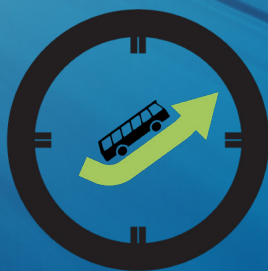
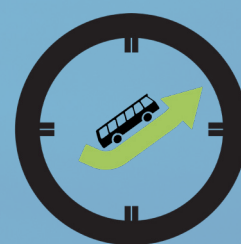


יוני 2022

רשויות תחבורה מטרופוליטניות ואזוריות סקירה והמלצות



עמרי מטר | "תחבורה בדרך שלנו"



תחבורה בדרך שלנו

עריכה לשונית: אור בן צבי רייף
עיצוב גרפי: אלינור רחימי - סטודיו נחליאלי

כל הזכויות שמורות לעמותת תחבורה בדרך שלנו (ע"ר) 2022. המבקש לצטט מתוך המחקר, יציין את שם המקור, את שם חוקר העמותה ואת שם העמותה בכל אזכור שהוא, לרבות שימוש מחקרי, ויזואלי, פרסומי, חדשותי, ברשת האינטרנט ובמדיה החברתית ויפנה למקור לכשיוצג באתר העמותה. העמותה עשתה ככל הנדרש על מנת להפנות למקורות במחקר ולשמור על זכויות יוצרים. כמובן שאין במתן קרדיט נאות לעמותה ולעורך המחקר, כדי להעניק זכויות למציין הקרדיט או לפגוע או להפחית בזכויות העמותה או המחבר במחקר ובתוצריו.

תוכן עניינים

2	תקציר מנהלים
4	הקדמה
5	רקע
5	סקירה היסטורית
9	התייחסות מבקר המדינה
10	מבט עולמי השוואתי
11	לונדון
13	סיאול
15	ושינגטון הבירה
17	מאפייני מטרופולינים בישראל
17	מטרופולין דן
20	מטרופולין ירושלים
22	מטרופולין חיפה
24	מטרופולין באר שבע
26	המרחב הכפרי
28	הפן הרגולטורי
30	איגוד ערים
31	אשכול אזורי
32	תאגיד עירוני
33	סמכות ואחריות
33	סמכויות רשויות מטרופוליניות
36	הפן הכלכלי
38	אגרת גודש
39	הזדמנויות ואתגרים
39	הזדמנויות
43	אתגרים
45	דין
48	סיכום והמלצות
49	תודה למשתתפים בראיונות
50	נספח א' - מפת תיחום רשות תימרו בעיר תל אביב יפו
51	נספח ב' - מיפוי הסמכויות להעברה לרשות המטרופולינית במתווה 2011

תקציר מנהלים

משרד התחבורה, מתפקד כיום כרגולטור אשר קובע יעדים, חוקים ותקנות על מנת לקיים מדיניות תחבורה רחבה ובעלת ראייה לטווח ארוך. במקביל, עסוק המשרד גם בניהול שוטף הכולל: תכנון קווים, מתן רישיונות למפעילים, פיקוח ובקרה על מפעילים, מיקום תחנות, מחירי נסיעה ועוד. ריכוזיות זו אינה תואמת את ההתנהלות במדינות מערביות אחרות.

חלק מאותם תפקידים קיים קושי להאציל לרשויות המקומיות, הן בשל היעדר כוח אדם ויכולת לעמוד במשימות, והן בשל קושי להימנע מנקיטת מדיניות בעלת השלכות שליליות הנוגעות לרשויות מקומיות סמוכות או בשל אינטרסים הנוגעים לרווחת תושבי רשות מקומית פרטנית כלשהי, ולא לרווחת כלל תושבי האזור.

לאורך השנים נעשו ניסיונות להקים גופים נוספים בדמות רשויות תחבורה מטרופוליניות אשר יוכלו לתווך בין הגופים בראייה רחבה ומאחדת, כמו גם לרכז כוח אדם איכותי ובעל הכשרה כך שיוכל לעמוד במשימה, ולגבש מדיניות תחבורתית ארוכת טווח, מאוזנת תקציבית לצד תודעת שירות גבוהה. פתרון זה עוגן בהחלטות ממשלה, בהמלצותיהן של ועדות שונות, ואף בהקמת הרשות הארצית לתחבורה ציבורית, אך טרם חלה התקדמות ממשית בתחום.

מחקר זה שם למטרה לבחון את תהליך הקמת הרשויות המטרופוליניות, ולהבין את תפקידן הרצוי בהיררכיית התכנון התחבורתי, וזאת באמצעות **סקירה היסטורית וספרותית, השוואה עולמית ואבחון צרכי המטרופולינים והתחבורה בישראל.**

בדרך זו, חושף מסמך זה את **הפוטנציאל** הגלום באסדרת האחריות, ובביצוע שינויים מבניים שעשויים לייעל את חלוקת המשאבים בתחום ולאפשר השקעה איכותית, מותאמת ומתכללת לצורך שיפור התחבורה הציבורית, ותכנון התחבורה בכלל.

מחקר זה שופך אור על **האתגרים** הטמונים בהקמת רשויות מטרופוליניות ובראשם חוסר האמון בין הגורמים השונים, על חשיבותה של עצמאות מקצועית ותקציבית, וכן על שאלות הנוגעות לאיזוני הכוחות - בין הרשות המטרופולינית לבין משרד התחבורה, בין מועצת הרשות לבין עובדיה המקצועיים, ובתוך הרשות עצמה.

אנו מוצאים כי מחקר זה מספק הצדקות רבות לחשיבות הקמתן של רשויות התחבורה המטרופוליניות, וכי הוא מסביר את המשמעויות הנובעות מהיעדרן לגבי מצב התחבורה הנוכחי בישראל. אנו מקווים כי מסמך זה יסייע לחידוש המאמצים לכינון של רשויות תחבורה מטרופוליניות, תוך מתן מסגרת מחשבתית רחבה לסוגיות הנוגעות באופן הקמתן לצורך ניצול הזדמנויות מיטבי ממהלך זה.

בהתאם למסקנות מסמך זה, עמותת "תחבורה בדרך שלנו" קוראת ליישום ההמלצות הבאות:

1. לקבוע בחקיקה כי יוקמו "רשויות מטרופוליניות לתחבורה" על בסיס פרק י"א שנכלל בהצעת חוק התוכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2019), התשע"ח-2018.

2. להקים במשרדי התחבורה והאוצר צוותי משא ומתן, שיפעלו ליצירת הסכמים בין רשויות מקומיות בנוגע להרכב המועצה של כל רשות מטרופולינית ומנגנוני קבלת ההחלטות בה. הסכמים אלו יוכלו להוות את התשתית ליצירת רשויות מטרופוליניות.

3. הסמכות להקמת רשויות מטרופוליניות כמו גם למועד ההקמה תישאר אצל שרי התחבורה וזאת מתוך רשימת מטרופולינים שתאושר על ידי שרי האוצר והתחבורה. חקיקה בנושא לא תתייחס עוד למטרופולין הראשון להקמה.

4. יש להשאיר הסדרת תחומים הנוגעים להרכב המועצות מחוץ להצעת החוק, ולהסדיר אותם במו"מ טרם הקמת הרשויות המטרופוליניות, או במהלך תקופת ההקמה. זאת משום שנושא הרכב מועצות הרשות האידיאלי עשוי להשתנות בין מטרופולינים שונים, וכיוון שהוא מהווה מקור משמעותי למחלוקת.

5. מוצע לקבוע כי חלק ממימון הרשות המטרופולינית יועבר אליה מתקציב המדינה וכן מן הרשויות המוניציפליות החברות בה, וכי חלקו יגבה באמצעות מנגנונים עצמאיים, לדוגמה: גביית תעריפי נסיעה, קנסות, אגרות חניה וגודש, השבחת נדל"ן, השכרת שטחי פרסום ועוד. כל זאת על מנת לספק לרשות עצמאות תקציבית.

6. מוצע כי עובדי הרשות המטרופולינית יתוגמלו אישית בהתאם לקריטריונים שיקבעו באופן שנתי על ידי מועצת הרשות, ובהם הגשמת יעדים, שיפור ביצועים, חוות דעת חיובית ועמידה בלוחות זמנים, וזאת על פי סדר היום האקטואלי של הרשות.

7. מוצע כי מעורבותה של מועצת הרשות תוגבל, כך שלא תוכל להתערב בניהול שוטף של ענייניה המקצועיים של הרשות.

8. על משרד התחבורה להתמקד בפרסום הנחיות ובהפצת כלים שיוכלו לשמש את הרשויות המטרופוליניות, הרשויות המקומיות וגופי התכנון ולהמעיט ככל הניתן את מעורבותו באישורים פרטניים.

עולם תכנון התחבורה הוא מכלול שמקיים קשרים רבים - תשתיות, רגולציה, הפעלת תחבורה ציבורית, מדיניות תחבורה וחניה, תכנון עירוני ומרחבי, כלכלה מקומית, נגישות, מתן שוויון הזדמנויות ועוד תחומים ואסכולות רבים.

מכאן נובע, שלצורך קיום מדיניות עקבית ורציפה נדרש כי הגופים המתכננים יהיו בעלי ראייה מקצועית וכוללנית, אשר לוקחת בחשבון את ההשלכות התחבורתיות, שמחוץ לתחום ההשפעה המיידית של פרויקטים, לספק אלטרנטיבות לשימוש בשירותים ולתכנן גם לטווח בינוני וארוך. מנגד, נקודת מבט רחבה מדי עלולה שלא להתחשב כהלכה בצרכים מקומיים, להזניח את הקשר עם קהל המשתמשים ואת הצורך ביעילות כלכלית ותחבורתית, צרכים המתבטאים במדיניות גמישה בהתאם למגמות המודרניות ולהיכרות עם התושבים והשטח.

משרד התחבורה מתפקד כיום כרגולטור אשר קובע יעדים, חוקים ותקנות על מנת לקיים מדיניות תחבורה רחבה ובעלת ראייה לטווח ארוך. במקביל, עסוק המשרד גם בניהול שוטף הכולל: תכנון קווים, מתן רישיונות למפעילים, פיקוח ובקרה על מפעילים, מיקום תחנות, מחירי נסיעה ועוד. ריכוזיות זו אינה תואמת את ההתנהלות במדינות מערביות אחרות.

חלק מאותם תפקידים קיים קושי להאציל לרשויות המקומיות, הן בשל היעדר כוח אדם ויכולת לעמוד במשימות, והן בשל קושי להימנע מנקיטת מדיניות בעלת השלכות שליליות הנוגעות לרשויות מקומיות סמוכות או בשל אינטרסים הנוגעים לרווחת תושבי רשות מקומית פרטנית כלשהי, ולא לרווחת כלל תושבי האזור.

לאורך השנים, נעשו ניסיונות להקים גופים נוספים בדמות רשויות תחבורה מטרופוליניות, אשר יוכלו לתווך בין הגופים בראייה רחבה ומאחדת, כמו גם לרכז כוח אדם איכותי ובעל הכשרה כך שיוכל לעמוד במשימה, ולגבש מדיניות תחבורתית ארוכת טווח, מאוזנת תקציבית שמפגינה תודעת שירות גבוהה.

פתרון זה, עוגן בהחלטות ממשלה, בהמלצותיהן של ועדות שונות, ואף בהקמת הרשות הארצית לתחבורה ציבורית.

לצורך כינון של רשויות מטרופוליניות, נדרשת השלמת חקיקה ייעודית, כאשר מתכונת ההקמה עשויה להכיל אתגרים והזדמנויות שונים.

מסמך זה יסקור את אותם אתגרים והזדמנויות, על מנת שניתן יהיה לממש את חזון הקמת הרשויות המטרופוליניות בצורה מהירה ונכונה ככל האפשר.

“ושפטו את העם בכל עת והיה כל הדבר הגדל יביאו אליך וכל הדבר הקטן ישפטו הם והקל מעליך ונשאו אתך”

שמות י"ח

לאורך השנים שוק התחבורה הציבורית בישראל ובכללו שוק תחבורת האוטובוסים אופיין בריכוזיות של הקואופרטיבים "אגד" ו"דן", עד שבשנות ה-90 החליטה הממשלה לפתוח את השוק לתחרות.¹ בשנת 1996, ועדה לבחינה וגיבוש המלצות בעניין "פתיחת ענף התח"צ לתחרות" פרסמה את המלצותיה, אשר כללו בין השאר המלצה להקים רשות ארצית לתח"צ, כאשר רשויות מרחביות יהיו אמונות על הפעלת התח"צ בתחומן. רשות ארצית שכזו הוקמה לזמן קצר כ"מנהלת" בתוך משרד התחבורה ובשנת 1997 הוחלט במשרד התחבורה להעביר אותה למיקור חוץ לחברות חיצוניות.² עוד קודם להחלטה זו בשנת 1997, **התקבלה החלטת ממשלה 2457**³ להתמודדות עם בעיית הגודש בכבישים ולהעדפת תחבורה ציבורית, שבין היתר הטילה על שר התחבורה לפעול לארגון מחדש של התחבורה הציבורית במטרופולינים תל אביב, ירושלים וחיפה ולהקים מנהלת לתח"צ במתכונת מיקור חוץ. בשנת 2007 הוגשו המלצות הוועדה לבחינת הרפורמה בתח"צ בראשות פרופ' עזרא סדן (להלן "ועדת סדן"). הוועדה המליצה להקים "לאלתר" רשות רגולטורית ארצית לתח"צ וכן רשות מטרופולינית לניהול התח"צ במטרופולין ת"א שתפעל במתכונת תאגיד סטטוטורי, בנוסף צויין כי בטווח הארוך רצוי שרשויות מטרופוליניות לתח"צ יתכללו את הנושא התחבורתי בתחומן.⁴ בשנה זו גם התקבלה **החלטת ממשלה 2226** שהטילה על שר התחבורה ושר האוצר למנות צוות בין-משרדי אשר יסדיר את פועלה של רשות ארצית לתחבורה ציבורית עד לסוף שנת 2008.⁵ וועדת היגוי מקצועית שפעלה בנושא אכן עמדה על "יתרונות רבים הגלומים במבנה החדש", והוכן מתווה המסדיר את סמכותה של הרשות הארצית כגוף מיניסטריאלי וכיחידת סמך עצמאית⁶ אל מול רשויות מטרופוליניות אשר יקבלו ממנו סיוע מקצועי ותמיכה תקציבית ויפעלו בפן היישומי.⁷ בשנת 2009 נחתם הסכם משותף עם האיחוד האירופי (Twinning) לצורך שיתוף פעולה שמטרתו ללמוד מן הניסיון האירופאי בתחום, ולהקים רשויות אזוריות וכן את הרשות הארצית. במסגרת ההסכם, דובר על הקמת רשות מטרופולינית בחיפה תחילה, הן בשל הסכמת הרשויות המקומיות באזור, והן משום פשטות מבנה התח"צ,⁸ אך בסופו של דבר, מהלך זה לא הבשיל לכדי ביצוע.

¹ הרגולציה בתחום תחבורת האוטובוסים, הקליניקה לצדק סביבתי

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

³ עיקרי תקציב 2009

⁴ ועדת סדן, 2007

⁵ החלטת ממשלה 2226

⁶ יחידת סמך היא יחידה שהוקנו לה סמכויות מנהליות מסמכויותיו של המשרד, התקשי"ר, 2021 סעיף 3.22

⁷ מבקר המדינה, דוח ביקורת מיוחד 2019

⁸ הכנסת ה-18, מושב ראשון, פרוטוקול מס' 9 של ישיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה, 1 ביוני 2009, עמ' 17. ראו: דבריו של מר צ'רלי סלומון, סמנכ"ל בכיר תכנון וכלכלה במשרד התחבורה.

בשלב זה הגיעו גם הרשויות המקומיות להסכמות רחבות ביניהן על הקמת רשויות מטרופוליניות, כאשר פורום ה-15 והעיריות הרלוונטיות הגיעו להסכמה עם משרד התחבורה,⁹ שלפיה התהליך יבוצע תחילה על בסיס מסמך ההבנות שהרשויות המקומיות הסכימו עליו ביניהן, וכי חקיקה מתאימה תנוסח רק בהמשך.¹⁰ בנוסף,

עבודת מטה משותפת של משרדי התחבורה והאוצר, בסיוע חברת הייעוץ האסטרטגי "שלדור" הסדירה מתווה להקמת רשות תחבורה ציבורית במטרופולין ת"א¹¹ (להלן: מתווה 2011) לרבות מודל כלכלי ורגולטורי, אך עם החלפתם של חלק מראשי הערים בגוש דן בבחירות מקומיות, התרחשה נסיגה מההסכמות שהתקבלו, באופן שביטל את ההתקדמות בתחום.¹²

בשנת 2011, הוגש דו"ח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי ("ועדת טרכטנברג"), אשר הדגיש גם הוא את הצורך לממש הקמת רשות מטרופולינית בגוש דן, וקרא למימוש פתרון זה גם במטרופולינים חיפה וירושלים.¹³ מסקנות הוועדה אומצו במסגרת החלטת ממשלה 3756¹⁴ ואחריה התקבלה באותה השנה גם החלטת ממשלה 3988, שקבעה כי יש להקים צוות בין משרדי שיממש את מסקנות ועדת טרכטנברג ושיסדיר אחריות, סמכויות ומקורות מימון לרשויות המטרופוליניות. כן נקבע בהחלטה זו כי יש להקים את הרשות הארצית לתח"צ כיחידת סמך במשרד התחבורה, וזאת עד ליוני 2012.¹⁵

טיוטה לחוק ההסדרים אשר עלתה בשנה זו, כללה הצעת חוק להקמת ארבע רשויות תחבורה מטרופוליניות בפיקוח רשות ארצית שעתידה לקום,¹⁶ אך זו לא אושרה.

מכשול מרכזי אם כן, בהקמתה של רשות מטרופולינית בת"א, כמו גם ברשויות מטרופוליניות באזורים אחרים, היה אי-הסדרתה של הרשות הרגולטורית המרכזית¹⁷ אשר הוקמה בסוף שנת 2013 בלבד, וגם לאחר הקמתה לא זכתה למימוש כלל התקנים והתקציבים הנדרשים. קושי נוסף נוצר בשל התנגדות משרד התחבורה להגדיר את הרשות כיחידת סמך, עובדה שפוגעת בעצמאותו של הגוף להוביל תהליכים ניהוליים, בעצמאותו התקציבית וכן ביכולתו לרכז אליו את הסמכויות הדרושות בתחום התחבורה הציבורית.¹⁸

בשנת 2018 התקבלה החלטת ממשלה 3426 שהתוותה עקרונות מפורטים ליישום הקמת רשויות מטרופוליניות וקראה להקימן תחילה במטרופולינים ירושלים ובאר שבע.¹⁹

9 שיחה עם אלכס לנגר, לשעבר מנכ"ל משרד התחבורה מתאריך 6.7.21

10 ועדת הכלכלה 7/3/2011

11 מתווה להקמת רשות תחבורה ציבורית במטרופולין ת"א, 2011

12 שיחה עם גברת דלית רגב, לשעבר מנהלת אגף תכנון, ארגון וניהול ברשות הארצית לתחבורה ציבורית, מתאריך 23.08.21

13 דוח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי ("ועדת טרכטנברג")

14 החלטת ממשלה 3756

15 החלטת ממשלה 3988

16 מבקר המדינה, דוח ביקורת מיוחד 2019

17 יישום החלטת ממשלה בדבר הקמת רשויות תחבורה מטרופוליניות, מרכז המידע והמחקר של הכנסת

18 מנהל הרשות באפריל 2016 עפ"י מבקר המדינה, דוח ביקורת מיוחד 2019

19 החלטת ממשלה 3426

בשנת 2019, הובאה לדיון הצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (**חוק ההסדרים**) שכללה את פרק י"א (להלן: "הצעת החוק מ-2019") אשר עסק באופן בלעדי ברשויות תחבורה מטרופוליטיות והנהיג כללים מפורטים בנוגע להקמתן, סמכויותיהן והפיקוח עליהן. על פי הצעת החוק, לכל רשות מטרופוליטית תהיה מועצה שתהיה מורכבת בעיקר מנציגי הרשויות המקומיות. סמכויות רשויות התחבורה המטרופוליטיות היו צפויות להיות נרחבות במיוחד ולעסוק בין היתר בניהול והפעלת קווי שירות לאוטובוסים ומוניות שירות, בתכנון קווים ותפעולם, בהתקשרות עם מפעילי תח"צ, במיקום תחנות וחניונים לתח"צ ואף בקביעת תעריפי חניה בשטח המטרופולין. בנוסף לאלו,

הצעת החוק ביקשה להסדיר מעמד מיוחד של "רשות תמרור מטרופוליטית" המשמשת רובד ביניים חדש בין רשות התמרור המרכזית (המפקח על התעבורה) ורשות התמרור המקומית,

ואף כרשות תמרור מקומית בעצמה בתחום הרשות.²⁰ בדברי ההסבר של החוק נכתב כי מוצע להקים רשויות מטרופוליטיות בירושלים ובבאר שבע תוך שנה מיום פרסום החוק. יחד עם זאת, הצעת החוק לא הכילה התייחסות לרשות הארצית ולקשרים שהיא מקיימת עם הרשויות המטרופוליטיות (ההתייחסות בנוסח החוק היא למפקח על התעבורה ולמשרד התחבורה), ולאחר קריאה ראשונה הוחלט לפצלה מחוק ההסדרים ולהעבירה לוועדה משותפת לוועדת הכנסת ולוועדת הכלכלה²¹ בנימוק כי מדובר בחוק מורכב, וכי לא יהיה די זמן לדון בו עד לאישור התקציב.²²

בשנת 2021 עלה הנושא שוב במסגרת טיוטה בדבר שינויים מבניים שפרסם משרד האוצר²³ לקראת חוק ההסדרים, אך הפרק ששאף לקיים את הצעת החוק מ-2019 במספר שינויים, שוב הוסר מהטיטה בטרם הובאה לכדי הצבעה. מגורמים רשמיים נמסר כי עודף הרפורמות בחוק זה הוביל לתיעדוף רפורמות תחבורתיות אחרות ובהן "אגרת גודש" ו"חוק המטרו".

²⁰ הסבר מורחב על רשויות תמרור בפרק "סמכות ואחריות"

²¹ חוק ההתייעלות הכלכלית, 2019

²² ישיבת הכנסת 2018, פרוטוקול 344

²³ טיוטת שינויים מבניים, משרד האוצר 2021

ציר זמנים מרכזי בהקמת רשויות מטרופוליניות

1996

ועדה ל"פתיחת ענף התח"צ לתחרות"

המלצה להקים רשות ארצית
ורשויות מרחביות לתפעול תח"צ

2007

ועדת סדן

המלצה להקים רשות ארצית
לתח"צ ורשות מטרופולינית
בגוש דן

2011

ועדת טרכטנברג

המלצה להקים רשויות מטרופוליניות
בגוש דן, חיפה וירושלים

2018

החלטת ממשלה 3426

מתווה להקמת רשויות
מטרופוליניות והחלטה להקימן
בתחילה בירושלים ובבאר שבע

התייחסות מבקר המדינה

במהלך השנים מתח מבקר המדינה ביקורת על אי-יישום החלטות שהתקבלו בנושא, כמו גם על ביצוע לוקה בחסר, למשל בנושא הקמת הרשות הארצית שלא כיחידת סמך, מבלי שהוקצו לה המשאבים הדרושים.²⁴ בדו"ח המבקר משנת 2012 נמתחה ביקורת נוקבת לפיה: "עד מועד סיום הביקורת בנובמבר 2012, לא הקים משרד התחבורה רשות לתחבורה ציבורית ארצית וממילא לא הקים רשות מטרופולינית, אף שהחליט שתוקם רשות כזו עד סוף שנת 2010. רשת מעין זו הייתה עשויה לשפר את התיאום בין הגורמים המעורבים ולמנוע חלק מהליקויים בתהליכי הארגון מחדש במטרופולין ת"א; ליקויים שנבעו מהיעדרו של גוף בעל סמכויות- על שבידיהם הכלים והידע הדרושים".

בדוח נוסף נכתב כי "לנוכח ההמלצות החוזרות ונשנות עוד משנת 1996 להקמת רשויות תחבורה מטרופוליניות, וכל עוד החלטת הממשלה משנת 2011 עומדת בעינה, על הגורמים המטפלים בנושא למצוא דרכים להסרת החסמים המונעים את הקמת רשויות התחבורה המטרופוליניות".²⁵

בשנת 2019 ערך מבקר המדינה דוח ביקורת מיוחד שעסק במשרד התחבורה, שבו פירט על ליקויים רבים הנוגעים באי-הקמתן של רשויות מטרופוליניות. בדו"ח נכתב כי: **"הניסיונות להקמת רשויות מטרופוליניות לא צלחו בשל סיבות שונות, לא בהכרח ענייניות, והקמתן נדחתה פעם אחר פעם. נדרש שהממשלה תפעל ברצינות להקמת רשויות מטרופוליניות לתחבורה, שיוכלו לסייע בקידום פתרונות תחבורתיים בתחומי אחריות"** (ההדגשה במקור). המבקר גם מתח ביקורת על כך שמעמדה של הרשות הארצית לא הוסדר וקרא למשרדי התחבורה והאוצר "לפעול בהקדם להסדרת הקמתן של רשויות מטרופוליניות, בהתאם להחלטות הממשלה שניתנו בנושא".²⁶ תגובתו של משרד התחבורה לממצאים אלו הייתה כי הוא אכן פועל להקמת רשויות מטרופוליניות לתחבורה ציבורית בירושלים ובבאר שבע, וכי הקמת רשות מטרופולינית בגוש דן אינה מעשית בשלב זה, עקב מורכבות הפרויקטים המבוצעים כיום במטרופולין זה.²⁷



"הקמתן של רשויות מטרופוליניות חשובה מאוד לקידום ראייה כוללת בעניין מתן פתרונות תחבורתיים, למתן מענה יעיל לצרכים כוללים ומקומיים וליישוב חילוקי דעות עם הרשויות המקומיות. אף שהממשלה החליטה על הקמתן של רשויות מטרופוליניות, ניסיונות חוזרים ונשנים לפעול להקמתן ולעיגון בחקיקה במסגרת חוקי ההסדרים לא צלחו. אי-הקמתן של רשויות מטרופוליניות פוגע בקידום של מיזמי תח"צ ובשיפור השירות של התח"צ".

מתוך דוח ביקורת מיוחד של מבקר המדינה, 2019

²⁴ מבקר המדינה, דוח שנתי 64 א (2013).

²⁵ מבקר המדינה, דוח שנתי 67 א (2016).

²⁶ מבקר המדינה, דוח ביקורת מיוחד 2019.

²⁷ תגובת משרד התחבורה לדוח מבקר המדינה על התחבורה הציבורית, 2019.

חבט עולמי השוואתי

ישנן דוגמאות שונות ברחבי העולם לרשויות תחבורה מטרופוליניות (Transit Authorities) שניתן לבחון על מנת לגבש מודל רצוי המתאים למאפייניה של ישראל ושל המטרופולינים הקיימים בה, כמו גם כדי ללמוד מן ההצלחות והאתגרים של גופים אלה. יש לציין כי גם ארגון "פיוצ'ר מוביליטי" ביצע בשנת 2021 סקירה שבה מספר דגשים לגבי הנעשה בעולם²⁸, שעולים ממנה מספר מודלים להשוואה ובהם: לונדון, פריז, מדריד, מונטריאול, מנצ'סטר ועוד.

במחקר זה נסקרו מספר מודלים נבדלים זה מזה, למטרת שאיבת השראה ממודל רצוי, כמו גם לשם הפקת לקחים מהחלטות ואירועים היסטוריים משמעותיים בתולדות רשויות התחבורה בעולם.



"אסדרת ענף התחבורה הציבורית כיום מורכבת מאי פעם. בישראל פועלים כ-17 מפעילי תחבורה ציבורית המפעילים כ-6,000 אוטובוסים בכ-2,000 קווי שירות הכוללים כ-26,000 תחנות. בנוסף פועלות כ-18,000 מוניות שירות בכ-150 קווי שירות. כל זאת תוך ריבוי הסדרים כספיים מול המפעילים השונים, ריבוי תעריפים והסדרי סובסידיות. על אף זאת אסדרת הענף כולו מתבצעת על ידי האגף לתחבורה ציבורית במשרד התחבורה. לאור זאת, ובהתאם לנעשה במרבית המטרופולינים בעולם המערבי, מוצע להקים רשות מטרופולינית ייעודית לתחבורה ציבורית במטרופולינים הגדולים בישראל בהובלתן של הרשויות המקומיות. רשויות אלו תהיינה רכיב מרכזי בהנחת היסודות ל'פריצת-דרך' המתחייבת בתחבורה הציבורית בישראל"²⁹

דוח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי

²⁸ רשויות מטרופוליניות לתחבורה, סקירה עולמית פיוצ'ר מוביליטי 2021
²⁹ דוח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי, 2011

בעיר לונדון חיים כיום כ-9 מיליון תושבים, ובאזור המטרופולין כ-14.5 מיליון איש. החל משנת 2000, קיים בלונדון תאגיד הנקרא TfL (Transport for London), הפועל כרשות תחבורה מטרופולינית באמצעות מספר רב של חברות בת.

ממשלת בריטניה מאשרת תקציב ותוכנית עסקית לרשות מדי חמש שנים, **אך הכנסות הרשות כוללות גם פדיונות המהווים את החלק הארי של הכנסותיה (47% ממכירת כרטיסים, וכ-12% נוספים מאגרות וקנסות), כך שהמימון הציבורי של הרשות עומד על כ-33% מתקציבה בלבד**, כאשר

מתוך תקציב זה כ-79% מושקעים בתפעול שוטף וכ-21% בפיתוח עתידי.³⁰ הועד המנהל של הרשות ממונה על ידי ראש העיר של לונדון, שמשמש גם יו"ר לרשות, ויחד הם נושאים באחריות מנהלית לתכנון וניהול של מערכת התחבורה.³¹

התאגיד אחראי על מספר רב של משימות בתחום התחבורה, כאשר העיקריות מתוכן הן:³²

- 1. תכנון מדיניות תחבורה - יצירת מדיניות תחבורה ארוכת טווח, ונקיטת צעדים למימוש חזון ראש העיר ובהם עידוד נסיעות באופניים, שימוש בתחבורה ציבורית והליכה תוך שאיפה לכך ש-80% מהנסיעות בעיר יבוצעו באמצעים אלו עד לשנת 2041 ומימוש "חזון אפס" לצמצום ואף מניעה לחלוטין של תאונות דרכים קטלניות.** מימוש היעדים שנקבעו נקשר בתגמול אישי מבוסס ביצועים עבור עובדי החברה על פי תרומתם.
- 2. הקמת תשתיות -** ובהן מסילות רכבת, כבישים, שבילי אופניים ומדרכות ותחזוקה מתמדת שלהן. החברה אחראית על "הכבישים האדומים", כלומר דרכים מרכזיות שלמרות היותן רק כ-5% מהדרכים במטרופולין, מעבירות כ-30% מנפח התחבורה (שאר הדרכים הן באחריות "עירוניות הרבעים"). אחריות זו כוללת תחזוקה שוטפת ותפעול תקלות באופן מידי, לרבות פינוי חסימות ושיטפונות.
- 3. קידום שירותי תחבורה ציבורית בתוך לונדון ואליה -** לרוב באמצעות התקשרויות עם מפעילים פרטיים. רשת תחבורה זו כוללת כ-675 קווי אוטובוס שעושים שימוש בכ-9,300 אוטובוסים, חשמליות (trams), רכבת תחתית, השכרת אופניים, מעבורות וכן רגולציה על מוניות ומתן רישיונות הפעלה. חוזי תפעול האוטובוסים בלונדון נחתמים ל-5 שנים ומכילים בתוכם תנאים רבים הנוגעים לאיכות השירות כגון עמידה בזמנים, יחס אישי של העובדים, תקני נהיגה ועוד. עמידה בסטנדרטים אלו תגרו הארכה אוטומטית של החוזה לשנתיים נוספות.
- 4. תפקוד מקביל לרשות תמרוך בישראל -** הפעלת מרכז בקרה המתחזק מערכת של מעל 6,300 רמזורים (כולל מתן העדפה לתחבורה לציבורית), שלטים אלקטרוניים ואלפי מצלמות.
- 5. ניהול הביקוש ואכיפה לנסיעות ברכב פרטי ומסחרי -** וזאת באמצעות קביעת ויישום מנגנונים של אגרות גודש, חניה ופליטות מזהמים. הרשות אחראית גם לביצוע פיקוח ואכיפה והיא מחלקת דוחות בתחומי אחריותה.

³⁰ <https://tfl.gov.uk/corporate/about-tfl/how-we-work/how-we-are-funded> כניסה בתאריך 26.6.21

³¹ ועדת סדן, 2007

³² TfL - דוח שנתי 2019-2020

Outcome	Measure	2019/20 Target	Category
Healthy Streets and healthy people (12.5%)			
London's transport system will be safe and secure	Reduction in people killed or seriously injured on the roads from 2005-09 baseline (%)	42.3	Safety and operations (25%)
	Reduction in people killed or seriously injured on roads from 2005-09 baseline – incidents involving buses (%)	58.7	
London's streets will be clean and green	Number of London buses that are Euro VI compliant	8,350	
London's streets will be used more efficiently and have less traffic	Traffic signal changes to support Healthy Streets (person hours per day)	15,000	
More people will travel actively in London	Healthy Streets check for designers (average % uplift)	10	
A good public transport experience (30%)			
Public transport will be accessible to all	Reduction in customers and workforce killed and seriously injured (compared to 2018/19)	108 fewer people killed or seriously injured (2.5% reduction)	Customers (25%)
	Additional time to make step-free journeys (minutes)	8.3	
Journeys by public transport will be fast and reliable	Tube excess journey time (minutes)	4.49	
	Weighted bus customer journey times (minutes)	33.5	
The public transport network will meet the needs of a growing London	Customer satisfaction – percentage of Londoners who agree we care about our customers (%)	53	
	Deliver key investment milestones (%)	90	
	Start of TfL Rail/Elizabeth line services between Paddington and Reading	December 2019	
Customers (25%)			
Outcome	Measure	2019/20 Target	Category
New homes and jobs (2.5%)			
Transport investment will unlock the delivery of new homes and jobs	The cumulative percentage of affordable homes on TfL land with planning applications submitted – post May 2016 (%)	50	Customers (continued)
Mode share (5%)			
80% of journeys will be made by sustainable modes in 2041	Public transport trips (millions)	3,967	Customers (continued)
	Average kilometres cycled per day (thousands) ¹	540	
People (25%)			
A capable and engaged workforce representative of London	Workforce representativeness - all staff (%)	70.9	People (25%)
	- director/band 5 (%)	38.3	
	Inclusion index (%)	46	
	Total engagement (%)	57	
Financial (25%)			
We are prudent and cover our costs	Net operating surplus (£m) ²	625	Financial (25%)
	Investment programme (£m)	1,679	

איור 1: טבלת מדדים המקושרים לשכר מבוסס ביצועים³³

TfL - דוח שנתי 2019-2020

בעיר סיאול, בירת קוריאה הדרומית, חיים כיום כ-9.5 מיליון תושבים, ובאזור המטרופולין כ-25.5 מיליון איש (המטרופולין השני בגודלו בעולם).

מערכת התחבורה הציבורית, המבוססת בעיקר על אוטובוסים ורכבת תחתית, מנוהלת על ידי עיריית סיאול המכונה "הממשלה המטרופולינית של סיאול" וכל ענייני התחבורה מרוכזים במטה לענייני תחבורה ("City Transportation Headquarters") אשר נמצאים בתחום סמכותו של אחד מסגני ראש העיר.

בתחילת שנות האלפיים, עלויות הבנייה של רשת הרכבות התחתיות יצרו גרעון שהגיע לכדי כ-6 מיליארד דולר (כ-80% מהחוב של העיר), כאשר הרכבת הייתה בגרעון גם מבחינה תפעולית. הממשלה המרכזית של קוריאה מימנה את החזר החוב, אך הגבילה את אפשרויות המימון של הממשלה המטרופולינית. עקב הדוחק הכלכלי חיפשה הרשות דרכים לייעל את מערכת התחבורה הקיימת מבלי להקים תשתיות יקרות.

בשנת 2004 יצאה לדרך רפורמה מקיפה בפעימה אחת שאלו עיקריה: ³⁴

1. תכנון מערך האוטובוסים הוכפף לשליטת העירייה באמצעות חוזים בין העירייה לחברות האוטובוסים. על פי התכנון החדש, חולקו האוטובוסים לארבעה צבעים: כחולים - קווים מהירים מפרברים למרכז העיר, אדומים - בין מרכז העיר לערי לוויין, צהובים - קווים מקומיים במרכז העיר, ירוקים - קווי הזנה לתחנות הרכבת ולאוטובוסים מהירים. הרפורמה גם הגדילה את הסינרגיה בין שירותי אוטובוסים ורכבות ושינתה מיקומי תחנות כך שיתפקדו טוב יותר ברשת.
2. בוצעה הטמעה של מערכת שליטה מרכזית לצורך ניטור מיקומי אוטובוסים, המספקת מידע זמין לנוסעים ומאפשרת שינויים במספר האוטובוסים הזמינים בזמן אמת ואף לכוון את מהירותם.
3. הוקמו נתיבים ייעודיים לתחבורה ציבורית (נת"צים) וניתנה העדפה לתחבורה ציבורית בצמתים מרומזרים. חלק מהקווים המהירים מתפקדים ומאורגנים כתע"ן (BRT - Bus Rapid Transit).
4. תעריפי הנסיעה שונו כך שהם מאפשרים נסיעה למרחק גדול יותר, יש לציין שתעריפי הנסיעה הועלו ברפורמה.

תחבורת האוטובוסים מבוססת על מתכונת "ציבורית למחצה", המשלבת הפעלה של חברות פרטיות (כ-7500 אוטובוסים מופעלים על ידי 66 חברות) בניהול הממשלה המוניציפאלית והתאגיד הציבורי. שילוב זה מאפשר יצירת תחרות בין חברות האוטובוסים אשר שיפר את השירות לאזרח, העלה את שביעות הרצון מהשירותים ואפילו שיפר את תנאי הנהגים והקטין את מספר תאונות הדרכים בהן מעורב אוטובוס.³⁵ רפורמה זו גם זכתה להכרה עולמית ו"לפרס המטרופוליס" שמעיד על הכרה בהישגיה גם מבחינת שיפור מהירות האוטובוסים ב-30% ועלייה בשימוש בתחבורה ציבורית.³⁶

³⁴ רשויות תחבורה מטרופוליניות בארץ ובעולם, מרכז המידע והמחקר של הכנסת

³⁵ <http://english.seoul.go.kr/policy/traffic/public-transport/1-bus-operation-system> כניסה בתאריך 26.6.21

³⁶ <https://use.metropolis.org/case-studies/seoul-public-transportation-reform-in-2004> כניסה בתאריך 26.6.21

טרם הרפורמה, ננקטה שיטה של זיכיונות - "עלות נטו", אשר הובילה לתחרות בין המפעילים על הקווים הרווחיים, ולהיעדר כיסוי מספק באלו שאינם. שיטה זו גם גוררת עמה חוסר כדאיות באינטגרציה בין מפעילים, כך שהשירות לאזרח נפגע. ניסיונות להקים נתיבי העדפה לתחבורה ציבורית, אמנם הגדילו את מהירות האוטובוסים, אך לא הצליחו להגדיל את מספר המשתמשים, כאשר תופעה זו רק הובילה להגדלת הסובסידיות.³⁷



"השלב הראשון בהקמה של רשות התחבורה הציבורית באזור המרכז, קרי אותה רשות תחבורה שאמורה להכיל בתוכה 17 רשויות מקומיות, וייתכן שאף למעלה מזה; אני מדבר על רשות תחבורה שתתחיל מאשדוד ותיגמר צפונית לנתניה. הרשות הזאת נמצאת היום בהליכי הקמה אף על פי שאין חוק שמסדיר הקמת רשויות מטרופוליניות. בשלב הראשון שנקרא "השלב ההסכמי" היא אמורה להיות מוקמת בהסכם בין הרשויות המקומיות האלה לבין משרד התחבורה שיהיה שותף לזה. זה יעבוד כמעין תאגיד ששייך לרשויות המקומיות ולממשלה אף על פי שאין חוק שמסדיר הקמת רשויות תחבורה, ולאחר מכן כשיהיה חוק אותה רשות תחבורה שהוקמה באופן הסכמי של חוזה, תהפוך להיות גם הרשות הרשמית."³⁸

איתן עטיה מנכ"ל פורום ה-15

[37 ועדת סדן, 2007](#)

[38 ועדת הכלכלה 7/3/2011](#)

ושינגטון הבירה

בושינגטון הבירה (DC) פועלת משנת 1967 רשות תחבורה מטרופולינית שמפעילה את כל שירותי התחבורה הציבורית באזור בשם (WMATA (Washington Metropolitan Area Transit Authority) או בקיצור "מטרו". אמצעי התחבורה הציבורית העיקריים הם מערכת רכבות קלות (Metrorail) ומערכת אוטובוסים (Metrobus), בנוסף הרשות מפעילה שירות מיוחד בשם "מטרו-אקסס" להפעלת רכבי שירות ייעודיים למוגבלי ניידות. מדובר על מערכת המסיעה מדי יום מעל 1.2 מיליון נוסעים באמצעות 170 ק"מ של מסילות וקווי אוטובוס הפרושים על פני שטח של מעל 2,400 קמ"ר שגרים בו מעל 3.4 מיליון בני אדם.³⁹



איור 2: רשת הרכבות של מטרו וושינגטון⁴⁰

הרשות אחראית לתכנון, פיתוח, בנייה, מימון והפעלה של שירותי התחבורה הציבורית במטרופולין, והיא כפופה לעיריית וושינגטון הבירה, כאשר 16 חברי המועצה של הרשות מייצגים רמות ממשל שונות ובהן מחוז קולומביה, מדינת מרילנד, מדינת וירג'יניה וכן את הממשלה הפדרלית של ארה"ב. הכנסות הרשות כוללות הכנסות מכרטיסי נסיעה, דמי נסיעה ופרסום, אך גם דרכים נוספות ובהן "פיתוח משותף" (Joint Development) כלומר יצירת רווחים מהעלאת ערכי הנדל"ן באזורי פיתוח של מסילות, ואף מתן שירותי התקנה, תפעול ותחזוקה לסיבים אופטיים בשטחי הרשות לטובת חברות תקשורת. יחד עם זאת, מרבית הכנסותיה של הרשות מקורן

[Making the Case for Transit: WMATA Regional Benefits of Transit 39](https://www.wmata.com/schedules/maps_40)
[2.7.21 כניסה לאתר ביום 2.7.21](https://www.wmata.com/schedules/maps_40)

בסובסידיות של הממשל הפדרלי כמו גם של המחוזות שהיא משרתת, כאשר מימון זה נקבע בכל שנה על פי נוסחאות קבועות, הכוללות מרכיבים כמו: צפיפות אוכלוסייה, נסועה שבועית ממוצעת ומספר תחנות.⁴¹

המטרו פועלת בגירעון תפעולי, כאשר רק כ- 40% מהכנסותיה נובעים מהכנסות ממכירת כרטיסים, וסובסידיות אזוריות ופדרליות מכסות על היתר. יש לציין שמגפת הקורונה החמירה את המצב מבחינה זו, וכ-11.2% מתקציב הרשות לשנת 2022 מקורו בחוק הפדרלי להקצבות משלימות עקב נגיף הקורונה (CRRSAA). מסיבה זו, שאר הנתונים סופקו מדוחות קודמים, מהשנים שטרם פרוץ המגיפה.⁴²

ועדת סדן הגדירה את השיטה בווישינגטון כ"מונופול ציבורי", והזהירה כי אף שמונופולים ציבוריים שכאלה הם השיטה הנפוצה ביותר בעולם, מחקר שבחן את יעילותן של רשויות מטרופוליטיות מצאו כי שיטה זו גוררת עמה בדרך כלל יעילות תפעולית נמוכה.⁴³

במדינת ישראל קיימות הנחיות לפתיחת שוק האוטובוסים לתחרות,⁴⁴ כך שניתן למנוע היווצרות מונופול אם הנחיות אלו יוחלו גם על הרשויות המטרופוליטיות.



"בשונה מהמקובל במדינות מפותחות בעולם, התחבורה הציבורית בישראל מנוהלת ומתוכננת בידי משרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - המשרד, או משרד התחבורה), בעוד שהרשויות המקומיות משתתפות בכך במידה מצומצמת בלבד. משרד התחבורה אחראי על ניהול הפעלת התחבורה הציבורית בכלל אמצעי התחבורה הציבורית - אוטובוסים, רכבות כבדות, רכבות קלות ומוניות שירות, בהיבטי הרישוי, השירות, לרבות היקפי הנסיעה ומסלולי הנסיעה, והפיקוח על המפעילים, והוא גם אחראי לכלל תשתיות התחבורה הציבורית, החל מתכנון קווי אוטובוסים ורכבות קלות עד הקמת סככות להמתנת נוסעים וסלילת שבילי אופניים. מבנה ריכוזי זה גורם לחוסר יעילות, המתבטאת בעלויות תקציביות עודפות, בתכנון שלעתיים קרובות אינו אופטימלי, בעיכוב בביצוע פרויקטים ובהפעלה לא מיטבית של משאבי התחבורה הציבורית הניתנים לציבור בישראל."⁴⁵

דברי הסבר להצעת חוק בנושא רשויות תחבורה מטרופוליטיות

⁴¹ WMATA, FY2022 PROPOSED BUDGET, 2021

⁴² WMATA - Comprehensive Annual Financial Report for the Fiscal Years Ended June 30, 2020 and 2019

⁴³ Public-private efficiency in the delivery of services of general economic interest: The case of urban transport, 2006

⁴⁴ תכנית תחרות ענף התחבורה הציבורית באוטובוסים, יוני 2018

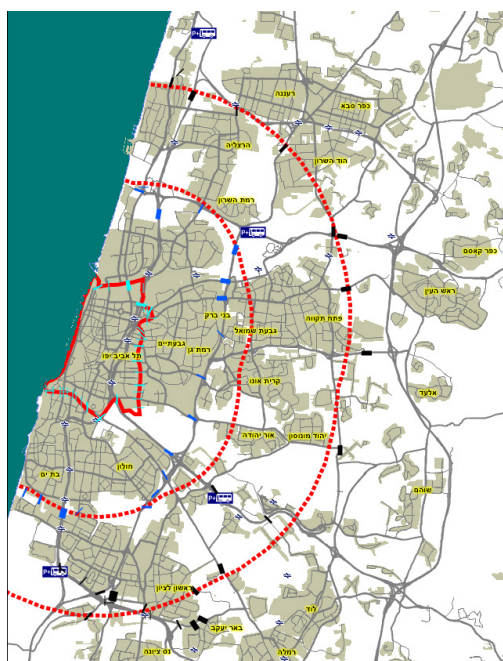
⁴⁵ חוק ההתייעלות הכלכלית, 2019 דברי הסבר

מאפייני מטרופולינים בישראל

קיימים הבדלים רבים בין מאפייני המטרופולינים בישראל, כמו גם באופן שבו התעצבו מוסדות התחבורה והשלטון בהם לתצורתם הנוכחית. באופן כללי קיימים בישראל ארבעה מטרופולינים עיקריים:

מטרופולין דן

מטרופולין דן (תל אביב), הוא הריכוז העירוני הגדול והצפוף במדינה. בהגדרת המטרופולין ניתן להתייחס ל-3 טבעות: הטבעת הפנימית, הטבעת התיכונה וכן הטבעת החיצונית כפי שניתן לראות גם באיור 3:



איור 3: מטרופולין ת"א בחלוקה לטבעות⁴⁶

במטרופולין חיים כיום 3.7 מיליון איש, ובעיר תל אביב לבדה כמעט חצי מיליון איש,⁴⁷ מבחינה תחבורתית עוצמתו של מטרופולין ת"א גדולה אף יותר, כך למשל מנתונים שהתקבלו בשנת 2014: 11% מהמועסקים עבדו בעיר ת"א בעת שהעיר עצמה היוותה רק 5.1% מאוכלוסיית ישראל, בכל יום נכנסו לטבעת הפנימית של המטרופולין 530,000 כלי רכב, מתוכם 470,000 פרטיים⁴⁸, ובמטרופולין כולו התבצעו בכל יום 4.8 מיליון נסיעות ברכב פרטי.⁴⁹

46 מטר גוש דן והשפעות הכלכליות, החברתיות והאורבניות דו"ח מתודולוגיה ותוצאות, 2020

47 יישובים, אוכלוסייה וצפיפות לקמ"ר לפי מטרופולין הלמ"ס, 2019

48 רשויות תחבורה מטרופוליניות בארץ ובעולם, מרכז המידע והמחקר של הכנסת

49 תכנית אסטרטגית לפיתוח מערכת תחבורה ציבורית עתידית נוסעים במטרופולין תל-אביב, 2016

במטרופולין דן כולו מועסקים 45% מהמועסקים בישראל.⁵⁰

מועסקים					אוכלוסיה					גזרה
2050	2040	2030	2025	2017	2050	2040	2030	2025	2017	
544,000	500,300	459,300	422,100	405,400	550,000	527,100	492,600	470,500	443,900	גלעין
159,400	124,100	103,900	91,200	84,000	291,500	224,600	184,900	166,700	142,400	פנימית - צפונית
306,000	272,500	238,200	210,500	187,400	640,000	647,700	584,000	542,100	486,000	פנימית - מזרחית
153,400	130,800	114,100	99,900	91,600	434,600	409,700	382,000	361,200	334,400	פנימית - דרומית
190,300	169,600	140,300	122,600	111,700	399,700	353,000	301,500	272,600	236,300	תיכונה - צפונית
304,300	267,700	226,800	185,800	172,000	490,100	445,500	389,500	358,800	320,200	תיכונה - מזרחית
449,600	390,800	330,900	278,300	255,000	1,000,000	860,400	759,900	710,200	643,600	תיכונה - דרומית
338,700	291,500	235,600	189,000	157,600	939,900	762,500	655,200	581,900	490,900	חיצונית - צפונית
219,700	195,500	146,900	113,300	88,600	675,000	510,600	404,800	352,700	285,400	חיצונית - מזרחית
274,000	224,000	185,600	148,000	138,100	739,700	615,200	525,900	470,600	401,800	חיצונית - דרומית
2,939,600	2,566,800	2,181,500	1,860,700	1,691,200	6,160,600	5,356,200	4,680,400	4,287,200	3,784,700	סך הכל מטרופולין

טבלה 1: נתוני אוכלוסייה ותחזיות במטרופולין ת"א⁵¹

בשונה ממטרופולינים אחרים בעולם, פיצול הנסיעות המבטא את אחוז הנוסעים בתח"צ הוא נמוך ברוב המטרופולין ואף נמצא במגמת ירידה לאורך השנים,⁵² וזאת במקביל לגידול ברמת המינוע.⁵³

יש לציין שחלק מהגדרות המטרופולין מתייחסות למטרופולין כ"מטרופולין מרכז" הכולל בתוכו ישובים רבים נוספים בטבעת החיצונית, ביניהם: קריית מלאכי, באר טוביה, יבנה, אשדוד, נתניה, רעננה, כפר סבא וכן 23 ישובים ביהודה ושומרון.⁵⁴ הגדרה מרחיבה זו נובעת בין היתר מהיוממות הגבוהה מאותם ישובים אל המרכז, שניתן לייחס לו אופי של "מגלופוליס" בעל כוח משיכה חזק במיוחד, מה שמוביל לנסיעות רבות וארוכות מן הגלעין החיצוני.

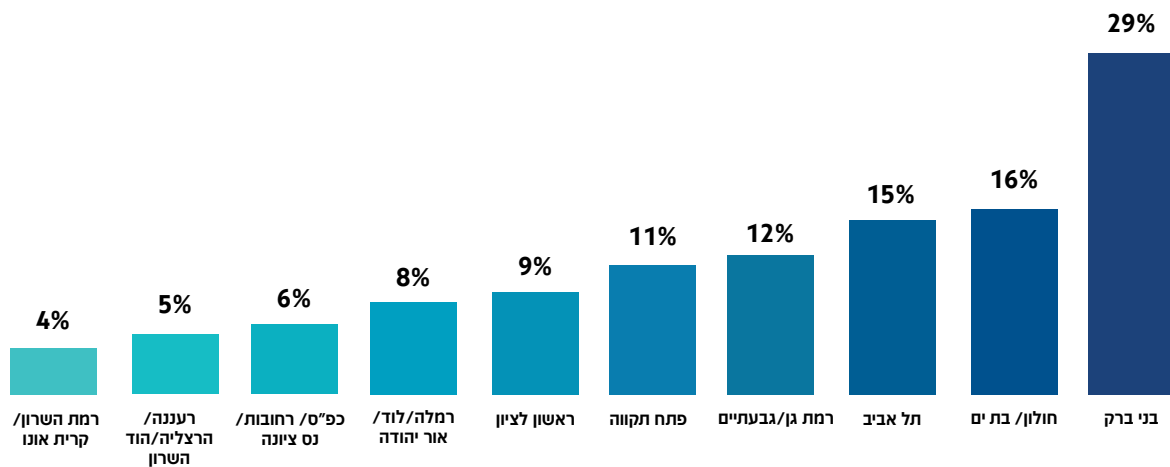
⁵⁰ סקר כוח אדם, למ"ס 2018

⁵¹ בקרת תכנית המטרו בת"א, פרופ' חיים אבירם 2020

⁵² מרחקי היוממות ופיצול הנסיעות לעבודה בין אמצעי התחבורה, מת"ת 2009

⁵³ כלי רכב מנועיים בשנת 2020, הלמ"ס

⁵⁴ מטרופולינים בישראל - הגדרה מחודשת בעקבות מפקד האוכלוסין 2008



גרף 1: נתוני פיצול נסיעות באוטובוסים בגוש דן, 2016⁵⁵

במהלך העשורים האחרונים בוצעו במטרופולין דן פרויקטי תחבורה משלימים בביצוע העיריות עצמן. בין פרויקטים אלו ניתן למנות: השכרת אופניים (דוגמת תל-אופן), תחבורה שיתופית (Car2Go) ותחבורה ציבורית בשבת (נעים בסופ"ש). בכל אותם מקרים, השתתפות של חלק מהרשויות המקומיות בלבד הובילה לבעיות כסיו ואף להיעדר תשתיות בחלק מהיעדים.

כיום מתוכננים במטרופולין תל אביב מספר פרויקטים תחבורתיים גדולים, שבהם ניתן למנות את הקמת הקו האדום, הירוק והסגול של הרק"ל, את פרויקט "מהיר לעיר" להקמת נתיבי תחבורה ציבורית, וכן תכנון ל-3 קווי מטר.

מטרופולין תל אביב מתאפיין במספר גדול יחסית של רשויות תמרון מקומיות, בצפיפות ובגבולות משותפים עם ערים שכנות. בנוסף, גם לנת"ע סמכויות רשות תמרון בדרכים ראשיות ובשטחים החוצים ערים שונות במטרופולין על פי תוואי מערכות תחבורה עתירות נוסעים (מתע"ן) מתוכננות.⁵⁶

כמו מטרופולינים אחרים, גם כאן המטרופולין מקיף עיר ראשה מרכזית, אך בשונה מהם המטרופולין מורכב מערים חזקות דוגמת פתח תקווה, רמת גן, ראשון לציון ועוד ששותפות גם הן בפורום ה-15 לערים העצמאיות בישראל.

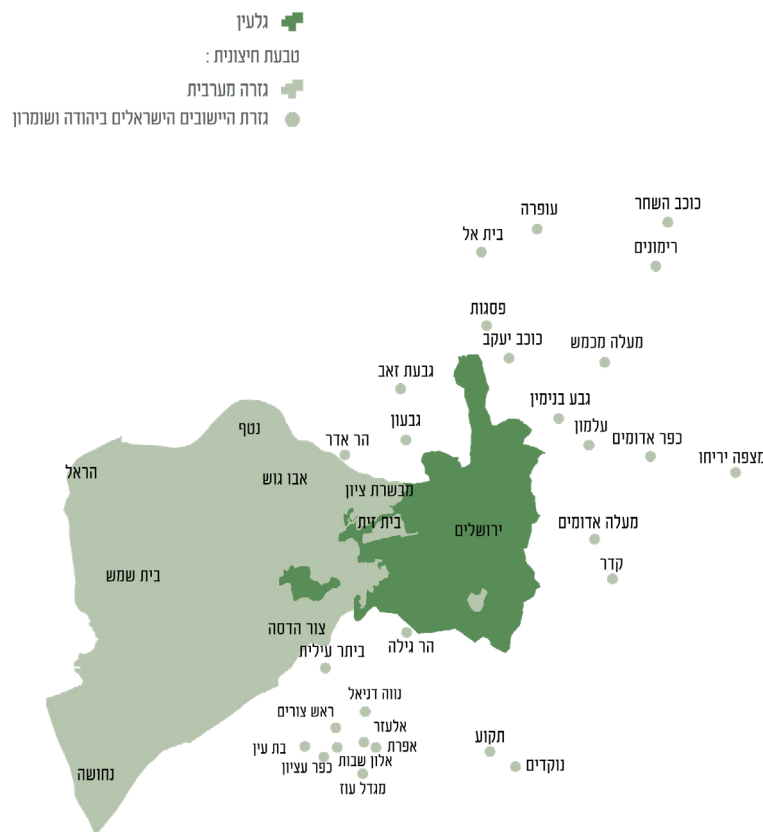
עובדה זו מייצרת יחסי כוחות ייחודיים בין הערים במטרופולין זה.

⁵⁵ סקר הרגלי נסיעה במטרופולין ת"א 2016
⁵⁶ ראה נספח א'- מפת תיחום רשות תמרון מקומית בעיר תל אביב-יפו, 2019

מטרופולין ירושלים

במטרופולין ירושלים חיים כ-1.3 מיליון בני אדם כאשר בעיר ירושלים עצמה חיים כמיליון בני אדם,⁵⁷ כלומר רובם המוחלט של תושבי המטרופולין.

בשנת 2020 בעיר היו 266 אלף כלי רכב, ובעשור החולף גדל מספר כלי הרכב הרשומים בירושלים בכ-52%.⁵⁸ מטרופולין זה מאופיין גם באוכלוסייה לא הומוגנית, כולל ערבים (38%) וחרדים (22%)⁵⁹ שנוטים לנסוע בתחבורה ציבורית בשיעורים גבוהים יותר.⁶⁰ פיצול הנסיעות במטרופולין זה הוא הגבוה ביותר בישראל ועומד על 20% נסיעות בתח"צ.⁶¹



איור 4: מרחב מטרופולין ירושלים והאזורים הנכללים בטבעות השונות⁶²

⁵⁷ יישובים, אוכלוסייה וצפיפות לקמ"ר לפי מטרופולין הלמ"ס, 2019

⁵⁸ הלמ"ס לקט נתונים לרגל יום ירושלים (נתוני 2018-2020)

⁵⁹ על נתוני ירושלים, מכון ירושלים לחקר מדיניות 2020

⁶⁰ תדריך לתכנון עירוני של שכונות לאוכלוסייה החרדית, המכון החרדי לחקר מדיניות 2020

⁶¹ מטר גוש דן והשפעות הכלכליות, החברתיות והאורבניות של רשת המטרו בגוש דן דוח מנהלים, יולי 2020

⁶² על נתוני ירושלים, מכון ירושלים לחקר מדיניות 2020

בשנת 2011 החל לפעול בירושלים הקו האדום של הרכבת הקלה, שמתוכננות לו הרחבות כמו גם הוספת מספר קווים נוספים, שהבולטים בהם הם הקו הירוק והכחול.

במטרופולין פועל צוות תוכנית אב לתחבורה ירושלים (צתא"ל), שאחראי לתכנון תוכנית אסטרטגית לפיתוח מערך התחבורה בירושלים, ולתיאום בין עיריית ירושלים למשרד התחבורה. שיתוף פעולה זה, ואופייה של ירושלים כעיר ראשה, מייצר גוף דומה לרשות מטרופולינית, וזאת למרות היעדר חלק מסמכויותיה של רשות תמרו. מסיבות אלו, הצעת החוק משנת 2019 מתייחסת באופן פרטני לגוף זה, כך שהרשות המטרופולינית העתידית תוכל לקבל עובד של צתא"ל בפטור ממכרז, כמו גם להסב אליה התקשרויות של צתא"ל.⁶³

יש לציין שתוכניות להקמת רשות מטרופולינית היו צפויות לכלול את הישובים הסובבים את העיר, לרבות גוש עציון, מעלה אדומים, בית שמש וצור הדסה.⁶⁴



“למה צריך רשויות מטרופוליניות לתחבורה? צריך רשויות מטרופוליניות לתחבורה כי לא ייתכן שכל התחבורה הציבורית במדינת ישראל תנוהל ממקום אחד בירושלים. הניהול של מערכת התחבורה הציבורית צריך להיות מקומי ואינטגרטיבי. רשויות תחבורה מטרופוליניות קיימות ועובדות בעולם בצורה מצוינת, ולכן קידומן של רשויות תחבורה מטרופוליניות בישראל הוא מהלך נכון, מהלך מתבקש.”⁶⁵

דב חנין, 2018

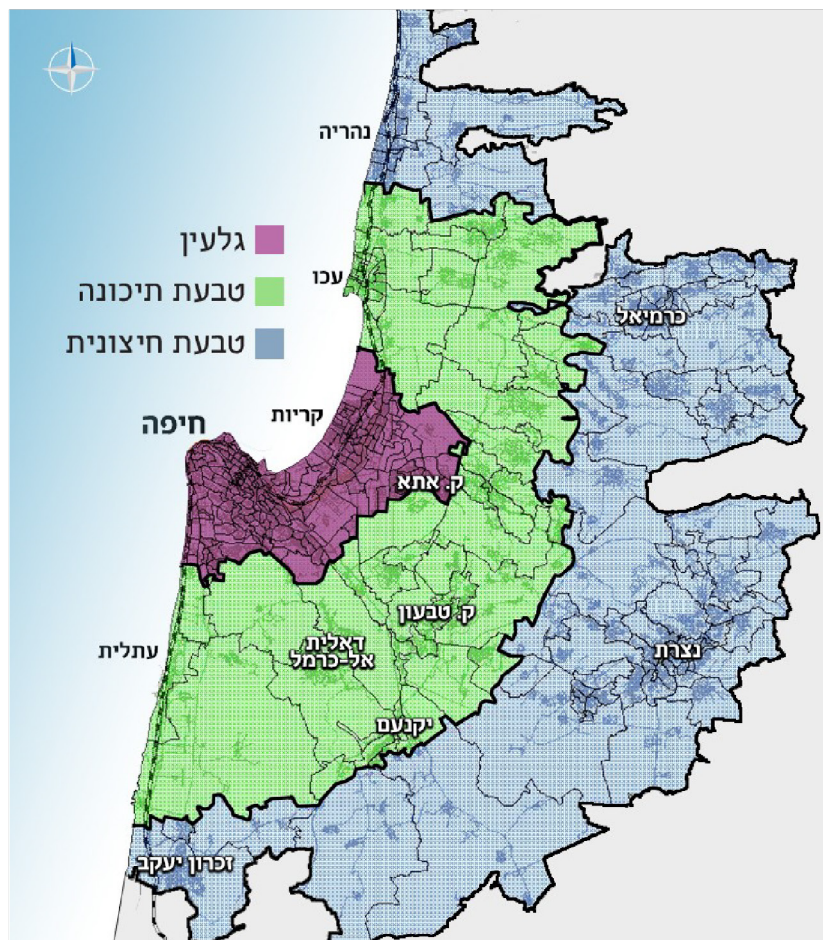
⁶³ חוק ההתייעלות הכלכלית, 2019

⁶⁴ ישיבת ועדת הכלכלה 29.5.07

⁶⁵ פרוטוקול הצעת ועדת הכנסת בדבר חלוקה ופיצול של הצעת חוק התוכנית הכלכלית

מטרופולין חיפה

מטרופולין חיפה גם הוא מחולק לטבעות כאשר הגלעין המרכזי כולל בתוכו את חיפה והמפרץ, הקריות, נשר וטירת הכרמל. טבעת החיצונית של המטרופולין חולשת על פני חלקה הצפוני של מדינת ישראל לרבות נהריה והגליל המערבי ועד לזכרון יעקב מדרום.



איור 5: מרחב מטרופולין חיפה והאזורים הנכללים בטבעות השונות⁶⁶

66 פיתוח התחבורה הציבורית במטרופולין חיפה, תכנית אסטרטגית, 2015

במטרופולין חיפה חיים כמיליון בני אדם, מתוכם כ-280 אלף בעיר חיפה,⁶⁷ ובכל יום נכנסים לעיר עצמה 200,000 רכבים נוספים.⁶⁸

מערך התחבורה הציבורית במטרופולין חיפה מבוסס על אוטובוסים, שירותי תע"ן ("המטרופוליט") ואף רכבת תת-קרקעית ("הכרמלית"), כאשר בחיפה קיים שירות חלקי גם בשבת ובחגים. בעתיד מתוכנן לפעול גם קו רק"ל נופית (חיפה-נצרת).⁶⁹

בחיפה קיים מרכז בקרת תנועה, אשר מנטר את כלל הצמתים המרומזרים בעיר, ואף מספק העדפה אקטיבית לתחבורה ציבורית עבור המטרופוליט. בקרה זו מבוצעת גם ברשויות סמוכות, וכן בדרכים המשויכות לרשויות תמרור אחרות בתחום המטרופולין, ביניהן: חברת נמלי ישראל, "כרמלטון" (מנהרות הכרמל) ועוד.

משום שבחיפה לא פעלה רשות מטרופוליטית, התקשרויות משרד התחבורה בוצעו מול חברת יפה נוף שהיא תאגיד עירוני של עיריית חיפה. מבקר המדינה מתח ביקורת על הנושא, ועל הקשיים הנובעים מכך שאין לחברה סמכויות ברשויות מקומיות אחרות במטרופולין. את הליקויים הוא קושר גם לעיכובים בפרויקטים כמו הקמת הרכבל, המטרופוליט, הכפלת המסילה בין ת"א לחיפה ועוד, שגורמים נזקים כלכליים מתמשכים, ולחוסר יכולת לבצע פרויקטים גם כאשר המדינה מכריזה עליהם כבעלי עדיפות לאומית.⁷⁰

בשנת 2020 החליט משרד התחבורה להפסיק את התקשרויותיו עם חברת יפה נוף, וזאת למרות שהסכמי שיתוף הפעולה בין הרשויות המקומיות, ובכללם התוכנית האסטרטגית למטרופולין, בוצעו כחוזים שהיא שותפה להם. עובדה זאת גרמה לערעור היחסים ביניהן ולאי וודאות לגבי המשך שיתוף הפעולה.



"משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה כי אחת הבעיות המרכזיות בתחום התח"צ היא היעדר ראייה כוללת ומתכללת ואי-הסרת חסמים שמקורם, בין היתר, מעורבותם של גורמים רבים - מפעילי תח"צ ורשויות מקומיות - בתחום זה. והיעדר של רשויות מטרופוליטית שתקדמנה את הצרכים בראייה מטרופוליטית רחבה"

מתוך דוח ביקורת מיוחד של מבקר המדינה, 2019

⁶⁷ יישובים, אוכלוסייה וצפיפות לקמ"ר לפי מטרופולין הלמ"ס, 2019

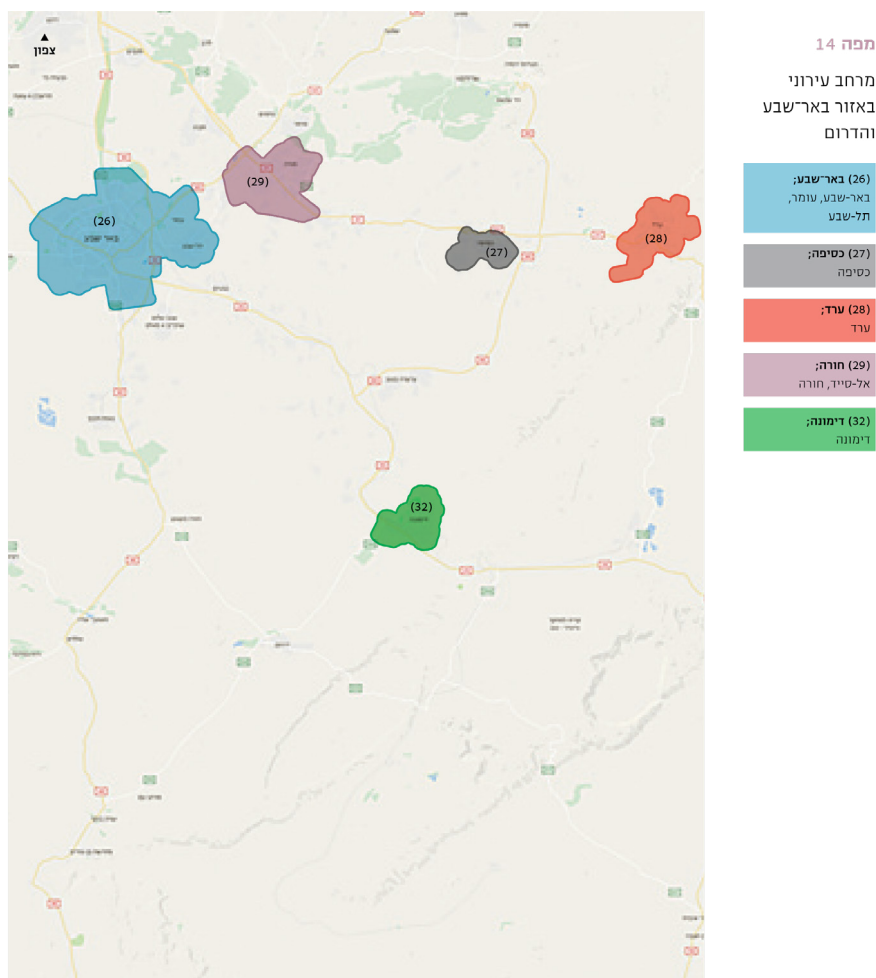
⁶⁸ תכנית אבל לחניה, שיתוף ציבור 28.6.21

⁶⁹ פיתוח התחבורה הציבורית במטרופולין חיפה, תכנית אסטרטגית, 2015

⁷⁰ קידום ופיתוח של התחבורה הציבורית במטרופולין חיפה, מבקר המדינה, 2019

מטרופולין באר שבע

באר שבע היא הקטנה והצעירה מבין הערים המטרופוליניות בישראל, במטרופולין באר שבע מתגוררים כ-400 אלף תושבים בלבד, כאשר כמחציתם מתגוררים בעיר באר שבע.⁷¹ מטרופולין באר שבע מאופיין בצפיפות נמוכה לק"מ (כמחצית הצפיפות בהשוואה לתל אביב), ובהיעדר רצף בנוי בין חלק גדול מהיישובים.



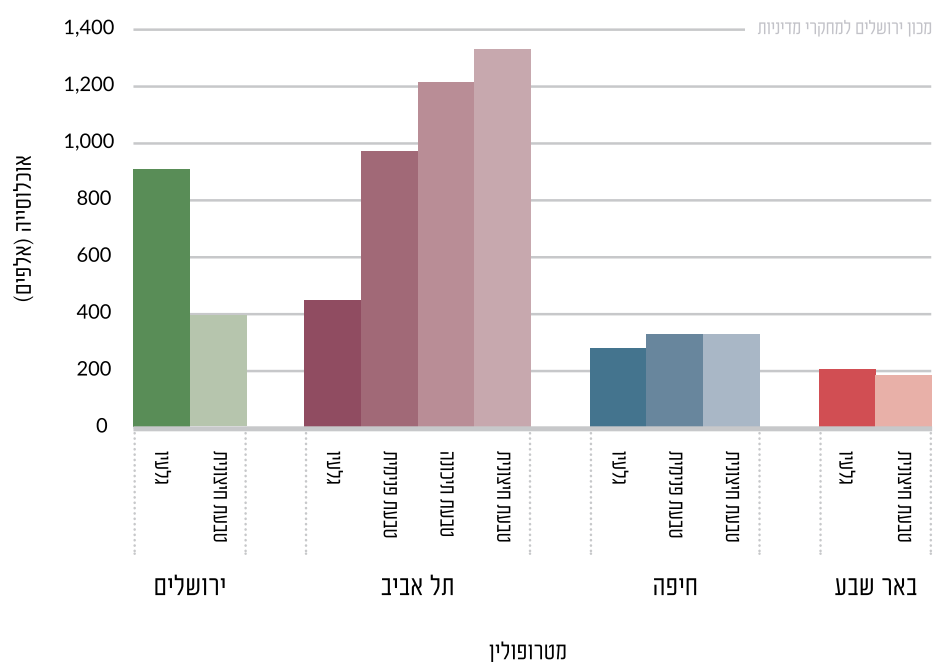
איור 6: מפת מרחב עירוני באר שבע⁷²

מטרופולין זה, אף שאינו מתמודד עם בעיית גודש בדומה למטרופולינים אחרים בישראל, נדרש להתמודדות עם בעיית נגישות קשה. אספקת שירותי תחבורה ציבורית במציאות זו של באר שבע והנגב מייצרת זמני נסיעה ארוכים, כמו גם תפוסה ותדירות נמוכה בשל הצפיפות הנמוכה במטרופולין.⁷³

71 יישובים, אוכלוסייה וצפיפות לקמ"ר לפי מטרופולין הלמ"ס, 2019
72 הנחיות לתכנון ותפעול שירותי תחבורה ציבורית באוטובוסים, 2016
73 הנחיות לתכנון ותפעול שירותי תחבורה ציבורית באוטובוסים, 2016

על מנת להתמודד עם מאפייניו הייחודיים של האזור נבחנה האפשרות לספק שירותי תחבורה גמישה (DRT) לעיר עצמה כפי שמבוצע כיום בת"א, חיפה, ירושלים ועמק חפר, אך עלו ממצאים כי בשלב הנוכחי הסיכוי לשימות נמוך.⁷⁴

באר שבע מוזכרת בהחלטת ממשלה (יחד עם ירושלים), כעיר הראשונה שבה יש להקים רשות תחבורה מטרופולינית,⁷⁵ כאשר מעמדה כעיר ראשה צפוי להקל על המהלך, ולסייע לפיתוח מטרופולין הדרום.



איור 7: אוכלוסייה לפי מטרופולין וטבעות, 2017⁷⁶

⁷⁴ פיתוח תכנית הטמעה בנושא תחבורה חכמה, תחבורה חכמה וגמישה לבאר שבע, 2020

⁷⁵ החלטת ממשלה 3426

⁷⁶ על נתוניך ירושלים, מכון ירושלים לחקר מדיניות 2020

המרחב הכפרי

הקמת רשויות מטרופוליניות מספקת פתרונות לרוב תושבי ישראל, אך משאירה חלל בישובים שאינם חלק ממטרופולין מוגדר, שטח שבו מתגוררים מעל שני מיליון אזרחים. המרחב הכפרי כולל מספר צורות התיישבות ובהן מושבים, ישובים קהילתיים, קיבוצים וכפרים, כאשר לכולן משותפת צפיפות נמוכה ושטחים פתוחים נרחבים בין התיישבויות ואף בתוכן. מאפיינים אלה גורמים איתם לרוב רמת מינוע גבוהה המבוססת על הרכב הפרטי.

בשנת 2011 החל פיילוט של משרד התחבורה, שבמסגרתו ניתנה למועצה האזורית גולן סמכות להפעיל את התחבורה הציבורית במרחב באמצעות החברה הכלכלית של המועצה האזורית גולן. עד לשנה זו השירות היה דל כ-31 נסיעות אוטובוס ליום, כלומר כניסה של אוטובוס לכל יישוב פעם אחת ביום, כך שמספר הנוסעים הגיע לכדי 15,000 בחודש בלבד. כבר בחודש הראשון להפעלת הפיילוט, גדל מספר הנסיעות ל-144 ביום ומספר הנוסעים ל-25,000 בחודש. בשנת 2013 כבר בוצעו 230 נסיעות ליום והשתמשו בשירות 78,000 נוסעים. שינוי זה גם סייע לקיצור של זמני הנסיעה כמו גם להוזלת התעריפים.⁷⁷

כאמור, ניסיון זה אכן הביא לתוצאות חיוביות, **ותוך חמש שנים הוכפל מספר הנוסעים בתחבורה הציבורית מבוססת האוטובוסים פי חמישה**.⁷⁸ יחד עם זאת, נשמעה גם ביקורת על יכולתו של המהלך להצליח במקומות אחרים, וזאת ממספר סיבות:

1. חשיבות הגורם המקומי - המהלך בגולן בוצע ביוזמת הרשויות המקומיות. קיימת טענה כי ישנה שונות גבוהה בין אופיין של רשויות מקומיות, שחלקן לא מסוגלות להתמודד עם המשימה מבחינה מקצועית או כלכלית ועם ההפסדים הכספיים אשר עשויים ללוות את תחילת המהלך. בנוסף, נטען כי חלק מהרשויות המקומיות אינן מעוניינות לקחת אחריות⁷⁹ על הנושא שכן קיימת נוחות מסוימת בהאשמת הממשלה ומשרד התחבורה בכשלים בתחום.

2. חוסר התאמה לתחבורה ציבורית - עקב המרחקים הגדולים והתדירות הנמוכה, מאפייני הביקוש אינם מאפשרים אספקת תחבורה ציבורית יעילה, כך שאספקת תחבורה ציבורית לאזורים כפריים אינה יעילה ואינה כלכלית. מדיניות משרד התחבורה כיום היא לספק לאזורים כפריים שירות מינימלי (6 נסיעות ליום לכיוון לישובים עד 1000 איש ו-9 נסיעות לישובים עד 2000 איש).⁸⁰ יש הטוענים כי מרכיב מרכזי בהצלחת הניסוי בגולן הוא ריבוי הבסיסים הצבאיים באזור. אופייה הייחודי של אוכלוסיית המשרתים יחד עם היעדר חלופות, מאפשר ביקושים גבוהים יותר שבתורם מייצרים כדאיות כלכלית גבוהה יותר, כך שבאזורים ללא מאפיין זה השירות צפוי להיתקל בקשיים.

3. סכסוכים בין יישובים - עיסוק בסוגיית התחבורה עשוי להיות כר פורה לעסקנות פוליטית, תוך העדפה או אפליה של אזורים מסוימים. כך למשל, עשויה להיות אבחנה בין אזור המושב ואזור "ההרחבה", בין יישובים יהודיים וערביים, לפי יריבויות פוליטיות וכן הלאה. כך למשל, במקרה של הגולן, למרות שעל פניו השירות לקצרין שוויוני ונגיש ברמה התחבורתית, קיים סכסוך גלוי הנוגע לאופן קבלת ההחלטות בתחום, ולשותפות ברווחי התפעול.

77 תחבורה ציבורית בהתיישבות הכפרית, מרכז המידע והמחקר של הכנסת, 2013

78 פריפריה, 2016: מנצלים את הגולן, מקפחים את הערבה, מירב מורן, 2016

79 ישראל עומדת קידום התחבורה הציבורית בישראל, 2018

80 הנחיות לתכנון ותפעול שירותי תחבורה ציבורית באוטובוסים, 2016



איור 8: גבולות מטרופולינים בישראל, למ"ס 2008 ⁸¹

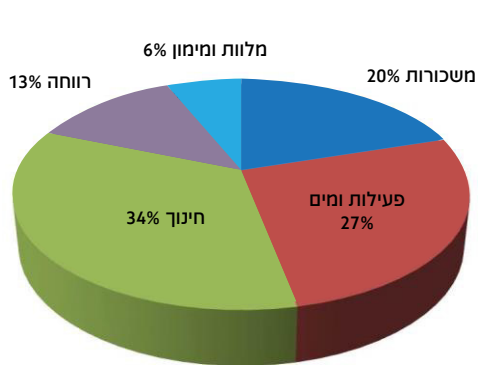
81 הופק באמצעות מערכת "תלתן" של הרשות הארצית לתחבורה ציבורית, 15.8.2021.

הפן הרגולטורי

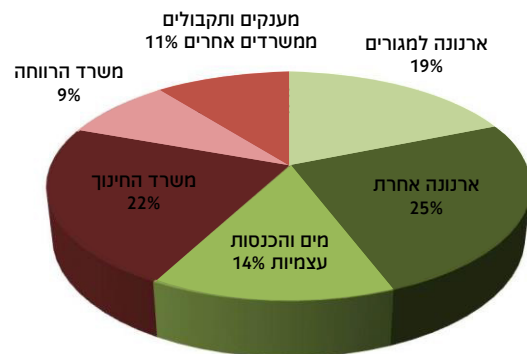
בישראל ישנן 257 רשויות מקומיות כאשר מתוכן 77 מוגדרות עיריות, 126 מועצות מקומיות ו-54 מועצות אזוריות. רשויות אלו פועלות כזרוע ביצועית של הממשלה ומספקות שירותים ממלכתיים (חינוך, רווחה וכיו"ב) ומוניציפליים (תברואה, שמירה וביטחון, תשתיות ועוד).⁸²

בין הרשויות המקומיות קיימת שונות גבוהה במדדים שונים הנוגעים להרכב האוכלוסייה ולצרכיה, כמו גם ליציבותן הכלכלית, כאשר מחקרים שונים הראו כי שונות זו נגרמת בעיקר כתוצאה מהבדלים בהכנסה מגביית ארנונה שלא למגורים.⁸³

כתוצאה מכך, קיימת שונות גבוהה גם בסל השירותים לאזרח.⁸⁴



התפלגות סך הוצאות הרשויות לשנת 2014



התפלגות סך הכנסת הרשויות לשנת 2014

איור 9: התפלגות מאפיינת של הכנסות והוצאות הרשויות המקומיות, 2014⁸⁵

בתחום התחבורה, ובייחוד כשמדובר בתחבורה ציבורית, משרד התחבורה (באמצעות הרשות הארצית לתחבורה ציבורית) מטפל בתכנון מערך קווי תחבורה ציבורית בכל הארץ, במתן רישיונות קווים למפעילים, בניהול פיקוח ובקרה על התאמת הביצוע לתכנון ובסבסוד ובהתחשבות הכספית עם מפעילי התחבורה הציבורית. מודל זה אינו מאפשר לרשויות המקומיות סמכויות תכנוניות או תפעוליות בנושא,⁸⁶ וככלל, לרשות המקומית אין אחריות מוגדרת בתחום. עם זאת, היא יכולה להיות מעורבת בתהליך דרך מינוי אחראי תחבורה ציבורית, שיכול ליזום פעולות בתהליך תכנון המכרזים, או דרך פנייה לממונה תחבורה ציבורית מחוזי במשרד התחבורה.

⁸² מרכז המידע והמחקר של הכנסת - אשכולות אזוריים בישראל 2019

⁸³ מרכז המידע והמחקר של הכנסת - חלוקת הכנסות בין רשויות מקומיות, 2013

⁸⁴ המשבר ברשויות המקומיות, יעילות מול ייצוגיות, 2008

⁸⁵ כלכלת השלטון המקומי בישראל, ניתוח הפערים בין רשויות מקומיות בישראל, 2016

⁸⁶ השלטון המקומי בישראל - רקע כללי, סוגיות ליבה ואתגרים, 2020

מינוי זה אינו מחויב בידע מקצועי רלוונטי, ולעתים אף מבוצע כתפקיד נוסף.⁸⁷



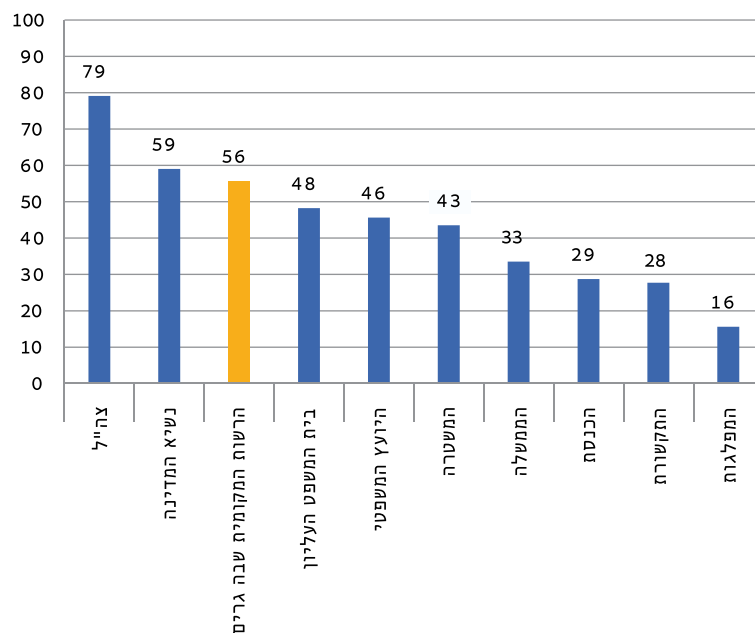
“על מנת לספק שירותי תחבורה ציבורית טובים ויעילים יש צורך להתאים את השירות לצרכים ולמאפיינים המקומיים בכל יישוב ובכל שכונה, לדוגמה המאפיינים הפיזיים המקומיים, הרכב האוכלוסייה ומאפייני הנסיעה שלה ושימושי הקרקע השונים באזור (כגון בתי ספר, מוסדות ציבור ומרכזים מסחריים). מידע בנושאים אלה זמין יותר לרשות המקומית מאשר למתכנן מרכזי.”

מתוך דוח ביקורת מיוחד של מבקר המדינה, 2019

ביזור אחריות לרשות המקומית מאפשר יתרון בהיכרות עם השטח, ובהבנת צרכי התושבים. בנוסף, קרבה זו לאזרח מתבטאת באמון גבוה יחסית בהשוואה לשאר מוסדות המדינה.⁸⁸

תרשים 1

שיעור האזרחים בישראל המביעים אמון במוסדות בשנת 2019 (%)



איור 10: שיעור האזרחים בישראל המביעים אמון במוסדות שונים, 2020⁸⁹

87 מקדמים תחבורה בת קיימא - המדריך לרשויות המקומיות, תחבורה היום ומחר, 2013

88 שותפות בעירבון מוגבל - יהודים וערבים, ישראל 2019

89 השלטון המקומי בישראל - רקע כללי, סוגיות ליבה ואתגרים, 2020

מתווה פעילות זה שונה מהנהוג בעולם, כאשר מטרופולינים בדרך כלל משויכים לגופי שלטון אזוריים הפועלים בתחום זה, אך בישראל הרובד האזורי פשוט אינו קיים.⁹⁰ יחד עם זאת, כאשר קיים יתרון לגודל או נדרש שיתוף פעולה בשטח רחב, מצא השלטון המקומי בישראל מספר דרכים להתארגן:

איגוד ערים

אחת מהדרכים המקובלות לספק שירותים תפעוליים ומקצועיים לערים חברות (וכן לרוכשי שירותים במרחב האיגוד) היא באמצעות "איגודי ערים", ומעמדן החוקי מוסדר בחוק "איגודי ערים" משנת 1955.⁹¹ סמכויות איגוד ערים נגזרות מהיקף סמכויותיהן של הרשויות המאוגדות בו וכל הדינים החלים על רשויות מקומיות חלים גם על איגוד ערים. יחד עם זאת, גוף שכזה יכול לפעול בצורה אחידה על פני שטח השיפוט של הרשויות המאוגדות כאשר מקבלי ההחלטות באיגוד הם עובדי הרשויות החברות באיגוד (למעלה ממחצית על פי חוק), וחלקם יכולים להיות נציגי הרשות. שר הפנים מאשר את מינויים של נציגים אלה, כמו גם את תקציב הרשות.

איגוד ערים עונה על תבחינים מרכזיים של תאגיד ציבורי - הוא מוקם מכוח חיקוק לתכלית ספציפית ונוהג על פי כללי המשפט הציבורי. בישראל פועלים כיום 29 איגודי ערים בתחומי ביו, מים, תברואה, איכות סביבה, חינוך ורווחה. תקציב איגוד הערים מורכב מתקציבי הרשויות החברות בו ומתקציבי מדינה. לאיגוד ערים גם שמורה היכולת לחוקק חוקי עזר ובהם גם אגרות והיטלים.



"אנחנו כבר אומרים הרבה זמן שצריך רשות מטרופולינית, אנחנו כמטרופולין יש לנו את האיגודן שמנהל את הביוב, יש לנו את איגוד ערים לתברואה... אני חושבת שאם אנחנו יודעים לנהל את הדברים האלה ובצורה משותפת לכל הרשויות, צריך לסמוך עלינו גם בענייני התחבורה"

מיטל להבי - סגנית עיריית ת"א ומחזיקת תיק התחבורה, 2021⁹²

90 מרכז המידע והמחקר של הכנסת - השקעות בתחבורה ציבורית בישראל ובעולם, 2013

91 חוק איגודי ערים

92 כנס חולץ פקקים - פאנל רשויות מקומיות, 2021

בשנים האחרונות, קיימת התפתחות משמעותית בצמיחתם של אשכולות אזוריים. קיימים כיום 11 אשכולות אזוריים המאגדים בתוכם 61% מהרשויות המקומיות בישראל,⁹³ כאשר בהתאם להחלטת ממשלה 3738 רשאים משרדי ממשלה גם לקבוע קריטריונים למתן הטבות לאשכולים אזוריים בלבד.⁹⁴ האשכול האזורי הוא למעשה איגוד ערים בעל מעמד מיוחד המוסדר בחקיקה (איגוד ערים מסוג אשכול רשויות מקומיות), שמקנה מעמד סטטוטורי המקל עליו לקבל תקציבים ממשלתיים, להאציל סמכויות מהרשות לאשכול (לרבות סמכויות אכיפה), מאפשר עריכת מכרזים משותפים ועוד. בנוסף, לא רק שאשכול ערים מאפשר לרשויות מקומיות להאציל סמכות מסמכויותיה, הוא עשוי גם לשחרר אותה מחובותיה ולהעביר אותן לאשכול בכפוף לאישור שר הפנים. ראש האשכול הוא ראש רשות הנבחר מקרב הרשויות באשכול.

משרד הפנים מנסה לקדם את חזון האזוריות, כאשר חלק מחזון זה מתבטא גם בהקמת אשכולים אזוריים. כך למשל, בין השנים 2013-2018 הוקמו אשכולות: גליל מזרחי, גליל מערבי, בית הכרם הגלילי, נגב מערבי ונגב מזרחי, כנרת עמקים, רשויות השרון ועוד.

האשכולות האזוריים הם גופים **וולנטריים**, המוקמים באמצעות פנייה מסודרת של ראשי הרשויות המקומיות למשרד הפנים בהתאם לנוהל.⁹⁵ הממד הוולנטרי של ההתאגדות באשכול בא לידי ביטוי בשני אופנים - בחירה להתאגד, ובחירה להשתתף רק בחלק מפעילויות האשכול. התאגדות לאשכול מאפשרת השגת המטרות הבאות:⁹⁶

1. ייעול אספקת השירותים המוניציפליים בשל יתרון לגודל
2. ניהול אזורי החוצה את הגבולות המוניציפליים
3. פיתוח אזורי באמצעות תכלול מהלכים במגוון תחומים
4. מתן שירותים חדשים (וטרינריה, קידום אנרגיות מתחדשות)
5. חיזוק הלכידות האזורית באמצעות צמצום הפערים בין הרשויות המקומיות החברות וטיפול מרחב החיים המשותף

בהקמת אשכולות נהוג להתייחס לשתי תקופות - "תקופת האינקובציה" (שנה ראשונה) ותקופת טרום העצמאות (שנתיים אחרי תקופת האינקובציה) כאשר תוכנית העבודה של האשכול מתייחסת לשוני בשירותים ובקנה המידה שלהם בין התקופות. כך למשל, בתקופת טרום העצמאות מצופה מהאשכול לספק "שירותי ליבה". שירותים אלה מקיימים דרישות תקציביות בהתאם לסכום המושקע בהם, ומצופה מהם להוביל לחיסכון בעלויות נוספות.⁹⁷

האשכולות אינם באים במגע ישיר עם לקוחות הקצה של השירותים אלא ניזונים ממידע המתקבל מהרשויות המקומיות החברות בהם.

בין המאפיינים הייחודיים של האשכול האזורי קיים דגש על שוויון⁹⁸ בין הערים החברות בו, כולל מתן משקל זהה סביב שולחן ההחלטות. עיקרון זה אינו משתלב עם ניסיונות הקמת הרשויות המטרופוליניות בעבר, שערכו הבחנה בין כוח ההצבעה במועצה של הערים החברות על פי גודלן ומרכזיותן.

⁹³ מסמך חשיפת מודל האשכולות האזוריים למשרדי הממשלה, 2021

⁹⁴ החלטת ממשלה 3738, 2018

⁹⁵ נהלים והנחיות להקמת והפעלת איגוד ערים מסוג אשכול רשויות מקומיות, 2017

⁹⁶ מרכז המידע והמחקר של הכנסת - אשכולות אזוריים בישראל 2019

⁹⁷ שותפויות אזוריות בארץ ובעולם מבנה, מנגנונים ועקרונות פעולה, 2017

⁹⁸ מפעם, פרקים נבחרים מתוך מדריך מקצועי להפעלת "אשכול רשויות מקומיות"

תאגיד עירוני

תאגיד עירוני או רב-עירוני, הוא תחליף יעיל לאספקת שירותים שלא דרך מיקור חוץ, ובמצבים שבהם נדרשת גמישות תפעולית בתחום המצריך קבלת החלטות או בקרה שמונעים את העברתו לגורם פרטי.⁹⁹ התאגידים העירוניים נחלקים לשלושה סוגים עיקריים:

חברה עירונית כלכלית בע"מ - דוגמה לכך היא החברה הכלכלית של המועצה האזורית גולן שהוזכרה בפרק העוסק ב"מרחב הכפרי"¹⁰⁰ בעניין תפעול שירות האוטובוסים האזורי.

עמותות עירוניות - דוגמה היא "העמותה לתכנון, פיתוח ושימור אורבני - ירושלים", המוכרת גם כ"צוות תוכנית אב לתחבורה ירושלים", שפועלת בירושלים לצורך קידום מדיניות התחבורה בעיר ובהוצאה לפועל של פרויקטים, בהם גם הקמת קווי הרכבת הקלה.

חברה עירונית לתועלת הציבור - סוג זה של חברה עירונית נדיר יותר,¹⁰¹ והוא מאופיין בין היתר באיסור על חלוקת דיווידנדים לבעלי המניות.¹⁰²

תאגידים עירוניים נמצאים בתווך שבין התחום העירוני-ציבורי, שבו השיקולים המנחים הם מנהל תקין ושמירה על אינטרס ציבורי, לבין התחום העסקי שבו ההתנהגות מוכתבת על ידי שיקולי יעילות ורווח. לתאגיד חובת נאמנות לרשות, שהיא בעליו, והוא מנוהל באמצעות דירקטוריון שבו ראש הרשות (או נציג מטעמו) משמש כיו"ר. הרשות המקומית מיוצגת בדירקטוריון, המאשר את תוכנית העבודה של התאגיד העירוני ומתווה את כיווני הפעולה הרצויים.

תאגידים עירוניים הם גופים נפרדים משפטית, ואף שהם מבוקרים על ידי הרשות המקומית, הם מאופיינים בשיקול דעת עצמאי. בשל כך, הקמת תאגיד היא מעין דרך ביניים בין הפרטה מלאה ובין פעילות במסגרת הרשות המקומית.

בבחירת הנושא במסגרת מתווה 2011 עלה כי בשל פשטותו הארגונית והגמישות שהוא מקנה, מומלץ כי הקמת רשות תחבורה מטרופוליטית תתבסס על מבנה של תאגיד עירוני לצורך שלב ההקמה הראשוני, שלאחריו יוסדר מעמד תפור למידותיה באופן סטטוטורי¹⁰³. יחד עם זאת, באותה העת לא הייתה קיימת צורת הארגון כאשכול, ולכן היא לא נשקלה כחלופה.

99 מפעם, שיקולים בהקמת תאגיד עירוני מהלכה למעשה מדריך להקמה / אסדרה של תאגיד עירוני

100 פרק המרחב הכפרי

101 מבקר המדינה, דירקטוריונים של תאגידים עירוניים

102 חוק החברות, סעיף 345 א'

103 מתווה להקמת רשות תחבורה ציבורית במטרופולין ת"א, 2011

סמכות ואחריות

רצוי כי תחומי האחריות של הרשויות המטרופוליניות יחפפו כלל האפשר לסמכויותיהן. בהיבט התקציבי, על מנת לעודד התייעלות כלכלית יש לשאוף לתצורה דינמית שלפיה המסגרת הכספית אינה מתקצבת בשיטה של "כיסוי עלויות", אלא תלויות בביצועי הרשות. פרק זה ידון בסמכויות ותחומי האחריות של הרשויות המטרופוליניות, וינסה להציע מודל כלכלי המאפשר להן מקורות הכנסה בלעדיים, בנוסף לתמיכה ממשלתית ומוניציפלית, וזאת בדומה לנעשה בעולם.

סמכויות רשויות מטרופוליניות

סמכויותיהן המיועדות של הרשויות המטרופוליניות השתנו במהלך השנים, כאשר בראשית הדרך הכוונה הייתה להעביר אליהן באופן רשמי רק סמכויות של תפעול תח"צ, ולהאציל אליהן סמכויות תחבורה רחבות יותר רק בהמשך.¹⁰⁴ כיום, ניתן לראות כי הדיון הציבורי עבר לשיח גלוי על מגוון סמכויות פוטנציאליות רחב שיוענק לרשויות המטרופוליניות. פרק זה ידון בסמכויות אלה כפי שהן מתוארות בארבעה מקורות מרכזיים: מתווה 2011, החלטת ממשלה 105,3426 פרק י"א בטיוטת הצעת חוק ההסדרים לשנת 2019¹⁰⁶ וכן בפרסום טיוטת משרד האוצר עבור חוק ההסדרים לשנת 2021.¹⁰⁷

רישוי והפעלת תחבורה ציבורית - מטרתה הבסיסית ביותר של הרשות המטרופולינית היא לבצע התקשרות מול מפעילי התחבורה הציבורית, במקום משרד התחבורה. העברת הסמכויות לרשויות מטרופוליניות מאפשרת השפעה בשלושה שלבים של התהליך - השפעה בשלב תכנון המכרז, השפעה דרך בחירת הזכיין וכן השפעה דרך מנגנוני פיקוח ובקרה.¹⁰⁸

מפעילי תחבורה ציבורית יידרשו למסור לרשות המטרופולינית נתונים מלאים ומעודכנים בנושאים שהוגדרו בחקיקה, ותינתן לה הסמכות לדרוש מידע נוסף. הרשות תוכל להפעיל מגוון רחב של כלים לצורך פיקוח וענישה, ובהם ביטול רישיון קו, ואף פנייה למפקח בבקשה לחילוט ערבות של מפעיל. השוואת מודלים של רשויות מטרופוליניות בעולם במסגרת מתווה 2011 העלתה כי המאפיינים של ישראל תומכים במודל שבו הרשות אמנם אחראים על מדיניות התשתית וכן על ניהול ורגולציה, אך לא בהפעלה ישירה של התחבורה הציבורית, שתבוצע במקום זאת באמצעות התקשרות מול זכיינים.¹⁰⁹

רשות תמרור - קביעת הסדרי תנועה מבוצעת כיום באמצעות ישויות הנקראות "רשויות תמרור", כאשר הסמכויות מתחלקות בין רשות התמרור המרכזית (המפקח על התעבורה או מי שהוסמך על ידו) ורשות תמרור מקומית, אשר אחראית על תכנון,

104 שיחה עם אינג' אלכס לנגר, לשעבר מנכ"ל משרד התחבורה 6.7.21

105 החלטת ממשלה 3426

106 חוק התייעלות הכלכלית, 2019

107 מצגת שינויים מבניים, משרד האוצר 2021

108 הרגולציה בתחום תחבורת האוטובוסים, הקליניקה לצדק סביבתי

109 מתווה להקמת רשות תחבורה ציבורית במטרופולין ת"א, 2011

ביצוע, רישום, אחזקה ואכיפה של הסדרי תנועה.¹¹⁰ יש לציין שמכויות מסוימות ובהן הסמכות לקבוע הסדרי תנועה הנוגעים לתחבורה ציבורית (למשל מיקום תחנת אוטובוס והגדרת נת"צ) מצויות כיום בידי רשות התמרור המרכזית בלבד.¹¹¹ רשות מטרופולינית עשויה לשמש רובד ביניים, שיוכל להתוות הסדרי תנועה בדרכים ראשיות במטרופולין ובצירי מתע"ן, כמו גם לקבוע או לאשר הסדרים שאינם בסמכות הרשות המקומית, כתחליף לחובות האישור וההתייעצות המבוצעים כיום בהנחיית משרד התחבורה.

בקרת תנועה מטרופולינית - יצירת סמכויות בתחום בקרת תנועה במתכונת תחומה גיאוגרפית, בצירי מתע"ן, צירי תח"צ מרכזיים ועורקי התחבורה הראשיים, מאפשרת לרשות מטרופולינית לצמצם עלויות הנובעות מעיכובי תחבורה ציבורית ברשת הדרכים, ובכך להתייעל ולצמצם את עלות ההפעלה. סמכויות בקרת תנועה מאפשרות גם לבצע העדפה אקטיבית של תח"צ באמצעות מערכת הרמזורים, כאשר חסם מרכזי להעדפה אקטיבית שכזו כיום הוא היעדר מרכז בקרה מטרופוליני הפועל בראייה מאחדת לתיאום צירים חוצי ערים בגוש דן.¹¹²

קביעת מדיניות תחבורתית - בהתאם למדיניות משרד התחבורה, הרשות המטרופולינית תקבע את המדיניות התחבורתית בשטחה ואת אבני הדרך להגשמתן. מדיניות זו תתייחס גם לסוגיות הנוגעות לבקרה וריסון של הרכב הפרטי וביניהן: ניהול תנועה, מדיניות חניה, בחינת השלכות תחבורתיות (בה"ת) של פרויקטים עתידיים, פיתוח תשתיות תחבורתיות, וכן קידום תחבורה בלתי ממונעת והפחתת זיהום אויר והשפעות סביבתיות. מדיניות זו תאושר על ידי רשות תמרור מרכזית.

ביצוע, תחזוקה ותפעול של פרויקטים בתחבורה ציבורית - רשות מטרופולינית תוכל לפעול להקמתן, תפעולן ותחזוקתן של תשתיות תחבורה ציבורית במטרופולין. התחייבויות אלו עשויות להיות בעלות השלכות פיסקליות משמעותיות, ולכן סעיף זה מותנה באישור מנכ"ל משרד התחבורה והממונה על התקציבים במשרד האוצר.

קביעת תעריפי חניה - כיום, המחיר המירבי לתשלום עבור חניה ברחוב ("בכחול-לבן") מפוקח ונקבע על ידי שר הפנים ושר התחבורה, ובאישור ועדת הכלכלה של הכנסת או בצמוד לעלייה במדד המחירים לצרכן.¹¹³ מחיר זה עומד נכון לשנת 2021 על 6.30.¹¹⁴ תעריף זה אינו מותאם לרמת המחירים במטרופולינים ולמחירי השוק המשתקפים ממחירי החנייה בחניונים פרטיים. ההצעה היא להעניק לרשויות מטרופוליניות סמכות לקבוע תעריף בעצמן, ובמקרים מסוימים אף לקבוע תעריף גם בשטחי הרשויות המקומיות של המטרופולין.¹¹⁵

היתרי בנייה - רשות מטרופולינית תוכל לערוך ולהגיש תוכניות כהגדרתן בחוק התכנון והבנייה, לצורך ביצוע עבודות להקמתן או תחזוקתן של תשתיות תחבורה ציבורית.

¹¹⁰ מעקב רשות התימרור המרכזית בפקוח על רשויות התימרור המקומיות בהמשך לתהליך הבקרה,

¹¹¹ תקנות התעבורה, 18 ב'

¹¹² סיכום מפגש בעלי עניין ראשון אפיון מצב קיים ניתוח חוזקות וחולשות מרכזיות, 2017

¹¹³ פקודת התעבורה 70 ב'

¹¹⁴ מחיר מרבי בעבור חניה לפי הסדר חניה ארצי אחיד, תקנות התעבורה

¹¹⁵ יש לציין שלאחרונה שונה החוק כך שיאפשר מחיר מזערי לחניה ולא מחיר מרבי, כאשר השינוי צפוי להיכנס לתוקף בשנת 2025.

עומק האחריות

הפעלה	רגולציה ופיקוח	תכנון וניהול ההפעלה		תכנון ופיתוח תשתית	מדיניות מטרופולינית					
6. הפעלה ישירה של אמצעי תחבורה ציבורית	5. פיקוח על שירותי תח"צ	4. טיוב שירותי התחבורה הציבורית	3. תכנון אופטימלי של הפעלת תח"צ	2. פיתוח תשתית לתחבורה ציבורית	1. גיבוש מדיניות תחבורה ציבורית מטרופולינית	תחבורה ציבורית				
							12. אכיפה	8. הסדרים להגבלת רכב פרטי (אגרות גודש, כבישי אגרה...)	7. גיבוש מדיניות תחבורה ציבורית מטרופולינית מעודדת תח"צ	היבטי תחבורה משלימים (MOBILITY)
								9. תכנון רמזורים והסדרי תנועה		
								10. הסדרי חניה		
11. פתרונות תחבורה לא- מוטורית (אופניים, הליכה ברגל)										
13. הפעלת השירותים (חניונים, שירותי אופניים, מערכי אגרות)										

רמת האחריות

איור 11: תחומי האחריות אפשריים לרשויות מטרופוליניות, 2011¹¹⁶

116 מתווה להקמת רשות תחבורה ציבורית במטרופולין ת"א, 2011

הפן הכלכלי

לנסיעות ברכב הפרטי יש השפעות סביבתיות שליליות רבות: רעש, זיהום אוויר ופליטות פחמן דו-חמצני, יצירת גודש וגרימת תאונות דרכים. לכן השקעה בתחבורה ציבורית, המקטינה את השימוש ברכב פרטי, מיטיבה לא רק עם נוסעים המשתמשים בה ישירות אלא עם האוכלוסייה כולה. בנוסף, לתחבורת אוטובוסים קיימים מאפיינים של "מוצר נחות" בהגדרתו הכלכלית - בעלי הכנסה נמוכה נוטים להתנייד יותר באמצעי זה מאשר בעלי הכנסה גבוהה, כך שלהשקעה בתחבורה ציבורית יש גם מאפיינים של מערכת רווחה, המאפשרת שוויון הזדמנויות ונגישות להשכלה, תעסוקה ושירותים.

לוח 1 - הוצאות משקי הבית על נסיעות בתחבורה ציבורית בחודש, לפי חמישוני הכנסה (ש"ח בחודש, 2014)

סעיף	ממוצע	חמישון נמוך	חמישון 2	חמישון 3	חמישון 4	חמישון גבוה
נסיעה באוטובוס	55.8	73.5	70.8	55.0	45.0	34.4
נסיעה במונית שירות	10.0	9.1	10.5	10.2	11.1	9.1
נסיעה ברכבת	10.6	6.3	7.6	11.5	14.3	13.3
סה"כ תחבורה ציבורית	76.4	88.9	88.9	76.7	70.4	56.8

טבלה 2: סקר הכנסות והוצאות משקי בית 2014¹¹⁷

מסיבות אלו, נהוג בעולם המערבי לסבסד את התחבורה הציבורית. תמיכה זו היא כיום כשליש מתקציב משרד התחבורה ומגיעה לכדי כמעט 7 מיליארד ש"ח בשנה, כאשר שלישי נוסף הוא תקציבים לפיתוח תחבורה ציבורית.¹¹⁸ למעשה, פדיון חברות הפעלת תחבורה ציבורית אינו החלק הארי מהכנסותיהם, והתמיכה הממשלתית מגיעה לכדי כ-60% מההכנסות לתמיכה בשוק האוטובוסים וכ-55% מהכנסות רכבת ישראל.¹¹⁹

117 למ"ס לוח 1.1 - הכנסה והוצאה חודשית לתצרוכת, אוגוסט 2016

118 עיקרי תקציב המדינה 2019

119 אומדן עלות לסבסוד מלא של רכישת כרטיסי נוסעים באמצעי התחבורה הציבורית, מרכז המידע והמחקר של הכנסת

עקב תנאי סבסוד אלה, המלווים לרוב גם בהתניות רבות לגבי מחירי כרטיסים, כיסוי, תקנות מחמירות לנגישות עבור בעלי מוגבלויות ועוד, תחבורה ציבורית מתקשה להתקיים בהינתן תנאים של שוק חופשי. אמנם קיים קושי להפריט את השוק לחלוטין, או להשאירו לכוחות השוק החופשי בלבד,¹²⁰ אך למרות זאת, קיימים מנגנונים המאפשרים רגולציה ושליטה ממשלתית בשילוב עם עקרונות תחרותיים. כראיה לכך, ניתן לראות כי גם בישראל מהלך פתיחת תחום האוטובוסים לתחרות אכן שיפר משמעותית את איכות התחבורה הציבורית בהיבטים רבים ובהם הוזלת עלויות ההפעלה ותעריפי השירות, הגדלת מספר הנוסעים וכן הגדלת מספר הנסיעות כפי שאלו נמדדות בק"מ נסיעה.¹²¹



”הדעה נשמעת לעיתים קרובות שניתן לקיים תחבורה ציבורית טובה, יעילה ואף רווחית גם בדרגות גבוהות של מינוע פרטי, ואף למשוך בעלי רכב עצמם להשתמש בה - אין לה כיסוי במציאות. ירידה ביעילותה, תדירותה ורווחיותה היא תוצאה בלתי נמנעת של עליה במינוע פרטי במידה וקיימת התחרות חופשית”

ברוצקוס אליעזר 1974¹²²

כאמור, ואף ששירותי תחבורה ציבורית מצריכים השקעה רבה ואף סובסידיה ממשלתית, בחינת שוק התחבורה כולו מגלה כי קיימים בתחום מקורות מימון פוטנציאליים משמעותיים. כך למשל, תקבולי המס מן הרכב הפרטי בלבד הגיעו בשנת 2016 לכדי כמעט 30 מיליארד ש"ח, ואילו מיסים על ענף הרכב כולו הניבו מעל 40 מיליארד ש"ח.¹²³

[Public Transport, Private Profit, 2021](#) 120

121 תכנית תחרות ענף התחבורה הציבורית באוטובוסים, יוני 2018

122 בעיית היסוד של המדיניות בתחום התחבורה, ברוצקוס אליעזר 1974

123 דוח הכנסות המדינה, 2016 ועיבודים של שוקי כהן

מבין השפעותיו השליליות של הרכב הפרטי, עלות הגודש מתומחרת כעלות הגבוהה ביותר למשק, וניתן לצפות כי עלות זו אף גבוהה יותר בממוצע במרחב המטרופוליני.

ערכ (ש"ח / ק"מ רכב פרטי)	עלות חיצונית
0.07	זיהום אוויר
1.2	גודש
0.3	תאונת דרכים
0.02	רעש
0.02	בלאי בתשתיות כבישים

טבלה 3: עלויות חיצוניות מתחבורה¹²⁴

במאמר משנת 2018, טרכטנברג ושות' מציעים מתווה להמרת המיסים הקיימים בתחום, שעיקרם ב"מס בלו" על דלקים, מיסי קנייה ואגרות שונות, ב"אגרות גודש" המתמחרות את הנסיעה על פי פרמטרים שונים ובהם מסלול הנסיעה ומועדה. שינוי זה עשויה לשמש כתמריץ חזק לעיצוב התנהגות הנהגים באופן רצוי, וזאת במטרה למנוע גודש ולעודד מעבר לתחבורה ציבורית ויוממות שיתופית (Carpool).¹²⁵ כאשר מדובר על הקמתן של רשויות תחבורה מטרופוליניות, השינוי במיסוי יכול לאפשר גם העברה של התקבולים לידי הרשויות המטרופוליניות עצמן. מהלך זה עשוי לגלם מספר יתרונות נוספים לאלו שמזכירים החוקרים:

1. פיתוח אזורי - השקעת מקורות המיסוי החדשים בפיתוח אזורי מאפשרת פריחה של אזורי המסחר והתעסוקה, ויוצרת אמון של התושבים ומוכנות גבוהה יותר לשלם המתבטאת גם בהגדלת התקבולים. נושא זה הודגם גם על ידי החוקר דונלד שופ, בבחינת מקרה שבו הונהגה מדיניות זו בהכנסות שמקורן בדמי חניה בפסדינה.¹²⁶

2. עצמאות של הרשות - על פי הקווים המנחים של ה-OECD לביצוע תהליכי ביזור, יש משמעות גדולה לחיזוק העצמאות הפיסקלית של רובדי שלטון מקומיים ואזוריים.¹²⁷ ליישום מדיניות התחבורה יש השפעות משמעותיות על התקבולים הצפויים ממכירת כרטיסי נסיעה ואגרות חניה וגודש. מסיבה זו, העברת התקבולים משמעה העברת האחריות כך שהרשות המטרופולינית יכולה לקצור את פירות הצלחותיה, או לחלופין לספוג גירעונות תפעוליים עקב החלטותיה וביצועיה.

¹²⁴ הפחתת השימוש ברכבים פרטיים בקרב המגזר הציבורי (מיוחס לד"ר ניר שרב), 2018

¹²⁵ להתייר את "הפקק הגורדי": מתווה תחבורתי לטווח הקצר, מוסד שמואל נאמן 2018

Turning Small Change Into Big Changes, 2003 ¹²⁶

Making Decentralisation Work, A HANDBOOK FOR POLICY-MAKERS, 2019 ¹²⁷

3. בקרת תנועה - כפי שמציינים החוקרים, לשינוי במיסוי השפעה גדולה על התמריצים. העברת האחריות כמו גם התקבולים לרשויות מטרופוליניות יכולה להשתלב במדיניות הוליסטית המבחינה בין אזורים שונים ומספקת לרשויות המטרופוליניות אפשרויות דינמיות להגבלת הרכב הפרטי בתחומן, ולסייע ביישום מדיניות תחבורה המגדילה את השימוש בתחבורה ציבורית, באופניים ובהליכה.

כך, **למרות שלא קיימת תלות בין הטלת אגרות גודש להקמת רשויות מטרופוליניות, יתרונותיהם של שני המהלכים מתעצמים אלו מאלו, בייחוד כאשר הרשות המטרופולינית מופקדת על גבייה, אכיפה ואף תמחור דינמי של האגרה.**

מדיניות אגרת גודש במטרופולין דן תיכנס לתוקף בחודש מרץ 2025 בהתאם לאישורה בחוק.¹²⁸

הזדמנויות ואתגרים

הזדמנויות

אף שנדמה שקיימת הסכמה רחבה על נחיצותן,¹²⁹ חשוב שהקמתן של רשויות מטרופוליניות תבוצע בצורה נכונה ותוך הפקת לקחים מן הניסיון העולמי ומהספרות המקצועית, ומתוך התחשבות במאפייניהם הייחודיים של המטרופולינים בישראל.

מסיבה זו, ראוי להדגיש מספר נקודות שעשויות להוות הזדמנויות לצמיחה ושיפור מהמצב הקיים, ובצידן להאיר אתגרים ואף כשלים שעלולים להתעורר כתוצאה ממימוש לא נכון:

פירוק המבנה הריכוזי - משרד התחבורה על אגפיו השונים קובע מדיניות ומתפקד כרגולטור וכסמכות עליונה בתחום ניהול התנועה והתחבורה הציבורית. תחומי עיסוקו כוללים אוטובוסים, רכבות כבדות וקלות, מוניות שירות, אופניים, תשתיות הליכה כמו גם תחבורה ימית ואווירית. במקביל לכך עוסק המשרד כיום גם בהיבטי רישוי, תכנון קווים, פיקוח על מפעילים ומחירי נסיעה, וכן בכל הקשור בתשתיות תחבורה ציבורית - החל מתכנון קווי רכבות ואוטובוסים ועד למיקום והקמה של תחנות אוטובוס. מדיניות זו, שמנוגדת למגמות בעולם, ואף למדיניותו המוצהרת של משרד התחבורה עצמו, מובילה לעלויות תקציביות עודפות, לעיכובים בביצוע פרויקטים ולשירותים לאזרח שאינם מיטביים בהכרח.¹³⁰ ביזור סמכויות יוריד מהעומס המוטל על המשרד ובכך יאפשר לו לספק שירות מהיר ויעיל יותר.

128 חוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2021 ו-2022), התשפ"ב-2021, פרק י'

129 רשויות תחבורה מטרופוליניות בארץ ובעולם, מרכז המידע והמחקר של הכנסת

130 חוק ההתייעלות הכלכלית, 2019, דברי הסבר



”מדיניות משרד התחבורה והבטיחות בדרכים היא ביזור והעברת סמכויות, בכל הקשור לקביעת הסדרי התנועה בפועל, אל השלטון המקומי זאת מתוך הראיה כי רשות התמרור המקומית (והרשות המקומית) מכירה את התנאים והצרכים המקומיים טוב יותר מהשלטון המרכזי, ולכן סביר כי היא גם תדע לגבש את הסדרי התנועה המתאימים לתחום שיפוטה”

אסף אשר, המפקח הארצי על התעבורה¹³¹

הנוסע במרכז - יש להימנע ממצבים שבהם הרגולטור הוא הלקוח, ולא הנוסע על רווחתו ותחושתיו. ניתן למצוא דוגמה הממחישה את העיוות הקיים כיום במנגנוני פניות הציבור (שרוים בכשלים רבים ובהם קושי לדווח וזמני המתנה ארוכים), שכן גם במקרה שתלונת הלקוח נמצאה מוצדקת, מופעל לגביה מנגנון ”פיצוי מוסכם”,¹³² שאמנם מעניש את המפעיל בהפחתת סובסידיה, אך אינו מפצה את הלקוח הנפגע, שנדרש לפנות למפעיל באופן עצמאי.¹³³ תלונה נפוצה נוספת היא נוגעת להיעדר מתקני דרך תקינים לרבות סככות המתנה. מדוגמאות אלו ניתן ללמוד רבות על היחס הניתן כיום לחוויית המשתמש, ועל מידת השיפור שניתן להשיג בתחום.

במסגרת השינוי מוצעת הזדמנות להפוך את הנוסע לשותף פעיל במסע לשיפור התחבורה בישראל, וזאת באמצעות שקיפות, מנגנונים יעילים לטיפול בתלונות ויצירת תלות בין התקציב לנכונות הנוסע לשלם על שירותים.

היעדר כוח אדם מקצועי - ריבוי הרשויות המקומיות והגיוון שבהן, יחד עם היעדר כוח אדם מקצועי בתחום הנדסת תנועה בישראל, מייצרים מצבים שבהם בחלק מהרשויות המקומיות לא קיים כוח אדם בעל ידע ומקצועיות בתחום תכנון תחבורתי, שהוא בעל השלכות על חיי אדם¹³⁴ ומכיל בתוכו רכיבים רבים ובהם הנדסת תנועה, תפעול תח”צ, תכנון חניה, נגישות ועוד.¹³⁵ מסיבה זו, רצוי כי העברת סמכויות תיעשה לגופים שיכולים להחזיק כוח אדם איכותי ומקצועי מחד, ובעלי סמכות על שטח רחב דיו כדי לספק גם לרשויות מקומיות חלשות יותר יעוץ והכוונה. תפיסה זו גם מקדמת את השוויון בתוך המטרופולין ומייצרת סטנדרט אחיד של שירותים לאזרח, ובכך מגדילה את שוויון ההזדמנויות.

תיאום בין רשויות - כיום פועלות בישראל **325** רשויות תמרור שונות, כאשר רשימה זו כוללת, מלבד רשויות מוניציפליות נבחרות, גם חברות ממשלתיות (נת”י, נת”ע, נתיבי איילון), חברות פרטיות (כרמלטון, דרך ארץ, שפיר הנדסה) ואף מוסדות בתחומי רשות מקומית (טכניון, הכנסת, ממ”ג שורק).¹³⁶ ריבוי רשויות התמרור המקומיות מייצר לא פעם קונפליקטים ביניהן מבלי שקיים מנגנון יעיל ליישוב סכסוכים, ומייצר חסמים רבים שמקורם בהיעדר ראייה כוללת ומתכללת.¹³⁷

¹³¹ יישום תקנה 18 ב', דברי הסבר, 2021

¹³² נספח לדוגמה מתוך חוזה הפעלה: פיצויים מוסכמים מראש בגין אי-עמידה ברמת שירות (“הפרה”) עבור אשכול

¹³³ טיפול משרד התחבורה והבטיחות בדרכים בתלונות ובפניות ציבור בנושא תחבורה ציבורית, ממ”מ, 2018

¹³⁴ סיכום תהליכי הבקרה של הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים על רשויות תמרור מקומיות בין השנים 2014-2017, 2018

¹³⁵ כללים מנחים ליישום תקנה 18(ב) (לתקנות התעבורה, 2021

¹³⁶ רשויות התמרור מרכזית ומקומית, הממונים לתפקיד וסמכויותיהם, 2021

¹³⁷ מבקר המדינה, דוח ביקורת מיוחד 2019



“אחד הקשיים ביישום פרויקטים מרחביים בתחום התח”צ הוא הקושי בתיאום בין הרשויות במטרופולין ובקיום שיתוף פעולה ביניהן. בהקמתם של פרויקטים רבים חלים עיכובים בגלל היעדר הסתכלות רחבה על צורכי הכלל והתמקדות בצרכים מקומיים. תופעות אלה באו לידי ביטוי בעיקר בפרויקטים גדולים, כגון פרויקט הקמת הרכבת הקלה בתל אביב, פרויקט הקמת הרכבת הקלה שבין נצרת לחיפה ופרויקט הקמת נתיבי תחבורה ציבורית המחברים בין ערים שונות במטרופולין תל אביב”

ציטוט 6: מתוך דוח ביקורת מיוחד של מבקר המדינה, 2019

ניהול ביקושים - מדיניות תחבורה, ובייחוד מדיניות תחבורה במטרופולין, נדרשת לרסן את השלכותיו השליליות של הרכב הפרטי ואת הגודש במטרופולין. מימוש המדיניות יכול להתבצע הן באמצעות הקטנת היצע התשתית (צמצום נתיבים, מדיניות חניה, העדפה לתח”צ, רחובות הולנדיים וכ”ו) והן באמצעות מיסוי ואגרות על שימוש ברכב פרטי. מכיוון שהרשות המטרופולינית צפויה לספוג את עלויות ההידרדרות בשירות בתחבורה הציבורית עקב גודש, כמו גם את הירידה בנסועה המתבטאת גם בתעריפים וסבסוד, ייתכן שישינו תמריץ לקדם מדיניות אפקטיבית לריסון הרכב הפרטי, ולהעדפת תחבורה ציבורית. יש לציין שהקמת מתע”ן (מערכת תחבורה עתירת נוסעים) משתלבת באופן סינרגטי עם אגרות גודש, ומגבירה את יעילותן הכלכלית, בכך שהיא מצמצמת התנהגויות לא רצויות כמו ביטול נסיעה או החלפת יעד, לעומת אלטרנטיבות הנחשבות חיוביות, כמו שינוי אופן ההגעה או מועד הנסיעה.¹³⁸

חיזוק השלטון המקומי והדמוקרטיה - הורדת רמת קבלת ההחלטות מהרמה הארצית למטרופולינית מאפשרת היכרות מעמיקה עם התושבים ועם השטח, מורידה את “עומס היתר” הקיים באופן תמידי על המערכת המרכזית, מייצרת יתרונות לגודל מבחינת אספקת שירותים ציבוריים כדוגמת תחבורה ציבורית, מגדילה את היכולת להתמודד עם שינויים ומאפשרת לאזרח מידה גדולה יותר של השפעה על סביבתו הקרובה. מסיבה זו, כחלק מתהליך המודרניזציה, מדיניות מערביות נוסות לבזר יותר סמכויות לשלטון המקומי.¹³⁹



“באופן ברור, ברגע שאתה מוריד את קבלת ההחלטות מהרמה הארצית למטרופולינית, ומקרב אותה לאזרחים, ברגע שמי שמקבל את ההחלטות הוא ראש העיר, אז קשובים הרבה יותר לצרכים של האזרח”

ציטוט 7: יהודה אלבז, לשעבר ראש אגף תח”צ, משרד התחבורה

¹³⁸ מטרו גוש דן ההשפעות הכלכליות, החברתיות והאורבניות של רשת המטרו בגוש דן דוח מנהלים, 2020
¹³⁹ הרפורמה לקידום אזוריות וביזור סמכויות מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי, הצוות לקידום אזוריות בישראל, 2020

חיזוק המטרופולינים בישראל - מטרופולין דן, הנודע לפעמים כ"מטרופולין המרכז" הוא המטרופולין הגדול והחזק בישראל. מטרופולין זה מפעיל מעין כוח משיכה כמוקד תעסוקה, שמורגש גם מחוץ לגבולות המטרופולין.¹⁴⁰ מצב זה גורר מציאות תחברתית של נסיעות ארוכות בין מוצא ליעד ומחמיר את בעיית הגודש בכבישי הארץ.

חיזוק המטרופולינים האחרים - חיפה, ירושלים ובאר שבע - באמצעות מדיניות תחברתית אזורית בשלטון עצמי, עשוי לעודד פיתוח רשתות תחבורה מטרופוליניות, ולייצר אגלומרציה מקומית שנחוצה לצורך שגשוג, במקום מגלופוליס בודד.

הגברת המקצועיות - הנחיות משרד התחבורה, אף שהן מתעדכנות כל העת, אינן מספיקות להתחקות אחר המגמות והשינויים בעולם. כך למשל, משרד התחבורה טרם פרסם עדכון להנחיות תכנון הרמזורים משנת 1981¹⁴¹ והנחיות לתכנון שבילי אופניים פורסמו רק בסוף שנת 2020.¹⁴² **באמצעות האצלת סמכויות שוטפות יוכל המשרד להתמקד בתפקידו כרגולטור וכסמכות מקצועית**, בין היתר באמצעות פיתוח הנחיות וכלים דיגיטליים שיסייעו לרשויות המטרופוליניות והמקומיות, ושיקלו על תכנון, יישום ובקרה בתחום.

אמצעים אלו, מרגע שיפורסמו, יוכלו לסייע לא רק לתפקוד הרשויות המטרופוליניות, אלא לכל גופי התכנון, בדגש על הקטנים בהם, שנגישותם לידע מוגבלת כיום בשל היעדר תקציבים וניסיון. פעילות של מספר רשויות תחבורה בישראל תאפשר גם מרחב התנסות גדול יותר, אשר יוכל לאפשר שיתוף ידע ולמידה בין הגופים השונים.

איגוד סמכויות - לרשות התמרור המטרופולינית צפויות להיות סמכויות הנוגעות להנחיית רשויות התמרור המקומיות בשטחה, כך שהיא יכולה לתאם מהלכים בעלי חשיבות מיוחדת בעת הקמת תשתיות מבוססות רשת, כגון נת"צים ושבילי אופניים, שיש לרציפות חשיבות לתפקודן.¹⁴³ בנוסף, שילוב בין סמכויות בתחום בקרת התנועה והפעלת התח"צ מאפשר פעולות אינטגרטיביות בזמן אמת כמו תגבור אוטובוסים בהתאם לנתוני בקרת התנועה ותנועת אוטובוסים אופטימלית לרשת התנועה, שכן הרשות תספוג על עצמה תשומות עודפות כתוצאה מניהול תנועה לא יעיל.

מדיניות תחבורה מותאמת - מכיוון שקיים קושי באספקת שירותי תחבורה ציבורית לאזורים בעלי צפיפות נמוכה, כמו גם עקב העובדה שגם כיום ישובים רבים מקבלים שירותי מינימלי, הפעלת שירותים לא קונבנציונליים עשויה לאפשר שירות דינמי ואיכותי לחלק מהאזורים. בשנים האחרונות התחילו בישראל מספר פרויקטים של תחבורה גמישה תחת השמות המסחריים באבל דן, תיק תק וקוויקר, שירותים אלו פועלים כיום באופן מצומצם וניסיוני בלבד, בין היתר במועצה עמק חפר ובמועצה האזורית משגב, שטרם השינוי לא היו בתחום יישובי שירותי תחבורה ציבורית כלל.¹⁴⁴ במקומות אחרים, שירותים כמו הפעלת "שאטלים", עידוד נסיעות משותפות ועוד עשויים להיות פתרונות יצירתיים ומותאמים אישית לצרכי אזורים שונים, וזאת תוך שיתוף פעולה עם משרד התחבורה לצורך ניצול התקציב ביעילות.

¹⁴⁰ האם ישראל היא מדינת מטרופולין?, יגאל צ'רני וערן חזין, 2015

¹⁴¹ הנחיות תכנון רמזורים, 1981

¹⁴² הנחיות לתכנון רחובות בערים, תנועת אופניים 2020

¹⁴³ צמצום התלות ברכב הפרטי וקידום תחבורה בת-קיימא בישראל: כלים אפקטיביים למעורבות החברה האזרחית, 2018

¹⁴⁴ תחבורה ציבורית בהתיישבות הכפרית, מרכז המידע והמחקר של הכנסת, 2013

אתגרים

עריצות הרוב / "נימבי" - בתוך מועצת הרשות המטרופולינית, לכשתוקם, יש לקיים איזון עדין בין שני תרחישים קוטביים לא רצויים. התרחיש הראשון הוא שקבלת החלטות דרך המועצה תוכל להתרחש על פי דעת רוב הנציגים, תוך התעלמות מדעתם של נציגי המיעוט. תרחיש זה עשוי לבטא גם עיסוק בממד פוליטי/חברתי ולא דווקא מקצועי- תחבורתי. דוגמה לכך עשויה להיות התעלמות מצרכיהם של ישובים ערביים במרחב, או מאבקים על רקע שייכות פוליטית/דתית/חברתית.

גם במקרים שבהם ההחלטות מתבססות על יסודות מקצועיים, קבלת החלטות הנוגעות למרחב המיוצג על ידי המיעוט ללא הסכמתו עשויה להוביל לסכסוכים ולניסיונות לשבש את החלטות המועצה, בדומה לאופן שבו רשויות מקומיות יכולות גם כיום להשתמש בסמכותן ובאמצעים משפטיים על מנת לשבש החלטות מקצועיות. מנגד, מתן משקל יתר לנציגי המיעוט, או אדישות של המועצה להחלטות בעלות זיקה מקומית חזקה, עשויה לגרור תופעת NIMBY (Not In My BackYard) שבמסגרתה המועצה משמשת בית נוח לקבוצות לחץ לצורך מניעת יישום מדיניות שמואתמת לראייה אזורית רחבה ולטווח הרחוק, לטובת מדיניות בעלת שיקולים צרים. דוגמה נפוצה לכך היא תכנון קווי אוטובוס במתכונת "ספגטי", כלומר פיתול של הקווים וכניסה לרחובות פנימיים על מנת לאפשר מרחק הליכה קצר לתושבים, במחיר הארכת הקו ופגיעה ביעילותו עבור מרבית המשתמשים.

מנגנון מסואב - בשל העובדה שתקציבי התחבורה הציבורית גדולים ביחס לתקציבי הרשויות המקומיות, קיים חשש לשימוש לא ראוי בתקציב, למינויים פוליטיים, למכרזים מוטים, או לחלוקה לא הוגנת של התקציב בין הרשויות החברות. מסיבות אלו, יש לאזן את העצמאות התקציבית של הרשות המטרופולינית באמצעות פיקוח ובקרה הדוקים בפן המנהל התקין ובפן ניהול התקציב.

קושי בהגדרת מטרות - עולם המאקרו של תכנון התחבורה הוא שוק ייחודי בהתמקדותו בהימנעות מגורמים שיליים ובהשפעות חיצוניות, כגו- הפחתת פקקים וזיהום אוויר, קיצור זמן נסיעה, הפחתת מספר המשתמשים ברכב פרטי ועוד. עובדה זו מקשה על הצבת מטרות, דבר שבתורו מיתרגם לבעיה בהגדרת יעדי הרשות המטרופולינית וביכולת ליצור מנגנוני בקרה. בנוסף לכך, קיים חשש מתמיד כי על פי פרדוקס ג'בונס¹⁴⁵ ובשל תופעת "הביקוש המושרה" שיפור ביעילות ובאיכות השירות יגרור עמו עלייה בביקושים - כמות הנסיעות ומרחקי הנסיעה - באופן שלא דווקא מייצג שימוש יעיל או סביבתי במשאבים.

יעילות וכיסוי - אחד האתגרים בתכנון תחבורת אוטובוסים הוא הקונפליקט בין הציפייה לאספקת שירות יעיל ותדיר לנוסעים רבים באזורי הביקוש, אל מול הדרישה לאספקת שירות דווקא לאזורים בצפיפות נמוכה, מתוך ההבנה כי אפשרויות התחבורה בתחומי האחרונים מוגבלות יותר. כשמדובר בתחבורה ציבורית, נהוג לכנות זאת קונפליקט בין "נסועה" (ridership) לבין "כיסוי" (coverage)¹⁴⁶ ובמובן התחבורתי הרחב, ניתן לפרש זאת גם כהבדל בין ניידות (mobility) ובין נגישות (accessibility).¹⁴⁷

[The Coal Question; An Inquiry concerning the Progress of the Nation, and the Probable Exhaustion of our Coal-mines \(London: 145 Macmillan and Co., 1866\). 2nd edition, revised](#)

[Jarrett Walker, HUMAN TRANSIT, 2012 \(p117-124\) 146](#)

[Transport Justice: Designing Fair Transportation Systems, karel martens, 2017 \(p7-8\) 147](#)

האיזון בין שני הצרכים מבחינת הקצאת משאבים והצבת מטרות אינו שיקול מקצועי, כי אם שיקול ערכי שראוי כי ישקף את צרכיהם של כלל האזרחים. כמו כן, משום שמדובר בשיקולים סובייקטיביים ויחסיים, ראוי כי שיקולים אלו יקבעו על פי קבוצות ייחוס דומה ככל הניתן, כלומר ברמה המקומית או האזורית, ולא ברמה ארצית או גלובלית. מצד שני, הגברת יכולתם של אזרחים לעצב את קווי תחבורת האוטובוסים עשויה לייצר עיוותים המיטיבים עם מעטים על חשבון כלל הנוסעים, למשל באמצעות הארכת מסלולים, שינויים תדירים בקווים ופוליטיזציה של יעדי השירות. מסיבות אלו, חשוב כי משרד התחבורה יבצע בקרה מקצועית על הנושא, אך קיים חשש ליצירת "צוואר בקבוק" למתן אישורים, או קושי ביצירת פתרונות גמישים.

תחום התחבורה, אף שהוא מלווה בסיקור נרחב ואף מתואר בתקשורת לא פעם כרווי "משברים", נוטה להתמקד בנושאים הנוגעים לממד המידי של התופעה, כמו מידת התעצמות הפקקים, איכותה של התחבורה הציבורית או פרויקטים גדולים כמו הקמתן של מערכות הסעת המונים. בשונה מכך, העיסוק ברשויות מטרופוליניות עשוי להיתפס כבירוקרטי יותר, וכבעל השלכות עקיפות בלבד על חיי האזרחים. כתוצאה, הזנחת הנושא במשך עשורים הובילה ליצירת תרבות ארגונית לא בריאה, שבמסגרתה משרד התחבורה דואג לאספקת השירותים באופן ישיר וריכוזי, תוך צמצום אחריותם של ראשי הרשויות המקומיות לדאגה לתחום. מחקר זה חושף את הפוטנציאל הגלום באסדרת האחריות, ובביצוע שינויים מבניים אשר עשויים לייעל את חלוקת המשאבים בתחום ולאפשר השקעה איכותית, מותאמת ומתכללת לצורך שיפור התחבורה הציבורית, ותכנון התחבורה בכלל.

יחד עם זאת, עצם השינוי הארגוני אינו מטה קסמים לשיפור התחבורה הציבורית, וחשוב כי השינוי יבוצע באופן נכון, תוך בקרה, שיתוף הרשויות המקומיות ויצירת פלטפורמה מתאימה לדיון, קבלת החלטות ופתרון סכסוכים. סוגייה מרכזית העולה מן המחקר נוגעת לשאלת **איזוני הכוחות** ברשות המטרופולינית וזאת במספר מישורים:

בין הרשות למשרד התחבורה - מכיוון שפירוק הריכוזיות במשרד התחבורה הוא מן המניעים המרכזיים כיום להקמת רשויות התחבורה המטרופוליניות, ניתן להניח כי **עצמאות הרשות ומידת סמכות ואחריות רבה הן תוצר רצוי**. בנוסף, משום שלמרות כוחו הרב של המשרד הוא עדיין תלוי ברשויות המקומיות לצורך תפקוד שגרתי, המשרד נמנע מלהפעיל את סמכותו ולחייב את הרשויות המקומיות לפעול בניגוד לעמדתן, כך שגוף קרוב יותר הן לתושבים והן לנציגותם המקומית עשוי להשיג שיתופי פעולה טובים יותר החיוניים לקידום פרויקטים, לתיאום ולעמידה ביעדי מדיניות.

יחד עם זאת, השגת עצמאות לרשות המטרופולינית עשויה להיות מאתגרת מאותן הסיבות שבעטיין טרם הוקמו רשויות כאלה בישראל, ובראשן קושי במתן אמון לגבי נושאים כבדי משקל אלו. מגבלות על עצמאות הרשות עשויות להיווצר בשני אפיקים - הגבלת יכולתה לקבל החלטות באמצעות דרישות עודפות למתן אישורים, ו"יבוש תקציבי" באמצעות תקצוב בחסר ומגבלות על מקורות גבייה. מבחינה זו, רצוי שלא להפריד בין אחריות הרשות המטרופולינית בהיבטים המקצועיים התחבורתיים לבין אחריותה הכלכלית, שכן שיקולי יעילות מהווים חלק בלתי נפרד מן השיקולים להחלטה. לכן, אם תהפוך הרשות המטרופולינית לקבלן ביצוע של מדיניות משרד התחבורה ולא לישות עצמאית, לא ימצה המהלך את יתרונותיו, שאינם באים לידי ביטוי בהאצלת הסמכויות לגוף ביצועי דוגמת "נתיבי איילון" ומתאפשרים רק כאשר ישנה מסוגלות לקביעת מדיניות עצמאית.

פוליטי - מקצועי - שאלת יחסי הכוחות בין מועצת הרשות המטרופולינית המאווישת בגורמים פוליטיים לבין הנהלתה המקצועית היא שאלה מהותית לגבי אופייה הרצוי של הרשות. מחד, תחומי העיסוק של הרשות הם ברובם מקצועיים ולכן רצוי כי עיסוקה יתבסס על מדדים כמותיים, שיקולים הנדסיים, ניסיון מקצועי וכיו"ב. מנגד, האינטראקציות המשמעותיות הרבות הקיימות בתחום ביחס לסוגיות כמו תכנון ארצי ועירוני, בטיחות, נגישות, סביבה, בנוסף למתח הפנימי הקיים כל העת בשאלות כמו מקומה של תחבורה ציבורית מול רכב פרטי, גוררים החלטות רבות הנוגעות דווקא למדיניות.

בנוסף, שיקולים פוליטיים מבטיחים גם כי הרשות המטרופוליטית תהיה קשובה לאזרח, ותוכל לפעול מול ישויות פוליטיות אחרות ובעיקר מול ראשי הערים במרחב על מנת ליישם את המדיניות. בסוגייה זו, נדמה שחשוב כי הרשות המטרופוליטית תשיג איזון בין המועצה לבין הנהלת החברה, ומוצע כי הנהלת החברה תופקד על הטיפול השוטף, אך המועצה תוכל להציב מדי שנה מדדים להצלחה שיהיו קשורים גם לתגמול האישי לעובדים, על פי מודל לונדון.

בתוך מועצת הרשות - מועצת הרשות המטרופוליטית צריכה לאפשר ביטוי לנציגי כלל הרשויות המקומיות במטרופולין, תוך שהיא מבטאת את האינטרס האזורי הרחב. מתן כוח רב מדי לנציגי רשויות מקומיות קטנות במרחב עשוי להעניק להן זכות וטו דה-פקטו על יישום מדיניות, ובכך לחטוא למטרת הרשות המטרופוליטית. מנגד, כוח מועט מדי בידיהן עשוי להוביל לפרישתן, עד כדי פירוק הרשות המטרופוליטית. סוגייה זו צפויה להיות אתגר מרכזי עוד טרם הקמת הרשות. מסיבה זו, מוצע להקים צוות לקידום הנושא שיכלול נציגים ממשרדי התחבורה והאוצר, במטרה לגבש מתווה חדש ולייצר הסכמות בין הרשויות המקומיות לגבי הרכב המועצה. על מנת להימנע מזעזועים בשל הבחירות המקומיות, יש לשאוף כי הצוות יתחיל במשא ומתן בתחילת שנת 2024 ויסיים את עבודתו לכל המאוחר עד לשנת 2026. פספוס חלון הזדמנויות זה צפוי להוביל לעיכובים משמעותיים בהקמת רשויות מטרופוליטיות ולכן מוצע כי הצוותים יפעלו במקביל בכלל המטרופולינים, ולא יבקשו להכריז על המטרופולין הראשון להקמה כפי שבוצע עד כה.

בתוך כך, נראה כי השיח לגבי תפקידן וצורתן של הרשויות המטרופוליטיות נטו להתייחס לכלל הרשויות באופן אחיד למדי, למרות שבנקודות זמן שונות הקמת הרשות נידונה לגבי מטרופולינים שונים, שיש להם מאפיינים ייחודיים ונבדלים לחלוטין.

בין מאפיינים אלה, חשוב להבחין במבנים המוניציפליים שבתוך שטח המטרופולין כמפתח להבנת האתגרים ולטיפול בהם. בגוש דן, ובמידה רבה גם במטרופולין חיפה, כמות הרשויות המקומיות בשטח כמו גם היעדר שטחים ביניהן מייצרות מציאות מורכבת שבה קבלת ההחלטות תדרוש תיאום בין גופים רבים, או לא תתחשב במכלול הצרכים האזוריים, כך שגם מערך הפתרונות והאיזונים צפוי להיות מורכב.

בירושלים ובבאר שבע לעומת זאת, עוצמתה של עיר הראשה ביחס למטרופולין יכולה לאפשר תהליך אורגני מלמטה-למעלה (bottom-up) וזאת באמצעות חיזוק רשויות מקומיות שהוכיחו את עצמן כבעלות משאבים, אחריות אזורית וחזון - בין שזה ייעשה באמצעות מתן סמכויות נרחבות בשטחן ובין שבמתן אחריות אזורית. למעשה, נראה שתהליך זה מקודם במקביל, על ידי משרד התחבורה בין היתר, בימים אלו, באמצעות יצירת גוף מסוג חדש - "רשויות תמרור מקומיות לניהול תנועה" שיוקם בחלק מהרשויות המקומיות, כאשר רשויות תמרור מקומיות באזור ידרשו להיוועץ עמו טרם ביצוע שינויי תמרור הנחשבים ל"הסדרי תנועה".

בנוסף, אף שחלק משמעותי מבעיות התחבורה ממוקד במטרופולינים המוכרים, רצוי שלא להתעלם מבעיותיהם של הישובים הכפריים והערים שמחוץ למטרופולין. אזורים אלו זוכים לא פעם לשירותי תחבורה ציבורית מינימליים ולסמכות מועטה ביחס להחלטות בנושאי תנועה ותחבורה. הקמתם של אשכולים אזוריים ייעודיים לתכלול נושאי תחבורה עשויה לשפר את המצב כפי שהודגם ברמת הגולן, אם כי על אשכולים אלו לעמוד בסטנדרטים גבוהים של בקרה ופיקוח, שקשה לקיימם כיום בשל חריגותם. שינוי ארגוני ביחס לתפקידו של משרד התחבורה בליווי ובקרה על רשויות מטרופוליטיות עשוי לקדם התנהלות שכזו גם כלפי אזורים לא מטרופוליניים, שיוכלו להרוויח משיתוף פעולה בדמות אשכול אזורי, או בתצורה אחרת.

בנוסף, ניתן להבדיל בין המבנה הארגוני הרצוי לבין הצורך בהקמת גופים לשלב הביניים, אשר יוכלו לתפקד עם סמכויות מוגבלות, במהלך תקופת ניסיון, וזאת על מנת לאמוד את יכולתן של הרשויות המטרופוליניות להגיע להסכמות ולמימוש אסטרטגיה תחבורתית, בטרם הקמת גופים סטטוטוריים התפורים למידותיהן. מימוש שלב הביניים יכול להיעשות באמצעות אשכולים אזוריים, אך לשם כך נדרשת בחינה של היכולת להחריג מהן במידת הצורך את עקרונות ה"וולונטריות" ו"השוויון" שעלולים לייצר סטייה גדולה מדי מן המודל הרצוי, המתחשב במאפייני הרשויות המקומיות לצורך קביעת כוח ההצבעה. דבר זה עשוי גם למנוע השתתפות בסוגיות נוחות פחות ובתוכן אחריות על תחזוקה ועל בטיחות בדרכים.

חשוב גם להכיר בכך שהקמתן של רשויות מטרופוליניות כרוכה במספר סיכונים, החל בהגדלת הסבך הברוקרטי ללא שיפור, עבור בתפקוד שלא על פי אסטרטגיה תחבורתית רצויה, וכלה בכשל תפקודי של ממש או אף בהתפרקות של הרשויות המטרופוליניות.

חששות אלו עשויים לדחות את הקמתן עד אין קץ, או לשתק את תפקוד הרשויות המטרופוליניות באמצעות קעקוע עצמאותן.

לפיכך, אף שראוי כי הקמת הרשויות המטרופוליניות תבוצע עקב בצד אגודל, יש לחתור כל העת ליעדים ברורים ותחומים בזמן. רצוי גם כי תהליך זה יבוצע במקביל במספר מוקדים, על מנת להגדיל את הסיכוי למימוש פיילוט מתמשך בחלק מהאזורים גם אם לא יצלח באזורים אחרים.

אנו מוצאים כי מחקר זה מספק הצדקות רבות לחשיבות הקמתן של רשויות התחבורה המטרופוליניות, ומסביר את המשמעות הנובעות מהיעדרן על מצב התחבורה הנוכחי בישראל. אנו מקווים כי מסמך זה יסייע לחידוש המאמצים לכינון, תוך מתן מסגרת מחשבתית רחבה לסוגיות הנוגעות לאופן הקמתן לצורך ניצול ההזדמנויות המיטבי ממהלך זה.

סיכום והמלצות

בהתאם למסקנות מסמך זה, עמותת "תחבורה בדרך שלנו" קוראת ליישום ההמלצות הבאות:

1. לקבוע בחקיקה כי יוקמו "רשויות מטרופוליניות לתחבורה" על בסיס פרק י"א שנכלל בהצעת חוק התוכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2019), התשע"ח-2018.

2. להקים במשרדי התחבורה והאוצר צוותי משא ומתן, אשר יפעלו ליצירת הסכמים בין רשויות מקומיות בנוגע להרכב המועצה של כל רשות ומנגנוני קבלת ההחלטות בה. הסכמים אלו יוכלו להוות את התשתית ליצירת רשויות מטרופוליניות.

3. סמכות להקמת רשויות מטרופוליניות כמו גם למועד ההקמה תישאר אצל שרי התחבורה וזאת מתוך רשימת מטרופולינים שתאושר על ידי שרי האוצר והתחבורה. חקיקה בנושא לא תתייחס עוד למטרופולין הראשון להקמה.

4. יש להשאיר הסדרת תחומים הנוגעים להרכב המועצות מחוץ להצעת החוק, ולהסדיר אותם במו"מ טרם הקמת הרשויות המטרופוליניות, או במהלך תקופת ההקמה. זאת משום שנושא הרכב מועצות הרשות האידיאלי עשוי להשתנות בין מטרופולינים שונים, וכיוון שהוא מקור משמעותי למחלוקת.

5. מוצע לקבוע כי חלק ממימון הרשות המטרופולינית יועבר אליה מתקציב המדינה וכן מן הרשויות המוניציפליות החברות בה, וכי חלקו יגבה באמצעות מנגנונים עצמאיים לדוגמה: גביית תעריפי נסיעה, קנסות, אגרת חניה וגודש, השבחת נדל"ן, השכרת שטחי פרסום ועוד. כל זאת על מנת לספק לרשות עצמאות תקציבית.

6. מוצע כי עובדי הרשות המטרופולינית יתוגמלו אישית בהתאם לקריטריונים שיקבעו באופן שנתי על ידי מועצת הרשות, ובהם הגשמת יעדים, שיפור ביצועים, חוות דעת חיובית ועמידה בלוחות זמנים, וזאת על פי סדר היום האקטואלי של הרשות.

7. מוצע כי מעורבות מועצת הרשות תוגבל, כך שלא תוכל להתערב בניהול שוטף של ענייניה המקצועיים של הרשות.

8. על משרד התחבורה להתמקד בפרסום הנחיות ובהפצת כלים שיוכלו לשמש את הרשויות המטרופוליניות, הרשויות המקומיות וגופי התכנון ולהמעיט ככל הניתן את מעורבותו באישורים פרטניים.

מקורות

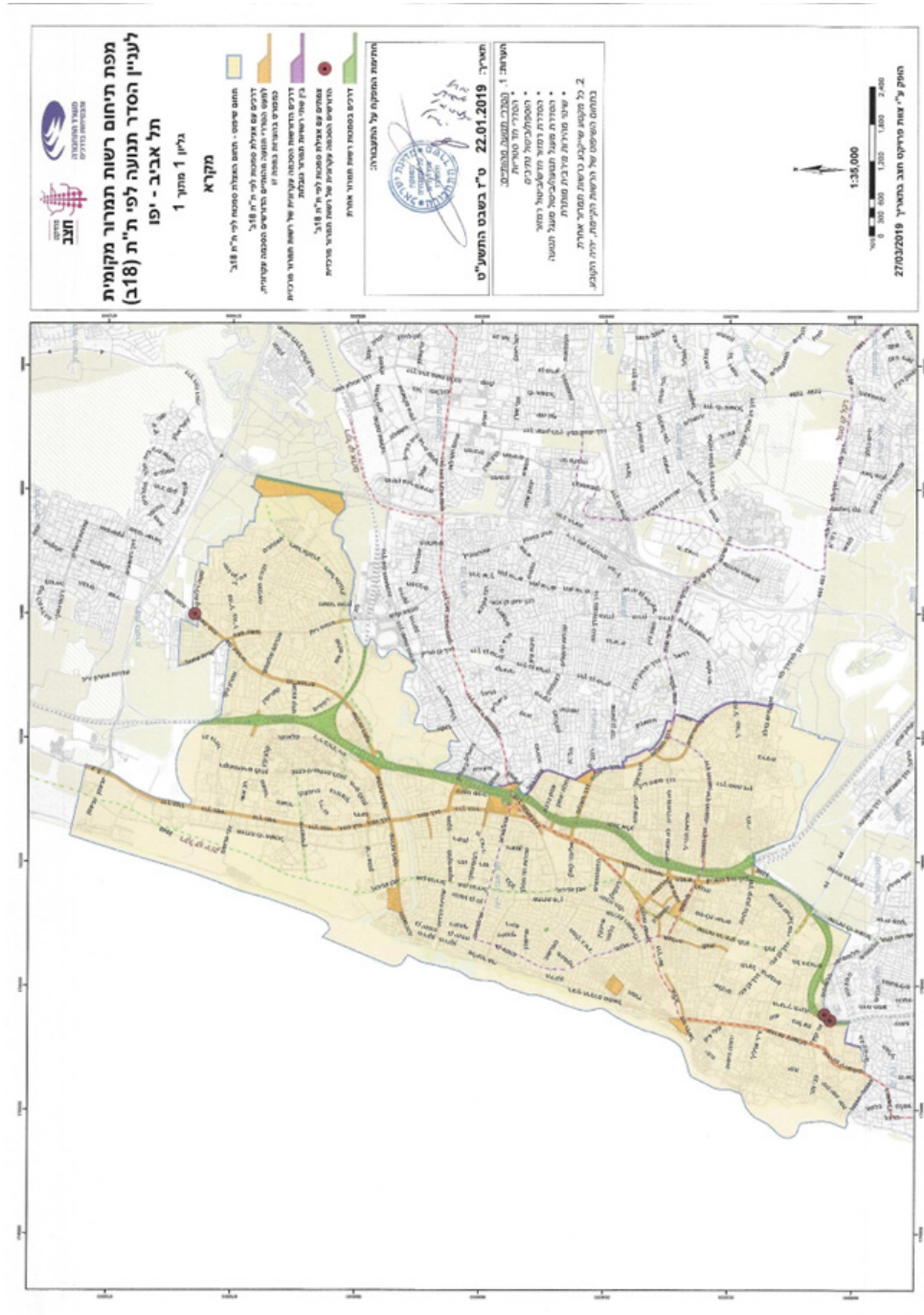
מקורות הכתיבה תועדו בצורה מפורטת, ובאמצעות קישורים המאפשרים לקורא הסקרן הרחבה בכל נושא הנדון במסמך זה.

בנוסף, כלל המקורות שנעשה בהם שימוש גובו כך שניתן יהיה לגשת אליהם בקלות גם אם יוסרו מדפי האינטרנט המקושרים. לקבלת חומרים אלו ניתן לפנות למחבר או לצפות בהם דרך הקישור:

<https://45fd.short.gy/tachbura>

תודה למשתתפים בראיונות

אלכס לנגר, לשעבר מנכ"ל משרד התחבורה
יהודה אלבז, לשעבר ראש אגף תח"צ, משרד התחבורה
ישעיהו רונן, לשעבר מנהל אגף תכנון תחבורתי, מינהל היבשה
דלית רגב, מנהלת אגף פיקוח ובקרת רכב וארגונים, במשרד התחבורה
אמיר שלו, עדליא
משה לסקר, מנכ"ל חברת "רמה"
שחר בר, רפרנטית תחבורה, משרד האוצר
אילן דמרי, מנהל אגף תנועה, משרד ינון תכנון יעוץ ומחקר
בקי שליסלברג, סמנכ"לית חטיבת תוכנית אב, נתיבי איילון
אסף כהנא, ראש אגף תחבורה ציבורית, נתיבי איילון
נדב לוי, ראש אגף תחבורה ציבורית בעיריית תל אביב
מאור תורג'מן, מנהל פרויקטים עירוניים, עיריית נהרייה
גיא מור, רמ"ח חקיקה ורגולציה, הרשות הארצית לכבאות והצלה
יונתן סורוצ'קין, חוקר תחבורה בפורום קהלת



חיפוי הסמכויות להעברה לרשות המטרופולינית במתווה 2011

טבלה 7 – מיפוי הסמכויות להעברה לרשות המטרופולינית

תחום אחריות	סמכויות הרלוונטיות	בעל ומקור הסמכות היום	העברת הסמכויות הנדרשת – שינוי חקיקה או האצלה*
I. גיבוש מדיניות תח"צ מטרופולינית	<ul style="list-style-type: none"> קביעת מדיניות מטרופולינית כנגזרת ממדיניות ארצית הכנה ואישור תכניות-אב לקידום תח"צ במטרופולין קביעת תכניות עבודה יעדים 	משרד התחבורה סמכות-משנה, משרת מפקדת התעבורה	<ul style="list-style-type: none"> העברת הסמכויות כנגזרת ממדיניות ארצית ותוך הכפפה לאישור משרד התחבורה / רשות ארצית
II-a. ייזום, תכנון ותקצוב תשתיות תח"צ	<ul style="list-style-type: none"> ייזום והכנת תכניות מתאר איזוריות לתשתיות תח"צ המלצה על סדרי עדיפויות ול"ל לפרויקטי תשתית 	משרד התחבורה סמכות-משנה, נגזרת מסמכות הגשת תכניות	<ul style="list-style-type: none"> העברת מלוא הסמכויות ביחס לפרויקטים קטנים בלבד (מתחת ל-7M ₪) יתר הפרויקטים יידרשו אישור פרטני של מת"ח והאוצר. חלקם ישארו בהובלת מת"ח, בכפוף להחלטת שר התחבורה
	<ul style="list-style-type: none"> תקצוב ובקרה כלכלית ומקצועית של פרויקטי תשתית התקשרות עם חברות ביצוע 	מש התחבורה והאוצר סמכות-משנה, המזרת מהות המדינה הזום של פרויקטי תח"צ	<ul style="list-style-type: none"> העברת מלוא הסמכויות ביחס לפרויקטים קטנים בלבד (מתחת ל-7M ₪) יתר הפרויקטים יידרשו אישור פרטני של מת"ח והאוצר. חלקם ישארו בהובלת מת"ח, בכפוף להחלטת שר התחבורה
	<ul style="list-style-type: none"> תכנון סטטוטורי והגשת תכניות ובקשות להיתרים לגופי תכנון 	משרד התחבורה חוק התוה"ב, 62א(ב)	<ul style="list-style-type: none"> העברת מלוא הסמכויות לרשות (על-גיאוגרפית)
II-b. רגולציית תכנון ובנייה וזכויות שימוש	<ul style="list-style-type: none"> אישור תכניות רישוי – היתרים, תעודות גמר 	ועדות תכנון ובנייה חוק התוה"ב (ס' 61א ו-145א)	<ul style="list-style-type: none"> העברת הסמכויות ל"וועדה המשותפת" ביחס ל-"צירי הרשות"
	<ul style="list-style-type: none"> מתן זכויות השימוש בקרקע 	עיריות תקנות התוה"ב	<ul style="list-style-type: none"> עיגון זכויות הרשות לשימוש בקרקע ביחס ל-"צירי הרשות"
III. תכנון אופטימאלי של הפעלת תח"צ	<ul style="list-style-type: none"> הוצאת מכרזים והתקשרות עם מפעילי תח"צ רישוי קווי תח"צ רישוי קווי מוניות שירות 	משרד התחבורה תקנות התעבורה (סעיף 384 ואילך)	<ul style="list-style-type: none"> העברת מלוא הסמכויות לרשות (על-גיאוגרפית) בכפוף לתנאי prequalification של משרד התחבורה / הרשות הארצית
	<ul style="list-style-type: none"> תמרוך תח"צ – תחנות, נת"צ הצבה ואחזקה של סככות ודגלים 	משרד התחבורה פקודת התעבורה (ר. תמרוך ארצית)	<ul style="list-style-type: none"> העברת מלוא הסמכויות ר. תמרוך ארצית בנושאי תח"צ לרשות (על-גיאוגרפית) העברת מלוא הסמכויות לרשות
IV. טיוב שירותי תח"צ	<ul style="list-style-type: none"> הסדרי כרטוס סליקה מערכות מידע לנוסעים 	משרד התחבורה פקודת התעבורה	<ul style="list-style-type: none"> מתן סמכות לרשות לקבוע הסדרים בהתאם להסדרים וסטנדרטים ארציים המשך ניהול סליקה ברמה הארצית
	<ul style="list-style-type: none"> קביעת תעריפי תח"צ הסברה ופרסום בנושא תח"צ טיפול בתלונות הציבור 	מש התחבורה והאוצר צ פיקוח על מחירים	<ul style="list-style-type: none"> אפשרות למתן סמכות עתידית במסגרת "רצועת-ניוד", בכפוף להחלטת המדינה העברת מלוא הסמכויות לרשות תיאום בנושא דוברות מול הרשות הארצית

* מקרא:

- העברת מלוא הסמכויות, על-גיאוגרפית
- העברה חלקית של הסמכויות באזור תחום גיאוגרפית
- א-העברה של הסמכויות
- העברת מלוא הסמכויות באזור תחום גיאוגרפית
- "צירי הרשות" – ציר המתע"ן, ציר תח"צ ראשיים, עורקים מרכזיים ומתקני התח"צ

תחום אחריות	סמכויות הרלוונטיות	בעל ומקור הסמכות היום	מידת העברת הסמכות הנדרשת*
V. פיקוח על שירותי תח"צ	• אכיפה משפטית – תביעות • אכיפה הסכמית – עונשים מובנים בהסכם	משרד התחבורה סמכות-משנה, מתוקף היותו צד להסכם	• העברת מלוא הסמכויות לרשות (על-גיאוגרפי) • העברת האכיפה המשפטית – לאחר העברה מלאה של ההסכמים לידי הרשות
VII. גיבוש מדיניות תחבורה מטרופולינית מעודדת תח"צ	• מדיניות היצע חניה ציבורית • מדיניות תחבורה לא-מוטורית	עיריות פקודת העיריות	• העברת מלוא הסמכות לרשות לקבוע מדיניות מגבילה לעיריות (על-גיאוגרפי)
	• תעריפי חניה ציבורית מירביים ותחולתם	מש' התחבורה והפנים	• מתן סמכות לקבוע מדיניות מעבר ובמסגרת ההנחיות הארציות (על-גיאוגרפי) • יצירת אפשרות חוקית לקביעת תעריפי מינימום
	• הנחיות תכנון הסדרי תנועה	משרד התחבורה פקודת התעבורה	• מתן סמכות לרשות לקבוע הנחיות נוספות, מעבר ובמסגרת ההנחיות הארציות (על-גיאוגרפי)
VIII. הגבלת רכב פרטי (אגרות)	• הטלת אגרות גודש וכביש אגרה • הטלת אגרות בנתיבים מהירים	אין סמכות – מחייב חקיקה	• מתן סמכות לרשות, במסגרת חקיקה חדשה, להטיל אגרות בהתאם למדיניות ארצית (על-גיאוגרפי)
	• אגרות להגבלת רכבים מזהמים	משרד התחבורה חוק נתיבים מהירים	• העברת מלוא הסמכויות לרשות (על-גיאוגרפי), ליישום במסגרת מדיניות ארצית
	• קביעת הסדרי תנועה לצורך הפרדה והקמת מערכי גבייה	עיריות חוק אויר נקי	• יש להשאיר בסמכות העיריות
IX. תכנון רמזורים והסדרי תנועה	• הצבת תמרורים • קביעת גיאומטריה • תכנון ואישור תכניות רמזור	משרד התחבורה פקודת התעבורה (ר. תמרוך ארצית/מקומית)	• מתן מלוא סמכויות ר. תמרוך מרכזית לרשות, ביחס ל-"צירי הרשות"
	• הפעלת מרכז בקרת תנועה ורמזורים	עיריות סמכות משנה מתוקף פק' התעבורה	• העברת מלוא הסמכות לרשות (על-גיאוגרפי) להפעלה של מרכז בקרה מטרופוליני
	• הסדרי תנועה בחירום	משטרה	• יש להשאיר בסמכות המשטרה
X. הסדרי חניה	• קביעת היצע חניה ברחובות	עיריות ר. תמרוך מקומית	• מתן מלוא סמכויות ר. תמרוך מרכזית לרשות, ביחס ל-"צירי הרשות"
	• ייזום הקמת חניונים ציבוריים • קביעת תעריפי חניה ציבורית	עיריות פקודת העיריות	• מתן סמכות לרשות לקבוע הגבלות על תעריפי חניה ולאשר חנונים ציבוריים ביחס ל-"צירי הרשות"
XI. תחבורה לא-מוטורית	• הסדרי תנועה להולכי רגל • הסדרי תנועה לאופניים	עיריות ר. תמרוך מקומית	• מתן מלוא סמכויות ר. תמרוך מרכזית לרשות, ביחס ל-"צירי הרשות"
XII-a. אכיפה טכנולוגית	• אכיפה באמצעות אמצעים טכנולוגיים (מצלמות...)	משטרה / עיריות בהתאם לסוג העבירות	• תישקל העברה בעתיד מידי העיריות, בכפוף להעברה של עבירות רלוונטיות למישור המינהלי

* מקרא: ● העברת מלוא הסמכויות, על-גיאוגרפית ○ העברה חלקית של הסמכויות באזור תחום גיאוגרפית

● העברה חלקית של הסמכויות, על-גיאוגרפית ○ אי-העברה של הסמכויות

● העברת מלוא הסמכויות באזור תחום גיאוגרפית

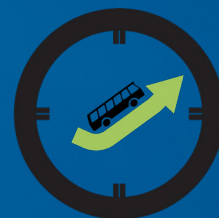
"צירי הרשות" – צירי המתע"ן, צירי תח"צ ראשיים, עורקים מרכזיים ומתקני התח"צ

"אחריות תחומה גיאוגרפית" – מוגדרת בעומק גיאוגרפי מוגדר – שטחם של צירי תנועה ספציפיים (בתחומי זכות-הדרך) או שטח מסופי התח"צ. לצורך כך ימופו צירי התנועה במטרופולין לפי חמש קטגוריות, בהתאם לקריטריונים טכנוניים ותחבורתיים – צירי מתע"ן, צירי תח"צ ראשיים, עורקים ראשיים, רחובות ראשיים ורחובות משניים.

תחבורה בדרך שלנו (ע"ר)

הוא ארגון צרכנים ומומחים, המקדם מדיניות תחבורתית בישראל, שתאפשר למשתמש הדרך אפשרויות רבות לבחירה, תגדיר אותו כלקוח השירות התחבורתי ותתאים עבורו את הממשקים השונים.

הארגון אינו מפלגתי ונשען על מקורות עצמאיים ופרטיים וחשוף לשקיפות ציבורית כעמותה רשומה בישראל.



תחבורה בדרך שלנו (ע"ר)
ת.ד. 9378, פתח תקווה

tachbura@tachbura.org

www.tachbura.org

