



הכנסת

ישראל עומדת

קידום התחבורה הציבורית בישראל

דין וחשבון מסכם של ועדת הכלכלה

בראשות חה"כ איתן כבל

תוכן עניינים

<u>1</u>	<u>הקדמה מאת יושב-ראש הוועדה</u>
<u>3</u>	<u>הקדמה מאת יושב-ראש ועדת המשנה לתחבורה ציבורית</u>
<u>4</u>	<u>מסקנות והמלצות</u>
<u>4</u>	<u>עיקרי המסקנות וההמלצות</u>
<u>4</u>	<u>המלצות הוועדה ואופן הדיווח על יישומן</u>
<u>6</u>	<u>1. העומס בכבישים בישראל והקשר לפיתוח התחבורה הציבורית</u>
<u>10</u>	<u>2. רקע: התחבורה הציבורית בישראל</u>
<u>12</u>	<u>2.1 היקף השימוש בתחבורה ציבורית</u>
<u>13</u>	<u>2.2 תקציב</u>
<u>14</u>	<u>3. תשתיות</u>
<u>14</u>	<u>3.1 צירי העדפה (נת"צים)</u>
<u>16</u>	<u>3.2 מסופים תפעוליים, חניוני לילה ותשתיות לנהגים</u>
<u>18</u>	<u>4. גיוס ושימור של נהגי אוטובוס</u>
<u>21</u>	<u>5. תכנון התחבורה הציבורית</u>
<u>22</u>	<u>5.1 ריכוז התפקידים במשרד התחבורה והקמת רשויות מטרופוליניות</u>
<u>23</u>	<u>5.1 עמידה בלוחות זמנים, בקרה ומעקב אחר ביצוע נסיעות</u>
<u>25</u>	<u>6. התחבורה הציבורית בהליכי תכנון ובנייה</u>
<u>28</u>	<u>נספח 1 – רשימת דיוני ועדת הכלכלה</u>

מנהלת הוועדה: לאה ורון

יועצת משפטית: עו"ד אתי בנדלר

מוועדת הכלכלה: עידית חנוכה, ראש תחום פרלמנטרי; דיקלה טקו, רכזת תחום פרלמנטרי בכיר, כוכי שבתאי, רכזת תחום פרלמנטרי

דובר הוועדה: ליאור רותם

כתיבה ועריכה של הדוח: אהוד בקר, רכז בכיר (מחקר ומידע), מרכז המחקר והמידע של הכנסת
אורלי אלמגור לוטן, ראש צוות בכיר (מחקר ומידע), מרכז המחקר והמידע של הכנסת

עריכה לשונית: מערכת דברי הכנסת

הקדמה מאת יושב-ראש הוועדה

ישראל עומדת!

זו איננה סיסמה ריקה מתוכן, אלא המציאות בה חיים אזרחי ישראל בשנים האחרונות. ישראל עומדת בכביש 5, ישראל עומדת בכביש החוף, ישראל עומדת בכביש 1, בנתיבי איילון, בגהה, בז'בוטינסקי בכבישי הצפון ובכבישי הדרום.

אין מי שלא מרגיש באופן אישי את מכת הפקקים - בין אם אתה נהג משאית, נוהג בגייפ מפנק או יושב באוטובוס-כולנו עומדים ומבזבזים יחד כ-700 אלף שעות אבודות ביום (!)

על אף ההשקעה המסיבית ויוצאת הדופן של משרד התחבורה בכבישים חדשים, במנהרות וגשרים, ישראל עומדת ולא מצליחה לצאת מהפקק. לאחרונה נקבע באופן רשמי ע"י בנק ישראל, קרן המטבע הבינלאומית וה-OECD כי הגודש בכבישים הוא הבעיה החמורה ביותר של ישראל ביחס למדינות מפותחות אחרות, ועל פי הערכות האוצר הנזק השנתי למשק כתוצאה מהגודש בכבישים עומד על סכום פנטסטי של כ-35 מיליארד ש"ח בשנה.

עובדות אלה הובילו אותי לערוך בוועדת הכלכלה סדרת דיונים שטרם נראו כמותם בנושא קידום התחבורה הציבורית. בשיתוף משרד התחבורה, אגף התקציבים באוצר והחברה האזרחית נכנסנו לעובי הקורה ועסקנו בחסמים ובאתגרים המרכזיים, לצד מציאת הפתרונות המתאימים. יחד גיבשנו שורת מהלכים חיוניים לשיקום ושיפור התחבורה הציבורית בישראל.

בראש ובראשונה זקוקה התחבורה הציבורית בישראל לנתיבי תחבורה ציבורית (נת"צ) שיאפשרו לאוטובוסים ומוניות שירות להגיע במהירות וביעילות ממקום למקום. סלילת רשת נת"צים ארצית היא הלב והנשמה שבלעדיה לא יכולה להתקיים תחבורה ציבורית משוכללת.

לצד הנת"צים זקוקה התחבורה הציבורית לחניונים תפעוליים ומסופי קצה, חניונים מיוחדים לאוטובוסים ותחנות התרעננות לנהגים ולנהגות.

משרד התחבורה ומשרד האוצר חייבים להידרש באופן מידי לפתרון המחסור בנהגי ונהגות אוטובוס, בין היתר על ידי שיפור משמעותי בתנאי שכרם ועבודתם, וכן סבסוד הכשרות קצרות לצד זירוז הבדיקות הרפואיות שיקלו על הכניסה למקצוע. במהלך דיוני הוועדה הושגה הסכמת אגף תקציבים לתמוך בנהגי אוטובוס שיירשמו לקורס ההכשרה הקצר ומשרד התחבורה התחייב לפעול לקיצור תקופת ההמתנה הארוכה לבדיקות רפואיות המהווה חסם משמעותי לכניסה למקצוע.

חלקן הארי של החלטות אלה לא יוכל להתממש ללא הירתמותן של הרשויות המקומיות שלהן תפקיד מכריע במימושו. אני סבור שבמידה ולא תהיה מהפכה בנושא בחמש השנים הבאות אזי הבחירות הבאות יתמקדו באופן משמעותי בתחבורה הציבורית.

מהפכה משמעותית שהובלתי היא פרסום מכרזים למוניות שירות ומתן האפשרות לשלם בהן בכרטיס רב קו מסובסד כמו באוטובוסים שמציב את מוניות השירות כאמצעי תחבורה משלים ומסייע לאוטובוסים. אני מודה



למשרד התחבורה על שיתוף הפעולה ברפורמה במוניות השירות ובכלל זה הסכמתו לשלב לראשונה מוניות שירות בירושלים.

אני מבקש להודות לחברי וועדת הכלכלה ולכל חברי הכנסת שלקחו חלק בישיבות, ובראש ובראשונה לחברי, ח"כ דב חנין, שעומד בראש ועדת המשנה לתחבורה ציבורית של ועדת הכלכלה והיה שותפי המלא לניהול הדיונים וכתיבת הדוח וכן לח"כ תמר זנדברג, יו"ר מרצ, שהייתה שותפה מרכזית ליוזמה. תודה למשרד התחבורה, לשר ישראל כ"ץ, ההורדוס של התשתיות, למנכ"לית הנפלאה והמקצועית קרן טרנר, ולדרור גנון. תודה לאגף תקציבים במשרד האוצר, לעדי חכמון, סגנית הממונה על התקציבים, ולאסף וסרצוג והראל שליסל, שעובדים בשיתוף פעולה יוצא דופן עם וועדת הכלכלה לאורך כל הדרך. תודה והערכה מיוחדת נתונה לגיל יעקב, מנכ"ל ארגון 15 דקות לשיפור התחבורה הציבורית בישראל, על עבודתו המקצועית, הרצינית והמקיפה ועל שיתוף הפעולה יוצא הדופן, הליווי והסיוע לוועדה בזמן הדיונים. ברצוני להודות למרב דוד מלובי 99, לכל פעילי המטה לבינוי שפוי ולמשה פישר, יו"ר המטה, ליער אמיר, מנהל פורום חברות התחבורה הציבורית הפרטיות, לגרינפיס, מגמה ירוקה, אדם טבע ודין וכל ארגוני החברה האזרחית ששיתפו את הוועדה בעמדותיהם ורעיונותיהם, וכן לארגוני העובדים ובראשם ידידי, אבי אדרי, יו"ר איגוד עובדי התחבורה בהסתדרות ותום פרמוביץ' מכוח לעובדים. תודתי נתונה גם לנהגים ולנהגות שהשתתפו בדיונים ושיתפו אותנו בקשיים ובהתמודדות ובפרט לרבקה מחלוף וגדי אברהם. תודה מיוחדת נתונה גם לידידי אבי פרידמן, יו"ר אגד, וכן לדודו גאליס מחברת דן. תודה לכל אנשי המקצוע שהגיעו לדיוני הוועדה והפכו אותם למעשירים ומלמדים הרבה יותר, לפרופ' משה גבעוני, לד"ר רוברט אסאחק, לאירית לבהר-גבאי לד"ר יובל הדס, לעמירם סטרולוב ולעיתונאית מירב מורן. תודה מיוחדת לצוות ועדת הכלכלה בראשות המנהלת לאה ורון המדהימה, לעידית, דקלה, יפעת, כוכי ואביעד, וכן לדובר הוועדה ליאור רותם, שנתנו מעצמם למרות העומס הבלתי האפשרי בו הם נמצאים. כמו כן תודה למרכז המחקר והמידע של הכנסת שליווה אותנו, סייע לנו בנתונים מקצועיים ומקיפים לקראת הדיונים וכתב את הדוח המאלף שלפניכם - אורלי אלמגור לוטן ואהוד בקר. תודה לצוות היועצים שלי-נתנאל דיין, אייל אוסטרניסקי ואלעד שפינדל ובעיקר למאיה עזריה, שהייתה הרוח החיה בהובלת הנושא.

אבקש להודות לכל האזרחים שגילו מעורבות, התקשרו ופנו אלינו דרך אמצעי המדיה השונים, נתנו לנו הצעות ורעיונות ואתגרו אותנו לכל אורך הדרך ובעיקר חיזקו ואישרו לנו את מה שהרגשנו - שיפור התחבורה הציבורית הוא צו השעה ועליו לעלות בדחיפות על סדר יומה של ממשלת ישראל.

אני סמוך ובטוח כי מסקנות הדיונים יהיו נר לרגלי קובעי המדיניות וכי יישומן ע"י הממשלה יביא לשינוי שאנו מייחלים לו.

ח"כ איתן כבל

יו"ר ועדת הכלכלה

איתן כבל



הקדמה מאת יושב-ראש ועדת המשנה לתחבורה ציבורית

שימוע התחבורה הציבורית בוועדת הכלכלה הוא ביטוי של תחושת המשבר הגדול שאנחנו נמצאים בו. משבר התחבורה בישראל הוא דרמטי. מקורו בתלות הקיצונית ברכב הפרטי שפיתחנו לאורך השנים.

על מופעיו המוכרים של משבר התחבורה – זיהום האוויר ותאונות הדרכים הרבות – התווספה ההחרפה הקיצונית בפקקים. החברה הישראלית תקועה בפקק. לכך יש השלכות נרחבות: תחבורתיות, חברתיות, כלכליות וסביבתיות.

הגענו לרגע האמת. האופציה היחידה שנתרה לפנינו, כמו בכל תלות מסוכנת, היא אופציית הגמילה. כדי לקדם אותה אנחנו לא צריכים לבנות את המדינה מחדש, אלא לשנות לגמרי את הגישה, לתת עדיפות ברורה לתחבורה הציבורית בכבישים, במימון, בהצטיידות, בתנאי הנהגים ובחשיבה המתמדת על הנוסעים. את המשאב הציבורי שנקרא כביש צריך להעביר לשימוש האמצעי הציבורי שנקרא אוטובוס.

זה מה שצריך לעשות עכשיו. זה אפשרי – אם רק יהיה הרצון הפוליטי לקבל את ההחלטות הדרושות.

הזמן למהפכת התחבורה הציבורית הוא עכשיו. איננו יכולים להמשיך ולהמתין עוד לתשתיות עתידיות שיוקמו בעוד שנים. אנחנו חייבים להתמקד בשינויים שאפשר לעשות מיד.

אנחנו יוצאים מהשימוע עם מסקנה ברורה וקריאה ברורה: בואו נהפוך את התחבורה הציבורית לדרך הניידות המועדפת בישראל. בואו נהפוך אותה לדרך הנוחה, המהירה והזולה לנסוע ממקום למקום.

כך נצמצם פערים, נרחיב אפשרויות תעסוקה והשכלה, נשמור על הסביבה והבריאות ובעיקר נשחרר את עצמנו מהפקק ונתחיל לנוע קדימה.

ובכל זאת נוע תנוע.

ח"כ ד"ר דב חנין

יו"ר ועדת המשנה לתחבורה ציבורית

דב חנין



מסקנות והמלצות

בחודשים ינואר–מרס 2018 קיימה ועדת הכלכלה של הכנסת ארבע ישיבות בנושא קידום התחבורה הציבורית בישראל. הוועדה אספה נתונים על התחבורה הציבורית בישראל ושמעה עדויות רבות – של מנכ"לית משרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן: משרד התחבורה), נציגי משרדי ממשלה, נציגי ארגונים שעוסקים בתחום, מומחים מהאקדמיה ומהשוק הפרטי, נציגי החברות המפעילות, הנהגים וגורמים אחרים.

בדין וחשבון זה מובאים בתמצית הנושאים העיקריים שעלו בישיבות הוועדה וכן נדונות בו סוגיות נוספות שחברי הוועדה מוצאים שיש בהן חשיבות לנושא פיתוח התחבורה הציבורית בישראל. עוד נכללות בדוח המלצות בדבר פעולות שיש לנקוט כדי לחזק את התחבורה הציבורית ולהפחית את העומס בכבישים.

המסקנות וההמלצות בהמשך הדוח מובלטות באמצעות מסגרת.

המסקנות וההמלצות של הוועדה המובאות בדוח מתבססות על המלצות בכתב שמסרו חברי הוועדה וחברי כנסת נוספים שאינם חברים בה, וכן על דברים שנמסרו בישיבות ועל חומרים שהגישו לוועדה גורמי ממשלה וגורמים במגזר השלישי.

עיקרי המסקנות וההמלצות

- הוועדה מתריעה שהעומס בכבישים, הגורם לנזקים שתוארו לעיל, מהווה מצב חירום למשק ולמדינה, המחייב תגובה מהירה ונרחבת הכוללת מחויבות לאורך זמן לתיקון המצב. הממשלה נדרשת להוביל פעולה מיידית ונרחבת היקף כדי למנוע את הנזק הצפוי.
- הוועדה מברכת על הגידול במספר הנוסעים בתחבורה הציבורית, אך סבורה שאין להסתפק בצעדים שנקטו עד כה. על הממשלה, משרד התחבורה ומשרד האוצר לדאוג להגדלת המשאבים הניתנים לקידום התחבורה הציבורית בכלל ותחבורת האוטובוסים בפרט.
- הוועדה רואה ברשויות המקומיות שותפות חיוניות לפיתוח התחבורה הציבורית, לרווחת תושביהן. הוועדה קוראת לרשויות המקומיות להתגייס למהלך פיתוח התחבורה הציבורית, ובכלל זה לסייע בסלילה מהירה של נת"צים ולהקצות שטחים נדרשים למסופים וחניונים תפעוליים ולעמדות התרעננות לנהגים.
- הוועדה תעקוב אחר יישום המסקנות וההמלצות באמצעות ועדת המשנה לתחבורה ציבורית, בהשתתפות נציגי החברה האזרחית.

המלצות הוועדה ואופן הדיווח על יישומן

בלוח 1 מובאות ההמלצות של הוועדה בנושא נתיבי תחבורה ציבורית (נת"צים), ולצידן – הגורם האחראי ליישומן ודרישות הדיווח. משרדי הממשלה נדרשים למסור את הדיווחים לוועדה במועדים המפורטים בלוח.

לוח 1 – המלצות הוועדה בנושא נתיבי תחבורה ציבורית (נת"צים)

נושא	החלטה	הגורם האחראי	דרישות הדיווח
מעקב אחר תכנון נת"צים	משרד התחבורה יעביר לוועדת הכלכלה את תוכנית העבודה ולוחות הזמנים של המשרד בכל הנוגע לסלילת נת"צים עירוניים ובין-עירוניים. המשרד ימסור לוועדה דיווחים תקופתיים בדבר התקדמות הפריסה.	משרד התחבורה	עדכון אחת לרבעון



נושא	החלטה	הגורם האחראי	דרישות הדיווח
פרויקט מהיר לעיר	משרד התחבורה יעביר לוועדת הכלכלה את תוכנית העבודה ולוחות הזמנים של פרויקט מהיר לעיר (נת"צים עירוניים). המשרד ימסור לוועדה דיווחים תקופתיים בדבר התקדמות הפרויקט, ואם יהיו חסמים משמעותיים בהתקדמותו הוועדה תשקול לקיים דיון בנושא. הוועדה קוראת לרשויות המקומיות שבשטחן מתוכננים קווי מהיר לעיר לפעול להשלמת פריסתם בהקדם האפשרי, לרווחת תושביהן.	משרד התחבורה	עדכון אחת לחצי שנה
אכיפה בנת"צים	משרד התחבורה, בשיתוף משרד הפנים והמשרד לביטחון פנים, יעביר לוועדה בכתב תוכנית להגברת האכיפה בנת"צים עירוניים ובין-עירוניים ולסימון ברור יותר של נת"צים קיימים.	משרד התחבורה משרד הפנים המשרד לביטחון פנים	עד אוקטובר 2018
שיתוף הציבור	הוועדה קוראת לרשויות המקומיות ולציבור לפנות למשרד התחבורה בבקשות להקמה והסדרה של נת"צים. משרד התחבורה ידווח לוועדה בכתב על פניות אלה ועל הטיפול בהן.	משרד התחבורה	עדכון אחת לשנה

בלוח 2 מובאות ההמלצות העיקריות של הוועדה בנושא תשתיות תפעול נוספות (מסופים), חניונים תפעוליים ועמדות התרעננות נוספות), ולצידן – הגורם האחראי ליישומן ודרישות הדיווח. משרדי הממשלה נדרשים למסור את הדיווחים לוועדה במועדים המפורטים בלוח.

לוח 2 – המלצות הוועדה בנושא תשתיות תפעול נוספות

נושא	החלטה	הגורם האחראי	דרישות הדיווח
מיפוי תשתיות תפעול נדרשות	משרד התחבורה יעביר בכתב לוועדת הכלכלה רשימה של תשתיות תפעול הנדרשות לפיתוח התחבורה הציבורית ברשויות המקומיות. יחד עם הרשויות ואגף תקציבים יסוכם מתווה להקמת תשתיות אלה ולתקצובן, ובמסגרתו תישקל בין היתר האפשרות להסב חניונים המיועדים לרכב פרטי לחניונים המשמשים תשתיות תפעול.	משרד האוצר משרד התחבורה	הצגת הרשימה – עד אוגוסט 2018 ; העברת המתווה – עד אוקטובר 2018
פעילות משותפת עם השלטון המקומי	משרד התחבורה יעביר לוועדת הכלכלה ולוועדת הפנים והגנת הסביבה דיווח על הפעולות המשותפות עם הרשויות המקומיות למציאת פתרונות למחסור בשטחים תפעוליים.	משרד התחבורה	עדכון אחת לחצי שנה
הכללת תשתיות תפעול בהליכי תכנון ובנייה	משרד התחבורה יגבש, בשיתוף מינהל התכנון, הצעה לשינויים בנוהלי מוסדות התכנון שבמרכזם קביעת החובה להקצות שטחים לצרכים תפעוליים במסגרת הליכי התכנון, ויעביר אותה בכתב לוועדת הכלכלה. הוועדה תפעל לקדם שינויים אלה.	משרד התחבורה מינהל התכנון ועדת הכלכלה	עד ינואר 2019



בלוח 3 מובאות ההמלצות העיקריות של הוועדה בנושא גיוס ושימור של נהגי אוטובוס, ולצידן – הגורם האחראי ליישומן ודרישות הדיווח. משרדי הממשלה נדרשים למסור את הדיווחים לוועדה במועדים המפורטים בלוח.

לוח 3 – גיוס ושימור של נהגי אוטובוס

נושא	החלטה	הגורם האחראי	דרישות הדיווח
הכשרת נהגים	משרד התחבורה ומשרד האוצר יפעלו להגדרת מקצוע הנהג על ידי משרד העבודה והרווחה, לסבסוד קורסי ההכשרה לנהגים ולתמרוץ כספי של מפעילי התחבורה הציבורית שיעסקו בהכשרת נהגים, בדגש על מסלול לימודים קצר.	משרד התחבורה משרד האוצר	עד ינואר 2019
שיפור תדמית המקצוע	משרד התחבורה יפעל לשיפור תדמית מקצוע הנהג בקרב הקהל הרחב ובקרב מחפשי עבודה, באמצעות פרסומים בתקשורת.	משרד התחבורה	עד נובמבר 2018
צמצום העיסוק של נהגים במכירת כרטיסים, הטענה וכו'	משרד התחבורה ימשיך לקדם תשלום על נסיעות שלא בעזרת הנהג, באמצעות טעינה מקוונת, מכונות כרטיסים באוטובוסים ומחוצה להם ועוד, כדי לאפשר לנהג להתמקד בנהיגה. המשרד התחבורה יפעל בהדרגה ומתוך התחשבות באזרחים הוותיקים.	משרד התחבורה	עד ינואר 2019
הקמת מבני התרעננות לנהגים	משרד התחבורה יעביר בכתב לוועדה הצעות לשינויים בתקנות שיקלו את הקמתם של מבני התרעננות (קבועים ויבילים). הוועדה תפעל לקדם שינויים אלה.	משרד התחבורה הרשויות המקומיות ועדת הכלכלה	עד נובמבר 2018

בלוח 4 מובאות ההמלצות העיקריות של הוועדה בנושא תכנון התחבורה הציבורית, ולצידן – הגורם האחראי ליישומן ודרישות הדיווח. משרדי הממשלה נדרשים למסור את הדיווחים לוועדה במועדים המפורטים בלוח.

לוח 4 – המלצות הוועדה בנושא תכנון התחבורה הציבורית

נושא	החלטה	הגורם האחראי	דרישות הדיווח
רשויות מטרופוליניות	הוועדה קוראת למשרד התחבורה לקדם את הקמתן של רשויות התחבורה המטרופוליניות בכל ארבע המטרופולינים. הוועדה תפעל לקידום הצעות חוק ותיקוני חקיקה מטעם הממשלה וחברי הכנסת להפעלתן של הרשויות המטרופוליניות.	משרד התחבורה, ועדת הכלכלה	
קווי הזנק לאזורי תעסוקה	משרד התחבורה יעביר לוועדת הכלכלה את תוכנית העבודה ולוחות הזמנים של המשרד בכל הנוגע לפיתוח קווי הזנק לאזורי התעסוקה. המשרד ימסור בכתב לוועדה דיווחים תקופתיים בדבר התקדמות הפיתוח.	משרד התחבורה	עדכון אחת לשנה
מוניות שירות	משרד התחבורה ידווח לוועדה כנדרש בחוק לתיקון פקודת התעבורה (מס' 120), התשע"ח–2018, על	משרד התחבורה	עדכון אחת לחצי שנה



נושא	החלטה	הגורם האחראי	דרישות הדיווח
	התקדמות ההליכים התחרותיים להפעלת מוניות שירות, כדי שישמשו, הלכה למעשה, כלי תחבורה משלים ומתחרה בשירות התחבורה הציבורית.		
פיתוח התחבורה הציבורית בירושלים	משרד התחבורה יעביר לוועדת הכלכלה דיווח בכתב על פיתוח התחבורה הציבורית בירושלים, שבו יוצגו, בין היתר, מדדי השירות של האוטובוסים, יעילות השירות, פריסת נת"צים והתקדמות הפעלת מוניות השירות בעיר.	משרד התחבורה	עדכון אחת לחצי שנה
תכנון תחבורה ציבורית ביישובים הערביים	משרד התחבורה יפעל להשלמת המינוי של ממונה תח"צ ליישובים הערביים ברשות הארצית לתחבורה ציבורית.	משרד התחבורה	עד ינואר 2019

בלוח 5 מובאות ההמלצות העיקריות של הוועדה בנושא השירות לציבור, ולצידן – הגורם האחראי ליישומן ודרישות הדיווח. משרדי הממשלה נדרשים למסור את הדיווחים לוועדה במועדים המפורטים בלוח.

לוח 5 – המלצות הוועדה בנושא תשתיות תפעול נוספות

נושא	החלטה	הגורם האחראי	דרישות הדיווח
אמינות המידע לנוסע	משרד התחבורה ידווח לוועדת הכלכלה בכתב על התקדמות המעבר למערכות טכנולוגיות שישרו את דיוק המידע על זמני ההגעה של קווי התחבורה הציבורית, בין היתר באמצעות מערכות איכון (GPS), ועל אופן הצגת המידע לנוסעים.	משרד התחבורה	עד ינואר 2019
פרסום מידע לציבור	משרד התחבורה ישלל את מערך פרסום המידע לציבור, למשל בדבר שינויים במסלולי הקווים, תוספת קווים, מבצעים ורפורמות, בין היתר באמצעות טכנולוגיים (כגון יישומים בטלפונים ניידים, מסכים דיגיטליים בתחנות ועוד).	משרד התחבורה	עד ינואר 2019
בקרה על השירות	משרד התחבורה ידווח לוועדת הכלכלה בכתב על התקדמות המעבר לבקרה אלקטרונית מלאה (שאינה מדגמית) על פעילות האוטובוסים ברחבי הארץ, בין היתר באמצעות מערכת איכון, ועל הטמעת המערכת בקרב מפעילי התחבורה הציבורית.	משרד התחבורה	עדכון אחת לחצי שנה
פרסום השינויים בתחבורה הציבורית	משרד התחבורה ידווח לוועדת הכלכלה בכתב על אופן הפרסום לציבור על החידושים והשיפורים בתחום התחבורה הציבורית (כולל פרויקט מהיר לעיר), המעודדים את הציבור להשתמש בתחבורה הציבורית, ועל שינויים בהיקף הנסיעות.	משרד התחבורה	עדכון אחת לחצי שנה



בלוח 6 מובאות ההמלצות העיקריות של הוועדה בנושא התחבורה הציבורית בהליכי תכנון ובנייה, ולצידן – הגורם האחראי ליישומן ודרישות הדיווח. משרדי הממשלה נדרשים למסור את הדיווחים לוועדה במועדים המפורטים בלוח.

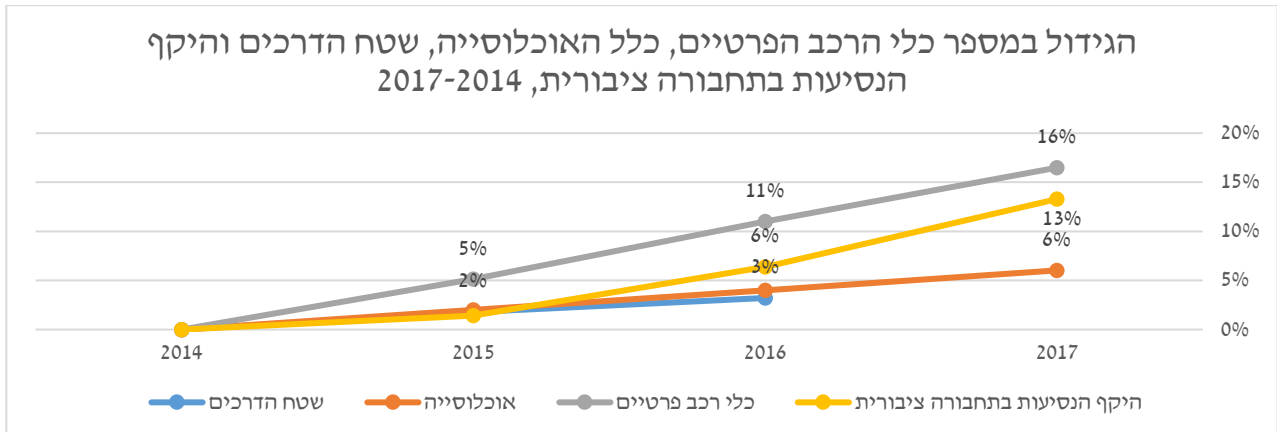
לוח 6 – המלצות הוועדה בנושא התחבורה הציבורית בהליכי תכנון ובנייה

נושא	החלטה	הגורם האחראי	דרישות הדיווח
עדכון תוכניות סטטוטוריות	עמדת הוועדה היא שקידום הבנייה על סמך תוכניות מיושנות, המנותקות מהמתרחש בשטח ומשיקולי תחבורה ציבורית, רק מחמיר את המצב התחבורתי הקיים. על משרד האוצר, מינהל התכנון ומוסדות התכנון לוודא שתוכניות מתאר ארציות ומחוזיות ותוכניות בניין עיר כוללניות יעודכנו כך שיקדמו את השימוש בתחבורה הציבורית, ובמקביל לכך ייעצר פיתוח המתבסס על תוכניות שאינן מעודכנות.	משרד האוצר מינהל התכנון	
מתן מעמד מחייב לנספח תנועה או לבדיקה של השלכות תחבורתיות (בה"ת) בתוכניות סטטוטוריות	משרד התחבורה ומינהל התכנון יעבירו לוועדה שינויים מוצעים בתהליך התכנון שיחייבו הכללה של נספח תנועה ובה"ת (בחנית השלכות תחבורתיות) בהכנת תוכניות סטטוטוריות, מתוך התחשבות בהשלכות האפשריות של שינוי כזה על הזמן הנדרש לאישור תוכניות; הוועדה תפעל לקדם שינויים אלה.	משרד התחבורה מינהל התכנון ועדת כלכלה	עד אוקטובר 2018
הטמעת תכנון מוטה תחבורה ציבורית במוסדות התכנון	משרד התחבורה ומינהל התכנון יגבשו יחד תוכנית הכשרות והשתלמויות שמטרתה הטמעת תכנון מוטה תחבורה ציבורית בקרב מהנדסים ומתכנני ערים, מתוך שימת דגש על תכנון מוטה תחבורה ציבורית בתהליכי התחדשות עירונית ופיתוח מרכזי ערים, וידווחו עליה בכתב לוועדת הכלכלה.	משרד התחבורה מינהל התכנון	עד נובמבר 2018
תכנון תחבורה ציבורית	משרד התחבורה, בשיתוף מינהל התכנון ומשרד המשפטים, ידווחו בכתב לוועדה מהו סטטוס קידום תמ"א 42.	משרד התחבורה משרד המשפטים מינהל התכנון	עדכון אחת לחצי שנה



1. העומס בכבישים בישראל והקשר לפיתוח התחבורה הציבורית

בשנת 2016 פרסם הארגון לשיתוף פעולה ולפיתוח כלכלי, ה-OECD, שהצפיפות בכבישי ישראל היא הגבוהה ביותר בקרב מדינות הארגון.¹ משנה לשנה גדל במהירות מספר כלי הרכב בישראל, ואורך הדרכים ושטח אינם גדלים בשיעור דומה. כפי שמודגם בתרשים שלהלן, רק בארבע השנים האחרונות עלה מספר כלי הרכב הפרטיים במדינה ב-16%, שיעור גבוה הרבה יותר משיעור הגידול של האוכלוסייה (6%) ומשיעור הגידול של שטח הדרכים (3% ב-2016).



לעומס בכבישים בישראל יש השפעות גדולות על המשק והחברה; בין היתר הוא גורם לתושבי המדינה לעמוד שעות רבות בפקקי תנועה. בשנת 2012 פרסמו משרד התחבורה ומשרד האוצר אומדן שלפיו בשנת 2030 צפוי כל נוסע ברכב לאבד בכבישים יותר מ-60 דקות נוספות בממוצע ביום בגלל הגודש, וסך שעות האדם המבוזבזות בשל הגודש בדרכים צפוי להגיע ל-850 מיליון שעות בשנה; ההפסד הצפוי למשק בגלל הגודש נאמד בכ-25 מיליארד ש"ח בשנה. **לפי אומדן מעודכן שחושב באגף התקציבים במשרד האוצר בתחילת 2018, נזקי הגודש מוערכים בכ-35 מיליארד ש"ח בשנה, וצפוי שעד שנת 2040 יגיע הנזק לכ-70 מיליארד ש"ח בשנה.**

הגידול בשימוש בכלי רכב פרטיים והעומס בכבישים הנלווה אליו מגדילים פליטה לאוויר של גזי חממה ומוזהמים אחרים, הפוגעים בבריאות ובסביבה. בדוח שהוגש למשרד להגנת הסביבה בשנת 2015 נקבע כי הפחתת השימוש בכלי רכב פרטיים באמצעות השקעות בתשתיות תחבורה ציבורית צפויה להניב תועלת נטו מצטברת של כ-149 מיליארד ש"ח. הערכה זו התבססה על עלויות הגודש בכבישים, הנזקים הנגרמים מזיהום אוויר והתחלואה הנובעת ממנו והחיסכון בדלק בעקבות הפחתת השימוש בכלי רכב פרטיים.² צמצום השימוש בתחבורה הפרטית ומעבר לשימוש בתחבורה ציבורית נכללים ביעדי התוכנית הלאומית ליישום הסכם פריז מספטמבר 2015 וגם בהחלטת הממשלה בנושא תוכנית לאומית ליישום היעדים להפחתת פליטות גזי חממה ולהתייעלות אנרגטית מאפריל 2016.³ הן לפי ה-OECD והן לפי גורמים ממשלתיים בישראל (בהם בנק ישראל, משרד התחבורה ומשרד האוצר), אחת הסיבות הבולטות לגידול בשימוש בכלי רכב פרטיים ולעומס בכבישים היא ההשקעה המעטה והלא מספקת

¹ OECD, [Car Purchase Tax: Green Tax Reform in Israel](#), June 2016.

² המשרד להגנת הסביבה, [בחינת הפוטנציאל להפחתת פליטות גזי חממה והמלצה ליעד לאומי לישראל – דוח סופי](#), ספטמבר 2015, עמ' 23.

³ המשרד להגנת הסביבה, [התוכנית הלאומית ליישום הסכם פריז](#), ספטמבר 2016, עמ' 16; מזכירות הממשלה, [החלטה מס' 1403: תוכנית לאומית ליישום היעדים להפחתת פליטות גזי חממה ולהתייעלות אנרגטית](#), 10 באפריל 2016.



בתחבורה ציבורית בישראל, בד בבד עם שימת דגש של גורמי התכנון והבנייה על השימוש ברכב פרטי ; ה-OECD גם הצביע על כך שהצפיפות בכבישים היא פועל יוצא של המעבר למגורים בפרברים ומערכת תחבורה ציבורית מוגבלת, אשר ביחד יוצרים תלות מוגברת בכלי רכב פרטיים.

הוועדה מתריעה שהעומס בכבישים, הגורם לנזקים שתוארו לעיל, מהווה מצב חירום למשק ולמדינה, המחייב תגובה מהירה ונרחבת הכוללת מחויבות לאורך זמן לתיקון המצב. הממשלה נדרשת להוביל פעולה מיידית ורחבת היקף כדי למנוע את הנזק הצפוי.

נוכח זאת, בשנת 2012 הציעו משרד התחבורה ומשרד האוצר תוכנית אסטרטגית לפיתוח התחבורה הציבורית. על פי תוכנית זו, יש צורך בהשקעה גדולה בשיפור התחבורה הציבורית – כ-250 מיליארד ש"ח שיתפרסו על פני 25 שנים, כלומר כ-10 מיליארד ש"ח בשנה. הדגש העיקרי בתוכנית הושם על הרחבת התשתית במטרופולינים באמצעות הקמת מערכות תחבורה ציבורית שמשותמשות בתשתית דרכים נפרדת מזו של התחבורה הפרטית. לפי הערכת מחברי התוכנית האסטרטגית, התועלת הכלכלית מהקמת מערכת זו במטרופולינים צפויה להיות 10–13 מיליארד ש"ח בשנה ויישום מלא של התוכנית אמור להביא בטווח הארוך לידי תועלת כלכלית של כ-25–40 מיליארד ש"ח בשנה. למרות התועלת הכלכלית האדירה שטמונה בה, התוכנית המלאה טרם יושמה. עם זאת, משרד האוצר מסר לוועדה כי המידע הנכלל בתוכנית משמש בהליכי התכנון ומסייע בהכנת תוכניות במטרופולינים ובקביעת יעדים עתידיים.⁴

בהמשך הדוח מוצגים חסמים המקשים את פיתוח התחבורה הציבורית, לצד המלצות לשיפור המצב הקיים וקידום התחבורה הציבורית, כפי שעלו בדיוני הוועדה שבהם השתתפו חברי כנסת, נציגי משרדי ממשלה וארגונים אזרחיים, חוקרים מהאקדמיה ואנשי מקצוע מתחומים רלוונטיים.

נציין כי הדוח ודיוני הוועדה היו ממוקדים באוטובוסים, שהם אמצעי התחבורה הציבורית הנפוץ ביותר, המשמש לרוב הנסיעות בתחבורה הציבורית.⁵ כמו כן, לתכנון קו אוטובוס והפעלתו נדרשים זמן קצר ועלות נמוכה הרבה יותר מאלה הנדרשים לתכנון והפעלה של רכבת. לכן, המומחים שהציגו לפני הוועדה סבורים כי לשם שיפור מהיר של המצב בשטח, אוטובוסים הם הפתרון היחיד בטווח הזמן המידי והקצר.

2. רקע: התחבורה הציבורית בישראל

מערך התחבורה הציבורית בישראל מושתת על שלושה גורמים: אוטובוסים, מוניות שירות ורכבות (קלות וכבדות).

• **אוטובוסים:** אמצעי התחבורה הציבורית העיקרי, שבו נעשות כיום כ-85% מנסיעות הנוסע בתחבורה הציבורית.⁶ משרד התחבורה קובע את קווי השירות של האוטובוסים, וחברות פרטיות וקואופרטיבים מפעילים אותם באמצעות אוטובוסים ציבוריים. לפי משרד התחבורה, בכמחצית מהיקף שירותי התחבורה הציבורית נעשה הליך מכרזי שבמסגרתו נחלקו הקווים לאשכולות אזוריים. החברה המפעילה כל אשכול נבחרה במכרז ובמסגרתו הכתיבה המדינה לחברות את מסלולי הקווים, תדירותם, שעות הפעילות שלהם ועוד. מטרת המעבר למכרזים הייתה יצירת תחרות ועידוד החברות להתייעל ולהציע מחירי כרטיסים נמוכים יותר. יתר הקווים עדיין מופעלים על ידי המפעילים ההיסטוריים (אגד, דן ועוד).

⁴ משרד התחבורה ומשרד האוצר, פיתוח התחבורה הציבורית: תוכנית אסטרטגית לפיתוח מערכת תחבורה ציבורית עתירת נוסעים במטרופולין תל אביב – דוח מסכם, 2016.

⁵ ענבר הרשקוביץ, עוזרת למנכ"לית משרד התחבורה, דוא"ל, 13 במאי 2018. כל עלייה לרכב בתחבורה הציבורית נחשבת לנסיעה.

⁶ ענבר הרשקוביץ, עוזרת למנכ"לית משרד התחבורה, דוא"ל, 13 במאי 2018.



- **מוניות שירות:** קווי שירות הנקבעים על ידי משרד התחבורה ומופעלים על ידי חברות פרטיות באמצעות מוניות שבהן עשרה מקומות ישיבה. שלא כמרבית אמצעי התחבורה הציבורית האחרים, הרישיון של מוניות שירות מאפשר להן לפעול בימי מנוחה (שבתות וחגים). לפני כמה חודשים אושר בוועדת הכלכלה תיקון לפקודת התעבורה שעניינו רפורמה במוניות השירות. המהלך צפוי להביא לידי גידול ניכר במספר מוניות השירות ולאפשר לנוסעים בהן לשלם עבור נסיעתם בימי החול באמצעות כרטיס רב-קו, כפי שנעשה היום באוטובוסים וברכבות.

משרד התחבורה יזווח לוועדה כנדרש בחוק לתיקון פקודת התעבורה (מס' 120), התשע"ח-2018, על התקדמות ההליכים התחרותיים להפעלת מוניות שירות, כדי שישמשו, הלכה למעשה, כלי תחבורה משלים ומתחרה בשירות התחבורה הציבורית.

- **רכבת כבדה:** רכבת המשמשת בעיקר לנסיעות בין-עירוניות. הרכבת מופעלת על ידי החברה הממשלתית רכבת ישראל, העוסקת בהסעת נוסעים, שינוע מטענים ופיתוח תשתיות הרכבת. ככלל, משרד התחבורה מוביל את התכנון והפיתוח של הרכבת, בהשתתפות רכבת ישראל. ב-2004 נחתמו בין הממשלה לרכבת ישראל הסכמי העקרונות הראשוניים בעניין מימון פיתוח החברה וסבסוד פעילותה השוטפת. מאז נחתמו מפעם לפעם הסכמים עדכניים, והאחרון שבהם נחתם בשנת 2014.
- **רכבת קלה:** רכבת להסעת נוסעים בנסיעות קצרות יחסית, בסביבה עירונית. בישראל פועל כיום קו אחד של רכבת קלה – בירושלים – וקווים נוספים אמורים להיפתח בעתיד. רשת רכבת קלה מוקמת כיום בתל אביב, והקו הראשון שלה מתוכנן להתחיל לפעול ב-2021. בכל פרויקט ופרויקט הגוף המפעיל את הרכבת הקלה הוא אחר: הקו הראשון של הרכבת הקלה בירושלים – הקו האדום – הוקם ומופעל על ידי חברת סיטיפס במסגרת שותפות ציבורית-פרטית בשיטת (BOT – Build- Operate-Transfer), ואילו את הרכבת הקלה בתל אביב מקימה החברה הממשלתית נת"ע (נתיבי תחבורה עירוניים) במימון ממשלתי מלא.
- **הפיקוח על התחבורה הציבורית בישראל** נעשה על ידי **הרשות הארצית לתחבורה ציבורית שבמשרד התחבורה**. הרשות הוקמה בשנת 2014 ועוסקת, בין היתר, בתכנון מערך קווי השירות, במכרזים לאשכולות התחבורה הציבורית ובפיקוח על החברות המפעילות אותן. כמו כן, הרשות יוזמת ומבצעת רפורמות בתחום התחבורה הציבורית, כגון הנהגת כרטיס נוסע חכם (רב-קו) ורפורמה בתעריפי הנסיעה.



2.1. היקף השימוש בתחבורה ציבורית

בין השנים 2014 ו-2017 חל גידול של כ-12% במספר נסיעות הנוסע בתחבורה הציבורית.

לוח 7 : סך נסיעות נוסע בתחבורה ציבורית, לפי אמצעי תחבורה (באלפים), 2014–2017

שיעור השינוי משנת 2014	סה"כ	רכבת קלה	רכבת כבדה	אוטובוס*	כלל האוכלוסייה (באלפים)	
0.0%	758,846	37,664	48,541	672,641	8,296	2014
1.0%	766,784	36,405	52,813	677,566	8,463	2015
6.6%	808,677	37,633	60,093	710,951	8,631	2016
12.1%	850,786	42,457	64,603	743,726	8,783	2017

* במספר הנסיעות באוטובוס לא נכללות נסיעות נוסע של כוחות הביטחון ונוסעים ללא תשלום.

מהטבלה עולה כי בשנים 2014-2017 עיקר הגידול במספר נסיעות הנוסע בתחבורה הציבורית נבע מעלייה במספר הנסיעות באוטובוס. לפי משרד התחבורה, רפורמת התעריפים והאפשרות לעבור בין אוטובוסים בלא תשלום נוסף בתוך 90 דקות תרמה לגידול זה. נוסף על כך, החל משנת 2014 הגידול שחל בהיצע הנסיעות (בק"מ) רב יותר מהגידול במספר נסיעות הנוסע. הגידול בהיצע הנסיעות מאפשר מתן שירות טוב יותר, זמין יותר ובצפיפות נוסעים פחותה. אמצעי התחבורה שבו נרשם שיעור הגידול הגבוה ביותר הוא הרכבת הכבדה, שמספר הנסיעות בה עלה בכ-33% בשנים אלה.⁸

לצד הגידול בנסיעות בתחבורה הציבורית, וכפי שצוין לעיל, **באותן השנים עלה מספר כלי הרכב הפרטיים בשיעור של 16%, מ-2.46 מיליון כלי רכב פרטיים בשנת 2014 לכ-2.86 מיליון כלי רכב פרטיים בשנת 2017.**⁹

⁷ ענבר הרשקוביץ, עוזרת למנכ"לית משרד התחבורה, דוא"ל, 16 בינואר 2018; משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, [ביצוע תקציב 2017](#), [תקציב ותוכנית העבודה 2018-2019](#). במספר הנסיעות באוטובוס לא נכללות נסיעות נוסע של כוחות הביטחון ונוסעים ללא תשלום. מכאן אפשר להניח כי מספר הנוסעים הכולל גבוה עוד יותר וכך גם חלקם של הנוסעים באוטובוס במספר זה. למשרד התחבורה אין נתונים מעודכנים על השימוש במוניות שירות.

⁸ יש לציין שמשרד התחבורה בוחן את הגידול במספר נסיעות הנוסע בתחבורה הציבורית לעומת שנת 2005, והגידול במספר נסיעות הנוסע מאז כפול מהגידול באוכלוסייה. משרד התחבורה עוד הוסיף כי מדידת השירות לפי קילומטר ביצוע (סך המרחק שכל האוטובוסים נוסעים במהלך השנה) מראה על שיפור של כ-90% בין 2005 ל-2017, ענבר הרשקוביץ, עוזרת למנכ"לית משרד התחבורה, דוא"ל, 13 במאי 2018.

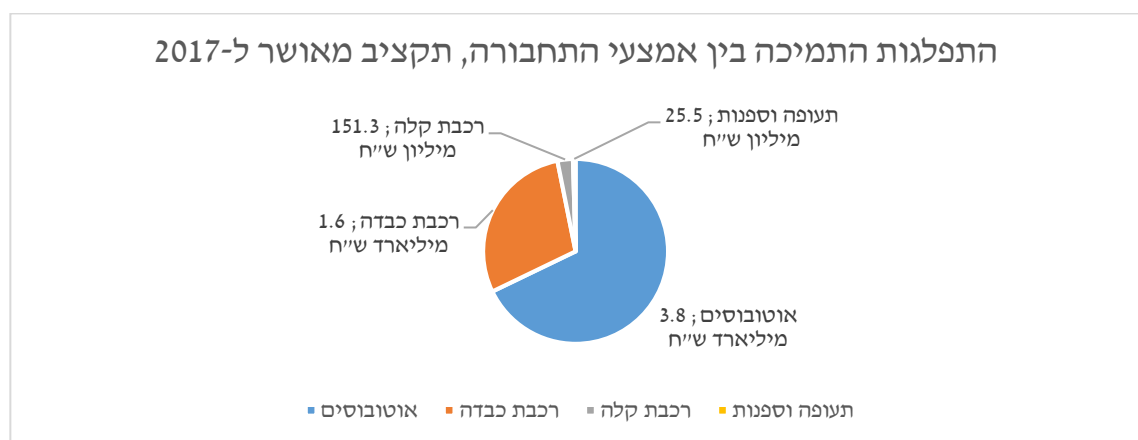
⁹ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [רבעון לסטטיסטיקה של תחבורה מס' 1, 2018](#), [לוח 34: כלי רכב מנועיים לפי סוג רכב](#).



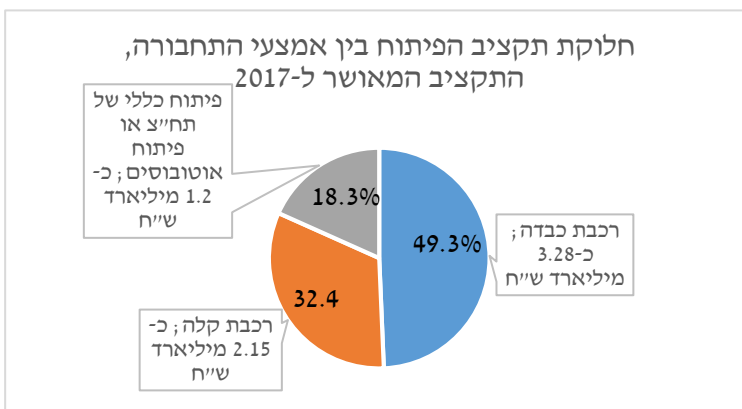
2.2. תקציב

המדינה מקצה לתחבורה הציבורית תקציבים, והם משמשים בעיקר לתמיכה בחברות המספקות שירותי תחבורה ציבורית, לתמיכה בנוסעים מאוכלוסיות מיוחדות ולפיתוח התחבורה הציבורית (באמצעות קידום תשתיות ופרויקטים).

תקציב התמיכה: מרבית החברות המספקות תחבורה ציבורית בישראל מקבלות תמיכה כספית (סובסידיה) ממשדד התחבורה. בשנת 2017 היה התקציב המאושר לתמיכה כ-6.5 מיליארד ש"ח. עיקר הסכום (כ-3.8 מיליארד ש"ח) יועד לתמיכה בחברות האוטובוסים וכ-1.6 מיליארד ש"ח יועדו לתמיכה ברכבת הכבדה. תקציבי תמיכה נוספים משמשים למתן הנחה לקבוצות אוכלוסייה מסוימות (כגון בני נוער, קשישים וסטודנטים), להסדרי נסיעות מיוחדים (כגון חופשי חודשי והנחה בטעינת רב-קו) ולמימון נסיעות לכוחות הביטחון. יש לציין שחלקה של הרכבת הכבדה בתקציב גדול משיעור הנסיעות בה ביחס לאוטובוסים, בין היתר מכיוון שעלות הפעלתה גבוהה משל אוטובוסים. עלות ההפעלה הגבוהה יחסית היא גם אחת הסיבות למחיר הגבוה יותר של כרטיס נסיעה ברכבת.¹⁰



לפי נתוני משדד התחבורה, חלקה של התמיכה בהכנסות החברות גדל עם השנים, דבר שאפשר לשמור את מחירי הנסיעה הממוצעים ללא שינוי, ואף להפחית את המחיר בחלק מהמקרים (בין היתר בזכות הרפורמה להפחתת תעריפי הנסיעה בשנת 2015), גם כאשר עלות תפעול התחבורה הציבורית גדלה.¹¹



תקציב הפיתוח המוקצה לתחבורה הציבורית נחלק בין הרכבת הכבדה ליתר אמצעי התחבורה הציבורית: בשנת 2017, כ-3.3 מיליארד ש"ח מתקציב הפיתוח המאושר הוקצו לפיתוח הרכבת הכבדה (לפרויקטים כגון בניית מסילות, הפרדות מפלסיות ופיתוח מערכות מידע), 2.15 מיליארד ש"ח הוקצו לתשתיות ותכנון של רכבת קלה וכ-1.2 מיליארד ש"ח הוקצו לשאר אמצעי התחבורה

¹⁰ אגף התקציבים במשדד האוצר, **מערכת פיסקלי-דיגיטלי**; אהוד בקר, **תעריפי הנסיעה והסובסידיה לתחום הסעת נוסעים ברכבת ישראל**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, יולי 2015.

¹¹ ענבר הרשקוביץ, עוזרת למנכ"לית משדד התחבורה, דוא"ל, 13 במאי 2018.



הציבורית (לתשתיות לאוטובוסים, לפרויקטים כלליים כגון הפעלת המסלקה, ולתחומים אחרים כגון סלילת שבילי אופניים). סך התקציב המאושר של משרד התחבורה לפיתוח כלל אמצעי התחבורה הציבורית בשנת 2017 היה כ- 7.3 מיליון ש"ח. לשם השוואה, התקציב המאושר של משרד התחבורה לפיתוח כבישים היה באותה השנה כ-5.6 מיליארד ש"ח.¹²

משרד התחבורה מסר לוועדה נתונים על חלוקת תקציבי הפיתוח במשרד בין אלה המיועדים לפיתוח תחבורה ציבורית (ככלל, ללא חלוקה בין אמצעי תחבורה: אוטובוסים ורכבות יחד) לבין אלה המיועדים לפיתוח תשתיות הכבישים. לפי נתונים אלו, גם בתקציבי 2018 ו-2019 ההשקעה של משרד התחבורה בפיתוח תחבורה ציבורית הייתה גדולה מן ההשקעה בתשתית הכבישים.¹³

הוועדה מברכת על הגידול במספר הנוסעים בתחבורה הציבורית, אך סבורה שאין להסתפק בצעדים שנקטו עד כה. על הממשלה, משרד התחבורה ומשרד האוצר לדאוג להגדלת המשאבים הניתנים לקידום התחבורה הציבורית בכלל ותחבורת האוטובוסים בפרט.

משרד התחבורה יעביר לוועדת הכלכלה את תוכנית העבודה ולוחות הזמנים של המשרד בכל הנוגע לפיתוח קווי הזנק לאזורי התעסוקה. המשרד ימסור בכתב לוועדה דיווחים תקופתיים בדבר התקדמות הפיתוח.

3. תשתיות

לתחבורה הציבורית באוטובוסים נדרשות תשתיות מיוחדות לפעילותה: מסלולי נסיעה, תחנות האוטובוס, חניונים תפעוליים, תחנות מרכזיות ועוד. ככל ששירות התחבורה הציבורית מתרחב, כך גוברות דרישות התשתית, לרבות השטח הנדרש עבורן.¹⁴

3.1. צירי העדפה (נת"צים)

אחד החסמים להרחבת השימוש באוטובוסים הוא אי-עמידה בלוחות זמנים, כלומר חוסר ודאות באשר למועד שבו אוטובוס של קו מסוים אמור להגיע לתחנה ולמשך הזמן שייקח להגיע מהתחנה אל היעד. לפי מידע שהוצג לפני הוועדה, אי-עמידה בלוחות הזמנים נובעת במידה רבה מכך שהאוטובוסים נוסעים באותו הכביש עם יתר כלי הרכב ולכן הם מתעכבים בעומס הכללי, המשתנה לפי שעה ומקום, באופן שלא תמיד אפשר לצפות מראש. לפי החברות המפעילות, במצב דברים זה אי-אפשר לדרוש שהאוטובוסים יעמדו בלוח זמנים מדויק.

פתרון לסוגיה שהועלה לפני הוועדה פעמים רבות הוא השימוש בצירי העדפה לתחבורה ציבורית (נתיבים לתחבורה ציבורית – נת"צים), שבהם מותרת התנועה רק לתחבורה הציבורית, ואשר אוטובוסים הנוסעים בהם יקבלו העדפה ברמזורים. היתרון שבצירי העדפה הוא מרבי כאשר הציר נמשך לאורך כל המסלול של הקו, או לכל הפחות בכל האזורים העמוסים שבו, שכן הפעלת ציר העדפה חלקי, שלא נותן מענה לכל הצמתים העמוסים שבמסלול, רק תזיז את הפקק, ותפחית מהתועלת של ציר ההעדפה.

¹² אגף התקציבים במשרד האוצר, [מערכת פיסקלי-דיגיטלי](#).

¹³ ענבר הרשקוביץ, עוזרת למנכ"לית משרד התחבורה, דוא"ל, 13 במאי 2018.

¹⁴ הדוח מתמקד בצירי העדפה ובתשתיות תפעול. יש הצעות חוק העוסקות גם בתשתיות אחרות, כגון תחנות האוטובוס. ראו למשל: הצעת חוק לתיקון פקודת התעבורה (הוראות לעניין סככות המתנה בתחנות אוטובוס), התשע"ז–2017, פ/4411/20.



לדעת הוועדה, האמצעי העיקרי לטיפול במקומות שבהם פקקי תנועה חוזרים ונשנים הוא הקמת נתיבי תחבורה ציבורית (נת"צ) והצעת שירות תחבורה ציבורית שיוכל לעקוף את הפקק בלי להאט.

יישום רעיון זה כרוך בשני אתגרים עיקריים:

- **קושי בהקצאת השטחים:** מטבע הדברים, קל יותר לפרוס צירי העדפה במהלך התכנון של יישוב או במהלך ההקמה שלו, ולא ביישוב קיים. ואולם, התועלת העיקרית של צירים כאלו היא דווקא במרכזי ערים, שהכבישים בהם עמוסים במיוחד. בהוספת ציר העדפה בכביש שכבר קיים, הציר יבוא על חשבון תשתית אחרת – הוא יבטל נתיב המשמש לרכב פרטי או לחניה, יצר את השול בכביש קיים, את המדרכה ועוד, וצפוי שכל אפשרות כזאת תעורר התנגדות ציבורית.

הוועדה קוראת לרשויות המקומיות ולציבור לפנות למשרד התחבורה בבקשות להקמה והסדרה של נת"צים. משרד התחבורה ידווח לוועדה בכתב על פניות אלה ועל הטיפול בהן.

- **מחסור בסימון ברור ואכיפה:** התועלת שבציר העדפה נובעת מכך שרק אמצעי תחבורה ציבורית משתמשים בו. נסיעת מכוניות פרטיות בנתיב כזה עשויה לקרות שלא בכוונה, כאשר ההפרדה בין ציר ההעדפה ויתר הנתיבים אינה ברורה (למשל, בשל צבע ישן ודהוי או סימונים חלקיים ומבלבלים). בד בבד, נסיעת מכוניות פרטיות בציר ההעדפה נעשית גם בכוונה תחילה, כאשר אין די אכיפה וענישה שירתיעו את נהגי המכוניות הפרטיות מלעשות זאת. כיום נהגים משתמשים בצירי ההעדפה לנסיעת מכוניות פרטיות, לעצירה זמנית שלהן ואף לחניה ממושכת (בעיקר מפני שבמקרים רבים ציר ההעדפה הוא הנתיב הימני ביותר).

משרד התחבורה, בשיתוף משרד הפנים והמשרד לביטחון פנים, יעביר לוועדה בכתב תוכנית להגברת האכיפה בנת"צים עירוניים ובין-עירוניים ולסימון ברור יותר של נת"צים קיימים.

לדברי נציגת משרד התחבורה, המשרד מקדם תוכנית כוללת לאכיפה בצירי העדפה באמצעים טכנולוגיים. במסגרת התוכנית נעשה מיפוי של כלל צירי ההעדפה ונקבעו כללים לאכיפה בנתיבי העדפה עירוניים, ובשבועות הקרובים תושלם תוכנית דומה לאכיפה בנתיבי העדפה בין-עירוניים. נוסף על כך, המשרד מקדם פיילוט של שימוש באמצעים טכנולוגיים לספירת הנוסעים ברכב, כך שיהיה אפשר להתיר לכלי רכב פרטיים שבהם שלושה או ארבעה נוסעים להשתמש בנתיבי העדפה – מהלך שעתיד להביא להגדלת מקדם המילוי בכלי רכב.¹⁵

ככלל, בכבישים עירוניים האחריות להקצאת השטח ולסימון הנתיב היא של הרשות המקומית, ובכבישים בין-עירוניים – של המדינה. משרד התחבורה והרשות הארצית לתחבורה ציבורית רשאים, בהיותם רשויות תמרוך מרכזיות, לקבוע במקרה הצורך הסדרי תנועה בשטחן של רשויות מקומיות, אולם עד כה נעשה שימוש מועט בסמכות זו.¹⁶ בדיוני הוועדה עלתה השאלה אם יש להשתמש יותר בסמכות זו מול הרשויות המקומיות. מידע נוסף בנוגע לקשר בין תשתיות תחבורה ציבורית לרשויות מקומיות מובא בהמשך פרק זה.

משרד התחבורה יעביר לוועדת הכלכלה את תוכנית העבודה ולוחות הזמנים של המשרד בכל הנוגע לסלילת נת"צים עירוניים ובין-עירוניים. המשרד ימסור לוועדה דיווחים תקופתיים בדבר התקדמות הפריסה.

¹⁵ מקדם מילוי מייצג את מספר הנוסעים הממוצע בכל רכב. ענבר הרשקוביץ, עוזרת למנכ"לית משרד התחבורה, דוא"ל, 13 במאי 2018.

¹⁶ תקנות התעבורה, התשכ"א–1961, סעיף 17.



פרויקט לדוגמה: מהיר לעיר

"מהיר לעיר" הוא אחד הפרויקטים הגדולים שנעשו בשנים האחרונות בתחום תשתיות התחבורה הציבורית, ובמסגרתו מוקם מערך כולל של נתיבי תחבורה ציבורית בשטחיהן של כמה רשויות מקומיות במטרופולין תל אביב, כדי ליצור רשת רציפה של צירי העדפה לתחבורה ציבורית. מטרת הפרויקט היא להפוך את התחבורה הציבורית לחלופה לרכב פרטי, ונוסף על הקמת רשת צירי ההעדפה, נכללים בפרויקט גם מתן העדפה לאוטובוסים ברמזורים, תגבור הקווים הקיימים, שיפור השירות לנוסעים והתשתיות להולכי רגל, הקמת שבילי אופניים לאורך צירי התחבורה הציבורית והגברת האכיפה של איסור נסיעת מכוניות פרטיות בצירים.¹⁷ לפי מידע שהובא לפני הוועדה, את הרשת מקימה החברה הממשלתית נתיבי איילון בהובלת מינהלת ייעודית, ובתיאום עם הרשויות המקומיות, עם חברת החשמל, חברת בזק ועוד. כיום נכללים בפרויקט הסכמים עם 17 רשויות מקומיות והוא נועד להסתיים עד 2023, ולכלול הוספת 265 ק"מ של נתיבים (כך שבמטרופולין יהיו 399 ק"מ של נתיבים בסך הכול). אומדן עלות הפרויקט נע בין 3.5 מיליארד ש"ח (לפי משרד האוצר) ל-7 מיליארד ש"ח (לפי משרד התחבורה).¹⁸ בדיוני הוועדה נשמעה טענה מצד ארגונים חברתיים בנוגע לעיכובים בקידום התוכנית בכבישים בין-עירוניים, שעליהם לא ממונה רשות מקומית אלא משרד התחבורה עצמו. לפי משרד התחבורה, המשרד מקדם, באמצעות חברת נתיבי ישראל, פריסה רחבה של נתיבי העדפה בכבישים בין-עירוניים בכל רחבי גוש דן, והפרויקט מתקדם על פי לוחות הזמנים המאושרים, בסנכרון ובתיאום הדוק בין פרויקט "מהיר לעיר" ובין נתיבי ההעדפה הבין-עירוניים.

משרד התחבורה יעביר לוועדת הכלכלה את תוכנית העבודה ולוחות הזמנים של פרויקט מהיר לעיר (נת"צים עירוניים). המשרד ימסור לוועדה דיווחים תקופתיים בדבר התקדמות הפרויקט, ואם יהיו חסמים משמעותיים בהתקדמותו הוועדה תשקול לקיים דיון בנושא.

הוועדה קוראת לרשויות המקומיות שבשטחן מתוכננים קווי מהיר לעיר לפעול להשלמת פריסתם בהקדם האפשרי, לרווחת תושביהן.

3.2. מסופים תפעוליים, חניוני לילה ותשתיות לנהגים

המחסור בתשתיות התפעוליות לאוטובוסים הוצג לפני הוועדה כאחד החסמים העיקריים בפני קידום התחבורה הציבורית. תשתיות אלו נחלקות לשני סוגים בעיקר:

- **מסופי קצה תפעוליים:** מתחמים במסלול הקו או מעבר לו, המשמשים חניון תפעולי לתזמון יציאת קו אוטובוס ואליהם האוטובוס מגיע בסוף המסלול. המסופים עשויים לשמש גם תחנה לנוסעים. לטענת משרד התחבורה, הוא דורש שבמסופים יהיה מבנה התרעננות לנהגים;
 - **חניוני לילה:** מתחמים מאובטחים שבהם האוטובוסים חונים מחוץ לשעות הפעילות ושבהם יש בדרך כלל מגוון שירותים לאוטובוסים, כגון מתקן שטיפה חיצוני, שירותי תיקונים קלים ותחנת תדלוק לאוטובוסים.
- ככלל, חברות התחבורה הציבורית מלינות על מחסור במסופי קצה תפעוליים ובחניוני לילה. לפי נתונים שהציג לוועדה מרכז המחקר והמידע של הכנסת, בינואר 2016 היו 46 חניוני לילה פעילים ובהם 7,000 מקומות חניה, והיו

¹⁷ נתיבי איילון, [פעילויות החברה](#), תאריך כניסה: 18 באפריל 2018; מינהל תשתיות ותיאום תחבורתי, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, [תוכניות עבודה 2017](#), יולי 2017.

¹⁸ נתיבי איילון, פרויקט "מהיר לעיר": העדפה לתחבורה ציבורית במטרופולין תל אביב, מצגת, 2018; משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, [תקציב 2018 – מצגת לוועדת הכספים](#), פברואר 2018.



חסרים כ-1,200 מקומות חניה נוספים. לפי אומדן מאותה שנה, בשנת 2018 היו צפויים להיות חסרים כ-2,700 מקומות חניה בחניוני לילה.¹⁹ ייתכן שעם הרחבת שירותי התחבורה הציבורית החוסר בפועל רב יותר.

משרד התחבורה יעביר בכתב לוועדת הכלכלה רשימה של תשתיות תפעול הנדרשות לפיתוח התחבורה הציבורית ברשויות המקומיות. יחד עם הרשויות ואגף תקציבים יסוכם מתווה להקמת תשתיות אלה ולתקצובן, ובמסגרתו תישקל בין היתר האפשרות להסב חניונים המיועדים לרכב פרטי לחניונים המשמשים תשתיות תפעול.

להלן כמה קשיים בהקמת מסופים תפעוליים, חניוני לילה ותשתיות לנהגים, כפי שהוצגו לפני הוועדה:

- **לא חלה על רשויות מקומיות חובה סטטוטורית להקצות שטחים לחניונים לאוטובוסים.** יש רשויות שאינן מקצות שטחים מספקים (או אינן מקצות שטחים כלל); חלקן מקצות שטחים מרוחקים ממסלולי הקווים, חלקן אינן מקדמות בזריזות מספקת את הטיפול בבקשות ועוד.

הוועדה רואה ברשויות המקומיות שותפות חיוניות לפיתוח התחבורה הציבורית, לרווחת תושביהן. הוועדה קוראת לרשויות המקומיות להתגייס למהלך פיתוח התחבורה הציבורית, ובכלל זה לסייע בסלילה מהירה של נת"צים ולהקצות שטחים נדרשים למסופים וחניונים תפעוליים ולעמדות התרעננות לנהגים.

משרד התחבורה יעביר לוועדת הכלכלה ולוועדת הפנים והגנת הסביבה דיווח על הפעולות המשותפות עם הרשויות המקומיות למציאת פתרונות למחסור בשטחים תפעוליים.

- הוועדה שמעה את טענותיהם של משרד התחבורה וחברות התחבורה הציבורית שלפיהן עיריות מסוימות מעכבות הקמה של תשתיות, שלא כמו משרד התחבורה ומשרד האוצר, הדואגים לתקציב להקמתן. לפי משרד התחבורה, בשנת 2015 החל המשרד לדרוש מהרשויות המקומיות שבשטחן מתוכנן שירות תחבורה ציבורית להקצות שטח תפעולי מתאים לאוטובוסים, אך הרשויות המקומיות אינן מקיימות דרישה זו. עוד לפי משרד התחבורה, חלק מהרשויות המקומיות מעדיפות לייעד שטחים לתעשייה ולמסחר – שימושים המניבים לרשות ארנונה עסקית גבוהה מזו של החניונים והמסופים.

בעניין זה השיב המרכז לשלטון מקומי שהתיאור שהציגו לוועדה משרד התחבורה וחברות התחבורה הציבורית בעייתי, ומצטייר ממנו שהרשויות המקומיות מנסות כביכול לערום קשיים, בלא היגיון או הסבר המניח את הדעת; ואילו למעשה גם השלטון המקומי עצמו ניצב לפני קשיים בהקצאת השטחים הנדרשים, בין היתר בשל השיקולים שתוארו לעיל (כגון הקושי להקצות שטחים במרכזי ערים) והצורך לאזן בין צרכים ציבוריים רבים, זאת לאחר שלא ניתנה לו אפשרות להשתתף בתהליך התכנון מראשיתו. עוד הוסיף המרכז כי לא חלה על רשות מקומית חובה סטטוטורית להקצות שטחים תפעוליים ומכאן שסמכות משרד התחבורה לדרוש הקצאת שטחים כאלה מוטלת בספק.

משרד התחבורה יגבש, בשיתוף מינהל התכנון, הצעה לשינויים בנוהלי מוסדות התכנון שבמרכזם קביעת החובה להקצות שטחים לצרכים תפעוליים במסגרת הליכי התכנון, ויעביר אותה בכתב לוועדת הכלכלה. הוועדה תפעל לקדם שינויים אלה.

- מלכתחילה מרכזי הערים הם אזורים צפופים, בלא שטחים ריקים שניתן להסב בקלות או במהירות לשטחים תפעוליים. בערים רבות הפתרון היחיד להקמת תשתיות במרכז היישוב הוא שימוש בשטחים אשר כבר משמשים לצרכים אחרים, כגון מגורים ושטחי ציבור. הדבר כרוך בהריסת מבנים קיימים והחלפתם, בעלויות

¹⁹ רינת בניטה, [מידע על חניונים תפעוליים וחניוני לילה בשירות התחבורה הציבורית](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 13 בינואר 2016.



גבוהות ובתהליכי בינוי מתמשכים, שבמהלכם תיפגע איכות חייהם של המתגוררים באזור. כאשר נדרש פתרון מהיר ולא יקר, הקמת התשתיות היא בת-יישום רק **בשולי היישוב ובאזורי תעשייה**, שבהם קל יותר לתת מענה לצורכי החברות.

- לפי משרד התחבורה, אם המשרד מגדיל את השירות בשטחה של רשות וזו אינה מקצה את השטחים הנדרשים לתשתיות, יהיה לחברת האוטובוסים קשה יותר להפעיל את השירות ואוטובוסים יצטרכו לנסוע נסיעות סרק ממסלול האוטובוס לחניון וחזרה, דבר הכרוך בעלויות גבוהות ויוצר מטרדי זיהום אוויר ורעש. בנוסף, הדבר גם פוגע באמינות השירות מבחינת דיוק בזמני ההגעה לתחנת המוצא ולתחנת היעד. מנגד, טענתן של כמה רשויות היא שדווקא הקצאת מקום לחניונים תפעוליים סמוך לאזורי השירות (משמע, במרכזי הערים) מגדילה את העומס בכבישי האזור ואת זיהום האוויר והרעש, ושמוטב להעתיק את החניונים לאזורי תעשייה.
- חברות התחבורה הציבורית מסרו לוועדה שהמחסור בשטחים תפעוליים מאלץ אותן לנקוט פתרונות לא נוחים כגון שימוש בחניון מרוחק, עומס חריג בחניונים קטנים וחניית האוטובוסים במקומות או בתחנות שלא נועדו לכך. לעיתים הפתרון שנמצא אף נוגד את הוראות החניה והתעבורה במקום, ועשוי להיות מוטל בגינו קנס על חברות האוטובוסים.
- **המחסור בתשתיות תפעוליות גורם קשיים גם בהעסקת נהגים**: אחת הטענות העיקריות של נציגי הנהגים היא שבהיעדר תנאי תפעול בסיסיים הנהגים אינם יכולים לנוח ולהתרענן כראוי, והדבר מקשה עליהם בעבודתם היומיומית. בדיוני הוועדה הסבירו נהגים שבמקרים רבים אין להם אפילו חדר שירותים לשימושם בין נסיעות והם נאלצים להתפנות ליד האוטובוס, בשולי הדרך או באמצע רחוב, או להתאפק במשך שעות ארוכות. משיחות עם נציגי החברות עולה **שמצב הדברים החריף עם השנים ועם הגידול בשירות האוטובוסים**. ממשרד התחבורה נמסר לוועדה כי המשרד משקיע מאמצים ומשאבים רבים, ובכלל זה הקצאת תקציבים לרשויות לצורך הקמת מבני התרעננות לנהגים במסופי הקצה. המשרד מסר עוד כי הוא עתיד לצאת בקול קורא להקמת תחנות התרעננות לנהגי תחבורה ציבורית; המשרד ירכוש מבנים מודולריים והם יוצבו בסמוך לתחנות קצה של קווי תחבורה ציבורית, וישמשו את הנהגים למנוחה ולהתרעננות בין הנסיעות.

4. גיוס ושימור של נהגי אוטובוס

נהג אוטובוס הוא נהג מקצועי הנדרש להכשרה מיוחדת. נהגי אוטובוס עובדים שעות רבות ברצף, משעות הבוקר המוקדמות ועד לשעות הלילה, ולעיתים גם בסופי שבוע ובחגים.

בשנים האחרונות נשמעות תלונות מצד מפעילות התחבורה הציבורית על **מחסור בנהגים**, הנובע מקושי בגיוס נהגים חדשים ובשימור נהגים קיימים. לפי אומדן שהתבסס על נתוני המפעילות והוצג לוועדה, **לצורך מתן שירות טוב במצב הקיים, נדרשים כ-1,300 נהגים נוספים**. המחסור בנהגים מקשה על המפעילות לתגבר קווים בהתאם לצרכים שבשטח, מגביר את הלחץ על הנהגים לעבוד שעות רבות יותר, במקומות רחוקים יותר מביתם, ומקשה על המפעילות לפטר נהג שנוהג באופן לא בטיחותי או שעבר עבירות משמעות.

לפי אותו אומדן, מספר הנהגים הנדרש כדי לאפשר שירות מיטבי בהתחשב בהרחבת שירותי התחבורה הציבורית המתוכננת הוא כ-3,500.

הוועדה שמעה את עדויותיהם של נהגים רבים, ורואה חשיבות רבה במציאת פתרון לבעיות בגיוס ובשימור של נהגים.



להלן סקירה של הגורמים העיקריים המקשים את הגיוס והשימור של נהגים, כפי שהוצגו לוועדה:

- **מחסור בחניות תפעוליות, בחדרי מנוחה ובשירותים לנהגים:** מחסור בתנאים בסיסיים מקשה על נהגים שמגיעים לסופו של מסלול, לאחר זמן ארוך של נהיגה רצופה, לנוח ולהתרענן. בעיה זו מפריעה במיוחד בהעסקת נהגות.²⁰

משרד התחבורה יעביר בכתב לוועדה הצעות לשינויים בתקנות שיקלו את הקמתם של מבני התרעננות (קבועים ויבילים). הוועדה תפעל לקדם שינויים אלה.

- **שעות עבודה ממושכות ויום עבודה מפוצל:** פיצול מתרחש למשל כאשר נהג נדרש לתגבר פעילות בשעות השיא – בבוקר ובערב, נוסף על עבודתו בשעות אחרות באותו יום.
- **חוסר ביטחון תעסוקתי:** כאשר הפעלת אשכול אזורי עוברת מחברה אחת לאחרת, נהג המעוניין להמשיך לעבוד באותו אזור נאלץ להתפטר מעבודתו ולעבור לחברה האחרת, ובפעולה זו הוא מוותר על הזכויות והוותק שצבר בחברה הקודמת. לפי משרד התחבורה, הביקוש הרב לנהגים מבטל את החשש שנהגים שמאבדים את מקום עבודתם יישארו מובטלים.
- **שכר לא מספק והיעדר אפשרויות לקידום מקצועי וכלכלי:** השכר לשעה (ברוטו) של הנהגים בחברות התחבורה הציבורית הפרטיות היה בחודש יולי 2017 39 ש"ח. אחד הנהגים שהשתתפו בדיון בכנסת תיאר את תנאי עבודתו כך: "נהג שרוצה ללכת הביתה עם משכורת סבירה היום צריך לעבוד לפחות 250 שעות, ואחרי 10–12 שעות עבודה [ברצף] הוא כבר לא מתפקד אותו הדבר". נוסף על כך, מדובר בעבודה שבה אפשרות ההתקדמות המקצועית בתוך החברות עצמן היא מעטה. נציג הרשות הארצית ציין כי במכרז האחרון שנבחרה בו חברה להפעלת תחבורה ציבורית (באשכול חולון-שרון) עלה השכר ל-43 ש"ח לשעה, אולם אין בכך הבטחה לגובה השכר במכרזים הבאים.
- לאחר תום הדיונים בוועדה ובמהלך כתיבת הדוח מסר משרד התחבורה לוועדה שהושג הסדר ולפיו שכרם של נהגי האוטובוסים בחברת אגד יעלה ל-43.5 שקלים לשעה, זאת לאחר שלפני כשנתיים הועלה שכרם של הנהגים ל-39 שקלים לשעה.
- **תהליכים ממושכים עד קבלת רישיון לנהיגה באוטובוס:** לאחר שאדם שעדיין אין לו רישיון נהיגה לאוטובוס מתקבל לעבודה בתפקיד נהג בחברה מפעילה, חולפים, נכון לעת הזאת, כעשרה חודשים עד שהוא מקבל רישיון ויכול להתחיל לעבוד. הגורם המרכזי להתמשכות ההליך הוא ההמתנה לביצוע בדיקות רפואיות במכון הרפואי לבטיחות בדרכים (מרב"ד) שבמשרד הבריאות ולתוצאותיהן, הנמשכת בסך הכול בין 3.5 חודשים לחצי שנה; נוסף על כך נדרשים כשלושה חודשים להכשרה העיונית והמעשית של הנהגים. לפי משרד התחבורה, הזמן הנדרש לבדיקות הרפואיות עתיד להתקצר, מאחר שהמשרד התקשר עם מכון אבחון פרטי, אשר יקיים את הבדיקות הנדרשות למבקשי רישיון לכלי רכב כבדים (משאיות ואוטובוסים) וייתן למרב"ד המלצה בנוגע למתן הרישיון. כך, העומס על המרב"ד צפוי לפחות ונהגי אוטובוסים ייבדקו במרב"ד רק במקרים שבהם בדיקת המכון תעלה ספק באשר לכשירות הנהג.²¹

²⁰ למידע נוסף בנושא זה ראו: רינת בניטה, [מידע על חניוניים תפעוליים וחניוני לילה בשירות התחבורה הציבורית](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 13 בינואר 2016.

²¹ דרור גנון, מנהל אגף בכיר תכנון, תפעול ורישוי תחבורה ציבורית, הרשות הארצית לתחבורה ציבורית, שיחת טלפון, 20 בפברואר 2018; עידו אלמקייס, מנהל תחום רגולציה ותוכניות עבודה, משרד התחבורה, שיחת טלפון, 20 בפברואר 2018.



בכל הנוגע למשך ההכשרה, נציג אגף התקציבים במשרד האוצר אמר לוועדה שישנה נכונות לתת מלגת קיום למשתתפים בקורס ההכשרה כדי לעודד לימודי בוקר, במקום לימודי ערב שנמשכים זמן רב יותר ומתאימים למי שנאלץ לעבוד במהלך היום בתקופת ההכשרה.

משרד התחבורה ומשרד האוצר יפעלו להגדרת מקצוע הנהג על ידי משרד העבודה והרווחה, לסבסוד קורסי ההכשרה לנהגים ולתמרוץ כספי של מפעילי התחבורה הציבורית שיעסקו בהכשרת נהגים, בדגש על מסלול לימודים קצר.

משרד התחבורה יפעל לשיפור תדמית מקצוע הנהג בקרב הקהל הרחב ובקרב מחפשי עבודה, באמצעות פרסומים בתקשורת.

- נוסף על הנהיגה עצמה, **נהגי האוטובוסים נדרשים לתת שירות לנוסעים רבים**, למכור כרטיסים ולטעון כרטיסי רב-קו, לטפל בנוסעים שהתנהגותם אינה נאותה ולטפל במקרים מורכבים של הטרדה מינית או אפליה. נוסף על העומס שמשימות אלו מטילות על הנהגים, לעיתים הם אף מוצאים עצמם **מואשמים בנעשה במקום וחשופים לאלימות מילולית ואף פיזית, וכן לביקורת ולתלונות** במשרד התחבורה, בחברה המפעילה וברשתות החברתיות.

משרד התחבורה מסר לוועדה שבניסיון להפחית את הנטל על הנהגים, הרשות הארצית לתחבורה ציבורית פועלת להפסקת הטענת כרטיסי רב-קו על ידי נהגים בחודשים הקרובים, ושלשם כך החל במרס 2018 פיילוט בירושלים – שלב מקדים לרפורמה כוללת שתאפשר עלייה מכל הדלתות באוטובוסים העירוניים ללא יצירת קשר עם הנהג. לדברי משרד התחבורה, לצד שיפור מעמדו של הנהג, רפורמה זו אמורה להביא גם לידי הגברת הבטיחות, עלייה מהירה יותר בתחנות, קיצור זמני הנסיעה ופיזור יעיל יותר של הנוסעים בתוך חלל האוטובוס, ביחוד בשעות שיא העומס. במקביל, יוצבו עמדות טעינה לאורך המסלול ובבתי עסק.²² לפני הוועדה הובעו חששות ששינוי זה יפגע ביכולת של אזרחים ותיקים לנצל את ההנחה המוקנית להם בשימוש בתחבורה ציבורית, מכיוון שהנחה זו מוגבלת לטעינה ברב-קו והשינוי באופן הטעינה והשימוש עלול להקשות עליהם את טעינת הכרטיס. לפי משרד התחבורה, בשלב זה המשרד מאפשר לאזרחים ותיקים להמשיך ולטעון את כרטיס הרב-קו בהנחה אצל הנהג.

משרד התחבורה ימשיך לקדם תשלום על נסיעות שלא בעזרת הנהג, באמצעות טעינה מקוונת, מכונות כרטיסים באוטובוסים ומחוצה להם ועוד, כדי לאפשר לנהג להתמקד בנהיגה. המשרד התחבורה יפעל בהדרגה ומתוך התחשבות באזרחים הוותיקים.

בסיוע תקציבי ממשרד האוצר יפעל משרד התחבורה לנקיטת אמצעי נוסף להקל על הנהגים, והוא התקנת מכונות לתיקוף כרטיסים סמוך לדלתות האחוריות, כך שנוסעים יוכלו לעלות אל האוטובוס מדלתות אלו בכל האוטובוסים העירוניים. ועדת הכלכלה תקדם תיקון לפקודת התעבורה להרחבת סמכויות הפקחים, לשם אכיפת חובת התיקוף של כרטיסי הנסיעה על ידי הנוסעים הנכנסים בדלתות האחוריות.

²² הכנסת, [משרד התחבורה בוועדה לפניות ציבור: "מועד הפסקת טעינת הרב קו אצל הנהגים יידחה עד אחרי פורים"](#), 19 בפברואר 2018.



5. תכנון התחבורה הציבורית

בתכנון התחבורה הציבורית יש רמות שונות של טיפול, מהתכנון האסטרטגי של כלל התחבורה הציבורית במדינה ועד להתקנת שלטים ושינוי נקודתי בקו או בתחנה. כיום, הגוף היחיד שיש לו סמכות סטטוטורית לתכנון תחבורה ציבורית בכל מקום בארץ הוא הרשות הארצית לתחבורה ציבורית.

אופן התכנון של תחבורה ציבורית אינו מוסדר כיום בנהלים ברורים ומחייבים. בשנת 2016 פרסמו הנחיות לתכנון ותפעול שירות תחבורה ציבורית באוטובוסים, שבהן יש פרק העוסק בתכנון השירות בתחבורה ציבורית באוטובוסים, בהתאמה למרחב שבו פועל האוטובוס וברמת התכנון הנדרשת. ההנחיות אינן מחייבות ויש חילוקי דעות בין גורמים בחברה האזרחית ובין הרשות הארצית באשר למידה שבה ההנחיות מיושמות.

לצד התוכניות של משרד התחבורה, תכנון אסטרטגי כלל-ארצי של התחבורה הציבורית יכול להיות מקודם גם באמצעות כלי מדיניות אחרים כגון ועדות או שיתוף פעולה בין משרדי ממשלה. כאמור, בשנת 2012 פרסמו משרד האוצר ומשרד התחבורה תוכנית אסטרטגית לפיתוח התחבורה הציבורית. בתוכנית נכללות המלצות רבות בנוגע לפיתוח התחבורה הציבורית, בדגש על המטרופולינים ועל מערכות תחבורה עתירות נוסעים (מתע"ן) לשימוש במרכזי אוכלוסייה. לתוכנית אין מעמד מחייב אך לפי נציג משרד האוצר, המידע שבה משמש בהליכי התכנון, על בסיסה נקבעו יעדים עתידיים וממנה נגזרו תוכניות לקווי האוטובוס בכמה מהמטרופולינים,²³ לדוגמה – התוכנית לפיתוח מתע"ן במטרופולין תל אביב, שפרסמו משרד האוצר ומשרד התחבורה ב-2016, אשר גם היא אינה בעלת תוקף מחייב.²⁴

דרך נוספת להשפיע על תכנון התחבורה הציבורית היא תוכנית מתאר ארצית. בשנת 2007 הורתה המועצה הארצית לתכנון ולבנייה על הכנת תוכנית מתאר ארצית משולבת לתחבורה יבשתית – תמ"א 42. התוכנית נועדה להחליף תוכניות קודמות בנושא ולפתח מערכת תחבורה ארצית אינטגרטיבית, יעילה, המעודדת בין היתר פיתוח כלכלי וייעול של השימוש בקרקע, בהסתמך על תחזיות לשנת 2040. לפי מינהל התכנון, אחת ממטרותיה המוצהרות של התמ"א הייתה לייעל את השימוש בתחבורה ולהביא לידי העדפת תחבורה ציבורית, הליכה ברגל ורכיבה על אופניים, בין היתר באמצעות הבטחת הנגישות לתחבורה ציבורית. בנוסף, בתמ"א נכללות הנחיות להכנת תוכניות ברמה המחוזית וברמה המקומית והמפורטת, ולפיהן בכל תוכנית צריך לשים דגש על שימוש בתחבורה ציבורית. עם זאת, הדיונים בנושא התמ"א נעצרו מכיוון שמשרד התחבורה טרם חידש את ההתקשרות עם מחברי התוכנית. ממינהל התכנון נמסר לוועדה שלהערכת המינהל, הנושא ייפתר והתוכנית תובא לדיון במועצה הארצית לצורך העברה להערות הוועדות המחוזיות והשגות הציבור עוד בשנת 2018.²⁵ משרד התחבורה מסר לוועדה כי בשבועות הקרובים הצוות צפוי להמשיך לקדם את הדיונים בוועדה לתחבורה יבשתית לקראת דיון במועצה הארצית, וכי אישור התוכנית מותנה בהסדרת סוגיית הפיצויים למי שנפגעים בשל תוכניות (מתוקף סעיף 197 לחוק התכנון והבנייה), סוגיה אשר מונחת על שולחנם של משרד האוצר ומשרד המשפטים.²⁶

משרד התחבורה, בשיתוף מינהל התכנון ומשרד המשפטים, ידווחו בכתב לוועדה מהו סטטוס קידום תמ"א 42.

²³ הראל שליסל, רפרנט תחבורה ציבורית באגף תקציבים, משרד האוצר, דוא"ל, 10 בינואר 2018.

²⁴ משרד התחבורה ומשרד האוצר, פיתוח התחבורה הציבורית: תוכנית אסטרטגית לפיתוח מערכת תחבורה ציבורית עתירת נוסעים במטרופולין תל אביב – דוח מסכם, 2016.

²⁵ מינהל התכנון, מכתב: הטמעת שיקולי תחבורה ציבורית ברמות התכנון השונות – מידע לוועדת הכלכלה של הכנסת, 25 בינואר 2018.

²⁶ ענבר הרשקוביץ, עוזרת למנכ"לית משרד התחבורה, דוא"ל, 13 במאי 2018.



לפי אגף התקציבים במשרד האוצר, היעדר שימוש בטכנולוגיה מתקדמת פוגע גם הוא בהליך התכנון: אף על פי שבידי חברות טכנולוגיה רבות יש כיום מידע רב בדבר הרגלי התנועה של הציבור, הרשות לתחבורה ציבורית אינה עושה שימוש במידע זה, ומתכננת את מסלולי הקווים על פי סקרים מדגמיים שלעיתים רבות אינם עדכניים למועד הפעלת הקווים.²⁷ לפי משרד התחבורה, בשנת 2018 החל להתכנס במשרד פורום שנועד לקדם הטמעת טכנולוגיות ושימוש בנתוני עתק (Big Data) לצורך איסוף מידע לתכנון תחבורתי, ובהמשך השנה המשרד צפוי להתחיל בכמה מהלכי איסוף מידע מתוך הסתמכות על אמצעים סלולריים ועל ניתוח תחבורתי של המרחב באמצעות אפליקציות. עם זאת, משרד התחבורה ציין שבשל הצורך להגביר את אמינות הנתונים הסלולריים וליישב סוגיות הקשורות לפרטיות משתמשים, המשרד ממשיך לעשות סקרים קונבנציונליים (במתכונת הקיימת) במקביל לקידום האמצעים הטכנולוגיים.²⁸

5.1. ריכוז התפקידים במשרד התחבורה והקמת רשויות מטרופוליניות

כאמור, סמכות תכנון התחבורה הציבורית (ובכלל זה תכנון קווי האוטובוסים ומוניות השירות) נתונה כיום בידי הרשות הארצית לתחבורה ציבורית. היבטים אחרים של תכנון התחבורה היבשתית או כאלו הקשורים אליה, כגון הכנת תוכנית בניין עיר, שמאפשרת הקמת תשתיות תחבורה ויצירת רשת תחבורה מרכזית ברמה הארצית והמטרופולינית, נתונים באחריות אגף תכנון תחבורתי במשרד התחבורה. החלטת הממשלה מאוגוסט 2011 שמכוחה הוקמה הרשות עסקה גם בביזור הסמכויות הנוגעות לתחבורה ציבורית בין המרחבים המטרופוליניים. ביזור זה היה אמור להיעשות באמצעות קידום חקיקה שתאפשר הקמת **רשויות תחבורה ציבורית ייעודיות למטרופולינים השונות**, שיהיו אחראיות לתחבורה הציבורית באזורים שלהן, כמקובל במדינות מפותחות רבות.²⁹ **נכון למועד כתיבת דוח זה טרם הוקמו רשויות כאלה**. הצעה להקמת רשויות תחבורה מטרופוליניות בבאר שבע ובירושלים נכללה בתיקוני החקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2019, אולם הופרדה מהצעת התקציב טרם העברתו.³⁰ מכאן שסמכות אישור התכנון נותרה ללא שינוי. מצב זה מביא לידי עומס גדול על משרד התחבורה והרשות לתחבורה ציבורית, ופוגם ביעילות התכנון והביצוע. תוצאת הדבר היא שירות תחבורה ציבורית שאינו מיטבי.

ביזור הסמכויות לפי אזורים ישפיע גם על עבודתם של הממונים המחוזיים ברשות הארצית, הנושאים כיום באחריות רבה: כיום, **לממונים יש אחריות חלקית לתכנון ואחריות מלאה ליישום של תוכניות תחבורה ציבורית בכל מחוז (לעיתים לצד מעורבות של גורמים אחרים ברשות)**, בין שמדובר בשינוי מקומי או נקודתי ובין שמדובר בשינוי נרחב יותר. הממונים נחלקים למחוזות האלה: גליל-גולן, חיפה והקריות, ירושלים, תל אביב (והערים שסביבה), מרכז ודרום. כמו כן, קצין מטה בפיקוד מרכז אחראי לנושא ביהודה ושומרון. **נציגי ארגוני החברה האזרחית מתחו ביקורת בעבר על העומס המוטל על הממונים**, שנדרשו ללוות תוכניות כלל-ארציות נוסף על תפקידם השוטף.³¹ בשנת 2017 הוקצו תקנים נוספים לתפקידים אלו, ובעקבות זאת חלו שינויים כדוגמת חלוקת

²⁷ הראל שליסל, רפרנט תחבורה ציבורית באגף תקציבים, משרד האוצר, דוא"ל 8 במאי 2018.

²⁸ ענבר הרשקוביץ, עוזרת למנכ"לית משרד התחבורה, דוא"ל, 30 במאי 2018.

²⁹ מזכירות הממשלה, החלטת ממשלה מס' 1838: תוכנית השקעה רב-שנתית לפיתוח התחבורה הציבורית במטרופולינים, 11 באוגוסט 2011.

³⁰ משרד האוצר, [טיטת הצעות החלטה לממשלה בדבר שינויים מבניים שיעלו לדיון במסגרת הדיונים על התוכנית הכלכלית לשנת 2019](#), ינואר 2018.

³¹ אהוד בקר ורינת בניטה, [בחינת יישום החלטת הממשלה להקמת רשות ארצית לתחבורה ציבורית ורשויות מטרופוליניות לתחבורה ציבורית](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, נובמבר 2016.



מחוז צפון לחיפה ולגליל-גולן והפרדת אזור תל אביב למחוז נפרד ממחוז מרכז, וכן גם מינוי ממונה המטפלת באופן בלעדי בנושאי רוחב. עם זאת, הממונים עדיין מרכזים אחריות על מרחב גיאוגרפי גדול ועלולים להוות "צוואר בקבוק" ולעכב אישור וביצוע של פרויקטים.

משרד התחבורה יפעל להשלמת המינוי של ממונה תח"צ ליישובים הערביים ברשות הארצית לתחבורה ציבורית.

ממשרד התחבורה נמסר לוועדה כי משנת 2017 אוישו תקנים נוספים וניכר שיפור בקצב האישור וההוצאה לפועל של פרויקטים. מאגף התקציבים במשרד האוצר נמסר כי אין בתוספת התקנים כדי להביא פתרון אמיתי של בעיית העומס, ועל כן יש לפעול להקמת רשויות תחבורה מטרופוליניות בהקדם.³²

הוועדה קוראת למשרד התחבורה לקדם את הקמתן של רשויות התחבורה המטרופוליניות בכל ארבע המטרופולינים. הוועדה תפעל לקידום הצעות חוק ותיקוני חקיקה מטעם הממשלה וחברי הכנסת להפעלתן של הרשויות המטרופוליניות.

על פני הדברים, יש שינויים שהשפעתם מקומית בלבד (כמו בחירת המקום המדויק של כל תחנה והמסלול המפורט של כל קו); לכאורה, היה אפשר להעביר את הסמכות לאשר שינויים כאלה לרשות המקומית, אשר במקרים רבים היא גם האמונה על הביצוע שלהם (למשל הקמת תחנה או סימון נת"צ). עם זאת, כיום שינויים כאלה מתוכננים ומאושרים רק על ידי הרשות הארצית לתחבורה ציבורית, ומקומן של הרשויות המקומיות בתהליך קבלת ההחלטות מוגבל לייעוץ או המלצה על תוכניות ולבקשת שינויים.³³ ממשרד התחבורה נמסר לוועדה כי חלק ניכר מהתוכניות אינן מוגבלות לתחומה של רשות מקומית אחת אלא חלות על כמה רשויות, ולכן נדרש תכנון בראייה רחבה יותר מזו של רשות מקומית אחת. כמו כן, הערכת המשרד היא שלמרביית הרשויות המקומיות אין יכולת (מקצועית וכלכלית) או רצון לקבל על עצמן אחריות זו לתכנון השירות, ניהול ההפעלה והבקרה עליו.

5.2. עמידה בלוחות זמנים, בקרה ומעקב אחר ביצוע נסיעות

הוועדה התרשמה כי אמינות לוח הזמנים והאפשרות לדעת מתי יגיע האוטובוס לכל תחנה הם נושאים בעלי חשיבות מרכזית בניסיון להגדיל את השימוש בתחבורה ציבורית ולחזקו בבחינת חלופה לשימוש ברכב פרטי. כיום משרד התחבורה אינו מפרסם תזמון מדויק של זמני הגעה לתחנות ביניים, אלא תדירות או זמן הגעה משוער, נוסף על שילוט דיגיטלי בחלק מהתחנות, המציג את זמן ההגעה המשוער של האוטובוסים הבאים. ההסבר שניתן למצב זה הוא **שהמחסור בנת"צים והיעדר העדפה לתחבורה ציבורית אינם מאפשרים להתחייב לזמני ההגעה לתחנות**. בדיון בוועדה המיוחדת ליישום הנגשת המידע הממשלתי ועקרונות שקיפותו לציבור אמרה מנכ"לית משרד התחבורה הגב' קרן טרנר, שידוע שהנתונים שיש כיום ברשות המשרד אינם ברמה המיטבית, וכי המשרד פועל לטיוב הנתונים ולשיפור המערכות הטכנולוגיות ויכולת החיזוי.³⁴

עמדת הוועדה היא שלשירות לנוסע, לאמינות לוח הזמנים ולאפשרות לדעת מתי יגיע האוטובוס לכל תחנה יש חשיבות מרכזית בניסיון להגדיל את השימוש בתחבורה ציבורית ולחזק את מעמדה כחלופה לשימוש ברכב פרטי.

³² ענבר הרשקוביץ, עוזרת למנכ"לית משרד התחבורה, דוא"ל, 13 במאי 2018; הראל שליסל, רפרנט תחבורה ציבורית באגף תקציבים, משרד האוצר, דוא"ל 8 במאי 2018.

³³ רינת בניטה, **מידע על חניונים תפעוליים וחניוני לילה בשירות התחבורה הציבורית**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, ינואר 2016.

³⁴ הוועדה המיוחדת ליישום הנגשת המידע הממשלתי ועקרונות שקיפותו לציבור, **מדדי שקיפות במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים**, 12 במרס 2018.



משרד התחבורה ישלל את מערך פרסום המידע לציבור, למשל בדבר שינויים במסלולי הקווים, תוספת קווים, מבצעים ורפורמות, בין היתר באמצעים טכנולוגיים (כגון יישומים בטלפונים ניידים, מסכים דיגיטליים בתחנות ועוד).

משרד התחבורה ידווח לוועדת הכלכלה בכתב על התקדמות המעבר למערכות טכנולוגיות שישפרו את דיוק המידע על זמני ההגעה של קווי התחבורה הציבורית, בין היתר באמצעות מערכות איכון (GPS), על אופן הצגת המידע לנוסעים ועל אופן הפרסום לציבור על החידושים והשיפורים בתחום התחבורה הציבורית (כולל פרויקט מהיר לעיר), המעודדים את הציבור להשתמש בתחבורה הציבורית, כמו גם על שינויים בהיקף הנסיעות.

המידע על זמני ההגעה של האוטובוסים לתחנות משמש את המשרד גם לבקרה על החברות המפעילות ועל עמידתן בתנאי המכרזים להפעלת שירותי התחבורה הציבורית. כיום, עיקר הבקרה על פעילות האוטובוסים נעשית באמצעות **ביקורות מדגמיות**, סמויות וגלויות, שעושות חברות חיצוניות שעומן משרד התחבורה מתקשר לשם כך. בבקורות נבדקים פרטים, כגון הקדמה, איחור ואי-ביצוע של נסיעה; שילוט על האוטובוס; ניקיון האוטובוס ואדיבות הנהג. בשנים 2016–2017 נערכו סקרי שביעות רצון בקרב נוסעים. תוצאות הבקורות והתשובות לסקרים משוקללות למדד בקרה, והנתונים מפורסמים באתר הרשות הארצית.³⁵ נוסף על כך, מנכ"לית משרד התחבורה אמרה בישיבת הוועדה כי בינואר 2018 החלה בקרה אלקטרונית על יציאת אוטובוסים מתחנות מוצא בשמונה תחנות בכל אשכול, במטרה להגיע לבקרה אלקטרונית מלאה על כל הנסיעות. יש לציין כי בקרה זו נעשית על יציאת האוטובוס מתחנת המוצא בלבד, ללא מעקב אחר מקום האוטובוס לאחר מכן. עם זאת, משרד התחבורה דיווח לוועדה כי בכוונתו להנהיג בקרה אלקטרונית על סטייה ממסלול הנסיעה בכל הנסיעות שברישיון הקו, במסגרת מרכז נתוני זמן אמת בתחבורה הציבורית, אשר בימים אלו עומד להסתיים הליך המכרז להקמתו.

הרחבת הבקרה לכלל האוטובוסים והאפשרות לשימוש במערכות איכון לווייניות (GPS)

ארגוני נוסעים טוענים לעניין בקרת הרשות הארצית שהיקפה מוגבל מדי, שהיא מנותקת מהמצב בשטח ושממצאה אינם משקפים את היקף החריגות בפועל מתנאי ההסכם עם החברה. הם מציינים בפרט כי המשרד נסמך על בקרה מדגמית וידנית, אף על פי שיש באפשרותו לאסוף נתוני GPS ונתונים על זמני ההגעה לתחנות באופן אוטומטי מכלי הרכב עצמם ולהשתמש בנתונים אלו לשם בקרה.³⁶ לדוגמה, ארגון 15 דקות הציג לפני הוועדה נתונים על אי-ביצוע נסיעות בירושלים במחצית הראשונה של 2017, שהתקבלו במסגרת בקשת חופש מידע ממשרד התחבורה. נתונים אלו הצביעו על חריגות גדולות מאלו שהציג המשרד – 8.9% אי-ביצוע, לעומת 2.8% אי-ביצוע, כפי שמוצג בדוח המשרד, המסתמך על הבקרה המדגמית והידנית.³⁷ בתגובה על טענה זו מסרה הרשות הארצית לתחבורה ציבורית כי הדוח של ארגון 15 דקות מסתמך על נתונים הנוגעים להתחשבות עם המפעילים, שהועברו כשהם אינם מעובדים, במסגרת בקשת חופש מידע.³⁸

משרד התחבורה יעביר לוועדת הכלכלה דיווח בכתב על פיתוח התחבורה הציבורית בירושלים, שבו יוצגו, בין היתר, מדדי השירות של האוטובוסים, יעילות השירות, פריסת נת"צים והתקדמות הפעלת מוניות השירות בעיר.

³⁵ הרשות הארצית לתחבורה ציבורית, דוח בקרה חצי שנתי על פעילות מפעילי התחבורה הציבורית, חציון ראשון 2017, דצמבר 2017.

³⁶ 15 דקות – ארגון צרכני תחבורה ציבורית, התחבורה הציבורית בירושלים: סקירה ותמונת מצב, ינואר 2018, עמ' 3–4.

³⁷ ועדת הכלכלה, פרוטוקול מס' 707: כשלים במערך התחבורה הציבורית בירושלים, 26 בפברואר 2018.

³⁸ ענבר הרשקוביץ, עוזרת למנכ"לית משרד התחבורה, דוא"ל, 13 במאי 2018.



לדברי מנכ"לית משרד התחבורה, הגב' קרן טרנר, ומנהל אגף בכיר תחבורה ציבורית ברשות הארצית לתחבורה ציבורית, מר דרור גנון, מערכת בקרה אלקטרונית שתעקוב אחר כלל התחבורה הציבורית בארץ נתונה בתהליך פיתוח, אך מדובר בתהליך מורכב מאוד הן בשל הטכנולוגיה הנדרשת והן בשל ההסדרים הקיימים עם המפעילות, המבוססים על בקרה שאינה אלקטרונית.³⁹ לעניין זה מסר לוועדה מר יער אמיר, מנהל פורום חברות התחבורה הציבורית הפרטיות, שמערכות המחשוב והאיתור הקיימות אינן אמינות דיין לביצוע בקרה כאמור. עוד הוסיף אמיר כי כיום אין אפשרות להתחייב לזמני ההגעה לתחנות לאורך המסלול בגלל אי-קיומם של נת"צים והיעדר העדפה תעבורתית לתחבורה ציבורית.⁴⁰ עוד נטען שמערכות GPS אינן פועלות כהלכה בתחנות מרכזיות שבהן יש בעיות קליטה, וכמו כן, לא מובאים בהן בחשבון נתונים של מקרים שבהם אוטובוס יוצא בזמן מן התחנה אך מתעכב בפקק ביציאה ממנה. כאמור, המשרד החל בתהליך של פריסת מערכת בקרה אלקטרונית, שנועדה לנטר את היציאה מתחנת המוצא של כלל קווי האוטובוס.

משרד התחבורה ידווח לוועדת הכלכלה בכתב על התקדמות המעבר לבקרה אלקטרונית מלאה (שאינה מדגמית) על פעילות האוטובוסים ברחבי הארץ, בין היתר באמצעות מערכת איכון, ועל הטמעת המערכת בקרב מפעילי התחבורה הציבורית.

6. התחבורה הציבורית בהליכי תכנון ובנייה

להליכי תכנון ובנייה השפעה גדולה על היעילות של שירותי התחבורה הציבורית. תכנון סטטוטורי המכוון לתחבורה ציבורית עשוי לעודד את האוכלוסייה להשתמש בתחבורה ציבורית ולהפחית את השימוש בתחבורה פרטית, והשפעתו עשויה להימשך שנים רבות. עם זאת, לפני הוועדה הובעה ביקורת רבה על כך שהתוכניות הקיימות בארץ נעשו על בסיס שימוש בתחבורה פרטית, והן מעודדות שימוש ברכב פרטי ולא בתחבורה ציבורית. כך למשל, בשכונות חדשות המוקמות כיום נבנה מערך דרכים שמונע מעבר יעיל של אוטובוסים, מכיוון שפריסת הדרכים נועדה למנוע תנועת כלי רכב שיחצו את השכונה בדרכם ליעד אחר (כדי להקטין את הרעש, עומס התנועה וזיהום האוויר בשכונה).

תוכניות סטטוטוריות עוסקות בין היתר במגוון רכיבים שתחבורה ציבורית תלויה בהם, כגון תוואי דרכים המאפשר תחבורה ציבורית, רוחב הכבישים והאפשרות להקצות נתיב לתחבורה ציבורית, מקום לתחנות אוטובוס, קביעת תוואי לרכבת כבדה או קלה, הקצאת שטחים תפעוליים ועוד – כל אלו, בהתאם לרמת הפירוט של התוכנית.⁴¹ משרד התחבורה וגופים אחרים מזכירים לא אחת כי עיכובים בפיתוח התחבורה הציבורית נובעים מחוסר ההתייחסות לתחבורה ציבורית בתהליך התכנון הסטטוטורי ומכך שכל התאמה של התוכניות לאחר סיום התכנון המקורי דורשת זמן רב.

כיום, הוראות רבות בהליכי התכנון הנוגעות לתחבורה ציבורית מנוסחות כהנחיות לא מחייבות, כדגשים או כהמלצות. הדבר בא לידי ביטוי במסמכים שנועדו לסייע למוסדות התכנון ובתוכניות שמוסדות התכנון מאשרים.⁴² מצד אחד, ניסוח כזה מאפשר לגופי התכנון המקומיים להפעיל שיקול דעת, כך שבעת קביעת פרטי התוכניות

³⁹ דרור גנון, מנהל אגף בכיר תכנון, תפעול ורישוי תחבורה ציבורית, הרשות הארצית לתחבורה ציבורית, שיחת טלפון, 20 בפברואר 2018; ועדת הכלכלה, [פרוטוקול מס' 707: כשלים במערך התחבורה הציבורית בירושלים](#), 26 בפברואר 2018.

⁴⁰ יער אמיר, מנהל פורום חברות התחבורה הציבורית הפרטיות, דוא"ל, 19 בפברואר 2018.

⁴¹ טופז פלד, המפקחת על התעבורה במחוזות תל אביב והמרכז, [מסמך עקרונות להכנת נספחי תחבורה](#), 26 בדצמבר 2017.

⁴² לדוגמה: משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, אגף תכנון מחוזות מרכז ותל אביב, [עקרונות להכנת נספח תחבורה לתוכניות סטטוטוריות](#), דצמבר 2017; משרד הבינוי והשיכון, [הנחיות לתכנון רחובות בערים](#), אוגוסט 2017.



המקומיות הם יכולים להתמקד בצרכים ובמאפיינים הנקודתיים והייחודיים לכל מקום ותוכנית. אולם מצד שני עלול להיווצר מצב שבו הטיפול בנושא התחבורה הציבורית במסגרת התוכניות אינו מספק. כך למשל, תוכנית כללית שרק מאפשרת נת"צ או מדגישה את חשיבותו אינה מבטיחה את קיומו של נת"צ בתוכנית המפורטת שיזמים פרטיים ורשויות מקומיות מגישים למוסד התכנון.

נציגי מינהל התכנון טענו לפני הוועדה שבשנים האחרונות חל במוסדות התכנון שינוי בתפיסת החשיבות של תחבורה ציבורית, ושהליכי תכנון כיום מתחילים מתוך תכנון של תחבורה, בדגש על חשיבות התחבורה הציבורית ובהתבסס על סקירת התחבורה במקום ובכלל זה התחבורה הציבורית. לדבריהם, קשיי התחבורה שיש כיום בשכונות חדשות נובעים ממימוש תוכניות שהוכנו לפני שנים ומיושמות רק עתה, בלא ליווי של מוסדות התכנון, שעבודתם תמה עם אישור התוכנית אף על פי שביצועה עשוי להימשך זמן רב לאחר מכן.⁴³ גם אגף התקציבים במשרד האוצר הצביע על השיפור שחל במוסדות התכנון בכל הנוגע לשילוב שיקולי תחבורה ציבורית, וציין לחיוב את האפשרות הניתנת למוסדות התכנון להפעיל את שיקול דעתם ולנהוג בגמישות. עוד נמסר מן האגף שישנו אמון בשיקול הדעת של מוסדות התכנון, אשר קובעים פתרונות מחייבים כאשר יש בהם צורך.

עמדת הוועדה היא שקידום הבנייה על סמך תוכניות מיושנות, המנותקות מהמתרחש בשטח ומשיקולי תחבורה ציבורית, רק מחמיר את המצב התחבורתי הקיים. על משרד האוצר, מינהל התכנון ומוסדות התכנון לוודא שתוכניות מתאר ארציות ומחוזיות ותוכניות בניין עיר כוללניות יעודכנו כך שיקדמו את השימוש בתחבורה הציבורית, ובמקביל לכך ייעצר פיתוח המתבסס על תוכניות שאינן מעודכנות.

מרכז השלטון המקומי הדגיש לפני הוועדה שנדרש זמן רב לקידום פתרונות במסגרת הליכי תכנון ובנייה והדבר גורם לעיכובים; בד בבד הממשלה מעדיפה תהליכי תכנון מהיר, כאלה הנעשים בשנים האחרונות, ובפרט תכנון מהיר למגורים – גם על חשבון תכנון מיטבי של סוגיית התחבורה בכלל והתחבורה הציבורית בפרט.⁴⁴

על אף דבריה של נציגת מינהל התכנון, שלפיהם כיום מושם בהליכי התכנון דגש רב יותר על תחבורה בכלל ועל תחבורה ציבורית בפרט, לפי משרד התחבורה, היבט התחבורה (והתחבורה הציבורית בפרט) נשקל לעיתים בשלבים מאוחרים מדי של הכנת התוכנית, כאשר כבר קשה להשפיע על רכיבים מהותיים בה. שקילת היבט זה בשלב מוקדם יותר תסייע לכלול בתוכנית רשת דרכים שכונתית או אזורית התומכת בשירות תחבורה ציבורית יעיל, ומאפשרת לאוטובוס נסיעה נטולת הפרעות ומזעור של הסטייה מהמסלול הישיר אל היעד הסופי.

כמו כן, לפי מידע שהובא לפני הוועדה, במקרים רבים נציגי משרד התחבורה במוסדות התכנון אינם שייכים לרשות הארצית לתחבורה ציבורית, והדגשים החשובים מבחינתם אינם נוגעים דווקא לתחבורה ציבורית. כמו כן, על פי דוחות מינהל התכנון, לא בכל הדיונים השתתפו נציגים של המשרד: בשנת 2016, למשל, נציגים של המשרד השתתפו ביותר מ-80% מהדיונים במועצה הארצית, בוועדות הארציות ובכמה מהוועדות המחוזיות, אולם בוועדות המקומיות, שבהן מתקבלות החלטות רבות המשפיעות על הנעשה בשטח, השתתפו נציגים של משרד התחבורה רק בכ-3% מהישיבות, אף שנציגי המשרד מוזמנים, לפי חוק, לדיונים אלה.⁴⁵

⁴³ ועדת הכלכלה, פרוטוקול מס' 691: קידום התחבורה הציבורית בישראל – תכנון ופיתוח תחבורה ציבורית ופתרונות לשכונות במצור וליישובים מנותקים, 12 בפברואר 2018.

⁴⁴ עו"ד מירה סלומון, מנהלת המחלקה המשפטית במרכזו שלטון מקומי, דוא"ל, 13 במאי 2018; הראל שליסל, רפרנט תחבורה ציבורית באגף תקציבים, משרד האוצר, דוא"ל, 8 במאי 2018.

⁴⁵ מינהל התכנון, שנתון התכנון 2016, מאי 2017, עמ' 40, 52, 56, 61, 74, 80, 86, 92, 98, 105; מינהל תכנון, אגף בקרת ועדות מקומיות, דוח שנתי לשר האוצר 2016, מאי 2017, עמ' 48; חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, סעיפים 2(ב), 6(א), 7(א), 18(ב).



משרד התחבורה מסר לוועדה כי נציגי השר במוסדות התכנון שייכים לאגף תכנון תחבורתי ומתואמים בעבודתם עם הרשות הארצית לתחבורה ועם ממוני התחבורה הציבורית במחוזות, והם מקבלים עוד טרם הדיון את הערות אגף תחבורה ציבורית על התוכניות שצפויות לעלות לדיון. בהקשר זה נמסר מהמשרד כי שורר בו **מחסור בתקנים**, היות שיש רק שישה תקנים של משרה מלאה בתחום הסטטוטוריקה ברמה הארצית, המחוזית והמקומית. לפי המשרד, בשל היקף העבודה הרב לא מתאפשר לעובדים אלה להשתתף כראוי בצוותי העבודה שבהם נקבעים עקרונות התכנון או בדיוני ועדות מקומיות. כמו כן, בדברי המשרד נאמר לא פעם שרוב הדיונים שבהם משתתפים נציגיו מתקיימים בשלב מאוחר של תהליך התכנון, שבו קשה מאוד לעשות בתוכנית שינוי מהותי שיש בו כדי להפוך אותה למוטית תחבורה ציבורית.⁴⁶

ההתייחסות לתחבורה בתוכניות עצמן נעשית באופן בסיסי בתשריט (מערך הדרכים) שבתוכנית, ובאופן מפורט יותר – **בנספח תנועה ייעודי**. נספח זה, העוסק בהיבטים שונים של תחבורה פרטית וציבורית, אינו חייב להיכלל בתוכנית והוא מוכן אם מוסד התכנון מבקש זאת. אמנם במרבית תוכניות בניין העיר הבינוניות והגדולות יש נספח תנועה, אולם לפי פרסום של משרד התחבורה, בפועל נראה שבנספחים אלו כמעט לא נכללת התייחסות לתחבורה ציבורית.⁴⁷ בדצמבר 2017 פרסמה המפקחת על התעבורה במחוזות תל אביב והמרכז במשרד התחבורה עקרונות להכנת נספח תחבורה לתוכניות סטטוטוריות, לשם מימוש מדיניות קידום תחבורה, בדגש על תחבורה ציבורית ותחבורה בלתי ממונעת. לפי עקרונות אלו, נספח תחבורה צריך להיות חלק נדרש ממסמכי תוכנית בעת הכנתה ויישומה, ועליו להיות בעל מבנה מחייב, על פי סוג התוכנית שאליו הוא נלווה.⁴⁸ כאמור, עקרונות אלו אינם מחייבים, אך הם עשויים לשמש את מוסדות התכנון בבואם לדרוש נספח תחבורה או בבחינה של נספחים כאמור המוצגים להם. משרד התחבורה הציע בוועדה שבכל תוכנית יוכן מסמך **בדיקה של השלכות תחבורתיות (בה"ת)**, שבו ייכללו פתרונות תחבורה ציבורית, ושלאחר כתיבתו מסמך הבדיקה יצטרך לעבור את אישור המשרד.⁴⁹ יש לציין כי ההמתנה לאישור כזה עשויה לעכב את תהליך התכנון.

אגף התקציבים במשרד האוצר מסר לוועדה שהתנייתה של כל תוכנית בבה"ת שתאושר על ידי משרד התחבורה עלולה לעכב מאוד קידום של תוכניות; לפי תפיסת אגף התקציבים, כל שינוי שכזה צריך להיעשות בשיתוף עם מינהל התכנון, ומתוך שקילת חלופה שבה המינהל יקבע כללים מוגדרים למועד שבו יש להכין נספח תנועה או תחבורה ציבורית, בהתחשב בהשלכות ההתניה. משרד התחבורה מסר לוועדה שהליך דומה מתבצע על פי חוק במסגרת חובת תסקיר השפעה על הסביבה ומכיוון שאין מניעה שההליכים התכנוניים יתקיימו במקביל, לא צפוי עיכוב ניכר בהליך התכנון. לפי תשובת המשרד על שאלת הוועדה, גם אם יהיה עיכוב, הרווח שעשוי לצמוח ממהלך זה גדול מההפסד האפשרי, וכמו כן אפשר ליצור מנגנונים לצמצום העיכוב או להגביל את ההוראה למעמד של הוראת שעה לתקופת ניסיון.

⁴⁶ ענבר הרשקוביץ, עוזרת למנכ"לית משרד התחבורה, דוא"ל, 30 במאי 2018.

⁴⁷ משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, אגף תכנון מחוזות מרכז ותל אביב, [עקרונות להכנת נספח תחבורה לתוכניות סטטוטוריות](#), דצמבר 2017, עמ' 4.

⁴⁸ משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, אגף תכנון מחוזות מרכז ותל אביב, [עקרונות להכנת נספח תחבורה לתוכניות סטטוטוריות](#), דצמבר 2017, עמ' 5.

⁴⁹ יש לציין שהפיכת הנספח לנדרש עלתה בעבר בהצעות חוק בכנסת ה-19 ובכנסת ה-20, ולפיהן תוכניות שיכולות להביא לגידול משמעותי באוכלוסייה יידרשו לכלול תסקיר גישה ובטיחות בנתיבי תנועה ציבוריים. [הצעת חוק התכנון והבנייה \(תיקון – תסקיר גישה ובטיחות בנתיבי תנועה ציבוריים\)](#), התשע"ה-2015; [הצעת חוק התכנון והבנייה \(תיקון – תסקיר גישה ובטיחות בנתיבי תנועה ציבוריים\)](#), התשע"ד-2014.



משרד התחבורה ומינהל התכנון יעבירו לוועדה שינויים מוצעים בתהליך התכנון שיחייבו הכללה של נספח תנועה ובה"ת (בחינת השלכות תחבורתיות) בהכנת תוכניות סטטוטוריות, מתוך התחשבות בהשלכות האפשריות של שינוי כזה על הזמן הנדרש לאישור תוכניות; הוועדה תפעל לקדם שינויים אלה.

היבט נוסף הוא הגישה לסוגיית התחבורה הציבורית בהכשרת מתכננים: לפי משרד התחבורה, הליך ההכשרה של מרבית אנשי המקצוע בתחום הנדסת התנועה והתכנון הפיזי מכוון לחשיבה מוטת רכב פרטי ולא לחשיבה מוטת תחבורה ציבורית או לצורכיהם של הולכי רגל. לפי המשרד, שיפור המצב בטווח הארוך מחייב הכשרה טובה יותר של סטודנטים לאדריכלות, תכנון ערים והנדסת תנועה והכשרה מתאימה של מקבלי החלטות במוסדות התכנון.⁵⁰

משרד התחבורה ומינהל התכנון יגבשו יחד תוכנית הכשרות והשתלמויות שמטרתה הטמעת תכנון מוטה תחבורה ציבורית בקרב מהנדסים ומתכנני ערים, מתוך שימת דגש על תכנון מוטה תחבורה ציבורית בתהליכי התחדשות עירונית ופיתוח מרכזי ערים, וידווחו עליה בכתב לוועדת הכלכלה.

נספח 1 – רשימת דיוני ועדת הכלכלה

מס'	תאריך	נושא
1	29 בינואר 2018	סקירת יו"ר ועדת המשנה לתחבורה ציבורית על פעילות הוועדה
2	29 בינואר 2018	התייחסויות והצעות של הציבור וארגוני החברה האזרחית
3	12 בפברואר 2018	תכנון ופיתוח תחבורה ציבורית ופתרונות לשכונות במצור וליישובים מנותקים
4	26 בפברואר 2018	השירות לנוסעים באוטובוסים והמחסור בנהגים
5	13 במרס 2018	הכשרת נתיבי תחבורה ציבורית, מסופים וחניונים תפעוליים ברשויות המקומיות

⁵⁰ משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 18 בינואר 2018.

