר 2012 נקבע כי יש להגביר את התדירות בשעות השיא לרכבת אחת בכל 5.5 דקות, וזאת עקב הגידול בביקוש.

בנובמבר 2014 חתמו המדינה והזכיין על תוספת נוספת להסכם הזיכיון, שכותרתה "יישום המעבר להפעלת הרכבת הקלה בירושלים בהתאם

33 לפי הסברי צוות האב לפני הפעלת הרכבת הקלה היו מספר שעות שיא בבוקר ואחה"צ, אך מאז הפעלת הרכבת הקלה יש ביקוש כמעט קבוע מהשעה 07:00 בבוקר ועד 18:00.

להסכם הזיכיון" (להלן - התוספת הרביעית להסכם). על פי התוספת הרביעית להסכם, הצדדים החלו לפעול בהתאם להוראות הסכם הזיכיון מתחילת יוני 2014 בכפוף להתאמות המפורטות בתוספת (שנקבע רטרואקטיבית כי תחולתה תהיה מ-1.6.14). באחת ההתאמות האמורות, אשר נגעה לתוכנית ההפעלה, נקבע שהזכיין ימשיך להפעיל את הרכבת הקלה בהתאם לתוכנית ההפעלה שאושרה במועד חתימת התוספת האמורה להסכם. נקבע כי התוספת תהיה תקפה עד יוני 2016, והיא הוארכה שלוש פעמים באופן שתוקפה במועד סיום הביקורת הוא עד 1.1.19.

משרד מבקר המדינה מעיר כי האמור לעיל משמעו שבתוספת הרביעית שיועדה להפעלת הרכבת הקלה בהתאם להסכם הזיכיון הוחרג נושא התדירות, ומכאן שבפועל בשעות השיא תהיה תדירות הרכבות אחת בכל 5.5 דקות ולא אחת בכל 4.5 דקות ו-5 דקות בשעות השיא בבוקר ובערב בהתאמה, כפי שנקבע בהסכם הזיכיון.

זאת ועוד, בסוף יולי 2015 אישר מנהל אגף בכיר רכבות דאז במשרד התחבורה כמנהל מסילת ברזל מקומית[34] (להלן - מנהל המסילה), בתוקף סמכותו[35], שינוי בלוח הזמנים של הרכבת הקלה, על פי הצעת הזכיין. מהות השינוי, שיחול מתחילת אוגוסט 2015, היא שתדירות הגעת הרכבות בשעות השיא תפחת לרכבת בכל 6 דקות; ובשעות שאינן שעות שיא - בחלקן התדירות תגבר ובחלקן היא תפחת (להלן - התוכנית השטוחה). שינוי זה בתוכנית ההפעלה עוגן בתוספות להסכם הזיכיון שנחתמו לאחר יולי 2015. נכון למועד סיום הביקורת התדירות היא רכבת בכל 6 דקות בהתאם לתוכנית השטוחה[36].

בתשובה נוספת מנובמבר 2018 הסביר הזכיין למשרד מבקר המדינה (להלן - תשובת הזכיין מנובמבר 2018), כי הניסיון המצטבר בהפעלת הרכבת הקלה מלמד כי שעות שיא הביקוש לנסיעות הן שונות ממה שהוגדר בהסכם הזיכיון, באופן שהביקוש בשעות הבוקר אשר הוגדרו בהסכם הזיכיון כשעות שיא הביקוש נמוך מהביקוש בשעות הצהריים אשר הוגדרו כשעות שפל. בהתאם לכך פעל הזכיין מול המדינה על מנת להתאים את תוכנית השירות באופן שתאפשר למלא את הביקושים בפועל. הזכיין הוסיף כי התברר שיש ביקוש כמעט קבוע במשך רוב שעות היום ועל כן הוא הציע למדינה להפעיל את הרכבת על פי לוח זמנים המתאים לביקושים בפועל.

בתשובת צוות האב למשרד מבקר המדינה הסביר המנכ"ל כי עם הפעלת הרכבת הקלה יש ביקוש כמעט קבוע מהשעה 7:00 ועד השעה 18:00, וכי התדירות שנקבעה בחוזה - שהתבססה על שני פרקי זמן בבוקר ובערב

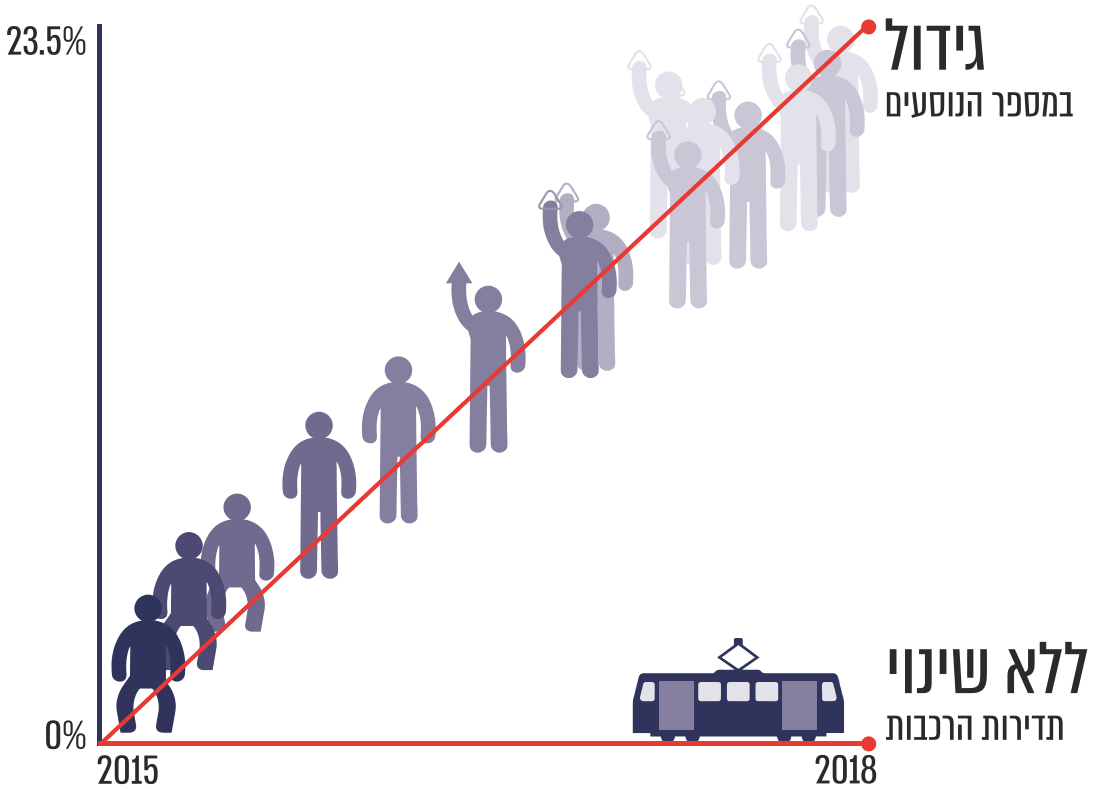
34 כהגדרתו בסעיף 2א של פקודת מסילת הברזל [נוסח חדש], התשל"ב-1972.

35 סמכות זו של מנהל המסילה נקבעה בסעיף 46 של פקודת מסילת הברזל, שם.

36 עיקר השינוי על פי התוכנית השטוחה שהיא קובעת תדירות אחידה של רכבת בכל 6 דקות ברוב שעות היום בין השעות 07:00 בבוקר ל-18:00 בערב.

שבהם יש ביקוש שיא - לא התאימה לביקוש בפועל, והדבר גרם מחד גיסא לצפיפות חריגה בשעות שהוגדרו כשפל, ומאידך גיסא לבזבוז משאבים בשעות אחרות, ועל כן הגיעו להסכם עם הזכיין ולפיו תדירות הנסיעות במסגרת התוכנית השטוחה תאפשר שירות רצוף, קרי - רכבת בכל 6 דקות.

הביקורת העלתה כי מאז בוצע השינוי האמור ועד מועד סיום הביקורת, לא עודכנו שוב שעות ההפעלה של הרכבת הקלה, והפחתת התדירות של הרכבת בשעות השיא נותרה כשהייתה, אף שחל גידול של 23.5% במספר הנוסעים בשנים 2016-2018 לעומת שנת 2015.



יצוין כי במסגרת הליך שיתוף הציבור שקיים משרד מבקר המדינה (ראו להלן) עולה ש-71.2% מהמשיבים ענו שאינם מרוצים או כלל אינם מרוצים ממידת העמידה בלוחות הזמנים.

בלוח 3 שלהלן יושוו תדירויות הנסיעה של הרכבת הקלה ביום חול (ימים א' עד ה') על פי הסכם הזיכיון לעומת המצב בפועל (בדקות), על פי נתוני דוח

מדדי שירות של הרכבת הקלה לסיכום שנת 2017 שמבצעת יחידת המהנדס:

מאז שנת 2015 לא עודכנו שעות ההפעלה של הרכבת הקלה, אף שחל גידול של 23.5% במספר הנוסעים בשנים 2016-2018 לעומת שנת 2015

לוח 3: **השוואה בין תדירות הנסיעה של הרכבת הקלה על פי התכנית השטוחה לתדירותה המתוכננת**

המועד	התדירות לפי הסכם הזיכיון (בדקות)	התדירות לפי התוכנית השטוחה (בדקות)	הערות
06:30 - 05:30	12 - 8	14.5	
07:00 - 06:30	**4.5**	**8**	**שעות שיא הביקוש**
09:00 - 07:00	**4.5**	**6**	**שעות שיא הביקוש**
15:00 – 09:00	8	6	
16:30 – 15:00	**5**	**6**	**שעות שיא הביקוש**
18:00 – 16:30	8	6	
00:00 – 18:00	12 - 8	14.5 - 9.5	
סה"כ נסיעות ביום	**300**	**296**	

מלוח 3 עולה כי מספר הנסיעות ביום חול קטן ב-4 מהמספר שנקבע בהסכם הזיכיון. כמו כן, מנתוני דוח מדד השירות עולה כי מספר הנסיעות בפועל קטן ממספר הנסיעות המתוכננות על פי תוכנית ההפעלה שאושרה. עם זאת, משנת 2014 פער זה הולך ומצטמצם. בשנת 2017 תוכננו 87,194 נסיעות, ובפועל בוצעו 86,295 נסיעות - פער של 899. פער זה מלמד על הפחתה של שלוש עד ארבע נסיעות נוספות ליום ביום חול, באופן שמספר הנסיעות בפועל (שהוא 296) עלול לרדת עד לכ-292 נסיעות - מספר הקטן בכשמונה ממספר הנסיעות ליום שנקבעו בהסכם הזיכיון עם הזכיין. ואכן, בדצמבר 2017 דיווחה יחידת המהנדס שהזכיין ביצע בממוצע 293 נסיעות ליום, שלוש נסיעות פחות מהמתוכנן לפי התכנית השטוחה, ובכל חודש דצמבר לא הפעיל הזכיין 104 נסיעות שאמור היה להפעיל על פי ההסכם.

תדירות הגעתה של הרכבת הקלה בשעות השיא הוא נתון מרכזי ויסודי באפיון פרויקט הרכבת הקלה, מאחר שהוא החשוב מבין הפרמטרים שלפיהם נקבעת רמת השירות. לאחר שנקבעת התדירות החוזית בשעות השיא מחושבים זמני הנסיעה של הרכבת הקלה מקצה לקצה (וזמני הסבב שלה). שני הפרמטרים - תדירות הנסיעות וזמן הנסיעה בשעות השיא, בין

היתר, קובעים את מספר הרכבות הנדרש כדי לעמוד בתדירות החוזית[37]. אם זמן הנסיעה מתארך ניתן לשפר את התדירות בדרכים שונות, בין היתר על ידי שינויים תפעוליים, הקטנת זמן ההמתנה של הרכבות בנקודות הקצה והפעלת רכבות רבות יותר או שילוב שלהם.

במסמך שהכינה יחידת המהנדס בדצמבר 2014 צוין כי נצפים עומסים כבדים ברכבת הקלה, וכי אם התדירות לא תעלה לתדירות החוזית הרכבת הקלה לא תוכל לספק את הביקוש ברמת שירות סבירה. במסמך הוצע לבחון רכישה של 10 קרונות חדשים על מנת להגיע לתדירות החוזית. בשנים 2014 - 2017 התקיים משא ומתן עם הזכיין לביצוע ולתפעול של ההארכות והשלוחות לקו האדום, אולם המשא ומתן לא צלח (ראו להלן). על פי ההסבר של מנהל יחידת המהנדס, זכיין הקו הירוק, אשר בתכולת עבודתו נכללות בין היתר עבודות ההארכות והשלוחות של הקו האדום, הוא שיבצע את רכש הקרונות.

בדיון שקיימה המינהלה ב-19.6.17 הציג מנהל יחידת המהנדס נתונים על זמני ההמתנה של הרכבות בקצוות הקו (הר הרצל ופסגת זאב), מזמן סיום הנסיעה ועד ליציאה לנסיעה חדשה. לפי תוכנית ההפעלה המקורית של הזכיין זמן ההמתנה בכל סבב אמור להיות כ-8 דקות, אולם בפועל הרכבות ממתינות בממוצע בין 18 דקות ל-25 דקות. לדעת מנהל יחידת המהנדס זוהי אינדיקציה נוספת לכך שהזכיין יכול להגביר את תדירות נסיעותיה של הרכבת.

> על פי נתוני התדירות, הופחת מספר הרכבות בשעות השיא לשני הכיוונים ב-20% - מ-103 רכבות ל 80 רכבות - ויחד עם הגידול הניכר במספר הנוסעים הביא הדבר להגדלת הצפיפות ברכבות ולפגיעה ניכרת באיכות השירות

הפחתת מספר הנסיעות היומיות וכן הפחתת התדירות, בייחוד בשעות שיא הביקוש, פוגעות באיכות השירות בכך שפחות רכבות מספקות שירות בשעות שבהן יש ביקוש רב לרכבות. על פי נתוני התדירות שאישר מנהל המסילה דאז לזכיין, הופחת מספר הרכבות בשעות השיא לשני הכיוונים מ-103 ל-80[38], פער של 20% לעומת התחייבות הזכיין בהסכם הזיכיון. הפחתת מספר הנסיעות ונוסף על כך הגידול הניכר במספר הנוסעים הביאו להגדלת הצפיפות ברכבות ובכך גרמו לפגיעה ניכרת באיכות השירות.

בתשובת צוות האב למשרד מבקר המדינה הסביר המנכ"ל כי לקביעת הגורם האחראי (הזכיין או המדינה) לאי-העמידה בתדירות החוזית משמעויות כספיות ניכרות והנושא נמצא כעת בבוררות. עוד הסביר צוות

37 למשל, אם תדירות הרכבות היא רכבת אחת בכל 10 דקות בשני הכיוונים וזמן הנסיעה מקצה לקצה הוא 60 דקות, משמע שבכל רגע נתון נוסעות 6 רכבות על המסילה בכיוון האחד ו-6 רכבות בכיוון השני, ובסך הכול נדרשות 12 רכבות כדי לעמוד בתדירות שנקבעה לשני הכיוונים.

38 שעות השיא על פי הסכם הזיכיון (המוצג בלוח 3) הם 6:30 עד 9:00 בבוקר (150 דקות) ו-15:00 עד 16:30 בערב (90 דקות). לכן בתדירות שנקבעה בהסכם הזיכיון לשעות שיא - בבוקר בכל 4.5 דקות ובערב בכל 5 דקות, מדובר ב-33.3 רכבות ו-18 רכבות בשעות השיא בבוקר ובערב בהתאמה, וביחד - 51.3 רכבות לכיוון אחד ו-103 לשני הכיוונים (מעוגל). לפי אישור מנהל המסילה, ובהתאם לטבלה מפורטת שצורפה לאישור האמור, הזכיין יפעיל בשעות השיא רק 80 רכבות.

האב כי המדינה הגישה לבוררות חוות דעת מקצועית המעידה כי האחריות לנושא מוטלת בעיקר על הזכיין.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הסביר הזכיין כי אי אפשר להגיע לתדירות של כל 4.5 דקות עקב מגבלות בטיחות והנחיות משרד התחבורה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה, למשרד האוצר, למינהלה ולצוות האב כי נוכח הגידול הניכר במספר הנוסעים של הרכבת הקלה, עליהם לפעול בהקדם מול הזכיין למציאת פתרון להגברת התדירות והגדלת מספר הנסיעות לטובת שיפור השירות לציבור.

2. בדיון שקיימה המינהלה ב-6.6.16 נידונה רמת השירות שניתן בזמן אירועים מיוחדים שהתקיימו בירושלים ובהם יום הזיכרון, יום העצמאות, פסטיבל האור ויום ירושלים. בדיון עלה כי אירועים אלה התאפיינו בצפיפות רבה ובעומסים כבדים, ונוסעים רבים לא יכלו לנסוע ברכבת. באירוע צעדת הדגלים ביום ירושלים הופסק השירות לשעתיים וחצי.

מהדיון האמור עולה כי ביום הזיכרון היה ביקוש מוגבר לשירותי הרכבת ולפיכך הרכבות היו עמוסות, ואכן הזכיין הגדיל במידה ניכרת את מספר הרכבות והדבר סייע להגעה נוחה לטקסים בהר הרצל. עוד עולה מהדיון האמור כי בליל יום העצמאות הרכבת הקלה נתנה שירות כל הלילה בתדירות של כל 20 דקות עד חצי שעה, בלא שנדרשה מהמדינה תוספת תשלום עבור תוספת השירות. אולם מעט לפני יום העצמאות החליט הזכיין להפחית את מספר הנסיעות, על דעת עצמו, ללא תיאום עם יחידת המהנדס וללא אישור מנהל המסילה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הסביר הזכיין כי הוא מתגבר את הרכבת הקלה במהלך אירועים מיוחדים שבהם הביקוש חריג, כמו יום הזיכרון, יום העצמאות ופסטיבל האור, וזאת ללא כל דרישת תשלום נוספת. כמו כן ציין הזכיין כי הפסקת השירות בעת צעדת הדגלים הייתה בהוראת המדינה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה, למשרד האוצר ולצוות האב כי כל השינויים בלוחות הזמנים, הגברתם ובעיקר הפחתתם, צריכים להיות מתואמים בין הזכיין לבין יחידת המהנדס והגורמים הרלוונטיים. הפחתת תדירות השירות פוגעת בשגרת הנוסעים, מאחר שלא תמיד הם יכולים להיות ערים בזמן אמת לשינוי ואם הם ערים לכך אז לא תמיד יש להם תחליפים הולמים. על גורמים אלה, בשיתוף הזכיין, להיערך לצורך לספק באופן סביר ביקוש מוגבר, בייחוד כאשר מדובר באירועים ידועים מראש.

3. בהסכם הזיכיון כלולה תוכנית ההפעלה המפרטת את תדירות הנסיעה ברכבת הקלה בכל שעות פעילותה בימי חול, והזכיין מחויב לעמוד בכך.

כמו כן מגדיר הסכם הזיכיון איחורים קלים ואיחורים כבדים של הרכבת וקובע נוסחה לתשלום קנסות בכל אחד מהמקרים.

כאמור לעיל, קיבל הזכיין מהמינהלה הקלות במסגרת הסכם בו הסכימה המדינה להפחית את תדירות ההגעה של הרכבות. כמו כן נעשו שינויים, באישור המינהלה, במנגנון הקנסות ובהגדרת האיחורים, והם הקלו על הזכיין והפחיתו את סכומי הקנסות שהיה אמור לשלם בגין איחורים בהגעת הרכבות.

באמצע דצמבר 2017 התקיים דיון של המינהלה בנושא הקנסות על האיחורים, ובדיון דיווח מנהל יחידת המהנדס על שינוי שבוצע במנגנון הקנסות שנכלל בתוספת הרביעית. מנהל יחידת המהנדס ציין בדיון כי הזכיין טען שהוא "מותח את יכולותיו עד קצה היכולת" ולכן ייתכן שכשלים טכניים יגרמו לאיחורים, וכי הזכיין התעקש לקבל הקלה במנגנון הקנסות על מנת שלא להיחשף להוצאות לא מתוכננות.

בדיון האמור הציג מנהל יחידת המהנדס השוואה בין סכומי הקנסות שאמור לשלם הזכיין על פי מנגנון הקנסות והגדרת האיחורים הקיים ובין הסכומים שנקבעו בהסכם הזיכיון, וזאת על פי נתונים על איחורי הרכבות בפועל בחודשים ינואר עד יולי 2017. בלוח 4 להלן מוצגת השוואה זו:

לוח 4: **סכום הקנס לזכיין בחודשים ינואר-יולי 2017 (ש"ח)**

תוכנית ההפעלה	מנגנון הקנס הקיים	מנגנון הקנס בהסכם הזיכיון
איחורים מהתדירות שנקבעה בתוכנית השטוחה	0	139,500
איחורים מהתדירות שנקבעה בהסכם הזיכיון	136,661	687,000

מהלוח עולה כי הזכיין מקבל הטבות כספיות בסך מאות אלפי שקלים, בייחוד בהתחשב בתדירות שהתחייב לעמוד בה בהסכם הזיכיון.

בתשובת צוות האב למשרד מבקר המדינה הסביר המנכ"ל כי הזכיין טען שהתוכנית השטוחה מצמצמת את האפשרות לתחזק את הקרונות במשך היום ואת רמת הגיבוי שהוא מסוגל לתת לתקלות בקרונות, ועל כן הוא מבקש לשנות את מנגנון הקנסות באופן שהוא לא יינזק בעקבות השינוי בתוכנית ההפעלה לעומת המוגדר בחוזה. עוד השיב צוות האב כי מתוך כוונה לשפר את השירות לציבור, לאחר משא ומתן ממושך, הסכימה המדינה לשנות את מנגנון הקנסות ולא לנהל מלחמות על גב הציבור.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה, למשרד האוצר למינהלה ולצוות האב שאם הם החליטו שיש מקום להפחית את סכומי הקנסות במידה ניכרת, היה ראוי, לכל הפחות, שבתמורה לכך הם ידרשו מהזכיין לשפר את איכות השירות לציבור הנוסעים.

צפיפות

אחד המדדים החשובים לבחינת רמת השירות הניתנת בתחבורה הציבורית, ובכלל זה ברכבת הקלה בירושלים, הוא נוחות הנסיעה, המתבטאת בין היתר ברמת הצפיפות בקרון. התארכות הנסיעה של הרכבת הקלה והפחתת התדירות כאמור לעיל גורמת בהכרח לעלייה בצפיפות בתוך הקרון, בייחוד בשעות השיא.

מסקר שביעות רצון שהכינה המינהלה בשנת 2015, לאחר ארבע שנות הפעלה של הרכבת הקלה, עולה שכ-39% מהנוסעים הביעו שביעות נמוכה עד נמוכה מאוד מהצפיפות ברכבת. מאז בוצע הסקר חל גידול ניכר במספר הנוסעים, ובעקבות כך גדלה הצפיפות יחסית למצב ששרר במועד ביצוע הסקר.

הסכם הזיכיון קובע ש"עומס נורמלי" בתפוסת הרכבת הקלה הוא ארבעה נוסעים למטר. מספר הנוסעים המקסימלי לרכבת במצב של עומס נורמלי ניתן לחישוב על פי השטח הפנוי של הרכבת ומספר מקומות הישיבה, אולם הזכיין ויחידת המהנדס חלוקים ביניהם לגבי חישוב זה. לדעת יחידת המהנדס מדובר ב-456 נוסעים, ולדעת הזכיין מדובר ב-535 נוסעים.

בפועל נוסעי הרכבת אינם מתפזרים בכל השטח הפנוי של הרכבת אלא נוטים להתרכז בסמוך לדלתות הרכבת, ולפיכך נוצר עומס עוד לפני שמספר הנוסעים ברכבת מגיע ל-456. נוכח מאפיין זה של התנהגות הנוסעים בקרונות, העלו בדיקות ותצפיות שביצעה יחידת המהנדס במרס 2017 שבפועל יש צפיפות כאשר יש 350 נוסעים או יותר ברכבת. מנתוני יחידת המהנדס בנושא נתוני הצפיפות ברכבת הקלה, שנמדדה בימי חול שגרתיים מ-5.3.17 עד 9.3.17, עולה כי בין השעות 08:00 ל-09:00 היו 19% מהרכבות בתפוסה של יותר מ -350 נוסעים ובין השעות 13:00 ל-14:00 היו 12% מהרכבות בתפוסה של יותר מ-450 נוסעים. בימים מיוחדים, כגון חול המועד חנוכה, יום הזיכרון ויום העצמאות והחגים, הצפיפות עולה באופן ניכר.

הביקורת העלתה כי במסגרת הפיקוח והבקרה של יחידת המהנדס על הרכבת הקלה לא מתקיימת בדיקה סדורה ותקופתית של רמת הצפיפות בקרונות הרכבת, ובדוח מדדי השירות שמכינה יחידת המהנדס המוגש למינהלה אחת לחודש לא נכללים נתונים על הצפיפות שנמדדה.

יצוין כי 68.1% מהנוסעים שענו על השאלון שנשלח אליהם במסגרת הליך שיתוף הציבור שקיים משרד מבקר המדינה הביעו חוסר שביעות רצון ממספר המקומות הפנויים ברכבת הקלה, דבר המעיד על אי-שביעות רצונם מרמת הצפיפות ברכבת.

> במסגרת הפיקוח והבקרה על הרכבת הקלה לא מתקיימת בדיקה סדורה ותקופתית של רמת הצפיפות בקרונות הרכבת, ובדוח מדדי השירות שמכינה יחידת המהנדס לא נכללים נתונים על הצפיפות שנמדדה

מדוח מדדי השירות עולה כי יחידת המהנדס בודקת מפעם לפעם אך לא בצורה סדורה את הצפיפות באמצעות מערכת המבוססת על משקל הקרון, אולם הזכיין אינו מכיר בנתוני מדידה זו.

בתשובת הזכיין מנובמבר 2018 צוין כי עד כה המדינה לא העלתה טענה כי הזכיין אינו עומד בדרישות הסכם הזיכיון בעניין הצפיפות ברכבת הקלה.

משרד מבקר המדינה מעיר למינהלה, למשרד התחבורה ולצוות האב כי לנוכח העובדה שאחד המדדים החשובים לבחינת רמת השירות הוא נוחות הנסיעה, המתבטאת בצפיפות ולנוכח הגידול הניכר במספר הנוסעים ברכבת הקלה עליהם לפעול בהקדם האפשרי לטיפול בסוגיית הצפיפות ברכבת הקלה.

בתשובת צוות האב למשרד מבקר המדינה הסביר המנכ"ל כי עד כה לא גובשו הסכמות עם הזכיין בנושא הצפיפות, וכי לאחרונה מתקיימים מגעים עם הזכיין בנוגע לשינויים בתוכנית ההפעלה אשר ישפרו את רמת הצפיפות.

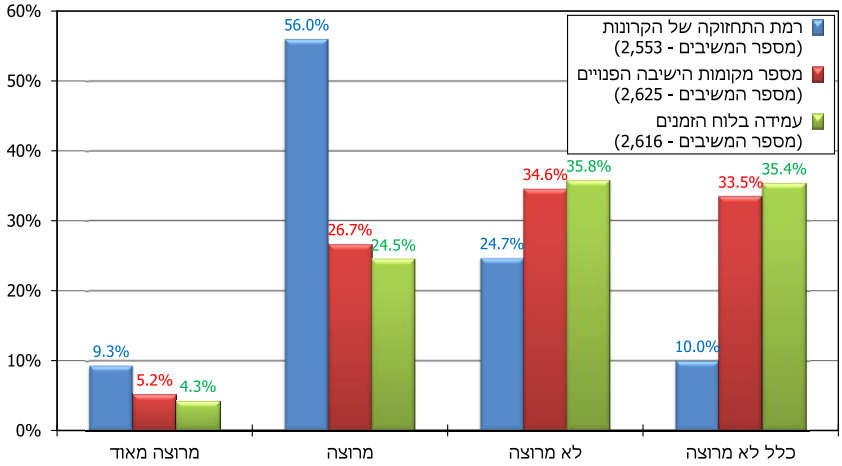
הליך שיתוף הציבור

בדצמבר 2017 קיים משרד מבקר המדינה הליך של שיתוף הציבור בנושא התחבורה הציבורית בישראל באמצעות שאלון באינטרנט[39]. 20,680 אזרחים ענו על השאלון, ו-15,645 מהם ענו על השאלון המיועד לנוסעי התחבורה הציבורית. יתר המשיבים, 5,035 במספר, משתמשים באמצעים אלטרנטיביים כגון רכב פרטי, אופנוע והסעות; ולהם יועד שאלון אחר. הליך שיתוף הציבור נועד להציג את מגוון נקודות המבט של הציבור בנוגע לאמצעי התחבורה הציבורית בישראל.

2,660 (17%) מהעונים על שאלון נוסעי התחבורה הציבורית ציינו כי הם נוסעים ברכבת הקלה בירושלים בתדירות שבין מדי יום לפעם-פעמיים בשבוע. בשאלון נבדקה מידת שביעות הרצון של נוסעי הרכבת הקלה מרמת השירות. מתרשים 2 שלהלן אפשר ללמוד על מידת שביעות הרצון של נוסעי הרכבת הקלה משירותי הרכבת, לפי שלושה פרמטרים:

39 ראו בעניין זה גם בפרק המבוא לדוח.

תרשים 2: **מידת שביעות הרצון של נוסעי הרכבת הקלה בירושלים מהעמידה בזמנים, ממספר המקומות הפנויים ומרמת התחזוקה של כלי התחבורה**



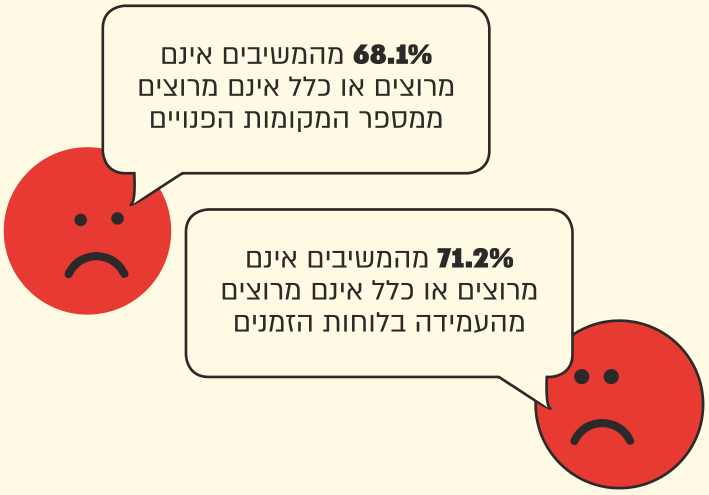
המקור: שאלון שיתוף הציבור - משרד מבקר המדינה. N - גודל המדגם.

> על פי שאלון שיתוף הציבור 68.1% מהמשיבים הביעו חוסר שביעות רצון בולט מרמת הצפיפות, ו-71.2% הביעו חוסר שביעות רב ממידת העמידה בלוחות הזמנים שפורסמו

להלן יפורטו הממצאים והתובנות העיקריות שעלו מהתשובות על השאלון, כמתואר בתרשים:

מהתשובות ניכר חוסר שביעות רצון בולט ממספר המקומות הפנויים ברכבת הקלה דבר המעיד על אי נוחות מרמת הצפיפות - 68.1% מהמשיבים ציינו כי הם אינם מרוצים או כלל אינם מרוצים משירותי הרכבת הקלה בעניין זה. פרמטר נוסף שרבים מהמשתמשים ברכבת הקלה ציינו חוסר שביעות רב בעניינו הוא מידת העמידה בלוחות הזמנים שפורסמו - 71.2% מהמשיבים ענו שאינם מרוצים או כלל אינם מרוצים ממידת העמידה בפרמטר זה. לעומת זאת, כ-65.3% מהמשיבים על השאלון ציינו כי הם מרוצים או מרוצים מאוד מרמת התחזוקה של הקרונות.

תשובות נוסעי הרכבת הקלה על שאלון שיתוף הציבור
בנושא **צפיפות ואי-עמידה בלוחות זמנים**



במסגרת השאלון התבקשו הנשאלים לענות על שאלות פתוחות. להלן תשובות אופייניות של נוסעי הרכבת הקלה בכל הנוגע לצפיפות הנוסעים ברכבת הקלה ולתדירות הנסיעות ברכבת:

- *"צפיפות ברכבת הקלה, קניית כרטיסים יותר נוחה ותיקוף יותר ברור ברכבת הקלה".*
- *"הצפיפות קשה! רמת השרות שואפת לאפס בגלל הצפיפות הקשה. ועוד, קשה לי לעמוד - ובד"כ עלי לעמוד מחוסר מקומות ישיבה".*
- *"תדירות תדירות ותדירות. להעלות תדירות קוים בשעות קריטיות".*
- *"תדירות של הרכבות. הרכבות מלאות באנשים אין מקום אפילו לעמוד".*
- *"תדירות והתמודדות עם עומס. תמיד מאוד צפוף ולא נעים. תחבורה יותר נגישה בשבת".*
- *"יותר תדירות, מאד צפוף לבטל במספר צמתים את הרמזור האוטומטי לרכבת הקלה (למשל בגבעת התחמושת) גוף רלוונטי שיכול לטפל בכל התלונות של הציבור".*
- *"התאמת התדירות של האוטובוסים והרכבת הקלה (בירושלים) לצרכים בשטח".*

- *"פעמים רבות אין התאמה. פעמים רבות לא הצלחתי לעלות כי לא היה מקום. בחגים/באירועים מיוחדים, אין תגבור בהתאמה לכמות הנוסעים".*

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הסביר הזכיין כי הליך שיתוף הציבור שקיים מבקר המדינה לא בוצע בקרב מדגם מייצג של נוסעי הרכת הקלה, וכי בסקר שבוצע באמצעות האינטרנט משתתפים רק גולשים באינטרנט המעוניינים לפעול באופן אקטיבי למילוי הסקר. כמו כן ציין הזכיין כי ממצאי סקרים שביצע באמצעות מכון סקרים מקצועי העידו על שביעות רצון כללית של רוב הציבור מהרכבת הקלה ומהדיוק בזמני הנסיעה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי אומנם הליך שיתוף הציבור אינו מדגם מייצג, אך מדובר ב-2,660 איש, הנוסעים מדי יום ועד לפעם פעמיים בשבוע, אשר טרחו וענו על השאלון, ודעתם משקפת רשמים של מי שמשתמשים תכופות ברכבת הקלה, ועל כן יש לתת את הדעת גם לחוויית הנסיעה המתמשכת שלהם ולניסיונם שהצטבר במהלך נסיעותיהם הרבות.

בתשובת צוות האב למשרד מבקר המדינה הסביר המנכ"ל כי רכבת קלה היא כלי תחבורה המיועד להסיע נוסעים בשעות השיא בעמידה ולא בישיבה, ובמקומות רבים בעולם יש מקומות ישיבה רק בספסלים מסביב לקרון והרבה פחות מקומות ישיבה לעומת התצורה של הרכבות בירושלים.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה, למשרד האוצר, למינהלה ולצוות האב כי יש לתת את הדעת גם על נקודת המבט של ציבור המשתמשים ברכבת הקלה, על צורכיהם ועל העדפותיהם, ובייחוד יש לשים לב לטענות בנוגע למידת העמידה בזמני הנסיעה ולמספר המקומות הפנויים לישיבה ברכבת הקלה.

מכונות הכרטוס והתיקוף

1. ברכבת הקלה מופעלת "מערכת פתוחה": רכישת הכרטיסים מתבצעת לפני העלייה לקרונות. נוסעי הרכבת הקלה יכולים לרכוש את כרטיס הנסיעה או להטעין את כרטיס הרב-קו במכשירי כרטוס המותקנים ברציף, במרכז השירות של הזכיין, או באתר האינטרנט של רב-קו אונליין. על הנוסעים לתקף את כרטיסי הנסיעה במכשירי התיקוף המותקנים בקרונות, ללא שום בקרה של הנהג או של פקחים. הליכי רכישת הכרטיסים, טעינתם ותיקופם כפי שתוארה לעיל מקלה על הנוסע ועל הנהג, בכך שהיא מאפשרת לנוסעים עלייה מהירה לרכבת ומפחיתה את העיכובים בנסיעת הרכבות[40].

40 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 68א** (2017), "שימוש בכרטיס רב-קו בתחבורה הציבורית", עמ' 445.

מערכת הכרטוס, הכוללת את מכשירי הכרטוס והתיקוף (להלן - מערכת הכרטוס) היא אחת המערכות החשובות והמורכבות בפרויקט. היא כוללת מרכיבי תוכנה מתקדמים ומרכיבי חומרה רבים ומותקנת בתחנות הנוסעים, בקרונות ובדיפו[41]. על מערכת הכרטוס מבוססים כל מערך התשלומים בין הנוסעים לזכיין, ההתחשבנות בין המדינה לזכיין וההתחשבנות בין הזכיין למפעילים אחרים.

מיד עם הפעלת הרכבת הקלה התגלו בעיות תפעוליות ותקלות חוזרות ונשנות במערכת הכרטוס, הגורמות לפגיעה ניכרת באיכות השירות לנוסעים. ממסמכי יחידת המהנדס עולה כי המדינה אישרה את הפעלת מערכת הכרטוס לפני שהמערכת עמדה בתנאי הסכם הזיכיון. לדעת מנהל יחידת המהנדס, עקב חוסר בשלותה של מערכת הכרטוס נוצרו כשלים ותקלות שאופיים ומספרם הם בלתי סבירים.

בתחנות הרכבת הקלה פרוסים 59 מכשירי כרטוס זהים למכירת כרטיסים ולהטענת כרטיסי רב-קו, והשימוש בהם מתאפשר באמצעות כסף מזומן או כרטיסי אשראי. על פי דוח של יחידת המהנדס מדצמבר 2012 אותרו תקלות רבות במכשירי הכרטוס שיש בהם פגיעה ברמת השירות שמקבל הנוסע בעת ביצוע הכרטוס.

הכנסות הזכיין מנוסעים אשר הטעינו את כרטיס הרב-קו שלהם אצל מפעיל אחר מתבססת על פעולת התיקוף בקרון הרכבת הקלה[42]. בפרוטוקול דיוני המינהלה במאי 2015 נכתב כי לעיתים עקב תקלה במכונות התיקוף לא נקלטו תיקופי הנוסעים במערכת, וכדי לא להפסיד הכנסה, החליט הזכיין להוריד את כלל הנוסעים מהרכבת ולא להמשיך בנסיעה מסחרית עד לתחנה הסופית. מפרוטוקול המינהלה מאפריל 2017 עולה כי בתקופת חגים, כגון חנוכה, חול המועד סוכות ופסח או ביום הזיכרון, חל גידול ניכר במספר הנוסעים המזדמנים, ונוצרים עומסים ותורים ארוכים מול מכונות הכרטוס, זאת מאחר שמכונות הכרטוס איטיות, אינן נוחות וקלות להפעלה, והדבר פוגע ברמת השירות ולהחמצת הרכבת.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין הזכיין כי הוא אינו מוריד נוסעים כשיש תקלה במערכת הכרטוס, וכאשר חל גידול במספר הנוסעים בתקופות של חגים מוצבות עמדות מאוישות למכירת כרטיסים.

ממסמכי יחידת המהנדס עולה שהזכיין ניסה להתגבר על הבעיות שהתגלו באמצעות פעולות שונות כגון החלפת רכיבים של מערכת הכרטוס שלא פעלו היטב בתנאי הסביבה בישראל והתקנת גרסאות תוכנה חדשות שישפרו את ביצועי המערכת.

41 מרכז לתפעול הקרונות ולתחזוקתם.

42 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 68א** (2017), "שימוש בכרטיס רב-קו בתחבורה הציבורית", בפרק "**גובה הקנסות**" עמ' 447 - 448.

במועד סיום הביקורת, יותר משש שנים לאחר שהופעלה הרכבת הקלה, המדינה טרם אישרה באופן סופי את התאמת מערכת הכרטוס לדרישות ההסכם, זאת כיוון שרבות מבדיקות המערכת שעשה הזכיין הסתיימו בכישלון, או היו חלקיות או לא היו מקובלות על המדינה.

בתשובת צוות האב הסביר מנכ"ל צוות האב כי בתחילת ינואר 2017, בעקבות המעבר ל"ערך צבור"[43] ברב-קו, הסתיימו בהצלחה רוב המבדקים בהם נכשל בעבר הזכיין, ונותרו עוד מספר נקודות שעל הזכיין להשלים והמדינה תפעל גם לטיפול בנקודות אלה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה, למשרד האוצר ולצוות האב כי עליהם לפעול בנחישות מול הזכיין על מנת שיתאים את מערכת הכרטוס לדרישות הסכם הזיכיון שהתחייב לפעול לפיו.

יותר משש שנים לאחר שהופעלה הרכבת הקלה, המדינה טרם אישרה את התאמת מערכת הכרטוס לדרישות ההסכם הזיכיון, כיוון שרבות מבדיקות המערכת הסתיימו בכישלון, או היו חלקיות או לא היו מקובלות על המדינה

2. בעקבות התקלות והכשלים במערכת הכרטוס, משנת 2013 קיימה המינהלה דיונים שונים עם הזכיין, באמצעות צוות האב ויחידת המהנדס, לבחינת האפשרות לשדרוג מערכת הכרטוס למניעת התקלות, ולמעבר ל"דור שני" של מכשירים, וזאת באמצעות הוראת שינוי על פי הסכם הזיכיון.

ביולי 2013 שלחה המינהלה לזכיין הוראת שינוי לשדרוג מערכת הכרטוס, ובהוראה זו פורטו עיקרי השדרוג הנדרש. בהוראת השינוי ציינה המינהלה שהיא מאשרת לשם כך תקציב של 30 מיליון ש"ח, וזאת עבור תכנון הפיתוח של המערכת, התקנת המערכת, אינטגרציה עם המערכת הקיימת ועוד.

עיקרי השדרוג הנדרשים כפי שעולה מהוראת השינוי הם: הוספה של 36 מכשירי כרטוס מ"דור שני"; שדרוג 59 מכשירי הכרטוס הקיימים והתאמתם ל"דור שני"; שיפור ממשק המשתמש של מכשירי הכרטוס שתאפשר פעולת רכישה מהירה וידידותית; הרחבה של מגוון אפשרויות התשלום של הנוסע; ביטול מכשירי התיקוף בקרונות והצבה של 276 מכשירי תיקוף על הרציפים; שדרוג מכשירי התיקוף באופן שיהיה בהם מסך מגע שיאפשר לנוסע לבחור את חוזה הנסיעה[44] שבאמצעותו הוא מעוניין לשלם (אם בכרטיסו מוטען יותר מחוזה אחד תקף לאותה הנסיעה); והוספת האפשרות לתקף חוזה נסיעה עבור יותר מנוסע אחד.

43 כרטיס שהוטען בסכום מסוים והמאפשר שימוש באמצעי תח"ץ שונים.

44 נוסע שיש ברשותו כרטיס רב-קו יכול להטעינו באמצעות מגוון אפשרויות תשלום בהתאם לכמות הרכישה, לסוג הנסיעה שבחר ולפרופיל שלו (דהיינו, אם הוא אזרח ותיק, סטודנט, בן נוער וכדומה). כל אחד מסוגים אלה מוגדר כחוזה נסיעה. דוגמאות לחוזי נסיעה: חופשי חודשי; כרטיסייה של שתי נסיעות; כרטיסייה של עשר נסיעות; כרטיסיה של עשר נסיעות של אזרח ותיק או סטודנט. חלק מחוזי הנסיעה נמכרים בהנחה. למשל, אזרח ותיק משלם 50% מהמחיר הרגיל. לעיתים עולה לרכבת נוסע שבכרטיסו מוטען יותר מחוזה אחד תקף לאותה הנסיעה, והמכונה בוחרת באקראי מאיזה חוזה לחייב את הנוסע ואינה מאפשרת לו בחירה.

מאז ניתנה הוראת השינוי בחנו צוות האב ויחידת המהנדס הצעות שונות לשדרוג שהתקבלו מהזכיין ומספקיו אך לא הגיעו להסכמה עימו. בישיבת המינהלה מאמצע מרס 2015, דיווח מנהל המסילה דאז כי בלית ברירה, ולאחר שכל הניסיונות לקדם את החלפת מערכת הכרטוס כשלו, הוא החליט לכנס כמה ספקים של מערכות כרטוס ולבדוק את האופציה לשנות את מערכת הכרטוס על ידי הקמת מערכת חדשה באמצעות הזכיין והחלפת המערכת הקיימת.

בישיבת המינהלה ביולי 2015 דיווח מנהל המסילה דאז שבכוונת משרד התחבורה לקדם מתווה לשיפור רמת השירות לציבור ובו יבוצעו שינויים מהותיים במערך הכרטוס של הרכבת הקלה בירושלים כאמור לעיל, ולשדרג את המערכת באופן שיאפשר לרכוש חוזים באמצעות האינטרנט והטלפון הסלולרי. עוד דיווח כי לאחר ביצוע השדרוג יועברו מכשירי הכרטוס בתחנות הנוסעים לאחריות המדינה, ובהמשך תועבר כל מערכת הכרטוס לאחריות המדינה.

בתשובת הזכיין מנובמבר 2018 הוא ציין כי בימים אלו פועלים המדינה והזכיין להגיע להסכמה שבמסגרתה תתאפשר רכישת ערך צבור במכשירי הכרטוס של הרכבת הקלה ויבוצע עדכון של ממשק המשתמש. עוד הסביר הזכיין כי במהלך שנת 2018, בהתאם למדיניות משרד התחבורה, הופסקה מכירת הכרטיסים על ידי נהגי האוטובוס בירושלים, דבר שהביא לגידול משמעותי בהיקף הרכישה במכשירי הכרטוס של הרכבת הקלה.

> מאז יולי 2015 טרם נעשו פעולות לשדרוג מהותי של מערכת הכרטוס והתיקוף כדי לשפר את השירות הניתן לציבור, ובכלל זה: הוספת מכשירי כרטוס בהיקף הנדרש, התאמה של המכשירים הקיימים ל"דור השני" ושיפור ממשק המשתמש

הביקורת העלתה כי מאז יולי 2015 ועד מועד סיום הביקורת נעשו אמנם שינויים במערכת הכרטוס והתיקוף, אך טרם נעשו פעולות לשדרוגה באופן מהותי - ובכלל זה הוספת מכשירי כרטוס בהיקף הנדרש, התאמה של המכשירים הקיימים ל"דור השני" ושיפור ממשק המשתמש - כדי לשפר במידה ניכרת את השירות הניתן לציבור.

3. מהמסמכים ומהסברי מנהל יחידת המהנדס במהלך הביקורת עולה שעבור שדרוג מכשירי הכרטוס והתיקוף דרש הזכיין כ-100 מיליון ש"ח, ואילו על פי הערכת המדינה, שהתבססה על מחירי ציוד ועבודה של ספקים אחרים, עלות השדרוג היא כ-30 מיליון ש"ח. עוד עולה מההסברים והמסמכים כי נוכח הפער הגדול והלא סביר לדעת המדינה בין הסכומים האמורים, החליט משרד התחבורה לבחון את האפשרות שהתוכנה תותקן באמצעות חברה ישראלית, שהצעת המחיר שלה הייתה בסך כ-30 מיליון ש"ח[45], אולם ניתוח איכות הצעתה הראה כי המוצר שלהם זהה למוצר הקיים ואף ירוד ממנו לפי כמה פרמטרים, ועל כן המליצה יחידת המהנדס למשרד התחבורה שלא להתקשר עם החברה הישראלית. בשלב זה החליט ראש אגף רכבות במשרד התחבורה להקפיא את הפרויקט ולשדרג את המערכת במסגרת פרויקט ההארכות והשלוחות.

45 7 מיליון יורו לפי שער היורו של 15 ביולי 2015.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה, כי ההליך לבחירת הזכיין לביצוע ההארכות והשלוחות נמצא רק בתחילתו, וכי בתרחיש אופטימי הוא צפוי להיבחר רק בתחילת שנת 2020 באופן ששדרוג מערכת הכרטוס לא יוכל להתבצע לפני שנת 2021, דבר שהוא בלתי סביר לנוכח הכשלים הקיימים של מערכת הכרטוס ולנוכח הגידול הצפוי במספר הנוסעים ברכבת הקלה.

בתשובת צוות האב הסביר המנכ"ל כי מאחר ומכרז הקו הירוק הכולל את ההארכות והשלוחות יצא כבר לדרך, הוחלט כי לא נכון להזמין את העבודות מהזכיין הקיים, שממילא לא רוצה לבצען, ועל כן ביצעה המדינה מספר פעולות לשיפור הקיים: הותקנו מכונות כרטוס חדשות (עד היום הותקנו 33 מכונות ומתוכנן להתקין מכונות נוספות); פותחו אפשרויות טעינה של כרטיסי הרב-קו בכספונטים[46] ושל "ערך צבור" גם באינטרנט; התאפשר ברכבת הקלה השימוש ברב-קו הטעון ב"ערך צבור". עוד הסביר המנכ"ל כי מתוכנן שבעתיד מכונות הכרטוס של הרכבת הקלה יאפשרו טעינת "ערך צבור", וכי המדינה מבצעת פיילוט לשימוש בכרטוס סלולרי.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה, למשרד האוצר למינהלה ולצוות האב כי נוכח הגידול במספר הנוסעים והזמן הרב שיחלוף עד שייבחר זכיין חדש, ראוי לשוב ולדון בהקדם האפשרי בדרכים נוספות לשדרוג מלא של מערכת הכרטוס, לרבות של מכונות התיקוף ולא להסתפק בשיפור חלקי של מערכת הכרטוס.

מידע בזמן אמת לשימוש הנוסעים

משרד התחבורה מאפשר למפתחי יישומים ויישומונים (אפליקציות) לקבל בזמן אמת מידע על אוטובוסים ורכבות, ובכלל זה מידע על המועד הצפוי של הגעת הרכב לתחנה, מידע מעודכן על מקום הימצאו של הרכב ברגע הנתון (בתנאי שהרכב התחיל את הנסיעה), מספר הקו ומספר הרכב. העברת המידע האמור בזמן אמת מחייבת העברת נתונים ואינטגרציה בין מערכות וגורמים שונים, הגדרה של ממשקים מוסכמים ואפיון המידע המועבר. משרד התחבורה החליט שהמפעילים ימסרו לו את המידע בהתאם לפרוטוקול SIRI-SM[47].

הנגישות למידע זה בזמן אמת מאפשרת למפתחים לפתח יישומונים המיועדים לציבור הרחב שיותקנו בטלפון הנייד ויביאו לשיפור השירות של התחבורה

46 מכשיר למשיכת מזומנים המאפשר טעינת כרטיס הרב קו.

47 Service Interface for Real time Information - ממשקים בין מערכות מידע לנוסע בזמן אמת. מדובר במפרט טכני מורכב המתמקד בממשקי המידע הנדרשים לקיום תקשורת בין מערכות טכנולוגיות בתחבורה הציבורית.

הציבורית, ובכך יעודדו נוסעים המשתמשים בכלי רכב פרטיים להשתמש בתחבורה הציבורית. היישומונים מאפשרים לכל נוסע הרוצה להגיע ליעדו בתחבורה הציבורית לקבל בזמן אמת מידע על אמצעי התחבורה שמפעילי תחבורה שונים מעמידים לרשותו, וזאת בהתאם למקום הימצאו באותו רגע. היישומונים מאפשרים גם תכנון נסיעה מבעוד מועד ושילוב נסיעה בין אמצעי תחבורה של כמה מפעילים, תוך הצגת חלופות שונות, לנוחיות הנוסע. המידע ביישומונים מתעדכן בכל רגע נתון באופן שיעילות הנסיעה תהיה אופטימלית.

הביקורת העלתה כי במועד סיום הביקורת כל מפעילי התחבורה הציבורית מעבירים למשרד התחבורה את המידע הנדרש, וזאת למעט שלושה מפעילים ובהם הרכבת הקלה[48].

מנהל יחידת המהנדס הסביר למשרד מבקר המדינה במהלך הביקורת כי פנייה מטעם משרד התחבורה להנגשת מידע בזמן אמת הועברה כבר בפברואר 2015 ליחידת המהנדס, וכי גורמים שונים בצוות האב דנו בפנייה זו, אולם הזכיין טרם יישם אותה.

בדיון עם נציגי הזכיין ונציגי משרד התחבורה, שהתקיים בפברואר 2018, הציע נציג הזכיין לממש באופן חלקי את דרישות משרד התחבורה, תמורת עלות של כ-200,000 יורו, אך נציג משרד התחבורה התנגד להצעה זו מאחר שאינה תואמת לפרוטוקול שקבע משרד התחבורה מבחינת אופן העברת נתוני זמן אמת מהמפעילים למרכז הנתונים. הזכיין טען שעלות המימוש של מלוא דרישות משרד התחבורה תהיה כ-400,000 יורו, ולדעת נציג משרד התחבורה מדובר בסכום גדול בהרבה מההערכה של משרד התחבורה. נציג הזכיין טען כי הסיבה לעלות הגבוהה היא הצורך בשינויים מהותיים במערכת הקיימת עקב הפרוטוקול שנבחר. בתום הדיון סוכם כי הזכיין יבדוק מול הספק שלו את העלויות ויבחן חלופות נוספות, וכי מועד חדש לדיון ייקבע רק כאשר יהיו בידי הזכיין הנתונים הנדרשים.

הביקורת העלתה כי במועד סיום הביקורת, יותר משלוש שנים לאחר פניית משרד התחבורה להעביר לו נתוני זמן אמת, טרם יושמה דרישה זו לגבי הרכבת הקלה והמדינה טרם הגיעה להסכמה עם הזכיין בנושא זה, ויש בכך משום פגיעה ברמת השירות לנוסע.

בתשובת צוות האב הסביר המנכ"ל כי הזכיין עובד על מציאת פתרון לא יקר שלא יצריך שינוי ניכר במערך שלו, וכי בהסכם הזיכיון החדש לקו הירוק נקבע כי למדינה תהיה גישה ישירה למידע הגולמי של הפעלת הרכבת, דבר שיאפשר מתן מידע בזמן אמת.

יותר משלוש שנים לאחר פניית משרד התחבורה להעביר לו נתוני זמן אמת, המדינה טרם הגיעה להסכמה עם הזכיין בנושא זה, ויש בכך משום פגיעה ברמת השירות לנוסע

48 שני המפעילים האחרים הם מפעילי אוטובוסים במזרח ירושלים ובחבל אילות.

תלונות הציבור

במהלך הפעלת הרכבת הקלה נוסעים רבים מתלוננים על רמת השירות בנושאים שונים ובהם עמידה בלוחות הזמנים, תקינות מכונות הכרטוס והתיקוף, עומסים, צפיפות והתנהגות הפקחים. התלונות מוגשות למשרד התחבורה, לעירייה ולזכיין. בהסכם הזיכיון של הרכבת הקלה נקבעו רמות השירות הנדרשות מהזכיין. כאמור לעיל, המינהלה - באמצעות יחידת המהנדס - מפקחת על מידת עמידתו של הזכיין בחוזה הזיכיון ובכלל זה ברמת השירות שנקבעה בחוזה.

בתחום זה של פניות הציבור מעסיק צוות האב עובד אשר מתפקידו לרכז את פניות הציבור ותלונותיו, לטפל בהן ולעקוב אחרי הטיפול. הזכיין שולח לאותו עובד אחת לחודש נתונים מרוכזים על תלונות שקיבל מנוסעים, על מספר התלונות שנסגרו ועל מספר התלונות שנותרו פתוחות. מנתונים על חודש נובמבר 2017 שמסר הזכיין עולה שהתקבלו 2,910 תלונות, וכי 1,323 (45%) מהן הוגדרו ככלליות; 815 (28%) מהן הוגדרו כתלונות על אי-עמידה בלוח זמנים; 344 (12%) מהן הוגדרו כתלונות על אבדות ומציאות; 428 (15%) מהן הוגדרו כתלונות על קנסות שהוטלו.

הביקורת העלתה כי יחידת המהנדס, כמי שמפקחת על רמת השירות הניתן ברכבת הקלה בהתאם להסכם הזיכיון, אינה מכינה דוח תקופתי מרוכז על היקף פניות הציבור והתלונות המופנות למשרד התחבורה, העירייה וישירות לזכיין, על משך זמן הטיפול בתלונה, על תוצאות הטיפול, על מאפייני התלונות, על שיעור התלונות המוצדקות, על תלונות החוזרות ונשנות ומדדים נוספים לפי הצורך. משרד מבקר המדינה מעיר למינהלה כי עליה להורות ליחידת המהנדס להכין דוח תקופתי מרוכז על תלונות הציבור כאמור, וזאת על מנת שתהיה בידה תמונה מלאה על רמת השירות הניתנת, לשם הפקת לקחים וככלי לביצוע בקרה על הזכיין.

היבטים בטיחותיים בעבודת נהגי הרכבת הקלה

בפקודת התעבורה נקבע ש"רכב ציבורי" הוא רכב המשמש, או מיועד לשמש, להסעת נוסעים בשכר. סעיף 168 של תקנות התעבורה, התשכ"א-1961 (להלן - התקנות), קובע מגבלות על שעות הנהיגה של הנוהג ברכב ציבורי, ועיקרן הם: נהג רכב ציבורי יתחיל את יום עבודתו בנהיגה לאחר מנוחה של שבע שעות רצופות לפחות מחוץ למקום העבודה; לא ינהג יותר מ-12 שעות בכל פרק זמן של 24 שעות; לא ינהג יותר מ-68 שעות בכל תקופה של 7 ימים (272 שעות ב-28 יום); ויפסיק את נהיגתו לחצי שעה לפחות לאחר כל 4 שעות רצופות של

נהיגה. "נהיגה" לפי התקנות כוללת בין היתר נהיגה בפועל, עבודה אחרת הקשורה לכך, טיפול בנוסעים ובכלל זה ההפסקות הנדרשות על פי התקנות.

על פי ההסבר של מנהל יחידת המהנדס למשרד מבקר המדינה, לא נקבעו תקנות לשעות העבודה והמנוחה של נהגי הרכבת הקלה, והמפעיל החליט לאמץ את סעיף 168 של תקנות התעבורה העוסקות בשעות העבודה והמנוחה של הנוהגים ברכב ציבורי (ראו גם להלן).

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין הזכיין כי העסקת נהגי הרכבת מתבצעת בהתאם ובכפוף לכל דין, לרבות זמני מנוחה המוסדרים בתקנות, וכי דוחות ביקורת חיצונית שהכינה חברה בין-לאומית מלמדים על הפעלת הרכבת ברמת בטיחות ניאותה.

ממסמך שמסר למבקר המדינה מנהל יחידת המהנדס במהלך הביקורת עולה כי יחידת המהנדס ביצעה את בדיקתה האחרונה בנושא עבודת הנהגים בינואר 2017, וכי במועד סיום הביקורת טרם נקבע תאריך למועד הבדיקה הבאה. על פי המסמך האמור בבדיקה זו נבדקו נושאים שונים ובהם: תוקף רישיונות הנהגים ותוקף הבדיקות הרפואיות של הכשירות לנהיגה; תכנון משמרות הנהגים; מספר שעות העבודה שלהם; משמרות מפוצלות; תקלות ברכבת והשפעתן על שעות העבודה, וכי לא נמצאו חריגות בשעות העבודה והמנוחה של נהגי הרכבת הקלה.

בתשובת צוות האב הסביר המנכ"ל כי הבדיקה שמתבצעת בנושא עבודת הנהגים אינה נעשית בתאריך המבדק או בסמוך לו, אלא נבדקים הרישומים של תקופה מסוימת המתייחסים לשעות העבודה ונושאים נוספים שיש להם השפעה על שעות העבודה, ולכן אין צורך במבדקים שוטפים, ובדיקה בתדירות של פעם בשנה או יותר היא סבירה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה, למינהלה וליחידת המהנדס שנוכח חשיבות הנושא מבחינת הבטיחות ושלומם של הנוסעים והנהגים ויתר המשתמשים, ראוי לכלול במסגרת הבקרה והבדיקות של תפעול הרכבת הקלה גם נושאים הנוגעים להיקף שעות העבודה של נהגי הרכבת הקלה ונושאים שונים שיש להם השפעה על הבטיחות. עוד מעיר משרד מבקר המדינה למינהלה, נוכח החשיבות של היקף שעות העבודה והמנוחה של נהגי הרכבת הקלה על הבטיחות, יש לשקול להורות ליחידת המהנדס להיערך לביצוע בדיקה של שעות העבודה והמנוחה של הנהגים בתדירות גבוהה יותר, ולא בתדירות שהייתה נהוגה עד כה, שהיא אחת לשנה וחצי.

הארכות ושלוחות לקו האדום

לקו האדום מתוכננת הרחבה באמצעות הקמת הארכות ושלוחות[49], שיאפשרו לספק תחבורה ציבורית לאזורים ושכונות נוספים בעיר, וישרתו עשרות אלפי נוסעים נוספים. צוות האב אחראי לתכנון ולקידום של העבודות האמורות ולפיקוח עליהן. לפי התכנון, הקו האדום יוארך צפונה לשכונת נווה יעקב ודרומה לכיוון הקריה הרפואית הדסה עין כרם, דרך השכונות קריית היובל וקריית מנחם. ההארכה לכיוון בית החולים הדסה תכלול אף הקמה של תחנה בתוך מתחם בית החולים אשר תעלה את רמת השירות עקב היותה של הדסה אחד ממרכזי התעסוקה והשירותים המרכזיים בירושלים.

עם השלמת הרחבתו של הקו האדום יהיה אורכו הכולל של הקו כ-23 ק"מ (וכך הוא יהיה ארוך בכ-65% מאורכו הנוכחי) ומספר התושבים לאורך תוואי הקו האדום יגדל בכ-220,000. באחריות המדינה בוצעו עבודות הכנה לביצוע ההארכות והשלוחות, הכוללות פינוי, חידוש והעתקה של תשתיות. במועד סיום הביקורת חלק ניכר מעבודות ההכנה שבאחריות המדינה הסתיימו, וחלקן עדיין בביצוע ונתונות לפיקוח של צוות האב. ביצוע עבודות ההכנה על ידי המדינה יאפשר לזכיין שייבחר להתמקד בעבודות ההקמה של המסילות והמערכות הרכבתיות בלא צורך בהתמודדות עם גורמי התשתית.

את עבודות ההקמה של ההארכות והשלוחות, ובכפוף לניהול משא ומתן, התכוונה המדינה למסור מלכתחילה לביצוע על ידי הזכיין הנוכחי של הקו האדום, באמצעות הוראת שינוי[50] על פי הסכם הזיכיון הנוכחי. זאת לנוכח ההנחה שלביצוע העבודות על ידי הזכיין הנוכחי, כמי שהקים ומפעיל את הקו האדום, יש יתרון מאחר שהוא מכיר את המאפיינים של הקו הקיים, ועל כן יוכל לתמחר באופן מיטבי את עלויות ההקמה וההפעלה. כמו כן, ביצוע העבודות באמצעות הוראת שינוי תביא לחיסכון בזמן ולהפעלה מוקדמת של השירות הכולל את ההארכות והשלוחות, והדבר ישפר את השירות לציבור, יגדיל את מספר המשתמשים ברכבת הקלה ויפחית את השימוש ברכב הפרטי.

החל משנת 2014 ניהלה המדינה משא ומתן עם הזכיין באמצעות צוות משא ומתן שפעל בהנחיית ועדת המכרזים הבין-משרדית, כדי להגיע לידי הסכם בנושא ביצוע עבודות ההקמה להארכות והשלוחות. המשא ומתן של המדינה עם הזכיין נועד לקדם ארבעה הסכמים: (א) הסכם הקמה; (ב) הסכם רכש קרונות; (ג) הסכם הפעלה ותחזוקה; (ד) הסכם מסגרת המאגד את אחריות הזכיין כגורם אינטגרטיבי האחראי לכל ההסכמים ומסדיר היבטים הנוגעים להסכם הזיכיון. הסכמים אלה נועדו לשמש התשתית המסחרית והמשפטית להקמה של ההארכות והשלוחות ולהפעלתן בד בבד עם הקו האדום הקיים.

49 שלוחה היא תוספת של קטע מסילה מנקודה מסוימת על קו הרכבת הנמצאת בין שתי נקודות הקצה של הקו, לכיוון יעד אחר שאינו תחנת הקצה. אחת השלוחות המתוכנות לקו האדום היא לכיוון גבעת רם והשנייה לכיוון הר הצופים.

50 הוראת שינוי - הזמנה בכתב של המזמין (המדינה) מהזכיין של עבודה נוספת שלא הייתה כלולה במכרז המקורי. אפשרות להוראת שינוי כלולה בהסכם המקורי.

מנתונים שמסר צוות האב למשרד מבקר המדינה עולה כי התגלו פערים כספיים ניכרים בין אומדן המדינה להצעת הזכיין.

במצגת סטטוס פרויקט ההארכות והשלוחות שהכין צוות האב והציג למנכ"ל משרד התחבורה דאז באפריל 2016 צוין כי המשא ומתן נמצא בשלבי סיום, לאחר חודשים אינטנסיביים של מגעים בין הצדדים, ובימים הקרובים יושלמו המגעים ותתקבל הצעתו הסופית של הזכיין, לאחר שיוצגו לפניו גבולות הצעתה של המדינה. עוד צוין במצגת כי צוות האב נערך גם לכישלון המשא ומתן, ובהתאם לכך הוצגו במצגת חלופות שונות ובהן: פרסום מכרז נפרד לפרויקט הארכות ושלוחות בשנת 2016; הוספת תכולות הפרויקט למכרז הקו הירוק ופרסום מכרז משותף ברבעון האחרון של שנת 2016.

> התמשכות הליך המשא ומתן גרם לעיכוב ניכר בהקמת ההארכות והשלוחות, וכן לעיכוב בהרחבת השירות של הקו האדום לשכונות ואזורים נוספים בירושלים

הביקורת העלתה כי על אף הפערים המהותיים בין הצדדים נמשך המשא ומתן עם הזכיין כשנה נוספת עד שכשל. התמשכות הליך המשא ומתן מנע את קידום החלופות שהוצגו וגרם לעיכוב ניכר בהקמת ההארכות והשלוחות, וכן לעיכוב בהרחבת השירות של הקו האדום לשכונות ואזורים נוספים בירושלים.

המשא ומתן הממושך, שהחל בשנת 2014, לא הביא את הצדדים להסכמות הנדרשות, ונותרו פערים רבים בנושאים מהותיים רבים. באפריל 2017 התקיימו כמה פגישות משא ומתן בין בכירים המייצגים את המדינה ובין הזכיין בניסיון להגיע להסכמות ולגשר על הפערים המהותיים שהיו ידועים לצדדים. במהלך המשא ומתן הועלו לדיון סוגיות רבות שהיו טעונות ליבון והסכמה, ונקבע שהצדדים יקיימו משא ומתן עד 15.6.17, שנקבע כמועד היעד להשלמת כל ההסכמים המסחריים.

מסוף אפריל 2017 ועד 15.6.17 התקיימו יותר מ-20 ימי משא ומתן מרוכזים, ובמהלכם נפגשו נציגי הצדדים כדי להשלים את כל ההסכמים המסחריים על בסיס ההבנות המסחריות שהגדירו הבכירים מטעם המדינה והזכיין.

בדיון שקיימה ביוני 2017 ועדת המכרזים הבין-משרדית לרכבת הקלה בירושלים ציין משנה למנכ"ל צוות האב דאז כי המדינה קיימה עם הזכיין במשך יומיים רצופים, ב-14.6.17 וב-15.6.17, ישיבות משא ומתן מרוכזות ובהן המדינה שבה והבהירה כי בסוף יום הישיבות ב-15.6.17 יידרש הזכיין למסור את עמדתו הסופית: האם הוא מסכים לעמדתה העדכנית והכוללת של המדינה שהובהרה לו באותן ישיבות אשר במסגרתה הובא לידיעתו כי אי-קבלת דרישתה של המדינה משמעה כישלון המשא ומתן. הזכיין לא קיבל דרישה זו של המדינה, והישיבה הסתיימה. בישיבה נוספת של ועדת המכרזים לקראת סוף יוני 2017 ציין סגן החשכ"ל ויו"ר הוועדה שהמשא ומתן עם הזכיין הסתיים ללא הסכמות. בעקבות זאת אישרו חברי הוועדה פה אחד שההארכות והשלוחות ישולבו במכרז העתידי להקמה ולהפעלה של הקו הירוק.

בתשובת הזכיין מנובמבר 2018 הוא ציין כי הציע למדינה לדחות את מועד סיום המשא ומתן בשבועיים לסוף יוני 2018, מטעמים של השלמת התהליכים

הפנימיים אצלם, אך נציגי המדינה בחרו לקבוע את ה-15.6.17 כמועד הסופי למשא ומתן.

בתשובת החשכ"ל מנובמבר 2018 צוין כי במסגרת המשא ומתן עם הזכיין הוצגה הצעת הזכיין שעלותה הייתה גבוהה מהעלויות אשר הוערכו על ידי המדינה; במקביל לניהול הליך המשא ומתן עם הזכיין, קידמה המדינה את מכרז ה-JNET שכלל גם את ההארכות והשלוחות.

במועד סיום הביקורת מכרז הקו הירוק נמצא רק בשלב המיון המוקדם (PQ); על פי ההערכות של צוות האב, זכיין הקו הירוק צפוי להיבחר רק בתחילת שנת 2020, ועבודות ההארכות והשלוחות יסתיימו לפחות בסוף שנת 2021. לפיכך, בעקבות אי-הצלחת המשא ומתן עם הזכיין הנוכחי תידחה הפעלת הארכות והשלוחות בכשלוש שנים לפחות מהמתוכנן, ותעכב את הרחבת השירות של הקו האדום לשכונות ואזורים נוספים בירושלים ואת מתן השירות ושיפורו לעוד עשרות אלפי תושבי העיר.

כישלון במשא ומתן עם הזכיין
גורם לעיכוב של שלוש שנים לפחות
בהרחבת השירות של הקו האדום
ובשיפור השירות לתושבי העיר

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה, למשרד האוצר, למינהלה ולצוות האב כי אפשרות הקמת ההארכות והשלוחות הייתה ידועה מראש, וכי בעתיד ראוי לכלול במכרזים ובחוזים מסוג זה מנגנון מוסכם ומפורט לטיפול בהרחבות, על בסיס המכרז וההסכם המקורי, שימנע הליכי משא ומתן מפורטים ומתמשכים, מחלוקות, חיכוכים ואי-ודאות בנוגע להרחבה.

"הפעימה הצפונית"

במסגרת התכנון הכולל של מערך התחבורה הציבורית בירושלים ובמסגרת פרויקט הרכבת הקלה תוכננו מחדש קווי האוטובוס בעיר. את עבודת התכנון המפורט מסר משרד התחבורה לצוות האב, ובשנת 2008 הוחל ביישום השינויים שתוכננו, באופן שהם יתבצעו בכמה שלבים שכונו בתוכנית "פעימות"[51].

בהסכם הזיכיון להקמת הרכבת הקלה התחייבה המדינה כלפי הזכיין שהיא תמנע תחרות של מפעילי תחבורה אחרים ברכבת הקלה בכך שלא תאפשר הפעלת קווי אוטובוסים במקביל למסלולה ביותר משני תחנות, ובכך שהקטע החופף ביניהם לא יהיה ארוך יותר מקילומטר. כמו כן צוין בהסכם הזיכיון כי שום קו אוטובוס לא יתחרה ברכבת הקלה אלא אם כן הוא מקצר את זמן הנסיעה ב-30% לפחות לעומת הרכבת. התחייבות זו חלה גם לעניין התכנון של קווי אוטובוסים עתידיים. כמו כן התחייבה המדינה כי תפצה את הזכיין אם יופר סעיף אי-התחרות בחוזה, וכי תתייעץ עימו לפני כל שינוי בשירות האוטובוסים כפי שהוא מוצג במפה שבמסמכי המכרז.

בהתאם למדיניות זו ובהתאם להסכם עם הזכיין הוחלט שעם הפעלת הרכבת הקלה תבוצע "הפעימה הצפונית" של רפורמת התחבורה הציבורית בעיר. "הפעימה הצפונית" כללה ביטול קווים ישירים מפסגת זאב למרכז העיר והחלפתם בקווים המזינים[52] את הרכבת הקלה. עם הפעלת הרכבת הקלה בנובמבר 2011 הביעו תושבי פסגת זאב ונווה יעקב התנגדות עזה לביטול קווי האוטובוס למרכז העיר. הם טענו כי ביצוע הפעימה ינתק אותם ממרכז העיר וישאיר אותם תלויים בקו היחיד של הרכבת הקלה. בעקבות כך לא בוצעה "הפעימה הצפונית", והמדינה מפצה את הזכיין ב-18 מיליון ש"ח לשנה.

בעקבות חילוקי דעות עם הזכיין ועל פי הסכם הזיכיון מינו המדינה והזכיין מומחה תחבורה בלתי תלוי כדי לבדוק אם המדינה מפרה את סעיף אי-התחרות כפי שנקבע בהסכם הזיכיון ומה הנזק הכלכלי שנגרם לזכיין בשל אי-הוצאת קווים מתחרים. המומחה מסר לצדדים כמה טיוטות ודוחות ביניים לקבלת תגובתם בנושא, ובאוגוסט 2016 מסר להם את הדוח הסופי שלו (להלן - דוח המומחה).

על פי דוח המומחה נדרשת המדינה לבטל 12 קווי אוטובוס, זאת על מנת לעמוד בתנאי ההסכם בנוגע לאי-תחרות. ב-7.2.18 קיים משרד התחבורה דיון בראשות מנהל אגף תחבורה ציבורית ובהשתתפות נציגי צוות האב בנושא ביטול התחרות בין קווי האוטובוס בירושלים לרכבת הקלה, ונקבע כי לא ניתן לבצע את כל השינויים בקווי האוטובוס כפי שנקבע בדוח המומחה, מאחר והדבר יגרום לפגיעה חמורה באיכות השירות. בעקבות אי ההסכמה בין הצדדים הנושא נמצא בהליכי בוררות בין המדינה לזכיין.

51 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 65א** (2014), "ארגון מחדש של התחבורה הציבורית בירושלים", עמ' 499-531.

52 קווי הזנה הם קווי אוטובוס המסיעים נוסעים מאזורים שונים אל תחנות של אמצעי תחבורה עיקרי שיש לו קיבולת גבוהה כגון רכבת קלה או כבדה.

מהאמור לעיל עולה כי הסכם אי-התחרות מגביל את יכולת המדינה לשפר את השירות לציבור ולהיענות לצורכי המשתמשים בתחבורה הציבורית על פי התפתחות העיר, הגידול באוכלוסייה, והצרכים המשתנים והמעודכנים של הנוסעים, זאת בייחוד עקב הגידול המתמיד במספר הנוסעים ברכבת הקלה.

מהמסמכים של צוות האב עולה כי אי-התחרות עם הרכבת הקלה מקבלת עדיפות מרבית על פני תכנון וניהול אופטימליים של התחבורה הציבורית בעיר, ועל כן כל ניסיון של המדינה להעלות את רמת השירות ולשפר את התחבורה הציבורית באזורים החופפים לתוואי הרכבת הקלה ולהתאימה למציאות העדכנית כרוך בעלות כספית לשם מתן פיצוי לזכיין.

בהסכם עם הזכיין מסרה המדינה למעשה לידיים פרטיות משאב ציבורי, ולא שימרה רמת גמישות הנדרשת כחלק מההסכם העומד בתוקף למשך עשרות שנים; דבר זה לא מאפשר לה ליישם מדיניות תחבורתית של הוספת קווי אוטובוס חדשים ושל שינויים בקווי אוטובוס קיימים לטובת כלל ציבור המשתמשים בתחבורה הציבורית.

הסכם אי-התחרות מגביל את יכולת המדינה לשפר את השירות ולהיענות לצורכי הנוסעים על פי הצרכים המשתנים והמעודכנים שלהם, זאת בייחוד עקב הגידול המתמיד במספר הנוסעים ברכבת הקלה

בתשובת צוות האב למשרד מבקר המדינה הסביר המנכ"ל שלפני הפעלת הרכבת הקלה פעלה בירושלים מערכת תחבורה ציבורית לא יעילה, והיה צורך לבצע בה שינויים ניכרים כדי להבטיח שתדירות הנסיעות תהיה גבוהה ותינתן עדיפות לתחבורה הציבורית, וזאת על ידי מעבר למערכת תחבורה ציבורית המבוססת על כמה קווים הפועלים בצירים ראשיים, ומערך של קווים משניים המזינים אותם. עוד הסביר המנכ"ל כי כדי להבטיח את הצלחתו של שינוי מהותי זה, הוחלט לתת לקו האדום של הרכבת הקלה, המשמש הציר הראשי בעיר, ליהנות מתניית אי-התחרות, וכמו כן, עקב היותו של הקו האדום פרויקט ראשון מסוגו בארץ ועל מנת לעודד קבוצות בין-לאומיות לגשת למכרז, היה צורך בקביעת מנגנונים שונים שיניחו את דעתם של המציעים הפוטנציאליים, מנגנונים כמו רשת הביטחון וכמו תניית אי-התחרות. עוד הסביר מנכ"ל צוות האב כי בהסכם הזיכיון החדש לקו הירוק אין כלל תניית אי-תחרות, והשיקולים בקביעת קווי האוטובוס שישלימו את מערך קווי הרכבת הקלה יהיו אך ורק לטובת שיפור השירות לנוסע.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה, למשרד האוצר ולצוות האב כי הסכמי BOT נמשכים עשרות שנים, ועל המדינה לפעול לכך שהסכמים עתידיים ארוכי טווח עם המגזר הפרטי לא יכבלו את ידיה ותישמר לה הגמישות לקבוע את רמת השירות הנדרשת של התחבורה הציבורית ולהנחות את המפעילים בהתאם לכך, באופן שלא יצמצמו את חופש הפעולה שלה כגוף שלטוני לעניין יישום מדיניות תחבורתית לטובת הכלל. זאת כדי להתמודד עם שינויים בהיקף האוכלוסייה ועם הצרכים המשתנים לאורך השנים, תוך יצירת מנגנון מוסכם וברור הקובע את סכום הפיצוי או התמורה לזכיין במידת הצורך.

רשימת 27 הנקודות

במרס 2012, חצי שנה לאחר שהוחל בהפעלת הרכבת הקלה, חתמו נציגי המדינה באישור המינהלה על תוספת להסכם הזיכיון[53] (להלן - התוספת ממרס 2012). במעמד החתימה ניתנה לזכיין "תעודת הפעלה" (Operating Certificate) תוך הסכמה כי למדינה שמורות טענותיה כי הפרויקט טרם הבשיל למצב שבו הזכיין זכאי לקבלת תעודת הפעלה, וכי המערכות השונות לא הושלמו ולא הוכח כי הן בשלות להפעלה ברמה המחויבת לפי הסכם הזיכיון, בעיקר בהיבטים הטכניים והמקצועיים.

במסגרת החתימה על התוספת ממרס 2012 הסכימו הצדדים, בין היתר, כי הזכיין יקבל תעודת הפעלה תוך שהוסכם על רשימה של 27 נושאים מהותיים (להלן - רשימת 27 הנקודות) שטרם הוסדרו, ואשר הזכיין התחייב להסדירם בתוך כמה חודשים על פי לוח זמנים שנקבע, ואף העמיד ביטחונות בסך 45 מיליון ש"ח למחויבותו זו.

> המינהלה החליטה שלא לממש את הערבויות שנתן הזכיין, זאת אף שהדבר עוגן בהסכם חתום על ידי הזכיין

הביקורת העלתה כי במועד סיום הביקורת הזכיין טרם השלים את הטיפול ב-13 מ-27 הנקודות שנקבעו כבר בשנת 2012.

ממסמכי יחידת המהנדס עולה שבין 13 הנקודות שטרם הושלמו היו התחומים האלה: מערכת זיהוי מקומה של הרכבת הקלה; מערכת הקשר; מערכת הכרטוס; מערכת ספירת נוסעים; מערכת מידע לציבור; נושאי בטיחות בתחנות; ובדיקות אינטגרציה. בדוח מדדי שירות לשנת 2017 דיווח מנהל יחידת המהנדס שהזכיין טיפל רק בחלק מרשימת 27 הנקודות.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין הזכיין כי טיפל בכל 27 הנקודות, וכי הן אינן רלוונטיות עוד.

מפרוטוקולים של המינהלה בנושא זה עולה כי הזכיין לא עמד בלוחות הזמנים שנקבעו בהסכם להשלמת 27 הנקודות, ואף לא הגיב לפניות בכתב של יחידת המהנדס. בעקבות כך, בכמה ישיבות של המינהלה העלו חברים במינהלה וביחידת המהנדס את הדרישה שיש לחלט לזכיין את הערבויות, בעיקר נוכח חשיבות העמידה על זכויות המדינה והתוויית שיטת עבודה מול הזכיין בתקופת ההפעלה של הרכבת הקלה. אולם למרות דרישות אלה הוחלט שלא לממש את הערבויות.

הביקורת העלתה שלא הוחלט לממש את הערבויות, הן לגבי 13 הנקודות שטרם הושלמו במועד סיום הביקורת, והן לגבי הנקודות שהושלמו שלא במועד שנקבע בהסכם, וזאת אף שהדבר עוגן בהסכם חתום על ידי הזכיין.

53 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 65א** (2014), "הפיקוח על הפעלת הרכבת הקלה בירושלים" בנושא "תוספות לחוזה" עמ' 562.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה, למשרד האוצר ולצוות האב כי לשיטתם - שאינה מתיישבת עם עמדת הזכיין - עליהם לפעול בנחישות מול הזכיין על מנת שימלא את התחייבויותיו על פי הסכם הזיכיון והתוספות לו, וכי עליהם לדון בעניין חילוט הערבויות ולקבוע אם הזכיין אינו ממלא את חובותיו, בייחוד לנוכח העובדה שרשימת 27 הנקודות הוכנה כבר לפני שנים.

רכישה חוזרת (Buy Back[54])

בהסכם הזיכיון נקבע כי לאחר שבע שנות הפעלה של הרכבת הקלה שמורה לממשלה הזכות, אם תחליט להקים קווי רכבת קלה נוספים בירושלים, להגיש לזכיין בכל עת על פי שיקול דעתה הודעה בדבר רכישה חוזרת של הקו האדום. על ההודעה לכלול מועד לפקיעת הסכם הזיכיון של הקו האדום. מועד פקיעת ההסכם בהודעה יהיה לפחות בתוך 60 יום ממועד ההודעה, אך לא יותר משנתיים ממועד זה. לפיכך משנת 2019 יכולה המדינה לרכוש את הקו האדום מידי הזכיין הנוכחי.

עוד נקבע בהסכם הזיכיון כי המדינה תשלם לזכיין את סכום הרכישה החוזרת, שיהיה ערך השוק ההוגן של מערכת הרכבת הקלה בעד פרק הזמן שבין מועד כניסתה לתוקף של הודעת הרכישה החוזרת לבין תום תקופת הזיכיון, לפי החישוב שיבצע בנק השקעות בין-לאומי שתציע הממשלה לזכיין והזכיין יקבל.

כאמור לעיל, עקב כישלון המשא ומתן עם הזכיין הנוכחי בדבר ההארכות והשלוחות החלה המדינה בהליך לבחירת זכיין להקמת הקו הירוק, אשר יפעיל בעתיד את הקו הירוק והאדום גם יחד. על כן, כדי שיהיה מפעיל אחד לשני הקווים תידרש המדינה לממש את האפשרות העומדת לפניה לרכישה חוזרת.

במהלך המשא ומתן לביצוע ההארכות והשלוחות דרשה המדינה לעגן בהסכם שהזכיין יהיה אחראי לשתף פעולה באופן מלא עם המדינה על מנת לאפשר את קידום המכרז של הקו הירוק. שיתוף פעולה זה יתבטא, בין היתר, בהעברת נתונים, דוחות ומסמכי תכנון ומידע על ספקים המעורבים בפרויקט ההארכות והשלוחות.

כמו כן דרשה המדינה כי אי-עמידה של הזכיין במחויבויותיו יזכה אותה בפיצויים מוסכמים, והפרה חוזרת של הזכיין לעמוד במחויבות לשיתוף פעולה ייחשב להפרה מהותית של ההסכם עד כדי ביטולו. הזכיין התנגד לכך שתהיה למדינה אפשרות לדרוש ממנו פיצוי כספי אם יפר את ההסכם, והסכים רק לשיתוף

54 רכישה חוזרת (Buy Back) - על פי הסכם הזיכיון לאחר 7 שנות הפעלה של הרכבת הקלה שמורה למדינה הזכות להגיש לזכיין בכל עת על פי שיקול דעתה הודעה על רכישה חוזרת של הקו האדום תמורת תשלום כמפורט בהסכם.

פעולה כללי ולשיתוף מידע עם המדינה ועם זכיין עתידי, כפי שנקבע בהסכם הזיכיון.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה, למשרד האוצר ולצוות האב כי תכולת עבודות המכרז להקמת הקו הירוק, הכוללות גם את ההארכות והשלוחות והחלפת הזכיין הקיים באמצעות רכישה חוזרת, מחייבת הסדרה של שיתוף הפעולה בין הגורמים המעורבים. עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי הסדרה זו היא חיונית לשם ביצוע הפרויקטים באופן שלא יחרגו מלוחות הזמנים, מהעלויות ומהתקציב שנקבעו בהצעה הזוכה במכרז (כפי שקרה במכרז הקו האדום), ולשם מניעת פגיעה מיותרת בתושבי העיר ובעלי העסקים.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה למשרד התחבורה, למשרד האוצר ולצוות האב כי עליהם להיערך מראש לביצוע הרכישה החוזרת מהזכיין הנוכחי, ולמסירה "חלקה" של הקו האדום לידי הזכיין החדש באופן ששירות הרכבת הקלה, לפני המסירה, בזמן המסירה ואחרי המסירה, יינתן באופן רציף ומלא על פי תוכנית ההפעלה וללא שיבושים על ידי גורם זה או אחר, וכי לא ייווצר מצב שבו במשך פרק זמן מסוים לא יהיה מי שיפעיל את הקו האדום.

מערכת היחסים בין המדינה לזכיין

1. בין המדינה לבין הזכיין יש מחלוקות רבות ותביעות הדדיות בנושאים שונים החל מתקופת הקמת הרכבת הקלה ועד היום. בחוזה הזיכיון נקבע מנגנון ליישוב סכסוכים ולפיו מחלוקות בין הצדדים יוסדרו באמצעות בוררות לפי חוק הבוררות, התשכ"ח-1968, ונקבעו הנושאים שהבוררים רשאים לדון בהם, אופן בחירת הבוררים ודרכי עבודתם[55].

בהליך הבוררות נידונים כמה סוגים של תביעות הדדיות, ובהם: תביעות הדדיות מתמשכות שבמסגרתן המדינה והזכיין תובעים זה את זה בגין נזקים שנגרמו לצדדים עקב התמשכות הפרויקט; תביעות הזכיין שמקורן בעיקר בשינויים שנעשו במהלך ההקמה. במועד סיום הביקורת תביעות המדינה מהזכיין מסתכמות בכ-1.1 מיליארד ש"ח, והיקף תביעות הזכיין מהמדינה מסתכמות בכ-1.5 מיליארד ש"ח.

התביעות ההדדיות מתנהלות משנת 2009. היועצת המשפטית של צוות האב ציינה לפני משרד מבקר המדינה, במהלך הביקורת בפברואר 2018, כי בשנתיים האחרונות הבוררות מוקפאת.

55 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 65א** (2014), "הפיקוח על הפעלת הרכבת הקלה בירושלים" עמ' 566.

משרד מבקר המדינה העיר בעבר[56] כי המחלוקות הבלתי פוסקות והעברת נושאים רבים לבוררות מעידות על ניהול בסיסי לקוי של כל מערכת ההסכמים של המינהלה עם הזכיין ועל מערכת יחסים לקויה ביניהם. במועד סיום הביקורת המחלוקות טרם יושבו. על המדינה להפיק לקחים מכשלי העבר וליישם לקחים אלה במסגרת ההסכמים העתידיים עם זכיין הקו הירוק ועם זכיינים חדשים אחרים.

המחלוקות הבלתי פוסקות והעברת נושאים רבים לבוררות מעידות על ניהול בסיסי לקוי של כל מערכת ההסכמים של המינהלה עם הזכיין ועל מערכת יחסים לקויה ביניהם

2. כפי שעולה מדוח זה ומדוחות קודמים של משרד מבקר המדינה, בין המדינה ובין הזכיין יש חילוקי דעות ואי-הסכמות בנושאים רבים. במועד סיום הביקורת עדיין לא הצליחה המדינה באמצעות צוות האב להגיע לידי הסכמה עם הזכיין בדבר ביצוע שינויים והתאמות לטובת שיפור השירות והתאמתו למציאות הנוכחית, ובכלל זה הגברת התדירות בשעות העומס, הפחתת הצפיפות, ושדרוג מכונות הכרטוס.

במכתבו של משנה למנכ"ל צוות האב דאז ממרס 2016 למנכ"ל הזכיין הוא כתב כי הצדדים מנהלים משא ומתן אינטנסיבי כבר פרק זמן ארוך כדי להגיע לידי הסכמות לגבי מחירי ההקמה של ההארכות והשלוחות, אך אופן התנהלותם גרם לכך שההתקדמות הייתה מוגבלת ביותר, וכי הדבר מגביר את חוסר האמון של המדינה בהם ומטיל ספק אם בכוונתם לקדם את הפרויקט ולהגיע לידי הסכם. בתגובה על כך השיב מנכ"ל הזכיין כי הוא דוחה את כל האמור במכתבו של מנכ"ל צוות האב.

בהקשר זה ניתן לציין מכתב נוסף של מנכ"ל צוות האב מסוף מרס 2016 למנכ"ל הזכיין, ובו כתב: "קיבלנו את הצעתכם מיום 27.3.16. לצערנו ההצעה עומדת בסתירה מוחלטת למתווה שסוכם ... דרישתכם לביצוע העבודות ברצף של 33 חודשים אינה תואמת את צרכי הפרויקט, אינה מקדמת את האינטרס הציבורי ובנוסף לא מצמצמת את הפער המשמעותי בין הצדדים".

תוקפו של הסכם הזיכיון הוא עשרות שנים, ובמשך אותן שנים מתרחשים שינויים כלכליים, דמוגרפיים וחברתיים וכן תהליכי למידה ושיפורים טכנולוגיים המצריכים הן שינויים בתפעול הרכבת הקלה והן התאמה של שירותיה למציאות המשתנה כדי להעניק לציבור שירות אופטימלי. מערכת היחסים העכורה בין המדינה לזכיין מתבטאת בקושי רב להגיע לידי הסכמות ופוגעת בציבור הנוסעים, מאחר שאינה מאפשרת התמודדות מהירה עם הצרכים ועם המציאות המשתנה ואינה מאפשרת יוזמות חדשות לפיתוח ולשיפור של רמת השירות במהלך תקופת הזיכיון.

56 ראו לעיל **דוח שנתי 65א** (2014), עמ' 568.

על משרד התחבורה וצוות האב לפעול לכך שהסכמים עתידיים עם זכיינים לא יאפשרו הישנות של מקרים כאלה, וזאת על ידי שמירה על רמת גמישות אופטימלית שתאפשר התאמות ושינויים בשירות, בתוך זמן קצר ובעלויות מינימליות, כמתחייב מהמציאות המשתנה בעשרות השנים שבהן חלים הסכמי הזיכיון.

הפקת לקחים

פרויקט הקו האדום בירושלים, שהוא קו הרכבת הקלה הראשון שהוקם בישראל, הוא פרויקט תשתית מורכב ביותר שביצועו כרוך במגוון רחב של עבודות באזור עירוני צפוף, תוך הקפדה על בטיחות הנסיעה, שמירה על צירי תנועה פתוחים ומניעת מטרדי רעש וזיהום. כאמור לעיל, הפרויקט הוקם באמצעות התקשרות עם זכיין פרטי בשיטת BOT.

במהלך ההקמה של הקו האדום נוצרו קשיים רבים בביצוע והתגלעו מחלוקות עם הזכיין, ואלה גרמו לדחיית מועד ההפעלה בחמש שנים. בדוח קודם של משרד מבקר המדינה[57] צוינו כמה כשלים ניכרים, ובהם: כמה פעמים לאחר שנחתם הסכם הזיכיון עם הזכיין נעשו בו שינויים; שינויים אלה הגדילו את התחייבויות המדינה כלפי הזכיין ואת הסיכונים הכספיים שקיבלה עליה בכל הנוגע לביצוע הפרויקט; בביצוע העבודות בשטח היו ליקויים טכניים, איכותיים ובטיחותיים, ועקב כך היה צורך בביצוע מחודש של עבודות שכבר נעשו; התמשכות העבודות גרמה לשיבושי תנועה בירושלים.

גם במהלך ההפעלה של הרכבת הקלה התגלעו חילוקי דעות מהותיים עם הזכיין והתעוררו קשיים בהתנהלות מולו, שאינם מאפשרים שינויים בשירות של הרכבת הקלה, לשם התאמת אופן תפעולה לגידול בביקוש ולצרכים המשתנים במשך השנים, ולשם ייעולה לטובת שיפור השירות.

הביקורת העלתה כי אין שום מסמכים המתעדים כי כל הגורמים שהיו מעורבים בהקמת הקו האדום ביצעו הליך משותף של הפקת לקחים בנושא ההתקשרות עם הזכיין בכל הנוגע לתפעול הרכבת הקלה ולשיפור השירות, וכן בתחומי התכנון, ההנדסה, הניהול והביצוע.

נציגי החשכ"ל הסבירו למשרד מבקר המדינה במהלך הביקורת שאגף החשכ"ל הפיק את הלקחים ופועל במסגרת תפקידו בהתאם לכך, אולם אין מסמך מרכז של הפקת לקחים שהוכן בשיתוף כל הגורמים שהיו מעורבים בהקמת הקו האדום המפרט את הליקויים והלקחים והדרכים לתיקונם.

57 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 58ב** (2008), "הרכבת הקלה בירושלים".

בתשובת צוות האב למשרד מבקר המדינה הסביר המנכ"ל שהיעדרו של מסמך אחד מאחד אינו מלמד שלא התקיים הליך של הפקת לקחים בין הגופים השונים. עוד הסביר המנכ"ל שבעקבות הפקת הלקחים מפרויקט הקו האדום, שבוצע כמכלול אחד באחריות הזכיין, חולק בפרויקט הקו הירוק (JNET) לשני מרכיבים עיקריים בהתאם ליתרון היחסי: באחריות המגזר הציבורי - הזזת תשתיות, שינויים גאומטריים, השגת היתרים וההשתלבות במרחב העירוני; ובאחריות הזכיין - המערכות הרכבתיות וצי הרכבות. מנכ"ל צוות האב הסביר כי גם בתחומים התפעוליים, המשפטיים, החוזיים והפיננסיים הופקו לקחים רבים, ואף הם הוטמעו בתהליך ביצוע מכרז הקו הירוק שהיה משותף למשרד האוצר, למשרד התחבורה, לצוות האב ולעירייה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה, למשרד האוצר, למינהלה ולצוות האב כי לתיעוד הליך הפקת לקחים מפרויקט הקו האדום יש חשיבות רבה, בייחוד לנוכח העובדה שהוא הראשון מסוגו שהוקם בישראל. תיעוד הפקת הלקחים בין כל הגורמים הנוגעים בדבר יביא למיצוי הבנת הכשלים שהתגלו בפרויקט ולהפחתת הסיכוי להישנותם בעתיד. כמו כן, לדעת משרד מבקר המדינה, להליך מסוג זה - שבמסגרתו יש להכין מסמך מרכז של הפקת לקחים וקווים מנחים לעתיד - יש כדי לתרום לשיפור פעילותה של המדינה לעניין גיבוש אסטרטגיית המכרזים וההתקשרויות להקמה ולביצוע של הקווים העתידיים של הרכבת הקלה בירושלים וכן לביצוע פרויקטים תשתיתיים אחרים.

סיכום

בשנת 2018 שירתה הרכבת הקלה בירושלים כ-44.8 מיליון נוסעים, ובשלוש השנים האחרונות גדל מספרם בכ-23.5% לעומת שנת 2015. מגמת הגידול במספר הנוסעים צפויה להימשך גם בשנים הבאות. הדבר מעיד כי הרכבת הקלה חשובה ואף חיונית לעיר, וכי היא גם תורמת להפחתת השימוש ברכב הפרטי, להקלת הגודש בכבישים ולצמצום זיהום האוויר.

הדוח העלה כי קיימים ליקויים בתחומי השירות לנוסעים ובכלל זה בנושאים אלה: זמן הנסיעה בפועל ארוך בהרבה מהמתוכנן; תדירות נמוכה מכפי שנקבע בהסכם הזיכיון; צפיפות בקרונות; מכונות כרטוס מדור ישן; והיעדר פיקוח על שעות העבודה והמנוחה של נהגי הרכבת. נושאים נוספים שהועלו בדוח זה ובהם: שדרוג מכונות הכרטוס; מסירת נתוני זמן אמת; ביצוע הארכות ושלוחות לקו האדום; הצביעו על חוסר יכולת להגיע להסכמות ושיתוף הפעולה בין המדינה והזכיין בכל הנוגע להעלאה ושיפור רמת השירות לטובת ציבור הנוסעים. חילוקי דעות ומשא ומתן מתמשך עם הזכיין גרמו לעיכוב בקידום פרויקט ההארכות והשלוחות של הקו האדום; כמו כן בין המדינה לזכיין חילוקי דעות בנושאים כספיים בהיקפים של מיליארדי ש"ח המתבררים במסגרת הליך של בוררות.

מערכת היחסים העכורה בין המדינה לזכיין, המתבטאת בקושי רב להגיע לידי הסכמות, אינה מיטיבה עם ציבור המשתמשים בשירותי הרכבת, מאחר שהיא אינה מאפשרת היענות מהירה לצורכיהם ולמציאות המשתנה, ומגבילה יוזמות חדשות לפיתוח תחום התחבורה הציבורית ולשיפור רמת השירות במהלך תקופת הזיכיון. בהסכם עם הזכיין בדבר אי-התחרות של אוטובוסים עם הרכבת הקלה מסרה המדינה למעשה ליידיים פרטיות משאב ציבורי, ולא שימרה רמת גמישות הנדרשת כחלק מההסכם העומד בתוקף למשך עשרות שנים; דבר זה לא מאפשר לה ליישם מדיניות תחבורתית של הוספת קווי אוטובוס חדשים ושל שינויים בקווי אוטובוס קיימים לטובת כלל ציבור המשתמשים בתחבורה הציבורית.

על משרד התחבורה וצוות האב לפעול לכך שבהסכמים העתידיים עם זכיינים תישמר רמת גמישות אופטימלית שתאפשר התאמות ושינויים בשירות, בזמן קצר ובעלויות מינימליות, כמתחייב מהמציאות המשתנה בעשרות השנים שבהן הסכמי הזיכיון עומדים בתוקף. כמו כן, על משרד התחבורה וצוות האב לקדם פעולות מול הזכיין על מנת להגביר את התדירות, להפחית את זמן הנסיעה והצפיפות בכפוף לאילוצים החדשים הקיימים ובכפוף להסרת החסמים האובייקטיבים.

פעולות הממשלה להפחתת השימוש בכלי רכב פרטיים באמצעות תמריצים כלכליים

תקציר

רקע כללי

בשנת 2017 נעו בכבישי ישראל כ-2.86 מיליון כלי רכב פרטיים, שהם כ-324.8 כלי רכב ל-1,000 תושבים (להלן - רמת מינוע). בשנים 2016 ו-2017 הסתכם יבוא כלי רכב של נוסעים ב-348,148 יחידות וב-218,276 יחידות בהתאמה[1], ואילו רישומי כלי הרכב לתנועה הסתכמו בכ-277,300 כלי רכב ובכ-280,600 כלי רכב בשנים אלו בהתאמה. סך הכנסות המדינה ממיסוי בענף הרכב הסתכמו בשנת 2016 בכ-41.4 מיליארד ש"ח[2]. סך מיסי היבוא בענף הרכב הסתכמו בשנים 2016 ו-2017 בכ-13.6 מיליארד ש"ח ובכ-9.2 מיליארד ש"ח, בהתאמה[3].

המספר הגבוה של כלי רכב הנוסעים בממוצע נְסוּעה (קילומטרז') גבוה לאורך מצומצם יחסית של כבישי ישראל גורם לכך שצפיפות התנועה בישראל (סך הנסועה לק"מ כביש) היא הגבוהה במדינות ה-OECD[4] - פי 3.5 מהממוצע במדינות אלו. צפיפות תנועת כלי רכב פרטיים בכבישים, בשילוב שירותי תחבורה ציבורית (להלן - תח"צ) לא מספקים, גורמים נזק הן לכלכלה והן לחברה. בעשור האחרון התקבלו כמה החלטות ממשלה לבחינת כלים ותמריצים כלכליים להפחתת השימוש ברכב פרטי ולהחלפתו בשירותי תח"צ.

1 יבוא כלי רכב נוסעים עלה בשנת 2016 בשיעור של כ-51.4% בהשוואה לשנת 2015 וירד בשנת 2017 בכ-37.3% בהשוואה לשנת 2016.

2 מסכום זה, ההכנסות ממיסים על ההוצאות הקבועות הסתכמו בכ-17.7 מיליארד ש"ח וכללו הכנסות ממס קנייה וממכס על כלי רכב חדשים (מיסי יבוא) בסך כ-12.5 מיליארד ש"ח וכ-0.6 מיליארד ש"ח בהתאמה וכן הכנסות מאגרות בסך כ-4.6 מיליארד ש"ח; ההכנסות ממיסים על ההוצאות המשתנות בענף הרכב הסתכמו בכ-18.3 מיליארד ש"ח וכללו הכנסות מבלו על דלק לתחבורה בסך כ-17.8 מיליארד ש"ח (בלו הוא מס קצוב המוטל על מגוון מוצרי דלק מזיקוק מקומי. שיעורי הבלו קצובים בש"ח ליחידת מידה [1,000 ליטר או טון], ממס קנייה וממכס על חלקי חילוף (מיסי יבוא), בסך כ-0.4 מיליארד ש"ח וכ-0.1 מיליארד ש"ח בהתאמה; והמע"ם על מרכיב המס בענף הסתכם בכ-5.3 מיליארד ש"ח. מע"ם על מרכיב המס מוטל על ההוצאות הקבועות (מס קנייה ומכס על כלי רכב) בניכוי אגרות ועל ההוצאות המשתנות (בלו על הדלק ומס קנייה ומכס על חלקי חילוף).

3 מיסי היבוא כוללים כאמור מס קנייה ומכס על כלי רכב ועל חלקי חילוף. רוב ההכנסות הן בגין מס קנייה על רכישת כלי רכב (בשנת 2016 כ-12.5 מיליארד ש"ח בהם כ-11.8 מיליארד ש"ח בגין רכבי נוסעים; ובשנת 2017 כ-8.3 מיליארד ש"ח בהם כ-7.6 מיליארד ש"ח בגין רכבי נוסעים). הפער הגדול בין היבוא לבין הרישום, וההכנסות החריגות ממיסים בענף הרכב בשנת 2016 (עלייה ריאלית של כ-48% לעומת שנת 2015, ושיא של כל הזמנים במונחים ריאליים) מקורם ביבוא מוגבר של כלי רכב חדשים בדצמבר 2016, לפני עדכון נוסחת המיסוי הירוק שחל ב-1.1.17. משרד האוצר, רשות המיסים, "מיסוי ונתונים נבחרים על ענף הרכב בישראל 2016", עמ' 3. בשנת 2017 פחת כאמור היקף היבוא של כלי רכב נוסעים והתמעטו ההכנסות ממיסים מיבוא כלי הרכב (ירידה ריאלית של כ-32.7%).

4 הארגון לשיתוף פעולה ולפיתוח כלכלי - The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)

פעולות הביקורת

בחודשים נובמבר 2017 - מאי 2018 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות הממשלה בעשור האחרון להפחתת השימוש בכלי רכב פרטיים באמצעות תמריצים כלכליים. הבדיקה בוצעה במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה); במשרד האוצר - ברשות המיסים, באגף התקציבים ובאגף הממונה על השכר באוצר; ובחברה הממשלתית חברת נתיבי איילון בע"מ.

הליקויים העיקריים

אי-קידום החלטת הממשלה לבחינת אגרת גודש[5]

פעילות הצוות שהוקם מתוקף החלטת ממשלה מינואר 2008 כדי להציע תוכנית פיילוט לקביעת אגרות גודש הופסקה לפני תום עבודתה מבלי שהוצגו נימוקים או הודעה רשמית כלשהי לממשלה. מאז התקבלה החלטת הממשלה ב-2008 לבחון הטלת אגרת גודש - ואף שמשרד התחבורה התריע בתוכנית האסטרטגית שלו מ-2012 על חסרונה של מדיניות כוללת לריסון השימוש ברכב פרטי בתחום המיסוי, כדוגמת אגרת גודש - שר התחבורה והבטיחות בדרכים מר ישראל כ"ץ (להלן – שר התחבורה), המכהן בתפקיד ברצף ממרץ 2009, לא קידם את החלטת הממשלה שחייבה אותו לבחון נושא זה באמצעות צוות בין משרדי שיציע תכנית פיילוט לקביעת אגרות גודש. בכך הפך שר התחבורה את החלטת הממשלה בעניין זה לאות מתה. אי-החלת העלויות החיצוניות על המשתמשים אינה יעילה ואינה הוגנת, ומשמעותה סבסוד המשתמשים ברכב פרטי, לדוגמה חלק מתושבי המטרופולינים הגדולים, על ידי אלה שאינם משתמשים בו או המשתמשים בו בהיקפים קטנים, כמו חלק מתושבי הפריפריה; הסבסוד במקרה זה נכפה על האחרונים ומביא לחוסר יעילות בשימוש בתחבורה.

5 אגרות גודש הן דרך לתמחר את ההשפעה החיצונית של שימוש בכביש עמוס, ומטרתן שיפור הרווחה על ידי הפחתת גודש התנועה והבעיות הנלוות אליו. אגרות גודש הן פתרון יעיל לגודש בדרכים, שכן עומסי תנועה הם תוצאה, בין היתר, של העובדה שהמשתמשים בכביש שוקלים רק את העלות הפרטית שלהם ומתעלמים מהעובדה שהרכב שלהם מאט אחרים (השפעה חיצונית שלילית).

עיכובים ביישום של ניסויי "נעים לירוק"[6]

שר התחבורה עיכב בשני מועדים שונים ולתקופה מצטברת של כשלוש שנים את קידום פרויקט "נעים לירוק", שנועד לקדם בחינת תמריצים כלכליים להפחתת השימוש ברכב פרטי כחלק מהתמודדות הממשלה עם הגודש בכבישים. החלטת השר באה בעקבות התנגדותו לגביית "מס נסועה" על כלי רכב, או אגרות כלשהן מנהגים עבור השימוש בכביש.

החלטת שר התחבורה לעיכוב הפרויקט עומדת בניגוד להחלטת הממשלה מיולי 2010, שבה נקבע במפורש כי הוועדה שהוקמה מתוקף ההחלטה נדרשה לבחון "בניית מערך תשלומים ותקבולים התלויים בהיקף השימוש בכלי הרכב ובמאפייניו, ובכלל זה היקף הנסועה של כלי הרכב בתנאי גודש ושלא בתנאי גודש". החלטתו גם אינה מתיישבת עם התפקידים שהוטלו על הוועדה שמינה שר התחבורה, כפי שהוגדרו בכתב המינוי שלה[7].

החלטת השר פגעה במדיניות של הממשלה לבחון את מיקוד עיקר נטל התשלומים בעלויות המשתנות בענף הרכב, במטרה ליצור הפנמה טובה יותר של העלויות החיצוניות בקרב הנוסעים ברכב פרטי[8]. החלטה זו גם מנוגדת לעיקרון הכלכלי שלפיו יש לחייב את הגורם לעלויות לשאת בתשלום בהתאם לתרומתו השולית לגודש.

אי-שיתוף נציג משרד המשפטים להבטחת הגנה על פרטיות משתתפי ניסויי "נעים לירוק"

למרות המורכבות והאתגרים בשמירה על פרטיות המשתתפים בניסוי "נעים לירוק 3", הצפוי לכלול 100,000 מתנדבים, נציג משרד המשפטים אינו שותף עוד בהליכי קבלת ההחלטות בקידום הניסוי.

היעדר מסמכים ותוצרים של ניסויים "נעים לירוק 1 ו-2" בחברת נתיבי איילון

עד למועד הביקורת מנהל הפרויקט בחברת נתיבי איילון לא החזיק במסמכים ובתוצרים של פרויקט "נעים לירוק 1 ו-2", ורק במהלך הביקורת ובחלוף

6 הניסויים האמורים נועדו לבחון את נכונות ציבור הנהגים לשנות את הרגלי הנהיגה שלהם כך שתרומתם לגודש בכבישים תצומצם; ולבדוק אם יש בכוחם של תמריצים כספיים לשנות הרגלי נסיעה של יוממים (אנשים הנוסעים מדי יום למקום עבודתם, הנמצא מחוץ לאזור מגוריהם).

7 כתב המינוי חזר על האמור בהחלטת הממשלה מיולי 2010, כלומר הוטל על הוועדה לבחון בניית מערך תשלומים ותקבולים התלויים בהיקף השימוש בכלי הרכב ובמאפייניו.

8 למאפייני העלויות בענף הרכב, לרבות עלויות משתנות ועלויות חיצוניות, ראו לוח 1.

כארבע שנים מהעברת ניהול הניסוי מחברת כביש חוצה ישראל לחברת נתיבי איילון פנתה חברת נתיבי איילון לחברת כביש חוצה ישראל בבקשה לקבל את הנתונים שנצברו בניסויים האמורים במאגרי המידע שלה.

אי-קידום פתרונות לעידוד הפחתת השימוש ברכב פרטי כתוצאה מעיוותים במדיניות החניה

על אף היעילות של מיסוי "הטבת חניה" ומדיניות של "פדיון חניה" בהתמודדות עם ההשפעה החיצונית של הגודש בכבישים, שצוינה כבר לפני כעשור על ידי כמה גורמים - המלצות בספרות המקצועית, דוחות של בנק ישראל, הוועדה למיסוי ירוק, וב-2012 בתוכנית האסטרטגית של משרד התחבורה - ועל אף החלטת הממשלה מאוגוסט 2007 לבחינת האפשרות של "זקיפת שווי" אצל העובד בשל חניה ושינוי אופי והיקף ההכרה בהוצאות אצל המעסיק, משרד התחבורה ומשרד האוצר לא פעלו לקידום הסדרת מיסוי הטבת חניה ויישום פדיון חניה.

קידום פרמיית ביטוח המותנית במרחקי נסיעה באיחור של שנים רבות, ואי-קידום אגרת רכב המותנית במרחקי נסיעה

למרות הגידול בגודש בכבישים, רק כשמונה שנים לאחר שהתפרסמו המלצות הוועדה למיסוי ירוק משנת 2008 לבחינת הנהגת פרמיית ביטוח המותנית במרחקי נסיעה - הגיש משרד האוצר לכנסת הצעה למתן הנחות בפרמיית ביטוח חובה המותנית במרחק הנסיעה. המלצותיו לא אושרו בכנסת, וכשנתיים מאוחר יותר, בינואר 2018, הוא קידם החלטת ממשלה לבחינת כלי זה.

בשנת 2011 נידונה החלופה של אגרת רכב המותנית במרחקי נסיעה בוועדה לשינוי הֶרכב העלויות בענף הרכב, ואולם עבודת הוועדה הופסקה, ומשרד האוצר ומשרד התחבורה לא קידמו בחינת פתרון זה.

היעדר פתרון לשינוי שיטת השכר ורכיב החזקת רכב לעובדים בשירות הציבורי

בחלוף כעשור מהחלטות הממשלה מ-2007 להגשת תוכנית לעידוד עובדים לצמצום השימוש ברכב הפרטי ומעבר לשימוש בתחבורה הציבורית או בדרכים אחרות החוסכות שימוש ברכב הפרטי, ובחלוף כעשור ממצאי בנק

ישראל מ-2008 שלפיהם השיטה הנהוגה במגזר הציבורי להחזר הוצאות החזקת רכב מעודדת רכישת כלי רכב, לא מצא משרד האוצר פתרון לשינוי שיטת השכר ורכיב החזקת הרכב לעובדים בשירות הציבורי באופן שיתרום להפחתת השימוש ברכב פרטי ולהקטנת הגודש בכבישים.

למרות המורכבות המשפטית של ההצעה לשינוי שיטת השכר ורכיב החזקת הרכב, משרד האוצר לא קיים הליך התייעצות עם משרד המשפטים כפי שהונחה לעשות בהחלטת הממשלה מ-2013, והליך ההתייעצות עם ההסתדרות כפי שנדרש בהחלטת הממשלה מ-2013 לא קוים במלואו.

הצוותים המקצועיים במשרד האוצר שפעלו מתוקף החלטות הממשלה מ-2007 ומ-2013 לא הגישו דוחות המסכמים את פעילותם ואת המלצותיהם בנושא.

סיכום - אי-קידום רוב התמריצים להפחתת השימוש ברכב פרטי

מתוך תשעה כלים ותוכניות לעידוד הפחתת השימוש ברכב פרטי בכלל ובשעות השיא בפרט שהועלו בעשור האחרון בהחלטות ממשלה ובהמלצות של ועדות מקצועיות, ושמשרד התחבורה ומשרד האוצר היו צריכים לקדם את בחינתם, שישה כלים אינם מוכנים ליישום (מתוכם אחד בלבד מקודם באיחור של שנים רבות); ניסוי של כלי אחד ("נעים לירוק", שנועד לבחון יישום אגרת גודש) טרם הסתיים; כלי אחד (תקן חניה חדש) עודכן רק ביוני 2016; ורק כלי אחד קודם (שינוי תחשיב "זקיפת הטבה" לבעלי רכב צמוד לצורכי מס) והניב תוצאות של ממש בהקטנת רכישת כלי רכב לק"מ כביש בתחום כלי הרכב הצמודים.

אי-שמירה על איזון פיסקלי של נטל המס בענף רכב הנוסעים[9]

בשנים 2011 - 2016 לא נשמר איזון פיסקלי במדיניות המס בענף רכב הנוסעים. נטל המס הכולל בענף ירד, והממשלה נאלצה להעלות מיסים ישירים בתקופה זו, בין היתר גם כדי לקזז את הירידה בנטל המס בענף. מיסים ישירים אינם יעילים בהתמודדות עם ההשפעות החיצוניות של הגודש בכבישים. בפועל, השינויים בהרכב המיסוי הכולל של הממשלה תרמו להגדלת מספר כלי הרכב ולהגברת הגודש בכבישים.

החלטת שר התחבורה שלא לקדם בחינת הטלת מיסים נוספים על נהגים אינה תואמת את החלטת הממשלה, והיא תרמה את חלקה לפגיעה ביכולתה של הממשלה להתמודד עם הגודש בכבישים ולשמור על איזון פיסקלי.

9 נטל המס מחושב משיעור ההכנסות ממיסים ביחס לתוצר המקומי הגולמי (להלן - תוצר).

ההמלצות העיקריות

להלן פירוט הפעולות הנדרשות לעידוד הפחתת השימוש ברכב פרטי באמצעות תמריצים כלכליים:

שר התחבורה:

1. יקיים את החלטת הממשלה מינואר 2008 המחייבת אותו. בין היתר עליו לפעול לקידום תכנית פיילוט להטלת אגרת גודש במרכזי הערים בהתאם להחלטת הממשלה, כל עוד לא שונתה.
2. יקיים את החלטת הממשלה מיולי 2010, כל עוד לא שונתה, ויאפשר לבחון בניית מערך תשלומים ותקבולים התלויים בהיקף השימוש בכלי הרכב ובמאפייניו, ובכלל זה היקף הנסועה של כלי הרכב בתנאי גודש ושלא בתנאי גודש.

משרד האוצר:

1. יקיים הליך התייעצות עם משרד המשפטים ועם ההסתדרות בנושא שינויי שיטת השכר ורכיב החזקת הרכב במגזר הציבורי, בהתאם להחלטת הממשלה מ-2013.
2. יבחן דרכים נוספות לצמצום הנסועה הגבוהה של רכבים צמודים[10] עקב הצלחת צעדי המיסוי של שווי רכב צמוד בצמצום עיוותי המיסוי של רכבים אלו ובהקטנת מספר כלי הרכב הצמודים לק"מ כביש.

משרד התחבורה ומשרד האוצר:

1. יחדשו את פעילות הוועדה לשינוי הֶרכב העלויות בענף הרכב, שהוקמה ב-2011.
2. ידאגו לליווי של נציג משרד המשפטים בוועדה ויקיימו הליך התייעצות עם נציג היועץ המשפטי לממשלה בנושא הגנה על פרטיות הנהגים המשתתפים בניסוי "נעים לירוק 3".
3. ישקלו לאמץ את המלצת בנק ישראל ולמנות לניסוי "נעים לירוק 3" ועדת היגוי מקצועית ובלתי תלויה - בהשתתפות מומחים לתחבורה, לכלכלה, לכלכלת-תחבורה ולסטטיסטיקה, אשר תפקח על יישום הניסוי ועל הפקת לקחים נכונים מתוצאותיו.
4. יקדמו במשותף וללא דיחוי נוסף בחינת יישום מיסוי הטבת חניה ופדיון חניה להפחתת השימוש בכלי רכב פרטיים ולהקטנת הגודש בכבישים בשעות השיא.

10 רכב צמוד לעובד שכיר הוא רכב נוסעים פרטי, בבעלות חברה או מושכר מחברת ליסינג, שהועמד לרשות אותו עובד לצרכיו הפרטיים או לשימוש מעורב עסקי ופרטי.

5. יקבעו לוחות זמנים להגשת המלצות בנושא פרמיית ביטוח רכב המותנית במרחקי נסיעה, ויפעלו לקידום עבודת מטה לבחינת אגרת רכב המותנית במרחקי נסיעה.
6. ייערכו ליישומם של התמריצים הכלכליים להפחתת השימוש בכלי רכב פרטיים כדי שיהיה אפשר להפעילם במועד שהממשלה תבחר.

סיכום

הגודש של כלי רכב פרטיים בכבישי ישראל הוא בעיה לאומית המשפיעה על הכלכלה, על החברה ועל חיי האזרחים ביום-יום. אזרח המבקש להגיע למרכזי תעסוקה ופנאי ולשוב לביתו במטרופולינים הגדולים בשעות השיא באמצעות תח"צ מגלה במקרים רבים שהיא אינה נותנת מענה הולם לצרכיו, וכי גם נסיעה ברכבו הפרטי תעלה לו בבזבוז זמן רב בפקקי התנועה.

צפיפות תנועת כלי הרכב ומספר כלי הרכב ביחס לק"מ כביש והנסועה הממוצעת שלהם בישראל הן מהגבוהות במדינות ה-OECD. ערכיהם גדלו באופן עקבי זה כ-40 שנה - בין היתר כתוצאה מגידול טבעי באוכלוסייה, מעלייה ברמת החיים, מהפחתה בשיעור המס הממוצע לרכבי נוסעים, משיפורים באפשרויות המימון לרכישת רכבים חדשים ומהיעדר שירותי תח"צ הולמים. למיסים בענף הרכב השפעה הן על הגודש בכבישים הן על הכנסות המדינה. סך הכנסות המדינה ממיסוי בענף הרכב הסתכמו בשנת 2016 בכ-41.4 מיליארד ש"ח.

בעשור האחרון קיבלו ממשלות ישראל כמה החלטות לעידוד הפחתת השימוש ברכב פרטי באמצעות בחינת תמריצים כלכליים, בעיקר תמריצי מיסוי. גם ועדות וצוותים מקצועיים עסקו רבות בנושא. מדוח ביקורת זה עולה תמונה עגומה של יישום כושל של החלטות הממשלה ושל הצוותים המקצועיים שעסקו בנושא. מתוך תשעה כלים ותוכניות של תמריצים כלכליים שנבחנו בעשור האחרון, שישה כלים אינם מוכנים ליישום, חלקם לא קודמו כלל, וניסוי של תוכנית אחת ("נעים לירוק" לבחינת אגרת גודש) טרם הסתיים וקידומו עוכב על ידי שר התחבורה בניגוד למדיניות הממשלה ולהחלטותיה.

העשור האחרון מאז החלטות הממשלה בכל הקשור לקידום תמריצים כלכליים להפחתת השימוש ברכב פרטי הפך עשור אבוד. כדי לצמצם את הגודש בכבישים דרושה פעולה משותפת ומואצת של שרי התחבורה והאוצר לשדרוג שירותי התח"צ ותמרוץ נהגים באמצעים כלכליים להפחתת השימוש ברכב הפרטי. על שרי התחבורה והאוצר לפעול לקידום הכלים הנדרשים בשנים הקרובות לייעול הרכב המיסים לטובת הפחתת השימוש בכלי רכב וצמצום הנסועה, ולהביא בחשבון גם את ההשפעות הנלוות לכך על הכנסות המדינה.

העשור האחרון הפך ל"עשור אבוד" בכל הקשור לקידום תמריצים כלכליים להפחתת השימוש ברכב פרטי בתנאי גודש. דרושה פעולה משותפת ומואצת של שרי התחבורה והאוצר לשדרוג שירותי התח"צ ולתמרוץ נהגים באמצעים כלכליים להפחתת השימוש ברכב הפרטי

מבוא

בשנת 2017 נעו בכבישי ישראל כ-2.86 מיליון כלי רכב פרטיים, שהם כ-324.8 כלי רכב ל-1,000 תושבים (להלן - רמת מינוע). בשנים 2016 ו-2017 הסתכם יבוא כלי רכב של נוסעים ב-348,148 יחידות וב-218,276 יחידות בהתאמה[11], ואילו רישומי כלי הרכב לתנועה הסתכמו בכ-277,300 כלי רכב ובכ-280,600 כלי רכב בשנים אלו בהתאמה. סך הכנסות המדינה ממיסוי בענף הרכב הסתכמו בשנת 2016 בכ-41.4 מיליארד ש"ח[12]. סך מיסי היבוא בענף הרכב הסתכמו בשנים 2016 ו-2017 בכ-13.6 מיליארד ש"ח ובכ-9.2 מיליארד ש"ח, בהתאמה[13].

צפיפות תנועת כלי הרכב (סך הנסועה לק"מ כביש) בישראל יותר משילשה עצמה ב-40 השנים האחרונות, ובשנים 1976 - 2017 גדלה במצטבר בכ-252%. בשנים האחרונות, 2012 - 2017, גדלה צפיפות תנועת כלי הרכב בישראל בשיעור ממוצע של כ-2.6% לשנה[14]. הכמות הגדולה של כלי רכב הנוסעים בממוצע נְסוּעה (קילומטרז') גבוה לאורך מצומצם יחסית של כבישי ישראל גורמת לכך שצפיפות התנועה בישראל היא הגבוהה במדינות ה-OECD, פי 3.5 מהממוצע במדינות אלו[15]. צפיפות תנועת כלי רכב בכבישים, בשילוב שירותי תח"צ לא מספקים, גורמים לנזקים הן לכלכלה והן לחברה. בתוכנית האסטרטגית של משרדי האוצר והתחבורה מדצמבר 2012 (להלן - התוכנית האסטרטגית של משרד התחבורה), משרד האוצר ומשרד התחבורה העריכו את הפסד התוצר

> צפיפות תנועת כלי הרכב (סך הנסועה לק"מ כביש) בישראל גדלה פי שלושה ויותר ב-40 השנים האחרונות, ובשנים 1976 - 2017 גדלה במצטבר בכ-252%. צפיפות התנועה בישראל היא הגבוהה ביותר מקרב מדינות ה-OECD, פי 3.5 מהממוצע במדינות אלו

11 יבוא כלי רכב נוסעים עלה בשנת 2016 בשיעור של כ-51.4% בהשוואה לשנת 2015 וירד בשנת 2017 בכ-37.3% בהשוואה לשנת 2016.

12 מסכום זה, ההכנסות ממיסים על ההוצאות הקבועות הסתכמו בכ-17.7 מיליארד ש"ח וכללו הכנסות ממס קנייה וממכס על כלי רכב חדשים (מיסי יבוא) בסך כ-12.5 מיליארד ש"ח וכ-0.6 מיליארד ש"ח בהתאמה וכן הכנסות מאגרות בסך כ-4.6 מיליארד ש"ח; ההכנסות ממיסים על ההוצאות המשתנות בענף הרכב הסתכמו בכ-18.3 מיליארד ש"ח וכללו הכנסות מבלו על דלק לתחבורה בסך כ-17.8 מיליארד ש"ח (בלו הוא מס קצוב המוטל על מגוון מוצרי דלק מזיקוק מקומי. שיעורי הבלו קצובים בש"ח ליחידת מידה [1,000 ליטר או טון], ממס קנייה וממכס על חלקי חילוף (מיסי יבוא), בסך כ-0.4 מיליארד ש"ח וכ-0.1 מיליארד ש"ח בהתאמה; והמע"ם על מרכיב המס בענף הסתכם בכ-5.3 מיליארד ש"ח. מע"ם על מרכיב המס מוטל על ההוצאות הקבועות (מס קנייה ומכס על כלי רכב) בניכוי אגרות ועל ההוצאות המשתנות (בלו על הדלק ומס קנייה ומכס על חלקי חילוף).

13 מיסי היבוא כוללים כאמור מס קנייה ומכס על כלי רכב ועל חלקי חילוף. רוב ההכנסות הן בגין מס קנייה על רכישת כלי רכב (בשנת 2016 כ-12.5 מיליארד ש"ח בהם כ-11.8 מיליארד ש"ח בגין רכבי נוסעים; ובשנת 2017 כ-8.3 מיליארד ש"ח בהם כ-7.6 מיליארד ש"ח בגין רכבי נוסעים). הפער הגדול בין היבוא לבין הרישום, וההכנסות החריגות ממיסים בענף הרכב בשנת 2016 (עלייה ריאלית של כ-48% לעומת שנת 2015, ושיא של כל הזמנים במונחים ריאליים) מקורם ביבוא מוגבר של כלי רכב חדשים בדצמבר 2016, לפני עדכון נוסחת המיסוי הירוק שחל ב-1.1.17. משרד האוצר, רשות המיסים, "מיסוי ונתונים נבחרים על ענף הרכב בישראל 2016", עמ' 3. בשנת 2017 פחת כאמור היקף היבוא של כלי רכב נוסעים והתמעטו ההכנסות ממיסים מיבוא כלי הרכב (ירידה ריאלית של כ-32.7%).

14 מעיבודים של משרד מבקר המדינה לנתוני הלמ"ס.

15 גם כמות כלי הרכב לק"מ כביש, והנסועה השנתית הממוצעת של כלי רכב נוסעים וכלי רכב אחרים לק"מ כביש הן בין הגבוהות במדינות ה-OECD. הנתונים מתוך: OECD (2015), Environment at a Glance 2015 בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בגין הפסד שעות אדם בגודש בכבישים בלפחות 2%, ובמונחי עלות למשק אובדן של כ-15 מיליארד ש"ח בשנה במונחי תוצר של שנת 2010. אם לא ייעשה שינוי, ב-2030 אומדן הפסד התוצר צפוי לגדול לכדי 25 מיליארד ש"ח לשנה. לפי אומדן אובדן תוצר של 4% העריכו מואב ושרייבר (2017) כי אם לא ייעשה שינוי, עלות אובדן הזמן בגודש ב-2030 תעמוד על כ-74 מיליארד ש"ח[16]. בעשור האחרון התקבלו כמה החלטות ממשלה לבחינת כלים ותמריצים כלכליים שונים להפחתת השימוש ברכב פרטי ולהחלפתו בשירותי תח"צ.

פעולות הביקורת

בחודשים נובמבר 2017 - מאי 2018 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות הממשלה בעשור האחרון להפחתת השימוש בכלי רכב פרטיים באמצעות תמריצים כלכליים. הבדיקה בוצעה במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה); במשרד האוצר - ברשות המיסים, באגף התקציבים ובאגף הממונה על השכר באוצר; ובחברה הממשלתית נתיבי איילון בע"מ.

הגודש בכבישים

גידול בצפיפות תנועת כלי הרכב בישראל וצפיפות גבוהה בהשוואה למדינות ה-OECD

גידול בצפיפות תנועת כלי הרכב בישראל

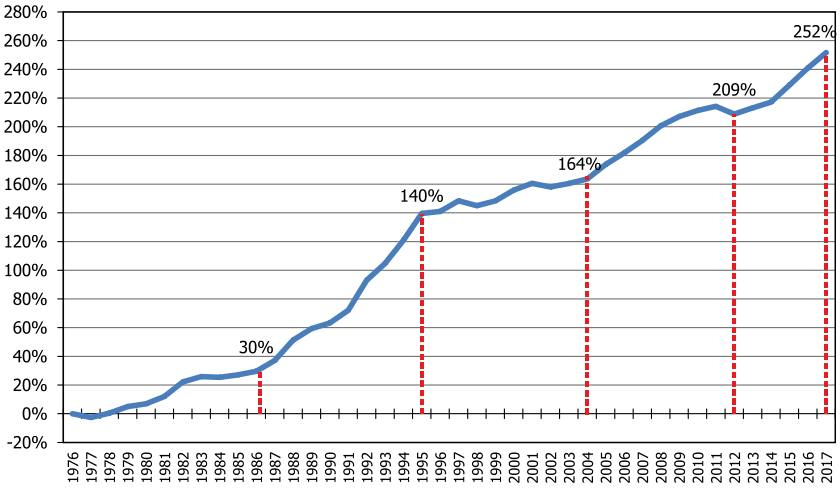
צפיפות גבוהה של כלי רכב בכבישים פוגעת באיכות החיים של האזרחים, הנאלצים לבזבז זמן רב בנסיעה בפקקים. צפיפות גבוהה פוגעת בפריון ובצמיחה הכלכלית משום שגורמי ייצור וסחורות מתעכבים בפקקים. לצפיפות גבוהה בכבישים ללא מענה הולם של תח"צ יש השפעות שליליות גם במישור החברתי, בריחוק הפריפריה ממרכזי הערים. גודש תחבורתי פוגע בנגישות עובדים מהפריפריה למקומות תעסוקה, בהקצאה יעילה של עובדים וברמת החינוך הניתנת בפריפריה בשל חוסר נגישותם של מורים טובים הגרים במרכזי הערים לפריפריה[17].

16 על בסיס שיעור צמיחה ריאלי שנתי של 3%. לנימוקים של האומדן לאובדן תוצר בשיעור של 4% ראו עומר מואב ושני שרייבר, "כיצד ניתן לצמצם את הצפיפות בכבישים על ידי אימוץ אגרות גודש", המרכז הבינתחומי הרצליה, מכון אהרון למדיניות כלכלית, נייר מדיניות 2017.06, דצמבר 2017 עמ', 43-44.

17 דן בן דוד, "תשתית התחבורה בישראל מההיבט הכלכלי-חברתי", **רבעון לכלכלה, 1** (2003), עמ' 91-104.

הצפיפות המתגברת בכבישי ישראל אינה תופעה של השנים האחרונות בלבד. בדיקת משרד מבקר המדינה של השינויים בצפיפות תנועת כלי רכב בישראל ב-40 השנים האחרונות העלתה שהיא גדלה באופן עקבי ובשיעורים משתנים לאורך כל התקופה (תרשים 1).

תרשים 1: **גידול מצטבר בצפיפות תנועת כלי רכב* בישראל 1976 - 2017**



על פי נתוני הלמ"ס בעיבוד משרד מבקר המדינה

* צפיפות תנועת כלי רכב מחושבת על ידי חלוקת הנסועה השנתית (קילומטרז') של כלי הרכב בק"מ כביש. להרחבה על מדד זה ראו בהמשך.

ניתן לראות מהתרשים שבעשור הראשון, בין השנים 1976 - 1986, גדלה צפיפות התנועה של כלי רכב בכ-30% במצטבר ובשיעור שנתי ממוצע של כ-2.6%. זינוק חד בצפיפות התנועה נרשם בעשור שלאחריו, כשבשנים 1986 - 1995 היא גדלה בקצב שנתי ממוצע של כ-7.1%, ובסך הכול בשנים 1976 - 1995 יותר מהכפילה עצמה וגדלה בשיעור מצטבר של כ-140%. בין השנים 1995 - 2004 התמתן הגידול ועמד על קצב שנתי ממוצע של כ-1.1% בלבד. משנת 2005 ואילך, פרט לשנת 2012, שוב הואץ הגידול בצפיפות התנועה, ובשנים האחרונות 2012 - 2017 עמד שיעורו הממוצע על כ-2.6% בשנה. במהלך ארבעה עשורים, עד 2017, צפיפות התנועה יותר משילשה את עצמה, וגדלה במצטבר בכ-252%.

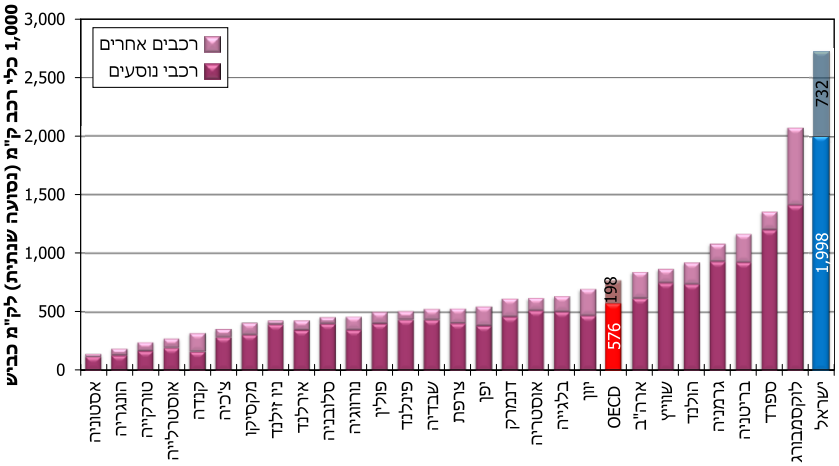
צפיפות תנועת כלי רכב גבוהה בישראל בהשוואה למדינות ה-OECD

מדידת הגודש מכלי רכב נעשית באמצעות כמה מדדים מקובלים.

1. **צפיפות תנועת כלי רכב:** במדד זה מחושב נפח התנועה לק"מ כביש. נפח התנועה הוא הנסועה השנתית (קילומטרז') של כלי הרכב. הנסועה השנתית של כלי רכב ניתנת לביטוי גם כמכפלת הנסועה השנתית הממוצעת של

כלי הרכב במספר כלי הרכב, ומבוטאת בערכים של 1,000 כלי רכב ק"מ[18]. התלות של נפח התנועה במספר כלי הרכב ובנסועה הממוצעת לכלי רכב, מאפשרת לבחון גם את השינויים במשתנים אלו על פני זמן ובין מדינות. צפיפות תנועת כלי הרכב בישראל ובמדינות ה-OECD מתוארת בתרשים 2 להלן.

תרשים 2: **צפיפות תנועת כלי רכב לק"מ כביש במדינות ה-OECD***



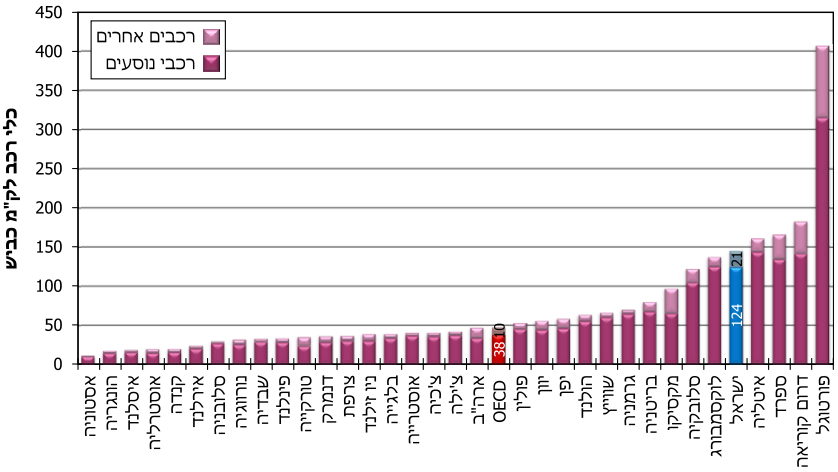
על פי נתוני ה-OECD (2015), Environment at a Glance 2015 בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* נתוני 2014 או הנתונים המעודכנים ביותר (סמוך) לאותה שנה.

מתרשים 2 ניתן לראות כי צפיפות תנועת כלי הרכב בישראל ב-2014 היא הגבוהה ביותר בין 28 מדינות ה-OECD שנבדקו, הן של רכבי נוסעים והן של כלי רכב אחרים. צפיפות התנועה לק"מ כביש של רכבי נוסעים עמדה על כ-1998, ערך הגבוה פי 3.5 מממוצע צפיפות התנועה במדינות ה-OECD (כ-576). צפיפות התנועה לק"מ כביש של רכבים אחרים הייתה בישראל כ-732, גבוהה פי 3.7 מצפיפות התנועה במדינות ה-OECD (כ-198).

2. **מספר כלי רכב לק"מ כביש**: מדד זה מאפשר לבחון את השפעת מספר כלי הרכב על צפיפות התנועה; המדד מבטא את היחס של מספר כלי הרכב לק"מ כביש. מספר כלי הרכב לק"מ כביש בישראל ובמדינות ה-OECD מופיע בתרשים 3 להלן.

18 ק"מ מייצג את הנסועה השנתית הממוצעת. זאת להבדיל מק"מ כביש המופיע במכנה של המדד המתייחס לאורך הכביש. יצוין שנתוני ה-OECD המוצגים הם בדיווח ארצי ואינם מתייחסים לפיזור תשתית הכבישים והנסועה בתוך המטרופולינים הגדולים וביניהם, אולם הם משמשים אינדיקטור לצפיפות תנועת כלי הרכב במדינות השונות. הנתונים גם אינם מתייחסים לשטח הכביש.

תרשים 3: **מספר כלי הרכב לק"מ כביש במדינות ה-OECD***



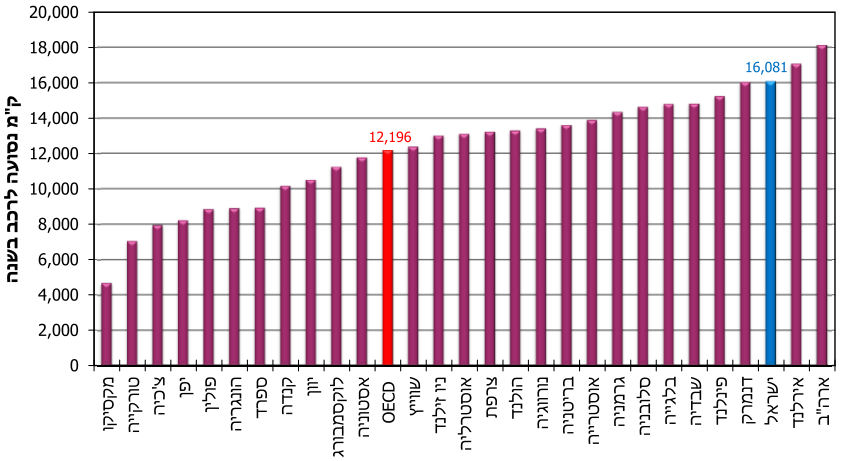
נתוני ה-OECD (2015), Environment at a Glance 2015 בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* נתוני 2014 או הנתונים המעודכנים ביותר (סמוך) לאותה שנה.

מספר כלי הרכב לק"מ כביש בישראל הוא בין הגבוהים במדינות ה-OECD. ניתן לראות מתרשים 3 שערך זה בישראל היה ב-2014 החמישי בגודלו בין 34 מדינות ה-OECD שנבדקו. מספר כלי הרכב לק"מ כביש של רכבי נוסעים היה כ-124, גבוה פי 3.3 מהממוצע של ערך זה במדינות ה-OECD (כ-38). מספר כלי הרכב לק"מ כביש של רכבים אחרים הייה בישראל כ-21, גבוה פי 2.1 מערך זה במדינות ה-OECD (כ-10).

3. **נסועה שנתית ממוצעת לכלי רכב:** מדד זה מאפשר לבחון את ההשפעה של נסיעות כלי הרכב על צפיפות התנועה. המדד מחושב על ידי חלוקת הנסועה השנתית של כלי הרכב במספר כלי הרכב. הנסועה השנתית הממוצעת לכלי רכב נוסעים ולכלי רכב אחרים בישראל ובמדינות ה-OECD מוצגת בתרשימים 4 ו-5 להלן.

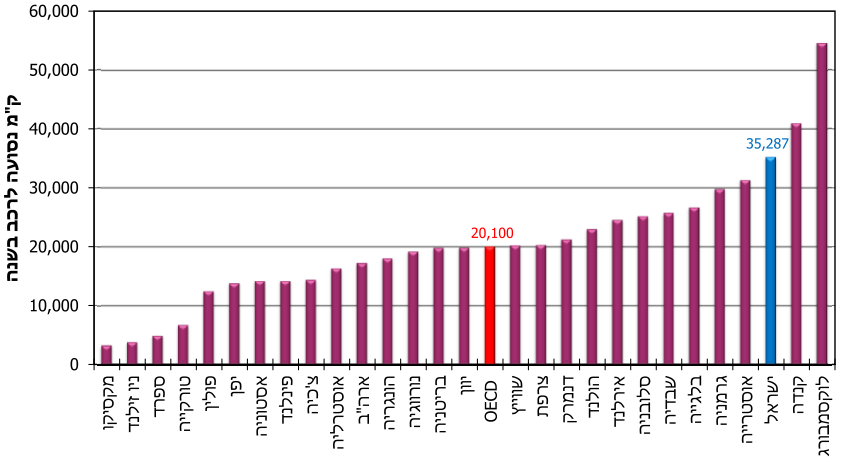
תרשים 4: **הנסועה השנתית הממוצעת לרכב נוסעים במדינות ה-OECD***



נתוני ה-OECD (2015), Environment at a Glance 2015 בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* נתוני 2014 או הנתונים המעודכנים ביותר. נתוני ה-OECD הם ממוצע פשוט ללא ישראל.

תרשים 5: **הנסועה השנתית הממוצעת לכלי רכב אחרים במדינות ה-OECD***



נתוני ה-OECD (2015), Environment at a Glance 2015 בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* נתוני 2014 או הנתונים המעודכנים ביותר. נתוני ה-OECD הם ממוצע פשוט ללא ישראל.

הנסועה השנתית הממוצעת של רכב נוסעים וכלי רכב אחרים בישראל היא בין הגבוהות במדינות ה-OECD; ניתן לראות בתרשימים 4 ו-5 שב-2014 היא הייתה השלישית בגודלה בין 28 מדינות ה-OECD שנבדקו: הנסועה הממוצעת של רכבי נוסעים בישראל הייתה כ-16,081 ק"מ לשנה, גבוהה בכ-32% מהנסועה

ממוצעת של רכבי נוסעים במדינות ה-OECD (כ-12,196 ק"מ לשנה). הנסועה הממוצעת של רכבים אחרים בישראל הייתה כ-35,287 ק"מ לשנה, גבוהה בשיעור ניכר (כ-76%) מהנסועה הממוצעת של רכבים אחרים במדינות ה-OECD (כ-20,100 ק"מ לשנה).

יוצא אפוא כי צפיפות תנועת כלי הרכב בישראל יותר משילשה עצמה ב-40 השנים האחרונות, וגדלה במצטבר בכ-252%; בשנים האחרונות, 2012 - 2017, היא גדלה בשיעור ממוצע של כ-2.6% לשנה. צפיפות התנועה של רכבי נוסעים בישראל היא הגבוהה ביותר בין מדינות ה-OECD, ובשנת 2014 הייתה גבוהה פי 3.5 מזו שבמדינות ה-OECD. גם כמות כלי הרכב לק"מ כביש, והנסועה השנתית הממוצעת של רכב נוסעים וכלי רכב אחרים הן בין הגבוהות ביותר ובפער ניכר מול הממוצע של מדינות ה-OECD. כלומר, בהשוואה למדינות אחרות ב-OECD, בישראל נהגים נוסעים מרחקים גדולים יותר באופן יחסי, ובצפיפות גדולה יותר יחסית - וזאת, בפער ניכר מחלק הארי של המדינות האחרות בארגון.

הגודש בכבישים מרכבי נוסעים ב-2014 גבוה בישראל בהשוואה לממוצע ביתר מדינות ה-OECD

צפיפות התנועה (הנסועה השנתית לק"מ כביש) בישראל גבוהה פי 3.5

מספר כלי רכב לק"מ כביש בישראל גבוה פי 3.3

הנסועה השנתית הממוצעת בישראל גבוהה פי 1.3

הגורמים לצפיפות תנועת כלי רכב בישראל

בין הגורמים המרכזיים התורמים לצפיפות הגבוהה של תנועת כלי רכב בישראל יש למנות את הגידול במספר כלי הרכב ביחס לאורך הכבישים ושטחם, וכן את שירותי התחבורה הציבורית הלא-מספקים, שאינם מציעים תחליף הולם לשימוש ברכב הפרטי.

בתוכנית האסטרטגית של משרד התחבורה צוין כי תשתיות התח"צ בישראל נמצאות בפיגור רב, וכי יש חשיבות מכרעת לעיתוי ההשקעה בהן בשנים הקרובות. פיתוח מערכת התח"צ בקצב שהיא פותחה בעשור האחרון אינו מספק, ואם לא יחול שינוי, הגודש בכבישים צפוי לגדול עד כדי כשל כללי של רשת הכבישים העורקית במטרופולינים בשעות השיא בבוקר. לפי האמור בתוכנית, עד 2030 כל נוסע צפוי לבזבז יותר מ-60 דקות נוספות בממוצע ביום בכבישים בגין הגודש; סך שעות האדם המבוזבזות בגודש בדרכים צפוי להגיע ל-850 מיליון בשנה; אורך הגודש בקטעי הדרכים המהירות בשעות השיא בבוקר יוכפל בתוך 20 שנה.

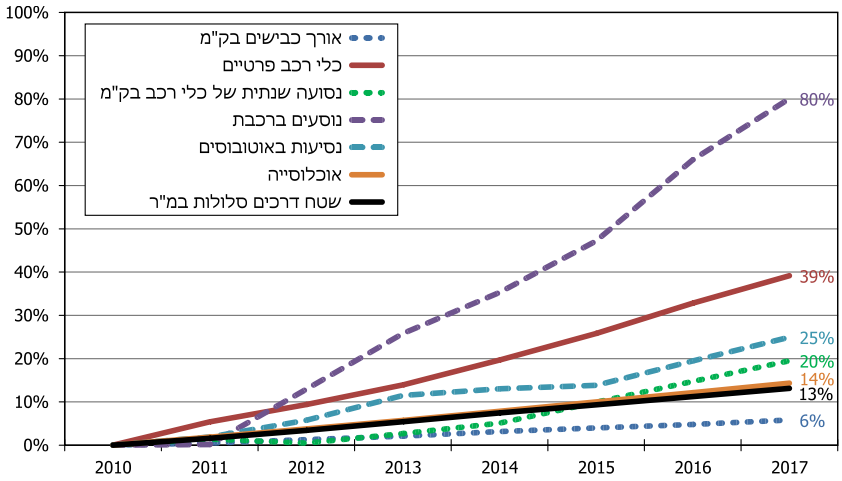
בשנים האחרונות בוצעו כמה הערכות כלכליות שניסו לאמוד את ההפסד הכלכלי כתוצאה מההשפעות החיצוניות[19] של כלי רכב, לרבות מהגודש בכבישים, במונחי הפסד תוצר. שידלובסקי ושראל (2007), העריכו את העלויות החיצוניות של השימוש בכלי רכב בישראל בשיעור של בין 3.7% ל-20.7% תוצר, ובגין הצפיפות (הגודש) היה האומדן בשיעור של בין כ-1.92% לכ-7.36% תוצר[20]. משרד האוצר ומשרד התחבורה, בתוכנית האסטרטגית של משרד התחבורה מ-2012, העריכו את הפסד התוצר בגין הפסד שעות אדם בגודש בלפחות 2%, ובמונחי עלות למשק באובדן של כ-15 מיליארד ש"ח בשנה במונחי תוצר של שנת 2010. עוד צוין שם כי אם לא יחול שינוי, ב-2030 אומדן הפסד התוצר בגין הפסד שעות אדם בגודש צפוי לגדול לכ-25 מיליארד ש"ח לשנה. במחקר של מואב ושרייבר (2017) חושבו אומדנים של אובדן הזמן בגודש במונחי אובדן תוצר בשנים 2016, 2017-2020, 2030 ו-2040. לפי אומדן אובדן תוצר של 4%, ועל בסיס שיעור צמיחה ריאלי שנתי של 3%, עלות אובדן הזמן בגודש הסתכמה בכ-49 מיליארד ש"ח ב-2016, ואם לא ייעשה שינוי עלות זו צפויה להגיע לכדי 55 מיליארד ש"ח ב-2020, כ-74 מיליארד ש"ח ב-2030 וכ-99 מיליארד ש"ח ב-2040. הם העריכו כי בכל שנה שבה דוחים את הפעלת מדיניות יישום אגרות הגודש המשק מפסיד כ-16 עד 20 מיליארד ש"ח[21]. בתרשים 6 להלן מוצגים נתונים עיקריים הקשורים לגידול בצפיפות תנועת כלי רכב בין השנים 2010 ל-2017.

19 "השפעות חיצוניות" הן העלויות שאינן מופנמות ומשולמות על ידי מבצע הפעילות, ולכן אינן מובאות בחשבון בשיקולי הכדאיות לביצוע הפעילות.

20 אלדד שידלובסקי ומיכאל שראל, "העלויות האמיתיות של השימוש בכלי רכב והמדיניות הרצויה", הרבעון הישראלי למיסים, 127, (2007), עמ' 66. יתר העלויות החיצוניות משימוש בכלי רכב בישראל מלבד הגודש הן: בנייה ותיקון של כבישים, תחזוקתם ושירותים הניתנים בהם, ערך חניה חופשית, זיהום אוויר, תאונות, רעש וזיהום מים.

21 עומר מואב ושני שרייבר, "כיצד ניתן לצמצם את הצפיפות בכבישים על ידי אימוץ אגרות גודש", המרכז הבינתחומי הרצליה, מכון אהרון למדיניות כלכלית, נייר מדיניות 2017.06, דצמבר 2017, עמ' 43-47.

תרשים 6: הגידול המצטבר באוכלוסייה, באורך ובשטח של הכבישים, במספר כלי הרכב הפרטיים, בנסועת כלי הרכב, בנסיעות באוטובוסים ובמספר הנוסעים ברכבת, 2010 - 2017



על פי נתוני הלמ"ס ומשרד התחבורה בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בשנים 2010 - 2017 מספר כלי הרכב הפרטיים גדל בכ-39%, והנסועה השנתית של כלי הרכב גדלה בכ-20%. לעומת זאת, שטח הכבישים ואורך הכבישים גדלו רק בכ-13% ובכ-6% בהתאמה. שיעורים אלו קטנים אף משיעור הגידול באוכלוסייה (כ-14%)

מתרשים 6 ניתן לראות שבשנים 2010 - 2017 מספר כלי הרכב הפרטיים גדל בשיעור של כ-39%, והנסועה השנתית של כלי הרכב גדלה בשיעור של כ-20%. לעומת זאת, שטח הכבישים ואורך הכבישים גדלו רק בכ-13% ובכ-6% בהתאמה. שיעורים אלו נמוכים אף מהגידול באוכלוסייה (כ-14%).

מהתרשים עולה כי הצפיפות בכבישים מתחילה לתת את אותותיה גם נוכח הגידול החד במספרם של אלה הבוחרים לנסוע ברכבת (כ-80%), ונוכח הגידול (המתון יחסית) שנרשם גם במספר הנסיעות באוטובוסים (כ-25%). אולם הגידול בביקוש לרכבת לא לווה בהיערכות מתאימה של תשתית וציוד, והוא מלווה בשנים האחרונות בפגיעה בטיב השירות, הכולל אי-עמידה בלוחות הזמנים, תדירות נמוכה של רכבות וגידול בצפיפות, בעיקר בשעות השיא. טיב שירות נמוך ברכבת צפוי גם בשנים הקרובות[22]. יצוין גם כי הגידול בנסיעות באוטובוסים נמוך באופן ניכר מהגידול בכלי רכב פרטיים, וכי נסיעה באוטובוסים מלווה לרוב בתנאי גודש - בייחוד במטרופולין תל אביב. הדבר נובע ממיעוט צירי העדפה לאוטובוסים, היעדר אכיפה אלקטרונית והיעדר מתן העדפה לאוטובוסים ברמזורים, ועיכובים בקידום נתיבי תח"צ בערים במטרופולין ובנתיבים מהירים אל ובתוך המטרופולין. כמו כן, עדיין קיימים אזורים במדינה שאינם מקבלים שירות תח"צ[23].

22 להרחבה בנושא הפגיעה בטיב השירות בנסיעה ברכבת ראו בפרק "פעילות הרכבת ושילובה במערך התחבורה הציבורית".

23 להרחבה בנושא זה ראו בפרקים: "הקמת מסלולי תחבורה ציבורית ונתיבים מהירים במטרופולין תל אביב-יפו" ו"קידום התחרות בתחבורה הציבורית באוטובוסים והשירות לנוסע".

הגורמים לגידול במספר רכבי הנוסעים

לגידול במספר רכבי הנוסעים על פני זמן יש גורמים רבים, כמפורט להלן:

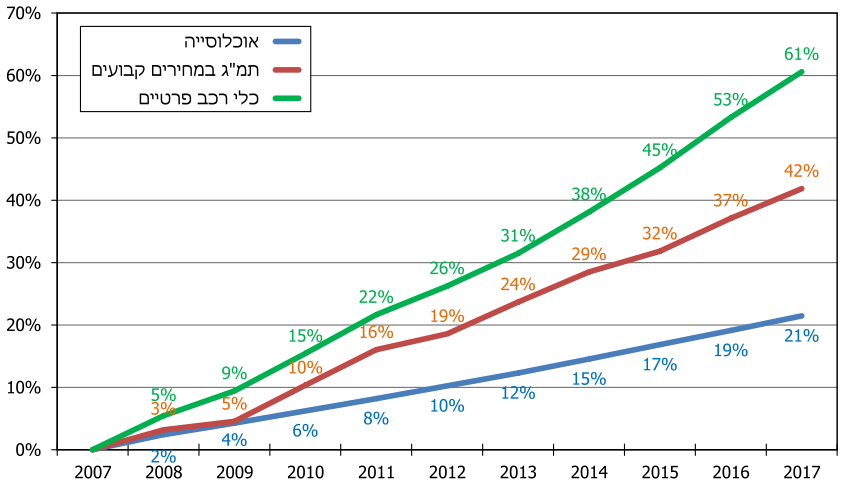
גידול באוכלוסייה (השפעת הגידול הטבעי)

ריבוי טבעי של האוכלוסייה הוא אחד הגורמים לגידול במספר כלי הרכב. בשנים 2007 - 2017 גדלה האוכלוסייה בשיעור שנתי ממוצע של כ-2%, ובשיעור מצטבר של כ-21% בשנים האמורות (תרשים 7), והיא מסבירה חלק מהגידול בכלי הרכב הפרטיים (כ-61% במצטבר בתקופה זו).

עלייה ברמת החיים ורמת מינוע נמוכה יחסית למדינות ה-OECD

1. עלייה ברמת החיים (השפעת ההכנסה) - הנמדדת על ידי התוצר לנפש תורמת לגידול ברכישת כלי רכב דרך השפעת ההכנסה. הגידול המצטבר של האוכלוסייה, התוצר וכלי רכב פרטיים בשנים 2007 - 2017 מופיע בתרשים 7.

תרשים 7: **הגידול המצטבר באוכלוסייה, בתוצר ובמספר כלי הרכב הפרטיים, 2007 - 2017**



על פי נתוני למ"ס בעיבוד משרד מבקר המדינה

ניתן לראות מתרשים 7 שבשנים 2007 - 2017 גדל התוצר בשיעור שנתי ממוצע של כ-3.6%, ובשיעור מצטבר של כ-42%. שיעורי גידול אלו גבוהים משיעור גידול האוכלוסייה (כ-21% במצטבר), ולכן התוצר לנפש גדל

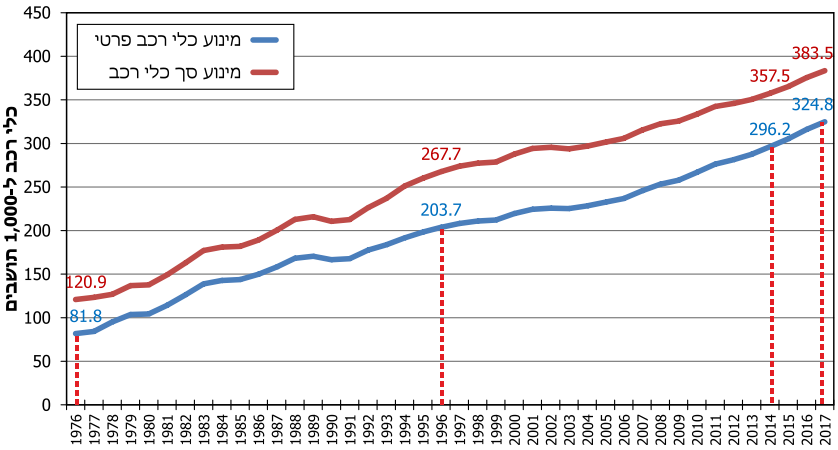
בשיעור שנתי ממוצע של כ-1.6%. שיעורי גידול אלו מסבירים חלק מהגידול במספר כלי הרכב (בתקופה זו נרשמה עלייה של כ-61%).

2. פוטנציאל לגידול ברמת מינוע (מספר כלי הרכב לכל 1,000 תושבים) הנמוכה יחסית למדינות ה-OECD בגלל הגידול ברמת החיים - במאמר של דן בן דוד (2003)[24] צוין כי קיים קשר חיובי בין רמת החיים במדינה לבין מספר כלי הרכב לנפש. עוד צוין כי ככל שהתוצר לנפש בארץ יגדל, רמת המינוע תעלה. במאמר צוין כי כאשר ישראל תתקרב לרמת החיים הממוצעת של מדינות ה-OECD, מספר כלי הרכב בה צפוי להכפיל את עצמו.

משרד מבקר המדינה בדק את השינויים ברמת המינוע בישראל ב-40 השנים האחרונות, ואת רמת המינוע בישראל בשנת 2014 ביחס לתוצר לנפש[25] ובהשוואה למדינות ה-OECD. תוצאות הבדיקה בתרשימים 8 ו-9 להלן.

> רמת המינוע (מספר כלי רכב ל-1,000 תושבים) של כלי הרכב הפרטיים גדלה מכ-81.8 בשנת 1976 לכ-324.8 בשנת 2017 (גידול מצטבר של כ-297%)

תרשים 8: **רמת המינוע בישראל (מספר כלי רכב ל-1,000 תושבים), 1976 - 2017**



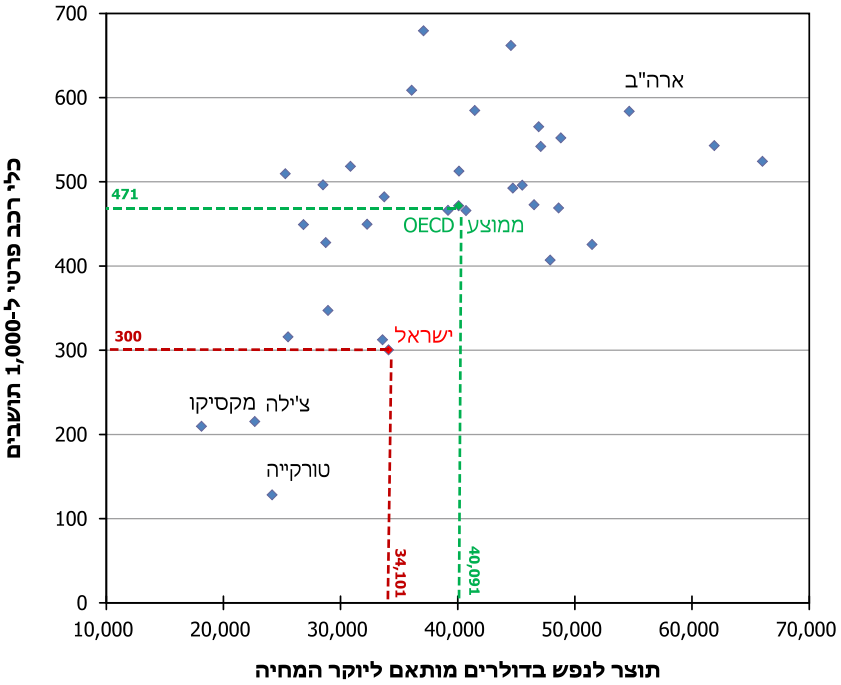
על פי נתוני הלמ"ס בעיבוד משרד מבקר המדינה.

ניתן לראות מתרשים 8 שרמת המינוע הן של סך כלי הרכב הן של כלי הרכב הפרטיים גדלה ב-40 השנים האחרונות: רמת המינוע של כלי הרכב הפרטיים גדלה מכ-81.8 כלי רכב ל-1,000 תושבים ב-1976 לכ-324.8 ב-2017 (גידול מצטבר של כ-297%). בשני העשורים האחרונים, מ-1996, גדלה רמת המינוע של כלי הרכב הפרטיים בכ-59%.

24 דן בן דוד, "תשתית התחבורה בישראל מההיבט הכלכלי-חברתי", **רבעון לכלכלה, 1** (2003), עמ' 91 - 104.

25 התוצר לנפש הוא לשנת 2013. אין בהבדל בין השנים כדי להשפיע על מסקנות הבדיקה.

תרשים 9: **רמת החיים (תוצר לנפש) ב-2013 ורמת המינוע (מספר כלי רכב ל-1,000 תושבים) ב-2014 ב-34 מדינות ה-OECD***



על פי נתוני ה-Environment at a Glance 2015 (2015) OECD ומאגר המידע של ה- OECDבעיבוד משרד מבקר המדינה.

* נתוני המינוע הם ל-2014 או הנתונים המעודכנים ביותר. נתוני התוצר לנפש הם ל-2013 או הנתונים המעודכנים ביותר.

ניתן לראות מתרשים 9 שגם בשנים האחרונות מתקיים קשר חיובי בין רמת החיים לרמת המינוע. רמת המינוע בישראל של כלי הרכב הפרטיים ב-2014 הייתה כ-300 כלי רכב לכל 1,000 תושבים, ששיעורה הוא רק כ-64% מרמת המינוע בממוצע ב-34 מדינות ה-OECD (כ-471 כלי רכב ל-1,000 תושבים). התוצר לנפש[26] היה ב-2013 בישראל כ-34,101 דולר, שיעור של כ-85% מהתוצר לנפש בממוצע ב-34 מדינות ה-OECD (כ-40,091 דולר). עוד עולה מהתרשים שרמת המינוע של כלי הרכב הפרטיים בישראל נמוכה מאוד בהשוואה למדינות ה-OECD, והרביעית בגודלה בלבד מבין 34 מדינות ה-OECD.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה גם שבשנת 2013 רמת החיים בישראל עדיין נמוכה בהשוואה למדינות ה-OECD, ולכן עדיין קיים פוטנציאל ניכר לגידול נוסף ברמת המינוע בישראל בשנים הקרובות אם לא יינקטו צעדים

26 מותאם ליוקר המחיה.

לבלמו. זאת משום שרמת המינוע של כלי רכב פרטי בישראל עדיין נמוכה בשיעור ניכר מרמת המינוע במדינות ה-OECD וגם הפער ברמת החיים בין ישראל לממוצע מדינות ה-OECD טרם נסגר.

שיעור המס הממוצע לרכב נוסעים פחת מכ-88.8% בשנת 2005 לכ-62.2% בשנת 2017

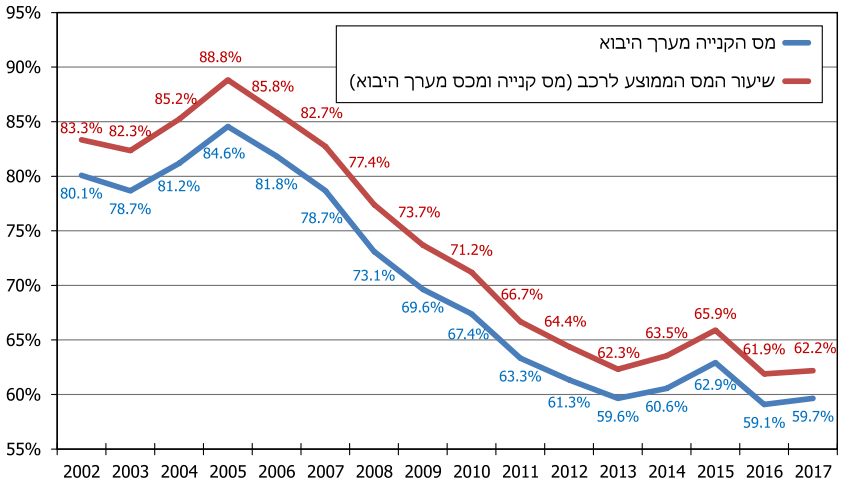
היעדר שירותי תח"צ הולמים (השפעת התחלופה)

בהיעדר שירותי תח"צ הולמים שיכולים לשמש תחלופה הולמת לכלי הרכב הפרטיים קטנה כדאיותם של נוסעי הרכב הפרטי להחליף את הנסיעה הנוחה ברכב בשירותי תח"צ. כאמור לעיל, לפי התוכנית האסטרטגית של משרד התחבורה נמצאות תשתיות התח"צ בישראל בפיגור רב[27].

הפחתה בשיעור המס הממוצע לרכב נוסעים (השפעת המחיר)

בשנים 2003, 2006 - 2013, ובשנת 2016, ירד מס הקנייה הממוצע מערך היבוא, ובצירוף המכס ירד שיעור המס הממוצע לרכב מכ-88.8% ב-2005 לכ-62.2% ב-2017. להלן בתרשים 10 נתוני מס הקניה מערך היבוא ושיעור המס הממוצע לרכב בשנים 2002 - 2017)[28].

תרשים 10: **מס הקנייה מערך היבוא ושיעור המס הממוצע לרכב, 2002 - 2017**



על פי נתוני רשות המיסים בעיבוד משרד מבקר המדינה.

27 להרחבה בנושא זה ראו בפרקים האחרים בדוח המיוחד, ובפרט בפרקים: "פעילות הרכבת ושילובה במערך התחבורה הציבורית"; "הקמת מסלולי תחבורה ציבורית ונתיבים מהירים במטרופולין תל אביב-יפו", ובפרק "קידום התחרות בתחבורה הציבורית באוטובוסים והשירות לנוסע".

28 להרחבה על הסיבות לירידה בשיעור המס לכלי רכב ראו בהמשך.

לפי התיאוריה הכלכלית, עקב ירידה במחיר המוצר הביקוש למוצר צפוי לעלות. בכמה דוחות בשנים האחרונות צוינה תרומת הירידה בשיעורי המס על רכב פרטי לעלייה במספר כלי הרכב הפרטיים שבידי התושבים, כפי שמפורט להלן.

1. דוח מינהל הכנסות המדינה לשנים 2011 – 2012 - "רמת המינוע... נמצאת בשנים האחרונות במגמת עלייה... השינוי ברמת המינוע מתואם עם מחזורי עסקים - ירידה או אי-שינוי בתקופת שפל, כגון בשנים 2003 ו-2009 ושינוי חיובי בתקופות גאות. שיעור השינוי גדול יותר החל משנת 2005. **ניתן לייחס זאת לתהליך הפחתת מס קניה על רכב נוסעים החל משנה זו**" (ההדגשה אינה במקור).

2. דוח ארגון ה-OECD על מס קנייה של רכב פרטי ורפורמת המיסוי הירוק בישראל מיוני 2016 (להלן - דוח ה-OECD מיוני 2016) - שם צוין כי שיעור המס עדיין גבוה; המס האפקטיבי על רכבי נוסעים עמד על 60.6% ב-2014. אולם הפחתה נוספת בשיעור מס הקנייה יכולה לגרום לעלייה חדה במספר כלי הרכב, וכתוצאה מכך לגרום לגידול מתמשך בזיהום האוויר ובהשפעות חיצוניות אחרות - רעש, גודש וכו'[29]. עיקרי הדברים צוינו גם בהודעה לתקשורת של המשרד להגנת הסביבה מיולי 2016[30].

3. סקירה כלכלית שבועית של אגף הכלכלן הראשי ממאי 2018[31] - בין היתר צוין בסקירה כי "מול התועלת של הפחתת פליטות מזהמים עומדת העלות של הזיכוי הירוק שהתבטא בירידה הדרגתית של שיעור מס הקנייה האפקטיבי על כלי רכב מ-67.5% לכ-60%... **הירידה בשיעור המס האפקטיבי, שהתלוותה לרפורמה, הוזילה את מחיר כלי הרכב והגדילה את כמות כלי [הרכב] וכתוצאה מכך חל גידול בזיהום, בגודש ובתאונות דרכים... לולא הרפורמה, הייתה מצבת כלי הרכב עומדת בשנת 2016 על 2.5 מיליון, לעומת הנתון בפועל של 2.7 מיליון. התוספת של 200 אלף רכבים שניתן לזקוף לחובת הרפורמה אחראית** לתוספת זיהום מוערכת ב-180 מיליון ש"ח ועוד **לגידול בגודש**" (ההדגשה אינה במקור).

שיפורים באפשרויות המימון לרכישת כלי רכב חדשים

בענף הרכב בישראל פועלים בעיקר שני סוגי שחקנים: חברות היבוא, רובן בבעלות פרטית, וחברות ההחכרה (ליסינג) וההשכרה, רובן ציבוריות. יבואני הרכב משווקים כלי רכב חדשים הן למשקי הבית והן לחברות ההחכרה, ומספקים אשראי צרכני בעיקר באמצעות פריסת התשלומים על רכב חדש. בשנים האחרונות חברות ההחכרה וההשכרה מרחיבות את תחום העסקאות המוכרות בשם "אפס קילומטר". הן רוכשות מהיבואנים כלי רכב בסיטונאות,

29 ראו: OECD, "Car Purchase tax: Green Tax Reform in Israel", (2016) p.3.

30 הודעה לעיתונות בעקבות פרסום דוח של ארגון ה-OECD האמור לעיל. הודעה מ-24.7.16, "רפורמת המיסוי הירוק בישראל - דוגמא לשאר מדינות ה-OECD".

31 משרד האוצר, אגף הכלכלן הראשי, "סקירה כלכלית שבועית", בפרק "המיקוד השבועי, המיסוי הירוק - תועלת נמוכה ועלות גבוהה", 20.5.18, עמ' 6-7.

ולאחר מכן מוכרות אותם כרכב מיד ראשונה במחיר מוזל ובשיעור מימון גבוה, הן באמצעות מימון רגיל (פריסת תשלומים) והן באמצעות החכרה מימונית. בעסקאות חכירה מימונית הלקוח משלם תמורת הרכב תשלום חודשי קבוע מראש. בתקופת החכירה הרכב נותר בבעלות החברה המחכירה, היות שהוא משמש בטוחה לתשלומים החודשיים. בתום התקופה הלקוח רשאי לפעול לפי אחת מהאפשרויות האלה: (א) לרכוש את הרכב תמורת סכום שנקבע מראש; (ב) להחזירו לחברה; (ג) להמשיך את ההתקשרות עמה ולהחליפו ברכב חדש. על רקע סביבת הריבית הנמוכה, משווקי הרכב מאפשרים לפרוס תשלומים לתקופה ארוכה ולזכות באשראי נוסף, מעבר למסגרת האשראי שמעניקים הבנקים ו/או חברות כרטיסי האשראי[32]. השיפורים האמורים באפשרויות המימון של כלי רכב חדשים מקלים על רכישתם ותורמים להגדלת מספר כלי הרכב הנעים בכבישים.

הגידול במספר כלי הרכב בישראל נגרם בשל כמה סיבות: הגידול בהיקף האוכלוסייה, שיפור ברמת החיים בשילוב עם רמת מינוע נמוכה יחסית למדינות ה-OECD, היעדר שירותי תח"צ הולמים, הפחתה בשיעור המס הממוצע לרכב נוסעים, ושיפורים באפשרויות המימון לרכישת כלי רכב חדשים

ב-40 השנים האחרונות נרשם גידול חד בצפיפות תנועת כלי הרכב בישראל כתוצאה מגידול חד במספר כלי הרכב ביחס לאורך ולשטח הכבישים. הגידול במספר כלי הרכב בישראל נובע מגורמים רבים, ובהם: הגידול באוכלוסייה (ריבוי טבעי), שיפור ברמת החיים (השפעת ההכנסה) בצירוף עם רמת מינוע נמוכה יחסית למדינות ה-OECD, היעדר שירותי תח"צ הולמים (השפעת התחלופה), הפחתה בשיעור המס הממוצע לרכב נוסעים (השפעת המחיר), ושיפורים באפשרויות המימון לרכישת כלי רכב חדשים.

לעומסי התנועה במדינה השפעות כלכליות ניכרות שמוערכות בעשרות מיליארדי ש"ח בשנה. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה ולמשרד האוצר כי עליהם לקדם פעולות להפחתת השימוש ברכב פרטי, באמצעות תמריצים כלכליים ולשפר את מצב התחבורה הציבורית, שכן קיים פוטנציאל להמשך הגידול במספר כלי הרכב הפרטיים וצפיפות התנועה הנגרמת מהם. זאת משום שתשתיות התח"צ בישראל נמצאות בפיגור רב וכן משום שרמת המינוע בישראל עדיין נמוכה מהמקובל במדינות ה-OECD ולכן עלייה ברמת החיים לרמה המקובלת במדינות ה-OECD עשויה להביא להמשך הגידול ברמת המינוע של כלי רכב פרטיים בישראל.

32 בנק ישראל, דוח יציבות פיננסית, תיבה 1: היציבות הפיננסית של הפעילות בשוק הרכב ומימונה, יוני 2017, עמ' 39-40.

תמריצים כלכליים לצמצום נסועת כלי רכב פרטיים בשעות השיא

נסיעה ברכב פרטי מגלמת השפעות חיצוניות שליליות רבות. "השפעות חיצוניות" הן העלויות שאינן מופנמות ומשולמות על ידי מבצע הפעילות, ולכן אינן מובאות בחשבון בשיקולי הכדאיות לביצוע הפעילות. על פי התפיסה המקובלת, משתמשי הרכב הפרטי נוהגים להפנים רק את העלויות שהם נושאים בהן באופן ישיר: עלויות הנסיעה (להלן - העלות השולית הפרטית), הכוללות בעיקר את עלות הדלק, עלות התחזוקה, ירידת ערך הרכב בשל נסועה גדולה ועלות הזמן. קיימות עלויות חיצוניות שאינן מופנמות או מוערכות בחסר. אלה כוללות, בין היתר, את התרומה השולית לעלות הנזקים מזיהום אוויר (תחלואה וערך חיי אדם) ונזקי הגודש בכבישים (עלות הזמן ואובדן התוצר).

החלת סך העלויות השוליות על המשתמשים ברכב פרטי (להלן - העלות השולית החברתית) - דהיינו, לא רק העלויות השוליות הפרטיות המופנמות כבר על ידי המשתמשים אלא גם העלויות החיצוניות שאינן מופנמות כעת[33] - תייעל את הקצאת המקורות במשק בכלל ואת השימוש בתחבורה בפרט. לדבר יש הצדקה על פי העיקרון הקובע כי יש לחייב את גורם העלות לשאת בתשלום בהתאם לתרומתו השולית לנזקי זיהום האוויר והגודש בכבישים. אי-החלת העלויות החיצוניות על המשתמשים, משמעותה סבסוד המשתמשים ברכב פרטי על ידי אלה שאינם משתמשים בו או המשתמשים בו בהיקפים קטנים, סבסוד הנכפה במקרה זה על האחרונים ומביא לחוסר יעילות בשימוש בתחבורה[34].

כחלק מהניסיון להתמודד עם הגודש הגדול בכבישים, ובמקביל לפעולות שנעשו לשדרוג מערכת התחבורה הציבורית, הועלו הצעות שונות בעשור האחרון - במסגרת החלטות ממשלה, דוחות של ועדות מקצועיות ועבודות מחקר - למתן תמריצים כלכליים ושינוי מבנה העלויות בענף הרכב, באופן שיביא לצמצום נסועת כלי רכב פרטיים בשעות השיא. להלן הפרטים:

הפחתת משקל העלויות הקבועות והגדלת משקל העלויות המשתנות

ביולי 2010 החליטה הממשלה[35] (להלן - החלטת הממשלה מיולי 2010) להטיל על שר האוצר ושר התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן – השר או שר התחבורה) למנות ועדה מקצועית לבחינת מהלך רב-שנתי שמטרתו למקד את עיקר נטל התשלומים בעלויות המשתנות בענף הרכב, במטרה ליצור הפנמה

33 העלות השולית החברתית שווה לסכום של העלות השולית הפרטית ועלות הנזק השולי (עלות ההשפעה החיצונית).

34 אלדד שידלובסקי ומיכאל שראל, "העלויות האמיתיות של השימוש בכלי רכב והמדיניות הרצויה", **הרבעון הישראלי למיסים**, 127, (2007), עמ' 19-80; דוח הוועדה הבין-משרדית למיסוי "ירוק" (להלן - דוח הוועדה למיסוי ירוק), ינואר 2008.

35 החלטה 2008 מ-15.7.10.

טובה יותר של העלויות החיצוניות בקרב הנוסעים ברכב פרטי (להלן - הוועדה לשינוי הרכב העלויות בענף הרכב). הוועדה נדרשה לבחון בניית מערך תשלומים ותקבולים התלויים בהיקף השימוש בכלי הרכב, ובכלל זה היקף הנסועה בתנאי גודש ושלא בתנאי גודש. הוועדה התבקשה לבחון גם את הפחתת סך התשלומים התלויים בבעלות על כלי רכב אך לא תלויים במידת השימוש בו, כדוגמת מס קנייה והאגרה השנתית, וכן לבחון את ההשפעות הפיסקליות ולהציע כמה חלופות ליישום השינויים הנדרשים, ובהן לפחות אחת שבמסגרתה יישמר איזון פיסקלי מרבי, לרבות בשלב הביניים של יישום התוכנית. החלטת הממשלה קבעה גם את הרכב הוועדה: הוחלט כי בראשה יעמוד נציג רשות המיסים; ועוד ישתתפו בה - נציג נוסף של רשות המיסים, שני נציגי משרד התחבורה, שני נציגי אגף התקציבים במשרד האוצר ומשקיף קבוע מטעם משרד המשפטים. בהחלטה נקבע כי הוועדה תגיש את המלצותיה לשרים עד 1.1.11.

החלטת הממשלה התקבלה בעקבות המלצות של עבודת מחקר (שידלובסקי ושראל, 2007) ודוח הוועדה למיסוי ירוק מ-2008 על שינוי מבנה העלויות בענף הרכב, אשר במסגרתו יופחת המשקל היחסי של העלויות הקבועות ויוגדל משקל העלויות המשתנות. בלוח 1 להלן מופיע לפי שידלובסקי ושראל (2007) ריכוז העלויות בענף הרכב בחלוקה לעלויות משתנות וקבועות; בחלוקה לעלויות פרטיות של המשתמש ועלויות חיצוניות; ובחלוקה לעלויות שוק (market) - עלויות של סחורות או שירותים הנסחרים בשוק תחרותי כגון כלי רכב, דלק ועוד - ועלויות לא שוקיות (non-market) - עלויות של מוצרים שאינם נסחרים בשוק, כגון אוויר נקי, סיכון לתאונה, עלות הגודש ועוד.

לוח 1: **מאפייני העלויות בענף הרכב**

עלויות	עלויות משתנות	עלויות קבועות
פרטית (של המשתמש)	**עלויות שוק**	
	- דלק (לא כולל מיסים ייחודיים) - חניה בתשלום לזמן קצר - תחזוקה ותפעול של הרכב - זמן הנסיעה של המשתמש ולחצים שהוא נתון להם בזמן הנהיגה על חשבון שעות העבודה*	- עלויות הקנייה והרישוי של הרכב (למעט מיסים ייחודיים) - תשלומי ביטוח - חניה בתשלום לטווח ארוך
	עלויות לא שוקיות	
	זמן הנסיעה של המשתמש ולחצים שהוא נתון להם בזמן הנהיגה על חשבון שעות הפנאי**	
חיצונית	**עלויות שוק**	
	- תחזוקת כבישים - שירותי תחבורה (שיטור, תאורה וכדומה) - סובסידיה לתח"צ*** - חניה שלא בתשלום - ערך הקרקע (עלות אלטרנטיבית לשימוש בקרקע לתחבורה או לחניה) - סילוק כלי רכב ישנים	- בניית כבישים, כיכרות ומחלפים - חניה מסובסדת - תכנון תנועה - תאורת כבישים
	עלויות לא שוקיות	
	- עיכובים כתוצאה מצפיפות הנגרמת לנהגים ולנוסעים אחרים, לרבות בתח"צ - השפעות סביבתיות (רעש, זיהום) - סיכון לתאונה שאינו מפוצה (שיטור, עיכובי תנועה ועוד)	

על פי שידלובסקי ושראל (2007) בעיבוד משרד מבקר המדינה.

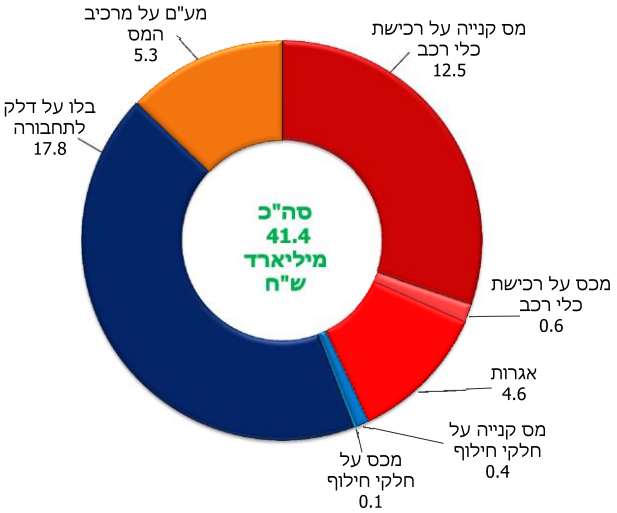
* עלויות זמן הנסיעה המחליפות זמן עבודה.

** כתלות בעלות האלטרנטיבית של הפנאי.

*** סובסידיות לתחבורה ציבורית שנועדו להקטין עלויות חיצוניות הנובעות מהצפיפות בכבישים. סובסידיות שנועדו להשפיע בעיקר על חלוקת ההכנסות ועל "קירוב הפריפריה" לא ייכללו בסעיף זה.

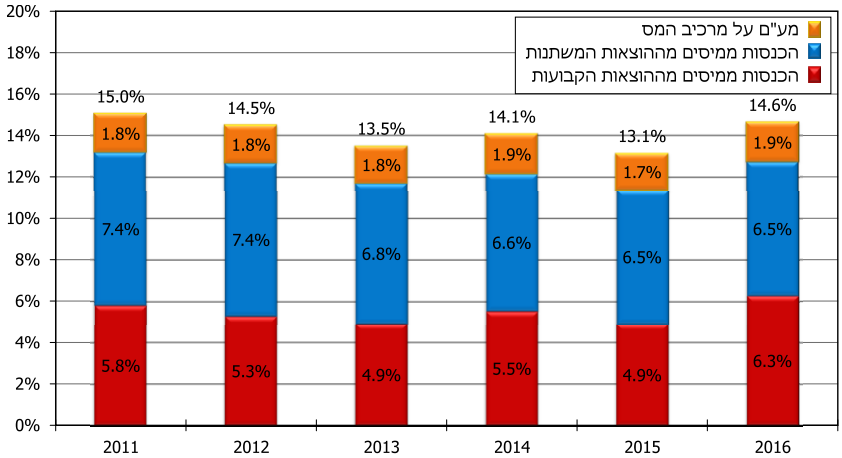
ההכנסות ממיסוי בענף הרכב לשנת 2016 ומשקל ההכנסות ממיסוי בענף הרכב בסך הכנסות הממשלה ממיסים בשנים 2011 - 2016 מופיעים בתרשימים 11 ו-12 בהתאמה.

תרשים 11: **ההכנסות ממיסוי בענף הרכב, 2016** (במיליארדי ש"ח)



על פי נתוני אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר בעיבוד משרד מבקר המדינה.

תרשים 12: **ההכנסות ממיסוי בענף הרכב ביחס לסך הכנסות הממשלה ממיסים, 2011 - 2016**



על פי נתוני אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר בעיבוד משרד מבקר המדינה.

ניתן ללמוד מתרשים 11 שסך הכנסות המדינה ממיסוי בענף הרכב הסתכמו בשנת 2016 בכ-41.4 מיליארד ש"ח. ההכנסות ממיסים על ההוצאות הקבועות הסתכמו בכ-17.7 מיליארד ש"ח וכללו הכנסות ממס קנייה ומכס על כלי רכב חדשים והכנסות מאגרות בסך כ-12.5 מיליארד ש"ח, כ-0.6 מיליארד ש"ח וכ-4.6 מיליארד ש"ח בהתאמה. ההכנסות ממיסים על ההוצאות המשתנות בענף הרכב הסתכמו בכ-18.3 מיליארד ש"ח וכללו הכנסות מבלו על דלק לתחבורה, מס קנייה ומכס על חלקי חילוף בסך כ-17.8 מיליארד ש"ח, כ-0.4 מיליארד ש"ח וכ-0.1 מיליארד ש"ח בהתאמה. המע"ם על מרכיב המס בענף הסתכם בכ-5.3 מיליארד ש"ח.

הכנסות המדינה ממיסוי בענף הרכב הסתכמו בשנת 2016 בכ-41.4 מיליארד ש"ח, ומשקלן מסך הכנסות המדינה ממיסים היה כ-14.6%

ניתן ללמוד מתרשים 12 כי מסתמנת מגמת ירידה במשקל ההכנסות ממיסים בענף הרכב מסך הכנסות המדינה ממיסים. יצוין כי שיעור ההכנסות ממיסים על ההוצאות הקבועות בענף הרכב מסך ההכנסות ממיסים בשנת 2016 היה חריג (כ-6.3%) כאמור, בגלל יבוא מוגבר של כלי רכב חדשים בדצמבר 2016, שהתבצע לפני עדכון נוסחת המיסוי הירוק שחל ב-1.1.17. שיעור חריג זה מקורו בהכנסות חריגות ממס קנייה על כלי רכב חדשים בשנת 2016, שהסתכמו בכ-12.5 מיליארד ש"ח. סכום זה חריג לעומת ההכנסות מסעיף זה בשנים 2015 ו-2017, שהסתכמו בכ-8.4 מיליארד ש"ח וכ-8.3 מיליארד ש"ח בהתאמה.

מבנה המחירים הרצוי וסוגי המיסוי בתחבורה

לפי התיאוריה הכלכלית, יהיה אפשר להגיע להקצאת מקורות יעילה בתחבורה כאשר מחיר הנסיעה ישתווה לעלות השולית החברתית. כדי להגיע לתוצאה זו, יש להטיל על המשתמש מס בגובה הפער בין העלות השולית החברתית לעלות השולית הפרטית שהפרט עומד בפניה[36]. הוועדה למיסוי ירוק הבחינה בין מיסים המביאים לעיוות בהקצאת המקורות (רוב סוגי המיסים) ובין מיסים המתקנים עיוות בהקצאת המקורות הנגרם מהשפעות חיצוניות. מיסים המוטלים על המשתמש בכלי הרכב מביאים להפנמת ההשפעות החיצוניות הכרוכות בשימוש בכלי רכב, ובכך מקטינים את העיוות בהקצאת המקורות הנובע מאי-התחשבות בהשפעות אלו.

הוועדה למיסוי ירוק מ-2008 ציינה כי רצוי לשאוף לתמחור יעיל והוגן יותר מזה שהיה קיים בזמן עבודתה בשנת 2008; היא המליצה כי שינוי הָרכב המיסוי ייעשה באופן הדרגתי על פני תקופה ארוכה, וציינה שהגדלת שיעורי המס על השימוש בכלי רכב יכולה להיות מלווה בהפחתת מיסים אחרים ולא חייבת להביא בהכרח להגדלת נטל המס[37] הכולל. בלוח 2 להלן מופיעים סוגי המיסוי הקיימים והמוצעים בענף הרכב, מידת יעילותם בהפנמת השפעות חיצוניות בכלל וביחס לגודש בכבישים בפרט, לפי דוח הוועדה למיסוי ירוק מ-2008, ודירוג יעילות הצעדים בהפנמת ההשפעות החיצוניות, לפי מחקרם של שידלובסקי ושראל מ-2007.

36 שידלובסקי ושראל (2007), עמ' 40.

37 נטל המס מחושב משיעור ההכנסות ממיסים ביחס לתוצר המקומי הגולמי (להלן - תוצר).

לוח 2: **סוגי מיסים אפשריים בתחבורה ויעילותם בהפנמת ההשפעות החיצוניות של כלי רכב**

סוג המס	היעילות בהפנמת ההשפעות החיצוניות	דירוג היעילות בהפנמת ההשפעות החיצוניות*
מס על קניית רכב	מאפשר להשפיע על היקף הרכישות וסוגי הרכב, אך אינו פתרון טוב לבעיית הצפיפות כיוון שאינו קשור להיקף השימוש ברכב.	גרוע
מס על הדלק	מאפשר להבחין בין סוגי הדלק (בעיית הזיהום) ובין כלי רכב מבחינת צריכת הדלק, אך בגדר פתרון חלקי לבעיית הצפיפות** כיוון שאינו מבחין בעיתוי ובמיקום הנסיעה, ואת בעיית החניה אינו פותר כלל.	Third best (במקום השלישי)
מס התלוי במרחק הנסיעה	עשוי להקטין השפעות חיצוניות אך ההשפעה על מיקום התנועה ומועדי הנסיעה תהיה שולית, אלא אם יוטל במועדים מסוימים ובכבישים מסוימים***. מס על הדלק ותשלומי אגרת כביש מושפעים גם, אך לא רק ממרחקי הנסיעה.	Second best (במקום השני)
תשלומי אגרת כביש בשעות העומס	עשויים להקטין צפיפות ולהפחית את זיהום האוויר ואת מצוקת החניה. ההיטל מכוון למנוע את הצפיפות בכבישים ויותנה במצב התנועה (יוטל בנתיבים מסויימים ובמועדים מסוימים). בכך יש כדי לתרום לניהול נכון של הביקושים לנסיעות באופן מיטבי.	First best (הטוב ביותר)
מס המכוון לצמצום זיהום האוויר	מותנה בכמות וסוג הזיהום, ובגודל האוכלוסייה הנחשפת לו. מס זה יושפע משיעור הזיהום של כלי הרכב למיניהם וממרחקי הנסיעה, ולא צריך להיות בהכרח פרופורציונלי לצריכת הדלק.	First best (הטוב ביותר)
חיובי תשלומי חניה משתנים	כפונקציה של מיקום וזמן.	First best (הטוב ביותר)
פרמיית הביטוח	עשויה להביא להפנמת עלויות תאונות הדרכים.	Second best (במקום השני)

על פי דוח הוועדה למיסוי ירוק מ-2008 ושידלובסקי ושראל 2007 בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* לפי שידלובסקי ושראל 2007, עמ' 44. דירוג היעילות כלל חמש קטגוריות של יעילות אסטרטגיית תמחור כלי הרכב, בהתאם להשפעתן על הקטנת העלויות החיצוניות בהנחה שלא כדאי להשתמש ביותר מאסטרטגיה אחת. הקטגוריות בסדר יורד כללו: First best (הטוב ביותר), Second best (במקום השני), Third best (במקום השלישי), גרוע וגרוע ביותר. הקטגוריה האחרונה ("גרוע ביותר") מתייחסת למס כללי (למשל מס הכנסה) למימון שירותי כבישים ותנועה, סבסוד חניות ועוד. בגישה זו הנהגים אינם משלמים עבור העלויות החיצוניות.

** הפתרון הוא חלקי כיוון שצריכת הדלק הממוצעת גבוהה יותר בתנאים של עומס תנועה, בשל נסיעה במהירות לא אופטימלית.

*** עם זאת, מס המותנה במרחקי הנסיעה המוטל על כלי רכב כבדים הוא אמצעי טוב לטיפול בנזק שהם גורמים לכבישים.

ניתן לראות מלוח 2 שפרט לתשלומי אגרת כביש בשעות העומס וחיוב תשלומי חניה משתנים, יתר המיסים אינם יעילים כלל או יעילותם מוגבלת בהפחתת ההשפעה החיצונית של הגודש בכבישים[38].

גם בדוחות השנתיים של אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר בשנים האחרונות צוינו החסרונות של מס הקנייה והבלו על הדלק להפנמת השפעות חיצוניות בתחבורה; בכלל זה, הודגש שמס כאמור יוצר מצב לא שוויוני בעליל, שבו נהגים מהפריפריה מסבסדים בעל כורחם את הנהגים מהמרכז[39]: "הטלת בלו על מוצרי דלק נועדה להפנמת עלויות הזיהום ועלויות פליטת גזי החממה. נוסף על כך, לדלק המשמש לתחבורה ישנן השפעות חיצוניות שליליות עקיפות - גודש, רעש ותאונות דרכים. היה עדיף להפנים עלויות אלה בהתאם לנזק - למשל על ידי אגרת גודש, אלא שמסיבות מגוונות, כולל קושי טכנולוגי[40] והעדר הסכמה ציבורית רחבה, אין בישראל עדיין אגרות גודש. בינתיים, כתחליף, עלויות אלה מופנמות בבלו על דלקים לתחבורה. יש להודות שפתרון זה אינו אידיאלי, שכן הקשר בין צריכת דלק (ותשלום הבלו) לעלויות חיצוניות, כגון גודש או תאונות דרכים, רופף. אם נקבע לדוגמא תוספת לבלו בגובה עלויות הגודש הממוצעות במדינה, נהג בפריפריה יישא בנטל עודף בעוד שנהג במרכז לא ישלם על מלוא הנזק שהוא גורם".

> לנוכח מס הקנייה והבלו על הדלק נוצר מצב לא שוויוני בעליל, ובו נהגים מהפריפריה מסבסדים בעל כורחם את הנהגים מהמרכז

הוועדה למיסוי ירוק המליצה לשנות את מבנה מערכת המס בכמה דרכים כדי להפחית את העלויות החיצוניות, בעיקר של הזיהום הסביבתי וגם של הגודש מכלי רכב. ההמלצה המרכזית של הוועדה הייתה להמשיך את המתווה להורדת מס הקנייה על כלי רכב ומתן זיכוי/קנס בהתאם לרמת הזיהום הנפלט תוך כדי נסיעה, כדי לתמרץ רכישת כלי רכב ידידותיים לסביבה. להלן השינויים שהומלץ עליהם ונטען שיש בהם כדי להקטין את ההשפעה החיצונית של הגודש בכבישים[41]:

1. **אגרות גודש:** יונהג מיסוי דיפרנציאלי על פי מועדי הנסיעה, אורך הנסיעה, מיקום נתיבי התנועה, סוג הרכב ועוד. הוועדה העריכה שהיקף הגבייה השנתי צפוי להיות בין כחצי מיליארד לכמיליארד ש"ח.
2. **אגרת רכב או ביטוח המותנים במרחקי נסיעה:** הוועדה ציינה כי אם יהיה קשה ליישם אגרת גודש אזי רצוי לשאוף לתשלום לפי מרחקי נסיעה. לדוגמה, אגרת רכב או ביטוח המותנים במרחקי הנסיעה.
3. **שינוי תחשיב "זקיפת הטבה" לבעלי רכב צמוד לצורכי מס:** להחיל שיטה שלפיה שווי השימוש ייקבע כשיעור ממחיר המחירון של הרכב, ללא תלות בקבוצת המחיר שאליה משתייך הרכב.

38 גם המס המכוון לצמצום זיהום האוויר הוגדר First best (הטוב ביותר) אולם הוא משמש תמריץ כלכלי לצמצום ההשפעה החיצונית של זיהום אוויר בלבד.

39 ראו אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר, דוחות שנתיים של הכנסות המדינה, פרק י"ג "מיסוי דלק" לשנים 2015 - 2016 ו-2013 - 2014.

40 יצוין שפתרונות טכנולוגיים כגון התקנת מתקנים במכוניות מבוססי GPS קיימים כיום. ראו להלן בפרק העוסק בפרויקט "נעים לירוק".

41 לשאר ההמלצות ראו: הוועדה למיסוי ירוק, עמ' 9-12.

4. **מתן חניה חינם לעובד ייחשב להטבה זקופה החייבת במס:** כדי שעלות החניה תובא בחשבון בשיקולי העובד אם להגיע לעבודה ברכב פרטי.
5. **פדיון חניה:** לבחון מתן אפשרות לעובדים לוותר על מקום חניה מטעם מעסיקיהם בתמורה לתוספת תשלום במשכורתם.
6. **בדיקת היתכנות לשינוי במדיניות השכר:** המרת תשלום "הוצאות רכב מותנה" עבור אלה שאינם בעלי רכב צמוד, בתשלום שכר בשם אחר שלא יחייב החזקת רכב על ידי העובד. במגזרים רבים במשק ובעיקר במגזר הציבורי, חלק מתשלומי השכר ניתנים להחזקת רכב, דבר המעודד רכישת רכב, אף שהם לא בהכרח קשורים לתועלת שיפיק העובד מהשימוש ברכב. שינוי מצב זה יאפשר לעובד לבחור את סל התצרוכת הרצוי ואת משקלן של הוצאות התחבורה בסל זה מבלי ששכרו ייפגע.

אגרות גודש הן פתרון יעיל לגודש בדרכים, שכן עומסי תנועה נגרמים, בין היתר, עקב כך שהמשתמשים בכביש עמוס שוקלים רק את העלות הפרטית שלהם ומתעלמים מהעובדה שהרכב שלהם מאט אחרים

הוועדה המליצה על צעדים משלימים במקביל לשינוי אופי השימוש ברכב: להמשיך ולפתח מערכות יעילות של תח"צ משום שמיסוי רכב פרטי בלבד, בלי יצירת חלופה שתספק רמת שירות טובה, לא יצמצם את הנסיעות ברכב פרטי המאופיינות בביקוש קשיח, כגון נסיעות יומיות לעבודה[42]. בהחלטת ממשלה 2395 מינואר 2008 בנושא תוכנית לעידוד השימוש באנרגיה נקייה אימצה הממשלה המלצות רבות של דוח הוועדה למיסוי ירוק (להלן - החלטת הממשלה מינואר 2008).

משרד מבקר המדינה בדק את הפעילות בעשור האחרון של משרד התחבורה והבטיחות בדרכים ומשרד האוצר לקידום צעדים להפחתת השימוש ברכב פרטי באמצעות כלים ותמריצים כלכליים. הבדיקה התייחסה לכלים ולתוכניות האלה: אגרת גודש; ניסוי "נעים לירוק"[43]; אגרת רכב או פרמיית ביטוח המותנית במרחקי נסיעה; שינוי תחשיב זקיפת הטבה לבעלי רכב צמוד לצורכי מס; צמצום מקומות חניה לעובדים באמצעות מתן חניה חינם לעובד כהטבה זקופה החייבת במס או פדיון חניה; תגמול חלופי ושווה ערך להטבות על החזקת רכב הניתנות לעובדים הזכאים לכך, גם ללא הוכחת בעלות על כלי רכב; המרת תשלום "הוצאות רכב מותנה" עבור אלה שאינם בעלי רכב צמוד, בתשלום שכר בשם אחר שלא יחייב החזקת רכב על ידי העובד.

42 הוועדה ציינה גם כי בטווח הארוך ייתכן כי העלאת המס תגרום לשינוי בשימושי הקרקע, כגון התקרבות אזור המגורים למרכזי התעסוקה, אך הסתייגה בגלל אי-בהירות באשר למידת ההשפעה של מיסוי רכב על שינוי אזור המגורים.

43 בתשובת מנכ"ל משרד האוצר מר שי באב"ד מאוגוסט 2018, צוין כי הניסוי "נעים לירוק" נועד לבדיקת היתכנותה של אגרת גודש בישראל, ולכן כלֵי מדיניות אגרת הגודש והתוכנית "נעים לירוק" אינם כלי מדיניות נפרדים ושונים להפחתת השימוש בכלי רכב. בדוח זה הם נותחו בנפרד משום שהם תולדה של שתי החלטות ממשלה שונות (מינואר 2008 ומיולי 2010 בהתאמה), וכן כדי לבדוק את תהליכי קבלת ההחלטות הנוגעים ליישום כל אחת מהחלטות הממשלה.

אי-קידום החלטת הממשלה לבחינת אגרת גודש

אגרות גודש הן דרך לתמחר את ההשפעה החיצונית של שימוש בכביש עמוס, ומטרתן לשפר את הרווחה על ידי הפחתת גודש התנועה והבעיות הנלוות אליו. אגרות גודש הן פתרון יעיל לגודש בדרכים, שכן עומסי תנועה הם תוצאה, בין היתר, של העובדה שהמשתמשים בכביש עמוס שוקלים רק את העלות הפרטית שלהם ומתעלמים מהעובדה שהרכב שלהם מאט אחרים. הדבר גורם לכך שהעלות השולית החברתית עולה על העלות השולית הפרטית, מה שיוצר כשל שוק ומביא לצריכת יתר של המוצר (הכביש). לכן, לפי הגישה הכלכלית המקובלת, ראוי להטיל מס על הפעילות המייצרת השפעות חיצוניות. מס זה (אגרת גודש) יגדיל את עלות השימוש של הפרט, דבר שצפוי שיביא להפחתת השימוש בכביש ובכך יפחת הגודש. הקצאת השימוש של כלי רכב בכביש תהיה יעילה כאשר אגרת הגודש תהיה שווה להפרש בין העלות השולית החברתית לבין העלות השולית הפרטית של כל נסיעה. אין הכרח להעלות את נטל המס הממוצע על משתמשי הרכב הפרטי, וניתן לחלק אותו בצורה הוגנת ויעילה יותר[44].

> הממשלה החליטה בינואר 2008 להטיל על שר התחבורה להקים צוות כדי שיציע תוכנית פיילוט לקביעת אגרות גודש בכניסה למרכזי ערים או בכבישים אחרים בשעות העומס

כאמור, הוועדה למיסוי ירוק מ-2008 המליצה להנהיג מיסוי דיפרנציאלי על פי: מועדי הנסיעה, אורך הנסיעה, מיקום נתיבי התנועה, סוג הרכב ועוד. בהחלטת הממשלה 2395 מינואר 2008 התייחסה הממשלה לדוח הוועדה למיסוי ירוק. בסעיף ה' להחלטה בנושא "אגרות גודש לכלל סוגי הרכב" החליטה הממשלה להטיל על שר התחבורה להקים צוות בראשות נציגי משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, ובהשתתפות נציגי משרד האוצר והמשרד להגנת הסביבה, כדי שיציע תוכנית פיילוט לקביעת אגרות גודש בכניסה למרכזי ערים או בכבישים אחרים בשעות העומס.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה שפעילות הצוות הופסקה. במכתב ששלח ראש עיריית תל אביב-יפו, מר רון חולדאי, לשר התחבורה, מר ישראל כ"ץ, בנובמבר 2010, הוא התריע על הפסקת עבודת ועדת ההיגוי שמונתה לקידום אגרות הגודש וציין את החשיבות בקידום הנושא בגלל הפעולות ומשך הזמן הנדרש ליישומן: "אחד הנושאים שחשוב לקדמו הוא אגרות הגודש אשר ועדת ההיגוי שמונתה לעניין הפסיקה את פעילותה לפני כשנתיים. יש חשיבות רבה לקידום הנושא כבר כיום ורצוי אף לשלבו ברשות המטרופולינית שתקום, שכן ממילא ייקח מספר שנים ליישם את התוכנית עקב הצורך בתכנון מפורט וחקיקה מתאימה. המלאכה רבה ודורשת זמן ואם לא נתחיל בה היום - לא נוכל ליישם התוכנית כשנדרש לכך. אבקש אם כן להורות על חידוש העבודה על הנושא".

בתוכנית האסטרטגית של משרד התחבורה מ-2012 צוין[45] כי "משרד התחבורה ערך בזמנו פרוייקט לבחינת האפשרות ליישום אגרות גודש בתל-אביב אך גנז את זה ובאופן כללי בולטת בחסרונה מדיניות כוללת לריסון השימוש ברכב

44 ראו: עומר מואב ושני שרייבר, "כיצד ניתן לצמצם את הצפיפות בכבישים על ידי אימוץ אגרות גודש", המרכז הבינתחומי הרצליה, מכון אהרון למדיניות כלכלית, נייר מדיניות 2017.06, דצמבר 2017, עמ' 3, 8.

45 בפרק "צעדים לריסון השימוש ברכב פרטי", עמ' 44-45.

פרטי, המתווה צעדים כוללניים בתחום המיסוי; כדוגמת אגרות גודש, מיסוי הטבת חניה מהמעביד והחזרי הוצאות".

גם בדוח ה-OECD מיוני 2016 צוין בהמשך לתיאור תרומת הירידה בשיעור המס לגידול במספר כלי הרכב והגודש בכבישים, כי מיסוי כגון מסי דלק ואגרות כביש הוא אמצעי טוב לטיפול בצד הביקוש, ושיש ליישמו יחד עם התוכנית לשירותי תח"צ יעילים המופעלת מ-2008[46].

במחקר של מואב ושרייבר (2017) נבדק יישומן של אגרות גודש בכמה ערים בעולם וצוין כי הן יושמו בהן בהצלחה והפחיתו בעשרות אחוזים את כמות הזמן המבוזבז בגודש. עוד הציגו תוצאות מחקר שמימן האיחוד האירופי ב-2009, שבחן השפעת אגרות גודש מסוגים שונים בבריטניה, באיטליה, בנורווגיה ובשוודיה בשנים שונות; במחקר זה נמצא כי לאגרות עירוניות יש שבע השפעות עיקריות המלמדות כי הן כלי ניהול ביקוש יעיל לשימוש בכביש, היכול לספק את ההטבות האלה: א. הפחתה של 14% - 23% במספר כלי הרכב הנכנסים לאזור החיוב[47]; ב. הפחתה של עד שליש[48] בעיכובי התנועה הנגרמים מהגודש באזור החיוב; ג. הפחתה של 13% - 21% בפליטת פחמן דו-חמצני באזור החיוב; ד. הפחתה של 8% - 18% בפליטות מזהמים באזור החיוב; ה. הפחתה של 14% במספר התאונות באזור החיוב, בעיר היחידה שתיעדה תוצאות ברורות; ו. הגדלת רווחים שאפשר לממן בעזרתם השקעות בתח"צ; ז. היעדר השפעות שליליות על הכלכלה העירונית מיישום תוכניות לאגרות גודש.

עוד צוין במחקר כי אגרות גודש, כתחליף לשיטת המיסוי הקיימת, הופכות את המיסוי התחבורתי להוגן יותר ויעיל יותר בהפחתת הגודש, ולכן לאחר יישומן בפועל הן זוכות לאהדת הציבור. כך למשל, לפני הטמעת התוכניות לאגרות גודש בלונדון ובשטוקהולם רק 40% ו-36% מהציבור בהתאמה היו בעד התוכניות המוצעות, ואולם לאחר הצגתן נחשף הציבור ליתרונותיהן בפועל והתמיכה בהן עלתה ל-59% ול-74% בהתאמה.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה שפעילות הצוות שהוקם מתוקף החלטת ממשלה מינואר 2008 כדי להציע תוכנית פיילוט לקביעת אגרות גודש הופסקה, מבלי שהוצגו נימוקים או הודעה רשמית כלשהי לממשלה. עוד נמצא שבעשור האחרון מאז התקבלה החלטת הממשלה ב-2008 לבחון אגרת גודש - ואף שמשרד התחבורה התריע בתוכנית האסטרטגית שלו מ-2012 על חסרונה של מדיניות כוללת לריסון השימוש ברכב פרטי בתחום המיסוי כדוגמת אגרת גודש - שר התחבורה מר ישראל כ"ץ, המכהן בתפקיד ברצף ממרץ 2009, לא קידם את החלטת הממשלה שחייבה אותו לבחון נושא זה באמצעות צוות בין משרדי שיציע תכנית פיילוט לקביעת אגרות גודש. בכך הפך שר התחבורה את החלטת הממשלה בעניין זה לאות מתה.

בעשור האחרון שר התחבורה, מר ישראל כ"ץ, לא קידם את מדיניות הממשלה שחייבה אותו לבחון אגרת גודש באמצעות צוות בין-משרדי שיציע תוכנית פיילוט לקביעת אגרות גודש

46 ראו: OECD, "Car Purchase tax: Green Tax Reform in Israel", (2016) p.3-4

47 בולוניה (23%-), לונדון (16%-), מילנו (14%-), רומא (18%-), שטוקהולם (22%-).

48 לונדון (30%-), שטוקהולם (33%-).

בתשובת משרד התחבורה, על דעת שר התחבורה, מאוגוסט 2018 (להלן - תשובת משרד התחבורה) צוין כי שר התחבורה קבע מדיניות לפיה לא נכון לקדם אגרות גודש כל עוד לא ישתפר מצב התחבורה הציבורית בישראל ויועמדו אלטרנטיבות ראויות לשימוש ברכב פרטי לכלל האזרחים לצורכי יוממות. החלת אגרות גודש במציאות התחבורתית כפי שהתקיימה בשנת 2009, פירושה היה הטלת מס נוסף על אזרחי המדינה כאשר אין אף תחליף ראוי לשימוש ברכב פרטי. לאור האמור החל הליך יסודי במשרד התחבורה במטרה להוציא לפועל תכניות ופרוייקטים אשר יספקו מערכת תחבורה ציבורית איתנה ואפקטיבית שתאפשר בעתיד בחינת אפשרות שילוב אגרות גודש כפי שעלה תחילה בשנת 2008 ועודכן בהחלטת הממשלה בשנת 2010. תנופת פיתוח זו מביאה ותביא את מצב התשתיות הלאומיות בתחום התחבורה בכלל ואת תשתיות התחבורה בציבורית בפרט לרמת שירות אשר במקביל לה, ניתן יהיה לבחון יישום אגרות גודש. עוד צוין בתשובה כי מדיניות השר, שלא נכון להטיל אגרות גודש על משתמשי הרכב הפרטי בטרם ישנן חלופות נסיעה מתאימות בתחבורה הציבורית, היא מדיניות ראויה וסבירה המאזנת את השיקולים השונים לטובת הציבור[49].

משרד מבקר המדינה מעיר לשר התחבורה כי הוא מחויב לקיים את החלטות הממשלה הנוגעות לתפקידו, לרבות ההחלטה משנת 2008 שלא התנתה את בחינת אגרת הגודש בשדרוג שירותי התחבורה הציבורית ושלא ביקשה להטיל אגרות גודש באופן מידי. שדרוג התחבורה הציבורית ובחינת הטלת אגרת גודש הם תהליכים הנמשכים שנים בטרם הגעה לבשלות וליישום. אם הסתייג שר התחבורה מהחלטה זו, היה עליו לפנות לממשלה ולהציג בפניה את עמדתו בצירוף נימוקים מדוע לדחות תכנית פיילוט לקביעת אגרת גודש; וזאת בכוונה לשכנע את חברי הממשלה לשנות את ההחלטה המחייבת אותו ואת משרדו.

49 בבירור שערך משרד מבקר המדינה בספטמבר 2018 עם לשכת מנכ"לית משרד התחבורה עלה כי אין בלשכת המנכ"לית מסמכים המפרטים את השיקולים לטובת הציבור שהביאו את השר לעצור את ניסויי "נעים לירוק" (ראו להלן), פרט לעשייה הענפה של המשרד שממנה ניתן לשקף את השיקולים לתועלת הציבור.

כאמור, אגרות גודש נחשבות אמצעי יעיל והוגן להתמודדות עם הגודש בכבישים. אי-החלת העלויות החיצוניות על המשתמשים אינה יעילה ואינה הוגנת, ומשמעותה סבסוד המשתמשים ברכב פרטי, לדוגמה חלק מתושבי המטרופולינים הגדולים, על ידי אלה שאינם משתמשים בו או המשתמשים בו בהיקפים קטנים, כמו חלק תושבי הפריפריה; הסבסוד במקרה זה נכפה על האחרונים ומביא לחוסר יעילות בשימוש בתחבורה. אשר על כן, לפני שיוחלט אם לנסות לשנות את החלטת הממשלה מ-2008, מן הראוי לבחון גם שיקולי יעילות כלכלית והוגנות בחלוקת נטל המס כלפי כל משתמשי הכביש ותושבי המדינה (לרבות תושבי הפריפריה ותושבי המטרופולינים שאינם מרבים לנסוע ברכב פרטי באזורים ובשעות גודש). מכל מקום, כל עוד החלטת הממשלה תקפה, על השר לפעול לקדם הצעת תכנית פיילוט להטלת אגרת גודש במרכזי הערים, ובפרט באזורים הצפופים ביותר שנגישותם גבוהה ויש בהם תחבורה ציבורית יעילה.

> אי-החלת העלויות החיצוניות על המשתמשים אינה יעילה ואינה הוגנת, והדבר גורם לסבסוד המשתמשים ברכב פרטי, לדוגמה חלק מתושבי המטרופולינים הגדולים, על ידי אלה שאינם משתמשים בו או המשתמשים בו בהיקפים קטנים, כמו חלק תושבי הפריפריה

עיכובים בניסוי "נעים לירוק"

בהחלטת הממשלה מיולי 2010 נדרשה כאמור הוועדה לשינוי הֶרכב העלויות בענף הרכב, ולבחון "בניית מערך **תשלומים ותקבולים** התלויים בהיקף השימוש בכלי הרכב ובמאפייניו, ובכלל זה היקף הנסועה של כלי הרכב בתנאי גודש ושלא בתנאי גודש" (ההדגשה אינה במקור). כלומר, הממשלה ביקשה לבחון גם בניית מערך תשלומים התלויים בהיקף הנסועה בתנאי גודש. הוועדה התבקשה להגיש חלופות ליישום השינויים הנדרשים, ובהן לפחות אחת שבמסגרתה יישמר איזון פיסקלי מרבי, לרבות בשלב הביניים של יישום התוכנית. הוועדה התבקשה ליזום, במידת הצורך, ניסוי מקדים, אשר יסייע לאמוד את ההשפעות הצפויות של החלופות שתיבחנה, תוך התייחסות, בין השאר, להשפעות על הגודש בכבישים והשפעות פיסקליות[50]. כן התבקשה הוועדה להתייחס בהמלצותיה לפגיעה האפשרית בזכות לפרטיות בחלופות השונות לאחר התייעצות עם נציג היועץ המשפטי לממשלה.

בינואר 2011 מינו שר התחבורה ושר האוצר דאז ועדה לבחינת שינוי במתכונת התשלומים המוטלים על כלי רכב. ליושב ראש הוועדה מונה מר ערן יעקב מרשות המיסים, ולוועדה מונו נציגים מרשות המיסים ומאגף התקציבים שבמשרד האוצר, נציגים ממשרד התחבורה ונציג ממשרד המשפטים כמשקיף. כתב המינוי חזר על האמור בהחלטת הממשלה מיולי 2010. הוועדה התבקשה להגיש את המלצותיה עד 1.10.11.

50 הוועדה התבקשה להתייחס גם להשפעות על הזיהום מתחבורה, על הבטיחות בדרכים ועל הרווחה הציבורית.

בחינת הפחתת מסי הקנייה על רכב והבלו במיסים לפי מאפייני הנסועה - עבודת הוועדה לשינוי הֶרכב העלויות בענף הרכב

מליאת הוועדה לשינוי הֶרכב העלויות בענף הרכב החליטה כי עבודת הוועדה תתבצע בשני צוותים מקבילים - צוות חלופות - לבחינת חלופות להרכב המיסים וצוות ניסוי - ללווי הניסוי לבחינת ההשפעות הצפויות של החלופות השונות. בדיקת מסמכי הוועדה מחודשים מרץ עד אוגוסט 2011 - פרוטוקולים של ישיבת צוות חלופות, ומסמך שהוגש למליאת הוועדה העלתה שהוועדה ביקשה לבחון מערך תשלומים ותקבולים בהתאם להחלטת הממשלה מיולי 2010.

בין היתר נידונו והוצגו בוועדה: חלופות להחלפת מס הקנייה על רכב או הבלו על הדלק או אגרת הרישוי השנתית במיסוי לפי ק"מ או במיסוי לפי ק"מ התלוי במיקום ושעות הנסיעה[51] ויתרונות מודל החיוב והזיכוי (מסכום שנקבע מראש) של הנהגים בגין נסיעה באזורים ובשעות גודש[52]. כמו כן הוצע לנתח את החלופות לפי שיקולי תועלת[53], שיקולי סיכוני עלות[54], שיקולי ישימות[55], ושיקולי אי-שוויון[56].

במסמך צוות הוועדה למליאת הוועדה מיולי 2011 צוין כי "הרכב המיסוי הנוכחי על ענף הרכב אינו מכוון מספיק את בעלי הרכב הפרטי לביצוע נסיעות בהתחשב בעלויות החיצוניות שנסיעתם עלולה לגרום. בעיקר עלויות זמן וזיהום אויר. נשקל שינוי בהרכב המיסים ע"י הפחתת מיסים קיימים, ומאידך **הטלת אגרה על תנועות רכב פרטי ע"פ אורך, מיקום ושעת ביצוע הנסיעה בהתחשב בצפיפות בדרכים**... **האגרות אמורות להפחית את היקף הנסיעות ברכב פרטי בשעות ובאזורים בהם קיימת כיום צפיפות תנועה בעלת השפעות חיצוניות מזיקות של הארכת זמני נסיעה, זיהום אויר מוגבר ועוד. מאידך, באזורי הפריפריה הרחוקה הם יקלו על מס היתר המוטל על השימוש ברכב פרטי (ע"י הבלו בעיקר).** שיטת המיסוי המוצעת תהיה תחילה וולונטרית, ובהמשך תיהפך לכוללת". (ההדגשה אינה במקור).

51 א. החלפת מס הקנייה על רכב ו/או האגרה השנתית בבלו; ב. החלפת מס הקנייה על רכב (כולו או חלקו) במיסוי לפי ק"מ; ג. החלפת הבלו (כולו או חלקו) במיסוי לפי ק"מ; ד. החלפת אגרת הרישוי (כולה או חלקה) במיסוי לפי ק"מ; ה. החלפת מיסי הקנייה על רכב באגרה דיפרנציאלית (לפי נסועה, מיקום ואזורי נסועה ורכב מזהם).

52 צוין שהדעה הרווחת בקרב חברי הוועדה היא כי מודל החיוב עדיף על פני מודל הזיכוי.

53 עד כמה החלופה מביאה להפנמה טובה יותר של ההשפעות החיצוניות השליליות של השימוש בתחבורה.

54 עד כמה החלופה מאפשרת גביית מיסים "במשחק סכום אפס", ועד כמה ניתן לבצע מעבר הדרגתי לשלב היישום.

55 עד כמה ניתן להשיג תמיכה פוליטית-ציבורית לקידום החלופה, וכן את היכולת התפעולית-טכנולוגית ליישומה.

56 עד כמה צפויה החלופה להשפיע על מעמדות סוציו-אקונומיים בקרב תושבי המרכז, תושבי הפריפריה ואוכלוסיות נוספות רלוונטיות.

מהאמור לעיל עולה שבשנת 2011 נידונו בוועדה, בין היתר, חלופות להחלפת מס הקנייה על רכב או הבלו על הדלק או אגרת הרישוי השנתית, במיסוי לפי ק"מ או במיסוי לפי ק"מ התלוי במיקום ושעות הנסיעה; יישום אגרת רכב דיפרנציאלית והפחתת מיסים אחרים. בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה שאף שהוועדה פעלה בהתאם להחלטת הממשלה מיולי 2010, היא לא השלימה את עבודתה ולא הגישה לשרי האוצר והתחבורה דוח, כפי שנדרשה לעשות בהחלטת הממשלה 2008 מיולי 2010.

התמשכות ההליכים בניסוי "נעים לירוק 2"

במסגרת עבודת הוועדה לשינוי הרכב העלויות בענף הרכב התבקשה חברת "כביש חוצה ישראל בע"מ" (להלן - חברת כביש חוצה ישראל או החברה) על ידי הוועדה לסייע בעריכת ניסוי לבחינת ההשפעה של תמריצים כספיים על הרגלי הנסועה של נהגים (להלן - ניסוי נעים לירוק). בתשובת מנכ"ל משרד האוצר מר שי באב"ד מאוגוסט 2018, ניתנה התייחסות שר האוצר ואגפי המשרד באוצר (להלן - תשובת משרד האוצר), וצוינה מטרת הניסוי והקשר שלו לאגרת גודש: "ניסוי נעים לירוק ביקש לבדוק את היתכנותה של אגרת גודש בישראל מהיבטים שונים".

חברת כביש חוצה ישראל פרסמה כמה מכרזים והתקשרה עם ספקים, כמופרט להלן: א. בנובמבר 2011 פרסמה החברה מכרז לקבלת שירותי ניהול, ייעוץ וליווי לניסוי לבחינת השפעת תמריצים שונים על מאפייני נסיעה - לעידוד נהיגה סביבתית וחברתית[57] (להלן - מכרז לבחירת חברת ניהול מ-2011); ב. בדצמבר 2011 פרסמה החברה פנייה מוקדמת לקבלת מידע (RFI) על אודות מערך לניטור נסועה במסגרת ניסוי לבחינת השפעת תמריצים שונים על מאפייני נסיעה - לעידוד נהיגה סביבתית. ג. במאי 2012 פרסמה החברה מכרז לבחירת חברות הפעלה אשר יתקינו ויפעילו את ציוד הניטור שלהן ברכבי המשתתפים[58]; ד. באוגוסט 2013 פרסמה החברה מכרז לפיתוח וייצור מערכות ניטור דור ב' שומרות פרטיות לניטור נסועת כלי רכב.

במכרז לבחירת חברת ניהול מ-2011 צוין בין היתר כי "כדאיות ההחזקה והשימוש ברכב פרטי מנקודת מבטו של בעל הרכב מושפעים כיום מהיטלים קבועים (מס קניה, אגרת רישוי) ומשתנים (מס הדלק), אך אלו, באופן ובהיקף שהם מוטלים כיום, אינם מביאים לידי ביטוי את המרכיבים הרבים הנוגעים לאופן השימוש ברכב הפרטי, למשל מועד הנסיעה ומיקום הנסיעה. עקב היות מיסי הרכב ממוקדים באופן חלקי בלבד בהשפעות השונות שיוצר השימוש ברכב הפרטי, הם אף מטילים נטל לא הוגן בהתייחס למקום מגוריו של בעל

57 ממכתב ממאי 2011 של יושב ראש הוועדה לשינוי הרכב העלויות בענף הרכב למנכ"ל משרד התחבורה דאז עולה כי מכרז לחברת הניהול של הניסוי פורסם כבר לפני מועד המכתב (מאי 2011) והוא נתקל בתגובה תקשורתית בעייתית לפי כותב המכתב.

58 מכרז לקבלת שירותי ניטור נסועת כלי רכב במסגרת פרויקט נש"ר (ניסוי שימושי רכב).

הרכב ומשימוש בו בשעות הפנאי... ישראל מצטרפת למדינות מתקדמות כגון ארה"ב, הולנד, בריטניה, סינגפור ושוודיה הנמצאות בשלבים שונים של ניסויים טכניים והכנת חלופות מדיניות הרותמות טכנולוגיה ותמריצים שונים, לרבות תמריצים כספיים, על מנת לסייע בניהול הביקושים לשימוש ברשת הכבישים".

בשנת 2013 החל ניסוי "נעים לירוק", בהשתתפות משרד האוצר, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, ורשות המיסים. הניסוי רוכז בחברת כביש חוצה ישראל[59] ונועד לבחון את נכונות ציבור הנהגים לשנות את הרגלי הנהיגה שלהם כך שתרומתם לגודש בכבישים תצומצם. מטרת הניסוי הייתה לבחון אם יש בכוחם של תמריצים כספיים לשנות הרגלי נסיעה של יוממים[60] באופן שימתן את הגודש בדרכים[61]. השינוי בהרגלי הנסיעה יכול לכלול כמה אפשרויות: הסטת זמני הנסיעה משעות שיא לשעות שפל, שימוש בתחבורה ציבורית לסוגיה, נסיעות משותפות עם אחרים ברכב פרטי, ועבודה מהבית.

בניסוי השתתפו 1,200 מתנדבים בפריסה ארצית שברכבם הותקן מכשיר ניטור המתעד את נסיעותיהם בכל שעות היום. במסגרת הניסוי הוצבה בפני המתנדבים טבלת מחירים לשימוש במערכת הדרכים לפי שלושה סוגי אזורים: מרכזים מטרופוליניים, שולי המרכזים ואזורי פריפריה. כל נסיעה תומחרה בעלות מסוימת בהתאם לאזור ולשעת ביצוע הנסיעה. הניסוי חולק לשני חלקים: "נעים לירוק 1" ו"נעים לירוק 2", ובכל חלק השתתפו 600 מתנדבים[62].

1. **ניסוי "נעים לירוק 1":** בניסוי זה נבחן שינוי התנהגות כתוצאה מתמריצים כספיים, בקרב "משתמשים כבדים" ברכב פרטי. במסגרת הניסוי נוטרו נסיעותיו של המתנדב בחצי השנה הראשונה לניסוי (להלן - תקופת התיעוד) וחושב לו תקציב חודשי על סמך הרגלי נסיעותיו שנצפו. בשנה וחצי הבאות (להלן - תקופת התגמול) יכול היה המתנדב לשנות את הרגלי הנסיעה שלו, כך שבכל חודש שבו סך עלויות נסיעותיו היה נמוך מהתקציב שחושב לו, קיבל המתנדב את ההפרש הכספי.

בדצמבר 2016 פורסמו תוצאות ביניים של הניסוי, ובספטמבר 2017 נכתב דוח מסכם על ידי חברה א' שנשכרה לניתוח תוצאות הניסוי. הדוח המסכם כלל עדכון של תוצאות הניסוי ובחינתן בדגימה ארצית מייצגת, כדי לדעת אם שיעורי השינוי שהתקבלו בהרגלי הנסיעה בניסוי יוכלו להתקיים במתכונת רחבה יותר של הניסוי.

ניתוח תוצאות הדוח המסכם של 431 משתתפי ניסוי "נעים לירוק 1" הראה הפחתה ממוצעת של 15.2% בעלויות הנסיעה בין תקופת התיעוד לבין תקופת התגמול. שיעור זה התקבל בזכות 185 מתנדבים (כ-42.9% מהמתנדבים) שהפחיתו יותר משליש מעלויות נסיעותיהם בתקופת

59 בשנת 2014 החליפה חברת נתיבי איילון את חברת כביש חוצה ישראל בריכוז הפרויקט.

60 אנשים הנוסעים מדי יום למקום עבודתם, הנמצא באזור אחר מאזור מגוריהם.

61 הניסוי מדמה מיסוי דיפרנציאלי, כלומר הפחתה במיסוי באופן תלוי שימוש - לפי מקום, מרחק, שעה ורמת הזיהום.

62 בתשובת מנכ"ל חברת כביש חוצה ישראל, מר דן שנבך, מיולי 2018 (להלן - תשובת חברת כביש חוצה ישראל) הוסברה ההחלטה לחלק את הניסוי לשני חלקים בקושי לגייס כמות משתתפים גדולה מספיק לפרופיל שנדרש לניסוי.

התיעוד[63]. לעומת זאת, 217 מתנדבים (כמחצית מהמתנדבים) לא שינו את הרגליהם באופן מהותי, ו-29 מתנדבים (כ-6.7% מהמתנדבים) שינו את הרגלי נסיעתם כך שעלויות הנסיעה שלהם בתקופת התגמול אף גדלו לעומת תקופת התיעוד.

כדי לדעת אם שיעורי השינוי שהתקבלו (הפחתה ממוצעת של 15.2% בעלויות הנסיעה בגודש) יוכלו להתקיים גם במתכונת רחבה יותר של הניסוי, ערכה חברה א' סקר באמצעות חברה ב', ביוני 2017, לבחינת רמת הגמישות לשינוי הרגלי נסיעה בקרב 905 מועסקים אשר נוסעים לעבודתם ברכבם הפרטי ביישובים מרכזיים בשלושת המטרופולינים (חיפה, תל אביב-יפו וירושלים) ומתגוררים מחוץ ליישוב עבודתם, ומאפייני הנסיעות שלהם דומים לאלה של משתתפי ניסוי "נעים לירוק 1". בדוח המסכם ציינה חברה א' כי להבדיל ממשתתפי הניסוי, משתתפי הסקר היו מקריים ולא התנדבו לניסוי, וכן "אינם חשודים" ביכולת מיוחדת לשנות את הרגלי נסיעתם. בהתאם לממצאי הסקר נערכה השוואה לרמת גמישותם של מתנדבי ניסוי "נעים לירוק 1", ועל בסיסה הוצגה הערכה על רמת השינוי והפחתת הנסיעה בגודש הצפויה בכלל האוכלוסייה, לו יורחבו מרכיבי הניסוי.

השוואת תוצאות המדגם לתוצאות ניסוי "נעים לירוק 1" הראתה כי הגמישות של מתנדבי הניסוי הייתה גבוהה במקצת מהגמישות בקרב משתתפי המדגם, בעיקר באפשרות השימוש בתח"צ ובעבודה מהבית. שקלול הגמישות בכלל האוכלוסייה לאחר הפעלת מקדמי תיקון הראה הפחתה ממוצעת של 12.2% בעלויות הנסיעה[64].

2. **ניסוי "נעים לירוק 2":** בניסוי זה נבדק שינוי התנהגות כתוצאה מהענקת תמריצים כספיים בקרב "משתמשים קלים" ברכב פרטי. כלומר משתמשים שמלכתחילה אינם מבצעים נסיעות רבות בשעות העומס ובאזורים גדושים, והשפעתם על הגודש נמוכה. בדוח המסכם את תוצאות הניסוי צוין כי ממצאי ניסוי "נעים לירוק 2" יכולים לסייע לגבש מדיניות מס חדשה שתעודד שימוש מושכל יותר ברכב, תפחית עלויות חיצוניות כתוצאה מהגודש, ותאפשר חלוקה צודקת יותר של נטל המס. עם זאת חלק זה של הניסוי רלוונטי פחות לנושא הגודש, ומשלים את ההתבוננות על קבוצות

63 כאשר 93 (כ-21.6%) מהם שינו את עיתוי הנסיעה ו-92 מהם (כ-21.3%) הפחיתו את מספר הנסיעות ברכב פרטי.

64 בדוח הביניים מדצמבר 2016 הומלץ כי במעבר ליישום נרחב יותר של מנגנון התמריצים יש לשקול פעולות נוספות לעידוד הוויתור על הרכב הפרטי באזורים ובשעות העומס, באמצעות: 1. עידוד מעסיקים לשעות עבודה גמישות ועבודה מהבית; 2. עידוד עסקים ומרכזי תעסוקה להקים שירות הסעות לעובדים מחניונים ומתחנות רכבת; 3. עידוד נסיעות משותפות באמצעות אפליקציות ואתרים ייעודיים; 4. יוזמה מאורגנת של מקום העבודה או אזור התעסוקה לשידוך עובדים לנסיעות משותפות לאותו מקום; 5. הטבה בשימוש בנתיבי העדפה למגיעים בנסיעות משותפות, חניה מועדפת ו/או ללא תשלום או תמריץ אחר.

אוכלוסייה הפעולות לרוב באזורים או בשעות בהם רמת השירות של מערכת הדרכים טובה יחסית. בניסוי הופעלו שתי מתכונות[65].

ניסוי "נעים לירוק 2", שנוהל על ידי חברת כביש חוצה ישראל, החל כאמור ב-2013, אולם הדוח המסכם את תוצאות הניסוי הושלם רק במהלך הביקורת, ביוני 2018, ולאחר בירור שערך משרד מבקר המדינה בנושא.

מנהל הניסוי דאז ציין בפברואר 2018, כי נתוני הניסוי נמצאים עדיין בעיבוד ובבקרת איכות, נדרשות השלמות של שאלון אינטרנטי ושיחות טלפון עם חלק מהמתנדבים, והחברה שנבחרה לבצע פעולות אלו הוחלפה ולכן התהליך עדיין נמשך. בתשובת חברת כביש חוצה ישראל מיולי 2018 צוין כי "מראש היה ידוע שתוצאות חלק זה של הניסוי פחות חשובות, שכן עיקר המאמץ ראוי שיופנה למשתתפים 'הכבדים' העושים שימוש נרחב בכבישי המטרופולין בשעות העומס".

עיכובים עקב התנגדות שר התחבורה להטלת מיסים נוספים על הנהגים

הקפאת מכרז לקידום הניסוי "נעים לירוק 1 ו-2" למשך חודשיים

במסגרת קידום הניסוי "נעים לירוק 1 ו-2" פרסמה חברת כביש חוצה ישראל מכרז לפיתוח מערכות דור ב' לניטור נסועת כלי רכב[66]. מסמכי המכרז פורסמו ב-26 לאוגוסט 2013[67] ונחשפו בתקשורת יממה אחר כך[68]. לאחר הפרסום בתקשורת, וכבר באותו היום, הודיע משרד התחבורה לתקשורת על הקפאת המכרז: "שר התחבורה, ישראל כ"ץ, הורה היום למנכ"ל משרדו, עוזי יצחקי, להקפיא מיידית את המכרז לפיתוח מערכות לניטור נסיעות כלי רכב, שפורסם אתמול על ידי חברת חוצה ישראל. המכרז פורסם במסגרת ניסוי שנועד לבחון את מאפייני

65 מתכונת ישנה - בחצי השנה הראשונה נלמדו הרגלי הנסיעות של המתנדב. בשנה וחצי הנותרות קיבל המתנדב תקציב של 2,600 ש"ח בכל חצי שנה. ההפרש שבין סכום זה לעלויות הנסיעה שצבר במהלך אותה חצי שנה נשאר בחשבונו; כשעלו עלויותיו על תקציב זה הוא לא התבקש לשלם עבור ההפרש. בתחילה כל מתנדבי ניסוי 2 שויכו למתכונת זו, ולאחר כמה חודשים בתקופת התגמול הועברו חלקם למתכונת חדשה ומעודכנת. מתכונת חדשה - הופעלה כמה חודשים לאחר תום תקופת התיעוד. בחצי השנה ראשונה נלמדו הרגלי נסיעותיו של המתנדב, ועל סמך אלו חושב לו תקציב חודשי. ביתר חודשי הניסוי התבקש המתנדב לשנות את הרגלי נסיעותיו כראות עיניו, ובכל חודש שבו סך עלויות הנסיעה שלו היה נמוך מהתקציב שחושב לו, קיבל המתנדב את ההפרש הכספי (מתכונת הדומה במאפייניה לניסוי 1).

66 בתשובת חברת כביש חוצה ישראל מאוגוסט 2018 צוין כי מערכות ניטור דור ב' עתידות היו לשמש במסגרת פרויקט "נעים לירוק 3". להסבר על ניסוי "נעים לירוק 3" ראו בהמשך.

67 מכרז לפיתוח מערכות דור ב' לניטור נסועת כלי רכב.

68 ראו לדוגמה כתבה ב-TheMarker, "מונה בכל מכונית // התוכנית: הנהגים יידעו בזמן אמת כמה שווה הנסיעה", מ-27.8.13 שעה 7:22 וכתבה ב-ynet, קופסת המס במכונית שלכם - המכרז יצא לדרך", מ-27.8.13 שעה 11:41.

השימוש של הנהגים ברכב הפרטי, והשפעתם של תמריצים שונים על הרגלי הנסיעה והשימוש ברכב. בנוסח המכרז כפי שפורסם, נוצר פתח לשימוש באגרות גודש וגביית מס, שאינם עולים בקנה אחד עם מדיניותו, השוללת הטלת מיסים נוספים על הנהגים"[69]. המכרז פורסם שוב על ידי חברת כביש חוצה ישראל ב-24 באוקטובר 2013, כחודשיים לאחר שהוקפא על ידי שר התחבורה[70].

יצוין שהתנגדות שר התחבורה להטלת מס על נסועה בשעות השיא גרמה בהמשך גם להפסקת פעילותם של נציגי רשות המיסים בוועדה לשינוי הרכב העלויות בענף הרכב שהוקמה מתוקף החלטת הממשלה מיולי 2010.

משרד מבקר המדינה מעיר לשר התחבורה כי בהקפאת המכרז הוא פעל בניגוד להחלטת הממשלה מיולי 2010 שביקשה לבחון שינוי בהרכב המיסים על הרכב, בין היתר לצורך התמודדות יעילה יותר עם הגודש בכבישים.

עיכובים בקידום ניסוי "נעים לירוק 3" - הקפאת מכרז למשך שלוש שנים

ניסוי "נעים לירוק 3" במהדורה הראשונה שלו החל בשנת 2014 ונוהל על ידי חברת נתיבי איילון. הניסוי הופסק בשנת 2015 בשל התנגדות שר התחבורה והבטיחות בדרכים מר ישראל כ"ץ, וחודש שוב בשנת 2018. להלן השתלשלות האירועים המרכזיים.

1. **פרסום מסמך בקשה לקבלת מידע (RFI) - יולי 2014:** במסמכי הבקשה לקבלת מידע ציינה חברת נתיבי איילון כי הבקשה מבוססת על **"הנחיית ממשלת ישראל"**[71], שלפיה משרדי האוצר והתחבורה מינו "ועדה מקצועית שמטרתה לבחון מהלך רב שנתי שמטרתו **למקד את עיקר נטל התשלומים בעלויות המשתנות בענף הרכב, על מנת ליצור הפנמה טובה יותר של העלויות החיצוניות בקרב הנוסעים ברכב פרטי**" (ההדגשה אינה במקור). עוד ציינה החברה כי "בהמשך לביצועם של הניסויים 'נעים לירוק 1' ו-'נעים לירוק 2', שבוצעו בשנים 2013 ו-2014... ולשם הסקת מסקנות ברמת התקפות הנדרשת לשם יישום מדיניות שעניינה **זיכוי או חיוב בתשלום** ואשר עשויה לחול על אזרחים רבים, הוחלט לקיים ניסוי נרחב וממושך במתכונת דומה למתכונת הפעלה מבצעית... אשר צפוי להכיל בסופו של דבר כמאה אלף כלי רכב וארכו יהיה עד כעשר שנים" (ההדגשה אינה במקור).

2. **בקשת מנכ"ל חברת כביש חוצה ישראל לשחרר את החברה מטיפול בנושא - אוגוסט 2014:** מנכ"ל חברת כביש חוצה ישראל ביקש לשחרר

69 ראו לדוגמה כתבה ב-TheMarker, "התגובה ההיסטרית של כ"ץ: הוקפא המכרז שיכול היה להפחית המיסוי על המכוניות", מ-27.8.13 שעה 14:54; וכתבה ב-ynet, "קופסת המס" - המכרז הוקפא בעקבות הפרסום ב-ynet, מ-27.8.13 שעה 14:43.

70 בתשובת חברת כביש חוצה ישראל צוין כי בתחילת 2016 הוכרזו הזוכים במכרז.

71 האמור מתייחס להחלטת ממשלה מיולי 2010.

את החברה מהמשך הטיפול במיזם משום שכלשונו: המיזם במתכונתו הנוכחית אינו מתאים לחברה והחברה אינה מתאימה למיזם. זאת בין היתר עקב קיומם של היבטי מיסוי על הרכב.

3. **התנגדות שר התחבורה לגביית מס נסועה - ינואר 2015:** בעקבות פרסומים בתקשורת שלפיהם הניסויים אמורים לבחון בטווח הארוך הטלה של מס נסועה[72], הוציא שר התחבורה מר ישראל כ"ץ תגובה לתקשורת ובה הכריז כי "כמי שמוביל את מדיניות הממשלה בנושאי התחבורה אני מודיע באופן נחרץ וחד-משמעי כי לא יגבה שום 'מס נסועה' על כלי רכב, בהווה או בעתיד ואין שום כוונה לגבות או לאשר תשלום אגרות כלשהן מנהגים עבור השימוש בכביש"[73].

4. **פרסום מהדורה ראשונה של מכרז "נעים לירוק 3" - מרץ 2015:** הניסוי תוכנן להיות נרחב, ממושך ובמתכונת דומה למתכונת מבצעית; הוא תוכנן להימשך עד 10 שנים ולהקיף כ-100,000 כלי רכב. לרשות כל מתנדב אשר נועד להשתתף בניסוי היה אמור לעמוד תקציב שנתי התחלתי של 5,200 ש"ח שהיה אמור לקטון או לגדול בהתאם לתעריפים שייקבעו מראש. כל מתנדב יהיה זכאי, אחת לשנה, לקבל את היתרה הלא-מנוצלת של תקציבו, בסכום שלא יעלה בכל מקרה על 2,000 ש"ח לשנת השתתפות, וזו תשולם לו בחודש שבו חל חידוש רישיון הרכב שלו.

5. **הודעה על עצירת הליך המכרז - אפריל 2015:** כחודש לאחר פרסום המכרז ובמועד מפגש מציעים שתוכנן מראש, הודיע חברת נתיבי איילון למשתתפי המכרז על עצירת הליך המכרז. בהודעה אליהם צוין כי "המשך ההליך יעשה לאחר הקמת הממשלה החדשה. לפי שעה איננו מתקדמים בהליך ומענה לשאלות ושאר העדכונים יינתנו בהמשך. לוח הזמנים יעודכן בהקדם".

6. **המלצות גופים שונים לחידוש מכרז "נעים לירוק" בשנת 2017:** מאז הופסק הניסוי כאמור בשנת 2015 ניסו גורמים שונים להניע מחדש את הפרויקט:

   א. **בקשת מנהל הניסוי דאז ממנכ"לית משרד התחבורה לבצע את הניסוי - פברואר 2017:** במצגת שהעביר משרד התחבורה למשרד מבקר המדינה ביוני 2018 עולה שפברואר 2017 התקיימה פגישה במשרד התחבורה ובה הציג מנהל הניסוי דאז בפני מנכ"לית המשרד מצגת המתארת את תוצאות הביניים של ניסוי "נעים לירוק 1", את מטרות ניסוי "נעים לירוק 3" ובקשה להחליט על ביצוע "נעים לירוק 3".

   ב. **בקשת בנק ישראל לקדם את הניסוי - אוגוסט 2017:** במכתב ששלח מנהל חטיבת המחקר דאז בבנק ישראל אל מנכ"ל משרד האוצר מר שי באב"ד, עם העתק בין היתר גם למנכ"לית משרד

72 לדוגמה פרסום בעיתון TheMarker, "100 אלף נהגים יקבלו אלפי שקלים - בתנאי שלא יסעו בשעות העומס", כתבה מ-13.1.2015.

73 שם. ראו גם פרסום באתר מעריב, "גלגלי הכסף: למה השר כ"ץ מכחיש את הכוונה העתידית להטיל אגרת מס נסועה?", כתבה מ-20.1.2015.

התחבורה הגב' קרן טרנר, הוא ציין את החשיבות שבקידום הניסוי, והציע כי בנק ישראל ישתתף בוועדת היגוי מקצועית/מדעית שתלווה אותו. "בדיוני ועדת הפריון הועלתה ההצעה לקדם את ניסוי 'נעים לירוק 3'. לאחר שהוצגו בפנינו תוצאות הניסויים 'נעים לירוק' 1 ו-2, ובעקבות בחינה של הספרות ושל ניסיון המדיניות בעולם בנושא ההשפעה של תמריצים כספיים על הרגלי הנסיעה של נהגים, אנו סבורים כי רצוי לקדם את הניסוי... לצורך זאת רצוי למנות לניסוי ועדת היגוי מקצועית ובלתי תלויה - בהשתתפות מומחים לתחבורה, לכלכלה, לכלכלת-תחבורה ולסטטיסטיקה, אשר תפקח על יישום הניסוי ועל הפקת לקחים נכונים מתוצאותיו תוך התחשבות בעלות אל מול התועלת של אמצעים אחרים להקלת הגודש בכבישים".

7. **סיכום בין שר התחבורה וסגן הממונה על התקציבים לחידוש הליך המכרז - נובמבר 2017:** בסיכום הוסכם כי כפתרון משלים לבעיית הגודש בכבישים, עם יישום המכרזים של מוניות השירות, חברת נתיבי איילון תפרסם את המכרז להרחבת הפיילוט בדבר ניסוי לניטור נסועה וזיכוי בהתאם למאפייני הנסועה. הסיכום הוא חלק מהסכמות נוספות ברפורמה בתח"צ שכללו רפורמה בענף מוניות השירות ובתעריפי תח"צ בין-עירוניים והקמת רשויות מטרופוליניות בירושלים ובבאר שבע.

8. **החלטת ממשלה על חידוש הליך המכרז - ינואר 2018:** כחלק מהתוכנית הכלכלית לשנת 2019 החליטה הממשלה[74] לחדש את מכרז "נעים לירוק 3" שהופסק כ-3 שנים קודם להחלטה. בהחלטה צוינה שוב החלטת הממשלה מיולי 2010. "בהמשך להחלטת הממשלה מס' 2008 מיום 15 ביולי 2010, שעניינה **בחינת מתכונת מיסוי העלויות הקבועות והמשתנות בענף הרכב**, ולניסוי 'נעים לירוק 1' ולניסוי 'נעים לירוק 2' להטיל על שר התחבורה והבטיחות בדרכים בתיאום עם אגף התקציבים במשרד האוצר, לפרסם מכרז לניהול ותפעול ניסוי בשינוי הרגלי הנסועה אשר יהווה המשך לניסויים האמורים, ולהקצות עד 50 מיליון ש"ח בהרשאה להתחייב בשנים 2018-2019" (ההדגשה אינה במקור).

9. **פרסום מהדורה מעודכנת של מכרז "נעים לירוק 3" - מרץ ויולי 2018[75]:** המכרז פורסם על ידי חברת נתיבי איילון במרץ 2018, ועדכון למכרז פורסם ביולי 2018. המכרז פורסם בהמשך להחלטת הממשלה

74 סעיף 5 בהחלטה 3428 מ-11.1.18.

75 מכרז מס' 21/18. באוגוסט 2018 פורסם מכרז נוסף מס' 24/18 "לאפיון, פיתוח, הטמעת ותחזוקת מערכת לניסויי נעים לירוק 3" שנועד לבחירת נותן שירותים שיפתח ויתחזק מערכת ייעודית, שמטרתה לייצר סטנדרט אחיד בתנאי הניסוי ובמערך הנתונים, וגמישות מרבית בניהול הניסויים והמתנדבים, ושתשמש לערוץ ההתקשרות העיקרי בין המתנדבים והמפעילים ובין נתיבי איילון למתנדבים.

מינואר 2018. במסמכי המכרז חזרה חברת נתיבי איילון על האמור במהדורה הראשונה של המכרז ממרץ 2015 שצוינה לעיל[76].

גם קרן המטבע הבין-לאומית (International Monetary Fund - IMF), בדוח השנתי שלה על ישראל לשנת 2018, תמכה בקידום פרויקט "נעים לירוק", לרבות בגביית אגרה מנהגים בשעות השיא. בדוח של הקרן צוין שבשל העובדה שפיתוח תשתיות תחבורה נמשך זמן רב, יש להתמודד עם בעיות הגודש בכבישים בישראל גם על ידי ייעול השימוש בתשתיות הקיימות באמצעות צעדים בצד הביקוש, המועילים בטווח הקצר בעלות נמוכה יחסית. עוד ציינה שניסוי "נעים לירוק" הוא פרויקט מבורך שיש להאיץ את קידומו; הקרן ציינה שגביית תשלומים לשימוש בכבישים בשעות השיא מבוצעת בהצלחה בכמה ערים בעולם[77], ושילוב כלי זה עם מדיניות של גמישות בשעות העבודה יביא לאפקטיביות הגבוהה ביותר של כלי זה.

מכל האמור לעיל עולה כי שר התחבורה והבטיחות בדרכים מר ישראל כ"ץ עיכב בשני מועדים שונים ולתקופה מצטברת של כשלוש שנים את קידום ניסוי "נעים לירוק", שנועד לקדם בחינת תמריצים כלכליים להפחתת השימוש ברכב פרטי כחלק מהתמודדות הממשלה עם הגודש בכבישים.

החלטת שר התחבורה לעיכוב ניסויי "נעים לירוק" אינה מתיישבת עם החלטת הממשלה מיולי 2010, ולפיה יש לבחון את הקמתו של מערך תשלומים ותקבולים התלויים בהיקף הנסועה של כלי הרכב בתנאי גודש ושלא בתנאי גודש

על ידי שר התחבורה של הניסוי **"נעים לירוק"** שנועד לבחון תמריצים כלכליים להפחתת השימוש ברכב פרטי

76 המכרז במתכונתו המעודכנת כלל כמה שינויים: לרשות כל מתנדב אשר יגויס על ידי מי מהמפעילים יעמוד תקציב רעיוני שנתי התחלתי של 4,500 ש"ח אשר יפחת או יגדל עד תקרה של 5,500 ש"ח בהתאם לשימוש שיעשה המתנדב ברכבו (לרבות בגין שימוש ברכב רב תפוסה ו/או בתחבורה ציבורית) בהתאם לתעריפים שייקבעו מראש. כל מתנדב יהיה זכאי, אחת לשנה, לקבל את היתרה הלא-מנוצלת של תקציבו, בסכום שלא יעלה בכל מקרה על 2,000 ש"ח, ווו תשולם לו בחודש שבו חל חידוש רישיון הרכב המנוטר.

77 ראו:

International Monetary fund, "IMF Executive Board Concludes 2018 Article IV Consultation with Israel", May 2018, p. 14.

החלטת שר התחבורה לעיכוב הפרויקט עומדת בניגוד להחלטת הממשלה מיולי 2010, שבה נקבע במפורש כי הוועדה שהוקמה מתוקף ההחלטה נדרשה לבחון "בניית מערך תשלומים ותקבולים התלויים בהיקף השימוש בכלי הרכב ובמאפייניו, ובכלל זה היקף הנסועה של כלי הרכב בתנאי גודש ושלא בתנאי גודש" (ההדגשה אינה במקור). החלטתו של השר עומדת גם בניגוד לתפקידים שהוטלו על הוועדה בכתב המינוי שלה, ועדה שמינה שר התחבורה עצמו.

החלטת השר עומדת גם בניגוד להחלטת הממשלה מינואר 2008, שלפיה נדרש שר התחבורה והבטיחות בדרכים דאז להקים צוות בראשות נציגי משרד התחבורה והבטיחות בדרכים ובהשתתפות נציגי משרד האוצר והמשרד להגנת הסביבה, שיציע תוכנית פיילוט לקביעת אגרות גודש בכניסה למרכזי ערים או בכבישים אחרים בשעות העומס.

החלטת השר פגעה במדיניות הממשלה לבחון את מיקוד עיקר נטל התשלומים בעלויות המשתנות בענף הרכב, במטרה ליצור הפנמה טובה יותר של העלויות החיצוניות בקרב הנוהגים ברכב פרטי. כמו כן, ההחלטה פוגעת ביכולת לייעל את הקצאת המקורות במשק בכלל ואת השימוש בתחבורה בפרט, והיא גם מנוגדת לעיקרון הכלכלי שלפיו יש לחייב את הגורם לעלויות לשאת בתשלום בהתאם לתרומתו השולית לגודש.

עוד נמצא כי גם קרן המטבע הבין-לאומית בדוח שלה על ישראל לשנת 2018 תמכה בקידום פרויקט "נעים לירוק", לרבות בגביית אגרה מנהגים בשעות השיא, כשזו ציינה במפורש שגביית תשלומים מנהגים לשימוש בכבישים בשעות השיא מקובלת בערים בעולם. זאת ועוד, בעוד שהחלטת הממשלה מיולי 2010 גובתה בעבודת מטה ובנימוקים מקצועיים של שתי ועדות מקצועיות (הוועדה למיסוי ירוק מינואר 2008 והוועדה לשינוי הֶרכב העלויות בענף הרכב שמונתה מתוקף ההחלטה מיולי 2010 ופעלה בשנת 2011), במועד סיום הביקורת משרד התחבורה לא המציא לצוות הביקורת מסמכים מקצועיים התומכים בהתנגדות השר למדיניות הממשלה בנושא זה.

> קרן המטבע הבין-לאומית תמכה בקידום פרויקט "נעים לירוק", לרבות באמצעות גביית אגרה מנהגים בשעות השיא, בכך שציינה שגביית תשלומים מנהגים לשימוש בכבישים בשעות השיא מקובלת בערים בעולם

בתשובת משרד התחבורה צוין כי בכל תקופת כהונתו של השר כ"ץ, פעל המשרד באופן אינטנסיבי במישור ההיצע דרך פיתוח תשתיות תחבורה ציבורית, גידול ניכר בנסיעות אוטובוסים, רכבות כבדות וקלות והשקעות של עשרות מיליארדים בתשתיות אלו. בנוסף, הובלו מהלכים משמעותיים בשיפור רמת השירות, שימת דגש על שילוביות בין אמצעי תחבורה ציבורית, הרפורמה במבנה התעריפים. המשרד פועל גם במישור הביקוש (או ריסונו) בדרכים מגוונות כגון שאטלים ממקומות העבודה, חניוני חנה וסע, מתן אפשרות לנסיעות שיתופיות ברכב ובמוניות ופתיחת הנתיב המהיר כנתיב אגרה, תח"צ וללא תשלום לרכב מרובה נוסעים. עוד צוין בתשובה כי "עצם הקמת הוועדות השונות בהתאם להחלטות הממשלה ושילוב גורמי המקצוע מטעם המשרד בהן, מראות שהמשרד פעל בהתאם להחלטות ותוך שיתוף פעולה עם יתר המשרדים". עוד צוין כי "למרות מיסוי משמעותי על המרכיבים הקבועים והמרכיבים המשתנים, התפתחה תרבות נסיעה ונוחות **גם באזורים הצפופים**

ביותר להם נגישות גבוהה ותחבורה ציבורית יעילה במיוחד" (ההדגשה אינה במקור).

בתשובה לבירור שקיים משרד מבקר המדינה עם לשכת מנכ"לית המשרד במרץ ובספטמבר 2018 בדבר קיומם של מסמכים התומכים בהחלטת השר לעצור את ניסוי "נעים לירוק" והמעידים על השיקולים שנעשו לטובת הציבור נמסר כי אין בידם מסמכים המפרטים את השיקולים. "כפי שמציג המענה המקיף לטיוטת הדוח המפרט את עשייתו הענפה של המשרד, ניתן לשקף מן הפעולות את השיקולים לתועלת הציבור".

משרד מבקר המדינה מעיר לשר התחבורה כי הקמת הוועדות והפעלתן במשך תקופה מסוימת הן שלב ראשון בקיום החלטת הממשלה ואין בעצם ביצוע פעולות אלה כדי להצביע על קיום החלטות הממשלה מינואר 2008 ומיולי 2010 כנדרש. בפעילות השר להקפאת הניסוי עקב התנגדותו לאגרות גודש (לדבריו, עד לקידום שירותי תחבורה ציבורית נאותה) הוא פעל בניגוד להחלטות הממשלה שחייבה בחינה מעמיקה של הנושא, תוך כדי קיום פיילוט. חובה עליו לקיים את החלטות הממשלה גם אם עמדתו שונה מההחלטות שהתקבלו. כאמור, אם התנגד שר התחבורה למדיניות הממשלה, היה עליו לפנות לממשלה ולהציג בפניה את עמדתו בצירוף נימוקיו, אך כל עוד ההחלטה תקפה עליו ליישמה.

משרד התחבורה ציין בתשובתו עוד כי "גורמי המקצוע במשרד התחבורה, בהנחיית שר התחבורה, נמצאים בקשר יום יומי אל מול משרד האוצר ורשות המיסים לצורך קידום פתרונות לריסון השימוש ברכב פרטי לצורכי יוממות. בתוך כך, משרד התחבורה מוביל פרוייקט בין-משרדי רחב היקף בתחום התחבורה החכמה".

קידום והובלה של פתרונות להפחתת השימוש ברכב פרטי לצורכי יוממות על ידי משרד התחבורה הם ראויים, ואולם ניהול הניסוי "נעים לירוק" צריך להיות בהתאם להרכב שקבעה הממשלה, ולכן על נציגי רשות המיסים לשוב לנהל וללוות את עבודת ניסוי "נעים לירוק 3", ונציג משרד המשפטים צריך לשוב וללוות את עבודת הוועדה כמשקיף. עוד מעיר משרד מבקר המדינה לשר התחבורה ולשר האוצר כי עבודת הוועדה המלווה את פרויקט "נעים לירוק" לא הסתיימה והיא לא הגישה להם דוח כפי שנדרשה לעשות בהחלטת הממשלה מיולי 2010.

בתשובת משרד האוצר צוין כי "למרות שלא הוגש דוח של ועדת חלופות לשר התחבורה ולשר האוצר, לחברי הוועדה הייתה המלצה מוסכמת על החלופה המועדפת, המלצה שנכתבה בפרוטוקולים של הוועדה. לאחר שוועדת חלופות סיימה לדון בחלופות האפשריות, הוחלט לעבור לשלב הניסוי, ולנסות ולהפיק לקחים מתוצאות הניסוי. רשות המיסים מסכימה שישנה חשיבות למעורבות הרשות בניהול וליווי הניסוי, ויש לדאוג להמשך מעורבותה בהתאם להחלטות הממשלה".

בתשובת משרד התחבורה צוין בעניין ניסוי "נעים לירוק 1 ו-2" כי עצם ביצוע הניסויים ממחיש שהמשרד אכן קידם בחינת הנושאים שהוצגו בהחלטות הממשלה. צוין ש"ישנן מחלוקות רבות בקשר לפרשנות של תוצאות הניסויים. יש לזכור שמדובר במדגם קטן מאוד ולא מייצג שכן מדובר במתנדבים שחלקם לפחות החליטו להשתתף בניסוי בידיעה שביכולתם ליהנות מקבלת התמריץ לאור שינוי התנהגות מתוכנן מראש. אי לכך ישנן הטיות רבות מאוד שהשפיעו על התוצאות". עוד צוין כי כאשר מנהל הניסוי דאז הציג את מסקנות הניסוי בפברואר 2017 ציינה המנכ"לית שהיא אינה מקבלת בהכרח את הפרשנות שלו לתוצאותיו ולא את מתודת הסקת המסקנות "מן הפרט אל הכלל".

יצוין כי המצגת שהוצגה בפני המנכ"לית בפברואר 2017 כללה תוצאות ביניים של ניסוי נעים לירוק ללא ההתאמות של תוצאות הניסוי לכלל האוכלוסייה על פי סקר המבוסס על מדגם מקרי שביצעה חברה ב' ביוני 2017. תוצאות ההתאמה של ניסוי נעים לירוק 1 לסקר הופיעו בדוח המסכם של ניסוי זה מספטמבר 2017.

נוכח מחלוקות מתודולוגיות והסתייגות משרד התחבורה מתוצאות ניסוי נעים לירוק 1 ו-2, וכדי להתמודד עם האתגרים המתודולוגים בניתוח תוצאות ניסוי "נעים לירוק 3" ראוי כי שר התחבורה ושר האוצר ישקלו לאמץ את המלצת בנק ישראל ולמנות לניסוי ועדת היגוי מקצועית ובלתי תלויה - בהשתתפות מומחים לתחבורה, לכלכלה, לכלכלת-תחבורה ולסטטיסטיקה, אשר תפקח על יישום הניסוי ועל הפקת לקחים נכונים מתוצאותיו, ובהתחשב בעלות אל מול התועלת של אמצעים אחרים להקלת הגודש בכבישים.

הגנת הפרטיות בניסוי "נעים לירוק"

בהחלטת הממשלה מיולי 2010 נקבע כאמור כי תוקם ועדה לשינוי הָרכב העלויות בענף הרכב וימונה משקיף קבוע מטעם משרד המשפטים בוועדה. בסעיף 3 הנחתה הממשלה כי המלצות הוועדה תתייחסנה גם לפגיעה אפשרית בזכות לפרטיות בחלופות שיוצעו, וזאת לאחר התייעצות עם נציג היועץ המשפטי לממשלה. בכתב המינוי של הוועדה מינואר 2011 צוין האמור בהחלטת הממשלה, וכחבר בוועדה מונה נציג הרשות למידע וטכנולוגיה במשרד המשפטים.

במסגרת עבודת הוועדה הכין בנובמבר 2011 ראש הרשות למשפט, טכנולוגיה ומידע במשרד המשפטים חוות דעת על "היבטי הגנת הפרטיות ביוזמה למיסוי רכב על פי שימוש". במסמך צוינו כמה אמצעים שיש ליישם בבחינת החלופה, ולבחון היתכנותה במהלך הניסוי: א. התיעוד ייעשה באופן מקומי בלבד במכשיר; ב. התיעוד יהיה ברזולוציה נמוכה ככל האפשר אשר עדיין תאפשר השגת תכלית היוזמה; ג. ההגנה לגישה לתיעוד צריכה להיעשות ברמה של הגנת שבב של כרטיס חכם; ד. תידרש הקשת סיסמה של בעל הרכב (או הנוהג העיקרי בו במקרה של הפרדת בעלות מנהיגה) לצורך שליפת הנתונים

מהמכשיר או טיפול כלשהו בו; ה. לגורם אוסף המידע תהא הרשאה רק להיקף החבות הכוללת של כלי הרכב; ו. למכשיר יהא מנגנון בדיקה עצמי שיאפשר בדיקה של תקינות קליטת הלוויינים, ושל אלגוריתם החישוב; ז. חישוב הצבירה ייעשה מדי יום, ונתוני המיקום יימחקו מדי יום; ח. למכשיר יהיה מנגנון tamper proof אשר ימחק את הנתונים בניסיון של גישה לא מורשית.

משרד מבקר המדינה בדק את יישום ההנחיות להגנה על הפרטיות במכרזים השונים של פרויקט "נעים לירוק" שפורסמו בשנים 2011-2018. תוצאות הבדיקה בלוח 3 להלן.

לוח 3: **דרישות להגנת הפרטיות במכרזים של פרויקט "נעים לירוק"**

מכרז/הליך	מועד פרסום	גורם מפרסם	דרישות להגנת הפרטיות
נעים לירוק 1 - 2, בחירת חברה מנהלת	נובמבר 2011	חברת כביש חוצה ישראל	
נעים לירוק 1 - 2, פנייה מוקדמת לקבלת מידע (RFI)	דצמבר 2011	חברת כביש חוצה ישראל	בקשת מידע בדבר הגבלת המידע המשודר אל מחוץ לכלי הרכב למידע מצרפי בלבד, כדרך להתמודד עם החשש מפגיעה בפרטיות. הכוונה במידע מצרפי היא שכל הנתונים הנאספים ביחס לרכב יישמרו בתוך המערכת המותקנת בו, והמערכת תבצע בעצמה את כל החישובים הנדרשים, לפי פרמטרים שייקבעו, ותשדר לאחור אך ורק את הנתון הסופי בדבר זכאותו של המתנדב לתמריץ.
נעים לירוק 1 - 2*, בחירת חברות הפעלה	מאי 2012	חברת כביש חוצה ישראל	אין דרישה להגנת הפרטיות במסמכי המכרז. לטענת החברה בגלל מגבלות טכנולוגיות.
פיתוח מערכות ניטור דור ב' שומרות פרטיות**	אוקטובר 2013	חברת כביש חוצה ישראל	מערכות ניטור דור ב' נדרשות להיות מסוגלות לבצע את חישוב החיוב בגין כל נסיעה בעצמן (בתוך הרכב), באופן שבו, למעט שידור סכום החיוב בגין כל נסיעה, לא יועברו ו/או יחשפו ו/או ישודרו שאר נתוני הנסועה של כל משתתף (קרי, מיקומי הנסיעות, אורכן, מועדן וכיו"ב) לכל צד שלישי, וזאת בעיקר לשם שמירה על פרטיותו של הנהג אשר ברכבו מותקנות המערכת האמורה. עם זאת, מערכות הניטור צריכות להיות מסוגלות לשדר לאחור גם את נתוני הנסועה שיוגדרו, לפי בחירת משתמש הקצה המורשה***.
	יוני 2016	חברת כביש חוצה ישראל	חתימה על הסכם עם שני נותני שירותים - כל אחד מהם מתחייב להעניק לחברה את הזכות להזמין ו/או לרכוש ממנו כמות של 500 עד 1,000 יחידות מערכות דור ב'.

מכרז/הליך	מועד פרסום	גורם מפרסם	דרישות להגנת הפרטיות
פנייה מוקדמת לקבלת מידע (RFI)	יולי 2014	חברת נתיבי איילון	בסעיף ציוד ניטור "מגן פרטיות" צוין כי ביוזמת המדינה מתבצע בימים אלה פיתוח של ציוד ניטור ובו אפשרות להגנה על פרטיות הנהגים, באופן שביצוע חישובי עלות הנסיעה יהיה ביחידת הקצה המותקנת ברכב, והשידור לאחור יהיה של נתוני העלות בלבד ללא נתוני המיקום. כשיהיה אפשר להצטייד ביחידות מבצעיות יידרשו המפעילים להציע למתנדבים פוטנציאליים חדשים בחירה בין השירות כפי שהציעו במכרז לבין שירות המבוסס על יחידות הקצה שבהן האופציה לשמירה על הפרטיות.
נעים לירוק 3 - מהדורה מ-2015****	מרץ 2015	חברת נתיבי איילון	אין דרישה להגנת הפרטיות במסמכי המכרז (פרט לאזכור האמור בהחלטת הממשלה מיולי 2010). נושא הגנת הפרטיות קודם במסגרת מכרז פיתוח מערכות ניטור דור ב' מאוקטובר 2013.
נעים לירוק 3 - מהדורה מ-2018*****	מרץ - יולי 2018	חברת נתיבי איילון	פורסמו מסמכים נלווים למסמכי המכרז המתייחסים לנושא הגנת הפרטיות: א. בהסכם ההתקשרות מצוינות חובות המפעילים להגנה על פרטיותם של המתנדבים; ב. כתב התחייבות להגנה פרטיותם של המתנדבים (המצורף כמסמך ד' למסמכי המכרז); ג. מסמך שכותרתו "דרישות אבטחת מידע למפעילים" הקובע הוראות בנושא אבטחת מידע, שבהן יידרשו לעמוד המפעילים הזוכים במכרז.

על פי מסמכי חברות כביש חוצה ישראל ונתיבי איילון בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* מכרז לקבלת שירותי ניטור נסועת כלי רכב במסגרת פרויקט נש"ר (ניסוי שימושי רכב).

** מכרז/חוזה/מס' 372/704/13 לפיתוח מערכות דור ב' לניטור נסועת כלי רכב.

*** בסיכום מפגש מציעים שהתקיים בנובמבר 2013 הבהיר מנהל הפרויקט כי המערכות הקיימות מאפשרות לדעת בכל רגע נתון את מיקומו של כלי הרכב ומסלול נסיעתו. המערכות שיפותחו נדרשות להגן על פרטיותם של הנהגים, באופן שהמידע על הנסיעה יישמר ברכב עצמו, והמידע שישודר לאחור הוא חישוב עלות הנסיעה בלבד.

**** מכרז מס' 9/15 נעים לירוק 3 - מתן שירותי ניהול ותפעול ניסוי לניטור נסועה וזיכוי על פי מאפייני הנסועה.

***** מכרז מס' 21/18 "למתן שירותי ניהול ותפעול לניסוי נעים לירוק 3".

מלוח 3 עולה כי המכרז לבחירת חברות ההפעלה של ניסוי נעים לירוק 1 ו-2 (ממאי 2012) שנוהל על ידי חברת כביש חוצה ישראל לא כלל דרישות להגנת הפרטיות. וההסכמים עם שני נותני השירותים לפיתוח מערכות דור ב' - מערכות בעלות יכולת להגנה על הפרטיות - נחתמו רק ביוני 2016.

חברת כביש חוצה ישראל השיבה למשרד מבקר המדינה ביולי 2018 כי "בהתאם להנחיות ועדת המשנה ומנהל המיזם הוחלט לקיים את ניסוי נעים לירוק (על שני חלקיו) באמצעות ציוד ניטור נסיעה שאינו שומר פרטיות, זאת לאחר שבמסגרת הליך ה-RFI שנערך התברר שאין בנמצא ציוד ניטור שומר

פרטיות זמין, וכי יש לפתח ציוד שכזה באופן ייעודי, פיתוח שצפוי לקחת חודשים ארוכים ומחייב עריכת מכרז נפרד וייעודי... חשוב להדגיש, שנושא הגנת הפרטיות היה לנגד עיניהם של ועדת המשנה, מנהל המיזם והחברה לאורך כל הדרך. במסגרת ניסוי נעים לירוק... הובא לידיעת כלל המשתתפים בו באופן ברור ומפורש, כי פרטיהם האישיים (לרבות פרטי רכב, מסלולי נסיעה, שעות נסיעה וכד') יהיו גלויים לגורמים המעורבים בעריכת הניסוי, והמשתתפים נדרשו, כתנאי להצטרפותם לניסוי, לתת את הסכמתם לכך. כמו כן ננקטו ההליכים הדרושים לשמירת המידע של המשתתפים וההגנה עליו, רישום מאגרי מידע כדין וכד'". (ההדגשה במקור).

חברת כביש חוצה ישראל השיבה באוגוסט 2018 בעניין הימשכות ההליכים במכרז מערכות ניטור ב' כי "מדובר במכרז פיתוח מורכב וחדשני, דהיינו, המציעים נדרשו לפתח מוצר שלא קיים במהלך המכרז וצוות הבדיקה נדרש להעריך ולנקד את המציעים, את הקונספט המוצע, את הגורם המייצר וכמובן את אבות הטיפוס שיוצרו והוגשו במסגרת המכרז... מערכות ניטור דור ב' עתידות היו לשמש במסגרת 'פרוייקט נעים לירוק 3' בלבד".

בתשובת מנכ"ל חברת נתיבי איילון, מר איתמר בן מאיר, מיולי 2018 (להלן - תשובת חברת נתיבי איילון) צוין כי במסגרת עריכת המכרזים לניהול ותפעול ניסוי נעים לירוק 3, ובעקבות הנחיות ראש הרשות למשפט, טכנולוגיה ומידע במשרד המשפטים. פותחו שני אבות טיפוס של יחידות ניטור ייעודיות בעלות יכולת חישוב של החיוב ללא שידור נתוני הנסועה של המתנדב... במסגרת מכרז תפעול ניסוי נעים לירוק 3, בכוונת החברה להצטייד בכמות מוגבלת של היחידות האמורות לצד שימוש בטכנולוגיות אחרות לניטור מתנדבים, על מנת לבחון את תפקודן בתנאי שדה.

ניסויי נעים לירוק 1 ו-2 נוהלו ללא מערכות טכנולוגיות התואמות לדרישות חוות הדעת של נציג משרד המשפטים, לטענת חברת כביש חוצה ישראל עקב מחסור בטכנולוגיות מתאימות. בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה שלמרות המורכבות והאתגרים בשמירה על פרטיות המשתתפים בניסוי "נעים לירוק 3" הצפוי לכלול 100,000 מתנדבים, ואף שהחברה מתכוונת להמשיך ולפתח יחידות נוספות לאחר הצטיידותה בכמות מוגבלת, נציג משרד המשפטים אינו שותף עוד בהליכי קבלת ההחלטות בקידום נעים לירוק 3.

בתשובת משרד התחבורה צוין כי "אין שום בסיס לטענה שחייבים את נציגי משרד המשפטים בישיבות כדי להגן על פרטיות המשתתפים. קיימים יועצים משפטיים למשרד התחבורה ולנתיבי איילון ותמיד ניתן להתייעץ עם משרד המשפטים במידת הצורך. נציגי הרשות להגנת הפרטיות היו שותפים מלאים ופעילים מאוד בתחילת עבודת הצוות עם הקמתו... המתכונת שגובשה, יחד עם נציגי הגנת הפרטיות בתחילת הדרך, נכונה גם כיום ומשכך, אין צורך בהמשך מעורבותם בשלב זה של הניסוי. בנוסף בפן הטכנולוגי קיימות מערכות ייעודיות לניסוי המאפשרות ניטור תוך שמירה על פרטיות המשתמש ומהווים מענה שלם לסוגיה".

החלטת הממשלה מיולי 2010 קבעה כי יש למנות משקיף קבוע מטעם משרד המשפטים בוועדה, והנחתה כי המלצות הוועדה תתייחסנה גם לפגיעה האפשרית בזכות לפרטיות בחלופות שיוצעו, וזאת לאחר התייעצות עם נציג היועץ המשפטי לממשלה. כאמור עבודת הוועדה המלווה את פרויקט "נעים לירוק" לא הסתיימה, ועל שר האוצר ושר התחבורה לחדש את פעילותה ולשלב בה את נציג משרד המשפטים כמשקיף קבוע בהתאם להחלטת הממשלה מיולי 2010; עליהם לקיים הליך התייעצות עם נציג היועץ המשפטי לממשלה, וללוות את ניסוי "נעים לירוק 3".

היעדר מסמכים בחברת נתיבי איילון על ניסויי "נעים לירוק 1 ו-2"

מנהל אגף תפעול וטכנולוגיה, נתיבים מהירים בחברת נתיבי איילון מסר במרץ 2018 למשרד מבקר המדינה כי "מבירור בנושא המדיות המגנטיות ניסוי נעים לירוק 1 ו- 2 נוהל בחוצה ישראל ולכן החומר בבעלותם ואיננו נמצא אצלנו".

פרויקטים "נעים לירוק 1 ו-2" נוהלו בחברת כביש חוצה ישראל ופרויקט "נעים לירוק 3" מנוהל על ידי חברת נתיבי איילון משנת 2014. בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה שאין בידי מנהל הפרויקט בחברת נתיבי איילון את כל המסמכים והתוצרים של פרויקט נעים לירוק 1 ו-2. עוד העלתה הבדיקה שרק במהלך הביקורת ובחלוף כארבע שנים מהעברת ניהול ניסוי "נעים לירוק" מחברת כביש חוצה ישראל לחברת נתיבי איילון, פנתה חברת נתיבי איילון לחברת כביש חוצה ישראל לקבלת הנתונים שנצברו בניסוי "נעים לירוק 1 ו-2" במאגרי המידע של חברת כביש חוצה ישראל.

בתשובת חברת כביש חוצה ישראל צוין כי התוצאות והמסמכים של ניסוי נעים לירוק 1 ו-2 עמדו לרשות ועדת המשנה וחברת נתיבי איילון באמצעות מנהל המיזם שהיה מעורב באופן אקטיבי ומלא בכל ההליכים שניהלה וליוותה החברה. החברה פועלת להעביר ולהמחות לידי נתיבי איילון את מלוא הידע והתוצרים של הניסוי שערכה, ובכלל זה ההתקשרויות לייצור מערכות דור ב', סימני מסחר, דומיין אתר אינטרנט ועוד.

בתשובת חברת נתיבי איילון צוין כי כחלק מהיערכות החברה לניהול ניסוי נעים לירוק 3, התקשרה החברה עם מנהל ניסויים "נעים לירוק 1 ו-2" וזאת בגלל הידע הרב שצבר וההיכרות הספציפית שלו עם הפרוייקט במסגרת הניסויים הקודמים, והרצון לעשות בהם שימוש והחברה פועלת לקבלת הנתונים שנצברו בחברת חוצה ישראל במסגרת ניסויים "נעים לירוק 1 ו-2".

בניסויי "נעים לירוק 1 ו-2" הושקעו משאבים ותקציבים ציבוריים וקיימת חשיבות לשמירת המידע שנצבר בהם והשימוש בו. על חברות כביש חוצה ישראל ונתיבי איילון להשלים לאלתר את הליך העברת המידע ביניהן בנוגע לניסויים "נעים לירוק 1 ו-2".

אי-קידום פתרונות לעידוד הפחתת השימוש ברכב פרטי כתוצאה מעיוותים במדיניות החניה

אי-קידום מיסוי הטבת חניה ופדיון חניה

העיוותים העולים ממדיניות החניה המעודדת שימוש ברכב פרטי והמלצות לייקור עלות החניה צוינו במאמרים, בדוחות של בנק ישראל ושל ועדות מקצועיות שדנו בנושא בעשור האחרון ובהחלטת ממשלה מ-2007, כמפורט להלן:

1. **החלטת ממשלה 2228 מאוגוסט 2007 לעידוד השימוש בתח"צ:** בהחלטה זו הטילה הממשלה על שר האוצר ושר התחבורה והבטיחות בדרכים להקים צוות בין-משרדי בהשתתפות נציגי משרד התחבורה, אגף התקציבים במשרד האוצר ורשות המיסים, לבחינת תמריצי מס לעידוד השימוש בתחבורה ציבורית, הן אצל העובד והן אצל המעסיק, לרבות בחינת האפשרות לזקיפת שווי אצל העובד בשל חניה, ושינוי אופי והיקף ההכרה בהוצאות כאמור אצל המעסיק. הצוות התבקש להגיש לשרים את המלצותיו עד 1.6.08.

2. **הוועדה לעידוד השימוש בתחבורה ציבורית באמצעות תמריצי מס מ-2009:** בעקבות החלטת הממשלה מאוגוסט 2007 נכתבה במהלך שנת 2009 טיוטת דוח, ואולם הדוח לא הוגש כנדרש בהחלטת הממשלה, ומשכך גם ההמלצות בטיוטת הדוח לא יושמו. בטיוטה הומלץ לפעול לשינוי החקיקה להגבלת ניכוי הוצאות בגין חניה במקום העסק, במטרה למנוע תמריץ לשימוש בחניה מטעם המעביד ובמימונו. עוד צוין בטיוטה כי ניתן לשקול, כצעד משלים, בבחינת עדיפות שנייה וכפוף לעמידה בתנאי הסף, הענקת נקודות זיכוי נוספות למשתמשים בתחבורה הציבורית. אולם צוין כי בשל המורכבות התפעולית[78] ויעילות מוגבלת יחסית של צעד זה[79] יש לבצע בחינת מצב מדוקדקת טרם הפעלת התמריצים מסוג זה[80].

3. **המלצה לייקור עלות החניה במאמר של שידלובסקי ושראל מ-2007:** במאמר צוין בין היתר כי עלויות החניה (אם מסובסדת ואם חניית

78 צורך בפיתוח של מערך דיווח מיוחד אצל מעסיקים.

79 בין היתר, לאור העלאת סף המס לרמות הכנסה גבוהות יחסית, במיוחד בקרב נשים אימהות ילדים.

80 עוד הומלץ בטיוטה לקבוע מבחני סף כמותיים ואיכותיים לרמת ההתפתחות הנדרשת בהיצע שירותי התח"צ, כסף כניסה להפעלת תמריצי המס.

חינם) הן בקבוצת העלויות החיצוניות שאינן משפיעות - לא על החלטות הרכישה של כלי רכב ולא על החלטות היקפי הנסיעה של הפרט, ובכך גורמות לעיוות בהקצאת המקורות. לכן המליצו במסגרת מבנה מחירים רצוי בענף הרכב לחייב את הפרט במסגרת העלויות החיצוניות גם בתשלום עבור חניה ולא לספק אותה חינם[81]. הם הגדירו תשלומי חניה משתנים בקטגוריית "המדיניות הטובה ביותר" (First best) בדירוג יעילות אסטרטגיות תמחור כלי רכב בהתאם למידת השפעתן על הקטנת העלויות החיצוניות[82].

4. **המלצת הוועדה למיסוי ירוק למיסוי הטבת חניה ופדיון חניה מ-2008:** כאמור, הוועדה למיסוי ירוק מ-2008 המליצה להתייחס למתן חניה חינם לעובד כהטבה זקופה החייבת במס, כדי שעלות החניה תובא בחשבון בשיקולי העובד אם להגיע לעבודה ברכב פרטי. עוד המליצה הוועדה לקדם מדיניות של "פדיון חניה" - כלומר לבחון מתן אפשרות לעובדים לבחור להחליף את מקום החניה שהם אמורים לקבל ממעסיקיהם בתוספת תשלום למשכורתם.

5. **המלצות בנק ישראל למיסוי הטבת חניה ופדיון חניה מ-2008:** בפרק ח' בדוח בנק ישראל לשנה זו ייחד הבנק פרק לנושא ריסון השימוש ברכב פרטי כחלק ממדיניות איכות הסביבה. בדוח צוין כי עלות החניה היא אחד השיקולים המשפיעים על החלטת תושבים על מידת השימוש ברכב פרטי. כאשר עובדים אינם משלמים עבור החניה במקום עבודתם הדבר מעודד אותם לנסוע לעבודה ברכב פרטי, לרוב בתנאי גודש בשעות ובאזורים העמוסים ביותר בעת הכניסה למוקדי התעסוקה במטרופולינים והיציאה מהם. הבנק ציין כי מדיניות המס מעודדת החזקה של רכב פרטי ושימוש בו, בין היתר על ידי אי-מיסוי ההטבה של הספקת שירותי חניה לעובד[83]. זאת ועוד, עובדים שאינם משתמשים בשירותי חניה - בדרך כלל משתמשי התח"צ - אינם מקבלים את ההטבה ובכך מופלים לרעה. הבנק המליץ על שני צעדי מדיניות: א. מיסוי הטבת חניה כאמצעי לצמצום נסיעות יוממים ברכב פרטי. לשם כך המליץ לקבוע ערך נורמטיבי למקום החניה, שיושפע ממקום העבודה (למשל, בתל אביב תהיה ההטבה לצורך מס גבוהה יותר). עוד המליץ הבנק כי לעובד תינתן אפשרות לוותר על החניה או להשתמש בה על בסיס יומי ולהיות מחויב בהתאם למספר הימים שעשה בה שימוש; ב. פדיון חניה - הבנק המליץ גם על עידוד הימנעות מנסיעה ברכב פרטי באמצעות פדיון חניה, כלומר, שמעסיקים יתנו לעובדיהם אפשרות לוותר על זכות החניה שלהם במקום העבודה תמורת תוספת למשכורת. הבנק ציין כי היתרון במיסוי ההטבה לעומת מתן הטבה כספית

81 הם ציינו כי ייקור החניה בערים צריך להיות מלווה בצעדים משלימים כגון מיסוי החניה גם מחוץ לערים, בשל הסכנה שעסקים, משרדים וחנויות יעברו אל מחוץ לעיר או אל שוליה שם יוכלו לספק שפע חניה חינם. במקרה כזה תגרום המדיניות להגברת הנסיעות מהעיר אל שוליה.

82 שידלובסקי ושראל, 2007, עמ' 27-29, 32, 44.

83 צוין כי המעסיק מעדיף לשלם לעובד שכר באמצעות הספקת חניה, ולא דרך המשכורת. למעסיק שירותי החניה נחשבים הוצאה מוכרת בייצור הכנסה, כלומר מקטינים את המס, ולעובד ההטבה אינה נזקפת, כלומר הוא אינו משלם עליה מס וכך שניהם יוצאים נשכרים.

עבור אי-שימוש בחניה הוא שהמיסוי הוא שוויוני - מקיף את כל העובדים המקבלים עתה חניה חינם - ואילו מתן ההטבה הכספית יכול להתבצע, לפחות בהתחלה, רק ביחס לחלק מהעובדים, העובדים במקומות עבודה השוכרים חניה מצד שלישי.

6. **הערה בתוכנית האסטרטגית של משרד התחבורה מדצמבר 2012 על חסרונה של מדיניות למיסוי הטבת חניה, פדיון חניה, וייקור מחירי החניה:** בתוכנית צוין כי "באופן כללי בולטת בחסרונה מדיניות כוללת לריסון השימוש ברכב פרטי, המתווה צעדים כוללניים בתחום המיסוי; כדוגמת אגרות גודש, מיסוי הטבת חניה מהמעביד והחזרי הוצאות". עוד צוין כי "מדיניות חניה היא אחד האמצעים החזקים לריסון השימוש ברכב הפרטי ויכולה לכלול אמצעים שונים כולל הקטנת שטחי החניה הציבוריים, 'פידיון חניה', ומחירי חניה פרוגרסיביים. מדיניות חניה יכולה להיות תחליף טוב למדיניות אגרות גודש הקשה יותר ליישום... תעריפי חניה נחשבים לזולים מאוד (תל-אביב היא אחת הערים עם תעריפי חניה זולים בהשוואה למרכזי עסקים של ערים חשובות בעולם: במקום ה-47 מתוך 140 ערים שנסקרו ברחבי העולם)".

7. **בחינת אגף הממונה על השכר לתמריץ אי-הגעה ברכב פרטי למשרדים שבהם קיים מחסור בחניה, מ-2018:** בטיוטת מסמך פנימי של אגף הממונה על השכר באוצר צוין במסגרת בחינת תמריצי שכר לצמצום השימוש ברכב פרטי גם מתן תמריץ לאי-הגעה ברכב פרטי למשרדים שבהם קיים מחסור בחניה, אשר צפוי לחסוך את עלויות החניה. הצעה זו, כמו הצעות נוספות שהועלו במסמך, לא הגיעו לכלל בשלות[84].

> משרד התחבורה ומשרד האוצר לא פעלו לקידום הסדרת מיסוי הטבת חניה ויישום פדיון חניה. על אף החלטת הממשלה מאוגוסט 2007 ועל אף פוטנציאל יעילות מיסוי זה בהתמודדות עם הגודש

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי על אף פוטנציאל היעילות של מיסוי הטבת חניה ושל פדיון חניה בהתמודדות עם ההשפעה החיצונית של הגודש בכבישים שצוינו כבר לפני כעשור על ידי כמה גורמים - המלצות בספרות המקצועית, דוחות של בנק ישראל, הוועדה למיסוי ירוק, וב-2012 בתוכנית האסטרטגית של משרד התחבורה, ועל אף החלטת הממשלה מאוגוסט 2007 הוועדה שהוקמה בעקבותיה לא הגישה את המלצותיה לממשלה, ומשרד התחבורה ומשרד האוצר לא פעלו לקידום הסדרת מיסוי הטבת חניה ויישום פדיון חניה. בכך נמנע השימוש בכלים אלו לצמצום הנסיעות לעבודה ברכב פרטי, לרוב בתנאי גודש בשעות ובאזורים העמוסים ביותר, בעת הכניסה למוקדי התעסוקה במטרופולינים והיציאה מהם.

על משרד התחבורה ומשרד האוצר לקדם במשותף ובהקדם בחינת יישום מיסוי הטבת חניה ופדיון חניה להפחתת השימוש בכלי רכב פרטיים ולהקטנת הגודש בכבישים בשעות השיא.

84 להרחבה בנושא זה ראו גם בפרק "היעדר פתרון לשינוי שיטת השכר ורכיב החזקת רכב לעובדים בשירות הציבורי".

בתשובת משרד התחבורה צוין כי "מדיניות חניה היא אכן אחד האמצעים החזקים לריסון השימוש ברכב פרטי. המשרד צפוי לבחון אמצעים בתחום במסגרת תכנית אסטרטגית לאמצעים משלימים (ניהול הביקוש) המותנעת בימים אלה".

בתשובת משרד האוצר צוין כי "צוות פנימי ברשות המיסים בחן את סוגיית מיסוי הטבת החניה ופדיון חניה, ונמצא כי הנושא מורכב הן לצורך קביעת השווי ההוגן והן לאפשרות לאכוף ולפקח. לכל חניה שווי שונה, לדוגמה, אין דין שווי חניה במרכז תל אביב כדין שווי חניה בעיר בפריפריה. יחד עם זאת, בהנחיית מנהל רשות המיסים הדבר יבחן שנית ויגובשו המלצות ברות יישום".

יישום באיחור של תקן חניה חדש

בתוכנית האסטרטגית של משרד התחבורה מ-2012 צוין כי "ב-2008 הוכנה הצעת תקן חניה חדש של משרד התחבורה, אשר מציע צמצום הדרגתי של מספר מקומות החניה באזורים בהם מצויה תחבורה ציבורית רבת קיבולת. משרד התחבורה הכין מפרט של תקנות חניה חדשות, אשר אושרו על ידי שר הפנים ביוני 2011, הכוללים הבחנה בין אזורים שונים על פי מידת קרבתם למטרופולין ולמערכת הסעת המונים. תקן החניה החדש עדיין לא אומץ פורמלית, והיצע החניה במרכזי הערים בישראל גבוה לאין שיעור מהנהוג במרכזי ערים באירופה".

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי ביוני 2016 תיקן שר האוצר מר משה כחלון, שנכנס לתפקידו במאי 2015[85], את תקנות התכנון והבנייה (התקנת מקומות חניה), התשמ"ג-1983 (להלן - תקנות החניה), באופן המאפשר לצמצם את התקן למקומות חניה לכלי רכב במקומות שבהם יפעלו מערכות הסעת המונים.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה שקידום הענקת סמכות לצמצום התקן למקומות חניה בתקנות החניה על ידי מנהל התכנון נמשך שנים רבות. הענקת הסמכות האמורה אושרה רק בשנת 2016, כשלוש וחצי שנים מפרסום התוכנית האסטרטגית של משרד התחבורה שהתריעה על אי-קידום תיקון התקנות.

בתשובת מינהל התכנון במשרד האוצר מיולי 2018 צוין כי "נוסח התקנות שהוצע בשנת 2011 לווה בהתנגדויות רבות ונדרשה בחינה מחודשת ומקיפה לצורך גיבוש תיקון מיטבי לתקנות. מינהל התכנון בחן את הנושא מכלל היבטיו, הן מההיבט של עידוד תחבורה ציבורית והן מההיבט של צורך במתן פתרונות חניה לרכב פרטי, עד לשלב קידום ממשי של מערכת הסעת ההמונים. בשנים 2011 ואילך חלו התפתחויות משמעותיות בקידום ובביצוע מערכות הסעת המונים בארץ, ולכך גם היתה השפעה על קידום התקנות... מטבע הדברים

85 בשל כך חלק הארי של העיכוב ביישום תקנות החניה לא אירע בתקופת כהונתו.

עריכת שינוי מהותי ומקיף כאמור אורכת זמן ממושך, בשים לב לריבוי הגורמים בממשלה ומחוצה לה הנוגעים לתחום וחרף התנגדויות רבות להקטנת מספר מקומות החניה במקומות ציבוריים ופרטיים כאחד".

משרד מבקר המדינה העיר בדוחות קודמים על התמשכות תהליך התקנת התקנות. בדוח שנתי 65ג צוין כי "לעיתים תהליך התקנת התקנות מתארך שנים רבות, בין היתר עקב התמשכות הליכי הטיפול של הגורמים המקצועיים במשרד הממשלתי בקידום התקנתן"[86].

משרד מבקר המדינה מעיר למנהל התכנון כי על אף המורכבות שבקידום צמצום מקומות חניה, המצריך הן תיאום בין גורמים בממשלה ומחוצה לה והן בחינת התנגדויות לתוכנית, אין לקבל כנורמה שהליך תיקון תקנות ממועד הצעתן ועד לאישורן יארך כחמש שנים. משרד מבקר המדינה העיר בעבר על התמשכות תהליך התקנת תקנות במשך שנים רבות. על מנהל התכנון לפעול בעתיד לקיצור ניכר בהליכי תיקון תקנות בתחומים שבאחריותו.

קידום מאוחר של פרמיית ביטוח ואי-קידום אגרת רכב המותנים במרחקי הנסיעה

כאמור, הוועדה למיסוי ירוק מ-2008 המליצה שאם קיים קושי ליישם אגרת גודש רצוי לשאוף לתשלום לפי מרחקי נסיעה (לדוגמה אגרת רכב או פרמיית ביטוח המותנים במרחקי הנסיעה). אגרת רכב ופרמיית ביטוח המותנים במרחקי הנסיעה דורגו במאמר של שידלובסקי ושראל מ-2007 במקום השני (Second Best) ביעילות הפנמת השפעות חיצוניות מרכב פרטי.

1. **איחור של שנים רבות בקידום פרמיית ביטוח המותנית במרחקי נסיעה:** בחוק ביטוח רכב מנועי (ביטוח בתנאי תחרות מבוקרת, הסדרים לתקופת מעבר והוראות לעניין אבנר), התשנ"ז-1977 (להלן - חוק ביטוח רכב מנועי), נקבע בסעיף 14א ו-14(2) כי הרשות (כמשמעותה בפקודה[87]) באישור הוועדה המשותפת של ועדת החוקה חוק ומשפט וועדת הכספים של הכנסת (להלן - הוועדה), תקבע את המשתנים המשפיעים על פי נתוני המאגר על הסיכונים בענף. תנאי זה מחייב את רשות שוק ההון לפנות לוועדה לאישור שינויים בפרמיית ביטוח החובה.

86 מבקר המדינה, **דוח שנתי 65ג** (2015), "הטיפול בתהליכי חקיקת משנה במערכת הממשלתית", עמ' 131.

87 פקודת ביטוח רכב מנועי (נוסח חדש), התש"ל-1970. לפי הפקודה הרשות הוגדרה כ"שר האוצר, או אדם אחר או חבר בני אדם ששר האוצר מינה אותם בהודעה ברשומות".

בחודשים ספטמבר 2015 וינואר 2016 פנה אגף שוק ההון במשרד האוצר[88] לוועדה בבקשה לאשר הנחה בביטוח חובה לרכב בהתאם לנסועה[89]. בקשתו לא אושרה על ידי הוועדה, ובדיון שנערך בינואר 2016 ביקש מנהל מחלקת ביטוח כללי אז באגף שוק ההון למשוך את ההצעה ולא להעלותה להצבעה: "יש שלושה פרמטרים שמשפיעים על התעריף [קורסי נהיגה, מערכות לניטור נהיגה ונסועה]. לשני פרמטרים יש השפעה ברורה מעבר לתעריף על הבטיחות בדרכים, ועליהם היינו רוצים שהוועדה תדון היום, ולכן אנחנו מוכנים למשוך את הפרמטר השלישי, פרמטר הנסועה, שאין לו השפעה על הבטיחות, אלא רק השפעה על התעריף".

שנתיים מאוחר יותר, בהחלטת ממשלה מינואר 2018 בנושא צמצום הגודש ועידוד נסיעה בכלי רכב מרובי נוסעים (להלן - החלטת הממשלה מינואר 2018)[90], החליטה הממשלה להטיל על אגף התקציבים במשרד האוצר, בשיתוף רשות ההון, ביטוח וחיסכון והכלכלן הראשי במשרד האוצר, לגבש המלצות שמטרתן לקדם אמצעים לצמצום נסועה ברכב פרטי באמצעות ההוצאות על ביטוח הרכב. החלטת הממשלה לא קבעה לוחות זמנים להגשת ההמלצות. יצוין כי כבר בהצעת ההחלטה מ-7.1.18 צוין כי אחת ההוצאות המרכזיות המרכיבות את עלות הנסועה ברכב פרטי היא ההוצאה על ביטוח רכב, ושמוצע לבחון צעדים לקידום שימוש בפוליסה המעודדת שימוש מצומצם יותר ברכב הפרטי, התואמים את תוחלת הסיכון של המבוטחים.

למרות הגידול בגודש בכבישים, רק כשמונה שנים לאחר שהתפרסמו המלצות הוועדה למיסוי ירוק משנת 2008 לבחינת הנהגת פרמיית ביטוח המותנית במרחקי נסיעה - הגיש משרד האוצר לכנסת הצעה למתן הנחות בפרמיית ביטוח חובה המותנית במרחק הנסיעה. המלצותיו לא אושרו בכנסת, וכשנתיים מאוחר יותר, בינואר 2018, קידם משרד האוצר החלטת ממשלה לבחינת כלי זה.

2. **אי-קידום אגרת רכב המותנית במרחקי נסיעה:** צוות החלופות בוועדה לשינוי הֶרכב העלויות בענף הרכב דן בישיבה במרץ 2011 גם בחלופה של החלפת אגרת הרישוי הקיימת (כולה או חלקה) במיסוי לפי ק"מ. אולם כאמור עבודת הוועדה הופסקה.

88 רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון, הוקמה ב-1 בנובמבר 2016, בהתאם לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (תיקוני חקיקה), התשע"ו–2016. עד למועד זה פעלה הרשות כאגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון במשרד האוצר.

89 יצוין שבשוק הביטוח המקיף קיימות פוליסות הנותנות הנחה לפי נסועה.

90 החלטה 3428 מ-11.1.18, סעיף 6.

בשנת 2011 נידונה החלופה של אגרת רכב המותנית במרחקי נסיעה בוועדה לשינוי הֶרכב העלויות בענף הרכב, ואולם עבודת הוועדה הופסקה עקב התנגדות שר התחבורה לאגרת גודש, ומשרד האוצר ומשרד התחבורה לא קידמו בחינת חלופה זו.

הוועדה למיסוי ירוק מ-2008 המליצה ליישם ביטוח או אגרת רכב המותנים במרחקי נסיעה אם יישום אגרות הגודש ייתקל בקשיים, אך גם בחינת נושא זה לא הושלמה. אף על פי שהיה על משרד האוצר ומשרד התחבורה לפעול כבר לפני שנים רבות לקידום בחינת ביטוח ואגרת רכב מותנים במרחקי נסיעה בגלל הגידול בגודש בכבישים, הם לא עשו זאת. עליהם לקבוע לוחות זמנים להגשת המלצות בנושא תעריפי ביטוח רכב המותנים במרחקי נסיעה, ולפעול לקידום עבודת מטה לבחינת אגרת רכב המותנית במרחקי נסיעה.

היעדר פתרון לשינוי שיטת השכר ורכיב החזקת הרכב לעובדים בשירות הציבורי

לפי תקנון כספים ומשק הנכתבים ומפורסמים על ידי אגף החשב הכללי במשרד האוצר (הוראות התכ"ם)[91], עובדי משרדי הממשלה הנדרשים לנסיעות בתפקיד זכאים להחזר הוצאות רכב[92] בהתאם לרמת הניידות המאושרת להם. הזכאות להחזר הוצאות לבעלי רכב שירות או רכב אישי מותנית, בין היתר, בהוכחת בעלות מלאה של העובד או של בן זוגו על הרכב וברישומו על שם העובד או על שם בן זוגו במשרד הרישוי.

הצורך לבחון עידוד הפחתת השימוש בכלי רכב פרטי באמצעות שינויי שיטת השכר ורכיב החזקת רכב לעובדים בשירות הציבורי עלה בעשור האחרון בכמה החלטות ממשלה, והוא נבחן על ידי גורמי המקצוע בבנק ישראל, במשרד האוצר וכן על ידי ארגון ה-OECD. להלן השתלשלות עיקרי האירועים.

1. **החלטת הממשלה לעידוד עובדים לצמצום השימוש ברכב פרטי, במאי 2007:** (להלן - החלטת הממשלה ממאי 2007) - הממשלה החליטה כי יחידת הממונה על השכר, בשיתוף רשות המיסים במשרד האוצר (להלן - הצוות) יגישו עד 1.6.07 תוכנית לעידוד עובדים לצמצום השימוש ברכב הפרטי ומעבר לשימוש בתחבורה הציבורית או בדרכים אחרות החוסכות שימוש ברכב הפרטי[93].

91 הוראת תכ"ם 13.4.01, מהדורה 08, בנושא "החזר הוצאות נסיעה בתפקיד ברכב פרטי".

92 יצוין שהסדר החזר הוצאות רכב קיים בגופים נוספים במגזר הציבורי, כגון יחידות סמך של משרדי הממשלה, רשויות מקומיות, ואוניברסיטאות, וכן במגזר הבנקאות.

93 החלטת ממשלה 1639(חמ/1) מ-10.5.2007, שאשררה את החלטת ועדת השרים לאיכות הסביבה ולחומרים מסוכנים מ-18.4.2007.

2. **עדכון החלטת הממשלה לעידוד עובדים לצמצום השימוש ברכב פרטי, באוקטובר 2007** (להלן - החלטת הממשלה מאוקטובר 2007): בהחלטה חזרה הממשלה על החלטתה ממאי 2007 בשינויים האלה: (א) הוספת הממונה על התקציבים לצוות; (ב) הארכת מועד הגשת התוכנית עד 1.6.08[94].

3. **החלטת הממשלה לעידוד השימוש בתחבורה ציבורית, באוגוסט 2007** (להלן - החלטת הממשלה מאוגוסט 2007): הממשלה החליטה להטיל על הממונה על התקציבים והממונה על השכר במשרד האוצר להקים צוות משותף לבחינת האפשרות להנהגת הסדר נסיעה של עובדי המדינה בתח"צ, כנגד ביטול חלקי או מלא של החזרי הוצאות הנסיעה ברכב פרטי הנהוגים כיום. הצוות התבקש להגיש לשר את המלצותיו עד 1.6.08[95].

4. **המלצות הוועדה למיסוי ירוק לבחינת המרת תשלום הוצאות רכב בתשלום שכר, בינואר 2008:** כאמור, הוועדה למיסוי ירוק המליצה לבדוק היתכנות לשינוי במדיניות השכר במגזר הציבורי באמצעות המרת תשלום "הוצאות רכב מותנה" עבור אלה שאינם בעלי רכב צמוד, בתשלום שכר בשם אחר שלא יחייב החזקת רכב על ידי העובד.

5. **בחינה והמלצות בנק ישראל להמיר החזר הוצאות החזקת רכב בתשלום שכר, ביוני 2008:** בפרסום בנושא האמור ביוני 2008[96] ציין הבנק כי החזר הוצאות החזקת רכב מעודד רכישת כלי רכב; עוד צוין כי "הטבת השכר הנוכחית מעודדת רכישת רכב באופן שלא קשור לתועלת שהעובד יפיק ממנו. כתוצאה מההטבה עובדים מחזיקים יותר רכבים מאשר במצב חלופי, שבו היו מקבלים אותה בלי שהיא תותנה בבעלות על רכב. כך המדינה למעשה מחבלת בניסיונותיה שלה להפחית את השימוש ברכב פרטי... מצד אחד היא מנסה לעודד מעבר מתחבורה פרטית לציבורית, על ידי השקעה בתשתיות תחבורה ציבורית, מתן עדיפות במסלולי הנסיעה ומיסוי הרכבים והדלק; ומצד האחר היא חתומה על הסכמי עבודה המתמרצים רכישת רכב פרטי".

בבדיקה של בנק ישראל נערכה השוואה בין הענפים שבהם נהוג להעניק החזר הוצאות להחזקת רכב - המינהל הציבורי וענף הבנקאות (להלן - ענפים זכאים) - לבין יתר ענפי המשק. תוצאות הבדיקה הראו כי הפער

94 החלטת ממשלה 2452(חמ/3) מ-21.10.2007, שאשררה את החלטת ועדת השרים לאיכות הסביבה ולחומרים מסוכנים מ-9.9.2007.

95 החלטת ממשלה 2228 מ-12.8.07.

96 בנק ישראל, "ההתפתחויות הכלכליות בחודשים האחרונים 121", ינואר עד אפריל 2008, עמ' 30-34.

במספר הרכבים בין הענפים הזכאים ליתר הענפים מגיע לכדי 9.3% במינהל הציבורי ו-12.5% בענף הבנקאות[97].

בעקבות תוצאות הבדיקה המליץ בנק ישראל כי החזר הוצאות החזקת הרכב יומר בתשלום שכר, אשר לא יותנה בבעלות על רכב ויהיה שווה בערכו לתשלום החזקת הרכב הניתן כיום. על פי האומדנים שחישב הבנק ב-2008, השינוי צפוי לצמצם את מספר הרכבים בענפים שעובדיהם זכאים להחזר ההוצאות בכ-10%, שהם כ-20 אלף רכבים המרוכזים בעיקר בערים הגדולות ובמיוחד בירושלים.

6. **בחינת הנושא במשרד האוצר בשנים 2008 - 2009:** סגנית הממונה על השכר באוצר מסרה למשרד מבקר המדינה במרץ 2018 (להלן - התייחסות אגף הממונה על השכר ממרץ 2018) כי בשנים 2008 - 2009 התנהלו דיונים רבים בנושא, אשר כללו גורמים מרשות המיסים, מהלשכה המשפטית באוצר, החשב הכללי, נציגי אגף הממונה על השכר ונציגי אגף התקציבים באוצר, ונבחן רעיון תשלום גלובלי ללא דרישה לבעלות על רכב ורישיון נהיגה. מסקנות הבדיקה היו שהדבר עלול להוביל לעלויות כלכליות כבדות שיפגעו קשות בתקציב המדינה. עוד צוין כי נערכו דיונים בנושא אצל מנכ"ל משרד האוצר והוחלט לא לקדם את הנושא בתחום השכר אלא לבחון אפשרויות אחרות לצמצום רכב פרטי, אשר אינן קשורות לתחום השכר. בתשובת משרד האוצר מאוגוסט 2018 צוין כי "לא הוגשה לממשלה תכנית עם המלצות בתחום השכר".

7. **עדכון הממונה על השכר דאז על אי-קידום הנושא, בנובמבר 2010:** במכתב של הממונה על השכר דאז לשר להגנת הסביבה דאז, הוא עדכן באשר ליישום החלטות הממשלה ממאי ומאוקטובר 2007. הוא ציין כי "הוקם צוות לבחינת האמצעים לעידוד הנסיעה בתחבורה ציבורית במגזר הציבורי. הצוות קיים מספר דיונים בנושא ונבחנו מספר רעיונות, אך בשל מורכבות הנושא הן מבחינה משפטית והן מבחינת עלויות כלכליות ואחרות - הנושא טרם קודם. בכוונתנו להמשיך ולפעול לקידום נושא זה, במסגרת המגבלות הקיימות ותוך הדברות עם ההסתדרות".

8. **המלצת ארגון ה-OECD לתשלום לעובדים שאינו תלוי בהחזקת רכב, בנובמבר 2011:** בדוח הביצועים הסביבתיים של ה-OECD שתורגם על ידי המשרד להגנת הסביבה צוין כי "כמה ממנגנוני התמיכה והקלות המס הקיימים היום מספקים תמריצים מזיקים מבחינה סביבתית ליצור ולצריכה... אחזקת רכב לעובדי השירות הציבורי והמגזר הבנקאי... מעודדים באופן מופרז את הבעלות על כלי רכב". בדוח הומלץ "להמיר את התשלום הנוכחי

97 עוד נמצא כי כאשר מגבילים את המדגם לרכבים בבעלות פרטית בלבד, כדי להתעלם מהסדרי ה"ליסינג" הנהוגים בעיקר במגזר העסקי, שגם הם מתמרצים שימוש ברכב פרטי, השפעת התעסוקה במגזר הציבורי על רכישת רכב גדלה בעוד כ-4 נקודות אחוז. בפרסום צוין כי החזר הוצאות החזקת רכב אינו אמור לעודד שימוש עודף בו (מעבר להשפעת ההכנסה), משום שההחזר אינו תלוי בהיקף הנסיעה בפועל, ואכן נמצא כי בענפים הזכאים להחזר הוצאות החזקת רכב ההוצאה לרכב אינה גבוהה יותר באופן מובהק סטטיסטית; על כן ממצאים אלו מחזקים את ההשערה כי הפערים במספר הרכבים נובעים מההטבה הניתנת בענפים הזכאים.

לאחזקת רכב של עובדי המגזר הציבורי ומקצת עובדי מגזר השירותים בסוגים אחרים של תשלומים שאינם מותנים בבעלות על רכב".

9. **החלטת הממשלה לבחינת שיטת תגמול לעובדים ללא הוכחת בעלות על רכב, באוגוסט 2013:** בהמשך להחלטת הממשלה מאוקטובר 2007 ובהתאם להמלצות ארגון ה-OECD מדוח הביצועים הסביבתיים של מדינת ישראל לשנת 2011 החליטה הממשלה (להלן החלטת הממשלה מאוגוסט 2013) "להטיל על שר האוצר, בהתייעצות עם שר המשפטים ועם הסתדרות העובדים החדשה (להלן - ההסתדרות), לפי הצורך, לבחון ולהמליץ על שיטת תגמול חלופית ושוות ערך להטבות על החזקת רכב הניתנות לעובדים הזכאים לכך, גם ללא הוכחת בעלות על כלי הרכב. ההמלצות תכלולנה אמצעים ליישום לרבות תיקוני חקיקה לפי הצורך ויוגשו עד ה-31.12.2014"[98].

הצורך בהתייעצות עם שר המשפטים ועם ההסתדרות שעלה בהחלטת הממשלה מאוגוסט 2013 נוצר מהמורכבות המשפטית של ביטול התנאי להחזקת רכב. ביטול התנאי עלול להפוך את התשלום מתוספת שכר שלא חלה עליה חובת תשלומים לפנסיה, לרכיב שכר המוכר כרכיב פנסיוני. על המשמעות המשפטית של התנאי להחזקת רכב ניתן ללמוד גם מפסיקות בג"ץ ומדיונים בנושא בבית הדין הארצי לעבודה משנות השמונים והתשעים של המאה הקודמת.

א. בפסיקה של בית הדין הארצי לעבודה[99] ב-1986 נפסק כי "עיון ב'רכיב הרכב' שבמחלוקת מראה, כי שולמו לכל מורי האוניברסיטה ללא תנאי, ללא דיווח ואף בזמן חופשה, מחלה או מילואים, ושיעורם היה בהתאם לדרגתו של איש הסגל האקדמי, ולא בזיקה ולו הקלושה ביותר, להוצאה בגין רכב או נסיעות אותן הוציא בפועל, התשלום היה אף למורים שלא היו בעלי רכב. משהתשלום לא היה מותנה בתנאי או גורם מיוחד - יש לראות את רכיבי הרֶכב כשכר, או משכורת ולא כתוספת".

ב. בדעת רוב של בג"ץ ב-1997[100] הוחלט שלא להתערב בפסיקת בית הדין הארצי לעבודה, שבה נקבע כי "רכיב הרכב היה בגדר תוספת למשכורת שתשלומה מותנה בתנאים - בעלות על רכב והחזקת רישיון נהיגה - ועל כן אין לכלול אותו בחישוב קיצבת הפרישה". על המורכבות של הנושא ניתן ללמוד גם מפסיקתה של השופטת ביניש שאף שהסכימה שאין מקום להתערבות בג"ץ, היא ציינה כי "בשולי הדברים קשה להתעלם מכך שהעניין שבפנינו חשף פעם נוספת את העיוותים ששיטת השכר יצרה בנותנה עידוד לעקיפות בחקיקה שנועדה להגן על העובד ועל זכויותיו. שאלת היות הוצאות החזקת הרכב רכיב שאינו פנסיוני, כבר הביאה להבחנות מהבחנות שונות בפסיקה, כדי למנוע פגיעה בשכרם הקובע של גמלאים, ולמנוע ירידה

98 החלטה 707 מ-25.8.2013.

99 דיון (ארצי) מה/150-3 **תשבי נ' האוניברסיטה העברית בירושלים**, פד"ע יח(1) 253 (1986).

100 בג"ץ 94/6080 **ניסן גפני נ' בית הדין הארצי לעבודה בירושלים** (1997).

משמעותית ברמת חייהם לאחר פרישתם". עוד צוין כי עיריית תל אביב-יפו הודיעה כי היא הגיעה להסכמה, על דעת הארגון היציג בהסכם הקיבוצי החדש, בעניין רכיבי השכר שאינם פנסיוניים, והרֶכב בתוכם.

ג. בפסיקה של בית הדין הארצי לעבודה ב- 2011[101] הוצגה עמדתו העקרונית של מנהל תחום אכיפה באגף הממונה על השכר מאוגוסט 2005: "תשלומי החזקת הרכב הם הבולטים בקבוצה של תשלומים הקרויים החזר הוצאות... החזר הוצאות רכב אינו רכיב קבוע ואינו חלק מהשכר הקובע לפנסיה מאחר ומדובר בתשלום מותנה... תשלום החזר ההוצאות מותנה בכך שלעובד רכב כשיר ומורשה בבעלותו המלאה משך כל השנה ושהוא בעל רישיון בר תוקף ברכב זה".

10. **דיונים בנושא בשנים 2013 - 2017:** בהתייחסות אגף הממונה על השכר למשרד מבקר המדינה ממרץ 2018 צוין עוד כי בשנים 2013 - 2015 התקיימו דיונים רבים בנושא עם נציגי עיריית תל אביב-יפו וכן עם גורמים רלוונטיים במשרד האוצר. התקיימו פגישות עם יושב ראש ההסתדרות מר אבי ניסנקורן ועם השר להגנת הסביבה דאז מר אבי גבאי, ועם יושב ראש ועדת הכלכלה דאז אבישי ברוורמן. נערכו התייעצויות עם משפטנים, הן מהלשכה המשפטית במשרד האוצר והן מאגף השכר, ונשקלו כמה חלופות. עוד צוין כי "בסופו של יום - הניתוח של כל הגורמים באוצר הוביל לכך שקיימת סכנה מאוד מהותית בשינוי ובהחלת תוספת 'תחבורה ירוקה' ללא יצירת דור ב' והפסקת תשלום החזקת הרכב לדור ב', דבר לו התנגדו בהסתדרות. המסקנה הייתה שעדיף לא לשנות את השיטה הקיימת לאור מורכבות הנושא והעלות התקציבית המהותית שתגרם מהשינוי".

ביוני 2014 התקיים דיון בוועדת הכלכלה בנושא "הגעה ירוקה לעבודה - עידוד השימוש בתחבורה ציבורית". בדיון ציין נציג ההסתדרות כי "ההסתדרות מברכת על היוזמה, אנחנו מאוד מעריכים אותה, אבל צריך לזכור דבר אחד ויסודי: אלמלא שיתוף הפעולה של העובדים, מרצונם, לוותר על הרכב הפרטי, ולקחת את הסיכון שהם יקבלו אכן את התוספות שהם מקבלים אותם היום ללא רכב פרטי, המהלך הזה לא יצלח. אני מאוד מקווה שההסתדרות יחד אתך... תדחוף את הנושא הזה".

בתשובת משרד האוצר מאוגוסט 2018 צוין כי ב-8.1.16 התקיים דיון נוסף עם ההסתדרות בהשתתפות השר להגנת הסביבה דאז מר אבי גבאי, יושב ראש ההסתדרות מר אבי ניסנקורן, הממונה על השכר דאז והמשנה לממונה על השכר ויושב ראש הסתדרות עובדי המדינה. "בדיון הוצגה הצעה ליצור אבחנה בין דור א' לבין דור ב' (כאשר לגבי דור א' - כלומר העובדים הקיימים הזכאים היום להחזר הוצאות, ימשיכו להתקיים אותם תנאים, ולגבי דור ב' כלומר עובדים חדשים יהיו תנאים אחרים)... עם זאת לאחר דיונים נוספים בהם הובעה התנגדות של גורמים שונים במשרד האוצר לאור הקשיים הגלומים בביסוס אבחנה בין העובדים כאמור, הוחלט שלא להתקדם גם במתווה זה בשים לב למורכבותו והסיכונים שהוא מעלה".

101 ע"ע 09 - 524 **עיריית בית שאן נ' לוי מרסל ואח'** (2011).

ביולי 2017 התקיים דיון בוועדת המדע והטכנולוגיה על "עידוד הגעה ירוקה לעבודה - באמצעות המרת שיטת השכר". בדיון ציין נציג ההסתדרות... כי בהצעה כתוב "שהחזר ההוצאות, שלא יחשב בסעיף שכר בתחפושת. אני רוצה לומר שאצלנו בהסתדרות אנחנו נלחמים בתופעות כאלה של שכר בתחפושת. **אנחנו אומרים, הנה שכר בתחפושת. בואו תקראו לזה שכר ותשלמו עליו את כל הזכויות הסוציאליות המתאימות**... עולות תהיות... למה שעובד יוותר על הרכב הפרטי שלו?... אנחנו אומרים שהרעיון הוא נכון ומבורך. **בואו נשב להסכם קיבוצי**, **נדון בכל ההשלכות ובכל הגורמים ונראה איך גם לא פוגעים בעובדים ואפילו מיטיבים איתם** וגם משיגים את המטרות של התכנית הזאת... **לא הוגשה בפנינו הצעה מפורטת לראות איך אכן מיישמים את זה**. ברגע שניגשים לעשות יישום, רואים שהמציאות יותר מורכבת". בתשובה להערה של ח"כ תמר זנדברג שציינה כי "מה שאתה אומר זה שאם כהסתדרות, ככל שתהיה תוספת לנטו, אתם תדרשו שזה יהיה מרכיב פנסיוני מה שחל על השכר, מרכיב שכר יחול על התוספת הזאת", השיב נציג ההסתדרות "אני לא בהכרח אומר את זה. אני גם לא שולל את זה, אבל אני רוצה לומר, שימו לב גם אם יהיה וולונטרי, אני לא בטוח שזה ישיג את יעדיו". בהמשך הוסיף נציג ההסתדרות "המטרה שלי היא להגן על העובדים. אם המדינה מבקשת לעודד הגעה ירוקה, **שתשב איתנו למשא ומתן להסכם קיבוצי ונפתור את כל הבעיות**" (ההדגשה אינה במקור).

11. **בחינת הנושא במשרד האוצר בשנת 2017:** אגף התקציבים מסר למשרד מבקר המדינה במרץ 2018 כי "בשנה האחרונה נערכו ישיבות פנימיות במשרד האוצר בניסיון לגבש שיטת תגמול חלופיות[102], ניסיונות אלה לא צלחו".

12. **סיום בחינת הנושא והפסקת קידומו במכתבו של הממונה על השכר דאז, בינואר 2018:** הממונה על השכר דאז, מר ערן יעקב, כתב לח"כ אורי מכלב[103] על המשמעויות התקציביות והאקטואריות מהסיכונים של שינוי שיטת השכר ורכיב החזקת רכב לעובדים בשירות הציבורי. הוא ציין בין היתר כי "הדבר עלול לגרור עלות גבוהה מאוד לתקציב המדינה ועלות גבוהה עוד יותר מבחינת העלות האקטוארית לפנסיה תקציבית: עלות המוערכת בכ-220-160 מיליארד ש"ח. לאור זאת עלינו לבחון את הנושא בזהירות רבה ובתשומת לב, בטרם מוגשות המלצות כלשהם המשנות את מהות הרכיב... לאחר שהתקיימה התייעצות בנושא עם המחלקה המשפטית של משרד האוצר, נוכחנו כי מורכבות הנושא והסכנות התקציביות הכרוכות בשינוי המוצע אל מול פוטנציאל השפעה נמוך יחסית על הגודש בכבישים **אינם מאפשרים לבצע שינוי כמבוקש**" (ההדגשה אינה במקור). הממונה על השכר דאז הוסיף כי הם רואים עצמם מחויבים לסייע ככל הניתן, ו"ככל שהדבר קשור בתחום אחריותינו, בקידום פתרונות אחרים שעשויים לתמוך

102 בהודעה הוזכרו שתי ישיבות שקוימו בראשות הממונה על השכר באוצר: אחת ב-23.7.17 - יממה לפני הישיבה בוועדת המדע והטכנולוגיה, ואחת ב-11.9.17.

103 מכתב בנושא "עידוד הגעה ירוקה לעבודה - באמצעות המרת שיטת השכר".

בהפחתת הגודש בכבישים ואנו מקדמים מודלים חלופיים להחזר הוצאות רכב, היכן שהדבר אפשרי, תוך מודעות לסוגיה זו".

על הקושי במציאת פתרון מוסכם לנושא ניתן ללמוד עוד מתשובת משרד האוצר. שם צוין כי "שינוי של רכיב 'החזר הוצאה' לרכיב שכר על כל המשמעויות הכלכליות הנובעות מכך, תוך ניסיון לשמור על היות ההטבה 'שוות ערך', מחייב הפחתה משמעותית של גובה התשלום החודשי של הרכיב לעובד. ידוע לנו היטב שההסתדרות רואה בהפחתה של גובה רכיב החזר הוצאות הרכב כפגיעה בעובדים הקיימים הזכאים לכך, על אף שהדבר יעשה באופן 'שווה ערך' מבחינה כלכלית. זאת, כיוון שבשל ההתחשבות במשמעויות השונות כמפורט לעיל, העובד 'יחווה' ירידה בשכר 'הנטו' שלו - דבר שנתפס על ידי העובדים כהפחתה בשכר לו הם רגילים... לא ניתן לבטל את התנאי עליו נשענה הפסיקה ולשמור על רמת הכנסה שהעובד רגיל אליה בשוטף, מבלי להטיל על המדינה הוצאות תקציביות ואקטואריות אדירות".

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה שבחלוף כעשור מהחלטות הממשלה מ-2007 להגשת תוכנית לעידוד עובדים לצמצום השימוש ברכב הפרטי ומעבר לשימוש בתחבורה הציבורית או בדרכים אחרות החוסכות שימוש ברכב הפרטי, ובחלוף כעשור מממצאי בנק ישראל מ-2008 כי השיטה הנהוגה במגזר הציבורי להחזר הוצאות להחזקת רכב מעודדת רכישת רכבים, לא מצא משרד האוצר פתרון לשינוי שיטת השכר ורכיב החזקת הרכב לעובדים בשירות הציבורי באופן שיתרום להפחתת השימוש ברכב פרטי ולהקטנת הגודש בכבישים.

עוד נמצא כי הצוותים המקצועיים במשרד האוצר שפעלו מתוקף החלטות הממשלה מ-2007 ומ-2013 לא הגישו דוחות המסכמים את פעילותם ואת המלצותיהם, ובכך לא ביצעו באופן מלא את התפקיד שהוטל עליהם. הצוות שפעל מתוקף החלטות הממשלה ממאי ומאוקטובר 2007, לא הגיש תוכנית לעידוד עובדים לצמצום השימוש ברכב הפרטי ומעבר לשימוש בתחבורה הציבורית או בדרכים אחרות החוסכות שימוש ברכב הפרטי; הצוות שפעל מתוקף החלטת הממשלה מאוגוסט 2007, לא הגיש המלצות להנהגת הסדר נסיעה של עובדי המדינה בתח"צ כנגד ביטול חלקי או מלא של החזרי הוצאות הנסיעה הנהוגים כיום; והצוות שפעל מתוקף החלטת הממשלה מאוגוסט 2013, לא הגיש המלצות לשיטת תגמול חלופית ושוות ערך להטבות על החזקת רכב הניתנות לעובדים הזכאים לכך, גם ללא הוכחת בעלות על כלי הרכב.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות המיסים, לאגף התקציבים ולאגף הממונה על השכר במשרד האוצר כי גם אם הצוותים המקצועיים שפעלו במסגרת החלטות הממשלה לא הצליחו להשלים גיבוש המלצות ותוכניות ליישום, ראוי היה שיגישו לממשלה דוח המסכם את עבודתם, לרבות המלצות להמשך פעילות הממשלה לקידום נושא האמצעים להפחתת השימוש בכלי רכב פרטיים, כדי לאפשר לממשלה לגבש החלטות.

בתשובת משרד האוצר צוין כי "צוותים מקצועיים, בשיתוף כלל הגורמים הרלוונטיים במשרד האוצר, ישבו על המדוכה בנושא זמן רב, והגיעו למסקנה חד משמעית שכל שינוי בנושא עלול לגרור עלות גבוהה מאוד לתקציב המדינה ולמחויבות האקטוארית לפנסיה התקציבית. יצוין כי נעשה לאורך השנים דיווח לגורמים שונים כגון השר לאיכות הסביבה וחברי הכנסת שהיו מעורבים בתחום. עם זאת, בכוונתנו להכין דיווח לממשלה על מסקנות ותוצאות הדיונים והבדיקות שנערכו בנושא".

שינוי שיטת השכר ורכיב החזקת הרכב עלול לגלם בתוכו השלכות תקציביות ואקטואריות כבדות משקל ומאופיין במורכבות משפטית, כפי שעלה מפסיקות בג"ץ בעבר. נמצא כי למרות המורכבות המשפטית של ההצעה לשינוי שיטת השכר ורכיב החזקת רכב לא קיים משרד האוצר הליך התייעצות עם משרד המשפטים כפי שהונחה לעשות בהחלטת הממשלה מ-2013, והליך ההתייעצות עם ההסתדרות כפי שנדרש בהחלטת הממשלה מ-2013 לא קוים במלואו.

בתשובת משרד האוצר צוין באשר להליך ההתייעצות עם ההסתדרות כי "עמדת ההסתדרות בקשר להפחתה של גובה התשלום בגין הרכיב לעובדים הקיימים, לצורך שמירה על הטבה 'שוות ערך' ידועה לנו היטב. ככל הנדרש להנחת דעת המבקר, אגף השכר יכול להוציא פניה רשמית להסתדרות בעניין זה ולקבל את תגובתם הרשמית בכתב להצעה. יחד עם זאת אנו סבורים שאין צורך בכך שכן עמדתם כאמור ידועה לנו בעניין זה". בנוגע להליך התייעצות עם משרד המשפטים, צוין בתשובה כי "לאחר בדיקה נוספת של המסמכים, הפרוטוקולים וניירות העבודה שנכתבו בנושא, ובחינת הנושא עם הלשכה המשפטית במשרד האוצר עולה כי לא נעשתה פניה למשרד המשפטים בעניין... משום שהדיונים במשרד האוצר לא הבשילו לכדי הצעה קונקרטית אשר נדרשה לה חוות דעת מטעם משרד המשפטים".

בהחלטת הממשלה מאוגוסט 2013 נקבע כי יש לקיים התייעצות עם משרד המשפטים וההסתדרות לפי הצורך. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד האוצר כי הליך בחינת שינוי שיטת השכר ורכיב החזקת הרכב לא בוצע באופן מיטבי. בגלל המורכבות המשפטית ראוי היה לקיים התייעצות עם משרד המשפטים ולפנות להסתדרות באופן רשמי. על משרד האוצר לקיים הליך התייעצות בנושא עם משרד המשפטים ועם ההסתדרות בהתאם להחלטת הממשלה מ-2013.

זאת ועוד, כפי שעולה ממסמכים והתייחסויות של אגף הממונה על השכר באוצר מתחילת 2018 ומתשובת המשרד מאוגוסט 2018, משרד האוצר החליט בפועל לוותר על שינוי שיטת השכר ורכיב החזקת הרכב כאמצעי להפחתת כלי הרכב הפרטיים במגזר הציבורי ולהקטנת הגודש בכבישים, ומנסה לקדם פתרונות חלופיים. אולם, כאמור לעיל, בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה שהפתרונות החלופיים שבחן משרד האוצר בעשור האחרון לא קודמו, או שקידומם ויישומם התעכבו במשך שנים רבות.

שינוי תחשיב זקיפת הטבה לבעלי רכב צמוד לצורכי מס

רכב צמוד לעובד שכיר הוא רכב נוסעים פרטי, בבעלות חברה או מושכר מחברת ליסינג, שהועמד לרשות אותו עובד לצרכיו הפרטיים או לשימוש מעורב עסקי ופרטי. בגין השימוש הפרטי נוספת להכנסה החייבת במס של העובד זקיפת שווי ההטבה. עד שנת 2007 הייתה הזקיפה נמוכה משווי ההטבה האמיתי, דבר שגרם לביקוש יתר לרכב צמוד, וכפועל יוצא לגידול בנסועה, בפקקים ובזיהום האוויר. כדי לצמצם את עיוותי המס הוכפל במהלך הדרגתי בשנים 2008 - 2011, שווי השימוש ברכב צמוד[104]. עד שנת 2010 חושב שווי השימוש לפי 7 דרגות רכב.

הוועדה למיסוי ירוק מ-2008 המליצה להחיל שיטה שלפיה שווי השימוש ייקבע כשיעור ממחיר המחירון של הרכב, ללא תלות בקבוצת המחיר שאליה הוא משתייך (להלן - שווי שימוש ליניארי). ההמלצה למעבר ממודל לפי דרגות רכב למודל הלינארי נועדה ליצור התאמה מדויקת יותר של הסכום המשולם לשווי השימוש האמיתי[105].

בהחלטת הממשלה בנושא תוכנית לעידוד השימוש באנרגיה נקייה[106] בינואר 2008 (להלן - החלטת הממשלה מינואר 2008), אימצה הממשלה את המלצות הוועדה למיסוי ירוק, והטילה על שר האוצר לשנות עד ינואר 2010 את שיטת חישובי שווי השימוש ברכב לצורכי מס הכנסה, כך שהוא ייקבע כשיעור ממחיר המחירון של הרכב (שווי שימוש ליניארי).

שווי השימוש הליניארי נקבע לשיעור חודשי של 2.48% ממחיר המחירון של הרכב (עד תקרה, בערכים של שנת 2017, של 500,030 ש"ח)[107]. ממצאי סקירת אגף הכלכלן הראשי מיוני 2017 העלו כי בשנת 2017, כ-350,000 נישומים נהנו מרכב צמוד. בממוצע, כ-10% מכלל אוכלוסיית השכירים הם בעלי רכב צמוד;

104 משרד האוצר, אגף הכלכלן הראשי, "סקירה כלכלית שבועית מ-25.6.17" בפרק המיקוד השבועי - מאפייני בעלי "רכב צמוד" בישראל (להלן - סקירת אגף הכלכלן הראשי).

105 הפערים בין גבולות קבוצות המחיר הביאו לכך שדגמי רכב שונים, שהפער במחיריהם הגיע לאלפי שקלים ואף לעשרות אלפי שקלים, תומחרו בסכום זהה בשווי השימוש. כך נוצרה העדפה טבעית של העובד כלפי הדגם היקר יותר, ללא קשר לצרכיו האמיתיים.

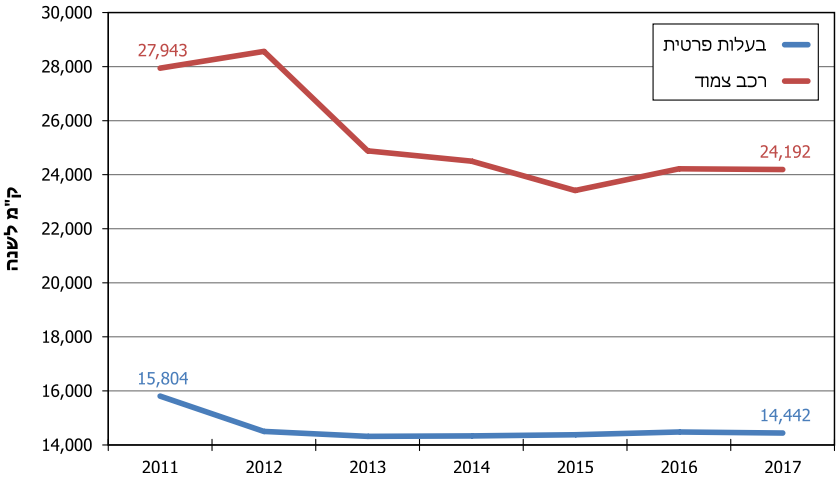
106 החלטה 2935 מ-13.1.08, סעיף 8.

107 רכב היברידי נהנה מהקלה של 490 ש"ח לחודש, ורכב חשמלי נטען נהנה מהקלה של 980 ש"ח לחודש.

שיעור זה הולך וגדל עם רמת ההכנסה - פחות מ-5% עד העשירון השביעי הם בעלי רכב צמוד, 11% בעשירון השמיני, 26% בעשירון התשיעי, ובעשירון העליון 50% מהשכירים הם בעלי רכב צמוד. בשנת 2017 מחזיקי רכב צמוד שילמו מיסים בהיקף של כ-5.6 מיליארד ש"ח בגין זקיפת שווי הטבה, לעומת 3.4 מיליארד ש"ח לפי שווי השימוש המופחת שנהג עד לשנת 2007. שכיחות בעלי רכב צמוד גבוהה מהממוצע באזור המרכז (12%), ונמוכה מהממוצע בפריפריה (רק 7%), ושיעור שווי השימוש ממחיר הרכב בישראל הוא בין הגבוהים בקרב שאר מדינות ה-OECD[108].

משרד מבקר המדינה בדק את השינויים בנסועה הממוצעת של רכבים צמודים ואת שיעור הרכבים הצמודים לק"מ כביש בשנים האחרונות. תוצאות הבדיקה בתרשימים 13 ו-14 להלן.

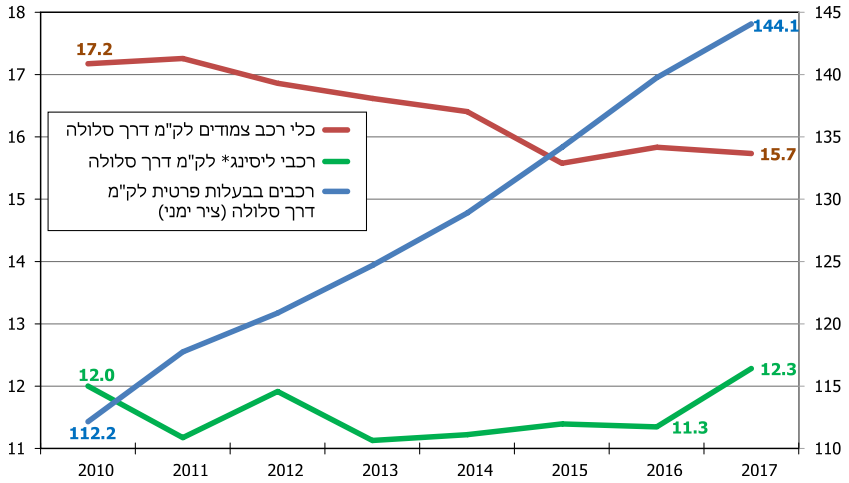
תרשים 13: **נסועה ממוצעת של רכבי נוסעים לפי סוג בעלות, 2011 - 2017**



על פי נתוני רשות המיסים בעיבוד משרד מבקר המדינה.

108 כאמור לעיל, גם מדדי צפיפות התנועה בישראל הם מהגבוהים במדינות ה-OECD.

תרשים 14: **שיעור כלי רכב לקילומטר דרך סלולה, לפי סוג בעלות, 2010 - 2017** (באחוזים)



על פי נתוני רשות המיסים והלמ"ס בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* רכבים של חברות ליסינג הם חלק מקבוצת הרכבים הצמודים.

מהתרשימים עולה כי מאז הגדלת שווי השימוש והמעבר לשווי שימוש ליניארי נרשם צמצום בשיעור כלי הרכב הצמודים לק"מ כביש, מכ-17.2% ב-2010 לכ-15.7% ב-2017, וצמצום בשיעור רכבי הליסינג[109] ברוב התקופה, מכ-12% לק"מ כביש ב-2010 לכ-11.3% ב-2016. בשנת 2017 נרשם גידול בשיעור רכבי הליסינג לק"מ כביש בנקודת אחוז אחת לכ-12.3%. הצמצום בשיעור כלי הרכב הצמודים לק"מ כביש מלמד ששימוש מושכל במיסים בענף הרכב יכול להביא להקטנת הגודש בכבישים. גם הנסועה של כלי רכב צמודים ירדה מכ-27,943 ק"מ בממוצע לשנה ב-2011 לכ-24,192 ק"מ ב-2017. אולם שיעורי הנסועה של רכבים צמודים עדיין גבוהים באופן ניכר, בכ-68%, משיעורי הנסועה של רכבים בבעלות פרטית (14,442 ק"מ לשנה ב-2017).

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד האוצר כי נוכח ההצלחה של צעדי המיסוי של שווי רכב צמוד בצמצום עיוותי המיסוי של רכבים אלו ובהקטנת מספר כלי הרכב הצמודים לק"מ כביש, ובגלל שצעדי מיסוי אחרים לא קודמו בעשור האחרון כאמור לעיל, על משרד האוצר לבחון דרכים נוספות לצמצום הנסועה הגבוהה של רכבים אלו.

109 רכבים של חברות ליסינג הם חלק מקבוצת הרכבים הצמודים.

סיכום פעילות הממשלה להפחתת השימוש בכלי רכב בשעות השיא

בלוח 4 להלן מוצג ריכוז פעילות הממשלה להפחתת השימוש בכלי רכב בשעות השיא בעשור האחרון.

לוח 4: **ריכוז פעולות הממשלה להפחתת השימוש בכלי רכב בשעות השיא**

כלי המדיניות/התוכנית	מועד ההחלטה/ ההמלצה ליישום	סטטוס יישום כלי המדיניות ביוני 2018
אגרת גודש	ינואר 2008	X לא מוכן ליישום
תוכנית נעים לירוק (לבחינת אגרת גודש)*	יולי 2010	X לא הסתיים
מיסוי הטבת חניה	אוגוסט 2007	X לא מוכן ליישום ולא קודם עד מועד הביקורת
פדיון חניה	אוגוסט 2007	X לא מוכן ליישום ולא קודם עד מועד הביקורת
תקן חניה חדש	2008	√ התקנות עודכנו ביוני 2016
פרמיית ביטוח מותנית במרחקי נסיעה	ינואר 2008	√ לא מוכן ליישום - בינואר 2018 החליטה הממשלה להקים צוות בחינה לנושא
אגרת רכב מותנית במרחקי נסיעה	ינואר 2008	X לא מוכן ליישום ולא מקודם
שינוי שיטת השכר ורכיב החזקת הרכב לעובדים בשירות הציבורי	מאי 2007	X לא מוכן ליישום - קידום הנושא הופסק
שינוי תחשיב זקיפת הטבה לבעלי רכב צמוד לצורכי מס	ינואר 2008	√ שווי השימוש הועלה בהדרגה בשנים 2008 - 2011 ושופרה שיטת החישוב

* כאמור לעיל, מתשובת משרד האוצר עולה כי ניסוי "נעים לירוק" נועד לבדיקת היתכנותה של אגרת גודש בישראל ולכן כלי המדיניות אגרת הגודש והתוכנית "נעים לירוק" אינם כלי מדיניות נפרדים ושונים להפחתת השימוש בכלי רכב. בדוח זה הם נותחו בנפרד משום שהם תולדה של שתי החלטות ממשלה (מינואר 2008 ומיולי 2010 בהתאמה) וכן כדי לבדוק את תהליכי קבלת ההחלטות הנוגעים ליישום כל אחת מהחלטות הממשלה.

תמריצים כלכליים להפחתת השימוש בכלי רכב חשובים להפנמת השפעות חיצוניות של הגודש ולהקצאה יעילה ושוויונית יותר של נטל המס בהתאם לתרומת הנהגים לגודש. תרומת תושבי הפריפריה לגודש פחותה מתרומת תושבי המרכז, והֶרכֵּב המיסוי הקיים אינו נותן ביטוי הולם לפערים אלו. כדי לאפשר שינוי התנהגות של התושבים, נוסף על הפנמת ההשפעות החיצוניות, הממשלה נדרשת לספק רמה נאותה של תח"צ כך שתהיה חלופה כדאית לשימוש ברכב פרטי. בשל האמור לעיל, על שר התחבורה ושר האוצר להיערך ליישומם של התמריצים הכלכליים כדי שיהיה אפשר להפעילם במועד שתבחר הממשלה.

בדיקת משרד מבקר המדינה של תשעה כלים ותוכניות לעידוד הפחתת השימוש ברכב פרטי בכלל ובשעות השיא בפרט, שהועלו בעשור האחרון בהחלטות ממשלה ובהמלצות של ועדות מקצועיות, ושמשרד התחבורה ומשרד האוצר היו צריכים לקדם את בחינתם, מעלה תמונה עגומה על פעילות הממשלה בנושא זה. מתוך תשעת הכלים והתוכניות שהועלו, שישה כלים אינם מוכנים ליישום (מתוכם אחד בלבד מקודם באיחור של שנים רבות); ניסוי של תוכנית אחת ("נעים לירוק", שנועד לבחון יישום אגרת גודש) טרם הסתיים; כלי אחד (תקן חניה חדש) עודכן רק ביוני 2016; ורק כלי אחד קודם (שינוי תחשיב "זקיפת הטבה" לבעלי רכב צמוד לצורכי מס) והניב תוצאות של ממש בהקטנת רכישת כלי רכב לק"מ כביש בתחום כלי הרכב הצמודים, וכן נרשמה ירידה של הנסועה הממוצעת ברכבים אלו.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את התנהלות משרד האוצר ומשרד התחבורה בעשור האחרון באשר לבחינת יישום של רוב הצעדים להפחתת השימוש בכלי רכב. בעשור האחרון גדל מאוד הגודש בכבישים, ומצופה שמשרדי האוצר והתחבורה יקדמו תמריצים כלכליים להתמודדות עם גידול זה.

> מבין תשעת הכלים והתוכניות שהועלו בעשור האחרון לעידוד הפחתת השימוש ברכב פרטי בכלל ובשעות השיא בפרט, שישה כלים אינם מוכנים ליישום וכלי אחד (ניסוי "נעים לירוק"), טרם הסתיים

אי-שמירה על איזון פיסקלי של נטל המס בענף רכב נוסעים[110]

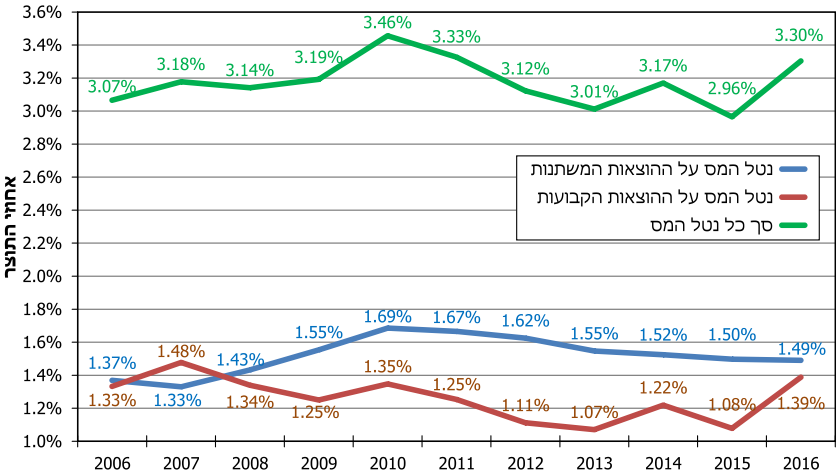
הממשלה בהחלטתה מיולי 2010 הנחתה את הוועדה לשינוי הֶרכב העלויות בענף הרכב לבחון גם את הפחתת סך התשלומים התלויים בבעלות על כלי רכב ושאינם תלויים במידת השימוש בו, כדוגמת מס קנייה והאגרה השנתית, לבחון את ההשפעות הפיסקליות של הפחתה זו, ולהציע כמה חלופות ליישום

110 בהתאם לזמינות הנתונים, בפרק זה נכללו במסגרת ההכנסות ממיסים בענף רכב הנוסעים המיסים האלה: מסי קנייה ומכס על רכבי נוסעים, אגרות רכב (בעיקר רישיון רכב ונהיגה), מסי קנייה ומכס על חלקי חילוף לכל הרכבים, בלו על דלק לתחבורה ומע"מ על מרכיב המס. לכן חלק מנטל המס שחושב כאן כולל גם רכבים שאינם רכבי נוסעים.

השינויים הנדרשים, אשר בהן לפחות אחת שבמסגרתה יישמר איזון פיסקלי מרבי, לרבות בשלב הביניים של יישום התוכנית.

כאמור, הוועדה לשינוי הרכב העלויות בענף הרכב דנה בין היתר בחלופות למס הקנייה על רכב או לבלו על הדלק או לאגרת הרישוי השנתית, במיסוי לפי ק"מ, אולם עבודתה הופסקה עקב התנגדות שר התחבורה לאגרת גודש. משרד מבקר המדינה בדק אם נשמר איזון פיסקלי במיסוי בענף רכב הנוסעים מאז החלטת הממשלה מ-2010. הבדיקה כללה חישוב נטל המס בענף רכב הנוסעים. נטל המס מחושב משיעור ההכנסות ממיסים ביחס לתוצר המקומי הגולמי (להלן - תוצר). החישוב כלל חישוב נטל המס על ההוצאות הקבועות בענף רכב הנוסעים[111], על ההוצאות המשתנות[112] ועל סך כל ההוצאות בענף רכב הנוסעים[113]. תוצאות הבדיקה בתרשים 15 להלן.

תרשים 15: **נטל המס על ההוצאות הקבועות, על ההוצאות המשתנות ועל סך כל ההוצאות בענף רכב הנוסעים*, 2006 - 2016**



על פי נתוני רשות המיסים, אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר והלמ"ס בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* כולל גם את המע"מ על מרכיב המס

ניתן לראות מתרשים 15 שנטל המס על ההוצאות הקבועות והמשתנות ועל המע"ם על מרכיב המס (נטל המס על סך כל ההוצאות בענף רכב נוסעים)

111 ההכנסות ממס (ביחס לתוצר) על ההוצאות הקבועות בענף רכב הנוסעים כוללות סכום של מס הקנייה והמכס על רכבי נוסעים וסכום האגרות הנגבות על ידי משרד התחבורה - הכוללות בעיקר רישיון רכב, רישיון נהיגה, לכל סוגי הרכב.

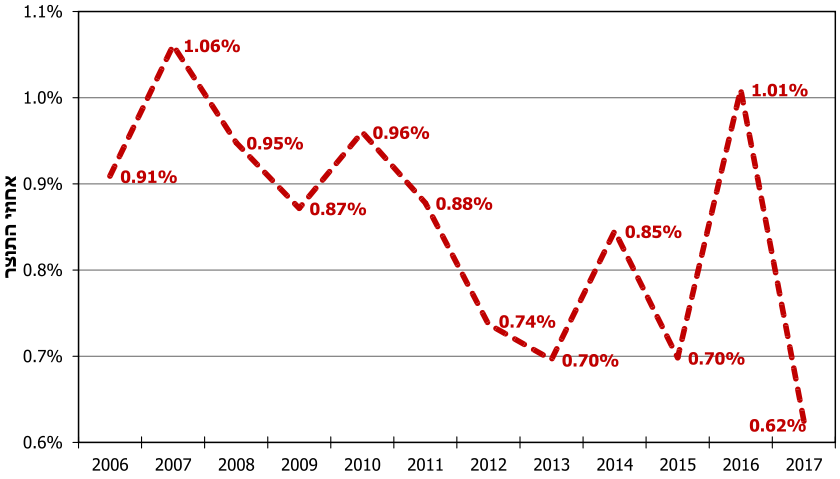
112 ההכנסות ממס (ביחס לתוצר) על ההוצאות המשתנות חושבו על בלו על הדלק לתחבורה ועל הכנסות ממס קנייה ומכס על חלקי חילוף לכל סוגי הרכב.

113 סך כל ההכנסות (ביחס לתוצר) על ההוצאות בענף רכב נוסעים כוללות הכנסות ממיסים על ההוצאות הקבועות, על ההוצאות המשתנות ועל מע"ם על מרכיב המס. מע"ם על מרכיב המס מוטל על ההוצאות הקבועות בניכוי אגרות ועל ההוצאות המשתנות.

עלה מכ-3.07% בשנת 2006 לכ-3.46% בשנת 2010. מאז הוא נמצא במגמת ירידה, והגיע לכ-3.3% ב-2016.

1. **נטל המס על ההוצאות הקבועות:** נמצא במגמת ירידה משנת 2007, למעט בשנים 2014 ו-2016, שבהן חל גידול בנטל המס. גידול זה הוסבר על ידי רשות המיסים[114] בעדכון נוסחת "המיסוי הירוק" בסוף 2014 - תחילת 2015, ובינואר 2017, ובעדכון שיטת הניקוד על מערכות בטיחות לרכב בתחילת 2017. היערכות יבואני הרכב לשינויים במיסוי הביאה לשיא של שחרורי כלי רכב בדצמבר 2016, כאשר הרישום לתנועה והמסירה ללקוחות נפרסו על חודשים עוקבים בשנת 2017. מס הקניה ומכס על רכבי נוסעים הסתכמו בכ-12.4 מיליארד ש"ח וכ-7.9 מיליארד ש"ח בשנים 2016 - 2017 בהתאמה. הירידה בהכנסות ממס הקניה והמכס על רכבי הנוסעים ב-2017 גרמה לירידה חדה בנטל המס ממס קניה ומכס על רכבי נוסעים בשנה זו לכ-0.62% (תרשים 16).

תרשים 16: **נטל המס על מס הקניה והמכס על רכבי נוסעים, 2006 - 2017**



על פי נתוני רשות המיסים במשרד האוצר והלמ"ס בעיבוד משרד מבקר המדינה.

ניתן לראות מתרשים 16 את מגמת הירידה בנטל המס על מס הקניה והמכס על רכבי נוסעים מכ-1.06% בשנת 2007 לכ-0.62% בשנת 2017 ואת נטל המס הגבוה יחסית בשנים 2014 ו-2016 (0.85% ו-1.01% בהתאמה) כתוצאה כאמור מהיערכות יבואני הרכב לעדכון נוסחת המס הירוק בסוף 2014 - תחילת 2015, ובינואר 2017, ובעדכון שיטת הניקוד על מערכות בטיחות לרכב בתחילת 2017. גם בדוח של ה-OECD ממאי 2018

114 בדוח השנתי לשנת 2016, "מיסוי ונתונים נבחרים ענף הרכב בישראל".

צוין גידול חד במכירת כלי רכב בתחילת 2018 כתגובה לתוכנית לשינויי שיעורי המס על כלי רכב בתחילת 2019[115].

הירידה בנטל המס על ההוצאות הקבועות בענף רכב הנוסעים קשורה לירידה בשיעור המס הממוצע על כלי רכב (תרשים 10 לעיל) מכ-71.2% ב-2010 לכ-61.9% ב-2016, כתוצאה מיישום רפורמת המיסוי הירוק ומדיניות הממשלה להפחתת העלויות הקבועות בענף הרכב. בסקירה השבועית של אגף הכלכלן הראשי ממאי 2018 צוין כי "הפחתת שיעור המס האפקטיבי, במידה שהיא התגלגלה לצרכן, הוזילה את המחיר והגדילה את הביקוש. בהנחות שונות של גמישות ביקוש למחיר, נראה שעלות הרפורמה הייתה נמוכה יותר והתבטאה באובדן הכנסות של כ-900 מיליון ש"ח בשנת 2016".

2. **נטל המס על ההוצאות המשתנות:** בענף הרכב ירד מכ-1.69% ב-2010 לכ-1.49% ב-2016. בשנת 2016 גביית הבלו בענף התחבורה הייתה 96% מסך אומדן הכנסות המדינה מבלו על מוצרי דלק[116]. אגף הכלכלן הראשי בדוח על הכנסות המדינה לשנים 2015 - 2016, בפרק י"ג בנושא מיסוי דלק, הסביר את הירידה בנטל המס על הדלק בשנים 2013 - 2016. להלן ההסברים המשפיעים על ענף התחבורה: א. פער בין עלייה מצטברת של 3% במדד המחירים לצרכן, המשמש לעדכון גובה הבלו, לעומת עלייה של 7% במחירי התוצר; ב. גידול איטי יותר בצריכת דלקים לעומת גידול ריאלי מהיר יותר בתוצר[117].

הבלו נקבע בשיעור קצוב (ולא בשיעור יחסי ממחיר הדלק) ולכן משמש כמייצב אוטומטי של המחיר לצרכן, גם כאשר עולה מחיר הנפט. לדוגמה, בין פברואר ליוני 2016 עלה מחיר חבית נפט ב-54% אך מחיר ליטר בנזין לצרכן עלה רק ב-5%. בשנים 2015 - 2017 בוצעו שינויים בבלו הקצוב על הבנזין ועל הסולר.

א. <u>שינויים בבלו על הבנזין</u> - פרט להתאמת הבלו לשינויים במדד המחירים לצרכן, עלה הבלו על הבנזין בשנים 2005 - 2017 פעם אחת בלבד - ב-0.3 ש"ח לליטר בחודש מאי 2009[118], ובספטמבר 2017 הוא עמד על כ-3 ש"ח לליטר. במונחים ריאליים עלה הבלו על הבנזין בין 2005 - 2017 בכ-13%.

ב. <u>שינויים בבלו על הסולר</u> - הבלו הקצוב על הסולר עלה בשנים 2005 - 2017 בהדרגה כדי לצמצם את פערי הבלו בין הסולר לבנזין. בינואר

115 ראו: OECD Economic Outlook 103, Preliminary Version, May 2018, p. 169

116 4% הנותרים הם מגביית בלו לייצור חשמל ובענפים נוספים כגון, תעשייה, שימוש ביתי ופרוכימיה.

117 הסבר נוסף קשור לענף החשמל, מעבר מסולר עתיר המס ומהפחם לגז לייצור חשמל הנהנה מבלו נמוך יחסית. גורם זה הביא, בין היתר, לגידול במשקל אומדן הכנסות המדינה מבלו על מוצרי דלק בתחבורה בשנים האחרונות, כאשר בשנת 2010 היה משקל ענף התחבורה כ-93% בהכנסות (לעומת כ-96% ב-2016). כאמור, בחישוב נטל המס, כפי שמופיע בתרשים 15, חושבו הכנסות המדינה מבלו על מוצרי דלק בענף התחבורה בלבד.

118 היו גם העלאות והורדות זמניות בבלו על הבנזין. ראו דוח הכנסות המדינה לשנים 2015 - 2016, פרק י"ג, עמ' 5.

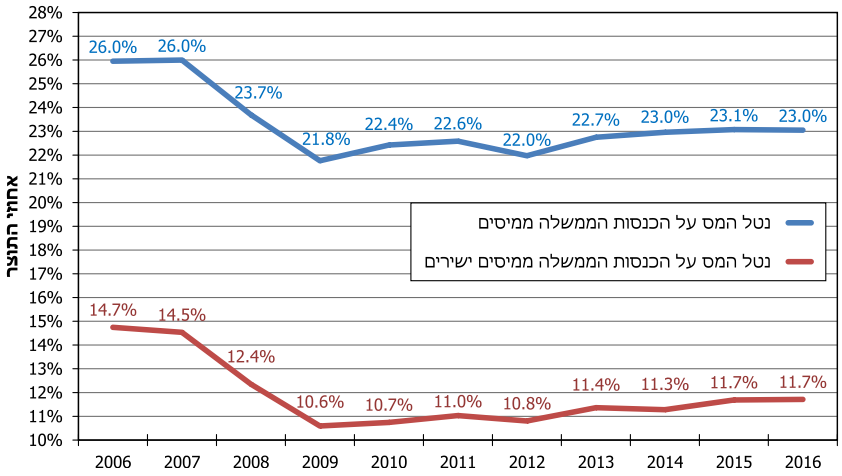
2005 עמד הבלו על הסולר על 0.676 ש"ח לליטר, בעוד שהבלו על הבנזין היה 2.193 ש"ח לליטר. בספטמבר 2017 היה הבלו על הסולר כ-2.9 ש"ח לליטר.

ברבעון האחרון של 2016 שיעורי הבלו בישראל במונחים דולריים, הן על בנזין הן על סולר, גבוהים מהממוצע במדינות ה-OECD[119].

כאמור, הממשלה הנחתה את הוועדה לשינוי הָרכב העלויות בענף הרכב לבחון לפחות חלופה אחת שבמסגרתה יישמר איזון פיסקלי מרבי. תוצאות הבדיקה של משרד מבקר המדינה העלו שלא נשמר איזון פיסקלי מרבי בענף רכב הנוסעים, ונטל המס הכולל בענף נתון במגמת ירידה משנת 2011. אי-שמירה על איזון פיסקלי בין ההוצאות הקבועות וההוצאות המשתנות בענף רכב הנוסעים הביאה לאובדן הכנסות ממיסים בענף בשנים 2011 - 2016.

הירידה בנטל המס בענף רכב הנוסעים מומנה בין היתר בעלייה בנטל המס של המיסים הישירים, וכך נרשמה עלייה בנטל המס הכולל על ההכנסות ממיסים (תרשים 17).

תרשים 17: **נטל המס על הכנסות הממשלה ממיסים ועל הכנסות הממשלה ממיסים ישירים, 2006 - 2016**



על פי נתוני אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר והלמ"ס בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בין השנים 2010 - 2016 עלה נטל המס על המיסים הישירים בכנקודת אחוז אחת - מכ-10.7% ב-2010 לכ-11.7% ב-2016. חשוב לציין שלעלייה בנטל המיסים הישירים סיבות רבות, שאינן קשורות רק לירידה בנטל המס בענף

119 שיעור הבלו על הבנזין בישראל הוא השלישי בגודלו מבין 34 מדינות ה-OECD (אחרי הולנד ואיטליה), ושיעורו על הסולר בישראל הוא השני בגודלו (אחרי שוויץ). ראו אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר, דוח שנתי של הכנסות המדינה, פרק י"ג "מיסוי דלק" לשנים 2015 - 2016, עמ' 21.

הרכב והדלק[120]. כמו כן, חשוב לציין כי הגדלת מיסים ישירים אינה יעילה בהתמודדות עם השפעות חיצוניות של כלי רכב - לרבות גודש, זיהום אוויר ותאונות דרכים[121]. כאמור, שידלובסקי ושראל (2007) דירגו בסדר יורד חמש קטגוריות של יעילות האסטרטגיה למיסוי כלי רכב, בהתאם להשפעתן על הקטנת העלויות החיצוניות; הקטגוריה החמישית הוגדרה "גרוע ביותר" והתייחסה למס כללי (למשל מס הכנסה) למימון שירותי כבישים ותנועה, סבסוד חניות ועוד. בגישה זו הנהגים אינם משלמים עבור העלויות החיצוניות.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה שבשנים 2011 - 2016 לא נשמר איזון פיסקלי במדיניות המס בענף רכב הנוסעים. נטל המס הכולל בענף ירד, והממשלה נאלצה להעלות מיסים ישירים בתקופה זו, בין היתר גם כדי לקזז את הירידה בנטל המס בענף רכב הנוסעים. מיסים ישירים אינם יעילים בהתמודדות עם ההשפעות החיצוניות של הגודש בכבישים. בפועל, השינויים בהרכב המיסוי הכולל של הממשלה תרמו להגדלת מספר כלי הרכב ולגודש בכבישים.

בשנים 2011 - 2016 לא נשמר איזון פיסקלי במדיניות המס בענף רכב הנוסעים. נטל המס הכולל בענף ירד, והממשלה נאלצה להעלות מיסים ישירים בתקופה זו

בתשובת משרד האוצר צוין כי "רשות המיסים זיהתה את המגמה להפחתת מס הקניה הממוצע ופעלה לבלום אותה באמצעות קביעת נוהל לעדכון נוסחת המיסוי הירוק אחת לשנתיים. מאז הוספת כלל זה, נשמר מס הקניה הממוצע סביב 60%, שיעור מס גבוה יחסית לעולם... למעט הגודש ושימושי הקרקע, קיימת ירידה במרכיבי העלויות החיצוניות - בהם זיהום אויר ותאונות דרכים, בין היתר הודות למדיניות של רשות המיסים".

העלאת מיסים היא פעולה שמטבע הדברים אינה אהודה בציבור. משרד מבקר המדינה מעיר לשר התחבורה כי בהחלטת הממשלה מיולי 2010 הממשלה לא ביקשה להעלות את נטל המס הכולל, אלא ביקשה לבחון את האפשרות לשנות את הרכב המס באופן שעל פניו יפנים בצורה יעילה והוגנת יותר את ההשפעות החיצוניות של כלי רכב נוסעים על הגודש בכבישים. התנגדות השר בנושא אינה תואמת את החלטת הממשלה ותרמה את חלקה לפגיעה ביכולתה של הממשלה להתמודד עם הגודש בכבישים ולשמור על איזון פיסקלי.

120 סוגיית הרכב המיסים עלתה במחאה החברתית. ועדת טרכטנברג, שמונתה בעקבות המחאה, המליצה על שינויים בשיעורי המס כך שיעלה משקלו של המס הישיר (ראו אגף הכלכלן הראשי, דוח שנתי של הכנסות המדינה 2015 - 2016, פרק א', "הכנסות המדינה ממיסים ואגרות" עמ' 5-6). הגידול בנטל המס בא גם על רקע הגירעון הכפול מהצפוי שהתממש בשנת 2012. להרחבה בנושא זה ראו גם מבקר המדינה, "דוח ביקורת על משרד האוצר - הכנת תקציב 2011 - 2012 ועמידה ביעד הגירעון", עמ' 41-42.

121 יצוין שהגדלת מיסים ישירים תורמת לפרוגרסיביות מערכת המס אולם היא פוגעת בצמיחה במשק.

נטל המס בענף רכב הנוסעים נתון במגמת ירידה בשנים האחרונות - תוצאה, בין היתר, של הפחתת שיעורי מס הקנייה הממוצע על רכבי נוסעים ואי-קיום בעשור האחרון של החלטות הממשלה והמלצות של ועדות מקצועיות לשימוש בכלי מיסוי להקטנת הגודש בכבישים. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד האוצר ומשרד התחבורה כי עליהם לפעול לביצוע החלטות הממשלה וההמלצות של הוועדות המקצועיות שעסקו בנושא, לייעל את הרכב המיסים בענף הרכב, בשילוב עם פיתוח שירותי תח"צ הולמים, שכן הגודש בכבישים צפוי להמשיך ולגדול וגם יימשך חוסר האיזון הפיסקלי בענף רכב הנוסעים.

סיכום

הגודש של כלי רכב פרטיים בכבישי ישראל הוא בעיה לאומית המשפיעה על הכלכלה, על החברה ועל חיי האזרחים ביום-יום. אזרח המבקש להגיע למרכזי תעסוקה ופנאי ולשוב לביתו במטרופולינים הגדולים בשעות השיא באמצעות תח"צ מגלה במקרים רבים שהיא אינה נותנת מענה הולם לצרכיו, וכי גם נסיעה ברכבו הפרטי תעלה לו בבזבוז זמן רב בפקקי התנועה.

צפיפות תנועת כלי הרכב ומספר כלי הרכב ביחס לק"מ כביש והנסועה הממוצעת שלהם בישראל הן מהגבוהות במדינות ה-OECD. ערכיהם גדלו באופן עקבי זה כ-40 שנה - בין היתר כתוצאה מגידול טבעי באוכלוסייה, מעלייה ברמת החיים, מהפחתה בשיעור המס הממוצע לרכבי נוסעים, משיפורים באפשרויות המימון לרכישת רכבים חדשים ומהיעדר שירותי תח"צ הולמים. למיסים בענף הרכב השפעה הן על הגודש בכבישים הן על הכנסות המדינה. סך הכנסות המדינה ממיסוי בענף הרכב הסתכמו בשנת 2016 בכ-41.4 מיליארד ש"ח.

בעשור האחרון קיבלו ממשלות ישראל כמה החלטות לעידוד הפחתת השימוש ברכב פרטי באמצעות בחינת תמריצים כלכליים, בעיקר תמריצי מיסוי. גם ועדות וצוותים מקצועיים עסקו רבות בנושא. מדוח ביקורת זה עולה תמונה עגומה של יישום כושל של החלטות הממשלה ושל הצוותים המקצועיים שעסקו בנושא. מתוך תשעה כלים ותוכניות של תמריצים כלכליים שנבחנו בעשור האחרון, שישה כלים אינם מוכנים ליישום, חלקם לא קודמו כלל, וניסוי של תוכנית אחת ("נעים לירוק" לבחינת אגרת גודש) טרם הסתיים וקידומו עוכב על ידי שר התחבורה בניגוד למדיניות הממשלה ולהחלטותיה.

העשור האחרון מאז החלטות הממשלה בכל הקשור לקידום תמריצים כלכליים להפחתת השימוש ברכב פרטי הפך עשור אבוד. כדי לצמצם את הגודש בכבישים דרושה פעולה משותפת ומואצת של שרי התחבורה והאוצר לשדרוג שירותי התח"צ ותמרוץ נהגים באמצעים כלכליים להפחתת השימוש ברכב הפרטי. על שרי התחבורה והאוצר לפעול לקידום הכלים הנדרשים בשנים הקרובות לייעול הרכב המיסים לטובת הפחתת השימוש בכלי רכב וצמצום הנסועה, ולהביא בחשבון גם את ההשפעות הנלוות לכך על הכנסות המדינה.

העשור האחרון הפך ל"עשור אבוד" בכל הקשור לקידום תמריצים כלכליים להפחתת השימוש ברכב פרטי בתנאי גודש. דרושה פעולה משותפת ומואצת של שרי התחבורה והאוצר לשדרוג שירותי התח"צ ולתמרוץ נהגים באמצעים כלכליים להפחתת השימוש ברכב הפרטי