

דוח מבקר המדינה | שבט התשפ"ד | ינואר 2024



משרד התחבורה והבטיחות בדרכים

תכנון וקידום של התחבורה הציבורית - ביקורת מעקב



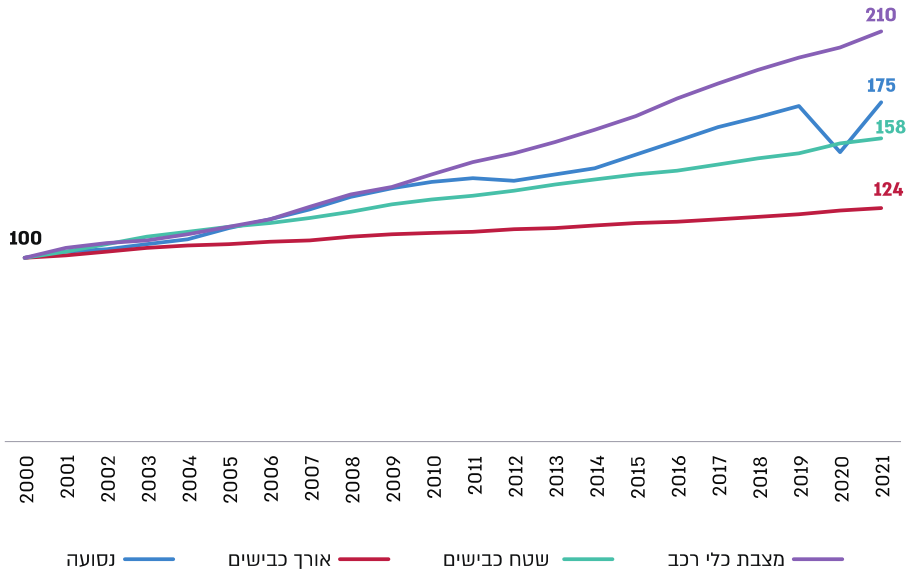
תכנון וקידום של התחבורה הציבורית - ביקורת מעקב

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>21%</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>31 מיליארד ש"ח</p> <p>הנוק המשקי המוערך בשנת 2021 בגין הגודש בכבישים</p>	<p>פי 1.58 ופי 1.24</p> <p>גידול בשטח הכבישים ובאורך הכבישים, בהתאמה, בשנים 2021 - 2000</p>	<p>פי 2.1 ופי 1.75</p> <p>גידול בנסועה בכבישים ובמצבת כלי הרכב, בהתאמה, בשנים 2021 - 2000</p>
<p>31</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>מיולי 2007</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>24 חודשים</p> <p>פרק הזמן הממוצע שעובר משלב הגשת התוכנית לוועדה הארצית לתכנון ולבנייה של מתחמים מועדפים¹ ועד מתן תוקף לתוכנית על ידה</p>	<p>12 שנה</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.

קוח 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.

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).

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 אכן 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 ² 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



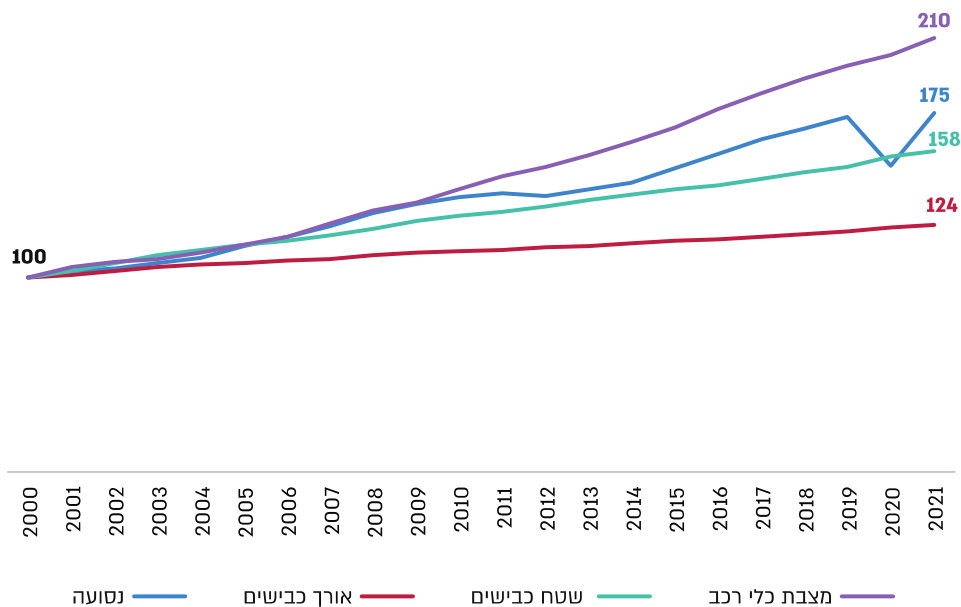
תכנון וקידום של התחבורה הציבורית - ביקורת מעקב

מבוא

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. 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. לנוכח קשרי גומלין אלה, אספקת שירותי תחבורה איכותיים לאוכלוסיית המדינה היא בגדר אתגר חשוב ביותר המוצב לפני הממשלה, המחייב אותה לפעול בהתמדה לשיפור מערך התחבורה ולתכנון נכון של כלל הפעילות במשק.

תרשים 1 להלן מתאר את התפתחות מצבת כלי הרכב, אורך הכבישים, שטח הכבישים והנסועה בערכים מוחלטים בשנים 2000 - 2021 בישראל. שנת 2000 נבחרה כשנת בסיס (מדד 100) לצורך השוואה.

תרשים 1: נתונים על שינויים במצבת כלי הרכב ובנסועה בכבישים לעומת התפתחות הכבישים (אורך ושטח) בישראל, 2000 - 2021 (השוואה למול שנת הבסיס - שנת 2000)



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

מתרשים 1 עולה כי מצבת כלי הרכב, הנסועה, שטח הכבישים ואורך הכבישים גדלה פי 2.1, 1.75, 1.58 ו-1.24 בהתאמה בשנים 2000 - 2021, כך שהגודש בכבישים הולך וגדל משנה לשנה. ממסמך שפרסם מרכז המחקר והמידע של הכנסת ביולי 2022 עולה כי לפי האומדן של משרד התחבורה ומשרד האוצר משנת 2012, הנזק הצפוי למשק בגלל הגודש בכבישים (להלן - הנזק) הוא כ-25 מיליארד ש"ח בשנה. אומדן אחר של אגף התקציבים במשרד האוצר משנת 2018 העריך שהנזק בשנת 2040 יעמוד על כ-70 מיליארד ש"ח בשנה. נוסף על כך, בדוח של ארגון ה-OECD משנת 2019³ אומדן הנזק הוערך בכ-2% מהתוצר המקומי הגולמי⁴, כפול מאומדן הנזק באירופה (שהוא כ-1%), וכמעט פי 3 מאומדן הנזק בארצות הברית (אשר נע בין 0.7% ל-0.9%). מאחר שלפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, התמ"ג של מדינת ישראל לשנת 2021 היה כ-1,554 מיליארד ש"ח (במחירים שוטפים), הנזק למשק הישראלי בשנת 2021 מוערך בכ-31 מיליארד ש"ח.

למערכות התחבורה הציבורית (להלן גם - תח"צ) יש יתרונות כלכליים, חברתיים, סביבתיים ובריאותיים לעומת מערכות המתבססות על כלי רכב פרטיים, ובהם הפחתת הגודש בכבישים, קישור הפרוורים למרכזי הפעילות, ייעול השימוש במרחב האורבני, הפחתת השימוש באנרגיה,

3 OECD, "Assessing incentives to reduce congestion in Israel", December 2019

4 תוצר מקומי גולמי הוא מונח כלכלי המציין מדד כספי של הערך הכולל של הסחורות (מוצרים) והשירותים שיוצרו בשטח טריטוריאלי מסוים, לרוב מדינה, במהלך תקופה נתונה - לרוב שנה.



צמצום הפגיעה בסביבה, שוויוניות והגברת הנגישות והפחתת יוקר המחיה⁵. מכיוון שהתח"צ ממלאת תפקיד מרכזי בפיתוח הכלכלי-חברתי של המשק, יש צורך בגיבוש תפיסה תכנונית ארוכת-טווח בתחום זה, אשר תאפשר להגשים באופן הולם את שאיפותיה של המדינה בכל הנוגע להתפתחותה. הצרכים הרבים בתחום התחבורה ומגבלות התקציב שהמדינה יכולה להשקיע לצורך מענה על צרכים אלה מחייבים עבודת תכנון סדורה, מתואמת ויסודית, שתבטיח פיתוח אפקטיבי, מהיר ויעיל של מערכות התח"צ. משרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה או מת"ח) מופקד על קביעת מדיניות, תכנון, פיתוח, הסדרה וניהול של מערכות התחבורה, ובכלל זה על התכנון והקידום של התח"צ⁶.

עם זאת, כפי שצוין גם בדוח הביקורת משנת 2019⁷ (ראו להלן), למרות היתרונות הרבים של התח"צ, במשך מרבית שנותיה של המדינה הגורמים האחראים לתחום התכנון התבססו על גישה של שימוש ברכב פרטי כאמצעי תחבורה עיקרי. על כן השקיעה המדינה בעיקר בפיתוח של כבישים מהירים, מחלפים, גשרים, מנהרות וחניונים, שנועדו לשרת בעיקר את בעלי הרכב הפרטי, ולא פיתחה די הצורך את היצע התחבורה הציבורית, את המערכות להסעת המונים⁸ (להלן גם - מתע"ן⁹) במטרופולינים ואת התשתית המסילתית הבין-עירונית.

התכנון הפיזי הקיים של המדינה הוא גורם עיקרי שתורם להנצחת הבעיות בכבישים, ומקשה על פתרון. להלן כמה דוגמאות לכך: (א) היעדר עירוב שימושים (מגורים, תעסוקה וילוי) ברבות מהשכונות, דבר שמגביר את הצורך בשימוש ברכב פרטי; (ב) הקמת מרכזי תעסוקה מרוחקים מאזורי המגורים; (ג) העדפת מגורים באזורים בעלי צפיפות אוכלוסייה נמוכה, בעיקר בפרוורים, שבהם התלות ברכב פרטי גדולה יותר עקב הקושי לספק ביעילות את צורכי התושבים באמצעות תחבורה ציבורית; (ד) היעדר תכנון מתאים של שימושי הקרקע בקרבת תשתית רכבת קיימת או מתוכננת; (ה) אי-שמירת קרקעות להקמת תשתיות לאמצעי תח"צ בעלי קיבולת גדולה (כגון מטרו או רכבות קלות), ואי-מתן העדפה לתחבורה הציבורית (כגון נתיבי תחבורה ציבורית)¹⁰.

בשנים האחרונות השקיעה המדינה משאבים רבים לשיפור המצב של התחבורה הציבורית, בין היתר באמצעות הרחבת שירותי האוטובוסים, עבודות להרחבת הרכבת הקלה בירושלים (שפועלת משנת 2011) והקמת הקו האדום של הרכבת הקלה במטרופולין תל אביב-יפו¹¹. נוסף על כך, תקציב הפיתוח של משרד התחבורה כולל פרויקטים רבים כפי שמוצגים בהצעת תקציב הפיתוח של משרד התחבורה לשנים 2021 - 2022. ההיקף התקציבי של פרויקטים אלה נאמד

5 להרחבה בנושא ראו מבקר המדינה, **דוח ביקורת מיוחד על משבר התחבורה הציבורית** (2019), "התחבורה הציבורית בישראל", עמ' 2 - 22.

6 ראו שם, עמ' 25 - 86.

7 מבקר המדינה, **דוח ביקורת מיוחד על משבר התחבורה הציבורית** (2019), "תכנון וקידום של התחבורה הציבורית", 25 - 86.

8 אמצעי תחבורה ציבורית הנעים ב"זכות דרך בלעדית" ומסיעים מספר גדול של נוסעים במהירות משופרת. מערכות הסעת המונים כוללות רכבת כבדה, רק"ל, קווי BRT (Bus Rapid Transit) - קווי אוטובוסים בעלי קיבולת גבוהה הנוסעים בנתיב בלעדי וקווי מטרו.

9 מתע"ן - מערכת תחבורה ציבורית עתירת-נוסעים.

10 ראו מבקר המדינה, **דוח ביקורת מיוחד על משבר התחבורה הציבורית** (2019), "התחבורה הציבורית בישראל", עמ' 2 - 22.

11 ראו מבקר המדינה, **דוח מבקר המדינה - נובמבר 2022**, "התקדמות פרויקט הרכבת הקלה בגוש דן", עמ' 1067 - 1194.



בכ-308 מיליארד ש"ח; עבור חלק מהפרויקטים כגון מערכת המטרו במטרופולין תל אביב-יפו, קיים אומדן תקציבי ראשוני, הגם שגם אלו נכללו בהצעת התקציב. בלוח שלהלן, מוצגת הצעת תקציב הפיתוח של משרד התחבורה לשנים 2021 - 2022.

לוח 1: הצעת התקציב לגבי היבטים שונים בפיתוח התחבורה הציבורית לשנים 2021 - 2022

הנושא	תיאור הנושא (הפרויקט)	אומדן היקף התקציב (במיליוני ש"ח)	הערות
רכבות קלות	קווי הרכבת הקלה בירושלים	22,000	הארכת הקו האדום, הקמת הקווים הירוק והכחול.
	קווי הרכבת הקלה במטרופולין תל אביב-יפו	29,000	הקמת שני קווי חדשים: הקו סגול והקו ירוק, נוסף על הקו האדום המורחב אשר מוקם.
	קו הרכבת הקלה נצרת - חיפה	7,600	הקמת קו הרכבת הקלה במסלול נצרת - חיפה.
	מטרונית במטרופולין חיפה	2,200	המשך ביצוע פרויקט המטרונית במטרופולין חיפה
רכבת כבדה	המסילה המזרחית	9,700	הקמת קו הרכבת הכבדה המכונה "המסילה המזרחית" בתוואי חלופי לקו החוף.
	תקציב הפיתוח של חברת רכבת ישראל בע"מ	46,000	תוכנית הפיתוח לשנים 2021 - 2025 כולל הכפלת מסילת החוף לצורך חיבור מהיר בין המטרופולינים, הקמת תוואי עוקף לוד, הארכת המסילה בירושלים עד לתחנת החאן ועוד פרויקטים.
מערכת המטרו	הקמת מערכת המטרו במטרופולין תל אביב-יפו	150,000	הקמת מערכת המטרו באמצעות הקמת רשות המטרו במשרד התחבורה והקצאת תקציב עבור מכרזי ניהול, תכנון, הפקעות, וכו'. הקמת רשות המטרו מותנה באישור חוק המטרו. יצוין כי זהו אומדן ראשוני בלבד של עלות הקמת המטרו.
פיתוח הכבישים	נת"צים בכבישים בעלי עומסי תנועה גבוהים	3,300	הקמת נת"צים בכבישים בעלי עומסי תנועה גבוהים אשר יקצרו במידה ניכרת את זמני הנסיעה בתחבורה הציבורית.
	נתיבים מהירים ביישוב תל אביב, כולל חניוני חנה וסע ביישובים שפיים וראשון לציון	7,700	ביצוע פרויקט נתיבים מהירים ביישוב תל אביב והקמת חניוני חנה וסע ביישובים שפיים וראשון לציון אשר יקטינו את הגודש בכבישים.



הנושא	תיאור הנושא (הפרויקט)	אומדן היקף התקציב (במיליוני ש"ח)	הערות
הפעלת התחבורה הציבורית	תוכנית חומש	2,700	אם יאושר החוק לקביעת הסדר גביית אגרות תחבורה ציבורית. תוכנית החומש תביא בסופה להגדלת התקציב השנתי ב-2.7 מיליארד ש"ח עבור תוספות שירות ושיפור השירות באוטובוסים וברכבות קלות.
תוכנית רב-שנתית לחברת נתיבי ישראל	תוכנית הפיתוח בתשתיות הכבישים	26,100	תוכניות הפיתוח בתשתיות הכבישים נקבעות ברובן במסגרת תוכניות רב-שנתיות - סכום מצטבר של היקף התקציב של תוכנית החומש של חברת נתיבי ישראל. יצוין כי בהיקף תקציב זה של חברת נתיבי ישראל נכללים גם פרויקטים לא מועטים של חברת מוריה ושל חברת חוצה ישראל.
רשות המטרו	הקמת רשות המטרו במשרד התחבורה	-	בהמשך להחלטת ממשלה לגבי פרויקט המטרו ובהתאם להצעת חוק המטרו, ולצורך קידום הפרויקט החשוב והמורכב - הוחלט על הקמת רשות המטרו במשרד התחבורה אשר תהיה אמונה על הקמת מערכת המטרו משלב התכנון ועד שלבי הביצוע.
שיפור השירות	שיפור השירות בתחבורה הציבורית	1,200	לצד הגידול הצפוי בהשקעה בתשתית התחבורה הציבורית, דבר אשר צפוי להשפיע רק בעוד כמה שנים, התוכנית הכלכלית לשנים 2021 - 2022 כוללת שורת צעדים לטובת הקידום והפיתוח של התחבורה הציבורית בישראל בטווח הקצר בתחומים האלה: קידום ושיפור של כמות הנסיעות; תוספות שירות לגבי כלל הפעילות הקיימת כיום באוטובוסים; הרחבת היצע הנהגים; קידום השירות בחברה הערבית; האצת חשמול צי האוטובוסים; והרחבת התשתיות הנדרשות, וכו'.

המקור: הצעת התקציב של משרד התחבורה לשנים 2021 - 2022 ותשובת משרד האוצר מיוני 2023.

לתכנון התשתיות יש השפעה מכרעת על היכולת לספק רמת שירות טובה של תח"צ ועל השימוש בפועל בשירותי התח"צ. בשנת 2008 הכין משרד התחבורה "תוכנית אב ארצית לתחבורה יבשתית - מדיניות פיתוח התחבורה היבשתית למדינת ישראל"¹². בתוכנית האב צוין כי תכנון מערכות התחבורה אינו עומד בפני עצמו, אלא הוא חלק ממערך תכנון פזי כולל שמטרתו להביא לרמת חיים ואיכות חיים סבירות.

במרץ 2019 פרסם מבקר המדינה במסגרת הדוח המיוחד "משבר התחבורה הציבורית" פרק בנושא "תכנון וקידום של התחבורה הציבורית"¹³ (להלן - הדוח הקודם או הביקורת הקודמת). בפרק זה עלו, בין השאר, הליקויים האלה: משרד התחבורה ונציבות שירות המדינה לא הסדירו

12 תוכניות אסטרטגיות ותוכניות אב מתוות מדיניות לטווח הארוך, אך אינן בעלות מעמד סטטוטורי.

13 מבקר המדינה, דוח ביקורת מיוחד על משבר התחבורה הציבורית (2019), "תכנון וקידום של התחבורה הציבורית", 25 - 86.



את מעמדה של הרשות הארצית לתחבורה ציבורית שבמשרד התחבורה (להלן - הרשות הארצית) כיחידת סמך במשרד התחבורה, כפי שנקבע בהחלטת ממשלה משנת 2011; התיאום בין אגף בכיר לתכנון תחבורתי שבמשרד התחבורה (להלן - האגף לתכנון תחבורתי) לבין הרשות הארצית לוקה בחסר; בהיעדר הנחיות בנושאי תכנון תח"צ, לעיתים לא הושם דגש מספיק על נושא התח"צ בעת תכנון שכונות, יישובים, מרכזי תעסוקה ואזורי תעשייה; במועד סיום הביקורת הקודמת (אוגוסט 2017 עד מרץ 2018), לא הסתיימה העבודה על תוכנית תמ"א 42 - תוכנית מתאר ארצית משולבת לתשתיות תחבורה יבשתית, אשר אמורה הייתה להציג את התפיסה התכנונית המעודכנת של מוסדות המדינה בכל הנוגע לתשתיות התחבורה לסוגיהן; נציגי משרד התחבורה אינם משתתפים בחלק מהדיונים המתקיימים בוועדות המחוזיות לתכנון ולבנייה בשל מצוקת כוח האדם באגף לתכנון תחבורתי; נמצאו תוכניות שבהן לא התקיים עיקרון של שילוב הולם בין אמצעי התח"צ לבין ייעודי הקרקע האחרים שנמצאים בקרבתם - למשל באמצעות ציפוף של שטחי מגורים, תעסוקה ומסחר בקרבת אמצעים להסעת המונים.

פעולות הביקורת

בחודשים אוגוסט 2022 עד פברואר 2023 ביצע משרד מבקר המדינה ביקורת מעקב בעניין תיקון הליקויים שהועלו בדוח הקודם שפורסם במרץ 2019 (להלן - ביקורת המעקב). הבדיקה נעשתה ברשות הארצית ובאגף לתכנון תחבורתי במשרד התחבורה. בדיקות השלמה נעשו במינהל התכנון שבמשרד הפנים, בעיקר בוועדה הארצית לתכנון ולבנייה של מתחמים מועדפים¹⁴.

ניהול ענף התחבורה הציבורית

כפי שצוין בדוח הקודם¹⁵, ענף התח"צ בישראל, הכולל את האוטובוסים, הרכבות, הרכבת הקלה (להלן - רק"ל), המטרונית ומוניות השירות, נמצא בניהולו ובאחריותו של משרד התחבורה. במשך שנים היה מינהל היבשה במשרד התחבורה אחראי לנושא, ובשנת 2013, לאחר הקמת הרשות הארצית, הועברה אליה האחריות לנושא. הרשות הארצית אחראית לאסדרת הענף ולתכנון והפעלה של התחבורה הציבורית. חלק מהסמכויות בתחום התח"צ ובתחומים המשיקים לו מחולקות בין גופים נוספים: מינהל התשתיות במשרד התחבורה אחראי לתכנון ולהקמה של תשתיות תחבורה ציבורית ושל מערכות להסעת המונים, באמצעות חברות הכפופות לו¹⁶; והרשויות המקומיות אחראיות לאישור תוכניות לתשתיות, ובהן תשתיות תחבורה.

במדינות העולם המערבי מרבית הסמכויות הקשורות לניהול התחבורה הציבורית מרוכזות בידי רשויות אזוריות. בישראל ההחלטות בתחומים מסוימים הקשורים לתח"צ, כמו תכנון וקידום של פרויקטים, בחירת המפעילים וחתימה על הסכמים עימם, פיקוח על המפעילים, תכנון קווי

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

15 מבקר המדינה, **דוח ביקורת מיוחד על משבר התחבורה הציבורית** (2019), "תכנון וקידום של התחבורה הציבורית", 36 - 37.

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



האוטובוסים, קביעת תדירויות הקווים וקביעת גובה הסובסידיה לתח"צ מתקבלות בדרג הממשלתי (משרד התחבורה ומשרד האוצר), ללא האצלת סמכויות לגורמים המטרופוליניים והעירוניים. משרדי התחבורה והאוצר הכינו בשנת 2012 תוכנית אסטרטגית לפיתוח התח"צ¹⁷ (להלן - התוכנית האסטרטגית לפיתוח התח"צ). בתוכנית זו נכתב כי ריכוז הסמכויות בידי הממשלה בלא יצירת מבנה היררכי הכולל את גופי התכנון והביצוע המטרופוליניים - שבמסגרתו מוגדרים בבירור תחומי האחריות, הסמכות והכפיפות לשלטון המרכזי - עלול לפגוע ביכולת לקדם מספר ניכר של פרויקטים בעת ובעונה אחת. נוסף על כך, ריכוז הסמכויות האמור גורם להטלת עומס לא סביר ומביא למעורבות מיותרת של המדינה בתכנון של כל פרויקט הקשור לתחבורה הציבורית ברמה המקומית. כמו כן, בהיעדר היררכיה והאצלת סמכויות לגופים מטרופוליניים, מתגלעים לא פעם חילוקי דעות בין הממשלה לבין השלטון המקומי, שגורמים לעיתים קרובות לעיכובים בקידום פרויקטים חשובים.

מעמד הרשות הארצית לתחבורה ציבורית

הרשות הארצית היא הגוף האחראי לתכנון ולניהול של מערכות התח"צ. הרשות החלה לפעול בסוף שנת 2013 על פי החלטות ממשלה מהשנים 2007¹⁸ ו-2011¹⁹. הרשות אחראית להפעלה הסדירה של התח"צ וכן מתכננת את מערך הקווים בכל הארץ, קובעת את רמת השירות הנדרשת, מסדירה את ענף התח"צ, קובעת תעריפים, נותנת רישיונות קווים למפעילים ומטפלת בהתחשבות הכספית עימם, מנהלת עליהם פיקוח ובקרה ועוד²⁰.

הליקויים שעלו בביקורת הקודמת

בביקורת הקודמת עלה כי אף שהחלטת הממשלה משנת 2011 קבעה כי הרשות הארצית תהיה יחידת סמך במשרד התחבורה, נציבות שירות המדינה (להלן - נש"ם) ומשרד התחבורה לא פעלו ליישום החלטה זו. כמו כן צוין כי אם לפי תפיסתה של הנהלת משרד התחבורה אין הצדקה לתת לרשות הארצית מעמד של יחידת סמך, עליה להביא נימוקים לעמדתה ולפנות לממשלה לשינוי החלטה 3988 משנת 2011²¹.

נש"ם ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה בדוח הביקורת הקודם כי היא "פעלה בשיתוף פעולה מלא עם כל משרדי הממשלה הרלוונטיים - התחבורה, האוצר והמשפטים - לשם קידום הקמת הרשות הארצית בהתאם להחלטות ממשלה 2226 ו-3988". עוד ציינה נש"ם כי היא "הפסיקה לקדם את הנושא בעקבות עמדתה של מנכ"לית משרד התחבורה [באותה עת]".

- | | |
|----|--|
| 17 | משרד התחבורה והבטיחות בדרכים ומשרד האוצר, פיתוח התחבורה הציבורית - תוכנית אסטרטגית (2012). |
| 18 | החלטת הממשלה 2226 (12.8.07) |
| 19 | החלטת הממשלה 3988 (18.12.11). |
| 20 | ראו מבקר המדינה, דוח ביקורת מיוחד על משבר התחבורה הציבורית (2019), "תכנון וקידום של התחבורה הציבורית", עמ' 25 - 86. |
| 21 | ראו מבקר המדינה, דוח ביקורת מיוחד על משבר התחבורה הציבורית (2019), "תכנון וקידום של התחבורה הציבורית", עמ' 39. |

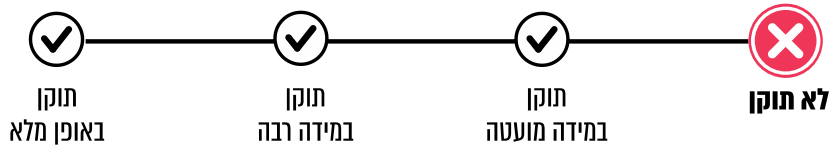


פירוט הממצאים שעלו בביקורת המעקב

מביקורת המעקב שערך משרד מבקר המדינה, עלה כי במועד סיום ביקורת המעקב, פברואר 2023 (להלן - מועד סיום ביקורת המעקב), לא חלה התקדמות ממועד סיום הביקורת הקודמת (מרץ 2018) בשיח בין משרד התחבורה לנש"ם בעניין קידום מעמדה של הרשות הארצית והפיכתה ליחידת סמך, כפי שנקבע בהחלטת הממשלה משנת 2011.

בביקורת המעקב עלה כי עד מועד סיומה, פברואר 2023, מעמדה של הרשות הארצית לא הוסדר כיחידת סמך אף שהחלטת הממשלה עוד משנת 2011 קבעה כי "על שר התחבורה והבטיחות בדרכים, על נציב שירות המדינה ועל הממונה על התקציבים במשרד האוצר לבצע את הפעולות הנדרשות להקמת רשות ארצית לתחבורה ציבורית כיחידת סמך במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים עד ליום 1 ביוני 2012". עקב כך, נפגעות עצמאותה של הרשות הארצית וגמישות הניהולית שלה.

מידת תיקון הליקוי



נציבות שירות המדינה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2023 כי הסדרת מעמדה של הרשות הארצית נבחן אצלה בשנת 2020. עוד מסרה נש"ם בתשובתה כי עמדת משרד התחבורה הייתה שהרשות הארצית היא יחידה בתוך משרד התחבורה, ומבחינת המשרד לא יהיה נכון למצב את מעמדה של הרשות הארצית כיחידת סמך. מאז ועד מתן מועד המענה במאי 2023, מנכ"ל משרד התחבורה התחלפו כמה פעמים ובתדירות די גבוהה, והמשרד לא פנה לנש"ם על מנת לקדם את הנושא ולהסדיר את מעמדה של הרשות הארצית. נש"ם גם מסרה בתשובתה כי "עם מינויו של מנכ"ל חדש במשרד [התחבורה], הנושא נבחן בשנית על ידי המשרד בשיתוף הנציבות. אנו ממתינים לקבל את עמדת ההנהלה [של משרד התחבורה] באופן מוסדר".

משרד התחבורה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2023 (להלן - תשובת משרד התחבורה) כי "הנושא [הסדרת מעמדה של הרשות הארצית] עלה לדיון בשנת 2019 ובהתאם להחלטת מנכ"לית דאז, הוחלט כי הרשות תישאר יחידה ארגונית בתוך משרד התחבורה ולא תתנהל כיחידת סמך עצמאית. מאז ועד היום [מאי 2023], לאור חילופי המנכ"לים/ות ומשך כהונתם/ן הקצר, הנושא לא נבחן בשנית. עם מינויו של מנכ"ל קבוע המשרד יפעל לגיבוש עמדתו ובהתאם יפנה לעדכון החלטת הממשלה ככל שיהיה צורך". עוד מסר משרד התחבורה בתשובתו כי "במסגרת פעולות המשרד לקידום החקיקה בנושא רשויות מטרופוליניות בדעת המשרד לעמוד על ההסדרה הנדרשת בהיבטי הרשות הארצית לתחבורה ציבורית ומעמדה".



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.

המבנה הארגוני של הרשות הארצית לתחבורה ציבורית

הליקויים שעלו בביקורת הקודמת

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 היה מספר המשרות בתקן 92, לעומת מספרן המתוכנן - 126. חשוב לציין כי בשנת 2016 עבר האגף לתכנון תחבורתי למינהל התשתיות, ובעקבות כך צומצם מספר המשרות שנקבעו בתקן של הרשות הארצית ב-20 משרות. מספר העובדים בפועל ברשות הארצית הסתכם במועד סיום הביקורת ב-83, ומתוכננת הפחתת שתי משרות נוספות מהתקן עד סוף שנת 2018. יצוין כי נכון לאוקטובר 2018 התקיימו הליכים מכריעים לבחירת עובדים שיאיישו חלק מהמשרות החסרות, ובהם הליך לבחירת מנהל הרשות הארצית²².

בדוח הביקורת הקודם גם צוין כי "הפער המהותי בין התקן המתוכנן לתקן בפועל גורם לעומסים רבים בתהליכי העבודה וקבלת החלטות של הרשות הארצית, ועקב כך הרשות אינה מטפלת בחלק מהנושאים שבאחריותה. הפחתת המשרות בתקן יוצרת עיכובים, מונעת מהרשות הארצית לקדם נושאים בלוחות זמנים קצרים, לתת מענה בזמן אמת לצרכים ולקדם את השגת היעדים שלשמן הוקמה".

אגף התקציבים במשרד האוצר ציין בתשובתו בדוח הביקורת הקודם כי הוא "אישר תוספת של כ-100 משרות לתקן בעת שהוקמה הרשות הארצית, אולם עם הזמן העביר משרד התחבורה חלק מהמשרות לתקנים של יחידות אחרות במשרד".

משרד מבקר המדינה העלה בדוח הביקורת הקודם כי "נוצר פער של ממש בין המבנה המתוכנן של הרשות הארצית בשלב הקמתה - שתאם את תפקידיה על פי החלטת הממשלה - לבין המבנה הנוכחי שלה. נוכח פער זה והעיכובים בהקמת הרשויות המטרופוליניות (ראו להלן), על הנהלת משרד התחבורה לבחון אם המבנה הארגוני הקיים ותקן העובדים של הרשות הארצית תואמים את משימותיה, ואם יהיה צורך בשינויים, להעלות זאת לפני שר התחבורה, משרד האוצר ונש"ם. זאת ועוד, במצב הנוכחי של הרשות הארצית, שבו לא מוקנות לה סמכויות בתחום התשתיות, התכנון והתקציבים, היא לא תוכל לבצע אסדרה מלאה בעניינין של הרשויות המטרופוליניות שהקמתן מתוכננת"²³.

22 ראו מבקר המדינה, **דוח ביקורת מיוחד על משבר התחבורה הציבורית** (2019), "תכנון וקידום של התחבורה הציבורית", עמ' 41.

23 ראו מבקר המדינה, **דוח ביקורת מיוחד על משבר התחבורה הציבורית** (2019), "תכנון וקידום של התחבורה הציבורית", עמ' 42.



פירוט הממצאים שעלו בביקורת המעקב

פעולות שנקטו הרשות הארצית לתחבורה ציבורית ומשרד התחבורה לתכנון וקידום של התחבורה הציבורית (תמונת מצב)

מאז סיום ביקורת הקודמת קידמה הרשות הארצית תהליכים רבים לשיפור התחבורה הציבורית, ובין היתר:

1. בשנת 2021 הוכנה בפעם הראשונה ברשות הארצית תוכנית חומש לשנים 2022 - 2026, והרשות עובדת על פיה.
2. ברשות הארצית הוכנה תוכנית של נתיבי תחבורה ציבורית (להלן - נת"צ)²⁴ לשנת 2040, וממנה נגזרו תוכניות ספציפיות יותר, כגון תוכניות מסופים ותשתיות, רשת נת"צים וכבישים בארבעה מטרופולינים: ירושלים ותל אביב (הושלמו במלואן), חיפה (הושלמו 90% מהתוכנית) ובאר שבע (הושלמו 70% מהתוכנית).
3. מנתונים שהתקבלו בתקופת ביקורת המעקב עולה כי ביישובים ראש העין, נתניה, חדרה, אשכול השרון, אשקלון ומודיעין עילית מתוכננים כ-31 נת"צים חדשים. עוד עולה מנתונים שהתקבלו בביקורת המעקב כי במטרופולין תל אביב-יפו, שהיא המטרופולין העמוסה והגדולה ביותר בישראל²⁵, הוקמו כ-31 נת"צים²⁶ באורך כולל של כ-19.27 קילומטרים בשנים 2019 - 2022, רובם במסגרת הפרויקט "מהיר לעיר"²⁷.
4. ישנו שיתוף פעולה פורה בין הרשות הארצית לאגף לתכנון תחבורתי (ראו להלן).
5. הוקם אגף חדש במשרד התחבורה - אגף בכיר מאי"ץ (מסופים, אופניים וצירי העדפה) (להלן - אגף מאי"ץ). מטרת אגף זה היא גיבוש חלופה נעימה ומשולבת לשימוש ברכב פרטי בטווח הקצר והבינוני. תפקיד האגף הוא "ליווי, בקרה והסרת חסמים על כלל הפרויקטים משלב התכנון, דרך התקצוב ועד הביצוע". תקן כוח האדם באגף כולל משרת מנהל ושבע משרות עובדים²⁸, בסך הכול שמונה משרות - מהן מאוישות שש משרות.
 - א. לאגף מאי"ץ יועדו תקציבי חומש לשנים 2022 - 2026 בהיקף של כ-12.3 מיליארד ש"ח, שמיועדים למטרות הבאות: צירי העדפה - 6 מיליארד ש"ח; תשתיות רכיבה - 2

24 נתיב תחבורה בכביש המיועד לתחבורה ציבורית על כל סוגיה. מטרתו לעודד את השימוש בתחבורה הציבורית על פני הרכבים הפרטיים, בכך שהוא מקצר את זמני ההמתנה ופקקי התנועה במהלך הנסיעה בכבישים.

25 ראו מבקר המדינה, **דוח ביקורת מיוחד על משבר התחבורה הציבורית** (2019), "הקמת מסלולי תחבורה ציבורית ונתיבים מהירים במטרופולין תל אביב-יפו", עמ' 285 - 331.

26 ביישובים תל אביב-יפו, בני ברק, בת ים, הרצלייה, חולון, כפר סבא, לוד, פתח תקווה, קריית אונו, ראשון לציון, רמת גן.

27 בשל הצורך לשפר ולייעל את תשתיות התחבורה הציבורית כבר בטווח הקצר, החליט משרד התחבורה בשנת 2012 לקדם פרויקט "מהיר לעיר", שעניינו מתן העדפה לאוטובוסים במטרופולין תל אביב-יפו. ראו גם מבקר המדינה, **דוח ביקורת מיוחד על משבר התחבורה הציבורית** (2019), "הקמת מסלולי תחבורה ציבורית ונתיבים מהירים במטרופולין תל אביב-יפו", עמ' 302 - 357.

28 מנהל/ת תחום פרויקטים רוחביים, מנהל/ת תחום רשויות מאי"ץ (לא מאוישת), מנהל/ת תחום בכיר תקציבי מאי"ץ, מנהל/ת תחום בכיר אינטגרציה, מנהל/ת אגף צוות צירי העדפה, מנהל/ת אגף תשתיות רכיבה, ומנהל/ת אגף מסופים (לא מאוישת). כמו כן, מתוך שבע משרות, שתיים הן משרות לא תקינות.



מיליארד ש"ח; מסופים ותשתיות - 3.5 מיליארד ש"ח; וחניוני חנה וסע - 0.8 מיליארד ש"ח.

ב. אגף מאיץ עובד בשיתוף עם חלק מרשויות המקומיות שבהן מתוכננים פרויקטים אשר עבורם הוקצו תקציבי החומש. נחתמו הסכמים עם 15 רשויות מקומיות²⁹ (שנקראות גם "רשויות השינוי"), ועם ארבע רשויות מקומיות נוספות³⁰ ההסכמים נמצאים בשלבי חתימה.

משרד התחבורה מסר בתשובתו כי נוסף על פעולות אלה הוא קידם בשיתוף עם משרד הבינוי והשיכון, רשות מקרקעי ישראל ומינהל התכנון כלי עבודה לצורך הטמעת תכנון מוטה תח"צ - בין היתר אישור תבחינים לקידום תחבורה בת קיימה³¹, אישור תוכנית אסטרטגית לתנועה מקיימת, אישור תוכניות אסטרטגיות, סדנאות למימוש התבחינים במחוזות וקביעת יעדי פיצול עירוניים. מסד מקצועי זה מאפשר את קידום המדיניות של המשרד גם ללא מתן הערות תדירות ובחינה של כל תוכנית. משרד התחבורה הוסיף כי הוכחה לכל הפעולות אלה ניתן לראות בהטמעת מרבית העבודות המקצועיות בעבודות התכנון השוטפת של מינהל התכנון והיזמים.

תרשים 2 להלן מציג את מספר תקני כוח האדם (שיא כוח אדם) ומשרות של עבודה בלתי צמיתה (להלן - עב"צ)³² ברשות הארצית³³ בשנים 2017 - 2022, כפי שנמצאו בבדיקות שערך משרד מבקר המדינה במועד סיום הביקורת (פברואר 2023).

29 ובהן: נתניה, ראש העין, חולון, בת ים, מודיעין עילית, שפרעם, ראשון לציון, אופקים, טירת הכרמל, נהרייה, קריית מוצקין, עפולה, אשכול השרון, רחובות, ונס ציונה. שתי הרשויות האחרונות במסגרת הסכמים עם חברת נתיבי איילון.

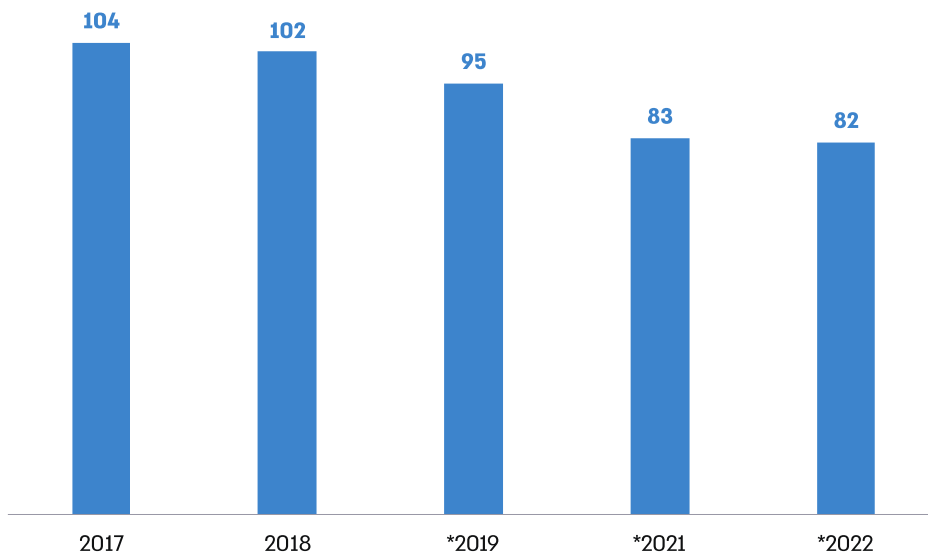
30 פתח תקווה, הרצלייה, בית שמש ואשקלון.

31 תחבורה בת קיימה - תחבורה בת קיימה או תחבורה מקיימת היא תפיסה אשר בבסיסה עומד הרצון לצמצם את השימוש ברכב פרטי ולקדם מערך של פתרונות שונים הכוללים שילוב של תחבורה ציבורית, תחבורה שיתופית, תחבורה לא ממונעת והליכה רגלית. מערך תחבורה זה אמור לאפשר הגעה יעילה ממקום למקום, בצד שמירה על איכות הסביבה ובריאות הציבור. לנושא יש השלכות על תכנון של תשתיות והתאמה של מרחבים עירוניים קיימים.

32 הכוונה למספר משרות זמניות המותרות בגוף מסוים.

33 לא כולל תקני כוח אדם (שמונה משרות) ועב"צ של אגף מאיץ.

תרשים 2: מספר תקני כוח אדם ומשרות עבודה בלתי צמיתה ברשות הארצית, 2017 – 2022

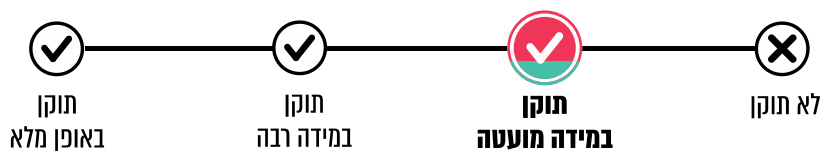


על פי נתוני התקציב והצעות התקציב של משרד התחבורה באותן השנים, בעיבוד משרד מבקר המדינה. * על פי נתוני הצעות התקציב באותן השנים.

מתרשים 2 עולה כי מספר תקני כוח האדם ועב"צ בשנים 2017 - 2022 ירד מ-104 ל-82, ירידה של כ-21% בשנת 2022 לעומת שנת 2017. משרד התחבורה מסר בתשובתו כי הפער שבין שנת 2017 לשנת 2022 נבע מגריעת יחידת התכנון תעבורתי מהרשות על כלל תפקידיה וסמכויותיה. עוד ציין משרד התחבורה כי נכון למאי 2023 יש תקינה של 88 תקנים סה"כ, עלייה של כ-7% בהשוואה לשנת 2022, אשר מאפשרת לרשות לחזק את יכולותיה בתחומי פעולה שונים.

בביקורת המעקב עלה מנתונים שהתקבלו ממשרד התחבורה כי נכון לינואר 2023, מספר העובדים שעבדו בפועל ברשות הארצית הסתכם ב-97 עובדים. יוצא מכאן כי בשנת 2022 הרשות הארצית העסיקה 15 משרות עב"צ בפועל מעבר למספר המשרות הכלולות בתקן כוח האדם שלה, שהיה 82 - כלומר כ-18% מסך המשרות הכלולות בתקן כוח האדם שלה באותה השנה (2022).

מידת תיקון הליקוי





נש"ם מסרה בתשובתה ממאי 2023 כי "הרשות הארצית לתחבורה ציבורית תוגברה במהלך השנים הקודמות משמעותית בתקציב המשרות, מתוך הכרה במיזמים הרבים העמודים לפתחה". עוד מסרה נש"ם בתשובתה כי מרבית התקנים הם בשלבי איוש במועד מתן המענה (במאי 2023), וכי לא אוישו 16 תקנים מתוך 88 התקנים הקיימים. נש"ם גם ציינה בתשובתה כי "אנו ממשיכים בבחינת המבנה, הצרכים המשתנים וההתאמה למשימות המקצועיות העומדות בפני הרשות. הרשות הארצית לתחבורה ציבורית נמצאת בעדיפות גבוהה בהקצאת משאבים לביצוע משימותיה לאור הריבוי והצמיחה בפיתוח ובשיפור התחבורה הציבורית בישראל ומתוך מחויבות לאזרחי מדינת ישראל".

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה, משרד האוצר ונש"ם לבחון מחדש את תקני כוח האדם ברשות הארצית ולהתאים אותו למשימותיה השוטפות, אשר מתרבות עם השנים בגלל הביקוש לתחבורה הציבורית ובגלל הגידול הטבעי באוכלוסייה של מדינת ישראל. הצורך בבחינת התקן כאמור מתחדד לאור העובדה שבשנת 2022 מספר המשרות הכלולות בתקן היה 82 ואילו מספר העובדים בפועל היה 97.

הקמת רשויות תחבורה מטרופוליניות

הליקויים שעלו בביקורת הקודמת

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

דוח מבקר המדינה משנת 2019³⁴ העלה כי אחד הקשיים ביישום פרויקטים מרחביים בתחום התח"צ הוא הקושי בתיאום בין הרשויות המקומיות במטרופולין ובקיום שיתוף פעולה ביניהן לקידום פרויקטים שטווח השפעתם חורג מגבולות הרשות המקומית עצמה. בהקמתם של פרויקטים רבים חלים עיכובים בגלל היעדר הסתכלות רחבה על צורכי הכלל, והתמקדות בצרכים מקומיים בלבד. נוסף על כך, כדי לספק שירותי תחבורה ציבורית טובים ויעילים יש צורך להתאים את השירות לצרכים ולמאפיינים המקומיים בכל יישוב ובכל שכונה - לדוגמה המאפיינים הפיזיים המקומיים, הרכב האוכלוסייה ומאפייני הנסיעה שלה ושימושי הקרקע השונים באזור (כגון בתי ספר, מוסדות ציבור ומרכזים מסחריים). מידע בנושאים אלה זמין יותר לרשות המקומית מאשר למתכנן מרכזי.

34 ראו מבקר המדינה, דוח ביקורת מיוחד על משבר התחבורה הציבורית (2019), "תכנון וקידום של התחבורה הציבורית", עמ' 43.



במתווה האסטרטגי שהכין משרד התחבורה³⁵ בשנת 2011 הוצע כי רשויות התחבורה הציבורית המטרופוליניות (להלן - רשויות מטרופוליניות) יהיו עצמאיות, ונציגי הרשויות המקומיות ישתתפו בניהולן. לרשויות המטרופוליניות יוענקו סמכויות מתאימות, בין אם באמצעות אצילת סמכות הנתונה כיום בידי הממשלה ובין אם באמצעות חקיקה. בין היתר תהיה הרשות המטרופולינית אחראית לניהול התח"צ בשטח שיוגדר לה, ותופקד על ייזום וקידום של מיזמי תשתית של תח"צ ועל עידוד השימוש בתח"צ. לרשויות יוקנו סמכויות לעניין התקשרות עם מפעילי תח"צ ורשויות קווים, סמכויות של רשות תמרוך ועוד. על פי ההצעה, רשויות אלו היו צפויות לקום בארבע מטרופוליניות: חיפה, ירושלים, תל אביב ובאר שבע. לאחר הקמתן יחדל משרד התחבורה לעסוק בביצוע התחומים שיועברו לטיפולן של רשויות אלה, אולם יוסיף להיות הגורם הקובע את המדיניות בדרג המיניסטריאלי והאחראי לחקיקה הדרושה.

מבקר המדינה העלה בדוחות משנת 2013 ו-2016 את נושא אי-הקמתן של רשויות מטרופוליניות³⁶. בדוח הביקורת הקודם צוין כי "משנת 2007 נעשו ניסיונות שונים להקמת רשויות מטרופוליניות: (א) בפברואר 2009 נחתם הסכם בין האיחוד האירופי לבין מדינת ישראל, ובו נקבע שהאיחוד יסייע למשרד התחבורה להקים רשות ארצית לתחבורה ציבורית. פיילוט להקמת רשות מטרופולינית בחיפה שתוכנן במסגרת זו לא הושלם; (ב) הרשויות המקומיות במטרופולין תל אביב ומשרדי התחבורה והאוצר עשו עבודת מטה משותפת להקמת רשות מטרופולינית לתח"צ ואף הכינו מתווה לכך בשנת 2011... (ג) בשנים 2007 ו-2011 ניסו משרד התחבורה ומשרד האוצר לעגן בחקיקה את הקמתן של רשויות מטרופוליניות במסגרת חוקי ההסדרים, אולם ניסיונות אלה לא צלחו; (ד) בהחלטת ממשלה מ-11.1.18 נקבע כי יוקמו בחוק רשויות מטרופוליניות, וכי בשלב הראשון יכלול החוק את מטרופולין ירושלים ומטרופולין באר שבע. בעקבות החלטה זו נעשה ניסיון נוסף לקדם את הקמתן של רשויות מטרופוליניות באמצעות חוק התוכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2019), התשע"ח-2018 (להלן - חוק ההסדרים לשנת 2019), אולם גם ניסיון זה לא צלח"³⁷.

עוד צוין בדוח הביקורת הקודם כי "למרות ההכרה בצורך להקים רשויות תחבורה מטרופוליניות, ולמרות שמבקר המדינה העיר על כך בעבר, הניסיונות החוזרים ונשנים לפעול להקמתן ולעגיגון בחקיקה לא צלחו. לרשויות כאלה יכולה להיות השפעה מכרעת בכל הנוגע ליישוב חילוקי הדעות בין רשויות מקומיות, לקידום ראייה כוללת בעניין מתן פתרונות תחבורתיים ולמתן מענה יעיל לצרכים מקומיים. על כן אי הקמתן פוגעת בקידום של מיזמי תח"צ במטרופולינים ובשיפור השירות של התח"צ"³⁸. משרד מבקר המדינה המליץ בדוח הביקורת הקודם כי "בשל כל אלה על משרדי האוצר והתחבורה לפעול בהקדם לקידום הקמתן של רשויות כאלה, ולהביא בחשבון

35 לצורך קידום הקמת הרשות הארצית, הקים משרד התחבורה ועדת היגוי מקצועית שכללה נציגים ממשרד התחבורה, משרד האוצר, משרד המשפטים ונש"ם. בסיום עבודתה הכינה הוועדה מסמך שבו תואר המתווה האסטרטגי להקמת הרשות הארצית לתח"צ. להערכת משרד מבקר המדינה, המסמך הוכן בשנת 2011.

36 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 64 א** (2013), "משרד התחבורה, התשתיות הלאומיות והבטיחות בדרכים - ארגון מחדש בתחבורה הציבורית במטרופולין תל אביב", עמ' 520 - 521; **דוח שנתי 67 א** (2016), "משרד התחבורה והבטיחות בדרכים - הכנה וביצוע של התקציב להשגת מטרות המשרד", עמ' 487.

37 ראו מבקר המדינה, **דוח ביקורת מיוחד על משבר התחבורה הציבורית** (2019), "תכנון וקידום של התחבורה הציבורית", עמ' 44.

38 ראו שם, עמ' 45.



בעניין זה את ההשפעה שעשויה להיות להקמתן על חלוקת הסמכויות בין השלטון המרכזי לבין השלטון המקומי".

פירוט הממצאים שעלו בביקורת המעקב

בכוונה לקדם את הקמתן של רשויות מטרופוליניות, החליטה הממשלה בהחלטתה מס' 3426³⁹ משנת 2018 על "הקמת רשויות מטרופוליניות לתחבורה - מטרופולין ירושלים ומטרופולין באר שבע". בהחלטה נקבע, בין השאר, כי "המטרופולינים שבהם יוקמו רשויות מטרופוליניות יקבעו במסגרת תוספת לחוק אשר הסמכות לעדכונה תהיה בידי שר התחבורה והבטיחות בדרכים...בהסכמת שר האוצר. בשלב ראשון תכלול התוספת את מטרופולין ירושלים ומטרופולין באר שבע"⁴⁰.

בעקבות אי-קידום החלטה 3426 והחלטות קודמות, בדוח משנת 2020⁴¹ העיר משרד מבקר המדינה למשרד התחבורה ומשרד האוצר כי "אי-הקמתן של רשויות תחבורה מטרופוליניות בכלל ורשות תחבורה ירושלים בפרט בהתאם להחלטת ממשלה פוגעת קשות ביכולת לקדם באמת את תשתיות תח"צ ולפעול לשיפור שירות התח"צ לנוסעים". משרד מבקר המדינה גם המליץ באותו הדוח כי "על משרד התחבורה ומשרד האוצר להשלים את הקמת הרשויות המטרופוליניות, בהתאם להחלטת הממשלה".

הקושי לקדם את הקמתן של הרשויות המטרופוליניות הביא את הממשלה להחליט על הקמתן של רשויות מרחביות - החלטתה מס' 1854⁴² מיום 11.9.22 שנושאה "רשויות מרחביות לתחבורה" (להלן - החלטה 1854). ברישה של ההחלטה נקבע כי במטרה לשפר את התכנון, ניהול והפיתוח של התחבורה בישראל, ומתוך הכרה בתועלת של ניהול התחבורה על ידי הרשויות המקומיות והבנתן את צורכי ציבור הנוסעים במרחב גיאוגרפי ותחבורתי משותף, הוחלט, בין היתר, להטיל על "שרת התחבורה לקדם תוכנית רב שנתית להקמת רשויות מרחביות לתחבורה שתהיינה אמונות על ניהול התנועה ופיתוח התחבורה בשטחי המרחבים התחבורתיים שייקבעו, והן תפעלנה ברשויות המקומיות שבתחומן בכפוף לתחומי האחריות והסמכויות שיוגדרו בהתאם להחלטה זו (להלן - רשות מרחבית לתחבורה או רשויות מרחביות לתחבורה)".

בסעיף 4 של החלטה 1854 נקבע כי "במטרה להביא להתארגנות רשויות מרחביות לתחבורה ולאפשר פעילות ראשונית בתחום ניהול התחבורה המרחבית, עד לקידום החקיקה לעניין המסגרת המיטבית לפעילות הרשויות המרחביות, תפקידיהן וסמכויותיהן, כמפורט בסעיף 3" יש להטיל על שרת התחבורה לפעול מתוקף סמכותה מכוח פקודת התעבורה, לרבות מכוח סעיף 76 לפקודת התעבורה⁴³, כדי להתקין תקנות להקמת כל אחת מהרשויות המרחביות לתחבורה

39 החלטת הממשלה 3426, "הקמת רשויות מטרופוליניות לתחבורה - מטרופולין ירושלים ומטרופולין באר שבע" (11.1.18).

40 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 71א** (2020), "התחבורה הציבורית באוטובוסים בירושלים", עמ' 1280 - 1281.

41 ראו שם.

42 החלטת ממשלה מס' 1854, "רשויות מרחביות לתחבורה" (11.9.22).

43 סעיף 76 בפקודת התעבורה קובע, בין השאר, כי שר התחבורה רשאי להתקין תקנות בדבר כינונה ומינויה וקביעת תפקידיה של כל רשות שתהא דרושה, לדעתו, בקשר לביצוע הפקודה.



ולהגדרת תפקידיהן בתחום התעבורה, בהתאם ליעדים וללוחות זמנים שנקבעו בסעיף 6 בהחלטת הממשלה להקמת רשויות מרחביות לתחבורה.

לגבי מטרופולין ירושלים נקבע בהחלטה 1854 כי על שרת התחבורה להתקין תקנות ולפעול להקמת רשות מרחבית לתחבורה במרחב התחבורתי של מטרופולין ירושלים, תוך קיום שיח עם הרשויות המקומיות הנוגעות בדבר. בנוסף תיבחן האפשרות לגיבוש מתווה להעברת הפעילות המבוצעת במועד החלטה זו על ידי צוות תוכנית האב לתחבורה ירושלים, המאוגד כיום כעמותה "לתכנון, פיתוח ושימור אורבני - ירושלים (ע"ר)", כולה או חלקה, ופעילות רלוונטית נוספת מערייית ירושלים, בכפוף להסכמת העירייה, לרשות המרחבית שתקום.

לגבי מטרופולין גוש דן נקבע כי יש לפעול להקמת רשות מרחבית לתחבורה במרחב התחבורתי של מטרופולין גוש דן עד 30 באפריל 2023. כבסיס לכך, ולצורך תיאום בין הרשויות והגברת שיתופי הפעולה ביניהן, יוקם צוות עבודה אשר יכלול את נציגי הרשויות המקומיות הרלוונטיות בגוש דן. משרד התחבורה יגבש, בתיאום עם הצוות, את מתווה הפעולה להקמת הרשות, לרבות תחומי פעילות, מתווה הייצוג ושלביות היישום.

כדי לממש את החלטה 1854, נקבע בה כי "משרד התחבורה יפעל, בתיאום עם אגף התקציבים במשרד האוצר, לגיבוש מתווה לבניית ידע תחבורתי מקצועי ויכולות ארגוניות, בצורה שתחזק את מוכנות הרשויות המקומיות, לקראת הקמת הרשויות המרחביות ותחזק את מעורבותן בעבודה המרחבית, בין היתר באמצעות עידוד להעסקת ממוני תחבורה על ידי אשכולות הרשויות וברשויות מקומיות העתידות להיות חלק מרשות מרחבית לתחבורה וכן עבור ייעוץ ותכנון לרשויות המקומיות. למימון סעיף זה, יקצה משרד התחבורה בשנת 2022 עד 25 מיליון [ש"ח] מתקציב הפיתוח של המשרד לשנת 2022".

בביקורת המעקב עלה כי בספטמבר 2022 החליטה הממשלה על הקמת רשויות מרחביות במקום הקמת רשויות תחבורה מטרופוליניות, באופן שכל הארץ תחולק למרחבים תחבורתיים. יצוין כי בהחלטה לא נקבעו מספר המרחבים ותחומיהם. המשמעות של החלטה זו היא כי כל רשות מוניציפלית תהיה שייכת לרשות מרחבית שתיקבע בהמשך להחלטת הממשלה. עוד עלה בביקורת המעקב כי במועד סיומה (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 בהחלטת הממשלה 1854 מספטמבר 2022 וכי טרם הוקמה כל רשות תחבורה מרחבית.

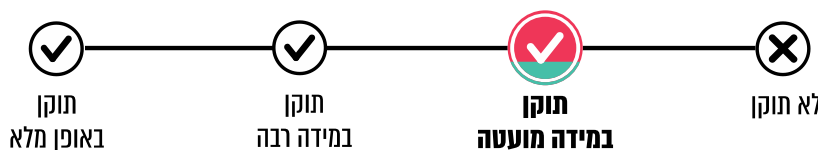
יצוין כי ב-2.11.22 נערכו בחירות כלליות לכנסת (הכנסת העשרים ושש), ובעקבות כך התחלפה הממשלה שכיהנה במועד קבלת החלטה 1854 (ספטמבר 2022). הדבר עלול להשפיע על מועד סיום ההקמה של רשות מרחבית לתחבורה במרחב תחבורתי גוש דן, אשר נקבע באותה החלטה ל-30.4.23.

משרד התחבורה מסר בתשובתו כי "בחודשים שלאחר קבלת החלטת ממשלה מס' 1854 [ספטמבר 2022] ביצע משרד התחבורה פעולות לקראת יישומה ואולם המשך מימוש הדברים המתין בשל כהונת ממשלת מעבר. בסמוך לאחר כינון הממשלה הנוכחית ובמסגרת ההערכות לגיבוש חוק ההסדרים, עמדה על הפרק האפשרות לכלול במסגרתו את החקיקה בנושא רשויות מטרופוליניות אולם בסופו של יום הנושא לא נכלל בחוק ההסדרים, וסוכם שמשרד התחבורה



יפעל לקדם את החקיקה בנושא רשויות מטרופוליניות שלא במסגרת חוק ההסדרים (הדברים קבלו ביטוי בסיכום התקציבי בין משרד התחבורה לבין משרד האוצר). משרד התחבורה פועל בימים אלו לגיבוש טיוטה עדכנית של תזכיר החוק בנושא".

מידת תיקון הליקוי



על משרד התחבורה להשלים את פעילותו להקמתן של הרשויות המרחביות לתחבורה, כפי שנקבע בהחלטה 1854, או לחלופין לפעול להקמת רשויות מטרופוליניות כפי שנקבע בהחלטת הממשלה 3426 מינואר 2018; ולבחון לאחר הקמתן אם הן אכן נותנות מענה הולם על צרכים של קידום התחבורה הציבורית ותכנונה.

האגף לתכנון תחבורתי

האגף לתכנון תחבורתי עוסק בתכנון ארוך-טווח של כלל תשתיות התחבורה היבשתיות, לרבות רשת הדרכים, המסילות ומערכות הסעת ההמונים. האגף עוסק בתכנון הסטטוטורי של רשתות הדרכים והמסילות בישראל, בגיבוש מדיניות בתחומי התכנון התחבורתי ובייצוג שר התחבורה במוסדות התכנון הסטטוטוריים (להלן - מוסדות התכנון). האגף גם מרכז בידיו את סמכויות הפיקוח על התעבורה וסמכויות של רשות תמרור מרכזית. עד שנת 2016 היה האגף כפוף מבחינת המבנה הארגוני לרשות הארצית. באותה שנה הוכפף האגף למינהל תכנון, פיתוח תשתיות ותיאום⁴⁴ שבמשרד התחבורה (להלן - מינהל התשתיות), אשר עוסק בהיבטים התכנוניים, הביצועיים והתקציביים של כלל תשתיות התחבורה היבשתיות⁴⁵.

התיאום בין האגף לתכנון תחבורתי לבין הרשות הארצית

הליקויים שעלו בביקורת הקודמת

הפריסה של שימושי הקרקע משפיעה על רמת השירות של מערכות התחבורה הציבורית. ביישובים רבים תשתיות לא מותאמות יוצרות חסמים אשר מונעים מתן שירות יעיל של תח"צ. תכנון משולב של כלל שימושי הקרקע ושל התחבורה הציבורית והתאמת התשתיות הפיזיות לעקרונות התפעול של שירותי התחבורה הציבורית חיוניים לאספקה טובה ויעילה של שירותי

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

45 ראו מבקר המדינה, דוח ביקורת מיוחד על משבר התחבורה הציבורית (2019), "תכנון וקידום של התחבורה הציבורית", עמ' 25 - 86.



תח"צ. תכנון משולב זה מצריך תיאום בין כל הגורמים, ובכלל זה בין אגף תכנון תחבורתי לרשות הארצית. למשל, חשוב שבעת תכנון הכבישים תינתן תשומת לב לאזורים שבהם עתידים לעבור קווי אוטובוס, למספר הקווים ולתדירות נסיעתם, לתכנון הכבישים כך שרוחבם יאפשר מעבר של אוטובוסים, להצבת תחנות וסימון של נתיבי תנועה בלעדיים לתח"צ (כגון נת"צים⁴⁶, מת"צים⁴⁷ ונתיבי⁴⁸ HOV) במקומות שבהם נדרש לתת העדפה לתח"צ. דוגמה נוספת לחשיבות הנושא היא הצורך לקבוע את מקומם של מתקני התשתית הדרושים להפעלת השירות באוטובוסים (להלן - מתקני תח"צ) כבר בעת תכנון השכונות ביישובים ולהקצות די שטח עבורם. נוסף על כך, לעיתים יש להביא בחשבון את הצרכים הכוללים של תפעול התח"צ באזור כולו, ולא להסתפק בהסתכלות צרה על התוכנית שנדונה⁴⁹.

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

בביקורת הקודמת 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 על פיתוחה של מערכת תח"צ יעילה בעתיד⁵⁰.

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

משרד מבקר המדינה המליץ למשרד התחבורה בדוח הביקורת הקודם כי "עליו למצוא את הפתרונות המתאימים כדי שיתקיימו שיתוף פעולה ותיאום מלאים ושוטפים בין האגף לתכנון

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

47 מסלולים לתחבורה ציבורית המופרדים פיזית משאר הנתיבים בדרך.

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

49 ראו מבקר המדינה, **דוח ביקורת מיוחד על משבר התחבורה הציבורית** (2019), "תכנון וקידום של התחבורה הציבורית", עמ' 46 - 47.

50 ראו שם, עמ' 47.



תחבורתי לבין הרשות הארצית, לוודא שצורכי התח"צ יקבלו את המענה המתאים מבחינת התכנון הסטטוטורי ולאפשר לאגף לתכנן תחבורתי למלא את מכלול תפקידיו באופן מיטבי⁵¹.

פירוט הממצאים שעלו בביקורת המעקב

במהלך ביקורת המעקב מסרו נציגים של משרד התחבורה כי מאז סיום הביקורת הקודמת (מרץ 2018) מתקיימות באופן שוטף ישיבות חודשיות בין מנהל אגף תכנון במינהל תכנון ופיתוח תשתיות למנהל אגף מדידה ותכנון תח"צ ברשות הארצית לתחבורה ציבורית. נוסף על כך, מתבצע תיאום שנתי שוטף בנוגע לתוכניות העבודה האגפיות למטרת זיהוי פרויקטים משותפים. לכל הדיונים המקצועיים של שני האגפים מוזמנים דרך קבע נציגי שני האגפים. על פי הנתונים שמסר משרד התחבורה, מתחילת שנת 2020 ועד דצמבר 2022 התקיימו כ-25 פגישות של ימי קידום תכנון תחבורתי חודשיים מרוכזים, שאליהם מוזמנים על בסיס קבוע נציגים מהרשות הארצית ונציגים מאגף לתכנון תחבורתי. לצוות הביקורת הוצגו מספר דוגמאות של סיכומי ימי הקידום.

בביקורת המעקב 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.

מידת תיקון הליקוי



כוח אדם מקצועי באגף לתכנון תחבורתי

הליקויים שעלו בביקורת הקודמת

כפי שצוין בדוח הביקורת הקודם, בשנת 2014 נכתב בסיכום תוכנית העבודה של יחידות משרד התחבורה לשנת 2013 לגבי האגף לתכנון תחבורתי כי "האגף פועל בצוות מצומצם... המשרד פועל לגייס מהנדסים נוספים שייקחו חלק בנטל הכבד היושב על האגף". באותה תוכנית גם צוין כי יש לחזק את מעמד משרד התחבורה במוסדות התכנון. משרד מבקר המדינה המליץ בשנת 2016 כי לנוכח חשיבותם הרבה והיקפם הגדול של תחומי אחריותו של האגף לתכנון תחבורתי, על הנהלת המשרד ליישם את תוכנית העבודה בנוגע לאיוש האגף⁵².

51 ראו שם, עמ' 48.

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



עוד צוין בדוח הביקורת הקודם כי "לפני שהועבר למינהל התשתיות הכין האגף לתכנון תחבורתי מסמך⁵³ ובו ניתח את צורכי העבודה שלו ודרש תוספת של 15 משרות לפחות לתקן עובדי המדינה". כמו כן צוין במסמך כי הוא מפרט רק בנוגע לתוספת כוח האדם הדרושה לפעילות האגף בעקבות הרחבת הסמכויות של הוועדות המקומיות ובעקבות התוכניות לקדם בעשור הקרוב פרויקטים של מערכות להסעת המונים. נוסף על כך צוין במסמך כי בעקבות כך מעביר האגף תכולות עבודה ליועצי חוץ ולגורמים מחוץ למשרד, וכי הלשכה המשפטית במשרד התחבורה מתנגדת נחרצות להעברת תכולות עבודה הקשורות לאסדרה לגורמים שאינם עובדי מדינה, היות שעקב כך "נפגעת איכות וכמות הפעילות הנדרשת לייצוג הולם של צרכי התכנון בראיית האחריות הרגולטורית". בתרשים המבנה הארגוני שמסר האגף לתכנון תחבורתי למשרד מבקר המדינה בעת הביקורת הקודמת הוצג תקן כוח האדם שלו, ובו 22 משרות מאוישות ו-7 משרות שאינן מאוישות. כמו כן הוצג צורך בהוספת 16 משרות לתקן. גם במסמך המפרט את חזון מינהל התשתיות⁵⁴ צוין המחסור בכוח אדם בתחום הסטטוטוריקה כאחד האתגרים העיקריים העומדים לפני המינהל.

בביקורת הקודמת 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. האגף עומד על הצורך להגדיל את מצבת העובדים שלו כדי לחזק את מעמד המשרד במוסדות התכנון, ולהיערך לשינויים שנעשו בחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבנייה). עם זאת, למרות המלצות קודמות בדוחות של משרד מבקר המדינה, ואף על פי שהנושא נכלל בתוכניות העבודה של משרד התחבורה, בפועל לא פעל משרד התחבורה לחיזוק היכולות המקצועיות של האגף ולאיוש המשרות המקצועיות בו. עוד נמצא בביקורת הקודמת כי באוקטובר 2018 פרסמה נש"ם מכרזים פנימיים לעשר משרות באגף לתכנון תחבורתי⁵⁵.

בתשובת משרד התחבורה שהובאה בדוח הביקורת הקודם צוין כי "קיים מחסור חמור בכוח אדם בתחום הסטטוטורי, שמונע מילוי מיטבי של התפקידים שמוטלים על האגף".

פירוט הממצאים שעלו בביקורת המעקב

משרד התחבורה מסר במהלך הביקורת למשרד מבקר המדינה כי המשרד פעל ופועל לטיפול בסוגיה עוד מסרו נציגי משרד התחבורה כי "מאז הביקורת הקודמת הוחלט לפעול להעלאת מתח הדרגות של המהנדסים כדי להתמודד עם הבעיה של שכר נמוך במשרות. לנוכח תוכנית רוחבית שהושלמה בשנים 2018 - 2019 הועלו המפע"תים [מפקחים על התעבורה] לדרגת מנהל אגף בכיר. בשנים הקרובות בתוכנית תלת שנתית בתיאום עם סמנכ"ל בכיר למינהל והוון אנושי, יועלו מהנדסי המחוזות לדרגת מנהלי אגף והמהנדסים שנמצאים בדרגת מרכז בכיר יועלו למנהלי תחום".

מנתונים שמסר משרד התחבורה עולה כי בסוף ינואר 2023 הועסקו באגף לתכנון תחבורתי כ-30 עובדים, חלקם במשרות בתקן וחלקם במשרות עב"צ; חמישה מכ-30 עובדים אלה היו

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

54 מסמך שאינו נושא תאריך.

55 ראו מבקר המדינה, **דוח ביקורת מיוחד על משבר התחבורה הציבורית** (2019), "תכנון וקידום של התחבורה הציבורית", עמ' 50.

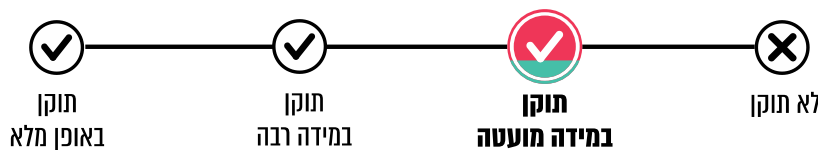


סטודנטים. יצוין כי בביקורת הקודמת עלה כי באגף לתכנון תחבורתי יש 29 משרות בתקן, ונדרשת תוספת של 16 משרות לתקן כדי שהאגף יתפקד כהלכה - כלומר בסך הכול נדרשות 45 משרות בתקן; עוד לפני שהאגף לתכנון תחבורתי עבר למינהל התשתיות שבמשרד התחבורה בשנת 2016. ממסמך אשר מנתח את צורכי העבודה שהכין האגף בסמוך לשנת 2016, לקראת מעבר זה, צוין כי נדרש להוסיף לתקן עוד 15 משרות, לביצוע עבודתו השוטפת כהלכה.

מנתונים שהתקבלו ממשרד התחבורה בעת ביקורת המעקב עלה כי מתום הביקורת הקודמת (מרץ 2018) עד שנת 2022 מספר המשרות בתקן ומספר המשרות המאושרות 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 בביקורת המעקב 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. יצוין כי המשרד העלה את מתח הדרגות של המפקחים על התעבורה, ועקב כך עלה גם השכר שלהם; וכי המשרד מסר כי הוא מתכנן בשנים הבאות להעלות גם את מתח הדרגות של מהנדסי המחוזות.

מידת תיקון הליקוי



משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה להמשיך ולחזק את האגף לתכנון תחבורתי מבחינת מספר המשרות התקניות הנדרשות לאגף כדי שעבודתו השוטפת לא תיפגע, וכפי שעלה בביקורת הקודמת ובביקורת המעקב, ולאייש את המשרות התקניות בכוח אדם מקצועי.

משרד התחבורה מסר בתשובתו כי "בימים אלה מושלם התהליך של העלאת מתח הדרגות של כלל המהנדסים במחוזות, כך שמהנדס יתחיל באופן קבוע בדרגת ראש תחום ומעלה. בנוסף השלים המשרד ביחד עם הנציבות את עדכון השכר של מהנדסי התחבורה במשרד התחבורה, והעלה באופן משמעותי את רמת השכר שלהם, לצד זאת לקראת פרסום מכרז, מקיים האגף כנס חשיפה לטובת משיכת כוח אדם למשרות חדשות".



הסתמכות על יועצים חיצוניים בעבודת האגף לתכנון תחבורתי

הליקויים שעלו בביקורת הקודמת

ביולי 2014 הוקמה "מינהלת תכנון תחבורתי" (להלן - מת"ל) על ידי חברה חיצונית שזכתה במכרז שפרסם מת"ח. מת"ל מאוישת בין היתר במומחים מתחום תכנון התחבורה, ונועדה לסייע לאגף לתכנון תחבורתי במילוי משימותיו בתחום התכנון ולהגביר את מעורבותו בתהליכי תכנון פרויקטים. לעיתים קרובות האגף מבקש מיועצים ממת"ל למסור לו חוות דעת על תוכניות המוגשות למוסדות התכנון אשר יש להן היבטים תחבורתיים. במועד סיום הביקורת הקודמת, החברה החיצונית שזכתה במכרז המשיכה לנהל את מת"ל⁵⁶.

משרד מבקר המדינה כתב בדוח שפרסם בשנת 2015⁵⁷ כי בנימוקים לפרסום המכרז להקמת מת"ל ציין האגף לתכנון תחבורתי כי "הצורך ביציאה למכרז נובע מתוך מטלות האגף העצומות. האגף אמור ללוות ולאשר את התכנון המערכתי בארץ, הכולל גופים רבים... ישנו הצורך בבדיקות ובתיאומים ותוך שימת לב כי מדיניות המשרד מבוצעת...לאור המטלות הרבות באגף ולאור מצבת כוח האדם המצומצמת יש צורך במנהלת תכנון שתכלול מומחים מהשורה הראשונה".

משרד מבקר המדינה ציין בדוח הביקורת הקודם 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". כמו כן ציין משרד מבקר המדינה כי "אף שמשרד התחבורה ער לבעייתיות הכרוכה בהסתמכות על יועצים חיצוניים בתחומי הליבה של עבודתו הקשורים לאחריותו כמאסדר, וחמור מכך - אף שמשרד מבקר המדינה העיר על כך בעבר, לא פעל מת"ח לצמצום התלות של האגף לתכנון תחבורתי ביועצים ממת"ל. בד בבד עם פעולות לחיזוק היכולות הסטטוטוריות של האגף, יהיה על משרד התחבורה לבחון מחדש את היקפו ואופיו של השימוש ביועצים מקצועיים בנושאים הנוגעים לתכנון תחבורתי⁵⁸".

פירוט הממצאים שעלו בביקורת המעקב

משרד התחבורה מסר למשרד מבקר המדינה במהלך תקופת ביקורת המעקב כי הוא עושה כל ניסיון לגייס מהנדסים בעלי ניסיון רב לשירותיו. עם זאת, לנוכח הקשיים בגיוס עובדים מתאימים ימשך האגף לתכנון תחבורתי להסתייע ביועצים חיצוניים למתן חוות דעת לעובדי האגף בסוגיות

56 ראו מבקר המדינה, **דוח ביקורת מיוחד על משבר התחבורה הציבורית** (2019), "תכנון וקידום של התחבורה הציבורית", עמ' 49 - 50.

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

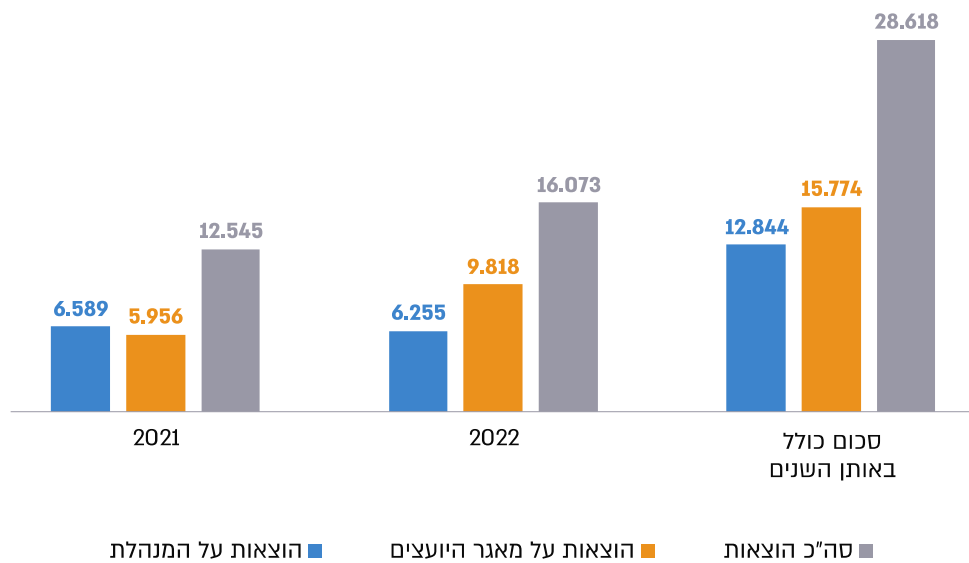
58 ראו שם, עמ' 51.



מורכבות הדורשות חוות דעת הנדסית. משרד התחבורה הדגיש כי כל חומר שמועבר בהתקשרות עם היועצים הוא רכושו הבלעדי של המשרד, ונשאר מתויק במאגרי המשרד.

תרשים 3 להלן מתאר את ההוצאות של האגף לתכנון תחבורתי על השימוש ביועצים החיצוניים (מאגר היועצים והמנהלת) בשנים 2021 - 2022 (במיליוני ש"ח).

תרשים 3: הוצאות על השימוש ביועצים חיצוניים, 2021 - 2022 (במיליוני ש"ח)



על פי נתוני משרד התחבורה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 3 עולה כי סך ההוצאות על השימוש ביועצים חיצוניים של אגף לתכנון תחבורתי היה כ-28.6 מיליון ש"ח בשנים 2021 ו-2022. עוד עולה מתרשים 3 כי סך ההוצאות על השימוש ביועצים החיצוניים בשנת 2022 עלו בכ-28% לעומת שנת 2021, וההוצאה על השימוש במאגר היועצים גדלה בכ-65% באותן השנים.

יצוין כי משרד התחבורה מסר למשרד מבקר המדינה במהלך ביקורת המעקב כי כל התקשרות וכל החומרים שמועברים ליועצים החיצוניים הם רכוש הבלעדי של המשרד, ונשארים מתויקים במאגרי המשרד - כפי שצוין כבר בדוח הביקורת הקודם, התקשרות באופן זה מעבירה את ריכוז הידע המקצועי והזיכרון הארגוני לגוף חיצוני, וגורמת לזליגת ידע מקצועי אליו.

בביקורת המעקב 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).

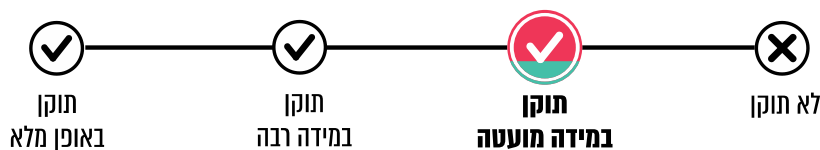


משרד התחבורה מסר בתשובתו כי "היקף הפיתוח התחבורתי האדיר (מימוש של כ-20 מיליארד ש"ח תשתית בשנה עם צורך במימוש של 30 מיליארד ש"ח בשנה בהתאם לתוכניות אסטרטגיות של המשרד), לא מאפשר ולא יאפשר הסתמכות על כוח אדם פנימי בלבד. בנוסף, בשל מבנה השוק, ומבנה השירות הציבורי, לא ניתן יהיה למלא את כל המשרות של האגף באנשי מקצוע בעלי ניסיון רב. משכך האגף פועל בשני אופנים - פנימי - שמירה על שדרה מקצועית בכירה (מנהלי אגפים ומפע"תים) [מפקחים על תעבורה] בעלי ניסיון מקצועי רב אשר מנחים את פעולות הבקרה והתכנון, ומשרות ביניים בעלי ניסיון מועט יחסית, אשר מנהלים ומרכזים את פעולות הבקרה והתכנון. חציוני - יצירת התקשרויות עם כוח אדם מקצועי מיומן, אשר מטרתו לייעץ לאגף בשלל פעולותיו, ולגבש חוות דעת הממליצה לשדרה ניהולית על פעולות המקצועיות הנדרשות".

עוד מסר משרד התחבורה בתשובתו כי "לעניין העלייה בהיקף הפעילות - העלייה בהיקף של הייעוץ החיצוני נובעת מעלייה משמעותית בהיקף הפעילות של פיתוח התשתיות (תקציב -2021) ומשימוש משמעותי במאגר היועצים גם לאגפים אחרים במשרד (בעיקר מאי"ץ, רשות לתח"צ, ומינהל התנועה)". משרד התחבורה מסר בתשובתו גם כי עבודה לבחינת המבנה של האגף לתכנון תחבורתי כבר נעשתה בעבר, ועל בסיס עבודה זאת הוגדר המבנה של האגף לתכנון תחבורתי, תוך תשומת לב לשימוש בכוח האדם הפנימי וכן שימוש ביועצים חיצוניים. המשרד גם ציין כי עבודה זאת נעשתה לאחר "חשיבה מקיפה וניסיון ארוך שנים באגף". כמו כן במכרזים של הייעוץ החיצוני הובהר כי "המידע שנאסף ונוצר הוא בבעלות המשרד והמדינה, וכן הוגדרו הפלטפורמות לשימור הידע".

משרד האוצר מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיוני 2023 כי "אנו סבורים כי בתחום זה יש התמחויות רבות אשר מאפיינות רבים מן היועצים [בנושאי תחבורה], ועל כן נכון שמשרד התחבורה ייעזר בידע קיים בשוק הפרטי באמצעות שימוש ביועצים ובאופן גמיש מאשר הגדלה נוספת של תקני כוח האדם". עוד מסר משרד האוצר בתשובתו כי "השימוש ביועצים הינו גמיש מאוד ומאפשר להיעזר בכל סוג התמחות בהתאם לצורך בפרויקט הספציפי, כאשר הגדלת תקני כוח אדם מפנה את כל המשאבים למספר עובדים קטן אחד שתחום ההתמחות שלו הינו מוגבל ואינו רלוונטי בהכרח לכל מגוון הפרויקטים שהמשרד [התחבורה] מקדם".

מידת תיקון הליקוי



משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה, לוודא באופן שוטף כי נשמר איזון ראוי בין העסקת צוותים פנימיים מקצועיים ומנוסים אשר אחראים להובלת פעולות התכנון שלו הפרויקטים והבקרה עליו לבין הסתמכות על יועצים חיצוניים. כמו כן, מומלץ לפעול לשיפור אופן השימור של הידע המקצועי והזיכרון הארגוני במשרד התחבורה, בפרט לאור ההסתמכות על יועצים חיצוניים, לא רק במישור של שמירת מסמכים, אלא גם במישור של צבירת ניסיון וידע מקצועי בצוותי העבודה הפנימיים.



הנחיות משרד התחבורה בנושאי תכנון תח"צ

במשך השנים הכין משרד התחבורה הנחיות תכנון רבות המיועדות לכלל הגורמים הנוגעים בדבר פועלו, ובהם מתכננים, מהנדסי תנועה, מוסדות תכנון, משרד התחבורה עצמו וחברות התשתית הכפופות לו, משרדי ממשלה אחרים ורשויות מקומיות⁵⁹. ההנחיות עוסקות בין היתר בתכנון תח"צ ובתכנון סטטוטורי, וכוללות לדוגמה את "המדריך להכנת בחינת השלכות תחבורתיות (בה"ת)" (להלן - המדריך להכנת בה"ת)⁶⁰; הנחיות לתכנון רחובות בערים; הנחיות לתכנון ותפעול של שירות תחבורה ציבורית באוטובוסים⁶¹ (להלן - הנחיות לתכנון ותפעול של תח"צ); עקרונות להכנת נספח תחבורה לתוכניות סטטוטוריות (להלן - מסמך העקרונות להכנת נספח תחבורה); והנחיות לאזורי מיתון תנועה⁶².

בדוח הביקורת הקודם צוין כי להנחיות אלה אין מעמד מחייב, והן נועדו לספק כלים לתכנון היבטים שונים הנוגעים לתחבורה. הן משאירות בידי המתכננים ומקבלי ההחלטות את הגמישות לבחון כל מקרה לגופו, להפעיל שיקול דעת, לקבוע את סדרי העדיפויות לעניין התכנון ולהעדיף שיקולים מסוימים על פני אחרים, כדי למצוא את הפתרונות המתאימים ביותר ולאזן בין הצרכים השונים, בהתאם למדיניות ולמטרות התכנון.

עדכון ההנחיות הנוגעות לתכנון, לקידום ולתפעול של תח"צ על ידי משרד התחבורה

הליקויים שעלו בביקורת הקודמת

בדוח הביקורת הקודם צוינו חלק מההנחיות הנוגעות לתכנון, לקידום ולתפעול של תח"צ שהוכנו ופורסמו בשנים שקדמו לתקופת הביקורת הקודמת, אוגוסט 2017 עד מרץ 2018 - ובהן הנחיות לתכנון ולתפעול של תח"צ שפרסמה בשנת 2016⁶³ הרשות הארצית, ומסמך עקרונות להכנת נספח תחבורה משנת 2017⁶⁴ שפרסם האגף לתכנון תחבורתי.

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

59 ראו מבקר המדינה, **דוח ביקורת מיוחד על משבר התחבורה הציבורית (2019)**, "תכנון וקידום של התחבורה הציבורית", עמ' 51 - 58.

60 מסמך המצורף לעיתים לתוכנית הנדונה במוסדות התכנון (ראו להלן).

61 ההנחיות הוכנו בשיתוף משרד האוצר.

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

63 אחד הנושאים שמשמך ההנחיות עוסק בהם הוא תכנון מתקני תח"צ ותשתיות העדפה, שנחוצים כדי לאפשר תפעול תקין ואמין של השירות שתוכנן.

64 נספח תחבורה הוא הכלי המבטא את התכנון התחבורתי בשלב הסטטוטורי, ובו נקבע השטח המיועד להקמת תשתיות תחבורה.



תעסוקה ואזורי תעשייה⁶⁵. עוד עלה בביקורת הקודמת כי "במקרים רבים נעשה ניסיון לתת מענה לצרכים הנוגעים להפעלת התח"צ רק בדיעבד, לאחר שהתוכניות כבר יושמו בשטח. ואולם המענה לא היה מיטבי והיה כרוך בפגיעה בשירות וביעילות של מערכת התחבורה"; וכי "בהיעדר תכנון מראש, פעמים רבות מתקני התח"צ ממוקמים בסופו של דבר במקום שאינו אופטימלי מבחינת הפעלת שירותי התח"צ".

פירוט הממצאים שעלו בביקורת המעקב

משרד התחבורה מסר למשרד מבקר המדינה במהלך ביקורת המעקב כי מאז סיום הביקורת הקודמת האגף פעל כך: (א) ביצע ופרסם סקירה של כלל המסמכים התקפים של המפקח הארצי על התעבורה (להלן - המפע"ת הארצי) שמגדירים דרישות לתכנון תחבורה ציבורית; (ב) ביצע ופרסם סקירה מארגנת של הנחיות לתכנון תחבורה ציבורית לא-מסילתית לפי הנושאים שמופיעים במסמכים; (ג) בכוונת המשרד לקדם עריכה מחודשת של כלל ההנחיות לתכנון תחבורה ציבורית לא-מסילתית בסדרה אחת שתכלול את מלוא הנושאים.

עוד ציין משרד התחבורה כי בימים אלה מקודם תהליך ארגון וכתובה של ההנחיות לתכנון רכבת מקומית במקום המסמכים הקיימים מהשנים 2003 ו-2008, וכי האגף מתכנן לפרסם מכרז להכנת תוכנית הכשרות בכלל הנושאים שהוא עוסק בהם.

מבדיקות שערך משרד מבקר המדינה עלה כי משרד התחבורה פרסם מספר הנחיות בנושא תכנון תחבורה ציבורית ותשתיות יבשתיות⁶⁶ בין מרץ 2018 לנובמבר 2022, ובהן: "הנחיות לתכנון שילוט בדרכים בין-עירוניות" (20.10.22), "יעדי פיצול נסיעות לתנועה מקיימת בישובים בישראל" (1.12.21), "תכנון מנהרות - מהדורה שנייה (מרץ 2018)" (11.4.19), "תבחינים להגשת תכניות למוסדות התכנון" (24.2.19), "הנחיות לתכנון הסדרי תנועה בקרבת מוסדות חינוך" (23.12.19), "הנחיות לתכנון נר"ת נתיבים לרכב רב-תפוסה (HOV Lanes)" (19.9.19), "עקרונות לשילוב רכבת קלה בהסדרי תנועה עירוניים" (16.5.19), "הנחיות לתכנון שול לתחבורה ציבורית (שות"צ) בדרכים בין עירוניות" (1.4.19), "הסדרי תנועה בסביבת מכשולי גובה" (1.7.18), "הנחיות לתכנון נתיבים לתעבורת אוטובוסים מהירה" (15.4.18) ועוד. נוסף על כך, בתחילת נובמבר 2022 העביר משרד התחבורה למשרד מבקר המדינה דוגמה להנחיות שמשרד התחבורה עובד על עדכון, והן: עדכון הנחיות לתכנון ותפעול שירות התחבורה הציבורית באוטובוסים - טיוטת פרק של נתיבי העדפה לאוטובוסים - מעודכן לספטמבר 2022; ופרק שעוסק בתחבורה ציבורית והולכי רגל בצמתים.

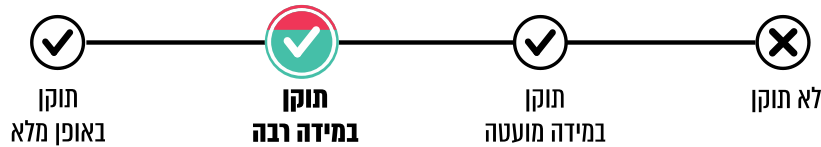
בביקורת המעקב עלה כי משרד התחבורה קידם וארגן תהליך של עדכון ההנחיות הנוגעות לתכנון, לקידום ולתפעול של תח"צ, ופרסם את ההנחיות המעודכנות למשתמשי התח"צ ולכלל הציבור.

65 ראו מבקר המדינה, דוח ביקורת מיוחד על משבר התחבורה הציבורית (2019), "תכנון וקידום של התחבורה הציבורית", עמ' 54.

66 ההנחיות מפורסמות באתר המרשתת (אינטרנט) של משרד התחבורה בכתובת: <https://www.gov.il/he/departments/policies>



מידת תיקון הליקוי



משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד 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.

הטמעת ההנחיות הנוגעות לתכנון, לקידום ולתפעול של תח"צ בקרב גורמים חיצוניים

בדוח הביקורת הקודם צוין כי מכיוון שאין להנחיות התכנון של משרד התחבורה תוקף מחייב, חשוב להגביר את המודעות לחשיבותן בקרב הגורמים הרלוונטיים - מתכננים, מהנדסי תנועה, מוסדות תכנון ורשויות מקומיות - ולהביא לכך שיקבלו את המשקל הראוי במסגרת השיקולים של הגורמים המתכננים והגורמים המאשרים את התוכניות⁶⁷.

הליקויים שעלו בביקורת הקודמת

בדוח הביקורת הקודם עלה כי "במהלך הביקורת [הקודמת - אוגוסט 2017 עד מרץ 2018] 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". עוד עלה בדוח הביקורת הקודם כי "לשכת התכנון מחוז תל אביב [שבמינהל התכנון] ציינה במכתב [מאוקטובר 2017 לרכז תחבורה באגף התקציבים שבמשרד האוצר] כי בקרב המתכננים בכלל ומתכנני התנועה והתחבורה בפרט לא הוטמעו כנדרש ההנחיות לתכנון רחובות בערים, וכי 'חסרה אמירה משמעותית מבחינה ציבורית כגיבוי לרוח ההנחיות'. לשכת התכנון מחוז תל אביב הוסיפה כי גם ההנחיות לגבי אזורי מיתון תנועה אינן מוכרות די הצורך למתכננים, וכי בפועל אין שכונות רבות שנבנו במלואן על פי ההנחיות, גם אם תוכננו לפיהן. עוד ציינה לשכת התכנון מחוז תל אביב כי לעיתים נעשה שימוש בכלים שונים מ'סל הכלים' המוצע בהנחיות, ללא ראייה כוללת"⁶⁸.

משרד מבקר המדינה המליץ לאגף לתכנון תחבורתי בדוח הביקורת הקודם כי "עליו לשפר את ההטמעה והיישום של הנחיותיו בנושאים הנוגעים לתכנון ולקידום של התח"צ בקרב ציבור המתכננים, המהנדסים, מקבלי ההחלטות במוסדות התכנון והרשויות המקומיות. אפשר לעשות זאת לדוגמה באמצעות קיום קורסים, כנסים וימי עיון שוטפים לשם היכרות עם הנחיותיו וריענון

67 ראו שם, עמ' 54.

68 ראו מבקר המדינה, דוח ביקורת מיוחד על משבר התחבורה הציבורית (2019), "תכנון וקידום של התחבורה הציבורית", עמ' 55.

ההנחיות, מענה על שאלות, היועצות וכו'. על משרד התחבורה לוודא כי הנחיותיו מוכרות ונהירות לגורמים הרלוונטיים, וכי הן מובאות בחשבון במסגרת התכנון".

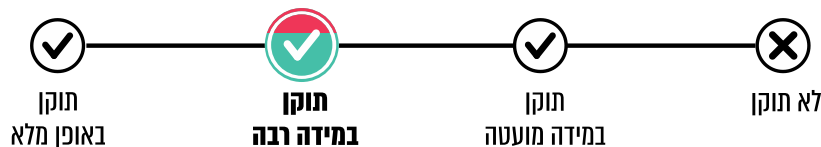
פירוט הממצאים שעלו בביקורת המעקב

בתשובת משרד התחבורה מאוגוסט 2022 נאמר בנושא ההכשרות וההטמעה כי "אגף תכנון תחבורתי צפוי לצאת במכרז השנה לתכנית הכשרות מקיפה לכלל השחקנים הרלוונטיים בתחום ברשויות המקומיות, בשוק הפרטי, ובמשלה".

מבדיקות השלמה שערך משרד מבקר המדינה במועד סיום ביקורת המעקב (פברואר 2023) עלה כי משרד התחבורה מפרסם את ההנחיות הנוגעות לתכנון, לקידום ולתפעול של תח"צ באתר המרשתת שלו. כפי שעלה מתשובת משרד התחבורה מאוגוסט 2022, המכרז "לתכנית הכשרות מקיפה לכלל השחקנים הרלוונטיים בתחום ברשויות המקומיות, בשוק הפרטי, ובמשלה" לא הושלם.

משרד התחבורה מסר בתשובתו (ממאי 2023) כי "בדצמבר 2022 נבחר זוכה במכרז ההכשרות. בימים אלה, כחלק מתכנית העבודה, עורך הזוכה עבודת שטח לאיסוף נושאי ההכשרה הרלוונטיים לצורך תעדוף ותחילת הכשרות בפועל בחציון השני של 2023".

מידת תיקון הליקוי



משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה לפעול ליישום תוכנית ההכשרות ולקדם את הטמעת ההנחיות הנוגעות לתחבורה הציבורית בקרב כלל המשתמשים הרלוונטיים בתחום, ובכלל זה ברשויות המקומיות, בשוק הפרטי, במשרדי המשלה, וכו'. הדבר נחוץ ליישומן של ההנחיות בשטח.

המדריך להכנת בחינת השלכות תחבורתיות (בה"ת)

בדוח הביקורת הקודם צוין כי במהלך תהליך התכנון הסטטוטורי, במקרים שבהם מוסד התכנון סבור כי הדבר נחוץ, הוא דורש ממגישי התוכנית להכין מסמך בעניין בחינת ההשפעות התחבורתיות שלה (להלן - מסמך בה"ת). במסמך מתוארת המערכת התחבורתית, מוצגת בו הערכה של ההשפעות התחבורתיות של התוכנית ואומדן היקפי התנועה בעקבות יישומה, ומובאות מסקנות והמלצות להמשך טיפול. מוסד התכנון אמור לבחון את המסמך ולהחליט אילו



מהמלצותיו יש להטמיע ולעגן במסמכי התוכנית הסטטוטוריים. לרוב מסקנות הבחינה יוטמעו בנספח התחבורה והתנועה של התוכנית⁶⁹.

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

הליקויים שעלו בביקורת הקודמת

1. משרד מבקר המדינה העלה בדוח הביקורת הקודם כי "המדריך להכנת בה"ת" התבסס כמסמך מדיניות על "תוכנית אב ארצית לתחבורה יבשתית" שהכין מת"ח בשנת 1999. בשנת 2008 עדכן מת"ח את התוכנית והוציא מסמך חדש שכותרתו "תוכנית אב ארצית לתחבורה יבשתית - מדיניות פיתוח התחבורה היבשתית במדינת ישראל". בשנת 2012 פרסם משרד התחבורה את התוכנית האסטרטגית לפיתוח התח"צ ובה קבע יעדים אסטרטגיים, שהעיקרי שבהם הוא העלאת רמת פיצול הנסיעות⁷⁰. בהמשך הכין מת"ח תוכניות אסטרטגיות לשנת 2040 עבור רכבת ישראל ועבור כל אחד משלושת המטרופולינים הגדולים. עם זאת, עלה כי משנת 2003 המדריך להכנת בה"ת לא עודכן ולא הותאם למדיניות התחבורה העדכנית של משרד התחבורה.

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

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

פירוט הממצאים שעלו בביקורת המעקב

במהלך ביקורת המעקב משרד התחבורה מסר למשרד מבקר המדינה כי במסגרת ניתוח וסקר בין בעלי העניין, המשתמשים בהנחיות להכנת הבה"ת שנעשה לפני כשנתיים, עלה כי החוסר המהותי במסמך ההנחיות הוא בעיקר בכלים לניתוח משתמשי התחבורה הציבורית, הרכיבה וההליכה - וזאת בשונה ממשתמשי הרכב הפרטי, אשר עבורם מפורטים הכלים בצורה מפורטת וברורה. עקב כך החליט אגף התכנון במשרד התחבורה לקדם מסמך מדיניות והנחיות כשלב מיידי, עוד טרם הכנת מסמך ההנחיות המעודכן לבה"ת. מסמכי המדיניות הם: "א.

69 ראו שם.

70 רמת פיצול הנסיעות מבטאת את שיעור הנסיעות בתח"צ מתוך כלל הנסיעות המבוצעות בכל אמצעי התחבורה.



עקרונות יסוד לתכנון מוטה תחבורה ציבורית ותנועה בת קיימה (פברואר 2020)^[71]...ב. יעדי פיצול נסיעות לתנועה מקיימת ביישובים בישראל (דצמבר 2021)^[72]...ג. כלים מיידים לניתוח תח"צ ותנועות רכות (בהכנה)^[73]."

עוד מסר משרד התחבורה כי מלבד השלמת המסמך המעודכן להנחיות בה"ת, אשר נדרש תקציב להכנתו, אחד הנושאים המהותיים הוא הטמעת ההנחיות בפועל. לשם כך דרוש כוח אדם מקצועי שיידע להכין את הבדיקה וכוח אדם מקצועי שיידע לבצעה. לצורך כך מקדם האגף כאמור את מכרז ההכשרות.

ביקורת המעקב העלתה כי משרד התחבורה הכין טיוטת מסמך בשם "מדריך להכנת נספח תחבורה לתכנית סטטוטורית" (להלן - טיוטת המדריך)⁷⁴. בדברי ההסבר לטיטת המדריך צוין כי "התכנון התחבורתי מהווה את אחת מאבני היסוד החשובות בתכנון הסטטוטורי. בעשור האחרון עובר עולם התכנון התחבורתי בישראל מהפכה תפיסית, מעולם הנשלט כמעט באופן מוחלט ע"י הרכב הפרטי, להכרה כי הגודש בערים הוא מצב בלתי נמנע והפיתוח חייב להישען על תחבורה ציבורית תחרותית".

עוד צוין בטיטת המדריך כי "ההנחיות הקיימות לבחינת השלכות תחבורתיות (בה"ת) [המדריך משנת 2003], ועוד יותר מכך הפרקטיקה הנהוגה כיום, משקפת משמעותית במידה רבה את 'העולם הישן'. החוסר בכלים מפורטים, ודוגמאות מעשיות מנע התייחסות טובה לתחבורה הציבורית והתחבורה הלא ממונעת. עקב כך, לא תרמה הבדיקה [לפי המדריך משנת 2003] לתהליך התכנון ולקידום השימוש בתח"צ, אלא הפכה למשוכה נוספת שיש לעבור בתהליך הסטטוטורי. האתגר שניצב לפתחנו היה לפתח שיטה פשוטה ליישום, שתבחין בין אזורים שונים, ושתהפוך את התכנון התחבורתי בערים הגדולות למשולב בתכנון שימושי הקרקע (Transit Oriented Design - TOD). בנוסף, מאמץ המדריך גישה שונה מהקיים היום. במקום בדיקה הבאה בסוף תהליך התכנון, מוצע תהליך המשלב מתחילתו תכנון תחבורתי, בתכנון שימושי הקרקע באמצעות היזון חוזר".

מבדיקת טיוטת המדריך עולה כי נוספו בו בדיקות אשר לא היו קיימות במדריך בה"ת משנת 2003⁷⁵, והן: "בדיקה מוטת תח"צ", אשר כוללת את תהליך הבדיקה עצמו וציון תח"צ, ו"בדיקה מוטת רכב פרטי". שתיהן יחד נקראות "הבדיקה התחבורתית".

-
- | | |
|----|--|
| 71 | בתשובת משרד התחבורה מאוגוסט 2022 צוין כי זהו מסמך תבחינים משותף למינהל התכנון, רשות מקרקעי ישראל, משרד הבינוי והשיכון ומשרד התחבורה, אשר מפרט את המדיניות התחבורתית המעודכנת. |
| 72 | בתשובת משרד התחבורה מאוגוסט 2022 צוין כי מסמך זה מפרט את מדיניות המשרד ליעדי הפיצול, ומהווה אחד מהכלים וההנחיות הנדרשים להכנת בה"ת. |
| 73 | בתשובת משרד התחבורה מאוגוסט 2022 צוין כי מסמך זה יכלול פירוט לניתוח קיבולת התחבורה הציבורית באופן כמותי ואיכותני, ופירוט הניתוח הכמותי לתבחינים (עקרונות יסוד לתכנון מוטה תחבורה ציבורית). |
| 74 | מינהל תכנון ופיתוח תשתיות במשרד התחבורה - "מדריך להכנת נספח תחבורה לתכנית סטטוטורית", טיוטה ראשונה להערות - מרץ 2019. |
| 75 | במדריך זה בוצעה הבחנה בין שתי בחינות עיקריות: בחינת השלכות תחבורתיות מקומית (בה"ת מקומית) ובחינת השלכות תחבורתיות מערכתיות (בה"ת מערכתית). |



בביקורת המעקב עלה כי משרד התחבורה הכין טיוטת מדריך להכנת נספח תחבורה לתוכנית סטטוטורית במרץ 2019, והוא כולל בדיקות נוספות אשר לא היו במדריך הבה"ת משנת 2003. אותן בדיקות נוספות קשורות באופן ישיר לתחבורה ציבורית. עם זאת, משרד התחבורה לא סיים את הכנת מדריך הבה"ת החדש, ולא פעל לפרסום מסמכים ייעודיים וכלי ניתוח למתכננים כדי לתת מענה מידי להולכי הרגל, למשתמשי התח"צ ולמשתמשי כלי הרכיבה השונים, כגון אופניים, קורקינט וכו'.

מידת תיקון הליקוי



משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה לאחד את כל המסמכים השונים למסמך מסכם אחד וראשי, כדי שלמתכננים השונים יהיה מסמך מסודר שיוכלו לעבוד על פיו ולבחון את ההשפעות התחבורתיות (בה"ת) וההשלכות של כל תוכנית ותוכנית, כפי שנהג משרד התחבורה כשפרסם את מדריך בה"ת המאוחד משנת 2003.

התכנון הסטטוטורי

חוק התכנון והבנייה הוא החוק העיקרי המסדיר את הליכי התכנון ורישוי הבנייה בישראל. תוכנית מתאר סטטוטורית היא האמצעי לתכנון הפיזי-מרחבי של המדינה. הליכי התכנון הסטטוטורי נועדו בין היתר לאפשר לבחון תוכניות ממגוון היבטים ועל בסיס מגוון שיקולים וצרכים - אשר לעיתים עלולים שלא לעלות בקנה אחד זה עם זה - ולאפשר שקיפות ושיתוף הציבור בעניין, ובתוך כך לאזן בין צורכי הפיתוח השונים ובין צרכים אחרים לטובת הכלל. יש קשרי גומלין בין הפריסה של שימושי הקרקע ובין מערכות התחבורה: היצע מערכות התחבורה והגישה שהן מספקות משפיעים על שימושי הקרקע, מאחר שרבים מאזורי המגורים ואזורי התעסוקה והמסחר נבנים בקרבת עורקי התחבורה הקיימים, ומקומם מושפע מקיומם של אמצעי תחבורה בקרבתם. מצד שני, דפוסי הנסיעות מושפעים מפריסת שימושי הקרקע ומשפיעים על השימוש במערכות התחבורה. קשרי גומלין אלה מחייבים תכנון משולב של שתי המערכות⁷⁶.

חוק התכנון והבנייה קובע מדרג של מוסדות תכנון שבהם מתקבלות החלטות בנושא התכנון והבנייה. בראש המדרג עומדת המועצה הארצית לתכנון ולבנייה (להלן גם - המועצה הארצית), תחתיה פועלות שש ועדות מחוזיות לתכנון ולבנייה, ותחתיהן פועלות 126 ועדות מקומיות לתכנון

76 ראו מבקר המדינה, **דוח ביקורת מיוחד על משבר התחבורה הציבורית (2019)**, "תכנון וקידום של התחבורה הציבורית", עמ' 58.



ולבנייה⁷⁷. המועצה הארצית עוסקת בין היתר בגיבוש מדיניות התכנון בישראל, עריכת תוכניות מתאר ארציות, הגשתן לאישור הממשלה ואישור תוכניות מתאר מחוזיות. הוועדה המחוזית עוסקת בין היתר בהתוויית מדיניות התכנון המחוזית באמצעות הכנת תוכנית מתאר מחוזית, וכן דנה באישורן של תוכניות מתאר ליישובים הכלולים במחוז ושל תוכניות מתאר מקומיות ומפורטות שמכוחן ניתן להנפיק היתרי בנייה. הוועדה המקומית עוסקת בין היתר בייזום תכנון מקומי, דנה באישורן של תוכניות מפורטות בהתאם לסמכויות שנקבעו לה בחוק, ועוסקת בהוצאת היתרי בנייה ובפיקוח על הבנייה. במקביל למועצה הארצית פועלות ועדות ייעודיות ברמת תכנון ארצית לנושאים אשר המחוקק החליט שחשוב לזרז את הליכי התכנון שלהם. בין אלה נמנית הוועדה הארצית לתכנון ולבנייה של מתחמים מועדפים (להלן - הוותמ"ל).

תוכנית מתאר ארצית לתשתיות תחבורה יבשתית - תמ"א 42

תוכנית מתאר ארצית (תמ"א) ניצבת בראש המדרג של תוכניות המתאר, וכוחה יפה מכל תוכנית אחרת במדרג. היא מתווה את התכנון הפיזי של שטח המדינה, כולו או חלקו, ובכלל זה מתווה את ייעודן של קרקעות ושל תשתיות תחבורה⁷⁸. ככלל, התמ"א קובעת מפרטים תכנוניים כלליים במישור העקרוני. מטרתן של תוכניות הנמצאות מתחתיה במדרג התכנוני היא למלא את הדרישות הכתובות בה ולהוסיף לה תכנון ייעודי, מפורט ומדויק.

תמ"א 42 היא תוכנית מתאר ארצית משולבת לתשתיות תחבורה יבשתית (להלן - תמ"א 42). תוכנית זו אמורה להציג את התפיסה התכנונית המעודכנת של מוסדות המדינה, ובהם משרד התחבורה, בכל הנוגע לתשתיות התחבורה לסוגיהן. בשילוב תוכנית האב ותוכניות מפורטות יותר, התוכנית אמורה להציג מסמך מדיניות המנחה את התכנון על כל רמותיו (המקומי, המחוזי והארצי), כך שיתקיים שילוב מרבי בין הפיתוח הכולל ושימושי הקרקע לבין הפיתוח התחבורתי. קבלת החלטות בנוגע לתוכניות מפורטות יותר לגבי תשתיות תחבורה במוסדות תכנון אחרים אמורה להסתמך על מדיניות תכנון מעודכנת המעוגנת בתוכנית מתאר סטטוטורית כוללת בתחום התחבורה היבשתית לסוגיה, ובכך להתבסס על ראייה כוללת ומעודכנת של הצרכים⁷⁹. תמ"א 42 אמורה גם לשמר שטחים המיועדים לפיתוח תשתיות תחבורה ולחייב יזמים המכנים תוכניות מפורטות יותר להתחשב בכך. בכך תאפשר תמ"א 42 את מימוש התוכניות העתידיות של משרד התחבורה.

ביולי 2007 הורתה המועצה הארצית מתוקף סמכותה הקבועה בחוק התכנון והבנייה להכין את תמ"א 42. בהוראתה נקבע כי את התוכנית יכין מת"ח, ואת הכנתה תלווה ועדה מקצועית משותפת למת"ח ולמשרד הפנים. במסגרת ההוראה הוחלט גם כי התוכנית תתייחס, בין השאר, לכלל תשתיות התחבורה ולקשרי הגומלין ביניהן ובין מרכיבי התכנון האחרים מתוך ראייה חברתית, כלכלית, וסביבתית רחבה. התוכנית תתייחס גם לנושא עידוד השימוש בתחבורה

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

78 סעיפים 49 ו-131 לחוק התכנון והבנייה.

79 ראו מבקר המדינה, **דוח ביקורת מיוחד על משבר התחבורה הציבורית (2019)**, "תכנון וקידום של התחבורה הציבורית", עמ' 59.



הציבורית, תוך מתן עדיפות למערכות עתירות נוסעים ושילוב מערכות התחבורה השונות, וכן תתייחס להולכי הרגל ורוכבי האופניים.

הליקויים שעלו בביקורת הקודמת

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 והממשלה⁸⁰.

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

משרד מבקר המדינה המליץ בדוח הביקורת הקודם כי "לנוכח חשיבותה של תוכנית מתאר מעודכנת ומאושרת לפיתוח התחבורה בכלל ולפיתוח התחבורה הציבורית בפרט ולנוכח השפעות הגומלין בין תוכנית שכזאת ובין הפיתוח הכללי ושימושי הקרקע - על משרד התחבורה ומינהל התכנון להחיש את תהליך הכנתה של תמ"א 42, לתת להשלמתה עדיפות עליונה ולהגישה בהקדם לאישור המועצה הארצית ולאישור הממשלה"⁸¹.

פירוט הממצאים שעלו בביקורת המעקב

סעיף 53(א) בחוק התכנון והבנייה קובע כי "המועצה הארצית תגיש לממשלה את התוכנית שנערכה לפי הוראותיה יחד עם הערות הועדות המחוזיות, והממשלה רשאית לאשרה ללא שינוי או, לאחר דיון חוזר במועצה, לאשרה בשינוי או לדחותה". סעיף 197(א) בחוק התכנון והבנייה קובע כי "נפגעו על ידי תכנית, שלא בדרך הפקעה, מקרקעין הנמצאים בתחום התכנית או גובלים עמו, מי שביום תחילתה של התכנית היה בעל המקרקעין או בעל זכות בהם זכאי לפיצויים מהועדה המקומית, בכפוף לאמור בסעיף 200"⁸².

ממסמך ריכוז החלטות המועצה הארצית ממרץ 2020 עולה כי המועצה החליטה "לאמץ את המלצות הולנת"⁸³ ולהמליץ בפני הממשלה על אישור התכנית [תמ"א 42] בכפוף לתיקונים הבאים [ההוראות המוזכרות במסמך ריכוז ההחלטות]".

משרד התחבורה מסר למשרד מבקר המדינה במהלך ביקורת המעקב כי המועצה הארצית דנה בתמ"א 42 בישיבתה מ-3.3.20, והחליטה לאשר את התוכנית. באותו הדיון גם המליצה המועצה הארצית להעביר את התוכנית לאישור הממשלה. עם זאת, התוכנית לא הועלתה לדיון בממשלה בשל הצורך במתן כתב שיפוי לה, שלא היה מקובל על משרד האוצר.

80 ראו שם, עמ' 60.

81 ראו שם, עמ' 61.

82 סעיף 200 בחוק התכנון והבנייה מפרט את התנאים שבהם מתקיים פטור מתשלום פיצויים לבעל המקרקעין או לבעל הזכות בהם.

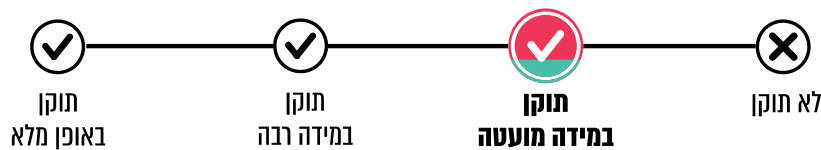
83 ועדת משנה לנושאים תכנוניים עקרוניים (ולנת"ע) של המועצה הארצית לתכנון ולבנייה.

ביקורת המעקב העלתה כי יש מחלוקת בין משרד התחבורה לבין משרד האוצר לגבי מתן פיצויים לפי סעיף 197 בחוק התכנון והבנייה, ועקב כך אי אפשר להגיש את התוכנית לאישור הממשלה.

בביקורת המעקב עלה כי משרד התחבורה סיים את הכנת תמ"א 42 בשנת 2019, והמועצה הארצית לתכנון ולבנייה 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.

כפי שצוין גם בדוח הביקורת הקודם, אי-אישור תמ"א 42 עלול להוביל לקבלת החלטות אשר נעדרות "מבט-על" כולל שיאון בין הצרכים והאילוצים המקומיים לצרכים והאילוצים הכלל-מדינתיים, באופן שיבטיח את השתלבותה של התוכנית המקומית במארג התכנוני הארצי. עוד צוין כי החלטות שאינן מתחשבות בהיבטי מדיניות כוללת לתכנון ולפיתוח של התחבורה ברמה הארצית עלולות להיות לא מיטביות מהבחינה התכנונית, הכלכלית והסביבתית, ולפגוע בפיתוח התח"צ⁸⁴.

מידת תיקון הליקוי



משרד התחבורה מסר בתשובתו כי "הסוגיה מורכבת יותר מעניין המחלוקת [למתן כתב השיפוי] בין משרד האוצר ל[משרד] התחבורה. על פי הפסיקה היום ניתן לתבוע פיצויים גם מתוקף תכנית מתאר ארצית. בשל כך, ובשל החשש של משרד האוצר שהמגבלות הקבועות בתמ"א 41 יביאו לפיצויים רחבי היקף, לא מאושרות בממשלה שתי תכניות - תמ"א 42 לתחבורה, ותמ"א 41 לאנרגיה". עוד מסר משרד התחבורה בתשובתו כי "משרד התחבורה פעל כדי לקדם שינוי חקיקה כך שסעיף 197 [בחוק התכנון והבנייה] לא יחול על תכניות מתאריות...התיקון המוצע נכלל בתיקון 128 לחוק התכנון והבנייה שלא אושר בכנסת. בשורה תחתונה, ולנוכח העובדה שלא ניתן להעריך את גובה הפיצויים שייגבו במידה ותאושר תמ"א 42, משרד האוצר מתנגד לאישורה". משרד התחבורה הדגיש בתשובתו כי "תמ"א 42 הוטמעה כמסמך מדיניות במרבית העבודות האסטרטגיות של המשרד, והיא קיימת במערכת חצב - המערכת הגיאוגרפית של משרד התחבורה הפתוחה לציבור".

84 ראו מבקר המדינה, דוח ביקורת מיוחד על משבר התחבורה הציבורית (2019), "תכנון וקידום של התחבורה הציבורית", עמ' 61.



משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה ולמשרד האוצר להסדיר את המחלוקת לגבי כתב השיפוי, ובמידת הצורך לפנות 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.

אישור תוכניות בנייה במוסדות התכנון והתאמתן לקידום התח"צ

לתכנון ולעיבוד של תשתיות יש השפעה מכרעת על היכולת לספק רמת שירות טובה של תח"צ ועל השימוש בפועל בשירותי התח"צ. רשת הרחובות היא מרכיב התשתית הראשון המשפיע על טיב התחבורה הציבורית, והיא משפיעה על תצורת רשת השירות של התחבורה הציבורית ועל נגישות השירות לנוסעים. בנייה צפופה מסייעת לספק שירותי תח"צ באופן יעיל למספר גדול של תושבים. רוחב הרחוב צריך להתאים למעבר של אמצעי תח"צ ולמעבר נוח של הולכי רגל ורוכבי אופניים, וכן לאפשר מתן העדפה לתח"צ. כמו כן, יש צורך להקצות שטחים מתאימים להקמת מתקני תח"צ הדרושים להפעלת קווי השירותים.⁸⁵

לאורך שנים נעשה התכנון בישראל תוך התחשבות מועטה בנושא של תחבורה בת-קיימה ושימוש בתח"צ. הדבר בא לידי ביטוי בין היתר בהיבטים האלה: רמת צפיפות נמוכה בחלק מהיישובים; תהליך פרוור שיצר יישובים קטנים ומרוחקים; תכנון שכונות ללא עירוב שימושים⁸⁶, דבר שהגביר את הצורך בנסיעות; הקמת יישובים ושכונות ללא תשתיות תח"צ מספקות, לרבות תשתיות חיבור לרשת העירונית והבין-עירונית וכבישי גישה מתאימים; תכנון מערך הרחובות בשכונות באופן שאינו מותאם למתן שירותי תח"צ, להליכה ברגל ולרכיבה על אופניים - בין היתר מרחקי הליכה ארוכים עד לתחנות, היעדר צל, היעדר מסלולי אופניים והיעדר מקומות חנייה לאופניים; אי-הקצאת שטחים להקמת מתקנים תפעוליים עבור תח"צ; והקמת אזורי תעסוקה שאין אליהם גישה בתח"צ. כל אלה הגדילו את הנסועה, הקשו על מתן שירותי התח"צ ועודדו את השימוש ברכב פרטי. הממשלה סללה במשך השנים עוד ועוד כבישים כדי להתמודד עם הביקושים המתגברים לנסיעות ברכב פרטי ועם העומסים בכבישים.

בדוח הביקורת הקודם צוין כי בשנים האחרונות הצהיר משרד התחבורה על שינוי מדיניות, שכולל מתן העדפה לקידום התחבורה הציבורית, ובין היתר שם לו למטרה להגדיל את רמת פיצול הנסיעות⁸⁷. כדי להשיג מטרה זו יש לשרש נורמות התנהגות קיימות בקרב האוכלוסייה, שהורגלה ברובה להסתמך על רכב פרטי ולא על תח"צ. אחד האמצעים המרכזיים לכך הוא התאמת התכנון הפיזי של היישובים לצורכי התח"צ, כדי לאפשר מתן שירות נגיש, תדיר ואמין

85 ראו שם.

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

87 מדד המתאר את שיעור הנסיעות בתחבורה הציבורית מסך הנסיעות בכלל אמצעי התחבורה במשק.



של אמצעי התח"צ באופן המותאם לביקושים הצפויים, וכן לאפשר מרחקי הליכה סבירים והגעה נוחה לתחנות.

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

בדוח הביקורת הקודם צוין כי "ההשפעה של שטחים בנויים נמשכת שנים רבות לאחר בנייתם. עורקי התחבורה הארציים והמבנה העירוני שנקבע בתוכניות (ובעיקר מערך הרחובות ביישובים) קובעים את אופי היישוב ומשפיעים על התנהלותם של התושבים בתחומו. הם משמשים את התושבים שנים רבות, וקשה מאוד לשנותם לאחר מימוש התוכניות. לפיכך חשוב מאוד לבצע הליכי תכנון מעמיקים ולהביא בחשבון את מגוון הצרכים בעתיד ואת השאיפה לפיתוח בר-קיימה"; "וכן חשוב לדאוג שאופי התוכניות המאושרות יהיה מותאם לתשתיות התח"צ ולצורך במתן שירותי תחבורה ציבורית, יפחית את הצורך בנסיעות ויעודד הליכה ברגל או שימוש באופניים. בעניין זה יש למשרד התחבורה תפקיד מפתח בכל הנוגע לקביעתם של מדיניות התחבורה ושל הצרכים התחבורתיים, למתן הנחיות לגופי תכנון, להשתתפות פעילה במוסדות התכנון ולתיאום עם גופים ממשלתיים ועם גורמי השלטון המקומי"⁸⁸.

לאחר פרסום דוח הביקורת הקודם, פרסם מינהל התכנון, בפברואר 2020, מסמך עקרונות לתכנון מוטה תחבורה ציבורית ותנועה בת קיימה. כדי ליישם את מסמך העקרונות פעל מינהל התכנון בשיתוף פעולה עם משרד התחבורה, משרד הבינוי והשיכון ורשות מקרקעי ישראל, ליצירה של תבחינים מוסמכים לתוכניות המוגשות על ידי גופים אלה וגם לבדיקת תוכניות על ידי לשכות התכנון במוסדות התכנון הארציים, המחוזיים והמקומיים. התבחינים פורסמו בשנת 2020 וכוללים 12 עקרונות יסוד לתכנון מוטה תחבורה ציבורית, ובהם: ראייה מרחבית; רשת הליכה; עירוב שימושים; עידוד רכיבה על אופניים ועל אמצעי רכיבה אלטרנטיביים; ממשקים, קישוריות והמשכיות; ציפוף סביב מערכות הסעת המונים; הקצאת קרקעות לתשתיות תח"צ"⁸⁹.

בדצמבר 2021 הכין משרד התחבורה את המסמך "יעדי משרד התחבורה לפיצול נסיעות לתנועה מקיימת ולרכב פרטי ביישום בישראל". מטרת המסמך היא קביעת יעדי פיצול נסיעות לתנועה מקיימת, שישמש מעין מצפן לממשלה ולמוסדות התכנון כדי להפוך מרחבים עירוניים לכאלה המעודדים הליכה, רכיבה ושימוש בתחבורה ציבורית.

הוותמ"ל מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2023 (להלן - תשובת הוותמ"ל) כי "מינהל התכנון לא הסתפק בפרסום מסמך העקרונות והתבחינים. לצורך יישומו הלכה למעשה

88 ראו מבקר המדינה, **דוח ביקורת מיוחד על משבר התחבורה הציבורית** (2019), "תכנון וקידום של התחבורה הציבורית", עמ' 61.

89 ראו: https://www.gov.il/BlobFolder/policy/principles_public_transport/he/binder_instructions_Transportations_Palms_booklet.10.pdf



יום המינהל בשנת 2022 מהלך משותף עם אגף תכנון תחבורתי [שבמשרד התחבורה] ועם הרשות [הארצית] לתחבורה ציבורית במשרד התחבורה להטמעתו בעבודת התכנון. ההטמעה כוללת מפגשים בני מספר שעות לחשיפת העקרונות והתבחינים ותרגול בהם. במפגשים מוצגים גם כלי בדיקה ומדידה שפותחו עבור משרד התחבורה לבחינת ההתאמה של רשת רחובות, המוצעת בתכנון, לתנועה בת קיימא ותחבורה ציבורית". כמו כן, מינהל התכנון הוסיף בתשובתו כי המסמך של משרד התחבורה בנושא הפיצולים מוטמע בנוהלי העבודה שלו.

ייצוג משרד התחבורה בוועדות השונות לתכנון ולבנייה ובמוסדות התכנון הארציים

בהתאם להוראות חוק התכנון והבנייה, נציג מת"ח חבר בכל אחד ממוסדות התכנון הארציים ובכל אחת מהוועדות המחוזיות לתכנון ולבנייה (להלן - ועדות מחוזיות). בוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה (להלן - ועדות מקומיות) נציג מת"ח איננו משמש חבר, אך הוועדות מחויבות לזמן דרך קבע נציגים ממשרדי הממשלה, ובהם נציג ממת"ח, כנציגים בעלי דעה מייצגת. על פי החוק, לנציג בעל דעה מייצגת תינתן אפשרות לחוות את דעתו בכל עניין העולה לדיון בישיבות הוועדה. נוסף על כך, כל שני נציגים בעלי דעה מייצגת רשאים לערור על כל החלטה של הוועדה המקומית.

כפי שצוין בדוח הביקורת הקודם, עובדי האגף לתכנון תחבורתי מייצגים את שר התחבורה, בין השאר, במוסדות התכנון הארציים. האגף הבכיר לתכנון תחבורתי כולל אגף תכנון סטטוטורי האחראי לייצג את משרד התחבורה במוסדות התכנון הארציים, ובהם המועצה הארצית, הוועדה הארצית לתכנון ולבנייה של תשתיות לאומיות והוותמ"ל. נוסף על כך נכללים באגף לתכנון תחבורתי אגפים שכל אחד מהם אחראי לשני מחוזות, ובראש כל אחד מהם עומד מפקח על התעבורה. האגפים במחוזות אחראים לייצג את משרד התחבורה בשש הוועדות המחוזיות. לרוב, העובדים שמייצגים את המשרד הם הממונים הסטטוטוריים.

עוד צוין בדוח הביקורת הקודם כי "בשנים האחרונות ממשלת ישראל משקיעה מאמצים בהגדלת היצע הדיור, בין היתר באמצעות האצת אישורן של תוכניות בנייה למגורים. על פי הערכות, עד שנת 2040 ייבנו בישראל 1.5 מיליון דירות חדשות, בין היתר באמצעות תוכניות להקמת יישובים חדשים, תוכניות להרחבה ניכרת של יישובים קיימים ותוכניות להתחדשות עירונית, שמטרתן להגדיל את מספר יחידות הדיור בשטח נתון. תוכניות הבנייה מאושרות בדרגים שונים של מוסדות התכנון - בוועדות המקומיות, בוועדות המחוזיות ובוותמ"ל".

ליקויים שעלו בביקורת הקודמת - המועצה הארצית, ועדות מחוזיות וועדות מקומיות

ייצוג משרד התחבורה במוסדות התכנון הארציים: 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



האחרים. היועצים המועסקים באמצעות מת"ל מסייעים בין היתר לאגף תכנון תחבורתי לבחון היבטים תחבורתיים בתוכניות המוגשות לאישור מוסדות התכנון⁹⁰.

ייצוג בוועדות המחוזיות: (א) בביקורת הקודמת עלה כי "נציגי מת"ח אינם משתתפים בחלק מהדיונים שמקיימות הוועדות המחוזיות. לטענת מת"ח, הדבר נובע ממצוקת כוח האדם באגף לתכנון תחבורתי. לרוב, נציגי מת"ח משתתפים בדיונים לקידום התוכניות הגדולות יותר. בחלק מהמקרים נציגי מת"ח אינם משתתפים בדיוני העבודה בשלבים המוקדמים של תהליך קידום התוכנית, אף שהם מוזמנים להשתתף בהם, אלא רק בדיונים בעניין ההפקדה והאישור של התוכנית. בדיונים המקדימים יזמי התוכנית והמתכננים מציגים את התוכנית, וזו הזדמנות טובה לנציגי מת"ח ללמוד את התוכנית ולהעיר את הערותיהם כבר בשלבי התכנון המוקדמים, שבהם יש גמישות רבה יותר בנוגע לעריכת תיקונים".

(ב) עוד עלה בביקורת הקודמת כי "תפקיד הממונה הסטטוטורי באגף האחראי למחוזות ירושלים והדרום אינו מאויש⁹¹, וכך גם תפקיד מהנדס המחוז⁹². בהיעדר עובדים קבועים המאיישים תפקידים אלה באגף, מייצגים את מת"ח בדיונים בוועדות המחוזיות הללו המפקח על התעבורה במחוזות וכן עובדים אחרים". משרד מבקר המדינה המליץ שאת "התפקידים האמורים ימלאו עובדים שזוהו עיסוקם העיקרי, כדי שיוכלו להכיר לעומק הן את התוכניות שמקדמים מוסדות התכנון במחוז והן את צורכי מת"ח, ולייצג באופן המיטבי את האינטרסים של מת"ח בוועדות"⁹³.

ייצוג בוועדות המקומיות: תיקון 101 משנת 2014 לחוק התכנון והבנייה הגדיר סוגים שונים של ועדות מקומיות והרחיב מאוד את סמכויותיהן של חלקן. לוועדה מקומית שתוסמך כוועדה מקומית עצמאית הוקנו סמכויות נוספות על אלה של ועדה מקומית רגילה, ולפיהן היא יכולה לאשר תוכניות המשנות תוכנית שאישרה הוועדה המחוזית, לרבות על ידי הוספת זכויות בנייה במגבלות ובתנאים הקבועים בחוק התכנון והבנייה. לוועדה מקומית שתוסמך כוועדה מקומית עצמאית מיוחדת הוקנו סמכויות לאשר גם תוכניות במתחמי פינוי-בינוי והתחדשות עירונית. כמו כן, כל ועדה מקומית עצמאית מוסמכת לטפל בכל התוכניות שתואמות תוכנית מתאר כוללנית שאושרה על ידי ועדה מחוזית. התיקון לחוק משמעו ביזור חלק מהסמכויות שהוקנו קודם לכן לוועדות המחוזיות, כדי להגדיל את עצמאות הוועדות המקומיות ולצמצם את תלותן בוועדות המחוזיות. עד מועד סיום הביקורת הקודמת הוסמכו 23 ועדות מקומיות עצמאיות, מהן ארבע ועדות עצמאיות מיוחדות. לארבע ועדות עצמאיות יש סמכות על שטח שלגביו אושרה תוכנית כוללנית⁹⁴.

בדוח הביקורת הקודם צוין כי בשנים האחרונות נדונות בוועדות המקומיות תוכניות רבות להתחדשות עירונית, בהן תוכניות לפינוי-בינוי ותוכניות על פי תמ"א⁹⁵. אחת התוצאות של

90 ראו שם, עמ' 65 - 66.

91 מאוגוסט 2017.

92 מיולי 2017.

93 ראו גם מבקר המדינה, **דוח ביקורת מיוחד על משבר התחבורה הציבורית** (2019), "תכנון וקידום של התחבורה הציבורית", עמ' 73.

94 אתר מינהל התכנון:

http://www.iplan.gov.il/Pages/LocalCommittees/vaadot_mekomiyot/Competent_committees.aspx

95 תוכנית המתאר הארצית לחיזוק מבנים קיימים בפני רעידות אדמה (תמ"א 38) כוללת אוסף של תקנות שמטרתן העיקרית היא מענה לסיכונים הנובעים מרעידות אדמה.



מיזמי ההתחדשות העירונית היא תוספות בנייה באזורים מבוינים. תוספות בנייה אלה מביאות להגדלת האוכלוסייה המתגוררת באזור שעליו חלה התוכנית, ועל כן הן מגדילות את העומס בדרכים שבמרקם העירוני הקיים. לעיתים עשויות לעלות לדיון בעת ובעונה אחת כמה תוכניות של התחדשות עירונית הנוגעות לאזור מסוים, והן נדונות כל אחת בפני עצמה. במקרים אלה תוספת האוכלוסייה יכולה אף להיות גדולה יותר ולחייב ראייה מערכתית של צרכי התחבורה באזור.

בביקורת הקודמת עלה כי "כי תוכניות להתחדשות עירונית המובאות לדיון בוועדות המחוזיות מאושרות על ידי ועדות משנה להתחדשות עירונית, שגם בהן למת"ח אין נציגות על פי חוק התכנון והבנייה".

משרד מבקר המדינה המליץ למשרד התחבורה בדוח הביקורת הקודם כי "לנוכח הרחבת הסמכויות של הוועדות המקומיות והתוכניות הרבות להתחדשות עירונית, השתתפותם של נציגי מת"ח בדיוני הוועדות המקומיות וייצוג אפקטיבי של עמדות מת"ח מקבלים משנה חשיבות. הוועדות המקומיות, ועל אחת כמה וכמה הוועדות המקומיות בעלות הסמכויות המורחבות, עשויות לאשר תוכניות להקמת שכונות חדשות או להרחבה של שכונות, דבר הכרוך בהוספת יחידות דיור רבות. אכלוסן של השכונות האמורות יביא להגדלת הביקוש לנסיעות, ומשרד התחבורה הוא שיצטרך לספק ביקושים אלה. לכן חשוב שיהיה מעורב בתכנון התוכניות הללו, על מנת שיתאפשר לו לספק את שירותי התחבורה המתאימים. פעמים רבות התשומות של נציגי משרד התחבורה חשובות גם לגבי תוכניות להתחדשות עירונית, מאחר שהן מסייעות לזיהוי בעיות שעלולות להיווצר עם הגדלת הצפיפות בעקבות יישום של תוכנית או לניצול הזדמנויות לשיפור התחבורה הציבורית במסגרת התוכנית"⁹⁶.

עוד עלה בביקורת הקודמת כי בגלל מחסור בכוח אדם באגף לתכנון תחבורתי⁹⁷, "האגף אינו שולח נציגים מטעמו להשתתף בדיונים של הוועדות המקומיות כנציגים בעלי דעה מייצגת, ובכך מוותר על האפשרות להעיר את הערותיו על התוכניות ולוודא שהן יעלו בקנה אחד עם מדיניותו, ובפרט שתכנון התשתיות יותאם למתן שירותי תח"צ".

בדוח הביקורת הקודם הוצגה דוגמה של תוכנית להקמת מגדל רביעי במרכז עזריאלי בתל אביב, שהובאה לראשונה לאישורה של הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה של תל אביב-יפו. בדוח עלה כי "ועדה זו הוגדרה ועדה עצמאית מיוחדת שיש לה תוכנית מתאר כוללנית. מדובר בתוכנית להקמת מגדל של 90 קומות וכן להקמת בניין נוסף - בשטח כולל של 112,000 מ"ר. כבר כיום המרחב הסובב את מרכז עזריאלי הוא אחד האזורים העמוסים במדינה, מוטה לטובת כלי רכב ובעייתי ביותר למעבר של הולכי רגל ורוכבי אופניים. מכיוון שזכויות הבנייה שהתבקשו בתוכנית חרגו מסמכות הוועדה המקומית, הובאה התוכנית לדיון בוועדה המחוזית תל אביב בשנת 2017".

לגבי התוכנית לעיל עלה בדוח הביקורת הקודם כי "מכיוון שתוכנית זו הוגשה בתחילה לאישורה של ועדה מקומית, מת"ח כלל לא היה ער להגשתה ולא היה שותף לדיונים באישורה. רק מכיוון שהוועדה המחוזית, אשר נציגי מת"ח משתתפים בדיוניה, התבקשה לדון בתוכנית, הופנתה

96 ראו מבקר המדינה, **דוח ביקורת מיוחד על משבר התחבורה הציבורית** (2019), "תכנון וקידום של התחבורה הציבורית", עמ' 75.

97 בביקורת הקודמת נמצא כי באגף לתכנון תחבורתי מועסקים ארבעה עובדים בלבד שתפקידם העיקרי הוא לייצג את משרד התחבורה במוסדות התכנון השונים. שישה עובדים אחרים באגף מייצגים את המשרד במוסדות התכנון נוסף על תפקידיהם האחרים.



תשומת ליבו של מת"ח לאפשרות לקדם באמצעות התוכנית את הקישור בין שני אמצעי התח"צ השונים הסמוכים לפרויקט, והוא הגיש התנגדות לתוכנית כדי לדרוש ממתכנניה ליצור קישור זה. ביצוע קישור כזה לאחר אישור התוכנית ולאחר התחלת מימושה בשטח היה מסובך יותר⁹⁸.

משרד מבקר המדינה ציין בדוח הביקורת הקודם כי "דוגמה זו ממחישה את הנזק שעלול להיגרם מאי-השתתפותם של נציגי משרד התחבורה בדיונים שמקיימות הוועדות המקומיות. לא מן הנמנע שתוכניות רבות מובאות לאישור בוועדות המקומיות - שאמורות לדון בתוכניות בשים לב למגוון רחב של צרכים ובהתחשב בלחצים של גורמים שונים - בלי שיהיה גורם שמעלה היבטים ושיקולים הנוגעים לתחבורה הציבורית ונותן ביטוי לחשיבותם. במצב כזה ייתכן שתוכניות רבות שהוועדות מאשרות אינן מאפשרות לספק את צורכי התחבורה הציבורית. גם בדוגמה שהובאה לעיל העלה משרד התחבורה את דרישותיו בשלב תכנוני מאוחר של הפרויקט - שלב הגשת ההתנגדויות - כלומר לאחר שהתוכנית כבר הופקדה".

פירוט הממצאים שעלו בביקורת המעקב

ייצוג בוועדות המקומיות: סעיף 18(ב) בחוק התכנון והבנייה קובע כי "לדיוני הוועדה המקומית [לתכנון ולבנייה]⁹⁹ ולדיוני המשנה יוזמנו, דרך קבע, נציגי המשרדים והגופים הבאים, שתהא להם דעה מייצגת (בחוק זה - נציגים בעלי דעה מייצגת): (1) נציגי שר הפנים, השר לאיכות הסביבה, שר הבינוי והשיכון, שר הבריאות, שר המשטרה ושר התחבורה". נוסף על כך, סעיף 7(א) בחוק התכנון והבנייה קובע כי "לכל מחוז תהיה ועדה מחוזית לתכנון ולבנייה (להלן - ועדה המחוזית)". בין הנציגים בוועדה המחוזית, בסעיף 7(א)(8) מוזכר גם "נציג שר התחבורה". חוק התכנון והבנייה מסמיך את שר התחבורה למנות את נציגיו למוסדות התכנון השונים שהחוק קובע כי הוא חבר בהם.

מסמך של משרד התחבורה מדצמבר 2021 עולה כי השר מינה 46 נציגים וממלאי מקומם בוועדות הבאות (להלן - מסמך נציגי שר התחבורה במוסדות התכנון מדצמבר 2021): המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, הוועדה הארצית לתכנון ולבנייה של תשתיות לאומיות (הות"ל), הוות"מ"ל, שש ועדות מחוזיות¹⁰⁰ ושתי ועדות מיוחדות¹⁰¹ לתכנון ולבנייה¹⁰² - בסך הכול 11 ועדות לתכנון ולבנייה.

98 ראו מבקר המדינה, **דוח ביקורת מיוחד על משבר התחבורה הציבורית (2019)**, "תכנון וקידום של התחבורה הציבורית", עמ' 75.

99 בסעיף 17 בחוק התכנון והבנייה נקבע כי "לכל מרחב תכנון מקומי תהיה ועדה מקומית לתכנון ולבניה (להלן - ועדה מקומית)".

100 במחוזות: ירושלים, הדרום, המרכז, תל אביב, חיפה והצפון.

101 בסעיף 34 בחוק התכנון והבנייה נקבע בין השאר כי "(א) לכל מרחב תכנון מיוחד תהיה ועדה מיוחדת לתכנון ולבניה (להלן - ועדה מיוחדת)"; מרחב תכנון מיוחד נקבע בסעיף 32 בחוק התכנון והבנייה כך: "(א) שר הפנים, על פי המלצת שר הבינוי והשיכון, רשאי להכריז בצו כי שטח שבתחום מחוז אחד יהווה מרחב תכנון מיוחד, אם נתמלא אחד מאלה: (1) בשטח הנדון עוד אין ישוב והוא נועד להקמת ישוב חדש; (2) ביום תחילתו של חוק זה וערב פרסום הצו היו באותו שטח 75% לפחות מיחידות הדיור הקיימות והנמצאות בתהליך של בניה גם יחד, יחידות דיור שהוקמו או שהן מוקמות על ידי המדינה או מטעמה, וקיימה התייעצות בדבר מתן הצו עם הרשות המקומית שבתחומה נמצא השטח".

102 בעיר התע"ש בשרון וביישוב חריש.



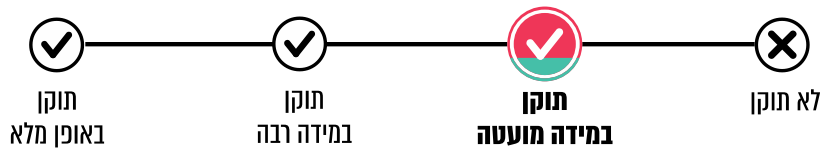
עם זאת, משרד התחבורה מסר במהלך ביקורת המעקב למשרד מבקר המדינה לגבי השתתפות נציגי משרד התחבורה בדיונים במוסדות התכנון הארציים ובדיונים של הוועדות השונות לתכנון והבנייה, כי ללא תוספת משמעותית של כוח אדם לא יוכלו נציגי משרד התחבורה להשתתף בכל הישיבות, ולא יוכלו לעמוד בהיקף העבודה של בדיקת התוכניות וכי רק חלק קטן מהוועדות המקומיות מזמנות את נציגי משרד התחבורה לישיבות עבודה ולוועדות רשמיות.

כאמור, מבדיקות השלמה שערך משרד מבקר המדינה עלה כי לאגף תכנון תחבורתי אין מספיק כוח אדם כדי לאפשר לנציגי המשרד להשתתף בישיבות של הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה.

משרד התחבורה מסר בתשובתו כי כחלק מהטיפול בליקויים שעלו בדוח הביקורת הקודם קידם אגף בכיר לתכנון תחבורתי פרויקט בתוכנית העבודה ושמם "מיקוד סטטוטוריקה". מטרת הפרויקט היא ההבנה שנדרש להיות מדויקים יותר, בשל כוח האדם המוגבל של האגף לתכנון תחבורתי, בתוכניות שלהן ניתנת חוות דעת סטטוטורית של משרד התחבורה. הפרויקט, שנמצא עכשיו בעיצומו, ניתח את כלל התוכניות המקודמות על ידי מוסדות התכנון, לרבות תוכניות המוגשות לוועדות המקומיות, סיווג אותן והציע מודלים לטיפול בהן כך שישם דגש על התוכניות בעלות השפעה המשמעותית ביותר, שבהן נדרשת חוות דעת מקדימה המקדמת את מדיניות המשרד בדגש על קידום תח"צ ותחבורה בת קיימה.

אי-השתתפותם של נציגי משרד התחבורה, כבעלי דעה מייעצת, בדיונים על תוכניות שמקודמות בוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה, ובהתחשב במגוון הרחב של צרכי הגורמים השונים המשתתפים בדיונים אלה, עלול לגרום לכך שאף גורם אינו מעלה היבטים ושיקולים הנוגעים לתחבורה הציבורית ונותן ביטוי לחשיבותם. עקב כך, לא מן הנמנע שלא מתקיים כלל דיון במגוון הרחב של הצרכים, ההיבטים והשיקולים הנוגעים לתחבורה הציבורית במהלך הדיונים על תוכניות המובאות לאישור בוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה. במצב כזה ייתכן שהתוכניות שהוועדות מאשרות אינן מאפשרות לספק את צרכי התחבורה הציבורית הנדרשים, ולא לוקחות בחשבון תכנון וקידום של צרכים אלה בעתיד.

מידת תיקון הליקוי





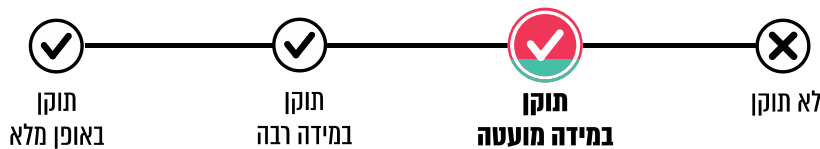
משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה, למרות מגבלותיו בתחום כוח האדם, לבדוק דרכים על מנת להגביר את השתתפות נציגי משרד התחבורה בדיונים בוועדות התכנון המקומיות השונות במידת האפשר, כבעלי דעה מייעצת, כיוון שמתן התייחסות של משרד התחבורה לתוכניות שמקודמות בוועדות התכנון המקומיות אינו תחליף להשתתפות בדיונים של נציגי משרד התחבורה בזמן אמת ולשמיעת עמדות של כל הגורמים המקצועיים שמשותפים בדיונים. היעדרות של נציגי משרד התחבורה מדיונים של הוועדות התכנון המקומיות עלולה לגרום למצב של חוסר מידע ולמצב של קבלת החלטות אשר אינן מיטביות, הנוגעות לתחבורה ציבורית בפרט ולתחבורה בכלל, על ידי הוועדות התכנון המקומיות.

ייצוג בוועדות המחוזיות ובמוסדות התכנון הארציים: (א) בהתאם לסעיף 7(א)(8) בחוק התכנון והבנייה, בין נציגי הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה יהיה גם נציג שר התחבורה. ממסמך נציגי שר התחבורה במוסדות התכנון מדצמבר 2021 עולה כי לשש הוועדות המחוזיות לתכנון ולבנייה (ראו לעיל) מינה שר התחבורה 4 נציגים ו-15 ממלאי מקום שהשתתפות בוועדות אלה נוסף על תפקידם השוטף - בסך הכול 19 חברים.

מבדיקות שערך משרד מבקר המדינה במועד סיום ביקורת המעקב, פברואר 2023, עלה כי בתקופה של שלוש שנים (2020 - 2022) התקיימו כ-2,217 ישיבות באותן שש ועדות מחוזיות שהוזכרו לעיל, ובממוצע כ-739 ישיבות בכל שנה בתקופה האמורה. משרד התחבורה מסר למשרד מבקר המדינה במהלך הביקורת כי בנוגע לזימונים לוועדות מחוזיות ומקומיות חל שיפור ביחס למצב בתקופת הביקורת הקודמת, וכי נציגי משרד התחבורה השתתפו בחלק מישיבות. עם זאת, האגף אינו מנהל רישום של השתתפות נציגיו בוועדות המחוזיות, לכן אין מידע על מספר הישיבות שבהן השתתפו נציגי משרד התחבורה מתוך אותן 2,217 הישיבות שהתקיימו בתקופה האמורה.

(ב) ביקורת המעקב העלתה כי תפקיד הממונה הסטטוטורי באגף האחראי למחוזות ירושלים והדרום מאויש החל מיולי 2019, ותפקיד מהנדס מחוזות ירושלים והדרום מאויש החל מיולי 2020. הדבר מאפשר למשרד התחבורה להגביר את השתתפות נציגיו בדיוני הוועדות המחוזיות לתכנון ולבנייה בפרט, ובדיוני שאר הוועדות לתכנון ולבנייה שבהן חברים נציגים של שר התחבורה.

מידת תיקון הליקוי





בביקורת המעקב 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 וקידום של התחבורה הציבורית.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה, לנש"ם ולמשרד האוצר לבחון הקמת צוות עבודה משותף כדי לבדוק את הצרכים של האגף לתכנון סטטוטורי ואת התקנים הנדרשים לשם מילוי תפקידיו במוסדות התכנון. עוד ממליץ משרד מבקר המדינה למשרד התחבורה לבחון תיאום של ישיבות תקופתיות עם מנהל התכנון לשם בחינה של תוכניות שיש להן השפעות תחבורתיות המוגשות בכל רמות התכנון (המקומית, המחוזית והארצית) למנהל התכנון. זאת כדי שמשרד התחבורה יוכל להיערך למיבוד כוח האדם הקיים שלו במועדים ידועים וקבועים מראש, לשם מתן מענה לגבי תוכניות שבהן נדרשת התייחסות בנושאי התחבורה.

משרד התחבורה מסר בתשובתו כי "עבודה שכזו כבר נעשתה ומצאה שכדי לעמוד בדרישות יש לוודא כי בכל מחוז יש לפחות מנהל תחום סטטוטוריקה עם שני רכזים בכירים מתחתי, ואילו במטה יש להוסיף עוד שני תקנים. כרגע [במועד מתן המענה מאי 2023] באף מחוז לא מגיעים לכמות כוח אדם הזו".

היבטים תחבורתיים בתוכניות בנייה המאושרות בוותמ"ל

הוותמ"ל הוקמה בשנת 2014 מתוקף החוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים (הוראת שעה), התשע"ד-2014 (להלן - חוק הוותמ"ל)¹⁰³, כדי לקבוע הסדרים מיוחדים לתכנון מתחמי קרקע שהממשלה הכריזה עליהם כעל מתחמים מועדפים לדיור, ובכך להגדיל במהירות את היצע יחידות הדיור. החוק העניק לוותמ"ל סמכויות רחבות, בהן מרבית הסמכויות של המועצה הארצית, והיא עומדת בראש המדרג של מוסדות התכנון. בסמכותה לאשר תוכנית גם אם הוראותיה סותרות הוראות של תוכניות מתאר ארציות¹⁰⁴ (למעט תמ"א 35) או של תוכניות מתאר מחוזיות תקפות, בלי להידרש לשם כך לאישורה של המועצה הארצית. עם זאת, הרכב הוותמ"ל - בדומה להרכב הוועדות המחוזיות - מצומצם מזה של המועצה הארצית, ויש בו רוב של נציגי ממשלה¹⁰⁵. כמו כן הוסמכה הוותמ"ל בתנאים מסוימים¹⁰⁶ לתת היתרי בנייה מכוחה של תוכנית

103 החוק המקורי משנת 2014 נקרא "חוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים לדיור (הוראת שעה), התשע"ד-2014". תוקפה המקורי של הוראת השעה היה עד אוגוסט 2018. לאחר המלצת ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת ובאישור הכנסת תוקף החוק המקורי הוארך בעוד שנה, עד אוגוסט 2019, ולאחר מכן התוקף הוארך פעם נוספת עד יוני 2020. בתיקון מס' 7 לחוק העיקרי שנכנס לתוקף באוגוסט 2021 (ראו להלן) נקבע תוקף הוראת השעה לארבע שנים, ולאחר מכן רשאים שר האוצר ושר הפנים יחדיו להאריך את הוראת השעה בעוד שתי תקופות נוספות של שנה כל אחת. כמו כן תוקן גם שם החוק, כך שהמילה "לדיור" נמחקה (ראו לעיל).

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

105 18 מ-18 החברים הם נציגי משרדי הממשלה השונים.

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



מועדפת לדיור, עם הוראות מפורטות המוגשות לאישורה (ככלל, הסמכות להתיר בנייה נתונה בידי הוועדות המקומיות). סמכויות אלה מאפשרות לוותמ"ל לקדם תוכניות אשר לא מתאפשר לקדמן במוסד תכנון אחר, תוך שקילת העקרונות הבאים לידי ביטוי בתוכניות המאושרות לעומת הצורך הלאומי בתוספת יחידות דיור. יו"ר הוותמ"ל הוא נציג שר הפנים, ולמשרד התחבורה יש בוותמ"ל נציג אחד. לוותמ"ל יש גם יועץ תחבורתי שאינו עובד מדינה¹⁰⁷, ותפקידו הוא בין היתר להגיש חוות דעת מנומקת במסגרת ההליך התכנוני בהתאם לסעיף 11 בחוק הוותמ"ל.

כמו כן, בהתאם לסעיף 17 לחוק הוותמ"ל כל מסמכי התוכנית המועדפת וחוות הדעת של מתכנן הוועדה יהיו פתוחים לעיון הציבור במשרדי הוועדה המקומית שבתחום מרחב התכנון שלה נכלל שטח התוכנית האמורה; המסמכים וחוות הדעת כאמור יפורסמו במרשתת של מינהל התכנון, בתוך שבעה ימי עבודה ממועד ההפקדה של התוכנית, ובמרשתת של מגיש התוכנית האמורה.

השלב הראשון בקידום תוכנית מועדפת לדיור בוותמ"ל הוא הכרזת הממשלה¹⁰⁸ על קרקע בתור מתחם מועדף לדיור. לאחר שהוכרזה הקרקע מתחם מועדף לדיור, מקיימת הוותמ"ל תהליך קדם-סטטוטורי ובו כמה שלבים: קיום ישיבות שבהן מוצגת התוכנית לצוות הוותמ"ל ונבחנת מידת בשלותה לצורך המשך קידומה; גיבוש עקרונות התכנון והכנת מסמכי התכנון הראשוניים; קיום ישיבת "שולחן עגול", שבמסגרתה מוצגת התוכנית לראשונה לחברי הוועדה. לישיבת השולחן העגול מוזמנים הגורמים הרלוונטיים לתוכנית הנדונה, ובהם רשויות ותאגידים ממשלתיים, נציגי רשויות מקומיות ונציגי הוועדות המחוזיות והמקומיות. מטרת ישיבה זו היא לחשוף את הנוגעים בדבר לעקרונות התכנון העיקריים, ולמשתתפים בה ניתנת הזדמנות לקיים שיח, לשאול שאלות ולהחוות את דעותיהם בנוגע לתכנון המוצע. לאחר ישיבת השולחן העגול מתקיים רצף של פגישות וישיבות עבודה עם צוותי התכנון, שבאמצעותן עוקב צוות הוותמ"ל אחר ההשלמות והתיקונים הנדרשים בתוכנית, ורק לאחר מכן מועברת התוכנית לבדיקת תנאי הסף לקליטה. לאחר קליטת התוכנית מתחיל קידומה בתהליך הסטטוטורי עד למתן תוקף, בהתאם ללוח הזמנים הקבוע בחוק הוותמ"ל. התהליך הסטטוטורי כולל את השלבים האלה: דיון בהפקדה; הפקדת התוכנית להתנגדויות הציבור; שמיעת ההתנגדויות בנוכחות חוקר ודיון בהן בוועדת משנה להתנגדויות; אישור התוכנית ומתן תוקף.

הליקויים שעלו בביקורת הקודמת

שיתוף נציגי משרד התחבורה בשלבים השונים של ההליך התכנוני בוותמ"ל: בדוח הביקורת הקודם עלה כי "סדר היום של דיוני השולחן העגול ודיוני המליאה של הוועדות מתפרסם עשרה ימים מראש. בד בבד עם פרסום סדר היום מופצים חומרים הנוגעים לתוכניות. נציגי מת"ח מסרו למשרד מבקר המדינה [בתקופת הביקורת הקודמת] כי בשל העומס המוטל עליהם, במקרים רבים הם מתקשים ללמוד באופן מעמיק את התוכניות ולהכין הערות בזמן, מה גם שהתוכניות מצריכות ביצוע בדיקות ותיאומים עם חברות התשתית שכפופות למת"ח, דוגמת רכבת ישראל, חברת נת"י [חברת נתיבי ישראל] וחברת נת"ע [חברת נתיבים עירוניים]. על כן

107 ראו מבקר המדינה, **דוח ביקורת מיוחד על משבר התחבורה הציבורית** (2019), "תכנון וקידום של התחבורה הציבורית", עמ' 66 - 67.

108 מתשובת הוותמ"ל עולה כי יש שלב שהוא קודם להליך ההכרזה, והוא פנייה למשרדי הממשלה בדבר בחינת התאמתה של קרקע למגורים, לקראת הכרזת בממשלה. יצוין, כי הליך זה אינו מעוגן בחקיקה, אך מובנה במסגרת הליכי העבודה של הוותמ"ל, והוא נועד ליצירת שיח והצפת מידע רלוונטי בכל ההליך הנוגע למתחמים המועדפים למגורים.



לרוב הם אינם מספיקים למסור לוותמ"ל חוות דעת כתובה מטעם מת"ח בעניין התוכנית ומסתפקים בהצגת עמדתם בעל פה בדיון".

עוד עלה בביקורת הקודמת כי "נציגי מת"ח מעלים פעמים רבות את השגותיהם לגבי תוכניות רק במסגרת דיון בהפקדה או במסגרת שלב הגשת התנגדויות, לאחר שוועדת התכנון הפקידה את התוכנית. לדוגמה, בשנת 2017 הגיש מת"ח התנגדות לתמ"ל¹⁰⁹ 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 התכנון¹¹⁰.

משרד מבקר המדינה העלה בדוח הביקורת הקודם 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 תחברתיות 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 התנגדויות, אף שהמטרה העיקרית של שלב זה היא לאפשר לציבור הרחב להשתתף בתהליך התכנון"¹¹¹.

בדוח הביקורת הקודם הובאה תשובת הוותמ"ל למשרד מבקר המדינה, ובה צוין כי "היא עושה ניסיונות רבים לקיים תיאום תדיר ושוטף עם משרד התחבורה בנוגע לתוכניות שבטיפול לאורך כל תהליך התכנון, וכי נעשו בעבר ניסיונות לתיאום מקדמי עם משרד התחבורה ואף נערכו שתי ישיבות ייעודיות למטרה זו, אולם אלה לא היו אפקטיביות". עוד צוין בתשובתה כי "אין מניעה שמשרד התחבורה יתחיל לבצע את הבדיקות התחברתיות הדרושות כבר עם הכרת הממשלה על מתחם מועדף לדיור ועוד לפני קיום דיון השולחן העגול"; וכי "מישיבת השולחן העגול ועד להגשת התוכנית והדיון בהפקדתה עוברים לרוב כמה חודשים, וגם בפרק זמן זה עדיין יכול משרד התחבורה לגבש עמדה כוללת ולמסור אותה לוועדה. ואולם משרד התחבורה אינו מביע עמדות ברורות וסדורות בדיונים ואינו מגיש בכתב את עמדותיו בפרק הזמן שבין ישיבת השולחן העגול לבין הדיון בהפקדה, אלא מציג את עמדותיו רק בדיון עצמו".

משרד מבקר המדינה ציין בדוח הביקורת הקודם כי "השתתפות פעילה ויזומה של נציגי משרד התחבורה כבר בשלבים הראשוניים של גיבוש התוכניות המובאות לדיון תסייע לאגף תכנון תחברתי להכיר בעוד מועד את התוכניות, ללמוד אותן באופן מעמיק ולבצע את התיאומים הנדרשים עם הרשות הארצית ועם חברות התשתית בתחום התחבורה. בהתאם לכך יוכלו כל הגורמים הנוגעים בדבר להציג את הצרכים התחברתיים כבר בשלבים המוקדמים של תהליך התכנון, שבהם יש גמישות רבה יותר לבצע שינויים, ובכך לשפר את ההתאמה בין התוכניות לצורכי התחבורה הציבורית. בהיעדר תיאום מוקדם, מתן המענה לסוגיות התחברתיות נעשה בשלב שבו התכנון הוא כמעט מוגמר, ועל כן ייתכן שהפתרונות שייקבעו יהיו בבחינת 'טלאי'

109 תוכנית למתחם מועדף לדיור שנידונה בוותמ"ל.

110 ראו מבקר המדינה, דוח ביקורת מיוחד על משבר התחבורה הציבורית (2019), "תכנון וקידום של התחבורה הציבורית", עמ' 68.

111 ראו שם, עמ' 69.



ולא יהיו קוהרנטיים עם כלל מרכיבי התוכנית. על משרד התחבורה לפעול בנחרצות על מנת שנציגיו ישותפו לכל אורך הליכי התכנון בסוגיות הרלוונטיות לתחבורה"¹¹².

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

נוסף על כך, בדוח הקודם פורט כי ועדות התכנון רשאיות לדרוש ממגיש התוכנית להכין מסמכים הנוגעים להיבטים תחבורתיים, ובין היתר מסמך בה"ת ונספח תחבורה. הוועדות המחוזיות נוהגות לקיים ישיבה עם נציגי מת"ח לגבי כל תוכנית. בישיבה מחווים נציגי מת"ח את דעתם על ההיבטים התחבורתיים של התוכנית, מתבצע תיאום בנושאים מהותיים בין נציגי מת"ח ליועץ התחבורה של הוועדה, ונציגי מת"ח והיועץ התחבורתי מכינים את ההנחיות להכנת מסמך בה"ת. לעומת זאת, במועצה הארצית ובוותמ"ל היועץ התחבורתי של הוועדה הוא שממליץ על הצורך להכין מסמך בה"ת ומגבש את ההנחיות להכנתו, ללא מעורבות של נציגי מת"ח. הנחיות אלה כוללות את סוג הבדיקה שיש לבצע - בה"ת מערכתית¹¹³ או בה"ת מקומית¹¹⁴, תחום ההשפעה שנדרש לבדוק, קביעת הצמתים בתוכנית שיש לנתח וכו'¹¹⁵.

עוד עלה בדוח הביקורת הקודם כי "מסמך הבה"ת מוגש למליאת הוותמ"ל לפני מועד הדיון בהפקדה. בשלב זה אם יש למת"ח הערות מהותיות על המסמך ועל הנחות היסוד שבו, עלול להיות מאוחר מכדי לתקנו. בפועל בלא מעט תוכניות נציגי מת"ח מעירים שהתחום שנבדק לפי מסמך הבה"ת מצומצם מדי, ויש צורך בבדיקה נרחבת יותר של ההשפעות התחבורתיות של התוכניות. הערת לשכת התכנון מחוז תל אביב במכתבה ממחישה את הבעייתיות הגלומה בכך שמת"ח אינו מעורב בהחלטה לגבי הכנת מסמך הבה"ת, קביעת הנחות היסוד שלו ותכולתו, ואינו יכול להבטיח כי הבדיקה תעלה בקנה אחד עם מדיניותו"¹¹⁶.

בדוח הביקורת הקודם גם 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

112 ראו מבקר המדינה, **דוח ביקורת מיוחד על משבר התחבורה הציבורית** (2019), "תכנון וקידום של התחבורה הציבורית", עמ' 70.

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

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

115 ראו מבקר המדינה, **דוח ביקורת מיוחד על משבר התחבורה הציבורית** (2019), "תכנון וקידום של התחבורה הציבורית", עמ' 70 - 71.

116 הסיפה של המשפט מתייחסת לדוגמה שהובאה בדוח הביקורת הקודם לגבי התוכנית להקמת מגדל רביעי במרכז עזריאלי בתל אביב. ראו גם מבקר המדינה, **דוח ביקורת מיוחד על משבר התחבורה הציבורית** (2019), "תכנון וקידום של התחבורה הציבורית", עמ' 75.



מגישי התוכנית או היועץ התחבורתי של הוועדה. בין היתר ביקשו נציגי משרד התחבורה לבצע בדיקות מקיפות יותר של השפעות התוכנית, להגדיל שטחים שהוקצו להקמת מתקני תח"צ, לבצע תיאומים עם מת"ח ועם גורמים הקשורים אליו ולהוסיף בתוכנית שלביות והתניות של קידום תוכניות הבנייה במתן פתרונות תחבורתיים. בכמה מקרים החליטה הוועדה להפקיד את התוכנית בכפוף לביצוע תיקונים, במקרים אחרים דחתה את עמדת נציגי מת"ח, ובמקצת המקרים קיבלה את עמדת נציגי מת"ח¹¹⁷.

בדוח הביקורת הקודם הובאה תשובת הוותמ"ל, ובה צוין כי "באופן כללי לא נהוג לקבוע בתוכניות התניות תחבורתיות ולעמדת הוועדה ככל שקימות דרישות תחבורתיות הניתנות לביצוע זה תפקידה של הרשות המקומית או משרד התחבורה (או מי מטעמו) לבצע אותן וזאת מבלי קשר למימוש התוכנית". עוד צוין בתשובת הוותמ"ל כי "בחלק מהתוכניות קיימת אי-הלימה בין עמדת גורם מקצועי בתחום מסוים, המציג לעיתים רק את ההיבט הצר שבתחום אחריותו, ובין אינטרסים רחבים יותר. תפקידו של מוסד התכנון הוא לאזן בין השיקולים השונים"; וכי "במקרים רבים נכללה בתוכניתיה, במקומות שבהם היה הדבר נחוץ, הקמת מסופי תחבורה ציבורית, מרכזי תחבורה משולבים ותחנות רכבת".

משרד מבקר המדינה המליץ בדוח הביקורת הקודם כי "מכיוון שנציגי מת"ח הם גורמים מקצועיים המייצגים את המדינה, חוות דעתם בנוגע לתוכניות אמורה לבטא את המדיניות של הממשלה בתחום התחבורה ולהיות מותאמת לתוכניות העתידיות של המשרד ולצרכים המערכתיים בתחום התחבורה. לנציגי מת"ח אמורה גם להיות ראייה רחבה של כלל הפרויקטים התחבורתיים שמקדמות חברות התשתית הכפופות למשרד, והדבר יכול לסייע ביצירת תיאום בין התוכניות המוגשות למוסדות התכנון ובין הפרויקטים שמקדמות חברות התשתית. על כן חשוב כי נציגי מת"ח יהיו שותפים פעילים בתהליך בחינת התוכניות במוסדות התכנון, וכי בדינוי מוסדות התכנון יינתן לעמדותיהם המשקל הראוי"¹¹⁸.

פירוט הממצאים שעלו בביקורת המעקב

חוק הוותמ"ל הוארך כמה פעמים עד שפקע ביוני 2020, וחודש שוב באוגוסט 2021 באמצעות חוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים לדיור (הוראת שעה)(תיקון מס'7), התשפ"א-2021¹¹⁹ (להלן - תיקון מס' 7 לחוק הוותמ"ל). מתיקון מס' 7 לחוק הוותמ"ל עולה כי הוא שם דגש, בין השאר, על פיתוח מוטה תחבורה עתירת-נוסעים, ובפרט באזורים שמשולבות בהם מערכות הסעת המונים. הדבר בא לידי ביטוי, בין היתר, בהוספת מטרה רביעית בתיקון מס' 7 לחוק הוותמ"ל לגבי הצורך בייעול השימוש בקרקע והגברת השימוש בתחבורה הציבורית.

הוותמ"ל ציינה בתשובתה כי במסגרת תיקון חוק הוותמ"ל (מאוגוסט 2021), הוטמע תיקון לשם החוק - חוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים לדיור ולפיתוח מוטה תחבורה עתירת נוסעים.

עוד עולה מתיקון מס' 7 לחוק הוותמ"ל כי נוספו הגדרות חדשות בחוק, והן "מערכת תחבורה עתירת נוסעים", "מתחם מועדף לפיתוח תחבורה", "קרקע סובבת תחנת מערכת תחבורה עתירת

117 ראו שם, עמ' 71.

118 ראו מבקר המדינה, דוח ביקורת מיוחד על משבר התחבורה הציבורית (2019), "תכנון וקידום של התחבורה הציבורית", עמ' 72.

119 חוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים לדיור (הוראת שעה)(תיקון מס'7), התשפ"א-2021, ס"ח 2925, עמ' 398.



נוסעים", ו"תכנית מועדפת לפיתוח מוטה תחבורה"¹²⁰. נוסף על כך, מתיקון מס' 7 לחוק הוותמ"ל עולה כי אחרי סעיף 3 בחוק העיקרי נוסף פרק ב'1 שכותרתו "הכרזה על מתחם מועדף לפיתוח מוטה תחבורה", ובסעיף 3א(א) נקבע כי "הממשלה או ועדת השרים שמינתה לעניין זה רשאיות להכריז, בצו, על קרקע סובבת תחנת מערכת תחבורה עתירת נוסעים כעל מתחם מועדף לפיתוח מוטה תחבורה". כמו כן, לאחר סעיף 4 בחוק העיקרי נוסף "סימן א'1: תכנית מועדפת לפיתוח מוטה תחבורה", אשר מתאר אילו הוראות תכלול תוכנית מועדפת לפיתוח מוטה תחבורה.

בינואר 2022 פרסמה הוותמ"ל מסמך אשר מרכז את סיכום פעילות הוועדה בשנת 2021. במסמך זה צוין כי "בשנת 2021 הוכרו 16 מתחמים חדשים כמתחמים מועדפים לדיוור, אשר יאפשרו תכנון מפורט ל-28,525 יחידות דיור חדשות". עוד צוין במסמך כי "נכון לסוף שנת 2021, הוותמ"ל מטפלת ב-60 תכניות הכוללות כ-141,000 יחידות דיור בשלבי טיפול שונים: 18 תכניות בהן 55,300 יח"ד [יחידות דיור] נמצאות בהליך סטטוטורי ו-42 תכניות הכוללות 85,680 יח"ד בשלבי הטיפול שונים בהליך תכנוני" (ההדגשה במקור).

כמו כן, באפריל 2023 פרסמה הוותמ"ל מסמך אשר מרכז את סיכום פעילות הוועדה בשנת 2022. במסמך זה צוין, בין השאר, כי "בשנת 2022 הוכרו 19 מתחמים חדשים כמתחמים מועדפים לדיוור, אשר יאפשרו תכנון מפורט ל-77,927 יחידות דיור חדשות. מדובר בהמשך ישיר לפעילות ההכרזות המשמעותית שהחלה באוגוסט 2021, עם חידוש חוק הוותמ"ל [תיקון מס' 7 לחוק הוותמ"ל]. מתוך כלל יחידות הדיור במתחמים החדשים שהוכרו בשנת 2022, 18,840 יחידות דיור יקודמו ב-8 תכניות במסלול התחדשות עירונית, 42,287 יחידות דיור יקודמו ב-10 תכניות במסלול קרקע שעיקרה מקרקעי ישראל, ו-16,800 יחידות דיור יקודמו בתכנית במסלול קרקע ממרובת בעלים". עוד צוין באותו המסמך כי "ממועד כניסת החוק לתוקף בשנת 2014 ועד לסוף 2022 הוכרו 184 מתחמים מועדפים לדיוור, הכוללים כ-568 אלף יח"ד...נכון לסוף שנת 2022, הוותמ"ל מטפלת ב-66 תכניות הכוללות כ-209 אלף יחידות דיור בשלבי טיפול שונים בהליך התכנוני".

הוותמ"ל ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2023 כי "מתוך סך התוכניות אשר קודמו בותמ"ל ממועד כניסת החוק החדש לתוקף [אוגוסט 2021], 24 מתחמים הינם בסמיכות לתחנות מתע"ן (רכבת, מטרו, רק"ל, מטרונית)".

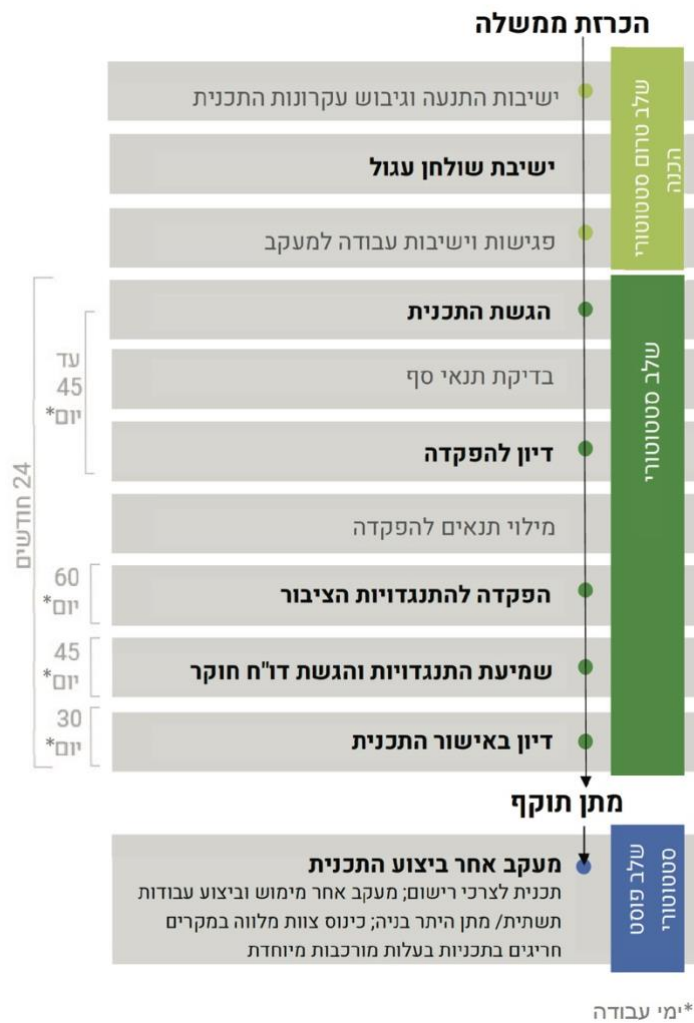
120 "מערכת תחבורה עתירת נוסעים" - רכבת מקומית עתירת נוסעים, בעלת הנעה חשמלית והפרדה מלאה מאמצעי תחבורה אחרים, שעיקרה רכבת תת-קרקעית, כפי שנקבעה בתכנית לתשתית לאומית"; "מתחם מועדף לפיתוח תחבורה" - מתחם מועדף פיתוח מוטה תחבורה עתירת נוסעים שהוכרז בצו לפי סעיף 3א [בחוק זה], לרבות הרחבה של מתחם כאמור לפי סעיף 3א(ה); "קרקע סובבת תחנת מערכת תחבורה עתירת נוסעים" - קרקע שהיא אחת מאלה: (1) - קרקע שנקבעה בתכנית מיתאר ארצית שאושרה או קרקע שהוצעה בתכנית מיתאר שהועברה לפי סעיף 52(א) לחוק התכנון, לפי העניין, לאחר תחילתו של תיקון מס' 7, כקרקע הסובבת תחנת מערכת תחבורה עתירת נוסעים לעניין חוק זה; (2) קרקע המצויה כולה בטווח שאינו עולה על 800 מטרים מתחנה למערכת תחבורה עתירת נוסעים שנקבעה בתכנית לתשתית לאומית כמשמעותה בסעיף 76 לחוק התכנון, אשר עניינה הקמת מערכת תחבורה עתירת נוסעים; "תכנית מועדפת לפיתוח מוטה תחבורה" - תכנית לגבי מתחם מועדף לפיתוח מוטה תחבורה שהוכנה והוגשה לפי הוראות סעיף 9 [בחוק זה], הכוללת הוראות כאמור בסעיף 4א [בחוק זה]."



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

תרשים 4 להלן מתאר את אבני הדרך לקידום תוכנית בוותמ"ל, משלב הכרזת הממשלה ועד שלב מתן התוקף לתוכנית.

תרשים 4: אבני דרך לקידום תוכנית בוותמ"ל על שלביה השונים



המקור: מסמכי הוותמ"ל.



תרשים 4 מתאר את שלביה של תוכנית אשר מקודמת בוותמ"ל, מהכרזת הממשלה¹²¹ בתחילת התהליך ועד לשלב הסופי של התכנון הסטטוטורי, הכולל את אישור התוכנית ומתן תוקף לה. מתרשים 4 עולה כי להשלמת התהליך, משלב הגשת התוכנית ועד שלב מתן התוקף, נדרש פרק זמן של כשנתיים (24 חודשים).

ממסמכי הוותמ"ל ומבדיקות שערך משרד מבקר המדינה במועד סיום ביקורת המעקב עלה כי נציגי משרד התחבורה שותפים בשלבים השונים של הליך התכנון בוותמ"ל באופן זה:

1. שלב ישיבת "שולחן עגול" (חלק מהשלב הטרום-סטטוטורי): ישיבה אשר מתקיימת בשלב ההכנה הקדם-סטטוטורי. יצוין כי שלב ההכנה הקדם-סטטוטורי אינו כלול בחוק הוותמ"ל, אבל מהווה בסיס להיערכות הארגונית של כל הגורמים המעורבים באישור התוכנית לקראת השלבים הסטטוטוריים בקידומה. בדיון משתתפים חברי הוועדה ובעלי עניין אשר קשורים לתוכנית, כגון נציגי משרדי הממשלה הרלוונטיים ובהם גם נציגי משרד התחבורה, נציגי הרשות המקומית הרלוונטית ורשויות הגובלות בהן ונציגי גופים רלוונטיים לתוכנית. קיום ישיבת "שולחן עגול" הינו הליך ייחודי לוותמ"ל. במהלך הישיבה נדונים גם היבטי התחבורה, ומוצגות בהם מסקנות עיקריות שעולות ממסמך בה"ת, שילוב תחבורה ציבורית קיימת ועתידית בתוכנית המוצעת ועוד.

2. שלב דיון להפקדת התוכנית (חלק מהשלב הסטטוטורי): שלב הדיון להפקדת התוכנית מתקיים על פי חוק הוותמ"ל עד 45 ימים מיום משליחת ההודעה על קליטתה של התוכנית. בתום הדיון על הפקדת התוכנית מחליטה הוועדה אם להפקיד את התוכנית, לדחותה או להתנות תנאים להפקדתה. אם עלו סוגיות חדשות לקראת דיון ההפקדה, הוועדה דנה בהן ומצרפת את הסוגיה להחלטת הוועדה להפקדת התוכנית. בשלב זה משתתפים בדיונים נציגי שר התחבורה, ומוצגים בו בין השאר עקרונות לתכנון התחבורתי והתנועתי בתוכנית המוצעת.

3. שלב הפקדת התוכנית להתנגדויות הציבור: מהותו של שלב זה היא שכל אדם, כולל גם נציגי משרד התחבורה, רשאי להגיש התנגדות לתוכנית מועדפת שהופקדה. פרסום התוכנית להפקדה נועד ליידע את הציבור על התוכנית ולפתוח אותה לעיון, וכל אחד יכול להגיש לה התנגדות. יש להגיש את ההתנגדויות לתוכנית לוועדה בתוך 60 יום מהמועד שבו פורסמה ההודעה על הפקדתה.

4. שלב שמיעת התנגדויות, דוח חוקר והחלטת הוועדה (הוותמ"ל): בשלב זה יו"ר הוועדה ממנה חוקר לשמיעת התנגדויות אשר הוגשו לתוכנית. לאחר שמיעת כל ההתנגדויות, מגיש החוקר בתוך 45 יום מתום המועד האחרון להגשת ההתנגדויות דוח המלצות לוועדת המשנה להתנגדויות. בתוך 30 ימי עבודה נוספים מכריעה ועדת המשנה אם לקבל, לקבל חלקית או לדחות את המלצות החוקר.

משרד התחבורה מסר למשרד מבקר המדינה במהלך ביקורת המעקב כי למרות בקשות חוזרות ונשנות, לא חל שינוי במדיניות הוותמ"ל, ונציגי משרד התחבורה לא מוזמנים לישיבות עבודה לפני השולחן העגול. לעומת זאת, נציגי הוותמ"ל מסרו למשרד מבקר המדינה במהלך ביקורת המעקב כי כבר לאחר שלב ישיבת ההתנעה (ראו לעיל תרשים 4) נציגי משרד התחבורה יודעים

121 כאמור, יש גם שלב טרום הכרזה. בשלב זה, לפני הגשת תוכנית מועדפת לדיון לוותמ"ל, נדרשת הממשלה, או ועדת השרים שמונתה לצורך זה, להכריז בצו על קרקע כעל מתחם מועד לדיון.



על קיומה של התוכנית, ולכן הם יכולים להיערך בהתאם. עוד מסרו נציגי הוותמ"ל כי במקרה הצורך, כשהוותמ"ל מזהה צורך מהותי לשתף את נציגי משרד התחבורה, היא פונה ישירות אליהם ואף מזמינה אותם לדיונים נוספים על פי הצורך. נציגי הוותמ"ל גם מסרו כי נציגי משרד התחבורה מוזמנים לקחת חלק בשלב ההליך הטרם-סטטוטורי (טרם-תכנוני) של התוכנית. לדבריהם, ההליך התכנוני של התוכנית לוקח בחשבון גם את המסמכים שמעביר משרד התחבורה לוותמ"ל.

הוותמ"ל מסרה בתשובתה ממאי 2023 כי עמדתה היא שמאז פרסום הדוח הקודם "חל שינוי מובהק בסדרי העבודה של הותמ"ל, במתודולוגיית קידום התוכנית. כך למשל בתוכנית שקודמו בוועדה ממועד כניסת החוק החדש לתוקף [אוגוסט 2021], ועד אישור, תיאום נושא התחבורה נעשה במסגרת הטרם תכנוני, בטרם שולחן עגול, ו/או במסגרת מטלות שולחן עגול במידה ולא התקיים קודם לכן, ועד לדיון בהפקדה". עוד ציינה הוותמ"ל בתשובתה כי "נציגי משרד התחבורה מקבלים את מתחם התכנון להתייחסות בשלב טרום ההכרזה, ובוודאי לאחר ההכרזה בפועל, ויכולים במקביל לסייע לגורמי הסמך במשרד להיערך ולהתגבש לקראת תיאום מול התכנית. במקביל צוות הוותמ"ל יוזם את התיאום במידה ועולה הצורך, ואינו ממתין לשלב מאוחר. יצוין כי בתהליך הכרזת המתחמים, מתחילת [תוקף] החוק החדש, לא הוגשה התייחסות משרד התחבורה להליך הקדם הכרזה, אך נציגי משרד התחבורה מעבירים את בקשות ההכרזה לגופי הסמך השונים, ואלה לעיתים מגישים התייחסותם לעת ההכרזה [למשל, התייחסות נת"ע, רכבת ישראל]... עוד יצוין כי דרכו של משרד התחבורה כשותף המעיר ומשפיע - סלולה, ויובהר, כי **בהתאם לתהליכי העבודה הנהוגים בותמ"ל, אין אפשרות על-פיה הקל הוותמ"ל ראש בבקשה של משרד התחבורה לביצוע תיאום**" (ההדגשה במקור).

ממסמכי הוותמ"ל שנמסרו למשרד מבקר המדינה במהלך ביקורת המעקב עלו דוגמאות של שלושה מקרים שבהן היה שיתוף בין נציגי משרד התחבורה לבין הוותמ"ל עוד בשלב התהליך הטרם-סטטוטורי של אישור התוכנית. להלן הפירוט:

1. תמ"ל 2015 - חדרה - אולגה - נציגי משרד התחבורה השתתפו בדיון תיאום שהתקיים ב-30.12.19, שבו נקבעה בין השאר משימה שקשורה לתחבורה. כמו כן, נציגי משרד התחבורה ונת"י השתתפו בישיבת "שולחן עגול" שהתקיימה ב-19.2.20, והציגו את עמדתם בה. בסיכום הישיבה נקבעו משימות שונות, שאחת מהן קשורה לתנועה ותחבורה.
2. תמ"ל 1091 - סחנין - נציגי משרד התחבורה השתתפו בדיון שהתקיים ב-3.8.20 על מסופים ביישוב סחנין, ובו נקבע בין היתר כי משרד התחבורה יבחן חלופות לכך. דיון נוסף בנושא מסוף תחבורה התקיים ב-17.12.20, ובו השתתפו נציגי משרד התחבורה אשר הציגו את עמדת המשרד. בישיבת "שולחן עגול" שהתקיימה ב-21.12.20 השתתף נציג משרד התחבורה, ובסיכום הישיבה נקבעו גם משימות, שאחת מהן קשורה לנושא תנועה וכבישים.
3. תמ"ל 1108 - באר יעקב מתחם 6 - נציגי משרד התחבורה השתתפו בישיבת "שולחן עגול" שהתקיימה ב-12.5.22, ובה הציגו את עמדת משרד התחבורה. בסיכום הישיבה נקבעו מטלות לביצוע, בין השאר בנושא תנועה וכבישים. ב-28.5.22 התקבלה חוות דעת של משרד התחבורה בענייני תחבורה ציבורית שקשורה לתוכנית. דיון תיאום בשלב הטרם-סטטוטורי התקיים ב-26.7.22, ובו השתתפו נציגי משרד התחבורה אשר הציגו את עמדת המשרד. בסיכום הדיון נקבעו משימות, שאחת מהן קשורה לתחבורה הציבורית.



בביקורת המעקב 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.

הוותמ"ל הבהירה בתשובתה כי "במקרה שבו חברות התשתית לא מספיקות להשלים בדיקות או מעבירות בקשות לתיאום, צוות הוותמ"ל דלתו פתוחה ובמידה ומוגשת פניה להמשך תאום הגורמים, מטלה זו תבוצע במסגרת ההכנות לקראת תנאי סף".

הוותמ"ל ציינה בתשובתה עוד שתי דוגמאות לתוכניות מועדפות שבהן היה שיתוף פעולה בין נציגי הוותמ"ל לנציגים של משרד התחבורה: (א) תמ"ל 1011 - קריית גת מערב: התוכנית כוללת תכנון מחדש של מחלף מאושר אשר יחובר לעיר קריית גת הוותיקה ולדרך מס' 40, לשני מסופי תח"צ, לקווים בנתיבי העדפה ציבורית ולרשת שבילי אופניים. בדיון ישיבת "שולחן עגול" בפברואר 2021 השתתפו נציגי משרד התחבורה, נציגי חברת נתיבי איילון ונציגי חברת רכבת ישראל. בסיכום הדיון נקבעו משימות פרטניות. כמו כן, במסגרת ההכנות בשלב הטרם-תכנוני בוצע תיאום מול משרד התחבורה. (ב) תמ"ל 2017 - פתח תקווה אנסקי: תוכנית התחדשות עירונית במתווה של פינוי בינוי של מבנים במתחם, אשר כוללת ממשק עם מערכת המטרו וכן כוללת נתיבי העדפה מתוכננים. בדיון של ישיבת "שולחן עגול" מדצמבר 2022 השתתפו נציגי משרד התחבורה ונתיבי איילון. בסיכום הדיון עלו מטלות שכללו השלמות ותיאום מול הרשות הארצית, חברת נתיבים עירוניים, חברת נתיבי איילון ורשות התעופה האזרחית.

עוד ציינה הוותמ"ל בתשובתה כי "בשלב הפקדת תכניות לעיתים הוגשו התנגדויות לתכניות, אשר לא מעידות על מידת התאמת התכניות לתבחינים ולמדיניות העדכנית של משרד התחבורה, או אינן מעידות על הליכי התיאום שבוצעו בשלב הטרם תכנוני". כך ציינה הוותמ"ל בתשובתה כי "בכל התכניות שקודמו החל מכניסת החוק החדש לתוקף [אוגוסט 2021], והגיעו לאישור, לא הוגשו התנגדויות של משרד התחבורה. קיים ממשק מול משרד התחבורה משלב תכנון מוקדם, ובאופן מתודולוגי, המשרד מכיר את המתחם בשלב ההכרה, ובעת הצורך יועץ התנועה של הועדה מפנה את צוות התכנון, לתיאום נדרש".

משרד התחבורה מסר בתשובתו כי "יש צורך בהגברת התיאום ומערך הזימונים של נציגי משרד התחבורה".

מידת תיקון הליקוי





משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה לשקול לתעדף את נוכחות נציגיו ולקדם את הממשקים בעבודתו מול הוותמ"ל, כיוון שמטבע הדברים, בוותמ"ל נדונות תוכניות עתירות יחידות דיוור, אשר נדרשת בהן תשומת לב רבה יותר של משרד התחבורה כדי לתת פתרון מיטבי בנושאי התחבורה בכלל, ובתכנון וקידום של התחבורה הציבורית בפרט. עוד מומלץ לוותמ"ל ולמשרד התחבורה להמשיך לפעול להגברת שיתוף הפעולה ביניהם ולשמירה על שביעות הרצון של שני הצדדים.

מתן משקל לעמדות משרד התחבורה במסגרת דינוי התכנון: משרד התחבורה מסר למשרד מבקר המדינה במהלך ביקורת המעקב כי "יועץ התחבורה של הוותמ"ל נותן את ההנחיות לבה"ת ולבדיקת התוכניות מההיבט התחבורתי ללא היועצות בניציג משרד התחבורה. לגבי מסמך התבחינים אכן ישנו שיפור וצוות הוותמ"ל מנסה להטמיע תכנון מוטה תחבורה בת קיימא בתכניות המקודמות על ידי הועדה". עוד מסר משרד התחבורה כי "הצרכים התנועתיים של התחבורה הציבורית והתשתית שדרושה לתחבורה הציבורית, כמו מסופים נתקלים בקושי. נוסף לכך במקרים רבים הוותמ"ל מעוניין לשנות ולהסיט קווי תח"צ או קביעת תחנות הסעה המונית, לצורך תכנית כזו או אחרת בראיה נקודתית של תוכנית הוותמ"ל שלא עולה בקנה מידה אחד עם הראיה המרחבית של משרד התחבורה".

הוותמ"ל מסרה בתשובתה כי "בשלב התכנון הראשוני - יועצי התנועה של הועדה בוחנים את התכניות ומרחבי התכנון ביחס לתכניות האסטרטגיות של משרד התחבורה, קביעת הנחיות לבדיקת היתכנות תחבורתית - בהתאם ליעדי הפיצול של משרד התחבורה, וככל ויש מתחמים המשיקים עם פרויקטים של משרד התחבורה. הליווי המקצועי כולל התייחסות לעקרונות תכנון מוטה תחבורה ציבורית ותנועה בת קיימה, והפניה לתיאום עם נציגי משרד התחבורה והרשות הארצית לתחבורה ציבורית". עוד מסרה הוותמ"ל בתשובתה כי "יועץ התחבורה של הוותמ"ל מגבש הנחיות לעריכת מסמכי התכנית, או בה"ת, תוך התייחסות למדיניות וראיית על של משרד התחבורה, ועם העברה להתייחסות ולרוב גם מעורבות משרד התחבורה ונציגיו".

סעיף 100 בחוק התכנון והבנייה קובע כי "כל מעוניין בקרקע, בבנין או בכל פרט תכנוני אחר הרואה את עצמו נפגע על ידי תוכנית מיתאר מחוזית או מקומית או תוכנית מפורטת שהופקדו, רשאי להגיש התנגדות להן, וכן רשאים להגיש התנגדות להן - (1) ועדה מקומית, או מהנדס ועדה מקומית שמרחב התכנון שלה כלול בתחום התכנית או גובל אותו; (2) רשות מקומית, לרבות ועד מקומי כאמור בסעיף 3 לפקודת המועצות המקומיות, שאזור שיפוטו כלול בתחום התכנית או גובל אותו; (3) גוף ציבורי או מקצועי שאושר לכך בדרך כלל על ידי שר הפנים בצו רשומות ושיש לו ענין ציבורי בתכנית; (4) כל משרד ממשלתי הממשלה; (5) מתכנן מחוז - לתכנית שבסמכות הועדה המקומית".

ביקורת המעקב העלתה דוגמאות של תוכניות שבהן הוגשה התנגדות כאמור בסעיף 100 בחוק התכנון והבנייה מטעם משרד התחבורה או מטעם גופים ביצועיים¹²² אשר להם הוא אחראי, ואת טיפול של הוותמ"ל בהתנגדויות אלה¹²³. להלן פירוט של הדוגמאות:

122 חברות שהן גופי ביצוע של משרד התחבורה אשר מבצעים פרויקטים עבור משרד התחבורה, ומשרד התחבורה מתקצב אותם. החברות הן: חברת רכבת ישראל בע"מ, חברת נתיבי ישראל, חברת נתיבי אילון וחברת נת"ע (נתיבים עירוניים).

123 יצוין, כי עצם הגשת ההתנגדות אינה מעידה בהכרח על התנגדות עקרונית כוללת לתוכנית.



1. תמ"ל 1115 - קריית גת צפון: תוכנית מועדפת לדיור ביישוב קריית גת, אשר התקבלה בוותמ"ל ב-18.5.22 ואושרה על ידה ב-1.2.23. מטרת התוכנית היא הקמת שכונת מגורים חדשה בצפון קריית גת, אשר תכלול כ-6,000 יחידות דיור, שטחי מסחר ותעסוקה, מבנים ומוסדות ציבור, תחנת רכבת חדשה ומרכז תחבורה ציבורית אשר ישרתו את תושבי השכונה, וכן הוספת חיבורים חדשים ומחלפון לדרכים ארציות.

ממסמך ההתנגדות של חברת "נתיבי ישראל - החברה הלאומית לתשתיות תחבורה בע"מ" (להלן - נתיבי ישראל - או נת"י) מינואר 2023 עלה כי החברה הגישה התנגדות לתוכנית עקב מספר נושאים הדורשים תיקון לדעתה¹²⁴. ממסמך ישיבת ועדת המשנה להתנגדויות של הוותמ"ל (להלן - ועדת המשנה להתנגדויות) מפברואר 2023 עלה כי בבחינת ההתנגדות של חברת נתיבי ישראל הוחלט לדחות את ההתנגדות בחלק מנושאים, ובאחרים לקבל את ההתנגדות בחלקה.

ממסמך ישיבת הוותמ"ל מאותו המועד (פברואר 2023) עלה כי הועדה החליטה, בין השאר: "לאמץ את כל החלטותיה של ועדת המשנה להתנגדויות [מ-1.2.23] בקשר עם כל ההתנגדויות אשר הוגשו ולאשר את התוכנית בכפוף לתיקונים המפורטים להלן [באותו המסמך]".

ביקורת המעקב העלתה כי התנועה במרחב בתוכנית זו מבוססת בעיקרה על הליכה, רכיבה ותחבורה ציבורית, כך שכל חלקי השכונה המתוכננת יהיו מקושרים לתחנת הרכבת ולמרכזי העסקים והתעשייה באמצעות נת"צים העוברים ברחובותיה הראשיים. נוסף על כך תוכננו שבילים מופרדים לרכיבה על אופניים, וכל יחידות הדיור בשכונה נמצאות במרחק הליכה מהנת"צים.

הוותמ"ל מסרה בתשובתה כי לעניין ההתנגדות של נת"י - "ההתנגדות לא נגעה לנושאים תנועתיים של ממש, אלא להגברת הגמישות שניתנה לחברה בעניין נטיעת עצים או עקירת עצים בוגרים לצד הכבישים שבניהולה. כל הנושאים התנועתיים, לרבות חיבורים חדשים לשני הכבישים ברשת הארצית וכן הקמת מפרידן (מחלפון) במפגש דרך 40 ודרך 353, כולם תואמו מראש לשביעות רצונה של נת"י, ולכן נושאים אלה לא הוזכרו בהתנגדותה. בנוסף להתנגדויות, העבירה הרשות לתחבורה ציבורית התייחסות נוספת בכתב יום לפני הדיון לאישור התוכנית, ודרישותיה הוטמעו במלואן בתוכנית בהתאם להחלטה למתן תוקף בתנאים".

2. תמ"ל 1082 - קריית שחקים - הרצלייה: תוכנית מועדפת לדיור אשר יוצרת בסיס תכנוני לפיתוח מתחם עירוני במבואות הכניסה המערבית לעיר הרצלייה, וקובעת זכויות בנייה לכ-1,650 יחידות דיור במקום. המתחם, שבמרכזו שכונת מגורים, כולל מבני ציבור ושטחי ציבור ומתאפיין בעירוב שימושים, כולל תעסוקה ומסחר. כמו כן המתחם נשען על מרכז תחבורה ייחודי אשר מרכז את כל אמצעי התחבורה הציבורית בעיר הרצלייה - מסוף אוטובוסים, פתרונות חנייה לבאים עם כלי רכב לתחנת הרכבת, חיבור למטרו או לרק"ל העתידיים להיות מתוכננים באזור ומעברים להולכי רגל, באופן שמעודד שימוש בתחבורה ציבורית במתחם עצמו ובעיר כולה. תכנון המתחם כולל, בין השאר, הפרדה מוחלטת בין תנועת כלי הרכב לבין תנועת הולכי הרגל ורכבי האופניים, באמצעות מערכת צירים

124 וביניהם: החרגה של כבישים, תנאים בהליך הרישוי, הפקעות ועוד.



עירוניים מעל הקרקע המיועדים להולכי רגל ורוכבי אופניים בלבד, כך שכל התנועה הממונעת תתנהל ברחוב עירוני אשר יהיה כולו מתחת לפני הקרקע. התוכנית התקבלה בוותמ"ל במרץ 2019.

ממסמך חוות הדעת של הוותמ"ל לתוכנית זאת צוין כי "התוכנית ממוקמת בלב אזור הביקוש, בקרבה לכבישים הראשיים, מסילות הרכבת ונתיבי מתע"ן עתידיים ומנצלת ביעילות מרבית את משאב הקרקע המצומצם, תוך קביעת צפיפויות בינוי גבוהות ונשענת על עירוב שימושים של מגורים מסחר תעסוקה ופנאי. התוכנית מציעה באופן ייחודי הקמת טרמינל תחבורה משלב את כלל אמצעי התחבורה הציבורית תחת מבנה אחד [אשר] יאפשר מעבר רציף של אלפי אנשים למוקדי התעסוקה והמגורים. התוכנית כוללת חיבור לציר הירוק המטרופוליני באמצעות מעבר עילי להולכי רגל שיחבר בין פארק גליל ים מדרום לפארק הרצליה המצפון ובאמצעות שדרת הולכי רגל נוספת שתקשר בין העיר הקיימת למרכז התחבורה".

ממסמך ההתנגדות של חברת נתיבי איילון (להלן - נתיבי איילון) מספטמבר 2019 עולה כי החברה הגישה התנגדות לתוכנית בין היתר מהסיבות הבאות: רמפת¹²⁵ יציאה ישירה אל תחום התוכנית, מסוף אוטובוסים, והערות נוספות. במסמך זה פורטו נימוקים על כל נושא אשר החברה התנגדה לו.

גם חברת רכבת ישראל בע"מ (להלן - רכבת ישראל) הגישה התנגדות לתוכנית תמ"ל 1082 בספטמבר 2019. במסמך צוינו בין השאר הסיבות הבאות: פגיעה ברמת השירות, פגיעה בטיחותית ותפעולית, פגיעה כלכלית וקניינית, התכנון אינו מתייחס להנחיות משרד התחבורה או למאפייני התוכנית עצמה, והתוכנית אינה תוכנית מועדפת לדיוור. ברישא של מסמך התנגדות זה צוין בין השאר כי מרכז התחבורה החדש, כולל תחנת רכבת שמתוכננת בו, אינם יכולים לבוא על חשבון תחנת הרכבת הקיימת בהרצלייה.

מדוח חוקר¹²⁶ לתוכנית תמ"ל 1082 מנובמבר 2019 (להלן - דוח חוקר לתמ"ל 1082) עולה כי בבחינת ההתנגדויות של נתיבי איילון ושל רכבת ישראל הוחלט כדלקמן: (א) רוב הטיעונים של חברת נתיבי איילון (10 מתוך 12) במסמך התנגדות מספטמבר 2019 נדחו על ידי החוקר, למשל בנושאי חיבור ייעודי לתחבורה ציבורית מרמפת היציאה מכביש איילון, מיקום החיבור בתוך עיקול הרמפה כסיכון בטיחותי, קביעת תנאי כי החיבור מרמפת כביש איילון יקום רק עם הקמת מרכז תחבורה, ועוד. (ב) רוב הטיעונים של רכבת ישראל (חמישה מתוך שמונה) ממסמך ההתנגדות מספטמבר 2019 נדחו בידי החוקר, למשל בנושאי חוסר סמכות של ותמ"ל לדון בתוכנית ולבטל את תחנת הרכבת הקיימת, הטענה

125 מישור משופע המחבר בין שני מישורים בגבהים שונים.

126 סעיף 19(א) בחוק וותמ"ל קובע כי "יושב ראש הוועדה ימנה חוקר לשמיעת התנגדויות שיוגשו לתוכנית מועדפת [תוכנית מועדפת לדיוור או תוכנית מועדפת לפיתוח מוטה תחבורה]". סעיף 19(ב) בחוק הוותמ"ל קובע כי "החוקר ישמע את התנגדויות ויגיש לוועדת המשנה להתנגדויות את המלצותיו בתוך 45 ימי עבודה מתום המועד האחרון להגשת ההתנגדויות לפי סעיף 18(ב); מתכנן הוועדה רשאי להגיש את עמדתו בקרש להמלצות החוקר עד למועד הדיון בוועדת המשנה להתנגדויות בהמלצות אלה".



שתחנת הרכבת מעוגנת בתוכנית תת"ל 12715 ולכן ביטולה מחייב את אישור הממשלה, ועוד.

ממסמך מרכז של החלטות ועדת המשנה להתנגדויות מנובמבר 2019 עולה כי לאחר שהתקיים דיון בהמלצות החוקר (בדוח חוקר לתמ"ל 1082), החליטה ועדת המשנה להתנגדויות לאשר את תוכנית תמ"ל 1082 בכפוף לתיקונים ושינויים המפורטים באותו המסמך¹²⁸.

ממסמך מרכז של החלטות הוותמ"ל מנובמבר 2019 עולה כי לאחר שהועדה שמעה את המלצות ועדת המשנה להתנגדויות מ-20.11.19, היא החליטה לאמץ את החלטותיה של ועדת המשנה בכפוף לתיקונים הבאים: הוספת עמדות לתחבורה ציבורית במתחם התחבורה; לגבי הסעיף הנוגע לתפקוד תחנת הרכבת, הובהר כי בהוראות התוכנית תפעל בכל עת "תחנת רכבת תקנית בהרצליה, ותפקודה לא ייפגע בזמן עבודות הקמה למתחם, כולל עניין גישת הולכי רגל לתחנת הרכבת, לחנה וסע, ודרכי גישה לרכב, תח"צ ורכבי אופניים".

ביקורת המעקב העלתה כי אישור התוכנית פורסם ברשומות ובעיתונים בינואר 2020; והטיפול בה הסתיים סופית (לאחר תיקון טעות סופר) והיא אושרה פעם נוספת, בסוף אוקטובר 2021.

הוותמ"ל מסרה בתשובתה כי "התכנית קיבלה תוקף ב-10.1.2020. לאחר אישורה, עלתה לדיון עקב טעות סופר, ועל כן הטיפול הטכני הנוסף הסתיים ב-31.10.2021. אך ההליך התכנוני המלא בוצע בטרם כניסת החוק הוותמ"ל החדש [אוגוסט 2021]".

בביקורת המעקב עלה כי חל שיפור בשיתוף הפעולה בין משרד התחבורה לבין הוותמ"ל, למרות שעלו מקרים של תוכניות שבהן משרד התחבורה והגופים האחרים שהם הזרוע הביצועית שלו - כגון נתיבי ישראל, נתיבי איילון, רכבת ישראל ונת"ע - מגישים התנגדויות לתוכניות שהוותמ"ל מקדמת.

הוותמ"ל ציינה בתשובתה שתי דוגמאות נוספות של תוכניות שבהן היה שיתוף פעולה בין משרד התחבורה לוותמ"ל בשלבים שלפני הגשת ההתנגדויות: (א) תמ"ל 2013 - מתחם אילת בלוד, תוכנית מועדפת אשר נדונה במסלול התחדשות עירונית בדגש על תחבורה ציבורית בת קיימה. המאפיינים העיקריים של התהליך התכנוני בנושאי התנועה בתמ"ל 2013 כללו, בין השאר: תיאום עם הוועדה לתשתיות לאומיות¹²⁹ (להלן - ות"ל) ונת"ע בעניין הממשקים עם מערכת

127 תוכנית תת"ל 15 - הרצליה (מסילת השרון במסילת השרון ודרך מס' 531) היא תוכנית תשתית לאומית שמטרתה, בין היתר, השלמה של דרך 531 ומחלפיה, מאזור כפר סבא ועד כביש החוף ולדרך מס' 20, והתאמתה למסילת השרון.

128 וביניהם שינויים לגבי: צוות מלווה, פתרונות תשתית אשר עלו בדוח חוקר, תכנון מפורט של הקו הירוק ברכבת הקלה, הוספת עמדות לתחבורה ציבורית במתחם התחבורה, רמפה ישירה לתחבורה ציבורית מכביש 20, תפקוד תחנת הרכבת הקיימת, ועוד.

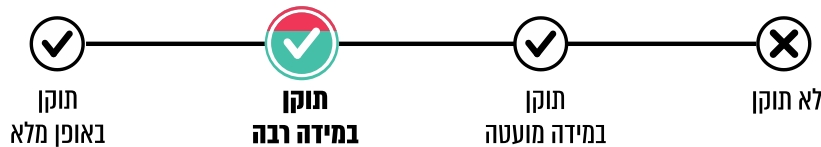
129 שמה המלא של הוועדה הוא "הוועדה הארצית לתכנון ולבנייה של תשתיות לאומיות". הוועדה הוקמה בשנת 2002 במסגרת הסדרת התכנון והבנייה בישראל, והיא הוקמה על מנת לזרז הלכי תכנון של תשתיות המוגדרות כ"תשתיות לאומיות". סעיף 1 בחוק התכנון והבנייה מונה את סוגי התשתיות שניתן להכריז עליהן כתשתיות לאומיות.



המטרה; שיתוף נציגי משרד התחבורה בשלב של פגישת "שולחן עגול"; בשלב של דיון להפקדת התוכנית הוחלט על נושאי התנועה האלה: הכללת מקומות חניה לאופניים ולאופנועים ותוספת זכויות לצורך זה, התאמת הצמתים המרכזיים להבטחת התפקוד התקין של צירי התח"צ והבטחת קיבולת של מעברי חציה בסביבת מתע"ן והסדרת נושא החניות הציבוריות בקרבת תחנת המטרו; (ב) תמ"ל 1108 - באר יעקב, תוכנית מועדפת אשר נדונה במסלול קרקע שעיקרה מקרקעי ישראל ונמצאת בתחום הטבעת השנייה של תמ"א 70 בסמיכות לתחנת המטרו העתידית ומאפשרת נגישות לכיוון אותה התחנה העתידית. במסגרת ההליך הטרם-תכנוני של תמ"ל 1108 בוצעו הפעולות האלה: התקבלה חוות דעת ממשרד התחבורה וחלק מהמלצותיה שולבו בתוכנית, נערכה ישיבת "קונגרס" בשיתוף נציגי משרד התחבורה, נציגי נת"ע, נציגי נתיבי איילון ונציגי הות"ל לצורך בחינת העברת תוואי של אחד הקווים בתחום התוכנית ושיתוף נציגי משרד התחבורה בשלב של דיון להפקדת התוכנית. אומנם הגופים הרלוונטיים בנושאי התנועה הגישו התנגדויות לשתי התוכניות, אך עדיין היה תיאום בשלבים השונים של תהליך התכנון בין הגופים אשר הגישו את ההתנגדות לבין הוותמ"ל".

הוותמ"ל גם מסרה בתשובתה כי "בחינה של 17 התכניות שקודמו סטטוטורית במסגרת החוק החדש מראה כי לא הוגשו התנגדויות על ידי משרד התחבורה ורכבת ישראל, לאף תכנית. הוגשו התנגדויות על ידי נתיבי ישראל, נת"ע ורשות שדות התעופה. אך נציין כי העובדה שהוגשה התנגדות, אינה בהכרח מעידה על חוסר תיאום או על התנגדות עקרונית לתכנית, אלא לעיתים רבות, עניינה בהשלמת ודיוק התיאום התכנוני עד לפרטים הקטנים...כפי הידוע לנו, במידה ויש תכנית שבה התנגדו בשל חוסר תיאום לעניין תנועה קיימת, מדובר על מקרה חריג". הוותמ"ל הוסיפה בתשובתה כי השינוי החד בפעילות הוותמ"ל מקבל ביטוי ממשי בתוכניות שעברו תנאי סף ואושרו ממועד כניסת החוק החדש לתוקף (אוגוסט 2021).

מידת תיקון הליקוי



משרד מבקר המדינה ממליץ לוותמ"ל, למשרד התחבורה ולגופים הכפופים לו להמשיך את השיפור בשיתוף הפעולה ביניהם ולהגיע למצב שבו כל המחלוקות בין שני גופים ממשלתיים לגבי תוכנית מסוימת המוצגת בדיון נפתרות עוד לפני הגעת התוכנית לשלב הגשת ההתנגדויות.

תכנון שימושי הקרקע בקרבת אמצעי תח"צ

אחד העקרונות התכנוניים המעודדים את השימוש בתח"צ הוא שילוב נכון בין ייעודי הקרקע ואמצעי התח"צ, ובין היתר ציפוף של שטחי מגורים, תעסוקה ומסחר בקרבת אמצעי תחבורה להסעת המונים. ציפוף של שטחי מגורים, תעסוקה ומסחר בקרבת אזורים שפועלת בהם מערכת תח"צ ענפה ויעילה גם מאפשר להפחית את השטחים המוקצים לחנייה ולהקצות אותם לשימושים אחרים, וכן מביא לחיסכון בעלויות הקמת חניונים, ובהם חניונים תת-קרקעיים



שעלויותיהם גבוהות מאוד. בשנת 2016 התווספה לתמ"א 35 הוראה, ועל פיה בתוכנית הסמוכה למערכת הסעת המונים ולתחבורה עתירת-קיבולת תינתן עדיפות לעיבוי וציפוף של הרקמה הבנויה.

הליקויים שעלו בביקורת הקודמת

בביקורת הקודמת נמצאו תוכניות שלגביהן העיקרון שהוזכר לעיל לא התקיים¹³⁰, בהן תמ"ל 1046 להקמת שכונה חדשה בדרום-מערב אור יהודה, ותמ"ל 1023 להקמת שכונה חדשה בדרום-מזרח רמת גן.

משרד מבקר המדינה המליץ בדוח הביקורת הקודם כי מאחר ו-"רכבות קלות ושאר המערכות להסעת המונים הן מערכות עתירות השקעה, שהיעוד שלהן הוא לשרת מספר רב של נוסעים. על מנת שמערכות אלה יממשו את הפוטנציאל שלהן ויהיו אפקטיביות, על משרד התחבורה, מוסדות התכנון והרשויות המקומיות לדאוג לכך שתוואי הקווים, מקום התחנות ושימושי הקרקע בסמיכות למערכות אלה יאפשרו למערכות להיות נגישות לאוכלוסייה גדולה ככל האפשר. ציפוף מרבי של שטחי מגורים, מסחר ותעסוקה בקרבת התחנות משרת מטרות אלו. בשים לב לכך, חשוב לבחון חלופות תכנון שונות בנוגע לתוואי הקו, למקום התחנות ולשימושי הקרקע בקרבת התחנות, ואם יש צורך בכך - אף לאתר מקומות חלופיים למתקני תשתית הממוקמים בקרבת התחנות"¹³¹.

פירוט הממצאים שעלו בביקורת המעקב

1. משרד התחבורה מסר למשרד מבקר המדינה במהלך ביקורת המעקב כי "משרד התחבורה ביחד עם מוסדות התכנון המחוזיים והארציים מקדם מדיניות של תכנון עירוני מותאם באזורי ההשפעה של צירי מתע"ן. המדיניות כוללת העצמת זכויות ועירוב שימושים לצד תכנון עירוני מוטה תח"צ ותקן חניה מופחת. למחוז ת"א ומחוז מרכז אושרו מסמכי מדיניות לאורך צירי רק"ל. במקביל לתכנוניות המטרו קודמה תמ"א 70 אשר נותנת הנחיות להיקף הבינוי באזורי תחנות המטרו, לשימושי הקרקע ומדיניות חניה. התמ"א אושרה במועצה הארצית להעברה להערות הוועדות המחוזיות והערות הציבור בחודש יולי [2022]". עוד מסר משרד התחבורה כי "לצערנו בשם משבר הדיור מקודמות תכניות למתחמי מגורים ותעסוקה בצפיפות גבוהה, במיקומים שאינם נתמכים בצירי מתע"ן מתוכננים או שכוללים רעיון לציר מתע"ן שאין לו היתכנות ו/או לא תואם עם משרד התחבורה. בעיה נוספת בהקשר זה הוא שלב הביניים בין מימוש הבינוי למגורים ותעסוקה לבין מימוש צירי המתע"ן, שיכול לקחת שנים רבות".

הוותמ"ל ציינה בתשובתה כי "צוות הוותמ"ל יכול להציג את כל המקרים הנוגעים למתחמים צפופים אשר מתייחסים למדיניות לתכנון מוטה תחבורה ציבורית ותנועה בת קיימא, לציפוף תחנות מתע"ן, להתייחסות לתמ"א 70 ובממשק מלא עם תכנוניות המטרו והרק"ל". הוותמ"ל הזכירה בתשובתה שתי דוגמאות לכך: (א) תמ"ל 2028 - רמלה בן גוריון: תוכנית מועדפת אשר ממוקמת על תוואי הקו החום העתידי של רק"ל וכוללת העצמת זכויות, רשת צפופה

130 ראו מבקר המדינה, דוח ביקורת מיוחד על משבר התחבורה הציבורית (2019), "תכנון וקידום של התחבורה הציבורית", עמ' 77 - 78.

131 ראו שם.



ונגישות מיטבית לתח"צ; (ב) תמ"ל 2033 - רחובות שעריים: תוכנית מועדפת הסמוכה לתחנת המטרו העתידית ולנתיב "מהיר לעיר", וכוללת, בין היתר, רשת צפופה, מדרכות רחבות הכוללות שבילים ומעברים, העצמת זכויות ועירוב שימושים. כמו כן, הוותמ"ל מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי הוקם אגף מטרו במינהל התכנון שהוא אגף ייחודי ומטרתו היא "לקדם את מערכת המטרו ותכניות המשלימות אותה זה כחלק ממדיניות מינהל התכנון לקידום תחבורה ציבורית ותכנון התומך בתחבורה ציבורית".

2. תיקון מס' 7 לחוק הוותמ"ל: כאמור, תיקון מס' 7 בחוק הוותמ"ל שם דגש, בין השאר, על פיתוח מוטה תחבורה עתירת-נוסעים, ובפרט באזורים שמשולבות בהם מערכות הסעת המונים. הדבר בא לידי ביטוי, בין היתר, בהוספת מטרה רביעית בתיקון מס' 7 לחוק הוותמ"ל לגבי הצורך בייעול השימוש בקרקע והגברת השימוש בתחבורה הציבורית.

הוותמ"ל מסרה בתשובתה כי "משום שתמ"א 70 טרם אושרה, טרם הוכרו מתחמים במסגרת 'מסלול סמוך לתחנות מתע"ן' אך בפועל מתוך 36 הכרות, 10 מתחמים הינם סמוכי תחנת מתע"ן וכי מתוך סך התכניות אשר קודמו בותמ"ל ממועד כניסת החוק החדש לתוקף, 24 מתחמים הינם בסמיכות לתחנות מטרו, רכבת, רק"ל או מטרונית. צוות הוועדה נתן תשומת לב יתרה לסוגיה זו, של העצמת הבינוי במרחבים אלה".

סעיף 4א בחוק הוותמ"ל קובע, בין היתר, כי "א) תכנית מועדפת לפיתוח מוטה תחבורה תכלול הוראות אלה: (1) הוראות בנוגע לפיתוח המתחם המועדף לפיתוח מוטה תחבורה, בדגש על שילובם של ייעודי הקרקע והשימושים המותרים בהם עם מערכת התחבורה עתירת הנוסעים [מתע"ן], לרבות עם תחנת מערכת התחבורה עתירת הנוסעים; (2) הוראות המאפשרות להוציא מכוחן היתר לבנייה או לשימוש בלא צורך באישורה של תכנית נוספת, אולם הוועדה [הוותמ"ל] רשאית לקבוע לגבי חלק מתחום התכנית שאינו משמעותי, כי ביצוע העבודות על פיה יהיה טעון תכנית נוספת טרם מתן ההיתר או ביצוע העבודה. (ב) תכנית מועדפת לפיתוח מוטה תחבורה יכול שתכלול כל הוראה אחרת שניתן לקבוע בתכנית מפורטת לפי חוק התכנון [והבנייה]".

3. תמ"א 70: תמ"א 70 היא תוכנית מתאר ארצית המשלימה את קידום התוכניות למרחב מערכת המטרו, שהיא מערכת תחבורה עתירת-נוסעים במטרופולין תל אביב. מערכת המטרו אמורה לכלול שלושה קווים באורך כולל של כ-150 ק"מ אשר משתרעים על פני כ-109 תחנות בתחומן של 24 רשויות מקומיות במטרופולין תל אביב.

ממסמך ריכוז ההחלטות של ישיבת המועצה הארצית לתכנון ולבנייה מנובמבר 2022 עולה כי המועצה החליטה על תנאים ומגבלות להיתרים מכוח תמ"א 38 בתחום של תמ"א 70. עוד עולה ממסמך ריכוז ההחלטות שהמועצה החליטה, בין השאר, כי "בכל הנוגע לתכניות המקודמות בימים אלה לפי סעיף 23 לתמ"א 38, ובכלל זה בנוגע לתכנית כוללת להתחדשות עירונית בהתאם לסעיף 64 לחוק [התכנון והבנייה], המועצה קוראת למוסדות התכנון לקדם בהתאם להוראות תמ"א 70".

4. תמ"א 35: תוכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה, לפיתוח ולשימור, שאושרה לפרסום ברשומות עוד בדצמבר 2005. המיוחד בתמ"א 35 הוא שהיא נוטלת מונחים, הגדרות והוראות נבחרות מתוכניות מתאר ארציות ומחזיות קיימות, משלבת אותם במערכת מונחים, הגדרות והוראות חדשה ועדכנית, ויוצרת שפת תכנון אשר יכולה לשמש מסד למערך



התוכניות העתידי. יצוין כי תמ"א 35 היא תוכנית מתאר ארצית, ועל פי הוראותיה תיבחן כל תוכנית מתאר מחוזית, תוכנית מתאר מקומית או תוכנית מפורטת¹³².

ההגדרה של מרכז תחבורה בהוראות תמ"א 35 מלמדת על החשיבות שמייחסת התוכנית לתחבורה ציבורית. עיקרון זה בא לידי ביטוי בהוראות שעל פיהן ישנה הקפדה על צפיפות מינימלית לבנייה למגורים, בהכוונת אזורי תעסוקה חדשים למרכזי תחבורה, בקביעת תקני חנייה בסמוך למרכזי התחבורה, במתן אפשרות לקביעת נתיבים בלעדיים לתחבורה ציבורית ובחובה לצרף נספח תחבורה הכולל התייחסות לתחבורה ציבורית לכל תוכנית שכוללת הרחבה ניכרת.

בין המטרות השונות של תמ"א 35 נכללות גם המטרות הבאות: עידוד פיתוח התחבורה הציבורית, שיפור המרחב העירוני תוך חידוש הדרגתי שלו, שימור מכלולים הערכיים, בנייה בצפיפויות גבוהות יחסית ופיתוח מערכות תשתית - ובייחוד תשתית של תחבורה ציבורית המובילה את הפיתוח העירוני.

נוסף על כך, שינוי מס' 4 בתמ"א 35 שנקרא "צפיפות מגורים" אושר בהחלטת ממשלה ביוני 2022¹³³, ווהשינוי פורסם ברשומות¹³⁴ חודש לאחר מכן. עיקרו של שינוי זה הוא יצירת מתווה תכנוני המאפשר צפיפות עירונית גבוהה הנשענת על יתרונותיו של מרחב עירוני צפוף. השינוי מתמקד באיכות סביבת המגורים ובצפיפות המגורים בכל סביבת המגורים. כמו כן, שינוי זה נועד לייצר סביבת מגורים נוחה, מרובת-שימושים והמשכית, אשר נשענת על מרחב ציבורי מרושת ורציף, עשיר בהזדמנויות ובשירותים בקרבת המגורים עצמם. על פי תפיסה זאת, המדיניות קובעת הנחיות ליצירת צפיפות מרחבית גבוהה, המהווה סף כניסה לתחבורה ציבורית איכותית, מאפשרת צמצום של השימוש ברכב פרטי, מצמצמת את זיהום האוויר ומעודדת הליכה ברגל ורכיבה על אופניים. כמו כן היא מקדמת פיתוח של שירותים ותשתיות נדרשות, והקפדה על צפיפות נמוכה יחסית בסביבת המגורים המיידית.

הוותמ"ל מסרה בתשובתה כי "חשוב לציין שעקרונות שינוי 4 לתמ"א 35 שאושר בשנת 2022 תומכים גם הם בתכנון מוטה תחבורה ציבורית באמצעות ציפוף המרקם הבנוי והקפדה על המשכיות וקומפקטיות עירונית".

132 במערכת התכנון והבנייה בישראל, תוכנית מפורטת היא תוכנית שיש בה רמת פירוט מספקת המאפשרת להבין איזה מבנה ניתן לבנות על הקרקע. בדרך כלל זו תהיה התוכנית הנמוכה ביותר במדרג התוכניות.

133 החלטת ממשלה מס' 1550 שנושאה "תוכנית מתאר ארצית - תמ"א 4/35 - צפיפות מגורים" (2.6.22).

134 י"פ התשפ"ב 10659, עמ' 9882.



בביקורת המעקב 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, אשר מתייחסת באופן פרטני למערכת המטרו 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.

מידת תיקון הליקוי



הוותמ"ל ציינה בתשובתה כי "כלל התכניות המקודמות בותמ"ל עומדות בהוראות תמ"א 4/35 ובחוות דעת מתכנתת הותמ"ל מוטמעים באריכות התייחסויות תכנוניות לעקרונות הציפיות בתכנית ויישום הוראות התמ"א בכל הנוגע ליעול משאב קרקע". עוד ציינה הוותמ"ל בתשובתה כי "סוגיית שירות ונגישות לתחבורה ציבורית בכלל, ולמערכת מתע"ן בפרט, עומד בראש סדר העדיפויות בתהליכי התכנון בותמ"ל. בתכניות המצויות בקרבת תחנות מתע"ן ובתחום תמ"א 70 נדרש עמידה בהנחיות התמ"א על אף שטרם אושרה, וכוללת התייחסות לתכנון מוטה תח"צ...בתכניות שאינן נמצאות בקרבת תחנות מתע"ן, נעשה ניסיון לייצר תשתית תכנונית מתאימה שתאפשר רמת שירות גבוהה בתחבורה ציבורית. זאת באמצעות תכנון רשת רחובות המאפשרת מעבר יעיל של אוטובוסים ויכולת הזנה של תנועת הולכי רגל ורוכבי אופניים ממגרשי המגורים לתחנות".

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה ולוותמ"ל להמשיך ולהטמיע את הגישה התכנונית של שימושי הקרקע בקרבת אמצעי התחבורה הציבורית בתוכניות המוצעות לתכנון בכל רמות התכנון (מקומית, מחוזית וארצית) שיש בהן אפשרות כזאת, וזאת על מנת לתת פתרון מיטבי לשימוש בתחבורה הציבורית כבר בשלב התכנון.

סנכרון בין יישום תוכניות בנייה לבין יישום פרויקטים תחבורתיים

בהקמת יישובים חדשים ובהרחבת יישובים קיימים חשוב לדאוג לכך שתשתיות התחבורה, ובפרט התשתיות הנדרשות להפעלת מערכות תח"צ, יהיו מוכנות וזמינות לשימוש בעת האכלוס. לשם כך יש לתאם בין הזמנים שבהם מיושמות תוכניות העבודה של משרד התחבורה לבין



הזמנים שבהם מיושמות תוכניות הבנייה, כדי שהתשתיות הללו אכן יוקמו במקביל להקמת היישובים והשכונות. בשנת 2016 התווספה לתמ"א 35 הוראה ועל פיה "מוסד תכנון הדרך בתכנית לתוספת שטח לפיתוח או לבינוי ישקול וככל שנדרש יקבע הוראות המבטיחות את ביצוע מערכות התשתית הדרושות, כולל תח"צ ושבילי אופניים, בד בבד עם הפיתוח, או הוראות המחייבות הכללת תנאים כאמור בתכנית מקומית"¹³⁵.

ליקויים שעלו בביקורת הקודמת

בביקורת הקודמת נמצאו דוגמאות למקרים שבהם לא קודם יישומם של פרויקטים תחבורתיים בד בבד עם קידום תוכניות הבנייה. הדוגמאות הציגו את הבעיות שהתעוררו בפני תושבי ראש העין וחריש בגלל היעדר סנכרון בין יישום תוכניות הבנייה לבין יישום הפרויקטים התחבורתיים החיוניים לשירות תושבים. נוסף על כך הציג משרד מבקר המדינה את הקשיים במעבר צה"ל לדרום הארץ, נוכח עיכוב במתן פתרונות תחבורתיים שיאפשרו לחיילים לממש את הנסיעה היום-יומית הנדרשת ברכבת¹³⁶.

משרד מבקר המדינה העלה לגבי שלוש הדוגמאות: קידום תוכניות ביישובים חריש וראש העין ופרויקט לאומי של מעבר צה"ל לדרום¹³⁷ כי "הוצגו תוכניות בנייה גדולות שיישומן הותנה במתן פתרונות תחבורתיים. היעדר סנכרון בין מימוש הפרויקטים התחבורתיים וקידום תוכניות הבנייה מנע בחלק מהמקרים את המשך קידום התוכניות; בחלק מהפרויקטים אוכלסו הדירות שנבנו, אולם תשתיות התחבורה במקומות אלה אינן עומדות בעומס"; והמליץ למשרד התחבורה, למשרד הבינוי והשיכון ולמינהל התכנון כי "כבר בשלבים המוקדמים של הכנת תוכניות הבנייה יש לתכנן כיצד לספק את הצרכים התחבורתיים ולדאוג לקדם את הקמת תשתיות התחבורה בד בבד עם קידום מיזמי הבנייה. תכנון מוקדם המתואם עם משרד התחבורה וביצוע מתוזמן על ידי כלל הגורמים המקדמים את הפרויקטים נדרשים על מנת לאפשר איכות חיים טובה לתושבים ועל מנת למנוע מצבים שבהם מוקמים יישובים שהתכנון שלהם אינו מותאם לצרכים התחבורתיים הנוכחיים והעתידיים. מצבים כאלה מצריכים לעיתים תיקון טעויות בדיעבד, דבר שקשה לבצע באופן מיטבי"¹³⁸.

פירוט הממצאים שעלו בביקורת המעקב

במהלך ביקורת המעקב מסר משרד התחבורה כי "סנכרון בין פיתוח מתחמים לבין פיתוח פרויקטי תחבורה הוא חשוב ואף קריטי להצלחת מימוש המתחמים, ולרווחת התושבים החדשים ולפעמים גם הקיימים בכך שהוא מאפשר נגישות ברמת השירות סבירה. רוב התוכניות למתחמים הגולים כוללים גם פתרונות תחבורה מגוונים".

135 ראו מבקר המדינה, **דוח ביקורת מיוחד על משבר התחבורה הציבורית** (2019), "תכנון וקידום של התחבורה הציבורית", עמ' 78.

136 ראו גם מבקר המדינה, **דוח מבקר המדינה - פברואר 2023**, "מימוש תוכנית שוה"ם 3 - התוכנית להעסקת מחנות צה"ל לצורך שיווק יחידות דיור באזורי ביקוש", עמ' 163 - 244.

137 ראו מבקר המדינה, **דוח ביקורת מיוחד על משבר התחבורה הציבורית** (2019), "תכנון וקידום של התחבורה הציבורית", עמ' 78 - 84.

138 ראו שם, עמ' 83.



עוד מסר משרד התחבורה "ישנן תכניות שאושרו עם התניות תחבורתיות בניגוד לעמדת או המלצת משרד התחבורה או שהתכנון המוצע בתכנית לא תואם את עמדת משרד התחבורה. אישור תכניות בניגוד לעמדת המשרד [התחבורה] יכולה לייצר בהמשך עיכובים וכדאי היה שמוסדות התכנון היו נמנעים מכך", וכי "חשוב שיהיה מנגנון משותף של משרדי הממשלה אשר יקבע סדרי עדיפויות למתחמים שיהיה גורף לכל המשרדים".

משרד הבינוי והשיכון מסר בדיווח על תיקון הליקויים ממאי 2019, בין השאר, כי "תכניות רחבות היקף שעתידות להתקדם בשנים הקרובות נקבעו כבר בתוכנית האסטרטגית לדיור 2040 שמנהל התכנון מוביל. משרד הבינוי והשיכון פועל בהתאם לתוכנית זו ועל פי ההנחיות שמקבל ממנהל התכנון. משרד התחבורה צריך להיות שותף לצוות התשתיות של התכנית האסטרטגית ולסנכרן את תכנית העבודה שלו במסגרתו".

עוד מסר משרד הבינוי והשיכון במאי 2019 כי הוא ממליץ לשלב את נציגי משרד התחבורה בכמה שלבים בתכנון העתידי, והכול בהתאם לתוכנית האסטרטגית לדיור 2040, כדלקמן: (1) הקמת צוות מנכ"לים משותף למשרדים הבאים: מינהל התכנון, משרד התחבורה, משרד הבינוי והשיכון וראש אגף התקציבים במשרד האוצר. תפקידו של צוות זה יהיה קביעה וניהול של סדרי העדיפויות בתוכניות העבודה הרב-שנתיות של המשרדים השונים; (2) הקמת צוות מקצועי בין-משרדי שיעסוק בתכנון ברמה אזורית על פי התוכנית האסטרטגית לדיור לשנת 2040; (3) בכל תוכנית מפורטת (תב"ע¹³⁹) שתכלול 2,000 יחידות דיור ומעלה, יבוצע תיאום באמצעות פגישות עבודה משותפות בין המשרדים הרלוונטיים; (4) בשלב הפקדת התוכנית נדרשת ישיבה מקדימה בהשתתפות נציגי משרד התחבורה, כדי להיערך תקציבית ליישום תשתיות התחבורה הדרושות בתוכנית המפורטת.

היישוב ראש העין

לגבי היישוב ראש העין (ראו לעיל) מסר משרד התחבורה כי "דווקא במתחמי ראש העין היה שיתוף פעולה בין הוועדה המחוזית, משרד השיכון והבינוי, העירייה ומשרד התחבורה בהבנה של חשיבות קידום הבינוי בד בבד עם ביצועי פרויקטים במרחב ראש העין ומאפשרים לתושבים נגישות למוקדי התעסוקה כגון ציר העדפה לתח"צ בכביש 5, בכביש 444, בכביש 471, ברחובות ראשיים ובכניסות לראש העין ועוד".

בביקורת המעקב עלה כי במסגרת המגמה ההולכת וגוברת לקידום התחבורה הציבורית בראש העין, מקדמת חברת נתיבי ישראל את תכנון נתיב התחבורה הציבורית (נת"צ) בכביש 5, הכולל בין השאר הכנה לנתיב המהיר העתידי, הרחבה של כביש 5 כדי להוסיף לו את הנת"צ, ובניית גשר מעל נחל שילה. אורך הנת"צ בכביש 5 הוא כ-12 ק"מ, ואומדן ההשקעה הכספית הדרושה בו נאמד בכ-238 מיליון ש"ח. מנתוני החברה שמבצעת את הפרויקט עבור חברת נתיבי ישראל - סטטוס פרויקט הנת"צ בכביש 5, במועד סיום ביקורת המעקב, הוא "בביצוע".

עוד עלה בביקורת המעקב כי חברת נתיבי ישראל משלימה את פרויקט מחלף ראש העין דרום, אשר נפתח לאחרונה לתנועה, שמטרתו להפחית את העומס באזור ולצמצם את פקקי התנועה בכניסה לעיר וביציאה לכביש המהיר. העבודות על המחלף בוצעו מצומת כביש 483 בצפון ועד

139 ראשי תיבות של "תכנון בניין ערים".



צומת נחשונים לאורך כ-2.8 ק"מ, והן כוללות גם הוספת נתיב תחבורה ציבורית שממשיך גם לתוך ראש העין על כביש 10. בפרויקט זה הושקעו כ-250 מיליון ש"ח.

במסגרת פרויקט מחלף ראש העין דרום טיפלה חברת נתיבי ישראל גם בשלושה צמתים שהיו מרומזרים: הצומת בכביש 444 והכניסה לרחוב יהודה הלוי, אשר בוטלו בגלל הקמת המחלף; צומת קיבוץ עינת; וצומת בכניסה לרחוב שלמה המלך. יצוין כי בשני הצמתים בוצעה הרחבת כביש עם הוספת נתיב תחבורה ציבורית. עוד נמצא כי מחלף ראש העין דרום מתחבר לנתיב תחבורה ציבורית בהמשך לכיוון צפון, ולצד אחד בשוליים של התחבורה הציבורית, שהוסדר אף הוא בהמשך לכיוון דרום. שני אלה יחדיו יוצרים רצף של תחבורה ציבורית ממחלף נחשונים ועד מחלף קסם על כביש 444.

עיריית ראש העין מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה במאי 2023 כי היה שיתוף פעולה פורה בין העירייה, הוועדה המחוזית, משרד הבינוי והשיכון ומשרד התחבורה. עוד מסרה העירייה בתשובתה כי "אף נחתם לפני כחצי שנה הסכם גג לתחבורה לחמש שנים"; וכי "מימוש מלא של תכנית האב לתחבורה ולתחבורה ציבורית של עיריית ראש העין היה מביא לפתרון ראוי כבר לפני מספר שנים". עיריית ראש העין גם מסרה בתשובתה כי העבודות להשלמת מערך נתיבי העדפה לתחבורה הציבורית סובב ראש העין, ובד בבד העבודות לחיבור נתיבי העדפה מתוך העיר אל המערך התחבורה החיצוני, עדיין נמשכות, ובאיחור משמעותי של שנים.

הישוב חריש

החלטת ממשלה מס' 1357 מאפריל 2022¹⁴⁰ שנושאה "המשך סיוע להקמה ולפיתוח בר קיימא של הישוב חריש לשנים 2022 - 2025 ותיקון החלטת ממשלה" קבעה כי מטרת ההחלטה ותחומי הסיוע כוללים בין השאר: "שיפור הנגישות התחבורתית בהלימה לקצב גידול האוכלוסייה: (1) תכנון וביצוע דרכים (2) פיתוח התחבורה הציבורית".

בסעיף "שיפור הנגישות התחבורתית" באותה החלטת ממשלה מאפריל 2022 הונחה משרד התחבורה לבצע פעולות שונות בתחום הנגישות התחבורתית כדי ליישם את ההנחיות שנקבעו לו בסעיף זה. לוח 2 להלן מרכז נתונים ופעולות שנקבעו בתחום הנגישות התחבורתית.

140 החלטת ממשלה מס' 1357 (10.4.22).



לוח 2: ריכוז נתונים ופעולות בסעיף "שיפור הנגישות התחבורתית" בהחלטת הממשלה 1357, אפריל 2022

הגורם המטפל	סכום שהוקצה לצורך זה (לתקופה)	לוחות זמנים	נושא השיפור
משרד התחבורה	להקצות בצורת הרשאה להתחייב* סך של 300 מיליון ש"ח (להלן - מלש"ח) בשנים 2022 - 2025	לסיים את התכנון המפורט עד סוף הרבעון השלישי של שנת 2022; להתחיל ביצוע ברבעון הראשון של שנת 2023	הגישה לחריש מכיוון דרום
משרד התחבורה	להקצות 5 מלש"ח בשנת 2022	להתחיל תכנון ברבעון שלישי של שנת 2022	הרחבת דרכים 574 ו-581
משרד התחבורה	להקצות 10 מלש"ח בשנת 2023	להתחיל תכנון ברבעון הראשון של שנת 2023	נתיבי הליכה ואופניים
משרד התחבורה	להקצות כ-12 מלש"ח בשנים 2022 - 2025	בשנים 2022 - 2025	הרחבת רשת התחבורה הציבורית
משרד התחבורה	להקצות בצורת הרשאה להתחייב 20 מלש"ח בשנת 2023	להתחיל תכנון ברבעון הרביעי של שנת 2022	חיבור מתע"ן 65 לחריש
משרד התחבורה	להקצות עד 40 מלש"ח בשנים 2022 - 2025	בשנים 2022 - 2025	הקמת מסוף מזרחי של תחבורה ציבורית

המקור: החלטת ממשלה מס' 1357 מאפריל 2022.

* הרשאה להתחייב - כדי לאפשר למשרדי הממשלה להתקשר בהתקשרויות ארוכות יותר מתקופת התקציב שאושר, נעשה שימוש בתקציב ההרשאה להתחייב, שמפרט על איזה סכום המשרדים יכולים להתחייב לתקופה ארוכה יותר.

מלוח 2 עולה כי משרד התחבורה הקצה מתקציבו השוטף ומתקציב ההרשאה להתחייב (התקציב הכולל) סך של כ-387 מלש"ח לביצוע פעולות לשיפור הנגישות התחבורתית ביישוב חריש בשנים 2022 - 2025.

מדוח ביקורת אחר של משרד מבקר המדינה משנת 2022 בנושא הקמת העיר חריש¹⁴¹ (להלן - דוח הביקורת על חריש) עלה כי בוצעו הפרויקטים התחבורתיים בחריש שביצועם היה תנאי לשני שלבי האכלוס¹⁴² (עד 2,000 יח"ד ויותר מ-2,000 יח"ד). עוד עלה מדוח הביקורת על חריש כי מהנדסת הוועדה המיוחדת¹⁴³ מסרה לצוות הביקורת של משרד מבקר המדינה שלא היה עיכוב

141 מבקר המדינה, דוח על הביקורת בשלטון המקומי (2022), "הקמת העיר חריש - ביקורת מעקב", עמ' 1652 - 1661.

142 בתוכנית המפורטת חריש/1.א.

143 הוועדה המיוחדת לתכנון ולבנייה - חריש - מחוז חיפה.



בהנפקת היתרי אכלוס בגין עיכוב בהשלמת פרויקטים תחבורתיים בחריש הכלולים בהסכם "נתיב לדירה".

לוח 3 להלן מרכז את סטטוס הפרויקטים התחבורתיים ביישוב חריש כפי שצוין בדוח הביקורת על חריש.

לוח 3: סטטוס פרויקטים תחבורתיים ביישוב חריש (מדוח הביקורת האחר), 2022

אומדן עלות הפרויקט (במיליוני ש"ח)	צפי סיום	סטטוס ביצוע ותקציב	דרך או כביש
580	פברואר 2022	בשלבי ביצוע	מחלף משמר הגבול
357		הסתיים התכנון המוקדם ולקראת התכנון המפורט ללא תקציב ביצוע	611 - מקטע ראשון (תת"ל 84)
450		טרם החל התכנון הסטטוטורי, טרם הוקצה תקציב	611 - מקטעים דרומי ומזרחי
4,500	פברואר 2024*	בשלבים תכנוניים, ללא תקציב לתכנון המוקדם, לתכנון המפורט ולביצוע	444 ומקטע מסילת רכבת

המקור: מבקר המדינה, דוח על הביקורת בשלטון המקומי (2022), "הקמת העיר חריש - ביקורת מעקב", עמ' 1658.

* צפי סיום לתכנון סטטוטורי.

מלוח 3 עולה, כפי שגם עלה מדוח הביקורת על חריש, כי סך אומדן עלות הפרויקטים התחבורתיים ביישוב חריש שמשדר התחבורה מעורב בהם נאמד בכ-5.9 מיליארדי ש"ח.

בדוח הביקורת על חריש צוין, לגבי התחבורה הציבורית ביישוב, כי "מענה תחבורתי ציבורי מיטבי ונגיש לתושבים בחריש יעודד את התושבים להשתמש בתחבורה ציבורית, יקטין את השימוש ברכבים פרטיים ועשוי אף להביא להקטנת עומסי התנועה ביישוב ומחוצה לו"¹⁴⁴.

להלן פירוט מערך התחבורה הציבורית בחריש כפי שצוין בדוח הביקורת על חריש:

אוטובוסים¹⁴⁵: בדוח הביקורת על חריש עלה כי "בחריש פועלים כיום שבעה קווי תחבורה ציבורית בין-עירוניים העוברים ביישוב וקו תחבורה ציבורית עירוני (פנימי) המחבר את שכונות היישוב למוקדים מרכזיים בו, קו שהחל לפעול בספטמבר 2021. לצוות הביקורת נמסר כי בוצע

144 מבקר המדינה, **דוח על הביקורת בשלטון המקומי** (2022), "הקמת העיר חריש - ביקורת מעקב", עמ' 1659 - 1661.
145 ראו שם.



תכנון לקו עירוני נוסף שיופעל כאשר העיר תמנה 30,000 תושבים. עוד נמסר כי הוקמו בחריש תחנות המתנה לתחבורה ציבורית הכוללות סככה".

עוד עלה בדוח הביקורת על חריש כי "בחריש מתוכננים שני מסופי תחבורה ציבורית¹⁴⁶: מרכז תחבורה בקצה הצפון-מערבי של העיר שימשם תחנת קצה לקווים העירוניים ותחנה מרכזית לקווים הבין-עירוניים; מסוף תחבורה ציבורית נוסף בחלק המזרחי של היישוב, בשכונת המעון"ף, שימשם תחנת קצה לקווים העירוניים, לחלק מהקווים האזוריים ולקווים משרתי הרכבת. המועצה פועלת לשינוי מיקומו של המסוף המזרחי ולהרחקתו מבנייני מגורים. עד שיוקמו המסופים הקבועים, יוצאים הקווים המשרתיים כיום את תושבי חריש ממסוף תחבורה מזרחי זמני הממוקם בשכונת המעון"ף¹⁴⁷".

רכבת¹⁴⁸: בדוח הביקורת על חריש צוין כי "מסילת מנשה מיועדת לתנועת רכבות נוסעים ומטענים, לרבות חומרים מסוכנים, ומאפשרת יתירות תפעולית בקיום שני מסדרונות, הגדלת הקיבולת לאורך מסילות החוף וחיבור בין נמלי הים. המסילה מחברת בין המסילה המזרחית למסילת העמק ונועדה להשלים את הרצף המסילתי ממרכז/מזרח המדינה וצפונה כדי ליצור שדרה מקבילה לשדרת החוף ובלתי תלויה בה. מסילת מנשה מקודמת בשתי תוכניות מתאר¹⁴⁹".

עוד צוין בדוח הביקורת על חריש כי "בסיכום ישיבת הוועדה המשותפת לתחבורה יבשתית מאוגוסט 2021 צוין כי במקטע הצפוני של תוואי הרכבת יש שתי חלופות: חלופה מערבית, הכוללת תחנת נוסעים אחת, במפגש הדרכים הארציות 65, 444 ו-6 בשטח שבו מתוכנן אזור התעשייה עירון. התוואי שלה עובר במקביל לדרך 444 וחל בגישור; חלופה מזרחית, הכוללת שתי תחנות נוסעים, בחריש ובסמוך לדרך מס' 65. התוואי שלה עובר בצמידות לדרך מס' 6 מדרום לחריש וכולל כ-3 ק"מ במנהור מתחת לחריש. עוד צוין כי נציגי חריש תומכים בחלופה המזרחית, שבה צפויה להיבנות תחנת רכבת בתוך העיר בלי שיידרש שינוע אליה. נציגי חריש ציינו כי כיום היישוב מצוי בכשל תחבורתי. האוכלוסייה שלו צפויה להגיע ל-80,000 תושבים, ולדעתם החלופה המזרחית עשויה לתת מענה לבעיית התחבורה בחריש".

נוסף על כך צוין גם בדוח הביקורת על חריש כי "הוועדה החליטה על המשך בחינתה של החלופה המערבית במקטע הצפוני, שהתוואי שלה עובר במקביל לכביש 444. בהחלטתה ציינה הוועדה כי מתוך רצון לתת מענה תחבורתי מספק לחריש וכדי לחבר אותה לתחנה האזורית המתוכננת בחלופה המערבית, הוועדה ממליצה למועצה הארצית לבחון בעת הדין להעברת התוכנית להערות הוועדות המחוזיות והשגות הציבור, קביעת התניה בין הקמת המסילה ותחנת הרכבת ובין קידום מערך משלים של תחבורה ציבורית לצורך קישור יישובי המרחב והעיר חריש למרכז התחבורה המשולב, אשר יאפשר להם להשתמש באופן יעיל ואיכותי במסילת הברזל".

146 המועצה המקומית חריש, "מערך התחבורה הציבורית בעיר חריש" (יוני 2020).

147 ראו שם.

148 מבקר המדינה, **דוח על הביקורת בשלטון המקומי** (2022), "הקמת העיר חריש - ביקורת מעקב", עמ' 1660 - 1661.

149 תוכנית תמ"א/18/23/א עבור המקטע הדרומי ותוכנית תמ"א/18/23/ב עבור המקטע הצפוני.



בביקורת המעקב נמצאו התוכניות הבאות אשר קשורות למערך התחבורה ביישוב חריש:

1. **תוכנית להרחבת תחום קטעי דרכים ברחובות תמר ולוטם:** תוכנית מפורטת הרחבת תחום קטעי דרכים ברחובות תמר ולוטם, אשר אושרה לפרסום ברשומות ב-12.3.19¹⁵⁰. התוכנית נמצאת בתחום מרחב תכנון מקומי של היישוב חריש, ומטרתה לאפשר הוספת שני נתיבים לכל כיוון בכניסה וביציאה משכונות החורש והפרחים אל כביש מס' H5, שהינו עורק ראשי. שטח התוכנית הוא כ-12.76 דונם. בהוראות הפיתוח של מסמכי התוכנית נקבע כי "הוראות פיתוח הדרכים יהיו לפי ההוראות הרלוונטיות בתוכניות חריש\1\א וחריש\1\ב".
2. **תוכנית חריש דרום:** תוכנית מפורטת אשר דנה ברובע חדש ביישוב חריש הממוקם מדרום לשכונות המגף ושכונת אור המזרח, ונושק לנחל נרבתה ממזרח ולתל זאבים ממערב. הגבול הדרומי של הרובע חופף למרחב התכנון של העיר חריש, וצמוד לדרך האזורית העתידית מס' 611. מטרת התכנון היא להקים רובע עירוני משולב הכולל שימושים מגוונים, כגון מגורים, מסחר, משרדים, תעסוקה לסוגיה, מבני ציבור ושטחי ציבור. הרובע כולל כ-1,651 יחידות דיור, כ-19,680 מ"ר של שטחים עיקריים למסר וכ-298,420 מ"ר של שטחים עיקריים לתעסוקה לסוגיה. השטח הכולל של התוכנית הוא כ-600 דונם.

ממסמכי הוראות התוכנית המפורטת עולה כי מטרת התוכנית הן בין השאר: "תכנון של מערך התנועה והתחבורה"¹⁵¹; ועיקרי הוראות התוכנית כוללות, בין היתר, "התווית דרכים חדשות והרחבת דרכים מאושרות"¹⁵². יצוין כי התוכנית אושרה לפרסום ברשומות ב-26.10.21¹⁵³. עוד יצוין כי ישנן הוראות נוספות במסמכי התוכנית אשר כוללות גם הוראת "דרכים"¹⁵⁴ אשר מפרטת את כל הנחיות והפעולות הנדרשות לביצוע על מנת ליישם את ההוראה הזאת. בין הנחיות הכללות בהוראת "דרכים" נכללת גם הנחיה "להכנת תוכנית לפיתוח דרכים".

בפגישה שקיימו נציגי צוות הביקורת של משרד מבקר המדינה עם נציגי מינהל התכנון (נציגי הוותמ"ל) בינואר 2023 ציינו נציגי מינהל התכנון, בין השאר, כי עניין "השלביות"¹⁵⁵ של קידום הקמת תשתיות התחבורה, בד בבד עם קידום מיזמי הבנייה בכל תוכנית ותוכנית, היא מורכבת למדי ואינה מובנת מאליה, ולפעמים עניין "השלביות" עלול דווקא לפגוע בקידום התוכנית.

לגבי הדוגמאות שצינו בדוח הביקורת הקודם, בביקורת המעקב עלה כי ביישובים חריש וראש העין חל שיפור לעומת תקופת הביקורת הקודמת (אוגוסט 2017 עד מרץ 2018) בקידום מערך התחבורה אשר כולל גם תחבורה ציבורית, בד בבד עם התקדמות תוכניות הבנייה בהם.

150 י"פ התשע"ט 8147, עמ' 8571.

151 ראו שם, סעיף 2.1.

152 ראו, סעיף 2.2.

153 י"פ התשפ"ב 9948, עמ' 804.

154 ראו, סעיף 6.11.

155 עניין השלבויות כאן עולה בשאלה אם נכון להקים קודם את יחידות הדיור או את התשתיות לתח"צ.



מידת תיקון הליקוי



משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה ולוותמ"ל להקפיד ולתאם קידום של פרויקטים של התחבורה הציבורית בד בבד עם הפיתוח והתקדמות הבנייה של מתחמי הדיור המועדפים שאושרו בוותמ"ל.



סיכום

הגידול הטבעי של האוכלוסייה במדינה, הפיתוח הכלכלי בה והצמיחה שלה משפיעים ישירות על ענף התחבורה: הצמיחה מגדילה את הביקוש לנסיעות בכבישים - של משאיות, כלי רכב פרטיים ותחבורה ציבורית - והדבר גורם להגדלת הגודש בכבישים, להחמרת זיהום האוויר וגורם למטרדים אחרים. משרד התחבורה אמון על מתן שירותי התחבורה בכלל והתחבורה הציבורית (התח"צ) בפרט, ועל כן הוא צריך להיות שותף פעיל בתהליכי התכנון הסטטוטורי על כל רבדיו. כדי להביא לשיפור של ממש בשירותי התחבורה הציבורית ולהגדיל באופן ניכר את השימוש בה, נדרש שמשרד התחבורה וגורמי התכנון השונים יגבירו עוד יותר את התיאום בין התכנון הפיזי לבין תכנון התחבורה וייתנו משקל ראוי לצורכי התחבורה הציבורית בעזרת הכלים העומדים לרשותם. אף שהתיאום בין התכנון הפיזי לבין תכנון התחבורה שופר לעומת תקופת הביקורת הקודמת, עדיין יש מקום לשפרו, בעיקר לגבי ייצוג משרד התחבורה בוועדות השונות לתכנון ולבנייה ובמוסדות התכנון והבנייה הארציים.

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, על 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, הסתמכות על יועצים חיצוניים בעבודת האגף לתכנון תחבורתי במשרד התחבורה, 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 - שמחסור 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 זו מדגישה את חשיבות הפיתוח של התחבורה הציבורית משלב התכנון ועד לשלב הביצוע; ואת תרומתה לצמיחת המשק ולהיערכות לגידול באוכלוסיית ישראל בשנים הקרובות.