

## פתח דבר

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

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

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

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

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

## רמת שירות נמוכה

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

## ליקויים בפעילות מערך האוטובוסים

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

## ליקויים בפעילות הרכבת

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

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

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

## ליקויים בתכנון

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

## מחסור בתשתיות לתחבורה ציבורית

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

## מתן עדיפות לתחבורה ציבורית

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

## עיכובים בביצוע פרויקטים

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

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

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

## היעדר רשויות מטרופוליניות לתחבורה

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

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

### היעדר תמריץ למעבר משימוש ברכב פרטי לשימוש בתחבורה ציבורית

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

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

### תפקוד משרד התחבורה

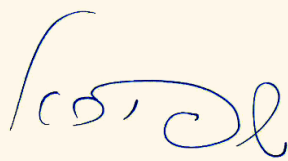
כבר בדוח שנתי 67א הצביע משרד מבקר המדינה על כך שלמרות הצהרות משרד התחבורה בזכות קידום התחבורה הציבורית כאמצעי יעיל לפתרון בעיות התחבורה, השקעותיה של ישראל בתחבורה הציבורית היו במשך שנים רבות קטנות בהרבה מהנדרש<sup>1</sup>; כי קצב ההתקדמות של פרויקטים מרכזיים הוא איטי; רמת השירות אינה מדביקה את הצרכים,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

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

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

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

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



**יוסף חיים שפירא, שופט (בדימ')**

מבקר המדינה  
ונציב תלונות הציבור

ירושלים, אדר ב' התשע"ט  
מרץ 2019