



שקיפות ושיתוף הציבור בתחבורה הציבורית בישראל - מהמצוי לרצוי

**תמונת מצב
וכלים להגברת מעורבות הציבור**

פברואר 2016

כותבים: מיכל מלול ועידו חסון

מנחה קליני: עו"ד ד"ר ערן צין

מנחה אקדמי: פרופ' איסי רוזן-צבי



תוכן עניינים

1. מבוא	3
2. שקיפות ושיתוף הציבור בתחום התחבורה הציבורית	5
2.1 פקודת התעבורה ותקנות תעבורה - חובת מתן שירותי תחבורה ציבורית	6
2.2 המצב הקיים בפועל	7
2.2.1 גיבוש תנאי המכרז מול מפעילי הקווים	7
2.2.2 עקרונות השקיפות והשיתוף בתחבורה הציבורית בשלבי התכנון, ההפעלה, הפיקוח והאכיפה	8
3. שקיפות ושיתוף ציבור – מבט משווה	8
3.1 שקיפות ושיתוף הציבור בתחבורה הציבורית בניו-יורק	8
3.2 התקנה האירופית - הסדרת חובת מתן שירותי תחבורה ציבורית	11
4. תחבורה ציבורית בישראל: המצב הרצוי	12
4.1 הטלת חובה סטטוטורית על משרד התחבורה לפעול בשקיפות ותוך שיתוף הציבור	12
5. סיכום	14



1. מבוא

There is something very shameful to our society in the necessity to have organized "citizen participation." Such participation should be the norm in an enlightened democracy.¹

שקיפות ושיתוף הציבור יושבים להם האחד לצד השני, כחלק מאבני הבניין של המשטר הדמוקרטי. הראשון נוגע לחובה של השלטון לפעול באופן גלוי ופתוח כשהוא נכון לחשוף את המידע השמור בידי לעיני הציבור.² בבסיס עקרון זה עומד, ביו היתר, הרעיון שהמידע המצוי בידי הרשות הינו קניינו של הציבור וזו מחזיקה בו אך בנאמנות עבור הציבור. זאת ועוד, מן הידועות היא כי "אור השמש הוא המחטא הטוב ביותר" וכי התנהלות שקופה מאפשרת לציבור לפקח על התנהלות ראויה של בעלי הסמכות. השני, ימיו כימי קדם והוא שב ומזכיר כי בדמוקרטיה השלטון הוא: "של העם, על ידי העם, למען העם".³ על מנת שהשלטון יעמוד במחויבות זו, אין די בלשמוע את מוצא פיו של הבוחר בבחירות תקופתיות אחת לארבע שנים, אלא יש לאפשר לו לקחת חלק פעיל בהחלטות יומיומיות. מעורבות מעין זו, הכרוכה בדיאלוג בין הציבור לבין בעלי המקצוע ומקבלי ההחלטות, תביא לחיזוק תחושת האחריות הציבור ולחיזוק מידת האמון בשלטון. זאת ועוד, שיתוף הציבור יביא לדעת רבים לשימוש יעיל והוגן יותר במשאבים ציבוריים, שעה שהתנגדויות יעלו לפני השטח טרם ביצוע מיזם זה או אחר ולא בדיעבד.

עקרונות השקיפות ושיתוף הציבור אינם זרים בשיח ובדין הישראלי. כך למשל, לדעת רבים חלה בדין הישראלי מהפכה של ממש עם חיקוקו של חוק חופש מידע, התשנ"ח-1998. חוק זה מאמץ כבר בסעיף 1 את התפיסה לפיה המידע שייך לציבור ולא לשלטון, בקובעו כי: "לכל אזרח ישראלי או תושב, הזכות לקבל מידע מרשות ציבורית בהתאם לחוק זה." אולם, מחקרים מעידים כי קיים פער משמעותי בין הרצוי למצוי.⁴ בעת קבלת החוק אמר שר המשפטים כי החוק "מחייב גם שינוי קונצפטואלי בנשמה של עובד הציבור."⁵ בחלוף השנים, ניתן לומר כי שינוי מעין זה לא התחולל.⁶ אם כבר, הרשויות עדיין מגינות על המידע המצוי בידיהן בחירוף נפש ואינן מקלות על הציבור המעוניין בחשיפת המידע. לעיתים, דווקא המנגנון הקבוע בחוק חופש המידע משמש כאמתלה למשיכת זמן ולאי פירסום מידע, מתוך תקווה שמבקש המידע ייכנע וימשוך את בקשתו. בין היתר, כדי להתמודד עם מצב זה, הוקמה

¹ Paul Davidoff (1965) Advocacy and pluralism in planning, Journal of the American Institute of Planners, 31:4, 331-338

² בכפוף לסייגים שונים המנויים בסעיף 9 לחוק.

³ בג"ץ 11243/02 משה פייגלין נ' מישאל חשין יושב-ראש ועדת הבחירות, נז(4) 145.

⁴ הלל סומר, "חוק חופש המידע": הדין והמציאות, המשפט ח', תשס"ג 435-459; יורם רבין ורועי פלד, "שבע שנים לחוק חופש המידע: האם הושגה השקיפות המיוחלת", המשפט יא', תשס"ו 625-637.

⁵ דברי ימי הכנסת 174 (תשנ"ח) 7214.

⁶ ר' ה"ש 4 לעיל.



לאחרונה בכנסת ועדה העוסקת במישרין בנושא זה ושמה: "הוועדה המיוחדת ליישום הנגשת המידע הממשלתי ועקרונות שקיפותו לציבור." בתחום שיתוף הציבור לא ניתן להצביע אפילו על מקבילה לחוק חופש המידע, על כל הבעיות והמכשולים ביישומם. עם זאת, ניתן להצביע על מודעות גוברת לתחום שבאה לידי ביטוי בפעילות וולונטרית של שיתוף הציבור מצד רשויות שונות ובעיקר רשויות המקומיות.⁷ אולם, גם מעל תהליכים אלה מרחפים סימני שאלה לא פשוטים ביחס לכנותם. דהיינו, האם מדובר בשיתוף ציבור שמערב את הציבור בתהליך ומביא בחשבון את עמדתו או שמא בפעילות שהינה מן השפה ולחוץ וכל מטרתה היא להכשיר את פעילות השלטון. עדות חיה לכישלון ביישום עקרונות השקיפות ושיתוף הציבור נשמעה במלוא עוצמתה במחאה החברתית של 2011. זעקת ההמון: "הון-שלטון עולם תחתון" (וקריאות דומות שנשמעו במחאות ברחבי העולם), ביקשו להצביע על כך שהשלטון הדמוקרטי הנבחר מעניק למיעוט קטן של בעלי אמצעים מקום סביב שולחן קבלת ההחלטות, תוך שהוא מדייר את הציבור הרחב מהתהליך. לעניין זה יפים דבריו של הנשיא ברק בפרשת כהנא:

"החלפה חופשית ולא מוכתבת מהשלטון, של מידע, דעות והשקפות תוך ניסיון לשכנוע הדדי, היא תנאי חיוני לקיומו של משטר דמוקרטי, המבוסס על שלטון של העם, על ידי העם, למען העם. רק בדרך זו ניתן להבטיח, כי כל יחיד בחברה יקבל את מירב הנתונים הדרושים לו לשם קבלת החלטות בעניין משטר ושלטון, זרימה חופשית זו של דעות מאפשרת שינוי סדיר במבנה הכוחות המקיים את השלטון."⁸

באותה המידה, ארנשטיין מתייחסת להיבט זה בנושא שיתוף הציבור:

My answer to the critical what question is simply that citizen participation is a categorical term for citizen power. It is the redistribution of power that enables the have not citizens, presently excluded from the political and economic to be deliberately included in the future.⁹

במלים אחרות, שקיפות ושיתוף הציבור אינם חופפים בהכרח לרצונו של השלטון בשימור מעמדו. אולם, מן הראוי לשוב ולהזכיר כי במשטר דמוקרטי אין המדובר בפררוגטיבה של השלטון אלא בחובה. בהתאם לכך, נייר מדיניות זה מבקש לשוב ולדון בהיבטים אלה של העשייה השלטונית, תוך הפניית הזרקור לאופן שבו השקיפות ושיתוף הציבור מיושמים בתחום התחבורה הציבורית. הבחירה בתחום זה אינה מקרית. הרי, תחבורה ציבורית יעילה משמעה: הפחתה ניכרת ברמות זיהום האוויר הגבוהות על השלכותיהן הסביבתיות והבריאות הקשות; חיבור בין הפריפריה למרכז מבחינת נגישות לתעסוקה, לשירותים חברתיים ולתרבות פנאי; הפחתת עלות ההוצאה למשק בית; הפחתת העומס בכבישים ושיפור הבטיחות בדרכים וכתוצאה מכך שיפור איכות החיים של הפרט וקיצוץ ניכר בעלויות

⁷ כך למשל, בעקבות העתקת מיקום התחנה המרכזית בעיר הרצליה, שיתפה העירייה את התושבים בהליך התכנון מחדש של קווי התחבורה הציבורית בעיר (<http://www.herzliya.muni.il/?CategoryID=208&ArticleID=1942>).

⁸ בג"צ 399/85 כהנא נ' רשות השידור, פ"ד מא(3) 255 בעמ' 274.

⁹ Arnstein, Sherry R. 1969. A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(3): 216–24.



הציבוריות; ניצול יעיל יותר של עתודות הקרקע המצומצמות בישראל לצרכים כמו בניה ושטחים פתוחים לרווחת הציבור¹⁰. יתרונות אלה אינם זרים לרשויות ולאחר שנים של השקעה בעיקר בכבישים ולטובת הרכב הפרטי, מסתמן שינוי במגמה זו. בעקבות כך, עלתה באופן ניכר ההשקעה של המדינה בתחום¹¹. כאמור, הרשות חייבת לבצע את השינויים הנוכחיים בהתאם לעקרונות הדמוקרטיים הנ"ל. לצדם של אלה עומדים גם היבטים של יעילות, המחייבים להביא בחשבון את קולם של משתמשי התחבורה הציבורית ושל אלה המעוניינים לעשות בה שימוש אך נמנעים מלעשות כן בגלל איכותה הנוכחית.

מטרת נייר מדיניות זה היא, אפוא, להציע דרכים לשיפור והרחבה של המנגנונים הקיימים כיום בישראל, על מנת לאפשר השתתפות איכותית ואפקטיבית של הציבור בהליכי התכנון וההפעלה של התחבורה הציבורית. לשם כך, יבחן הנייר האם ובאיזה אופן ההיבטים של שקיפות ושיתוף הציבור מעוגנים בדין. זאת, תוך השוואה לאופן שבו היבטים אלה באים לידי ביטוי במדינות אחרות ובתחומים אחרים בישראל. בעקבות הדיון בהיבטים הנ"ל ייבחנו הפערים בין המצוי לבין הרצוי ויונחו המלצות לשיפור הליכי השקיפות ושיתוף הציבור בתחום התחבורה הציבורית בישראל, באופן התואם את עקרונות הדמוקרטיה.

2. שקיפות ושיתוף הציבור בתחום התחבורה הציבורית

אין חולק על חשיבותה של התחבורה הציבורית בעידן המודרני ועל חשיבות ארגונה ותפעולה באופן שקוף והשתתפותי. עדות חיה לכך צפה ועלתה בזמן תהליך הארגון מחדש של התחבורה הציבורית במטרופולין ת"א. למרות השקעה של מאות מיליונים, נמצא כי ברבים מהמקרים הארגון מחדש אינו תואם את דרישות צרכני התחבורה הציבורית וכתוצאה מכך הוחזר בהם תוואי הקווים המקורי¹². המחדל אף הגיע לשולחן מבקר המדינה שציין כי לו היה מבוצע הארגון מחדש בשקיפות ותוך שיתוף הציבור, המחדל האמור עשוי היה להימנע¹³. בנוסף, וכפי שיפורט בהרחבה בהמשך, התשתית הרגולטורית על בסיסה פועלת התחבורה הציבורית בישראל, מחייבת התייחסות מיוחדת לשאלות של שקיפות ושיתוף.

תחום התחבורה הציבורית בישראל מוסדר בעיקרו בפרק שמונה לפקודת התעבורה ובפרק חמש לתקנות התעבורה. יתר ההוראות הסטטוטוריות (שאינן רבות במספר) הן על פי רוב במדרג נורמטיבי נמוך יותר (כגון: צווים או הוראות), או הוראות שעוסקות בהסדרים פרטניים¹⁴. לאור זאת, להלן ייבחן האם ואם כן כיצד פקודת התעבורה ותקנות התעבורה מהוות קרקע פורייה לעיגון חובותיה של הרשות המוסמכת לשתף את הציבור ולפעול בשקיפות בתחום התחבורה הציבורית.

¹⁰ דו"ח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי ("ועדת טרכטנברג"), 2011 עמ' 145-152.

¹¹ אם כי ההשקעה בתחבורה ציבורית בישראל נמוכה בעשרות אחוזים אל מול הממוצע העולמי (ר' יניב רון (2013) "השקעות בתחבורה ציבורית בישראל", מרכז המחקר והמידע בכנסת).

¹² מבקר המדינה דו"ח שנת 64א', עמ' 501.

¹³ שם.

¹⁴ דוגמת תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (הסדרת נגישות לשירותי תחבורה ציבורית), התשס"ג-2003, או חוק האזרחים הוותיקים, התש"ן-1989.



2.1 פקודת התעבורה ותקנות תעבורה - חובת מתן שירותי תחבורה ציבורית

התחבורה הציבורית בישראל מסופקת ע"י מפעילות קווים שהן חברות פרטיות המקבלות רישיונות הפעלה ממשד תחבורה (האופן הספציפי שבו החברות מקבלות את הרישיון יפורט בהמשך). במאמר מוסגר יודגש, כי אותן חברות, על אף היותן פרטיות, סווגו לא אחת בפסיקה כגופים דו-מהותיים בשל הדואליות המאפיינת את מהותן – פרטית ועם זאת ציבורית. לפיכך, חלים עליהן גם כללי המשפט הציבורי, ברמה זו או אחרת, בהתאם לנסיבות.¹⁵

כאמור, אין בישראל חובה לספק שירותי תחבורה ציבורית – לא על משרד התחבורה ולא על הרשויות המקומיות. כמו כן, בישראל ישנה הסדרה סטטוטורית חלקית, במדרג נורמטיבי נמוך, שקובעת סטנדרטים טכניים-אלמנטריים בלבד להתקשרות בין משרד התחבורה לבין החברה המפעילה.¹⁶ משכך, שירותי התחבורה הציבורית מאורגנים בישראל באמצעות הסדרים שנתגבשו במהלך השנים בין משרד התחבורה לבין הגופים המפעילים את שירותי התחבורה הציבורית: 'אגד', 'דן', 'רכבת ישראל' ועוד.¹⁷

שר התחבורה הוא בעל הסמכות להסדיר את שירותי התחבורה הציבורית; כך, לשר מוקנות סמכויות להתקין תקנות וחוקי עזר בכל הקשור להפעלת התחבורה הציבורית בישראל – רישיונות קווי השירות, חובת נותני השירות, אופן פעילותם וכן כל עניין אחר הכרוך בהפעלת השירות ושיפור השימוש בתחבורה הציבורית (כלומר, אין מדובר ברשימה סגורה).¹⁸ חשוב להדגיש כי על אף היעדר החובה לספק שירותי תחבורה ציבורית, מושקעים בה תקציבים רבים – ברפורמות, בתשתיות, בתכנון. עם זאת, לא מעוגנים בחקיקה סטנדרטים שבהתאם להם על הרשות הרלוונטית לדאוג לאספקת השירות. כך למשל, החקיקה אינה מסדירה את אמות המידות לפיהן יש לתכנן, לנהל מכרז שקשור בתחבורה הציבורית ועוד. הלקונה הקיימת בחקיקה בולטת במיוחד בהיבטים של שקיפות ושיתוף הציבור. הן בפקודת התעבורה (בת 84 הסעיפים) והן בתקנות התעבורה (בנות 590 הסעיפים) אין כל אזכור להיבטים אלה.¹⁹

¹⁵ לדוגמה: תא (י-ם) 2356, יסעור רות ריי נ' אגד אגודה שיתופית לתחבורה בישראל בע"מ (פורסם בנבו, 27/09/2012).

¹⁶ חלק ה' לתקנות התעבורה, התשכ"א-1961.

¹⁷ ר' יניב רוט, הסדרת שירותי תחבורה ציבורית באמצעות חקיקה סקירה משווה. מרכז המחקר והמידע של הכנסת 27.10.2010: <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02700.pdf>. (להלן: "מסמך מרכז המחקר והמידע של הכנסת").

¹⁸ ס' 71 לפקודת התעבורה [נוסח חדש].

¹⁹ פקודת התעבורה [נוסח חדש]; תקנות התעבורה, התשכ"א-1961. מעבר לכך, מחיפוש במאגרי המידע המשפטיים (לרבות 'נבו', 'תקדין' ו'פדאורי'), לא אותרו צירופי הביטויים 'שקיפות' או 'שיתוף הציבור' יחד עם 'תחבורה ציבורית' באף הוראה סטטוטורית בכל רמה נורמטיבית שהיא.



2.2. המצב הקיים בפועל

2.2.1 גיבוש תנאי המכרז מול מפעילי הקווים

במסגרת החלטת ממשלה מס' 1301 מיום 8.1.1997 לשילוב תחרותיות בענף התחבורה הציבורית, הוחלט על העברת חלק מהפעילות של 'אגד' ו'דן' לתפעול באמצעות זכיינים פרטיים.²⁰ במסגרת הרפורמה שבאה בעקבות ההחלטה האמורה, פורסמו מכרזים למיון מוקדם של מציעים שיתמודדו במכרזים לקבלת הרישיונות להפעלת קווי השירות. המיון המוקדם נועד לבחון את איכותם וניסיונם של המפעילים הפוטנציאליים בתחום התחבורה הציבורית או הנסיעות המיוחדות, כמו גם את איתנותן הפיננסית והתאמתן של אותם מפעילים פוטנציאליים להפעיל שירותי תחבורה ציבורית בישראל.

מפעילי הקווים נדרשים לקבל רישיון מטעם המפקח על התעבורה בטרם יוכלו לספק שירותי תחבורה ציבורית באמצעות קווי השירות.²¹ טרם הנפקת הרישיונות, עורך משרד התחבורה מכרז באמצעות חברת 'עדליא' - חברה פרטית לייעוץ וניהול תהליכי שינוי, העוסקת בין היתר בליווי תהליכי מכרזים. לאחר בחירת הזוכה, כורת עמו משרד התחבורה הסכם לזמן מוגדר (6 שנים, כאשר ניתן להאריכו פעמיים ב- 3 שנים בכל פעם) המעניק לו רישיון לפעול. במסגרת הסכמים אלו נקבעים בפועל התנאים להפעלת קווי השירות. בין היתר, מוגדרים בהסכם רמת הפעילות, מסלולי הנסיעה והתעריפים.²² למרות חשיבותם של המכרזים על הסדרת קווי הנסיעה, קולו של הציבור ביחס לתנאי המכרז אינו נשמע. אמנם, המכרזים מתפרסמים לאחר שהם נכרתים, אולם בשלב רקימתם הם אינם גלויים לעיני הציבור.

יוער עוד, כי בשנים האחרונות מפרסם משרד התחבורה מכרזים שונים לאספקת שירותי ייעוץ לכתובת ועדכון נהלים בנושאי תחבורה ציבורית, לאספקת שירותי ייעוץ בנושא טיוב תחזוקת תשתיות רישוי תחבורתיות, לאספקת שירותי ייעוץ בנושא תחבורה ציבורית במגזר החרדי, למתן שירותי ייעוץ בנושא תשתיות תחבורה ציבורית ליישובי מגזר המיעוטים ועוד שירותי ייעוץ שונים.²³ הכול, כאמור, מבלי לשתף את הציבור ואת נציגיה של קבוצת האוכלוסייה המדוברת מבעוד מועד.

²⁰ הועדה לבחינת הרפורמה בתחבורה הציבורית מסקנות והמלצות (2007):

http://media.mot.gov.il/PDF/HE_TRAFFIC_PUBLIC/ReformaBetahburaZiburit.pdf

²¹ חלק ה' לתקנות התעבורה, התשכ"א-1961, ובפרט סעיף 385.

²² המכרזים מול חברות 'אגד' ו'דן' שונים במקצת, שכן הם נכרתים על בסיס מתווה כללי מאד: בדרך כלל מפורטים המסלולים ברמת המוצא והיעד וברמת התדירות בלבד.

²³ ראה לדוגמה: http://media.mot.gov.il/PDF/HE_TRAFFIC_PUBLIC/mihraz-ktivat-nehelim.pdf; http://media.mot.gov.il/PDF/HE_TRAFFIC_PUBLIC/mihraz-08-14.pdf.



2.2.2 עקרונות השקיפות והשיתוף בתחבורה הציבורית בשלבי התכנון, ההפעלה, הפיקוח והאכיפה

מערכת התחבורה הציבורית בנויה על מספר שלבים מרכזיים של תכנון, הפעלה ופיקוח ואכיפה. בחינה של כל אחד משלבים אלה, מראה עד כמה לא הוטמעו עקרונות השקיפות ושיתוף הציבור במערכת זו. כך למשל וכאמור, בשלב הקריטי של התכנון, תנאי המכרז אינם מפורסמים ולא מתנהל הליך של שיתוף הציבור. זאת, לכאורה, בגין חשש מפגיעה בכושר המיקוח מול מפעילות קווי התחבורה הציבורית. בשלב ההפעלה קיים רק המנגנון המיושן של פניות הציבור, אך מנגנון זה אינו מהווה תחליף להליך מתכלל של שיתוף הציבור. יוער בהקשר זה, כי גם הליך פניות הציבור אינו הליך שקוף ומרבית הפניות נענות בתשובה הלקונית לפיה למשרד "אין עמדה" ביחס לתלונה ומבלי לתת הסבר מפורט לפונה אשר לאופן הבדיקה של תלונתו וביחס לממצאים²⁴. לבסוף, גם בשלב הפיקוח והאכיפה אין כל חובה לפרסם את המידע אודות הליקויים שנתגלו ודרך הטיפול בהם. רק במקרה של הגשת תלונה כנגד מפעילה חלה עליה חובה לפרסם את המידע אודות מושא התביעה (עכוב, אי עצירה בתחנה וליקויים אחרים), ולו כדי להוכיח את טענתה. אולם, בכל הקשור לפרסום דו"חות עיתיים (או לכל הפחות פרסום הליקויים במסגרת המכרזים) ביחס לאיכות השירות – לא מוטלת כאמור כל חובה על משרד התחבורה ו/או על המפעילות. המידע, במרביתו, מצוי בידיהן של המפעילות (שמשמשות בטכנולוגיית ה-GPS) והוא מועבר למשרד התחבורה או לחברות פיקוח ובקרה. כאמור, משרד התחבורה שכר את שירותיה של חברת AMCG כדי שזו תמליץ למשרד כיצד עליו לפעול על מנת לפתור ולמנוע את הליקויים שנתגלו. התנועה לחופש המידע עתרה בעבר בדרישה לקבל את הנתונים, ובתגובה הוצג מידע כללי בלבד בנושא²⁵.

3. שקיפות ושיתוף ציבור – מבט משווה

בניגוד למצב המתואר לעיל, הפניית המבט מעבר לים מראה על החשיבות הרבה שמקנות מדינות שונות לצורך לפעול בשקיפות ותוך שיתוף הציבור בתחום התחבורה הציבורית. הדוגמאות רבות ושונות ולהלן מקבץ חלקי:

3.1 שקיפות ושיתוף הציבור בתחבורה הציבורית בניו-יורק

מאז שנת 1991, תקנות פדרליות מחייבות תכנון תחבורה ציבורית בתיאום ובשיתוף פעולה עם הציבור, לצד שקיפות באמצעות מתן גישה פומבית והשתתפות בתהליך התכנון, הנדרשים על פי חוק פדרלי²⁶. כך לדוגמא, תקנה 420.210(a)²⁷ מציינת כי:

²⁴ משרד התחבורה, דו"ח תלונות הציבור מס' 16 - לשנת 2012, 6 (2013).

²⁵ עתמ (י-ס) 58727-01-12, התנועה לחופש המידע נ' משרד התחבורה (פורסם בנבו, 27/01/12).

²⁶ מתוך מסמך Public Participation Plan (ינואר 2013) –

<http://www.lapc.org/Content/Plans/Plan%20documents/PPP/LAPC%20Public%20Participation%20Plan%20January%2016%202013.pdf>

²⁷ <http://www.gpo.gov/fdsys/granule/CFR-2011-title23-vol1/CFR-2011-title23-vol1-sec450-210/content-detail.html>



In carrying out the statewide transportation planning process, including development of the long-range statewide transportation plan and the STIP, the State shall develop and use a documented public involvement process that provides opportunities for public review and comment at key decision point.

במסגרת זאת, הוקמו הגופים הידועים בשם: Metropolitan Planning Organization (MPO), שמטרתם המוצהרת היא קביעת מדיניות תחבורה בשיתוף נציגי השלטון המקומי ורשויות התחבורה הממשלתיות. ארגונים אלו מספקים מידע בנושא תחבורה ציבורית לרבות תכנון עתידי, מעניקים גישה מלאה לציבור להשפיע על החלטות המתקבלות בנושא ותומכים בהשתתפות מוקדמת ומתמשכת של הציבור בפיתוח נושא תכנון התחבורה הציבורית ושיפור התחבורה. בנוסף, ארגונים אלו נדרשים לפתח "תוכניות מעורבות ציבורית" (Public Participation Plans), שמטרתן לייעל את האופן בו יהיה הציבור והצדדים בעלי העניין (כלל הצדדים המושפעים מתהליך קבלת ההחלטות) מעורב בסוגיית תחבורה הציבורית, כאשר הציבור משפיע גם על עיצוב התוכניות.

במקביל ובמשלים לחוק הפדרלי, חלק מהמדינות ומהרשויות המקומיות בארה"ב אימצו גם הן תפיסה סביבתית-חברתית, המכירה בחשיבות שיתוף הציבור בתהליכי התכנון וההפעלה של התחבורה הציבורית. כך למשל, במדינת ניו יורק הכירו בחשיבות של הטמעת צרכי הציבור בתהליכי פיתוח מדיניות תחבורה ציבורית, כדי ליצר תחבורה ציבורית יעילה²⁸.

במסגרת זו, הוציאה מחלקת התחבורה הציבורית של ניו-יורק, ה-NYSDOT (New York State Department of Transportation) מדריך שכל מטרתו היא לספק הדרכה לציבור על האופן שבו היו יכול להיות מעורב בפועל בתהליך תכנון התחבורה הציבורית ולהשפיע על האופן שבו המחלקה מטפלת בנושא (תכנון, תנאי הכביש, צרכי התחבורה ועוד)²⁹. כך, מדגישה המחלקה את הצורך החיוני בהשתתפות הציבור בפגישות, מתן הערות, פנייה לצוות ה-MPO ועוד. במדריך מצוין כי:

In general, public involvement in planning helps identify and achieve early consensus to transportation problems and issues. It helps determine the types of projects in an area and how the public feels we should allocate limited resources.

האחריות הכוללת על תיאום ואיזון של תחבורה ציבורית היא על ה-NYSDOT, בשיתוף פעולה עם 13 ארגוני MPO באזורים בהם האוכלוסייה הינה מעל 50,000 תושבים, כאשר כל

²⁸ מתוך מסמך של מחלקת התחבורה בארה"ב,

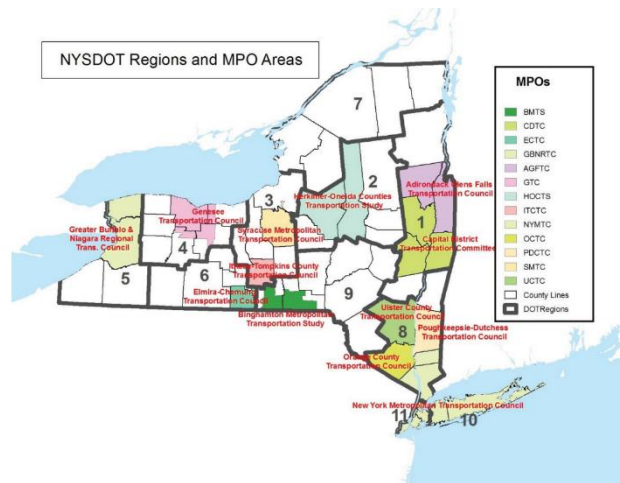
http://www.planning.dot.gov/documents/briefingbook/bbook_07.pdf

²⁹ https://www.dot.ny.gov/divisions/policy-and-strategy/planning-bureau/MPO_program_update_guide/repository/Planning%20PIFinal-Manua12%201218.pdf



MPO אחראי על תכנון תכנית תחבורה מטרופולינית באזורו, התואמת את ההנחיות הפדרליות ואת צורכי הציבור ורצונו. באזורים קטנים בהם אין **MPO**, ה-**NYS**DOT עובדת עם נציגים נבחרים מכפרים, עיירות וארגונים, כדי לחלוק מידע, לדון בנושאים הקשורים כלל בעלי העניין ולשקול גישות אלטרנטיביות³⁰. הנציגים מעורבים בדיונים בנושאי תחבורה ציבורית, לצד אינדיבידואלים, בעלי עניין, בעלי עסקים ועוד צדדים. כנציגי הקהילות שלהם, הם מספקים מידע חיוני, המשפיע על תהליך קבלת ההחלטות.

ככלל, ישנם מספר שלבים בזהיו בעיות תחבורה ופיתוח פתרונות; התהליך כולל זיהוי של הבעיה, איסוף מידע, מעורבות ציבור ובחינת תנאים קיימים. מחלקת התחבורה הציבורית של ניו-יורק מעודדת שיתוף של נציגי הציבור בשלב מוקדם יותר בהליך, כך הוא אפקטיבי יותר משום שביכולתם לזהות מראש את מטרותיהם וכיצד הם מצפים ממערכת התחבורה להגיע ליעדים אלה. גם אם אין קונצנזוס, לכל הפחות ישנה הבנה הדדית בין בעלי העניין, באופן המייצר תחבורה המשקפת את מטרות הציבור, צרכיו והאינטרסים שלו. כך, ניסיון המחלקה מראה כי מעורבות מוקדמת של הציבור מוביל לקבלת החלטה ובה יותר ושימוש יעיל יותר במשאבים. הציבור, כאמור, משתתף בדיונים מוקדמים ובפגישות בנושא, אך ביכולתו גם להציע רעיונות ולשלוח הערות והארות באמצעות דוא"ל ואמצעים אחרים. כך, הציבור משתתף הן בתכנון תוכניות ארוכות טווח של המדינה, והן בתכנון קצר טווח.



³⁰ תהליך זה נודע בשם: The Procedures for Consultation with Public Officials in Rural Areas



3.2. התקנה האירופית - הסדרת חובת מתן שירותי תחבורה ציבורית

ישנן צורות שונות של חקיקה להסדרת מתן שירותי תחבורה ציבורית במדינות שונות בעולם.³¹ החקיקה במדינות רבות באירופה נחקקה בהתאמה לסעיפים הכלולים **בתקנה האירופית EC 1379/2007** (להלן: "התקנה האירופית"), אשר נכנסה לתוקף בדצמבר 2009.³²

מטרת התקנה הינה להגדיר את סמכות הפעולה של הרשויות המוסמכות בכל מדינה על מנת להבטיח את שירותי התחבורה הציבורית בה. התקנה מחייבת העסקת מפעיל תחבורה ציבורית באמצעות חוזה שירות, מוגבל בזמן, בו יש לכלול הגדרה ברורה של חובת המפעיל, עלויות המפעיל, חלוקת ההכנסות בין המפעיל לבין הרשות המוסמכת ששכרה אותו ועוד.

על כל רשות מוסמכת לפרסם אחת לשנה דו"ח על שירותי התחבורה הציבורית שבאחריותה בעלון הרשמי של האיחוד האירופי על מנת לאפשר ביקורת על איכות השירות ועל עלותו, הכולל מידע כגון סוג הזיכיון הצפוי, השירותים והאזורים שייכללו בזיכיון ועוד. בנוסף, כאמצעי בקרה ופיקוח, על פי הוראות התקנה האירופית, הנציבות האירופית מוסמכת לדרוש בכתב ממדינה להעביר לנציבות פרטים של חוזה התקשרות עם מפעיל תחבורה ציבורית כדי לבדוק האם הוא עולה בקנה אחד עם תנאי התקנה.

בהתאם לסעיפים הכלולים בתקנה האירופית, חוקקו מדינות רבות באירופה חוקים להסדרת שירותי התחבורה הציבורית. כמפורט להלן, חוקים אלה כוללים לא אחת התייחסות למעורבות הציבור:

1. **אנגליה:** בלונדון פועלת רשות מטרופוליטית לתחבורה ציבורית הידועה כ: **Transport for London (TFL)**. הרשות מייצרת פלטפורמת של שקיפות ובמידה מסוימת גם של שיתוף ציבור. במסגרת זאת, מייצעת הרשות את הציבור בתהליכים ובהחלטות שמתקבלות בנושא תחבורה ציבורית, מספקת עדכונים בנושא עבור הציבור הרחב ומאפשרת להגיש הערות כלליות.³³ המטרה העיקרית של הארגון היא להפוך את המידע בנושא התחבורה הציבורית בלונדון לזמין, תוך השקעת מאמצים רבים בשיפור שירות התחבורה הציבורית. לצד זאת, ניכר כי הארגון שם דגש על שיתוף הציבור, בין היתר באמצעות העלאת מסמכים הרלוונטיים לציבור בנושא תחבורה ציבורית (כגון: תכנית עסקית ומשאבים כספיים הנדרשים לאספקתם, דיווח על מרבית הפעילויות של הארגון אחת לתקופה ועוד). הארגון גאה בכך שהוא מפתח את התוכניות שלו באמצעות שאלות, תלונות ומתן חופש לבקשות מידע.³⁴ בשנים האחרונות מושם דגש על הליכי שיתוף ציבור ואלה באים לידי ביטוי בנושאים

³¹ יניב רונן (2010) "הסדרת שירותי תחבורה ציבורית באמצעות חקיקה סקירה משווה" מרכז המחקר והמידע של הכנסת: <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02700.pdf>.

³² אתר החקיקה של האיחוד האירופי, <http://eur-lex.europa.eu/homepage.html>.

³³ ר' https://consultations.tfl.gov.uk/tph/private-hire-regulations-review/consult_view.

³⁴ הארגון מספק גם מידע אחר, כגון נתונים על כמות הנפגעים בתאונות דרכים, נתוני פשיעה בתחומי התחבורה הציבורית, כיצד לתכנן את הנסיעות בצורה היעילה ביותר ולקבל תמורה שווה עבור הכסף שמשלמים וכו'. בנוסף מפרסם פרטים כמו אופן תגמול העובדים, כוח העבודה השנתי ובעיקר – **אופן קבלת ההחלטות של הארגון על מנת לתת "דין וחשבון" לציבור.**



שונים משינוי תוואי הדרך ועד שינוי תוואי קו אוטובוס³⁵. הפנייה לציבור נעשית תוך חשיפת כלל המידע הנדרש כדי ללמוד את הנושא והציבור יכול להשתתף בדרכים שונות כגון: סקר, דואר אלקטרוני ולעיתים באמצעות מפגשים פתוחים³⁶.

2. **רומניה:** חלה חובה חוקית לספק שירותי תחבורה ציבורית ברחבי המדינה. יישום החוק מוטל על הרשויות המקומיות; על כל מועצה של רשות מקומית לאשר מידי שנה תכנית מקומית למתן שירותי תחבורה ציבורית סדירים, המשתנה בהתאם לדרישות האזרחים ובהתאם למדיניות הרשות המקומית, שהיא זו שגם קובעת את תדירות הקווים.

3. **הולנד:** שירותי תחבורה ציבורית מהווים מרכיב חשוב במדיניות הממשלה. התחבורה העירונית והאזורית מוסדרת באמצעות מכרזים. הזיכיון ניתן מטעם ממשל המחוז המספק זכות בלעדית בעבור אותו אזור למספר שנים. בשנת 2000 חוקק "חוק תחבורת נוסעים" (Passenger Transport Act). מטרת החוק הייתה לשפר את איכות ויעילות התחבורה הציבורית בערים ובכלל האזורים. במסגרת זו הוענק לארגוני נוסעים מעמד בניהול התחבורה הציבורית לרבות זכות להשתתף בדיון עם הממשל המחוזי על הענקת החוזים ובדיונים הנערכים מידי שנה על לוחות הזמנים של שירותי התחבורה.

4. **שבדיה:** לפי החקיקה בשבדיה, ישנה חלוקת סמכויות ברורה בין מועצת המחוז ובין הרשויות המקומיות שבתחומן, וישנה סוכנות אזורית לתחבורה ציבורית במקום ראש התחבורה הציבורית. רשות התחבורה הציבורית צריכה לערוך תכנית שנתית שמוגדרים בה רמת התחבורה הציבורית ויש לכלול בה שיקולים סביבתיים. סוכנות התחבורה הציבורית, בשיתוף עם סוכנויות אחרות בעלות עניין (כגון: ארגוני משתמשים בתחבורה ציבורית וארגונים של בעלי עסקים) מכינה מידי תקופה "תכנית לתחבורה ציבורית". בתכנית זו, מוגדרים הצרכים והמטרות של התחבורה הציבורית במחוז והתאמת השירותים הקיימים למטרות התחבורתיות שקבעה הסוכנות.

4. תחבורה ציבורית בישראל: המצב הרצוי

4.1 הטלת חובה סטטוטורית על משרד התחבורה לפעול בשקיפות ותוך שיתוף הציבור

מהמתואר לעיל עולה כי על אף אימוצם של עקרונות השקיפות ושיתוף הציבור בדין הישראלי, אלה אינם מיושמים בתחום התחבורה הציבורית. לפיכך, מומלץ לפעול בדומה לאסדרה הקיימת במדינות שונות ברחבי העולם ולהחיל חובה סטטוטורית על משרד התחבורה לפעול בהתאם לעקרונות השקיפות ושיתוף הציבור. יוער בהקשר זה, כי כיום מעביר משרד התחבורה חלק מהאחריות בנושא שיתוף הציבור לרשויות המקומיות. לאור קירבתם לציבור

³⁵ [/https://consultations.tfl.gov.uk](https://consultations.tfl.gov.uk)

³⁶ שם.



ולצרכיו, והנגישות הגבוהה יותר של הציבור לרשויות אלה, רעיון זה אינו משולל תוקף וכאמור מיושם במדינות שונות. אולם, במצב הסטטוטורי דלעיל, כאשר כלל הסמכויות והשליטה בתחום מצויות בידי משרד התחבורה, נכון להטיל על משרד זה את האחריות הכוללת בעניין. כך למשל, משרד התחבורה אחראי על פרסום המכרזים וההתקשרות אל מול מפעילי התחבורה הציבורית. כאמור, למרות חיוניותו שיתוף הציבור בשלב זה, הציבור זוכה לעיין במכרז רק לאחר אישור תנאיו. הסדרה סטטוטורית צריכה לאפשר לציבור משתמשי התחבורה הציבורית לקחת חלק בעיצוב תנאי המכרז. באופן דומה, עיגון סטטוטורי נדרש גם בשלב ההפעלה, הפיקוח והבקרה. אמנם בשנים האחרונות נעשה מאמץ לשפר את הטיפול בפניות הציבור (ואף נשכרה חברה פרטית לטיפול בנושא), אך מבלי לאפשר לציבור לעקוב ולבחון את הליך הטיפול. בנוסף, הליך זה אינו מיתר את הצורך בהרחבת מעורבות הציבור, שחוות את איכות התחבורה הציבורית מדי יום ביומו, כדי לשקול ולבחון באופן שוטף את הצורך בשינוי ושיפור קווי הנסיעה.

יוער, כי הצורך לשפר את השקיפות ושיתוף הציבור בתחבורה הציבורית בישראל לא חמק מעיני נבחרי ציבור ושל העוסקים בתחום. כך למשל, חברי הכנסת דב חנין, תמר זנדברג, משה גפני ויריב לוין הניחו הצעת חוק לתיקון פקודת העיריות (ועדת תחבורה ציבורית וממונה על התחבורה הציבורית).³⁷ על-פי ההצעה, בכל עיר תכונן המועצה ועדת תחבורה ציבורית ובראשה יעמוד ממונה מקומי על התחבורה הציבורית. הממונה יהיה אחראי על ניהול ענייני התחבורה הציבורית של העירייה, ובין השאר יפעל לתכנון ולקידום של תכניות בנושא, ידאג לטיפול בפניות של אוכלוסיית העירייה ויהיה בקשר ישיר עם מפעילות התחבורה הציבורית ועם משרד התחבורה. שניים מן החברים בוועדה (מתוך שמונה בסה"כ, כולל הממונה עצמו) יהיו נציגי הציבור תושבי העיר שיבחרו ע"י ראש העיר. הקמת ועדה הפועלת ברמה המקומית תהיה קשובה יותר לרחשי לבו של הציבור ובעלת היכרות טובה יותר עם צרכיו. זאת ועוד, מינוי שניים מתושבי העיר לכהונה בוועדה יביא לקיום דיאלוגים בלתי-אמצעיים בין המפעילות לבין הציבור, בין הציבור לבין הרשות המקומית ובין הציבור לבין משרד התחבורה. ראוי לציין כי בראש העין מתקיים מודל דומה ביוזמה מקומית של הנהלת העיר. כך, מונה ממונה על התחבורה הציבורית, הוקמה ועדת תחבורה ציבורית, נערכו סקרים ונאספו חוות דעת שונות לבחינת צרכי התושבים בכל הנוגע לתחבורה הציבורית היום ובעתיד.³⁸

דוגמא אחרת עלתה בהמלצות הוועדה לבחינת הרפורמה בתחבורה ציבורית (להלן: "ועדת סדן"). בין היתר, המליצה הוועדה להבטיח את איכות השירות על דרך של קיום פאנלים לשיתוף פעולה עם הרשויות המקומיות. המערך המתוכנן למטרופולין תל אביב מייעד תפקידי דירקטורים במועצת הרשות המטרופולינית לנציגי רשויות מקומיות במטרופולין. בשאר חלקי הארץ הומלץ כי הרשות הארצית תרכיב פאנלים מקומיים, שבהם ישתתפו חברי מועצת הרשות הארצית ומנהליה, מומחים הפועלים מטעמה ועבורה ונציגי הרשויות המקומיות הרלוונטיות. פאנל זה יוכל לדון, למשל, בהרכבו של אשכול קווים המועמד למכרז, ולהצביע

³⁷ www.knesset.gov.il/privatelaw/data/19/1707.rtf

³⁸ <http://www.rosh->

haayin.muni.il/HTML5/arcLookup.taf?_function=details&_ID=31546&PF=&did=2249&G=&lang=HE&SM=&_UserReference=92B7293F47B648EA5528DFA3



על בעיות וביקושים מיוחדים. בנוסף, הוועדה ממליצה כי הרשות הארצית תקיים פאנלים להידברות עם אוכלוסיות ייחודיות (כגון: תלמידים, בעלי מוגבלויות וכו').

הצעת החוק הנ"ל לא עברה וגם גורלה של ועדת סדן לא שפר בהרבה, לאחר שרבות מהמלצותיה טרם ייושמו. זאת ועוד, גם הצעות אלה אינן נותנות מענה לסוגיות שנדונו לעיל. כך למשל, הקמת ועדה ברמה המקומית אינה מיתרת את אחריותו של משרד התחבורה לשקיפות ולשיתוף הציבור בכל הקשור לקביעת סטנדרטים מקיפים ברמה הארצית. כך גם המלצות ועדת סדן אינן מתייחסות לשיתוף הציבור בפאנלים המזכרים לעיל וההידברות עם אוכלוסיות ייחודיות נעשות בשלב ההפעלה ולא בשלב החיוני של התכנון והוצאת המכרזים.

לאור האמור לעיל מונחות להלן מספר המלצות ראשוניות לשיפור השקיפות ושיתוף הציבור בתחבורה הציבורית בישראל, כדלקמן:

א. תיקון פקודת התעבורה או התקנת תקנות על ידי שר התחבורה שיקבעו חובה על שיתוף הציבור בשלב גיבוש תנאי המכרז. בדומה לדוגמאות הבינלאומיות המובאות לעיל, שיתוף זה יכול להיעשות בדרכים שונות ומצטברות החל במפגשי שיתוף ציבור, המשך בעריכת סקרים וראיונות עם כלל הציבור (ולא רק משתמשים בפועל) וכלה בשיתוף פעיל של ארגוני החברה האזרחית.

ב. ההכרה בתפקידן החשוב של הרשויות המקומיות בתהליכי שיתוף הציבור, מתבצעת באופן חלקי ולא על בסיס תהליך חשיבה מסודר אשר לתפקידן וסמכויותיהן בתכנון התחבורה הציבורית. נקודת פתיחה אפשרית לביצוע תהליך מעין זה הוא אימוץ הרעיון המופיע בהצעת החוק הנ"ל של הקמת ועדות לתחבורה ציבוריות ברשויות המקומיות ומתן זכות לנציגיהן (לרבות נציגי הציבור) לקחת חלק בהליכי התכנון וגיבוש המכרזים או בבחינה של שינויים נדרשים בשלב ההפעלה, בכל הקשור לתנועת הקווים בתוך עירם. זוהי, כאמור, נקודת פתיחה, אך המדובר בהיבט הדורש חשיבה ובחינה מעמיקים יותר וקבלת החלטות המעוגנות באופן מסודר בחקיקה.

ג. הגישה כיום אל מאגרי ה.פי.אס שבידי משרד התחבורה, המאפשרים מעקב אחר תנועת קווי האוטובוסים, הינה מוגבלת ומסורבלת. מן הראוי כי משרד התחבורה או מפעילות הקווים יפעלו בגלוי כדי לפרסם דו"חות עיתיים ביחס לכל קו, המפרטים את הנתונים הרלוונטיים, לרבות עיכובים, אי-עצירות בתחנה, תקלות באוטובוסים וכיוצא באלה.

5. סיכום

תחבורה ציבורית יעילה, זמינה ומהירה, הינה הכרחית לקידום ערכים של קיימות וצדק חברתי. הדברים נכונים לכלל מדינות העולם, אך על אחת כמה וכמה במדינה קטנה וצפופה כמו מדינת ישראל. שיפור יסודי בתחבורה הציבורית יתרום, בין היתר, להפחתת זיהום אוויר, להורדת יוקר המחיה, לצמצום פערים חברתיים, ולהעלאת איכות החיים. הבנה זו לא חלחלה



ולא קודמה על ידי הממשלות השונות. התוצאה ניכרת מדי יום בעומסי התנועה הכבדים המאפיינים את כבישי הארץ. לפני שיהיה מאוחר מדי, יש לערוך שינוי מן הקצה אל הקצה ולפעול לפיתוח תחבורה ציבורית כהלכה.

כעולה מהדברים האמורים, אחד מהתחומים בהם יש לערוך שינוי יסודי מעין זה נוגע לחוסר השקיפות ושיתוף הציבור בהליכי התכנון, תפעול והבקרה של תחבורה ציבורית בישראל. כך למשל, שיתוף של הציבור בשלב התכנון, במסגרתו נקבעים תנאי המכרזים מול מפעילות הקווים (הקובעים, כאמור, את תדירות הקווים, מסלולם, מספרן ומיקומן של תחנות העצירה), יהיו יעילים יותר וימנעו טעויות מביכות ויקרות כפי שקרה כאמור בתהליך הארגון מחדש של התחבורה הציבורית במטרופולין ת"א. בנוסף, שיתוף הציבור בשלב ההפעלה יאפשר קבלת משוב שוטף על אופן פעולת התחבורה הציבורית ובחינת הצורך בהתאמות ושינויים. כאמור, אחד השינויים האפשריים לעניין זה הוא אימוץ הרעיון של כינון ועדות מקומיות לתחבורה ציבורית, אשר בנוסף יתרמו לחיזוק התיאום בין הרמה הארצית לרמה המקומית. לבסוף, שקיפות ושיתוף הציבור בשלב הפיקוח והבקרה הינה חיונית ומשקפת את התפיסה הידועה הנ"ל של "אור השמש הוא המחטא הטוב ביותר"³⁹. דוגמאות אלה ואחרות מיושמות כאמור במדינות שונות ברחבי העולם, אשר הבינו והטמיעו את חשיבות השקיפות ושיתוף הציבור כאקט דמוקרטי וכאמצעי שיביא לשיפור מהותי של מערכת התחבורה הציבורית. כדי שהדברים האמורים יקרו יש ראש וראשון לצפות לשינוי תפיסתי ברשות המבצעת ככלל ובמשרד התחבורה בפרט. כעולה מתיאור המצב המצוי, שינוי זה טרם ארע. כאמור, במשטר דמוקרטי שינוי זה אינו זכותו של השלטון אלא חובתו, ומוטב כי יפעל להטמיע את עקרונות השקיפות ושיתוף הציבור מוקדם ככל שניתן.

³⁹ ר' הי"ש 3.