



מבקר המדינה

הנגשת התחבורה הציבורית לאנשים עם מוגבלות

ביקורת מעקב

חשון התשפ"ה | נובמבר 2024



הנגשת התחבורה הציבורית לאנשים עם מוגבלות - ביקורת מעקב

מבוא

"אדם עם מוגבלות" מוגדר בחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998 (להלן - חוק השוויון), אדם עם לקות פיזית, נפשית או שכלית, לרבות קוגניטיבית, קבועה או זמנית, אשר בעטייה 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, בערך האדם שנברא בצלם ובכבוד הבריות. הפליה והדרה של אדם מחמת מוגבלות פוגעות בכבודו ובערכו כבן אנוש.

חובת ההנגשה² במדינת ישראל מעוגנת בחוק השוויון; באמנה הבין-לאומית בדבר זכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות³ (להלן - האמנה); בפסיקות בג"ץ⁴; ובתקנות שונות הקשורות, כמו תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (הסדרת נגישות לשירותי תחבורה ציבורית), התשס"ג-2003; תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (הסדרת נגישות לשירותי תחבורה ציבורית) (הוראת שעה), התשפ"א-2021; 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.

על פי נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות שבמשרד המשפטים (להלן - נציבות השוויון), הנגשת הסביבה כדי להתאימה למגוון רחב ככל האפשר של יכולות ושל צרכים אנושיים תאפשר לאנשים עם מוגבלות להשתלב בחברה ותמנע את הדרתם. לפי חוק השוויון, נגישות של מקום, שירות וכד' 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 ובטיחותי⁵. 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 פריון העבודה במשק. אנשים עם מוגבלות הם חלק מהציבור, ולכן יש לאפשר להם להתנהל במרחב הפיזי והשירותי באותו אופן שעושה זאת כלל הציבור (להלן - עקרון ההכלה)⁶.

משרד מבקר המדינה ציין בעבר בדוח ביקורת בנושא "הזכות לנגישות והסדרים להבטחתה"⁷ כי תנאי חיוני למימוש זכותם של אנשים עם מוגבלות להשתתפות פעילה ושוויונית בחיי החברה הוא הנגישות של מבני ציבור ואתרים ציבוריים. תחבורה נגישה היא חיונית לאנשים עם מוגבלות לשם התנהלות באופן עצמאי, לגישה לשירותי תעסוקה, חינוך ובריאות, לקיום חיי קהילה ולהשתלבות בה.

סעיף 1.

בדוח זה, בכל מקום שכתוב "נגישות", הכוונה ל"נגישות עבור אנשים עם מוגבלות" (accessibility) או "מונגשות", ולא "נגישות" במובן של נוחות או זמינות (availability).

Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD)

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, 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).

סעיף 19א - הגדרת "נגישות".

אתר נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות במשרד המשפטים,

www.gov.il/he/departments/moj_disability_rights

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



לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס) לשנת 2022⁸, בישראל היו באותה השנה כ-1.096 מיליון אנשים עם מוגבלות⁹, שהם קרוב ל-11.5% מכלל האוכלוסייה בישראל באותה השנה¹⁰, מתוכם כ-584,600 גברים (כ-53.3%) וכ-511,200 נשים (כ-46.7%). כמו כן מתוך כ-1.096 מיליון אנשים עם מוגבלות: כ-132,000 היו ילדים בני 0 - 17 (כ-12%), כ-483,000 היו בני 18 - 64 (כ-44.1%), וכ-481,000 היו בני 65 ומעלה (כ-43.9%). עוד עולה מאותם הנתונים כי קרוב ל-908,000 איש מבני 20 ומעלה (שהם כ-16% מכלל האוכלוסייה בגילים אלו) היו עם מוגבלות תפקודית חמורה¹¹.

באוקטובר 2021 פרסם מבקר המדינה דוח בנושא "הנגשת התחבורה הציבורית לאנשים עם מוגבלות"¹² (להלן - הדוח הקודם או הביקורת הקודמת). בביקורת הקודמת עלו, בין השאר, הליקויים האלה: קשיי נסיעה בתחבורה ציבורית לאנשים עם מוגבלות; היעדר חובת הנגשת אוטובוסים בין-עירוניים בחוק השוויון; אומדן עלות מופחת של הנגשת אוטובוסים בין-עירוניים; ליקויים בהנגשת אוטובוסים עירוניים; אי-הנגשת חלק מתחנות האוטובוס ודרכי הגישה לתחנות; שר הפנים טרם התקין תקנות דרכים נגישות; בקרת משרד התחבורה על מפעילי התחבורה הציבורית (להלן - תח"ץ) לוקה בחסר; מחסור במוניות מונגשות והפקעת מחירים של נסיעה במונית מונגשת בניגוד לחוק; ועוד.

פעולות הביקורת

בחודשים אוגוסט 2023 עד מרץ 2024 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת מעקב (להלן - ביקורת המעקב) בעניין תיקון הליקויים שהועלו בדוח הקודם, שפורסם באוקטובר 2021. הבדיקה העיקרית נעשתה במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה), ובדיקות השלמה נערכו בנציבות שוויון הזכויות לאנשים עם מוגבלות שבמשרד המשפטים ובמשרד הפנים. כמו כן התקיימו מפגשים עם ארגונים ועם עמותות הקשורים לנושא של נגישות לאנשים עם מוגבלות.

האוכלוסייה עם מוגבלות בישראל - סקירת נתונים נבחרים¹³

להלן סקירה קצרה של נתונים נבחרים לגבי אוכלוסיית האנשים עם מוגבלות, כפי שהוצגה בדוחות הלמ"ס לשנת 2022. להלן תרשים 1, המתאר אנשים עם מוגבלות לפי שיעורם (השיעור ל-1,000 נפש), לפי מין וגיל:

⁸ הודעה לתקשורת של הלמ"ס מ-30.11.23 שכותרתה "נתונים ממרשם אנשים עם מוגבלות לרגל היום הבין-לאומי לזכויות אנשים עם מוגבלות".

⁹ יצוין כי לפי נתונים של מכון ברוקדייל שפורסמו בדוח מדצמבר 2023, מספר אנשים עם מוגבלות בפועל הוא גבוה יותר, ונאמד בכ-1.7 מיליון אנשים עם מוגבלות (אנשים עם מוגבלות מוכרים ושאינם מוכרים למשרדי הממשלה ולמוסדות הרלוונטיים) בשנת 2022; שהם קרוב ל-18% מכלל האוכלוסייה באותה השנה בישראל. עוד יצוין כי נתונים אלה כוללים גם דיווחים עצמיים של משיבי הסקרים הארציים, ומכאן נובע הפער בין הנתונים של הלמ"ס לבין הנתונים של המכון (ראו גם הערת שוליים 17).

¹⁰ בשנת 2022 היו כ-9.558 מיליון אנשים בישראל, או בקירוב 1 מכל 9 תושבי ישראל היה עם מוגבלות.

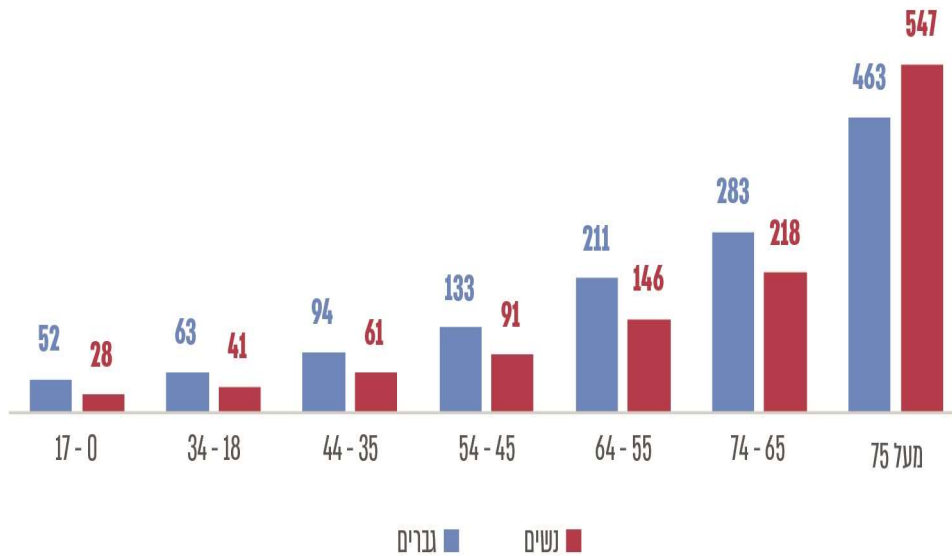
¹¹ על פי נתוני הלמ"ס, אדם עם מוגבלות תפקודית חמורה הוא אדם שיש לו קושי רב או שאינו יכול כלל לעשות לפחות אחת מפעולות אלה: לראות, לשמוע, ללכת או לעלות במדרגות, להתלבש או להתרחץ בעצמו, לזכור או להתרכז.

¹² ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 72א - חלק שני (2021), "הנגשת התחבורה הציבורית לאנשים עם מוגבלות", עמ' 643 - 741.

¹³ הנתונים מתוך "מרשם אנשים עם מוגבלות" הם של הלמ"ס. מרשם זה הוא מסד נתונים לאומי ייחודי שהקימה הלמ"ס בשנת 2017. מטרת המרשם היא לאסוף מידע מבוסס ואמין ממשרדי הממשלה השונים כדי להפיק נתונים סטטיסטיים שוטפים ומגוונים על אנשים עם מוגבלות.



תרשים 1: אנשים עם מוגבלות, לפי מין וגיל, שיעור ל-1,000 נפש, 2022

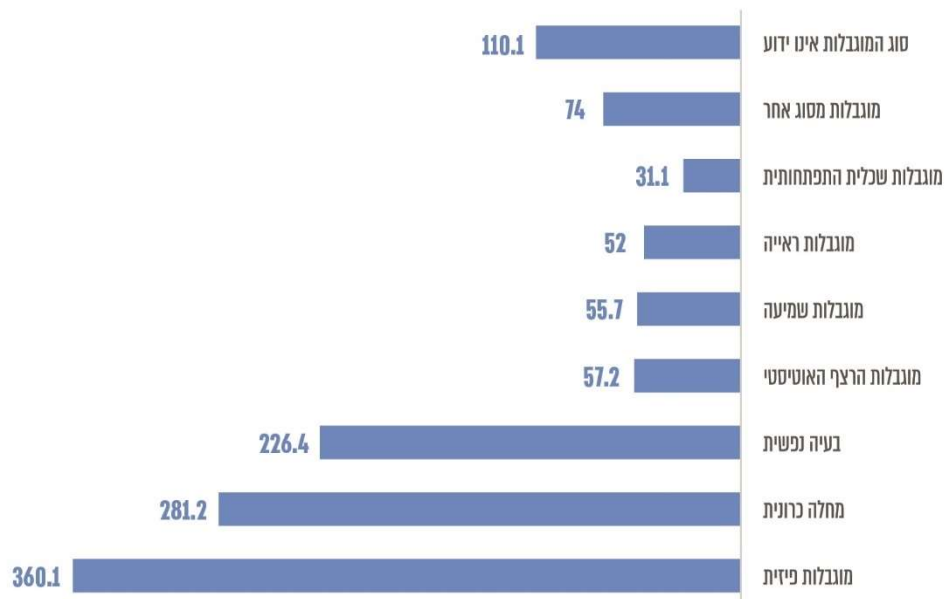


על פי נתוני הלמ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 1 עולה כי שיעור האנשים עם מוגבלות עולה באופן עקבי וניכר ככל שקבוצת הגיל מבוגרת יותר. העלייה הגדולה ביותר היא בקבוצת הגיל מעל 75. עוד עולה מתרשים 1 כי בכל קבוצת גיל שיעור האנשים עם מוגבלות בקרב הגברים היה גבוה משיעורם בקרב הנשים, ורק בקבוצת הגיל האחרונה, מעל 75, המצב הפוך. עוד עולה מתרשים 1 כי שיעור האנשים עם מוגבלות ל-1,000 נפש בקבוצת הגיל האחרונה, מעל 75, גדול בערך פי 8.9 בקרב גברים ופי 19.5 בקרב הנשים לעומת קבוצת הגיל הראשונה, בני 0 - 17.

להלן תרשים 2, המתאר את מספר האנשים עם מוגבלות לפי סוגי מוגבלות (באלפים) לשנת 2022:

תרשים 2: מספר האנשים עם מוגבלות, לפי סוג המוגבלות¹⁴, 2022 (באלפים)



על פי נתוני הלמ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

¹⁴ לפי הסברי הלמ"ס, לרבים מהאנשים עם מוגבלות יש יותר מסוג אחד של מוגבלות. כך למשל, בקרב 360,000 אנשים עם מוגבלות פיזית כ-162,800 (כ-45.2%) מהם גם חולים במחלה כרונית.



מתרשים 2 עולה כי מוגבלות פיזית, מחלה כרונית ובעיה נפשית היו המוגבלויות הנפוצות ביותר בשנת 2022, ושיעור האנשים עם מוגבלויות אלה מכלל האנשים עם מוגבלויות שתוארו בתרשים 3 הוא כ-70%.

מנתוני הלמ"ס עולה כי כ-11.5% מאוכלוסייה של מדינת ישראל, כלומר 1 מתוך 9 אנשים (בקירוב) הם אנשים עם מוגבלות. כמו כן, מנתוני הלמ"ס עולה כי ישנם כ-360,000 אנשים עם מוגבלות פיזית; אשר חלקם גם צריכים להתנייד בתחבורה ציבורית. יצוין כי נתונים אלה מחדדים ביתר שאת את הנחיצות ואת הצורך בהנגשת התח"ץ לאנשים אלה.

האסדרה בנושא הנגישות בתחבורה הציבורית

רקע כללי

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. כמדינה מאשררת חלה עליה חובה אקטיבית לקדם את השוויון לאנשים עם מוגבלות בכל תחומי החיים ולנטר את התקדמות היישום של האמנה במדינה. במוקד האמנה עומד עקרון ההכלה (inclusion), שפירושו קיום חברה פתוחה ונגישה לכול המאפשרת לאנשים עם מוגבלות להיות חלק ממנה. כמו כן על פי האמנה על המדינה להתיעץ עם אנשים עם מוגבלות ועם הארגונים הקשורים אליהם בנוגע לכל מדיניות ציבורית הרלוונטית לאנשים עם מוגבלות, על פי העיקרון של "שום דבר עלינו בלעדיו" (nothing about us without us).

חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות

בחוק השוויון, האוסר להפלות אדם עם מוגבלות ולפגוע בזכותו לנגישות, מצוין 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"¹⁵.

בחוק השוויון נקבע¹⁶ 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 בחוק, "שירותי תחבורה ציבורית" לעניין חובת ההנגשה הם "אוטובוסים בקווים עירוניים, רכבות, תובלה אווירית ואניות, המיועדים לציבור". מפעיל שירותי תחבורה ציבורית והרשות המקומית יסדירו את הנגישות כל אחד בתחומו. כמו כן, יש להנגיש כל מקום ציבורי העומד לשימוש של כלל הציבור לרבות השימושים המנויים ברשימה המובאת בתוספת הראשונה לחוק. בתוספת הראשונה¹⁷ צוינו בין היתר חניון, מסוף, נמל, תחנת אוטובוס, תחנת מוניות, תחנת רכבת או כל מקום המשמש לתחבורה ציבורית, ולעניין 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 על המפעיל של המקום הציבורי או של השירות. להלן תרשים 3, המפרט את אמצעי התחבורה העיקריים והמרחב הציבורי שיש בהם פתרונות לאנשים עם מוגבלות:

15 סעיף 2 לחוק השוויון.

16 סעיף 19.

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



תרשים 3: אמצעי התחבורה העיקריים והמרחב הציבורי שיש בהם פתרונות לאנשים עם מוגבלות

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

המקור: הדוח הקודם, עמ' 660; על פי סקר ארגון הגיוינט 18 משנת 2019, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 3 עולה כי יש פתרונות לאנשים עם מוגבלות באמצעי התחבורה העיקריים והמרחב הציבורי, אך הפתרונות האלה אינם מלאים.

לעניין איסור ההפליה, שירות ציבורי מוגדר בין היתר כשירות מהשירותים המנויים בתוספת השנייה לחוק השוויון, המיועד לכלל הציבור או לחלק בלתי מסוים ממנו. שירותי התחבורה הציבורית המנויים בתוספת השנייה כוללים¹⁸ שירות אוטובוסים, רכבות, תובלה אווירית, אוניות, מוניות, השכרת רכב או כל שירות תחבורה אחר.

החלטות הממשלה בנושא נגישות התחבורה הציבורית שהתקבלו לאחר סיום הביקורת הקודמת (מרץ 2021)

- 1. החלטת הממשלה 289 שנושאה "יישום הסכמים קואליציוניים בשנים 2021 ואילך" מאוגוסט 2021:** בהחלטת הממשלה מובא נספח ובו מפורטים תקציבים של משרדי הממשלה הנובעים מהסכמים קואליציוניים. לגבי משרד התחבורה רשום תקציב על סך 6 מיליון ש"ח שכלול בסעיף התקציבי "תמיכות בתחבורה הציבורית" (מס' 795501) ומיועד עבור "נגישות התחבורה הציבורית".
- 2. החלטת הממשלה 550 שנושאה "התכנית הכלכלית לצמצום פערים בחברה הערבית עד לשנת 2026" מאוקטובר 2021:** בסעיף 17 בהחלטת הממשלה שנושאו "תחבורה" צוין כי "נוכח הפערים הקיימים בתחומי תשתיות התחבורה, התחבורה הציבורית, הנגישות אליה והבטיחות בדרכים בין היישובים בחברה הערבית ליישובים היהודים, ובפרט ביישובים העירוניים... במהלך שנות התוכנית משרד התחבורה והבטיחות בדרכים יפעל להרחבת שירותי התחבורה הציבורית ביישובי המיעוטים, וכן לצורך הנגשת תחנות אוטובוס לאנשים עם מוגבלות, וזאת בהתאם לתוכנית עבודה חמש שנתית שתגובש על ידי הרשות [הארצית] לתחבורה ציבורית. סך התקציב שיופנה על ידי משרד התחבורה והבטיחות בדרכים בשנים 2021 - 2026 לצורך כך יעמוד על 15 מיליון ש"ח. נוסף על כך, משרד האוצר יקצה סך של 20 מיליון ש"ח בשנות התוכנית [סך כל 35 מלש"ח]".
- 3. החלטת הממשלה 1279, שנושאה "תכנית לפיתוח כלכלי חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית 2022 - 2026 ותיקון החלטת ממשלה" ממרץ 2022:** בהחלטתה נקבע, בין היתר, כי "לצורך פיתוח תשתיות תחבורה ציבורית,

¹⁸ ארגון הגיוינט הוא הארגון האנושי (הומניטרי) היהודי הגדול בעולם ופועל משנת 1914 בכ-70 מדינות. הארגון מעניק רשת ביטחון ליהודים במצוקה, בונה קהילות יהודיות ומחזק אותן ומספק שירותי סעד והצלה בעת משבר ואסון.

¹⁹ סעיף 19 וסעיף 7 לתוספת השנייה של חוק השוויון.



כולל מסופים, חניוני קצה לאוטובוסים וסובות ולגישות לתחבורה הציבורית, בתחומם של יישובי התוכנית או לטובת יישובי התוכנית, משרד התחבורה יקצה מתקציבו 58.5 מיליון ש"ח מתוך התקציבים שהוקצו בסעיפים 17(ג)1(ה), ו-17(ג)1(ו) בהחלטת ממשלה 550 על פני השנים 2022 - 2027" (סעיף 14).

הביקורת הקודמת

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 והרווחה של הכנסת (להלן - ועדת העבודה של הכנסת), יתקינו תקנות להסדרת הנגישות של שירותי התח"ץ, לרבות הדרכים והמועדים להסדרתה.

התיקון לחוק משנת 2005²⁰ קובע²¹ לעניין נגישות דרכים כי צמתים ומדרכות יתוכננו, ייבנו ויותאמו באופן המאפשר לאדם עם מוגבלות מעבר סביר בין המדרכה לכביש ובין מקום החניה למדרכה, הליכה על המדרכה וחציית הכביש, לרבות הסרת מפגעים ומכשולים הפוגעים 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 נציבות השוויון ועם ארגונים העוסקים בקידום זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות ובאישור ועדת העבודה של הכנסת, יקבע את התאמות הנגישות הנדרשות כדי לאפשר לאדם עם מוגבלות דרכים נגישות.

בביקורת הקודמת עלה כי במועד סיומה (מרץ 2021) "כ-16 שנה לאחר מועד התיקון לחוק השוויון, טרם התקין שר הפנים תקנות דרכים נגישות"²².

משרד מבקר המדינה המליץ בדוח הביקורת הקודם כי "שר הפנים ישלים התקנת תקנות דרכים נגישות".

משרד הפנים ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה בדיווח על תיקון הליקויים מדצמבר 2021 (להלן - הדיווח על תיקון הליקויים מדצמבר 2021) כי על רקע העיכוב בקידום התקנות וכדי לאפשר את קידום התקנתן, קוימו לאורך שנת 2021 ישיבות בנושא בשיתוף גורמים במשרד הפנים ובמשרד המשפטים האמונים על הנושא. עוד ציין משרד הפנים בתשובתו כי בנובמבר 2021 התקיימה ישיבה במשרד המשפטים בראשות ראש מטה שר המשפטים ובהשתתפות ראש מטה מנכ"ל משרד המשפטים, מ"מ מקום נציב זכויות שוויון אנשים עם מוגבלות והגורמים הרלוונטיים מטעם נציבות השוויון ונציגים מטעם משרד הפנים, משרד התחבורה ומרכז השלטון המקומי. בישיבה זו סוכם, בין השאר, כי כדי לקדם את סוגיית הנגשת הדרכים, קידום תקנות חדשות להנגשת דרכים יופרד מקידום התיקון של תקנות קיימות להנגשת דרכים; וייעשה לפניהן, בטווח הקרוב. לשם כך יוקם מיידי צוות בין-משרדי בהובלת משרד הפנים ונציבות השוויון. היעד הוא כי במושב הקיץ של הכנסת (2022) יונחו תקנות אלו על שולחן ועדת העבודה של הכנסת.

ביקורת המעקב

1. בתיקון לחוק השוויון משנת 2005 נקבע כי "שר הפנים ושר התחבורה ממונים על ביצוע סימן זה [סימן ט': דרכים - נגישות], לפי העניין, והם רשאים להתקין תקנות לביצועו"²³.

2. בנובמבר 2021 התקיים דיון בוועדת הכלכלה של הכנסת בנושא "הנגשת שירותי התחבורה הציבורית והמידע אודותיהם לאנשים עם מוגבלות". בדיון עלה, בין השאר, כי תקנות נגישות דרכים, אשר היו אמורות להיות מותקנות עוד ב-2006 עדיין לא הותקנו. מי שאחראי להן הם

²⁰ חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (תיקון מס' 2), התשס"ה-2005, ס"ח 1995, עמ' 288.

²¹ סעיף 19(ט) לחוק השוויון.

²² הדוח הקודם, עמ' 661.

²³ סעיף 19(ט) לחוק השוויון.



שר הפנים ואנשי משרדו. עוד עלה בדיון כי תקנות נגישות תחבורה ציבורית הותקנו עוד בשנת 2003, והן מיושנות ואינן עדכניות; וקיימת טיוטת תקנות שמשרד התחבורה מתכוון לפרסם לתגובת הציבור.

הוועדה החליטה, בין היתר, כי היא קוראת למשרד התחבורה לאמץ מדיניות המכוונת להנגשה מלאה של התח"ץ בישראל על ידי גיבוש תוכנית רב-שנתית לנגישות בתח"ץ שיש בה חזון ויעדים ברורים ויישומה; קידום שינויים מחייבים בחקיקה; אכיפה מוגברת של משרד התחבורה לגבי הפקעת מחירי נסיעה על ידי המוניות המונגשות; קידום שינויים בתקנות ובכל הסוגיות הנדרשות כדי לקדם את נגישות התח"ץ בישראל; וכו'. לאחר הדיון שלח יו"ר ועדת הכלכלה לשרת התחבורה דאז ולשרת הפנים דאז מכתב ובו עיקרי החלטות הוועדה.

3. בדיווח השנתי של נציבות השוויון לוועדת העבודה של הכנסת לפי חוק השוויון לשנת 2021 (להלן - דיווח נציבות השוויון לשנת 2021) צוין לגבי "קידום תקנות באחריות משרדים אחרים" כי "התקיימו פגישות עבודה רבות [בין נציגי המשרדים ונציגי הנציבות] על מנת לקדם נוסחים לתקנות שטרם הותקנו ובכלל זה **נגישות דרכים**, נגישות שעת חירום, נגישות שירותי בריאות וקליניקות פרטיות" (ההדגשה אינה במקור).

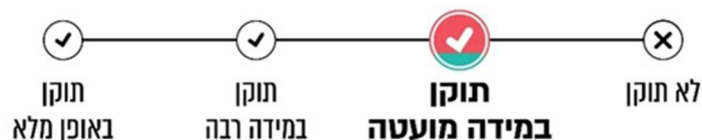
4. בג"ץ 5833/08 - **עמותת נגישות ישראל נ' שר התחבורה**²⁴: העתירה, שעניינה בהתקנת תקנות הנוגעות לנגישות לאנשים עם מוגבלויות על פי הוראות חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998, עדיין תלויה ועומדת בפני בית המשפט במשך כ-16 שנים, משנת 2008. יצוין כי לאורך השנים התקיימו כשישה דיונים בעתירה וניתנו בעניינה עשרות החלטות ושני פסקי דין חלקיים, אך מהודעות משיבי הממשלה והכנסת עולה כי חלק מקובצי התקנות שהעתירה עוסקת בהן טרם הותקנו, ואף לא פורט צפי מעשי למועד התקנתן.

בהחלטה בתיק זה מ-18.6.23 הובא ציטוט מאחת ההחלטות הקודמות שניתנו בו כדלקמן: "המחוקק קבע את חודש נובמבר 2006 כמועד לסיום התקנת התקנות. צודק בא כוח העותרים, שהמצב שנוצר, בו התקנות עדיין לא הותקנו, אינו מכבד לא את הממשלה ולא את הכנסת, שחוקקה את החוק" (החלטת השופטים ע' ארבל, א' רובינשטיין וח' מלצר מיום 30.10.13).

בסעיף 2 של ההחלטה נקבע כי "עם זאת, בהינתן כבדת דרך שנעשתה בינתיים, וכן בשים לב לעמדת העותרת ולנסיבות שפורטו בהודעות מטעם משיבי הממשלה והכנסת - יגישו משיבי הממשלה והכנסת הודעה מעדכנת נוספת בדבר הטיפול בהתקנת התקנות הנותרות, וזאת עד ליום 1.11.2023. ראוי כי באותו מועד ניתן יהיה סוף סוף לברך על המוגמר".

בביקורת הקודמת עלה כי במועד סיומה (מרץ 2021) טרם התקין שר הפנים תקנות דרכים נגישות. במועד סיום ביקורת המעקב (מרץ 2024) נמצא כי הליקוי תוקן במידה מועטה; עוד נמצא כי כ-19 שנה לאחר מועד התיקון לחוק השוויון (שנת 2005) ולמרות החלטת בג"ץ מיוני 2023 והמלצת מבקר המדינה בדוח הביקורת הקודם, שר הפנים טרם את התקין את תקנות דרכים נגישות, אבל התחיל תהליך לקידום התקנת התקנות, אשר נכון למועד סיום ביקורת המעקב, לא הסתיים (ראו להלן).

מידת תיקון הליקוי





משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2024 כי נוכח היקפה הרחב של חובת ההנגשה ומורכבותה, וכדי לקדם את סוגיית הנגשת הדרכים, החליט משרד הפנים להפריד בין קידום התקנות להנגשת דרכים חדשות לבין קידום התקנות להנגשת דרכים קיימות; ובמקביל לקידום התקנות להנגשת דרכים לקדם תיקון חקיקה שיבחין בין שני סוגי התקנות, וכן ידחה את המועד להתקנת התקנות להנגשת דרכים קיימות. עוד מסר משרד הפנים בתשובתו כי לאחר גיבוש הנוסח הקיים לגבי הנגשת דרכים קיימות, הוא יועבר לגורמים הרלוונטיים לשם הערכת התקציב שיידרש ליישומן. במקביל יוחלט על מתווה עדכני לפריסת יישום התקנות וליישום הוראות סימן ט' בפרק ה' (שירותי תחבורה ציבורית) לחוק שוויון הזכויות בנוגע להנגשת דרכים קיימות, ויקודם תיקון חוק השוויון.

משרד הפנים גם מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2024 כי הצוות הבין-משרדי העוסק בקידום התקנות להנגשת דרכים חדשות סיים לגבש את טיוטת התקנות והיא הופצה, בין השאר, ללשכה המשפטית של משרד התחבורה, ובמקביל גם לעיונם וקבלת תגובתם של הארגונים העוסקים בקידום זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות; לאחרונה התקבלו הערותיהם של כלל הגורמים האמורים על טיוטת התקנות. כמו כן, סוכם כי ראש המטה של מנכ"ל משרד הפנים יקיים פגישות עם כלל הגורמים הנוגעים בדבר כדי לקדם את התהליך בדחיפות ולהביא את הנושא לליבון והכרעה של המנכ"ל ושל שר הפנים. לאחר שיושלם ההליך האמור תפורסם טיוטת תקנות לקבלת הערות הציבור.

משרד התחבורה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2024 (להלן - תשובת משרד התחבורה מאפריל 2024) כי במחצית השנייה של שנת 2023 קיבל ממשרד הפנים נוסח עדכני של טיוטת תקנות הנגשת דרכים כדי לקבל את תגובתם. הגורמים המקצועיים של משרד התחבורה בחנו את הנוסח והעבירו את הערותיהם למשרד הפנים בתוך חודשים ספורים.

על שר הפנים, בהתייעצות עם שר התחבורה, להמשיך ולקדם באמצעות משרדיהם את תהליך התקנת תקנות דרכים נגישות בהקדם האפשרי כדי לאפשר לאנשים עם מוגבלות להתנייד ממקום למקום בצורה המיטבית. הדבר נדרש ביתר שאת לנוכח התקופה הארוכה, כ-19 שנה, שעברו ממועד התיקון של חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998, בשנת 2005. כמו כן עליהם לקבוע לוח זמנים ריאלי לקידום התהליך כדי לקדמו בצורה המיטבית וביעילות.

דרכי הנגשה בתחבורה הציבורית לפי סוג המוגבלות

רקע כללי

באמצעי התח"ץ למיניהם יש מגוון פתרונות הנגשה הנבדלים זה מזה בהתאמתם לסוגי המוגבלויות, ליכולות של האנשים עם המוגבלויות ולצורכיהם.

להלן סקירה של סוגי המוגבלויות ופתרונות ההנגשה הקיימים עבורן באמצעי התחבורה. יודגש כי חלק מהפתרונות אינם בהכרח מיושמים.

מוגבלות פיזית

טווח המוגבלויות הפיזיות הוא רחב - 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 עקרונית להשתמש בכל אמצעי התח"ץ, אבל הם תלויים בתפקוד תקין של כל היבטי השירות של אמצעי התח"ץ (למשל, האפשרות לעלות בבטחה לאוטובוס כשהוא נצמד למדרכה או המתנה של הנהג עד לישיבה בטוחה של הנוסעים לפני המשך הנסיעה). אדם עם מוגבלות הנע בכיסא גלגלים יכול להשתמש באוטובוס עירוני נגיש בלבד²⁵ או ברכבת, בתנאי שנהג

²⁵ במועד סיום ביקורת המעקב (מרץ 2024) לא הייתה חובת הנגשה של קווי אוטובוס בין-עירוניים (ראו להלן).



האוטובוס 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 לכך.

להלן תרשים 4, המתאר את הפתרונות הקיימים באמצעי תחבורה ציבורית ובאמצעי תחבורה אחרים לאנשים עם מוגבלות פיזית:

תרשים 4: פתרונות לאנשים עם מוגבלות פיזית באמצעי תחבורה ציבורית ובאמצעי תחבורה אחרים

אחר			תחבורה ציבורית		
רכב פרטי	מוניות	הסעות	רכבות	אוטובוס בין-עירוני	אוטובוס עירוני
גמלת ניידות והלוואות במימון רכב	כ-1,000 מוניות נישות לנעזרים בכיסא גלגלים ²	תקנת המחייבות ¹ צי הסעות מעל גודל מסוים בהנגשת חלק מהצי: קיימים שירותי הסעה לכמה מסגרות ממשלתיות (כגון מרכזי יום, בתי ספר ומרכזי תעסוקה שיקומיים)	נישור בין המדרגה לקרון באמצעות מעלון ידני. נדרש תיאום של 7 שעות מראש לפחות לסיוע איש צוות שירותים נגשים	ידידות אחיזה (לא נגיש לנעזרים בכיסא גלגלים)	רמפה ידנית לכניסה לאוטובוס בכיסא גלגלים אזור ייעודי לכיסא גלגלים בתוך האוטובוס אזורים ייעודיים לאנשים עם מוגבלות ללא כיסא גלגלים, אבל עם ציוד או כלב

1. תקנת שיוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (נגישות רכב להשכרה ואוטובוסים), תשע"ג - 2012.
2. מתוך 20,118 מוניות. לפי אתר הרשות הארצית לתחבורה ציבורית.

המקור: הדוח הקודם, עמ' 663; על פי סקר ארגון הגוינט משנת 2019 בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 4 עולה כי באמצעי תחבורה ציבורית יש פתרונות לאנשים עם מוגבלות פיזית, בעיקר באוטובוסים העירוניים וברכבות, ואילו באוטובוסים בין-עירוניים אין כמעט פתרונות כאלה. עוד עולה מהתרשים כי באמצעי תחבורה אחרים יש פתרונות הנגשה חלקיים בלבד ואין ודאות בנוגע ליישומם בפועל.

מוגבלות חושית (ראייה ושמיעה)

אנשים עם מוגבלות בשמיעה זקוקים להנגשה חזותית בתחבורה הציבורית, למשל התקנת שלטים אלקטרוניים במקומות הנדרשים. אנשים עם מוגבלות ראייה אינם מורשים לנהוג ולכן תלויים לרוב בתחבורה הציבורית. אנשים אלה זקוקים לאמצעי הנגשה שיאפשרו שימוש בחושים האחרים, כמו חוש השמיעה, לצד סיוע לפי הצורך, למשל בעצירת האוטובוס בתחנה הייעודית, עוצמת קול גבוהה דייה במערכת הכריזה המודיעה על מספר הקו ועזרה של הנהג בהכוונתם למקום הייעודי בקדמת האוטובוס ופינויו במידת הצורך.

מוגבלות ראייה

אפשרויות ההנגשה וסוגי העזרים הנדרשים לאנשים עם מוגבלות ראייה נבדלים זה מזה על פי חומרת המוגבלות. עיוורים ולקויי ראייה זכאים לפטור מלא מתשלום דמי נסיעה באוטובוס וברכבת. כמו כן במרבית אמצעי התח"ץ יש פתרונות עבור אנשים עם מוגבלות ראייה.

לפי נתוני הלמ"ס, בשנת 2021 היו בישראל כ-41,900 אנשים עם מוגבלות ראייה²⁶ (שיעור של כ-4.5 ל-1,000 נפש).



להלן תרשים 5 המתאר את עיקרי פתרונות ההנגשה המצויים באמצעי התחבורה למיניהם עבור אנשים עם מוגבלות ראייה, כפי שצינו בדוח הביקורת הקודם²⁷:

תרשים 5: עיקרי פתרונות ההנגשה לאנשים עם מוגבלות ראייה באמצעי התחבורה למיניהם

אחר		תחבורה ציבורית		
מוניות	הסעות	רכבות	אוטובוס בין-עירוני	אוטובוס עירוני
על פי חוק איסור הפליית אנשים עם עיוורון המלווים בכלבי נחייה, התשנ"ג - 1993, חובה לאפשר להעלות כלב נחייה למונית	הסעות מיוחדות לעיוורים	כריזה המודיעה על התחנה הראשונה והתחנה הסופית של הרכבת על פי חוק איסור הפליית אנשים עם עיוורון המלווים בכלבי נחייה, התשנ"ג - 1993, חובה לאפשר להעלות כלב נחייה לתחבורה הציבורית 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, התשנ"ג - 1993, חובה לאפשר להעלות כלב נחייה לתחבורה הציבורית פסי הנחיה לניווט בתוך התחנות כריזה המודיעה על תחנה הבאה ועל קו האוטובוס	כריזה המודיעה על התחנה הבאה ועל קו האוטובוס ניסוי של יישומון (אפליקציה) המדווח מתי האוטובוס הרצוי מתקרב ואם עיוור ממתיין בתחנה על פי חוק איסור הפליית אנשים עם עיוורון המלווים בכלבי נחייה, התשנ"ג - 1993, חובה לאפשר להעלות כלב נחייה לתחבורה הציבורית שלטים בכתב בריל שלטים בצבעים תנונדים (צהוב ושחור) לאנשים עם מוגבלות ראייה

המקור: הדוח הקודם, עמ' 665; על פי סקר ארגון הגיוינט משנת 2019 בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 5 עולה כי יש פתרונות הנגשה באמצעי התחבורה השונים לאנשים עם מוגבלות ראייה, אבל הם מצויים יותר באמצעי התח"ץ מאשר באמצעי התחבורה האחרים, כמו הסעות.

מוגבלות שמיעה

בדוח הביקורת הקודם²⁸ צוין כי התח"ץ מונגשת בעיקר לאנשים עם מוגבלות שמיעה בלבד. אולם לרבים מהאנשים עם מוגבלות שמיעה יש עוד מוגבלות המקשה עליהם את התפקוד בדרכים. 25% מהאנשים עם מוגבלות שמיעה מתמודדים עם מוגבלות שמיעה בלבד, ולכ-70% מהם יש גם מוגבלות פיזית.

לפי נתוני הלמ"ס, בשנת 2021, היו כ-44,700 אנשים עם מוגבלות שמיעה בישראל (שיעור של כ-4.8 ל-1,000 נפש).

להלן תרשים 6 המתאר פתרונות הנגשה המצויים באמצעי התחבורה למיניהם לאנשים עם מוגבלות שמיעה, כפי שגם צוינו בדוח הביקורת הקודם:

²⁷ עמ' 665.

²⁸ עמ' 666.



תרשים 6: פתרונות הנגשה המצויים באמצעי התחבורה למיניהם לאנשים עם מוגבלות שמיעה



המקור: הדוח הקודם, עמ' 666; על פי סקר ארגון הגיוינט משנת 2019 בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 6 עולה כי יש פתרונות הנגשה באמצעי התחבורה למיניהם לאנשים עם מוגבלות שמיעה, בעיקר באמצעי התח"ץ; באוטובוסים יש שילוט אלקטרוני המציין את שם התחנה הבאה ואת מספר קו האוטובוס וכן מכונות לקבלת מידע או להנפקת כרטיסים נגישים בקריאה; ואילו ברכבות יש בעיקר שילוט אלקטרוני.

מוגבלות נפשית

כפי שצוין בדוח הביקורת הקודם²⁹, 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 הזולת. חלק מהאנשים עם מוגבלות נפשית עלולים להירגע מאינטראקציה (הידוד) עם זרים וממצבים לא מוכרים ולפיכך להימנע משימוש בתחבורה הציבורית. ל-85% מהאנשים עם מוגבלות נפשית יש עוד מוגבלות. כ-300,000 מהאנשים עם מוגבלות נפשית הם בגיל העבודה, ומיעוטם (פחות מ-3% מכלל האוכלוסייה עם מוגבלות נפשית בגיל העבודה) זכאי להסעות ייעודיות. באופן כללי מספר פתרונות ההנגשה³⁰ בתחבורה הציבורית המיועדים לאנשים עם מוגבלות נפשית קטן במידה רבה ממספרם במקומות הקשורים בתחומי החיים האחרים, כמו בריאות, לימודים, תעסוקה, דיור, השכלה, חברה ומשפט.

מוגבלות שכלית-התפתחותית

אדם עם מוגבלות שכלית-התפתחותית הוא אדם שמחמת חוסר התפתחות או בשל התפתחות לקויה של כושרו השכלי יכולתו להתנהגות מסתגלת מוגבלת והוא נזקק לטיפול³¹. מוגבלות שכלית-התפתחותית נקבעת כאשר רמת המשכל (IQ) הנמדדת היא נמוכה מאוד וכשיש חוסר בכישורי הסתגלות. אנשים עם מוגבלות שכלית-התפתחותית שאינם מנוסים בשימוש בתחבורה הציבורית זקוקים להנגשת המידע על אופן השימוש בה ולפישוטו. נוסף על כך, עליהם להתמודד עם הפחד מהימצאות במצב לא מוכר, לרבות אינטראקציה עם זרים.

לפי נתוני הלמ"ס, בשנת 2021 היו כ-31,400 אנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית המוכרים על ידי מוסדות המדינה בישראל (כ-3.3 ל-1,000 נפש).

עמ' 666 - 667.

להלן דוגמאות לפתרונות שאינם מיושמים היום בישראל: הקמת מרכז הכשרה לאומי להכשרת אנשים עם מוגבלות להתניידות עצמאית; הקצאת "ספסל אישי" עבור אנשים עם מוגבלות נפשית ועם אוטיזם; מתן חייווי עדכני לנוסעים על מדדים היכולים להשפיע על חוויית הנסיעה; הפעלת שירותי ליווי לנסיעות; אפשרות לרכוש כרטיסים מרחוק ללא צורך להגיע פיזית או ללא צורך באינטראקציה עם הנהג; וסבסוד רכב שיתופי בהוסטלים ובבתי דיור מוגן לצורכי פנאי וכתחליף להסעות.

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

29

30

31



להלן תרשים 7 המתאר פתרונות הנגשה עבור אנשים עם מוגבלות שכלית-התפתחותית באמצעי התחבורה למיניהם, כפי שצוינו בדוח הביקורת הקודם³²:

תרשים 7: פתרונות הנגשה לאנשים עם מוגבלות שכלית-התפתחותית באמצעי התחבורה למיניהם

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	
		שילוט במילים פשוטות וסימונים פשוטים	
		הכשרות ללימוד אופן השימוש בתחבורה הציבורית	

המקור: הדוח הקודם, עמ' 668; על פי סקר ארגון הגיוינט משנת 2019, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 7 עולה כי יש באמצעי התחבורה פתרונות הנגשה לאנשים עם מוגבלות שכלית-התפתחותית, בעיקר שילוט במילים פשוטות וסימונים פשוטים; וישנם הסעות למסגרות ייעודיות לאנשים עם מוגבלות קוגניטיבית.

חסמים בהנגשת התחבורה הציבורית לאנשים עם מוגבלות

סידורי ההנגשה הם מכלול של אמצעים שמטרתם לאפשר לאדם עם מוגבלות תפקוד נאות בחיי היום-יום. יש כמה תנאים הנדרשים להבטחת סביבה נגישה: מודעות ציבורית, אכיפה של הוראות הדין, תיקונים והתאמות שיבטיחו נגישות ותחזוקה שוטפת של אותם האמצעים. נכון למועד סיום ביקורת המעקב (מרץ 2024), בישראל היה מגוון פתרונות הנגשה לכל סוגי המוגבלויות, אולם יש חוסר אחידות במידת המענה הניתן לסוגי המוגבלות השונים באמצעי התחבורה השונים.

הביקורת הקודמת

להלן תרשים 8, המפרט את פתרונות ההנגשה הקיימים, לפי סוגי מוגבלות, כפי שנמצאו בביקורת הקודמת³³:

עמ' 668.

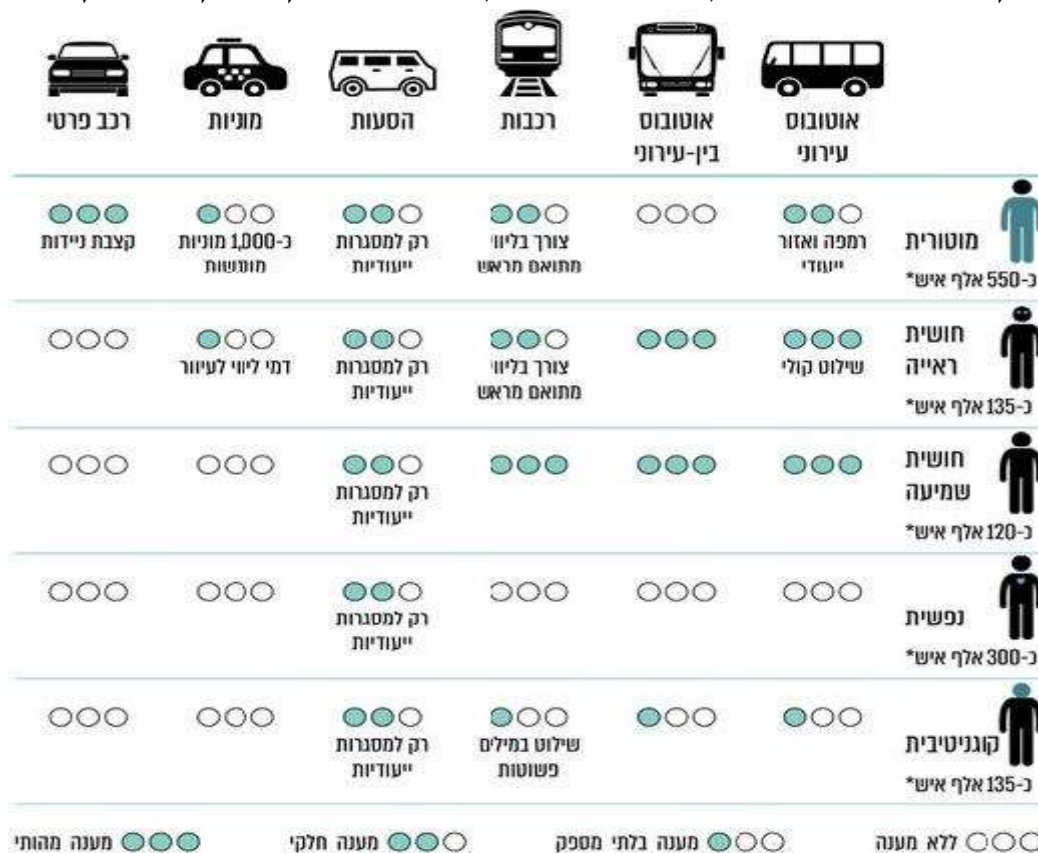
32

הדוח הקודם, עמ' 669.

33



תרשים 8: פתרונות ההנגשה הקיימים באמצעי התחבורה השונים ומידת המענה שהם מספקים לאנשים עם מוגבלות, לפי סוג המוגבלות, מועד סיום הביקורת הקודמת (מרץ 2021)



המקור: הדוח הקודם, עמ' 668; על פי סקר ארגון הגיוינט משנת 2019, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
 * גודל האוכלוסייה בגיל העבודה.

מסקר ארגון הגיוינט משנת 2019 ומתרשים 8 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"³⁴. עוד עלה בסקר כי שירותי התחבורה בישראל אינם מאפשרים לאנשים עם מוגבלות להשתמש בהם באופן המיטבי.

נוסף על כך, בביקורת הקודמת עלה כי משרד התחבורה יזם סקר תובנות בשנת 2019 (הסקר בוצע באמצעות ארגון הגיוינט) בעניין הנגשת התח"ץ לאנשים עם מוגבלות; עם זאת, בסקר לא פורטו הנתונים האלה בנוגע לאנשים עם מוגבלות המשתמשים בתחבורה ציבורית: כמות המשתמשים, הרגלי הנסיעה שלהם, החסמים המונעים מהם להשתמש בתח"ץ, הממצאים והסיבות לחוסר הניידות שלהם. כמו כן, לא גובשו בעקבות הסקר הצעות לפתרונות החסמים.

בדוח הביקורת הקודם המליץ משרד מבקר המדינה כי "על משרד 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 התייחסות לכלל האנשים עם מוגבלות"; וכי "על משרד התחבורה להכין תוכנית ליישום המסקנות שעלו בסקר התובנות".



נציבות השוויון ציינה בתשובתה על ממצאי הביקורת הקודמת בדוח הערות ראש הממשלה לדוח מבקר המדינה השנתי 72א³⁵ (חלק שני) (להלן - תשובת הנציבות במסגרת הערות ראש הממשלה) כי כפי שצוין בדוח הקודם, יש צורך בתיקון התקנות לנגישות התח"ץ בשיתוף אנשים עם מוגבלות, כדי שיוכלו לדווח על הקשיים שאנשים עם מוגבלויות מכל הסוגים נתקלים בהם בשטח. עוד ציינה נציבות השוויון כי תיקון התקנות הוא באחריותה של שרת התחבורה.

משרד התחבורה ציין בתשובתו על ממצאי הביקורת הקודמת בדוח הערות ראש הממשלה לדוח מבקר המדינה השנתי 72א (להלן - תשובת משרד התחבורה במסגרת הערות ראש הממשלה) כי הסקר של ארגון הג'וינט אינו משקף את כלל ציבור האנשים עם המוגבלות, וחסרה השוואה למידת שביעות הרצון של כלל משתמשי התח"ץ (בתור קבוצת ביקורת).

ביקורת המעקב

1. בשנת 2023 הכין משרד התחבורה מסמך ובו סקירת ספרות מקצועית בעולם התחבורה³⁶ בנושא הנגשת התח"ץ (להלן - סקירת הספרות משנת 2023). במסמך זה מפורטות המסקנות האלה, הנוגעות לתכנון ההנגשה של התח"ץ בישראל:

א. אשר לאוטובוסים עירוניים, צוין כי באוטובוסים עירוניים בישראל יש רמפות ידניות בלבד, ולכן כדאי לשקול, כפי שנהוג בכמה ערים באירופה, לעודד שימוש ברמפות אוטומטיות באוטובוסים חדשים. הדבר יקצר את משך עליית הנוסע בכיסא גלגלים לאוטובוס, ומכאן גם את משך הזמן שהאוטובוס עוצר בתחנה, וכך יאפשר לנוסע בכיסא גלגלים להרגיש עצמאי.

ב. אשר לאוטובוסים בין-עירוניים, צוין כי בחלק ממדינות העולם יש דגמים של אוטובוסים מונגשים שיש בהם רמפה קדמית או אמצעיית ומושבבים מתקפלים שאפשר לעגן אליהם כיסא גלגלים. לכן מומלץ לבחון ייבוא ארצה של אחד הדגמים שנסקרו ושיש בו רמפה במקום מעלון (ראו להלן תת-פרק הנגשת "אוטובוסים בין-עירוניים").

ג. אשר למידע למשתמש ולתכנון נסיעה במסלול נגיש עלו עיקרי המסקנות האלה:

- (1) מומלץ למשרד התחבורה להקים אתר במרשתת ולתחזק אותו, ושם ירכז את כל המידע הנחוץ על הנגישות בכל אמצעי התח"ץ ברחבי הארץ.
- (2) יש צורך לעבוד עם המפתחים של יישומי הניווט ולספק להם מידע אמין שיאפשר ליישומנים להציע אפשרות לחיפוש מסלול נסיעה נגיש.
- (3) מידע על תקינות המעליות צריך להיות זמין גם ביישומי הניווט ובשילוט האלקטרוני בתחנות, ולא רק באתרי חברת רכבת ישראל בע"מ (להלן - רכבת ישראל) וחברת נתיבי תחבורה עירוניים בע"מ במרשתת.

ד. בישראל יש צורך לחייב את כל מפעילי התח"ץ לבצע הדרכות, ויש לעזור להם במציאת מדריכים ותכנים בנושא נגישות השירות. יצוין כי ההדרכות חייבות להתאים למגוון של מוגבלויות, גם במוגבלות נפשית, במוגבלות קוגניטיבית ובמוגבלות תקשורתית.

2. בביקורת המעקב עלה כי משרד התחבורה מכין תוכנית אב להנגשת התח"ץ (עד לשנת 2040). נכון למועד סיום ביקורת המעקב (מרץ 2024), יש טיוטה לתוכנית זו (להלן - דוח מס' 3). הדוח סוקר את התוכניות הקיימות לפיתוח ענף התח"ץ בטווח של 20 השנים הקרובות, על מנת שכל התשתיות ואמצעי הנסיעה הקיימים בתח"ץ יהיו מונגשים עבור האנשים עם מוגבלות מכל הסוגים. מטרת הדוח היא ליישם את אחד העקרונות של התוכנית האסטרטגית לפיתוח רשת

הערות ראש הממשלה לדוח מבקר המדינה 72א חלק שני (אוקטובר 2021), עמ' 109 - 131.
הבדיקה נעשתה בכמה מדינות החברות בארגון OECD (Organization for Economic Co-operation and Development)

35

36



התחבורה, הקובע שאבני היסוד של התוכנית לכלול הן את נושא הנגישות. התוכנית עוסקת בתחבורה "נגישה, מקיימת, אמינה, אטרקטיבית ומכבדת".

א. דוח מס' 3 עוסק בפיתוח תשתיות התח"ץ ובהמלצות לתוכנית אב לנגישות בתח"ץ לאנשים עם מוגבלות. בטייטה עולים בין השאר הנושאים האלה: הטמעת הנגישות בתהליך תכנון התח"ץ; הנגשת מתקני התח"ץ (תחנות מרכזיות ומסופים); המשך הנגשת רכבת ישראל; המשך הנגשת הרכבת הקלה; המשך הנגשת האוטובוסים; הנגשה של מערכת המטרו העתידית; ועוד.

ב. בדוח מס' 3 צוין כי "יש צורך במתן הנחיות ודגשים תכנוניים הקשורים לאנשים עם מוגבלות בתוכניות אב ותוכניות אסטרטגיות ברמות שונות. הדבר נכון גם לנושא הנגשת מידע, אך גם (ובעיקר) לנושא ההנגשה בשטח, הרלוונטי לדוח זה של פיתוח תשתיות תחבורה עתידיות... בין כך ובין כך יש צורך בהתייחסות ובמענה עבור כלל המשתמשים [בתחבורה ציבורית] וכלל אוכלוסיות היעד, וביניהם אנשים עם מוגבלות".

ג. עוד צוין בדוח מס' 3 כי "כהמלצה נקודתית ליישום מיידי יש להכין מסמך מדיניות עם עקרונות בתהליכי התכנון של שכונות, ערים ואזורים ברזולוציות שונות. יש לשלב בכתיבת מסמך זה נציגים ממנהל התכנון, נציגים מאגף בכיר הערכה, הכרה ותוכניות של מנהל המוגבלויות במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, ונציגים מזרועות התכנון במשרד התחבורה. בדוח גם צוין כי חשוב לוודא שתהיה נגישות "לכל אורך הדרך" גם במעבר מאמצעי תחבורה אחד לאחר.

ד. בדוח מס' 3 גם צוין כי כדי לשלב אמצעי נגישות בתחבורה הציבורית חשוב לשפר את הממשק בין אמצעי התחבורה למיניהם, ולכן נדרשים תיאום בנקודות האיסוף השונות וסנכרון הולם בין לוחות הזמנים שלהם. נדרשים גם הקמת תחנות אוטובוס קרובות ככל האפשר לתחנות הרכבת, וכן מציאת פתרונות להמשך הנסיעה בקווי האוטובוס הבין-עירוניים מתחנות הנמצאות בצמתים הראשיים לתוך היישובים הסמוכים להם.

ה. עוד צוין בדוח מס' 3 כי יש לקבוע נורמות (או אף תקנים) להנגשת התחנות המרכזיות, מסופי האב התחבורתיים ומרכזי תחבורה אחרים לכל סוגי המוגבלויות; להכין מסמך נגישות לכל מסוף תחבורה; כמו כן חשוב לשלב יועצי נגישות של הארגון המתכנן כבר מתחילת העבודה על כל פרויקט.

בביקורת הקודמת עלה כי משרד התחבורה יזם סקר תובנות בשנת 2019 בעניין הנגשת התח"ץ לאנשים עם מוגבלות. עם זאת, בסקר לא היו הנתונים האלה על אנשים עם מוגבלות המשתמשים בתח"ץ: מספר המשתמשים, הרגלי הנסיעה שלהם, החסמים המונעים מהם להשתמש בתח"ץ, ממצאים וסיבות לחוסר הניידות שלהם. כמו כן בעקבות הסקר לא גובשו הצעות להסרת החסמים. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן במידה מועטה.

בביקורת המעקב נמצא כי משרד התחבורה הכין סקירת ספרות מקצועית כדי לקדם את הסרת החסמים בהנגשת התח"ץ לאנשים עם מוגבלות. עוד נמצא בביקורת המעקב כי תוכנית האב להנגשת התח"ץ נמצאת בשלבי הכנה במשרד התחבורה אך עדיין לא אושרה. עם זאת, משרד התחבורה לא הכין סקר הכולל את הנתונים על אנשים עם מוגבלות הכוללים: מספר המשתמשים, הרגלי הנסיעה שלהם, החסמים המונעים מהם להשתמש בתח"ץ, ממצאים וסיבות לחוסר ניידות שלהם.



מידת תיקון הליקוי



בתשובת משרד התחבורה מאפריל 2024 צוין כי הקושי העיקרי של המשרד נוגע לקבלת מאגר נתונים מפורט של אנשים עם מוגבלות ממשרדי הממשלה ומגורמים רלוונטיים אחרים. מאגר זה נדרש כדי לקדם את סקר שביעות רצון של משתמשי התח"ץ עם מוגבלות. עוד ציין משרד התחבורה כי כדי להתגבר על חסמים אלו הוא קיים, במסגרת כתיבת תוכנית אב להנגשת התח"ץ, קבוצות מיקוד וסקר במרשתת, אשר נועדו לאנשים עם מוגבלויות שונות המשתמשים בתח"ץ ציבורית. מסקנות התהליך כבר הוטמעו בהמלצות של תוכנית האב להנגשת התח"ץ.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה להשלים את אישורה של תוכנית האב להנגשת התח"ץ ולקבוע בה לוחות זמנים ויעדים בני השגה. כך יוכל משרד התחבורה לפתור נכון ובשלבים את הבעיות של החסמים בהנגשת התח"ץ לאנשים עם מוגבלות (על ידי קביעת לוח זמנים ויעדים) ולשפר את השירות הניתן להם. עוד ממליץ משרד מבקר המדינה למשרד התחבורה להכין סקר הכולל את הנתונים על אנשים עם מוגבלות המשתמשים בתח"ץ: מספר המשתמשים, הרגלי נסיעה שלהם, חסמים המונעים מהם להשתמש בתח"ץ, ממצאים וסיבות לחוסר הניידות שלהם, ולבחון אפשרות לקבלת מידע בהתאם לנהלי קבלת נתונים ממשרדי ממשלה וגופים אחרים המחזיקים במידע מתאים.

הנגשת אוטובוסים עירוניים ובין-עירוניים

אוטובוסים עירוניים

תקנה 2 בתקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (הסדרת נגישות לשירותי תחבורה ציבורית), התשס"ג-2003 (להלן - תקנות להנגשת תח"ץ), קובעת כי בעל רישיון קו שצוין בו כי הוא קו שירות עירוני לא יפעיל את קו השירות, אלא אם האוטובוסים המשמשים לקו זה מונגשים. תקנה 5 באותן התקנות קובעת כי באוטובוסים מונגשים יתקיימו בין היתר אלה: מספר הקו ויעדו מודגשים; רוחב דלת המאפשר מעבר חופשי לנוסע הנע בכיסא גלגלים; סמלי נגישות; מתקן הרמה לכניסה של נוסע הנע בכיסא גלגלים לאוטובוס וליציאה ממנו; מנגנון למניעת תנועה של האוטובוס בעת הפעלת מתקן ההרמה; מסעדי יד מסומנים וניתנים להרמה; מאחזי יד ובליטות ולחצני עצירה מודגשים; פס אזהרה בפתחי הכניסה והיציאה ובקצות המדרגות; שלושה מקומות ישיבה בקדמת האוטובוס לאנשים עם מוגבלות הנעים בלי כיסא גלגלים; מקום ייעודי לכיסא גלגלים ולאדם הנע בו שיש בו מאחז יד ואמצעים לעיגון כיסא הגלגלים לשם הבטחת יציבותו בעת נסיעה או בלימה או האצת מהירות וממוקם מול הדלת המיועדת לכניסה של אדם עם מוגבלות; לחצן עצירה בטווח יד מהמקום הייעודי לכיסא גלגלים שיפעיל נורית עד לפתיחת הדלתות; ומערכות כריזה פנימית וחיצונית.

התקנות להנגשת תח"ץ הן תקנות שהסמכות להתקנתן ולתיקונן מצויה בידי שר התחבורה (בהתייעצות עם נציבות השוויון ועם ארגונים הקשורים לאנשים עם מוגבלות ובאישור הכנסת). מאז התקנתן חלו שינויים טכנולוגיים רבים שהצריכו את תיקונן המחודש. לדוגמה: התפתחות המרשתת ויישומונים בתחומי הנגשת מידע והנגשת תחנות; סנכרון בין אמצעי התח"ץ; התפתחות אמצעי הנגישות המותקנים באוטובוסים וברכבות; הפעלת התחבורה החכמה. שינויים אלה מחייבים התאמות ועדכון של התקנות כדי להתאימן למציאות החדשה.



הביקורת הקודמת

בדוח הביקורת הקודם צוין כי "עדכון התקנות והתאמתן לשינויים הטכנולוגיים העדכניים יתרמו לשיפור הסדרי הנגישות הקיימים ויקל על ציבור הנוסעים עם מוגבלות"³⁷.

בביקורת הקודמת עלה כי בשנת 2017 הציע משרד התחבורה לתקן את התקנות להנגשת תח"ץ. הנוסח המוצע כלל בין היתר את השינויים האלה: הסדרת ההעלאה לתח"ץ של כלב שירות של אנשים עם מוגבלות³⁸, לרבות מתן סמכות לקביעת הנחיות בנושא למשרד התחבורה ולנציבות השוויון; חובת התקנה של מערכות אוטומטיות לשילוט והצבת מכונת תיקוף נגישה קרוב ככל האפשר למקום המיועד לנוסע המתנייד בכיסא גלגלים באוטובוסים עירוניים; חובה החלה על בעל רישיון קו שירות עירוני לפרסם, לפחות בשני אמצעי מידע (כמו מרשתת ועיתונות), רשימה מפורטת של קווי השירות העירוניים שהוא מפעיל בהם אוטובוסים מונגשים. נוסף על האמור, התיקון אמור להסדיר בין השאר את חובתו של נהג האוטובוס להפעיל את האמצעים המותקנים באוטובוס כדי לאפשר לאדם עם מוגבלות לעלות לאוטובוס באופן מכובד, בטיחותי ועצמאי.

בביקורת הקודמת 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"ץ על תלונות בנושא נגישות אנשים עם מוגבלות; והקפדה על זמינות ומענה של רכז נגישות מטעם מפעילי התח"ץ. כמו כן, עלה הצורך להוזלת עלות הנסיעה באוטובוס למלווה של אדם עם מוגבלות"; וכי "משרד התחבורה לא הכין תכנית מקיפה ומפורטת לטיפול בנושא"³⁹.

משרד מבקר המדינה המליץ בדוח הביקורת הקודם כי "על שר 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".

נציבות השוויון ציינה בתשובת הנציבות במסגרת הערות ראש הממשלה ובדיווח על תיקון הליקויים מנובמבר 2021 כי יש צורך בתיקון התקנות ובהשלמת החסרים, ויש כבר תקנות בעניין. עם זאת, התקנת התקנות היא באחריותה של שרת התחבורה.

משרד התחבורה ציין בתשובתו במסגרת הערות ראש הממשלה כי על פי תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות לשירות), התשע"ג-2013, נדרשים נותני השירות לאנשים עם מוגבלות לקבל הכשרה במגוון דרכים, לרבות התנסות חווייתית. משרד התחבורה מסר כי הוא מקיים אחת לתקופה דיון עם נציגים של מפעילי התח"ץ וחלקו עוסק בשיפור השירות למשתמשי התח"ץ, ובפרט לאנשים עם מוגבלות.

יצוין כי תקנות אלה אינן חלות על תחבורה ציבורית⁴⁰.

ביקורת המעקב

בתקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (הסדרת נגישות לשירותי תחבורה ציבורית), התשס"ג-2003 מוגדרים "אוטובוס ציבורי", "אוטובוס עירוני" ו"אוטובוס נגיש" (להלן - אוטובוס מונגש);

37 עמ' 676.

38 עם מוגבלות ראייה, עם מוגבלות שמיעה ועם מוגבלות קוגניטיבית.

39 עמ' 677.

40 בהתאם להוראות התוספת השנייה לעניין נגישות השירות בתח"ץ יחולו הוראות פרק ה (התחבורה הציבורית) בחוק השוויון. תקנות אלה אינן חלות על תחבורה ציבורית כיוון שהן נובעות מכוח פרק ה1 (פרק הנגישות) באותו החוק.



הפרק השני בתקנות אלה עוסק ב"קווי שירות באוטובוסים", ובעל רישיון קו זה הוא בעל קו שירות עירוני בלבד.

מבדיקות שערך משרד מבקר המדינה למועד סיום ביקורת המעקב (מרץ 2024) עולה כי העדכונים האחרונים של התקנות להנגשת תח"ץ היו בספטמבר 2016⁴¹ ובנובמבר 2016⁴². כפי שצוין לעיל, מאז התקנתן חלו שינויים טכנולוגיים רבים שהצריכו את תיקון; ולאחר מועד סיום הביקורת הקודמת (מרץ 2021) לא עודכנו התקנות.

בביקורת הקודמת עלה כי במועד סיומה (מרץ 2021) טרם תוקנו תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (הסדרת נגישות לשירותי תחבורה ציבורית), התשס"ג-2003, בעקבות השינויים הטכנולוגיים שחלו מאז התקנתן, וכי משרד התחבורה לא הכין תוכנית מקיפה ומפורטת לטיפול בנושא זה. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן במידה מועטה. במועד סיום ביקורת המעקב (מרץ 2024) עלה כי למרות השינויים הטכנולוגיים העדכניים שחלו מאז התקנתן של התקנות בשנת 2003 ומאז תיקון בשנת 2016 ולמרות הליקויים שעלו בדוח הביקורת הקודם, המחזקים את הצורך בתיקון האמור, משרד התחבורה טרם בחן תיקון של התקנות האמורות, אף שתיוקן הוא בסמכות שר התחבורה. בנוסף, משרד התחבורה טרם הכין תוכנית מקיפה ומפורטת לשיפור שירות הנגישות, למשתמשי התח"ץ, בקווי אוטובוס עירוניים, בעקבות השיפורים הטכנולוגיים שחלו מאז התקנת התקנות בשנת 2003.

מידת תיקון הליקוי



משרד התחבורה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2024 כי נערכת בו עבודה אינטנסיבית לקידום עדכון של תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (הסדרת נגישות לשירותי תחבורה ציבורית), התשס"ג-2003. העבודה כוללת עדכון נרחב ומורכב וכוללת דיונים ופגישות עם גורמים אחרים כגון רכבת ישראל, נציבות השוויון, מפעילי התח"ץ וארגונים ועמותות אשר מייצגים אנשים עם מוגבלות. עדכון התקנות יעסוק גם בעדכונים טכנולוגיים נדרשים.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה ולשר התחבורה, להמשיך ולפעול להסדרת מענה עדכני לצרכים של אנשים עם מוגבלות הנוסעים בתחבורה הציבורית, חלקם על בסיס יום-יומי. וזאת כדי להקל עליהם בצורה המיטבית ובאופן הקשוב לצורכיהם את השימוש בתחבורה הציבורית. בהתאם לכך עליהם לשקול את תיקון התקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (הסדרת נגישות לשירותי תחבורה ציבורית), התשס"ג-2003 כדי להתאימן להתפתחות הטכנולוגית במטרה להקל על ציבור הנוסעים עם מוגבלות.

אוטובוסים בין-עירוניים

כללי

בישראל הדרישות להנגשת אוטובוסים עירוניים שונות מהדרישות להנגשת אוטובוסים בין-עירוניים משום שמבנה האוטובוסים שונה. הנגשה מלאה של האוטובוסים הבין-עירוניים כוללת מתן גישה פיזית לצורך אופן העלייה לאוטובוס, הנגשה של פנים האוטובוס ושל התחנות וסביבתן⁴³. בדוח הביקורת הקודם עלה כי בהצעת חוק השוויון שהועלתה להצבעה בכנסת בשנת

41 קובץ התקנות התשע"ו, עמ' 2299, מיום 22.9.16.

42 קובץ התקנות התשע"ז, עמ' 170, מיום 21.11.16.

43 הדוח הקודם, עמ' 673 - 674.



1998 לא הוזכרה חובת ההנגשה של האוטובוסים הבין-עירוניים ושל המוניות. לדברי משרד התחבורה, זו הייתה פשרה של הרגע האחרון, וההנחה הייתה שהחובה להנגשתם תחול בשלב מאוחר יותר.

בדוח הביקורת הקודם גם צוין כי בשנת 2020 הוכן דוח, שעניינו דירוג היישובים בישראל על פי מידת הנגישות בתחבורה הבין-עירונית לאנשים עם מוגבלות. על פי ממצאי הדוח, ביותר מ-85 יישובים בישראל, שמתגוררים בהם יותר מ-1,000 תושבים, וכ-50% מהם הם יישובים גדולים שמתגוררים בהם יותר מ-10,000 תושבים, אין אפשרות לנסיעה ליישובים אחרים בתחבורה ציבורית מוגשת.

אסדרת הנגשה של קווי אוטובוס בין-עירוניים

הביקורת הקודמת

בביקורת הקודמת עלה כי חוק השוויון חוקק עוד בשנת 1998, אולם עד מועד סיומה (מרץ 2021) טרם נקבעה בחוק חובה להנגשה פיזית של אוטובוסים בין-עירוניים כמו החובה הקיימת בנוגע לאוטובוסים עירוניים.

משרד התחבורה ציין בתשובת משרד התחבורה במסגרת הערות ראש הממשלה כי המשרד עובד בשנתיים האחרונות על גיבוש הצעה לעדכון מקיף של תקנות שוויון לאנשים עם מוגבלות. בעדכון צפויות להתעדכן תקנות קיימות, ויוספו תקנות חדשות הנוגעות לנגישות רכבת מקומית ורכבת מטרו, לכלבי שירות, לשימוש בטכנולוגיות חדשות ועוד.

נציבות השוויון ציינה בדיווח על תיקון הליקויים מנובמבר 2021 כי הדבר מצריך את תיקון החוק ומחייב חקיקה ממשלתית או פרטית בשיתוף משרד התחבורה ובהסכמת משרד האוצר.

ביקורת המעקב

1. במכתב של המחלקה המשפטית בנציבות השוויון ליו"ר ועדת העבודה והרווחה של הכנסת בנושא נגישות באוטובוסים בין-עירוניים מפברואר 2023 תוארה פנייה ששלח סטודנט עם מוגבלות לנציבות השוויון בנוגע לאי-הנגישות של קווי אוטובוס בין-עירוניים. מתואר בה מצב של סטודנט עם מוגבלות אשר רוצה להגיע לאוניברסיטה שהוא לומד בה ואינו יכול לעשות זאת בעצמו, כיוון שקו האוטובוס הבין-עירוני מביתו אל האוניברסיטה אינו מוגש. כתוצאה מכך נאלצים הוריו להסיע אותו, לסירוגין, ומפסידים ימי עבודה; ולחלופין עליו לשלם מחיר נסיעה במונית מוגשת, הגבוה בהרבה מעלות נסיעה באוטובוס בין-עירוני (במקום עשרות שקלים מאות שקלים לכל כיוון). הדבר פוגע ביכולתו של סטודנט עם מוגבלות לרכוש השכלה גבוהה, ומכל מקום עלותה של השכלה זו גבוהה מהעלות המושתת על סטודנט ללא מוגבלות.

2. בדיון בוועדת העבודה של הכנסת במרץ 2023 ציינה היועמ"ש של נציבות השוויון כי לדעת נציבות השוויון, הגיע הזמן לתקן את חוק השוויון ולקבוע בו חובת הנגשה של התחבורה הציבורית הבין-עירונית⁴⁴ (ראו להלן), ויש מקום שיישום חובה זו יתפרס על פני כמה שנים כדי לאפשר למפעילים די זמן להיערכות. היא ציינה גם כי נציבות השוויון מעלה צורך זה כבר שנים מספר לפני שרי התחבורה שכיהנו בתפקיד ואחראים לתיקון החקיקה, וכי נציבות השוויון תומכת בהחלה של חובת הנגישות על תחבורה ציבורית בין-עירונית. עוד היא ציינה כי עניין זה הוא בראש סדר העדיפויות שצריך להיעשות.

יו"ר ועדת העבודה של הכנסת סיכם את הדיון וציין כי הוועדה קוראת למשרד התחבורה בין היתר לדאוג לאסדרה מלאה של הנגשת התחבורה הבין-עירונית, לרבות קידום חקיקה ממשלתית. הוא גם ביקש לבחון פתרונות נוספים, כגון הנמכת הכניסה לאוטובוסים הבין-עירוניים עבור אנשים עם מוגבלות הליכה, קשישים ואנשים המשתמשים בקלנועיות או בכל

סעיף 19(א) בפרק ה' הגדרת "שירותי תחבורה ציבורית" בחוק זה.



אמצעי טכני אחר המתאים לצורך זה. הוא ביקש ממשרד התחבורה לקבל לוחות זמנים ליישום חובת ההנגשה בתחבורה הציבורית הבין-עירונית.

3. ממכתב של נציב שוויון הזכויות לאנשים עם מוגבלות אל מנכ"ל משרד התחבורה בנושא "קידום חקיקה בחוק השוויון" ותיקון תקנות להנגשת תח"ץ (משנת 2003) (להלן - מכתב הנציב) מאוקטובר 2023 עולה כי מאחר שחוק השוויון והתקנות להנגשת התח"ץ נקבעו לפני יותר מ-20 שנה, נוצרו בהם חסרים משמעותיים ויש צורך לתקנם, בעיקר בעקבות חוסר שביעות רצון בקרב אנשים עם מוגבלות ממצב הנגישות בתחבורה הציבורית בישראל.

עוד עולה ממכתבו של הנציב כי לפי עמדת נציבות השוויון יש צורך לפעול בשני מישורים לתיקון החוק והתקנות להנגשת תח"ץ: האחד - יש לתקן את פרק התחבורה בחוק השוויון, שנמצא באחריות שר התחבורה, ולקבוע בו חובת הנגשה לתחבורה הציבורית הבין-עירונית לכלל סוגי המוגבלויות של אנשים עם מוגבלות, תוך איזון בין הצורך בהנגשה לבין הנטל הכלכלי שייגרם למדינה כתוצאה מכך; השני - יש לקבוע בתקנות שביצועה של חובת ההנגשה בתח"ץ הבין-עירונית ופריסתה בכל הארץ ייעשו בהדרגה על פני השנים. ממכתב הנציב גם עולה כי יש צורך להוסיף בתקנות להנגשת תח"ץ הוראות שונות למתן שירות לאנשים עם מוגבלות בנושאים כגון הכשרת נהגים והנגשת מידע. הוא הוסיף וציין כי נדרש תיקון מקיף של התקנות להנגשת תח"ץ הקיימות, וכי נושא זה מתעכב כבר שנים אף שכל הגורמים הנוגעים בדבר מסכימים כי הדבר נדרש.

4. ביקורת המעקב העלתה כי "שירותי תחבורה ציבורית" בחוק השוויון עדיין מוגדרים "אוטובוסים בקווים עירוניים, רכבות, תובלה אווירית ואניות, המיועדים לציבור", ולא הורחבה ההגדרה של "שירותי תחבורה ציבורית" לגבי אוטובוסים בקווים בין-עירוניים.

בביקורת הקודמת עלה כי גם שחוק השוויון חוקק בשנת 1998, טרם נקבעה חובה להנגשה פיזית של אוטובוסים בין-עירוניים. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי לא תוקן. בביקורת המעקב עלה כי במועד סיומה (מרץ 2024) לא קבע משרד התחבורה חובה להנגשה פיזית של קווי האוטובוס הבין-עירוניים בחקיקה ראשית, אף על פי שחוק השוויון חוקק כאמור בשנת 1998, וחלפו כבר כ-26 שנים. הדבר אינו עולה בקנה אחד עם מדיניות של משרד התחבורה שלפיה יש לאפשר לכל אדם הנע בכיסא גלגלים להגיע למחוז חפצו באמצעות תחבורה ציבורית מונגשת ונוחה.

מידת תיקון הליקוי



משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה ולנציבות השוויון לקדם בהקדם האפשרי את חובת החקיקה בנוגע להנגשה של קווי האוטובוס הבין-עירוניים ולכל הקשור לתחבורה הבין-עירונית.

מוגבלות פיזית

האוטובוסים הבין-עירוניים הם גבוהי רצפה, ועלייה אליהם כרוכה בעלייה של כמה מדרגות. בעבר טען משרד התחבורה שאוטובוסים בין-עירוניים צריכים להיות גבוהים, כיוון שהם נוסעים בכבישים מהירים, וציין כי אי אפשר להנגיש כלי רכב גבוהים לאנשים עם מוגבלות.



בעולם יש מגוון אמצעים טכניים להנגשת אוטובוסים בין-עירוניים לאנשים הנעים בכיסא גלגלים, ובהם (א) מערכות המסייעות לעלייה לאוטובוס ולירידה ממנו - מעלית⁴⁵ או רמפה⁴⁶. את המערכות אפשר להתקין הן באוטובוס והן בתחנת האוטובוס; (ב) משטח ייעודי ומותאם שבו יהיה כיסא הגלגלים בזמן הנסיעה, שטח מעבר רחב שיאפשר לאדם הנע בכיסא גלגלים מעבר נוח מנקודת הכניסה לאוטובוס עד למקום הישיבה המיועד לו וכן משטח רצפה המונע החלקה ומעקה או נקודות אחיזה בגובה המתאים לו; (ג) הנגשה של תחנות האוטובוס והתשתיות - התייחסות לרוחב המדרכה מסביב לתחנה ולשיפוע שלה כדי ליצור גישה ללא מדרגות לתחנה, למדרכה בגובה שיתאים לגובה המעלית או לגובה הרמפה המותקנות באוטובוס או מחוצה לו, מעברי חציה מותאמים מסביב לתחנה והצגת לוחות זמנים ושלטי מידע בגובה המתאים לגובה הנוסע בכיסא גלגלים⁴⁷.

הביקורת הקודמת

1. בביקורת הקודמת עלה כי "מלבד מכתב הנציבות לכנסת משנת 2018 לא אותרו פניות נוספות בכתב של הנציבות ומשרד התחבורה לקידום הנגשת האוטובוסים הבין-עירוניים"⁴⁸.

משרד מבקר המדינה המליץ בדוח הביקורת הקודם כי על "נציבות 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".

נציבות השוויון ציינה בתשובת הנציבות במסגרת הערות ראש הממשלה כי היא פנתה בנושא, שוב פעם, לשרת התחבורה עם כניסתה לתפקיד, וקיימה מספר שיחות בנושא עם גורמים במשרד התחבורה על מנת לקדם את הנושא. הנציבות הוסיפה שהיא גם תסייע למשרד התחבורה לפתח תכנית יישום הדרגתית ולקדם בד בבד את התיקון הנדרש בחוק.

משרד התחבורה ציין בתשובת משרד התחבורה במסגרת הערות ראש הממשלה כי במהלך חודש אוגוסט 2020 פרסם המשרד קול קורא לציבור בנושא "בחנית הפעלת אוטובוסים בינעירוניים נגישים". המטרה הייתה לקבל מהציבור הצעות ופתרונות נוספים להנגשת שירותי התח"ץ הבין-עירוני עבור אנשים עם מוגבלות פיזית. עם קבלת מענה מהציבור החליט המשרד לקדם תוכנית ניסיונית (פיילוט) להפעלת אוטובוסים בין-עירוניים נגישים.

ביקורת המעקב

1. ממסמך של הרשות הארצית לתחבורה ציבורית (להלן - הרשות הארצית) ומינהלת התחבורה הציבורית מיוני 2023 (להלן - המסמך מיוני 2023) עולה כי "כיום, השירות הבינעירוני מונגש הנגשה חושית בלבד... הנגשת התחבורה הציבורית בישראל היא חלק ממדיניות משרד התחבורה והרשות הארצית לתחבורה ציבורית **לאפשר לכל אדם עם כיסא גלגלים להגיע למחוז חפצו באמצעות תחבורה ציבורית נגישה ונוחה**. לפיכך, ומעבר לדרישות הדין המחייבות, מקודם פרויקט להנגשת התחבורה הציבורית הבינעירונית בפריסה ארצית לטובת אנשים המתניידים בכיסאות גלגלים. האוטובוסים יכנסו לשירות הבינעירוני בכל רחבי הארץ בהדרגה" (ההדגשה במקור).

⁴⁵ מעלית שמפעיל הנהג או אדם אחר המוסמך לכך.

⁴⁶ הרמפה נפתחת אוטומטית או ידנית. רמפה יעילה נדרשת להיות בשיפוע המאפשר כניסה עצמאית של המשתמש בכיסא גלגלים (או בעזרת אדם אחד נוסף לכל היותר). לפיכך היא מושפעת גם מההבדל בין גובה האוטובוס לגובה התחנה או המדרכה.

⁴⁷ הדוח הקודם, עמ' 681 - 682.

⁴⁸ הדוח הקודם, עמ' 683.



עוד עולה מהמסמך מיוני 2023 כי בשנים 2023 - 2024 ב-56 ערים ברחבי הארץ מתוכננים לפעול כ-44 קווי אוטובוס בין-עירוניים נגישים באמצעות כ-114 אוטובוסים מוגשים שרכשו מפעילי התח"ץ; בשנת 2023 מתוכננים לפעול כ-27 קווי אוטובוס בין-עירוניים באמצעות כ-74 אוטובוסים מוגשים, ובשנת 2024 מתוכננים לפעול עוד כ-17 קווי אוטובוס בין-עירוניים באמצעות עוד כ-40 אוטובוסים מוגשים.

2. להלן תמונות 1 ו-2, המראות אוטובוסים בין-עירוניים נגישים עם רמפה אמצעית ועם מעלון המשמשים להעלאת אדם בכיסא גלגלים לאוטובוס:

תמונה 1: אוטובוס בין-עירוני נגיש עם רמפה אמצעית



המקור: מסמך של הרשות הארצית ומינהלת התחבורה הציבורית מיוני 2023.

תמונה 2: המעלון והכניסה האחורית של האוטובוס הבין-עירוני הנגיש



המקור: נוהל הזמנת מקום של משרד התחבורה.

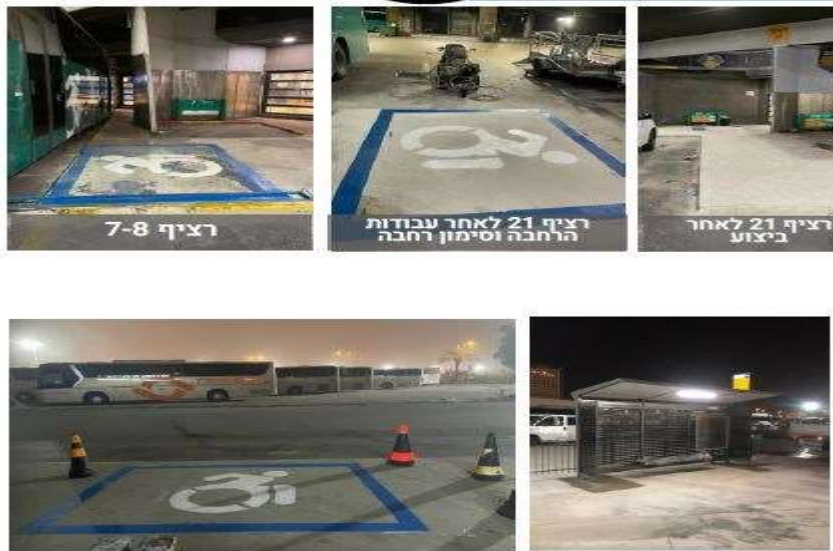
בביקורת המעקב עלה כי משרד התחבורה החל בביצוע פיילוט להנגשת מקצת האוטובוסים בקווים הבין-עירוניים. ממסמכי משרד התחבורה עולה כי בחודשים אפריל עד ספטמבר 2023 בוצעה רכישה של 74 אוטובוסים בין-עירוניים נגישים, ואותם מפעילים תשעה מפעילי תחבורה ציבורית באמצעות כ-27 קווי אוטובוס בין-עירוניים, וכי בשנת 2024 מתוכננת רכישה של עוד 40 אוטובוסים בין-עירוניים נגישים, ואותם יפעילו חמישה מפעילי תחבורה ציבורית באמצעות עוד כ-17 קווי אוטובוס בין-עירוניים.



בביקורת המעקב גם עלה כי בנובמבר 2023, על פי הנתונים של משרד התחבורה, היו כ-1,032 קווי אוטובוס המוגדרים במשרד התחבורה קווים בין-עירוניים; יוצא מכאן שבשנת 2023 שיעור קווי האוטובוס הבין-עירוניים המונגשים הוא כ-2.6% מסך כל קווי האוטובוס הבין-עירוניים בישראל. בשנת 2024 מתוכננים להיות בסך הכול כ-44 קווי אוטובוס בין-עירוניים מונגשים, ושיעורם יהיה כ-4.3% מסך כל קווי האוטובוס הבין-עירוניים בישראל.

להלן תמונות 3 ו-4, המראות את עבודות ההנגשה עבור אנשים עם מוגבלות אשר נעשו בכמה מהתחנות המרכזיות ברחבי הארץ:

תמונה 3: עבודות שנעשו בתחנות המרכזיות בירושלים, בבאר שבע ובחיפה לצורך הנגשתן



המקור: מסמך של הרשות הארצית ומינהלת התחבורה הציבורית מיוני 2023.

תמונה 4: עבודות שנעשו בתחנות המרכזיות בטבריה, בערד ובקריית גת לצורך הנגשתן



המקור: מסמך של הרשות הארצית ומינהלת התחבורה הציבורית מיוני 2023.

3. בנוהל "הנגשת קווים בינעירוניים לאנשים המתניידים בכיסא גלגלים" של משרד התחבורה אשר בתוקף ממאי 2023 (להלן - נוהל הנגשת קווים בין-עירוניים), נקבע כי אחריותו של כל מפעיל תח"ץ היא להנגיש את כל הנסיעות הבין-עירוניות שיוזמנו על ידי נוסעים עם מוגבלות בקו בין-עירוני נגיש השייך לו; רק במקרים יוצאי דופן, ולאחר שעשה את כל המאמצים לאתר



חלופה, יוכל מפעיל התח"ץ ליצור קשר עם מזמין הנסיעה (נוסע המתנייד בכיסא גלגלים), ולעדכן אותו כי לא נמצא אוטובוס מונגש זמין לשעת הנסיעה שהזמין. כמו כן גם בנוהל זה יש סעיף הנוגע להזמנת מקום נסיעה באוטובוס בין-עירוני נגיש באמצעות שיחה טלפונית.

בביקורת הקודמת עלה כי משרד התחבורה לא קידם את הנגשת קווי האוטובוס הבין-עירוניים. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן במידה מועטה, וכי אף על פי שחוק השוויון לא תוקן ואין דרישה חוקית להנגיש את האוטובוסים הבין-עירוניים, משרד התחבורה החל בביצוע פיילוט להנגשת אוטובוסים בקווים הבין-עירוניים. בשנים 2023 - 2024 מתוכננים לפעול כ-44 קווי אוטובוס בין-עירוניים נגשים באמצעות כ-114 אוטובוסים מונגשים אשר יפעלו בכ-56 ערים ברחבי הארץ; בשנת 2023 פועלים כ-27 קווי אוטובוס בין-עירוניים באמצעות כ-74 אוטובוסים מונגשים, ובשנת 2024 מתוכננים לפעול עוד כ-17 קווי אוטובוס בין-עירוניים באמצעות עוד כ-40 אוטובוסים מונגשים.

עוד עלה בביקורת המעקב כי בנובמבר 2023, על פי הנתונים של משרד התחבורה, היו כ-1,032 קווי אוטובוס המוגדרים במשרד התחבורה קווים בין-עירוניים. כ-27 קווי אוטובוס הבין-עירוניים המונגשים שפעלו במסגרת הפיילוט בשנת 2023 הם אפוא כ-2.6% מקווי האוטובוס הבין-עירוניים בישראל; כ-44 קווי האוטובוס הבין-עירוניים המונגשים הצפויים לפעול במסגרת הפיילוט בשנת 2024 הם כ-4.3% מסך קווי האוטובוס הבין-עירוניים בישראל.

מידת תיקון הליקוי



משרד התחבורה הדגיש בתשובתו מאפריל 2024 כי אף על פי שאין חובה חוקית להנגיש את שירות האוטובוסים הבין-עירוני, הוא מצא לנכון לקדם פיילוט שיבחן את היתכנות הנגשת השירות הבין-עירוני בהיבטים שונים. במסגרת הפיילוט מתבצעת גם בחינה מעמיקה של תחנות הביניים לאורך מסלולי קווי האוטובוס הבין-עירוניים ושל המסופים, והמשרד עובד לדבריו מול גופי סמך כדי להנגיש את התחנות פעולה המחייבת עדכון של תוכניות עבודה שנתיות וכן של תקציב המשרד. עוד ציין משרד התחבורה בתשובתו כי אחת ממסקנות הפיילוט היא שחיישני המעלון החשמלי המותקן על מדרכות ומתאים לאוטובוסים הבין-עירוניים רגישים לשיפועים ולריצוף המדרכה, וכתוצאה מכך המעלון אינו נפתח בקלות; נושא זה נבחן במסגרת הפיילוט. המשרד גם מסר כי הוא ממשיך לקדם את הנגשת קווי האוטובוס הבין-עירוניים בהדרגה ובדוק דרכים נוספות להנגשה המיטבית של שירות זה. עוד ציין המשרד בתשובתו כי כיום הביקוש לשירות של קווי האוטובוס הבין-עירוניים בקרב משתמשי תח"ץ עם מוגבלות הוא נמוך ואף אפסי.

מומלץ למשרד התחבורה להמשיך ולקדם את פיילוט ההנגשה של קווי האוטובוס הבין-עירוניים בישובים, כדי לשפר באופן ניכר את יכולתם של אנשים עם מוגבלות לנוע מיישוב אחד לאחר על פי הצורך. זאת, בהתאם למדיניות של משרד התחבורה הקובעת כי הנגשה של כלל קווי האוטובוס הבין-עירוניים תאפשר לכל אדם בכיסא גלגלים להגיע למחוז חפצו באמצעות תחבורה ציבורית מונגשת ונוחה.



מוגבלות חושית

לעומת חובת ההנגשה לאנשים עם מוגבלות מוטורית, נפשית ושכלית, חובת ההנגשה של האוטובוסים הבין-עירוניים לאנשים עם מוגבלות חושית חלה ממרץ 2018⁴⁹. לפי חוק השוויון⁵⁰, על שר התחבורה, בהתייעצות עם נציבות השוויון ועם ארגונים העוסקים בקידום זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות, על פי עקרונות היסוד של החוק, להתקין תקנות בעניין ההתאמות הנדרשות באוטובוסים הבין-עירוניים כדי להנגישם לאנשים עם מוגבלות חושית לפי תקנים וכללים שייקבעו.

כפי שצוין בדוח הביקורת הקודם, 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 חושית⁵¹.

עוד קובעות התקנות האלה⁵² כי בסככת ההמתנה 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 בהדרגתיות, ושיעור הסככות שבהן הוא יותקן בכל שנה יהיה 20% מכלל סככות ההמתנה שהוצבו ערב תחילת יישום התקנות.

הביקורת הקודמת

בביקורת הקודמת עלה כי סקר התובנות של משרד התחבורה מצא כי יש לשפר את הנגשת האוטובוסים הבין-עירוניים באמצעות קביעת מקום קבוע לכפתורי עצירה ולכריזה מונוגשים, לקבוע גובה ומקום אחידים ומונוגשים לאנשים עם מוגבלויות, ובנוסף, לקבוע גובה שלהם אשר מותאם לכיסא גלגלים ומגע לכבדי ראייה. עוד צוין בסקר התובנות כי מאחר שחוק הנגישות אינו חל היום על האוטובוסים הבין-עירוניים, נדרשים בהם אמצעי נגישות, כגון ידיות אחיזה, מערכות כריזה ומסכים ויזואליים.

עוד עלה בביקורת הקודמת כי בתהליך שיתוף הציבור שקיים משרד מבקר המדינה בשנת 2021 נמצאו בעיות רבות בנוגע להנגשת האוטובוסים הבין עירוניים, ובהן תלות בגורם האנושי; בעיות תשתית בגישה לאמצעי התחבורה הציבורי; אי-שימוש בכריזה המקשה על לקויי ראייה באיתור האוטובוס הרלוונטי, במשך הנסיעה ובמציאת נקודת הירידה; היעדר עמודים לאחיזה באוטובוסים המקשה על לקויי ראייה בתנועה ובהתמצאות בתוך האוטובוס; היעדר הנגשת תחנות בין-עירוניות רבות לאנשים עם מוגבלות ראייה ושמיעה⁵³.

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

49 על פי תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (נגישות חושית באוטובוסים בין-עירוניים), התשע"ח-2017. התקנות הן מספטמבר 2017, ונקבע בהן שמועד תחילתן (למעט סעיף 6) הוא לאחר שישה חודשים, דהיינו מרץ 2018.

50 סעיף 19(ג1)(2). תיקון 2 משנת 2005.

51 ראו גם הדוח הקודם, עמ' 686.

52 תקנה 6(א), שמועד תחילתה הוא 18 חודשים מיום פרסומן של התקנות, ממרץ 2019. בנוסף, ברישא של תקנה 9, נקבע כי "על אף האמור בתקנה 6(א), בסככת המתנה של אוטובוס בין-עירוני שהוצבה לפני תחילתה של התקנה האמורה (להלן - יום התחילה), יותקן שלט נגיש לא יאוחר מחמש שנים מיום התחילה.

53 הדוח הקודם, עמ' 687.



ביקורת המעקב

1. מסקירת הספרות משנת 2023 עולה כי בישראל, כמו במדינות האחרות שנבדקו, יש כריזה קולית באוטובוסים המכריזה על מספר הקו ועל היעד הסופי של האוטובוס כשהוא מגיע לתחנה, והיא נשמעת גם מחוצה לו. כריזה זאת מועילה בעיקר לנוסעים עם לקווי ראייה אך היא מטרד לתושבים המתגוררים באזור התחנה, במיוחד בשעות הלילה.

בסקירה גם צוין כי יש כמה חלופות לכריזה זאת: (א) התראה באמצעות התקן מיוחד הנהוג בכמה ערים שנבדקו בסקר (למשל פראג ודרזדן): נוסעים עיוורים וכבדי ראייה מצוידים במכשיר הפועל באמצעות שלט רחוק ומודיע להם באמצעות הכריזה החיצונית של האוטובוס מהו מספר קו האוטובוס המגיע לתחנה, וגם נהג האוטובוס מקבל התראה על הימצאותו של נוסע עיוור או נוסע כבד ראייה בתחנה. נוסף על כך, בעת הנסיעה באוטובוס המכשיר מקריא את שם התחנה הקרובה לנוסע עם לקות ראייה המצויד בו. (ב) התראה באמצעות יישומון (אפליקציה) של רשות התחבורה - כך למשל בעיר ברצלונה, שם ניתן שירות באמצעות יישומון של רשות התחבורה (TMB). היישומון מודיע למשתמש בו את מספר קו האוטובוס המגיע לתחנה, ומתי הדלתות של האוטובוס נפתחות ונסגרות, ומודיע לנהג על הימצאותו של נוסע עם לקות ראייה בתחנת אוטובוס.

כפי שצוין בסקירה, התפתחות הטכנולוגיות בעשורים האחרונים, ובמיוחד בטלפונים החכמים, מקילה מאוד על הנוסעים עם המוגבלות את ההתמצאות במערכת התח"ץ. טכנולוגיה זו מאפשרת גישה נוחה למידע בזמן אמת וגם שימוש ביישומונים המותאמים לסוגי המוגבלויות, לדוגמה, לקות ראייה או לקות שמיעה. כמו כן נמצא בסקירה כי באתרי המרשתת של רשות התחבורה או של מפעילי התח"ץ בכל המקומות שנבדקו יש דף מידע או תת-אתר העוסק כולו בנושא הנגישות. בלטי למשל הממצאים האלה: מידע לנוסעים עיוורים, תכנון נסיעה נגישה ודיאגרמות של אוטובוסים.

2. בתקנות נגישות חושית נקבע בין היתר כי "בעל רישיון קו של קו שירות בין-עירוני, המפעיל בקו שירות אוטובוסים בין-עירוניים משנת ייצור 2011 או אחריה, לא יפעיל בקו השירות אוטובוסים אלא אם כן נעשו בהם התאמות נגישות לפי תקנה 4 בנוגע לאוטובוסים משנת ייצור 2016 ואילך, ולפי תקנה 5 בנוגע לאוטובוסים משנת ייצור 2011 עד 2015".

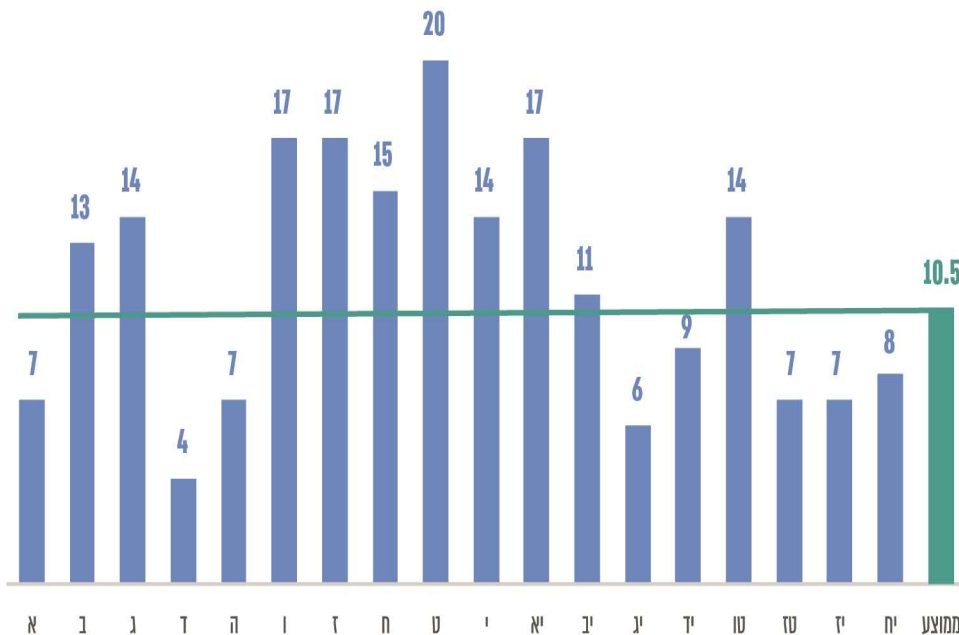
3. בספטמבר 2023 פרסם משרד התחבורה דוח ארצי מסכם למחצית הראשונה של שנת 2023 (להלן - דוח הארצי). הדוח עסק בעיקר בבקרה האלקטרונית ובבקרה התפעולית על מפעילי התח"ץ אשר מבצע אגף בכיר פיקוח, בקרה ואכיפה ברשות הארצית לתחבורה ציבורית שבמשרד התחבורה.

לדברי משרד התחבורה, הבקרה התפעולית מתוכננת ומבוצעת בצורה רוחבית ושוויונית על כלל מפעילי התח"ץ בארץ כדי שתשקף את המצב הקיים. אחת מהשיטות של הבקרה התפעולית היא בקרה סמויה לאורך מסלול הנסיעה של קו אוטובוס. בבקרה זאת נבדקים בין היתר: מהלך הנסיעה במסלול הקו ותיעוד אירועים חריגים, עצירה, העלאת נוסעים והורדתם בתחנות לאורך המסלול, הימצאות שילוט קו, ניקיון פנימי וחיצוני של אוטובוס, כריזת תחנות, שילוט אלקטרוני, נגישות וסיוע לאנשים עם מוגבלות והתנהגות הנהג.

להלן תרשים 9 המתאר את הממצאים הלא תקינים (באחוזים) בדוח הארצי בנוגע לנגישות פנים (לרבות מערכת הכריזה והשילוט הדיגיטלי בתוך האוטובוס להלן - נגישות פנים) באוטובוסים של רוב מפעילי התח"ץ שנבדקו בבקרה הסמויה לאורך המסלול מפרבר עד יוני 2023:



תרשים 9: הממצאים הלא תקינים שעלו בנושא נגישות הפנים של אוטובוסים בתח"ץ, לפי מפעילי התחבורה הציבורית, פברואר - יוני 2023 (באחוזים)



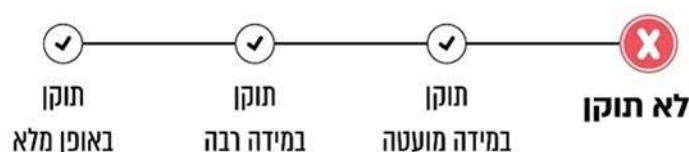
על פי נתוני הדוח הארצי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 9 עולה כי שיעור הממצאים הלא תקינים בנושא נגישות פנים של אוטובוסים בתח"ץ במחצית הראשונה של שנת 2023 אצל עיקר מפעילי התח"ץ נע בין 4% ל-20%; ואצל עשרה מהמפעילים שיעורם היה גדול מ-10%. עוד עולה מתרשים 9 כי סך שיעור הממצאים הלא תקינים בקרב כלל מפעילי התח"ץ שנבדקו היה, בממוצע, כ-10.5%.

בביקורת הקודמת עלה כי סקר התובנות של משרד התחבורה מצא שיש לשפר את הנגשת האוטובוסים הבין-עירוניים באמצעות קביעת מקום קבוע לכפתורי עצירה ולכריזה מונוגשים, גובה ומקום אחידים ומונוגשים לאנשים עם מוגבלויות, גובה מותאם של כפתורי עצירה וכפתורים לכריזה לכיסא גלגלים וכפתורי מגע לכבדי ראייה. עוד צוין בסקר התובנות כי מאחר שחוק השוויון אינו חל היום (בתקופת הביקורת הקודמת וגם בתקופת ביקורת המעקב) על אוטובוסים בין-עירוניים, נדרשים אמצעי נגישות כגון ידיות אחיזה, מערכות כריזה ומסכים ויזואליים. עוד עלה בביקורת הקודמת כי בתהליך שיתוף הציבור שקיים משרד מבקר המדינה בשנת 2021 נמצאו בנושא הנגשת האוטובוסים הבין-עירוניים בעיות רבות, ובהן תלות בגורם האנושי; בעיות תשתית בגישה לאמצעי התחבורה הציבורי; אי-שימוש בכריזה; היעדר עמודים באוטובוסים שאפשר לאחוז בהם; היעדר הנגשה של תחנות בין-עירוניות רבות לאנשים עם מוגבלות ראייה ושמיעה. בביקורת המעקב נמצא כי הליקויים לא תוקנו.

בביקורת המעקב נמצא כי סך שיעור הממצאים הלא תקינים בנוגע לנגישות פנים (אשר כוללת גם נגישות חושית) בקרב כלל מפעילי התח"ץ באוטובוסים שנבדקו היה בממוצע כ-10.5% (במחצית הראשונה של שנת 2023), ואצל כמחציתם אף היה בין 13% ל-20%.

מידת תיקון הליקוי





משרד מבקר המדינה חוזר על המלצתו למשרד התחבורה לפעול להנגשה מלאה של האוטובוסים הבין-עירוניים לאנשים עם מוגבלות חושית. כמו כן על משרד התחבורה לוודא תיקון הליקויים שעלו בדוח הארצי שפרסם משרד התחבורה למחצית הראשונה של שנת 2023 בכל הקשור לנגישות הפנים באוטובוסים המופעלים על ידי עיקר מפעילי התח"ץ וכמחויב בתקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (נגישות חושית באוטובוסים בין-עירוניים), התשע"ח-2017.

הכשרת נהגים וכוח עזר רלוונטי

כפי שצוין בדוח הביקורת הקודם⁵⁴, הכשרת נהגים בכל הנוגע להתנהגות כלפי נוסעים עם מוגבלות בתחבורה הציבורית ולהפעלת הציוד המאפשר להם נגישות היא נדבך מרכזי בחוויית הנסיעה של נוסעים אלו. תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות לשירות), התשע"ג-2013, מחייבות הכשרת עובדים בנושא מתן שירות נגיש, בנוגע לכללי התנהגות נאותה ובנוגע לכל הפעולות הנדרשות מעובד או מנושא משרה כדי לוודא שאמצעי העזר מתוחזקים ומתופעלים כיאות. כמו כן הן מחייבות כל גוף נותן שירות ליידע את עובדיו בדבר הקבוע בחוק הנגישות ובדבר איסור הפליה בכל הנוגע למתן שירות שוויוני וליישם את ההתאמות הנדרשות. עם זאת, תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות לשירות), התשע"ג-2013, אינן חלות על תחבורה ציבורית, ובתקנות הנגישות לשירותי תחבורה ציבורית אין הוראה דומה. לדברי הנציבות, הכשרת עובדים בנוגע לחובות הקבועות בחוק ולהתנהגות כלפי אנשים עם מוגבלות היא מפתח למתן שירות שוויוני.

הביקורת הקודמת

בדוח הביקורת הקודם, כמו בדוחות השנתיים של נציבות השוויון, עלה כי בשנים 2018 - 2020 הוגשו לנציבות תלונות בגין אי-עצירה בתחנות; חוסר סובלנות ואי-מתן שירות מכבד; סירוב לאפשר לילדים אוטיסטים לעלות לאוטובוסים עם כלבי שירות, דבר היוצר סיטואציות שילדים אוטיסטים מתקשים להתמודד עימן, וכתוצאה מכך צוברים חוויות של טראומה ודחייה; השבתה או הנמכה של מערכת הכריזה באוטובוסים; אי-פתיחת הרמפה לנוסעים הזקוקים לכך; אי-עצירה בסמוך למדרכה; ואי-עיגון של כיסאות הגלגלים.

בביקורת הקודמת 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 ועוד. יתרה מזאת, משרד התחבורה לא כלל בתוכנית ההנגשה הרב-שנתית משנת 2010 את הטיפול בהתנהגות הנהגים והכשרתם וגם לא הכין תוכניות אחרות רלוונטיות לנושא"⁵⁵.

משרד מבקר המדינה המליץ בדוח הביקורת הקודם למשרד התחבורה כי יש "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"⁵⁶.

משרד מבקר המדינה גם המליץ בדוח הביקורת הקודם כי על משרד התחבורה לשלב בתוכנית הפיקוח שלו מנגנוני פיקוח על התנהגות והכשרת נהגים, כדי להבטיח נגישות גבוהה לאנשים עם מוגבלות גם מצד נותני השירות; "לבחון את הצורך בעדכון תקנות הנגישות לשירותי התחבורה הציבורית, לרבות קביעת נוהלי 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".

54 הדוח הקודם, עמ' 678.

55 הדוח הקודם, עמ' 680.

56 ראו שם.



משרד התחבורה ציין בתשובת משרד התחבורה במסגרת הערות ראש הממשלה כי במסגרת המדיניות של הרשות הארצית קבעה הרשות לפעול לקידום מעמדו של נהג התח"ץ, לרבות תחום הכשרתו המקצועית. בהמשך למדיניות הרשות הארצית, נקבעה בחלק מההתקשרויות עם מפעילי התח"ץ חובת השתתפות בהשתלמויות החלה על הנהגים המועסקים על ידם בהיקף של כ-50 שעות בשנה; 10 שעות מהן יעסקו בנושאי בטיחות, נגישות ושירות. כדי לממש יעד זה פרסמה הרשות הארצית קול קורא לרישום מכללות המורשות להדריך נהגים במאגר המידע של משרד התחבורה.

ביקורת המעקב

1. בסעיף 3 לנוהל "הזמנת מקום טלפונית לאוטובוס בינעירוני נגיש" של משרד התחבורה (להלן - נוהל הזמנת מקום) שתוקפו החל מתחילת אפריל 2023 נקבע כי על כל מפעיל תחבורה ציבורית שברשותו אוטובוסים בין-עירוניים נגישים לדאוג להכשיר את הנהגים האמורים לנהוג בקווים הנגישים הבין-עירוניים כדי שיהיו כשירים מבחינה פיזית לעגון את כיסא הגלגלים למקום המיועד לו באוטובוס ולחגור את הנוסע עם המוגבלות בחגורת הבטיחות.

עוד נקבע בנוהל הזמנת מקום כי ההכשרה של הנהגים תהיה על פי ההנחיות האלה: כל נהג יוכשר בהכשרה מעשית על ידי מי שהוסמך לכך מטעם יצרני המעלונים; ההדרכה תהיה במקום תפעולי של מפעילי התח"ץ ולא בתחנות מרכזיות; ובהדרכות הפיזיות יוקרנו גם סרטוני הדרכה בנושא זה.

כמו כן נקבע בסעיף 4 בנוהל הזמנת מקום כי כל מפעיל תחבורה ציבורית שברשותו אוטובוסים בין-עירוניים ידאג להכשיר גם כוח עזר, שתפקידו יהיה לסייע לנוסעים המתניידים בכיסא גלגלים שהזמינו נסיעה בקו נגיש. כוח העזר יוצב בתחנות המרכזיות שבהן פועל שירות בין-עירוני נגיש. הסיוע הנדרש מכוח עזר הוא כדלקמן: הכוונה של הנוסעים בכיסא גלגלים וליוויים לרציף הנגיש שממנו יוצאת הנסיעה שהוזמנה; פתיחת דלתות האוטובוס הנגיש כשיש תקלה, סיוע ועזרה בנשיאת מטען אם יש כזה; ודאגה לכלב שירות של הנוסע וליווי במקרה הצורך.

2. גם בנוהל הנגשת קווים בין-עירוניים נקבעו אותם הדברים שנקבעו בנוהל הזמנת מקום בנוגע להזמנת מקום נסיעה ובנוגע להדרכה של נהגי האוטובוסים בקווים הבין-עירוניים המונגשים ושל כוח העזר. אשר להדרכה של נהגים, נקבע גם כי "על המפעיל לקיים ריענון להדרכה מדי רבעון".

3. ממסמך של משרד התחבורה העוסק בהדרכות של נהגי תחבורה ציבורית מנובמבר 2023 (להלן - מסמך הדרכות) עולה כי מטרות תוכנית ההדרכה הן בין היתר: היכרות עם חוקים ותקנות, לרבות חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות; צמצום של פערי ידע בנושא שירות ונגישות; מתן כלים לפתרון קונפליקטים או מצבים מורכבים העולים מצד הנהגים; יצירת סטנדרטיזציה בנושא השירות לציבור הנוסעים; קידום ולמידה והכשרה כחלק מהעלאת מעמדו של הנהג בקרב ציבור הנוסעים וחיזוק תחושת הערך העצמי שלו. כמו כן צוין בנוהל כי יש לשלב בפרויקט ההדרכות של נהגים איש מקצוע שייעל את תוכנית ההדרכה ואת איכותה וגם יעסוק בבקרה ובמידה של מידת האפקטיביות של התוכנית בשטח.

במסמך ההדרכות צוין גם מצב הביצוע בפועל של ההדרכות לנהגי תח"ץ, נכון לנובמבר 2023. ממסמך הדרכות עולה ששיעור הביצוע בפועל של ההדרכות לנהגי תח"ץ אצל תשעה מפעילי תח"ץ שנבדקו באותו מועד נע בין 64% ל-95%, והשיעור הממוצע של ביצוע ההדרכות⁵⁷ אצל אותם מפעילי תח"ץ עמד על כ-76%.

בביקורת הקודמת עלה כי בסקרים ובתהליך שיתוף הציבור שערך משרד מבקר המדינה עלו תלונות בנושא התנהגות הנהגים והיעדר הכשרתם. עם זאת, נושאים אלה לא באו לידי ביטוי בדוחות הפיקוח של משרד התחבורה. בדוח הביקורת הקודם נכתב כי נציבות השוויון ציינה כי היא מקבלת תלונות על יחס מפלה של הנהגים כלפי אנשים עם מוגבלות הנוסעים בתחבורה

57. על פי חישוב של משרד מבקר המדינה לפי לנתונים שהוצגו באותו המסמך.



הציבורית, הנובע מחוסר מודעות ומחוסר סובלנות, ועל היעדר הכשרה הולמת של העובדים אצל מפעילי התח"ץ. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן במידה רבה.

בביקורת המעקב נמצא כי נהגי תח"ץ משתתפים בהדרכות של 50 שעות בכל שנה, ו-10 שעות מהן עוסקות בתחומי הנגישות, הבטיחות והשירות לנוסע. ממסמך ההדרכות נהגים עדכני של משרד התחבורה, מנובמבר 2023, עולה ששיעור נהגי התח"ץ המועסקים אצל תשעה מפעילי תח"ץ שנבדקו אשר קיבלו הדרכה נע בין 64% ל-95%, והשיעור הממוצע של הנהגים שקיבלו הדרכות אצל אותם מפעילי תח"ץ עמד על כ-76%. עוד נמצא בביקורת המעקב כי משרד התחבורה מתכנן לשפר את תוכנית ההדרכה כדי שתהיה יעילה יותר. בביקורת המעקב גם נמצא כי מאפריל 2023 יש במשרד התחבורה נוהל העוסק בהדרכות נהגי תח"ץ וכוח עזר רלוונטי.

מידת תיקון הליקוי



משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה להמשיך ולדאוג להכשרה של נהגי התח"ץ בצורה מיטבית, בין היתר גם בתחום הנגישות ומתן שירות לנוסעים עם מוגבלות. כמו כן משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה לבחון את היקף שעות ההדרכה עבור נהגי התח"ץ בנושאי הנגישות, הבטיחות והשירות לנוסע מתוך סך היקף שעות ההדרכה הכולל עבור נהגי התח"ץ על בסיס שנתי, ואם הוא אכן מספק ומשיג את מטרותיו. כמו כן משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה לשקול לוודא שהתנהגות הנהגים אכן תואמת לתכנים שהם למדו בהכשרות שלהם באמצעות סקרים ופיקוח ובקרה בין היתר באמצעות שיטת "הנוסע הסמוי".

הנגשת תחנות אוטובוס

נגישות התחנה וסביבתה כוללת בין השאר נגישות כל שטח המדרכה מהצומת הקרוב אליה, לרבות מעבר חציה מונמך ומונגש בסביבת התחנה שיאפשר גישה נגישה וקלה לאזור תחנת האוטובוס לאנשים עם מוגבלות ולקבוצות אוכלוסייה נוספות הנדרשות לנגישות (כגון הורים עם עגלות ילדים, נוסעים עם עגלות שוק ובני הגיל השלישי); התאמת מידות התחנה והסככה לאדם הנע בכיסא גלגלים; התאמת רוחב המעבר הפנוי בחזית הסככה ועד לשפת המדרכה כדי שאדם הנע בכיסא גלגלים יוכל לעבור בבטחה; סימון רחבת היערכות פנויה ממכשולים שתאפשר את פתיחת מתקן ההרמה מהאוטובוס למדרכה; והצבת שילוט נגיש.

נוסף על התאמת האוטובוסים עצמם, בתהליך ההנגשה נדרשות גם התאמות של התשתיות המשמשות לתח"ץ, ובפרט של תחנות האוטובוסים ושל המדרכות והרחובות המוליכים אליהן, כדי שאנשים הנעים בכיסא גלגלים יוכלו לנוע בהם בבטחה. היעדר הנגשה של התחנות ושל המדרכות והרחובות המוליכים אליהן מקשה על אנשים עם מוגבלות את השימוש באוטובוסים הציבוריים ולעיתים גם מונע מהם להשתמש בהם וכך פוגע בניידותם. לפי עקרון הרצף, אם תחנת האוטובוס או הדרך אליה אינן נגישות, הנגשת האוטובוס בלבד לא תשיג את מטרותיה. לפיכך יש חשיבות רבה לשיפור הנגישות של תחנות האוטובוס ולהסרת מכשולים בדרך אליהן. האחריות להנגשת התחנות משותפת למשרד התחבורה, לרשויות המקומיות ולמפעילי התח"ץ, אבל האחריות על הנגשת התחנה עצמה וסביבתה מוטלת בעיקר על הרשות המקומית, שבתחומה נמצאת אותה התחנה (ראו להלן).

**ביצוע הנגשת התחנות ותקצובה**

בתקנות להנגשת תחבורה ציבורית משנת 2003 - תקנה (א7) נקבע כי יש להכין תוכנית לתקופה של עשר שנים להפעלת אוטובוסים מונגשים⁵⁸ בקווי השירות⁵⁹. תוכנית ההנגשה תכלול גם הנגשת התחנות שבמסלולים של קווי השירות והנגשת המתקנים התחבורתיים. נוסף על האמור, על הרשות המקומית להנגיש תחנות אוטובוס וסככות המתנה, המוצבות ברחובות שבתחום שיפוטתה, לפי תוכנית ההנגשה, ולדווח אחת לשנה למפקח על התעבורה על התקדמות ביצוע התוכנית - תקנה 7(ב). בעל רישיון קו יפעיל את האוטובוסים הנגשים ויציב בתחנות ובסככות ההמתנה שילוט נגיש, לפי תוכנית ההנגשה, וידווח אחת לשישה חודשים למפקח על התעבורה על התקדמות ביצוע התוכנית - תקנה 7(ג).

הביקורת הקודמת

1. מדוח הביקורת הקודם⁶⁰ עלה כי בשנת 2019 היו 26,929 תחנות אוטובוס בארץ. עוד עלה בביקורת הקודמת כי בשנת 2019 היו כ-10,000 תחנות מונגשות; וכי בשנת 2019 נותרו כ-13,500 תחנות עירוניות שטרם הונגשו ו-3,500 תחנות לשירות בין-עירוני שאינן מונגשות.

מנתונים שעלו בדוח הביקורת הקודם עלה כי האומדן להנגשת תחנות האוטובוס בשנים 2021 - 2025 נאמד בסך הכול בכ-169.36 מיליון ש"ח; ובממוצע בכ-33.87 מיליון ש"ח בכל שנה באותן השנים. עוד עלה מאותם הנתונים כי באותן השנים יונגשו כל תחנות האוטובוס במדינה.

משרד מבקר המדינה המליץ בדוח הביקורת הקודם כי "משרד התחבורה יבצע בקרה ויוודא מימושה של התוכנית [להשלמת הנגשת תחנות אוטובוס] כך שבשנת 2025 כלל התחנות יונגשו [26,929]".

2. עוד עלה בביקורת הקודמת כי "בכ-37.5% מ-80 היישובים שנבדקו לא הונגשו כל התחנות וב-22.5% מהיישובים שנבדקו הונגשו פחות מ-85% מהתחנות"⁶¹.

משרד מבקר המדינה המליץ לרשויות המקומיות לפעול להנגשת כל תחנות האוטובוסים שבתחומן וכן להגביר את הבקרה השוטפת ואת הפיקוח על נגישותן; והמליץ למשרד התחבורה, בשיתוף עם משרד האוצר, להקצות בתוכניות השנתיות סעיף ייעודי לנושא הנגישות ולפיתוח תשתיות נגישות במסגרת התקציב. זאת כדי לממש את תוכניות העבודה השנתיות, לפתח את התשתיות בנושא ולקיים בקרה על מימושן⁶².

במסמך סיכום של עיקרי הדיון של הצוות לתיקון הליקויים של משרד התחבורה מיוני 2022 (להלן - סיכום דיון לתיקון הליקויים של משרד התחבורה) ציין מנהל אגף הנגישות במשרד התחבורה כי "הממשלה אישרה 96 מיליון ש"ח להנגשת התחבורה הציבורית ובכלל זה להנגשת תחנות ברחבי הארץ. לאחרונה נערך כנס מקוון לרשויות המקומיות, שנתבקשו לערוך סקר בתחנות אוטובוסים לאופן הנגשתן. כל רשות תגיש הצעה שתתקצב. יש מגמה להרחיב את הנגשת תח"צ עד סוף דצמבר 2024... יש מקומות שההנגשה בהם קשה כגון ביישובים ערביים בהם רחובות צרים מאוד, אין מדרכות ועוד. יצוין כי חובת ההנגשה חלה על הרשויות המקומיות, על פי דין, למרות זאת המשרד יצא בקול קורא לסיוע תקציבי כפי שסייע בעבר. הרשויות אמורות להגיש את בקשותיהן בחודש ספטמבר [2022] ואמורות לסיים את ההנגשות [של תחנות אוטובוס] תוך שנתיים. לרשויות חלשות יוצמד יועץ מלווה כדי לקדם את הצלחת הפרויקט".

58 לפי תקנה 1 לתקנות, הכוונה לאוטובוסים עירוניים.

59 הדוח הקודם, עמ' 688.

60 הדוח הקודם, עמ' 689.

61 הדוח הקודם, עמ' 690.

62 הדוח הקודם, עמ' 693.



ביקורת המעקב

נוהל דיווח יישום תקנות הנגישות למשרד התחבורה (להלן - נוהל דיווח) (ראו להלן גם תת-הפרק "דיווחים למשרד התחבורה") קובע בין השאר כי "רשויות מקומיות שבהם פועלים קווי שירות עירוניים יעבירו אחת לשנה את מספר התחנות הנגישות מתוך סך כל התחנות בעיר וכן צפי להמשך ביצוע ההנגשה"; "מנהלת תחבורה ציבורית תפיק דוח אחת לחצי שנה בנוגע לתחנות אוטובוס עם שירות עירוני".

1. ממסמך של משרד התחבורה ממרץ 2022 (להלן - מסמך קול קורא) עולה כי כדי לסייע לרשויות המקומיות להשלים את תהליך ההנגשה של תחנות האוטובוסים העירוניים שבתחום אחריותן יזם משרד התחבורה פרסום קול קורא בנושא "סיוע לרשויות המקומיות בתקציב להנגשת תחנות אוטובוס". על פי המסמך, המועד האחרון לניצול התקציב שנקבע על ידי משרד התחבורה להנגשה של תחנות האוטובוסים הוא ספטמבר 2024.

עוד עולה מאותו המסמך כי תנאי הסף הם בין היתר אלה: הגשת סקר עדכני של תחנות קיימות נכון לשנתיים האחרונות המשקף מצב קיים; רשויות מקומיות אשר קיבלו בעבר תקציב ממשרד התחבורה לצורך זה ולא מימשו אותו - יתרת התקציב שנותר מתוספת התקציב שתועבר אליהן לאותה המטרה תקוּזָז; כל רשות מתחייבת להשלים את תהליך ההנגשה של תחנות האוטובוסים המתוקצבות במסגרת הקול הקורא בתוך פרק זמן מרבי של שנתיים מיום הוצאת ההתחייבות שנקבע לה על ידי משרד התחבורה; כל רשות מתחייבת כי כל תחנת אוטובוס חדשה שתוקם בשטחה תהיה מונגשת ותאושר על ידי מורשה הנגישות.

במסמך הקול הקורא נקבע כי אומדן הסיוע של משרד התחבורה לכל הנגשת תחנה אחת לא יעלה על 30,000 ש"ח כולל מע"מ, וחלוקת התקציב בין הרשויות תתבצע על פי הציון שהן קיבלו "במדד האיתנות הפיננסית של הרשויות המקומיות" שפרסם משרד התחבורה בשנת 2020.⁶³

2. מנתונים של משרד התחבורה עולה כי בשנת 2023 היו כ-20,918 תחנות אוטובוס ברחבי הארץ שבהן ניתנו שירותי תח"ץ על ידי כל מפעילי התח"ץ.

3. ממסמך סיכום הנתונים של משרד התחבורה מפברואר 2023 לקול קורא (להלן - מסמך סיכום הנתונים) עולה כי במסגרת "קול קורא" משנת 2022 פנו כ-109 רשויות מקומיות, והוגשו בקשות לגבי כ-12,234 תחנות אוטובוס. עוד עולה ממסמך סיכום הנתונים כי ועדת המכרזים של משרד התחבורה אישרה בפברואר 2023 להנגיש כ-5,852 תחנות אוטובוס (כ-48% מסך הבקשות) בעלות מתוכננת כוללת של כ-76.5 מיליון ש"ח⁶⁴ (כ-2.45 מיליון ש"ח מסכום זה הם עבור עלויות של סקרי הנגישות שהרשויות ביצעו בפועל); עבור עוד כ-5,344 תחנות (כ-44% מסך הבקשות), לא אושר תקציב להנגשה, כיוון שנדרשות פעולות לתחזוקתן שאינן קשורות להנגשה (כגון הקמת סככה או עמוד בלבד, העתקת ריהוט רחוב או עצים בלבד ועוד), ולדעת משרד התחבורה הן כבר מונגשות חלקית; עבור עוד כ-1,038 תחנות (כ-8% מסך הבקשות) לא נדרשו פעולות הנגשה בגלל הסיבות האלה: התחנה לא נמצאה; התחנה כבר מונגשת; לא התקבלו נתונים עבור אותה התחנה.

4. נציגי משרד התחבורה מסרו לצוות הביקורת בביקורת המעקב כי הם אינם יודעים, ברמה הארצית, אילו תחנות אוטובוס הונגשו ואילו לא הונגשו, וגם מסרו כי הרשויות המקומיות אינן מעדכנות את משרד התחבורה את משרד התחבורה בהתקדמות תהליך של הנגשת תחנות אוטובוס שבתחומן. עוד מסרו נציגי משרד התחבורה כי בין כך ובין כך, אין באפשרותם

⁶³ מסמך אשר דירג את הרשויות המקומיות לפי ציון הנע בין 1 ל-100 (ציון 1 מציין את הרשות החלשה ביותר מבחינת איתנות פיננסית, ואילו ציון 100 מציין את הרשות החזקה ביותר מאותה הבחינה). ככל שציון הרשות נמוך, כך הסיוע הכספי של משרד התחבורה עבור ההנגשה של תחנות האוטובוסים שבה גבוה יותר. יש פירוט באותו המסמך של גובה הסיוע הכספי לפי ציון ולפי החלק היחסי באחוזים מסכום עלות הביצוע בפועל (למשל - ציון בין 0 ל-40 יזכה בסיוע כספי של 90% מגובה עלות הביצוע, וכו').

⁶⁴ סכום זה הוא מתוכנן מתוך התקציב של משרד התחבורה והוא יעבור לאחר בדיקה של משרד התחבורה, בסיום התהליך. למועד סיום ביקורת המעקב, מרץ 2024, עדיין הכסף לא עבר מתקציב של משרד התחבורה.



לפקח על תהליך ההנגשה של תחנות האוטובוסים ברשויות המקומיות בגלל המחסור בכוח אדם באגף הנגישות במשרד התחבורה (בעניין זה, ראו גם להלן בפרק "אגף נגישות תחבורה ציבורית במשרד התחבורה").

בביקורת הקודמת עלה כי בשנת 2019 היו כ-10,000 תחנות מונגשות ונותרו כ-13,500 תחנות עירוניות שטרם הונגשו ו-3,500 תחנות לשירות בין-עירוני שאינן מונגשות. עוד עלה בביקורת הקודמת כי בכ-37.5% מ-80 היישובים שנבדקו לא הונגשו כל התחנות, וב-22.5% מהיישובים שנבדקו הונגשו פחות מ-85% מהתחנות. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן במידה מועטה.

בביקורת המעקב עלה כי במרץ 2022 פרסם משרד התחבורה קול קורא כדי לסייע לרשויות המקומיות להשלים את תהליך ההנגשה של תחנות האוטובוס שבתחום אחריותן בעזרת סיוע כספי מתקציב המשרד התחבורה. מנתוני המשרד עולה כי עד פברואר 2023 פנו אליו כ-109 רשויות מקומיות בבקשות להנגשה של כ-12,234 תחנות אוטובוס. משרד התחבורה אישר, עד אותו מועד, להנגיש בסך הכול כ-5,852 תחנות (כ-48% מהתחנות המבוקשות) בעלות כוללת של כ-76.5 מיליון ש"ח, שישולמו לרשויות המקומיות מתקציב המשרד; עבור כ-5,344 תחנות (כ-44%) לא אושר תקציב להנגשה כיוון שנדרשות פעולות לתחזוקתן שאינן קשורות להנגשה⁶⁵. יצוין כי על פי מסמכי משרד התחבורה על הרשויות המקומיות לסיים את ביצוע הנגשת התחנות שאושרו לא יאוחר מסוף שנת 2025, וכי המועד האחרון לניצול התקציב שנקבע על ידי משרד התחבורה להנגשה של תחנות האוטובוסים הוא ספטמבר 2024.

בביקורת המעקב גם עלה כי במועד סיומה (מרץ 2024) לא היה למשרד התחבורה מידע כולל על מספר תחנות האוטובוס שהונגשו ברשויות המקומיות על פי התוכנית שאושרה; משרד התחבורה לא עודכן על ידי הרשויות המקומיות בנוגע למספר תחנות האוטובוסים הנמצאות בתחום שיפוטן שאכן הונגשו ממרץ 2022, בהתאם לחובתן על פי הוראות נוהל דיווח יישום תקנות הנגישות למשרד התחבורה מינואר 2011; והוא גם לא עמד על קבלת דיווח ועדכון מאת הרשויות המקומיות בעניין זה.

מידת תיקון הליקוי



משרד התחבורה ציין בתשובתו מאפריל 2024 כי פעל לתקצוב ההנגשה של כל התחנות שהיה ניתן להנגיש, וכי ההרשאות התקציביות להנגשתן הועברו לרשויות המקומיות הזוכות; עוד מסר כי "על הרשויות לסיים את ביצוע הנגשת התחנות לא יאוחר מיום 31.12.25, וכי אגף נגישות מבצע מעקב מול הרשויות להשלמת התהליך".

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה לפנות לרשויות המקומיות ולקבל מהן מידע לגבי מצב היישום של תהליך הנגשת תחנות האוטובוסים שבתחום אחריותן, על פי הקול קורא משנת 2022. זאת כדי שמשרד התחבורה יוכל לעקוב אחר יישום התוכנית שהוא תקצב ואשר יממן לאחר סיומה, ויוכל גם לעקוב אחרי תהליך השלמת ההנגשה של כלל התחנות של התח"ץ. עוד ממליץ משרד מבקר המדינה למשרד התחבורה להמשיך ולפעול להנגשת כלל תחנות האוטובוסים ברחבי הארץ.

לגבי כ-1,038 התחנות הנותרות (כ-8% מסך הבקשות) לא נדרשו פעולות הנגשה כלשהן.



שימוש ביישומונים להנגשת התח"ץ (פתרונות טכנולוגיים)

הביקורת הקודמת

בדוח הביקורת הקודם צוין כי "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"⁶⁶.

משרד מבקר המדינה המליץ בדוח הביקורת הקודם⁶⁷ כי משרד התחבורה והנציבות לשוויון יבחנו הטמעה של פיתוחים טכנולוגיים מהשנים האחרונות, שיקלו את הניידות באופן עצמאי של אנשים עם מוגבלות.

משרד התחבורה ציין בתשובת משרד התחבורה במסגרת הערות ראש הממשלה כי המשרד יזם מהלך מכרזי של השקת ארבעה יישומוני תשלום באוטובוס באמצעות המכשיר הנייד, הנגשים גם לאנשים עם מוגבלות. כמו כן המשרד פועל לשיתוף כלל המפעילים בידע הקיים ובאמצעי התחבורה הנגשים לעניין היישומונים במטרה להגדיל את ההיצע של הרכבים הנגשים לאנשים עם מוגבלות. יצוין כי יישומוני תשלום אלה זמינים ופועלים בקווי האוטובוס (מדצמבר 2020), ברכבת ישראל, ברכבת הקלה, במטרונית, בכרמלית שבעיר חיפה וברכבלית באותה העיר (מאפריל 2022), לפחות ממרץ 2021⁶⁸.

ביקורת המעקב

1. ממסמך סקר פרויקט של חברת נתיבי איילון מפברואר 2021 עולה כי הוספת אמצעים טכנולוגיים תגרום לכ-42% מהמרוויינים בסקר אשר אינם משתמשים בתחבורה ציבורית להגביר את השימוש שלהם בתח"ץ. כך למשל, יותר ממחצית מהמרוויינים בסקר ציינו כי שירות של איתור תחנה רלוונטית ישפר את חוויית המשתמש שלהם במידה רבה או במידה רבה מאוד; וכך גם לגבי שירות של תשלום ללא מגע יד אדם, הנתפס חיובי בקרב משתמשי תח"ץ עם מוגבלות. בסיכום הסקר צוין, בין השאר, כי "שליש מהמרוויינים וכרבע מהילא משתמשים" כיום בתחבורה ציבורית, ציינו שהשירותים החדשים יגרמו להם להגביר את השימוש בתחבורה ציבורית".

2. מסקירת הספרות משנת 2023 עולה כי התחבורה מתפתחת בכיוונים חדשים, בין היתר, בתחום הכרטוס, המידע והאופן שבו התושבים צורכים תחבורה ציבורית. כל אלה משפיעים גם על תחום הנגשת התח"ץ, ומחייבים היערכות מבעוד מועד.

עוד עולה כי מגמה אחת של ההתפתחות היא פיתוח שירותי ניידות כשירות (Maas - Mobility as a Service), המציעים אתר מרשתת או יישומון המשמשים לתכנון, להזמנה ולתשלום של נסיעה במגוון אמצעי תחבורה, כגון תחבורה ציבורית רגילה, מונית, רכב שכור, ואופניים שכורים. לכן גם כאן נדרשת אפשרות לנסיעה נגישה בכמה שיותר אמצעי תחבורה; הנגשה מלאה של השימוש באתר המרשתת המתאים או ביישומון ואפשרות לתכנון נסיעה מ"דלת לדלת" (Door to Door) לנוסעים עם מוגבלות.

מגמה אחרת של התפתחות היא המשך מעבר מצריכת שירותי כרטוס ומידע ממקורות פיזיים (כגון שילוט, מכונות כרטוס ותיקוף פיזי של כרטיסים ומרכזי שירות ללקוחות בתחנות המרכזיות) לצריכתם באמצעות הטלפון הנייד. מגמה זאת יכולה להקל את השימוש בתח"ץ על אנשים עם מוגבלות. לצורך זה תידרש, מצד אחד, השקעה כספית בפיתוח יישומונים שיתאימו לנוסעים עם מוגבלות, אך מן הצד האחר היא יכולה להוזיל את עלויות ההנגשה של

66 ראו שם.

67 עמ' 694.

68 מבקר המדינה, דוח שנתי 72א - חלק שני (2021), "התחבורה הציבורית - שימוש בכרטיס רב-קו (מעקב) ביישומוני תשלום", עמ' 877 - 882.



התשתיות הקיימות - לדוגמה, יהיה אפשר לחסוך במספר מכונות הכרטוס המונגשות המצויות בתחנות השונות.

משרד מבקר המדינה המליץ בדוח הביקורת הקודם כי משרד התחבורה ונציבות השוויון יבחנו הטמעה של פיתוחים טכנולוגיים מהשנים האחרונות שבכוחם לסייע לאנשים עם מוגבלות להתנייד באופן עצמאי. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן במידה מועטה.

בביקורת המעקב נמצא כי בסקירת הספרות משנת 2023 אשר פרסם משרד התחבורה בינואר 2023 עלה כי יש טכנולוגיות ופיתוחים טכנולוגיים שבשימוש בערים שנסקרו, וביכולתם להקל על נוסעים עם מוגבלות את השימוש באמצעי התח"ץ למיניהם ולעזור להם להתנייד בתחבורה הציבורית בצורה טובה, קלה ועצמאית יותר. אבל במועד סיום ביקורת המעקב (מרץ 2024), פיתוח זה נמצא בשלב של רעיונות בלבד, והם עדיין לא אושרו על ידי משרד התחבורה ולא הגיעו לידי יישום.

מידת תיקון הליקוי



משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה לקדם את נושא השימוש ביישומונים להנגשת התח"ץ ואת הפתרונות הטכנולוגיים בתחום הנגישות בתחבורה הציבורית באופן שיותאם לאנשים עם מוגבלות המשתמשים בתחבורה הציבורית. זאת כדי לעזור להם במידה רבה ולהקל עליהם את השימוש העצמאי בתח"ץ. קידום זה צפוי לעודד משתמשים נוספים להשתמש בשירותי התח"ץ.

תחבורה חכמה ושירותי תחבורה גמישים

הביקורת הקודמת

ההתפתחויות הטכנולוגיות מהשנים האחרונות בכלל והתפתחות היכולת לקבל מידע על מקום אמצעי התחבורה למיניהם 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 ההגעה של אמצעי התח"ץ מאפשר ודאות גבוהה ותחושת ביטחון להתנייד באופן עצמאי.

בביקורת הקודמת עלה כי "בישראל פתרונות טכנולוגיים לשם ייעול מערכי הסעות עבור אנשים עם מוגבלות נמצאים בבחינה במשרד התחבורה אך יישומם טרם החל".⁶⁹

משרד מבקר המדינה המליץ בדוח הביקורת הקודם 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".



משרד התחבורה ציין בתשובת משרד התחבורה במסגרת הערות ראש הממשלה כי המשרד מבצע ניסויי הפעלה לשירות גמיש במקומות שונים בארץ, כדוגמת "תיקתק", "באבל" ו"קוויקר"⁷⁰.

ביקורת המעקב

כלי רכב אוטונומיים

בדוח מס' 3 צוין כי נגישות בתחבורה הציבורית האוטונומית יכולה להקל על אנשים עם מוגבלות את ההתניידות ממקום למקום וליצור עבורם הזדמנויות להתניידות שכוזו. עוד צוין כי לאחר הפיתוח של המערכות האוטונומיות עצמן, פעולות ההנגשה של אותן המערכות הן מינוריות ופשוטות למדי ועלותן נמוכה למדי, סדרי גודל של כ-30,000 עד 50,000 ש"ח, עלות דומה לעלות ההנגשה של כלי רכב רגילים. בדוח גם צוין כי על פניו כלל פעולות הנגשת המרכב עצמו של כלי הרכב האוטונומיים⁷¹, השילוט, מערכות המידע והנתונים צריכות להיעשות גם במערך ההיסעים של התח"ץ העתידי שיבוצע בכלי הרכב האוטונומיים.

הסעות מיוחדות

מדוח מס' 3 עולה כי מדינת ישראל מממנת ישירות הוצאות עבור שירותי ניידות לאנשים עם מוגבלות, המיועדות לרכב פרטי, להסעות ולתחבורה ציבורית - בסך של כ-2.5 מיליארד ש"ח מדי שנה בשנה. שירותים אלה מיועדים לכ-40% מהאנשים עם המוגבלות. עוד עולה מהדוח כי עלות ההסעות של אנשים עם מוגבלות בשוק הפרטי אינה מפקחת וגבוהה, ולכן עלה הצורך בבחינת שירות מסובסד של הסעות לפי ביקוש (בדומה לקווים בין-עירוניים). נמצא כי כמה משרדי ממשלה, כגון משרד העבודה והרווחה, משרד החינוך ומשרד הבריאות, וכן המוסד לביטוח לאומי הם אלה האחראים בפועל על מערכי ההסעות הניתנים לאנשים עם מוגבלות.

בפרק של "סיכום והמלצות" בדוח מס' 3 צוין כי במבט קדימה על התכנון העתידי של מערך ההסעות המונגש ברשויות המקומיות יש צורך לציין את נושא הנגישות במכרזים העתידיים. כמו כן מומלץ להדגיש בהם שילוב של מיניבוסים בין-עירוניים מונגשים בציי הרכב של המפעילים, וכך גם לשלב אוטובוסים פרבריים מונגשים בקווים האזוריים⁷².

אשר להסעות מיוחדות, צוין בדוח מס' 3 כי בהסתכלות קדימה על התכנון העתידי של מערך ההיסעים המונגש מומלץ לשלב שירות הסעות בין-עירוני מסובסד באמצעות מיניבוסים בין-עירוניים מונגשים, ויש לבחון סבסוד של השירות העירוני במתכונת דומה לפי הצורך והביקוש.

בביקורת הקודמת עלה כי פתרונות טכנולוגיים לייעול מערכי הסעות עבור אנשים עם מוגבלות נמצאים בבחינה במשרד התחבורה אך יישומם טרם החל. כמו כן בביקורת הקודמת המליץ משרד מבקר המדינה למשרד התחבורה לבחון, בתיאום עם ארגונים המייצגים אנשים עם מוגבלות, שילוב של אמצעים טכנולוגיים להנגשה במערכות התחבורה החכמה שאומצו במדינות העולם שימשו אמצעי משלים לתחבורה הציבורית בישראל. זאת כדי לאפשר שימוש שוויוני ונגיש לאנשים עם מוגבלות באמצעות יצירת רצף תחבורתי והגדלת ההיצע של אמצעי התחבורה הנגשים העירוניים והבין-עירוניים. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי לא תוקן.

⁷⁰ כל אלה מיזמים שנועדו לתת שירותי הסעות מותאמות ביקוש (גמישים), ולפי הצורך. יצוין כי שירותי הסעות "תיקתק" ו"באבל" הופסקו בסוף שנת 2022.

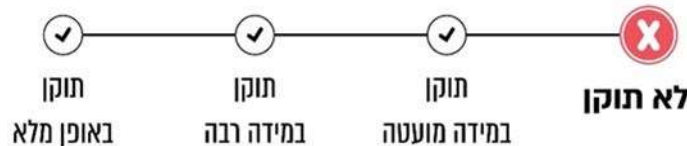
⁷¹ רכב אוטונומי - הכוונה היא למכונית המסוגלת לנווט בכבישים בכוחות עצמה, לפנות ימינה ושמאלה, לעצור, לשמור על כללי הבטיחות ולהביא את הנוסעים בה ליעד בבטחה.

⁷² קווים אזוריים מוגדרים קווי הזנה של אוטובוסים שמטרתם היא להסיע נוסעים מיעדים שונים אל תחנות הרכבת של רכבת ישראל ולמוקדים תחבורתיים אזוריים אחרים. יצוין כי לוחות הזמנים של קווי האוטובוס האזוריים מותאם ללוחות הזמנים של רכבת ישראל או ללוחות הזמנים של קווי האוטובוס הבין-עירוניים כדי שיהיה סנכרון מלא בין הקווים האזוריים למוקדי התחבורה.



בביקורת המעקב נמצא כי נושא התחבורה החכמה והגמישה להנגשה של שירותי התח"ץ לאנשים עם מוגבלות נמצא בשלב התכנון בלבד במשרד התחבורה. עוד נמצא בביקורת המעקב כי בנוגע להסעות המיוחדות, לא קיים מערך הסעות מונגש לאנשים עם מוגבלות בתחבורה הציבורית.

מידת תיקון הליקוי



נציבות השוויון מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאפריל 2024 כי רכבים אוטונומיים והסעות מיוחדות לאנשים עם מוגבלות צריכים להיות מונגשים, ולפי ניסיונה של הנציבות, במכרזים בתחום זה לא ניתן דגש מספיק לנושא ההנגשה לאנשים עם מוגבלות פיזית. עוד מסרה נציבות השוויון כי "מאחר ופתרונות אלה לא עוגנו בחוק ובתקנות לא היה אפשר לאכוף בהם את נושא הנגישות... יש לציין כי לפי חוק השוויון, תקנות בנושא נגישות בקווי שירות מותאמי ביקוש אמורות להיות מוגשות עד דצמבר 2024".

משרד מבקר המדינה ממליץ, כפי שכבר המליץ בדוח הביקורת הקודם, כי משרד התחבורה ונציבות השוויון יפעלו לבחון הטמעה של פיתוחים טכנולוגיים מהשנים האחרונות וליישם, כדי שיסייעו לאנשים עם מוגבלות להתנייד באופן עצמאי בתחבורה הציבורית. מומלץ להכניס את מערך ההסעות המונגש העתידי בתח"ץ למכרזים העתידיים אשר יתפרסמו.

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. טרם הנסיעה, עוד בשלב התכנון, נוסעים עם מוגבלות צריכים לדעת אם יש בכלל אפשרות נגישה להגיע באמצעות התח"ץ למחוז חפצם. נוסעים אלה צריכים לנווט מנקודת מוצאם אל תחנת תח"ץ מתאימה, למצוא את דרכם בתוכה, לעלות על אמצעי תח"ץ נכון ולנווט את דרכם מתחנת הירידה הנכונה על יעדם הסופי. לכן תכנון נסיעה בתח"ץ לאנשים עם מוגבלות הוא נדבך חשוב עבורם ובכוחו להקל עליהם לאין שעור את היכולת להתנייד באופן עצמאי.

הביקורת הקודמת

לפי תקנות הנגישות לתחבורה ציבורית⁷³, מידע הניתן לציבור במתקן תחבורתי יימסר גם באמצעות טלפון ופקסימיליה ויופק גם בכתב מוגדל. כמו כן בעמדת המודיעין או בקופה או בעמדת השירות יימצאו נייר וכלי כתיבה לשימושם של אנשים עם מוגבלות שמיעה. התקנות אינן נוגעות לאפשרויות שהתווספו עקב התפתחות הטכנולוגיה, כגון המרשתת ויישומונים.

משרד מבקר המדינה ציין בדוח הביקורת הקודם כי "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"⁷⁴.

משרד מבקר המדינה גם ציין בדוח הביקורת הקודם כי "בסקר התובנות [שערך משרד התחבורה בשנת 2019] הועלו המסקנות האלה: במסגרת מרכז המידע הארצי של משרד התחבורה נדרשת

⁷³ סעיף 28.

⁷⁴ עמ' 699 - 700.



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 ומוניות⁷⁵.

משרד מבקר המדינה המליץ בדוח הביקורת הקודם למשרד התחבורה "לבחון קידום פלטפורמת נגישות והקמת מרכז הכשרה לאומי [מרכז הכשרה לאומי להכשרת אנשים עם מוגבלות להתניידות באופן עצמאי]... 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".

משרד התחבורה ציין בתשובת משרד התחבורה במסגרת הערות ראש הממשלה כי בכוונתו לעשות סקר מקיף בנושא שימוש בתח"ץ של אנשים עם מוגבלות, אבל המשרד זקוק לקבלת גישה לנתונים מתאימים או לקבלת ממקורות רלוונטיים, כגון ביטוח לאומי או כל מקור רלוונטי אחר. עוד ציין המשרד בתשובתו זו כי לעניין ההתאמה הטכנולוגית, המשרד עומד לסיים תהליך רויזיה להשלמת תקנות הנגישות הקיימות כדי להתאימן להתפתחויות ולחידושים, במיוחד בתחום הטכנולוגיה והתפעול של התח"ץ.

ביקורת המעקב

1. בסקירת הספרות משנת 2023 עלה כי בהיעדר רשויות מטרופוליניות בישראל, וכיוון שאתרי המרשתת של מפעילי התח"ץ אינם אחידים במתן מידע, מומלץ למשרד התחבורה לתחזק אתר משלו במרשתת, ושם ירכז את כל המידע הנחוץ לגבי נגישות התח"ץ בכל אמצעי התח"ץ בישראל. כמו כן צוין בסקר כי יש צורך לספק מידע אמין למפתחים של יישומני הניווט שיאפשר להם להציע אפשרות לחיפוש מסלול נסיעה נגיש ואמין.

2. ממסמכי משרד התחבורה ומבדיקות של משרד מבקר המדינה למועד סיום הביקורת, מרץ 2024, עלה כי לא הוקם מרכז הכשרה לאומי להכשרת אנשים עם מוגבלות להתנייד באופן עצמאי, ובפרט לא הוקם שירות מאוחד של פתרונות ניידות לאנשים עם מוגבלות שבאמצעותו יוכל אדם עם מוגבלות לתכנן נסיעה ולהזמין אותה מאחד מאמצעי התחבורה המונגשים עבורו (כמו כלי רכב מונגש, תחבורה ציבורית מונגשת, הסעות ומוניות מונגשות), כפי שהמליץ משרד מבקר המדינה בדוח הביקורת הקודם.

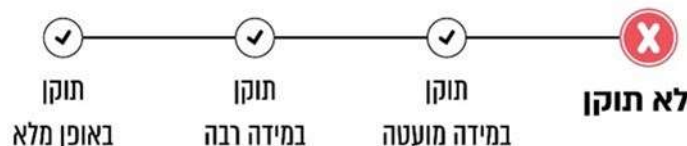
בביקורת הקודמת עלה כי בסקר התובנות שערך משרד התחבורה, בסקר ארגון הג'וינט - שניהם משנת 2019 - ובהליך שיתוף הציבור שערך משרד מבקר המדינה בביקורת הקודמת, אנשים עם מוגבלות ציינו כי הם עדיין מתקשים בהתמצאות בתחנות אוטובוס רבות בארץ מאחר שלא ניתן בהן מידע נגיש עבורם. כמו כן עלה בביקורת הקודמת כי אמצעי המידע הנגישים חושית, כמו כריזה ומידע אלקטרוני, אינם פועלים תמיד כהלכה, ונוצר צורך להיעזר באנשים אחרים כדי להתמצא בנסיעה. כמו כן משרד התחבורה לא חייב את בעלי הרישיון לפרסם מידע על קווי השירות העירוניים הנגישים.

משרד מבקר המדינה ציין בדוח הביקורת הקודם כי כדי להתאים את תקנות הנגישות לתח"ץ לטכנולוגיה המודרנית באופן מלא, נדרש לתקן את התקנות בנושא נגישות התח"ץ העירונית משנת 2003. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי לא תוקן.



בביקורת המעקב נמצא כי התקנות בנושא שוויון הזכויות לאנשים עם מוגבלות (הסדרת נגישות לשירותי תחבורה ציבורית), התשס"ג-2003, לא עודכנו מאז סיום הביקורת הקודמת. עוד עלה בביקורת המעקב כי לא יושמו המלצות משרד מבקר המדינה לגבי בחינת קידומה של פלטפורמת נגישות והקמה של מרכז הכשרה לאומי להכשרת אנשים עם מוגבלות להתניידות באופן עצמאי. כמון כן משרד התחבורה לא בחן 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).

מידת תיקון הליקוי



משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה לקדם את יישום האפשרות לתכנן את הנסיעות של אנשים עם מוגבלות באופן עצמאי ונגיש בכל אמצעי התח"ץ כדי להקל עליהם את ההתניידות העצמאית והבלתי תלויה למחוז חפצם.

אגף נגישות תחבורה ציבורית במשרד התחבורה

אגף נגישות תחבורה ציבורית במשרד התחבורה (להלן - אגף הנגישות) ממונה על כל פעילות המשרד עבור ציבור הנוסעים עם מוגבלות. פעילות זו כוללת תכנון נגישות ותכנון ניידות לכלל האנשים עם מוגבלות כדי לשפר את השירות עבורם ואת הנוחות שלהם. לפי הגדרת משרד התחבורה, אלה הן מטרות האגף: (א) בחינת כל היבטי התח"ץ מנקודת המבט של אדם עם מוגבלות המשתמש בתחבורה הציבורית ומתן מענה מיטבי לצרכיו. תכנון מותאם למיני המגזרים ולמיני המגדרים (כולל תיירים), בעיקר מתן מענה מיטבי לצורכיהם 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 לאוכלוסיות השונות, לרמת השירות, לשילוט ומידע בכלי הרכב, לכרטוס ותיקוף ולאיכות הסביבה.

כוח אדם באגף הנגישות

הביקורת הקודמת

בביקורת הקודמת עלה כי "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".

עוד עלה בביקורת הקודמת כי "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 בדוח הביקורת הקודם למשרד התחבורה "לבחון את מבנה האגף והמשאבים העומדים לרשותו האגף כדי שיוכל לבצע את המשימות העומדות בפניו".



ביקורת המעקב

1. ממכתב של מנהל אגף הנגישות במשרד התחבורה למנהלת אגף בכיר תח"ץ במשרד התחבורה מינואר 2022, שנושאו "בקשה לגיוס מנהל תחום נגישות" עולה כי הקמת אגף הנגישות במשרד התחבורה נועדה, בין השאר, לוודא שתחום התח"ץ ממלא אחר הוראות התקנות והחוקים הקשורים לנגישות התח"ץ ולקדם פתרונות שונים בתחום נגישות התח"ץ לאנשים עם מוגבלות.

במכתב צוין גם כי "כיום האגף מונה רק מנהל תחום נגישות שאחראי על התווית מדיניות המשרד בכל סוגיות הנגישות של התחבורה הציבורית על מרכיביה... אחראי על האינטגרציה על כלל העוסקים בנושא הנגישות... מרכז את השינויים בחקיקה ובתקנות... אחראי היום על מענה לפניית הציבור... מבצע מעקב אחר הפעילות השוטפת אל מול הרשויות המקומיות... מקיים קשר הדוק על ממונים על התחבורה הציבורית והמפעילים בכל האספקטים של הנגישות... עוקב אחר הביצוע ועמידה בלוחות הזמנים של היועצים לאגף... מרכז נתונים וסקרים בנושא נגישות... ומבצע מעקב ותיקון הליקויים המופיעים בדוח מבקר המדינה"; "לאור האמור לעיל, אבקש לאשר תקן עובד לאגף **מנהל תחום נגישות** וזאת במטרה לעמוד ביעדים ובאתגרים הרבים הנצבים בפני הרשות בתחום זה בימים אילו" (ההדגשה במקור).

2. בינואר 2023 פורסם מכרז באתר המרשתת של משרד התחבורה⁷⁶, ובו צוין כי דרוש סטודנט לאגף הנגישות במשרד. עוד צוין במכרז תיאור התפקיד: סיוע לעובדים המקצועיים באגף, סיוע בתחזוקה של מאגרי נתונים, סיוע בגיבוש שיטות וכלים לניהול העבודה, סיוע בעבודה אדמיניסטרטיבית ועוד. כמו כן צוין גם כי היקף המשרה הוא 120 שעות בחודש, שהעבודה היא במשמרות ושמשך ההעסקה הוא עד חמש שנים.

בביקורת הקודמת עלה כי מלבד מנהל האגף, אין עוד עובדים באגף הנגישות, ומנהל האגף נעזר בשני יועצים חיצוניים המסייעים לו בעבודה השוטפת. עוד עלה בביקורת הקודמת כי בשנתיים שקדמו לתקופת הביקורת הקודמת (ספטמבר 2020 עד מרץ 2021) תוכנן להקים יחידות משנה במסגרת האגף כדי לתת מענה על כל משימותיו; כשבפועל המשרד לא קידם את התוכנית והאגף נותר במתכונתו הנוכחית.

בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי לא תוקן, ובאגף הנגישות אין עוד עובדים מלבד מנהל האגף, ומנהל האגף נעזר ביועצים חיצוניים; כמו כן לא הוקמו יחידות משנה במסגרת האגף.

מידת תיקון הליקוי



משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה לבחון את מבנה אגף הנגישות והמשאבים העומדים לרשותו כדי שהאגף יוכל לבצע את המשימות העומדות בפניו, וגם כדי שהאגף יוכל להשיג את המטרות ואת היעדים שהוקצבו לו, וכל זאת במסגרת לוחות הזמנים שנקבעו לו.

משרד התחבורה ציין בתשובתו מאפריל 2024 כי הוא מקבל את המלצת מבקר המדינה, וכי אכן נדרש להקים יחידת משנה באגף הנגישות, לצורך מתן מענה בנושא הנגשת התח"ץ. המשרד הוסיף כי "נושא זה יבוא על פתרונו לאחר הפיכת הרשות [הארצית] לתחבורה ציבורית ליחידת סמך"⁷⁷.

www.gov.il/he/departments/publications/drushim/job-vacancy-tel-aviv-19-1

76 ראו: מבקר המדינה, דוח מבקר המדינה - ינואר 2024, עמ' 957 - 959; מבקר המדינה, דוח ביקורת מיוחד על משבר התחבורה הציבורית (2019), "תכנון וקידום של התחבורה הציבורית", עמ' 37 - 40.

76

77



דיווחים למשרד התחבורה

הביקורת הקודמת

בביקורת הקודמת עלה כי "לא נמצאו באגף נגישות דיווחים שהתקבלו בנושא [דיווחים למשרד התחבורה של מפעילי התח"ץ], וכי משרד התחבורה לא דרש מידע על הפרסום של המפעילים לציבור בנושא, על התקנת שלטים סטטיים ועל אופן הטיפול בתלונות הציבור. נמצא כי משרד התחבורה לא דרש מהרשויות המקומיות רשימה של תחנות האוטובוסים הנגישות; כמו כן, הרשות הארצית לתח"ץ לא הפיקה דוח חצי-שנתי בנוגע לתחנות אוטובוס שבהן ניתן שירות עירוני".

משרד מבקר המדינה המליץ בדוח הביקורת הקודם: "על הרשות הארצית לתח"ץ ליישם את הנחיות נוהל הדיווח ולפעול לקבלת כלל הדיווחים ממפעילי התח"ץ והרשויות המקומיות ולהפיק דוח חצי-שנתי כנדרש. מומלץ ליצור מערך דיווחים מקוון בנושא".

משרד התחבורה ציין בתשובת משרד התחבורה במסגרת הערות ראש הממשלה כי הדרישה לקבל ממפעילי התח"ץ רשימה של קווים נגשים אינה רלוונטית. נוסף על כך, המידע על נגישות הקו מופיע באתר משרד התחבורה במרשתת⁷⁸ ובמאגרי המידע הזמינים של המשרד.

עוד ציין משרד התחבורה בתשובתו זו כי לנושא של קבלת מידע מהמפעילים בנוגע להתקנת שלטים סטטיים ולאופן הטיפול שלהם בפניות הציבור - בפגישות התקופתיות המתקיימות עם מפעילי התח"ץ דנים בנושאים שבתחום הנגישות ומקבלים עדכון סטטוס בנושאים שונים, לרבות סטטוס התקנת השלטים הסטטיים בתחנות.

ביקורת המעקב

נוהל דיווח של משרד התחבורה קובע, בין השאר, כי מפעילי התח"ץ ימסרו לממונה על הנגישות 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 אמצעי 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 ציבור⁷⁹.

משרד התחבורה מסר לצוות הביקורת בתהליך ביקורת המעקב כי עד שנת 2014 מפעילי התח"ץ דיווחו לו מה הם קווי האוטובוס העירוניים המונגשים ועל אודות הפרסום לציבור בכל הנוגע לקווים המונגשים, במסגרת "התכנית הרב שנתית ליישום הנגשת התחבורה הציבורית בישראל (אוטובוסים עירוניים)". עוד מסר משרד התחבורה לצוות הביקורת כי תוקפה של תוכנית זו הסתיים בשנת 2014, ולכן תמה גם החובה של מפעילי התח"ץ לדווח דיווחים אלה על פי המצוין בתוכנית זאת.

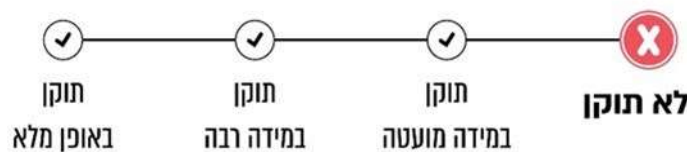
עוד מסר משרד התחבורה לצוות הביקורת בתהליך ביקורת המעקב כי לגבי הימצאות אמצעי שילוט סטטי מונגש בתחנות האוטובוסים לפי הדרישות הקבועות בתקנות הסדרת הנגישות לשירותי תחבורה ציבורית, אגף הנגישות במשרד התחבורה מכנס באופן סדיר, אחת לחצי שנה, פורום משותף לכל מפעילי התח"ץ, ובמפגש הקרוב יבקש משרד תחבורה לקבל עדכון ממפעילי התח"ץ לגבי הימצאות אמצעי שילוט סטטי מונגש בתחנות האוטובוסים לפי הדרישות הקבועות בתקנות לעיל.



בביקורת הקודמת עלה כי לא נמצאו באגף הנגישות דיווחים שהתקבלו ממפעילי התח"ץ על פי נוהל של משרד התחבורה, וכי משרד התחבורה לא דרש מידע על הפרסום של המפעילים לציבור בנושא נגישות שירותי התח"ץ, על התקנת שלטים סטטיים ועל אופן הטיפול בתלונות הציבור. כמו כן הרשות הארצית לתח"ץ לא הפיקה דוח חצי-שנתי בנוגע לתחנות אוטובוס שבהן ניתן שירות עירוני.

בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי לא תוקן. עלה כי בהתאם לנתוני משרד התחבורה ותשובת משרד התחבורה מאפריל 2024 לא נמצאו דיווחים של מפעילי תח"ץ למשרד התחבורה כפי שנקבע בנוהל דיווח יישום תקנות הנגישות של משרד התחבורה מינואר 2011, של משרד התחבורה עצמו.

מידת תיקון הליקוי



משרד התחבורה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2024 כי שירותי התח"ץ העירוני מונגש במלואו, וכי באתרי המרשתת של מפעילי התח"ץ נמצא דיווח ועדכון לציבור בנושא נגישות שירותי התח"ץ; גם באתר המרשתת של משרד התחבורה מובא מידע על כלל שירותי התח"ץ העירוני המונגש, ולכן לדעת משרד התחבורה המידע והדיווחים המתפרסמים בעניין נגישות שירותי התח"ץ הם מספקים. לעניין אמצעי שילוט סטטי מסר המשרד כי מפעילי התח"ץ מחויבים לעדכן, אחת לרבעון, את כלל השלטים הסטטיים בתחנות האוטובוסים ולדווח למשרד התחבורה, ומשרד התחבורה מבצע בקרה על כך.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה כי הדיווחים לגבי נגישות שירותי התח"ץ העירוניים באתרי המרשתת של מפעילי התח"ץ ופרסום מידע לגבי כלל שירותי התח"ץ העירוני המונגש באתר המרשתת של משרד התחבורה אינם מחליפים את חובת הדיווח של מפעילי התח"ץ למשרד בנושא זה לפי נוהל משרד התחבורה משנת 2011. עוד מעיר משרד מבקר המדינה למשרד התחבורה כי במהלך ביצוע ביקורת המעקב, מאוגוסט 2023 ועד ממרץ 2024, לא נמצאו דיווחים של מפעילי התח"ץ למשרד התחבורה בנושא זה.

על משרד התחבורה להקפיד לקבל ממפעילי התח"ץ דיווחים לגבי כלל קווי האוטובוס המונגשים, דיווחים לגבי פרסום המידע לציבור על הנגשת אותם הקווים, ודיווחים לגבי קיום שלטים סטטיים נגישים בתחנות האוטובוסים, כפי שנדרש בנהלים של משרד התחבורה. דיווחים אלה יעזרו לאנשים עם מוגבלות להתנייד באמצעות התח"ץ בצורה יעילה וקלה יותר וישפרו את שירותי התח"ץ לאנשים אלה.

תלונות על נגישות המתקבלות במשרד התחבורה

ה ב י ק ו ר ת ה ק ו ד מ ת

אגף התחבורה הציבורית במשרד התחבורה מטפל בתלונות הקשורות לקווי השירות בתחבורה הציבורית (אוטובוסים ומוניות), בין היתר בנוגע להתנהגות הנהג, לאי-הזדהות של הנהג על פי דרישת הנוסע, לתנאי נסיעה ולמקרים 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 התח"ץ. יצוין כי למשרד התחבורה הסמכות לקנוס את מפעילי התח"ץ בגין הפרת חובת ההנגשה. נציבות השוויון אינה מוסמכת לאכוף את תקנות התעבורה, אך היא מוסמכת לאכוף את חובות ההנגשה שמקורן בחוק השוויון.



בביקורת הקודמת עלה כי "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 בדרג המפעיל".

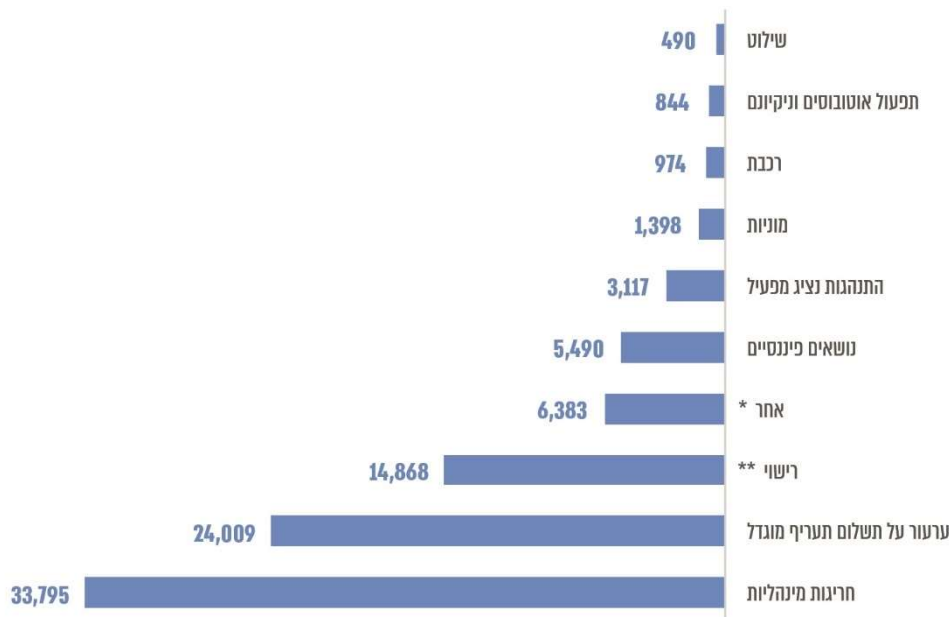
עוד עלה בביקורת הקודמת כי "במשרד התחבורה אין ריכוז נתונים בנוגע לתלונות שהתקבלו בנושא נגישות, אין מסמכים הנוגעים לתלונות בנושא זה, ולא מתקיים תהליך סדור לבדיקת תלונות, לפנייה לגורם מקצועי מתאים ולביצוע מעקב בהתאם לכך. עוד נמצא כי משרד התחבורה לא העביר למפעילים השונים ריכוז של הנושאים העולים מהתלונות,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

משרד מבקר המדינה המליץ בדוח הביקורת הקודם 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".

ביקורת המעקב

מדוח פניות הציבור של משרד התחבורה לשנת 2022 עולה כי התקבלו כ-91,368 פניות במרכז פניות הציבור של משרד התחבורה. עוד עולה מדוח פניות הציבור כי מספר הפניות בשנת 2022 היה גבוה בכ-38.5% ממספר הפניות בשנת 2021. להלן תרשים 10, המתאר את פילוח הפניות שהתקבלו בשנת 2022 לפי עיקרי הנושאים:

תרשים 10: פילוח הפניות למרכז פניות הציבור של משרד התחבורה, לפי הנושאים העיקריים, 2022



המקור: דוח פניות הציבור של משרד התחבורה לשנת 2022.

* קטגוריה של נושא "אחר" כוללת פניות בנושאים: אבדות, ביטוח, ועוד.

** קטגוריה של נושא "רישוי" כוללת פניות בנושאים: בקשות להוספת קווי אוטובוס, בקשות להוספת תחנות, בקשות להוספת תדירות קווי אוטובוס ובקשות לשינוי מסלולי קווי האוטובוס.

מתרשים 10 עולה כי עיקר הפניות לשנת 2022, כ-80%, עסקו בנושאים של חריגות מינהליות, ערעור על דרישה לתשלום תעריף מוגדל ורישוי.

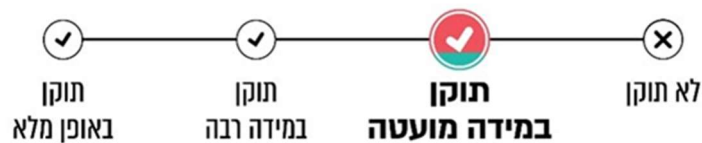
ביקורת המעקב העלתה כי בפילוח של נושאי פניות הציבור למשרד התחבורה לשנת 2022 לא נמצא נושא הנגשת התח"ץ לאנשים עם מוגבלות.



בביקורת הקודמת עלה כי הדוחות השנתיים אינם נדרשים לנושא הנגישות או מציגים פילוח של ממצאים בנושא זה, וזאת בכל אחד מהתחומים המוצגים בדוחות, כגון ניתוח אמצעי התחבורה השונים וניתוח פעילות בדרג המפעיל. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן במידה מועטה.

בביקורת המעקב עלה כי מפילוח נושאי הפניות למשרד התחבורה לשנת 2022 עולה כי הוא אינו כולל את נושא הנגשת התח"ץ או פילוח לפי נושא זה. יוצא מכך כי למשרד התחבורה אין מידע לגבי התלונות המתקבלות בנושא הנגשת התח"ץ, והדבר פוגע ביכולתו לבצע פיקוח ובקרה על מפעילי התח"ץ.

מידת תיקון הליקוי



משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה לסווג את פניות הציבור והתלונות גם לפי נושא הנגשת התח"ץ. סיווג שכזה יאפשר למשרד התחבורה לעקוב אחר הטיפול בפניות ובתלונות בנושא זה כדי לבצע תהליכי פיקוח ובקרה נאותים על הפעולות של מפעילי התח"ץ.

בתשובת משרד התחבורה מאפריל 2024 צוין כי "המשרד עורך עדכון לטופס ממשל זמין להגשת פניות ציבור לרשות הארצית לתחבורה ציבורית. הטופס העדכני מתוכנן לעלות לאוויר ברבעון השלישי של שנת 2024, ובמסגרתו יהיה ניתן לבחור נושא 'נגישות' בנושא הפנייה".

מוניות מונגשות (מוניות נגישות)

בדוח הביקורת הקודם⁸⁰ צוין כי למוניות חשיבות רבה כאמצעי תח"ץ משלים ומגשר. המוניות הנגישות מאפשרות לאנשים עם מוגבלות להתנייד באיסוף והורדה בנקודות זמן ומקום ספציפיות. כמו כן אפשר להזמין מראש, והן משמשות חלופה לאנשים עם מוגבלות שאינם רוצים או אינם יכולים להשתמש באמצעי תחבורה אחרים. מתוקף חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998, התקין שר התחבורה ב-2014, בהתייעצות עם נציבות השוויון ועם ארגונים העוסקים בקידום אנשים עם מוגבלות, את תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (הנחה מאגרת רישיון להפעלת מונית נגישה), התשע"ד-2014 (להלן - תקנות מונית מונגשת). מונית מונגשת היא מונית העומדת בדרישות שבתקנה 4 לתקנות מונית מונגשת, וברישיון הרכב שלה רשום שהיא מונית נגישה. בכל מונית מונגשת מותקן מתקן הרמה לכיסא גלגלים או מעלון מיוחד המאפשרים עלייה נוחה אליה וירידה נוחה ממנה של המתניידים בכיסא גלגלים. בעקבות התקנת התקנות העניק משרד התחבורה לחברות מוניות רישיונות למוניות מונגשות בתשלום אגרה מופחת.

נוהל "מונית נגישה" (להלן - נוהל מונית מונגשת), של משרד התחבורה, מסביר ומפרט את ההנחיות בנוגע למתן רישיון להפעלת מונית מונגשת ומסדיר את כל ההליכים הקשורים לתפעול שירות זה. על פי הנוהל, מונית מונגשת מוגדרת מונית העומדת בדרישות שבתקנה 4 לתקנות מונית מונגשת, וברישיון הרכב שלה כתוב כי היא מונית מונגשת.

כמו כן בנוהל מונית מונגשת נקבעו כללים לגבי תאגיד המעוניין להפעיל מונית מונגשת לנסיעה מיוחדת: (א) התאגיד ייתן שירות לאנשים עם מוגבלות בכל הארץ או לפי הנחיות המפקח על התעבורה; (ב) השירות יינתן על פי קביעת המפקח ברישיון - זמן השירות לא יעלה על 30 דקות



מרגע קבלת הפנייה למתן שירות לאנשים עם מוגבלות; (ג) התאגיד יתעד בפירוט ביומן מפורט את הנסיעות שבוצעו במוניות המונגשות להסעת אנשים עם מוגבלות, ויכלול את פרטי הנסיעות. כמו כן הנוהל קובע כי בעל רישיון להפעלת מונית מונגשת ששילם אגרה מופחתת ומבקש להעביר את הרישיון לרישיון להפעלת מונית רגילה שברשותו לפני תום עשר שנים מיום קבלת הרישיון לראשונה, ישלם את ההפרש בין סכום האגרה למונית רגילה במועד העברת הרישיון לסכום האגרה המופחתת כשיעורה באותה השעה.

חלוקת הרישיונות לנותני השירות במוניות מונגשות וחלוקתם הגיאוגרפית

הביקורת הקודמת

1. 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 עודוד היבטים, כגון היבטים משפטיים, שירותיים ופיננסיים. לפיכך, בשנת 2014 החל משרד התחבורה באמצעות קול קורא באיתור ספקים של שירותי הסעה במוניות לצורך הענקת זיכיונות לשירותי מוניות מונגשות. תהליך זה נמשך עד לאמצע שנת 2015, ובתקופה זו גייס משרד התחבורה תאגידים וגופים פרטיים, שכללו במסגרתם כ-950 מוניות מונגשות במקומות שונים בארץ.

בביקורת הקודמת עלה כי "הגיוס [של מפעילי המוניות המונגשות] 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 וזכויותיהם הנוגעות למתן שירות זה"⁸¹.

משרד מבקר המדינה המליץ בדוח הביקורת הקודם כי "משרד התחבורה יעגן בהסכם עם המפעילים השונים את הזכויות והחובות הנדרשות מהם במסגרת הפעלת הזיכיונות למוניות נגישות לצורך בקרה ומעקב אחר נושאים אלה".

מסיכום דיון לתיקון הליקויים של משרד התחבורה עולה כי בסוגיה של מוניות מונגשות בוחן משרד התחבורה חלופות, בין השאר, באמצעות אפשרות להגדיל את מצאי המוניות המונגשות, להקים חברה מנהלת ועוד. עוד צוין בסיכום כי לשם כך דרושה רגישות בתקנות המוניות המונגשות (ראו לעיל). עוד עלה מסיכום דיון זה כי נדרשת מדיניות כוללת לעניין הנגשת המוניות. אף על פי שהוצעו בעבר כמה מודלים ליישום נושא זה, נדרש לקבוע את המדיניות לפני קידומו. עוד עלה מסיכום הדיון כי בשנת 2024 לא יהיה מצאי של מוניות מונגשות, כיוון שתוקף הזכות למונית מונגשת מסתיים באותה השנה, עשר שנים לאחר פרסום תקנות המוניות המונגשות (בשנת 2014), ולאחר מכן כל מונית מונגשת נהיית למונית רגילה ללא חובת ההנגשה.

2. בפועל שילמו התאגידים עבור אגרה לזכויות ציבוריות להפעלת כ-950 מוניות. מספר זה של מוניות נגישות מביא ליחס של מונית מונגשת אחת ל-1,600 אנשים עם מוגבלות, לעומת מונית אחת לכל 340 אנשים ללא מוגבלות.

בדוח הביקורת הקודם⁸² צוין כי "מתלונות שהגיעו למשרד התחבורה ולנציבות השוויון ומתלונות שהועלו בתהליך שיתוף הציבור שמשרד מבקר המדינה ערך [בתהליך הביקורת הקודמת] 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 מונגשת, וזאת לאור העובדה שמספר התאגידים הפועלים בפריפריה קטן מהנדרש".

81 עמ' 727.

82 עמ' 729.



בביקורת הקודמת נמצא עוד כי "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 המליץ בדוח הביקורת הקודם 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".

אשר לליקוי בחלוקת רישיונות לנותני השירות במוניות מונגשות וחלוקתם הגיאוגרפית, ציין משרד התחבורה בתשובת משרד התחבורה במסגרת הערות ראש הממשלה כי הוא יביא בחשבון את ההמלצות של משרד מבקר המדינה בדוח הביקורת הקודם כשיקבע הסדר חדש של המוניות המונגשות. יצוין כי משרד התחבורה חזר על תשובתו זו גם לגבי שאר הליקויים המפורטים בהמשך פרק זה - מחיר נסיעה במונית מונגשת וניהול יומני נסיעה; הכשרת נהגים על ידי התאגיד; והבטחת שירות במוניות המונגשות (ראו להלן).

ביקורת המעקב

בפברואר 2022 התקיים דיון בוועדה מיוחדת לפניות הציבור של הכנסת בנושא מחסור במוניות מונגשות לנכים. בדיון השתתפו בין היתר: נציגי משרד התחבורה, נציגי נציבות השוויון, נציגי משרד האוצר, נציגי איגוד נהגי המוניות הארצי, נציגי עמותת נגישות לישראל ונציגי מרכז השלטון המקומי. מפרוטוקול הדיון עולה, בין השאר, כי יש מחסור במוניות מונגשות; מחירי הנסיעה במונית מונגשת מופקעים בניגוד לחוק; באתר המרשתת של משרד התחבורה מפורסמות רשימות לא מלאות ולא מעודכנות של בעלי מוניות מונגשות ושל תאגידים האמורים להפעיל אותן, וכמה ממספרי טלפון שגויים או בכמה מהם אין כלל מענה או שזמן המענה ארוך מהרגיל; כמה מהזוכים שקיבלו הטבה ברכישת זכות של מונית מונגשת⁸³ למעשה אינם מפעילים אותה כלל אלא רכשו רכב לצורך עצמי והצהירו כי הם מפעילים מונית מונגשת; בעל רישיון למונית מונגשת המבקש להמיר את ההיתר לרישיון מונית רגילה ישלם את ההפרש במחיר האגרות, אך בתום עשר שנים מיום קבלת הרישיון יהיה פטור מתשלום הפרש זה⁸⁴; ועוד.

בעקבות הדיון בפברואר 2022 החליטה הוועדה המיוחדת לפניות הציבור כדלקמן:

1. הוועדה התרשמה כי בהיעדר פיקוח של משרד התחבורה לגבי מספר המוניות המונגשות נוצר חוסר ניכר של מוניות מונגשות בשוק המתבטא בגביית מחיר מופקע מאדם עם מוגבלות בנסיעה במונית מונגשת בניגוד לחוק. כמו כן אי אפשר להוכיח אם כלל בעלי המוניות המונגשות אשר נהנו מסבסוד של עלות אגרת הרישיון מפעילים אותה כמונית מונגשת ועל פי חוק.
2. הוועדה קראה למשרד התחבורה לערוך רויזיה בתקנות המוניות המונגשות, כדי שיוגדל מספר הרישיונות למוניות מונגשות באמצעות תשלום אגרה מופחת, ותבוטל ההגבלה של מספר המוניות המונגשות בשוק.

⁸³ ההטבה התבטאה בעלות האגרה לרישיון מונית מונגשת, שהיא מחצית מסכום עלות האגרה לרישיון מונית רגילה, שהיא סך של כ-242,768 ש"ח (באותה עת), ותאגיד או חברה אשר בבעלותם לפחות 50 מוניות מונגשות ישלמו 10,000 ש"ח בלבד לכל רישיון.

⁸⁴ בהתאם לתקנות המונית המונגשת.



3. הוועדה דרשה ממשרד התחבורה לאכוף את נושא הפקעת מחירי הנסיעה במוניות המונגשות ולהטיל על בעליהן, הגובים מחיר מופקע, סנקציות כנדרש.

4. הוועדה דרשה ממשרד התחבורה לסיים את הבדיקה ולפרסם מידע מעודכן ומדויק באתר המרשתת שלו לגבי בעלי המוניות המונגשות ולגבי התאגידים מהפעילים אותן.

חלוקת רישיונות למפעילי המוניות המונגשות

1. במסמך של הרשות הארצית ומינהלת התח"ץ, שנושא "מוניות מונגשות - חלופות תכנון", מאוקטובר 2021 (להלן - מסמך חלופות משנת 2021), צוין בין השאר כי על פי תקנות מונית מונגשת, הוקצו כ-1,000 רישיונות למוניות מונגשות לתאגידים וליחידים, ותוקף הרישיונות למוניות מונגשות יתחיל לפוג בשנת 2024, לאחר עשר שנים מפרסום התקנות (מרץ 2014). עוד צוין במסמך זה כי לאחר שיפוג תוקף הרישיונות, כפי שנקבע בתקנות, עלול להיווצר מחסור בשירות מונית מונגשות, "שכן סביר כי 1,000 הרישיונות הקיימים יוטמעו בשוק המונית הכללי, ועלול להיווצר מחסור חמור במוניות נגישות לציבור בעלי המוגבלויות המתנייד בכיסא גלגלים".

ממסמך חלופות משנת 2021 עולה כי כדי להגיע ל"נגישות תוצאתית"⁸⁵ מלאה היחס הנכון שצריך להיות, לפי הערכה של משרד התחבורה, הוא כ-5%-7% של מוניות מונגשות מסך כלל צי המוניות בישראל. על פי הנתונים של משרד התחבורה, למועד סיום ביקורת המעקב (מרץ 2024), סך כלל צי מוניות השירות נאמד בכ-25,000 מוניות (נכון לשנת 2023); ולכן מספר המוניות המונגשות הרצוי כדי לתת שירות מלא של מוניות מונגשות לציבור עם מוגבלות המתנייד בכיסא גלגלים, בהתאם לביקוש, לפי אותו אומדן שצוין לעיל, נע בין 1,250 ל-1,750.

2. ממסמך משותף של הרשות הארצית ושל משרד התחבורה בנושא מוניות נגישות (חלופות נבחרות) משנת 2022 (להלן - מסמך חלופות משנת 2022) עולה כי יש חשיבות רבה לשירות של מונית מונגשת, כיוון שאנשים המתניידים בכיסאות גלגלים מבקשים שוויון מלא בניידות. כמו כן בעזרת מונית מונגשת יש להם גמישות בניידות וגישה ליעדים שבהם אין שירותי תח"ץ מונגשים, הן במרחב והן בשעות הפעילות של שירותי תח"ץ.

להלן לוח 1 המסכם את החלופות אשר נבחנו במסמך חלופות משנת 2022 ואת ההיבטים השונים אשר בהם נבחנה כל חלופה וחלופה מתוך ארבע החלופות:

לוח 1: בחינת החלופות להפעלת שירות של מוניות מונגשות

ההיבט	חלופה 1	חלופה 1(ב)	חלופה 2	חלופה 3
מהות	כל צי המוניות מונגש ממועד אישור חלופה זאת*	30 תחנות מונגשות, בכל תחנה 10 מוניות מונגשות	2000 מוניות מונגשות ובחירת 4 עד 6 חברות מנהלות	כל תחנה שקיבלה תמרוך מרשות מקומית תחויב להחזיק ב-10% מצי המוניות המונגשות מסך צי המוניות שלה
תפקיד המדינה	רגולציה	רגולציה	רגולציה ועריכת הסכם מסחרי עם כל חברה מנהלת שתיבחר במכרז	רגולציה ובקרה
הבטחת מענה לשירות	פיקוח של המדינה	פיקוח של המדינה	באמצעות החברה המנהלת ופיקוח של המדינה	פיקוח של המדינה

85 באותו מסמך "נגישות תוצאתית" מוגדרת "נגישות תוצאתית הינה הנגשת השירות באופן שבו הביקוש למונית נגישה יקבל מענה מלא תוך התאמת היצע הנדרש של כלי רכב נגישים".



ההיבט	חלופה 1	חלופה 1(ב)	חלופה 2	חלופה 3
תמריצים	ייקור תעריפי הנסיעה ב-4%	סבסוד המדינה בשיעור של 90% מעלות הזכות הציבורית למונית מוגשת	סבסוד המדינה לכל הנסיעות של הנוסעים עם מגבלת ניידות**	ללא תמריצים
עלויות	אין עלות ישירה למדינה	הנחה חד פעמית בסך של כ-65 מיליון ש"ח (ל-300 מוניות מוגשות ולפי 90% הנחה)	הנחה חד פעמית של כ-432 מיליון ש"ח על זכות ציבורית עבור 2,000 מוניות מוגשות (לפי 90% הנחה לכל זכות ציבורית)	אין עלות ישירה למדינה
אמצעי מימון	ייקור התעריפים	תקציב המדינה	תקציב המדינה	אין צורך במימון

המקור: מסמך חלופות משנת 2022.

* החל ממועד אישור חלופה זאת, לא יינתן רישיון רכב לבעל מונית אלא אם היא מונית מוגשת, כשבממוצע בכל שנה ייכנסו לשירות בין 4,000 ל-5,000 מוניות מוגשות, ובתוך כ-6 שנים כל המוניות ברחבי הארץ יהיו מוגשות. לפי סקירת הספרות משנת 2023, מודל שכזה קיים בעיר לונדון שבה כל מוניות השירות מוגשות.

** בכל נסיעה של מונית מוגשת המדינה תשלם כ-50 ש"ח (מעין סבסוד), ולפי ההנחות שבחלופה זאת, סך העלות הכוללת של הסובסידיה שהמדינה תשלם לחברות מסתכם בכ-14.5 מיליון ש"ח לשנה.

עוד עולה ממסמך החלופות משנת 2022 כי שתי חלופות מתוך ארבע נבחנו לפי קריטריונים, שקלולים וציונים שנקבעו מראש, וכי חלופה 1 קיבלה ציון סופי של 70%, וחלופה 2 קיבלה ציון סופי של 55%.

3. בשנת 2023 המשיכו הדיונים במשרד התחבורה על החלופות להפעלת השירות. מטיטוט מסמך החלופות לבחינה של הרשות הארצית לתחבורה ושל משרד התחבורה מדצמבר 2023 (להלן - טיוטת מסמך החלופות לבחינה) עולה כי נבחנו כמה חלופות לפי הפירוט הזה: (א) חלופה ראשונה - הנגשה הדרגתית של המוניות בישראל באמצעות עיגון דרישת ההנגשה בחקיקה. מודל זה קיים בלונדון. החיסרון של חלופה זאת היא העלות הגבוהה שלה, כיוון שאין הצדקה להנגיש את צי המוניות הקיים (כ-25,000); (ב) חלופה שנייה - דרישה מתחנות המוניות להחזיק באחוז מסוים של צי מוניות מוגשות מהסך הכולל של המוניות שלהן. החיסרון של חלופה זאת הוא שהיא מורכבת ליישום, ומצריך לייצר מנגנונים למתן תמריצים לתחנות המוניות. כמו כן בחלופה זאת יש תלות ברשות המקומית, המנפיקה את רישיון העסק לתחנות המוניות הקיימות. (ג) חלופה שלישית - הרחבת השיטה הנוכחית באמצעות הקצאת רישיונות להפעלת מונית נגישה באמצעות מתן הנחה לרישיון, כפי שהיה נהוג עד כה; פרסום קול קורא חדש לתחנות המוניות לקבלת זיכיון גיאוגרפי להפעלת מוניות מוגשות.

בפרק של המלצות בטיטוט מסמך החלופות לבחינה עלה כי החלופה המועדפת היא החלופה השלישית, שדרוג המצב הקיים על ידי הרחבת הקצאות למוניות מוגשות באמצעות הקצאת זיכיונות גיאוגרפיים (ראו לעיל). עוד הומלץ כי לאחר עדכון או הארכת תקנות מונית מוגשת משנת 2014, מדי שנה בשנה יפורסם קול קורא להפעלת 200 מוניות מוגשות. ייבחרו ארבעה זכיינים שיפעילו לפחות כ-50 מוניות כל אחד, ועל פי חלוקה גיאוגרפית, ואחת מדרישות החובה תהיה הפעלת יישומון לקבלת הזמנות שירות ותשלום באמצעותו. כמו כן הומלץ בטיטוט כי תיבחן אפשרות למתן עוד הנחות נוסף על ההנחה באגרת הרישיון למונית מוגשת (כגון הנחה ברכישת רכב ותמריץ בגין ביצוע נסיעות בפועל). כן הומלץ גם להתנסות בעזרת שתי חברות קיימות, בד בבד עם פרסום הקול קורא, כדי לבחון מתן פיצוי על פי ביצוע נסיעות בפועל לפי קילומטראז' או לפי הפסד בזמן קליטה של נוסע עם מוגבלות המתנייד באמצעות כיסא גלגלים ובזמן הורדתו מהמונית.

מבדיקות שערך משרד מבקר המדינה, למועד סיום ביקורת המעקב (מרץ 2024), עולה כי לא התקיים עוד דיון במשרד התחבורה לאחר שנת 2022. אשר לבחירת החלופה המתאימה ביותר להפעלת שירות של מוניות מוגשות, לשנים הבאות.



נציגי משרד התחבורה מסרו לצוות הביקורת בדצמבר 2023, כי בשלב הראשון נעשה סקר אשר בחן את הנתונים הפיזיים הקיימים, ובהמשך יוצגו החלופות המוצעות שעלו במסמכים לראש הרשות הארצית לתחבורה ציבורית.

עוד עלה כי במועד סיום ביקורת המעקב חסרות בין 300 ל-800 מוניות מונגשות בפועל כדי לתת מענה ושירות מלא בהתאם, מספרים המבטאים את הפער בין אומדן מצאי המוניות המונגשות הרצוי (1,250 - 1,750) למצאי של 950 מוניות המונגשות הקיים.

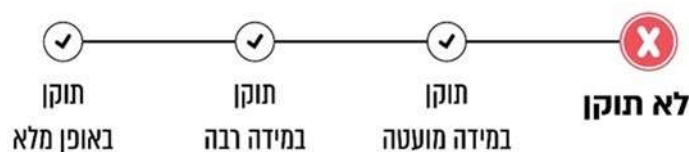
עוד עולה כי יש חשש שבשנים 2024 - 2026, מצאי המוניות המונגשות עלול לרדת בצורה חדה, כיוון שרוב הרישיונות למוניות מונגשות מתוך כ-950 שניתנו בפועל חולקו בשנים 2014 - 2016, ולפי תקנות המונית המונגשת, יש זכות לבעלי מוניות מונגשות להפוך את המונית המונגשת למונית רגילה לאחר עשר שנים מיום קבלת הזכות למונית מונגשת.

בביקורת הקודמת עלה כי חולקו בישראל רישיונות להפעלת כ-950 מוניות מונגשות ביחס של מונית נגישה אחת ל-1,600 אנשים עם מוגבלות, לעומת יחס של מונית אחת ל-340 אנשים ללא מוגבלות. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי לא תוקן.

בביקורת המעקב נמצא כי משרד התחבורה בוחן חלופות להפעלה של שירותי המוניות המונגשות משנת 2024, אך עדיין לא נבחרה חלופה מתאימה. עוד נמצא בביקורת המעקב כי על פי החישובים שעשה משרד מבקר המדינה בהתבססו על נתונים של משרד התחבורה, חסרות בין 300 ל-800 מוניות מונגשות בפועל כדי לתת מענה ושירות מלא לאנשים עם מוגבלות המתניידים בכיסא גלגלים והמחסור אף ילך ויגדל.

עוד נמצא בביקורת המעקב כי ההסדר הנוכחי, של כמות הרישיונות למונית מונגשת, עומד לפוג בשנת 2024, מאז התקנת התקנות מונית מונגשת (בשנת 2014), בהן נקבע כי לאחר 10 שנים מקבלת רישיון למונית מונגשת, יוכל בעל הרישיון להפוך אותה למונית רגילה, ולא גיבש הסדר חדש אשר קובע את כמות המוניות המונגשות הרצויה לקבלת שירותי התח"ץ בהן. בביקורת המעקב גם נמצא כי משרד התחבורה לא מבצע בפועל, פיקוח ובקרה על בעלי הרישיונות למונית מונגשת. כמו כן, גם נמצא כי החלטות הוועדה לפניית הציבור של הכנסת ממרץ 2022, בנושא מחסור במוניות מונגשות לנכים, לא ייושמו על ידי משרד התחבורה.

מידת תיקון הליקוי



משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה להסדיר בהקדם את המשך הפעלת שירות המוניות המונגשות לאנשים עם מוגבלות המתניידים בעזרת כיסא גלגלים. שירות זה הוא אמצעי תח"ץ חשוב להתניידות עצמאית, שכן הוא מאפשר להגיע מפתח הבית עד היעד וחזרה (door to door), כאמצעי יחיד או בשילוב אמצעי תח"ץ אחרים. חשיבותו של אמצעי זה גוברת לנוכח העובדה שאין עדיין חובת הנגשה לקווי אוטובוס בין-עירוניים על פי דין.

הפריסה הגיאוגרפית של מפעילי המוניות המונגשות

ממסמך החלופות משנת 2021 עולה כי רמת השירות בענף המוניות המונגשות נמוכה, ובין היתר והיא מתבטאת בחוסר התאמה בין הפיזור גיאוגרפי של המוניות לרמת הביקוש של אותן המוניות. עוד עולה ממסמך החלופות משנת 2021 כי על פי ממצאים שהועברו על ידי החברות המפעילות למשרד התחבורה, נכון לינואר 2020, באזור ירושלים ובצפון הארץ מספר החברות המפעילות שירות של מוניות מונגשות הוא הגבוה ביותר.



ממסמך החלופות משנת 2021 גם עולה כי מבדיקה שערך משרד התחבורה עולות המסקנות האלה: (א) השירות למוניות מונגשות במרחבים: המרכז, גוש דן, האזור מחדרה ועד לראשון לציון - לוקה מאוד בחסר ויש חוסר בכ-260 מוניות מונגשות. (ב) במרחב הצפון יש מחסור בכ-120 מוניות מונגשות והוא נמוך יותר מהמחסור באזור המרכז. (ג) לעומת זאת, במרחב הדרום ובמרחב ירושלים היחס בין השירות למוניות מונגשות לרמת הביקוש מאוזן, ואף יש עודף מסוים במספר המוניות המונגשות. במסמך החלופות צוין כי יש קושי לאכוף את הפיזור האחיד של המוניות המונגשות ברחבי הארץ ולכפות מספר מסוים של מוניות על אזור גאוגרפי מסוים.

גם במסמך החלופות משנת 2022 עלתה אותה הבעיה של פיזור גיאוגרפי לא אחיד של מוניות מונגשות ברחבי הארץ, וצוין בו כי פיזור הגיאוגרפי של המוניות המונגשות ברחבי הארץ אינו מתאים לרמת הביקוש להן, ושוב הובאה הדוגמה של הפער בין מספר המוניות המונגשות באזור ירושלים, שבו יש מספר רב של מוניות מונגשות, למספרן המועט באזור מרכז הארץ.

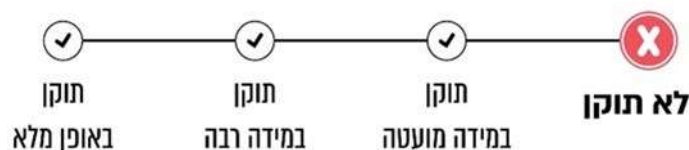
בביקורת המעקב עלה כי למועד סיום ביקורת המעקב (מרץ 2024) משרד התחבורה לא בחר בחלופות לשירות המוניות המונגשות, ולכן עדיין יש אזורים שבהם מספר המוניות המונגשות אינו מתאים לרמת הביקוש להן, למשל באזור מרכז הארץ ובצפונה.

נציגי משרד התחבורה מסרו לצוות הביקורת בתהליך ביקורת המעקב כי לא נעשתה עבודה פרטנית בנושא של פיזור גיאוגרפי של ענף המוניות המונגשות והתאמת מספר המוניות המונגשות לרמות הביקוש באזורים השונים ברחבי הארץ, אלא משרד התחבורה נקט צעדים כדי להרחיב את שירות המוניות המונגשות לציבור הנוסעים המשתמש בהן.

בביקורת הקודמת עלה כי שבעה תאגידים נמצאים באזור ירושלים, ארבעה באזור תל אביב והמרכז, ושישה בעוד אזורים. מהנתונים עולה כי ברוב התאגידים תוקף הרישיון אמור לפוג בתוך כחמש שנים ממועד סיום הביקורת. עוד עולה כי כמה מהתאגידים האמורים לא מימשו את כל הזכויות שקיבלו להפעלת מוניות נגישות; הדבר פגע בזמינות השירות לאוכלוסיות היעד ובאיכותו, כפי שעולה גם מתלונות הציבור, בפרט באזורי הפריפריה. בביקורת המעקב עלה כי הליקוי לא תוקן.

בביקורת המעקב נמצא כי קיים מחסור במוניות מונגשות באזור מרכז הארץ ובאזור הצפון, והוא נאמד, לפי בדיקות של משרד התחבורה, בכ-380 מוניות מונגשות⁸⁶. עוד נמצא כי משרד התחבורה, למועד סיום ביקורת המעקב (מרץ 2024), לא גיבש תכנית עבודה פרטנית לגבי פריסה גיאוגרפית של המוניות המונגשות ברחבי הארץ ומשכך לא נתן מענה לפערים שעלו באזורים אלו.

מידת תיקון הליקוי



משרד התחבורה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2024 כי "בימים אלו בוחן משרד התחבורה את עדכון תקנות מוניות נגישות ובכלל זה הגדלת היצע המוניות הנגישות בפריסה ארצית, קידום הסכמים עם מפעילי המוניות המונגשות, והגדלת הפיקוח ובקרה".

על משרד התחבורה, בשיתוף נציבות השוויון, לבחון דרכים להעלות את הזמינות של שירות המוניות הנגישות עבור אנשים עם מוגבלות ברחבי הארץ בכלל ובאזורים שבהם יש מחסור במוניות השירות בפרט; ולהשלים בהקדם את עדכון תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (הנחה מאגרת הרישיון להפעלת מונית נגישה), התשע"ד-2014.

⁸⁶ מתוכן כ-260 במרחבים: המרכז, גוש דן, מחדרה ועד לראשון לציון; ועוד כ-120 במרחב הצפון.



הסכמים עם מפעילי המוניות המונגשות

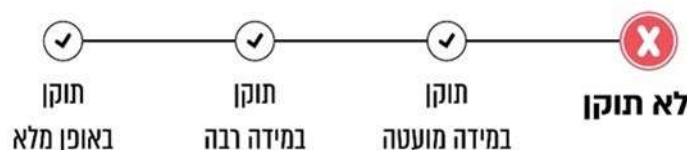
נציגי משרד התחבורה מסרו לצוות הביקורת של משרד מבקר המדינה בתהליך ביקורת המעקב כי לא נקבעו הסכמים עם התאגידים המפעילים את המוניות המונגשות, כיוון שמשרד התחבורה לא רצה ליישם מדיניות של סבסוד הנוסעים עם מוגבלות במוניות מונגשות; וממילא משרד התחבורה לא הסדיר את זכויותיהם וחובותיהם של מפעילי המוניות המונגשות.

מהסברי משרד התחבורה עולה כי עד מועד סיום ביקורת המעקב הוא לא גיבש הסכמים או חוזים עם המפעילים כדי להסדיר את חובותיהם ואת זכויותיהם הנוגעות למתן שירות זה במוניות מונגשות, והוחלט למעשה להסתפק בנוהל הקיים של מונית מונגשת.

בביקורת הקודמת עלה כי הגיוס של מפעילי המוניות המונגשות נעשה בלי שמשרד התחבורה קבע קריטריונים או תנאי סף, וכל גוף שהגיש בקשה קיבל את הרישיון על בסיס מספר הרישיונות שמשרד התחבורה הקצה לכך. לאחר קבלת הרישיונות, ואף לאחר התחלת השירות על ידי המפעילים השונים, לא גיבש עימם משרד התחבורה הסכם כדי להסדיר את חובותיהם ואת זכויותיהם הנוגעות למתן שירות זה. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי לא תוקן.

בביקורת המעקב נמצא כי עד מועד סיומה (מרץ 2024) לא גיבש משרד התחבורה הסכמים עם מפעילי המוניות המונגשות כדי להסדיר את חובותיהם וזכויותיהם הנוגעות למתן שירות זה, וגם לצורך פיקוח ובקרה עליהם. כיוון שכך, משרד התחבורה מסתמך על נוהל מונית מונגשת שקבע, ובו נאמר כי המשרד יקיים תהליכי פיקוח ובקרה שוטפים על מפעילי המוניות המונגשות, ללא פירוט כיצד יעשה זאת. יצוין כי בפועל משרד התחבורה אינו מקיים פיקוח ובקרה על המפעילים.

מידת תיקון הליקוי



משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה לעגן את מתן השירות בהסכם עם מפעילי המוניות המונגשות, וכך יהיה לו גם קל יותר לבצע פיקוח ובקרה עליהם כדי לשפר את השירות הזה.

מחיר הנסיעה במונית מונגשת וניהול יומני נסיעה

הביקורת הקודמת

במשרד מבקר המדינה, בנציבות תלונות הציבור ובנציבות השוויון התקבלו תלונות על מקרים שבהם נהגים של מוניות מונגשות הפקיעו מחירים ולא היו מוכנים להסיע נוסעים בתעריף הרגיל כמתחייב מההסכם עימם.

בביקורת הקודמת נמצא כי "גם 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"⁸⁷.

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



נציבות השוויון ציינה בתשובת הנציבות במסגרת הערות ראש הממשלה כי היא בוחנת את הסוגיות הכרוכות בביצוע הפיקוח בנושא, ועל פי בחינה זו היא תקבע תוכנית עבודה בנושא.

ביקורת המעקב

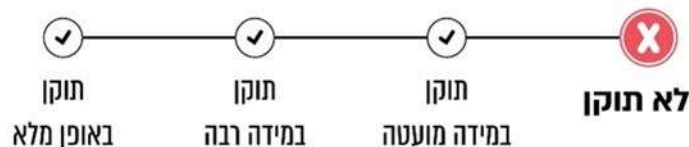
בנוהל מונית מוגשת נקבע כי "התאגיד ינהל יומן לגבי הנסיעות שבוצעו במוניות נגישות במסגרת התאגיד להסעת אנשים עם מוגבלות, אשר יכלול את הפרטים המופיעים בנספח א' לנהל".

בנספח א' בנוהל מונית מוגשת נקבע כי הנתונים הנדרשים להירשם ביומן הנסיעות שבוצעו במוניות מוגשות במסגרת התאגיד הם: מספר המונית המוגשת, תאריך הנסיעה ושעת הזמנתה, תאריך ההגעה למען המוצא ושעת ההגעה אליו, מען המוצא ומען היעד. כמו כן נקבעה בנספח א' תבנית לדיווח ביצוע נסיעות מיוחדות במונית מוגשת.

בביקורת הקודמת עלה כי אף על פי שהתאגידים המפעילים מוניות מוגשות זכו בהנחה של כ-95% בתשלום האגרה⁸⁸ עבור רישיון למונית מוגשת, עלו ליקויים בכל הנוגע לגביית תעריפים גבוהים ולהיעדר תיעוד ביומני הנסיעות, כפי שנדרש בנוהל המונית המוגשת משנת 2014. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי לא תוקן.

בביקורת המעקב נמצא כי משרד התחבורה אינו בודק אם התאגידים המפעילים מוניות מוגשות אכן מתעדים נסיעות ביומני הנסיעות כנדרש ואם נהגי המוניות המוגשות מפקיעים את מחירי הנסיעה בהן.

מידת תיקון הליקוי



בתשובת משרד התחבורה מאפריל 2024 צוין, בין היתר, כי "המשרד בוחן תלונות שמגיעות לפתחו בנושא הפקעת מחירים ונוקט בפעולות יזומות נגד הנהגים לרבות הגשת כתבי אישום".

משרד מבקר המדינה מציין כי בתשובה לא פורטו הפעולות היזומות שנקט המשרד נגד נהגי מוניות מוגשות אשר הפקיעו מחירי נסיעות במונית מוגשת, ואין פירוט או דוגמאות של כתבי האישום שהגיש נגד נהגים אלה.

נציבות השוויון מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאפריל 2024 כי "בתחום הנגשת המוניות הנציבות יכולה לאכוף רק את סוגיות הפקעת מחירים ואי העלאה של אנשים עם מוגבלות למונית. בנושאים אלה הנציבות הגישה תביעות אזרחיות וכתב אישום".

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה, כפי שגם המליץ בדוח הביקורת הקודם, לאכוף את עמידת המפעילים בתנאי הרישיון של מונית מוגשת ואת עמידת המפעילים בתנאי הנהל שקבע משרד התחבורה. זאת כדי לשפר את שירות המוניות המוגשות עבור נוסעים עם מוגבלות ולהבטיח שמוניות אלה יספקו את השירות שהן אמורות לספק באופן מיטבי ואמין.

⁸⁸ 10,000 ש"ח במקום 240,000 ש"ח (בתקופת ביקורת הקודמת).



הכשרת נהגים במוניות המונגשות על ידי התאגיד

הביקורת הקודמת

בביקורת הקודמת עלה 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 המליץ בדוח הביקורת הקודם כי על משרד התחבורה לקבוע כללים ברורים עבור התאגידים בנוגע להכשרת נהגי מוניות נגישות ולוודא באופן עיתי את קיום ההכשרות ואת השתתפותם בהן כנדרש ואת קבלת האישורים ממנהלי התאגידים.

ביקורת המעקב

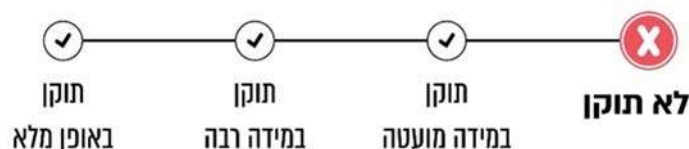
לפי נוהל מונית מונגשת, נהגים המיועדים לנהוג במוניות מונגשות יוכשרו על ידי התאגיד בכל הנוגע לאופן השימוש הבטיחותי באמצעים לעיגון כיסא הגלגלים והיושב בו, על פי התקן הישראלי⁸⁹, כדי להבטיח את יציבותם בעת הנסיעה. כמו כן בעת נסיעה במונית מונגשת יימצא במונית אישור ממנהל התאגיד המעיד על כך שהנהג עבר הכשרה⁹⁰.

מבדיקות שערך משרד מבקר המדינה, למועד סיום ביקורת המעקב (מרץ 2024), עולה כי משרד התחבורה לא בדק אצל נהגי המוניות המונגשות אם אכן הם מחזיקים במונית אישור שניתן להם ממנהל התאגיד המעיד על כך שעברו הכשרה מתאימה כדי לתת שירות במונית מונגשת לאנשים עם מוגבלות; וכי משרד התחבורה לא קבע כללים מפורטים לגבי אופן ההכשרה של נהגי המוניות המונגשות.

בביקורת הקודמת עלה כי לא נקבעו כללים מפורטים לגבי אופן ההכשרה של הנהגים, וכן כי משרד התחבורה לא בדק אם נהגי המוניות המונגשות מחזיקים במונית אישור שניתן להם ממנהלי התאגידים המעיד על כך שהוכשרו לנהוג במוניות מונגשות. עוד עלה בביקורת הקודמת כי בנציבות תלונות הציבור במשרד מבקר המדינה התקבלו תלונות של נוסעים על השירות של נהגי המוניות המונגשות. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי לא תוקן.

בביקורת המעקב נמצא, כפי שעלה גם בביקורת הקודמת, כי משרד התחבורה לא קבע כללים מפורטים להכשרת נהגי מוניות מונגשות ולא בדק אם הם אכן הוכשרו כנדרש, ואם יש בידיהם אישור ממנהל התאגיד המעיד על כך שהם הוכשרו כנדרש.

מידת תיקון הליקוי



על משרד התחבורה לקבוע בהקדם כללים מפורטים להכשרת נהגי המוניות המונגשות; לבחון לקיים ביקורות, לרבות בשיטת "לקוח סמוי" מטעמו כדי לבדוק את השירות שנותנים נהגי המוניות המונגשות ולוודא באופן עיתי את השתתפותם בהכשרות כנדרש ואת קבלת האישורים המתאימים ממנהלי התאגידים על השתתפות בהכשרות עצמן.

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

הדוח הקודם, עמ' 730.



דיווחים למפקח על התעבורה

הביקורת הקודמת

בביקורת הקודמת עלה כי "המפקח על התעבורה לא דרש דיווחים אלו [דיווחים למפקח על התעבורה] מהתאגידים השונים המפעילים מוניות מונגשות 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"⁹¹.

משרד מבקר המדינה המליץ בדוח הביקורת הקודם 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 למימושה".

ביקורת המעקב

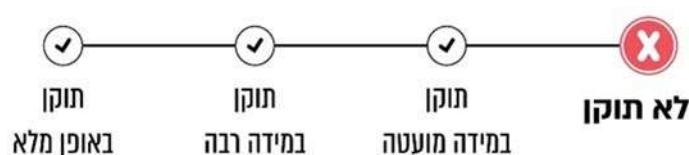
בנוהל מונית מונגשת נקבע כי "המפקח [על התעבורה] רשאי לקבוע ברישיון שנתן לתאגיד מתן שירות באזורים אותם הגדיר המפקח. אישור המפקח ימצא בכל עת במשרדי התאגיד ויוצג למפקח, או למי מטעמו, על פי דרישתו". עוד נקבע באותו הנוהל כי "התאגיד מחויב למתן שירות במסגרת פרקי הזמן אותם קבע המפקח ברישיון, אשר לא יעלה על 30 דקות מרגע קבלת בקשה למתן שירות לאנשים עם מוגבלות".

בנוהל מונית מונגשת גם נקבע כי "התאגיד המפעיל מונית נגישה להסעות בנסיעה מיוחדת ידווח למפקח [על התעבורה] על פי דרישתו על ביצוע נסיעות, בפורמט שנקבע בחלק ב' בנספח א' [ראו גם לעיל]".

ביקורת המעקב העלתה כי המפקח על התעבורה לא דרש דיווחים אלו מהתאגידים המפעילים מוניות מונגשות עבור אנשים עם מוגבלות; ויוצא מכאן כי משרד התחבורה אינו מחזיק במידע על הנסיעות המיוחדות ועל היקפן והיכן הן בוצעו. עוד העלתה ביקורת המעקב כי היעדר דיווחים מהתאגידים מקשה ואף אינו מאפשר למשרד התחבורה לבצע בקורות על השירות של המוניות המונגשות ולבדוק אם התאגידים האמורים לספק שירות זה אכן פועלים על פי אמות מידה, על פי הנחיותיו.

בביקורת הקודמת עלה כי המפקח על התעבורה לא דרש ממפעילי המוניות המונגשות דיווחים לגבי ביצוע נסיעות מונגשות, היקפן והיכן הן בוצעו. לפיכך, משרד התחבורה אינו מחזיק במידע על הנסיעות המונגשות ועל היקפן והיכן בוצעו. בהיעדר דיווחים מהתאגידים המשרד אינו יכול לבצע בקרה על השירות שהם נותנים לאנשים עם מוגבלות ולבדוק אם הם אכן פועלים על פי הנחיותיו. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי לא תוקן.

מידת תיקון הליקוי





משרד מבקר המדינה ממליץ, כפי שהוא המליץ גם בדוח הביקורת הקודם, כי משרד התחבורה והמפקח על התעבורה ידרשו מהתאגידים המפעילים את המוניות המונגשות לדווח להם באופן מסודר על אופן ביצוע הנסיעות המונגשות וכפי שנקבע בנוהל מונית מונגשת של משרד התחבורה, וזאת לצורך ניתוח הנתונים, הסקת המסקנות הנדרשות ושיפור השירות במוניות מונגשות הניתן לאנשים עם מוגבלות. עוד ממליץ משרד מבקר המדינה למשרד התחבורה ולמפקח על התעבורה למסד את העברת הדיווחים באופן מקוון, וכי יחידת הבקרה במשרד התחבורה תגבש תוכנית בקורות יזומות ותפעל למימושן כדי לתת שירות מיטבי במוניות מונגשות לאנשים עם מוגבלות.

בקרה ואכיפה

הביקורת הקודמת

בדוח הביקורת הקודם צוין כי "ממידע שמסר מנהל אגף בקרה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2021, עולה כי יחידת הבקרה עוסקת בעיקר בתלונות המתקבלות על השירות, והיא אינה מבצעת בקורות יזומות" וכי "יחידת הבקרה במשרד התחבורה אינה מבצעת בקרה על יישום הנוהל בתאגידים השונים... וכי אין ברשותה נתונים על נסיעות שבוצעו על ידי התאגידים השונים המפעילים מוניות נגישות, כגון כמות הנסיעות שבוצעו, המחיר שנגבה ואיכות השירות".

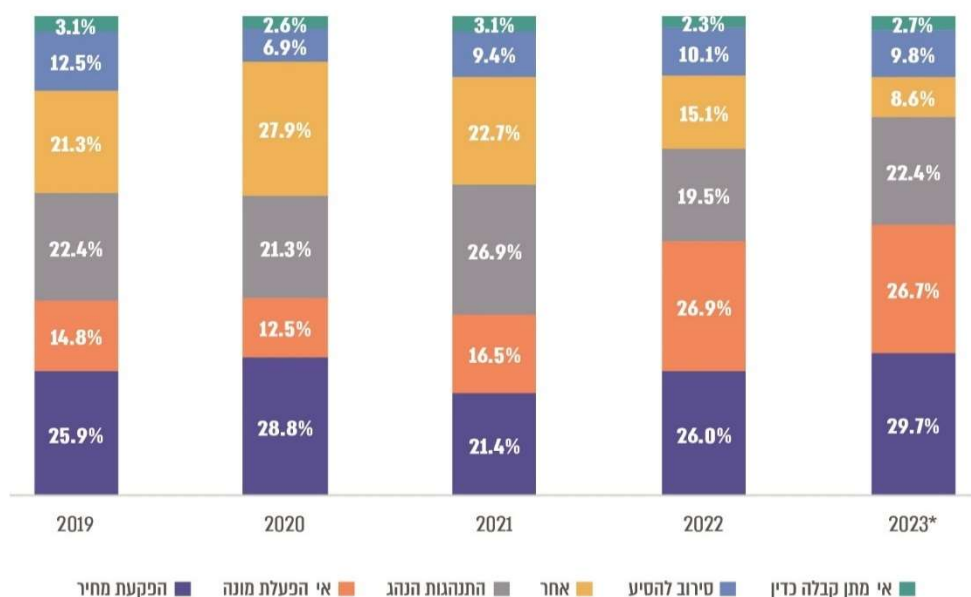
ביקורת המעקב

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

לפי מסמכים של משרד התחבורה עלה כי רמת השירות הנמוכה במוניות מונגשות מתבטאת, בין היתר, בטענות להפקעת מחירים, לחוסר זמינות של מוניות מונגשות פנויות ולחוסר אדיבות ומקצועיות של נהגי המוניות המונגשות.

להלן תרשים 11, המתאר את פילוח התלונות שהתקבלו במשרד התחבורה על כלל ענף המוניות לפי עיקרי הנושאים, בשנים 2019 - 2023:

תרשים 11: פילוח התלונות על כל ענף המוניות, לפי עיקרי הנושאים, 2019 - 2023 (באחוזים)



על פי נתוני משרד התחבורה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* עד חודש נובמבר 2023 (כולל).



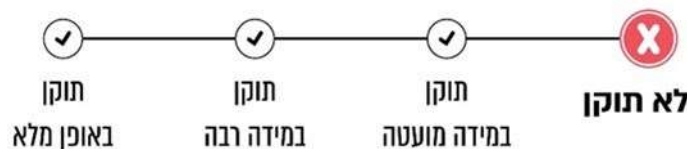
מהתרחשים עולה כי עיקרי התלונות בשנים 2019 - 2023 (להלן - אותן השנים) בכל ענף המוניות התמקדו בעיקר בשלושה נושאים: הפקעת מחיר הנסיעה, התנהגות בלתי הולמת של נהג המונית ואי-הפעלת מונה כדין, המזמנת לנהג המונית הזדמנות להפקיע את מחיר הנסיעה כיוון שאין שום תיעוד לכך. שיעור התלונות בשלושת הנושאים הללו נע בין כ-63% לכ-79% באותן השנים.

ביקורת המעקב העלתה כי אין פילוח של תלונות ספציפי לענף המוניות המונגשות במשרד התחבורה באותן השנים, ומשכך נפגעת היכולת של משרד התחבורה לבצע פיקוח ובקרה יעילים על השירות בענף המוניות המונגשות. עוד עלה בביקורת המעקב כי בידי משרד התחבורה והמפקח על התעבורה אין מידע גם לגבי נתונים על נסיעות שבוצעו במוניות המונגשות, כגון מספר הנסיעות, המחיר שנגבה בפעול עבור הנסיעה ואיכות השירות.

בביקורת הקודמת עלה כי יחידת הבקרה במשרד התחבורה אינה מבצעת בקרה על יישום הנוהל בתאגידים לפי הסעיפים המפורטים בו, וכי אין ברשותה נתונים על הנסיעות שביצעו, כגון מספר הנסיעות שבוצעו, המחיר שנגבה ואיכות השירות. בביקורת המעקב עלה כי הליקוי לא תוקן.

בביקורת המעקב נמצא כי אין בידי משרד התחבורה נתונים על תלונות, על מספר הנסיעות, על המחיר שנגבה עבורן ועל איכות השירות בכלל ענף המוניות המונגשות. כפועל יוצא מכך נפגעת היכולת של משרד התחבורה לבצע פיקוח ובקרה יעילים בענף זה.

מידת תיקון הליקוי



משרד התחבורה ציין בתשובתו מאפריל 2024 כי הוא בוחן תלונות בנושא הפקעת מחירים שמגיעות אליו ונוקט פעולות יזומות נגד נהגים אלו, לרבות הגשתי כתבי אישום; עוד ציין כי "בחודש פברואר 2024 נדרשו תאגידי המוניות להמציא דו"ח ביצוע נסיעות מונגשות ב-3 שנים האחרונות".

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה להנהיג תהליך פיקוח ובקרה אפקטיבי בענף המוניות המונגשות, אשר יכלול בחינה של כל התלונות אשר מגיעות לפתחו, ולא רק בנושא של הפקעת מחירי הנסיעה במוניות המונגשות. זאת כדי לשפר את השירות לנוסעים עם מוגבלות, הזקוקים לשירות זה כדי להתנייד ממקום למקום באופן עצמאי, בנקודות זמן ומקום מסוימים לפי בחירתם האישית.

הבטחת שירות במוניות מונגשות

הביקורת הקודמת

בדוח הביקורת הקודם צוין כי "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 מונגשת במחיר מופקע בשוק, אולם לא ניתן היה להוכיח זאת משום שפעולת המכירה נעשתה באמצעות ייפוי כוח וללא העברת בעלות בפועל"⁹².



משרד מבקר המדינה המליץ בדוח הביקורת הקודם כי "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".

ביקורת המעקב

תקנה 3(ד) לתקנות מונית מונגשת קובעת כי בעל רישיון להפעלת מונית ששילם אגרה מופחתת יוכל להעביר את הרישיון להפעלת מונית שברשותו לרישיון להפעלת מונית רגילה לאחר עשר שנים מיום קבלת הרישיון, ללא תשלום ההפרש בין האגרה הקבועה למונית רגילה לאגרה המופחתת למונית מונגשת.

נציגי משרד התחבורה מסרו לצוות הביקורת בתהליך ביקורת המעקב כי לאחר הבדיקה שלהם עלה כי העברת בעלות של מונית מונגשת לפני תום עשר שנים מיום קבלת הרישיון למונית המונגשת, נחסמת במערכות המחשוב של משרד התחבורה ומתאפשרת אך ורק עם תשלום ההפרש היחסי בין האגרה הקבועה למונית רגילה ובין האגרה המופחתת למונית מונגשת שכבר שולמה. עוד מסרו נציגי משרד התחבורה לצוות הביקורת כי לא נמצאו אצלם מקרים של העברת רישיונות ממונית מונגשת למונית רגילה, ולהערכתם מדובר בשמועות על מכירת רישיונות "על הנייר", והן אינן מבוססות.

סעיף 5.6 בנוהל מונית מונגשת עוסק באופן שבו פועל תאגיד המבקש להפעיל מונית מונגשת לנסיעה מיוחדת וקובע בין היתר כי התאגיד ייתן שירות לאנשים עם מוגבלות בכל הארץ, וכי המפקח על התעבורה רשאי לקבוע ברישיון שנתן לתאגיד על מתן שירות באזורים שאותם הוא הגדיר ברישיון של התאגיד. עוד נקבע בסעיף זה כי אישור המפקח על התעבורה יימצא בכל עת במשרדי התאגיד ויוצג למפקח על התעבורה או מי מטעמו, על פי דרישתו.

בדוח הביקורת הקודם צוין כי עם תחילת הנפקת הרישיונות נודע למשרד התחבורה, בעקבות תלונות שקיבל ולפי מידע שאסף, כי כמה מהתאגידים מכרו מראש את הרישיונות להפעלת מונית מונגשת במחיר מופקע בשוק, אולם לא היה אפשר להוכיח זאת, משום שפעולת המכירה נעשתה באמצעות ייפוי כוח וללא העברת בעלות בפועל. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן במידה רבה. בביקורת המעקב עלה כי משרד התחבורה חסם במערכות המחשב שלו את האפשרות להעביר את הבעלות על רישיון ממונית מונגשת למונית רגילה לפני תום עשר שנים מיום קבלת הרישיון למונית מונגשת, אלא אם כן שילם בעל הרישיון של מונית מונגשת שילם את ההפרש בין האגרה למונית רגילה ובין האגרה המופחתת למונית מונגשת.

מידת תיקון הליקוי



סיכום

לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2022, בישראל היו באותה השנה כ-1.096 מיליון אנשים עם מוגבלות, שהם קרוב ל-11.5% מכלל האוכלוסייה בישראל באותה העת. לקשיים שאנשים עם מוגבלות חווים מתלווה גם הקושי להשתמש בתחבורה הציבורית, הדרושה להם לצורך התניידות באופן עצמאי. התאמה של הסביבה הפיזית והאנושית ליכולותיהם הפיזיות, החושיות, הרגשיות והשכליות של אנשים עם מוגבלות תתרום לתפקודם ותביא לתועלות לכלליות נרחבות, כגון הגברת הניידות החברתית והכלכלית של אנשים עם מוגבלות, הזדמנויות תעסוקה חדשות והעלאת פיריון העבודה במשק. לפי חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998, מחויבותה של החברה בישראל לשמור על זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות מושתתת על ההכרה בעקרון השוויון ובערך האדם שנברא בצלם ועל עקרון כבוד הבריות.



ביקורת המעקב העלתה כי הרוב המוחלט של הליקויים, שעלו בדוח הביקורת הקודם ונבדקו בביקורת המעקב, 22 ליקויים, לא תוקנו או תוקנו במידה מועטה: 13 מהם לא תוקנו כלל, ובהם היעדר חובת ההנגשה של קווי האוטובוס הבין-עירוניים בחוק שוויון זכויות; אי-עדכון תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (הסדרת נגישות לשירותי תחבורה ציבורית), התשס"ג-2003; מחסור במוניות מונגשות; אי-גיבוש הסכמים עם מפעילי המוניות המונגשות והיעדר פיקוח על דיווח של מפעילי התח"ץ. 7 ליקויים תוקנו במידה מועטה, ובהם התקנת תקנות דרכים נגישות; הכנת תוכנית אב להנגשת התח"ץ; קידום נושא של הנגשת קווי האוטובוס הבין-עירוניים; קידום הנגשת תחנות אוטובוס ופיתוח אמצעים טכנולוגיים (כגון יישומונים לתשלום בתח"ץ או לקבלת מידע על שירותי התח"ץ) עבור אנשים עם מוגבלות הנזקקים לשירותי תח"ץ. 2 הליקויים הנותרים תוקנו במידה רבה. על משרד התחבורה לבצע או להשלים בהקדם האפשרי את תיקון הליקויים שלא תוקנו או תוקנו במידה מועטה.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה להשלים את הכנת תוכנית הנגישות לתחבורה הציבורית עד לשנת 2040. התוכנית צפויה לתת מענה על הצורך להשלים את הפערים בהנגשת כלל התחבורה הציבורית בישראל. עוד ממליץ משרד מבקר המדינה למשרד התחבורה להסדיר את חובת ההנגשה בקווי האוטובוס הבין-עירוניים בחקיקה, בייחוד לאחר שכבר חלפו כבר כ-26 שנים מחקיקת חוק שוויון זכויות בשנת 1998; להסדיר את ענף המוניות המונגשות ולוודא כי שירותיהן יתפרסו בצורה שווה באזורי הארץ, יהיו זמינים בפרק הזמן שנקבע וייתנו מענה ושירות יעיל במחיר של נסיעות רגילות לאנשים עם מוגבלות וכך ישפרו את יכולתם להתנייד באופן עצמאי.



משרד מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

