

יולי 2021

המלצות ועדת התחבורה הפועלת מטעם ועד ראשי הרשויות הערביות

לתוכנית ההמשך להחלטת הממשלה 922 -

תחבורה ציבורית - תשתיות ושירות

תוכן העניינים

הקדמה.....	2
שירות התחבורה הציבורית ביישובים הערביים.....	5
תשתיות התחבורה ביישובים הערביים.....	16
תשתית מסילתית.....	21
חניוני רכב כבד.....	24
בטיחות בדרכים.....	26
תחבורה בנגב.....	27
נספח תקציבי.....	30

הקדמה

חופש התנועה הוא זכות יסוד בסיסית לכל אדם. היעדר תחבורה ציבורית נגישה והולמת מהווה פגיעה קשה בחופש התנועה של כלל האזרחים, ובפרט - של אוכלוסיות מוחלשות אשר תחבורה ציבורית הינה הדרך היחידה, הזמינה והנגישה עבורם להתניידות. לתחבורה ציבורית ולתשתיות תחבורה השלכות רב מימדיות על איכות ורמת החיים ביישובים הערביים, והשפעה ישירה על חיי אדם, כלכלה, חברה ואיכות הסביבה ביישובים אלה. תשתיות תחבורה איכותיות, בשילוב שירותי תחבורה ציבורית יעילים המותאמים לצרכי התושבים, יאפשרו פיתוח כלכלי, הגדלת אפשרויות התעסוקה ביישוב ומחוצה לו, שיפור באספקת השירותים והנגשתם לתושבים ונגישות של תושבים למוקדי בילוי ופנאי. לכן, **פיתוח תשתיות תחבורה מהווה את אחד מגורמי המפתח לקידום שוויון וצמצום פערים בין רשויות מקומיות ערביות לכלל הרשויות המקומיות בישראל**.¹

ההשקעה הממשלתית בתחבורה הציבורית ביישובים הערביים הייתה במשך עשרות שנים נמוכה ביותר, כאשר רק בשנת 2012 החל משרד התחבורה להפעיל שירות תח"צ ביישובים אלו.² עד לשנה זו כללה התחבורה הציבורית שניתנה ליישובים הערביים בעיקר אוטובוסים שחלפו בסמוך ליישובים ערביים ונעדרה קווים ייעודיים ליישובים אלו.³ 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 הממשלה 922 לפיתוח כלכלי של החברה הערבית בשנים 2016-2020, שמטרתה המרכזית שילוב כלכלי של האזרחים הערבים במשק, 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 לחברה הערבית את חלקה בתקציב בהתאם לשיעורה באוכלוסייה, ובכמה מקרים אף מעבר לשיעורה באוכלוסייה, עד לסגירת הפער.

הסעיפים בהחלטה 922 המתייחסים לתחום התשתיות והנגישות לתחבורה 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

¹ לפיכך, התחבורה הציבורית ותשתיות התחבורה הינם מרכיבים הכרחיים, ובמקרים מסוימים אף גורמים מחוללים משמעותיים למיצוי הפוטנציאל הכלכלי של האוכלוסייה הערבית. "תוכנית מערכתית לשילוב כלכלי של החברה הערבית, יולי 2016. המשרד לשוויון חברתי, משרד האוצר, משרד ראש הממשלה.

² פרט לעיר נצרת, שבה חברת "שירותי אוטובוסים מאוחדים נצרת" החלה להפעיל שירותי תחבורה ציבורית כבר בתחילת שנות ה-60.

³ **"שירותי התחבורה הציבורית ביישובים הערביים - תמונת מצב**, עמ' 4. מרכז המידע והמחקר הכנסת, פברואר 2016.

בתחבורה ציבורית, או 100 מיליוני ש"ח בשנה, הגבוה מבין השניים, לטובת תחבורה ציבורית ביישובי המיעוטים, עד להשוואת רמת הכיסוי התחבורתי.⁴

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 יהודיים ויישובי מיעוטים דומים [תתבצע] עד לשנת 2022. זאת, מבחינת שלושת המדדים המרכזיים: תדירות השירות, רמת הכיסוי ומספר היעדים.

סעיף 2.ג. לאמץ את הודעת משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, לפיה, החל משנת 2016 יוקצו, לכל הפחות, 40% מסך ההשקעה בתשתיות ברשויות מקומיות (שאינן מטרופוליטנים), לטובת פיתוח תשתיות כבישים ביישובי המיעוטים. כמו-כן, שיעור זה יעמוד בשנת 2016 בפועל על 45%.

סעיף 2.ד. לאמץ את הודעת משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, לפיה במהלך השנים 2015 ו-2016 יוקצו 100 מיליון שקלים בהרשאה להתחייב בכל שנה לשדרוג כבישים החוצים את יישובי המיעוטים. השקעה זו צפויה לשפר את איכות זרימת התנועה בכבישים אלו, ולדאוג להגברת רמת הבטיחות לתושבי היישובים ולמשתמשי הכבישים הנדונים.

סעיף 2.ה. לאמץ את הודעת משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, לפיה עד ליום 1 ביולי 2016 תושלם הנגשת כלל האמצעים להספקת מידע לנוסעים באתרי המידע הממשלתיים בשפה הערבית והמידע בערבית יהיה זמין לשימוש מפתחי אפליקציות במגזר העסקי.

סעיף 2.ו. לאמץ את הודעת משרד התחבורה והבטיחות בדרכים לפיה במהלך 2016 תחל הכשרה ניסיונית של נשים מאוכלוסיית המיעוטים כנהגות בתחבורה הציבורית. הכשרה זו תוכל להוות מרכיב נוסף בפתרון מצוקת הנהגים בענף ולפתוח אפשרות לשילוב של אוכלוסיות נוספות בו.

סעיף 2.ז. לאמץ את הודעת משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, לפיה החל משנת 2016, יחולק תקציב ההסברה של הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים בהתאם לכך ששיעור התקציב המוקצה להסברה לאוכלוסיית המיעוטים מסך תקציב ההסברה, לא יפחת משיעורם באוכלוסייה הכללית".

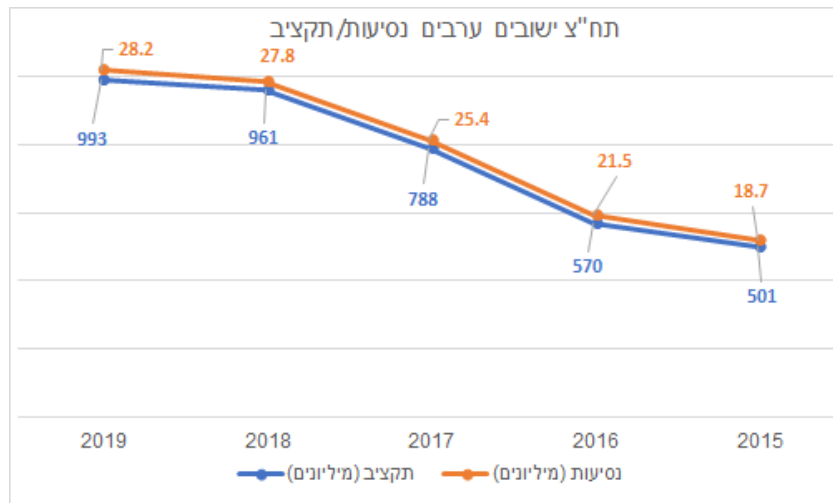
⁴ כיסוי תחבורתי הוא השטח היחסי מסך כל השטח הנבדק, הנמדד על ידי חישוב רדיוס המרחק הנתון מתחנת האוטובוס. מקובל לקבוע מרחק זה בערכים שבין 250 ל-500 מטרים. ככל ששטח הכיסוי גדול יותר, יידרש בממוצע מרחק הליכה קצר יותר מתחנת האוטובוס אל היעד ולהפך.

מטרת מסמך זה כפולה: בשלב הראשון, לבחון את רמת ההתקדמות של תשתיות ושירות התחבורה הציבורית ביישובים הערביים בשנים האחרונות - בצל החלטת ממשלה 922, ולתאר את החסמים שעמדו בפני המיצוי המלא של תקציבי ההחלטה והשלמת תהליך צמצום הפערים בתחום התחבורה; ובשלב השני - להציע המלצות שימויות להמשך שיפור ופיתוח שירותי התחבורה הציבורית ותשתיות התחבורה בשנים הקרובות, שיאפשרו ויתמכו בשילוב ובפיתוח כלכלי- חברתי של החברה הערבית ויביאו לשוויון ברמת תשתיות ושירות התחבורה הציבורית ביישובים הערביים והיהודיים בישראל. ההמלצות במסמך זה משולבות ועוסקות גם בתחומים של שירות תחבורה ציבורית ותשתיות תחבורה בכפרים הבלתי מוכרים בנגב. יישום כלל ההמלצות שבמסמך הכרחי לשיפור מצבה הכלכלי - חברתי של החברה הערבית, ולמיצוי פוטנציאל ההשקעה של החלטות הממשלה הרלוונטיות ותרומתן לשינוי אמיתי בשטח.

שירות התחבורה הציבורית ביישובים הערביים

מצב קיים

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 מוקצים לפיתוח התחבורה הציבורית ביישובים הערביים. כך, כפי שניתן ללמוד מהגרף המופיע מטה, על פי נתוני משרד התחבורה⁵ משנת 2015 ועד לשנת 2019 הוכפל תקציב שירות התח"צ עבור היישובים הערבים מחצי מיליארד שקלים בשנה לכמיליארד שקלים בשנה ומספר נסיעות הנוסע השנתיות זינק מ-18.7 מיליון נוסעים ל-28.2 מיליון נוסעים בשנה.



אולם, למרות זאת הפערים ברמת השירות בין רשויות ערביות לרשויות יהודיות נותרו גדולים מאוד, כפי שנחשף במחקר השוואתי שערכה עמותת סיכוי.⁶ מציאות זו מערימה נטל כלכלי כבד על תושבי היישובים הערביים, ופוגעת בנגישותם למוקדי שירותים, תעסוקה, השכלה, תרבות ופנאי ביישוב עצמו ומחוץ ליישוב.

⁵ הנתונים הוצגו במסגרת חשיפת תכנית האב לשירות תחבורה ציבורית לאוכלוסייה הערבית 2020-2030, ינואר 2021.

⁶

<https://www.sikkuy.org.il/publications/%d7%a4%d7%a2%d7%a8%d7%99%d7%9d-%d7%91%d7%a9%d7%99%d7%a8%d7%95%d7%aa%d7%99-%d7%94%d7%aa%d7%97%d7%91%d7%95%d7%a8%d7%94-%d7%94%d7%a6%d7%99%d7%91%d7%95%d7%a8%d7%99%d7%aa-%d7%91%d7%99%d7%9f-%d7%99%d7%a9/>

נתונים השוואתיים:

על מנת לעמוד על פערי השירות בין ישובים יהודים לערבים ערכה עמותת סיכוי מחקר השוואתי עצמאי שבו נבחנה רמת השירות בכל הנוגע למספר נסיעות, יעדים ושיעור האוכלוסייה שברדיוס של 250 מ' מתחנת

אוטובוס. בכל המדדים נמצא כי רמת השירות לה זוכים היישובים היהודיים גבוהה משמעותית מזו של היישובים הערביים⁷. פערים אלו מוחשיים פי כמה בכל הנוגע לכפרים הבלתי מוכרים בנגב, שבכולם פרט ליישוב אחד כלל לא קיים שירות תחבורה ציבורית ותושביהם נאלצים לצעוד מרחק של קילומטרים עד לתחנת האוטובוס הקרובה.

במקביל לפרסום המחקר של עמותת סיכוי ערך משרד התחבורה בשנה האחרונה השוואה בין רמת שירות התחבורה הציבורית ביישובים הערבים והיהודים בין השנים 2016-2018. גם על פי מחקר השוואתי זה זוכים היישובים היהודים לרמת שירות גבוהה יותר מאלו הערבים. כך, מספר הנסיעות העירוניות ל-1,000 נפש ביישובים יהודים גבוהה כמעט פי שלושה מאלו הערבים (27 לעומת 11), ובכל האמור למספר יעדים מחוץ ליישוב, ביישובים היהודים מגוון היעדים אליהם ניתן להגיע בתחבורה ציבורית עומד על 74.5 יישובים בממוצע, לעומת 50 בלבד ביישובים ערבים. עם זאת, יש לציין כי מהמחקר ההשוואתי של משרד התחבורה עולה כי בכל המדדים שנבחנו (נסיעות, יעדים וכיסוי תחנות) קיימת מגמה של צמצום פערים ושיפור ניכר ברמת שירות התחבורה הציבורית ביישובים הערבים, מאז כניסתה לתוקף של החלטה 922.

המחקר ההשוואתי של משרד התחבורה - הערות מתודולוגיות

בכל הנוגע למתודולוגיה ששימשה למחקר ההשוואתי של משרד התחבורה, נמצאו מספר בעיות מהותיות אשר פוגעות בהשוואה, וביכולת של המסמך להציג נאמנה את המצב בשטח ואת הפערים האמיתיים בין יישובים ערבים ויהודיים בתחום התחבורה, דבר בעל השלכות מהותיות על תכנון המדיניות העתידית בתחום התחבורה וסגירת הפערים. כך לדוגמה, על פי המחקר ההשוואתי של משרד התחבורה נהנים היישובים הערבים מרמת שירות תח"צ בינעירוני גבוהה ב-30% מזו המשרתת יישובים יהודים. הסיבה לכך נעוצה באופן שבו נבחרו היישובים היהודים המשמשים להשוואה וכן לאופן בחינת הבדיקה ההשוואתית, כפי שיפורט להלן:

א. היישובים היהודיים הנכללים בבדיקה: במסגרת המחקר שערך משרד התחבורה נקבעו 210 יישובים יהודים לבחינה השוואתית. הקריטריונים שנקבעו לבחירתם הם מדד פריפריאליות והיקף אוכלוסייה. בפרק ה"הערות המתודולוגיות" במסמך לא מפורט מהו היקף האוכלוסייה הנכללת ב-210 היישובים, מהם היישובים, מהי

7

<https://www.sikkuy.org.il/publications/%d7%a4%d7%a2%d7%a8%d7%99%d7%9d-%d7%91%d7%a9%d7%99%d7%a8%d7%95%d7%aa%d7%99-%d7%94%d7%aa%d7%97%d7%91%d7%95%d7%a8%d7%94-%d7%94%d7%a6%d7%99%d7%91%d7%95%d7%a8%d7%99%d7%aa-%d7%91%d7%99%d7%9f-%d7%99%d7%a9/>

חלוקתם למרחב כפרי/עירוני ומספר תושבים ממוצע ליישוב. נתונים אלו רבי משמעות משום ש-80% מהתושבים הערבים במדינת ישראל מתגוררים ביישובים עירוניים הגדולים מ-10,000 תושבים⁸. רמת והיקף שירות התחבורה הציבורית עבור ישובים בסדר גודל של 10,000 תושבים ויותר שונה מהותית מזו המשרתת מרחב כפרי. על כן להיקף האוכלוסייה ופריסתה בקרב היישובים היהודיים הנכללים בהשוואה משמעות רבה, שכן השוואה בין שירות הניתן למרחב עירוני לבין שירות הניתן למרחב כפרי אינה משקפת את מטרת החלטה 922.

ב. מדדי הנסיעות והיעדים השונים: מדדים אלו כוללים את כל תחנות האוטובוס הנמצאות בתחומי גבול הרשות המוניציפלית. ביישובים ערבים רבים נכללים צירי תנועה מרכזיים בתחומי הרשות המוניציפלית, למרות מרחקם הרב מהשטח הבנוי של היישוב ומבתי התושבים. הכללת תחנות אוטובוס הממוקמות בצירי תנועה אלו יוצרת הטיה של נתוני הנסיעות והיעדים ביישובים הערבים ומציגה תמונה שאינה משקפת את המצב בפועל.

ג. מדד "רמת כיסוי": המחקר בוחן את מספר התחנות ל-1,000 תושבים. הבחינה המשקפת ביותר לרמת כיסוי תחבורה ציבורית היא ביצוע Buffer, משמע קביעת רדיוס מרחק מתחנת אוטובוס (לרוב נקבע רדיוס של 250-400 מ' מהתחנה). שימוש בכלי מדידה זה משקף את פריסת השירות ומרחק ההליכה מהתחנה ואינו מסתפק בספירת תחנות לצורך בחינת רמת שירות. חישוב מספר התחנות ל-1,000 תושבים אינו מאפשר שיקוף של רמת זמינות שירות התחבורה הציבורית עבור התושבים.

בנוסף, המחקר ההשוואתי המוצג אינו מתייחס לרמת מינוע ולמדד כלכלי-חברתי של היישובים. פרמטרים אלו, על אף שאינם מוזכרים מפורשות כקריטריונים להשוואה בהחלטה 922 (קיימת קביעה כללית הנוגעת להשוואה בין ישובים בעלי מאפיינים דומים), משקפים את הצורך והתלות של היישובים השונים בתחבורה ציבורית. השוואה בין ישוב הסובל מדירוג כלכלי-חברתי נמוך ורמת מינוע נמוכה ליישוב בעל יכולות כלכליות-חברתיות איתנות ורמת מינוע גבוהה יוצרת הטיה שאינה משקפת את הצורך והתלות בשירותי תח"צ.

ידוע לנו כי בעקבות הערות מתודולוגיות אלו עדכן משרד התחבורה את אופן הבחינה ההשוואתית במסגרת מחקר מקיף שעורך המשרד עבור השנים 2015-2020. אולם המחקר נמצא עדיין בשלבי עבודה וטרם הגיע לידינו.

⁸ נתונים: תכנית האב לתחבורה ציבורית ליישובי החברה הערבית, משרד התחבורה, 2019
https://www.gov.il/he/departments/general/master_plan_for_public_transportation_to_the_localities_of_arab_society

מחקר השוואתי - מתודולוגיה מומלצת

לאור הביקורת על הכלים המתודולוגיים במחקר ההשוואתי שביצע משרד התחבורה, אנו ממליצים על הצעדים המתודולוגיים הבאים:

1. היישובים היהודים הנכללים בבדיקה: על משרד התחבורה לבחור פריסה דומה של יישובים יהודים בכל הנוגע לחלוקה למרחבים עירוניים וכפריים על מנת להימנע מהשוואה בין שירות עירוני לשירות כפרי.
2. דירוג כלכלי-חברתי, רמת מינוע, היקף אוכלוסייה: יש לשים דגש על השוואה זהה ככל הניתן בין היישובים היהודים והערבים בכל הנוגע לדירוג כלכלי-חברתי ולרמת מינוע, כמו גם היקף אוכלוסיית בדיקה דומה.
3. קווים, יעדים ותדירות: על משרד התחבורה לגרוע תחנות הממוקמות במרחק העולה על 400 מ' מהשטח הבנוי של היישוב, על אף שתחנות אלו נמצאות בתחום הגבול המוניציפלי של היישוב. גריעת תחנות אלו תשקף באופן מהימן את רמת שירות התחבורה הציבורית ביישוב.
4. כיסוי תחנות: על משרד התחבורה לבחון את אחוז השטח הבנוי ביישוב המרוחק 250-400 מ' מתחנה. מרחק זה משקף נגישות לשירות תח"צ.
5. פיצול נסיעות: בנוסף להערות המתודולוגיות, מדד מהימן נוסף הוא השוואת אחוז פיצול הנסיעות בין יישובים יהודים לערבים. מדד זה מגלם מענה לביקושים בכל האמור ליעדים, תדירות, זמינות ופרמטרים נוספים (דוגמת משך זמן נסיעה ליעד, רמת השירות, מהימנות השירות, מחיר ועוד) ומשקף באופן מהימן את רמת השירות.

חסמים בפני שיפור שירות התחבורה הציבורית ביישובים הערבים

1. **תקציב:** החלטה 922 והתקציבים שהובטחו במסגרתה הובילו לתחילתה של מגמת צמצום הפערים שנוצרו במהלך קרוב ל-70 שנות הדרה והזנחה. אולם, כפי שחשף המחקר ההשוואתי של משרד התחבורה וביתר שאת המחקר ההשוואתי שערכה עמותת סיכוי, גם כיום פערי שירות התחבורה הציבורית בין יישובים יהודים לערבים גדולים מאוד. אחת הסיבות היא כי לסגירת פער שירות כה עמוק, דרוש פרק זמן ארוך הכולל הפניית תקציבים גדולים. ללא המשך השקעה תקציבית רחבה, לא ניתן יהיה להגיע ליעד שקבעה החלטת הממשלה והוא שוויון ברמת השירות.
- יחד עם זאת, בהקצאת משאבים לבדה אין כדי לענות באופן מלא על הצורך במתן שירות שוויוני, איכותי, שימושי ואמין. לשם כך נחוץ פיתוח תשתית כבישים רחב. חסם זה מהווה את אחת הסיבות לכך שרמת השירות ביישובים הערביים רחוקה מאוד מרמת השירות בשאר היישובים בישראל.
- בשל העובדה כי פרק הזמן הנדרש לפיתוח תשתיות הינו ממושך, על שירות התחבורה הציבורית הניתן ליישובים הערבים בטווח המיידי לפתור את נושא הנגישות, פריסת השירות ומענה על צרכי התושבים

באמצעים אחרים. אולם, למרות הימצאות פתרונות נגישים, קיימים מספר חסמים המונעים את שיפור השירות:

2. **היעדר "ידע מקומי":** בשל העובדה ששירות תח"צ ביישובים ערבים מתקיים הלכה למעשה כעשור בלבד, ובהיעדר ייצוג הולם לאזרחים הערבים במשרדי הממשלה ובקרב גופי התכנון, כמו גם מנגנוני שיתוף והיוועצות קבועים ומובנים בין משרד התחבורה לגופים מקצועיים ויצוגיים בחברה הערבית, לרבות הרשויות המקומיות הערביות, אין בידי משרד התחבורה ידע מעודכן ומקיף באשר לצרכי התושבים, יעדי ביקוש, שעות שירות ומאפיינים תרבותיים ייחודיים של היישובים הערביים. חסם זה מונע משירות התחבורה הציבורית הניתן להיות יעיל ולספק מענה לביקושים מצד התושבים.
3. **מחסור בשירות ברכבים קטנים:** בשל תנאי התשתית הרעועים, בשכונות רבות ניתן להנגיש תחבורה ציבורית ברכבים קטנים בלבד. היעדר שירות תחבורה ציבורית המותאם לתנאים הפיזיים של רבים מהיישובים מהווה חסם שירות מהותי.
4. **מחסור במידע מוגש בשפה הערבית:** החלטה 922 קבעה כי על כל המידע בנושא תחבורה ציבורית להיות מוגש בשפה הערבית, אולם עד היום החלטה זו לא מומשה במלואה. למרות שבשנים האחרונות ניכר שיפור רב בנושא, גם כיום קיימת בעיית הנגשה של מידע הנוגע למסלולי קווים, יעדים ושעות פעילות בשפה הערבית. נגישות חלקית זו מונעת מרבים את האפשרות להיעזר בשירותי תח"צ.
5. **קושי במימון והקמת תחנות אוטובוס:** ברבים מהיישובים קיימות תוכניות מאושרות להקמת תחנות אוטובוס, אולם בשל מחסור במשאבים תקציביים רשויות רבות אינן יכולות לעמוד בעלות הקמת התחנות, אשר לעתים מסתכמת במאות אלפי שקלים. היעדר התחנות פוגע בכיסוי התח"צ ביישוב ומונע הוספת קווי תח"צ חדשים והארכת קווים קיימים.

פתרונות:

1. תקצוב ויישום תכנית האב לשירות תחבורה ציבורית ביישובים הערבים לשנים 2020-2030

לצורך שיפור השירות וצמצום הפערים בשירותי התחבורה הציבורית בין יישובים ערבים ליהודים, עד כדי השוואת תנאיהם, יזם משרד התחבורה תכנית אב לתחבורה ציבורית ליישובים הערבים⁹. מטרת תוכנית זו היא להתוות מסגרת תכנונית לשנים 2020-2030, והיא כוללת המלצות מפורטות לגבי 133 יישובים ערבים (היא אינה כוללת יישובים מעורבים ואת הכפרים הבלתי מוכרים בנגב). בנוסף, כוללת התוכנית, תחזיות דמוגרפיות, מודל יצירת נסיעות (חיזוי מספר נסיעות עתידי), רשימת המלצות מדיניות כלליות, מנגנון מעקב אחר יישום, המלצות הנוגעות לעבודת המשך הכוללת תכניות אב מפורטות למרחבים עירוניים, פיתוח מודל לשירות גמיש ועוד.

9

https://www.gov.il/he/departments/general/master_plan_for_public_transportation_to_the_localities_of_arab_society

האתגר המרכזי של תכנית זו הוא להביא לרמת שירות זהה בין הישובים הערבים ליישובים היהודים. מדד רמת השירות בתכנית זו נבחן באחוז פיצול הנסיעות בין תחבורה ציבורית לרכב פרטי. היעד שמציבה תכנית זו הוא ביצוע של 15%-30% מהנסיעות היומיות ביישובים הערבים באמצעות תחבורה ציבורית.

על מנת להוציא אל הפועל את תכנית האב לתחבורה ציבורית לעשור הקרוב, ראשית קיים צורך להבטיח את תקצובה בהתאם ליעדים שנקבעו במסגרת התכנית. בנוסף, כוללת התכנית מספר נושאים אשר יישומם הכרחי לצורך הצלחתה, על כן **אנו ממליצים** על ביצוע הפעולות הבאות:

א. המשך הקצאה מתקנת

החלטה 922 קבעה יעד של השוואת רמת השירות בין ישובים יהודים ליישובים ערבים עד לשנת 2022. נקודת המוצא של תכנית האב לשירות תח"צ היא כי עד לשנת 2022 יעד זה ימומש. משום שרמת השירות ביישובים ערבים עודנה נמוכה משמעותית מאלו היהודים, קיים הכרח בהמשך הקצאה מתקנת של לפחות 40% מסך תוספות השירות בתחבורה ציבורית ו/או 100 מיליון ש"ח בשנה (הגבוה מביניהם) לפרק זמן ריאלי לסגירת הפערים.

ב. קביעת יעד פיצול נסיעות

תקציבה השנתי של תכנית האב נגזר מיעד פיצול הנסיעות שיקבע משרד התחבורה ואינו חלק מהחלטת ההארכה בשנה נוספת של החלטה 922¹⁰ (אשר במסגרתה אין עוד הכרח לתוספת מינימלית של 100 מיליון ש"ח, אלא 40% מתוספות השירות בלבד). פיצול נסיעות נמדד במספר הנסיעות המבוצעות ברכב פרטי בהשוואה למספר הנסיעות באמצעי תחבורה ציבורית. במסגרת התכנית מוצג יעד של 15%-30% פיצול נסיעות (משמע על 15%-30% מכלל הנסיעות להיות מבוצעות בתחבורה ציבורית) ובהתאם נע תקצובה בין מיליארד ל-1.8 מיליארד שקלים בשנה. **אנו ממליצים** למשרד התחבורה לקבוע יעדי פיצול נסיעות ביישובים הערבים לעשור הקרוב על מנת להציג אמדן תקציבי וכן קריטריון לבחינת מידת ההצלחה של תכנית האב לתחבורה ציבורית.

ג. עדכון תיקי היישוב באמצעות ידע מקומי וקביעת לוח זמנים מפורט ליישום המלצות השירות

במרכז של תכנית האב עומדים תיקי היישוב עבור 133 ישובים ערביים. בתיקים אלו המלצות מפורטות הכוללות שעות שירות, יעדים ותדירות. כדי לספק שירות תחבורה ציבורית יעיל ואיכותי קיים הכרח לבחון את המלצות תיקי היישוב אל מול המועצות המקומיות ואחראי התחבורה הציבורית היישוביים לצורך העמקת ההיכרות עם התנאים והצרכים המקומיים ושיפור רמת השירות (פירוט נוסף בהמשך תחת "מיפוי הצרכים והפערים הקיימים"). בנוסף, קיים צורך בקביעת לוחות זמנים ליישום המלצות ביישובים השונים.

¹⁰ https://www.gov.il/he/departments/policies/dec468_2020

אנו ממליצים לקדם שיח ושיתוף פעולה עם הרשויות המקומיות לשם עדכון ההמלצות שבתיקי היישוב והתאמתן לצרכים של התושבים. בנוסף לקביעת לוח זמנים והצגת תוכנית עבודה מפורטת ליישום ההמלצות המופיעות בתכנית האב בעשור הקרוב.

על סמך הניסיון שצברה עמותת 'סיכוי' בעבודה ביישובים הערביים, ניתן לקבוע כי למשרד התחבורה חסר מידע הנוגע לצורכי התחבורה הציבורית בחברה הערבית. הדבר פוגע ברמת השירות ובאיכותו ומוביל לעיתים קרובות לרמת תחבורה ציבורית נמוכה ולא מותאמת ביישובים הערביים, ולתופעות לא רצויות כמו קווים ריקים שפועלים ביישובים הערביים.

במסגרת תכנית האב לשירות תחבורה ציבורית נערכו אמנם מפגשי שיתוף ציבור ותוצריהם באים לידי ביטוי ביעדים המופיעים בתיקי היישוב, אולם לא נערכה בחינה מעמיקה בכל הנוגע למוקדי הביקוש בתוך ומחוץ ליישוב ובמסגרת עבודה זו לא תוכננו מסלולי קווים מפורטים. לפיכך, כדי לקדם ולשפר את שירותי התחבורה הציבורית ביישובים הערביים יש לערוך תכנון מפורט עבור כל אחת מהמלצות השירות. במסגרת תכנון מפורט זה יש להעמיק את ההיכרות עם התנאים והצרכים הקיימים באמצעות סקרי צרכים עם התושבים, הרשויות המקומיות, ועדת התחבורה של ועד ראשי הרשויות הערביות ואנשי מקצוע מומחים לענייני החברה הערבית. הידע המקומי יאפשר לרשות המקומית ולמשרד התחבורה להבין לעומק מהם הביקושים מצד התושבים, מהם זמני הפעילות והתדירות הרצויות וכן הלאה, כדי לשפר באופן יעיל את שירותי התחבורה הציבורית הפועלים כיום ביישובים הערביים. לכן **אנו ממליצים** למשרד התחבורה ולרשויות המקומיות הערביות לפעול לאיסוף מידע ולהטמעת הידע המקומי באמצעות "אחראי התחבורה הציבורית", שיאפשרו לגבש פתרונות להפעלת שירותי תחבורה ציבורית יעילים ואיכותיים כמהלך משלים לתיקי היישוב המופיעים בתכנית האב לשירות תח"צ. נושא מיפוי הצרכים הומלץ ליישום הן בדוח הממשלתי המקדים להחלטת הממשלה 922 (תוכנית המערכתית לשילוב כלכלי של החברה הערבית) והן בדו"ח מבקר המדינה על התחבורה הציבורית שפורסם במרץ 2019.¹¹

ד. אימוץ מנגנון בקרה אחר יישום תכנית האב

במסגרת תכנית האב מפורט מנגנון תחזוקה ובקרה אחר יישומה. **אנו ממליצים** לאמץ את המנגנון המוצע, הכולל בין היתר בחינה שנתית של התקציב המושקע לביצוע התכנית, קביעת לוחות זמנים ומעקב אחר ביצוע, ניהול מעקב אחר מספרי הנוסעים ביחס לגידול בתקציב, זיהוי ביקושים באמצעות נתוני BI, בחינת תכניות פיתוח בכל שנתיים והתאמת השירות בהתאם ליישומן ועוד.

¹¹ <https://www.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Pages/Publications/127.aspx>

2. איש תפקיד "אחראי תחבורה ציבורית ברשות המקומית" בכל הרשויות המקומיות הערביות באמצעות אימוץ מודל אזורי:

לנוכח 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 שאנו 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. הדבר נכון שבעתים בשעה זו כשלפתחן של הרשויות המקומיות עומדות שתי תכניות אשר עשויות לשנות מהותית את פני שירות התחבורה הציבורית לעשור הקרוב: תכנית האב לשירות תח"צ והתכנית האסטרטגית לתשתיות.

יתרה מכך, ניסיונו מהעבודה השוטפת מול משרדי הממשלה וביישובים הערביים מעיד כי רשות מקומית שמכירה את צורכי תושביה ונמצאת בקשר רציף עם משרד התחבורה תצליח לקדם ולשפר באופן משמעותי את שירותי התחבורה הציבורית בתחומה. כמו כן, בשל היעדר מקורות הכנסה מניבים ברשויות המקומיות הערביות, המגבילים את יכולתן לפתח תחומי תוכן ולהעסיק עובדים יחודיים בתחום, תפקיד זה יסייע בהעצמתן ובחיזוקן בכוח אדם מקצועי. על כן, **אנו ממליצים:**

• **אימוץ ותקצוב מודל אחראי תחבורה ציבורית אזורי**

המודל הקיים, 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 50-20 אלף תושבים.

משום שמודל זה אינו מספק מענה לרשויות קטנות המונות פחות מ-20 אלף תושבים, עמותת סיכוי גיבשה מודל עבודה¹² המחלק את היישובים הקטנים למקבצים, כך שכל מקבץ מהווה "מרחב אזורי לשירות תחבורתי". מטרת המודל המוצע היא לתת מענה לצורכי התחבורה ביישובים הערביים ולקידום שיתוף פעולה בתחום כדי לשפר את שירותי התחבורה הציבורית לרווחת התושבים ברמה האזורית ולהגביר את נגישותם לתחבורה ציבורית. במקביל, מגבש משרד התחבורה, בשיתוף משרד הפנים, מודל אחראי תחבורה ציבורית המבוסס על אשכולות אזוריים של משרד הפנים. **אנו ממליצים** למשרד התחבורה לאמץ את אחד משני המודלים המוצעים ולגבש בהתאמה הקצאת תקנים שיאפשרו לשפר את שירותי התחבורה גם ברשויות המקומיות הקטנות, תוך חשיבה אזורית.

¹² **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.

● הארכת תוקף תקצוב תקן "אחראי תחבורה ציבורית" מעבר לשנת 2021

במכתבים שנשלחו ממשרד התחבורה לרשויות המקומיות הערביות בפברואר 2019 בנושא המודל המחודש¹³ צוין כי מימון המשרה יהיה למשך שנות תוכנית החומש 922, כלומר עד סוף שנת 2020 ולאחר הארכת תוקף התכנית בשנה נוספת, הוארך בהתאמה גם מימון המשרה עד לסוף שנת 2021.

כיוון שהפער בשירותי התחבורה הציבורית בין היישובים הערביים לשאר היישובים לא צפוי להיסגר בשנים הקרובות, ומשום שתקן המשרה אינו מתקצב מתוקף החלטה 922, **אנו מציעים** למשרד התחבורה שלא להגביל את תקופת התקצוב של המשרה, כדי לתת הזדמנות אמיתית לעבודת האחראי ברשויות המקומיות ולמודל העבודה המוצע.

● 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. **אנו ממליצים** למשרדי התחבורה והאוצר להגדיל את היקף השכר המוצע למשרה בהתאם לפרופיל המקצועי הדרוש, כדי למשוך כוח אדם איכותי.

3. קידום תוכניות אב ייעודיות למקבצי יישובים עירוניים

תכנית האב כוללת המלצות הנוגעות לקידום תוכניות אב ייעודיות עבור מקבצי יישובים עירוניים הכוללים היקף אוכלוסייה רחב. על מנת לממש המלצות אלו **אנו קוראים** לפעול ללא דיחוי, משום פרק הזמן הנדרש להשלימן וליישמן.

4. קידום שירות תחבורה עירוני ברכבים קטנים ביישובים הערבים

תשתיות הכבישים הרעועות ביישובים הערביים אינן מאפשרות במקרים רבים מעבר אוטובוס או רכב גדול. היעדר תחנות, מפרצי העלאה והורדה של נוסעים או פסי האטה תקינים, מדרכות ותשתיות נוספות - מונעים גם הם כניסה של שירותי תחבורה ציבורית לחלקים נרחבים ביישובים. משום שפיתוח תשתיות התחבורה ביישובים הערביים הוא תהליך ממושך, ומשום שלמיקום תחנות אוטובוס במרחק הליכה סביר השפעה רבה על מידת השימוש בתחבורה ציבורית, יש לגבש פתרונות יצירתיים שיאפשרו להפעיל אותה כבר עכשיו. **אנו מציעים** למשרד התחבורה, בשיתוף "אחראי התחבורה הציבורית" והחברות המפעילות, ליישם את המלצת תכנית האב לשירות תחבורה ציבורית ברכבים קטנים, בין אם במודל של שירות גמיש או קשיח, בהתאם למאפיינים הייחודיים של כל אחד מהיישובים הנכללים במסגרת תכנית האב. בימים אלו מקדם משרד התחבורה פיילוט שירות גמיש בעיר אום אל פחם, מתוך כוונה להרחיב את השירות לכל מרחב ואדי ערה. יש לבחון את תוצאות ניסוי תחבורתי זה ובהתאם לתוצאותיו לשקול האם להפעילו כמודל רוחבי שניתן יהיה להחיל, עם ההתאמות הנדרשות, ביישובים ערביים נוספים. לצורך כך יש להפנות את האמצעים התקציביים הדרושים ולעודד את התושבים המקומיים להשתמש בשירות באמצעות העלאת מודעות לשירות.

¹³ מכתב בנושא "תיאום תחום התחבורה הציבורית ברשות המקומית", סימוכין מס' 1111-1711-7191-119721.

הפעלת תחבורה ציבורית באמצעות רכבים קטנים במודל שירות גמיש או קשיח תאפשר:

- (1) שירות לשכונות לוויין מרוחקות
 - (2) שירות עירוני באזורים שבהם רוחב זכות הדרך מצומצם.
 - (3) נגישות לתחבורה ציבורית בינעירונית חולפת בצירי תנועה ראשיים בקרבת היישוב.
- בנוסף, על שירות התח"צ לספק מענה לנושאי הביטחון האישי, בהתאם להמלצות תכנית האב.

5. סיוע בהקמת תחנות אוטובוס

בשל המחסור החמור במשאבים, מתקשות רשויות רבות להקים תחנות אוטובוס בתחומן, זאת על אף שבידיהן תוכניות מאושרות. על מנת לשפר את רמת שירות התחבורה הציבורית ביישובים, להגדיל את שיעור הכיסוי, להאריך קווים קיימים ולהוסיף חדשים – על משרד התחבורה והרשות לשירות תח"צ לפעול למימון הקמת התחנות. **אנו ממליצים** למשרד התחבורה לפעול באופן מיידי לתקצוב מלא ולהקמת תחנות האוטובוס החסרות ביישובים הערביים. הקמת תחנות אלו תרחיב משמעותית נגישות התחבורה הציבורית לתושבים.

6. שינוי תקנות הבטיחות

תקנות הבטיחות הקיימות כיום בכל הנוגע לתחבורה ציבורית אינן מאפשרות להרחיב את השירות ביישובים רבים הסובלים מרמת תשתיות נמוכה הכוללת היעדר דרכים סלולות, ורוחב דרך שאינו מאפשר מעבר רכבים גדולים או הצבת עמודי תחנות. לכן, **אנו ממליצים** לשנות את תקנות הבטיחות ולאפשר את הרחבת אפשרויות השירות וגמישותו בתחומים הבאים:

- **שירות ב"הינף יד".** על מנת להתגבר על חסם התשתיות, ומשום שדרכים עירוניות רבות נעדרות מדרכה או מקום להצבת עמודי תחנות אוטובוס, יש לאפשר העלאת והורדת נוסעים ללא תחנות עצירה מוסדרות, בדומה לנוהג הקיים עבור מוניות שירות. שירות "הינף יד" יאפשר להרחיב את כיסוי שירות התחבורה הציבורית ביישובים, עד לשלב שבו רמת התשתיות ביישובים הערביים תאפשר בינוי תחנות עצירה מוגששות העומדות ברמת שירות זהה לאלו הנהוגות ביישובים היהודיים.
- **שירות על דרכי עפר.** יש לקדם את שינוי התקנה הקיימת בדבר שירות על כביש סלול בלבד. הרחבת האפשרות לשירות תחבורה ציבורית על כבישי עפר תאפשר להגדיל את כיסוי השירות לשכונות ותושבים רבים, וביתר שאת לכפרים הבלתי מוכרים בנגב אשר סובלים מהיעדר כבישים סלולים ובעקבות כך אינם זוכים לשירותי תחבורה ציבורית.

7. הנגשת מידע אודות שירותי התחבורה הציבורית בשפה הערבית, לצד השפה העברית

בשנים האחרונות פועל משרד התחבורה להנגשת המידע לציבור בשירותי התחבורה הציבורית בישראל, בין היתר באמצעות הוספת שילוט סטטי ואלקטרוני בתחנות האוטובוס, בטלפון ובאינטרנט. עם זאת, הנגשת המידע בשפה הערבית באתרי האינטרנט, באפליקציות לטלפונים ניידים ובמענה טלפוני קולי לוקה בחסר. החלטת הממשלה 922 קבעה כי "עד יום 1.7.2016 תושלם הנגשת כלל האמצעים להספקת מידע לנוסעים

באתרים הממשלתיים ואתרים של מפעילי התחבורה הציבורית בשפה הערבית" עם זאת, אתר bus.gov.il המופעל ע"י משרד התחבורה ומאפשר לתכנן את מסלול הנסיעה בתחבורה ציבורית מוצג רק בעברית ובאנגלית ואינו מתורגם כלל לערבית. מרכז שירות הלקוחות הטלפוני אשר מופעל גם הוא ע"י משרד התחבורה מספק אופציה למענה אוטומטי בערבית, אך זמן ההמתנה לנציג הינו ארוך יותר בהשוואה לאפשרות קבלת המידע בעברית. קיימים תקציבים ייעודיים לצורך תרגום מסדי המידע לערבית, שיש באפשרותם לצמצם את הפער שקיים בשירות המידע הנוגע לתחבורה הציבורית בין יהודים וערבים, ובכך לצמצם את האפליה המתמשכת. **בכדי להבטיח את הנגישות של האוכלוסייה הערבית בישראל לשירותי התחבורה הציבורית והשוויון במתן השירות לכלל האזרחים בישראל, נדרש לקדם החלטה זו בטווח הזמן המיידי.**

המלצות אלו אינן מייתרות את הצורך הדחוף **לקידום תכנית-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.

תשתיות תחבורה ביישובים הערביים

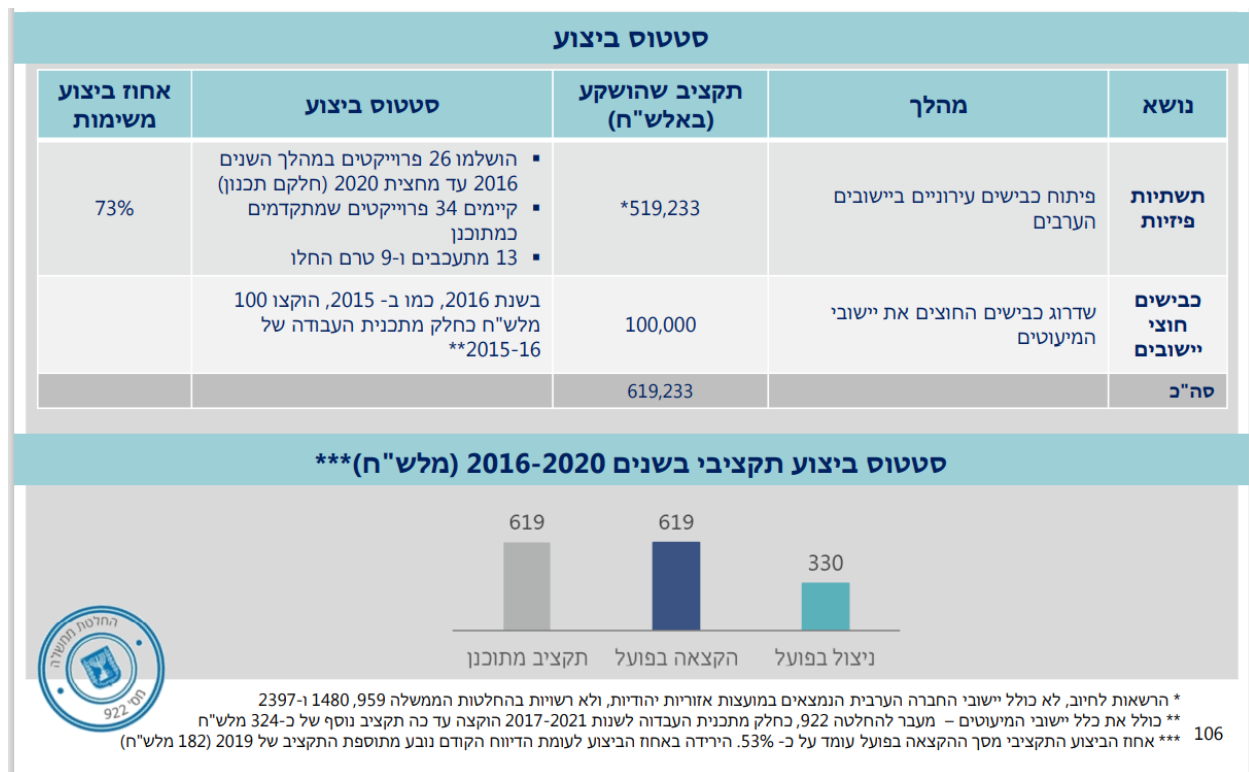
תשתיות כבישים

רקע ונתונים

ברבים מהיישובים הערביים התשתיות הקיימות הן רעועות. הרחובות הצרים המאפיינים את מרכזי היישובים הערבים אינם מאפשרים מעבר כלי רכב גדולים והיעדר מפרצי העלאה והורדה של נוסעים, או פסי האטה תקינים, מונעים את הכנסתם של שירותי תחבורה ציבורית ליישוב. יתרה מזאת, כפועל יוצא של התשתיות הרעועות, גם התקני הבטיחות בכבישים ביישובים הערבים (תאורה, מעקות, סימוני כבישים) נמצאים במצב ירוד, ובכך מגבירים את הסיכון לתאונות דרכים. הסיבה העיקרית למצבן הרעוע של תשתיות התחבורה ביישובים הערבים היא היעדר תקציבי פיתוח.

על מנת להתמודד עם מצב התשתיות הירוד נקבע בהחלטה 922 כי תתבצע הקצאת תקציבים ייעודית להשקעה בתשתיות בכלל היישובים הלא-יהודיים. בסעיף 2ג 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 יישומה 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.

במסגרת ועדת ההיגוי שהוקמה לצורך מעקב אחר יישום החלטות 922 הציג משרד התחבורה את נתוני ההשקעה בתשתיות תחבורה ביישובים הערבים משנת 2016 ועד לשנת 2020 (הנתונים המוצגים מתייחסים עד למחצית שנת 2020). כפי שניתן לראות בפירוט מטה מתוך 619 מיליון שקלים שהוקצו, נוצלו בפועל לצורך שיפור תשתיות רק כמחצית מהם.



בנוסף לתת הניצול התקציבי שיועד ליישובי החברה הערבית בכל הנוגע לתשתיות, מסמך של מרכז המחקר והמידע של הכנסת מחודש ינואר 2021 חושף כי בניגוד לסעיף ג2 של החלטה 922, בפועל ההקצאה התקציבית ליישובים הערבים עמדה על שיעור הנמוך מ-45% מסך ההשקעות העירוניות בשנת 2016 וכן מ-40% בין השנים 2016-2018 (המסמך אינו מתייחס לשנת 2020).

סעיף	נושא	תקנות תקציב	ייעוד	2016	2017	2018	2019
100א2	תוספות שירות בתחבורה ציבורית	795501 - תמיכות בתחבורה ציבורית (חלק מהתקנות בתכנית)		100	100	100	29
101ג2	כבישים עירוניים	79510205 - מגדרי המיעוטים 79500277 - מיעוטים תשתיות 79510206 - בטיחות	ארצי מיעוטים % מיעוטים	741 317 43%	803 305 38%	959 232 24%	76 51 67%
102ד2	כבישים בין-עירוניים	79510193 - כבישים חוצי יישובים		100	400		
103ג780	החלטה תעשייה			0	0	0	
104ז2	הסברה לבטיחות בדרכים	40530106 - הסברה 40530107 - הסברה - רב שנתי 40530108 - פעילות ברשויות המקומיות 40530109 - רשויות מקומיות - רב שנתי 40530124 - השתתפות במשרד הביטחון	ארצי מיעוטים % מיעוטים	18.4 4.6 25%	32.0 7.9 25%	33.3 8.7 26%	

בניגוד למדדי שירות התחבורה הציבורית, בכל הנוגע לתשתיות דרכים ניכר כי חסרים פרמטרים מוגדרים לבחינת רמת התשתית ביישובים השונים. דוח שפרסם המשרד לשוויון חברתי בשנת 2016 קובע כי היעדר פרמטרים למיפוי הפערים בתשתיות התחבורה בין יישובים יהודים לערבים, המתבססים על מדדים מקצועיים ואחידים, מקשים על יצירת תוכנית עדיפויות והקצאת תקציב מתאימה על בסיסה. מאז פרסום הדוח ועד היום לא נקבעו מדדים אחידים לצורך בחינת רמת תשתיות עירוניות, אולם בין הגורמים המקצועיים קיימת הסכמה גורפת כי פערי תשתית התחבורה בין יישובים ערבים לכלל האוכלוסייה הינם גדולים מאוד.

לצורך שיפור תשתיות התחבורה ביישובים הערבים יזם משרד התחבורה תכנית אסטרטגית תחבורתית לחברה הערבית הכוללת 133 יישובים. במסגרת תכנית זו בוצע במהלך שנת 2020 פיילוט ב-3 יישובים (מע'אר, ג'ת ובאקה אל ע'רבייה). הפיילוט כלל מפגשים עם נציגי ציבור, אנשי חינוך ומובילי ציבור נוספים ביישוב (רופאים, מהנדסים וכו'), איתור צירי תנועה משמעותיים ביישוב, מוקדי משיכה ומוקדי סיכון. לאחר מיפוי צירי התנועה גובשה רשימה של פרויקטים לביצוע, מהם נבחרו עד חמישה ליישום. גיבוש התכנית צפוי להימשך עד לשנת 2023 ולשם כך הקצה משרד התחבורה 30 מיליון ש"ח. לאחר סיום סקירת תשתיות הכבישים בכל 133 היישובים יחל שלב הביצוע של התכנית, אשר צפוי להימשך משנת 2023 ועד 2030. האתגר המרכזי בתכנית זו הוא תקציבי, שכן האמדין למימושה המלא ב-133 היישובים הנכללים במסגרת עבודתה צפוי לעמוד על מיליארדי שקלים. אולם, למרות העלות הגבוהה הכרוכה בהוצאת התכנית אל הפועל, נחיצותה ליישובים הערבים הינה הכרחית בכל הנוגע לצמצום פערים חברתיים וכלכליים, הרחבת אפשרויות תעסוקה נגישות למוקדי השכלה, מאבק בתאונות דרכים, הפחתת זיהום אוויר, שיפור רמת החיים, עידוד הליכתיות ושימוש באמצעי תחבורה לא מנועיים, הקלה על הגודש בצירי התנועה הראשיים ושיפור שירות התחבורה הציבורית. תכנית זו אינה כוללת את הכפרים הבלתי מוכרים בנגב, אשר סובלים מהיעדר תשתיות כבישים סלולים, מדרכות ותנאי סף המאפשרים שירות תחבורה ציבורית. אתגר נוסף העומד לפתחה של התכנית הוא גיבוש הקריטריונים לתעדוף הפרויקטים במסגרת הארצית, שכן לאחר סיום שלב סקירת היישובים ומיפוי הפרויקטים לביצוע, יגובש מודל תיעדוף ארצי.

המלצות מדיניות

שיפור תשתיות תחבורה כרוך בהשקעה כספית משמעותית. מרקם הבנייה הוותיק ברבים מהיישובים מאופיין בהתפתחות אורגנית הכוללת דרכים צרות, היעדר סובות ומדרכות ותשתית רעועה. בנוסף, הרחבת דרכים קיימות, הסדרת מדרכות, פריצת דרכים חדשות, תכנון, סטטוטוריקה וביצוע - לכל אלו נדרש פרק זמן ממושך. לאור זאת, על מנת להביא לשיפור משמעותי של תשתיות הדרכים ביישובים הערבים נדרשת השקעה גדולה וממושכת.

חסם נוסף הוא מבנה בעלות הקרקע ביישובים הערבים, אשר מאופיין בבעלות פרטית. לצורך שיפור תשתיות התחבורה יש להגיע להסכמות עם בעלי הקרקעות מבלי לפגוע בזכויות הקניין של אלו ותוך שיתוף פעולה.

מלבד אלו, קיימים חסמים בכל הנוגע לשיתוף פעולה בין משרדי הממשלה השונים והיעדר איתנות המערכת המוניציפלית ביישובים הערבים, כפי שפורט בדוח מבקר המדינה משנת 2019 שעסק בהקצאת התקציבים ליישובים הערבים מכורח החלטה 922¹⁴: "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. 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. הקושי בהענקת 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. לפינוי חלק מהתשתית נדרש אף תקציב בלתי רגיל ממשרד הפנים."

פתרונות

תכנית התשתיות האסטרטגית אשר מקודמת בימים אלו מהווה את הבסיס לשיפור תשתיות הדרכים העירוניות ביישובים הערביים. היעדר תשתיות ראויות מהווה גורם מרכזי לתאונות דרכים וחסם בפני שירות תחבורה ציבורית ראוי. על כן **אנו ממליצים** לאמץ וליישם את תכנית התשתיות האסטרטגית במלואה. על מנת להוציאה אל הפועל ולנצל את תקציביה באופן המיטבי אנו מציעים את ביצוע הפעולות הבאות:

א. קביעת קריטריונים לפיתוח תשתיות כבישים עירוניים. דוח מבקר המדינה העוסק ב"קידום התחבורה הציבורית ביישובים הלא-יהודיים"¹⁵ קובע כי "משרד התחבורה לא קבע קריטריונים לרמת הפיתוח הנאותה של התשתית לתחבורה ולתח"צ ביישובים הלא-יהודיים במסגרת נוהל שקוף, כלכלי ושוויוני. 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. אנו ממליצים לאמץ המלצה זו.

ב. מיפוי פערי רמת תשתית עירונית בין יישובים יהודים לערבים. לנוכח הפערים הקיימים ברמת תשתיות התחבורה ביישובים הערביים ביחס ליישובים היהודים, על משרד התחבורה, אגף התקציבים באוצר וחברת נתיבי איילון לגבש קריטריונים מקצועיים לצורך מיפוי מלא של הפערים הקיימים בין יישובים ערביים ויהודים וכפועל יוצא לוודא כי ההקצאה התקציבית תתבסס סגירת פערים אלה. **אנו מציעים** לממשלה להמשיך לקדם

¹⁴ <https://www.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Pages/Reports/1276-6.aspx?AspxAutoDetectCookieSupport=1>

¹⁵ <https://www.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Pages/Reports/1276-6.aspx?AspxAutoDetectCookieSupport=1>

את פרויקט התשתיות ובמקביל לגבש קריטריונים לבחינת פער התשתיות בין ישובים יהודים וערבים לצורך גיבוש היקף המשאבים הדרושים לסגירתם.

ג. ביטול ההגבלה בתכנית התשתיות האסטרטגית ל-5 פרויקטים ליישוב. מסגרת התכנית לתשתיות הטילה מגבלת ביצוע של עד 5 פרויקטים ליישוב, זאת תוך התעלמות ממידת מרכזיותו, גודלו וחיוניותו למרחב. **אנו קוראים** לבטל את מגבלת 5 הפרויקטים ליישוב ולבחון את ביצוע הפרויקטים בהתאם לצורך.

ד. הידוק שיתוף הפעולה הבין משרדי לצורך תקצוב והסדרת פינוי תשתיות. דוח מבקר המדינה ממליץ כי "משרד התחבורה, משרד התקשורת, משרד האנרגיה והמים, משרד הפנים, אגף התקציבים במשרד האוצר, הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים וחברות התשתית הרלוונטיות יפעלו כלהלן:

- 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.
- 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". **אנו מציעים לאמץ המלצות אלו.**

ה. התנעת פרויקטים של כבישים עוקפי יישובים. במסגרת הדו"ח הממשלתי שפרסם המשרד לשוויון חברתי בשנת 2016 תחת השם "התכנית המערכתית לשילוב כלכלי של החברה הערבית" קיימת המלצה לקביעת מדיניות סדורה לבחינת סוגיית הכבישים הבין-עירוניים חוצי היישובים ביישובים הערביים, ובהתאם לכך להתניע פרויקטי תכנון לכבישים עוקפי יישובים בעדיפות גבוהה. המלצה זו נובעת משום הסיכון הבטיחותי בכבישים חוצי היישובים וכן משום עומסי התנועה שאלו יוצרים וזיהום האוויר. **אנו מציעים** לבחון באופן פרטני המלצה זו, שכן יישומה מחד יוביל להגברת הבטיחות ולהפחתה משמעותית בעומסי התנועה וזיהום האוויר במרכזי היישובים הערבים, ומאידך עלולה לפגוע בצמיחה הכלכלית של היישובים, אשר התנועה העוברת בהם מהווה הזדמנות כלכלית לפיתוח מסחר ולצמיחה.

תשתית המסילתית

רקע ונתונים

מערכת המסילה הכבדה במדינת ישראל אינה כוללת כיום תחנות רכבת ביישובים ערבים. היעדר נגישות למערכת המסילה הכבדה ולתחנות הרכבת פוגעת באופן קשה בעקרון השוויון, ובאפשרויות תעסוקה וגישה למוקדי השכלה גבוהה, שירותים, תרבות ופנאי. במסגרת תכניות הפיתוח של רכבת ישראל ומשרד התחבורה קיים הכרח לתכנן, לכלול ולתקצב הקמת תחנות רכבת כבדה ומסילות רכבת קלה אשר ישרתו את היישובים הערבים.

ריכוזי האוכלוסייה העיקריים של האוכלוסייה הערבית בישראל הם בהרי הגליל, אזור המשולש והנגב. מרבית צירי התנועה המרכזיים באזורים אלו נעדרים מערכת תחבורה מסילתית, ובמקרים שבהם קיימת מסילת רכבות או מתוכננת לקום כזו, הממשק ליישובים הערבים טעון שיפור רב.

החסם העיקרי המונע מהאוכלוסייה הערבית בישראל גישה למערכת המסילתית הוא היעדר תחנות ביישובים ערבים. מלבד זאת רמת הקישוריות של התחבורה הציבורית מהיישובים הערבים לתחנות הרכבת שבסביבתם לוקה בחסר ובמקרים רבים אינו מאפשר נגישות לשירות המסילתי של רכבת ישראל. התכנית האסטרטגית של רכבת ישראל לשנת 2040 כוללת מספר תחנות ביישובים ערבים במספר מסילות המתוכננות להיסלל. הקמת תחנות אלו תלויה בתקצובן. תחנות אלו הן:

1. מסילה מזרחית: תחנת טייבה ותחנת טירה
2. מסילת מנשה: תחנת כפר קרע-עירון, תחנת באקה אל ע'רבייה-ג'ת.
3. מסילת גורל: תחנת ליקית (מדרום ללקייה)
4. מסילת כרמיאל - ק"ש: תחנת כרמיאל מזרח, צומת נחף.

תחנות רכבת נוספות ביישובים ערבים, במסגרת התכנית האסטרטגית של רכבת ישראל 2040, צפויות לקום בכסיפה וערערה בנגב כחלק ממסילת ערד-ב"ש כמו גם תחנות נוספות במסגרת המסילה הצפונית לאורך כביש 6 המתוכנן. תחנות ומסילות אלו אינן צפויות להיסלל בעשור הקרוב.

בנוסף למערכת המסילה הכבדה, תכנית הרכבת הקלה מנצרת לחיפה (נופית) צפויה לשרת את תושבי נצרת, ריינה ושפרעם, ובימים אלו מגבש משרד התחבורה, בשיתוף נתיבי ישראל, את תוואי הרכבת הקלה לאורך כביש 60 מבאר שבע לבסיס המודיעין ליקית. כמו כן, בעקבות ביטול התכנית לסלילת מסילת רכבת לאורך ציר 65 (רכבת עירון), פועל בימים אלו משרד התחבורה לגיבוש פתרון תח"צ לתושבי ואדי ערה.

פתרונות

שירות האוכלוסייה הערבית באמצעות מערכת מסילתית: היישובים הערבים בצפון, במשולש ובנגב נסמכים על מספר מצומצם של עורקי תנועה מרכזיים. אנו ממליצים למשרד התחבורה לגבש תכנית לשירות האוכלוסייה הערבית ולהתאים את התכנון הקיים לצרכים ולתנאים הייחודיים של היישובים הערביים, באופן שהתחנות יתנו שירות מיטבי לתושבים מחד, וימנעו מפגיעה ביישובים מבחינה תכנונית מאידך. במקביל, יש להמשיך לתכנן ולהקים תחנות רכבת ביישובים נוספים בהתאם לצורך.

א. המסילה המזרחית: במסגרת תכנית זו כלולות שתי תחנות בערים ערביות: תחנת טייבה, תחנת טירה-כוכב יאיר. בניגוד לתחנת טייבה אשר זוכה לתעדוף גבוה בכל האמור להקמת התחנה, תחנת טירה אינה זוכה לתעדוף והקמתה מוטלת בספק גדול בשל היעדר תקצוב. לתחנת הרכבת בעיר טירה, המחוברת לרשת הרכבות הארצית וכוללת שטחי מסחר ותעסוקה, תהיה השפעה משמעותית וחיונית על הפיתוח הכלכלי המקומי והאזורי, דבר שהרשות המקומית ותושביה משוועים לו. יתרה מכך, כלל תוכניות הפיתוח בעיר טירה - תכנית המתאר והתכנון המפורט, מסוף התחבורה, מרכז התעסוקה, תוכנית האב לתחבורה ציבורית, ותוספת יחידות הדיור המשמעותית המתוכננת לעיר- כולן מתבססות על מיקום תחנת הרכבת בעיר. לכן, לנוכח החשיבות הגדולה שמייחסת הממשלה, ובצדק, לפיתוח כלכלי בחברה הערבית, לנוכח המשמעות הכלכלית והחברתית העצומה הכרוכה בהקמת תחנת רכבת בעיר טירה ולנוכח ההזנחה והאפליה ארוכת השנים בפיתוח ותקצוב היישובים הערבים, **אנו קוראים** לתקצב ולהקים את תחנת הרכבת בטירה.

ב. מסילת מנשה: בשל ביטול מסילת רכבת עירון והחלפתה בתוואי מסילת מנשה, קיימת חשיבות תחבורתית רבה לתחנת רכבת במבואות ואדי ערה, אשר תקיים ממשק תחבורתי עם מערכת הסעת ההמונים המתוכננת בכביש 65 ותאפשר קישור נוח למסילת הרכבת הארצית. לצורך כך **אנו קוראים** להקמת תחנת הרכבת כפר קרע-עירון בתוואי אשר יאפשר נגישות מרבית לתושבי ואדי ערה, תוך הידברות והסכמה עם הרשויות המקומיות והימנעות מפגיעה בזכויות הקניין של תושבי האזור ובתכניות הפיתוח של היישובים.

ג. מסילת גורל: במסגרת התיקון לתכנית תמ"א 31/א/21 / 2 / 1 מקטע מסילת גורל. מתוכננת הקמת תחנת רכבת בכניסה לקריית המודיעין הסמוכה לעיר לקיה. מסילה זו צפויה להתחבר לרשת המסילות הארצית בסמוך לצומת גורל ולשרת את הנוסעים למרכז הארץ ולמרחב אשדוד-אשקלון. קישוריות תחבורתית זו טומנת בחובה הזדמנויות יוצאות דופן בפני תושבי אזור לקיה ואפשרות להרחיב באופן משמעותי את אפשרויות התעסוקה והגישה למוקדי השכלה גבוהה, שירותים, תרבות ופנאי. במסגרת קביעת תוואי המסילה, מיקום התחנה ותכנון צירי התנועה להנגשתה עבור תושבי האזור, **אנו קוראים** לתכנון מערכת תחבורתית אשר תבטיח נגישות מלאה של תושבי הנגב לתחנת הרכבת המתוכננת, תוך גיבוש תוואי מוסכם בשיתוף תושבי האזור והימנעות מפגיעה בזכויות הקניין של התושבים ומפגיעה בכפרים בלתי מוכרים באזור.

ד. רק"ל ב"ש-לקיה: במסגרת התכנית להקמת הרכבת הקלה בבאר שבע מתוכנן קו לקריית המודיעין ליקית. תוואי קו זה צפוי להיסלל לאורך כביש 60. **אנו קוראים** בכל תכנון עתידי להביא בחשבון את צרכי תושבי הנגב, ולקבוע את תוואי הרכבת הקלה והתחנות שלאורכה תוך כוונה לשרת את תושבי הנגב שלצד התוואי. בנוסף, תחנות האוטובוס בצמתי התחבורה שלאורך ציר 60 משמשות רבים מתושבי הכפרים הבלתי מוכרים בנגב ועבור רבים מהם הן מהוות אפשרות קבלת שירות תח"צ בלעדית, זאת משום היעדר שירות תח"צ ביישובים. בכל תכנון עתידי של תוואי כביש 60 **אנו קוראים** להקפיד על שמירת תחנות התחבורה הציבורית שלאורך ציר 60 תוך שימת דגש על אפשרות חצייה בטוחה ונגישות.

ה. מתע"ן כביש 65: בעקבות ביטול מסילת הרכבת עירון שתוכננה לעבור לאורך תוואי ציר 65 ולשרת את תושבי ואדי ערה, ובשל הצורך הגדול במערכת תחבורה עתירת נוסעים אשר תספק מענה תחבורתי הולם למרחב עירוני זה, הכולל כבר כיום למעלה מ-100 אלף תושבים וצפוי לכלול בשנים הקרובות תכניות פיתוח שיגדילו את היקף האוכלוסייה באזור בעשרות אחוזים, ישנה חשיבות רבה בקידום תכנון מערכת איכותית להסעת המונים - על מערכת זו לשים דגש על קישוריות לתחנת כפר קרע הצפויה לקום במסגרת מסילת מנשה ועל הקשרים ההדוקים המתקיים בין היישובים שבמרחב זה הכוללים תעסוקה, חינוך, שירותים ופנאי. **אנו קוראים** לפעול בשיתוף הרשויות המקומיות שלאורך ציר 65 בואדי ערה בכל תכנון עתידי של מתע"ן העובר לאורך כביש זה, על תכנון מערכת הסעת המונים זו לפעול על מנת לשרת בצורה המיטבית את תושבי האזור ולהעניק פתרון הולם לצורך המקומי והאזורי לתחבורה ציבורית ראויה.

חניוני רכב כבד

רקע ונתונים

ענף ההובלה במשאיות מהווה חלק נכבד מתחומי העיסוק של התושבים ביישובים הערבים. ענף זה כולל שימוש אינטנסיבי ברכבים כבדים, אשר מדינת ישראל אינה נותנת לו מענה במסגרת חניונים ייעודיים. התוצאה היא כניסה וחניית רכב כבד ביישובים ובשכונות מגורים, דבר הגורם לסכנה בטיחותית, הרס תשתיות, זיהום אוויר, רעש ומצוקת חנייה.

בדוח מבקר המדינה בנושא "בטיחות בדרכים של כלי רכב כבדים" (שנת 2020) מציין המבקר כי "בערים שונות בארץ קיימת תופעה של חניית משאיות או אוטובוסים ברחובות עירוניים, באזורי מגורים ואף על המדרכות - כל זאת תוך הפרעה לתנועה וסיכון חיי אדם, בפרט כאשר מדובר במשאיות המובילות חומ"ס. תופעה זו נובעת מכך שחסרים חניונים מחוץ לערים, ועל כן חלק מהנהגים נוהגים לחנות את רכבם בסוף יום העבודה ובסופי שבוע סמוך לביתם. הדבר מורגש ביתר שאת ביישובים עם אוכלוסייה לא-יהודית, שבהם יש ריכוז גבוה של משאיות כבדות בבעלות אישית"¹⁶.

לפי נתוני למ"ס שנת 2019 בישראל כ-250 אלף רכבים כבדים (משאיות - מעל ומתחת ל-3.5 טון). כ-35% מהמשאיות בישראל רשומות ביישובים ערבים (68,000)¹⁷. יש לסייג ולומר כי נתונים אלו מסווגים לפי יישוב המגורים של בעל הרכב ולא לפי מקום מגוריו של הנהג המשתמש ברכב, ולכן קיימת בהחלט סבירות כי כמות הרכבים הכבדים ביישובים ערבים גבוהה אף יותר. מנתוני למ"ס ניתן להסיק כי שיעור הרכבים הכבדים ביישובים ערבים כפול מיחסה של אוכלוסייה זו בישראל (ירושלים, כמו יתר היישובים המעורבים לא נכללה במסגרת חישוב היישובים הערבים ולכן חלקה של האוכלוסייה הערבית עומד על 17%).

על פי דוח מבקר המדינה (2020) ב-27% מתאונות הדרכים שבהן נמצאו הרוגים, היו מעורבות משאיות. זאת בעוד ששיעורן של משאיות מעל 3.5 טון עומד על 3% מכלל כלי הרכב בישראל.

נושא מצוקת חניוני הרכב הכבד נכלל במספר תכניות שמקדם משרד התחבורה. תכנית התשתיות האסטרטגית מגדירה את חניוני הרכב הכבד כפרויקט שניתן לקדם במסגרתה, במקביל נכלל הנושא במסגרת התכנית הלאומית למלחמה בתאונות הדרכים, שמקודמת ברלב"¹⁸ ובתכנית האב למטענים שמקודמת בנת"י.

¹⁶ <https://www.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Documents/2020/71A/2020-71A-208-Heavy-Vehicles.pdf>

¹⁷

<https://www.cbs.gov.il/he/publications/Pages/2020/%D7%98%D7%9C%D7%99-%D7%A8%D7%9B%D7%91-%D7%9E%D7%A0%D7%95%D7%A2%D7%99%D7%99%D7%9D-2019.aspx#losExcelos>

¹⁸ https://www.gov.il/BlobFolder/policy/50to30_work_plan/he/publications_50to30_work_plan.pdf

למרות ריבוי התכניות מטעם משרד התחבורה העוסקות בחינוכי הרכב הכבד, עד כה לא גובש פיתרון לנושא. ריבוי התכניות מטעם משרד התחבורה מעלה את החשש כי היעדר גוף מתכלל אשר שם לו למטרה להביא לתכנון, תקצוב, הקמה והפעלה של חינוכי רכב כבד ביישובים הזקוקים לכך, מהווה חסם בפיתרון הבעיה.

בנוסף, פתרון למצוקת חינוכי הלילה אינו מסתיים באיתור מיקום והקמת החניון. קיים הכרח ליצירת מודל לתפעול חניון לילה, כמו גם לתקצובו. על מודל זה לכלול מערך היסעים אל ומהחניון, תאורה, שמירה, תחזוקה שוטפת וקיום מערך אכיפה ביישובים אשר ימנע חניית רכבים כבדים בשכונות מגורים ובמיקומים המהווים סכנה בטיחותית.

פתרונות

אנו קוראים למשרד התחבורה להביא לפתרון מהיר עד כמה שניתן לבעיה בוערת זו ביישובים הערבים. הגופים הפועלים תחת משרד התחבורה מקדמים מספר תכניות העוסקות בנושא, אולם חסר גורם מניע לפיתרון הבעיה. על כן **אנו ממליצים** לפעול במסגרת אחת מהתכניות המקודמות בימים אלו במשרד התחבורה ולאחר מיקומים להקמת חינוכי לילה ביישובים ובאזורים הנחוצים, כמו גם לגבש מסגרת תקציבית להקמתם ומודל כלכלי לתפעולם השוטף בהתאם לקביעת מבקר המדינה בדוח העוסק בנושא: "מומלץ כי משרד התחבורה - בשיתוף זרועות הביצוע שלו, כמו נת"י וכח"י - ובתיאום עם רשויות מקומיות ומוסדות התכנון, יפעל לגיבוש תוכנית ארצית לשילוב מפרצי עצירה, אזורי מנוחה, שוליים מורחבים, נתיבי זחילה וחניוני לילה".

על מודל התפעול להפעלת חינוכי הלילה להוות הזדמנות לפיתוח כלכלי של הרשויות ומקור הכנסה, אשר יסייע בקידום ובהעצמת הרשות המקומית. בנוסף, **אנו קוראים** לפתח מודל דומה גם בכל הנוגע לחינוכי לילה לאוטובוסים ומסופי תח"צ תפעוליים, אשר מתוכננים לקום בשטחן המוניציפלי של הרשויות המקומיות. מתן אפשרות להחכרת השטח התפעולי למפעילים השונים מהווה הזדמנות לפיתוח כלכלי והגדלת הכנסות הרשויות המקומיות.

בטיחות בדרכים

רקע ונתונים

שיעור ההרוגים והנפגעים בתאונות דרכים בקרב האוכלוסייה הערבית גדול במידה ניכרת משיעורם באוכלוסייה. השקעה בתשתיות כבישים ביישובים הלא-יהודיים תורמת רבות לשיפור הבטיחות בדרכים ולמיתון השפעתו של הגורם האנושי על תאונות דרכים. תרומה זו עלתה ממחקרים רבים שבוצעו 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 קיימים 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.

על פי נתוני הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים¹⁹, בין השנים 2017-2019 שיעור ההרוגים הערבים כתוצאה מתאונות דרכים עמד על 32% מכלל ההרוגים בשנים אלו, בעוד ששיעורם של האזרחים הערבים באוכלוסייה עומד על 21%.

הפחתת שיעור ההרוגים בתאונות דרכים בקרב האוכלוסייה הערבית קשור באופן ישיר לתשתיות הכבישים ולמידת זמינות שירותי התחבורה הציבורית. בנוסף, כלי הרכב הפרטיים שברשות האזרחים הערבים נעדרים לרוב מערכות התראה בטיחותיות, זאת בשל דירוג סוציו-אקונומי נמוך המוביל לרכישת כלי רכב ישנים ואי התקנת מערכות התראה. מלבד אתגרים אלו, ברבים מהיישובים הערבים ענף ההובלה מהווה מקור תעסוקה שכיח וקיים ריבוי של רכבים כבדים. היעדר חניונים המיועדים לרכב כבד יוצר בעייה בטיחותית קשה וגורם לנפגעים רבים.

פתרונות

אנו מציעים לאמץ את המלצות מסמך זה בכל הנוגע לתשתיות תחבורה ושירות תח"צ, על מנת להביא לשיפור משמעותי של רשת הדרכים הקיימת ולייעל את מערך התח"צ. אימוץ ההמלצות יוביל להפחתת התלות ברכב הפרטי ולשיפור תנאי הבטיחות ובהתאמה יפחית את שיעור הנפגעים וההרוגים כתוצאה מתאונות דרכים ביישובים הערבים. בנוסף יש להמשיך ולאמץ את נוסח החלטה 922 סעיף 2.2. לפיה "החל משנת 2016, יחולק תקציב ההסברה של הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים בהתאם לכך ששיעור התקציב המוקצה להסברה לאוכלוסיית המיעוטים מסך תקציב ההסברה, לא יפחת משיעורם באוכלוסייה הכללית" כמו כן, **אנו מציעים** כי הקצאת התקציב תבוצע תוך שיתוף גורמים רלוונטיים בחברה הערבית לטובת התאמת ההסברה לצרכי האוכלוסייה.

¹⁹ https://www.gov.il/he/departments/news/20191231_summary

תחבורה בנגב

רקע ונתונים

מעל 100,000 אזרחים ערבים חיים ב-35 כפרים בלתי-מוכרים בנגב. כתוצאה ממדיניות ארוכת-שנים של הזנחה ואפליה. כפרים אלו נעדרים תשתית תחבורתית בסיסית הכוללת דרכים סלולות, מדרכות ותכנון תחבורתי. שירות תחבורה ציבורית קיים רק ביישוב אחד (אל זרנוג) מתוך 35 וב-10 כפרים התחנה הקרובה ממוקמת מרחק קילומטרים ממקום מגוריהם של התושבים. תמונת מצב עגומה זו מהווה תעודת עניות למדינת ישראל.

החלטה 724 - הגדירה בשנת 2009 תקציבים ויעדים לביצוע סלילת כבישים ב-13 כפרים (6 מוכרים ו-7 בלתי-מוכרים). כיום, 12 שנים מאוחר יותר הושלמו הפרויקטים בצורה מלאה רק ב-3 כפרים מוכרים ו-3 כפרים בלתי-מוכרים (פחות מ-50%). משמעות הדבר: ב-2 כפרים בלתי-מוכרים הושלמה סלילת כביש הגישה אך טרם הושלמה כניסת תח"צ, ב-4 כפרים בלתי-מוכרים נוספים קיים צורך להשלים את סלילת כביש הגישה וב-28 כפרים בלתי-מוכרים לא קיים אופק לסלילת כביש גישה או לכניסת תח"צ.

תושבי הכפרים הבלתי מוכרים משתייכים לאחת הקבוצות המוחלשות ביותר מבחינה חברתית-כלכלית (לא קיים מידע לגבי היישובים הבלתי-מוכרים, אולם כל היישובים המוכרים בנגב משתייכים לאשכול הסוציו-אקונומי 1 - הנמוך ביותר), דבר הבא לידי ביטוי בשיעורי נשירה גבוהים במיוחד מבתי הספר, ובקושי להשתלב בעולם ההשכלה הגבוהה ובשוק העבודה. בנוסף, ברוב הכפרים הבלתי-מוכרים לא קיימים מוסדות ציבור; לדוגמה - רק ב-6 כפרים בלתי-מוכרים קיימות מרפאות, רק ב-9 מהכפרים קיימים בתי-ספר ומתוכם - רק בשניים מהכפרים קיימים בתי-ספר תיכוניים. מוקדים אחרים כגון תעסוקה, השכלה, בילוי ופנאי, אינם קיימים כלל באופן מוסדר. כיוון שכך, תושבי הכפרים תלויים באופן מוחלט במוסדות המצויים ביישובים אחרים: ביישובים הבדואים המוכרים או בערים יהודיות. מטבע הדברים, במצב עניינים זה חשיבות קיומה של תחבורה ציבורית, היא גדולה אף יותר מבמקרים אחרים, אך למרות זאת מצב התשתיות ושירותי התחבורה הציבורית בכפרים הבלתי מוכרים בנגב הוא בכי רע.

יחד עם זאת - ניתן להכניס תחבורה ציבורית לפחות לחלק מהכפרים הבלתי-מוכרים! בעקבות עבודת עמותת 'סיכוי', המועצה לכפרים הבלתי-מוכרים וועד הכפר אלזרנוג - החל מדצמבר 2019, קיים שירות תחבורה ציבורית שנכנס לכפר אלזרנוג, על כביש 25, והוא כיום הכפר היחיד המקבל שירות תחבורה ציבורית שלא לאורך כביש ראשי. באותה צורה, ניתן וצריך להכניס שירות תח"צ גם לכפרים נוספים.

האתגר והחסם הגדול העומד בפני שינוי מצבם של הכפרים הבלתי מוכרים נובע מעצם הגדרתם - העובדה שכפרים אלו אינם מוכרים. עובדה זו מובילה להדרתם דרך קבע מתכניות ממשלתיות ומתקציבי פיתוח. אי הכללתם בהחלטות ממשלה מקשה מאוד על קידום תשתיות כבישים ושירות תחבורה ציבורית ביישובים אלו.

בתוך כך, מקשה גם העובדה כי לא קיים גוף שלטון מקומי סטטוטורי, המייצג את תושבי הכפרים הבלתי-מוכרים מול מוסדות הממשלה (המועצות האזוריות אלקסום ונווה-מדבר המייצגות את 11 הכפרים המוכרים בנגב

מספקות מענה חלקי אך לא מלא לסוגייה זו. בהקשר זה מומלץ להתייחס למועצה לכפרים הבלתי-מוכרים כאל המנהיגות היציגה-הנבחרת עבור תושבי הכפרים הבלתי-מוכרים). בתחום התחבורה הציבורית - החסם המרכזי הוא האיסור על כניסת תחבורה ציבורית על כביש שאינו סלול. ככל שאיסור זה נותר בעינו, נותרים רובם המוחלט של הכפרים הבלתי-מוכרים ללא מענה בתחום התחבורה הציבורית. איסור זה מעוגן בתוך נהלים פנימיים של משרד התחבורה ומומלץ לבצע בחינה מקצועית להגדרת הקלות בתחום זה.

פתרונות

אנו ממליצים לנקוט בצעדים הבאים על מנת לאפשר לתושבי הכפרים הבלתי מוכרים נגישותבסיסית לתחבורה ציבורית ודרכה לשירותים ציבוריים, השכלה ותעסוקה, לה זכאי כל תושב במדינת ישראל

א. סלילת כבישי גישה לבתי-ספר וכניסת תח"צ לכפרים. בשנת 2009 במסגרת החלטת ממשלה מס' 724, תוקצבו פרויקטים לסלילת כבישי גישה למוסדות חינוך ב-13 כפרים, מוכרים ובלתי-מוכרים. כיום - 12 שנים מאוחר יותר - הושלמו 6 מהכבישים בלבד (בי"ס נווה-מדבר, ביר אלמשאש, עבדה, אם בטין, אלסייד, דריג'את). **אנו דורשים** למלא אחר החלטת הממשלה ולהשלים את סלילתם של הכבישים הנותרים אי-השלמת סלילת הכבישים משפיעה לרעה על בטיחות הילדים והנגישות של ספקים ונותני שירותים לבתי-הספר. בכפרים הבלתי-מוכרים היעדר ביצוע החלטת הממשלה מונע הלכה למעשה את חיבור הכפר לתחבורה ציבורית. זאת מכיוון שבהתאם לתקנות משרד התחבורה לא ניתן להכניס קו אוטובוס על כביש שאינו סלול. בנוסף, יש להקצות משאבים לצורך כניסת תח"צ לאותם הכפרים בהם הושלמה סלילת כביש הגישה, ובכך לשפר באופן משמעותי את נגישות תושביהם לתחבורה ציבורית.

ב. שינוי תקנות בטיחות תח"צ. לצורך שיפור תשתיות וסלילת כבישים נדרש פרק זמן ממושך. מדובר בפרויקטים לטווח ארוך ועד להשלמתם צפויות לעבור שנים רבות. לכן, על מנת לשפר את תנאי חייהם של תושבי הכפרים המוכרים והבלתי מוכרים בנגב דרוש שינוי תקנות הבטיחות ומתן אפשרות לשירות תח"צ גם בדרכים שאינן סלולות. שינוי זה יאפשר ליותר מ-100 אלף תושבי הנגב גישה לשירותי בריאות, מרכזי תעסוקה ומוסדות להשכלה גבוהה. לכן, **אנו ממליצים** על שינוי תקנות הבטיחות ומתן אפשרות לשירות תחבורה ציבורית גם בדרכים שאינן סלולות.

ב. הקמת תחנות. בשנת 2018 הוגש לרשות לתח"צ מיפוי של כ-30 תחנות עצירה חסרות לאורך הכבישים הראשיים. מדובר על מיקומים בקירבה לכפרים בלתי מוכרים, והקמת התחנות תחסוך מתושבי הכפרים את הצורך בצעידה ממושכת בשולי כבישים ראשיים על מנת להגיע לתחנת האוטובוס. מפגישות עם בעלי תפקידים במשרד התחבורהעולה כי נערכה בדיקה ע"י חברה חיצונית שהמליצה על הקמת התחנות שהתבקשו וכי הקמת התחנות נמצאת כיום בשלב של מיפוי, תיעודך

ובניית תכנית עבודה כתלות במצב תקציבי. **אנו קוראים** למשרד התחבורה ולממשלת ישראל לתקצב ולהקים תחנות אלו, בהתאם לחוות הדעת הממליצה על כך, בנוסף לפרסום לוח זמנים מפורט להקמתן.

נספח תקציבי

נושא	המלצה	אומדן תקציבי שנתי	הערות
שירות תחבורה ציבורית	המשך הקצאה מתקנת	100 מיליון ש"ח	זהה ל-922
	עדכון תיקי היישוב שבתכנית האב		ללא משמעות תקציבית
	אימוץ מנגנון הבקרה בתכנית האב		ללא משמעות תקציבית
	שינוי מתודולוגיה השוואה בין יישובים יהודים לערבים		ללא משמעות תקציבית
	שירות באמצעות רכבים קטנים	30 מיליון ש"ח	הצטיידות ברכבים
	מינוי קבוע משרת אחראי תח"צ יישובי, עדכון שכר ואימוץ המודל האזורי לאחראי תח"צ	5 מיליון ש"ח	21 משרות מלאות (250 אלף ש"ח לשנה)
	קידום תכניות אב סטטוטוריות תחבורתיות ליישובי החברה הערבית	20 מיליון ש"ח, הוצאה חד פעמית	תכנית אב סטטוטורית תחבורתית ל-20 הרשויות הגדולות
	סיוע בהקמת תחנות אוטובוס	20 מיליון ש"ח	עלות הקמת תחנה ממוצעת: 100 אלף ש"ח, 200 תחנות בשנה למשך 5 שנים (סה"כ 1,000 תחנות)
	שינוי תקנות בטיחות/פקודת התעבורה		ללא משמעות תקציבית
	הנגשת מידע בשפה הערבית		הוספת דוברי ערבית במוקד השירות הטלפוני *8787, תרגום אתר bus.gov.il לערבית

תשתיות תחבורה	יישום התכנית האסטרטגית של נתיבי איילון	2 מיליארד שקלים	בהתאם להסכם הקואליציוני
	ביטול הגבלת הפרויקטים ליישוב (עד 5) במסגרת תכנית התשתיות של נתיבי איילון		ללא משמעות תקציבית
	קביעת קריטריונים לפיתוח תשתיות כבישים עירוניים		אין משמעות תקציבית
	מיפוי פערי תשתית כבישים בין ישובים יהודים לערבים		. המיפוי מבוצע במסגרת הפרויקט של נתיבי איילון - ללא משמעות תקציבית
	תקצוב והסדרת פינוי תשתיות		לא מתוקצב במסגרת תכנית התחבורה
מערכת מסילתית	סלילת כבישים עוקפי יישובים בהתאם לצורך	אינו מתוקצב במסגרת תכנית החומש	יש לבצע בחינה פרטנית
	הקמת תחנת הרכבת טירה במסגרת המסילה המזרחית		כיום אינה מתוקצבת, למרות תמיכת משרד התחבורה
	הקמת תחנת הרכבת בכפר קרע במסגרת מסילת מנשה		ללא משמעות תקציבית לתכנית החומש.
	נגישות לקיה לתחנת ליקית		ללא משמעות תקציבית
	תכנון רק"ל ב"ש-ליקית		ללא משמעות תקציבית לתכנית החומש.
	תכנון מערכת מתע"ן כביש 65		נמצא בשלבי תכנון בנתיבי ישראל, ללא משמעות תקציבית לתכנית החומש.
	הקמת חניונים לפי הצורך	40 מיליון ש"ח	. עלות 20 מיליון ש"ח - 10 חניונים במשך 5 שנים
בטיחות בדרכים	התקני בטיחות	50 מיליון ש"ח	
	תמרור		
	הסברה		
נגב	יישום החלטה 724	חלק מתכנית החומש לנגב	סלילת דרכי גישה ל-7 כפרים

הרחבת שירות תח"צ, הוספת קווים חדשים	חלק מתכנית החומש לנגב	שירות תח"צ על כבישים שאינם סלולים	
מדובר בכ-30 תחנות, עלות הקמת תחנה מוערכת ב-200 אלף ש"ח	חלק מתכנית החומש לנגב	הקמת תחנות לאורך צירי תנועה ראשיים	