הכנסת

מרכז המחקר והמידע

רשויות תחבורה מטרופוליניות

בעולם ובארץ

כתיבה: יניב רונן

אישור: שמוליק חזקיה, ראש צוות

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

י"ט באב תשס"ט

9 באוגוסט 2009

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

1. מבוא

מסמך זה נכתב לבקשת חבר הכנסת דב חנין ועניינו אופן פעולתן של רשויות תחבורה מטרופוליניות בעולם והאפשרות להקים רשויות מעין אלה בארץ, ובמיוחד במטרופולין תל-אביב. בנובמבר 2007 הוגשו לשר התחבורה מסקנות הוועדה הציבורית לבחינת הרפורמה בתחבורה הציבורית בראשות פרופסור עזרא סדן (להלן: ועדת-סדן). ועדה זו המליצה להקים רשות ארצית לתחבורה ציבורית, וכן להקים באופן מיידי רשות מטרופולינית ציבורית לניהול התחבורה הציבורית במטרופולין תל-אביב.[1]

ועדת-סדן המליצה שהרשות תוקם כתאגיד ניהולי שיפעיל את אמצעי התחבורה הציבורית על-פי חוזים עם חברות פרטיות. הוועדה המליצה להימנע ממצב שבו לא תהיה למדינה ברירה אלא להלאים את כלל אמצעי התחבורה ולהקים מונופול ציבורי, כפי שקרה בערים אחרות בעולם, דוגמת וושינגטון בירת ארה"ב. הקמת מונופול ציבורי בכמה ערים נעשתה לאחר שהמערכת המבוזרת של שירותי התחבורה הציבורית בהן עמדה לפני קריסה.[2] המלצת הוועדה מבוססת על מחקר משווה שנבדקו בו שירותי אוטובוסים ב-73 ערים בעולם ונמצא שמונופול ציבורי הוא המודל שבו היעילות התפעולית היא הנמוכה ביותר.[3]

מטרת המסמך היא לבחון כיצד פועלות רשויות מטרופוליניות בערים שונות בעולם, ללמוד על מבנה רשויות אלה ועל תפקידיהן ולעמוד על החסמים העומדים בפני הקמת רשות מעין זו במטרופולין תל-אביב.

2. רקע

במטרופולינים שונים בעולם פועלות רשויות המפעילות את כלל אמצעי התחבורה העירוניים במרחביהם. רשויות אלה הוקמו כדי להפעיל את מגוון אמצעי התחבורה במטרופולין באופן אחוד וריכוזי. הרשויות הן גופים ציבוריים הנשלטים על-ידי הרשות המקומית המטרופולינית שהוקמו במטרה לקדם את התחבורה הציבורית על פני התחבורה הפרטית. העיקרון העומד ביסוד הפעלתן של רשויות תחבורה מטרופוליניות הוא ניהול אחוד של אמצעי התחבורה במטרופולין על-ידי רשות אחת שבידיה האמצעים לתכנן ולבצע את מגוון אמצעי התחבורה במרחב, לשלוט בהם וכן לתאם ולשלב ביניהם להשגת יעילות מרבית.

הצורך להקים רשויות דומות במרכזים עירוניים בארץ גובר בשנים האחרונות עקב התגברות הצפיפות בכבישים ועקב חוסר היכולת של אמצעי התחבורה הקיימים לשמש חלופה טובה לכלי הרכב הפרטיים, כפי שעולה ממסקנות ועדת-סדן.[4] למעשה, הרעיון להקים רשות כזו אינו חדש; לפי דוח מבקר המדינה מס' 48, עוד בשנת **1975** התגבשה במשרד התחבורה הדעה שכדי לפתור את בעיות התחבורה במטרופולין

---

[1] משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, ועדה ציבורית לבחינת הרפורמה בתחבורה הציבורית: מסקנות והמלצות, אוקטובר 2007, עמ' 2–3.

[2] שם, עמ' 23.

[3] Vincente, Pina and Lourdes Torres, "Public-private Efficiency in the Delivery of Services of General Economic Interest: The case of Urban Transport", **Local Government Studies** 2006, Vol. 32, No. 2, pp. 177–198.

[4] משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, ועדה ציבורית לבחינת הרפורמה בתחבורה הציבורית: מסקנות והמלצות, אוקטובר 2007, עמ' 4–5.

יש צורך להקים רשות מטרופולינית לתחבורה, שיהיו לה סמכויות לתאם בין הגופים העוסקים בנושא ולרשותה יעמוד תקציב בהיקף מתאים. משרד התחבורה הכין נוסח הסכם להקמת רשות כזאת, שהיה אמור להיחתם בינו ובין שש עיריות במטרופולין. ההסכם לא נחתם כיוון שחלק מהצדדים סירבו לחתום עליו.[5]

3. מטרופולין תל-אביב

מטרופולין תל-אביב מוגדר על-ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ככזה המשתרע ממושב אליקים (צפונית לנתניה) בצפון עד אזור אשדוד בדרום ועד מודיעין במזרח. המטרופולין מחולק ל"גלעין", "טבעת פנימית", "טבעת תיכונה" ו"טבעת חיצונית".[6] הגלעין הוא העיר תל-אביב–יפו; הטבעת הפנימית משתרעת מרמת-השרון בצפון עד מקווה-ישראל בדרום ועד אור-יהודה במזרח; גבולות הטבעת התיכונה הם כפר-סבא בצפון, רחובות בדרום ומחנה צריפין במזרח; הטבעת החיצונית משתרעת ממושב אליכין (סמוך לחדרה) בצפון עד אשדוד בדרום ועד מודיעין-מכבים-רעות במזרח (ראו נספח).[7]

כ-80% מכלל הנסיעות בתחבורה הציבורית בארץ נעשות כיום בתוך אזורים מטרופולינים. רוב קווי התחבורה הציבורית במטרופולין תל-אביב חוצים גבולות מוניציפליים ומשרתים נסיעות בין ערים שכנות. שיעור ניכר מהנוסעים בקווי התחבורה הציבורית במטרופולין אינם תושבי הערים שקווי התחבורה מגיעים אליהם אלא יוממים מערים אחרות. 37% מכלל הנוסעים בתחבורה הציבורית בתל-אביב–יפו מגיעים מחוץ לעיר. עקב כך, תכנון מסלולי הקווים ולוחות הזמנים שלהם נקבעים על-פי שיקולים מערכתיים, כלל-מטרופולינים, ולא על-פי שיקולים עירוניים מקומיים.[8]

ועדת-סדן המליצה כי הרשות המטרופולינית תוקם תחילה בעבור הגלעין, הטבעת הפנימית והטבעת התיכונה בלבד. נוסף על כך המליצה הוועדה כי הקמת הרשות תלווה באמצעים משלימים לחיזוק התחבורה הציבורית, כגון הגדלת ההיקף של נתיביה, העדפתה ברמזורים, הנהגת מדיניות חנייה המעודדת נסיעה בתחבורה הציבורית והשקעות באמצעי הסעה המוניים. בדוח הוועדה צוין כי נקיטת אמצעים דומים במטרופולינים של סיאול ושל לונדון הביאה לגידול ניכר בשימוש בתחבורה הציבורית בהם.[9]

מימון שירותי התחבורה הציבורית בישראל

בשנת 2008 היה הפדיון של **כלל** שירותי התחבורה הציבורית בישראל 4.83 מיליארדי ש"ח. מתוך זה, 2.27 מיליארדים, כלומר 47%, הם הכנסות עצמיות. שאר הסכום מקורו בתמיכה ציבורית, לפי הפירוט: 1.33 מיליארד ש"ח סובסידיה שוטפת (מהם 354 מיליון ש"ח להחלפת צי האוטובוסים בחברת "דן"

---

[5] משרד מבקר המדינה, דוח שנתי 48, לשנת 1997 ולחשבונות שנת הכספים 1996, עמ' 649.

[6] ראו נספח.

[7] הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "יישובים במטרופולין תל-אביב ובמטרופולין חיפה", באתר האינטרנט, http://www.cbs.gov.il/mifkad/tables/more_tabeles/pirsom3/pirsom3_tabel5_reshimot.xls, כניסה: 11 במאי 2009. יצוין כי מודיעין, מכבים ורעות שייכות גם למטרופולין ירושלים.

[8] נתיבי איילון, תחבורה ציבורית והרשות המקומית, מצגת, כתבה רותי אמיר, ראש מינהל תחבורה ציבורית, שקופיות 4, 5.

[9] משרד התחבורה, ועדה ציבורית לבחינת הרפורמה בתחבורה הציבורית: מסקנות והמלצות, עמ' 9.

ובקואופרטיב "אגד"); 690 מיליון ש"ח סובסידיה ייעודית (להנחות לאוכלוסיות מובחנות) ו-541 מיליון ש"ח סובסידיה הנובעת מהסדרים עם מערכת הביטחון.[10]

לדברי מר אודי אדירי, רכז תחבורה באגף התקציבים, שיעור הסובסידיה לחברת "דן" גבוה מעט מהסובסידיה לכלל התחבורה הציבורית, בשל השיעור הנמוך יותר של רווחים בהפעלה של קווים עירוניים מטעמה, עקב המחירים הזולים יחסית של כרטיסי הנסיעה העירוניים בה בהשוואה למחירי הכרטיסים הבין-עירוניים. יצוין כי בגוש-דן צפוי יישומה של תוכנית לארגון מחדש של התחבורה הציבורית. תוכנית זו מיועדת לפישוט מערכת הקווים ולהתאמת מערכת האוטובוסים לשילוב עם מערכת הסעת המונים המתוכננת במטרופולין תל-אביב. התוכנית תביא להגדלת הסובסידיה ב-2% לערך, תוספת המיועדת לשיפור השירות.[11]

4. לונדון

בלונדון פועלת רשות תחבורה מטרופולינית בשם Transport for London (TfL). רשות זו מתמנה על-ידי ראש העיר לונדון, שהוא גם היו"ר שלה. TfL הוקמה בתוקף חוק עיריית לונדון הגדולה (Greater London Authority Act), שחוקק בשנת 1999. חוק זה מעניק לראש העיר לונדון את הסמכות והחובה לתכנן וליישם מדיניות לקידום שירותי תחבורה משולבים ויעילים בתוך לונדון ובקווים המובילים אליה. החוק גם הסמיך את הרשות לשמש רשות תִמרור בדרכים הראשיות. בדרכים אלה הרשות ממונה על תמרור, שליטה ברמזורים, בטיחות בדרך והפחתת התנועה.[12]

TfL פועלת על בסיס תוכנית עסקית למשך חמש שנים, המאושרת בידי הממשלה הבריטית. התקציב הממשלתי יחד עם ההכנסות מכרטיסים מאפשרים ל-TfL לסבסד את מחירי הכרטיסים ולהשקיע בתשתיות. שיעור הסובסידיה וההשקעה נקבע על-ידי ראש העיר לונדון והממשלה. כמו כן, TfL רשאית ללוות כסף באישור הממשלה.[13] בשנת 2008 אושרה ל-TfL תוכנית עסקית למשך עשר שנים במימון ממשלתי בסך 39.2 מיליארד ליש"ט. מטרת התוכנית העסקית היא התחדשות והרחבה של מערכת התחבורה הציבורית של לונדון כדי להיענות לדרישה הגוברת לשירותי תחבורה ציבורית במטרופולין. מטרת ביניים היא להכין את העיר לקהל הרב שיפקוד אותה במשחקים האולימפיים של שנת 2012.[14]

---

[10] משרד האוצר, הצעת תקציב לשנות הכספים 2009-2010 ודברי הסבר, חוברת י"ח – תמיכות שונות, ירושלים, יוני 2009, עמ' 22–25.

[11] מר אודי אדירי, רכז תחבורה באגף התקציבים במשרד האוצר, פגישה, 20 ביולי 2009.

[12] אתר האינטרנט של TfL, http://www.tfl.gov.uk/corporate/about-tfl/2881.aspx, כניסה: 21 ביולי 2009.

[13] משרד התחבורה, ועדה לבחינת הרפורמה בתחבורה הציבורית: מסקנות והמלצות, אוקטובר 2007, עמ' 19–20.

[14] TfL, Business Plan 2009/10–2017/18, p. 8.

מבנה

TfL היא תאגיד הפועל באמצעות שורה ארוכה של חברות-בנות. על-פי החוק שמכוחו תאגיד זה פועל, הוא מחויב להפעיל את אמצעי התחבורה באמצעות חברה בע"מ, שהיא חברה-בת או חברה שהוקמה בשותפות של התאגיד ושל גופים אחרים.

לתאגיד שלוש חברות-בנות עיקריות:

1. London Transport Insurance Guernsey Limited, האחראית לביטוח התאגיד והחברות-הבנות שלו;
2. TfL Trustee Company Limited, האמונה על ניהול הפנסיות של עובדי התאגיד;
3. Transport Trading Limited, חברת אחזקות המנהלת את כל חברות התחבורה שבבעלות TfL. בבעלות ה-Transport Trading Limited 19 חברות-בנות שונות המפעילות אמצעי תחבורה שונים. נוסף על אלה החברה מנהלת פעילויות שונות, כמו ניהול מוזיאון התחבורה הבריטי. החברה מקבלת את הכנסותיה ממכירת כרטיסי נסיעה של **כל** אמצעי התחבורה המופעלים על-ידי TfL.

תחומי אחריות: אוטובוסים, לרבות אחזקת תחנות אוטובוס, מערכת הרמזורים בנתיבים הראשיים (כולל מתן עדיפות לאוטובוסים ברמזורים); רכבת תחתית; רכבת קלה ותיאום עם אמצעי תחבורה אחרים, כמו הרכבת הלאומית.

תחזוקת נתיבים. TfL אחראית לתחזוקת חלק מתשתית הכבישים, שבה מתרכזת מרבית התנועה; בסך הכול באחריותה 580 ק"מ של כבישים, שהם 5% מכלל תשתית הכבישים בלונדון, וכשליש מהתנועה בלונדון עוברת בהם. TfL אחראית לתחזוקה שוטפת של נתיבים אלה, וכן לשיפורם ולחידושם בעת הצורך. העיריות המקומיות של המטרופולין אחראיות לשאר תשתית הכבישים.

ניהול הביקוש לתחבורה פרטית במרכז המטרופולין נעשה באמצעות אגרת גודש ואגרות חנייה.

עובדים

בסוף שנת 2008 הועסקו ב-TfL עובדים בהיקף של 21,768 משרות מלאות. מספר זה היה קטן ב-142 משרות מהיעד התקציבי, שהיה 21,910 משרות מלאות.[15] מכלל המשרות, 14,497 שייכות לחברה-הבת המפעילה את הרכבת התחתית; 4,433 משרות ב-Surface Transport (שם כולל לניהול התחבורה שמעל הקרקע, ובכללה אוטובוסים, אופניים, רכבת קלה, מעבורות, אגרת גודש ואחזקת כבישים);[16] 255 ב-London Rail (חברה-בת הממונה על ניהול מערכת המסילות בלונדון) ו-2,583 במטה התאגיד.[17]

[15] TfL Operational and Financial Report, Third Quarter, 2008/09", p. 3", באתר האינטרנט של TfL, http://www.tfl.gov.uk/corporate/about-tfl/investorrelations/1460.aspx, כניסה: 18 במאי 2009.

[16] אתר האינטרנט של TfL,

תקציב

התקציב של תאגיד TfL מורכב בעיקר מהכנסות ממכירת כרטיסי נסיעה, מימון ציבורי והלוואות. המימון הציבורי מתקבל באמצעות מענק תחבורה (Transport Grant) אשר מועבר ממשרד התחבורה הבריטי לעיריית לונדון הגדולה. מענק התחבורה לשנת התקציב 2008/09 היה 3.11 מיליארדי לישי"ט, מתוך תקציב של 9.01 מיליארדי לישי"ט. ההכנסות העצמיות הצפויות ממכירת כרטיסים הן 4.24 מיליארדי לישי"ט,[18] כלומר שיעור המימון הציבורי של רשות התחבורה הלונדונית הוא כ-34% מכלל התקציב.

5. סיאול

במטרופולין סיאול חיים 24 מיליון תושבים, 10 מיליונים מהם בעיר סיאול עצמה. מערכת התחבורה הציבורית בסיאול מתבססת בעיקר על רכבות תחתיות ועל אוטובוסים. את מערכת התחבורה הציבורית מנהלת עיריית סיאול, המכונה "הממשלה המטרופולינית של סיאול" (Seoul Metropolitan Government). כל ענייני התחבורה של העיר מרוכזים במטה לענייני תחבורה (City Transportation Headquarters), אשר בתחום סמכותו של אחד משני סגני ראש העיר לעניינים מינהליים.[19]

רכבות תחתיות

הרכבת התחתית של סיאול היא אחת העמוסות בעולם, ויש בה שמונה קווים שונים. ארבעת הקווים הראשונים שהופעלו מנוהלים ומופעלים על-ידי תאגיד עירוני בשם "סיאול מטרו".[20] ארבעת הקווים החדשים, שבנייתם החלה בשנת 1990, מופעלים על-ידי התאגיד המטרופוליני של סיאול לתחבורה מהירה (Seoul Metropolitan Rapid Transit Corporation – SMRT). תאגיד זה הוקם בשנת 1994 כדי לבנות ולנהל את המערכת החדשה של קווי הרכבת התחתית.[21]

אוטובוסים

עד 1 ביולי 2004 פעלה בסיאול מערכת מבוזרת של אוטובוסים. פעלו בה 58 חברות אוטובוסים שונות שהתחרו ביניהן על הלקוחות. המערכת התאפיינה בתחרות מתמדת עם המערכת המתרחבת של רכבות תחתיות ועם כלי הרכב הפרטיים, שמספרם יחסית לאוכלוסייה גדל בהתמדה ובשיעור חד משנות ה-90 (מכ-40 כלי רכב ל-1,000 איש בשנת 1990 עד כ-210 כלי רכב ל-1,000 איש בשנת 2002). עקב כך ירד טיב

---

http://www.tfl.gov.uk/corporate/about-tfl/investorrelations/4430.aspx#Streets, כניסה: 18 במאי 2009.

[17] TfL Board, Operational and Financial Report, Third Quarter, 2008/09, p. 25.

[18] Transport for London Board, Revised 2008/09 Budget, 30 September 2008, table 2.

[19] אתר האינטרנט של Seoul Metropolitan Government, http://english.seoul.go.kr/gtk/cg/cityhall.php, כניסה: 12 ביולי 2009.

[20] אתר האינטרנט של "סיאול מטרו", http://www.seoulmetro.co.kr/eng, כניסה: 13 ביולי 2009.

[21] אתר האינטרנט של SMRT, http://www.smrt.co.kr/Eng/About/General/Purpose.jsp, כניסה: 9 ביולי 2009.

השירות של האוטובוסים בהתמדה, עם התגברות פקקי התנועה. מערכת האוטובוסים סבלה מתפעול לא יעיל, בלתי מתואם ולעתים אף מסוכן של חברות האוטובוסים הפרטיות הרבות שהתחרו ביניהן.[22]

הרפורמה במערכת האוטובוסים

בראשית שנות ה-2000 נוצר משבר מימון חמור במערכת התחבורה הציבורית בסיאול, שנבע בעיקר מהעלות הגבוהה של רשת הרכבות התחתיות בעיר. עלויות הבנייה המצטברות של קווי הרכבת התחתית יצרו גרעון שהגיע ל-6 מיליארדי דולרים לערך, והיה כ-80% מהחוב של העיר. נוסף על כך, הרכבת התחתית יצרה גירעון תפעולי של 25% לערך, שבשנת 2003 היה 634 מיליון דולר. הגירעון מומן באמצעות תוכניות סובסידיה שונות של הממשלה המטרופולינית. הממשלה המרכזית של קוריאה, אשר מימנה בעבר 40%–50% מעלויות הבנייה של הרכבת התחתית, הגבילה בצורה חדה את המימון שלה, וכך חייבה את הממשלה המטרופולינית לחפש דרכים זולות יותר להרחיב את שירותי התחבורה הציבורית. הלחץ הכלכלי לחפש חלופות יעילות יותר במקום הרחבת שירותי הרכבת התחתית היה הגורם הראשי לרפורמה בשירותי האוטובוס.[23]

הרפורמה יצאה לדרך ב-1 ביולי 2004, לאחר הליך לבדיקת המאפיינים התחבורתיים וסיכויי ההתקבלות של הרפורמה בציבור. בהליך נכלל גם מסע הסברה ויחסי ציבור שנועד להסביר לציבור את חשיבותה של הרפורמה. ברפורמה נכלל שינוי יסודי של מערך האוטובוסים במטרופולין, והיא יושמה במהלך דרסטי ביום אחד.[24]

עיקרי הרפורמה שיושמה:

- התכנון הכולל של מערך האוטובוסים בעיר, ובכלל זה המסלולים, לוחות הזמנים והתעריפים, הוכפף לשליטת העירייה. החברות הפרטיות ממשיכות להפעיל את הקווים באמצעות חוזים שנחתמו בינן לבין העירייה. על-פי החוזים, החברות מתוגמלות לפי מספר הקילומטרים שהן נוסעות ואיכות השירות שהן נותנות.
- אוחדו קווים ונעשתה חלוקה לארבעה סוגי אוטובוסים: אוטובוסים כחולים – קווים מהירים בין פרברים ובין הפרברים למרכז העיר; אוטובוסים אדומים – קווים מהירים בין מרכז העיר ובין ערי לווין; אוטובוסים ירוקים – קווים אזוריים במטרופולין המזינים את תחנות הרכבת התחתית ואת תחנות האוטובוסים המהירים; אוטובוסים צהובים – קווים מקומיים במרכז העיר.
- הוכנסה **מערכת שליטה מרכזית** לניהול מערך האוטובוסים. מערכת זו שולטת בתנועת האוטובוסים באמצעות GPS, נותנת מידע זמין לנוסעים בתחנות ויכולה להוסיף ולהפחית אוטובוסים לפי הצורך ולכוון את מהירות האוטובוסים.
- **הונהגו מסלולים לאוטובוסים בלבד ועדיפות ברמזורים**. במסגרת הרפורמה הוספו מסלולים ייעודיים לאוטובוסים, שנגרעו מסך המסלולים של הכבישים המהירים, והוכנסה לשימוש

---

[22] John Pucher at al, "Public Transport Reforms in Seoul: Innovations Motivated by Funding Crisis", **Journal of Public Transportation** Vol. 8, No. 5, 2005, p. 43–47.

[23] Ibid, p. 43–44.

[24] הקטע הבא מבוסס על: John Pucher at al, "Public Transport Reforms in Seoul: Innovations Motivated by Funding Crisis", **Journal of Public Transportation** Vol. 8, No. 5, 2005; משרד התחבורה, ועדה לבחינת הרפורמה בתחבורה הציבורית: מסקנות והמלצות, אוקטובר 2007 – אלא אם כן מצוין אחרת.

מערכת הנותנת לאוטובוסים עדיפות ברמזורים על פני כלי הרכב הפרטיים. חלק מהקווים המהירים מאורגנים בצורת **BRT** (Bus Rapid Transit), כלומר נוסעים על מסלולים ייעודיים, התחנות הן בעלות רצפה מוגבהת המיושרת עם רצפת האוטובוס, ניתן מידע זמין לנוסעים בתחנות ועוד.

- **פושט מבנה התעריפים**. כיום תעריפי הנסיעה באוטובוס מבוססים על מרחק, והמטרופולין חולק לאזורים חלוקה דומה למבנה התעריפים ברכבת התחתית. אומנם חלה עלייה בתעריפים, אך האזורים הורחבו כדי לאפשר נסיעה למרחק גדול יותר על כרטיס בודד.
- **הונהג שילוב בין אוטובוסים לרכבות תחתיות**. השילוב מתבטא בהצבת תחנות אוטובוס סמוך לתחנות רכבת; מידע בתחנות אוטובוס על זמני הרכבות וכרטיס נסיעה לתשלום הן באוטובוסים והן ברכבות.

הישגי הרפורמה:

- **עלייה במהירות האוטובוסים** והמכוניות הפרטיות. ברחובות שבהם הוקצו מסלולים נפרדים לאוטובוסים עלתה מהירותם בשיעור חד (בין 33% ל-100%), וכמעט הושוותה למהירות כלי הרכב הפרטיים. גם מהירות כלי הרכב הפרטיים עלתה מעט עקב פינוי שאר הנתיבים מאוטובוסים;
- **ירידה של 15% בשיעור האנשים הנוסעים לעבודה ברכבם הפרטי** – מ-40% לערך בסוף שנות ה-90 ל-25% לערך כיום;[25]
- **ירידה ניכרת במספר התאונות** שאוטובוסים מעורבים בהן.

חסרונות הרפורמה:

החיסרון העיקרי שהתגלה היה גידול ניכר בסובסידיות הניתנות למערך האוטובוסים: בחצי השנה הראשונה להפעלה ניתנה סובסידיה בסך 135 מיליון דולר, כלומר כ-270 מיליון דולר לשנה, כמעט פי-שלושה מערך הסובסידיה לאוטובוסים **לפני הרפורמה**. לדברי פוצ'ר (Pucher) ואחרים, העלויות הן תוצאה של השיפור הניכר באיכות השירות והכנסת מערכת ה-BRT לפעולה. כמו כן יש להביא בחשבון שמערכת BRT היא החלופה הזולה ביותר להרחבת שירותי התחבורה הציבורית בהשוואה לרכבת תחתית ולרכבת קלה. על-פי ועדת-סדן, ההחלטה להחיל רפורמה על מערך האוטובוסים בסיאול היתה החלטה פוליטית, שהצריכה מחויבות מלאה של הדרג הפוליטי העירוני הבכיר וכן גיבוי מהממשלה המרכזית.[26]

---

[25] אתר האינטרנט של Seoul Metropolitan Government, http://english.seoul.go.kr/gtk/news/fp_view.php?idx=1000, כניסה: 12 ביולי 2009.

[26] Pucher at al, "Public Transport Reforms in Seoul", p. 55–56; משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, ועדה ציבורית לבחינת הרפורמה בתחבורה הציבורית: מסקנות והמלצות, אוקטובר 2007, עמ' 21.

6. וושינגטון D.C

בוושינגטון פועלת רשות תחבורה מטרופולינית שהיא מונופול ציבורי להפעלת כל שירותי התחבורה הציבורית בעיר. ראשיתה של הרשות בהקמת הסוכנות לתחבורה בבירה הלאומית (National Capital Transportation Agency – NCTA) בשנת 1960, בחקיקה פדרלית. בשנת 1967 הביאו תוכניות תחבורה שונות בעבור העיר, שגובו בחקיקה פדרלית נוספת, להקמת רשות התחבורה המטרופולינית של אזור וושינגטון (Washington Metropolitan Area Transit Authority – WMATA), אשר החליפה את הסוכנות לתחבורה. הרשות ידועה יותר בכינוי "מטרו".[27] "מטרו" מפעילה שני אמצעי תחבורה עיקריים: מערכת רכבות קלות (Metrorail) ומערכת אוטובוסים (Metrobus). נוסף על אלה הרשות מפעילה שירות הסעות למוגבלים בתנועה באמצעות רכבי הסעה ייעודיים, בשם "מטרו-אקסס" (MetroAccess).[28] הרשות אחראית לתכנון, פיתוח, בנייה מימון והפעלה של התחבורה הציבורית במטרופולין וושינגטון. "מטרו" מפעילה את מערכת הרכבות השנייה בגודלה בארה"ב ומערך האוטובוסים שלה הוא החמישי בגודלו בארה"ב. בשירותיה נעשות כ-1.2 מיליון נסיעות ביום חול ויותר מ-330 מיליון נסיעות מדי שנה, כ-200 מיליון מהן נסיעות ברכבות, כ-130 מיליון נסיעות באוטובוסים וכ-1.6 מיליון נסיעות ב"מטרו-אקסס". "מטרו" משרתת אזור ששטחו 2,400 קמ"ר וגרים בו 3.4 מיליוני בני-אדם.[29]

מבנה

"מטרו" היא מונופול ציבורי הכפוף לעיריית וושינגטון. בראשה עומד דירקטוריון שמתחתיו מועצה ומנכ"ל. למנכ"ל כפופים ממונה על עניינים מינהליים, ממונה על משאבי אנוש וסגן. בסמכות הסמנכ"ל שירותי הרכבת, האוטובוס וההסעות למוגבלים בתנועה,[30] כלומר שירותי התחבורה נחשבים מחלקות ברשות המטרופולינית, העובדים בהם הם עובדי הרשות, והניהול השוטף שלהם נעשה על-ידי הרשות. כאמור, "מטרו" מספקת יותר מ-330 מיליון נסיעות בשנה, 200 מיליון מהן ברכבות, 130 מיליון באוטובוסים ו-1.6 מיליון בהסעות למוגבלים בתנועה.[31]

"מטרו" היא ארגון עתיר כוח-אדם, המעסיק יותר מ-10,000 עובדים. לשנת התקציב 2009/10 מאושרות 11,232 משרות. המועסקים בשירותי האוטובוס והרכבת הם עיקר כוח העבודה: 8,256 משרות – 4,247 בשירותי הרכבת ו-4,019 בשירותי האוטובוס. מחלקה עתירת עובדים נוספת היא מחלקת השירותים, ובה שירות לקוחות, שירותי הנדסה ושירותי אחזקה. במחלקה זו כוח העבודה הוא 1,288 משרות.

תקציב

הרשות ממומנת מהכנסות כרטיסי הנסיעה ומפרסומות באמצעי התחבורה, וכן מסובסידיות של הממשלים האזוריים שהיא משרתת, ובהם מחוז קולומביה, מדינת מרילנד וכמה עיריות במדינת וירג'יניה, המקבלות ממנה שירותים.[32] תקציבה השנתי הוא יותר מ-2 מיליארדי דולרים.

---

[27] "Metro History", באתר האינטרנט של WMATA, http://www.wmata.com/about_metro, כניסה: 13 ביולי 2009.

[28] אתר האינטרנט של WMATA, שם.

[29] Washington Metropolitan Area Transit Authority, Approved Fiscal 2009 Annual Budget, p. 6.

[30] אתר האינטרנט של WMATA, http://www.wmata.com/about_metro/org_chart.cfm, כניסה: 14 ביולי 2009.

[31] Washington Metropolitan Area Transit Authority, Approved Fiscal 2009 Annual Budget, p. 6.

[32] אתר האינטרנט של WMATA, http://www.wmata.com/about_metro, כניסה: 13 ביולי 2009.

להלן מאזן הרשות המטרופולינית של וושינגטון לשנת הכספים שהסתיימה ב-30 ביוני 2008. המספרים הם במיליוני דולרים.[33]

הכנסות תפעוליות	690.57
הוצאות תפעוליות	1,803.34
הפסד תפעולי	(1,112.82)
הכנסות והוצאות לא תפעוליות	629.52
הפסד לפני העברת מענקים	(483.30)
העברת מענקים	252.24
הפסד כולל	(231.06)

מהטבלה עולה בבירור כי הרשות סבלה מהפסד תפעולי גדול, בסך יותר ממיליארד דולר. ההפסד הצטמצם בזכות מענקים שקיבלה הרשות מגופים שונים. לאחר המענקים נרשמה ירידה בשווי נכסי הרשות בסך 231.06 מיליון דולר. התקציב התפעולי של "מטרו" לשנת 2009 הוא כ-1.3 מיליארד דולר. כמחצית מהתקציב מקורו בהכנסות משירותי הרכבת. שירותי האוטובוס תורמים יותר מ-10%, ובסך הכול ההכנסות מכסות כ-60% מתקציב הרשות. 40% הנותרים מקורם בסובסידיה ציבורית.[34]

7. שטוקהולם

רשות התחבורה המטרופולינית של שטוקהולם היא חברה בע"מ בבעלות מועצת מחוז שטוקהולם. במחוז זה מתגוררים כיום 1.9 מיליון תושבים, והוא מחולק ל-26 רשויות מוניציפליות שונות. הרשות המטרופולינית לתחבורה נקראת Storstockholms Lokaltrafik (התחבורה המקומית של שטוקהולם), או SL. במועצת המנהלים של הרשות חברים נציגי ציבור שנבחרים על-ידי האספה הנבחרת של מועצת המחוז. מועצת המנהלים ממנה את המנכ"ל (Managing Director), והוא עוסק בניהול השוטף של הרשות.[35]

בעיר שטוקהולם עצמה מתגוררים כיום כ-800,000 תושבים. נוסף עליהם נכנסים אליה בכל יום תושבים רבים מרחבי המחוז. במגוון שירותי התחבורה של SL נוסעים מדי יום כ-700,000 אנשים, והיא אחראית ליותר ממחצית הנסיעות בתחבורה ציבורית בשבדיה כולה.[36] יצוין כי מחוז שטוקהולם מתאפיין בגידול אוכלוסייה מהיר למדי: כ-20,000 איש, שהם 1.05% בשנה, לעומת קצב גידול האוכלוסייה בשבדיה כולה – כ-0.3% בשנה.[37] עובדה זו גורמת לגידול אורבני ולבניית אזורי מגורים ותעסוקה חדשים. SL מעורבת

---

[33] Washington Metropolitan Area Transit Authority, Comprehensive Annual Financial Report For the Fiscal Year Ended June 30, 2008, p. 23.

[34] Washington Metropolitan Area Transit Authority, Approved Fiscal 2009 Annual Budget, p. 48.

[35] אתר האינטרנט הבין-לאומי של עיריית שטוקהולם, http://international.stockholm.se/Politics-and-organisation/Democracy/, כניסה: 14 ביולי 2009; "This is Stockholm Public Transport: A presentation of our activities", p. 3. שם.

[36] "Everything you need to know about Stockholm county council 2008", באתר האינטרנט של מחוז שטוקהולם, http://www.sll.se/sll/templates/NormalPage.aspx?id=19, כניסה: 14 ביולי 2009.

[37] UNDP, 2007/2008 Human Development Report, באתר האינטרנט, http://hdrstats.undp.org/en/indicators/39.html, כניסה: 15 ביולי 2009.

בתכנון אזורים חדשים ותוכניות בנייה מועברות לעיונה ולהערותיה הן בשלב התכנון הכללי והן בשלב התכנון המפורט.

מבנה

SL מפעילה כמה אמצעי תחבורה: רכבת תחתית; רכבת קלה עירונית; רכבת קלה אזורית (המכונה "רכבת יוממים" ומחברת את שטוקהולם עם צפון ודרום המחוז) ושירותי אוטובוס. נוסף על כך, SL שותפה עם רשות הכבישים השבדית בהפעלת מערכת אגרת הגודש של שטוקהולם, הפועלת כאמצעי להקלת העומס בכבישים ולעידוד אנשים לעבור מרכבם הפרטי לשירותי התחבורה הציבורית. אגרת הגודש הופעלה במתכונת ניסיונית במשך שבעה חדשים, מינואר עד אוגוסט 2006. בשנת 2007 החליט הפרלמנט השבדי להפוך אותה להסדר קבוע בשטוקהולם. שירותים משלימים לשירותים של SL ניתנים בשירותי מעבורת ובשירות תחבורה למוגבלים בתנועה.[38]

הרשות המטרופולינית עוסקת בתכנון, רכש, ניהול, פיתוח ושיווק של אמצעי התחבורה האמורים. שירותי התחבורה מופעלים על-ידי קבלני משנה, שקשורים עם הרשות בחוזים. פעולות תחזוקה, שיקום וחידוש של תשתיות, ובכללן מסילות רכבת ומערכות בקרה, נעשות על-ידי קבלנים חיצוניים. בסך הכול מועסקים ברשות המטרופולינית יותר מ-800 עובדים, כ-200 מהם מועסקים בשירות לקוחות ובביקורת כרטיסים. בפעילות הכוללת של הארגון מועסקים כ-14,000 עובדים נוספים.[39]

כאמור, רוב העובדים שבאים במגע יומיומי עם הנוסעים עובדים מטעם קבלני משנה של הרשות: נהגים, מוכרי כרטיסים, מנקים, כרטיסנים ועוד. קבלני המשנה נבחרים במכרזים בין-לאומיים, ובמכרזים החדשים הוכנסו תנאים שנועדו להבטיח שירות באיכות גבוהה, כדי להבטיח את שביעות רצונם של המשתמשים, בניגוד למכרזים בעבר, שהיו מרוכזים בהשגת מחיר כדאי. במכרזים נכללים מנגנונים לתמרוץ כספי של הזכיין לשפר את איכות השרות. זכיינים חדשים מחויבים גם להציע לעובדים שהעסיק הזכיין הקודם להמשיך לעבוד בתנאים זהים. ההסכמים נחתמים לחמש שנים, עם אפשרות הארכה. SL מעריכה את ביצועי הזכיינים בשיטות שונות, בעיקר באמצעים אלקטרוניים, אך גם באמצעות "לקוחות סמויים", שמדווחים על מצב התחנות, על הניקיון, על התייחסות העובדים ועוד.[40]

תקציב

כמחצית מהתקציב של SL מתקבל מהכנסות עצמיות ממכירת כרטיסים, ממכירת שטחי פרסום ומהשכרת שטחים. שאר התקציב הוא מימון ציבורי שמועצת מחוז שטוקהולם מעבירה לרשותה. בשנת 2008 היו הכנסות SL ממכירת כרטיסים 5.09 מיליארדי קרונות (קרונה אחת היא שוות ערך ל-0.126 דולר אמריקני לערך). הכנסות נוספות תרמו עוד 2.26 מיליארדי קרונות. המימון הציבורי בשנה זו היה 5.68 מיליארדי קרונות. הוצאות התפעול היו 10.74 מיליארדי קרונות – מהן 545 מיליון לכוח-אדם, 8.05 מיליארדי תשלום לקבלנים מפעילים ו-2.14 מיליארדים להוצאות שונות. לאחר ניכויים נוספים (תשלום חובות, הפסדי הון ומס) סיימה SL את שנת 2008 עם עודף תקציבי של 282 מיליון קרונות. מספר העובדים ב-S בשנה זו היה 851. יצוין כי חלקו של המימון הציבורי מתקציב SL בשנת 2008 היה

---

[38] Stockholm Public Transport, This is Stockholm Public Transport: A presentation of our activities, p. 6; AB Storstockholms Lokaltrafik, Annual Report 2007, pp. 3, 65.

[39] אתר האינטרנט של SL באנגלית, http://www.sl.se/templates/Page.aspx?id=4668, כניסה: 15 ביולי 2009; AB Storstockholms Lokaltrafik, Ibid, p. 11.

[40] AB Storstockholms Lokaltrafik, Ibid, pp. 16–17.

כ-53%. לדברי מר אינגֶמַר זיגלר (Ingmar Ziegler), מנכ"ל SL, המטרה היא להוריד את שיעור המימון הציבורי לרמה קבועה של כ-50%.[41]

הגנת הסביבה

SL עושה מאמצים ניכרים להקטין את הנזקים הסביבתיים שהפעילות התחבורתית גורמת. אחד האמצעים שהיא נוקטת לשם כך הוא שימוש בדלקים חלופיים. כל תחבורת הרכבות ש-SL מפעילה מונעת באמצעות חשמל, המיוצר ממקורות של אנרגיה מתחדשת – רוח או מים. הרשות מעידה על עצמה כי היא מפעילה את צי האוטובוסים הגדול ביותר בעולם המונע באמצעות אתנול: כרבע מ-2,000 אוטובוסים לערך. המטרה היא כי עד שנת 2025 יופעלו כל האוטובוסים באמצעות דלקים חלופיים. SL חתמה על הסכם עם מכוני טיהור שפכים בשטוקהולם להספקת ביו-גז, הנפלט בתהליך טיהור השפכים. בשנת 2007 פעלו 51 אוטובוסים המונעים באמצעות גז טבעי. אוטובוסים המונעים באמצעות גז טבעי פולטים פחות מזהמים וגורמים פחות רעש מאוטובוסים המונעים בדיזל.[42]

8. הרפורמה המוצעת בישראל והקשיים ביישומה

כאמור, ועדת-סדן המליצה על הקמה מיידית של רשות מטרופולינית ציבורית לניהול התחבורה הציבורית במטרופולין תל-אביב. לפי המלצות הוועדה, הרשות שתוקם תהיה דומה לרשויות בלונדון ובשטוקהולם, כלומר גוף מינהלי קטן שיתקשר בחוזים עם גופים מסחריים להפעלת שירותי תחבורה. החוזים יהיו בצורת "עלות ברוטו" (cost),[43] כלומר הם יפצו את המפעיל בעבור עלות ההפעלה הכוללת של אמצעי התחבורה שבידיו. בעלות ייכללו כל הוצאות התפעול, וכן שולי רווח למפעיל. גביית התשלום בעבור כרטיסי הנסיעה תיעשה על-ידי הרשות. הרשות תהיה אחראית לקביעת קווי התחבורה (אוטובוסים ואמצעים אחרים), תדירות השירות והשילוב בין אמצעי תחבורה, וכן למתן שירות לאזרחים מבחינת מידע על לוחות זמנים, מכירת כרטיסים משולבים, שירות לקוחות ועוד.[44]

ועדת-סדן הציעה כי על הרשות יהיו ממונים שר התחבורה, שר הפנים ושר האוצר, וכי במועצה המנהלת שלה ישמשו נציגי ציבור מהרשויות המקומיות ברחבי מטרופולין תל-אביב ונציגים של משרדי הממשלה האמורים. יו"ר מועצת הרשות ימונה על-ידי השרים, ומנכ"ל הרשות ימונה על-ידי המועצה המנהלת. תקציב הניהול של הרשות ימומן מתקציב המדינה ומתקציבי הרשויות המקומיות, ואילו הפעלת אמצעי

---

[41] Stockholm County Council Annual Report 2008, pp. 53–54; AB Storstockholms Lokaltrafik, Annual Report 2007, p. 5.

[42] This is Stockholm Public Transport: A presentation of our activities, p. 5 ; AB Storstockholms Lokaltrafik, Ibid, p. 20.

[43] במסגרת חוזה עלות ברוטו יתחייב הגוף המפעיל אמצעי תחבורה ציבורית להפעיל קווים מוגדרים לפי לוח זמנים מוגדר ולעמוד בנפח פעילות מרבי מוגדר. כנגד זאת תבטיח לו הרשות לכסות את עלות ההפעלה ברוטו לשעת אוטובוס ותבטיח מינימום נפח פעילות תקופתי. על-פי חוזה זה התקבולים ממכירת הכרטיסים הם נחלת הרשות, ולא נחלת המפעיל.

[44] משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, ועדה ציבורית לבחינת הרפורמה בתחבורה הציבורית: מסקנות והמלצות, אוקטובר 2007, עמ' 3.

התחבורה תמומן בעיקר ממכירת כרטיסי נסיעה. תהיה אפשרות גם לתת תקציב ציבורי להפעלת התחבורה, כמתן סובסידיה.[45]

המלצות נוספות של ועדת-סדן:[46]

- בחוזים שתחתום הרשות עם מפעילים ייכללו תמריצים למתן שירות באיכות גבוהה, ובכלל זה: אמינות, יחס הנהג לנוסע, בטיחות הנוסעים ועוד;
- בעתיד תהיה הרשות אחראית גם לניהול המערכת המסילתית המתוכננת במטרופולין תל-אביב;
- הרשות תנהל את הביקושים לתחבורה פרטית בכבישים באמצעות הטלת אגרת גודש ובתיאום עם מדיניות מחירי החנייה בתוך הערים;
- תישקל העברה של חלק מהכבישים הראשיים במטרופולין לרשות, לשם פיתוח נתיבים ייעודיים לתחבורה ציבורית;
- יופעל כוח שיטור ייעודי לשליטה בכבישים הראשיים ולאכיפת המדיניות של העדפת תחבורה ציבורית;
- יפותחו דרכים נוספות לתנועה במטרופולין, כגון רכיבה על אופניים והליכה ברגל, וישולבו במערכת הסעה רבת קיבולת. לדוגמה: הקצאת מקומות חנייה לאופניים בתחנות רכבת ישראל והרכבת הקלה.

מדיניות משרד התחבורה

משרד התחבורה מקדם היום הקמת רשות ארצית לתחבורה ציבורית ורשויות מטרופוליניות לתחבורה ציבורית. המשרד מפעיל בשיתוף עם האיחוד האירופי פרויקט שמטרתו הקמת רשות ארצית לתחבורה ציבורית וגיבוש כללים מנחים להקמת רשות מטרופולינית לאזור חיפה. במסגרת זו נחתם במרס 2009 הסכם עם נציגים מטעם האיחוד האירופי. ההסכם נחתם כחלק מפרויקט Twining שמשרד התחבורה מעורב בו ומטרתו לימוד מהניסיון שנצבר במדינות אירופה על הקמת רשויות מטרופוליניות לתחבורה ציבורית.[47]

לפי לוח הזמנים של הפרויקט צריכה לקום בתוך שנה וחצי מחתימת ההסכם רשות ארצית לתחבורה ציבורית ולגבש מבנה להקמת רשות מטרופולינית לתחבורה ציבורית באזור חיפה. מטרופולין חיפה נבחר משום שמבנה התחבורה הציבורית בו פשוט יחסית, ומפני שהרשויות בתחומו הפגינו מידה רבה של הסכמה להקמת הרשות. לצורך הכנת העבודה הוקם במשרד התחבורה צוות היגוי בשיתוף עם משרד האוצר ומשרד המשפטים ועם נציבות שירות המדינה. צוות ההיגוי להקמת הרשויות הארצית והמטרופולינית עוסק כיום בקביעת כללים תחבורתיים להגדרת אזור מסוים מטרופולין. פעולה נוספת

---

[45] משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, ועדה ציבורית לבחינת הרפורמה בתחבורה הציבורית: מסקנות והמלצות, אוקטובר 2007, עמ' 14.

[46] שם, עמ' 16–18.

[47] 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.

של צוות ההיגוי היא מיפוי הסמכויות הנדרשות בעבור רשות מטרופולינית והגדרת האופן שבו יהיה אפשר להעביר אותן ממשרד התחבורה ומהרשויות המקומיות. כמו כן מתקיימות מטעמו סדנאות לדיון בהיבטים השונים של רשות מטרופולינית בשיתוף עם ראשי רשויות מקומיות.[48]

קשיים המעכבים הקמת רשות מטרופולינית לתחבורה ציבורית במטרופולין תל-אביב[49]

1. למטרופולין תל-אביב מבנה מורכב; הוא משתרע על פני שטח גדול וכלולות בו 68 רשויות מקומיות, ובהן ערים, מועצות מקומיות ומועצות אזוריות. רוב הרשויות הן עירוניות, וחלקן כפריות, ובסך הכול חיים במטרופולין כ-3 מיליוני תושבים. הרשות הגדולה ביותר היא תל-אביב-יפו, שמתגוררים בה כ-400,000 תושבים והיא מרכזת אליה את מספר היוממים הגדול ביותר, ועם זאת היא רק אחת מכמה ערים גדולות במטרופולין. מבנה זה שונה מזה של המטרופולינים האחרים בישראל (ירושלים, חיפה ובאר-שבע), שבהם יש עיר אחת גדולה, המרכזת אליה את תנועת היוממים, ועוד כמה רשויות קטנות הרבה יותר.

2. במטרופולין תל-אביב פועלים כיום חמישה גופים ממשלתיים העוסקים בתכנון ובביצוע של מערכות תחבורה, הן לתחבורה פרטית והן לתחבורה ציבורית: החברה הלאומית לדרכים, רכבת ישראל, נתיבי איילון, חברת כביש חוצה ישראל ו-נת"ע (נתיבי תחבורה עירוניים).[50] נוסף על אלה פועלים במטרופולין 12 מפעילים פרטיים של תחבורה ציבורית. רכבת ישראל היא מפעילת תחבורה, נוסף על היותה גוף מתכנן ומבצע. הקמת רשות תחבורה מטרופולינית מחייבת תיאום והסכמה בין כל הגורמים האלה, שחלקם יצטרכו לוותר על חלק מסמכויותיהם לטובת הרשות.

3. אין הסכמה של ראשי רשויות להקמת רשות מטרופולינית שתוכל להפקיע מסמכויותיהם בנושאי תחבורה ולקבוע הסדרי תנועה בתוך הרשויות בלי להתייעץ עמם. יש להניח כי כל ראש רשות ישאף להגן בראש ובראשונה על ענייני הרשות שלו, ורשות מטרופולינית עשויה לקבל החלטות שעלולות לפגוע ברשות מקומית מסוימת מתוך העדפת האינטרס המטרופוליני על האינטרסים של תושבי אותה רשות.

4. יש כמה סמכויות רגולטוריות שמשרד התחבורה אינו יכול להעביר לרשות מטרופולינית. יצוין כי קושי זה מאפיין את כלל הרשויות המטרופוליניות, ואינו ייחודי למטרופולין תל-אביב.

5. רשות מטרופולינית זקוקה למקורות מימון עצמיים, בעיקר כאשר נחוצים מפעלי פיתוח תחבורתיים כמו רכבות ואוטובוסים רבי-קיבולת,. מפעלי פיתוח אלה מתוכננים במטרופולין תל-אביב, וכיום אין לרשויות במטרופולין זה מקורות כספיים מתאימים לביצוע המפעלים בעצמן. לדברי מר יהודה אלבז, ראש אגף בכיר תחבורה ציבורית במשרד התחבורה, במדינות שונות בעולם יש לשלטון האזורי מקורות מימון עצמיים, כמו מסי מעסיקים ומסי דלק, שמיועדים לשיפור וניהול התחבורה הציבורית, ומנגנון כזה אינו קיים בישראל.

---

[48] הגב' דלית רגב, מנהלת אגף תיאום תחבורה ציבורית במשרד התחבורה, שיחת טלפון, 21 ביולי 2009.

[49] שם; מר יהודה אלבז, ראש אגף בכיר תחבורה ציבורית במשרד התחבורה, פגישה, 20 ביולי 2009; הגב' רותי אמיר, ראש מינהל תחבורה ציבורית בחברת נתיבי איילון, שיחת טלפון, 23 ביולי 2009.

[50] חברה ממשלתית שהוקמה בשנת 1997 במטרה לקדם מערכת הסעה המונית כאמצעי לפתרון בעיות התחבורה במטרופולין תל-אביב. אתר האינטרנט של נת"ע, http://www.nta.org.il/site/he/neta.asp?pi=40, כניסה: 21 ביולי 2009.

9. עמדות גופים שונים בעניין הקמת רשות מטרופולינית לתחבורה ציבורית

חברת נתיבי איילון[51]

חברת נתיבי איילון רואה בחיוב ניהול אחוד של אמצעי התחבורה הציבורית במטרופולין תל-אביב, כפי שיש בכל המטרופולינים הגדולים בעולם. החברה תומכת בהצעות שהעלה הצוות בראשות פרופסור סדן בהמשך לדוח ועדת-סדן, ולפיהן הרשות המטרופולינית תהיה תאגיד ממשלתי מוניציפלי. חברת נתיבי איילון סבורה כי היא יכולה לשמש בסיס להקמת תאגיד זה. כיום נמצאת חברת נתיבי איילון בבעלות הממשלה ועיריית תל-אביב–יפו. התאגיד המטרופוליני יצטרך להיות בבעלות הממשלה וכלל הרשויות במטרופולין. מבנה זה מתאים לצורך בניהול אחוד, תהליך הקמתו אינו מסורבל ואפשר להקימו בתוך זמן קצר.

נת"ע[52]

לדברי מר ישי דותן, מנכ"ל נת"ע, ברשות מטרופולינית יש לשלב את כל הגורמים הציבוריים העוסקים כיום בתחבורה ציבורית במרחב המטרופולין. הקושי הגדול בהקמת רשות כזאת הוא הצורך של משרדי הממשלה לוותר על מקצת סמכויותיהם ו"להוריד" אותן לרמה המקומית-אזורית. למשל, המדינה תצטרך להקצות תקציבים לרשות שתהיה מוסמכת לתכנן ולקבוע מדיניות פיתוח לתחבורה הציבורית, סמכויות שנתונות כיום בידי הממשלה.

עיריית תל-אביב–יפו[53]

לדברי מר מאור בנימיני, עוזר בכיר לראש עיריית תל-אביב–יפו, העירייה תומכת בהקמת רשות מטרופולינית. העיריות סובלות כיום מהעדר סמכות ראשית בתחום התחבורה, פרט לחנייה. כל הסמכויות התחבורתיות, ובכללן תמרור ובקרת רמזורים, הן סמכויות ממשלתיות שהואצלו לרשויות, והרשויות נדרשות לקבל אישור מהמפקח על התחבורה לכל פעולה בתחומים אלה. התחבורה במטרופולין תל-אביב סובלת מכך שאין גורם שמתכנן אותה ברמה האזורית. אין למשרד התחבורה המשאבים הדרושים לתכנון ולניהול התחבורה ברמה המקומית, ואילו בידי הרשויות המקומיות אין די סמכויות, וכל רשות מוגבלת לתחום השיפוט שלה. למשל: עיריית תל-אביב–יפו תוציא לפועל בראשית שנת 2010 פרויקט של השכרת אופניים ברחבי העיר, ואין לה סמכות להתקין תחנות להשכרת אופניים בערים רמת-גן או גבעתיים, אף שחלק מתושבי ערים אלה מתגוררים קרוב יותר למרכז העיר מתושבי השכונות הצפוניות של תל-אביב–יפו. בכך נפגעת היעילות של הפרויקט. לדברי מר בנימיני, אפשר לשקול הקמת איגוד ערים לתחבורה ציבורית, בדומה לאיגודי ערים לעניין מים, ניקיון ותעשייה; איגודים אלה הוכיחו את עצמם ככלי יעיל לניהול בעיות אזוריות המשותפות לכמה רשויות מקומיות.

פורום ה-15 – פורום הערים העצמאיות[54]

לדברי עו"ד איתן עטיה, מנכ"ל פורום ה-15, הפורום תומך מאוד בהקמת רשות מטרופולינית כמקובל בערים הגדולות בעולם. רשות כזאת היא הדרך היחידה להבטחת תחבורה ציבורית מודרנית ויעילה שיש

---

[51] אדר' שי ברס, המנהל הכללי של חברת נתיבי איילון, מכתב, 5 באוגוסט 2009.

[52] מר ישי דותן, מנכ"ל נת"ע, פגישה, 20 ביולי 2009.

[53] מר מאור בנימיני, עוזר בכיר לראש עיריית תל-אביב–יפו, שיחת טלפון, 20 ביולי 2009.

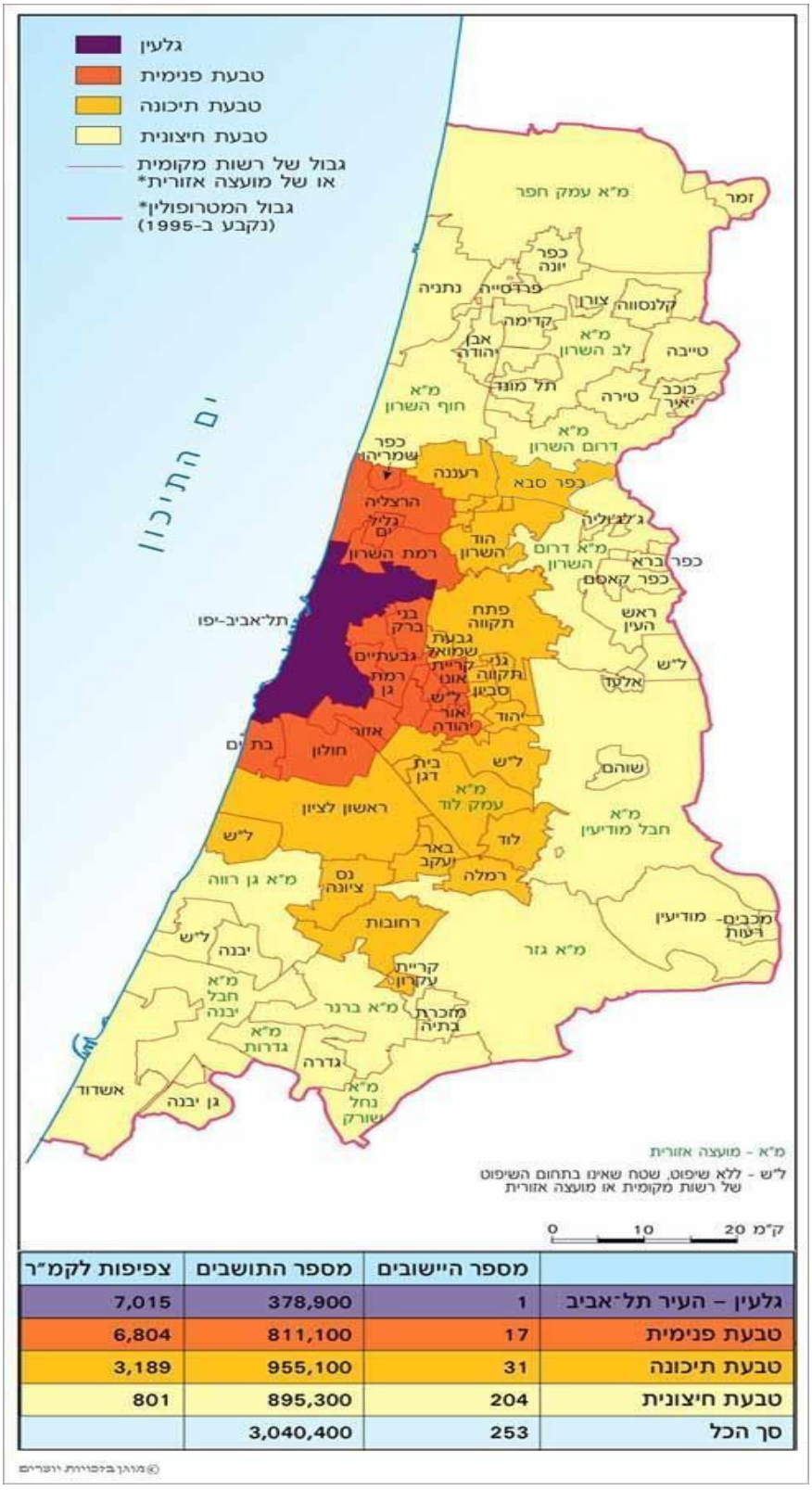
[54] עו"ד איתן עטיה, מנכ"ל פורום ה-15, פורום הערים העצמאיות, שיחת טלפון, 19 ביולי 2009.

בכוחה לייתר את השימוש ברכב פרטי במרכזי הערים. הרשות המטרופולינית היא דרג נדרש כרמה מחוזית, בין הרשויות המקומיות לממשלה. כיום המפקח על התחבורה צריך לעסוק בכל פרט בתחבורה בתוך הערים, ועובדה זו אינה מאפשרת לו לעסוק בתכנון כולל. צריך להקים רשות שמצד אחד תיתן ביטוי לכל הצדדים המעורבים – כלומר הרשויות המקומיות ומשרדי הממשלה, ומצד שני לא תביא לשיתוק המערכת בגלל התנגדות של צד זה או אחר.

10. נקודות לדיון

- דומה שיש הסכמה רחבה על הצורך להקים רשות תחבורה מטרופולינית לתחבורה ציבורית באזור תל-אביב כדרך המועדפת לניהול התחבורה הציבורית במרחב זה;
- למרות ההסכמה הרחבה הוחלט לקדם הקמת רשות מטרופולינית לאזור חיפה, בשל הקשיים הרבים הצפויים בהקמת רשות באזור תל-אביב;
- רוב הקשיים מתרכזים בטיב חלוקת הסמכויות בין הרשויות המקומיות לבין עצמן ובין הרשויות המקומיות לבין הממשלה. עיקר הקושי הוא של הגופים השונים לוותר על חלק מסמכויותיהם לטובת גוף חדש אשר אין להם שליטה מלאה בו;
- הקושי בחלוקת הסמכויות קשור למבנה השלטוני בישראל, שהוא בעל אופי ריכוזי למדי. במדינות העולם נהוגים גופי שלטון אזוריים, המשמשים כגופי ביניים בין השלטון המקומי לשלטון המרכזי. רשויות תחבורה מטרופוליניות שייכות על-פי רוב לגופי השלטון האזוריים;
- במקומות אחדים הקמת רשויות תחבורה מטרופוליניות נעשתה כחלק מהקמת גוף שלטון אזורי. לדוגמה, החקיקה שיצרה את עיריית לונדון הגדולה בשנת 1999 גם הסמיכה אותה לנהל את ענייני התחבורה בשטחה. הקמת רשות התחבורה המטרופולינית של לונדון (TfL) נעשתה מייד לאחר הקמת הגוף האזורי;
- לפיכך יש לנהוג משנה זהירות בהשוואת רשויות התחבורה המטרופוליניות בעולם עם המצב בארץ, וראוי לבדוק כיצד אפשר ליישם את הניסיון הבין-לאומי בהתאמה למבנה השלטוני בישראל;
- כמו בישראל, גם במדינות אחרות נהוג במערכות התחבורה הציבורית מימון ממשלתי בשיעור ניכר. שיעור המימון הממשלתי ברשויות שנבדקו נע בין 30% ל- 60%. שיעור המימון בארץ נמצא בטווח זה, והוא מעט יותר מ-50%, כלומר המימון הממשלתי בארץ דומה בהיקפו למימון הממשלתי של רשויות תחבורה מטרופוליניות בעולם. עם זאת, תושבי המטרופולינים בעולם שבהם פועלות רשויות תחבורה נהנים משירותי תחבורה ציבורית טובים בהרבה מאלה הפועלים במטרופולין תל-אביב. נתון זה מחזק את הצורך בהקמת רשות תחבורה ציבורית למטרופולין תל-אביב.

נספח: מפת מטרופולין תל-אביב, 2005.[55]



	מספר היישובים	מספר התושבים	צפיפות לקמ"ר
גלעין – העיר תל־אביב	1	378,900	7,015
טבעת פנימית	17	811,100	6,804
טבעת תיכונה	31	955,100	3,189
טבעת חיצונית	204	895,300	801
סך הכל	253	3,040,400	

©מוגן בזכויות יוצרים

[55] צביה פיין, מאירה שגב, רחלי לביא, **ישראל – האדם והמרחב: נושאים נבחרים בגיאוגרפיה**, תל-אביב: המרכז לטכנולוגיה חינוכית 2007, עמ' 150. כרטוגרפיה: סופר מיפוי. © כל הזכויות שמורות למרכז לטכנולוגיה חינוכית (מטח), תל-אביב.

מקורות

ספרים ומאמרים

- פיין צביה, שגב מאירה, לביא רחלי, **ישראל - האדם והמרחב :נושאים נבחרים בגיאוגרפיה**, תל-אביב: המרכז לטכנולוגיה חינוכית,2007.

- Pucher John at all, "Public Transport Reforms in Seoul: Innovations Motivated by Funding Crisis", **Journal of Public Transportation** Vol. 8, No. 5, 2005

- Torres Vincente, Pina and Lourdes, "Public-private Efficiency in the Delivery of Services of General Economic Interest: The case of Urban Transport", **Local Government Studies** 2006, Vol. 32, No. 2

מסמכי הכנסת

- הכנסת ה-18, מושב ראשון, פרוטוקול מס׳ 9 של ישיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה, 1 ביוני 2009.

מסמכים ממשלתיים

- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ״יישובים במטרופולין תל-אביב ובמטרופולין חיפה״, באתר האינטרנט, http://www.cbs.gov.il/mifkad/tables/more_tabeles/pirsom3/pirsom3_tabel5_reshimot.xls, כניסה: 11 במאי 2009.

- חברת נתיבי איילון, תחבורה ציבורית והרשות המקומית, מצגת, כתיבה: רותי אמיר, ראש מינהל תחבורה ציבורית.

- משרד האוצר, הצעת תקציב לשנות הכספים 2009-2010 ודברי הסבר, חוברת יח׳ – תמיכות שונות, ירושלים, יוני 2009.

- משרד מבקר המדינה, דוח שנתי 48, לשנת 1997 ולחשבונות שנת הכספים 1996.

- משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, ועדה ציבורית לבחינת הרפורמה בתחבורה הציבורית: מסקנות והמלצות, אוקטובר 2007.

מכתבים, שיחות טלפון ופגישות

- אדירי אודי, רכז תחבורה באגף התקציבים במשרד האוצר, פגישה, 20 ביולי 2009.

- אלבז יהודה, ראש אגף בכיר תחבורה ציבורית במשרד התחבורה, פגישה, 20 ביולי 2009.

- אמיר רותי, ראש מינהל תחבורה ציבורית בחברת נתיבי איילון, שיחת טלפון, 23 ביולי 2009.

- בנימיני מאור, עוזר בכיר לראש עיריית תל-אביב-יפו, שיחת טלפון, 20 ביולי 2009.
- ברס שי, אדר', מנהל כללי, חברת נתיבי איילון, מכתב, 5 באוגוסט 2009.
- דור יששכר, ממונה על המחקר במשרד הפנים, שיחת טלפון, 22 ביולי 2009.
- דותן ישי, מנכ"ל נת"ע, פגישה, 20 ביולי 2009.
- עטיה איתן, עו"ד, מנכ"ל פורום ה-15 – פורום הערים העצמאיות, שיחת טלפון, 19 ביולי 2009.
- רגב דלית, מנהלת אגף תיאום תחבורה ציבורית במשרד התחבורה, שיחת טלפון, 21 ביולי 2009.

אתרי אינטרנט

- המרכז לטכנולוגיה חינוכית, http://lib.cet.ac.il/Pages/printitem.asp?item=18828, כניסה: 21 ביולי 2009.
- מחוז שטוקהולם, http://www.sll.se/sll/templates/NormalPage.aspx?id=19, כניסה: 14 ביולי 2009.
- נת"ע, http://www.nta.org.il/site/he/neta.asp?pi=40, כניסה: 21 ביולי 2009.
- "סיאול מטרו", http://www.seoulmetro.co.kr/eng, כניסה: 13 ביולי 2009.
- עיריית שטוקהולם, האתר הבין-לאומי, http://international.stockholm.se/Politics-and-organisation/Democracy/, כניסה: 14 ביולי 2009.
- Seoul Metropolitan Government, http://english.seoul.go.kr, כניסה: 12 ביולי 2009.
- SL (האתר באנגלית), http://www.sl.se/templates/Page.aspx?id=4668, כניסה: 15 ביולי 2009.
- SMRT, http://www.smrt.co.kr/Eng/About/General/Purpose.jsp, כניסה: 9 ביולי 2009.
- TfL, http://www.tfl.gov.uk, כניסה: 21 ביולי 2009.
- WMATA, http://www.wmata.com, כניסה: 13 ביולי 2009.

מסמכים שונים

- UNDP, 2007/2008 Human Development Report, באתר האינטרנט, http://hdrstats.undp.org/en/indicators/39.html, כניסה: 15 ביולי 2009.
- AB Storstockholms Lokaltrafik, Annual Report 2007
- Stockholm County Council, Annual Report 2008

- Stockholm County Council, Everything you need to know about Stockholm county council 2008
- Stockholm Public Transport, This is Stockholm Public Transport: A presentation of our activities
- TfL Board, Operational and Financial Report, Third Quarter, 2008/09
- TfL Board, Revised 2008/09 Budget, 30 September 2008
- Washington Metropolitan Area Transit Authority, Approved Fiscal 2009 Annual Budget
- Washington Metropolitan Area Transit Authority, Comprehensive Annual Financial Report For the Fiscal Year Ended June 30, 2008