

שיפור שירות קווי האוטובוסים שניתן לציבור

מוגש לארגון "15 דקות"

1. מבוא

מערכת התחבורה הציבורית בישראל, ובעיקר ענף האוטובוסים, מהווה רכיב מרכזי בתשתיות התחבורה, המשפיע על נייודות האוכלוסייה, צמצום עומסי תנועה, הפחתת זיהום האוויר ושיפור איכות החיים של הציבור. חרף חשיבותה, המערכת מתמודדת עם אתגרים מהותיים הקשורים לרמת השירות וליעילות התפעולית. אחד הגורמים העיקריים לכך הוא מבנה המכרזים, המעניק משקל משמעותי לשיקולים כלכליים כגון מחיר ותקציב, אגב מתן משקל שולי בלבד לקריטריונים של איכות השירות, שביעות רצון הנוסעים, ונוחות השימוש.

היוזמה מציעה שינוי מקיף במבנה המכרזים ובהסדרי ההתקשרות עם מפעילי התחבורה הציבורית, על בסיס מודלים בינלאומיים מוצלחים (כדוגמת שטוקהולם, לונדון, אמסטרדם וסיאול). היוזמה כוללת הצעה ליצירת מנגנונים ברורים אשר יהוו מדד לבחינת איכות השירות, תמריצים כלכליים לשיפור מתמיד של הביצועים וחזוק הפיקוח והבקרה על עמידת המפעילים ביעדי השירות שנקבעו. יישום ההמלצות עשוי להוביל לשיפור בחוויית הנסיעה בתחבורה הציבורית, להגברת אמון הציבור בשירות התחבורתי ולצמצום התלות ברכב הפרטי.

2. תקציר מנהלים

2.1 רקע

מערכת התחבורה הציבורית בישראל היא עמוד שדרה חיוני במארג התחבורתי של המדינה, שמטרתו להבטיח ניידות, להפחית את העומסים בכבישים, לצמצם את זיהום האוויר ולתמוך בצמיחה חברתית וכלכלית. עם זאת, המערכת סובלת משורה של בעיות מבניות, אשר מונעות ממנה לממש את הפוטנציאל שלה ככלי מרכזי לשיפור איכות החיים בישראל. בעיות אלו נובעות, בין השאר, מדווקנות של שיקולים כלכליים במכרזים להפעלת שירותי התחבורה הציבורית, שלעיתים באים על חשבון איכות השירות התחבורתי המוצע. מצב זה יצר מערכת בלתי יעילה שאינה מצליחה לענות על צרכי הציבור המודרניים.

2.2 חקיקה

המסגרת החקיקתית בישראל מתבססת בעיקר על חוק חובת המכרזים ופקודת התעבורה. חוקים אלו עוסקים בהיבטים מהותיים של מכרזים ציבוריים, כגון שקיפות, תחרותיות ושוויון בין המשתתפים. עם זאת, הם אינם כוללים הוראות ברורות המחייבות מתן משקל משמעותי לאיכות השירות במכרזים. כתוצאה מכך, הקריטריונים להערכת הצעות במכרזים מתמקדים בעיקר במחיר ובפרמטרים טכניים אחרים, ואילו שאלות של איכות, אמינות ונוחות השירות נותרות בשוליים. חסר זה מקשה על המדינה לפקח על עמידת המפעילים בסטנדרטים של איכות, ומוביל לתחבורה ציבורית ברמה ירודה.

2.3 פסיקה

מערכת המשפט בישראל מתערבת רק לעיתים נדירות בהחלטות מכרזים, ורק כאשר ישנם פגמים חמורים בעקרונות יסוד כמו שוויון, תום לב ושקיפות. פסקי דין כגון **אפיקים נ' מדינת ישראל ונהור נ' משרד התחבורה** מדגישים את החשיבות של שמירה על עקרונות ניהול מכרז תקין, אך נמנעים מלהתייחס לשאלות של איכות השירות המוצע.¹ בכך, מותירה מערכת המשפט את הסוגיה החשובה של שביעות רצון הציבור ואיכות השירות לשיקול דעתו של הרגולטור, שממילא נוטה להתמקד בשיקולים כספיים.

2.4 סקירה ספרותית

מחקרים רבים מאשרים כי התחבורה הציבורית בישראל אינה עומדת בסטנדרטים הבינלאומיים המקובלים. דו"ח מבקר המדינה משנת 2019 מצביע על בעיות תשתיות קשות הכוללות צפיפות יתר בקווים התחבורתיים, תדירות נמוכה ואי-עמידה בזמני הנסיעה. מחקרים נוספים מדגישים כי חלק גדול מהציבור בוחר ברכב הפרטי כחלופה מועדפת, בשל חוסר שביעות רצונו מהתחבורה הציבורית. בעיות אלו נובעות גם מהיעדר תמריצים משמעותיים למפעילים לשפר את השירות ומהתמקדות הקריטריונים במכרזים בהיבטים כלכליים גרידא, כגון הצעות כספיות זולות.

2.5 השלכות המצב הקיים

המצב הנוכחי מוביל לשורה של השלכות חמורות. מבחינה סביבתית, התלות הגוברת ברכב פרטי גורמת לעלייה משמעותית בזיהום האוויר. מבחינה חברתית, ישנה זכות יסוד חוקתית שנפגעת – הציבור מתמודד עם שירות תחבורה ציבורית שאינו מספק מענה לצרכיו הבסיסיים, דבר המקשה על ניידות אוכלוסיות מוחלשות ומגדיל פערים חברתיים. מבחינה כלכלית, גודש התנועה שנגרם מהשימוש המוגבר ברכבים

¹ עת"מ (מינהליים ירושלים) 54718-11-20 **אפיקים – שירותי תחבורה מתקדמים בע"מ נ' מדינת ישראל** (פורסם בנבו 17.1.2021) (להלן: **עניין אפיקים**); עת"מ (מינהליים ירושלים) 65567-06-23 **נהור נתיבי תחבורה בע"מ נ' משרד התחבורה והבטיחות בדרכים** (פורסם בנבו 23.10.2023) (להלן: **עניין נהור**).

פרטיים מוביל לאובדן פריון ולעלויות כלכליות אדירות למשק. על אף הפוטנציאל הרב של התחבורה הציבורית לשפר את רווחת הציבור ולתרום לצמצום פערים חברתיים, הפערים בשירות הנוכחי פוגעים במטרות הללו.

2.6 משפט משווה

ניתוח השוואתי של מודלים בינלאומיים מצביע על גישות מוצלחות לשיפור התחבורה הציבורית באמצעות שילוב מדדים לאיכות השירות במכרזים. בלונדון למשל, הונהגו חוזי תמריצים המשלבים מדדים ברורים של איכות השירות, כגון זמני המתנה ותדירות, יחד עם מנגנונים כלכליים של בונוסים וקנסות. מודל זה אפשר שיפור מתמיד באיכות השירות ובשביעות רצון הנוסעים.

בסיאול הונהגה מערכת שליטה מרכזית לניהול התחבורה הציבורית, המאפשרת ניטור בזמן אמת של מיקומי האוטובוסים ושל עמידתם בלוחות הזמנים. המערכת משלבת תמריצים כלכליים לשיפור איכות השירות אגב מתן עדיפות לתחבורה ציבורית בצמתים.

באמסטרדם, החוזים ארוכי הטווח עם המפעילים מאפשרים להם יציבות ומעודדים אותם להשקיע בשיפור השירות, אגב שימוש במדדים קפדניים להערכת ביצועים, כגון דיוק בזמנים ושביעות רצון ציבורית. כל מודל כזה מצביע על האפשרות לשלב בין יעדים כלכליים ואיכות השירות בצורה מאוזנת ומוצלחת.

2.7 המלצות היוזמה

היוזמה קוראת לשינוי מקיף במבנה מכרזי התחבורה הציבורית בישראל, כך שאיכות השירות תהפוך לעמוד תווך מרכזי בהליך ההתקשרות עם מפעילי קווים תחבורתיים. אחד הצעדים המרכזיים הוא הגדרת מדדי איכות מחייבים, כגון עמידה בזמני הנסיעה, תדירות השירות, ניקיון ונוחות הנסיעה. מדדים אלו ינטרו בזמן אמת באמצעות מערכות GPS, בשילוב משוב ציבורי שייאסף דרך אפליקציות ואתרי אינטרנט.

נוסף על כך, מוצע להטמיע מנגנוני תמריצים כלכליים שיגבירו את המוטיבציה של מפעילים לשפר את שירותיהם. המנגנון יכלול בונוסים לחברות מצטיינות וקנסות לאלו שלא יעמדו בסטנדרטים שנקבעו. כמו כן, מומלץ להאריך את תקופת החוזים לתקופה של 10-15 שנים, תוך כדי שמירה על גמישות שתאפשר שינויים והתאמות בהתאם לצרכים המשתנים של הנוסעים.

היוזמה כוללת גם הצעה לשיפור משמעותי במערך הפיקוח והבקרה, באמצעות הקמת גוף עצמאי וחיצוני לניהול ובדיקת איכות השירות של החברה המפעילה את קווי התחבורה. גוף זה יבצע ביקורות תקופתיות, שימוש ב"לקוחות סמויים" ובדיקות פתע נוספות. נוסף על כך, תשולב מערכת לניהול תלונות הציבור ושיפור חוויית הנסיעה באמצעות ייעול תשתיות התחבורה הציבורית והנגשת מידע בעזרת פלטפורמות דיגיטליות לנוסעים.

שילוב ההמלצות הללו צפוי לשפר את איכות החיים של הציבור הישראלי, לצמצם את השימוש ברכב פרטי, ולהפוך את מערכת התחבורה הציבורית לאמצעי יעיל, אמין ונגיש יותר לכלל האוכלוסייה.

תוכן עניינים

1	מבוא	1
2	תקציר מנהלים	2
2	2.1 רקע	2
2	2.2 חקיקה	2
2	2.3 פסיקה	2
2	2.4 סקירה ספרותית	2
2	2.5 השלכות המצב הקיים	2
3	2.6 משפט משווה	3
3	2.7 המלצות	3
5	3. רקע	5
8	4. סקירת החקיקה	8
10	5. סקירת הפסיקה	10
14	6. סקירת הספרות	14
18	7. סקירה השוואתית	18
18	7.1 שטוקהולם	18
19	7.2 סיאול	19
20	7.3 לונדון	20
26	7.4 אמסטרדם	26
29	8. הדין הרצוי	29

3. רקעמכרזים בענף התחבורה הציבורית – סקירה היסטורית

ענף התחבורה הציבורית באוטובוסים הוא אמצעי התחבורה המרכזי במדינת ישראל, ומהווה עמוד תווך בתחום הסעת ההמונים.² תחבורה ציבורית נועדה לאפשר ניידות לכל תושב, ולכן על הרשות הציבורית לספק או לפקח על אספקתה.³ אספקת תחבורה יעילה מהווה נדבך מהותי בהבטחת זכויות היסוד של האזרח. יתרה מכך, מערכת תחבורה יעילה מהווה אמצעי לקידום שוויון וצדק חלוקתי. זאת באמצעות הגברת השוויוניות בנגישות ובניידות של הנוסעים בתחבורה ציבורית, חיזוק הפריפריה הגיאוגרפית והחברתית וצמצום פערים סוציו-אקונומיים. כמו כן, אספקה יעילה משפיעה רבות על הפחתת גודש התנועה הנובע משימוש יתר בכלי רכב פרטיים, ועל התופעות החיצוניות השליליות הנלוות לכך – אובדן זמן, זיהום אוויר, רעש ותאונות דרכים.⁴ היעדר מערכת תחבורה יעילה, המתבטא בין היתר בעומסי תנועה כבדים, עלול לגרום לאובדן שעות עבודה משמעותי למשק, ובכך לפגוע ברווחה החברתית-כלכלית של כלל האוכלוסייה.⁵

עד סוף המאה הקודמת סופקו מרבית שירותי האוטובוסים בישראל במבנה ענפי ריכוזי: 95% מהם על ידי שתי חברות תחבורה – "אגד", שפעלה בכל הארץ, ו"דן", שפעלה בגוש דן. על רקע ירידה ברמת השירות של אגד ודן, חוסר רצון מצידן לפעול לשיפור השירות, ועלויות תפעול גבוהות – גיבש משרד התחבורה תכנית לרפורמה בענף זה.⁶ בשנת 1997 החליטה הממשלה לפתוח את שירותי האוטובוסים לתחרות באמצעות הקצאת רישיונות במכרזים תחרותיים. במכרזים אלה ניתנת לחברת התחבורה בלעדיות בהפעלת קווי אוטובוסים באזור גאוגרפי מוגדר, תוך פיקוח והסדרה של איכות השירות והתעריפים על ידי רשות התחבורה.⁷

הרפורמה שיפרה רבות את יכולתה של הממשלה לבצע רגולציה יעילה בענף התחבורה הציבורית, עלויות ההפעלה ירדו, וחלה עלייה בהיקף השירות לציבור – ולשיפור באיכותו.⁸ אולם, מסקירה של המצב הקיים במכרזים עולה כי **ההישגים האמורים לא נשמרו לאורך זמן**. הסכמי ההפעלה בין חברות התחבורה למשרד התחבורה לאורך השנים העניקו משקל מכריע לפרמטרים טכניים כלכליים כגון: מחיר, משך ותחולת ההסכם. בעוד שלפרמטר איכות השירות כגון: התנהגות הנהג ורמת השירות, הוענק משקל שולי, ונדרש מחברות התחבורה לעמוד ברף של שירות "מינימלי" בלבד.⁹ לפיכך הצעתנו מתמקדת בהגדלת המשקל היחסי שניתן לרכיב איכות השירות ביחס לרכיבים אחרים במכרזים, תוך קביעת קריטריונים מדידים וברורים להערכתו.

² אסף מידני ויורם עידה "על תהליך העיצוב של מדיניות תחבורה ציבורית בישראל בין משפט לכלכלה ולפוליטיקה בעקבות בג"ץ קווי ההפרדה מ'2011" **משפט, חברה ותרבות** 263, 263 (דורר גולדברג ורון חריס עורכים, 2022) (להלן: **מידני ועידה "תחבורה ציבורית בעקבות בג"ץ קווי ההפרדה"**).

³ יורם עידה וגל טלית "רגולציה של שירותי התחבורה הציבורית באוטובוסים בישראל" **רגולציה בישראל** 351 (אייל טבל ויצחק גלנור עורכים 2019).

⁴ **מידני ועידה "תחבורה ציבורית בעקבות בג"ץ קווי ההפרדה"**, לעיל ה"ש 3, שם.

⁵ יורם עידה, גל טלית, "שילוב אשכולות אזוריים ורשויות מטרופוליניות בהספקת שירותי תחבורה ציבורית באוטובוסים" **מחקרי רגולציה** 231 (2023).

⁶ **מידני ועידה "תחבורה ציבורית בעקבות בג"ץ קווי ההפרדה"**, לעיל ה"ש 3, שם.

⁷ שם, בעמ' 268.

⁸ שם.

⁹ ראו להלן הסכם אגד מדינה 2016-2030, נספח ב'.

https://www.gov.il/BlobFolder/dynamiccollectorresultitem/subsidy_agreement_egged/he/pdf/b-b.pdf ונספחים א-ב.

המצב כיום

כיום, החברות המפעילות מתוגמלות ע"י משרד התחבורה בעיקר על בסיס מספר הקילומטרים שהקווים נסעו בפועל, ולא על בסיס איכות השירות שהן מספקות. אמנם כלולים **תמריצים קטנים** שמתייחסים לאיסוף נוסעים, אך הם לא מהווים את הגורם המרכזי בקביעת התמורה הכספית לחברות.¹⁰

מדדים אלו נבדקים ע"י משרד התחבורה עבור כל חברה מפעילה בסוף המכרז. עם זאת, הוחלט שחלק מההסכמים הקיימים היום בין משרד התחבורה לחברות המפעילות יוארכו בשנתיים נוספות. זאת, למרות שביצועי החברות טרם נמדדו.¹¹ כמו כן, קיימת אפשרות להארכת ההסכמים בשנתיים נוספות בתנאי שהחברות עומדות במדד רמת השירות, אשר טרם נקבע.¹² כלומר, **המודל הנוכחי** נעדר מנגנון להערכת איכות השירות.

בהיעדר מדדי ביצוע סדורים וקריטריונים ברורים למדד איכות השירות, נוצר מצב של "קיבעון תפעולי" אשר מותיר את המצב הקיים על כנו ומונע ביצוע התאמות נדרשות במערך התחבורה הציבורית.¹³

לאחרונה, משרד התחבורה הכיר בצורך בשינוי מהותי, והציע **תכנית הסדרה ענפית** המבקשת להגדיל את **משקל איכות השירות** במערך התמריצים.¹⁴ באמצעות המתווה, רשות התחבורה שואפת להגדיל את מעורבות החברה המפעילה בשיפור איכות השירות לנוסע. כך, חברה המבחינה בשירות לא יעיל או בשירות שניתן לשפר מבחינת לוחות זמנים ומסלולי נסיעה, תתריע על כך לרשות ובתיאום עימה יעודכן השירות.

כמו כן, הרשות החלה **בתהליך לשיפור רשת הקווים**,¹⁵ בשאיפה לצמצם שירות במקומות בהם יעילות התחבורה אינה גבוהה או שהשירות אינו עומד במדד שייקבע על ידי הרשות. קווים אלו יוחלפו או יתוגברו באמצעים אחרים – והקילומטרים שייחסכו יופנו למקומות בהם נדרש תגבור או פיתוח של השירות הקיים.¹⁶

שינוי נוסף שעתיד להתרחש ב-2025 הוא הקמת **רשויות מטרופוליניות באזורי גוש דן ובירושלים**, המהווה חידוש במערך התחבורה הציבורית.¹⁷ הרשויות המטרופוליניות יקבלו לידיהן את סמכויות משרד התחבורה בהפעלת המכרזים וישמשו כגוף ביניים שיתווך בין משרד התחבורה לבין הרשויות המקומיות. הרעיון המרכזי שעומד בבסיס הרשות המטרופולינית לתחבורה הוא ראייה מקיפה של צרכי כלל הנוסעים. יתרון משמעותי של המודל המטרופוליני הוא היכולת לרכז את הטיפול בבעיות שטח ברמה האזורית במקום ברמה הארצית, כך שטיפול בעשרות אלפי פניות ובקורות על ידי מספר רשויות מטרופוליניות יהיה יעיל משמעותית מאשר טיפול במיליוני פניות על ידי רשות ארצית אחת. הדבר יוביל לזיהוי בעיות ממוקד יותר ולמתן פתרונות מותאמים לאופי הייחודי של כל מטרופולין.¹⁸

¹⁰ ראו מתווה הסדרה ענפית.
https://www.gov.il/BlobFolder/rfp/competition_program_of_public_transport_buses_update/he/pdf.מטרופולין_תל_אביב_לאחר_הערות_הציבור.pdf תכנית תחרות

¹¹ שם, בעמ' 1.

¹² שם.

¹³ **מידני ועידה "תחבורה ציבורית בעקבות בג"ץ קווי ההפרדה"**, לעיל ה"ש 3, שם.

¹⁴ ראו מתווה הסדרה ענפית.

¹⁵ שם.

¹⁶ שם.

¹⁷ שם.

¹⁸ מבקר המדינה **משבר התחבורה הציבורית**, 290 (2019) (להלן: מבקר המדינה **"דוח משבר תח"צ"**).

הרכב הרשות המטרופוליטית מנציגי הרשויות המקומיות, יוביל להצפה מהירה ויעילה יותר של בעיות מהשטח וכך הפתרון עשוי להיות מותאם וקשוב יותר לצרכי הנוסעים. ואולם, על אף השינויים הצפויים במערך התחבורה הציבורית, קיים צורך בפתרון מקיף יותר, ועל כן נציע לקבוע מנגנון להערכת איכות השירות בתחבורה הציבורית.

המלצה

בראי המצב הקיים במכרזים בדין הישראלי, נמליץ לקבוע מנגנון להערכת איכות השירות בתחבורה הציבורית, שיהיה חלק בלתי נפרד מחוזה המכרז. המנגנון יכלול **רשימת מדדים אחידה להערכת איכות השירות שתתבסס על שלושה מרכיבים מרכזיים:**

ראשית, **קביעת סט מדדים מקיף** הכולל בחינת זמני הגעה, נגישות, התנהגות הנהגים, מצב כלי התחבורה, נוחות ובטיחות הנסיעה. הרשויות המטרופוליטיות יהיו אחראיות על ניטור שוטף ורציף של מידת העמידה של המפעילים בלוחות הזמנים באזורן, ומשרד התחבורה יהיה אחראי על הקווים הבין-עירוניים. הניטור יתבסס על מערכות GPS הקיימות כבר היום באוטובוסים ומשמשות אפליקציות כמו "מוביט" ושילוט אלקטרוני בתחנות, אך ייעשה בהן שימוש מורחב למטרות פיקוח ובקרה. התונים יוזנו למערכת מרכזית שתאפשר מעקב בזמן אמת ופרסום דוחות ביצועים חודשיים.

נוסף על כך, יוקם מנגנון פיצוי אוטומטי חדש שיפעל מול הנוסע ישירות, להבדיל ממנגנון התביעות הקיים שמחייב את הנוסע לפנות לבית המשפט. מנגנון זה יפעל כמעין "בוררות מהירה" ברשות המטרופוליטית, ללא צורך בהליכים משפטיים מורכבים. במקרים של סטייה חריגה מלוח הזמנים מסיבות התלויות במפעיל (כגון אוטובוס שלא יצא בזמן או שינוי בתדירות ללא הודעה מוקדמת), הנוסע יקבל פיצוי כספי באופן אוטומטי אם רכש כרטיס מראש. המערכת תזהה את הסטייה באמצעות נתוני GPS ותשלח זיכוי לאמצעי התשלום של הנוסע.

שנית, **יצירת מנגנון תמריצים המשלב תגמולים וסנקציות** על בסיס עמידה בסטנדרטים מוגדרים של איכות השירות. מנגנון זה יפעל בשני מישורים: תגמול למפעילים (החברות) ותמריצים לנהגים, תוך הקפדה על עמידה בחוק הגנת השכר. התגמול למפעילים יינתן בהתאם למדדי איכות שירות מצטברים, ואילו הנהגים יזכו לתמריצים חיוביים כגון בונוסים על משובי לקוחות חיוביים ועמידה ביעדי השירות.

המדדה תתבסס על שלושה גורמים: (1) סקרי משוברים שוטפים מהנוסעים, (2) ביקורות "לקוחות סמויים" ו- (3) מדדים אובייקטיביים מהמערכות הדיגיטליות. כל מפעיל יחויב לקיים מערכת הערכה דו-שנתית לנהגים המבוססת על המדדים האלה, כאשר תוצאות ההערכה ישמשו כבסיס להחלטות ניהוליות לגבי המשך העסקתם. חשוב להדגיש שהסנקציות לא יוטלו במקרים של עיכובים שאינם בשליטת הנהג (כגון פקקים או תקלות טכניות), אלא רק במקרים של רשלנות מוכחת או התנהגות בלתי הולמת.

כמו כן, המפעילים יחויבו לדווח לרשות המטרופוליטית על יישום מנגנון התמריצים, והדבר ייבדק במסגרת חידוש המכרזים.

שלישית, **שדרוג מנגנון המשוב הציבורי ומוקדי השירות הקיימים** כדי להפוך אותם לכלי בקרה אפקטיבי יותר. הבעיה העיקרית במוקדים הקיימים היום היא היעדר סמכויות אכיפה והיעדר שקיפות בטיפול בתלונות.

לפיקד, יש לשדרג את המנגנון הקיים באמצעות הקמת גוף פיקוח עצמאי ברשות המטרופולינית שיקבל העתק מכל פניה למוקדי השירות של החברות המפעילות ויעקוב אחר הטיפול בה. גוף זה יהיה אחראי על פרסום דוחות רבעוניים המציגים את כמות הפניות, אופי הפניות, זמני הטיפול והתוצאות, כולל דירוג של המפעילים השונים.

חשוב במיוחד להעניק סמכות לרשות המטרופולינית להטיל סנקציות על מפעילים שאינם מטפלים בפניות באופן ראוי או שצוברים כמות חריגה של תלונות בנושאים דומים. סמכות זו תאפשר אכיפה אפקטיבית ותיצור תמריץ משמעותי למפעילים לטפל בתלונות ביעילות.

כחלק מהשדרוג, תוקם פלטפורמה דיגיטלית אחידה (אפליקציה ואתר) לכלל חברות התחבורה הציבורית, שתנוהל על ידי הרשות ותאפשר הגשת תלונות, מעקב אחר סטטוס הטיפול בהן וקבלת עדכונים בזמן אמת. גישה זו תבטיח שמנגנון המשוב הציבורי יהפוך מכלי שירות פסיבי למנגנון אקטיבי בשיפור איכות השירות, עם יכולת אכיפה ממשית.

נוסף על כך, יש להטמיע **מנגנון משוב דיגיטלי** באמצעות מדבקות ברקוד המוצבות על גבי התחנות ובאוטובוסים, אשר יאפשר לנוסעים למלא סקרי משוב על הנהגים בזמן אמת. מנגנון זה יעניק לציבור הנוסעים כלי נוח וזמין להבעת שביעות רצון או הגשת תלונה. במקביל למנגנון המשוב, יפעל גוף פיקוח ייעודי במסגרת הרשות המטרופולינית (או משרד התחבורה בקווים בינעירוניים) אשר יבצע ביקורות יזומות לבחינת איכות השירות.

גוף פיקוח זה יקבל בזמן אמת את כל המשובים מהמערכת הדיגיטלית ויפעל ישירות מול המפעילים לתיקון ליקויים, תוך סמכות להטיל סנקציות כספיות על חברות שלא מטפלות בתלונות חוזרות. הרשות תפרסם דוחות תקופתיים על תוצאות הביקורות והמשובים, ונתונים אלה יהוו חלק ממדדי הביצוע בחידוש מכרזים. כדי להבטיח אכיפה, תוקם ועדה משותפת לנציגי ציבור, הרשות והמפעילים, שתדון בתלונות חמורות או חוזרות, עם סמכות לדרוש תיקון ליקויים בלוח זמנים מוגדר. יישום מנגנון זה יבטיח שירות תחבורה ציבורית איכותי, יעיל ושוויוני, עם מערך בקרה ופיקוח ברור ואפקטיבי.

4. סקירת החקיקה

מטרתו של פרק זה היא להסדיר את השימוש במכרזים ככלי עיקרי להבטחת איכות השירות בתחבורה הציבורית בישראל. לאור התלות הגוברת של הציבור בשירותים אלו, ולנוכח הליקויים שהתגלו במכרזים קודמים, חוק זה שואף ליישם סטנדרטים משפטיים מחייבים לשיפור השירות. זאת, אגב עיגון סמכויות הרגולטור ואיזון פערי הכוחות בין המדינה, המפעילים והציבור.

הדין המצוי

מכרזים בתחבורה ציבורית – המסגרת הנורמטיבית:

המסגרת המשפטית להפעלת תחבורה ציבורית בישראל מעוגנת בשני חוקים מרכזיים:

פקודת התעבורה [נוסח חדש] מסדירה את ההיבטים הרגולטוריים של התחבורה הציבורית. סעיף 71 לפקודה הוא הסעיף המרכזי לענייננו, המעניק לשר התחבורה סמכות להתקין תקנות המסדירות את הענקת הרישיונות לקווי שירות, תנאי השירות, ופיקוח על הפעלת קווי האוטובוסים.

חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 ותקנותיו מסדירים את אופן ההתקשרות של הרשויות עם מפעילי התחבורה הציבורית. סעיף 2 לחוק קובע את חובת עריכת המכרז, וסעיף 2א(א) קובע את העקרונות לעריכת מכרזים. חשוב לציין כי תקנה 22 לתקנות חובת המכרזים מפרטת את אמות המידה להערכת ההצעות, כאשר תקנה 22א(2) מדגישה במפורש את "איכות הטובין או המקרקעין, העבודה או השירות המוצעים" כאחת מאמות המידה המרכזיות.

יתרה מכך, תקנה 21ב(ב) לתקנות מאפשרת לוועדת המכרזים לבחור בהצעה שאינה הזולה ביותר אם קיימים שיקולים איכותיים המצדיקים זאת. המחוקק מאפשר אפוא לעורך המכרז להעדיף שיקולי איכות על שיקולי מחיר, אולם בפועל, במכרזי התחבורה הציבורית ניתן בדרך כלל משקל גבוה יותר להיבטים כלכליים. ככל הנראה, הדבר נובע משיקולי תקציב ומרצון להוזיל את עלויות התפעול, אך תופעה זו פוגעת באיכות השירות לציבור.¹⁹

רגולציה בתחום איכות השירות:

חוק **חובת המכרזים ותקנות חובת המכרזים**,²⁰ מתמקדים בעיקר בקביעת עקרונות כלליים להליכי מכרזים, כגון שוויון, שקיפות ותחרות הוגנת, וכן בהסדרת כללים טכניים לבחינת ההצעות במכרזים.²¹ עם זאת, הם אינם מתייחסים במפורש לפיקוח מתמשך על עמידת המפעילים בתנאים שנקבעו, ובפרט אינם כוללים קריטריונים ייעודיים למדידת איכות השירות בתחבורה הציבורית.

יתרה מזו, סמכויות הפיקוח של משרד התחבורה בנוגע לביצוע המכרזים ולעמידה בתנאים מוסדרות בעיקר באמצעות נהלים פנימיים ותנאי המכרזים עצמם. נהלי הפיקוח הקיימים, כגון "נוהל ביצוע פיקוח ובקרה על מפעילי תחבורה ציבורית" ו"נוהל הטלת קנסות בגין אי-עמידה בתנאי השירות", קובעים מנגנונים לביצוע בדיקות אקראיות, איסוף נתונים מדגמיים, ותהליכי הטלת סנקציות במקרים של הפרות חוזיות.

על אף שנהלים אלה מחייבים את משרד התחבורה ואת המפעילים בהתקשרות החוזית, הם סובלים ממספר חולשות מהותיות: (1) היעדר הגדרה ברורה של סטנדרטים מדידים לאיכות השירות, (2) מנגנוני אכיפה מוגבלים שאינם כוללים סנקציות משמעותיות מספיק, ו(3) היעדר שקיפות ציבורית בתוצאות הבקרה. בעיקר, קיים פער בין המנגנונים המוגדרים בנהלים לבין יישומם בפועל, דבר המוביל לאכיפה חלקית בלבד של סטנדרטים איכותיים.

¹⁹ ס' 14 ר' 71 לפקודת התעבורה [נוסח חדש]; ס' 2 לחוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 (להלן: "חוק המכרזים").

²⁰ חוק המכרזים, לעיל ה"ש 19; תקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן: "תקנות המכרזים").

²¹ ת' 22 לתקנות המכרזים, לעיל ה"ש 20; ע"מ 1338/21 חנן אום אלפחם, **חברה למתן שירותי בית ורווחה בע"מ נ' משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים**, פס' 37 לפסק דינו של השופט סולברג (פורסם בנבו 6.10.2021): "שומה על ועדת המכרזים לקבוע אמות מידה ברורות ומדידות ככל הניתן, אשר יעמדו בדרישת הענייניות. דהיינו, עליהן להיות רלבנטיות למטרות המכרז".

מצב זה מצריך עיגון ברור יותר של סמכויות הפיקוח ומנגנוני האכיפה, לצד הגדרת מדדי איכות מחייבים כדי לאפשר פיקוח אפקטיבי על איכות השירות בתחבורה הציבורית.

המלצה

עקרונות החקיקה המוצעת:

עיגון קריטריונים לשיפור איכות השירות: מוצע לעגן בחקיקה, בין אם בתיקון חוק חובת המכרזים או בהתקנת תקנות ייעודיות, את חובת הכללתם של קריטריונים איכותיים בהערכת מכרזי תחבורה ציבורית. קריטריונים אלה יכללו מדדים כגון עמידה בלוחות זמנים, רמת שירות הנהגים ושביעות רצון הציבור. יש להבטיח כי למרכיב האיכות יינתן משקל משמעותי בהערכת ההצעות במכרז, באופן שיאזן את השיקולים הכלכליים עם שיקולי איכות השירות.

הרחבת סמכויות הפיקוח והאכיפה של משרד התחבורה והרשויות המטרופוליטיות: אף שקיימת כיום בחוק אפשרות לבטל זכייה במכרז בשל אי-עמידה בתנאים מהותיים, המנגנונים הקיימים אינם מספקים מענה יעיל לאכיפה שוטפת במהלך תקופת ההפעלה. לכן, מוצע להרחיב ולעגן בחקיקה מדרג ברור של סמכויות אכיפה למשרד התחבורה ולרשויות המטרופוליטיות, שיכלול הטלת סנקציות מדורגות: החל מקנסות מנהליים בגין הפרות קלות, עבור בהפחתה מחושבת מהתגמול החוזי בהתאם לחומרת ההפרות וכלה בהליך מובנה של ביטול זיכיון במקרים של הפרות חמורות או חוזרות. מדרג זה יאפשר אכיפה יעילה ומידתית לאורך כל תקופת ההפעלה.

מנגנון לבקרת איכות מתמשכת: מוצע להקים גוף מקצועי במסגרת הרשויות המטרופוליטיות שיעסוק בפיקוח ובקרה שוטפים על איכות השירות לאחר הזכייה במכרז ולאורך תקופת ההפעלה. בשונה מוועדת המכרזים, שתפקידה מסתיים עם בחירת הזוכה, גוף זה יבצע מעקב מתמשך אחר עמידת המפעילים בסטנדרטים שהתחייבו להם במכרז ויפעיל את מנגנוני האכיפה במקרה של אי-עמידה בהם. הגוף יכלול מומחים בתחום התחבורה הציבורית ונציגי ציבור, ויפעל בשקיפות מלאה תוך פרסום דוחות תקופתיים שיהיו זמינים לציבור. הגוף ידווח לרשות המטרופוליטית הרלוונטית, שתהא אחראית על יישום המלצותיו ועל הפעלת הסנקציות במקרה הצורך.

המדיניות המוצעת תחול על כלל המכרזים העתידיים החל משנת 2025, כאשר מכרזים קיימים יוארכו כפוף לעמידה במדדי איכות שיוגדרו בהוראת שעה. משמעות הדבר היא מעבר הדרגתי למערכת המעניקה משקל ראוי למדדי איכות השירות, תוך צמצום הפגיעה בציבור הנוסעים ומתן זמן התארגנות מספק למפעילים הקיימים.

5. סקירת הפסיקה

ניהול מכרזי תחבורה ציבורית בישראל הוא חלק בלתי נפרד ממדיניות התחבורה אשר מטרתה לשפר את שירותי התחבורה הציבורית ולתמוך בתחרות הוגנת בין נותני השירותים. מכרזים אלו מאפשרים לחברות פרטיות להתמודד ולהפעיל את קווי התחבורה בכל חלקי הארץ. קיימת מחלוקת הנוגעת לאופי הקריטריונים שעל פיהם יש להכריז על זהות הזוכה במכרז.

לאורך השנים הוגשו מספר עתירות לבית המשפט שדרשו ממנו להתערב ולהגדיר את הקריטריונים הנוגעים למכרז. בפרק זה נבחן את פסקי הדין המרכזיים שעסקו במכרזים בעניין תחבורה ציבורית.

עת"מ 20-11-54718 אפיקים – שירותי תחבורה מתקדמים בע"מ נ' מדינת ישראל

בפסק דין זה, העלתה העותרת טענות הנוגעות למשקל המשמעותי שניתן לשיקולים כלכליים במכרז, על חשבון קריטריונים של איכות השירות. בית המשפט בחן את מסמכי המכרז וקבע כי ניתנה בהם התייחסות מספקת לכלל הפרמטרים, לרבות איכות השירות. פסק הדין מדגיש את הגישה המאוזנת שבית המשפט מאמץ, המשלבת בין שיקולים כלכליים לבין איכות השירות, אך נמנע מלהתערב בשיקול הדעת של ועדת המכרזים בקביעת המשקל היחסי של כל אחד מהפרמטרים.²²

שיקולי עלות במכרזי תחבורה ציבורית :

נקודה מרכזית העולה מפסק הדין היא השאלה כיצד לאזן בין הצעות מחיר נמוכות לבין הבטחת איכות השירות. בית המשפט קבע כי שיקול הדעת בעניין הכדאיות הכלכלית של ההצעות נתון לוועדת המכרזים ולא לבית המשפט. עיקרון זה משקף את המתח המובנה במכרזי תחבורה ציבורית: מחד גיסא, השאיפה להשיג הצעה כלכלית מיטבית למדינה, ומאידך גיסא, החשש שהצעות זולות מדי עלולות לבוא על חשבון איכות השירות. בית המשפט נוטה שלא להתערב בשיקולי המחיר, כל עוד ההצעה עומדת בתנאי המכרז ונבדקה באופן מקצועי.²³

אופן הענקת הניקוד לחברות המשתתפות במכרז :

סוגיה מהותית שעולה מפסק הדין נוגעת לאיזון בין שיקולים כלכליים לבין איכות השירות בתהליך ניקוד המכרזים. העותרת טענה כי במכרז ניתנה עדיפות משמעותית לשיקולים הכלכליים על חשבון מרכיבי איכות השירות, באופן המהווה פגם מהותי בהליך המכרז.²⁴ טענה זו מציפה את אחת הבעיות המרכזיות במכרזי תחבורה ציבורית בישראל – הנטייה להעניק משקל יתר לשיקולי עלות. המשיבה, מצידה, הגנה על מבנה המכרז וטענה כי המודל שנבחר מאזן כראוי בין שיקולים כלכליים לבין רמת השירות.²⁵ בית המשפט, לאחר שבחן את מסמכי המכרז, קבע כי אכן ניתנה התייחסות מספקת לכלל הפרמטרים הרלוונטיים. עמדה זו של בית המשפט משקפת את הגישה העקבית בפסיקה, לפיה נמנע בית המשפט מלהתערב באופן שבו מחליטה ועדת המכרזים לחלק את המשקלות בין הקריטריונים השונים, כל עוד התקיים איזון סביר ביניהם.²⁶

סיכום :

בפסק הדין ניכרת הגישה העקבית של בית המשפט שלא להתערב בשיקול דעתה של ועדת המכרזים בקביעת האיזון בין שיקולים כלכליים לבין מדדי איכות השירות. בית המשפט הדגיש את חשיבות בחינת איכות השירות לאורך זמן, אך הותיר בידי ועדת המכרזים את הסמכות לקבוע את המשקל היחסי שיינתן לכל קריטריון. מסקנה מרכזית העולה מפסק דין זה היא שלשם שיפור איכות השירות בתחבורה הציבורית נדרש שינוי במבנה המכרזים עצמם, שכן בית המשפט לא ייטה להתערב כל עוד המכרז נערך בהתאם לחוק, גם אם הוא מעניק משקל מוגבל לאיכות השירות.

²² עניין אפיקים.

²³ שם, בעמ' 8-9.

²⁴ שם, בעמ' 4.

²⁵ שם, בעמ' 11.

²⁶ שם, בעמ' 12.

עת"מ 7002-19/23-06-65567 נהור נ' משרד התחבורה

מגבלות ההתערבות השיפוטית במכרזי תחבורה ציבורית :

גם בפסק דין נהור, שעסק בפסילת הצעה במכרז להפעלת קווי שירות, ניכרת הגישה העקבית של בית המשפט להימנע מהתערבות בהחלטות ועדת המכרזים. במקרה זה, נפסלה הצעה בשל פגמים בהצעה הכספית, ובית המשפט קבע כי שיקול הדעת המקצועי בבחינת ההצעות נתון לוועדת המכרזים. פסק דין זה מחזק את המסקנה העולה מהפסיקה – אף שהיבטי השירות ואיכותו חשובים, בית המשפט נוטה שלא להתערב באופן שבו הרשות המנהלית בוחרת לנסח את תנאי המכרז ולשקלל את הקריטריונים השונים בו.²⁷

בפסק הדין בית המשפט דן ב-2 טענות מרכזיות :

מהות הפגמים בהליך המכרז : בית המשפט הדגיש כי יש להבחין בין פגמים טכניים לבין פגמים מהותיים במכרזים. כאשר מדובר בפגמים הנוגעים להצעה הכספית – ליבת המכרז – הגישה המשפטית מחמירה יותר, וזאת לשם הגנה על עקרונות השוויון והתחרות ההוגנת. תובנה זו רלוונטית בענייננו, שכן היא מעידה על החשיבות שמייחס בית המשפט לכללי מכרז ברורים ושקופים, במיוחד כשמדובר בהיבטים כספיים.²⁸

שיקול דעתה של ועדת המכרזים : טענה מרכזית שנדחתה על ידי בית המשפט נגעה להעדפת שיקולים כלכליים גרידא (הצעת המחיר הנמוכה ביותר) על פני שיקולים אחרים. בית המשפט קבע כי לוועדת המכרזים יש שיקול דעת נרחב בבחינת ההצעות לפי מכלול הקריטריונים שנקבעו. מסקנה חשובה לענייננו היא שבתי המשפט יגבו החלטות של ועדות המכרזים המבוססות על שיקול דעת מקצועי, לרבות החלטות המעניקות משקל משמעותי לאיכות השירות, ולא רק לעלות השירות.²⁹

סיכום :

עניין נהור מחזק את התפיסה לפיה בית המשפט יימנע מלהתערב בהחלטות מקצועיות של ועדת המכרזים, כל עוד הן התקבלו באופן מאוזן ותוך שמירה על עקרונות היסוד של דיני המכרזים. פסיקה זו מדגישה את החשיבות של ניסוח ברור וקוהרנטי של תנאי המכרז, וכן את הצורך בבחינה מקצועית ויסודית של ההצעות. בענייננו, מתחדדת ההבנה כי שיפור איכות השירות בתחבורה הציבורית דורש עיגון ברור של קריטריונים איכותיים בתנאי המכרז עצמם, שכן בית המשפט אינו נוטה לכפות שינויים בדיעבד.

עע"מ 7002/19 צ"ינה מוטורס בע"מ נ' משרד התחבורה והבטיחות בדרכים

עניין צ"ינה מוטורס מהווה אבן דרך משמעותית בהבנת המסגרת המשפטית החלה על מכרזי תחבורה ציבורית בישראל. במקרה זה, דן בית המשפט העליון בערעור של חברת צ"ינה מוטורס, יבואנית אוטובוסים, שעתרה נגד החלטת משרד התחבורה לשנות את תנאי ההעדפה לתוצרת מקומית בהליכי רישוי להפעלת קווי שירות. זאת בטענה שהמהלך פוגע בתעשייה המקומית ובשוויון בתנאי התחרות.³⁰ שאלה מרכזית שנדונה בהרחבה בעניין זה היא האם חוק חובת המכרזים חל על הליכי מתן רישיונות להפעלת קווי תחבורה ציבורית. סוגיה זו בעלת חשיבות בענייננו, שכן היא מגדירה את המסגרת החוקית שבתוכה ניתן לפעול לשיפור איכות

²⁷ עניין נהור.

²⁸ שם, בעמ' 16-6.

²⁹ שם, בעמ' 11-13.

³⁰ עע"מ 7002/19 צ"ינה מוטורס בע"מ נ' משרד התחבורה והבטיחות בדרכים (פורסם בנבו 7.7.2020) (להלן: עניין צ"ינה מוטורס").

השירות. מעבר לכך, פסק הדין מתייחס באופן ישיר לאיזון הראוי בין שיקולי מחיר לבין שיקולי איכות השירות במכרזי תחבורה ציבורית, ומציע תובנות חשובות לגבי האופן שבו יש לתכנן מכרזים אלה.³¹

בפסק הדין עלו 3 סוגיות מרכזיות:

תחולת חוק חובת המכרזים: פסק הדין משקף הבחנה מהותית בין הליכי מכרז רגילים לבין הליכי רישוי בתחום התחבורה הציבורית. בית המשפט העליון קבע כי הליכי הרישוי להפעלת קווי תחבורה ציבורית אינם כפופים לחוק חובת המכרזים, שכן מדובר בפעולה שלטונית של מתן רישיון ולא בהתקשרות מסחרית רגילה. קביעה זו יוצרת פער משמעותי בהסדרה החוקית – בעוד שחוק חובת המכרזים מעגן עקרונות של שקיפות, שוויון הזדמנויות ויעילות, הליכי הרישוי אינם כפופים לאותם סטנדרטים מחייבים.³²

לאור קביעה זו, עולה צורך משמעותי להחיל את עקרונות היסוד של חוק חובת המכרזים גם על הליכי הרישוי בתחום התחבורה הציבורית, אם באמצעות תיקון חקיקה ואם באמצעות פרשנות מרחיבה של החובות המנהליות החלות על הרשות. לפיכך, נדרשת התייחסות מפורשת בחקיקה לאיזון הראוי בין שיקולי עלות השירות לאיכות השירות בהליכי הרישוי, תוך הבטחת פיקוח אפקטיבי ושקיפות.

איזון בין מדיניות כלכלית ושיקולי תחרות: סוגיה נוספת שנדונה נגעה למתח שבין מדיניות ההעדפה של התוצרת המקומית לבין עקרונות התחרות החופשית. בית המשפט אישר את חוקיות המדיניות שמעניקה העדפה לתוצרת מקומית, תוך הכרה בכך שמדובר בשיקולי מדיניות לגיטימיים של הרשות המבצעת.³³ קביעה זו מדגישה את המרחב שיש לרשויות המנהל בעיצוב המכרזים, כל עוד החלטותיהן סבירות ומאוזנות. בענייננו, משמעות הדבר היא שיש מקום לשלב במכרזים העתידיים שיקולי מדיניות רחבים, כגון שיפור איכות השירות, אף אם הם עשויים להשפיע על התחרות.

האיזון הראוי בין מחיר לאיכות שירות: בית המשפט הדגיש מפורשות את חשיבות האיזון בין שיקולים כלכליים לבין איכות השירות. זוהי קביעה בעלת חשיבות מכרעת בענייננו, שכן היא מספקת גיבוי משפטי לשינוי המתבקש במבנה המכרזים. בית המשפט קבע כי בהחלטות רגולטוריות יש לבכר ערכים כגון שיפור השירות, תוך הכרה בכך שהמחיר אינו צריך להיות השיקול הבלעדי או העיקרי.³⁴

פסק הדין משקף הבנה עמוקה של המתח האינהרנטי במכרזי תחבורה ציבורית: מחד גיסא, הרצון להביא לחיסכון תקציבי ויעילות כלכלית. מאידך גיסא, הצורך להבטיח שירות איכותי, אמין ונגיש לציבור. קביעה זו יכולה לשמש בסיס לפיתוח מודל חדש למכרזים, שבו קריטריונים כדוגמת איכות השירות (לרבות עמידה בלוחות זמנים, תדירות, נוחות ונגישות) יקבלו משקל משמעותי בהערכת ההצעות.

סיכום:

עניין צ'יינה מוטורס משקף הכרה משפטית בצורך באיזון בין שיקולים כלכליים לבין איכות השירות במכרזי תחבורה ציבורית. חרף העובדה שבית המשפט העליון דחה את הערעור וקבע כי חוק חובת המכרזים אינו חל ישירות על הליכי מתן רישיונות להפעלת קווי שירות, קביעותיו יוצרות בסיס איתן לרפורמה במערך המכרזים הקיים. הפסיקה מדגישה את המרחב שיש לרשויות המנהל בעיצוב מדיניות התחבורה הציבורית,

³¹ חוק המכרזים, לעיל הי"ש 19.

³² שם, בעמ' 17-12.

³³ שם, בעמ' 27-17.

³⁴ שם, בעמ' 12.

ובכלל זה האפשרות לשלב שיקולים מערכתיים רחבים מעבר לעלות השירות גרידא. לאור זאת, יש בפסק דין זה תמיכה משפטית מהותית לשינוי המוצע במחקר זה – הגדלת המשקל הניתן לאיכות השירות במכרזים עתידיים להפעלת קווי תחבורה ציבורית, תוך יצירת מנגנוני בקרה אפקטיביים שיבטיחו עמידה בסטנדרטים גבוהים לאורך זמן.

המלצה:

לאור סקירת הפסיקה, ניכר כי הדרך המשפטית לשיפור שירותי התחבורה הציבורית אינה עוברת דרך התערבות שיפוטית, אלא דרך עיצוב מחדש של מבנה המכרזים עצמם. פסקי הדין מדגישים את המרחב המשמעותי העומד בפני רשויות המנהל בעיצוב קריטריונים למכרזים. יש לנצל מרחב זה לעיצוב מדיניות מאוזנת יותר.

ראשית, יש לעגן בחקיקה את תחולת עקרונות חוק חובת המכרזים גם על הליכי רישוי בתחום התחבורה הציבורית, בעקבות הקביעה בעניין **צ'יינה מוטורס** שההליכים אינם כפופים ישירות לחוק זה. שנית, יש להגדיר באופן נהיר ומפורט את מדדי האיכות והסטנדרטים הנדרשים בתנאי המכרז עצמו, וכך בית המשפט ייתן דעתו לקריטריונים הללו בפסיקותיו.

לבסוף, לאור פסיקת בית המשפט בעניין **נהור**, המכירה בסמכות הרשות לשקול שיקולים מערכתיים רחבים מעבר לעלות, יש לפתח מערכת חוזית המתגמלת שיפור מתמיד באיכות השירות, תוך ניטור שוטף וחיזוק מנגנוני הפיקוח לאורך כל תקופת הרישיון – ולא רק בשלב המכרז. שילוב הגישות הללו יאפשר לשפר את איכות התחבורה הציבורית במסגרת חוקית התואמת את עקרונות המשפט המנהלי בישראל, כפי שבאו לידי ביטוי בפסיקה.

6. סקירת הספרות

דו"ח של מבקר המדינה משנת 2019 (להלן: "**דו"ח מבקר המדינה**") קבע שהמציאות התחבורתית שעומדת מתמודדים תושבי ישראל מדי יום היא קשה. כך לדוגמה, עומסי התנועה הם כבדים והתמשכות הנסיעות השגרתיות נוגסת בזמנם היקר של התושבים, פוגעת בפריון העבודה ואף גורמת לזיהום אוויר ולמפגעי רעש.³⁵ כמו כן, לעומסי התנועה במדינה יש משמעות כלכלית כבדות שמוערכות בעשרות מיליארדי ש"ח בשנה. לאור זאת ומאחר שהעומסים אף צפויים להחריף מאוד בעתיד, נדרש לנקוט אמצעים מיידיים ויעילים לפתרונם.³⁶

לפיקד, יש צורך ממשי בהסטת משתמשי הרכב הפרטי לעבר התחבורה הציבורית. אולם, ממחקר שנערך עולה כי ישנו פער בין צרכי התחבורה בישראל לבין המצב בפועל של מערך התחבורה הציבורית.³⁷ כמו כן, על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה פחות מ-20% מכלל ציבור הנוסעים השתמשו בשנת 2016 בתחבורה ציבורית לצורך הגעה וחזרה ממקום עבודתם.³⁸

³⁵ מבקר המדינה **דוח משבר תח"צ**, לעיל ה"ש 18, בפתח דבר.

³⁶ שם.

³⁷ רינת בניטה **התחבורה הציבורית בישראל והגודש בכבישים** 3 (הכנסת, מרכז מחקר ומידע 2019).

³⁸ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה **לקט נתונים מתוך הסקר החברתי 2018: מעברים בין יישובים, יוממות ושביעות רצון מאזור המגורים בערים הגדולות בישראל** 5 (2019).

מחקר שנערך במרכז המחקר והמידע של הכנסת מצא כי על מנת לעודד שינוי בהרגלי הנסיעה ולהעדיף את התחבורה הציבורית, יש לשפר את אמינות השירות, תדירותו ונוחותו. נוסף על כך, נדרש לשנות באופן משמעותי את האופן בו נתפס השירות באוטובוסים: מאמצעי תחבורה הנבחר מ"חוסר ברירה" לאמצעי מועדף של כלל האוכלוסייה.³⁹

מדדי ביצוע לתחבורה הציבורית בישראל

דו"ח מבקר המדינה מצא כי התלות הרבה והגוברת של תושבי המדינה ברכבם הפרטי היא תוצאה של שירותי תחבורה ציבורית שאינם מספקים.⁴⁰ עוד נמצאו ממצאים בדבר צפיפות בשעות השיא היומיות, תדירותם הנמוכה של קווי האוטובוס, זמני נסיעה ארוכים ונגישות נמוכה של תחנות לחלקים נרחבים באוכלוסייה.⁴¹

במסגרת דו"ח מבקר המדינה הופץ שאלון מקוון לקהל הרחב.⁴² ביחס לשביעות הרצון מהנסיעה בתחבורה הציבורית בישראל, המשיבים התבקשו לציין את דעתם בנוגע לתחבורה הציבורית בכמה היבטים של שירות ואיכות.⁴³ משתמשי התחבורה הציבורית שענו על השאלון העניקו חשיבות יתרה לסוגיית זמני הנסיעה על מגוון היבטיה. לדוגמה תדירות הקווים, מידת העמידה בלוחות הזמנים שפורסמו, משך הנסיעה ומועד ההגעה ליעד.⁴⁴ נמצא כי סוגייה זו היא גורם מרכזי בהחלטה מתי ואיך לנסוע בתחבורה ציבורית. יתרה מכך, ניכר חוסר שביעות רצון של ממש מאיחוע העמידה בלוחות הזמנים ומתדירות זמני הקווים.⁴⁵

זאת ועוד, נמצא כי כשני שלישים מכלל המשיבים על השאלון ענו שהפרמטרים של צפיפות ושירות משפיעים על בחירתם לנסוע בתחבורה הציבורית: כ-64% מהמשיבים המשתמשים בתחבורה ציבורית הגדירו את טיב השירות של אמצעי התחבורה כגורם המשפיע, לעיתים קרובות או תמיד, על בחירתם אם לנסוע בתחבורה ציבורית.

החל משנת 2022 הרשות לתחבורה ציבורית מנטרת מדדי ביצוע מרכזיים במטרה לשקף את מצב התחבורה הציבורית במדינה לאורך זמן, לבחון את יעילות הפעולות שלה ולשפרה.⁴⁶ במאי 2024 פורסם דו"ח מדדי ביצוע מרכזיים לתחבורה הציבורית (להלן: "הדו"ח") המציג את המדדים העיקריים לרבעון הראשון של 2024.⁴⁷ למעשה, הדו"ח מספק תמונה מקיפה על מצב שירותי התחבורה הציבורית בישראל באמצעות מדדים כגון אמינות, שביעות רצון, עלות תפעולית וזמינות. שימוש במדדים אלו עשוי לסייע למדינה בקביעת יעדים לשיפור השירותים הניתנים לציבור. בענייננו, המידע המוצג בדו"ח עשוי לסייע בקביעת קריטריונים במכרזים עתידיים לבחירת מפעילות.

³⁹ בניתה התחבורה הציבורית, לעיל ה"ש 37, בעמ' 5.

⁴⁰ מבקר המדינה דוח משבר תח"צ, לעיל ה"ש 18, בפתח דבר.

⁴¹ שם.

⁴² שם. יוער כי בדו"ח צוין במפורש כי הסקר שנערך אינו מתיימר לייצג באופן סטטיסטי את כלל האוכלוסייה בישראל, אלא הממצאים מציגים תמונת מצב בדבר תחושות הנוסעים ומלמדים על החוויה שלהם כמי שמשתמשים בתחבורה הציבורית בישראל כיום או כמי שאינם משתמשים בה.

⁴³ מבקר המדינה דוח משבר תח"צ, לעיל ה"ש 18, בעמ' 11.

⁴⁴ שם.

⁴⁵ שם.

⁴⁶ הרשות הארצית לתחבורה ציבורית דו"ח מדדי ביצוע מרכזיים לתחבורה הציבורית 2 (2024).

⁴⁷ שם.

ממצאי הדו"ח

דו"ח מדדי הביצוע המרכזיים לתחבורה הציבורית שפורסם במאי 2024 מציג תמונת מצב מקיפה של שירותי התחבורה הציבורית בישראל. הנתונים המשמעותיים ביותר בענייננו מתמקדים באיכות השירות: מדד האמינות, המשקף את מידת העמידה בלוחות הזמנים, עומד על 7.2 מתוך 10, ואילו מדד איכות תכנון השירות מגיע ל-7.09 מתוך 10. נתון מדאיג במיוחד הוא מדד שביעות רצון הנוסעים, העומד על 30 מתוך 100 בלבד, המצביע על פער משמעותי בין ציפיות הציבור לבין השירות הניתן בפועל. בד בבד, העלות התפעולית לנוסע עומדת על 13.8 ₪, כאשר ניכרת מגמת ירידה בעלות זו לאורך זמן, נתון שיכול להצביע על התייעלות תפעולית מסוימת.⁴⁸

נתונים אלה מחזקים את טענתנו המרכזית בדבר הצורך בשיפור מהותי באיכות שירותי התחבורה הציבורית. הדו"ח מדגיש כי קיימים מקטעים בקווים מסוימים בהם זמן ההמתנה חורג מהממוצע הרצוי, דבר המעיד על צורך בהגברת התדירות ושיפור תכנון הקווים. הפערים באיכות השירות והאמינות, יחד עם שביעות הרצון הנמוכה, מחזקים את ההמלצות המרכזיות במחקר זה: קביעת מנגנון מדידה ברור לאיכות השירות, הגדלת המשקל הניתן לפרמטרים אלה במכרזים ויצירת מערכת תמריצים כלכליים למפעילים שיעודדו שיפור מתמיד בשירות הניתן לציבור. יישום המנגנונים המוצעים במחקר זה צפוי להביא לשיפור משמעותי במדדים אלה ולהגברת אמון הציבור במערכת התחבורה הציבורית.

מכרזים לבחירת מפעילי תחבורה ציבורית

האוטובוסים הם אמצעי התחבורה הציבורית המרכזי במדינת ישראל.⁴⁹ בעשורים האחרונים הפך השימוש במכרזים לדרך מקובלת לאספקת שירותי תחבורה ציבורית באוטובוסים.⁵⁰ במסגרת רפורמה זו, בין השנים 2000-2015 כמחצית משירותי האוטובוסים בקווים קבועים הועברו מידי שתי חברות מונופוליות לידי מפעילים אחרים, באמצעות מכרזים תחרותיים.⁵¹

מחקרים שנערכו בעולם על מכרזים לאספקת שירותי תחבורה ציבורית העלו שמכרזים הם דרך יעילה לחיסכון בעלויות אספקת השירותים ובסובסידיות הנדרשות.⁵² עם זאת, בתחום רמת השירות התקבלו תוצאות מעורבות.⁵³

בחודשים אוקטובר 2017 עד מרץ 2018 בדק משרד מבקר המדינה את נושא קידום שירותי התחבורה הציבורית באוטובוסים.⁵⁴ אחד הליקויים העיקריים שנמצאו נוגע למכרזים לבחירת מפעילי התחבורה הציבורית והפעלתם.⁵⁵

משרד מבקר המדינה בדק חמישה מכרזים שהתקיימו בשנים 2015-2017.⁵⁶ נמצא כי המרכיב המשמעותי ביותר לבחירת ההצעה הזוכה במכרז הוא הצעתם הכספית של המציעים. ההצעה הכספית מבטאת את גובה הסובסידיה שהמציעים מעוניינים לקבל מהמדינה או את גובה התמלוגים שהם מוכנים לשלם. ככל שההצעה

⁴⁸ שם, בעמ' 3-15.

⁴⁹ מבקר המדינה דוח משבר תח"צ, לעיל ה"ש 18, בעמ' 177.

⁵⁰ יורם עידה ויוסי ברכמן "מכרזים יעילים לאספקת שירותי תחבורה ציבורית" הרבעון לכלכלה 365 (2009).

⁵¹ שם, בעמ' 85.

⁵² שם, בעמ' 365.

⁵³ שם.

⁵⁴ מבקר המדינה דוח משבר תח"צ, לעיל ה"ש 18, בעמ' 178.

⁵⁵ שם.

⁵⁶ שם, בעמ' 192.

"זולה" יותר למדינה, כך סיכוייו של המציע לזכות במכרז גבוהים יותר.⁵⁷ עוד עלה מעיון במכרזים כי במסגרת ההצעה התפעולית נכללים שכר הנהגים (שמשקלו 2% מהניקוד המרבי האפשרי), עמידה ביעדי רמת שירות (משקלו 3%) ומצב הרכב (משקלו 4%). חרף חשיבותם הרבה של שלושת המרכיבים הללו לאיכות השירות הניתן לציבור, משקלם של מרכיבים אלה יחד הוא 9% בלבד מחישובי הוועדה בשקלול הסופי.⁵⁸

דו"ח מבקר המדינה מעלה כי הקריטריונים לבחירת הזוכה במכרז להפעלת אשכול תחבורה ציבורית עלולים לאפשר זכייה במכרזים להצעות זולות מספיק של מפעילים שסיפקו בעבר שירותים ברמה נמוכה. כמו כן, המשקל הגבוה הניתן להצעה הכספית של המפעילים במכרזים מחייב אותם להגיש הצעה זולה יחסית על מנת להעלות את סיכוייהם לזכות בהליך המכרז. אולם, במקביל עולים הסיכונים לפגיעה ברווחי המפעילים וכפועל יוצא מכך לפגיעה בשירות לנוסע.⁵⁹

לפיכך, אף שמבקר המדינה המליץ למשרד התחבורה לבחון את הקריטריונים במכרזים ולשנותם, עד כה לא יושמה המלצה זו באופן מלא. משרד התחבורה אמנם הכיר בבעייתיות והחל בתהליכים מסוימים לשיפור המצב, כפי שניכר במתווה ההסדרה הענפית שהוזכר לעיל, אך הפערים המהותיים עדיין קיימים. המשקל הנמוך שניתן לאיכות השירות במכרזים נותר בעינו, והתמריצים למפעילים עדיין מתמקדים בעיקר בהיבטים כלכליים. לכן, אנו קוראים לחייב את משרד התחבורה לתקן את מבנה המכרזים באופן מיידי, כך שלפחות 30% מהניקוד יוקדש למדדי איכות שירות, תוך הגדרת סטנדרטים ברורים ומחייבים.⁶⁰

כמו כן, במאמר של עידה וברכמן נמצא כי שיטת מכרז שבה התמורה למפעיל אינה תלויה בביצועיו בתחום רמת השירות או מספר הנוסעים, עשויה לגרום לכך שהמפעיל לא יספק את רמת השירות הנדרשת.⁶¹ כדי למנוע מצב בו המפעילים יספקו רמת שירות נמוכה מהנדרש, עידה וברכמן המליצו לשלב במכרזים תמריצים כספיים למפעילים על רמת שירות טובה או הגדלת מספר הנוסעים.⁶² כמו כן, הומלץ להגביר את רמת הפיקוח והבקרה על ביצועי המפעילים.⁶³

החל משנת 2003 מופעלת בישראל מערכת בקרה תפעולית על איכות השירות המסופק על ידי המפעילים. במסגרת בקרה זו איכות השירות נבדקת על בסיס שיעור החריגות מאיכות השירות המזערית הנדרשת במסגרת המכרז. בחינת תוצאות הבקרה התפעולית לשנים 2005-2016 מעידה על מגמה עקבית של ירידה בשיעור החריגות מרמת השירות הנדרשת, דבר שאמור להעיד על שיפור איכות השירות.⁶⁴ משנת 2008 ציון הבקרה התפעולית משמש לצורך ניקוד המפעילים במכרזים ולאורך הזמן הועלה משקלו היחסי כדי לתמרץ את המפעילים לעמוד ברמת השירות הנדרשת במכרזים.⁶⁵ לפיכך, מומלץ להגדיל את המשקל שניתן לאיכות השירות במכרזים, ולחזק את הפיקוח באמצעות העברת הבקרה ממנגנון פנימי של המפעילים לפיקוח חיצוני המבוצע על ידי משרד התחבורה. מהלך זה יבטיח ניטור אובייקטיבי ואפקטיבי יותר של איכות השירות וישפר את אמון הציבור בתחבורה הציבורית.

⁵⁷ שם.

⁵⁸ שם, בעמ' 193.

⁵⁹ שם, בעמ' 178-183.

⁶⁰ שם, בעמ' 182.

⁶¹ עידה וברכמן "מכרזים יעילים", לעיל ה"ש 50, בעמ' 383.

⁶² שם.

⁶³ שם.

⁶⁴ שם, בעמ' 90.

⁶⁵ שם.

המלצה

סקירת הספרות והנתונים שהוצגו מעידים באופן חד-משמעי על הצורך האקוטי בשינוי מבני במערך המכרזים בתחום התחבורה הציבורית בישראל. בדו"ח מבקר המדינה ניתנה המלצה ברורה למשרד התחבורה "לבחון את הקריטריונים שנקבעו במכרזים ולשנותם כך שיזכו בהם הצעות שיבטיחו מתן שירות איכותי לנוסעים" – המלצה שלא יושמה באופן מספק עד כה.

לאור זאת, אנו קוראים ליישום מיידי של רפורמה מקיפה במכרזי התחבורה הציבורית, שבמרכזה חיוב משרד התחבורה להגדיל את המשקל של מרכיבי איכות השירות במכרזים לכדי 30% לפחות מהניקוד הכולל, על חשבון המרכיבים הכספיים. שינוי זה יבטיח כי המפעילים יתחרו לא רק על עלות השירות, אלא גם על רמת השירות שהם מציעים לציבור הנוסעים.

אנו מציעים לאמץ מודל של "חוזי תמריצי איכות" בדומה למודל הלונדוני המוצלח, הכולל מערכת ניטור בזמן אמת של עמידה בלוחות זמנים ומנגנון בונוסים וקנסות המותאם לביצועים בפועל. בד בבד, נדרשת הקמת גוף בקרה עצמאי במסגרת הרשויות המטרופוליטיות, שיהיה אחראי על פיקוח אובייקטיבי ושוטף – לא כחלק ממנגנון פנימי של המפעילים כפי שקיים היום.

רפורמה זו תהווה צעד המשמעותי לשיפור התחבורה הציבורית בישראל, ותיצור מציאות שבה המפעילים יתוגמלו על איכות, אמינות ושירות מצוין, ולא רק על חיסכון עבור הקופה הציבורית. יישום מהיר של המלצות אלו יסייע לשנות את תפיסת הציבור את התחבורה הציבורית מאמצעי שנבחר "מחוסר ברירה" לאמצעי תחבורה מועדף, אמין ויעיל.

7. סקירה השוואתית

7.1 שטוקהולם, שוודיה

הרשות המטרופוליטית של שטוקהולם – Storstockholm Lokaltrafik (SL) – היא חברה בע"מ בבעלות מועצת מחוז שטוקהולם, ומהווה דוגמה למודל מחוזי-אזורי ולא מדינתי. מבנה זה דומה לרשויות המטרופוליטיות שמתוכננות לפעול בישראל החל משנת 2025. הרשות המטרופוליטית עוסקת בתכנון, רכש, ניהול, פיתוח ושיווק של אמצעי התחבורה. שירותי התחבורה מופעלים על ידי קבלני משנה הקשורים עם הרשות בחוזים.

קבלני המשנה נבחרים במכרזים בין-לאומיים, כאשר משנת 2001 הוכנסו תנאים שנועדו להבטיח שירות באיכות גבוהה ושביעות רצון גבוהה של המשתמשים. במכרזים אלה נכללים מנגנונים לתמרוץ כספי של הזכיין לשיפור איכות השירות. הרשות המטרופוליטית של שטוקהולם מעריכה את ביצועי הזכיינים במגוון שיטות, בעיקר באמצעים אלקטרוניים כגון מערכות ממוחשבות באוטובוסים לאיסוף נתונים על עליית נוסעים, אימות כרטיסים וזמני יציאה והגעה. כמו כן, מערכות GPS משמשות למעקב אחר מסלולי האוטובוסים ולבדיקת עמידה בזמנים, תוך תיעוד עיכובים וביטולים. נוסף על כך, מתבצעים סקרי שביעות

רצון לקוחות והנתונים משולבים לדוחות חודשיים. הרשות גם משתמשת ב"לקוחות סמויים" לניטור מצב התחנות, הניקיון והשירות שמעניקים העובדים.⁶⁶

כמו כן, רשויות התחבורה הציבורית בכלל מדינת שוודיה מדגישות כי איכות השירות ושביעות רצון הלקוחות הם יעדים חשובים, ולכן מכרזי התחבורה הציבורית כוללים תמריצים בצורת בונוסים ואף קנסות על אי אספקת איכות רצויה, כדי להבטיח תחבורה איכותית. משקלם של תמריצים אלו מוגבל כיוון שהשלכותיהם מסתכמים לעיתים בנתח קטן יחסית מסך התשלומים החוזיים.⁶⁷

לקראת הקמת הרשויות המטרופוליטיות בישראל ב־2025, חשוב לוודא שאכן הרשויות מוקמות ופועלות בהתאם לתכנון, תוך הבטחת משאבים וסמכויות מספקות לניהול יעיל של התחבורה הציבורית. יש חשיבות רבה לאימוץ מודלים דומים של פיקוח ובקרה על איכות השירות, כדי להבטיח שהמפעילים יספקו רמת שירות גבוהה לציבור הישראלי.

7.2 סיאול, דרום קוריאה

מערכת התחבורה הציבורית במטרופילין סיאול מתבססת בעיקר על רכבות תחתיות ואוטובוסים, ומנהלת אותה עיריית סיאול (Seoul Metropolitan Government).⁶⁸ בתחילת שנות ה־2000 נוצר משבר מימון במערכת התחבורה הציבורית בסיאול, שנבע מעלות גבוהה של הרכבות התחתיות בעיר. בעקבות כך, נעשתה רפורמה של מערך האוטובוסים בעיר, במסגרתה לוחות הזמנים והתעריפים, הוכפפו לשליטת העירייה במודל דומה לרשויות המטרופוליטיות המתוכננות בישראל. מבנה זה מאפשר תכנון וניהול מרכזי של שירותי התחבורה ברמה האזורית, תוך שילוב יעיל בין אמצעי תחבורה שונים. לפני הרפורמה בסיאול הופעלו קווי אוטובוסים על־ידי חברות פרטיות רבות עם תחרות חלקית על קווים, ואף ללא תחרות כלל. נוסף על כך, לא היה תיאום בין המפעילים ולכן קווים רבים היו חופפים ולא הייתה אינטגרציה עם שירותי המטרו.⁶⁹

במסגרת הרפורמה חברות האוטובוסים המשיכו להפעיל את הקווים באמצעות חוזים, אך לפי החוזים החברות מתוגמלות לפי מספר הקילומטרים שהן נוסעות ואיכות השירות שהן נותנות. תעריפי הנסיעות באוטובוסים תלויים במרחק נסיעה בלבד וללא קשר למעברים בין אמצעי התחבורה השונים.⁷⁰ נוסף על כך, הוכנסה מערכת שליטה מרכזית לניהול מערך האוטובוסים. מערכת זו שולטת בתנועת האוטובוסים באמצעות GPS, נותנת מידע זמין לנוסעים בתחנות, ואף יכולה להוסיף ולהפחית תדירות של אוטובוסים לפי הצורך ולכוון את מהירותם. בעקבות הרפורמה ניתנה קדימות לאוטובוסים ברמזורים.⁷¹ הרפורמה הקטינה את חופש הפעולה של חברות האוטובוסים לעומת המודל הקודם, בכך שהרשות קובעת את המסלולים ואת תדירות האוטובוסים. אך החוזים שנחתמו בין הרשות לחברות האוטובוסים הינם חוזים

⁶⁶ AB STORSTOCKHOLMS LOKALTRAFIK, ANNUAL REPORT 16-17 (2007).
⁶⁷ Roger Pyddoke, *Penalties as incentives for punctuality and regularity in tendered Swedish public transport*, K2 (2019).

⁶⁸ Policy on Transportation, SEOUL METROPOLITAN GOVERNMENT,

<https://english.seoul.go.kr/policy/transportation/>

⁶⁹ הוועדה לבחינת הרפורמה בתחבורה הציבורית **מסקנות והמלצות** 21 (2007) (להלן: "דו"ח ועדת סדן").
http://media.mot.gov.il/PDF/HE_TRAFFIC_PUBLIC/ReformaBetahburaZiburit.pdf

⁷⁰ שם.

⁷¹ John Pucher, Hyungyong Park, & Mook Han Kim, *Public Transport Reforms in Seoul: Innovations Motivated by Funding Crisis*, JOURNAL OF PUBLIC TRANSPORTATION 8, 43-47 (2005).

תחרותיים. באופן מידי ולאחר ארבעה חודשים מהחלת הרפורמה בסיאול מספר משתמשי נתיבי התחבורה הציבורית גדל, והרפורמה הביאה לעלייה ניכרת במספר המשתמשים באוטובוסים.⁷²

7.3 לונדון, אנגליה

רשות התחבורה ללונדון ("TfL – Transport for London") היא גוף סטטוטורי שהוקם מכוח חוק לונדון הגדולה (Greater London Authority Act - GLA) בשנת 2000.⁷³ הרשות מופקדת על יישום אסטרטגיית התחבורה של ראש עיריית לונדון ועל התחייבויותיו בתחום התחבורה הציבורית. תפקידה המרכזי כולל הפעלה יומיומית של רשת התחבורה הציבורית בעיר (על פני האדמה, מתחתיה ובנהרות), וכן ניהול ופיקוח על הכבישים הראשיים בעיר,⁷⁴ ושירות לכ-8.4 מיליון תושבי לונדון.⁷⁵

שירותי האוטובוסים בלונדון מנוהלים על ידי חברת London Buses (London Bus Services Ltd) שהיא חברת בת של הרשות (TfL). החברה אחראית על תכנון קווי האוטובוסים, קביעת רמת השירות (כולל תדירות וקיבולת), ופיקוח על איכות השירות הניתן לציבור. כמו כן, היא מנהלת את החוזים עם המפעילים הפרטיים שנבחרים במסגרת מכרזים תחרותיים. החברה אחראית גם על ניהולן של כ-50 תחנות אוטובוסים וכ-19,000 עצירה וכן על שירותים נוספים הנחוצים לתפקוד מערכת האוטובוסים בעיר.⁷⁶

מאפייני המכרזים:⁷⁷

כאמור, חברת London Buses אחראית על ניהול מכרזי האוטובוסים בעיר. החברה קובעת את הדרישות במכרזים, מפקחת על עמידת המפעילים בתנאי החוזה, ומיישמת את אסטרטגיית התחבורה של ראש העיר.

1. ברוב המקרים, מכרזים מוצעים עבור כל קו אוטובוס בנפרד.
2. בלונדון, בין 15%-20% מרשת האוטובוסים עומדת למכרז מחדש מדי שנה, כחלק מתכנית מכרזים מתמשכת שמטרתה להבטיח תחרותיות ושיפור מתמיד של השירותים. חשוב לציין שמודל זה שונה מההמלצות של מחקר זה עבור ישראל, שם אנו מציעים דווקא חוזים ארוכי טווח עם החברות המפעילות (10-15 שנים). ההבדל נובע מהתנאים הייחודיים של השוק הישראלי, בו יציבות ארוכת טווח עשויה לעודד השקעות משמעותיות יותר בתשתיות ובשיפור השירות. אנו סבורים שניתן לשמר את יתרונות התחרותיות גם בחוזים ארוכים באמצעות מנגנוני תמריצים ופיקוח אפקטיביים, בדומה לאלה המיושמים באמסטרדם.

אמות המידה להערכת ההצעות ובחירת החוזה: עקרון ההגיונות כלפי כלל המשתתפים עומד בבסיס הליכי המכרז בלונדון, כאשר מטרת הליך הבחירה היא להבטיח השגת תוצאה כלכלית מיטבית תוך התחשבות במשאבים הזמינים לרשות. הקריטריונים להערכת ההצעות מקיפים מגוון היבטים ללא סדר עדיפות קבוע: היבטים כלכליים הכוללים את המחיר המוצע והאיתנות הפיננסית של המציע; יכולת תפעולית המתמקדת באיכות השירות ועמידה בלוחות זמנים; תשתיות וציוד הנוגעים למתקנים ולכלי הרכב המוצעים; היבטי כוח אדם המתייחסים לגיוס, הכשרה ושימור עובדים; וכן שיקולי תחרותיות המבטיחים שמירה על רמת

⁷² דו"ח ועדת סדן, לעיל ה"ש 69, בעמ' 21.

⁷³ Greater London Authority Act 1999, LEGISLATION.GOV.UK, Section 10, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1999/29/schedule/10>

⁷⁴ What We Do, TRANSPORT FOR LONDON, <https://tfl.gov.uk/corporate/about-tfl/what-we-do>

⁷⁵ Our Role, TRANSPORT FOR LONDON, <https://tfl.gov.uk/corporate/about-tfl/how-we-work/our-role>

⁷⁶ TRANSPORT FOR LONDON, *London's Bus Contracting and Tendering Process*, 4-7, ⁷⁷ שם, בעמ' 11.

תחרות הוגנת במכרזים עתידיים. שקלול מאוזן של כל הקריטריונים הללו מאפשר לבחור את ההצעה המיטבית המשלבת יעילות כלכלית עם איכות שירות גבוהה.

בעיות חוזיות במודלי המכרזים והצורך בפתרון: עד 2001 הופעלו בלונדון חוזים בהם נקבעו מדדים לביצועים מינימליים (Minimum Performance Standard – MPS) חרף התאמתם לכל קו, בעיות אמינות נותרו בעינן: איסדירות בזמני הגעת האוטובוסים בקווים בתדירות גבוהה ואיזמדה בלוחות הזמנים בקווים בתדירות נמוכה. בעיות אלו נבעו מהיעדר תמריצים כספיים למפעילים לעמוד במדדי הביצועים המינימליים שנקבעו בחוזה. זיהוי חולשות אלה הוביל לשינוי מהותי במבנה אמות המידה להערכת ההצעות במכרזים, שתוארו לעיל, ולפיתוח מנגנוני תמריצים חדשים לאחר שנת 2001.

החזון מאחורי החוזים החדשים במכרזי האוטובוסים:⁷⁸ כתגובה לבעיות אלה, פותחו חוזי התקשרות חדשים במערכת התחבורה בלונדון שנועדו לשפר את האיכות, היעילות והמהימנות של שירותי האוטובוסים. המערכת החדשה מבוססת על מודל של תחרות מבוקרת, המאפשרת לחברות פרטיות להתמודד על מתן שירותים במכרזים, אך עם דגש חזק יותר על איכות הביצוע. מטרת החוזים היא לספק שירותים באיכות גבוהה תוך איזון בין עלות התפעול לציפיות הנוסעים, והם בנויים בצורה המספקת תמריצים משמעותיים לחברות המפעילות לשפר את השירות.

הפתרון – חוזי תמריצי איכות:⁷⁹

בשנת 2001 הוכנסו לשימוש חוזי תמריצי איכות (Quality Incentive Contracts), אשר החליפו את מודלי החוזים הקודמים במכרזים על קווי האוטובוסים. חוזים אלו מבוססים על מודל העלות (Gross Cost Contracts) וכוללים שלושה רכיבים עיקריים:

1. **תשלום בזיקה לקילומטראז'** – התשלומים החוזיים יחושבו בזיקה לקילומטראז' שבוצע בפועל.⁸⁰
2. **תשלומים מבוססי ביצוע אמינות** – התשלום שהמפעילות מקבלות מושפע באופן יחסי לסטנדרט הביצועים המינימלי (MPS) שנקבע בחוזה.
3. **אפשרות להארכת חוזה** – במידה והמפעיל עומד בתנאי קריטריון האמינות (שגובה במעט מדרישת המינימום) הוא זכאי להארכה אוטומטית של החוזה לשנתיים נוספות.

פירוט הרכיבים מוצג כדלהלן:

1. התאמת התשלום לקילומטראז':⁸¹

דרך לעידוד הפעלת קווי הנסיעה בהתאם לתדירות שנקבעה בחוזה ההפעלה היא התאמת התשלום לביצוע בפועל. הביצוע נמדד בהתאם לכמות הקילומטרים שבוצעו (להלן: קילומטראז'). חברת "London Buses" בוחנת ביצועים לקווים ומפקחת עליהם. בחוזה מוגדר רף מינימלי מקובל של הקילומטראז' שהופעל לכל קו.

נסיעות שלא בוצעו בפועל מסווגות לאחת משתי קטגוריות:

⁷⁸ קיימים קווים מעטים שלא פועלים לפי מנגנון התמריצים, אלו על פי רוב קווים בתדירות נמוכה במיוחד כדוגמת קווים לבתי הספר וקווים אחרים.

⁷⁹ חוזי אוטובוסים בלונדון לעיל ה"ש 76, בעמ' 14-15.

⁸⁰ שם, בעמ' 15.

⁸¹ שם.

א. אובדן שלא ניתן לנכות: קילומטראז' שלא בוצע בשל נסיבות שאינן בשליטת המפעיל (לדוגמה, תנאי תנועה קשים). המפעילים לא זכאים לתשלום עבור אובדן זה, הוא מופחת מהתשלום החוזי בצורה יחסית.

ב. אובדן שניתן לנכות: קילומטראז' שלא בוצע ונחשב לכוזה שניתן היה לשלם עליו ברמה סבירה מצד המפעיל (למשל, היעדרות עובדים או תקלות מכניות). המפעילים זכאים לתשלום עבור אובדן זה.

2. תשלומים מבוססי ביצוע אמינות

מדדי הביצוע בהתאם לסוגי הקווים השונים⁸²:

מערכת התמריצים מותאמת למאפיינים הייחודיים של קווי האוטובוסים השונים. בקווים בתדירות גבוהה, השירות נמדד באמצעות מעקב אחר זמני המתנה עודפים בין אוטובוסים (Excess Wait Time – EWT) כאשר שינוי של 0.1 דקות מהממוצע השנתי המוגדר בסטנדרט הביצועים המינימלי מפעיל את מנגנון התגמול. לעומת זאת, בקווים בתדירות נמוכה, הבקרה מתמקדת בעמידה בלוחות הזמנים שנקבעו (On Percentage Time), עם סף חריגה של 2% מהסטנדרט המינימלי הנדרש. בשני המקרים, המנגנון פועל באופן דומה – שיפור מעל לסטנדרט מזכה את המפעיל בבנוס כספי, ואילו ירידה מתחת לסטנדרט גוררת הפחתה בתשלום. מבנה התמריצים מוגדר באופן מדויק: על כל צעד שיפור מעבר לסטנדרטים שנקבעו, המפעיל מקבל בנוס בגובה 1.5% מהמחיר שסוכם בחוזה (עד לתקרה של 15% מערך החוזה), ועל כל צעד שמהווה גריעה מהסטנדרטים, מופחת 1% מהתשלום (עד לתקרה של 10% מסך החוזה). מערכת זו מעודדת את המפעילים לשאוף לשיפור מתמיד, תוך הגבלת הסיכון הכספי עבור שני הצדדים.

3. הארכת חוזה

בלונדון, החוזים עם מפעילי התחבורה הציבורית נחתמים לתקופה ראשונית של חמש שנים. כל חוזה כולל סטנדרט ביצועים מינימלי (Minimum Performance Standard – MPS) המותאם למאפיינים הייחודיים של הקו. במסגרת החוזה נקבעים גם תנאי סף להארכה (Extension Threshold), המציבים רף אמינות מעט מחמיר יותר מהסטנדרט המינימלי, תוך התאמה לדרישות הספציפיות של כל קו. מנגנון זה נועד לתמרץ את המפעילים לעמוד ביעדי השירות ואף לשאוף לעלות עליהם.

כאשר מפעיל עומד בקריטריון האמינות המוגדר כ־Extension Threshold במסמכי המכרז או מתעלה עליו, הוא זכאי להארכה אוטומטית של החוזה לשנתיים נוספות. תהליך ההארכה פשוט יחסית: אם המפעיל עומד בדרישות ומסכים להארכת החוזה, הקו יוצא מתכנית המכרזים השנתית ונכנס למכרז מחדש רק שנתיים מאוחר יותר, כאשר תנאי החוזים נשארים זהים. לעומת זאת, אם המפעיל דוחה את ההארכה או אינו עומד ברף הנדרש, הקו מוצע במכרז באופן רגיל בהתאם ללוח הזמנים המקורי.

השוואה למצב בישראל: המודל הלונדוני של חוזים קצרים יחסית עם אפשרות הארכה שונה מהותית מהמצב בישראל, שבו נהוגים חוזים ארוכי טווח. יתרון משמעותי הנזקף לזכותו של המודל הלונדוני הוא הגמישות והיכולת להחליף מפעיל שאינו מספק שירות איכותי בתום חמש שנים, ללא צורך בהתדיינויות משפטיות מורכבות. זאת בניגוד למצב בישראל, שבו יציאה מחוזה לפני סיומו מחייבת הליכים משפטיים ארוכים, מייגעים ויקרים.

⁸² שם, בעמ' 14.

בישראל, ההחלטה לנקוט שיטת התקשרות דרך חוזים ארוכי טווח נובעת מהרצון לעודד יציבות והשקעות ארוכות טווח מצד המפעילים. עם זאת, האתגר הוא להבטיח שמירה על איכות השירות לאורך כל תקופת החוזה. המודל המוצע במחקר זה מבקש לשלב את היתרונות של שתי הגישות: שמירה על חוזים ארוכים המעניקים יציבות למפעילים, אך עם הטמעת מנגנוני תמריצים ופיקוח הדוקים בסגנון הלונדוני, שיבטיחו שיפור מתמיד באיכות השירות לאורך כל תקופת ההתקשרות.

מנגנוני ניטור איכות השירות:

מערכת התחבורה הציבורית בלונדון מפעילה מגוון מנגנוני ניטור ובקרה המבטיחים שמירה על איכות השירות. אחד המנגנונים המרכזיים הוא בדיקת מיומנויות הנהיגה הטכנית, במסגרתה נבחנים פרמטרים כמו מהירות, בלימה ושימוש במראות. מדי שנה מתבצעות למעלה מ-6,500 הערכות בקווים השונים, הבוחנות את התנהגות הנהגים ואת האינטראקציה שלהם עם הנוסעים.

מנגנון מרכזי נוסף הוא מערך ה"נוסעים הסמויים", המבצע בדיקות מקיפות למען איכות השירות. בדיקות אלה נערכות באופן שוטף ובלתי צפוי לאורך תקופת החוזה, ללא ידיעה מוקדמת של החברות המפעילות. במסגרת הבדיקות, עובדי קבלן שחברת London Buses מעסיקה בוחנים את כישורי הנהיגה של הנהגים וכן את איכות האינטראקציה בין הנהגים לקהל הנוסעים. הם בודקים גם את מצב ונראות כלי התחבורה, לרבות בלאי הכיסאות וניקיון האוטובוסים.

חברת London Buses אף אוספת משוב ישיר מהנוסעים באמצעות סקרי שביעות רצון לקוחות, המתבצעים בראיונות אישיים עם נוסעים היורדים מכלי התחבורה. במסגרת סקרים אלה נשאלים הנוסעים על מדדי ניקיון, זמינות מידע ואיכות הנהיגה. נוסף על כך, החברה אוספת ומנתחת את כל התלונות המועברות דרך אמצעי התקשורת השונים, ומשתמשת במידע זה לשיפור מתמיד של השירות.

היבט טכנולוגי חשוב במערך הניטור הוא מערכת iBus, המהווה מערכת GPS מתקדמת המאפשרת ניטור בזמן אמת של מיקום האוטובוסים וזמני ההגעה שלהם. מערכת זו מספקת נתונים חיוניים לשיפור תדירות הקווים ולהפחתת זמני המתנה.

כאשר מתגלים ביצועים לקויים, חברת London Buses דורשת מהמפעילים להציג תוכניות פעולה מתקנות. במקרים של כשל מתמשך או חמור באיכות השירות, החברה שומרת לעצמה את הזכות לנקוט צעדים משמעותיים יותר, עד כדי ביטול החוזה עם המפעיל.

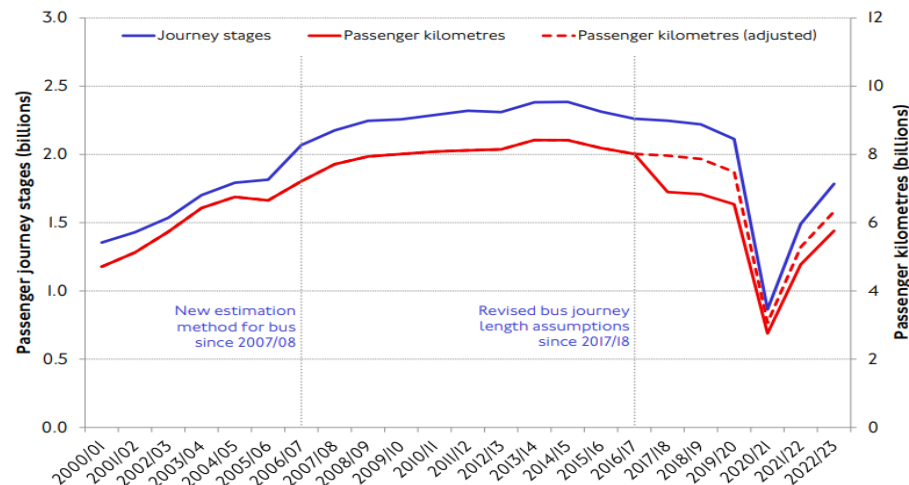
המצב הנוכחי בלונדון⁸³

נכון לאוקטובר 2023, הדרישה לאוטובוסים בלונדון חזרה ל-84% מהדרישה שהייתה לפני מגפת הקורונה.

Bus

Buses are the most used public transport mode in London and play a vital role in connecting communities and places of interest as well as in providing access to rail stations and other transport interchanges.

Figure 9 Passenger kilometres and journey stages by bus, 2000/01-2022/23.



בהתאם להבנת האתגרים הקיימים במצב הנוכחי, מושקעים מאמצים רבים להחזיר נוסעים קודמים ולמשוך נהגים פרטיים לשימוש בקווי האוטובוס.⁸⁴ הרשויות פועלות לחיזוק האמון בתחבורה הציבורית ולהתאמת השירות לציפיות הציבור. זאת, באמצעות יוזמות מגוונות הכוללות: הגשת מידע לשיפור חוויית השימוש באוטובוסים, שדרוג נוחות תחנות העצירה להקלת זמני ההמתנה, שיפור רמת הנוחות במהלך הנסיעה, והגברת תחושת הביטחון בתחנות ובאוטובוסים עצמם.

יוזמות לשיפור שירותי האוטובוסים בלונדון:

הרשויות פועלות במגוון תחומים לשיפור חוויית השימוש באוטובוסים, במטרה להחזיר לקוחות ולמשוך משתמשים חדשים:

סיפוק מידע לציבור הנוסעים:

באוגוסט 2020 הושקה אפליקציית "TfL Go" המאפשרת לנוסעים גישה למידע בזמן אמת. המידע הזמין נוגע לשעת ההגעה המדויקת של האוטובוס לתחנה, מיקום התחנות הקרובות ומרחק ההליכה אליהן. האפליקציה מחוברת למערכת iBus, המספקת מידע מקיף על מיקום האוטובוסים, הפרעות במסלול, עומסי כבישים, ואף צפיפות האוטובוסים, במטרה להעצים את שליטת הנוסעים במסעותיהם.⁸⁵

TRANSPORT FOR LONDON, *Travel in London 2023: Trends in Public Transport Demand and Operational Performance*, 14 (Dec. 2023).

TRANSPORT FOR LONDON, *Bus Action Plan: Building an attractive, zero-emission bus service for all Londoners*, 37 (Mar. 2022).

שם, בעמ' 38⁸⁵

מתודולוגיית חיזוק רשת קווי האוטובוסים:⁸⁶

רשות התחבורה ללונדון (TfL) מפעילה מודל ניתוח שיטתי לזיהוי אזורים בהם קיימת העדפה לשימוש ברכב פרטי. המודל נועד לאתר פערי שירות ותשתיות המשפיעים על התחרותיות של התחבורה הציבורית. על בסיס הממצאים, מתוכננות התאמות תשתית ותפעול לשיפור הנגישות לשירותי התחבורה הציבורית.

התייחסויות למודל הלונדוני בוועדת סדן⁸⁷ והצעותיה ליישומן בישראל:

המבנה הארגוני הרצוי לרשות המטרופולינית:

בעוד שרשות התחבורה של לונדון – TfL מבוסס על מודל העסקה ישירה של עובדים רבים, ועדת סדן, הועדה לבחינת הרפורמה בתחבורה הציבורית, המליצה על מודל מצומצם יותר עבור ישראל, המבוסס על שיתוף המגזר העסקי.⁸⁸ על פי ההמלצות, תאגיד הניהול המטרופוליני צריך להיות גוף מצומצם בהיקפו, המתמקד בעיקר בפיקוח ובקרה, תוך הסתמכות על מיקור חוץ וחברות ניהול. כך, עובדי המגזר הציבורי יתמקדו בפיקוח ובקרה על פעילות החברות הפרטיות, ולא בתפעול וניהול ישיר של התחבורה הציבורית, תחום שבו אין להם כל יתרון יחסי.⁸⁹

משך החוזה הרצוי בישראל:

מומלץ לקבוע חוזים ארוכים יותר מאלו המקובלים בלונדון. הצעה זו אמורה לאזן את הסיכון אליו המפעיל עשוי להיחשף בעת אי זכייה במכרז, משום שהיקף שוק האוטובוסים קטן יותר. מומלץ לקבוע את משך החוזים בישראל ל-10 שנים.⁹⁰

סוג החוזים:

ככלל, החוזים יהיו במודלים מתמרצי איכות.⁹¹

במטרופולין תל אביב: מומלץ להפסיק את שיטת הזכיינות הנוכחית, בה החוזים מעוצבים במתכונת של חוזי "עלות נטו",⁹² בהם, ניתנת הזכות לגבות מן הנוסעים תעריפי נסיעה קבועים מראש. כלומר, המפעילות גובות את דמי הנסיעה ישירות מהנוסעים. לעיתים מובטחת תוספת סובסידיה מעל ומעבר לאמור, ולעיתים החברה המפעילה תשלם דמי זיכיון על זכותה לגבות דמי נסיעה. במקום זאת, הרשות המטרופולינית תפעל בשיטה של מיקור חוץ, בדומה למודל בלונדון.⁹³

במודל זה ההתקשרות מתבצעת באמצעות חוזי "עלות ברוטו".⁹⁴ בהם, הרשות מתחייבת לכסות את עלות ההפעלה "ברוטו" לשעת-אוטובוס, מבטיחה מינימום נפח פעילות תקופתי והתקבולים בגין מכירת הכרטיסים הם בגדר נחלת תאגיד הניהול. כלומר הרשות המטרופולינית תשלם למפעילות תעריף קבוע לכל

⁸⁶ שם, בעמ' 66.

⁸⁷ דוח ועדת סדן, לעיל ה"ש 69, בעמ' 25.

⁸⁸ שם, בעמ' 19.

⁸⁹ שם, בעמ' 20.

⁹⁰ שם.

⁹¹ שם, בעמ' 10.

⁹² שם, בעמ' 45.

⁹³ שם, בעמ' 3.

⁹⁴ שם, בעמ' 45.

שעת-אוטובוס, ללא תלות במספר הנוסעים וההכנסות ממכירת הכרטיסים יישארו בידי המדינה, שתוכל לתכנן את המדיניות התחבורתית ללא תלות בשיקולי רווח של חברות פרטיות.

ברמה הארצית: הרשות הארצית תמשיך לפעול על בסיס חוזי "עלות נטו" שבהם החברות נושאות באחריות להכנסות מהנוסעים. עם זאת, בקווים בינעירוניים ובקווים סמוכים לערים גדולות כמו חיפה וירושלים, מומלץ לשלב סעיפים שיאפשרו את המרתם בעתיד לחוזי "עלות ברוטו",⁹⁵ בהתאם להצלחת המודל במטרופולין תל אביב.

7.4 אמסטרדם, הולנד⁹⁶

רקע – התחבורה הציבורית בהולנד

מערכת התחבורה הציבורית בהולנד מאורגנת במבנה היררכי. משרד התשתיות וניהול המים (Ministry of Infrastructure and Waterways – MI&W) משמש כרשות הלאומית המוסמכת לקביעת מדיניות, מתן סובסידיות לעלויות תפעוליות ולמיזמי תשתיות קטנים.

מאז שנת 2001, עברה המערכת תהליך ביזור משמעותי. כיום, קיימות 14 רשויות תחבורה אזוריות (PTA's): 12 רשויות מחוזיות ושתי סוכנויות מטרופוליניות ייעודיות – אמסטרדם ורוטרדם. בהתאם לחוק התחבורה ההולנדי, מחויבות הרשויות לפרסם מכרזים תחרותיים למפעילים, פרט לערים הגדולות, כדוגמת אמסטרדם, בהן מותרת הענקת ישירה למפעילים עירוניים.

רשות התחבורה המטרופולינית של אמסטרדם:

סמכויות ואחריות

רשות התחבורה המטרופולינית של אמסטרדם (Vervoerregio Amsterdam) אחראית על תכנון ופרסום מכרזי תחבורה ציבורית בעיר אמסטרדם וב-14 רשויות מקומיות נוספות במטרופולין. הרשויות המקומיות מנהלות את מערך הרמזורים ונתיבי התחבורה הציבורית בתחומן. הרשות המטרופולינית מסבסדת תשתיות תחבורה ציבורית (בשיעור של 50%-95%) כדי לעודד את הרשויות המקומיות להסכים לפרויקטים המשפרים את איכות השירות (לדוגמה, הקמת נתיבי תחבורה ציבורית).

היקף הפעילות

הרשות מספקת שירות לאוכלוסייה של כמיליון תושבים, עם היקף משמעותי של כמיליון נסיעות יומיות. התקציב השנתי של הרשות עומד על סכום כולל של 485 מיליון אירו, המחולק למספר תחומים מרכזיים: הנתח הגדול ביותר, 335 מיליון אירו, מוקדש לתחבורה ציבורית; 100 מיליון אירו מושקעים בבטיחות בדרכים ובפיתוח תשתיות אופניים; ו-50 מיליון אירו נוספים משמשים לסבסוד תעריפי נסיעה, במטרה להנגיש את התחבורה הציבורית לכלל האוכלוסייה. חשוב לציין שהרשות מצליחה לייצר הכנסות משמעותיות ממכירת כרטיסי נסיעה, העומדות על 478 מיליון אירו בשנה, סכום המכסה חלק ניכר מהוצאות התפעול והפיתוח.

⁹⁵ שם, בעמ' 10.

⁹⁶ ריאיון בשיחת וידאו של גל צ'פט וסיון שמואלוביץ' עם אינגריד דה ברויין, יועצת אסטרטגית ברשות התחבורה המטרופולינית של אמסטרדם (2.7.2024).

מבנה הזיכיונות

המטרופולין מחולק לשלושה אזורי זיכיון:

1. אמסטרדם (הזיכיון מוענק ישירות לחברת התחבורה GVB, חברה זו הינה חברה ציבורית).

2. Zaanstreek-Waterland.

3. Amstelland-Meerlanden.

לכל אזור זיכיון נחתם הסכם ייחודי המותאם לצרכיו. במסגרת ההסכם, המפעילה היא זו שקובעת את תעריפי הנסיעה, זאת בהתאם לאינדקס מחירים שנקבע מראש. יחד עם זאת, כל שינוי בתעריפים, מחייב את אישור הרשות המטרופולינית ועמידה במגבלות המדד הממשלתי.

ניהול החוזים

חוזי הזיכיון בתחום התחבורה הציבורית נחתמים לתקופות ארוכות של 10-15 שנים, ומשלבים מנגנונים מובנים המאפשרים גמישות והתאמות לאורך תקופת ההתקשרות. מנגנונים אלה כוללים חובת הרחבת שירות בעת הוספת מתחמי מגורים חדשים שכוללים למעלה מ-250 יחידות דיור, דרישות לעמידה בתנאים סביבתיים ולהבטחת נגישות לנוסעים עם מוגבלויות, וכן נהלים מחייבים בנושאי בטיחות ושמירה על פרטיות המידע של הנוסעים. כדי להבטיח תקשורת רציפה ועדכון שוטף של השירות בהתאם לצרכים המשתנים, מתקיימות פגישות עם הרשויות המקומיות 2-3 פעמים בשנה, במסגרתן נבחנים צרכי התושבים ומתבצעים עדכונים בשירות בהתאם לניתוח הביקוש השנתי.

מערך הערכת ביצועים ותמריצים

תחילה, נקבעים יעדי ביצוע מינימליים הכוללים, בין היתר, יעד דיוק של 85%. מדידה זו מתבצעת באמצעות ניטור מאגר הנתונים התפעולי של המפעיל. נוסף על כך, היבטים הנוגעים לאיכות השירות, כגון ניקיון ומתן מידע לציבור, נבדקים באמצעות מערך "לקוחות סמויים", המבצע כ-1,000 ביקורות מדגמיות מדי רבעון. אי-עמידה ביעדים אלו תגרור הטלת קנסות על המפעיל.

כמו כן, קיים מנגנון תגמול המבוסס על סקרי שביעות רצון לקוחות. מפעילים המשיגים ציון העולה על 7.5 בסקר הלאומי זכאים לקבלת בונוס כספי.

המודל העסקי מעגן קשר ישיר בין ביצועי המפעיל להכנסותיו: גידול בכמות הנוסעים מזכה את המפעיל בהכנסות נוספות, בעוד ירידה במספר הנוסעים אל מתחת לרף שנקבע בחוזה (למעט בנסיבות חריגות, כגון מגפת הקורונה) מטילה עליו את הסיכון הכלכלי. מנגנון זה נועד ליצור תמריץ מתמיד לשיפור השירות ולעידוד השימוש בתחבורה הציבורית בקרב האוכלוסייה.

נוסף על כך, קיימים תמריצים לקידום חדשנות טכנולוגית והשגת מטרות סביבתיות.

יתרונות וחסרונות

לשיטה זו, יתרון בניהול זיכיונות לפי אזור ולא לפי קווים בודדים, המוביל לחלוקת משאבים מושכלת. עם זאת, בהתאם למאפייני חוזי "עלות נטו" קיים קושי בהנהגת שינויים לאחר חתימת החוזים, שכן אלו מחייבים מו"מ פרטני לפעולות רבות – בניגוד לחוזי "עלות ברוטו" במיקור חוץ.⁹⁷

המלצה

בהתבסס על המודלים הנהוגים בערים שונות בעולם ועל הצורך בשיפור שירות קווי האוטובוסים לציבור בישראל, אנו ממליצים על מספר עקרונות מרכזיים. ראשית, יש להעניק משקל משמעותי לאיכות השירות ולשביעות רצון הלקוחות במכרזי התחבורה הציבורית, לצד השיקולים הכלכליים המסורתיים.

אנו מציעים לאמץ מודל משולב בניהול חוזי התחבורה הציבורית. מחד גיסא, ניתן לשמר את המבנה הקיים של חוזים ארוכי טווח (10-15 שנים) כמקובל באמסטרדם, המאפשרים יציבות והשקעות ארוכות טווח בתשתיות ובציוד. מאידך גיסא, יש לשלב מהמודל הלונדוני את מנגנון הארכת החוזים המותנה בביצועים – כלומר, לחלק את תקופת החוזה לתקופות משנה, עם אפשרות הארכה אוטומטית רק למפעילים העומדים בסטנדרטים איכותיים מוגדרים. גישה זו תיצור תמריץ קבוע לשיפור השירות ותאפשר לסיים התקשרות עם מפעילים שאינם עומדים בדרישות האיכות.

ההתקשרות של הרשות המטרופוליטית עם המפעילות צריכה להתבסס על מודל "עלות ברוטו" הנוהג בלונדון. מודל זה יבטיח שהתגמול למפעילות יתבסס לא רק על מספר הנוסעים, אלא בעיקר על מדדי איכות וביצוע. יש להטמיע מנגנון תמריצי איכות במכרזים, הכולל פרמטרים כגון: דיוק בזמנים, תחזוקה וניקיון, שביעות רצון הנוסעים בסקרים ושיפור מתמיד של רמת השירות.

לצד מנגנון התמריצים, נדרשת מדיניות משלימה שתתמוך בשיפור התחבורה הציבורית: מתן קדימות לאוטובוסים ברמזורים, הרחבת נתיבי תחבורה ציבורית, מדיניות חניה המעודדת מעבר מרכב פרטי לתחבורה ציבורית, והשקעה באמצעים רביקיבולת כמו אוטובוסים ארוכים וחשמליים.

לסיכום, יש להעניק לרשות המטרופוליטית סמכות גמישה להתאמת השירות לצרכים המשתנים, לרבות הוספת או הפחתת תדירות קווים, התאמת מסלולים ופיקוח מחמיר על המפעילות המאפשר הטלת סנקציות במקרה של כשל מתמשך באיכות השירות.

⁹⁷ **דוח ועדת סדן**, לעיל ה"ש 69, בעמ' 39 (ההליך הנדרש כדי להנהיג שינוי במדיניות הרשות בהתקשרות זכיינית בחוזי "עלות נטו" לעומת מיקור בחוץ חוזי "עלות נטו").

8. הדין הרצוי

לאחר בחינה מקיפה של מערך התחבורה הציבורית בישראל, ניתוח הדין המצוי וסקירת מודלים בינלאומיים, מתחדדת התמונה של הפערים המהותיים בין המצב הקיים לבין הצורך של האזרחים בשירותי תחבורה איכותיים. הבעיה המרכזית שזוהתה היא המשקל הנמוך שניתן לאיכות השירות במכרזי התחבורה הציבורית – כפי שהדגיש מבקר המדינה, רק 9% מהניקוד הכולל במכרזים מוקדש למרכיבי איכות השירות, בעוד המרכיב הכספי זוכה למשקל מכריע. מבנה זה מעודד הצעות מחיר נמוכות שעלולות לבוא על חשבון איכות השירות, כפי שמשקף בסקרי שביעות הרצון הנמוכים של הציבור (30 מתוך 100 בלבד בדו"ח מדדי הביצוע האחרון). נתונים אלה, לצד התלוות הרבות על איעמידה בלוחות הזמנים, צפיפות ורמת שירות ירודה – מחייבים שינוי מערכתי.

באספקלריית המודלים הבינלאומיים, ניכר שמודלים שונים הצליחו לשפר את איכות השירות באמצעות מנגנונים מדידים ותמריצים כלכליים. **בלונדון**, חוזי תמריצי איכות (Quality Incentive Contracts) משלבים בונוסים וקנסות בהתאם לביצועים, תוך מתן דגש על דיוק בזמני השירות ושביעות רצון המשתמשים. מערכת זו תרמה לשיפור משמעותי באמינות השירות. **באמסטרדם**, חוזים ארוכי טווח מעניקים יציבות למפעילים ומעודדים השקעות ארוכות טווח בתשתיות ובציוד, תוך שמירה על גמישות בניהול המערך. **בסיאול**, מערכת שליטה מרכזית מנטרת בזמן אמת את מיקומי האוטובוסים ומבטיחה עמידה בלוחות הזמנים, כאשר המפעילים מתוגמלים לפי איכות השירות שהם מספקים. **בשטוקהולם**, תמריצים כלכליים משולבים במכרזים בינלאומיים כדי להבטיח שירות באיכות גבוהה, עם מערכות ניטור מתקדמות המאפשרות בקרת איכות מתמדת.

לאור זאת, הדין הרצוי מחייב שינוי מקיף במבנה המכרזים והרגולציה של התחבורה הציבורית בישראל. ראשית, יש לעגן בחקיקה את החובה להכליל קריטריונים איכותיים בהערכת מכרזי תחבורה ציבורית, עם דרישה מפורשת להעניק משקל של לפחות 30% למרכיבי איכות השירות, כפי שהמליץ מבקר המדינה. **שנית**, יש להקים מנגנון להערכת איכות השירות כחלק בלתי נפרד מחוזה המכרז, המבוסס על שלושה מרכיבים עיקריים: (א) סט מדדים מקיף הכולל זמני הגעה, נגישות, התנהגות נהגים, ומצב כלי התחבורה עם ניטור שוטף באמצעות מערכות GPS; (ב) מנגנון תמריצים המשלב תגמולים למפעילים עבור שירות איכותי וסנקציות על שירות לקוי; (ג) מערכת משוב ציבורי משודרגת עם מוקדי שירות אפקטיביים והקמת פלטפורמה דיגיטלית אחידה לכלל חברות התחבורה.

שלישית, יש להרחיב את סמכויות הפיקוח והאכיפה של משרד התחבורה והרשויות המטרופוליטיות, ולעגן בחקיקה מדרג ברור של סנקציות – מקנסות מנהליים ועד ביטול זיכיון במקרים חמורים. **רביעית**, יש להקים גוף מקצועי עצמאי במסגרת הרשויות המטרופוליטיות לפיקוח ובקרה שוטפים על איכות השירות, שיפעל בשקיפות מלאה ויפרסם דוחות תקופתיים. **חמישית**, המודל המומלץ לחוזי ההתקשרות הוא מודל משולב: חוזים ארוכי טווח (10-15 שנים) המבטיחים יציבות למפעילים, עם אפשרות הארכה שתותנה בביצועים, ומנגנון תמריצים כלכליים המתגמל שירות איכותי.

שישית, במטרופולין תל אביב יש להעדיף חוזי "עלות ברוטו" בדומה למודל הלונדוני, בהם הרשות משלמת למפעילות תעריף קבוע לכל שעת-אוטובוס וההכנסות ממכירת הכרטיסים נותרות בידי המדינה. זאת לעומת

החוזים ברמה הארצית, שם יש להמשיך בחוזי "עלות נטו" בטווח הקצר, אך לאפשר את המרתם העתידית לחוזי "עלות ברוטו" בהתאם להצלחת המודל המטרופוליני.

יישום מקיף של המלצות אלו יסייע לסגור את הפער בין ציפיות הציבור לבין איכות השירות הניתן בפועל, יעודד שימוש נרחב יותר בתחבורה הציבורית, ויחזק את אמון הציבור במערכת. התוצאה תהא מערכת תחבורה ציבורית יעילה, אמינה ונגישה יותר, שתקדם תועלות חברתיות וסביבתיות לכלל הציבור הישראלי. שיפור באיכות השירות צפוי להוביל לצמצום העומסים בכבישים, הפחתת זיהום האוויר, חיסכון במשאבים כלכליים וזמן יקר וקידום צדק חברתי. זאת באמצעות הגברת הניידות והנגישות לכלל האוכלוסייה. בכך, יהפוך מערך התחבורה הציבורית בישראל מאמצעי תחבורה הנבחר "מחוסר ברירה" לאמצעי מועדף ויעיל לציבור הרחב.

מסמך זה נכתב ע"י: חברי הצוות (סדר א"ב) – שיר אביטבול, נועה אביטן, ליאל איבגי, גל חפץ, שקד נמדר, איתי סויסה.

בליווי: חברת צוות מחקר – קרן סטוצינסקי.

נערך ע"י: ראש הצוות – נווה סרגה.

נבדק ע"י: ראשת הסניף – גל צ'פט.

אושר לפרסום ע"י: מנכ"ל עומק – גל תיק.

תודה להערותיה המועילות של ד"ר אורית גן ולתרומתה למחקר.