



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

שירותי התחבורה הציבורית בישובים הערביים - תמונת מצב

מוגש לוועדת המשנה לוועדת הכלכלה לענייני תחבורה ציבורית

ט' באדר א תשע"ו

18 בפברואר 2016

כתיבה: רינת בניטה

אישור: שרון סופר, ראש צוות בכירה

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

מסמך זה נכתב לבקשת יו"ר ועדת המשנה לוועדת הכלכלה לענייני תחבורה ציבורית, חבר הכנסת דב חנין. במסמך ייסקרו תחילה בקצרה מאפיינים של החברה הערבית, לאחר מכן יוצג רקע על שירותי התחבורה הציבורית בישובים הערביים לאורך השנים וכן, נתונים בדבר רמת השירות בתחבורה הציבורית המאפיינת את היישובים הללו. התקציב שהוקצה על ידי משרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן: משרד התחבורה) בשנת 2015 להעלאת רמת התשתיות, ובהן תשתיות התח"צ ביישובי המגזר הערבי יוצג גם הוא, וייסקרו פעולות המשרד בהמשך להחלטת הממשלה מספר 2365 מה-21 בדצמבר 2014 בנושא פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי במגזר המיעוטים בשנת 2015. לבסוף יוקדש פרק לסוגיות הקשורות בתחבורה הציבורית ביישובי המיעוטים מתוך החלטת הממשלה מספר 922 לפיתוח כלכלי בחברה הערבית בשנים 2016-2020 שהתקבלה ב-30 בדצמבר 2015.¹

1. האוכלוסייה הערבית בישראל- רקע ונתונים

בפרק זה יוצגו כמה נתונים על האוכלוסייה הערבית בישראל: הרכב דמוגרפי של האוכלוסייה, שיעורי התעסוקה, שיעורי העוני והבעלות על רישיון נהיגה. נתונים אלה מושפעים, בין היתר, מנגישותם וזמינותם של שירותי התחבורה הציבורית לאוכלוסייה זו.

דמוגרפיה: בסוף שנת 2014 מנתה אוכלוסיית ישראל 8.3 מיליון איש. בשנה זו, היוו הערבים (מוסלמים, דרוזים ונוצרים-ערבים) 20.7% מכלל האוכלוסייה ומספרם עמד על 1.7 מיליון איש.² בתקופה זו, חיו בישראל 2.74 מיליון ילדים בני 0-17, שהם שליש מאוכלוסיית המדינה, מתוכם 713 אלף ערבים (26% מכלל הילדים באוכלוסייה).³ בפתחה של שנת 2016 נאמדת אוכלוסיית ישראל ב-8.642 מיליון תושבים, מהם 1.757 מיליון ערבים, ושיעורם נותר, בדומה לנתוני סוף 2014, 20.7% מכלל האוכלוסייה.⁴

עוני: למעלה ממחצית המשפחות הערביות בשנת 2014 חיו בעוני, וממדי העוני בקרב משפחות ערביות עלו בכמעט אחוז לעומת שנת 2013 (מ- 51.7% ב-2013 ל- 52.6% ב-2014). בנוסף, המדדים לעומק העוני ולחומרת העוני באוכלוסייה הערבית עלו בין שתי השנים המשוות בכ- 8% ו-7%, בהתאמה.⁵

תעסוקה: שיעור ההשתתפות של האוכלוסייה הערבית בגילאי 15 ומעלה בכוח העבודה בשנת 2014 עמד על כ-46%,⁶ בעוד ששיעור ההשתתפות של האוכלוסייה היהודית בשנה זו עמד על כ-68%. בעוד שבשנה זו, שיעור ההשתתפות של גברים ערבים בכוח העבודה היה כ- 64% (לעומת שיעור ההשתתפות

¹ מזכירות הממשלה, [החלטת ממשלה מספר 922: פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2016-2020, 30 בדצמבר 2015](#). כניסה אחרונה: 10 בינואר 2015.

² הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [סטטיסטיקל 143: אוכלוסיית ישראל 2005-2014](#), 20 באוקטובר 2015, כניסה אחרונה: 13 בינואר 2016.

³ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [לקט נתונים לרגל יום הילד הבינלאומי 2015](#), 17 בנובמבר 2015. כניסה אחרונה: 13 בינואר 2016.

⁴ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [בפתחה של שנת 2016 – כ-8.5 מיליון תושבים במדינת ישראל](#), הודעה לתקשורת, 31 בדצמבר 2015. כניסה אחרונה: 13 בינואר 2016.

⁵ המוסד לביטוח לאומי, [מדדי העוני והפערים החברתיים- דוח שנתי 2014](#). תאריך פרסום: דצמבר 2015. כניסה אחרונה: 27 בדצמבר 2015.

⁶ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [לוח 12.10: ערבים בני 15 ומעלה, לפי תכונות כוח העבודה, מין ותכונות נבחרות](#), שנתון סטטיסטי לישראל 2015, כניסה אחרונה: 13 בינואר 2016.



של כ-70% בקרב גברים באוכלוסייה היהודית), שיעור ההשתתפות בכוח העבודה בשנה בקרב נשים ערביות בשנה זו עמד על כ-28% בלבד,⁷ לעומת שיעור השתתפות של כ-65.5% בקרב נשים יהודיות.⁸ ראוי עם זאת לציין כי לאורך השנים ישנה מגמה עקבית של עלייה בשיעור השתתפות נשים ערביות בכוח העבודה.⁹ על פי נתוני סקר הוצאות משק הבית לשנת 2014 של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, פערי השכר בין האוכלוסייה היהודית לערבית גדולים יחסית הן בהכנסה החודשית והן בהכנסה לשעת עבודה: ההכנסה הממוצעת ברוטו לחודש מעבודה שכירה באוכלוסייה היהודית היא 9,775 ש"ח לעומת 6,571 ש"ח בקרב האוכלוסייה הערבית, המהווה כ-67% מהכנסת האוכלוסייה היהודית (לשם השוואה, בשנת 2013 הכנסה זו היוותה 63.5%). פער כמעט זהה, של 68%, נמצא גם בהשוואת ההכנסה ברוטו לשעה בקרב האוכלוסייה היהודית לעומת האוכלוסייה הערבית (56.8 ש"ח לעומת 38.6 ש"ח לשעה, בהתאמה).¹⁰ לפי ממצאי הסקר, גם בהשוואת ההכנסות לשעת עבודה של הערבים והיהודים לפי קבוצות שנות לימוד, היו ההכנסות בקרב האוכלוסייה היהודית בשנת 2014 גבוהות יותר מאשר בקרב האוכלוסייה הערבית.¹¹

מורשים לנהוג: מספר המורשים לנהוג ברכב מנועי הגיע בשנה זו ל-3.91 מיליון איש והוא מייצג עלייה של 2.6% לעומת נתוני סוף שנת 2013. מבין המורשים לנהוג, כ-635 אלף איש (כ-16.2%) הם ערבים,¹² 64% מהם גברים.¹³ לפי דוח של עמותת סיכוי משנת 2012, יישובים ערביים מאופיינים ברמת מינוע גבוהה בהשוואה ליישובים יהודיים באשכול חברתי-כלכלי זהה.¹⁴

2. שירותי התחבורה הציבורית במגזר הערבי

שירותי תחבורה ציבורית נחשבים לאחד מהשירותים הציבוריים הבסיסיים והחשובים ביותר. חשיבותם נובעת מההשפעה הרבה שיש לאספקתם היעילה הן על רווחת המשתמשים, ובעקיפין גם על הרווחה החברתית במשק בכלל, בשל השפעתם של שירותים אלו על הנגישות של קבוצות אוכלוסייה, שוק העבודה, זיהום האוויר, צפיפות התנועה, ניצול יעיל של הקרקע ועוד. תחבורה ציבורית, ובמיוחד שירות האוטובוסים, נועדה לאפשר ניידות לכל תושב, ולכן על הרשות הציבורית לספק או לפקח על אספקתה.¹⁵

⁷ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל 2015, לוח 12.10: [ערבים בני 15 ומעלה, לפי תכונות כוח העבודה, מין ותכונות נבחרות](#), כניסה אחרונה: 13 בינואר 2016.

⁸ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל 2015, לוח 12.1: [אוכלוסיית בני 15 ומעלה לפי תכונות כוח העבודה האזרחי, קבוצת אוכלוסייה ומין](#), 10 בספטמבר 2015, כניסה אחרונה: 18 בפברואר 2016.

⁹ בנק ישראל, חטיבת המחקר, [נשים ערביות בשוק העבודה בישראל: מאפיינים וצעדי מדיניות](#), מרץ 2012. כניסה אחרונה: 17 בפברואר 2016.

¹⁰ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [הודעה לתקשורת: הכנסות של שכירים מסקר הוצאות משק הבית 2014](#), 19 באוקטובר 2015, כניסה אחרונה: 18 בפברואר 2016.

¹¹ שם.

¹² הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מורשים לנהוג 2014, [לוח 3: מורשים לנהוג, לפי קבוצת אוכלוסייה, מין, גיל וסוג הרכב שבו הם מורשים לנהוג](#). כניסה אחרונה: 27 בדצמבר 2015.

¹³ שם. לשם השוואה, במגזר היהודי שיעור הגברים המורשים לנהוג עומד על כ-55.3%.

¹⁴ עמותת סיכוי, [מחסמים לסיכויים: תחבורה ציבורית ביישובים הערביים](#), מסמך מדיניות מספר 5, נובמבר 2012. כניסה אחרונה: 17 בפברואר 2016.

¹⁵ יורם עידה וגל טלית, [רגולציה של שירותי התחבורה הציבורית באוטובוסים בישראל- טיוטה לדיון](#), מכון ון ליר בירושלים, פברואר 2014. כניסה אחרונה: 1 בפברואר 2016.



הצורך בתחבורה ציבורית ביישובים הערביים הוא בראש ובראשונה של נשים, בעיקר עקב מיעוט יחסי של בעלות רישיון נהיגה. במחקרים שונים צוין שהיעדר שירותי תחבורה ציבורית ביישובים הערביים או אספקתם המצומצמת הם אחד החסמים העומדים בפני נשים ערביות המבקשות לצאת לעבודה. חסמים אחרים שצוינו הם היעדר מסגרות טיפול בילדים, היעדר השכלה והכשרה מתאימות, מנהגים מסורתיים המונעים מנשים לצאת לעבודה ועוד.¹⁶

לפי דוח בנק ישראל משנת 2015, מחקרים שונים מצביעים על כך ששיפור ברמת התשתיות עשוי לתרום לתהליך התכנסותו של המשק הישראלי כולו לרמת החיים במדינות המפותחות, והדבר תקף במיוחד לגבי התחבורה הציבורית: **שיפור בתשתיות בתחום זה יתרום לצמיחה ולרמת החיים היות שהוא ישפר את ההתאמה בין עובדים לחברות, ויתמוך באוכלוסייה שמעוניינת להצטרף לשוק העבודה אך אין ביכולתה לרכוש רכב פרטי.** מחברי הדוח מציינים כי **לזמינות התחבורה הציבורית יש השלכות גם על איכות החיים, היות שנסיעה ארוכה אל מקום העבודה וממנו פוגעת באיזון בין פנאי לעבודה ושימוש רב ברכב פרטי פוגע באיכות הסביבה ושלפי מדדי ה-OECD לאיכות החיים, אלה הם שניים מהתחומים שבהם ישראל כולה מפגרת במיוחד אחרי יתר המדינות החברות בארגון.** לפי הדוח, **ההשקעה בתשתיות לתחבורה ציבורית תלויה בעיקר במדיניות ממשלתית, וממצאי הדוח מצביעים על כך שהממשלה צריכה לפעול ביתר שאת לשיפורן של תשתיות אלה.**¹⁷ בנוסף, לפי דוח שהוגש באחרונה לממשלת ישראל על ידי ארגון ה-OECD, הצמיחה הנמוכה ברמת הפריור של ישראל בהשוואה למדינות החברות בארגון קשורה בין היתר לתשתיות התחבורה הלא מספקות ומגבילה את יכולתו של השוק הפרטי לפעול בצורה יעילה.¹⁸

ראוי לציין כי **ככלל, רמת שירותי התחבורה הציבורית ביישובים הערביים ירודה מזו שביישובים היהודיים** וכי עד לפני כעשור לא קיבלו היישובים הערביים התייחסות מיוחדת בכל הקשור לשיפור התחבורה הציבורית. יתרה מכך, שירותי תחבורה ציבורית, ככל שניתנו ליישובים הערביים, היו בעיקר כאלו שעברו בסמוך לאזורי התיישבות ערביים, כחלק משירותי התחבורה הציבורית הכלליים ולא היו ייעודים לתושבי יישובים אלו.¹⁹ יש לכך סיבות רבות, חלקן היסטוריות וחלקן מבניות.²⁰ עם זאת, בשנים האחרונות גוברת המודעות לחשיבותם של שירותים אלו, ונעשה מאמץ מרוכז לשיפור המצב. על פי הנתונים המופיעים בהחלטת הממשלה מספר 2365 מה-21 בדצמבר 2014 בנושא פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי במגזר המיעוטים בשנת 2015, בשנת 2005 ניתן שירות ל-81 יישובי מיעוטים מתוך 157 יישובי המיעוטים בשנה זו (כ-52% מכלל יישובי המיעוטים), על ידי 3,677 נסיעות אוטובוס ביום חול. בשנת 2011 מספר הנסיעות הגיע ל-5,655 נסיעות ביום חול, ל-102 יישובי מיעוטים. **נכון לנתוני שנת 2014, מספרם של יישובי המיעוטים המקבלים שירותי**

¹⁶ להרחבה ראו: מלכי, ש. (2011) מקומה של התחבורה הציבורית בכניסתן של נשים מהאוכלוסייה הערבית בישראל למעגל העבודה, מכון מילקן.

¹⁷ בנק ישראל, דין וחשבון 2014, פרק ב': רמת התשתיות בישראל וההשקעה בהן- השוואה בין-לאומית ובחינה לאורך זמן, מרץ 2015.

¹⁸ OECD economic surveys: Israel. January 2016.

¹⁹ מנכ"ל משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, מקומה של התחבורה הציבורית בתקציב 2015-2016, מכתב לוועדת הכלכלה, 27 באוגוסט 2015.

²⁰ להרחבה ראו: עמותת סיכוי, **מחסמים לסיכויים: תחבורה ציבורית ביישובים הערביים**, מסמך מדיניות מספר 5, נובמבר 2012. כניסה אחרונה: 17 בפברואר 2016.



תחבורה ציבורית עומד על 138,²¹ המשקף עלייה של כ-70% לעומת נתוני שנת 2005. כמו כן, לפי מסמך של מנכ"ל משרד התחבורה, תוקצבו בסוף שנת 2014 תוספות שירות נוספות ייחודיות ליישובי המגזר בהיקף של כ-20 מיליון ש"ח.²²

לפי הערכות המשרד, כפי שנמסרו בחודש אוגוסט 2015, נדרש סכום כולל של כ-600 מיליון ש"ח על מנת לסגור את הפערים הקיימים בשירות הניתן לישובים הערביים לעומת האוכלוסייה הכללית.²³ הערכה זו גבוהה בכ-50% לעומת ההערכה שנמסרה למרכז המחקר והמידע של הכנסת במסגרת מסמך שפורסם במרוצת חודש יוני 2014, שעמדה אז על צורך בתקציב חד פעמי של כ-400 מיליון ש"ח.²⁴ בהמשך המסמך ייסקרו הצעדים הממשלתיים לצמצום פערים אלו, כפי שהם באים לידי ביטוי בהחלטת הממשלה לפיתוח כלכלי בחברה הערבית בשנים 2016-2020, מתוך שאיפה להגיע לרמת שירות שווה בין הישובים הערבים לבין שאר הישובים במדינת ישראל עד לשנת 2022.

2.1 רמת השירות: בקרה תפעולית על הפעלת קווי שירות בתחבורה הציבורית באוטובוסים באשכולות רהט ומרחב נצרת

בדוח של משרד התחבורה והרשות הארצית לתחבורה ציבורית שפורסם בחודש דצמבר 2015, ובו נתוני תוצאות הבקרה התפעולית ביחס למחצית הראשונה של שנת 2015, מצוין כי לאחר שנתיים שבהן לא התקיימה פעילות בקרה משמעותית, חזר בשנת 2015 משרד התחבורה לבצע בקרה על פעילותן של חברות התחבורה באמצעות שתי חברות חיצוניות.²⁵ על פי המסמך, במתכונת ההפעלה הנוכחית, פעילות הבקרה מבוצעת באמצעות טכנולוגיה שפותחה באופן ייעודי ומאפשרת תיעוד מלא של מילוי כלי הבקרה וניהול של עשרות הבקרים הפועלים בשטח. הבקרה התפעולית מקיפה כשלושים פרמטרים ראשיים, בארבעה סוגי בקרה עיקריים: בקרה בתחנת מוצא, בקרה לאורך מסלול הנסיעה, בקרת תשתית וכן בקרה מיוחדת אד הוק לפי נושא מסוים, על פי הנחיות המשרד.²⁶ יש לציין כי במכרזים שמוציא משרד התחבורה לקבלת רישיונות להפעלת קווי שירות בתחבורה הציבורית באוטובוסים באשכולות השונים, מוגדרת רמת שירות מינימלית. לפי הגדרה זו, אחד מהבאים: אחוזי אי ביצוע²⁷ הגבוהים מ-2.1% ואחוזי אי דיוק²⁸ גדולים מ-4.5%, במהלך שתי

²¹ מזכירות הממשלה, [החלטת ממשלה מספר 2365](#): פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי במגזר המיעוטים בשנת 2015, 21 בדצמבר 2014. כניסה אחרונה: 20 בינואר 2016.

²² מנכ"ל משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, מקומה של התחבורה הציבורית בתקציב 2015-2016, מכתב לוועדת הכלכלה, 27 באוגוסט 2015.

²³ שם.

²⁴ יניב רוני, [תחבורה ציבורית עבור האוכלוסייה הערבית תמונת מצב בכמה יישובים](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 25 ביוני 2014. כניסה אחרונה: 28 בינואר 2015.

²⁵ לפרסומים המלאים של דוחות הבקרה על פעילות מפעילי התחבורה הציבורית בין השנים 2010-2013 ראו: <http://transportation.org.il/he/node/3213>. כניסה אחרונה: 17 בפברואר 2016.

²⁶ משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, סיכום נתוני הבקרה התפעולית על הפעלת קווי שירות בתחבורה הציבורית באוטובוסים, מחצית ראשונה לשנת 2015. דצמבר 2015.

²⁷ אי ביצוע נסיעה מוגדר כאיחור של מעל 20 דקות משעת היציאה הנקובה ברישיון הקו, או כאשר הגיע זמן הנסיעה העוקבת ברישיון (המוקדם מביניהם).

²⁸ אי דיוק מתייחס לנסיעה שהקדימה את יציאתה מהתחנה מעל ל-2 דקות משעת היציאה ברישיון, או איחור ב-6 דקות ומעלה משעת היציאה (ובתנאי שהנסיעה לא הוגדרה כאי ביצוע).



תקופות בקרה קלנדריות, יהווה חריגה מרמת השירות המינימלית.²⁹ הדוח מציג את אחוזי אי התקינות של כל אחת מן החברות המפעילות את התח"צ במספר פרמטרים מרכזיים, כמפורט להלן: עמידה בלוח הזמנים, מהלך מסלול הנסיעה, תנועה ותשתית תפעולית, אחריות הנהג והמידע שניתן לציבור. במסמך זה, העוסק ברמת השירות ביישובי המיעוטים, יוצגו תוצאות הבקרה התפעולית של החברות הבאות: נסיעות ותיירות, גי בי טורס המפעילות את שירותי התח"צ באשכול מרחב נצרת, ש.א.מ המפעילה את קווי נצרת וגלים המפעילה את שירותי התח"צ ברהט. ממצאים אלו מושווים אל מול הממצאים הממוצעים של כלל הענף.

טבלה 1: ממצאים לא תקינים בבקרה התפעולית של החברות המפעילות את שירותי התח"צ באשכולות רהט ומרחב נצרת, אל מול הממוצע הכללי בענף, ינואר-יוני 2015.³⁰

אחוז ממצאים לא תקינים					נושא הבקרה
כלל הענף	מרחב נצרת-גי בי טורס	מרחב נצרת-נסיעות ותיירות	קווי נצרת-ש.א.מ	רהט	
עמידה בלוח זמנים					
0.2%	0.90%		0.1%	0.3%	הקדמה
1.1%	4.90%	0.9%	0.8%	1.3%	איחור 6 דק' ומעלה
0.3%	1.10%		0.1%	0.8%	אי ביצוע נסיעה
מהלך מסלול הנסיעה					
0.1%					מספר נוסעים מתאים
1.6%	7.30%	0.9%	1.1%	2.0%	מסלול נסיעה ועצירה בתחנות
תנועה ותשתית תפעולית					
0.2%	0.70%	0.2%	0.1%		שילוט הקו על האוטובוס
1.7%	0.40%		0.9%	0.3%	ניקיון האוטובוס
0.4%	0.20%	0.4%	0.2%	0.2%	ליקויים באוטובוס
0%-כ				0.1%	התאמת האוטובוס לקו
אחריות נהג					
0.1%					הופעה נאותה של הנהג
0.4%	0.70%	0.1%	0.3%	0.2%	אדיבות הנהג
מידע לציבור					
0.2%	1.80%	0.6%	0.1%	0.1%	הצגת מספרי קווים
0.6%	3.60%	1.8%	0.7%	0.3%	מפה, יעד, זיהוי, שם תחנה

²⁹ משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, מכרז מספר 24/2015 לקבלת רישיונות להפעלת קווי שירות בתחבורה הציבורית באוטובוסים באשכול שרון-חולון מרחבי, דצמבר 2015.

³⁰ משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, [סיכום נתוני הבקרה התפעולית על הפעלת קווי שירות בתחבורה הציבורית באוטובוסים, מחצית ראשונה לשנת 2015](#), דצמבר 2015. כניסה אחרונה: 28 בינואר 2016.



מן הטבלה עולה, כי באופן כללי במחצית הראשונה של שנת 2015, אחוז החריגות של החברות המפעילות את שירותי התח"צ מרמת השירות אליה הם נדרשים בפרמטרים המפורטים בטבלה ברמה הענפית הוא נמוך מאוד, ועומד על פחות מ-2% מכלל המקרים, שהיא רמת השירות המינימלית שהוגדרה על ידי משרד התחבורה, בכל אחת מהקטגוריות הנבחנות. ראוי לציין בהקשר זה כי בהשוואה לממוצע בענף, באשכול רהט יש אחוז גדול יותר של חריגות בהיבט של עמידה בלוחות הזמנים ומהלך מסלול הנסיעה. באשכול מרחב נצרת המופעל על ידי חברת נסיעות ותיירות יש אחוז גדול יותר של חריגות בהיבט של מידע לציבור. בחברת גי בי טורס נמצאו שיעורים חריגים של ממצאים לא תקינים ביחס לממוצע הענפי כמעט בכל היבטי השירות: מידע לציבור, אחריות הנהג, מהלך מסלול הנסיעה ועמידה בלוח הזמנים. לעומת זאת, אחוז החריגות של חברת ש.א.מ. מרמת השירות הנדרשת נמוך מהממוצע בענף בכל היבטי השירות, למעט בתחום המידע לציבור.

3. רמת התשתיות במגזר הערבי

במסמך שהוכן על ידי מנכ"ל משרד התחבורה והוגש לוועדת הכלכלה באוגוסט 2015 הוקדש פרק שעניינו פיתוח התחבורה הציבורית במגזר הערבי. במסמך מצוין כי אחד החסמים בצמצום פערי שירותי התחבורה הציבורית במגזר זה הוא רמת תשתיות ירודה של הכבישים, כמו גם היעדרן של תשתיות תומכות תח"צ. על פי המסמך, **יישובי האוכלוסייה הערבית מאופיינים בפערי תשתיות בהיקף של מיליארדי שקלים**.³¹ ואכן, רמת התשתיות בתוך תחומי השיפוט של שני ישובים ערבים-כפר קאסם וקלנסוואה- עלתה כאחד הליקויים בדוח מבקר המדינה משנת 2011. המבקר מצא שורה של מחדלים בכל הנוגע לנושא הטיפול בתשתיות הבטיחות בדרכים ובתחזוקתן. בין היתר נמצא כי תחזוקת התמרורים ומעברי החצייה ירודה, מרבית הסדרי התנועה שאושרו על ידי רשות התמרור לא בוצעו כלל, קטעי דרך רבים אינם סלולים, הרחובות אינם מסומנים בסימוני צבע כנדרש, הכבישים סדוקים ומשובשים, מדרכות רבות חסומות, מעקות הבטיחות לרכבים ולהולכי רגל אינם מתוחזקים כראוי וחלקם מהווה מפגע בטיחותי, רחובות שלמים בתחומי הרשויות שנבדקו אינם מוארים כיאות ומרבית פסי ההאטה המצויים ברשויות שאינם עומדים בהנחיות ויש בהם סכנה בטיחותית. על פי הדוח, "יש להניח שהמצב ברוב הרשויות האחרות במגזר הלא-יהודי אינו שונה ואולי אף גרוע יותר".³² יצוין, כי סעיף 249 [לפקודת העיריות](#) מעניק לרשויות המקומיות סמכויות נרחבות, בהן הסמכות "לסלול כל רחוב שאיננו רכוש הפרט ולדאוג למצבו התקין של כל רחוב כאמור" וכן לעשות "כל מעשה הדרוש לשם שמירה על תחום העיריה, בריאות הציבור והביטחון בו". על פי משרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן: משרד התחבורה), פקודה זו מסמיכה את הרשות המקומית גם לאחריות על פיתוח, סלילה ואחזקה של כבישים, מדרכות,

³¹ ש.ם.

³² מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2010, [פעולות רשויות מקומיות במגזר הלא יהודי להגברת הבטיחות בדרכים שבתחומן](#), דצמבר 2011. כניסה אחרונה: 21 בינואר 2016.



תמרורים³³ ומתקני תחבורה אחרים הנמצאים בתחום השיפוט שלה.³⁴ בהתאם לכך, קובע דוח המבקר: "בטיחות בדרכים היא נושא של חיים ומוות. על הרשויות המקומיות למלא את החובות המוטלות עליהן ולהפעיל את הסמכויות המוקנות להן בתחום חשוב זה כדי ליצור תשתית ומערכת בקרה שיבטיחו רמה נאותה של בטיחות בדרכים עבור ההולכים ברגל והנוסעים ברכב כאחד".³⁵ עוד קובע המבקר, כי "הסדרי תנועה ברשויות המקומיות ובייחוד הבטיחות בדרכים הם מן הנושאים שבליבת תפקידיו ועיסוקיו של משרד התחבורה והבטיחות בדרכים. למשרד גם סמכויות שנקבעו בדין בנושאים אלה בתחומי הרשויות המקומיות. **ראוי שמשרד התחבורה והבטיחות בדרכים יקבל עליו אחריות להגברת הבטיחות בדרכים בתחומן של רשויות מקומיות שלא פעלו דיין בנושא וכן יגביר את מעורבותו בנושא**".³⁶ יש להזכיר, שתקציב משרד התחבורה הוא אחד המקורות האפשריים למימון פרויקטים תחבורתיים המבוצעים על ידי רשויות מקומיות, בכל המגזרים ובהם במגזר הערבי, כפי שיפורט להלן.

4. יישום החלטות הממשלה לתקצוב פרויקטים של תחבורה במגזר הערבי על ידי משרד התחבורה

בהחלטת ממשלה מספר 1539 מה-21 במרס 2010 שעניינה תכנית חומש לפיתוח כלכלי של ישובים במגזר המיעוטים, נקבע בין היתר יעד של צמצום פערים במספר היבטים ובהם התשתיות התחבורתיות הירודות המאפיינות את יישובי המיעוטים לעומת יתר יישובי מדינת ישראל.³⁷ בהחלטת הממשלה כאמור נקבע כי תקציב תכנית החומש כולו, בתקופת ביצוע התוכנית, יעמוד על סך כולל של 778.5 מיליון ש"ח, מהם כ-101 מיליון ש"ח לטובת סעיף הנגישות התחבורתית.³⁸ בהמשך להחלטה זו, מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה אל משרד התחבורה על מנת לקבל מידע בדבר היקף ההשקעות בתשתיות שבוצעו במימון מלא או חלקי של המשרד בחמש השנים האחרונות. טבלה 2 שלהלן מציגה את סך ההשקעות בכל אחת מהשנים 2010-2015 ביישובי המיעוטים בישראל, לפי סוג התקנה שבגינה ניתנה ההרשאה התקציבית (הנתונים מוצגים בש"ח).

³³ ראש כל רשות מקומית משמש כראש רשות תמרור מקומית. משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, מינהל היבשה, אגף בכיר לתכנון תחבורתי, [תקנות והנחיות להצבת תמרורים 2010](#), מהדורה מעודכנת, דצמבר 2010, עמ' 520. כניסה אחרונה: 31 בדצמבר 2015.

³⁴ משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, אגף תשתיות ותיאום, [חוברת שותפים לדרך](#), עמ' 3, נובמבר 2013. כניסה אחרונה: 31 בדצמבר 2015.

³⁵ מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2010, [פעולות רשויות מקומיות במגזר הלא יהודי להגברת הבטיחות בדרכים שבתחומן](#), דצמבר 2011. כניסה אחרונה: 21 בינואר 2016.

³⁶ שם.

³⁷ מזכירות הממשלה, [החלטת ממשלה מספר 1539: תכנית חומש לפיתוח כלכלי של יישובים במגזר המיעוטים](#), 21 במרס 2010. כניסה אחרונה: 20 בינואר 2016.

³⁸ בהחלטת הממשלה נקבע כי התקציב האמור יורכב מתקציבי משרדי ממשלה שונים בסך של 380.5 מיליון ש"ח ומתקציב תוספתי בסך של 398 מיליון ש"ח. שם.



טבלה 2: השקעות משרד התחבורה ביישובי המיעוטים בישראל בין השנים 2010-2015: 39

שנה	תקנות ייעודיות למגזר המיעוטים	תשתיות במגזר המיעוטים	מיעוטים בתקנות כלליות	מיעוטים-הרשאות שטרם נרשמו	סך הכול
2010	191,711,616	1,500,000	30,697,460		223,909,076
2011	278,431,119	25,736,303	1,976,414		306,143,836
2012	414,331,677	10,465,160	12,797,026		437,593,863
2013	116,034,175	132,334,623	30,630,729		278,999,527
2014	190,431,595	190,340,000	10,522,839		391,294,434
2015	2,295,466	2,418,769	25,736,303	400,000,000	430,450,538

מן הטבלה עולה, כי סך ההרשאות שניתנו בין השנים 2010-2015 לטובת פרויקטים שונים ביישובים של מגזר המיעוטים על ידי משרד התחבורה בלבד (לא כולל השתתפות של רשויות מקומיות), עומד על למעלה משני מיליארד ש"ח. ראוי לציין כי שיפור של תשתיות התחבורה במגזר הערבי באופן כללי-יש בו כדי להעלות רמת הבטיחות בתוך תחומי השיפוט של יישובי המיעוטים. בסך הכול, על פי הפירוט שהוגש למרכז המחקר והמידע של הכנסת על ידי ראובן קולטון, רפרנט כלכלה ותקציב במשרד התחבורה, תוקצבו בתקופה זו כ-1,300 פרויקטים במגזר המיעוטים, מהם למעלה מ-500 פרויקטים בטיחותיים בתוך תחומי הרשויות הערביות, תחת תקנת בטיחות בסכום כולל של כ-46.5 מיליון ש"ח. בנוסף, בתקופה זו פרויקטים של "הסדרי בטיחות קטנים" תוקצבו תחת תקנות ייעודיות למגזר המיעוטים, בהיקף של לפחות 161 מיליון ש"ח. בפרויקטים בטיחותיים ישנו טיפול נקודתי בקטע דרך עירונית או צומת עירוני על ידי הסדרת צמתים, כולל הצבת רמזור, יצירת מעגל תנועה, סימון כבישים והתקני בטיחות. הקריטריונים לבחירת פרויקטים בטיחותיים הם: נקודות תורפה בטיחותיות סמוך למוסדות חינוך, שתי תאונות עם נפגעים בארבע השנים האחרונות, תוך העדפה לפרויקטים ברשויות המאופיינות בריבוי תאונות.⁴⁰ מן הנתונים שנמסרו עולה, כי מרבית הפרויקטים בתחום הבטיחות ברשויות הערביות תקצבו סימון כבישים והתקני בטיחות. כמעט כל הפרויקטים בתחום זה היו במימון ממשלתי מלא ומקצתם באמצעות מנגנון matching שבו השתתפות הרשות מסך עלות הפרויקט עמדה על 30%.⁴¹

בנוסף, מן הפירוט עולה כי בין השנים 2010-2014 משרד התחבורה תיקצב במימון מלא (בהרשאה להתחייב) כ-73 פרויקטים בתחומי התחבורה הציבורית ברשויות מן המגזר הלא יהודי בהיקף של כ-312.3 מיליון ש"ח. בין היתר, תוקצבו פרויקטים של תח"צ בתחומים הבאים: הנגשת תחנות

³⁹ נתוני משרד התחבורה. מקור הנתונים: ראובן קולטון, רפרנט כלכלה ותקציב, מינהל תשתיות ותיאום במשרד התחבורה, דוא"ל, 15 בדצמבר 2015.

⁴⁰ משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, מינהל תשתיות ותיאום, רשויות מקומיות- מצגת, דוא"ל, 5 בינואר 2015.

⁴¹ נתוני משרד התחבורה. מקור הנתונים: ראובן קולטון, רפרנט כלכלה ותקציב, מינהל תשתיות ותיאום במשרד התחבורה, דוא"ל, 15 בדצמבר 2015.



תחבורה, פיתוח מסופי תחבורה, פיתוח תשתיות והסדרים לתחבורה ציבורית וכן תכנון הרכבת הקלה בנצרת.⁴²

בתשובת המשרד צוין עוד, כי המשרד עוסק בבנייה ועדכון של ה"צבר התכנוני" ביישובי המיעוטים: במסגרת הצבר התכנוני נקבעת עבור כל רשות במגזר הלא יהודי תכנית השקעות רב שנתית ל"פרויקטים משמעותיים מחוללי שינוי", שמתוקצבים לביצוע באופן הדרגתי בהתאם להיקפי התקציב שמקצה הממשלה ומשרד התחבורה למגזר הלא יהודי מפעם לפעם. בהקשר זה ראוי לציין כי נוהל זה של בניית צבר תכנוני לרשויות המקומיות הוא ייחודי למגזר הערבי, בעוד שבמגזר היהודי, פרויקטים תחבורתיים של רשות מקומית מאושרים על פי מענה לקול קורא כפי שמפורט בנוהל העבודה של משרד התחבורה עם הרשויות המקומיות בתחום תקציבי בטיחות ופיתוח תשתיות.⁴³ כמו כן, נמסר כי **יעדי המשרד המרכזיים בכל הנוגע למגזר המיעוטים מתרכזים בהנגשה ושיפור של מערך התחבורה הציבורית ביישובים, בדגש על הרחבת כבישים והוספת תחנות וכן בהעלאת רמת הבטיחות, באמצעות שיפור תשתיות ביישובי המיעוטים, לרבות ניקוז, מדרכות ותאורה. בנוסף, נמסר כי המשרד מקדם פרויקטים בצירים הראשיים של היישובים על מנת לטפל בעומסי תנועה חריגים ולאפשר זרימת תנועה וכי בשנת 2015 תוקצבו פרויקטים מתוך הצבר בסך של יותר מ-430 מלש"ח.**⁴⁴

בהחלטת הממשלה מספר 2365 מה-21 בדצמבר 2014 בנושא פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי במגזר המיעוטים בשנת 2015 הוקדש פרק לנושא הנגישות התחבורתית. בשל חשיבותם לנושא הנדון, סעיפים אלו יובאו להלן כלשונם:

א: לאמץ את הודעת משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, לפיה יסיים לתכנן ויפעיל, בתיאום עם משרד האוצר והרשות לפיתוח כלכלי של האוכלוסייה הערבית, הדרוזית והצירקסית במשרד ראש הממשלה תכנית מערכתית ביישובי המיעוטים לשיפור התחבורה הציבורית, לרבות השלמת תשתיות לצורך כך.

ב: לאמץ את הודעת משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, לפיה יקצה, החל משנת 2015, מדי שנה לפחות 40% מסך הסובסידיה הממשלתית הניתנת לתוספת שירות בתחבורה הציבורית לטובת הרחבת השירות ליישובי המיעוטים עד להשוואת רמת הכיסוי התחבורתי של יישובי המיעוטים ליישובים אחרים בעלי מאפיינים דומים.

(תוספת שירות: הוספת קווי שירות, הארכתם, הגדלת תדירותם ושעות הפעילות שלהם וכדומה).
ג: לאמץ את הודעת משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, לפיה כל הקצאה עתידית של תוספת שירות תבוצע בהתאם לנוהל תיעדוף שקוף, כלכלי ושוויוני אשר יבטיח שמירה על רמת כיסוי הולמת ליישובי המיעוטים.

ד: לאמץ את הודעת משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, לפיה המשרד יתרגם לערבית את המידע שהוא מספק לציבור בדבר התחבורה הציבורית כך שרמת הזמינות של המידע בערבית שהוא מספק לציבור תהיה דומה ככל הניתן לזו של המידע בעברית.

⁴² ש.ם.

⁴³ להרחבה ראו: **חוברת שותפים לדרך**, עמ' 3, נובמבר 2013. כניסה אחרונה: 20 בינואר 2016.

⁴⁴ ראובן קולטון, רפרנט כלכלה ותקציב, מינהל תשתיות ותיאום במשרד התחבורה, דוא"ל, 31 בדצמבר 2015.



ה: לאמץ את הודעת משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, לפיה יפרסם דוח שנתי המשווה בין היקף ורמת שירותי התחבורה הציבורית ביישובי המיעוטים לאלו המסופקים ליישובים בעלי מאפיינים דומים.⁴⁵

מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה אל הרשות הארצית לתחבורה ציבורית שתחת משרד התחבורה על מנת לקבל מידע בדבר אופן יישום החלטה בסעיפים אלו. בתשובת דרור גנון, מנהל אגף בכיר תחבורה ציבורית ברשות, נמסר ביחס לסעיף א' של החלטת הממשלה, כי המשרד החל בביצוע של תכנית לתוספת שירות ביישובי האוכלוסייה הערבית, וכי המהלך משולב בעבודה המתקיימת באגף התשתיות של המשרד כפי שפורט קודם לכן במסמך. נמסר עוד, כי התוכנית להשוואת רמת השירות מצריכה ניהול תקציב נפרד עבור תוספות שירות המיוחדות לאוכלוסייה הערבית וכי לאחר שתכנית השוואת השירות תסתיים, נוהל תוספות השירות המוזכר בסעיף ג' להחלטה יבוצע בהתאם לנוהלי משרד התחבורה.⁴⁶

לא התקבלה התייחסות בנוגע ליעדיה המפורטים של התכנית המוזכרת בסעיף א' להחלטה, ולוחות הזמנים להפעלתה באופן מלא. כמו כן, לא התקבלה התייחסות המשרד לעניין ההקצאה בפועל מסך הסובסידיה הממשלתית בשנת 2015 לטובת תוספת השירות כאמור בסעיף ב', אך נמסר כי מסתמן כי בשנת 2016 הן יהיו כמחצית מכלל תקציב תוספות השירות שיוקצה בשנה זו.⁴⁷ יש לציין כי בהחלטת הממשלה 922 מה-30 בדצמבר 2015 אומצה הודעת משרד התחבורה לפיה ימשיך ביישום החלטת הממשלה 2365 שעיקרה פורטו לעיל, לעניין תקצוב של 40% מסך תוספות השירות בתחבורה הציבורית או 100 מיליון ש"ח בשנה (הגבוה ביניהם) לטובת תחבורה ציבורית ביישובי המיעוטים עד להשוואת רמת הכיסוי התחבורתי בין ישובים אלו לבין שאר הישובים בישראל. על פי החלטת הממשלה, תקצוב כזה צפוי להביא לתוספת של עשרות קווי תחבורה ציבורית מדי שנה ליישובי המיעוטים ולהרחבת קווים קיימים.⁴⁸

להלן מוצג פירוט תוספות השירות המתוכננות להפעלה בשנת 2016, כפי שנמסרו על ידי הרשות הארצית לתחבורה ציבורית. יצוין, כי תוספות אלו כוללות גם תקציב דו שנתי שהתקבל לטובת שירות תחבורה ציבורית מוכוון תעסוקה במגזר הלא יהודי: **במהלך שנה זו יופעלו 50 קווים חדשים, 101 קווים יקבלו תוספות שירות וכיסוי, לאחר השלמת עבודות תשתית נדרשות (דוגמת הרחבת כביש כך שאוטובוס יוכל לעבור בתוואי החדש), ב-4 קווים יתבצעו שינויים והארכות של המסלול הקיים, וב-78 קווים יתבצע תגבור של השירות והארכת שעות הפעילות.**⁴⁹

⁴⁵ מזכירות הממשלה, [החלטת ממשלה מס' 2365: פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי במגזר המיעוטים בשנת 2015](#), 21 בדצמבר 2014. כניסה אחרונה: 1 בפברואר 2016.

⁴⁶ דרור גנון, מנהל אגף בכיר תחבורה ציבורית, הרשות הארצית לתחבורה ציבורית, בקשת נתונים בנושא תח"צ ביישובים ערביים, דוא"ל, 10 בפברואר 2016.

⁴⁷ דרור גנון, מנהל אגף בכיר תחבורה ציבורית, הרשות הארצית לתחבורה ציבורית, בקשת נתונים בנושא תח"צ ביישובים ערביים, דוא"ל, 10 בפברואר 2016.

⁴⁸ מזכירות הממשלה, [החלטת ממשלה מספר 922: פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2015-2020](#), 30 בדצמבר 2015. כניסה אחרונה: 10 בינואר 2015.

⁴⁹ דרור גנון, מנהל אגף בכיר תחבורה ציבורית, הרשות הארצית לתחבורה ציבורית, בקשת נתונים בנושא תח"צ ביישובים ערביים, דוא"ל, 10 בפברואר 2016.



מרכז המחקר והמידע של הכנסת ביקש לקבל לידיו גם את הדוח השנתי המשווה בין רמת שירותי התחבורה הציבורית במגזר הערבי לעומת ישובים יהודיים בעלי מאפיינים דומים, המוזכר בסעיף ה' להחלטת הממשלה. מהתשובה שנמסרה עולה כי **דוח כזה טרם הוכן**. לפי תשובת הרשות הארצית, היא פועלת כיום לפיתוח מדדי השוואת שירות, ורק לאחר מכן תחל בהכנת דוחות שנתיים ופרסומם.⁵⁰

בהתייחס לסוגיית תרגום המידע לנוסעים לשפה הערבית (סעיף ד' להחלטת הממשלה), נמסר כי העבודה עדיין נמשכת וכוללת שילוט דו לשוני בתחנות, בתמרורי 505 (תמרורי תחנת אוטובוסים ציבוריים),⁵¹ בשילוט אלקטרוני בשלטים המוצבים בתחנות ועל-גבי אוטובוסים, באתרי האינטרנט ובאפליקציות למפתחים. **לפי תשובת הרשות הארצית, היערכות זו תלויה בתהליכי עבודה מקבילים של מיפוי תחנות הנערכים במשרד התחבורה ומתעכבת בשל קשיים בלתי צפויים, והצפי להשלמתה בשפות הערבית והאנגלית הוא עד לראשית חודש יוני 2016.**⁵² יצוין, כי במסגרת החלטת הממשלה 922 מה-30 בדצמבר 2015 מוקדשת התייחסות לסוגיה זו. בהחלטה נקבע, כי עד לראשית חודש יולי 2016 תושלם הנגשת כלל האמצעים להספקת מידע לנוסעים באתרי המידע הממשלתיים בשפה הערבית וכן שהמידע יהיה זמין לשימוש מפתחי אפליקציות מן המגזר העסקי.⁵³

ראוי לציין כי בהחלטת ממשלה 922 מה-30 בדצמבר 2015 בנושא פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי בחברה הערבית בשנים 2016-2020, בסעיף תשתיות ונגישות לתחבורה, אומצה הודעת משרד התחבורה לפיה החל משנת 2016 יוקצו לכל הפחות 40% מסך ההשקעה בתשתיות ברשויות מקומיות שאינן מטרופוליניים לטובת פיתוח תשתיות כבישים ביישובי המיעוטים וכי שיעור זה יעמוד בפועל בשנת 2016 על 45%. במסגרת ההחלטה נקבע עוד, כי במהלך השנים 2015-2016 יוקצו 100 מיליון ש"ח (בהרשאה להתחייב) בכל שנה לשדרוג כבישים החוצים את יישובי המיעוטים. השקעה זו, כך על פי ההחלטה, צפויה לשפר את איכות זרימת התנועה בכבישים אלו ולהגביר את רמת הבטיחות למשתמשי הדרך. כמו כן, בהחלטה אומצה הודעת משרד התחבורה על קביעת יעדי ממשלה ארוכי טווח כך שתהיה השוואה מלאה של רמת שירותי התחבורה הציבורית בין ישובים ערביים ויישובי מיעוטים דומים, עד לשנת 2022 בשלושת המדדים המרכזיים של רמת השירות: **תדירות השירות, רמת הכיסוי ומספר היעדים.**⁵⁴

⁵⁰ ש.ם.

⁵¹ משרד התחבורה, מינהל היבשה, אגף תכנון תחבורתי, **לוח התמרורים, חלק 5: תחבורה ציבורית**, 2007. כניסה אחרונה: 14 בפברואר 2016.

⁵² דרור גנון, מנהל אגף בכיר תחבורה ציבורית, הרשות הארצית לתחבורה ציבורית, בקשת נתונים בנושא תח"צ ביישובים ערביים, דוא"ל, 10 בפברואר 2016.

⁵³ מזכירות הממשלה, **החלטת ממשלה מספר 922: פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2016-2020**, 30 בדצמבר 2015. כניסה אחרונה: 10 בינואר 2015.

⁵⁴ מזכירות הממשלה, **החלטת ממשלה מספר 922: פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2016-2020**, 30 בדצמבר 2015. כניסה אחרונה: 10 בינואר 2015.

