

התחבורה הציבורית בישראל



התחבורה הציבורית
היא מרכיב עיקרי
במערכת התחבורה
במדינה והיא חייבת
להיות ענפה, יעילה,
בת-קיימה ונגישה
לכלל האוכלוסייה

התחבורה הציבורית בישראל

ענף התחבורה הוא אחד הענפים הכלכליים המרכזיים במשק, והתפתחותו היא תנאי הכרחי לתפקוד יעיל של משק מודרני וצומח. מערכות התחבורה משמשות מנוף בעל חשיבות מכרעת בתהליך הצמיחה הכלכלית, והן תורמות ליעילות הכלכלית ולפיתוח העירוני והאזורי. כמו כן הן תורמות לשיפור רווחת אזרחי המדינה ואף לצמצום פערים כלכליים וחברתיים. איכות התחבורה הציבורית היא אחד המדדים העיקריים לקביעת דרגת הפיתוח של המדינה. הגידול הטבעי של האוכלוסייה, הפיתוח הכלכלי והצמיחה משפיעים ישירות על ענף התחבורה ובכלל זה על איכות השירותים שהוא מספק; הצמיחה גורמת לגידול בביקוש לנסיעות בכבישים - משאיות, כלי רכב ותחבורה ציבורית - והדבר גורם להגדלת הגודש בכבישים, מחמיר את זיהום האוויר וגורם למטרדים אחרים. לנוכח קשרי גומלין אלה, אספקת שירותי תחבורה איכותיים לאוכלוסיית המדינה היא בגדר אתגר חשוב ביותר המוצב לפני הממשלה, המחייב אותה לפעול בהתמדה לשיפור מערך התחבורה ולתכנון נכון של כלל הפעילות במשק.

למערכות התחבורה הציבורית (להלן - תח"צ) יתרונות כלכליים, חברתיים, וסביבתיים לעומת מערכות המתבססות על כלי רכב פרטיים. התחבורה הציבורית היא מרכיב עיקרי במערכת התחבורה במדינה והיא חייבת להיות ענפה, יעילה, בת-קיימה ונגישה לכלל האוכלוסייה. סיבות רבות מצדיקות את ההשקעה במערכות תחבורה ציבורית, כמפורט להלן.

היתרונות בשימוש בתחבורה הציבורית לעומת השימוש ברכב פרטי

הפחתת הגודש בכבישים: הגידול במספר כלי הרכב במדינה יוצר עומס בכבישים שעלותו למשק גבוהה מאוד, בין היתר בגלל ירידה בפריון העבודה, פגיעה במערך האספקה של סחורות שגורמת להתייקרות המוצרים, זיהום אוויר ופגיעה באיכות החיים של תושבי המדינה. הגדלה נרחבת של שיעור הנסיעות בתחבורה הציבורית מסך הנסיעות בכלל אמצעי התחבורה במשק (להלן - רמת פיצול הנסיעות), בעיקר במטרופולינים, תפחית תופעות שליליות אלה. תח"צ יעילה תביא להגברת מהירות הנסיעה של אמצעי התח"צ, להגדלת תדירות השירות, תאפשר לה לעמוד בלוחות הזמנים שנקבעו ותסייע למעבר מנסיעה בכלי רכב פרטיים לנסיעה בתח"צ.

קישור הפרוורים למרכזי הפעילות: הגידול הבלתי מבוקר של אוכלוסיית הערים והתייקרות מחירי הדירות ושכר הדירה בהן גורם לאוכלוסייה לחפש פתרונות מגורים בפרוורי העיר, אשר מתאפיינים בצפיפות אוכלוסין נמוכה יותר. תהליך הפרוור יוצר תלות של התושב ברכב הפרטי ונסיעותיו מתארכות, תכיפותן גדלה והן מתייקרות. תחבורה ציבורית יעילה מהפרוורים למרכזי הפעילות הכלכלית עשויה לקרב את התושבים לעיר, לקצר את זמני הנסיעה ולתרום להפחתת העומס בכבישים.

ייעול השימוש במרחב האורבני: שלא כתחבורה הציבורית, הרכב הפרטי תופס מרחב אורבני יקר: (א) לרוב הרכב הפרטי אינו בשימוש במרבית שעות היום ויש להקצות לו שטח גדול לצורכי חניה. לכל רכב פרטי נדרשים כמה מקומות חניה - במקום המגורים, במקום העבודה, באזורי מסחר, במרכזי בילוי ובקרבת שירותים שונים. כל אחד ממקומות החניה האלה נותר ריק במשך חלק משמעותי מהיממה, והדבר גורם לבזבז של קרקע יקרה; (ב) הצורך בסלילת כבישים רחבים שיאפשרו תנועה מהירה של כלי רכב פרטיים גורם לבזבז נוסף של שטחים שהיו יכולים לשרת את האוכלוסייה באופן יעיל יותר - למסחר, לפארקים ועוד.

הפחתת השימוש באנרגיה והפגיעה בסביבה: העלות למשק כתוצאה מזיהום האוויר שמייצרים כלי התחבורה גבוהה מאוד¹. מאחר שהתחבורה הציבורית משרתת נוסעים רבים, היא מסייעת בהפחתתם של השימוש בדלקים ושל זיהום האוויר שמקורם בשימוש בכלי רכב פרטיים. זאת בייחוד אם מערכות התחבורה הציבורית מונעות באמצעות אנרגיות ירוקות. יתרה מזו, השימוש בתחבורה הציבורית מאפשר להפחית את מטד הרעש מכלי הרכב הפרטיים, הפוגע מאוד באיכות החיים בעיר.

שווינויות והגברת הנגישות: התחבורה הציבורית היא האמצעי העיקרי שמסוגל להנגיש את מקומות עבודה, השירותים הציבוריים, אתרי הפנאי והמסחר וכו' לכלל האוכלוסייה. הדברים אמורים בעיקר בבעלי הכנסה נמוכה, בילדים, בקשישים, בתושבי הפריפריה ובתושבים שאין ברשותם רכב לשימוש יום-יומי. מעבר לתחבורה ציבורית עשוי להפחית גם הוצאות של כלל המשק ולתרום לצמצום פערים חברתיים.

הפחתת יוקר המחיה: קיומה של מערכת תחבורה ציבורית יעילה מאפשר להפחית את הוצאות משקי הבית על תחבורה תוך שיפור באיכות החיים של התושבים.

מצב התחבורה הציבורית בישראל

משרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה) מופקד על קביעת המדיניות של מערכות התחבורה, על תכנון, פיתוחן והסדרתן, ובכלל זה על התכנון והקידום של התחבורה הציבורית. מערכות התחבורה הציבורית בישראל כוללות שלושה אמצעים עיקריים: אוטובוסים, רכבות כבדות ורכבות קלות. מרביתו המוחלט של השירות המטרופוליני והעירוני ניתן באמצעות קווי

1 ראו בעניין זה: "משבר הגודש וזיהום האוויר התחבורתי - עמדת גרינפיס ישראל" (2018). על פי הערכת הארגון, הנזק למשק בגין תמותה מוקדמת, תחלואה, ימי אשפוז וימי מחלה נאמד ב-12 מיליארד ש"ח בשנה. וגם: OECD, "Car Purchase tax: Green Tax Reform in Israel", (2016) p.3. OECD (Organization for Economic Co-operation and Development) - הארגון לשיתוף פעולה ופיתוח כלכלי) הוא ארגון בין-לאומי של המדינות המפותחות, שאימצו את עקרונות הדמוקרטיה והשוק החופשי.

שירות באוטובוסים. הרשת הבין-עירונית מופעלת בעיקר באמצעות קווי אוטובוס ובאמצעות כמה קווי שירות של חברת רכבת ישראל בע"מ (להלן - רכבת ישראל). הרשתות העירוניות והמטרופוליטיות מופעלות בעיקר באמצעות קווי אוטובוס, ורכבת ישראל מפעילה שירות פרברי חלקי במטרופולין תל אביב ושירות מוגבל יותר ביתר המטרופולינים. בירושלים פועל הקו הראשון של הרכבת הקלה משנת 2011, ובחיפה פועלת משנת 2013 המטרופוליטית, הכוללת שלושה קווי אוטובוסים בעלי קיבולת גדולה הנוסעים בנתיב בלעדי (BRT)².

בעשורים האחרונים התאפיינה מדינת ישראל בצמיחה כלכלית מואצת, בגידול במספר התושבים ובהרחבת הערים. תשתית התחבורה בכלל והתשתיות המיועדות לתחבורה ציבורית בפרט אינן עומדות בביקושים בשעות שיא הפעילות, ואנו עדים לגידול מתמיד בעומסים בכבישי ישראל. הדבר גורם לפגיעה של ממש בכלכלה ובאיכות החיים של התושבים, עקב אובדן שעות העבודה ושעות הפנאי, הגדלת זיהום האוויר וריבוי תאונות דרכים. יצוין כי חוקרים מעריכים שאם לא יינקטו צעדים להפחתת מספר כלי הרכב הפרטיים, בשנת 2030 העלות למשק בגין אובדן שעות העבודה בשל העומס הרב בכבישים תסתכם בכ-74 מיליארד ש"ח³.

השוואה למדינות אחרות בעולם מעלה כי צפיפות הכבישים בישראל חמורה בהרבה מאשר במדינות מפותחות אחרות. להלן תרשים בנושא שהוצג בדוח של ארגון ה-OECD בשנת 2018⁴ (להלן - דוח ה-OECD משנת 2018), המציג כי הצפיפות בכבישי הארץ גדולה הרבה יותר מהצפיפות בכבישי שאר המדינות החברות בארגון:

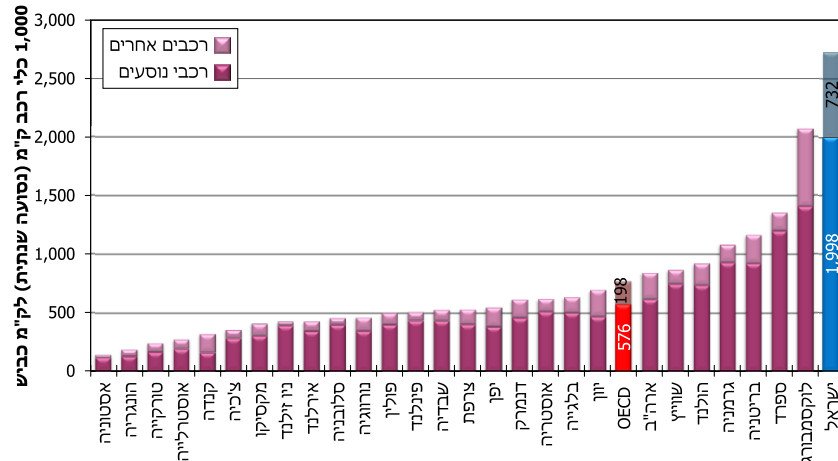
2 BRT - Bus Rapid Transit - מערכת של אוטובוסים רבי קיבולת הנעים במסלולים ייעודיים, מופרדים משאר הרכבים, וזוכים להעדפה בצמתים מרומזרים.

3 ראו עומר מואב ושני שרייבר, נייר המדיניות "כיצד ניתן לצמצם את הצפיפות בכבישים על ידי אימוץ אגרות גודש", המרכז הבינתחומי הרצליה, מכון אהרון למדיניות כלכלית (דצמבר 2017), עמ' 43 - 44.

4 OECD Economic Surveys - Israel (March 2018). הדוח הסתמך על נתונים משנת 2014.

ישראל לא השקיעה
במשך השנים
בתחבורה הציבורית
את המשאבים
הנדרשים על מנת
לספק רמת נידות
מתאימה לכלל
האוכלוסייה

תרשים 1: צפיפות תנועת כלי רכב לק"מ כביש במדינות ה-OECD



על פי נתוני OECD (2015), Environment at a Glance 2015, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

הסיבה העיקרית להכבדת העומס בכבישי ישראל בשנים האחרונות היא הגברת השימוש בכלי רכב פרטיים יחסית לשימוש באוטובוסים. על פי נתונים נוספים המוצגים בהמשך דוח זה, היחס בין מספר כלי הרכב בישראל ובין מספר התושבים במדינה הוא מהנמוכים ביותר בקרב כלל המדינות החברות בארגון. בעשורים האחרונים חלה עלייה מתמדת ברמת החיים בישראל, ומהשילוב של שתי המגמות האמורות אפשר להסיק כי יש פוטנציאל לגידול נוסף במספר כלי הרכב.

בתוכניות שמשרד התחבורה היה שותף להכנתן נכתב כי מרבית המדינות המפותחות פיתחו מערכות תח"צ מטרופוליניות ובין-עירוניות המושתתות על מגוון אמצעי תחבורה והשקיעו בכך משאבים רבים. לעומת זאת, ישראל לא השקיעה במשך השנים בתחבורה הציבורית את המשאבים הנדרשים על מנת לספק רמת נידות מתאימה לכלל האוכלוסייה. עקב כך מצבן של תשתיות הכבישים היה טוב בהרבה ממצבן של תשתיות התח"צ, והדבר עודד את השימוש בתחבורה הפרטית על חשבון התח"צ. בתוכנית האסטרטגית משנת 2012 שהכינו משרד התחבורה ומשרד האוצר⁵ (להלן - התוכנית האסטרטגית משנת 2012) מוצגים המאפיינים העיקריים של המחסור בהיצע התח"צ בישראל:

1. **היקף נמוך של שירותי התח"צ:** ב-40 השנים האחרונות גדלה האוכלוסייה בישראל פי 2.5, בעוד הנסועה⁶ של אמצעי התח"צ גדלה בפחות מ-50%. סך הנסועה של אמצעי התח"צ בישראל היא פחות מ-50% מהמקובל במטרופולינים אחרים במדינות מפותחות.

5 משרד התחבורה, התשתיות הלאומיות והבטיחות בדרכים ומשרד האוצר, "פיתוח התחבורה הציבורית - תכנית אסטרטגית" (2012).

6 מספר הקילומטרים שכלי רכב מנועי נסע בתקופה נתונה.



המחסור בהיצע
התח"צ הביא
להגדלת השימוש
ברכבים פרטיים וחייב
השקעה גדולה של
המשק בתשתיות של
כבישים, שלא בהכרח
תרמו להעלאת איכות
החיים של תושבי
המדינה

2. **מחסור בתשתיות:** במרבית המטרופולינים במדינות המפותחות מערכת התח"צ מושתתת על מגוון אמצעי תחבורה - רכבות קלות, רכבות פרווריות, מטרו, רכבות תחתיות וכו'. לעומת זאת, במרבית שנות קיומה של מדינת ישראל לא פיתחה המדינה מערכות הסעת המונים במטרופולינים, ורק לאחרונה, שנים רבות לאחר קום המדינה, החלה לפתח מערכות הסעת המונים במטרופולינים. כמו כן, ישראל לא השקיעה די הצורך בפיתוח התשתית המסילתית הבין-עירונית. התח"צ בישראל מתבססת על האוטובוס כאמצעי הנסיעה העיקרי.
 3. **היעדר תכנון:** רשתות התח"צ בישראל הן תולדה של התפתחות היסטורית ואינן מבוססות על גישה תכנונית מתכללת.
 4. **היעדר זכות דרך בלעדית לתח"צ:** סך אורך מסלולי התח"צ בזכות דרך בלעדית⁷ לתושב קטן במטרופולינים בישראל בהרבה מאשר במטרופולינים אחרים בעולם.
 5. **מהירות נסיעה נמוכה:** על פי נתונים שהוצגו בתוכנית האסטרטגית, מהירות הנסיעה הממוצעת של אמצעי התח"צ בערי ישראל היא 16 קמ"ש בלבד, זאת לעומת 25 קמ"ש בערים במדינות המפותחות שבהן מערכות תחבורה ציבורית עם זכות דרך בלעדית.
 6. **רמה נמוכה של פיצול נסיעות:** במטרופולינים תל אביב, חיפה וירושלים שיעור הנסיעות בתח"צ מסתכם בכ-23% בלבד מכלל הנסיעות, ואילו במטרופולינים במדינות המערב שיעורן 30% עד 50%.
 7. **היקף נמוך של שירותי רכבת ישראל:** רכבת ישראל מפעילה שירות מעורב של קווים בין-עירוניים ופרבריים, ואין די בתוכניות הפיתוח שלה כדי לספק את הביקושים הקיימים והעתידיים.
- המחסור בהיצע התח"צ הביא בין השאר להגדלת השימוש ברכבים פרטיים וחייב השקעה גדולה של המשק בתשתיות של כבישים, שלא בהכרח תרמו להעלאת איכות החיים של תושבי המדינה; אדרבה - הכבישים שנשללו עודדו את השימוש בכלי רכב פרטיים, תהליך שגרם להגברת העומסים ולהארכת זמני העמידה בפקקים.
- זאת ועוד, התכנון הפיזי של המדינה הוא גורם עיקרי שתורם להנצחת הבעיות הקיימות בכבישי המדינה ואינו מסייע לפתרון. להלן כמה דוגמאות לכך: (א) היעדר עירוב שימושים (מגורים, תעסוקה ובילוי) ברבות מהשכונות, שמגביר את הצורך בשימוש ברכב פרטי; (ב) הקמת מרכזי תעסוקה מרוחקים מאזורי המגורים; (ג) העדפת מגורים באזורים בעלי צפיפות אוכלוסייה נמוכה, בעיקר בפרוורים, שבהם התלות ברכב פרטי גדולה יותר עקב הקושי לספק ביעילות את צורכי התושבים באמצעות תחבורה ציבורית; (ד) היעדר תכנון מתאים של שימושי קרקע בקרבת תשתית רכבתית קיימת או מתוכננת; (ה) אי-שמירת קרקעות להקמת תשתיות לאמצעי תח"צ בעלי קיבולת גדולה (כגון מטרו או רכבות קלות), ולמתן העדפה לתחבורה הציבורית (כגון נתיבי תחבורה ציבורית).

7 מסלול שבו הנסיעה מותרת לאמצעי תחבורה ציבורית בלבד.

יש לציין עוד כי השימוש הגובר ברכב הפרטי מקורו בתפיסת התח"צ כאמצעי תחבורה המיועד לבעלי הכנסה נמוכה ובהרגלי נסיעה שנחשבים ללא יעילים, למשל: שימוש בכלי רכב פרטיים לנסיעות למרחקים קצרים מאוד במקום נסיעה באופניים או הליכה; תפוסה נמוכה של כלי הרכב הפרטיים - שיעור גדול מהנסיעות משמשות לנסיעתו של אדם אחד בלבד.

דוחות ופרסומים על מצב התחבורה הציבורית בישראל

הצורך בשיפור מערכת התחבורה הציבורית בישראל בא לידי ביטוי במסקנות הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי⁸ (להלן - ועדת טרכטנברג), ובפרסומים שונים של בנק ישראל ומוסדות בין-לאומיים. דוחות אלה מעידים על כשלים שונים במערכת התח"צ בישראל כאחת הבעיות המרכזיות של המשק הישראלי, ומובאות בהם המלצות לשיפור המצב, כמפורט להלן:

ועדת טרכטנברג

הוועדה ייחדה פרק בדוח שלה משנת 2011 לנושא התחבורה ציבורית. על פי פרק זה, מניתוח כלכלי של כלל העלויות הישירות והעקיפות, עולה כי העלות למשק של נסיעה יחידה בתחבורה ציבורית נמוכה במידה ניכרת (בכשליש) מעלות נסיעה יחידה בתחבורה הפרטית. לפיכך הגדלה ניכרת של השימוש בתחבורה ציבורית על חשבון התחבורה הפרטית משמעה חיסכון מצטבר למשק של עשרות מיליארדי ש"ח (הגדלת שיעור השימוש בתחבורה ציבורית באחוז אחד בלבד שווה ערך לחיסכון של כ-400 מיליוני ש"ח למשק בשנה).

דוח בנק ישראל לשנת 2017⁹

אחד השימושים העיקריים בתחבורה הוא לצורכי נסיעה לעבודה (יוממות). על פי הדוח לשנת 2017 שפרסם בנק ישראל במרץ 2018, בשנים 2006 עד 2016 גדל מספר העובדים ביישוב מגוריהם בכ-34%, ואילו מספר העובדים מחוץ ליישוב מגוריהם גדל ב-53%, והדבר גרם להארכת המשך הממוצע של הנסיעה לעבודה. עוד עולה מהדוח כי הרוב המכריע (69%) של המועסקים במשק מגיע לעבודה בכלי רכב פרטי, ורק 21% משתמשים לשם כך בתחבורה הציבורית. ככל שהשכר עולה, פוחתת הסבירות לשימוש באוטובוס, ונתון זה תומך בסברה כי המשתמשים בתחבורה הציבורית עושים זאת בלית ברירה, מפני שאין ברשותם רכב פרטי.

8 באוגוסט 2011 מינה ראש הממשלה ועדה ציבורית כדי לגבש צעדים שיביאו להקלת נטל המחיה בישראל. בראש הוועדה עמד פרופ' מנואל טרכטנברג, יו"ר הוועדה לתכנון ולתקצוב של המועצה להשכלה גבוהה. הוועדה נדרשה לבחון חלופות להקלת הנטל הכלכלי המוטל על אזרחי מדינת ישראל ולהגיש את המלצותיה לוועדת השרים לענייני חברה וכלכלה (הקבינט החברתי-כלכלי). בספטמבר 2011 הגישה ועדת טרכטנברג דוח ובו מפורטות המלצותיה.

9 בנק ישראל, "דין וחשבון 2017", ניסן התשע"ח - מרץ 2018, עמ' 53-57.

המסקנות העיקריות שהועלו בדוח היו:

1. שיפור התחבורה הציבורית בישראל יאפשר להעלות את רמת החיים במשק ויפחית את הפערים בינה ובין שאר המדינות המפותחות.
2. נוסף על הגדלת התקציב המוקצה בשנים האחרונות לתחבורה הציבורית, על הממשלה לפעול ביתר שאת לשיפורה.
3. שביעות הרצון מהתחבורה הציבורית בשלוש הערים הגדולות בישראל נמוכה משביעות הרצון בערים מרכזיות באירופה.

דוח קרן המטבע הבין-לאומית משנת 2018¹⁰

מסקנות צוות קרן המטבע הבין-לאומית שפורסמו במרץ 2018 מציינות כי לעומת שאר מדינות ה-OECD, יש בישראל מחסור בתשתיות, ובייחוד בתשתיות תח"צ במטרופולינים. כמו כן מציין הדוח כי עד להקמת תשתיות חדשות, חובה לנצל ביעילות את התשתיות הקיימות, למשל באמצעות כלים לניהול הביקושים לנסיעות. לדעת הקרן, חלק מכלים אלה (כגון נסיעה שיתופית ומסלולים ייעודיים לכלי רכב בעלי תפוסה גבוהה) עשויים להביא תועלת בטווח הקצר. כמו כן, הארגון מציין כי תשלום אגרה בשעות העומס הוא מנגנון שיעילותו הוכחה בערים שונות בעולם, אך מציין כי מהלך זה מחייב התאמה וגמישות של הרגלי עבודה.

עוד מציינת קרן המטבע הבין-לאומית כי יש לחזק את תהליך הניהול של ההשקעה הציבורית בתשתיות המדינה כדי להבטיח שההשקעות יהיו כדאיות ויתבצעו בתזמון הנדרש. בין היתר מציעה הקרן: (א) במדינה יוקם גוף ייעודי ויוקנו לו די סמכויות שיאפשרו לו לשדרג את התשתיות במדינה; (ב) יבוצע שיפור בתהליך בדיקת פרויקטים ובחירת הפרויקטים לביצוע באופן שהוא יהיה קפדני ושקוף יותר, ובכלל זה יותאמו הפרויקטים לאסטרטגיה תשתיתית ארוכת טווח; (ג) יוסרו חסמים בירוקרטיים; (ד) ישופר התיאום בין משרדי ממשלה שונים ובין השלטון המרכזי לשלטון המקומי.

דוח ה-OECD משנת 2018

דוח זה כלל סקירה כללית על מדינת ישראל, ובה ציין הארגון כי קידום התחבורה הציבורית חשוב ביותר, בין היתר בגלל הגידול המואץ בצפיפות תושביה. הדוח מציין גם כי מדינת ישראל סובלת ממחסור חמור בתשתיות, בעיקר בתחום התחבורה הציבורית, עקב השקעה ציבורית מועטה מאוד בתחילת המאה העשרים ואחת. עוד מציין הארגון כי הניהול והביצוע של פרויקטים תשתיתיים גדולים הם בדרך כלל פגומים, וכי תהליכי התכנון ממושכים מאוד. עוד צוין בדוח כי ממשלת ישראל ערה לבעיות הקיימות ופועלת

לפתרון, למשל באמצעות הקצאה של כ-50% מההשקעות בתחבורה בענף התחבורה הציבורית, כדי להגביר את השימוש בה על חשבון השימוש בכלי רכב פרטי.

חברותה של מדינת ישראל בארגון ה-OECD מציבה לפניו אתגרים חדשים, שכן עליה לעמוד בסטנדרטים המקובלים ביתר מדינות הארגון. תשומת הלב שמופנית לנושא התחבורה הציבורית בדוחות ובפרסומים השונים שתוארו לעיל מצביעה על חשיבות הנושא ועל דחיפות הטיפול בשיפור שירותי התח"צ הניתנים לתושבים.

תפיסות הציבור לגבי התחבורה הציבורית בישראל

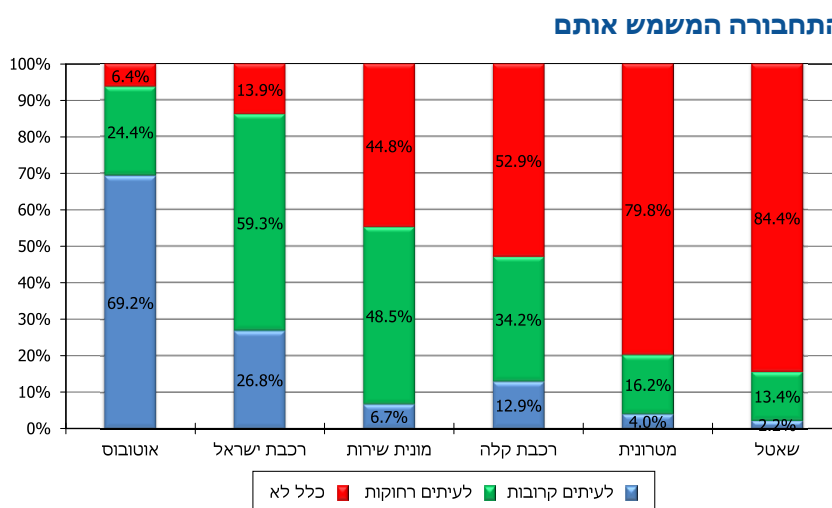
חשיבות נושא התחבורה הציבורית והשפעתו על כלל אוכלוסיית המדינה הביאו את מבקר המדינה לפנות לציבור בדצמבר 2017 על מנת ללמוד מנקודת מבטו על התפיסות הרווחות לגבי התח"צ ולגבי חוויית המשתמשים בתח"צ (להלן - הליך שיתוף הציבור). משרד מבקר המדינה פנה הן למי שמרבים להשתמש בתח"צ (להלן - משתמשי התח"צ) והן למי שנוסעים לרוב בתחבורה פרטית (להלן - משתמשי מיעדים). כדי להגיע לקהל רחב הופץ בציבור שאלון מקוון. השאלון היה פתוח למילוי במשך שבועיים בדצמבר 2017, והתקבלו עליו 33,584 תגובות, חלק מהן חלקיות. ניתוח התשובות המוצג להלן נעשה ב-20,680 התגובות המלאות שהתקבלו (להלן - כלל המשיבים). 15,645 מכלל המשיבים (76%) ציינו שהם משתמשים בתח"צ לעיתים קרובות וענו על השאלון המיועד לנוסעי התחבורה הציבורית, והיתר - 5,035 (24%) - ציינו כי הם משתמשים בתח"צ לעיתים רחוקות, וכי לרוב הם משתמשים באמצעי תחבורה אחרים, כגון כלי רכב פרטי (69% מהם), אופנוע והסעות, והם ענו על שאלון אחר. יצוין כי כמחצית ממשתמשי התח"צ דיווחו שאין ברשותם רכב פרטי. שיעור ההיענות הגדול לסקר בזמן קצר יחסית מעיד על החשיבות שהציבור מייחס לנושא.

הליך שיתוף הציבור נועד להציג את מגוון נקודות המבט של הציבור בנוגע לאמצעי התחבורה הציבורית בישראל. חשוב להדגיש כי לנוכח מאפייני הליך שיתוף הציבור והכלי שבו נעשה שימוש, אין הסקר מתיימר לייצג באופן סטטיסטי את כלל האוכלוסייה בישראל. ממצאי ההליך המובאים בדוח זה מציגים תמונת מצב שמאפיינת את דפוסי הנסיעה של המשיבים על השאלון ואת תחושותיהם, ומלמדת אך ורק על החוויה שלהם כמי שמשתמשים בתחבורה הציבורית בישראל כיום או כמי שאינם משתמשים בה.

הרגלי השימוש בתחבורה ציבורית בקרב אוכלוסיית המשיבים

כ-76% מכלל המשיבים ציינו כי הם משתמשים בתחבורה ציבורית בכל יום, כמעט בכל יום או פעם-פעמיים בשבוע. אף שכלי הרכב הפרטי הוא אמצעי התחבורה הנפוץ ביותר, מרבית המשיבים משתמשים בתחבורה הציבורית; ייתכן מאוד כי הסיבה לכך היא שנושא השאלון קרוב לליבם יותר משהוא קרוב ללב הנוסעים שאינם משתמשים בתחבורה הציבורית. בתרשים 2 להלן מוצגת תדירות השימוש בתחבורה ציבורית לפי אמצעי התחבורה שבו משתמשים הנוסעים:

תרשים 2: תדירות המשתמשים בתח"צ מקרב כלל המשיבים, לפי אמצעי התחבורה המשמש אותם



המקור: הליך שיתוף הציבור.

התרשים מציג את תדירות השימוש בכל אחד מאמצעי התחבורה הציבורית בקרב כלל המשיבים (20,680 משיבים). מהתרשים עולה כי שני אמצעי התחבורה העיקריים המשמשים את כלל המשיבים הם אוטובוסים (כ-69% מהמשיבים נוסעים באוטובוס לעיתים קרובות) ורכבת ישראל (כ-27% מהמשיבים נוסעים ברכבת לעיתים קרובות)¹¹.

חישוב של תדירויות הנסיעה באמצעי תחבורה כלשהו בקרב קבוצת משתמשי תח"צ בלבד מראה כי כ-91% מהמשיבים נוסעים לעיתים קרובות באוטובוס; כ-35% נוסעים לעיתים קרובות ברכבת; כ-9% נוסעים לעיתים קרובות במונית שירות, 17% נוסעים לעיתים קרובות ברכבת הקלה בירושלים, כ-5% נוסעים

לעיתים קרובות במטרונות בחיפה, וכ-3% נוסעים לעיתים קרובות בשאטל הנתיב המהיר¹².

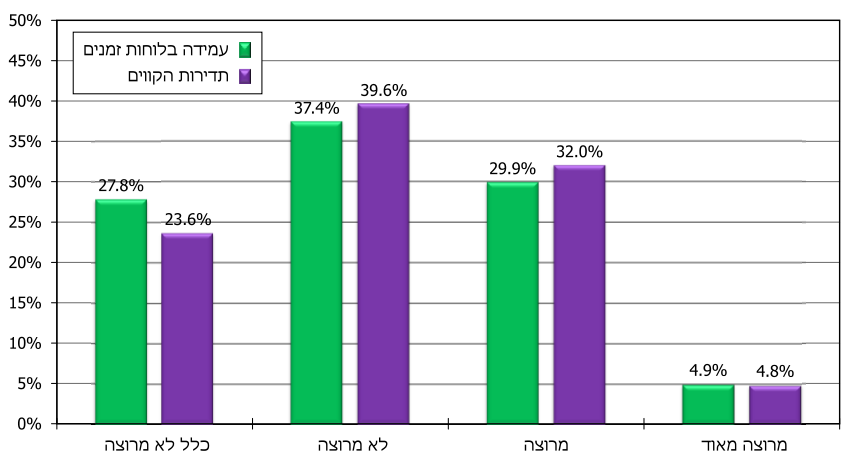
שביעות הרצון מהנסיעה בתחבורה הציבורית בישראל

ניתוח התשובות שנאספו באמצעות השאלון המקוון העלה כמה מאפיינים עיקריים של חוויית הנסיעה בתחבורה הציבורית בישראל. המשיבים התבקשו לציין את דעתם בנוגע לתחבורה הציבורית בכמה היבטים של שירות ואיכות, ובהם הגורמים המשפיעים על ההחלטה לנסוע בתחבורה הציבורית ושביעות הרצון מכמה היבטים.

1. התברר כי הסוגיה שמשמשי התחבורה הציבורית שענו על השאלון ייחסו לה את עיקר החשיבות הייתה סוגיית זמני הנסיעה על מגוון היבטים (תדירות הקווים, מידת העמידה בלוחות הזמנים שפורסמו, משך הנסיעה ומועד ההגעה ליעד). ראשית, סוגיה זו היא גורם מרכזי בהחלטה מתי ואיך לנסוע בתחבורה ציבורית. שנית, ניכר חוסר שביעות רצון של ממש הן מאי-העמידה בלוחות הזמנים והן מתדירות זמני הקווים. בתרשים שלהלן מוצגת מידת שביעות הרצון של משתמשי התח"צ מתדירות הקווים וממדידת העמידה בלוחות הזמנים:

תרשים 3: מידת שביעות הרצון מתדירות הקווים ומהעמידה בלוחות

הזמנים



המקור: הליך שיתוף הציבור.

א. יותר מ-80% ממשתמשי התח"צ הגדירו את זמן ההגעה לתחנה מנקודת המוצא או היעד כגורם המשפיע לעיתים קרובות או משפיע תמיד על בחירתם לנסוע בתחבורה ציבורית.

כ-64% ממשתמשי התח"צ הצהירו שהם אינם מרוצים מתדירות הקווים של אמצעי התחבורה הציבורית שבו הם משתמשים

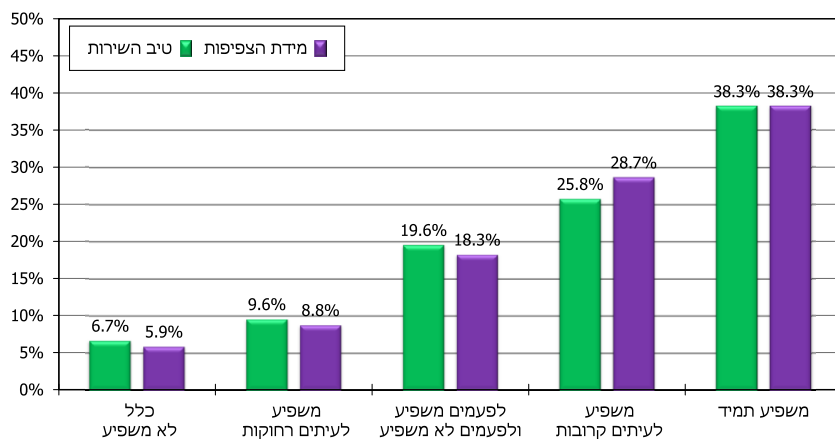
ב. יותר מ-80% ממשתמשי התח"צ הגדירו את זמן הנסיעה כמשפיע לעיתים קרובות או משפיע תמיד על בחירתם לנסוע בתחבורה ציבורית.

ג. כ-65% ממשתמשי התח"צ הצהירו שהם אינם מרוצים או אינם מרוצים כלל ממידת העמידה של אמצעי התחבורה הציבורית בלוחות הזמנים שפורסמו.

ד. כ-64% ממשתמשי התח"צ הצהירו שהם אינם מרוצים או אינם מרוצים כלל מתדירות הקווים של אמצעי התחבורה הציבורית שהם משתמשים בו.

2. כשני שלישים מכלל המשיבים ענו שהפרמטרים של צפיפות ושירות משפיעים תמיד או לעיתים קרובות על בחירתם לנסוע בתחבורה הציבורית. מנגד, רמת התחזוקה של כלי הרכב בלטה לחיוב כגורם משביע רצון יחסית בכל השאלון. בתרשים שלהלן מוצגת ההשפעה של מידת הצפיפות וטיב השירות על הבחירה לנסוע בתח"צ:

תרשים 4: השפעת מידת הצפיפות וטיב השירות על הבחירה לנסוע בתח"צ



המקור: הליך שיתוף הציבור.

א. כ-67% מהמשיבים המשתמשים בתח"צ הגדירו את מידת הצפיפות בנסיעה כגורם המשפיע לעיתים קרובות או משפיע תמיד על בחירתם לנסוע בתחבורה ציבורית.

ב. כ-64% מהמשיבים המשתמשים בתח"צ הגדירו את טיב השירות של אמצעי התחבורה כגורם המשפיע לעיתים קרובות או משפיע תמיד על בחירתם לנסוע בתחבורה ציבורית.

ג. כ-58% מהמשיבים המשתמשים בתח"צ הצהירו שהם אינם מרוצים או אינם מרוצים כלל ממספר מקומות הישיבה הפנויים באמצעי התחבורה הציבורית.

כ-58% מהמשיבים
המשתמשים בתח"צ
הצהירו שהם אינם
מרוצים ממספר
מקומות הישיבה
הפנויים באמצעי
התחבורה הציבורית

ד. כ-69% מהמשיבים המשתמשים בתח"צ הצהירו שהם מרוצים או מרוצים מאוד מרמת התחזוקה של כלי התחבורה שהם נוסעים בו.

המסקנות העיקריות שאפשר להסיק מהתגובות על השאלון שהופץ הן שרבים מהמשיבים על השאלון (כ-80% מהם) מחליטים אם להשתמש בתח"צ בהתבסס על הפרמטרים של זמן הגעה לתחנה וזמן נסיעה, וכי שיעור קטן מעט יותר מהמשיבים (כ-65% מהם) מקבלים החלטה זו בהתאם לפרמטרים של צפיפות וטיב שירות. כ-65% מהמשתמשים ציינו כי הם אינם מרוצים ממידת העמידה של אמצעי התח"צ בלוחות הזמנים ומתדירותם, וכ-58% אינם מרוצים ממספר מקומות הישיבה הפנויים בנסיעות. מסקנות אלה מעידות על "עקב אכילס" של השימוש במערכות התח"צ במדינת ישראל.

נקודת המבט של משתמשים מיועדים

כ-24% מכלל המשיבים על השאלון אינם משתמשים באופן תדיר בתחבורה ציבורית אלא ברכבם הפרטי או באמצעי תחבורה אחר. להלן יפורטו הסוגיות הבולטות שעלו מתשובותיהם על השאלון:

1. סוגיית הזמנים על מגוון היבטים (איחורים, זמן נסיעה ותדירות הקווים) מתבררת כסוגיה המרכזית ביותר עבור הנוסעים המיועדים שענו על השאלון.

א. כ-85% מהמשיבים הסכימו עם האמירה שהם נמנעים משימוש בתחבורה ציבורית מפני שלרוב זה מאריך את זמן ההגעה שלהם אל היעד.

ב. 75% מהמשיבים הסכימו עם האמירה כי הם אינם נוסעים בתח"צ כדי שיוכלו לשלוט בזמן שלהם ולא להיות תלויים בלוחות הזמנים של התח"צ.

ג. כ-70% מהמשיבים הסכימו עם האמירה כי הם אינם משתמשים בתח"צ מאחר שעליהם לשלב במהלך נסיעתם בין כמה אמצעי תחבורה.

במענה על השאלה אם ישקלו שימוש עתידי בתחבורה ציבורית, כ-94% מהמשיבים ענו כי הם ישקלו להשתמש בתח"צ כאשר הנסיעה בה תחסוך להם זמן; כ-81% מהמשיבים ענו כי הם ישקלו שימוש בתח"צ אם תדירות הקווים באזורם תגדל, וכ-79% מהמשיבים טענו כי הם ישקלו מעבר לתח"צ כאשר לא ייאלצו להחליף אמצעי תחבורה במהלך הנסיעה.

2. מתשובותיהם של המשתמשים המיועדים עלה כי חוויית הנסיעה - הכוללת היבטים של ניקיון, תקינות אמצעי התחבורה ותחושת הביטחון - לא הייתה שיקול מרכזי בהחלטתם שלא להשתמש בתח"צ. עם זאת, כ-8% מכלל המשיבים העלו טענות ותלונות על השירות שהם מקבלים מהנהגים באמצעי התחבורה ועל הצפיפות בהם.

הצעות המשיבים לשינויים בתחבורה הציבורית בישראל

התשובות הנפוצות על השאלה "אם היית יכול/ה לשנות משהו בכל הנוגע לתחבורה ציבורית, מה היית בוחר/ת לעשות?"¹³ נגעו לנושאים אלה: תדירות הנסיעות, נסיעות בשבת, איחורים וזמני הנסיעה, שילוביות¹⁴, צפיפות וטיב השירות. יצוין כי השאלה הזאת הייתה שאלה פתוחה, ומכאן שאת מגוון הנושאים הללו העלו המשיבים בעצמם. סוגיות נוספות שעלו בתשובות על השאלה הפתוחה היו: מידע ומודיעין, נתיבי תחבורה ציבורית, נגישות, חניה בקרבת התחנות ושירות לפריפריה, אולם שיעור המשיבים שהעלו סוגיות אלה היה קטן יחסית.

שיעור ההיענות הגדול לסקר מעיד על החשיבות שהציבור מייחס לנושא, ועל רצונו לחשוף את התנסויותיו האישיות הנוגעות לסוגיית התחבורה הציבורית בישראל ולשתף בכך את הציבור. על משרד התחבורה לבצע סקרים מייצגים ומקיפים על מנת ללמוד מהציבור הרחב כיצד עליו לפעול לשיפור מערכות התחבורה הציבורית כדי להגביר את השימוש בהן.

התשובות הנפוצות
בקרב המשיבים על
השאלון בנוגע
לשאלה "אם היית
יכול/ה לשנות משהו
בכל הנוגע לתחבורה
ציבורית, מה היית
בוחר/ת לעשות?" היו
תדירות הנסיעות,
נסיעות בשבת,
איחורים וזמני
הנסיעה, שילוביות,
צפיפות וטיב השירות

פעולות משרד התחבורה לפיתוח התחבורה הציבורית

זה כשני עשורים מכירים הממשלה בכלל ומשרד התחבורה בפרט בכך שמערכת תח"צ ענפה ויעילה היא הדרך המיטבית לפתרון בעיות התחבורה במטרופולינים ומרכיב הכרחי בצמיחה של ענפי המשק. שורת הסכמה רחבה כי מכיוון שמערכת התחבורה הציבורית ממלאת תפקיד מרכזי בפיתוח הכלכלי-חברתי של המדינה, ללא פיתוח מסיבי של מערכות התח"צ - בעיות הנגישות, עומסי התנועה וזיהום האוויר במטרופולינים - ילכו ויחמירו.

מסוף שנות התשעים של המאה העשרים משרד התחבורה היה שותף בהכנת תוכניות המתבססות על ניתוח מצב התחבורה במדינה. מרבית הדוחות הוכנו בשיתוף משרד האוצר. עם התוכניות הללו נמנות אלה: תוכנית אב ארצית לתחבורה יבשתית (1999); תוכנית אב ארצית לתחבורה יבשתית - מדיניות פיתוח התחבורה היבשתית במדינת ישראל (2008); התוכנית האסטרטגית (2012); תוכנית אב כוללת לתחבורה בישראל ביבשה, בים ובאוויר (2014); תוכניות עבור שלושת המטרופולינים - תל אביב, ירושלים וחיפה - שהוכנו בשנים 2014 - 2016¹⁵; ותוכנית פיתוח אסטרטגית לשנת 2040 של רכבת ישראל (2017). בכל התוכניות מודגשת התרומה של תשתיות ומערכות תח"צ מפותחות

13 לצורך ניתוח התשובות נדגמו כ-1,500 תשובות מכלל התשובות על שאלה זו.

14 מעבר יעיל ומהיר של נוסעים מאמצעי תחבורה אחד לאמצעי תחבורה אחר.

15 תוכנית אסטרטגית לפיתוח מערכת תחבורה ציבורית עתירת נוסעים במטרופולין תל אביב (2016); תוכנית וחלופות לפיתוח התחבורה הציבורית - מטרופולין ירושלים (טייטה משנת 2014); תוכנית אסטרטגית לפיתוח התחבורה הציבורית במטרופולין חיפה (טייטה משנת 2015).

בהכנת תוכניות
אסטרטגיות ותוכניות
אב מושקעים
משאבים רבים של
כסף וזמן. על מנת
שתוכניות אלה ישיגו
את מטרותיהן, על
משרדי התחבורה
והאוצר לדאוג שהן
יקבלו תוקף רשמי
ושהמשלה תאשר
אותן

ויעילות לפיתוח הכלכלי והחברתי במדינה. על פי התוכנית האסטרטגית משנת 2012, מדינת ישראל מתאפיינת בתת-השקעות בתח"צ, בהיקף משוער של 200 - 250 מיליארד ש"ח. בהתאם לפרי ניסיוןן של מדינות אחרות, קבעה ישראל בתוכנית האסטרטגית משנת 2012 יעדים אסטרטגיים לפיתוח התחבורה הציבורית בישראל עד שנת 2030, והעיקרי שבהם - 40% מהנסיעות במטרופולינים יהיו בתחבורה ציבורית (כלומר - רמת פיצול נסיעות של 40%); ו-40% - 50% מהנסיעות בשעת השיא בפרוודורים הבין-עירוניים העיקריים יהיו בתחבורה ציבורית.

משרד מבקר המדינה בדק את התוכניות השונות שהכין משרד התחבורה והעלה ליקויים כלהלן:

1. תוכניות אסטרטגיות ותוכניות אב הן מסמכים שמטרתם להתוות מדיניות לטווח הארוך, אך הן אינן בעלות מעמד סטטוטורי. על כן כל עוד לא עברו תהליך של אישור סטטוטורי הן אינן מחייבות גופי ממשלה אחרים ובכלל זה את גופי התכנון. בהיעדר תיאומים בין הגופים המופקדים על הנושא, יש חשש כי במועד שבו יחל קידומם של תוכניות אלה הקרקע כבר תוקצה לשימושים אחרים.
 2. הביקורת העלתה כי גורמים במשרדי ממשלה אחרים, במוסדות התכנון ולעיתים אף חלק מהגורמים במשרד התחבורה עצמו אינם ערים לתוכןן של חלק מהתוכניות, בייחוד של תוכנית האב הכוללת לתחבורה בישראל ביבשה, בים ובאוויר משנת 2014.
 3. התוכניות הנוגעות לתחבורה הציבורית במטרופולינים ירושלים וחיפה לא הושלמו ונותרו בגדר טיוטה.
- בהכנת תוכניות אסטרטגיות ותוכניות אב מושקעים משאבים רבים של כסף וזמן. על מנת שתוכניות אלה ישיגו את מטרותיהן, על משרדי התחבורה והאוצר לדאוג שהן יקבלו תוקף רשמי והמשלה תאשר אותן. כמו כן, על משרד התחבורה להציג את התוכניות לשאר משרדי הממשלה ולמוסדות התכנון לשם הגברת התיאום ביניהם.

בידי משרד התחבורה מידע רב לגבי נתונים תפעוליים הנוגעים לענף התח"צ, ובכלל זה נתונים לגבי ק"מ נסועה, מספר הנסיעות, מספר האוטובוסים, מספר נסיעות לנוסע ועוד, המתקבלים מהמערכות התפעוליות שברשות המשרד. נוסף על כך, המשרד מבצע מפעם לפעם סקרים לגבי הרגלי נסיעה, שנועדו בעיקר לאתר ביקושים באזורים שונים ובקרב אוכלוסיות שונות.

משרד מבקר המדינה מצא כי משרד התחבורה אינו מבצע באופן סדור ורציף מדידה ואיסוף של מידע לשם איתור מגמות של היצע וביקוש בפילוח לפי אזורים, סוגי אוכלוסייה וסוגי שימוש. למשל, אין ברשותו נתונים מעודכנים ומלאים על רמת פיצול הנסיעות¹⁶; על הרכב אוכלוסיית המשתמשים בתח"צ; ועל שיעור האוכלוסייה שיש לה גישה נוחה לתח"צ. חלק גדול מהפרסומים בנושא התחבורה הציבורית והניתוחים של משרד התחבורה מסתמכים על מידע ישן יחסית ממפקד אוכלוסין שביצע הלמ"ס בשנת 2008 ומהתוכנית האסטרטגית משנת 2012.

פעילות התכנון, הפיתוח והתפעול של מערכות התח"צ מחייבת שימוש בנתונים מפורטים, עדכניים ומהימנים בנוגע לביקושים ולשימוש בפועל באמצעי התחבורה השונים. כמו כן יש צורך במעקב רציף אחר מדדים ברורים שיאפשרו לנטר את רמת השירות במערכות השונות ואת אופי השימוש בכל אחת מהן, על מנת להסיק מסקנות לגבי תוצאות הפעולות שנעשו, לבחון אם הן עומדות ביעדים ולתכנן את הפעולות הדרושות בעתיד.

פעילות משרד התחבורה לקידום התחבורה הציבורית התמקדה בשנים האחרונות בפיתוח תחומים שונים. להלן יצינו בקצרה הפעולות העיקריות שביצע משרד התחבורה בשנים האחרונות:

תחום האוטובוסים

1. פעילות משרד התחבורה התמקדה בקידום התחרות בענף האוטובוסים, והדבר הביא להפחתת שיעורן של החברות אגד - אגודה שיתופית לתחבורה בישראל בע"מ ודן - חברה לתחבורה ציבורית בע"מ כנותנות שירותים כמעט בלעדיים בתחבורה ציבורית באוטובוסים, לכ-38% ו-15% בהתאמה. כיום, כ-17 מפעילים נותנים שירותי תחבורה בכ-34 אשכולות שירות. על פי נתוני משרד התחבורה, עלויות התפעול של האוטובוסים ירדו ירידה של ממש בעקבות קידום התחרות בענף.
2. החלת מדיניות של החלת תעריפי הנסיעה ב-20% - 50%.
3. קידום רפורמת הרב-קו, כרטיס המשמש אמצעי תשלום לכלל המפעילים ולכלי תחבורה ציבורית שונים.
4. הגדלת היצע שירותי האוטובוסים בין שנת 2010 לשנת 2017, ובעקבות כך הגדלה ניכרת במספר ק"מ שירות (מ-344 מיליון ק"מ בשנת 2010 ל-545 ק"מ בשנת 2017); הגדלת מספר נסיעות האוטובוס (מ-15.1 מיליון ל-23.5); הגדלת מספר האוטובוסים (מ-6,149 ל-9,667); והגדלת מספרן הכולל של נסיעות באוטובוסים (מכ-595 מיליון לכ-744 מיליון).

16 למעט נתונים שפרסם הלמ"ס בשנת 2015 בדבר פיצול נסיעות בין אמצעי תחבורה לצורך הגעה לעבודה.

5. הרחבת השירותים הביאה גם לגידול ממשי בהיקפי התמיכה והסבסוד הממשלתיים.

אשר לשירותים הניתנים לנוסעים באוטובוסים, ראו את הפרק "קידום שירותי התחבורה הציבורית באוטובוסים".

מוניות שירות

משרד התחבורה מקדם רפורמה בתחום ופרסם מכרזים ראשוניים להפעלת קווי מוניות שירות בכל רחבי הארץ. הרפורמה כוללת את האפשרות להשתמש בכרטיס הרב-קו בימי חול, דבר שיאפשר לנוסעים מעבר בין הקווים ללא תשלום וקבלת ההנחה הניתנת לנוסעים באמצעות כרטיס הרב-קו. על פי תחזיות של משרד התחבורה, לאחר יישום הרפורמה, מספר מוניות השירות יגדל לכ-2,500- גידול של כ-300% לעומת מספר המוניות הפועלות היום.

הרכבת הכבדה

משרד התחבורה קידם פתיחה של קווים חדשים (בהם הקו המהיר ירושלים-הרצליה¹⁷, רכבת העמק מחיפה לבית שאן, קו הרכבת אשקלון-באר שבע, קווי הרכבת לכרמיאל, לאחיהוד ולאשדוד), הכפלת מספר המסילות (למשל, בין תל אביב לבאר שבע ולכפר סבא, ובין קריית מוצקין לנהרייה); קידום פרויקט חשמול מסילות הרכבת; וקידום פרויקטים עתידיים כגון המסילה המזרחית.

אשר לשירותים הניתנים לנוסעים ברכבת ישראל, ראו את הפרק "פעילות הרכבת ושילובה במערך התחבורה הציבורית".

רכבות קלות והמטרונות

1. הקו הראשון בפרויקט הקמת הרכבת הקלה במטרופולין תל אביב נמצא בשלבי ביצוע.
2. בעקבות פתיחת הקו האדום של הרכבת הקלה בירושלים בשנת 2011, החל ממשד התחבורה בשנת 2018 בביצוע הקו השני של הרשת - הקו הירוק. אורך הקו המתוכנן הוא כ-20 ק"מ, ויהיו בו 47 תחנות.
3. במטרופולין חיפה נפתחו שלושה קווי מטרונות ומתוכננת הקמה והפעלה של שישה קווים נוספים.

אשר לשירותים הניתנים לנוסעים במטרונות, ראו את הפרק "קידום ופיתוח התחבורה הציבורית במטרופולין חיפה". אשר לשירותים הניתנים לנוסעים ברכבת הקלה בירושלים, ראו את הפרק "השירות לנוסעים של הרכבת הקלה בירושלים".

17 בספטמבר 2018 נפתח הקטע הראשון של הקו - קטע שבין ירושלים לנתב"ג.

פיתוח נתיבי תחבורה ציבורית

משרד התחבורה מקדם פרויקט ליצירת רשת של צירי העדפה לתחבורה ציבורית ב-17 רשויות מקומיות במטרופולין תל אביב. על פי התוכנית, הפרויקט יכלול, בין היתר, סלילת שבילי אופניים, מתן העדפה ברמזורים לתחבורה הציבורית, הוספת שלטי מידע בזמן אמת, הנגשה של כלי התחבורה הציבורית לכל האוכלוסייה והתקנת מצלמות אכיפה כדי למנוע נסיעה של רכב פרטי בנתיבי התחבורה הציבורית.

אשר להקמת נתיבי תחבורה ציבורית, ראו את הפרק "הקמת מסלולי תחבורה ציבורית ונתיבים מהירים במטרופולין תל אביב-יפו".

הרחבת שירותי התחבורה הציבורית ואספקתם ליישובים לא-יהודיים

בעשור האחרון מקדם משרד התחבורה שיפורים בשירות התחבורה הציבורית ביישובים לא-יהודיים, ובכלל זה הוא משקיע כספים בהקמת תשתיות ומקצה תקציבים לשיפור השירות. השקעות אלה הביאו לגידול של יותר מ-200% בהיצע השירותים משנת 2012 ולגידול של כ-100% במספר הנוסעים מאז אותה שנה. כמו כן, משנת 2016 מיישם משרד התחבורה תכנית חומש לצמצום הפערים בין האוכלוסייה הלא-יהודית לכלל האוכלוסייה בהיבט של שירותי התחבורה הציבורית. על פי התוכנית, בכל שנה מושקעים 100 מיליון ש"ח בתוספות שירות.

אשר למתן שירותי תחבורה ציבורית לאוכלוסייה הלא-יהודית, ראו את הפרק "קידום תחבורה ציבורית ביישובים הלא-יהודיים".

מהאמור לעיל עולה כי בעשור האחרון קידם משרד התחבורה שורה של פעולות לשיפור שירותי התחבורה הציבורית. יחד עם זאת, הפעילות הענפה של משרד התחבורה בתחום זה בשנים האחרונות אינה מצליחה לגשר על פערים שמקורם בשנים רבות של הזנחה ובהשקעות כספיות לא מספיקות, שמנעו פיתוח של מערכת תחבורה ציבורית מפותחת ומתקדמת. משרד מבקר המדינה כתב כבר בשנת 2016¹⁸ כי אף שמשרד התחבורה היה ער לצורך בשיפור מערכת התחבורה הציבורית בישראל, במשך שנים רבות הוא לא טיפל כראוי ביישום ההמלצות שפורטו בתוכנית שהוא עצמו הכין, ואלה לא יושמו כלל או יושמו בהיקף חלקי ובקצב איטי.

הפעילות הענפה של
משרד התחבורה
לקידום התח"צ בשנים
האחרונות אינה
מצליחה לגשר על
פערים שמקורם
בשנים רבות של
הזנחה ובהשקעות
כספיות לא מספיקות,
שמנעו פיתוח של
מערכת תח"צ
מפותחת ומתקדמת

18 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 67א** (2016), "משרד התחבורה והבטיחות בדרכים - הכנה וביצוע של התקציב להשגת מטרות המשרד", עמ' 478 - 484.

פעולות הביקורת

זה שנים רבות מתריע משרד מבקר המדינה בדוחותיו על מחדלים וליקויים הנוגעים למערך התחבורה הציבורית בישראל. מאז שנת 2004 עשה משרד מבקר המדינה ביקורות בנושאים אלה: התחבורה הציבורית בערי המטרופולין: סדרי פיקוח ובקרה על פרויקט הרכבת הקלה בירושלים¹⁹, ביצוע פרויקט הסעת המונים במטרופולין תל אביב²⁰, היערכות להקמת הרכבת הקלה במטרופולין תל אביב²¹, ארגון מחדש בתחבורה הציבורית במטרופולין תל אביב²², הפיקוח על הפעלת הרכבת הקלה בירושלים²³ וארגון מחדש של התחבורה הציבורית בירושלים²⁴; רכבת ישראל: שדרוג מסילות הרכבת בתוואי תל אביב-ירושלים²⁵, הקמתו של קו הרכבת המהיר לירושלים²⁶, חברת רכבת ישראל בע"מ - השירות לנוסע²⁷, קו הרכבת המהיר לירושלים - הקמת קטע באזור הרי ירושלים²⁸, תוכנית נתיבי ישראל - פיתוח מערך הרכבות²⁹, התחזוקה ברכבת³⁰; השירות לנוסע בתחבורה הציבורית: שימוש בכרטיס רב-קו בתחבורה הציבורית³¹, משרד התחבורה - הסדרת הפעילות בענף המוניות והפיקוח עליהן³², דן חברה לתחבורה ציבורית בע"מ - השירות לנוסע³³; קידום פרויקטים של תחבורה ציבורית: נת"ע - חברת נתיבי תחבורה עירוניים בע"מ - ניהול מכרזים והתקשרויות³⁴, רכבת ישראל בע"מ - ביצוע פרויקט החשמול³⁵; רכש והצטיידות של קרונות רכבת ואוטובוסים: רכבת ישראל - רכישת קרונות³⁶, דן - חברה לתחבורה ציבורית בע"מ - סדרי רכישת אוטובוסים³⁷, אגד - אגודה שיתופית לתחבורה בישראל בע"מ - הצטיידות באוטובוסים³⁸; הסכם סובסידיה בין המדינה לאגד³⁹. אלא שלמרבית הצער לא תוקנו חלק גדול מן הליקויים שצוינו בדוחות מבקר המדינה, אף שתיקונם היה עשוי להקל מאוד על אזרחי המדינה ולצמצם את עומסי התנועה.

- 19 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 54ב** (2004), עמ' 725.
- 20 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 56ב** (2006), עמ' 319.
- 21 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 64א** (2013), עמ' 667.
- 22 שם, עמ' 499.
- 23 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 65א** (2014), עמ' 555.
- 24 ראו הערה 22, עמ' 579.
- 25 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 55ב** (2005), עמ' 975.
- 26 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 59ב** (2009), עמ' 1415.
- 27 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 60ב** (2010), עמ' 1203.
- 28 שם, עמ' 1191.
- 29 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 65א** (2014), עמ' 541.
- 30 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 66א** (2015), עמ' 727.
- 31 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 68א** (2017), עמ' 425.
- 32 ראו הערה 31, עמ' 411.
- 33 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 61ב** (2011), עמ' 1445.
- 34 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 68ב** (2018), עמ' 339.
- 35 ראו הערה 32, עמ' 661.
- 36 ראו הערה 22, עמ' 689.
- 37 שם, עמ' 601.
- 38 ראו הערה 34, עמ' 1343.
- 39 ראו הערה 22, עמ' 585.

הגופים המעורבים בקביעת מדיניות, בתכנון, ברישוי ובביצוע בענף התחבורה

משרד התחבורה

- + שר התחבורה
- + לשכת המנכ"ל
- + הרשות הארצית לתח"צ
- + מינהל התשתיות

מוסדות תכנון סטטוטורי

- + מינהל התכנון
- + ותמ"ל
- + המועצה הארצית
- + ועדות מחוזיות
- + ות"ל
- + ועדות מקומיות



רשויות מקומיות

מפעילי תח"צ

- + חברות האוטובוסים
- + רכבת ישראל
- + הרכבת הקלה י-ם
- + המטרונית
- + מוניות שירות

משרדי ממשלה אחרים

- + משרד האוצר
- + חשכ"ל
- + אגף התקציבים
- + המשרד להגנת הסביבה
- + משרד הבינוי והשיכון
- + משרד הכלכלה והתעשייה
- + משרד הפנים
- + משרד הבריאות

גופי תכנון וביצוע פרויקטים

- (כפופים למשרד התחבורה)
- + נתיבי ישראל (נת"י)
- + רכבת ישראל
- + נתיבי תחבורה עירוניים (נת"ע)
- + נתיבי איילון (נת"א)
- + יפה נוף
- + צוות אב לתחבורה ירושלים

בעקבות פרסומם של דוחות אלה, ולנוכח חשיבותו של הטיפול בבעיות בתחבורה הציבורית ואף דחיפותו, החליט מבקר המדינה להכין דוח מערכתי מיוחד שיקיף את נושא התחבורה הציבורית בישראל ממגוון היבטים. הבדיקות נעשו במשרד התחבורה, בגופים הכפופים לו, במשרדי ממשלה אחרים ובהם משרד האוצר, במוסדות התכנון, ברשויות מקומיות ובגופים נוספים. הפרק הראשון בדוח עוסק בתכנון ובקידום של התחבורה הציבורית, בעיקר מהיבט של תשתיות. הפרק השני מציג היבטים שונים בשילוב השירות הרכבתי במערך התח"צ, התארגנות חברת הרכבת לגידול במספר הנוסעים בשנים האחרונות, טיב השירות לנוסע ותחנות רכבת. הפרק השלישי עוסק במודל הפעילות של מפעילי התחבורה הציבורית באוטובוסים ובהשפעתו על השירות לנוסע. הפרק הרביעי בוחן את פעילות הממשלה לקידום התחבורה הציבורית ביישובים שבהם מרבית האוכלוסייה אינה יהודית. בפרקים החמישי, השישי והשביעי נבדקו נושאים מהותיים לקידום התחבורה הציבורית בשלושה מטרופולינים: במטרופולין תל אביב נבדק פרויקט העדפה לתח"צ ("מהיר לעיר") ופרויקט הנתיבים המהירים; במטרופולין חיפה נבדקו סוגיות הנוגעות לתפעול המטרונית, פיתוח קווי מטרונית נוספים וקידום פרויקטים תשתיתיים עתידיים; במטרופולין ירושלים נבדקו סוגיות הנוגעות לרמת השירות לנוסע ברכבת הקלה, הרחבת הקו האדום ופיתוח רשת הרכבת הקלה. הפרק השמיני בדוח דן בפעילות הממשלה להפחתת השימוש ברכב פרטי. כלל הפרקים בדוח עוסקים בסוגיות מהותיות שפוגעות בשירותי התח"צ ומעכבות את המשך פיתוחם מנקודת מבט מערכתית ולא פרטנית. הביקורת נעשתה בחודשים ספטמבר 2017 עד אפריל 2018. בדיקות השלמה נעשו עד נובמבר 2018.

בדוח זה מובאים ליקויים שהעלה משרד מבקר המדינה בנוגע לפעילות משרד התחבורה והגופים הכפופים לו, משרדי ממשלה נוספים, גורמי תכנון ורשויות מקומיות לקידום התח"צ. חלק מהליקויים הם הגורמים העיקריים לכך שהיקף השימוש בתח"צ אינו גדל כנדרש.