

## שילוב אשכולות אזוריים ורשויות מטרופוליניות בהספקת שירותי תחבורה ציבורית באוטובוסים

### יורם עידה וגל טלית\*

מאמר זה בוחן את האפשרות לשלב שחקנים חדשים במערך הקיים של הספקת שירותי התחבורה הציבורית באוטובוסים בישראל. הכוונה לשלב במערך זה, המתנהל מזה שנים ארוכות ברמה הארצית, גם שחקנים ברמה המקומית, כמו האשכולות האזוריים שהחלו לפעול בישראל בשנים האחרונות. תחבורה ציבורית בכלל, ושירותי האוטובוסים בעיקר, נחשבים לשירות חיוני שיש לספק ברמה נאותה לכל תושב, בעיקר לאלה המוגדרים כ"תלויי תחבורה ציבורית" וזאת על מנת לספק להם ניידות ונגישות הנדרשת לקיום אורח חיים תקין. נוכח זאת, השירות מסופק במדינות רבות ברחבי העולם באמצעות גורמי הממשל. ברוב המדינות המפותחות, השירות מסופק באמצעות רשויות תחבורה ברמה האזורית-מטרופולינית. בישראל, לעומת זאת, השירות מסופק באופן ריכוזי על ידי רשות תחבורה ארצית שקובעת את אופן הספקת השירותים בכל רחבי המדינה. במצב זה, עקב הריחוק הקיים בין רשות התחבורה לבין משתמשי התחבורה הציבורית ברחבי הארץ, השירות המסופק אינו מיטבי. כדי לשפר את איכות שירותי התחבורה הציבורית המסופקים לנוסעים, נבחנת במאמר היתכנות שילובם של האשכולות האזוריים, כגורם המכיר היטב את הצרכים המקומיים, במערך התחבורה הציבורית. האשכולות האזוריים קמו בשנים האחרונות בישראל, בעיקר בפריפריה הגאוגרפית, ומטרתם לאגם משאבים אזוריים לצורך הספקת שירותים טובים יותר לתושבי האשכול. כדי לבחון היתכנות זו, בוצעו ראיונות עם בעלי תפקידים שונים העוסקים בנושא. מהראיונות עלה כי שילוב האשכולות עשוי לתרום לשיפור המצב הקיים, בעיקר באזורים פריפריאליים מבחינה גאוגרפית. עם זאת, ישנם גם חסמים ומגבלות שיש להתייחס אליהם כדי ליישם רפורמה מוצלחת בתחום.

**א. מבוא. ב. סקירת ספרות; 1. מערך התחבורה הציבורית בעולם ובישראל; 2. מערכת היחסים ויחסי הכוחות בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי בעולם ובישראל; 3. תפיסת האזוריות בעולם ובישראל. ג. האשכולות האזוריים בישראל. ד. מתודולוגיה. ה. ממצאים עיקריים שעלו מהראיונות. ו. סיכום, מסקנות והמלצות.**

\* ד"ר יורם עידה – מרצה בכיר וראש המחלקה למנהל ומדיניות ציבורית במכללת ספיר וכן עמית הוראה בחוג למדיניות ציבורית באוניברסיטת תל אביב. ד"ר גל טלית – מנחה במחלקה לסוציולוגיה, למדע המדינה ולתקשורת באוניברסיטה הפתוחה ומכהנת בכמה תפקידים ציבוריים.

## א. מבוא

שירותי התחבורה הציבורית נחשבו מאז ומתמיד לאחד מהשירותים הציבוריים הבסיסיים החשובים ביותר. תחבורה ציבורית, ובייחוד שירותי האוטובוסים, נחשבים ל"טובין ציבוריים ערכיים" (merit goods) שנועדו לאפשר ניידות לכל תושב, ולכן על המדינה לספקם או לפקח על הספקתם. תחבורה ציבורית מהימנה משפיעה על הניידות והנגישות של האוכלוסייה, בעיקר של אלה המוגדרים כ"תלויי תחבורה ציבורית", למקומות העבודה, לקניות, לפעילויות פנאי ולצרכים אחרים, ובכך תורמת לצמצום אי-השוויון בחלוקת ההכנסות במשק ומשפרת את רווחת המשתמשים בה. על רקע העלייה בשימוש ברכב פרטי בעולם ובישראל, תחבורה ציבורית, שהיא התחליף העיקרי לרכב פרטי, תורמת לצמצום גודש התנועה בכבישים, מפחיתה את זיהום האוויר והרעש ומאפשרת ניצול יעיל יותר של משאבי הקרקע. על כן, הספקה סדירה ויעילה של השירותים משפיעה לא רק על רווחת המשתמשים בהם, אלא גם על הרווחה החברתית במשק בכלל.<sup>1</sup>

לפיכך, ברבות מהמדינות המערביות בעולם המדינה מספקת את שירותי התחבורה באופן ישיר, תוך סבסוד מלא של ההפסדים, אם יש, מתוך הקופה הציבורית.<sup>2</sup> על מנת להתאים את רמת השירות באופן מיטבי לצורכי המשתמשים בו, חשוב שהגוף שקובע את רמת השירות, מבחינת היקף ואיכות, ומתכנן את השירות בהתאם לצרכים, יהיה קרוב ככל שניתן לנקודת המגע עם הלקוח הסופי, משתמשי התחבורה הציבורית. על כן, במדינות אלה, הסמכות הרגולטורית נמצאת בידי רשות תחבורה ציבורית אזורית. הרציונל לכך הוא שהאינטגרציה והניהול המשותף של כמה אמצעי תחבורה ציבורית במסגרת אזורית/מטרופוליטית מאפשרים להתאים באופן טוב יותר את היצע השירותים לצורכי המשתמשים ובכך מייעלים ומגבירים את השימוש בה.<sup>3</sup>

בישראל, לעומת זאת, תפעול הענף כולו נתון בידי השלטון המרכזי. למשרד התחבורה מוקנות על פי פקודת התעבורה (התשכ"א-1961) סמכויות בתחום הרישוי, קביעת התעריפים, הגדרת מאפייני הרשת ורמת השירות, הפיקוח והבקרה. לרשויות המקומיות אין כל סמכות תכנונית או תפעולית בנושא התחבורה הציבורית שפועלת בתחומן.<sup>4</sup> מעורבותן בנושא, הן כגוף שלטוני שיכול וצריך להשתתף באחריות להפעלת השירות, הן כגוף המייצג את האינטרס של התושבים והן כגוף המייצג את צורכי הפיתוח האורבני, היא מינימלית, דבר שפוגע ביעילות הספקת השירותים לציבור המשתמשים.

1 יורם עידה וגל טלית "רגולציה על שירותי התחבורה הציבורית באוטובוסים בישראל" רגולציה בישראל: ערכים, אפקטיביות, שיטות חלק שני 351 (אייל טבת ויצחק גל-נור עורכים 2019); Yoram Ida & Gal Talit, *Regulating the supply of public bus services in Israel*, in REGULATION IN ISRAEL: VALUES, EFFECTIVENESS, METHODS 195 (Eyal Tevel, Varda M. Shiffer & Itzhak Galnoor eds., 2021).

2 JOSEPH BERECHMAN, PUBLIC TRANSIT ECONOMICS AND DEREGULATION POLICY (1993)

3 DAVID A. HENSHER, PERFORMANCE BASED CONTRACTS (Working paper 2004/01(ITS-WP-04-03) (2004).

4 משרד התחבורה התוכנית להנהגת תחרות בשירותי התחבורה הציבורית בישראל (1999).

בחינה של מצב התחבורה הציבורית בישראל מעידה על חוסר התאמה בין הצרכים (של האוכלוסייה, של המעסיקים, של הרשויות המקומיות ועוד) לבין היצע שירותי התחבורה הציבורית (בעיקר באוטובוסים) ברחבי ישראל בכלל ובפריפריה הגאוגרפית בפרט. הדבר נובע, בין השאר, מכך שבישראל לא קיימות רשויות תחבורה מטרופוליניות כמקובל במדינות מערביות רבות בעולם, כמו לדוגמה בלונדון, בניו יורק ובוושינגטון די.סי., אלא רק רשות תחבורה ברמה הארצית.<sup>5</sup> ניתן לשער שהדבר נובע גם מכך שמערכת היחסים בין גופי השלטון המרכזי במדינה (משרד התחבורה) לבין השלטון ברמה המקומית (רשויות מקומיות) אינה מתפקדת באופן המיטבי, כלומר – אינה מצליחה להתאים את השירות לצרכים, כפי שיוסבר בהמשך.

מטרת המחקר הראשית היא לתרום לשיפור מערך התחבורה הציבורית ואיכות השירותים שהיא מספקת לכלל תושבי מדינת ישראל, ובמיוחד לאלה המתגוררים בפריפריה הגאוגרפית. המטרה המשנית היא לייעל את מערך הספקת שירותי התחבורה הציבורית ולהתאים אותם לצרכים ולביקושים מקומיים משתנים שמתכנני תחבורה ברמה הארצית אולי לא מודעים להם דיים. בהינתן המצב התכנוני והרגולטורי הבעייתי של מערך התחבורה הציבורית בישראל שהוצג לעיל, נבחן במחקר את האפשרות לשלב במערך זה את האשכולות האזוריים, שהוקמו כדי לעודד פיתוח אזורי ולקדם שיתוף פעולה בין הרשויות השותפות בו, כגורם בעל חשיבות והשפעה. לתפיסתנו, נושא התחבורה הציבורית יכול להשתלב במידה זו או אחרת בפעילות האשכולות, שביכולתם לאגם משאבים של רשויות סמוכות לצורך קידום צרכים ודרישות כלל אזוריים.

המחקר הוא איכותני בעיקרו ומבוסס על סקירת ספרות – מאמרים אקדמיים ומקצועיים מגוונים מהעולם ומישראל בנושא מערך היחסים בין שלטון מרכזי למקומי ובנושא האזוריות. עוד נבחנו מקורות אקדמיים ומקצועיים לגבי מערך התחבורה הציבורית בעולם ובמיוחד בישראל, כמו מסמכי מדיניות ונתונים של משרד התחבורה, דו"חות של ועדות מקצועיות ועוד. למחקר תרומה בכמה היבטים, הן אקדמי והן יישומי: המחקר ייחודי וחדשני – למיטב ידיעתנו, מחקרים שבוצעו עד כה בחנו את התחבורה הציבורית רק ברמה הארצית והמטרופולינית, שנכון לשנת 2021 אינה מצליחה להגיע לכלל יישוב. טרם בוצעו מחקרים המשלבים גורמים מקומיים כמו האשכולות האזוריים כגורם משמעותי וחינוי לצורך הספקת שירותי תחבורה ציבורית; המחקר רלוונטי מאוד לישראל, גם לאור האמור לעיל וגם לאור כך שהוא יאפשר לקדם את שילוב האשכולות האזוריים בתפעול התחבורה הציבורית בהתאם לצרכים המקומיים הייחודיים. כמו כן, מאחר שמעצם מהותם, האשכולות כוללים רשויות מקומיות בעלות מאפיינים מגוונים – סטטוטורית, גאוגרפית, דמוגרפית, חברתית-כלכלית, מגזרית וכו', הרי מחקר לגבי שילוב האשכולות בהספקת שירותים יאפשר להשפיע על אוכלוסייה מגוונת במיוחד; המלצות המחקר יכולות לסייע למקבלי ההחלטות לגבש מדיניות בתחום – בישראל, בשונה ממדינות מערביות רבות, השלטון המרכזי ריכוזי מאוד והוא אינו מבזר סמכויות לרמה המקומית במידה הרצויה. המחקר יאפשר להציף בעיה זו בתחום התחבורה הציבורית, וכן להציע רעיונות לפתרון.

5 הוועדה לבחינת הרפורמה בתחבורה הציבורית [ועדת סדן] **מסקנות והמלצות** (2007).

מבנה המשך המאמר הוא כדלהלן: בפרק ב' נציג סקירת ספרות המחולקת לשלושה חלקים. בחלק הראשון נציג את מערך התחבורה הציבורית הקיים בעולם ובישראל ונסביר את הבעיות המובנות שלו. בחלק השני נסקור בקצרה את מערכת היחסים ואת יחסי הכוחות בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי בעולם ובישראל. בחלק השלישי נתאר את תפיסת האזוריות בעולם ובישראל. לאחר מכן, נציג בפרק ג' את הרובד של האשכולות האזוריים בישראל. בפרק ד' נציג את המתודולוגיה לביצוע המחקר, פרק ה' יוקדש להצגת הממצאים העיקריים שעלו מהראיונות ובפרק ו' נסכם ונציג מסקנות והמלצות.

## א. סקירת ספרות

### 1. מערך התחבורה הציבורית בעולם ובישראל

מעריך התחבורה הציבורית בישראל שונה מזה המקובל במדינות אחרות ברחבי העולם מבחינת ההיררכייה של חלוקת הסמכויות בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי. שוני נוסף הוא באופן חלוקת הסמכויות הרגולטוריות בין רשות התחבורה לבין חברות האוטובוס.<sup>6</sup>

#### 1.1 בעולם

במרבית המדינות המערביות מרוכזות מרבית סמכויות התחבורה הציבורית בידי רשויות מטרופוליניות. במחקרו של רונן מ<sup>7</sup>2009 מוצגים דגמים שונים של מערכי תחבורה ציבורית מרחבי העולם. בלונדון, לדוגמה, פועלת רשות תחבורה מטרופולינית בשם Transport for London שראש העיר לונדון הוא גם היו"ר שלה. רשות זו פועלת תחת חוק Greater London Authority Act שחוקק בשנת 1999. החוק מעניק לראש העיר לונדון את הסמכות והחובה לתכנן וליישם מדיניות לקידום שירותי תחבורה משולבים ויעילים בתוך לונדון ובקוויים המובילים אליה. תחומי אחריות: אוטובוסים, לרבות החזקת תחנות אוטובוס, מערכת הרמזורים בנתיבים הראשיים, כולל מתן עדיפות לאוטובוסים ברמזורים; רכבת תחתית; רכבת קלה ותיאום עם אמצעי תחבורה אחרים, כמו הרכבת הלאומית.

עוד מציג רונן<sup>8</sup> כי עיריית סיאול בדרום קוריאה, המכונה "הממשלה המטרופולינית של סיאול", מנהלת את כל ענייני התחבורה של העיר שמרוכזים במטה לענייני תחבורה אשר בתחום סמכותו של אחד משני סגני ראש העיר לעניינים מנהליים. במסגרת רפורמה שיושמה בשנת 2004, התכונן הכולל של מערך האוטובוסים בעיר, ובכלל זה המסלולים, לוחות הזמנים והתעריפים, הוכפף לשליטת העירייה. גם בווינגטון D.C. פועלת רשות תחבורה מטרופולינית שהיא מנופול ציבורי להפעלת כל שירותי התחבורה הציבורית בעיר. בשנת 1967 הביאו תוכניות תחבורה שונות בעבור העיר, שגובו בחקיקה פדרלית נוספת, להקמת רשות התחבורה

6 יורם עידה מכרזים יעילים לאספקת שירותי תחבורה ציבורית (חיבור לשם קבלת תואר "דוקטור למדיניות ציבורית", אוניברסיטת תל אביב 2009).

7 יניב רונן רשויות תחבורה מטרופוליניות בעולם ובארץ (הכנסת, מרכז מחקר ומידע, 2009).

8 שם.

המטרופולינית של אזור וושינגטון, שאחראית לתכנון, פיתוח, בנייה, מימון והפעלה של התחבורה הציבורית במטרופולין וושינגטון.

בשטוקהולם שבשוודיה, רשות התחבורה המטרופולינית היא חברה בע"מ בבעלות מועצת מחוז שטוקהולם, שמורכב מ-26 רשויות מוניציפליות שונות. במועצת המנהלים של הרשות חברים נציגי ציבור שנבחרים על ידי האספה הנבחרת של מועצת המחוז. מועצת המנהלים ממנה את המנכ"ל, והוא עוסק בניהול השוטף של הרשות המטרופולינית, שעוסקת בתכנון, רכש, ניהול, פיתוח ושיווק של אמצעי התחבורה האמורים. שירותי התחבורה מופעלים על-ידי קבלני משנה, שקשורים עם הרשות בחוזים. הרשות עושה מאמצים ניכרים להקטין את הנזקים הסביבתיים שהפעילות התחבורתית גורמת. אחד האמצעים שהיא נוקטת לשם כך הוא שימוש בדלקים חלופיים. לשם כך, כל תחבורת הרכבות שהיא מפעילה מונעת באמצעות חשמל, המיוצר ממקורות של אנרגייה מתחדשת.<sup>9</sup>

## 1.2 בישראל

בישראל, עקב העדפה ארוכת שנים של השקעות בתשתיות כבישים ותת-השקעה בתחבורה ציבורית, אופיינה מערכת התחבורה הציבורית במגוון של שירותי תחבורה ציבורית דל יחסית למדינות OECD, בחוסר אינטגרטיביות בין אמצעי תחבורה ציבורית שונים וברמת שירות דלה שסיפקה נגישות נמוכה למשתמשים בה.<sup>10</sup> על פי תחשיבי משרד התחבורה ומשרד האוצר,<sup>11</sup> עקב תת-השקעה בתשתיות תחבורה ציבורית לאורך שנים, נדרשת השקעה מסיבית של תקציבים בתשתיות תחבורה ציבורית על מנת לגשר על הפער בין המצב בישראל למקובל במדינות המפותחות באירופה.

בחינה של ההשקעות בתחבורה ציבורית ביחס להשקעה בכבישים בין השנים 2000–2012 מראה שינוי מסוים במגמה ועלייה בשיעור התקציב המופנה לתחבורה ציבורית בתקופה זו מ-22% ל-40%<sup>12</sup>, זאת בעיקר כתוצאה מהשקעות גדולות בפיתוח שירותי רכבת. למרות זאת, מרבית תקציבי התחבורה מופנים עדיין לכיוון השקעות בכבישים.<sup>13</sup>

כלי התחבורה הציבורית העיקרי בישראל הוא האוטובוס, ובמסגרתו מבוצעות כ-85% מהנסיעות מתוך כלל הנסיעות בתחבורה הציבורית.<sup>14</sup> עד לשנת 2000, סופקו 96% מסך שירותי האוטובוסים בישראל על ידי הקואופרטיבים "אגד" ו"דן" תחת רגולציה חלשה מצד משרד התחבורה. שילוב של עלויות גבוהות עם ירידה רצופה במספר הנוסעים הביאו את משרד התחבורה לפעול ליישום רפורמה בהספקת שירותי האוטובוס, שבמסגרתה הועברו החל משנה זו קווי שירות מאגד ודן למפעילים פרטיים באמצעות מכרזים תחרותיים. המפעילים הפרטיים

9 ש.ם.

10 יורם עידה וגל טלית ניידות בתחבורה והשפעתה על נגישות בישראל – מחקר השוואתי (2010).

11 משרד התחבורה ומשרד האוצר פיתוח התחבורה הציבורית – תכנית אסטרטגית (2012).

12 עדי סופר יותר כבישים, יותר גודש – על מדיניות התקצוב של תשתיות תחבורה בישראל, 2012-2000 (2013).

13 יורם עידה "תחרות בשירות תחבורה ציבורית באוטובוסים בישראל" הרבעון לכלכלה 63 85 (2019).

14 עידה וטלית, לעיל ה"ש 1.

הללו הם חברות הסעה בעלות ניסיון בענף וכן בעלות איתנות פיננסית, כפי שהוגדר בדרישות הסף של המכרזים שפורסמו במסגרת הרפורמה.<sup>15</sup> בשנת 2015 סופקו 50% מהשירותים על ידי מפעילים פרטיים.<sup>16</sup> ממצאי הרפורמה מעידים על ירידה בעלויות הספקת השירותים, עלייה ברמת השירות מבחינת היקף ואיכות ועלייה במספר הנוסעים.<sup>17</sup>

לאור השיפור שחל בשירותי התחבורה הציבורית בשני העשורים האחרונים ניתן לומר שממשלת ישראל שיפרה באופן משמעותי את תפקודה כרגולטור בשוק התחבורה הציבורית באוטובוסים וצברה ידע ומידע רבים על הענף. מידע זה עוסק בעיקר בעלויות תפעול וביקושים ולא היה כמעט קיים בתקופה שבה נשלט השוק באופן בלעדי על ידי אגד ודן. עם זאת, מבנה הרגולציה בישראל, בניגוד למרבית המדינות בעולם, הוא מודל רגולציה ברמה הארצית, שהוא יעיל פחות מבחינת יכולת התאמת השירות לצרכים המשתנים באזורים/מטרופולינים שונים, עקב המרחק בין הרגולטור לבין הצרכן הסופי של השירותים.<sup>18</sup>

כבר בשנת 1996 פורסמו המלצות הוועדה לבחינה וגיבוש של המלצות בעניין פתיחת ענף התחבורה הציבורית לתחרות, ונכללה בהן גם המלצה להקים רשות ארצית לתחבורה ציבורית, אשר תרכז את הטיפול בענף ותהיה אחראית על רמת השירות והתכנון שלו. כמו כן הומלץ להקים רשויות מרחביות אשר יהיו אחראיות להפעלת התחבורה הציבורית בתחומן.<sup>19</sup>

בשנת 2007 הוקמה הוועדה לבחינת הרפורמה בתחבורה הציבורית (ועדת סדן), והדו"ח שחיברה קבע שמבנה הרגולציה הקיים בתחום התחבורה הציבורית בישראל אינו תקין. לפי הדו"ח, המבנה הקיים פוגע ביכולת לקיים רמה ראויה של פיקוח ובקרה על הספקת השירותים וביכולת להתאים את רמת השירות הנדרשת לצרכים המשתנים, בעיקר של אוכלוסיות ייחודיות שיש לעודד את השתלבותן בפעילות המשקית והחברתית על מנת להגדיל את התפוקה של המשק הישראלי. המלצותיה העיקריות של הוועדה היו להקים שתי רשויות תחבורה: רשות רגולטורית ארצית ורשות לניהול התחבורה הציבורית במטרופולין תל אביב. עוד הומלץ כי שתי הרשויות הללו יקיימו קבוצות דיון לשיתוף פעולה עם הרשויות המקומיות ועם נציגים של אוכלוסיות בעלות צרכים ייחודיים כמו נכים, חרדים, ערבים ובדואים. המלצות אלה של הוועדה טרם יושמו.

הקמת רשויות תחבורה מטרופוליניות נכללה אף בהמלצות ועדת טרכטנברג (הוועדה לשינוי כלכלי חברתי) מ-2011. המלצות הוועדה קראו לאמץ וליישם באופן מיידי הקמת רשות תחבורה במטרופולין תל אביב וכן לקדם הקמת רשויות מטרופוליניות במטרופולין ירושלים ובמטרופולין חיפה בהתאם למתווה המוצע במטרופולין תל אביב. בהמשך להליכים אלה

15 Yoram Shifan & Nir Sharaby, *Competition in Public Bus Transport in Israel* (Paper presented at the 85<sup>th</sup> annual meeting of the Transportation Research Board, Washington, DC, January 2–26, 2006).

16 Yoram Ida & Gal Talit, *What We Can Learn Years after the Reform in Public Bus Transportation in Israel*, 6 CASE STUDIES ON TRANSPORT POLICY 510 (2018).

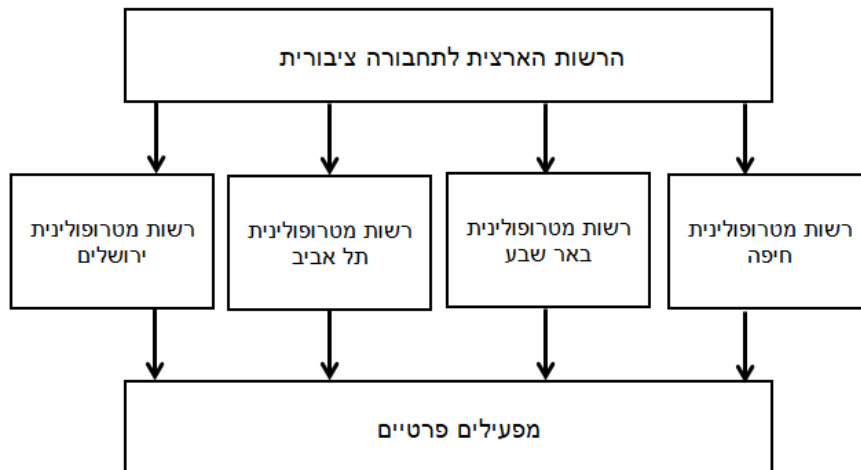
17 Yoram Ida & Gal Talit, *Regulation of Public Bus Services: The Israeli Experience*, 42 TRANSPORT POLICY 156 (2015).

18 עידה וטלית, לעיל ה"ש 1; Ida & Talit, לעיל ה"ש 1.

19 אהוד בקר ורינת בניטה **בחינת יישום החלטת הממשלה להקמת רשות ארצית לתחבורה ציבורית ורשויות מטרופוליניות לתחבורה ציבורית** (הכנסת, מרכז מחקר ומידע, 2016).

המליצה הוועדה גם לקדם הצעת חוק ממשלתית להקמת רשויות תחבורה מטרופוליניות שתעגן את הסמכויות ואת הכלים הדרושים לצורך פעולתן היעילה.<sup>20</sup>  
על בסיס החלטת ממשלת ישראל מספר 3988 משנת 2011, הוקמה בשנת 2014 רשות רגולטורית ארצית לתחבורה, במתכונת של יחידת סמך של משרד התחבורה, זאת כשלב ראשון ליישום המעבר ממודל רגולציה ברמה הלאומית למודל רגולציה ברמה מטרופולינית. תפקידה הוא לדאוג לקיומו של מערך נרחב ויעיל של תחבורה ציבורית בישראל, בהתאם למדיניות הממשלה משנת 2007. במסגרת ההחלטה נקבע גם כי צוות בינ־משרדי יגבש תזכיר חוק להקמת רשויות תחבורה ציבורית מטרופוליניות ולמתן הסמכויות הדרושות לצורך פעילותן עד לסוף חודש אפריל 2012. במסגרת זו הומלץ כי תיבדק האפשרות לכלול הוראות העוסקות באחריות הרשויות לניהול תחבורה ציבורית, לקידומה, לבקרה עליה ולעידוד השימוש בה; מקורות המימון של הרשויות המטרופוליניות; גיבוש המדיניות המטרופולינית כנגזרת של המדיניות הארצית; הוראות בעניין סמכויות הדרושות לשם פעולתן של הרשויות המטרופוליניות; וכפופות לרשות הארצית לתחבורה ציבורית.<sup>21</sup>

איור 1: מערך הרגולציה המתוכנן לתחבורה ציבורית בישראל<sup>22</sup>



למרות הכוונות וההמלצות, הקמת רשויות התחבורה המטרופוליניות לא יושמה עד היום, וספק אם הללו בכלל יוקמו, וזאת עקב התנגדות משרד התחבורה ומחלוקות בינו לבין משרד האוצר. הסיבות לכך הן בעיקרן פוליטיות, שכן משרד התחבורה לא שש לוותר על כוח וסמכויות הנתונים ברשותו לטובת השלטון המקומי. נראה כי המשך ריכוז הסמכויות בידי

20 הוועדה לשינוי כלכלי חברתי [ועדת טרכנברג] דו"ח הוועדה, עמ' 150 (2011).  
21 אהוד בקר ורינת בניטה בחינת יישום החלטת הממשלה להקמת רשות ארצית לתחבורה ציבורית ורשויות מטרופוליניות לתחבורה ציבורית (הכנסת, מרכז מחקר ומידע, 2016).  
22 עידה וטלית, לעיל ה"ש 1, בעמ' 368 תרשים 4.

משרד התחבורה ברמה הלאומית גורם לפגיעה ביכולת ענף האוטובוסים להתאים את ההיצע לביקוש המשתנה, ובכך פוגע באיכות השירותים המסופקים ובנוסעים.<sup>23</sup> חשוב להדגיש שהפגיעה לא נובעת מכך שהמפעילים אינם מספקים את רמת השירות הנדרשת לה התחייבו במכרז, שהחל משנת 2003 אף נבדקת במסגרת בקרה תפעולית על איכות השירות המסופקת, אלא נובעת מתכנון וקביעת רמת שירות שאינם הולמים את הצרכים. גם מבקר המדינה<sup>24</sup> מתח ביקורת על משרד התחבורה בגין איישוב החלטת ממשלה 3988. המבקר קבע כי על משרד התחבורה למצוא דרכים להסרת החסמים המונעים את הקמת רשויות התחבורה המטרופוליניות, ובכלל זה עליו לקדם ולהסדיר את חלוקת התפקידים, הסמכויות ותחומי האחריות של הרשויות המקומיות השונות שיאפשרו שיפור בשירותי התחבורה הציבורית בתחום שיפוטן.

דוגמה טובה לפוטנציאל הטמון בשילוב הרשויות המקומיות בהספקת שירותי התחבורה הציבורית היא זו של שירותי האוטובוסים במועצה האזורית גולן. עד תחילת שנת 2011 הפעילה את התחבורה הציבורית במועצה חברת אגד, שסיפקה 31 נסיעות יומיות בלבד. בשנת 2011 קיבלה לידיה המועצה האזורית את הפעלת מערך התחבורה הציבורית, בשיתוף משרד התחבורה ובסבסודו, במקום חברת אגד. בשלב גיבוש התוכנית העריך משרד התחבורה כי מספר הנוסעים החודשי יעמוד על 16,000. התוצאות בפועל היו מפתיעות: כבר בסוף 2011 הורחב היקף השירותים ליותר מ-200 נסיעות ביום, ומספר הנוסעים החודשי שעמד על כ-50,000 נוסעים בחודש צפוי היה לגדול עוד במהלך השנים שלאחר מכן.<sup>25</sup> ואכן, שירותי התחבורה בגולן המשיכו להשתפר גם מבחינת השירות וגם מבחינה כלכלית. ב-2015 השירות תוקצב ב-16 מיליון ש"ח בלבד (כולל כסוי עלות הנחות שמוענקות לאוכלוסיות מיוחדות), שאמורים היו גם לאפשר בניית תחנות האוטובוס ביישובים ולקנות ולתחזק אמצעי כרטוס ושירותים נלווים להסעה. זאת, בניגוד להסכמים ההיסטוריים עם חברות האוטובוס הוותיקות, אגד ודן, שלפיהם הן קיבלו בנוסף למחיר לקילומטר גם כספים נוספים לכיסוי עלות ההנחות לאוכלוסיות מיוחדות, לצידו, לשיפורים טכנולוגיים ועוד. ב-2015 האוטובוסים בגולן נסעו כמעט 2.3 מיליון קילומטר, ועלות כל קילומטר למשלם המיסים הייתה נמוכה מ-7 ש"ח. סכום זה נמוך בהרבה מ-20 ש"ח לקילומטר ששולמו בהסכמים ההיסטוריים עם אגד ודן, או 12 ש"ח בממוצע המשולמים בהסכמים החדשים איתן ועם המסיעים האחרים (גובה הסכום משתנה בין חברה לחברה ובין קו לקו).<sup>26</sup> עם זאת, למועצה אזורית גולן מאפיינים ייחודיים (מיקום גאוגרפי ומאפייני נוסעים) שהם אלה שמאפשרים את מעורבותה הרבה בהספקת שירותי התחבורה הציבורית המקומיים. לכן, למרות היישום המוצלח בשטחה, יישום דומה במועצות אזוריות נוספות בישראל, שמאפייניהן שונים, נראה ישים פחות.

23 Yoram Ida & Gal Talit, *Reforms in the Regulation of Public Bus Services in Israel*, 5 CASE STUDIES ON TRANSPORT POLICY 80 (2017).

24 מבקר המדינה דו"ח שנתי 67 א פרק על משרד התחבורה והבטיחות בדרכים 465 (2016).

25 אושרת נגר-לויט "הצלחה מפתיעה של פרויקט התחבורה או האוטובוסים עם הגולן" **ידיעות אחרונות** – ממון (14.12.2011); דניאלה שאול "התחבורה הציבורית – נבחרת השנה בגולן" **אתר שישי בגולן** (10.10.2011).

26 מירב מורן "פריפריה, 2016: מנצלים את הגולן, מקפחים את הערבה" **גלובס** (17.11.2016).



## 2. מערכת היחסים ויחסי הכוחות בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי בעולם ובישראל

מערכת היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי קיימת ברחבי העולם מזה שנים רבות, שבמהלכן עברה היא לא מעט שינויים.<sup>27</sup> מערכת יחסי הכוחות הללו נמצאת על רצף ונעה מתלות מוחלטת של השלטון המקומי במרכזי לבין עצמאות מוחלטת שלו.<sup>28</sup> טיב היחסים מושפע מגורמים שונים, ובכללם לאומיים, דמוגרפיים ופוליטיים, כמו גם ממידת הפיצול המוניציפלי, מרמת הביזור התפקודי, ממידת האוטונומיה הפוליטית, מאופן מימון הרשויות ועוד.<sup>29</sup> במקרים רבים מערכת היחסים גורמת למתח בין ריכוזיות ברמה הלאומית לביזור והתנהלות מקומית אוטונומית<sup>30</sup> והיא מושפעת גם מתהליכים ברמה העולמית, של גלובליזציה לצד לוקליזציה.<sup>31</sup>

### 2.1 בעולם

המדינות ברחבי העולם מגבשות לעצמן, גם בהתאם למשטרן, את אופי מערכת היחסים ואת חלוקת הסמכויות בין דרגי הממשל השונים.<sup>32</sup> ברובן המכריע של המדינות הללו קיים ממשל רב-רובדי: שלטון מרכזי וכן רמות מחוזיות או אזוריות ומתחת להן – השלטון המקומי. המדינות נבדלות ביניהן במספר הרבדים המתקיימים בהן.<sup>33</sup> כך, לדוגמה, רבות ממדינות ה-OECD הן פדרליות (federal) או אוניטריות (unitary), וקיימים בהן כמה רובדי שלטון, ובכלל זה רובד של שלטון אזורי, הפועל כחלק מהמערכת השלטונית הרחבה. מידת הביזור במדינות אירופה וגם אופן הביזור, לדוגמה, נובעים גם מנסיבות היסטוריות שעיצבו את דגמי המשטר הקיימים בכל אחת מהמדינות.<sup>34</sup> למרות השונות בין המדינות, ביזור סמכויות מהרמה הארצית לרמה המקומית מתפתח ומתרחב ברבות מהן.<sup>35</sup>

- 27 איתי בארי "השלטון המקומי כייחוד ניהול" **השלטון המקומי – בין המדינה, הקהילה וכלכלת השוק** א פרק 4 207 (יגיל לוי ואתי שריג עורכים 2014).
- 28 מיכל טביביאן-מזרחי **מסמך רקע ראשוני בנושא: מבנה היחסים בין שלטון מרכזי לשלטון מקומי** (הכנסת, מרכז מחקר ומידע, 2003).
- 29 גדליה אורבך **יחסי שלטון מרכזי ומקומי בישראל בראי קרוואנים ומגורונים, 1990-1992** (2001); טביביאן-מזרחי, לעיל ה"ש 28; ערן רוזין **רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל: בין ריכוז לביזור, בין מסורתיות למודרניות** (2003).
- 30 עמיחי כהן "יחסי אהבה שנאה? – בין השלטון המרכזי למקומי" **פרלמנט 82** (2018); אלון רובינשטיין **הרשויות המקומיות: בעיות מרכזיות וחלופות לפתרונן** (הכנסת, מרכז מחקר ומידע, 2004).
- 31 אורי רם **הגלובליזציה של ישראל: מקוורלד בתל אביב, ג'יהאד בירושלים** פרק ראשון (2005).
- 32 בארי, לעיל ה"ש 27.
- 33 אריאל פינקלשטיין **השלטון המקומי בישראל – רקע כללי, סוגיות ליבה ואתגרים** (חומרי רקע לדינוני כנס אלי הורוביץ לכלכה וחברה 2020: מעמדו של השלטון המקומי 2020).
- 34 טביביאן-מזרחי, לעיל ה"ש 28.
- 35 הצוות לקידום אזוריות בישראל **הרפורמה לקידום אזוריות וביזור סמכויות מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי** (2020).

כמה דגמים (מודלים) מתארים את מערכת היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי. אחד העיקריים בהם הוא **דגם מדינת הרווחה המערבית**, שלפיו הרשויות המקומיות אומנם אחראיות לספק מגוון שירותים (רווחה, בריאות, חינוך, תשתיות ועוד), אך חלק ניכר מתקציבן לצורך כך מגיע מהשלטון המרכזי באמצעות מימון שירותים ומענקים מסוגים שונים. השלטון המרכזי רואה את השלטון המקומי כספק שירותים לתושבים מטעמו, בהיקפים שמוגדרים על ידו, ועם אוטונומיה מוגבלת בקביעת העדפות מקומיות או סדרי קדימויות ופעילות לפיהם. בדגם זה יש חיסרון בתחומי הדמוקרטיה והאוטונומיה המקומית, שכן לתושבים אין יכולת להביע את דעתם ורצונם. למרות זאת, לפחות בתאוריה, לדגם זה יתרון בכך שהוא תורם לשוויוניות ולצדק חברתי וחלוקתי מסוים ומאפשר צמצום פערים בין הרשויות המקומיות השונות. זאת מפני שהשירותים מוענקים לתושבים בכל המדינה ללא תלות במצב הכלכלי של הרשות הספציפית שבה הם מתגוררים.<sup>36</sup>

דגם מרכזי נוסף הוא **דגם הממשל העצמי האמריקאי**, שמאופיין באוטונומיה תקציבית ופוליטית של השלטון המקומי, כשהרשות נסמכת מבחינה תקציבית בעיקר על יוזמותיה ועל הכנסותיה העצמיות ופחות על קבלת תשלום בהתאם לגובה ההוצאות הנדרשות להספקת שירותים. בכך, הדגם מחזק את הדמוקרטיה ומעצים את רצון הקהילה המקומית ואת העדפותיה. כדי למקסם הכנסות שיאפשרו לספק לתושבים שירות מיטבי, הרשויות השונות נאבקות אחת בשנייה על משאבים. לצורך כך הרשויות צריכות לפעול ביעילות מרבית והן גם מעודדות חדשנות ויזמות מקומית. החיסרון בדגם זה נובע מהעדפה של פעילויות ונכסים מניבים, כמו אזורי תעשייה ומסחר, על פני שטחי מגורים או העדפת מגורים לאוכלוסייה מבוססת על פני כלל האוכלוסייה וכך נוצר חוסר שוויון בין הרשויות השונות.<sup>37</sup> דגמים נוספים למערכת היחסים בין השלטון המרכזי למקומי, הנפוצים פחות, הם **דגם ריכוזי המאפיין מדינות מתפתחות ודגם מבוזר במדינות מתפתחות**.

הדגמים השונים של השלטון המקומי מתבטאים גם בתפיסות שונות לגבי מעמדו, שגזרות מהמתח שבין ריכוזיות לביזור. התפיסה שהשלטון המקומי הוא רק זרוע של השלטון המרכזי מתבטאת בריכוזיות רבה ובצמצום יכולתו של השלטון המקומי לעצב מדיניות כרצונו. ולהפך, תפיסת השלטון המקומי כממשל עצמי דוגלת בביזור סמכויות לדרג המקומי. מסוף שנות ה-70 של המאה הקודמת, ככל שהתפשטה האידאולוגיה הנאו-ליברלית, התרחבה במקביל גם תפיסת הביזור והעצמת דרגים מקומיים ואזוריים.<sup>38</sup>

## 2.2 בישראל

בישראל מוכרות מבחינה חוקית ומנהלית כמה צורות שונות של שלטון מקומי: עיריות, מועצות מקומיות (כשהבחנה העיקרית ביניהן נגזרת ממספר התושבים בתחום השיפוט)

36 טביביאן-מזרחי, לעיל ה"ש 28; רזין, לעיל ה"ש 29; Sharon Eshel & Ravit Hananel, *Centralization, Neoliberalism, and Housing Policy Central-Local Government Relations and Residential Development in Israel*, 37 POLITICS AND SPACE 237 (2018).

37 שם.

38 פינקלשטיין, לעיל ה"ש 33.

ומועצות אזוריות (שבשטחן כמה יישובים שלכל אחד ועד מקומי ונציגות נבחרת במועצה האזורית, כמו קיבוץ, מושב, יישוב קהילתי ועוד). בראשן של הללו עומד נבחר ציבור.<sup>39</sup> נכון למועד כתיבת מאמר זה, השלטון המקומי בישראל כולל מבחינה סטטוטורית 257 רשויות מקומיות, מתוכן 77 ערים, 124 מועצות מקומיות, 54 מועצות אזוריות וכן שתי מועצות אזוריות תעשייתיות, שאין בהן תושבים, אלא מפעלי תעשייה בלבד, ובראשן ועדה ממונה שלא נבחרת בבחירות דמוקרטיות.<sup>40</sup>

הרשויות המקומיות השונות נבדלות זו מזו לא רק במעמדן הסטטוטורי, אלא גם בגודל שטח השיפוט שלהן, במספר התושבים בשטחן, בריחוקן מהמרכז (מידת הפריפריאליות שלהן), במגוון שאליו הן משתייכות, במידת ההטרוגניות שלהן, ברמה החברתית-כלכלית של תושביהן ועוד. מאפיינים אלה מייצרים פערים מהותיים בחוסן הכלכלי והחברתי של הרשויות המקומיות וביכולתן לספק שירותים איכותיים לתושביהן.<sup>41</sup> השונות הרבה בין הרשויות המקומיות מחייבת הבנה של צורכי כל אחת מהן בנפרד.

ישראל היא מדינה אוניטרית (אחידנית), וקיימים בה שני רובדי שלטון בלבד – מרכזי ומקומי, כשרוב סמכויות הספקת השירותים הציבוריים בשטחה מרוכז בידי הממשל המרכזי.<sup>42</sup> מערכת היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי בישראל אינה תואמת את הדגמים המקובלים בעולם, אלא ניתן לזהות בה מאפיינים של כל אחד מהדגמים שהוצגו לעיל.

**מבחינת ממדי הביזור** התפקודי ויחסי שלטון מרכזי-מקומי ישראל נמצאת במקום כלשהו באמצע, עם נטייה לריכוזיות בהשוואה למדינות מערביות אחרות.<sup>43</sup> **מבחינה ארגונית**, הרשויות המקומיות כפופות למשרד הפנים, אך **מבחינות מקצועיות** ומהותיות אחרות, ובכלל זה בהיבטי בקרה ופיקוח, הן כפופות למשרדי ממשלה נוספים ומדווחות להם על התנהלותן בתחום התמחותם. **מבחינה כלכלית-תקציבית**, חלק ניכר מהתקציב לפעילות השלטון המקומי מקורו בשלטון המרכזי, וחלק נוסף מגיע ממקורות הכנסה עצמיים של הרשות.<sup>44</sup> משרדי הממשלה מתנהלים בדרך כלל מול כל אחת ואחת מהרשויות המקומיות בנפרד, אם כי הללו גם הקימו גופים המייצגים את האינטרסים המשותפים שלהן, כמו מרכז השלטון המקומי ומרכז המועצות האזוריות.<sup>45</sup>

- 39 בארי, לעיל ה"ש 27; נעמי הימין-רייש "פוליטיקה מקומית וארצית" פרלמנט 60 (2008).
- 40 מיכל לרר **אשכולות אזוריים בישראל** (הכנסת, מרכז מחקר ומידע, 2019); **קובץ הרשויות המקומיות ישראל 2018** (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2020).
- 41 בארי, לעיל ה"ש 27; לרר, לעיל ה"ש 40; ערן רוזין ואנה חזן **הסדרים מוניציפליים: כיוונים לרפורמה במסגרות שלטון וממשל מקומי בישראל** (2012).
- 42 פינקלשטיין, לעיל ה"ש 33; Itai Beeri, *Lack of Reform in Israeli Local Government and its Impact on Modern Developments in Public Management*, 23 PUBLIC MANAGEMENT REVIEW 1423 (2020).
- 43 רוזין, לעיל ה"ש 29.
- 44 ישי בלנק "מקומו של ה'מקומי': משפט השלטון המקומי, ביזור ואי-שוויון מרחבי בישראל" **משפטים** לד' 197 (התשס"ד); טביביאן-מזרחי, לעיל ה"ש 28.
- 45 בארי, לעיל ה"ש 27.

אחת הסיבות למצב הריכוזי הקיים בישראל היא ששורשיה של המערכת הפוליטית במדינה נטועים בחקיקה המנדטורית שקדמה להקמת המדינה ונותרה בתחומים רבים, ובכללם התחום המוניציפלי, שרירה וקיימת. למרות שינויים שחלו במהלך השנים, השלטון המקומי אינו עצמאי.<sup>46</sup> ניסיונות לשנות את המצב באמצעות חוק העיריות, התשס"ז–2007, שביקש להגביר את חירות הפעולה של רשויות המקומיות, ולהמיר את מנגנוני ההתערבות הממשלתיים הקיימים במנגנוני פיקוח פנימיים המבוססים על משטר של בלמים ואיזונים, לא צלחו.<sup>47</sup> משרד הפנים הוא הרגולטור העיקרי המופקד על פעילות הרשויות המקומיות באמצעות גורמי המטה שלו. גם משרדי ממשלה נוספים מפקחים על פעילות הרשויות המקומיות, כל אחד בתחומו, כמו חינוך, רווחה, איכות הסביבה, בריאות ועוד. מעל כל המשרדים האלה נמצא משרד האוצר, שמאשר תקציבים לרשויות ואף מפקח על פעילותן.<sup>48</sup> אם כך, בעוד לכאורה השלטון המקומי מנוהל בעצמאות מלאה על ידי נבחרים ציבור ברמה המקומית, הרי בפועל המדיניות שאותה הוא נוקט נגזרת מהסמכויות שהעניק לו השלטון המרכזי.<sup>49</sup> כלומר – הרשויות המקומיות מהוות מעין קבלן משנה של הממשלה להספקת שירותים מקומיים, אך הסמכות הניתנת להן מטעם השלטון המרכזי אינה הולמת את האחריות המוטלת עליהן.<sup>50</sup> אחת הסיבות לתלות של חלק מהרשויות המקומיות בשלטון המרכזי נובעת מהיעדר עצמאות כלכלית וחוסר יכולת לספק לתושביהן רמת שירותים נאותה בהתבסס על מקורות ההכנסה העצמיים שלהן. אך לא רק רשויות שרמתן החברתית-כלכלית נמוכה מהממוצע תלויות בשלטון המרכזי, אלא השלטון המרכזי מתערב גם בפעילותן השוטפת של רשויות מקומיות שנהנות מעצמאות כלכלית גבוהה.<sup>51</sup> מעורבות כה גבוהה של המדינה בפעילויות של הרשויות המקומיות משאירה להן תחום צר של אוטונומיה עצמית.<sup>52</sup> המבנה הריכוזי בישראל מקשה על הרשויות המקומיות לקדם מדיניות המבוססת על צרכים ייחודיים הנגזרים ממאפייני הרשות וממיקומה במרחב. למבנה הריכוזי השפעה שלילית גם על יכולת מיצוי פוטנציאל הצמיחה

- 46 איתי בארי וערן רזין "מבוא" דמוקרטיה מקומית בישראל – ביזור, מקומיות, השתתפות ופוליטיקה מקומית א 9 (איתי בארי, איתי וערן רזין עורכים 2015); הימין-רייש, לעיל ה"ש 39; "שינויים במעמדו של השלטון המקומי" פרלמנט 60 (2008).
- 47 שלום זינגר ושרית דנה "הצעת חוק העיריות: מפיקוח חיצוני למשטר של בלמים ואיזונים" חוקים א 7 (2009).
- 48 פינקלשטיין, לעיל ה"ש 33.
- 49 בארי ורזין, לעיל ה"ש 46; אבי בן בסט, מומי דהן ואסטבן קלור ייצוגיות ויעילות ברשויות המקומיות (Beer; (2013), לעיל ה"ש 42.
- 50 Itai Beeri, Anna Uster & Eran Vigoda-Gadot, *Does Performance Management Relate to Good Governance? A Study of its Relationship with Citizens' Satisfaction with and Trust in Israeli Local Government*, 42 PUBLIC PERFORMANCE & MANAGEMENT REVIEW 241 (2019), Eshel & Hananel; לעיל ה"ש 36.
- 51 בן בסט, דהן וקלור, לעיל ה"ש 49.
- 52 Itai Beeri & Fany Yuva, *New Localism and Neutralization Local Government: Has Anyone Bothered Asking the Public for its Opinion?*, 25 JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION RESEARCH AND THEORY 623 (2013).

הכלכלית שטמון בביזור.<sup>53</sup> עובדה זו גורמת, בין השאר, להרחבת הפער בין הרשויות המקומיות השונות.<sup>54</sup>

בעשורים האחרונים נעשו כמה ניסיונות לבצע שינויים מבניים במבנה השלטוני הריכוזי בישראל. בין הסיבות לכך ניתן למנות תמורות כלכליות ופוליטיות נרחבות, הכוללות גם את השפעות הגלובליזציה והטמעת מדיניות נאוליברלית. השינויים מתבטאים בדומיננטיות פוחתת של מסגרות הייררכיות, דוגמת השלטון המרכזי, ועליית משקלן של רשתות ממשל אופקיות. כתוצאה מכך, החל מעבר משלטון מקומי (local government) לממשל מקומי (local governance), הכולל לא רק שותפויות עם המגזר העסקי והשלישי, אלא גם שותפויות בין-מוניציפליות. שותפויות מעין אלה יכולות לפעול בגמישות ואפקטיביות רבה יותר מאשר המערכת ההיררכית הקשיחה שקדמה להן, ותוך היכרות קרובה עם צורכי התושבים.<sup>55</sup> בשנת 2018 החל לפעול צוות מומחים לקידום האזוריות בישראל שמינה שר הפנים דאז מר אריה מכלוף דרעי (להלן: הצוות) שכלל בעלי תפקידים בכירים לשעבר הן בשלטון המרכזי והן בשלטון המקומי, כמו גם מומחים מהאקדמיה. הצוות בחן כיצד משפיע המבנה השלטוני בישראל ומערכת היחסים בין רובדי השלטון – המרכזי והמקומי – על תפקוד המערכת בתחומים המנהליים, הכלכליים והחברתיים. תוצרי עבודתו – הצעה לגיבוש רפורמה שתקדם את האזוריות בישראל. אחת הדרכים להשגת מטרות אלה היא באמצעות אשכולות אזוריים הפועלים לקידום שיתופי פעולה בין רשויות מקומיות סמוכות.<sup>56</sup>

### 3. תפיסת האזוריות בעולם ובישראל

השלטון המרכזי ברבות ממדינות העולם אימץ בעשורים האחרונים גישה המעודדת ביזור אחריות וסמכות, כמו גם הקצאת משאבים בהתאם לרשויות המקומיות,<sup>57</sup> על מנת לשפר את איכות השירות ברמה המקומית. התפיסה היא כי אם השלטון המרכזי ייטיב לעשות זאת, הוא יצא נשכר מהמהלך.<sup>58</sup>

ההגדרה של אזור מתייחסת לא רק לאזור טבעי שתחום בגבולות בעלי מאפיינים גאוגרפיים-פיזיים, אלא הוא יכול להיקבע באופן מלאכותי על ידי גוף שלטוני או להיווצר נוכח אינטראקציות חברתיות או כלכליות מתמשכות, שמקבלות בשלב זה או אחר גם הכרה שלטונית רשמית.<sup>59</sup> יש שתי גישות לקידום תפיסת האזוריות: הראשונה – מלמעלה למטה, כלומר בהכוונה ובהתערבות ישירות של השלטון המרכזי, והשנייה – מלמטה למעלה, כלומר ביוזמה של הגורמים המקומיים. מומחים בתחום טרם הכריעו איזו גישה עדיפה.<sup>60</sup> בכל אחד

53 הצוות לקידום אזוריות בישראל, לעיל ה"ש 35.

54 Avi Ben-Bassat & Momi Dahan, *Biased Policy and Political Behavior: The Case of Uneven Removal of Elected Mayors in Israel*, 46 POLITICS & POLICY 912 (2018)

55 רזין וחזן, לעיל ה"ש 41.

56 הצוות לקידום אזוריות בישראל, לעיל ה"ש 35; רזין, לעיל ה"ש 29; רזין וחזן, לעיל ה"ש 41.

57 Eshel & Hananel, לעיל ה"ש 36.

58 רזין וחזן, לעיל ה"ש 41; הצוות לקידום אזוריות בישראל, לעיל ה"ש 35.

59 טלי נוי-הינדי וקרן דורון-כץ "70 שנות אזוריות בישראל" עט השדה 19, 47 (2018).

60 לרר, לעיל ה"ש 40.

מהמקרים נוצרת מערכת שכוללת יחסי גומלין בין שחקנים שונים בתוך האזור, שכלל שיתרבו וינוצלו יכולותיהם של השחקנים השונים, כך לאזור סיכוי רב יותר לשגשג ולשפר את איכות החיים של תושביו.<sup>61</sup>

תפיסת האזוריות מוכרת במדינות רבות בעולם, כמו בצרפת ובשוודיה, ולא הומצאה בישראל. להפך, ישראל היא אחת המדינות הבודדות מקרב מדינות ה-OECD שבהן לא קיים רובד אזורי. שאר המדינות הללו מאופיינות בגודלן הזעיר (איסלנד ולוקסמבורג) או בשורשיהן הנטועים בגוש המזרח אירופי לשעבר (אסטוניה, לטביה וסלובניה). גם באירלנד אין רובד אזורי, אך הערים בה גדולות בהרבה מאשר בישראל ובכך הן מהוות מעין רובד אזורי בפני עצמן שתחתיהן פועלים רבעים עירוניים.<sup>62</sup>

אחת הדרכים המקובלות לביזור סמכויות ושירותים לרמה האזורית מבוססת על תאוריה מתחום הגאוגרפיה הכלכלית, "תיאוריית האשכול" (cluster theory). בבסיס התאוריה עומד ניצול היתרון לגודל באמצעות אשכול אזורי (regional cluster), שהוא "קבוצה קרובה מבחינה גאוגרפית של חברות ומוסדות מקושרים".<sup>63</sup> כלי פיתוח המבוססים על תיאוריית האשכול אומצו על ידי גורמים מקצועיים ברחבי העולם, ובכללם האיחוד האירופי, ה-OECD וגורמי פיתוח נוספים ברמה האזורית והמקומית.<sup>64</sup>

תפיסת האזוריות בישראל החלה להתפתח בישראל עוד טרם קום המדינה, כחלק מיישוב הארץ, והמושג נכנס לשימוש בקרב מתכנני ההתיישבות כבר בשנות ה-30 של המאה ה-20. תפיסה זו הובילה בהמשך להקמתן של המועצות האזוריות, שהראשונה בהן הייתה עמק חפר. בשנת 1976 הוציעה ועדת זנבר (ועדה לבדיקת מערכת היחסים בין השלטון המקומי לבין השלטון המרכזי) להקים מועצה חבלית, שתהווה מסגרת רשמית לשיתוף פעולה של רשויות עירוניות קטנות, אך הצעה זו לא יושמה.<sup>65</sup> ניסיון נוסף, שלא צלח אף הוא, היה בשנות ה-60 של המאה ה-20, כשעיריית תל אביב ביקשה להקים עיריית גג בעלת מעמד חוקי שתנהל את הערים בגוש דן הסובבות אותה ויוצרות רצף עירוני נרחב.<sup>66</sup> ניסיון נוסף, שצלח, כלל פתרון חלקי להספקת שירותים אזוריים במסגרת איגודי ערים, לדוגמה: לתברואה, לביווב, לוותרניריה, לאיכות הסביבה ועוד, שהתמקד בהיבטים תפעוליים של הרשויות, אך ללא יצירת תשתית לטיפול בנושאים מורכבים בעלי נופך אזורי. מצב זה נמשך עד הקמתם של האשכולות האזוריים.<sup>67</sup>

61 נוי-הינדי ודורון-כץ, לעיל ה"ש 59.  
 62 הצוות לקידום אזוריות בישראל, לעיל ה"ש 35.  
 63 Simon J. Bell, Paul Tracey & Jan B. Heide, *The Organization of Regional Clusters*, 34 THE ACADEMY OF MANAGEMENT REVIEW 623 (2009).  
 64 Jon Swords, *Michael Porter's Cluster Theory as a Local and Regional Development Tool: The Rise and Fall of Cluster Policy in the UK*, 28 LOCAL ECONOMY 369 (2013).  
 65 נוי-הינדי ודורון-כץ, לעיל ה"ש 59.  
 66 ערן אלדר "הניסיון להקים עיריית גג בגוש דן בשנות הששים והשבעים" עיונים בתקומת ישראל 413 25 (2015).  
 67 נוי-הינדי ודורון-כץ, לעיל ה"ש 59.

**ב. האשכולות האזוריים בישראל**

מאז שנת 2010 מקדם משרד הפנים ומטמיע את תפיסת האזוריות בישראל, כמנוף לפיתוח כלכלי, סביבתי וחברתי בשלטון המקומי. לצורך כך הוקם גוף חדש, אשכול אזורי (או אשכול רשויות מקומיות), שהוא "איגוד ערים מיוחד המוקם כדי לעודד פיתוח אזורי ושיתוף פעולה בין הרשויות החברות בו".<sup>68</sup> מטרת העל של האשכולות היא שיפור איכות החיים של התושבים באזור כנגזרת של שתי מטרות משנה עיקריות: שיפור השירותים לתושבים וצמצום פערים, בייחוד חברתיים-כלכליים, בין רשויות. משרד הפנים רואה באשכולות הזדמנות לתקן כשלים ברמה המקומית ומתן מענה לאתגרים הניצבים בפני הרשויות המקומיות. בין מטרות האשכולות ניתן למנות: ייעול הספקת שירותים מוניציפליים על ידי איגום משאבים וניצול היתרון לגודל; הנגשת שירותים חדשים ומותאמים על ידי השגת ספי כניסה אזוריים; ניהול אזורי של תחומים מרחביים וחוצי גבולות מוניציפליים; ופיתוח אזורי על ידי הובלה ותכלול של מהלכים אזוריים במגוון תחומים כלכליים, חברתיים וסביבתיים. מטרת משנה היא חיזוק הלכידות האזורית באמצעות חתירה לצמצום פערים וטיפוח מרחב החיים המשותפים בין הקהילות. תקציב האשכולות מגיע מכמה מקורות: משרד הפנים, שמקצה לכך תקציבים ייעודיים, משרדי ממשלה נוספים, הרשויות המקומיות שחברות באשכול וכן גורמים פילנתרופיים.<sup>69</sup>

האשכולות האזוריים צמחו בפועל "מלמטה למעלה", באופן וולונטרי, והם מהווים מסגרת לפיתוח אזורי רבת-חומי של רשויות סמוכות אשר הבינו את התועלת והפוטנציאל הטמונים בשיתוף פעולה. רק בשלב מאוחר יותר פעילות האשכולות נתמכה והורחבה בהובלת משרד הפנים "מלמעלה למטה".<sup>70</sup> האשכול הראשון, גליל מערבי, הוקם בשנת 2009 כתאגיד עירוני ביוזמת ראש עיריית מעלות תרשיחא, דאז, שלמה בוחבוט, שאף כיהן במקביל כיושב ראש השלטון המקומי. לאחר שמשרד הפנים אימץ אותו כפיילוט, פעילות האשכול הורחבה והוקמו אשכולות נוספים בפריפריה, עדיין כתאגידים עירוניים בבעלות הרשויות המקומיות החברות באשכולות. במעמדו כתאגיד, האשכול יכול היה להתקשר בחוזים ולפרסם מכרזים וכן להעסיק עובדים, אך לא היו לו סמכויות סטוטוריות, ופעילותו לא הייתה מוסדרת או מפקחת על ידי משרדי הממשלה השונים. זו הייתה תחילת הדרך להתרחבות נוספת של כמה אשכולות ולהסדרת מעמדם ופעילותם.

בשנת 2012 הופץ קול קורא ראשון להקמת חמישה אשכולות בפריפריה. מתוך תשע פניות, נבחרו בשנת 2013 חמישה אשכולות כפיילוט מורחב לתקופה של חמש שנים, כמיזם משותף של משרדי הפנים והאוצר ומכון אלכא ג'וינט ישראל.<sup>71</sup> אשכולות נבחרים אלה, מהנגב

68 לרר, לעיל ה"ש 40.

69 אתר האינטרנט של האשכולות האזוריים [eshkolot.moin.gov.il](http://eshkolot.moin.gov.il); לרר, לעיל ה"ש 40.

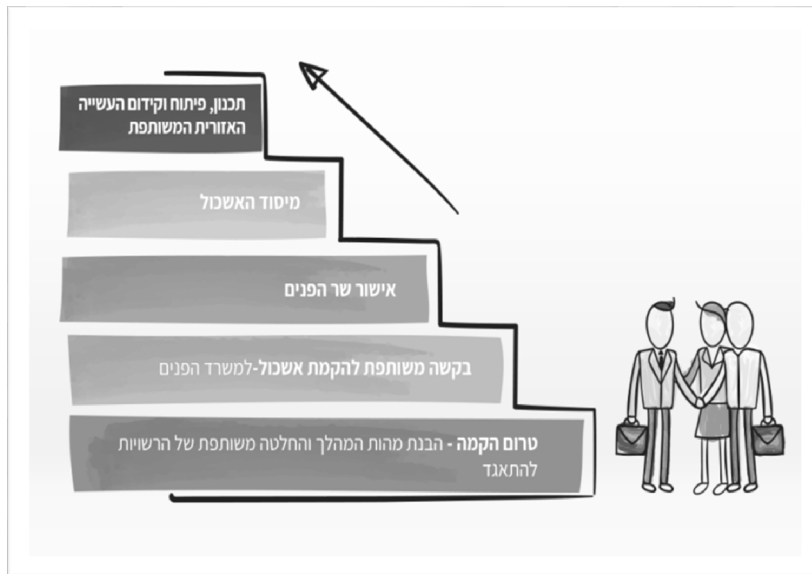
70 לרר, לעיל ה"ש 40.

71 אתר האינטרנט של האשכולות האזוריים [eshkolot.moin.gov.il](http://eshkolot.moin.gov.il). המידע אוחד בפברואר 2021, אך במהלך התקופה שחלפה ממועד זה ועד מועד פרסום מאמר זה המידע הוסר מהאתר והקישור אינו פעיל.

ומהגליל, הוקמו עד שנת 2017. בשנת 2016 מעמד האשכולות עוגן בחקיקה, כתיקון לחוק איגודי ערים, התשט"ו-1955, ומעמדם שונה מתאגיד עירוני ל"איגוד ערים מסוג אשכול רשויות מקומיות". החקיקה מדגישה את ההיבט הוולונטרי של ההתאגדות לאשכול וגם של פרישה ממנו. במאי 2017 פרסם משרד הפנים קול קורא נוסף להקמת אשכולות חדשים ובספטמבר פרסם "נוהל בדיקת ואישור בקשה להקמת איגוד ערים מסוג אשכול רשויות מקומיות". מתוך 14 בקשות שהוגשו, מטעמן של 93 רשויות מקומיות, נבחרו שמונה אשכולות נוספים, שחמישה מהם הוקמו ב-2018.

כדי להקים אשכול יש צורך לעמוד בכמה דרישות סף, כמו: מספר הרשויות באשכול (לפחות שש) ומספר התושבים שמקבלים מהן שירות (לפחות ל-50,000 תושבים), האשכול צריך להיות הטרוגני מבחינת סוגי הרשויות, המגזרים, המעמד חברתי-כלכלי ועוד ונדרשת גם רציפות גאוגרפית בין הרשויות המבקשות להתאגד. עם זאת, יש גמישות בדרישה לעמוד בכל דרישות הסף המצטברות הללו. לאחר השלמת בדיקות מסוגים שונים, על ידי הצוות המקצועי של משרד הפנים ו/או על ידי יועצים חיצוניים, והמלצתם להקים אשכול, נדרש לתת גושפנקה רשמית להקמת אשכול. סיום התהליך כולל חתימה של שר הפנים על צו להקמת אשכול, וזאת לאחר שאף נועץ עם שר האוצר.<sup>72</sup> את השלבים הנדרשים לשם הקמת אשכול ניתן לראות באיור 2.

איור 2: שלבי הקמת אשכול<sup>73</sup>



72 לרר, לעיל ה"ש 40.

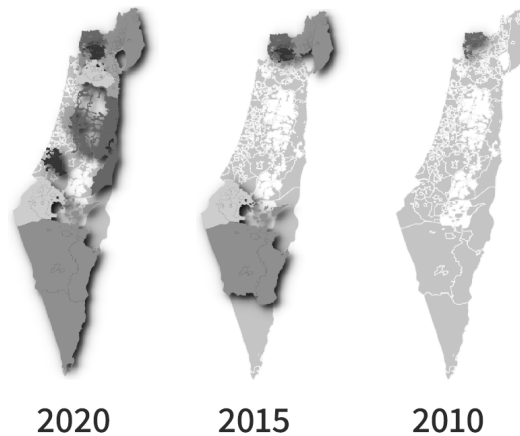
73 איור 2 לקוח מאתר האינטרנט של האשכולות האזוריים. [eshkolot.moin.gov.il/node/26](http://eshkolot.moin.gov.il/node/26). האיור אוחרו ב-7.2.2021, אך במהלך התקופה שחלפה ממועד זה ועד מועד פרסום מאמר זה המידע הוסר מהאתר והקישור אינו פעיל.



בדצמבר 2018 נחתמה אמנת האשכולות במעמד נשיא המדינה, שר הפנים וראשי רשויות החברות באשכולות, שמבטאת את הערכים שמנחים את התנהלות האשכול ופעילותו. כפי שניתן לראות באיור 3, מספר האשכולות גדל במהלך השנים, ונכון ל-2021 פועלים בישראל 11 אשכולות אזוריים: נגב מזרחי, נגב מערבי, גליל מזרחי, גליל מערבי ובית הכרם הגלילי (שהוקמו בין 2013 ל-2017), הכינרת והעמקים, הגליל והעמקים, המפרץ, השרון ושורק דרומי (שהוקמו ב-2018) ויהודה ושומרון (שהוקם ב-2020).<sup>74</sup> כפי שניתן לראות באיור 4, רוב האשכולות ממוקמים בפריפריה הגאוגרפית, מאוגדות בהם 56% מהרשויות המקומיות בישראל במחוזות הצפון, הדרום, חיפה, המרכז ויהודה ושומרון והאוכלוסייה המתגוררת בהם נאמדת בכחמישית מהאוכלוסייה במדינת ישראל.<sup>75</sup> למעט אשכול שורק דרומי, כל האשכולות מעורבים מבחינה מגזרית.<sup>76</sup>

לאחר שהושלם תהליך הקמתו, האשכול הוא זה שקובע באילו תחומים יעסוק, גם על סמך היכרותו עם צורכי הרשויות והתושבים שבתחומו, וכל רשות מחליטה לאיזה מהתחומים שבהם פועל האשכול היא חפצה להצטרף. ניתן לסווג תחומים אלה לכמה קטגוריות, ובהן: שירותים מוניציפליים סביבתיים; שירותים בתחום החינוך, הרווחה והקהילה; שירותים בתחום הפיתוח הכלכלי והאסטרטגי ועוד.<sup>77</sup>

איור 3: התפתחות הקמת האשכולות האזוריים בישראל 2010–2020<sup>78</sup>



74 במאי 2022 חתמה שרת הפנים איילת שקד על צו להקמת אשכול נוסף, אשכול מישור החוף, שנכון למועד כתיבת מאמר זה נמצא בשלבי התארגנות.

75 לאחר השלמת הקמת אשכול מישור החוף יהיו מאוגדים ב-12 האשכולות כ-165 רשויות מקומיות, המהוות 64% מכלל הרשויות בישראל, ובהם מתגוררים מעל שלושה מיליון תושבים.

76 משרד הפנים – מנהל הפיתוח האשכולות במספרים – פעילות האשכולות האזוריים בראי הנתונים (2021).

77 אתר האינטרנט של האשכולות האזוריים /eshkolot.moin.gov.il; לרר, לעיל ה"ש 40; משרד הפנים ומפעם יהודה ושומרון פרקים נבחרים מתוך מדרוך מקצועי להפעלת אשכול רשויות מקומיות (ללא תאריך).

78 איור 3 לקוח ממסמך פנימי של מנהל הפיתוח במשרד הפנים האשכולות במספרים – פעילות האשכולות האזוריים בראי הנתונים 4 (2021).

איור 4: מפת האשכולות האזוריים, 2019<sup>79</sup>



להבדיל ממדדים ודירוגים שונים המאפשרים להשוות בין הרשויות המקומיות, טרם פותח מדד רשמי שבוחן ומשווה את המצב החברתי-כלכלי של האשכולות ואת אופן התנהלותם. בפני האשכולות ניצבים לא מעט אתגרים, שאחד העיקריים שבהם הוא לבסס מידה רבה של אמון בין הרשויות החברות באשכול ובינן לבין הנהגת האשכול. בעיות נוספות נובעות מתפיסות שונות לגבי האשכול ותפקידו ומקושי להגדיר תהליכי ונוהלי עבודה מובנים ולהטמיע אותם ברשויות החברות באשכול, ובכלל זה נהלים לגבי מידת הפיקוח של משרד הפנים על פעילותן.<sup>80</sup>

יש הטוענים כי כחלק מהקמת מסגרות ומנגנונים אזוריים לשיתוף פעולה בין רשויות סמוכות, ניתן להקים גם מסגרת אזורית לטיפול בנושא ספציפי, כמו רשויות תחבורה

79 איור 4 לקוח מלרר, לעיל ה"ש 40, בעמ' 21.  
80 שם.

מטרופוליניות, שיכולות לספק פתרון אזורי מתבקש כי יש להן יתרון לגודל והן יכולות לפתור בעיות של תיאום מקומי.<sup>81</sup> עם זאת, למרות שפעילות בתחום תחבורה, ובכללה טיפול במערך היסעים אזורי והכנת תוכנית אב אזורית לתחבורה, מופיעה כאחד מנושאי הפעילות שאשכול יכול להוביל,<sup>82</sup> הרי פעילות האשכולות בתחום התחבורה הציבורית מועטה. למעט אשכול גליל מזרחי, שמפעיל תחבורה ציבורית מקומית על בסיס מעורבות קודמת בתחום של מועצה אזורית גולן שחברה בו, אף לא אחד מהאשכולות האחרים פועל בתחום באופן מקיף.<sup>83</sup> במועצה אזורית חבל אילות שבאשכול נגב מזרחי אומנם מופעלים שני קווים מקומיים, אך מדובר בהיקף מצומצם מאוד שלא ניתן להסיק ממנו מסקנות לגבי מדיניות במקומות אחרים.

### ג. מתודולוגיה

מידע רב וחשוב נאסף במסגרת ראיונות אישיים שבוצעו לצורך מחקר זה,<sup>84</sup> בעיקר במפגשים באמצעות פלטפורמת הזום ומעט בשיחות טלפוניות. פלטפורמת הזום נבחרה נוכח מגבלות המפגשים האישיים בתקופת מגפת הקורונה. המראיינים נבחרו על בסיס תפקידם וניסיונם בתחום התחבורה הציבורית או אשכול פעילויות ומשקפים קשת רחבה של תפקידים מתחום התכנון והתחבורה (ברמה הארצית והמקומית) ומהתחום הבירוקרטי והפוליטי (משרדי ממשלה, רשויות מקומיות ואשכולות נבחרים), תוך דגש על גורמים מהפריפריה הגאוגרפית. מתוך 22 ראיונות שבוצעו, 11 היו עם נציגי אשכולות ורשויות מקומיות, 8 עם נציגי משרדי ממשלה רלוונטיים שונים (פנים, אוצר, תחבורה), 3 ראיונות עם גורמים רלוונטיים נוספים, כמו נציגי חברות האוטובוסים וגורמים מתחומי תכנון מערך התחבורה.

הראיונות בוצעו החל במרץ וכלה באוקטובר 2021, כשרובם התקיימו בין אפריל ליולי 2021. מועדי הראיונות נקבעו לפי זמינות המראיינים לקיימם. כל ראיון זום ארך כשעה והתבסס על שאלון בסיסי הכולל 11 שאלות "פתוחות" עיקריות, אם כי תוך כדי ראיון ובהתאם לתשובות שהתקבלו, לעיתים התווספו נושאים נוספים לשיחה. בפרקי הממצאים, המסקנות וההמלצות שבהמשך יינתן דגש מיוחד להיבטים שעלו מהראיונות האישיים הללו. הראיונות תומצתו תוך כדי ביצועם וחלקם אף הוקלטו, ברשות המראייין. כדי לשמור על פתיחות ונכונות המראיינים להשיב על שאלות מאתגרות, הובטח להם חיסיון על תשובתם והובהר להם כי דבריהם לא יצוטטו וכי לא ניתן יהיה לקשר בין תשובה לבין מראייין ספציפי.

81 רזין, לעיל ה"ש 29; רזין וחזן, לעיל ה"ש 41; ערן רזין ואנה חזן "רפורמות בשלטון המקומי" **השלטון המקומי – בין המדינה, הקהילה וכלכלת השוק** ב פרק 13 795 (יגיל לוי ואתי שריג עורכים 2014).

82 משרד הפנים ומפעם יהודה והשומרון פרקים נבחרים מתוך **מדריך מקצועי להפעלת אשכול רשויות מקומיות** (ללא תאריך).

83 דוגמאות לתחומים שבהם מטפלים האשכולות נכון לשנת 2019 ראו אצל לרר, לעיל ה"ש 40, נספח ב.

84 פרטי מראיינים ראו בנספח א.

חלק מהשאלות בשאלון רלוונטיות לכלל המרואיינים, ובכלל זה שאלות לגבי הרקע המקצועי של המרואיין ותחומי אחריותו המקצועיים, וחלקן ייעודיות למרואיין ספציפי. לדוגמה – מרואיינים שייצגו את האשכולות האזוריים נשאלו לגבי האשכול שבו הם מועסקים – מועד הקמתו, היישובים החברים בו, תחומי העיסוק של האשכול, יתרונות וחסרונות לפעילות האשכול, מסקנות ולקחים מהפעילות ועוד. עוד הם נשאלו לגבי מצב התחבורה הציבורית באזור – מצב מצוי לעומת מצב רצוי, צרכים ייחודיים, בעיות ניידות ונגישות מקומיות ועוד. מרואיינים ממשרדי ממשלה נשאלו לגבי מערכת היחסים בין השלטון המרכזי, תוך שימת דגש על תפקיד המשרד שהם מייצגים, לבין השלטון המקומי. כלל המרואיינים נשאלו לגבי האפשרות לשלב את האשכולות האזוריים במערך התחבורה הציבורית האזורית, ובכלל זה היתכנות, יכולות מקצועיות, ארגוניות ותקציביות, יתרונות, חסרונות וחסמים למהלך.

#### ד. ממצאים עיקריים שעלו מהראיונות

כל המרואיינים במחקר הסכימו כי במרבית המקרים רמת שירותי התחבורה הציבורית המסופקת לתושבי האשכולות אינה תואמת לצרכים ולדרישות, דבר שיוצר בזבוז של משאבים. בחלק מהמקרים שירותי תחבורה מסופקים בפועל, אך לא נעשה בהם שימוש. לדוגמה: אוטובוסים נוסעים לפי לוח הזמנים שנקבע על ידי משרד התחבורה ברמה הארצית, אך בפועל הם נוסעים כמעט ריקים, כי אינם עונים על צורכי התושבים המקומיים. לעומת זאת, בנקודות זמן שבהן נדרשים שירותים (לדוגמה – לחיבור לרכבת, לבתי ספר, לשירותי בריאות, לאזורי תעסוקה וכו'), הם אינם מסופקים ברמה הנדרשת. כתוצאה מכך, התושבים אינם יכולים לסמוך על שירותי התחבורה הציבורית ונאלצים להתבסס על רכב פרטי. עוד עלה מהראיונות כי כל המרואיינים סבורים כי המעורבות של השלטון המקומי ושל האשכולות האזוריים בהספקת שירותי תחבורה ציבורית באוטובוסים היא מוגבלת ביותר ומתבססת בעיקר על הפניית בקשות נקודתיות לשיפור למשרד התחבורה. אין לדרג זה סמכויות כלשהן מבחינת תכנון או הספקת של שירותים באופן עצמי. ישנה גם תמימות דעים בקרב המרואיינים שנדרשת מעורבות משמעותית יותר של השלטון המקומי ושל האשכולות האזוריים בהספקת השירותים, בעיקר בזכות קרבתם לנקודת הקצה ולקשר היום יומי עם הלקוחות. היתרון היחסי של גורמים אלה הוא היכרותם עם הצרכים והאילוצים המקומיים. שיתוף פעולה בתוך ובין אשכולות אזוריים סמוכים יכול לשפר את רמת השירות המסופקת ולהגביר את השימוש בתחבורה הציבורית. ישנן כמה דעות לגבי מידת המעורבות הרצויה של האשכולות האזוריים בהספקת שירותי התחבורה. כל הגורמים המעורבים, הן ברמת המקומית והן ברמה ארצית, חושבים כי האשכול מהווה מקור מידע חיוני לזיהוי צורכי התושבים המקומיים ולשיפור מידת התאמתם להיצע. עם זאת, חלק מהמרואיינים, בעיקר גורמים ברמת האשכולות האזוריים, סבורים שאין לאשכולות את היכולת הנדרשת לספק שירותים אלה באופן עצמי, בעיקר בגלל מגבלת משאבים כספיים, כוח אדם וידע מקצועי.

ביחס לחסמים לשילוב אשכולות אזוריים בהספקת שירותי התחבורה הציבורית, חלק מהמרוואיינים הביעו חשש כי החסמים מגיעים מלמטה למעלה. כלומר – מאבקי כוחות בין הרשויות החברות באשכול ואינטרסים שונים שלהן עלולים לפגום ביכולתם של האשכולות האזוריים להשתלב באופן יעיל בתכנון ובהספקת שירותי תחבורה ציבורית.

חלק מהמרוואיינים, בעיקר ברמה המקומית, סבר דווקא שהחסם יהיה מלמעלה למטה. כלומר – משרד התחבורה לא יהיה מוכן לבזר סמכויות לרמה המקומית, בעיקר משיקולים פוליטיים ורצון לשמור על ריכוז הכוח בידיו. מרוואיינים ממשרד התחבורה, לעומת זאת, חולקים על סברה זו כיוון שהם סבורים שמשרד התחבורה לא יתנגד למהלך של ביזור סמכויות. זאת כיוון שהם מוצאים יתרונות לשילוב אשכולות אזוריים בתכנון שירותי התחבורה הציבורית המקומית. מבחינתם, עדיף למשרד התחבורה לעבוד מול גורם מקומי אחד, ולא מול מספר רב של רשויות קטנות, שבמקרים רבים נטולות יכולת מקצועית כדי לזהות ולהציף בעיות וצרכים. יש חילוקי דעות בין המרוואיינים לגבי יכולת השתלבותם של האשכולות ברשויות התחבורה המטרופוליניות, אם ולאחר שהללו יוקמו. מרבית המרוואיינים סבורים שהרשויות המטרופוליניות לא תשפרנה את מצבם של תושבי האשכולות, בעיקר באזורים הפריפריאליים. זאת, מאחר שרוב המשאבים של הרשות המטרופולינית יוקדשו לצרכים של האזורים האורבניים צפופי האוכלוסייה. לכן, המתכונת הנכונה היא שהאשכולות האזוריים יעבדו באופן ישיר מול הרשות הארצית לתחבורה. דעה אחרת היא כי מכיוון שהשותפות באשכול היא וולונטרית, עלולה להתעורר בעיה מכך שחלק מהרשויות המקומיות המאוגדות באשכול יעבוד מול הרשות הארצית, בעוד רשויות אחרות באותו אזור, שאינן חלק מהאשכול, יעבדו מול הרשות המטרופולינית. בגלל אופיים הייחודי של שירותי התחבורה הציבורית, שהם כלל מרחביים וחוצי גבולות שיפוטי, מצב זה הוא בלתי אפשרי. עם זאת, חלק מהמרוואיינים ציינו כי אם וכאשר יוקמו רשויות תחבורה מטרופוליניות, אין מקום למתן סמכויות מקבילות לאשכולות האזוריים, אלא עליהם להיטמע ברשויות המטרופוליניות, ולא לפעול באופן עצמאי.

## ה. סיכום, מסקנות והמלצות

מסקירת הספרות ומהראיונות שקיימנו ניתן להסיק ששילוב האשכולות האזוריים בהספקת שירותי תחבורה ציבורית עשוי לתרום לשיפור השירותים המקומיים. לשם הצלחת המהלך נדרשים תקציבים לבניית גוף מקצועי בכל אשכול, שיוכל לתכלל ולתעדף את הצרכים והדרישות ברמה המקומית. הקמת גוף כזה עשויה ליצור תקשורת טובה יותר בין האשכול לבין משרד התחבורה, מפני שיהיה קל יותר למשרד התחבורה לעבוד מול גורם מקצועי אחד, ולא מול מספר רב של רשויות, שבהן אין גורם מקצועי אחראי בתחום זה.

השאלה שניצבת בפנינו היא מה צריכה להיות מידת המעורבות של האשכולות בתחום התחבורה הציבורית? מתוך הראיונות מסתמן שמתן סמכויות מלאות לאשכול בתחום התכנון והביצוע העצמי של השירות אינו מודל ישים עקב העובדה שמדובר בשירות מורכב, חוצה אזורים וגבולות שיפוטי, שדורש הבנה ותפיסה רחבה יותר מאשר ברמת האשכול הבודד. על כן, מסתמן שמעורבות האשכולות צריכה להיות בעיקר ברמה האינפורמטיבית, של זיהוי צרכים מקומיים ותיעדופם, וברמה מסוימת גם בתכנון השירותים. נראה כי פחות נכון לשלב את

האשכול ברמת הספקת השירותים, קרי הספקה עצמית או התקשרויות חוזיות עם מפעילי תחבורה ציבורית.

אחת מהבעיות העולות מסקירת הספרות ומהראיונות היא הבסיס הוולונטרי של האשכול. אופי שירותי התחבורה הציבורית, שהוא בעל מאפיינים מרחביים, אינו מאפשר מצב זה, כיוון ששירותים חוצי גבולות שיפוט לא יוכלו לפעול אם ההשתתפות תהיה וולונטרית. מצד שני, גם כיום שירותי התחבורה הציבורית אינם חלק מהשירותים שמספקת הרשות המקומית. לכן, אין בעיה לשלב את השירות כתחום חובה באשכול, בהבנה שהשירות יסופק גם לרשויות סמוכות שאינן חברות בו. מצב כזה יכול לעודד רשויות להצטרף לאשכול, ולא רק לתחום פעילות זה, כדי שהצרכים המקומיים של תושביהן יבואו לידי ביטוי בעת תכנון השירות.

חסמים אפשריים ליישום רפורמה שבמסגרתה יועברו סמכויות מהרמה הארצית לרמת האשכולות יכולים להגיע "מלמעלה למטה" וגם "מלמטה למעלה". המסקנה המפתיעה שעולה מהראיונות היא שהחסם "מלמעלה למטה" לא מסתמן כמשמעותי. משרד התחבורה דווקא מברך על מעורבות ושילוב אפשרי של האשכולות בזיהוי צרכים ובתכנון, כיוון שהוא מוצא יתרון בעבודה מול גורם מקצועי אחד ולא מול רשויות רבות, שלא תמיד מסוגלות להגדיר את צורכיהן ובוודאי שלא יכולות לתכנן את מערך התחבורה הנדרש לתושביהן בראייה אזורית-מרחבית. לעומת זאת, על בסיס הניסיון המצטבר באשכולות לגבי שירותים שכבר מסופקים במסגרתם, דווקא החסם "מלמטה למעלה" מסתמן כמשמעותי יותר. מאבקים בין ראשי רשויות המעוניינים לקדם את צורכי תושביהן ותחושה של קיפוח והעדפת יישובים אחרים על פניהן יכולים ליצור חוסר הסכמה בין ראשי הרשויות, שעלול לפגוע ביישום או לגרום לתכנון לא יעיל של השירותים.

בנוגע להקמת ארבע הרשויות המטרופוליטניות המתוכננות, מסתמן שאף אם אלה יקומו, הן לא תפתורנה את בעיית הניידות והנגישות של תושבי הפריפריה הגאוגרפית. ניתן להניח שהרשויות המטרופוליטניות יתעדפו בראש ובראשונה את הצורך לפתור את בעיות הניידות והנגישות של תושבי אזורים צפופי אוכלוסייה בטרם ישקיעו משאבים (תכנוניים, כספיים ועוד) באזורים דלילי אוכלוסייה כמו בפריפריה. החשש הוא שבכך יגדל אי-השוויון בניידות ובנגישות בין תושבי אזורים מטרופוליטניים צפופי אוכלוסייה לבין הפריפריה הגאוגרפית. בנוסף, גם מבחינה תכנונית ותפעולית, שילוב האשכולות האזוריים ברשויות המטרופוליטניות אינו מתאים לכל האשכולות, אלא בעיקר לאשכולות הסמוכים מבחינה גאוגרפית למטרופוליטנים.

התאוריות שהוצגו בתחילת המאמר גורסות כי ביזור סמכויות מהשלטון המרכזי לשלטון המקומי עשוי לשפר את רמת השירות שתסופק לתושב, בעיקר בפריפריה הגאוגרפית. המרואיינים חיזקו תאוריות אלה במידה מסוימת בלבד באשר לרמת המעורבות הרצויה של השלטון המקומי. לפיכך, אנו ממליצים לשלב את האשכולות האזוריים במערך הסמכויות והאחריות להספקת שירותי תחבורה ציבורית ברמה המקומית. עקב אופי השירות ומגבלות תקציביות ויכולות מקצועיות, אנו סבורים שמידת המעורבות של האשכולות צריכה להיות מוגבלת וממוקדת בעיקר בנושא זיהוי ותיעדוף הצרכים והעלאתם לדרג גבוה יותר וכן מעורבות ברמה שתוגדר בנושא התכנון. בכך יתאפשר לאשכולות להשפיע על רמת השירות שתסופק לתושביהם מצד אחד, ומצד שני לא תטיל עליהם אחריות ברמה שלא יוכלו להתמודד איתה כהלכה.

**נספח א': רשימת המרואיינים<sup>85</sup>**

- משרד האוצר
- דניאל מלצר – רכז תחבורה באגף התקציבים
- תחום התחבורה הציבורית
- רן שדמי – סגן מנהל הרשות הארצית לתחבורה ציבורית
- נועה אבירם – מנהלת אגף בכיר תחבורה ציבורית ברשות הארצית לתחבורה ציבורית
- גיל קרומר – מנהל אגף שלטון מקומי במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים
- הראל דמתי – מפקח בכיר על התעבורה במחוז חיפה והצפון, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים
- אמיר שלו – מתכנן במנהלת תחבורה ציבורית
- נדב לוי – מנהל היחידה לתחבורה ציבורית בעיריית תל אביב
- משרד הפנים
- פאיז חנא – ממונה מחוז חיפה
- נועה סגל – מנהלת אגף תכנון מפת השלטון המקומי במנהל הפיתוח
- שגיאה גנות-שחר – מנהל תחום פיתוח אזורי במנהל הפיתוח
- אשכולות ורשויות מקומיות
- אמיר יגאל – מנכ"ל החברה הכלכלית במ.א. גולן (לשעבר)
- אורי פינטו – מנכ"ל אשכול נגב מערבי
- אדי עזרן – מנהל צוות חדשנות באשכול נגב מערבי
- אליעזר יעקב – מנכ"ל אשכול נגב מזרחי
- מרב מורד – מנהלת אגף תכנון באשכול נגב מזרחי
- נעם קלייטמן – עוזרת מנכ"לית אשכול השרון ומרכזות תחום תחבורה
- יפתח לנדאו – רכז תכנון ומידע באשכול גליל מערבי
- מרגריטה לייבמן-זייס – מנהלת צוות חדשנות בתוכנית הזירה, עיריית עכו, לשעבר – אשכול בית הכרם
- יגאל להב – ראש מועצה מקומית קרני שומרון ויו"ר אשכול יו"ש
- קרן גפן – מנכ"לית אשכול יו"ש
- הדס שפירא – מנכ"לית מועצה אזורית חבל אילות
- מפעילות תחבורה ציבורית
- צחי נווה – מ"מ מנכ"ל סופרבוס

85 בנספח א מצוינים התפקידים שבהם כיהנו המרואיינים במועד שבו התקיים הראיון. חלקם החליפו תפקיד מאז מועד הראיון ועד פרסום המאמר.