



פערים בשירותי התחבורה הציבורית בין ישובים ערביים ויהודיים בישראל מחקר השוואתי

פברואר 2021

פערים בשירותי התחבורה הציבורית בין ישובים ערביים ויהודיים בישראל

מחקר השוואתי
פברואר 2021

כתיבה: אינה ברנזבורג, עומר מנסור ומועמר אבו-אחמד
עריכה: מורן אביב, רונן בן אריה, עופר דגן, רגד ג'ראייסי
עיצוב גרפי: לירן רביב גרניט
צילומים: אינה ברנזבורג
עריכת לשון: יסמין הלוי

חוברת זו מופיעה באתר האינטרנט של העמותה: www.sikkuy.org.il

חוברת זו הופקה תודות לתרומתם הנדיבה של



Joseph & Harvey
Meyerhoff Foundation
Charitable Fund

The Diane P. & Guilford Glazer Fund of the Jewish Community Foundation
of Los Angeles
The Kathryn Ames Foundation
The Lucius N. Littauer Foundation
Robert and Ardis James Foundation
Klarman Family Foundation
Lois & Richard England Family Foundation
Alan B. Slifka Foundation
Social Venture Fund for Jewish-Arab Equality and Shared Society

ירושלים

רח' המשוררת רחל 17, בית הכרם ירושלים 9634821
טל' 02-6541225 פקס 02-6541108
מייל: jerusalem@sikkuy.org.il

חיפה

דרך אלנבי 77, חיפה 3566434
טל' 04-8523188 פקס 04-8523065
מייל: haifa@sikkuy.org.il

sikkuy.org.il



facebook.com/sikkuy



twitter.com/Sikkuy



instagram.com/amutat_sikkuy



תוכן עניינים

3	דבר המנכ"לים
5	1. מטרת המחקר
6	2. רקע
8	3. שיטת המדידה לצמצום הפערים בתחום התחבורה הציבורית – בפועל
10	4. מודל מוצע לשינוי שיטת המדידה
11	5. שיטת המחקר
15	6. סיכום הממצאים
15	6.1. רמת שירותי התחבורה הציבורית העירונית בין הישובים הערבים והיהודים
18	6.2. רמת שירותי התחבורה הציבורית הבינעירונית בין הישובים הערבים והיהודים
21	6.3. נגישות לשירותי תחבורה ציבורית
23	7. המלצות לצמצום הפערים ושיפור שירותי התחבורה הציבורית בישובים הערבים
24	7.1. שינוי שיטת המדידה לבחינת צמצום פערים בתחום התחבורה הציבורית
25	7.2. איסוף מידע ואפיון צורכי החברה הערבית בתחום התחבורה הציבורית
	7.3. איוש תפקיד "אחראי תחבורה ציבורית ברשות המקומית" בכל הרשויות המקומיות הערביות
26	7.4. קידום תכנון והפעלת תחבורה ציבורית עירונית (פנימית) בערים הערביות
28	7.5. הכנת תוכנית-אב לתחבורה ציבורית ביישובים הערביים
29	8. נספחים – פירוט ממצאי השוואות בין הישובים היהודים והערבים
33	8.1. השוואת רמת שירות התחבורה הציבורית בין אום אלפחם לעפולה
31	8.2. השוואת רמת שירות התחבורה הציבורית בין טמרה לצפת
37	8.3. השוואת רמת שירות התחבורה הציבורית בין ערערה למגדל העמק
40	8.4. השוואת רמת שירות התחבורה הציבורית בין אכסאל לאורעקיבא
43	8.5. השוואת רמת שירות התחבורה הציבורית בין כאבול לבית שאן
46	8.6. השוואת רמת שירות התחבורה הציבורית בין באקה אלע'רביה לגדרה
49	9. מקורות
52	

מחקר זה מתפרסם בתקופה בה הפערים והאפליה בין יהודים וערבים בישראל בולטים במיוחד. המשבר הכלכלי שנוצר בעקבות מגפת הקורונה פגע באופן חמור במיוחד באזרחים הערבים; לפי נתוני שירות התעסוקה שיעור העובדים הערבים שהוצאו לחל"ת בתחילת המשבר היה גבוה במיוחד, ושיעור העובדים הערבים שחזרו לעבודה עם פתיחתו של המשק לאחר הגל הראשון של המגפה היה נמוך פי שניים ביחס לשעורם של העובדים היהודים שהוחזרו לעבודה. מצב זה חושף שוב את מיצובם המבני של העובדים הערבים בשוק העבודה בעמדות מוחלשות, וכתוצאה מכך, את פגיעותם הרבה לתנודות ומשברים במשק.

עמדתם המוחלשת של העובדים הערבים בשוק התעסוקה היא תולדה של אפליה ארוכת שנים בשורה של תחומים כגון חינוך, הכשרות מקצועיות, הקמה ופיתוח של אזורי תעשייה, ועוד. אחד הגורמים המבניים לשיעור ופרופיל התעסוקה הנמוך בחברה הערבית הוא הפערים הגדולים בשירותי תחבורה ציבורית בין ישובים ערביים ויהודיים. פערים שנובעים מאפליה ארוכת שנים בהקצאות התקציבים הממשלתיים בתחום זה. תחבורה ציבורית חיונית לא רק לקידום תעסוקה. תחבורה ציבורית היא שירות חשוב, במיוחד עבור אוכלוסיות מוחלשות, על מנת לשפר את נגישותן לצריכת שירותים, השכלה, תרבות, פנאי ועוד, והיא גם בסיס להתפתחותו של מרקם עירוני חי ופעיל.

בשנת 2015 התקבלה החלטת ממשלה 922, במסגרתה הוחלט בין היתר על הקצאת תקציבים ממשלתיים לשיפור התחבורה הציבורית ביישובים הערביים, בשיעור גדול מחלקם באוכלוסייה, וזאת על מנת לסגור את הפערים בתחום זה. אנו בסיכוי סבורים שהחלטה זו הייתה צעד משמעותי בכיוון הנכון לשיפור התחבורה הציבורית עבור האזרחים הערבים, ואכן מאז קבלת ההחלטה היה שיפור הדרגתי בתחום זה.

עם זאת, כדי להביא לסגירת הפערים בתחום זה, חשוב לקיים מדידה שיטתית ועקבית של הפערים, שתוודא שהמדיניות אכן משפיעה בכיוון הרצוי, ותהווה בסיס להמשך תכנון המדיניות בתחום. נכון להיום, המדידה הממשלתית מתייחסת רק לשיפור בשירותי התחבורה ביישובים הערביים, אך הממשלה אינה מודדת באופן שיטתי את מצב הפערים בין יישובים יהודיים וערביים בתחום התחבורה הציבורית. במחקר זה אנו מציעים מודל למדידה שיטתית של הפערים בין יישובים ערביים ויהודיים תוך בחינת מדדים כגון תדירות

נסיעה, יעדים, מספר תחנות וכדומה. המחקר מציג יישום של מודל זה עבור שישה צמדי יישובים ערביים ויהודיים. ההשוואה שביצענו מלמדת כי עדיין קיימים פערים משמעותיים בכל אולם על מנת לגבש מדיניות ממשלתית רחבה ואפקטיבית לסגירת הפערים, יש להחיל את מודל המדידה ההשוואתי על כלל היישובים במדינה. בנוסף, המחקר מציג המלצות מדיניות מנחות לגיבוש מדיניות ההמשך בתחום זה.

החלטת ממשלה 922 לפיתוח כלכלי בחברה הערבית, שתקצבה את התוכנית לסגירת הפערים בתחבורה הציבורית הוארכה בשנה נוספת עד לסוף 2021, והעבודות על גיבוש תוכנית המשך כבר החלו. זה הזמן לבצע מדידה שיטתית של הפערים בתחום, ולגבש את עקרונות המדיניות לשנים הבאות. אנו סבורים שהמודל המוצע במחקר זה והמלצות המדיניות המפורטות בו, הם קווים מנחים הכרחיים לבניית מהלך מוצלח בתחום זה.

אמג'ד שביטה ועופר דגן

מנכ"לים שותפים - עמותת סיכוי

1. מטרת המחקר

במשך עשרות שנים הפלתה מדינת ישראל את היישובים הערביים בתחום התחבורה הציבורית, הן בעיצוב המדיניות והן בהקצאת המשאבים הממשלתיים לביצועה ויישומה. כתוצאה מכך נוצרו פערים גדולים בהיקפם ובאיכותם של שירותי התחבורה הציבורית בין יישובים ערביים ויהודיים. בשנת 2019 קיבלה "אזרח.ית יהודי.ה בממוצע פי 2.5 שירותי תחבורה ציבורית מאזרח.ית ערבי.ה" ¹ השמתגורר.ת ביישובים עם מאפיינים דומים".¹ החלטת הממשלה 922² שהתקבלה בדצמבר 2015 קבעה שיש להקצות לאוכלוסייה הערבית 40% מכלל תוספות השירות שניתנות בתחבורה ציבורית בכל שנה, ו/או 100 מיליון ש"ח בשנה (הגבוה מבין השניים) עד לסגירת הפערים בין יישובים יהודיים וערביים. אולם הבקרה הממשלתית אחר יישום ההחלטה אינה משווה בין יישובים יהודיים וערבים כלל, אלא מתמקדת בהשוואה בין יישובים ערביים לבין עצמם – **השוואה שאינה מאפשרת לבדוק את מימוש התוכנית למטרותיה ולהפיק לקחים לתוכניות הבאות.**



מחקר זה מציע מודל להשוואה שיטתית ונכונה של הפערים בשירותי התחבורה הציבורית בין יישובים ערביים ויהודיים, כדי לאפשר הפקת לקחים מהתוכנית הנוכחית ולגבש כלים אפקטיביים להמשך, **ואנו קוראים לממשלה לאמץ את שיטת המדידה המוצגת בו.** זהו מהלך חשוב במיוחד בימים אלה, שבהם תהליך החשיבה וגיוש תוכניות ההמשך נמצאים בעיצומם – **צעדים אלו הכרחיים לסגירת הפערים ולתיקון האפליה ארוכת השנים של החברה הערבית בתחום התחבורה הציבורית.**

¹ מתוך מסמך **הצעת תקציב לשנת הכספים 2019** ודברי הסבר מוגשים לכנסת ה-20. משרד התחבורה, [פברואר 2018](#), עמ' 28

² [החלטה מספר 922 של הממשלה מיום 30.12.15](#) לפיתוח כלכלי של החברה הערבית בשנים 2016-2020.

2. רקע: מדיניות הקצאת המשאבים בתחום שירותי התחבורה הציבורית ליישובים הערביים

ההשקעה הממשלתית בתחבורה הציבורית ביישובים הערביים הייתה במשך עשרות שנים נמוכה ביותר, ורק בשנת 2012 החל משרד התחבורה להכניס אליהם תחבורה ציבורית³. עד אז הייתה התחבורה הציבורית שניתנה ליישובים הערביים בעיקר אוטובוסים שעברו בסמוך לאזורי התיישבות ערביים, ולא אוטובוסים ייעודיים ליישובים אלו⁴. הפערים החמורים באספקת שירותי תחבורה ציבורית בין היישובים הערביים לשאר היישובים בישראל הובילו לניתוק פיזי ותפקודי של הרוב המכריע של האזרחים הערבים המתגוררים ביישובים אלה ממרכזי השירותים, ההשכלה הגבוהה, המסחר והתעשייה, ופגעו קשות במוביליות החברתית של אזרחים ערבים רבים, ביכולתם לפתח כלכלה, מסחר ותעשייה ולצאת ממעגל העוני.



בדצמבר 2015 אושרה החלטת ממשלה מספר 922 לפיתוח כלכלי של החברה הערבית בשנים 2016-2020, שמטרתה המרכזית שילוב כלכלי של האזרחים הערבים במשק הישראלי, תוך תיקון מנגנוני ההקצאה הממשלתיים העיקריים. בהקשר זה, יש לציין כי התיקון התקציבי בתחום התחבורה הציבורית החל בהחלטה 2365, משנת 2014. לטובת מימוש התוכנית, הוחלט לפעול לתיקון העיוותים במנגנוני ההקצאה הממשלתיים שהפלו את החברה הערבית, ולשריין עבור החברה הערבית את חלקה בתקציב בהתאם לשיעורה באוכלוסייה, ובמספר מקרים אף מעבר לשיעורה באוכלוסיה - עד לסגירת הפער.

³ פרט לעיר נצרת, שבה חברת "שירותי אוטובוסים מאוחדים נצרת" החלה להפעיל שירותי תחבורה ציבורית כבר בתחילת שנות ה-60.

⁴ שירותי התחבורה הציבורית ביישובים הערביים - תמונת מצב, עמ' 4. מרכז המידע והמחקר הכנסת, פברואר 2016.

הסעיפים בהחלטה 922 המתייחסים להקצאת תקציבים לשירותי תחבורה ציבורית ביישובים הערביים קובעים כי:

"סעיף 2.א. לאמץ את הודעת משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, לפיה ימשיך ביישום החלטת הממשלה מס' 2365 לעניין תקצוב 40% מסך תוספות השירות בתחבורה ציבורית, או 100 מיליוני ש"ח בשנה, הגבוה מבין השניים, לטובת תחבורה ציבורית ביישובי המיעוטים, **עד להשוואת רמת הכיסוי התחבורתי.**"⁵

סעיף 2.ב. לאמץ את הודעת משרד התחבורה והבטיחות בדרכים על קביעת יעדי ממשלה ארוכי טווח, כך שתהיה השוואה מלאה של רמת שירותי התחבורה הציבורית בין יישובים יהודים ויישובי מיעוטים דומים [תתבצע] עד לשנת 2022. זאת, **מבחינת שלושת המדדים המרכזיים: תדירות השירות, רמת הכיסוי ומספר היעדים.**"



⁵ כיסוי תחבורתי הוא השטח היחסי מסך כל השטח הנבדק, הנמדד על ידי חישוב רדיוס המרחק הנתון מתחנת האוטובוס. מקובל לקבוע מרחק זה בערכים שבין 250 ל- 500 מטרים. ככל ששטח הכיסוי גדול יותר, ידרש בממוצע מרחק הליכה קצר יותר מתחנת האוטובוס אל היעד ולהפך.

3. שיטת המדידה לצמצום הפערים בתחום התחבורה הציבורית - בפועל

תמונת המצב המוצגת בוועדת ההיגוי⁶ של החלטה 922 בתחום התחבורה הציבורית משקפת את ההבדלים ברמת השירות ביישובים הערביים לפי השוואה של המדדים הבאים,⁷ לפני מועד קבלת ההחלטה (בסוף 2015) ואחריה (בכל חצי שנה, מתחילת 2016):

1. מספר קילומטרים שנתיים של קווי התחבורה הציבורית המשרתים את יישובי האוכלוסייה הערבית (במיליונים)
2. מספר היישובים שיש בהם שירות תחבורה ציבורית
3. מספר תחנות ממוצע ל-1000 נפש
4. מספר נסיעות שבועיות של קווי התחבורה הציבורית המשרתים את יישובי האוכלוסייה הערבית
5. מספר ממוצע של תחנות יעד שונות מחוץ ליישוב

מהשוואה זו עולה כי חל שיפור במספר הקווים הנכנסים ליישובים הערביים, וכן גידול במספר המשתמשים בתחבורה ציבורית, ולכן בדו"ח ועדת ההיגוי הבין-משרדית עדכן משרד התחבורה כי "המשרד כבר עומד ב-78% ביצוע מהמדדים שהגדיר לעצמו עד 2020".⁸ עם זאת, החלטת הממשלה מגדירה את המדדים ואת אופן המדידה של רמת השירות ביישובי החברה הערבית:

"השוואה מלאה של רמת שירותי התחבורה הציבורית בין יישובים יהודיים ויישובי מיעוטים דומים [...] מבחינת שלושת המדדים המרכזיים: תדירות השירות, רמת הכיסוי ומספר היעדים."

⁶ לצורך יישום התוכנית קבעה החלטת הממשלה שתוקם ועדת היגוי בין-משרדית בהובלת המשרד לשוויון חברתי ובהשתתפות נציגי משרדי הממשלה הרלבנטיים, אגף תקציבים במשרד האוצר, ויו"ר ועד ראשי הרשויות הערביות. הוועדה מתכנסת לכל הפחות אחת לחצי שנה ותפקידה לבצע מעקב אחר התקדמות תוכנית העבודה ויישום ההחלטה (החלטת ממשלה 922, סעיף 16 – ניהול התוכנית).

⁷ "נספח – פירוט סטטוס יישום משרד", ועדת היגוי בין משרדית מס' 6 מ-4.9.2018. המשרד לשוויון חברתי.

⁸ "נספח – פירוט סטטוס יישום משרד", עמ' 11. ועדת היגוי בין משרדית מס' 6 מ-4.9.2018, המשרד לשוויון חברתי.

מכאן שהבקרה הממשלתית הנעשית על ידי ועדת ההיגוי אחרי יישום החלטה 922 אינה בוחנת את אופן ההשוואה שהוגדרה בהחלטת הממשלה 922, שעל פיה יש לאמוד את הפער ואת הצעדים הנדרשים לסגירתו בין יישובים ערביים ויהודיים בתחום התחבורה הציבורית. יתרה מזו, המדדים מתבססים על בחינה כמותית ולא על בחינה של רמת השירות ואיכותו, ככל שאלו פורסמו על ידי משרד התחבורה והובאו לידיעת הציבור. בהיעדר בחינה של רמת השירות ואיכותו באמצעות השוואה לרמת השירות ביישובים יהודיים ואחרים, האופן שבו משרד התחבורה מודד את הפער ימשיך להנהיג מדיניות שמנציחה את הפערים והחסמים העומדים בפני שיפור שירותי התחבורה הציבורית ביישובים ערביים, וכתוצאה מכך תימשך האפליה בין אזרחים ערבים ויהודים, על כל המשתמע מכך.

4. מודל מוצע לשינוי שיטת המדידה

כדי למדוד באופן יסודי ומקצועי את צמצום הפערים בתחום התחבורה הציבורית ולחולל שינוי משמעותי ובעל ערך שיספק שירותי תחבורה ציבורית איכותיים ואמינים לאזרחים הערבים בישראל, יש להביא בחשבון לכל הפחות את הקריטריונים והמדדים המפורטים במסמך זה ולבחון אותם בהשוואה בין יישובים ערביים ליישובים יהודיים בסדרי גודל דומים. לנוכח זאת, **מטרת המחקר היא להציע מודל חלופי בהתאמה לשיטת המדידה הקיימת שיאפשר להמשיך לתכנן וליישם מדיניות לסגירת הפערים בתחום התחבורה הציבורית.**

לטובת גיבוש המודל, המחקר בחן את רמת השירות העירוני והבינעירוני ואת נגישות התושבים לשירותי תחבורה ציבורית ביישובים ערביים נבחרים, בהשוואה לרמת התחבורה הציבורית ביישובים יהודיים (דומים⁹). בהקשר זה חשוב לציין כי ההשוואה לרמת השירות ביישוב יהודי בסדר גודל דומה נעשתה לצורך בחינה של רמת השירות ביישוב הערבי לפי הגדרות החלטה 922 בתחום התחבורה הציבורית. השוואה זו אינה נובעת מההנחה שרמת שירותי התחבורה הציבורית ביישוב היהודי גבוהה, מבחינת זמינות, תדירות ואמינות השירות הקיים, ומותאמת לצורכי התושבים. לכן אין להסיק מכך שרמת התחבורה הציבורית ביישובים היהודיים גבוהה ומותאמת לצרכים לפי המדדים שנבחנו.

כמו כן, יש לציין כי מסמך ההנחיות של משרד התחבורה לתכנון ותפעול שירותי תחבורה ציבורית באוטובוסים¹⁰ קובע הנחיות ומדדים לבחינת רמת השירות ומגדיר תקן שירות בסיסי נדרש, הכולל התייחסות למרכיב הנגישות לתחבורה ציבורית, לתפקוד הקווים ולאמינות השירות. המכרזים להפעלת שירותי תחבורה ציבורית שמפרסמת הרשות הארצית לתחבורה ציבורית מגדירים את המינימום הנדרש ממפעילי התחבורה הציבורית בכל הקשור לרמת השירות ולתפעול קווי האוטובוס.¹¹ יש לציין גם כי ההנחיות והמדדים שהגדיר משרד התחבורה לבחינת רמת השירות הם מדדים כמותיים ואינם כוללים התייחסות למדדים איכותניים הבוחנים את איכות השירות התחבורתי ו/או את התאמתו לצורכי משתמשי התחבורה הציבורית.

⁹ כפי שמופיע בנוסח החלטת ממשלה 922.

¹⁰ [הנחיות לתכנון ותפעול שירותי תחבורה ציבורית באוטובוסים](#), פרק 2, משרד התחבורה, 2016.

¹¹ [סוגיות במדידת רמת השירות בתחבורה ציבורית](#), עמ' 2, הכנסת, מרכז המחקר והמידע, 2017.

5. שיטת המחקר

השוואה בין רמת שירותי התחבורה הציבורית ביישובים הערביים והיהודיים נבחנה לפי כמה מדדים כמותיים, אשר חולקו לשלושה תחומים: שירות עירוני, שירות בינעירוני ונגישות לתחבורה ציבורית (ראו טבלה 1). לצורך זאת התבסס המחקר על מאגר נתוני התחבורה הציבורית של משרד התחבורה בפורמט GTFS (General Transit Feed Specification), הכולל מידע על מיקומן וסדרן של תחנות האוטובוסים, קווי תחבורה ציבורית עירוניים ובינעירוניים, לוחות זמנים, תדירויות נסיעה, מסלולי קווים, רשימת מפעילי התחבורה הציבורית בישראל ועוד.



טבלה 1: רשימת המדדים לבחינת רמת התחבורה הציבורית בין הישובים הערבים ליהודיים

הסבר	מדד	
מספר קווי האוטובוס שמסלול הנסיעה שלהם נמצא בתחום שטח השיפוט של היישוב	מספר קווים עירוניים	שירות תחבורה ציבורית עירוני
מדד המייצג את תדירות הקווים העירוניים בימים א'-ה'	מספר נסיעות של קווים עירוניים ביום נבחר ¹² באמצע השבוע	
סך הנסיעות של הקווים העירוניים בכל ימי השבוע, כולל שישי ושבת	מספר הנסיעות הכולל של הקווים העירוניים בכל ימי השבוע	
מספר קווי אוטובוסים בינעירוניים שחלק ממסלול הנסיעה שלהם עובר בתחום השיפוט של היישוב	מספר קווים בינעירוניים ¹³	שירות תחבורה ציבורית בינעירוני
מדד המייצג את תדירות הקווים הבינעירוניים בימים א'-ה'	מספר נסיעות של קווים בינעירוניים ביום נבחר באמצע השבוע	
סך הנסיעות בקווים בינעירוניים בכל ימי השבוע, כולל שישי ושבת	מספר הנסיעות הכולל של הקווים הבינעירוניים בכל ימי השבוע	
סך תחנות העצירה מחוץ ליישוב שניתן להגיע אליהן בקו אוטובוס אחד מהיישוב הנבחן ¹⁴	מספר תחנות היעד מחוץ ליישוב	
מספר תחנות העצירה ביישוב נבחר, בממוצע לאלף נפש	מספר תחנות בממוצע לאלף נפש	נגישות לשירות תחבורה ציבורית
סך כל התושבים ביישוב המתגוררים עד 250 מטר מתחנות העצירה לתחבורה ציבורית. פרמטר זה חושב על ידי הכפלת שטח הכיסוי התחבורתי בצפיפות התושבים לקמ"ר, כדי לאפשר השוואה של הפרמטר בין יישובים יהודיים וערביים	מספר תושבים בשטח הכיסוי	
אחוז התושבים מכלל האוכלוסייה המתגוררת ביישוב, עם גישה לתחנת תחבורה ציבורית במרחק הליכה של כ-250 מטר. פרמטר זה חושב על ידי חלוקה של מס' התושבים בשטח הכיסוי בסך כל האוכלוסייה ביישוב	נגישות לתחבורה ציבורית	

כדי לבחון את הפערים ברמת שירותי התחבורה הציבורית בין יישובים ערביים ויהודיים, נבחרו שישה יישובים ערביים ושישה יישובים יהודיים הדומים זה לזה לפי הקריטריונים הבאים¹⁵: מספר תושבים, מצב סוציו-אקונומי¹⁶, מדד פריפריאליות¹⁷ ומדד טופוגרפיה¹⁸, כמפורט בטבלה 2:

טבלה 2: רשימת היישובים להשוואה

יישוב	סה"כ אוכלוסייה (באלפים)	מדד סוציו-אקונומי (1-10)	מדד פריפריאליות (1-10)	מדד טופוגרפיה (1-10)
■ אום אלפחם ■ עפולה	54.2 49.2	5 2	5 5	6 9
■ טמרה ■ צפת	33.4 35.3	2 2	3 4	10 6
■ ערערה ■ מגדל העמק	24.5 25.4	4 3	5 5	6 7
■ אכסאל ■ אור עקיבא	14.2 17.8	5 4	5 4	1 4
■ כאבול ■ בית שאן	13.6 17.7	4 2	3 4	2 5
■ באקה אלע'רביה ■ גדרה	29.0 27.5	7 3	6 5	3

¹² יונים שלישי נבחר לבחינת המדדים באמצע השבוע.
¹³ לפי משרד התחבורה, קווים אלה מוגדרים כקווים אזוריים או בינעירוניים.
¹⁴ כל תחנה נספרה פעם אחת בלבד.
¹⁵ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2017.
¹⁶ "המדד חושב על בסיס נתונים דמוגרפיים, רמת חיים, השכלה וחינוך, תעסוקה, אבטלה וגמלאות. העיריות והמועצות המקומיות סווגו לפי ערכי המדד לעשרה אשכולות, שבהם אשכול 1 מצוין את הרמה החברתית-כלכלית הנמוכה ביותר ואשכול 10 מצוין את הרמה החברתית-כלכלית הגבוהה ביותר." המדד החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הכנסת, מרכז המחקר והמידע, 2016.
¹⁷ "המדד חושב כממוצע בין שני מרכיבים: מדד נגישות פוטנציאלית ומדד קרבה לגבול מחוז תל אביב". הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2015.
¹⁸ "המדד חושב כממוצע ציוני התקן של (א) סטיית התקן של הגבהים מעל פני הים, ו(ב) שיפוע ממוצע, במעלות". הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2006.

חשוב לציין כי תחבורה ציבורית נבחנת לרוב לפי מידת יעילותה, כלומר מנקודת מבט של **רמת השירות**, הכוללת כמה מרכיבים¹⁹:

1. **זמן וזמינות** (תדירות השירות לאורך שעות היום והשבוע ומספר יעדי הנסיעה)
2. **אמינות** (פעילות השירות לפי הזמנים ובמסלול הנסיעה שפורסם)
3. **נוחות** (הנסיעה, ההמתנה, זמינות המידע ואמינותו, מיקום תחנות, תיאום בין לוחות זמנים)
4. **מחיר**

חלק מהמרכיבים כוללים נתונים אובייקטיביים וחלקם משקפים עמדה סובייקטיבית, ולכן הערכת רמת השירות בתחבורה הציבורית צריכה להיעשות הן באמצעות מדידת נתונים כמותיים (מספר היעדים, מספר הקווים וכו') והן באמצעות מדדים אכותיים כדוגמת סקרי שביעות רצון מהשירות. עם זאת, **כדי לענות על מטרת המחקר הנוכחי, הבחינה מתבססת על נתונים כמותיים בלבד.**



¹⁹ מחסמים לסיכויים – תחבורה ציבורית ביישובים הערביים. עמותת סיכוי, נובמבר 2012

6. ממצאים

הממצאים בכל אחת מההשוואות שנערכו מראים כי באופן כללי **רמת שירותי התחבורה הציבורית ביישובים הערביים עדיין נמוכה יותר מהרמה ביישובים היהודיים**. ממצאים אלה עקביים ועומדים בקנה אחד עם דו"ח מבקר המדינה שפורסם במרץ 2019 בנושא מצב התחבורה הציבורית ביישובים הערביים, שמצא כי בשנת 2017 קיבלה האוכלוסייה הערבית בישראל שירותי תחבורה ציבורית **ברמה נמוכה יותר** מאשר האוכלוסייה היהודית²⁰. הדו"ח מפרט כי מספר הנסיעות בשבוע והמספר הממוצע של תחנות יעד מחוץ ליישוב גבוה פי 1.5 באוכלוסייה היהודית, והמספר הממוצע של קווים המשרתים את היישובים שנבחנו גבוה פי 2.5 בחברה היהודית מאשר ביישובים הערביים. יחד עם זאת, בחינת המדדים השונים במחקר זה, בתחום השירות העירוני, הבינעירוני ומידת הנגישות לשירות, מראה **תמונת מצב המורכבת מפערים משמעותיים בחלק מהמדדים ופערים קטנים יחסית במדדים אחרים**, המעידים על **מגמת שיפור מסוימת**.

6.1 רמת שירותי התחבורה הציבורית העירונית ביישובים ערביים ויהודיים

ממצאי בחינת **השירות העירוני** העלתה את **הפערים המשמעותיים ביותר בין צמדי היישובים**, הן במספר הקווים העירוניים והן בתדירויות הנסיעה שלהן (ראו טבלה 3). בתוך כך, פערים גבוהים נמצאו בין טמרה לצפת, שבה פועלים פי 13 יותר קווים עירוניים מאשר בטמרה, בתדירות הגבוהה פי 7.5 מתדירויות הנסיעה היומיות בטמרה. בעפולה יש פי 4 יותר קווי שירות עירוניים מאשר באום אלפחם, שפועלים בתדירות הגבוהה פי 3.5 מתדירויות השירות באום אלפחם. בערערה אין שירות עירוני כלל, ובהשוואה אליה, במגדל העמק פועלים 9 קווים עירוניים. בבאקה אלע'רביה, עיר המונה כמעט 30 אלף תושבים, פועל קו עירוני אחד במסלול נסיעה משותף ליישוב ג'ת (כ-11.6 אלף תושבים), ואילו בגדרה, המונה כ-27 אלף תושבים, פועלים 3 קווים עירוניים.

עם זאת, בבחינת תדירויות הנסיעה נמצא כי תדירות השירות העירוני בבאקה אלע'רביה, שפועל גם ביישוב ג'ת הסמוך, גבוה מעט יותר מתדירות השירות בגדרה. בבחינת יישובים קטנים יותר, המונים 10-20 אלף תושבים, שבשבילם הפעלת שירות תחבורה ציבורית עירוני הוא אופציונלי²¹, נמצא כי באור עקיבא ובבית שאן פועלים 4 ו-2 קווים עירוניים

²⁰ דו"ח ביקורת מיוחד – משבר התחבורה הציבורית, עמ' 251. מבקר המדינה, מרץ 2019.

²¹ הנחיות לתכנון ותפעול שירותי תחבורה ציבורית באוטובוסים, משרד התחבורה, 2016.

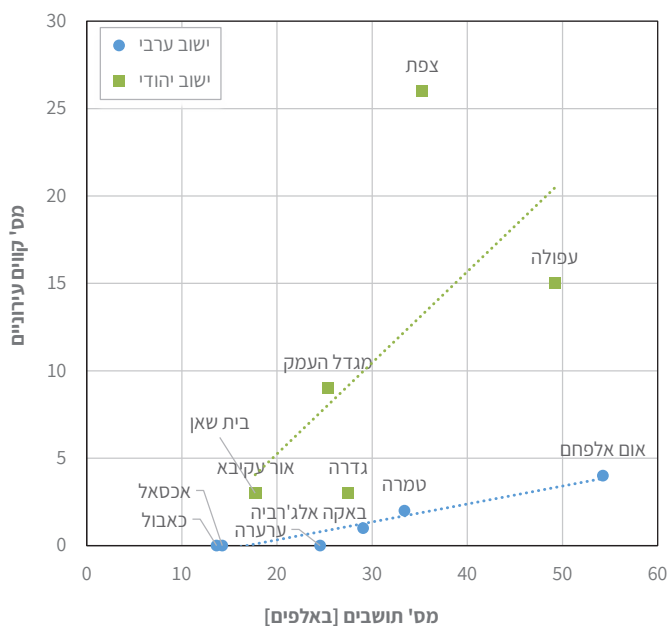
בהתאמה. בהשוואה לכך, בכאבול ובאכסאל אין שירות עירוני כלל.

טבלה 3: סיכום ממצאי ההשוואה של רמת השירות העירוני בין יישובים ערביים ויהודיים

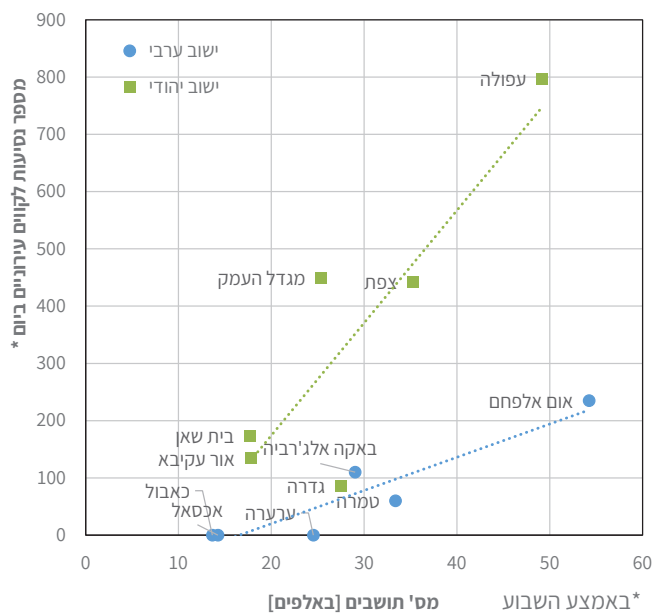
מספר נסיעות סה"כ בכל ימי השבוע	מספר נסיעות ביום נבחר באמצע השבוע	מספר קווים עירוניים	סה"כ אוכלסייה (באלפים)	
 	 	 	54.2  49.2 	■ אום אלפחם ■ עפולה
 	 	 	33.4  35.3 	■ טמרה ■ צפת
 			24.5  25.4 	■ ערערה ■ מגדל העמק
 			14.2  17.8 	■ אכסאל ■ אור עקיבא
 			13.6  17.7 	■ כאבול ■ בית שאן
 	 	 	29.0  27.5 	■ באקה אלגריביה ■ גדרה

* מספר קווים עירוניים - מספר קווי אוטובוסים שמסלול הנסיעה שלהם נמצא בתחום שטח השיפוט של היישוב.
 * מספר נסיעות ביום נבחר באמצע השבוע - מדד המייצג את תדירות הקווים העירוניים בימים א'-ה'. הבדיקה נעשתה ביום שלישי.
 * מספר נסיעות סה"כ בכל ימי השבוע - כולל שישי ושבת.

איור 1: מספר קווים עירוניים לפי מספר התושבים



איור 2: מספר נסיעות של קווים עירוניים ביום באמצע השבוע, לפי מספר התושבים



6.2 רמת שירותי התחבורה הציבורית הבינעירונית בין יישובים ערביים ויהודיים

בהתייחס לרמת השירות הבינעירוני, ממצאי ההשוואות בין צמדי היישובים מראים **פערים משמעותיים** בחלק מהמדדים, יחד עם **שיפור** במדדים אחרים (ראו טבלה 4).

בבחינת מספר הקווים הבינעירוניים עולים פערים משמעותיים ברוב צמדי ההשוואות שנעשו. הממצאים מההשוואות המדד בין טמרה לצפת ובין ערערה למגדל העמק מראים פערים קטנים יחסית. בהקשר זה יש לציין כי בטמרה ובערערה חלק ניכר מהקווים הבינעירוניים אינם נכנסים ליישובים אלא עוצרים רק בתחנה או בתחנות על כביש הראשי המצטלב עם כביש הכניסה ליישוב. בתוך כך, מחצית מהקווים הבינעירוניים המשרתים את תושבי טמרה עוצרים רק בתחנה הממוקמת על כביש 70 בכניסה לעיר (16 מתוך 31 קווים בינעירוניים). בערערה, 7% מהקווים הבינעירוניים עוצרים רק בתחנה בכניסה לעיר (מתוך 20 הקווים הבינעירוניים הפועלים בה). בהינתן שביישובים הערביים שנבדקו (וברבים נוספים) התחנה מרוחקת יותר מקילומטר מהכניסה לעיר, שירות התחבורה הציבורית נגיש הרבה פחות לתושבים. בנוסף, בהיעדר שירות זמין שפועל בתדירות מספקת לתחנה המרוחקת בכניסה ליישוב, נגישות התושבים לקווים אלה פחותה, ובהתאמה גם רמת השימוש בהם.

בבחינת תחנות היעד מחוץ ליישובים, ההשוואה בין היישובים אום אלפחם-עפולה, אכסאל-אור עקיבא, באקה אל'רביה-גדרה מראה כי מספר תחנות היעד שאפשר להגיע אליהן מהיישובים הערביים **נמוך משמעותית** בהשוואה ליישובים היהודיים. עם זאת, ממצאי ההשוואות בין היישובים כאבול-בית שאן, ערערה-מגדל העמק, וטמרה-צפת מראים **פערים קטנים יחסית** לפערים המשמעותיים שצוינו לעיל.

בבחינת **תדירויות הנסיעה** של השירות הבינעירוני נמצא בכל צמדי ההשוואות שנעשו שביישובים היהודיים הקווים הבינעירוניים פועלים בתדירות **גבוהה בהרבה** מאשר הקווים ביישובים הערביים. עם זאת, ממצאי ההשוואה בין טמרה לצפת מראים **פערים קטנים יחסית**, המצביעים על מגמה של צמצום הפער. ניתן לייחס את השיפור בשירות הבינעירוני בטמרה לעבודת ממונה התחבורה הציבורית, שעליה נרחיב בפרק ההמלצות. בהקשר זה יש לציין כי מחקר עמותת סיכוי²² שבחן בשנת 2012 את הפערים בשירותי

²² מחסמים לסיכויים – מצב התחבורה הציבורית ביישובים הערביים. עמותת סיכוי, 2012.

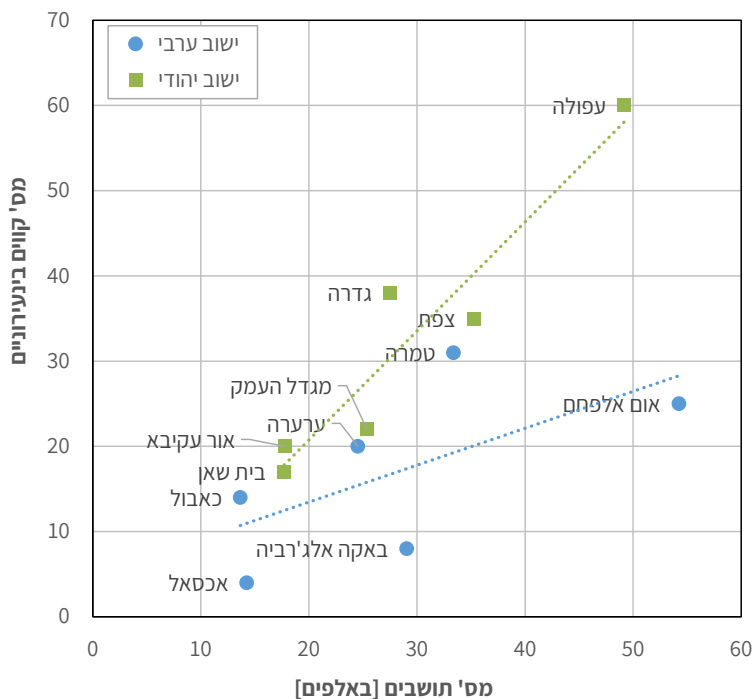
התחבורה הציבורית בין כמה יישובים ערביים ויהודיים מצא פערים חמורים במספר הקווים הבינעירוניים ותדירויות הנסיעה שלהם. בהתייחס לממצאי מחקר זה, נראה כי **עדיין יש פערים משמעותיים הדורשים התייחסות שונה ומותאמת יותר שתיתן פתרון אמיתי לבעיה**. התייחסות לכך ראו בפרק ההמלצות.

טבלה 4: סיכום ממצאי ההשוואה של רמת השירות הבינעירוני בין יישובים ערביים ויהודיים

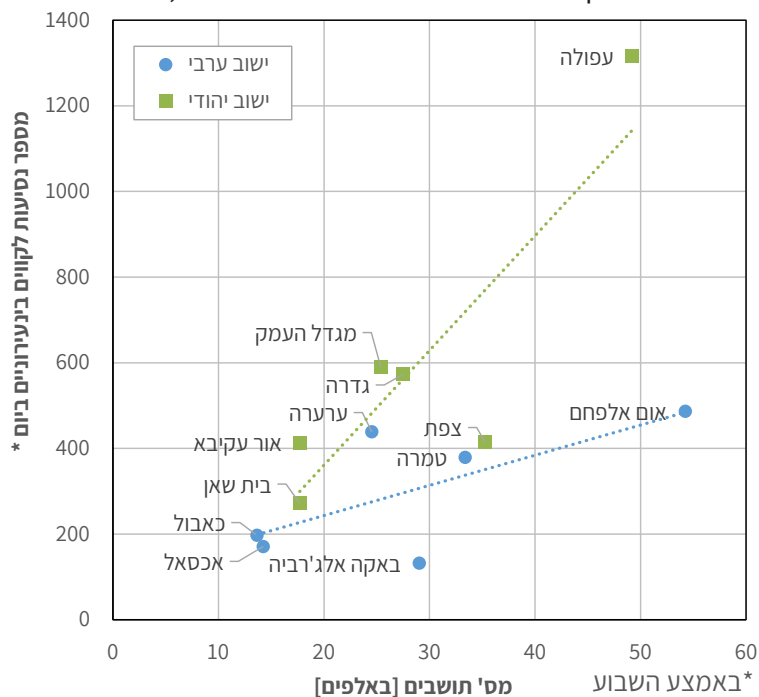
סה"כ אוכלוסייה (באלפים)	מספר קווים בינעירוניים	מספר נסיעות ביום אחד באמצע השבוע	מספר נסיעות סה"כ בכל השבוע	מספר תחנות יעד מחוץ ליישוב
אום אלפחם ■	25 60	487 1316	2917 7784	442 914
עפולה ■	49.2			
טמרה ■	31 35	379 414	2112 2482	533 563
צפת ■	35.3			
ערערה ■	20 22	439 591	2544 3529	387 425
מגדל העמק ■	25.4			
אכסאל ■	4 20	171 413	972 2433	33 446
אור עקיבא ■	17.8			
כאבול ■	14 17	197 272	1094 1557	251 307
בית שאן ■	17.7			
באקה אלג'רייה ■	8 32	132 523	719 3045	145 467
גדרה ■	27.5			

* מספר קווים בינעירוניים - מספר קווי אוטובוסים שמסלול הנסיעה שלהם עובר בתחום שטח השיפוט של היישוב.
 * מספר נסיעות ביום נבחר באמצע השבוע - מדד המייצג את תדירות הקווים הבינעירוניים בימים א'-ה'. הבדיקה נעשתה ביום שלישי.
 * מספר נסיעות סה"כ בכל ימי השבוע - כולל שישי ושבת.
 * מספר תחנות יעד מחוץ ליישוב - שניתן להגיע אליהן בקו אוטובוס אחד מהיישוב הנבחר.

איור 3: מספר קווים בינעירוניים לפי מספר תושבים



איור 4: מספר נסיעות של קווים בינעירוניים ביום באמצע השבוע, לפי מספר התושבים



6.3 מידת הנגישות הפיזית לשירותי תחבורה ציבורית באוטובוסים

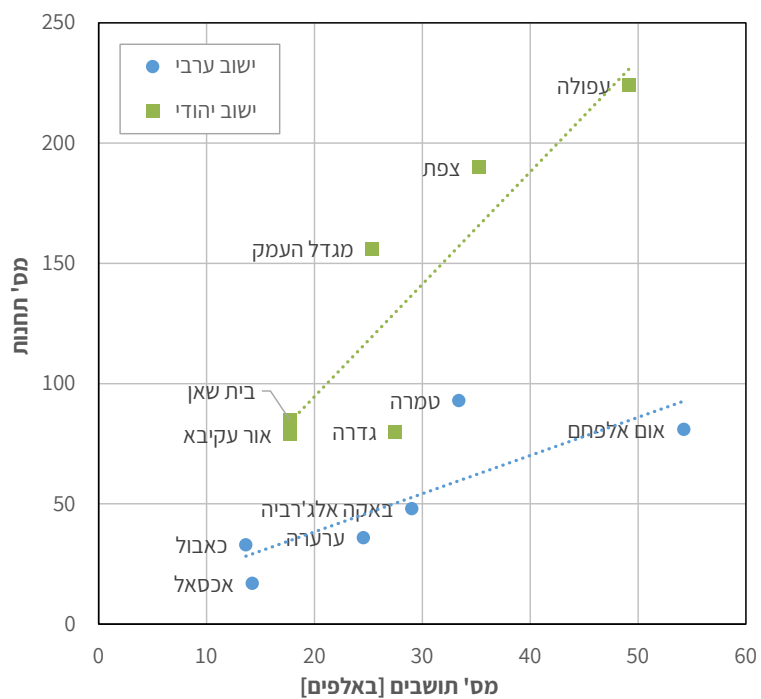
הרמה הנמוכה של שירותי התחבורה הציבורית ביישובים ערביים ניכרת במיוחד במספר הממוצע של תחנות העצירה לכל אלף תושבים בהשוואה ליישובים היהודיים שנבדקו (ראו טבלה 5). בבחינת אחוז התושבים המתגוררים במרחק הליכה סביר של כ-250 מטר מתחנת אוטובוס, נמצא ברוב ההשוואות כי רמת הנגישות ביישובים הערביים נמוכה באופן משמעותי מהרמה ביישובים היהודיים. בהשוואות בין טמרה לצפת ובין באקה אלע'רביה לגדרה עלו פערם קטנים יחסית בשיעור התושבים עם נגישות פיזית לתחבורה ציבורית.

טבלה 5: סיכום ממצאי ההשוואה של רמת הנגישות הפיזית בין יישובים ערביים ויהודיים

סה"כ אוכלוסייה (באלפים)	מספר תחנות ממוצע לכל אלף תושבים	שטח כיסוי תחבורתי ביישוב (קמ"ר)	מספר תושבים בשטח הכיסוי (באלפים)	נגישות (פיזית) לתחבורה ציבורית
אום אלפחם	54.2	1.5	10,431	38%
עפולה	49.2	4.5	18,583	19%
טמרה	33.4	2.8	7,156	25%
צפת	35.3	5.4	8,685	21%
ערערה	24.5	1.5	6,634	62%
מגדל העמק	25.4	6	15,735	27%
אכסאל	14.2	1.2	2,762	63%
אור עקיבא	17.8	4.4	11,142	19%
כאבול	13.6	2.4	3,573	57%
בית שאן	17.7	4.8	10,115	26%
באקה אלע'רביה	29.0	1.6	13,113	45%
גדרה	27.5	2.9	12,771	46%

* שטח כיסוי תחבורתי ביישוב - סה"כ השטח בתוך היישוב הכולל רדיוס הליכה סביר (250 מ') מכל אחת מתחנות העצירה ביישוב.
 * מספר תושבים בשטח הכיסוי - סה"כ התושבים ביישוב המתגוררים בקרבה של עד 250 מ' מתחנות העצירה לתחבורה ציבורית.
 פרמטר זה חושב ע"י הכפלת שטח הכיסוי התחבורתי בצפיפות התושבים לקמ"ר, זאת על מנת לאפשר השוואה של הפרמטר בין יישובים ערביים ליהודים.
 * נגישות לתחבורה ציבורית - אחוז התושבים מכלל האוכלוסייה המתגוררת ביישוב עם גישה לתחנת תחבורה ציבורית במרחק הליכה של כ-250 מ'.
 פרמטר זה חושב ע"י חלוקה של מספר התושבים בשטח הכיסוי בסך כל האוכלוסייה ביישוב.

איור 5: מספר תחנות לפי מספר תושבים



7. המלצות לצמצום הפערים ושיפור שירותי התחבורה הציבורית ביישובים ערביים

נוכח הממצאים שהוצגו בפרק הקודם, ניתן לומר כי רמת התחבורה הציבורית העירונית והבינעירונית ביישובים הערביים שנבחנו מתאפיינת בזמינות ובתדירות נמוכה, במגוון מצומצם של יעדי נסיעה וברמה לא מספקת של כיסוי תחבורתי. הדבר משפיע לרעה על יכולתה של החברה הערבית להשתלב בשוק העבודה, במוסדות להשכלה גבוהה, בהגעה למרכזי שירותים חיוניים הנמצאים ברובם ביישובים יהודיים סמוכים ועוד. דו"ח מבקר המדינה שפורסם במרץ 2019 מצביע על חשיבות הנושא: "תחבורה ציבורית ברמה נאותה היא מרכיב הכרחי למיצוי הפוטנציאל הכלכלי של האוכלוסייה הערבית בישראל"²³. היעדר תחבורה ציבורית יעילה המותאמת לצורכי התושבים מהווה אפוא חסם משמעותי בפני פיתוח כלכלי, קידום התעסוקה, התעשייה והמסחר, ושיפור הנגישות לשירותים חברתיים ועירוניים.

בשנים האחרונות אנו עדים למגמת שיפור במתן שירותי תחבורה ציבורית ליישובים ערביים, הן מבחינת הגידול במספר קווי התחבורה הציבורית המשרתים אותם והן מבחינת הגידול במספר הנוסעים. תקציבים ומשאבים ממשלתיים גדולים מבעבר מושקעים בפיתוח התחבורה הציבורית ביישובים הערביים, אולם למרות זאת הם אינם מספיקים, בין היתר הודות לפערים העצומים שכבר קיימים בין רשויות מקומיות יהודיות וערביות. יתרה מזו, בהקצאת המשאבים לבדה אין כדי לענות באופן מלא על הצורך במתן שירות איכותי ואמין; לשם כך נחוצה היכרות מעמיקה יותר עם צורכי התושבים ועם מאפייני יישוביהם, ויש להתאים לכך את תכנון שירותי התחבורה. זו הסיבה שרמת השירות ביישובים הערביים עדיין רחוקה מאוד מרמת השירות בשאר היישובים בארץ. בהקשר זה, ניסינו למד כי מדיניות ותוכניות ממשלתיות שגובשו ללא מעורבות או נציגות מהחברה הערבית נתקלות בחסמים שונים שמעכבים את יישומן. שיתוף והתייעצויות שוטפות עם הגופים הייצוגיים והמקצועיים בציבור הערבי – התושבים, הרשויות המקומיות, ועדת התחבורה של ועד ראשי הרשויות הערביות ואנשי מקצוע מומחים – הם מרכיב הכרחי באפיון וביישום מיטבי של המדיניות לצמצום פערים בתחבורה הציבורית וזכות בסיסית של האזרחים הערבים בישראל.

²³ דו"ח ביקורת מיוחד – משבר התחבורה הציבורית, עמ' 235. מבקר המדינה, מרץ 2019.



להלן התייחסותה של עמותת סיכוי לרמת שירותי התחבורה הציבורית הנמוכה ביישובים הערביים – הגורמים לכך, והמלצות לשיפור רמת השירות ולהגברת הנגישות והניידות של האזרחים הערבים למוקדי תעסוקה, מסחר, השכלה גבוהה, תרבות ופנאי. התייחסות זו מתבססת על העבודה של עמותת סיכוי בשנים האחרונות עם משרד התחבורה, משרד האוצר והרשויות המקומיות הערביות לקידום התחבורה הציבורית ביישובים הערביים, במטרה להוביל לצמצום הפערים החברתיים והכלכליים בין החברה היהודית והערבית בישראל.

7.1 שינוי שיטת המדידה לבחינת צמצום פערים בתחום התחבורה הציבורית

כאמור, הבקרה הממשלתית אחר יישום החלטה 922, שנתונה בידי ועדת ההיגוי, אינה בוחנת את אופן ההשוואה שהוגדרה בהחלטת הממשלה 922, שעל פיה יש לאמוד את הפער בין יישובים ערביים ויהודים בתחום התחבורה הציבורית ואת הצעדים הנדרשים לסגירתו. הבחינה שמציגה הוועדה עשויה ללמד על שיפור מסוים במצב התחבורה הציבורית ביישובים הערביים, אך לא ניתן ללמוד ממנה על מידת צמצום הפערים. כדי למדוד את צמצום הפערים יש צורך לבחון אותם לפי הקריטריונים שהוגדרו בהחלטת הממשלה 922. רק כך יוצר שינוי משמעותי ובעל ערך שיצמצם את האפליה ויספק שירותי תחבורה ציבורית איכותיים ואמינים לאזרחים הערבים בישראל. לאור זאת, להלן המלצותינו:

7.1.1 אימוץ שיטת הבדיקה המוצגת במסמך זה על ידי ועדת ההיגוי הממשלתית, והחלטה על כלל היישובים הערביים כדי לכמת את הפער העדכני בין יישובים ערביים ויהודים בתחום התחבורה הציבורית.

7.1.2 בהתאם לתמונת המצב שתתקבל, יש להתאים את אופן הקצאת המשאבים ולקבל החלטה על המשך הקצאה שוויונית ומתקנת של לפחות 40% מסך תוספות השירות בתחבורה ציבורית ו/או 100 מיליון ש"ח בשנה (הגבוה מביניהם) לפרק זמן ריאלי לסגירת הפערים.

7.2 איסוף מידע ואפיון צורכי החברה הערבית בתחום התחבורה הציבורית

על סמך עבודתנו ביישובים הערביים, ניתן לומר כי משרד התחבורה אינו מכיר מספיק את צורכי התחבורה הציבורית בחברה הערבית, והדבר פוגע ברמת השירות ובאיכותו ומוביל לעיתים קרובות לתוצאות לא רצויות כמו קווים ריקים שפועלים ביישובים הערביים – עירוניים ובינעירוניים. חוסר ההיכרות ניכר גם

בהיצע יעדי הנסיעה מחוץ ליישובים, הביקוש אליהם ותדירויות הנסיעה, אשר מתבטא בשירות חלקי או חסר כפי שעלה במחקר זה (ראו פרק 6 – סיכום הממצאים). לפיכך, כדי לקדם ולשפר את שירותי התחבורה הציבורית ביישובים הערביים יש להעמיק

את ההיכרות עם התנאים והצרכים

הקיימים באמצעות סקרי צרכים ו/או שיתוף ציבור עם התושבים, הרשויות המקומיות, ועדת התחבורה של ועד ראשי הרשויות הערביות ואנשי מקצוע מומחים לעינייני החברה הערבית. הידע המקומי יאפשר לרשות המקומית ולמשרד התחבורה להבין לפרטים: מהם יעדי הנסיעה הנפוצים של התושבים ביישוב ומחוצה לו, מהם זמני הפעילות

והתדירות הרצויות וכן הלאה, כדי לשפר באופן יעיל את שירותי התחבורה הציבורית הפועלים כיום ביישובים הערביים.

אנו ממליצים למשרד התחבורה בשיתוף הרשויות המקומיות הערביות, לפעול לאיסוף מידע ולהטמעת הידע המקומי באמצעות "אחראי התחבורה הציבורית", לטובת גיבוש פתרונות להפעלת שירותי תחבורה ציבורית יעילים ואיכותיים.

**"משרד התחבורה
אינו מכיר מספיק
את צורכי התחבורה
הציבורית
בחברה הערבית,
והדבר פוגע ברמת
השירות ובאיכותו
ומוביל לעיתים
קרובות לתוצאות
לא רצויות כמו
קווים ריקים
שפועלים ביישובים
הערביים – עירוניים
ובינעירוניים"**

7.3 איוש תפקיד "אחראי תחבורה ציבורית ברשות המקומית" בכל הרשויות המקומיות הערביות

נוכח הרמה הנמוכה של שירותי התחבורה הציבורית ביישובים הערביים, מיפוי הצרכים של התושבים הוא חלק מרכזי ומשמעותי בתהליך העבודה לשיפור רמת השירות, הן באוטובוסים והן ברכבת ישראל. זו הסיבה שאנחנו מייחסים חשיבות רבה לתפקיד איש הקשר בין הרשות המקומית למשרד התחבורה, האמון על איסופו והטמעתו של הידע המקומי ועל גיבוש פתרונות לטובת הפעלת שירותי תחבורה ציבורית יעילה ואיכותית. ניסיונו מהעבודה השוטפת מול משרדי הממשלה וביישובים הערביים מעיד כי **רשות מקומית שמכירה את צורכי תושביה ונמצאת בקשר רציף עם משרד התחבורה**

"רשות מקומית שמכירה את צורכי תושביה [...] תצליח לקדם ולשפר באופן משמעותי את שירותי התחבורה הציבורית בתחומה"

תצליח לקדם ולשפר באופן משמעותי את שירותי התחבורה הציבורית בתחומה. דוגמה לכך ניתן למצוא בעבודת אחראי התחבורה הציבורית בטמרה בשנתיים האחרונות, אשר הוביל בליווי עמותת סיכוי לשיפור רמת השירות בעיר לרווחת תושביה.²⁴ ההשפעה החיובית של עבודת הממונה על רמת השירות בטמרה ניכרת גם בממצאי מחקר זה, כמפורט בפרק סיכום הממצאים. כמו כן, נוכח היעדר מקורות הכנסה מניבים ברשויות המקומיות הערביות, המגבילים את יכולותיהן לפתח תחומי תוכן ולהעסיק עובדים יעודיים בתחום, תפקיד זה יסייע בהעצמתן ובחיזוקן בכוח אדם מקצועי. על כן, אנו ממליצים:

7.3.1 אימוץ ותקצוב מודל אחראי תחבורה ציבורית אזורי

המודל המיוחד שפורסם לרשויות המקומיות במרץ 2019 מתקצב משרות ב-17 רשויות מקומיות מתוך 85 רשויות מקומיות ערביות בישראל. המודל הגדיר את אופן הקצאת התקנים כך שתקן במשרה מלאה יוקצה לרשויות המונות יותר מ-50 אלף תושבים, ותקן לחצי משרה יוקצה לרשויות ערביות המונות 20-50 אלף תושבים.

כיוון שמודל זה אינו נותן מענה לרשויות קטנות המונות פחות מ-20 אלף תושבים, עמותת סיכוי גיבשה מודל עבודה²⁵ המחלק את היישובים הקטנים למקבצים, כך שכל

²⁴ לפירוט ראו "סעיף 4.2 – השוואת רמת שירות התחבורה הציבורית בין טמרה לצפת" במסמך זה.
²⁵ **תפקיד "אחראי תחבורה ציבורית אזורי" – מודל לשיתוף פעולה בתחום התחבורה הציבורית בין רשויות מקומיות ערביות המונות מתחת ל-20 אלף תושבים.** נייר עמדה, עמותת סיכוי.

מקבץ מהווה "מרחב אזורי לשירות תחבורתי". מטרת המודל המוצע היא לתת מענה לצורכי התחבורה ביישובים הערביים ולקדם שיתוף פעולה בתחום כדי לשפר את שירותי התחבורה הציבורית לרווחת התושבים ברמה האזורית ולהגביר את נגישותם לתחבורה ציבורית.

אנו ממליצים למשרדי התחבורה והאוצר לבחון את המודל המוצע ולגבש בהתאמה הקצאת תקנים שיאפשרו לשפר את שירותי התחבורה גם ברשויות המקומיות הקטנות, תוך חשיבה אזורית.

7.3.2 הארכת תוקף תקצוב תקן "אחראי תחבורה ציבורית" מעבר לשנת 2020
במכתבים שנשלחו ממשרד התחבורה לרשויות המקומיות הערביות בפברואר 2019 בנושא המודל המחודש²⁶ צוין כי מימון המשרה יהיה למשך שנות תוכנית החומש 922, כלומר עד סוף שנת 2020. עם זאת, מנוסח החלטת הממשלה 922 משתמע באופן חד-משמעי כי תוקף ההקצאה השוויונית של תקציבים ליישובים הערביים בתחום שירותי התחבורה הציבורית יימשך **עד לסגירת הפער**. בנוסף, ההחלטה קובעת יעד ביצוע שלפיו הפער ייסגר עד שנת 2022, ומכאן נובע כי ההקצאה השוויונית צריכה להימשך לכל הפחות עד שנת 2022, במידה שהיעד הממשלתי אכן יושג עד אז.

כיוון שהפער בשירותי התחבורה הציבורית בין היישובים הערביים לשאר היישובים לא צפוי להיסגר עד סוף שנת 2020, וכיוון שתקן המשרה אינו מתוקצב מתוקף החלטה 922, **אנו ממליצים למשרד התחבורה והאוצר שלא להגביל את תקופת התקצוב של המשרה ולהאריך את המועד מעבר לשנת 2020**, כדי לתת הזדמנות אמיתית לעבודת האחראי ברשויות המקומיות ולמודל העבודה המוצע.

7.3.3 הגדלת היקף השכר המוצע בהתאם לפרופיל המקצועי הדרוש
השכר המוצע לתקן המשרה נמוך יחסית, ולכן אינו מאפשר למשך כוח אדם איכותי, וזאת בניגוד לדרישות התפקיד והיקף העבודה של הממונים, מבחינת התושבים, הרשות המקומית ומשרד התחבורה. **אנו ממליצים למשרדי התחבורה והאוצר להגדיל את היקף השכר המוצע למשרה בהתאם לפרופיל המקצועי הדרוש, כדי למשוך כוח אדם איכותי לרשויות מקומיות שנתקלו בקשיי גיוס ואיוש המשרות.**

²⁶ מכתב בנושא "תיאום תחום התחבורה הציבורית ברשויות המקומיות", סימוכין מס' 1111-1711-7191-119721.

7.4 קידום תכנון והפעלת תחבורה ציבורית עירונית (פנימית) בערים הערביות

ממצאי המחקר העלו פערים משמעותיים ברמת השירות העירוני בהשוואות בין כל צמדי היישובים, הן במספר הקווים ביישובים הערביים והן בתדירויות הנסיעה שלהם (ראו פרק 6). כמו כן, נכון למועד כתיבת מחקר זה, בשמונה ערים ערביות בישראל²⁷ המונות יותר מ-20 אלף תושבים **אין כלל שירות תחבורה ציבורית עירוני**. בערים שבהן פועל שירות עירוני, הוא מתאפיין בדרך כלל במסלול נסיעה שעובר בעיקר בדרכי המסחר הראשיות בעיר, ללא חיבור לשכונות השונות.

בהיעדר אפשרות להשתמש בתחבורה ציבורית כדי להגיע ממקום המגורים ל"מוקדי משיכה" עירוניים (מספרה, בנק, מרפאה/בית מרקחת, וכדומה), ולתחנות שמהן ניתן לקחת שירות תחבורה ציבורית בינעירוני, אפשר לשער כי התנועה בעיר תמשיך להתנהל ברכב פרטי. תנועה זו מעמיסה לא רק על הדרכים המקומיות, אלא אחראית לחלק ניכר מהפקקים בכניסות לערים וליישובים הערביים ולעומסי התנועה האזוריים. **אנו ממליצים למשרד התחבורה ולרשויות המקומיות לקדם תכנון ולהפעיל שירות תחבורה ציבורית עירוני באמצעות העמקת ההיכרות עם התנאים הפיזיים ועם צורכי התושבים.**

בהקשר זה חשוב לציין כי התשתיות הרעועות ברוב היישובים הערביים, יחד עם הרחובות הצרים המאפיינים את מרכזי היישובים, והיעדרם של מפרצי העלאה והורדה של נוסעים או פסי האטה תקינים **מונעים הכנסה של שירותי תחבורה ציבורית ליישוב**. בנוסף, רמת התשתיות הירודה והצפיפות הגבוהה, בעיקר במרקם הוותיק, מקשה על הנגשה של התחנות ועל בינוי מפרצי העלאה והורדה של נוסעים על פי הנחיות משרד התחבורה. כיוון שפיתוח תשתיות התחבורה ביישובים הערביים הוא תהליך שיכול להמשך כמה שנים, וכיוון שלמיקום תחנת אוטובוס במרחק הליכה סביר השפעה משמעותית על מידת השימוש בתחבורה ציבורית, **יש לגבש פתרונות יצירתיים שיאפשרו להפעיל אותה כבר עכשיו**. אנו ממליצים:

7.4.1 לרשויות המקומיות: להכין תוכנית תחבורה ציבורית לשלב הביניים²⁸ ולתכנן מסלולי קווים על בסיס דרכים קיימות שרוחבן 6.5 מטר לפחות, המאפשרות מעבר של כלי רכב קטן (מיניבוס, טרנזיט או מונית שירות), בהובלת אחראי התחבורה הציבורית ובליווי משרד התחבורה.

²⁷ בערים ג'דידה מכר, עראבה, ערערה, קלנסווה, טייבה, כסיפה, תל שבע וכפר קאסם אין שירות עירוני.

²⁸ שאינה דורשת תכנון סטטוטורי.

7.4.2 למשרד התחבורה: להנחות את החברות המתכננות/המפעילות לבחון הפעלת תחבורה ציבורית ביישובים הערביים בדרכים קיימות ובכלי רכב קטנים.
הפעלת תחבורה ציבורית באמצעים אלו תאפשר להפעיל שירות לשכונות לוויין מרוחקות ו/או להוות שירות עירוני גמיש (לפי קריאה) במקומות מסוימים בהתאם לצורך.

7.4.3 לתכנן תחנות עצירה לתחבורה ציבורית במרחק הליכה סביר. הפעלת תחבורה ציבורית במרקמים הצפופים ביישובים הערביים באמצעות כלי רכב קטנים כמו מוניות שירות או מיניבוסים תאפשר להתגבר על חסם התשתיות, שכן כלי רכב אלה אינם מחויבים לפי הנחיות משרד התחבורה לעצור בתחנות עצירה מוסדרות. זאת, עד שרמת התשתיות ביישובים הערביים תשתפר מספיק כדי לאפשר בינוי תחנות עצירה מוגששות לכל הפחות ברמה שקיימת ביישובים היהודיים.

7.5 הכנת תוכנית-אב לתחבורה ציבורית ביישובים הערביים

בהמשך להמלצות הסעיף הקודם, תכנון והפעלה של תחבורה ציבורית בהתאם למצב הדרכים ביישובים יאפשר להרחיב את הכיסוי התחבורתי כך שליותר תושבים תהיה אפשרות להשתמש בתחבורה ציבורית במרחק הליכה סביר. עם זאת, נוכח רמת התשתיות הנמוכה המאפיינת את רוב היישובים הערביים, תוכנית זו לא תוכל לתת מענה לכלל התושבים ולהפעיל תחבורה ציבורית בכל השכונות ביישוב. לכן חשוב **לקדם במקביל תוכנית-אב סטטוטורית לתחבורה ציבורית** המתייחסת לכלל השכונות ביישוב, וממנה אפשר יהיה לתכנן, לתעדף, לתקצב ולבצע את עבודות התשתית הנדרשות לפיתוח תחבורה ציבורית איכותית ביישוב כולו.

בנוסף, תוכניות התחבורה הציבורית ביישובים הערביים, במידה שיש כאלו, הן למעשה תוכניות לפיתוח תשתיות תחבורה, הכוללות בדרך כלל מספר מצומצם של כבישים שפיתוחם יאפשר מעבר של תחבורה ציבורית לשכונה או לשכונות מסוימות. **ברוב היישובים הערביים חסרה תוכנית-אב לתחבורה ציבורית** המתייחסת למוקדי משיכה עירוניים ונותנת מענה לצורכי התושבים. נושא זה עלה גם בדו"ח מבקר המדינה בנושא התחבורה הציבורית ביישובים הערביים שפורסם במרץ 2019:

"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".²⁹

אנו ממליצים למשרד התחבורה ולרשויות המקומיות הערביות לפעול להכנת תוכנית-אב לתחבורה ציבורית בכל היישובים הערביים בישראל, שתאפשר לתכנן, לתעדף, ולתקצב את תשתיות התחבורה הנדרשות להפעלת שירותי תחבורה ציבורית איכותיים.

לסיכום, מחקר זה ערך בחינה מדגמית של רמת שירותי התחבורה הציבורית בין שישה יישובים ערביים ויהודיים במטרה להצביע על **העיוות שנוצר בתמונת מצב התחבורה הציבורית ביישובים הערביים**, כפי שעולה בוועדות ההיגוי להחלטה 922. הבקרה הממשלתית אחר יישום ההחלטה **אינה** בודקת את אופן ההשוואה שהוגדר בהחלטת הממשלה, הקובע שיש לאמוד את צמצום הפערים בין יישובים ערביים ויהודיים בתחום התחבורה הציבורית. בהיעדר בחינה של רמת השירות ואיכותו באמצעות השוואה לרמת שירות אידיאלית או רצויה, כפי שנכתב בהחלטה 922, לא ניתן יהיה לתכנן כראוי מדיניות לסגירת פערים.



²⁹ דו"ח ביקורת מיוחד – משבר התחבורה הציבורית, עמ' 252. מבקר המדינה, מרץ 2019.

שירותי התחבורה הציבורית העירוניים והבינעירוניים ביישובים הערביים מאופיינים בזמינות ובתדירות נמוכות, במיעוט יעדי נסיעה וברמת כיסוי תחבורתי לא מספק. **היעדר שירות יעיל המותאם לצורכי התושבים מהווה חסם לשיוויון מהותי, לפיתוח כלכלי, לקידום תעסוקה וחינוך ולפיתוח חברתי של החברה הערבית.** מניסיונו, ממציא המחקר מעידים במידה רבה על מצב התחבורה הציבורית במרבית היישובים הערביים בישראל. תמונת מצב דומה עולה גם בממצאי דו"ח מבקר המדינה שפורסם במרץ 2019. כיוון שהפערים בתחום לא ייסגרו עד שנת 2020, משרדי התחבורה והאוצר נדרשים (1) לאמץ את שיטת המדידה שהוצגה במחקר זה; (2) להרחיבה לכלל היישובים הערביים; (3) לתכנן את הקצאת המשאבים לסגירת הפערים בתחבורה הציבורית בהתאמה לממצאים שיעלו מהבחינה.

המלצות המדיניות במסמך זה מכוונות להמשך השקעה במשאבים החומריים, להעמקת ההיכרות עם התנאים והצרכים הקיימים, ולמתן פתרונות גמישים ויצירתיים, במטרה לחולל שינוי אמיתי ולספק לאזרחים הערבים בישראל שירותי תחבורה ציבורית איכותיים ואמינים שיובילו לצמצום הפערים החברתיים והכלכליים ביניהם ובין האזרחים היהודים.

להלן סיכום ההמלצות –

1. **ועדת ההיגוי הממשלתית תאמץ את שיטת הבדיקה המוצגת במסמך זה ותחיל אותה על כלל היישובים הערביים כדי לכמת את הפער העדכני בין יישובים ערביים ויהודיים בתחום התחבורה הציבורית.** בהתאם לתמונת המצב שתתקבל, **יש להתאים את אופן הקצאת התקציב ולקבל החלטה על המשך הקצאת משאבים שוויונית ומתקנת של 40% מסך תוספות השירות בתחבורה ציבורית ו/או 100 מיליון ש"ח בשנה (הגבוה מביניהם),** לפרק זמן ריאלי לסגירת פערים אלה.

2. **באמצעות אחראי התחבורה הציבורית, משרד התחבורה והרשויות המקומיות הערביות יאספו מידע ויטמיעו את הידע המקומי** לטובת גיבוש פתרונות להפעלת שירותי תחבורה ציבורית יעילים ואיכותיים.

3. **משרדי התחבורה והאוצר יבחנו את המודל המוצע של אחראי תחבורה ציבורית אזורי ויגבשו בהתאמה הקצאת תקנים** למען שיפור שירותי התחבורה הציבורית גם ברשויות המקומיות הקטנות, מתוך חשיבה אזורית.

4. **משרדי התחבורה והאוצר לא יגבילו את תקופת התקצוב של משרת אחראי התחבורה הציבורית ברשות המקומית ויאריכו את המועד מעבר לשנת 2020**, כדי לתת הזדמנות אמיתית לעבודת האחראי ברשויות המקומיות ולמודל העבודה האזורי המוצע. כמו כן, מומלץ **להגדיל את היקף השכר המוצע למשרה בהתאם לפרופיל המקצועי הדרוש**, כך שיאפשר למשך כוח אדם איכותי לרשויות מקומיות שנתקלו בקשיי גיוס ובאיוש המשרה.

5. **משרד התחבורה והרשויות המקומיות יקדמו תכנון והפעלה של שירות תחבורה ציבורית עירוני המבוסס על היכרות עם התנאים הפיזיים וצורכי התושבים**, יגבשו פתרונות יצירתיים בהתאם. אנו ממליצים כי משרד התחבורה והרשויות המקומיות **יכינו תוכנית תחבורה ציבורית לשלב הביניים**, ויתכננו מסלולי קווים על בסיס דרכים קיימות שרוחבן 6.5 מטר לפחות, המאפשרות מעבר של כלי רכב קטן (מיניבוס, טרנזיט או מונית שירות). כמו כן אנו ממליצים שמשרד התחבורה **ינחה את החברות המפעילות לבחון הפעלת תחבורה ציבורית ביישובים הערביים בדרכים קיימות ובכלי רכב קטנים**.

6. אנו ממליצים למשרד התחבורה ולרשויות המקומיות הערביות **לפעול להכנת תוכנית אב לתחבורה ציבורית בכל היישובים הערביים בישראל**, שתאפשר לתכנן, לתעדף, ולתקצב את רשימת תשתיות התחבורה הנדרשות לפיתוח כדי להפעיל שירותי תחבורה ציבורית איכותיים לרווחת התושבים.



8. נספח א – פירוט ממצאי ההשוואות בין היישובים הערביים והיהודיים

הממצאים בכל אחת מההשוואות שנערכו מראים כי באופן כללי רמת שירותי התחבורה הציבורית ביישובים הערביים עדיין נמוכה יותר מהרמה ביישובים היהודיים. עם זאת, בחינת המדדים השונים במחקר זה בתחום השירות העירוני, הבינעירוני ומידת הנגישות לשירות, מראה תמונת מצב המורכבת מפערים משמעותיים בחלק מהמדדים ופערים קטנים יחסית במדדים אחרים, המעידים על מגמת שיפור מסוימת. נספח זה מחולק לשישה תתי-פרקים, שבכל אחד מהם מפורטים נתוני ההשוואה של רמת שירותי התחבורה הציבורית בין היישוב הערבי ליישוב היהודי. בכל פרמטר שנבחן נעשה חישוב הן של היחס,³⁰ המציג את שיעור האי-שוויון הקיים בין היישוב הערבי והיהודי, והן של הפער,³¹ המציג כמותית את ההבדלים ברמת השירות בין היישובים. בנוסף, מצורפות מפות של היישובים הכוללות את תחנות העצירה ביישוב ואת הכיסוי התחבורתי שלהן, המחושב לפי רדיוס הליכה של 250 מטר.



8.1 השוואה בין רמת התחבורה הציבורית באום אלפחם ובעפולה

נתוני ההשוואה בין הערים, המפורטים בטבלה 6, מראים הבדלים משמעותיים ברמת השירות העירוני. בעפולה יש פי 4 יותר קווי אוטובוס עירוניים מאשר באום אלפחם, והם פועלים במשך השבוע בתדירות הגבוהה פי 3.5 מתדירות השירות העירוני באום אלפחם.

גם בבחינת השירות הבינעירוני התגלו פערים ניכרים. ההשוואה בין הערים מראה כי בעפולה יש פי כמעט 2.5 יותר קווים

³⁰ הפרמטר ביישוב היהודי מחולק בפרמטר של היישוב הערבי.

³¹ הפרש בין הפרמטר ביישוב היהודי לבין פרמטר זהה ביישוב הערבי.

בינעירוניים מאום אלפחם. מספר יעדי הנסיעה שאפשר להגיע אליהם מעפולה כפול מאשר מספר היעדים שאפשר להגיע אליהם מאום אלפחם. לנוכח המיקום הגיאוגרפי של אום אלפחם על ציר ארצי רוחבי (כביש 65), המאפשר לחבר את העיר ביעילות ליעדים בינעירוניים שונים, נתון זה מעיד על חוסר היכרות של משרד התחבורה והחברה המפעילה עם צורכי התושבים ועל היעדר כוח אדם ייעודי ברשות המקומית שיעסוק רק בנושא התחבורה הציבורית. זאת ועוד, מסוף התחבורה הציבורית הממוקם בכניסה לעיר, בסמוך לכביש 65, מאפשר להתגבר על חסם התשתיות, שמונע במקרים רבים כניסה של תחבורה ציבורית לשכונות בעיר.

מבחינת נגישות התחבורה הציבורית במרחק הליכה סביר של כ-250 מטרים, ל-38% מתושבי עפולה יש נגישות לתחבורה ציבורית, לעומת 19% מסך התושבים באום אלפחם. כמו כן, ממוצע התחנות לאלף נפש בעפולה גדול פי 3 מאשר באום אלפחם. צפיפות הבנייה ורמת תשתיות התחבורה הירודה, המאפיינת שכונות רבות בעיר, היא חסם מרכזי בהכנסת שירותי תחבורה ציבורית ובבינוי תחנות עצירה מונגשות. כמו כן, תוכנית-האב לתחבורה ציבורית בעיר כוללת פיתוח של דרכים בודדות שיאפשרו להפעיל תחבורה ציבורית במספר מצומצם של שכונות, והיא אינה נותנת מענה לשאר השכונות בעיר, הכוללות גם שכונות לוויין מרוחקות.



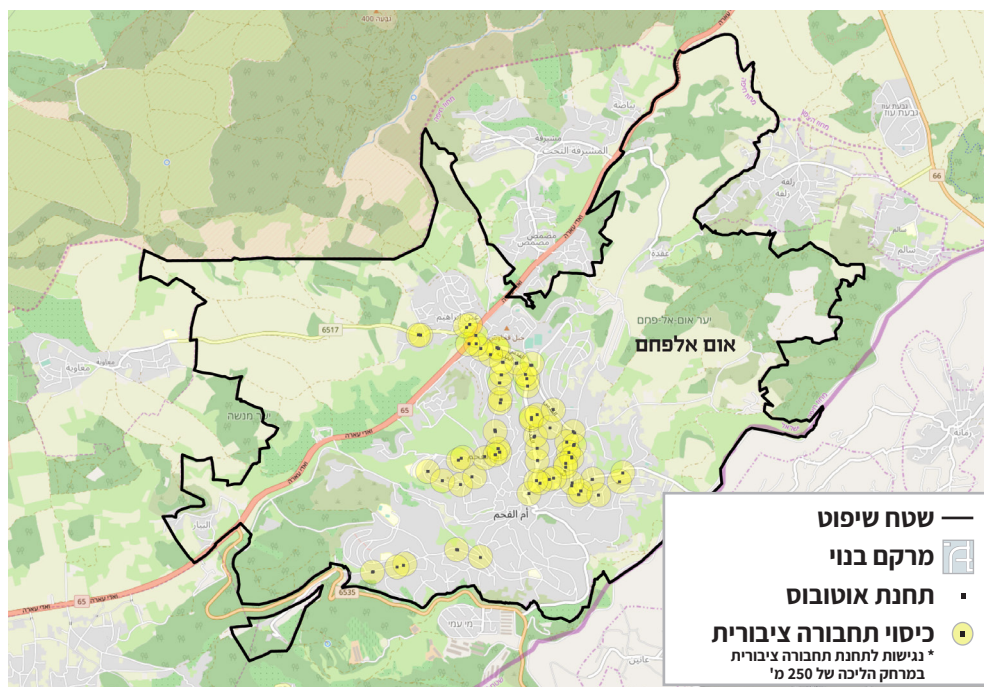
טבלה 6: השוואה בין רמת התחבורה הציבורית באום אלפחם ובעפולה

פרמטרים לבחינה	אום אל פאחם	עפולה	יחס	פער
אוכלוסייה	54,240	49,169	0.91	-5,071
מספר קווים עירוניים	4	³² 15	3.75	11
מספר קווים בינעירוניים	25	60	2.40	35
מספר נסיעות של קווים עירוניים ביום אחד באמצע השבוע	235	797	3.39	562
מספר נסיעות של קווים בינעירוניים ביום אחד באמצע השבוע	487	1316	2.70	829
מספר הנסיעות הכולל של קווים עירוניים בכל השבוע	1357	4736	3.49	3,379
מספר הנסיעות הכולל של קווים בינעירוניים בכל השבוע	2917	7784	2.67	4,867
מספר תחנות ממוצע לאלף נפש	1.49	4.56	3.06	3
מספר תחנות יעד שונות מחוץ ליישוב	442	914	2.07	472
שטח כיסוי תחבורתי ביישוב [קמ"ר]	5.08	11.53	2.27	6.45
מספר תושבים בתוך שטח כיסוי	10431	18583	1.78	8152
נגישות	19%	38%	2.0	19%

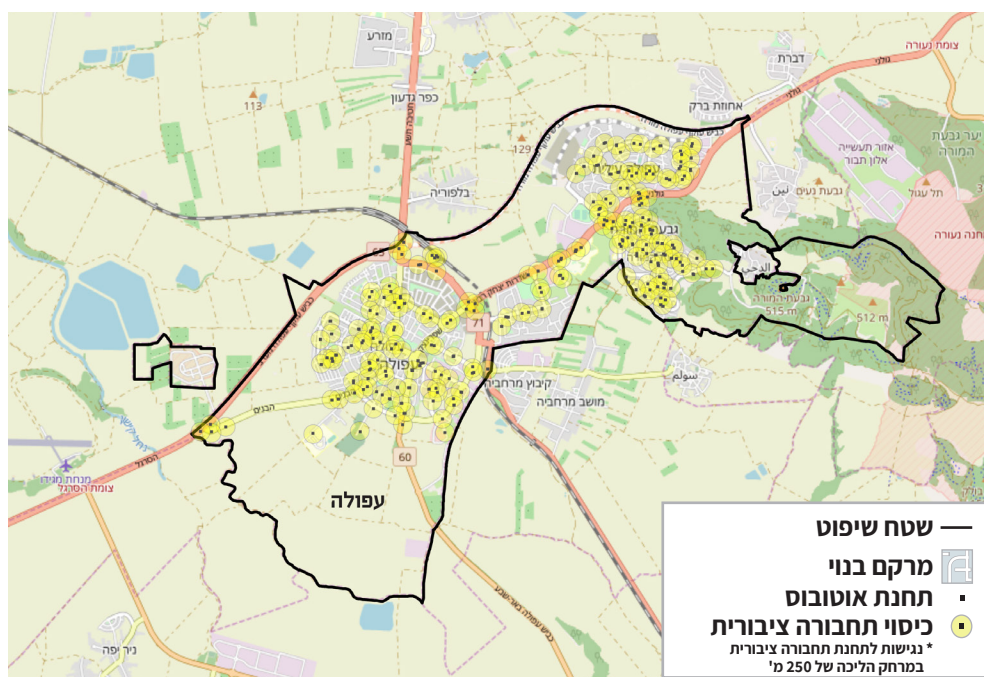
לצורך ההמחשה, מצורפים לעיל איורים 4 ו-5 המציגים את הכיסוי התחבורתי בערים אום אלפחם ועפולה, בהתאמה.

³² שני קווים מתוך 15 הקווים העירוניים שפועלים בתוך עפולה (380 ו-381) מיועדים לתלמידים בלבד.

איור 6: כיסויי תחבורתי באום אלפחם



איור 7: כיסויי תחבורתי בעפולה



8.2 השוואה בין רמת התחבורה הציבורית בטמרה ובצפת

ההשוואה בין הערים כמפורט בטבלה 7 מראה הבדל משמעותי בשירות העירוני: בצפת יש פי 13 יותר קווים עירוניים מאשר בטמרה, ובתדירות יומית הגבוהה פי 7.5 מאשר בטמרה.

רמת השירות הבינעירוני בשתי הערים אינה שונה משמעותית מבחינת מספר הקווים, תדירויות הנסיעה שלהם ומספר תחנות היעד מחוץ ליישובים. עם זאת, מתוך 31 קווים בינעירוניים שנספרו בטמרה, רק 15 קווים נכנסים אליה ועוברים בתחנות העצירה בתוך העיר, ואילו 16 הקווים הנוספים עוברים בכביש 70 ועוצרים רק בתחנה הסמוכה לכניסה לעיר. כך נוצר מצב שבו כמחצית מהשירות הבינעירוני בטמרה עומד לרשות התושבים רק בתחנת הכניסה לעיר, שכדי להגיע אליה יש לנסוע באוטובוס ולתזמן את ההמתנה לקו הבינעירוני. מטבע הדברים, תחבורה ציבורית שאינה יעילה מפחיתה את האטרקטיביות שלה ומובילה לשימוש באמצעי תחבורה חלופיים.³³

בבחינת הנגישות הפיזית לתחבורה ציבורית, נמצא כי 25% מתושבי צפת ו-21% מתושבי טמרה מתגוררים במרחק הליכה של כ-250 מטר מתחנת אוטובוס, אך ממוצע תחנות העצירה לאלף נפש כמעט כפול בצפת מאשר בטמרה.

³³ מחסמים לסיכויים – מצב התחבורה הציבורית ביישובים הערביים. עמותת סיכוי, 2012.

טבלה 7: השוואה בין טמרה לצפת

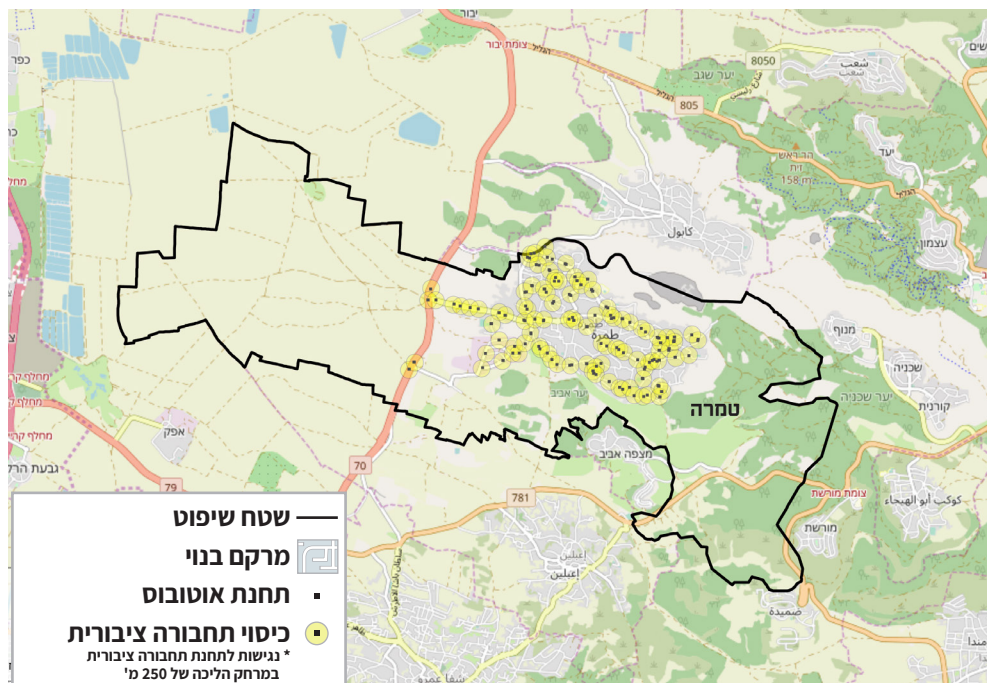
פרמטרים	טמרה	צפת	יחס	פער
אוכלוסייה	33,380	35,276	1.06	1,896
מספר קווים עירוניים	³⁴ 2	³⁵ 26	13.00	24
מספר קווים בינעירוניים	³⁶ 31	35	1.13	4
מספר נסיעות של קווים עירוניים ביום אחד באמצע השבוע	60	443	7.38	383
מספר נסיעות של קווים בינעירוניים ביום אחד באמצע השבוע	379	414	1.09	35
מספר הנסיעות הכולל של קווים עירוניים בכל השבוע	341	2511	7.36	2,170
מספר הנסיעות הכולל של קווים בינעירוניים בכל השבוע	2113	2482	1.17	369
מספר תחנות ממוצע לאלף נפש	2.79	5.39	1.93	3
מספר תחנות יעד שונות מחוץ ליישוב	533	563	1.06	30
שטח כיסוי תחבורתי ביישוב [קמ"ר]	6.4	7.73	1.21	1.33
מספר התושבים בתוך שטח הכיסוי	7156	8685	1.21	1529
נגישות	21%	25%	1.1	4%

³⁴ בטמרה יש שני קווי אוטובוס עירוניים (17 ו-88), אך קו מספר 88 מיועד לתלמידי בית ספר בלבד ואינו שירות סדיר הפועל לאורך כל היום.

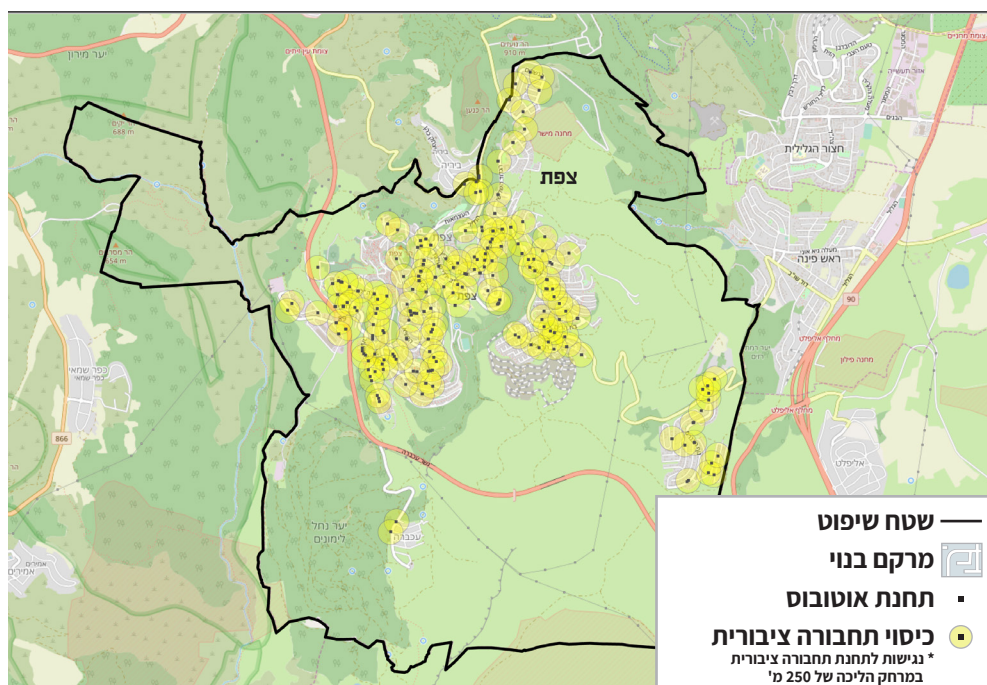
³⁵ 5 קווים מתוך 26 הקווים העירוניים בצפת הם קווי תלמידים שאינם פועלים באופן סדיר במשך כל היום.

³⁶ 15 קווים בינעירוניים מתוך ה-31 נכנסים לתוך העיר, ואילו 16 הקווים הנוספים עוברים בכביש 70 ועוצרים רק בתחנה הסמוכה לכניסה לעיר.

איור 8: כיסוי תחבורתי בטמרה



איור 9: כיסוי תחבורתי בצפת



8.3 השוואה בין רמת התחבורה הציבורית בערערה ובמגדל העמק

בהתייחס לשירות תחבורה ציבורית עירונית, בעיר ערערה המונה כ-24,500 תושבים אין קווי שירות עירוני, נכון למועד פרסום המסמך. במגדל העמק, עיר המונה כ-25,000 תושבים, פועלים 9 קווים עירוניים (ראו טבלה 8).

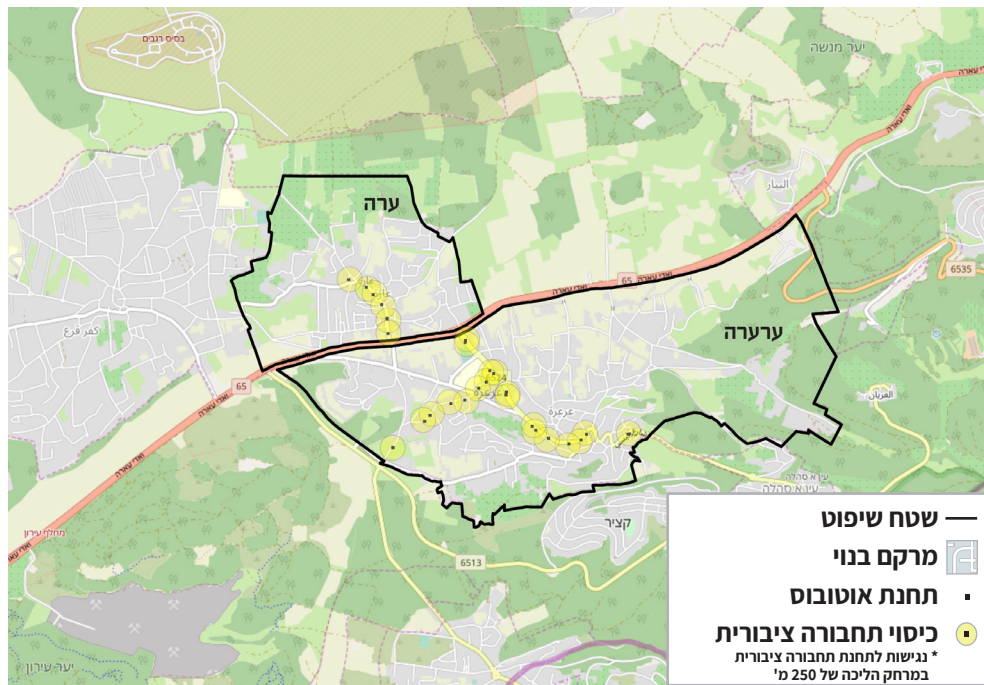
בבחינת רמת השירות הבינעירוני אין הבדל משמעותי בין הערים במספר הקווים הבינעירוניים (20 קווים בינעירוניים בערערה בהשוואה ל-22 קווים במגדל העמק), אך יש הבדל משמעותי בתדירויות הנסיעה שלהם במשך השבוע: **במגדל העמק השירות הבינעירוני תכנן כמעט פי 1.5 מהשירות הבינעירוני בערערה**. בנוסף יש לציין כי מתוך 20 קווי השירות הבינעירוניים בערערה, 13 עוברים בתחנות העצירה בתוך העיר ושבעה קווים עוצרים רק בתחנה בכניסה לעיר. בהיעדר שירות עירוני המאפשר להגיע לתחנה בכניסה לערערה, שממנה אפשר לקחת קווים בינעירוניים אחרים, רמת הנגישות של התושבים לשירות הבינעירוני פחותה, וכתוצאה מכך גם השימוש בשירות. מבחינת הנגישות, 62% מתושבי מגדל העמק מתגוררים במרחק הליכה סביר של כ-250 מ' מתחנת אוטובוס, לעומת 27% מתושבי ערערה. רמת התשתיות הנמוכה בערערה והיעדר תכנון ארוך-טווח המגולם בתוכנית-אב לתחבורה ציבורית הם חלק מהגורמים לנגישות הנמוכה לתחנות עצירה, העומד על 1.5 תחנות בממוצע לאלף נפש, בהשוואה ל-6 תחנות בממוצע לאלף נפש במגדל העמק.



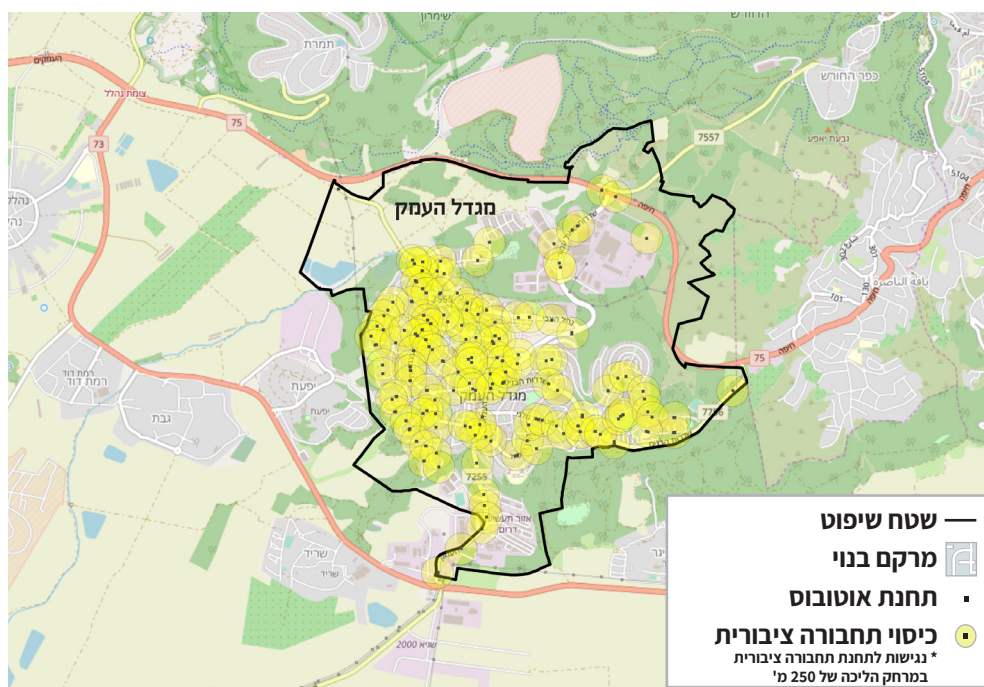
טבלה 8: השוואה בין ערערה למגדל העמק

פרמטרים	ערערה	מגדל העמק	יחס	פער
אוכלוסייה	24,528	25,371	1.03	843
מספר קווים עירוניים	0	9	-	9
מספר קווים בינעירוניים	20	22	1.10	2
מספר נסיעות של קווים עירוניים ביום אחד באמצע השבוע	0	449	-	449
מספר נסיעות של קווים בינעירוניים ביום אחד באמצע השבוע	439	591	1.35	152
מספר הנסיעות הכולל של קווים עירוניים בכל השבוע	0	2509	-	2,509
מספר הנסיעות הכולל של קווים בינעירוניים בכל השבוע	2544	3529	1.39	985
מספר תחנות ממוצע לאלף נפש	1.47	6.15	4.18	5
מספר תחנות יעד שונות מחוץ ליישוב	387	425	1.10	38
שטח כיסוי תחבורתי ביישוב [קמ"ר]	2.52	5.47	2.17	2.95
מספר התושבים בתוך שטח הכיסוי	6634	15735	2.37	9101
נגישות	27%	62%	2.3	35%

איור 10: כיסוי תחבורתי בערערה



איור 11: כיסוי תחבורתי במגדל העמק



8.4 השוואה בין רמת שירות התחבורה הציבורית באכסאל ובאור עקיבא

ממצאי ההשוואה המפורטים בטבלה 9 מציגים פערים משמעותיים בין היישובים ברמת השירות העירוני בכל הפרמטרים שנבחנו. באור עקיבא פועלים 4 קווים עירוניים, ואילו באכסאל אין שירות עירוני כלל. מבחינת הזכאות לשירות עירוני,³⁷ שני היישובים, המונים 10-20 אלף תושבים, מוגדרים כ"מרחב עירוני קטן" (עד 20 אלף תושבים) שאינו זכאי באופן בסיסי לשירות עירוני, אך יש הסתייגות בהנחיה המאפשרת שירות עירוני במרחב המונה יותר מ-10,000 תושבים.

פערים משמעותיים נמצאו גם ברמת השירות הבינעירוני. באור עקיבא יש פי 5 יותר קווים בינעירוניים מאשר באכסאל, והם מובילים למספר יעדי נסיעה גדול פי 13. כמו כן, הקווים הבינעירוניים באור עקיבא פועלים לאורך השבוע בתדירות הגבוהה פי 2.5 מתדירות הקווים הבינעירוניים באכסאל.

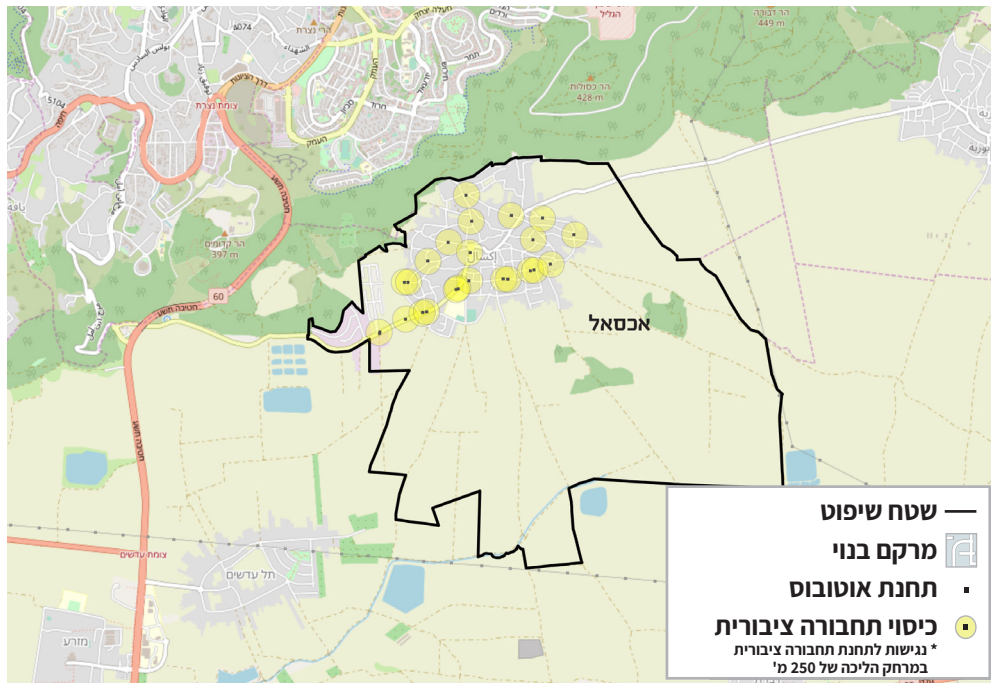
הפערים מתבטאים גם ברמת הנגישות הפיזית לתחבורה הציבורית. ממוצע התחנות לאלף תושבים באור עקיבא הוא כמעט פי 4 מהממוצע באכסאל. עוד נמצא כי 63% מתושבי אור עקיבא מתגוררים במרחק הליכה של כ-250 מטר מתחנת תחבורה ציבורית, בהשוואה ל-19% מתושבי אכסאל.

³⁷ הנחיות לתכנון ותפעול שירות תחבורה ציבורית באוטובוסים, עמ' 44. משרד התחבורה, 2016

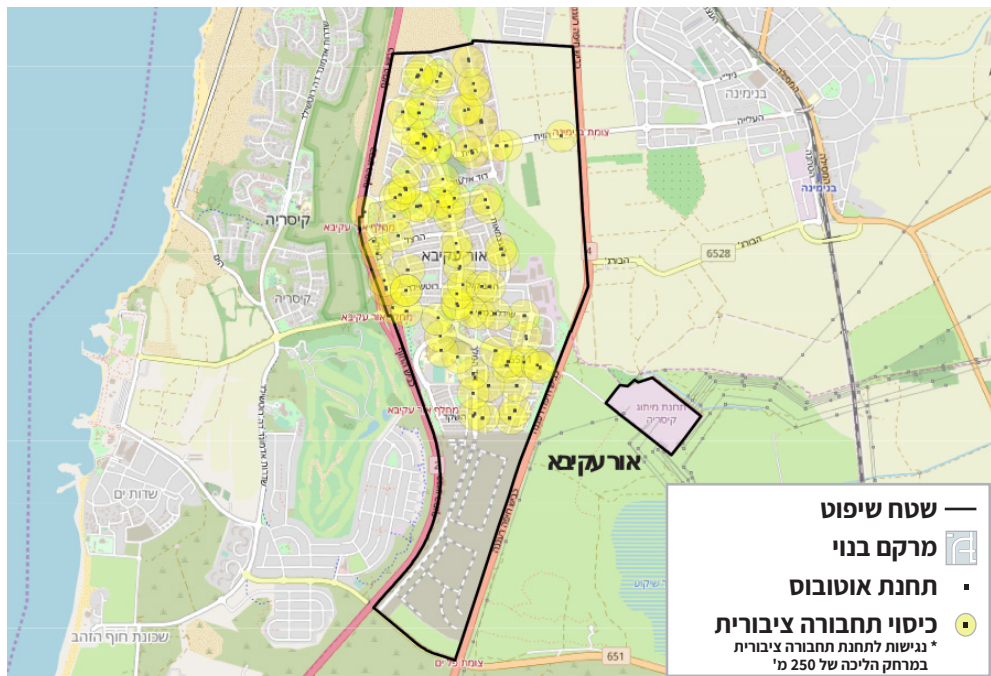
טבלה 9: השוואה בין אכסאל לאור עקיבא

פרמטרים	אכסאל	אור עקיבא	יחס	פער
אוכלוסייה	14,245	17,759	1.25	3,514
מספר קווים עירוניים	0	4	-	4
מספר קווים בינעירוניים	4	20	5.00	16
מספר נסיעות של קווים עירוניים ביום אחד באמצע השבוע	0	134	-	134
מספר נסיעות של קווים בינעירוניים ביום אחד באמצע השבוע	171	413	2.42	242
מספר הנסיעות הכולל של קווים עירוניים בכל השבוע	0	750	-	750
מספר הנסיעות הכולל של קווים בינעירוניים בכל השבוע	972	2433	2.50	1461
מספר תחנות ממוצע לאלף נפש	1.19	4.45	3.74	3
מספר תחנות יעד שונות מחוץ ליישוב	33	446	13.52	413
שטח כיסוי תחבורתי ביישוב [קמ"ר]	1.8	3.52	1.96	1.72
מספר התושבים בתוך שטח הכיסוי	2762	11142	4.03	8380
נגישות	19%	63%	3.2	43%

איור 12: כיסוי תחבורתי באכסאל



איור 13: כיסוי תחבורתי באור עקיבא



8.5 השוואה בין רמת התחבורה הציבורית בכאבול ובבית שאן

מספר התושבים בכאבול, בדומה לבית שאן, מציב את היישוב תחת ההגדרה של "מרחב עירוני קטן" שאינו זכאי לשירות תחבורה ציבורית עירונית.³⁸ עם זאת, בבית שאן פועלים שני קווים עירוניים, לעומת כאבול, שאין בה שירות עירוני כלל. מבחינת השירות הבינעירוני אין הבדל משמעותי בין היישובים במספר קווי השירות, אך יש פער בתדירויות הנסיעה של הקווים הבינעירוניים, הגבוהים בבית שאן פי 1.5 מאשר בכאבול.

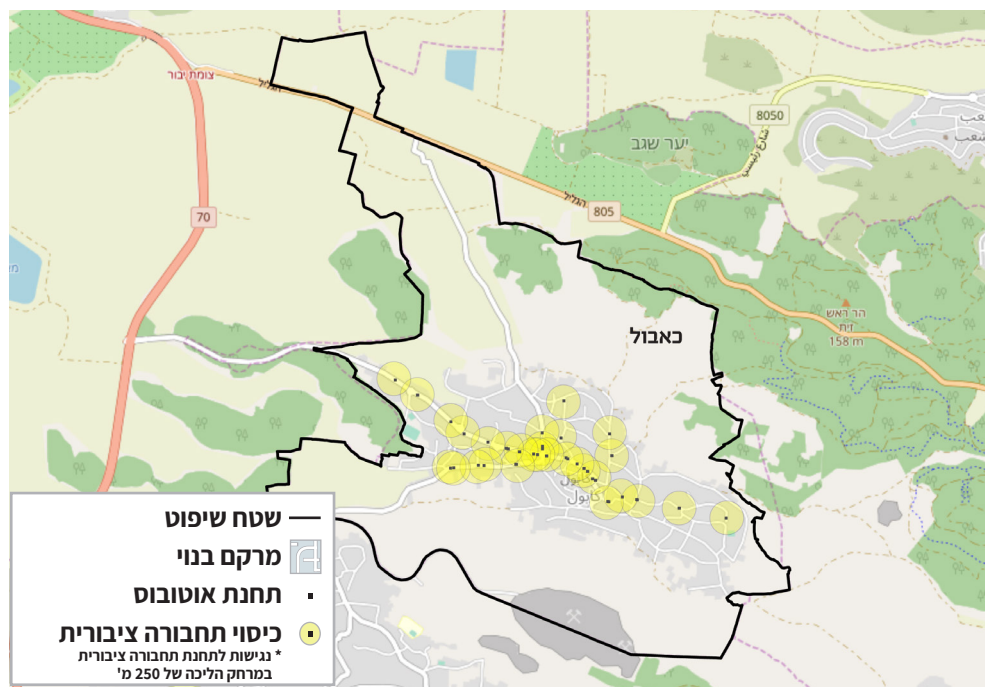
בחינת הנגישות לתחבורה ציבורית מראה כי רק ל-26% מתושבי כאבול יש נגישות לשירותי תחבורה ציבורית, בהשוואה ל-57% מתושבי בית שאן (ראו טבלה 10). ממוצע התחנות לאלף נפש בבית שאן גבוה פי 2 מממוצע התחנות לאלף תושבים בכאבול.

³⁸ [הנחיות לתכנון ותפעול שירות תחבורה ציבורית באוטובוסים](#), עמ' 44. משרד התחבורה, 2016.

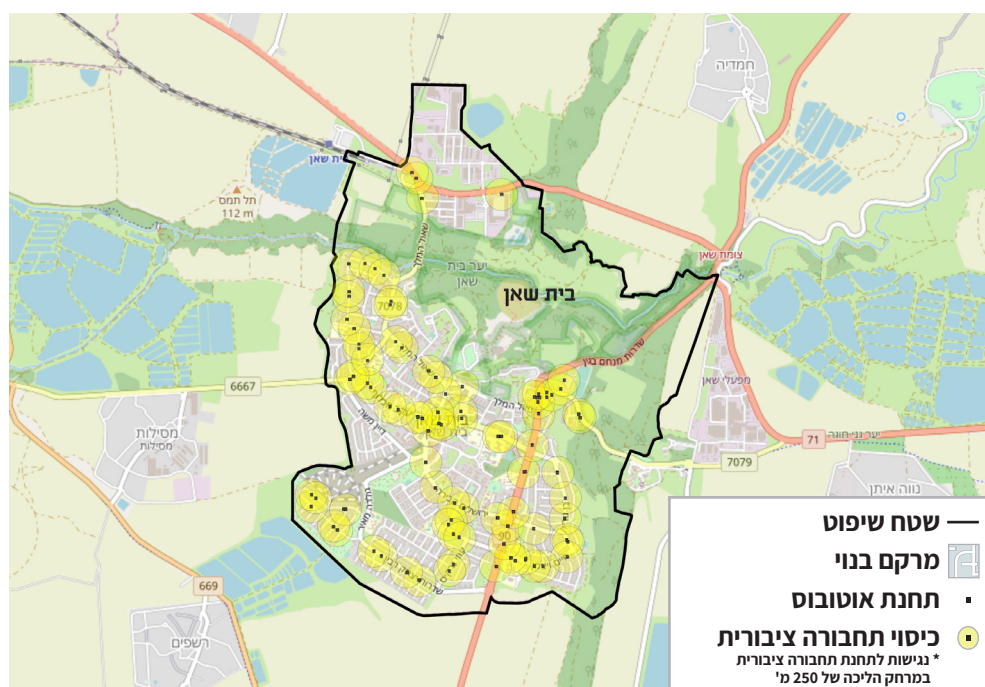
טבלה 10: השוואה בין כאבול לבית שאן

פרמטרים	כאבול	בית שאן	יחס	פער
אוכלוסייה	13,649	17,704	1.30	4,055
מספר קווים עירוניים	0	2	-	2
מספר קווים בינעירוניים	14	17	1.21	3
מספר נסיעות של קווים עירוניים ביום אחד באמצע השבוע	0	173	-	173
מספר נסיעות של קווים בינעירוניים ביום אחד באמצע השבוע	197	272	1.38	75
מספר הנסיעות הכולל של קווים עירוניים בכל השבוע	0	998	-	998
מספר הנסיעות הכולל של קווים בינעירוניים בכל השבוע	1094	1557	1.42	463
מספר תחנות ממוצע לאלף נפש	2.42	4.80	1.98	2
מספר תחנות יעד שונות מחוץ ליישוב	251	307	1.22	56
שטח כיסוי תחבורתי ביישוב [קמ"ר]	1.85	4.25	2.3	2.4
מספר התושבים בתוך שטח הכיסוי	3573	10115	2.83	6542
נגישות	26%	57%	2.2	31%

איור 14: כיסוי תחבורתי בכאבול



איור 15: כיסוי תחבורתי בבית שאן



8.6 השוואה בין רמת התחבורה הציבורית בבאקה אלע'רביה ובגדרה

בגדרה ישנם 3 קווים עירוניים, לעומת באקה אלע'רביה, שבה פועל קו אחד (מספר 14, חברת קווים) המוגדר כקו עירוני לפי משרד התחבורה כיוון שמסלול הנסיעה שלו עובר בתוך מרחב עירוני ללא נסיעה בנתיב בינעירוני. בפועל עובר מסלול הקו בין באקה אלע'רביה לג'ת ומשמש כשירות עירוני לשני היישובים. מבחינת תדירויות הנסיעה, השירות העירוני בבאקה אלע'רביה תכופ מעט יותר מאשר בגדרה, אך אם מביאים בחשבון שהקו משרת שני יישובים גדולים,³⁹ התדירות ביחס לגודל האוכלוסייה נמוכה.

בחנית רמת השירות הבינעירוני מראה פערים גדולים בכל הפרמטרים שנבדקו. בגדרה יש פי 4 יותר קווים בינעירוניים מאשר בבאקה אלע'רביה, שבאמצעותם אפשר להגיע לפי 3 יותר יעדי נסיעה. מבחינת התדירות, הקווים הבינעירוניים בגדרה פועלים במשך השבוע בתדירות הגבוהה פי 4 מאשר בבאקה אלע'רביה.

השוואת הנגישות לתחבורה ציבורית הראתה ממצאים דומים בין היישובים: השירות נגיש לכ-46% מתושבי גדרה, בהשוואה ל-45% מתושבי באקה אלע'רביה, על אף שמספר תחנות העצירה הממוצע לאלף תושבים בגדרה כמעט כפול מאשר בבאקה אלע'רביה, הצפופה מגדרה⁴⁰ בהרבה.

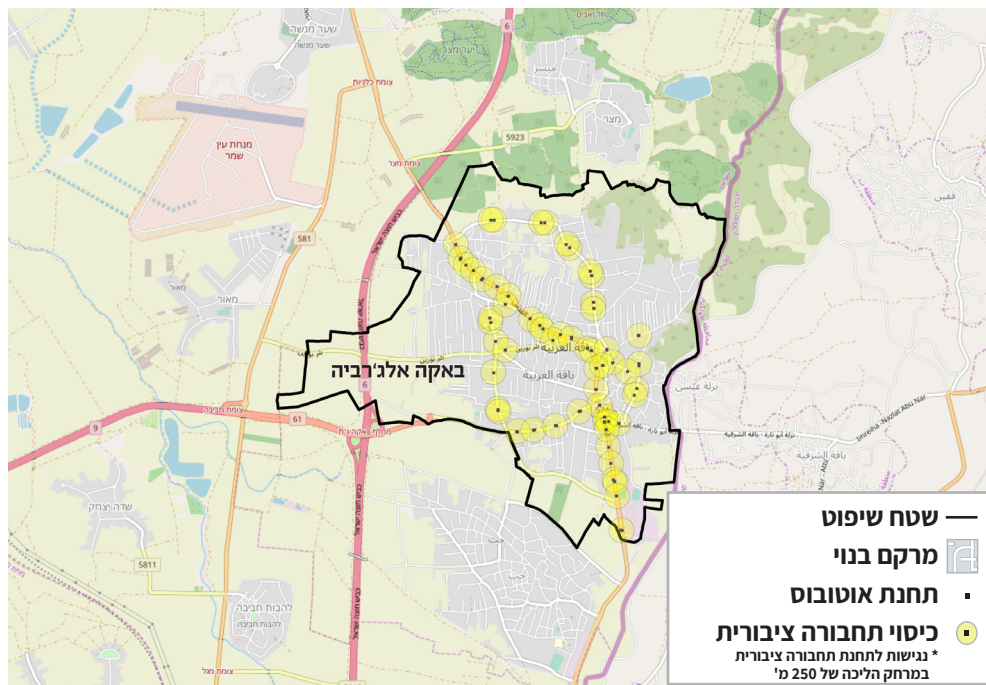
³⁹ 29 אלף תושבים בבאקה אלע'רביה ו-11.6 אלף תושבים בג'ת. למ"ס, 2017.
⁴⁰ 3,152 תושבים לקמ"ר בבאקה אלע'רביה בהשוואה ל-2,405 תושבים לקמ"ר בגדרה. פרופיל הרשויות המקומיות בישראל 2016, פרסום מס' 1722, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

טבלה 11: השוואה בין באקה אלע'רביה לגדרה

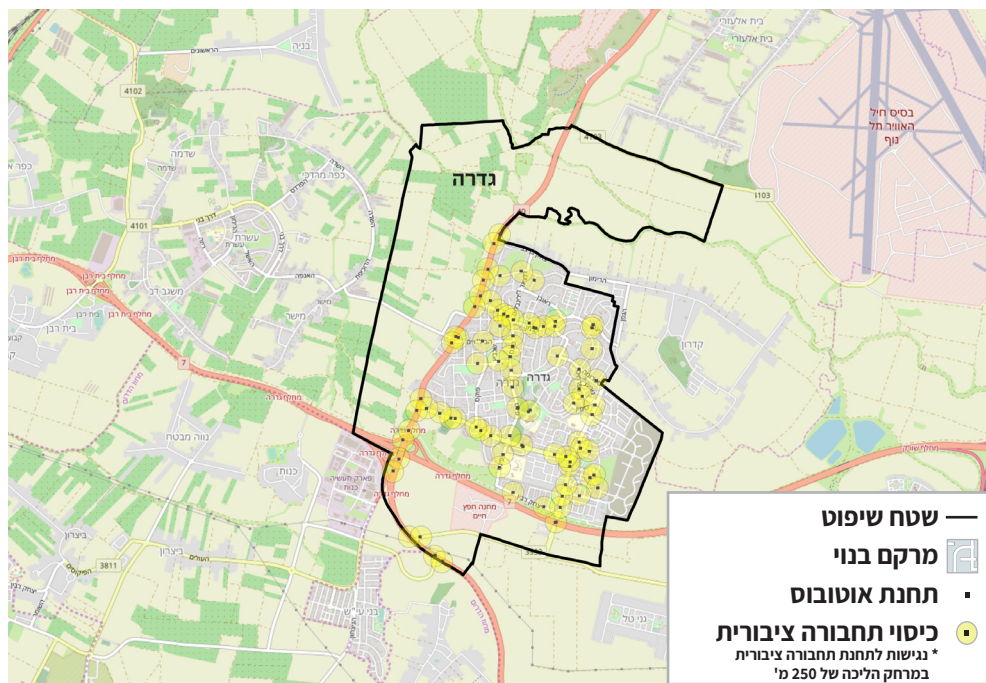
פרמטרים לבחינה	באקה אלע'רביה	גדרה	יחס	פער
אוכלוסייה	29,035	27,498	0.95	-1,537
מספר קווים עירוניים	⁴¹ 1	3	3.00	2
מספר קווים בינעירוניים	8	32	4	24
מספר נסיעות של קווים עירוניים ביום אחד באמצע השבוע	110	523	3.96	361
מספר נסיעות של קווים בינעירוניים ביום אחד באמצע השבוע	132	523	3.96	391
מספר הנסיעות הכולל של קווים עירוניים בכל השבוע	639	461	0.72	-178
מספר הנסיעות הכולל של קווים בינעירוניים בכל השבוע	719	3045	4.24	2326
מספר תחנות ממוצע לאלף נפש	1.65	2.91	1.76	1.26
מספר תחנות יעד שונות מחוץ ליישוב	145	467	3.22	322
שטח כיסוי תחבורתי ביישוב [קמ"ר]	4.16	5.31	1.28	1.15
מספר התושבים בתוך שטח הכיסוי	13,113	12,771	0.97	-342
נגישות	45%	46%	1.0	1%

⁴¹ קו 14 מתפקד כקו שירות בינעירוני בין באקה אלע'רביה וג'ת וקו שירות עירוני לכל אחד מהיישובים.

איור 16: כיסוי תחבורתי בבאקה אלעריביה



איור 17: כיסוי תחבורתי בגדרה



9. מקורות

- דו"ח ביקורת מיוחד – משבר התחבורה הציבורית. מבקר המדינה, 2019.
- המדריך לרשויות המקומיות הערביות למיפוי, ניתוח והצגה של צורכי הציבור בתחום התחבורה הציבורית. עמותת סיכוי, 2018.
- הנחיות לתכנון ותפעול שירות תחבורה ציבורית באוטובוסים. משרד התחבורה, 2016.
- מחסמים לסיכויים – תחבורה ציבורית ביישובים הערביים. עמותת סיכוי, נובמבר 2012.
- מכתב בנושא "תיאום תחום התחבורה הציבורית ברשות המקומית", סימוכין מס' 1111-1711-7191-119721. משרד התחבורה, 2018.
- "נספח - פירוט סטטוס יישום משרדי", ועדת היגוי בין משרדית מס' 6 מיום 4.9.2018. המשרד לשוויון חברתי, 2018.
- סוגיות במדידת רמת השירות בתחבורה ציבורית. מרכז המחקר והמידע, כנסת ישראל, 2017.
- פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2016–2020, החלטת ממשלה מספר 922, אתר השירותים והמידע הממשלתי – משרד ראש הממשלה, 2015.
- "פרופיל הרשויות המקומיות בישראל 2016", אתר הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
- "פרופיל הרשויות המקומיות בישראל 2017", אתר הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
- שירותי התחבורה הציבורית ביישובים הערביים – תמונת מצב. מרכז המידע והמחקר, הכנסת, 2016.
- תפקיד ממונה אזורי על התחבורה הציבורית: מודל לשיתוף פעולה בתחום התחבורה הציבורית בין רשויות מקומיות ערביות קטנות, עמותת סיכוי, 2019.

