

מבקר המדינה | דוח שנתי 71א | התשפ"א-2020

משרדי הממשלה -
משרד התחבורה והבטיחות בדרכים

התחבורה הציבורית באוטובוסים בירושלים





התחבורה הציבורית באוטובוסים בירושלים

רקע

ירושלים היא העיר הגדולה בישראל. על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מנתה אוכלוסיית העיר בסוף שנת 2018 כ-919,400 תושבים. בשנת 2019 כ-20% - 25% מהנסיעות הממונעות במטרופולין ירושלים לכל המטרות נעשו בתחבורה ציבורית (תח"צ) באוטובוסים, וכ-25% מנסיעות אלה נעשו ברכבת הקלה.

פיתוח ותכנון ערים המוכוון לשימוש בתחבורה ציבורית (תח"צ) אמור להגביר את השימוש במערך התח"צ, ומשכך - לתרום להפחתת הגודש בכבישים וזיהום האוויר. שימוש מוגבר בתח"צ אף מקטין את הצורך להקצות קרקעות למקומות חניה לרכב פרטי בעיר. בשנים האחרונות נוקט משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, בשיתוף עיריית ירושלים, פעולות לשיפור התח"צ בעיר, לדוגמה הרחבת קווי הרכבת הקלה והקמת נתיבים מהירים.

נתוני מפתח

2,642 ש"ח לתושב

סך ההשקעה המצטברת בתשתית תח"צ במטרופולין ירושלים לעומת כ-7,600 ש"ח במטרופולין תל אביב וכ-6,700 ש"ח במטרופולין חיפה.

5.1%

אי-ביצוע נסיעות בקווי תח"צ בירושלים בשנת 2018 (ובשנת 2017 - 8.5%) לעומת שיעור כלל-ארצי של 2.4%.

20% - 25%

מהנסיעות הממונעות במטרופולין ירושלים לכל המטרות נעשות בתח"צ.

30%

שיעור הגידול בתלונות הנוסעים למשרד התחבורה בשנת 2018 (3,943 ב-2017 לעומת 5,106 תלונות ב-2018).

1,355 חניות לילה

לאוטובוסים שיש להוסיף כדי לספק שירותי תח"צ מיטביים בשנת 2030.

200 נהגי אוטובוס

חסרים בירושלים למתן שירותי תח"צ מיטביים.

פעולות הביקורת

בחודשים נובמבר 2018 עד אוקטובר 2019 בדק משרד מבקר המדינה את רמת השירות של התח"צ באוטובוסים בירושלים ובחן היבטים שיש להם השפעה על איכות השירות. הבדיקה נעשתה במשרד התחבורה ובצוות האב לתחבורה בירושלים. בדיקות השלמה נעשו בעיריית ירושלים ובחברת אגד חברה לתחבורה בע"מ.



תמונת המצב העולה מן הביקורת

תוכניות אסטרטגיות ותוכניות אב לפיתוח תחבורה ציבורית במטרופולין ירושלים - בשנת 2014 הכינו משרד התחבורה, משרד האוצר ועיריית ירושלים דוח מסכם לפיתוח התח"צ במטרופולין ירושלים. מאז פרסום הדוח ב-2014 אין פרסום מעודכן ומרוכז של המידע הרלוונטי על פני שנים ובראייה כוללת וטרם הושלמה הכנה של תוכנית אב מעודכנת וכוללת לתחבורה במטרופולין ירושלים, בפרט בהיבט התחבורה התיירותית.

מדדי השירות של התחבורה הציבורית בירושלים - על פי הדוח המסכם משנת 2014, קיימים פערים גדולים בין שירותי התח"צ במטרופולין ירושלים לשירותי התח"צ במטרופולינים מפותחות בעולם. הפערים מקבלים ביטוי במספר הקילומטרים שנוסע רכב תח"צ לתושב בשנה (34 ק"מ בירושלים לעומת 45 ק"מ בתל אביב ו-100 ק"מ הממוצע בעולם); מהירות הנסיעה הממוצעת (16 קמ"ש בירושלים לעומת 17 קמ"ש בתל אביב ו-25 קמ"ש הממוצע בעולם); מספר העליות לתח"צ לתושב בשנה (103 עליות בירושלים לעומת 111 עליות בתל אביב ו-250 עליות הממוצע בעולם) ועוד.

תשתיות תומכות לתחבורה הציבורית - איכות שירותי התח"צ בעיר נפגעת בגלל מחסור בתשתיות תומכות - נתיבים מהירים, נתיבי העדפה, חניות לילה, מסופי תפעול, מסופי נוסעים וכדו'.

נהגי האוטובוסים - קיים מחסור בנהגי אוטובוסים המהווה מכשול מהותי לשרוג שירותי התח"צ בעיר, בפרט בזמן שמשדר התחבורה פועל להכניס לעיר מפעילי תח"צ חדשים.

תכנון תשתיות תחבורה ציבורית בשכונות העיר - חלק מהשכונות והרחובות בעיר נבנים ללא תכנון תשתיות לתח"צ, ולכן בחלק מהמקומות חסרים שירותי תח"צ לתושבים.

התחבורה הציבורית במזרח ירושלים - תשתית התחבורה במזרח ירושלים לקויה ואינה מאפשרת להפעיל שירות תח"צ נאות באזורים רבים; ריבוי מפעילים במערכת התח"צ במזרח העיר מקשה פיתוח של קווים יעילים, ובמצב הזה נוסעים נדרשים לעשות מעברים רבים בין קווים כדי להגיע ליעדם.




מכרזים למפעילי תחבורה ציבורית - בדצמבר 2018 פרסם משרד התחבורה שני מכרזים למפעילים חדשים להפעלת קווי שירות בתח"צ באוטובוסים בירושלים. חוסר מוכנות של משרד התחבורה בהיבטים כגון מחסור בנהגים, מחסור בתשתיות, מחסור בנתיבי העדפה ונתיבים מהירים עלול לפגוע ביישום מכרזים אלו, וכתוצאה מכך תיפגע איכות שירותי התח"צ בעיר.





פעילות לשיפור והסדרת התחבורה הציבורית - משרד התחבורה ועיריית ירושלים פועלים בשנים האחרונות להגברת שירותי התח"צ בעיר ולשיפורם. אחדות מהפעולות שבוצעו הן הקמת קווים חדשים של הרכבת הקלה, פתיחת נתיבי העדפה לתח"צ בעיר, הרחבת שירותי האוטובוסים בעיר ושיפור מערך התחבורה המשרת את הנוסעים לכותל המערבי. כמו כן, בשנים האחרונות בוצעו פעולות רבות להסדרת שירותי התח"צ במזרח העיר. בין היתר ננקטו פעולות אכיפה נגד מפעילים לא מורשים, והן הביאו להפחתה ניכרת בפעילותם.


יישום בקרה אלקטרונית על פעילות חברת אגד - החל מאפריל 2019 מפעיל משרד התחבורה בקרה אלקטרונית על אגד, לבדיקה אם היא עומדת ברמת השירות שנקבעה בהסכם ובכלל זה לבדיקת אי ביצוע נסיעות, איחורים ועוד. בניגוד לבקרה הידנית שהייתה נהוגה עד אותו המועד ושהתבססה על מדגמים ותלונות הציבור, הבקרה האלקטרונית היא מדויקת ורחבה יותר והיא בשיעור של 100%, ויש בה כדי לתרום לשיפור ברמת השירות לנוסעים.


עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ כי משרד התחבורה ישלים את הכנתה של תוכנית אב כוללת ואופרטיבית במטרופולין ירושלים. 

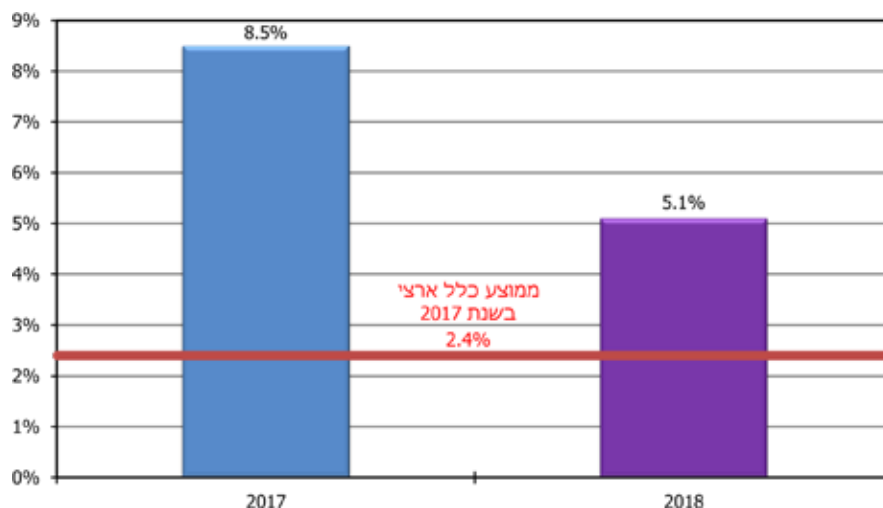
מומלץ כי משרד התחבורה יפעל להקמת מתקני התשתית הנדרשים עבור הרחבת השירות בקווי האוטובוסים. ללא הרחבה זו, הסיכוי לשפר את שירותי התח"צ בעיר ירושלים הוא נמוך. 

מומלץ כי משרד התחבורה יפעל בתחום סמכותו להגדלת מספר הנהגים במשק בכלל ובמטרופולין ירושלים בפרט, כדי שמפעילי התח"צ יצליחו לגייס את מספר הנהגים הנדרש כדי לספק את השירות ואף להרחיבו. 

על עיריית ירושלים לוודא שתכנון של שכונות חדשות יהיה תכנון מכוון תח"צ, בהתאם לעקרונות והנחיות שקבע משרד התחבורה בשנת 2016. 

מומלץ כי משרד התחבורה, בשיתוף עיריית ירושלים וגורמים רלוונטיים נוספים, ימשיך בפעולותיו לשיפור התח"צ במזרח ירושלים וישקול דרכים שונות לשיפורה, ובהן ארגון מחדש של קווי התח"צ כדי שישרתו יעדים נוספים ואזורים חדשים שהתפתחו, הגברת האכיפה על המערכת הפיראטית ועוד. 

שיעור אי-הביצוע¹ של נסיעות בירושלים ב-2017 - 2018 בהשוואה לממוצע הארצי ב-2017



על פי נתוני משרד התחבורה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

סיכום

שיפור התח"צ בעיר מחייב פעילות תכנון מתכללת של משרד התחבורה, שתיתן מענה לצרכים של כלל משתמשי התח"צ בעיר - תושבי העיר, תושבי הפרוורים, התיירים והמבקרים בעיר. כמו כן, על משרד התחבורה ועיריית ירושלים לפעול לקידום הפרויקטים הרבים המתוכננים בעיר - החל בהקמת חניוני לילה, מסופים ונתיבי תח"צ ועד הקמת המסילות העתידיות של הרכבת הקלה, כל זאת ביעילות, בהתמדה, בשמירה על רווחת הציבור ובלוח זמנים קצר ככל האפשר. נוסף על כך, על משרד התחבורה, עיריית ירושלים וחברת אנד לפעול להנגשת שירותי התח"צ לכלל השכונות בעיר ירושלים ולשפר את שירותי התח"צ לכותל המערבי.

1. אחוז הנסיעות שלא בוצעו מכלל הנסיעות על פי הנקבע ברישיון הקו.



התחבורה הציבורית באוטובוסים בירושלים

מבוא

ירושלים היא העיר הגדולה בישראל מבחינת מספר התושבים. על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס), בסוף שנת 2018 מנתה אוכלוסיית ירושלים כ-919,400 תושבים. ירושלים היא בירת ישראל, מרכז לעם היהודי, קדושה לשלוש הדתות המונותאיסטיות ומשופעת באתרים היסטוריים וארכיאולוגיים, ובשל כך היא מושכת אליה תיירים רבים מהארץ ומרחבי העולם. לפי נתוני הלמ"ס, מספר הלינות של תיירים בבתי מלון בעיר ירושלים בשנת 2016 היה כ-2.7 מיליון, ובשנת 2017 - כ-3.5 מיליון (גידול של כ-30%). ריבוי התושבים בעיר ומספר התיירים הרב המגיע אליה מצריכים מערכת תחבורה ציבורית (להלן - תח"צ) יעילה, ובכלל זה מערכת להסעת המונים לשירות תושבי העיר, המבקרים בעיר וכלל תושבי מטרופולין ירושלים¹. הדבר חשוב במיוחד לנוכח העובדה שדירוגה החברתי-כלכלי של ירושלים נמוך מאוד (דרגה 2 בלבד²) ומאופיינת בכך שלמרבית תושביה אין רכב פרטי.

באוגוסט 1997 החליטה הממשלה לאמץ מדיניות כוללת להתמודדות עם בעיית הגודש בכבישים ולהעדיף תח"צ³, בכלל זה גם בירושלים. ביוני 1998 קיבלה הממשלה החלטה בדבר חיזוקה של העיר ירושלים⁴, ובה הוטל על שר התחבורה, שר האוצר וראש עיריית ירושלים להכין תוכנית רב-שנתית להקמת מערכת להסעת המונים בירושלים, שישולבו בה רכבת קלה ואוטובוסים. משרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה) מסר את סמכויות התכנון של המערכת לצוות תוכנית אב לתחבורה (להלן - צוות האב), שהוא גוף הפועל במסגרת העמותה לתכנון, פיתוח ושימור אורבני - ירושלים⁵. צוות האב פועל בהנחייתם של משרד האוצר, משרד התחבורה ועיריית ירושלים (להלן - העירייה) ועוסק בתכנון ובפיתוח של תחומי תחבורה במטרופולין ירושלים, בגיבוש של תוכניות אסטרטגיות לשיפור מערכת התח"צ וקידומן ובהגדלת המרחב הציבורי להולכי רגל.

- 1 לפי הגדרת הלמ"ס, מטרופולין ירושלים כוללת 86 יישובים, ובהם מבשרת ציון, בית שמש ומעלה אדומים וכן יישובים באזור בנימין, שומרון והבקעה.
- 2 הלמ"ס מדרגת את הרשויות המקומיות בישראל לפי המצב החברתי-כלכלי של אוכלוסייתיהן בסולם של עשר דרגות שבו 10 היא הגבוהה ביותר.
- 3 על פי נתוני הלמ"ס, נכון לסוף שנת 2017.
- 4 החלטת הממשלה 2457, "מדיניות כוללת להתמודדות עם בעיית הגודש בכבישים ולהעדיף תחבורה ציבורית" (13.8.97).
- 5 החלטת הממשלה 3913, "חיזוקה של ירושלים" (21.6.98).
- 6 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 64 א (2013), "העמותה לתכנון, פיתוח ושימור אורבני - ירושלים", עמ' 715.

כחלק מפרויקט הרכבת הקלה בעיר (להלן - הרק"ל) תוכנן מחדש מערך קווי האוטובוס בעיר, כדי לעודד את השימוש בתח"צ במקום ברכב פרטי. להגברת השימוש בתח"צ קבע משרד התחבורה את עקרונות התכנון האלה: קיצור משך הנסיעה; שיפור איכות החיים באמצעות הפחתת זיהום האוויר והרעש; הגברת הנגישות לבתי העסק ולמקומות הביילוי; הגברת אמינות השירות.

מערכת התח"צ בירושלים מבוססת על עשרות קווי אוטובוסים עירוניים ועל קו אחד של הרכבת הקלה מאז החלה לפעול בעיר בסוף 2011. שירותי התח"צ במטרופולין ירושלים מבוססים בעיקר על אוטובוסים בנסיעות עירוניות ובין-עירוניות. מנתונים שמסר צוות האב בתשובתו למשרד מבקר המדינה מחודש מרץ 2020, בשם עיריית ירושלים (להלן - תשובת צוות האב), עולה שבשנת 2019 כ-20% - 25% מהנסיעות הממונעות במטרופולין ירושלים לכל המטרות (לא רק למטרות עבודה) היו בתח"צ, כ-25% מהן ברכבת הקלה.

מערכת התחבורה בעיר מורכבת במיוחד בשל אילוצים של בנייה צפופה בחלקיה הישנים של העיר, ריבוי אוכלוסייה וטופוגרפיה הררית. נוסף על כך, לירושלים נכנסים מדי יום ביומו כלי רכב פרטיים וציבוריים רבים מכל רחבי הארץ, אך הטופוגרפיה ההררית והסלעית מקשה את הרחבת הדרכים הקיימות ואת יצירת דרכי כניסה חדשות לעיר. משום כך צירי התנועה לירושלים עמוסים בשעות רבות של היממה, דבר הפוגע ביעילותו של מערך התח"צ בעיר.

התח"צ בירושלים מופעלת על פי הסכמים עם כמה מפעילים: אגד חברה לתחבורה בע"מ (להלן - אגד), המפעילה 73 קווים במערב העיר; חברת סיטיפס בע"מ, המפעילה את הרכבת הקלה; ומפעילי מזרח ירושלים - שבעה מפעילים האחראים ל-35 קווי שירות בשכונות שבמזרח העיר. מפעילים נוספים מחברים את העיר עם יישובי המטרופולין.

מערך התח"צ הפועל בירושלים צפוי לעבור שינויים רבים בשנים הקרובות. קווי האוטובוסים הנוכחיים, בתוספת קווים חדשים, יחולקו לשלוש אשכולות⁷ שיחולקו בין שלושה מפעילים. בדצמבר 2018 פרסם משרד התחבורה שני מכרזים לבחירת שני מפעילים - מפעיל אחד לכל אשכול - שיפעלו בירושלים בנוסף על אגד שיפעיל אשכול אחד (ראו להלן). כמו כן, עד שנת 2024 מתוכננת לפעול בעיר רשת של חמישה קווים של הרכבת הקלה (להלן - JNET). אמצעי תחבורה נוסף שמחבר את העיר ליתר המדינה הוא קו הרכבת המהיר, אשר פועל מאז שנת 2018 מנמל התעופה בן-גוריון לתחנת הרכבת יצחק נבון בירושלים וחזרה, ומסוף שנת 2019 - גם מתחנת הרכבת ההגנה בתל אביב וחזרה. על פי התכנון המקורי הקו לירושלים

7 אשכול קווים הוא כינוי למספר קווי שירות אוטובוסים באזור גאוגרפי מסוים המופעלים בידי מפעיל אחד ונקבעו על ידי משרד התחבורה.



אמור לצאת מתחנת הרצלייה, והעבודות להשגת יעד זה נמשכות⁸. תחנת הרכבת יצחק נבון בירושלים ממוקמת בסמיכות לתחנה המרכזית, שבה מתכנסים קווי אוטובוסים עירוניים ובין-עירוניים רבים, ובסמיכות לאחת התחנות העמוסות של הרכבת הקלה. מצב זה מחייב היערכות ותכלול של כלל אמצעי התחבורה בכל הנוגע לסנכרון לוחות הזמנים של שירותי התחבורה השונים; שילוט חכם ותצוגת מידע בזמן אמת; אפשרות לתכנון נסיעה יעילה באפליקציות או באתר משרד התחבורה במרשתת (אינטרנט) מבעוד מועד.

פעולות הביקורת

בחודשים נובמבר 2018 עד אוקטובר 2019 בדק משרד מבקר המדינה את רמת השירות של התח"צ באוטובוסים בירושלים והיבטים שונים שיש להם השפעה על איכות השירות⁹. הבדיקה נעשתה במשרד התחבורה ובצוות האב. בדיקות השלמה נעשו בעיריית ירושלים ובאגד.

תכנון התחבורה הציבורית במטרופולין ירושלים

לרמת הנגישות של תושבי העיר לשירותי התח"צ יש השפעה משמעותית על היקף השימוש שעושה בה הציבור הרחב. ככל שהתח"צ תהיה נגישה יותר, תשופר איכות השירות לציבור וכך תגבר הניידות של הציבור באופן שהיא תאפשר הגעה נוחה למקומות עבודה, ללימודים, לקניות ולאירועי תרבות ופנאי. על מנת לספק שירותי תח"צ טובים ויעילים יש צורך להתאים את השירות לצרכים ולמאפיינים המקומיים בכל יישוב ובכל שכונה, ובהם: המאפיינים הפיזיים המקומיים; הרכב האוכלוסייה ומאפייני הנסיעה שלה; ושימושי הקרקע השונים באזור (כגון בתי ספר, מוסדות ציבור ומרכזים מסחריים).

בשנים האחרונות הולכת וגוברת המודעות לחשיבותו של תכנון הפיתוח העירוני ושימושי הקרקע בהתאם לתשתיות התח"צ. פיתוח זה נקרא פיתוח מוטה תח"צ - Transit Oriented Development (TOD). פיתוח מוטה תח"צ מושתת על עקרונות של נגישות, צפיפות גבוהה, עירוב שימושי קרקע ועיצוב עירוני, היוצרים מגוון וריכוז של פעילויות עירוניות במטרה לגרום לשימוש גובר בתח"צ ולהקטנת התלות ברכב הפרטי. המכון האמריקאי למדיניות תחבורה ופיתוח (ITDP)¹⁰ פיתח מדד להערכת

8 ראו בדוח זה פרק "ביצוע פרויקט חשמול קווי הרכבת ופתיחת הקו המהיר לירושלים - ביקורת מעקב".

9 ראו מבקר המדינה, דוח ביקורת מיוחד (2019): משבר התחבורה הציבורית, "תכנון וקידום של התחבורה הציבורית" עמ' 23 - 85; "קידום שירותי התחבורה הציבורית באוטובוסים", עמ' 175 - 223; "השירות לנוסעים של הרכבת הקלה בירושלים" עמ' 477 - 527.

10 Institute for Transportation and Development Policy.

TOD של ערים¹¹. המדד נקבע על פי שיעור של אוכלוסיית העיר שנמצאת במרחק הליכה של עד קילומטר אחד (10 - 15 דקות הליכה¹²) מתחנת תח"צ יעילה (מטר, רכבת קלה ואוטובוסים מהירים). ככל שמספר התושבים הגרים בסמיכות לתחנת תח"צ גבוה יותר, מדד ה-TOD שמתקבל גבוה יותר, דבר המעיד על היותה של העיר מוטת תח"צ. המדד מסמל גם את המעבר של עולם התחבורה מניידות (Mobility - היכולת של כל אחד ואחד לנוע בחופשיות ובמהירות בין היעדים השונים) לנגישות (Accessibility - הקלות שבה כל אחד ואחד יכול להגיע ליעד המבוקש בהליכה, רכיבה באופניים או נסיעה בתח"צ). התנאי לנגישות הוא מרקם עירוני מעורב שימושים עם תשתיות נוחות להליכה ולרכיבה באופניים. כך מתקבלת עיר אורבנית, תוססת וידידותית לתושביה.

משרד התחבורה, באמצעות הרשות הארצית לתחבורה ציבורית במשרד התחבורה (להלן - הרשות הארצית), פרסם לראשונה בשנת 2016 הנחיות לתכנון ולתפעול של תח"צ (להלן - הנחיות לתכנון תח"צ). על פי ההנחיות לתכנון תח"צ, כל מרחב עירוני שיש בו יותר מ-100,000 תושבים מחויב בתוכנית אב לתח"צ הכוללת תוכנית למתקני תחבורה לנוסעים ומתקנים תפעוליים, ובתוכנית לקידום צירי העדפה לתח"צ.

תוכניות אסטרטגיות ותוכניות אב לפיתוח תחבורה ציבורית במטרופולין ירושלים

תוכניות אסטרטגיות ותוכניות אב הן תוכניות מקיפות וארוכות שנים. התוכניות מנתחות מצב קיים, מציבות חזון ויעדים ומתוות מערך פעולה כללי. התוכניות עוסקות בכל הגורמים והרכיבים הקשורים לנושא שבמרכזן ובוחנות את ההשפעה ההדדית ביניהם. לאחר אישורן בידי הגורמים הרלוונטיים התוכניות חייבות לקבל אישורים סטטוטוריים במוסדות התכנון במדינה וגיבוי בתקציב לכל אחד מחלקיהן.

בשנת 2012 הכינו משרד התחבורה ומשרד האוצר תוכנית אסטרטגית לפיתוח התחבורה הציבורית בישראל (להלן - התוכנית האסטרטגית משנת 2012). במסמכי התוכנית הוצגו מדדים מייצגים של תוכניות הפיתוח (להלן - המדדים) שכבר היו בנמצא עבור שלוש המטרופולינים בישראל (ירושלים, תל אביב וחיפה) בהשוואה למדדים הרצויים בשנת היעד 2030. כמו כן, בשנת 2014 הכינו משרד התחבורה, משרד האוצר ועיריית ירושלים טיוטה של דוח מסכם לפיתוח התח"צ במטרופולין ירושלים (להלן - דוח מסכם משנת 2014). בדוח זה פורסמו מדדים של ארבע מטרופולינים בישראל (ירושלים, תל אביב, חיפה ובאר שבע) בהשוואה לממוצע המדדים במטרופולינים מפותחות בעולם (בהסתמך על נתונים משנת 2010 שהיו קיימים באותה עת). להלן

11 People near Transit: Improving Accessibility and Rapid Transit Coverage in Large Cities - October 2016. <https://www.itdp.org/pnt/>

12 לפי המחקרים השונים, זהו פרק זמן שאנשים מוכנים ללכת עבור שימוש בתחבורה הציבורית.



בלוח 1 מוצגים מדדים אלו והשוואה בין המטרופולינים, כפי שהוצגו בדוח המסכם משנת 2014. חשוב לציין כי היעדים שנקבעו לשנת 2030 בתוכנית האסטרטגית משנת 2012 ובדוח מסכם משנת 2014 זהים לממוצע במטרופולינים המפותחות.

לוח 1: מדדי תח"צ במטרופולינים בישראל בהשוואה למטרופולינים מפותחות בעולם

הממוצע בעולם (היעד שנקבע)	באר שבע	חיפה	תל אביב	ירושלים	המדד
100	25	35	45	34	מספר הק"מ לרכב תח"צ לתושב בשנה
25	52	19	17	16	המהירות הממוצעת לרכב ברשת תח"צ (בקמ"ש)
250	67	107	111	103	מספר העליות לתח"צ לתושב בשנה
40	39	24	24	23	רמת הפיצול ¹³ (באחוז נסיעות בתח"צ)
50,000	1,251	6,680	7,629	2,642	סך ההשקעה המצטברת בתשתית תח"צ (בש"ח לתושב)
150	118	102	69	25	אורך התשתית הבלעדית של תח"צ (במטרים ל-1,000 תושבים)

המקור: דוח מסכם משנת 2014.

מהלוח עולות המסקנות הללו: (א) ערכם של המדדים בארבע המטרופולינים בישראל קטן באופן ניכר מהממוצע של המטרופולינים בעולם, ולפיכך - מהיעדים שנקבעו לשנת 2030; (ב) במועד הכנת התוכנית האסטרטגית משנת 2012 ובדוח מסכם משנת 2014 היה מצב התח"צ במטרופולין ירושלים הגרוע מבין ארבע המטרופולינים בישראל; (ג) ערכם של שני המדדים העיקריים (סך ההשקעה המצטברת בתשתית תח"צ בש"ח לתושב ואורך תשתית בלעדית של תח"צ ל-1,000 תושב) במטרופולין ירושלים קטן במידה ניכרת מערכם בתל אביב וחיפה ומהיעדים שנקבעו לשנת 2030. ערכם של המדדים במטרופולין ירושלים מלמד כי נדרשת השקעה ניכרת לפיתוח התח"צ בה.

מנכ"ל צוות האב מסר בתשובת צוות האב בין השאר כי "ירושלים מהווה לפחות 70% מהמטרופולין שלה מבחינת היקף האוכלוסייה, זאת בניגוד לחיפה ויתרה מזאת תל-אביב, המהוות הרבה פחות, בהתאמה. בנוסף, לאור האילוצים הטופוגרפיים, מטרופולין ירושלים כולל מעט צירים בין-עירוניים, באופן יחסי... מכיוון שקיבולת צירים בין-עירוניים (בוודאי המסילתיים) גבוהה בהרבה משל עירוניים, הרי שמתקיים בהם בד"כ פחות גודש ועל כן מהירות הנסיעה גבוהה יותר".

13 פיצול נסיעות לפי אמצעי נסיעה במטרופולינים.

משרד מבקר המדינה מציין לפני משרד התחבורה כי מאז פרסם משרד התחבורה נתונים על מדדים במטרופולינים השונות בישראל ובהשוואה למטרופולינים המפותחות בעולם בדוח מסכם משנת 2014, אין פרסום מעודכן ומרוכז של המידע הרלוונטי על פני שנים ובראייה כוללת, וזאת לשם השוואה ובחינה של המגמות בהתפתחות התח"צ במטרופולין ירושלים בפרט.

אגד מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2020 (להלן - תשובת אגד או תשובתה) כי בשנים האחרונות, ובעיקר החל בשנת 2019, קיימת מגמת ירידה במהירות המסחרית של האוטובוסים, המשפיעה על מדד אי-הביצוע¹⁴. הירידה נובעת מפקקי התנועה בעיר שמקורם בתנופת הפיתוח התשתיתית המתחוללת בעיר ירושלים. עוד מסרה אגד בתשובתה כי עקב כך נפגע השירות הניתן לנוסעי התח"צ וכי כדי לעמוד באותו היקף שירות היא נדרשת לתוספת משאבים של נהגים ואוטובוסים.

משרד התחבורה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2020 (להלן - תשובת משרד התחבורה) כי הוא פרסם בדצמבר 2018 שני מכרזים להפעלת שני אשכולות נוספים בעיר ירושלים. אשכולות אלו צפויים להוסיף כ-70% בק"מ נסועה, דבר שיגביר את התחרות ויביא לשיפור השירות בעיר, בדגש על הגברת תדירות קווים קיימים, הוספת שירות ישיר ומהיר לאזורי מסחר, תעסוקה, תחנת רכבת ישראל, מוסדות אקדמיים ובתי חולים (על מכרזי המפעילים ראו להלן).

בתוכנית האסטרטגית משנת 2012 צוין בנוגע למטרופולין ירושלים כי "היקף ההשקעה החסר כדי לעמוד ב-70% מיעד ההשקעה האסטרטגי למטרופולין נאמד בכ-40-30 מיליארד ש"ח". בתוכנית הופיעו, בין השאר, ארבע המלצות עיקריות לפיתוח התח"צ במטרופולין ירושלים: (א) הוספת תשתית של מערכת תחבורה עתירת נוסעים (להלן - מתע"ן) באורך של 190 ק"מ (עשרה קווים נוספים לערך); (ב) הקמת רשת תח"צ מטרופולינית; (ג) בחינת אפשרות הפעלה של צירי העדפה וקווים פרווריים באמצעות דרך בלעדית לתח"צ בצירי הכניסה לעיר ממעלה אדומים, מבשרת ציון, גבעת זאב וביתר עלית; (ד) הגדלת הכיסוי העירוני של רשת המתע"ן.

נוסף על כך, במכתב מלווה לדוח המסכם משנת 2014 (להלן - המכתב המלווה) צוין כי "התכנית להלן, המכונה 'תכנית שלב 4', פותחה לשנת היעד 2030 ומיועדת להסיע כ-200 מיליון נוסעים בשנה בכ-110 ק"מ של קווי רק"ל [רכבת קלה] ובצירי העדפה לאוטובוסים בעלי רמת שירות גבוהה. התכנית תגביר את הנגישות לאוכלוסייה, תכסה כ-90% ממתחמי התעסוקה בירושלים וכ-80% ממתחמי התיירות ותאפשר לכ-60% מהאוכלוסייה בעיר להגיע בפחות מ-45 דקות למקום עבודתם בתחבורה הציבורית. התועלת הכלכלית של התכנית נאמדת בלמעלה מ-3 מיליארד

14 אחוז הנסיעות שלא בוצעו מכלל הנסיעות על פי הנקבע ברישיון הקו.



ש"ח בשנה". בסיפה של המכתב המלווה צוין כי "החתומים מטה יפעלו בתיאום למען הקמה יעילה ומהירה של התכנית כולה, בין היתר באמצעות קידום מהיר של התכניות הסטטוטוריות הנדרשות על מנת לממש את התכנית... על הצוות לעדכן את תכנית שלב 4 במסגרת בחינה של מספר תקופות יום מעבר לשעת שיא בוקר, זאת במסגרת המודל התחבורתי החדש שמפותח לירושלים. במסגרת ניתוח זה יש לבחון את העומסים על קווי המתע"ן, מהירויות הנסיעה, הקיבולת והרחבת רמת השירות והכיסוי... על הצוות להמשיך לפתח שלב 5 לתכנית עבור שנת יעד 2040, באופן שלא יסתור את שלב 4 ובתיאום עם העיריות במטרופולין ירושלים, משרד התחבורה ומשרד האוצר" (ההדגשה במקור).

בדוח המסכם משנת 2014 צוין כי "במסגרת התכנון האסטרטגי פותחה סדרה של יעדים כמותיים אינדיקטיביים בשרות המטרופולינים והבינעירוני, המבוססים על מאפייני שרות התחבורה הציבורית במדינות המפותחות ובמטרופולינים בהן מערכות תחבורה ציבורית מפותחות" (ההדגשות במקור). בדוח גם צוין כי הניתוחים בתוכנית האסטרטגית משנת 2012 לקו בחסר מאחר שהניתוח הראה כי התוכנית "אינה מספקת מערכת תחבורה ציבורית מספקת בהתאם לסטנדרטים בעולם המפותח, ונדרשת הרחבה משמעותית של הרשת כדי לספק את הנגישות ורמת השרות הנדרשת".

משרד התחבורה מסר בתשובה למשרד מבקר המדינה כי צוות האב שוקד בימים אלה על תכנון ראשוני של שלב 5 במערך התח"צ בעיר ירושלים, אשר נעשה בהתאמה לשלבים המוקדמים, ובכלל זה שלב 4 שהוזכר בדוח זה, אשר תוכננו וכבר מקודמים לביצוע.

הנתונים שהוצגו לעיל והפערים בין ערכי המדדים במטרופולינים לבין ערכם של המדדים על פי היעדים (הממוצע בעולם) מלמדים על הצורך המשמעותי בשיפור מערך התח"צ במטרופולין ירושלים ועל היקף ההשקעה הניכר לשם כך. לדוגמה, המדד "סך השקעה מצטברת בתשתית תח"צ (בש"ח לתושב)" צריך להיות גבוה פי 19 מערכו בדוח המסכם משנת 2014 כדי לעמוד ביעד שנקבע לשנת 2030.

תוכנית אב לתחבורה תיירותית ותוכנית אב לנסיעות פרזוריות במטרופולין ירושלים

1. על פי נתונים שפרסם משרד התיירות¹⁵, בשנת 2017 היו בירושלים 3.5 מיליון לינות, שהן 33% מסך לינות התיירים בישראל באותה שנה ומספר הלינות הגבוה ביותר מבין כל ערי ישראל. נתון זה משקף עלייה של כ-35% בהשוואה לשנת 2016. ולכן, כל תכנון של מענה תחבורתי למספר רב כל כך של תיירים בעיר מחייב ניתוח מעמיק של הצרכים ומציאת פתרון שאינו פוגע בחיי היום-יום בעיר.

צוות האב בחן את נושא התחבורה התיירותית וסיכם את ממצאיו במסמך פנימי ממאי 2017 (להלן - המסמך). הצוות הצביע על הצורך להכין תוכנית אב לתחבורה תיירותית לעיר ירושלים לשנת היעד 2040. במסמך צוין כי מימוש הפוטנציאל הטמון בתיירות, ובפרט לנוכח הגידול במספר המבקרים בירושלים בשנים האחרונות, מחייב מתן מענה מערכתי להיבטי תנועה ותחבורה בתוך העיר ובדרכי הגישה אליה. עוד צוין כי תכנון מערך התחבורה חייב להביא בחשבון לא רק את צורכי התיירות אלא גם את פעילות התנועה השגרתית בעיר. על פי המסמך, מטרתה של תוכנית אב לתחבורה תיירותית היא להציע פתרונות תחבורתיים ולא תחבורתיים, ובכלל זה עבור הולכי רגל, אשר עשויים להקל על גודש התנועה בעיר ולצמצם את השפעותיו השליליות של הגודש על הפעילות השוטפת בה.

עוד נקבע במסמך כי הבדיקות בנושא התחבורה התיירותית שנעשו עד אז "בדקו היבטים שונים ואזורים ספציפיים בעיר (בעיקר העיר העתיקה), אולם לא נערכה תכנית הכוללת את כל המרכיבים. תכנית האב תטפל בצורה מערכתית וכוללנית בכל ההיבטים התחבורתיים של התיירות לסוגיה המגיעה לעיר ותבחן את האזורים בהם קיימת פעילות תיירותית, כולל הליכות ברגל ביעדי ביקור ותנסה להציע פתרונות לבעיות הנובעות מכך לתנועה בעיר". במסמך גם צוין כי "תחזיות התנועה שהוכנו במרוצת השנים ע"י צוות תכנית אב לתחבורה ירושלים בעזרת המודל התחבורתי, לא לוקחות בחשבון את תנועת התיירות לסוגיה, כולל תנועות המתבצעות באמצעות הליכה ברגל (בעיקר באזור העיר העתיקה) ולא את ההשלכות התחבורתיות הנוצרות מתנועת התיירות המגיעה לעיר והגידול שתחול בה בשנים הבאות".

המשנה למנכ"ל צוות האב מסר למשרד מבקר המדינה במרץ 2019 כי המסמך הוא טיוטה פנימית ראשונית שהופצה בקרב מקצת אנשי הצוות. המשנה למנכ"ל

15 משרד התיירות, תיירות לישראל - דוח סטטיסטי לשנת 2017.



הוסיף כי "המסמך הפנימי הנ"ל הוליד סדרת פגישות פנימיות בין חברי יחידת התכנון האסטרטגי והמודלים, אשר לחלקם היו הערות רבות ומהותיות לגביו. בפרט דובר על כך שבשנים האחרונות בוצעו מספר עבודות הקשורות בנושא, אשר חלקן אף הציעו תכניות אופרטיביות, וכי רצוי לחשוב מחדש ובאופן יותר ממוקד מה יכול להיות הערך המוסף של תכנית חדשה".

בתשובת משרד התחבורה ממאי 2020 למשרד מבקר המדינה צוין שאכן לא הוכנה תוכנית אב לתחבורה תיירותית, אך עם זאת המודל של צוות האב שממנו נגזרות תחזיות התנועה ושעל בסיסם מתוכננים הפרויקטים כולל כמובן את כל נושא התיירות, מעצם היותה של ירושלים עיר תיירותית.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה וצוות האב להשלים את הכנת תוכנית אב לתחבורה תיירותית ולשלב עם התוכניות לפיתוח כלל התחבורה בעיר. תוכנית זו תאפשר מתן שירותי תחבורה יעילים ומהירים לתיירים אגב פגיעה מזערית ברווחת תושבי העיר. יצוין כי הכנת תוכנית זו אף עשויה להגדיל את מספר המבקרים בעיר.

בתשובת צוות האב צוין, בין היתר, כי "הצוות אכן מתכוון להתחיל בבניית תוכנית אב לניהול תחבורה תיירותית", בכפוף לאישור משרד התחבורה ולאחר אפיון אותו חלק שאינו מכוסה ע"י התחבורה הציבורית 'הרגילה' (כולל מערך המתע"נ) ולאחר בדיקה כי תחבורה הציבורית אכן נותנת מענה לתיירים העצמאיים".

2. במסמך שהכין צוות האב בפברואר 2019 (להלן - מסמך מפברואר 2019) עולה כי תוכנית אב לנסיעות פרווריות במטרופולין ירושלים נמצאת בשלב של עבודה והכנה. מהמסמך גם עולה כי חלק ניכר מהתחבורה שמגיעה לירושלים מחוצה לה היא מיישובים הסמוכים לעיר, וכתוצאה מכך נוצרים עומסי תנועה כבדים בצירי התנועה שבין העיר ליישובים הסמוכים הפוגעים בכלל שירותי התח"צ, אלו המגיעים לעיר ואלו היוצאים ממנה.

במסמך מפברואר 2019 נכתב כי מטרת העבודה החדשה היא "הכנת תוכנית אב למדיניות שירות התחבורה הציבורית הפרברית בעיר ירושלים אשר תכלול מגמות עתידיות, ניתוח נפחי תח"צ, מעברים למערכת מקומית (רק"ל [רכבת קלה], אוטובוסים ומוניות שירות) לעומת נסיעות ישירות, מסופים (אבחנה לפי סוג), חניונים, תשתיות העדפה ושירותים נלווים" (ההדגשה במקור). במסמך הוצגו תרחישים אחדים וחלופות לתרחיש הנבחר. החלופה המוצעת היא שהנסיעות מכל אשכול יגיעו למגוון מסופים, ו"מכל אשכול יצא קו משמעותי שיעבור דרך צירים מרכזיים בירושלים". כמו כן, פורטו במסמך סוגי האשכולות המוצעים, ונקבע כי יישום התוכנית יתבצע בשלבים.

הבדיקות שעשה משרד מבקר המדינה במועד סיום הביקורת העלו כי צוות האב ומשרד התחבורה טרם השלימו הכנה של תוכנית אב מעודכנת וכוללת לתחבורה במטרופולין ירושלים, בפרט בהיבט התחבורה התיירותית, למרות פרק הזמן הארוך שחלף מאז הדוח המסכם משנת 2014.

צוות האב מסר בתשובתו כי משנת 2018 הם פועלים בהנחיית משרד התחבורה להכנת תוכניות אב לתחבורה לשנת יעד 2040 עבור כמה אזורים במטרופולין ירושלים. התוכניות צפויות להיות מוכנות במהלך שנת 2020. עוד ציין צוות האב בתשובתו כי תוכניות האב הללו הולידו תוכניות קונקרטיות העולות בקנה אחד עם הנקודות שצינו בדוח הביקורת, שעיקרן הוספת תשתית של מתע"ן והפעלת צירי העדפה וקווים פרווריים בדרך בלעדית לתח"צ בצירי הכניסה לעיר מיישובי מטרופולין ירושלים.

משרד מבקר המדינה ממליץ לצוות האב ולמשרד התחבורה להשלים הכנת תוכנית כוללת, אופרטיבית ומפורטת ליישום פיתוח התח"צ במטרופולין, בעיקר לנוכח הממצאים שעלו בדוח המסכם משנת 2014. כמו כן, עליהם לבחון אם כל הנחות היסוד והיעדים שנקבעו בתוכנית האסטרטגית משנת 2012 ובדוח המסכם משנת 2014 עדיין תקפים ואם יש להתבסס עליהם להכנת תוכניות אופרטיביות. ביצוע משימות אלה חיוני לקידום התח"צ בעיר ולשיפור השירות לתושבים ולמבקרים בעיר.

תוכניות מתאר בשכונות מזרח העיר לפיתוח התחבורה הציבורית

תוכנית מתאר מקומית היא תוכנית הקובעת את אופן פיתוח הקרקע ברשות המקומית, ולפיכך מתייחסת למגוון היבטים של תכנון עירוני (כגון תיחום שטחים והוראות בנייה), ובכלל זה גם למאפיינים שקשורים למערך התחבורה. לפי חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, אחת ממטרות תוכנית מתאר מקומית היא "הבטחת תנאים נאותים מבחינת הבריאות, התברואה, הניקיון, הבטיחות, הביטחון, התחבורה והנוחות ומניעת מפגעים על ידי תכנון הקרקע ושימוש בה, ובכלל זה ייחוד אזורים למגורים, לתעשייה, למסחר ולמבני ציבור לרבות מבני דת" (ההדגשה אינה במקור).

הוראות תוכנית מתאר מקומית ירושלים (להלן - תוכנית מתאר ירושלים) מספטמבר 2011 קבעו שני יעדים מרכזיים: "האחד, עיגון סטטוטורי של שלד השטחים הפתוחים ומערך התנועה העירונית אשר יהוו את התשתית המבנית לעיר בעשרות השנים הקרובות. השני, מתן מענה לצרכי האוכלוסייה הגדלה בירושלים על ידי יצירת מלאי זמין של עתודות של יחידות דיור ומערך תומך של אזורי תעסוקה שונים,



ושטחים למוסדות ובנייני ציבור". בדברי ההסבר לתוכנית פורטו עיקרי ההוראות בנוגע לתחבורה בעיר: "התכנית מכוונת לפיתוח מושכל של מערך תחבורה, באופן התומך בפיתוח האורבאני המוצע, תוך מתן העדפה משמעותית לתחבורה ציבורית, להליכה ברגל ותחבורת אופניים. תכנית המתאר מכוונת את הבינוי העירוני כך שיותאם ויקושר למערכות התחבורה ובעיקר לתחבורה ציבורית... פיתוח והצלחת מערך זה מותנה בקיום תחבורה ציבורית זמינה ויעילה הנותנת מענה כולל לכלל התושבים בכל שכונות העיר ומאפשרת חלופה נוחה לרכב הפרטי". התוכנית הגדירה אזור מוטה תחבורה ציבורית כ"אזור הכולל את המגרשים ו/או החלקות הגובלים בדרך בה פועל קו רכבת קלה, או נתיב המיועד לתחבורה ציבורית, או קווי אוטובוסים עירוניים במספר ובתדירות משמעותיים".

תוכנית מתאר ירושלים קובעת את המסגרת התכנונית הרחבה של העיר, אך אין היא בוחנת כל שכונה ושכונה בעיר באופן פרטני. לפיכך נקבע בתוכנית כי "יש להכין מספר תכניות ומסמכי מדיניות אשר יסייעו במימוש החזון ויתוו את מדיניות הפיתוח של העיר", ובהם "תכניות אב/מתאר שכונתיות לשכונות העיר". יצוין כי בעניין תוכניות אב שכונתיות נקבע בדוח המסכם משנת 2014 כי "על מנת שתכנית המתע"ן תשתלב באופן אינטגרטיבי עם התהליך של הכנת תכניות אב שכונתיות, דרוש כי בכל תכנית יפותח נספח תחבורה ציבורי ייחודי, שיוודא כי התכנית מבטיחה רמת נגישות גבוהה של האוכלוסייה לתחנות המתע"ן ואינטגרציה עם שימושי הקרקע הסמוכים לתחנה. גודל התכנית ומיקום התחנה עשויים לקבוע רמות נגישות שונות כולל נגישות בהליכה או באופניים, קווי הזנה שכונתיים ואף מגרשי חנה וסע".

מבדיקות שערך משרד מבקר המדינה בעיריית ירושלים סמוך למועד סיום הביקורת עלה כי לכל שמונת השכונות והרובעים במערב העיר המתוארים בדוח המסכם משנת 2014 יש תוכנית אב או תוכנית מתאר שכונתית (להלן - תוכנית שכונתית); לעומת זאת, מתוך 14 שכונות וכפרים (להלן - שכונות) במזרח העיר המתוארים באותו הדוח, רק לשתיים יש תוכנית שכונתית¹⁶. עבור 12 השכונות האחרות אין כל תוכנית שכונתית וממילא גם אין נספחי תחבורה. ולכן, התכנון של מערך תח"צ ברוב השכונות בחלקה המזרחי של העיר ירושלים הוא חלקי בלבד.

16 שכונות צור בהאר וערב אל-סוואחרה במזרח ירושלים.

השירות לנוסע בתחבורה הציבורית בירושלים

הגדלת היקף השימוש בתח"צ תורמת לחיסכון בהשקעה בתשתיות, לצמצום אובדן שעות עבודה, לקיצור של פקקי תנועה, למניעה של תאונות דרכים ולהפחתת זיהום האוויר. הגדלת היקף השימוש יכולה להיעשות בין היתר באמצעות הנגשת השירות ושיפורו.

כאמור לעיל, בשנת 2018 מנתה אוכלוסיית העיר 920 אלף תושבים בקירוב. תושבי העיר משתייכים לשלושה מגזרי אוכלוסייה עיקריים: המגזר הכללי, המגזר החרדי והמגזר הערבי. לכל אחד מהמגזרים יש מרכז עסקים עירוני (להלן - מע"ר) המשרת אותו: מע"ר כללי באזור שוק מחנה יהודה ורחוב יפו; מע"ר חרדי באזור גאולה; ומע"ר ערבי - מצפון לעיר העתיקה. לכל מגזר יש גם דפוסי פעילות ייחודיים לו ושעות פעילות משלו. כל אלו מתייבים את צורכי התחבורה בעיר. כמו כן, בירושלים נערכים לעיתים קרובות אירועים מיוחדים¹⁷, המשפיעים על התחבורה בכלל ועל התח"צ בפרט, לדוגמה אירועים דתיים, מרוצים ומרתונים, צעדות, פסטיבלים, הפגנות, ביקורי אח"מים ובשנים עברו - אף אירועים בטחוניים. יתרה מכך, בחודש הרמדאן חלק ניכר מנהגי האוטובוס ממעטים לעבוד. כל אלה פוגעים בשגרת התחבורה בעיר, כולל זו של התח"צ, בשל סגירת כבישים, שינויים בנתיבי הנסיעה, שיבושים ועומסים ושיאי ביקוש בלתי צפויים.

גורמים אחרים לעיכובים והאטה בתנועה בשנים האחרונות הם עבודות תשתית לשדרוג של הכניסה לעיר והרחבתה, עבודות להארכת קו הרכבת הקלה לשכונות נוספות, בין היתר לגבעת רם ולבית החולים הדסה עין כרם, ועבודות תשתית במסוף הר חוצבים. עבודות אלה גורמות להפחתת נתיבים ולהוספת צמתים, היוצרים עיכובים והאטה של התנועה, ומחייבות הסדרי תנועה חדשים.

1. מרבית האוטובוסים שברשת העירונית בירושלים הם אוטובוסים עירוניים רגילים. נוסף עליהם פועלים, בעיקר בקווים העורקיים, אוטובוסים מפרקיים, ובמקומות צרים, שבהם התשתית אינה מאפשרת נסיעה של אוטובוס רגיל, מופעלים מיניבוסים (למשל הקו לעיר העתיקה). בשנת 2018 פעלו בירושלים 73 קווים עירוניים שהופעלו על ידי אגד באמצעות כ-700 אוטובוסים (בשנת 2017 - 704; בשנת 2016 - 660). להלן בלוח 2 נתונים על הנסועה הממוצעת ומספר נסיעות נוסע ליום בנסיעות עירוניות בתח"צ באוטובוסים בירושלים.

17 בישיבת ועדת הכלכלה שהתקיימה ב-26.2.18 ציין ראש עיריית ירושלים דאז כי בירושלים יש 120 ימי אירועים בשנה.



**לוח 2: הנסועה הממוצעת ביום חול (בק"מ)
מספר הנסיעות לנוסע ליום בנסיעות עירוניות
בתחבורה הציבורית באוטובוסים בירושלים, 2016 - 2019**

השנה	2016	2017	2018	2019	השינוי (באחוזים) בשנת 2019 ביחס לשנת 2016
הנסועה הממוצעת ביום חול (ק"מ) ¹⁸	97,975	98,847	96,307	98,331	0.36
המספר הממוצע של נסיעות נוסע ביום חול ¹⁹	295,000	327,000	344,000	396,861	34.5

המקור: נתוני הנסועה הממוצעת - על פי שנתון סטטיסטי לירושלים של מכון ירושלים למחקרי מדיניות שנמסר למבקר המדינה על ידי צוות האב; נסיעות נוסע - על פי נתוני משרד התחבורה.

מהלוח עולה שלמרות גידול של 34.5% במספר נסיעות נוסע הממוצע ביום חול משנת 2016 לשנת 2019, עלתה הנסועה הממוצעת ביום חול בשיעור של 0.36% בלבד. דהיינו, בעוד שמספר נסיעות נוסע באוטובוסים עלה בשיעור ניכר, הנסועה של התח"צ עלתה בפחות מחצי האחוז, דבר שעשוי להצביע שלא ניתן מענה שיהלום את הגידול בביקוש.

משרד מבקר המדינה מציין כי נתונים אלה מצביעים על ירידה בזמינות ובנגישות של האוטובוסים בירושלים בתקופה הנידונה ועל עלייה בצפיפות באוטובוסים וירידה ברמת השירות לנוסעים.

2. עם התפתחותה של העיר ירושלים והגידול באוכלוסייתה הוקמו בה שכונות גדולות בפרוורי העיר. ממסמך שהכין צוות האב באפריל 2018 בנוגע למצב של מערך הקווים העירוניים בירושלים, "מסמך מסכם לתכנון מערך קווי אוטובוס עירוני עבור תרחיש JNET מלא", עולה שלמעט מספר קווים מהירים, השירות בקווים הינו מפותל ומסורבל, ולעיתים זמני הנסיעה ארוכים מאוד בהשוואה לרכב פרטי. בסוף יוני 2018 התקיים דיון בוועדת המכרזים של משרד התחבורה בנוגע להוספת מפעילים נוספים בעיר ירושלים. ממצגת שהוצגה בדיון ומ"פרוטוקול ועדת המכרזים קווי שירות" עולה כי אחד מעקרונות תכנון ההרחבה והארגון מחדש של קווי השירות העירוני בירושלים הוא השאיפה ל"קיצור האורך הממוצע של הקווים" ו"לצמצום הפיתוליות של הקווים ויצירת קווים ישירים יותר".

18 מספר הקילומטרים הממוצע ביום חול, שהוא המנה של חילוק סך הקילומטרים שנסעו האוטובוסים בנסיעות העירוניות בירושלים בימי חול בשנה מסוימת במספר ימי החול באותה שנה.

19 כל עלייה של נוסע לאוטובוס נספרת כנסיעה.

משרד מבקר המדינה מציין כי מסלולי נסיעה ארוכים, מפותלים ואיטיים הם מסלולים לא יעילים הפוגעים ברמת השירות ובנוחות הנסיעה, ועל כן לא מעודדים מעבר לשימוש בתח"צ. כאמור לעיל, הדירוג החברתי-כלכלי של העיר ירושלים הוא נמוך מאוד - 2 מתוך 10, והוא מצביע בין היתר גם על תלות גבוהה של תושביה בתח"צ בגלל יכולת נמוכה של שימוש בחלופת הרכב הפרטי. נסיבות אלו מדגישות את הצורך לייעל את התח"צ בעיר ולהגביר את נגישותה.

צוות האב מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו כי בשנים האחרונות נערכו שינויים בקווים קיימים ונפתחו קווים חדשים אשר מסלולם ישיר ולא מפותל כדוגמת קו 15. יתרה מכך, במסגרת שני מכרזי ההפעלה החדשים לשירות העירוני בירושלים נערכו שינויים במסלולי הקווים הקיימים ואף נוספו קווים חדשים רבים במסלולים ישירים ולא מפותלים.

3. בהסכם שנחתם בשנת 2005 בין משרד התחבורה לאגד (להלן - ההסכם עם אגד) נקבעו כמה מדדים הנוגעים לרמת השירות הניתן לציבור הנוסעים שעל אגד לעמוד בהם²⁰. כדי להבטיח את העמידה במדדים שנקבעו ואת תפקודה התקין של אגד כמפעיל משרד התחבורה משתמש במנגנוני פיקוח ובקרה מקצועיים.

בהסכם עם אגד הוגדר מושג "אי-ביצוע נסיעה", שהוא איחור של יותר מ-20 דקות משעת היציאה הנקובה ברישיון הקו או כאשר הגיע מועד היציאה של הנסיעה הבאה של הקו על פי הרישיון (המוקדם מביניהם). בהסכם נקבע כי שיעור אי-ביצוע נסיעה לא יעלה על 2.1% ממספר הנסיעות הקבועות בהסכם.

בשנת 2018 הכין משרד התחבורה דוח הבקרה על אשכול ירושלים עירוני המופעל על ידי אגד. מהדוח, שבחן מדגם של יותר מ-30,000 נסיעות, עולה שהשיעור הממוצע של אי-ביצוע נסיעות ואיחורים של יותר משש דקות במחצית הראשונה של 2018 היה 5.9%. במחצית השנייה של שנת 2018 עלה שיעור אי-הביצוע והאיחורים ל-8.7%.

זאת ועוד, מנתונים שמסר משרד התחבורה למשרד מבקר המדינה בנוגע לביצוע לעומת תכנון עולה כי בשנת 2018 היה השיעור החודשי הממוצע של אי-ביצוע נסיעות בין 3.5% ל-7.1%, ובממוצע שנתי - 5.1%. בשנת 2017 הממוצע החודשי היה בין 5.4% ל-18.5%, והממוצע השנתי - 8.5%.

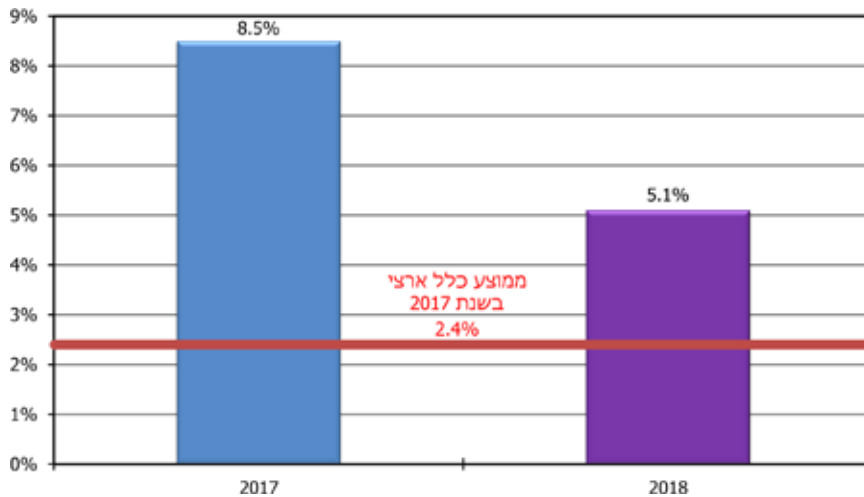
20 מבקר המדינה, דוח ביקורת מיוחד: משבר התחבורה הציבורית (מרץ 2019), עמ' 197 - 199.



מהנתונים עולה כי היקף אי-ביצוע נסיעות בשנים 2017 ו-2018 חרג מהשיעור שנקבע בהסכם (2.1%). יתרה מכך, מכיוון שהנתונים שהוצגו לעיל הם נתוני ממוצע, הרי שבחלק מהקווים שיעור אי-הביצוע היה גבוה במידה ניכרת מהמותר על פי ההסכם עם אגד.

בדוח מיוחד של משרד מבקר המדינה על משבר בתח"צ שפורסם במרץ 2019 (להלן - דוח מיוחד מ-2019)²¹ הובאו נתוני משרד התחבורה על אי-ביצוע נסיעות של 24 אשכולות ברחבי הארץ בשנת 2017. שיעור אי-ביצוע ב-24 האשכולות שנבדקו מסתכם ב-2.4%. לעומת זאת, שיעור אי-ביצוע נסיעות בשנים 2017 - 2018 בירושלים גבוה הרבה יותר, כמוצג בתרשים 1.

תרשים 1: שיעור אי-הביצוע של נסיעות בירושלים בשנים 2017 - 2018 בהשוואה למוצע הארצי ב-2017



על פי נתוני משרד התחבורה.

21 מבקר המדינה, דוח ביקורת מיוחד: משבר התחבורה הציבורית (מרץ 2019), עמ' 177 - 233.

מהנתונים ומהתרשים עולה ששיעור אי-הביצוע של נסיעות עירוניות בירושלים - 8.5% בשנת 2017 ו-5.1% בשנת 2018 - הוא גבוה במידה ניכרת משיעור אי-הביצוע הכלל-ארצי, כפי שעולה מבדיקת 24 האשכולות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי היקף חריג של אי-ביצוע נסיעות בקווי הנסיעה העירוניים בירושלים, ביחס לנתון הכלל ארצי המקביל, מעיד על רמת שירות נמוכה מאוד בעיר. אי-הוודאות של משתמשי התח"צ באמינות השירות מפחיתה את היקף השימוש בה ומרחיקה משתמשים פוטנציאליים.

משרד התחבורה השיב למשרד מבקר המדינה בסוף מאי 2020 כי בשנת 2019 חל שיפור במדד אי-ביצוע הנסיעות. כמו כן משרד התחבורה ציין כי הוא פועל ליצור פלטפורמה לפתרון בעיות ולשיפור שירות במקרים של תקלות בתח"צ, עומסים, שיבושים, שיאי ביקוש בלתי צפויים ואי-ביצוע נסיעות על ידי הקמת חדר בקרה לתח"צ.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסוף פברואר 2020 הודיעה אגד כי בשנת 2019 הייתה ירידה בהיקף התלונות ובמדד אי-הביצוע, שעמד על שיעור של 2.23%, אך אין להתעלם מכך שמדד אי-הביצוע מושפע גם מגורמים שאינם בשליטת אגד, לדוגמה מחסור בנהגים וירידה במהירות המסחרית עקב עבודות תשתית בעיר הגורמות לפקקי תנועה.

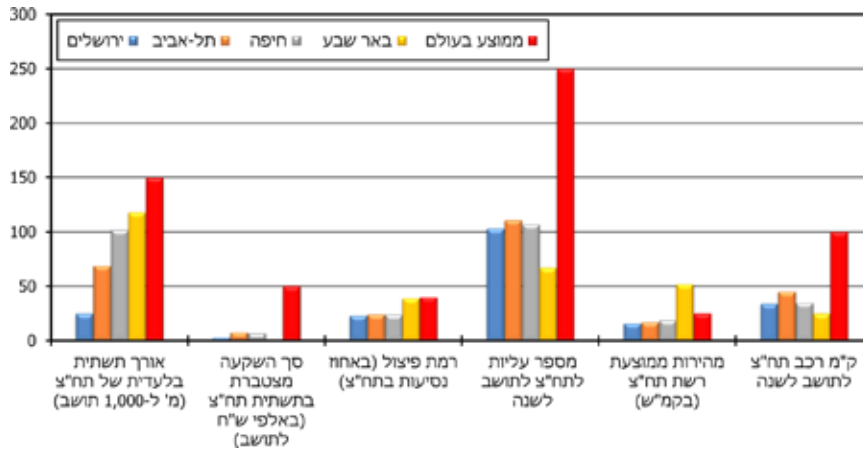
על משרד התחבורה לבחון את הסיבות לחריגה במדד אי-ביצוע נסיעות בעיר ירושלים ביחס לכלל המדינה, ולפעול לפתרון הבעיה ולשיפור רמת השירות של התח"צ בבירת ישראל.

4. רמת השירות של התח"צ במטרופולין ירושלים באה לידי ביטוי גם במדדים שתוארו בלוח 1 לעיל. מהלוח עולה שהיקף השירות, הנמדד על פי ק"מ רכב תח"צ לתושב לשנה, דומה לזה של חיפה, אך נמוך באופן ניכר ביחס לתל אביב ולמטרופולינים בעולם.

עוד עולה מלוח 1 לעיל שמהירות הנסיעה של התח"צ בירושלים נמוכה ביחס למטרופולינים בארץ ונמוכה באופן ניכר ביחס למקובל במטרופולינים בעולם. באופן דומה רוב המדדים בלוח זה מצביעים על רמת שירות נמוכה בירושלים בהשוואה לארץ ולעולם. בתרשים 2 להלן מוצגת ההשוואה האמורה.



תרשים 2: מדדי תחבורה ציבורית במטרופולינים בישראל ובמטרופולינים מפותחות בעולם



המקור: דוח מסכם משנת 2014, עמ' 6 (יצוין כי הנתונים בדוח נסמכים על נתונים משנת 2010).

משרד מבקר המדינה מעיר כי הפער בין מדדי התחבורה בירושלים למטרופולינים בעולם הוא פער ניכר, ועל כן יש לשפר את שירות התח"צ בעיר.

5. משרד התחבורה, באמצעות הרשות הארצית, אחראי להסדרת ענף התח"צ ולפיקוח עליו. המשרד מבקר את פעילותם של המפעילים כדי להבטיח את עמידתם ברמת השירות כמוסכם בתנאי רישיונות ההפעלה, הוראות הדין ותנאי הסכם ההפעלה. כחלק מהבקרה הרשות הארצית עוקבת אחר התלונות של הנוסעים בתח"צ, היקפן ומאפייניהן. בלוח 3 להלן מוצגות התלונות על התח"צ בעיר ירושלים בשנים 2017 ו-2018.

לוח 3: התפלגות התלונות על התחבורה הציבורית באוטובוסים בירושלים, 2017 - 2018

שיעור הגידול (באחוזים)	2018		2017		התלונה
	שיעור התלונות מכלל התלונות (באחוזים)	מס' תלונות	שיעור התלונות מכלל התלונות (באחוזים)	מס' התלונות	
29.6	66.5	3,393	66.4	2,618	אי-ביצוע נסיעות
0.8	7.6	387	9.7	384	איחור של יותר מעשר דקות
28.2	6.9	355	7	277	אי-עצירה לנוסע שהמתין בתחנה
60.4	4.7	239	3.8	149	תדירות נמוכה
93.5	2.9	149	2.0	77	נהג דיבר בגסות לנוסע
23.4	1.9	95	2.0	77	ביצוע שלא על פי הרישיון
13.3	1.3	68	1.5	60	שינוי מסלול הנסיעה ודילוג על תחנות
15.8	1.3	66	1.4	57	הקדמה של לוח הזמנים
45.1	6.9	354	6.2	244	תלונות שונות
29.5	100	5,106	100	3,943	סך הכול

על פי נתוני משרד התחבורה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי מספר התלונות בשנת 2018 היה גבוה באופן ניכר מזה שבשנת 2017 - 1,163 תלונות נוספות, שהן גידול של 29.5%. עוד עולה מהלוח כי מרבית התלונות - מעל ל-66% מהן - היו על אי-ביצוע נסיעות. מספר התלונות על אי-ביצוע נסיעות בשנת 2018 היה גבוה ב-775 בהשוואה ל-2017, עלייה ניכרת של כ-30%.

עוד עולה מהלוח כי למעלה מ-85% מהתלונות בשנת 2018 (בשנת 2017 86%) הן על שירות לקוי במאפיינים בסיסיים של רמת שירות ניאותה בתח"צ - איחור של יותר מעשר דקות, אי-עצירה לנוסע שהמתין בתחנה, תדירות נמוכה, וכאמור - אי-ביצוע נסיעה. נתון זה מעיד על הצורך הקריטי בשיפור רמת השירות.

משרד מבקר המדינה מציין כי הנתונים מצביעים על ירידה ברמת השירות. רמת שירות נמוכה פוגעת באמינות המענה התחבורתי הניתן לציבור, החשוב כל כך דווקא בעיר שדירוגה החברתי-כלכלי הוא נמוך ושתלות תושביה בתחבורה הציבורית היא גבוהה. כמו כן, הירידה ברמת השירות אינה מעודדת בעלי רכב פרטי לעבור להשתמש בתח"צ.



משרד התחבורה השיב למשרד מבקר המדינה כי חל שיפור ברמת השירות בשנת 2019, וכתוצאה מכך מספר תלונות הציבור על אשכול ירושלים עירוני ירד ל-4,417 תלונות (ירידה של 13.5% לעומת שנת 2018).

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה להמשיך לעקוב אחר התפלגות התלונות והיקפן לשם טיוב השרות בירושלים.

6. לנציבות תלונות הציבור במשרד מבקר המדינה הגיעו תלונות על מצב התח"צ בירושלים. חלק מהתלונות התמקדו בשכונות ובאזורים מסוימים והיו בעיקר בגין אי-ביצוע נסיעות, המתנות ארוכות, אי-עמידה בלוחות זמנים, איחורים קבועים, עומסים ואי-עצירה בתחנה בשל עומס יתר באוטובוס (דילוגים). נוסעים התלוננו על איחורים לעבודה, הפסד שעות עבודה ואיחור לאיסוף ילדים אחר הצוהריים.

בעקבות פניית נציבות תלונות הציבור במשרד מבקר המדינה למשרד התחבורה בנוגע לתלונות האמורות לעיל, השיבה מנהלת תחום תחבורה ציבורית במחוז ירושלים באמצע דצמבר 2018 כי אי-ביצוע נסיעות ואיחורים נובעים ממחסור בנהגים, והוסיפה כי משרד התחבורה פועל לשנות מצב זה, כמפורט במכתבה.

על משרד התחבורה לפעול לכך שאגד יפעיל את שירות האוטובוסים כפי שנקבע בתנאי רישיון הקו.

7. על פי נתוני משרד התחבורה, בשנת 2017 היו 15 קווים שהציבור התלונן עליהם יותר מ-100 פעמים. מספר התלונות על קווים אלו נע בין 104 ל-235 תלונות לקו. בשנת 2018 היו 17 קווים כאמור ומספר התלונות עליהם היה בין 102 ל-256 תלונות לקו.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי משרד התחבורה לא ערך בשנים האחרונות סקר שביעות רצון כללי באשכול ירושלים.

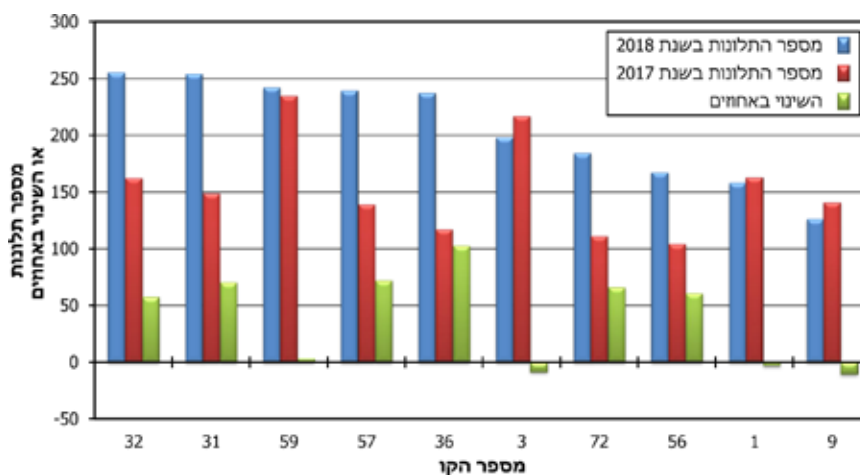
בחינת הנתונים על ידי משרד מבקר המדינה העלתה כי עשרה מבין הקווים שהיו ברשימה בשנת 2017 נכללו גם ברשימה של 2018. רק חמישה קווים נגרעו מהרשימה של שנת 2017, אך נוספו שבעה קווים אחרים. להלן בלוח 4 ובתרשים 3 נתונים על עשרת הקווים שנכללו בשתי הרשימות.

לוח 4: קווי האוטובוס שקיבלו יותר מ-100 תלונות בשנה, 2018 - 2017

הקו	מספר התלונות בשנת 2017	מספר התלונות בשנת 2018	שינוי (באחוזים)
32	162	255	57.4
31	149	254	70.5
59	235	242	3.0
57	139	239	71.9
36	117	237	102.6
3	217	198	-8.8
72	111	184	65.8
56	104	167	60.6
1	163	158	-3.1
9	141	126	-10.6
סך הכול	1,538	2,060	33.9

על פי נתוני משרד התחבורה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

תרשים 3: השינוי במספר התלונות בשנת 2018 בקווי האוטובוס שקיבלו יותר מ-100 תלונות בשנה (במספרים ובאחוזים)



על פי נתוני משרד התחבורה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



כפי שאפשר לראות בלוח 4, בסיכום הכולל עלה שיעור התלונות בעשרת הקווים ב-33.9% בין 2017 ל-2018. יתרה מכך, על חמישה מהקווים הוגשו ב-2018 יותר מ-200 תלונות, ובשישה קווים מספר התלונות עלה בעשרות אחוזים. משרד מבקר המדינה מעיר כי נתונים אלה מלמדים כי לא נעשה די למציאת פתרונות לבעיות שהעלה ציבור הנוסעים בתלונותיו.

8. על פי ההסכם עם אגד, אם המפעיל אינו מבצע את המוטל עליו לפי ההסכם או אם השירות שהוא מעניק חורג מההסכם, מוטל עליו קנס. ההסכם מפרט את גובה הקנסות לכל סוג של חריגה, כמפורט להלן בלוח 5.

לוח 5: גובה הקנס לכל סוג של חריגה מההסכם (בש"ח)

גובה הקנס (ש"ח)	סוג החריגה מתנאי ההסכם
2,000	אי-ביצוע נסיעה
500	איחור של יותר מעשר דקות
1,000	סטייה ממסלול נסיעה ואי-עצירה בתחנות
1,500	אי-התאמת האוטובוס לקו כנקבע בהסכם
1,500	אוטובוס לא מורשה

המקור: נתוני משרד התחבורה.

יצוין כי גובה הקנסות שמשלמת אגד על ביצוע חריגה מההסכם נמוך מזה שמשלמים מרבית מפעילי תח"צ (להלן - המפעילים) האחרים ברחבי הארץ. זאת משום שגובה הקנס לכל סוג של חריגה נקבע על פי ההצעה שהגישו המפעילים במכרזים לאשכולות התח"צ השונים, והצעתם התבססה על מכפיל לגובה הקנס הבסיסי שנקבע במסמכי המכרז ואשר התבסס על הקנסות שנקבעו בהסכם עם אגד. על מנת לזכות בניקוד גבוה ככל האפשר הציעו המפעילים קנס שגובהו יהיה פי חמישה מגובה הקנס הבסיסי. הצעתם התבססה בין היתר על שיטת בקרה מדגמית שהייתה נהוגה בעת עריכת המכרזים, מאחר שהסיכון "להיתפס" על חריגות נמוך בהרבה ממצב של בקרה אלקטרונית מלאה²².

לאור שיפורים טכנולוגיים החליט משרד התחבורה כי משנת 2018 הבקרה על רמת השירות תהיה אלקטרונית ולא תיעשה יותר בידי מפקח, מדגמים ותלונות הציבור. הבקרה האלקטרונית היא מדויקת ורחבה יותר ובשיעור של 100%. בעקבות כך, הגישו שבעה מפעילי תח"צ בקשה לבית המשפט המחוזי בירושלים (אגד לא הייתה חלק מהמפעילים שהגישו את הבקשה) שיקבע כי משרד התחבורה אינו רשאי לבקר את פעילות המפעילים באמצעות בקרה

22 מבקר המדינה, דוח ביקורת מיוחד: משבר התחבורה הציבורית (מרץ 2019), עמ' 202 - 203.

אלקטרונית ואינו רשאי לבצע בקרה מלאה על הפעילות אלא בקרה מדגמית בלבד. טענת המפעילים הייתה כי בעת החתימה על הסכמי ההפעלה הבקרה על רמת השירות הייתה בקרה אנושית, ולכן מספר ההפרות שהתגלו היו מעטות יותר מאלו שצפויות להתגלות לאחר הפעלת הבקרה האלקטרונית²³. בד בבד עם הגשת הבקשה התקיים משא ומתן בין משרד התחבורה למפעילים. עם סיום המשא ומתן משכו המפעילים את בקשתם בתמורה להפחתת הקנס ב-42% עבור כל מפעיל שיסכים לעבור לבקרה אלקטרונית החל בינואר 2019.

בעקבות פשרה זו פנה יו"ר מזכירות אגד למנהל אגף הפיקוח במשרד התחבורה בבקשה לדחות את יישום הבקרה האלקטרונית ל-1.4.19. בפנייתו זו ציין יו"ר המזכירות כי "דחייה זו נועדה לאפשר לאגד להיערך מבחינה טכנולוגית ותפעולית ליישום מנגנון הבקרה החדש". משרד התחבורה נעתר לבקשת אגד, ובעקבות כך היא חתמה על הסכם עם משרד התחבורה למעבר לבקרה אלקטרונית ומנגד להפחתת 42% מהקנסות, והוא מיושם מתחילת אפריל 2019.

בהתאם להסכם ההפעלה של המדינה עם אגד קנסה המדינה את אגד על חריגות מתנאי ההסכם. על פי ההסבר של משרד התחבורה למשרד מבקר המדינה במהלך הביקורת, סכומי הקנסות המוסכמים על פי ההסכם עם אגד נקבעים על סמך ממצאים שמקורם בבדיקות של אגף הבקרה (בקרה תפעולית) ועל סמך ממצאים שמקורם בתלונות הציבור (אכיפה מינהלית). בהתאם לכך אגף הבקרה מעביר בכל חודש לאגף הכלכלה מסמך חתום המפרט את סכומי הקנסות והפיצויים המוסכמים לאותו חודש. כל הסכומים המפורטים במסמך מקוזזים בכל חודש מתשלומי הסובסידיה המגיעים לאגד.

בלוח 6 להלן מוצגים נתונים על הממצאים החורגים מתנאי הרישיון והקנסות שהוטלו בגינם על אגד באשכול ירושלים עירוני בשנים 2016 - 2018. כאמור, הנתונים מתבססים על בדיקות אגף הבקרה ועל תלונות הציבור.

23 ראו ה"פ 17-12-61709 אגד תעבורה בע"מ ואח' נ' משרד התחבורה/המינהל לבטיחות בדרכים. המפעילים טענו כי בעת החתימה על הסכמי ההפעלה הבקרה על רמת השירות הייתה בקרה אנושית ומדגמית וכפועל יוצא מספר ההפרות שהתגלו היו מועטות יותר מאלו שמתגלות לאחר הפעלת הבקרה האלקטרונית. לטענתם, מעבר לכך שיש במערכת האלקטרונית כשלים טכניים, היא תאפשר בקרה מלאה ולא מדגמית ומעצם טיבה היא תביא לגילוי מספר רב יותר של הפרות. לכן, טענו המפעילים, שהבסיס שעל פיו הם הגישו את הצעתם במרכז ביחס לשיעור הפיצויים המוסכמים אינו רלוונטי עוד וכי "כללי המשחק" שוננו, ולכן יש לעכב את השימוש בבקרה האלקטרונית עד לתיקון הכשלים הטכניים ועד להסכמה בדבר הפיצויים המוסכמים שיתומחרו מחדש לנוכח הנסיבות החדשות.



לוח 6: הקנסות שהוטלו על אגד באשכול ירושלים עירוני בשל חריגות מתנאי הרישיון, 2016 - 2018

השנה	2016	2017	2018	גידול בשנת 2018 ביחס לשנת 2016 (באחוזים)
סכום הקנס (ש"ח)	4,642,750	7,558,000	10,518,250	127
מספר הממצאים החורגים מתנאי הרישיון שבגינם הוטל הקנס:				
אי-ביצוע נסיעות*	(69) 1,948	(66) 3,199	(68) 4,529	132
איחור של יותר מעשר דקות	(15) 412	(18) 898	(15) 973	136
ממצאים אחרים	(16) 459	(16) 754	(17) 1,139	148
סך הכול ממצאים החורגים מתנאי הרישיון	2,819	4,851	6,641	136

* המספרים בסוגריים מציינים את שיעור החריגות מכלל החריגות. המקור: נתוני משרד התחבורה בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי סכום הקנסות שהוטלו על אגד בשל חריגות מתנאי הרישיון עלה בשיעור של 127% בתקופה שבין 2016 ל-2018 - מסכום של 4.6 מיליון ש"ח לסכום של 10.5 מיליון ש"ח. עוד עולה מהלוח כי גם מספר החריגות מתנאי הרישיון בשנים האמורות עלה בשיעור ניכר - 136%. ממצא נוסף הוא שבשלוש השנים המדווחות בלוח עיקר הקנס היה על אי-ביצוע נסיעות (66% - 69% מכלל הקנסות). שיעור הקנסות על אי-ביצוע נסיעות עם הקנס על איחורים של יותר מעשר דקות היה 83% - 84% מסך כל הקנסות שהוטלו בשנים אלה.

משרד מבקר המדינה מציין את העלייה בסך הקנסות אשר הוטלו על אגד בין השנים 2016 - 2018 ורואה בחיוב את המעבר לבקרה אלקטרונית. מומלץ כי משרד התחבורה יעקוב אחר השלכות המעבר לשיטת הבקרה האלקטרונית וינתח ההשלכות לשם טיוב השרות.

בתשובתו ממרץ 2020 למשרד מבקר המדינה הסכים משרד האוצר עם כך שרמת השירות בעיר ירושלים אינה מספקת, ומסיבה זו הוא פועל בשיתוף משרד התחבורה לשיפור רמת השירות בעיר, בין היתר באמצעות הגדלת מספר המפעילים; קידום של מערכות רכבות קלות ופיתוחן; תכנון המשך לקו הרכבת המהיר לירושלים לתוך ירושלים; צעדים שונים לשיפור תנאי הנהגים; הפעלת קווים עם מסלולים גמישים; ועוד.



מהאמור לעיל עולה כי על אף העלייה בממוצע של נסיעות נוסע ביום, לא ניתן מענה מספיק בהרחבת השירות באוטובוסים, דבר שמצא את ביטוי בעלייה בהיקף התלונות בנושאים הקשורים לרמת השירות. נוסף על כך, חוויית הנסיעה באוטובוסים בעיר נפגעת בגלל אי-ביצוע נסיעות, וקיום של קווים ארוכים, מפותלים ואיטיים. ממצאים אלו מצביעים על הצורך בשיפור השירות הנדרש לאוכלוסיית העיר ירושלים, ועל משרד התחבורה לפעול לשיפור השירות.

שירותי תחבורה ציבורית בשכונות העיר ובכותל המערבי

ב-24.2.19 פרסם מינהל התכנון שבמשרד האוצר מסמך הנחיות "לתכנון מוטה תחבורה ציבורית ותנועה בת קיימא". אחת המטרות שלו הייתה "לקדם שיח מקצועי במוסדות התכנון שמעמיד במרכז את התחבורה הציבורית ותנועה בת קיימא". ברישה של המסמך צוין כי "המסמך מאגד שנים עשר עקרונות יסוד אשר יסייעו הן למתכננים והן ללשכות התכנון המחוזיות והמקומיות לבחון כיצד ניתן לשפר את המדדים התחבורתיים של התכנון, בדגש על העלאת פוטנציאל השימוש העירוני בתחבורה ציבורית" (ההדגשה במקור). העיקרון של "תכנון מוטה שימוש תחבורה ציבורית" קובע כי "יש לתכנן את המרחב ואת הרשת כך שיעודדו שימוש בתחבורה ציבורית, הליכה ורכיבה על אופניים, תוך התייחסות למאפייני רשת דרכים תומכת ומתעדפת תחבורה ציבורית". העיקרון של "מוקדי תחבורה ציבורית" קובע כי "מוקדי תחבורה ציבורית ימוקמו במקומות אסטרטגיים במרחב באופן המעודד מגוון ממשקים בין מערכות תחבורה ציבורית, תומך בקישוריות ומייצר המשכיות תנועתית לנוחות המשתמש".

משרד מבקר המדינה בדק במהלך הביקורת דוגמאות לפגיעה בשירות הניתן לתושבי העיר, בעיקר בגלל ליקויים תשתיתיים ותכנוניים, כמפורט להלן.

דוגמאות לליקויים בתכנון

1. הכותל המערבי: הכותל המערבי (להלן - הכותל) הוא אתר עלייה לרגל למיליוני מבקרים בכל שנה, יהודים ושאינם יהודים. האוטובוסים המסיעים את המבקרים לכותל מגיעים לכיכר גורן²⁴. המספר הרב של המבקרים בכותל מחייב הנגשה של מערך התח"צ כדי להפחית את העומס באוטובוסים ואת הגודש בכבישים.

24 על שם רחוב מעלות הרב גורן היוצא מכיוון שער האשפות ועולה אל אזור הרובע הארמני המשמש ככניסה דרומית של רחבת הכותל.



החלטת ממשלה מס' 35 מיום 26.5.2015, שנושאה "תכנית חומש לשדרוג תשתיות ולעידוד ביקורים ברחבת הכותל המערבי 2016 - 2020", קבעה כי יש "להמשיך את תכנית הפיתוח [שיפור, בינוי ועידוד ביקורים ברחת הכותל] לתקופה של חמש שנים נוספות (2016 - 2020) (להלן: תכנית החומש) לשם ביצוע פעולות בינוי ופיתוח של רחבת הכותל ומנהרות הכותל, ובכלל זה חשיפה ושימור של ממצאים ארכיאולוגיים, שדרוג תשתיות תחבורתיות וכן הרחבת פעילות חינוכית לתלמידים, לסטודנטים ולחיילים וכן נושאים נוספים כפי שיוחלט". עוד נקבע באותה החלטת ממשלה כי "המסגרת התקציבית הכוללת של תכנית החומש היא 100 מלש"ח, בחלוקה שווה בין השנים 2016 - 2020 (20 מלש"ח לשנה)".

מבדיקות שערך משרד מבקר המדינה במועד סיום הביקורת עולה כי בשנים 2015 - 2018 התקיימו בוועדה לפניית הציבור בכנסת שבעה דיונים (להלן - הדיונים) בנוגע למצב התח"צ לכותל המערבי. מתוכן הדיונים עלו כמה ליקויים בשירותי התח"צ לכותל המערבי, ובהם צפיפות חריגה; אי-ביצוע נסיעות מתוכננות של קווי אוטובוס מס' 1 ו-3; תדירות נמוכה של קווי אוטובוס; אי-איסוף נוסעים מתחנות האוטובוס בכותל בשעות המוקדמות של הבוקר; מחסור במידע לציבור בנוגע לתחנת היציאה של האוטובוס מהכותל; אי-אכיפה של חניה אסורה של אוטובוסים ומכוניות פרטיות במקומות חניה המיועדים לתח"צ בלבד באזור הכותל ועוד.

בדיונים עלו טענות נוספות על תפקוד לקוי של שירות התח"צ: המתנה ממושכת להגעת האוטובוסים; תחנות עמוסות; מידע לא מעודכן בנוגע לזמני הגעת האוטובוסים; והיעדר תיאום בין כלל הגורמים במקום - אגד, משרד התחבורה, המשרד לביטחון פנים והמשטרה. בעיות נוספות שפוגעות בשירותי תח"צ לכותל המערבי הן אלה: (א) מחסור במקומות ישיבה ודוחק חריג באוטובוסים - בשל השימוש שעושה אגד באוטובוסים קצרים במקום באוטובוסים מפרקיים; (ב) הכניסה לכותל דרך "שער האשפות" צרה מאוד ואינה מתאימה לתח"צ, ולכן לא מתאפשרת בה תנועה דו-כיוונית (שני אוטובוסים או אוטובוס אחד וכלי רכב קטן אחר אינם יכולים לעבור בה בשני כיווני הנסיעה בעת ובעונה אחת); (ג) בשער האשפות אין מדרכה ולכן הולכי הרגל נאלצים לרדת לכביש. יצוין כי הרחבת השער היא מורכבת מכיוון שהיא כרוכה באישורים מיוחדים.

מהדיון האחרון, שהתקיים בוועדה לפניית הציבור בשנת 2018, עולה כי חל שיפור במערך התח"צ לכותל בהשוואה לשנים עברו, בעיקר בשל הסדרת התנועה בכיכר גורן. עם זאת, מנתונים שמסר משרד התחבורה בדיון, שנכונים ליוני אותה שנה, עולה כי שיעור אי-ביצוע נסיעות היה גבוה - 13% בקו 1 ו-12% בקו מס' 3. יצוין כי הנציגים של משרד התחבורה טענו שהנתונים שהוצגו "לא מכוילים". נציג של אגד שהשתתף בדיון ציין כי "הצירים לכותל מאוד פקוקים, זה מה שגורם גם לשיבושים ולא-הגעת אוטובוסים". נציג אגד הוסיף ואמר שהקווים המובילים לכותל, ובהם גם קו 1, מוגדרים כקווים לאוטובוסים רגילים (לא מפרקיים), והעלו גם את בעיות הכניסה לכיכר גורן והחניה של כלי הרכב במקומות אסורים.

משרד מבקר המדינה מציין כי למרות השיפור שחל במערך התח"צ לכותל המערבי לעומת שנים עברו נותרו עדיין בעיות רבות ללא פתרון. תדירות הקווים אינה נותנת מענה לביקוש ולצורך של הציבור, ורמת אי-הביצוע נוגדת את תנאי הרישיון שקבע משרד התחבורה לקווים אלו. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה ולאגד כי יש חשיבות רבה לכך שהנגישות אל הכותל המערבי תהיה ברמה גבוהה. על כן על כל הגורמים - משרד התחבורה, עיריית ירושלים ומשטרת ישראל - להמשיך במלאכת השיפור כדי שהמבקרים בכותל יוכלו להגיע בצורה מיטבית ונוחה ולצמצם ככל האפשר את השימוש ברכב פרטי. זאת בפרט שמספר המבקרים בכותל נאמד במיליונים בכל שנה.

בתשובת משרד התחבורה צוין, בין היתר, כי בשל בעיות תשתית ומחסור בשטחי חניה ברחבת הגורן שבכותל המערבי נעשה בשנת 2019 שינוי במסלולי הקווים 1 ו-3 כדי להימנע מחניה תפעולית של אוטובוס בסמוך לרחבת הגורן. כמו כן משרד התחבורה ממשיך לקדם את שיפור התשתיות מול גורמים בעיריית ירושלים.

2. **רחוב רביץ - שכונת נווה יעקב:** רחוב הרב אברהם רביץ נמצא בשכונת נווה יעקב. שכונת נווה יעקב היא שכונת המגורים היהודית הצפונית ביותר בעיר ירושלים, ומתגוררים בה כ-25,000 תושבים. רחוב רביץ תלול מאוד (הבדל גובה של 90 מטר מקצה לקצה) ואורכו 1.5 ק"מ (כולל קטע מרחוב ששמו מזל טלה). מאז אכלוס הרחוב - לפני כשש שנים - אין בו שירותי תחבורה ציבורית. להלן בתמונה 1 תמונת אוויר של רחוב רביץ.

תמונה 1: מבט כולל על רחוב רביץ



המקור: מערכת המיפוי של עיריית ירושלים.

בסיור שערכו נציגי משרד מבקר המדינה בדצמבר 2019 נמצא כי ברחוב יש רק תחנות אוטובוס בודדות. התחנות משמשות להורדה של נוסעים ומשרתות קו אוטובוס אחד בלבד שמגיע מחוץ לירושלים ונכנס לרחוב פעם בשבוע. יצוין כי קווי אוטובוס יומיים נוסעים ברחובות קרובים, הרב ש"י זווין או בשדרות משה דיין, ועל כן תושבי רחוב רביץ שאין באפשרותם להשתמש ברכב פרטי חייבים לצעוד כבת דרך לא מבוטלת עד לתחנות האוטובוס ברחובות הסמוכים. חשוב לציין כי ברחוב אין כל אמצעי הגנה מפני שמש או גשם. להלן בתמונה 2 המחשה לאמור.

תמונה 2: קטע מרחוב רביץ



צולם על ידי צוות הביקורת ב-3.12.19.

בשנת 2017 התקיימו שני דיונים בוועדת פניות הציבור של הכנסת בנושא התח"צ בשכונת נווה יעקב. בפרוטוקול של הוועדה מפברואר 2017 צוין כי רוב הציבור בשכונה משתמש בתח"צ ולמספר מועט של תושבים יש רכב פרטי. אחד הנושאים שנדונו בדיון נגע לקשיים לספק שירותי תח"צ לרחוב רביץ בגלל היעדר תשתיות תומכות (כגון הוספת כיכר או מסוף).

משרד התחבורה מסר בתשובתו (ממאי 2020), בין היתר, כי "מדובר ברחוב שנפתח כרחוב ללא מוצא ולאוטובוס אין אפשרות להסתובב על מנת לסיים נסיעה ולהתחיל נסיעה חדשה. החל משנת 2016 גורמי מקצוע במשרד [התחבורה] הנחו את עיריית ירושלים להקים סובה [הרחבה של דרך המאפשרת לכלי רכב להסתובב ולעבור זה את זה] שתאפשר הכנסה של קו שירות. הנושא נמצא בטיפול עיריית ירושלים שמקדמת את האישורים הסטטוטוריים לבניית הסובה".

3. **שכונת הר חומה (חומת שמואל):** שכונת הר חומה או בשמה הרשמי שכונת חומת שמואל נוסדה בשנת 1997. השכונה שוכנת על הר בדרום מזרח העיר, ומדרום וממזרח לה הוקם עוטף ירושלים (שמו של קטע בגדר ההפרדה באזור ירושלים). במועד סיום הביקורת התגוררו בשכונה כ-30,000 תושבים.

מתלונות שהתקבלו בנציבות תלונות הציבור במשרד מבקר המדינה בינואר ובמרץ 2019 עולה כי תח"צ לא יכולה להיכנס לרחוב עמנואל זיסמן שבשכונה, מאחר שהוא רחוב ללא מוצא. התושבים, ובהם מבוגרים, נשים בהיריון והורים עם ילדים ועגלות, נאלצים ללכת מאות מטרים ואף יותר לתחנת האוטובוס הקרובה.

במענה ששלח צוות פניות הציבור ברשות הארצית לאחד המתלוננים ב-18.2.2019 נכתב כי "משרדנו [משרד התחבורה] נערך אל מול חברת אגד להכנסת שירות של קו 75 אל תוך רחוב עמנואל זיסמן בעתיד הקרוב. זאת בכפוף להסדרת תשתית מתאימה למעבר תחבורה ציבורית, אשר הסדרתה הינה בטיפול עיריית ירושלים".

ממונה תחבורה ציבורית מחוז ירושלים ברשות הארצית הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה מ-6.8.19 כי "קו 75 פועל מזה מספר חודשים ברחוב זיסמן".

בדצמבר 2019 סיירו נציגי משרד מבקר המדינה ברחוב זיסמן. בסיור נמצא כי זמן קצר לפני כן סיימו לבנות כיכר בקצה הרחוב. מאז הקמתה מתאפשרת כניסה של אוטובוס הדו-מפרקי לרחוב משום שהוא יכול להסתובב בכיכר. להלן תמונות מהסיור שערכו נציגי משרד מבקר המדינה ברחוב.

תמונה 3: רחוב עמנואל זיסמן, שכונת הר חומה, לאחר בניית הכיכר בקצה הרחוב



צולם על ידי צוות הביקורת ב-3.12.19.

בגלל מחסור בתשתיות מתאימות ותכנון לקוי אוטובוסים לא יכלו להיכנס לרחוב עמנואל זיסמן שבשכונת הר חומה ולרחוב רביץ שבשכונת נווה יעקב משך שנים מספר, והשירות לתושבים לקה בחסר.

4. שכונת מורדות גילה: שכונת מורדות גילה היא שכונה חדשה שממוקמת בצידה הדרום-מערבי של שכונת גילה. השכונה תוכננה עבור כ-800 יחידות דיור, והיא הייתה אמורה להיבנות בשנים 2014 - 2019. הבניינים הראשונים בשכונה אוכלסו בסוף שנת 2019. להלן תמונת השכונה.

תמונה 4: רחובה הראשי של שכונת מורדות גילה



צולם על ידי צוות הביקורת ב-3.12.19.

בסיוור שערכו נציגי משרד מבקר המדינה בדצמבר 2019 התברר כי אף שאכלוס השכונה כבר החל עדיין לא הוסדרו בה שירותי תח"צ ולא הוקמו תחנות אוטובוס. יש לציין כי בכביש הגישה שתוכנן לשכונה נמצאו מערות קבורה, ועל כן נסלל כביש עוקף. כביש זה, המחבר את השכונה עם גילה, הוא כביש ארוך ומפותל שאינו מאפשר נסיעה של אוטובוסים מפרקיים בגלל תכנונו. להלן בתמונה 5 מוצג צילום של כביש הגישה לשכונה הממחיש את פיתולי הכביש.

תמונה 5: כביש הגישה לשכונת מורדות גילה



צולם על ידי צוות הביקורת ב-3.12.19.



יוצא אפוא כי דיירים שכבר גרים בשכונה ודיירים שיעברו אליה בתקופה הקרובה אינם יכולים להתנייד ממנה ואליה ללא רכב פרטי, ובכלל זה ילדים הנוסעים למוסדות הלימוד וחוזרים מהם. יש לציין כי ברחובות העליונים יותר בשכונת גילה פועל מערך תח"צ, וכדי להגיע לשכונה זו משכונת מורדות גילה נסלל שביל הליכה שמגיע לחלק העליון של הכביש המפותל המחבר בין שתי השכונות; אולם שביל ההליכה הוא ארוך (מאות מטרים) ותלול מאוד, ומכאן שהוא אינו נוח להליכה ואף אינו נגיש לכל אדם.

משרד מבקר המדינה מציין כי כבר בשלב תכנון השכונה נדרש היה לדאוג להקמת מערך התחבורה לשכונה ובכלל זה ליכולת כניסתם של אוטובוסים, שכן התח"צ היא שירות בסיסי וחיוני עבור התושבים אשר יגורו בה.

משרד התחבורה ציין בתשובתו כי בשל הימצאות קברים בדרך המקורית שתוכננה, דרך הגישה לשכונת מורדות גילה היא דרך זמנית, וכי בימים אלו נבחנות חלופות תכנון להפעלת שירות ברחובות מורדות גילה כדי לאפשר שירות תח"צ הולם.

במועד סיום הביקורת עלה כי חלק מהשכונות והאתרים בעיר ירושלים אינם נגישים מספיק לתח"צ, אף שהיא מצרך בסיסי לאוכלוסיית היעד המשתמשים בה באופן יום-יומי. חוסר נגישות של אזורים לתח"צ פוגע בשירותים הניתנים לכלל האוכלוסייה. על משרד התחבורה ומוסדות התכנון בעיר לתת מענה לצורכי התח"צ במשולב עם תהליכי התכנון. כמו כן, מומלץ כי עיריית ירושלים תוודא שתכנון של שכונות חדשות יהיה תכנון מוכוון תח"צ, בהתאם לעקרונות ולהנחיות שקבע משרד התחבורה בשנת 2016. ליקויים בזמן התכנון יוצרים מציאות המאופיינת בשירות ירוד לתושבים ואף עלולים ליצור מגבלות קשיחות ליישום פתרונות עתידיים.

מכרזי המפעילים בירושלים

כאמור, אגד מספקת את מרבית שירותי התח"צ (הפנים-עירוניים) במערב העיר. ממסמכי משרד התחבורה ממאי 2017 עולה כי "בעקבות גידול בביקושים העירוניים בירושלים והרחבת שטחי העיר, עלה הצורך בשיפור השירות באמצעות הוצאת אשכולות קווים בעיר לתחרות". כמו כן, ממסמכי משרד התחבורה מיוני 2018 עולה כי בשנים 2012 - 2018 חל גידול של כ-45% במספר הנסיעות היומיות בתח"צ לעיר ירושלים (פרוורי ובין-עירוני), וגידול של כ-16% במספר הנסיעות העירוניות בתח"צ. ממסמכי צוות האב מיולי 2018 עולה כי "המשרד הנחה את צוות תכנית אב לתחבורה לתכנן תכנית שתכלול תוספת נסיעות בקווים קיימים, שינויים ושיפורים בקווים קיימים וקווים חדשים וזאת במטרה לצאת למכרזי הפעלה עבור המפעילים החדשים". עוד עולה על פי מסמכי משרד התחבורה מדצמבר 2018 כי "60% מהשירות של אגד ירושלים מועבר להפעלה באמצעות 2 מפעילים חדשים וכלל מערך השירות יופעל עד לשנת 2023".

מפרוטוקול דיון של ועדת המכרזים בנושא של קווי שירות ירושלים (להלן - ועדת המכרזים או הוועדה) מ-27.6.2018 (חלק ב') (להלן - פרוטוקול הדיון מיוני 2018) עולה כי עיקרי התוכנית שהוצגה נגעו גם בסוגיות של חלוקת קווי שירות בעיר ירושלים לשלושה אשכולות: אשכול דרום העיר, אשכול צפון העיר ואשכול קווים עורקיים. על פי ההצעה, קווי שירות באשכול דרום ימשיכו להיות מופעלים על ידי אגד. בשני האשכולות האחרים יופעלו קווי השירות בידי מפעילים חדשים אשר ייבחרו במכרז. על פי תנאי המכרז יוספו לעיר ירושלים 42 קווי שירות חדשים ולא יחול כל שינוי ב-41 קווי השירות שכבר פועלים בה.

בפרוטוקול הדיון מיוני 2018 גם צוין כי "סה"כ בהערכה הראשונית: נדרשים כ-1,100 אוטובוסים (לעומת 650 היום) וסך של 192,000 ק"מ יומי לעומת 99,000 היום" (ההדגשה במקור). לעומת זאת, על פי מסמכי משרד התחבורה מדצמבר 2018²⁵ נדרשים בסך הכל כ-800 אוטובוסים חדשים. בפרוטוקול של ועדת המכרזים מיולי 2018 (להלן - פרוטוקול נוסף של הוועדה) החליטו חברי הוועדה כי "המכרז יהיה דו שלבי"; "פעילות ההפעלה יקבעו על פי יכולת הביצוע" (ההדגשות במקור). בדיון שהתקיים ב-28.11.2018 אישרה הוועדה את המתווה המוצע והחליטה לפרסם את המכרזים.

25 מצגת משותפת של משרד התחבורה, הרשות הארצית לתחבורה ציבורית וצוות האב שנושאה "מערך קווי האוטובוסים בשירות העירוני בירושלים" (19.12.18).



בדצמבר 2018 פרסם משרד התחבורה שני מכרזים (להלן - מכרזי המפעילים): הראשון - "הליך תחרותי מספר 21/2018 לקבלת רישיונות להפעלת קווי שירות בתחבורה הציבורית באוטובוסים באשכול קווי צפון ירושלים עירוני"; והשני - "הליך תחרותי מספר 22/2018 לקבלת רישיונות להפעלת קווי שירות בתחבורה הציבורית באוטובוסים באשכול קווי מרכז ירושלים עירוני"²⁶.

יצוין כי כבר בדיון ועדת המכרזים ביוני 2018 סברה הוועדה כי "על מנת שהתכנית [מכרזי המפעילים] תצליח יש לשפר בד בבד את התשתיות העירוניות וכבר כעת בשלבי התכנון מבקשים לבדוק זמינות חניונים ומסופים, הוספת נתצ"ים ולבצע בדיקת עומסים בצירים מרכזיים". מפרוטוקול נוסף של הוועדה עולה כי הוועדה סברה ש"מאחר שלא ניתן ליישם את היקף התשומות שהוצג בעיקר כתוצאה ממחסור בתשתיות בירושלים, סיום העבודות על נתיבי העדפה ומחסור בנהגי האוטובוסים יש לגבש את תכנית ההפעלה כדלקמן: פעימות ההפעלה במכרזים יהיו מותנים בקיומם של תשתיות, קרי לא תיושם הפעלה לאזור פעילות כל עוד לא הושלמו עבודות התשתית (חניוני לילה ומסופים)". באותו דיון החליטה הוועדה, בין היתר, כי יש "להשלים את התכנון בדגש על מיקום תשתיות וקיבולות ושלביות ההפעלה".

אגף התקציבים במשרד האוצר ציין בתשובה שמסר למשרד מבקר המדינה במרץ 2020 (להלן - תשובת אג"ת), בין השאר, כי "בקרוב צפויים להתפרסם שני מכרזים חדשים שאמורים להכפיל את שירות האוטובוסים בעיר. מכרזים אלו אושרו בוועדת מכרזים כבר בתאריך 28 בנובמבר 2018, אך פרסומם הרשמי עוכב ביותר משנה בשל תביעות בנושא רכש אוטובוסים".

מבדיקות השלמה שערך משרד במקר המדינה ביוני 2020 עולה כי מכרזי המפעילים פורסמו מחדש ב-25.6.2020, ומועד אחרון להגשה נקבע לתחילת חודש יולי באותה השנה.

²⁶ יצוין כי באפריל 2019 הוגשה עתירה שעסקה, בין היתר, בנושא של ביצוע רכש גומלין בישראל (עת"מ 9395-05-19 הארגז תדיטל אוטומטיב בע"מ נ' מדינת ישראל - משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, פורסם בנבו 22.7.2019). ברישא של ההחלטה מיום 5.5.19 שניתנה במסגרת העתירה (להלן - ההחלטה) צוין, בין השאר, כי "העתירה מכוונת נגד החלטת ועדת המכרזים של משרד התחבורה שלא לכלול במכרזים להפעלת קווי תחבורה ציבוריים ברחבי הארץ תנאי המחייב את המציעים לבצע רכש גומלין בישראל, זאת לאחר שבשנים האחרונות תנאי כזה כן נכלל במכרזים דומים". בהחלטה נקבע, בין היתר: "אשר על כן ניתן בזאת צו ארעי האוסר על קידום הליכי המכרזים הנזכרים ברישא של הבקשה". בעקבות ההחלטה הוציא משרד התחבורה הודעה, כבר באותו היום, על הקפאת הליכי המכרזים המוזכרים בבקשה ומפורטים בהודעה, ובהם גם מכרזי המפעילים. עוד יצוין כי משרד מבקר המדינה לא בדק ולא בחן את נושא העתירה של רכש גומלין בישראל, ואף לא בדק את נושא העמידה בלוחות זמנים של המכרזים. משרד מבקר המדינה בדק נושאים אחרים אשר קשורים למכרזי המפעילים ולא מוזכרים בעתירה.

הגברת שירותי התח"צ בירושלים היא צעד חשוב ונחוץ לשיפור השירות בעיר. עם זאת, כדי להצליח במהלך יש לא רק לבחור מפעילים חדשים ולהרחיב את השירות, אלא גם לטפל במקביל בסוגיות עקרוניות כגון הגדלת תשתיות ותומכות לתח"צ והגדלת מספר הנהגים, כמפורט להלן.

מחסור במתקני תחבורה ציבורית ובתשתיות תומכות

מתקני תח"צ כוללים, בין השאר, מרכזי תחבורה משולבים²⁷, מסופים²⁸, חניות תפעוליות בקצה הקו, חניונים תפעוליים וחניוני לילה²⁹, תחנות אוטובוס, מסוף תפעולי³⁰, תחנת קצה תפעולית³¹ ועוד³². מתקנים אלה הכרחיים למתן שירות איכותי לנוסע ולהפעלת הקווים ביעילות.

בדוח המיוחד משנת 2019 קבע מבקר המדינה כי "שני חסמים מרכזיים שנמצאו במהלך הביקורת והמונעים את שיפורם של שירותי התח"צ באוטובוסים הם חסמים תשתיתיים ומחסור חמור בנהגים"³³ (ראו להלן). עוד קבע מבקר המדינה כי "חסור בתשתיות עלול לגרום לחוסר יעילות של נסיעות ותפעול קווים ולפגוע ביכולת המפעילים לספק את השירותים בהתאם לרישיונות הקווים". בדוח המיוחד גם עלה כי "למרות המחסור הידוע כבר שנים בתשתיות התומכות בתחבורה ציבורית, עד מועד סיום הביקורת, מרץ 2018, לא ניתן פתרון הולם לרוב החסמים המונעים את הפיתוח המערכתי של תשתיות אלה, ובעיקר הסדרים מול הרשויות המקומיות השונות" (ההדגשה במקור).

בהנחיות לתכנון תח"צ צוין כי במועד תכנון ההנחיות (2016) הורגש מחסור של ממש בתשתיות המיועדות לאוטובוסים, דבר שפגע באיכות השירות שניתן לנוסעים והקשה על הפעלת מערך האוטובוסים באופן מיטבי ועל היכולת לספק תנאי עבודה בסיסיים לנהגים.

27 מרכז תחבורה משולב הוא מתקן תחבורה הכולל תחנת מערכת תח"צ עתירת נוסעים ובו מתבצע מעבר נוסעים אל התחבורה הציבורית וממנה מאמצעי תחבורה אחרים.

28 מסוף הוא מתקן תחבורה ציבורית המשמש נקודת קצה או נקודת מפגש של כמה קווי שירות. במסוף מתאפשר מעבר נוסעים בין קווי אוטובוס ובין סוגי שירות.

29 חניון לילה הוא חניון המיועד לחניית אוטובוסים בקווי שירות בסוף יום הפעילות, וכולל בדרך כלל שירותים הנדרשים לתפעול האוטובוסים, ובהם תחנת תדלוק, מוסך ומתקני שטיפה.

30 מתחם שלא בתוואי הדרך אשר משמש כחניה תפעולית על מנת לתזמן יציאת קווי אוטובוסים, ללא פעילות נוסעים.

31 עמדות אוטובוס בתחום זכות הדרך אשר משמשות כמסוף תפעולי קטן למספר קווים מצומצם, ללא פעילות נוסעים.

32 ראו מבקר המדינה, דוח ביקורת מיוחד: משבר התחבורה הציבורית (מרץ 2019), "תכנון וקידום של התחבורה הציבורית", עמ' 51 - 53.

33 ראו מבקר המדינה, דוח ביקורת מיוחד: משבר התחבורה הציבורית (מרץ 2019), "קידום שירותי התחבורה הציבורית באוטובוסים", עמ' 205.



באוקטובר 2018 הכין צוות יועצים חיצוניים לבקשת צוות האב דוח שנושא "איתור שטחים לתשתיות תח"צ במטרופולין ירושלים בחינת חלופות" (להלן - דוח לבחינת חלופות). ברישה של הדוח לבחינת חלופות צוין כי "העיר ירושלים סובלת ממצוקה גוברת והולכת עקב מחסור בשטחים אשר יוכלו לשמש לחניה תפעולית ולדיור של אוטובוסים בשירות התחבורה הציבורית. המחסור בשטחים נוצר בשל גידול מואץ בשירותי תחבורה הציבורית... על מנת לענות על מחסור זה יזם צוות תכנית אב לתחבורה פרויקט לאיתור שטחים ברחבי העיר ובסביבותיה אשר יוכלו להוות אתרים פוטנציאליים עבור חניוני לילה ומסופים תפעוליים לאוטובוסים".

חניות לילה

בשנת 2017 פעלו בשירות התח"צ בעיר כ-1,300 אוטובוסים. חניון לילה משמש מקום חניה מוסדר לאוטובוסים, ומונע בכך חניה לא מוסדרת ברחבי העיר אשר מפריעה להתנהלות התקינה של התחבורה. החניונים גם מייעלים את עבודת המפעיל. להלן בלוח 7 מוצגים נתונים על חניוני הלילה שהיו בירושלים במועד הכנת הדוח לבחינת חלופות ונתונים על מספר החניות הנדרשות והמתוכננות עוד לפני הגדלת שירותי התח"צ בעיר.

לוח 7: חניות לילה בעיר ירושלים - המצב הקיים

הערות	מספר החניות	סך חניות הלילה
נכון לשנת 2017	1,130	קיימות
כולל פינוי 30 חניות בתחנה מרכזית בירושלים	(705)	מתוכננות לפינוי
	320	מתוכננות להקמה
	745	סך חניות טרם הרחבת השירות

המקור: דוח לבחינת חלופות.

על פי הדוח לבחינת חלופות, בעיר ירושלים היו ב-2017 כ-1,130 מקומות חניה לאוטובוסים בחניוני לילה לעומת 1,300 אוטובוסים אשר שירתו את העיר באותה העת. כלומר, כבר אז חסרו באופן מיידי כ-170 מקומות לחניית לילה לאוטובוסים, וזאת עוד לפני ההרחבה והארגון מחדש של קווי השירות העירוני בעיר. ואכן, בדוח לבחינת חלופות צוין כי "עיקר המחסור בתשתיות תחבורה ציבוריות בירושלים הינו בשטחים לחניוני לילה ויש צורך באיתור שטחים מיידי על מנת למצוא פתרונות שיאפשרו את הגידול הצפוי ברמת השירות בתחבורה הציבורית".



נוסף על כך, בדוח לבחינת חלופות נקבע כי "במהלך השנים הקרובות יהיה צורך לפנות כ-675 מתוך 1,130 מקומות חניית לילה לאוטובוסים בירושלים (כ-60%), כך שנדרש לקדם איתור שטחים עבור חניונים חלופיים". מהדוח עולה כי מתוכנן פינוי של 30 מקומות לחניית לילה בתחנה המרכזית בירושלים, וכי עומדים להתווסף כ-320 מקומות חניית לילה חדשים (קבועים וזמניים). עוד נכתב בדוח כי "שירות התחבורה הציבורית בירושלים צפוי לגדול משמעותית, כך שנדרש למצוא פתרונות לחניית לילה לא רק לצי האוטובוסים במצב קיים אלא גם זה העתידי". על פי הדוח לבחינת חלופות, סך מקומות חניית הלילה שיידרשו בשנת 2030 נאמד בכ-2,100 מקומות, ומכאן שהמחסור בהם יגדל בצורה ניכרת. בלוח 8 מובאים פרטים על מספר החניות הכולל בחניוני לילה טרם הרחבת השירות והתוספת הנדרשת בשנת 2030, לאחר ההרחבה הצפויה.

לוח 8: חניות לילה - צפי לשנת 2030 על פי המצב הקיים

מספר חניות	סך חניות לילה
745	סך חניות טרם הרחבת השירות
1,300	מספר אוטובוסים שפעלו בעיר, נכון לשנת 2017
555	מספר חניות לילה חסר (מצב קיים)
2,100	מספר חניות לילה הנדרש בשנת 2030 (אומדן)
1,355	אומדן מחסור בחניות לילה בשנת 2030 (התוספת הנדרשת)

על פי נתוני דוח לבחינת חלופות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהנתונים המוצגים בלוח 8 עולה שכדי לתת מענה לתוספות השירות המתוכננות בשנים הקרובות יהיה צורך להוסיף ³⁴1,355 חניות לילה לאוטובוסים עד שנת 2030. יצוין כי בפרק העוסק בתיאור מצב התשתיות במסמכי המכרזים האמורים אין כל אזכור בנוגע למחסור בחניות לילה בירושלים - כ-555 מקומות חניה, כפי שתואר בדוח לבחינת החלופות.

אגד מסרה למשרד מבקר המדינה בתשובתה כי מצוקת המחסור בחניות לילה היא קשה מאוד, והיא אף עשויה להחמיר עם פינוי של סניף האומה וההגדלה הצפויה במספר האוטובוסים עם כניסת מפעילי תחבורה נוספים בשנים הקרובות.

משרד התחבורה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הוא עמל בשיתוף פעולה עם העירייה, חברת מוריה - חברה לפיתוח ירושלים וצוות האב לאיתור שטחים לחניונים ולקידום תוכניות סטטוטוריות בנושא זה. עוד השיב משרד התחבורה כי בימים אלה מבוצעות בשטח עבודות להקמת חניון קבע בסמוך לצומת רמות.



משרד מבקר המדינה מציין לפני משרד התחבורה כי גם לאחר הקמת 600 חניות הלילה שהוזכרו במרכזי המפעילים יחסרו בשנת 2030 755 חניות כאמור - שהוא הפער בין 600 המקומות החדשים לחניית לילה שהוזכרו במסמכי מרכזי המפעילים לעיל ל-1,355 מקומות חניית הלילה שיידרשו בעתיד ושהוזכרו בדוח לבחינת החלופות. בתשובת צוות האב למשרד מבקר המדינה צוין כי "עד 2030 צפויה תוספת של כ-800 אוטובוסים אשר יצטרכו לחנות בעיר ירושלים, כך שצורך החניה המוערך עבור חניית לילה בעיר ירושלים לשנת 2030 הינו 2,100 מקומות חניה עבור אוטובוסים בשירות התחבורה הציבורית". עוד ציין צוות האב בתשובתו כי "בנוגע לפער במקומות חניית הלילה... משרד התחבורה ועיריית ירושלים מקדמים חניון זמני עם כ-500 מקומות חניה שאמור להיות זמין במהלך שנת 2021 וכן חניון קבע במחלף רמות... שאמור להיות זמין בשנת 2023 עם תוספת של עוד כ-215 מקומות חניה", ובמקביל הם פועלים למצוא פתרונות נוספים עבור חניית לילה שיאפשרו תוספת הדרגתית של אוטובוסים לשירות העירוני בירושלים על פי מרכזי המפעילים שפורסמו בדצמבר 2018.

יש לציין כי במסמכים של מרכזי המפעילים נכתב בנוגע ל-600 מקומות החניה החדשים כי "ובהר כי אין המשרד [משרד התחבורה] יכול להתחייב על מועד בו החניון יהיה מוכן ואם בכלל יהיה חניון זה", וכן "אין המשרד יכול להתחייב על מועד בו החניון יהיה מוכן ואם בכלל חניון זה יפתח". עוד ציין משרד התחבורה במסמכים כי הוא "אינו מתחייב שכל מתקני התשתית המפורטים במסמכי ההליך התחרותי יעמדו לרשות הזוכה ביום ההפעלה או בכלל. האחריות לתכנון ולהקמה של מתקנים אילו היא של רשות מקומית".

מן האמור עולה כי מחד גיסא משרד התחבורה אינו מתחייב לפתוח חניונים חדשים שבהם מקומות לחניית לילה ומטיל את האחריות לתכנונם ולהקמתם לפתחה של הרשות המקומית; מאידך גיסא, המשרד קובע במסמכי מרכזי המפעילים כי "המציע יתחייב כי במידה ויזכה בהליך תחרותי יעמדו לרשותו לשימוש באשכול זה, משרדים וחניוני לילה מאובטחים על חשבוננו". יוצא מכאן כי משרד התחבורה מציב למפעילים תנאים שיישומם מוטל בספק³⁵.

מהמסמכים של מרכזי המפעילים גם עולה כי נקבעו שלושה שלבים ליישום תפעול הקווים בעיר ירושלים. שלבים אלו מפורטים במסמכי המרכזים, ולכל אחד מהם נקבעה תקופת יישום (הכנה) שונה: שלב א - יופעל תוך תשעה חודשים ממועד ההודעה על הזכייה ויכלול את הקווים כפי שפורטו במסמכי המרכז; שלב ב - יופעל תוך 18 חודשים ממועד ההודעה על הזכייה; שלב ג - יופעל תוך 27 חודשים ממועד

35 ראו גם מבקר המדינה, דוח ביקורת מיוחד: משבר התחבורה הציבורית (2019), "קידום שירותי התחבורה הציבורית באוטובוסים", עמ' 208.

ההודעה על הזכייה³⁶.

יתרה מכך, במסמכי המכרזים גם צוין כי "יישומן של הפעימות לעיל [השלבים] כפוף להסדרת מתקני תשתית על ידי הרשות המקומית. יודגש כי ככל ומתקנים אלה לא יוכשרו במועד על ידי הרשות המקומית, לא תצא פעימה רלבנטית לפועל והודעה בדבר המשך הדרך תשלח על ידי המפקח על תעבורה".

הקמת חניוני לילה, משלב התכנון ועד שלב ההקמה, נמשכת לכל הפחות שנים אחדות. יוצא מכאן כי התקופות שנקבעו ליישום השלבים במסמכי מכרזי המפעילים, שנעות בין 9 חודשים ל-27 חודשים, הן לא רלוונטיות. ולכן עולה החשש, ובייחוד לנוכח המחסור הצפוי במקומות לחניית לילה לאוטובוסים, ששלבים אלה לא יתבצעו בזמן. עוד עולה חשש שמכרזים אלה לא יצאו לפועל או שבתחילת תקופת פעילותם של המפעילים יורגש מחסור בחניות לילה. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה לפעול, בתיאום עם עיריית ירושלים, להקמת מתקני התשתית הנדרשים.

מחסור בתשתיות תומכות תח"צ - תמונת מצב לשנת 2019

בחודש יוני 2020, לאחר מועד סיום הביקורת, מסר צוות האב למשרד מבקר המדינה נתונים על מצב תשתיות התחבורה בעיר. מהנתונים עולה כי יש מחסור במסופי נוסעים ומסופים תפעוליים, והצפי הוא שמחסור זה יחריף בעתיד. מצב תשתיות התחבורה בעיר מפורט בלוח 9 להלן.

לוח 9: תשתיות התחבורה בירושלים - תמונת מצב

מספר חניות	הסטטוס (מצב בינוי)	סוג התשתית	
216	קיים	מסוף נוסעים	1.
277	שיהיו בעתיד		
268	קיים	מסוף תפעולי	2.
10	מיועד לפינוי		
4	בשלבי הקמה		
532	שיהיו בעתיד		
1,307			סך הכול

על פי נתוני צוות אב לתחבורה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

36 יצוין כי נקבעה גם סך תקופות הפעלה כוללות לאותם השלבים במסמכי המכרזים. תקופת הפעלה הכוללת לכל שלב נקבעה כתקופת יישום (הכנה) ועוד שש שנים נוספות.



מלוח 9 עולה כי מספר מסופי נוסעים ומסופים תפעוליים (להלן - מסופי תחבורה) נדרשים עתידיים (כולל 4 בהקמה) נאמד בכ-813, ואלו יתווספו ל-494 מסופי התחבורה שכבר קיימים (כולל 10 מיועדים לפינוי). כלומר מספר מסופי התחבורה הנדרשים הוא גדול יותר (פי 1.65 בקירוב) ממספר מסופי התחבורה הקיימים. מנתונים שהתקבלו מצוות האב ביוני 2020 עולה כי הקמת התשתיות הללו צפויה להיעשות בשנים 2020 - 2030.

השלמת הפער בין סך התשתיות הקיימות לסך התשתיות שיידרשו בעתיד נחוצה כדי להוציא לפועל את מרכזי המפעילים וכדי לשפר ולהרחיב את שירותי התח"צ בעיר ירושלים. מבקר המדינה כבר העיר בעבר כי "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"³⁷. על משרד התחבורה, צוות האב ועיריית ירושלים לפעול במשותף לאיתור שטחים להקמת תשתיות תח"צ בעיר ולהכשרתם.

משרד התחבורה ציין בתשובתו כי הוא הורה לצוות אב להכין תוכנית אסטרטגית לאיתור שטחים לחניות לילה ולתשתיות תומכות תח"צ, ואכן שטחים אלו אותרו במקומות שונים בירושלים למסופי נוסעים ומתקני תשתית תומכת תח"צ.

37 ראו מבקר המדינה, דוח ביקורת מיוחד: משבר התחבורה הציבורית (מרץ 2019), "קידום שירותי התחבורה הציבורית באוטובוסים", עמ' 205.

נתיבי העדפה לתחבורה ציבורית במטרופולין ירושלים

זמן הנסיעה מיעד ליעד הוא אחד השיקולים המרכזיים של הנוסע בבואו לבחור את אופן ההתניידות. כל עוד זמני הנסיעה בתח"צ יהיו איטיים בהשוואה לזמן הנסיעה ברכב פרטי, מרבית הנוסעים ימשיכו להעדיף את השימוש ברכב הפרטי. ולהיפך, הניסיון בארץ ובעולם מוכיח שככל שהנסיעה בתח"צ מהירה יותר וזולה יותר בהשוואה לנסיעה ברכב פרטי, גדל השימוש בשירותי התח"צ על חשבון השימוש ברכב הפרטי.

בדוח המיוחד שפרסם מבקר המדינה ממרץ 2019 נקבע, בין השאר, כי "כבר בתוכנית האסטרטגית משנת 2012 תכננו משרדי התחבורה והאוצר... להקים רשת העדפה לאוטובוסים בנתיבים ובצמתים 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... ורחובות לתחבורה ציבורית... גם על חשבון נתיבי תנועה לרכב הפרטי ומקומות חניה - ועל אכיפה מוגברת בהם"³⁸.

בשל הצורך לשפר את שירותי התח"צ ולייעל אותם בטווח קצר וגם בטווח ארוך החליט משרד התחבורה על הקמת נתיבי העדפה לתח"צ (להלן - נתיבי העדפה) או נתיבי תח"צ נפרדים. נתיבי העדפה מאפשרים תנועה חופשית של אוטובוסים, וכפועל יוצא מכך מקצרים את זמני הנסיעה. קיצור זמני הנסיעה צפוי להגביר את הביקוש לשירותי התח"צ.

כאמור, מדוח מסכם משנת 2014 עולה כי מטרופולין ירושלים נמצאת במקום האחרון מבין ארבע המטרופולינים בישראל בארבעה מדדי תח"צ מייצגים מתוך שישה³⁹. יצוין כי שלושה מדדים מבין הארבעה מושפעים ישירות ממספר נתיבי ההעדפה ואורכם. כלומר יש מתאם חיובי בין סך הכמות של נתיבי העדפה בכל מטרופולין לבין שלושת מדדים אלה.

אחת ממסקנות העבודה שהוצגו בדוח מסכם משנת 2014 הייתה כי "היקף התשתית הנוספת הנדרשת נאמד בכ-190 ק"מ של קווי תחבורה ציבורית בזכות דרך בלעדית". בדוח גם צוין הצורך לשפר במידה ניכרת את כל המדדים המייצגים שהוצגו באותו הדוח (מצב קיים (שנת 2010) לעומת שנת יעד 2030).

38 ראו גם מבקר המדינה, דוח ביקורת מיוחד: משבר התחבורה הציבורית (מרץ 2019), "הקמת מסלולי תחבורה ציבורית ונתיבים מהירים במטרופולין תל אביב-יפו", עמ' 304 - 305.

39 במדדים "מהירות ממוצעת רשת תח"צ", "רמת פיזור: אחוז נסיעות בתח"צ", "אורך תשתית בלעדית תח"צ מ' ל-1000 תושב"; ו"מספר עליות לתחבורה ציבורית לתושב לשנה".



משרד התחבורה ועיריית ירושלים החלו בקידום פרויקטים לשיפור שירותי התחבורה בעיר. אחת התשתיות שמייחדות את ירושלים מערים אחרות בישראל היא הציר המהיר שלה - שתחילתו בדרך חברון וסיומו בשדרות גולדה מאיר, והוא עובר דרך רחובות המלך ג'ורג' ושמואל הנביא. בציר זה קיים נתיב לתח"צ בלבד ויש בו מנגנון של העדפה ברמזורים. משרד התחבורה ועיריית ירושלים מקדמים גם נתיב מהיר באורך של שלושה ק"מ ברחוב גולדה מאיר, שבו תתאפשר נסיעה גם לרכב פרטי שנוסעים בו שלושה נוסעים ויותר (Carpool או בשמה העברי "נסיעה שיתופית")⁴⁰.

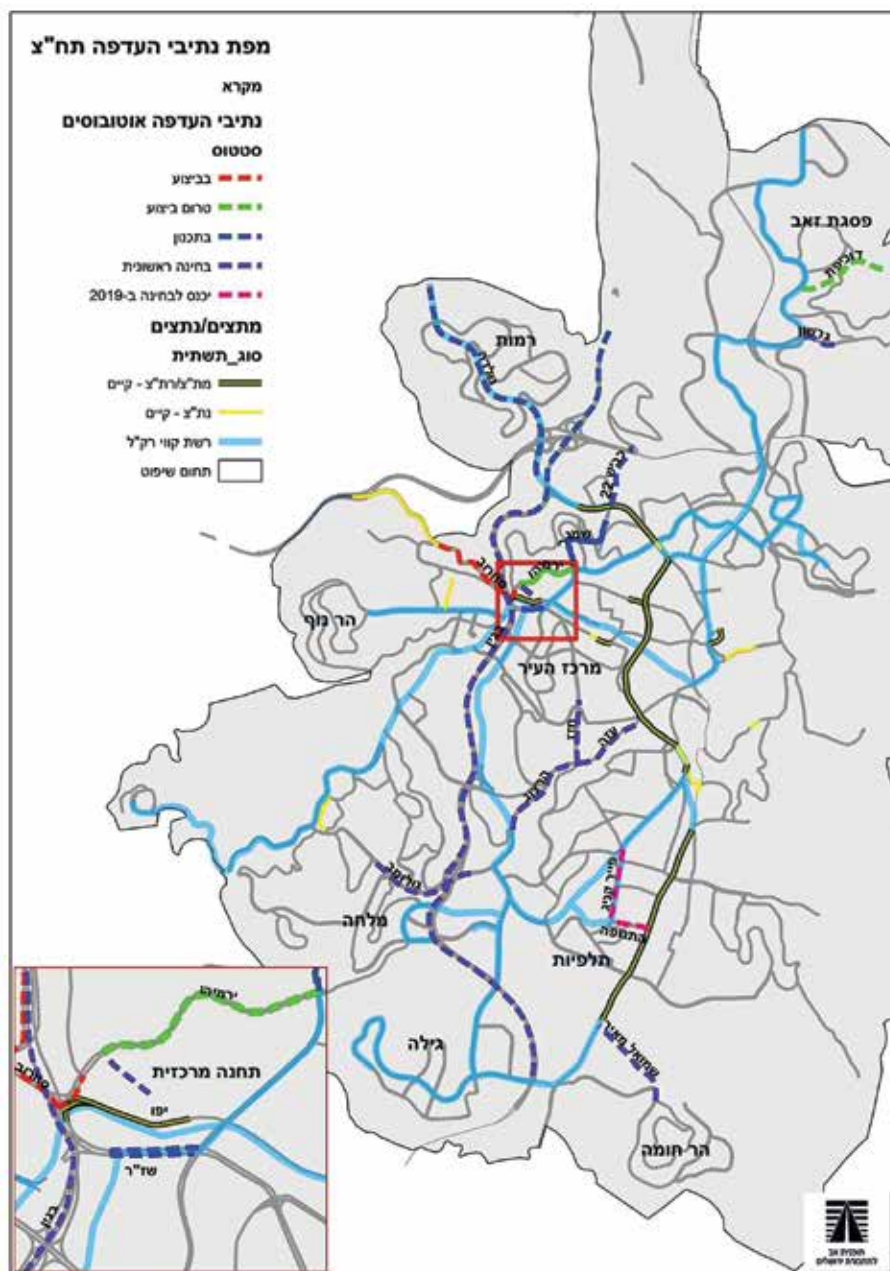
צעד נוסף להפחתת השימוש ברכב הפרטי הוא סלילה של נתיב מהיר בכביש 1, כפי שצוין בדוח המסכם משנת 2014: "יש לבחון פיתוח של נתיב מהיר לאורך כביש 1 שיתחיל בשער הגיא ויסיים בכניסה לירושלים. הקמה של נתיב זה תכלול פיתוח אזור חניה בשער הגיא והקמה של מערך הסעות לאזורי התעסוקה המרכזיים ובהם הר חוצבים, מרכז העיר, האוניברסיטאות ובתי החולים".

בעניין זה, יש לציין כי משרד התחבורה החל בקידום פרויקט בכניסה לעיר. במסמך "הצעת תקציב לשנת הכספים 2019 ודברי הסבר מוגשים לכנסת העשרים" מפברואר 2018 של משרד התחבורה צוין, בין השאר, כי "פרויקט הנתיב המהיר בכביש מס' 1 מירושלים כולל נתיב באורך כ-7.5 ק"מ, המיועד לאפשר כניסה מהירה למשתמשי התחבורה הציבורית ולנוסעים ברכב רב נוסעים. בנוסף כולל הפרויקט חניון חנה וסע לרכבים פרטיים בהיקף של כ-2,000 מקומות חניה ומערך היסעים בין החניון לבין מרכזי הערים תל אביב ורמת גן".

בפברואר 2019 מסר צוות האב למשרד מבקר המדינה נתונים בנוגע לצירי העדפה עתידיים במטרופולין ירושלים. נתונים על אודות נתיבי העדפה לתח"צ מופיעים במפה 1 להלן.

⁴⁰ יוזמה שהתחילה באוקטובר 2019, בעקבות פתיחת נתיבים מהירים שנקראים "נתיב פלוס" בכביש מס' 2 (כביש החוף) ובכביש מס' 20 (נתיבי איילון) בקטעים מסוימים של כבישים אלה. היוזמה מעודדת כמה נוסעים לנסוע יחדיו ברכב פרטי ומאפשרת להם בתמורה להשתמש בנתיבים המהירים. מטרת היוזמה היא להפחית את הגודש בכבישים וכפועל יוצא מכך גם את הפקקים וזיהום האוויר.

מפה 1: נתיבי העדפה לתחבורה ציבורית במטרופולין ירושלים





ממפה 1 עולה שרוב נתיבי ההעדפה במטרופולין ירושלים הם בשלבי תכנון, טרום ביצוע או בבחינה ראשונית, ואין כל מידע או צפי בנוגע לסיום הקמתם. על משרד התחבורה לוודא כי התוכנית המתוכננת נותנת מענה הולם לצרכים, וכי מענה זה יבטיח רציפות וזרימה טובה של התח"צ בעיר, לאור ההשפעה המהותית של הנתיבים המהירים על פיתוח התח"צ במטרופולין ירושלים. יש לציין כי במועד סיום הביקורת התוכנית להעדפת תח"צ - במטרופולין ירושלים - נמצאת בשלב הפיתוח, וכי הקמת מרבית נתיבי ההעדפה לא תסתיים לפני המועד המתוכנן לכניסת המפעילים החדשים. מומלץ להמשיך לפעול להשלמת הקמת נתיבי העדפה לשם שיפור איכות שירותי התח"צ במטרופולין ירושלים.

משרד התחבורה השיב למשרד מבקר המדינה כי הוא "הנחה את צוות תכנית אב לתחבורה להכין תכנית לרשת של תשתיות העדפה לאוטובוסים בדגש על צירי בגין, גולדה, צירים באזור תעשייה תלפיות וגבעת שאול, בכניסה להר חוצבים ובאזורים מרכזיים נוספים בירושלים".

נהגי אוטובוס

נהגים מקצועיים (להלן - הנהג) חשובים לתפעול תח"צ טובה, בטוחה ואמינה. הנהג הוא חלון הראווה של התח"צ והוא משמש איש קשר חשוב לציבור הנוסעים. על הנהג מוטלת אחריות רבה, שכן הוא אחראי לבטיחותם של הנוסעים באוטובוס וגם להולכי הרגל ולנהגים אחרים שבסביבתו. לעיתים קרובות הנהג נדרש לקבל החלטות מיידיות כדי שלא לסכן את נוסעיו, וכל זאת גם לאחר שעות עבודה ארוכות או בתנאי נסיעה לא מיטביים. תפקיד הנהג לא פשוט: הוא נדרש לעבודה רציפה במשך רוב שעות היממה, וצריך לקבל לפעמים החלטות אשר מושפעות ממשתנים חיצוניים ולפעמים גם קיצוניים כגון תנאי שטח, מזג אוויר ומצבים שונים בכבישים.

בדוח המיוחד ממרץ 2019 צוין כי "משרד התחבורה העביר למשרד מבקר המדינה נתונים על אי-ביצוע נסיעות של 24 אשכולות במהלך כל חודשי שנת 2017, בהתאם לבקורת שהמשרד מפעיל". עיבוד נתונים אלה על ידי משרד מבקר המדינה העלה כי "לא בוצעו למעלה מ-330,000 נסיעות מכלל הנסיעות המתוכננות [ברמה ארצית] על פי רישיונות הקווים השונים (מתוך 13.7 מיליון). שיעור אי-ביצוע נסיעות ב-24 האשכולות שנבדקו מסתכם בכ-2.4%⁴¹. כאמור, שיעור אי-ביצוע הנסיעות בירושלים ב-2018 היה 5.1% בממוצע (נע בין 3.5% ל-7.1%).

41 ראו מבקר המדינה, דוח ביקורת מיוחד: משבר התחבורה הציבורית (מרץ 2019), "קידום שירותי התחבורה הציבורית באוטובוסים", עמ' 197.

אחת הסיבות לשיעור הגבוה של אי-ביצוע נסיעות הוא המחסור בנהגים. כך גם עולה ממכתב ששלחו מנכ"ל עמותות שונות וארגונים לחברי ועדת הכספים ב-4.6.18 לקראת הדיון שהתקיים למוחרת בוועדת הכספים של הכנסת שקשור ל"יום הסביבה": "המחסור בנהגי האוטובוס לא מאפשר הרחבת תדירות בקווי האוטובוס וודאי שלא לייצר קווי אוטובוסים חדשים. מאות נסיעות מתבטלות ברחבי הארץ כל יום בגלל מחסור בנהגים. תוספות שירות שמשרד התחבורה קבע, שחיוניות על פי הכללים שהוא עצמו קבע, בעיקר באזורי פריפריה, אינן מבוצעות".

בכל הנוגע לעיר ירושלים, עולה מההסברים של צוות האב למשרד מבקר המדינה ומהנתונים שמסר, שעל פי הצעתו של צוות האב תוכננה הרחבה של שירות האוטובוסים בעיר בשנת 2018, על ידי תוספת שירות לקווים קיימים והוספת קווים חדשים, אולם כוונה זו טרם יצאה לפועל הגם שמכרזים בנושא פורסמו מחדש בחודש יוני 2020. להלן בלוח 10 פרטים על ההצעה להרחבת השירות.

לוח 10: תוספות שירות מתוכננות שלא בוצעו

רמת התיעדוף	פרטים	מספר הקווים	תוספות נסיעות שבועיות
1	תוספת שירות לקו קיים	21	1,595
	קווים חדשים	3	1,021
	סך הכול	24	2,616
2	תוספת שירות לקו קיים	9	283
	קווים חדשים	4	2,023
	סך הכול	13	2,306
3	תוספת שירות לקו קיים	8	554
	קווים חדשים	1	365
	סך הכול	9	919
	סך הכול כולל	46	5,841

המקור: צוות אב לתחבורה.

צוות האב מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי תוספות השירות הנ"ל לא בוצעו מאחר שחברת אגד טענה שבשל מחסור בנהגים יהיה לה קושי רב ליישם את התוכנית שדורשת גידול ניכר בשירות. בפגישה שקיים צוות הביקורת של משרד מבקר המדינה עם מהנדס תנועה ראשי של אגד ציין המהנדס הראשי שאגד מתקשה להרחיב את שירות האוטובוסים בכל הארץ ובירושלים בפרט בגלל מחסור בנהגים וחוסר רצון של נהגים לעבוד בירושלים. למרות זאת, על פי ההסבר של צוות האב, הוחלט לכלול תוספות אלה במסגרת מכרזי ההפעלה החדשים.



בדוח המיוחד ממרץ 2019 צוין כי "כבר בספטמבר 2014 הוציאה הרשות הארצית [הרשות הארצית לתחבורה ציבורית] נייר עמדה בנושא מעמד הנהג בתחבורה ציבורית. במסמך זה נאמר כי המחסור בנהגים מורגש בכל הארץ, אולם הוא מורגש יותר באזור המרכז והשפלה". עוד צוין באותו דוח כי "משרד התחבורה כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הוא, בשיתוף משרד האוצר, ממשיך לפעול לשיפור תנאי ההעסקה של נהגים 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".

בבדיקה שערך משרד מבקר המדינה נמצא כי בפברואר 2019 נחתם הסדר ענפי בענף התח"צ, ובו הוסכם על העלאת שכר הנהגים בענף ל-43 ש"ח לשעה. לצורך כך הוגדל תקציבו של משרד התחבורה בסך של כ-200 מיליון ש"ח. משרד מבקר המדינה מציין שבעיית המחסור בנהגים לא נדונה בוועדת המרכזים לקראת פרסום מכרזי המפעילים, למרות מחסור ב-200 נהגים באותה עת בירושלים.

מבדיקת מסמכי מכרזי המפעילים עולה כי משרד התחבורה לא קבע בהם את מספר הנהגים המינימלי הנדרש להפעלת השירות בקווי האוטובוסים באופן מיטבי ועל פי העקרונות שנקבעו לאחר ההרחבה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ציינה אגד כי מדד אי-ביצוע מושפע במישורין ממחסור חמור בנהגים, בפרט באשכול ירושלים. כדי לשפר את מדדי אי-הביצוע אגד מתגברת את מספר הנהגים באשכול ירושלים באמצעות כ-70 נהגים שהיא מביאה מאזורים מרוחקים ומלינה אותם בירושלים. נוסף על כך, היא מעניקה מענקים כספיים על כל יום נהיגה בירושלים. עלותה של תוכנית זו, הממומנת על ידי אגד, מוערכת במיליוני שקלים. עוד עולה מתשובת אגד כי מספר הנהגים בסוף שנת 2019 היה גדול ב-16% ממספר הנהגים בסוף שנה קודמת: 1,184 נהגים לעומת 1,022 (תוספת של 162 נהגים).

משרד מבקר המדינה מציין לפני משרד התחבורה כי ללא פתרון מערכתי של בעיית המחסור בנהגי האוטובוס עולה חשש כי המפעילים שיזכו במכרזים יתקשו לעמוד בהתחייבויותיהם ולספק שירות על פי העקרונות שנקבעו.



במועד סיום הביקורת המחסור בתשתיות והמחסור בנהגים היו שני חסמים שמנעו את השיפור והפיתוח של מערך התחבורה הציבורית בכלל ובעיר ירושלים בפרט. בכל הנוגע לתשתיות אשר תומכות במערך התחבורה הציבורית נמצא פער ניכר בין היקף התשתיות הקיימות לבין התשתיות הנדרשות, אך מהבדיקה עולה כי קיימת תוכנית לצמצום הפער. אשר למחסור בנהגי אוטובוס, אומנם בפברואר 2019 שכר נהגי אוטובוס בענף התחבורה הציבורית עלה במקצת, אך עדיין חסרים בירושלים כ-200 נהגי אוטובוס בקירוב כדי לספק שירותי תח"צ מיטביים. פתרון של שני חסמים מרכזיים אלה במערך התח"צ בירושלים ישפר אותו במידה ניכרת ויעלה אותו על דרך המלך.

מערכת הכרטוס

כיום חלק ניכר מתשלומי הנוסעים בתח"צ נעשה בכרטיס רב-קו, שהוא כרטיס אלקטרוני רב-פעמי (הניתן לטעינה) היכול לשמש את הנוסע שנים מספר. רב-קו הוא כרטיס "כחם" הניתן לטעינה בחוזה נסיעה⁴² לשימוש בכל אמצעי התח"צ בישראל. הכרטיס מאפשר מעבר חופשי בין מרבית אמצעי התח"צ, והוא תקף למשך 90 דקות מרגע התיקוף הראשון.

החל בחודש מרץ 2018 לא התאפשר יותר לנוסעים בירושלים לרכוש כרטיס נסיעה או לטעון כרטיס רב-קו אצל נהגי האוטובוסים. במקום זאת נעשה מעבר לטעינה עצמית בעמדות טעינה הפזורות ברחבי העיר או באמצעות אמצעים אלקטרוניים. בד בבד נקבעה תקופת מעבר של חודשים אחדים לצורך הסתגלות להסדרי הטעינה והתשלום החדשים. נקבע שבתקופת המעבר יהיה אפשר להמשיך לטעון אצל הנהג כרטיסי רב-קו בחוזים חופשי יומי או בנסיעה בודדת וכן לרכוש כרטיס רב-קו אנונימי. בתום תקופת המעבר ונכון למועד סיום הביקורת, ולמעט חריג אחד⁴³, בוטלה אפשרות התשלום אצל הנהגים ולרשות הנוסעים הועמדו אמצעים חלופיים לתשלום ולטעינה.

42 חוזה נסיעה - נוסע שיש ברשותו כרטיס רב-קו יכול להטעינו במגוון 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.

43 החריג היחיד שנקבע הוא למקרה של נוסע (מזדמן) שמבקש לנסוע באוטובוס ואין ברשותו כרטיס נסיעה או רב-קו טעון. במקרה זה הנוסע ירכוש מהנהג כרטיס רב-קו שטעונה בו נסיעה אחת בודדת והתשלום שישלם יהיה עבור רכישת הרב-קו ועלות הנסיעה. זאת כדי לאפשר לנוסע להגיע למחוז חפצו על אף שלא הצטייד מבעוד מועד באמצעי תשלום שנקבעו, אך במחיר גבוה ממחיר הנסיעה הרגיל.



בשנת 2018 התקין משרד התחבורה 32 מכוניות טעינה נוספות בסמוך לתחנות הרכבת הקלה. לבקשת משרד התחבורה, צוות הבקרה מטעם יחידת המהנדס⁴⁴ מבצע מפעם לפעם בקרות במכוניות אלה. מנתונים שמסר צוות האב למשרד מבקר המדינה עולה כי בחודשים פברואר 2018 עד סוף דצמבר 2018 נעשו 65 בדיקות במכוניות אלה (6 בדיקות בחודש בממוצע). להלן בלוח 10 ריכוז הממצאים של הבדיקות.

לוח 10: ממצאי הבדיקה של מכוניות הטעינה, פברואר - דצמבר 2018

מספר התקלות שנמצאו	מספר הבדיקות בתקופה	תקופת הבדיקה
73	9	פברואר - מרץ
92	25	אפריל - יוני
51	18	יולי - ספטמבר
49	13	אוקטובר - דצמבר
265	65	סך הכול

על פי נתוני יחידת המהנדס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מלוח 10 עולה כי מספר התקלות בחודשים הראשונים להפעלת המכוניות היה גבוה יחסית, אך במחצית השנייה של 2018 הייתה ירידה במספרן.

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את הירידה במספר התקלות, אך עדיין נמצאו עשרות תקלות בכל אחת מהתקופות שנבדקו, ועל משרד התחבורה לפעול להקטנת היקף התקלות ככל האפשר כדי לשפר את השירות של רכישה וטעינה של כרטיסים עבור נוסעים הממתינים בתחנות.

44 יחידת המהנדס פועלת כיחידה במסגרת צוות האב, והיא משמשת כלי מקצועי המבצע בקרה בעיקר על פעילות הרכבת הקלה.

1. נוסף על היתרונות שיש בשימוש בכרטיס רב-קו נטען כאמור לעיל, ביטול האפשרות לרכישת כרטיסים אצל הנהג תרמה לשיפור השירות של האוטובוסים בהיבטים נוספים, ובהם עלייה וירידה מהירה של נוסעים מכל הדלתות, קיצור זמן הנסיעה, מניעת הסחת דעת של הנהג, שיפור הבטיחות ומניעת עיכובים.

עם זאת, על אף השיפורים האמורים לעיל עולה מתלונות של ציבור המשתמשים שהתקבלו במשרד מבקר המדינה ושל גורמים חברתיים הפועלים לשיפור השירות בתח"צ, שההיערכות של משרד התחבורה ושל אגד בנוגע להטענת הכרטיסים לא נתנה מענה לכלל ציבור המשתמשים בעיר. נוסף על כך, הסתבר כי חלק מהאוכלוסיות בעיר מתקשות להסתגל להסדרי הטעינה והתשלום החדשים. מדיונים שקיים משרד מבקר המדינה עם צוות האב, מתלונות הציבור, והגורמים החברתיים הפועלים בירושלים עולים הדברים הבאים:

א. התשלום ברבות ממכונות הכרטוס אפשרי בכרטיס אשראי בלבד. הדבר מציב קושי לאוכלוסיות שאין להן כרטיס אשראי, לדוגמה קשישים, ילדים ובני נוער.

ב. האפשרות לטעון כרטיס רב-קו או לרכוש כרטיס חד פעמי ורב-קו אנונימי אינה זמינה בכל התחנות.

ג. תיירים או נוסעים מזדמנים חייבים לרכוש כרטיס רב-קו כדי להשתמש בשירותי האוטובוסים בעיר.

ד. חלק מהטלפונים הניידים לא תומכים בשירות של טעינת הכרטיסים. נוסף על כך, חלק מהנוסעים לא יודעים כיצד לטעון את הכרטיס במחשב הביתי עם קורא הכרטיסים הייעודי. כמו כן, תושבים רבים בירושלים משתייכים לעדה החרדית שאינה עושה שימוש בטלפונים חכמים או במרשתת.

לנוכח הקשיים והליקויים האמורים לעיל בטעינת כרטיסי הרב-קו, על משרד התחבורה ואגד לפעול לשיפור השירות ולתיקון הליקויים כדי להקל על משתמשי התחבורה הציבורית בתהליך הכרטוס.

2. כאמור לעיל, האפשרות שהייתה לנוסעים בירושלים לרכוש כרטיס נסיעה או לטעון כרטיס רב-קו אצל נהגי האוטובוסים בוטלה במרץ 2018, ולרשות הנוסעים הועמדו אמצעים ומקומות חלופיים לתשלום וטעינה, ובהם מרכזי שירות "על-הקו" בתחנה המרכזית וברחבי ירושלים; ברשתות בתי קפה ומרכולים ובבתי עסק נוספים; במכשירי הכספונט ברחבי העיר ללא עמלה; בעמדות האוטומטיות לטעינה עצמית; במחשב הביתי עם קורא כרטיסים ייעודי.



בתחילת שנת 2018, לפני המעבר לשיטת הרכישה החדשה, מיפה צוות האב את פריסת נקודות הטעינה בירושלים⁴⁵. הניתוח נעשה בחלוקה לנקודות טעינה במזומן בלבד ונקודות טעינה במזומן ואשראי.

צוות האב סיכם את ממצאי הניתוח במסמכים אחדים. מהמסמכים עולים הדברים הללו:

א. פריסת נקודות טעינה במזומן: 47% מכלל המבנים במערב ירושלים נמצאים במרחק של יותר מ-15 דקות הליכה לנקודת הטעינה במזומן, ו-25% מהם במרחק של יותר מ-20 דקות הליכה. מהמסמכים עולה כי המקומות שבהם זמן ההליכה לנקודת הטעינה במזומן הוא ממושך במידה ניכרת מ-15 דקות הם בשכונות הבאות: רמות, נווה יעקב, פסגת זאב, תלפיות מזרח, הר חומה, גילה, גבעת משואה, מורדות בית וגן, רמת שרת, רמת דניה, גבעת משואה, עין כרם, בי"ח הדסה עין כרם, אזור תעשייה עטרות.

ב. פריסת נקודות טעינה באשראי: למרות הוספת נקודות טעינה באשראי, 22% מסך המבנים במערב העיר נמצאים במרחק של יותר מ-15 דקות הליכה לנקודת טעינה כלשהי. פערים ניכרים בהפרשי הזמן מעל ל-15 דקות נמדדו בעיקר בשכונות הבאות: נווה יעקב, רמות, גילה, תלפיות מזרח, גבעת משואה ועין כרם.

זאת ועוד, מהמסמכים האמורים עולה כי הניתוח האמור לעיל מתבסס על ההנחה שנקודות הטעינה פתוחות כל הזמן, אולם בפועל חלק מנקודות הטעינה במזומן וגם חלק מהכספונטים סגורים בחלק משעות היממה ובחלק מימות השנה. כך לדוגמה, מתלונות שהגיעו למשרד מבקר המדינה עולה כי נקודות טעינה רבות הוצבו בבתי עסק שנסגרים בשעות שמחוץ לשעות העבודה. כמו כן בתקופות של חגים (חנוכה, פורים וחול המועד פסח וסוכות) חלק מבתי העסק פועלים חלקית וחלקם אף נסגרים למשך החג. על כן בפועל פריסת מכשירי הטעינה בחלק מהמקומות אף פחותה מהמתואר לעיל.

עולה כי במהלך שנת 2018 נעשה מאמץ מצד משרד התחבורה לסגור את הפערים שצוינו לעיל, ועד נובמבר 2018 נוספו כ-50 נקודות טעינה חדשות. עם זאת עולה מהמסמכים כי למרות השיפור עדיין נותרו כמה אזורים שבהם אין נקודות הטעינה במזומן.

45 המיפוי נערך בתוכנת מ"ג - GIS (Geographic Information System) - מערכת מידע ממוחשבת המאפשרת ניהול, אחזור וניתוח של מידע גאוגרפי.

מומלץ כי משרד התחבורה יפעל להוספת נקודות טעינה ברחבי העיר ולקיצור המרחק למכונות הטעינה וזמן ההליכה אליהם כך שזמן ההליכה עד לנקודת הטעינה יפחת מ-15 דקות. הוספת נקודות טעינה וקיצור זמן ההליכה יעלו את רמת הנגישות של התח"צ בעיר ירושלים ויתרמו להפחתת השימוש ברכב הפרטי.

משרד התחבורה השיב למשרד מבקר המדינה כי בימים אלה הוא פועל להרחיב את אפשרויות התשלום בדרכים שונות, ובהן תשלום באמצעות יישומונים סלולריים; טעינת רב-קו במגוון גדול של אמצעים שיתאימו לאוכלוסיות שונות; טעינה בעמדות אצל קמעונאים הסמוכים לתחנות; והשקעה בפיתוחים טכנולוגיים שירחיבו בעתיד את אפשרויות התשלום והתיקוף.

רשות תחבורה מטרופולין ירושלים

החלטת ממשלה מס' 3426⁴⁶ בנושא "הקמת רשויות מטרופוליניות לתחבורה - מטרופולין ירושלים ומטרופולין באר שבע" מ-11.1.18 קבעה, בין השאר, כי "המטרופולינים שבהם יוקמו רשויות מטרופוליניות ייקבעו במסגרת תוספת לחוק אשר הסמכות לעדכונה תהיה בידי שר התחבורה והבטיחות בדרכים... בהסכמת שר האוצר. בשלב הראשון תכלול התוספת את מטרופולין ירושלים ומטרופולין באר שבע".

באותה החלטת ממשלה נקבע, בין השאר, כי "הרשות המטרופולינית תפעל בעניינים הקשורים בתחבורה הציבורית בתחום אחריותה הגיאוגרפית, כמפורט להלן: (1) מדיניות תחבורה ציבורית מטרופולינית - הרשות המטרופולינית תקבע את המדיניות המטרופולינית בתחום התחבורה הציבורית ובתחומי התחבורה המשיקים, לרבות מדיניות החניה ומדיניות השימוש באמצעי תחבורה בלתי ממונעים (להלן - מדיניות תחבורה ציבורית מטרופולינית) בכפוף לאמות המידה שיקבע משרד התחבורה. (2) תוכניות אב לתחבורה - הרשות המטרופולינית תכין ותעדכן תכנית תחבורתית ארוכת טווח למטרופולין (תכנית אב לתחבורה) לאור המדיניות האסטרטגית של משרד התחבורה. מתכנית זו ייגזרו תכניות העבודה ארוכות וקצרות הטווח לעניין תכנון והפעלת קווי הסעת המונים ותחבורה ציבורית".

46 בהמשך להחלטת הממשלה 3988, "הקמת רשות ארצית לתחבורה ורשויות תחבורה מטרופוליניות" (18.12.2011).



הצורך בקידום הנושא עלה בדוחות מבקר המדינה בעבר. בדוחות אלו צוין כי אי-הקמתן של רשויות תחבורה פוגעת בקידום של מיזמי תח"צ במטרופולינים ובשיפור השירות של התח"צ. משרד המבקר גם הדגיש כי על משרדי האוצר והתחבורה לפעול בהקדם לקידום הקמתן של רשויות כאלה⁴⁷.

מבקר המדינה ציין בדוח המיוחד ממרץ 2019 כי "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". עוד ציין מבקר המדינה כי "אגף התקציבים ניסה לקדם באמצעות חוק ההסדרים לשנת 2019 הקמה של רשויות מטרופוליניות, אולם לאחר שהנושא אושר בקריאה ראשונה נבלם קידומו בשלב הדיונים בכנסת"; וכי "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"⁴⁸.

מבדיקות שערך משרד מבקר המדינה במועד סיום הביקורת עלה כי לא הוקמו רשויות תחבורה מטרופוליניות בכלל, ובכלל זה לא הוקמה גם רשות תחבורה מטרופולין ירושלים; ממילא לא קבעה רשות תחבורה ירושלים מדיניות תח"צ מטרופולינית במטרופולין ירושלים, וממילא גם לא הכינה תוכניות אב לתחבורה.

בתשובת אג"ת צוין, בין היתר, כי "משרד האוצר עשה וממשיך לעשות מאמצים רבים לקידום הקמת רשויות מטרופוליניות, אך הנושא נבלם ע"י גורמים אחרים שאינם משרד האוצר".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה ולמשרד האוצר כי אי-הקמתן של רשויות תחבורה מטרופוליניות בכלל ורשות תחבורה ירושלים בפרט בהתאם להחלטת הממשלה פוגעת קשות ביכולת לקדם באמת את תשתיות תח"צ ולפעול לשיפור שירות התח"צ לנוסעים.

על משרד התחבורה ומשרד האוצר להשלים את הקמת הרשויות המטרופוליניות, בהתאם להחלטת הממשלה.

47 ראו גם מבקר המדינה, דוח ביקורת מיוחד: משבר התחבורה הציבורית (מרץ 2019), "תכנון וקידום של תחבורה הציבורית", עמ' 43 - 45.

48 ראו שם.

שירות התחבורה הציבורית במזרח העיר ירושלים

בשנת 1998 הפעילו את התח"צ במזרח ירושלים 12 חברות הסעה (להלן - מפעילי מזרח ירושלים). סך הכול הפעילו מפעילי מזרח ירושלים 15 קווים שקיבלו עוד מהשלטון הירדני. רוב מפעילי מזרח ירושלים היו בבעלות משפחתית והפעילו כל אחד מהם קו אחד או שניים בלבד. בשנים 2000 - 2018 היו חברות אלה מאוגדות במסגרת עמותה, וזו ייצגה אותן בפני הרשויות. משרד התחבורה הנפיק למפעילי מזרח ירושלים רישיון עבור הפעלת הקווים, וברישיון הופיעו נתונים על אודות הקווים, מסלולי הנסיעה ולוחות הזמנים.

באותן שנים, בשל העדר פיקוח מספיק מטעם משרד התחבורה, מסלולי הקווים ולוחות הזמנים לא היו קבועים והשתנו מפעם לפעם על ידי המפעילים. מרבית הקווים סיימו את פעילותם בשעות הערב (18:00 - 19:00). בשנת 1998 עמדו לרשות מפעילי מזרח ירושלים 72 אוטובוסים והם הפעילו 15 קווים. בסך הכול הם ביצעו 725 נסיעות ביום והסיעו כ-18,000 נוסעים ביום.

לצד מפעילי מזרח ירושלים פעלה במזרח העיר מערכת תחבורה אלטרנטיבית שלא הייתה מוסדרת ולא היה לה רישיון הפעלה (להלן - התח"צ הפיראטית). לרשות התח"צ הפיראטית עמדו כ-1,000 כלי רכב קטנים - טרנזיטים - של עד 12 נוסעים, אשר ביצעו לפי ההערכות 15,000 נסיעות ביום והסיעו 78,000 נוסעים ביום. המערכת הלא מוסדרת הקנתה יתרונות מסוימים לנוסעים, מכמה סיבות: הנסיעה בה הייתה גם בצירים עוקפי מחסומים; יכולת לנסוע בסמטאות צרות; שירות "מדלת לדלת"; תדירות גבוהה וזמני נסיעות קצרים (אין עצירה בתחנות); וזמני תפעול בהתאם לביקוש. אלא שלצד היתרונות התח"צ הפיראטית סבלה ממפגעים רבים, כמו כלי רכב לא בטיחותיים, לא מתוחזקים ובמצב טכני ירוד; נהגים חסרי רישיון להסעת נוסעים בתח"צ; כלי רכב ללא ביטוח לנוסעים (ביטוח צד ג'); הפעלה לא סדירה של השירות ורק בשעות מצומצמות; אי-כניסה לתוך שכונות וכפרים; התנכלויות לנוסעים ואלימות כלפיהם; שיבושים חמורים באזור מע"ר מזרח בתנועת כלי הרכב בכלל ותח"צ בפרט, שמקורם בהתנהגויות נהגים כגון חניה בניגוד לחוק, איסוף נוסעים בכל מקום וריבוי טרנזיטים באזור מע"ר מזרח. להלן תמונות הממחישות חלק מהמפגעים.

תמונה 6: רחוב צר ופקוק



המקור: משרד התחבורה.

תמונה 8: תחנה מוזנחת ולא מתוחזקת



המקור: משרד התחבורה.

תמונה 7: עליית נוסעים במקום מאולתר ולא בטיחותי



המקור: משרד התחבורה.

תמונה 9: עומס תנועה ברחובות צפופים ולא מוכוונים



המקור: משרד התחבורה.

עם הזמן קרסה התח"צ המוסדרת במזרח העיר ומערכת התח"צ הפיראטית השתלטה על השירותים כולם, כולל על התחנות המרכזיות במע"ר מזרח. הדבר גרם לסתימת צירי התנועה העיקריים, לחיזוק מעמד הרשות הפלסטינית בירושלים, אשר עמדה מאחורי מערכת התח"צ הפיראטית, ולערעור מעמד רשויות השלטון הישראלי במקום. עד שנת 2004 לא הייתה התייחסות לכך מצד נציגי הממשלה ומשרד התחבורה.

בשנת 2004 הוחל בגיבוש תוכנית להסדרת התח"צ במזרח העיר. התוכנית לוותה על ידי ועדה מייעצת שהורכבה, בין היתר, מנציגים של משרד התחבורה, עיריית ירושלים והמשטרה. הוועדה קבעה קריטריונים טכניים, בטיחותיים ומשפטיים להפעלת הקווים והתייחסה למספר פרמטרים, ובהם קביעת תעריפים; התמיכה הממשלתית למפעילים; הכנת תוכניות אכיפה למניעת המשך הסעות פיראטיות בכלי רכב בלתי מורשים ומניעת כניסתם למע"ר; תנאי קבלת רישיון להפעלת קו; קביעת גודל האוטובוסים שיורשה לפעול במערכת התח"צ; תכנון מסלולים חדשים בירושלים ושדרוג מסלולי קווים קיימים.

בהמשך לעבודת הוועדה, וכדי לצמצם את הפערים בין מזרח העיר ומערבה ולשפר את התשתית ושירותי התח"צ, החל משרד התחבורה, בשיתוף עיריית ירושלים ובאמצעות צוות האב, לבצע הליך הדרגתי של רפורמה והסדרה של מערך התח"צ במזרח ירושלים באמצעות חברות התחבורה הפרטיות הפועלות במזרח העיר.



במסגרת זו שופצו התחנות המרכזיות ברחוב סולטאן סולימאן ובדרך שכס והוקמה תחנה מרכזית חדשה ברחוב הנביאים (מסוף הנביאים). פעולות נוספות שנעשו הן הכנסת כרטוס אחיד לכל מפעילי מזרח ירושלים; צביעת האוטובוסים בצבעים אחידים; גיוס קציני בטיחות לכל חברה; קביעה ושדרוג של מסלולי הנסיעה עבור כל קו וקביעת לוח זמנים לכל קו. כמו כן, הוקמו חמש חברות חדשות להפעלת קווי תח"צ לאזורים שלא היו בהם קווי תח"צ מוסדרים עד אז (צור-בהר, ג'בל מוכבר, מחנה פליטים שועפת, בית צפפה). נוסף על כך, משרד התחבורה הקים בסיס נתונים על החברות המפעילות את התח"צ במזרח העיר, ובו הופיעו הנתונים האלה: מספר האוטובוסים בכל חברה; שנת ייצור; גודל הרכב וסוג הרכב; מסלולי נסיעה קיימים; מיקום תחנות; לוחות זמנים לביצוע נסיעות; מעקב אחר הצטיידות חדשה; מען משרדי החברות; אנשי הקשר בכל חברה ועוד.

מנתונים שמסר צוות האב למשרד מבקר המדינה עולה כי משרד התחבורה העניק למפעילי מזרח ירושלים מענקי הצטיידות לאוטובוסים חדשים בהיקף של עד 50% מעלות האוטובוס, בהתאם לרפורמה מ-2004 שהנהיג משרד התחבורה בתח"צ במזרח ירושלים. מנגד, עד שנת 2012 לא קיבלו מפעילי מזרח ירושלים סובסידיות ייעודיות עבור מתן הנחות לתלמידים ואוכלוסייה ותיקה, וכן לא קיבלו פיצוי על התייקרות התשומות. בלוח 11 להלן מפורטות הסובסידיות שקיבלו מפעילי מזרח ירושלים בשנים 2017 - 2019.

לוח 11: סובסידיה למפעילי מזרח ירושלים, 2017 עד ספטמבר 2019 (בש"ח)

ינואר - ספטמבר 2019	2018	2017	
16,433,837	26,509,239	19,970,523	סובסידיה ישירה לתעריפים
1,020,000	8,188,507	1,388,517	סובסידיה להצטיידות
17,453,837	34,697,746	21,359,040	סך הכול

המקור: משרד התחבורה.

מסקר שנערך בפברואר 2005 עולה כי מספר הנוסעים באמצעי התח"צ הלא מוסדרים ירד בשיעור ניכר, עד כדי שיעור של 20% בלבד מכלל הנסיעות (כולל במוניות). להלן בלוח 12 נתונים השוואתיים לאורך השנים על ההיצע והביקוש לתח"צ במזרח ירושלים.

לוח 12: פעילות התחבורה הציבורית באוטובוסים במזרח ירושלים, 1998 - 2018

2018	2014	2010	2008	2006	2004	1998	
92,300	91,280	*94,020	91,940	84,820	67,600	18,000	נסיעות נוסע
**2,810	**3,530	4,115	4,400	4,460	3,170	725	נסיעות אוטובוס
7	12	17	17	17	17	12	חברות
32	31	30	30	27	23	15	מס' קווים
95	198	252	265	205	160	***NA	קטן (טרנזיט)
45	15	9				NA	בינוני (מיניבוס)
115	72	49	30	31	40	NA	אוטובוס רגיל
255	285	310	295	236	200	NA	סך הכול צי הרכב

המקור: צוות אב לתחבורה

* בשנת 2011 החל לפעול קו הרכבת הקלה אשר מסלול נסיעתה עובר גם בשכונות שבמזרח ירושלים וחלק מהנוסעים עברו לנסוע ברכבת הקלה.

** בשנים אלו צי הרכב כלל יותר אוטובוסים על חשבון מיניבוסים ולכן מספר הנסיעות פחת.

*** אין נתונים

כפי שאפשר לראות בלוח 12, מספר נסיעות נוסע במזרח העיר בשני העשורים האחרונים נמצא במגמת עלייה. הירידה לאחר שנת 2010 מוסברת בכך שבשנת 2011 החל לפעול בירושלים קו הרכבת הקלה העובר בשכונות מזרח העיר וחלק מהנוסעים עברו לנסוע ברכבת הקלה. עוד עולה מהלוח כי מאז הרפורמה בשנת 2004 הוכפל מספר הקווים הפועלים במזרח העיר, ובה בעת פחת מספר החברות המפעילות את התח"צ במזרח העיר - מ-17 חברות בשנת 2008 ל-7 חברות ב-2018. חלק מהירידה מקורה במיזוגן של כמה מהחברות בעידוד משרד התחבורה. החל בשנת 2010 ניכרת גם מגמה של שינוי בתמהיל כלי הרכב וירידה במספר הכולל של כלי הרכב המשמשים לתח"צ בירושלים, בזכות הגדלת החלק היחסי של האוטובוסים בשירות.

בשנים האחרונות הוביל משרד התחבורה באמצעות צוות האב פרויקט התקנות של מכשירי כרטוס רב-קו, ניהול צי רכב, סדרן ומערכת GPS באוטובוסים של החברות המפעילות במזרח ירושלים. הפרויקט - שעלותו 40 מיליון ש"ח - בוצע בידי ספק שנבחר במכרז. ביצוע הפרויקט והטמעת כרטיס הרב-קו נתקלו בקשיים בשלבי היישום, שנוצרו בשלב התקנת החומרה באוטובוסים, הטמעת המערכות בקרב המשתמשים מטעם המפעילים וכן בהפעלה סדורה של מכשירי הכרטוס עצמם. לנוכח הקשיים הללו ומורכבות הפרויקט הוחלט בהסכמה להפסיק את יישום הפרויקט בהובלת משרד התחבורה ולהעביר את האחריות למפעילים עצמם.



עד מועד הפסקת הפרויקט הושקעו בו 27 מיליון ש"ח, רובם ככולם ירדו לטמיון. בימים אלה נחתם עם מפעילי מזרח ירושלים הסכם שמטרתו להסדיר את הרכישה וההתקנה של מערכות הטכנולוגיות - כרטוס, ניהול צי רכב וסדרן - אשר יאפשרו בעתיד יישום כרטוס משותף.

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את השיפור שחל בשירותי התחבורה הציבורית במזרח העיר החל משנת 2004, וזאת הודות לפעולות הסדרה רבות של משרד התחבורה בשיתוף עיריית ירושלים וגורמים נוספים, וכן פעולות אכיפה כנגד מפעילים לא מורשים שהביאה להפחתה ניכרת של פעילותם.

מומלץ כי משרד תחבורה יקיים הליכי הפקת לקחים בכל הנוגע לפרויקט התקנת הרב קו שהופסק וכשל לאור הכספים שהושקעו והזמן הרב שחלף ללא מתן פתרון מיטבי ויעקוב אחר מימוש הפרויקט באמצעות החברות המפעילות עד להשלמתו.

חסמים נוספים שטרם טופלו ממשיכים להנציח את הפערים בין מזרח העיר ומערבה בכל הנוגע לתשתיות התח"צ, ובכלל זה רמת השירות, מצב הבטיחות בדרכים לכל משתמשי הדרך ומידת הנגישות למוסדות חינוך, למרכזי תעסוקה, לשכונות מגורים ולמוקדי פעילות.

מנתונים שמסרה הרשות לתחבורה הציבורית שבמשרד התחבורה למשרד מבקר המדינה נראה כי עיקר הקשיים נעוץ בכמה גורמים קריטיים, ואלו הם:

1. תשתית תחבורתית חסרה ולקויה - עקב בנייה בלתי חוקית בהיקף נרחב רחובות רבים הם צרים ומפותלים וחסרי תשתיות כגון מדרכות, אמצעי בטיחות, תאורה, ניקוז, תמרורים ועוד. משום כך הפעלת תח"צ באזורים רבים אינה אפשרית או שהשירות הניתן בהם הוא חלקי.
2. ריבוי מפעילים במערכת התח"צ במזרח העיר יצר אזורימ וטריטוריות בלעדיות המקשים על עדכון תכנון ופיתוח קווים חדשים ויעילים בהתאם לשינוי בצרכים לאורך זמן. אין קווים שמסלולם חוצה את המע"ר או שמקשרים בין יעדים מחוץ למע"ר, ולכן הנוסעים צריכים לעבור בין קווי התח"צ כדי להגיע ליעדם.
3. על אף פעולות אכיפה שנעשו במספר אזורימ במזרח העיר מערכת תח"צ פיראטית של טרנזיטים ומוניות בלתי מורשים ממשיכה לפעול. הדבר פוגע מבחינה כלכלית בחברות האוטובוסים המורשות וברמת השירות של קווי התח"צ במזרח העיר.

4. ציבור הנוסעים בקווי האוטובוס במזרח ירושלים ממעט להתלונן על ליקויים במערכת התח"צ (אי-עמידה בזמנים, אי-ביצוע נסיעה, צפיפות באוטובוסים, רמת ניקיון נמוכה, שירות לא אדיב ועוד). לפיכך אין למשרד התחבורה מספיק מידע ופרטים על ליקויים ברמת השירות, דבר התורם לרמת שירות נמוכה ובלתי אמינה בחלק מקווי מזרח העיר.
5. במסגרת הסדרת התח"צ במזרח העיר על ידי משרד התחבורה ועיריית ירושלים הוצבו משנת 2004 תחנות וסככות לאורך מסלולי התח"צ. רוב התחנות נגנבו ונעלמו במרוצת הזמן. בשנים האחרונות הוצבו מחדש תחנות אוטובוס מקורות ומונגשות בחלקים רבים במזרח העיר, אך קצב הצבת התחנות הוא איטי ועד היום הוצבו פחות ממצצית התחנות המתוכננות (650 תחנות).
6. באזורים אחדים במזרח העיר שהתפתחו בשנים האחרונות (אזורי מגורים ואזורי תעסוקה) אין כל שירות אוטובוסים או שהשירות חלקי ואינו נותן מענה לצרכים החדשים באותם אזורים (תוספת שירות, מסלולים חדשים וכעוד).
7. התחנה המרכזית ברח' סולטאן סולימאן, המשרתת 13 קווים, אינה פועלת בצורה אופטימלית בשעות השיא בגלל מחסור ברציפים, מחסור בשטחי חניה לאוטובוסים ועוד.
8. חלק מיעדי הנסיעות של קווי התח"צ הוא אל מחוץ לחומת העוטף ולאזורי הרשות הפלסטינית (עזריה, בית ג'אלא, רמאללה). האוטובוסים מיעדים אלו המגיעים לעיר ירושלים מתעכבים במעברים בגלל תהליכי הבידוק, עומסי התחבורה הכבדים בכניסה למעברים וסגירת המעברים מסיבות ביטחוניות. לפיכך מפעילי התח"צ במזרח העיר מתקשים לעמוד בלוחות הזמנים שנקבעו בידי משרד התחבורה, והאמינות שלהם נפגעת.
- אתר "מידע לנוסע בתחבורה הציבורית" המופעל על ידי משרד התחבורה, מספק מידע על התחבורה הציבורית בכל רחבי הארץ בין היתר על קווי האוטובוסים ולוחות זמנים. האתר כולל גם מערכת המאפשרת לנוסעים לפי צורכיהם תכנון מסלול נסיעה אופטימלי. מבדיקה של משרד מבקר המדינה עולה כי האתר פועל בשפות עברית ואנגלית אך לא בשפה הערבית.
- בתשובתה בסוף פברואר 2020 למשרד מבקר המדינה הודיעה המשטרה כי על פי הסכמים שונים שנחתמו עם משרד התחבורה, האחרון שבהם באפריל 2019, פעלה המשטרה בשנים האחרונות במספר יעדי אכיפה שנקבעו על ידי משרד התחבורה ובהם בנושא מסיעים בשכר ובנושא מפעילי קווי שירות פיראטים. עוד הודיעה המשטרה בתשובתה כי בשנת 2018 נקבעו יעדי אכיפה כמותיים של היקפי דוחות לכל שנה עד שנת 2021, ולכל שנה גם הוגדר שיעור גידול ביעדי האכיפה. כמו



כן ציינה המשטרה בתשובתה כי עיקר פעולות האכיפה בתחום המסיעים בשכר ובתחום קווי שירות פיראטיים מתרכזת במזרח העיר ירושלים, ובמסגרת פעולות אלה הופללו נהגים רבים.

נוכח הדברים האמורים לעיל ממליץ משרד מבקר המדינה למשרד התחבורה ולצוות האב להמשיך לפעול בשיתוף עיריית ירושלים לשיפור התח"צ במזרח העיר. לשם כך מומלץ לבחון צעדים אחדים, ובהם לשקול ארגון מחדש של קווי התח"צ הפועלים במזרח העיר ולהביא לידי כך שישרתו יעדים נוספים; להגביר את האכיפה על התח"צ הפיראטית באמצעות פקחים; לבצע פעילות הסברה לעידוד האוכלוסייה לדווח על ליקויים בשירות כדי להעלות את רמת השירות ולשפר את אמינותה; להגביר את קצב הצבת התחנות; להכניס תח"צ לאזורים חדשים; לפתח חלופות לתפעול קווי התח"צ בצורה יעילה שיצמצמו את הצורך בתחנות מרכזיות גדולות וצפופות הפוגעות ברמת השירות.

מומלץ לבחון את האפשרות לתת שירות באתר "מידע לנוסע בתחבורה הציבורית" של משרד התחבורה גם בשפה הערבית, ולבצע סקרי שירות יזומים בקרב נוסעי התח"צ במזרח ירושלים הממעטים להתלונן על מנת לעמוד על צורכיהם.

סיכום

הגברת השימוש בתח"צ מפחיתה את השימוש ברכב פרטי, את הגודש בכבישים ואת זיהום האוויר ותורמת להתייעלות כלכלית. פיתוח ותכנון מוטה תח"צ, התופס תאוצה בארץ ובעולם, יפחית את השימוש בכלי רכב פרטיים לטובת השימוש בתח"צ. ירושלים היא בירת ישראל והעיר הגדולה בה ובשל אופייה הדתי וההיסטורי היא מושכת אליה תיירים ומבקרים רבים, דבר המצריך מערכת תח"צ טובה. עם זאת פערי העבר וביקושים מתגברים לתח"צ, יוצרים עומסים וליקוים רבים בשירות לנוסע.

בשנים האחרונות החל משרד התחבורה, בשיתוף עיריית ירושלים, לבצע פעולות שונות לשיפור התח"צ בעיר. בשנת 2011 נפתח קו ראשון של הרכבת הקלה בעיר, וכיום נעשות עבודות תשתית לפתיחת קווים נוספים. פעולות נוספות הן הקמת נתיבי תח"צ ראשונים בעיר ושינוי שיטת התשלום שהביא להגברת השימוש בתח"צ.

מהלכים מתוכננים לשיפור שירותי התח"צ על ידי הגברת השימוש באוטובוסים והקמת נתיבים מהירים עדיין נמצאים בשלבים ראשוניים, ויישומם מותנה בהליכים משלימים רבים, ובהם איתור והסדרה של תשתיות לתח"צ והוספת נהגים למערך התח"צ.

כדי לשפר את התח"צ בעיר נדרשת פעילות תכנון מתכללת של משרד התחבורה. התכנון צריך לתת מענה לא רק על מגוון הצרכים של תושבי העיר, אלא גם על הצרכים של תושבי הפרוורים ושל התיירים והמבקרים בעיר. כמו כן, על משרד התחבורה ועיריית ירושלים לפעול לקידום הפרויקטים הרבים המתוכננים בעיר, החל בחניוני לילה, מסופים, נתיבי תח"צ ועד הקמת המסילות העתידיות של הרכבת הקלה; זאת ביעילות, בהתמדה, בשמירה על רווחת הציבור ובלוח זמנים מיטבי. בנוסף על כך, על משרד התחבורה, עיריית ירושלים וחברת אגד לפעול להנגשת שירותי התח"צ לכלל השכונות בעיר ירושלים ולשפר את שירות התח"צ לכותל המערבי.