

עיריית קריית אתא

פרויקטים תחבורתיים

תקציר

המחוקק הישראלי הטיל על הרשות המקומית חובות וסמכויות נרחבות ביחס לרחובות ולמדרכות בתחומה, לרבות פיתוח, סלילה ותחזוקה של כבישים ומדרכות. מלבד הוראותיו של המחוקק, גם משרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה) פרסם הנחיות הנוגעות לתחום זה.

פעולות הביקורת

בחודשים אוקטובר 2010 עד ינואר 2011 בדק משרד מבקר המדינה הקמת פרויקטים תחבורתיים בעיריית קריית אתא (להלן - העירייה) בשנים 2008-2010. הבדיקה נעשתה בעירייה ובירורי השלמה נעשו במשרד התחבורה.

עיקרי הממצאים

הממצאים שהועלו בבדיקה מעידים על ליקויים באופן הטיפול של העירייה בהקמת פרויקטים תחבורתיים בתחומה.

תכנית אב לתחבורה

בשנת 2005 פרסמה עיריית קריית אתא תכנית אב לתחבורה. אף שעברו שש שנים מפרסום תכנית האב לא ביצעה העירייה, כנדרש בהוראות משרד התחבורה, תהליך ניטור שהוא בחינה שוטפת של מידת העדכניות והרלוונטיות של התכנית כדי להחליט אם להמשיך בתכנון הקיים או להתאימו למגמות החדשות בתחבורה או לנקוט מדיניות מתקנת. כמו כן לא בדקה העירייה אם פיתוח מערכת התחבורה נעשה לפי התכנית. לדוגמה, העירייה לא בחנה במכלול התחבורתי המקיף של עדכון

תכנית האב את מסלול המטרונות¹ שהוא מרכיב תחבורתי מרכזי בעל השפעה מכרעת על מכלול התחבורה בקריית אתא, לרבות השפעה על מערך האוטובוסים.

תכנון וביצוע פרויקטים תחבורתיים

אזור מיתון תנועה² בשכונת אברמסקי

עיריית קריית אתא לא הנחתה את משרד התכנון הפרטי שהכין את תכנית האב לתחבורה בשנת 2005, להכין את הפרק על אזורי מיתון תנועה כנדרש בהנחיות משרד התחבורה משנת 2002. כמו כן לא נאספו נתוני התנועה במתחם ולא הוגדר השלב הראשון במימושה של מדיניות מיתון התנועה, כפי שמורות ההנחיות לעשות.

בינואר 2006 הגיש משרד התכנון הפרטי לעירייה, לפי בקשתה, דוח ובו הצעה לתכנון שכונת אברמסקי כאזור מיתון תנועה.

העירייה התעלמה מכך שגם דוח זה הוכן בלי שנעשו הבדיקות המקדימות הנדרשות בהנחיות משרד התחבורה. גם ההחלטה לבקש תכנון כולל של שכונת אברמסקי כאזור מיתון תנועה וגם הדוח האמור לא נדונו בוועדה לבטיחות בדרכים³ ובוועדת התנועה⁴.

העירייה החליטה על שיקום שניים מרחובות שכונת אברמסקי - בן יהודה ואחד העם - בלי לדון בכך בוועדה לבטיחות בדרכים ובוועדת התנועה.

העירייה השתמשה בנימוק של תאונות דרכים רבות המתרחשות בצומת העצמאות-בן יהודה כדי לקבל מימון ממשרד התחבורה לשדרוגו של כל הרחוב, אף שגורמים בעירייה ידעו באותו המועד (מרץ 2008) שהצומת כבר הוסדר בשנים 2007-2008 כחלק מהצומת המרומזר במפגש הרחובות העצמאות-המגינים.

העירייה בחרה להתחיל בשיקום רחוב אחד העם ולא ברחובות אחרים בשכונת אברמסקי שאין בהם מדרכות והמיסעות טעונות שיקום מידי, אף על פי שבחלק גדול מרחוב אחד העם יש מדרכה משני צדי הכביש.

- 1 המטרונות היא מערכת תחבורה ציבורית עתירת נוסעים במטרופולין חיפה המופעלת באמצעות אוטובוסים משודרגים מרובי קיבולת ונמוכי רצפה הדומים בעיצובם לרכבת קלה. המטרונות יופעלו בצירים קבועים ויספקו רמת שירות גבוהה מהמקובל כיום בזכות מאפייני תפעול ייחודיים.
- 2 אזורים (להבדיל מרחובות בודדים) שבהם הוחלט להנהיג מדיניות עירונית כוללת (להבדיל מהתייחסות נקודתית) של מיתון (ריסון) תנועה. ככלל תונהג באזורים אלה הגבלת מהירות ל-30 קמ"ש באמצעות תמרורים.
- 3 פקודת העיריית [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריית או הפקודה), מחייבת הקמת ועדה לבטיחות בדרכים (להלן - הוועדה) וקובעת כי "המועצה תבחר ועדה לבטיחות בדרכים שתפקידה ליזום ולתכנן פעולות בתחומים הנוגעים לבטיחות בדרכים; הוועדה תגיש לאישור המועצה את תכניתה ותפקח על ביצוע התכניות המאושרות".
- 4 ועדה שרשויות מקומיות נוהגות להקים ובה מתקיימות התייעצויות מקצועיות בענייני הסדרי תנועה.

העירייה תכננה לסלול מחדש את שני הרחובות האמורים בעלות של 3.3 מיליון ש"ח בלי שבחנה חלופות נוספות הכוללות, בין היתר, סלילת מיסעות ומדרכות והתקנת אמצעי ריסון בכל הרחובות בשכונת אברמסקי.

רחוב העצמאות מצומת זבולון עד צומת הנביאים

כבר בשנת 2008 ביקשה עיריית קריית אתא ממשרד התחבורה שישתתף במימון הסדרת קטע הדרך ברחוב העצמאות מצומת זבולון עד צומת הנביאים. בנימוקים לבקשתה ציינה העירייה כי לאורך הקטע יש חזית מסחרית משני צדי הדרך, מעברי החצייה של הולכי הרגל אינם מבוקרים ומעבר הולכי הרגל בין שני צדי הדרך מסוכן. עקב הביקוש הגבוה לחניה, הרכבים חונים באופן בלתי חוקי בנתיב נסיעה ומשבשים את התנועה. בדצמבר 2008 אישר משרד התחבורה את השתתפותו במימון פרויקט זה.

בביקורת עלה שעד סיום הביקורת בינואר 2011 לא התחילה עיריית קריית אתא להסדיר את קטע הדרך, לרבות הקמתם של אמצעי הפרדה על אי-התנועה, כדי למנוע מהולכי רגל לחצות את הכביש.

הסדרת התנועה ברחוב העצמאות בין רחוב שבטי ישראל לרחוב הנביאים

במאי 2010 פורסמה למתן תוקף תכנית מפורטת של רצועה ששטחה 8.8 דונם משני צדי רחוב העצמאות בין צומת העצמאות-שבטי ישראל לצומת העצמאות-הנביאים.

על פי נספח הבינוי של התכנית יוקם משני צדי הרחוב פרויקט ולו שני חלקים - קניון בחלקו המערבי ובניין מסחרי בחלקו המזרחי. בנספח התנועה של התכנית צוין כי בקניון יוקם חניון דו-קומתי ובו 175 מקומות חניה ובבניין המסחרי יוקם חניון דו-קומתי ובו 77 מקומות חניה.

נספח התנועה של התכנית אינו מזכיר כלל את הקטעים של רחוב העצמאות שהם מחוץ לגבולות התכנית, קרי קטעי הרחוב מצפון ומדרום לפרויקט. עקב היעדר תכנון של קטע רחוב זה (בין רחוב שבטי ישראל לרחוב הנביאים), ספק אם נלקח בחשבון מספר כלי הרכב שיעצרו כדי להוריד או להעלות נוסעים מול הכניסה הראשית של הקניון. הדבר עלול להביא לידי כך שמכוניות יעצרו זו לצד זו, יצרו את הרחוב, שהוא כביש עורקי לנתיב אחד בלבד, יפריעו לזרימת התנועה ויגרמו סיכונים בטיחותיים חמורים.

אין תכנון של מעבר חצייה ברחוב העצמאות בין שני בנייני הפרויקט ושל גדר הפרדה או כל מכשול אחר שימנע מהולכי רגל לחצות את הרחוב שלא במעבר חצייה עד הקמתו של גשר להולכי רגל האמור לחבר בהתאם לתשריטת התכנית המפורטת בין המדרכות משני צדי רחוב העצמאות.

נספח התנועה אינו מתייחס כלל להיקף התנועה ברחוב מקור ברוך שבו יעברו כלי רכב בכניסתם לחניון הקניון וביציאתם ממנו וכן לכמות המשאיות בדרכן לקניון.

מאחר שרחוב מקור ברוך הוא רחוב חד-סטרי, גם אומדן של מספר כלי הרכב שיעברו ברחוב יהודה הלוי המקביל לו חסר בנספח התנועה. נספח התנועה אינו נדרש כלל להיקף תנועת המשאיות שיעברו ברחובות הלל והמייסדים בדרכן לבניין המסחרי.

הוועדה לבטיחות בדרכים לא דנה בשאלה עד כמה תשפיע הקמת הפרויקט ובו הקניון על נושא הבטיחות בדרכים. כמו כן לא נמצאו פרוטוקולים המתעדים דיונים של ועדת התנועה שמתפקידה לדון בהיבטים התחבורתיים והבטיחותיים של הקמת פרויקט ובו קניון במרכז העיר.

אף שבקטע האמור ברחוב העצמאות מוקם פרויקט ובו קניון שיש לו השפעות מהותיות על אופי התחבורה באזור, העירייה לא הכינה הסדר תנועה חדש לקטע זה.

סיכום והמלצות

על עיריית קריית אתא להקפיד על עדכון תכנית האב לתחבורה באופן שוטף. במקרים שקיימת חריגה מהתכנית עליה לנמק את החלטותיה ולעדכן את התכנית מיידית. עליה גם להקפיד על תיעוד החלטותיה ולנהל פרוטוקולים כנדרש.

מן הראוי שהעירייה תכין נוהל לתכנון ולביצוע פרויקטים של תשתיות תחבורה. יש ליצור זיקה בין הנוהל שיוכן לבין תכנית האב לתחבורה.

על העירייה להקפיד לתכנן ולבצע את הפרויקטים התחבורתיים שהיא מבצעת בהתאם להנחיות שנקבעו על ידי משרד התחבורה.



מבוא

המחוקק הישראלי הטיל על הרשות המקומית חובות וסמכויות נרחבות ביחס לרחובות ולמדרכות בתחומה, לרבות פיתוח, סלילה ותחזוקה של כבישים ומדרכות.

מלבד הוראותיו של המחוקק, גם משרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה) פרסם הנחיות לרשויות המקומיות הנוגעות לתכנון פרויקטים תחבורתיים ונוהלי עבודה של המשרד עם הרשויות המקומיות.

על פי נוהל עבודה של משרד התחבורה⁵ שיעור השתתפות המשרד במימון פרויקטים מטרופוליטניים ועורקים עירוניים ובפרויקטים בטיחותיים שנועדו לשפר הבטיחות בנקודות תורפה (מוקדי סיכון) הוא 70% מעלות הפרויקט. משרד התחבורה הדגיש בנוהל כי הוא ייתן

5 נוהל עבודה של משרד התחבורה עם הרשויות המקומיות בתחום תקציבי בטיחות ופיתוח תשתיות, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, יוני 2009.

עיריית קריית אתא

עדיפות לטיפול בנקודות תורפה עם מספר תאונות ונפח תנועה גבוה ונקודות תורפה עם תאונות דרכים יהיו בעדיפות עליונה.

בחודשים אוקטובר 2010 עד ינואר 2011 בדק משרד מבקר המדינה כמה פרויקטים תחבורתיים בקריית אתא. הבדיקה נעשתה בעירייה ובירורי השלמה נעשו במשרד התחבורה.

ועדת תנועה

ועדת תנועה⁶, כפי שנקבע במדריך לנבחר⁷, היא ועדה שרשויות מקומיות נוהגות להקים ובה מתקיימות התייעצויות מקצועיות בענייני הסדרי תנועה המשמשות בסיס להחלטות המתקבלות על ידי רשות התמרור המקומית או המרכזית. הוועדה מורכבת מאנשי מקצוע, כמו המפקח המחוזי על התעבורה במשרד התחבורה או נציגו, נציג משטרת התנועה בדרגת קצין או נציגו ועובדים מקצועיים של העירייה העוסקים בנושאי הסדרי תנועה ודרכים.

ועדת התנועה אמורה לטפל בנושאים האלה: קביעת הסדרי תנועה בכבישים חדשים ושינוי בהסדרי תנועה בכבישים קיימים; קביעת רמזורים ותמרורים; שינויים הנדסיים (גאומטריים) בכבישים; הסדרי חנייה, תחנות אוטובוסים, מוניות וקווי אוטובוס; נספחי תחבורה בתכניות מתאר מקומיות ובתכניות מפורטות כאשר צפוי גידול בנפח התנועה בשל מבנים חדשים, כמו תכנית להקמת קניון חדש (ראו להלן).

רישום פרוטוקולים

החובה שנקבעה בפסקי הדין⁸ של רישום פרוטוקולים משיבות, חלה על פי החלטת שופטת בית המשפט לעניינים מינהליים⁹ גם על ישיבות ועדת התנועה:

“נראה כי ישנה מגמה לשתף את התושבים בענייני תכנון ובניה בהכנת התוכניות. כתב על כך השופט חשין ב- בג”צ 288/00 עמותת אדם טבע ודין נ’ שר הפנים: ‘דין התכנון והבניה בונה עצמו (בין השאר) על שני עקרונות-תשתית האחוזים-וקשורים זה-בזה לבלי- הפרד: עקרון השקיפות ועקרון שיתופו של הציבור בהליכי אישורן של תוכניות... שיתוף הציבור בקבלתן של החלטות מהווה שלוחה לעיקרון הדמוקרטי המקובל, בייחוד כך בנושאי תכנון, בניה ואיכות הסביבה המשפיעים במישרין על היחיד ועל הכלל’.

“סבורה אני, כי בנסיבות מסוימות צריכה מגמה זו לחול גם בענייני הסדרים תעבורתיים במקום ישוב, וככל שהישוב קטן יותר ותושביו מעורים יותר בנעשה בו, כך יש לתת דגש למגמה זו.”

- 6 המכונה בחלק מהרשויות, בהן עיריית קריית אתא, “הוועדה לתיאום תנועה”.
- 7 המדריך לנבחר ברשות המקומית, משרד הפנים, נובמבר 2008.
- 8 עת”מ (ירושלים) 489/04 עמותת שחר - אגודה לקידום החינוך בישראל נ’ המועצה להשכלה גבוהה ואח’, תק-מח 2004(3) 5542, עמ’ 5547.
- 9 עת”מ (חיפה) 1038/05 זיו שורצמן ואח’ נ’ המועצה האזורית חוף הכרמל - רשות תמרור מקומית חוף הכרמל ואח’, תק-מח 2006(1) 525, עמ’ 532.

הכרת מערך הסדרי התנועה בעיר מחייבת להכיר את הגורמים לקיומם של ההסדרים השונים המשקפים את הלכי הרוח וההסכמות של התושבים לחלוקת הנטל של התנועה ברחובות השונים. את הגורמים האלו ניתן למצוא רק בפרוטוקולים של הוועדה שממליצה על ההסדרים¹⁰.

במכתב שכתב המפקח על התעבורה במחוזות חיפה והצפון באוגוסט 2010 לראש עיריית קריית אתא, שבו האציל לרשות התמרור המקומית (ראש העירייה) את הסמכות לקבוע הסדרי תנועה בתחומה לפי סעיף 18(ב) לתקנות התעבורה, צוין כי "ההחלטות יתקבלו במסגרת ועדת תיאום תנועה שתתקיים ברשות שבסופה יצא פרוטוקול בחתימת ראש רשות התמרור המקומית".

בשנים 2008-2010 דנה ועדת התנועה במאות נושאים הנוגעים לקביעת הסדרי תנועה בכבישים חדשים ושינוי בהסדרי תנועה בכבישים קיימים; קביעת רמזורים ותמרורים ועוד.

נמצא כי ועדת התנועה בעיריית קריית אתא לא כתבה פרוטוקולים כנדרש; בעיקר לא נרשמו עמדות המשתתפים בדיון והנימוקים להחלטות, גם אלה שנדחו, ובשל כך אין לדעת מה הם הגורמים לשינוי הסדרי התנועה ומי ביקש אותם (משטרה, עירייה, תושבים או כל גורם אחר).

משרד מבקר המדינה העיר לראש עיריית קריית אתא כי עליו לפעול לרישום פרוטוקולים כנדרש. הדבר ייצור את השקיפות הנדרשת ויאפשר ביקורת ובקרה על תהליך קבלת ההחלטות, לרבות אלה בנושא הבטיחות בדרכים.

בתשובתה ממאי 2011 מסרה עיריית קריית אתא למשרד מבקר המדינה כי ועדת התנועה תקפיד להבא על רישום פרוטוקולים כנדרש.

תכנית אב לתחבורה

על פי הנחיות משרד התחבורה מאוקטובר 2003 (להלן - הנחיות המשרד)¹¹, תכנית אב לתחבורה (להלן - תכנית אב) היא כלי חשוב לתכנון מערכת התחבורה בתחומי הרשות המקומית הן לטווח הקצר והבינוני הן לטווח הארוך. היא מקיפה את מערכת התחבורה כולה, לרבות אמצעי תחבורה לא-מנועיים, וכן את צורכיהם התחבורתיים והבטיחותיים של הולכי רגל ורוכבי אופניים. על התכנית לקבוע סדרי עדיפויות לביצוע הפרויקטים השונים, ובנושא פיתוח התשתיות עליה לגעת גם בסוגיית ניהול ההיצע והביקוש הקיימים. ניהול ההיצע נועד לגבש דרכים לשיפור הניצולת של ההיצע הקיים, וניהול הביקוש נועד לגבש דרכים להקטנת הביקוש לנסיעות או לשינוי הביקוש בממדי הזמן והמרחב.

את תכנית האב מכין עבור הרשות המקומית צוות מקצועי¹² בראשות מתכנן תחבורה. משרד התחבורה, שמשותף בעיקר מימון התכנית, גם מאשר אותה. תכנית האב של קריית אתא נבחנה גם על ידי צוות תכנית האב לתחבורה של מטרופולין חיפה.

- 10 אזורי מיתון תנועה - קובץ הנחיות משרד התחבורה, מאי 2002, סעיף 4.2.4.
- 11 מפרטים להכנת תכנית אב לתחבורה ברשויות המקומיות וקריטריונים להערכתן - קובץ הנחיות משרד התחבורה לרשויות המקומיות, אוקטובר 2003.
- 12 ברוב הרשויות המקומיות, משרד תכנון פרטי.

עיריית קריית אתא

מטבעה תכנית האב מתמקדת בפן העקרוני והתאורטי ומטרתה לקבוע את כיווני הפיתוח התחבורתי לטווח הארוך ואת הפרויקטים הנגזרים לקידום ולביצוע בטווחי הביניים ואף בטווח הקצר.

בפברואר 2005 פורסמה תכנית אב לתחבורה לקריית אתא. בתכנית נכתב: "לסיכום, המצב המתואר יצר מציאות תחבורתית קשה ומחייבת פתרונות מידיים, בעיקר הפרדת תנועה עוברת בין-עירונית לתנועה אורבנית פנימית ויצירת תנועות רציפות. הגישה התכנונית לפתרון הבעיה מושתתת בעיקרון על יצירת כבישי טבעת במטרה לשרת את העיר הן במערכת האזורית ארצית והן במערכת האורבנית עירונית, תוך פיזור עומסי התנועה בצירים הקיימים והמוצעים".

תכנית האב עסקה, על פי הנדרש בהנחיות משרד התחבורה, גם בנושא הבטיחות. על פי ניתוח נתוני תאונות הדרכים ובחינת המצב הפיזי של רחובות וצמתים מסוימים בעקבות סיורים שקיימו בשטח הדגישו מחברי הדוח את "מקומות התורפה" בעיר.

תכנית האב של קריית אתא כללה, בין היתר, תכנית השקעות בפרויקטים תחבורתיים לשנים 2006-2010 (להלן - תכנית ההשקעות) וקבעה את הפרויקטים התחבורתיים שהעירייה תכננה לבצע בכל שנה מהשנים האמורות ואת עלותו הכספית של כל פרויקט.

יצוין כי מלבד הטיפול בכבישים ובצמתים המוזכרים בתכנית ההשקעות, מתוכנן טיפול בכבישים נוספים שרובם נמצא מחוץ לתחום קריית אתא. כבישים אלה מוזכרים בתכנית האב, ובכמה מהם העבודה מתבצעת בימים אלו. לכבישים אלה עשויה להיות השפעה של ממש על מצב הבטיחות בעיר מכיוון שחלק ניכר מהתנועה העוברת בה כיום תנותב אליהם.

פרק מיוחד בהנחיות משרד התחבורה עוסק ב"תהליך מוצע למעקב אחר יישום של תכנית אב לתחבורה ברשות המקומית". בפרק נאמר כי "לצורך התאמת תכנית האב לתחבורה למערכת התחבורה המתפתחת בפועל ולביקושים הנגזרים ממנה, יש לבחון באופן שוטף את מידת עדכניות ורלוונטיות התכנית, ולהחליט האם להמשיך בתכנון הקיים, להתאים את התכנון למגמות החדשות, או לנקוט במדיניות מתקנת. על בחינת התכנית להתבצע במסגרת תהליך מוגדר של ניטור... תהליך הניטור של תכנית האב, הינו תהליך הבוחן את הפיתוח בפועל אל מול יעדי התכנון. התוצאה מאפשרת לרשות לשקול את צעדי הפיתוח הבאים ובמידת הצורך לכוון מחדש את מדיניות הפיתוח". עוד נאמר כי "עיקר תהליך הניטור הוא בדיקה תקופתית של מימוש מערכת התחבורה בפועל מול תחזיות התכנית". בתהליך הניטור של תכנית האב שלושה שלבים: 1. בדיקת ההתאמה בין מגמות הפיתוח ודפוסי הנסיעות בפועל ובין התחזיות שבוצעו בתכנית האב; 2. קביעת סדרי עדיפויות וקדימויות בפיתוח מערכת התחבורה לפי ההתפתחות בפועל; 3. עדכון תכניות הפיתוח וההשקעות בהתאם.

נמצא כי אף שעברו שש שנים מפרסום תכנית האב לא ביצעה עיריית קריית אתא את תהליך הניטור כנדרש בהוראות משרד התחבורה. קרי ביצעה פרויקטים שלא נכללו בתכנית האב, או שלא על פי סדר העבודות שנקבע בה. להלן דוגמאות של פרויקטים תחבורתיים שלא נכללו בתכנית האב:

ה מ ט ר ו נ י ת¹³

1. תכנית האב (משנת 2005 כאמור) אינה כוללת את הקמת קו המטרונית¹⁴ מקריית אתא לחיפה. תכנית האב כללה חמישה קווים של רכבת קלה.
בדוח פרופיל בטיחותי שפורסם על ידי הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים (להלן - הרשות הלאומית) נכתב על קריית אתא כי כלי רכב ציבוריים, ובעיקר אוטובוסים, מעורבים באחוז גבוה יחסית של התאונות בעיר. כדי לטפל בכך יש לאתר את נקודות התורפה במסלולי האוטובוסים.
בשנת 2007 החליט משרד התחבורה להקים את המטרונית. נקבע כי קו מס' 2 של המטרונית יצא מקריית אתא ויגיע למסוף בת גלים בחיפה. הקו אמור לפעול מהשעה 5:00 בבוקר עד 1:00 בלילה ותדירות נסיעתו ברוב שעות היום תהיה בכל 7-8 דקות. המסלול המתוכנן בקריית אתא הוא בכמה רחובות ראשיים - יוספטל, רבין וביאליק.
2. בשלב מאוחר יותר, אם יחליט על כך משרד התחבורה, תוקם בקריית אתא תחנה "מרכזית" - תחנת המוצא של המטרונית שתשמש גם תחנת רכבת לנצרת.
3. מאחר שמסלולי נסיעת המטרונית הם בצירי העיר הראשיים, ישונה מערך מסלולי האוטובוסים הקיים בעיר באופן שיזין את המטרונית בנוסעים.
נמצא כי החלטות תחבורתיות חשובות כל כך, כמו קביעת מסלול נסיעת המטרונית ושינוי מערך האוטובוסים, שיש להן השפעה מכרעת על נושא התחבורה בקריית אתא, לא נבחנו על ידי העירייה במכלול התחבורתי המקיף של עדכון תכנית האב.
עוד נמצא כי העירייה לא דנה בוועדה לבטיחות בדרכים ובוועדת התנועה בשאלה עד כמה ישפיעו המטרונית, שעבודות הקמתה מתבצעות כבר במספר רחובות בקריית אתא, וקווי האוטובוס המזינים אותה על נושא הבטיחות בדרכים.
בתשובתה ממאי 2011 מסרה עיריית קריית אתא למשרד מבקר המדינה כי בתכנית האב מופיעה רכבת קלה, שמסלולה עובר ברחובות יוספטל, רבין וביאליק, שהם הרחובות שבהם תעבור המטרונית. עוד מסרה העירייה כי בשנת 2008 בוצע ניתוח מקיף של התחבורה הציבורית בקריות על ידי משרד התחבורה, לרבות קריית אתא, נבחנו חלופות מספר, ומהן בחרה העירייה את החלופה המועדפת עליה.

13 המטרונית היא מערכת תחבורה ציבורית עתירת נוסעים במטרופולין חיפה המופעלת באמצעות אוטובוסים משודרגים, מרובי קיבולת ונמוכי רצפה, הדומים בעיצובם לרכבת קלה. המטרונית יופעלו בצירים קבועים ויספקו רמת שירות גבוהה מהמקובל כיום בזכות מאפייני תפעול ייחודיים.

14 בתכנית האב תוכננו מספר קווים של רכבת קלה שמקצתם עברו בחלק מהמסלול שהפך לאחר מכן למסלול של המטרונית.

משרד מבקר המדינה מעיר על תשובת העירייה כי המטרונית שונה באופן יסודי מהרכבת הקלה שהוזכרה בתכנית האב - מסלול המטרונית הוא רק קטע של אחד מחמישה הקווים המוצעים של הרכבת הקלה (קו 8) שתוכננו להגיע או לעבור לאורכה ולרוחבה של קריית אתא, על פי נספח לתכנית האב שצירפה העירייה לתשובתה. פער זה יוצר הבדל מהותי בין מספר קווי האוטובוס המזינים חמישה קווים של רכבת קלה (אם בכלל יש צורך באוטובוסים מזינים) לבין מספר קווי אוטובוס המזינים קו אחד של המטרונית. יוצא אפוא שהבעיות וההשפעות של מערך המטרונית והאוטובוסים המזינים אותה על הסדרי התנועה והבטיחות בדרכים יכול ותייחנה שונות מאלה שהיו צפויות ממערך הרכבת הקלה, אשר נבחנה במסגרת הכנת תכנית האב.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה על תשובת העירייה כי גם אם נבחנה התחבורה הציבורית על ידי משרד התחבורה כחלק מהתכנון הכולל של כל אזור חיפה והקריות, לא בוצעה בחינה מפורטת של השפעות מסלול המטרונית וקווי האוטובוסים המזינים אותה מבחינת הבטיחות בדרכים בקריית אתא. בחינה כזו מוטלת על העירייה והגופים הייעודיים בה - הוועדה לבטיחות בדרכים וועדת התנועה, והייתה צריכה להתבצע, לפי הנהלים וכללי מינהל תקין, במסגרת עדכון תכנית האב.

פרויקטים אחרים

בתכנית האב הומלץ להשקיע 8.25 מיליון ש"ח בשרוג רחוב יוספטל והרחבתו בשנים 2007-2009. עם קבלת ההחלטה של משרד התחבורה על תוואי המטרונית ביקש מנכ"ל העירייה ביוני 2007 מהמשרד להסב הרשאות מביצוע שדרוג צומת הרחובות יוספטל-הס וצומת הרחובות יוספטל-סירקין להרשאות לביצוע חמישה מעגלי תנועה בצמתים שונים בעיר, וכן השתתפות במימון שלושה מעגלי תנועה נוספים ובהסדרת רחוב המייסדים כרחוב בטוח.

עד סיום הביקורת הסתיימו העבודות בשבעה משמונת מעגלי התנועה וברחוב המייסדים.

נמצא כי העירייה התעלמה מסדרי הקדימויות שנקבעו בתכנית ההשקעות שהיא חלק מתכנית האב לתחבורה: אף לא אחד משמונת מעגלי התנועה האמורים ולא רחוב המייסדים נכללו בתכנית ההשקעות לשנים 2006-2010, וגם לא בסקר הרחובות והצמתים מרובי התאונות שבתכנית האב שממנו נגזרה תכנית ההשקעות.

במרץ 2008 פרסמה עיריית קריית אתא "תכנית השקעות להסדרים בטיחותיים לשנת 2008" (להלן - התכנית להסדרים בטיחותיים) שהכין עבורה אותו משרד תכנון שהכין את תכנית האב. לדבריהם, מתוך ראייה מערכתית, מחברי התכנית מציעים לבצע שמונה פרויקטים בשנת 2008, שלטענתם יביאו לידי הגברת רמת הבטיחות בעיר. לצורך זה הם אספו נתונים על צמתים מרובי תאונות, למדו את נתוני הדרכים העיקריות בעיר וקיימו סיורים בשכונות המגורים.

מבין שמונת הפרויקטים הבטיחותיים שנכללו בתכנית להסדרים בטיחותיים שהכינה עיריית קריית אתא והעבירה למשרד התחבורה, ארבעה כבר נכללו בתכנית האב, אחד לא נכלל בה אבל הופיע במכתבו האמור של מנכ"ל העירייה למשרד מיוני 2007, ושלושה פרויקטים היו חדשים לחלוטין:

אזור מיתון תנועה¹⁵ בשכונת נווה אברהם, שלא נכללה באזורי מיתון תנועה שפורטו בתכנית האב (עד סוף שנת 2010 בוצע רוב הפרויקט); רחוב טרומפלדור שאף הוא לא נכלל בסקר הבטיחות שבתכנית האב כרחוב הטעון הסדר תנועה; שלושה תת-פרויקטים ברחוב העצמאות - הסדרת הקטע שבין רחוב זבולון לרחוב שבטי ישראל ושני מעגלי תנועה בצמתים העצמאות-שבטי ישראל והעצמאות-הנביאים, וזאת למרות מאות תאונות דרכים שקרו ברחוב העצמאות במהלך השנים (ראו להלן).

נמצא כי ארבעה מהפרויקטים שיזמה וביצעה העירייה בשנים 2007-2009 לא נכללו בתכנית ההשקעות שהיא אחד מחלקי תכנית האב לתחבורה. עוד נמצא כי העירייה החליטה על ארבעת הפרויקטים הללו ללא הליך הניטור הנדרש ושלא במסגרת עדכון תכנית האב.

משרד מבקר המדינה העיר לראש עיריית קריית אתא כי ניתן לשנות את סדרי הקדימויות שנקבעו בתכנית האב לתחבורה, להוסיף או לגרוע תכנון מחדש של כבישים או שיקומם. אולם הדבר חייב להיעשות לאחר בחינה כוללת ומעמיקה ותוך עדכון תכנית האב, ולא באופן ספורדי.

עוד העיר משרד מבקר המדינה לראש העירייה כי תכנית האב היא תכנית דינמית שיש לעדכנה כל הזמן. התהליך של קבלת החלטות בנוגע להסדרי תנועה חייב להיעשות תוך התייחסות לתמונה הכללית במסגרת עדכון תכנית האב, ובו ייבחן בקפידה כל שינוי בתוך המכלול השלם של סדרי העדיפויות. תהליך קבלת החלטות המתעלם מתכנית האב מייצר אותה, והסכום שהושקע בהכנתה - מעל חצי מיליון ש"ח - ירד לטמיון.

בתשובתה ממאי 2011 מסרה עיריית קריית אתא למשרד מבקר המדינה כי היא מכינה בכל כמה שנים תכנית פיתוח והשקעות המתבססת על תכניות האב הרלוונטיות, לרבות תכנית האב לתחבורה.

עוד מסרה עיריית קריית אתא בתשובתה: "בין השנים 2000-2010 הושקעו כ-178 מיליון ש"ח בשיקום כבישים, מדרכות וכיכרות, כולל התקני בטיחות בדרכים... כתוצאה מכך חלה ירידה חדה ומתמשכת במספר תאונות הדרכים ובמספר הנפגעים".

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי היא לא פעלה על פי הנחיות משרד התחבורה בנושא תכנית האב. העירייה לא ביצעה את שני השלבים הראשונים בתהליך הניטור - בדיקת ההתאמה בין מגמות הפיתוח ודפוסי הנסיעות בפועל ובין התחזיות שבוצעו בתכנית האב, וקביעת סדרי עדיפויות וקדימויות בפיתוח מערכת התחבורה לפי ההתפתחות בפועל - לכן תכנית הפיתוח וההשקעות לא התבססה כנדרש על תהליך זה, ואין היא נוגעת בהיבט השמירה על בטיחות בדרכים כפי שמחייבות הנחיות המשרד.

משרד התחבורה מסר בתשובתו מאוגוסט 2011 למשרד מבקר המדינה כי מטרת תכנית האב לתחבורה לבחון כיווני פעולה רעיוניים והאמור בה אינו מחייב ברמה של לוחות זמנים לביצוע.

15 אזורים (להבדיל מרחובות בודדים) שבהם הוחלט להנהיג מדיניות עירונית כוללת (להבדיל מהתייחסות נקודתית) של מיתון (ריסון) תנועה. ככלל תונהג באזורים אלה הגבלת מהירות ל-30 קמ"ש באמצעות תמרורים.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה כי הנחיותיו לרשויות המקומיות באשר למפרטים להכנת תכנית אב לתחבורה, כפי שבוצעו על ידי עיריית קריית אתא בתכנית האב שלה, קובעות במפורש (בסעיף 4.6) כי תוצרי תכנית האב הם רשימת פרויקטים תחבורתיים לביצוע בטווח של עשר שנים, שידורגו לפי מצב תכנוני, זמינות, כדאיות כלכלית, פריסה תקציבית והקשר ביניהם.

תכנון וביצוע פרויקטים תחבורתיים

נוהל לתכנון וביצוע של פרויקט תשתית תחבורתי

פרויקט תשתית תחבורתי עירוני הוא ייחודי בהשוואה לפרויקט תשתית עירוני אחר. אחד הדברים המייחדים פרויקט כזה הוא נגיעתו בנושא הבטיחות בדרכים. על פי כללי מינהל תקין תהליך התכנון והביצוע של פרויקט תשתית תחבורתי צריך להיות מוסדר בנוהל שבו יפורטו השלבים השונים של התכנון והביצוע, לרבות עבודת הוועדות האמורות לדון בנושא הבטיחות בדרכים.

נמצא כי הנוהל של עיריית קריית אתא - "הליך תכנון פרויקט" - הוא נוהל כללי משנת 2000 הנוגע לתכנון פרויקטים, אבל הוא אינו עוסק בתכנון ובביצוע של תשתיות תחבורה.

משרד מבקר המדינה העיר לראש עיריית קריית אתא כי מן הראוי להכין ללא דיחוי נוהל לתכנון ולביצוע פרויקטים של תשתית תחבורתית, כדי שכל העוסקים בנושא בעירייה יפעלו על סמך נוהל ברור ומסודר. יש ליצור זיקה בין הנוהל, בין תכנית האב לתחבורה, בין נושא הבטיחות בדרכים מתוך התבססות על נתוני תאונות הדרכים והגורמים להן ובין הוועדות העוסקות בהסדרי תנועה ובבטיחות בדרכים.

בתשובתה ממאי 2011 מסרה עיריית קריית אתא למשרד מבקר המדינה כי מנהלי אגף ההנדסה פועלים על פי נוהל ברור ומסודר של אגף ההנדסה הנקרא "הליך תכנון פרויקט". בפרויקטים תחבורתיים נסמכת העירייה על המתכננים של הפרויקטים. בתשובה נוספת מספטמבר 2011 חזרה העירייה על תשובתה כי קיים נוהל ברור ומסודר, וצירפה לתשובתה ארבעה נהלים משנת 2010 של אגף ההנדסה העוסקים בביצוע עבודות ציבוריות ועבודות תשתית.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי אף לא אחד מהנהלים שהיא צירפה לתשובותיה אינו עונה על הערת הביקורת. הנוהל הנדרש אמור לאגם את הליכי קבלת ההחלטות בעירייה בנושאי פרויקט תשתית תחבורתית, נוהל שיתייחס לראש העירייה, שהוא רשות התמרון המקומית, לוועדה לבטיחות בדרכים, לוועדת התנועה וכל זה תוך שיתוף גורמים חיצוניים כמו משרד התחבורה ומשטרת ישראל.

אזור מיתון תנועה בשכונת אברמסקי

שכונת אברמסקי היא שכונת מגורים שרוב בתיה צמודי קרקע ורק בכמה מקומות יש בנייה רוויה. בשכונה 12 רחובות. על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה המובאים בתכנית האב, בשנת 1995 מנתה השכונה 2,767 נפשות. בתכנית האב נכתב כי מצב מערכת הכבישים בשכונה גרוע הן בשל המיסעות המשובשות והיעדר המדרכות, הן בעטייה של התנועה הזורמת בהם. למרות מצבה הגרוע של מערכת הכבישים, כלי רכב שונים עוברים בשעות הבוקר בכמה מרחובות השכונה, בייחוד ברחובות פרישמן, שלום עליכם וסמולנסקי, כדי לעקוף את עומס התנועה הקיים בשעות אלו בצומת הרחובות העצמאות-זבולון.

בדצמבר 2001 אישרה מועצת העירייה תקציב בלתי רגיל (להלן - תב"ר) בסך 1.1 מיליון ש"ח לעבודות ברחוב פרישמן, לפרויקט שנקרא "רח' פרישמן שכונה בטוחה". במהלך השנים הוגדל התב"ר ל-7.2 מיליון ש"ח, מהם 2.4 מיליון ש"ח מלוות, והיתר ממשרד התחבורה וממשרד הפנים.

נמצא כי אף שהעירייה ייעדה את התב"ר האמור לעיל להפיכת רחוב פרישמן לאחד מהרחובות של אזור מיתון תנועה, היא הציבה בכניסות לרחוב תמרור ג-50 (ככינוי או, ומקביל לתמרור 220 היום) המציין "רחוב משולב", דהיינו במקום להפוך את הרחוב לאזור מיתון תנועה, הוא הפך רחוב משולב - דרך המיועדת למשחקי ילדים, להולכי רגל ולרכב¹⁶.

בתשובתה ממאי 2011 הודיעה עיריית קריית אתא למשרד מבקר המדינה כי היא "[חולקת] על דעת המבקר כי, רחוב פרישמן בוצע כרחוב משולב ולא כאזור מתון תנועה... ברחוב פרישמן לא היתה כלל כוונה לקיים רחוב משולב, זאת בשל חשיבותו של הרחוב המקשר בין מרכז העיר ליציאות מהעיר לעבר צפון ומערב... ברחוב פרישמן נסללו מדרכות לשימוש הולכי רגל בנוסף למסעה לשימוש נהגים. מה שאינו מתקיים ברחוב משולב בו כלי הרכב והולכי הרגל משתמשים באותה מסעה" (ההדגשה אינה במקור).

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה שהצבת תמרור ג-50 בכניסות לרחוב פרישמן היא פעולה שלטונית-משפטית שבאמצעותה היא הפכה את הרחוב לרחוב משולב גם אם לא לזה התכוונה. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה רבה את הודעת העירייה שממנה עולה כי היא ביצעה פעולה בעלת תוצאות מעשיות ומשפטיות (בין היתר, בנוגע לנהגים ברחוב) "ללא כוונה" או בניגוד לכוונתה; יש בכך כדי להדגיש את החשיבות בניהול דיונים מסודרים בגופים האחראים בתחום, לרבות בוועדות העירוניות המיועדות.

במאי 2002 פרסם משרד התחבורה חוברת הנחיות בנושא "אזורי מיתון תנועה" (להלן - הנחיות לאזורי מיתון תנועה). מטרת ההנחיות הייתה ליצור מסגרת מנחה שתאפשר לקיים הליך תכנון מסודר של אזורי מיתון התנועה. המשרד הגדיר בהנחיותיו שבעה יעדים הניתנים ליישום, למימוש ולמדידה בטווח זמן קצר יחסית באזורי מיתון התנועה: האטת מהירות הנסיעה; הקטנת תדירות התאונות ומידת חומרתן; שיפור הבטיחות ותפיסת הבטיחות למשתמשים הלא-ממונעים בדרך, בייחוד הולכי רגל חלשים ומוגבלי תנועה; שיפור התכנית האקולוגית, דהיינו הקטנת הרעש, הפחתת זיהום האוויר וכו'; צמצום הצורך באכיפה משטרתית ועידוד האכיפה העצמית; הפחתת עומס התנועה, הוצאת תנועה עוברת ושיפור הנגישות לשימושי קרקע; ועידוד הקשר הקהילתי כלפי פנים וכלפי חוץ.

16 סעיף 1 לתקנות התעבורה, התשכ"א-1961.

בהנחיות לאזורי מיתון תנועה צוינו חסרונות רציניים של שיטת הרחובות המשולבים, ובהם: "הרחוב המשולב יועד רק לרחובות ברמה הנמוכה ביותר במידרג העירוני, לפיכך ציבור רחב ביותר לא נהנה מפירותיו; הפיתוח של רחובות משולבים יקר מאד! נמצא, שבמחיר ביצוע רחוב משולב אחד, ניתן לפרוש מגוון רחב של אמצעי ריסון על פני אזור נרחב, עם תשואה גבוהה יותר לציבור הרחב".

ההנחיות כוללות גם נוהל תכנון שיסייע בביצוע מהלכי תכנון נכונים שבאמצעותם יהיה ניתן להביא לידי יישומם של שבעת היעדים. השלב הראשון במימוש של מדיניות מיתון התנועה הוא הגדרת תא שטח עירוני גדול הנקרא "מתחם התייחסות". בשלב השני יחולק המתחם לאזורים שייקראו "אזורי מיתון תנועה". על פי ההנחיות יש להכין "מפת נתוני תנועה במתחם התייחסות" המבוססת על נתוני תנועה שייאספו על המתחם, ובהם נפח התנועה העוברת בכל רחוב במתחם ונתוני התאונות על כל מאפייניהן האפשריים ומכל זווית ניתוח אפשרית. לאחר שכל המידע על המתחם נאסף באופן יסודי נקבעים אזורי מיתון התנועה, ולאחר ניתוח פרטני מכינים תכנית אזור מיתון תנועה.

ההנחיות קובעות גם כי לימוד יסודי של נתוני התאונות במתחם התייחסות יאפשר לצוות המתכננים לקבל תמונה מלאה וברורה של מגוון תאונות הדרכים במתחם ומאפייניהן ולהמליץ לרשות המקומית על הפעולות הנדרשות להורדת מספר התאונות במתחם ודרגת חומרתן.

ביוני 2003 ביקשה העירייה משני משרדי תכנון המתמחים בתכנון תנועה הצעות מחיר לתכנון 12 הרחובות של שכונת אברמסקי כאזור מיתון תנועה.

באוקטובר 2004 נתן משרד התחבורה הרשאה לעירייה בסך 100,000 ש"ח ל"תכנון שכונה בטוחה - אברמסקי". באוגוסט 2005 חתמה העירייה עם אחד משני משרדי התכנון (להלן - משרד התכנון) על חוזה לתכנון הכבישים והתנועה בשכונת אברמסקי.

בתכנית האב משנת 2005 יש שני עמודים המסבירים באופן תאורטי מהו אזור מיתון תנועה, וקטע קטן עוסק בשכונת אברמסקי, שבה הוחלט ליישם בשלב ראשון את הטיפול באזור מיתון תנועה. בקטע הזה הודגש רק הצורך בשיקום רחובות השכונה שמצבם גרוע, והומלץ לטפל מיד בביצוע של שיקום מיסעות ושל סלילת מדרכות ברחובות אלה תוך יישום ההנחיות לאזורי מיתון תנועה.

נמצא כי בשלב הכנת תכנית האב לא הנחתה העירייה את משרד התכנון להכין פרק על אזורי מיתון תנועה על פי הנדרש בהנחיות לאזורי מיתון תנועה, לא הוגדר מתחם התייחסות, ולפיכך גם לא נאספו נתוני התנועה במתחם, וממילא לא צוין מתחם התייחסות בתכנית האב.

בינואר 2006 הגיש משרד התכנון את הדוח הראשוני לתכנון שכונת אברמסקי כאזור מיתון תנועה (להלן - הדוח הראשוני). בדוח נכתב: "על מנת לגבש פתרון הנותן מענה לאיכות החיים בשכונה מבחינה חזותית ובטיחותית והן התנועה העוברת שהינה בעיקר תנועה ניגשת לשכונה שהיא שכונת מגורים החלטנו ליישם בשכונה את הנחיות משרד התחבורה למיתון תנועה".

משרד התכנון הזכיר בדוח הראשוני גם את העבודות שנעשו עד אז ברחובות השכונה: "ניכר ששיקום הרחובות נעשה לא ע"י ראייה כוללת של מערכת התנועה הכללית ונעשו שיפורים מקומיים הכוללים שיקום מספר רחובות ושינויי כיווני התנועה. לדוגמא דרך פרישמן - דרך משולבת, רחוב מנדלי מוכר ספרים גם הוא רחוב משולב".

עוד נכתב בדוח הראשוני:

"לאור הניסיון הנצבר התייחסות לאזור בגישה כוללתית כאזור מיתון תנועה הינה עדיפה על מתן פתרונות נקודתיים לנקודות תורפה, דהיינו הסדרי צמתים ושיפור קטעי דרך

בעייתיים: 'על פי פתרון זה יהיה רחוב ברדיצבסקי ציר ראשי בו תהיה תנועה דו סטרית. הסדרת הצמתים לאורך הדרך תעשה באמצעות מעגלי תנועה... הסדרת חד סטריות ברחובות תתרום לבטיחות הרחוב, בטיחות הצומת ותאפשר מתן חניה מסודרת לאורך הרחוב... רחוב שלום עליכם שבו הוסדרה חניה מקבילה יבוצעו פסי האטה והצרויות למיתון תנועה. רחוב העבודה ישוקם על פי חתך רחב הכולל שני נתיבי חניה ומדרכות בשני צידי הדרך. לאורך הרחוב יותקנו פסי האטה'¹⁷.

נמצא כי העירייה התעלמה מכך שהדוח הראשוני הוכן בלי שנעשו הבדיקות המקדימות הנדרשות בהנחיות משרד התחבורה. כמו כן נמצא כי ההחלטה לבקש תכנון כולל של שכונת אברמסקי כאזור מיתון תנועה וגם הדוח הראשוני לא נדונו בוועדה לבטיחות בדרכים ובוועדת התנועה.

משרד מבקר המדינה העיר לראש עיריית קריית אתא כי עליו לפעול לביצוע תכנון השכונה כנדרש בהנחיות משרד התחבורה, ולהביא את הנושאים הנוגעים לתחבורה ולבטיחות בדרכים לדיון בוועדות העירייה הרלוונטיות.

בפברואר 2006 הגיש משרד התכנון לעירייה תכנון מפורט להסדרי תנועה לשני רחובות בשכונת אברמסקי - בן יהודה ואחד העם (להלן - תכניות הסדרי התנועה).

ביוני 2006 שלח ראש העירייה למהנדסת מחוז חיפה והצפון שבמשרד התחבורה (להלן - מהנדסת המחוז) את התכניות של הסדרי התנועה. בסוף מאי 2008 ובסוף יולי 2008 אישרה מהנדסת המחוז את התכניות של הסדרי התנועה ברחוב אחד העם וברחוב בן יהודה.

נמצא כי העירייה החליטה על שיקום שני הרחובות האמורים בלי לדון בכך בוועדה לבטיחות בדרכים ובוועדת התנועה.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי עליה לקיים דיון ממצה בוועדות האמורות לטפל בנושא. עליה לבחון, בין היתר, את החלופות השונות של התכנון ולבחור באפשרות המתאימה ביותר גם מן ההיבט של בטיחות בדרכים.

בתשובתה ממאי 2011 מסרה עיריית קריית אתא למשרד מבקר המדינה כי בהליך תכנון פרויקט מציג מתכנן הפרויקט כמה חלופות, ובסיכום הדיון נקבעת אחת החלופות. הדיונים האמורים הם מקצועיים ויסודיים ונידונים בהם, בין היתר, ההיבטים השונים הנוגעים לבטיחות בדרכים.

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי בנוגע להחלטה על שיקום שני הרחובות האמורים בשכונת אברמסקי לא נמצאו כל מסמכים המעידים על הדיון שהתקיים, על אחת כמה וכמה על החלופות האחרות. עוד מעיר משרד מבקר המדינה לעירייה כי דיון עם המתכנן לא בא במקום הדיונים הנדרשים בוועדה לבטיחות בדרכים ובוועדת התנועה.

17 הדברים הובאו גם בדברי ההסבר שצירפה העירייה לבקשתה ממשרד התחבורה ממרץ 2008 להשתתפות במימון עבודות ברחוב בן יהודה.

במרץ 2008, לאחר שקיבלה את אישור מהנדסת המחוז לתכניות הסדרי התנועה, העירייה שלחה למינהל תשתיות תחבורה ותיאום במשרד התחבורה "בקשה להשתתפות במימון פרויקט תחבורתי עירוני" לשני הרחובות, להלן הפרטים:

1. הפיכת רחוב בן יהודה לרחוב בטוח במסגרת הפרויקט "שכונת אברמסקי - שכונה בטוחה": עלות העבודות נאמדה ב-1.8 מיליון ש"ח. בתיאור מצב הרחוב נכתב: "דרך בן יהודה הינה דו סטרית, ללא מדרכות ותנועת הולכי הרגל מתבצעת על גבי המיסעה. הצומת עם רחוב העצמאות שקועה, בעלת שדה ראיה לקוי. בחודשים ינואר- יוני 2007 אירעו בצומת 3 תאונות דרכים".

נמצא כי צומת העצמאות-בן יהודה שוקם והוסדר כבר בשנים 2007-2008; בתכנית של הצומת המרומזר ברחובות העצמאות-המגינים, שאושרה במרץ 2005 על ידי המפקחת על התעבורה, מופיע גם תכנון צומת העצמאות-בן יהודה האמור להסדיר את בעיות הבטיחות בצומת. ואכן במסגרת הסדרת צומת העצמאות-המגינים הוסדר גם צומת העצמאות-בן יהודה.

משרד מבקר המדינה העיר לראש עיריית קריית אתא כי השימוש בנימוק של תאונות דרכים בצומת כדי להשיג מימון ממשרד התחבורה לכל רחוב בן יהודה, אף שהיה ידוע לגורמים בעירייה באותו המועד (מרץ 2008) שהצומת כבר הוסדר, הוא פסול. מחובתה של העירייה למסור נתונים מדויקים למשרד התחבורה באשר לנימוקיה לקבלת מימון מהמשרד.

2. הפיכת רחוב אחד העם לרחוב בטוח במסגרת "שכונת אברמסקי - שכונה בטוחה": עלות העבודות נאמדה ב-1.5 מיליון ש"ח. בדברי ההסבר לבקשת העירייה נכתב: "ברחוב בקטע שבין רחוב ברדיצבסקי ורחוב פרישמן (רב אורך הרחוב) מוסדרת חניה ומדרכה. ואולם מצב האספלט במסעה נדרש לשיקום מיידי. הקטע המערבי לרחוב פרישמן אינו מוסדר.

נמצא כי למרות העובדה שברחובות אחרים בשכונת אברמסקי אין מדרכות והמיסעות טעונות שיקום מידי ואילו בחלקו הגדול של רחוב אחד העם יש מדרכה משני צדי הכביש, העירייה בחרה להקים מחדש דווקא את רחוב אחד העם ולא את הרחובות האחרים.

משרד מבקר המדינה העיר לראש העירייה כי תהליך קבלת ההחלטות של העירייה לוקה בחסר, מכיוון שאין בנמצא אסמכתאות המנמקות את בחירת העירייה דווקא בשני הרחובות האלו ולא בכל רחוב אחר בשכונה.

כאמור בהנחיות לאזורי מיתון תנועה צוין כי במחיר ביצוע רחוב משולב אחד ניתן לפרוס מגוון רחב של אמצעי ריסון על פני אזור נרחב ולהשיג תשואה גבוהה יותר לציבור הרחב.

נמצא כי העירייה תכננה להקים מחדש שני רחובות בעלות של 3.3 מיליון ש"ח בלי שבחנה חלופות נוספות הכוללות, בין היתר, סלילת מיסעות ומדרכות והתקנת אמצעי ריסון בכל הרחובות שבשכונת אברמסקי.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית קריית אתא ולעומד בראשה כי היה עליהם לבחון חלופות לתכניות האמורות, כפי שנדרש בהנחיות משרד התחבורה, ולנמק את החלטתם.

בתשובתה ממאי 2011 מסרה עיריית קריית אתא למשרד מבקר המדינה כי הוחלט על שיקום שני הרחובות האמורים לאחר בדיקת חלופות.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית קריית אתא ולעומד בראשה כי לא נמצאו בעירייה מסמכים המעידים על כך שנבדקו אי-אילו חלופות, לרבות החלופה שהוזכרה לעיל - שיקום רוחבי של כל הרחובות בשכונת אברמסקי הנותן פתרון נאות לנושא הבטיחות בדרכים בעלות של שיקום מקיף של שני הרחובות בלבד.

ביוני 2011, חמישה חודשים לאחר מועד סיום הביקורת, טרם התקבל אישור משרד התחבורה לבקשות האמורות, והעירייה לא החלה בשיקום שני הרחובות.

שיתוף הציבור

בהנחיות לאזורי מיתון תנועה נקבע כי שיתוף הציבור בתהליך הפיתוח של אזור מיתון תנועה הוא חלק אינטגרלי מתהליך התכנון והוא חיוני להצלחתו. הנושא של שיתוף הציבור הובא בהנחיות שבנספח כפרק בפני עצמו.

עוד נקבע בהנחיות לאזורי מיתון תנועה כי שיתוף הציבור בתכנון הוא צעד כדאי לרשות המקומית ולציבור מהסיבות האלו: התכנית שתוצע לאישור בסופו של תהליך התכנון תהיה המתאימה ביותר לצורכי תושבי האזור; המעורבות הציבורית תורמת לגיבוש הזהות של האזור המיועד ולהגברת המודעות של תושביו לאופן הנהיגה הנכון באזורם בפרט ובאזורי מיתון תנועה בכלל; מידת ההיענות של התושבים יכולה לשמש מדד לרשות המקומית בבחירת האזור שבו יש סיכוי רב יותר להצלחה ביישום הפרויקט; הזדמנות לראש העירייה לזכות באמון הציבור מכיוון שהנהנים הבלעדיים מפירות יזמה כזו הם תושבי האזור; והזדמנות להראות את הצדדים החיוביים של יזמת התכנון.

ההנחיות לאזורי מיתון תנועה קובעות כי יש לערב את הציבור בכל אחד משלושת שלבי התכנון: חלוקת מתחם ההתייחסות לאזורי מיתון, בחירת אזור ראשון לטיפול ותכנון פרטני של אזור מיתון תנועה.

כזכור לא קיימה עיריית קריית אתא את שני שלבי התכנון הראשונים הנדרשים בתכנון אזור מיתון תנועה, וממילא לא התקיים תהליך של שיתוף הציבור כנדרש בהנחיות. עוד נמצא כי הציבור לא היה שותף גם בשלב השלישי שהעירייה קיימה - התכנון הפרטני של שכונת אברמסקי כאזור מיתון תנועה.

משרד מבקר המדינה העיר לראש עיריית קריית אתא כי הליקויים המהותיים בתהליך קבלת ההחלטות להפיכת שכונת אברמסקי לאזור מיתון תנועה, הפגמים שנפלו בתכנונו וההימנעות משיתוף הציבור בתכנון מחייבים את העירייה בבחינה מחודשת של תהליך התכנון של אזורי מיתון תנועה בעיר, לרבות מה שבוצע ומה שלא בוצע.

משרד התחבורה בחר שלא להתייחס בתשובתו מאוגוסט 2011 למשרד מבקר המדינה באופן פרטני לאמור על התכניות ותקצובן בשכונת אברמסקי ומסר תשובה כללית ולפיה הוא פעל כנדרש לבדיקה ואישור תכניות.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה כי מן הראוי שהוא יפעל להבטיח כי בבחינה המחודשת של אזורי מיתון התנועה בקריית אתא, יקוימו הנחיותיו לרשויות המקומיות בנושא זה.

רחוב העצמאות מצומת זבולון עד צומת הנביאים

על פי נתוני הרשות הלאומית, בשנים 2005-2010 היו ברחוב העצמאות 301 תאונות דרכים עם נפגעים; 11 מהן התרחשו בצומת העצמאות-זבולון, ובאחת מהן היה פצוע אחד קשה, ו-10 תאונות התרחשו בצומת העצמאות-הנביאים.

הקטע של רחוב העצמאות מרחוב זבולון עד רחוב הנביאים מורכב מארבעה קטעי משנה: קטע הדרך מהצומת עם רחוב זבולון עד הצומת עם רחוב שבטי ישראל; הצומת עם רחוב שבטי ישראל; קטע הדרך עד הצומת עם רחוב הנביאים; הצומת עם רחוב הנביאים.

במרץ 2008 שלחה עיריית קריית אתא למינהל תשתיות, תחבורה ותיאום במשרד התחבורה "בקשה להשתתפות במימון פרויקט תחבורתי עירוני" בביצוע שלושה תת-פרויקטים ברחוב העצמאות - הסדרת קטע דרך ושני מעגלי תנועה: (1) הסדרת קטע דרך ברחוב העצמאות בין צומת זבולון לרחוב שבטי ישראל, בעלות של 1.2 מיליון ש"ח. (2) מעגל תנועה בצומת הרחובות העצמאות-שבטי ישראל, בעלות של 800,000 ש"ח. (3) מעגל תנועה בצומת הרחובות העצמאות-הנביאים, בעלות של 800,000 ש"ח.

בדברי ההסבר להסדרת קטע הדרך ברחוב העצמאות נכתב: "לאורך הקטע חזית מסחרית משני צידי הדרך. חציות הולכי הרגל אינן מבוקרות וקיים מעבר מסוכן של הולכי רגל לשני צידי הדרך. עקב הביקוש הגבוה לחניה חונים הרכבים באופן בלתי חוקי תוך שימוש בנתיב נסיעה ובכך משבשים את התנהלותה השוטפת של התנועה". בקשר להסדרת קטע הדרך נכתב: "הסדרת חניה משופעת משני צידי הדרך. פיתוח האי המרכזי באופן שלא יאפשר מעבר הולכי רגל שלא במעברי חציה".

בקשר למעגלי התנועה נכתב: "המהירויות בדרך גבוהות באופן יחסי 70-80 קמ"ש", והוצעה "הסדרת צמתים מעגליים לאורך הדרך אשר יבטיחו האטת המהירות לאורך הציר וביטול פניות שמאליות לאורך הדרך".

בדצמבר 2008 אישר משרד התחבורה את השתתפותו במימון הפרויקט של הסדרת קטע הדרך ברחוב העצמאות בסך 960,000 ש"ח (80% מעלות הפרויקט). עד סיום הביקורת טרם אישר משרד התחבורה את מימונו לשני מעגלי התנועה.

נמצא כי עד סיום הביקורת בינואר 2011 לא החלה עיריית קריית אתא להסדיר את קטע הדרך, לרבות הקמת אמצעי הפרדה על אי התנועה שמטרתם למנוע מהולכי רגל לחצות את הכביש, אף שמשרד התחבורה אישר כבר בדצמבר 2008 את השתתפותו במימון פרויקט זה. יש לציין כי בסיוור שקיים עובד משרד מבקר המדינה בקטע הדרך בינואר 2011 נצפו הולכי רגל החוצים את הכביש שלא במעבר חציה.

משרד מבקר המדינה העיר לראש עיריית קריית אתא כי ריבוי התאונות ברחוב העצמאות והחשיבות הבטיחותית הרבה שהעירייה מייחסת להסדרתם של שלושת תת-הפרויקטים מחייבים את העירייה להתחיל בביצוע העבודות לאלתר.

בתשובתה ממאי 2011 מסרה עיריית קריית אתא למשרד מבקר המדינה כי בשנת 2008 נעצרו העבודות בפרויקטים אלו, מכיוון שברחוב העצמאות נוצרו פקקי תנועה גדולים עקב העבודות שהחלו בכביש עוקף קריות. בכוונת העירייה להמשיך בעבודות ביוני 2011 בשני תת-פרויקטים, רחוב העצמאות מצומת זבולון עד רחוב שבטי ישראל ומעגל תנועה בצומת העצמאות-שבטי ישראל.

הסדרת התנועה ברחוב העצמאות בין רחוב שבטי ישראל לרחוב הנביאים

במאי 2010 פורסמה למתן תוקף תכנית מפורטת מס' 491/כ של רצועה ששטחה 8.8 דונם משני צדי רחוב העצמאות - בין צומת העצמאות-שבטי ישראל לצומת העצמאות-הנביאים - המגשרת בין רחוב המייסדים במזרח ורחוב מקור ברוך במערב. הרצועה יועדה במקור, על פי התכנית המאושרת החלה עליה - תכנית כ/222, למרכז עסקים ראשי (מע"ר) שבמסגרתו היו אמורים להיבנות בניינים של 15 קומות המשלבים מסחר, מגורים ומשרדים. בתשרי שתי התכניות סומן גשר להולכי רגל החוצה את רחוב העצמאות במקום של תכנית כ/491.

אולם על פי נספח הבינוי של תכנית כ/491 אמור להיות מוקם פרויקט ובו שני בניינים משני צדי רחוב העצמאות. בבניין המערבי (בין רחוב העצמאות לרחוב מקור ברוך) יהיה קניון ובו שתי קומות חניה, מתחת למפלס רחוב העצמאות, ומעליהן שלוש קומות מסחר (להלן - הקניון) ובבניין המזרחי (בין רחוב העצמאות לרחוב המייסדים) תהיה חנות מזון ומעליה ארבע קומות משרדים (להלן - הבניין המסחרי¹⁸); גם בבניין זה יהיו שתי קומות חניה מתחת למפלס רחוב העצמאות. יש לציין כי בנספח הבינוי אין זכר לגשר להולכי הרגל.

על פי נספח התנועה של תכנית כ/491, בבניין הקניון יוקם חניון דו-קומתי ובו 175 מקומות חניה. כניסה אחת לחניון תהיה מרחוב העצמאות (בצד הדרומי של הבניין) וכניסה נוספת לחניון ויציאה ממנו יהיו מרחוב מקור ברוך - הרחוב האחורי. ברחוב מקור ברוך יהיו גם שתי כניסות למשאיות לצורך פריקה וטעינה. בחזית הבניין ברחוב העצמאות, מול הכניסה הראשית לקניון, תוכנן מפרץ להורדת נוסעים באורך שישה מטרים, כלומר מקום לעצירת מכונית אחת בלבד, כשבנספח הבינוי סומן השטח כמקום חניה.

הכניסה והיציאה לחניון הבניין המסחרי, שבו יוקם כאמור חניון דו-קומתי ובו 77 מקומות חניה, יהיו מרחוב העצמאות (בצד הצפוני של הבניין). בין הרחוב האחורי (רחוב המייסדים) והבניין יהיו מקומות עצירה למשאיות לצורך פריקה וטעינה.

נמצא כי נספח התנועה אינו מזכיר כלל את הקטעים של רחוב העצמאות שהם מחוץ לגבולות התכנית, כלומר קטעי הרחוב מצפון ומדרום לפרויקט. עקב היעדר תכנון של קטע רחוב זה, ספק אם נלקח בחשבון שיעור כלי הרכב שיורידו ויעלו נוסעים מול הכניסה הראשית של הקניון; מכוניות יעצרו זו לצד זו ויִצְרו את רחוב העצמאות לנתיב אחד בלבד, דבר העלול להביא לידי הפרעה לזרימת התנועה והשלכות בטיחותיות חמורות. עוד נמצא כי נספח התנועה אינו מתייחס לגשר להולכי הרגל שכאמור סומן בתשריט.

כמו כן נמצא שאין תכנון של מעבר חצייה ברחוב העצמאות בין שני בנייני הפרויקט ושל גדר הפרדה או כל מכשול אחר שימנע מהולכי רגל לחצות את הרחוב שלא במעבר חצייה כדי לאפשר

18 כך מכנה היזם את הבניין באתר האינטרנט שלו.

עיריית קריית אתא

חצייה בטוחה מצד אחד של הרחוב למשנהו עד שייבנה הגשר להולכי רגל האמור לחבר בהתאם לתשריט בתכנית כ/491 בין המדרכות משני צדי רחוב העצמאות.

כמו כן נמצא כי נספח התנועה אינו מזכיר כלל את היקף התנועה ברחוב מקור ברוך שבו יעברו כלי רכב בכניסתם להגיון הקניון וביציאתם ממנו וכן משאיות בדרכן לקניון. מאחר שרחוב מקור ברוך הוא רחוב חד-סטרי, חסר בנספח התנועה גם אזכור של כמות כלי הרכב שיעברו ברחוב יהודה הלוי המקביל לו. יש לציין כי רק בתחילת שנת 2007 הסתיים תכנון מפורט של הסדרי התנועה ברחוב מקור ברוך, ובעקבותיו שוקם הכביש בשנים 2007-2009 בעלות של 1.9 מיליון ש"ח.

בתיקי אגף ההנדסה בעיריית קריית אתא לא נמצא כל אזכור עד כמה תשפיע התנועה לקניון ולבניין המסחרי ומהם על שני מעגלי התנועה המתוכננים בסמוך להם, בצומת העצמאות-שבטי ישראל ובצומת העצמאות-הנביאים.

עוד נמצא כי נספח התנועה אינו נדרש כלל להיקף תנועת המשאיות שיעברו ברחובות הלל והמייסדים בדרכן לקניון ולבניין המסחרי. יצוין כי רחוב המייסדים הוסדר בשנים 2008-2009 כרחוב בטוח בעלות של 7.3 מיליון ש"ח.

כמו כן נמצא כי הוועדה לבטיחות בדרכים לא דנה בהיבטים הנוגעים לבטיחות בדרכים העולים מהקמת הפרויקט. יתרה מזאת, לא נמצאו פרוטוקולים המתעדים דיונים של ועדת התנועה שמתפקידה לדרון בהיבטים התחבורתיים והבטיחותיים העולים מהקמת הפרויקט במרכז העיר.

עוד נמצא כי אף שבקטע האמור ברחוב העצמאות מוקם פרויקט ובו קניון שמשפיע השפעה של ממש על אופי התחבורה באזור, העירייה לא הכינה הסדר תנועה חדש לקטע זה.

משרד מבקר המדינה העיר לראש עיריית קריית אתא כי העירייה לא נתנה את דעתה עד כמה תשפיע הקמת פרויקט כה גדול ובו קניון במרכז העיר על מערך התחבורה בעיר - תנועת הולכי רגל ובטיחותם, תנועת כלי רכב ברחובות הגובלים לפרויקט ובכבישים עורקיים בעיר והתחבורה הציבורית. מן הראוי שנושאים אלו יידונו בוועדה לבטיחות בדרכים ובוועדת התנועה, ומסקנותיהן יצורפו לנספח התנועה של התכנית המפורטת ואף ייכללו בעדכון תכנית האב לתחבורה.

בתשובתה ממאי 2011 מסרה עיריית קריית אתא למשרד מבקר המדינה כי תכנית כ/491 היא תכנית מפורטת נקודתית ששינתה את תכנית כ/222 "רק בנושא אחד", אך לא נעשה כל שינוי בהיקפי הבנייה ובנגישויות מהרחובות שנכללו בתכנית כ/222 שבמסגרתה כבר בוצעו כל ההתייעצויות הנדרשות, לרבות עם משרד התחבורה, ו"נתנו פתרונות".

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי במגרש שעליו חלה תכנית כ/491, הפרויקט ובו הקניון נכנס אמנם בייעוד של המע"ר (מרכז עירוני ראשי) בתכנית הראשית, אבל הקמתו של קניון ובניין מסחרי, בסדר גודל המתוכנן, דורשת תמיחות תחבורתית ספציפית ופתרונות מיוחדים שאינם זהים בהכרח לתכנון התחבורתי הנדרש לבניינים של 15 קומות המשלבים מסחר, מגורים ומשרדים במע"ר.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה לעירייה כי תכנית מפורטת כ/491 שינתה מהבחינה התחבורתית כמה הוראות שנקבעו בתכנית הראשית. למשל, בתכנית המפורטת הותרה כניסה לחניונים של הקניון והבניין המסחרי מרחוב העצמאות, ואילו ההוראה בנספח התחבורה של התכנית הראשית קבעה כי "הגישה אל שימושי הקרקע תבצע באמצעות הרחובות המאספים ולא באמצעות העורק הראשי" (רחוב העצמאות).

יתרה מכך, וכפי שכבר צוין, בנספחי הבינוי והתנועה של התכנית המפורטת אין התייחסות לגשר להולכי רגל שסומן בתשריט התכנית מעל רחוב העצמאות, שהיה אמור להיות מרכיב של התכנית מן ההיבט הנוגע לבטיחות בדרכים לאלה המגיעים למרכז העיר. משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי הגופים העירוניים האחראים לתחום הבטיחות בדרכים לא קיימו דיון בנושא אי-הכללת הוראה שנקבעה בתשריט התכנית לגבי הגשר בנספחי הבינוי והתנועה, ואף לא דנו במציאת פתרונות כיצד להגן על הולכי הרגל באזור שעתיד להפוך סואן במיוחד עד להקמת הגשר להולכי רגל.

סיכום

על עיריית קריית אתא להקפיד על עדכון תכנית האב לתחבורה באופן שוטף. במקרים שקיימת חריגה מהתכנית עליה לנמק את החלטותיה ולעדכן את התכנית מיידית. עליה גם להקפיד על תיעוד החלטותיה על ידי ניהול פרוטוקולים כנדרש.

מן הראוי שהעירייה תכין נוהל לתכנון ולביצוע פרויקטים של תשתיות תחבורה, שתהיה לו זיקה לתכנית האב לתחבורה.

על העירייה להקפיד לתכנן ולבצע את הפרויקטים התחבורתיים שהיא מבצעת בהתאם להנחיות שנקבעו על ידי משרד התחבורה.