



פתיחת ענף התחבורה הציבורית לתחרות באמצעות הקצאת רישיונות להפעלת קווי שירות בהליך תחרותי

אריק טפיירו *

החברה להגנת הטבע: פתיחת ענף התחבורה הציבורית לתחרות מהווה צעד חשוב ומתבקש לשיפור מערך התחבורה הציבורית בישראל.

רקע

התחבורה הציבורית הנה מהשירותים הבסיסיים ברמה הלאומית, אותה מחויבת המדינה לספק לאזרחיה. עד לשנת 2001 הקואופרטיבים "אגד" ו"דן" שלטו בכ-95% מענף התחבורה הציבורית בישראל. בהחלטת ממשלת ישראל מספר 1301, מיום 8 בינואר 1997, הוחלט על פתיחת ענף התחבורה הציבורית לתחרות, באמצעות הקצאתם של רישיונות להפעלת קווי שירות בהליך תחרותי. במאי 1999 הכין משרד התחבורה תוכנית לרפורמה בענף התחבורה הציבורית, ובהסכמים שנחתמו בין הממשלה ל"אגד" ו"דן" נקבעו הוראות הנוגעות לפתיחת הענף לתחרות. בעקבות העמדת קווי התחבורה הציבורית למכרז, תעריפי הנסיעה ירדו באופן משמעותי, חל שיפור ניכר ברמת השירות ומספר הנוסעים בתחבורה הציבורית עלה. עם זאת, בחלק מהמקומות בהם בוצעה ההפרטה, נפגמה רמת השירות עקב קשיים כלכליים של המפעילים.

הישגי הרפורמה

עם פתיחת הענף לתחרות, נראה כי חל שיפור ניכר במרבית ממדדי רמת השירות לנוסע¹.

לשם המחשה, מאז החלה הרפורמה ירדו תעריפי הנסיעה בקווים שהופרטו, ב-30%-50% בממוצע, וחלה עליה בתדירויות הנסיעה של התחבורה הציבורית באזורים בהם חלה ההפרטה. כך למשל:

- הנוסעים בחברת "נתיב אקספרס" באזורים חדרה-נתניה ונהריה-צפת קיבלו הוזלה של כ-20% (בממוצע) ממחיר הנסיעה;
- הנוסעים בחברת "קונקס" קיבלו בממוצע מחיר נמוך ב-50% בקווי אשדוד וב-40% בקווי טבריה;
- הנוסעים בחברת "מטרופולין" בקו באר שבע - תל אביב קיבלו הוזלה של 45%;
- הנוסעים בחברת "אגד תעבורה" קיבלו 25% הנחה על נסיעה באזורי אלעד וצפון הנגב.

בנוסף, מספר הנוסעים רשם אף הוא עלייה. כך למשל חלה עליה של:

- 109% בקווי נתניה - חדרה;
- 92% בקווי נהריה - צפת;

* רכז תחבורה לשמירה על הסביבה, החברה להגנת הטבע
1 רמת השירות לנוסע נבחנת בשורה של מדדים בהם: תדירות הנסיעה; מהירות הנסיעה; צמצום מספר המעברים בין אמצעי התחבורה השונים, כיסוי שטחי שירות; שיפורים טכנולוגיים; הוזלה בעלויות הנסיעה; בהירות הרשת וכיו"ב.

- 70% בקווי טבריה;
- 67% בעפולה;
- 62% באלעד;
- 45% באשדוד;
- 22% בקו באר שבע - תל-אביב;
- 5% בצפון הנגב.

עם זאת, ראוי לציין כי במהלך ביצוע הרפורמה התגלו קשיים בקידומה, כמו למשל:

- השתתפות "אגד" ו"דן" במכרזים באמצעות חברות הבת מהווה איום על הרחבת הפעילות של מפעילים חדשים;
- לא נוצר "גרעין בטוח", עד כה, של מפעילים חדשים המחויבים להמשך תהליך ההפרטה;
- ישנו קושי בהגדרת אשכולות נוספים להוצאה למכרז, בעיקר בקווי "אגד";
- לכמה מהזכיינים קשיים כלכליים, הנובעים מתנאי השוק ומהצעות תפעול נמוכות שנתנו במכרזים. קשיים אלה פוגמים ברמת השירות לנוסע המתחייבת מתנאי המכרז וההפרטה;
- הרפורמה הביאה להוזלה משמעותית של הנסיעה בקווים שהועברו לחברות החדשות, אולם המהלך כמעט ולא השפיע על מחירי הנסיעה בקווים שנתנו בידי החברות הוותיקות ("אגד" ו"דן");
- משרד האוצר דורש דמי זיכיון מהמפעילים החדשים. תשלום דמי זיכיון הוא למעשה מס על נוסעים בתחבורה ציבורית שאינם גודשים את הכביש ואינם מזהמים את האוויר, ומכאן שהוא מעיד על סדר עדיפויות לקוי של הממשלה.

במבט לעתיד

הרפורמה בתחבורה הציבורית מהווה הזדמנות לשיפור נוסף של התחבורה הציבורית בישראל. ראוי היה כי במסגרת הרפורמה ייבחנו היבטים מערכתיים ותחבורתיים נוספים, שהשלכותיהם על מידת הצלחת הרפורמה בתחבורה הציבורית כמו גם על מידת השימוש בה, רבות.

ראייה אינטגרטיבית כוללנית - דומה כי במסגרת הפרטת התחבורה הציבורית לא היתה התייחסות ובחינה מערכתית כוללנית של התפיסה התחבורתית הרצויה לאשכולות באשר הם ובכלל זה, בחינת השילוב בין אמצעי התחבורה השונים, תשתיות וכדומה. אילו היתה ההפרטה מתבצעת באמצעות רשות מטרופולינית לתחבורה ציבורית או רשות תכנון מטרופולינית לתחבורה היתה ראייה כוללנית שכזו, הכוללת שיקולים תחבורתיים, ציבוריים וכלכליים, נבחנת בצורה

המאפיינים העיקריים של הרפורמה בתחבורה הציבורית		
עקרונות המכרז	כללי התחרות (עד לשנת 2008) כפי שנחתמו עם "אגד" ו"דן"	יעדי הרפורמה
המכרזים נועדו להפעלת קווי תחבורה ציבורית באוטובוסים לפרק זמן מוגבל של שמונה שנים	העברת 25% מהפעילות של "אגד" ושל "דן" למפעילים חדשים	יצירת מבנה ענפי בו יפעלו כחמישה מפעילים גדולים חדשים לפחות, בנוסף למפעילים הקיימים
המכרזים חלים על קבוצות קווים שיש להם אופי תחבורתי משותף, הנקבעות בתיאום עם המפעיל הנוכחי	מתוכם, כ-8% מהפעילות של "אגד" ושל "דן" יוצאו למכרזים שהן לא יהיו רשאיות להשתתף בהם	העלאת רמת השירות בתחבורה הציבורית
ההצעות הכספיות מבוססות על שיעור ההנחה בתעריפי הנסיעה הקיימים או על סכום תמלוגים/סובסידיה שנתית תמורת הפעלת קווי המכרז	בתום תקופת אי-ההשתתפות, "אגד" ו"דן" רשאיות להשתתף במכרזים על-ידי חברות-בת בלבד	עליה במספר המשתמשים בתחבורה הציבורית
תנאי המכרז מכתיבים שיפור ברמת השירות לנוסע, ובכלל זה גיל האוטובוסים, תדירות הנסיעות, כרטיסים ותעריפים	יתאפשר שימוש משותף בתשתיות תחבורה	צמצום עלויות והתייעלות הענף

התחבורה הציבורית בישראל, בו מתמודדות חברות עסקיות למתן שירותים לציבור הרחב. יש לנצל את המרכיב התחבורתי לקידום ענף התחבורה הציבורית בישראל באמצעות המכרזים וההתמודדויות בין החברות השונות.

תשתיות התחבורה הציבורית וההפרטה - אחד החסרים העיקריים בשיפורה של התחבורה הציבורית הינו התשתית התחבורתית. ראוי היה כי במקביל להליך ההפרטה, תקדם מדינת ישראל (או הגוף האחראי לכך מטעמה) פתרונות תשתיתיים ראויים לשיפור התחבורה הציבורית, ובכללם - מתן זכויות דרך (נת"צ, מת"צ ואח"י), העדפה לתחבורה הציבורית בצמתים, הקמת מסופים, שטחי תפעול ראויים וכדומה. שיפור התשתית התחבורתית יתרם לשיפור התחבורה הציבורית.

לסיכום

החברה להגנת הטבע רואה בהפרטת התחבורה הציבורית בישראל מהלך חשוב ונחוץ לקידומה של התחבורה הציבורית בישראל, אולם בד בבד ניתן וצריך ליצור במסגרתה דרכים נוספות לקידום התחבורה הציבורית בישראל.

מקורות

- לאופר גיל, 2004, יישום מדיניות התוכנית להנהגת רפורמה בתחבורה הציבורית, הכנסת - מרכז מחקר ומידע.
- החלטת ממשלת ישראל מס' 1301, מיום 8 בינואר 1997.
- מבקר המדינה, דו"ח לשנת 2002 א'.
- משרד האוצר, עיקרי תקציב המדינה לשנת 2005, אוקטובר 2004.
- משרד התחבורה, הרפורמה בתחבורה הציבורית באוטובוסים - סטאטוס תחרות, משרד התחבורה, 20 בדצמבר 2004.



מעמיקה יותר. תפקידיה העיקריים של רשות מטרופוליטנית לתחבורה ציבורית (Metropolitan Transit Authority) הם ניהול, שילוב והפעלה של אמצעי התחבורה הציבורית (פרטית ו/או ציבורית) במרחב המטרופוליטני. בשונה מהרשות המטרופוליטנית לתחבורה ציבורית, רשות התכנון המטרופוליטנית לתחבורה (Metropolitan Planning Organization) עוסקת בתכנון תחבורה במרחב המטרופוליטני עבור כלל אמצעי התחבורה (פרטית ו/או ציבורית). לו היתה מתבצעת הפרטת התחבורה הציבורית באחד מגופים אלה, היתה מכילה בתוכה התייחסויות מערכתיות כוללניות לשיפור מערך התחבורה הציבורית בישראל.

מיזמים תחבורתיים נוספים - אומנם הפרטת התחבורה הציבורית כללה התייחסות רק לנושא הפרטת אשכולות הקווים (ויצרה דינמיקה חיובית של תחרויות בין מפעילי התחבורה הציבורית השונים במדדי השירות), ואולם ראוי היה כי במסמכי המכרז יחויבו המתמודדים בשיפורים טכנולוגיים נוספים על מנת להקל את השימוש בתחבורה הציבורית ובכלל זה: כרטוס אוטומטי, כרטוס משולב, מערכות מידע וכדומה.

בחירת הפרטת אשכולות נוספים בראייה ציבורית - מטרת הרפורמה והיקפה נקבעו אמנם בהחלטת הממשלה, אולם יש מקום לדיון נרחב, נטול אינטרסים ואיומים עסקיים, חוזיים וכלכליים בבחינת האשכולות הרצויים להפרטה, תוך שימת דגש רב על הצורך הציבורי בשירות בתחבורה הציבורית. בדרך זו יקודם האינטרס הציבורי קודם לאינטרס העסקי.

הגוף האחראי על ההפרטה והחברות הממשלתיות - עקרונות הפרטת התחבורה הציבורית ראוי שייקבעו במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים בשיתוף, עד כמה שניתן, של ארגוני המשתמשים בתחבורה הציבורית והציבור הרחב, ולא רק באמצעות החברות הממשלתיות השונות.

ניצול פלטפורמת ההפרטה לשיפור נוסף במערך התחבורה הציבורית - הפרטת התחבורה הציבורית יצרה הזדמנות פז למינוף ושיפור מערך