



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

**בחינת יישום החלטת הממשלה להקמת  
רשות ארצית לתחבורה ציבורית ורשויות  
מטרופוליניות לתחבורה ציבורית**

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 6408240/1 - 02

פקס: 6496103 - 02

[www.knesset.gov.il/mm](http://www.knesset.gov.il/mm)

**כתיבה: אהוד בקר, רינת בניטה**

אישור: יובל וורגן, ראש צוות

ו' חשון תשע"ז

7 בנובמבר 2016

## תמצית

מסמך זה נכתב לבקשת יו"ר ועדת המשנה של ועדת הכלכלה לענייני תחבורה ציבורית (להלן: **תח"צ**), ח"כ דב חנין, והוא עוסק באופן יישום החלטת הממשלה בדבר הקמת רשות ארצית לתח"צ ורשויות תחבורה מטרופוליניות<sup>1</sup> (החלטה מספר 3988) שהתקבלה ב-18 בדצמבר 2011. ראשית מובא רקע לקבלת ההחלטה, לאחר מכן מוצג מידע נוסף על הקמת הרשות הארצית ועל פעילותה, ולבסוף נבחן יישום ההחלטה להקמת רשויות מטרופוליניות לתח"צ ונסקרת הפעילות במטרופולינים השונות לקידום תח"צ מטרופולינית ולהסדרת הפעילות בזירה המטרופולינית.

במסמך עולה בין היתר כי:

- משנת 1996 גופים שונים המליצו על הקמת רשות ארצית לתחבורה ציבורית ורשויות מרחביות או מטרופוליניות.
- בשנת 2011 התקבלה החלטת הממשלה מספר 3988 בדבר הקמת רשות ארצית לתח"צ ורשויות תחבורה מטרופוליניות, בעקבותיה החלה הקמת הרשות הארצית בדצמבר 2013.
- מעמד ותפקוד הרשות הארצית:
  - **תהליך הקמת הרשות טרם הושלם**, וסיומו הוא מיעדי העבודה של הרשות לשנת 2016.
  - הרשות כפופה לשר התחבורה ואינה נחשבת יחידת סמך, למרות שבהחלטת הממשלה מספר 3988 נקבע שזה יהיה מעמדה, על מנת לחזק את עצמאותה.
  - חלק מתפקידי הרשות מבוצעים על ידי עובדי מדינה וחלק על ידי חברות חיצוניות המשמשות כ"מינהלות" ברשות. הנושא נבדק על ידי מבקר המדינה ב-2015, ולפי נציגי הרשות המינהלות ממלאות תפקיד מסייע בלבד ולא לוקחות חלק בקבלת החלטות.
- התקציב לתפעולה השוטף של הרשות עלה משנת 2013 ונכון ל-2016 התקציב המקורי שיועד לכך היה כ-39 מיליון ש"ח. עם זאת, מספר תקני כוח האדם שניתן לרשות בראשיתה פחת, וצוין חשש של נציגת הרשות שאין לרשות את מצבת כוח האדם הנדרשת לטיפול מיטבי בהיקף המשימות המוטל עליה.
- רשויות מטרופוליניות:
  - למרות החלטת הממשלה האמורה והמלצות מצד גורמים שונים להקמת רשויות מטרופוליניות לתחבורה ציבורית, לא הוקמה בישראל אף רשות אחת כזו.
  - תזכיר חוק להקמת רשויות תח"צ מטרופוליניות ולמתן הסמכויות הדרושות לצורך פעילותן, שלפי החלטת הממשלה אמור היה להיכתב עד לסוף חודש אפריל 2012, טרם הופץ.
  - לפי נציגת הרשות, הקמת הרשויות המטרופוליניות אפשרית רק לאחר סיום הקמת הרשות הארצית וביסוס פעילותה ויכולתה לפקח על הרשויות המטרופוליניות.
  - מצב הדברים הוא שבארבעת המטרופולינים יש גופי תכנון שונים העוסקים בתחבורה ציבורית בתחומי המטרופולין, אולם הם רק מייעצים לרשות הארצית, והיא בעלת הסמכות והמשאבים שהיו אמורים להיות בידי רשות מטרופולינית.

<sup>1</sup> לפי הגדרת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מטרופולין היא מספר רב של יישובים סמוכים היוצרים ישות תפקודית אחת, המשלבת קשרים כלכליים, חברתיים ותרבותיים. גלעין המטרופולין הוא העיר הראשית שהיא מוקד פעילות האוכלוסייה במטרופולין. לפי הגדרה זו, יש ארבע מטרופולינים בישראל: תל אביב, חיפה, באר שבע וירושלים, ועדכון גבולותיהן האחרון היה ב-2013. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [שנתון סטטיסטי לישראל 2015](#) (מתכונת ישנה), 2016, עמ' 84-85.



○ פרק 3 במסמך זה מפרט בנוגע לפרויקטים מטרופוליניים שבוצעו בשנים האחרונות, במיוחד במטרופולינים חיפה, ירושלים ותל אביב.

## 1. רקע

בשנת 1996 פרסמה ועדה לבחינה וגיבוש המלצות בעניין פתיחת ענף התח"צ לתחרות את המלצותיה בנושא, שאומצו על ידי הממשלה. בין המלצות אלו הייתה המלצה להקים רשות ארצית לתח"צ, אשר תרכז את הטיפול בענף ותהיה אחראית על רמת השירות והתכנון שלו, ורשויות מרחביות אשר יהיו אחראיות להפעלת התח"צ בתחומן. הוועדה המליצה להקים "מינהלת" שתפעל כרשות הארצית המדוברת עד שזו תקום, תחת מינהל היבשה במשרד התחבורה. בספטמבר 1997 החליט המשרד כי הטיפול ברפורמה ייעשה במיקור חוץ וחברה חיצונית החלה לפעול כמינהלת.<sup>2</sup>

עוד קודם לכן, ב-13 באוגוסט 1997 התקבלה החלטת ממשלה מס' 2457 להתמודדות עם בעיית הגודש בכבישים ולהעדפת תחבורה ציבורית. בין היתר, החלטה זו הטילה על שר התחבורה לפעול לארגון מחדש של התחבורה הציבורית במערכת עורקית, בכל אחד מהמטרופולינים תל-אביב, ירושלים וחיפה. אחד מסעיפי החלטה הורה על הקמת מינהלת לתח"צ, כזו שהוזכרה לעיל, במתכונת של מיקור חוץ.<sup>3</sup> ב-12 באוגוסט 2007 התקבלה החלטת ממשלה מס' 2226 שעניינה הסדרת רישוי תח"צ. בין היתר, נקבע במסגרת החלטה זו כי יש להטיל על שר התחבורה והבטיחות בדרכים ועל שר האוצר למנות צוות בין-משרדי לגיבוש מבנה, תפקידים ואופן התארגנות של רשות ממשלתית לתח"צ במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן: משרד התחבורה) וכן לבחינת המבנה ואופן הארגון הנדרש לצורך הפעילות במרחבים המטרופוליניים. עוד נקבע, כי הצוות יורכב מנציגי משרד האוצר, נציבות שירות המדינה, משרד המשפטים ומשרד התחבורה ויצג את מסקנותיו בתוך חצי שנה לשר האוצר ולשר התחבורה, לרבות תוכנית ליישומה, עד לסוף שנת 2008.<sup>4</sup>

בשנת 2007 הוגשו גם המלצות דוח הוועדה לבחינת הרפורמה בתח"צ בראשות פרופ' עזרא סדן (להלן: ועדת סדן). הוועדה מונתה על ידי שר התחבורה דאז, שאול מופז, והגישה מסקנותיה ב-11 באוקטובר 2007. שתי המלצותיה העיקריות היו: 1- הקמה "לאלתר" של רשות רגולטורית ארצית לתח"צ, שמטרתה תהיה להביא לתח"צ נרחבת ויעילה. עוד הומלץ, כי הרשות תתייחס לכל רכיבי התח"צ ותחתור לאינטגרציה ביניהם ולהתאמתם לצורכי הסביבה המשקית- חברתית. לפי הדוח, רשות זו תוביל את הרפורמה ליעול התח"צ ושיפורה, בין היתר על ידי המשך מדיניות הפרטת השירות ותפעל במתכונת של יחידת סמך בתוך משרד התחבורה; 2- הקמה "לאלתר" של רשות מטרופולינית ציבורית לניהול התח"צ במטרופולין תל אביב, שתפעל במתכונת של תאגיד סטטוטורי. עוד קבעה הוועדה, כי בטווח הארוך רצוי לשקוד על תוכניות שיהפכו את הרשויות המטרופוליניות לתח"צ, לכשיקומו, לרשויות העוסקות במכלול נושאי התחבורה במטרופולינים.<sup>5</sup>

<sup>2</sup> מבקר המדינה, דוח שנתי 59 לשנת 2008 ולחשבונות שנת הכספים 2007, מאי 2009, עמ' 1072.

<sup>3</sup> מזכירות הממשלה, מדיניות כוללת להתמודדות עם בעיית הגודש בכבישים ולהעדפת תחבורה ציבורית, 13 באוגוסט 1997, באמצעות אתר המשרד להגנת הסביבה, כניסה אחרונה: 13 בספטמבר 2016.

<sup>4</sup> מזכירות הממשלה, החלטה מס' 2226: הסדרת רישוי תחבורה ציבורית, 12 באוגוסט 2007, כניסה אחרונה: 10 במאי 2016.

<sup>5</sup> הוועדה לבחינת הרפורמה בתחבורה הציבורית, דוח הוועדה לבחינת הרפורמה בתח"צ: מסקנות והמלצות, אוקטובר 2007, כניסה אחרונה: 11 במאי 2015.



בשנים 2009-2010 התקיים פרויקט Twinning<sup>6</sup> עם האיחוד האירופי לקידום הקמת רשות תחבורה ציבורית ארצית ורשויות תחבורה מטרופוליניות. הפרויקט, שלווה על ידי ועדת היגוי בין-משרדית בהשתתפות נציגים ממשרד המשפטים, משרד האוצר, נציבות שירות המדינה וגורמים נוספים, כלל תכנית פיילוט להקמת רשות מטרופולינית בחיפה ועבודת מטה להקמת רשות מטרופולינית בתל אביב.<sup>7</sup> הפיילוט להקמת רשות מטרופולינית בחיפה לא הושלם.

בשנת 2011, בעקבות מחאה חברתית נגד יוקר המחיה בישראל, הוקמה ועדה בראשות פרופ' מנואל טרכטנברג שמטרתה לבחון חלופות להקלת הנטל הכלכלי המוטל על אזרחי מדינת ישראל. בין היתר, בדוח הוועדה מוקדש פרק העוסק בסוגיית התחבורה בישראל ובאופן ספציפי על מבנה הרגולציה על התח"צ, שבשעתו היה תחת אחריות האגף לתח"צ במשרד התחבורה. המלצת הוועדה בעניין זה, כפי שהיא מופיעה בדוח ובהמשך להמלצות ועדת סדן שהוזכרו לעיל, היא להקים רשות מטרופולינית ייעודית לתח"צ בכל אחד מן המטרופולינים הגדולות בישראל (ירושלים, תל אביב וחיפה) בהובלתן של הרשויות המקומיות. לפי הדוח, "רשויות אלו תהיינה רכיב מרכזי בהנחת היסודות לפריצת הדרך המתחייבת בתח"צ בישראל". כמו כן, הומלץ לקדם הצעת חוק ממשלתית להקמת רשויות תחבורה מטרופוליניות שתעגן את הסמכויות ואת הכלים הדרושים לצורך פעולתן היעילה.<sup>8</sup>

בהמשך להמלצות דוח ועדת טרכטנברג, התקבלה ב-18 בדצמבר 2011 החלטת ממשלה בדבר הקמת רשות ארצית לתח"צ ורשויות תחבורה מטרופוליניות, היא החלטה מספר 3988. בהחלטה נקבע כי הרשות הארצית לתח"צ תוקם כיחידת סמך במשרד התחבורה עד ראשית יוני 2012.<sup>9</sup> בפועל, הקמת הרשות החלה כשנה וחצי לאחר מכן, בדצמבר 2013.<sup>10</sup> יצוין כי הליך הקמת הרשות טרם הושלם וגם לאחר הקמת הרשות אחד מיעדיה בתוכניות העבודה לשנים 2014-2016 היה "הקמת הרשות הארצית לתח"צ", ובתכנית העבודה לשנת 2016 מצוינת הקמת הרשות כמשימה שנועדה להסתיים ברבעון הרביעי של השנה (משימה זו כוללת תת-משימות כגון ניהול תקציב הרשות באופן עצמאי וסעיפים כגון מבנה הרשות וכוח אדם).<sup>11</sup>

אשר להקמת רשויות תחבורה מטרופוליניות – במסגרת ההחלטה נקבע כי צוות בין משרדי יגבש תזכיר חוק להקמת רשויות תח"צ מטרופוליניות ולמתן הסמכויות הדרושות לצורך פעילותן, עד לסוף חודש אפריל 2012. במסגרת זו, תיבדק האפשרות לכלול הוראות העוסקות באחריות הרשויות לניהול תח"צ, לקידומה, בקרה עליה ועידוד השימוש בה; מקורות המימון של הרשויות המטרופוליניות; גיבוש המדיניות המטרופולינית כנגזרת של המדיניות הארצית; הוראות בעניין סמכויות הדרושות לשם פעולתן של הרשויות המטרופוליניות, וכפיפות לרשות הארצית לתח"צ. בתשובת משרד התחבורה לפנייתנו לא צוין

<sup>6</sup> פרויקט Twinning הוא פרויקט שותפות בהיקף מוגדר מראש לנושא מסוים אותו האיחוד האירופי ומדינה מארחת מעוניינים לקדם, ומאפשר למדינה המארחת ללמוד מהניסיון ומהתובנות של מדינת איחוד ה"מוצמדת" אליה.

<sup>7</sup> משרד האוצר, תקציב המדינה לשנים 2011-2012: עיקרי התקציב – משרד התחבורה, אוקטובר 2010, עמ' 43; דלית רגב, מנהלת אגף תכנון, ארגון וניהול ברשות הארצית לתחבורה ציבורית, משרד התחבורה, יישום החלטת ממשלה מס' 3988 ופעילות הרשות הארצית לתחבורה ציבורית – תשובה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 31 ביולי 2016, עמ' 12.

<sup>8</sup> הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי, דוח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי, ירושלים, אוקטובר 2011, עמ' 148-152.

<sup>9</sup> מזכירות הממשלה, החלטה מס' 3988: הקמת רשות ארצית לתחבורה ציבורית ורשויות תחבורה מטרופוליניות, 18 בדצמבר 2011, כניסה אחרונה: 10 במאי 2016.

<sup>10</sup> דלית רגב, מנהלת אגף תכנון, ארגון וניהול ברשות הארצית לתחבורה ציבורית, משרד התחבורה, שיחת טלפון, 15 במאי 2016.

<sup>11</sup> דלית רגב, מנהלת אגף תכנון, ארגון וניהול ברשות הארצית לתחבורה ציבורית, משרד התחבורה, יישום החלטת ממשלה מס' 3988 ופעילות הרשות הארצית לתחבורה ציבורית – תשובה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 31 ביולי 2016, נספח 2.



גיבוש תזכיר כאמור. באתר האינטרנט של משרד התחבורה, מצוין תחת סקירת פעילות הלשכה המשפטית של המשרד, כי נעשתה פעילות (ככל הנראה בשנת 2014 או 2015) ל"קידום הבסיס המשפטי" להקמת רשות ארצית לתח"צ והקמת רשויות מטרופוליניות.<sup>12</sup> ככל הידוע לנו, עד כה טרם הופץ תזכיר חוק זה.

## 2. הרשות הארצית לתח"צ

בפרק זה מוצגים מבנה הרשות הארצית, תפקידי האגפים השונים וסקירה של כוח האדם ברשות, ובכלל זאת סוגיית איוש התקנים, שהוצגה בתגובת המשרד ובהתייחסות ארגונים לא ממשלתיים כמשמעותית בנוגע ליכולת הרשות למלא את תפקידה. בנוסף, בהמשך לדוח מבקר המדינה בעניין העסקת יועצים חיצוניים במשרד, תידון יכולתה של הרשות לבצע תפקידי ליבה שהועברו בעבר לידי גופים חיצוניים באמצעות מינהלת תח"צ.

### 2.1 מבנה הרשות ותפקידיה

משרד התחבורה, באמצעות הרשות הארצית לתח"צ, מופקד על הפעלת ופעילות התח"צ הסדירה, מטפל בתכנון מערך הקווים בכל הארץ, קובע את מאפייני רמת השירות בתח"צ, נותן רישיונות קווים למפעילים, מנהל פיקוח ובקרה על התאמת הביצוע לתכנון ומטפל בסבסוד ובהתחשבות הכספית עם מפעילי התח"צ. כמו כן, המשרד מנהיג תחרות בענף התח"צ, מקדם אמצעי כרטוס מתקדמים ועובד על מגוון טכנולוגיות הסעה.<sup>13</sup>

עד הקמת הרשות היה אמון על נושא התח"צ מינהל היבשה במשרד. המבנה הארגוני של הרשות גובש בהסכמה בעקבות החלטת הממשלה מס' 3988, ולפי משרד התחבורה, המבנה הארגוני נבנה על בסיס מינהל היבשה, תוך עיבוי וחיזוק השדרה המקצועית, הוספת תקנים ומתן עצמאות ליחידות סמך.<sup>14</sup> הקמת הרשות יועדה לתת מענה מקצועי וארגוני למכלול סמכויות הרגולציה בתחום, לביצוען ואכיפתן, לצד יכולות פיקוח על הרשויות המטרופוליניות בכל תחומי הפעילות.<sup>15</sup> בראש הרשות עומד מר מאיר חן, שמכהן בתפקיד מאז הקמתה, ותחתיו מנוהלים כל אגפי הרשות.

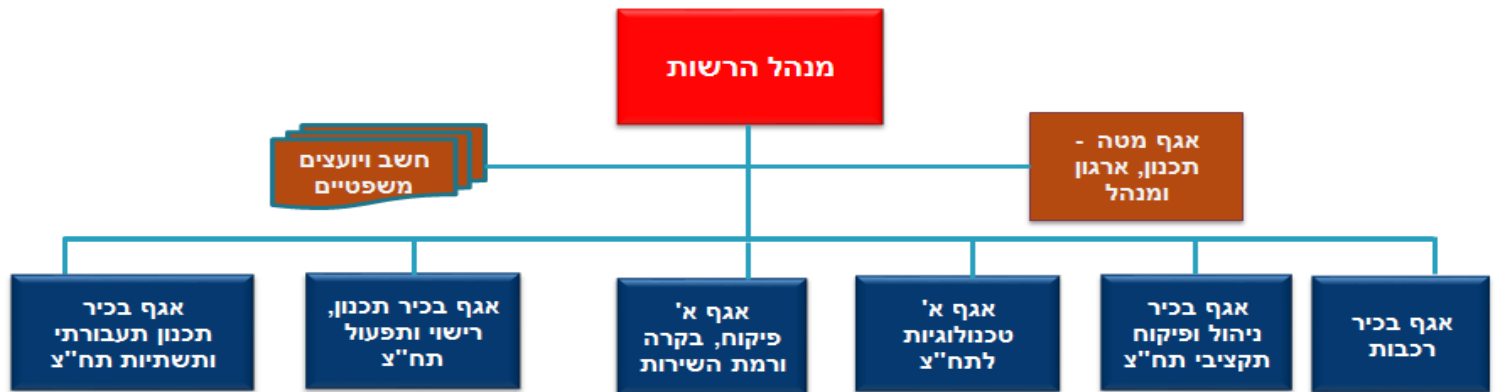
<sup>12</sup> משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, [לשכת היועצת המשפטית](#), כניסה אחרונה: 1 בנובמבר 2016.

<sup>13</sup> משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, [תחבורה ציבורית בישראל](#), כניסה אחרונה: 16 במאי 2016.

<sup>14</sup> דלית רגב, מנהלת אגף תכנון, ארגון וניהול ברשות הארצית לתחבורה ציבורית, משרד התחבורה, **יישום החלטת ממשלה מס' 3988 ופעילות הרשות הארצית לתחבורה ציבורית – תשובה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת**, 31 ביולי 2016, עמ' 10.

<sup>15</sup> שר התחבורה, התשתיות הלאומיות והבטיחות בדרכים, **הצעת מחליטים: פטור מחובת מכרז (מינוי באמצעות ועדה לאיתור מועמדים) למשרת מנהל הרשות הארצית לתחבורה ציבורית במשרד התחבורה, התשתיות הלאומיות והבטיחות בדרכים**, 30 בינואר 2013, עמ' 3.





יש לציין כי בנוסף לאגפי הרשות המאוישים בעובדי מדינה, נעזרת הרשות בשלוש מינהלות המורכבות מחברות חיצוניות הנבחרות במכרז אחת למספר שנים. המינהלות עוסקות, בין היתר, בהכנת מכרזים וייעוץ כלכלי, ליווי תכנון התח"צ, בקרה על מפעילי התח"צ, ועוד. לפי נציגת הרשות, נכון לכתבת מסמך זה, החלוקה היא בין חברת עדליא (עמה החלה ההתקשרות בשנת 2003), המסייעת לרשות בתחום מרכזי הקווים, תכנון רשת הקווים וביצוע סקרים; AVIV AMCG (שההתקשרות עמה החלה ב-2012) ומסייעת בתחום הבקרה והטכנולוגיה, ומינהלת מת"ל, המסייעת בתחום התכנון התעבורתי. בנוסף לכך פרסם המשרד כי יש חברות אחרות (מ.ג.ע.ר וטלדור) המקיימות בקרה על מערך התח"צ עבור הרשות.<sup>17</sup>

סוגיה נוספת הקשורה למבנה הרשות הוא הגדרתה כיחידת סמך. למרות שבהחלטת הממשלה המקורית הוגדרה הרשות המתוכננת כיחידת סמך, **עד למועד כתיבת מסמך זה טרם הוגדרה הרשות כיחידת סמך.**<sup>18</sup> הגדרה כיחידת סמך, כלומר יחידה שהוענקו לה סמכויות מינהליות מסמכויות המשרד, נועדה לחזק את עצמאות הרשות ואת יכולת הניהול העצמי שלה. לפי תקנון שירות המדינה (התקשי"ר), נציב שירות המדינה ראשי, על-פי מנהל כללי של משרד, להעניק ליחידה מסוימת מעמד של יחידת סמך בנושאים הקשורים לטיפולו.<sup>19</sup> לפי נציג שירות המדינה, הנציבות החלה בעבודת מטה לבחינת הגדרת הרשות כיחידת סמך (אשר נכון לזמן כתיבת מסמך זה טרם הסתיימה), אולם גם ללא הכרה זו, במהלך השנתיים האחרונות אפשר הנציב לרשות לפעול כיחידת סמך בכל הקשור לתחום משאבי אנוש ולעבוד באופן ישיר מול נציבות שירות המדינה. עוד הוסיף נציג הנציבות כי יישום החלטת הממשלה מותנה בסיכום מול מנכ"לית משרד התחבורה באשר לתחומים בהם הרשות תפעל באופן עצמאי, וכי לפי המידע שהובא בפני הנציבות הרשות נשענת על יחידות משרד התחבורה לשם קבלת שירותים בתחומים שאינם נוגעים למשאבי אנוש, כגון דוברות, חשבות וייעוץ משפטי.<sup>20</sup>

<sup>16</sup> משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, [הרשות הארצית לתחבורה ציבורית- מבנה ארגוני](#), כניסה אחרונה: 6 בספטמבר 2016.

<sup>17</sup> משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, [בשורה טובה לנוסעי התח"צ. בקרוב: שתי חברות בקרה חדשות בתח"צ](#), ינואר 2015, כניסה אחרונה: 11 בספטמבר 2016; יורם עידה וגל טלית, [רגולציה של שירותי התח"צ באוטובוסים בישראל: טיוטה לדיון](#), מכון ון ליר בירושלים, פברואר 2014, עמ' 31-32; דלית רגב, מנהלת אגף תכנון, ארגון וניהול ברשות הארצית לתחבורה ציבורית, משרד התחבורה, דוא"ל, 1 בנובמבר 2016.

<sup>18</sup> דלית רגב, מנהלת אגף תכנון, ארגון וניהול ברשות הארצית לתחבורה ציבורית, משרד התחבורה, שיחת טלפון, 12 בספטמבר 2016.

<sup>19</sup> נציבות שירות המדינה, התקשי"ר, [סעיף 03.22 – יחידת סמך](#).

<sup>20</sup> יותם גולדשטיין, המחלקה המשפטית בנציבות שירות המדינה, דוא"ל, 15 בספטמבר 2016; יותם גולדשטיין, המחלקה המשפטית בנציבות שירות המדינה, דוא"ל, 18 בספטמבר 2016.



## 2.2. פעילות הרשות<sup>21</sup>

על-פי תשובת הרשות הארצית לפנייתנו, משנת 2014 קידמה הרשות פרויקטים ויעדים רבים. להלן חלק מהשינויים והפרויקטים העיקריים שאותם ציינה הרשות כי קידמה או עודנה מקדמת:

- רפורמת תעריפים במטרופולינים, המאפשרת מינויי נסיעה אזוריים המקושרים בין כל יישוב והמטרופולין הקרוב אליו, שהביאה, לפי נתוני הרשות, לעלייה משמעותית במספר נסיעות הנוסעים בתחבורה ציבורית. הרפורמה, המצוינת לראשונה כפרויקט בשנת 2014, החלה בינואר 2016 והורחבה מהמטרופולינים לכלל הארץ באפריל 2016. לפי הרשות עלות הרפורמה הייתה כ-120 מיליון ש"ח.
- שיפור השירות הניתן לנוסעים באמצעות:
  - הקמת מסלקה המשותפת למפעילי התחבורה הציבורית ומאפשרת שימוש בקווים של חברות שונות על בסיס אותו "ערך צבור" (חוזה נסיעה באמצעות הטענת סכום הכסף על כרטיס הרב קו, המשמש לרכישת כרטיסי נסיעה בכל חברות האוטובוסים), בעלות של כ-40 מיליון ש"ח;
  - פתיחת כמאה מרכזי שירות בשם "על הקו", המציעים שירות ללקוחות כל החברות בכל הנוגע להוצאת כרטיס רב קו וטיפול בתקלות ובקשיים הקשורים לכרטיס.
- שירות עלייה מכל הדלתות, תוך תיקוף כרטיס רב קו או רכישת כרטיס עצמאית הניתן, נכון ליולי 2016, בכ-600 אוטובוסים. השירות צפוי להתרחב ולכלול מעל 1,700 אוטובוסים.
- "קו רציף": תיאום בין לוח הזמנים של אוטובוסים ורכבות ליצירת מעבר חלק בין אמצעי תחבורה. נכון לספטמבר 2016 מפרסם אתר הפרויקט 49 קווי הזנה, שמתואמים בפעילותם עם פעילות הרכבת.<sup>22</sup>
- הסדרי תנועה סביב עבודות הרכבת הקלה בתל אביב: משרד התחבורה, ביחד עם הרשויות המקומיות וחברת נת"ע תכננו ויישמו הסדרי תנועה חלופיים בזמן העבודות, סביב הדרכים החסומות בעקבותיהן.
- פרויקט אשדוד כ"עיר בת קיימא": העיר אשדוד נבחרה ב-2012 כפיילוט במטרה להעביר את הנוסעים מרכב פרטי לתחבורה ציבורית ותחבורה לא-מוטורית. לשם ביצוע הפרויקט הוקצו לה כ-300 מיליון ש"ח, ליצירת צירי העדפה לתח"צ, בניית מסוף לתח"צ בצפון העיר, שיפור התחנה המרכזית, בניית מרכז בקרה, הקמת רשת שבילי אופניים וסככות ברחבי העיר והתאמת רחוב רוגוזין שבעיר להליכה ברגל ולתחבורה ציבורית על חשבון הרכב הפרטי.<sup>23</sup>
- בקרת שירות על הפעלת רכבת ישראל: החל מספטמבר 2014 מבצע אגף בכיר רכבות שברשות בקרה על איכות השירות ברכבת, ולשם כך נקבעו אמות מידה לרמת השירות, טיב השירות וזמינותו לנוסע ונקבעו סנקציות בגין אי עמידה בכללים של רמת השירות לנוסע. הבקרה מבוצעת על ידי חברת בקרה ותוצאותיה מובאות בפני ועדת אכיפה, בה נקבע היקף העיצומים הכספיים שמושת על הרכבת,

<sup>21</sup> פרק זה מתבסס ברובו על: דלית רגב, מנהלת אגף תכנון, ארגון וניהול ברשות הארצית לתחבורה ציבורית, משרד התחבורה, **יישום החלטת ממשלה מס' 3988 ופעילות הרשות הארצית לתחבורה ציבורית – תשובה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת**, 31 ביולי 2016.

<sup>22</sup> אתר **קו רציף**, כניסה אחרונה ב-19 בספטמבר, 2016.

<sup>23</sup> משרד התחבורה, **עיר העתיד של ישראל: אשדוד נבחרה לעיר מודל ויושקעו בה כרבע מיליארד שקלים בפיתוח תחבורה רוקה**, 28 בנובמבר 2012, כניסה אחרונה: 20 בספטמבר 2016.



בהתאם להסכמי הסובסידיה. בשנת 2015 הוטלו על הרכבת עיצומים כספיים בסך של 4.2 מיליון ש"ח בגין אי עמידה במדדי שירות ואי עמידה בהוראות מנהל, וכן סך של 23.6 מיליון ש"ח בגין אי עמידה במדדי דיוק (איחורים, הקדמות, אי ביצוע נסיעות ודילוג על תחנה). עלות הביקורת, לפי הרשות, היא כ-2.5 מיליון ש"ח מידי שנה.

## 2.3. תקציב הרשות

התקציב המוקדש לפעילות הרשות נחלק בין:<sup>24</sup>

- התקציב שנועד לתפעול השוטף של הרשות, כאשר בשנים 2015-2016 נועד התקציב, לפי הצעת התקציב לאותן שנים, "לתקצב את משרות העובדים הקיימים ולהמשיך תהליך גיוס עובדים חדשים במטרה לשפר באופן משמעותי את הרגולציה והניהול הממשלתי בתחום". מספרה של תוכנית תקציבית זו במסגרת תקציב המדינה הוא 405401.
- התקציב לפיתוח התח"צ, המשמש במסגרת הצעות התקציב לשנים 2015-2016 ולשנים 2017-2018 בין היתר לתכנון והקמת מערכות הסעת המונים במטרופולינים (כגון קו הרכבת הקלה בתל-אביב והמטרונית בחיפה) ולהקמת מערכות שונות לשיפור רמת השירות בתח"צ. מספרו של תחום הפעולה הרלוונטי בתקציב המדינה הוא 7950, ובו נכללת התוכנית התקציבית לנושא "רכבות כבדות" שמספרה 795001, והתוכנית התקציבית לנושא פיתוח תח"צ והסעת המונים, שמספרה הוא 795002.
- תקציב תמיכה בתח"צ, הכולל בעיקר את הסבסוד שניתן לחברות התח"צ כמימון עלויות תפעול, ומספר התכנית שלו הוא 795501.

במסגרת פעילותה, אמונה הרשות על תקציבים אלו ובכלל זאת מתכננת אותם, מפקחת עליהם ועל ביצוע הפרויקטים שהם מממנים ומתקשרת במקרה הצורך עם חברות חיצוניות.

בהמשך פרק זה מוצג פירוט נוסף על תקציבים הקשורים לנושאים שבלב מסמך זה: התקציב המשמש לתפעול השוטף של הרשות, התקציב לפיתוח פרויקטים של תח"צ והסעת המונים, המאפשר להדגים את פעילות הרשות, ומידע נוסף על תקצוב הקמת רשויות מטרופוליניות. נתונים נוספים על תקציבי התמיכה לתחבורה ציבורית, תקציבי הפיתוח של רכבות כבדות והרשאות הרשות להתחייב (אשר הוזכרו לאחרונה בדוח של מבקר המדינה בנושא ההתנהלות התקציבית של משרד התחבורה<sup>25</sup>) מובאים בנספח למסמך זה.

<sup>24</sup> משרד האוצר, הצעת תקציב לשנות הכספים 2015-2016: משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, אוגוסט 2015, עמ' 38-39, 55-52; משרד האוצר, הצעת תקציב לשנות הכספים 2017-2018: משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, אוקטובר 2016, עמ' 55-56.

<sup>25</sup> תקציב ההרשאה להתחייב מציין את הסכום שניתן להתחייב עליו בשנה מסוימת אולם להוציא בפועל באותה שנה או בשנים הבאות. לפי מבקר המדינה, תקציב זה משמש ככלי חשוב לתקצוב פרויקטי פיתוח שביצועם נפרס על פני מספר שנים. ראו: מבקר המדינה, דוח שנתי 67א: משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, הכנה וביצוע של התקציב להשגת מטרות המשרד, נובמבר 2016, עמ' 496, 516-517.



כאמור, להלן יוצג מידע נוסף על תקציב התפעול השוטף של הרשות:

**לוח 1: תקציב הרשות לתח"צ (תכנית 405401) בשנים 2013-2016, (נטו) באלפי ש"ח<sup>26</sup>**

**2018	**2017	*2016	2015	2014	2013	
23,055	23,154	38,889	37,734	9,177	5,297	תקציב מקורי
**	**	*	23,916	4,207	694	תקציב מאושר
**	**	*	20,564	3,719	57	תקציב ביצוע
			54%	41%	1%	שיעור הביצוע מהתקציב המקורי
			86%	88%	8%	שיעור הביצוע מהתקציב המאושר

\*- התקציב המאושר ותקציב הביצוע לשנת 2016 טרם פורסמו.  
 \*\*- התקציב המקורי לשנים 2017-2018 הוא בהתבסס על הצעת התקציב והנתונים שבמערכת פיסקלי-דיגיטלי, כפי שמעדכן משרד האוצר.

ניתן לראות בלוח זה, המציג את התקציב שנועד לתפעולה השוטף של הרשות, כי התקציב המדובר גדל עם השנים. **הסבר אפשרי לפער בין התקציב בשנים 2013-2014 לתקציב בשנים 2015-2016 הוא כי הקמת הרשות החלה, כאמור, בדצמבר 2013** (ומכאן ההוצאה בשנה זו מוגבלת לימים מעטים), ובמהלך 2014 הייתה הרשות בתהליכי הקמה ראשוניים. לפי נציגת הרשות, הפער נובע מהעברת תקציב שכר עובדי הרשות ממשרד התחבורה לרשות.<sup>27</sup> כמו כן, ניתן לראות כי גם בשנת 2015 ישנו פער ניכר בין התקציב המאושר לבין התקציב המקורי אשר אושר בכנסת. מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה אל אגף התקציבים במשרד האוצר במטרה לברר את המקור לפער בין התקציב המקורי והמאושר, ונכון למועד חתימת מסמך זה טרם התקבל מענה בנושא. בנוסף, **התקציב המוצע לשנים 2017-2018 עומד על כ-60% מהתקציב שאושר על-ידי הכנסת לשנת 2016, והוא כמעט זהה לתקציב המאושר לשנת 2015.**

להלן יוצג מידע נוסף על תקציב הפיתוח של תח"צ והסעת המונים, המשמש, בין היתר לתשלום למינהלות,<sup>28</sup> לקידום פרויקטים כגון קידום הרכבת הקלה בגוש דן, תכנון מערך התחבורה הציבורית בירושלים ועוד. יש לשים לב כי להבדיל מתקציב הרשות, שהוצג באלפי ש"ח, תקציב הפיתוח המוצג הוא במיליוני ש"ח.

<sup>26</sup> משרד האוצר, [מערכת פיסקלי-דיגיטלי](#) (באמצעות אתר Tableau), כניסה אחרונה: 1 בנובמבר 2016.

<sup>27</sup> דלית רגב, מנהלת אגף תכנון, ארגון וניהול ברשות הארצית לתחבורה ציבורית, משרד התחבורה, דוא"ל, 31 באוקטובר 2016. כסימוכין לכך ניתן לראות, בנתוני משרד האוצר, כי שיא כוח האדם בתקציב המתוכנן עמד בתקציב 2014 על 42 תקנים וב-2015 על 102 תקנים. ראו: משרד האוצר, [מערכת פיסקלי-דיגיטלי](#) (באמצעות אתר Tableau), כניסה אחרונה: 6 בנובמבר 2016.

<sup>28</sup> דוגמה לתקצוב המנהלות ניתן לראות בתקנה 79500287, "מינהלת תח"צ ארצית" (התקצוב המוקדש לעדליה ול- AVIV AMCG), שבשנת 2015 התקציב המקורי עמד על 33 מיליון ש"ח והביצוע עמד על כ-36 מיליון ש"ח.



**לוח 2: התקציב לפיתוח תח"צ והסעת המונים (תכנית 795002) בשנים 2013-2018, (נטו) במיליוני ש"ח<sup>29</sup>**

**2018	**2017	*2016	2015	2014	2013	
3,807	3,677	1,680	1,660	2,454	1,558	תקציב מקורי
**	**	*	2,118	1,190	1,335	תקציב מאושר
**	**	*	2,117	1,118	1,290	תקציב ביצוע
			128%	46%	83%	שיעור הביצוע מהתקציב המקורי
			100%	94%	97%	שיעור הביצוע מהתקציב המאושר

\*- התקציב המאושר ותקציב הביצוע לשנת 2016 טרם פורסמו.  
 \*\*- התקציב המקורי לשנים 2017-2018 הוא בהתבסס על הצעת התקציב והנתונים שבמערכת פיסקלי-דיגיטלי, כפי שמעדכן משרד האוצר.

ניתן לראות בנתונים אלו, המציגים את תקציב הפיתוח של התחבורה ציבורית שאינו לרכבת הכבדה, גידול בתקציב עם השנים, הכולט במיוחד בתקציב המאושר ובתקציב הביצוע (59%-64% בשנים 2013-2015). שיעור הביצוע הביצוע מהתקציב המאושר הוא גבוה יחסית (94%-100%), בעוד שיעור הביצוע מתוך התקציב המקורי לא מצביע על מגמה ברורה. יש לציין בהקשר זה כי לפי התכנית האסטרטגית לתח"צ שפורסמה על ידי משרד האוצר ומשרד התחבורה ב-2012, תקציב הביצוע השנתי בשנים 2005-2010 היה נמוך מהתקציב המאושר, באופן שהתבטא בעיקר בהוצאה נמוכה מהמתוכנן על פרויקטים של מערכות הסעת המונים במטרופולינים.<sup>30</sup>

### 2.3.1 ייעוד תקציב לרשויות המטרופוליניות

התקציב לפיתוח תח"צ והסעת המונים כולל תקנה בשם "הרשויות המטרופוליניות" (מס' תקנה 79500241). לפי הנתונים שמפרסם משרד האוצר לא הוצא כסף בתקנה זו מכיונה בשנת 2013: אמנם בתקציב המקורי לשנת 2013 כללה תקנה זו 238 אלף ש"ח, אולם סכום זה לא הופיע בתקציב המאושר או בתקציב הביצוע. בשנת 2014 התקציב עמד על 0, עם הרשאה להתחייב במסגרת התקציב המאושר ובתקציב הביצוע של מיליון ש"ח. בשנים 2015-2016 עמדה התקנה על 0 ש"ח, ללא הרשאה להתחייב.<sup>31</sup> עם זאת, ניתן לראות כי למרות שטרם הוקמו רשויות מטרופוליניות, ישנם פרויקטים ותשתיות לרמה המטרופולינית המתוקצבים במסגרת תקנות תקציביות אחרות, לדוגמה: תכנון מערך התחבורה הציבורית בירושלים (תקנה 79500203), מרכז בקרה מטרופוליני בגוש דן (תקנה 79500238) ותקציב ביצוע במטרופולינית חיפה (תקנה 79500262).<sup>32</sup>

<sup>29</sup> משרד האוצר, [מערכת פיסקלי-דיגיטלי](#) (באמצעות אתר Tableau), כניסה אחרונה: 1 בנובמבר 2016.

<sup>30</sup> משרד התחבורה, התשתיות הלאומיות והבטיחות בדרכים ומשרד האוצר, [פיתוח התח"צ: תכנית אסטרטגית](#), דצמבר 2012, עמ' 38.

<sup>31</sup> משרד האוצר, [מערכת פיסקלי-דיגיטלי](#) (באמצעות אתר Tableau), כניסה אחרונה: 6 בנובמבר 2016.

<sup>32</sup> שם.



## 2.4. תקנים ואיוש תפקידים

במהלך הקמת הרשות הושג סיכום בין משרדי התחבורה והאוצר להוספת 40 תקני כוח אדם עם המעבר לרשות, כיחידת סמך במשרד. היקף כוח האדם של הרשות נועד להסתכם ב-126 משרות.<sup>33</sup> עיון בספר תוכניות העבודה של משרד התחבורה לשנת 2014 מצביע על כך שהיעד שקבע לעצמו משרד התחבורה בעניין הרשות הארצית לתח"צ הוא הפעלה מלאה ואיוש של כל התקנים עד לסוף הרבעון השלישי של שנת 2015.<sup>34</sup> על פי הגב' דלית רגב, מנהלת אגף תכנון, ארגון וניהול ברשות, נכון להיום מספר התקנים ברשות הוא 112 (כש-98 משרות מתוך כך מאוישות) ומספר זה צפוי לקטון במסגרת תכנית קיצוצים ולהגיע ל-107 בסוף 2018.<sup>35</sup> יש לציין כי לפי נתוני משרד האוצר:

- התקציב המקורי והתקציב המאושר לשנת 2015 כללו סך של 108 משרות (מהן שיא כוח אדם של 102 ו-6 משרות עובדים בלתי צמיתים), והביצוע באותה השנה עמד על שיא כוח אדם של 77 משרות וכ-14 משרות עובדים בלתי צמיתים;<sup>36</sup>
- התקציב המקורי לשנת 2016 כלל סך של 107 משרות (מהן שיא כוח אדם של 101 ו-6 משרות עובדים בלתי צמיתים);<sup>37</sup>
- לפי הצעת התקציב לשנים 2017-2018, כוח האדם בתחום הפעולה של הרשות יעמוד על 104 משרות בשנת 2017 (שיא כוח אדם של 98 תקנים ו-6 משרות עובדים בלתי צמיתים), ו-101.5 משרות בשנת 2018 (שיא כוח אדם של 95.5 תקנים ו-6 משרות עובדים בלתי צמיתים).<sup>38</sup>

איוש התקנים התעכב בשל מספר חסמים:<sup>39</sup>

- **סכסוך עבודה** שהוכרז על ידי ועד העובדים של משרד התחבורה וההסתדרות, במהלך המשא ומתן להקמת הרשות כיחידת סמך במשרד התחבורה, שהקשה על קליטת עובדים חדשים עד להשגת הבנות בין הגורמים השונים באשר לתנאי ההעסקה של עובדי הרשות;
- בעקבות החלטת הממשלה ממאי 2013 בעניין צמצום כוח האדם במשרדי הממשלה,<sup>40</sup> נציבות שירות המדינה לא אפשרה יציאה למכרזים פומביים עבור משרות ברשות, עד להתכנסות ביעדי מצבת כוח האדם של משרד התחבורה;<sup>41</sup>

<sup>33</sup> שר התחבורה, התשתיות הלאומיות והבטיחות בדרכים, הצעת מחליטים: פטור מחובת מכרז (מינוי באמצעות ועדה לאיתור מועמדים) למשרת מנהל הרשות הארצית לתחבורה ציבורית במשרד התחבורה, התשתיות הלאומיות והבטיחות בדרכים, 30 בינואר 2013, עמ' 3.

<sup>34</sup> משרד ראש הממשלה, ספר תוכניות העבודה לשנת 2014: משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, מרס 2014, עמ' 483-499.

<sup>35</sup> דלית רגב, מנהלת אגף תכנון, ארגון וניהול ברשות הארצית לתחבורה ציבורית, משרד התחבורה, יישום החלטת ממשלה מס' 3988 ופעילות הרשות הארצית לתחבורה ציבורית – תשובה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 31 ביולי 2016, עמ' 11; דלית רגב, מנהלת אגף תכנון, ארגון וניהול ברשות הארצית לתחבורה ציבורית, משרד התחבורה, דוא"ל, 31 באוקטובר 2016.

<sup>36</sup> משרד האוצר, מערכת פיסקלי-דיגיטלי (באמצעות אתר Tableau), כניסה אחרונה: 6 בנובמבר 2016.

<sup>37</sup> שם.

<sup>38</sup> משרד האוצר, הצעת תקציב לשנות הכספים 2017-2018: משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, אוקטובר 2016, עמ' 4-5.

<sup>39</sup> דלית רגב, מנהלת אגף תכנון, ארגון וניהול ברשות הארצית לתחבורה ציבורית, משרד התחבורה, שיחת טלפון, 15 במאי 2016.

<sup>40</sup> מזכירות הממשלה, החלטת ממשלה מס' 214: צמצום כוח האדם והפחתת הוצאות השכר במשרדי הממשלה, 13 במאי 2013, כניסה אחרונה: 16 במאי 2016.

<sup>41</sup> נציבות שירות המדינה, דוח ועדת הרפורמה לשיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה, יוני 2013, ירושלים, כניסה אחרונה: 16 במאי 2016.



- מספר עובדים נקלטו לרשות במכרז פנימי במשרד התחבורה, וכניסתם בפועל אל התפקיד התעכבה עקב הצורך לאייש את המשרות שהם עתידים היו לפנות.

נציגת המשרד ציינה כי כיום האיוש מתנהל בצורה שוטפת. עם זאת, הקיצוץ במספר התקנים (מ-126 ל-107, הפחתה של כ-17%) צוין כקושי מהותי ביכולת הרשות לממש את היעדים שלשם הוקמה, ובכלל זאת בתחומים כגון תכנון, רישוי ופיקוח, תמיכה בפרויקטים של הסעת המונים ושירות לציבור.<sup>42</sup> זאת בנוסף לצורך בתשומה גבוהה יותר כתוצאה משינויים רגולטוריים במינהל התכנון ובוועדות התכנון המקומיות, אשר לדבריה מצריך תוספת משרות לאגף התכנון התחבורתי. צורך זה הועבר לאגף התקציבים במשרד האוצר בנוסף לצורך בתגבור עובדים בשל ביטול תקנים, אך לא זכה למענה תקציבי.<sup>43</sup> מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה בנושא אל אגף התקציבים במשרד האוצר ונכון למועד חתימת מסמך זה טרם התקבל מענה בנושא.

## 2.5. ריכוז סמכויות הביצוע בתחום התח"צ והתקשרות עם חברות חיצוניות

לפי מצגת של מנהל הרשות, הרציונל להקמתה היה, בין היתר, השאיפה לרכז סמכויות ביצוע תחום התח"צ אשר הופקדו עד אז בידי גופים אחרים- פנים וחוץ משרדיים, באמצעות תגבור ועיבוי הרובד המקצועי של הרשות תוך חיזוק מיומנויות מקצועיות רלוונטיות.<sup>44</sup> עם זאת, כפי שצוין קודם לכן, הרשות עובדת עם חברות פרטיות המשמשות כשלוש מינהלות תח"צ, משנת 2003. בהקשר זה יש לציין את דוח מבקר המדינה 66א' משנת 2015, שעסק בהתקשרויות עם יועצים ונותני שירותים במשרד התחבורה, ובכלל זאת ההתקשרות עם המינהלת. המבקר העיר בדוח כי על אף שפעילות המינהלת הייתה אמורה להיות זמנית (עד להקמת הרשות ארצית לתח"צ), היא המשיכה לפעול גם לאחר הקמת הרשות. עמדת המבקר בסוגיה זו הייתה שהעסקת גורם פרטי בתפקיד מרכזי כל כך ובמשך תקופה ארוכה עלולה להיות בעייתית, בשל יצירת תלות גבוהה של המשרד בגורמים פרטיים, מאחר שבידיהם נמצא בסיס הידע המקצועי בתחומים אלו.<sup>45</sup> ביקורת קשורה שעלתה במחקר בנושא מצביעה על כך שהעסקת גורם פרטי בתפקיד מרכזי לאורך תקופה ארוכה מאפשרת לגורם הפרטי לצבור ידע ויכולת מקצועית גבוהים שאינם נשמרים במשרד, כאשר עם סיום ההתקשרות ישנו סיכון של אובדן ידע ויכולות מקצועיות.<sup>46</sup>

בתשובת משרד התחבורה לליקוי שבדוח נמסר כי עם השלמת גיוס כלל העובדים, חלק מהפעילות המבוצעת במינהלת תופנה לאחריה האגפים המקצועיים של הרשות.<sup>47</sup> לדברי ראש אגף תכנון ארגון וניהול ברשות, המינהלת תמשיך לפעול כגורם מסייע, באמצעות עבודת תמיכה כגון הוצאת מכרזים עבור הרשות, אך לא תקבל החלטות שבליבת העיסוק של הרשות, ובדומה לתשובת המשרד לדוח מבקר המדינה, נמסר

<sup>42</sup> דלית רגב, מנהלת אגף תכנון, ארגון וניהול ברשות הארצית לתחבורה ציבורית, משרד התחבורה, שיחת טלפון, 12 בספטמבר 2016.

<sup>43</sup> דלית רגב, מנהלת אגף תכנון, ארגון וניהול ברשות הארצית לתחבורה ציבורית, משרד התחבורה, דוא"ל, 7 בספטמבר 2016.

<sup>44</sup> משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, [הרשות הארצית לתחבורה ציבורית](#), מצגת- כנס תחבורה היום ומחר, ספטמבר 2014, כניסה אחרונה: 5 במאי 2016.

<sup>45</sup> מבקר המדינה, [דוח שנתי 66א'](#), משרד התחבורה והבטיחות בדרכים - התקשרויות עם יועצים ונותני שירותים, אוקטובר 2015.

<sup>46</sup> יורם עידה וגל טלית, [רגולציה של שירותי התח"צ באוטובוסים בישראל: טיוטה לדיון](#), מכון ון ליר בירושלים, פברואר 2014, עמ' 31-32.

<sup>47</sup> משרד ראש הממשלה, [הערות ראש הממשלה לדוח מבקר המדינה 66א'](#), משרד התחבורה והבטיחות בדרכים-התקשרויות עם יועצים ונותני שירותים, אוקטובר 2015, עמ' 129-136.



למרכז המחקר והמידע של הכנסת כי "לאחר קליטת כלל העובדים והכשרתם לתפקיד תבחן מחדש הנהלת הרשות את פעילות העוזר של המנהלות ותתאימה לצרכיה."<sup>48</sup>

### 3. רשויות מטרופוליניות

חלקה השני של החלטת הממשלה 3988 עסק בהקמת רשויות מטרופוליניות לתח"צ. צורך אפשרי ברשויות כאלו, עליו הצביע מחקר בנושא, הוא שהאינטגרציה והניהול המשותף של מספר אמצעי תח"צ במסגרת מטרופולינית מאפשרים לייעל ולהעצים את השימוש בהם.<sup>49</sup> הצורך ברשויות כאלו מצוין גם בתכנית האסטרטגית לפיתוח התח"צ שפרסמו משרד האוצר ומשרד התחבורה בשנת 2012: לפי התכנית, המבנה הריכוזי של ענף התח"צ בארץ, ללא הקמת מבנה היררכי והאצלת סמכויות לגורמים מטרופוליניים ועירוניים, גורם להקטנת היכולת לייצר כמות משמעותית של פרויקטים בו זמנית. המבנה הקיים מטיל על משרד התחבורה עומס לא סביר ומעורבות מיותרת בתכנון ומכרז של כל פרויקט בתח"צ המקומית במטרופוליניים ובערים האחרות במדינה. עוד נכתב בתכנית שאלו הם פני הדברים למרות שבעשור הקודם לתכנית "ניכר שינוי מהותי בגישה של משרד התחבורה, הנעזר בגופי התכנון והביצוע המטרופוליניים שלו" (ההדגשה במקור), היוזמים את תכנון מערך שירות התח"צ והקמת מערכות הסעה נוספות.<sup>50</sup> בנוגע לתוכניות הקיימות, צוין בתכנית שהן "נערכו מתוך ראייה כוללת של שרות התח"צ, תוך השקעה באמצעים חדשים וזכויות דרך בלעדיות... וניכר שהתכנון התייחס ליכולת המערכת לענות על הצרכים העתידיים במטרופוליניים. למרות זאת, היקף הביצוע של התוכניות המטרופוליניות בעשור האחרון לא היה בקצב מספק" (ההדגשה במקור).<sup>51</sup> לפי נציג משרד האוצר, משרד האוצר המשיך לתמוך ביוזמה זו, אך המאמצים לקדם את הקמת הרשויות המטרופוליניות, גם בהתבסס על התוכנית האסטרטגית, לא הבשילו לכדי חקיקה או ביצוע אחר.<sup>52</sup> לפי סיכום שנת 2014 שפרסם בנק ישראל, "אחוז השימוש ואולי גם רמת התשתיות בתחום התח"צ במטרופוליניים בישראל נמוכה מהרמה במרבית המדינות המפותחות", וזאת למרות ששיפור ברמת התשתיות (במיוחד בכל הנוגע לתח"צ) יתרום לצמיחה הכלכלית ולרמת החיים.<sup>53</sup>

נכון לזמן כתיבת מסמך זה טרם החלה הקמת הרשויות המטרופוליניות השונות (וכאמור, ככל הידוע לנו, עד כה לא הופץ תזכיר החוק בנושא, כפי שנקבע בהחלטת הממשלה). מבקר המדינה העיר גם הוא על הנושא בדוח שפרסם לאחרונה, ועל הצורך להסיר את החסמים להקמת רשויות כאלו.<sup>54</sup> עם זאת, היו בעבר ניסיונות שלא הבשילו להקים רשויות כפיילוט. עוד יצוין כי, כאמור, הקמת תשתית מטרופולינית לתח"צ והפעלתה עשויות להתבצע גם בהיעדר רשות מטרופולינית, וניתן לראות שבשנים האחרונות התקיימה

<sup>48</sup> דלית רגב, מנהלת אגף תכנון, ארגון וניהול ברשות הארצית לתחבורה ציבורית, משרד התחבורה, שיחת טלפון, 15 במאי 2016; דלית רגב, מנהלת אגף תכנון, ארגון וניהול ברשות הארצית לתחבורה ציבורית, משרד התחבורה, יישום החלטת ממשלה מס' 3988 ופעילות הרשות הארצית לתחבורה ציבורית – תשובה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 31 ביולי 2016, עמ' 10.

<sup>49</sup> יורם עידה וגל טלית, רגולציה של שירותי התח"צ באוטובוסים בישראל: טיוטה לדיון, מכון ון ליר בירושלים, פברואר 2014.  
<sup>50</sup> משרד התחבורה, התשתיות הלאומיות והבטיחות בדרכים ומשרד האוצר, פיתוח התח"צ: תכנית אסטרטגית, דצמבר 2012, עמ' 16-17.

<sup>51</sup> שם, עמ' 10.

<sup>52</sup> אלון מסר, רכז תחבורה ציבורית באגף תקציבים, משרד האוצר, שיחת טלפון, 30 ביוני 2016.

<sup>53</sup> בנק ישראל, דוח בנק ישראל 2014, מרץ 2015, עמ' 54-57.

<sup>54</sup> מבקר המדינה, דוח שנתי 67א: משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, הכנה וביצוע של התקציב להשגת מטרות המשרד, נובמבר 2016, עמ' 486-487.



פעילות במטרופולינים תוך ראיית צרכי המטרופולין, כמפורט בהמשך פרק זה. עבודות אלו מבוצעות תוך פיקוח והכוונה של גופים שונים, ובפרט הרשות הארצית, וליווי הפרויקטים הללו מצוין בתכנית העבודה שלה: כך, למשל, הרשות מציינת את הסדרי תנועה בזמן העבודות על הרכבת הקלה בתל אביב ואת הביקורת על פעילות הרכבת הקלה בירושלים כחלק מהפעילויות המרכזיות שביצעה הרשות בשנת 2015.<sup>55</sup> הקמת הרשות הארצית, כפי שתוארה לעיל, לוותה בהוספת תקנים אך לפי נציגי ארגונים לא-ממשלתיים, לא הביאה לשינוי משמעותי מהמצב שהיה קיים קודם לכן בכל הנוגע לזירה המקומית והמטרופולינית. "צוואר בקבוק" אפשרי שהוצג על ידי נציגי הארגונים הלא-ממשלתיים הוא מספר הממונים המחוזיים במשרד, הנמצאים בעומס עבודה גבוה במיוחד.<sup>56</sup> לפי נציגת הרשות, תפקידם ורמת המשרה של הממונים המחוזיים שופרו משמעותית ונוסף מנהל תחום נפרד למחוז הדרומי, זאת בנוסף להוספת המשרות הכוללת ברשות, ליצירת מנהל אגף שאחראי על כלל מנהלי התחום המטרופוליניים ולהעברת חלק מהמשימות מהממונים המטרופוליניים לאגפים אחרים.<sup>57</sup>

### 3.1. סוגיות רוחב הנוגעות להקמת רשויות מטרופוליניות

להלן יוצגו סוגיות שעלו מספר פעמים במהלך סקירת המטרופולינים השונות, כסוגיות רוחב המשפיעות על הקמת הרשויות המטרופוליניות בכל המטרופולינים:

- **מוכנות הרשות הארצית כגורם מפקח:** לפי נציגת הרשות, הרשות הארצית אמורה להיות הגורם שיפקח על הרשויות המטרופוליניות לכשאלו תוקמנה. לדבריה, **תנאי מקדים להתחלת תהליך ההקמה של הרשויות הללו הוא סיום הקמת הרשות הארצית ופעילותה באופן מלא**, ובכלל זאת איוש כוח האדם, הכשרת העובדים לתפקידם ועיגון ממשקי העבודה בין כלל הגורמים והגופים. כל זאת, על מנת להבטיח מנגנון רגולטורי מעוגן חוקית ובעל היכולות והידע הנדרשים לצורך פיקוח על הרשויות המטרופוליניות.<sup>58</sup> כפי שצוין קודם לכן במסמך זה, בתכנית העבודה לשנת 2016 מצוינת הקמת הרשות כמשימה שנועדה להסתיים ברבעון השנה הרביעי.
- **פעילות גופים מקומיים:** כיום יש גופים שונים הפועלים במטרופולינים השונות ותוך ראייה מטרופולינית, בכל הנוגע לתכנון תח"צ (למשל צוות תכנית האב לתחבורה במטרופולין ירושלים), ביישום פתרונות תחבורה שונים (למשל החברות נתיבי איילון במטרופולין תל אביב ויפה נוף במטרופולין חיפה) או בקידום פרויקטים ספציפיים (למשל חברת נת"ע הבונה את הרכבת הקלה בתל אביב). גופים אלו מחזיקים סמכויות שונות (כאשר תכניות מובאות ככלל לאישור בפני הרשות הארצית), וניתן להניח שהקמת רשות מטרופולינית תצריך בחינת חלוקת הסמכויות ויחסי כפיפות

<sup>55</sup> דלית רגב, מנהלת אגף תכנון, ארגון וניהול ברשות הארצית לתחבורה ציבורית, משרד התחבורה, **יישום החלטת ממשלה מס' 3988 ופעילות הרשות הארצית לתחבורה ציבורית – תשובה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת**, 31 ביולי 2016, עמ' 3-4.

<sup>56</sup> גיל יעקב, מנכ"ל 15 דקות – ארגון צרכני התחבורה בישראל, שיחת טלפון, 27 ביוני 2016; תמר קינן, מנכ"ל ארגון תחבורה היום ומחר, שיחת טלפון, 28 ביוני 2016. דוגמה שצוינה לשינוי חיובי היא הקמת אגף בכיר רכבות, שהביא לשינוי משמעותי בעבודת הפיקוח והניהול של המשרד את הענף.

<sup>57</sup> דלית רגב, מנהלת אגף תכנון, ארגון וניהול ברשות הארצית לתחבורה ציבורית, משרד התחבורה, דוא"ל, 7 בספטמבר 2016; שיחת טלפון, 12 בספטמבר 2016.

<sup>58</sup> דלית רגב, מנהלת אגף תכנון, ארגון וניהול ברשות הארצית לתחבורה ציבורית, משרד התחבורה, **יישום החלטת ממשלה מס' 3988 ופעילות הרשות הארצית לתחבורה ציבורית – תשובה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת**, 31 ביולי 2016, עמ' 11.



**בין הרשות הארצית, הרשות המטרופולינית וגופי התכנון והביצוע הקיימים במטרופולינים, או שילוב גופים אלו לרשות המטרופולינית.**

- **סמכות תימרור ונתיבי תח"צ (נת"צים):** הסדרי התנועה בכל רשתות הדרכים בישראל נקבעים על-ידי רשויות התימרור המרכזית והמקומית, בהתאמה. תפקיד "רשות התימרור המרכזית" ניתן למפקח על התעבורה, כפי שמונה לפי פקודת התעבורה (או מי שהמפקח אצל לו מסמכויותיו), ורשויות התימרור המקומיות ממונות בדרך-כלל על-ידו.<sup>59</sup> נכון לאפריל 2016 היו 350 רשויות תימרור מקומיות, כשבמרבית המקרים מדובר בראשי רשויות מקומיות.<sup>60</sup> עיקר הסמכות לקביעת הסדרי תנועה היא בידי רשות התימרור המרכזית, ורשות התימרור המקומית רשאית, ככלל, לפעול רק אם לא הורתה הרשות המרכזית אחרת ובתחומים מוגבלים (אלא אם נאצלה לה סמכות נוספת על ידי המפקח על התעבורה).<sup>61</sup> לפי פרסום של עיריית תל-אביב מ-2002, **הפיצול בין הגורמים הממשלתיים לעירוניים מקשה על יישום מדיניות תחבורה כוללת ומוסכמת, ונדרשת האצלה רחבה של סמכויות התימרור מרשות התימרור המרכזית.**<sup>62</sup> חלוקת סמכות התימרור והצורך באצילת סמכות לרשות מטרופולינית הוזכר בנושא מרכזי גם על-ידי נציג אחד הארגונים העוסקים בקידום תח"צ.<sup>63</sup>
- כאמור, בדוח מבקר המדינה שפורסם לאחרונה הובעה דעת משרד המבקר הנוגעת בסוגיות אלו, לפיה לנוכח ההמלצות על הקמת רשויות מטרופוליניות וכל עוד החלטת הממשלה מס' 3988 עומדת בעינה, על הגורמים המטפלים בנושא למצוא דרכים להסרת החסמים המונעים את הקמת הרשויות הללו, ובכלל זה יש לקדם את הסדרת חלוקת התפקידים, הסמכויות ותחומי האחריות של הרשויות המקומיות הונות לצורך שיפור שירותי התח"צ בתחום שיפוץ.<sup>64</sup>

---

<sup>59</sup> יש חוקים ותקנות ייעודיים, הממנים רשות מקומית לצורך ספציפי, כגון אחריות רכבת ישראל על המסילות. תקנות התעבורה, התשכ"א-1961, ס. 1; אגף בכיר לתכנון תחבורתי, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, [ריכוז הממונים לתפקידי רשות תימרור מרכזית ומקומית](#), אפריל 2016, עמ' 4.

<sup>60</sup> אגף בכיר לתכנון תחבורתי, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, [ריכוז הממונים לתפקידי רשות תימרור מרכזית ומקומית](#), אפריל 2016, עמ' 5.

<sup>61</sup> משרד הפנים, [מדריך לנבחר: עבודת הוועדות ברשות המקומית](#), נובמבר 2010, עמ' 332-334.

<sup>62</sup> עיריית תל אביב, [פרופיל העיר](#), 2002, עמ' 85.

<sup>63</sup> גיל יעקב, מנכ"ל 15' דקות – ארגון צרכני התחבורה בישראל, שיחת טלפון, 27 ביוני 2016.

<sup>64</sup> מבקר המדינה, [דוח שנתי 67א: משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, הכנה וביצוע של התקציב להשגת מטרות המשרד](#), נובמבר 2016, עמ' 486-487.



## 3.2. מטרופולין תל אביב

### א. מאפיינים נבחרים של מטרופולין תל אביב

**רקע:** מטרופולין תל אביב היא הריכוז העירוני הגדול והצפוף במדינה. נכון לסוף שנת 2014, חיו במטרופולין כ-3.7 מיליון איש, שהיוו כ-45% מכלל אוכלוסיית המדינה. בתל אביב-יפו לבדה, עיר הגלעין של המטרופולין, חיו כ-426 אלף תושבים.<sup>65</sup> **מטרופולין תל אביב היא גם הצפופה ביותר מבין המטרופולינים בישראל**, והצפיפות בה נאמדה בכ-2,204 נפשות לקמ"ר.<sup>66</sup> המטרופולין והעיר תל-אביב-יפו בפרט הן מוקד תעסוקתי ותחבורתי מרכזי: בשנת 2014, 11% מהמועסקים בכלל ישראל עבדו בעיר תל-אביב-יפו, בעוד שהאוכלוסייה בעיר עצמה היוותה כ-5.1% מכלל אוכלוסיית ישראל. מתוך המועסקים בתל אביב-יפו, כ-63% מהמועסקים בעיר באותה השנה לא היו תושביה.<sup>67</sup> נתון זה משקף מגמה עקבית במשך השנים האחרונות של גידול במספר העובדים הגרים מחוץ לעיר. על פי הערכות חברת נת"ע, נכון למחצית הראשונה של שנת 2015 נכנסו מדי יום לטבעת הפנימית של המטרופולין כ-530 אלף כלי רכב מכל הסוגים, מתוכם כ-470 אלף כלי רכב פרטיים ומסחריים והשאר (כ-60 אלף) כלי רכב ציבוריים. **לפי נת"ע, במטרופולין תל אביב בראשית שנת 2015 כ-80% מהנסיעות התבצעו ברכב פרטי, 18% באוטובוסים ומוניות שירות וכ-2% ברכבות.**<sup>68</sup>

בשנת 2012 היו במטרופולין תל אביב תכניות של חברת נתיבי תחבורה עירונית (נת"ע) ומינהל תח"צ של חברת נתיבי איילון, להקמת שבעה קווים מטרופוליניים, תוך הסתמכות על רכבת קלה וקווי BRT.<sup>69</sup> עם זאת, נכון לספטמבר 2016 טרם הסתיים אף אחד מפרוייקטים אלו, ובשנת 2015 פרסם בנק ישראל שאחוז השימוש בתח"צ במטרופולין תל אביב "רחוק מהמקובל במדינות ה-OECD, דבר העשוי להעיד על איכות ירודה (של תשתיות התח"צ)."<sup>70</sup>

### ב. צעדים מרכזיים בנושא תח"צ והסעת המונים בשנים האחרונות והיערכות לקראת הקמת רשות מטרופולינית לתחבורה במטרופולין תל אביב

- **רפורמה בקווי האוטובוס:** בשנת 2010 החלה רפורמה בהסדרי התח"צ במטרופולין תל אביב. הרפורמה, שמקורותיה ביוזמה משנת 1999, תוכננה ובוצעה עבור משרד התחבורה על ידי האגף לתח"צ בחברת נתיבי איילון, ונועדה לשפר את מבנה מערכת קווי האוטובוס במטרופולין ולהגביר את השימוש בתח"צ באמצעות מערכת קווים היררכית המפרידה בין קווים ראשיים (הנוסעים בין גושים עירוניים ודרך רחובות ראשיים בתדירות גבוהה) וקווי הזנה מקומיים.<sup>71</sup>

<sup>65</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **שנתון סטטיסטי לישראל 2015 מספר 66, לוח 2.25**. כניסה אחרונה: 23 במאי 2016. יודגש, כי נתונים אלו אינם לוקחים בחשבון את אוכלוסיית מהגרי העבודה ומבקשי המקלט החיים בעיר ומספרם מוערך על ידי המרכז למחקר כלכלי וחברתי של עיריית תל אביב יפו בכמה עשרות אלפי תושבים.

<sup>66</sup> שם.

<sup>67</sup> עיריית תל אביב יפו, המרכז למחקר חברתי כלכלי, **שנתון סטטיסטי 2015: עיקרי הנתונים והמגמות**, מצגת, דצמבר 2015, כניסה אחרונה: 23 במאי 2015.

<sup>68</sup> חברת נת"ע, מענה לבקשת מידע של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 27 ביולי 2015.

<sup>69</sup> משרד התחבורה, התשתיות הלאומיות והבטיחות בדרכים ומשרד האוצר, **פיתוח התח"צ: תכנית אסטרטגית**, דצמבר 2012, עמ' 31. מערכת BRT, או Bus Rapid Transit, היא מערכת הסעת המונים המסתמכת על אוטובוסים רבי קיבולת ומדמה את פעילותה של רכבת קלה.

<sup>70</sup> בנק ישראל, **דוח בנק ישראל 2014**, מרץ 2015, עמ' 57.

<sup>71</sup> מבקר המדינה, **דוח שנתי 64א', משרד התחבורה, התשתיות הלאומיות והבטיחות בדרכים: ארגון מחדש בתח"צ במטרופולין תל אביב**, 15 באוקטובר 2013, עמ' 501-505.



מבקר המדינה פרסם בשנת 2014 דוח בסוגיית הארגון מחדש של התח"צ במטרופולין תל אביב. בין היתר, המבקר מעיר כי "לביצוע הארגון מחדש לא קדמה הקמת רשות מטרופולינית בעלת סמכויות-על, שבידיה הכלים והידע הדרושים, למרות ההחלטה על הקמתה לפני שנים. רשות מעין זו הייתה עשויה לשפר את התיאום בין הגורמים המעורבים ולמנוע חלק מהליקויים והפגמים בתהליכי הארגון מחדש". בעניין זה, לדעת מבקר המדינה, כחלק מהלקחים מהארגון מחדש וגם לקראת השינויים הצפויים בתח"צ במטרופולין תל אביב בשנים הקרובות, **על משרד התחבורה לפעול בהקדם האפשרי להקמתה של רשות תחבורה מטרופולינית** שיהיו שותפים לה כל גורמי התח"צ והרשויות המקומיות במטרופולין תל אביב, ומציין כי **אחד הקשיים ביישום פרויקטים של תח"צ הוא היעדר התיאום בין הרשויות במטרופולין תל אביב ובאי קיום שיתוף פעולה ביניהן**.<sup>72</sup>

עוד מצוין בדוח המבקר כי הרשויות המקומיות במטרופולין תל אביב ומשרדי התחבורה והאוצר קיימו עבודת מטה משותפת להקמת רשות מטרופולינית לתח"צ. לפי הדוח, לצורך זה הוקמו צוותי היגוי משותף לרשויות המקומיות ולממשלה וארבעה צוותי משנה שעסקו בהיבטים שונים. מן הדוח עולה כי באוגוסט 2011 הכינו משרדי התחבורה והאוצר מתווה לרשות מטרופולינית שתפעל בכפוף לרשות ארצית שתוכננה לקום במשרד התחבורה. לפי המתווה, הרשות המטרופולינית תהיה אחראית לניהול התח"צ בגבולותיה ותופקד על ייזום וקידום של פרויקטי תשתית לתח"צ ועל עידוד השימוש בה, ואילו הרשות הארצית תקבע תקנים מקצועיים ותפקח על העמידה בהם. עוד על פי המתווה, בתום תהליך ההקמה יועברו לרשות המטרופולינית סמכויות להתקשרות עם מפעילי תח"צ ולרישוי קווים, סמכויות של רשות תימרור וכו'. במתווה נקבע כי תהליך ההקמה יימשך כחצי שנה שבמהלכו תוקם הרשות ובשלב הסופי תופעל כגוף סטטוטורי.<sup>73</sup> אולם, נכון למועד כתיבת המסמך, **רשות מטרופולינית בתל אביב לא קמה, והמתווה לא יצא אל הפועל**.

בתשובת משרד התחבורה לליקויים שנמצאו בדוח מבקר המדינה, נמסר כי תנאי הכרחי להקמת הרשויות המטרופוליניות הינו השלמת הקמת הרשות הארצית לתח"צ והפעלתה. לפי המשרד, לא ניתן להקים את הרשויות המטרופוליניות ללא השלמת איושו והפעלתו של הגוף הרגולטורי שאמור להסדיר את פעילות הענף ולפקח על פעילותו ברמה הארצית. עוד נמסר בתשובת המשרד כי הוא פועל לקידום גיבוש החקיקה לשם הקמת הרשויות המטרופוליניות.<sup>74</sup> בדיקת מרכז המחקר והמידע מול הרשות הארצית לתח"צ העלתה כי זוהי עדיין עמדת המשרד.<sup>75</sup>

- **הקמת הרכבת הקלה**: בשנת 1973 החליטה הממשלה על תכנון מערכת להסעת המונים באזור מטרופולין תל-אביב – החלטה שלא בוצעה עד שבשנת 1996 החליטה הממשלה להקים חברה לשם הקמת מערכת תחבורה עתירת נוסעים (מתע"ן). בעקבות החלטה זו הוקמה בשנת 1997 החברה הממשלתית נת"ע (נתיבי תחבורה עירוניים להסעת המונים בע"מ), אשר מאז שנת 2010 אחראית על

<sup>72</sup> מבקר המדינה, **דוח שנתי א'64, משרד התחבורה, התשתיות הלאומיות והבטיחות בדרכים: ארגון מחדש בתח"צ במטרופולין תל אביב**, 15 באוקטובר 2013, עמ' 499-524.

<sup>73</sup> שם.

<sup>74</sup> משרד ראש הממשלה, אגף המפקח הכללי לענייני ביקורת המדינה, **הערות ראש הממשלה לדוח מבקר המדינה א'64**, ספטמבר 2013, עמ' 147-160.

<sup>75</sup> דלית רגב, מנהלת אגף תכנון, ארגון וניהול ברשות הארצית לתחבורה ציבורית, משרד התחבורה, שיחת טלפון, 15 במאי 2016; דלית רגב, מנהלת אגף תכנון, ארגון וניהול ברשות הארצית לתחבורה ציבורית, משרד התחבורה, **יישום החלטת ממשלה מס' 3988 ופעילות הרשות הארצית לתחבורה ציבורית – תשובה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת**, 31 ביולי 2016, עמ' 11.



ביצוע מיזם הרכבת הקלה במטרופולין.<sup>76</sup> הפרויקט הוטל על נתי"ע לאחר שבשנת 2010 ביטלה המדינה חוזה זיכיון משנת 2007 שנחתם עם זכיינית להקמה ולהפעלה של קו הרכבת האדום.<sup>77</sup> לפי אתר חברת נתי"ע הקו האדום, אותו מקימה החברה, אמור להתחיל פעילותו בשנת 2021.<sup>78</sup>

### 3.3. מטרופולין ירושלים

#### א. מאפיינים נבחרים של מטרופולין ירושלים

נכון לסוף שנת 2014, חיו במטרופולין ירושלים כ-1,194 אלף איש, ובירושלים עצמה, העיר הגדולה בישראל, חיו כ-850 אלף תושבים. באותה השנה מטרופולין ירושלים כלל 86 יישובים, ותושבי העיר ירושלים היו כ-71% מאוכלוסיית המטרופולין, היחס גבוה מכל מטרופולין אחר (להבדיל, תושבי תל אביב היו כ-11.5% מאוכלוסיית מטרופולין תל אביב, תושבי חיפה היו כ-30.7% מכלל המטרופולין ותושבי באר שבע היו כ-55.6%).<sup>79</sup> באותה השנה 75.4% מהמועסקים בעיר היו מתושביה (להבדיל מתל אביב, בה כ-37% מהמועסקים גם התגוררו בעיר).<sup>80</sup> נתונים אלו מצביעים על אופי הקשר בין העיר והמטרופולין, ועל כך שבניגוד למטרופולין תל אביב מרבית העובדים בירושלים מגיעים למקום עבודתם מתוך העיר עצמה.

על פי מכון ירושלים לחקר ישראל, נכון לשנת 2014 פעלו בירושלים 69 קווי אוטובוס של חברת אגד, ששירתו מידי יום כ-441 אלף נוסעים, קו אחד של הרכבת הקלה, ששירת מידי יום כ-130 אלף נוסעים, ו-37 קווי אוטובוס שפעלו במזרח ירושלים על ידי חברות אחרות ושירתו מידי יום כ-91 אלף נוסעים.<sup>81</sup> זאת בנוסף לקווים בין-עירוניים ורכבת ישראל המאפשרים גישה בתח"צ לעיר וממנה.

בשנת 2012 הייתה במטרופולין ירושלים תכנית לרשת הסעת המונים, שקודמה על ידי צוות תכנית אב ירושלים, וכללה שלושה פרוזדורי רכבת קלה וקווי BRT, כאשר עד כה הושלם הביצוע רק של "הקו האדום" של הרכבת הקלה.<sup>82</sup>

#### ב. צעדים מרכזיים בנושא תח"צ והסעת המונים בשנים האחרונות והיערכות לקראת הקמת רשות מטרופולינית לתחבורה במטרופולין ירושלים

• צוות תכנית אב לתחבורה ירושלים: צוות זה הוא הגוף העיקרי העוסק בתח"צ ברמה המטרופולינית בירושלים. הצוות הוקם ב-1968 על ידי משרד התחבורה והעירייה, והוא אמון ככלל על חיזוי צרכי התחבורה בירושלים ועדכון של תכניות קיימות. כיום הצוות פועל לא במסגרת העירייה אלא כחטיבה בעמותה לתכנון, פיתוח ושימור אורבני ירושלים – עמותה שבראשה עומד ראש העיר.<sup>83</sup> לצוות אין

<sup>76</sup> המועצה הארצית לתכנון ולבניה, תמ"א 4/א/23: תכנית מתאר ארצית למערכת תחבורה עתירת נוסעים (מתע"ן) במטרופולין תל אביב, יוני 2010, עמ' 1-3. מידע נוסף על הרקע להקמת הרכבת הקלה וההיערכות להקמתה ניתן למצוא כאן: רינת בניטה, היערכות לקראת עבודות הרכבת הקלה במטרופולין תל-אביב, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 4 באוגוסט 2015.

<sup>77</sup> יצוין כי דוח של מבקר המדינה משנת 2014 הצביע על ליקויים בחברה הנוגעים להתנהלותה במספר תחומים. ראו: מבקר המדינה, דוח שנתי 65א', חברת נתי"ע: ניהול רכש ומכרזים וגיוס כוח אדם, 2014, עמ' 681-686.

<sup>78</sup> נתי"ע, הקו האדום, כניסה אחרונה: 13 בספטמבר 2016.

<sup>79</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל 2015 מספר 66, לוח 2.25. כניסה אחרונה: 23 במאי 2016.

<sup>80</sup> מכון ירושלים לחקר ישראל, השנתון הסטטיסטי לירושלים 2016, יוני 2016, לוח 12/ז.

<sup>81</sup> שם, לוחות 11/י, 13/י. מידע חלקי פורסם על שנת 2015, אולם ללא מידע על התח"צ במזרח העיר.

<sup>82</sup> משרד התחבורה, התשתיות הלאומיות והבטיחות בדרכים ומשרד האוצר, פיתוח התח"צ: תכנית אסטרטגית, דצמבר 2012, עמ' 31.

<sup>83</sup> תכנית אב לתחבורה בירושלים, עושים היסטוריה, כניסה אחרונה: 30 ביוני 2016.



סמכות סטטוטורית עצמאית אלא הוא מגיש המלצות לגורמים המוסמכים בעירייה ובמשרד התחבורה, ובנוסף הוא מבצע תפקידים שמוטלים עליו על-ידי גופים מוסמכים – כגון גיבוש שינויים במערך התח"צ (שיובאו לאישור משרד התחבורה) ופיקוח על זכיין הרכבת הקלה (בשם מנהלת התח"צ בירושלים).<sup>84</sup> לפי תגובת עיריית ירושלים לדוח של מבקר המדינה בנושא העמותה לתכנון, פיתוח ושימור אורבני, העירייה תומכת בהקמת רשות מטרופולינית לתח"צ המשותפת לעירייה ולממשלה, ועד להשלמת ההליכים להקמת רשות שכזו "ולגיבוש האכסניה הסופית לפעילות צוות תכנית אב לתחבורה", היא רואה את העמותה כפלטפורמה ארגונית ומנהלית מתאימה לקידום נושאים תחבורתיים בעיר ולביסוס הצלחת שיתוף הפעולה העירוני-ממשלתי בתחום.<sup>85</sup>

• **ארגון מחדש של התח"צ בירושלים**: בשנת 2008 החל ארגון מחדש של התח"צ בעיר בהתבסס על החלטת ממשלה מס' 2457 משנת 1997, לאחר כעשור של תכנון מפורט.<sup>86</sup> בדוח שפרסם מבקר המדינה ב-2014 בנושא הארגון מחדש תוארה התוכנית ככוללת בניית מדרג שירות המשלב קו רכבת קלה, מספר קווי אוטובוס BRT וקווי שירות שכונתיים וקווים מזינים לרכבת הקלה.<sup>87</sup> ישנם גופים רבים שהשתתפותם נדרשה לשם ארגון מחדש זה, ביניהם משרד התחבורה, עיריית ירושלים, צוות תכנית-האב לתחבורה, זכיינית הרכבת הקלה (חברת סיטיפס) מפעילי התח"צ, יועצים שונים ועוד, לרבות כאמור בקרה תקציבית אחר התקדמות המיזם. בדוח שפרסם מבקר המדינה ב-2014 בנושא עלה כי הפעילויות השונות של התהליך נוהלו על ידי הגורמים השונים תוך מחסור בתיאום וללא יחידה או אדם שירכז את כל המידע מטעם משרד התחבורה, וכי התועלת בתהליך נפגעה בשל אי-יישום רכיבים מהותיים בתכנית המקורית, כגון הפעלת אוטובוסים מהירים, מתן עדיפות ברמזורים לתח"צ ועוד.<sup>88</sup>

### 3.4. מטרופולין חיפה

#### א. מאפיינים נבחרים של מטרופולין חיפה

נכון לסוף שנת 2014, חיו במטרופולין חיפה כ-903 אלף איש, ובחיפה עצמה כ-277 אלף תושבים (כ-30.7% מכלל אוכלוסיית המטרופולין).<sup>89</sup> מספר המועסקים בחיפה שהתגוררו בעיר עמד באותה שנה על כ-55.2% מכלל המועסקים בעיר. מקרב כ-77 אלף המועסקים שהתגוררו מחוץ לעיר, כ-58% התגוררו בטבעת הפנימית של המטרופולין, כ-18% בטבעת החיצונית וכ-24% התגוררו מחוץ למטרופולין חיפה.<sup>90</sup> בעיר חיפה פועלת הכרמלית, הרכבת התחתית הפעילה היחידה בארץ, בה קו אחד עם שש תחנות פעילות. בשנת

<sup>84</sup> נדב מעוז, מנכ"ל צוות תכנית אב לתחבורה בירושלים, שיחת טלפון, 30 ביוני 2016. מנהלת התח"צ בירושלים היא הגוף המלווה והמפקח על פרויקט הרכבת הקלה, והיא כוללת נציגים ממשרד התחבורה, משרד האוצר והעירייה.

<sup>85</sup> משרד ראש הממשלה, אגף המפקח הכללי לענייני ביקורת המדינה, [הערות ראש הממשלה לדוח מבקר המדינה 64א'](#), ספטמבר 2013, עמ' 207.

<sup>86</sup> מזכירות הממשלה, [מדיניות כוללת להתמודדות עם בעיית הגודש בכבישים ולהעדת תחבורה ציבורית](#), 13 באוגוסט 1997, באמצעות אתר המשרד להגנת הסביבה, כניסה אחרונה: 13 בספטמבר 2016.

<sup>87</sup> מבקר המדינה, [דוח שנתי 65א', משרד התחבורה והבטיחות בדרכים: ארגון מחדש של התח"צ בירושלים](#), 29 באוקטובר 2014, כניסה אחרונה: 23 במאי 2016, עמ' 583-584.

<sup>88</sup> שם, עמ' 582, 604.

<sup>89</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [שנתון סטטיסטי לישראל 2015 מספר 66, לוח 2.25](#). כניסה אחרונה: 23 במאי 2016.

<sup>90</sup> עיריית חיפה, [שנתון סטטיסטי חיפה לשנת 2015](#), 2016, עמ' 133, 146.



2014 עמד מספר הנוסעים הממוצע לחודש בכרמלית על כ-54 אלף נוסעים. מספר הנוסעים עלה עם השנים עד 2013, אולם בשנת 2014 נרשמה ירידה של כ-13.6% במספר הנוסעים מהשנה שקדמה לה.<sup>91</sup>

### **ב. צעדים מרכזיים בנושא תח"צ והסעת המונים בשנים האחרונות והיערכות לקראת הקמת רשות מטרופולינית לתחבורה במטרופולין חיפה**

- כאמור, בשנים 2009-2010 התקיים פרויקט **Twinning עם האיחוד האירופי לקידום הקמת רשות תחבורה ציבורית ארצית ורשויות תחבורה מטרופוליניות**. הפרויקט, שלווה על ידי ועדת היגוי בין-משרדית בהשתתפות נציגים ממשד המשפטים, משרד האוצר, נציבות שירות המדינה וגורמים נוספים, כלל תכנית **פיילוט להקמת רשות מטרופולינית בחיפה**, אשר לא הושלם.<sup>92</sup>
- חברת יפה נוף, הפועלת במטרופולין, כאמור, היא חברה עירונית בבעלות מלאה של עיריית חיפה, ומשמשת כזרוע ביצועית של הממשלה והעירייה לפיתוח עורקי התחבורה הראשיים של העיר והמטרופולין ולביצוע פרויקטים העוסקים בתכנון, פיתוח וניהול תחבורה.<sup>93</sup> לפי דוח מבקר המדינה, ההסמכה מהממשלה נעשתה בהחלטת ממשלה מ-1998, אולם הסכם מסגרת מסודר בנושא בין המדינה והחברה נחתם רק ב-2011.<sup>94</sup> החברה כוללת צוות תכנית אב לתחבורה לחיפה והמטרופולין, האמון מטעם משרד התחבורה על קידום נושאים תחבורתיים, תח"צ ותכניות אב לטווח ארוך בחיפה ובמטרופולין.<sup>95</sup>
- נכון לשנת 2012 קודמה רשת הסעת המונים במטרופולין חיפה, בהתבסס על הכרמלית, קווי BRT ואוטובוסים נוספים, על ידי חברת יפה נוף. התכנון כלל שלושה קווי BRT מהקרויות לחיפה תוך חיבור לכרמלית והרכבל ושימוש בציר העדפה לתח"צ.<sup>96</sup> כפועל יוצא מתוכנית זו החל מ-2013 פועלת במטרופולין חיפה, לצד הכרמלית, המטרונית – מערכת הסעת המונים מטרופולינית במודל של BRT. נכון ל-2015 כללה המטרונית שלושה קווי שירות, הנעים בין הקרויות וחיפה, עם רציפים ותחנות, ושירתה כ-85 אלף נוסעים ביום חול ממוצע.<sup>97</sup> לפי הצעת תקציב המדינה לשנים 2017-2018, בשנים אלו יקודמו לביצוע הארכות ושלוחות מטרונית לערים נוספות ובתוך חיפה עצמה, בהיקף הנאמד בכ-2.6 מיליארד ש"ח.<sup>98</sup>
- בהערות משרד ראש הממשלה לדוח מבקר המדינה 64' א' צוין כי נכון ל-2013 משרד התחבורה לקח חלק בפרויקט משותף עם האיחוד האירופי (במודל של Twinning) להקמת הרשות הארצית לתח"צ ואפיון מודל לרשות מטרופולינית לתח"צ בחיפה, שנועדה לשמש כפיילוט לגופים דומים

<sup>91</sup> עיריית חיפה, [שנתון סטטיסטי חיפה לשנת 2015](#), 2016, עמ' 231.

<sup>92</sup> משרד האוצר, [תקציב המדינה לשנים 2011-2012: עיקרי התקציב – משרד התחבורה](#), אוקטובר 2010, עמ' 43; דלית רגב, מנהלת אגף תכנון, ארגון וניהול ברשות הארצית לתחבורה ציבורית, משרד התחבורה, **יישום החלטת ממשלה מס' 3988 ופעילות הרשות הארצית לתחבורה ציבורית – תשובה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת**, 31 ביולי 2016, עמ' 12.

<sup>93</sup> מבקר המדינה, [ביקורת על השלטון המקומי: הקמת מערך הסעת המונים במטרופולין חיפה – המטרונית](#), 22 בינואר 2014, עמ' 425.

<sup>94</sup> שם, עמ' 432-433.

<sup>95</sup> סלביה רצ'ר, מנהלת תכנית אב לתחבורה, יפה נוף, דוא"ל, 11 ביולי 2016.

<sup>96</sup> משרד התחבורה, התשתיות הלאומיות והבטיחות בדרכים ומשרד האוצר, [פיתוח התח"צ: תכנית אסטרטגית](#), דצמבר 2012, עמ' 31.

<sup>97</sup> אתר התח"צ במטרופולין חיפה, [מהי מטרונית?](#), כניסה אחרונה: 21 ביוני 2016; עיריית חיפה, [שנתון סטטיסטי חיפה לשנת 2015](#), 2016, עמ' 245.

<sup>98</sup> משרד האוצר, [הצעת תקציב לשנות הכספים 2017-2018: משרד התחבורה והבטיחות בדרכים](#), אוקטובר 2016, עמ' 27-28.



במטרופולינים אחרות בארץ.<sup>99</sup> נושא זה לא צוין בתשובת משרד התחבורה לפנייתנו ואין לנו מידע נוסף ביחס לקידומו.

### 3.5. מטרופולין באר שבע

#### א. מאפיינים נבחרים של מטרופולין באר שבע

נכון לסוף שנת 2014, חיו במטרופולין באר שבע כ-361 אלף איש, ובבאר שבע עצמה כ-201 אלף תושבים.<sup>100</sup> נכון לסוף 2014 המטרופולין כללה 33 יישובים, כאשר תושבי באר שבע היו כ-55.6% מאוכלוסיית המטרופולין.<sup>101</sup> באר שבע היא המוקד התעסוקתי העיקרי ליישובי הלוויין שסביבה אולם בניגוד למטרופולינים של תל אביב וחיפה כמעט ואין רצף בנוי בין העיר ויישובי הסביבה.<sup>102</sup> באר שבע הוגדרה בעבר במסגרת החלטות ממשלה כיישוב בעל עדיפות לאומית לצורך ביסוסה כמטרופולין אזור הנגב.<sup>103</sup>

#### ב. צעדים מרכזיים בנושא תח"צ והסעת המונים בשנים האחרונות והיערכות לקראת הקמת רשות מטרופולינית לתחבורה במטרופולין באר שבע

- צוות לתכנית אב לתח"צ: בעיריית באר שבע ישנו צוות לתכנית אב לתח"צ, כאשר לפי נציג עיריית באר שבע, העירייה מודעת להחלטות שהתקבלו לקידום רשות מטרופולינית אולם לא נעשתה אף פניה אליהם בשנים האחרונות בנושא זה מהרשות הארצית. הנציג הוסיף כי מצב הדברים במטרופולין באר שבע הוא פשוט יותר מבמטרופולינים אחרות (מכיוון שאין סביב באר שבע ערים גדולות אחרות), והביע תמיכה בהקמת רשות מטרופולינית, שתכיר מקרוב את המתרחש בשטח והתהליכים השונים ושתסנכרן בין הגורמים השונים, וכל זאת, כאשר אזור באר שבע נמצא בתנופת פיתוח בשנים האחרונות וישנם אתגרים תחבורתיים הדורשים טיפול, כגון מעבר צה"ל לנגב והתאמת אמצעי התח"צ לצרכי הצבא.<sup>104</sup>
- לפי התכנית האסטרטגית לתח"צ שפורסמה על ידי משרד האוצר ומשרד התחבורה ב-2012, נכון לשנת 2012 תוכנית הפיתוח של התח"צ במטרופולין באר שבע הייתה בשלבי תכנון, ותוכננה לספק רמת שירות גבוהה באמצעות שילוב רכבת ישראל, קווי BRT ואוטובוסים. עם זאת, צוין כי התכנית לא הייתה מגובשת וברת-ביצוע.<sup>105</sup>

<sup>99</sup> משרד ראש הממשלה, הערות ראש הממשלה לדוח מבקר המדינה 64א', ספטמבר 2013, עמ' 156.

<sup>100</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל 2015 מספר 66, לוח 2.25, כניסה אחרונה: 23 במאי 2016.

<sup>101</sup> שם.

<sup>102</sup> המרכז לטכנולוגיה חינוכית (מט"ח), ישראל, האדם והמרחב, 2007, עמ' 166-168.

<sup>103</sup> ראו למשל מזכירות הממשלה, החלטה מס' 5154: הכרזה על העיר באר שבע כיישוב בעל עדיפות לאומית לצורך ביסוסה כמטרופולין אזור הנגב, 14 באוקטובר 2012; החלטה מס' 775 (נג/3): הכרזה על העיר באר שבע כיישוב בעל עדיפות לאומית לצורך ביסוסה כמטרופולין אזור הנגב, 26 בנובמבר 2015, כניסה אחרונה: 26 ביוני 2016.

<sup>104</sup> אריאל דמרי, סגן מנהל מחלקת התנועה, עיריית באר שבע, שיחת טלפון, 23 ביוני 2016.

<sup>105</sup> משרד התחבורה, התשתיות הלאומיות והבטיחות בדרכים ומשרד האוצר, פיתוח התח"צ: תכנית אסטרטגית, דצמבר 2012, עמ' 31-32.



#### 4. נספח: נתוני תקציב נוספים

בהמשך לפרק 2.3, להלן יוצגו נתונים נוספים אודות התקציבים שתחת הרשות הארצית. כאמור, התקציבים שתחת הרשות נחלקים בין תקציב לתפעול הרשות השוטף, תקציב לפיתוח תח"צ (המשמש לקידום פרויקטים והקמת מערכות) ותקציב תמיכה (הכולל בעיקר את הסבסוד הניתן לחברות התח"צ). בהמשך להצגת הנתונים על תקציב הרשות השוטף ותקציב הפיתוח לתח"צ והסעת המונים, להלן מוצגים נתונים נוספים הנוגעים לפיתוח רכבות כבדות, לתמיכה בתח"צ ולהרשאות להתחייב במסגרת התקציב בשנים האחרונות.

להלן יוצג מידע נוסף על התקציב לפיתוח רכבות כבדות:

##### לוח 3: התקציב לפיתוח תח"צ: רכבות כבדות (תכנית 795001) בשנים 2013-2018, במיליוני ש"ח<sup>106</sup>

**2018	**2017	*2016	2015	2014	2013	
1,427	1,791	1,953	1,458	2,538	3,327	תקציב מקורי
**	**	*	1,641	3,388	4,037	תקציב מאושר
**	**	*	1,640	3,382	4,035	תקציב ביצוע
			99.9%	99.8%	99.9%	שיעור הביצוע מהתקציב המאושר

\*- התקציב המאושר ותקציב הביצוע לשנת 2016 טרם פורסמו.  
 \*\*- התקציב המקורי לשנים 2017-2018 הוא בהתבסס על הצעת התקציב והנתונים שבמערכת פיסקלי-דיגיטלי, כפי שמעדכן משרד האוצר.

תכנית זו מיועדת לתקצוב תכנון וביצוע פרויקטי תשתית של הרכבת הכבדה. ניתן לראות בנתונים אלו ירידה בתקציב עם השנים, כאשר מידי שנה התקציב המאושר ותקציב הביצוע גדולים מהתקציב המקורי, ואחוז תקציב הביצוע מהתקציב המאושר הוא כמעט מוחלט.

להלן יוצג מידע נוסף על תקציב התמיכה בתח"צ:

##### לוח 3: התקציב לתמיכה בתח"צ והסעת המונים (תכנית 795501) בשנים 2013-2018, במיליוני ש"ח<sup>107</sup>

**2018	**2017	*2016	2015	2014	2013	
6,437	6,231	5,159	4,874	5,324	4,901	תקציב מקורי
**	**	*	5,032	4,870	4,878	תקציב מאושר
**	**	*	5,002	4,864	4,834	תקציב ביצוע
			99.4%	99.9%	99.1%	שיעור הביצוע מהתקציב המאושר

\*- התקציב המאושר ותקציב הביצוע לשנת 2016 טרם פורסמו.  
 \*\*- התקציב המקורי לשנים 2017-2018 הוא בהתבסס על הצעת התקציב והנתונים שבמערכת פיסקלי-דיגיטלי, כפי שמעדכן משרד האוצר.

גם בנתונים אלו ניתן לראות גידול בתקציב עם השנים ואחוז תקציב הביצוע מהתקציב המאושר הוא גבוה מאוד, דבר המעיד על הוצאה גדולה יותר על תמיכה בתחבורה ציבורית.

<sup>106</sup> משרד האוצר, [מערכת פיסקלי-דיגיטלי](#) (באמצעות אתר Tableau), כניסה אחרונה: 1 בנובמבר 2016.  
<sup>107</sup> בשנים 2013-2014 תמיכה זו הייתה במסגרת תכנית 322001, תחת תמיכות שונות: סובסידיה לתחבורה. שם.



#### 4.1 שינויים בתקציב הרשאה להתחייב

כאמור, מבקר המדינה בדק לאחרונה את הכנת התקציב והביצוע שלו במשרד התחבורה, ומצא שיעורי ביצוע נמוכים ותת-ביצוע בתקנות תקציביות שונות, ובכלל זאת בפרויקטים של תח"צ, כאשר שיעורי ביצוע נמוכים, כך המבקר, "מעידים על תכנון לקוי של פעולות, היערכות לא מספקת לביצוען או תקצוב לא נכון. כמו כן הם מעידים שמשרד התחבורה וחברות התשתיות לא הצליחו ליישם את תכניתיהם."<sup>108</sup> לצורך בחינת שינויים אלו באופן ממוקד בכל הנוגע לרשות ולפעילותה, להלן נתונים על גובה הרשאה להתחייב (תקציב מקורי, מאושר וביצוע) בתקציבי הפיתוח שהוצגו לעיל, בשנים 2013-2015.<sup>109</sup>

**לוח 4: הרשאה להתחייב המקורית, המאושרת והמבוצעת בתקציבי פיתוח רכבות כבדות ותח"צ בשנים 2013-2015, במיליוני ש"ח<sup>110</sup>**

2015	2014	2013		
18,568	13,232	19,339	מקורי	פיתוח רכבות כבדות (795001)
18,568	17,781	19,339	מאושר	
8,193	10,531	15,251	ביצוע	
<b>44.1%</b>	<b>59.2%</b>	<b>78.9%</b>	<b>ביצוע מתוך מאושר</b>	
18,808	12,107	2,950	מקורי	פיתוח תח"צ והסעת המונים (795002)
18,808	12,711	2,950	מאושר	
10,167	1,790	1,076	ביצוע	
<b>54.1%</b>	<b>14.1%</b>	<b>36.5%</b>	<b>ביצוע מתוך מאושר</b>	

בנתונים אלו ניתן לראות כי הכספים שבפועל בוצעה הרשאה להתחייב לגביהם היו נמוכים מהמסגרות שהוקצו ואושרו להתחייבויות כאלו. הפער בולט במיוחד בהרשאה להתחייב בתכנית לפיתוח תח"צ והסעת המונים, בה הביצוע מתוך הרשאה להתחייב שאושרה עמד בשנים אלו על 14%-54%.

<sup>108</sup> מבקר המדינה, דוח שנתי 67א: משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, הכנה וביצוע של התקציב להשגת מטרות המשרד, נובמבר 2016, עמ' 496, 516-517.

<sup>109</sup> תקציב התפעול השוטף אינו מוצג היות ובשנים אלו לא כלל תקציב זה הרשאה להתחייב.

<sup>110</sup> משרד האוצר, מערכת פיסקלי-דיגיטלי (באמצעות אתר Tableau), כניסה אחרונה: 2 בנובמבר 2016. מידע בנוגע לשנים 2016-2018 אינו מוצג, היות והמידע הזמין היחיד הוא התקציב המקורי, שאינו מציג מידע על הפער בין התכנון והביצוע.



## 5. רשימת מקורות

### מסמכי הכנסת

- רינת בניטה, [היערכות לקראת עבודות הרכבת הקלה במטרופולין תל-אביב](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 4 באוגוסט 2015.

### תקנות

- תקנות התעבורה, התשכ"א-1961.
- נציבות שירות המדינה, התקשי"ר, [סעיף 03.22 – יחידת סמך](#).

### מסמכים ממשלתיים

- אגף בכיר לתכנון תחבורתי, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, [ריכוז הממונים לתפקידי רשות תימור מרכזית ומקומית](#), אפריל 2016.
- בנק ישראל, [דוח בנק ישראל 2014](#), מרץ 2015.
- הוועדה לבחינת הרפורמה בתחבורה הציבורית, [דוח הוועדה לבחינת הרפורמה בתח"צ: מסקנות והמלצות](#), אוקטובר 2007.
- הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי, [דוח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי](#), ירושלים, אוקטובר 2011, עמ' 152-148.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [שנתון סטטיסטי לישראל 2015](#) (מתכונת ישנה), 2016.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [שנתון סטטיסטי לישראל 2015](#), מספר 66, 2016.
- המועצה הארצית לתכנון ולבניה, [תמ"א 4/א/23: תכנית מתאר ארצית למערכת תחבורה עתירת נוסעים \(מתע"ן\) במטרופולין תל אביב](#), יוני 2010.
- המרכז לטכנולוגיה חינוכית (מטי"ח), [ישראל, האדם והמרחב](#), 2007, עמ' 168-166.
- מבקר המדינה, [דוח שנתי 59 לשנת 2008 ולחשבונות שנת הכספים 2007](#), מאי 2009.
- מבקר המדינה, [דוח שנתי 65א', חברת נת"ע: ניהול רכש ומכרזים וגיוס כוח אדם](#), 2014.
- מבקר המדינה, [דוח שנתי 64א', משרד התחבורה, התשתיות הלאומיות והבטיחות בדרכים: ארגון מחדש בתח"צ במטרופולין תל אביב](#), 15 באוקטובר 2013.
- מבקר המדינה, [דוח שנתי 65א', משרד התחבורה והבטיחות בדרכים: ארגון מחדש של התח"צ בירושלים](#), 29 באוקטובר 2014.
- מבקר המדינה, [דוח שנתי 66א', משרד התחבורה והבטיחות בדרכים - התקשרויות עם יועצים ונותני שירותים](#), אוקטובר 2015.
- מזכירות הממשלה, [החלטה מס' 2226: הסדרת רישוי תחבורה ציבורית](#), 12 באוגוסט.
- מזכירות הממשלה, [החלטה מס' 3988: הקמת רשות ארצית לתחבורה ציבורית ורשויות תחבורה מטרופוליניות](#), 18 בדצמבר 2011.
- מזכירות הממשלה, [החלטה מס' 5154: הכרזה על העיר באר שבע כיישוב בעל עדיפות לאומית לצורך ביסוסה כמטרופולין אזור הנגב](#), 14 באוקטובר 2012.
- מזכירות הממשלה, [החלטה מס' 775 \(נג/3\): הכרזה על העיר באר שבע כיישוב בעל עדיפות לאומית לצורך ביסוסה כמטרופולין אזור הנגב](#), 26 בנובמבר 2015.
- מזכירות הממשלה, [החלטת ממשלה מס' 214: צמצום כוח האדם והפחתת הוצאות השכר במשרד הממשלה](#), 13 במאי 2013 2016.
- מזכירות הממשלה, [מדיניות כוללת להתמודדות עם בעיית הגודש בכבישים ולהעדפת תחבורה ציבורית](#), 13 באוגוסט 1997, באמצעות אתר המשרד להגנת הסביבה



- משרד האוצר, [הצעת תקציב לשנות הכספים 2015-2016](#): משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, אוגוסט 2015.
- משרד האוצר, [הצעת תקציב לשנות הכספים 2017-2018](#): משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, אוקטובר 2016.
- משרד האוצר, [תקציב המדינה לשנים 2011-2012](#): עיקרי התקציב – משרד התחבורה, אוקטובר 2010.
- משרד הפנים, [מדריך לנבחר: עבודת הוועדות ברשות המקומית](#), נובמבר 2010.
- משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, [הרשות הארצית לתחבורה ציבורית](#), מצגת- כנס תחבורה היום ומחר, ספטמבר 2014.
- משרד התחבורה, התשתיות הלאומיות והבטיחות בדרכים ומשרד האוצר, [פיתוח התח"צ: תכנית אסטרטגית](#), דצמבר 2012.
- מבקר המדינה, [ביקורת על השלטון המקומי: הקמת מערך הסעת המונים במטרופולין חיפה - המטרונית](#), 22 בינואר 2014.
- מבקר המדינה, [דוח שנתי 67א: משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, הכנה וביצוע של התקציב להשגת מטרות המשרד](#), נובמבר 2016.
- משרד ראש הממשלה, אגף המפקח הכללי לענייני ביקורת המדינה, [הערות ראש הממשלה לדוח מבקר המדינה 64א](#), ספטמבר 2013.
- משרד ראש הממשלה, [הערות ראש הממשלה לדוח מבקר המדינה 66א](#), משרד התחבורה והבטיחות בדרכים-התקשרויות עם יועצים ונותני שירותים, אוקטובר 2015.
- משרד ראש הממשלה, [ספר תוכניות העבודה לשנת 2014](#): משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, מרס 2014.
- נציבות שירות המדינה, [דוח ועדת הרפורמה לשיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה](#), יוני 2013.
- עיריית חיפה, [שנתון סטטיסטי חיפה לשנת 2015](#), 2016.
- עיריית תל אביב יפו, המרכז למחקר חברתי כלכלי, [שנתון סטטיסטי 2015](#): עיקרי הנתונים [והמגמות](#), מצגת, דצמבר 2015.
- עיריית תל אביב, [פרופיל העיר](#), 2002.
- שר התחבורה, התשתיות הלאומיות והבטיחות בדרכים, [הצעת מחליטים: פטור מחובת מכרז \(מינוי באמצעות ועדה לאיתור מועמדים\) למשרת מנהל הרשות הארצית לתחבורה ציבורית במשרד התחבורה, התשתיות הלאומיות והבטיחות בדרכים](#), 30 בינואר 2013.

## ספרים ומאמרים

- יורם עידה וגל טלית, [רגולציה של שירותי התח"צ באוטובוסים בישראל: טיוטה לדיון](#), מכון ון ליר בירושלים, פברואר 2014.
- מכון ירושלים לחקר ישראל, [השנתון הסטטיסטי לירושלים 2016](#), יוני 2016.

## אתרי אינטרנט

- אתר התח"צ במטרופולין חיפה, [מהי מטרונית?](#).
- אתר [קור רציף](#).
- משרד האוצר, [מערכת פיסקלי-דיגיטלי](#) (באמצעות אתר Tableau).
- משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, [בשורה טובה לנוסעי התח"צ. בקרוב: שתי חברות בקרה חדשות בתח"צ](#), ינואר 2015.
- משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, [הרשות הארצית לתחבורה ציבורית- מבנה ארגוני](#).
- משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, [לשכת היועצת המשפטית](#).



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

- משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, [תחבורה ציבורית בישראל](#).
- משרד התחבורה, [עיר העתיד של ישראל: אשדוד נבחרה לעיר מודל ויושקעו בה כרבע מיליארד שקלים בפיתוח תחבורה ירוקה](#), 28 בנובמבר 2012.
- נת"ע, [הקו האדום](#).
- תכנית אב לתחבורה בירושלים, [עושים היסטוריה](#).

## שיחות טלפון ומכתבים

- גולדשטיין יותם, המחלקה המשפטית בנציבות שירות המדינה, דוא"ל: 15 בספטמבר 2016; 18 בספטמבר 2016.
- דמרי אריאל, סגן מנהל מחלקת התנועה, עיריית באר שבע, שיחת טלפון, 23 ביוני 2016.
- חברת נת"ע, מענה לבקשת מידע של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 27 ביולי 2015.
- יעקב גיל, מנכ"ל 15 דקות – ארגון צרכני התחבורה בישראל, שיחת טלפון, 27 ביוני 2016.
- מסר אלון, רכז תחבורה ציבורית באגף תקציבים, משרד האוצר, שיחת טלפון, 30 ביוני 2016.
- מעוז נדב, מנכ"ל צוות תכנית אב לתחבורה בירושלים, שיחת טלפון, 30 ביוני 2016.
- קינן תמר, מנכ"ל ארגון תחבורה היום ומחר, שיחת טלפון, 28 ביוני 2016.
- רגב דלית, מנהלת אגף תכנון, ארגון וניהול ברשות הארצית לתחבורה ציבורית, משרד התחבורה, שיחות טלפון: 15 במאי 2016; 12 בספטמבר 2016; דוא"ל: 7 בספטמבר 2016, 31 באוקטובר 2016; 1 בנובמבר 2016.
- רגב דלית, מנהלת אגף תכנון, ארגון וניהול ברשות הארצית לתחבורה ציבורית, משרד התחבורה, **יישום החלטת ממשלה מס' 3988 ופעילות הרשות הארצית לתחבורה ציבורית – תשובה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת**, 31 ביולי 2016.
- רצ'ר סלביה, מנהלת תכנית אב לתחבורה, יפה נוף, דוא"ל, 11 ביולי 2016.

