

העברת הסמכות לקביעת הסדרי תחבורה ציבורית לרשויות המקומיות מוגש לחבר הכנסת דב חנין

1. מבוא:

קביעת הסדרי תחבורה ציבורית באופן כלל מדינתי, יוצרת פערים בקרב הציבור הישראלי בין המענה שמעניקים הסדרים אלו לבין הצרכים המעשיים של אוכלוסיות שונות. מטרתו של מסמך זה היא לבחון את האפשרות להעביר הסמכות לקביעת הסדרי תחבורה ציבורית לרשויות המקומיות, ובכך לאפשר התאמה של ההסדרים לקהל היעד הספציפי בהתאם לחלוקה האזורית.

2. עיקרי הדברים:

← סקירת המצב הקיים בישראל: בפועל, הגוף שמחזיק במרב סמכויות התכנון של תחבורה ציבורית כיום בישראל הוא הרשות הארצית לתחבורה ציבורית. החקיקה בנושא אסדרת קווי האוטובוסים בישראל אינה ממצה, ומתייחסת ברובה לסוגיות פרטניות. בכל הנוגע להפעלת מוניות שירות, קיימות הוראות מפורטות הן בפקודת התעבורה והן בתקנות התעבורה אודות הליך הרישוי. בשנים האחרונות התקבלו מספר החלטות ממשלה להקים רשויות אזוריות לתחבורה ציבורית, אולם אלה טרם יושמו. כמו כן, הוגשו מספר הצעות חוק להעברת סמכויות תחבורה ציבורית לרשויות המקומיות ולהפעלת תחבורה ציבורית בשבת, אשר טרם הועלו להצבעה. במקביל, פועלים מספר פרויקטים עצמאיים לתחבורה ציבורית בשבת.

← סקירת ספרות, התמקדות בסוגיית השבת: השבתת התחבורה הציבורית בשבת מהווה דוגמא מובהקת לנוהג שמקורו בהסכמי הסטטוס קוו. ישנן עמדות בספרות המתארות את שחיקתו המתמדת של הסטטוס קוו ונראה שיש צורך בקביעת כללים חדשים להסדרת דת ומדינה, במסגרתם ראוי להתייחס גם להסדרים בנוגעים להפעלת תחבורה ציבורית בשבת. בחינת הסוגיה תיעשה תוך התכתבות עם עמדות שעלו בפסיקה, המכירות בערך הסוציאלי והכלכלי של מנוחה בשבת.

← מצב התחבורה הציבורית בערים נבחרות בישראל: ניכר כי קיים פער במצב התחבורה הציבורית בערים שונות בישראל. פער זה נובע, בין היתר, מהשוני במרקם העירוני וכן מהרכב האוכלוסייה שמשתנה מעיר לעיר. גורמים נוספים שמשפיעים על עיצוב השוני הם הסדרים שנקבעו במסגרת הסטטוס קוו והמצב הסוציו-אקונומי של אוכלוסיית הרשות המקומית.

← סקירה משווה: מדינות רבות בעולם העבירו חלק ניכר מסמכויות התכנון של תחבורה ציבורית לערים. במסמך נבחנו מודלים שונים ממדינות בהן התחבורה הציבורית מתפקדת בצורה יעילה ומשרתת נוסעים רבים.

← דיון והמלצות: בחלק הראשון נדון במספר סוגיות נורמטיביות השלובות בנושא – חיזוק אחריות הרשות כלפי האזרח, החשש מפגיעה בערכי השבת, הטיעון הפלורליסטי וההתמודדות עם יוזמות עצמאיות. בחלק השני נציע מספר דרכי פעולה שיסייעו להעביר סמכויות לרשויות המקומיות – יצירת אסדרה ברורה בשלב הראשון, העברת סמכות חלקית לעיריות, הימנעות מהתמקדות בסוגיית השבת וקידום החלטות שהתקבלו בנושא בעבר.

3. סקירת המצב הקיים בישראל

א. המצב הקיים בחקיקה

ההסדר לעניין אוטובוסים: אוטובוסים מהווים את אמצעי התחבורה הציבורית העיקרי בישראל, בו נעשות כ-85 אחוז מנסיעות הנוסע בתחבורה ציבורית.¹ הליך הרישוי, הכולל מכרז שבמסגרתו נקבע האופן בו יפעלו קווי האוטובוסים (מספר קווים, תדירות, מסלולים, ימי פעילות וכו'), אינו מוסדר בפקודת התעבורה ככלל. האסדרה הינה של סוגיות פרטניות בלבד.² תקנות התעבורה עוסקות בהליך הרישוי, ומציינות הוראות ותנאים בקשר לשירות והפעלה של קו, אותם יכולה לקבוע הרשות ברישיון.³ בתקנות התעבורה מוגדר האיטור על הפעלת קו אוטובוס בשבת.⁴ התקנה מאפשרת לרשות להפעיל קו תחבורה ציבורית שהוא חיוני, לדעת הרשות, "מבחינת קיום שירותי תחבורה ציבורית" וכן לצרכים מוגדרים מראש (הסעה לבתי חולים, ישוב ספר, וכיוצ"ב).

ההסדר לעניין מוניות השירות: קיימות הוראות בפקודת התעבורה המסדירות את הליך מתן הרישיון באופן מקיף, ואף מרחיבות את פירוט הליך הרישוי של מונית השירות בישראל.⁵ הסמכות למתן רישיון להפעלת קווי שירות מסורה כולה עפ"י חוק למפקח על התעבורה.⁶ בתחום מוניות השירות צפויה רפורמה שתוציא למכרז כ-100 קווי מוניות שירות חדשים ברחבי הארץ.^{7 8}

ב. למי קנויה הסמכות?

סמכות תכנון התחבורה הציבורית נתונה בידי אגף התכנון של הרשות הארצית לתחבורה ציבורית.⁹ כמו כן, ישנם היבטים של תכנון ראשוני של תחבורה ציבורית עליהם אמונים מוסדות התכנון והבנייה השונים, אך תכניות אלה נעשות ללא מעבר מחייב של משרד התחבורה על פרטיהן, ולעיתים אף ללא התייחסות להשלכות על התחבורה הציבורית.¹⁰ על כן, דומה כי הרשות הארצית הינה הגוף המחזיק במרבית סמכויות התכנון של תחבורה ציבורית בישראל כיום. בשנת 2016 פרסמה הרשות הנחיות לתכנון ותפעול שירות האוטובוסים.¹¹ הנחיות אלה אינן מחייבות ויש מחלוקות בנוגע למידת יישומן.¹² משרד התחבורה הישראלי עובד בשיטת מכרזים, לפיה שטח המדינה מחולק ל-26 אשכולות שירות גאוגרפיים עליהם מתחרות חברות התחבורה השונות במטרה להפעילן לתקופה המוגדרת במכרז. המכרזים הינם מסועפים ומפורטים, וכוללים מגוון רחב של דרישות.¹³ ראוי לציין כי משרד התחבורה שומר לעצמו

¹ "ישראל עומדת, קידום התחבורה הציבורית בישראל", דין וחשבון מסכם של וועדת הכלכלה בראשות חה"כ איתן כבל, עמוד

¹⁰

² ר' לדוגמה, ס' 71ב, 71ג, 71ד לפקודת התעבורה.

³ ת' 389 לתקנות התעבורה, תשכ"א 1961 מפרטת את התנאים ברישיון שהרשות רשאית לכלול.

⁴ ת' 386א לתקנות התעבורה.

⁵ תקנות התעבורה, חלק ו, פרק שני, סימן ב.

⁶ תקנה 384 לתקנות התעבורה; תקנה 385 לתקנות התעבורה.

⁷ משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, הרפורמה בעף מוניות השירות יוצאת לדרך.

⁸ "לאחר קרוב לעשור, משרד התחבורה יפרסם החודש את מכרז מוניות השירות", ליאור גוטמן, "כלכליסט" 18.6.18

⁹ אתר הרשות הארצית לתחבורה ציבורית, אגף תחבורה ציבורית.

¹⁰ "ישראל עומדת", לעיל ה"ש 1, עמוד 25.

¹¹ הנחיות לתכנון ותפעול שירות תחבורה ציבורית באוטובוסים, מהדורה ראשונה, פרק התכנון

¹² "ישראל עומדת", לעיל ה"ש 1, עמוד 21.

¹³ בין הדרישות - תחרותיות בעלות השירותים; מחירי השירות לצרכן; תנאי ההעסקה לנהגים; רמת השירות; מסלולי הקווים אותן נדרשות החברות להפעיל באשכול (עירוניים, בין-עירוניים ואזוריים) ועוד.

במרכז את הזכות לשנות/להוסיף קווים בהתאם לצרכים המשתנים ולשיקול דעתו של המפקח על התעבורה. תכנון הקווים אשר מפורטים במכרזים השונים נעשה כיום על ידי הרשות הארצית.¹⁴

בתאריך 29.8.2018 פרסמה הרשות הארצית לתחבורה ציבורית את תכנית תחרות ענף התחבורה הציבורית באוטובוסים שנים 2018-2030 (להלן: "תכנית התחרות"). תכנית התחרות כוללת הגבלים חדשים שנועדו להגביר את התחרותיות בשוק התחבורה הציבורית. בנוסף לכך, התוכנית מציבה יעדים ומטרות ברמה הארצית והאזורית – גידול במספר הנוסעים, שיפור איכות הנסיעה לנוסע, שילוב מערכתי יעיל בין אמצעי התחבורה השונים והטמעת טכנולוגיות מתקדמות.¹⁵

ג. יוזמות ממוסדות לשינוי ענף התחבורה הציבורית בישראל

בשנת 2007 התקבלה החלטת ממשלה למנות צוות בין-משרדי אשר אמון על גיבוש מבנה וארגון רשות ממשלתית לתחבורה ציבורית,¹⁶ ובתוכם המלצה להקמת רשות ממשלתית שאמונה על התחבורה הציבורית במטרופולין תל אביב.¹⁷ בעקבות המחאה החרבתית, הוקמה ועדת טרכטנברג אשר המליצה להקים רשות ארצית, תחתיה יפעלו רשויות 'מטרופוליניות' (להלן: רשויות אזוריות) שיהיו אמונות על תכנון התחבורה הציבורית בצורה יעילה ומיטבית.¹⁸ המלצות אלה התקבלו בהחלטת ממשלה כבר בשנת 2011,¹⁹ לפיה על שר התחבורה להקים את הרשות הארצית לתחבורה ציבורית (להלן: "הרשות הארצית") כיחידת סמך במשרד התחבורה, עד ליוני 2012.²⁰ עם זאת, ההחלטה להקים רשויות אזוריות לתחבורה ציבורית לא יושמה.

בהמשך לכך, ב-11 לינואר 2018 התקבלה החלטת ממשלה נוספת הנוגעת להקמת רשויות אזוריות לתחבורה ציבורית.²¹ הקמת רשויות אלה הופיעו בתזכיר החוק התוכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2019), התשע"ח-2018 לקריאה ראשונה.²² לבסוף, הקמת רשויות אזוריות אלה נעדרה מחוק התוכנית הכלכלית כפי שאושר בקריאה שלישית.²³ רשויות אזוריות אלה טרם הוקמו.

בשנת 2013, חה"כ דב חנין ונוספים הניחו על שולחן הכנסת הצעה לשינוי פקודת העיריות, כך שתוסף בחוק ועדה בכל מועצה מקומית, לה יוקנו סמכויות בהפעלת תחבורה ציבורית. הצעה דומה הועלתה ע"י חברת הכנסת פלוסקוב במאי 2016.²⁴ שתי ההצעות טרם הועלו להצבעה. פרט לכך, כחמש פעמים הוגשה בכנסת

¹⁴ "ישראל עומדת", לעיל ה"ש 1, עמוד 21.

¹⁵ [אתר הרשות הארצית לתחבורה ציבורית](#), תכנית תחרות ענף התחבורה הציבורית באוטובוסים שנים 2018-2030

¹⁶ [מזכירות הממשלה, החלטה מס' 2226](#)

¹⁷ [ועדה לבחינת הרפורמה בתחבורה הציבורית, מסקנות והמלצות](#)

¹⁸ דו"ח ועדת טרכטנברג, שירותים חברתיים, עיקרי ההמלצות, עמ' 148-146

¹⁹ [מזכירות הממשלה, החלטה מס' 3988](#): הקמת רשות ארצית לתחבורה ציבורית ורשויות תחבורה מטרופוליניות, 18 בדצמבר

2011

²⁰ [אתר הרשות הארצית לתחבורה ציבורית, אודות](#)

²¹ מזכירות הממשלה, החלטה מס' 3426

²² [הצעת חוק לקריאה ראשונה](#), עמוד 529

²³ [הצעת החוק לקריאה שלישית](#)

²⁴ [הצעתה של חברת הכנסת טלי פלוסקוב](#)

הצעת חוק להפעלת תחבורה ציבורית בשבת, אשר מעולם לא הגיעה לכדי הצבעה באחת הקריאות.²⁵ הצעת החוק כוללת מתן סמכות לרשות מקומית להפעיל תחבורה ציבורית מצומצמת בתחומיה.²⁶

ד. פרויקטים עצמאיים לתחבורה שיתופית בשבת אשר פועלים כיום:

- "נוע תנוע" הינו פרויקט המופעל ע"י ארגון "אף על פי כן" ומנוהל ע"י רועי שוורץ-תיכון, אשר מפעיל שירות הסעות מקביל לקו 63 של חברת "דן" בתל-אביב, גבעתיים ורמת גן.²⁷
 - "ימבוס" הינו שירות נסיעות בשבת מב"ש לחוף הים באשקלון, של "ישראל חופשית" וצעירים מאוניברסיטת בן-גוריון שבנגב. כיום ממוזג עם פרויקט "נוע תנוע".²⁸
 - "שבוס", מיזם שיתופי המפעיל תחבורה ציבורית בשבת בין ירושלים לתל אביב, במטרופולין ירושלים וכן בין ראש העין לתל אביב.²⁹
- מיזמים אלה מתאפשרים בשל הגדרתן כאגודות שיתופיות המסיעות את חבריהן, ולא כשירות תחבורה ציבורי. יוזמות אלה נתקלו בהתנגדות עזה מצד חברי הכנסת החרדיים ובדרישה משר התחבורה לתקן את המצב החוקי המאפשר את פעילותן, אך אלה לא עלו לכדי צווי סגירה או עתירות בנושא.

4. סקירת מצב התחבורה הציבורית בערים נבחרות בישראל

בית שמש

בית שמש ידועה בתור עיר בה היקף השימוש בתחבורה ציבורית גדול מהמוצע בישראל, ייתכן שבשל הרכב אוכלוסייתה ומצבה הסוציו-אקונומי (דירוג 2).³⁰ לראייה, מספר כלי הרכב ל-1000 איש בעיר נמוך ביחס לערים אחרות בישראל, ובפרט ביחס לערים בנות למעלה מ-100,000 תושבים.³¹ מבחינת הפעלה תחבורתית, בית שמש כיום נחלקת לשני אשכולות רלוונטיים – אשכול בית שמש ואשכול פרוזדור ירושלים, אשר שניהם מופעלים ע"י חברת סופרבוס.³² מנתוני החברה עולה כי כיום פועלים בבית שמש 36 קווי אוטובוס, אך יש לציין כי במכרז האחרון עלתה דרישה של הרשות הארצית להוספת 9 קווים נוספים בתקופת השירות הנוכחית.³³

בשל התרחבותה המתוכננת של העיר (עד ליעד של כ-250,000 תושבים ב-2030), כבר כיום ישנן תכניות קונספטואליות להוספת שישה קווי אוטובוס שישלבו מסלולי תחבורה ציבורית ייעודיים, אשר פורטו על

²⁵ הצ"ח פ/3443/20, פ/4208/20, פ/873/20, פ/1097/20, פ/7/20

²⁶ ר', למשל, הצ"ח פ/3443/20 של חה"כ יעל גרמן

²⁷ [אתר האינטרנט של נוע, תנוע](#)

²⁸ [אתר האינטרנט של ימבוס](#)

²⁹ [אתר האינטרנט של שבוס](#)

³⁰ ההיקף גדול עד פי 4 בממוצע מעיר רגילה בישראל. כך לפי אורי ציסלר, האחראי על תח"צ בעיריית בית שמש. שיחת טלפון, 15.11.2018

³¹ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [נתונים בדבר מספר עלי רכב](#)

³² [אתר האינטרנט של חברת סופרבוס](#), באתר מצוין כי שני האשכולות שוכנים תחת אותו אשכול ("בית שמש ופרוזדור ירושלים").

³³ [מדינת ישראל משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, מכרז מספר 62/2102 לקבלת רישיונות להפעלת קווי שירות בתחבורה הציבורית באוטובוסים באשכול קווי בית שמש. דצמבר 2017, עמ' 63](#)

ידי הרשות הארצית לתחבורה ציבורית לאותן שכונות חדשות. כמו כן, הושלם בעיר תכנונם של כ-4 נתיבי תחבורה ציבורית וכן אושרו התקציבים לכך, אך אלה טרם יצאו לפועל. בנוסף, מתוכננת מערכת להסעת המונים באמצעות רכבת קלה, תחת תכנית אב של משרד התחבורה, אולם אין תכנון קונקרטי להוציאה לפועל.³⁴ בעבר פעל בעיר קו מונית שירות מבית שמש לירושלים המקביל לקו 35,420 אך זה אינו פעיל עוד.³⁶

רעננה

רעננה הינה מהמובילות בשיעור אחזקת רכבים ל-1000 איש בישראל.³⁷ בבחינת מצב האוטובוסים, רעננה נמצאת תחת אשכול שרון-חולון, המופעל כיום על ידי חברת מטרופולין.³⁸ פרט לכך, ישנו מספר לא מבוטל של קווים בינעירוניים העוברים ברעננה למספר ערים. קווים אלה מופעלים ע"י חברת אפיקים (לאזור יהודה ושומרון), קווים (לשדה התעופה בן-גוריון) ואגד (לרחבי הארץ). ברעננה אין קווי מונית שירות פעילים. כיום אין ברעננה נתיבים ייעודיים לתחבורה ציבורית. עם זאת, כחלק מפרויקט "מהיר לעיר" צפוי להפוך מקטע מרחוב אחוזה לנתיב לתחבורה ציבורית.³⁹

אין כיום יוזמת תחבורה בשבת שעוברת ברעננה, אם כי עיריית רעננה מפעילה מדי קיץ שירותי הסעות לתושביה (הצעירים בעיקר) למרכזי בילוי בערב שיש.⁴⁰

תל אביב

שיעור אחזקת הרכבים בעיר ל-1000 איש הינו גבוה במיוחד ביחס לישראל.⁴¹ נכון להיום מתבצעת בנייתו של הקו האדום של הרכבת הקלה, אשר בעיקרו צפוי לעבור בתל אביב.⁴² יתרה מכך, אושרו וצפויים להיות מבוצעים בשנים הקרובות הקווים הסגול והירוק, אשר נכון לתוכניות המשרד צפויים להיחנך בשנת 2024.⁴³ הרכבת הקלה, מיועדת להיות אמצעי התחבורה העיקרי בתל אביב יפו ולקשר את העיר עם יתר גוש דן.

בתל אביב פועלים 4 קווים של מונית שירות (4, 4א, 5 ו-16). במסגרת הרפורמה המתוכננת ע"י שר התחבורה בתחום מונית השירות, צפויים להתווסף לתל אביב כ-24 קווי שירות.⁴⁴ בתל אביב קיימות וקודמו בעבר מספר יוזמות לתחבורה ציבורית בשבת. ראשית, קווי מונית השירות, בהיותם פרטיים ולא מסובסדים, פועלים בשבת.⁴⁵ יתרה מכך, יוזמת "נוע-תנוע" פועלת על תוואי מסלול

³⁴ מכרז מספר 62/2102, לעיל, ה"ש 33, עמ' 67

³⁵ מכרז מספר 62/2102, לעיל, ה"ש 33, עמ' 60

³⁶ שיחת טלפון לחברת "מונית העיר בית שמש בע"מ", 15.11.2018

³⁷ נתונים בדבר מספר כלי רכב, לעיל, ה"ש 31

³⁸ [הסכם ההפעלה של חברת מטרופולין](#)

³⁹ [אתר עיריית רעננה](#), עמוד המפרט את שדרוג רחוב אחוזה

⁴⁰ "תחבורה ציבורית בשבת, המדריך המלא", מור לוי, 28.6.17 אתר 'מאקו'

⁴¹ נתונים בדבר מספר כלי רכב, לעיל, ה"ש 31

⁴² [אתר חברת נת"ע](#), האמונה על בנייתו של הרכבת הקלה בגוש דן, הקו האדום

⁴³ שם, ה"ש 42, [הקו הסגול והקו הירוק](#)

⁴⁴ הרפורמה בענף מונית השירות, לעיל, ה"ש 7

⁴⁵ פרוטוקול ישיבה 326 של הכנסת, 15.11.2018

63, העובר בתל אביב.⁴⁶ נוסף על אלו, עיריית תל אביב קידמה בעבר מספר יוזמות להפעלת תחבורה ציבורית, כולל קידום 24 קווי מוניות השירות כשבוע לפני הבחירות העירוניות האחרונות.⁴⁷

ירושלים

שיעור אחזקת הרכבים בעיר ל-1000 איש נמוך ביחס לישראל.⁴⁸ התחבורה הציבורית בעיר כוללת עשרות קווי אוטובוסים עירוניים, מוניות שירות, ואת הרכבת הקלה היחידה בארץ המופעלת ע"י חברת סיטיפס. חברת "אגד" היא המפעילה את האוטובוסים בעיר.⁴⁹

בשנת 2004 הגדירה עיריית ירושלים פרויקט לאיחוד החברות המרובות שעסקו בהסעות במזרח העיר, לכדי חברה מאוחדת ובה חמש חברות-בנות, המופעלות לפי זיכיון. החברה כיום מפעילה צי של מיניבוסים הנוסעים במסלולים קבועים, בהם מחירי הנסיעה מסובסדים ונקבעים לפי חוק.⁵⁰

מסלול הקו האדום של הרכבת הקלה בירושלים עובר בתוכן של כמה שכונות ערביות במזרח העיר, מוזן גם מקווי האוטובוס של חברת האוטובוסים המזרח-ירושלמית ומשרת את תושבי השכונות היהודיות והערביות כאחת. על-פי התכנון גם מסלולי הקווים הבאים (הכחול והירוק) עתידים לשרת שכונות ערביות נוספות.

כיום אין בעיר תחבורה ציבורית רשמית המופעלת בשבת, מלבד מוניות שירות הנוסעות מירושלים לתל אביב. עם זאת, לאחר שמחאות להפעלת קווי תחבורה ציבורית בשבת לא נענו, פנו התושבים ליוזמות פרטיות. הוקמה חברת "שבוס" – שירות הסעות בירושלים המבצע נסיעות בין מוקדי הבילוי בעיר בימי שישי בלילה.⁵¹ השירות מופעל על ידי האגודה לתחבורה שיתופית בירושלים. ביולי 2015 הורחב השירות גם למעלה אדומים.

חיפה

שיעור אחזקת הרכבים בעיר ל-1000 איש הינו גבוה ביחס לישראל.⁵² מערך התחבורה הציבורית בחיפה כולל קווי אוטובוס, את המטרונית, רכבות, פוניקולר תת-קרקעי (הכרמלית) ומוניות שירות.⁵³ מרבית שירותי האוטובוסים בחיפה מופעלים על ידי חברת אגד (עירוני ובין-עירוני), ומספר חברות אחרות המפעילות קווים בין-עירוניים נוספים. שירות האוטובוסים בעיר כולל גם 3 קווי לילה (200, 205 ו-208), הפעילים, יחד עם המטרונית, לאורך כל שעות הלילה, ומספקים שירות תחבורה ציבורית 24 שעות ביממה.

מוניות שירות פועלות בחיפה תוך קיום תחרות חריפה עם קווי האוטובוסים הרגילים. באזור חיפה פועלות מוניות שירות בקווים עירוניים, פרבריים ובין-עירוניים.

⁴⁷ "בתל אביב מקדמים: 24 קווי תחבורה ציבורית בשבת", איתי בלומנטל, Ynet, 25.10.18.

⁴⁸ נתונים בדבר מספר כלי רכב, לעיל, ה"ש 31

⁴⁹ אתר עיריית ירושלים, תחבורה ציבורית

⁵⁰ "קווי 67, כך התייעלה התחבורה הציבורית במזרח ירושלים", אלי אושרוב, NRG, 17.2.2010.

⁵¹ אתר האינטרנט של שבוס, לעיל ה"ש 29

⁵² נתונים בדבר מספר כלי רכב, לעיל, ה"ש 31

⁵³ אתר הכרמלית

בחיפה מספר קווי אוטובוסים של חברת אגד המופעלים בשבת, בעקבות הסכם הסטטוס קוו שהקפיא את המצב שהיה קיים בעיר לפני קום המדינה. חשוב לציין כי ההפעלה היא חלקית, קווים רבים לא פועלים בשבת ואלו שכן – תדירות הפעלתם נמוכה (מופעלים לסירוגין במהלך השבת). מספר מוניות שירות פועלות אף הן בשבת – מחיפה לתל אביב, מוניות שירות בקו חיפה-עכו-נהריה, ומוניות שירות מכרמיאל לחיפה. בנוסף לשירות העירוני, ישנו שירות בין עירוני מצומצם בשבת ובשישי אחר הצהריים (ובשישי בלילה באמצעות קווי הלילה) בין חיפה לחלק מהערים שמצפונה וממזרחה (בעיקר נצרת). הכרמלית ורכבת ישראל אינן פועלות בשבת.

נכון לימים אלה, מתוכננת הקמת רכבל מפרץ-טכניון-אוניברסיטה שעתיד לקשר בין מרכז התחבורה "מפרץ", שבו ממוקמות תחנת האוטובוסים מרכזית המפרץ ותחנת הרכבת מרכזית המפרץ, לבין הטכניון ואוניברסיטת חיפה.⁵⁴

נצרת עלית

שיעור אחזקת הרכבים בעיר ל-1000 איש הינו ממוצע ביחס לישראל.⁵⁵ על התחבורה העירונית בעיר אחראית חברת שירותי אוטובוסים מאוחדים נצרת. על עיקר התחבורה הבינעירונית אחראית חברת הנסיעות והתיירות נצרת. בנוסף, חברת אגד מפעילה קווים בינעירוניים לערים שונות וחברת סופרבוס מפעילה קווים לעפולה ובפרט לתחנת הרכבת בעיר.

12 קווים של חברת שירותי אוטובוסים מאוחדים נצרת פועלים בשבת.⁵⁶ בנצרת עלית מופעלת תחבורה ציבורית במהלך השבת: 12 קווים עירוניים מופעלים במתכונת מצומצמת וכל הקווים הנוסעים לעיר הסמוכה נצרת, ועוברים בחלקי העיר, פועלים במתכונת רגילה. בנוסף, קווים 30, 332, 342, המופעלים על ידי חברת נסיעות ותיירות נצרת פועלים גם כן בשבת.⁵⁷

נצרת עלית כלולה ברפורמה להרחבת תשתית מוניות השירות, שיצאה לדרך ביוני 2018.⁵⁸ רכבת קלה עתידה להיות מוקמת בעיר,⁵⁹ כאשר מכרז פורסם במאי 2018.⁶⁰ לפי דו"ח שפורסם באוקטובר 2018, נצרת עלית היא העיר עם היחס הטוב ביותר בארץ בין מספר תושבים ואפשרויות לנסיעה בתחבורה ציבורית.⁶¹ נצרת עלית היא עיר קטנה וייתכן שזו הסיבה שקל יותר לפתח בה את התחבורה הציבורית היעילה שקיימת כיום.

⁵⁴ אתר חברת "יפה נוף", רכבל מפרץ-טכניון-אוניברסיטת חיפה

⁵⁵ נתונים בדבר מספר כלי רכב, לעיל, ה"ש 31

⁵⁶ אתר חברת שירותי אוטובוס מאוחדים נצרת

⁵⁷ אתר חברת נסיעות ותיירות נצרת

⁵⁸ הרפורמה בענף מוניות השירות, לעיל, ה"ש 7

⁵⁹ אתר כביש חוצה ישראל, רק"ל חיפה-נצרת

⁶⁰ הרכבת הקלה בדרך לנצרת עלית, עמק ניו

⁶¹ דו"ח דירוג הערים ע"פ שירותי תחבורה ציבורית, 15 דקות, ארגון צרכני תחבורה ציבורית בישראל, על בסיס מסמך של נחמן

שלף, עמותת מרחב

אילת

שיעור אחזקת הרכבים בעיר ל- 1000 איש הינו ממוצע ביחס לישראל.⁶² באילת קיימת תחבורה ציבורית בשבת במתכונת שונה ומצומצמת הרבה יותר, בעיקר לצרכי תיירות: שורה של קווים הינם בעלי רישיון להגיע לעיר אחרי כניסת השבת ולצאת ממנה בשבת אחר הצהריים, לפני צאת השבת. קו 15 פועל במהלך השבת בין אילת למעבר טאבה.⁶³

כמו כן, המרחקים הקצרים של נסיעות עירוניות בתוך אילת מאפשרים גם לנסוע במוניות ספיישל במחיר נמוך יחסית למרכז הארץ.⁶⁴ שטחה של אילת לא גדול ולכן השימוש בתחבורה ציבורית אינו נפוץ כמו בערים הגדולות.⁶⁵

ביוני 2018 יצאה הודעת דוברות של משרד התחבורה לפיה יפורסם מכרז לקווי מוניות שירות חדשים,⁶⁶ בין היתר באילת. נכון להיום, עדיין אין מוניות שירות באילת.

עפולה

שיעור אחזרת הרכבים ל-1000 איש הוא ממוצע ביחס לישראל.⁶⁷

קו 13 פועל בימי שבת, החל מהשעה 30: 14 (לפי לוחות הזמנים באתר סופרבוס). ישנם 16 קווי אוטובוסים פנים-עירוניים בעפולה, שמפעילה חברת סופרבוס שזכתה במכרז.⁶⁸ גם עפולה נכללת ברפורמה של מוניות השירות, בעקבותיה צפויים לקום בעיר קווי שירות שיופעלו גם בשבת,⁶⁹ למרות שהדבר לא עולה מההודעה שפרסם משרד התחבורה.

לחלן טבלה המסכמת את הנתונים שהובאו בסקירה שלעיל:

העיר	שיעור אחזקת כלי רכב ל-1000 איש	אמצעי תחבורה ציבורית עיקרי	תחבורה ציבורית מוסדרת בשבת?	יוזמות של העירייה/ פרטיות לתחבורה ציבורית בשבת	תכניות עתידיות לתחבורה ציבורית
בית שמש	נמוך	אוטובוסים	לא	אין	הוספת 6 קווי אוטובוס, רכבת קלה ונתיבי תחבורה ציבורית
רעננה	גבוה	אוטובוסים	לא	שירות הסעות של העירייה למרכזי בילוי בשבת	הקמת נתיבי תחבורה ציבורית ייעודיים

⁶² נתונים בדבר מספר כלי רכב, לעיל, ה"ש 31

⁶³ [אתר ישראל חופשית](#), תחבורה ציבורית בשבת, המדריך המלא

⁶⁴ [אתר התיירות הרשמי של אילת](#), תחבורה באילת

⁶⁵ ר' ה"ש 65

⁶⁶ [אתר משרד התחבורה](#), הרפורמה בענף מוניות השירות, הודעת דוברות

⁶⁷ נתונים בדבר מספר כלי רכב, לעיל, ה"ש 31

⁶⁸ [אתר חברת סופרבוס](#), לוחות זמנים

⁶⁹ [מסתמן: מוניות שירות בעפולה גם בשבת](#), אתר עמק ניוז, 4.1.18

תל אביב	גבוה מאוד	אוטובוסים	באמצעות קווי שירות	"נוע תנוע" הפועלת בתוואי של קו 63	יוזמה של העירייה בשיתוף משרד התחבורה להוספת 24 קווי שירות שיפעלו בשבת, רכבת קלה בהקמה
ירושלים	נמוך	רכבת קלה, אוטובוסים	מוניות שירות לתל אביב	"שבוס" הפועל בין מוקדי הביולי ולמעלה אדומים	2 קווים נוספים לרכבת הקלה
חיפה	גבוה	אוטובוסים, מטרונית ומוניות שירות	קיימת, במתכונת חלקית, ע"י אוטובוסים ומוניות שירות	אין	הקמת רכבל מפרץ-טכניון-אוניברסיטה
נצרת עילית	ממוצע	אוטובוסים	כ-15 קווי אוטובוסים פועלים בשבת	אין	הוספת קווי מוניות שירות והקמת רכבת קלה
אילת	ממוצע	אוטובוסים ומוניות ספיישל	מספר קווי אוטובוס פועלים בשבת	אין	העיר נכללת ברפורמת מוניות השירות
עפולה	ממוצע	אוטובוסים	קו 13 פועל בימי שבת	אין	העיר נכללת ברפורמת מוניות השירות

5. סקירת ספרות

אחד מן הקשיים המרכזיים בהעברת סמכויות לקביעת הסדרי תחבורה ציבורית לרשויות המקומיות, נובע מחשש מפגיעה אפשרית בסטטוס קוו סביב שמירת השבת.⁷⁰ הסטטוס קוו כולל הסדרים שמקורם בהסכמות שהפכו לנוהג, אולם קשה להצביע על המקור שהסדיר אותן או מחייב אותן. כך למשל, הסטטוס קוו בתחום מנוחת השבת אינו מוסדר על כל רכיבו בחקיקה, וכמה רכיבים חשובים בו מקורם בנוהג. הדוגמה המובהקת לנוהג כזה, היא השבתת התחבורה הציבורית בשבת, חוץ מאשר בחיפה ובאילת. הסכמות מעין אלה הן אמנם קוד לא כתוב, אבל מרגע שיצרו נוהג שנתפס כחלק מהסטטוס קוו, הן המחוקק והן בית המשפט התחשבו בהן.

במאמרו מתאר ד"ר פרידמן את תהליך שחיקתו של הסטטוס קוו.⁷¹ לדבריו, כיום הסטטוס קוו אינו אלא סמל שמאפשר לפוליטיקאים יריבים להיתלות בו מבלי להידרש לפשרות ובלי לפתור קונפליקטים בנושא – מעין "תשובת מחץ" לטיעונים העולים כנגד הסדרים שבוצעו בעבר, וייתכן וכיום כבר אינם רלוונטיים. נראה כי מאז אמצע שנות השמונים וביתר שאת מסוף שנות ה-90, הוא הולך ונשחק בכל הסוגיות העיקריות. שינויים חברתיים, כלכליים ופוליטיים בסביבה המקומית והבינלאומית הפכו את הפשרות שבעבר נתפסו בעיני רבים כטבעיות ומובנות מאליהן, למחלוקות בין מי שרצו לשמרן ובין מי שראו בהן נטל מיותר. במסמך הסטטוס קוו נאמר במפורש כי השבת תהיה יום המנוחה בישראל, אבל לא נקבעו בו גדרים ברורים באשר למסגרת של מנוחת השבת ולתוכן ההתחייבות. גם פקודת ימי המנוחה שצורפה רטרואקטיבית לפקודת סדרי השלטון והמשפט, מציינת רק כי השבת ומועדי ישראל יהיו ימי מנוחה, אבל לא מגדירה את אופיים.

⁷⁰ למונח סטטוס קוו בענייני דת ומדינה, וכן להסדריו הראשוניים, שלושה מקורות: (א) "מכתב הסטטוס קוו" שכתב דוד בן גוריון לנציגי אגודת ישראל; (ב) הסדרים בענייני דת ומדינה בארץ ישראל קודם הקמת המדינה כמו שבאו לידי ביטוי בתזכירים של מנהל מחלקת החוק בהנהלת הוועד הלאומי זרח ורהפטיג; (ג) נוהג והסכמות לא מפורשות.

⁷¹ "שחיקתו של הסטטוס קוו ביחסי דת ומדינה", ד"ר שוקי פרידמן, המכון הישראלי לדמוקרטיה

שינוי נוסף, המתואר בהרחבה בספרו של גיא בן-פורת, הוא תהליך החילון.⁷² התהליך קיבל ביטוי מוחשי בציות לסמכות הדתית הממוסדת ובקריאת תיגר על כללי המשחק של הסטטוס קוו. תהליך החילון מתאפיין בצמיחת אתגרים חדשים לסטטוס קוו, שמשלבים שיקולים פרקטיים ואינטרסים חומריים, כאשר האידיאולוגיה נדחקת למעמד משני. מוקד הפעולה העיקרי עבר מהזירה הפוליטית אל הזירה המשפטית, ולאחר מכן ליוזמות פרטיות ותהליכים לא פורמליים – כמו הקמת תחבורה ציבורית חברתית בשבת (המתוארת בפרק 2 של המסמך, 'סקירת המצב הקיים בישראל'). אותם יזמים לא מבקשים לשנות את האידיאולוגיה הרווחת במדינה או את הזהות היהודית, אלא מבקשים פתרון פרקטי לבעיות קונקרטיות שמטרידות אותם בשגרה, כדוגמת המחסור בתחבורה ציבורית בשבת.

אלא שלמול העמדות המצביעות על שחיקתו של הסטטוס קוו ואיבוד הרלוונטיות של שמירת השבת מסיבות דתיות, יש לבחון גם את הערכים הסוציאליים-חברתיים שעומדים מאחורי פתיחת עסקים (או תחבורה ציבורית) בשבת. דגש על ערכים אלה ניתן בפס"ד דיזיין,⁷³ בו הצביע ביהמ"ש העליון על שתי תכליות משלימות הנובעות ממניעה של העסקת עובדים בשבת – לצד התכלית הדתית-לאומית, מגשימה מדיניות זו גם ערך סוציאלי, בכך שמסייעת לשמור על רווחת העובד. פסק הדין מדגיש כי קביעת יום מנוחה אחיד, מסייעת לקדם את איכות החיים של העובדים ואף שואפת להבטיח את הקשר המשפחתי של העובד, כאשר לכל בני המשפחה נקבע יום מנוחה זהה.⁷⁴ ביהמ"ש הוסיף ועסק בשאלה האם ראוי לקבוע את יום המנוחה השבועי בהתאם לצביונה הדתי-לאומי של מדינת ישראל. ההכרעה בפסק הדין הייתה שאכן ראוי לקבוע את יום המנוחה השבועי בשבת וכי הדבר עומד במבחני פסקת ההגבלה.⁷⁵ בית המשפט פסק כי ראוי להתחשב ברגשותיו של הציבור הדתי בישראל. כשדנים בשאלת התחבורה הציבורית בשבת, יש לקחת בחשבון גם את השפעותיה על הסוגיות שמתעוררות בפס"ד דיזיין. האם נרצה ליצור צורך במשרות רבות שידרשו עבודה גם בשבת? כאמור, לצד הפגיעה בעקרונות הדתיים של שמירת השבת, יש לקחת בחשבון את הפגיעה האפשרית בזכויות סוציאליות של עובדים, שיעבדו ביום המנוחה השבועי האחד.

פס"ד סולודקין מציע זווית הסתכלות נוספת על הסוגיה.⁷⁶ פסק הדין עוסק בחוקי עזר שחוקקו כמה עיריות, במסגרתם נאסרה מכירת חזיר ומוצריו בכל תחומי העירייה. בפסק הדין, בתן ביהמ"ש את הערכים המתנגשים – הרצון להגן על יהודים הרואים בחזיר את סמל הטומאה, למול הרצון להגשים את חירותו של הפרט. הכרעתו של ביהמ"ש בפסק הדין הבחינה בין ישובים שונים, על בסיס מספר התושבים בכל ישוב שמבקשים למנוע מכירת חזיר. פסק הדין קבע כי דינו של ישוב בו רגשותיהם של מרבית התושבים עלולים להיפגע ממכירת מוצרי חזיר, אינו כדין ישוב בו הרוב הגדול של התושבים אינו מתנגד למכירת מוצרים אלה. בית המשפט אישר את חוקי העזר בישובים בהם מרבית התושבים מתנגדים למכירת חזיר ופסל אותם בישובים בהם מכירת החזיר מפריעה רק למיעוט התושבים. מפסק הדין ניתן להקיש פתרון אפשרי לשאלת התחבורה הציבורית בשבת – התאמה של ההסדר לאופי הישוב, בהתאם לצביון הדתי שלו ולתפיסותיהם הדתיות של התושבים. עולה השאלה – מה דינו של ישוב מעורב, בו לא

⁷² "הלכה למעשה: חילוננו של המרחב הציבורי בישראל", גיא בן-פורת, עמ' 357-359

⁷³ בג"ץ 04/5026 דיזיין 22 שארק דלוסק רהיטים בע"מ נ' ראש ענף היתרי עבודה בשבת, אגף פיקוח משרד העבודה והרווחה,

פ"ד ס(1) 38

⁷⁴ עניין דיזיין 22 לעיל, ה"ש 75, פסקה 18 לפסק הדין

⁷⁵ עניין דיזיין 22 לעיל, ה"ש 75, פסקה 21 לפסק הדין

⁷⁶ בג"ץ 01/953 ח"כ סולודקין נ' עיריית בית שמש פ"ד נח(5) 595

ניתן להצביע על רוב מכריע בעל תפיסה מסוימת? בפסק הדין, נקבע שבישוב כזה ההחלטה של הרשות צריכה להיות מידתית.⁷⁷

דוגמא למהלך המכיר בצורך להתאים את הסדרת הדת והמדינה לימינו, היא אמנת גביזון-מדן.⁷⁸ את האמנה חיברו פרופ' רות גביזון והרב יעקב מדן. האמנה יוצאת מנקודת ההנחה שיסודות הסטטוס קוו, שנקבעו בין החזון איש ובין ראש הממשלה דאז דוד בן-גוריון, איבדו ממשמעותם לאורך השנים, ולכן יש לקבוע כללים חדשים להסדרת דת ומדינה. כמו כן, כללים אלו צריכים לנבוע מהסכמה ציבורית רחבה שתיווצר מדו-שיח ולא מתוך מאבקים פוליטיים וחברתיים.

ההצעה של האמנה בנושא השבת – יום השבת הוא יום המנוחה הרשמי בישראל. אנשים לא יועסקו ולא יידרשו לעבוד בייצור, במסחר ובשירותים בשבת. תרבות, בידור ותחבורה במתכונת מופחתת יקוימו לפי הצורך. נתיבי תחבורה יישארו פתוחים כל שעות היום וכל ימות השבוע. ביישובים או שכונות שרוב מכריע של תושביהם שומרי שבת, או במקומות אחרים שבהם חשיבות מיוחדת להגבלת תנועה לזמן מסוים, יכול שנתבי תנועה ייסגרו למשך השבת או חלקים ממנה, לפי החלטה מוסמכת של הרשות המקומית. רשויות מקומיות וציבוריות רשאיות לנקוט צעדים במטרה לצמצם את היקף תנועת כלי הרכב בשבתות במקומות מסוימים. נתיבי תנועה עורקיים לא ייסגרו מטעמי שמירת שבת. תתאפשר תחבורה ציבורית בשבת בצורה מופחתת ומוגבלת, על מנת לאפשר תנועה לנזקקים לה, ולשמור ככל שניתן על צביונה של השבת בפרהסיה ועל הגבלת הצורך לעבוד בה. תישקל הפעלת התחבורה הציבורית בשבת בידי זכיינים מיוחדים ובאמצעות כלי רכב קטנים (כגון מיניבוסים).

6. סקירה משווה – מדינות וערים נבחרות מהעולם

קיים הבדל ניכר בין מדינת ישראל לבין רוב המדינות מבחינת מבנה השלטון, שמשליך על אופן הסדרת התחבורה הציבורית, שגם בה נבדלת ישראל מחלק מן המדינות.⁷⁹ הגוף בעל הסמכות להתקשר עם מפעילי התחבורה הוא כלל מדינתי, משרד התחבורה, והיכולת של רשויות מקומיות להשפיע על תנאי ההתקשרות עם החברות המפעילות היא מועטה. לעומת זאת, ברוב מדינות העולם המפותח, קיים שלטון אזורי. הוא כולל בתוכו מדינות, מחוזות, אזורים; והוא מכיל בתוכו את הרשויות המקומיות. באופן זה, לשלטון האזורי יש סמכויות שמקבילות לסמכויות שנטל השלטון המרכזי בישראל. בהתייחס לתחבורה ציבורית, ברוב המדינות מקובל שהסדרת תחום זה נתונה בידי השלטון האזורי, בהתאם לתחום שליטתו. הסיבה לכך היא ששלטון אזורי קרוב יותר לאזרח ומיועד לצרכים מידיים.

רבות מהמדינות האירופיות חוקקו חוק תחבורה ציבורית בהתאם לסעיפים שבתקנה האירופית EC 1370/2007.⁸⁰ מטרת התקנה היא להגדיר כיצד הרשויות המוסמכות בכל מדינה רשאיות לפעול כדי להבטיח את שירות התחבורה הציבורית בה. יש להדגיש שמדינות באיחוד האירופי מחוקקות חוקים משלהן בהתאם לתקנה, כדי להדגיש את ריבונותן. סעיפי התקנה מפרטים על חובת העסקת מפעיל

⁷⁷ עניין סולודקין לעיל, ה"ש 78, פסקאות 37-30 לפסק הדין.

⁷⁸ אמנת גביזון מדן, עיקרים ועקרונות, יואב ארציאלי

⁷⁹ הסדרת שירותי תחבורה ציבורית באמצעות חקיקה – סקירה משווה, מרכז המחקר והמידע, יניב רוני, 27.10.2010, עמוד 3-5, להלן: הסדרת שירותי תחבורה ציבורית.

⁸⁰ שם, עמ' 2

תחבורה ציבורית באמצעות חוזה שירות – בחוזה יש לכלול הגדרה ברורה של חובות המפעיל ועל השטח הגאוגרפי בו החוזה חל.⁸¹

ארה"ב

בארה"ב אין חובה חוקית לספק שירותי תחבורה ציבורית. במידה וממשל מקומי או מדינתי בוחר לספק שירותי תחבורה ציבורית, לממשלה המרכזית סמכות לפקח על מערכות התחבורה הציבורית.⁸² לדוגמא, ניתן לראות כי הנגשת שירותי התחבורה הציבורית הוסדרה ע"י חקיקת חוק פדרלי לאמריקאים עם מוגבלויות, ולא מדובר בהחלטה של ממשל מקומי או מדינתי.⁸³ לפי החוק, על החברות המפעילות שירותי תחבורה ציבורית לספק שירות לכל נוסע, ובכלל זאת לנוסע עם מוגבלות (כל עוד לא מדובר בהשתתפות נטל כלכלי מוגזם על החברה). בנוסף, הגורמים שמפקחים על יישום הסדרה זו הם מחלקת זכויות האזרח במינהל התחבורה הפדרלי שבמשרד התחבורה, ולא הרשויות המקומיות.

הרשות המבצעת של כל מדינה בארה"ב היא זו שמיישמת ואוכפת את המדיניות שנקבעה ע"י הרשות המחוקקת. הגוף שאחראי בכל מדינה לתשתיות הדרכים ולתחבורה הוא ה-DOT (departments of transportation).⁸⁴ גוף זה אחראי על תחבורה אווירית, ימית, רכבות ותחבורה ציבורית. רוב הסמכויות הקשורות בתחבורה הואצלו למדינות, כאשר הממשלה המרכזית מעניקה תמיכה פיננסית וטכנית באמצעות הסוכנויות הפדרליות הרלוונטיות. עם זאת, ה-DOT כפוף לתקנות פדרליות כאשר הוא מוציא לפועל תכניות הקשורות במערכת התחבורה המדינית.⁸⁵ בנוסף, הוא כפוף לממשל המדיני (ברשות המושל) שמוסמכת בין היתר על התקציב, ובידה היכולת לאשר או לפסול יוזמות לחקיקת חוקים. חשוב לציין שיש שיתוף פעולה בין הממשל המדיני לממשל המקומי, אך האיזון בין שני הגורמים הללו משתנה ממדינה למדינה.⁸⁶ לדוגמא, העיר יוסטון הצליחה לחולל שינוי כללי במערכת התחבורה הציבורית שלה, וליצור מערכת יעילה יותר.⁸⁷ לצורך המחשה, במדינת קליפורניה הגוף הראשי הוא ה-Caltrans (California Department of Transportation). בנוסף, לכל עיר במדינה מחלקה תחבורה עצמאית, לדוגמא: בלוס אנג'לס המחלקה נקראת LADOT.

בנוסף, מתקיים שיתוף פעולה בין ה-DOT לבין הגוף המחוקק במדינה.⁸⁸ הפיקוח על הרשות המבצעת ועבודת החקיקה נעשות באמצעות ועדות חקיקה, שהן גם הגורם שמפקח שתכניות קיימות אכן פועלות כשורה.⁸⁹

בעלי עניין נוספים בתחום התחבורה הם חברות בסקטור הפרטי, סוכנויות תחבורה ציבורית שפועלות באזור כפריים ועירוניים, והחשוב ביותר – הציבור. קיים שימוע ציבורי במהלכו ניתן משוב על השירותים הקיימים, ובנוסף, מתקיימות בחירות למקבלי ההחלטות בתחום התחבורה.⁹⁰

⁸¹ שם, עמ' 5.

⁸² שם, עמוד 5.

⁸³ הנגשת קווי אוטובוס בין-עירוניים לנוסעים בכיסאות גלגלים: מבט משווה, מרכז המחקר והמידע, אהוד בקר, 19.07.2016, עמוד 16-17.

⁸⁴ Transportation Governance and Finance: A 50-state Review of State Legislatures and Departments of Transportation, עמוד 15.

⁸⁵ שם, עמוד 19.

⁸⁶ שם, עמוד 30.

⁸⁷ [Houston just dramatically improved its mass transit system without spending a dime](#), VOX, 15.8.18.

⁸⁸ שם, עמוד 31.

⁸⁹ שם, עמוד 36.

בריטניה

גם בבריטניה אין חובה חוקית לספק שירותי תחבורה ציבורית, מדובר בהחלטה שנתונה לרשות המקומית/האזורית.⁹¹ שירותי התחבורה הציבורית ניתנים על ידי הממשלים בבריטניה (אנגליה, סקוטלנד, ווילס וצפון-אירלנד), כאשר לשלטון האזורי ולשלטון המקומי אוטונומיה לקביעת טיב שירותי התחבורה הציבורית שיסופקו.⁹² חלה חובה חוקית על הרשויות המקומיות לסבסד שירותים במקומות שבהם לא פועלים חברות מסחריות, כאשר שיקול הדעת נתון לרשות המקומית.⁹³ אמנם גם בבריטניה הממשלה היא זו שמתקינה תקנות נגישות לאוטובוסים, אך לעומת ארה"ב הגורם שמפקח ואוכף את התקנות הן הרשויות המקומיות, והתקנות אינן מורות לרשויות כיצד להפעיל את שיקול דעתן לעניין האכיפה של התקנות.⁹⁴

לפי מידע המצוי באתר הממשלה הבריטית,⁹⁵ האחריות של מחלקת התחבורה הבריטית מתפרסת על פני כמה מישורים,⁹⁶ חלקם כלליים וחלקם עוסקים בסוגיות ספציפיות. עם זאת, נראה שלשלטון המקומי יש השפעה ניכרת על מערכת התחבורה הציבורית. לדוגמא, לפי מדיניות התחבורה שפורסמה, מושל העיר לונדון מבטיח להרחיב את סוגי האוטובוסים שיפעלו בעיר.⁹⁷ עם זאת, יש להדגיש שיוזמה זו תקודם באמצעות זרוע ממשלתית-מקומית – Transport for London – ולא באופן עצמאי ע"י העירייה או המושל.

גרמניה

בגרמניה החובה של הממשלה הפדרלית להבטיח שירותי תחבורה ציבורית היא חובה חוקתית.⁹⁸ החוק הגרמני מבחין בין תחבורה ציבורית אזורית ותחבורה ארצית, אך הפדרציה חייבת לספק את שתיהן. החובה לספק שירותי תחבורה ציבורית ברמה המקומית חלה באופן מעשי על ממשלת כל אחת מהמדינות של גרמניה. ממשלים אזוריים וערים גדולות מחויבים חלקית ליישום הזכות האמורה ולתכנון תחבורה ציבורית. החובה היא לדאוג לתחבורה בטווח שעד 50 ק"מ או שעה נסיעה ממקום מגורים. כל מדינה (Land, בוואריה לדוגמא) קובעת מהו הגבול ומהם האמצעים המספקים עבור האוכלוסייה. לפי מידע נוסף, נמצא כי גם ליחידה העירונית יש סמכות דומה.⁹⁹ המדינה דואגת לקיומם של קווים ושל רשתות קווים, והיא מתערבת כשהשוק החופשי לא מספק מענה.

לפי דו"ח שפורסם בנובמבר 2006, שעוסק בליברליזציה של שירותי התחבורה הציבורית בגרמניה,¹⁰⁰ הממשל הפדרלי הוא בעל השפעה במישור הבינלאומי, שכן גרמניה היא תחת הרגולציה של האיחוד האירופי. בנוסף, הממשל הפדרלי מחליט על היישום של הרגולציה האירופית בשטח המדינה. גורם נוסף

⁹⁰ שם, עמוד 30.

⁹¹ הסדרת שירותי תחבורה ציבורית, לעיל הי"ש 79, עמוד 6.

⁹² שם.

⁹³ שם.

⁹⁴ שם, עמוד 18.

⁹⁵ [אתר הממשלה הבריטית](#)

⁹⁶ לספק את מדיניות, הדרכה, מימון וסיוע בשימור והפעלת תשתיות התחבורה, עבור הממשלות (אנגליה, ווילס וכו'..), שימור והשקעה של כבישים ראשיים באנגליה (מניחה שבנקודה זו יש פיצול אחריות עם שאר הממשלות); קביעת אסטרטגיה בתעשיית הרכבת באנגליה ובוילס; שיפור מערכת האוטובוסים באנגליה, הסדרתה ופיקוח עליה; צמצום זיהום האוויר; ועוד.

⁹⁷ [Mayor's of London transport strategy](#) proposal 57, עמ' 159

⁹⁸ הי"ש 79 לעיל, עמ' 21.

⁹⁹ דו"ח PIQUE, עמוד 16.

¹⁰⁰ ר', הי"ש 95, עמ' 20-21

בעל השפעה הוא משרד הכלכלה, שאחראי על סבסוד התחבורה הציבורית. יתר על כן, גם לממשל המקומי יש השפעה על הנעשה, באמצעות קידום האינטרסים של הערים הספציפיות באמצעות גוף שנקרא German Association of Cities and Towns.

צרפת

התחבורה בצרפת מוסדרת ב-Internal Transports Orientation Act משנת 1982 (כיום חלק מה-Transport Code). חוקים אלו מסדירים את האחריות לעניין התחבורה הציבורית בצרפת, בחלוקה לגופים וארגונים.

דרגים שלטוניים:¹⁰¹

- א. הממשלה אחראית על מערכת הרכבות (שכן היא בינלאומית באירופה), ועל פיתוח מערכות תחבורה ציבורית חדשה כמו לדוגמה תשתיות רכבת קלה.
 - ב. השלטון האזורי (ה-Regions) אחראי על אספקת תשתית רכבת אזורית, אוטובוסים בין-מחוזיים (Coaches) וכן על הסעות עבור בתי-ספר בתוך האזור.
 - ג. כל אזור מחולק למחוזות ובמסגרת כך הדרג השלטוני השלישי הוא השלטון המחוזי האמון על אסדרת אוטובוסים עירוניים והסעות בתי-ספר בתחום הטריטוריאלי של המחוז.
 - ד. הדרג הרביעי הוא ה-AOM (Organizing authorities of the mobility), שאחראי על התחבורה הציבורית העירונית (כל גוף כזה בדרך כלל אחראי על מספר ערים)¹⁰², בגבולות הקבועים. ה-AOM אחראי על מימון התשתית, והוא מחויב לקחת בחשבון את צרכי האוכלוסייה המקומית: ה-AOM אמון על התמחור של שירותי התחבורה עבור אנשים ממעמד אקונומי נמוך, וכן על נגישות אמצעי התחבורה עבור מוגבלים.¹⁰³
 - ה. יחידה נוספת היא הקומונה, שהיא המקבילה למועצה מקומית. לצורך המחשה, גם פריז נחשבת קומונה – גודל האוכלוסייה בקומונה איננו מוגדר. כל קומונה, או, לרוב, אגד קומונות, אחראי על:¹⁰⁴
 - (1) קביעת אוכלוסיית המשתמשים, תדירות קווים, התקשרות עם חברות תחבורה ותמחור.
 - (2) הגדרת דרכי המימון, תפקוד ההשקעות וניצול התשתית.
- מפעילי השירות יכולים להיות ציבוריים, פרטיים או משולבים.¹⁰⁵ בצרפת, היחידה העירונית היא האחראית על הפיקוח על השירות שניתן בגבולותיה.

דנמרק¹⁰⁶

התחבורה הציבורית בדנמרק מוסדרת באמצעות מספר חוקים שנועדו להבטיח מתן שירותי תחבורה ציבורית בכל חמשת האזורים של דנמרק, באמצעות רשויות התחבורה הציבורית (PTA), שנמצאות תחת

¹⁰¹ [The evolution of public transport in France, International Transport Forum](#), עמוד 5

¹⁰² שם, עמוד 12.

¹⁰³ שם, עמוד 13.

¹⁰⁴ [Regulatory design and technical efficiency: public transport in France](#), עמוד 331-332 :

¹⁰⁵ שם, עמוד 332.

¹⁰⁶ הסדרת שירותי תחבורה ציבורית, לעיל ה"ש 79, עמוד 7.

רשות התחבורה הדנית (The Danish Transport Authority), ששייכת למשרד התחבורה הדני. ה-PTA אחראים על אוטובוסים ורכבות פנים-ארציות,¹⁰⁷ אולם משרד התחבורה הוא שאחראי על מכרזי הרכבות. על כל המועצות האזוריות מוטלת החובה החוקית להקים חברות לתחבורה ציבורית, כאשר כל רשות מקומית מחויבת להשתתף במימון החברות. על חברות התחבורה הציבורית מוטלת האחריות: לספק שירותי תחבורה; לקבוע תעריפים ולוחות זמנים; לתכנן ולתאם את כלל שירותי התחבורה הציבורית של האזור (מול החברות האחרות גם כן). תדירות השירותים איננה נכללת בחובה לספק שירותי תחבורה ציבורית, אלא היא נקבעת בדרך-כלל בהסכמים בין החברות. ההחלטה על התדירות תלויה במימון הקווים על-ידי הרשויות המקומיות והאזורית.

ההסדרה של התחבורה הציבורית בדנמרק מבוססת על עקרונות של הפרטה ותיאום.¹⁰⁸ המפעילות של שירותי התחבורה בדנמרק הן ברובן חברות שבבעלות משרד התחבורה,¹⁰⁹ אשר מתקשרות עם ה-PTA באמצעות מכרזים.¹¹⁰ מימון החברות מבוסס על מכירת כרטיסים ומימון ע"י המועצות האזוריות והמקומיות, באופן שווה.¹¹¹

להלן טבלה המסכמת את הסקירה המשווה:

חובה חוקית לספק תחבורה ציבורית?		השפעת הרשות המקומית/עירונית	בידי מי אחריות האכיפה?	בידי מי אחריות הפיקוח?
לא	ארה"ב	משתנה	המדינה (State)	הממשל הפדרלי
לא	בריטניה	גבוהה	הרשות המקומית	הרשות המקומית
כן	גרמניה	קיימת, לא נמצא מידע על מידת ההשפעה	המדינה (Land)	תלוי בשירות (רכבת/ אוטובוס)
כן	צרפת	רבה	בעקרון ה-AOM	המועצה המקומית
לא	דנמרק	מועטה	על הרשויות המקומיות מוטלת החובה להקים חברות תחבורה ציבורית	חברות התחבורה אחריות על התיאום והיישום

¹⁰⁷ [A typology of inter-organisational coordination in public transport: The case of timetable planning in Denmark](#), 2018, עמוד 3. להלן: "תכנון לוחות זמנים בדנמרק".

¹⁰⁸ שם, עמוד 3.

¹⁰⁹ [THE MINISTRY OF TRANSPORT](#), עמוד 3.

¹¹⁰ [תכנון לוחות זמנים בדנמרק](#), לעיל ה"ש 107, עמוד 3.

¹¹¹ [הסדרת שירותי תחבורה ציבורית](#), לעיל ה"ש 79, עמוד 7.

7. דיון והמלצות

בטרם נדון בהמלצות לפעולה, נבקש להציג כמה סוגיות נורמטיביות אשר משתקפות ברעיון העברת הסמכות להסדרת התחבורה הציבורית לרשויות המקומיות. ראשית נבקש לטעון שהאצלת הסמכות לרשות המקומית תחזק את אחריותה של הרשות כלפי האזרח. במציאות כיום, בה לרשויות המקומיות אין מקום בעל סמכות בתכנון ובהפעלת התחבורה הציבורית, נוצר ואקום למול האזרח בכל הנוגע להתאמת השירות לצרכי הציבור המקומי ולמציאת פתרונות מידיים לכשלים תחבורתיים.¹¹² אנו סבורים כי הקצאת סמכות מוגבלת לרשויות המקומיות תאפשר לאלו לקדם באופן יעיל פתרונות תחבורתיים אד-הוק, ובכך תתרום לפיתוח אחריותיות של הרשות המקומית כלפי תושביה בכל הנוגע לתחבורה הציבורית, תחום אשר כיום רשויות מקומיות רבות אינן נותנות עליו את הדעת בצורה מספקת. בנוסף, סבורים אנו כי עצם מתן הסמכות תעודד אזרחים, רשימות ומועצות להעלות על סדר היום את הנושא התחבורתי בתקופת בחירות ושגרה. כך, דרישה לגיטימית זו תוכל להיענות על ידי הריבון המקומי ולא רק ע"י הרשויות הרגולטוריות והשלטון המרכזי, ובכך להגביר את מידת האחריות של הרשויות המקומיות לצרכים התחבורתיים של תושבים ולמשם באופן אופטימלי.

סוגיה נורמטיבית נוספת בה נרצה לדון נוגעת לחשש מפגיעה בערכי השבת עקב העברת הסמכות לתכנון תחבורה ציבורית לרשויות מקומיות. קידום התחבורה הציבורית בשבת נתקלת בקשיים שנובעים מחילוקי הדעות בין הגוש הדתי לחילוני סביב הסטטוס קוו – שמירה על צביונה היהודי של המדינה בכלל, ועל אופיו של יום השבת בפרט. זהו מאפיין שייחודי למדינת ישראל, כאשר בשום מדינה אחרת אין הוראה להשבית את שירותי התחבורה הציבורית ביום המנוחה. עם זאת, כפי שניתן לראות בסקירה של אריאל פינקלשטיין, התדירות של אספקת השירותים במדינות זרות יורדת בימי המנוחה, בהתאם לביקוש.¹¹³ הטענה היא שגם אם הסמכות לקבוע הסדרי תחבורה ציבורית תועבר לרשויות המקומיות בישראל, השוק יאזן ויתאים את עצמו בהתאם לצרכי התושבים, באופן שלא יביא לחריגה גדולה מדי מהאופן בו השבת נשמרת כיום. הטענה מתבססת על אסכולת "לסה-פר",¹¹⁴ וכן על התיאום השוקי שבסיסו עומד עקרון "היד הנעלמה". בסופי השבוע בישראל המסחר יורד – הרוב המוחלט של המשרדים ומקומות העבודה סגורים וכך גם החנויות, המסעדות ומקומות הבילוי. מכאן, שהתנועה בערים בימים אלו היא פחותה בבסיסה. בהתאם לכך, נטען כי גם הצורך בתחבורה ציבורית בהיקפים גדולים ירד ויתאים את עצמו לצורכי השוק, זאת בדומה למצב במדינות זרות.

לאור הדיון הנורמטיבי שהוצג וההסדר הנוכחי בערים בהן פועלת תחבורה ציבורית בשבת ניתן להגיע למסקנה כי גם אם תופעל תחבורה ציבורית בשבת, היא תפעל במתכונת נמוכה, שלא תפגע ברגשות הציבור

¹¹² ר' לעיל, ה"ש 14, עמוד 23

¹¹³ [אריאל פינקלשטיין, עבודה ומנוחה: סקירה משווה לגבי מגבלות על העסקת עובדים בימי המנוחה בעולם, נאמני תורה ועבודה, להלן: "עבודה ומנוחה: סקירה משווה", מרץ 2018, עמוד 3.](#)

¹¹⁴ אסכולת הלסה פר מחזיקה בתפישת עולם קפיטליסטית או שוק חופשי טהורה, שלפיה המדיניות הטובה ביותר היא להסיר כל מגבלה על חופש הפעולה הכלכלי, משום שזה יסלק את אי-היעילות בהליכים כלכליים באופן יעיל ומהיר יותר מאשר גוף מחוקק או מפקח. הרעיון הבסיסי הוא שככל שההתערבות הממשלתית בהחלטות כלכליות של הפרט כמו תמחור, ייצור והפצת טובין ושירותים תהיה מצומצמת יותר, כך ייטב.

הדתי באופן לא-מידתי. זאת, מכיוון שכאמור, הביקוש עבור תחבורה ציבורית יורד באופן טבעי בסופי השבוע.¹¹⁵

תפיסה פלורליסטית, עשויה להצדיק גם היא את העברת הסמכויות לרשויות המקומיות. הרכב האוכלוסייה בכל עיר שונה במעט מערים אחרות. ישנן ערים בעלות רוב יהודי, וערים בעלות רוב לא יהודי (או לפחות אחוז נכבד שאינו יהודי, דוגמת נצרת עלית). גם בערים בהן האוכלוסייה בעלת רוב יהודי, ניתן לחלק את התושבים לשומרי מצוות אדוקים וליהודים חילונים. המחלוקת העיקרית שנוגעת לשאלת התחבורה הציבורית בהקשר זה עוסקת בנושא השבת. מאז קום המדינה, ובהתאם לסטטוס קוו, הוחלט על איסור על הפעלת תחבורה ציבורית בשבת, בכדי לכבד את רצונם של הקבוצות הדתיות במדינה לשמור שבת במרחב הציבורי. עם השנים נצפתה התנגדות לקביעות אלה, והרצון והצורך בתחבורה ציבורית בשבת החל לקבל ביטוי נרחב יותר. היתרון בהעברת הסמכות לרשויות המקומיות הוא שניתן יהיה להתאים את חוקי העזר ואת תקנות הערים להרכב האוכלוסייה בכל עיר ועיר, מבלי להשפיע על כלל תושבי המדינה. כך יוכלו להתקבל פתרונות שונים עבור ערים עם צביון דתי שונה. עיריית בית שמש לדוגמה, תוכל לבחור שלא לקיים תחבורה ציבורית בשבת כלל, ובניגוד אליה עיריית תל-אביב תוכל להפעיל את חלק מקווי האוטובוס גם ביום המנוחה.

שיקול נוסף עוסק ביוזמות הפרטיות שהחלו בשנים האחרונות בתחום התחבורה הציבורית בערים הגדולות. הדרישה להפעלת תחבורה ציבורית בשבת קיבלה תנופה גדולה יותר משנות ה-90 ואילך, אז ארגונים רבים החלו לפעול במטרה לקדם מדיניות פלורליסטית וליברלית. הפעולות להפעלת תחבורה ציבורית, שנעשו בעבר בעיקר במישור הפוליטי בניסיון לחוקק הצעות חוק שונות בנושא, החלו לזלוג אל המישור האזרחי, בו חברות פרטיות מפעילות תחבורה ציבורית בצורה עצמאית ומבלי להסתמך על המפעילות הרשמיות שזכו במכרזים מטעם משרד התחבורה. הפעלה של תחבורה ציבורית כזו יוצרת מצב בעייתי, בו האזרחים נאלצים לנסוע באמצעי תחבורה שאינם תחת פיקוח מדינתי ולכן אין בידם מידע וודאי לגבי: המצב הבטיחותי של האוטובוס, הרישיון וניסיונם של הנהגים, מחיר כרטיסי הנסיעה ועוד. התחבורה הציבורית מאפשרת להגשים את הזכות לחופש תנועה ומטרתה לסייע לרבים מתושבי הארץ לקיים אורח חיים תקין, מבלי להיתלות ברכב פרטי. בתחום בעל חשיבות כה רבה, נדרש פיקוח של המדינה. היוזמות הפרטיות הן הוכחה לפער שקיים בין הצורך המעשי של התושבים והמצב בפועל, ועל המדינה לתת על כך את הדעת ולהציג פתרונות.

לאחר שהעלנו את השיקולים הנורמטיביים הסובבים את סוגיית העברת הסמכות לקביעת הסדרי תחבורה ציבורית לרשויות המקומיות, נבקש להציג מספר כיווני מחשבה הנוגעים לדרכי פעולה בנושא:

א. חשיבות האסדרה – היעדר האסדרה הברורה בחוק או בתקנות כיום, כאשר אין מקור חוקי אחד וברור אשר מעניק את הסמכות בענייני תחבורה ציבורית, מוביל לחוסר בהירות רווח בציבור באשר לאחריותם של הגורמים השונים ביחס לתחבורה הציבורית. לתפיסתנו, אסדרת פעילותם כלל הגורמים בתחום הינה צעד הכרחי קודם להעברת סמכויות אפשרית. זאת במטרה לקדם שקיפות כוללת למול האזרח באשר למכלול השיקולים והגופים המנהלים את מערך התחבורה הציבורית, וחשיפתם לביקורת ציבורית; וכן ייעול עבודתם של הגופים השונים העוסקים בתחום,

¹¹⁵ עבודה ומנוחה: סקירה משווה, לעיל הי"ש 113, עמוד 41.

באשר לתחומי וגבולות אחריותם. יש להבהיר בחוקים ובתקנות את היקף הסמכות של הרשות הארצית לתחבורה ציבורית וכן את יחסיה מול יתר הגורמים (עיריות, חברות אוטובוסים וכו') שלוקחים חלק במארג התכנון והיישום של מערך התחבורה הציבורית.

- ב. ספק לעניין ההתמקדות בנושא השבת – מאז קום המדינה אנו עדים למחלוקות רבות הסובבות סביב נושא השבת, ובפרט הפעלת תחבורה ציבורית במהלך השבת. לצד התנגדות הציבור הדתי הנושא מציף קשיים עבור מנהלי חברות אוטובוס שנמצאים במצוקה להשיג כוח אדם שיעבוד בשבת. אנו מציעים שהצעת החוק לא תתמקד באופן בלעדי בנושא השבת, אלא תתייחס להיבטים אחרים שהעברת הסמכויות מהמדינה לעיריות יכולה לפתור - לדוגמה שיפור תדירות הקווים, נסיעתם בצירים המותאמים לעיר, הנגשת תחנות האוטובוס וכדומה. ישנו מגוון רחב של תחומים בהם התחבורה הציבורית בישראל צריכה להשתפר. העברת הסמכות לרשויות מקומיות תוכל לשפר היבטים רבים והתמקדות בסוגית השבת עלולה להביא להתנגדות חזקה במיוחד.
- ג. העברת מספר סמכויות מצומצם בשלב הראשון - ייתכן ומוטב לשקול העברה מצומצמת של מספר סמכויות לא גדול לעיריות, אשר תעורר התנגדות מעטה יחסית ולצד זאת תאפשר לעיריות חופש פעולה מסוים לפתרון בעיות תחבורה ציבורית קונקרטיות. ניתן בהתבסס על הצעת החוק של חבר הכנסת דב חנין ונוספים לשינוי פקודת העיריות, שהוצגה בפרק 2 של מסמך זה, 'סקירת המצב הקיים בישראל'.
- ד. לסיום, ייתכן ולצד קידומה של הצעת חוק חדשה ביחס לתחבורה ציבורית, יש לפעול ליישומן של יוזמות קודמות שנגעו לנושא, ושחלקן אף התקבלו כהחלטות ממשלה. נבקש להפנות לחלק 2 של המסמך, 'סקירת המצב הקיים בישראל', בו הוצגו הצעות לפעולה שונות שעלו במסגרת הכנסת, אשר לתפיסתנו יוכלו לשפר את מצב התחבורה הציבורית ברשויות המקומיות באופן ניכר. הקמת הרשויות האזוריות, היא דוגמה לצעד ראשוני שיוכל בהמשך לסייע ביצירת הסדרים ספציפיים יותר.

מסמך זה נכתב ע"י: יונתן סיטון (ראש צוות), לילית גריגוריאן, נטע אזולאי וניר קרמרמן ;
נבדק ואושר לפרסום ע"י: מנהלת אזור ת"א מאי זבדה ומנכ"ל הארגון אהוד אפרים.

בברכה,

מרכז 'עומק' – עיצוב מדיניות וחקיקה