

מבקר המדינה | דוח ביקורת שנתי 72א – חלק שני | התשפ"ב-2021

משרד התחבורה והבטיחות בדרכים

הנגשת התחבורה הציבורית לאנשים עם מוגבלות





הנגשת התחבורה הציבורית לאנשים עם מוגבלות

רקע

מחויבותה של החברה בישראל לשמור על זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות מושתתת על ההכרה בעקרון השוויון ובערך האדם שנברא בצלם ובכבוד הבריות¹. התחבורה הציבורית חיונית לאנשים עם מוגבלות, לצורך התנהלות באופן עצמאי, גישה לשירותי תעסוקה, חינוך ובריאות וקיום חיי קהילה והשתלבות בה. התאמה של הסביבה הפיזית והאנושית ליכולותיהם הפיזיות, החושיות, הרגשיות והשכליות של אנשים עם מוגבלות תתרום לטיוב תפקודם.

נתוני מפתח

33%	50%	17%	1.56 מיליון
מהאנשים עם מוגבלות נוסעים מדי יום באוטובוסים עירוניים לעומת 15% הנוסעים בקווים בין-עירוניים.	מהאנשים עם מוגבלות אינם עובדים ² .	אנשים עם מוגבלות מכלל האוכלוסייה בישראל.	מספר אנשים עם מוגבלות בישראל (מתוכם 1.12 מיליון הם בני 20 ומעלה).
3.9 מיליארד ש"ח	85	875	2.4 מיליארד ש"ח
אומדן משרד התחבורה לעלות הנגשת כלל שירותי האוטובוסים הבין-עירוניים ³ .	יישובים שבהם 1,000 תושבים ומעלה שאין אפשרות לנסיעה נגישה פיזית בתחבורה ציבורית מהם ליישובים אחרים.	מוניות נגישות הפועלות כיום בישראל מתוך 1,000 רישיונות שחולקו ברחבי הארץ.	אומדן ההוצאה הממשלתית הישירה בשנת 2017 על ניידות עבור נוסעים עם מוגבלות (עפ"י סקר הג'וינט).

1 סעיף 1 לחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998.

2 לפי סקר הג'וינט משנת 2019.

3 לפי נתוני משרד התחבורה אשר הוצגו למרכז המחקר והמידע של הכנסת בשנת 2017, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



פעולות הביקורת

בחודשים ספטמבר 2020 עד מרץ 2021 בדק משרד מבקר המדינה את נושא נגישות התחבורה הציבורית לאנשים עם מוגבלות ובין היתר, הגעה לנקודות ההסעה, נגישות תחנות ההסעה ונגישות באמצעי ההסעה. הביקורת נעשתה במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה). בדיקות השלמה נעשו בנציבות השוויון לאנשים עם מוגבלות שבמשרד המשפטים (להלן- נציבות השוויון), באגד חברה לתחבורה בע"מ בדן חברה לתחבורה ציבורית בע"מ ובחברת רכבת ישראל בע"מ. הביקורת כללה הליך שיתוף ציבור, במסגרתו התקיימו מפגשי שיתוף עם עשרות ארגונים ועמותות, עם נציגי ציבור ועם פעילים וגורמים רלוונטיים אחרים לנושא.

תמונת המצב העולה מן הביקורת

קשיי נסיעה בתחבורה הציבורית - מסקר של הג'וינט משנת 2019 עולה כי מרבית האנשים עם מוגבלות בכל סוגי המוגבלות (כ-60% מהם) אינם מרוצים מפתרונות ההגשה בתחבורה הציבורית הקיימים. עוד עלה בסקר כי נוסעים עם מוגבלות קוגניטיבית או פיזית או עם מוגבלות ראייה חווים קשיים במהלך רוב הנסיעה בתחבורה הציבורית, ואילו אנשים עם מוגבלות שמיעה או מוגבלות נפשית מתקשים ביציאה מהבית, בהמתנה ובנסיעה. בהתאם לכך שיעור האנשים עם מוגבלות המשתמשים בשירותי התחבורה השונים קטן, לעומת האוכלוסייה הכללית.

היעדר חובת הנגשת אוטובוסים בין-עירוניים בחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות התשנ"ח-1998 - הגם שחוק השוויון חוקק בשנת 1998, עד מועד סיום הביקורת, טרם נקבעה בחוק חובה להנגשה פיזית של אוטובוסים בין-עירוניים. כמו כן, מסקר התובנות ומהליך שיתוף הציבור עלה כי חובת הנגשה חושית של האוטובוסים הקבועה בתקנות (כריזה, מידע אלקטרוני) אינה מתקיימת באופן מלא וכי קיימים ליקויים ביישומה.

עלות הנגשת אוטובוסים בין-עירוניים - על פי אומדן משרד התחבורה, סך העלויות שיידרשו להנגשת האוטובוסים הבין-עירוניים הוא כ-3.9 מיליארד ש"ח ל-12 שנה. הערכת משרד התחבורה מתייחסת להנגשת כלל האוטובוסים הבין-עירוניים, ואינה מתייחסת לאפשרויות להנגשה חלקית, כלומר בחלק מהקווים או בחלק משעות פעילות האוטובוסים או בתיאום מראש, ובעיקר קווים שאין להם קווי רכבת מקבילים. הנגשה חלקית צפויה להזיל העלויות.

הנגשת אוטובוסים עירוניים - סקר משרד התחבורה העלה ליקויים בהנגשת האוטובוסים העירוניים שבגינם עלה צורך בשיפור ההנגשה בכמה תחומים עיקריים: (א) התאמת השירות לאנשים עם מוגבלות הכולל בין היתר עידוד נהגי אוטובוסים להתנהג באופן מכבד ומתחשב והכשרה למודעות לקשיים של אנשים עם מוגבלויות שונות תוך



התחשבות בקשייהם. (ב) הקפדה על שימוש באמצעי הנגשה כגון: עצירה קרובה ככל הניתן לשפת המדרכה, שימוש בהנמכה וברמפות, תחילת נסיעה לאחר עיגון כיסא גלגלים והפעלת מערכות כריזה. (ג) הקפדה על זמני מענה מהירים של מפעילי התח"צ לגבי תלונות בנושא נגישות אנשים עם מוגבלות והקפדה על זמינות ומענה של רכז נגישות מטעם מפעילי התח"צ. (ד) הזלת עלות הנסיעה באוטובוס למלווה של אדם עם מוגבלות. במועד סיום הביקורת משרד התחבורה לא הכין תכנית מקיפה ומפורטת לטיפול בנושא, ונושא הכשרת הנהגים לא בא לידי ביטוי בדוחות הפיקוח של משרד התחבורה.

הנגשת תחנות אוטובוס ודרכי הגישה לתחנות - בשנת 2019 היו כ-27,000 תחנות אוטובוס בארץ. נכון לשנה זו נותרו כ-13,500 תחנות עירוניות שטרם הונגשו ו-3,500 תחנות לשירות בין-עירוני שאינן מונגשות. בכ-37.5% מ-80 היישובים שנבדקו לא הונגשו כל התחנות, וב-22.5% מהיישובים שנבדקו הונגשו פחות מ-85% מהתחנות. כמו כן, במועד סיום הביקורת, כ-16 שנה לאחר מועד התיקון לחוק השוויון, טרם התקין שר הפנים תקנות דרכים נגישות.

בקרת משרד התחבורה - משרד התחבורה לא דרש ממפעילי התחבורה הציבורית מידע על הפרסום לציבור בנושא קווים נגשים, על התקנת שילוט סטטי ועל אופן הטיפול בתלונות הציבור. עוד נמצא כי משרד התחבורה לא דרש מהרשויות המקומיות רשימה של תחנות האוטובוסים הנגישות; כמו כן, הרשות הארצית לתח"צ לא הפיקה דוח חצי-שנתי בנוגע לתחנות אוטובוסים שבהן ניתן שירות עירוני, ולא נמצאו באגף נגישות תחבורה ציבורית במשרד התחבורה דיווחים שהתקבלו בנושאים אלו.

נגישות רכבת ישראל -

- **תיאום נסיעות לאנשים עם מוגבלות -** לפי נוהל תיאום נסיעות ברכבת, אדם עם מוגבלות המעוניין לנסוע ברכבת יתאם את נסיעתו שעתים מראש עם מוקד השירות של החברה. עלה כי מספר האנשים עם מוגבלות שיכולים לנסוע באותו הזמן מוגבל לפי כמות התיאומים וסוג המוגבלות. עוד עלה כי ברוב תיאומי הנסיעות תחנות המוצא הן בתחנות הרכבת במרכז הארץ, ואילו בתחנות הרכבת הפריפריאליות תיאומי נסיעות הינם בהיקף קטן.

- **פערי גובה בין הרציפים לקרונות -** קיימים הבדלי גובה בין הרציף לבין המדרגה המסייעת בכניסת הנוסעים לקרון. הבדלים אלה משמעותיים לנוסעים המתניידים בכיסאות גלגלים וכן לנוסעים המתניידים באמצעים אחרים.

- **הנגשה חושית בתחנות הרכבת -** נמצא כי בשש משמונה תחנות שנבדקו בביקורת יש הנגשה חושית מלאה בכל מעליות הנוסעים, במתחמי הקופות ובשאר האזורים הציבוריים. עם זאת, בתחנות אשדוד-עד הלום ובתל אביב-אוניברסיטה לא פעלה בשתי מעליות מתוך שלוש הכריזה המילולית המסייעת לעיוורים להתמצא במרחב ולהתנייד בין הקומות בתוך התחנה.

מוניות נגישות - נמצא כי חולקו בישראל רישיונות להפעלת 1000 מוניות נגישות, ביחס של מונית נגישה אחת ל-1,600 אנשים עם מוגבלות, לעומת מונית אחת ל-340 אנשים ללא מוגבלות. בפועל, במועד סיום הביקורת, פועלות כ-875 מוניות נגישות. כמו כן, הגם שהתאגידים זכו בהנחה של כ-95% בתשלום האגרה (10,000 ש"ח במקום 240,000 ש"ח),



עלו ליקויים בכל הנוגע לגביית תעריפים גבוהים ואי-ניהול יומני נסיעות. התקבלו תלונות על כך שמוניות נגישות משמשות למעשה רכבי הסעות ולכן אינן זמינות לאנשים עם מוגבלות המעוניינים להזמין מונית נגישה. עוד נמצא כי הליך חלוקת הרישיונות נעשה בלי שנקבעו קריטריונים או תנאי סף, כאשר כל גוף שהביע רצון לקבל רישיון כאמור, קיבל את הרישיון על בסיס כמות הרישיונות שמשרד התחבורה הקצה לכך. לאחר קבלת הרישיונות, ואף לאחר התחלת השירות על ידי המפעילים השונים, לא גיבש משרד התחבורה הסכם או חוזה עם המפעילים על מנת להסדיר את חובותיהם וזכויותיהם הנוגעות למתן שירות זה.

חלוקה גיאוגרפית של הרישיונות למוניות נגישות - מעיון ברשימת 19 התאגידים המחזיקים בזכויות הציבוריות עולה כי שבעה תאגידים נמצאים באזור ירושלים, ארבעה באזור תל אביב והמרכז ושישה באזורים נוספים. מהנתונים עולה כי ברוב התאגידים תוקף הרישיון אמור לפוג בתוך כחמש שנים ממועד סיום הביקורת.

מחיר נסיעה במונית נגישה - הגם שהתאגידים זכו בהנחה של כ-50% בתשלום האגרה, עלו ליקויים בכל הנוגע לגביית תעריפים גבוהים ולא-ניהול יומני נסיעות.



נגישות בתחנות הרכבת - בביקורת נבדקו שמונה תחנות רכבות- ברוב התחנות יש גישה נוחה ומותאמת למשטחי ההורדה הסמוכים לכניסות לתחנה ומתחמי החניות, לאולם הכניסה או לנקודות הבידוק בכניסה. בכל התחנות שנבדקו יש סימונים מודגשים עבור ציבור הנוסעים מנקודות העלייה לקרונות הרכבת והירידה מהם בכל מתחמי אולמות הנוסעים עד הכניסה לתחנות.


עיקרי המלצות הביקורת


מומלץ כי משרד התחבורה ישלים מיפוי מקיף בקרב אנשים עם מוגבלות, ובו ייבדקו הרגלי הניידות שלהם, החסמים בשימוש שלהם בתחבורה הציבורית והסיבות לחוסר הניידות שלהם. בהתאם לכך, מומלץ לגבש הצעה לדרכים להתערבות ממשלתית שתבטיח התייחסות לכלל האנשים עם מוגבלות לרבות בעניין פיתוחים טכנולוגיים.


מומלץ כי משרד התחבורה יסלב בתוכנית הפיקוח שלו מנגנוני פיקוח על התנהגות והכשרת נהגים, כדי להבטיח נגישות גבוהה לאנשים עם מוגבלות גם מצד נותני השירות. עוד מומלץ כי משרד התחבורה יבחן את הצורך בעדכון תקנות הנגישות לשירותי התחבורה הציבורית, לרבות קביעת נוהלי הכשרה ותכני הכשרה, וכן יעדכן את ההנחיות לנהגי האוטובוסים ולנותני שירותים נוספים בתחבורה הציבורית ויפקח על יישומן; והכול, כדי לשפר את השירות בממשק שבין הנהגים לאנשים עם מוגבלות הנוסעים בתחבורה הציבורית.

מומלץ כי משרד התחבורה ונציבות השוויון יפעלו לקידום נושא הנגישות בכל הקשור לתחבורה בין-עירונית, יבחנו את הנושא לרבות מול פתרונות הנהוגים במדינות אחרות בעולם, ויציעו פעולות אופרטיביות להפעלת תחבורה בין-עירונית נגישה תוך ביצוע פיילוט במידת הצורך.

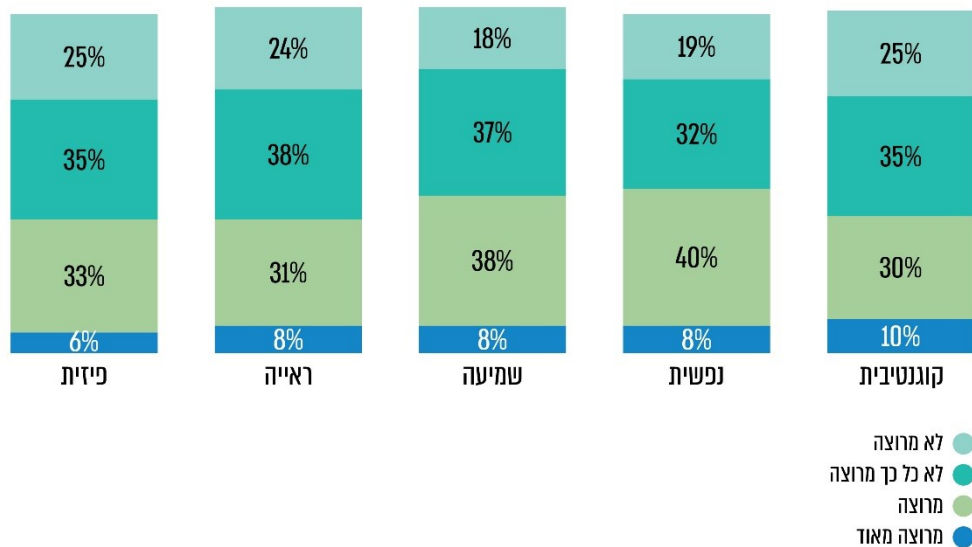


מומלץ כי רכבת ישראל תקיים הליכי שיתוף ציבור בקרב אנשים עם מוגבלות, באופן עתי, לשם למידה אודות פערים המועלים על ידם ולצורך גיבוש תוכנית לשיפור הנושא ותבחן פתרונות לפער בין קרונות הרכבת לרציפים ולשיפור תיאום השירות בפריפריה. 

מומלץ כי משרד התחבורה יעגן בהסכם עם המפעילים של המוניות המונגשות את הזכויות והחובות הנדרשות מהם במסגרת הפעלת הזיכיונות למוניות נגישות, יפעל למניעת מכירת הרישיונות לפני שעברו עשר שנים ממועד קבלת הרישיון ויקבע מנגנון שיבטיח שהרישיונות שניתנו אכן משמשים להסעת אנשים עם מוגבלות. 

עוד מומלץ כי משרד התחבורה, בשיתוף נציבות השוויון, ארגוני המוניות והעמותות העוסקות בנגישות עבור נוסעים עם מוגבלות, יבחן דרכים על מנת לדאוג לזמינות גבוהה של שירותי מוניות נגישות עבור אנשים עם מוגבלות ברחבי הארץ בכלל ובפריפריה בפרט. 

שביעות הרצון מפתרונות ההנגשה, לפי סוג המוגבלות



המקור: סקר הג'וינט משנת 2019.



סיכום

בישראל חיים קרוב ל-1.5 מיליון אנשים עם מוגבלות שהם כ-17% מכלל האוכלוסייה, ויותר מ-20% מהאוכלוסייה הבוגרת בגיל 20 ומעלה הם אנשים עם מוגבלות (1,176,600). חלק גדול מהם נאלץ להתמודד עם כושר השתכרות נמוך (75% מבין האנשים עם מוגבלות חמורה) וקשיים במימון ההוצאות החודשיות (19% מקרב אנשים עם מוגבלות חמורה ו-11% מקרב אנשים עם מוגבלות מתונה), בהחזקת רכב (כ-63%) ובהוצאת רישיון נהיגה (כ-60%). לקשיים אלה מתלווה גם הקושי להשתמש בתחבורה הדרושה להם להתנייד באופן עצמאי. התאמה של הסביבה הפיזית והאנושית ליכולותיהם הפיזיות, החושיות, הרגשיות והשכליות של אנשים עם מוגבלות תואמת את עקרונות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, והיא נדבך חשוב המאפשר חיים עצמאיים, מכבדים ושוויוניים בקהילה ותתרום לתפקודם. שיפור ניידות של אנשים עם מוגבלות תביא תועלות כלכליות נרחבות כגון מוביליות חברתית וכלכלית לאנשים עם מוגבלות, הזדמנויות תעסוקה חדשות, חיסכון בגין הסעות מיוחדות, הרחבת ההזדמנויות לקבלת שירותים חיוניים, והעלאת פריון העבודה במשק.