

דוח מבקר המדינה | שבט התשפ"ד | ינואר 2024



משרד התחבורה והבטיחות בדרכים

# תכנון וקידום של התחבורה הציבורית - ביקורת מעקב





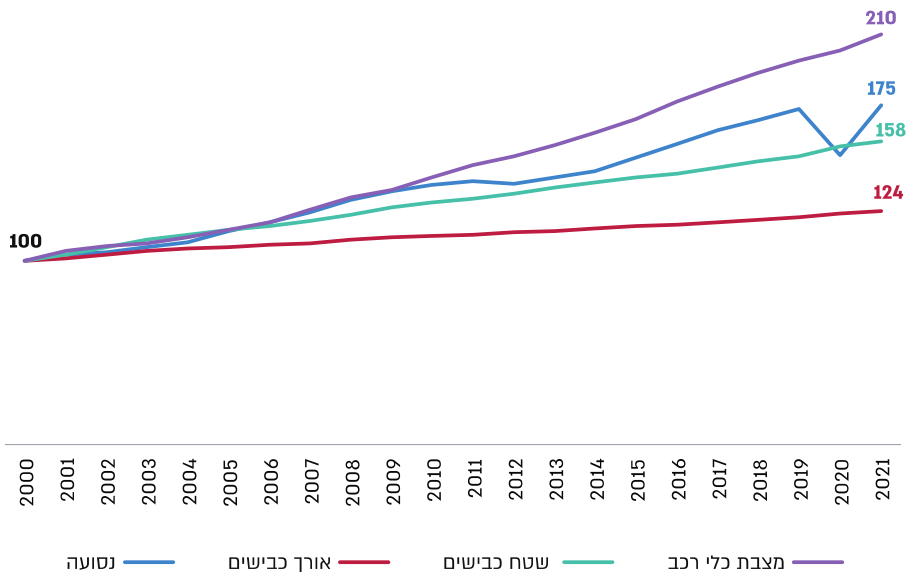
## תכנון וקידום של התחבורה הציבורית - ביקורת מעקב

### רקע

ענף התחבורה הוא אחד הענפים הכלכליים המרכזיים במשק, והתפתחותו היא תנאי הכרחי לתפקוד יעיל של משק מודרני וצומח. מערכות התחבורה משמשות מנוף בעל חשיבות מכרעת בתהליך הצמיחה הכלכלית, והן תורמות ליעילות הכלכלית ולפיתוח העירוני והאזורי. כמו כן הן תורמות לשיפור רווחת אזרחי המדינה ואף לצמצום פערים כלכליים וחברתיים.

להלן תיאור התפתחות מצבת כלי הרכב, אורך הכבישים, שטח הכבישים והנסועה בערכים מוחלטים בשנים 2000 - 2021 בישראל. שנת 2000 נבחרה כשנת בסיס (מדד 100) לצורך ההשוואה.

### נתונים על שינויים במצבת כלי הרכב ובנסועה בכבישים לעומת התפתחות הכבישים (אורך ושטח) בישראל, (לעומת ערכי הבסיס בשנת 2000) 2021 - 2000



על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



התרשים מעלה כי בשנים 2000 - 2021 מצבת כלי הרכב, הנסועה, שטח הכבישים ואורך הכבישים גדלו פי 2.1, 1.75, 1.58 ו-1.24 בהתאמה, ולפיכך הגודש בכבישים הולך וגדל משנה לשנה, והנוק בגין הגודש מוערך בכ-31 מיליארד ש"ח בשנת 2021.

### נתוני מפתח

<p><b>21%</b></p> <p>שעור ירידה במספר תקני כוח האדם ומשרות עבודה בלתי צמיתה ברשות הארצית לתחבורה ציבורית בשנת 2022 (82) לעומת שנת 2017 (104)</p>	<p><b>31 מיליארד ש"ח</b></p> <p>הנוק המשקי המוערך בשנת 2021 בגין הגודש בכבישים</p>	<p><b>פי 1.58 ופי 1.24</b></p> <p>גידול בשטח הכבישים ובאורך הכבישים, בהתאמה, בשנים 2021 - 2000</p>	<p><b>פי 2.1 ופי 1.75</b></p> <p>גידול בנסועה בכבישים ובמצבת כלי הרכב, בהתאמה, בשנים 2021 - 2000</p>
<p><b>31</b></p> <p>מספר הנת"צים שהוקמו במטרופולין תל-אביב-יפו, באורך כולל של כ-19.27 ק"מ, בשנים 2019 - 2022, רובם במסגרת הפרויקט "מהיר לעיר"</p>	<p><b>מיולי 2007</b></p> <p>לא הושלם אישורה של תוכנית מתאר ארצית לתשתיות תחבורה יבשתית - תמ"א 42 (המועד שבו החליטה המועצה הארצית לתכנון ובנייה על הכנתה)</p>	<p><b>24 חודשים</b></p> <p>פרק הזמן הממוצע שעובר משלב הגשת התוכנית לוועדה הארצית לתכנון ולבנייה של מתחמים מועדפים<sup>1</sup> ועד מתן תוקף לתוכנית על ידה</p>	<p><b>12 שנה</b></p> <p>לא הסדירו את מעמדה של הרשות הארצית לתחבורה ציבורית כיחידת סמך למרות החלטת הממשלה משנת 2011</p>

1 בחוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים לדיור (הוראת שעה) (תיקון מס' 7), התשפ"א-2021, שונה שם הוועדה מ"הוועדה הארצית לתכנון ולבנייה של מתחמים מועדפים לדיור" ל"הוועדה הארצית לתכנון ולבנייה של מתחמים מועדפים".



## פעולות הביקורת

בחודשים אוגוסט 2022 עד פברואר 2023 ביצע משרד מבקר המדינה ביקורת מעקב בעניין תיקון הליקויים שהועלו בפרק בנושא "תכנון וקידום של התחבורה הציבורית" במסגרת דוח מיוחד בנושא "משבר התחבורה הציבורית" שפורסם במרץ 2019 (ביקורת המעקב). הבדיקה נעשתה ברשות הארצית ובאגף לתכנון תחבורתי במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים (משרד התחבורה). בדיקות השלמה נעשו במינהל התכנון שבמשרד הפנים, בעיקר בוועדה הארצית לתכנון ולבנייה של מתחמים מועדפים.



## תמונת המצב העולה מן הביקורת



**הסדרת מעמדה של הרשות הארצית** - בביקורת הקודמת עלה כי אף שבהחלטת הממשלה 3988 משנת 2011 נקבע כי הרשות הארצית תהיה יחידת סמך במשרד התחבורה, נציבות שירות המדינה (נש"ם) ומשרד התחבורה לא פעלו ליישום החלטה זו. כמו כן צוין בדוח הביקורת הקודם כי אם לפי תפיסתה של הנהלת משרד התחבורה אין הצדקה לתת לרשות הארצית מעמד של יחידת סמך, עליה להביא נימוקים לעמדתה ולפנות לממשלה לשינוי ההחלטה משנת 2011. **בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי לא תוקן.** עלה כי מעמדה של הרשות הארצית לא הוסדר כיחידת סמך. עקב כך נפגעות עצמאותה של הרשות הארצית וגמישותה.



**המבנה הארגוני של הרשות הארצית** - בביקורת הקודמת עלה כי הרשות הארצית לא איישה את כל המשרות שנקבעו בתקן כדי למלא את תפקידיה, ובפועל גם פחת מספר המשרות בתקן במידה ניכרת בעקבות קיצוצים ותוכניות עידוד פרישה שבוצעו מאז הוקמה הרשות. במועד סיום הביקורת הקודמת (מרץ 2018) היה מספר המשרות בתקן 92, לעומת מספרן המתוכנן - 126. מספר העובדים בפועל ברשות הארצית הסתכם במועד סיום הביקורת ב-83, ומתוכננת הפחתת שתי משרות נוספות מהתקן עד סוף שנת 2018. **בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן במידה מועטה.** עלה כי מספר העובדים שעבדו בפועל ברשות הארצית הסתכם ב-97 עובדים. יוצא מכאן כי בשנת 2022 הרשות הארצית העסיקה 15 משרות עב"צ (עבודה בלתי צמיתה) בפועל מעבר למספר המשרות הכלולות בתקן כוח האדם שלה, שהיה 82 - כלומר כ-18% מסך המשרות הכלולות בתקן כוח האדם שלה באותה השנה (2022).



**הקמת רשויות תחבורה מטרופוליניות** - בביקורת הקודמת עלה כי "למרות ההכרה בצורך להקים רשויות תחבורה מטרופוליניות, ולמרות שמבקר המדינה העיר על כך בעבר, הניסיונות החוזרים ונשנים לפעול להקמתן ולעיגונן בחקיקה לא צלחו. לרשויות כאלה יכולה להיות השפעה מכרעת בכל הנוגע ליישוב חילוקי הדעות בין רשויות מקומיות, לקידום ראייה כוללת בעניין מתן פתרונות תחבורתיים ולמתן מענה יעיל





לצרכים מקומיים. על כן אי הקמתן פוגעת בקידום של מיזמי תח"צ [תחבורה ציבורית] במטרופולינים ובשיפור השירות של התח"צ". **בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן במידה מועטה.** עלה כי בספטמבר 2022 החליטה הממשלה (החלטה 1854) על הקמת רשויות מרחביות במקום הקמת רשויות תחבורה מטרופוליניות, באופן שכל הארץ תחולק למרחבים תחבורתיים. יציין כי בהחלטה לא נקבעו המרחבים ותחומיהם. המשמעות של החלטה זו היא כי כל רשות מוניציפלית תהיה שייכת לרשות מרחבית שתיקבע בהמשך להחלטת הממשלה. עוד עלה כי במועד סיומה של ביקורת המעקב (פברואר 2023) מתקיים דו-שיח בין נציגי משרד התחבורה לבין נציגי הרשויות המקומיות הגדולות תל אביב-יפו וירושלים כדי לקדם את הקמת הרשויות המרחביות במטרופולינים גוש דן וירושלים, כפי שנקבע בהחלטה 1854 מספטמבר 2022 וכי טרם הוקמה כל רשות תחבורה מרחבית.

**קו** **כוח אדם מקצועי באגף לתכנון תחבורתי - בביקורת הקודמת עלה כי משנת 2014** מציין האגף לתכנון תחבורתי את הנזקים הנובעים מהמחסור בכוח אדם מקצועי באגף, שהעיקרי שבהם הוא פגיעה בייצוג משרד התחבורה במוסדות התכנון הסטטוטוריים. בפועל לא פעל משרד התחבורה לחיזוק היכולות המקצועיות של האגף ולאיוש המשרות המקצועיות בו. **בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן במידה מועטה.** בהתאם לנתונים שהתקבלו ממשרד התחבורה בעת ביקורת המעקב עלה כי מתום הביקורת הקודמת (מרץ 2018) עד שנת 2022 מספר המשרות בתקן ומספר המשרות המאוישות בפועל נשארו כמעט ללא שינוי (29 משרות בתקן בתום הביקורת הקודמת, 30 משרות בתקן בשנת 2022), והאגף לתכנון תחבורתי עדיין סובל ממחסור בכוח אדם מקצועי בגלל ההיקף הגדול של תחומי אחריותו, והדבר פוגע בעבודתו השוטפת. עוד עלה כי משרד התחבורה מתקשה לגייס עובדים מקצועיים לאיוש המשרות התקניות שהתפנו, בעיקר בגלל תנאי ההעסקה במגזר הציבורי לעומת המגזר הפרטי, וכי בחלק מהמשרות מועסקים סטודנטים.

**קו** **הסתמכות על יועצים חיצוניים בעבודת האגף לתכנון תחבורתי - בביקורת** הקודמת עלה כי "שימוש בעובדים מקצועיים רבים שאינם אנשי השירות הציבורי והעברת פעילויות ליבה של המשרד לגורמי חוץ מחלישים את גוף הידע המקצועי של המשרד ופוגעים בסמכות ובאחריות המקצועית של אנשי המשרד בכל הנוגע לתכנון תחבורתי. הדברים אמורים בפרט בנוגע לתהליכים מורכבים ומתמשכים דוגמת תכנון סטטוטורי שבהם יש צורך בהמשכיות הטיפול, שפעמים רבות אינה מתאפשרת בעת שימוש ביועצים חיצוניים, מאחר שהיועץ אינו מעורב בתהליך מתחילתו ועד סופו אלא רק בחלק משלביו. כמו כן, הדבר מביא לריכוז של ידע מקצועי בידי גורמים חיצוניים ולתלות רבה של המשרד בגורמים אלה". **בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן במידה מועטה.** עלה כי האגף לתכנון תחבורתי מסתמך בעבודתו השוטפת על יועצים חיצוניים. סך ההוצאות שלו על ההתקשרויות עם היועצים החיצוניים - בגין הפעלת "מינהלת תכנון תחבורתי" ושירותי ייעוץ נוספים גדל בכ-28% בשנת 2022 לעומת שנת 2021 (מכ-12.5 מיליון ש"ח לכ-16 מיליון ש"ח).

**קו** **תוכנית מתאר ארצית לתשתיות תחבורה יבשתית - תמ"א 42 - בביקורת** הקודמת עלה כי במועד סיומה, מרץ 2018, לא הסתיימה הכנת תוכנית מתאר ארצית משולבת לתשתיות תחבורה יבשתית (תמ"א 42), והיא לא הובאה לאישור המועצה הארצית והממשלה. **בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן במידה מועטה.** עלה



כי משרד התחבורה סיים את הכנת תמ"א 42 בשנת 2019, והמועצה הארצית לתכנון ובנייה אישרה אותה במרץ 2020. למרות זאת, תמ"א 42 לא הוגשה על ידי המועצה הארצית לתכנון ולבנייה לאישור הממשלה, עקב מחלוקת בין משרד התחבורה למשרד האוצר לגבי כתב השיפוי ולגבי מתן פיצויים לבעלי המקרקעין או לבעלי הזכות שנפגעו מתמ"א 42, וממילא היא לא אושרה בהחלטת ממשלה ולא נכנסה לתוקף.

**ייצוג משרד התחבורה במוסדות התכנון הארציים, בוועדות המחוזיות ובוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה** - בביקורת הקודמת עלה כי "נציגי מת"ח [משרד התחבורה] אינם משתתפים בחלק מהדיונים שמקיימות הוועדות המחוזיות. לטענת מת"ח, הדבר נובע ממצוקת כוח האדם באגף לתכנון תחבורתי. לרוב, נציגי מת"ח משתתפים בדיונים לקידום התוכניות הגדולות יותר. בחלק מהמקרים נציגי מת"ח אינם משתתפים בדיוני העבודה בשלבים המוקדמים של תהליך קידום התוכנית, אף שהם מוזמנים להשתתף בהם, אלא רק בדיונים בעניין ההפקדה והאישור של התוכנית". עוד עלה בביקורת הקודמת כי בגלל מחסור בכוח אדם באגף לתכנון תחבורתי האגף אינו שולח נציגים מטעמו להשתתף בדיונים של הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה (ועדות מקומיות). **בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן במידה מועטה.** עלה כי כוח האדם באגף לתכנון תחבורתי במשרד התחבורה אינו מספיק כדי לתת מענה למשימותיו הרבות בוועדות התכנון השונות, והדבר פוגע בתפקודו השוטף של האגף. נוסף על כך, היעדר ייצוג של נציגי משרד התחבורה עלול להוביל להיעדרו של "מבט-על" בכל נושאי התחבורה הציבורית בדיונים השונים במוסדות התכנון והבנייה, ולהיעדר התייחסות לתחבורה הציבורית בדיונים בוועדות ובמוסדות התכנון הארציים, ובכללם גם להיעדר התייחסות לתכנון ולקידום של התחבורה הציבורית.



**התיאום בין האגף לתכנון תחבורתי לבין הרשות הארצית** - בביקורת הקודמת עלה כי נמצאו ליקויים בתיאום בין אגף תכנון תחבורתי לבין הרשות הארצית. במקרים רבים נציגי אגף התכנון התחבורתי מעלים בדיוני מוסדות התכנון דרישות להקצאת שטח למתקני תח"צ, אולם אין בידיהם מידע מלא בנושא הרלוונטי, כגון מידע על סוג המתקן הנדרש, מקומו המועדף והתוכנית הנדרשת עבורו. היעדר תיאום בין שתי היחידות עלול לגרום לכך שההחלטות שיתקבלו במוסדות התכנון לא יהיו מיטביות בהיבט התחבורתי ולא יאפשרו למלא את צורכי התפעול של התח"צ. להחלטות אלה יש השפעה ארוכת טווח על תפעול שירותי התח"צ, והן עלולות להקשות את פיתוחה של מערכת תח"צ יעילה בעתיד. **בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן באופן מלא.** עלה כי חל שיפור משמעותי בתיאום בין האגף לתכנון תחבורתי לבין הרשות הארצית, באופן שמתקיימים ביניהם מפגשים קבועים על בסיס חודשי לפחות מראשית שנת 2020.

**עדכון ההנחיות הנוגעות לתכנון, לקידום ותפעול התח"צ על ידי משרד התחבורה** - בביקורת הקודמת עלה כי "במשך שנים רבות לא עסקו הנחיות משרד התחבורה בנושאים מהותיים רבים החיוניים לשיפור שירותי התח"צ והשימוש בה.



הנחיות בנושאים כמו ממשקים בין ייעודי קרקע ותחבורה, עקרונות התוויית מערך הדרכים, תכנון מתקני תשתית לתח"צ, הסדרי העדפה לתח"צ, קריטריונים לתכנון קווים ומדדים לרמת השירות פורסמו רק לאחרונה. בהיעדר הנחיות אלה, לעיתים לא הושם דגש מספיק על נושא התח"צ בעת תכנון שכונות, יישובים, מרכזי תעסוקה ואזורי תעשייה". **בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן במידה רבה.** עלה כי משרד התחבורה קידם וארגן תהליך של עדכון ההנחיות הנוגעות לתכנון, לקידום ולתפעול של תח"צ ופרסם את ההנחיות המעודכנות למשתמשי התח"צ ולכלל הציבור.

**תכנון שימושי קרקע בקרבת אמצעי התח"צ** - בביקורת הקודמת נמצאו תוכניות שלגביהן עקרון השילוב הנכון בין ייעודי קרקע ואמצעי התח"צ לא התקיים, ובהן תמ"ל 1046 להקמת שכונה חדשה בדרום-מערב אור יהודה ותמ"ל 1023 להקמת שכונה חדשה בדרום-מזרח רמת גן. **בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן במידה רבה.** עלה כי במסגרת ההליך התכנוני יש התייחסות לנושא אמצעי התח"צ כחלק מהתוכנית המוצעת, ובמיוחד במערכת עתירת-נוסעים במסגרתה, אם היא אכן קיימת. בנושא תכנון שימושי הקרקע בקרבת אמצעי תח"צ ניתנה התייחסות מיוחדת לתכנון קרקע שקשור למערכת התחבורה הציבורית בכלל, ולמערכת עתירת נוסעים בפרט. נוסף על כך, תמ"א 35 - תוכנית המתאר הארצית המשולבת לבנייה, לפיתוח ולשימור, לצד תיקון מס' 7 בחוק הוותמ"ל וקידום תמ"א 70 (תוכנית מתאר ארצית המשלימה את קידום התוכניות למרחב מערכת המטרופוליס), אשר מתייחסת באופן פרטני למערכת המטרופוליס במטרופולין תל אביב - נותנים כעת כלים טובים יותר לגורמי התכנון השונים בכלל, ולמשרד התחבורה בפרט, לתכנן תחבורה ציבורית באופן המיטבי כדי שתשרת ביעילות רבה יותר את משתמשי התח"צ, במיוחד כשמדובר במערכת תחבורה עתירת נוסעים.

**הטמעת ההנחיות הנוגעות לתכנון, לקידום ולתפעול של תח"צ בקרב גורמים חיצוניים** - בביקורת הקודמת עלה כי במהלכה "מסר האגף לתכנון תחבורתי כי לרוב כאשר הוא מפרסם הנחיות חדשות הוא מקיים יום עיון שבו הוא מציג את עיקרי ההנחיות ומציין את חשיבותן, אולם אין ביכולתו לקיים בקרב הגורמים הרלוונטיים הכשרות תקופתיות וריענונים בנושאי ההנחיות". **בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן במידה רבה.** עלה כי משרד התחבורה מפרסם את ההנחיות הנוגעות לתכנון, לקידום ולתפעול של תח"צ באתר המרשתת שלו וכי המכרז "לתכנית הכשרות מקיפה לכלל השחקנים הרלוונטיים בתחום ברשויות המקומיות, בשוק הפרטי, ובממשלה" הושלם בדצמבר 2022.


**שיתוף נציגי משרד התחבורה בשלבים השונים של ההליך התכנוני בוותמ"ל** - בביקורת הקודמת עלה כי "היעדר תיאום מקדים בין הוותמ"ל לבין נציגי מת"ח והמעורבות החלקית של נציגי משרד התחבורה בגיבוש התוכניות מקשים על נציגי משרד התחבורה להעלות לדיון סוגיות תחבורתיות ולקדם שינויים בתוכניות שיסייעו לספק שירותי תחבורה ציבורית. דרך המלך לשיתופם של גורמי ממשלה בתהליך התכנון היא שיתופם בדיוני הוועדות וביצוע תיאום עימם במשך כל תהליך התכנון. למרות זאת, נוצרת מציאות שבה פעמים רבות מת"ח מגיש התנגדות לתוכנית בשלב המאוחר של הגשת ההתנגדויות, אף שהמטרה העיקרית של שלב זה היא לאפשר לציבור הרחב להשתתף בתהליך התכנון". **בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן במידה רבה.** עלה כי חלה התקדמות משמעותית בשיתוף הפעולה בין הוותמ"ל








למשרד התחבורה בשלבים השונים של ההליך התכנוני בוותמ"ל ובדיונים בתוכנית המוצעת. עם זאת, במועד סיום ביקורת המעקב (פברואר 2023) עלה כי עדיין ישנם פערים בין שני הצדדים לגבי מידת שיתוף הפעולה ביניהם.


## עיקרי המלצות הביקורת


על משרד התחבורה ונש"ם לפעול כדי להסדיר את מעמדה של הרשות הארצית לתחבורה ציבורית בהתאם להחלטת הממשלה 3988 משנת 2011; ואם השתנו הנסיבות והתנאים, עליהם לפנות לממשלה כדי לשנות את החלטתה משנת 2011. 

מומלץ כי משרד התחבורה, משרד האוצר ונש"ם יבחנו מחדש את תקני כוח האדם ברשות הארצית לתחבורה ציבורית ובאגף לתכנון תחבורתי ויבחנו אותם לשימושיהם השוטפות, אשר מתרבות עם השנים בגלל הביקוש לתחבורה הציבורית ובגלל הגידול הטבעי באוכלוסייה של מדינת ישראל. 

על משרד התחבורה להשלים את פעילותו כדי להשלים את הקמתן של הרשויות המרחביות לתחבורה, כפי שנקבע בהחלטת הממשלה 1854, ולבחון לאחר הקמתן אם הן כן נותנות מענה הולם על הצרכים של קידום התחבורה הציבורית ותכנונה. 

מומלץ כי משרד התחבורה להמשיך ולעדכן את ההנחיות הרלוונטיות לתכנון, לקידום, ולתפעול של התחבורה הציבורית, ולעקוב באופן שוטף אחר עדכון ויישומן על ידי משתמשי התחבורה הציבורית וכלל הציבור. 

מומלץ כי משרד התחבורה ומשרד האוצר יסדירו את המחלוקת לגבי כתב השיפוי ובמידת הצורך יפנו לשרים האחראים לשני המשרדים, ואף יפנו לממשלה, לצורך הכרעה במחלוקת. עקב חשיבותה ותרומתה של תמ"א 42 לפיתוח התחבורה הציבורית ברמה הארצית, יש חשיבות להסדרת המחלוקת לגבי כתב השיפוי, מאחר שהסדרת המחלוקת תאפשר לוועדה הארצית לתכנון ולבנייה להגיש את התוכנית לממשלה לקבלת אישורה. 

מומלץ כי משרד התחבורה יבחן תיאום של ישיבות תקופתיות עם מנהל התכנון לשם בחינה של תכניות שיש להן השפעות תחבורתיות המוגשות בכל רמות התכנון (המקומית, המחוזית והארצית) למנהל התכנון. זאת כדי שמשרד התחבורה יוכל להיערך למיקוד כוח האדם הקיים שלו במועדים ידועים וקבועים מראש, לשם מתן מענה לגבי תוכניות שבהן נדרשת התייחסות בנושאי התחבורה. 



## סיכום

הגידול הטבעי של האוכלוסייה, הפיתוח הכלכלי והצמיחה משפיעים ישירות על ענף התחבורה, ובכלל זה על איכות השירותים שהוא מספק: הצמיחה מגדילה את הביקוש לנסיעות בכבישים - של משאיות, כלי רכב פרטיים ותחבורה ציבורית - והדבר גורם להגדלת הגודש בכבישים, מחמיר את זיהום האוויר וגורם למטרדים אחרים.

בשנים 2000 - 2021 מצבת כלי הרכב, הנסועה, שטח הכבישים ואורך הכבישים גדלו פי 2.1, 1.75, 1.58 ו-1.24 בהתאמה, ולפיכך הגודש בכבישים הולך וגדל משנה לשנה. הנזק בגין הגודש בכבישים נאמד בכ-2% מהתוצר המקומי הגולמי, ולשנת 2021 הוא נאמד בכ-31 מיליארד ש"ח.

משרד התחבורה אמון על מתן שירותי התחבורה בכלל, ועל מתן שירותי התחבורה הציבורית (התח"צ) בפרט, ועל כן הוא צריך להיות שותף פעיל בתהליכי התכנון הסטטוטורי על כל רבדיו.

ביקורת המעקב העלתה כי משרד התחבורה פעל לתיקון מחצית מהליקויים שעלו בדוח הביקורת הקודם - 7 מתוך 16 תוקנו במידה רבה, ואחד נוסף תוקן באופן מלא.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את הפעולות שביצעו משרד התחבורה והוותמ"ל לקידום התחבורה הציבורית, בין היתר באמצעות קביעת הנחיות ותבחינים חדשים, את השיפור שחל בשיתוף הפעולה בין משרד התחבורה לבין הוותמ"ל, ואת התיקון מס' 7 בחוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים (הוראת שעה), התשע"ד-2014, אשר שם דגש, בין היתר, פיתוח מוטה תחבורה ציבורית בתוכניות מועדפות.

עם זאת, הליקוי שקשור להסדרת מעמדה של הרשות הארצית לא תוקן; ואילו ליקויים שקשורים למבנה הארגוני של הרשות הארצית, להקמת רשויות תחבורה מטרופוליניות, כוח אדם מקצועי באגף לתכנון תחבורתי במשרד התחבורה, הסתמכות על יועצים חיצוניים בעבודת האגף לתכנון תחבורתי, העברת תוכנית מתאר ארצית לתשתיות תחבורה יבשתית - תמ"א 42 לאישור הממשלה, וייצוג משרד התחבורה במוסדות התכנון הארציים ובוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה - כל אלה תוקנו במידה מועטה.

כדי לעמוד ביעדים האסטרטגיים שקבע משרד התחבורה ולהוציא אל הפועל את מדיניותו, מומלץ כי המשרד יפעל לחיזוק היחידות המקצועיות העוסקות בתכנון מערכות התח"צ ובניהולן, להגביר את מעורבותו בתהליכי התכנון הסטטוטורי ולהפוך לגורם מוביל, ובמיוחד לחזק את האגף לתכנון תחבורתי - שהמחסור בכוח אדם ניכר בו במועד סיום ביקורת המעקב, פברואר 2023.

נוסף על כך מומלץ להסדיר את מעמדה, סמכויותיה ותחומי אחריותה של הרשות הארצית לתחבורה ציבורית ולפעול למימוש החלטת הממשלה לגבי הקמת רשויות מרחביות לתחבורה.

ביקורת מעקב זאת מדגישה את חשיבות הפיתוח של התחבורה הציבורית משלב התכנון ועד לביצוע; ואת תרומתה לצמיחת המשק ולהיערכות לגידול באוכלוסיית ישראל בשנים הקרובות.



## מידת תיקון עיקרי הליקויים שעלו בדוח הקודם

מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב				הליקוי בדוח הביקורת הקודם	הגוף המבוקר	פרק הביקורת
תוקן באופן מלא	תוקן במידה רבה	תוקן במידה מועטה	לא תוקן			
				אף שבהחלטת הממשלה משנת 2011 נקבע כי הרשות הארצית תהיה יחידת סמך במשרד התחבורה, נש"ם ומשרד התחבורה לא פעלו ליישום החלטה זו	משרד התחבורה ונציבות שירות המדינה (נש"ם)	מעמד הרשות הארצית לתחבורה ציבורית
				הרשות הארצית לא איישה את כל המשרות שנקבעו בתקן כדי למלא את תפקידיה, ובפועל גם פחת מספר המשרות בתקן במידה ניכרת בעקבות קיצוצים ותוכניות עידוד פרישה שבוצעו מאז הוקמה הרשות	משרד התחבורה, נש"ם ומשרד האוצר	המבנה הארגוני של הרשות הארצית לתחבורה ציבורית
				בדוח הביקורת הקודם צוין כי "למרות ההכרה בצורך להקים רשויות תחבורה מטרופוליניות, ולמרות שמבקר המדינה העיר על כך בעבר, הניסיונות החוזרים ונשנים לפעול להקמתן ולעיגוןן בחקיקה לא צלחו"	משרד התחבורה	הקמת רשויות תחבורה מטרופוליניות



מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב				הליקוי בדוח הביקורת הקודם	הגוף המבוקר	פרק הביקורת
תוקן באופן מלא	תוקן במידה רבה	תוקן במידה מועטה	לא תוקן			
				<p>נמצאו ליקויים בתיאום בין אגף תכנון תחבורתי לבין הרשות הארצית. במקרים רבים נציגי אגף התכנון התחבורתי מעלים בדיוני מוסדות התכנון דרישות להקצאת שטח למתקני תח"צ, אולם אין בידיהם מידע מלא בנושא הרלוונטי, כגון מידע על סוג המתקן הנדרש, מקומו המועדף והתוכנית הנדרשת עבורו. היעדר תיאום בין שתי היחידות עלול לגרום לכך שהחלטות שיתקבלו במוסדות התכנון לא יהיו מיטביות בהיבט התחבורתי ולא יאפשרו למלא את צורכי התפעול של התח"צ</p>	<p>משרד התחבורה</p>	<p>התיאום בין האגף לתכנון תחבורתי לבין הרשות הארצית</p>
				<p>נמצא כי משנת 2014 מציין האגף לתכנון תחבורתי את הנזקים הנובעים מהמחסור בכוח אדם מקצועי באגף, שהעיקרי שבהם הוא פגיעה בייצוג משרד התחבורה במוסדות התכנון הסטטוטוריים</p>	<p>משרד התחבורה</p>	<p>כוח אדם מקצועי באגף לתכנון תחבורתי</p>
				<p>בדוח הביקורת הקודם עלה כי "שימוש בעובדים מקצועיים רבים שאינם אנשי השירות הציבורי והעברת פעילויות ליבה של המשרד לגורמי חוץ מחלישים את גוף הידע המקצועי של המשרד ופוגעים בסמכות ובאחריות המקצועית של אנשי המשרד בכל הנוגע לתכנון תחבורתי"</p>	<p>משרד התחבורה, משרד האוצר ונש"ם</p>	<p>הסתמכות על יועצים חיצוניים בעבודת האגף לתכנון תחבורתי</p>



מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב				הליקוי בדוח הביקורת הקודם	הגוף המבוקר	פרק הביקורת
תוקן באופן מלא	תוקן במידה רבה	תוקן במידה מועטה	לא תוקן			
				<p>בדוח הביקורת הקודם עלה כי "במשך שנים רבות לא עסקו הנחיות משרד התחבורה בנושאים מהותיים רבים החיוניים לשיפור שירותי התח"צ והשימוש בה. הנחיות בנושאים כמו ממשקים בין יעודי קרקע ותחבורה, עקרונות התוויית מערך הדרכים, תכנון מתקני תשתית לתח"צ, הסדרי העדפה לתח"צ, קריטריונים לתכנון קווים ומדדים לרמת השירות פורסמו רק לאחרונה"</p>	משרד התחבורה	עדכון ההנחיות הנוגעות לתכנון, לקידום ולתפעול של תח"צ על ידי משרד התחבורה
				<p>בביקורת הקודמת עלה כי במהלכה "מסר האגף לתכנון תחבורתי כי לרוב כאשר הוא מפרסם הנחיות חדשות הוא מקיים יום עיון שבו הוא מציג את עיקרי ההנחיות ומציין את חשיבותן, אולם אין ביכולתו לקיים בקרב הגורמים הרלוונטיים הכשרות תקופתיות ורענונים בנושאי ההנחיות"</p>	משרד התחבורה	הטמעת ההנחיות הנוגעות לתכנון, לקידום ולתפעול של תח"צ בקרב גורמים חיצוניים
				<p>בדוח הביקורת הקודם עלה כי "המדריך להכנת בה"ת" התבסס כמסמך מדיניות על "תוכנית אב ארצית לתחבורה יבשתית" שהכין מת"ח בשנת 1999. בשנת 2008 עדכן מת"ח את התוכנית והוציא מסמך חדש שכותרתו "תוכנית אב ארצית לתחבורה יבשתית - מדיניות פיתוח התחבורה היבשתית במדינת ישראל"</p>	משרד התחבורה	המדריך להכנת בחינת השלכות תחבורתיות (בה"ת)



מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב				הליקוי בדוח הביקורת הקודם	הגוף המבוקר	פרק הביקורת
תוקן באופן מלא	תוקן במידה רבה	תוקן במידה מועטה	לא תוקן			
				<p>בדוח הביקורת הקודם עלה כי במועד סיומה, מרץ 2018, לא הסתיימה הכנת תוכנית מתאר ארצית משולבת לתשתיות תחבורה יבשתית (תמ"א 42), והיא לא הובאה לאישור המועצה הארצית והממשלה</p>	<p>משרד התחבורה ומשרד האוצר</p>	<p>תוכנית מתאר ארצית לתשתיות תחבורה יבשתית - תמ"א 42</p>
				<p>בביקורת הקודמת עלה כי בגלל מחסור בכוח אדם באגף לתכנון תחבורתי, "האגף אינו שולח נציגים מטעמו להשתתף בדיונים של הוועדות המקומיות כנציגים בעלי דעה מייעצת, ובכך מוותר על האפשרות להעיר את הערותיו על התוכניות ולוודא שהן יעלו בקנה אחד עם מדיניותו, ובפרט שתכנון התשתיות יותאם למתן שירותי תח"צ"</p>	<p>משרד התחבורה</p>	<p>ייצוג משרד התחבורה בוועדות המקומיות</p>
				<p>במועד סיום הביקורת הקודמת, מרץ 2018, הועסקו באגף תכנון תחבורתי ארבעה עובדים שתפקידם העיקרי היה לייצג את שר התחבורה במוסדות התכנון השונים, ושישה עובדים אחרים ייצגו מדי פעם בפעם את השר במוסדות התכנון, אולם לא היה זה תפקידם העיקרי והם מילאו אותו נוסף על שאר תפקידיהם. היועצים המועסקים באמצעות מת"ל מסייעים בין היתר לאגף תכנון תחבורתי לבחון היבטים תחבורתיים בתוכניות המוגשות לאישור מוסדות התכנון</p>	<p>משרד התחבורה, משרד האוצר ונש"ם</p>	<p>ייצוג משרד התחבורה במוסדות התכנון הארציים</p>



מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב				הליקוי בדוח הביקורת הקודם	הגוף המבוקר	פרק הביקורת
תוקן באופן מלא	תוקן במידה רבה	תוקן במידה מועטה	לא תוקן			
				בביקורת הקודמת עלה כי "נציגי מת"ח מעלים פעמים רבות את השגותיהם לגבי תוכניות רק במסגרת דיון בהפקדה או במסגרת שלב הגשת ההתנגדויות, לאחר שוועדת התכנון הפקידה את התוכנית. לדוגמה, בשנת 2017 הגיש מת"ח התנגדות לתמ"ל <sup>2</sup> 1046 להקמת שכונה באור יהודה, ובשנת 2018 הגיש התנגדות לתמ"ל 1045 להקמת שכונה בבני ברק. לעיתים קרובות השגותיהם נוגעות לנושאים מהותיים, שהיה ראוי שיטופלו בשלבים מוקדמים יותר של הליך התכנון"	משרד התחבורה	שיתוף נציגי משרד התחבורה בשלבים השונים של ההליך התכנוני בוותמ"ל
				בדוח הביקורת הקודם עלה כי "משרד מבקר המדינה מצא מקרים שבהם העלו נציגי מת"ח בשלב הדיון בהפקדה הערות לגבי התוכניות שהוגשו, והועלו פערים בין נציגי מת"ח לבין נציגי מגישי התוכנית או היועץ התחבורתי של הוועדה. בין היתר ביקשו נציגי משרד התחבורה לבצע בדיקות מקיפות יותר של השפעות התוכניות, להגדיל שטחים שהוקצו להקמת מתקני תח"צ, לבצע תיאומים עם מת"ח ועם גורמים הקשורים אליו ולהוסיף בתוכנית שלביות והתניות של קידום תוכניות הבנייה במתן פתרונות תחבורתיים	משרד התחבורה והוותמ"ל	מתן משקל לעמדות משרד התחבורה במסגרת דיוני התכנון בוותמ"ל

2 תוכנית למתחם מועדף לדיור שנידונה בוותמ"ל.



מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב				הליקוי בדוח הביקורת הקודם	הגוף המבוקר	פרק הביקורת
תוקן באופן מלא	תוקן במידה רבה	תוקן במידה מועטה	לא תוקן			
				בביקורת הקודמת נמצאו תוכניות שלגביהן העיקרון של שילוב נכון בין ייעודי קרקע ואמצעי התח"צ לא התקיים, בהן תמ"ל 1046 להקמת שכונה חדשה בדרום-מערב אור יהודה, ותמ"ל 1023 להקמת שכונה חדשה בדרום-מזרח רמת גן	משרד התחבורה והוותמ"ל	תכנון שימושי הקרקע בקרבת אמצעי תח"צ
				בדוח הביקורת הקודם נמצאו דוגמאות למקרים שבהם לא קודם יישום של פרויקטים תחבורתיים בד בבד עם קידום תוכניות הבנייה. הדוגמאות הציגו את הבעיות שהתעוררו לפני תושבי ראש העין וחריש בגלל היעדר סנכרון בין יישום תוכניות הבנייה לבין יישום הפרויקטים התחבורתיים החיוניים לשירות תושבים	משרד התחבורה	סנכרון בין יישום תוכניות בנייה לבין יישום פרויקטים תחבורתיים



