

תכנון וקידום של התחבורה הציבורית



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

תקציר

רקע כללי

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


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

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

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

פעולות הביקורת

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


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

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

הליקויים העיקריים

אי-הסדרת מעמד הרשות הארצית ואי-הקמת רשויות מטרופוליניות

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

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

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

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

היעדר תיאום מספק בין אגף תכנון תחבורתי לבין הרשות הארצית

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

מחסור בכוח אדם מקצועי באגף לתכנון תחבורתי והסתמכות על יועצים חיצוניים

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

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

הנחיות של משרד התחבורה בנושאי תכנון תחבורה ציבורית

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

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

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

מסמך "בחינת השלכות תחבורתיות (בה"ת)"

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

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

אי-קידומה של תוכנית מתאר ארצית מעודכנת בנושאי תחבורה

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

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

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

היבטים תחבורתיים באישור תוכניות בנייה בוותמ"ל

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

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

ייצוג משרד התחבורה בוועדות המחוזיות ובוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה

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

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

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

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

תכנון שימושי הקרקע בקרב אמצעי תחבורה ציבורית

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

היעדר סנכרון בין יישום תוכניות בנייה לבין יישום פרויקטים תחבורתיים

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

ההמלצות העיקריות

על משרד התחבורה לפעול כדלהלן:

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



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

2. לבחון אם המבנה הארגוני הקיים ותקן העובדים של הרשות הארצית תואמים את משימותיה, ואם יימצא שיש צורך בשינויים, להעלות זאת לפני משרד האוצר ונציבות שירות המדינה.
 3. לפעול בהקדם לחיזוק היכולות המקצועיות בתחום הסטטוטורי של האגף לתכנון תחבורתי, על מנת לשפר את ייצוג עמדות מת"ח במוסדות התכנון ואת התמודדותו עם האתגרים המקצועיים העומדים לפניו.
 4. לבחון מחדש את היקפו של השימוש ביועצים מקצועיים בנושאים הנוגעים לתכנון תחבורתי, לבחון דרכים להפחתת התלות בהם ולהקפיד שאת תפקידי הליבה ימלאו עובדים מקצועיים המועסקים במשרד.
 5. להסדיר מערכת הנחיות קוהרנטית ומקיפה בנושאים הנוגעים לתכנון ולקידום של התח"צ ולשפר את אופן הטמעתן ואת מידת יישומן בקרב מתכננים, מוסדות תכנון ורשויות מקומיות. על ההנחיות להתאים למדיניותו העדכנית ולתוכניותו העתידיות של המשרד. בין היתר על מת"ח לעדכן את המדריך להכנת בה"ת ולהתאימו לתוכניות וליעדים העדכניים של המשרד, ובהם שיפור השירות בתח"צ. נוסף על כך עליו לשקול אם יש לפעול כדי להפוך חלק מההנחיות למחייבות.
- על משרדי התחבורה והאוצר לפעול בהקדם להסדרת הקמתן של רשויות מטרופוליניות, בהתאם להחלטות הממשלה שניתנו בנושא.
- על משרד התחבורה ומינהל התכנון לפעול כדלהלן:
1. להחיש את תהליך הכנת תמ"א 42 ולהגישה בהקדם לאישור המועצה הארצית ולאישור הממשלה.
 2. לשקול אם לעגן את הכללים בנוגע לנסיבות המצריכות הגשת מסמך בה"ת ונספח תחבורה ואת אופן הכנתם.
- על משרד התחבורה וכלל מוסדות התכנון לפעול כדלהלן:
1. להגביר את מעורבות נציגי משרד התחבורה בהחלטה אם לדרוש להגיש מסמך בה"ת ונספח תחבורה, במתן הנחיות להכנתם של המסמכים ובבדיקתם.
 2. לדאוג יחד עם הרשויות המקומיות לכך שתואי הקווים, מקום התחנות ושימושי הקרקע בסמיכות למערכות של הסעת המונים יאפשרו למערכות אלה להיות נגישות ככל שניתן לאוכלוסייה גדולה ככל האפשר, זאת בין היתר באמצעות ציפוף של שטחי מגורים, מסחר ותעסוקה בקרבת מערכות אלה.
 3. להגביר את שיתופם של נציגי משרד התחבורה בתהליכי התכנון הסטטוטוריים. לשם כך על כל מוסדות התכנון לשקול לשתף את נציגי מת"ח גם בשלבי התכנון הראשוניים של התוכניות הרלוונטיות המובאות לאישור מוסדות התכנון. כמו כן, על משרד התחבורה לפעול בנחרצות כדי שנציגיו יהיו שותפים פעילים בכל השלבים הרלוונטיים של אישור



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

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

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

סיכום

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

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

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

מבוא

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

במשך מרבית שנות קיומה של המדינה התפיסה שלפיה פעלו הגורמים האחראים לתחום התכנון התבססה על שימוש ברכב פרטי כאמצעי תחבורה עיקרי. על כן השקיעה המדינה בעיקר בפיתוח של כבישים מהירים, מחלפים, גשרים, מנהרות וחניונים, שנועדו לשרת בעיקר את בעלי הרכב הפרטי, ולא פיתחה די הצורך את היצע התחבורה הציבורית, את המערכות להסעת המונים² (להלן גם - מתע"ן³) במטרופולינים ואת התשתית המסילתית הבין-עירונית.

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

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

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

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

למדינת ישראל⁴. בתוכנית האב צוין כי תכנון מערכות התחבורה אינו עומד בפני עצמו, אלא הוא חלק ממערך תכנון פיזי כולל שמטרתו להביא לרמת חיים ואיכות חיים סבירות. כבר בתוכנית זו נכתב במפורש כי "יש לוודא הכנת תוכנית פיתוח כללית ומתואמת בין: משרד הפנים, המשרד לאיכות הסביבה⁵, משרד השיכון, מינהל מקרקעי ישראל⁶, מע"צ⁷ ומשרד התחבורה, על מנת לקדם את התכנון בכלל והמערכות התחבורתיות בפרט, ולהוציאן מן הכוח אל הפועל. מן הראוי למנוע מצב שבו גורם אחד מתכנן ומבצע אלמנטים של בניה והשני סולל מערכת כבישים או תח"צ כאשר אין תיאום בין שתי תת-מערכות אלו". בסיכום המסמך הוצע להגביר את התיאום בין התכנון הפיזי, תכנון מערכות התחבורה, התקצוב והביצוע.

הרשות הארצית לתחבורה ציבורית שבמשרד התחבורה (להלן - הרשות הארצית) היא הגורם האחראי לתכנון ולניהול של מערכות התח"צ. הרשות החלה לפעול בסוף שנת 2013 על פי החלטות ממשלה משנים 2007 ו-2011⁸. הרשות אחראית להפעלה הסדירה של התח"צ וכן מתכננת את מערך הקווים בכל הארץ, קובעת את רמת השירות הנדרשת, מסדירה את ענף התח"צ, נותנת רישיונות קווים למפעילים ומטפלת בהתחשבות הכספית עימם, מנהלת עליהם פיקוח ובקרה ועוד.

אגף בכיר לתכנון תחבורתי שבמשרד התחבורה (להלן - האגף לתכנון תחבורתי) עוסק בתכנון ארוך הטווח של כלל תשתיות התחבורה היבשתיות, לרבות רשת הדרכים, המסילות ומערכות הסעת המונים. 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 תמרוך מרכזית. עד שנת 2016 היה האגף כפוף מבחינת המבנה הארגוני לרשות הארצית. באותה שנה הוכפף האגף למינהל תכנון, פיתוח תשתיות ותיאום⁹ שבמשרד התחבורה (להלן - מינהל התשתיות), אשר עוסק בהיבטים התכנוניים, הביצועיים והתקציביים של כלל תשתיות התחבורה היבשתית.

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

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

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

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

8 החלטה מס' 3988 מ-18.12.11.

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

פעולות הביקורת

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

ניהול ענף התחבורה הציבורית

ענף התח"צ בישראל, הכולל את האוטובוסים, הרכבות, הרכבת הקלה, המטרופוליט ומוניות השירות, נמצא בניהול ובאחריותו של משרד התחבורה. במשך שנים היה מינהל היבשה במשרד התחבורה אחראי לנושא, ובשנת 2013, לאחר הקמת הרשות הארצית, הועברה אליה האחריות לנושא. הרשות הארצית אחראית לאסדרה של הענף, לתכנון ולהפעלה של התחבורה הציבורית, לקביעת תעריפי הנסיעה, לרמת השירות (התדירות, מקום הימצאן של התחנות, מסירת מידע ועוד), למתן רישיונות קווים למפעילי התחבורה הציבורית, לניהול הפיקוח והבקרה עליהם ולביצוע התחשבנויות שוטפות לצורך תשלום סובסידיות למפעילים. חלק מהסמכויות בתחום התח"צ ובתחומים המשקים לו מחולקות בין גופים נוספים: מינהל התשתיות אחראי לתכנון ולהקמה של תשתיות תחבורה ציבורית ושל מערכות להסעת המונים, באמצעות חברות הכפופות לו¹⁰; והרשויות המקומיות אחראיות לאישור תוכניות לתשתיות, ובהן תשתיות תחבורה.

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

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

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

לפיתוח התח"צ¹¹ (להלן - התוכנית האסטרטגית לפיתוח התח"צ). בתוכנית זו כתבו כי ריכוז הסמכויות בידי הממשלה בלא יצירת מבנה הייררכי הכולל את גופי התכנון והביצוע המטרופוליניים - שבמסגרתו מוגדרים בבירור תחומי האחריות, הסמכות והכפיפות לשלטון המרכזי - פוגע ביכולת לקדם מספר ניכר של פרויקטים בעת ובעונה אחת. נוסף על כך, ריכוז הסמכויות האמור גורם להטלת עומס לא סביר ומביא למעורבות מיותרת של המדינה בתכנון של כל פרויקט הקשור לתחבורה הציבורית ברמה המקומית. כמו כן, בהיעדר הייררכיה והאצלת סמכויות לגופים מטרופוליניים, מתגלעים לא פעם חילוקי דעות בין הממשלה לבין השלטון המקומי, שגורמים לעיתים קרובות לעיכובים בקידום פרויקטים חשובים.

הקמת הרשות הארצית לתחבורה ציבורית ומעמדה

בשנת 1996 פרסמה ועדה לבחינה ולגיבוש של המלצות בעניין פתיחת ענף התחבורה הציבורית לתחרות את המלצותיה, ובין היתר המליצה להקים רשות ארצית לתחבורה ציבורית אשר תרכז את הטיפול בענף ותהיה אחראית לרמת השירות והתכנון שלו, וכן להקים רשויות מרחביות אשר יהיו אחראיות להפעלת התחבורה הציבורית בתחומן. הממשלה אימצה את המלצות הוועדה כבר בשנת 1997. בשנת 2007 מינה שר התחבורה דאז¹² ועדה לבחינת הרפורמה בתח"צ (ועדת סדן). המלצות הוועדה כללו הקמת רשות מאסדרת ארצית לתחבורה ציבורית, לשם יצירת תיאום ואינטגרציה בין המפעילים השונים. שר התחבורה דאז אימץ את המלצות הוועדה. באוגוסט 2007 התקבלה החלטת ממשלה מס' 2226 שעניינה "הסדרת רישוי תחבורה ציבורית". בין היתר, נקבע במסגרת החלטה זו כי יש להטיל על שרי התחבורה והאוצר "למנות צוות בינמשרדי לגיבוש מבנה, תפקידים ואופן התארגנות של רשות ממשלתית לתחבורה ציבורית במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים". עוד נקבע כי הצוות יורכב מנציגי משרד האוצר, נציבות שירות המדינה (להלן - נש"ם), משרד המשפטים ומשרד התחבורה ויצג את מסקנותיו בתוך שישה חודשים לשרי האוצר והתחבורה, לרבות תוכנית ליישום עד לסוף שנת 2008.

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

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

12 מר שאול מופז.



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

הוועדה מסמך שבו תואר המתווה האסטרטגי להקמת רשות ארצית לתח"צ¹³ (להלן - המתווה האסטרטגי).

ועדת ההיגוי המליצה כי הרשות הארצית תהיה גוף מאסדר שיהיה חלק מהממשלה ותוקם כיחידת סמך¹⁴ במשרד התחבורה, בין היתר כדי להגביר את עצמאותה. ועדת ההיגוי מצאה כי קשה ליישם מדיניות בנוגע לתחבורה הציבורית, מכיוון שהסמכויות בתחומים אחרים שיש להם השפעה על ארגון התחבורה - כגון תכנון עירוני ואזורי, תכנון הכבישים, ניהול תאורת הכבישים וניהול הרמזורים - מסורות בחלקן לגופים הפועלים מחוץ לאגף תחבורה ציבורית שבמינהל היבשה ומושפעים משיקולים נוספים, זולת נושא התחבורה הציבורית.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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 שבע¹⁵. שתי הצעות אלה לא אושרו.

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

תהליך הקמת הרשות הארצית לתחבורה ציבורית ורשויות תחבורה מטרופוליניות

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

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



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

המבנה הארגוני של הרשות הארצית

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

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

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

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

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

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

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

מאז הוקמה הצליחה הרשות הארצית לקדם פעולות שונות ולהשיג חלק ממטרותיה, ובכלל זה האצת הליך הפרטת הקווים; קידום רפורמת תעריפים כלל-ארצית; הפעלת כרטיס רב-קו בכלל הקווים של מפעילי התחבורה הציבורית¹⁶; הגדלת היקפי פעילות התח"צ; הכנת מסמכים כגון "הנחיות לתכנון ותפעול שירות תחבורה ציבורית באוטובוסים"; קידום טכנולוגיות תחבורתיות. עם זאת, במועד סיום הביקורת טרם הסתיימו תהליכים שונים שהיו אמורים להתבצע עם הקמת הרשות, ושתוכננו להסתיים עד סוף שנת 2016, ובהם הפעולות לפרסום מכרזים וגיוס כוח אדם; הגדרה של תהליכי העבודה, המבנה הארגוני והממשקים בין היחידות השונות; העברה לדיור חלופי; התאמת המערך הלוגיסטי ומערך המחשוב להפעלה יעילה ואפקטיבית של הרשות; מימוש תוכנית ההדרכה; והפרדה תקציבית מלאה ממשרד התחבורה.

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

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

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

אי-הקמת רשויות תחבורה מטרופוליניות

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

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

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

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

משנת 2007 נעשו ניסיונות שונים להקמת רשויות מטרופוליניות: (א) בפברואר 2009 נחתם הסכם בין האיחוד האירופי לבין מדינת ישראל, ובו נקבע שהאיחוד יסייע למשרד התחבורה להקים רשות ארצית לתחבורה ציבורית. פיילוט להקמת רשות מטרופולינית בחיפה שתוכנן במסגרת זו לא הושלם; (ב) הרשויות המקומיות במטרופולין תל אביב ומשרדי התחבורה והאוצר עשו עבודת מטה משותפת להקמת רשות מטרופולינית לתח"צ ואף הכינו מתווה לכך בשנת 2011. משרד מבקר המדינה העיר בדוח קודם כי המתווה לא קודם¹⁷. בדוח צוין כי "רשות מעין זו הייתה עשויה לשפר את התיאום בין הגורמים המעורבים ולמנוע חלק מהליקויים בתהליכי הארגון מחדש במטרופולין תל אביב; ליקויים שנבעו מהיעדרו של גוף בעל סמכויות-על שבידיו הכלים והידע הדרושים"; (ג) בשנים 2007 ו-2011 ניסו משרד התחבורה ומשרד האוצר לעגן בחקיקה את הקמתן של רשויות מטרופוליניות במסגרת חוקי ההסדרים, אולם ניסיונות אלה לא צלחו; (ד) בהחלטת ממשלה מ-11.1.18 נקבע כי יוקמו בחוק רשויות מטרופוליניות, וכי בשלב הראשון יכלול החוק את מטרופולין ירושלים ומטרופולין באר שבע. בעקבות החלטה זו נעשה ניסיון נוסף לקדם את הקמתן של רשויות מטרופוליניות באמצעות חוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2019), התשע"ח-2018 (להלן - חוק ההסדרים לשנת 2019), אולם גם ניסיון זה לא צלח (ראו להלן).

בדוח משנת 2016¹⁸ העיר משרד מבקר המדינה כי לנוכח ההמלצות החוזרות ונשנות עוד משנת 1996 להקמת רשויות תחבורה מטרופוליניות, על הגורמים המטפלים בנושא למצוא דרכים להסרת החסמים המונעים את הקמתן של רשויות כאלה, ובכלל זה הסדרת חלוקת התפקידים, הסמכויות ותחומי האחריות של הרשויות המקומיות השונות לצורך שיפור שירותי התח"צ בתחום שיפוטן.

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

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

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



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

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

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

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

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

האגף לתכנון תחבורתי

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



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

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

1. הפריסה של שימושי הקרקע משפיעה על רמת השירות של מערכות התחבורה הציבורית. ביישובים רבים תשתיות לא מותאמות יוצרות חסמים אשר מונעים מתן שירות יעיל של תח"צ. תכנון משולב של כלל שימושי הקרקע ושל התחבורה הציבורית והתאמת התשתיות הפיזיות לעקרונות התפעול של שירותי התחבורה הציבורית חיוניים לאספקה טובה ויעילה של שירותי תח"צ. תכנון משולב זה מצריך תיאום בין כל הגורמים, ובכלל זה בין אגף תכנון תחבורתי לרשות הארצית. למשל, חשוב שבעת תכנון הכבישים תינתן תשומת לב לאזורים שבהם עתידים לעבור קווי אוטובוס, למספר הקווים ולתדירות נסיעתם ולתכנן את הכבישים באופן שרוחבם יאפשר מעבר של אוטובוסים, הצבת תחנות וסימון של נתיבי תנועה בלעדיים לתח"צ (כגון נת"צים¹⁹, מת"צים²⁰ ונתיבי HOV²¹) במקומות שבהם נדרש לתת העדפה לתח"צ. דוגמה נוספת - יש לקבוע את מקומם של מתקני התשתית הדרושים להפעלת השירות באוטובוסים (להלן - מתקני תח"צ) כבר בעת תכנון השכונות ביישובים ולהקצות די שטח עבורם. נוסף על כך, לעיתים יש להביא בחשבון את הצרכים הכוללים של תפעול התח"צ באזור כולו, ולא להסתפק בהסתכלות צרה על התוכנית שנידונה.

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

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

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

20 מסלולים לתחבורה ציבורית המופרדים פיזית משאר הנתיבים בדרך.

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

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

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

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

2. כבר בשנת 2014 נכתב בסיכום תוכנית העבודה של יחידות משרד התחבורה לשנת 2013 לגבי האגף לתכנון תחבורתי כי "האגף פועל בצוות מצומצם מראש... המשרד פועל לגייס מהנדסים נוספים שייקחו חלק בנטל הכבד היושב על האגף". באותה תוכנית גם צוין כי יש לחזק את מעמד משרד התחבורה במוסדות התכנון. משרד מבקר המדינה העיר בשנת 2016 כי לנוכח חשיבותם הרבה והיקפם הגדול של תחומי אחריותו של האגף לתכנון תחבורתי, על הנהלת המשרד ליישם את תוכנית העבודה בנוגע לאיוש האגף²². בדיון שקיימה בדצמבר 2016 הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת²³ ציינה מנהלת האגף לתכנון תחבורתי כי יש מחסור בעובדים באגף, וכי בגלל שינוי שנעשה בחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבניה), יהיה על האגף להשקיע בעתיד משאבים גדולים אף יותר (השינוי שנעשה בשנת 2014 הרחיב מאוד את סמכויותיהן של הוועדות המקומיות - ראו להלן). כמו כן ציינה מנהלת האגף כי בעת קיום הדיון האמור עבדו באגף 24 עובדים, וכי מת"ח ביקש ממשרד האוצר להגדיל את תקן כוח האדם באגף בעוד 15 עובדים. בסיום הדיון ביקשה יו"ר הוועדה לקבל ממת"ח עד 1.1.17 העתק של הפנייה לנש"ם בנוגע לצורך בהגדלת התקן.

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

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

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

לפני שהועבר למינהל התשתיות הכין האגף לתכנון תחבורתי מסמך²⁴ ובו ניתח את צורכי העבודה שלו ודרש תוספת של 15 משרות לפחות לתקן עובדי המדינה. כמו כן צוין במסמך כי הוא מפרט רק בנוגע לתוספת כוח האדם הדרושה לפעילות האגף בעקבות הרחבת הסמכויות של הוועדות המקומיות ובעקבות התוכניות לקדם בעשור הקרוב פרויקטים של מערכות להסעת המונים. עוד צוין במסמך כי יתר הפעילויות של האגף "נספגות" בפעילות השוטפת ומתבצעות על חשבון פעילות האסדרה המקצועית המתחייבת מהחוק. נוסף על כך צוין במסמך כי בעקבות כך מעביר האגף תכולות עבודה ליועצי חוץ ולגורמים מחוץ למשרד, וכי הלשכה המשפטית במשרד מתנגדת נחרצות להעברת תכולות עבודה הקשורות לאסדרה לגורמים שאינם עובדי מדינה, היות שעקב כך "נפגעת איכות וכמות הפעילות הנדרשת לייצוג הולם של צרכי התכנון בראיית האחריות הרגולטורית". בתרשים מבנה ארגוני שמסר האגף למשרד מבקר המדינה בעת ביצוע הביקורת הוצג תקן כוח האדם ובו 22 משרות מאוישות ושבע משרות שאינן מאוישות. כמו כן הוצג הצורך בהוספת 16 משרות לתקן.


גם במסמך המפרט את חזון מינהל התשתיות²⁵ צוין המחסור בכוח אדם בתחום הסטטוטוריקה כאחד האתגרים העיקריים העומדים לפני המינהל. במסמך זה נכתב כי מצבת כוח האדם בתחום זה במשרד היא 20% ממצבת כוח האדם במשרד להגנת הסביבה, שאף הוא, בדומה לאגף לתכנון תחבורתי, נדרש לייצג את השר להגנת הסביבה במוסדות התכנון.

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

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

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

25 מסמך שאינו נושא תאריך.


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

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

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

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

משרד מבקר המדינה כתב בדוח שפרסם בשנת 2015²⁶ כי בנימוקים לפרסום המכרז להקמת מת"ל²⁷ ציין האגף לתכנון תחבורתי כי "הצורך ביציאה למכרז נובע מתוך מטלות האגף העצומות. האגף אמור ללוות ולאשר את התכנון המערכתי בארץ, הכולל גופים רבים... ישנו הצורך בבדיקות ובתיאומים ותוך שימת לב כי מדיניות המשרד מבוצעת... לאור המטלות הרבות באגף ולאור מצבת כוח האדם המצומצמת יש צורך במנהלת תכנון שתכלול מומחים מהשורה הראשונה". משרד מבקר המדינה העיר בדוח זה כי קיימת תלות של משרד התחבורה ביועצים ובגורמים חיצוניים, וכי עולה חשש שתפקידי ליבה של משרד התחבורה יועברו אל גורמים פרטיים. משרד מבקר המדינה ציין כי על משרד התחבורה להבטיח כי תפקידי הליבה יישארו בידיו, כדי לקיים את אחריותו השלטונית, על פי הוראות התקשי"ר ונוהלי המשרד.

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

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

27 המכרז פורסם בשנת 2013.

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

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

הנחיות משרד התחבורה בנושאי תכנון תח"צ

במשך השנים הכין משרד התחבורה הנחיות תכנון רבות, המיועדות לכלל הגורמים הנוגעים בדבר, ובהם מתכננים, מהנדסי תנועה, מוסדות התכנון, משרד התחבורה עצמו וחברות התשתית הכפופות לו, משרדי ממשלה אחרים ורשויות מקומיות. ההנחיות עוסקות בין היתר בתכנון תח"צ ובתכנון סטטוטורי וכוללות לדוגמה את "המדריך להכנת בחינת השלכות תחבורתיות (בה"ת)" (להלן - המדריך להכנת בה"ת)²⁸; הנחיות לתכנון רחובות בערים; הנחיות לתכנון ותפעול של שירות תחבורה ציבורית באוטובוסים²⁹ (להלן - הנחיות לתכנון ותפעול של תח"צ); עקרונות להכנת נספח תחבורה לתוכניות סטטוטוריות (להלן - מסמך העקרונות להכנת נספח תחבורה); והנחיות לאזורי מיתון תנועה³⁰.

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

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

29 ההנחיות הוכנו בשיתוף משרד האוצר.

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

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

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

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

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

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

מתקני תח"צ כוללים מרכזי תחבורה משולבים (מתח"מים)³¹, מסופים³², חניות תפעוליות בקצה הקו, חניונים תפעוליים וחניוני לילה³³, תחנות אוטובוס ועוד. בהנחיות צוין כי כיום מורגש מחסור של ממש בתשתיות

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

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

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

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


ב. מסמך העקרונות להכנת נספח תחבורה פורסם לראשונה רק בסוף שנת 2017, על ידי האגף לתכנון תחבורתי. נספח תחבורה הוא הכלי המבטא את התכנון התחבורתי בשלב הסטוטורי, ובו נקבע השטח המיועד להקמת תשתיות תחבורה. הנספח כולל לרוב מסמך הסבר ותשריט³⁴ כללי או תשריטים ייעודיים לנושאים שונים בתחום התחבורה, ובהם מערך דרכים, הסדרי תנועה עקרוניים, טבלת מאזן חנייה, סימון נתיבים שבהם ניתנת עדיפות לתח"צ, "חתכים עקרוניים של רחובות", סימון שבילי אופניים, מסילות ותחנות רכבת, חניוני "חנה וסע"³⁵, רשת מתע"ן, מסופים לתח"צ, חניוני רכבת כבדה וחניוני לילה.

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

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

34 תשריט - מפת תוכנית בניין עיר.

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



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

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

במקרים רבים נעשה ניסיון לתת מענה לצרכים הנוגעים להפעלת התח"צ רק בדיעבד, לאחר שהתוכניות כבר יושמו בשטח. ואולם המענה לא היה מיטבי והיה כרוך בפגיעה בשירות וביעילות של מערכת התחבורה. לדוגמה, לעיתים נעשה ניסיון להקצות נתיב לתח"צ לאחר שכבר נסלל כביש המשרת את נוסעי הרכבים הפרטיים. במקרים כאלה הקצאת נתיב לתח"צ מחייבת לרוב ויתור על נתיב המשמש את כלי הרכב הפרטיים או ויתור על מקומות חנייה, וכפועל יוצא מכך נפגע השירות הניתן לכלי רכב פרטיים. תכנון מראש של נתיבי העדפה עשוי לפתור בעיות אלה. דוגמה נוספת היא הקצאת מקום למתקני תח"צ לאחר ששכונה כבר בנויה ומאוכלסת, דבר שקשה לעשותו בשל תופעת NIMBY³⁶. בהיעדר תכנון מראש, פעמים רבות מתקני התח"צ ממוקמים בסופו של דבר במקום שאינו אופטימלי מבחינת הפעלת שירותי התח"צ.

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

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

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

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

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

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

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

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


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

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה כי המדריך להכנת בה"ת התבסס כמסמך מדיניות על "תוכנית אב ארצית לתחבורה יבשתית" שהכין מת"ח בשנת 1999. בשנת 2008 עדכן מת"ח את התוכנית והוציא מסמך חדש שכותרתו "תוכנית אב ארצית לתחבורה יבשתית - מדיניות פיתוח התחבורה היבשתית במדינת ישראל". בשנת 2012 פרסם משרד התחבורה את התוכנית האסטרטגית לפיתוח התח"צ שבה קבע יעדים אסטרטגיים, שהעיקרי שבהם - העלאת רמת פיצול הנסיעות³⁷. בהמשך הכין מת"ח תוכניות אסטרטגיות לשנת 2040 עבור רכבת ישראל ועבור כל אחד משלושת המטרופולינים הגדולים. עם זאת, משנת 2003 לא עודכן המדריך להכנת בה"ת ולא הותאם למדיניות התחבורה העדכנית של משרד התחבורה.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

התכנון הסטטוטורי

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

חוק התכנון והבנייה קובע מדרג של מוסדות תכנון שבהם מתקבלות החלטות בנושא התכנון והבנייה: בראש המדרג - המועצה הארצית לתכנון ולבנייה (להלן גם - המועצה הארצית), מתחתיה שש ועדות מחוזיות לתכנון ולבנייה ומתחתיהן 126 ועדות מקומיות לתכנון ולבנייה³⁸. המועצה הארצית בין היתר מגבשת את מדיניות התכנון בישראל, עורכת תוכניות מתאר ארציות, מגישה אותן לאישור הממשלה ומאשרת תוכניות מתאר מחוזיות. יו"ר מטה הדיור הלאומי במשרד האוצר משמש יו"ר המועצה הארצית. בתקופת הביקורת שימשו בתפקיד זה מר אביגדור יצחקי ומר זאב בילסקי. ועדה מחוזית בין היתר מתווה את מדיניות התכנון המחוזית באמצעות הכנתה של תוכנית מתאר מחוזית, וכן דנה באישורן של תוכניות מתאר ליישובים הכלולים במחוז ושל תוכניות מתאר מקומיות ומפורטות שמכוחן ניתן להנפיק היתרי בנייה. ועדה מקומית עוסקת בין היתר בייזום תכנון מקומי, דנה באישורן של תוכניות מפורטות בהתאם לסמכויות שנקבעו לה בחוק, ועוסקת בהוצאת היתרי בנייה ובפיקוח על הבנייה. במקביל למועצה הארצית פועלות ועדות לנושאים ייעודיים אשר המחוקק החליט שחשוב לזרז את הליכי התכנון שלהם, ועל כן הסמיך ועדות ייעודיות, הפועלות ברמת התכנון הארצית, לטפל בעניינם. בין אלה נמנית הוועדה הארצית לתכנון ולבנייה של מתחמים מועדפים לדיור (להלן - הוותמ"ל).

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

תוכניות מתאר ארציות בנושאי תחבורה

תוכנית מתאר ארצית (תמ"א) ניצבת בראש המדרג של תוכניות המתאר, וכוחה יפה מכוחה של כל תוכנית אחרת במדרג. היא מתווה את התכנון הפיזי של שטח המדינה, כולו או חלקו, ובכלל זה מתווה את ייעודם של קרקעות ושל תשתיות תחבורה³⁹. ככלל, התמ"א קובעת מפרטים תכנוניים כלליים במישור העקרוני. מטרתן של תוכניות הנמצאות מתחתיה במדרג התכנוני היא למלא את הדרישות הכתובות בה ולהוסיף לה תכנון ייעודי, מפורט ומדויק. הדרכים ומסילות הברזל בישראל מתוכננות לפי תמ"א 3 - תוכנית מתאר ארצית לדרכים משנת 1976 ולפי תמ"א 23 - תוכנית מתאר ארצית למסילות ברזל משנת 1986. משרד מבקר המדינה כתב בשנת 2010⁴⁰ כי תוכניות המתאר הארציות הנושאות הקיימות "מסדירות בנפרד אמצעים של תחבורה יבשתית, והן אינן מעודכנות", מכיוון שמאז אושרו חלו תמורות בתחום התכנון והתחבורה. נוסף על כך, לשתי התוכניות נוספו עם השנים עשרות תיקונים ועדכונים חלקיים.

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

ביולי 2007 הורתה המועצה הארצית מתוקף סמכותה הקבועה בחוק התכנון והבנייה להכין את תמ"א 42. בהוראתה נקבע כי את התוכנית יכין מת"ח, ואת הכנתה תלווה ועדה מקצועית משותפת למת"ח ולמשרד הפנים. כמו כן נקבע שהעבודה תרוכז במינהל התכנון שבמשרד הפנים⁴¹. נוסף על כך נקבע כי התוכנית תחליף את תוכניות המתאר הנושאות הוותיקות לדרכים ולמסילות ותוסיף עליהן עוד רבדים, ובהם תכנון דרכים מוטות תח"צ ומתקני תחבורה ציבורית. תמ"א 42 אמורה להתוות מערכת תחבורה ארצית מתכללת ויעילה, המעודדת פיתוח כלכלי, שימוש יעיל בקרקע וכן שמירה על איכות הסביבה. שנת היעד שנקבעה בתמ"א היא 2040.

39 סעיפים 49 ו-131 לחוק התכנון והבנייה.

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

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

צוות התכנון של תמ"א 42⁴² החל בעבודתו בשנת 2008, אולם העבודה הופסקה כמה פעמים, בין היתר בשל מחלוקות בין גורמים שונים השותפים להכנתה. החלטת ממשלה משנת 2010⁴³ קבעה כי מת"ח ומשרד הפנים ישלימו את הכנתה של תמ"א 42 ויביאו אותה לאישור המועצה הארצית ולאישורה של הממשלה עד סוף שנת 2011. על פי ההחלטה, מנכ"ל מת"ח יעמוד בראש הוועדה המקדמת את הכנת התמ"א. מבקר המדינה העיר בדוחותיו שפורסמו בשנים 2010 - 2016⁴⁴ כי הוא רואה בחומרה את העיכובים בהכנת התמ"א, וכי לנוכח חשיבותה של תמ"א מאושרת לקידום זמינותן של תשתיות התחבורה במדינה ולהבטחת הקמתן בבוא העת, על מת"ח ומינהל התכנון לסיים בהקדם את הכנת התמ"א ולהביאה לאישור. בדיון שקיימה בדצמבר 2016 הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת⁴⁵ הודיע סמנכ"ל תשתיות ופיתוח במשרד התחבורה כי הכנת תמ"א 42 תושלם עד סוף שנת 2017 ותאושר באופן סופי בשנת 2018.

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

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

- 42 צוות התכנון הוקם על ידי משרד התחבורה וכולל בין היתר נציגים של משרד התחבורה ושל מינהל התכנון.
- 43 החלטה 1421 מ-24.2.10 בנושא "נתיבי ישראל - תכנית תחבורה לפיתוח הנגב והגליל, תש"ע 2010".
- 44 ראו מבקר המדינה, **דוח 67 א** (2016), "משרד התחבורה והבטיחות בדרכים - הכנה וביצוע של התקציב להשגת מטרות המשרד", עמ' 476 - 477; **דוח שנתי 65 א** (2014) "תכנית נתיבי ישראל - פיתוח מערך הרכבות", עמ' 547; **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2009** (2010), "הוועדה הארצית לתכנון ולבנייה של תשתיות לאומיות - קידום תכנית וסדרי מינהל", עמ' 635 - 636.
- 45 פרטוקול 179 של ישיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת מ-15.12.16.

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

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

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

אישור תוכניות בנייה במוסדות התכנון והתאמתן לקידום התח"צ

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

לאורך שנים נעשה התכנון בישראל תוך התחשבות מועטה בנושא של תחבורה בת קיימה ושימוש בתח"צ. הדבר בא לידי ביטוי בין היתר בהיבטים האלה: רמת צפיפות נמוכה בחלק מהיישובים; תהליך פרוור שיצר יישובים קטנים ומרוחקים; תכנון שכונות ללא עירוב שימושים⁴⁶, דבר שהגביר את הצורך בביצוע נסיעות; הקמת יישובים ושכונות ללא תשתיות מספקות לתחבורה ציבורית, לרבות תשתיות לחיבור לרשת העירונית והבין-עירונית וכבישי גישה מתאימים; תכנון מערך הרחובות בשכונות באופן שאינו מותאם למתן שירותי תח"צ, להליכה ברגל ולרכיבה על אופניים (בין היתר מרחקי הליכה ארוכים עד לתחנות, היעדר

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



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

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

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

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

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

מינהל התכנון כתב בתשובתו כי הוא שם דגש רב בשנים האחרונות על שילוב היבטי תח"צ בעבודתו, וכי שיקולי תכנון וקידום של תח"צ נבחנים ומוטמעים בהוראות התוכניות בכל הרמות: אשר לרמה הארצית - תוכנית המתאר הארצית המשולבת לבנייה, לפיתוח ולשימור (תמ"א 47³⁵) כוללת הוראות המכוונות את

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

התכנון שנעשה במסגרת תוכניות המתאר המחוזיות והמקומיות, ובכלל זה הנחיות לפיתוח עירוני הנשען על תח"צ. כמו כן, נושא התח"צ נכלל במטרות התוכנית; אשר לרמה המחוזית - בתוכניות המתאר המחוזיות הושם דגש על נושא התח"צ הן באמצעות הנחיות תכנון לתוכניות המתאר המקומיות והן באמצעות תשריטים. בתוכניות המתאר המחוזיות נקבעת פריסת ייעודי הקרקע בהתחשב במערכת התחבורה, ובכללה מערכת התח"צ; אשר לרמה המקומית - בתוכניות כוללניות⁴⁸ ובתוכניות מפורטות ההתייחסות לתח"צ נגזרת הן ממדיניות התכנון ברמה הארצית וברמה המחוזית והן מהתנאים הייחודיים של המקום וממאפייני היישוב. עוד כתב מינהל התכנון כי תוכניות מתאר כוללניות כוללות תמיד נספח תחבורה, ומושם בהן דגש על שילוב מערכת התח"צ בתכנון הכולל של היישוב, עידוד השימוש בתח"צ ויצירת מרחב ציבורי ידידותי ומוגש להולכי רגל ולרכבי אופניים. לדברי מינהל התכנון, בתוכניות המפורטות נבחנים היבטי תח"צ, ונכללות לפי הצורך ובהתאם למאפייני המקום הנחיות ליצירת מערך דרכים ושבילים המותאמים לתח"צ, להולכי רגל ולרכבי אופניים, כדי לעודד את השימוש בתח"צ ולהביא להפחתת השימוש ברכב פרטי.

משרד התחבורה כתב למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2018⁴⁹ כי לא אחת נעשה פיתוח הערים בלי להתחשב בצורכי התחבורה הציבורית, ובכלל זה בצורך במתקני תשתית הנדרשים לתפקודה התקין והיעיל. כן כתב משרד התחבורה כי שכונות חדשות מתוכננות ללא מסופים או נקודות קצה ראויות, וכי תכנון רשת הרחובות אינו מאפשר תכנון יעיל של קווי שירות, אלא מחייב תכנון מסלולי קווים ארוכים ומסורבלים. עוד כתב משרד התחבורה כי ליקויים אלה מהווים מחסום של ממש בנוגע לשיפור רמת השירות בתחבורה הציבורית ולתגבורה נוכח הביקושים הקיימים.

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

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


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

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

מעמדם של מסמך בה"ת ושל נספח התחבורה

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

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



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

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

ייצוג משרד התחבורה במוסדות התכנון

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

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

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

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

ייצוג משרד התחבורה במוסדות התכנון



היבטים תחבורתיים בתוכניות בנייה המאושרות בוותמ"ל

הוותמ"ל הוקמה בשנת 2014 מתוקף החוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים לדיור (הוראת שעה), התשע"ד-2014 (להלן - חוק הוותמ"ל)⁵⁰, על מנת לקבוע הסדרים מיוחדים לתכנון מתחמי קרקע שהממשלה הכריזה עליהם מתחמים מועדפים לדיור ולהגדיל במהירות את היצע יחידות הדיור. החוק העניק לוותמ"ל סמכויות רחבות, והיא עומדת בראש המדרג של מוסדות התכנון היות שהחוק הקנה לה את מרבית הסמכויות של המועצה הארצית. בסמכותה לאשר תוכנית גם אם הוראותיה סותרות הוראות של תוכניות מתאר ארציות⁵¹ (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 ממשלה⁵². כמו כן הוסמכה הוותמ"ל בתנאים מסוימים⁵³ לתת היתרי בנייה מכוחה של תוכנית מועדפת לדיור עם הוראות מפורטות המוגשת לאישורה (ככלל, הסמכות להתיר בנייה נתונה בידי הוועדות המקומיות). סמכויות אלה מאפשרות לוותמ"ל לקדם תוכניות אשר לא מתאפשר לקדם במוסד תכנון אחר, תוך שקילת העקרונות הבאים לידי ביטוי בתוכניות מאושרות, לעומת הצורך הלאומי

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

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

52 מ-18 החברים הם נציגי משרדי הממשלה השונים.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

הביקורת העלתה כי נציגי מת"ח מעלים פעמים רבות את השגותיהם לגבי תוכניות רק במסגרת דיון בהפקדה או במסגרת שלב הגשת ההתנגדויות, לאחר שוועדת התכנון הפקידה את התוכנית. לדוגמה, בשנת 2017 הגיש מת"ח התנגדות לתמ"ל⁵⁴ 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.



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

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

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

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

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

מתן משקל לעמדות משרד התחבורה במסגרת דיוני התכנון

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

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



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

בה"ת מערכתית⁵⁵ או בה"ת מקומית⁵⁶, תחום ההשפעה שנדרש לבדוק, אילו צמתיים בתוכנית נדרש לנתח וכו'.

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

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

היועצים התחבורתיים של הוועדות מעורבים בכל שלבי הדיונים בתוכניות, לרבות בדיוני העבודה הראשוניים, ויתרה מזו - במועצה הארצית ובוותמ"ל הם הגורמים שמכינים את ההנחיות להכנת מסמך בה"ת. השפעתם על התוכניות הנידונות בוועדות היא אפוא רבה יותר מהשפעתם של נציגי מת"ח, ובמקרים רבים הם משמשים הגורמים המקצועיים המובילים בנושא התחבורה.

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

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

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

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

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

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

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

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



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

ייצוג משרד התחבורה בוועדות המחוזיות לתכנון ולבנייה

1. נמצא כי נציגי מת"ח אינם משתתפים בחלק מהדיונים שמקיימות הוועדות המחוזיות. לטענת מת"ח, הדבר נובע ממצוקת כוח האדם באגף לתכנון תחבורתי. לרוב, נציגי מת"ח משתתפים בדיונים לקידום התוכניות הגדולות יותר. בחלק מהמקרים נציגי מת"ח אינם משתתפים בדיוני העבודה בשלבים המוקדמים של תהליך קידום התוכנית, אף שהם מוזמנים להשתתף בהם, אלא רק בדיונים בעניין ההפקדה והאישור של התוכנית. בדיונים המקדימים יזמי התוכנית והמתכננים מציגים את התוכנית, וזו הזדמנות טובה לנציגי מת"ח ללמוד את התוכנית ולהעיר את הערותיהם כבר בשלבי התכנון המוקדמים, שבהם יש גמישות רבה יותר בנוגע לעריכת תיקונים.
2. תפקיד הממונה הסטטוטורי באגף האחראי למחוזות ירושלים והדרום אינו מאויש⁵⁷, וכך גם תפקיד מהנדס המחוז⁵⁸. בהיעדר עובדים קבועים המאיישים תפקידים אלה באגף, מייצגים את מת"ח בדיונים בוועדות המחוזיות הללו המפקח על התעבורה במחוזות וכן עובדים אחרים. משרד מבקר המדינה מעיר כי חשוב שאת התפקידים האמורים ימלאו עובדים שזהו עיסוקם העיקרי, כדי שיוכלו להכיר לעומק הן את התוכניות שמקדמים מוסדות התכנון במחוז והן את צרכי מת"ח, ולייצג באופן המיטבי את האינטרסים של מת"ח בוועדות.

ייצוג משרד התחבורה בוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה

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

57 מאוגוסט 2017.

58 מיולי 2017.

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

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

תיקון 101 משנת 2014 לחוק התכנון והבנייה הרחיב מאוד את סמכויותיהן של הוועדות המקומיות והגדיר סוגים שונים של ועדות מקומיות. סמכויותיה של ועדה מקומית רגילה הן הבסיסיות ביותר; לוועדה מקומית עצמאית הוקנו סמכויות נוספות על אלה של ועדה מקומית רגילה ולפיהן היא יכולה לאשר תוכניות המשנות תוכנית שאישרה הוועדה המחוזית ומוסיפות עליה תוכניות בנייה; לוועדה עצמאית מיוחדת הוקנו סמכויות לאשר תוכניות במתחמי פינוי-בינוי והתחדשות עירונית, בהיקפים הגדולים מהמותר לוועדה עצמאית; ועדה מקומית עצמאית שיש לה תוכנית כוללנית מוסמכת לטפל בכל התוכניות שתואמות את תוכנית המתאר הכוללנית. חלק מסמכויותיה של ועדה זו מקבילות לאלה של ועדה מחוזית. התיקון לחוק משמעו ביזור סמכויות שהוקנו קודם לכן לוועדות המחוזיות, כדי להגדיל את עצמאות הוועדות המקומיות ולצמצם את תלותן בוועדות המחוזיות. עד מועד סיום הביקורת הוסמכו 23 ועדות מקומיות עצמאיות, מהן ארבע ועדות עצמאיות מיוחדות וארבע ועדות עצמאיות שיש להן תוכנית כוללנית⁵⁹.

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

59 אתר מינהל התכנון:

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

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

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

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

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

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

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

תכנון שימושי הקרקע בקרבת תח"צ

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

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

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

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

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

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

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

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

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

היעדר סנכרון בין יישום תוכניות בנייה לבין יישום פרויקטים תחבורתיים

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

1. בשנת 2014 חתמו משרד השיכון, רשות מקרקעי ישראל (להלן - רמ"י), משרד האוצר ועיריית ראש העין על הסכם גג⁶⁰, ולפיו בשנים 2014 - 2017 ישווקו או יקבלו היתר בנייה לפחות 13,500 יחידות דיור בכמה מתחמים. בהסכם התחייבו משרד השיכון ומשרד האוצר לקדם את הפתרונות התחבורתיים עם משרד התחבורה, כפי שקבעה הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה של מחוז מרכז. משרד האוצר ועיריית ראש העין התחייבו לפעול לבחינת סוגיית התח"צ בעיר והתאמתה לבינוי העתידי על פי ההסכם. בהוראות התוכניות להרחבת העיר נקבעו שלבי הביצוע, ונקבע שהשלבים יקודמו בהתאם לקידום של פרויקטים תחבורתיים, בעיקר סלילה של כבישים והפעלת מסוף לתח"צ. בשנת 2014 החליטה הוועדה המחוזית כי היתרים לבנייתם של יחידות דיור, מלבד 8,500 יחידות הדיור הראשונות, יינתנו רק לאחר שהוועדה תקיים דיון חוזר בנושא ולאחר שיושלמו הבדיקות התחבורתיות הנוגעות לפיתוח התח"צ.

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

כפי שהחליטה הוועדה המחוזית, אחד הפרויקטים העיקריים הנחוצים להמשך הבנייה בראש העין הוא הקמת נת"צ בכביש 5. הצורך במתן פתרונות תחבורתיים לאזור ראש העין הועלה כבר בשנת 2012, המועד שבו החלו משרד התחבורה וחברת נתיבי איילון בע"מ (להלן - חברת נתיבי איילון) לתכנן הקמה של נתיב מהיר בכביש 5 ומתקני "חנה וסע" בצומת מורשה. בשנת 2014 העריכה חברת נתיבי איילון שפרויקט זה יסתיים בשנת 2020. ואולם בקידום הפרויקט חלו עיכובים, ובמועד סיום הביקורת היה הצפי לסיומו - שנת 2025⁶¹.

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

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

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

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

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

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

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

2. בשנת 2007 החל משרד השיכון להכין תוכנית אב להרחבתו של היישוב חריש - מיישוב המונה כ-1,300 תושבים לעיר הצפויה לאכלס כ-60,000 תושבים. בשנת 2010 קיבלה הממשלה החלטה על קידום היישוב, ובכלל זה קידום תשתיות התחבורה אליה⁶². בשנים 2012 - 2015 אושרו תוכניות מתאר להקמת 12,684 יחידות דיור ביישוב. בתוכניות נקבעו שני שלבי אכלוס, המתונים בביצוע הסדרי תנועה בכבישים המוליכים ליישוב. בהחלטה 870 של הממשלה מדצמבר 2015, כשלוש שנים לאחר שכבר הוחל בשיווק הקרקעות, נקבע כי יינתן "סיוע בהקמת העיר חריש". בהחלטה זו הכריזה הממשלה על חריש כעל יישוב בעל עדיפות לאומית, וקבעה תוכנית לקידומו ולפיתוחו. על פי תוכנית זו, על מנת לאפשר את המשך התכנון, האכלוס והפיתוח של חריש, על משרד התחבורה לתכנן ולקדם פתרונות תחבורתיים לכניסה ליישוב וליציאה ממנו, ובהם תכנון

מסופי אוטובוסים וקווי תחבורה ציבורית מהיישוב למרכזי תעסוקה ותחבורה באזור.

משרד מבקר המדינה ציין בדוח משנת 2016⁶³ כי קצב התקדמות הפרויקטים התחבורתיים, ובעיקר השלמת התכנון והפיתוח של מערכת הכבישים הבין-עירוניים באזור חריש וחיבורה למערכת הכבישים הארצית, פיגר במידה ניכרת אחר הצפי לאכלוס, ועולה חשש כי בשל העיכוב בהשלמת הפרויקטים התחבורתיים לא יהיה ניתן לאשר את אכלוסן של חלק מיחידות הדיור שבנייתן תסתיים, והדבר עלול לפגוע ביזמים וברוכשי הדירות. משרד התחבורה מסר בתגובתו על דוח זה ממאי 2016 כי משרד השיכון החל לשווק יחידות דיור בחריש עוד לפני שהוסדרו הפתרונות התחבורתיים ליישוב. עוד מסר משרד התחבורה כי החל בתכנון הפרויקטים לאחר חתימת הסכם "נתיב לדירה"⁶⁴, אך הדגיש כי הזמן הנדרש להשלמת פרויקט תשתית הוא רב, ולכן היה צריך לתת את הדעת על הפתרונות הנדרשים כבר בשלב התכנון.

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

3. כחלק מפרויקט לאומי של מעבר צה"ל דרומה, החליטה הממשלה בשנת 2008⁶⁵ כי עד סוף שנת 2015 יועברו יחידות חיל המודיעין לקריית המודיעין שתוקם בנגב בסמוך לצומת שוקת. בבסיס שיוקם אמורים לשרת אלפי

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

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

65 החלטה 3976 מ-24.8.08.

משרתים, מרביתם תושבי מרכז הארץ וצפונה; מחצית המשרתים לא יגורו בבסיס, אלא יסעו יום-יום לעבודתם וישונו לביתם לאחר יום העבודה. בשנת 2009 הציגו נציגי צה"ל למת"ח את הצרכים התחבורתיים הכרוכים בהקמת קריית המודיעין. בין היתר ציינו נציגי צה"ל כי העדיפות היא לתוואי רכבת לקריית המודיעין וכן ציינו את הצורך בתגבור הרכבות והאוטובוסים בקו תל אביב-באר שבע. בהחלטת ממשלה משנת 2013⁶⁶ הוטל על מנכ"ל משרד התחבורה לעמוד בראש צוות בין-משרדי שתפקידו לבחון ולגבש פתרונות תחבורתיים, ובהם "פתרונות תחבורה ציבורית כוללים לאוכלוסייה האזרחית והצבאית כאחד, במסגרת יישום תוכנית העברת מחנות צה"ל לנגב". משרד מבקר המדינה כתב בשנת 2015⁶⁷ כי העברת יחידות צה"ל ממרכז הארץ דרומה מגדילה מאוד את הביקושים בתחום התחבורה, וכי מציאת פתרונות תחבורתיים לבסיסים המתוכננים היא קריטית להצלחת המהלך. עוד כתב משרד מבקר המדינה כי מאחר שיישום חלק מהפתרונות נמשך לעיתים זמן רב, נדרשים כל הגורמים הרלוונטיים לטפל בכך ללא דיחוי כדי לעמוד בלוחות הזמנים שנקבעו.

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

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

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

66 החלטה 546 מ-14.7.13.

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



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

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

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

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

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

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

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

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

סיכום

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

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

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