

מחסמים לסיכויים

תחבורה ציבורית ביישובים הערביים



מסמך מדיניות מס' 5
נובמבר 2012, ירושלים - חיפה

מחסמים לסיכויים

תחבורה ציבורית ביישובים הערביים

من العوائق إلى الفرص

المواصلات العامة في البلدات العربية

מסמך מדיניות מס' 5

כתיבה: חגית נעלי-יוסף וטובי כהן

עורך: רון גרליץ



נובמבר 2012, ירושלים-חיפה

מחסמים לסיכויים

מסמך מדיניות מס' 5

תחבורה ציבורית ביישובים הערביים

עורך: רון גרליץ

כתיבה: חגית נעלי-יוסף וטובי כהן, Viaplan תכנון. סביבה.חברה

עריכה לשונית: נעמי גליק-עוזרד

גרפיקה ודפוס: חדר קריאטיב – הסוכה

חוברת זו יוצאת לאור גם בערבית,

והיא מופיעה באתר האינטרנט של העמותה www.sikkuy.org.il

פרסום זה הופק בסיוע:



קרן מוריה



הקרן לסביבה ירוקה



Institut für Auslands-
beziehungen e. V.



צייוק, משרד החוץ הגרמני



המבית היהודי הפאונד-הפדרציה, ניו-יורק

הפדרציה היהודית של ניו יורק

קרן סליפקא - The Alan B. Slifka Foundation

© מותר ורצוי לצלם, להעתיק ולצטט מפרסום זה תוך ציון מפורט של המקור. אין לשכפל את הפרסום ללא רשות בכתב מהעורך

Viaplan תכנון. סביבה.חברה ועמותת סיכוי מבקשות להודות לתומך דקל, לגבריאלה רובין ולעידן ברלס על הסיוע באיסוף הנתונים ובלימוד המתמשך לצורך העמדת מסמך זה.



סיכוי / سیکوي Sikkuy

העמותה לקידום שוויון אזרחי الجمعية لدعم المساواة المدنية
The Association for the Advancement of Civic Equality

ירושלים

רח' המשוררת רחל 17, בית הכרם ירושלים 96348

טל': 02-6541225 פקס: 02-6541108, jerusalem@sikkuy.org.il

חיפה

שד' בן-גוריון 57, ת.ד. 99650 חיפה 31996

טל': 04-8523188 פקס: 04-8523065, haifa@sikkuy.org.il

תוכן עניינים

4	דבר המנכ"לים
6	תקציר מנהלים
13	הקדמה ומטרת המסמך
15	1. על מקומה וחשיבותה של התחבורה הציבורית
16	2. תחבורה ציבורית ביישובים הערביים: רקע ותמונת מצב
16	2.1 כללי
17	2.2 פרישה ורמת שירות
17	2.2.1 שיטת העבודה
18	2.2.2 הממצאים
23	2.2.3 הפער בשירותי תחבורה ציבורית בין יישובים יהודיים לערביים
26	3. דפוסי צריכה ושימוש בתחבורה ציבורית בחברה הערבית
28	4. חסמים המונעים תחבורה ציבורית שוויונית ביישובים הערביים
28	4.1 תפיסת איתור החסמים
29	4.2 הפעלת מודל החסמים
30	4.3 תסמינים
31	4.4 בעיות
33	4.5 חסמים בקידום תחבורה ציבורית ביישובים הערביים והמלצות להסרתם
33	4.5.1 חסמים במשרדי ממשלה והמלצות מדיניות
44	4.5.2 חסמים ברשויות הערביות והמלצות מדיניות
48	4.5.3 חסמים בציבור הערבי
49	4.5.4 חסם כללי
52	5. סיכום
54	6. מקורות וסימוכין
56	7. נספח - מידע על תחבורה ציבורית בערבית

דבר המנכ"לים

חשיבותה של תחבורה ציבורית טובה והצורך בה כתנאי לחברה בריאה ולפיתוח כלכלי וחברתי הם מוסכמה בשדה המדיניות הציבורית בכל העולם זה זמן רב. מדינת ישראל, מאז הקמתה ועד היום, השקיעה משאבים רבים באספקת שירותי תחבורה ציבורית ליישובים היהודיים, אך כמעט לא עשתה כן ביישובים הערביים. על רקע זה החלטנו בעמותת סיכוי לרתום את אנשי המקצוע ואת הכלים שלנו כדי לחולל שינוי מציאות בתחום זה.

עמותת סיכוי – ארגון משותף לאזרחים הערבים והיהודים – היא מנושאי הדגל של המאבק לקידום שוויון בין האזרחים הערבים והיהודים בישראל. אנו מאמינים ששוויון בין כל אזרחי המדינה הוא אבן הפינה של כל דמוקרטיה, חברה ומדינה. לשם כך אנו עוסקים, בין היתר, בשינוי מדיניות הממשלה כלפי האזרחים הערבים. במסגרת הפעילות פיתחנו כלים חדשניים, ובראשם מודל "מחסמים לסיכויים", לאיתור חסמים מונעי שוויון ולגיבוש המלצות מדיניות בנות מימוש להסרתם.

המודל יושם בהצלחה בשנים האחרונות והוביל לשינוי מדיניות בתחומים מגוונים: דיור וקרקע, תקציבי רווחה, הנגשת שירותי ממשלה ועוד.

במסמך זה הפעלנו את מודל מיפוי החסמים על סוגיית התחבורה הציבורית ביישובים הערביים. המחקר כלל רכיבים איכותניים וכמותיים ומפגשים עם מקבלי החלטות בתחום - במשרדי הממשלה, ברשויות המקומיות הערביות ובקרב מפעילי התחבורה הציבורית (תח"צ). במשך תקופה ארוכה התריעו גורמים רבים כי מצבם של שירותי התחבורה הציבורית ביישובים הערביים גרוע ביותר, ונשמעו הערכות שונות לגבי הסיבות לכך. **באמצעות המודל הצלחנו לפענח באופן מדויק ועמוק את הסיבות והחסמים אשר מונעים הקצאה שוויונית של משאבי מדינה בתחום תחבורה ציבורית ליישובים הערביים.** מדובר בהישג מקצועי חשוב נוסף של סיכוי בחקר מדיניות הממשלה כלפי האזרחים הערבים.

לצערנו, גילינו כי החברה הערבית, ובמיוחד תושבי הרשויות המקומיות הערביות, סובלים מהקצאה לא שוויונית גדולה ביותר ביחס ליישובים היהודיים בכל המשאבים הדרושים לתחבורה ציבורית – הן תשתיות והן סובסידיה לנסיעות. התוצאה היא רמת שירות נמוכה ביותר של תחבורה ציבורית ביישובים הערביים. גם בהסתכלות השוואתית על תחומי אי שוויון אחרים שמהם סובלים האזרחים הערבים, הפער בתחום התחבורה הציבורית הוא מהגדולים ביותר. פערים בהקצאת משאבים לשירותי תחבורה ציבורית יוצרים מצוקה חמורה ביותר ביישובים הערביים, ומותירים את האזרחים הערבים עם יכולת מוגבלת ביותר (ואת חלקם – ללא כל יכולת) להגיע למרכזי התעסוקה, לאוניברסיטאות ולמכללות, ולמוסדות התרבות והחברה בישראל. מדובר בניתוק פיזי של אזרחים ערבים רבים מהחברה ומהתשתיות בישראל, ובפגיעה אנושה ביכולתם של האזרחים הערבים ושל החברה הערבית בכלל לשפר את מצבם. להערכתנו, לא נגזים אם נאמר כי זו הסיבה לכך

שרבים מהמאמצים, מהתוכניות ומהמשאבים שמשקיעות המדינה והנהגת היישובים הערביים כדי לקדם תעסוקה, חינוך גבוה, פיתוח כלכלי ועוד ביישובים הערביים, עלולים להסתכם בהצלחה חלקית ביותר.

יחד עם זה, ראוי לציין כי צוות משרד התחבורה עשה מאמצים בשנים האחרונות לצמצם את הפערים ולשפר את שירותי התחבורה הציבורית ביישובים הערביים. מאמצים אלה היתרגמו להשקעה ממשלתית אשר חוללה שיפור ניכר בשירותי התחבורה הציבורית במספר יישובים ערביים. אך לצערנו, ההשקעה היתה ממוקדת רק ביישובים מסוימים, ולא הצליחה לשפר באופן משמעותי את רמת השירות הנמוכה בכלל היישובים הערביים.

מסמך מדיניות זה אינו מסתפק בתיאור המצב ובניתוחו, אלא כולל המלצות מדיניות מפורטות ובנות מימוש לשינוי מדיניות, שמטרתן להביא להקצאה שוויונית. אנו קוראים למשרד התחבורה ולמשרד האוצר לנקוט באופן מיידי את כל הצעדים הדרושים על מנת לשפר באופן דרמטי את שירותי התחבורה הציבורית ביישובים הערביים. אנו קוראים גם לראשי הרשויות הערביות לדאוג להסרת חסמים אשר מצאנו בתחום אחריותם. המלצות המדיניות במסמך זה יכולות להוות מתווה פעולה לסגירת הפערים.

מחקר זה התבצע במסגרת תהליך מורכב שדרש עבודת צוות, ידע רב-תחומי, מומחיות ונחישות. אנו מבקשים להודות בראש ובראשונה לחגית נעלי-יוסף אשר הניעה את כל הפעילות של סיכוי בתחום התחבורה הציבורית, והובילה את המחקר המצוין אשר לפניכם. אנו מודים גם לשותפתה לחברת Viaplan תכנון. סביבה. חברה ולמלאכת הכתיבה והמחקר, טובי כהן. תודה גם לצוות המחלקה למדיניות שוויונית, שירלי רקח, אמג'ד שביטה ומיכל בליקוף על תרומתם החשובה למסמך זה.

תודה ליהודה אלבז, מ"מ סמנכ"ל בכיר יבשה ומנהל אגף תחבורה ציבורית במשרד התחבורה, דרור גנון, סגן בכיר למנהל אגף תחבורה ציבורית במשרד התחבורה, וגברת שרון מלכי, יועצת למשרד התחבורה, אשר סייעו באספקת מידע, שיתפו אותנו בתהליכי קבלת ההחלטות, והשתתפו בפגישות שבהן הוצגו הממצאים והתקיימו דיונים על משמעותם. אנו מקווים שקריאת המחקר תזמן לכם הבנה מעמיקה יותר של המציאות ותניע מהלך רחב היקף לשינוי המציאות הקיימת ולקידום התחבורה הציבורית ביישובים הערביים.

בברכה,
רון גרליץ ועו"ד עלי חיידר
מנכ"לים שותפים, עמותת סיכוי

תקציר מנהלים

ההשקעה הממשלתית בתחבורה ציבורית ביישובים הערביים בישראל הייתה נמוכה ביותר במשך עשרות שנים. התוצאה היא פער ואי שוויון חריפים באספקת שירותי תחבורה ציבורית ביישובים הערביים לעומת היישובים היהודיים. אי השוויון בהקצאת משאב זה מוביל במקרים רבים לניתוק פיזי ותפקודי של אזרחים ערבים מהחברה ומהתשתיות בישראל, והוא פוגע ביכולתה של החברה הערבית לשפר את מצבה.

מסמך זה, המוגש בזאת על ידי עמותת סיכוי, מספק תמונה רחבה על מצב שירותי התחבורה הציבורית ביישובים הערביים. תרומתו העיקרית והחדשנית טמונה **באיתור חסמים** המעכבים קידום תחבורה ציבורית ביישובים הערביים וב**גיבוש המלצות מדיניות** להתמודדות עימם.

המחקר ערך השוואה כמותית בין שירותי התחבורה הציבורית ביישובים הערביים לאלה שביישובים היהודיים. ההשוואה התבצעה תוך שימוש במושגים מעולם התוכן המקצועי ומן השפה של התחבורה הציבורית: פרישה ואיכות שירות. **פרישה** באה לידי ביטוי במספר קווי הנסיעה המשרתים את היישובים (יעדי נסיעה), והמדד הנבחר לאיכות השירות הוא **תדירות**, הבאה לידי ביטוי במספר הנסיעות היומיות.

מצאנו כי הן מספר יעדי הנסיעה אל היישובים הערביים ומהם, והן תדירות הנסיעה של הקווים הקיימים נמוכים באופן משמעותי ביותר בהשוואה ליישובים היהודיים, ומעידים על אי שוויון חריף באספקת השירות.

כך, לדוגמה, בכפר קאסם מתקיימות 62 נסיעות יומיות, בקו יחיד, ואילו בשוהם – 232 נסיעות יומיות ב-27 קווים. בעיר אום אל-פחם מתקיימות 184 נסיעות יומיות ב-26 קווים, בעוד שבפרדס חנה-כרכור, שאוכלוסייתה קטנה ב-15,000 נפש מזו של אום אל-פחם, מתקיימות 694 נסיעות יומיות ב-33 קווים (מספרי הנסיעות הלוך וחזור). מספר יעדי הנסיעה בכל צמדי היישובים שנבדקו גדול יותר ביישובים היהודיים פי 2-14, ומספר הנסיעות לנפש גדול ביישובים היהודיים פי 3-10 מאשר ביישובים הערביים.

בשלב השני הפעלנו את מודל מיפוי החסמים, כדי לאתר באופן מדויק את הבעיות והחסמים העיקריים המונעים הקצאה שוויונית של משאבי תחבורה ציבורית ביישובים הערביים, ולגבש המלצות מדיניות להסרתם. מצאנו כי החסמים מצויים הן במשרדי ממשלה (בעיקר במשרד התחבורה אך גם במשרד האוצר), הן ברשויות המקומיות הערביות וכן בקרב הציבור הערבי.

להלן תיאור הבעיות וכן החסמים העיקריים שמצאנו והמלצות מדיניות להתמודדות עמם. פירוט כל החסמים וההמלצות להסרתם נמצא בפרק 4.5 ובאזור 9, שבו מופיע ריכוז כל הבעיות, החסמים והמלצות המדיניות.

בעיות

בעיה 1: היעדר מנגנון מובנה במשרד התחבורה לאספקת שירותי תחבורה ציבורית. במשרד התחבורה לא נמצאה מתכונת סדורה, שלפיה ברור לרשויות המקומיות מה זכויותיהן ומה נדרש מהן לצורך קבלת שירותי תחבורה ציבורית. כמו כן לא הגדיר משרד התחבורה קריטריונים ברורים ושקופים לזכאות לתחבורה ציבורית.

בעיה 2: היעדר תקצוב הולם לצמצום פער ארוך טווח בתחבורה הציבורית ביישובים הערביים.

רבים מהחסמים המזוהים כמעכבי פיתוח שירותי תחבורה ציבורית ביישובים הערביים, נובעים מבעיה עקרונית זו, אשר פתרונה חייב לכלול הקצאת תקציב משמעותי, שיגרום להאצה של תהליך הכנסת השירות ליישובים הערביים.

בעיה 3: היעדר תשתית מקומית מתאימה לתחבורה ציבורית. בחלק מהיישובים הערביים טרם הוסדרו דרכים למעבר כלי רכב ותחבורה ציבורית, והמבנה הטופוגרפי של היישוב הוותיק צפוף ומאפשר מעבר מוגבל גם עבור כלי רכב פרטיים. בהיעדר תשתית מקומית מתאימה למעבר אוטובוסים, קשה להכניס שירות זה ליישובים.

חסמים עיקריים והמלצות מדיניות

○ **משרד התחבורה לא מגדיר קריטריונים ברורים למימון תחבורה ציבורית**
מימון וקידום תחבורה ציבורית ביישובים יהודיים וערביים מתבצע ללא כל נוהל סדור וקריטריונים ברורים לחלוקת המשאבים בין היישובים, ולתעדוף היישובים שבהם יש להשקיע בקידום תחבורה ציבורית. במציאות שבה אין נהלים או קריטריונים מוגדרים להקצאת משאבים, חלק מהרשויות הערביות נשארות מאחור, גם אם צורכי התחבורה הציבורית בהן גדולים מאלה שביישובים שבהם כן הוחלט להשקיע.

○ **משרד התחבורה מספק מענה לתחבורה ציבורית כתלות בפניית הרשויות וללא תוכנית צרכים ומדרג דחיפויות**
דרך הפעולה וההתקשרות של האגף לתחבורה ציבורית עם הרשויות הערביות אינה מוסדרת, וקיימת אי בהירות באשר לדרך שבה על הרשות המקומית לפעול כדי לקבל את השירות.

המלצות להסרת החסמים:

משרד התחבורה יגדיר קריטריונים ברורים ושקופים לאספקת שירותי תחבורה ציבורית ליישובים, ויפעל על פיהם בעת קידום תחבורה ציבורית ביישובים. משרד התחבורה יגדיר ויסדיר נוהל פניות של הרשויות למשרד בבקשות לקידום תחבורה ציבורית ביישובים.

משרד התחבורה יממן ויכין עבור כל היישובים הערביים ובשיתופם, סקר צרכים ועלות נגזרת להפעלת תחבורה ציבורית.

○ מחסור משמעותי בתקציב לצמצום הפער שנוצר בהיעדר תחבורה ציבורית ביישובים הערביים במשך שנים

הפער בהשקעה הוא ביטוי לתת-תקצוב הרשויות הערביות בשירותי התחבורה הציבורית – הרשויות הערביות מקבלות פחות מחלקן היחסי. התקציב לנפש לתחבורה ציבורית באוכלוסייה הערבית עומד על כ-2,990 ₪ לשנה, לעומת 6,900 ₪ לנפש לשנה באוכלוסייה היהודית (ראו פירוט החסם ואופן חישוב הפער בעמ' 37 במסמך זה).

המלצה להסרת החסם:

על מנת לצמצם את אי השוויון באספקת שירותי תחבורה ציבורית ליישובים הערביים, חיוני להפחית מתקציב הכבישים הבין-עירוניים לטובת סעיף הכבישים העירוניים, וכן להגדיל את תקציב הסובסידיה לתחבורה ציבורית ביישובים הערביים.

○ הרשויות המקומיות הערביות אינן מכירות מקורות תקציב ומשאבים קיימים לקידום תחבורה ציבורית

משרד התחבורה לא מעמיד עבור הרשויות הערביות באופן נגיש, אקטיבי וזמין את המידע הדרוש על מרכיבי השירות שהוא יכול לספק (במימון ישיר ובמשאבי סיוע מגוונים). עקב כך ועקב סיבות נוספות הקשורות להתנהלות הרשויות הערביות, במקרים רבים הן אינן מנצלות משאבים קיימים אלה.

המלצה להסרת החסם:

על משרד התחבורה לוודא שהרשויות הערביות משתמשות במשאבים העומדים לרשותן. משרד התחבורה ינהל מערך עדכון שיועבר באופן מאורגן לרשויות המקומיות על אודות מסלולי תמיכה וסיוע קיימים, והדרישות מן הרשות על מנת ל"זכות" בסיוע המוצע.

○ המציאות הפיזית ברחובות ובכבישים ביישובים הערביים אינה מתאימה למעבר תחבורה ציבורית

המציאות הפיזית ברוב היישובים הערביים מתאפיינת בתשתית כבישים בלתי מספקת ובתנאי עבירות קשים עד בלתי אפשריים. במקרים רבים התנאים אינם מתאימים לאוטובוסים, ולעתים אף לא לרכב קטן יותר כמיניבוס. לזאת מצטרפים בחלק מהיישובים תנאים טופוגרפיים המקשים על מעבר אוטובוסים. תשתית זו אינה מותאמת לצרכים של מעבר תחבורה ציבורית.

המלצה להסרת החסם:

אגף תשתיות ואגף תחבורה ציבורית במשרד התחבורה יקדמו תוכנית ייחודית לטיפול בתשתיות ביישובים הערביים, ולהרחבת הטיפול בתשתיות מתאימות לכניסה ולתנועה של תחבורה ציבורית ביישובים (בשילוב כל האגפים הרלוונטיים במשרד: תחבורה ציבורית, תשתיות ותכנון). לעניין זה: **אין דין טיפול ביישוב יהודי כדין טיפול ביישוב ערבי**. פערי התשתית מחייבים התייחסות מתאימה וייחודית ליישובים הערביים.

○ תשתית חסרה של מידע על תחבורה ציבורית למשתמש הערבי

היעדר כיסוי מלא ונכון בשפה הערבית (בתחנות, במוקדי השירות הטלפוני ובאינטרנט) של שירותי תחבורה ציבורית ביישובים הערביים מונע מידע חיוני, ומרתיע חלק מהאוכלוסייה מלצרוך את השירות. אין הנחיה מחייבת בחוק או באוגדן ההנחיות, המגדירה באילו שפות יש להשתמש באספקת המידע על שירותי תחבורה ציבורית.

המלצה להסרת החסם:

משרד התחבורה יכלול דרישה במכרזים להפעלת קווי תחבורה ציבורית להצבת השפה הערבית כחלק בלתי נפרד מהשירות. בכל מקום ביישוב ערבי ו/או בקרבה אליו (ובוודאי בתחנות עצמן) יוצג מידע בשפה הערבית. כמו כן, מקורות המידע והעדכון הארציים על שירותי תחבורה ציבורית ביישובים הערביים יספקו מידע בשפה הערבית.

○ אין גורם מקצועי ומוסמך בתוך הרשויות הערביות שמטפל ייעודית בתחבורה ציבורית

ברוב הגורף של הרשויות הערביות אין גורם מקצועי המוסמך לטפל בנושא התחבורה הציבורית ביישוב, והנושא מונח על שולחנם העמוס של ראש הרשות והמהנדס שלה. בנוסף לכך, במקרים רבים הנושא אינו מקבל עדיפות גבוהה לטיפול על ידי ראש הרשות. שילוב גורמים אלו מקשה מאוד על יכולתה של הרשות המקומית לקדם תחבורה ציבורית, ובמיוחד במצב הנוכחי, שבו הרשות צריכה לפנות באופן אקטיבי למשרד התחבורה כדי לדרוש ולקדם הרחבת שירותי תחבורה ציבורית.

○ **אין ביישובים תוכנית להגדרת צרכים לתחבורה ציבורית, ואין מתכונת לדרישת הצרכים ממשרד התחבורה**

כיום אין במרבית היישובים הערביים תוכנית מוכנה המגדירה את הצרכים היישוביים לתחבורה ציבורית. בהיעדר תוכנית זו, גם הכנסה של שירותי תחבורה ציבורית חדשים, לעתים היא בהתאם לעקרונות כלליים להרחבת תחבורה ציבורית, אך אין בה דגש על הצרכים המקומיים הייחודיים.

המלצות להסרת החסמים:

מינוי בעל תפקיד ייעודי בכל רשות מקומית לטיפול בתחבורה ציבורית ביישוב. משרד התחבורה, בשיתוף עם משרד הפנים, יפעלו לעידוד הרשויות במינוי בעל תפקיד זה, הן בצד סיוע בהכשרה מתאימה והן בסיוע במימון (השתתפות במימון חצי משרה לפחות).

תקצוב סקר צרכים יישובי. על הרשות לדרוש ממשרד התחבורה קבלת סיוע לביצוע סקר צרכים, ובעת הגשת סקר הצרכים להבין את המתכונת של המשרד לקידום הסיוע והליווי לצורך כניסת שירותי תחבורה ציבורית או הרחבת השירות ביישוב.

○ **הרשות המקומית הערבית נותנת עדיפות לתשתית כבישים מותאמת לתנועת כלי רכב פרטיים על פני קידום תשתית לתחבורה ציבורית**

במשך שנים התייחס התכנון ביישוב הערבי למקומו של הרכב הפרטי בלבד, וגם כיום במקרים רבים ניתנת העדפה בקרב הנהגת היישובים הערביים לטיפול ולקידום תשתיות דרכים לרכב פרטי על פני תחבורה ציבורית. נמצא גם כי היישובים הערביים מאופיינים ברמת מינוע גבוהה אף בהשוואה ליישובים יהודיים באשכול חברתי-כלכלי זהה. **סדר העדיפויות של ראשי הרשויות הערביות, בשילוב עם הצורך המקומי בהשלמת תשתיות ובהסדרת תשתיות למעבר תנועת רכב, דוחקים קידום של תחבורה הציבורית.**

המלצות להסרת החסם

התאמת התכנון היישובי לפעילות תחבורה ציבורית ותקצובו בהתאם הרשות המקומית צריכה להביא בחשבון באופן משמעותי יותר פיתוח מותאם גם לשירותי תחבורה ציבורית ביישוב, ובמסגרת דרישת תקציב לפיתוח תשתיות, לכלול גם היבטים הקשורים בפיתוח תחבורה ציבורית ובהסדרת תשתית כבישים המתאימה למעבר תחבורה ציבורית.

○ תחבורה פיראטית ביישובים מעודדת שימוש לא מוסדר כתחליף לתחבורה ציבורית

לנוכח המחסור הקיים בפתרונות תחבורה ציבורית ביישובים ערביים, התפתחה במהלך השנים "תחבורה פיראטית" כמענה לצרכים מקומיים. התחבורה הפיראטית פועלת ללא היתר, אינה מסובסדת, אינה עומדת בקריטריונים של בטיחות, ואינה כוללת הסדרים נלווים כגון תחנות מוסדרות או שילוט. התחבורה הפיראטית הושרשה בחלק מהיישובים הערביים ומהווה מקור פרנסה עבור חלק מהתושבים. הכנסה או העמקה של שירות תחבורה ציבורית מעמידות בסכנה את פרנסתן של משפחות ביישוב.

המלצות להסרת החסם

באחריות ראשי היישובים הערבים, בשיתוף עם משרד התחבורה, להבנות מסלולי מעבר מהפעלת תחבורה ציבורית מקומית פיראטית לתחבורה מקומית מסודרת. עם כל הקושי שבדבר, על ראש הרשות מוטלת החובה לקדם תחבורה ציבורית מוסדרת ביישוב, גם במחיר של עימות עם המפעילים הפיראטיים. במקרים מסוימים יכולים המפעילים הפיראטיים להשתלב באספקת שירותי התחבורה הציבורית. לשם כך על משרד התחבורה ללמוד את היקף התופעה בכל אחד מהיישובים עוד בשלבים הראשונים בתהליך כניסה או הרחבה של שירותי תחבורה ציבורית.

סיכום ומבט קדימה

המלצות המדיניות במסמך מכוונות להמשך השקעה הן במשאבים חומריים (העברת תקציבים משמעותיים לפיתוח תחבורה ציבורית ביישובים הערבים), והן בשינוי תודעתי חיוני בתפיסת קובעי המדיניות, במיוחד במשרד האוצר ובחברה הערבית עצמה, על מנת לעורר את הצורך והנחיצות שבשירותי תחבורה ציבורית לקידום חברתי-כלכלי ולחיזוק מעמד האזרחים ביישובים הערביים. האוכלוסייה הערבית הורגלה במשך שנים "להסתדר" בכוחות עצמה ללא תחבורה ציבורית, וכיום עוברת שינוי. בהתאם לכך יש לספק תחבורה ציבורית ברמת שירות גבוהה ואטרקטיבית כחלופה לשימוש ברכב פרטי. **משרדי הממשלה נדרשים לשינוי מדיניות, להשקעה תקציבית ולפעולה מאומצת, ואילו הרשויות הערביות נדרשות לשינוי מעמיק הן בבניית קשרי עבודה עם משרד התחבורה והסדרת מערך דרישה וקבלה של שירותי תחבורה ציבורית, והן בהתמודדות ובהיערכות לשינוי בקרב ציבור התושבים, אשר הורגל במשך שנים להתנהל ללא שירותי תחבורה ציבורית.** מסמך זה מציב את החסמים שאותרו אל מול ההזדמנויות לשינוי. ההזדמנויות מוצגות כהמלצות מדיניות שאימוצן יסייע בצמצום הפער הקיים באספקת שירותי תחבורה ציבורית בין היישובים הערביים ליישובים היהודיים בישראל כבר בטווח הקצר.

התמונה אינה רק קודרת, שכן משרד התחבורה מדווח על גידול של 53% במספר הנסיעות בתחבורה ציבורית ביישובים הערביים משנת 2005 עד שנת 2011 (לא כולל ערים מעורבות). **מגמה זו אכן מלמדת על שינוי חשוב וראוי לציון במדיניות המשרד ובפעולותיו**. אך הדרך שלפנינו עוד ארוכה ומאתגרת, ועל משרד התחבורה יחד עם הרשויות הערביות להמשיך ולהעמיק ביישום השינוי לקראת אספקת שירותי תחבורה ציבורית באופן שוויוני ליישובים הערביים בישראל. מסמך מדיניות זה מוצע ככלי עזר לכל העוסקים במלאכה חשובה זו.

הקדמה ומטרת המסמך

מוגש בזאת מסמך העוסק בתחבורה ציבורית ביישובים הערביים בישראל. מטרת המסמך היא לצייר תמונת מצב כללית של שירותי תחבורה ציבורית ביישובים הערביים וכן בהשוואה ליישובים היהודיים. **תרומתו העיקרית והחדשנית של מסמך זה טמונה באיתור חסמים המעכבים קידום תחבורה ציבורית ביישובים הערביים, ובגיבוש המלצות מדיניות להתמודדות עמם.** כל זאת במטרה לקדם שוויון בחלוקת המשאבים בתחום זה.

לשמחתנו, עבודתה של סיכוי בתחום התחבורה הציבורית איננה מתרחשת בחלל ריק, אלא נעשית במקביל להעמקת שירותי התחבורה הציבורית על ידי משרד התחבורה, ולפעילותם של ארגוני חברה אזרחית הנותנים במה ומדגישים את הקושי והחסר העמוק בתחום ביישובים הערביים. משרד התחבורה, האגף לתחבורה ציבורית ואגף התשתית מקדמים בשנים האחרונות באופן מאומץ כניסה והרחבה של שירותי תחבורה ציבורית ביישובים הערביים. **יחד עם זאת, פער מתמשך של שנים, שהתאפיין באי אספקת שירותי תחבורה ציבורית ביישובים הערביים, יצר מציאות של אי שוויון בשירותי התחבורה הציבורית בחברה הערבית, המחייבת השקעה מוגברת הרבה יותר – השקעה בהכנסת קווים חדשים, סיוע בהתמודדות ובהתאמת הגישה העירונית ו/או היישובית בהקשר לתשתיות מותאמות לתחבורה ציבורית, וכן עידוד השימוש בתחבורה ציבורית בקרב הציבור הערבי, שבמשך שנים, באין ברירה, מצא דרכים חלופיות לניידות ולגישות.**

עמותת סיכוי בחרה לפעול לקידום תחום התחבורה הציבורית ביישובים הערביים, תוך שימוש באסטרטגיות ובכלים אשר הופעלו בהצלחה במסגרת פעולתה לקידום שוויון בתחומי מדיניות מגוונים אחרים. תחילה מתבצע זיהוי ואיתור של הבעיות והחסמים הקשורים בתחום זה, ולאחר מכן גיבוש המלצות מדיניות לשינוי המצב ולהתרת החסמים. **נדגיש כי המהלך של עמותת סיכוי לקידום שירותי תחבורה ציבורית ביישובים הערביים הוא מהלך ארוך טווח שהתחיל לפני למעלה משנה ועתיד להימשך גם בשנים הבאות.** מסמך החסמים והמלצות המדיניות המוגש בזאת הוא בסיס לתהליך עבודה של סיכוי לקידום תחבורה ציבורית ביישובים הערביים באמצעות פעילות אדווקציה ובעבודה מול משרד התחבורה, הרשויות הערביות והציבור הערבי.

מסמך זה מוגש למשרד התחבורה על אגפיו השונים, למשרד האוצר, למשרד ראש הממשלה ולרשויות הערביות. המסמך נגיש לציבור, ואנו מקווים שייעשה בו שימוש רחב בקרב ארגוני חברה אזרחית, מוסדות מחקר ואקדמיה והציבור הרחב.

המסמך נכתב על בסיס ראיונות עם בעלי תפקידים במשרד התחבורה, ברשויות הערביות, אנשי מקצוע בתחום התחבורה הציבורית, מחקרים ומאמרים, מידע ולימוד שנאסף ונלמד על ידי ארגונים אחרים ועוד. כל זאת מתוך ניסיון ליצור שילוב של הידע המצטבר והנלמד לחידוד החסמים בתחום והמלצות המדיניות. ברצוננו להדגיש, כי המסמך הנוכחי מתמקד בפערים

הרלוונטיים ליישובים הערביים, ולפיכך אינו סוקר את כלל החסמים בתחום התחבורה הציבורית, למרות נושאים משמעותיים שעלו על סדר היום בעשור האחרון, כמו פתיחת שוק התחבורה הציבורית לתחרות באמצעות הרפורמה של תחילת שנות ה-2000, קצב השגת יעדיה, שיטת מכרזי התחבורה הציבורית על מגבלותיהם ועוד, שכן אלה אינם מאפיינים את התחבורה הציבורית ביישובים הערביים דווקא, אלא מהווים מסגרת לכלל פעילות התחבורה הציבורית בישראל, ואין זה המקום לפרטם.

1. על מקומה וחשיבותה של תחבורה ציבורית

חשיבותה של תחבורה ציבורית טובה והצורך שלה כתנאי לחברה בריאה ולפיתוח כלכלי וחברתי הם מוסכמה בשדה המדיניות הציבורית ובקרב קובעי מדיניות בכל העולם זה זמן רב. מדינת ישראל, מאז הקמתה ועד היום, השקיעה מאמץ ומשאבים רבים באספקת שירותי תחבורה ציבורית ליישובים היהודיים, אך כמעט לא עשתה כן ביישובים הערביים. כתוצאה מהזנחה זו, וכפי שיתואר להלן במחקר זה, חלק מהיישובים הערביים סובלים מהיעדר מוחלט של תחבורה ציבורית, ואצל אחרים רמתה נמוכה ביותר. זהו מצב המותיר לאזרחים הערבים יכולת מוגבלת ביותר (ולחלקם – חוסר יכולת) להגיע למרכזי התעסוקה ולהשתלב בשוק התעסוקה, להגיע לאוניברסיטאות ולמכללות ולזכות בחינוך גבוה, ולהגיע למוסדות התרבות והחברה בישראל. במהלך הכנת מחקר זה שמענו לא אחת על צעירים וצעירות שהתקבלו למוסדות לימוד אקדמיים, אך לא הצליחו לממש את זכותם ללימודים בשל היעדר תחבורה ציבורית סבירה ביישוב, ועל נשים ערביות שעשו כל מאמץ להשתלב בשוק התעסוקה, מצאו עבודה ביישוב אחר, אך לא הצליחו לממש זאת בשל היעדר תחבורה ציבורית¹.

מצבה הגרוע של התחבורה הציבורית ביישובים הערביים מתרחש על רקע פערים גדולים במצב הכלכלי והחברתי בין האזרחים היהודים לערבים, מתח בין שתי האוכלוסיות, מצב תעסוקה ירוד ביותר והיעדר מרכזי תעסוקה וחינוך גבוה ביישובים הערביים. **במציאות זו, היעדר תחבורה ציבורית אינו רק תחום נוסף של אי שוויון חריף בהקצאת משאבי המדינה לאזרחים הערבים, אלא משמעו ניתוק פיזי של אזרחים ערבים רבים מהחברה ומהתשתיות בישראל. ניתוק זה מהווה חסם רב עוצמה לפיתוח כלכלי, לקידום תעסוקה וחינוך ולפיתוח חברתי, ובכך מהווה פגיעה אנושה ביכולתם של אזרחים ערבים ושל החברה הערבית בכלל לשפר את מצבה. עוצמתו של החסם כה גבוהה, עד כי להערכתנו כל המאמצים, התוכניות והמשאבים שמשקיעות המדינה והנהגת היישובים הערביים כדי לקדם תעסוקה, חינוך גבוה, פיתוח כלכלי ועוד ביישובים הערביים - נדונים כולם להצלחה חלקית ביותר, אם בכלל.**

אי אפשר להגזים בהשפעה הדרמטית השלילית של היעדר תחבורה ציבורית על החברה הערבית, אך הפעילות שלנו בעמותת סיכוי צופה אל פני העתיד. **אנו רואים את המינוף החיובי רב העוצמה שתחולל הכנסת תחבורה ציבורית טובה ליישובים הערביים, ונחשים לעשות כל מאמץ על מנת להניע את הממשלה ואת הנהגת היישובים הערביים להביא לשינוי עומק בתחום זה.**

¹ מלכי, ש. 2011.

2. תחבורה ציבורית ביישובים הערביים: רקע ותמונת מצב

2.1 כללי

נהוג להתייחס לתחבורה ציבורית בהקשר למידת היעילות שלה. תחבורה ציבורית אשר אינה פועלת באופן יעיל ונכון עבור האוכלוסייה, מקטינה את האטרקטיביות שלה ואת מידת השימוש בה, ומגבירה את השימוש באמצעי תחבורה חלופיים. תחבורה ציבורית יעילה נבחנת מנקודת מבט של **רמת השירות**. המונח רמת שירות מקפל בתוכו שורה של מרכיבים², כמצוין להלן:

א. **רכיב הזמן והזמינות**, מתבטא **בתדירות השירות** - זמינותו של השירות לאורך שעות היום והשבוע, והתאמתו למועדים מיוחדים, **ובפרישת השירות** - המתבטא במספר יעדי הנסיעה.

ב. **רכיב האמינות**: קיומם של שירותי תחבורה ציבורית בפועל על פי לוח הזמנים המחייב שהתפרסם.

ג. **רכיב הנוחות**: נוחות הנסיעה, תנאי ההמתנה, זמינות המידע ואמינותו, תיאום בין לוחות הזמנים ופרישת התחנות.

ד. **רכיב המחיר**: תעריף הנסיעה, במיוחד ביחס לחלופות הקיימות עבור הנוסע. חלק מהרכיבים מבוססים על נתונים אובייקטיביים וחלקם משקפים עמדה סובייקטיבית. על כן הערכת רמת השירות יכולה להיעשות באמצעים כמותיים כגון תדירות הנסיעה בקו, מספר המעברים הנדרשים לשם השלמת הנסיעה בין מוצא ליעד, ובאמצעות סקרים הבוחנים את מידת שביעות הרצון מהשירות. שני סוגי מבחנים אלה שימשו לסירוגין בעבודה זו. את הפער בין אזורים וקבוצות אוכלוסייה נהוג לערוך בהשוואה של רמת השירות ביניהם מנקודת המבט של הנוסע. רמת השירות מבטאת בסופו של דבר את איכותו, ומשפיעה על השימוש והצריכה של השירות בפועל.

² כהן, ח. קינן, ת. (2007), **רמת שירות בתחבורה ציבורית מנקודת מבט הנוסע**, מתוך תנועה ותחבורה.

2.2 פרישה ורמת שירות

2.2.1 שיטת העבודה

לצורך אומדן הפרישה ורמת השירות של התחבורה הציבורית בחברה הערבית, נבחרו שלוש מסגרות בדיקה, כמפורט בלוח 1 להלן.

- **קבוצה 1 - 40 יישובים ערביים שגודלם מעל 10,000 נפש**³ (לא כולל ערים מעורבות).
- **קבוצה 2 - מתוך 40 היישובים נבחרו 10 יישובים בפרישה ארצית לבדיקת עומק, שכללה בחינת משתנים נוספים שלא נבדקו בקבוצה הראשונה**⁴.
- **קבוצה 3 - בשלושה יישובים מתוך עשרת היישובים של קבוצה מס' 2, נערכה השוואה עם שלושה יישובים יהודיים דומים בגודלם המצויים בסמיכות גיאוגרפית.**

לוח 1. יישובי המדגם על פי חלוקה לקבוצות הבדיקה

מספר הקבוצה	יישובי המדגם
קבוצה 1: 40 יישובים מעל 10,000 נפש.	ערערה בנגב, תל שבע, כסיפה, חורה, רהט, כפר קאסם, טירה, טייבה, קלאנסווה, באקה-ג'ת, כפר קרע, אום אל-פחם, ג'סר א-זרקא, פורדיס, מעלה עירון, ערערה, נצרת, דלית אל-כרמל, עוספיא, כפר כנא, איכסאל, עין מאהל, ריינה, יפיע, שפרעם, סח'נין, מע'ר, עראבה, נחף, דיר אל-אסד, מג'ד אל-כרום, בית ג'ן, כאבול, אבו סנאן, טמרה, ג'דידה-מכר, אעבלין, ירכא, טורען, כפר מנדא.
קבוצה 2: 10 יישובים לבדיקת עומק (מתוך רשימת היישובים בקבוצה 1)	תל שבע, חורה, טייבה, אום אל-פחם*, שפרעם*, סח'נין*, ג'דידה-מכר, ירכא, טירה*, באקה-ג'ת.
קבוצה 3: צמדי יישובים להשוואה	ראש העין – טירה; אום אל-פחם – פרדס חנה-כרכור; שוהם – כפר קאסם.

* יישובי תוכנית החומש של הרשות לפיתוח כלכלי במגזר הערבי במשרד ראש הממשלה

הנתונים בעבודה זו מייצגים את שירות הקווים בימי ד' בתקופה שבין 14 ל-20 באוגוסט 2012, מתוך פורטל משרד התחבורה באינטרנט לתחבורה ציבורית⁵. נתונים אלה היוו את בסיס המידע הרלוונטי להתייחסות. חשוב לציין כי איסוף הנתונים נעשה בתקופת הקיץ ובתקופת חופשות של מוסדות חינוך, כך שהם עשויים להיות מוטים כלפי מטה בשיעור של עד 10% בנקודות מסוימות, אולם הטיה זו רוחבית לכלל המדגם.

המידע שנאסף מתייחס לקווי אוטובוס העוברים ביישובים הנבחרים בימי רביעי, לכל אורך שעות היממה, **בכיוון יחיד הלוך** (כפי שכיוון זה מופיע באתר), אלא אם מצוין אחרת. הנתונים קוטלגו בטבלאות לפי הקטגוריות: שם היישוב, מס' קו, מוצא, דרך (יישובים מרכזיים לאורך הנהיג), יעד סופי, האם הקו עושה מסלול פנימי ביישוב, חברה מפעילה, מספר

³ 40 היישובים, הם מספר כל היישובים הערביים המונים מעל 10,000 נפש.

⁴ מבין עשרת היישובים שנבחרו, 4 נכללים בתוכנית החומש של הרשות לפיתוח כלכלי במשרד ראש הממשלה.

⁵ <http://www.bus.gov.il>

נסיעות יומי (תדירות), סוג הקו (לפי הקטגוריות המפורטות להלן), מספר תחנות פנימיות ביישוב.

פירוט הקווים מתחלק לשלוש קטגוריות:

1. **קו פנימי** (אינו יוצא מתחומי היישוב);
2. **קו בין-עירוני** (עוצר בפאתי היישוב וממשיך לעיר אחרת);
3. **קו משולב** (עוצר ביותר מארבע תחנות ביישוב וממשיך לעיר אחרת).

2.2.2 הממצאים

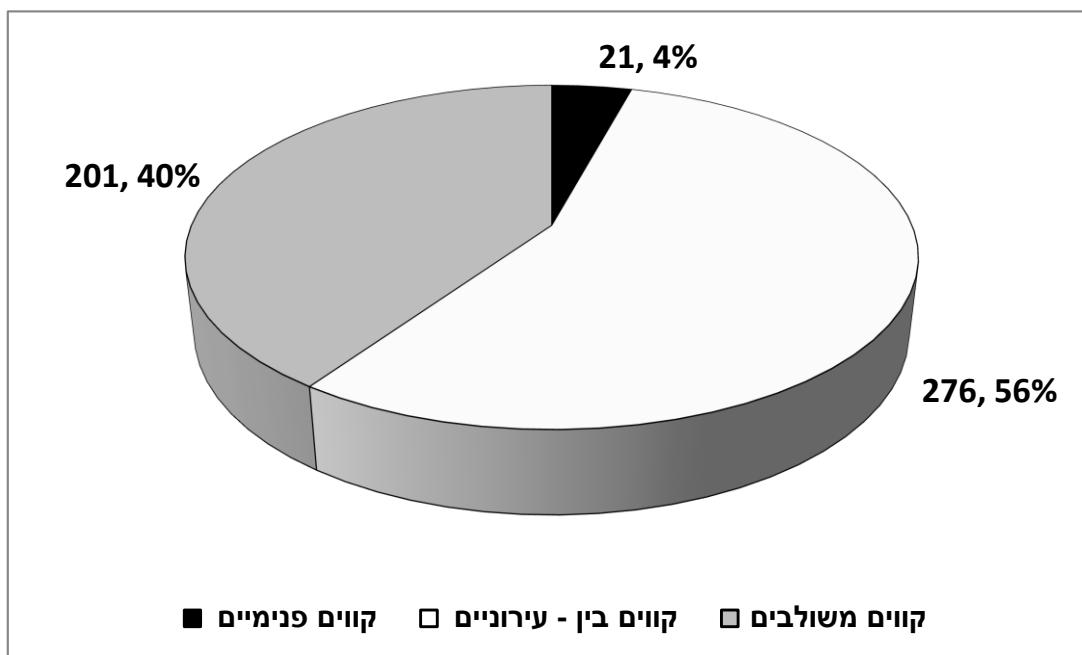
הצגת הנתונים בעבודה זו מתמקדת בשני רכיבים עיקריים: **פרישה ותדירות השירות**. הפרישה נמדדה על פי "מספר הקווים" המשרתים את היישובים. המונח "תדירות השירות" מתייחס למספר הנסיעות היומיות המבוצעות על ידי קווים אלה. ככל שתדירות השירות גבוהה יותר, כך עולה רמתו. חשוב לציין כאן, כי מסיבות מתודולוגיות, נתוני מספר הנסיעות המופיעים לאורך העבודה מבטאים את מספר הנסיעות **בכיוון אחד בלבד - הלך**. במקומות מסוימים פירטנו לגבי שני הכיוונים, והדבר מצוין במפורש.

נציין כאן כי על פי משרד התחבורה, מדד "מספר הקווים" אינו אמין דיו על מנת להבין את איכות הפרישה של הקווים. אנו שותפים חלקית לקביעה זו, כאשר מדובר ביישוב בודד וניתוח איכות השירות בו. על אף זאת, לצורך הבנת התמונה הכוללת ומתוך ראייה מקרו סטטיסטית בחרנו להשתמש במדד מספר הקווים.

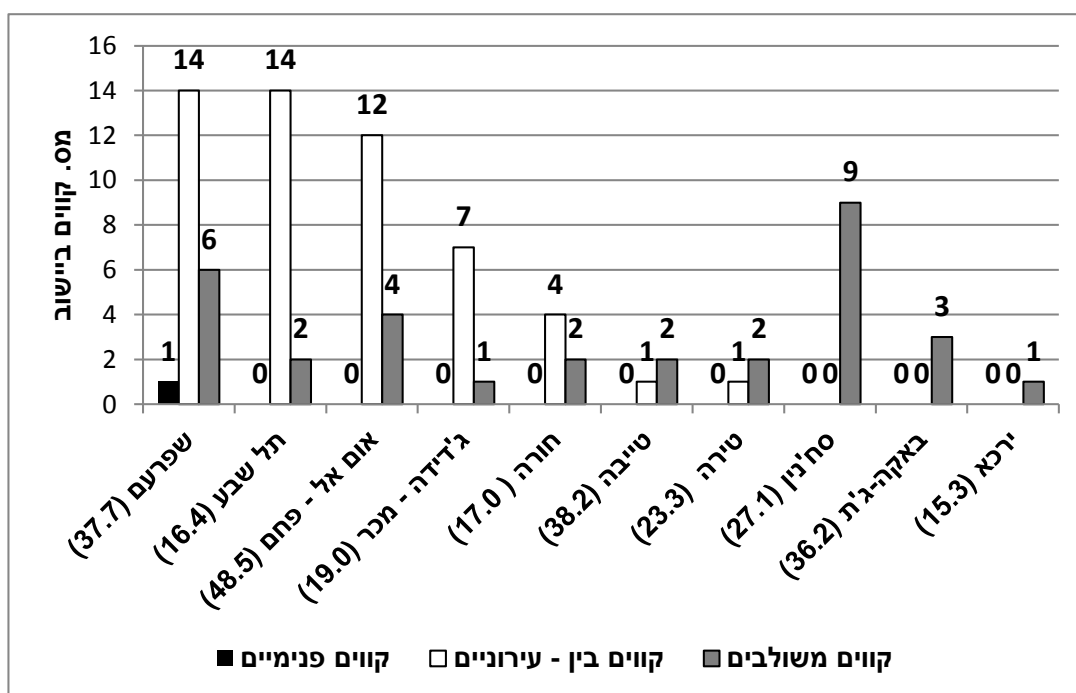
פרישה - מספר הקווים

נראה באופן ברור כי מרבית קווי התחבורה הציבורית ב-40 היישובים הערביים (96%) הם קווים בין-עירוניים העוברים בפאתי היישוב, וקווים משולבים המספקים מענה למספר תחנות בכל יישוב⁶. משרד התחבורה פועל להכנסת קווים משולבים כמענה לחסר הדרמטי בקווים פנימיים, ורואה בקווים המשולבים יתרון ברמת השירות למשתמש. קו משולב חוסך מעבר מקו אוטובוס אחד בתוך היישוב לקו אוטובוס שני מחוץ ליישוב, ומקל על המשתמש, אך חסרונותיו הם בהארכת משך הנסיעה ובכיסוי מוגבל של מספר התחנות בתוך היישובים. איור 1 להלן מציג חלוקה זו לצורך המחשה. חסר בקווים פנימיים נובע, בין השאר, ממגבלות התשתית בתוככי היישוב, תשתית אשר אינה מתאימה למעבר תחבורה ציבורית. על פי דיווח משרד התחבורה, לא תתאפשר כניסת אוטובוסים למקומות שבהם הדרכים אינן סלולות (דרכי עפר), בכביש יש הגבהות לא תקניות (באמפרים), לא מתאפשר רדיוס סיבוב בטוח לאוטובוס, או שיש מחסור בסובות - מעגלי תנועה מותאמים לסיבוב בטוח של אוטובוס. ראו פירוט והרחבה בחסם מס' 6 בפרק החסמים.

⁶ מספר התחנות בקו משולב משתנה מיישוב ליישוב, מ-4 תחנות לפחות ועד 20.



איור 1. סוג קווי הנסיעה ב- 40 היישובים הערביים המונים מעל 10,000 נפש. התפלגות ומספר מוחלט, בכיוון יחיד.



איור 2. סיווג ומספר הקווים בעשרת היישובים הנבחרים. בסוגריים גודל אוכלוסייה 2011, אלפי נפש. ניתוח מפורט יותר של סיווג קווי הנסיעה ומספרם התבצע גם בעשרת היישובים (קבוצה 2), ומופיע באיור 2 להלן. בולטת העובדה, כי בתשעה מתוך עשרת היישובים לא פועלים כלל קווים פנימיים. בעשרת יישובי הבדיקה פועלים 1-4 קווים משולבים, למעט בשני יישובים (שפרעם וסח'נין), שבהם פועלים עד 9 קווים משולבים. גם בבדיקה של קבוצה זו, מספר

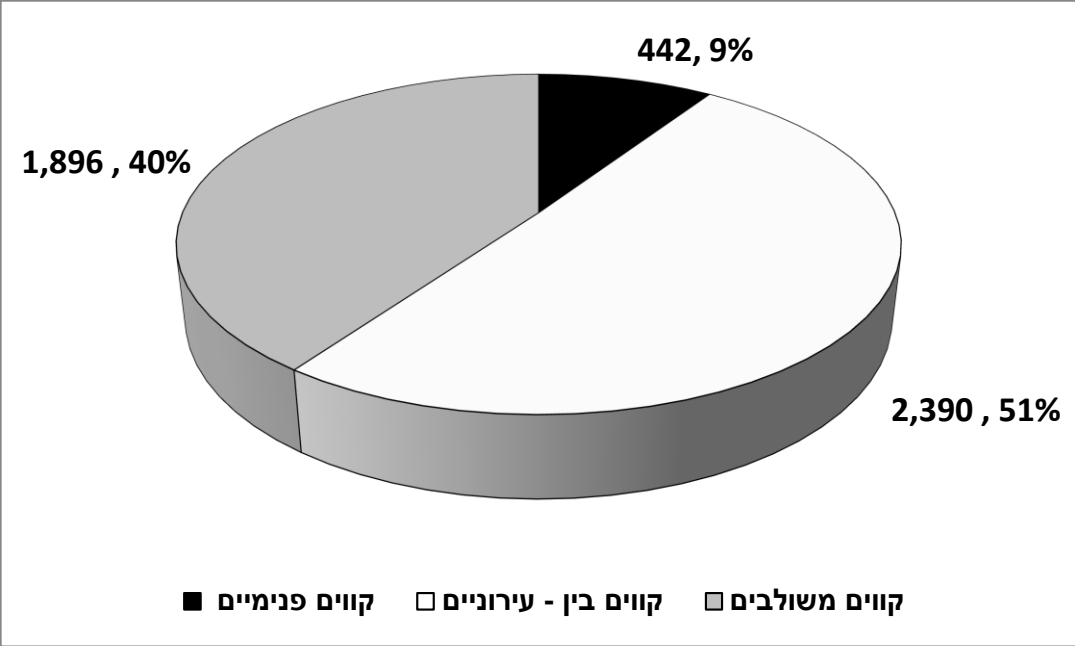
הקווים הבין-עירוניים גדול יותר. נחיצות הקווים הבין-עירוניים רבה ומסייעת בחיבור וברישות התושבים אל מגוון יעדים מחוץ ליישוב, אך בהיעדר כיסוי פנים יישובי של תחבורה ציבורית נפגעת רמת האטרקטיביות בשימוש בשירות זה. ידוע כי ברבים מהיישובים הערביים שכונות המגורים אינן מצויות בקרבה לכביש הראשי, וכך הנגישות אל קווים בין-עירוניים נמוכה ומקטינה את האטרקטיביות בצריכת שירותי תחבורה ציבורית.

תדירות – מספר הנסיעות

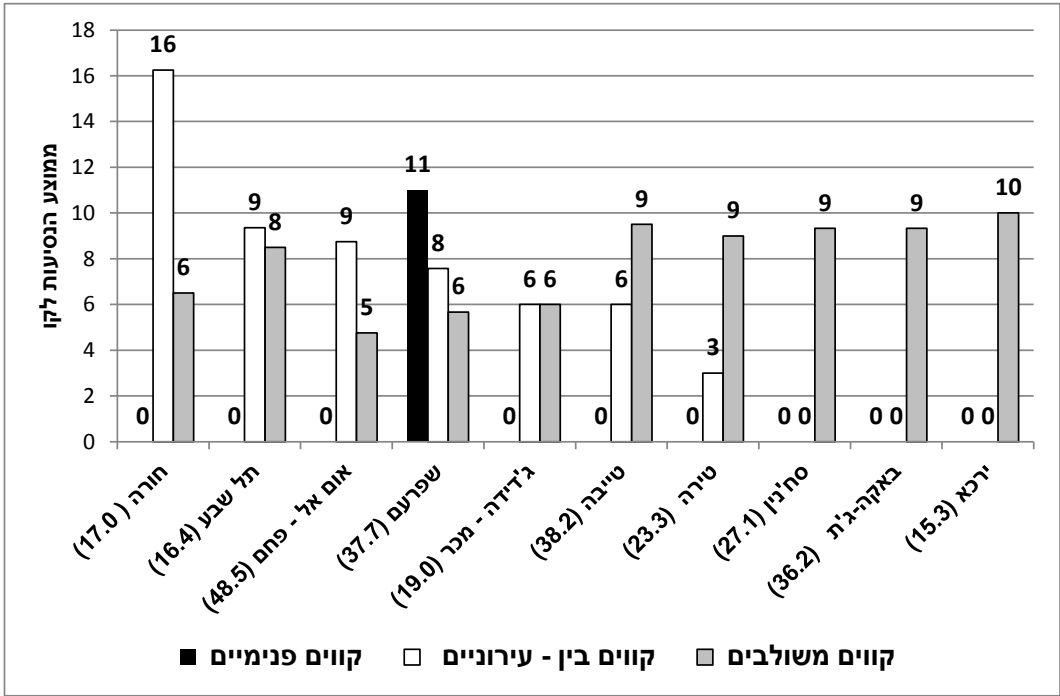
תדירות השירות קובעת את זמינותו לאורך שעות היום והשבוע, ואת התאמתה למועדים מיוחדים. המדד הנבדק לביטוי התדירות בעבודה זו הוא מספר הנסיעות ביום בכל אחד מהקווים בכיוון הלוך (כפי שמופיע בפורטל משרד התחבורה)⁷. בחינת מספר הנסיעות ב-40 היישובים (קבוצה 1) מראה כי חלקן של הנסיעות בקווים הפנימיים נמוך ביחס לקווים הבין-עירוניים והמשולבים (ראו איור 3). ממצא זה נמצא בהתאמה לחלקם היחסי הנמוך של הקווים הפנימיים ביישובים הערביים. מספר הנסיעות בקווים המשולבים (1,842) גבוה יחסית ממספרן בקווים הבין-עירוניים (1,454). משרד התחבורה מתגבר נסיעות בקווים משולבים על מנת לתת מענה גם לנוסעים בתוך היישובים, אך פתרון זה מתאים רק במקרים שבהם מספר התחנות הפנימיות בקווים משולבים קטן. ככל שמוסיפים תחנות פנימיות בקו משולב, כך מאריכים את זמן הנסיעה, ובהכרח נפגעת רמת השירות והאטרקטיביות עבור המשתמשים. חשוב לציין, כי משרד התחבורה העמיק את השימוש בקווים משולבים לאחר שניסיונות בהפעלת קווים פנימיים לא צלחו בתנאים הקיימים.

בחינת ממוצע הנסיעות בכל הקווים בעשרת היישובים הנבחרים (איור 4) מראה, כי בקווים המשולבים מספר הנסיעות הממוצע לקו נע בין 3 ל-10 נסיעות ביום. ככל שמספר הקווים גדול יותר, יש פרישה של תחבורה ציבורית למספר יעדים רחב יותר, אך אין פירוש הדבר בהכרח כי התדירות מספקת ונותנת מענה לצורכי היישוב. ואילו ביישובים שבהם יש מעט קווים (יעדים), התדירות לקו גבוהה יחסית ויש מענה בתחום תדירות השירות. מאידך, ביישובים אלה מספר היעדים חלקי בלבד. מטרתנו להגיע לתמונת מצב עתידית שלפיה חל שיפור במספר היעדים שאליהם ניתן להגיע מכל יישוב (מספר הקווים), וכן שמספר הנסיעות היומי הולך וגדל לכל קו (תדירות השירות). יישובים המצויים בקרבה לציר תחבורה מרכזי, אפשר שיהנו מרמה גבוהה של מספר קווים ומתדירות השירות של קווים בין-עירוניים. קווים אלו אף מהווים ביישובים הנבדקים את מרבית שירות התחבורה הציבורית בהפרש ניכר משני סוגי הקווים האחרים. יחד עם זאת, היעדר קווים פנימיים המובילים אל הצירים הבין-עירוניים האמורים ימנעו שיפור משמעותי של השירות או את העלאת האטרקטיביות שלו.

⁷ כמצוין לעיל, מספר הנסיעות שנבדקו ביום רביעי, בתקופה שבין 14 ל-20 באוגוסט 2012 בכיוון יחיד: הלוך.



איור 3. מספר הנסיעות היומיות לפי סוג הקו ב-40 היישובים (קבוצה 1). התפלגות ומספר מוחלט.



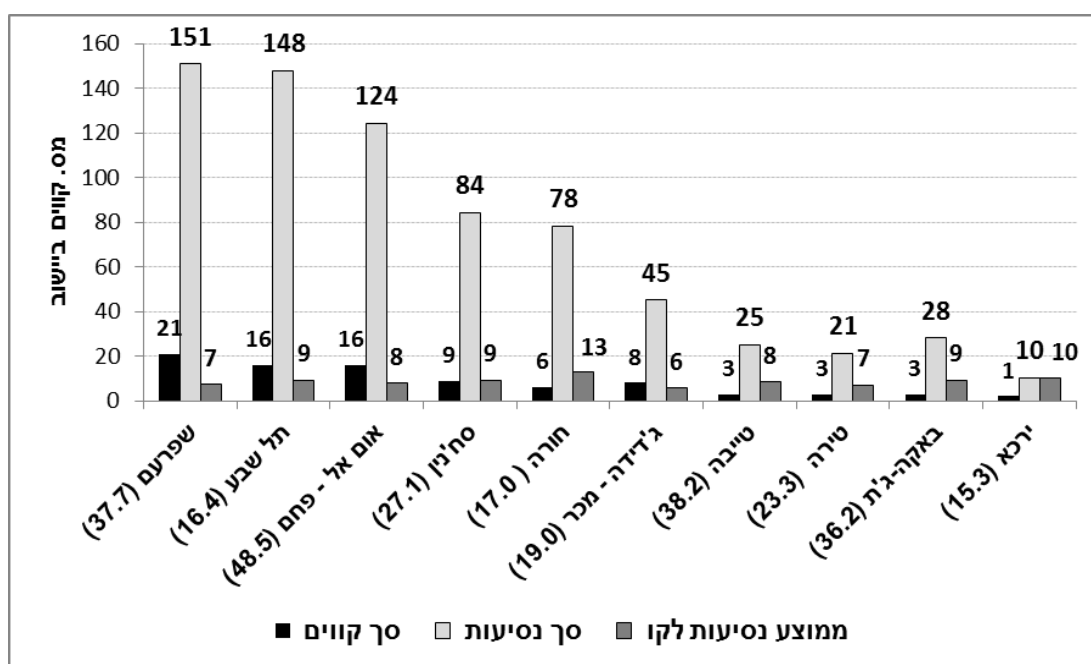
איור 4. ממוצע הנסיעות היומיות לקו ב-10 היישובים הנבחרים (קבוצה 2), לפי סוג קו.

בחינת סוגי הקווים והתדירות שלהם ב-10 היישובים הנבחרים, יחד עם גודל האוכלוסייה בכל יישוב (איור 5), מראה כי אין התאמה בין סך הנסיעות ומספר הקווים לגודל היישוב. כך למשל בג'דידה-מכר, המונה כ-19 אלף נפש, יש 8 קווים פעילים וסך כולל של 45 נסיעות ביום בכיוון אחד.

בבאקה-ג'ת, לעומת זאת, המונה כ-36 אלף נפש, יש בסך הכול 3 קווים פעילים (אותם הקווים בשני היישובים) וסך כולל של 28 נסיעות ביום.

עיון במספר הנסיעות הממוצע לקו, מספק מידע על התדירות. מכאן, תדירות הנסיעה ב-10 היישובים שנבדקו מבטאת את מספר הפעמים ביום שאוטובוס עוצר בתחנה. כך לדוגמא באום אל פחם הגדולה, המונה כ-48.5 אלף נפש, מגיע קו לתחנה בממוצע 8 פעמים ביום, לעומת זאת ביישוב חורה, המונה כ-17 אלף תושבים, וקטנה ממנה כמעט פי 3, מגיע אוטובוס לתחנה בממוצע 13 פעמים ביום.

הבדיקה מראה, אפוא, כי בתחום התחבורה הציבורית אין מענה המתאים להיקף האוכלוסייה ביישובים הערביים.



איור 5. מספר כולל של קווים (פנימיים, בין-עירוניים ומשולבים), נסיעות וממוצע נסיעות בקו ב-10 היישובים הנבחרים.

2.2.3 הפער בשירותי תחבורה ציבורית בין יישובים יהודיים לערביים

השוואת שירותי תחבורה ציבורית (פרישה ותדירות) בין יישובים יהודיים לערביים התבצעה באמצעות השוואת שלושה יישובים ערביים לשלושה יישובים יהודיים, הסמוכים גיאוגרפית והדומים בגודלם. בשלושת הצמדים מצוי היישוב הערבי בדירוג חברתי-כלכלי נמוך יותר, עובדה המעידה על צורך גדול יותר בשירותי תחבורה ציבורית. הנתונים, כאמור לעיל, מייצגים את שירות הקווים בימי ד' בין התאריכים 14 ל-20 באוגוסט 2012, מתוך פורטל משרד התחבורה באינטרנט לתחבורה ציבורית⁸. לוח 2 מציג להלן את צמדי היישובים הנכללים בבחינת הפער ואת מאפייניהם.

לוח 2. צמדי יישובים (ערביים ויהודיים) להשוואה בשירותי תחבורה ציבורית⁹

צמד היישובים		תושבים	אשכול חברתי-כלכלי
1	כפר קאסם	20,000	3
	שוהם	19,400	8
2	טירה	23,300	4
	ראש העין	39,900	6
3	אום אל-פחם	48,500	2
	פרדס חנה-כרכור	33,500	3

פרישה - השוואה בין יישובים יהודיים לערביים

השוואת מספר יעדי הנסיעה על-פי מספר הקווים¹⁰ (פרישה), מלמדת על ההזדמנות ועל האפשרות של אוכלוסיית היישוב להגיע למגוון יעדים באמצעות תחבורה ציבורית. **מספר יעדי הנסיעה ביישובים הערביים נמוך באופן משמעותי ביותר בכל שלושת צמדי היישובים שנבחרו, ומעיד על אי שוויון חריף בפרישת השירות.**

מבין שלושת היישובים הערביים, באום אל-פחם הממוקמת בציר תנועה מספר 65 מצד מזרח, יש תחבורה ציבורית (ברובה בין-עירונית "עוברת") בהיקף גדול יחסית בהשוואה לכפר קאסם ולטירה, אך עדיין מספר היעדים שבה נמוך בהשוואה לפרדס חנה-כרכור, היישוב היהודי הנמצא בקרבה לציר כביש 65 מצד מערב, וזאת על אף שאוכלוסייתה של פרדס חנה-כרכור, קטנה בכ-30% מאוכלוסייתה של אום אל-פחם (ראו גודלי אוכלוסייה באיור מס' 6). ביישובים היהודיים האפשרויות מגוונות הרבה יותר לבחירת יעדי נסיעה. לוח 3 מציג להלן תמונה השוואתית קשה של מספר היעדים בשלושת הצמדים.

⁸ <http://www.bus.gov.il>

⁹ לשכה מרכזית לסטטיסטיקה שנתון 2012 (נתוני 2011)

¹⁰ יעד נסיעה יכול לקבל שירות של יותר מקו אוטובוס אחד. לכן אין התאמה בין מספר היעדים למספר הקווים.

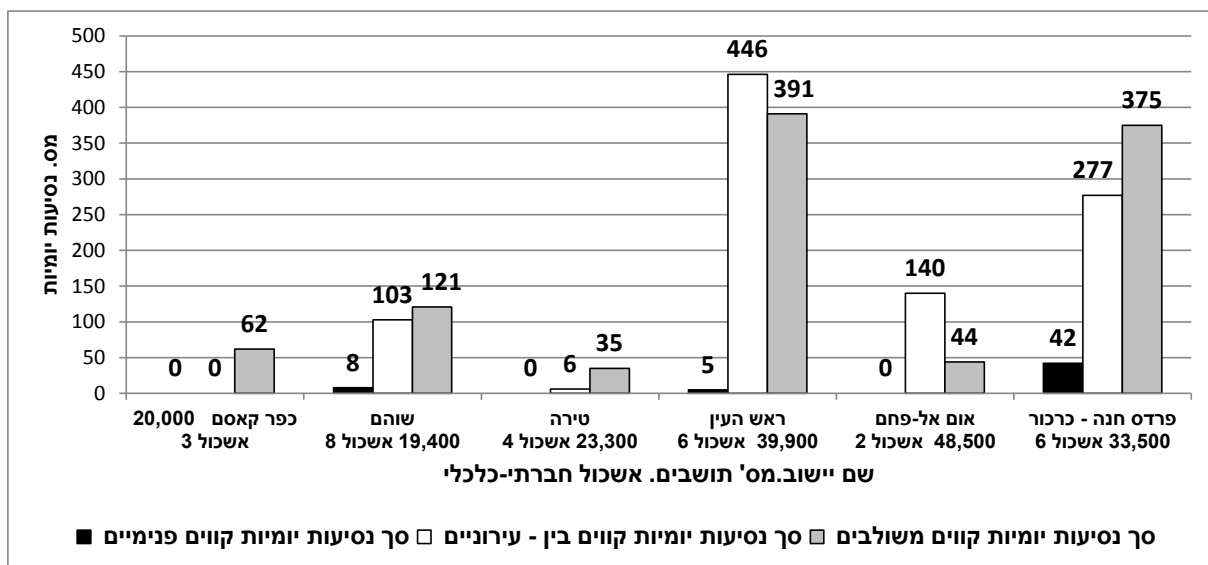
לוח 3. מספר יעדים בהשוואה, צמדי יישובים ערביים ויהודיים

צמד 3		צמד 2		צמד 1		
פרדס חנה-כרכור	אום אל-פחם	ראש העין	טירה	שוהם	כפר קאסם	שם היישוב
22	12	18	2	14	1	מספר יעדים סופיים

תדירות - השוואה בין יישובים יהודיים לערביים

התדירות נבחנת על פי מספר הנסיעות לקו ביום. על כן ההשוואה המוצגת לעיל מתייחסת הן למספר הנסיעות בכל קו והן למספר הנסיעות הכולל ביום. איור 6 מציג להלן את מספר הנסיעות ביום בכל אחד מהיישובים על פי סוגי הקווים (פנימי, משולב, בין-עירוני).

בכל הצמדים ניתן לראות כי מספר הנסיעות בכל שלושת סוגי הקווים גבוה יותר באופן משמעותי ביישובים היהודיים, והוא מעיד על אי שוויון חריף באספקת השירות ליישובים הערביים. איננו מתעלמים מכך ששלושת היישובים הערביים נמצאים בנקודת פתיחה נחותה, שכן רק בשנים האחרונות הוכנסה אליהם תחבורה ציבורית, והמערכת עדיין "בהרצה", אך התמונה ההשוואתית קשה. חיזוק למצב אי השוויון מתקבל בהשוואת סך כל סוגי הנסיעות (פנימי, משולב ובין-עירוני) בכל אחד מצמדי היישובים, כפי שמוצג באיור 6 שלהלן.



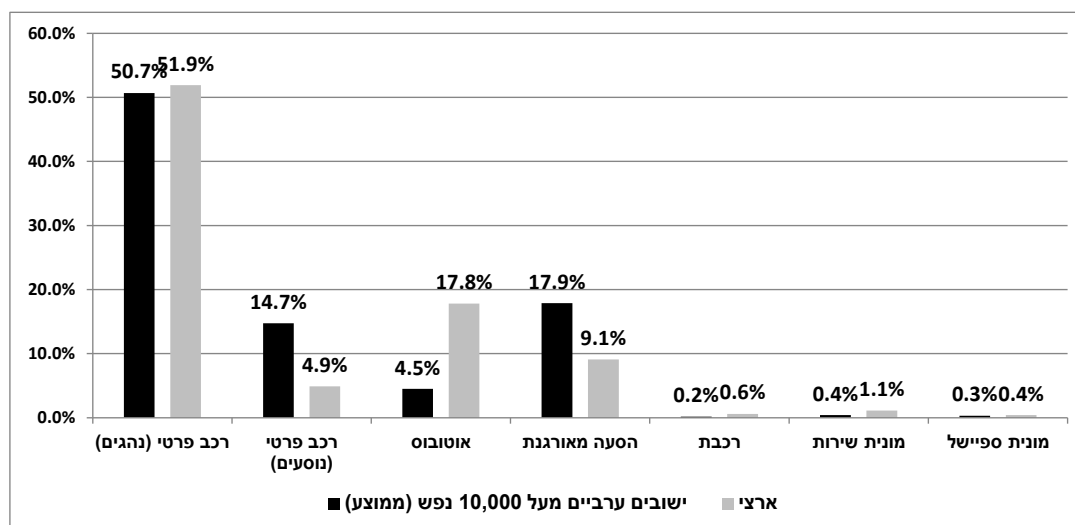
איור 6. השוואת מספר הנסיעות היומיות, בשני הכיוונים, לפי סוג קו (עדכון נתונים 7.11.12)

שוהם מאופיינת בשיעור יוממות גבוה ומתנהגת כ"ישוב שינה" ולא כיישוב עירוני שבו מרוכזת כל הפעילות הכלכלית, אך גם שם סך הנסיעות גבוה בהשוואה לזה שבכפר קאסם, יישוב עירוני לכל דבר ועניין.

לסיכום, מן ההשוואה המפורטת לעיל ניתן ללמוד כי **קיים פער עמוק ואי שוויון משמעותי בין יישובים יהודיים לערביים** ברמת השירות של התחבורה הציבורית, כפי שזו באה לידי ביטוי במדד הפרישה ובמדד מספר הנסיעות.

3. דפוסי צריכה ושימוש בתחבורה ציבורית בחברה הערבית

דפוסי הצריכה והשימוש בתחבורה ציבורית הם בעלי מאפיינים שונים בחברה הערבית. רוב תושבי היישובים הערביים מדווחים על צורך בשימוש בתחבורה כלשהי על בסיס יומיומי. מרביתם מודעים לקיומה של התחבורה הציבורית ביישוב¹¹, אך רק מיעוט משתמש בה. איור 8 מציג להלן את התפלגות אמצעי ההגעה למקום העבודה ב-40 היישובים הערביים שנבדקו (בעלי יותר מ 10,000 נפש), בהשוואה לממוצע הארצי.



איור 7. התפלגות אמצעי הגעה לעבודה ביישובים היהודים וב-40 היישובים הערביים שנבדקו¹²

אוטובוס כאמצעי הגעה לעבודה בחברה הערבית נמצא בשיעור נמוך ביותר (4.5%) לעומת הממוצע הארצי (17.8%). רכב פרטי כאמצעי הגעה לעבודה שכיח ונמצא בשיעורים דומים בחברה הערבית ובחברה היהודית על ידי נהגים. לעומת זאת, שימוש ברכב פרטי כנוסעים מצטרפים גבוה כמעט פי שלושה ביישובים הערביים ביחס לממוצע הארצי. נתון נוסף המחזק ממצא זה קשור בהשוואת רמת המינוע בקרב יישובים ערביים ויהודיים המדורגים באשכול חברתי-כלכלי נמוך. נמצא כי רמת המינוע ביישובים הערביים גבוהה מזו שביישובים היהודיים באותו אשכול. מאחר שיש צורך בניידות ביישובים הערביים, ובהיעדר פתרונות אחרים, לא נותרת בידי משקי בית באשכולות האמורים כל ברירה אלא להתנייד ברכב פרטי, בצורה שבה ידם משגת.

בהקשר לשימוש בתחבורה ציבורית בחברה הערבית, ניתן להתייחס למאפיינים הקשורים הן בפן האובייקטיבי, המתייחס למצאי השירות ביישובים ולמידת האטרקטיביות שלו, והן בפן הסובייקטיבי, המתייחס לתפיסות תרבותיות בקשר לנסיעה בתחבורה ציבורית בקרב חלקים

¹¹ ביסאן, 2012.

¹² הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2008.

מהאוכלוסייה. מרכיבים אובייקטיבים המונעים מהאוכלוסייה לצרוך שירותי תחבורה ציבורית הם: מיעוט יחסי של יעדי הנסיעה, פרישת קווים נמוכה, קווים מאספים מייגעים המאריכים את משך הנסיעה, תדירות השירות המוגבלת לאורך שעות היממה, מידע ופרסום חלקי, תנאים בלתי מספקים בחלק מתחנות האוטובוסים ובעיות תשתית (ראו פירוט בפרק החסמים). מרכיבים סובייקטיבים קשורים בתפיסה התרבותית שבקרב חלקים באוכלוסייה, המתייחסים לשימוש בתחבורה ציבורית כאל פחיתות כבוד, הן בהקשר לסטטוס חברתי-כלכלי והן בהשלכה חברתית המייחסת להסעה ברכב פרטי דאגה לנוסע. בקרב חלקים באוכלוסייה הערבית, מקובל כי המשפחה דואגת לפרטיה, ובכלל זה העדפת הסעתם ברכב הפרטי על פני שימוש בתחבורה ציבורית. זהו חלק ממתן כבוד ושמירתו כלפי חוץ. מרכיב נוסף המזוהה בקרב האוכלוסייה הערבית המסורתית, שרבים מבניה דתיים, מתייחס לשמירה על צניעות, היעדר מגע פיזי ומיעוט אינטרקציות של נשים בסביבה גברית. עבור קהל זה השימוש בתחבורה ציבורית מרתיע.

היבט נוסף של דפוסי צריכה קשור בקיומו של מערך היסעים בלתי מוסדר (פיראטי), אשר התפתח ביישובים הערביים בשל היעדר תחבורה ציבורית מכל סוג שהוא. בחלק מהיישובים קיים מבנה היסעים הנותן מענה חלקי, ובעיקר למוקדי תעסוקה ייעודיים בשעות הרלוונטיות. מערך זה מורכב לפעמים מנהגים המחזיקים כלי רכב להסעה ציבורית ברישיון, אך יש ביניהם שפועלים ללא רישיון וללא הקפדה על כללי הבטיחות הנדרשים. מובן שנוסעי מערך ההיסעים הפיראטי אינם נהנים מהתעריפים המיוחדים שלהם זוכים נוסעי התחבורה הציבורית המוסדרת. לפיכך נוצר אבסורד, שבמסגרתו בחלק מהיישובים אין מדובר בשירות זול לציבור, אך הוא ממשיך להתקיים כי הוא מספק מענה מסוים לחלק מהצרכים בהיעדר תחבורה ציבורית מוסדרת, והתושבים מורגלים אליו (ראו התייחסות בחסם מס' 15 בפרק החסמים).

4. חסמים המונעים תחבורה ציבורית שוויונית ביישובים הערביים והמלצות מדיניות להסרתם

4.1 תפיסת איתור החסמים וגיבוש המלצות מדיניות של עמותת סיכוי

המסמך הנוכחי מעלה סדרה של חסמים המונעים את קיומה של תחבורה ציבורית הולמת ושוויונית ביישובים הערביים ביחס ליישובים היהודיים, ומציע המלצות מדיניות להסרתם. עמותת סיכוי, בעבודתה מול משרדי הממשלה, מצביעה על אי שוויון בחלוקת משאבי המדינה לאזרחים הערבים, מפרטת את הסיבות לאי השוויון, ומביאה את התובנות ואת ההמלצות בפני כל הגורמים כבסיס בונה לחשיבה ולפעולה לשינוי במצב הקיים. **אנו רואים ערך רב בהצגת דרכים להתמודדות עם הפערים, יחד עם חידוד והבנה של הסיבות לפערים ולעומקם.**

במסגרת תפיסה זו פיתחה עמותת סיכוי מודל שיטתי למיפוי חסמים בהנגשת שירותי הממשלה לאזרחים הערבים, וגיבוש המלצות מדיניות להסרתם. המודל כולל מרכיבים הכרחיים לצורך שינוי מדיניות הממשלה, והוא מתייחס להעלאת מודעות לנושא אי השוויון, לכימות אי השוויון, לאיתור החסמים הגורמים לאי השוויון, לגיבוש המלצות מדיניות ולפעילות של סנגור (אדבוקציה) מול מקבלי החלטות ומיישמי מדיניות במשרדי הממשלה וברשויות המקומיות הערביות.

המודל הוצג לראשונה במסמך "חסמים לסיכויים - מיפוי חסמים והמלצות מדיניות בדרך לשוויון בין ערבים ליהודים בישראל (אוגוסט 2010)"¹³.

מאז פרסמה עמותת סיכוי מסמכי מדיניות בתחומים אלה: שיווק קרקעות מדינה¹⁴, רישום מקרקעין¹⁵ והקצאת תקציבי משרד הרווחה¹⁶.

¹³ רון גרליץ-עורך, **חסמים לסיכויים. מיפוי חסמים והמלצות מדיניות בדרך לשוויון בין ערבים ליהודים בישראל, 2010**, http://www.sikkuy.org.il/docs/sikkuy_mediniut_2010.pdf

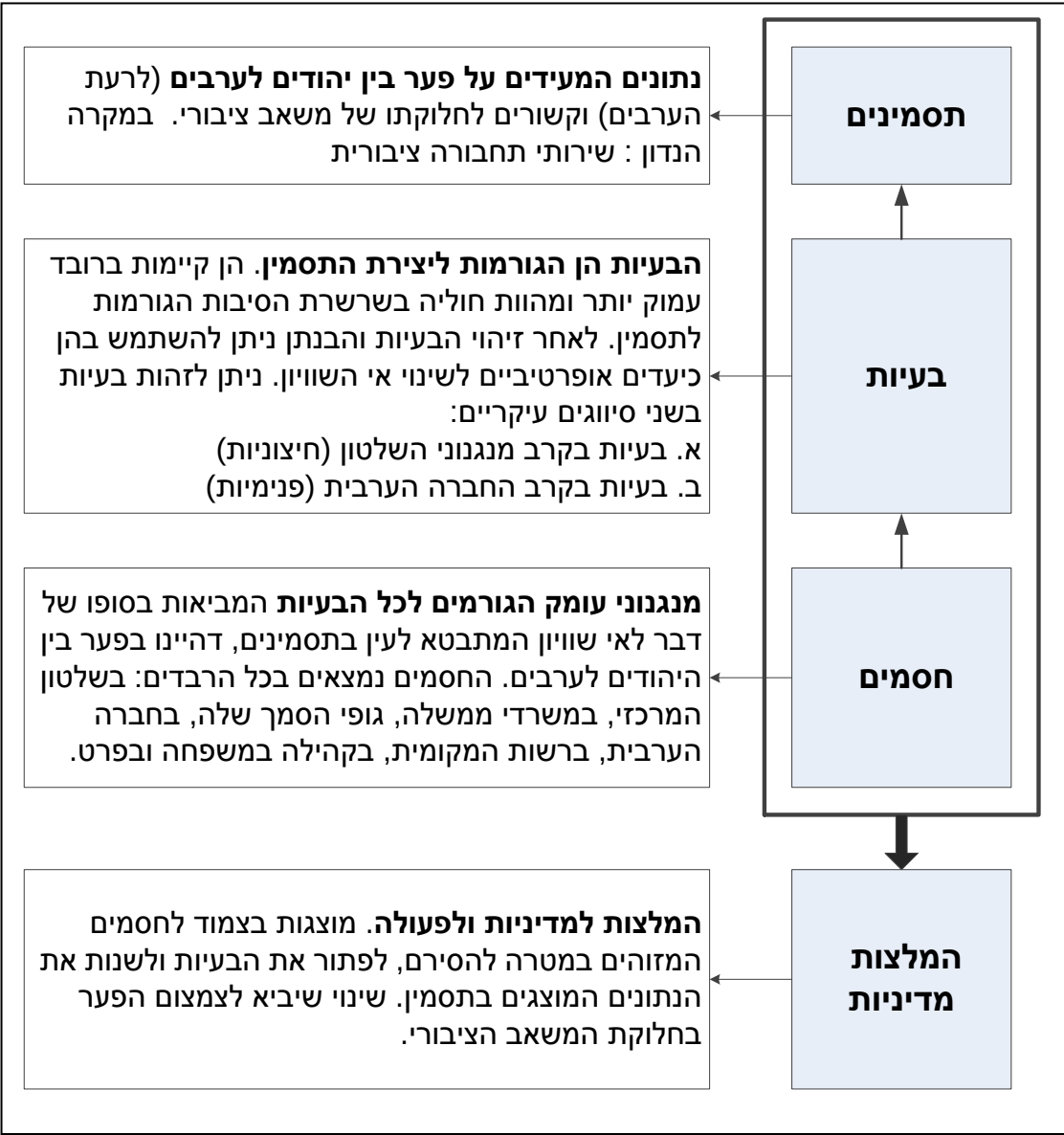
¹⁴ רון גרליץ-עורך, **שיווק קרקעות מדינה לפיתוח ובנייה ביישובים הערביים, 2011**

¹⁵ רון גרליץ-עורך, **סוגיות ברישום מקרקעין בחברה הערבית בישראל, 2011**

¹⁶ רון גרליץ-עורך, **הקצאת תקציב משרד הרווחה ותקני עובדים סוציאליים למחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות הערביות, 2011**, http://www.sikkuy.org.il/docs/taktziv_revaha21_9_2011.pdf

4.2 הפעלת מודל החסמים בנושא תחבורה ציבורית ביישובים הערביים

מודל החסמים של סיכוי מתמקד בשלושה מרכיבי מפתח, המהווים תשתית להמלצות מדיניות ולחשיבה על דרכי פעולה רצויות לשינוי אי השוויון. איור 8 להלן מציג ומבאר את מונחי המפתח של המודל. כמו כן איור 9 להלן (בסוף פרק זה) מציג תמצית הבעיות, החסמים וההמלצות להסרת החסמים בתח"צ ביישובים הערביים.



איור 8. מרכיבי מודל החסמים

4.3 תסמינים

תסמינים, על פי המוצג באיור 8 לעיל, ובהתאם להגדרות מודל החסמים של סיכוי, הם נתונים אובייקטיביים המעידים על הפער בין יהודים לערבים. מסמך זה, העוסק בתחבורה ציבורית ביישובים הערביים בישראל, מבקש להתמקד בתסמין המובהק ביותר, המגובה בנתונים שהוצגו לעיל¹⁷ ומתבטא בעובדה כי קיים אי שוויון חריף בין היישובים היהודיים לערביים באספקת שירותי תחבורה ציבורית.

חשוב לציין שני רכיבים מהותיים בהקשר להתפתחות שירותי תחבורה ציבורית ביישובים הערביים:

- 1. הכנסה משמעותית של תחבורה ציבורית ליישובים הערביים החלה רק לפני עשור. קודם לכן התנהלו מרבית היישובים הערביים כמעט ללא כל שירותי תחבורה ציבורית, המאפשרת קשר בין היישובים ליעדים שונים "מחוץ" ליישוב.
- 2. במסגרת שירותי התחבורה הציבורית המסופקת בכ-40 יישובים המונים מעל 10,000 נפש, השירות עדיין נמצא בתחילת דרכו.

הצגה מפורטת יותר של נתוני התסמין מופיעה בסעיף 2.2.3 לעיל, המתייחס לפער בשירותי תחבורה ציבורית בין שלושה צמדי יישובים (יהודיים וערביים) בעלי גודל אוכלוסייה דומה ובסמיכות גיאוגרפית. לוח 4 להלן מציג את ריכוז נתוני התסמין.

לוח 4: הפער (בערך המבטא יחס) בשירותי תחבורה ציבורית בין יישובים יהודיים לערביים.

צמד היישובים	יישוב	תושבים	מס' יעדי נסיעה מהיישוב [1] החוצה	יחס מספרי היעדים	מס' נסיעות ליום בכל הקווים [2]	יחס מס' הנסיעות לנפש
1	כפר קאסם	20,000	1	1:14	33	1:3.3
	שוהם	19,400	14		117	
2	טירה	23,300	2	1:9	21	1:10.6
	ראש העין	39,900	18		414	
3	אום אל-פחם	48,500	12	1:1.8	124	1:5.4
	פרדס חנה-כרכור	33,500	22		471	

[1] יכול להיות מפאתי היישוב (באמצעות קו בין-עירוני) או מתוככי היישוב (באמצעות קו פנימי, או השכיח יותר, קו משולב).

[2] על פי הנתונים המוצגים בסעיף 2.2.3 לעיל, בהקשר לבחינת התדירות ובהתייחס למספר הקווים הקיימים ביישוב (מכל סוג שהוא).

¹⁷ כפי שמוצגים בסעיף 2.2.3 לעיל המתייחס לפער בשירותי תחבורה ציבורית בין יישובים יהודים לערביים.

הפערים בדוגמאות שלהלן מראים יחסי נסיעות לנפש גבוהים במיוחד ביישובים היהודיים בהשוואה לערביים. גם בצמד היישובים השלישי (אום אל-פחם ופרדס חנה-כרכור), שבו הפער נמוך יחסית, הוא נוטה לטובת פרדס חנה-כרכור, מושבה המתפקדת כפרבר שינה ומצויה בה גם תחנת רכבת, יש בה פי שניים יעדי נסיעה באוטובוס ופי חמישה וחצי נסיעות לנפש (550%), בעוד שבאום אל-פחם, עיר משמעותית בציר ואדי ערה, שאוכלוסייתה גדולה פי 1.5 מאוכלוסיית פרדס חנה-כרכור, ומצבה החברתי-כלכלי נמוך יותר, מספר היעדים והנסיעות נמוך באופן משמעותי. בכך רמת השירות לנוסע באום אל-פחם נמוכה בהרבה.

צמדי הנתונים המוצגים לעיל מספקים בסיס להבנת הפער. בחינה מקדימה לבחירת הצמדים הראתה את קיומו של הפער ביישובים ערביים בגדלים שונים ובאזורים שונים בארץ. לצורך בדיקה מעמיקה ובשל מגבלות היקף מסמך זה, בחרנו בשלושת הצמדים הללו לתיאור הפער. מכאן נלמד כי הקצאת המשאבים היא בלתי שוויונית בין היישובים היהודיים לערביים, וכי אספקת שירותי תחבורה ציבורית נמוכה בהרבה לאזרחים הערבים ביחס ליהודים. בהתאם למודל ובניסיון להבין את מציאות אי השוויון הזה ולהתמודד עמה, נציג את הבעיות והחסמים כפי שאנו מזהים אותם.

4.4 בעיות

לאחר זיהוי התסמין יש לאתר את הבעיות הגורמות להיווצרותו. הבעיות, כאמור, נמצאות ברובד עמוק יותר מהתסמין עצמו, ויש לאתרן ולהגדירן. לאחר מכן ניתן לזהות את החסמים ולגבש המלצות מדיניות שיביאו להסרתם. בדוח זה מוצגות שלוש בעיות המזוהות כבסיס להיווצרות אי השוויון, וחסמים רבים קשורים בהן. להלן תיאור הבעיות.

בעיה 1 : היעדר מנגנון מובנה במשרד התחבורה לאספקת שירותי תחבורה ציבורית

במהלך עבודתנו על מסמך זה ניסינו להתחקות אחר מתכונת ברורה ונגישה לקבלת מידע על חובות המדינה לאספקת שירותי תחבורה ציבורית ביישובים בכלל, וביישובים הערביים בפרט. מצאנו שאין כל מסמך או מתכונת סדורה שלפיה ברור לרשויות המקומיות מה זכויותיהן לקבלת שירותי תחבורה ציבורית, ומה נדרש מהן לצורך קבלת שירותים כאלה. כמו כן, משרד התחבורה לא הגדיר קריטריונים ברורים ושקופים לזכאות לתחבורה ציבורית, ולא המציא כל מסמך דרישות לרשויות כתנאי לקידום שירותי תחבורה ציבורית. המערכת פועלת במסגרת עבודה שבה הרשויות הערביות פונות למשרד התחבורה, אגף תחבורה ציבורית, ובהתאם לפנייתן מתחיל לעתים הליך בדיקה וקידום שירותי תחבורה ציבורית. במסגרת תוכנית החומש של משרד ראש הממשלה, הרשות לפיתוח כלכלי, החלה

כניסה ו/או הרחבה של שירותי תחבורה ציבורית בכל הרשויות הנכללות בתוכנית¹⁸. אין כל הנחיות פומביות או מסמך השקופים לציבור, והכוללים התייחסות לתעדוף שירותי תחבורה ציבורית על פי קריטריונים (גודל יישוב, מרחק ממוקדי תעסוקה, שיעור אבטלה גבוה ועוד). היעדר מנגנון מובנה ומסודר המגדיר את הקריטריונים לאספקת השירות ו/או את הפעולות הנדרשות מהרשויות הערביות כדי לקבל את השירות, מהווה בעיית יסוד שגורמת לתסמין - פער בין יישובים יהודיים לערביים באספקת שירותי תחבורה ציבורית. על פי המצב כיום, סביר כי רשות חזקה בעלת מטה מקצועי חזק, היודעת לדרוש את שנחוץ לאזרחיה, תזכה לקבל שירותי תחבורה ציבורית ביישוב לפני רשות שתושביה זקוקים יותר לתחבורה ציבורית.

בעיה 2: היעדר תקצוב הולם לצמצום פער ארוך טווח בתחבורה ציבורית ביישובים הערביים.

בימים אלה מפנה משרד התחבורה, האגף לתחבורה ציבורית, תקציבים לקידום שירותי תחבורה ציבורית ביישובים הערביים, גם במסגרת תוכנית החומש וגם במסגרת תקציב ייעודי לפיתוח תחבורה ציבורית.

צמצום פער ארוך בשנים בתחבורה ציבורית יתאפשר רק על ידי הקצאת משאבים מוגברת, המתאימה לצורך בהתמודדות עם כניסה של תחבורה ציבורית ליישובים לאחר עשרות שנים שבהן לא היה קיים כלל שירות זה. רבים מהחסמים המזוהים כמעכבי פיתוח שירותי תחבורה ציבורית ביישובים הערביים נובעים מבעיה עקרונית זו, אשר פתרונה חייב לכלול הקצאת תקציב שיגרום לצמצום הפער במהירות יחסית ברמת שירותי התחבורה הציבורית ביישובים הערביים בהשוואה לזו שביישובים היהודיים.

בעיה 3: היעדר תשתית מקומית מתאימה לתחבורה ציבורית

המציאות הפיזית הקיימת ביישובים הערביים, המאופיינת בהסדרה חלקית ואיטית של המרחב הציבורי, קשורה באופן ישיר לתשתית הנחוצה למעבר תחבורה ציבורית ביישובים. בחלק מהיישובים טרם הוסדרו דרכים למעבר כלי רכב ותחבורה ציבורית, התנאים הפיזיים של חלק מהדרכים הקיימות אינם מתאימים למעבר תחבורה ציבורית, והמבנה הטופוגרפי של היישוב הוותיק צפוף ומתאפשר בו מעבר מוגבל גם עבור כלי רכב פרטיים. משרד התחבורה מפעיל תחבורה ציבורית על ידי מערך אוטובוסים (כלי רכב המתאים להסעה המונית/ציבורית), ובהיעדר תשתית מקומית מתאימה למעבר אוטובוסים¹⁹, קשה להכניס שירות זה ליישובים. מציאות זו קשורה לשורה של חסמים המעכבים פיתוח והרחבה של שירותי תחבורה ציבורית ביישובים הערביים.

¹⁸ הרשות לפיתוח כלכלי, אתר האינטרנט.

¹⁹ ראו בהמשך חסם 6 בפרק החסמים, המפרט את המגבלות הקיימות בתשתית יישובית מתאימה למעבר תחבורה ציבורית.

4.5 חסמים בקידום תחבורה ציבורית ביישובים הערביים והמלצות להסרתם

החסמים, כאמור, הם מנגנוני העומק המזהים כגורמים לבעיות. החסמים יכולים להימצא במשרדי הממשלה (בנושא הנדון מתמקדים במשרד התחבורה), ברשויות המקומיות הערביות ובקרב הציבור הערבי. נדגיש כי חקר החסמים והבעיות מתבסס על מספר מקורות:

1. ניתוח מידע ונתונים אובייקטיביים להצגת הפער בהקשר להיקף השירות ולאיתו.
2. ראיונות עם מגוון בעלי תפקידים במשרד התחבורה, נציגות ממשרדי ממשלה נוספים, חברות וגופי סמך אשר עובדים עם משרד התחבורה, ראיונות ומפגשים עם נציגי רשויות מקומיות ערביות, מפגשים וליקוט מידע מתושבים ערבים, אלה שמשתמשים בתחבורה ציבורית ואלה שנמנעים משימוש בה.
3. לימוד מצטבר של הנושא כפי שמשתקף מעבודתם של מספר ארגוני חברה אזרחית אשר עסקו אף הם בתחבורה ציבורית בכלל²⁰, ובתחבורה ציבורית בחברה הערבית בפרט^{21, 22}.

להלן תיאור החסמים המונעים קידום תחבורה ציבורית שוויונית והצגתם על פי חלוקה לבעייה הרלוונטית (בהתאם להצגת שלוש הבעיות בסעיף 4.4 לעיל) ולמקור החסם. יש חסמים הקשורים ליותר מבעיה אחת. ראו איור 9 המציג את החסמים על פי בעיה ומקור.

4.5.1 חסמים במשרדי הממשלה והמלצות מדיניות

חסם 1:

משרד התחבורה לא מגדיר קריטריונים ברורים למימון תחבורה ציבורית

מימון וקידום תחבורה ציבורית ביישובים מתבצע ללא כל נוהל סדור וקריטריונים ברורים לחלוקת המשאבים בין היישובים ולתעדוף יישובים שבהם יש להשקיע בקידום תחבורה ציבורית. משרד התחבורה שואף להכניס תחבורה ציבורית לכל היישובים, אך טוען שקריטריונים יכולים להוות חסם או מגבלה עבור חלק מהרשויות, ולמנוע מהן לקבל מימון ושירות²³. במציאות כזו קשה לרשויות המקומיות לדעת מה נדרש מהן על מנת לקבל מימון לשירותי תחבורה ציבורית, והאם פעלו בהתאם לעמידה בדרישות. יתרה מכך, במציאות שבה אין נהלים או קריטריונים מוגדרים להקצאת משאבים, חלק מהרשויות המקומיות צפויות להיפגע ולהישאר מאחור, גם אם צרכי התחבורה הציבורית בהן גדולים יותר מאשר

²⁰ עמותת תחבורה היום ומחר.

²¹ עמותת יוזמות קרן אברהם.

²² עמותת כיאן.

²³ הצהרה מפי פקידות בכירה במשרד התחבורה, האגף לתחבורה ציבורית, במסגרת שיחות ומפגשי עבודה

שוטפים שהתקיימו עם עמותת סיכוי.

ביישובים שבהם כן הוחלט להשקיע. זאת, במיוחד אם אין להן יכולות ומשאבים להציג את דרישותיהן על פי הגדרות ברורות. ביוני 2009 פרסם משרד התחבורה נוהל עבודה של המשרד עם הרשויות המקומיות בתחום תקציבי בטיחות ופיתוח תשתיות²⁴. בהתייחס למסמך זה, ונכון לספטמבר 2012, לא ניתן למצוא במשרד התחבורה, האגף לתחבורה ציבורית, כל מסמך, נוהל או הגדרה של קריטריונים לבחינת סדר קדימויות במימון תחבורה ציבורית.

חסם 2:

משרד התחבורה מספק מענה לתחבורה ציבורית כתלות בפניית הרשויות וללא תוכנית צרכים ומדרג דחיפות

חסם זה קשור לחסם מס' 1, אך אנו בוחרים לציין אותו בנפרד כדי להדגיש ולציין במפורש את כל ההיבטים של היעדר מנגנון תעדוף מוסדר ושקוף. משרד התחבורה והאגף לתחבורה ציבורית פועלים מול הרשויות הערביות להכנסת תחבורה ציבורית (ביישובים שעדיין אין בהם פעילות תחבורה ציבורית) ולהרחבת השירות (ביישובים שבהם כבר החלה פעילות תחבורה ציבורית). דרך הפעולה וההתקשרות של האגף לתחבורה ציבורית עם הרשויות הערביות אינה מוסדרת, וקיימת אי בהירות באשר לתנאים הנדרשים לקבלת השירות. כאמור לעיל, משרד התחבורה מספק מענה לשירותי תחבורה ציבורית בעיקר בעקבות פניית הרשויות הערביות. אין כיום בחינה מקיפה של צרכים ביישובים הערביים, תעדוף הצרכים ובכפוף לו הקצאת שירותים מותאמת. רשות ערבית ש"יודעת" לפנות, להגדיר את צרכיה וללחוץ לקבלת שירות, מקדימה ומקבלת שירותי תחבורה ציבורית. חשוב לציין כי **באגף לא אומצה כל הסדרה של דרכי עבודה מול הרשויות, המאפשרת לרשות ערבית להכיר באופן ברור מה נדרש ממנה לצורך קבלת השירות ומה מגיע לה בהתאם**, כלומר מה הזכויות לשירותי תחבורה ציבורית עבור יישוב מסדר גודל X, אילו בדיקות ונתונים הרשות צריכה להעמיד, מול מי עליה לעבוד באגף, ומהן הפעולות שהיא צריכה לקדם בתוך הרשות על מנת לעמוד בתנאים הנדרשים לכניסה/להרחבה של תחבורה ציבורית (אגף תח"צ, אגף תשתיות, אגף תכנון וכדומה).

משרד התחבורה הצהיר, כי רשות שפונה אכן מקבלת שירותי תחבורה ציבורית. המציאות מראה כי כוונת המשרד לספק שירות תחבורה ציבורית בכיסוי ופרישה מתאימים לכל היישובים, והמשרד אכן פועל לשם כך. אך יש לציין כי עם משאבים מוגבלים ופער ארוך שנים בטיפול בתחבורה ציבורית ביישובים הערביים לא ניתן לספק שירותי תחבורה ציבורית לכל רשות שפונה. נציין עוד, כי לא ראוי לקדם שירות ממשלתי על פי מתכונת "כל הקודם זוכה", וכי יש להסדיר ולהגדיר נהלים מפורשים עבור משרד התחבורה לתעדוף הצורך באספקת

²⁴ משרד התחבורה, המוביל הארצי לאיכות חיים, 2009

השירות ולדרך המקובלת לאספקתו. בדרך זו, גם רשויות אשר אינן פועלות באופן אקטיבי ופונות על דעת עצמן לאגף לתחבורה ציבורית, יזכו לקבל את השירות על פי מצבן האובייקטיבי, ללא תלות ביכולתן ובמידת הקשר שלהן עם אגף תחבורה ציבורית.

המלצות לחסמים 1 ו-2

הגדרת קריטריונים לאספקת שירותי תחבורה ציבורית והסדרת נוהל פניות של הרשויות למשרד

א. קריטריונים למימון ולהרחבה של שירותי תחבורה ציבורית ביישובים יש להגדיר ולהשתמש בקריטריונים שקופים להקצאת תחבורה ציבורית ביישובים, בהתבסס על צורכי היישובים ועל המצב הנוכחי של התחבורה הציבורית בהם. הקריטריונים יכולים להביא בחשבון רכיבים של גודל יישוב, מדרג חברתי-כלכלי, היקף שירות קיים של תחבורה ציבורית (מס' נסיעות, מס' קווים), מצב תשתית דרכים פנימית ועוד. הקריטריונים צריכים להיות שקופים לציבור ולרשויות המקומיות, וכאלה שניתן לעדכןם לפי הצורך.

לנוכח מצב התחבורה הציבורית ביישובים הערביים, על משרד התחבורה לבצע הערכת מצב כוללת המבוססת על בדיקת צרכים ראשונית לתחבורה ציבורית בכל היישובים הערביים (ראו המלצת מדיניות ג' בהמשך). בדיקה זו תהווה כלי עזר לבנייה ולפיתוח מערך קריטריונים לתעדוף אספקת שירותי תחבורה ציבורית ביישובים. השילוב של תוצאות הבדיקה ופיתוח הקריטריונים ייתן למקבלי ההחלטות במשרד התחבורה וברשויות תמונת מצב (שחיוני יהיה לעדכן אותה מעת לעת) באשר לצרכים לתחבורה ציבורית ולמידת דחיפותם ביישובים השונים. תעדוף קידום שירותי תחבורה ציבורית ביישובים יעשה בהתאם למצב התחבורה הציבורית בהם ובהתאם לקריטריונים.

ב. הסדרת בקשות הסיוע של הרשויות המקומיות

לכאורה, מימוש מלא של ההמלצה הקודמת מיתר כל צורך של הרשויות לפנות למשרד התחבורה, שכן ההחלטות תתקבלנה על פי קריטריונים אובייקטיביים כמתואר לעיל. אך במציאות הנוכחית ועל מנת לאפשר (גם בעתיד) תהליך שבו הרשויות פונות למשרד התחבורה, אנו ממליצים על בנייה והגדרה של תהליך עבודה בין משרד התחבורה לרשויות המקומיות הערביות, הכולל **הגדרה ברורה** של התנאים לקבלת סיוע, הדרישות מהרשות, הטפסים שיש למלא, לוחות הזמנים להגשת הבקשה ועוד. קיימת חשיבות בהנגשה אקטיבית של בקשות הסיוע, כך שיהיו זמינות לרשויות הערביות הן בהיבטים של שפה והן בבהירות ובפשטות השימוש. כל זאת על מנת למנוע רתיעה של הרשויות מהגשת בקשות תמיכה לקבלת סובסידיה ושירותים לתחבורה ציבורית ביישובים. האחריות על כך שכל הרשויות הערביות יכירו את נוהל הפנייה מוטלת על משרד התחבורה.

ג. הכנת סקר צרכים ועלות נגזרת להפעלת תחבורה ציבורית בכל היישובים הערבים אספקת שירותי תחבורה ציבורית המותאמת לאוכלוסייה ולמקום מחייבת הכנת סקר צרכים: התאמה של יעדי נסיעה, היכרות עם המערך התפקודי של היישוב (מוקדי תעסוקה, מוקדי שירות ומסחר ועוד), זיהוי מגבלות פנימיות בשימוש בתחבורה ציבורית, אומדן תחנות, קווי נסיעה ועוד. **סקר הצרכים הוא בסיס הכרחי למתן מענה לשירותי תחבורה ציבורית בכל יישוב ויישוב.** לפיכך, יש לפעול לכך שהתמיכה המוענקת למימון תחבורה ציבורית ביישובים הערביים תכלול הכנת סקר צרכים. הרשויות המקומיות הערביות נעדרות משאבים כספיים ומקצועיים הנחוצים להכנת סקר הצרכים. משרד התחבורה הותיר את נטל המימון לצורך בדיקת צרכים ליישובים על כתפי הרשות, ובכך נגרם נזק ליישובים הערביים וגדלים הפער ואי השוויון ביחס ליישובים יהודיים, שלרוב ביכולתם לממן סקר כזה. כיום משרד התחבורה מבצע סקר צרכים רק ביישובים ערביים בודדים ובאמצעות חברה מקצועית המספקת שירות למשרד התחבורה. יש להרחיב את הפעילות בתחום זה ולפעול להרחבת המימון והסיוע ברשויות, כך שיכילו בדיקת צרכים בכל הרשויות הערביות.

חסם 3:

מחסור בכוח אדם ייעודי לקידום תחבורה ציבורית ביישובים הערביים

הפער ארוך השנים באספקת שירותי תחבורה ציבורית ביישובים הערביים והמאפיינים הייחודיים הדורשים התייחסות שונה, מחייבים השקעה מאומצת של משרד התחבורה לצורך אספקת שירות הולם, שוויוני ומתאים לציבור בכל הרשויות הערביות. לשם כך יש להעמיד מערך מתאים של כוח אדם במשרד התחבורה. למיטב ידיעתנו, בזמן כתיבת מסמך זה, מנהל האגף לתחבורה ציבורית במשרד התחבורה עובד באופן נמרץ ומאומץ יחד עם בעלת תפקיד נוסף, המשמשת כיועצת המתמקדת בטיפול ביישובים הערביים. בנוסף מפעיל המשרד שירותי מיקור חוץ לחברה פרטית בתחום התחבורה, המנהלת את התכנון של כלל התחבורה הציבורית בישראל²⁵. מבלי להיכנס לשיקולי בניית מערך כוח האדם של משרד התחבורה, נראה כי במסגרת המדיניות המוצהרת שלו לייצר שינוי במצב התחבורה הציבורית ביישובים הערביים, ולצמצם את אי השוויון באספקת השירותים שנוצר מאז קום המדינה, נדרש מערך רחב יותר של עובדים במשרד התחבורה העוסקים בתחום זה.

²⁵ עדליא : <http://www.adalya.co.il>, עדליא נבחרה במרכז, ועובדים בה מתכננים אזוריים שבאחריותם גם תכנון ליישובים ערביים.

המלצה לחסם 3

תגבור כוח אדם ייעודי אחראי על קידום תחבורה ציבורית ביישובים הערביים

משרד התחבורה יתגבר עובדים/יועצים שיפעלו כגורם מקשר בין הרשויות הערביות לחברות המנהלות המקדמות את יישום תוכנית העבודה של האגף לתחבורה ציבורית. מאמץ מרכז להרחבה ולהעמקה של שירותי תחבורה ציבורית ביישובים הערביים יתאפשר בתגבור כוח אדם ייעודי לכך במשרד התחבורה.

חסם 4:

מחסור משמעותי בתקציב לצמצום הפער שנוצר בהיעדר תחבורה ציבורית ביישובים הערביים במשך שנים

סך תקציב הנתו של משרד התחבורה בשנת 2011 עמד על 12.8 מיליארד ₪²⁶. רכיבי התקציב הרלוונטיים לתחבורה ציבורית כוללים את שני הסעיפים הבאים:

1. פרק תקציב פיתוח כבישים ותחבורה ציבורית²⁷ (להלן "תקציב הפיתוח") מהווה כ-65% מתקציב הנתו של המשרד. בתוכו נמצא סעיף "פיתוח תחבורה ציבורית", המהווה כ-23% מסעיף תקציב הפיתוח, או 15% בלבד מהתקציב הכולל של משרד התחבורה. עיקר תקציב הפיתוח מופנה לפיתוח כבישים בין-עירוניים (45% מתקציב הפיתוח).

2. פרק תקציב תמיכה בתחבורה, הכולל בעיקר את תקציב הסובסידיות לתעריפי הנסיעה בתחבורה ציבורית (לרבות ברכבת), ההנחות השונות וסובסידיה לרכישת אוטובוסים. תקציב זה מהווה כרבע (23%) מתקציב הנתו הכולל של משרד התחבורה, ומרביתו (90%) כאמור לסובסידיות לתעריפים²⁸ ולרכישת אוטובוסים. לוח 5 מציג להלן את חלוקת תקציב משרד התחבורה והיקפי התקציב לתחבורה ציבורית בשנת 2011. מודגשים בו סעיפי התקציב הרלוונטיים לתחבורה ציבורית.

חשוב לציין כי לרשות משרד התחבורה עומד סעיף תקציבי נוסף (מחוץ לתקציב המשרד) שמקורו בתוכנית החומש לפיתוח כלכלי ב-13 יישובים ערביים²⁹, והוא מיועד לפיתוח תחבורה ציבורית בהם. אולם היקפו השנתי (30 מיליון ₪) קטן בהשוואה לסך התקציב הכולל של תחבורה ציבורית.

הפער בהשקעה הוא ביטוי לתת-תקצוב הרשויות הערביות בשירותי תחבורה ציבורית – הרשויות הערביות מקבלות פחות מחלקן היחסי. התקציב לנפש באוכלוסייה הערבית עומד על כ-2,990 ₪ לשנה, לעומת 6,900 ₪ לנפש לשנה באוכלוסייה היהודית³⁰.

²⁶ משרד האוצר, עיקרי התקציב 2011-2012.

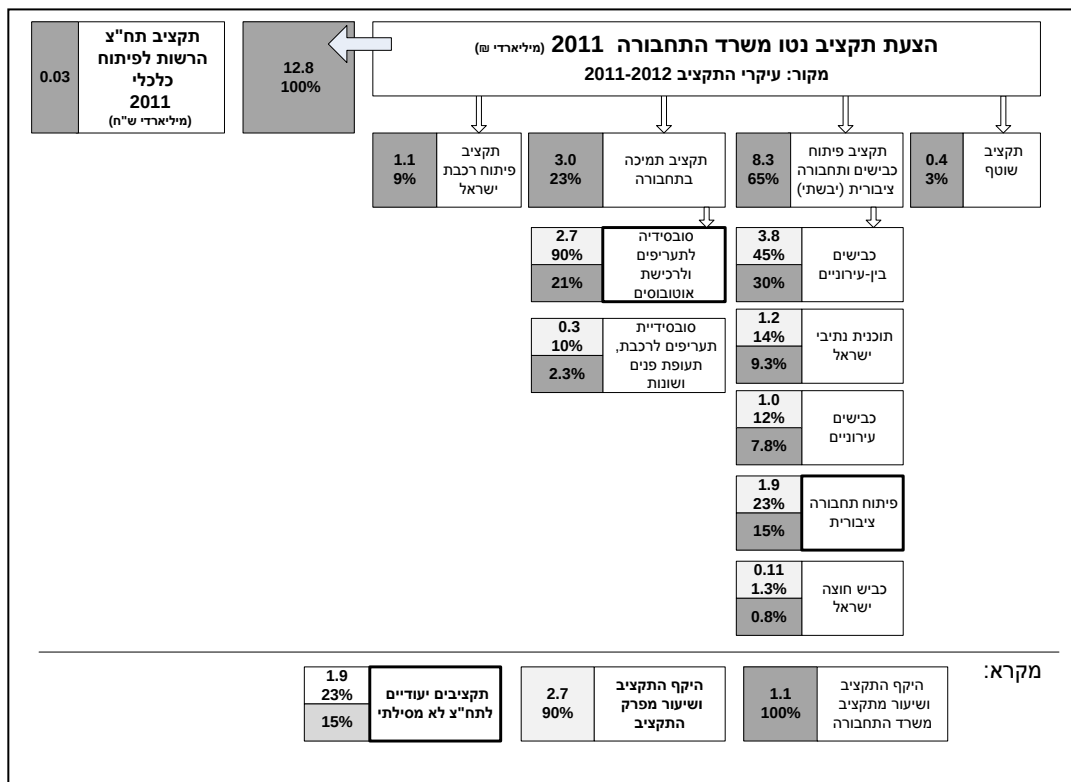
²⁷ לא כולל תקציב לפיתוח תחבורה מסילתית (רכבת ישראל).

²⁸ תעריפים: מחיר הנסיעה בתחבורה ציבורית לנוסע.

²⁹ תוכנית החומש על פי החלטת ממשלה 1539 מיום 21.03.2010

³⁰ חישוב הקצאת תקציב לנפש מבוסס על חלקה היחסי של האוכלוסייה הערבית בנסיעות (10%) מתוך סך התקציב המיועד לתחבורה ציבורית. מדיווחי משרד התחבורה עולה כי חלקה היחסי של האוכלוסייה הערבית בנסיעות בתחבורה ציבורית בארץ עומד על 10%.

לוח 5. תקציבי פיתוח תחבורה ציבורית, משרד התחבורה 2011³¹, והרשות לפיתוח כלכלי



המלצה לחסם 4

הסטת סעיפי תקציב משרד התחבורה לצמצום פער ארוך בשנים

במסגרת הסטת סעיפי התקציב, יש להגדיל את תקציב הסובסידיה המופנה לתחבורה ציבורית ביישובים הערביים. כמו כן יש לבצע שינוי בחלוקה הפנימית של סעיפי התקציב בפרק תקציב הפיתוח. כיום הסעיף הדומיננטי בתקציב הפיתוח (קרוב למחצית) מוקדש לפיתוח כבישים בין-עירוניים, בעוד שהסעיף התקציבי של פיתוח כבישים עירוניים עומד על כ-12% בלבד. **בהיעדר תשתית כבישים המאפשרת כניסת תחבורה ציבורית ליישובים הערביים, לא ניתן יהיה לקדם בהם פיתוח תחבורה ציבורית.** על מנת לצמצם את אי השוויון באספקת שירותי תחבורה ציבורית ליישובים הערביים, יש להפחית מתקציב הכבישים הבין-עירוניים לטובת סעיף הכבישים העירוניים. השקעה תקציבית בתשתית כבישים עירונית היא מהותית, ועל כן יש להסיט בעבורה תקציבים מתוך מסגרת התקציב של משרד התחבורה, **מבלי להסתמך על תקציבי הפיתוח הדלים של הרשויות המקומיות הערביות.**

אם הסטת תקציב אינה אפשרית, קיים הכרח שמשרד האוצר, ביחד עם משרד התחבורה, ימצאו דרך להגדיל באופן משמעותי את התקציב המופנה לקידום תחבורה ציבורית ביישובים הערביים. זאת, לצורך צמצום הפער הקיים, שהוא תוצאה של עשרות

³¹ משרד האוצר, עיקרי התקציב 2012-2011.

שנים של השקעה בלתי מספקת ובלתי שוויונית (ביחס ליישובים יהודיים) בתחבורה ציבורית בחברה הערבית.

חסם 5: **הרשויות המקומיות הערביות לא מכירות מקורות תקציב ומשאבים קיימים לקידום תחבורה ציבורית**

הרשויות הערביות אינן מתורגלות בשימוש במשאבים הקיימים במשרד התחבורה. כך לדוגמה, במסגרת הכנת תוכנית אב לתחבורה, ניתן לספק ניתוח מקדים לצורכי תחבורה ציבורית ברמה היישובית ולשלבים הנחוצים לקידומה. משרד התחבורה לוקח חלק פעיל בסבסוד תוכניות אב לתחבורה ובהשפעה על התכנים הרלוונטיים בתוכנית. במסגרת זו, רשות מקומית יכולה לשלב היבטים של תחבורה ציבורית ולהשתמש בבסיסי נתונים כמו סקר הרגלי נסיעה, ספירות תנועה ומודלים (פילוג נסיעות, משיכת נסיעות, יצירת נסיעות ועוד). אך משרד התחבורה אינו מעמיד עבור הרשויות הערביות באופן נגיש, אקטיבי וזמין את המידע על מרכיבי השירות שהוא יכול לספק (במימון ישיר ובמשאבי סיוע מגוונים). עקב כך ועקב סיבות נוספות הקשורות להתנהלות הרשויות הערביות, במקרים רבים הן אינן מנצלות משאבים קיימים אלה.

המלצה לחסם 5 **עדכון שוטף לרשויות הערביות על מקורות סיוע קיימים**

מוצע כי משרד התחבורה ינהל מערך עדכון חצי-שנתי או שנתי, שיועבר באופן מאורגן לרשויות המקומיות על אודות מסלולי תמיכה וסיוע קיימים, והדרישות מן הרשות על מנת ל"זכות" בסיוע המוצע. כך לדוגמה, אם מעמיד משרד התחבורה תקציבים לצורך ביצוע בדיקות מקדימות הנחוצות לאפיון צורכי התחבורה הציבורית, יש מקום ליידע את הרשויות הערביות ולהנגיש להן את המידע באופן אקטיבי (כולל שימוש בשפה הערבית). כיום משרדי ממשלה רבים פועלים להעברת ידיעות עתיות על אודות פעולות המקודמות במשרד, לרבות אפשרויות לתמיכה וסיוע ודרישות נגזרות מכך. ראוי שמשרד התחבורה יאמץ דרכים ופעולות אלה וכן אמצעים נוספים על מנת להנגיש משאבים קיימים עבור הרשויות הערביות, ולוודא שהן משתמשות במשאבים אלו.

חסם 6:

המציאות הפיזית ברחובות ובכבישים ביישובים הערביים אינה מתאימה למעבר תחבורה ציבורית

המציאות הפיזית ברוב היישובים הערביים מתאפיינת בצפיפות מבנים גבוהה ובהיעדר תשתית סטטוטורית נאכפת הנוגעת לרוחב הדרך. כתוצאה מכך תשתיות הכבישים והמדרכות בלתי מספקות, ותנאי העבירות קשים עד בלתי אפשריים. במקרים רבים התנאים אינם מתאימים לאוטובוסים, ולעתים אף לא לרכב קטן יותר כמיניבוס. לזאת מצטרפים בחלק מהיישובים תנאים טופוגרפיים מקשים, המתבטאים בעיקר בשיפועים העולים על התקן לבטיחות התנועה. תשתית זו אינה מותאמת לצרכים של מעבר תחבורה ציבורית. פיתוח מערך תחבורה ציבורית דורש תשתית פיזית מתאימה: בדרך חד-סטריט נדרשת רצועת דרך פנויה (בין אבני השפה של הכביש) ברוחב 4 מ"ר לפחות ובקוטר 26-27 מ' לפחות של מעגל סיבוב, ושיפוע אורכי של עד כ-12%. מעבר אוטובוסים דורש גם רדיוס סיבוב מזערי של כ-5.5 מ' (תלוי גם בתנאי המהירות של הדרך ובמשתנים נוספים)³², מקום ושטח מספק לבניית מפרצים ותחנות לאוטובוסים לצורך העלאה והורדה של נוסעים בבטיחות, תחנות ראויות להמתנה בתנאי מזג אוויר שונים ועוד. הנגשת תחבורה ציבורית ביישובים הערביים קשורה קשר הדוק למבנה הפיזי והתשתיתי המתואר לעיל. המבנה הפיזי ביישובים אינו תואם את התשתית הנדרשת לפיתוח מערך תחבורה ציבורית במתכונת המקודמת על ידי משרד התחבורה. היעדר תשתית פיזית המתאימה למעבר תחבורה ציבורית מקשה עליה ומעכבת אותה, והיא מאפשרת פיתוח שירות חלקי המגביל את יעילות השירות (פיתוח מערכת מצומצמת של קווים).

המלצה לחסם 6

תוכנית ייחודית להתאמת תשתיות לתחבורה ציבורית ביישובים הערביים

אגף תשתיות ואגף תחבורה ציבורית במשרד התחבורה יקדמו תוכנית ייחודית לטיפול בתשתיות ביישובים הערביים ולהרחבת הטיפול בתשתיות מתאימות לכניסה ולתנועה של תחבורה ציבורית ביישובים (בשילוב כל האגפים הרלוונטיים לכך במשרד: תחבורה ציבורית, תשתיות ותכנון). לעניין זה: אין דין טיפול ביישוב יהודי כדין טיפול ביישוב ערבי. פערי התשתית מחייבים התייחסות מתאימה וייחודית ליישובים הערביים. תוכנית ייחודית תאפשר התייחסות לבעיות התשתית המאפיינות את היישובים הערביים, ובכך תגדיר גם את הפתרונות המתאימים. היתרונות בתוכנית שכזו הן ההתבוננות היישובית הכוללת, והיכולת להגדיר סדר קדימויות ושילובים הנחוצים לפיתוח ולתקצוב. ביצוע התוכנית יהיה בסיס קונקרטי ליצירת שינוי.

³² משרד התחבורה, משרד הבינוי והשיכון, *הנחיות לתכנון תחבורה בערים*, 2011.

חסם 7:

רמת תיאום נמוכה בין אגף תחבורה ציבורית לאגף תשתיות (במשרד התחבורה) לצורך קידום תחבורה ציבורית ביישובים הערביים

הטיפול בפערי התשתית העמוקים הקיימים ביישובים הערביים בכל התחומים, ובפרט בפיתוח מערך תחבורה ציבורית, דורש תיאום ותכנון משותפים בין האגפים הרלוונטיים במשרד התחבורה. במציאות קיים תיאום לא מספק בין האגפים הפועלים ביישובים לצורך קידום תשתית תנועה ודרכים בכלל, ותשתית לתחבורה ציבורית בפרט. היעדר תיאום מוביל לניצול לא יעיל של משאבים ולעיכוב פיתוח התשתית הנדרשת לתחבורה ציבורית בתוך היישובים. הרשויות הערביות נוהגות לעמוד בקשרי עבודה עם שני אגפים שונים בתוך משרד התחבורה לעניין קידום תחבורה ציבורית: אגף תשתיות, לצורך הסדרת תשתיות למעבר תחבורה ציבורית, ואגף תחבורה ציבורית, לקידום סובסידיה לאספקת שירותי תחבורה ציבורית. היעדר התיאום מהווה חסם משמעותי, בשל העובדה כי אגף תשתיות מתנה סיוע לרשויות בתעדוף פרויקטים, ולא כל הפרויקטים המיועדים לפיתוח תשתית מתאימים גם לתחבורה ציבורית.

המלצה לחסם 7

בניית מנגנון תיאום בין אגפי משרד התחבורה

יש לקיים עבודה משותפת ומתואמת של אגף תחבורה ציבורית ואגף תשתיות ותכנון, ובמיוחד מול הרשויות המקומיות. שיתוף הפעולה מחייב דרישת המשרדים למעורבות גבוהה של הרשות מקומית ולהתאמה בין המשאבים והפעולות המקודמים במקביל באגפי משרד התחבורה. מוצע לבנות מנגנון (נוהלי עבודה, עדכונים שוטפים, פגישות עבודה משותפות) להגברת התיאום בין האגפים לרשות שבה מקודם טיפול בתשתיות.

חסם 8:

שימוש באוטובוסים כפתרון יחיד לכניסת תחבורה ציבורית נמצא כמגביל אספקה והעמקה של השירות

כיום, תפיסות מתקדמות של תחבורה ציבורית בעולם מובילות לתחבורה ציבורית המותאמת לצרכים שונים של מקומות ואנשים, בדגש על התאמה לתנאים הפיזיים ולמידת חווית השימוש והשירותיות עבור הנוסע. כיום מפעיל משרד התחבורה שירותי תחבורה ציבורית בתוך היישובים הערביים על ידי שימוש במרבית המקרים ברכב ציבורי – אוטובוס. אך התשתיות הקיימות בחלק מהיישובים הערביים אינן מתאימות, וכלל לא עומדות בתקנים הנדרשים לסוג זה של תחבורה ציבורית.

למרות השקעה גוברת של משרד התחבורה והכנסת קווים חדשים ליישובים ערביים, המשרד עדיין אינו שבע רצון מנתוני השימוש בקווים אלו. במחקר שנערך על ידי מכון ביסאן בשנת

2012³³, לבקשת משרד התחבורה והרשות לפיתוח כלכלי במשרד ראש הממשלה, עלו חסמים המעידים כי מערך האוטובוסים הקיים מהווה מודל תחבורה ציבורית שאינו תואם את התנאים הפיזיים ביישובים הערביים (קרי, את כושר הנשיאה של התשתיות) מחד, ואת הצרכים ודפוסי השימוש היותר ספציפיים של התושבים מאידך. החסמים המרכזיים שעלו במחקר הם נגישות תחנות נמוכה ותחנות שרחוקות מהבית ומצריכות הליכה ארוכה ברגל. הדבר מעיד על פרישה בלתי מספקת של תחנות ואי-רישות מספק של הקווים כתוצאה מתשתיות פיזיות לא מתאימות, וכן על היעדר זמינות ונסיעות מאספות ארוכות ומסורבלות המשפיעות באופן ישיר על הנוחות והשירותיות של הקווים. פרישת הקווים בלתי מספקת ובשעות עומס אין מענה לצורך, שכן מדובר בקווים קבועים שהגמישות בהם מוגבלת.

המלצה לחסם 8

מודלים חלופיים להפעלת תחבורה ציבורית ביישובים הערביים

בחלק מהיישובים יש צורך בשינוי תפיסתי לגבי מערך התחבורה הציבורית, ממודל של קווים עם תחנות ומסלולים קבועים למודלים גמישים יותר המתאימים את התחבורה הציבורית לתנאים ולצרכים במקום. במקום לנסות להתאים את היישובים הערביים ואת התשתיות הקיימות שלהם למודל מסוים של תחבורה ציבורית, ניתן ללמוד ממודלים בינלאומיים על צורות שונות של תחבורה ציבורית ועל בניית מודלים שונים המתאימים לתנאים הפיזיים ביישובים אלו. במקומות רבים בעולם גוברת ההבנה כי פתרונות התחבורה הציבורית ה"קלאסיים" של אוטובוסים עם קווים ותחנות קבועות מראש אינם מספקים מענה מלא לכלל הצרכים של אנשים במצבים שונים לתחבורה ציבורית נוחה וזמינה³⁴. על משרד התחבורה להתאים פתרונות לתחבורה ציבורית חלופית כמענה למורכבות מצב התשתיות ביישובים הערביים. פתרונות אלו יאפשרו גמישות בהכנסת התחבורה הציבורית לתוככי היישובים ויביאו לשיפור רמת השירות. יש פתרונות שונים ומגוונים המאפשרים כניסה של אוטובוסים זעירים לרחובות צרים וכאלה שאינם מאפשרים את הרדיוס הסיבובי הנדרש לאוטובוסים הגדולים, וכן קווים עם גמישות במסלולים שלהם. יש ללמוד מהמודלים השונים כדי לפתח מערכי תחבורה ציבורית שישרתו את התושבים ביישובים הערביים בצורה המלאה והטובה ביותר, ויצליחו להתגבר על מכשולי התשתית ודפוסי הצריכה המשתנים. לאחרונה ביצע משרד התחבורה סקר תשתיות מקיף לקבלת תמונת מצב התשתיות בכ-60 יישובים ערביים. מומלץ למנף את ממצאי הסקר להבנת מורכבות בעיית התשתית ביישובים הערביים והצורך בהשקעת משאבים לאיתור פתרונות חלופיים לכניסת תחבורה ציבורית לתוככי היישובים.

³³ ביסאן, 2012.

³⁴ ראו למשל אתר ארגון התחבורה הציבורית האמריקאי – The American Public Transportation Association www.aptar.org נבדק בתאריך 4 בספטמבר, 2012, אתר ארגון AARP: www.aarp.org נבדק בתאריך 4 בספטמבר 2012, דוח ארגון Environmental Defense Fund: Reinventing Transit: American Communities Finding Smarter, Cleaner, Faster Transportation Solutions משנת 2009: www.edf.org נבדק בתאריך 4 בספטמבר 2012.

חסם 9:

תשתית חסרה של מידע על תחבורה ציבורית למשתמש הערבי

במקומות שבהם מוקמות תחנות ביישובים הערביים, המידע מופיע בהן בדרך כלל בעברית ובאנגלית בלבד. במרכז המידע הארצי לתחבורה ציבורית, המרכז את המידע על קווי האוטובוס של כלל מפעילי התחבורה הציבורית, המידע מועבר באמצעות האינטרנט, הטלפון והודעות טקסט. באתר האינטרנט אין מידע בערבית, במרכז המידע הטלפוני אין מענה בערבית, וכן אין מענה בערבית להודעות טקסט. היעדר כיסוי מלא ונכון בשפה הערבית על אודות שירותי תחבורה ציבורית ביישובים הערביים מונע מידע חיוני, ומרתיע חלק מהאוכלוסייה מלצרוך את השירות, פוגע בתחושת השייכות וברצון להשתמש בו ולקחת בו חלק. אמנם ההנחיות מזכירות אפשרות לשימוש בשפה הערבית, אך אין הנחיה מחייבת בחוק או באוגדן ההנחיות, המגדירה באילו שפות יש להשתמש בפרסום, או הנחיה כלשהי לפרישה גיאוגרפית של פרסומים בשפות שונות. בשיחה עם מפעיל תחבורה ציבורית ערבי, המפרסם מידע ביישובים ערביים, ועושה זאת בעברית ובאנגלית בלבד, הובהר כי **משרד התחבורה אינו מחייב פרסום בערבית**, ואם תהיה דרישה כזאת, היא תבוצע. פירוט על המרכיבים הנחוצים למידע בשפה הערבית ועל עיגון הקיים בחקיקה ובהנחיות על אודות תשתית מידע בתחבורה ציבורית, ראו בנספח 1.

המלצה לחסם 9

הקצאה תקציבית ודרישה להצבת השפה הערבית במסגרת המכרזים להפעלת שירותי תחבורה ציבורית (מכרזי מפעילים)

משרד התחבורה יכניס במכרזים להפעלת קווי תחבורה ציבורית ("מכרזים למפעילים") דרישה להצבת השפה הערבית כחלק בלתי נפרד מהשירות. בכל מקום ביישוב ו/או בקרבה אליו, שבו חשופה האוכלוסייה הערבית לשימוש בתחבורה ציבורית (ובוודאי בתחנות עצמן), יוצב מידע בשפה הערבית. כמו כן, מקורות המידע והעדכון הארציים על שירותי תחבורה ציבורית ביישובים הערביים יספקו מידע בשפה הערבית. פעילות זו תחייב הקצאת משאבים מתוך האגף לתחבורה ציבורית, כך שהדרישה מהמפעילים לספק מידע בערבית תלווה בהגדרת תקציב ליישום שירות זה. במקרים שבהם אחריות הרשות המקומית לטיפול בתשתית המידע, יציג האגף לתחבורה ציבורית בפני הרשות המקומית את הדרישות והפעולות הנחוצות לקידום על ידה לשם טיפול בנושא זה. האחריות על הטיפול במידע מוטלת על כתפי משרד התחבורה ובשיתוף פעולה עם הרשות המקומית.

המידע בשפה הערבית חייב להיות מגוון ולכלול פירוט על ימי פעילות, זמני פעילות, תחנות, מחירים, הנחות לאוכלוסיות שונות (פנסיונרים, סטודנטים, ילדים), שינויים עתידיים ועוד. כמו כן, המידע יהיה נגיש ומותאם לאוכלוסייה הערבית (אתרי אינטרנט, מפות, מידע קולי ועוד).

לעידוד השימוש בתחבורה ציבורית ולעדכון המידע על אודות זמנים, יעדים ותחנות, מומלץ להשתמש בערוצים ייחודיים בחברה הערבית: תחנות רדיו מקומי, אתרי חדשות ותוכן מקומיים, תחנות ההמתנה וכלי הרכב עצמם, חלוקה של עלוני מידע (כולל מפות המספקות מידע על קווים ספציפיים ומערך התחבורה הציבורית הכולל ביישוב).

4.5.2 חסמים ברשויות הערביות והמלצות להסרתם

חסם 10:

אין גורם מקצועי ומוסמך בתוך הרשויות המטפל ייעודית בתחבורה ציבורית

קידום ופיתוח של תחבורה ציבורית ברשות המקומית דורשים טיפול והתייחסות מקצועית, היכרות עם היישוב וכן משאבי זמן פנויים למטרה זו. תמונת המצב כיום היא שברוב הגורף של הרשויות הערביות אין גורם מקצועי המוסמך לטפל בנושא התחבורה הציבורית ביישוב, והנושא מונח על שולחנם העמוס של ראש הרשות והמהנדס. בנוסף לכך, במקרים רבים הנושא אינו מקבל עדיפות גבוהה לטיפול על ידי ראש הרשות. שילוב גורמים אלו מקשה מאוד על יכולתה של הרשות המקומית לקדם תחבורה ציבורית, ובמיוחד במצב הנוכחי שבו היא צריכה לפנות באופן אקטיבי למשרד התחבורה כדי לדרוש ולקדם הרחבת שירותי תחבורה ציבורית.

חסם 11:

אין ביישובים תוכנית להגדרת צרכים לתחבורה ציבורית ואין מתכונת לדרישת הצרכים ממשרד התחבורה

שירותי תחבורה ציבורית מותאמים ליישוב מבוססים על התאמה לצרכים ולתנאים היישוביים. בשעה שמשרד התחבורה מקבל החלטה על הכנסת תחבורה ציבורית ליישוב, הוא מבצע בדיקת צרכים ראשונית. בחלק מהיישובים מבצעים סקר צרכים, וממצאיו מסייעים בהתאמת הקווים, היעדים, מיקום התחנות ועוד. במרבית היישובים הערביים אין כיום תוכנית מוכנה או משאבים המיועדים להכנת תוכנית המגדירה את הצרכים היישוביים לתחבורה ציבורית.

בהיעדר תוכנית שכזו, סביר כי שירותי התחבורה הציבורית יסופקו על פי עקרונות כלליים לכניסה ולהרחבה של תחבורה ציבורית, מבלי שיינתן הדגש לצרכים ולדרישות המקומיים (קווי נסיעה מותאמים ליעדי התעסוקה, הרגלי שימוש בתחבורה ציבורית, זמני פעילות במהלך היום ועוד).

המלצה לחסמים 10 ו-11

א. מינוי בעל תפקיד ייעודי בכל רשות מקומית לטיפול בתחבורה ציבורית ביישוב

משרד התחבורה ינסח הגדרת תפקיד לצורך מינוי בעל תפקיד ייעודי לקידום תחבורה ציבורית ביישוב. משרד התחבורה, בשיתוף עם משרד הפנים, יפעלו לעידוד הרשויות במינוי בעל תפקיד זה, הן בסיוע בהכשרה מתאימה והן בסיוע במימון (השתתפות במימון

מחסמים לסיכויים בתחבורה ציבורית ביישובים הערביים

חצי משרה לפחות). משרד התחבורה, בשיתוף עם הרשויות הערביות, יקיים ימי עיון, לימוד והכשרה לנציגי הרשויות הערביות (בעלי תפקידים רלוונטיים) לצורך העמקת הלמידה וההיכרות עם תחום התחבורה הציבורית ומשמעויותיו, הן בהקשר לתחבורה הציבורית בכלל, והן בהקשר לפיתוחה ביישובים הערביים בפרט.

ב. תקצוב סקר צרכים יישובי

בהמלצת מדיניות קודמת (המלצה ג' לחסמים 1 ו-2 שלעיל) הצענו שמשרד התחבורה יממן סקר צרכים יישובי. בשל החשיבות העליונה של העניין, אנו מציעים לראשי היישובים לדרוש באופן אקטיבי ממשרד התחבורה את תקצוב סקר הצרכים לשילוב תחבורה ציבורית. כמו כן, ראשי היישובים הערביים, ביחד עם משרד התחבורה, צריכים לפעול להסדרת קשרי עבודה ונוהלי עבודה של היישובים הערביים מול משרד התחבורה. כאמור בהמלצה ג' לחסמים 1 ו-2 שלעיל, יש חשיבות בביצוע סקר צרכים מקיף לפני ביצוע ופיתוח תחבורה ציבורית ביישוב. על הרשות לדרוש ממשרד התחבורה סיוע לביצוע סקר צרכים, ובעת הגשת סקר צרכים להבין את המתכונת של המשרד לקידום הסיוע והליווי לצורך כניסת שירותי תחבורה ציבורית או הרחבת השירות ביישוב.

חסם 12:

הרשות המקומית הערבית מתעדת תשתית כבישים מותאמת לתנועת כלי רכב פרטיים על פני קידום תשתית לתחבורה ציבורית

במשך שנים התייחס התכנון ביישוב הערבי למקומו של הרכב הפרטי, והתמודד עם מצוקת הקרקעות להכשרת תשתית דרכים לכלי רכב פרטיים. התקיימה חשיבה מועטה ביותר על היבטי תכנון יישוביים הכוללים התייחסות לתחבורה ציבורית. נוסף על כך, נמצא כי היישובים הערביים מאופיינים ברמת מינוע גבוהה אף בהשוואה ליישובים יהודיים באשכול חברתי-כלכלי זהה. השימוש הרב ברכב פרטי ביישובים הערביים נובע מסיבות שונות, ביניהן היעדר פתרונות נגישות מהיישוב אל החוץ, מעמד חברתי, שיקולי נוחות, ועוד כמפורט בפרק דפוסי צריכה ושימוש בתחבורה ציבורית לעיל. הרשויות הערביות מתאימות עצמן למגמה זו ומנסות לספק מענה לתשתית דרכים הולמת למעבר כלי רכב (שבחלק ניכר מהיישובים אף עוד לא הושלמה). סדר העדיפויות של ראשי הרשויות הערביות, בשילוב עם הצורך המקומי בהשלמת תשתיות ובהסדרת תשתיות למעבר תנועת רכב, דוחק קידום של תחבורה ציבורית. כתוצאה מכך ניתנת העדפה לקידום תשתיות דרכים לרכב פרטי על פני קידום תשתית לתחבורה ציבורית. הדבר בא לידי ביטוי בהעדפת הרשויות להקדים ולנצל תקציבים קיימים (שמקורם מאגף תשתיות במשרד התחבורה) לשיפור ולקידום תשתיות כבישים לרכב פרטי על פני תחבורה ציבורית. הרשות המקומית מקיימת קשר עם אגף תשתיות במשרד התחבורה. האגף דורש מהרשויות לתעדף פרויקטים שהן מעוניינות לקדם

ביישוב. במסגרת זו לרוב מעדיפות הרשויות פיתוח תשתיות המותאמות למעבר כלי רכב פרטיים על פני תחבורה ציבורית ייעודית.

המלצה לחסם 12

התאמת התכנון היישובי לפעילות תחבורה ציבורית ותקצובו בהתאם

הרשות המקומית צריכה להביא בחשבון באופן משמעותי יותר פיתוח עתידי מותאם גם לשירותי תחבורה ציבורית ביישוב, ובמסגרת דרישת תקציב לפיתוח תשתיות, לכלול גם היבטים הקשורים בפיתוח תחבורה ציבורית ובהסדרת תשתית כבישים המתאימה למעבר תחבורה ציבורית ולמיקום תחנות ומפרצים בהתאם. קיימת חשיבות בחלוקת התקציבים לפיתוח, באופן שבו היבטי תשתית הקשורים בתחבורה ציבורית אינם נפרדים מתכנון התשתית הכולל. כאן המקום של אגף תשתיות במשרד התחבורה לכוון את הרשות המקומית לכך שתקציבי הפיתוח יופנו גם לצורך פיתוח והתאמה של תשתית לכניסה ולמעבר של תחבורה ציבורית. משרד התחבורה משתתף בפרויקטים לפיתוח תשתית ברשות. השתתפות משרד התחבורה (אגף תשתיות) במימון פרויקטים לפיתוח (בכלל זה סלילה ואחזקה של כבישים, מדרכות, תמרורים ומתקני תחבורה אחרים) הנמצאים בתחום שיפוט הרשות נעה בין 70% ל-100% מעלות הפרויקטים, בהתאם למצב החברתי-כלכלי של היישוב.³⁵ מכאן יכול משרד התחבורה להגדיר באופן מפורש לרשויות, כי בכל מסגרת תקציבית יש להקצות סכום מסוים לקידום תחבורה ציבורית ייעודית. מוצע כי המשרד יגדיר מראש אחוז להקצאה מתוך סך התקציב, ויבחן אם הרשות המקומית עומדת בכך. כמו כן, על ועדות התכנון המאשרות תוכניות להתייחס להיבטים תכנוניים הקשורים בפיתוח עתידי של תחבורה ציבורית ביישובים הערביים.

חסם 13:

כשלים בפיקוח ובאכיפה פנים יישובית: חנייה לא מוסדרת חוסמת מעבר אוטובוסים, סגירת רחובות לתנועה בזמן אירועים מיוחדים

ביישובים שבהם קיימת תחבורה ציבורית, יש להבטיח כי המעברים הראשיים וצירי התנועה יהיו פתוחים ובטוחים לנסיעה. יש יישובים שבהם התחבורה הציבורית מתקשה לנוע באופן זורם ולעמוד בלוח הזמנים ובאספקת השירות כנדרש. לעתים אוטובוס עלול להתעכב זמן רב על נתיב הנסיעה בשל חנייה לא מוסדרת. כלי רכב החונים בחנייה כפולה חוסמים מעבר של כלי רכב אחרים וגורמים לעיכובים ולפקקים. באירועים מיוחדים כמו חתונות או לוויית, רחובות נסגרים לתנועה כללית ולא ניתן לעבור בהם. בהיעדר פיקוח ואכיפה פנים יישוביים על ידי הרשות המקומית, נפגעת רמת השירות והאטרקטיביות של התחבורה הציבורית ביישוב,

³⁵ משרד האוצר, עיקרי התקציב 2011-2012

נגרמים שינויים במסלולי הנסיעה של קווי האוטובוסים, עיכובים בזמני הגעה והארכת זמן הנסיעה מעבר לנדרש. כל אלה פוגעים ברמת השירות והאמינות ומשפיעים באופן ישיר על המוטיבציה של אנשים לעשות שימוש קבוע בתחבורה ציבורית. **הרשויות הערביות אינן עוסקות מספיק בפיקוח ובאכיפה הקשורים בהסדרת החנייה בצירי התנועה הראשיים, ובצמצום ההשפעה על התחבורה הציבורית בעת קיומם של אירועים מיוחדים.**

המלצה לחסם 13

הסדרה עירונית של פיקוח ואכיפה לצורך שילוב תחבורה ציבורית

נדרשת היערכות הרשויות המקומיות לטיפול עירוני המסייע בשילוב תחבורה ציבורית:

- עדכון חוקי עזר ברשויות (ככלי לפיקוח ואכיפה בעת חנייה בלתי מוסדרת).
- הכשרת עובדי הרשות לפיקוח ואכיפה של חנייה בלתי מוסדרת בהתייחסות להנחיות התכנון.
- התניית מתן היתרי בנייה למגורים או לפעילות עסקית שתבטיח מעבר תחבורה ציבורית כנדרש.
- שילוב שיטור קהילתי בפעילות פיקוח ואכיפה של הסדרי תנועה המעכבים ופוגעים בשירותי תחבורה ציבורית ביישובים.

מוצע כי משרד התחבורה יסייע לרשויות בהכוונה לגורמים חיצוניים המספקים שירותי ייעוץ בקידום שירותי פיקוח ואכיפה ברשויות ובסבסוד חלק מעלויות שירותי ייעוץ אלה. כמו כן, על הרשות המקומית להגביר את המודעות בקרב תושביה בדבר ההשלכות של חסימת כבישים בלתי מתוכננת. בחלק מהיישובים מתקיימת שגרת תיאום בין מפעילי התחבורה הציבורית במקום ובין הרשות המקומית במקרים שבהם נדרשת חסימת דרכים לתנועה. מוצע לאמץ נוהל עבודה מחייב לרשות המקומית ולמפעילי התחבורה הציבורית לתיאום מלא על סגירת כבישים ולעדכון התושבים על כך מבעוד מועד.

חסם 14. רשויות מקומיות ערביות נמנעות משינויים פיזיים בעלי השפעה על נכסים בבעלות פרטית, הנדרשים לקידום תחבורה ציבורית

הרשות המקומית נדרשת להגביל ולמנוע כל פיתוח או שינוי פיזי שאינו תואם תכנון עתידי, בכלל זה תכנון סטטוטורי מחייב. ה"מחיר" הצפוי לראשי הרשויות בהסדרת המערך הפיזי ביישוב מורכב מאוד (מערך יחסים ראש רשות-תושב) ויוצר מציאות שבה ראשי היישובים נמנעים פעמים רבות מיצירת תנאים לתפקודה ולקיומה של תחבורה ציבורית ביישוב.

המלצה לחסם 14

הנחיות מחייבות להסדרת חריגות ועבירות בנייה לטובת קידום תחבורה ציבורית יישובית

משרד התחבורה יסייע לרשות המקומית בקביעת הנחיות להסדרת חריגות ועבירות בנייה לטובת קידום תחבורה ציבורית (באמצעות השתתפות בסבסוד יועצים חיצוניים המומחים בתחום). הנחיות אלה ישמשו גם כהתראה, ועל הרשות לפעול בכל האמצעים העומדים לרשותה למיגור כל תופעה של בנייה ופיתוח על חשבון מעבר של תחבורה ציבורית לטובת כלל היישוב. הסדרת חריגות ועבירות בנייה מחייבת את הרשות המקומית ואת משרד התחבורה לפעילות משותפת עם ועדת התכנון הרלוונטית.

4.5.3 חסמים בציבור הערבי והמלצות להסרתם

חסם 15:

תחבורה פיראטית ביישובים מעודדת שימוש לא מוסדר כתחליף לתחבורה ציבורית

לנוכח המחסור בפתרונות תחבורה ציבורית ביישובים ערביים, התפתחה במהלך השנים "תחבורה פיראטית" כמענה לצרכים מקומיים. תחבורה זו פועלת ללא היתר, אינה מסובסדת, אינה עומדת בקריטריונים של בטיחות, ואין בה הסדרים נלווים הכוללים תחנות מוסדרות, שילוט וכדומה. התחבורה הפיראטית הושרשה בחלק מהיישובים הערביים ומהווה מקור פרנסה לחלק מהתושבים. הכנסה או העמקה של שירות תחבורה ציבורית מעמידות בסכנה את פרנסתן של משפחות ביישוב. קברניטי היישובים מתקשים להתמודד עם מציאות זו. כניסת תחבורה ציבורית ליישובים שבהם התחבורה הפיראטית משמעותית גוררת אחריה מתח ישיר בין ראש הרשות לבעלי העניין (המפעילים הפיראטיים). חלק מראשי הרשויות נעדרים כלים להתמודד עם סוגיה זו, חוששים מכניסת תחבורה ציבורית או מהרחבת השירות ביישוב ומעימות עם המפעילים הפיראטיים, ולכן הם נמנעים מקידום תחבורה ציבורית.

המלצה לחסם 15

מסלולי מעבר להסדרה ולאישור הסעות פיראטיות ואפשרות לשילוב באספקת שירותי תחבורה ציבורית

באחריות ראשי היישובים הערביים, בשיתוף עם משרד התחבורה, להבנות מסלולי מעבר מהפעלת תחבורה ציבורית מקומית פיראטית לתחבורה מקומית מסודרת. עם כל הקושי שבדבר, על ראש הרשות מוטלת החובה לקדם תחבורה ציבורית מוסדרת ביישוב, גם במחיר של עימות עם המפעילים הפיראטיים. **במקרים מסוימים**, המפעילים הפיראטיים יכולים להשתלב באספקת שירותי התחבורה הציבורית. לשם כך על משרד התחבורה ללמוד את היקף התופעה בכל אחד מהיישובים עוד בשלבים הראשונים בתהליך הכניסה או ההרחבה של שירותי התחבורה הציבורית.

במקרים מסוימים, על משרד התחבורה לפתח מנגנון שיאפשר למפעילים הפיראטיים לעמוד בקריטריונים הנדרשים למפעילי תחבורה ציבורית. יש לעשות זאת בשיתוף פעולה עם האגפים הרלוונטיים במשרד התחבורה, הרשויות המקומיות והמפעילים עצמם. הדבר יקדם את הסדרת התחבורה הציבורית ביישובים ויסייע ביצירת אמון וקשרי עבודה בין אגפי משרד התחבורה לרשויות הערביות, וכן יקדם דפוס עבודה ויחסי עבודה חיוביים.

4.5.4 חסם כללי

מדיניות התכנון הארצית והמקומית מקדמת תשתיות כבישים מותאמות לרכב פרטי על פני תשתיות המותאמות לתחבורה ציבורית

מדיניות התכנון בישראל ביישובים היהודיים והערביים כאחד מכוונת מזה שנים לקידום תשתיות כבישים לרכב פרטי על פני תשתיות לתחבורה ציבורית. מדיניות זו מעודדת שימוש ברכב פרטי על פני תחבורה ציבורית, ובאה לידי ביטוי הן בתוכניות הארציות והן בתכנון מפורט. חשוב לציין כי תוכנית האב הארצית לתחבורה יבשתית, אשר הוכנה לראשונה בשנת 1998-1999 ועודכנה בשנת 2008, מתייחסת לחשיבות התחבורה הציבורית ומגדירה עקרונות מדיניות ברורים לפיתוחה³⁶, אלא שהמלצות אלה לא קיבלו ביטוי בתוכנית סטטוטורית מחייבת ברמה הארצית. בהיעדר תוכנית שכזו, יקשה על משרד התחבורה להטמיע שינוי ולחייב מתן עדיפות לתחבורה ציבורית בתכנון מפורט, על פני פיתוח תשתיות המעודדות שימוש ברכב פרטי. מבדיקה שערכה סיכו', לא נמצא כל מנגנון מנחה, מחייב או מבקר את התאמת התכנון המפורט למדיניות התכנון הארצית של משרד התחבורה, בדבר עידוד המעבר והגברת השימוש בתחבורה ציבורית ברמת שירות גבוהה ויעילה. מציאות זו משפיעה באופן עמוק על היישובים הערביים, המתמודדים עם הסדרת התכנון וקידום תוכניות מתאריות ומפורטות הנמשך שנים, ועם מחסור בתשתיות בסיסיות למעבר תקין של תחבורה (ציבורית ופרטית) ולמעבר הולכי רגל. ביישובים שבהם תשתית הדרכים אינה מלאה ותקינה, נדחק מקומה של התחבורה הציבורית, ועיקר המשאבים הארגוניים והתקציביים מופנים לפיתוח מערך דרכים בסיסי ולהסדרתו. בכך מתעכבים התכנון והפיתוח בהטמעת מרכיבים הקשורים בפיתוח תחבורה ציבורית (רוחב דרכים מתאים, מפרצי דרך לאוטובוסים, מסופי תחבורה ועוד).

נדגיש כי חסם זה אינו אופייני ליישובים הערביים בלבד, אלא מתייחס לכלל היישובים בישראל, אך ביטוי ופוטנציאל מוגברים במיוחד ביישובים הערביים, שתחבורה ציבורית נעדרה מהם במשך עשרות שנים.

³⁶ משרד התחבורה, מדיניות פיתוח התחבורה היבשתית למדינת ישראל, 2008.

המלצה לחסם כללי

חשיבה מחודשת על תחבורה ציבורית גם במבנה הפיתוח הכלכלי-חברתי של רשויות ערביות

בממד הארצי

נדרשת הטמעה תפיסתית באשר לסדרת השיקולים והטיעונים החברתיים, הכלכליים והסביבתיים, הרואים בנחיצות קידומה של תחבורה ציבורית ארצית ומקומית בישראל. חשיבה זו, ראוי שתבוא לידי ביטוי בשינוי מדיניות ובהתאם לכך בתקציב. במסגרת מסמך זה נבקש לציין, כי כל שינוי מדיניות ותקצוב הנגזר לטובת תחבורה ציבורית ישפיע לטובה גם על היישובים הערביים, ויסייע להם להיות חלק בלתי נפרד ומהותי בשינוי ובמעבר לשימוש בתחבורה ציבורית. יחד עם זאת, גם בשינוי המדיניות יש להביא בחשבון את נקודת המוצא של היישובים הערביים ואת הפער שנוצר במשך עשרות שנים. פערים אלה באו לידי ביטוי הן ברמת התשתית המתאימה לכניסה ולמעבר של תחבורה ציבורית והן באספקת השירות והתאמתו כשירות יעיל ואטרקטיבי. הכרחי כי כל תקצוב המעודד שימוש ומעבר לתחבורה ציבורית יביא בחשבון את נקודת המוצא של היישובים הערביים, ויבחין בין יישוב יהודי המפעיל תחבורה ציבורית למעלה מ-50 שנה, ליישוב ערבי שרק בשנים האחרונות החלה בו פעילות של תחבורה ציבורית.

בממד המקומי והציבורי

על מנהיגות היישובים הערביים והציבור הערבי לפעול בכל הדרכים העומדות לרשותם להדגשת הצורך בשינוי מדיניות ברמה הארצית והמקומית לטובת תחבורה ציבורית. זאת מתוך צורך בסיסי ומענה נדרש לפיתוח החברתי-כלכלי של היישובים. הרשויות הערביות יתבעו את זכותן לתחבורה ציבורית ולנגישות למרחב הזדמנויות עבור תושביהן בכל דיון ופנייה בנושאים הקשורים בתכנון ופיתוח היישובים. הציבור הערבי יצטרף לתמיכת הרשויות הערביות ויפעל לשינוי במסגרת החברה האזרחית ובמסגרת תהליכי תכנון ופיתוח מקומיים.

	אי שוויון בין היישובים היהודיים לערביים באספקת שירותי תחבורה ציבורית	
המלצות מדיניות	בעיות 1 היעדר מנגנון מובנה במשרד התחבורה לאספקת שירותי תח"צ 2 היעדר תקצוב הולם לצמצום פער ארוך טווח בתח"צ ביישובים הערביים 3 היעדר תשתית מקומית סתאמה לתח"צ חסמים	מחסמים לסיוכיים בקידום תחבורה ציבורית ביישובים הערביים
הגדרת קריטריונים לאספקת שירותי תח"צ והסדרת נוהל פניות של הרשויות למשרד: - קריטריונים למימון ולהרחבת שירותי תח"צ ביישובים - הסדרת בקשות הסיוע של הרשויות המקומיות - הכנת סקר צרכים ועלות נגזרת להפעלת תח"צ בכל היישובים הערביים תגבור כח אדם ייעודי אחראי על קידום תח"צ ביישובים הערביים. הסטה ו/או הגזלת טעיפי תקציב משרד התחבורה לצמצום פער ארוך בשנים. עדכון שוטף ונגיש לרשויות הערביות על מקורות סיוע קיימים ועל אפשרויות הניצול של מקורות אלה. הכנת תוכנית ייחודית להתאמת תשתיות לתחבורה ציבורית ביישובים הערביים, לרבות תקצוב רב שנתי ליישום המלצות התוכנית בניית מנגנון תיאום בין אנפי משרד התחבורה המעורבים בקידום תח"צ ביישובים הערביים. פיתוח ואימוץ מודלים אלטרנטיביים להפעלת תחבורה ציבורית ביישובים הערביים. הקצאת תקציב ודרישה מחייבת להצבת השפה הערבית במסגרת המכרז להפעלת שירותי תחבורה ציבורית ביישובים (מכרזי מפעילים).	1 משרד התחבורה לא מגיר קריטריונים ברורים למימון תח"צ 2 משרד התחבורה מספק מנגנון לתחבורה ציבורית כתלות בפניית הרשויות וללא תוכנית צרכים ומודר דחיפויות 3 מחסור בכוח אדם ייעודי לקידום תח"צ ביישובים הערביים 4 מחסור משמעותי בתקציב לצמצום הפער שנוצר בהיעדר תח"צ במשך שנים 5 הרשויות המקומיות הערביות לא מכירות מקורות תקציב ומשאבים קיימים לקידום תח"צ 6 המציאות הפיזית ברחובות ובכבישים ביישובים הערביים אינה תואמת מעבר תחבורה ציבורית 7 רמת תיאום נמוכה בין אנפי תח"צ לאנפי תשתיות במשרד התחבורה לצורך קידום תח"צ ביישובים הערביים 8 שימוש באוטובוסים כפתרון יחיד לכניסת תח"צ נמצא כמגביל אספקה והעמקה של השירות 9 תשתית חסרה של מידע על תח"צ למשתמש הערבי	חסמים במשרדי הממשלה
מינוי בעל תפקיד ייעודי בכל רשות מקומית לטיפול בתחבורה ציבורית ביישוב. סיוע המשרד במימון בעל התפקיד ובהכשרתו המקצועית דרישת הרשויות ממשרד התחבורה לתקצב סקר צרכים ותוכנית יישובית לשילוב תח"צ כחלק מהתקציב לסובסידיית תח"צ. התאמת התכנון היישובי לפעילות תחבורה ציבורית ותקצוב בהתאם. הכוונת תקציבי פיתוח תשתית תחבורה גם לסובסידית תח"צ. הסדרה עירונית לפיקוח ואכיפה לצורך שילוב חברה ציבורית מקומית. משרד התחבורה ישתתף במימון סיוע חיצוני לרשויות המקומיות הסדרה עירונית בתחום הפיקוח והאכיפה (חניות כפולות, חסימת כבישים ועוד). הסמעת הנחיות מחייבות להסדרת חריגות ועבירות בנייה לסובסידית קידום תח"צ יישובי.	10 אין גורם מקצועי ומוסמך בתוך הרשויות שמספיל ייעודית בתחבורה ציבורית 11 אין ביישובים תכנית להגדרת צרכים לתח"צ ואין כל מתכנת סדורה לדרישת הצרכים ממשרד התחבורה 12 הרשות המקומית הערבית נותנת עדיפות לתשתית כבישים המותאמת לתנועת כלי רכב על פני קידום תשתית לתחבורה ציבורית 13 כשלים בפיקוח ואכיפה פנים יישובית: חניה לא מוסדרת, סגירת רחובות לתנועה 14 רשויות מקומיות מביצוע שינויים פזיים מרשימים לקידום תח"צ נכסים בבעלות פרטית	חסמים ברשויות הערביות
משרד התחבורה יבנה מסלולי מעבר להסדרה ואישור הסעות פראמיות ואפשרות לשילוב באספקת שירותי תח"צ על-פי הדרישות המקובלות במשרד.	תחבורה פראמית ביישובים מעודדת שימוש לא מוסדר כתחליף לתחבורה ציבורית	חסמים בציבור הערבי
חשיבה מחודשת על תחבורה ציבורית גם בהקשר למבנה הפיתוח התחבירי-כלכלי של הרשויות הערביות: - במסד הארצי - הסמעת מיצות קידום של תחבורה ציבורית - במסד המקומי והציבורי בחברה הערבית - כצורך בפיתוח חברתי וכלכלי ביישובים.	מדיניות התכנון הארצית והמקומית מקדמת תשתיות כבישים על פני תשתיות לתחבורה ציבורית	חסם כללי

איור 9. ריכוז תמצית מודל החסמים וההמלצות לקידום תח"צ ביישובים הערביים.

5. סיכום

בעיצומו של שינוי ולקראת האתגרים וההזדמנויות שבדרך

איתור ומיפוי החסמים כמוצג לעיל משקף מציאות שבה יש פער משמעותי באספקת שירותי תחבורה ציבורית ביישובים הערביים. המלצות המדיניות שפרשנו לעיל מכוונות להמשך העמקה והשקעה, הן במשאבים חומריים והן בשינוי תודעה.

המשאבים החומריים מקבלים ביטוי בעיקר בתקציב ובפיתוח, וכנגזרת מכך – בשיפור השירות. לעומתם, השינוי התודעתי חיוני בתפיסת קובעי המדיניות, במיוחד במשרד האוצר ובחברה הערבית עצמה, על מנת לעורר את הצורך והנחיצות שבשירותי תחבורה ציבורית לקידום חברתי-כלכלי ולחיצוק מעמד האזרחים ביישובים הערביים. בחינת החסמים על פי מקורם מלמדת כי עיקר החסמים מצויים במשרדי הממשלה, לעניין זה – במשרד התחבורה. נציין כי המדיניות הארצית המשקיעה בפיתוח תשתית דרכים לרכב פרטי על פני תחבורה ציבורית קשורה גם במשרדי ממשלה נוספים, כמו משרד האוצר ומשרד הפנים, אך לצורך העניין משרד התחבורה הוא המשרד המיישם את המדיניות הנגזרת בתחום זה. מדיניות כוללת המעודדת שימוש ברכב פרטי על פני שימוש בתחבורה ציבורית מכבידה ומעכבת פיתוח באופן עמוק יותר ביישובים הערביים, הסובלים מאי שוויון בשירותי תחבורה ציבורית במשך עשרות שנים.

החסמים המזוהים עם הרשויות הערביות קשורים קשר ישיר למבנה העבודה הרעוע הקיים בין משרד התחבורה לרשויות הערביות, אך הם נוגעים גם בדפוסים חברתיים ובמערך העדפות המאפיין חלקים מהאוכלוסייה הערבית, ביניהם גם ראשי רשויות וגם אזרחים ערבים. האוכלוסייה הערבית הורגלה במשך שנים "להסתדר" בכוחות עצמה ללא תחבורה ציבורית, וכיום נמצאת בתקופת שינוי ומעבר שנדרש להם זמן ותנאים מתאימים, הקשורים בעיקר ברמת שירות גבוהה ובהעמדת שירות כחלופה הכדאית לצריכה. הרשויות הערביות נדרשות לשינוי מעמיק פעם אחת בבניית קשרי עבודה עם משרד התחבורה והסדרת מערך דרישה וקבלה של שירותי תחבורה ציבורית, ופעם נוספת בהתמודדות ובהיערכות לשינוי בקרב ציבור התושבים שהורגל במשך שנים להתנהל ללא שירותי תחבורה ציבורית (על כל המשתמע מכך: רמת מינוע גבוהה, חוסר היענות בשלבים הראשונים לשירות, שירותי תחבורה פיראטיים ועוד).

מסמך זה מציב את החסמים שאותרו אל מול ההזדמנויות לשינוי. אלה מוצגות כהמלצות מדיניות, אשר אימוצן יסייע בצמצום הפער הקיים באספקת שירותי תחבורה ציבורית בין היישובים הערביים ליישובים היהודיים בישראל כבר בטווח הקצר. יישום המלצות המדיניות כפי שהן מוצגות לעיל יביא לפתרון שלוש הבעיות המרכזיות הגורמות ליצירת הפער הקיים:

(1) הסדרת מנגנון העבודה לאספקת השירות בין משרד התחבורה לרשויות הערביות. מנגנון זה נחוץ לצורך אספקת שירות באופן שוויוני המתקיים לאורך זמן (ללא תלות בבעל מחסמים לסיכויים בתחבורה ציבורית ביישובים הערביים

תפקיד כלשהו). עמותת סיכוי רואה בפתרון בעיה זו אתגר בר יישום בטווח הקרוב, המבוסס על העמקת ההידברות בין הרשויות המקומיות לנציגי משרד התחבורה, היכרות והנגשה של שירותי משרד התחבורה לרשויות, והבהרת הקריטריונים והדרישות לקבלת שירות. בהינתן מרכיבים אלה, ניתן יהיה לנצל באופן יעיל, שוויוני והוגן תקציבים לכניסה ולהרחבה של תחבורה ציבורית ביישובים הערביים.

(2) השקעת משאבים מותאמת לצורך שיפור והרחבת שירותי התחבורה הציבורית ביישובים הערביים. משאבים תקציביים אלה ניתן להקצות הן במסגרת הסטה של סעיפי תקציב (תשתיות כבישים בין-עירוניות לפיתוח תשתיות עירוניות לתחבורה ציבורית) ו/או על ידי "הגדלת העוגה התקציבית". מסמך זה מבקש להדגיש את הצורך בהשקעה תקציבית הנחוצה הן לקידום תחבורה ציבורית על פי המקובל ברשויות המקומיות היהודיות, והן לשם צמצום פער ארוך טווח של היעדר שירותי תחבורה ציבורית ביישובים הערביים.

(3) התאמת תשתית מקומית לקליטת תחבורה ציבורית. במקביל להעמקת שירותי התחבורה הציבורית ביישובים הערביים, נדרשת ממשד התחבורה והרשויות המקומיות היערכות מחודשת להתאמת התשתית לפיתוח ולמעבר של תחבורה ציבורית. תשתית מתאימה לתחבורה ציבורית כוללת הכשרת דרכים על פי דרישות משרד התחבורה, הצבת תחנות, מסופי תחבורה, מערך מידע וכדומה. התקופה הנוכחית מסמלת יותר מכול "תקופת מעבר" שבה לומדים כל הגורמים הנוגעים בתחום התשתיות ביישובים כיצד להיערך לכניסת תחבורה ציבורית, ולהעמיק את השירות בתוככי היישוב ובסביבתו.

לסיום נדגיש כי כפי שכתבנו לעיל, המציאות הנוכחית של רמת שירות נמוכה של תחבורה ציבורית ביישובים הערביים אינה רק תחום נוסף של אי שוויון חריף בהקצאת משאבי המדינה לאזרחים הערבים, אלא משמעותה ניתוק פיזי של אזרחים ערבים רבים מהחברה ומהתשתיות בישראל. ניתוק זה מהווה חסם רב עוצמה לפיתוח כלכלי, לקידום תעסוקה וחינוך ולפיתוח חברתי, ובכך מהווה פגיעה אנושה ביכולתם של אזרחים ערבים ושל החברה הערבית בכלל לשפר את מצבה.

אך התמונה אינה רק קודרת, שכן משרד התחבורה מדווח על גידול של 53% במספר הנסיעות בתחבורה ציבורית ביישובים הערביים משנת 2005 ועד שנת 2011 (לא כולל ערים מעורבות)³⁷. מגמה זו אכן מלמדת על שינוי חשוב וראוי לציון במדיניות המשרד ובפעולתו. אך עוד דרך ארוכה ומאתגרת לפנינו, ועל משרד התחבורה יחד עם הרשויות הערביות להמשיך ולהעמיק ביישום השינוי לקראת אספקת שירותי תחבורה ציבורית באופן שוויוני ליישובים הערביים בישראל.

אנו מקווים שהמלצות המדיניות של מסמך זה יהיו לעזר לכל העוסקים במלאכה חשובה זו.

³⁷ משרד התחבורה, אגף בכיר להסברה ויחסים בינלאומיים, יולי 2012.

6. מקורות וסימוכין

- ביסאן, חסמים לנסיעה בתחבורה ציבורית במגזר הערבי, ינואר 2012.
- גרליץ רון-עורך, מחסמים לסיכויים. מיפוי חסמים והמלצות מדיניות בדרך לשוויון בין ערבים ליהודים בישראל, 2010.
- http://www.sikkuy.org.il/docs/sikkuy_mediniut_2010.pdf
- גרליץ רון-עורך, שיווק קרקעות מדינה לפיתוח ובנייה ביישובים הערביים, ספטמבר 2011
- http://www.sikkuy.org.il/docs/karkaot_medina21_9_2011.pdf
- גרליץ רון-עורך, סוגיות ברישום מקרקעין בחברה הערבית בישראל, יולי 2011.
- http://www.sikkuy.org.il/docs/hasamim2011/sikkuy_hasamim_land_regisrter_2011.pdf
- פרחי לירון, תותרי פח'ורי מאיסה, תחבורה ציבורית ביישובים ערביים, בין תוכניות ממשלתיות למציאות בשטח, יוזמות קרן אברהם, מאי 2012
- משרד האוצר, אגף התקציבים:
- עיקרי התקציב 2012-2011
- http://www.mof.gov.il/BudgetSite/StateBudget/Budget2011_2012/MinisteriesBudget/Foundation/s/Lists/List3/Attachments/1/tachbura.pdf
- עיקרי התקציב 2010-2009
- <http://www.mof.gov.il/BudgetSite/StateBudget/Budget2009/MinisteriesBudget/Foundations/Lists/List/Attachments/1/C29.pdf>
- עיקרי התקציב 2008
- <http://ozar.mof.gov.il/budget2007/docs2008/328.pdf>
- הוראת התקציב לשנים 2011, 2012
- <http://bit.ly/PfcBMF>
- <http://bit.ly/S7dLag>
- מלכי שרון, עמותת קורת מקומה של התחבורה הציבורית בכניסתן של נשים מהאוכלוסייה הערבית בישראל למעגל העבודה, מכון מילקן, יולי 2011.
- תקנות התקציב לשנת 2010
- <http://www.mof.gov.il/BudgetSite/StateBudget/Budget2009/MinisteriesBudget/Foundations/Lists/List/Attachments/13/tachbura2010.pdf>
- משרד התחבורה, המוביל הארצי לאיכות חיים, נוהל עבודה של משרד התחבורה עם הרשויות המקומיות בתחום תקציבי בטיחות ופיתוח תשתיות, יוני 2009.
- משרד התחבורה, משרד האוצר, נוהל פר"ת, 2006, נספח 3, פרויקטים בתחבורה ציבורית, ירושלים, 2006.
- http://he.mot.gov.il/index.php?option=com_content&view=article&id=1603:np2006-a&catid=108:pub-memshal-c&Itemid=153
- משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, אגף תכנון תחבורתי, מדיניות פיתוח התחבורה היבשתית למדינת ישראל, תוכנית אב ארצית לתחבורה יבשתית, מהדורה שנייה, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים מנהל היבשה/אגף תכנון תחבורתי.
- כהן חני, קינן תמר, רמת שירות בתחבורה ציבורית מנקודת מבט הנוסע, מתוך תנועה ותחבורה, 2007
- <http://www.transportation.org.il/he/node/1029>
- משרד התחבורה, משרד הבינוי והשיכון, הנחיות לתכנון רחובות בערים-תנועת רכב מנועי, הסדרה הירוקה, אייר תשע"א, מאי 2011,
- http://media.mot.gov.il/PDF/HE_TRAFFIC_PLANNING/book4-p.pdf

אתרי אינטרנט

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מפקד 2008

http://www.cbs.gov.il/census/census/pnimi_page.html?id_topic=11

המרכז לשלטון מקומי בישראל

http://www.masham.org.il/Rashuyot_Masham/Pages/default.aspx?letter

משרד ראש הממשלה, הרשות לפיתוח כלכלי

<http://www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2010/Pages/des1539.aspx>

עדליא

<http://www.adalya.co.il/>

עמותת יוזמות קרן אברהם

<http://www.abrahamfund.org>

עמותת כיאן

<http://www.kayan.org.il/he/>

עמותת סיכוי

<http://www.sikkuy.org.il/>

פורטל משרד התחבורה

<http://www.bus.gov.il/>

רשימת ראיונות (לפי סדר הא"ב).

אמיר וייס, ראש אגף מדיניות ממשלתית, הרשות לפיתוח כלכלי במגזר הערבי, משרד רוה"מ

אמיר שלו, הממונה על התחבורה הציבורית במחוז צפון, עדליא

אסי סוזאנה, הממונה על התחבורה הציבורית במחוז המרכז, משרד התחבורה

בסאם מרזוק, מהנדס הרשות המקומית, עוספיא

בקי שליסברג, ראש קבוצת תחבורה בוועדת יונה ספיבק

דרור גנון, סגן בכיר למנהל אגף תח"צ, משרד התחבורה

יהודה אלבז, סמנכ"ל בכיר יבשה, משרד התחבורה

נירית לוטן עו"ד - הקליניקה לצדק סביבתי, אונ' תל אביב

נעמה גורן, תכנון תחבורתי, עדליא

סאמיר באדיר, מהנדס כפר קאסם

עידו שלם, מנכ"ל עמותת גשר אל העתיד

פאתק שיבלי, יועץ תח"צ בחברה הערבית, עדליא

קרן טרנר, סמנכ"ל אגף תשתיות ותיאום תחבורתי, משרד התחבורה

רוברט אסחק, ד"ר – יועץ וחבר צוות ההנהלה באגודה הישראלית למחקר ותנועה של משרד התחבורה

רולא דיב, מנכ"ל עמותת כיאן

שרון מלכי, יועצת משרד התחבורה לקידום תחבורה ציבורית ביישובים ערביים

תמר קינן, מנכ"ל עמותת תחבורה היום ומחר

7. נספח

נספח מס' 1. מידע על תחבורה ציבורית בערבית

תשתית המידע בתחבורה ציבורית מהווה את אחד הנדבכים המשמעותיים ביותר לשימוש מיטבי ומושכל בשירות. על המשתמש לדעת מספר פרמטרים על מנת להשתמש בשירות:

- א. שהשירות קיים
- ב. מועדי השירות ותדירות הקווים
- ג. מיקום התחנות: מוצא ויעד
- ד. קישוריות תחנות היעד ליעדים נוספים

ככלל מעוגנים מקורות המידע על שירותי התחבורה הציבורית בישראל בחקיקה ובהנחיות. תיקון 98 לחוק התעבורה³⁸ שנכנס לתוקף בינואר 2012, כולל מספר סעיפים מחייבים בנוגע להפצת המידע על התחבורה הציבורית, ובהם חובת פרסום מידע סטטי בתחנות האוטובוס, הכולל מפה המפרטת את מהלך קו השירות, שילוט הכולל את זמני מתן השירות בקו, תדירות ודרכי התקשרות עם מרכז המידע הארצי ועם בעל רישיון המפעיל.

המפקח על התעבורה כבר פרסם הנחיות בנוגע לשילוט הסטטי בתחנות³⁹, הנוגעות לאופן הפרסום בתחנות, אולם אלה רחוקות מלהיות מיושמות בשל קשיים רבים⁴⁰. נוסף על כך, תנאי בסיסי לפרסום מידע כמופיע בהנחיות בתחנה, הוא קיומה של תחנה הכוללת סככה. מן הסתם, במקומות שבהם תשתית התחבורה הציבורית דלילה ממילא, ועל פי שיטת המידע המוצגת בהנחיות, לא יגיע המידע למרבית המשתמשים הפוטנציאליים ביישובים הערביים⁴¹. חשוב לציין, כי בתחנות הקיימות ביישובים הערביים מתפרסם מידע כלשהו, אך למרות העובדה שההנחיות מזכירות אפשרות לשימוש בשפה הערבית, אין הנחיה מחייבת בחוק או באוגדן ההנחיות המגדירה באילו שפות יש להשתמש בפרסום, או הנחיה כלשהי לפרישה גיאוגרפית של פרסומים בשפות שונות. כך יוצא שביישובים ערביים, במקומות שבהם מוקמות תחנות, המידע מופיע בהן **בעברית ובאנגלית בלבד**. כפועל יוצא מכל אלה, ועל אף המועדים שנקבעו בחוק לפרסום המידע, המידע הקיים אינו רלוונטי למרבית המשתמשים ביישובים הערביים.

³⁸ חוק לתיקון פקודת התעבורה (מס' 98), התשע"א-2010, סעיף 71ב-71ז.

³⁹ משרד התחבורה, האגף לתחבורה ציבורית, אוגדן הנחיות להצבת שילוט סטטי בתחנות אוטובוס, מאי 2012.

⁴⁰ לפירוט ראו תכתובת בין הקליניקה המשפטית של אוניברסיטת תל אביב למשרד התחבורה באתר האינטרנט של ארגון "תחבורה היום ומחר":

פניית הקליניקה המשפטית: <http://www.transportation.org.il/he/alettertothemot>
תשובת משרד התחבורה: <http://www.transportation.org.il/he/motanswerpublictransportinfo>

⁴¹ ראו בהרחבה, פרק התשתיות.

התיקון לחוק התעבורה מחייב את משרד התחבורה לפעול לשיפור הצגת המידע בתחנה באמצעות שימוש בשילוט אלקטרוני. לשון החוק מתחשבת במשמעויות יישומו של סעיף זה בהיבטי מורכבות היישום, היקפו ועלויותיו, והיא מטילה את האחריות לביצוע על משרד התחבורה, באמצעות החובה להכין תוכנית שנתית לתוספת שילוט אלקטרוני בתחנות. יחד עם זאת, החוק מנחה את משרד התחבורה בשיקולים שיש להתחשב בהם בעת קבלת החלטות על סדר ביצוע היישום, ביניהם מרכזיות התחנה ורמת הקישוריות שלה לאמצעי תחבורה נוספים, סמיכות לאתרים המשמשים את הציבור הרחב, מיקום התחנה בכביש או בנתיב תחבורה ציבורית, תדירות השירות וגודלה של הרשות המקומית. עיון קצר ברשימת השיקולים מצביע על כך שמרבית המשאבים ברכיב זה של שילוט לא יושקעו ביישובים הערביים.

נוסף על כך, האחריות על אספקת מערכות השילוט האלקטרוני, הצבתו ותחזוקתו השוטפת מוטלת על משרד התחבורה, אולם האחריות והמימון של הקמת התשתית לשלטים, אספקת החשמל להפעלתו ותחזוקת התשתית מוטלת על הרשות המקומית⁴³. פיזור האחריות והסמכות על ביצוע השילוט האלקטרוני, כמו גם פיזור האחריות והסמכות בנוגע לתחנות אוטובוס ופרסום המידע בתחומן, יוצר פרקטיקה מסורבלת, וגרוע מזה – כזו שאינה תואמת את משאבי הרשויות המקומיות הערביות. זו מציאות שבה פועל משרד התחבורה למימוש פתרונות מתקדמים, בשעה שפתרונות פשוטים, נגישים, חיוניים וזמינים בהרבה אינם מקודמים. סדר הביצוע בפועל חסר היגיון פנימי.

תמונת המצב העולה מסקירת האמצעים להפצת מידע בנוגע לתחבורה ציבורית מעלה, כי על אף הבשורה לכאורה בתיקון 98 לחוק התעבורה, אשר קבעה בחוק את חובת פרסום המידע במספר כלים, טרם ממומש החוק ברחבי הארץ בכלל, ועבור האוכלוסייה הערבית בפרט.

⁴² משרד התחבורה, האגף לתחבורה ציבורית, הנחיות לתכנון שילוט מתחלף בתחנות תחבורה ציבורית, מאי 2012.

⁴³ באמצעות ועדת התמרון המקומית

SIKKUY FUNDING SOURCES

Abroad

Kathryn Ames Foundation
Naomi and Nehemiah Cohen Foundation
Lois and Richard England Foundation
European Union
Fohs Foundation
Ford Israel Fund
The German Federal Foreign Office - Institute for
Foreign Cultural Relations (Zivik)
Joan Garson & David Baskin
Bob and Doris Gordon
The Green Environment Fund
Paul Guilden
Robert and Ardis James Foundation
Kahanoff Foundation
Zanvyl and Isabelle Krieger Fund
Harvey Krueger
Samuel Sebba Charitable Trust
The Jewish Federation of North America
Brian Lurie
Albert E. Marks Charitable Trust
Joseph and Harvey Meyerhoff
Family Charitable Funds
Moriah Fund
New Israel Fund
New Israel Fund of Canada
Pears Foundation
P.E.F. Israel Endowment Funds Inc.
Sigrid Rausing Trust
Professor Donald L. Rubin
Friends of Sikkuy in San Antonio
Alan B. Slifka Foundation
Sid Topol
UJA - Federation of New York
Arthur and Andrea Waldstein
Fred and Joyce Zemans

In Israel

Doris and Mori Arkin
Bella and George Savran
Friends of Sikkuy in Israel
Landa Family Foundation

הוועד המנהל של סיכוי

יושבי ראש שותפים

פרופ' מוחמד אמארה
פרופ' גבי סלומון

חברי הוועד המנהל

ד"ר איימן אגבריה
ד"ר יוסף ג'בארין
גב' אבירמה גולן
ד"ר נהאיה דאוד
פרופ' שלמה חסון
ד"ר רמזי חלבי
ד"ר אלון ליאל
גב' פטסי לנדא
שגיר (בדימוס) בנימין נבון
עו"ד נסרין עלימי-כבהא
מר שמואל שקד
ד"ר מרי תותרי

צוות סיכוי

מנכ"לים שותפים

רון גרליץ
עו"ד עלי חיידר

חברי צוות

אמג'ד שביטה, מנהל שותף, המחלקה למדיניות שוויונית
בשיר אבו בקר, מנהל כספים
בניה קלוש, יועצת מידע ומשאבים
ג'ני כהן, מנהלת הערכה ובקרה, פרויקט אזורי שוויון
חגית נעלי-יוסף, מובילת תחום תחבורה ציבורית, המחלקה למדיניות שוויונית
חסיה חומסקי-פורת, מנהלת פרויקט מרחב ציבורי משותף
יסמין ג'נאח, מנהלת משרד ירושלים
כפאח דגש, מנהלת פרויקט פיתוח מנהיגות ויוזמה קהילתית בחברה הערבית
מיכל בליקוף, רכזת מחקר ומידע, המחלקה למדיניות שוויונית
נאיף אבו שרקיה, יועץ
נדב אריאל, רכז מחקר ואדבוקציה, המחלקה למדיניות שוויונית
נירה קרסנה, רכזת אתר האינטרנט
סמאח אלח'טיב-איוב, רכזת מחקר ואדבוקציה, המחלקה למדיניות שוויונית
עלאא חמדאן, רכז מחקר ומידע, מחלקת מחקר
ענאן קראקה-דלאל, רכזת פרויקט אזורי שוויון
פז כהן, פיתוח משאבים
קארל פרקל, מנהל פיתוח משאבים
רון סבג, מנהל שותף פרויקט אזורי שוויון
רנא סמיר, מנהלת משרד חיפה
שירלי רקח, מנהלת שותפה, המחלקה למדיניות שוויונית
ת'אאר אבו ראס, מנהל הפרויקט לייצוג הולם ושוויון בתעסוקה

תחבורה ציבורית ביישובים הערביים

מסמך מדיניות זה עוסק בתחבורה ציבורית ביישובים הערביים. תרומתו העיקרית והחדשנית של המסמך טמונה באיתור חסמים המעכבים קידום תחבורה ציבורית ביישובים הערביים ובגיבוש המלצות מדיניות להתמודדות עימם. המלצות אלו יכולות לסייע לגורמים השונים בממשלה, בעיקר למשרד התחבורה וכן לרשויות המקומיות הערביות לצמצם הפער הקיים בין היישובים הערביים ליישובים היהודיים בשירותי תחבורה ציבורית. עמותת סיכוי מגישה מסמך זה בראש ובראשונה למשרד התחבורה (מטה ומחוזות), משרד האוצר, הרשויות המקומיות הערביות ומפעילי תחבורה ציבורית. כמו כן מיועד המסמך גם למשרדי ממשלה נוספים, גופי סמך רלוונטים, מוסדות מחקר ואקדמיה, ארגוני חברה אזרחית, וכן מתכננים וגורמים מקצועיים העוסקים בתכנון, תחבורה ופיתוח בר קיימא.

עמותת סיכוי - העמותה לקידום שוויון אזרחי היא ארגון חברה אזרחית, משותף ליהודים וערבים אזרחי המדינה, שמטרתו לקדם שינוי מהותי במעמדם של האזרחים הערבים בישראל. עמותת סיכוי פועלת למען שוויון מלא בין האזרחים הערבים-פלסטינים לאזרחים היהודים בישראל. סדר היום של העמותה ופעילותה נגזרים מדיאלוג שוטף וגלוי בין הערבים והיהודים, חברי הצוות המקצועי והוועד המנהל, אשר באים מן הזרם המרכזי בציבור שלהם.



סיכוי سيكوي Sikkuy

העמותה לקידום שוויון אזרחי الجمعية لدعم المساواة المدنية
The Association for the Advancement of Civic Equality

רח' המשוררת רחל 17, בית הכרם ירושלים 96348

טל': 02-6541225 פקס: 02-6541108, דוא"ל jerusalem@sikkuy.org.il

שד' בן-גוריון 57, ת.ד. 99650 חיפה 31996

טל': 04-8523188 פקס: 04-8523065, דוא"ל haifa@sikkuy.org.il

www.sikkuy.org.il