

מבקר המדינה | דוח ביקורת שנתי 72א – חלק שני | התשפ"ב-2021

משרד התחבורה והבטיחות בדרכים

הנגשת התחבורה הציבורית לאנשים עם מוגבלות





הנגשת התחבורה הציבורית לאנשים עם מוגבלות

רקע

מחויבותה של החברה בישראל לשמור על זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות מושתתת על ההכרה בעקרון השוויון ובערך האדם שנברא בצלם ובכבוד הבריות¹. התחבורה הציבורית חיונית לאנשים עם מוגבלות, לצורך התנהלות באופן עצמאי, גישה לשירותי תעסוקה, חינוך ובריאות וקיום חיי קהילה והשתלבות בה. התאמה של הסביבה הפיזית והאנושית ליכולותיהם הפיזיות, החושיות, הרגשיות והשכליות של אנשים עם מוגבלות תתרום לטיוב תפקודם.

נתוני מפתח

33%	50%	17%	1.56 מיליון
מהאנשים עם מוגבלות נוסעים מדי יום באוטובוסים עירוניים לעומת 15% הנוסעים בקווים בין-עירוניים.	מהאנשים עם מוגבלות אינם עובדים ² .	אנשים עם מוגבלות מכלל האוכלוסייה בישראל.	מספר אנשים עם מוגבלות בישראל (מתוכם 1.12 מיליון הם בני 20 ומעלה).
3.9	85	875	2.4
מיליארד ש"ח			מיליארד ש"ח
אומדן משרד התחבורה לעלות הנגשת כלל שירותי האוטובוסים הבין-עירוניים ³ .	ישובים שבהם 1,000 תושבים ומעלה שאין אפשרות לנסיעה נגישה פיזית בתחבורה ציבורית מהם ליישובים אחרים.	מוניות נגישות הפועלות כיום בישראל מתוך 1,000 רישיונות שחולקו ברחבי הארץ.	אומדן ההוצאה הממשלתית הישירה בשנת 2017 על ניידות עבור נוסעים עם מוגבלות (עפ"י סקר הג'וינט).

1 סעיף 1 לחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998.

2 לפי סקר הג'וינט משנת 2019.

3 לפי נתוני משרד התחבורה אשר הוצגו למרכז המחקר והמידע של הכנסת בשנת 2017, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



פעולות הביקורת



בחודשים ספטמבר 2020 עד מרץ 2021 בדק משרד מבקר המדינה את נושא נגישות התחבורה הציבורית לאנשים עם מוגבלות ובין היתר, הגעה לנקודות ההסעה, נגישות תחנות ההסעה ונגישות באמצעי ההסעה. הביקורת נעשתה במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה). בדיקות השלמה נעשו בנציבות השוויון לאנשים עם מוגבלות שבמשרד המשפטים (להלן - נציבות השוויון), באגד חברה לתחבורה בע"מ בדן חברה לתחבורה ציבורית בע"מ ובחברת רכבת ישראל בע"מ. הביקורת כללה הליך שיתוף ציבור, במסגרתו התקיימו מפגשי שיתוף עם עשרות ארגונים ועמותות, עם נציגי ציבור ועם פעילים וגורמים רלוונטיים אחרים לנושא.

תמונת המצב העולה מן הביקורת



קשיי נסיעה בתחבורה הציבורית - מסקר של הג'וינט משנת 2019 עולה כי מרבית האנשים עם מוגבלות בכל סוגי המוגבלות (כ-60% מהם) אינם מרוצים מפתרונות ההנגשה בתחבורה הציבורית הקיימים. עוד עלה בסקר כי נוסעים עם מוגבלות קוגניטיבית או פיזית או עם מוגבלות ראייה חווים קשיים במהלך רוב הנסיעה בתחבורה הציבורית, ואילו אנשים עם מוגבלות שמיעה או מוגבלות נפשית מתקשים ביציאה מהבית, בהמתנה ובנסיעה. בהתאם לכך שיעור האנשים עם מוגבלות המשתמשים בשירותי התחבורה השונים קטן, לעומת האוכלוסייה הכללית.



היעדר חובת הנגשת אוטובוסים בין-עירוניים בחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות התשנ"ח-1998 - הגם שחוק השוויון חוקק בשנת 1998, עד מועד סיום הביקורת, טרם נקבעה בחוק חובה להנגשה פיזית של אוטובוסים בין-עירוניים. כמו כן, מסקר התובנות ומהליך שיתוף הציבור עלה כי חובת הנגשה חושית של האוטובוסים הקבועה בתקנות (כריזה, מידע אלקטרוני) אינה מתקיימת באופן מלא וכי קיימים ליקויים ביישומה.



עלות הנגשת אוטובוסים בין-עירוניים - על פי אומדן משרד התחבורה, סך העלויות שיידרשו להנגשת האוטובוסים הבין-עירוניים הוא כ-3.9 מיליארד ש"ח ל-12 שנה. הערכת משרד התחבורה מתייחסת להנגשת כלל האוטובוסים הבין-עירוניים, ואינה מתייחסת לאפשרויות להנגשה חלקית, כלומר בחלק מהקווים או בחלק משעות פעילות האוטובוסים או בתיאום מראש, ובעיקר קווים שאין להם קווי רכבת מקבילים. הנגשה חלקית צפויה להזיל העלויות.



הנגשת אוטובוסים עירוניים - סקר משרד התחבורה העלה ליקויים בהנגשת האוטובוסים העירוניים שבגינם עלה צורך בשיפור ההנגשה בכמה תחומים עיקריים: (א) התאמת השירות לאנשים עם מוגבלות הכולל בין היתר עידוד נהגי אוטובוסים להתנהג באופן מכבד ומתחשב והכשרה למודעות לקשיים של אנשים עם מוגבלויות שונות תוך



התחשבות בקשייהם. (ב) הקפדה על שימוש באמצעי הנגשה כגון: עצירה קרובה ככל הניתן לשפת המדרכה, שימוש בהנמכה וברמפות, תחילת נסיעה לאחר עיגון כיסא גלגלים והפעלת מערכות כריזה. (ג) הקפדה על זמני מענה מהירים של מפעילי התח"צ לגבי תלונות בנושא נגישות אנשים עם מוגבלות והקפדה על זמינות ומענה של רכז נגישות מטעם מפעילי התח"צ. (ד) הזלת עלות הנסיעה באוטובוס למלווה של אדם עם מוגבלות. במועד סיום הביקורת משרד התחבורה לא הכין תכנית מקיפה ומפורטת לטיפול בנושא, ונושא הכשרת הנהגים לא בא לידי ביטוי בדוחות הפיקוח של משרד התחבורה.

הנגשת תחנות אוטובוס ודרכי הגישה לתחנות - בשנת 2019 היו כ-27,000 תחנות אוטובוס בארץ. נכון לשנה זו נותרו כ-13,500 תחנות עירוניות שטרם הונגשו ו-3,500 תחנות לשירות בין-עירוני שאינן מונגשות. בכ-37.5% מ-80 היישובים שנבדקו לא הונגשו כל התחנות, וב-22.5% מהיישובים שנבדקו הונגשו פחות מ-85% מהתחנות. כמו כן, במועד סיום הביקורת, כ-16 שנה לאחר מועד התיקון לחוק השוויון, טרם התקין שר הפנים תקנות דרכים נגישות.

בקרת משרד התחבורה - משרד התחבורה לא דרש ממפעילי התחבורה הציבורית מידע על הפרסום לציבור בנושא קווים נגשים, על התקנת שילוט סטטי ועל אופן הטיפול בתלונות הציבור. עוד נמצא כי משרד התחבורה לא דרש מהרשויות המקומיות רשימה של תחנות האוטובוסים הנגישות; כמו כן, הרשות הארצית לתח"צ לא הפיקה דוח חצי-שנתי בנוגע לתחנות אוטובוסים שבהן ניתן שירות עירוני, ולא נמצאו באגף נגישות תחבורה ציבורית במשרד התחבורה דיווחים שהתקבלו בנושאים אלו.

נגישות רכבת ישראל -

- תיאום נסיעות לאנשים עם מוגבלות -** לפי נוהל תיאום נסיעות ברכבת, אדם עם מוגבלות המעוניין לנסוע ברכבת יתאם את נסיעתו שעתיים מראש עם מוקד השירות של החברה. עלה כי מספר האנשים עם מוגבלות שיכולים לנסוע באותו הזמן מוגבל לפי כמות התיאומים וסוג המוגבלות. עוד עלה כי ברוב תיאומי הנסיעות תחנות המוצא הן בתחנות הרכבת במרכז הארץ, ואילו בתחנות הרכבת הפריפריאליות תיאומי נסיעות הינם בהיקף קטן.

- פערי גובה בין הרציפים לקרונות -** קיימים הבדלי גובה בין הרציף לבין המדרגה המסייעת בכניסת הנוסעים לקרון. הבדלים אלה משמעותיים לנוסעים המתניידים בכיסאות גלגלים וכן לנוסעים המתניידים באמצעים אחרים.

- הנגשה חושית בתחנות הרכבת -** נמצא כי בשש משמונה תחנות שנבדקו בביקורת יש הנגשה חושית מלאה בכל מעליות הנוסעים, במתחמי הקופות ובשאר האזורים הציבוריים. עם זאת, בתחנות אשדוד-עד הלום ובתל אביב-אוניברסיטה לא פעלה בשתי מעליות מתוך שלוש הכריזה המילולית המסייעת לעיוורים להתמצא במרחב ולהתנייד בין הקומות בתוך התחנה.

מוניות נגישות - נמצא כי חולקו בישראל רישיונות להפעלת 1000 מוניות נגישות, ביחס של מונית נגשה אחת ל-1,600 אנשים עם מוגבלות, לעומת מונית אחת ל-340 אנשים ללא מוגבלות. בפועל, במועד סיום הביקורת, פועלות כ-875 מוניות נגישות. כמו כן, הגם שהתאגידים זכו בהנחה של כ-95% בתשלום האגרה (10,000 ש"ח במקום 240,000 ש"ח),



עלו ליקויים בכל הנוגע לגביית תעריפים גבוהים ואי-ניהול יומני נסיעות. התקבלו תלונות על כך שמוניות נגישות משמשות למעשה רכבי הסעות ולכן אינן זמינות לאנשים עם מוגבלות המעוניינים להזמין מונית נגישה. עוד נמצא כי הליך חלוקת הרישיונות נעשה בלי שנקבעו קריטריונים או תנאי סף, כאשר כל גוף שהביע רצון לקבל רישיון כאמור, קיבל את הרישיון על בסיס כמות הרישיונות שמשרד התחבורה הקצה לכך. לאחר קבלת הרישיונות, ואף לאחר התחלת השירות על ידי המפעילים השונים, לא גיבש משרד התחבורה הסכם או חוזה עם המפעילים על מנת להסדיר את חובותיהם וזכויותיהם הנוגעות למתן שירות זה.

חלוקה גיאוגרפית של הרישיונות למוניות נגישות - מעיון ברשימת 19 התאגידים המחזיקים בזכויות הציבוריות עולה כי שבעה תאגידים נמצאים באזור ירושלים, ארבעה באזור תל אביב והמרכז ושישה באזורים נוספים. מהנתונים עולה כי ברוב התאגידים תוקף הרישיון אמור לפוג בתוך כחמש שנים ממועד סיום הביקורת.

מחיר נסיעה במונית נגישה - הגם שהתאגידים זכו בהנחה של כ-50% בתשלום האגרה, עלו ליקויים בכל הנוגע לגביית תעריפים גבוהים ולאי-ניהול יומני נסיעות.



נגישות בתחנות הרכבת - בביקורת נבדקו שמונה תחנות רכבות- ברוב התחנות יש גישה נוחה ומותאמת למשטחי ההורדה הסמוכים לכניסות לתחנה ומתחמי החנייה, לאולם הכניסה או לנקודות הבידוק בכניסה. בכל התחנות שנבדקו יש סימונים מודגשים עבור ציבור הנוסעים מנקודות העלייה לקרונות הרכבת והירידה מהם בכל מתחמי אולמות הנוסעים עד הכניסה לתחנות.

עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ כי משרד התחבורה ישלים מיפוי מקיף בקרב אנשים עם מוגבלות, ובו ייבדקו הרגלי הניידות שלהם, החסמים בשימוש שלהם בתחבורה הציבורית והסיבות לחוסר הניידות שלהם. בהתאם לכך, מומלץ לגבש הצעה לדרכים להתערבות ממשלתית שתבטיח התייחסות לכלל האנשים עם מוגבלות לרבות בעניין פיתוחים טכנולוגיים.

מומלץ כי משרד התחבורה יסלב בתוכנית הפיקוח שלו מנגנוני פיקוח על התנהגות והכשרת נהגים, כדי להבטיח נגישות גבוהה לאנשים עם מוגבלות גם מצד נותני השירות. עוד מומלץ כי משרד התחבורה יבחן את הצורך בעדכון תקנות הנגישות לשירותי התחבורה הציבורית, לרבות קביעת נוהלי הכשרה ותכני הכשרה, וכן יעדכן את ההנחיות לנהגי האוטובוסים ולנותני שירותים נוספים בתחבורה הציבורית ויפקח על יישומן; והכול, כדי לשפר את השירות בממשק שבין הנהגים לאנשים עם מוגבלות הנוסעים בתחבורה הציבורית.

מומלץ כי משרד התחבורה ונציבות השוויון יפעלו לקידום נושא הנגישות בכל הקשור לתחבורה בין-עירונית, יבחנו את הנושא לרבות מול פתרונות הנהוגים במדינות אחרות בעולם, ויציעו פעולות אופרטיביות להפעלת תחבורה בין-עירונית נגישה תוך ביצוע פיילוט במידת הצורך.



מומלץ כי רכבת ישראל תקיים הליכי שיתוף ציבור בקרב אנשים עם מוגבלות, באופן עתי, לשם למידה אודות פערים המועלים על ידם ולצורך גיבוש תוכנית לשיפור הנושא ותבחן פתרונות לפער בין קרונות הרכבת לרציפים ולשיפור תיאום השירות בפריפריה. 💡

מומלץ כי משרד התחבורה יעגן בהסכם עם המפעילים של המוניות המונגשות את הזכויות והחובות הנדרשות מהם במסגרת הפעלת הזיכיונות למוניות נגישות, יפעל למניעת מכירת הרישיונות לפני שעברו עשר שנים ממועד קבלת הרישיון ויקבע מנגנון שיבטיח שהרישיונות שניתנו אכן משמשים להסעת אנשים עם מוגבלות. 💡

עוד מומלץ כי משרד התחבורה, בשיתוף נציבות השוויון, ארגוני המוניות והעמותות העוסקות בנגישות עבור נוסעים עם מוגבלות, יבחן דרכים על מנת לדאוג לזמינות גבוהה של שירותי מוניות נגישות עבור אנשים עם מוגבלות ברחבי הארץ בכלל ובפריפריה בפרט. 💡

שביעות הרצון מפתרונות ההנגשה, לפי סוג המוגבלות



המקור: סקר הג'וינט משנת 2019.



סיכום

בישראל חיים קרוב ל-1.5 מיליון אנשים עם מוגבלות שהם כ-17% מכלל האוכלוסייה, ויותר מ-20% מהאוכלוסייה הבוגרת בגיל 20 ומעלה הם אנשים עם מוגבלות (1,176,600). חלק גדול מהם נאלץ להתמודד עם כושר השתכרות נמוך (75% מבין האנשים עם מוגבלות חמורה) וקשיים במימון ההוצאות החודשיות (19% מקרב אנשים עם מוגבלות חמורה ו-11% מקרב אנשים עם מוגבלות מתונה), בהחזקת רכב (כ-63%) ובהוצאת רישיון נהיגה (כ-60%). לקשיים אלה מתלווה גם הקושי להשתמש בתחבורה הדרושה להם להתנייד באופן עצמאי. התאמה של הסביבה הפיזית והאנושית ליכולותיהם הפיזיות, החושיות, הרגשיות והשכליות של אנשים עם מוגבלות תואמת את עקרונות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, והיא נדבך חשוב המאפשר חיים עצמאיים, מכובדים ושוויוניים בקהילה ותתרום לתפקודם. שיפור ניידות של אנשים עם מוגבלות תביא תועלות כלכליות נרחבות כגון מוביליות חברתית וכלכלית לאנשים עם מוגבלות, הזדמנויות תעסוקה חדשות, חיסכון בגין הסעות מיוחדות, הרחבת ההזדמנויות לקבלת שירותים חיוניים, והעלאת פריון העבודה במשק.



מבוא

"אדם עם מוגבלות" מוגדר בחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998 (להלן - חוק השוויון), כאדם עם לקות פיזית, נפשית או שכלית, לרבות קוגניטיבית, קבועה או זמנית, אשר בעטיה תפקודו מוגבל באופן מהותי בתחום אחד או יותר מתחומי החיים העיקריים. לפי חוק השוויון¹, מחויבותה של החברה בישראל לשמור על זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות מושתתת על ההכרה בעקרון השוויון ובערך האדם שנברא בצלם ובכבוד הבריות. הפליה והדרה של אדם מחמת מוגבלות פוגעות בכבודו ובערכו כבן אנוש.

לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2019, בישראל חיים כ-1.56 מיליון אנשים עם מוגבלות, שהם קרוב ל-17% מכלל האוכלוסייה בישראל. מקרב בני 20 ומעלה כ-1.12 מיליון הם אנשים עם מוגבלות (21% מכלל האוכלוסייה בגילים אלה). כמו כן, 276,000 אנשים בגיל העבודה (20 - 64) הם אנשים עם מוגבלות חמורה (6% מהאוכלוסייה בגיל העבודה), ו-195,200 אנשים בני 65 ומעלה גם הם אנשים עם מוגבלות חמורה (19% מהאוכלוסייה בגילים אלה).

חובת ההנגשה במדינת ישראל מעוגנת בפסיקות בג"ץ², באמנה הבין-לאומית בדבר זכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות³ (להלן - האמנה); בחוק השוויון ובתקנות שונות כמו תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (הסדרת נגישות לשירותי תחבורה ציבורית), התשס"ג-2003; תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות לשירות), התשע"ג-2013 (להלן - תקנות התאמות נגישות); ותקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (נגישות חושית באוטובוסים בין-עירוניים), התשע"ח-2017.

בפסק דין של בג"ץ נקבע⁴: "שומה עלינו להיות לעזר לנכה ולנסות להעניק לו משהו חלף רגליו: כדי שיוכל להיכנס לבנק, לסופרמרקט, לבית הספר, לקלפי. כשם שנעזר לנכה לחצות כביש; כשם שנאט את מהירות המכונית ונסטה מעט מדרכנו בראותנו נכה המסיע עצמו על כיסנוע, כך יהיה בתחום הנורמטיבי, שנקבע נורמות אשר תקלנה על הנכה להיות כאחד האדם. אין זה אלא מעט מן המעט שנוכל לתן לנכה, שנאפשר לו נגישות למקומות שזולתו מגיע אליהם בנקל".

משרד מבקר המדינה ציין בעבר בדוח, בנושא "הזכות לנגישות והסדרים להבטחתה"⁵, כי תנאי חיוני למימוש זכותם של אנשים עם מוגבלות להשתתפות פעילה ושוויונית בחיי החברה הוא נגישות למבני ציבור ואתרים ציבוריים. התחבורה חיונית לאנשים עם מוגבלות, לצורך התנהלות באופן עצמאי, גישה לשירותי תעסוקה, חינוך ובריאות וקיום חיי קהילה והשתלבות בה.

1 סעיף 1.

2 בג"ץ 7081/93 בוצר נ' מועצה מקומית מכבים-רעות, פ"ד (1) 19 (1996); בג"ץ 6790/98 אברץ נ' פקיד הבחירות לעיריית ירושלים (1998), פ"ד נב(5) 323 (1998). להרחבה בעניין ראו משרד המשפטים דין וחשבון ראשוני אודות יישום האמנה בדבר זכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות, נספח ב' (2017).

3 Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD).

4 בג"ץ 6790/98 אברץ נ' פקיד הבחירות לעיריית ירושלים, פ"ד נב(5), (323) (334) (1998).

5 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 52ב (2002), "הזכות לנגישות והסדרים להבטחתה", עמ' 141.



נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות שבמשרד המשפטים (להלן - נציבות השוויון) הוקמה מכוח חוק השוויון.⁶ תפקידי נציבות השוויון הם לקדם את עקרונות היסוד של חוק השוויון, לקדם שוויון ולמנוע הפליה של אנשים עם מוגבלות, לעודד את השתלבותם והשתתפותם הפעילה של אנשים עם מוגבלות בחברה ולמלא את התפקידים שהוטלו עליה בחוק השוויון.⁷ על פי החלטת הממשלה⁸, נציבות השוויון תשמש כמסגרת לקידום של האמנה הבינלאומית בדבר זכויות אנשים עם מוגבלות וכן, הגנה עליה, ופיקוח על יישומה.

על פי נציבות השוויון⁹, הנגשת הסביבה כדי להתאימה למגוון רחב ככל האפשר של יכולות וצרכים אנושיים תאפשר לאנשים עם מוגבלות להשתלב בחברה ותמנע את הדרתם. לפי חוק השוויון, נגישות היא אפשרות הגעה למקום והתמצאות בו, שימוש בשירות והנאה ממנו, קבלת מידע הניתן או המופק במסגרת מקום או שירות או בקשר אליהם, שימוש במתקנים של מקום והשתתפות בתוכניות ובפעילויות המתקיימות בו - והכול באופן שוויוני, מכובד, עצמאי ובטיחותי¹⁰. באמצעות התאמה של הסביבה הפיזית והאנושית ליכולותיהם הפיזיות, החושיות, הרגשיות והשכליות של אנשים עם מוגבלות הם יוכלו לתפקד בה באופן מלא. הסרת המכשולים הקשורים לניידות של אנשים עם מוגבלות תביא להזדמנויות תעסוקה חדשות למאות אלפי אנשים, לחיסכון של מאות מיליוני שקלים בשנה בגין הסעות מיוחדות, לצמצום ההוצאות של מערכת הבריאות ולהעלאת פרויקט העבודה במשק. זאת, לצד ההשפעות החיוביות הרחבות יותר של ניידות בתחבורה ציבורית¹¹.

אנשים עם מוגבלות הם חלק מהציבור, ולכן יש לאפשר להם להתנהל במרחב הפיזי והשירותי באותו אופן שבו עושה זאת כלל הציבור (להלן - עקרון ההכלה)¹². עקרון הרצף מתייחס לאפשרות של אדם עם מוגבלות לבצע רצף מלא של פעולות שהתוצאה שלהן היא קבלת שירות מלא תוך השקעת זמן ומאמץ סבירים. זאת, משלב ההגעה למקום שאליו הוא מבקש להגיע, דרך צריכת השירות במקום שבו הוא ניתן ועד העזיבה. נתק אחד ברצף הפעולות עלול למנוע מאדם עם מוגבלות להשלים את הפעולה שביקש לבצע. לפי עקרון הגמישות ואספקת התאמות זמינות, יש לבצע התאמות לאמצעי ההגעה כדי שיתאימו למגוון הצרכים המיוחדים והמצבים השונים של אנשים עם מוגבלות תוך הבטחת נגישות בתקופת המעבר עד לסיום התהליך המדורג של ביצוע ההתאמות.

- | | |
|----|--|
| 6 | סעיף 20. |
| 7 | שם, סעיפים 19 מג, 19 מד, 19 מז, 19 נא. |
| 8 | החלטת ממשלה מספר 5100 בנושא " אשרור האמנה בדבר זכויות אנשים עם מוגבלויות" (10.9.12). |
| 9 | אתר נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, https://www.gov.il/he/departments/moj_disability_rights . |
| 10 | סעיף 19א. |
| 11 | משרד האוצר, "פיתוח התחבורה הציבורית - תוכנית אסטרטגית", דצמבר 2012; מצגת של נגידת בנק ישראל קרנית פלוג, 2018. |
| 12 | אתר נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות משרד המשפטים, https://www.gov.il/he/departments/moj_disability_rights . |

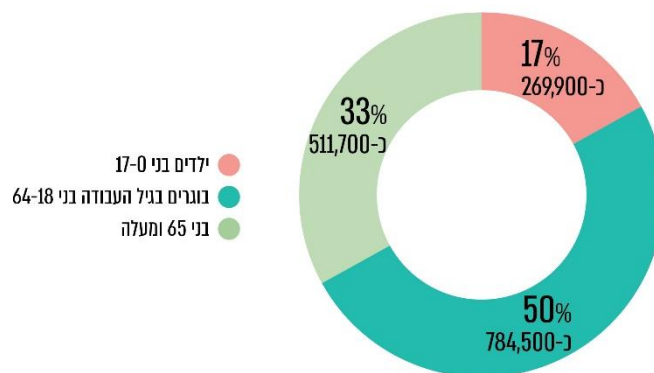


פעולות הביקורת

בחודשים ספטמבר 2020 עד מרץ 2021 בדק משרד מבקר המדינה את נושא נגישות התחבורה הציבורית (להלן גם - תח"צ) לאנשים עם מוגבלות ובין היתר, הגעה לנקודות ההסעה, נגישות תחנות ההסעה ונגישות באמצעי ההסעה. הביקורת נעשתה במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה). בדיקות השלמה נעשו בנציבות השוויון, באגד חברה לתחבורה בע"מ (להלן - אגד), בדן חברה לתחבורה ציבורית בע"מ (להלן - דן) ובחברת רכבת ישראל בע"מ (להלן - חברת הרכבת). הביקורת כללה הליך שיתוף ציבור, במסגרתו התקיימו מפגשי שיתוף עם עשרות ארגונים ועמותות, עם נציגי ציבור ועם פעילים וגורמים רלוונטיים אחרים לנושא.

האוכלוסייה עם מוגבלות בישראל - סקירת נתונים

תרשים 1: מספר האנשים עם מוגבלות, לפי גיל, ושיעורם מכלל האנשים עם מוגבלות

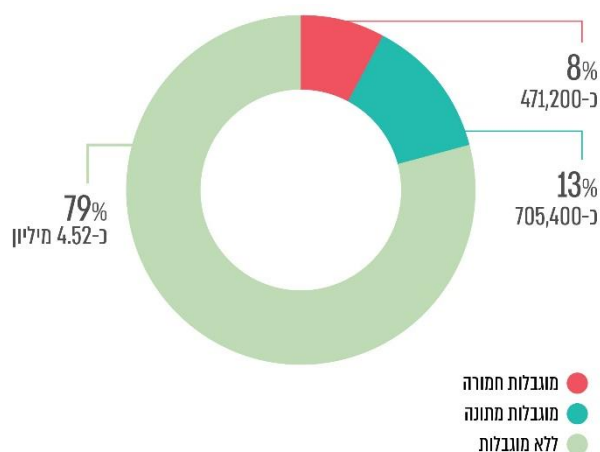


המקור: משרד המשפטים, נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות ומכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל, מצגת בנושא "אנשים עם מוגבלות לשנת 2020 - נתונים סטטיסטיים נבחרים" (דצמבר 2020) (להלן - מצגת בנושא אנשים עם מוגבלות לשנת 2020).



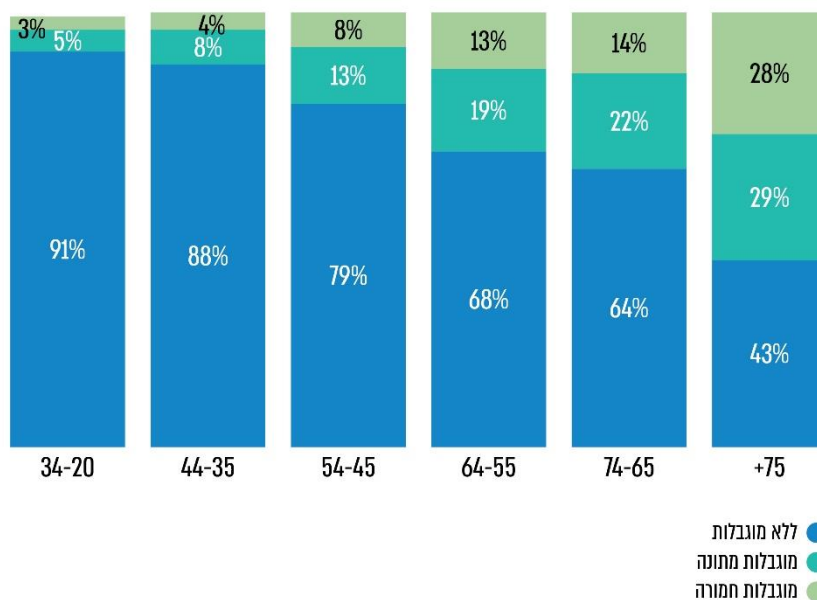
בתרשים 2 להלן מתואר שיעור האנשים עם מוגבלות מתונה וחמורה באוכלוסייה הכללית.

תרשים 2: שיעור האנשים עם מוגבלות בני 20 ומעלה מכלל האוכלוסייה, לפי מידת המוגבלות, 2019



המקור: משרד המשפטים, נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות ומכון מאיירס-ג'וינט-ברוקדייל, מצגת בנושא "אנשים עם מוגבלות לשנת 2020 - נתונים סטטיסטיים נבחרים" (דצמבר 2020).

תרשים 3: שיעור המוגבלות בקרב בני 20 ומעלה, לפי קבוצות גיל, 2019

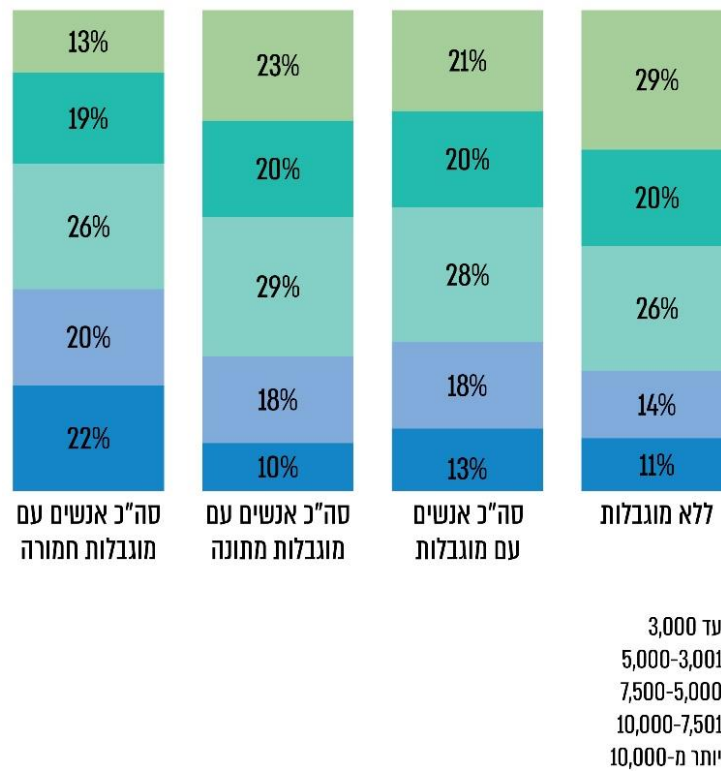


המקור: מצגת בנושא "אנשים עם מוגבלות" משנת 2020.



מהתרשימים 1 - 3 לעיל עולה, כי מספר האנשים עם מוגבלות במדינה גדול וכולל את כל קבוצות הגיל. כמו כן, ככל שהגיל עולה, גדל שיעור האנשים עם מוגבלות מתונה וחמורה מקרב האוכלוסייה הכללית.

תרשים 4: סכום ההכנסה נטו בקרב עובדים בני 20 - 64, לפי חומרת המוגבלות

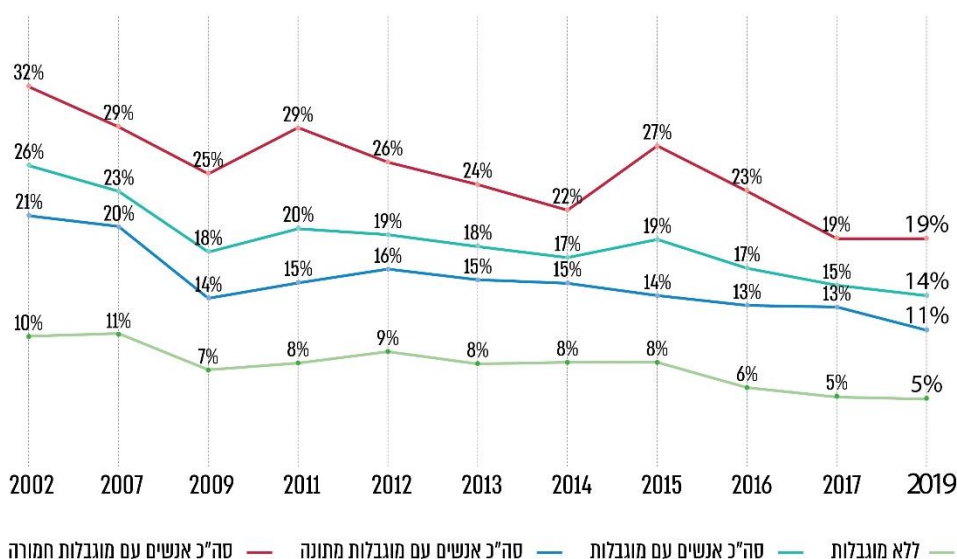


המקור: משרד המשפטים, נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות ומכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל, מצגת בנושא "אנשים עם מוגבלות לשנת 2020 - נתונים סטטיסטיים נבחרים" (דצמבר 2020).



מתרשים 4 עולה כי ככל שהמוגבלות חמורה יותר, ההכנסה קטנה. בסקר שנעשה בשנת 2019¹³ בדבר שיעור ההצלחה של בני 20 - 64 לכסות את ההוצאות החודשיות על מזון, חשמל, טלפון ועוד עלה כי ככל שחומרת הנכות עולה יכולת כיסוי ההוצאות פוחתת, לעומת האוכלוסייה הכללית.

תרשים 5: שיעור כיסוי ההוצאות החודשיות, 2002 - 2019



המקור: משרד המשפטים, נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות ומכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל, מצגת בנושא "אנשים עם מוגבלות לשנת 2020 - נתונים סטטיסטיים נבחרים" (דצמבר 2020).

מתרשים 5 עולה, כי 19% מקרב האנשים עם מוגבלות חמורה (1,710 איש), 11% מקרב האנשים עם מוגבלות מתונה (990 איש) ו-5% מקרב האנשים ללא מוגבלות (450 איש) דיווחו כי הם אינם מצליחים כלל לכסות את ההוצאות החודשיות. אשר לבני 65 ומעלה (לא בתרשים), שיעור האנשים עם מוגבלות חמורה שדיווחו כי הם אינם מצליחים כלל לכסות את ההוצאות החודשיות היה 9%, עם מוגבלות מתונה - 4%, וללא מוגבלות - 2%. מכאן שאנשים עם מוגבלות נאלצים להתמודד עם קשיים במימון ההוצאות החודשיות. קשיים אלה מדגישים את הצורך של אוכלוסייה זו בין היתר בתחבורה ציבורית יעילה במחירים שווים לכל נפש. יצוין כי על פי התרשים, שיעור כיסוי ההוצאות נמצא במגמת ירידה בין השנים 2002 עד 2019, הן לאוכלוסייה ללא מוגבלות והן לאוכלוסייה עם מוגבלות.

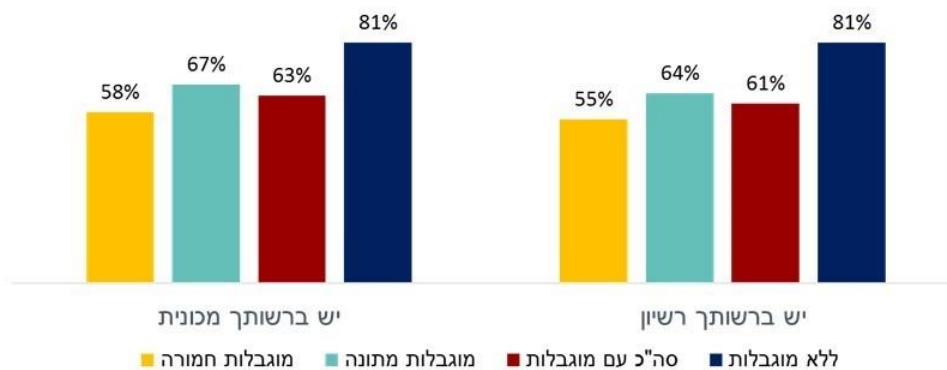
לקושי בכיסוי ההוצאות החודשיות מתלווה גם הקושי להחזיק רכב פרטי ולהוציא רישיון נהיגה. מימון רכב פרטי והקצאת הסעות ייעודיות הם פתרונות משלימים ויקרים לעומת התחבורה

¹³ הסקר החברתי של הלמ"ס 2019 - סקר שנתי שמבוצע אחת לשנה משנת 2002 ואילך, לפי נתונים ממדגם מייצג של כ-9,000 נפש מהאוכלוסייה הבוגרת בישראל (בני 20 ומעלה). הסקר נכלל במצגת אנשים עם מוגבלות לשנת 2020.



הציבורית, והם ניתנים לכ-5% - 10% מהאנשים עם מוגבלות בגיל העבודה¹⁴. הנתונים המובאים בתרשים זה ובתרשים 4 שלעיל מדגישים בקרב אנשים עם מוגבלות את הצורך בתחבורה ציבורית יעילה וזמינה ובמחיר שווה לכל נפש.

תרשים 6: שיעור בני 20 ומעלה שברשותם רישיון נהיגה או רכב פרטי, 2019



המקור: מצגת בנושא אנשים עם מוגבלות לשנת 2020.

שיעור העובדים באוכלוסייה הכללית. אנשים עם מוגבלות, שהם כ-20% מהאוכלוסייה התרשים שלעיל מתאר את שיעור האנשים מקרב בני 20 ומעלה שברשותם רישיון נהיגה או רכב פרטי. מהנתונים עולה כי יש פער של 20% - 26% בין מספר האנשים ללא מוגבלות המחזיקים ברישיון נהיגה לבין מספר האנשים עם מוגבלות שברשותם רישיון נהיגה. נוסף על כך, יש פער של 18% - 23% בין מספר האנשים ללא מוגבלות המחזיקים ברכב פרטי לבין מספר האנשים עם מוגבלות המחזיקים ברכב פרטי.

הקשיים של אנשים עם מוגבלות במימון החזקת רכב עלולים לנבוע משיעור השתתפות קטן בעבודה לעומת הבוגרת בישראל, מועסקים פי שניים פחות מאנשים ללא מוגבלות, וחוו שיעור בדידות גדול פי ארבעה מאנשים ללא מוגבלות¹⁵.

14 דו"ח מסכם, "מיפוי של פתרונות, צרכים וחסימים המשפיעים על ניידות אנשים עם מוגבלות בתחבורה", ג'וינט ישראל (אוקטובר 2019).

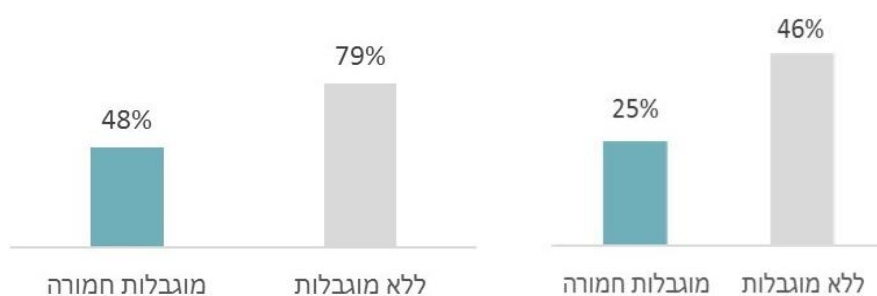
15 נציבות שוויון אנשים עם מוגבלות, דוח שנתי על מצבם של אנשים עם מוגבלות בישראל 2017.



תרשים 7: שיעור ההשתתפות בשוק העבודה, שיעור מקבלי שכר חודשי של יותר מ-7,500 ש"ח ושיעור המשתמשים בתחבורה הציבורית בקרב אנשים ללא מוגבלות ובקרב אנשים עם מוגבלות חמורה

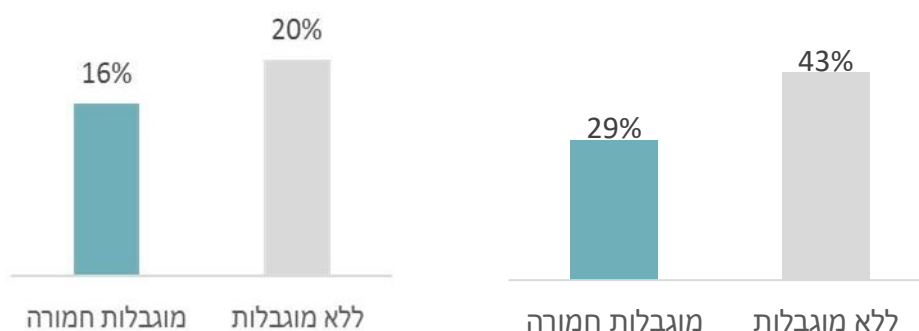
% השתתפות בעבודה, 2017*

% בעלי שכר חודשי גבוה מ-7,500 ₪ בקרב עובדים בני 20-64, 2017*



% המשתמשים על בסיס יומי באוטובוס בקרב בני 20-64, 2015**

% המשתמשים ברכבת בשנה האחרונה בקרב בני 20-64, 2015**



המקור: דוח מסכם, "מיפוי של פתרונות, צרכים וחסמים המשפיעים על ניידות אנשים עם מוגבלות בתחבורה", ג'וינט ישראל (אוקטובר 2019) (להלן - דוח מסכם של ג'וינט ישראל).

* נתונים סטטיסטיים שפורסמו בידי נציבות השוויון, 2018.

** דוח משותף של נציבות השוויון והג'וינט, 2017.

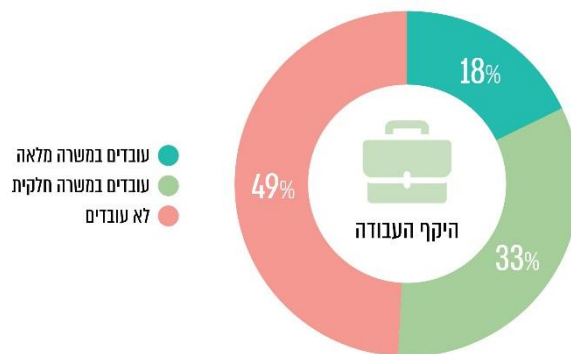
מהתרשים עולה כי שיעור ההשתתפות בשוק העבודה ורמות השכר של אנשים עם מוגבלות חמורה נמוכים לעומת כלל האוכלוסייה. כמו כן, עולה בהתאמה כי אנשים עם מוגבלות חמורה נוסעים פחות באוטובוסים וברכבות. קיים מתאם בין כושר השתכרות נמוך ובין יכולת התניידות נמוכה, והגברת הניידות באמצעות שימוש בתחבורה הציבורית עשויה להשפיע על שיעור ההשתתפות בשוק העבודה.



באוקטובר 2019 פרסם ג'וינט ישראל עם הוועדה הבין-משרדית, אשר חבריה הם משרדי האוצר, התחבורה, הרווחה, הבריאות והמוסד לביטוח לאומי דוח מסכם בנושא "מיפוי של פתרונות, צרכים וחסמים המשפיעים על ניידות אנשים עם מוגבלות בתחבורה" (להלן - סקר הג'וינט). הדוח התבסס על סקר שכלל כ-6,200 משיבים¹⁶ עם סוגי מוגבלות שונים¹⁷: 74% עם מוגבלות פיזית, 13% עם מוגבלות ראייה, 9% עם מוגבלות שמיעה, 31% עם מוגבלות נפשית ו-14% עם מוגבלות קוגניטיבית. 34% ממשתתפי הסקר היו אנשים עם מוגבלות חמורה ו-58% היו אנשים עם מוגבלות מתונה¹⁸. חלק ממצאי הסקר מוצגים בהמשך הדוח.

בתרשים שלהלן מוצג שיעור התעסוקה בקרב המשתתפים בסקר הג'וינט.

תרשים 8: שיעור התעסוקה בקרב המשתתפים בסקר הג'וינט



המקור: סקר הג'וינט

על פי הסקר, שיעור התעסוקה הקטן של אנשים עם מוגבלות מביא לאובדן תוצר למשק בסכום של יותר מ-5 מיליארד ש"ח בשנה. כמחצית מבין המשתתפים בסקר לא עובדים, ו-33% עובדים במשרה חלקית בלבד; כ-38% ממי שהשיבו שאינם עובדים ציינו כי הם מרגישים שהיעדר פתרונות תחבורה ציבורית מספיקים מגביל את יכולת העבודה שלהם.

כ-59% מהאנשים עם מוגבלות פיזית שהשתתפו בסקר מגיעים לעבודה ברכב פרטי, 27% מהם מגיעים לעבודה בתחבורה ציבורית והיתר (14%) מגיעים לעבודה באופניים, ברגל או בהסעה. אשר לאנשים עם מוגבלויות שאינן פיזיות, 57% מהם משתמשים בתחבורה הציבורית ככלי המרכזי להגעה לעבודה, 23% מגיעים לעבודה ברכב פרטי ו-20% מגיעים באופניים, ברגל או בהסעה. מסקר הג'וינט עלה כי ליכולת ההתניידות יש השפעה ניכרת על יכולת התעסוקה, וכי

16 סקר ראשוני הופץ בתאריך 4.9.19 בכ-30 קבוצות פייסבוק ייעודיות ורשימות תפוצה של כלל בעלי העניין; על הסקר הראשוני ענו 319 משיבים. ב-26.9.19 הופצה באופן ממוקד גרסה מוגשת קוגניטיבית לכ-100,000 אנשים עם אחוזי נכות, ועליה ענו 5,900 אנשים.

17 מספרן הכולל של המוגבלויות המדווחות גדול מ-100% עקב ריבוי מוגבלויות בקרב חלק מהמשיבים.

18 מבין המשיבים שצינו שיש להם קושי או מוגבלות באופן כללי. אדם הוגדר בעל מוגבלות חמורה בניידות אם ציין שהמוגבלות מפריעה או מפריעה מאוד בניידות; ואדם הוגדר בעל מוגבלות מתונה אם ציין שהמוגבלות מפריעה לפעמים בניידות. 8% מהמשיבים ציינו שהמוגבלות שלהם כלל אינה מפריעה להם להתנייד.



שיפור הניידות צפוי להגדיל את היקפי התעסוקה אף בקרב אלו שכבר עובדים. עוד עלה בסקר כי בעלות על רכב פרטי מגבירה יציאות לצרכים שאינם תעסוקה, רק אם האדם יכול לנהוג ברכב בכוחות עצמו. **אפשר גם ללמוד מהסקר שרק 42% בממוצע מכלל המשיבים מרוצים מפתרונות ההנגשה הקיימים בתחבורה הציבורית¹⁹, כפי שניתן לראות בתרשים שלהלן:**

תרשים 9: שביעות הרצון מפתרונות ההנגשה, לפי סוג המוגבלות



המקור: סקר הג'וינט.

מהסקר עולה כי מרבית (כ-60%) האנשים עם מוגבלות בכל סוגי המוגבלות אינם מרוצים מפתרונות ההנגשה בתחבורה הציבורית הקיימים, וכי היתר (40%) מרוצים עד מרוצים מאוד. הנתונים האלה מעידים על הצורך בשיפור הסדרי ההנגשה הקיימים.

19 ראו להלן בפרק זה פירוט לפי סוג מוגבלות.



אסדרה בנושא הנגישות בתחבורה הציבורית

האמנה בדבר זכויות אנשים עם מוגבלות

בדצמבר 2006 התקבלה באו"ם האמנה הבין-לאומית בדבר זכויות אנשים עם מוגבלות. ישראל חתמה על האמנה בשנת 2007 ואשררה אותה בספטמבר 2012, וכמדינה מאשררת חלה עליה חובה אקטיבית²⁰ לקדם שוויון לאנשים עם מוגבלות בכל תחומי החיים ולבצע ניטור של התקדמות היישום במדינה. האמנה כוללת חזון וסטנדרטים בין-לאומיים לזכויות אזרחיות וחברתיות של אנשים עם מוגבלות בכל תחומי החיים. באמנה הודגש הצורך להבטיח כי אנשים עם מוגבלות ייהנו מזכויות האדם וחירויות היסוד המובטחות לכל אדם, באופן מלא וללא הפליה. האמנה קובעת כי לאדם עם מוגבלות יש זכות לאוטונומיה, לעצמאות ולקבלת החלטות על גורלו, וכן זכות לעבוד בשוק החופשי, לחיות בקהילה וליהנות באופן מלא מהשירותים הניתנים בה. עוד מצוין באמנה כי המדינות שהן צד לה "ינקטו באמצעים המתאימים כדי להבטיח לאנשים עם מוגבלויות גישה... לסביבה הפיזית, לתחבורה ולמידע" (ההדגשה אינה במקור), וזאת באופן שווה לאנשים אחרים. במסגרת הזו נדרשות המדינות לנסח הנחיות עבור נגישות למתקנים ושירותים ציבוריים ולפקח על יישומן, וכן להבטיח שגופים פרטיים המפעילים מתקנים ושירותים כאלו יתחשבו בכל היבטי הנגישות לאנשים עם מוגבלות. במוקד האמנה עומד עקרון ההכלה (inclusion) שפירושו קיום חברה פתוחה ונגישה לכול המאפשרת לאנשים עם מוגבלות להיות חלק ממנה. כמו כן, האמנה מחייבת את המדינה להתייעץ עם אנשים עם מוגבלות ועם הארגונים הקשורים אליהם בנוגע לכל מדיניות ציבורית הרלוונטית לאנשים עם מוגבלות, על פי עיקרון של "שום דבר עלינו בלעדינו" (nothing about us without us)²¹.

חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות

בחוק השוויון, אשר אוסר להפלות אדם עם מוגבלות ולפגוע בזכותו לנגישות, צוין כי הוא נועד "להגן על כבודו וחירותו של אדם עם מוגבלות, ולעגן את זכותו להשתתפות שוויונית ופעילה בחברה בכל תחומי החיים, וכן לתת מענה הולם לצרכיו המיוחדים באופן שיאפשר לו לחיות את חייו בעצמאות מרבית, בפרטיות ובכבוד, תוך מיצוי מלוא יכולתו"²².

מערך חקיקת הנגישות נוגע לכמה תחומים כלליים: נגישות לבניינים, נגישות למקומות שאינם בניינים (כגון רחובות, פארקים ושמורות טבע) ונגישות של השירות הניתן לציבור. נוסף על התחומים הכלליים, החקיקה נוגעת לכמה תחומי חיים פרטניים, ובהם תחבורה. בחוק השוויון

20 משרד המשפטים ונציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, "האמנה הבינלאומית בדבר זכויות אנשים עם מוגבלות: הסבר", 5.7.18.

21 משרד המשפטים ונציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, "אמנת האו"ם בדבר זכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות - מדריך לציבור", 2017, עמ' 10.

22 סעיף 2.



נקבע²³ כי "אדם עם מוגבלות זכאי לשירותי תחבורה ציבורית נגישים ומתאימים לשימוש, בתדירות סבירה לרבות אפשרות גישה לתחנות ולנמלים שבמסגרתם פועלים שירותי תחבורה ציבורית". לפי ההגדרה בחוק²⁴, "שירותי תחבורה ציבורית" לענין חובת ההנגשה הם "אוטובוסים בקווים עירוניים, רכבות, תובלה אווירית ואניות, המיועדים לציבור". מפעיל שירותי תחבורה ציבורית והרשות המקומית יסדירו את הנגישות כאמור, כל אחד בתחומו. המקומות החייבים בנגישות הם כל המקומות הציבוריים העומדים לשימוש של כלל הציבור המנויים ברשימה המובאת בתוספת הראשונה לחוק. "מקום ציבורי" לפי חוק השוויון²⁵ הוא בין היתר חניון, מסוף, נמל, תחנת אוטובוס, תחנת מוניות, תחנת רכבת או כל מקום המשמש לתחבורה ציבורית, ולענין נגישות המקום הציבורי - למעט תחנות, נמלים ומקומות כמשמעותם בפרק ה' לחוק. המחוקק אינו מסתפק בהגדרת המקומות והשירותים החייבים בהנגשה, אלא מטיל חובה לביצוע ההנגשה על הבעלים או המפעיל של המקום הציבורי או של השירות.

להלן פירוט אמצעי תחבורה שונים שבהם קיימים פתרונות הנגשה לאנשים עם מוגבלות:

תרשים 10: אמצעי תחבורה שונים שבהם קיימים פתרונות הנגשה לאנשים עם מוגבלות

אחר	הסעות מיוחדות		תחבורה ציבורית		
					
הנגשת המרחב הציבורי	הסעות	מוניות	רכבת קלה	רכבות	אוטובוסים
פטור מהמתנה בתור במקומות ציבוריים לאנשים עם מוגבלות נפשית, מוגבלות שכלית או אוטיזם	פטור מתשלום על הובלת כיסא גלגלים במונית		הנחה לאנשים עם נכות באוטובוסים, ברכבת הקלה ובמטרופיט		
פטור מתשלום למלווה של אדם עם מוגבלות במקומות ציבוריים			הנחה ברכבת לאנשים עם נכות		
			איסור אפליית אדם עם מוגבלות בתחבורה הציבורית		

המקור: סקר הג'וינט

חוק השוויון²⁶ קובע כי "מי שעיסוקו במתן שירות ציבורי, בהפעלת מקום ציבורי או בהספקת מוצר, לא יפלה אדם מחמת מוגבלותו בכל אחד מאלה, לפי הענין: (1) לא יסרב - לאפשר לו גישה למקום ציבורי או לחלק ממנו; לתת לו שירות ציבורי; לספק לו מוצר; לאפשר לו שימוש

23 סעיף 19.

24 סעיף 19.

25 סעיפים 19 ו-16 לתוספת הראשונה של חוק השוויון.

26 סעיף 19.



בשירות ציבורי או הנאה משירות ציבורי; (2) לא יקבע תנאי שלא ממין הענין המונעים או המגבילים, במישרין או בעקיפין, שימוש בשירות ציבורי או במקום ציבורי, או הנאה משירות ציבורי, ממקום ציבורי או בהספקת מוצר; (3) לא ייתן שירות ציבורי ולא יספק מוצר בתנאים הנופלים מאלה שבהם הוא ניתן בדרך כלל". לענין איסור ההפליה, שירות תחבורה ציבורית מוגדר²⁷ כשירות אוטובוסים, רכבות, תובלה אווירית, אוניות, מוניות והשכרת רכב או כל שירות תחבורה אחר.

תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות

בחוק השוויון נקבע כי שרי התחבורה והאוצר, בהתייעצות עם השרים הנוגעים בדבר, עם נציבות השוויון, עם נציגים מהחברות המפעילות תחבורה ציבורית ועם ארגונים העוסקים בקידום זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות, לפי עקרונות היסוד של חוק השוויון ובאישור ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת, יתקינו תקנות להסדרת נגישות בענין שירותי התחבורה הציבורית, לרבות הדרכים והמועדים להסדרתה.

התיקון לחוק משנת 2005 קובע²⁸ לענין נגישות דרכים כי צמתים ומדרכות יתוכננו, ייבנו ויותאמו באופן המאפשר לאדם עם מוגבלות נגישות באופן סביר בין המדרכה לכביש, בין מקום החניה למדרכה, על המדרכה ובחציית הכביש, לרבות הסרת מפגעים ומכשולים אשר פוגעים בזכותו של אדם עם מוגבלות לנגישות ולרבות התקנת רמזורים המותאמים לאנשים עם מוגבלות בראייה. עוד קובע התיקון לחוק כי שר הפנים, בהתייעצות עם שר התחבורה, עם הנציבות ועם ארגונים העוסקים בקידום זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות, ובאישור הוועדה, יקבע את התאמות הנגישות הנדרשות כדי לאפשר לאדם עם מוגבלות דרכים נגישות.

בשנת 2018 התקיימו דיונים בכנסת שמטרתם לקדם התקנת תקנות דרכים נגישות, הכוללות קריטריונים ברורים להנגשת מדרכות, מעברי חציה וכולי, וכן אמצעים לאכיפת התקנות.

יצוין כי בתלונות חוזרות ונשנות של אנשים עם מוגבלות נטען כי הדרכים המובילות לתחנות אוטובוסים אינן פנויות וכי התחנות אינן מונגשות²⁹. מכאן, חשיבותן של התקנת תקנות דרכים נגישות שיביאו, ולו באופן חלקי, לתיקון ליקויים אלה.

במועד סיום הביקורת, מרץ 2021 (להלן - מועד סיום הביקורת), כ-16 שנה לאחר מועד התיקון לחוק השוויון, טרם התקין שר הפנים תקנות דרכים נגישות.

משרד הפנים ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2021 כי נוסח התקנות הועבר לאישור ועדת העבודה, הרווחה והבריאות, תחילה בשנת 2013 ופעם נוספת בשנת 2016, אולם התקנות לא אושרו. לנוכח פיזורה וכינונה של הכנסת פעמים מספר מאז הונחו התקנות על שולחנה בשנת 2016, שב והחל שר הפנים הקודם בהליך התקנת התקנות מתחילתו. בינתיים

27 סעיף 19 וסעיף 7 לתוספת השנייה של חוק השוויון.

28 סעיף 19(ד) לחוק השוויון.

29 ראו להלן בפרקים "חסמים וקשיים בהנגשת תחבורה ציבורית" ו"הליך שיתוף הציבור".



שוב פוזה הכנסת כידוע, ולפיכך כיום יידרש המשרד להתחיל מחדש בהליך כדי לאפשר את השלמת ההליכים הנדרשים ואת קידום התקנות כנדרש לפי החוק.

מומלץ כי שר הפנים ישלים התקנת תקנות דרכים נגישות.



דרכי הנגשה בתחבורה הציבורית לפי סוג המוגבלות

פתרונות ההנגשה של התחבורה הציבורית משתנים לפי סוג המוגבלות ואמצעי התחבורה, והשוני נובע מהיכולות ומהצרכים השונים של האנשים עם מוגבלות. להלן סקירה של פתרונות ההנגשה הקיימים, לפי סוג המוגבלות. יודגש כי חלק מהפתרונות אינם בהכרח מיושמים.

מוגבלות פיזית

למוגבלות פיזית טווח נרחב של דרגות מוגבלות - ממוגבלות קלה שמתבטאת למשל בצליעה קלה המקשה לבצע פעולות יום-יומיות ועד מוגבלות חמורה שמתבטאת בשיתוק כמעט מוחלט של הגוף. אנשים עם מוגבלות קלה יכולים באופן עקרוני להשתמש בכל אמצעי התחבורה הציבורית, אבל הם תלויים בתפקוד תקין של כל היבטי השירות בתחבורה הציבורית (למשל, אפשרות עלייה בטוחה לאוטובוס שנצמד למדרכה והמתנה של הנהג עד לשיבה בטוחה לפני המשך הנסיעה). אדם עם מוגבלות הנע בכיסא גלגלים יוכל להשתמש באוטובוס בין-עירוני נגיש בלבד או ברכבת, ובתנאי שהנהג ימלא את חובתו להיצמד למדרכה, לפתוח את הכבש (להלן - רמפה) מהאוטובוס לכיוון המדרכה ולסייע לו בעלייה לאוטובוס ואף בעיגון במקום המיועד לכך, אם הוא זקוק לזה.

בישראל חיים כ-550,000 אנשים בגיל העבודה עם מוגבלות פיזית³⁰, שהם כ-12% מהאוכלוסייה בגיל העבודה, וכ-33% מהאנשים בגיל העבודה שיש להם קושי מוטורי הם בני 55 - 67. כ-6% מהאוכלוסייה בגיל העבודה מתקשים מאוד או כלל אינם יכולים ללכת או לעלות במדרגות³¹. המוגבלות הפיזית שכיחה הרבה יותר ככל שהגיל עולה.

30 מאירס-ג'וינט-ברוקדייל, "בעלי מוגבלות בגיל העבודה בישראל: שכיחות באוכלוסייה, מאפיינים ומצב תעסוקה", 2012. כל האומדנים מתבססים על הפילוחים במחקר בהתאמה לנתוני 2018.

31 "הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה", לקט נתונים מתוך הסקר החברתי לרגל היום הבין-לאומי למען זכויות אנשים עם מוגבלות", 2017.



תרשים 11: פתרונות ההנגשה הקיימים - מוגבלות פיזית

תחבורה ציבורית			אחר		
אוטובוס עירוני	אוטובוס בין-עירוני	רכבות	הסעות	מוניות	רכב פרטי
רמפה ידנית לכניסה לאוטובוס בכיסא גלגלים	ידיות אחיזה (לא נגיש לנעזרים בכיסא גלגלים)	גישור בין המדרגה לקרון באמצעות מעלון ידני. נדרש תיאום של 12 שעות מראש לסיוע איש צוות (לעיתים ניתן לתאם בטווח זמן קצר יותר, אבל אין התחייבות לכך) שירותים נגשים	תקנות ¹ המחייבות צי הסעות מעל גודל מסוים בהנגשת חלק מהצי. קיימים שירותי הסעה לכמה מסגרות ממשלתיות (כגון מרכזי יום, בתי ספר ומרכזי תעסוקה שיקומיים)	כ-1,000 מוניות נגישות לנעזרים בכיסא גלגלים ²	גמלת ניידות והלוואות במימון רכב

1 תקנות שיוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (נגישות רכב להשכרה ואוטובוסים), תשע"ג-2012.

2 מתוך 20,118 מוניות. לפי אתר הרשות הארצית לתחבורה ציבורית.

על פי סקר הג'וינט, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



מוגבלות חושית (ראייה ושמיעה)

אנשים עם מוגבלות בשמיעה זקוקים להנגשה חזותית בתחבורה הציבורית, למשל התקנת שלט אלקטרוני במקומות הנדרשים. אשר לאנשים עם מוגבלות ראייה, הם אינם מורשים לנהוג, ולכן הם לרוב תלויים בתחבורה הציבורית וזקוקים לנגישות חושית וקולית, לצד סיוע לפי הצורך, למשל עצירת האוטובוס בתחנה הייעודית, עוצמת קול גבוהה דיה במערכת הכרזיה המודיעה על מספר הקו והכוונה של הנהג למקום הייעודי בקדמת האוטובוס ופינוי במידת הצורך.

מוגבלות ראייה

בישראל חיים כ-135,000 איש בגיל העבודה עם מוגבלות ראייה המפריעה בתפקודם היום-יומי³². שיעור האנשים עם מוגבלות ראייה בגיל העבודה (18 - 67) מכלל האוכלוסייה בגיל העבודה הוא כ-34%³³. במרבית אמצעי התחבורה הציבורית ניתנים פתרונות עבור אנשים עם מוגבלות ראייה, אולם הם אינם זכאים להטבות לרכישת רכב פרטי. העזרים וההנגשות הנדרשים לאנשים שלא רואים כלל שונים מהעזרים וההנגשות הנדרשים לאנשים עם מוגבלות ראייה חמורה פחות. עיוורים ולקויי ראייה זכאים לפטור מלא מתשלום דמי נסיעה באוטובוס וברכבת³⁴.

32 מאירס-ג'וינט-ברוקדייל, "בעלי מוגבלות בגיל העבודה בישראל: שכיחות באוכלוסייה, מאפיינים ומצב תעסוקה", 2012. האומדנים מתבססים על הפילוחים במחקר בהתאמה לנתוני 2018.

33 סקר הג'וינט.

34 נוסף על "דמי ליווי לנשאי תעודת עיוור" בסך 1,377 ש"ח בחודש, ללא הבדל בין אדם עם עיוורון שעובד ובין אדם עם עיוורון שאינו עובד.



תרשים 12: פתרונות ההנגשה הקיימים - מוגבלות ראייה

אחר		תחבורה ציבורית		
מוניות	הסעות	רכבות	אוטובוס בין-עירוני	אוטובוס עירוני
על פי חוק איסור הפליית אנשים עם עיוורון המלווים בכלבי נחייה, תשנ"ג-1993, חובה לאפשר לעלות כלב נחייה למוניות	הסעות מיוחדות לעיוורים	כריזה המודיעה על התחנה הראשונה והתחנה הסופית של הרכבת על פי חוק איסור הפליית אנשים עם עיוורון המלווים בכלבי נחייה, תשנ"ג-1993, חובה לאפשר לעלות כלב נחייה לתחבורה ציבורית אפשרות לתאם מראש ליווי של איש צוות במתחמי התחנה, משטח אזהרה בקצות המדרגות והרציפים	מדרגות מסומנות בצבעים בולטים לאנשים עם מוגבלות ראייה על פי חוק איסור הפליית אנשים עם עיוורון המלווים בכלבי נחייה, תשנ"ג-1993, חובה לאפשר לעלות כלב נחייה לתחבורה ציבורית פסי הנחיה לניווט בתוך התחנות כריזה המודיעה על התחנה הבאה ועל קו האוטובוס	כריזה המודיעה על התחנה הבאה ועל קו האוטובוס ניסוי של יישומון (אפליקציה) המדווח מתי האוטובוס הרצוי מתקרב ואם עיוור ממתין בתחנה על פי חוק איסור הפליית אנשים עם עיוורון המלווים בכלבי נחייה, תשנ"ג-1993, חובה לאפשר לעלות כלב נחייה לתחבורה ציבורית שלטים בכתב ברייל שלטים בצבעים מנוגדים (צהוב ושחור) לאנשים עם מוגבלות ראייה דמי ליווי חודשיים בסך 1,350 ש"ח* (נכון לשנת 2019)

על פי סקר הג'וינט, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* משולמים על ידי המוסד לביטוח לאומי.



מוגבלות שמיעה

התחבורה הציבורית נגישה לאנשים עם מוגבלות שמיעה בלבד. אולם לחלק ניכר מהאנשים עם מוגבלות שמיעה יש מוגבלות נוספת היוצרת קושי בנגישות. 25% מהאנשים עם מוגבלות שמיעה מתמודדים עם מוגבלות שמיעה בלבד, ולכ-70% מהם יש גם מוגבלות פיזית. משכך, כ-120,000 איש בגיל העבודה (18 - 67) עם מוגבלות שמיעה ולרובם יש מוגבלות נוספת. שיעור האנשים בגיל העבודה עם מוגבלות שמיעה מכלל האנשים בגיל העבודה הוא כ-33%³⁵. לאדם עם מוגבלות שמיעה חשוב מאוד לראות ולזהות באופן מיידי את אמצעי ההנגשה הקיימים.

תרשים 13: פתרונות ההנגשה הקיימים - מוגבלות שמיעה

תחבורה ציבורית		אחר
		
רכבות	אוטובוס	הסעות
שילוט אלקטרוני	שילוט אלקטרוני המציין את שם התחנה הבאה ואת קו האוטובוס	מסגרות מיוחדות לחירשים מספקות הסעות
	מכונות לקבלת מידע או כרטיסים נגישים בקריאה	

על פי סקר הג'וינט, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מוגבלות נפשית

הפרעה נפשית היא תסמונת המלווה במצוקה אישית או בליקוי תפקודי, והיא שם כללי לקבוצת מחלות והפרעות המשפיעות על האופן שבו אדם מרגיש, חושב, מתנהג ומתקשר עם הזולת³⁶. חלק מהאנשים עם מוגבלות נפשית עלולים להירתע מאינטראקציה (הידוד) עם זרים וממצבים לא מוכרים, ולפיכך להימנע משימוש בתחבורה הציבורית.

35 סקר הג'וינט.

36 מתוך אתר המוסד לביטוח לאומי במרשתת.



ל-85% מהאנשים המאובחנים כמוגבלים נפשית יש מוגבלות נוספת. יש כ-300,000 איש עם מוגבלות נפשית בגיל העבודה³⁷. באופן כללי, יש מעט מאוד פתרונות הנגשה³⁸ לאנשים עם מוגבלות נפשית בתחבורה הציבורית, וזאת להבדיל מתחומי חיים אחרים (כמו בריאות, לימודים, תעסוקה, דיור, השכלה, חברה ומשפט). חלק קטן (פחות מ-3% מכלל האוכלוסייה עם מוגבלות נפשית בגיל העבודה) מאוכלוסייה זו זכאי להסעות ייעודיות.

מוגבלות שכלית- התפתחותית

אדם עם מוגבלות שכלית התפתחותית הוא אדם שמחמת חוסר התפתחות או התפתחות לקויה של כשרו השכלי מוגבלת יכולתו להתנהגות מסתגלת והוא נזקק לטיפול³⁹. מוגבלות שכלית- התפתחותית נקבעת כאשר רמת המשכל (IQ) הנמדדת היא נמוכה ביותר, בשילוב כישורי הסתגלות חסרים. אנשים עם מוגבלות שכלית-התפתחותית שאינם מנוסים בשימוש בתחבורה הציבורית זקוקים להנגשה ופישוט של המידע על אופן השימוש בה. נוסף על כך, עליהם להתמודד עם הפחד מהימצאות במצב לא מוכר הכולל אינטראקציה עם זרים.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיום 12.7.21 (להלן - תשובת נציבות השוויון) ציינה נציבות השוויון כי אנשים עם מוגבלות שכלית-התפתחותית משתמשים בתחבורה הציבורית, וכי עיקר הקושי הוא בהכשרה של הנהגים ובנגישות המידע.

בישראל חיים כ-135,000 איש בגיל העבודה (18 - 67)⁴⁰ עם מוגבלות שכלית-התפתחותית; שיעור האנשים עם מוגבלות שכלית-התפתחותית בגיל העבודה הוא כ-4% מהאוכלוסייה בגיל העבודה בישראל. גם לאנשים עם מוגבלות שכלית-התפתחותית יש מעט מאוד פתרונות הנגשה לתחבורה הציבורית⁴¹. מידת הנגישות תלויה מאוד ברמת התפקוד השכלי-התפתחותי, בהכשרה שהאדם עם מוגבלות שכלית-התפתחותית קיבל ובסוג הפגיעה השכלית, למשל פגיעה מוחית, קיהיון (דמנציה) ולקויות למידה. קיימות יוזמות לא ממשלתיות להנגיש את התחבורה הציבורית לאנשים עם מוגבלות שכלית-התפתחותית, כגון הכשרה ותרגול של אנשים עם מוגבלות זו.

37 מאירס-ג'וינט-ברוקדייל, "בעלי מוגבלות בגיל העבודה בישראל: שכיחות באוכלוסייה, מאפיינים ומצב תעסוקה", 2012. האומדנים מתבססים על הפילוחים במחקר בהתאמה לנתוני 2018.

38 להלן דוגמאות לפתרונות שאינם מיושמים כיום בישראל: הקמת מרכז הכשרה לאומי להכשרת אנשים עם מוגבלות להתניידות עצמאית; הקצאת "ספסל אישי" עבור אנשים עם מוגבלות נפשית ואוטזם; מתן חיוי עדכני לנוסעים על מדדים היכולים להשפיע על חוויית הנסיעה; הפעלת שירותי ליווי לנסיעות; אפשרות לרכישת כרטיסים מרחוק ללא צורך בהגעה פיזית או אינטראקציה עם הנהג; וסבסוד רכב שיתופי בהוסטלים ובתי דיור מוגן לצורכי פנאי וכתחליף להסעות.

39 סעיף 1 לחוק הסעד (טיפול באנשים עם מוגבלות שכלית-התפתחותית), התשכ"ט-1969.

40 מאירס-ג'וינט-ברוקדייל, "בעלי מוגבלות בגיל העבודה בישראל: שכיחות באוכלוסייה, מאפיינים ומצב תעסוקה", 2012. האומדנים מתבססים על הפילוחים במחקר בהתאמה לנתוני 2018.

41 להלן דוגמאות לפתרונות שאינם מיושמים כיום בישראל: הפעלת שירותי ליווי לנסיעות; אפשרות רכישת כרטיסים מרחוק ללא צורך בהגעה פיזית או באינטראקציה עם הנהג; סבסוד רכב שיתופי בהוסטלים ובתי דיור מוגן לצורכי פנאי וכתחליף להסעות.



תרשים 14: פתרונות ההנגשה הקיימים - מוגבלות שכלית

אחר	תחבורה ציבורית		
			
הסעות	רכבות	אוטובוס בין-עירוני	אוטובוס עירוני
הסעות למסגרות ייעודיות לאנשים עם מוגבלות קוגניטיבית	שילוט במילים פשוטות וסימונים פשוטים	שילוט במילים פשוטות וסימונים פשוטים	שילוט במילים פשוטות וסימונים פשוטים
			הנשרות ללימוד אופן השימוש בתחבורה הציבורית

על פי סקר הגיונות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

חסמים בהנגשת התחבורה הציבורית- כללי

סידורי ההנגשה הם מכלול של אמצעים המיועדים לאפשר לאדם עם מוגבלות תפקוד נאות בחיי היום-יום. יש כמה תנאים הנדרשים⁴² להבטחת סביבה נגישה: מודעות ציבורית, אכיפה של הוראות הדין, תיקונים והתאמות שיבטיחו נגישות ותחזוקה שוטפת.

בישראל קיימים כיום פתרונות הנגשה שונים לכל סוגי המוגבלויות, אולם יש חוסר אחידות במענה הניתן על כל סוג מגבלות באמצעי התחבורה השונים, כמפורט בתרשים הבא.

42 מתוך מסמך שפרסמה עמותת שק"ל (שילוב קהילתי לאנשים עם מוגבלויות) <https://www.shekel.org.il/> /המספקת שירותי שילוב קהילתי לאנשים עם צרכים מיוחדים.



תרשים 15: פתרונות הנגשה, לפי סוג מוגבלות*

רכב פרטי	מוניות	הסעות	רכבות	אוטובוס בין-עירוני	אוטובוס עירוני	מטורית נ-550 אלף איש*
קצבת נידות	נ-1,000 מוניות מונשות	רק למסגרות ייעודיות	צורך בליווי מתואם מראש		רמפה ואזור ייעודי	
	דמי ליווי לעיוור	רק למסגרות ייעודיות	צורך בליווי מתואם מראש		שילוט קולי	חושית ראייה נ-135 אלף איש*
		רק למסגרות ייעודיות				חושית שמיעה נ-120 אלף איש*
		רק למסגרות ייעודיות				נפשית נ-300 אלף איש*
		רק למסגרות ייעודיות	שילוט במילים פשוטות			קוגניטיבית נ-135 אלף איש*
מענה מהותי	מענה חלקי	מענה בלתי מספק	ללא מענה			

המקור: סקר הג'וינט

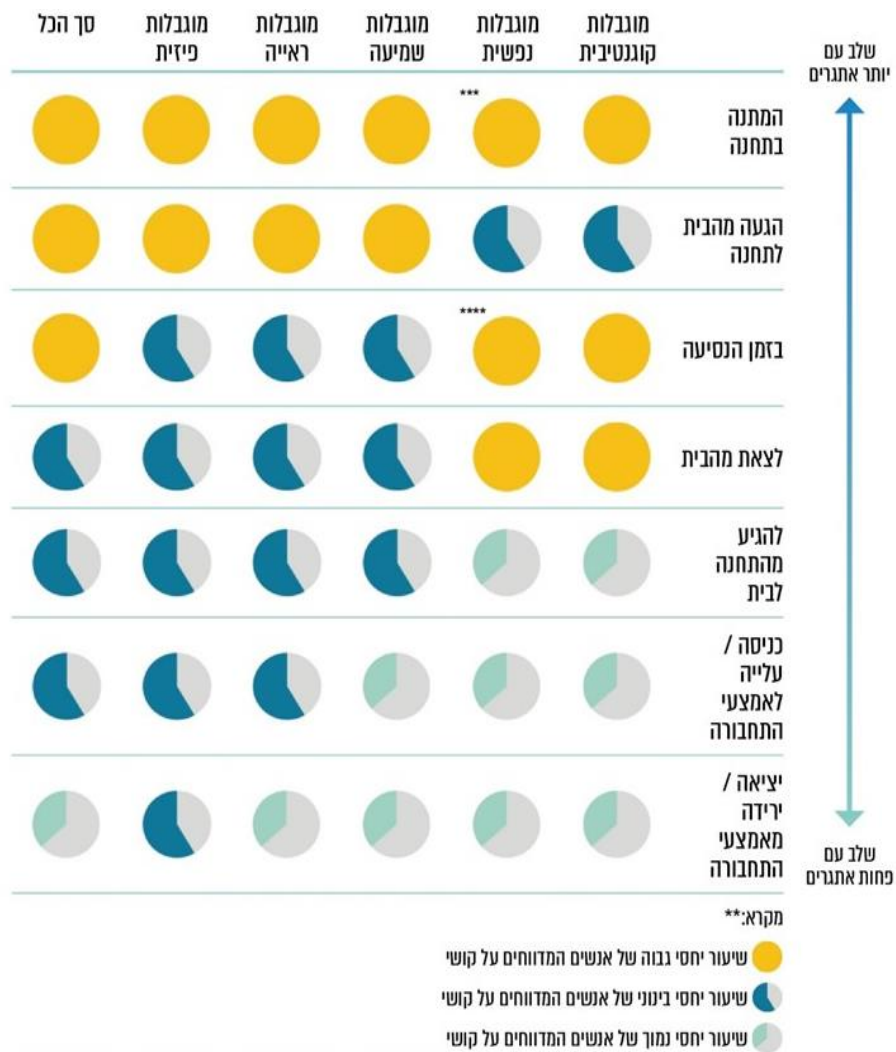
* גודל האוכלוסייה בגיל העבודה.

מסקר הג'וינט עולה כי החסמים המרכזיים המקשים על אנשים עם מוגבלות את ההתניידות הם בין היתר קושי בתכנון הנסיעה, אי-נגישות של הדרך לאמצעי התחבורה ושל אמצעי התחבורה עצמם, מידע לא מוגש באמצעי התחבורה השונים, בתחנות האוטובוסים וברציפי הרכבת, מחסור במידע המפרט מה נגיש ומה לא, יחס לא נאות מצד נהגים ונותני שירות, המשפיע על חוויית הנסיעה, ופחד מצפיפות או מסיכונים אפשריים בנסיעה בכלי תחבורה. בסקר עלה כי מוניות הן הפתרון הנוח והנגיש ביותר לנסיעות מותאמות אישית אך עלות הנסיעה גבוהה, ולכן היכולת להשתמש בהן מצומצמת.

לפי סקר הג'וינט, שירותי התחבורה השונים בישראל אינם מאפשרים את ניצולם המיטבי על ידי אנשים עם מוגבלות. התרשים שלהלן מרכז את תוצאות הסקר שבחן את השאלה, אילו משלבי הנסיעה הכי מאתגרים עבור אנשים עם מוגבלות בניידות בתחבורה הציבורית.



תרשים 16: שיעור האנשים עם מוגבלות שדיווחו על קושי להשתמש בתחבורה הציבורית, לפי שלבי הנסיעה וסוג המוגבלות⁴³



המקור: סקר הג'וינט.

** שיעור יחסי גדול - 35% ומעלה מהמשיבים; שיעור יחסי בינוני - 20% - 35% מהמשיבים; שיעור יחסי קטן - פחות מ-20% מהמשיבים.

*** שיעור גדול מאוד - 45% מהמשיבים.

**** שיעור גדול מאוד - 53% מהמשיבים.

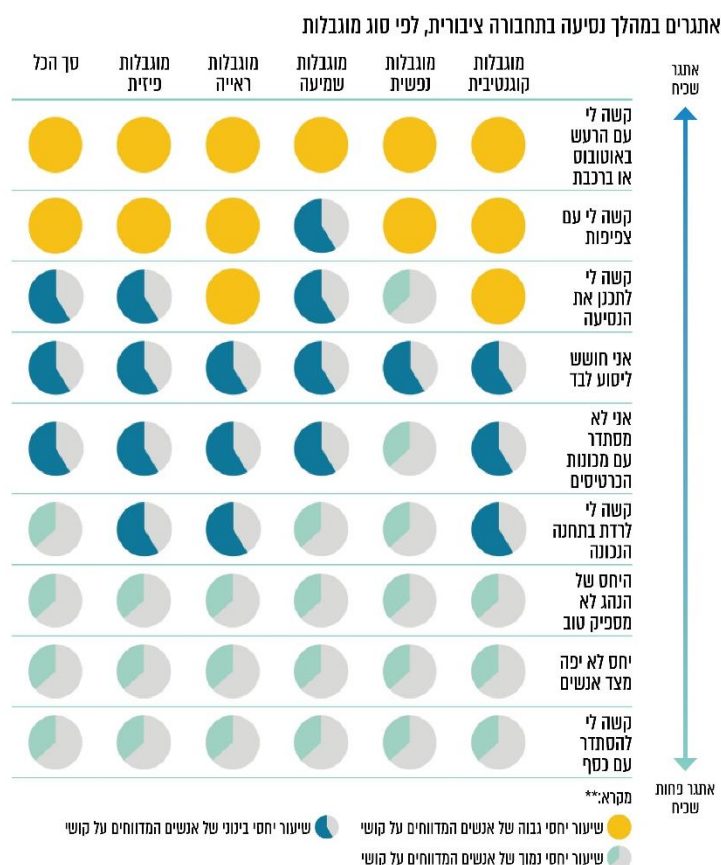
43 החישוב נעשה בניכוי המשיבים המחזיקים ברכב פרטי.



מהתרשים עולה כי נוסעים עם מוגבלות פיזית או חושית חווים קשיים ברוב התהליך, ואילו אנשים עם מוגבלות שכלית-התפתחותית או נפשית מתקשים בהמתנה, בנסיעה וביציאה מהבית.

להלן תוצאות הסקר בעניין הקשיים הגדולים ביותר שאנשים עם מוגבלות חווים במהלך נסיעתם בתחבורה הציבורית:

תרשים 17: הקשיים⁴⁴ במהלך הנסיעה בתחבורה הציבורית, לפי סוג מוגבלות⁴⁵



המקור: סקר הג'וינט.

** שיעור יחסי גדול - 30% לפחות מהמשיבים; שיעור יחסי בינוני - 15% - 30% מהמשיבים; שיעור יחסי קטן - פחות מ-15% מהמשיבים.

44 כ-20% מהמשיבים דיווחו שלא חוו קושי מיוחד בנסיעה בתח"צ.

45 שיעור המדווחים על היעדר קושי, לפי סוג המוגבלות: מוגבלות פיזית - 19%, מוגבלות ראייה - 22%, מוגבלות שמיעה - 21%, מוגבלות נפשית - 17% ומוגבלות קוגניטיבית - 13%.



מהתרחשים עולה כי נוסעים עם מוגבלות שכלית-התפתחותית או פיזית או עם מוגבלות ראייה חווים קשיים במהלך רוב הנסיעה בתחבורה הציבורית, ואילו אנשים עם מוגבלות שמיעה או מוגבלות נפשית מתקשים ביציאה מהבית, בהמתנה ובנסיעה.

בשנת 2019 יזמה הרשות הארצית לתחבורה ציבורית שבמשרד התחבורה (להלן - הרשות הארצית לתח"צ) תהליך שיתוף ציבור, כדי להרחיב את השימוש בתחבורה הציבורית בקרב אנשים עם מוגבלות פיזית. התהליך התמקד בשאלה מה יגרום לאנשים עם מוגבלות להשתמש בתדירות רבה יותר בתחבורה הציבורית. תהליך השיתוף כלל שאלון מקוון, מפגשי שיתוף ציבור עם יותר מ-200 משתתפים וסקר במדגם ארצי בהשתתפות 525 אנשים עם מוגבלות (להלן - סקר התובנות). בסך הכול, התקבלו בסקר התובנות 500 תגובות.

הביקורת מציינת את סקר התובנות שביצע משרד התחבורה בשנת 2019 בעניין הנגשת התח"צ לאנשים עם מוגבלות. עם זאת, הסקר לא כלל נתונים על האנשים עם מוגבלות המשתמשים בתחבורה הציבורית, הרגלי נסיעה, חסמים, ממצאים וסיבות לחוסר הניידות; כמו כן, לא גובשו, בהמשך לסקר, הצעות לפתרונות לחסמים.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה להשלים מיפוי מקיף בקרב אנשים עם מוגבלות, ובו ייבדקו הרגלי הניידות שלהם, החסמים בשימוש שלהם בתחבורה הציבורית והסיבות לחוסר הניידות שלהם. בהתאם לכך, מומלץ לגבש הצעה לדרכים להתערבות ממשלתית שתבטיח תייחסות לכלל האנשים עם מוגבלות.

בסקר התובנות עלה כי יש צורך בין היתר בהרחבת הנגישות באמצעות הוספת יעדים, תחנות ושעות פעילות בפריפריה העירונית ובפריסה הארצית והגדלת מספר כלי הרכב המונגשים בכל אמצעי התחבורה, ובפרט אוטובוסים בין-עירוניים, מוניות שירות ומוניות המותאמים להסעת אנשים עם מוגבלות הנעים בכיסא גלגלים בכלל זה כסאות ממונעים; בהחלת חוקי הנגישות החלים על אוטובוסים עירוניים גם על אוטובוסים בין-עירוניים; בהרחבת אפשרות ההתראה לנהג האוטובוס על אדם עם מוגבלות הממתין בתחנה כדי שיקפיד על עצירה והמתנה כנדרש; ובהנגשת התחבורה הציבורית גם לנעזרים בכלבי תמיכה⁴⁶ והתאמת החקיקה הקיימת לגבי כלבי נחייה גם לכלבי תמיכה.

עוד עלה בסקר התובנות כי נדרשת שילוביות של אמצעי תחבורה, ובין היתר תיאום בין אמצעי התחבורה השונים בנקודות האיסוף ולוחות הזמנים. נוסף על כך, נדרש כי תחנות האוטובוסים תהיינה קרובות לתחנות הרכבת, וכן נדרשים פתרונות להמשך הנסיעה בקווים בין-עירוניים מתחנות הנמצאות בצמתים ראשיים ליישובים הסמוכים.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה להכין תוכנית ליישום המסקנות שעלו בסקר התובנות.

46 קבוצת כלבי שירות לבעלי מוגבלות פיזית. בקבוצה נכללים כלבי נחייה לעיוורים וכבדי ראייה, כלבי חירשים, כלבים להתראה על התקף אפילפטי, היפו או היפר גליקמיה ועוד.



משרד התחבורה בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין כי הוא פועל כבר במועד סיום הביקורת כדי לטפל בליקויים שהועלו בסקר התובנות, ובהם: קידום פיילוט נגישות פיזית של אוטובוסים בין-עירוניים; שיפור השירות שנותנות מוניות מוגשות; שמירה על עקרון רצף הנסיעה, המתבטא בשילוב בין רכבת לאוטובוס; ביצוע פיילוט בשיתוף חברה פרטית לבחינת שימוש בטכנולוגיות חדשות לטובת הנגשת סביבת התחנה והאוטובוס עבור אנשים עם מוגבלות ראייה; התאמת התקנות והחוק בנוגע לכלבי נחייה וכן הרחבת החוק לגבי כלבי שירות שיוסדרו במסגרת הרביזיה לתקנות הנגשות, אשר נמצאת בשלבים מתקדמים של אישור נוסח אחרון לפני שיתוף ציבור והבאת הרביזיה לאישור הכנסת.



בישראל חיים כ-1.5 מיליון אנשים עם מוגבלות שהם 17% מכלל האוכלוסייה ויותר מ-20% מהאנשים הבוגרים בני 20 ומעלה המוגדרים אנשים עם מוגבלות. חלק גדול מהם (כ-60% מכל האוכלוסייה עם מוגבלות) נאלץ להתמודד עם כושר השתכרות נמוך וקשיים במימון ההוצאות החודשיות, בהחזקת רכב ובהוצאת רישיון נהיגה; לקשיים אלה מתלווה הקושי להשתמש באמצעי התחבורה הדרושים להם להתניידות באופן עצמאי. שיעור התעסוקה הקטן של אנשים עם מוגבלות (על פי סקר הגיוס משנת 2019, 50% שאינם עובדים ו-33% שעובדים במשרה חלקית) מביא לאובדן תוצר למשק של יותר מ-5 מיליארד ש"ח בשנה. התאמה של הסביבה הפיזית והאנושית ליכולותיהם הפיזיות, החושיות, הרגשיות והשכליות של אנשים עם מוגבלות תסייע להעלות את רמת תפקודם והשתלבותם במעגל התעסוקה. חובת ההנגשה במדינת ישראל מעוגנת בחוק השוויון, באמנה, בפסיקות בג"ץ, ובתקנות שונות. עם זאת, כפי שעולה מתרשים 9, שביעות הרצון מפתרונות ההנגשה של אמצעי התחבורה הציבורית נמוכה, ובהתאם לכך שיעור האנשים עם מוגבלות המשתמשים בשירותי התחבורה השונים נמוך, לעומת האוכלוסייה הכללית.

הנגשת אוטובוסים עירוניים ובין-עירוניים

1. בישראל דרישות הנגשת אוטובוסים עירוניים שונות מדרישות הנגשת אוטובוסים בין-עירוניים משום שמבנה האוטובוסים שונה. באוטובוס עירוני מפלס הרצפה הוא בערך בגובה המדרכה או מעט גבוה יותר⁴⁷, בדומה לרכב פרטי, והמהירות שלו מוגבלת יחסית⁴⁸. באוטובוס בין-עירוני מפלס הרצפה גבוה מהמדרכה (בדרך כלל מעל גובה הגלגלים), והעלייה לאוטובוס כרוכה בטיפוס של כמה מדרגות. החלל שבין אזור הישיבה לקרקע משמש לאחסון כבודת הנוסעים או למערכות המנוע של האוטובוס, והמהירות שבה הוא

47 התאמת גובה רצפת האוטובוס העירוני לגובה המדרכה התבצעה לאורך זמן בצי האוטובוסים לנוכח החובה החוקית להנגשת התחבורה הציבורית העירונית.

48 מרכז המחקר והמידע של הכנסת, "הנגשת קווי אוטובוס בין-עירוניים לנוסעים בכיסאות גלגלים: מבט משווה", 19.7.17. (להלן - דוח ממ"מ).



מסוגל לנסוע גבוהה יותר מזו של אוטובוס עירוני. הנגשה מלאה של אוטובוסים כוללת מתן גישה פיזית לצורך העלייה לאוטובוס והנגשה של פנים האוטובוס ושל התחנות וסביבתן.

תצלום 1: אוטובוס גבוה - רצפה עם אזור מונמך ליד הנהג המיועד לכיסא גלגלים



המקור: דוח מרכז המחקר והמידע של הכנסת

הצעת חוק השיוויון שהועלתה להצבעה בכנסת בשנת 1998 לא כללה חובת הנגשה של אוטובוסים בין-עירוניים ומוניות. לדברי משרד התחבורה⁴⁹, זו הייתה פשרה של הרגע האחרון, וההנחה הייתה שהחובה להנגשתם תחול בשלב מאוחר יותר. בתיקון חוק השיוויון משנת 2005 נקבע שיש לבצע באוטובוסים התאמות נגישות לאנשים עם מוגבלות חושית. התקנות ליישום הנושא יצאו בשנת 2017⁵⁰.

49 משרד התחבורה, תוכנית רב-שנתית ליישום הנגשת התחבורה הציבורית בישראל (אוטובוסים עירוניים), ינואר 2010.

[<https://docisolation.prod.fire.glass/?guid=e44c6c36-6e1f-497e-44eb-73417dc84403>]

50 ראו בהרחבה להלן בתת-הפרק "מוגבלות חושית".



משרד מבקר המדינה מציין כי הגם שחוק השוויון חוקק בשנת 1998, עד מועד סיום הביקורת, טרם נקבעה בחוק חובה להנגשה פיזית של אוטובוסים בין-עירוניים.

2. בשנת 2019 בדק משרד התחבורה, באמצעות סקר⁵¹, את תדירות הנסיעה של אנשים עם מוגבלות באוטובוסים עירוניים ובין-עירוניים⁵². הועלה כי 63% ממשתתפי הסקר משתמשים בקווי האוטובוס העירוניים ו-45% בקווי האוטובוס הבין-עירוניים. להלן פילוח תדירות הנסיעה של המשתתפים בסקר:

לוח 1: תדירות הנסיעה של אנשים עם מוגבלות באוטובוסים

תדירות הנסיעה	קווי אוטובוסים בין-עירוניים	קווי אוטובוס עירוניים
פחות מפעם בחודש	29%	12%
פעם או פעמיים בחודש	31%	22%
פעם או פעמיים בשבוע	26%	33%
בכל יום או כמעט בכל יום	15%	33%

על פי נתוני סקר התובנות של משרד התחבורה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי 33% ממשתתפי הסקר נוסעים מדי יום באוטובוסים עירוניים; השימוש היום-יומי באוטובוסים בין-עירוניים מועט במידה ניכרת (פחות מ-50%) מהשימוש באוטובוסים עירוניים. שיעור הנוסעים באוטובוסים בין-עירוניים בתדירות נמוכה יותר הוא כ-29% בממוצע.

אוטובוסים עירוניים

תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (הסדרת נגישות לשירותי תחבורה ציבורית), התשס"ג-2003 (להלן - התקנות להנגשת תח"צ), קובעות כי בעל רישיון קו שצוין בו כי הוא קו שירות עירוני לא יפעיל את קו השירות, אלא אם האוטובוסים המשמשים בקו זה נגישים⁵³. באוטובוס נגיש יתקיימו בין היתר כל אלה⁵⁴: מספר הקו ויעדו מודגשים; רוחב דלת המאפשר מעבר חופשי לנוסע הנע בכיסא גלגלים; סמלי נגישות; מתקן הרמה לכניסה ויציאה של נוסע הנע בכיסא

51 משרד התחבורה, "דוח תובנות - שיתוף ציבור בעלי מוגבלויות", מרץ 2019.

52 סקר כמותי דיגיטלי בקרב 525 אנשים עם מוגבלויות פיזיות שונות, מתוך מדגם ארצי מייצג של 3,053 נשאלים.

53 תקנה 2.

54 תקנה 5.



גלגלים; מנגנון למניעת תנועה של האוטובוס בעת הפעלת מתקן ההרמה; מסעדי יד מסומנים וניתנים להרמה; מאחזי יד ובליטות ולחצנים של העצירה מודגשים; פס אזהרה בפתחי הכניסה והיציאה ובקצות המדרגות; שלושה מקומות ישיבה בקדמת האוטובוס לאנשים עם מוגבלות הנעים בלי כיסא גלגלים; מקום ייעודי לכיסא גלגלים עם האדם המתנייע בו מול הדלת המיועדת לכניסה של אדם עם מוגבלות, ובו מאחזי יד ואמצעים לעיגון כיסא הגלגלים לשם הבטחת יציבותו בעת נסיעה או בלימה או האצת מהירות; לחצן עצירה בטווח יד מהמקום הייעודי לכיסא גלגלים, שיפעיל נורית עד פתיחת הדלתות; ומערכות כריזה פנימית וחיצונית⁵⁵.

בתקנות להנגשת תח"צ הוטל על המפקח על התעבורה, על בעלי רישיונות הקווים, על בעלי מתקנים תחבורתיים ועל הרשויות המקומיות הנוגעות בדבר, בהתייעצות עם נציבות השוויון, להכין בשנת 2004 תוכנית לתקופה של עשר שנים, שעניינה הפעלת אוטובוסים נגישים בקווי השירות. בשנת 2010 התוכנית הופצה לכ-70 רשויות מקומיות ו-17 חברות המפעילות תחבורה ציבורית (להלן - מפעילי תח"צ), והיעד ליישומה נקבע לסוף 2014⁵⁶ (להלן - תוכנית ההנגשה).

התקנות להנגשת תח"צ הן תקנות שהסמכות להתקנתן ותיקונן מצויה בידי שר התחבורה (בהתייעצות עם נציבות השוויון ועם ארגונים הקשורים לאנשים עם מוגבלות ובאישור הכנסת). במהלך הזמן שעבר מאז התקנתן חלו שינויים טכנולוגיים רבים שהצריכו את תיקון המחודש. לדוגמא: התפתחות המרשתת ויישומונים בתחומי הנגשת מידע⁵⁷ והנגשת תחנות⁵⁸; סינכרון בין אמצעי התח"צ; התפתחות אמצעי הנגישות המותקנים באוטובוסים וברכבות; הפעלת התחבורה החכמה⁵⁹. נציבות השוויון ציינה לפני משרד מבקר המדינה⁶⁰ כי התקנות להנגשת תחבורה ציבורית הן התקנות הראשונות שהותקנו בתחום, וכדאי ליישם בתקנות אלה לקחים שנלמדו מהתקנות האחרות שהותקנו בתחום. עוד ציינה כי היא פועלת כבר שנים רבות לכך שמשרד התחבורה, האחראי לנושא, יפעל לתיקון מקיף של התקנות להנגשת התחבורה הציבורית.

הביקורת מציינת כי עדכון התקנות והתאמתן לשינויים הטכנולוגיים העדכניים יתרמו לשיפור הסדרי הנגישות הקיימים ויקל על ציבור הנוסעים עם מוגבלות.

בשנת 2017 הציע משרד התחבורה לתקן את התקנות להנגשת תח"צ. הנוסח המוצע כלל בין היתר את השינויים האלה: הסדרת העלאת לתח"צ כלב שירות של אנשים עם מוגבלות ראייה, עם מוגבלות שמיעה ועם מוגבלות קוגניטיבית, לרבות מתן סמכות לקביעת הנחיות בנושא למשרד התחבורה ולנציבות השוויון; חובת התקנת מערכות אוטומטיות לשילוט חזותי והצבת מכונת תיקוף נגישה באוטובוס במקום קרוב ככל האפשר למקום המיועד לנוסע המתנייד בכיסא

55 מערכות הכריזה באוטובוסים כוללות שלושה מרכיבים: מערכת כריזה חיצונית (לרוב אוטומטית) המכריזה החוצה את מספר הקו ואת כיוון הנסיעה, כדי שאנשים עם מוגבלות ידעו לאיזה אוטובוס לעלות; מערכת כריזה פנימית (לרוב אוטומטית) המחוברת ל-GPS של האוטובוס ומכריזה בכל תחנה את שם התחנה ושם התחנה הבאה, כדי שאנשים עם מוגבלות ידעו מתי לרדת מהאוטובוס והיכן; מערכת רמקול ידנית פנימית הזמינה לנהג, שבאמצעותה הוא יכול לכרוז מהי התחנה שהאוטובוס מגיע אליה, במקרה שהמערכות האוטומטיות תקולות.

56 מכתב הרשות הארצית לתחבורה בעניין בקשה לתקציב חומש להנגשת תחנות אוטובוס, 11.10.20.

57 ראו להלן בפרק "תכנון נסיעות".

58 ראו להלן בפרק "הנגשת תחנות אוטובוסים".

59 ראו להלן בתת הפרק "תחבורה חכמה".

60 מצגת מ-22.6.20.



גלגלים באוטובוסים עירוניים; חובה החלה על בעל רישיון קו שירות עירוני לפרסם, לפחות בשני אמצעי מידע לציבור (כמו מרשתת ועיתונות), רשימה מפורטת של קווי השירות העירוניים שהוא מפעיל בהם אוטובוסים נגישים. נוסף על האמור, התיקון אמור להסדיר את חובת נהג האוטובוס להפעיל את האמצעים המותקנים באוטובוס כדי לאפשר לאדם עם מוגבלות לעלות לאוטובוס באופן מכובד, בטיחותי ועצמאי; לצאת מתחנת המוצא רק לאחר שיוודא שאמצעי העיגון של כיסא הגלגלים, מתקן ההרמה או הגישור ומערכות הכריזה הקולית והחזותית תקינים; לעצור בתחנת האוטובוס צמוד לשפת המיסעה, ככל שניתן, באופן שבו תתאפשר לאדם עם מוגבלות כניסה לאוטובוס ללא צורך לרדת למיסעה; להפעיל לבקשתו של אדם עם מוגבלות, וככל שיידרש, את מנגנון הרכנת האוטובוס; אם יתבקש לכך, להפעיל את מתקן הגישור או ההרמה ולסייע לנוסע המתנייד בכיסא גלגלים בכניסה לאוטובוס ובירידה ממנו, לסייע לאדם עם מוגבלות במציאת מקום ישיבה לפני תחילת הנסיעה ולסייע ברתיעת אמצעי העיגון של נוסע הנע בכיסא גלגלים. נציבות השוויון ציינה כי בשנת 2019 גיבש משרד התחבורה טיוטת נוסח לתיקון התקנות והתקיימו כמה פגישות, וכי השלב הבא יהיה שיתוף הציבור והבאתה לאישור הכנסת.

סקר התובנות של משרד התחבורה העלה ליקויים בהנגשת האוטובוסים העירוניים, ובעקבותיהם עלה בין היתר כי נדרש לשפר את הנגשת האוטובוסים באמצעות התאמות ייחודיות לאוטובוסים עירוניים, כמו התקנת רמפות אוטומטיות במקום ידניות, הקפדה על מדרגות בגובה המדרכה, הקיימת כיום רק בחלק מהאוטובוסים העירוניים, שיפור המקום הקבוע של כפתורי עצירה וכריזה מונגשים, לרבות גובה ומיקום אחידים ומונגשים לאנשים עם מוגבלויות שונות, גובה מותאם לכיסא גלגלים ומגע לכבדי ראייה. עוד עלה כי יש צורך בשירות מותאם לאנשים עם מוגבלות, ובין היתר עידוד נהגי אוטובוסים להתנהג באופן מכבד ומתחשב; הכשרה למודעות לקשיים של אנשים עם מוגבלויות שונות, התחשבות בקשייהם והקפדה על שימוש באמצעי הנגשה, כגון עצירה קרוב ככל הניתן לשפת המדרכה, שימוש בהנמכה וברמפות, תחילת נסיעה לאחר עיגון כיסא גלגלים והפעלת מערכות כריזה; הקפדה על זמני מענה מהירים של מפעילי התח"צ על תלונות בנושא נגישות אנשים עם מוגבלות; והקפדה על זמינות ומענה של רכז נגישות מטעם מפעילי התח"צ. כמו כן, עלה הצורך להוזלת עלות הנסיעה באוטובוס למלווה של אדם עם מוגבלות.

משרד מבקר המדינה מציין כי במועד סיום הביקורת טרם תוקנו התקנות האמורות וכי משרד התחבורה לא הכין תכנית מקיפה ומפורטת לטיפול בנושא. הליקויים שעלו ורמת שביעות הרצון הנמוכה של ציבור המשתמשים מנגישות התחבורה הציבורית כפי שעולה מסקר התובנות וסקר הג'וינט (כ-60%), מחזקות את הצורך בתיקון האמור, אשר יביא לשיפור הנגשת השירות, בין היתר באמצעות הכשרת עובדים, קבלת מידע והנגשת מכונות אוטומטיות.

משרד מבקר המדינה ממליץ לשר התחבורה לבחון את ממצאי הסקרים ואת הצעות נציבות השוויון ולפעול לאסדרת הצרכים העדכניים של אנשים עם מוגבלות הנוסעים בתחבורה הציבורית כדי להקל עליהם את השימוש בה.



משרד התחבורה בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין כי "משרד התחבורה עובד בשנתיים האחרונות על גיבוש הצעה לביצוע רכיזה מקיפה בתקנות שוויון לאנשים עם מוגבלות. הרכיזה צפויה לעדכן תקנות קיימות, וכן להוסיף תקנות חדשות הנוגעות לנגישות רכבת מקומית ורכבת מטר, כלבי שירות, שימוש בטכנולוגיות חדשות ועוד".

הכשרת נהגים

הכשרת נהגים להתנהלות מול אנשים עם מוגבלות הנוסעים בתחבורה הציבורית ולהפעלת הציוד המאפשר לנוסעים אלה נגישות היא נדבך מרכזי בחוויית הנסיעה שלהם. תקנות התאמות נגישות מחייבות כל גוף נותן שירות ליידע את עובדיו בדבר הקבוע בחוק הנגישות ועל איסור הפליה בכל הנוגע למתן שירות שוויוני, וכן לבצע את ההתאמות הנדרשות. נוסף על כך, התקנות מחייבות הכשרת עובדים בנושא מתן שירות נגיש, בהתייחסות לכללי התנהגות נאותה ובנוגע לכל הפעולות שעל עובד או נושא משרה לבצע על מנת לוודא שאמצעי העזר מתוחזקים ומתופעלים כראוי. עם זאת, תקנות אלה אינן חלות על תחבורה ציבורית ותקנות נגישות לשירותי תחבורה ציבורית אינן כוללות הוראה דומה. לדברי הנציבות⁶¹, הכשרת עובדים, בקשר לחובות הקבועות בחוק ולדרכי ההתנהלות מול אנשים עם מוגבלות, היא מפתח למתן שירות שוויוני.

נציבות השוויון ציינה בפני הביקורת באפריל 2021 כי היא מקבלת תלונות על יחס מפלה הנובע מחוסר מודעות ומחוסר סובלנות של הנהגים כלפי אנשים עם מוגבלות הנוסעים בתחבורה הציבורית, ועל היעדר הכשרה הולמת של עובדי מפעילי התח"צ. להלן דוגמאות לשתיים מהתלונות:

1. חוק איסור הפליית אנשים עם עיוורון המלווים בכלבי נחייה, התשנ"ג-1993, אוסר הפליה של אנשים הנעזרים בכלב, לרבות כלב בתהליכי אימון, בכניסה למקום ציבורי. עם זאת, אנשים המסתייעים בכלב נחייה נתקלים בקשיים ובהפליה, בעיקר בנסיעה בתחבורה ציבורית ובמוניות. בנציבות התקבלה תלונה⁶² על נהג אוטובוס שדרש מאדם עיוור, המלווה בכלב נחייה, שלא לעלות לאוטובוס או לחלופין לשבת עם כלבו בחלק האחורי של אוטובוס. כשהנוסע הסביר לנהג כי מדובר בכלב נחייה וביקש לשבת עימו בקדמת האוטובוס, דומם הנהג את המנוע וסירב להמשיך בנסיעה. הנציבות הגישה תביעה נגד נהג האוטובוס ונגד חברת האוטובוסים המפעילה את הקו.
2. תביעה⁶³ הוגשה בשם אישה עיוורת עם כלב נחייה על שלא איפשרו לה לעלות לאוטובוס בכפר סבא. נהג האוטובוס דרש שהכלב יהיה עם זמם וסירב להתחיל בנסיעה. הוא הוריד את כל הנוסעים, שחלקם כעסו וקיללו, ואף היכו את כלב הנחייה. בסופו של דבר הורידו שוטרים את האישה עם כלב הנחייה מהאוטובוס, ונהג האוטובוס המשיך בנסיעה.

61 פנייה של נציבות השוויון לכנסת בעניין סוגיות ובעיות בתחבורה הציבורית עבור אנשים עם מוגבלות, 23.6.18.

62 משרד המשפטים ונציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, "סיכום פעילות שנתי - תשע"ט (2019)", מאי 2020.

63 שם.



כפי שעולה מהדוחות השנתיים של הנציבות, נוסף על שתי התלונות האמורות הוגשו לנציבות בשנים 2018-2020 תלונות על אי-עצירה בתחנות; חוסר סובלנות ואי-מתן שירות מכבד; סירוב של נהגי אוטובוסים להעלות ילדים אוטיסטים עם כלב שירות, היוצר מתח וסיטואציות שילדים אוטיסטים מתקשים להכיל ולהתמודד עימם, וכתוצאה מכך צוברים חוויות של טראומה ודחייה; מערכת כריזה מושבתת או מונמכת; נהגים שאינם פותחים את הרמפה לנוסעים הזקוקים לכך; אי-עצירה בסמוך למדרכה; ואי-עיון כיסאות גלגלים.

ב-23.6.18 שלחה נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות מכתב ליו"ר ועדת המשנה לתקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות ויו"ר ועדת משנה תחבורה ציבורית של הכנסת, בנושא סוגיות ובעיות בתחבורה הציבורית בעניין אנשים עם מוגבלויות (להלן - מכתב הנציבות לכנסת). במכתב צוין בעניין קיום הדרכת עובדים: "הדרכת עובדים בקשר לחובות החוק ולדרכי ההתנהלות מול אנשים עם מוגבלות היא מפתח למתן שירות שוויוני. בהיעדר הדרכה הולמת לעובדי חברות התחבורה הציבורית אנו מקבלים תלונות רבות בנוגע ליחס מפלה אשר נובע להערכתנו מחוסר מודעות וסובלנות של הנהגים כלפי ציבור הנוסעים עם המוגבלות".

בנושא עיון אדם עם מוגבלות במושב ייעודי הוגשו תלונות⁶⁴ רבות, ומהן עולה כי לעיתים נדירות הנהג מעגן נוסע עם מוגבלות. לפי דוחות הפיקוח של משרד התחבורה, המקרים שבהם נעשה עיון כהלכה נדירים. כמו כן, בסקר התובנות עלתה המסקנה כי יש להקפיד על שימוש באמצעי הנגשה, למשל נהג האוטובוס לא יחל בנסיעה אלא לאחר עיון כיסא הגלגלים. יודגש כי כיסא גלגלים שאינו מעוגן כראוי הוא סכנת חיים לא רק לאדם היושב בו אלא גם ליתר הנוסעים באוטובוס, בין היתר בשל משקלו של הכסא.

גם בתהליך שיתוף הציבור שקיים משרד מבקר המדינה בשנת 2021⁶⁵, הועלו טענות על יחס לא הולם של נהגי האוטובוסים וחוסר המיומנות שלהם בכל הקשור לנושא הנגישות⁶⁶, הדומות לאלה שעלו בסקר התובנות⁶⁷ ובדיווחי נציבות השוויון.

בתשובת נציבות השוויון למשרד מבקר המדינה היא ציינה כי בפועל יישום חובת הכריזה אשר נקבע בתקנות נגישות התחבורה הציבורית אינו מלא. עוד ציינה כי היא הגישה לאורך השנים כתבי אישום נגד מפעילי תח"צ, ובשנת 2017 הוגשה תובענה ייצוגית נגד אגד, אולם במהלך החודש האחרון ההליך הסתיים בהסכם שקיבל תוקף של פסק דין ונפסק תשלום פיצויים למתלוננים.

64 ראו להלן בפרק "הליך שיתוף הציבור לגבי נגישות התחבורה הציבורית בישראל" בתת-הפרק "אוטובוסים עירוניים".

65 ראו להלן בפרק "הליך שיתוף הציבור לגבי נגישות התחבורה הציבורית בישראל".

66 ראו לעיל בפרק פרק א' - "אסדרה וחסימים".

67 ראו להלן בתת-הפרק "תפיסות הציבור לגבי נגישות התחבורה הציבורית בישראל".



בביקורת עלה כי הסקרים השונים ותהליך שיתוף הציבור שערך משרד מבקר המדינה כללו תלונות בנושא התנהגות הנהגים והיעדר הכשרתם. עם זאת, נושאים אלה לא באו לידי ביטוי בדוחות הפיקוח של משרד התחבורה. לדוגמה, לפי ממצאי הפיקוח שביצע משרד התחבורה בשנים 2018 - 2020, עסקו מרבית התלונות בנושאי תעריפים, התנהגות בכביש, רישוי ועוד⁶⁸.

יתרה מזאת, משרד התחבורה לא כלל בתוכנית ההנגשה הרב-שנתית משנת 2010 את הטיפול בהתנהגות הנהגים והכשרתם וגם לא הכין תוכניות אחרות רלוונטיות לנושא.

משרד מבקר המדינה ממליץ להכין תכנית הנגשה מעודכנת שתכלול פעולות לקידום הכשרה מתאימה של הנהגים לצורך מתן שירות ראוי וכנדרש ומניעת תפעול שגוי של אמצעי העזר או פגיעה פיזית, ובעיקר הפחתת החשש בקרב המשתמשים.

משרד התחבורה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי "לאחרונה פרסם משרד התחבורה קול קורא להסדרת נושא ההדרכות נהגי האוטובוסים של שאר נותני השירות בתחבורה הציבורית, בדגש על הנושא של הנגישות. המהלך כולל גיבוש והכנה של ערכת הדרכה מקיפה לנהגים ועריכת ימי עיון מרוכזים. במסגרת זו יודרכו כ-4,000 נהגים בהיקף 40,000 שעות מידי שנה בנושא נגישות לאנשים עם מוגבלות. באמצעות 7 מכללות שנבחרו בקול קורא".

ראיונות שביצעה קרן א⁶⁹ עם נציגים מהחברות המפעילות את התחבורה הציבורית העלו שהן מקבלות תקציבים ממשרד התחבורה לצורך הכשרות נהגים, גם בנושא נגישות לאנשים עם מוגבלות, אך בפועל כל חברה מעבירה הכשרה שונה, ונרשמים פערים בין הנהגים בחברות השונות בנוגע לרמת השירות הניתן לאנשים עם מוגבלות⁷⁰.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה לשלב בתוכנית הפיקוח שלו מנגנוני פיקוח על התנהגות והכשרת נהגים, כדי להבטיח נגישות גבוהה לאנשים עם מוגבלות גם מצד נותני השירות.

עוד מומלץ למשרד התחבורה לבחון את הצורך בעדכון תקנות הנגישות לשירותי התחבורה הציבורית, לרבות קביעת נהלי הכשרה ותכני הכשרה, וכן לעדכן את ההנחיות לנהגי האוטובוסים ולנותני שירותים נוספים בתחבורה הציבורית ולפקח על יישומן; והכול, כדי לשפר את השירות בממשק שבין הנהגים לאנשים עם מוגבלות הנוסעים בתחבורה הציבורית.

68 בעניין ניתוח הטיפול בנושאי התלונות ראו בהרחבה להלן בפרק "אגף נגישות תחבורה ציבורית במשרד התחבורה" בתת-הפרק "תלונות על נגישות במשרד התחבורה".

69 קרן משפחת רודרמן היא קרן פילנתרופית פרטית שמשפחת רודרמן הקימה בשנת 2002. הקרן פועלת בשני תחומים עיקריים: שילוב של אנשים עם מוגבלות בכל תחומי החיים והחברה וחיוק הקשר של ישראל עם הקהילה היהודית בארצות הברית.

70 ראיונות עם נציגים מחברות האוטובוסים אגד, מטרופולין, קווים, אפיקים ודן; קרן משפחת רודרמן, נייר עמדה "נגישות וניידות אנשים עם מוגבלויות", 2018.



אוטובוסים בין-עירוניים

בשנת 2020 הכינו קרן א' ותנועה ב' דוח, שעניינו דירוג היישובים בישראל על פי מידת הנגישות הבין-עירונית לאנשים עם מוגבלות. הדוח מבוסס על ניתוח נתונים הכוללים מידע על כל העצירות המתוכננות, לפי סיווג של כלי תחבורה שונים: אוטובוסים עירוניים נגשים, אוטובוסים בין-עירוניים לא נגשים, אוטובוסים אזוריים לא נגשים, רכבות, המטרונית במטרופולין חיפה והרכבת הקלה בירושלים, על סמך נתוני משרד התחבורה הפתוחים לציבור. על פי ממצאי הדוח, ביותר מ-85 יישובים בישראל שבהם 1,000 תושבים ומעלה אין אפשרות לנסיעה נגישה פיזית בתחבורה ציבורית ליישובים אחרים. כ-50% מהיישובים האלו הם יישובים גדולים שבהם 10,000 תושבים ומעלה. כמו כן, הרוב המוחלט של היישובים שאין בהם כלל אפשרות לנסיעה בין-עירונית נגישה בתחבורה הציבורית נמצאים בצפון הארץ, בנגב וביישובי המשולש, ובהם עשרות יישובים ערביים. על פי הדוח, בנושא זה מצבן של הרשויות במחוז המרכז ובמחוז חיפה טוב במידה ניכרת, בין היתר בשל הנגישות לשירותי הרכבת.

מוגבלות פיזית

כאמור, החוק הקובע את הזכאות לשירותי תחבורה ציבורית נגשים אינו חל על אוטובוסים בין-עירוניים. כמו כן, האוטובוסים הבין-עירוניים הם גבוהי-רצפה ונסיעה בהם כרוכה בעלייה של כמה מדרגות. בעבר טען משרד התחבורה שאוטובוסים בין-עירוניים צריכים להיות גבוהים מכיוון שהם נוסעים בכבישים מהירים, וציין כי לא ניתן להנגיש כלי רכב גבוהים לאנשים עם מוגבלות⁷¹.

עם זאת, בעולם נמצא מגוון אמצעים טכניים להנגשת אוטובוסים בין-עירוניים לאנשים הנעים בכיסא גלגלים⁷²:

1. מערכות המסייעות לעלייה וירידה – מעלית⁷³ או רמפה⁷⁴. את המערכות ניתן להתקין הן באוטובוס והן בתחנת האוטובוס. התקנת המערכות באוטובוס עצמו מאפשרת את הפעלתן גם כאשר אין תשתית מתאימה מחוץ לאוטובוס, ואף לתת מענה מותאם לגבי מדרגות בגבהים שונים; אולם התקנת מערכות כאלו באוטובוסים ישנים או בכאלה שלא נועדו לכך עשויה להיות בעייתית ויקרה יותר מבניית מערכת חיצונית. מערכות המבוססות על תשתית תחנות האוטובוסים הן זולות להקמה יחסית למערכות המותקנות על אוטובוסים ומאפשרות מתן שירות לכלי רכב רבים; לעומת זאת, מערכות כאלו לאו דווקא מתאימות לכל האוטובוסים או לכל תחנות, והן מגבילות את העלייה והירידה מהאוטובוס, כך שבעצירה לא מתוכננת אין ביטחון שהנוסע בכיסא הגלגלים יוכל לרדת מהאוטובוס ולעלות חזרה.

71 פנייה של נציבות השוויון לכנסת בעניין סוגיות ובעיות בתחבורה הציבורית עבור אנשים עם מוגבלות, 23.6.18.

72 דוח מ.מ.מ של הכנסת.

73 מעלית שמפעיל הנהג או אדם אחר המוסמך לכך.

74 הרמפה נפתחת באופן אוטומטי או באופן ידני. רמפה יעילה נדרשת להיות בשיפוע המאפשר כניסה עצמאית של המשתמש בכיסא גלגלים (או בעזרת אדם אחד נוסף לכל היותר). לפיכך, היא מושפעת גם מהבדל הגובה בין האוטובוס לבין התחנה או המדרכה.



2. משטח ייעודי ומותאם שבו יעמוד כיסא הגלגלים בזמן הנסיעה – דרך רחבה מנקודת הכניסה לרכב עד למקום המיועד על מנת לאפשר מעבר של הנוסע בכיסא גלגלים, וכן שימוש ברצפה המונעת החלקה ובמעקה או בנקודות אחיזה בגובה המתאים לו. במקום המיועד כאמור, יש צורך בחגורות בטיחות או במערכת אחרת המותאמת לכיסא גלגלים שתימנע טלטול במהלך הנסיעה ותגן על הנוסע ותשמור על יציבותו במקרה של תאונה.

3. הנגשת תחנות אוטובוסים ותשתיות – התייחסות לרוחב המדרכה מסביב לתחנה ולשיפוע שלה, גישה ללא מדרגות לתחנה, מדרכה בגובה תואם למעלית או לרמפה המותקנות באוטובוס או מחוצה לו, מעברי חציה מותאמים מסביב לתחנה והצגת לוחות זמנים ומידע בגובה מתאים לנוסע בכיסא גלגלים.

הדרישות המפורטות בתקנות לגבי אוטובוסים עירוניים אינן חלות על אוטובוסים בין-עירוניים. הגדרת "שירותי התחבורה הציבורית" בחוק⁷⁵ כוללת רק אוטובוסים עירוניים, לעומת אוטובוסים בין-עירוניים הנדרשים להתאמות נגישות לאנשים עם מוגבלות חושית בלבד. בדיונים לקראת אישור החוק בשנת 1998 אמר מנכ"ל משרד התחבורה דאז כי בעוד מערכת התחבורה הציבורית העירונית נמצאת בתהליך של חידוש שיאפשר נגישות לכיסא גלגלים, נדרש כי אוטובוסים בין-עירוניים יהיו אוטובוסים גבוהים, וממילא הנסיעה בהם תהיה כרוכה בעלייה של כמה מדרגות; התאמת כל האוטובוסים הבין-עירוניים והתחנות שלהם לנוסעים בכיסא גלגלים תהיה יקרה עד לא ישימה. באותו הדיון הועלתה אפשרות להנגיש כמה אוטובוסים בקווים מרכזיים, אולם מנכ"ל המשרד דאז ציין כי פתרון כזה יהיה חלקי בלבד – יהיה ניתן ליישם אותו רק בשלבים, ואין מקום לעגן אותו בחקיקה⁷⁶.

במכתב הנציבות לכנסת משנת 2018 צוין לעניין היעדר חובה להנגשה פיזית של אוטובוסים בין-עירוניים: "משרד התחבורה טען בעבר שאוטובוסים בינעירוניים צריכים להיות גבוהים כיוון שהם נוסעים בכבישים מהירים וכי לא ניתן להנגיש כלי רכב גבוהים. עם זאת, בעולם מצאו פתרונות להנגשת התחבורה הציבורית... אחד מהם הוא עלייה מהדלת האחורית באמצעות מעלון... אנו סבורים כי יש לתקן את חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות כך שיחייב הנגשת אוטובוסים בינעירוניים גם לאנשים עם מוגבלות בניידות [פיזית]. כרגיל בהחלת הוראות הנגישות ניתן לעשות זאת בפריסה הדרגתית לאורך מספר שנים".

ביוני 2020⁷⁷ ציינה נציבות השוויון כי רוב התלונות לגבי אוטובוסים בין-עירוניים הן על סירוב להעלות אנשים עם מוגבלות, על היעדר כריזה ועל אי-הנגשה עבור אנשים עם מוגבלות פיזית. נציבות השוויון הדגישה כי היא העלתה את החשיבות שבשינוי החקיקה, ומשרד התחבורה הציע לבצע בדיקת היתכנות (פיילוט) בנושא. על פי נתוני נציבות השוויון⁷⁸, בשנת 2019 היו 109 פניות אליה בעניין התחבורה הציבורית. פניות אלו הן פחות מ-1% מכלל הפניות לנציבות השוויון באותה שנה.

75 סעיף 19.

76 ועדת החוקה, חוק ומשפט, פרוטוקול מס' 151, הצעת חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ו-1996, אישור פרק התחבורה הציבורית, 9.2.98, עמ' 4 - 6.

77 במצגת הוצגה לפני מבקר המדינה באפריל 2021.

78 נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, "סיכום פעילות שנתיית תשע"ט (2019)" (פורסם במאי 2020).



בתשובת נציבות השוויון זכויות היא ציינה כי היא העלתה את הצורך בהנגשת התחבורה הציבורית הבין-עירונית בשיחות רבות, ובהן עם מנכ"ל משרד התחבורה, גורמים במשרד התחבורה וחברי כנסת.

הביקורת העלתה כי מלבד מכתב הנציבות לכנסת משנת 2018 לא אותרו פניות נוספות בכתב של הנציבות ומשרד התחבורה לקידום הנגשת האוטובוסים הבין-עירוניים.

משרד מבקר המדינה ממליץ לנציבות השוויון, בהיותה מסגרת לקידום האמנה הבינלאומית בדבר זכויות אנשים עם מוגבלות, הגנה עליה ופיקוח על יישומה, ולמשרד התחבורה לפעול לקידום נושא הנגישות בכל הקשור לתחבורה בין-עירונית, לבחון את הנושא לרבות מול פתרונות הנהוגים במדינות אחרות בעולם, ולהציע פעולות אופרטיביות להפעלת תחבורה בין-עירונית נגישה תוך ביצוע פיילוט במידת הצורך.

לפי דוח מרכז המחקר והמידע של הכנסת משנת 2017⁷⁹ (להלן – דוח ממ"מ), מסר משרד התחבורה כי הקשיים המרכזיים בהנגשת האוטובוסים הבין-עירוניים לנוסעים בכיסא גלגלים הם עלותה הגבוהה של הנחת תשתיות הנגשה והמורכבות הרבה של הפעלתן. להלן פירוט אומדן משרד התחבורה להנגשת האוטובוסים הבין-עירוניים:

לוח 2: אומדן עלות הנגשת כלל שירותי האוטובוסים הבין-עירוניים ל-12 שנה⁸⁰ (נומינלי ללא הצמדה למדד, במיליוני ש"ח)

רכיב	עלות
רכישת רכבים חלופיים*	675
תוספת 1,000 רכבים לצי בין-עירוני בתקופה	150
הנגשת תחנות מרכזיות ומסופים קיימים	225
סך עלויות ישירות ל-12 שנה	1,050
אובדן ארבעה מקומות ישיבה באוטובוס - הגדלת צי	45
אובדן ארבעה מקומות ישיבה באוטובוס - תוספת תשומות	1,500
גידול בשל תוספת לביקוש השירות	4.5
גידול בצורכי תשתית**	1,200

79 מרכז המחקר והמידע של הכנסת, "הנגשת קווי אוטובוס בין-עירוניים לנוסעים בכיסאות גלגלים: מבט משווה", 19.7.17.

80 פרק הזמן הדרוש להסבת צי האוטובוסים הבין עירוניים לנגיש.



רכיב	עלות
נגישות תחנות אוטובוסים	100
סך עלויות עקיפות ל-12 שנה	2,850
סה"כ עלויות ישירות ועקיפות ל-12 שנה	3,900
עלות שנתית	325

לפי נתוני משרד התחבורה אשר הוצגו למרכז המחקר והמידע של הכנסת בשנת 2017, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* נוסף על העלות השוטפת של החלפת האוטובוסים אחת לשנים מספר.

** מעבר למחסור בהקצאת קרקעות.

מהנתונים עולה כי סך העלויות שיידרשו להנגשת האוטובוסים הבין-עירוניים ל-12 שנה הוא כ-3.9 מיליארד ש"ח. סכום זה כולל כמיליארד ש"ח בגין עלויות ישירות עבור רכישת אוטובוסים והנגשת התחנות המרכזיות והמסופים הקיימים. הסכום כולל גם עלויות עקיפות בסך 2.85 מיליארד ש"ח, בעיקר בשל גידול בצורכי התשתית, הנגשת תחנות האוטובוסים, הגדלת צי האוטובוסים ותוספת תשומות בשל אובדן ארבעה מקומות ישיבה באוטובוס המוגש. כלומר, הנגשת האוטובוסים הבין-עירוניים בישראל תהיה כרוכה בתוספת תקציבית של כ-325 מיליון ש"ח לתקציב השנתי במשך 12 שנה. זאת, נוסף על עלות ההפעלה השוטפת העומדת על כ-5 מיליארד ש"ח בשנה. ניתן להניח כי הוצאה זו כוללת גם עלויות חד-פעמיות, כגון הנגשת תחנות האוטובוסים הקיימות.

האומדן להנגשת כלל האוטובוסים הבין-עירוניים מתבסס על הנחות משרד התחבורה שלהלן:

1. היקף צי האוטובוסים הבין-עירוניים בישראל הוא כ-4,500 כלי רכב ועלות הנגשתם עומדת על כ-150,000 ש"ח לאוטובוס. לכן, הנגשתם אינה ישימה מהבחינה הכלכלית וההנדסית. עם זאת, לפי דוח בנושא הנגשת האוטובוסים הבין-עירוניים שהוכן עבור משרד התחבורה בינואר 2017, התוספת לעלות הנדרשת לרכישת אוטובוס בין-עירוני חדש ומוגש היא כ-50,000 ש"ח (ללא חישוב עלויות התחזוקה). משרד התחבורה הסביר כי הדוח מתייחס רק לאוטובוסים מתוצרת אירופית היקרים מהאוטובוסים הבין-עירוניים הנפוצים בענף בכ-170,000 ש"ח, וזאת מעבר לתוספת הנדרשת להנגשתם, העומדת על כ-50,000 ש"ח. עם זאת, בהינתן שהדרישה לאוטובוסים מוגשים תגדל סביר שהפערים יצטמצמו.
2. ההנגשה תקטין את מספר מקומות הישיבה באוטובוס ותגדיל את כמות האוטובוסים הנדרשת⁸¹, דבר שיוביל להגדלת התשומות⁸² הנדרשות להפעלה.
3. כ-150 תחנות מרכזיות טעונות הנגשה, ועלות ההנגשה הממוצעת לכל תחנה כזאת מוערכת בכ-1.5 מיליון ש"ח. נוסף על ההיבט התקציבי, התאמת רציפי הקליטה בתחנות המרכזיות

81 הכמות נגזרת ממספר האוטובוסים הנדרש בשעות השיא.

82 דלק, מספר הנהגים, בלאי ועוד.



תדרוש הרחבת הרציפים על חשבון מספר הרציפים או על חשבון השטח המיועד לפעילויות אחרות. הנגשת התחנות המרכזיות והמסופים תחייב הכפלה של השטח המשמש לקליטת נוסעים בסמוך לאוטובוס ותפחית את קיבולת האוטובוסים במסופים ובתחנות המרכזיות בכ-50%. משרד התחבורה העריך שהרשויות המקומיות מסרבות להקצות למשרד התחבורה עוד שטח שיאפשר את הרחבת התחנות המרכזיות והמסופים.

4. על פי דוח הממ"מ, מספר הנוסעים הפוטנציאליים מבין המשתמשים בכיסא גלגלים הוא כ-40,000. עם זאת, לפי נתוני המוסד לביטוח לאומי⁸³, בדצמבר 2015 היו כ-39,000 מקבלי קצבת ניידות בישראל, ומהם כ-18,000 מרותקים לכיסא גלגלים או נחשבו כזקוקים לכיסא גלגלים והם משתמשים בו; מספר זה אינו כולל בהכרח את כלל הנוסעים המשתמשים בכיסא גלגלים אלא את אלה שמקבלים קצבה זו.

משרד מבקר המדינה מציין כי אומדן משרד התחבורה לא הביא בחשבון חלופות הנגשה אחרות. למשל, הערכת משרד התחבורה מתייחסת להנגשת כלל האוטובוסים הבין-עירוניים, ואינה מתייחסת לאפשרויות להנגשה חלקית, כלומר בחלק מהקווים או בחלק משעות פעילות האוטובוסים או בתיאום מראש, ובעיקר קווים שאין להם קווי רכבת מקבילים. הנגשה חלקית צפויה להוזיל העלויות כאמור. כמו כן, מספר המשתמשים המשוער באומדן כולל את כל המשתמשים הנעזרים בכיסא גלגלים. ואולם ייתכן שמספר זה אינו משקף את כמות המשתמשים, מכיוון שחלק מהמשתמשים הנעזרים בכיסא גלגלים יעדיפו לנסוע ברכב פרטי או באמצעי תחבורה אחרים (רכבות, מוניות, הסעות וכו'). האומדן גם לא התייחס לאפשרויות חלופיות של התקנת כיסאות מתקפלים או כיסאות שניתנים לקיפול והזהה כדי למנוע אובדן מקומות ישיבה כאשר באוטובוס אין אנשים עם מוגבלות הזקוקים למקומות הישיבה הייעודיים. נוסף על כך, לא הוצגו באומדן התועלות שהמהלך עשוי להביא למשק, כגון גידול בהשתלבות במעגל העבודה וחסכון בעלות קצבאות.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה לבחון עדכון של אומדן העלות כאמור ולהביא בחשבון אפשרויות חלופיות, אף חלקיות, להנגשת אוטובוסים בין-עירוניים, בעיקר בקווים שאין להם חלופה רכבתית, כדי לתת מענה, ולו חלקי, לאנשים עם מוגבלות המבקשים להשתמש בתחבורה הבין-עירונית, וכדי לאפשר להם חופש תנועה ולהעניק להם את הזכות לגישה לאמצעי תחבורה באופן שווה לאנשים שאינם עם מוגבלות, כקבוע באמנה ובחוק השוויון.

עוד ממליץ משרד מבקר המדינה לבחון אפשרות לביצוע ניסוי להנגשה פיזית של כמה קווים בין-עירוניים ראשיים שאין להם חלופה רכבתית, בתדירות חלקית אך קבועה, ולשלב הדרישות להנגשה באוטובוסים חדשים שרוכשות החברות, ובהתאם לכך לבחון הסדרת הנגשה של התחבורה הציבורית הבין-עירונית. בנוסף מומלץ לבצע מיפוי הצרכים כדי לבחון מתן שירות דיפרנציאלי, ו/או שירות חלופי, ו/או שירות באמצעות בכלי רכב קטנים יותר.

83 המוסד לביטוח לאומי, דוח שנתי 2015, ספטמבר 2016, עמ' 165 - 166.



משרד התחבורה בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין כי "במהלך חודש אוגוסט 2020 פרסם משרד התחבורה קול קורא לציבור בנושא בחינת הפעלת אוטובוסים בינעירוניים נגשים. מטרת הקול הקורא הייתה לקבל מהציבור הצעות ופתרונות נוספים להנגשת שירותי התח"צ הבינעירוני עבור אנשים עם מוגבלות פיזית. עם קבלת הרעיונות וניתוח ההצעות הוחלט במשרד לקדם פיילוט להפעלת אוטובוסים בינעירוניים נגשים. בימים אלו המשרד נערך לקראת ביצוע הפיילוט, במסגרתו חברת אגד תפעיל 4 אוטובוסים בינעירוניים נגשים בקווי אגד. בסיום הפיילוט ולמידת המסקנות ממנו, הנושא יילמד. ובכפוף להיתכנות תקציבית תבחנה חלופות שונות להנגשה חלקית של קווי תח"צ בינעירוניים. המשרד בוחן הסבת קווים המוגדרים בינעירוניים פרבריים לקווים עירוניים, כיום קיימים קווים המוגדרים במערכת הרישוי כבינעירוניים, אשר נוסעים בין שני אזורים עירוניים סמוכים ובדרכם בין שני האזורים העירוניים הם עוברים על ציר בינעירוני".

מוגבלות חושית

בשונה מהנגשה לאנשים עם מוגבלות מוטורית, נפשית ושכלית, מינואר 2017 אוטובוסים בין-עירוניים מחויבים להיות נגשים לאנשים עם מגבלה חושית. לפי חוק השוויון⁸⁴, שר התחבורה, בהתייעצות עם נציבות השוויון ועם ארגונים העוסקים בקידום זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות, על פי עקרונות היסוד של החוק, יתקין תקנות בעניין החובה לביצוע התאמות נגישות לאנשים עם מוגבלות חושית באוטובוסים בין-עירוניים לפי תקנים וכללים שייקבעו.

תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (נגישות חושית באוטובוסים בין-עירוניים), התשע"ח-2017, (להלן - תקנות נגישות חושית), קובעות כי בעל רישיון של קו שירות בין-עירוני, המפעיל בקו השירות אוטובוסים בין-עירוניים משנת ייצור 2011 או אחריה, לא יפעיל בקו השירות אוטובוסים בין-עירוניים אלא אם נעשו בהם התאמות נגישות לאנשים עם מוגבלות חושית. תקנה 4 קובעת כי באוטובוס בין-עירוני נגיש יתקיימו כל אלה: ברישיון הרכב של האוטובוס יירשם שהוא אוטובוס בין-עירוני נגיש; בחזית האוטובוס יותקן שלט לפי ההוראות המפורטות בתקנות; בפתחי הכניסה והיציאה ובקצות המדרגות יותקן פס אזהרה לכל רוחב הסף; מאחזי יד ולחצני עצירה יסומנו בניגוד חזותי ולחצני העצירה יהיו גם בניגוד מישושי מסביבתם; מסעדי יד, אם הותקנו בו, יהיו ניתנים להרמה ולהורדה; לכניסה לאוטובוס יוקצו בסמוך ככל הניתן שני מקומות ישיבה לאנשים עם מוגבלות, שיסומנו באמצעות סמלי הנגישות, ושני מקומות ישיבה צמודים ללא מסעדי רגליים לפניהם לאדם עם מוגבלות המלווה בכלב שירות, כשהמקום המיועד לו הוא על הרצפה שלפני המושבים האמורים שיסומנו בסמלי הנגישות למוגבלות ראייה; תותקן מערכת כריזה פנימית וחיצונית שיתקיימו בה כל אלה: לקראת עצירה ליד תחנת האוטובוס, מערכת הכריזה הפנימית תכריז בקצב איטי ובשפה פשוטה ובהירה את שם התחנה, ולאחר עזיבת האוטובוס את שם התחנה הבאה. מערכת הכריזה החיצונית תותקן בסמוך לדלת הכניסה הקדמית ותכריז את מספר הקו ויעדו; יותקן שלט אלקטרוני המציין את שם התחנה הבאה; לא יודבקו באוטובוס או מחוצה לו מדבקות, למעט מדבקות שהדבקתן נקבעה בדין.

84 סעיף 19(ג1), תיקון 2 משנת 2005.



עוד קובעות התקנות האלה⁸⁵ כי בסככת המתנה של אוטובוס בין-עירוני יותקן שילוט נגיש. בסככת המתנה של אוטובוס בין-עירוני שהוצבה לפני תחילתן של התקנות (2017) יותקן שילוט נגיש בתוך חמש שנים; השילוט הנגיש יותקן באופן הדרגתי, בשיעור של 20% בכל שנה מכלל סככות המתנה שהוצבו ערב תחילת התקנות.

סקר התובנות של משרד התחבורה העלה כי יש לשפר את הנגשת האוטובוסים הבין-עירוניים באמצעות מקום קבוע לכפתורי עצירה ולכריזה מונגשים, גובה ומקום אחידים ומונגשים לאנשים עם מוגבלויות, גובה מותאם לכיסא גלגלים ומגע לכבדי ראייה. עוד צוין בסקר התובנות כי מאחר שחוק הנגשות אינו חל כיום על אוטובוסים בין-עירוניים נדרשים אמצעי נגישות כגון ידיות אחיזה, מערכות כריזה ומסכים ויזואליים.

יצוין שגם בתהליך שיתוף הציבור שקיים משרד מבקר המדינה בשנת 2021 עלו בנושא זה בעיות רבות, בין היתר: תלות בגורם האנושי; בעיות תשתית בגישה לאמצעי התחבורה הציבורי; אי-שימוש בכריזה, דבר המקשה על לקויי ראייה באיתור האוטובוס הרלוונטי, בהתנהלות במהלך הנסיעה ומציאת נקודת הירידה; היעדר עמודים באוטובוסים שניתן לאחוז בהם, דבר המקשה על לקויי ראייה בתנועה ובהתמצאות בתוך האוטובוס; היעדר הנגשת תחנות בין-עירוניות רבות לאנשים עם מוגבלות ראייה ושמיעה⁸⁶.

משרד מבקר המדינה מציין, כי מסקר התובנות ומהליך שיתוף הציבור עולה כי בפועל חובת הנגשה חושית של האוטובוסים הקבועה בתקנות אינה מתקיימת באופן מלא וכי קיימים ליקויים ביישומה.

משרד התחבורה בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין כי "המשרד מקיים ביקורת שוטפת בכל הנוגע לכריזה באוטובוסים ולתקינות השלטים האלקטרוניים וכן בוחן תלונות פרטניות המגיעות אליו בנושא, לרבות השתת פיצויים מוסכמים למפעילי התח"צ, על ידי אגף הבקרה. במסגרת בקרה זו נבדקים שילוט אלקטרוני, מערכות כריזה, מכונות כרטוס אוטומטיות ועוד. ממצאי הבקרה מופצים בדואר אלקטרוני לכל אחד מהמפעילים, בתחילת כל חודש, בגין הבקרות שבוצעו בחודש הקודם, והם נדרשים לתקן את הליקויים שנמצאו".

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה לפעול להנגשה מלאה של האוטובוסים הבין-עירוניים לאנשים עם מוגבלות חושית ולהסדיר את הליקויים שעלו בסקר התובנות ובהליך שיתוף הציבור, כמחוייב בתקנות.

85 תקנה 6א ותקנה 9.

86 ראו להלן בפרק "הליך שיתוף הציבור לגבי נגישות התחבורה הציבורית בישראל".



הנגשת תחנות אוטובוסים

נוסף על התאמת האוטובוסים עצמם, תהליך ההנגשה כולל גם התאמות של התשתיות המשמשות לתח"צ, ובפרט של תחנות האוטובוסים ושל המדרכות והרחובות המוליכים אליהן, כדי שיהיו עבירים ובטיחותיים עבור אנשים הנעים בכיסא גלגלים. היעדר הנגשה של התחנות ושל המדרכות והרחובות המוליכים אליהן מקשה על אנשים עם מוגבלות ולעיתים גם מונע מהם להשתמש באוטובוסים הציבוריים, ובכך פוגע בניידותם. לפי עקרון הרצף, אם תחנת האוטובוס או הדרך אליה אינן נגישות, הנגשת האוטובוס לא תשיג את מטרותיה. לפיכך יש חשיבות רבה לשיפור הנגישות של תחנות האוטובוס ולהסרת מכשולים בדרך אליהן. הצורך בהתאמות בולט יותר במיקומים שבהם אין תשתית מתאימה לשימוש של הולכי רגל, למשל תחנה סמוכה לכביש שאין מדרכה רציפה בינה לבין היישוב הקרוב אליה או שהמדרכה צרה מדי למעבר של כיסא גלגלים. האחריות להנגשת התחנות נחלקת בין כמה גורמים, משרד התחבורה, הרשויות המקומיות ומפעילי התח"צ.

לפי פקודת העיריות [נוסח חדש], לעירייה יש חובות וסמכויות בין היתר בנוגע לפיתוח, סלילה ותחזוקה של כבישים ומדרכות בתחום שיפוטתה.

לפי התקנות להנגשת תחבורה ציבורית משנת 2003, ההתאמות בעניין הנגשת התחנות עבור נוסעים הנעים בכיסאות גלגלים כוללות חיוב להתאמת רוחב המדרכה הסובבת את התחנה בצד הפונה לכיוון שממנו מגיע האוטובוס לאנשים הנעים בכיסאות גלגלים; יצירת גישה נגישה לתחנה; התקנת מדרכה בגובה תואם למעלית או לכבש שמשמשים באוטובוס או למעלית או לכבש מחוץ לאוטובוס; התקנת מעברי חציה מותאמים המובילים לתחנה.

ביצוע הנגשת תחנות ותקצובה

כאמור, בתקנות להנגשת תחבורה ציבורית משנת 2003⁸⁷ נקבע כי יש להכין תוכנית לתקופה של עשר שנים להפעלת אוטובוסים נגישים⁸⁸ בקווי השירות. תוכנית ההנגשה תכלול גם הנגשת התחנות באותם קווי שירות והנגשת המתקנים התחבורתיים. נוסף על האמור, על הרשות המקומית להנגיש תחנות אוטובוסים וסככות המתנה, המוצבות ברחובות שבתחום שיפוטתה, לפי תוכנית ההנגשה, ותדווח אחת לשנה למפקח על התעבורה על התקדמות ביצוע התוכנית. בעל רישיון קו יפעיל את האוטובוסים הנגישים ויציב בתחנות ובסככות ההמתנה שילוט נגיש, לפי תוכנית ההנגשה, וידווח אחת לשישה חודשים למפקח על התעבורה על התקדמות ביצוע התוכנית.

87 תקנה 7(א).

88 לפי תקנה 1 לתקנות, הכוונה לאוטובוסים עירוניים.



לפי תוכנית ההנגשה משנת 2010, הבקרה על נגישות תחנות האוטובוס תבוצע על ידי מפקח אזורי של נציבות השוויון, אשר יבדוק את קיום כל הקריטריונים הרלוונטיים לתחנה נגישה, כפי שמפורט בתקנות; הדוח שיכין המפקח האזורי יועבר לממונה נגישות ארצי, וזה יחליט לנקוט צעדים על פי הצורך.

תוכנית ההנגשה כללה הנגשה של 12,000 תחנות אוטובוסים. ואולם היא לא כללה הנגשת תחנות אוטובוסים אזוריות ובין-עירוניות, ולפיכך תחנות אלה לא הונגשו, אף שנוסף בהן שירות עירוני.

תקנות נגישות חושית מחייבות⁸⁹ הנגשה חושית של התחנות הבין-עירוניות. נוסף על כך, בדיון בכנסת בהשתתפות משרד התחבורה בעניין תקנות למידע נגיש בתחנות בין-עירוניות ונגישות ללקויות ראייה, בעיקר באוטובוסים בין-עירוניים, התחייב משרד התחבורה להנגיש באופן פיזי את התחנות הבין-עירוניות בתוך חמש שנים⁹⁰ בעלות כוללת של 100 מיליון ש"ח.

בשנת 2019 היו 26,929 תחנות אוטובוסים בארץ⁹¹. 9,986 תחנות עירוניות תוקצבו והונגשו משנת 2010 עד 2014 בתקציב של 75 מיליון ש"ח בתוספת 23 מיליון ש"ח שתוקצבו בשנת 2017. בשנת 2019 נותרו כ-17,000 תחנות לתקצוב לצורך הנגשתן, ומתוכם 13,426 לטיפול מיידי בהיותן תחנות עירוניות או אזוריות ו-3,510 לשירות בין-עירוני בלבד.

מהנתונים לעיל עולה כי תוכנית ההנגשה משנת 2010 יועדה ל-12,000 תחנות אוטובוסים, עם זאת, בשנת 2019 היו כ-10,000 תחנות מוגשות. ובשנת 2019 נותרו כ-13,500 תחנות עירוניות שטרם הונגשו ו-3,500 תחנות לשירות בין-עירוני שאינן מוגשות.

בלוח 3 שלהלן מוצגת התכנית שהגיש משרד התחבורה למשרד האוצר.

לוח 3: תכנית להשלמת הנגשת תחנות אוטובוס

שנה	עירוני - בוצע	בין-עירוני	עירוני ואזורי לטיפול	סה"כ תחנות	אומדן בין-עירוני בש"ח	אומדן עירוני ואזורי לטיפול בש"ח	סה"כ אומדן לכלל התחנות בש"ח
2021	-	710	2,700	3,390	7,100,000	27,000,000	34,100,000
2022		700	2,700	3,390	7,000,000	27,000,000	34,000,000
2023		700	2,700	3,390	7,000,000	27,000,000	34,000,000

89 תקנה 6.

90 התחייבות משרד התחבורה לזוועדת המשנה לתקנות חוק שוויון זכויות, במסגרת הדיונים בתקנות הנגישות לאוטובוסים בין-עירוניים (2017).

91 מכתב הרשות הארצית לתחבורה ציבורית במשרד התחבורה, בקשה לתקציב חומש נגישות תחנות אוטובוס, 11.10.20.



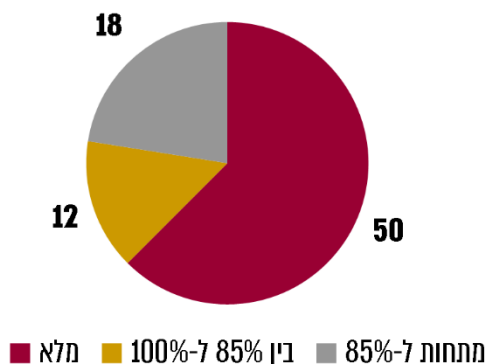
שנה	עירוני - בוצע	בין- עירוני	עירוני ואזורי לטיפול	סה"כ תחנות	אומדן בין-עירוני בש"ח	אומדן עירוני ואזורי לטיפול בש"ח	סה"כ אומדן לכלל התחנות בש"ח
2024	700	2,700	3,390	7,000,000	27,000,000	34,000,000	
2025	700	2,626	3,383	7,000,000	26,260,000	33,260,000	
סה"כ	9,986	3510	13,426	26,929	35,100,000	134,260,000	169,360,000

מהנתונים עולה כי עם יישום התוכנית, צפויה הנגשה מלאה של תחנות האוטובוסים העירוניות והאזוריות.

מומלץ כי משרד התחבורה יבצע בקרה ויוודא מימושה של התוכנית כך שבשנת 2025 כלל התחנות יונגשו.

כפי שניתן לראות בתרשים שלהלן, מתוך 80 יישובים שנבדקו על ידי משרד התחבורה בשנת 2019: ב-50 (62.5%) מהיישובים כל תחנות האוטובוס הונגשו, ב-12 (15%) מהיישובים הונגשו בין 85% ל-100% מהתחנות, וב-18 (22.5%) מהיישובים הונגשו פחות מ-85% מהתחנות.

תרשים 18: שיעור תחנות האוטובוס המונגשות לפי יישוב (ינואר 2019)



המקור: נתוני משרד התחבורה בעיבוד משרד מבקר המדינה

מהתרשים לעיל עולה כי בכ-37.5% מ-80 היישובים שנבדקו לא הונגשו כל התחנות וב-22.5% מהיישובים שנבדקו הונגשו פחות מ-85% מהתחנות.



משרד מבקר המדינה בחן את שיעור תחנות האוטובוס המונגשות בהן קטן מ-85% בהתאם למדד הפריפריאליות משנת 2015⁹² (להלן - מדד הפריפריאליות) אשר פרסמה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בנובמבר 2019. הבדיקה העלתה כי בטווח המדד הפריפריאלי מ-1 עד 5 יש 8 יישובים (מתוך 18) שבהם שיעור תחנות האוטובוס המונגשות קטן מ-85% ואילו בטווח המדד הפריפריאלי מ-6 עד 10 יש 10 יישובים בשיעור הנגשה זהה.

לפי סקר עצירה בתחנות אוטובוסים של אגד משנת 2017, כ-50% מהמקרים שבהם אוטובוס אינו עוצר קרוב למדרכה נובעים מחניה של רכב פרטי בתחנה. הנושאים הטעונים שיפור בתחנות האוטובוסים לפי סקר התובנות של משרד התחבורה הם היעדר שילוט ברור וקריא (78% מהמשתתפים), מחסור בתחנות מקורות (64%), אי-הנגשת כניסה לתחנות ויציאה מהן (46%), היעדר מערכת כריזה בתחנה (39%), היעדר אכיפה של האיסור לחנות בתחנות (35%) והנמכת מדרכות (33%). לאור הממצאים שעלו בסקר הוסק כי נדרשת הנגשת מידע בתחנה, ובין היתר שיפור התאמת ההנגשה בהתייחס לאנשים עם מוגבלות, כגון גובה שילוט מותאם לכיסא גלגלים, שמע וכריזה בתחנה, גודל וצבעוניות מותאמים לכבדי ראייה ומקום קבוע של כפתור הכריזה. יצוין כי נדרש שהשילוט המונגש יכלול את שם התחנה, את מקום הקווים שעוברים בה ואת הזמנים העדכניים בתחנות האוטובוסים. בסקר עלה כי נדרשת הנגשה פיזית של תחנות האוטובוסים, לרבות הגדלת מספר התחנות המקורות והקפדה על מדרכות נמוכות בתחנות האוטובוסים ובכניסה לתחנות מרכזיות, וכן שיתוף פעולה עם הרשויות המקומיות בנוגע לאכיפת החוק לאיסור חניה של כלי רכב בתחנות אוטובוסים.

מדיווחי הפקחים ונהגי האוטובוסים של אגד, כפי שנמסר למשרד מבקר המדינה במהלך הביקורת, עולים מקרים שבהם תחנות האוטובוסים אינן מונגשות או חסומות להורדה והעלאה של נוסעים עקב חניה שלא כדין. כך למשל, באגד מתקבלות פניות מנהגים ולעיתים גם מנוסעים עם מוגבלות על כך שבתחנות האוטובוס במרכז הכרמל ובהדר חונים בקביעות כמעט בכל שעות היום כלי רכב לפריקה וטעינה או להמתנה, והדבר מקשה על נוסעים עם מוגבלות לרדת מהאוטובוס. לדברי אגד, כאשר רכב חונה בתחנה אי אפשר להוריד את הנוסע, ולכן נהג האוטובוס ממשיך לנסוע עד שיימצא מקום לפתיחת רמפה. תלונות נוספת התקבלו בנושאים האלה: תחנות הנמצאות במפלס אחד עם הכביש באופן שאינו מאפשר לפתוח רמפה להעלאה או הורדה של אדם היושב בכיסא גלגלים או קלנועית; מכשירי טלפון ציבוריים לא נגישים בתחנות מרכזיות; תחנות מרכזיות לא נגישות; מעברי חציה מחוקים או לא נגישים או חסרים בקרבת תחנות; היעדר אבני סימון לאנשים עם מוגבלות ראייה בתחנות האוטובוסים, המסמנות היכן להמתין לאוטובוס בעת עצירתו; תחנות אוטובוס הממוקמות באופן לא בטיחותי, למשל מייד אחרי עיקול הדרך באופן שאינו מאפשר לנהג האוטובוס לראות את הנעשה בתחנה או על שביל אופניים.

בתצלומים שלהלן, אשר צולמו על ידי אגד, ניתן לראות דוגמאות של תחנות אוטובוסים עירוניות לא נגישות.

92 המדד מדורג בערך מ-1 עד 10, כאשר ככל שעולים בדירוג המדד, המשמעות היא שקרובים יותר לריכוזי האוכלוסייה אשר נמצאת במרכז הארץ, ולהיפך ככל שדירוגם של המדד.



תצלום 2: תחנת אוטובוס הממוקמת על שביל אופניים ורכב שחונה בסמוך לתחנה



צולם על ידי פקח תנועה של אגד תעבורה בע"מ בנובמבר 2020.

בתמונה שלהלן רכב החונה בתחנה מונע מהאוטובוס להתקרב לתחנה כדי לפתוח רמפה במידת הצורך או כדי להקל על אדם המתקשה בעלייה לאוטובוס.

תצלום 3: רכב חונה בתחנת אוטובוס בחיפה



צולם על ידי אגד תעבורה בע"מ בנובמבר 2020.



יצוין שגם בתהליך שיתוף הציבור שקיים משרד מבקר המדינה בשנת 2021 עלו בנושא זה בעיות זהות לאלה שהועלו בסקר התובנות⁹³.

החסמים ליישום ההנגשה כאמור קשורים בעיקר לפערים ביכולות ובמוטיבציות של הרשויות המקומיות, לצד היעדר הכוונה מקצועית בנושא מצד משרד התחבורה. על כן, מומלץ למשרד התחבורה לעקוב באופן סדור אחר היישום של הנגשת המרחב הציבורי ותחנות האוטובוסים ולייצר תמריצים לשימוש במשאבים, לצד הקניית ידע והכשרות בתחום עבור הרשויות המקומיות.

משרד התחבורה בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין כי "הנושא של התמריצים להנגשת התחנות מטופל במסגרת הקול הקורא שמפרסם המשרד לעידוד הנגשת התחנות ברשויות ע"י תקצוב עבור הרשויות שייגשו לקול הקורא. תקציב ההנגשה יתפרסם עד לשנת 2025, המשרד פועל לעיגון תקציב כולל להנגשת תחנות מול האוצר".

משרד מבקר המדינה ממליץ לרשויות המקומיות לפעול להנגשת כל תחנות האוטובוסים שבתחומן וכן להגביר את הבקרה השוטפת והפיקוח על נגישותן.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה, בשיתוף עם משרד האוצר להקצות בתוכניות השנתיות סעיף ייעודי לנושא הנגישות ולפיתוח תשתיות נגישות, במסגרת התקציב, לצורך מימוש תוכניות העבודה השנתיות ופיתוח התשתיות בנושא ולבקרה על מימושו.

פתרונות טכנולוגיים

בסקר הג'וינט הועלו כמה הצעות לפתרונות טכנולוגיים שיקלו על אנשים עם מוגבלויות את הגעתם לתחנה. האחת, פיתוח אפליקציית ניווט לאנשים עם מוגבלות אשר תונגש בהתאמה אישית מרבית באמצעות פרופיל משתמש המוגדר לצורכי הנסיעה והניווט של כל נוסע.

כיום קיימות טכנולוגיות חיישנים שניתן לשלבן בתחנות האוטובוס וביכולתן לזהות אנשים עם מוגבלות חושית המשתמשים באפליקציה מתאימה, וכן לספק להם מידע על זמני הגעת אמצעי התחבורה.

משרד התחבורה בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין כי "...בכל מקרה כל יישומון חדש שהמשרד מפקח על הפעלתו, הינו מונגש לאנשים מוגבלות. המשרד פועל לשיתוף כלל המפעילים בשיתוף הידע הקיים ואמצעי התחבורה הנגישים הקיימים במטרה להגדיל את ההיצע המוצע בנושא רכבים נגישים לאנשים עם מוגבלות".

⁹³ יצירת אנטי- מפרץ מאפשרת התקרבות האוטובוס במקביל למדרכה (בסביבה עירונית צפופה) ושיפוע קל במעבר ממשטח פני המדרכה מצמצם את הפרש הגובה בין המדרכה והאוטובוס באזור התחנה. ראו להלן בפרק "הליך שיתוף הציבור לגבי נגישות התחבורה הציבורית בישראל".



משרד מבקר המדינה ממליץ כי משרד התחבורה והנציבות לשוויון יבחנו הטמעה של פיתוחים טכנולוגיים מהשנים האחרונות, שיקלו את הניידות באופן עצמאי של אנשים עם מוגבלות.

השוואה בין-לאומית

מדוח ממ"מ, הכולל בירור על מצב הנגישות ב-27 מדינות בעולם, עלה כי בארבע מדינות הותקנו תקנות להנגשת אוטובוסים המקבילים⁹⁴ לאוטובוסים בין-עירוניים; בעשר מדינות נקבעה חובה כללית להנגשה של התחבורה הציבורית, החלה על כל האוטובוסים בשירות התחבורה הציבורית; בארבע מדינות מוסדרת הנגישות ברמה המחוזית; בשש מדינות נאכף רק בחלק מסוים מהאוטובוסים הבין-עירוניים המחויבים בהנגשה בין-עירונית נושא ההגנה על זכויות הנוסע; ורק ארבע מדינות כלל אינן מחייבות הנגשה של התחבורה הציבורית. לפי דוח ביקורת משנת 2016 של האיחוד האירופי, הקושי העיקרי במדינות החברות באיחוד הוא מצבן של התשתיות ושל תחנות האוטובוסים והתחנות המרכזיות וחסר בפעילות להנגשתן.

להלן בלוח 4 השוואה בין הסדרי הנגשה בכמה מדינות בעולם: ארה"ב, בריטניה⁹⁵, נורווגיה, שבדיה, טורקיה, ואונטריו, קנדה.

לוח 4: הנגשת אוטובוסים בין-עירוניים במדינות השונות

המדינה	הסדרה	ההוראות לחברות בנוגע להנגשה	פיקוח	פירוט הדרישות	הנגשת תחנות
ארה"ב	החוק הפדרלי לאמריקאים עם מוגבלות, האוסר ⁹⁶ 1990 על הפליית אנשים עם מוגבלות.	הליך מדורג (14 שנה)	מחלקת זכויות האזרח במינהל התחבורה הפדרלי שבמשרד התחבורה ⁹⁷ והמחלקה לזכויות האזרח	החוק מחייב את החברות ⁹⁸ המפעילות לספק שירותי תח"צ לכל נוסע, לרבות נוסע המתנייד בכיסא גלגלים, באמצעות אוטובוס רגיל או	• תחנות רחבות נגישות מהרחוב לתחנה • גישה מהתחנה לאוטובוס

94 יש לציין כי בתשובות המדינות לא הייתה ההתייחסות המקובלת לקווים עירוניים או בין-עירוניים, אלא התייחסות לאורך הקו או להבדל בין אוטובוסים נמוכי-רצפה לגבוהי-רצפה.

95 לפי התחזית של ממשלת בריטניה משנת 1999, ההנגשה הייתה צפויה לאפשר, עד 2020, לכ-800,000 בריטים בכיסאות גלגלים לנסוע באוטובוסים הבין-עירוניים, לעומת 40,000 בישראל. גם אם נלקח בחשבון גודל האוכלוסייה, עדיין השיעור היחסי של מספר המשתמשים בכיסא גלגלים בבריטניה גדול מבישראל.

96 Americans with Disabilities Act, ADA.

97 Federal Transit Administration.

99 חברות קטנות יכולות להציע חלופה של שירות מקביל או לאפשר לנסועים להזמין מראש שירות אוטובוס מוגש.



המדינה	הסדרה	ההוראות לחברות בנוגע להנגשה	פיקוח	פירוט הדרישות	הנגשת תחנות
			במשרד המשפטים ⁹⁸	- חלופה מקבילה, למעט במקרים שבהם מתן שירות שכזה לא יאפשר שירות בטוח או יהיה נטל כלכלי מוגזם על החברה ובין היתר: - מעלית או רמפה - מעבר נוח - כיסוי מונע החלקה - חגורות בטיחות וכריות ראש - מערכת לעיגון כיסא הגלגלים - מעבר ברוחב 76 ס"מ	מדרכה מונעת החלקות בשיפוע המותר
בריטניה	החוק בנושא הפליית אנשים עם מוגבלות, 1995¹⁰⁰ תקנות נגישות רכבים בתחבורה הציבורית המחייבות להנגיש את כל¹⁰¹ האוטובוסים גבוהי-הרצפה עד ינואר 2020	הליך מדורג (20 שנה)	רשויות תחבורה מקומיות	- מעלית או רמפה - כיסוי מונע החלקה והגבלת השיפוע - חגורות בטיחות וכריות ראש - מערכות לעיגון כיסא הגלגלים - רוחב מזערי במעברים	התקנות אינן מתייחסות לנושא

98 Department of Justice.

100 Disability Discrimination Act, 1995.

101 מספר האוטובוסים הבין-עירוניים בישראל גדול ממספרם בבריטניה. בישראל נדרש להגיש כ-4,500 אוטובוסים בין-עירוניים, לעומת בריטניה שלמרות התחזית לשנת 2020 בנוגע למספר האוטובוסים הבין-עירוניים, היה מספרם כ-1,250, דהיינו פחות מ-33% ממספר האוטובוסים הפועלים כיום בישראל; יוצא אפוא שההפרש המספרי מייקר את תהליך ההנגשה.



המדינה	הסדרה	ההוראות לחברות בנוגע להנגשה	פיקוח	פירוט הדרישות	הנגשת תחנות
נורווגיה	תקנות לבניית רכבים ממונעים, 2009	אוטובוסים חדשים - יישום בתוך שנה אוטובוסים ישנים - ייתכנו פטורים מסוימים	- רשות הדרכים הציבוריות הנורבגית - הרשויות המחוזיות מפקחות על הקווים הפועלים בתחומן	כפתורי צלצול נגישים התקנות מחילות חובת הנגשה של אוטובוסים גבוהי-רצפה המשמשים לנסיעות בין-עירוניות¹⁰². ישנן רשויות מקומיות שמציעות תחבורה חלופית לאנשים עם מוגבלות המתקשים להשתמש בתחבורה ציבורית, תחבורה פרטית או הסעות עם נהג בהיקף משתנה¹⁰³.	חקיקה משנת 2013 המחייבת הסרת חסמים המגבילים את השירות הנגיש
שבדיה	חוק מדינתי ותקנות מחוזיות הנגשה	חובה להתחשב, בגבולות הסביר, בצרכיהם של אנשים עם מוגבלות בתכנון השירות והפעלתו. משנת 2015 הוגשו 90% מהאוטובוסים	אין פרטים	- מעלית או רמפה - לאנשים עם מוגבלות קבועה וחמורה מוצע שירות חלופי מקביל של מוניות או רכבים מותאמים אחרים	בשנים 2010 - 2013 הוגשו כ-33% מתחנות האוטובוסים שבאחריות הממשל המרכזי. בשנת 2014 יעד הנגשה של 2,000 תחנות אוטובוסים עד 2021.
טורקיה	חוק חובת הנגשת מבנים ציבוריים ושירותים ותשתיות תח"צ משנת 2005	מדורג (13 שנה)	אין פרטים	לפי החוק, חובה להנגיש מבנים ציבוריים, שירותים ותשתיות של תח"צ.	אין פרטים

102 התקנות הוחלו באופן מלא על אוטובוסים שנרכשו משנת 2010, כאשר אוטובוסים שקיבלו רישיון קודם לכן יכולים לקבל פטורים מסוימים.

103 למשל, בעיר הבירה אוסלו אומצו בשנת 2015 תקנות מקומיות המקנות לאנשים עם מוגבלות בני 6 - 67, 150 נסיעות בשנה בתוך העיר או לשדה התעופה באמצעות חברת הסעות שהעירייה מממנת.



המדינה	הסדרה	ההוראות לחברות בנוגע להנגשה	פיקוח	פירוט הדרישות	הנגשת תחנות
				משנת 2018 רכבים שיוצרו לאחר אוגוסט 2014 ולא יהיו נגישים לפי תקנות הנגישות, לא יוכלו לשמש למתן שירותי תחבורה ציבורית עירונית ובין-עירונית.	
				שירות לאדם בכיסא גלגלים בתוך 72 שעות לכל היותר.	
אונטריו, קנדה ¹⁰⁴	החוק לנגישות לאנשים עם מוגבלות. תקנות לעזרי נגישות משנת 2005 ¹⁰⁵ .	מדורג (8 שנים)	מפקח לאכיפת החוק. זכות ערעור בפני ועדת ערעורים	- חובה להתקין בכלי הרכב המשמשים לתחבורה ציבורית המיוצרים מיולי 2011¹⁰⁶, ובכלל זאת אוטובוסים עירוניים ובין-עירוניים, מעלית או רמפה. - שני מקומות מותאמים למשתמשים בכיסא גלגלים.	הרשויות המקומיות נדרשות להתחשב בהוראות התקנות בבואן לבנות או לשפץ תחנות. חברות התחבורה הציבורית נדרשות ליידע את הנוסעים בנוגע לתחנות הנגישות ולאפשר לנוסע המעוניין לרדת בתחנה לעשות זאת במקום הבטיחותי הקרוב ביותר לתחנה.

המקור: דוח ממ"מ, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

104 אין חקיקה פדרלית המחייבת את החברות המפעילות להנגיש תחבורה ציבורית. הסדרת הנושא נעשית ברמה המחוזית או באמצעות הפרובינציה; לכן אונטריו הובאה כדוגמה.

105 Ontario Regulation 191/11, Integrated Accessibility Standards.

106 למעט במקרים שבהם הדבר אינו אפשרי מהבחינה הטכנית.



מהמתואר עולה כי במדינות שנסקרו יש רמות שונות של הסדרי הנגשה בתחבורה הבין-עירונית לאנשים בכיסא גלגלים המשתמשים בתח"צ - הנגשה מלאה המעניקה שוויון מלא בין אנשים עם מוגבלות לבין יתר המשתמשים בתחבורה הציבורית; הנגשה חלקית של חלק מהאוטובוסים לפי הזמנה של אדם בכיסא גלגלים מהחברה המפעילה. העלות של הנגשה זו נמוכה מעלות הנגשה מלאה, והיא הופכת את התחבורה הציבורית לזמינה יותר, אך היא אינה מעניקה חופש תנועה בתחבורה הציבורית שווה לנוסעים שאינם אנשים עם מוגבלות; שירות חלופי מקביל לאוטובוסים נגשים או במקומם, הכולל מימון של מוניות או הפעלה של רכבים ייעודיים להסעת אנשים המשתמשים בכיסא גלגלים. הנגשה זו לא תחייב רכישת רכבים מותאמים והנגשת תחנות אוטובוסים, ולפיכך ניתן ליישם אותה תוך מתן חופש תנועה טוב יותר למשתמשים בכיסא גלגלים מהניתן לנוסעים באוטובוסים. עוד עולה כי מקובל בעולם לפרוס את יישום מדיניות ההנגשה לאורך שנים. מדינות שונות אימצו כינון תקופת היערכות בין החקיקה לבין הדרישה ליישמה באופן מלא.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה לבחון מחדש את נושא הנגשת האוטובוסים הבין-עירוניים בישראל. זאת, בשם לב לאפשרויות ההנגשה שאומצו במדינות העולם, ובהתחשב בצורך של אנשים עם מוגבלות בתחבורה ציבורית יעילה והולמת, גם בין יעדים בין-עירוניים.

משרד התחבורה ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הוא ביצע "סקירה בנושא זה, מסקנות הסקירה נלקחו בחשבון בעת ביצוע הפיילוט".

תחבורה חכמה

ההתפתחויות הטכנולוגיות מהשנים האחרונות בכלל והתפתחות המידע על מקום אמצעי התחבורה השונים בזמן אמת בפרט, וכן פיתוח יכולות השימוש בנתוני עתק (Data Big), משפיעים על התחבורה בעולם ובישראל וסוללים את הדרך למגוון רחב של אמצעי ניידות חדשים, לצד שינויים בדפוסי התחבורה הקיימים. למשל, שירות תחבורה ציבורית גמיש בזמן אמת מאפשר להפוך מסלולים קבועים של אוטובוסים למסלולים גמישים המשתנים לפי בקשת המשתמש, וקיצור המסלול הקבוע לטובת שאר הנוסעים. מידע זמין לתכנון נסיעות ועדכון בזמן אמת בנוגע לזמני הגעת השירות התחבורתי מאפשר ודאות יותר גבוהה ותחושת ביטחון להתנייד באופן עצמאי. אמצעי תחבורה שיתופיים ותיאום נסיעות משותפות עם אנשים נוספים מגדילים את היצע השירות הקיים עבור המשתמש בהגעה ליעד. כלים טכנולוגיים חדשים מאפשרים לאסוף מידע מרחוק על הרגלי ניידות של אנשים ועל יכולות ניתוח גבוהות של דפוסי ניידות של משתמשים לצורך שיפור שירותי התחבורה.

בעולם כבר קיימות דוגמאות ראשונות לשימוש בטכנולוגיות אלו לשם ייעול מערכי ההסעות עבור אנשים עם מוגבלות. כך למשל, בסינגפור¹⁰⁷ קיים זה יותר משנה שירות מאוחד של הזמנת הסעה נגישה או מונית נגישה. השירות ניתן על ידי מגוון של מפעילי הסעות נגישות ומוניות

107 קרן רודרמן, נגישות וניידות של אנשים עם מוגבלות בישראל - כיוונים לעתיד, (נובמבר 2018).



נגישות, שבעבר פעלו בנפרד דרך ספקים שונים ורשויות שונות, אך בזכות היוזמה והטכנולוגיה החדשה החלו לפעול באותה פלטפורמה. היכולת לחסוך זמן מבחבז בין הסעות ולהיות זמין לנסיעה נוספת בהזמנה מיידית, ולצידה הגדלת הצי הזמין לבחירה והזמנה עבור ציבור המשתמשים, מגדילות את היצע דרכי ההתניידות לאנשים עם מוגבלות ומביאות להתייעלות כלכלית שתאפשר להפנות משאבים להוספת שירות מונגש.

עלה כי בישראל פתרונות טכנולוגיים לשם ייעול מערכי הסעות עבור אנשים עם מוגבלות נמצאים בבחינה במשרד התחבורה אך יישומם טרם החל.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה לבחון, בתיאום עם ארגונים המייצגים אנשים עם מוגבלות, שילוב של אמצעים טכנולוגיים להנגשה במערכות התחבורה החכמה שאומצו במדינות העולם כאמצעי משלים לתחבורה הציבורית בישראל. זאת, כדי לאפשר שימוש שוויוני ונגיש לאנשים עם מוגבלות באמצעות יצירת רצף תחבורתי והגדלת היצע אמצעי התחבורה הנגישים העירוניים והבין-עירוניים.

תכנון נסיעות

היכולת לתכנן מראש נסיעה עצמאית בתחבורה הציבורית באמצעות מידע זמין ונגיש לכלל האנשים עם מוגבלות משפיעה גם היא על היכולת להתנייד באופן עצמאי.

בסקר התובנות, סקר הג'וינט ובהליך שיתוף הציבור שערך משרד מבקר המדינה, אנשים עם מוגבלות ציינו כי עדיין בתחנות אוטובוסים רבות בארץ לא ניתן מידע נגיש עבורם באופן שמקשה את ההתמצאות. כמו כן, אמצעי מידע הנגיש חושית, כמו כריזה ומידע אלקטרוני, אינם תמיד פועלים באופן תקין, והם מחייבים היעזרות באנשים נוספים לצורך התמצאות בנסיעה. כמו כן, משרד התחבורה לא חייב את בעלי הרשיון לפרסם מידע על קווי השירות העירוניים הנגישים.

לפי התקנות להנגשת תח"צ¹⁰⁸, מידע הניתן לציבור במתקן תחבורתי יימסר גם באמצעות טלפון ופקס ויופק גם בכתב מוגדל. כמו כן, בעמדת מודיעין או בקופה או בעמדת שירות יימצאו נייר וכלי כתיבה לשימוש אנשים עם מוגבלות שמיעה. התקנות אינן נוגעות באפשרויות שהתווספו עקב התפתחות הטכנולוגיה, כגון המרשתת ויישומונים.

משרד מבקר המדינה מציין כי על מנת להתאים את תקנות הנגישות לתחבורה הציבורית לטכנולוגיה המודרנית באופן מלא, נדרש לתקן את תקנות נגישות התחבורה הציבורית העירונית משנת 2003.

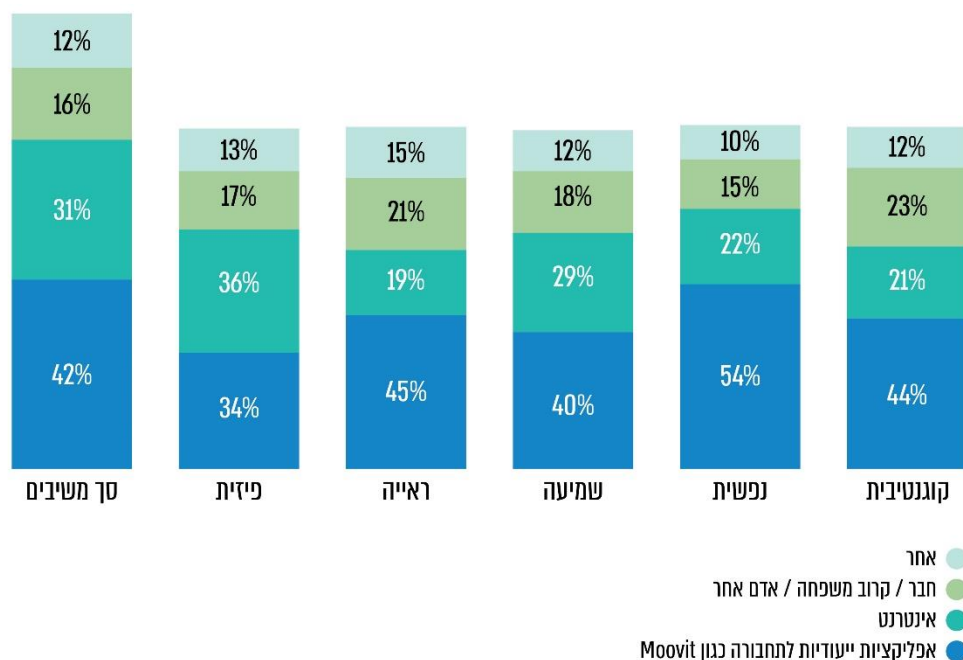
כיום, יש אפשרויות לתכנון נסיעה באמצעות פלטפורמות טכנולוגיות שונות או בעזרת מענה אנושי ברוב שעות היום במוקד משרד התחבורה. תכנון נסיעות מתבצע בעיקר בעזרת יישומונים



ובמרשתת, ומגמה זו צפויה להתחזק. יישומונים נפוצים בייחוד בקרב אנשים צעירים, והערכת הביקורת היא כי רוב הנוסעים מסתמכים על יישומונים ועל המרשתת על מנת לתכנן נסיעות.

משרד מבקר המדינה מציין כי מסקר הג'וינט עלה כי מקרב אנשים עם מוגבלות 68% מהם בני 21 - 30, ו-31% מהם בני 51 - 60 מעדיפים להשתמש ביישומונים ייעודיים לתחבורה. על אף האמור, אתר משרד התחבורה לתכנון נסיעה אינו נגיש לאנשים עם מוגבלות המתקשים בתכנון הנסיעה.

תרשים 19: אמצעי תכנון מועדף, לפי מוגבלות



המקור: סקר הג'וינט.

לאור הפיתוחים הטכנולוגיים¹⁰⁹, בערים שונות בעולם בוחנים בשנים האחרונות אפשרויות של מעבר לגישה של "ניידות כשירות" בתחבורה¹¹⁰. ניידות כשירות היא גישה המאפשרת בחירה בין מגוון אמצעי תחבורה בשירות הזמנה אחד, תמורת תשלום תקופתי. זאת בשונה מהגישה הרווחת כיום של בעלות פרטית על רכב ותשלום נפרד עבור כל אמצעי תחבורה חלופי לרכב כמו תחבורה ציבורית ומוניות על פי השימוש. גישה זו טומנת בחובה שיפור משמעותי בניידות של אנשים עם מוגבלות.

109 פיתוחים טכנולוגיים המבוססים על חיישנים ועל מיקום ואפליקציות נגישות לתכנון נסיעה ולקבלת מידע בזמן אמת. ראו לעיל בתת-הפרק "תחבורה חכמה".

110 קרן רודרמן, נגישות וניידות של אנשים עם מוגבלות בישראל - כיוונים לעתיד, (נובמבר 2018).



בסקר התובנות הועלו המסקנות האלה: במסגרת מרכז המידע הארצי של משרד התחבורה נדרשת אפשרות לתמיכה בתכנון מלא לנסיעה מנקודת המוצא ליעד המבוקש, כולל מוניות ומוניות שירות, בדגש על נגישות משום שהיישומנים השונים אינם נגישים לכל האנשים עם מוגבלות; נדרשת הוספת מידע על נגישות אמצעי התחבורה ביישומנים הקיימים ועל דיוק המידע על זמני הגעה; ויש לפרסם את אמצעי התחבורה הנגישים, ובין היתר קווים בין-עירוניים ומוניות.

בסקר הג'וינט מוצעים שני פתרונות להנגשת תכנון הנסיעה אשר יישומם יאפשר לאנשים עם מוגבלות להשתמש יותר בתח"צ. הפתרון האחד הוא פלטפורמת התניידות בתחבורה ציבורית באמצעות פיתוח יישומן מונגש לתח"צ שיכלול ממשק מונגש לפי פרופיל אישי, תכנון מסלולים מונגשים, מידע על תחנות אוטובוסים ועל אמצעי תח"צ מונגשים ושיתוף מידע בזמן אמת בין נוסעים לאיתור מפגעים. הפלטפורמה תשמש בסיס לפיתוח עתידי של תשתית ניידות כשירות. הפתרון השני הוא הקמת מרכז הכשרה לאומי להכשרת אנשים עם מוגבלות להתניידות באופן עצמאי.

קרן א' הציעה¹¹¹ שכל מפעילי ההסעות עבור אנשים עם מוגבלות ישתמשו בפלטפורמת ניהול אחת שתכלול אפליקציה משותפת להזמנת הסעה על ידי המשתמשים ומוקד טלפוני משותף להזמנה, מעקב אחר זמן ההגעה, ומערכת ניהול תשלומים. המשתמשים ייהנו מאפשרויות רבות יותר של הסעות, כאשר כל ספקי ההסעה השונים יהיו זמינים לבחירה במקום אחד.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה לבחון קידום פלטפורמת נגישות והקמת מרכז הכשרה לאומי כאמור לעיל, ובפרט הקמת שירות מאוחד של פתרונות ניידות לאנשים עם מוגבלות שבאמצעותו יוכל אדם עם מוגבלות לתכנן נסיעה ולהזמין אותה מאחד מאמצעי התחבורה הנגישים עבורו (כמו כלי רכב נגיש, תחבורה ציבורית, הסעות ומוניות). לשם הקמת השירות יש לשקול את הפעולות האלה: פתיחת המידע הממשלתי הזמין על נגישות תחבורתית למפתחי יישומנים (תחבורה ציבורית, הסעות, מוניות ונגישות במרחב הציבורי); פיתוח שירות תכנון מסלול והזמנת אמצעי תחבורה מתאימים לאנשים עם מוגבלות; והטלת חובה על ספקי שירות תחבורתי נגיש להתחבר לשירות ההזמנה הנגיש, בפרט בענף ההסעות, המוניות, מוניות השירות והנסיעות השיתופיות.

בנוסף, על משרד התחבורה לפעול להנגשת אתר המשרד לאנשים עם מוגבלות.



אגף נגישות תחבורה ציבורית במשרד התחבורה

אגף נגישות תחבורה ציבורית במשרד התחבורה ממונה על כל פעילות המשרד עבור ציבור הנוסעים שהם אנשים עם מוגבלות. פעילות זו כוללת תכנון נגישות וניידות לכלל האנשים עם מוגבלות, כדי לשפר את השירות והנוחות לנוסע. האגף עוסק בין היתר בשיפור הנגישות לנוסע, מתן מענה ראוי לנוסעים בזמן עבודות תשתית, הכשרת נהגים, סיוע בהכשרת כוח אדם אצל המפעילים וקשר שוטף עם מפעילי התח"צ.

לפי הגדרת משרד התחבורה, אלה הן מטרות האגף: (א) אדם עם מוגבלות - בחינת כל היבטי התחבורה הציבורית מנקודת המבט של אדם עם מוגבלות המשתמש בתחבורה הציבורית, ומתן מענה מיטבי על צרכיו. תכנון מותאם למגזרים ומגדרים שונים (כולל תיירים), בדגש על מתן מענה מיטבי על צרכיהם, ומתן מידע אמין ואחיד בכלל אמצעי המידע, תוך פיתוח אמצעי מידע חדשים והתאמתם לאנשים עם מוגבלות ולנוסעים בעלי מאפיינים מיוחדים (לדוגמה, מידע בשפות שונות); (ב) בחינת כלל ההיבטים הקשורים לכלי הרכב וקביעת הנחיות ונהלים להתאמת כלי הרכב בין השאר לאוכלוסיות השונות, לרמת השירות, לשילוט ומידע בכלי הרכב, לכרטיס ותיקוף ולאיכות הסביבה.

מלבד מנהל האגף, אין עובדים נוספים באגף. מנהל האגף נעזר בשני יועצים חיצוניים המסייעים לו בעבודה השוטפת. לאגף לא קיים סעיף תקציבי נפרד במסגרת הצעת התקציב השנתית של משרד התחבורה (ראו פרק להלן).

לפי הגדרת משרד התחבורה, תפקידי מנהל האגף הם בין היתר גיבוש מדיניות הרשות הארצית לתחבורה ציבורית בנושא נגישות בתחבורה הציבורית, הטמעתה ובקרה על יישומה; גיבוש נהלים בנושא תפעול, תשתית מידע והדרכה עבור גופים נותני שירות; ניהול הממשק בין הרשות לבין גופים העוסקים בנגישות כולל נציבות השוויון; והכנת תוכנית עבודה שנתית ותוכנית עבודה רב-שנתית בנוגע לפעילות האגף.

מעיון במסמכי האגף עולה כי בשנתיים שקדמו לתקופת הביקורת תוכנן להקים יחידות משנה במסגרת האגף, לצורך מתן מענה על כל משימותיו. בפועל המשרד לא קידם את התכנית והאגף נותר במתכונתו הנוכחית.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה לבחון את מבנה האגף והמשאבים העומדים לרשותו האגף כדי שיוכל לבצע את המשימות העומדות בפניו.



ניתוח אזורי נסיעה ובדיקת נגישות מסופים

לניתוח נתונים הכוללים פירוט של אנשים עם מוגבלות ומאפייני נסיעותיהם ולאיסוף מידע רלוונטי ועיבודו בהתאם לכך קיימת חשיבות לצורך תכנון שנתי וקביעת יעדים ותיאום מול רשויות שונות שלהן דרכי פעולה ותכנון שונים עם סדרי עדיפויות שונים.

ניתוח נתונים עשוי להציג תמונה רחבה על אוכלוסיות הנוסעים הייעודיות, והוא סוקר את השירותים והמענים הקיימים כיום ואת הפערים והצרכים כפי שעשויים לעלות מהנתונים ומראיונות עם גורמים רלוונטיים. לממצאים עשויות להיות גם תובנות שלוקטו מהמפגשים בשדה המקצועי ותובנות שהופקו ממסד הנתונים. על בסיס תובנות אלו ניתן להמליץ על הפעולות הנדרשות. ממצאי המיפוי וההמלצות משמשים בסיס מוצק לפיתוח מענים המותאמים לצרכים הייחודיים של אוכלוסייה זו כחלק מפיתוח מענים לכול.

כלי נוסף המאפשר ניתוח איכותי של המצב והיערכות יעילה של משרד התחבורה ושל מפעילי התח"צ הוא סקר צרכנים והרגלי נסיעות של אנשים עם מוגבלות. סקר כזה עשוי לאפשר להם לחזות ולהיערך בהתאם לכך בנוגע למקומות ומועדים, שבהם יש צפי ודאי לנסיעות של אנשים עם מוגבלות.

הביקורת העלתה כי במשרד התחבורה לא נעשה ניתוח של נתונים באזורי הנסיעה השונים לפי ריכוז של אנשים עם מוגבלות המשתמשים בתחבורה ציבורית. משרד התחבורה לא ערך בחמש השנים האחרונות סקרי נגישות והרגלי נסיעות, וכן לא נבדקו מקומות מרכזיים שבהם השימוש בתחבורה הציבורית רחב, או צמתים מרכזיים שבהם פועלים כמה מפעילי תח"צ, או שצמתים אלה הם חלק משילוב תחבורתי של כמה אמצעי תחבורה.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה למפות את אזורי הנסיעה ומסופי הנסיעה ולערוך סקרים בנושא הנגישות לאנשים עם מוגבלות, בשיתוף הגורמים המקצועיים במשרד התחבורה ומחוצה לו, לצורך הבנת המצב הקיים, ובהתאם לכך לנתח את הצרכים ולגבש תוכניות ושיתופי פעולה עם הרשויות המקומיות הרלוונטיות.

משרד התחבורה ציין בתשובתו מיולי 2021 כי בכוונתו לכלול סקר מקיף בנושא אנשים עם מוגבלות בהיבט שימוש התח"צ אם יקבל נתונים בנושא מהגורמים הרלוונטיים.

דיווחים למשרד התחבורה

נוהל דיווח יישום תקנות הנגישות למשרד התחבורה (להלן - נוהל דיווח) קובע הנחיות למפעילי התח"צ, לרשויות המקומיות ולגורמים מקצועיים במשרד התחבורה, שעניינן דיווח למשרד התחבורה על התקדמות ההנגשה, כל אחד בתחומו.

לפי נוהל הדיווח, על הרשות הארצית לתח"צ להפיק דוח אחת לשישה חודשים בנוגע לתחנות האוטובוסים שבהן ניתן שירות עירוני.



עוד קובע נוהל הדיווח כי מפעילי התח"צ יעבירו לממונה נגישות במשרד התחבורה אחת לשישה חודשים את הנתונים האלה: (א) רשימת כל הקווים הנגשים לפי הדרישות הקבועות בתקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (הסדרת נגישות לשירותי תחבורה ציבורית), התשס"ג-2003; (ב) דיווח על הפרסום לציבור בנושא הקווים הנגשים; (ג) דיווח על קיום שילוט סטטי נגיש בתחנות האוטובוסים לפי הדרישות הקבועות בתקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (הסדרת נגישות לשירותי תחבורה ציבורית), התשס"ג-2003; (ד) אופן הטיפול בתלונות ציבור.

עוד קובע נוהל הדיווח כי רשויות מקומיות שבהן פועלים קווי שירות עירוניים יעבירו אחת לשנה את מספר תחנות האוטובוסים הנגשים, מתוך כל התחנות בעיר, וצפי להמשך ביצוע ההנגשה בתחנות שעדיין אינן נגישות, וכן דוח אחת לשישה חודשים בנוגע לתחנות אוטובוסים שבהן ניתן שירות עירוני.

הביקורת העלתה כי לא נמצאו באגף נגישות דיווחים שהתקבלו בנושא, וכי משרד התחבורה לא דרש מידע על הפרסום של המפעילים לציבור בנושא, על התקנת שילוט סטטי ועל אופן הטיפול בתלונות הציבור. נמצא כי משרד התחבורה לא דרש מהרשויות המקומיות רשימה של תחנות האוטובוסים הנגשים; כמו כן, הרשות הארצית לתח"צ לא הפיקה דוח חצי-שנתי בנוגע לתחנות אוטובוסים שבהן ניתן שירות עירוני.

משרד התחבורה ציין בתשובתו מיולי 2021 כי הוא מקיים כמה מפגשים קבועים בשנה עם מפעילי התחבורה הציבורית, ובהם הוא מקבל עדכונים, בין היתר לגבי טיפול בתלונות ציבור בנושא נגישות. מלבד זאת, פניות המתקבלות במשרד התחבורה בנושא הנגישות מטופלות מול הגורמים הרלוונטיים.

על הרשות הארצית לתח"צ ליישם את הנחיות נוהל הדיווח ולפעול לקבלת כלל הדיווחים ממפעילי התח"צ והרשויות המקומיות ולהפיק דוח חצי-שנתי כנדרש. מומלץ ליצור מערך דיווחים מקוון בנושא.

תלונות על נגישות המתקבלות במשרד התחבורה

אגף תחבורה ציבורית במשרד התחבורה מטפל בתלונות על התנהלות בקווי השירות בתחבורה הציבורית (אוטובוסים ומוניות), בין היתר בנוגע להתנהגות הנהג, לשפה לא נאותה של הנהג, לאי-הזדהות של הנהג על פי דרישת הנוסע, לתנאי נסיעה ולאירועים חריגים, לרבות מקרי אלימות פיזית או מילולית או הטרדה אחרת כלפי הנוסעים והרקע להם. תלונות אלה כוללות גם תלונות בגין שירות לקוי עבור אנשים עם מוגבלות, על סוגיה, המסתייעים בשירותי התחבורה הציבורית. יצוין כי למשרד התחבורה הסמכות לקנוס את מפעילי התח"צ בגין הפרת חובת ההנגשה. נציבות השוויון אינה מוסמכת לאכוף את תקנות התעבורה, אך היא מוסמכת לאכוף את חובות ההנגשה שמקורן בחוק השוויון.

כחלק מפעולותיו השוטפות, משרד התחבורה נותן מענה על פניות של אזרחים, על בקשות לקבלת מידע, על תלונות, על המלצות, על רעיונות או על הצעות בנושאי תפקודו ומדיניותו של



משרד התחבורה. רוב הפניות מגיעות למוקד פניות הציבור. מעיון בנתונים שהעביר משרד התחבורה בנוגע לתלונות שהתקבלו במוקד כאמור, עולה כי בשנים 2018 - 2020 עסקו כ-80% מהתלונות (כ-112,000 תלונות מסך של כ-140,000) בנושאי תעריפים, התנהגות בכביש ורישוי או בנושאים פיננסיים.

באתר הרשות הארצית לתח"צ במרשתת מפורסמים דוחות שנתיים המציגים את סיכום הנתונים השונים של הרשות עבור כל שנת עבודה, וכן נתונים לגבי פניות הציבור בנושאים שונים.

מפילוח הנושאים וניתוח המידע המצוי בדוחות השנתיים, עולה כי הדוחות השנתיים אינם כוללים התייחסות לנושא הנגישות או פילוח ממצאים הנוגעים לנושא זה, וזאת בכל אחד מהתחומים המוצגים בדוחות, למשל ניתוח אמצעי התחבורה השונים וניתוח פעילות בדרך המפעיל.

עוד נמצא כי במשרד התחבורה אין ריכוז נתונים בנוגע לתלונות שהתקבלו בנושא נגישות, אין מסמכים הנוגעים לתלונות בנושא זה, ולא מתקיים תהליך סדור לבדיקת תלונות, לפנייה לגורם מקצועי מתאים ולביצוע מעקב בהתאם לכך. עוד נמצא כי משרד התחבורה לא העביר למפעילים השונים ריכוז של הנושאים העולים מהתלונות, ולא קיים עימם ישיבות בנושא כדי לשפר את התשתיות בתחום הנגישות ואת השירות הניתן לציבור הנוסעים.

מומלץ כי אגף תחבורה ציבורית יסווג תלונות נושאי תחבורה ציבורית באופן נפרד, יעקוב אחר הטיפול בהן ויקיים בקרה על פעולות המפעילים והרשויות המקומיות לצורך שיפור הנושא.

משרד התחבורה ציין בתשובתו כי הוא מקבל את ההמלצה, וכי הוא יסווג את התלונות המגיעות למשרד בנושא נגישות בסיווג מיוחד באופן שיאפשר לאתרן.

תמיכת המדינה בתחום הניידות של אנשים עם מוגבלות

המדינה מסייעת באופן ישיר בתחום הניידות של אנשים עם מוגבלות, בעיקר באמצעות קצבת ניידות, סבסוד עלויות תח"צ, מתן שירותי הסעה ומימון רכבים פרטיים לזכאים. מהבחינה הכלכלית ההוצאה הציבורית הישירה של המדינה על ניידות מסייעת מאוד רק לכ-10% מכלל האנשים עם מוגבלות, בתצורת קצבאות ניידות או הסעות מיוחדות¹¹².



עפ"י סקר הג'וינט משנת 2017, עולה כי מערכי ההסעות הניתנות לאנשים עם מוגבלות מנוהלים בנפרד על ידי כמה משרדי ממשלה, ובהם משרדי החינוך, הרווחה, הבריאות והתחבורה, בעלות מוערכת של כ-2.4 מיליארד ש"ח לשנת 2017 (ללא הנחות בתח"צ שמעניק משרד התחבורה) והם משרתים רק אחוז קטן מכלל האנשים עם מוגבלות (פחות מ-10%). התקציבים הגדולים ניתנים מהמוסד לביטוח לאומי וממשרד החינוך; התקציב הישיר של משרד התחבורה מסתכם ב-47 מיליון ש"ח בלבד ומיועד למתן הנחות בתח"צ לכ-25%-32% מהאנשים עם מוגבלות.

ניהול נפרד של מערכי הסעות עלול להביא לחוסר יעילות כלכלי בהוצאה הציבורית על הסעות ולניצול חלקי של רכבי ההסעה הנגישים במהלך היום. למשל, אנשים עם מוגבלות הגרים באותו אזור ומתניידים¹¹³ לאותו אזור, אך למטרות שונות, כמו טיפול רפואי או עבודה, נוסעים בהסעות נפרדות הממומנות בנפרד על ידי משרדי ממשלה שונים.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרדי הממשלה המעניקים תמיכות לאנשים עם מוגבלות להקים צוות מאוחד לצורך קידום מטרות משותפות ובחינת איחוד תוכניות וצרכים לצורך יעול התמיכות והסיוע לאנשים עם מוגבלות.

חברת רכבת ישראל

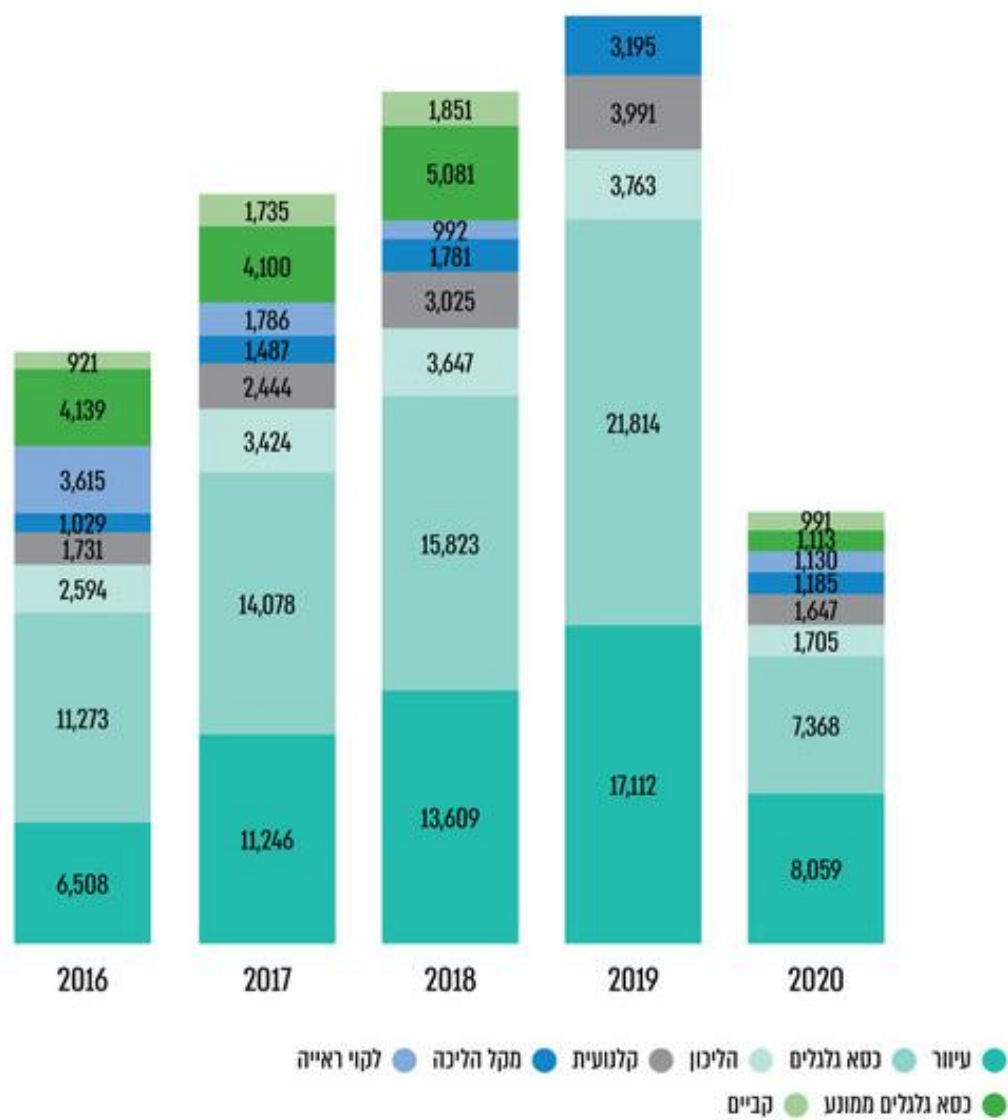
חברת רכבת ישראל בע"מ (להלן - חברת הרכבת) היא חברה ממשלתית בבעלות מלאה של המדינה, והיא מצויה בתחום אחריותו של שר התחבורה. המטרות שלשמן נוסדה החברה, כפי שנקבע בהחלטת הממשלה¹¹⁴, הן בין היתר להפעיל רכבות להסעת נוסעים ולפעול לעידוד השימוש בתעבורה מסילתית ולהפיכת הרכבת לכלי תחבורה יעיל וזמין. הפעלתן של מסילות הברזל מוסדרת בין השאר בפקודת מסילות הברזל [נוסח חדש], התשל"ב-1972, ובתקנות שנקבעו מכוחה. החברה אחראית להסעת נוסעים ברכבת באמצעות רשת מסילות שאותה היא מנהלת ומתחזקת. להלן בתרשים 20, מספר הנוסעים עם מוגבלות ברכבת.

113 הסדרי הנסיעות כפי שמשרדי הממשלה השונים מנהלים אותם.

114 החלטת ממשלה 3120 בינואר 1998 בדבר הקמת חברת רכבת ישראל בע"מ.



תרשים 20: מספר האנשים עם מוגבלות המשתמשים בשירותי הרכבת,
לפי סוג המוגבלות, 2016 - 2020¹¹⁵



המקור: מצגת של רכבת ישראל.

115 בשנת 2020 הפעילות הושפעה כתוצאה ממשבר מגפת הקורונה.



מהתרחשים עולה כי החל משנת 2016 יש מגמת עלייה עקבית בכמות האנשים עם מוגבלות שעושים שימוש שירותי רכבת ישראל המסתכמת בכ-80% בין השנים 2016 - 2019. יצוין כי הירידה בשנת 2020 נבעה ממשבר הקורונה.

דרישות הנגשה בהסכם הפיתוח וההפעלה

הממשלה מאשרת ומממנת את תוכנית הפיתוח של חברת הרכבת, הכוללת הקמת קווים, תחנות ורכישת ציוד. ביוני 2014 חתמה ממשלת ישראל (בשם מדינת ישראל) עם החברה על הסכם מסגרת לפיתוח והפעלה של הרכבת¹¹⁶ (להלן - הסכם הפיתוח וההפעלה), אשר חודש מדי פעם עם שינויים שונים. לפי ההסכם, המדינה מעבירה לחברת הרכבת סובסידיה שוטפת בגין הסעת נוסעים, סובסידיה תמריצית בגין גידול במספר הנוסעים וסובסידיה לפיתוח.

סעיף 8.1.6 להסכם קובע כי בנושא נגישות תיעשה פעילות למתן שירות מלא, קל ונוח לאנשים עם מוגבלות פיזית, ולפי כל דין. רכבת ישראל מחויבת בהנגשת כל התשתיות שלה בהתאם לתקנות נגישות תחבורה ציבורית.

תקציב והוצאות של הנגישות ברכבת

השירות הניתן לציבור הנוסעים בכלל ולאנשים עם מוגבלות בפרט נוגע לכל שלבי התנועה של הנוסעים - הגעה לתחנת הרכבת (באופן עצמאי או עם גורם שלישי או באמצעות תח"צ); שהייה בתחנה; התמצאות וניידות בתוך התחנה; ועלייה לקרון הרכבת ונסיעה ליעד.

להלן נתונים שהעבירה חברת הרכבת על ההוצאות השוטפות השנתיות בתחום הנגישות. הוצאות אלו אינן כוללות תקציבי הנגשה ונגישות במיזמי פיתוח המנוהלים בנפרד בכל מיזם, וכן כוח אדם שכיר המשרת באופן חלקי או מלא אנשים עם מוגבלות.

לוח 5: הוצאות חברת הרכבת, לפי סעיפים הנכללים בתחום הנגישות, 2017 - 2020 (בש"ח)

תיאור	2017	2018	2019	2020
דרגנועים				29,954
הנגשת פס מוביל ¹¹⁷		28,077	56,669	
הנגשת קופות	27,482			

116 חלק מסעיפי ההסכם תוקנו בשנת 2015.

117 פס מוביל הוא פס המוצב על גבי הדרך (למשל, מדרכה או רצפה), ומטרתו לאפשר להולך רגל עם מוגבלות בראייה לנוע בביטחון, בעצמאות ובכבוד ולספק לו הכוונה במרחב הציבורי.



2020	2019	2018	2017	תיאור
				טיפול בצוותי נגישות
57,290		8,972		טיפול בשירותי מתניידים בכסא גלגלים
696,903	357,288	250,950	190,418	יועצי נגישות
	19,393			מאחזי יד
	242,060		423,605	מעלון לכיסא גלגלים
3,935,922	3,062,527	1,659,350	2,519,099	עבודות נגישות כלליות בתחנות
36,430	201,026			פיקוח פרויקט נגישות
			1,700	פס למניעת החלקה
991,148	1,669,383	1,183,289		פס צהוב בתחנות
	110,466	742,195		קצות רציף
90,879	41,328			קרוסלות נגישות
28,833				רישוי עסק
	420,185	298,773		שילוט - נגישות
1,056,000				דיילי מתניידים בכסא גלגלים
775,236	820,579	705,073	674,955	מוקד מודיעין
7,698,594	7,000,903	4,876,679	3,837,260	סך הוצאות בתחום הנגישות

מקור הנתונים: חברת רכבת ישראל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהנתונים עולה כי סך התקציבים שהשקיעה חברת הרכבת בשנים האחרונות לצורך מתן מענה על צרכיהם של אנשים עם מוגבלות נמצא במגמת עלייה, ובשנת 2020 הסתכם בכ-8 מיליון ש"ח.

עם זאת, התקצוב נכלל בסעיפים רבים.



יצוין כי הגידול בסך ההוצאה בשנים 2017 - 2019 נמצא בהלימה עם הגידול במספר האנשים (כ-80% בין השנים 2016 עד 2019) עם מוגבלות המשתמשים בשירותי הרכבת. כמו כן, העלייה בשנת 2020 נובעת מהחלטת החברה לנצל את תקופת הקורונה כדי לשפר את תשתיות התחנות.

באוקטובר 2019 התקיימה ישיבה בהשתתפות נציגי חברת הרכבת ונציגי המדינה, ובה נדונו נושאים לתיקון הסכם הפיתוח וההפעלה. בישיבה זו הציגה חברת הרכבת בין היתר את נושא תיאום נסיעות¹¹⁸ לאנשים עם מוגבלות ואת המשמעויות השונות הנוגעות לפלח נוסעים זה.

לוח 6: אומדן העלות למתן שירות לאנשים עם מוגבלות, לפי הערכת חברת הרכבת, 2020

עלות שנתית במיליוני ש"ח*	תכולה	חטיבה/אגף
1.12	נציגי מוקד	מוקד שירות נסיעות
4.60	צוות תחנה ודיילים	חטיבת נוסעים
0.12	מעלונים ותחזוקה	לוגיסטיקה
1.12	מוניות נכים ¹¹⁹	
6.96		סה"כ

* תחזית הוצאות לשנת 2020.
מקור הנתונים: חברת רכבת ישראל

מהנתונים עולה כי על פי התחזית השנתית באותה תקופה עבור שנת 2020 הוערכו הוצאות חברת הרכבת בכ-7 מיליון ש"ח לכל שנת עבודה בגין מתן שירות לאנשים עם מוגבלות המשתמשים בשירותי הרכבת.

בדצמבר 2019 התקיימה פגישה של נציגי חברת הרכבת עם נציגים מאגף תקציבים במשרד האוצר. בפגישה פירטו נציגי חברת הרכבת את הצרכים לכיסוי ההוצאות בגין תיאום נסיעות לאנשים עם מוגבלות בתנועה, מעבר להסכם הפיתוח וההפעלה, שהסתכמו בכ-7 מיליון ש"ח. בקשת החברה נדחתה.

118 לפי נוהל של חברת הרכבת הנוגע לאנשים עם מוגבלות, תעשה חברת הרכבת כל מאמץ לשרת ולסייע לאדם עם מוגבלות המבקש להשתמש בשירותי הרכבת, ותינתן עדיפות במתן שירות לאלה שתיאמו מראש את נסיעתם מול מוקד שירות הלקוחות של החברה.

119 במקרים של סגירת קטעי תחנות ובתנאי שהרכבת מפעילה שאטלים הרכבת תפעיל מוניות נגישות לצורך קיום השירות עבורם, או במקרה של תקלה נקודתית חטיבת נוסעים תפעיל מונית נגישה לנוסעים אלו.



משרד מבקר המדינה ממליץ למשרדי האוצר והתחבורה לבחון את מקורות המימון הנדרשים לנושא תיאום נסיעות ברמה הארצית, ולפעול להגדרה מפורטת של הדרישות מרכבת ישראל בתחום הנגישות, לרבות הגדרת תקציב ייעודי לנושא לצרכי בקרה.

משרד התחבורה ציין בתשובתו כי "הוצאות בנושא תיאום נסיעות נגישות מגולמות בתוך הסובסידיה הניתנת לרכבת ישראל. יחד עם זאת, בימים אלו משרד התחבורה ומשרד האוצר מקדמים הסכם חומש חדש מול רכבת ישראל. במסגרת זו יערך תיאום בנוגע להוצאות נגישות".

תהליך נסיעה ברכבת של אדם עם מוגבלות

אדם עם מוגבלות המעוניין להשתמש בשירותי הרכבת יעבור כמה שלבים ממועד הגעתו לתחנת הרכבת עד יציאתו מתחנת היעד. לפי סוג המוגבלות, רצף מעברים זה עלול להיות מורכב, ומידת הקושי תלויה באיכות התשתית הנגישה באותה תחנה ובזמינות הצוות במקום ההגעה ובזמן ההגעה.

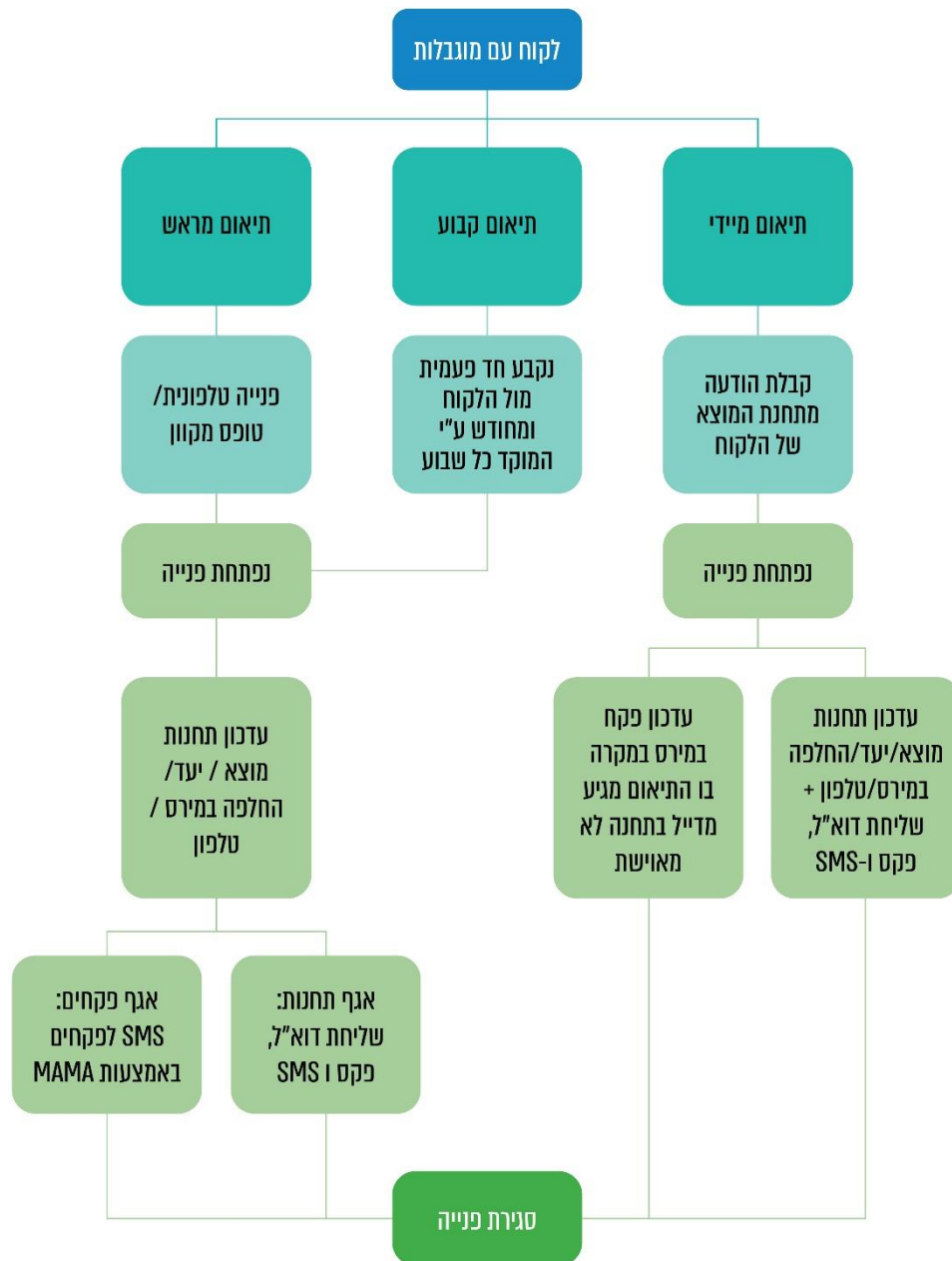
חברת הרכבת מסרה בתשובתה מיולי 2021 כי "המענה לקושי האמור הוא שירות תיאום נסיעה וליווי שמספקת הרכבת, שבו איש צוות של הרכבת מחכה לאדם בפתח התחנה ומלווה אותו עד לעלייה לקרון. חשוב להדגיש, כי השירות הניתן הוא מעל ומעבר לרמת השירות כפי שנקבעה בפירוט בתקנות נגישות תחבורה ציבורית".

בחברת הרכבת יש נוהל ייעודי לנושא זה - "תיאום נסיעת נכה (אדם עם מוגבלות בניידות)"¹²⁰. מטרת הנוהל היא להסדיר את הפעולות הנדרשות מעובדי החברה לתיאום נסיעה של אדם עם מוגבלות, החל מקבלת הפנייה במוקד שירות הלקוחות וכלה בנסיעה בפועל.

להלן תהליך תיאום נסיעה לאדם עם מוגבלות על פי שלוש אפשרויות - תיאום מידי, תיאום מראש ותיאום קבוע. בסיום תהליך התיאום הלקוח מקבל מסרון (SMS) ובו פרטי התיאום וקישור להנחיות בטיחות:



תרשים 21: תיאום נסיעה ברכבת לאדם עם מוגבלות



המקור: מצגת של רכבת ישראל



מהתרשים עולה כי אין הבדל מהותי בין המסלולים השונים; ההבדל המרכזי הוא זמינות של כוח אדם אנושי בתחנות המוצא והיעד ושל דיילים לליווי הנוסע ולהפעלת ציוד ייעודי בהתאם לכך.

להלן רצף הנגישות ברכבת ישראל הקיים בפועל עבור אדם עם מוגבלות כאשר השלבים הרלוונטיים תלויים בסוג המוגבלות של הנוסע:

תרשים 22: רצף הנגישות לתחנת הרכבת עבור אדם עם מוגבלות



המקור: מצגת של רכבת ישראל.



מהתרחשים עולה כי אנשים עם מוגבלות מסוימת צריכים לעבור בשבע נקודות שונות כדי לנסוע ברכבת; הדבר ממחיש את מורכבות הנסיעה עבור אנשים עם מוגבלות שונה ואת חשיבות ההנגשה בכל שלבי הרצף. לפי רצף זה, נוסע בדרך כלל יגיע לחניית מתנייד בכסא גלגלים ברכבו או שמלווה יוריד אותו בכניסה לתחנת הרכבת. בשלב הזה, הנוסע יאתר את דרך הגישה המתאימה לו באמצעות מדרכה מותאמת או דרך גישה ייעודית, ומשם ייכנס לאולם הנוסעים באחת הכניסות לתחנת הרכבת. אדם עם מוגבלות שתיאם את הנסיעה ילווה אותו איש צוות מכניסות לתחנה. בשלב הבא ישתמש הנוסע במעלית או באמצעי אחר לצורך התניידות בתוך התחנה והגעה לרציף המתאים. עם הגעת הרכבת ייעזר הנוסע באיש צוות או באמצעי אחר כדי לעלות לקרון הרכבת המתאים.

תיאום נסיעות לאנשים עם מוגבלות

עקב התהליך המורכב ובשל ההכנה הנדרשת מחברת הרכבת נדרש אדם עם מוגבלות לתאם מראש את נסיעתו ברכבת. זאת, לצורך זמינות של צוות ייעודי שיסייע לנסוע והכנת הציוד המתאים לפי סוג מוגבלותו. על פי תקנה 24 לתקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (הסדרת נגישות לשירותי תחבורה ציבורית), תשס"ג-2003 "אדם המתנייד בכיסא גלגלים, המבקש להבטיח לעצמו סיוע בעלייה ובירידה מרכבת ארצית באמצעות הפעלת מתקן הרמה או לשריין מקום בקרן נגיש (להלן – ההתאמות) במועד מבוקש, יודיע למוקד שירות של מפעיל הרכבת הארצית [להלן – המוקד] 7 שעות מראש לפחות על תחנת המוצא, מועד נסיעתו ויעדה".

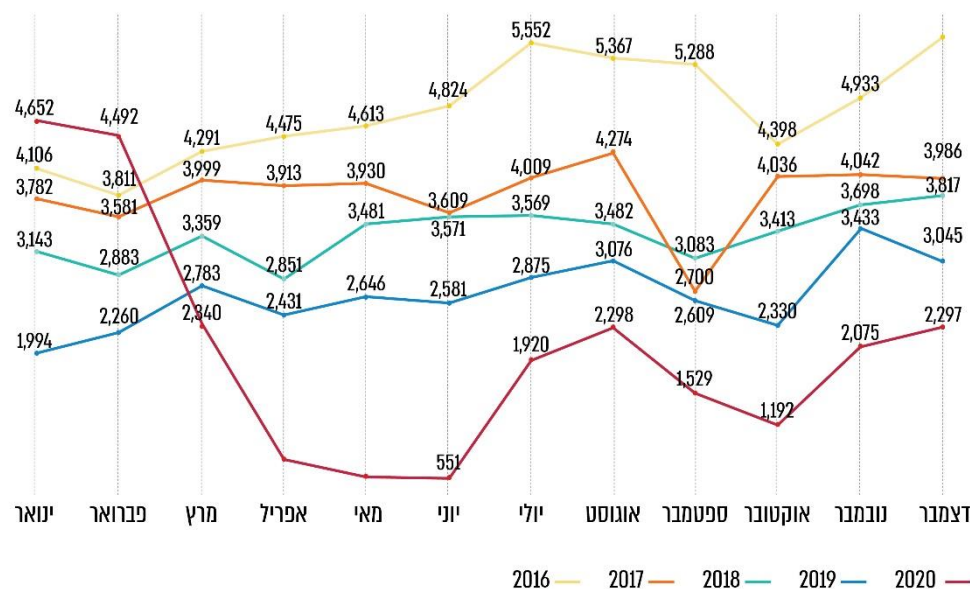
לפי נוהל תיאום נסיעות בחברת הרכבת, אדם עם מוגבלות המעוניין לנסוע ברכבת בין השעות 6:00 ל-20:00 יתאם את נסיעתו לפחות שעותיים מראש מול מוקד השירות של החברה. בתיאום זה יש לוודא כי דייל שירות מטעם החברה יהיה זמין עבור הנוסע ויעלה אותו לקרון הרכבת בעזרת מעלון ידני.

במהלך הביקורת מסרה חברת הרכבת למשרד מבקר המדינה כי היכולת להכיל אנשים עם מוגבלות תלויה בגורמים נוספים כגון שעת הנסיעה ומקום הנסיעה. כמו כן, מספר האנשים עם מוגבלות שיכולים לנסוע באותו הזמן מוגבל לפי כמות התיאומים וסוג המוגבלות.

תיאום מראש עשוי לייעל את עבודת הגורמים השונים בחברת הרכבת ששותפים לתהליך הסעה של אדם עם מוגבלות. אולם הסעת אנשים עם מוגבלות ללא תיאום מראש, כפי שחברת הרכבת מאפשרת גם כיום בהיקפים מסוימים, תורמת לשיפור השירות לנסועים אלה ומאפשרת להם להשתמש ברכבת באופן יותר זמין וספונטני, בדומה לנסוע רגיל. משרד מבקר המדינה ממליץ לחברת הרכבת לבחון היערכות להגדלת היכולת לספק שירות לאנשים עם מוגבלות ללא הודעה מוקדמת.



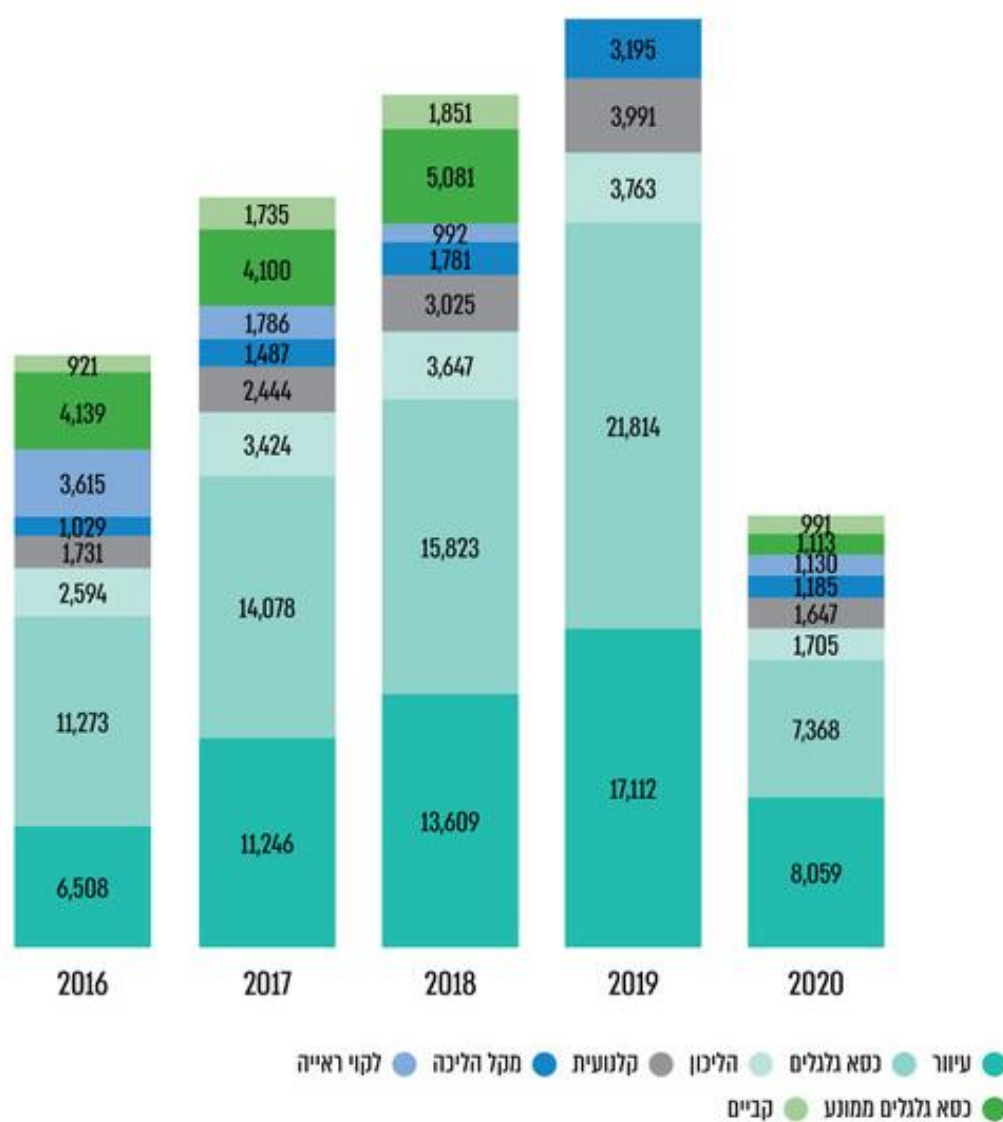
**תרשים 23: מספר האנשים עם מוגבלות הנוסעים ברכבת,
2016 - 2020 לפי חודשים**



המקור: נתוני רכבת ישראל

מהנתונים ניתן לראות כי בשנים 2016 - 2019 חלה עלייה קבועה במספר האנשים עם מוגבלות שתיאמו מראש את נסיעתם ברכבת. מגמה זו אינה כוללת את שנת 2020 עקב משבר הקורונה שהשפיע על תנועת הרכבות והנוסעים.

תרשים 24: נתוני היסעים ברכבת, לפי סוגי המוגבלות השונים, 2016 - 2020



המקור: נתוני רכבת ישראל

מהנחתונים עולה כי את רוב התיאומים מראש עושים אנשים עם מוגבלות המתניידים בכיסא גלגלים. עוד עולה כי אנשים עם מוגבלות המשתמשים בקביים ממעטים לתאם מראש נסיעות ברכבת.



בלוחות להלן מוצג מספר תיאומי הנסיעות לפי תחנת המוצא, בשנים 2019 ו-2020:

לוח 7: תיאומים לפי תחנה - 15 תחנות ראשיות (לשנת 2020)

מספר תיאומים	תחנת המוצא	מספר תיאומים	תחנת היעד	מספר תיאומים	תחנת ההחלפה
1,713	תל אביב הגנה	1,915	תל אביב הגנה	1,090	תל אביב סבידור מרכז
1,489	תל אביב סבידור מרכז	1,441	תל אביב סבידור מרכז	875	תל אביב הגנה
1,464	תל אביב השלום	1,324	תל אביב השלום	736	תל אביב אוניברסיטה
1,192	באר שבע מרכז	1,151	באר שבע מרכז	639	בנימינה
1,064	ירושלים- יצחק נבון	1,102	ירושלים- יצחק נבון	363	חיפה- מרכז השמונה
923	אשקלון	847	אשקלון	262	נתב"ג
844	נהריה	832	נהריה	224	תל אביב השלום
798	אשדוד עד הלום	777	תל אביב אוניברסיטה	184	קריית מוצקין
776	תל אביב אוניברסיטה	713	אשדוד עד הלום	140	לוד
681	חדרה מערב	694	נתניה	130	הרצליה
646	שדרות	628	הרצליה	94	באר שבע צפון- אוניברסיטה
615	מרכזית המפרץ - קו החוף	617	חדרה מערב	76	אשדוד עד הלום
574	הרצליה	598	שדרות	71	חיפה- בת גלים
548	נתניה	584	באר שבע צפון- אוניברסיטה	58	חדרה מערב
512	באר שבע צפון - אוניברסיטה	564	מרכזית המפרץ - קו החוף	13	באר שבע מרכז

המקור: מצגת של רכבת ישראל

לוח 8: תיאומים לפי תחנה - 15 תחנות ראשיות (לשנת 2019)

מספר תיאומים	תחנת המוצא	מספר תיאומים	תחנת היעד	מספר תיאומים	תחנת ההחלפה
4,742	תל אביב הגנה	4,348	תל אביב הגנה	2,337	תל אביב אוניברסיטה
4,243	תל אביב השלום	3,980	תל אביב השלום	2,209	נתב"ג
3,727	תל אביב סבידור מרכז	3,927	תל אביב סבידור מרכז	1,917	תל אביב סבידור מרכז
2,353	באר שבע מרכז	2,293	באר שבע מרכז	1,833	תל אביב הגנה
2,176	תל אביב אוניברסיטה	2,134	תל אביב אוניברסיטה	961	חיפה- מרכז השמונה
2,152	אשדוד עד הלום	2,059	אשקלון	913	בנימינה
2,084	אשקלון	1,890	אשדוד עד הלום	833	תל אביב השלום
1,797	ירושלים- יצחק נבון	1,609	נתב"ג	692	לוד
1,634	נתב"ג	1,567	ירושלים- יצחק נבון	610	קריית מוצקין
1,565	נהריה	1,565	נתניה	244	חיפה- בת גלים
1,520	שדרות	1,522	נהריה	142	חדרה מערב
1,352	חדרה מערב	1,488	שדרות	125	אשדוד עד הלום
1,274	נתניה	1,278	חדרה מערב	124	באר שבע צפון- אוניברסיטה
1,197	באר שבע צפון- אוניברסיטה	1,274	באר שבע צפון- אוניברסיטה	102	בית שמש
1,157	קריית מוצקין	1,212	קריית מוצקין	33	רמלה

המקור: מצגת של רכבת ישראל



מהנתונים האלה עולה כי ברוב תיאומי הנסיעות תחנות המוצא הן בתחנות הרכבת במרכז הארץ, ואילו בתחנות הרכבת הפריפריאליות תיאומי נסיעות הינם בהיקף קטן.

הרכבת הסבירה בתשובתה כי "ניתן להניח כי הפער האמור נובע מכמות הנסיעות שיש בתחנות אלה באופן כללי: התחנות שבהן ישנה כמות תיאומים גבוהה, הן התחנות העמוסות ביותר ברכבת, שיש בהן את כמויות הנוסעים הגדולות ביותר. כלומר: ישנה קורלציה בין כמות הנוסעים בתחנה, לבין מספר התיאומים בה, ומכאן נובע הפער בין מספר התיאומים בתחנות מרכזיות, גדולות ועמוסות לבין מספר התיאומים בתחנות קטנות יותר, הממוקמות בפריפריה".

משרד מבקר המדינה ממליץ לחברת הרכבת ולמשרד התחבורה והגורמים הרלוונטיים לוודא שתחנות הרכבת בפריפריה מונגשות בכל השירותים הנדרשים לצורך מתן שירות מוגש.

פער נגישותי ובטיחותי בין קרון הרכבת לרציף

מעבר נגיש ובטיחותי בין הרציפים לקרונות הרכבת נקטע בשל המרחק שבין שולי הרציף לפתח הקרונות. מרחק זה הוא אחד הקשיים עבור הנוסעים ברכבת, ובעיקר לאנשים עם מוגבלות מסוימת, העלול לגרום לתאונות, לפציעות ולנזקים נוספים לכל אדם המשתמש בשירותי הרכבת, ובייחוד אנשים עם מוגבלות. פער נוסף הוא הפרשי הגובה בין הרציף לקרון הרכבת, דהיינו הבדלי גובה עקב מדרגה נמוכה הקבועה בקרון המקשים עוד יותר את ההתניידות על אנשים עם מוגבלות.

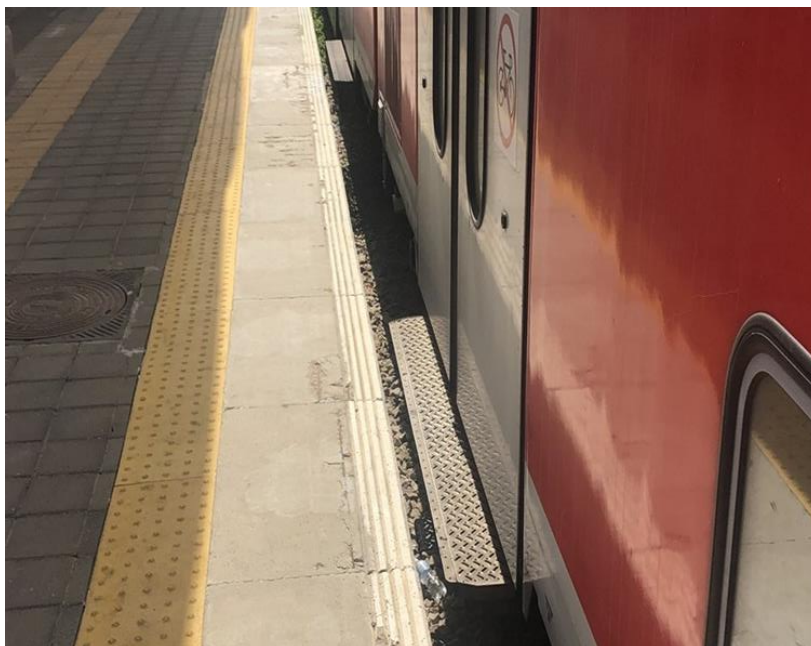
איור 1: הבדלי גובה בין קרון הרכבת לרציף



מקור האיור: מצגת של רכבת ישראל



תצלום 4: הבדלי גבהים המלווים אף במדרגה נמוכה מתוך הקרון, עובדה המקשה יותר את ההתניידות על נוסעים עם מוגבלות



צולם על ידי צוות הביקורת

מהתמונה ניתן לראות כי קיימים הבדלי גובה בין הרציף לבין גובה המדרגה המסייעת בכניסת הנוסעים לקרון. הבדלים אלה משמעותיים לנסעים עם מוגבלות פיזית ולאנשים מבוגרים המתקשים בהליכה.

בהתאם לנתונים שהעבירה החברה למשרד מבקר המדינה בין השנים 2018-2020 היו 11 נפגעים¹²¹ כתוצאה מפערי גבהים אלה ומליקויים אחרים שהקשו את ההתניידות על נוסעים עם מוגבלויות.

מנתונים שהעבירה חברת הרכבת למשרד מבקר המדינה עולה כי הבעיה קיימת במקומות רבים בעולם בהם משתמשים ברכבות נוסעים בתשתיות זהות לאלו הקיימות בארץ, לדוגמא: קנדה, ארה"ב, שווייץ ועוד. עוד עלה כי קיימים בעולם מספר פתרונות לגישור על הפער בגבהים, בהם: שינוי מבנה הרציף, מדרגות נשלפות מהרציף, מדרגות נשלפות מהקרונות הניידים, רמפה נשלפת מהקרונות, ומעלונים מתניידים בכסא גלגלים.

121 נוסעים שנחבלו באופן פיזי.



תצלום 5: פתרון של שינוי מבנה הרציף



המקור: מצגת של רכבת ישראל

בהתאם לפתרון זה, חלק מהרציף יותאם לציבור הנוסעים עם המוגבלות, כך שיותאם הגובה של הרציף לגובה של הקרון אליו הם אמורים להיכנס.

הרכבת ציינה בתשובתה כי "בעיה זו נובעת בין היתר מכך שרכבת ישראל מתחזקת ומפעילה תחנות רכבות, רציפים ומסילות שקיימים זה עשרות בשנים ברשת, חלקם נבנו בתחילת המאה שעברה (למשל תחנות: 'לוד', חיפה 'מרכז-השמונה', 'עכו', 'עתלית' ועוד), בעת שלא היה סטנדרט מחייב עולמי, ארצי או רגולטורי כלשהו בתחום. כמו כן, מסילות הרכבת מתוכננות כך שיתאימו גם לרכבות משא. יודגש, כי מבחינה זו, אין המצב בישראל חריג לעומת המצב באירופה, שכאמור אף מעוגן ברגולציה האירופית".



תצלום 6: מדרגות נשלפות מהרציף



המקור: מצגת של רכבת ישראל

תצלום 7: מדרגות נשלפות מהקרון הנייד



המקור: מצגת של רכבת ישראל



תצלום 8: רמפות נשלפות מקרון הרכבת



המקור: מצגת של רכבת ישראל

תצלום 9: מעלונים ידניים למתניידים בכסא גלגלים בהפעלה עצמית



המקור: מצגת של רכבת ישראל

חברת הרכבת משתמשת במעלון ידני למתניידים בכסא גלגלים שמותקן על הרציף. עלות כל מעלון ידני היא כ-30,000 ש"ח. כיום, יש כ-150 מעלונים הפועלים בכל התחנות.

משרד מבקר המדינה ממליץ לחברת הרכבת, בשיתוף משרד התחבורה, לבחון את הפתרונות השונים הקיימים לבעיה זו, לבחור בפתרון המיטבי ולהכין תוכנית רב-שנתית להצטיידות והתקנה כדי להקטין את הסיכונים הנובעים מהפערים במרחק ובגובה בין קרונות הרכבת לרציף.

הרכבת בתשובתה ציינה כי "הרכבת פרסמה מכרז אשר נמצא בשלבי בדיקת ההצעות למעלונים מתניידים בכסא גלגלים, הרכבת אפשרה הנגשת מעלונים חשמליים בנוסף למעלונים הידניים הקיימים כיום וזאת על מנת לבחון את שיפור השירות לנוסע ולמתפעל".



נגישות בתחנות הרכבת השונות

ב-16.3.21 סייר צוות הביקורת בכמה תחנות רכבת לצורך בחינת התשתיות הרלוונטיות ופרמטרים נוספים הנוגעים להתניידות אנשים עם מוגבלות עד ההגעה לקרון הרכבת. צוות הביקורת סייר בתחנות לוד, באר שבע מרכז, אשקלון, אשדוד - עד הלום, תל אביב - אוניברסיטה, פתח תקווה - קריית אריה, רחובות וירושלים - יצחק נבון.

גישה מהמרחב החיצוני לאולם הנוסעים

מהביקורת עולה כי ברוב התחנות יש גישה נוחה ומותאמת למשטחי ההורדה¹²² הסמוכים לכניסות לתחנה ומתחמי החניות, לאולם הכניסה או לנקודות הבידוק בכניסה.

נמצא כי בתחנת באר שבע מרכז יש מרחק גדול בין חניות הנכים לבין מתחם התחנה, המשולב עם מרכז קניות הנמצא בסמוך; הדבר עלול להפריע להתניידות של אנשים עם מוגבלות במקום.

פסי סימון ברציפים ובאולמות הנוסעים

הביקורת העלתה כי בכל התחנות שנבדקו יש סימונים מודגשים עבור ציבור הנוסעים מנקודות העלייה לקרונות הרכבת והירידה מהם בכל מתחמי אולמות הנוסעים עד הכניסה לתחנות.

הנגשה קולית במעליות הנוסעים

על פי העקרונות לתכנון ולהטמעה של מרכיבי נגישות בתחנות חדשות של רכבת ישראל, בפרק העוסק במעליות בסעיף הכריזה, נדרש כי האותות הקוליים יושמעו באמצעות כריזה מילולית המתארת את מספר הקומה ומהות הקומה, כגון "קומה מינוס אחד רציפים אחד או שניים", "קומה אחת גשר", "קומה מינוס אחת מעבר תחתי" ו"קומה אפס אולם נוסעים". עוצמת הכריזה תהיה אחידה בעוצמה הנדרשת (35 - 65 דציבל) ואיכות הכריזה תהיה טובה. עיצורים כמו ז, ס, צ ו-ש לא ישובשו.

122 נקודות ייעודיות שבהן מורידים נוסעים בכניסה לתחנת הרכבת.



מהסיוור שערכה הביקורת עולה כי ב-6 מתוך 8 תחנות יש הנגשה חושית מלאה בכל מעליות הנוסעים, במתחמי הקופות ובשאר האזורים הציבוריים.

עם זאת, נמצא כי בתחנות אשדוד - עד הלום ובתל אביב - אוניברסיטה לא פעלה בשתי מעליות מתוך שלוש הכריזה המילולית המסייעת לעיוורים להתמצא במרחב ולהתנייד בין הקומות בתוך התחנה.

משרד מבקר המדינה ממליץ לחברת הרכבת לוודא את תקינות כל מערכות הכריזה בכל המעליות, וזאת כדי ששירות זה יעמוד לרשות הנוסעים העיוורים ויקל עליהם את ההתמצאות במתחמי התחנה.

הרכבת ציינה בתשובתה כי "הדרישה לכריזה קולית במעליות קיימת כאשר למעלית יש 3 קומות ויותר. בתחנות הרכבת קיימות 2 קומות והרכבת עומדת בדרישות החוק. במעליות נדרש להיות צליל "גונג" כאשר הדלת נפתחת/ נסגרת... בהמשך לסיור של הצוות מטעם מבקר המדינה, הרכבת בדקה את המעליות והליקויים הספציפיים תוקנו. נושא הכריזה/ "גונג" ייבדק במסגרת תחזוקת המעליות השוטפת".

עוד ציינה הרכבת כי "א. לעניין 'כריזה ושילוט ברור' - לשילוט הסטטי בתחנות קיימת יועצת נגישות המלווה את אחראי השילוט, הן בכתיבת חוברת ההנחיות, הן בבדיקת תכניות שילוט לתחנות חדשות והן לשדרוגי שלטים בתחנות קיימות. ב. 'מעלית היכולה להכיל יותר מכיסא גלגלים אחד' - כבר בתחנות הבאות, מתוכננות להקמה, הרכבת מיישמת הנחיה להגדיל את המעליות על מנת לשפר את השירות, הנחיה אשר עלתה בשנתיים האחרונות ואת פירותיה נראה בתחנות החדשות הבאות/ שדרוגים הקרובים שיהיו".

דעת הציבור בנוגע לשירות של רכבת ישראל הניתן לאנשים עם מוגבלות

במרץ 2019 פרסם משרד התחבורה דוח, ובו גם המסקנות שעלו מתהליך שיתוף ציבור, בנושא הרחבת השימוש בתחבורה ציבורית לאנשים עם מוגבלות. יצוין כי, 53% מהמשתתפים בתהליך שיתוף הציבור משתמשים בשירותי הרכבת. לגבי הנושאים החשובים לשיפור ברכבת, 63% ציינו כריזה ושילוט ברור; 61% - נגישות בכניסה לתחנות הרכבת; 56% - שילוט המכוון למקום הקרונות המונגשים; 56% - עצירת קרונות מונגשים במקום המתאים; 47% - תחנות מקורות; 38% - מעלית היכולה להכיל יותר מכיסא גלגלים אחד.



נמצא כי משרד התחבורה לא קיים הליך הפקת לקחים בכל הנוגע להנגשת הרכבת וכי ממצאי הדוח לא הועברו לרכבת ישראל.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה להעביר ממצאי הדוח לרכבת ישראל לצורך דיון בנושא. עוד מומלץ כי רכבת ישראל תקיים הליכי שיתוף ציבור בקרב אנשים עם מוגבלות, באופן עתי, לשם למידה אודות פערים המועלים על ידם ולצורך גיבוש תוכנית לשיפור הנושא.

מוניות נגישות

למוניות חשיבות רבה כאמצעי תח"צ משלים ומגשר. המוניות הנגישות¹²³ מאפשרות לאנשים עם מוגבלות להתנייד באיסוף והורדה בנקודות זמן ומקום ספציפיות. כמו כן, ניתן להזמין מראש, והן משמשות חלופה לאנשים עם מוגבלות שאינם רוצים או אינם יכולים להשתמש באמצעים אחרים. בכל מונית נגישה מותקן מעקה הרמה לכיסא גלגלים או מעלון מיוחד המאפשרים עלייה וירידה נוחה של מתניידים בכיסא גלגלים.

נמצא כי חולקו בישראל רישיונות להפעלת כ-950 מוניות נגישות, ביחס של מונית נגישה אחת ל-1,600 אנשים עם מוגבלות, לעומת מונית אחת ל-340 אנשים ללא מוגבלות.

מתוקף חוק השוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות התשס"ח - 1998, התקין שר התחבורה ב-2014 ובהתייעצות עם נציבות השוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות ועם ארגונים העוסקים בקידום אנשים עם מוגבלות, את תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (הנחה מאגרת רישיון להפעלת מונית נגישה), (להלן - תקנות מוניות נגישות) תשע"ד-2014 בעקבות התקנת התקנות העניק משרד התחבורה לחברות מוניות רישיונות למוניות נגישות עם תשלום אגרה מופחת. במשרד התחבורה יש נוהל "מונית נגישה" המסביר ומפרט את ההנחיות בנוגע למתן רישיון להפעלת מונית נגישה.

במסגרת התקנות, נקבעה הנחה על אגרת הרישיון להפעלת מונית נגישה, על פי החלוקה הבאה: יחיד המבקש רישיון לשם הפעלת מונית נגישה ישלם מחצית מאגרת הרישיון להפעלת מונית (120,000 ש"ח במקום 240,000 ש"ח), תאגיד¹²⁴ המבקש רישיון להפעלת מונית נגישה, ישלם בעד הרישיון אגרה בסכום של 10,000 ש"ח בלבד לכל רישיון.

הרשות הארצית לתח"צ פרסמה נוהל מונית נגישה (להלן - נוהל מונית) המסדיר את כל ההליכים הקשורים לתפעול שירות זה. על פי הנוהל, מונית נגישה מוגדרת כמונית העומדת בדרישות

123 מונית נגישה היא מונית העומדת בדרישות שבתקנה 4 לתקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (הנחה מאגרת רישיון להפעלת מונית נגישה), התשע"ד-2014, ורשות הרישוי רשמה ברישיון הרכב שהיא מונית נגישה.

124 גוף שבבעלותו לפחות 50 מוניות נגישות.



שבתקנה 4 לתקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (הנחה מאגרת רישיון להפעלת מונית נגישה), התשע"ד-2014, ורשות הרישוי רשמה ברישיון הרכב כי המונית היא מונית נגישה.

בנוהל מונית נקבעו כללים לגבי תאגיד שמעוניין להפעיל מונית נגישה לנסיעה מיוחדת¹²⁵: (א) התאגיד ייתן שירות לאנשים עם מוגבלות בכל הארץ או לפי הנחיות המפקח על התעבורה; (ב) השירות יינתן על פי קביעת המפקח ברישיון - זמן זה לא יעלה על 30 דקות מרגע קבלת הפנייה למתן שירות לאנשים עם מוגבלות; (ג) התאגיד ינהל יומן מפורט לגבי הנסיעות שבוצעו במוניות נגישות להסעת אנשים עם מוגבלות, ויכלול את פרטי הנסיעות השונות. כמו כן, הנוהל קובע כי בעל רישיון להפעלת מונית נגישה ששילם אגרה מופחתת ומבקש להעביר את הרישיון להפעלת מונית רגילה שברשותו לפני תום עשר שנים מיום קבלת הרישיון לראשונה, ישלם את ההפרש בין האגרה למונית רגילה במועד העברת הרישיון ובין האגרה המופחתת כשיעורה באותה השעה. נוסף על כך, יחיד המבקש רישיון להפעלת מונית נגישה בנסיעות מיוחדות ישלם כאמור 50% מהאגרה להפעלת מונית זו.

תצלום 10: מונית נגישה



מקור: דוח סיכום פעילות שנתי 2018 של נציבות שוויון

125 נסיעה לצורך הסעת אדם עם מוגבלות.



חלוקת הרישיונות לנותני השירות במוניות נגישות

לפי התקנות וכללי משרד התחבורה, גיוס מפעילים לשירותי תחבורה ציבורית ייעשה באמצעות מכרז, ובו יפרט משרד התחבורה את כל מרכיבי השירות ואת הדרישות למתן השירות, וכן היבטים נוספים, כגון היבטים משפטיים, שירותיים ופיננסיים.

בהתאם לכך, בשנת 2014 החל משרד התחבורה באמצעות קול קורא באיתור גורמים המספקים שירותי הסעה במוניות לצורך הענקת זיכיונות לשירותי מוניות נגישות. תהליך זה נמשך עד אמצע 2015, ובתקופה זו גייס משרד התחבורה תאגידים וגופים פרטיים, שכללו במסגרתם כ-950 מוניות נגישות במקומות שונים בארץ.

במהלך הביקורת מסר משרד התחבורה למשרד מבקר המדינה כי ההסכם מול המפעילים והדרישות מהם כלולים בנוהל משרד התחבורה בנושא.

עלה כי הגיוס נעשה בלי שנקבעו קריטריונים או תנאי סף, כאשר כל גוף שהביע רצון לקבל רישיון כאמור, קיבל את הרישיון על בסיס כמות הרישיונות שמשרד התחבורה הקצה לכך. לאחר קבלת הזיכיונות, ואף לאחר התחלת השירות על ידי המפעילים השונים, לא גיבש משרד התחבורה הסכם או חוזה מול המפעילים על מנת להסדיר את חובותיהם וחזיוותיהם הנוגעות למתן שירות זה.

לפי המועדים שבהם החל משרד התחבורה בגיוס התאגידים השונים, ולפי מועד פקיעת הזיכיון, נמצא כי מרבית הרישיונות של התאגידים והמפעילים השונים אמורים להסתיים בשנת 2025.

מומלץ שמשרד התחבורה יעגן בהסכם עם המפעילים השונים את הזכויות והחובות הנדרשות מהם במסגרת הפעלת הזיכיונות למוניות נגישות לצורך בקרה ומעקב אחר נושאים אלה.

חלוקה גיאוגרפית של הרישיונות

על פי המידע שהרשות הארצית לתח"צ מפרסמת¹²⁶, בארץ אמורות לפעול כ-950 מוניות מיוחדות המונגשות לנכים, על פי רישיונות מיוחדים שהעניק משרד התחבורה. כמו כן, נהגי המוניות הנגישות נדרשים לספק שירות ללקוח בתוך 30 דקות לכל היותר ממועד הקריאה ולגבות תמורת הנסיעה מחיר זהה למונית רגילה, לפי המונה.

126 מידע שפורסם באתר האינטרנט בפברואר 2021, מועד הפרסום המקורי באתר הוא אוקטובר 2016.



על פי הנתונים שמשרד התחבורה העביר למשרד מבקר המדינה, קיבלו כ-19 מפעילים בזכויות להפעלת מוניות נגישות, כמו כן, בפועל שילמו התאגידים עבור אגרה לזכויות ציבוריות להפעלת כ-950 מוניות.



להלן אופן חלוקת הזכויות הציבוריות והמימוש לפי תאגידים:

לוח 9: חלוקת רישיונות, לפי אזור גיאוגרפי

שם חברה	תאריך אישור	מספר הרישיונות	אזור תפעול
א'	25.2.15	50	ירושלים
ב'	2.3.15	50	נהורה
ג'	16.4.15	50	ירושלים
ד'	16.4.15	50	גשר אדם
ה'	9.3.15	50	כרמיאל
ו'	11.3.15	50	אילת
ז'	9.3.15	50	ירושלים
ח'	16.4.15	50	תל אביב
ט'	16.4.15	50	תל אביב
י'	16.4.15	50	מודיעין
יא'	16.4.15	50	סכנין
יב'	16.4.15	50	ירושלים
יג'	25.2.15	50	פקיעין
יד'	9.3.15	50	ירושלים
טו'	13.9.16	50	ירושלים
טז'	2.6.16	50	חדרה
יז'	25.2.17	50	אבן יהודה
יח'	16.4.15	50	גדרה
יט'	16.4.15	50	ירושלים
סה"כ		950	

המקור : משרד התחבורה



יצוין כי מתלונות שהגיעו למשרד התחבורה ולנציבות השוויון ומתלונות שהועלו בתהליך שיתוף הציבור שמשרד מבקר המדינה ערך עולה כי התאגידים השונים אינם נותנים שירות בכל הארץ, אלא בעיקר באזור מרכז הארץ. כמו כן, לפי המידע שנאסף מתלונות אלה, גם במקרים שבהם ניתן השירות היה זמן ההמתנה ארוך מ-30 דקות; במקרים רבים כלל לא ניתן היה להשיג מונית נגישה, וזאת לאור העובדה שמספר התאגידים הפועלים בפריפריה קטן מהנדרש.

מעיון ברשימת 19 התאגידים המחזיקים בזכויות הציבוריות עולה כי שבעה תאגידים נמצאים באזור ירושלים, ארבעה באזור תל אביב והמרכז ושישה באזורים נוספים. מהנתונים עולה כי ברוב התאגידים תוקף הרישיון אמור לפוג בתוך כחמש שנים ממועד סיום הביקורת. עוד עולה כי חלק מהתאגידים האמורים לא מימשו את כל הזכויות שקיבלו להפעלת מוניות נגישות; הדבר פגע בזמינות השירות לאוכלוסיות היעד ובאיכות השירות, כפי שעולה גם מתלונות הציבור, בפרט באזורי הפריפריה.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה לבחון הגדלת מספרי המוניות הנגישות על מנת שיעמדו ביעדי המשרד - 950 מוניות נגישות. כמו כן, מומלץ כי משרד התחבורה, בשיתוף נציבות שוויון, ארגוני המוניות והעמותות העוסקות בנגישות עבור נוסעים עם מוגבלות, יבחן דרכים על מנת לדאוג לזמינות גבוהה של שירותי מוניות נגישות עבור אנשים עם מוגבלות ברחבי הארץ בכלל ובפריפריה בפרט.

מחיר הנסיעה במונית נגישה וניהול יומני נסיעה

כאמור, משרד התחבורה הקנה רישיון למונית נגישה במחיר מופחת וקבע כי מחיר השירות יהיה זהה למחיר שניתן במונית רגילה. במשרד מבקר המדינה בנציבות תלונות הציבור ובנציבות השוויון התקבלו תלונות על מקרים שבהם נהגים של מוניות נגישות מפקיעים מחירים, והם אינם מוכנים להסיע בתעריף הרגיל כמתחייב מההסכם עימם. כמו כן, רוב המוניות הנגישות משמשות למעשה רכבי הסעות ולכן אינן זמינות לאנשים עם מוגבלות המעוניינים להזמין מונית נגישה. זאת ועוד, חלק גדול מהתאגידים לא ניהלו יומני נסיעות מסודרים ומפורטים כדי לוודא שהמוניות הנגישות אכן שימשו להסעות אנשים עם מוגבלות.

הגם שהתאגידים זכו בהנחה של כ-95% בתשלום האגרה (10,000 ש"ח במקום 240,000 ש"ח), עלו ליקויים בכל הנוגע לגביית תעריפים גבוהים ואי-ניהול יומני נסיעות.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה לאכוף את עמידת המפעילים בתנאי הרישיון וכן לנציבות שוויון לאכוף בהתאם לסמכותיה על מנת להביא לשיפור שירות המוניות הנגישות עבור אנשים עם מוגבלות וכדי שהן יישמשו למתן השירות שהן אמורות לתת.



הכשרת נהגים על ידי התאגיד

לפי סעיף 5.7 לנוהל מונית, נהגים המיועדים לנהוג במוניות נגישות יוכשרו על ידי התאגיד בכל הנוגע לאופן השימוש הבטיחותי באמצעים לעיגון כיסא הגלגלים והיושב בו, על פי התקן הישראלי¹²⁷, כדי להבטיח את יציבותם בעת הנסיעה. כמו כן, בעת נסיעה במונית נגישה יימצא במונית אישור מנהל התאגיד המעיד על כך שהנהג עבר הכשרה.

הביקורת העלתה כי לא נקבעו כללים מפורטים לגבי אופן ההכשרה של הנהגים, וכן משרד התחבורה לא בדק אם נהגי המוניות הנגישות מחזיקים במונית אישור שניתן להם ממנהלי התאגידים המעיד על כך שעברו הכשרה.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה לקבוע כללים ברורים עבור התאגידים בנוגע להכשרת נהגי מוניות נגישות ולוודא באופן עתי את קיום ההכשרות כנדרש וקבלת האישורים ממנהלי התאגידים.

דיווחים למפקח על התעבורה

לפי נוהל מונית, תאגיד המפעיל מונית נגישה ידווח למפקח על התעבורה, על פי בקשתו, על ביצוע נסיעות במוניות נגישות על פי פורמט הכולל בין היתר את הפרטים האלה: מספר הרישוי של הרכב, שם הנהג, אישור על ביצוע הכשרה, זמני הנסיעה, נקודת המוצא ויעד הנסיעה.

הביקורת העלתה כי המפקח על התעבורה לא דרש דיווחים אלו מהתאגידים השונים המפעילים מוניות נגישות עבור אנשים עם מוגבלות, משכך, משרד התחבורה אינו מחזיק במידע לגבי הנסיעות המיוחדות והיקפן והיכן בוצעו. היעדר דיווחים מהתאגידים השונים אינו מאפשר למשרד התחבורה לבצע בקורות על השירות שהם נותנים לאנשים עם מוגבלות, ולבדוק אם התאגידים שאמורים לספק שירות זה אכן פועלים על פי הנחיותיו וההסכמים עימו.

מומלץ כי משרד התחבורה והמפקח על התעבורה ידרשו מהתאגידים השונים להעביר להם דיווחים מסודרים לגבי אופן ביצוע הנסיעות המיוחדות, וזאת לצורך ניתוח הנתונים, הסקת המסקנות הנדרשות ושיפור השירות הניתן לאנשים עם מוגבלות. עוד מומלץ למסד העברת הדיווחים באופן מקוון וכי יחידת הבקרה במשרד התחבורה תגבש תוכנית בקורות יזומות ותפעל למימושן.

127 ת"י 543, חלק 1 - מערכות לרתימת כיסא גלגלים ולריסון היושב בו.



בקרה ואכיפה

הבקרה על נוהל מונית (הקבועה בנוהל) אמורה להיעשות במסגרת הבקרה השוטפת של משרד התחבורה על מפעילי התחבורה הציבורית בתחום היסעים זה.

ממידע שמסר מנהל אגף בקרה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2021, עולה כי יחידת הבקרה עוסקת בעיקר בתלונות המתקבלות על השירות, והיא אינה מבצעת בקרות יזומות.

הביקורת העלתה כי יחידת הבקרה במשרד התחבורה אינה מבצעת בקרה על יישום הנוהל בתאגידים השונים, לפי הסעיפים השונים המפורטים בו, וכי אין ברשותה נתונים על הנסיעות שבוצעו על ידי התאגידים השונים המפעילים מוניות נגישות, כגון כמות הנסיעות שבוצעו, המחיר שנגבה ואיכות השירות.

הבטחת שירות במוניות מונגשות

בהתאם לתקנה 3(ד) סעיף 5.3 לתקנות מוניות מונגשות קובע כי בעל רישיון להפעלת מונית ששילם אגרה מופחתת יוכל להעביר את הרישיון להפעלת מונית שברשותו לאחר עשר שנים מיום קבלת הרישיון, להפעלת מונית רגילה, ללא תשלום ההפרש בין האגרה למונית רגילה ובין האגרה המופחתת.

לביקורת נמסר כי עם החלת הנפקת הרישיונות נודע למשרד התחבורה, בעקבות תלונות שקיבל ולפי מידע שאסף, כי חלק מהתאגידים מכרו מראש את הרישיונות להפעלת מונית נגישה במחיר מופקע בשוק, אולם לא ניתן היה להוכיח זאת משום שפעולת המכירה נעשתה באמצעות יפוי כוח וללא העברת בעלות בפועל.

על משרד התחבורה לפעול למניעת מכירת הרישיונות לפני שעברו עשר שנים ממועד קבלת הרישיון, ולקבוע מנגנון שיבטיח שהרישיונות שניתנו אכן משמשים להסעת אנשים עם מוגבלות.

משרד התחבורה בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין כי המלצות משרד מבקר המדינה בפרק זה יובאו בחשבון בהסדר החדש של המוניות הנגישות שבכוונתו להכין.

השוואה בין-לאומית של הפעלת שירותי מוניות נגישות במקומות שונים בעולם

בנובמבר 2018 הכין משרד התחבורה סקירה, בסיוע של גורם חיצוני, הבוחנת את נושא המוניות הנגישות בעולם, בהתבסס על שיטות הפעלה, מספר המוניות ומתן סובסידיות. להלן חלקים מסקירה זו המתארים את המצב בכמה יעדים מרכזיים בעולם:



בריטניה

בבריטניה המוניות פועלות בכפוף ליותר מ-300 רשויות רישוי מקומי המחזיקות בסמכויות רחבות הנוגעות להגדרות השירות והיקפו באותו אזור פעילות; לדוגמה, קביעת דרישות סף לנהגים ולכלי הרכב וסנקציות המופעלות נגד נהגים שאינם מציינים לחוקים ולנהלים, וכן קביעת גובה התמיכה הנדרשת על מנת לספק רמת שירות טובה. לממשלה המרכזית אין מעורבות בנושא זה.

בפועל, רשויות הרישוי המקומי דורשות שחלק גדול מכלי הרכב המורשים יהיו נגישים. לדוגמה, מינואר 2000 בכל המוניות הפועלות בלונדון נדרשת הנגשה לכיסא גלגלים; באדינבורו חובה זו חלה משנת 1997. בשנת 2017 62% מכלל רשויות הרישוי באנגליה דרשו כלי רכב נגישים בכל או בחלק של צי המוניות שלהם, ושיעורם הכולל מסתכם כ-58%.

יצוין כי מבחינת החלוקה הפריפריאלית, יש הבדל בזמינות כלי הרכב הנגישים בין לונדון למטרופולינים אחרים במדינה. באזור לונדון 83% מהמוניות מונגשות לכיסא גלגלים, באזורים עירוניים אחרים - 36% ובאזורים כפריים רק 15% מהמוניות מונגשות לכיסא גלגלים.

אוסטרליה

באזור מטרופולין פרת היו 117 מוניות נגישות שהן 8% מצי המוניות באותו אזור מטרופוליני. לפי נתוני הרשויות המקומיות באזור זה, בכמות זו יש די כדי לשרת אנשים הנעים בכיסא גלגלים באותו האזור. במדינה אין חוקים מיוחדים המגדירים את חובת השירות הנגיש.

משרד התחבורה באוסטרליה מעודד את מפעילי המוניות לספק כלי רכב נגישים, באמצעות מתן סובסידיות למפעילי מוניות רב-תכליתיות, וזאת כדי להבטיח כי אנשים עם מוגבלות יוכלו להשתמש בתחבורה מתאימה וכדי לשמור על השוויון בתחום זה. הסובסידיה ממומשת באמצעות "דמי איסוף", כאשר כל נוסע יכול לקבל אחת משתי קטגוריות של זכאות לסובסידיה, לפי מצבו ונכותו:

1. תמיכה סטנדרטית לאנשים עם מוגבלות שאינם מתניידים בכיסא גלגלים בשיעור של 50% ממחיר המונה בעת הנסיעה במונית "רגילה", עד סכום של \$25.
2. תמיכה עבור אנשים עם מוגבלות נוסעים שמצבם דורש שימוש בכיסא גלגלים - מימון של 50% מהנסיעה במונית "רגילה" ללא כיסא גלגלים, עד סכום של \$25; מימון של 75% ממחיר הנסיעה בזמן נסיעה במונית "רגילה", כשהנוסע יושב בכיסא גלגלים, המצוידת במתקן הרמה מתאים, עד סכום מקסימלי של \$35.

איכות השירות של מונית רב-תכליתית במטרופולין פרת באוסטרליה נקבעה לפי הקריטריונים האלה: (א) עמידה בזמני הגעה ליעד על פי השעה; (ב) שיעור השימוש של אנשים עם מוגבלות במוניות רב-תכליתיות מתוך כלל ההזמנות של אותן מוניות, ובהתאם לכך נבדקת היכולת שלהן במתן השירות לאנשים עם מוגבלות.



שוודיה

בשוודיה לא נדרש מחברות המפעילות מוניות להציע מוניות נגישות. בפועל, הרשויות המקומיות בשוודיה נדרשות לספק שירותי תחבורה לאנשים עם מוגבלות המתגוררים באותו אזור, והן רוכשות את השירותים האלה מחברות המוניות. במועד הסקירה, משרד התחבורה השוודי אינו סבור שאנשים עם מוגבלות נתקלים בקשיים כלשהם בהזמנת שירותי מוניות נגישות.

שוויץ

בשוויץ אין חוק מדינה או חוק מקומי בקנטונים השונים, המגדירים שירותי מוניות נגישות. בפועל, הקנטונים השונים והערים במדינה מסדירים זאת באופן עצמאי או באמצעות תקנות מקומיות. לאור זמינותם הגבוהה של אמצעי התחבורה הציבורית שאינם מוניות קיימת במדינה זו חשיבות מועטה למוניות.

ביולי 2020 קיים משרד התחבורה הערכת מצב נוספת לצורך בדיקת עדכון ההנחיות והנהלים באותו מועד. במסגרת השוואה זו נבדקו כמה פרמטרים נוספים בכמה מקומות בעולם.

ניו יורק

הכשרת נהגים - על כל נהג של מונית נגישה חלה החובה להשלים קורס הדרכה בסיוע לאדם הנע בכיסא גלגלים כתנאי לקבלת רישיון נהיגה במונית נגישה; משוב מהנוסעים - אחת לחודש הנהג חייב להגיש דוח על כל התלונות שקיבל מנוסעים וגם על משוב חיובי שקיבל מנוסעים. אי-דיווח כאמור גורר אחריו קנס; זמן תגובה - המפעילים חייבים להיות זמינים לשירות בתוך זמן קצר, וזאת בשיעור ניכר מכלל הקריאות של הנגישות. אי-עמידה בזמנים המוגדרים תביא לביטול הרישיון; תעריף הנסיעה - התעריף במונית נגישה יהיה זהה לתעריף במונית רגילה; שיעור הנסיעות - דרישות מינימום לאחוז נסיעות במונית נגישה וקנסות על אי-ביצוע. נדרשת גם העלאת אחוז זה בהדרגה לפי שנים - עד 25% בכל שנה מ-1.2.22.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה לבחון אימוץ כמה מדפוסי העבודה במדינות שונות שהועלו בסקירה זו, כדוגמת סובסידיה להגדלת הכדאיות של הנסיעות והטלת סנקציות קבועות על תאגידים ונהגים שאינם מיישמים את הנהלים, על מנת להביא להעלאת רמת איכותו של שירות המוניות המונגשות.

משרד התחבורה ציין בתשובתו כי "מטרת הסקירה הבינלאומית היתה בחינת שירות המוניות מונגשות במטרה ליישם את הלקחים בישראל, על כן ברור מאלינו כי מסקנות הסקר יילקחו בחשבון במידת האפשר במסגרת הרוויזיה המתוכננת בענף".



תהליך שיתוף הציבור לגבי נגישות התחבורה הציבורית בישראל

כחלק מהביקורת משרד מבקר המדינה קיים בפברואר 2021 לקיים מפגשי שיתוף¹²⁸ עם עשרות ארגונים ועמותות, עם נציגי ציבור ועם פעילים וגורמים רלוונטיים אחרים לנושא, העוסקים באופן פעיל בקידום נגישות תחבורתית לאנשים עם מוגבלות. מפגשי השיתוף יסייעו למשרד מבקר המדינה ללמוד, מנקודת מבטם של המשתתפים, על נגישות התחבורה הציבורית לאנשים עם מוגבלות ועל השינויים שחלו בנושא הן מבחינת נגישות התחבורה הציבורית לאנשים עם מוגבלות ככלל, והן מבחינת הנגשת אמצעי התחבורה הציבורית השונים כמו אוטובוסים עירוניים ובין-עירוניים, רכבות ומוניות (להלן - תהליך שיתוף הציבור).

תהליך שיתוף הציבור נועד להציג את מגוון נקודות המבט של אנשים עם מוגבלות בנוגע לנגישות אמצעי התחבורה הציבורית בישראל. יודגש כי תהליך זה אינו מייצג באופן סטטיסטי את כלל האנשים עם מוגבלות בישראל. ממצאי התהליך המובאים בדוח זה מציגים תמונת מצב שמאפיינת את דפוסי הנסיעה של אנשים עם מוגבלות על פי היכרותם, התרשמותם, תחושותיהם וניסיונם של המשתתפים בתהליך, והיא מלמדת אך ורק על ידיעותיהם על סמך היכרות מעמיקה וקרבה לציבור האנשים עם מוגבלות.

קשיים רוחביים בהתניידות אנשים עם מוגבלות באמצעי תחבורה ציבורית

מפגשי השיתוף העלו כי עתה מתניידים באמצעות התחבורה הציבורית, אנשים עם מוגבלות מתמודדים עם קשיים רוחביים המתייחסים לתחבורה הציבורית בכללה, כמפורט להלן:

היעדר ראייה כוללת וסינכרוניזציה של תחבורה ציבורית נגישה (קישוריות)

התחבורה הציבורית בכלל והתחבורה הציבורית הנגישה בפרט מורכבות מאוסף נקודות של תשתיות ואמצעי תחבורה שאינם פועלים כמכלול תחבורתי אחד. כתוצאה מכך, נמנע מאנשים עם מוגבלות להגיע באופן רציף באמצעות תח"צ מנקודת המוצא לנקודת היעד (door to door). הנתק קיים הן בתשתיות (לדוגמה, מדרכה חסומה או מפרץ בתחנת אוטובוס שאינו נגיש לאוטובוס) והן בכלי התחבורה עצמם (לדוגמה, אוטובוס עירוני ובו מדרגות או חוסר זמינות של מונית נגישה). יתרה מזאת, בשל היעדר קישוריות נדרש תכנון מורכב, לעיתים אף בלתי אפשרי, של רצף תחבורתי נגיש. למשל, צריך לתכנן את מועד הגעת האוטובוס לתחנת הרכבת כדי לקבל סיוע מהסדרן או לתאם זמן רב מראש הזמנת מונית נגישה לאיסוף מתחנת הרכבת כדי להגיע ליעד הסופי.

128 שני מפגשים התקיימו בהיוועדות חזותית, דהיינו באמצעות יישומון.



פערים בין הרגולטור לבין המציאות בשטח

החוקים והתקנות העוסקים בנושא הנגשת התחבורה הציבורית אינם מגלמים בתוכם פתרונות המקדמים הנגשה באופן אפקטיבי. כך למשל, החוק לא חל על הנגשת אוטובוסים בין-עירוניים לאנשים עם מוגבלות פיזית, אין התייחסות בחוק להתפתחות המרשתת ויישומים בתחומי הנגשת מידע¹²⁹ והנגשת תחנות¹³⁰; היעדר חובת סינכרון בין אמצעי התח"צ; אין התייחסות בחוק להתפתחות אמצעי הנגשות המותקנים באוטובוסים וברכבות; אי-הסדרת הגישות הפעלת בתחבורה החכמה ועוד.

קושי בהתניידות בתחבורה ציבורית בין-עירונית

לקושי זה כמה סיבות עיקריות:

1. קישוריות מוגבלת בין התחבורה הציבורית העירונית לתחבורה הציבורית הבין-עירונית.
2. מרבית האוטובוסים הבין-עירוניים אינם מונגשים לאנשים עם מוגבלות; הנסיעה במוניות יקרה מכדי לשמש אמצעי שבשגרה להתניידות בין-עירונית; והרכבות מוגבלות הן בפריסה הארצית (בעיקר בפריפריה) והן מבחינת ימי פעילות ולוחות זמנים (כגון: היעדר פעילות רכבות בשבתות ובחגים ובשעות הערב).
3. חוסר בחלופות לאמצעי התחבורה הציבורית הנגישים הקיימים או לחלופין אמצעים כדי להפוך אותם לנגישים יותר. לדוגמה, שאטלים עירוניים לתחנות רכבת אשר יהוו חלופה לאוטובוסים עירוניים או אוטובוסים נגישים בין-עירוניים כאשר הרכבת אינה פעילה או אינה קיימת.
4. תושבי הפריפריה, ועל אחת כמה וכמה אנשים עם מוגבלות, סובלים מאוד מבעיות של נגישות תחבורתית, בעיקר בשל תדירות נמוכה ותשתיות לקויות. הלקות בתשתית היא בשני מישורים. האחד, קושי בגישה לנקודות הגישה עצמן (תחנות רכבת אוטובוס) בין היתר, בשל אי-תקינות מדרכות, מעבר בין מפלסים באמצעות מדרגות והשני, קושי בנקודת הממשק עם אמצעי התח"צ (עליה לאוטובוס / רכבת) לרבות, אי-התאמת מפרצי חניה לאוטובוסים לעליית אנשים עם מוגבלות, מרווחים בין הרציף לקרון הרכבת.

פגיעה ביכולת ההתניידות של אנשים עם מוגבלות בשל התלות בגורם האנושי

עבור חלק מהמשתתפים עצם התלות בגורם האנושי (נהגי אוטובוס, סדרנים בתחנות רכבת, נהגי מוניות) היא חסם ממשי לשימוש בתח"צ. רמת השירות, האנושיות, המקצועיות, המודעות והנכונות למלא את תפקידם במתן שירות לאנשים עם מוגבלות אינם אחידים ומושפעים מהאדם

129 ראו לעיל בפרק "תכנון נסיעות".

130 ראו לעיל בפרק "הנגשת תחנות אוטובוסים".



הספציפי. עם זאת, אף שמרכיבים רבים ומהותיים בשירות זה יכולים להיעשות באופן אוטומטי או עצמאי, כגון רמפה באוטובוס, מעלון בתחנת הרכבת, רתימת כיסא גלגלים באוטובוס, ויישומנים להתמצאות ומידע, הנושא אינו מקודם והתלות בגורם האנושי רבה מאוד.

בעיות תשתית בגישה לאמצעי התחבורה הציבורית

קושי בגישה לתחנות רכבת ולתחנות אוטובוסים, ובין היתר מחסור ברמזורים נגשים ובמעברי חצייה נגשים; מדרכות משובשות; מדרכה חסומה בפחי זבל, באופניים ובקורקינטים חשמליים; ומעבר בין מפלסים באמצעות מדרגות. כל אלה הם מכשול ראשוני וקריטי כבר לפני ההגעה לממשק עם אמצעי התח"צ עצמם. לרוב, האחריות מצויה בידי הרשות המקומית. נוסף על כך, יש קושי בנקודת הממשק עם אמצעי התח"צ בעלייה לאוטובוסים ולרכבת, בין היתר בעטיים של מפרצי חניה לאוטובוסים שאינם מתאימים לעליית אנשים עם מוגבלות, ושל מרווחים בין הרציף לקרון הרכבת, שהם מכשול של ממש. לתחושת המשתתפים, אין מודעות לנושא, ואף שנרשמת התקדמות בנושא במקומות אחרים בעולם, וכבר יש פתרונות רבים המגבירים את בטיחותם של אנשים עם מוגבלות ואת עצמאותם, בישראל אין התקדמות בנושא.

קשיים בשימוש באמצעי התחבורה הציבורית השונים

נוסף על הקשיים הרוחביים לעיל העלו המשתתפים קשיים ייחודיים לסוגי אמצעי התחבורה השונים:

אוטובוסים בין-עירוניים

לדעת המשתתפים, האוטובוסים הבין-עירוניים הם אחת מהבעיות המרכזיות כיום בהנגשת התח"צ לאנשים עם מוגבלות. הדבר נובע מכמה סיבות מרכזיות: העלייה למרבית האוטובוסים היא באמצעות מדרגות, ואין אמצעים חלופיים שיאפשרו למתניידים בכיסא גלגלים ולמתקשים בהליכה הנעזרים בין היתר בקביים או בהליכון לעלות לאוטובוס; באוטובוסים רבים אין שימוש בכריזה, ולקווי ראייה מתקשים באיתור האוטובוס הרלוונטי ובהתנהלות במהלך הנסיעה ומציאת נקודת הירידה. כמו כן, באוטובוסים אין עמודים שניתן לאחוז בהם, ולקווי ראייה מתקשים בתנועה ובהתמצאות בתוך האוטובוס; תחנות בין-עירוניות רבות אינן מונגשות לאנשים עם מוגבלות תנועה, ראייה ושמיעה - גם התחנות עצמן¹³¹ וגם המידע הניתן בהן¹³²; קווים בין-עירוניים, בעיקר באזורים מטרופוליניים, הזהים בפעולתם לקווים עירוניים בין השאר מבחינת משך הנסיעה, סוג התנועה והדרכים שבהם הקו עובר, אינם מוגדרים כעירוניים ולכן הם אינם מונגשים¹³³.

131 לדוגמה, מעבר בין מפלסים ומעגני עצירה מותאמים.

132 לדוגמה, מידע קולי על הגעת האוטובוס ועל הקווים בתחנה.

133 למשל, הקו בין הוד השרון לתל אביב.



אוטובוסים עירוניים

הנגישות בתחבורה הציבורית העירונית טובה מזו שבתחבורה הציבורית הבין-עירונית. עם זאת, לדעת המשתתפים, עדיין יש לעבור מרחק רב כדי להגיע לתחבורה ציבורית עירונית נגישה, יעילה ובטוחה עבור אנשים עם מוגבלות. הפער נובע מכמה גורמים:

1. התנהלות נהגי האוטובוסים - אי-עצירה בתחנה שבה ממתין אדם עם מוגבלות; אי-סיוע לעלייה לאוטובוס; יחס לא אדיב ומכבד; ניתוק מערכת הכריזה או הפעלתה באופן חלקי ולא אפקטיבי; הימנעות מסיוע בתוך האוטובוס כדי להירתם במקום הייעודי; חוסר ידיעה כיצד להחנות כראוי את האוטובוס במפרץ החניה וכיצד לתפעל נכון את המעלון; היעדר שמירה על מקומות ייעודיים פנויים לכיסא גלגלים או פיננים בעת הצורך; וחוסר ידיעה כיצד לעגן נכון ובאופן בטוח כיסא גלגלים במקום הייעודי. מצד החברות המפעילות - היעדר אכיפה של ההנחיות ואי-נקיטת אמצעי הרתעה נגד נהגים שאינם ממלאים את תפקידם כנדרש.
2. תשתיות - תחנות אוטובוסים רבות אינן מוגששות למתניידים בכסא גלגלים. גם בתחנות מוגששות עדיין יש קושי בהתמצאות שמקורו בהיעדר אמצעי עזר ובחוסר סטנדרטיזציה של אמצעי עזר, הנובע משימוש משותף של מפעילים שונים באותן התחנות (הוצע להעביר את הסמכות לטיפול בנושא לרשויות המקומיות כדי להבטיח התקנת אמצעי עזר וביצוע סטנדרטיזציה של אמצעי העזר).
3. תקינות האוטובוסים ובטיחות - העלייה לאוטובוס, ההתניידות בתוכו והיציבות או העיגון בזמן הנסיעה אינם בטיחותיים. הדבר נובע מידע חסר של הנהג בנושא ההנגשה, מצויד לא תקין באוטובוס ומחלל האוטובוס שאינו מותאם באופן בטוח לאנשים עם מוגבלות; ליקויים בתחזוקת האלמנטים המיועדים לאנשים עם מוגבלות, כמו חגורות לעיגון כיסא גלגלים, מעלון ומערכת כריזה, המקשים על הנגישות ופוגעים בבטיחות; ליקויים בהתאמת פנים האוטובוס לאנשים עם מוגבלות: אי-התאמת העמודים בתוך האוטובוס לשימושם של לקויי ראייה ושל אנשים עם מוגבלות בתנועה והצורך בהגדלת מקומות העגינה לכיסא גלגלים.
4. חוסר אחידות בהתנהלות חברות האוטובוסים בנוגע לנגישות התח"צ - לתחושת המשתתפים, חברות האוטובוסים השונות מתייחסות באופן שונה (לעיתים גם בתוך החברה עצמה) למחויבויות שלהן בנוגע להנגשת התח"צ לאנשים עם מוגבלות. חלק מחברות האוטובוסים משתפות פעולה הן בהקפדה במילוי המחויבויות שלהן בנושא והן בשיפור הקיים. לעומת זאת, חברות אחרות מתקשות בשמירה על הרמה הבסיסית של נגישות ובמתן מענה על תלונות של אנשים עם מוגבלות.

רכבת

הרכבת נתפסת כאמצעי התחבורה הציבורית הבין-עירוני המוגשש והיעיל ביותר לאנשים עם מוגבלות. עם זאת, עלו הערים הבאים:

1. פריסת תחנות הרכבת והנגישות אליהן - בערים וביישובים רבים, בייחוד בפריפריה, אין תחנות רכבת. גם במקומות שבהם יש תחנות רכבת, התחבורה הציבורית אליהן אינה



מספיקה, בין היתר בשל תדירות אוטובוסים נמוכה, יכולת שימוש באוטובוס עירוני נגיש בלבד וזמינות מוניות נגישות נמוכה.

2. תלות בצוות ייעודי - הכניסה לתחנה הרכבת, העלייה לרכבת עצמה והיציאה מתחנת היעד תלויות בסיוע של צוות ייעודי, לכן יש צורך בתיאום מראש של הנסיעה המגביל במידה רבה את יכולת השימוש, את הספונטניות, את מרווח הטעות ואת מידת הביטחון בשימוש בתחבורה ציבורית. נוסף על כך, הצוות הייעודי אינו תמיד יודע כיצד לסייע לאנשים עם מוגבלות, למשל הולכת לקווי ראייה או העלאת כיסא גלגלים לקרון הרכבת. גם כאשר הנסיעה מתואמת מראש הצוות הייעודי אינו תמיד זמין, ומשתתפים רבים דיווחו כי קיבלו סיוע מכל מי שהיה זמין בסביבתם בנקודת הזמן, לדוגמה מאבטח או איש תחזוקה.
3. תשתיות לקויות - בין הרציפים לקרונות הרכבת יש מרווח המקשה את הכניסה על אנשים עם מוגבלות, וגם בעת בניית תחנות חדשות לא נלקחים בחשבון צרכיהם המיוחדים. כמו כן, לא כל קרונות רכבת מוגשים.
4. חוסר בחלופות תחבורתיות לרכבת - יש תלות גדולה ברכבת כאמצעי תחבורה ציבורית בין-עירוני מרכזי. כיום, אין חלופות תחבורתיות במקרה של השבתת הרכבת או של נסיעה נדרשת מעבר לשעות פעילות הרכבות או כאשר נעשים שינויים בהפעלת הקווים.
5. קרון מתניידים בכסא גלגלים משמש גם מקום אחסון לאופניים - אנשים עם מוגבלות המתניידים בכיסא גלגלים מתקשים להשתמש בקרון הייעודי להם משום שהם חולקים אותו עם בעלי אופניים. במקרים רבים אין הקפדה על שמירת המקום הייעודי לכיסאות גלגלים ועל שמירת נתיב מעבר בהגעה לקרון מתניידים בכסא גלגלים ובהתניידות לצורך הגעה לשירותים.

מוניות

למוניות חשיבות רבה כאמצעי תחבורה ציבורית משלים ומגשר. המוניות הנגישות מאפשרות התניידות כאשר אמצעי התחבורה הציבורית האחרים אינם פעילים, והן מאפשרות איסוף והורדה בנקודות זמן ומקום ספציפיות. כמו כן, ניתן להזמין מראש, והן משמשות חלופה תחבורתית עבור אנשים עם מוגבלות שאינם רוצים או אינם יכולים להשתמש באמצעים אחרים. בפועל, המוניות הנגישות משמשות למטרותן באופן חלקי בלבד, עלו הפערים הבאים המגבילים את השימוש בהן:

1. מספר המוניות הנגישות קטן, ואין בו די כדי לספק את צרכיהם של אנשים עם מוגבלות. נוסף על כך, לדברי המשתתפים, חלק גדול מהמוניות הנגישות שקיבלו רישיון ממשרד התחבורה אינן מוגשות שכן הסירו את אמצעי ההנגשה.
 2. זמינות נמוכה - יש קושי באיתור מונית נגישה והזמנתה בטווח זמן סביר. מרבית המוניות הנגישות פועלות כמוניות רגילות, ופעמים רבות יעדיפו הנהגים לקחת לקוחות לנסיעות רגילות ולא יהיו זמינים לתת שירות לאנשים עם מוגבלות.
- אכיפה מוגבלת בנושא זה.



3. עלויות נסיעה מופקעות - אנשים עם מוגבלות הם "קהל שבו", ונהגי מוניות נגישות מנצלים עובדה זו וגובים מחיר גבוה מאוד לעומת מחיר נסיעה "רגילה".
4. מתן שירות לאנשים עם מוגבלות - גם כאשר ניתן השירות, אין די במודעות ובידע של הנהגים בנוגע לצרכים של אנשים עם מוגבלות ולהתנהלות מולם. לדוגמה, סירוב להעלות כלב נחייה למונית או אי-שימוש במעלון.
5. מוניות "חכמות" - לדעת חלק מהמשתתפים, שירות המוניות חכמות יכול להיות פתרון ראוי כאשר הוא משלב שירות door to door (או קרוב לכך) לצד זמינות טובה ורמת מחירים סבירה.

לסיכום, המשתתפים בהליכי שיתוף הציבור ציינו כי כל הקשיים האמורים מגבילים במידה רבה את יכולת ההתניידות של אנשים עם מוגבלות, וחלקם אף נמנע בשל כך משימוש בתחבורה הציבורית.



סיכום

בישראל חיים קרוב ל-1.5 מיליון אנשים עם מוגבלות שהם 17% מכלל האוכלוסייה, ויותר מ-20% מהאוכלוסייה הבוגרת בגיל 20 ומעלה הם אנשים עם מוגבלות (1,176,600). חלק גדול מהם נאלץ להתמודד עם כושר השתכרות נמוך (75% מבין האנשים עם מוגבלות חמורה) וקשיים במימון ההוצאות החודשיות (19% מקרב אנשים עם מוגבלות חמורה ו-11% מקרב אנשים עם מוגבלות מתונה), בהחזקת רכב (כ-63%) ובהוצאת רישיון נהיגה (כ-60%). לקשיים אלה מתלווה גם הקושי להשתמש בתחבורה הדרושה להם להתנייד באופן עצמאי. התאמה של הסביבה הפיזית והאנושית ליכולותיהם הפיזיות, החושיות, הרגשיות והשכליות של אנשים עם מוגבלות, תתרום לתפקודם. שיפור ניידות של אנשים עם מוגבלות תביא תועלות כלכליות נרחבות כגון מוביליות חברתית וכלכלית לאנשים עם מוגבלות, הזדמנויות תעסוקה חדשות, חיסכון בגין הסעות מיוחדות, הרחבת ההזדמנויות לקבלת שירותים חיוניים, והעלאת פריון העבודה במשק.

מדינת ישראל מממנת באופן ישיר הוצאות ניידות של אנשים עם מוגבלות בסך כ-2.5 מיליארד ש"ח. ההוצאות כוללות גמלאות ניידות ברכב פרטי, הקצאת הסעות ייעודיות ותחבורה ציבורית נגישה - אמצעי ניידות המשרתים כ-42% מהאנשים עם מוגבלות. בהתחשב בקושי שבין כושר השתכרות נמוך ויכולת התניידות נמוכה, כאשר הגברת הניידות בתחבורה הציבורית צפויה להשפיע על שיעור ההשתתפות התעסוקה ותדירותה, ראוי לבחון אם ההשקעה בהתניידות של אנשים עם מוגבלות באופן עצמאי והמדיניות הנוכחית משיגות את התוצאות הרצויות.

אף על פי שמדינת ישראל חתומה על האמנה הבין-לאומית בדבר זכויות אנשים עם מוגבלות, ואף אשררה אותה, דוח זה מעלה ליקויים בכל הנוגע למתן הזכות לאנשים עם מוגבלויות ליהנות באופן מלא מהזכות לגישה לתחבורה ציבורית באופן שווה לאנשים וכן את הזכות לקבל את אותו השירות במחיר נמוך ושווה לכל כיס.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה להכין תוכנית נגישות רב-שנתית נוספת שתיתן מענה לצורך השלמת הפערים הקיימים כיום להנגשת כלל התחבורה הציבורית בישראל. מומלץ לשקול הנגשה הדרגתית פיזית וחושית מלאה או חלקית של האוטובוסים הבין-עירוניים, וכן מתן שירות חלופי משלים או מקביל במידת הצורך, כפי שנהוג במדינות רבות בעולם. עוד מומלץ לפעול לתיקון התקנות לפי הצרכים העדכניים של אנשים עם מוגבלות הנוסעים בתחבורה הציבורית כדי להקל עליהם את השימוש בה ולקדם הכשרה מתאימה של הנהגים.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה לדאוג כי השירותים יתפרסו בצורה שווה על פני כל אזורי הארץ, יהיו זמינים בפרק הזמן שנקבע, וכן יתנו שירות יעיל ובמחיר של הנסיעות הסטנדרטיות.



עוד ממליץ משרד מבקר המדינה למשרד התחבורה בעניין השירות ברכבת ישראל, לדאוג להסדרת התקציב להוצאות הרכבת בתחום זה, בהתאם למיפוי הצרכים. משרד מבקר המדינה ממליץ לחברת הרכבת לשפר את זמינות הנסיעה ברכבת לאנשים עם מוגבלויות לשם הפחתת הצורך בהזמנת השירות מראש. כמו כן, על הגורמים המקצועיים ברכבת ובמשרד התחבורה, לבחון את הרווחים הקיימים כיום בין הקרונות למסילות, המהווים חסם משמעותי לנוסעים עם מוגבלות, ולמצא פיתרון שימנע פגיעה בנוסעים אלה ושיקל עליהם את ההתנידות בתוך מתחמי התחנות ובקרונות.

