

משרד מבקר המדינה - משבר התחבורה הציבורית בישראל

מבקר המדינה השופט (בדימוס) יוסף חיים שפירא, פרסם היום, יום רביעי, ו' באדר ב' תשע"ט, 13.03.2019, דוח ביקורת מיוחד: [משבר התחבורה הציבורית](#).

תושבי ישראל מתמודדים מדי יום ביומו עם מציאות תחבורתית קשה ומעיקה. אין מדובר כלל ועיקר רק באי נוחות. המציאות הזאת פוגעת בפריון העבודה; מביאה לאי-מיצוי הפוטנציאל של התוצר המקומי הגולמי ושל ההכנסות ממיסים; תורמת לזיהום האוויר ולמפגעי רעש.

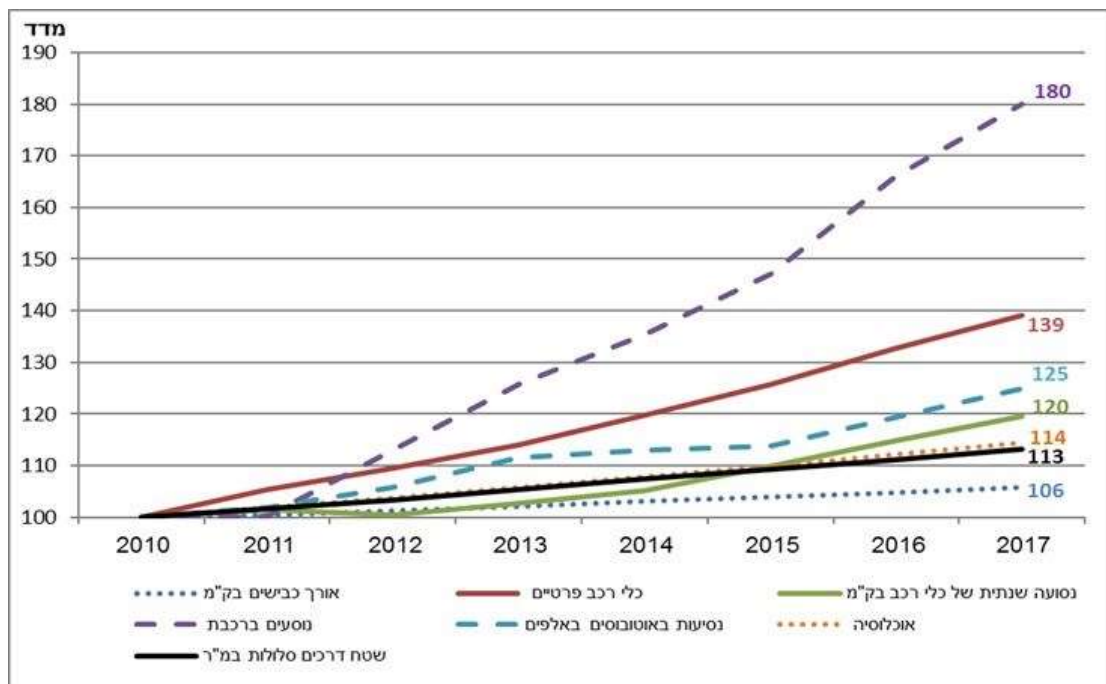
מזה שני עשורים הממשלה ובפרט, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, מודעים לכך שמערכת תחבורה ציבורית ענפה ויעילה היא הפתרון המיטבי לבעיות התחבורה במטרופולינים ומרכיב הכרחי בצמיחה של ענפי המשק.

משרד האוצר ומשרד התחבורה טענו כבר לפני כשבע שנים על אובדן של כ-15 מיליארד ש"ח בשנה במונחי תוצר של שנת 2010. אם לא ייעשה שינוי, ב-2030 אומדן הפסד התוצר צפוי לגדול לכדי 25 מיליארד ש"ח לשנה, מאחר שהעומסים אף צפויים להחריף מאוד בעתיד.

אולם, במשך שנים רבות ההשקעה בתחבורה הציבורית הייתה נמוכה מאוד לעומת מרבית המדינות המפותחות. במקום זאת, הושם דגש על פיתוח תשתיות התומכות בשימוש ברכב הפרטי.

צפיפות התנועה בכבישי ישראל היא הגבוהה במדינות ה-OECD פי 3.5 מהממוצע במדינות אלו. במשך השנים היקף השימוש בתחבורה הציבורית נותר קטן - והיקף השימוש ברכב פרטי הלך וגדל. בשנת 2016 נרשמו לעלייה על הכבישים כ-277,000 כלי רכב חדשים ובשנת 2017 נרשמו לעלייה על הכבישים כ-280,000 כלי רכב חדשים. הגידול בכלי רכב פרטי בשנים 2009-2017 עמד על 24.9%.

גידול מצטבר באוכלוסייה, באורך ובשטח כבישים, בכלי רכב פרטיים, בנוסעת כלי רכב, בנסיעות באוטובוסים ובנוסעים ברכבת, בשנים 2010-2017



משרד מבקר המדינה בדק את הנושא הן בהיבטים מערכתיים הן בהיבטים מטרופוליניים. בנוסף, אף נעשה הליך שיתוף הציבור באמצעות מילוי שאלונים מקוונים. יותר מ-20,000 אנשים השיבו

על השאלון במלואו, והדבר מלמד על המשקל הרב שמייחס הציבור לבעיות בתחבורה הציבורית ועל הצורך המיידי בשיפור המצב.

הפרקים הדנים בהיבטים המערכתיים עוסקים בנושאים הבאים:

- התאמת תכנון הערים והשכונות לשימוש בתחבורה הציבורית
- שילוב הרכבת במערך התחבורה הציבורית
- מתכונת הפעלת שירותי האוטובוסים במדינה
- שירותי התחבורה הציבורית הניתנים ביישובים הלא-יהודיים
- היעדר תמריץ למעבר משימוש ברכב פרטי לשימוש בתחבורה ציבורית
- הפרקים הדנים בהיבטים המטרופוליניים עוסקים בנושאים הבאים:
- פעילות הרכבת הקלה בירושלים
- הקמת נתיבי העדפה לתחבורה ציבורית במטרופולין תל אביב-יפו
- איכות שירותי המטרופוליט וקידום פרויקטים עתידיים במטרופולין חיפה

להלן הרחבה לגבי כמה מהליקויים המרכזיים:

רמת שירות נמוכה - התלות הרבה והגוברת ברכב הפרטי היא בעיקר תוצאה של שירותי תחבורה ציבורית לא מספקים: **הצפיפות** בחלק גדול מאמצעי התחבורה הציבורית היא גבוהה עד בלתי נסבלת; **תדירות נמוכה** של קווי אוטובוסים ורכבות; **זמני נסיעה ארוכים** הן באוטובוסים והן ברכבות, המוגדרות מהירות אך בפועל מתנהלות כרכבות פרווריות; **היעדר שילוביות** מספקת בין אמצעי התחבורה הציבורית השונים; **נגישות נמוכה** של תחנות לחלקים גדולים יחסית באוכלוסייה.

ליקויים בפעילות מערך האוטובוסים - על אף שבשנת 2017 העבירה הממשלה כ-4.8 מיליארד ש"ח כסובסידיה לתחום התחבורה הציבורית, העלתה הביקורת שיש חסמים משמעותיים בפיתוח שירותי האוטובוסים: **מחסור בתשתיות** התומכות בתחבורה הציבורית ו**מחסור חמור בנהגים**. בנוסף, נמצאו **כשלים בפיקוח ובבקרה** של משרד התחבורה על מפעילי האוטובוסים.

ליקויים בפעילות הרכבת - התחזיות החסרות בגידול במספר הנוסעים בשנים 2013-2017, תכנון ותפקוד לקויים וקשיים בין-משרדיים הביאו **למחסור בקטרים, בקרונות ובציוד אחר** - אלה גרמו לפגיעה בטיב השירות: **צפיפות גבוהה בקרונות, איחורי רכבות (בעיקר בשעות השיא) וביטולי נסיעות של רכבות**.

פיתוח התשתיות החיוניות מתנהל בעצלתיים. כך למשל **פרויקט החשמול; פיתוח הקו המהיר לירושלים; פרויקט הוספת מסילה רביעית ב"מסדרון איילון" במטרופולין ת"א - שהוגדר פרויקט תשתית לאומי**. לפי הצפי, תושלם הקמתה של המסילה בעוד שבע שנים לפחות, בעוד שכבר כיום ניתן להעריך כי בנוסף למסילה הרביעית קיים צורך אף במסילות נוספות עליה.

ליקויים בתכנון - במשך שנים רבות הוקמו ופותחו יישובים תוך הקדשת שימת לב מזערית לתחבורה הציבורית אל היישובים ובתוכם. גם כיום התכנון הפיזי של חלק מהשכונות שמתרחבות וביישובים חדשים נעדר רכיבים חיוניים שיאפשרו הספקת שירותי תחבורה ציבורית איכותיים. כך, בתכנון השכונות אין מייחדים תשומת לב לצורך בחיבור ראוי שלהן למערכות הסעת המונים, והתכנון הפנימי שלהן אינו מותאם לצורכי התחבורה הציבורית.

מחסור בתשתיות לתחבורה ציבורית - הממשלה בכלל ומשרד התחבורה בפרט הצהירו כי קידום התחבורה הציבורית חיוני לפיתוחה של המדינה ולפיתוח כלכלתה. על אף שבעשור האחרון - לראשונה בהיסטוריה של המדינה - הוקצו מרבית תקציבי הפיתוח של משרד התחבורה לתחום התחבורה הציבורית, **המחסור בתשתיות המיועדות לתחבורה הציבורית עדיין ניכר ומורגש**. ברובד הארצי, מדובר במחסור במסילות רכבת ומספר קטן ולא מספק של נתיבי העדפה לתחבורה

ציבורית בכבישים בין-עירוניים. ברובד העירוני, מורגש מחסור של תשתיות תומכות, שמקשה להפעיל שירותי אוטובוסים איכותיים ויעילים.

כמו כן, למרות החלטות ופעולות של הממשלה לקידום תשתיות ושירותי תחבורה ציבורית ביישובים הלא-יהודיים, עדיין קיימים פערים בין היישובים הלא-יהודיים לבין היישובים היהודיים וכן, פערים גדולים בין היישובים הלא-יהודיים עצמם.

אי מתן עדיפות לתחבורה ציבורית - בצד תפעול יעיל של קווים ושל תעבורת נוסעים, נדרש גם מתן עדיפות בדרכים לתחבורה הציבורית על פני הרכב הפרטי. מדובר בהקצאת נתיבים מיוחדים לתחבורה ציבורית בכניסה לערים הגדולות, בהקצאת נתיבים מיוחדים בתוך הערים ובמתן העדפה לתחבורה ציבורית ברמזורים. **קידום התוכניות בתחום זה מתנהל בעצלתיים.**

עיכובים בביצוע פרויקטים - נמצאה יכולת נמוכה לקדם פרויקטים תשתיתיים בזמן קצר ובלוחות הזמנים שנקבעו. **העיכובים נמשכו שנים, ובמקרים מסוימים אף עשורים** - הקמת המסילה הרביעית ב"מסדרון איילון"; הארכת קווי הרכבת הקלה בירושלים והוספת שלוחות לרכבת זר; הכפלת מסילת החוף של רכבת ישראל; הקמת הרכבת הקלה חיפה-נצרת; הכשרת נתיבים מהירים בערים השונות במטרופולין תל אביב-יפו ובכבישי גישה בין-עירוניים לתל אביב; פרויקט חשמול הרכבת ופרויקט הקו המהיר לירושלים.

הוועדה לתשתיות לאומיות (הוות"ל) הוקמה כדי לקצר את פרק הזמן הנדרש לאישורן של תוכניות סטטוטוריות עבור פרויקטים תשתיתיים מורכבים. אולם קידומם של פרויקטים חיוניים שונים עוכב במשך שנים רבות בשל הליכי תכנון ארוכים מאוד בוות"ל. **התמשכות תהליכי התכנון וחוסר היכולת לקדם פרויקטים בלוחות זמנים סבירים הם "תעודת עניות" לתהליכי התכנון בכלל בישראל.**

היעדר רשויות מטרופוליניות לתחבורה - הקמתן חשובה לקידום ראייה כוללת בעניין מתן פתרונות תחבורתיים, למתן מענה יעיל לצרכים כוללים ומקומיים, לביצוע תיאומים בין רשויות מקומיות ויצירת שיתופי פעולה לצורך קידום מיזמים הקשורים לתחבורה הציבורית. עד כה, הניסיונות להקמת רשויות מטרופוליניות לא צלחו בשל סיבות שונות שהן לא בהכרח ענייניות. **נדרש שהממשלה תפעל ברצינות להקמת רשויות מטרופוליניות לתחבורה, שיוכלו לסייע בקידום פתרונות תחבורתיים בתחומי אחריות.**

היעדר תמריץ למעבר משימוש ברכב פרטי לשימוש בתחבורה ציבורית - ב-40 השנים האחרונות צפיפות תנועת כלי הרכב בישראל יותר משילשה עצמה, ובשנים 1976-2016 היא גדלה במצטבר בכ-241%. יישום כושל בעשור האחרון של החלטות הממשלה ושל הצוותים המקצועיים שעסקו בקידום תמריצים כלכליים להפחתת השימוש ברכב פרטי, מנע אפשרות לצמצם את השימוש ברכב הפרטי וממילא לצמצם את העומס בכבישים. במקום זאת, **נוצר תמריץ לשימוש ברכב פרטי דווקא, עקב מכלול גורמים כמו מערכת כבישים שיש בה עדיפות לרכב פרטי, מדיניות המיסוי בענף הרכב, מתן הטבות שכר לעובדים המחזיקים ברכב פרטי והיעדר תחבורה ציבורית בשבת.**

תפקוד משרד התחבורה - בפועל, משרד התחבורה אינו משמש הגורם המרכזי שמוביל את קידום ענף התחבורה הציבורית, בין היתר, בגלל כשלים בתפקודו. הרשות הארצית לתחבורה ציבורית לא הפכה להיות יחידת סמך והיא נעדרת עצמאות, משאבים וחלק מהסמכויות שפורטו בעת הקמתה. במצב זה, היא לא הפכה לגוף המקצועי שמנהל ומוביל את ענף התחבורה הציבורית ופועל ליישום מדיניות שר התחבורה בכל שלביו. **שר התחבורה לא קידם את החלטות הממשלה שחייבו אותו לבחון הטלת אגרת גודש באמצעות תוכנית פיילוט ועיכב במשך כשלוש שנים ניסוי שנועד לבחינת תמריצים כלכליים להפחתת השימוש ברכב פרטי כחלק מההתמודדות עם הגודש בכבישים.**

ממצאי הביקורת מצביעים על כשל מערכתי שנובע לא רק מליקויים שמאפיינים תהליך יחיד או פרויקט יחיד אלא מכשלים החוזרים ונשנים במצבים רבים.

אכן, בשנים האחרונות קודמו נושאים שונים ובוצעו פרויקטים חשובים בתחום התחבורה, אך עדיין הכשלים והליקויים בתחום התחבורה הציבורית הם משמעותיים ביותר. **מצב זה רובץ לפתחו של משרד התחבורה, שבראשו עומד השר ישראל כ"ץ, שמכהן בתפקיד ממרץ 2009.**

מבקר המדינה השופט (בדימוס) יוסף חיים שפירא מציין כי על הממשלה והעומד בראשה לתת את הדעת לבעיה לאומית זו ולפעול להסרת חסמים שיאפשרו את ביצועם של פרויקטים תחבורתיים חשובים בלוחות זמנים סבירים. יש להביא את כל הגורמים הללו לפעול בדחיפות ובשיתוף פעולה לטיפול בכשלים ולתיקון הליקויים, תוך בחינה מערכתית כוללת של משבר התחבורה הציבורית בארץ.