

קידום התחבורה הציבורית
ביישובים הלא-יהודיים



בשנת 2018 היו
בישראל כ-1.9
מיליון תושבים
לא-יהודים,
ששיעורם כ-21%
מהאוכלוסייה

תקציר

רקע כללי

על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בשנת 2018¹ היו בישראל כ-1.9 מיליון תושבים לא יהודיים, ששיעורם כ-21% מהאוכלוסייה. האוכלוסייה הלא-יהודית נחלקת לשלוש אוכלוסיות עיקריות: (א) ערבים (מוסלמים ונוצרים); (ב) בדואים; (ג) דרוזים וצ'רקסים. האוכלוסייה הלא-יהודית שוכנת ברובה ביישובים הפרוסים לאורכה של המדינה. חלק מיישובים אלה שוכנים באזור הררי או על גבעות, ולעיתים מתאפיינים בבנייה ישנה לא מתוכננת, בחריגות בנייה ובתשתית רעועה.

תחבורה ציבורית (להלן - תח"צ) ברמה נאותה מאפשרת נגישות של מרכזי תעסוקה, מוסדות השכלה ומרכזי פנאי לכלל הציבור, ובעיקר לאוכלוסיות חלשות² שרמת המינעו³ שלהן נמוכה, כגון האוכלוסייה הלא-יהודית. לכן שירותי תח"צ ברמה נאותה הם מרכיב הכרחי ומשמעותי למיצוי הפוטנציאל הכלכלי של אוכלוסייה זו. עם זאת, יש פערים גדולים בין האוכלוסייה היהודית לאוכלוסייה הלא-יהודית מבחינת תשתיות הכבישים, תשתיות התח"צ ושירותי התח"צ. פערים אלה מקורם בטיפול לא ראוי של ממשלות ישראל לאורך שנים. מרבית שירותי התח"צ ניתנו בעיקר על ידי קווי שירות שעברו בסמוך ליישובים לא-יהודיים במסגרת שירותי התח"צ הכלליים ולא היו ייעודיים לתושבי יישובים אלו. אגף התח"צ ברשות הארצית לתחבורה ציבורית (להלן - אגף התח"צ) ומינהל תכנון, פיתוח תשתיות ותיאום (להלן - מינהל תשתיות) במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה) אמונים בין היתר על קידום התח"צ ועל פיתוח תשתיות לתח"צ עבור האוכלוסייה הלא-יהודית.

בעשור האחרון קיבלו ממשלות ישראל כמה החלטות להתמודדות עם הפערים האמורים, ובכללן החלטות הנוגעות להשקעות תקציביות בתשתיות הכבישים ובתשתיות ובשירותים של התח"צ ביישובים הלא-יהודיים. ההחלטות שהתקבלו והשקעת התקציבים הביאו לשיפור בשירותי התח"צ ביישובים אלה ולהגדלת היקף השירותים, למשל - בשנת 2005 ניתנו שירותי תח"צ רק ל-81 יישובים לא-יהודיים, ובשנת 2014 כבר ניתנו שירותים ל-138 יישובים לא-יהודיים.

- 1 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הודעה לתקשורת בנושא "בפתחה של שנת 2019 כ-9.0 מיליון תושבים במדינת ישראל" 31.12.18.
- 2 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 166** (2016), "פעולות המדינה לעידוד שילובה של האוכלוסייה הערבית בתעסוקה", עמ' 46.
- 3 מספר כלי רכב ל-1,000 תושבים.

פעולות הביקורת

בחודשים אוקטובר 2017 - מרץ 2018 בדק משרד מבקר המדינה את פעילות הממשלה לקידום תח"צ ביישובים הלא-יהודיים. הבדיקה נעשתה במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה). בדיקות השלמה נעשו במשרד האוצר - באגף התקציבים, במשרד לשוויון חברתי - ברשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים וברשויות המקומיות שפרעם, רהט וסח'נין. כמו כן סיירו נציגי הביקורת בכמה רשויות שבהן מבוצעות עבודות לפיתוח תשתיות תח"צ: שפרעם, סח'נין, פורדיס, מוס'מוס', עארה, אום אל-פחם, ג'ת, אל-מושיריפה ורהט. נוסף על כך, במרץ 2018 ביצע משרד מבקר המדינה מפגש היוועצות עם נציגים מהאוכלוסייה הלא-יהודית בנושא תח"צ ביישובים הלא-יהודיים. במפגש השתתפו נציגי המגזר העסקי, ארגוני גג, ארגוני שטח ופעילים חברתיים, לרבות מהאוכלוסייה הבדואית.

קיימים פערים גדולים בין האוכלוסייה היהודית לאוכלוסייה הלא-יהודית מבחינת תשתיות הכבישים, תשתיות התח"צ ושירותי התח"צ. פערים אלה מקורם בטיפול לא ראוי של ממשלות ישראל לאורך השנים

הליקויים העיקריים

היעדר תוכנית אב לפיתוח תחבורה ותח"צ ביישובים הלא-יהודיים

בשנים האחרונות פעלה הממשלה לצמצום פערים בין האוכלוסייה היהודית לאוכלוסייה הלא-יהודית מבחינת רמת שירותי התחבורה הציבורית, זאת באמצעות קביעת יעדים ארוכי טווח והקצאת תקציבים ייעודיים להשגתם. במועד סיום הביקורת משרד התחבורה עדיין לא הכין תוכנית רב-שנתית לצמצום הפערים הללו לצורך עמידה ביעד שהציבה הממשלה בהחלטה 922⁴ לצמצום מלא של הפערים עד שנת 2022, ועדיין לא השלים את הכנתה של תוכנית אב לפיתוח תחבורה ותח"צ ביישובים הלא-יהודיים. חלופות הפיתוח בתוכנית האב מהוות מתווה לכיווני פיתוח אפשריים ונועדו לשמש בסיס לקבלת החלטות.

מחסור בשירותי תח"צ ביישובים הלא-יהודיים

תחבורה פירטית כתחליף לשירותי תח"צ: במועד סיום הביקורת, מרץ 2018, משרד התחבורה עדיין לא ביצע בדיקות מקיפות לבחינת היקף התופעה ולא פעל למגר אותה בד בבד עם הקמת תח"צ מוסדרת שתשמש תחליף אמיתי במקומות שבהם פועלת תחבורה פירטית. חוסר הפיקוח על פעילות זו עלול לסכן את בטיחות נסיעתם של ציבור הנוסעים, ולכן חשוב כי משרד

4 בהחלטת ממשלה 922 מדצמבר 2015 נקבע כי תבצע הקצאת תקציבים ייעודית להשקעה בתשתיות בכלל היישובים הלא-יהודיים.

התחבורה יפקח על התחום ויסדירו. כמו כן, תופעה זו עלולה לפגוע בחברות הפועלות על פי החוק ומקפידות על הסטנדרטים שמחייב אותן החוק.

במועד סיום הביקורת עדיין קיימים פערים גדולים בין שירותי התח"צ שניתנים לאוכלוסייה היהודית ובין אלה הניתנים לאוכלוסייה הלא-יהודית. האוכלוסייה הלא-יהודית עדיין אינה מקבלת כיסוי הולם של שירותי תח"צ, וחלק מהיישובים אינם מקבלים שירותי תח"צ כלל בשל חסמי תשתית. זאת ועוד, נמצא כי אף שבשנים 2005 - 2017 הושקעו כספים בפיתוח תשתיות בשמונה יישובים בסכום מצטבר של כ-183.3 מיליוני ש"ח, היישובים האלה אינם מקבלים שירותי תח"צ. המחסור בשירותי תח"צ נאותים, סדירים ושוויוניים פוגע בתעסוקה וברמת החיים של האוכלוסייה הלא-יהודית ומנציח את הפערים של הפריפריה החברתית והגיאוגרפית.

תשתית לקויה לתחבורה ולתח"צ ביישובים הלא-יהודיים

תשתית לקויה עקב מיעוט בהשקעות ביישובים הלא-יהודיים, המבנה הטופוגרפי שלהם ואופי הבנייה בהם

עולה כי אופי הבנייה - לרבות מבנים ישנים וחריגות בנייה שרשויות מקומיות אינן אוכפות את החוק בעניינן - הם בבחינת חסם לפיתוח תשתית לתחבורה ולתח"צ. זאת ועוד, מאחר שעד לפני כעשור מיעטה הממשלה להשקיע בתשתית תחבורה נאותה ביישובים הלא-יהודיים, לא פותחה התשתית האמורה במשך שנים רבות. נוסף על כך מבנה טופוגרפי ייחודי ביישובים אלה מקשה אף הוא על פיתוח תשתיות לתח"צ.

אי-מיפוי תשתיות

משרד התחבורה, אגף התקציבים במשרד האוצר, הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים במשרד לשוויון חברתי, משרד התקשורת, משרד האנרגיה והמים ומשרד הפנים בעת סלילת תשתית חדשה לתח"צ לא פעלו בתיאום עם חברות התשתית הרלוונטיות לבצע איתור ומיפוי יסודי של התשתיות הקיימות. יצוין שהשקעה בתשתיות לא זו בלבד שמביאה להפחתת הסיכונים אלא שהיא גם מאפשרת את הרחבת שירותי התח"צ הניתנים ביישובים הלא-יהודיים.

קושי בהעתקת התשתיות

הקושי בהעתקת תשתיות של מים, חשמל ותקשורת יש בו משום חסם לפיתוח תשתית לתחבורה ולתח"צ. למרות השקעות הממשלה בפיתוח תשתית לתחבורה ולתח"צ ביישובים הלא-יהודיים, הרשויות המקומיות נדרשות להתמודד עם חברות התשתית - מהן חברות ממשלתיות ומהן חברות פרטיות - ללא סיוע של משרד התחבורה. פינוי התשתית מצריך מהרשות המקומית להקצות תקציבים לשם כך ולנהל משא ומתן עם חברות התשתית. בדוח



אוכלוסיות
לא-יהודיות שבמועד
חלוקת התקציב
השנתי לא חלה
עליהן כל החלטת
ממשלה ייעודית או
שתוקף ההחלטה
הייעודית בעניינן פג,
תוקצבו רק
מהתקציבים
השנתיים השוריים
לאחר שתוקצבו
האוכלוסיות שחלה
עליהן החלטת
ממשלה ייעודית
בתוקף

קודם של משרד מבקר המדינה⁵ נמצא שלפינוי חלק מהתשתית נדרש אף תקציב בלתי רגיל ממשרד הפנים.

היעדר קריטריונים לרמת פיתוח נאותה ופערים בהשקעה המצטברת ביישובים הלא-יהודיים

היעדר קריטריונים לרמת הפיתוח הנאותה והיעדר נוהל לצמצום פערים

משרד התחבורה לא קבע קריטריונים לרמת הפיתוח הנאותה של התשתית לתחבורה ולתח"צ ביישובים הלא-יהודיים במסגרת נוהל שקוף, כלכלי ושיוויוני. היעדר קריטריונים כאמור מקשה על זיהוי הפערים בין רמת הפיתוח הנדרשת ביישובים הלא-יהודיים לבין רמת הפיתוח הפועל, ואינו מאפשר להקצות את התקציבים ליישובים באופן ממוקד בהתאם לפערי התשתית הקיימים ביניהם.

פערים בהשקעה המצטברת לפיתוח תחבורה ותח"צ באוכלוסייה הלא-יהודית

בשנים האחרונות התקבלו החלטות ממשלה שמטרתן לצמצם את הפערים בין חלק מהיישובים הלא-יהודיים לבין היישובים היהודיים מבחינת פיתוח תשתיות תחבורה ותח"צ. אולם רוב ההחלטות הוגבלו לאוכלוסיות מסוימות ללא ראייה מערכתית רחבה של כל האוכלוסייה הלא-יהודית. מדיניות זו לא השתנתה גם לאחר מועד קבלתה של החלטה 922 בדצמבר 2015, שיועדה לכלל האוכלוסייה הלא-יהודית. האוכלוסיות שבמועד חלוקת התקציב השנתי לא חלה עליהן כל החלטת ממשלה ייעודית או שתוקף ההחלטה הייעודית בעניינן פג - כדוגמת ההחלטות הנוגעות לתקצוב האוכלוסייה הערבית בשנת 2017 - תוקצבו רק מהתקציבים השנתיים השוריים לאחר שתוקצבו האוכלוסיות שחלה עליהן החלטת ממשלה ייעודית בתוקף. משרד התחבורה היה ער כבר משנת 2012 לפחות לפערים בין האוכלוסיות הלא-יהודיות השונות מבחינת ההשקעות. זאת ועוד, גם הנוהל של משרד התחבורה ממרץ 2018⁶ עשוי שלא לספק פתרון לבעיות בתיעדוף תקצוב הפרויקטים שצוינו לעיל.

כמה גורמים הביאו להיווצרות פערים גדולים בין ההשקעה המצטברת ביישובים הלא-יהודיים בשנים 2005 - 2017: החלטות הממשלה הייעודיות לגבי חלק מהיישובים הלא-יהודיים וכן היעדר קריטריונים לפיתוח תשתית תחבורה נאותה ביישובים אלה; השקעות רק בחלק מהיישובים הלא-יהודיים בשנים שקדמו להחלטות הממשלה והיעדר מתן מענה הולם להתנגדויות מצד

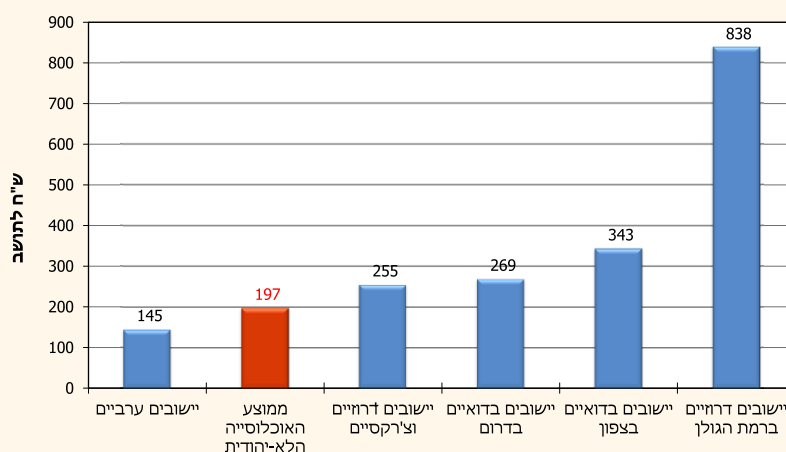
5 מבקר המדינה, **דוח על הביקורת בשלטון המקומי**, "פעולות רשויות מקומיות במגזר הלא-יהודי להגברת הבטיחות בדרכים שבתחומן" (2011), עמ' 400 - 402.

6 נוהל תכנון וביצוע פרויקטים תחבורתיים במגזרי המיעוטים.

**הפערים בהשקעה
 המצטברת בין
 היישובים
 הלא-יהודיים נבעו
 מהחלטות הממשלה
 לגבי חלק
 מהיישובים
 הלא-יהודיים, היעדר
 קריטריונים לפיתוח
 תשתית תחבורה,
 השקעות קודמות
 שנעשו רק בחלק
 מהיישובים
 הלא-יהודיים והיעדר
 מענה הולם
 להתנגדויות מצד
 חלק מהתושבים
 והרשויות**

חלק מהתושבים והרשויות. בשנים הללו ההשקעה בפיתוח התחבורה ביישובים הדרוזיים ברמת הגולן הייתה כ-3,326 ש"ח לתושב - השקעה גדולה פי 3.1 מההשקעה המצטברת לתושב ביישובים הבדואיים בדרום, שהייתה כ-1,066 ש"ח בלבד. זאת ועוד, ההשקעה המצטברת בשתי האוכלוסיות הלא-יהודיות הגדולות - כ-1,278 ש"ח לתושב באוכלוסייה הערבית (שבשנת 2016 מנתה כ-860,000 תושבים), וכ-1,066 ש"ח לתושב באוכלוסייה הבדואית בדרום (שבשנה זו מנתה כ-160,500 תושבים) - הייתה קטנה מההשקעה הממוצעת המצטברת באוכלוסייה הלא-יהודית, שהייתה כ-1,441 ש"ח לתושב.

השקעה מצטברת לתושב בש"ח* באוכלוסייה הלא-יהודית בשנים 2017 - 2005



על פי נתוני משרד התחבורה בעיבוד משרד מבקר המדינה * יחסית לאוכלוסייה בשנת 2016.

התנגדויות לפיתוח תשתיות מצד מקבלי השירות

הועלה כי לעיתים, גם כאשר הוקצו תקציבים לפיתוח תחבורה ותח"צ ביישובים הלא-יהודיים, פרויקטים אינם מקודמים בשל התנגדויות של תושבים ולעיתים גם של רשויות מקומיות. ההתנגדויות מקורן בעיקר בבעלות על קרקע - אי-הסכמה בנושא קרקע שעליה אמור לעבור כביש, טענות על היעדר שיתוף הציבור בתהליכי קבלת החלטות בדבר קידום פרויקטים, הפקעת קרקעות, חוסר ראייה כוללת של האינטרס הציבורי והיעדר הלימה בינו ובין האינטרס הפרטי, חוסר אמון בממסד, חוסר נכונות של הרשות לטפל בפרויקטים שנפגעו מוונדליזם.

בעיות בטיחות בשל היעדר תשתיות הולמות

שיעור ההרוגים והנפגעים מתאונות דרכים באוכלוסייה הלא-יהודית גדול במידה ניכרת משיעורם באוכלוסייה. כך למשל שיעור ההרוגים הלא-יהודים בקרב ההרוגים בתאונות דרכים בשנים 2013 - 2015 (כ-37%) היה גדול משיעורם היחסי באוכלוסייה (כ-21%). ההשקעה בתשתיות כבישים ביישובים הלא-יהודיים תורמת רבות לשיפור הבטיחות בדרכים למיתון השפעתו של הגורם האנושי על תאונות דרכים. תרומה זו עלתה ממחקרים רבים שבוצעו זה יותר מעשור ומדוח קודם של מבקר המדינה משנת 2011.⁷ בשנים האחרונות פעלה הממשלה, באמצעות משרדי התחבורה והאוצר, להגדלת התקציבים הייעודיים לשיפור תשתיות הכבישים ביישובים הלא-יהודיים ולשיפור הבטיחות בדרכים. למרות פעולות אלה עדיין יש פערים ניכרים בין האוכלוסייה הלא-יהודית לאוכלוסייה היהודית מבחינת תשתית התחבורה והנפגעים מתאונות דרכים. מצב תשתיות הדרכים, כפי שעולה מהמחקרים השונים, הוא אחד הגורמים שלהם נודעת השפעה ברורה על רמת הבטיחות בדרכים ועל מספר הנפגעים בתאונות הדרכים ביישובים הלא-יהודיים.

עוד נמצא כי משנת 2013 מסתמנת מגמת ירידה בתקציב המזומן המקורי⁸ ובביצוע תקציב המזומן לפיתוח התשתית לכבישים ביישובים הלא-יהודיים. תקציב פיתוח הכבישים ביישובים הלא-יהודיים משמש גם לשדרוג התשתית לבטיחות בדרכים ביישובים אלה. גם לפי הערכת משרד התחבורה ביצוע תקציב המזומן לשנים 2017 - 2021 אינו עולה על ביצוע התקציב ששיאו היה בשנת 2013 (והסתכם בכ-208 מיליון ש"ח). ממצאים אלה אינם עולים בקנה אחד עם החלטת הממשלה מדצמבר 2015 ולפיה יישום ההחלטה צפוי להביא להגדלת ההיקפים של פרויקטי כבישים עירוניים מרכזיים ברשויות מקומיות של היישובים הלא-יהודיים, וכן הוא צפוי להביא להגדלת ההשקעה בפרויקטים אלה.

ההמלצות העיקריות

כדי לצמצם פערים ולספק תשתית כבישים ושירותים ראויים של תח"צ ביישובים הלא-יהודיים מוצעות דרכי הפעולה האלו:

1. משרד התחבורה יפעל כלהלן:

א. יגדיר קריטריונים לרמת פיתוח נאותה של תשתית לתחבורה ולתח"צ ויפעל להגדיר בנוהל שקוף, כלכלי ושוויוני תיעודף להשקעות בשירותי תח"צ בין היישובים הלא-יהודיים.


7 מבקר המדינה, **דוח על הביקורת בשלטון המקומי**, "פעולות רשויות מקומיות במגזר הלא-יהודי להגברת הבטיחות בדרכים שבתחומן" (2011), עמ' 369, 375, 380.

8 כפי שנקבע בחוקי התקציב השנתיים.

- ב. יפעל למגר את תופעת ההסעות הפירטיות, ובד בבד ידאג לתח"צ מוסדרת שתשמש תחליף ראוי לתחבורה הפירטית.
2. משרד התחבורה ואגף התקציבים שבמשרד האוצר יפעלו כלהלן:
- א. יבחנו אם תוואי ביצוע התקציב לשדרוג מערכת הכבישים והבטיחות בדרכים בשנים האחרונות ובשנים הבאות ביישובים הלא-יהודיים תואם את מדיניות הממשלה להגדלת ההיקפים של פרויקטי כבישים עירוניים מרכזיים ברשויות המקומיות של היישובים הלא-יהודיים וכן להגדלת ההשקעה בפרויקטים אלה.
- ב. נוכח הפערים בין האוכלוסייה הלא-יהודית לאוכלוסייה היהודית מבחינת שירותי התחבורה הציבורית, ובהתחשב ביעד שקבעה הממשלה בדבר סגירה מלאה של הפערים עד שנת 2022, ראוי כי יכינו תוכנית רב-שנתית שתאפשר להם לעמוד ביעד שנקבע וישלימו בהקדם האפשרי את תוכנית האב לפיתוח תשתיות תחבורה ותח"צ ושירותי תח"צ ביישובים הלא-יהודיים. עוד ראוי כי יבחנו אם האמצעים הקיימים, לרבות התקציבים הייעודיים לאוכלוסיות הלא-יהודיות, מאפשרים לעמוד ביעדים שקבעה הממשלה.
3. משרד התחבורה, משרד התקשורת, משרד האנרגיה והמים, משרד הפנים, אגף התקציבים במשרד האוצר, הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים וחברות התשתית הרלוונטיות יפעלו כלהלן:
- א. יבחנו דרכים להסדיר את פינוי התשתיות הקיימות של חברות התשתיות, וכן יבחנו את סוגיית התשלום בעבור פינוי התשתיות, המקורות למימון הפינוי ולוחות הזמנים במסגרת קידום התשתיות לתחבורה הציבורית ביישובים הלא-יהודיים.
- ב. יבחנו כיצד יש לתאם את הפינוי של התשתיות עם חברות התשתית הרלוונטיות, יבצעו בהקדם מיפוי יסודי של התשתיות הקיימות ביישובים הלא-יהודיים, יבחנו פתרונות הנדסיים אשר יאפשרו את הרחבת התשתיות ויפתחו מנגנון ליישוב הסכסוכים והמחלוקות.
4. משרד התחבורה, משרד הפנים והרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים יבצעו עבודת מטה מקיפה לבחינת החסמים הנוגעים לפיתוח תשתיות תחבורה ותח"צ, ובכלל זה התנגדויות התושבים והרשויות המקומיות, ויפעלו לטיפול בבעיה זו ולצמצומה באופן המיטבי בהתאם לנסיבות העניין.

סיכום

חופש (זכות) התנועה הוא זכות יסוד של כל אדם בישראל, ממנה נגזרת גם חובת המדינה לספק שירותי תח"צ ראויים לכלל תושביה. ההשקעה בתשתיות כבישים, בתשתיות תח"צ ובשירותי תח"צ באוכלוסייה הלא-יהודית תורמת



 במשך שנים לא

 טיפלו ממשלות

 ישראל כנדרש

 בפיתוח הכבישים,

 התשתיות לתח"צ

 ושירותי התחבורה

 הציבורית ביישובים

 הלא-יהודיים. רק

 בעשור האחרון

 החלו להשקיע

 תקציבים נרחבים

 בקידום פרויקטים

 בתחום התשתיות

 והוספת שירותים

 לתח"צ

לחופש התנועה ולהגדלת הנגישות של האוכלוסיות הלא-יהודיות למרכזי תעסוקה, למוסדות השכלה ולמרכזי פנאי וכן למיצוי הפוטנציאל הכלכלי של אוכלוסיות אלה. השקעות אלה עשויות לתרום גם לשיפור הבטיחות בדרכים באמצעות הפחתת השפעתו של הגורם האנושי על תאונות הדרכים באוכלוסיות האמורות.

במשך שנים לא טיפלו ממשלות ישראל כנדרש בפיתוח הכבישים, התשתיות לתח"צ ושירותי התח"צ ביישובים הלא-יהודיים. רק בעשור האחרון החלו ממשלות ישראל להשקיע תקציבים נרחבים בקידום פרויקטים בתחום התשתיות והוספת שירותים לתח"צ. הן קיבלו כמה החלטות שמטרתן צמצום הפערים בין יישובים יהודיים ליישובים לא-יהודיים מבחינת שירותי התח"צ, הם הקצו לכך תקציבים יעודיים והגדילו את היקף השירות. פעולות אלה הביאו לצמצום הפערים בין האוכלוסייה הלא-יהודית לאוכלוסייה היהודית. אולם פעילות הממשלה בתחום זה טרם הסתיימה. הביקורת העלתה כי עדיין לא נקבעה תוכנית אב מקיפה ומתכללת אשר חלה על כל האוכלוסייה. גם החלטות הממשלה לקידום תשתיות ושירותי תחבורה ותח"צ הוגבלו ברוב המקרים לאוכלוסיות מסוימות, ללא ראייה מערכתית רחבה של כל האוכלוסיות הלא-יהודיות, ובכך הביאו להגברת אי-השוויון בין האוכלוסיות הלא-יהודיות השונות ולהגדלת הפערים בהשקעה המצטברת באוכלוסיות הלא-יהודיות בשנים 2005 עד 2017.

על כלל הגורמים המעורבים, ובראשם משרד התחבורה, לפעול לתיקון הליקויים שעלו בדוח זה, דבר שיתרום לצמצום הפערים בין האוכלוסיות הלא-יהודיות לכלל האוכלוסייה ולהגברת השימוש בתח"צ ביישובים הלא-יהודיים בפרט ובמדינה בכלל. על משרדי התחבורה והאוצר להמשיך לפעול לצמצום הפערים. משרד התחבורה, משרד הפנים והרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים במשרד לשוויון חברתי יבצעו עבודת מטה מקיפה לבחינת החסמים הנוגעים לפיתוח תשתיות תחבורה ותח"צ, ובכלל זה התנגדויות התושבים והרשויות המקומיות, ויפעלו לטיפול בבעיה זו ולצמצומה באופן המיטבי בהתאם לנסיבות העניין.

מבוא

בהיעדר שירותי תח"צ
נאותים ובהיעדר
תיאום נאות בין
אוטובוסים לרכבת
ישראל נדרשים
התושבים
הלא-יהודיים
להסתמך על כלי רכב
פרטיים, והדבר מגדיל
את הנטל הכלכלי על
משקי הבית
באוכלוסייה זו

על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בשנת 2018⁹ היו בישראל כ-1.9 מיליון תושבים לא-יהודיים, ששיעורם כ-21% מהאוכלוסייה. האוכלוסייה הלא-יהודית נחלקת לשלוש אוכלוסיות עיקריות: (א) אוכלוסיית הערבים (מוסלמים ונוצרים), (ב) אוכלוסיית הבדואים (ג) אוכלוסיית הדרוזים והצ'רקסים. אוכלוסייה זו שוכנת ברובה ביישובים הפרוסים לאורכה של המדינה. חלק מהיישובים שבהם גרות האוכלוסיות האלה שוכנים באזור הררי או על גבעות, ולעיתים מתאפיינים בבנייה ישנה, לא מתוכננת, בחריגות בנייה ובתשתית רעועה. אמצעי התח"צ ליישובים אלה נחלקים לשלושה: (א) יישובים מעורבים¹⁰ שבהם פועלת תח"צ בקווי שירות עירוניים הכלולים בתוכנית הארצית; (ב) יישובים המקבלים שירותי תח"צ בין-עירונית; (ג) יישובים לא מוכרים ויישובים קטנים שבהם לא ניתנים שירותי תח"צ כלל.

תחבורה ציבורית (להלן - תח"צ) ברמה נאותה מאפשרת נגישות של מרכזי תעסוקה, מוסדות השכלה ומרכזי פנאי לכלל הציבור, ובעיקר לאוכלוסיות חלשות¹¹ שלהן רמת מינוע¹² נמוכה, כגון האוכלוסייה הלא-יהודית. לכן תח"צ ברמה נאותה היא מרכיב הכרחי למיצוי הפוטנציאל הכלכלי של האוכלוסייה הלא-יהודית¹³. במפגש היועצות שקיים במרץ 2018 משרד מבקר המדינה עם נציגים מהאוכלוסייה הלא-יהודית עלה כי בהיעדר שירותי תח"צ נאותים ובהיעדר תיאום נאות בין אוטובוסים לרכבת ישראל נדרשים התושבים הלא-יהודיים להסתמך על כלי רכב פרטיים, והדבר מגדיל את הנטל הכלכלי על משקי הבית באוכלוסייה זו. עוד עלה כי בהיעדר שירותי תח"צ נאותים נפגעת יכולתם של חסרי הרישיון, ובכללם מרבית הנשים, להשתלב בשוק התעסוקה.

בית המשפט העליון עמד על חשיבות אספקתם של שירותי תח"צ ראויים בכלל ובאוכלוסייה הלא-יהודית בפרט, בין היתר בבג"ץ 10662/04¹⁴ שבו נאמר:

"ישנם אזורים רבים בארץ בהם ללא רכב לא ניתן להגיע לחנות המכולת, לקופת החולים, או למוסדות חינוך. בהקשר זה יצוין, כי אף שרכב אינו בהכרח מוצר בסיסי, הכלול בזכות לקיום מינימאלי בכבוד, הרי שלמן הראוי לראות בזכות זו כמקימה חובה על המדינה לספק אמצעי תחבורה כלשהם לתושביה. חובה זו, שהיא הפן החיובי של הזכות לחופש תנועה, מטילה נטל כבד במיוחד מקום בו מבקשת המדינה לשלול את יכולת השימוש ברכב מתושבים אשר אין

- 9 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הודעה לתקשורת בנושא "בפתחה של שנת 2019 כ-9.0 מיליון תושבים במדינת ישראל" 31.12.18.
- 10 חלק מהאוכלוסייה הלא-יהודית מתגוררת ביישובים מעורבים (של יהודים ולא-יהודים) בין היתר בתל אביב-יפו, בנצרת, בחיפה ובלוד.
- 11 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 166** (2016), "פעולות המדינה לעידוד שילובה של האוכלוסייה הערבית בתעסוקה", עמ' 46.
- 12 מספר כלי רכב ל-1,000 תושבים.
- 13 על פי דוח של המרכז למחקר ומידע של הכנסת, "תח"צ עבור האוכלוסייה הערבית - תמונת מצב בכמה יישובים" (2014).
- 14 בפסק דינו של השופט ג'ובראן, בבג"ץ 10662/04 **סלאח חסן נ' המוסד לביטוח לאומי** נכתב באוביטר.



הפערים הגדולים בין
האוכלוסייה היהודית
לאוכלוסייה
הלא-יהודית בתחום
תשתיות הכבישים,
תשתיות התח"צ
ושירותי התח"צ
מקורם, בין היתר,
בהזנחה ארוכת שנים
של ממשלות ישראל
בתחום זה, בייחוד
ביישובים הלא-יהודיים

להם כל אמצעי תחבורה אחר. משכאן, ששלילת האפשרות להשתמש ברכב באזורים אלו היא פגיעה חמורה ביותר. עוד יצוין בהקשר זה, כי לא חמקה מעיני טענת העותרים, כי האזורים בהם הנגישות לתח"צ נמוכה במיוחד הם אזורי הפריפריה ובפרט, אזורי ישוב ערביים".

הפערים הגדולים בין האוכלוסייה היהודית לאוכלוסייה הלא-יהודית בתחום תשתיות הכבישים, תשתיות התח"צ ושירותי התח"צ¹⁵ מקורם, בין היתר, בהזנחה ארוכת שנים של ממשלות ישראל בתחום זה, בייחוד ביישובים הלא-יהודיים. יצוין כי בעשור האחרון קיבלו ממשלות ישראל כמה החלטות לעניין אופן ההתמודדות עם הפערים האמורים ולעניין השקעות התקציב בתשתיות הכבישים, בתשתיות התח"צ ובשירותי האוכלוסייה הלא-יהודית. ההחלטות שהתקבלו והשקעת התקציבים באוכלוסייה הלא-יהודית הביאו לשיפור בשירותי התח"צ. למשל, בשנת 2005 ניתן שירות ל-81 יישובים לא-יהודיים בלבד, ובשנת 2014 כבר ניתן השירות ל-138 יישובים.

אגף התח"צ ברשות הארצית לתחבורה ציבורית (להלן - אגף התח"צ) ומינהל תכנון, פיתוח תשתיות ותיאום (להלן - מינהל תשתיות) במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה) אמונים על קידום התח"צ ועל פיתוח תשתיות לתח"צ בישראל. הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים במשרד לשוויון חברתי¹⁶ (להלן - הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים) היא גוף שמטרתו להביא למיצוי הפוטנציאל הכלכלי של האוכלוסייה הערבית, הדרוית והצ'רקסית באמצעות עידוד הפעילות הכלכלית, היצרנית והעסקית ביישובים הערביים, הדרוים והצ'רקסיים ובאמצעות שילובם בכלכלה הלאומית. כמו כן, הרשות היא גוף המשמש לצורכי תיאום, אינטגרציה, חשיבה ומעקב אחר הפעילות הממשלתית לקידום כלכלי של האוכלוסייה הערבית, הדרוית והצ'רקסית.

פעולות הביקורת

בחדשים אוקטובר 2017 - מרץ 2018 בדק משרד מבקר המדינה את פעילות הממשלה לקידום תח"צ ביישובים הלא-יהודיים. הבדיקה נעשתה במשרד התחבורה. בדיקות השלמה נעשו במשרד האוצר - באגף התקציבים, במשרד לשוויון חברתי - ברשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים וברשויות המקומיות שפרעם, רהט וסח'נין. כמו כן סיירו נציגי הביקורת בכמה רשויות שבהן מבוצעות עבודות לפיתוח תשתיות תח"צ: שפרעם, סח'נין, פורדיס, מוס'מוס', עארה, אום אל-פחם, ג'ת, אל-מושיריפה ורהט (להלן - סיוור נציגי משרד מבקר המדינה). נוסף על כך, במרץ 2018 ביצע משרד מבקר המדינה מפגש היוועצות

15 מדדים מקובלים לבחינת שיעורי כיסוי של תח"צ הם שיעור היישובים והתושבים המקבלים שירות; תדירות השירות; ויעדי השירות.

16 הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים הוקמה על פי החלטת ממשלה 1204 (ערב/13) מ-15.02.07.

עם נציגים מהאוכלוסייה הלא-יהודית בנושא תח"צ ביישובים הלא-יהודיים. במפגש השתתפו נציגי המגזר העסקי, ארגוני גג, ארגוני שטח ופעילים חברתיים, לרבות מהאוכלוסייה הבדואית.

פעילות הממשלה לקידום תשתיות ושירותי תח"צ באוכלוסייה הלא-יהודית

החלטות ממשלה לקידום תשתיות כבישים ותח"צ ושירותי תח"צ

בעשור האחרון הגיעו מקבלי ההחלטות וגורמי המקצוע במשרדי הממשלה להכרה בחשיבות השילוב הכלכלי של האוכלוסייה הלא-יהודית לצורך צמיחה כלכלית של המשק וככלי לצמצום הפערים החברתיים. הדבר בא לידי ביטוי בהמלצותיהן של כמה ועדות מקצועיות, ובהן ועדת היגוי במשרד התחבורה ליישום החלטת ממשלה 2397 מפברואר 2017 וועדת היגוי לתוכנית החומש לפיתוח הכלכלי של היישובים הלא-יהודיים במשרד לשיוון חברתי. במסגרת ההחלטות האמורות עמדו הוועדות על החשיבות של שילובה הכלכלי של האוכלוסייה הלא-יהודית במשק בישראל, וזאת באמצעות אימוץ יעדי תעסוקה ארוכי טווח לאוכלוסייה זו, וכן באמצעות קידום החלטות ממשלה רבות בעלות תקציבית ניכרת, העוסקות בפיתוח כלכלי של האוכלוסייה הלא-יהודית, ובייחוד באמצעות הנגשה ופיתוח של התחבורה הציבורית¹⁷.

בשנים האחרונות התקבלו כמה החלטות ממשלה בדבר השקעות באוכלוסייה הלא-יהודית, לרבות בדבר השקעות בשירותי התח"צ ובתשתיותיה. החלטות אלה מוצגות בלוח 1.

לוח 1: החלטות ממשלה מהשנים 2010 - 2016 בדבר השקעות

באוכלוסייה הלא-יהודית (במיליוני ש"ח)*

מספר ההחלטה	המועד	האוכלוסייה	שם ההחלטה	ההיקף הכספי במיליוני ש"ח	השנים למימוש
1539	3/2010	ערבים, בדואים וצ'רקסים	תוכנית חומש לפיתוח כלכלי של היישובים הלא-יהודיים	100.9	2010 - 2014
2861	2/2011	דרוזים וצ'רקסים	תוכנית רב-שנתית לפיתוח ולהעצמה של היישובים הדרוזיים והצ'רקסיים	180	2011 - 2014
3211	5/2011	בדואים בצפון	תוכנית רב-שנתית לפיתוח ולהעצמה	384	2011 - 2015

השנים למימוש	ההיקף הכספי במיליוני ש"ח	שם ההחלטה	האוכלוסייה	המועד	מספר ההחלטה
2016 - 2012	120	של היישובים הבדואיים בצפון תוכנית לקידום, לצמיחה ולפיתוח הכלכלי של האוכלוסייה הבדואית	בדואים בדרום	9/2011	3708
2017 - 2014	80	תוכנית רב-שנתית לפיתוח ולהעצמה של היישובים הדרוזיים ברמת הגולן	דרוזים וצ'רקסים	12/2013	1052
2017 - 2014	35	תוכנית להעצמה ולפיתוח של טיבה	ערבים	2/2014	1298
2015	204	פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסייה הלא-יהודית	האוכלוסייה הלא-יהודית	12/2014	2365
2015	42	תוכנית לפיתוח ולהעצמה של יישובים דרוזיים	דרוזים וצ'רקסים	12/2014	2332
2020 - 2016	ראו לוח 2	פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי של היישובים הלא-יהודיים	האוכלוסייה הלא-יהודית	12/2015	922
2015	**250	סיוע מידי לשנת 2015 לרשויות מקומיות באוכלוסייה הערבית והבדואית	ערבים בדואים	9/2015	543
2020 - 2016	2.5 + 175 לטובת הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים	תוכנית לפיתוח ולהעצמה של היישובים הדרוזיים והצ'רקסיים לשנים 2020 - 2016	דרוזים וצ'רקסים	6/2016	959
2020 - 2016	120 מלש"ח (24 מלש"ח לשנה)	תוכנית ממשלתית להעצמה ולחיזוק כלכלי-חברתי של היישובים הבדואיים בצפון	בדואים בצפון	5/2016	1480
2021 - 2017	384	תוכנית לפיתוח חברתי וכלכלי לחברה הבדואית בנגב	בדואים בנגב	8/2016	1877
2021 - 2017	תוספת של 50 מיליון ש"ח	תוכנית לפיתוח חברתי וכלכלי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב	בדואים בנגב	2/2017	2397

על פי נתוני החלטות ממשלה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* כמו כן, בשנים 2003 - 2006 התקבלו כמה החלטות ממשלה (החלטה 881 הנוגעת לאוכלוסייה הבדואית, החלטה 3956 הנוגעת לאוכלוסייה הלא-יהודית, החלטה 412 הנוגעת לדרוזים וצ'רקסים והחלטה 413 הנוגעת לבדואים בצפון).

** משרד הפנים יקצה באופן חד-פעמי סך של 150 מיליון ש"ח בשנת 2015 וסיוע נוסף בהרשאה להתחייב בסך 100 מיליון ש"ח לפיתוח.

*** 30 מיליון ש"ח בשנת 2018, 60 מיליון ש"ח בשנת 2019, 138 מיליון ש"ח בשנת 2020 ו-156 מיליון ש"ח בשנת 2021.

**בעשור האחרון
התקבלו החלטות
ממשלה רבות והוקצו
תקציבים ייעודיים
לקידום תח"צ
ביישובים הלא-
יהודיים. חלק
מההחלטות נוגעות
באופן ייעודי
לאוכלוסיית הבדואים,
הדרוזים והצ'רקסים**

מלוח 1 עולה כי בעשור האחרון התקבלו החלטות ממשלה רבות והוקצו תקציבים ייעודיים לקידום תח"צ ביישובים הלא-יהודיים. מהלוח ניתן ללמוד שחלק מההחלטות נוגעות באופן ייעודי לאוכלוסיית הבדואים, הדרוזים והצ'רקסים.

ראוי לציין במיוחד את החלטת הממשלה 922 מדצמבר 2015 בנושא "פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית הלא-יהודיים בשנים 2016-2020". הממשלה החליטה לנקוט כמה צעדים לקידום תשתית התחבורה, תשתית תח"צ, שירותי תח"צ, והנגשת מידע והסברה בנושא בטיחות בדרכים¹⁸. בסעיף 2ב בהחלטה נקבע יעד ממשלה ארוך טווח ולפיו עד שנת 2022 תשווה רמת שירותי התחבורה הציבורית ביישובים לא-יהודיים לרמתם ביישובים יהודיים דומים, וזאת מבחינת שלושה מדדים מרכזיים: תדירות השירות, רמת הכיסוי ומספר היעדים. עיקרי ההחלטה והשפעותיה מהבחינה התקציבית הנקבעת לפיה מפורטים בלוח 2.

לוח 2: החלטת ממשלה 922 והתקציבים שנקבעו לפיה לשנים 2016

ו-2017 (במיליוני ש"ח)

התקציב לשנת 2017	התקציב לשנת 2016	נושא	סעיף ההחלטה	תיאור
100	100	הסובסידיה לתח"צ	2.א	תקצוב של לפחות 40% מתוספת השירות השנתית או 100 מיליון ש"ח בשנה, הגדול מהשניים
230	257	השקעה בתשתיות כבישים עירוניים	2.ג	תקצוב של לפחות 40% מסך ההשקעה השנתית בכבישים עירוניים ברשויות שאינן מטרופולינים. בשנת 2016 תוקצבו 45% מההשקעה האמורה
110	100	השקעה בתשתיות כבישים בין-עירוניים	2.ד	הקצאת 100 מיליון ש"ח בכל אחת מהשנים 2015 ו-2016
9	0	הנגשת מידע	2.ה	הנגשת כלל המידע לנוסעים באתרי המידע באמצעות תרגום לערבית
4.4	2.8	הסברה לבטיחות בדרכים	2.ז	שיעור ההקצאה לאוכלוסייה הערבית לא יפחת משיעורם בקרב כלל האוכלוסייה
453.4	459.8	סה"כ		

על פי נתוני החלטת ממשלה 922 מדצמבר 2015, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

18 בהחלטה 922 נקבע שתבצע השקעה בתחומים נוספים רבים כגון חינוך, תעשייה ומסחר, תעסוקה, ביטוח פנים, תרבות, דיור, השכלה גבוהה, תיירות, פיתוח של הפריפריה ושל הנגב והגליל, מים וביוב, ספורט, שירות קהילתי, בריאות, רשויות מקומיות. הדוח עוסק בהחלטות שהתקבלו בנושא תשתיות ונגישות לתחבורה (סעיף 2 להחלטה).

מלוח 2 ניתן ללמוד על החלוקה התקציבית לשנים 2016 ו-2017 ועל הסעיפים הרלוונטיים על פי החלטה 922 שלפיה צריך לפעול משרד התחבורה בכל שנה לצמצום הפערים בתשתיות ובתח"צ בנוגע לאוכלוסייה הלא-יהודית עד שנת 2022. כל סעיף בהחלטה מציין את הסכום שיש להשקיע בכל נושא. כמו כן על פי ההחלטה, ההשקעה בתשתיות כבישים עירוניים לשנת 2016 תוקצבה ב-45% מסך ההשקעה השנתית בכבישים עירוניים, כאשר בשנים הבאות נקבע השיעור ל-40%. באופן דומה ניתנה העדפה לסובסדיה לתח"צ באופן שלפחות 40% מתוספת השירות השנתית או 100 מיליון ש"ח בשנה, הגדול מהשניים תינתן ליישובים לא-יהודיים. החלטה זו חשובה לקידום מדיניות צמצום הפערים, בין האוכלוסייה הלא יהודית לאוכלוסייה היהודית, שנוקטת הממשלה בשנים אחרונות.

בשנים האחרונות מסתמנות מגמות חיוביות בכמה תחומים רבי-חשיבות, ובין היתר חל גידול עקבי בשיעורי התעסוקה של האוכלוסייה הערבית כולה ובפרט בקרב נשים ערביות¹⁹. עם זאת, עדיין יש פערים ניכרים בין האוכלוסייה הלא-יהודית לאוכלוסייה היהודית בנושא תשתיות תח"צ ונגישות התח"צ, ונדרש לצמצם פערים אלה לצורך יישום המדיניות הממשלתית לשילוב כלכלי של האוכלוסייה הלא-יהודית.

מדיניות צמצום הפערים באה לידי ביטוי בגיבוש וביישום של כמה שינויים מבניים ובתיקון עיוותים במנגנוני התקצוב בתחום התח"צ, זאת כדי לוודא כי מנגנוני ההקצאה ייקבעו בהתחשב בקריטריונים מקצועיים ובפערים הקיימים. בנייר עמדה של עמותת "סיכוי", לקידום שוויון אזרחי, מינואר 2018²⁰, העוסק בשירותי התחבורה הציבורית ביישובים ערביים, צוין כי עד שנת 2011 כמעט לא פעלו שירותי תחבורה ביישובים הערביים. עם זאת, בשנים האחרונות מסתמנת מגמת שיפור במתן שירותי תחבורה ליישובים.

גידול בתקציבים לפיתוח כבישים ותשתיות תח"צ ושירותי תח"צ

קידום תחבורה ותח"צ מבוצע בשתי דרכים: (א) פיתוח כבישים ותשתיות לתחבורה ולתח"צ (להלן - פיתוח תשתיות)²¹, (ב) הוספת קווי שירות של תח"צ (להלן - שירותי תח"צ). בלוח 3 מוצגים התקציבים שהוקצו לשם פיתוח תשתיות הכבישים ותשתיות תח"צ באוכלוסייה הלא-יהודית בעשור האחרון, ובתרשים 1 מוצגים נתוני ביצוע תקציבים אלה בעשור האחרון.

19 על פי "התוכנית המערכתית לשילוב כלכלי של החברה הערבית באמצעות תיקון העיוותים במנגנוני ההקצאה הממשלתיים" מאוגוסט 2015, שהוכנה עבור הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים, המשרד לשוויון חברתי, משרד האוצר ומשרד ראש הממשלה.

20 נייר עמדה שהוגש לוועדת הכלכלה ב-12.2.18.

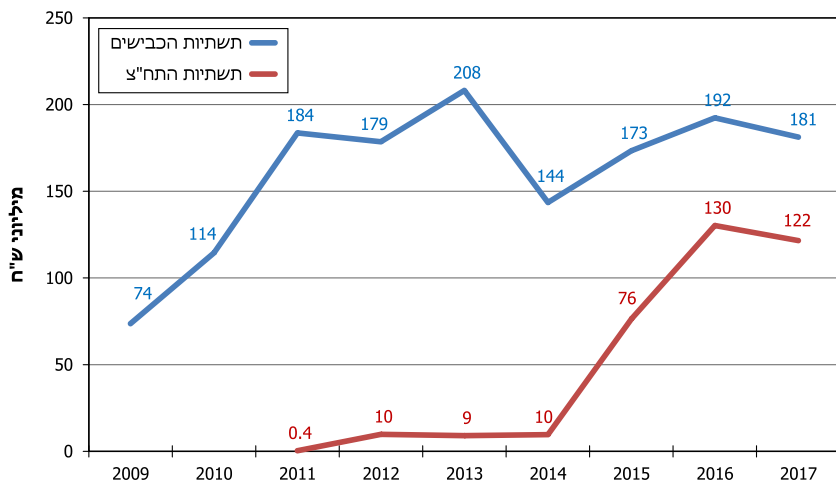
21 לקידום תשתיות הכבישים והתח"צ לאוכלוסייה הלא-יהודית ניתן ביטוי בתקציב המדינה בשתי תקנות ייעודיות בתקציב הפיתוח של משרד התחבורה (סעיף 79) - תקנה 79510205 עבור פיתוח תשתיות כבישים, ותקנה 79500277 עבור פיתוח תשתיות תח"צ.

לוח 3: התקציב המקורי וביצוע התקציב המצטבר לפיתוח תשתיות כבישים לשנים 2009 - 2017 ולתשתיות תח"צ לשנים 2011 - 2017 באוכלוסייה הלא-יהודית

תשתיות תח"צ		תשתיות הכבישים		
סכום	השנים	סכום	השנים	
245.5 מיליון ש"ח	2017 - 2011	1.45 מיליארד ש"ח	2017 - 2009	התקציב המקורי
356.9 מיליון ש"ח	2017 - 2011	1.45 מיליארד ש"ח	2017 - 2009	ביצוע התקציב

על פי נתוני משרד התחבורה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
 * מחירים קבועים לפי מדד מחירים ממוצע לשנת 2016.
 ** ביצוע התקציב גבוה מהתקציב המקורי בגלל העברת כספים לתקנה במהלך השנה.

תרשים 1: ביצוע תקציב לפיתוח תשתיות כבישים 2009 - 2017 וביצוע תקציב תשתיות תח"צ לשנים 2011 - 2017*



על פי נתוני משרד התחבורה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
 * מחירים קבועים לפי מדד מחירים ממוצע לשנת 2016

מלוח 3 ומתרשים 1 עולה כי בעשור האחרון השקיעה ממשלת ישראל תקציבים ייעודיים רבים בעיקר בקידום תשתיות כבישים לאוכלוסייה הלא-יהודית. בשנים 2009 - 2017 היה הביצוע בפועל של פיתוח תשתיות כבישים כ-1.45 מיליארד ש"ח במצטבר, בדומה לתקציב המצטבר המקורי. ביצוע התקציב לתשתיות כבישים גדל מכ-74 מיליון ש"ח בשנת 2009 לכ-181 מיליון ש"ח בשנת 2017. כמו כן חל גידול ניכר בביצוע תקציב תשתיות תח"צ מכ-10 מיליון ש"ח בכל אחת מהשנים 2012 - 2014 לכ-130 מיליון ש"ח וכ-122 מיליון ש"ח בשנים 2016 ו-2017 בהתאמה.

בהחלטת ממשלה 922 מדצמבר 2015 נקבע כי תתבצע הקצאת תקציבים ייעודית להשקעה בתשתיות בכלל היישובים הלא-יהודיים²². בסעיף ג2 הוחלט לאמץ את הודעת משרד התחבורה, ולפיה בשנת 2016 יוקצו 45% מסך ההשקעות בתשתיות ברשויות המקומיות (שאינן מטרופוליניות) לפיתוח תשתיות כבישים ביישובים הלא-יהודיים, וכי משנת 2017 ואילך יוקצו לכל הפחות 40% מסך ההשקעות בתשתיות אלה למטרה האמורה. בהחלטה צוין כי יישום ההחלטה צפוי להביא להגדלת ההיקפים של פרויקטי כבישים עירוניים מרכזיים ברשויות מקומיות של היישובים הלא-יהודיים, בפרט עורקי תנועה ראשיים ביישובים וטבעות חיצוניות מקשרות, וכן הוא צפוי להביא להגדלת ההשקעה בפרויקטים אלה.

ככלל, פרק הזמן שבמהלכו בוצעו תקציבי פיתוח, ובהם תקציבים לפיתוח כבישים, התארך מעבר לשנת התקציב השוטפת, ולכן נדרש כי בחוק התקציב תינתן הרשאה להתחייב²³ לתקציב שייפרס על פני כמה שנים. לפיכך במסגרת הניתוח של תקציבי פיתוח יש להתחשב הן בתקציב המזומן והן בתקציב ההרשאה להתחייב. תקציב פיתוח הכבישים ביישובים הלא-יהודיים המשמש גם לשדרוג התשתית לבטיחות בדרכים ביישובים אלה מצוין בתקציב הפיתוח של משרד התחבורה בתחום הפעולה "כבישים", בתוכנית "כבישים עירוניים" בתקנה "מגזרי המיעוטים"²⁴. בתרשים 2 להלן יוצגו יתרת ההרשאה להתחייב בסוף שנה²⁵, תקציב המזומן המקורי, ביצוע תקציב המזומן והערכת ביצוע התקציב המזומן בתקנה "מגזרי המיעוטים".

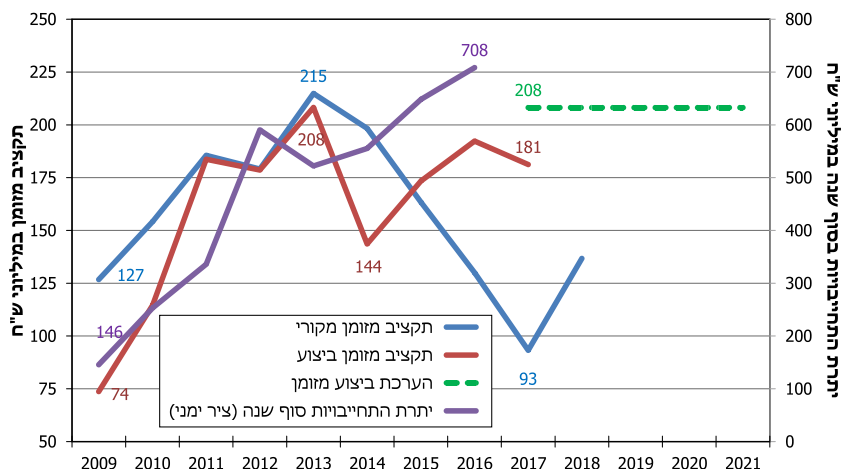
22 בהחלטה 922 מדצמבר 2015 צוין שההחלטה תחול על "יישובי המיעוטים" שהוגדרו ככלל כיישובי האוכלוסייה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית, כהגדרת המונח (דהיינו יישובים אשר 80% לפחות מתושביהם אינם יהודים לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה) או על כלל "אוכלוסיית המיעוטים" שהוגדרה כאוכלוסיית המוסלמים, הנוצרים, הבדואים והצ'רקסים. ההחלטה לא הוחלה על יישובים אשר התקבלו בעניינם החלטות ממשלה פרטניות קודמות. לעניין זה ראו בהמשך.

23 תקציב ההרשאה להתחייב הוא הסכום המרבי שהממשלה רשאית להתחייב עליו בהתאם לסעיף 6(א) בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה 1985.

24 הניתוח מבוסס על נתוני משרד התחבורה. התקציב נכלל בתקנה זו משנת 2013.

25 יתרת ההרשאה להתחייב בסוף שנה שווה ליתרת ההרשאה להתחייב בסוף השנה הקודמת בתוספת תקציב ההרשאה להתחייב שתוקצב בשנה השוטפת ובניכוי הביצוע של תקציב המזומן.

תרשים 2: תקציב המזומן ויתרת ההתחייבויות בתקציב התשתית לכבישים ביישובים הלא-יהודיים (במיליוני ש"ח)



על פי נתוני משרד התחבורה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* מחירים קבועים לפי מדד מחירים ממוצע לשנת 2016

מהתרשים ניתן ללמוד כי יתרת ההתחייבויות גדלה מכ-146 מיליון ש"ח בשנת 2009 לכ-708 מיליון ש"ח בשנת 2016. הגידול האמור משקף את מדיניות הממשלה להגדיל את ההשקעה בתשתיות הכבישים ביישובים הלא-יהודיים לאורך זמן. עוד עולה מתרשים 2 שאומנם תקציב המזומן המקורי²⁶ וביצוע התקציב גדלו עד שנת 2013, אולם מאז הלכו ופחתו תקציבים אלה. תקציב המזומן המקורי פחת מכ-215 מיליון ש"ח בשנת 2013 לכ-93 מיליון ש"ח בלבד בשנת 2017, וביצוע התקציב פחת מכ-208 מיליון ש"ח בשנת 2013 לכ-181 מיליון ש"ח בשנת 2017, ובשנת 2014 בוצעו רק כ-144 מיליון ש"ח. לפי ההערכות, ביצוע התקציב של משרד התחבורה לכל אחת מהשנים 2017 - 2021 יסתכם בכ-208 מיליון ש"ח.²⁷

26 כפי שנקבע בחוקי התקציב השנתיים.

27 הערכת התקציב חושבה באמצעות הכפלת יתרת ההתחייבויות לסוף שנת 2016, המסתכמת בכ-708 מיליון ש"ח, בשיעור הממוצע בשלוש השנים האחרונות של ביצוע המזומן מיתרת ההתחייבויות בסוף השנה הקודמת, שהוא כ-29.4%.

משנת 2013 מסתמנת מגמת ירידה בתקציב המזומן המקורי ובביצוע תקציב המזומן לפיתוח התשתית לכבישים ביישובים הלא-יהודיים

נמצא כי משנת 2013 מסתמנת מגמת ירידה בתקציב המזומן המקורי ובביצוע תקציב המזומן לפיתוח התשתית לכבישים ביישובים הלא-יהודיים. גם לפי הערכת משרד התחבורה ביצוע תקציב המזומן לשנים 2017 - 2021 אינו עולה על ביצוע התקציב, ששיאו היה בשנת 2013 (והסתכם בכ- 208 מיליון ש"ח). ממצאים אלה אינם עולים בקנה אחד עם החלטת הממשלה מדצמבר 2015 ולפיה יישום ההחלטה צפוי להביא להגדלת ההיקפים של פרויקטי כבישים עירוניים מרכזיים ברשויות מקומיות של היישובים הלא-יהודיים, וכן הוא צפוי להביא להגדלת ההשקעה בפרויקטים אלה.

תוספת שירותי תח"צ

ממסמכי משרד התחבורה וגורמים שונים ובהם: ארגון 15 דקות²⁸ (להלן - עמותת "15 דקות"), עמותות הפועלות לקידום האוכלוסייה הערבית והרשות לשוויון חברתי, עולה כי עד שנת 2010 פיתוח התחבורה הציבורית ביישובים הלא-יהודיים התאפיין בקיפאון, ועקב כך נוצר פער ניכר בין היישובים הלא-יהודיים לבין יתר היישובים במדינת ישראל מבחינת שירותי התח"צ. עוד עולה כי יישובים יהודיים מקבלים שירות טוב יותר של תח"צ מיישובים לא-יהודיים בעלי מאפיינים דומים, כגון גודל האוכלוסייה והאזור שבה היא מתגוררת. באוגוסט 2012 הכין משרד התחבורה, לבקשת משרד האוצר, מסמך המפרט פערים בין יישובים לא-יהודיים ובין יישובים יהודיים בכל הקטגוריות שנבדקו - שירות תח"צ, שעות השירות, יעדי שירות ישרים, הכיסוי שנותן השירות ומידע. המסמך כלל מסקנות אופרטיביות בנוגע לשיפורים בשירות התח"צ ובהשקעה הנדרשת בתשתיות כאלו התומכות בתח"צ ישירות²⁹ ובתשתיות תחבורה שאיפשרו מעבר אוטובוסים בדרכים שבאותה עת עדיין לא היו עבירות. צוין הצורך בהגדלת מספר הנסיעות, במחירי נסיעה מופחתים, בהנגשת מידע בערבית ובשיפור תשתיות הכבישים. מנתוני משרד התחבורה עולה כי בשנים האחרונות חל שיפור בשירותי התח"צ המסופקים לאוכלוסייה הלא-יהודית. בלוח 4 מוצגים נתונים על תוספת קווי שירות באוכלוסייה הלא-יהודית בשנים 2016 ו-2017.

28 עמותה רשומה, שמטרתה לקדם תחבורה ציבורית מהירה, זמינה ואיכותית, לשפר ולהוסיף קווי שירות ציבוריים.

29 סככות, מפרצים ומסופים.



בשנים 2016 ו-2017
שופרו שירותי התח"צ
לאוכלוסייה
הלא-יהודית לעומת
השנה הקודמת
באמצעות הוספת קווי
אוטובוס חדשים,
הוספת מסלולים
לקווים הקיימים
ותגבור התדירות

לוח 4: תוספת קווי שירות באוכלוסייה הלא-יהודית בשנים 2016 ו-2017

סוג השיפור	תוספת שירות בשנת 2016	תוספת שירות בשנת 2017
קווים חדשים	44	32
הרחבת מסלולי הקווים בתוך היישובים	58	26
תגבור תדירות של קווים	95	60

על פי נתוני מצגת לוועדת הכלכלה של הכנסת מינואר 2017, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מלוח 4 עולה כי בשנים 2016 ו-2017 שופרו שירותי התח"צ לאוכלוסייה הלא-יהודית לעומת השנה הקודמת באמצעות הוספת קווי אוטובוס חדשים (44 ו-32 קווים בהתאמה), הוספת מסלולים לקווים הקיימים (58 ו-26 בהתאמה) ותגבור התדירות (ב-95 ו-60 קווים בהתאמה). תוספת קווי שירות הביאה לגידול במספר הנסיעות בתח"צ באוכלוסייה הלא-יהודית בשנים 2012 - 2017, כפי שמוצג בלוח 5.

לוח 5: נתונים השוואתיים על שירות התח"צ ביישובים הלא-יהודיים בשנים 2012 - 2017

2017	2016	2015	2014	2013	2012	
28	24.5	21	19	16	14	נסיעות של נוסע באוכלוסייה הלא-יהודית, במיליונים
14%	15%	12%	20%	14%		שינוי לעומת התקופה הקודמת
101%	77%	54%	37%	14%		שינוי לעומת הבסיס
2,426	1,828	1,594	1,177	918	805	נסיעות שירות על פי רישוי, באלפים
33%	15%	35%	28%	14%		שינוי לעומת התקופה הקודמת
202%	127%	98%	46%	14%		שינוי לעומת הבסיס
57,725	43,553	37,252	29,558	23,000	20,865	ק"מ שנתי עפ"י רישוי באלפים
33%	17%	26%	29%	10%		שינוי לעומת התקופה הקודמת
177%	109%	79%	42%	10%		שינוי לעומת הבסיס

על פי נתוני משרד התחבורה.

מהנתונים המוצגים בלוח 5 עולה כי מסתמנת מגמת שיפור בהיקף שירותי התח"צ הניתנים ליישובים הלא-יהודיים בשנים 2012 - 2017: מספר הנסיעות של נוסע גדל מכ-14 מיליון בשנת 2012 לכ-28 מיליון בשנת 2017 (גידול מצטבר של כ-101%); מספר נסיעות השירות גדל מכ-805,000 בשנת 2012 לכ-2.4 מיליון בשנת 2017 (גידול מצטבר של כ-202%) והגדלת מספר הקילומטרים



 תוספת קווי שירות

 הביאה לגידול

 במספר הנסיעות

 בתח"צ באוכלוסייה

 הלא-יהודית בשנים

 2012 - 2017

השנתי מכ-20.9 מיליון ק"מ בשנת 2012 לכ-57.7 מיליון ק"מ בשנת 2017 (גידול מצטבר של כ-177%).

משרד התחבורה ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2018 (להלן - תשובת משרד התחבורה) כי משנת 2016 הוא מיישם תוכנית חומש לצמצום פערי השירות בין האוכלוסייה הערבית לאוכלוסייה הכללית.

שירותי תח"צ ביישובים הלא-יהודיים

אי-כיסוי הולם של שירותי תח"צ

כיסוי הולם של שירותי תח"צ כולל מתן שירות ליישובים הלא-יהודיים בתדירות מספקת, וכן מתן שירות ליעדי שירות לרבות אזורי תעסוקה, מסחר, שירותים ציבוריים ומקומות בילוי. מדוחות ומסמכים של עמותות שעסקו בנושא התח"צ באוכלוסייה הלא-יהודית ומסמכים של משרד התחבורה עולה כי למרות הגידול בתקציבים ובשירותי התח"צ לאוכלוסייה הלא-יהודית כאמור לעיל, שיעור הכיסוי של התח"צ באוכלוסייה זו עדיין קטן משיעור הכיסוי באוכלוסייה היהודית.

מסקר שביצע משרד הכלכלה בשנת 2013 בנושא תעסוקת אקדמאים ערבים בישראל³⁰ עולה כי מרבית האוכלוסייה הערבית גרה באזור הצפון, אזור ובו רמת התשתיות של כבישים נמוכה והתח"צ אינה מפותחת ואינה נגישה, וכי הדבר מקשה על אוכלוסייה זו והוא בבחינת חסם של ממש במציאת מקומות עבודה. במסגרת הסקר בוצע ריאיון עם כאלף אקדמאים ערבים. מחצית המרואיינים בסקר ענו שפועלת תח"צ בקרבת מקום מגוריהם, וכרבע מהמרואיינים השיבו כי אומנם פועלת תח"צ באזור מגוריהם אך לא בקרבת מקום המגורים, והרבע הנותר השיב כי לא פועלת כלל תח"צ בקרבת מקום מגוריהם. עוד עולה מהדוח כי כ-10% מהמרואיינים ציינו שנאלצו לעזוב מקום עבודה עקב היעדר תח"צ במקום מגוריהם או עקב כיסוי קטן מהנדרש של תח"צ.

יצוין כי גם במפגש ההיועצות שקיים משרד מבקר המדינה עם נציגים מהאוכלוסייה הלא-יהודית במרץ 2018 הועלו טענות ולפיהן באוכלוסייה הלא-יהודית מתבצע שימוש מוגבר בכלי רכב פרטיים לשם הגעה למרכזי תעסוקה בשל מיעוט שירותי תח"צ.

בתשובת משרד התחבורה צוין כי דוח הביקורת עוסק ב-155 יישובים לא-יהודיים ברחבי הארץ, לרבות יישובים חסרי מעמד מוניציפלי (יישובים בלתי מוכרים), ולעומת זאת כיום מדווח משרד התחבורה לרשויות הממשלה לגבי 133 יישובים לא-יהודיים בכל רחבי הארץ, שעליהם חלה החלטת ממשלה 922. בתחילת

30 משרד הכלכלה, "תעסוקת אקדמאים ערבים בישראל - סקר ייעודי בנושא מאפייני הסדרי התחבורה בין מקום מושבם של האקדמאים הערבים בישראל למקומות העבודה שלהם", דוח 3.

שנת 2010 ניתנו שירותי תח"צ ל-82 מ-133 יישובים לא-יהודיים ברחבי הארץ, ואילו לפי הנתונים המעודכנים לשנת 2018 נהנים משירותי תח"צ 122 יישובים. 11 היישובים הנותרים אינם מקבלים שירות בשל חסמי תשתית. בסמוך לחלק מהיישובים פועלת תחנה (השוכנת כ-300 - 400 מטר ממרכז היישוב) ובחלק מהיישובים פועלות תוכניות להנגשת תח"צ בשלבי תכנון וביצוע משתנים. עוד צוין בתשובה כי רק בחמישה מ-16 היישובים שאוכלוסייתם מונה יותר מ-20,000 תושבים לא פועלים קווים עירוניים.

מנתוני משרד התחבורה עולה כי בשנים 2005-2017 הושקע בפיתוח תשתיות בשמונה יישובים סכום מצטבר של כ-183.3 מיליון ש"ח. אולם יישובים אלה אינם מקבלים שירותי תח"צ כלל. חמישה מאותם יישובים מונים כ-20,000 תושבים ומעלה. ביישובים אלה הושקעו בפיתוח תשתיות כ-163.2 מיליון ש"ח, ומכלל זה הושקעו בשנת 2017 כ-27 מיליון ש"ח.

נמצא כי אף שבשמונה יישובים בוצעה השקעה בפיתוח תשתיות, החיונית למתן שירותי תח"צ, בסכום מצטבר של כ-183.3 מיליון ש"ח, היישובים האלה אינם מקבלים שירותי תח"צ. מן הראוי שלאחר ההשקעה הרבה בפיתוח תשתיות ביישובים אלה משרד התחבורה יפעל להוספת שירותי תח"צ בהם.

פערים בין האוכלוסייה הלא-יהודית לאוכלוסייה היהודית מבחינת שירותי התח"צ

מדדים מקובלים לבחינת שיעורי כיסוי של תח"צ הם שיעור היישובים והתושבים המקבלים שירות; תדירות השירות; ויעדי השירות. משרד מבקר המדינה בדק את הפערים בין האוכלוסייה היהודית לבין האוכלוסייה הלא-יהודית מבחינת שיעור הכיסוי של שירותי התח"צ לפי מדדים אלה.

1. שיעור היישובים והתושבים המקבלים שירות:

א. במכתבו מיולי 2013 של סגן בכיר למנהל האגף לתח"צ במשרד התחבורה אל מנכ"ל משרד ראש הממשלה דאז (להלן - מכתב אגף תח"צ משנת 2013) הוא ציין כי משנת 2006 משרד התחבורה משקיע משאבים רבים בפיתוח תח"צ ביישובים ערביים. למרות ההשקעות רמת השירות הניתנת ליישובים אלה נופלת מרמת השירות הניתנת ליישובים יהודיים בעלי מאפיינים דומים. למשל: 33% מכלל האוכלוסייה שאינה מקבלת שירותי תח"צ נמנית עם אוכלוסיית היישובים הערביים, זאת אף שאוכלוסיית הלא-יהודים שיעורה כ-20% בלבד מהאוכלוסייה בארץ. כמו כן, בשבעה מ-13 היישובים הערביים שאוכלוסייתם מונה יותר מ-20,000 נפש לא פועלים קווי תח"צ;)

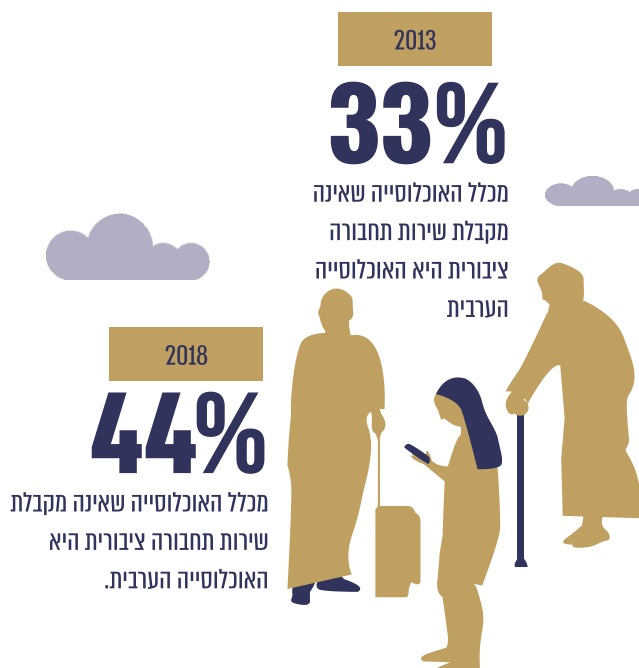
ב. ממצגת של הרשות הארצית לתח"צ מיולי 2014 (להלן - מצגת הרשות הארצית לתח"צ משנת 2014) עולה כי אף ש-73% מיישובי האוכלוסייה

הכללית נכללים בקטגוריה של שיעור כיסוי גדול, דהיינו עד חמישים תושבים לתחנת אוטובוס, רק כ-9% מיישובי האוכלוסייה הערבית הם בעלי כיסוי דומה;

ג. ממסמך עמדה שהגישו המועצה האזורית לכפרים בלתי מוכרים בנגב ועמותת "סיכוי" לוועדת הכנסת בפברואר 2018 עולה כי ביישובים הערביים בנגב ניתנים שירותים של התחבורה הציבורית רק ל-11 עיריות וכפרים, וכי ב-42 כפרים נוספים שבהם מתגוררים בסך הכל יותר מ-100,000 תושבים אין כלל שירות של תח"צ;

ד. במפגש היועצות שקיים משרד מבקר המדינה במרץ 2018 הועלו טענות ולפיהן שירותי התח"צ הקיימים אינם מאפשרים תנועה בין היישובים הלא-יהודיים. זאת ועוד, ביישובים שבהם ניתנים שירותי תח"צ הם פועלים בעיקר בצירים הראשיים ואינם מכסים שכונות וחלקים גדולים מהיישוב הרחוקים מהצירים. הדבר מצריך הליכה ברגל או ויתור על שירותי תח"צ;

ה. משרד התחבורה ציין בתשובתו כי 44% מכלל האוכלוסייה שאינה מקבלת שירותי תח"צ היא אוכלוסיית היישובים הערביים. מספר התושבים הממוצע מקרב האוכלוסייה הלא-יהודית שאינו מקבל שירותי תח"צ הוא 1,765 לעומת 501 מקרב האוכלוסייה היהודית.



מהאמור לעיל עולה כי מספר היישובים שאוכלוסייתם מונה יותר מ-20,000 תושבים גדל מ-13 יישובים בשנת 2013 ל-16 יישובים בשנת 2018. כמו כן שיעור האוכלוסייה הערבית שאינה מקבלת שירותי תח"צ מכלל האוכלוסייה שאינה מקבלת שירות גדל מ-33% בשנת 2013 ל-44% בשנת 2018. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה כי על אף ההשקעות הניכרות בפיתוח שירותי תח"צ, חלק מהאוכלוסייה הלא-יהודית עדיין אינו מקבל שירות.

2. תדירות השירות:

- א. במכתב של אגף תח"צ משנת 2013 ובמצגת של הרשות הארצית לתח"צ משנת 2014 צוין כי פחת במידה ניכרת שיעור אספקת שירותי תח"צ לאוכלוסייה הערבית משעות אחר-הצהריים;
- ב. מתוכנית מערכתית של הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים במשרד לשוויון חברתי, משרד האוצר ומשרד ראש הממשלה, מאוגוסט 2015, לשילוב כלכלי של החברה הערבית באמצעות תיקון עיוותים במנגנוני ההקצאה הממשלתיים (להלן - התוכנית המערכתית משנת 2015) עולה כי יש פערים בין האוכלוסייה היהודית בישראל לבין האוכלוסייה הלא-יהודית מבחינת רמת הנגישות לתח"צ, וכי הפער המרכזי ביניהן הוא הזמינות הנמוכה של שירותי התח"צ באוכלוסייה הערבית, ובפרט מגוון היעדים המועט והתדירות הנמוכה של שירותי הקווים ביישובים אלו;
- ג. מ"דוח דירוג הערים בישראל על פי שירותי התחבורה הציבורית" מאוקטובר 2017 של עמותת "15 דקות", המשווה את מידת הזמינות של התחבורה הציבורית ביישובים בישראל לשיעור האוכלוסייה עולה כי יש פערים גדולים בין יישובים יהודיים ליישובים הערביים, אף שהאוכלוסייה הלא-יהודית נזקקת יותר לתח"צ זמינה ובתדירות גבוהה. בתחתית הסולם של היישובים נמצאות הערים קלנסווה, עראבה וטייבה. לעומת זאת, בראש הסולם נמצאים היישובים היהודיים ביתר עילית, נצרת עילית וטבריה;
- ד. במפגש היועצות שקיים משרד מבקר המדינה עלו טענות בדבר תדירות לא מספקת של אוטובוסים, המספקים שירות בעיקר בשעות הבוקר ואחר-הצהריים.

3. יעדי השירות:

- א. מהמצגת של הרשות הארצית לתח"צ משנת 2014 עולה כי כל יישוב ערבי שניתנים לו שירותי תח"צ מקבל שירות לכשלושה יעדים בממוצע בלבד, לעומת יישוב יהודי המקבל שירות לכשבעה יעדים בממוצע;
- ב. במפגש היועצות שקיים משרד מבקר המדינה צוינה בעיה בתדירות השירות המשפיעה על יעדי השירות - מאחר ששירות התח"צ ביישובים הלא-יהודיים ניתן בעיקר בשעות הבוקר ואחר-הצהריים, אי אפשר להשתמש בתח"צ ביתר שעות היום לשם נסיעה ליעדי שירות לצורכי



שירות התח"צ
ביישובים הלא-יהודיים
ניתן בעיקר בשעות
הבוקר ואחר
הצהריים. לכן אי
אפשר להשתמש
בתח"צ לצורכי
פעילות פנאי. גם
עובדים וסטודנטים,
החוזרים בשעות
מאוחרות ממרכזי
התעסוקה והלימודים,
אינם יכולים
להשתמש בתח"צ

פעילות פנאי, וגם עובדים וסטודנטים החוזרים בשעות מאוחרות ממרכזי התעסוקה והלימודים אינם יכולים להשתמש בתח"צ.

במכתבו של מנכ"ל משרד התחבורה מאוגוסט 2015 לוועדת הכלכלה בנושא מקומה של התחבורה הציבורית בתקציב לשנים 2015 ו-2016 הוא ציין כי ככלל, רמת שירותי התחבורה הציבורית ביישובים הערביים ירדה מזו שביישובים היהודיים, וכי עד לפני כעשור לא קיבלו היישובים הערביים התייחסות מיוחדת בכל הנוגע לשיפור התחבורה הציבורית. יתרה מזו, שירותי התח"צ שניתנו ליישובים הערביים, שרמתם הייתה כאמור נמוכה, לא ניתנו באמצעות קווי שירות ייעודיים לתושבי יישובים אלה, אלא בעיקר באמצעות קווי שירות שעברו בסמוך לאזורי התיישבות ערביים, במסגרת שירותי התחבורה הציבורית הכלליים.

בתשובת המשרד לשוויון חברתי מיוני 2018 (להלן - תשובת המשרד לשוויון חברתי) צוין כי "לאורך השנים הייתה הזנחה בתחום ונוצרו פערים משמעותיים בין היישובים היהודיים ליישובים הערביים. מרבית שרותי התחבורה הציבורית הם בעיקר כאלו שעברו **בסמוך** ליישובים הערביים, כחלק משירותי התחבורה הציבורית הכלליים ולא היו ייעודיים לתושבי יישובים אלו. השרות לא היה יעיל ואילץ את התושבים ללכת מרחק גדול ברגל או לחכות לאחד מבני המשפחה שיבוא לאסוף ברכבו הפרטי וכתוצאה מכך, להיות מודרים בפועל מתחבורה ציבורית". עוד צוין בתשובת המשרד לשוויון חברתי כי על מנת לצמצם את הפערים בין האוכלוסייה היהודית לאוכלוסייה הערבית מבחינת שירותי התח"צ, הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים במשרד קידמה החל משנת 2010 כמה החלטות ממשלתיות, וכי הוקצו לפיתוח תשתיות תח"צ ושירותי תח"צ כ- 3,160 מיליון ש"ח. בתשובת המשרד לשוויון חברתי פורטו נתונים על שירותי תח"צ באוכלוסייה היהודית והערבית בשנים 2015 ו-2017, כמפורט בלוח 6.

לוח 6: שירותי תח"צ באוכלוסייה היהודית ובאוכלוסייה הערבית בשנים 2015 ו-2017*

האוכלוסייה הערבית			האוכלוסייה היהודית			
שיעור הגידול	2017	2015	שיעור הגידול	2017	2015	
47%	507	344	23%	721	586	מס' נסיעות בשבוע ל-1,000 נפש
50%	12.75	8.5	23%	19.5	15.91	מס' ממוצע של תחנות יעד מחוץ ליישוב
33%	11.75	8.83	13%	27.92	24.66	מס' ממוצע של קווים משרתיים (ביישובים שמחוץ למטרופולין)
47%	25	17	11%	49	44	מס' ק"מ לנפש**

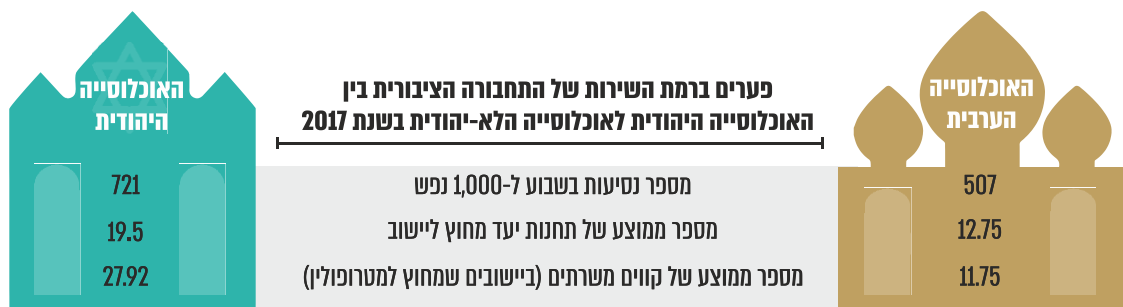
על פי נתוני המשרד לשוויון חברתי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* מחוץ למטרופולינים - ירושלים, תל אביב, חיפה ובאר שבע.

** נתון זה מתקבל באמצעות סכימת מספר הקילומטרים בתוך השטח המוניציפלי של היישוב במסגרת נסיעות הקווים המשרתיים את היישוב וחלוקתם למס' התושבים.

מלוח 6 ניתן ללמוד כי בשנים 2015 - 2017 צומצמו הפערים בין היישובים הערבים ליישובים היהודיים מבחינת התחבורה הציבורית, אך נותר ביניהם פער גדול מבחינת רמת השירות של התח"צ.

בשנת 2017 האוכלוסייה הלא-יהודית קיבלה שירותי תח"צ ברמה נמוכה מזו של השירותים שמקבלת האוכלוסייה היהודית. בשנה זו מספר הנסיעות השבועיות לאלף נפש באוכלוסייה היהודית היה 721, ולעומת זאת באוכלוסייה הלא-יהודית היה מספרן 507 (פער של 42.2%); מספרן הממוצע של תחנות היעד מחוץ ליישוב היה 19.5 באוכלוסייה היהודית, לעומת 12.75 באוכלוסייה הלא-יהודית (פער של 53%); נסיעות קווי השירות ביישוב בק"מ לנפש, באוכלוסייה היהודית היה 49 ק"מ, כמעט כפול מזה שבאוכלוסייה הלא-יהודית 25 ק"מ (פער של 96%).



היעדר תוכנית אב לפיתוח תחבורה ותח"צ ביישובים הלא-יהודיים

תכנון התחבורה הציבורית ביישובים הלא-יהודיים אמור להתבסס על תוכנית אב לפיתוח תחבורה ותח"צ ביישובים אלה. התוכנית אמורה לאפשר היערכות מיטבית לשדרוג מערך שירותי התחבורה הציבורית ביישובים הלא-יהודיים לטווח הקצר, הבינוני והארוך. במכתבו של מנהל אגף בכיר תח"צ במשרד התחבורה לעמותת "סיכוי" ממרץ 2017 בנושא תיאום פגישה לקידום תח"צ ביישובים הערביים ותעסוקת עובדים ערבים צוין כי הכנתה של תוכנית אב ליישובים הערביים הייתה בעיצומה באותם ימים.



על משרד התחבורה
ואגף התקציבים
להכין תוכנית רב-
שנתית לעמידה ביעד
של סגירה מלאה של
הפערים בתחום
שירותי התח"צ עד
שנת 2022. כמו כן
עליהם להשלים
בהקדם האפשרי את
תוכנית האב לפיתוח
תשתיות תחבורה
ותח"צ ושירותי תח"צ
ביישובים הלא-יהודיים

בשנים האחרונות פעלה הממשלה לצמצום פערים בין האוכלוסייה היהודית לאוכלוסייה הלא-יהודית מבחינת רמת שירותי התחבורה הציבורית, זאת באמצעות קביעת יעדים ארוכי טווח והקצאת תקציבים ייעודיים להשגתם. במועד סיום הביקורת משרד התחבורה עדיין לא הכין תוכנית רב-שנתית לצמצום הפערים הללו לצורך עמידה ביעד שהציבה הממשלה בהחלטה 922 לסגירה מלאה של הפערים עד שנת 2022, ועדיין לא השלים את הכנתה של תוכנית אב לפיתוח תחבורה ותח"צ ביישובים הלא-יהודיים. חלופות הפיתוח בתוכנית האב מהוות מתווה לכיווני פיתוח אפשריים ונועדו לשמש בסיס לקבלת החלטות.


נוכח הפערים בין האוכלוסייה הלא-יהודית לאוכלוסייה היהודית בתחום שירותי התחבורה הציבורית, ובהתחשב ביעד שקבעה הממשלה בדבר סגירה מלאה של הפערים עד שנת 2022, על משרד התחבורה, בשיתוף אגף התקציבים, להכין תוכנית רב-שנתית שתאפשר להם לעמוד ביעד שנקבע ולהשלים בהקדם האפשרי את תוכנית האב לפיתוח תשתיות תחבורה ותח"צ ושירותי תח"צ ביישובים הלא-יהודיים. ראוי כי הם יבחנו את האמצעים הקיימים, לרבות התקציבים היעודיים לאוכלוסייה הלא-יהודית, מאפשרים לעמוד ביעדים שקבעה הממשלה.

משרד התחבורה מסר בתשובתו כי בחודשים האחרונים הושלמה הכנת תוכנית אב לתח"צ ביישובי החברה הערבית. המלצות התוכנית מתמקדות בטווח הקרוב (שנת 2020) ובטווח הבינוני (השנים 2020 - 2030) ומבוססות על ממצאי סקרים שבוצעו בשנים 2008 - 2016, מפגשי שיתוף ציבור, הנחיות לתכנון ולתפעול תח"צ באוטובוסים, על תוכנית פיתוח וכיו"ב.

פערים בתקצוב התח"צ

בהחלטה 2365 מדצמבר 2014 צוין השיפור בכיסוי שירותי התח"צ ביישובים הלא-יהודיים, אולם בהחלטה צוין גם כי הפער בין היישובים היהודיים והערביים עדיין גדול, ורק 7% מתקציב הסובסידיה השנתית מיועד לקווים המשרתים את האוכלוסייה הלא-יהודית (לא כולל ערים מעורבות).

בתוכנית המערכתית משנת 2015 צוין כי כ-8% בלבד מסך עלות הפעלתם של שירותי התחבורה הציבורית באוטובוסים בישראל מיועדים להפעלת אוטובוסים ביישובים ערביים. עוד צוין בתוכנית כי הפערים בין היישובים הערביים ליישובים היהודיים מבחינת נגישות התח"צ מושפעים ישירות ממנגנוני תקצוב שהיו נהוגים בעבר לצורך פתיחת קווי תח"צ, ואשר בגינם לא הוקצו שירותי תח"צ כנדרש לאוכלוסייה הלא-יהודית. עם זאת, צוין כי משנת 2012 ניתן לזהות שינוי מגמה וצמצום פערים בין היישובים הערביים והיישובים היהודיים לעניין ההקצאה.


 עקב היעדר שירותי
 תח"צ מספקים
 ביישובים הלא-יהודיים
 התפתח ביישובים אלו
 ענף של תחבורה
 ציבורית פירטית, שבו
 אזרחים בעלי רכבים
 פרטיים נותנים
 לתושבים שירותי
 הסעה המונית
 בתשלום

כאמור, עד לפני כעשור ממשלות ישראל לא פיתחו כראוי את שירותי התחבורה הציבורית לאוכלוסייה הלא-יהודית. אולם בעשור האחרון קיבלו ממשלות ישראל כמה החלטות שהביאו להקצאה של תקציבים ייעודיים לכך והגדילו את היקף השירות. פעולות אלה הביאו לצמצום הפערים בין היישובים היהודיים ליישובים הלא-יהודיים מבחינת שירותי התח"צ.

במועד סיום הביקורת עדיין קיימים פערים גדולים בשירותי התח"צ בין האוכלוסייה היהודית לאוכלוסייה הלא-יהודית. האוכלוסייה הלא-יהודית עדיין אינה מקבלת כיסוי הולם של שירותי תח"צ, וכמה יישובים אינם מקבלים שירותי תח"צ כלל בשל חסמי תשתית. כאמור, נמצא כי אף שבוצעה השקעה לפיתוח תשתיות בשמונה יישובים בשנים 2005 ו-2017 בסכום מצטבר של כ-183.3 מיליון ש"ח, היישובים האלה אינם מקבלים שירותי תח"צ. מחסור בשירותי תח"צ נאותים סדירים ושוויוניים פוגע בתעסוקה וברמת החיים של האוכלוסייה הלא-יהודית ומנציח את הפערים של הפריפריה החברתית והגיאוגרפית.

תחבורה פירטית כתחליף לשירותי תח"צ ביישובים הלא-יהודיים

פקודת התעבורה (נוסח חדש) (להלן - הפקודה), ותקנות התעבורה, התשכ"א-1961 (להלן התקנות), שהותקנו מכוחה, מסדירות את תחום התחבורה הציבורית בישראל. בין היתר הן מסמיכות את המפקח על התעבורה במשרד התחבורה (להלן - המפקח) לתת רישיונות להפעלת תח"צ ולקבוע את מסלולן, וכן קובעות את חובותיהם של בעלי הרישיון וכללים לביצוע פיקוח ובקרה על תעריפי הנסיעות. המפקח מופקד גם על הפיקוח על מילוי הוראות החוק ותנאי הרישיונות שלפיהם פועלת התחבורה הציבורית. רישיונות ההפעלה מקנים לבעליהם זכות להסיע נוסעים בתשלום מכוח רישיון הסעה שניתן להם על פי הפקודה, לביצוע נסיעות מיוחדות או נסיעות שירות.

במפגש ההיוועצות שקיים משרד מבקר המדינה עלה כי עקב היעדר שירותי תח"צ מספקים ביישובים הלא-יהודיים התפתח ביישובים אלו ענף של תח"צ פירטית, שבמסגרתו אזרחים בעלי רכבים פרטיים נותנים לתושבים שירותי הסעה המונית (טרנזיט) בתשלום, וכי ענף זה משמש אלטרנטיבה לשירותי האוטובוסים, ומטרתו לספק לציבור לקוחותיו ניידות זמינה מנקודה לנקודה. הענף פועל ללא רישוי מסודר וללא סטנדרטים ברורים; ללא פיקוח ובלא להתבסס על קריטריונים של בטיחות, תדירות הנסיעה, זמני התחלת השירות וסיומו; ללא ההקפדה על מסלול הנסיעה, ללא תחנות מסודרות; ללא שילוט ואף שלא בשעות קבועות כמחויב בפקודת התעבורה.

במועד סיום הביקורת, משרד התחבורה עדיין לא ביצע בדיקות מקיפות לבחינת היקף התופעה ולא פעל למגר אותה בד בבד עם הקמת תח"צ מוסדרת שתשמש תחליף אמיתי במקומות שבהם פועלת תחבורה פירטית. חוסר הפיקוח על פעילות זו עלול לסכן את בטיחות נסיעתם של ציבור הנוסעים, ולכן חשוב כי משרד התחבורה יפקח על התחום ויסדירו. כמו כן, תופעה זו עלולה לפגוע בחברות הפועלות על פי החוק ומקפידות על הסטנדרטים שנקבעו. הדבר מצביע על חוסר משילות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי פעילות ההסעה הפירטית היא בניגוד לחוק, והיא עלולה לסכן את הנוסעים ולגרום לפגיעה בגוף ואף לאובדן חיי אדם. על המפקח על התח"צ להחיל את סמכותו באופן שלמעשה רק אלה העומדים בתנאי הרישיון יפעילו קווי שירות. על משרד התחבורה לפעול למגר את תופעת ההסעות הפירטיות, ובד בבד לדאוג לתח"צ מוסדרת שתשמש תחליף ראוי לתחבורה הפירטית.

תשתיות לתחבורה ולתח"צ ביישובים הלא-יהודיים

לפי דוח בנק ישראל משנת 2015³¹, מחקרים שבוצעו בישראל ובמדינות אחרות מעידים שהעלאת רמת התשתיות עשויה לתרום לתהליך שדרוגו של המשק בישראל באופן שרמת החיים במדינה תשתווה לזו של שאר המדינות המפותחות, והדבר תקף במיוחד לגבי התחבורה הציבורית: שיפור בתשתיות בתחום זה יתרום לצמיחה ולהעלאת רמת החיים ויסייע לאוכלוסייה שמעוניינת בכך להצטרף לשוק העבודה גם אם אין ביכולתה לרכוש רכב פרטי. עוד צוין כי לזמינות התחבורה הציבורית יש השפעה גם על איכות החיים, היות שנסיעה ארוכה אל מקום העבודה וממנו פוגעת באיזון בין פנאי לעבודה, ושימוש רב ברכב פרטי פוגע באיכות הסביבה³². ההשקעה בתשתיות לתח"צ תלויה בעיקר במדיניות ממשלתית, ולכן המליץ בנק ישראל, בהתאם לניתוח שביצע, שהממשלה תפעל ביתר שאת לשיפורן של תשתיות אלה.

31 בנק ישראל, **דין וחשבון 2014**, תיבה ב-2 בנושא "רמת התשתיות בישראל והשקעה בהן: השוואה בין-לאומית ובחינה לאורך זמן", (פורסם בשנת 2015), עמ' 54 - 58.

32 בדוח בנק ישראל צוין שלפי מדדי ה-OECD לאיכות החיים, אלה הם שניים מהתחומים העיקריים שבהם כלל היישובים בישראל מפגרים אחרי יתר המדינות החברות בארגון.

תשתית לקויה עקב מיעוט בהשקעות, אופי הבנייה והמבנה הטופוגרפי של יישובים לא-יהודיים

על פי נתונים של משרד התחבורה ואנשי מקצוע מהתחום, רמתן של תשתיות התחבורה ביישובים הלא-יהודיים בארץ ירודה ונופלת מרמת התשתית ביישובים היהודיים. מאחר שחלק מהיישובים הלא-יהודיים מתאפיינים ברחובות וכבישים צרים ובמבנה טופוגרפי הררי, לעיתים לא מתאפשר לקווי תח"צ לעבור בהם, ולעיתים אף רכב פרטי מתקשה לעבור בהם. ממצאים אלה עלו גם בסיוורם שקיימו נציגי משרד מבקר המדינה במהלך הביקורת ביישובים שפרעם, פורדיס, רהט, סח'נין, עארה, אום אל-פחם, מוס'מוס', ג'ת ואל-מושיריפה. גם בדוח ה-OECD ממרץ 2018, שהתבסס על נתוני הסקר החברתי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס) משנת 2015, צוין כי שביעות הרצון ממצב הכבישים בקרב אוכלוסיית הערבים הייתה כ-33% לעומת שביעות הרצון של אוכלוסיית היהודים והאחרים שעמדה על כ-60%.

בסיוור שקיימו נציגי משרד מבקר המדינה באחד היישובים במהלך הביקורת נמצא כי תחנות ומפרצים להעלאה ולהורדה של נוסעים אינם מוסדרים באופן תקני. אין סככות, חלק מעמודי תחנת האוטובוסים חסרים, עמודים אחרים זרוקים על הרצפה ובעמודים שניצבים במקומם אין שלטים המורים על קווי האוטובוס המשרתים תחנה זו (כמתואר בתמונות 1 ו-2).

תמונות 1 ו-2: עמודי תחנת אוטובוס



צולם על ידי עובדי משרד מבקר המדינה.

הפערים ברמת התשתיות מקורם, בין היתר, בהבדלים באופי הבנייה ביישובים הלא-יהודיים, לעומת הבנייה ביישובים היהודיים. למשל: לעיתים מתבצעת ביישובים אלה בנייה על קרקע פרטית באופן ספורדי וללא היטלי פיתוח והשבחה, לעיתים הבנייה בהם אינה חוקית, הרשויות המקומיות אינן מקפידות על תחזוקה נאותה של כבישים ואינן מקפידות על אכיפת החוק בתחום התכנון



אופי הבנייה ביישובים
הלא-יהודיים - לרבות
מבנים ישנים וחריגות
בנייה שרשויות
מקומיות אינן אוכפות
את החוק בעניין -
הוא בבחינת חסם
לפיתוח תשתית
לתחבורה ולתח"צ

והבנייה ביישוב. הדבר עולה גם במכתבו של מנכ"ל משרד התחבורה דאז מאוגוסט 2015 למנהלת ועדת הכלכלה של הכנסת, ובו הוא ציין כי "לאוכלוסייה הערבית **פערי תשתית** בהיקף של מיליארדים הנובעים בין היתר מאופי הבניה" (הדגשה במקור). גם במצגת של משרד התחבורה מספטמבר 2014, בנושא תוכנית המשך לפיתוח כלכלי של יישובי אוכלוסיית הלא-יהודיים, עולה כי רק 51 מ-133 יישובים ערביים הם בעלי תוכנית מתאר תקפה משנת 2000 ואילך".

בתשובת מינהל התכנון במשרד האוצר מינואר 2019 למשרד מבקר המדינה (להלן - תשובת מינהל התכנון) נמסר כי, "נכון להיום, ל-74 יישובים מכלל יישובי המיעוטים תכניות מתאר מאושרות משנת 2003 ואילך, 62 מתוכן אושרו בעשר השנים האחרונות. עוד 13 נמצאות בהליכי אישור סטטוטוריים ואין כל מניעה לקדם במקביל תכנון מפורט ו/או תכנון תחבורתי התואם לתכנית. יש להדגיש, שגם ברוב רובם של שאר היישובים, להם תכניות מתאר פחות מעודכנות, אין כל מניעה - מבחינה תכנונית - לקדם ביצוע של תחבורה ציבורית בהתאם לתכניות המאושרות, זאת בתנאי שלא נחסמו דרכים ע"י בניה בלתי חוקית, נושא המהווה אחד החסמים העיקריים ליישום תחבורה ציבורית ראויה ביישובים אלה".

מתוכנית אב לתח"צ למטרופולין חיפה משנת 2015 עולה כי יש צורך בשיפור תשתיות כבישים, לטובת קווי ההזנה בתח"צ ביישובים הלא יהודיים. יישובים אלו סובלים מבעיות תשתית קשות, שאינן מאפשרות הפעלת שירות תח"צ פנימית שיזין את מערכות המתע"ן (מערכת תנועה עתירת נוסעים). רוב היישובים האמורים שוכנים באזור הררי או על גבעות, ולעיתים מתאפיינים בבנייה ישנה, בחריגות בנייה ובמיעוט השקעות בתשתית. לפיכך, חלק גדול מהרחובות ביישובים אלה הם צרים, מפותלים ואינם מסודרים. עוד צוין בתוכנית כי יש לפתח מתווה של דרכים בתוך יישובים אלה, על מנת שהאוטובוסים יוכלו לנסוע בהם. במקומות שבהם הדבר אינו ניתן לביצוע, ניתן להפעיל מיניבוסים ומידיבוסים שכושר התמרון שלהם טוב יותר. הצעות לשילוב כלי תח"צ קטנים, המתאימים לטופוגרפיה הייחודית שבחלק מהיישובים הלא-יהודיים, הועלו גם במפגש ההיוועצות שקיים משרד מבקר המדינה. יצוין כי גם בסיוורים שקיימו נציגי משרד מבקר המדינה במהלך הביקורת ביישובים הלא-יהודיים באזור המשולש הוצגו, לנציגי משרד מבקר המדינה על ידי החברה המנהלת את קידום הפרויקטים התשתיתיים של משרד התחבורה, חריגות בנייה שהן בגדר חסם לפיתוח תשתיות לתחבורה ולתח"צ.

עולה כי אופי הבנייה ביישובים הלא-יהודיים - לרבות מבנים ישנים וחריגות בנייה שרשויות מקומיות אינן אוכפות את החוק בעניין - הם בבחינת חסם לפיתוח תשתית לתחבורה ולתח"צ. זאת ועוד, מאחר שעד לפני כעשור מיעוט הממשלה להשקיע בתשתית תחבורה נאותה ביישובים הלא-יהודיים, לא פותחה התשתית האמורה במשך שנים רבות. נוסף על כך, המבנה הטופוגרפי ייחודי ביישובים הלא-יהודיים מקשה אף הוא על פיתוח תשתיות לתח"צ.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על משרד התחבורה בשיתוף הרשויות המקומיות לפעול למציאת דרכים להסרת החסמים שמקורם במבנה הטופוגרפי הייחודי של חלק מהיישובים הלא-יהודיים. ראוי לשקול הפעלה של שירותי תח"צ באמצעות אמצעי תח"צ המתאימים למבנה הטופוגרפי הייחודי ביישובים אלה.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשויות ביישובים הלא-יהודיים כי עליהן לפעול להסרת החסמים לפיתוח תשתיות תחבורה ותח"צ שמקורם בחריגות בנייה.

אי-מיפוי תשתיות

לעיתים קידום פרויקטים העוסקים בתח"צ מצריך מיפוי והעתקה של תשתיות שונות כגון מים, תקשורת וחשמל. בתוכנית האסטרטגית שהכינו משרד התחבורה ומשרד האוצר משנת 2012 (להלן - התוכנית האסטרטגית משנת 2012) צוין כי בחלק מהאזורים שבהם מתוכננים פרויקטים תחבורתיים חסר מידע על התשתיות הקיימות בתוואי. עקב כך חלים עיכובים ושינויים בעת הקמת הפרויקט. בתוכנית האסטרטגית, בפרק העוסק בבעיות וחסמים בפיתוח התחבורה הציבורית בישראל, צוין כי תיאום הנדסי בין גופים וחברות שהקימו תשתיות בתוואי הפרויקט (חברת החשמל, חברות הסלולר, תשתיות נפט ואנרגיה בע"מ [להלן - תש"ן], חברת קו צינור אילת אשקלון [להלן - קצ"א], מקורות ועוד, להלן - הגופים) מורכב ולעיתים מחייב גיבוש פתרונות ועמידה בדרישות שמייקרים את תקציב הפרויקט. לעיתים הקמת הפרויקט התחבורתי אינה עולה בקנה אחד עם תוכניות הגופים לשדרוג התשתיות שלהם בתוואי הפרויקט, והדבר עלול לגרום לעיכוב בהקמה.

בסיוור שקיימו נציגי משרד מבקר המדינה בכמה יישובים לא-יהודיים התברר כי במרבית היישובים האלה לא מופו במדויק כל תשתיותיהם, ולכן לעיתים בשלב סלילת התשתיות לתח"צ נחשפות תשתיות שונות (מים, תקשורת, חשמל), אשר עוברות בסמוך לתוואי הכביש הנסלל או על תוואי זה. כדי לקדם את פיתוח התשתית לתח"צ נדרשים הסדרי הגנה על תשתיות אלה או העתקתן. אי-הוודאות בנושא זה רבה, והדבר עלול להשפיע על התקדמות הפרויקטים לסלילת הכבישים, בין היתר עקב תלות בחברת התשתית הרלוונטית, עקב הצורך בקבלת היתרים מהרשויות המקומיות השונות וכן עקב עלויות בלתי צפויות.

חברת תש"ן מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2018 כי עם קבלת הדוח היא ביררה היכן עוברים קווי התשתית שלה ביישובים הלא-יהודיים. מהבדיקה עולה כי רוב רובם של קווי התשתית עובר בקרקע חקלאית, לפיכך הם אינם מפריעים לפיתוח תשתית לתח"צ ביישובים. אשר לקווי התשתית העוברים במרכזי היישובים, החברה מוכנה לסייע במציאת פתרונות מתאימים על מנת לאפשר פיתוח תח"צ.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה, לאגף התקציבים, לרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים במשרד לשוויון חברתי, למשרד התקשורת, למשרד האנרגיה והמים ולמשרד הפנים כי עליהם לבצע בהקדם איתור ומיפוי יסודי של התשתיות הקיימות. ראוי כי בעת סלילת תשתית חדשה לתח"צ ועוד בטרם תחילת ביצוע פרויקט גופים אלה יפעלו בתיאום עם חברות התשתית הרלוונטיות, ויבחנו פתרונות הנדסיים ראויים אשר יאפשרו את הרחבת התשתיות. השקעה בתשתיות לא זו בלבד שתפחית את הסיכונים בחיי אדם אלא גם תאפשר את הרחבת השירותים הניתנים ביישובים הלא יהודיים על ידי תח"צ.

קושי בהעתקת התשתיות

בסיוורים שקיימו נציגי משרד מבקר המדינה, בין היתר בסח'נין, הועלה כי לפעמים יש צורך לפנות תשתיות תקשורת וחשמל, לצורך הרחבה של כבישים קיימים שבהם נוסעים תח"צ וכלי רכב פרטיים וכבדים. בתמונות שלהלן, שצילמו בסח'נין עובדי משרד מבקר המדינה, ניתן לראות את תשתית החשמל והתקשורת שפינויה נדרש.

תמונה 3: תשתית תקשורת בעיר סח'נין הנדרשת לפינוי לצורך הרחבת הכביש



צולם על ידי עובדי משרד מבקר המדינה.

תמונות 4 ו-5: תשתית חשמל בעיר סח'נין הנדרשת לפינוי לצורך הרחבת הכביש



צולם על ידי עובדי משרד מבקר המדינה.

מתמונות 4 ו-5 עולה שפינוי תשתית החשמל והרחבת הכביש נדרשים גם כדי למנוע מפגע בטיחותי. מאחר שהכביש צר מהנדרש, אוטובוסים וכלי רכב כבדים נדרשים לעבור לנתיב הנגדי כדי להשלים את הפנייה. אוטובוסים ארוכים אף עלולים לעלות למדרכה הנגדית כדי להשלימה.

מבקר המדינה כבר העיר בשנת 2011, במסגרת דוח ביקורת על עיריית כפר קאסם³³, כי בסיוורים שקיימו עובדי המשרד ברחבי העיר נמצא כי עמודי חשמל רבים מוצבים באמצע נתיבי נסיעה של כלי רכב ובאמצע מדרכות, וכי הם מסכנים מאוד את הנהגים ואת עוברי האורח הנמצאים בקרבתם. עוד עלה שחברת החשמל ביצעה פינוי של עמודי חשמל כאלה, חלק במימונה וחלק במימון העירייה, וזאת באמצעות תקציב בלתי רגיל³⁴ שאישר משרד הפנים לשם כך. גם בסיוור שהתקיים בסכנין, במהלך סיוור נציגי משרד מבקר המדינה, העלה מנכ"ל העירייה כי קיים קושי רב לתאם ולבצע העתקות תשתית.

33 מבקר המדינה, **דוח על הביקורת בשלטון המקומי** (2011), "פעולות רשויות מקומיות במגזר הלא-יהודי להגברת הבטיחות בדרכים שבתחומן", עמ' 400 - 402.

34 תקציב של עירייה המיועד לפעולה חד-פעמית או לתחום פעילות מסוים, הכולל אומדן ותקבולים ותשלומים לאותה פעולה או לאותו תחום פעילות, וכספים שיועדו על פי דין למטרות שאינן תקציב רגיל.



העתקת תשתיות היא פעולה מורכבת המייקרת במידה ניכרת את עלות הפרויקט. הדבר עלול לגרום לעיכוב בהקמת הפרויקט או אף לביטולו. הצורך בהעתקת תשתיות נובע מבעיה רוחבית אשר נוגעת לכלל היישובים הלא-יהודיים

משרד התחבורה הסביר בתשובתו כי העתקת תשתיות מתואמת עם חברת התשתית ומתבצעת על פי התעריף שלה. לרוב חברות התשתיות מגיעות לביצוע העתקות זמן רב לאחר הפנייה אליהן, והדבר גורם לעיכוב ולהארכת זמן הביצוע.

יוצא אפוא כי הקושי בהעתקת תשתיות של מים, חשמל ותקשורת הוא בגדר חסם לפיתוח תשתית לתחבורה ולתח"צ. למרות השקעות הממשלה בפיתוח תשתית לתחבורה ולתח"צ ביישובים הלא-יהודיים, הרשויות המקומיות נדרשות להתמודד עם חברות התשתית - מהן חברות ממשלתיות ומהן חברות פרטיות - ללא סיוע של משרד התחבורה. פינוי התשתית מצריך מהרשות המקומית להקצות תקציבים לשם כך ולנהל משא ומתן עם חברות התשתית. בדוח קודם של משרד מבקר המדינה נמצא שלפינוי חלק מהתשתית נדרש אף תקציב בלתי רגיל ממשרד הפנים.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי הוא תומך בעמדת משרד מבקר המדינה כי שיפור שירותי התח"צ ביישובים הלא-יהודיים יכול לסייע במידה ניכרת לפיתוח הכלכלי של הרשויות הלא-יהודיות; עם זאת, שיקול הדעת בנושא התקציבים הבלתי רגילים מסור בידי הרשויות המקומיות. אם רשות מקומית מחליטה להעתיק תשתיות, והנושא נכלל בתקציב המשרד, הוא יאפשר זאת. אם מדובר בתקציבים נוספים על אלה שמקצה משרד הפנים, על הרשויות המקומיות לפעול מול הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים, אשר הוקצו לה כספים לקידום הנושא.

המשרד לשוויון חברתי ציין בתשובתו כי העתקת תשתיות היא פעולה מורכבת ודורשת פתרונות שבדרך כלל מייקרים במידה ניכרת את עלות הפרויקט. לרוב תוספת תקציב זו אינה בנמצא, והדבר עלול לגרום לעיכוב בהקמת הפרויקט במקרה הטוב, או אף לביטולו במקרה הרע. הצורך בהעתקת תשתיות מקורו בבעיה רוחבית אשר נוגעת לכלל היישובים הלא-יהודיים והיא רבת השפעה מבחינת התקציב.

משרד מבקר המדינה מעיר כי ראוי שמשרד התחבורה, בשיתוף הגופים הרלוונטיים - אגף התקציבים, הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים במשרד לשוויון חברתי, חברות התשתית, משרד התקשורת, משרד האנרגיה והמים ומשרד הפנים - יבחנו דרכים להסרת החסמים להעתקת תשתיות, וזאת במסגרת הפעולות לקידום התשתיות לתחבורה הציבורית ביישובים הלא-יהודיים.

חלוקת תקציב ההשקעה באוכלוסייה הלא-יהודית

היעדר קריטריונים לרמת פיתוח נאותה והיעדר נוהל לסגירת פערים

קריטריונים לרמת פיתוח נאותה של תשתיות לתח"צ, במסגרת נוהל שקוף ושיווני, חיוניים לתיעדוף השקעות ולסגירת הפערים. בדוח "מחסמים לסיכויים - תח"צ ביישובים הערביים" מנובמבר 2012 של עמותת "סיכוי" ציינו המנכ"לים המשותפים של העמותה כי למשרד התחבורה אין נוהל מסודר וקריטריונים ברורים לחלוקה ולתיעדוף של התקציבים לתחבורה הציבורית ביישובים הערביים. עקב כך נוצרו פערים בין רשויות ערביות עם צרכים רבים בתחום תח"צ שבהן לא הוקצו המשאבים הנדרשים לבין רשויות מקומיות ערביות שהושקעו בהן משאבים. על פי הדוח, הרשויות המקומיות הערביות אינן יודעות אילו מקורות ומשאבים עומדים לרשותן לקידום התחבורה הציבורית. כמו כן, משרד התחבורה אינו מקצה לרשויות הערביות באופן נגיש, אקטיבי וזמין את המידע הדרוש על מרכיבי השירות שהוא יכול לספק.

כאמור, בשנים האחרונות התקבלו כמה החלטות ממשלה לצמצום פערים ולהשקעה בתח"צ ביישובים הלא-יהודיים. שתי החלטות שהתקבלו בשנים 2014 ו-2015 נגעו לכלל האוכלוסייה הלא-יהודית וכללו הקצאת תקציבים לצמצום פערים בשירות התח"צ ולפיתוח תשתיות.

1. החלטות ממשלה לתוספת שירות ביישובים הלא-יהודיים:

א. בסעיף 1 בהחלטת ממשלה 2365 מדצמבר 2014 הוחלט ליישם את הודעת משרד התחבורה ולפיה משנת 2015 יקצה המשרד מדי שנה לפחות 40% מסך הסובסידיה הממשלתית הניתנת לתוספת שירות³⁵ בתחבורה הציבורית לטובת הרחבת השירות ליישובים הלא-יהודיים עד להשוואת רמת הכיסוי התחבורתי שלהם לרמת הכיסוי של יישובים אחרים בעלי מאפיינים דומים. לצורך יישום הוגן ושיווני של החלטה זו נקבע בסעיף 1g בהחלטתה האמורה של הממשלה כי כל הקצאה עתידית של תוספות שירות תבוצע בהתאם לנוהל תיעדוף שקוף, כלכלי ושיווני אשר יבטיח שמירה על רמת כיסוי הולמת ליישובים הלא-יהודיים.

ב. בסעיף 2 בהחלטת ממשלה 922 מדצמבר 2015 נקבע כי תאומץ הודעת משרד התחבורה ולפיה ימשיך יישום החלטת ממשלה 2365 לעניין תקצוב 40% מסך תוספת השירות בתחבורה הציבורית או 100 מיליון ש"ח בשנה, הסכום הגדול מהשניים, לטובת פיתוח תח"צ ביישובים הלא-יהודיים, עד שתשווה רמת הכיסוי התחבורתי באוכלוסייה היהודית לזו שבשאר האוכלוסייה.

35 בהחלטה הוגדרו תוספות שירות: הוספת קווי שירות, הארכתם, הגדלת תדירותם ושעות הפעילות שלהם וכדומה.

היעדר קריטריונים
לרמת פיתוח נאותה
מקשה על זיהוי
הפערים בין רמת
הפיתוח הנדרשת
ביישובים הלא-יהודיים
לבין רמת הפיתוח
בפועל, ואינו מאפשר
להקצות ליישובים את
התקציבים בהתאם
לפערי התשתית
הקיימים ביניהם

2. החלטת ממשלה לפיתוח תשתיות כבישים ביישובים הלא-יהודיים:

בהחלטה 922 האמורה נקבע כי תאומץ הודעת משרד התחבורה ולפיה משנת 2016 יוקצו, לכל הפחות, 40% מסך ההשקעה בתשתיות ברשויות המקומיות (שאינן מטרופולינים) לטובת פיתוח תשתיות כבישים ביישובים הלא-יהודיים³⁶. להבדיל מהחלטת ממשלה 2365 ולפיה ייושם נוהל תיעדוף לתוספת שירות, החלטה 922 לא כללה דרישה לביצוע ההשקעות בהתאם לנוהל תיעדוף שקוף ושוויוני שיגדיר רמת פיתוח נאותה של התשתית לתחבורה ולתח"צ.

המשרד לשוויון חברתי ציין בתשובתו כי בשנים האחרונות הקריטריונים אינם ברורים והתקציבים מחולקים בין היתר על פי "טבלת הצדק"³⁷. הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים התריעה כמה פעמים לפני משרד התחבורה ואגף התקציבים במשרד האוצר על היעדר קריטריונים ברורים.

קביעת יעד להשוואת שירותי התח"צ ולהגדלת ההשקעות בתשתיות ביישובים הלא-יהודיים היא ראויה. אולם בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי במועד סיום הביקורת לא היו בידי משרד התחבורה קריטריונים בדבר רמת הפיתוח הנאותה של התשתית לתחבורה ולתח"צ ביישובים הלא-יהודיים, והוא פעל במשך שנים רבות ללא נוהל תיעדוף שקוף, כלכלי ושוויוני אשר יבטיח שמירה על רמת כיסוי הולמת ליישובים הלא-יהודיים. היעדר קריטריונים אלה מקשה על זיהוי הפערים בין רמת הפיתוח הנדרשת ביישובים הלא-יהודיים לבין רמת הפיתוח בפועל, ואינו מאפשר להקצות ליישובים את התקציבים באופן ממוקד בהתאם לפערי התשתית הקיימים ביניהם. פעילות המתבססת על נוהל תיעדוף שקוף מאפשרת להקצות תקציבים בהתאם לקריטריונים נוספים כגון: מתן תמריצים לשיתוף פעולה מצד הרשות המקומית, תמרוץ לפעילויות לאיתור ולמיפוי של תשתיות ולאכיפת החוק על עברייני בנייה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה כי עליו לפעול להגדרת קריטריונים לרמת פיתוח נאותה של תשתית לתחבורה ולתח"צ ולהגדיר בנוהל שקוף ושוויוני את סדר העדיפויות להשקעות בשירותי תח"צ ביישובים הלא-יהודיים, כפי שנקבע בהחלטת ממשלה.

בתשובת משרד התחבורה צוין כי ב-18.3.18 אושר ונחתם "נוהל תכנון וביצוע פרויקטים תחבורתיים במגזר המיעוטים", הקובע את סוגי הפרויקטים שמשרד התחבורה מתכנן או מבצע (להלן - הנוהל ממרץ 2018). בד בבד המשרד מתכנן מודל חדש לתקצוב פרויקטים באוכלוסייה שמטרתו להביא שיטת תקצוב המתעדפת יישובים שרמת התשתיות בהם ירודה. עוד צוין בתשובה כי חלוקת התקציבים מתבצעת על פי החלטות ממשלה.

36 לשנת 2016 נקבע השיעור ל-45%.

37 להסבר על "טבלת הצדק" ראו בהמשך.

המשרד לשוויון חברתי מסר בתשובתו כי מקודמת השיבה מערכתית לתכנון תחבורתי משולב ליישובים הלא-יהודיים כדי לפתח מודל תחבורתי ייעודי ליישובים אלה אשר יאפשר קפיצת מדרגה ברמת התשתית ושירות התחבורה הציבורית ביישובים, ויביא את רמת התשתיות של יישובים אלה לרמה הקיימת ביישובים אחרים במדינה, וזאת תוך הגדרת קריטריונים ברורה. את הצוות מוביל משרד התחבורה, והרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים שותפה למהלך זה.

חלוקת התקציבים לפיתוח תחבורה ותח"צ ביישובים הלא-יהודיים

כאמור, בהחלטת ממשלה 922 מדצמבר 2015 נקבעו הפעולות והתקציבים לצמצום הפערים בין היישובים הלא-יהודיים ליישובים היהודיים. כמו כן, כאמור, בשנים האחרונות התקבלו כמה החלטות ממשלה בנוגע לקבוצות שונות באוכלוסייה הלא-יהודית, לרבות החלטות בדבר השקעות בשירותים ובתשתיות תח"צ. חלק מהחלטות הממשלה היו ייעודיות ליישובים מסוימים: יישובים ערביים, יישובים דרוזיים וצ'רקסיים, יישובי הבדואים בצפון, יישובי הבדואים בדרום ויישובי הדרוזים ברמת הגולן (ראו לוח 1 לעיל). מלוח 1 עולה כי בשנת 2017 עדיין לא חלה על האוכלוסייה הערבית החלטה ייעודית תקפה פרט להחלטה ייעודית לתקצוב העיר טייבה מתוקף החלטה 1298 מפברואר 2014.

בהיעדר קריטריונים לרמת הפיתוח הנאותה ובהיעדר נוהל לסגירת פערים בין האוכלוסיות לעניין פיתוח תשתית תחבורה, משרד התחבורה נהג בשנים האחרונות לחלק את התקציבים השנתיים לפיתוח תשתית התחבורה ביישובים הלא-יהודיים באופן המתואר להלן:

1. **קביעת מסגרת התקציב השנתית:** מסגרת התקציב נקבעת בהתאם לסעיף 2ג להחלטה 922 מדצמבר 2015: "לאמץ את הודעת משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, לפיה, החל משנת 2016 יוקצו, לכל הפחות, 40% מסך ההשקעה בתשתיות ברשויות מקומיות (שאינן מטרופולינים), לטובת פיתוח תשתיות כבישים ביישובי המיעוטים. כמו - כן, שיעור זה יעמוד בשנת 2016 בפועל על 45%. החלטה זו צפויה להגדיל משמעותית את היקפי הפרויקטים וההשקעה בפרויקטי כבישים עירוניים מרכזיים ברשויות מקומיות אלו, בפרט עורקי תנועה ראשיים ביישובים וטבעות חיצוניות מקשרות".
2. **הקצאת תקציב לאוכלוסייה הלא-יהודית:** התקציב השנתי מוקצה לפי אוכלוסיות בהתאם להחלטות הממשלה הייעודיות. החלטות ממשלה ייעודיות לאוכלוסיות מסוימות התקבלו לפני קבלתה של החלטה 922 או אחריה (כמפורט בלוח 1). בשנת 2017 הסתכם התקציב לפיתוח תשתית התחבורה בכ-280.2 מיליון ש"ח. מכלל זה כ-23.8 מיליון ש"ח יועדו לתכנון, כ-8 מיליון ש"ח יועדו לפיקוח, וכ-248.3 מיליון ש"ח יועדו לחלוקה בין היישובים הלא-יהודיים. בהתאם להחלטות הממשלה התקפות לשנת 2017 נדרש להקצות כ-35 מיליון ש"ח לאוכלוסייה הדרוזית והצ'רקסית, כ-24

מיליון ש"ח לאוכלוסייה הבדואית בצפון, כ-43 מיליון ש"ח לאוכלוסייה הבדואית בדרום וכ-20 מיליון ש"ח ליישובים הדרוזיים ברמת הגולן. באין החלטה תקפה לשנת 2017 לאוכלוסייה הערבית הוקצתה לאוכלוסייה זו יתרת התקציב בסך כ-125 מיליון ש"ח (לוח 7).

3. **חלוקת התקציב ליישובים בכל אוכלוסייה בהתאם ל"טבלת הצדק"**³⁸: לאחר הקצאת התקציב לכל אוכלוסייה, מוקצה התקציב לחלק מיישובי האוכלוסייה בהתאם ל"טבלת הצדק", שבה מחושבת ההשקעה המצטברת משנת 2005 יחסית למספר התושבים בכל יישוב, והיישובים מדורגים לפי סכום ההשקעה המצטברת לתושב. יישובים שבהם ההשקעה המצטברת לתושב קטנה מועמדים לקבלת קדימות בהשקעה לשנת התקציב השוטפת.

שיטת תקצוב זו גורמת להיווצרות פערים בין האוכלוסיות השונות לעניין התקציבים השנתיים המוקצים לפיתוח תשתית התחבורה בהם, כפי שמוצג בלוח 7 ובתרשים 3 להלן.

לוח 7 - מספר התושבים, התקציב לפיתוח תחבורה לשנת 2017 וההשקעות המצטברות לשנים 2005 - 2017 לפי אוכלוסיות ביישובים הלא-יהודיים (במיליוני ש"ח)

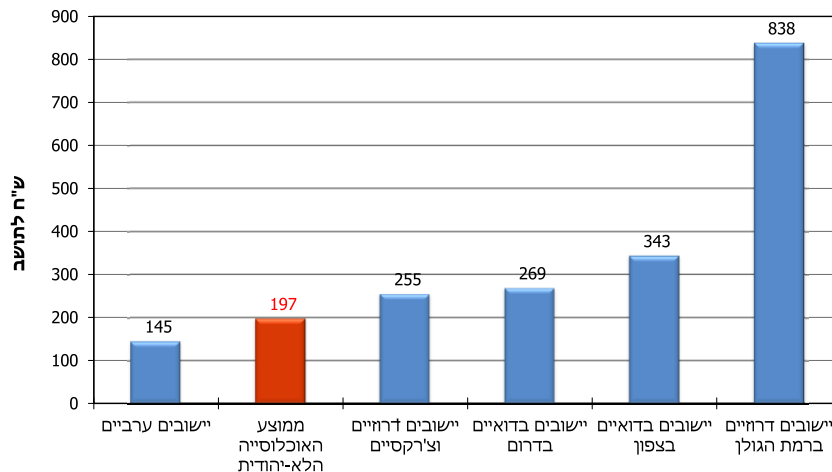
סה"כ	יישובים דרוזיים ברמת הגולן	יישובים בדואיים בדרום	יישובים בדואיים בצפון	יישובים דרוזיים וצ'רקסיים	יישובים ערביים	
114	4	9	20	16	65	מספר הרשויות
1,258,432	23,795	160,457	70,485	143,063	860,632	מספר התושבים בשנת 2016
	1.9%	12.8%	5.6%	11.4%	68.4%	שיעור האוכלוסייה מכלל האוכלוסייה הלא-יהודית
122	20	43	24	35		התקציב לשנת 2017 בהתאם להחלטות ממשלה (במיליוני ש"ח)
248.3	19.9	43.1	24.2	36.4	124.6	התקציב לשנת 2017 (במיליוני ש"ח)
	8.0%	17.4%	9.7%	14.7%	50.2%	שיעור תקציב האוכלוסייה מכלל תקציב האוכלוסייה הלא-יהודית לשנת 2017
**197	838	269	343	255	145	התקציב לשנת 2017 לתושב* (בש"ח)

38 טבלה שמכין מינהל תשתיות ובמסגרתה מדורגים היישובים על פי השקעת המשרד בכל יישוב יחסית למספר התושבים, על פי נתוני הלמ"ס או משרד הפנים. משנת 2005 מתעדכנת הטבלה מדי שנה.

סה"כ	יישובים דרוזיים ברמת הגולן	יישובים בדואיים בדרום	יישובים בדואיים בצפון	יישובים דרוזיים וצ'רקסיים	יישובים ערביים	
1,813.4	79.1	171.0	168.7	295.1	1,099.5	ההשקעה המצטברת בשנים 2005 - 2017 (במיליוני ש"ח)
	4.4%	9.4%	9.3%	16.3%	66.6%	שיעור ההשקעה בכל אוכלוסייה מכלל ההשקעה באוכלוסייה הלא-יהודית
**1,441	3,326	1,066	2,393	2,063	1,278	ההשקעה המצטברת לתושב באוכלוסייה בשנים 2005 - 2017 * (בש"ח)
	3.1	1.0	2.2	1.9	1.2	היחס בין השקעה לתושב באוכלוסייה ובין ההשקעה לתושב באוכלוסיית הבדואים בדרום

על פי נתוני משרד התחבורה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
 * ביחס לאוכלוסייה בשנת 2016.
 ** ממוצע האוכלוסייה הלא-יהודית.

תרשים 3: תקציב לתושב בש"ח* לפיתוח תחבורה ביישובים הלא-יהודיים לשנת 2017, לפי אוכלוסייה



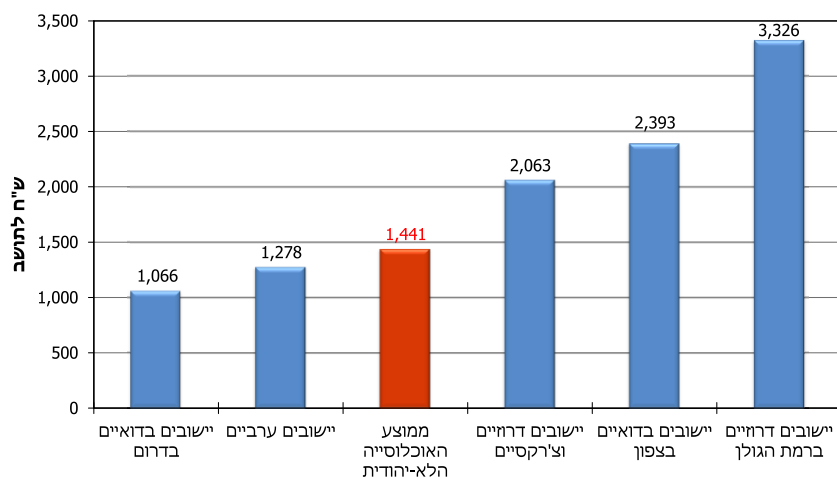
על פי נתוני משרד התחבורה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
 * ביחס לאוכלוסייה בשנת 2016.

מלוח 7 ומתרשים 3 אפשר לעמוד על הפערים בין האוכלוסיות הלא-יהודיות מבחינת חלוקת התקציב השנתי לתושב לפיתוח התחבורה. בשנת 2017 התקציב לפיתוח התחבורה ביישובים הלא-יהודיים היה כ-838 ש"ח לתושב בארבעת היישובים הדרוזיים בגולן - פי 5.8 מהתקציב לתושב ב-65 היישובים

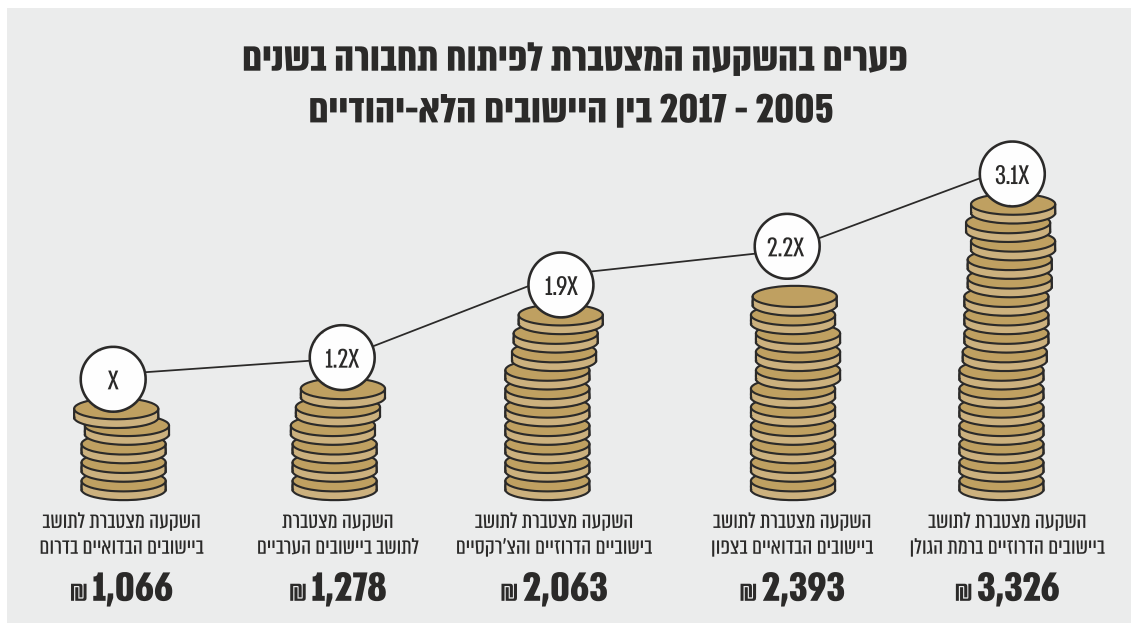
הערביים, שהיה כ-145 ש"ח בלבד ופי 4.25 מהתקציב הממוצע לתושב ביישובים הלא-יהודיים.

שיעורן הקטן של ההשקעות בחלק מהיישובים הלא-יהודיים בשנים שקדמו לקבלת החלטות הממשלה והיעדר ראייה מערכתית רחבה של כלל האוכלוסייה הלא-יהודית לעניין הקצאת התקציבים הייעודיים לחלק מהאוכלוסייה הלא-יהודית במסגרת החלטות הממשלה בשנים האחרונות, וכמו כן היעדרם של קריטריונים לעניין תשתית תחבורה נאותה ביישובים הלא-יהודיים - כל אלה גרמו להיווצרות פערים בין האוכלוסיות הלא-יהודיות לעניין ההשקעה המצטברת ביישובים אלה בשנים 2005 - 2017 כפי שמוצג בלוח 7 ובתרשים 4.

תרשים 4: השקעה מצטברת לתושב בש"ח* באוכלוסיות הלא-יהודיות השונות בשנים 2005 - 2017



על פי נתוני משרד התחבורה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* ביחס לאוכלוסייה בשנת 2016.



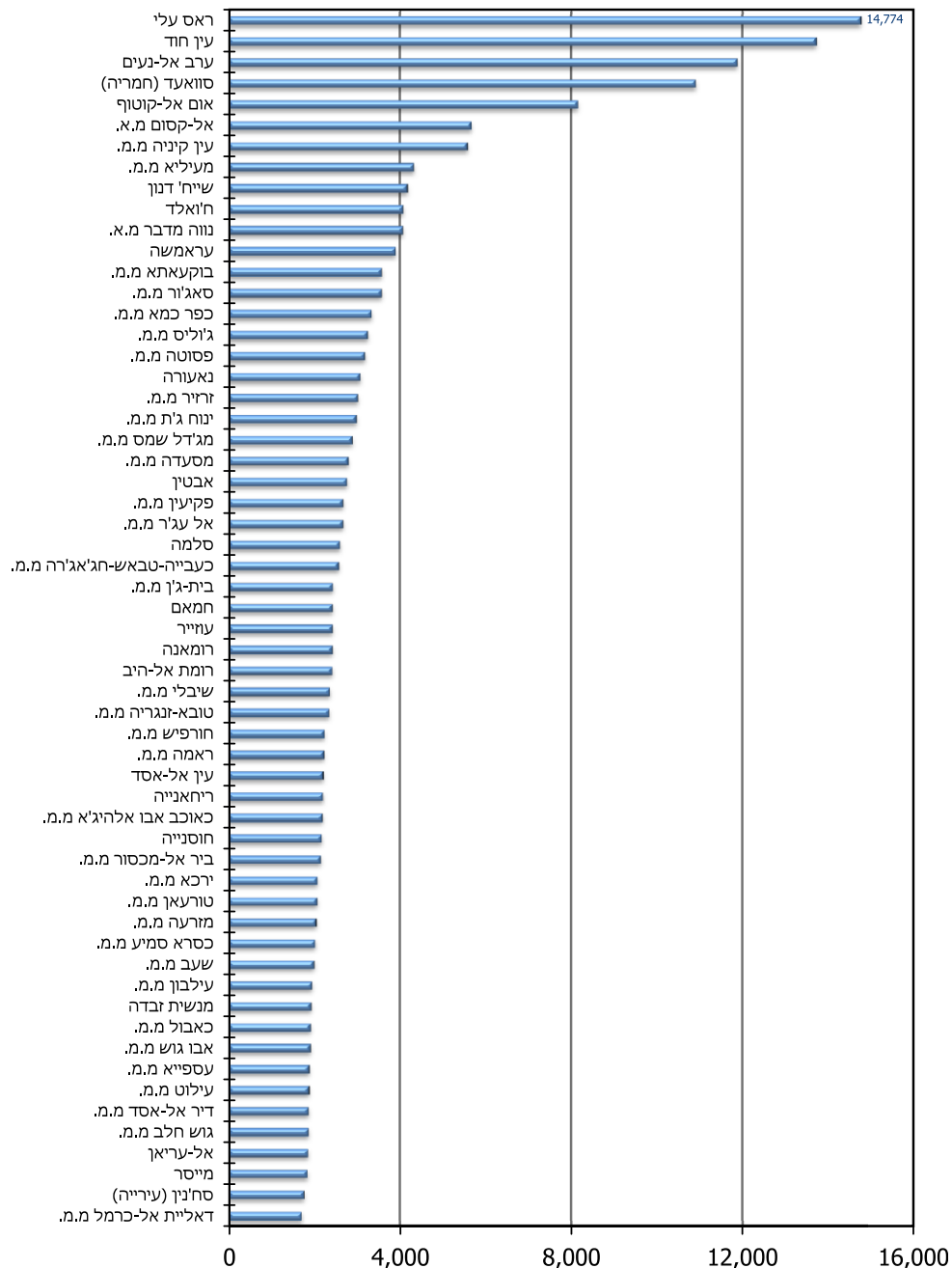
בשנים 2005 - 2017 ההשקעה בפיתוח התחבורה הייתה כ-3,326 ש"ח לתושב ביישובים הדרוזיים בגולן - השקעה גדולה פי 3.1 מההשקעה המצטברת לתושב ביישובים הבדואיים בדרום, שהייתה כ-1,066 ש"ח בלבד. זאת ועוד, ההשקעה המצטברת לתושב בשתי האוכלוסיות הלא יהודיות הגדולות - כ-1,278 ש"ח לתושב באוכלוסייה הערבית שבשנת 2016 מנתה כ-860,632³⁹ איש, וכ-1,066 ש"ח לתושב באוכלוסיית הבדואים בדרום, שמנתה כ-160,457 איש⁴⁰ - הייתה קטנה מההשקעה הממוצעת המצטברת באוכלוסייה הלא-יהודית, שהייתה כ-1,441 ש"ח לתושב.

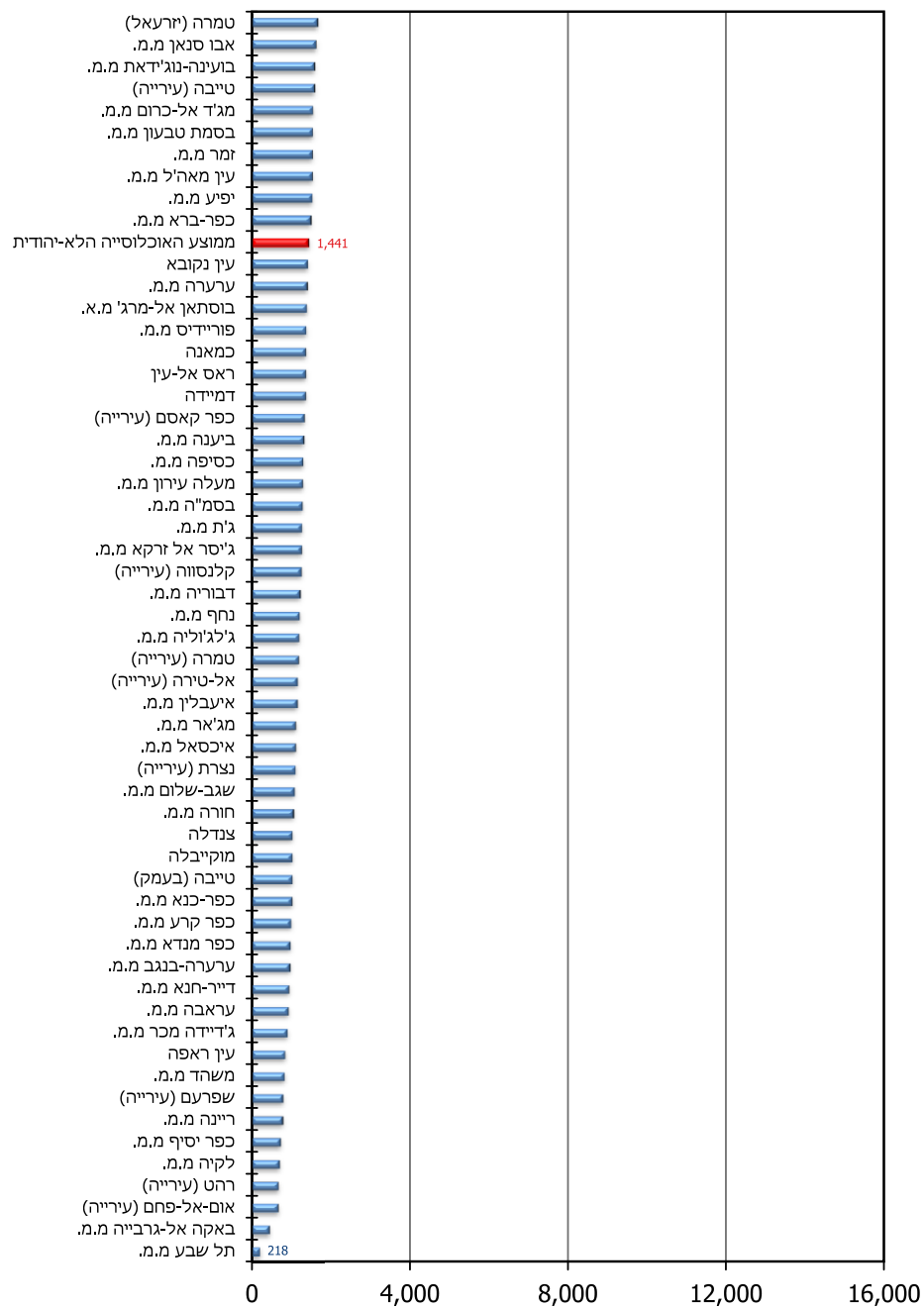
מניתוח ההשקעה המצטברת לתושב בשנים 2005 - 2017 לפי 114 יישובים לא-יהודיים הנכללים ב-"טבלת הצדק" של משרד התחבורה עולה כי הפערים גדולים אף יותר, כמתואר בתרשים 5.

39 שהם כ-68.4% מהתושבים באוכלוסייה הלא-יהודית.

40 שהם כ-12.8% מהתושבים באוכלוסייה הלא-יהודית.

תרשים 5: ההשקעה המצטברת לתושב בש"ח* ב-114 יישובים לא-יהודיים בשנים 2005 - 2017





על פי נתוני משרד התחבורה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* ביחס לאוכלוסייה בשנת 2016.

מתרשים 5 עולה כי הפערים בין היישובים מבחינת ההשקעה המצטברת בפיתוח התחבורה גדולים מאוד. למשל, בשנים 2005 - 2017 ההשקעה המצטברת בפיתוח התחבורה ביישוב שבו ההשקעה המצטברת הייתה הנמוכה ביותר היה סכום ההשקעה לתושב כ-218 ש"ח, ואילו ביישוב שבו ההשקעה המצטברת הייתה הגבוהה ביותר היה סכום ההשקעה לתושב כ-14,774 ש"ח, שהוא סכום הגדול פי 41⁶⁷.

יצוין שמשרד התחבורה היה ער לפחות משנת 2012 לפערים בין הקבוצות השונות באוכלוסייה הלא-יהודית מבחינת ההשקעות בתשתיות תחבורה. בדיון של ועדת ההיגוי בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה דאז, שהתקיימה באפריל 2012, הציג מנכ"ל משרד התחבורה דאז תקציבים ליישום תוכנית חומש לפיתוח כלכלי של יישובים לא-יהודיים כמפורט בלוח 8:

לוח 8: תקציבים לאוכלוסייה הלא-יהודית לפיתוח תשתיות תחבורה עירוניות (במיליוני ש"ח)

הערות	התקציב	
החלטת ממשלה לשנים 2011 - 2015	90	האוכלוסייה הבדואית בצפון
החלטת ממשלה לשנים 2011 - 2015	119.5	האוכלוסייה הבדואית בדרום
החלטת ממשלה לשנים 2011 - 2014	180	האוכלוסייה הדרוזית והצ'רקסית
	20	מר'אר, עספיא ודאליית אל-כרמל
	60	האוכלוסייה הערבית
כ-90 מיליון ש"ח לאוכלוסייה הערבית	100	כללי לכל האוכלוסיות
תקצב בשנת 2011	106	פרויקט "דרך חיים" בכל היישובים
ביצוע בשנים 2011 עד 2012	36	תשתיות תח"צ במסגרת החלטה 1539
13 יישובים החלטת ממשלה 1539	7.5	תשתיות תח"צ ביישובי הבדואים בדרום
	68.5	הסדרת דרכי גישה למרכזי שירותים ולמוסדות חינוך ביישובי אבו בסמה והפזורה
החלטת ממשלה לשנים 2009 - 2013	23	כביש הכניסה הדרומי לרהט
	810.5	סה"כ

על פי נתוני משרד התחבורה.

41 יצוין שההשקעה הגבוהה לתושב בחלק מהיישובים שנבחנו נובעת משיעור האוכלוסייה הקטן יחסית ליישובים אחרים.

כאמור, משרד התחבורה ציין בתשובתו כי ב-18.3.18 אושר ונחתם "נוהל תכנון וביצוע פרויקטים תחבורתיים במגזרי המיעוטים", והוא מתכנן מודל חדש לתקצוב פרויקטים באוכלוסייה שמטרתו להביא שיטת תקצוב המתעדפת יישובים שרמת התשתיות בהם ירודה. בנוהל ממרץ 2018 צוין בפרק "תעדוף בין פרויקטים ו/או בין רשויות מקומיות"⁴² כי אם יהיה צורך להתכנס למגבלת התקציב יתבצע תיעדוף בין הרשויות המקומיות ובין פרויקטים בהתאם למדרג שלהלן:

1. פרויקטים הנכללים בהחלטת ממשלה (פרויקט ספציפי בלבד, אם מדובר בהחלטה כללית היא תיכלל בסעיף טבלת הצדק להלן)⁴³;
2. פרויקטי תחבורה ציבורית⁴⁴;
3. פרויקטים ממשיכים; "טבלת הצדק" המדרגת את הרשויות המקומיות, ורשות שקיבלה ניקוד מועט תתועדף.

משרד התחבורה ציין בתשובתו כי "לא ניתן להשוות בין תקציב ייעודי לבין התקציב הכולל של המשרד, אשר כולל מגה פרויקטים תחבורתיים במטרופולינים כגון רכבות קלות וכבישים בינעירוניים חדשים המשרתים את כל באי המטרופולינים, כולל החברה הערבית. השוואה יכולה להתבצע אך ורק במישור העירוני, ובחלק זה של השקעות המשרד במישור העירוני, הושקעו בשנת 2017 למעלה מ-484 מלש"ח לטובת שיפור תשתיות ביישובי האוכלוסייה (בהרשאה להתחייב) וכן בתחבורה ציבורית על מנת לשפר את רמת השירות ולהוסיף קווים... המשרד מקדם קו רכבת קלה משמעותי ביותר מנצרת לחיפה. פרויקט זה מוערך לשרת כ-4,500 נוסעים המתניידים בין נצרת לחיפה מידי יום".

42 הנוהל כולל את הפרקים האלה: הגדרות, מטרה, רקע, תיעדוף של פרויקטים או של רשויות מקומיות, בקרת עלויות, פרויקטי תחבורה ציבורית, פרויקטי בטיחות ופרויקטי פיתוח.

43 גם בהתאם לנוהל החדש תינתן עדיפות לאוכלוסיות שלגביהן יש החלטה ממשלה ספציפית.

44 הרחבה או סלילה של כבישים, הקמת תחנות קצה ומסופים, הסדרת פסי האטה מותאמים לתח"צ, הסדרה גיאומטרית ופיזית, לרבות התאמת נתיבים, צמתים ורדיוסים לצורך הסדרת מעבר תחבורה ציבורית.

בשנים האחרונות התקבלו החלטות ממשלה שמטרתן לצמצם את הפערים בין חלק מהיישובים הלא-יהודיים לבין היישובים היהודיים מבחינת פיתוח תשתיות תחבורה ותח"צ. אולם רוב ההחלטות הגובלו לאוכלוסיות מסוימות ללא ראייה מערכתית של כלל האוכלוסיות. הוחלט להקצות תקציבים לאוכלוסיות מסוימות גם לאחר שהתקבלה החלטה 922 מדצמבר 2015, שיועדה לכלל האוכלוסייה הלא-יהודית. אוכלוסיות שבמועד חלוקת התקציב השנתי לא חלה עליהן כל החלטת ממשלה ייעודית או שתוקף ההחלטה הייעודית בעניינן פג - כדוגמת תקצוב האוכלוסייה הערבית בשנת 2017 - תוקצבו רק מהתקציבים השנתיים השוטפים לאחר שתוקצבו האוכלוסיות שחלה עליהם החלטת ממשלה ייעודית בתוקף. משרד התחבורה היה ער לפערים בין האוכלוסיות הלא-יהודיות מבחינת ההשקעות בהן כבר משנת 2012 לפחות. זאת ועוד, גם הנוהל של משרד התחבורה ממרץ 2018 עשוי שלא לאפשר טיפול בבעיות בתיעודן תקצוב הפרויקטים שצוינו לעיל.

החלטות הממשלה הייעודיות בנוגע לחלק מהאוכלוסיות הלא יהודיות וכן היעדר קריטריונים לפיתוח תשתית תחבורה נאותה ביישובים הלא-יהודיים; השקעות רק בחלק מהיישובים הלא-יהודיים בשנים שקדמו למועדי קבלתן של החלטות הממשלה והיעדר מתן מענה הולם להתנגדויות מצד חלק מהתושבים והרשויות (ראו להלן) תרמו לפערים גדולים בהשקעה המצטברת בין אוכלוסיית הלא-יהודיים ובין היישובים הלא-יהודיים בשנים 2005 - 2017.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה ולמשרד האוצר כי ראוי שיבצעו עבודת מטה מקיפה בשיתוף הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים במשרד לשוויון חברתי להגדרת קריטריונים לרמת פיתוח נאותה של תחבורה ושל תח"צ בכלל ובאוכלוסייה הלא-יהודית בפרט ולזיהוי הפערים בין רמת הפיתוח בפועל ביישובים הלא-יהודיים לבין רמת הפיתוח הנאותה שלהם, מתוך ראייה מערכתית רחבה של כל האוכלוסיות, וכי יגישו לממשלה את המלצותיהם.

פרויקטים תחבורתיים במטרופולינים כגון רכבות קלות וכבישים בין-עירוניים חדשים המשרתים את כל באי המטרופולינים, ובכלל זה האוכלוסייה הלא-יהודית, הם חשובים ותורמים לצמצום הפערים בין האוכלוסייה היהודית לאוכלוסייה הלא-יהודית. אולם ראוי שמשרד התחבורה, במסגרת המודל החדש לתקצוב פרויקטים באוכלוסייה במישור העירוני אשר נועד לפתח שיטת תקצוב המתעדפת יישובים שרמת התשתיות בהם ירודה, יפעל לצמצם את הפערים בין היישובים הלא יהודיים שהועלו בדוח ביקורת זה.

המשרד לשוויון חברתי ציין בתשובתו כי "הרשות [לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים] אשר החלה לפעול במתכונתה הנוכחית בשנת 2010 היתה אמורה לטפל בכל המגזרים, זאת מתוך החשיבות של ראייה מערכתית רחבה ומתכללת

של כל מגזרי המיעוטים. בפועל, מסיבות ושיקולים כאלה ואחרים החל משנת 2013, הרשות מטפלת בהחלטות ממשלה בשני מגזרים בלבד - ערבים ובדואים בצפון. **הרשות מכירה ואף התריעה בפני גורמים שונים על אי השוויון והפערים התקציביים הקיימים בין הקבוצות השונות**, באופן כללי בתחומים שונים ובתשתיות תחבורה ותחבורה ציבורית בפרט" (ההדגשה במקור).

התנגדות של מקבלי השירות לפיתוח תשתיות

במסגרת יישום החלטות הממשלה לצמצום פערים בין האוכלוסיות הלא-יהודיות לעניין פיתוח תשתיות לתחבורה ולתח"צ, משרד התחבורה מקדם את פיתוח התשתיות לתחבורה הציבורית ביישובים לא-יהודיים באמצעות שלוש חברות מנהלות. בדרום באמצעות חברה מנהלת א' (להלן - חברה א'), בצפון באמצעות חברה מנהלת ב' (להלן - חברה ב'), ובגזרת המשולש בין חדרה לעפולה באמצעות חברה מנהלת ג' (להלן - חברה ג'). חברות אלו מבצעות את העבודות באמצעות מכרזים לקבלני משנה.

על פי דוחות של החברות המנהלות, לעיתים חברות אלו מתקשות בפיתוח ובהקמה של תשתיות בשל התנגדות תושבים ונאלצות להתמודד עם תופעות של אלימות וונדליזם ולעיתים עם תושבים פורעי חוק. למשל, חלק מהתושבים עקרו תחנות אוטובוס באופן שלא איפשר להפעיל את הקו ללא תחנות, והעיריות אינן מתקנות את התחנות בטענה שאין להם תקציב לכך. לעיתים בחלק מהיישובים נדרש הקבלן לבצע את העבודות בליווי משטרת. יש שהתנגדויות התושבים מקורן בהפקעת קרקעות ובהיעדר הלימה בין האינטרס הציבורי לאינטרס הפרטי, או בחוסר אמון בממסד. כמו כן, חלק מתושביהם של חלק מהיישובים מתנגדים להכרה בממסד. במפגש היועצות שקיים משרד מבקר המדינה הועלו גם טענות בדבר אי-שיתוף הציבור בתהליכי קבלת החלטות בדבר קידום פרויקטים.

לעיתים לא זו בלבד שהרשויות המקומיות אינן מסייעות לחברות המנהלות או אינן משתפות פעולה עימן, אלא שהן עצמן מערימות קשיים בדרכם של הגורמים המקדמים את הפרויקט. יש שראשי הרשויות המקומיות אינם יכולים לפתור את הבעיה שהחברה המנהלת נתקלת בה, וזאת מסיבות שבטיות. עבודות התשתית מתעכבות גם משום שהחברה המנהלת מתקשה לתאם זאת עם חברות התשתית ועם רשויות ממשלה אחרות, למשל עם רשות הבדואים בדרום. להלן דוגמאות לסיבות להתנגדות התושבים לפרויקטים להוספת שירותי תח"צ ביישובים הלא-יהודיים שתוקצבו ולא יושמו עקב קשיים והתנגדויות של התושבים או של ועד היישוב: התנגדות תושבים להקמת תחנות לאורך המסלול, לפתיחה של קו עירוני, להרחבה ולהגדלה של היקף המסלול, להרחבת כביש, להרחבת כיסוי ביישוב; התנגדות של ועד היישוב להכנסת תח"צ ליישוב ועקירת תחנות על ידי תושבים. ההתנגדויות נבעו בעיקר ממריבות

הנוגעות לבעלות על קרקע או אי-הסכמה בנוגע לקרקע שעליה אמור לעבור כביש.

1. **התנגדויות תושבים באזור הדרום:** מנתוני חברה א' עולה כי מאוקטובר 2014 עד מאי 2018 הייתה הרשאה לבצע פרויקטים לבני האוכלוסיות הלא-יהודיות בדרום בסכום של כ-110.5 מיליון ש"ח, אך בפועל בוצעו פרויקטים רק בסכום של 25.3 מיליון ש"ח (שיעור ביצוע של כ-23% בלבד). לטענת החברה המנהלת, חוסר ניצול התקציב מקורו בין היתר בהתנגדות של תושבים.

בתשובת מינהל התיכנון למבקר המדינה צוין כי במחוז הדרום מתגוררים 250,000 אזרחים בדואים מתוכם כ-130,000 בהתיישבות לא מוסדרת. כ-80,000 מתוך התושבים ביישובים הלא מוסדרים גרים בריכוזי מגורים מחוץ לתחום יישובים מתוכננים, עבורם לא ניתן כלל מענה בתחום הנגישות לתחבורה ציבורית. עוד צוין כי גורם מרכזי לבעיה הוא צפיפות המגורים הנמוכה ביישובים הבדואיים והפיזור הרב בפריסת האוכלוסייה. הוועדה המחוזית בדרום עושה מאמצים ניכרים להגדלת הצפיפות בכל תוכנית המוגשת לה ביישוב בדואי על מנת שהישוב המתוכנן יעמוד בתנאי סף לתשתיות שונות ובהן תחבורה ציבורית. עוד צוין בתשובה כי אין ספק שנדרש מאמץ כלל-מערכתי ברמה הארצית והמקומית לקידום צפיפות עירונית גבוהה יותר ביישובים הבדואיים, אשר ממנה ייגזרו פתרונות תחבורה ציבורית ביישובים אלה.

2. **התנגדויות תושבים ומועצות מקומיות באזור המשולש:** מנתונים שנמסרו מחברה ג' עולה כי התנגדויות של תושבים ומועצות מקומיות גורמות לעיכובים בביצוע פרויקטים ומקשות על החברה לקדם. לא התאפשר לבצע עבודות בשל חוסר הסדרי קרקעות עם בעלי הקרקעות והתנגדויות של תושבים. כמו כן ביצוע הפרויקט התמשך יתר על המידה עקב עיכובים שגרמה הרשות בשל חילוקי דעות בין העירייה לחברה המבצעת.

אי-היכולת או חוסר הרצון של הרשויות המקומיות ביישובים הלא-יהודיים להשקיע בתשתיות תחבורה באזור הצפון עולה גם ממחקר לבחינת הגורמים לתאונות דרכים באוכלוסייה הערבית באמצעות תצפיות וקבוצות מיקוד בקרב הציבור הערבי ביישובי הצפון. שם צוין כי בהזדמנויות שונות ובהקשרים שונים העלו המשתתפים במחקר את נושא האפליה בין האוכלוסייה הערבית לאוכלוסייה היהודית במדיניות הקצאת התקציבים לתשתיות. כמו כן ציינו המשתתפים במחקר את חוסר היכולת או חוסר הרצון של ראשי הרשויות המקומיות להשקיע בתשתיות גם כאשר מוקצה תקציב לביצוע הפרויקט.

ממסמכי משרד התחבורה ומסיוור של נציגי מבקר המדינה ביישובים עולה קושי נוסף בשיפור התחבורה הציבורית באוכלוסייה - מחסור בשטחים להקמת מתקני תח"צ (מסופים, חניוני לילה, אזורי תפעוליים תחנות מרכזיות וכו'). גם במפגש ההיועצות שקיים משרד מבקר המדינה הועלו טענות בדבר היעדר תשתיות תח"צ, לרבות מסופי אוטובוסים. הדבר גורם לקשיים רבים בקידום

גם כאשר הוקצו
 תקציבים לפיתוח
 תחבורה ותח"צ
 ביישובים
 הלא-יהודיים,
 פרויקטים אינם
 מקודמים בשל
 התנגדויות של
 תושבים ולעיתים גם
 של רשויות מקומיות

התחבורה הציבורית ובתפעולה הישיר בערים ובשכונות מסוימות. לעיתים אף יש בכך משום חסם למתן תוספות שירות.

המשרד לשוויון חברתי ציין בתשובתו כי לעיתים הוקצו תקציבים לפיתוח תשתיות תחבורה ותחבורה ציבורית, אך הפרויקטים אינם מקודמים בשל התנגדות של תושבים ורשויות מקומיות. הסיבות לאי-קידום חלק מהפרויקטים הן טענות על היעדר שיתוף הציבור בתהליכי קבלת החלטות בדבר קידום פרויקטים, הפקעת קרקעות, חוסר ראייה כוללת של האינטרס הציבורי והיעדר הלימה בינו ובין האינטרס הפרטי, חוסר אמון בממסד, חוסר נכונות של הרשות לטפל בפרויקטים שנפגעו מוונדליזם וכו'.

יצוין כי הרשויות המקומיות אחראיות להקים ולתחזק תשתית לתח"צ, כפי שעולה מהחלטת ממשלה 2228 מאוגוסט 2007 ובה הוחלט להטיל על שר הפנים ושר התחבורה להורות לרשויות המקומיות להקים ולתחזק סככות להעלאתם ולהורדתם של נוסעים בתח"צ בדרכים אשר ברשותן.

בתשובת מינהל התכנון למשרד מבקר המדינה צוין כי "אחת הסיבות העיקריות לקושי בפיתוח תשתית תחבורה ציבורית היא הבניה בלתי חוקית בתחום דרכים מאושרות, המונעת את ביצוען או שמאפשרות את ביצוען ברוחב חלקי בלבד, וכן מבנה היסטורי של מרכזי היישובים המאופייין בדרכים צרות". עוד צוין כי קיים קושי לעיתים לקדם דרכים רחבות בתוכניות, נוכח התנגדות להפקעות מצד בעלי הבעלים ולעיתים גם מצד הרשויות. למשל, ביישוב מסוים גילה המינהל כי על חלק מהדרכים המוצעות בתוכנית המתאר נבנו בתים חדשים בתחום תוואי דרכים מאושרות ומוצעות. גילוי זה מחייב בחינה מחדש של התוכנית ומעורר עיכוב וקושי בקידומה.

יוצא אפוא כי גם כאשר הוקצו תקציבים לפיתוח תחבורה ותח"צ ביישובים הלא-יהודיים, פרויקטים אינם מקודמים בשל התנגדויות של תושבים ולעיתים גם של רשויות מקומיות. ההתנגדויות מקורן בעיקר בבעלות על קרקע - אי-הסכמה בנושא קרקע שעליה אמור לעבור כביש, טענות על היעדר שיתוף הציבור בתהליכי קבלת החלטות בדבר קידום פרויקטים, הפקעת קרקעות, חוסר ראייה כוללת של האינטרס הציבורי והיעדר הלימה בינו ובין האינטרס הפרטי, חוסר אמון בממסד, חוסר נכונות של הרשות לטפל בפרויקטים שנפגעו מוונדליזם.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה, לרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים במשרד לשוויון חברתי ולמשרד הפנים כי ראוי שיבצעו עבודת מטה לבחינת החסמים הכרוכים בפיתוח תשתיות תחבורה ותח"צ עקב התנגדויות התושבים ורשויות מקומיות וישתפו פעולה לטיפול בבעיה זו.

עוד ציין המשרד לשוויון חברתי בתשובתו כי הוא תומך בהמלצת מבקר המדינה בדבר הקמת צוות משותף למנכ"ל משרד התחבורה, למנכ"ל משרד הפנים ולמנכ"ל הרשות שיבחן את החסמים הכרוכים בפיתוח תשתיות תחבורה ותח"צ עקב התנגדויות התושבים והרשויות המקומיות לפיתוחן.

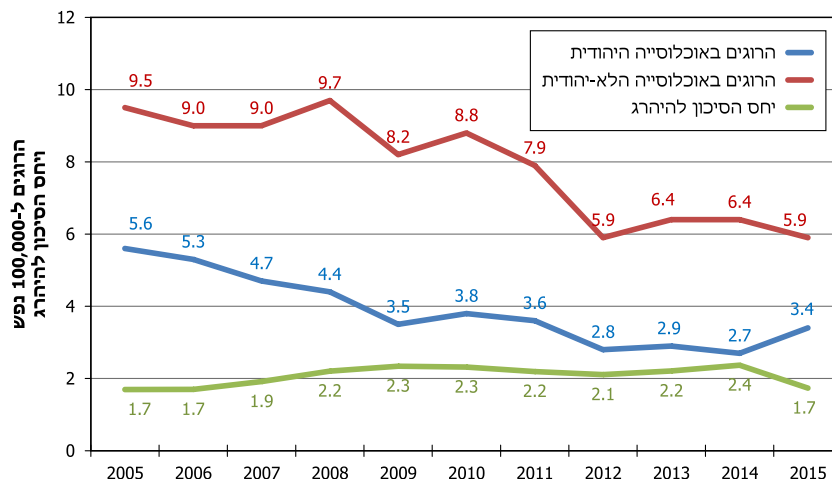
משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי אם הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים תיזום עבודת מטה לבחינת החסמים בפיתוח תשתיות לתח"צ עקב התנגדויות של תושבים ורשויות מקומיות, המשרד יירתם למשימה בהתאם לסמכויותיו.

בעיות בטיחות בשל היעדר תשתיות הולמות

בשל בנייה לא מבוקרת ובשל היעדר תוכנית בניין עיר (להלן - תב"ע), ביישובים הלא-יהודיים, המסדירה בין היתר את רוחב הכביש ואת מקומות החניה לאורכו, לעיתים אין מקום לסלילה ולהרחבה של כבישים ולהקמת מקומות חניה לכלי רכב הפרטיים. לעיתים הדבר גורם לחלק מהנהגים להחנות את רכבם במקומות שאינם מאפשרים מעבר של כלי רכב פרטיים ושל תח"צ. במפגש ההיוועצות עלו טענות בדבר היעדר אכיפה של חניות לא חוקיות מצד הרשויות המקומיות ביישובים הלא-יהודיים. צוין כי בעלי עסק ובעלי רכב פרטי משתמשים במדרכות לצורכי העסק ולחניה ללא אכיפה מצד הרשות המקומית.

בהיעדר תשתיות לתח"צ ובהיעדר שירותי התח"צ הנדרשים מתבצע שימוש מוגבר בכלי רכב פרטיים לצורך התניידות, ועקב כך גדל הסיכון שאותם נוסעים יהיו מעורבים בתאונות דרכים. לפי נתוני הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים בישראל, שיעור ההרוגים הלא-יהודים בקרב ההרוגים בתאונות דרכים בשנים 2013 - 2015 (כ-37%) היה גדול משיעורם היחסי באוכלוסייה (כ-21%). על פי הנתונים, שיעורם הממוצע של ההרוגים באוכלוסייה הלא-יהודית הוא כ-6.2 לכל 100,000 נפש לעומת כ-3 הרוגים בממוצע בלבד באוכלוסייה היהודית, כלומר הסיכון שאדם מהאוכלוסייה הלא-יהודית ייהרג בתאונת דרכים גדול פי 2.1 מהסיכון הנשקף ליהודי (להלן - יחס הסיכון להיהרג). מספר ההרוגים לכל 100,000 נפש גדול יותר בקרב האוכלוסייה הלא-יהודית לעומת יהודים לאורך כל העשור האחרון, ויחס הסיכון להיהרג גדל ברוב השנים בעשור האחרון, מכ-1.7 בשנים 2005 ו-2006 לכ-2.4 בשנת 2014. בשנת 2015 הוא הצטמצם לכ-1.7 (להלן תרשים 6).

תרשים 6: מספר ההרוגים ל-100,000 נפש באוכלוסייה היהודית ובאוכלוסייה הלא-יהודית ויחס הסיכון להיהרג, 2005 - 2015



על פי נתוני הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים.

במחקר משנת 2004⁴⁵ נמצא כי שיעור ההיפגעות של האוכלוסייה הלא-יהודית בתאונות הדרכים בדרכים הלא עירוניות יחסית לשיעורה של כלל האוכלוסייה הל-יהודית גדול יותר מאשר באוכלוסייה היהודית, וכי הדברים אמורים בכל סוגי הנפגעים⁴⁶ ובכלל התאונות, ובייחוד בתאונות החמורות. אשר לדרכים העירוניות, נמצא כי גם בהן שיעור הפגיעה החמורה (קשה או קטלנית) גדול יותר באוכלוסייה הלא-יהודית לעומת האוכלוסייה היהודית, וזאת בייחוד בקרב הולכי הרגל והנהגים⁴⁷.

מקובל לטעון כי בכ-90% - 95% מהתאונות מעורבים גורמי אנוש, בכ-25% - 30% מהן מעורבים גורמים הקשורים בדרך (תשתיות), וב-5% עד 10% בלבד מעורב גורם הרכב. בחלק מהתאונות מעורבים כמה גורמים⁴⁸.

במחקר האמור משנת 2004 צוינה בהרחבה השפעת גורמי התשתית ביישובים הלא-יהודיים על תאונות דרכים. צוין כי הסטנדרט של תשתיות הדרכים הבין-עירוניות שבהן מתמקדת רוב התנועה ומתרחשות רוב התאונות של האוכלוסייה הלא-יהודית הוא נמוך מזה שבאוכלוסייה היהודית. בפרטי התאונות שנרשמו ביישובים הלא-יהודיים מצוינים לעיתים קרובות יותר ליקויי תשתית. מאחר

45 ויקטוריה גיטלמן ושותפיה, "המאפיינים והגורמים לתאונות דרכים במגזר הלא-יהודי" (2004).

46 הולך רגל, נהג רכב ונוסע ברכב.

47 יצוין כי בנוגע לדרכים העירוניות לא נמצא הבדל ניכר בכלל התאונות עם נפגעים בין האוכלוסייה הערבית לאוכלוסייה היהודית.

48 הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים, "מגמות בבטיחות בדרכים בישראל 2009-2010" יוני 2010. הנתונים הם כלליים ואינם מייצגים בהכרח את התפלגות הגורמים לתאונות דרכים באוכלוסייה הלא-יהודית בישראל ובאוכלוסיות מיעוטים במדינות אחרות.

שכאמור באוכלוסייה הלא-יהודית מצבן של תשתיות הדרכים ירוד יותר והסטנדרטים שלהן נמוכים יותר, באוכלוסייה זה הסיכון לתאונות גדול יותר וחומרן רבה יותר⁴⁹. לפי ההסברים, נוסף על הגורם האנושי לתאונות התפרצות של הולך רגל לשטח הכביש, תאונות אלה מתרחשות גם בגין גורמים אחרים: חוסר תשתיות דרך מוסדרות בשכונות המגורים וחסמי ראות רבים לעיני הנהג, כגון: קירות, עצים, שיחים, ערימות זבל ומכוניות חונות.

כמו כן התבצע מחקר איכותני בנושא⁵⁰, ובמסגרתו התקיימו ראיונות מעמיקים בקרב נהגים לא-יהודים בישראל. המרואיינים הזכירו הן את הגורם האנושי והן את בעיות התשתית החמורות באוכלוסייה, כגון חוסר במעגלי תנועה וברמזורים, כבישים צרים, חוסר בתאורה, הסדרי תנועה לקויים ("יש בלגן בתנועה האנשים הולכים ברחוב, הילדים הולכים ברחוב"), וכן חוסר במקומות חניה הגורם לכך שנהגים נאלצים לעצור באמצע הכביש כדי להוריד ולהעלות נוסעים או לחנות על המדרכה ובכך להפריע להולכי הרגל.

מצבן הירוד של תשתיות הדרכים ביישובים הלא-יהודיים צוין גם בדוח בנושא של מבקר המדינה משנת 2011 (להלן - הדוח משנת 2011)⁵¹. עוד צוין בדוח האמור כי ממחקרים שונים עולה כי למצב תשתיות הדרכים נודעת השפעה ברורה על רמת הבטיחות בדרכים ביישובים הלא-יהודיים ועל מספר הנפגעים בתאונות הדרכים ביישובים אלה. מסתמן כי ככל שמצבן של התשתיות טוב יותר, פוחת מספר התאונות והנפגעים. בדוח מבקר המדינה משנת 2011 הומלץ כי ראשי הרשויות המקומיות ביישובים הלא-יהודיים יפעלו לטיפול בתשתיות התחבורה והבטיחות בדרכים שבתחום שיפוטם, וכי משרד התחבורה יקבל עליו את האחריות להגברת הבטיחות בדרכים בתחום שיפוטן של רשויות מקומיות שלא פעלו דיין בנושא וכך יגביר את מעורבותו בנושא.

בסיוור שקיימו נציגי משרד מבקר המדינה במספר רשויות נמצאו ליקויים בטיחותיים. לדוגמה, בכבישי כמה רחובות אין פסי האטה ותושבים ברחוב מאלתרים פתרונות לא תקינים על מנת להאט את התנועה, כמתואר בתמונה 6.

49 מסקנות אלה התבססו על ניתוח ומיפוי של ריכוזי התאונות, וכן על בחינה מפורטת של מאפייני התאונות לפי סוגיהן, ועל בחינה מעמיקה של פרטי התאונות שצוינו בתיקי המשטרה.

50 רוני פקטור, דוד מהלאל וענת רפאלי, "מעורבותם של אוכלוסיית הלא-יהודים בתאונות דרכים בישראל מאפיינים וגורמים" (2008).

51 מבקר המדינה, **דוח על הביקורת בשלטון המקומי**, "פעולות רשויות מקומיות במגזר הלא-יהודי להגברת הבטיחות בדרכים שבתחומן" (2011), עמ' 369, 375, 380.

תמונה 6: שימוש בחבל באחד היישובים כתחליף לא תקני לפס האטה



צילום של נציגי משרד מבקר המדינה שצולם בביקורם באחד היישובים.

השקעה בתשתיות
כבישים ביישובים
הלא-יהודיים תורמת
רבות לשיפור
הבטיחות בדרכים
ולמיתון מעורבות
הגורם האנושי
בתאונות דרכים

גם במפגש היועצות שקיים משרד מבקר המדינה הועלו טענות בדבר מפגעי בטיחות עקב היעדר מדרכות בחלק מהרחובות ביישובים "כל מדרכה הופכת לחניה"; שימוש בשטחים הציבוריים לצרכים פרטיים וחוסר אכיפה של הרשויות המקומיות; מקרים בהם אוטובוסים אינם יכולים לעבור בכביש בגלל חניית כפולות ולכן "חותכים" חצי מהקווים; תשתיות ציבוריות לקיחות - ההגעה משכונות מרוחקות אל תחנת האוטובוס קשה בשל תשתיות ציבוריות לא טובות - לעיתים מדובר בהליכה של 10 דקות על מדרכות שאינן מותאמות להולכי רגל ואף יותר; אין יעוד מספיק של שטחים ברשות המקומית לטובת תח"צ.

בשנים האחרונות פעלה הממשלה להקצאת תקציבים ייעודיים לטיפול בתשתית הכבישים ביישובים הלא-יהודיים. החלטות אלה היו ייעודיות לאוכלוסיות מסוימות, למעט החלטה 922 והחלטה 2365, כמפורט להלן.

בהחלטת ממשלה 2365 מדצמבר 2014 צוין בנוגע לתשתית התחבורה כי יש פער ניכר בין התשתיות שביישובים הלא-יהודיים לתשתיות שביתר היישובים במדינת ישראל. עוד צוין בהחלטת הממשלה האמורה כי ביישובים ערביים לא פותחו עורקי תחבורה במידה מספקת ולא הורחבו כנדרש עורקים קיימים, וכן יש מחסור בתשתיות לתחבורה הציבורית ולא בוצעו פרויקטים בטיחותיים די הצורך. כמו כן, בכ-60 יישובים ערביים לפחות עוברים כבישים בין-עירוניים החוצים את היישוב, לעומת מספר זניח ביישובים היהודיים. בכבישים אלו נוצרים גודשי תחבורה ניכרים, ומאחר שגם אין בהם תשתית בטיחותית מספקת, יש בכבישים אלה משום מטרד בטיחותי לאוכלוסייה המקומית⁵².

52 הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים במשרד לשוויון חברתי, משרד האוצר, משרד ראש הממשלה, "תוכנית מערכתית לשילוב כלכלי של החברה הערבית באמצעות תיקון עיוותים במנגנוני ההקצאה הממשלתיים" (2015).



ראוי כי משרד
התחבורה ואגף
התקציבים יבחנו אם
תואי ביצוע התקציב
לשדרוג מערכת
הכבישים והבטיחות
בדרכים בשנים
האחרונות ובשנים
הבאות ביישובים
הלא-יהודיים תואם
את מדיניות הממשלה
להגדלת היקפיהם
של פרויקטי כבישים
עירוניים מרכזיים
ביישובים הלא-יהודיים

בסעיף 1ג5 בהחלטה 2365 מדצמבר 2014 נקבע כי תגובש תוכנית עבודה לתכנון ולביצוע של שיפורים תנועתיים ובטיחותיים בכבישים בין-עירוניים החוצים את היישובים הלא-יהודיים. בסעיף 2ג5 הוחלט על תכנון וביצוע של פרויקטי תשתית עירוניים בכבישים עירוניים של היישובים שעליהם חלה התוכנית. כמו כן, בסעיף 2(ד) להחלטה 922 מדצמבר 2015 הוחלט להקצות 100 מיליון ש"ח בהרשאה להתחייב לשם שדרוג כבישים החוצים את היישובים הלא-יהודיים.

השקעה בתשתיות כבישים ביישובים הלא-יהודיים תורמת רבות לשיפור הבטיחות בדרכים ולמיתון מעורבות הגורם האנושי בתאונות דרכים. תרומה זו עלתה ממחקרים רבים שנעשו זה יותר מעשור ומדוח קודם של מבקר המדינה משנת 2011. בשנים האחרונות פעלה הממשלה, באמצעות משרדי התחבורה והאוצר, להגדלת התקציבים הייעודיים לשיפור תשתיות הכבישים ביישובים הלא-יהודיים ולשיפור הבטיחות בדרכים. למרות פעולות אלה עדיין יש פערים ניכרים בין האוכלוסייה הלא-יהודית לאוכלוסייה היהודית מבחינת תשתית התחבורה והנפגעים מתאונות הדרכים. למצב תשתיות הדרכים, כפי שעולה מהמחקרים השונים, נודעת השפעה ברורה על רמת הבטיחות בדרכים ועל מספר הנפגעים בתאונות הדרכים ביישובים הלא-יהודיים.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה ולאגף התקציבים שבמשרד האוצר כי ראוי שיבחנו אם תואי ביצוע התקציב לשדרוג מערכת הכבישים והבטיחות בדרכים בשנים האחרונות ובשנים הבאות ביישובים הלא-יהודיים (תרשים 2) תואם את מדיניות הממשלה להגדלת היקפיהם של פרויקטי כבישים עירוניים מרכזיים ברשויות המקומיות של היישובים הלא-יהודיים ולהגדלת ההשקעה בפרויקטים אלה.

סיכום

במשך שנים לא
טיפלו ממשלות
ישראל כנדרש
בפיתוח הכבישים,
התשתיות לתח"צ
ושירותי התחבורה
הציבורית ביישובים
הלא-יהודיים. רק
בעשור האחרון
החלו להשקיע
תקציבים נרחבים
בקידום פרויקטים
בתחום התשתיות
והוספת שירותים
לתח"צ

חופש (זכות) התנועה הוא זכות יסוד של כל אדם בישראל, ממנה נגזרת גם חובת המדינה לספק שירותי תח"צ ראויים לכלל תושביה. ההשקעה בתשתיות כבישים, בתשתיות תח"צ ובשירותי תח"צ באוכלוסייה הלא-יהודית תורמת לחופש התנועה ולהגדלת הנגישות של האוכלוסיות הלא-יהודיות למרכזי תעסוקה, למוסדות השכלה ולמרכזי פנאי וכן למיצוי הפוטנציאל הכלכלי של אוכלוסיות אלה. השקעות אלה עשויות לתרום גם לשיפור הבטיחות בדרכים באמצעות הפחתת השפעתו של הגורם האנושי על תאונות הדרכים באוכלוסיות האמורות.

במשך שנים לא טיפלו ממשלות ישראל כנדרש בפיתוח הכבישים, התשתיות לתח"צ ושירותי התח"צ ביישובים הלא-יהודיים. רק בעשור האחרון החלו ממשלות ישראל להשקיע תקציבים נרחבים בקידום פרויקטים בתחום התשתיות והוספת שירותים לתח"צ. הן קיבלו כמה החלטות שמטרתן צמצום הפערים בין יישובים יהודיים ליישובים לא-יהודיים מבחינת שירותי התח"צ, הם הקצו לכך תקציבים יעודיים והגדילו את היקף השירות. פעולות אלה הביאו לצמצום הפערים בין האוכלוסייה הלא-יהודית לאוכלוסייה היהודית. אולם פעילות הממשלה בתחום זה טרם הסתיימה. הביקורת העלתה כי עדיין לא נקבעה תוכנית אב מקיפה ומתכללת אשר חלה על כל האוכלוסייה. גם החלטות הממשלה לקידום תשתיות ושירותי תחבורה ותח"צ הוגבלו ברוב המקרים לאוכלוסיות מסוימות, ללא ראייה מערכתית רחבה של כל האוכלוסיות הלא-יהודיות, ובכך הביאו להגברת אי-השוויון בין האוכלוסיות הלא-יהודיות השונות ולהגדלת הפערים בהשקעה המצטברת באוכלוסיות הלא-יהודיות בשנים 2005 עד 2017.

על כלל הגורמים המעורבים, ובראשם משרד התחבורה, לפעול לתיקון הליקויים שעלו בדוח זה, דבר שיתרום לצמצום הפערים בין האוכלוסיות הלא-יהודיות לכלל האוכלוסייה ולהגברת השימוש בתח"צ ביישובים הלא-יהודיים בפרט ובמדינה בכלל. על משרדי התחבורה והאוצר להמשיך לפעול לצמצום הפערים. משרד התחבורה, משרד הפנים והרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים במשרד לשוויון חברתי יבצעו עבודת מטה מקיפה לבחינת החסמים הנוגעים לפיתוח תשתיות תחבורה ותח"צ, ובכלל זה התנגדויות התושבים והרשויות המקומיות, ויפעלו לטיפול בבעיה זו ולצמצומה באופן המיטבי בהתאם לנסיבות העניין.