

מבקר המדינה | דוח ביקורת שנתי 72א – חלק שני | התשפ"ב-2021

משרד התחבורה והבטיחות בדרכים

התחבורה הציבורית – שימוש בכרטיס רב-קו (מעקב) וביישומני תשלום





התחבורה הציבורית – שימוש בכרטיס רב-קו (מעקב) וביישומי תשלום

רקע

כרטיס רב-קו - שהוא כרטיס אלקטרוני רב-פעמי (נטען) - הוכנס לשימוש בשנת 2007 בגוש דן, והשימוש בו הורחב בהדרגה לכל הארץ ולכל מפעילי התחבורה הציבורית (תח"צ). חלק ניכר מתשלומי הנסיעה בתח"צ מבוצעים באמצעותו. בכל שנה מהשנים 2016 - 2020 היו בממוצע כ-3.5 מיליון כרטיסי רב-קו פעילים (כרטיס פעיל מוגדר ככרטיס שנעשה בו שימוש לפחות פעם אחת בחצי השנה האחרונה של אותה השנה הקלנדרית).

משרד מבקר המדינה ביצע ביקורת מעקב בעניין תיקון הליקויים שצוינו בדוח שפורסם בשנת 2017¹ (דוח הביקורת משנת 2017). עיקרי הליקויים שצוינו בדוח הביקורת משנת 2017 כללו בין השאר ליקויים בהנפקה וטעינה של כרטיסי רב-קו, ליקויים בקשר לשחזור כרטיסי רב-קו וקבלת החזרים, ליקויים בתיקוף וחיוב של כרטיסי רב-קו וליקויים בהתקשרות להפעלת מרכז השירות ובגיבוי נתונים.

נתוני מפתח

9.2 מיליארד ש"ח

סכום הסובסידיה שקיבלו מפעילי התח"צ בשנת 2019.

כ-891 מיליון

מספר הנסיעות בכל אמצעי התח"צ הקיימים שהיו בשנת 2019.

כ-3.5 מיליון

המספר הממוצע לשנה של כרטיסי רב-קו שהיו פעילים בשנים 2016 - 2020.

300 מיליון ש"ח

אומדן משרד האוצר של ההפסד הצפוי בתקציב המדינה לכל שנה בעקבות השתמטות מתשלום עבור הנסיעות.

5% עד 23%

אומדן של שיעור משתמשי התח"צ אשר נמנעים מתשלום עבור נסיעה.

כ-770 מיליון

מספר הנסיעות באוטובוסים בשנת 2019, שהן כ-86% מסך הנסיעות בתח"צ (באוטובוסים, ברכבת ישראל, ברכבת הקלה וכו') באותה השנה.

1 מבקר המדינה, דוח שנתי 68א (2017), "שימוש בכרטיס רב-קו בתחבורה הציבורית", עמ' 425 - 454.



פעולות הביקורת

בחדשים ספטמבר 2020 עד ינואר 2021 ביצע משרד מבקר המדינה ביקורת מעקב בעניין תיקון הליקויים שהועלו בדוח הביקורת משנת 2017 (להלן - ביקורת המעקב או הביקורת הנוכחית). כמו כן נבדקו בביקורת הנוכחית הנושאים האלה: היערכות משרד התחבורה לאירועי סייבר לגבי מערך הנתונים של משתמשי הרב-קו, והשימוש ביישומנים (אפליקציות) לקבלת שירותים בתח"צ, שהחל ב-15.12.20. הביקורת נעשתה בעיקר ברשות הארצית לתחבורה ציבורית. בדיקות השלמה נעשו ברשות להגנת הפרטיות במשרד המשפטים (להלן - הרשות להגנת הפרטיות), במשרד לביטחון הפנים ובצה"ל.

תמונת המצב העולה מן הביקורת

אסדרת סמכויות הפיקוח ואכיפה בגין נסיעה ללא תשלום או ללא תיקוף - בדוח הביקורת משנת 2017 צוין כי הרחבת השימוש במערכות פתוחות (מערכות לתיקוף רב-קו שלא בסמיכות לנהג וללא התערבות) מחייבת הפעלת מנגנוני אכיפה מתאימים, כדי להבטיח את תיקוף הכרטיסים כנדרש ואת שלמות הדיווחים על מספרי הנוסעים. בביקורת המעקב עלה כי אף שהוחל בהליכי חקיקה לתיקון פקודת התעבורה [נוסח חדש] בשנת 2018, טרם הסתיימה אסדרה חקיקתית של סמכויות הפיקוח והאכיפה בתחבורה הציבורית בעניין נסיעה ללא תשלום או ללא תיקוף כרטיס. ביקורת המעקב העלתה כי הליקוי בנושא זה תוקן במידה מועטה.

קביעת תעריף מוגדל בגין נסיעה ללא תשלום או ללא תיקוף כרטיס - בדוח הביקורת משנת 2017 צוין כי על משרד התחבורה לבחון את האפשרות לקבוע תעריפים מוגדלים שונים, וכן עליו לשקול הבחנה בין נסיעה שהנוסע לא שילם בעדה ובין נסיעה ששולם בעדה, אך הכרטיס לא תוקף. בביקורת המעקב עלה כי לא חל שינוי בסכומי התעריפים המוגדלים שמטילים כלל מפעילי התחבורה הציבורית, לעומת סכומם במועד סיום הביקורת הקודמת. כן נותר בעינו היעדר ההבחנה בין נסיעה שלא שולם עבורה לבין נסיעה ששולם עבורה אך היא לא תוקפה. עוד עלה בביקורת המעקב כי משרד התחבורה לא השלים את בחינת נושא זה. ביקורת המעקב העלתה כי הליקוי בנושא זה לא תוקן.

אסדרת השימוש בכרטיס רב-קו - בדוח הביקורת משנת 2017 צוין כי הליך החקיקה להסדרת השימוש בכרטיסי רב-קו נמשך שנים רבות, ולכן על משרד התחבורה לבחון כיצד ניתן לקדם את הליך החקיקה. בביקורת המעקב עלה כי הליך החקיקה כאמור לא הושלם, ובפרט לא הוסדרו זכויות המשתמשים, פעילות המנפיקים, סמכויות האכיפה והבטחת ההגנה על פרטיותם של המשתמשים בכרטיס רב-קו; זאת אף שכבר עברו כעשר שנים ממועד הצעת החוק בנושא שהכין משרד התחבורה (בשנת 2010). ביקורת המעקב העלתה כי הליקוי בנושא זה לא תוקן.



הגנת הפרטיות של משתמשי כרטיס רב-קו - בדוח הביקורת משנת 2017 צוין כי נושא הגנת הפרטיות של משתמשי כרטיס רב-קו טרם הוסדר בחוק באופן פרטני, ולכן הנחיות הרשות למשפט, טכנולוגיה ומידע שבמשרד המשפטים (כיום הרשות להגנת הפרטיות) לתקופת הביניים, שנקבעו באפריל 2012, עדיין בתוקף כבר חמש שנים. בביקורת המעקב עלה כי ההסדרה של תחולת הוראות חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981, על המאגרים שבהם מוחזק מידע על מחזיקי כרטיסי רב-קו עדיין לא הושלמה, וכי הנחיית הרשות למשפט, טכנולוגיה ומידע שבמשרד המשפטים שפורסמה בשנת 2012 עדיין תקפה, אף שעברו יותר משמונה שנים מאז הפרסום. ביקורת המעקב העלתה כי הליקוי בנושא זה לא תוקן.

גיבוי מרכז השירות - בדוח הביקורת משנת 2017 צוין כי "אין אתר גיבוי למערך כרטיסי הרב-קו אלא רק לנתונים, דבר שמגביר את הסכנה לפגיעה בשירות לנוסעים ובהכנסות בעקבות תקיפה או תקלה במרכז השירות". כמו כן צוין בדוח הביקורת משנת 2017 כי "בדיון שנערך ביוני 2016 חזר מנהל הרשות והתריע על חשיבות הקמתו של אתר גיבוי למרכז השירות". בביקורת המעקב עלה כי הנושא נמצא בטיפול של משרד התחבורה, אשר פרסם מכרז בינואר 2021 למתן שירותים למשתמשי התח"צ המחזיקים בכרטיס רב-קו. ביקורת המעקב העלתה כי הליקוי בנושא זה תוקן במידה מועטה.



שחזור כרטיס רב-קו וקבלת החזרים - בדוח הביקורת משנת 2017 צוין כי בעל כרטיס שזכאי להחזר או שצריך לשחזר את כרטיסו נדרש לעיתים לחכות 72 שעות ממועד פנייתו לעמדת השירות כדי שיהיה אפשר לשחזר את כל הפעולות. בביקורת המעקב עלה כי הנוסעים יכולים לשחזר את הסדרי הנסיעה באופן מיידי, למעט הסדרי הנסיעה ששולם בעדם ב-72 השעות שלפני מועד השחזור. לאחר תום פרק זמן זה יכולים הנוסעים לשחזר באופן מיידי גם הסדרי נסיעה אלו. יוצא מכאן כי ליקוי זה תוקן במידה רבה.

הרחבת עמדות השירות (מרכזי השירות) - מאז פורסם הדוח משנת 2017 הוקמו עוד עמדות שירות, ובכללן שתי עמדות שירות וירטואליות שבהן אפשר לבצע פעולות בכרטיס רב-קו באופן עצמי. כמו כן, הורחבה הפריסה של עמדות הטעינה הקיימות (שנאמדות באלפים) של כרטיסי רב-קו ברחבי הארץ.

תשלום באמצעות הטלפון הסלולרי - משרד התחבורה פעל למתן האפשרות לתשלום עבור נסיעה בתחבורה הציבורית באמצעות הטלפון הסלולרי מאמצע דצמבר 2020, נוסף על האפשרות הקיימת לתשלום באמצעות כרטיס רב-קו.

תיקוף נסיעותיהם של אנשי כוחות הביטחון - בדוח הביקורת משנת 2017 צוין כי אנשי כוחות הביטחון אינם נדרשים לתקף את נסיעותיהם בתח"צ, ולפיכך אין מידע על היקפן של נסיעות אלה. בביקורת המעקב עלה כי לגבי צה"ל והמשטרה, נקבעו כללים לתיקוף נסיעותיהם של החיילים והשוטרים; לגבי שירות בתי הסוהר, טרם נקבעו כללים כאלה. ביקורת המעקב העלתה כי ליקוי זה תוקן במידה רבה.



עיקרי המלצות הביקורת

על משרד התחבורה לפעול לקבלת מידע מפולח על פעילות הזכיינים בעמדות השירות, כדי לבדוק את מגמות השימוש בעמדות השירות, ובהתאם לכך לפעול לשיפור השירות בהתאם ליעדיו. כמו כן, על משרד התחבורה לבדוק אם יש צורך בעוד מרכזי שירות, בייחוד עבור אוכלוסייה אשר מתקשה להתנייד ועבור אוכלוסייה אשר מתקשה להשתמש באמצעים הטכנולוגיים הקיימים כיום.

מומלץ כי משרד התחבורה ישלים את אסדרת השימוש בכרטיס רב-קו בתח"צ, ולהביא בחשבון בעניין זה את השינויים שחלו בנוגע לתשלום ותיקוף עבור הנסיעות בתח"צ מאז הוגשה הצעת החוק האחרונה בשנת 2016, כגון יישומים שנכנסו לשימוש לשם תשלום ותיקוף עבור נסיעות בתח"צ. האסדרה חשובה מכיוון שהיישומים משמשים אמצעי נוסף לתשלום ולתיקוף עבור הנסיעות בתח"צ, חוץ מכרטיס הרב-קו הקיים.

על משרד התחבורה, משרד המשפטים ומשרד האוצר להשלים את אסדרת סמכויות הפיקוח והאכיפה בתח"צ. זאת בייחוד נוכח מצב שבו כל המשתמשים בתחבורה הציבורית רשאים לעלות מכל הדלתות, נוכח הנתונים שהוצגו בהצעת תיקון פקודת התעבורה שפורסמה באוקטובר 2018, ולפיהם בין 5% ל-23% ממשתמשי התחבורה הציבורית נמנעים מתשלום עבור הנסיעה וממילא אינם מתקפים את כרטיס הרב-קו שלהם בזמן הנסיעה, ונוכח אומדן ההפסד שייגרם לתקציב המדינה בעקבות ההשתמטות מתשלום עבור הנסיעות שמשרד האוצר העריך אותו בכ-300 מיליון ש"ח בשנה.

מומלץ כי משרד התחבורה ישלים בחינה של מערך הפיצוי הכספי (התעריף המוגדל) ובכלל זה את בחינת נושא ההבחנה לצורך הטלת ה"קנסות" (התעריף המוגדל) בין נסיעה שלא שולם עבורה לבין נסיעה ששולם עבורה, אך היא לא תוקפה.

על משרד התחבורה להשלים את הקמתו של אתר גיבוי חיצוני למערך כרטיסי הרב-קו, בגלל התרחישים השונים שהוצגו אשר ממחישים את חשיבות הקמתו של אתר גיבוי כזה.



מידת תיקון הליקויים שצוינו בדוח הביקורת משנת 2017

מעקב אחר השימוש בכרטיס רב-קו בתחבורה הציבורית						
פרק הביקורת	הגוף המבוקר	הליקוי בדוח הביקורת משנת 2017	מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב			
			לא תוקן	תוקן במידה מועטה	תוקן במידה רבה	תוקן באופן מלא
הנפקת כרטיס רב-קו	משרד התחבורה	ריבוי וזמינות של עמדות השירות חיוניים למתן שירות איכותי לנוסע. הנפקת כרטיסי רב-קו נעשית ב-118 עמדות שירות מאוישות בארץ.				
	משרד התחבורה	אין אחידות בתקופת המינוי החודשי ברכבת (30 יום מהפעלת הכרטיס) ובאוטובוסים (על פי החודש הקלנדר).				
טעינת כרטיס רב-קו	משרד התחבורה	כמות הטעינות של כרטיסי רב-קו באמצעות המרשתת (אינטרנט) היא נמוכה, ואין עמדות טעינה הפזורות לאורך קווי הנסיעה המרכזיים או במרכזי קניות גדולים. מרבית מחזיקי הכרטיס טוענים אותו אצל נהג האוטובוס, וכך זמן שהייתו בתחנה זמן הנסיעה מתארכים.				



מעקב אחר השימוש בכרטיס רב-קו בתחבורה הציבורית				
מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב				
לא תוקן	תוקן במידה רבה	תוקן במידה מועטה	תוקן באופן מלא	
				פרק הביקורת הגוף המבוקר הליקוי בדוח הביקורת משנת 2017
				כל המפעילים דורשים בדיקת זכאות לשם קבלת החזר או זיכוי כספי. מכיוון שמערכות המידע של חלק מהמפעילים אינן משדרות נתונים בזמן אמת, אין תיאום מלא בין המאגרים השונים. לכן בעל כרטיס שזכאי להחזר או צריך לשחזר את כרטיסו נדרש לעיתים לחכות 72 שעות ממועד פנייתו לעמדת השירות כדי שיהיה אפשר לשחזר את כל הפעולות.
				יש מחזיקי רב-קו שאינם יודעים כי חובתם לתקף את כרטיסם אף בנסיעה שאינה מחויבת בתשלום, למשל נסיעה במיני חודשי, והם עלולים לשלם תעריף מוגדל ("קנס") בשל כך.
				הרחבת השימוש במערכות פתוחות (מערכות לתיקוף רב-קו שלא בסמיכות לנהג וללא התערבות) מחייבת הפעלת מנגנוני אכיפה מתאימים כדי להבטיח את תיקוף הכרטיסים כנדרש ואת שלמות הדיווחים על מספרי הנוסעים.
				משך התחבורה
				משך התחבורה
				משך התחבורה



מעקב אחר השימוש בכרטיס רב-קו בתחבורה הציבורית							
פרק הביקורת	הגוף המבוקר	הליקוי בדוח הביקורת משנת 2017	מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב				
			לא תוקן	תוקן במידה מועטה	תוקן במידה רבה	תוקן באופן מלא	
	משרד התחבורה	אנשי כוחות הביטחון אינם נדרשים לתקף את נסיעותיהם בתח"צ, ולפיכך אין מידע על היקפן של הנסיעות שהם מבצעים. מידע מלא על כמות הנוסעים עשוי לסייע למפעילי התח"צ בתכנון קווי השירות ולוחות הזמנים ובהסדרת התשלומים להם.					
	משרד התחבורה	על משרד התחבורה לבחון את האפשרות לקבוע תעריפים מוגדלים שונים, וכן עליו לשקול להבחין בין נסיעה שהנוסע לא שילם בעדה ובין נסיעה ששולם בעדה, אך הכרטיס לא תוקף.					
גיבוי מרכז השירות	משרד התחבורה	אין אתר גיבוי למערך כרטיסי הרב-קו אלא רק לנתונים, דבר שמגביר את הסכנה לפגיעה בשירות לנוסעים ובהכנסות בעקבות תקיפה או תקלה במרכז השירות.					
אסדרה חקיקתית	משרד התחבורה	הליך החקיקה להסדרת השימוש בכרטיסי רב-קו נמשך שנים רבות. על משרד התחבורה לבחון כיצד ניתן לקדם את הליך החקיקה.					
	משרד התחבורה	נושא הגנת הפרטיות של משתמשי כרטיס רב-קו טרם הוסדר בחוק פרטני, ולכן הנחיות הרשות למשפט, טכנולוגיה ומידע שבמשרד המשפטים (כיום הרשות להגנת הפרטיות) לתקופת הביניים עדיין בתוקף כבר חמש שנים.					



סיכום

הגודש בכבישי ישראל מחייב לקדם את התחבורה הציבורית במדינה. בשנים האחרונות פועל משרד התחבורה לפיתוח ושיפור של מערך שירותי התחבורה הציבורית ברחבי הארץ. במועד סיום ביקורת המעקב מרבית תשלומי הנסיעה בתח"צ מבוצעים באמצעות כרטיס רב-קו, שהוא כרטיס אלקטרוני רב-פעמי נטען. מאמצע דצמבר 2020 נכנסו לשימוש גם יישומנים לתשלום ותיקוף עבור הנסיעות בתח"צ.

בביקורת הקודמת הועלו ליקויים בעניין ההנפקה והטעינה של כרטיסי רב-קו, שחזור כרטיסי רב-קו וקבלת החזרים, תיקוף וחיוב של כרטיסי רב-קו, ההתקשרות להפעלת מרכז השירות וגיבוי נתוניו של המרכז.

בביקורת המעקב עלה כי משרד התחבורה תיקן כחצי מהליקויים שציין משרד מבקר המדינה בדוח הביקורת משנת 2017, ובכלל זה הוספת עמדות לטעינת הכרטיס, הוספת אמצעים טכנולוגיים לטעינה והסדרת השימוש בכרטיס על ידי חיילי צה"ל והמשטרה. עם זאת, חלק מהליקויים שצינו בדוח הביקורת משנת 2017 לא תוקנו. למשל, נושא הגנת הפרטיות של המשתמשים בכרטיס רב-קו טרם הוסדר, וכן טרם הוסדרו סמכויות הפיקוח והאכיפה של הפקחים.

חשיבות קידום התחבורה הציבורית והצורך בהתאמת אמצעי השימוש בה לשינויים הטכנולוגיים השוטפים מחייבים את משרד התחבורה להמשיך בפעילותו לשיפור מתמיד של אמצעי התשלום עבור השימוש בתחבורה הציבורית, הן כרטיס הרב-קו והן היישומנים האלקטרוניים החדשים. זאת בד בבד עם מיסוד הליכי פיקוח ובקרה של המשרד על שמירה נאותה של המידע הרב על המשתמשים שנאגר במאגרים שונים, כדי שפרטיותם תישמר.



מבוא

הגודש בכבישי ישראל מחייב לקדם את התחבורה הציבורית במדינה. כדי לעודד את השימוש בתחבורה הציבורית (להלן גם - תח"צ) החליטה הממשלה כבר בשנת 1998¹ על שינוי שיטת הכרטוס ושימוש בכרטיס רב-קו לנסיעה בתח"צ. כרטיס רב-קו הוא כרטיס אלקטרוני רב-פעמי (נטען) אשר נכנס לשימוש בשנת 2007 בגוש דן, והשימוש בו הורחב בהדרגה לכל הארץ ולכל מפעילי התח"צ לסוגיה - אוטובוסים, רכבות קלות והרכבת הכבדה (להלן - מפעילי התח"צ או המפעילים). המטרות העיקריות של השימוש בכרטיס רב-קו הן אלה: יצירת אמצעי תשלום אחיד לכל המפעילים השונים; הקלת המעבר בין מפעילים שונים ומתן אפשרות לבצע נסיעות משולבות; הרחבת חלופות הנסיעה לנוסע; קידום תחבורה ציבורית פתוחה שמאפשרת ניתוק של הנהג מעיסוקים מסחריים; זיהוי קל ומהיר של הזכאים להנחות; הגברת התחרות; ייעול מערכת התח"צ ושיפור השירות לציבור המשתמשים.

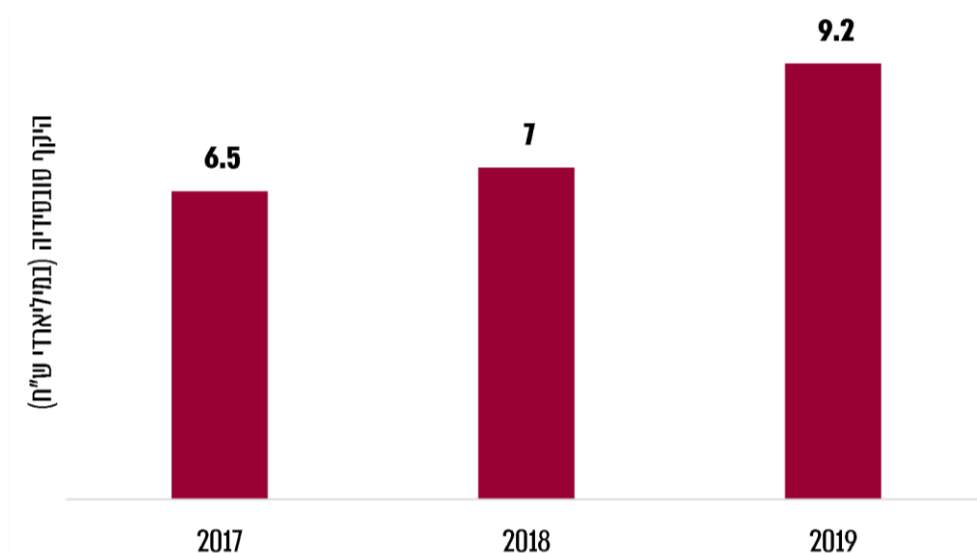
המדיניות המוצהרת זה שנים של משרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה) היא לקדם את שירותי התח"צ, בין היתר כדי להתמודד עם הגודש הגדל בכבישים. הרשות הארצית לתחבורה ציבורית (להלן - הרשות הארצית) היא הגוף הממונה במשרד התחבורה על התכנון ועל הניהול של מערכות התח"צ ועל הפיקוח על ענף זה, והיא פועלת מאז הקמתה ליישום המדיניות בנושאים אלה. הרשות הארצית אחראית בין היתר לתקציב התמיכות, לפיקוח והבקרה על רמת השירות של מפעילי התח"צ ולקביעת המאפיינים, התקנים ושיטת ההפעלה של כרטיס הרב-קו.

1 החלטת הממשלה 648 (12.8.98).



פעילות התח"צ מסובסדת על ידי משרד התחבורה. להלן תרשים 1 המתאר את הסבסוד של פעילות המפעילים בשנים 2017 - 2019 (במיליארדי ש"ח), על פי נתונים של משרד התחבורה:

תרשים 1: היקף הסובסידיה למפעילים בשנים 2017 - 2019 (במיליארדי ש"ח)



המקור: נתוני משרד התחבורה.

בין יתר פעילויותיה מקדמת הרשות הארצית את השימוש בכרטיס רב-קו ומפעילה מרכז שירות ארצי בנושא זה. לצורך הרחבת השימוש בתח"צ פעל משרד התחבורה בשנים האחרונות בין היתר לקביעת הסדרי הנסיעה ומערכי תעריפים חדשים למשתמשים, ובכלל זה פישוט ההסדרים וצמצום סוגי התעריפים. למשל, בשנת 2016 קבע משרד התחבורה הסדרי נסיעה תקופתיים (חודשי, שבועי ויומי) בארבע המטרופולינים הגדולות (תל אביב-יפו, ירושלים, חיפה ובאר שבע)²; כמו כן, גבולות המטרופולינים הורחבו, ונקבעה אפשרות נסיעה ללא הגבלה בתחומיהן בכל אמצעי התח"צ. שינויים אלה הביאו גם להוזלת הנסיעה בתח"צ למשתמשים. כמו כן, כדי להרחיב את השימוש בכרטיס רב-קו העניק משרד התחבורה לבעלי רב-קו הטבות נוספות, כגון אפשרות מעבר בין קווים שונים של אותו מפעיל או של מפעילים שונים באותו אזור ללא חיוב נוסף במשך 90 דקות וקבלת הנחות בעת טעינת סכום כסף לשימוש באמצעי התח"צ של המפעילים השונים ("ערך צבור").

משרד התחבורה הקים עבור ציבור הנוסעים מרכזי שירות לכרטוס חכם, בפריסה ארצית רחבה. מרכזי שירות אלה מכונים בשם "על הקו", והם מופעלים, נכון לאפריל 2021, על ידי מפעילי התחבורה הציבורית. נכון לאותו המועד, קיימים כ-140 מרכזי שירות כאלה ברחבי הארץ, והם

2 כל מטרופולין מחולקת לכמה טבעות. טבעות אלה מחולקות לאזורים, הכוללים ערים סמוכות. לכל אזור או שילוב של אזורים מוגדר חוזה תקופתי בתעריף שונה.



ממוקמים במרכזי הערים, במרכזי המסחר, בקניונים ובתחנות המרכזיות השונות, כדי להבטיח נגישות רחבה אליהם.

במועד סיום הביקורת, ינואר 2021, כ-99% מהנסיעות בתח"צ שולמו באמצעות כרטיסי רב-קו³. על הנוסע לתקף את כרטיס הרב-קו שלו במכשירי התיקוף המותקנים באוטובוסים, ברכבת הקלה בירושלים (להלן - הרק"ל) או במכשירי אחר המותקן בתחנות רכבת ישראל בע"מ (להלן - רכבת ישראל) ובתחנות המטרונית בחיפה. המכשיר מוודא את תוקפו של הכרטיס ומזהה את חוזה הנסיעה. יצוין כי לצורכי בקרה והתחשבות מפעילי התח"צ מעבירים את הנתונים על הפעולות השונות המבוצעות בכרטיסי הרב-קו (כגון הנפקה, טעינה וביצוע נסיעות) למרכז שירות ארצי.

בהתאם לנתונים של משרד התחבורה, בשנים 2016 - 2020 היו בממוצע כ-3.5 מיליון כרטיסי רב-קו פעילים בשנה (כרטיס פעיל מוגדר ככרטיס שנעשה בו שימוש לפחות פעם אחת בחצי השנה האחרונה של אותה השנה הקלנדרית). להלן נתונים על מספר התושבים בישראל ומספר הנסיעות נוסע בתח"צ, לפי אמצעי תחבורה, בשנים 2017 - 2019:

לוח 1: מספר התושבים בישראל ומספר הנסיעות בתח"צ, לפי אמצעי תחבורה, בשנים 2017 - 2019 (באלפים)

השנה	מספר התושבים בישראל	מספר הנוסעים בתחבורה הציבורית				סה"כ
		אוטובוסים	רכבת ישראל	הרק"ל	המטרונית	
2017	8,798	717,811	65,059	37,109	14,547	834,526
2018	8,968	758,940	67,332	34,773	13,018	874,063
2019	9,140	770,009	70,026	36,779	14,393	891,207
שיעור השינוי (*)	3.89%	7.27%	7.63%	-0.89%	-1.05%	6.79%

המקור: נתוני משרד התחבורה.
(*) השינוי בשנת 2019 לעומת שנת 2017.

מלוח 1 עולה כי בשנים 2017 - 2019 היה שיעור הריבוי של הנוסעים באוטובוסים וברכבת ישראל כמעט כפול משיעור הריבוי של האוכלוסייה באותן השנים, כשבאותן השנים הייתה ירידה

3 מ-15.12.20 נכנסו לשימוש יישומונים (אפליקציות) אשר באמצעותם אפשר לשלם ולתקף עבור הנסיעות בתח"צ (ראו בהמשך הדוח). הצפי הוא שהיקף השימוש ביישומונים יגדל בהמשך, בייחוד כשהם ייכנסו לשימוש גם ברכבת ישראל, ברק"ל, במטרונית ועוד.



מזערית במשתמשים במטרונית וברק"ל. נתון זה מלמד על עלייה בשימוש בתח"צ. גם בדוח ביקורת משנת 2017 בנושא "שימוש בכרטיס רב-קו בתחבורה הציבורית" (להלן - דוח הביקורת משנת 2017)⁴, שנכתב בעקבות ביקורת שנעשתה בנושא זה (להלן - הביקורת הקודמת), צוין כי חלה עלייה בשימוש בתח"צ בשנים 2014 - 2016. עם זאת, חשוב לציין כי היקף השימוש בתחבורה הציבורית בישראל הוא נמוך, לעומת מדינות אחרות בעולם. לדוגמה, במטרופולינים תל אביב-יפו, חיפה וירושלים שיעור הנסיעות בתחבורה הציבורית מכלל הנסיעות המבוצעות במטרופולין הוא כ-23% בלבד, ואילו במטרופולינים במדינות המערב השיעור נע בין 30% ל-50%⁵.

בדוח הביקורת משנת 2017 צוין כי הליקויים העיקריים בעניין כרטיס הרב-קו היו בין השאר אלה: ליקויים בהנפקה, בטעינה, בשחזור ובקבלת החזרים; ליקויים בתיקוף ובחזוב; ליקויים בהתקשרות להקמה והפעלה של מרכז שירות ארצי לשירותי סליקה ולמתן שירות למחזיקי כרטיס רב-קו; וליקויים בגיבוי הנתונים שבכרטיסי הרב-קו. נוכח חשיבות הנושא, עקב השימוש הנרחב של נוסעי התחבורה הציבורית בכרטיס הרב-קו, ההיקף הכספי הניכר של השימוש בכרטיס והצורך לשמור על פרטיות המידע של הנוסעים - החליט משרד מבקר המדינה לבצע ביקורת מעקב בנושא.

פעולות הביקורת

בחודשים ספטמבר 2020 עד ינואר 2021 ביצע משרד מבקר המדינה ביקורת מעקב בעניין תיקון הליקויים שהועלו בדוח הביקורת משנת 2017 (להלן - ביקורת המעקב או הביקורת הנוכחית). כמו כן נבדקו בביקורת הנוכחית הנושאים האלה: היערכות משרד התחבורה לאירועי סייבר לגבי מערך הנתונים של משתמשי הרב-קו, והשימוש ביישומים (אפליקציות) לקבלת שירותים בתח"צ, שהחל ב-15.12.20. נוסף על כך נבחנו בביקורת המעקב דיווחי הגופים המבוקרים למשרד מבקר המדינה על הפעולות שנקטו לתיקונם של הליקויים שצוינו בדוח הביקורת משנת 2017. הביקורת נעשתה בעיקר ברשות הארצית. בדיקות השלמה נעשו ברשות להגנת הפרטיות במשרד המשפטים (להלן - הרשות להגנת הפרטיות), במשרד לביטחון הפנים ובצה"ל.

4 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 68א** (2017), "שימוש בכרטיס רב-קו בתחבורה הציבורית, עמ' 425 - 454.

5 ראו מבקר המדינה, **דוח ביקורת מיוחד: משבר התחבורה הציבורית** (2019).



חלק א'

שימוש בכרטיס רב-קו בתח"צ - ביקורת מעקב

הנפקת כרטיסי רב-קו

בדוח הביקורת משנת 2017⁶ צוין כי לצורך הנפקת כרטיס רב-קו על הנוסע להציג בעמדת השירות המאושת תעודה מזהה ואישור על זכאות להנחה (כאזרח ותיק, תלמיד, סטודנט או זכאות אחרת), אם יש כזה, וכן להצטלם. תוקף הכרטיס הוא לשמונה שנים. נוסף על כך, אפשר לרכוש כרטיס אנונימי⁷ ללא צורך במסירת פרטים מזהים, למשל בסניפי רשתות מסחריות, תמורת תשלום חד-פעמי של חמישה ש"ח.

משרד מבקר המדינה ציין בדוח הביקורת משנת 2017 כי "ריבוי וזמינות של עמדות שירות חיוניים למתן שירות איכותי לנוסע. בכל הארץ היו במועד סיום הביקורת [הקודמת] 118 עמדות שירות מאוישות, שבהן אפשר להנפיק רב-קו אישי ורב-קו חצי אנונימי⁸. בערים מסוימות הופעלה רק עמדת שירות אחת (למשל בבית שמש ובנתניה). בתל אביב-יפו ובירושלים היו שמונה עמדות שירות. לעומת זאת בבאר שבע, שגם היא מטרופולין, היו רק שלוש עמדות שירות"⁹.

משרד מבקר המדינה המליץ למשרד התחבורה בדוח הביקורת משנת 2017 "לפעול להגדלת אפשרויות ההנפקה של כרטיסי רב-קו אישיים וחצי אנונימיים: להגדיל את מספר עמדות השירות המאוישות, שכאמור רק בהן אפשר להנפיק כרטיסים אישיים וחצי אנונימיים ולבחון חלופות להנגשת ההנפקה של רב-קו לאוכלוסיות פוטנציאליות באופן מרוכז, למשל באמצעות עמדות שיוצבו בבתי הספר¹⁰, במרכזי קניות, במרכזי תעסוקה גדולים ובמרכזים רפואיים".

משרד התחבורה ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה על ממצאי דוח הביקורת משנת 2017 כי "פריסת עמדות השירות המאוישות נעשתה על פי תכנית כלל-ארצית, במטרה לתת מענה הולם ובטווח הגעה סביר מהישובים השונים. משרד התחבורה הוסיף כי "מספר עמדות השירות יעלה ל-125 עד סוף שנת 2017 (בכלל זה עמדה נוספת בבאר שבע ושתי עמדות נוספות בבית שמש)",

6 שם, עמ' 437.

7 כרטיס שלא מודפסים עליו פרטים מזהים של הנוסע. יצוין כי לפני התפרצות נגיף הקורונה בישראל היה אפשר לרכוש כרטיס מסוג זה גם אצל נהג האוטובוס. עוד יצוין כי כרטיס מסוג זה אינו ניתן לשחזור במקרה של אבדה או גניבה.

8 כרטיס שעליו מוטבעים שם בעל הכרטיס ותמונתו. כרטיס זה מקנה את כל ההנחות שבעל הכרטיס זכאי לקבל. הנתונים של בעל הכרטיס אינם נשמרים במאגר המידע, ולכן כרטיס כזה אינו ניתן לשחזור, במקרה של גניבה או אובדן.

9 מבקר המדינה, **דוח שנתי 68א** (2017), "שימוש בכרטיס רב-קו בתחבורה הציבורית", עמ' 437.

10 מי שהם בני פחות מ-16 הם חסרי תעודת זהות, ולכן לצורך הנפקת כרטיס רב-קו הם זקוקים לליווי של אחד ההורים שציג תעודת זהות וספח. דרישה זו מקשה על ילדים ועל הורים כאחד.



וכי להערכתו, "130 עמדות מאוישות אמורות לספק מענה טוב לאוכלוסיית הנוסעים"¹¹. משרד התחבורה גם ציין באותה תשובה כי הוא בוחן אפשרות להצבת עמדות במרכזים הרלוונטיים. דבר זה צוין גם בתגובה של משרד התחבורה על הערות ראש הממשלה לדוח הביקורת משנת 2017¹² (להלן - הערות ראש הממשלה).

דיון של הצוות לתיקון ליקויים של משרד התחבורה שהתקיים ב-14.1.18 (להלן - דיון הצוות לתיקון הליקויים) בראשות מנכ"לית משרד התחבורה דאז, נדונו עיקרי הליקויים שצוינו בדוח הביקורת משנת 2017 ופורטו הפעולות שנקט משרד התחבורה כדי לתקן אותם. באותו דיון גם דיווח הצוות לתיקון ליקויים על מידת התיקון של אותם הליקויים.

בסיכום דיון הצוות לתיקון הליקויים צוין לגבי הנפקת כרטיסי רב-קו כי "מאז הביקורת נוספו עוד 5 עמדות שירות. בבית שמש נוספה עמדה ובנתניה תיווסף עמדה בהקדם. מעבר לכך, משרד התחבורה מקים בימים אלה עמדת שירות וירטואלית. בעמדה זו ניתן יהיה לקבל את מרבית השירותים באינטרנט, לרבות הנפקת רב-קו, ללא צורך להגיע לעמדות השירות".

משרד מבקר המדינה בחן בביקורת הנוכחית את מספר מרכזי השירות (להלן - מרכזים) הקיימים ואת פיזורם ברחבי הארץ. להלן בתרשים 2 מתואר מספר המרכזים ופיזורם, בהתאם למדד הפריפריאליות משנת 2015¹³ (להלן - מדד הפריפריאליות) אשר פרסמה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בנובמבר 2019:

- 11 מבקר המדינה, **דוח שנתי 68א** (2017), "שימוש בכרטיס רב-קו בתחבורה הציבורית", עמ' 437.
- 12 **הערות ראש הממשלה לדוח מבקר המדינה 68א** (אוקטובר 2017), עמ' 141 - 146.
- 13 הדירוג במדד הוא מ-1 עד 10. ככל שהמספר עולה, המשמעות היא שמרכזי השירות קרובים יותר לריכוזי האוכלוסייה במרכז הארץ, ולהפך - ככל שהמספר יורד, המשמעות היא שמרכזי השירות רחוקים יותר מריכוזי האוכלוסייה במרכז הארץ.



תרשים 2: מספר מרכזי השירות ופיזורם, בהתאם למדד הפריפריאליות



על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 2 עולה כי בדירוג 1 עד 5 במדד הפריפריאליות יש 65 מרכזים, ובדירוג 6 עד 10 יש 72 מרכזים.

בביקורת המעקב עלה כי יש כ-140 מרכזי שירות המפוזרים בכ-86 רשויות מקומיות שבין השאר אפשר להנפיק ולהטעין בהן כרטיס רב-קו. יצוין כי גם בכמה תחנות רכבת¹⁴ אפשר להנפיק כרטיס רב-קו ולהשתמש בו בכל אמצעי התחבורה הקיימים.

עוד עלה בביקורת המעקב כי מאז סיום הביקורת הקודמת נוסף במטרופולין באר שבע מרכזי שירות אחד, ויש בה בסך הכול ארבעה מרכזי שירות; בבית שמש נוספו שני מרכזי שירות, ויש בה בסך הכול שלושה מרכזים; בנתניה נוספו שני מרכזי שירות, ויש בה בסך הכול שלושה מרכזים; בתל-אביב יפו וירושלים נוספו עוד כ-11 מרכזי שירות, ויש בהן כ-19 מרכזים (לעומת שמונה מרכזים שהיו בהן בביקורת הקודמת).

משרד התחבורה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2021 (להלן - תשובת משרד התחבורה) כי בינואר 2021 הוא פרסם מכרז להקמה, הפעלה, ניהול ותחזוקה של מרכזי שירות לנוסעים בתחבורה הציבורית באמצעות כרטיס חכם. באמצעות מרכזי השירות יוכל הנוסע בתחבורה הציבורית לצרוך מגוון שירותים, כגון הנפקת כרטיס חכם, טעינת הסדרי נסיעה, עדכון פרופיל נוסע, שחזור הסדרי נסיעה וטיפול בהחזרים כספיים וזיכויים. השירותים יינתנו על ידי הספקים אשר יזכו במכרז באופן מקוון באתר האינטרנט וביישומון, וכן באמצעות מרכזי שירות

14 בכל התחנות בתל אביב (ארבע תחנות), בתחנת באר שבע צפון/אוניברסיטה ובתחנת בנימינה.



שונים ומגוונים ועמדות קצה שייפרסו ברחבי הארץ ויופעלו על ידי צדדים שלישיים; עמדות הקצה כוללות עמדות לשירות עצמי ועמדות מאוישות. עוד צוין בתשובת משרד התחבורה כי "תועלות המכרז החדש הינן רבות, ובכלל זאת שיפור השירות לנוסע, שיפור יכולת הפיקוח והבקרה של המשרד על המפעילים ועל רמת השירות במרכזי השירות השונים, הקמת מערך כרטוס אחוד ויעיל, הקמת מערך תמיכה ותחזוקה מול מפעילים וספקים... קבלת מידע בזמן אמת... חסכון בעלויות וניהול פיננסי מיטבי, שימור ליבת הידע בידי המשרד לצורת תכנון מיטבי של שוק התחבורה".

עוד העלתה הביקורת כי משרד התחבורה מפעיל באמצעות שני זכיינים פרטיים שתי עמדות שירות וירטואליות (להלן - עמדות השירות הווירטואליות); העמדות מופעלות באמצעות אתרים במרשתת ויישומונים סלולריים. בעמדות שירות אלה אפשר בין היתר להנפיק כרטיס רב-קו ולהזמין אותו הביתה באמצעות משלוח בדואר או באמצעות שליח, להטעין כרטיס רב-קו¹⁵, להטעין פרופיל (כגון אזרח ותיק, נוער, סטודנט ונכה וזכאים אחרים) ולסרוק כרטיס רב-קו. שני הזכיינים האמורים גם נותנים שירותים בעמדות שירות פיזיות. על פי נתונים של משרד התחבורה, שני זכיינים אלה ביצעו במחצית השנייה של שנת 2020 כ-449,000 הנפקות של כרטיסים, 190,000 עדכונים של פרופילים של משתמשים, ו-403 שחזורי חוזים. עוד עולה מהנתונים כי בשנת 2018 רק 9.5% מהטעינות היו באופן מקוון, בשנת 2019 שליש מהטעינות היו מקוונות, ובשנת 2020, שנת הקורונה, 55% מהטעינות היו מקוונות.

בביקורת המעקב עלה כי לא ניתן לקבל מידע מפורט ומפולח על פעילות הזכיינים שיכלול כל פעולה שבוצעה בכרטיסי הרב-קו (כגון הנפקה, טעינה, שחזור וכו'), העמדה בה בוצעה הפעולה וחלוקת הפעולות לפי אזורים גאוגרפיים. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה לפעול לקבלת מידע מפולח של פעילות הזכיינים, כדי לבדוק את מגמות השימוש, ובהתאם לכך לפעול לשיפור השירות בהתאם ליעדיו.

בתשובת משרד התחבורה נמסר כי בהמשך למכרז שפורסם בינואר 2021 להקמה, הפעלה, ניהול ותחזוקה של מרכזי שירות לנוסעים, ובמסגרת פעילות הספקים שיזכו במכרז, יתקבל במשרד מלוא המידע המפורט ובפילוחים הנדרשים, על פי צורכי המשרד, וכך יתאפשר למשרד לנהל פיקוח, בקרה ומעקב בצורה מיטבית. עוד נמסר בתשובת משרד התחבורה כי על פי המכרז יתאפשר למשרד התחבורה לקבל מידע מפורט ומפולח, על פי עמדת שירות ועל פי אזורים גאוגרפיים, וזאת "בשונה מהמצב כיום, בו מרבית הפעילות נעשית באמצעות קבלני משנה של מפעילי תחבורה ציבורית".

15 יצוין כי טעינת כרטיס רב-קו באתר המרשתת מתאפשרת רק באמצעות טלפון נייד שיש בו רכיב NFC (Near Field Communication).



משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את פעולת משרד התחבורה להגדלת מספר מרכזי השירות מאז סיום הביקורת הקודמת מ-118 מרכזים לכ-140 מרכזים וליצירת חלופה וירטואלית במרשתת להנפקת כרטיסי רב-קו. עם זאת, מאחר שנכון לשנת 2019 היו בישראל כ-257 רשויות מקומיות, ובערך בשליש מהן קיימים מרכזי שירות, משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה לבדוק אם יש צורך בעוד מרכזי שירות, בייחוד עבור אוכלוסייה אשר מתקשה להתנייד ועבור אוכלוסייה אשר מתקשה להשתמש באמצעים הטכנולוגיים הקיימים כיום. ביקורת המעקב העלתה כי הליקוי של היעדר כמות מספקת של מרכזי שירות תוקן במידה רבה.

בתשובת משרד התחבורה נמסר כי ככלל, פריסת מרכזי השירות נעשית בהתאם להיקף ביקושי האוכלוסייה לשירות, ומטבע הדברים באזור גדול וצפוף דוגמת מטרופולינים הדרישה לשירות תהיה גבוהה יותר לעומת יישובים דלילים יותר באוכלוסייה. עם זאת, המשרד דואג לבחון באופן תדיר בהתאם לביקושים את הצורך בהרחבה, צמצום או הסטה של סניפים. עוד נמסר בתשובת משרד התחבורה כי במכרז שפורסם בינואר 2021 נקבע המספר המזערי של עמדות שירות בכל יישוב, זאת על פי הקריטריונים של משרד התחבורה לרמת שירות נאותה בכל אזור, לרבות יישובים קטנים ומרוחקים (אזורי פריפריה).

רכישת כרטיס רב-קו וטעינתו

ברחבי הארץ פזורות עמדות שירות מאוישות, ובהן הנוסעים יכולים לבצע פעולות שונות בכרטיס, כגון הנפקה, רכישה, שחזור של כרטיס שאבד או נגנב, ולטעון את הכרטיס. כמו כן, נכון למועד סיום הביקורת הנוכחית יש במרשתת שתי עמדות שירות וירטואליות אשר בהן אפשר לבצע בשירות עצמי הנפקה של כרטיס, טעינה של כרטיס, סריקה ובידור יתרה וכו'.

לצורך שימוש בכרטיס רב-קו הנוסע רוכש הסדרי נסיעה אשר נטענים בכרטיסו האישי. שני ההסדרים העיקריים ("חוזים" בין הנוסע למפעיל) הם אלה: (א) כרטיס נסיעה תקופתי (חופשי יומי, חופשי שבועי, חופשי חודשי וגמיש ¹⁶30) לא מוגבל באזור הנסיעה; (ב) טעינת הכרטיס בסכום מסוים לשימוש באמצעי תח"צ שונים (להלן - ערך צבור) לא מוגבל באזור הנסיעה. כמו כן, אפשר להטעין בכרטיס רב-קו חוזה מתאים לרכבת, כגון נסיעה ברכבת בלבד או נסיעה משולבת ברכבת וגם בקווי האוטובוסים המתאימים¹⁷.

מחירי הנסיעה ברכבת ישראל, בקווי השירות באוטובוסים וברכבת מקומית נקבעים בצווים לפי חוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשע"ו-1996. בצו הפיקוח על המחירים¹⁸ נקבע לגבי קווי מטרופולין כי דמי הנסיעה כוללים מעברים בין אמצעי התחבורה השונים למשך 90 דקות.

16 מאפשר נסיעה באזור נבחר ל-30 ימים מיום הטעינה של כרטיס רב-קו.

17 בנסיעה משולבת הן ברכבת והן באוטובוסים אפשר לבחור בחוזה חופשי יומי לאותו האזור או בחופשי יומי ארצי אשר מקנה נסיעה חופשית יומית מהצפון ועד הדרום בכל תחנות הרכבת בארץ ובקווי האוטובוסים המתאימים שסמוכים לאותן תחנות הרכבת ומשרתים את אותם האזורים.

18 צו פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים (מחירי נסיעה בקווי השירות באוטובוסים ומחירי נסיעה ברכבת מקומית), התשס"ג-2003.



מחזיקי כרטיס רב-קו שטענו אותו בערך צבור זכאים לנסוע כמה נסיעות ממועד הנסיעה הראשונה, אך נדרשים לתקף את כרטיסם בכל נסיעה. בעת הנסיעה הראשונה מחויב הכרטיס ומופקת לנסוע קבלה. כאשר החוזה הוא תקופתי או כאשר מדובר בהמשך נסיעה במהלך 90 הדקות (נסיעת מעבר), פרטי הנסיעות נרשמים בכרטיס הרב-קו (באמצעות התיקוף), אך אין חיוב בגינו, ולא מופקת קבלה.

1. משרד מבקר המדינה ציין בדוח הביקורת משנת 2017 כי "אין אחידות בתקופת המינוי בין הרכבת לבין האוטובוסים; תוקף מינוי חודשי הנרכש ממפעיל אוטובוסים הוא לפי חודש קלנדר: מתחילת החודש ועד סופו, והוא ניתן לרכישה מ-25 בחודש הקודם לו. לעומת זאת, מינוי חודשי ברכבת הוא ל-30 יום ממועד ביצוע הנסיעה הראשונה. מינוי כזה מאפשר: בחינת החלופה הזולה ביותר המתאימה לנסוע, גמישות (לדוגמה, בחודש שבו מספר ימי העבודה נמוך יותר עקב חגים או חופשות) ופיזור העומס בקופות"¹⁹.

משרד התחבורה ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה על ממצאי דוח הביקורת משנת 2017 כי בחן בעבר את מתן האפשרות לרכישת כרטיס מנוי ל-30 יום גם באוטובוסים, אך לאחר בדיקה עם חברות האוטובוסים שלל אפשרות זו, כדי שלא להגביר את העומס על נהגי האוטובוסים. משרד התחבורה הוסיף באותה תשובה כי הוא בוחן אפשרות לאפשר רכישת מנוי ל-30 יום באמצעות המרשתת.

משרד מבקר המדינה המליץ למשרד התחבורה בדוח הביקורת משנת 2017 "לבחון את הנושא גם אצל המשתמשים בתח"צ... פריסת מכירת המינויים ל-30 יום (במהלך החודש) תפחית את העומס מעל נהגי האוטובוסים, המוכרים את המינויים החודשיים בחמישה ימים (מ-25 לחודש ועד תחילת החודש הקלנדר הבא)". עוד ציין משרד מבקר המדינה כי על משרד התחבורה "לפעול להרחבת האפשרות לרכישת מינוי תקופתי גם אצל פעלי תח"צ אחרים ובאמצעים נוספים, כגון רכישת באמצעות האינטרנט".

יצוין כי מתחילת שנת 2020, בעקבות התפרצות נגיף הקורונה בישראל שהביאה להאצת הרפורמה שזים משרד התחבורה בנושא, אין עוד אפשרות לרכוש מינויים תקופתיים או כל מינוי אחר או הסדר נסיעה אחר אצל נהגי האוטובוסים.

בביקורת המעקב עלה כי בעמדות הטעינה הקיימות וגם בשתי עמדות השירות הווירטואליות ניתן לרכוש את כל סוגי המינויים הקיימים (מינוי חופשי תקופתי, מינוי ל-30 יום, ערך צבור וכו') הן לאוטובוסים והן לרכבת. משרד מבקר המדינה מציין כי הליקוי תוקן באופן מלא. כן מציין משרד מבקר המדינה לחיוב את האמצעים הקיימים כיום לרכישת המינויים ואת ההסדרים הקיימים לצורך הנסיעה בתח"צ.

2. משרד מבקר המדינה ציין בדוח הביקורת משנת 2017 כי "היקף הטעינות באמצעות רשת האינטרנט ומכשירי טלפון חכמים הוא נמוך, ואין עמדות טעינה הפזורות בארץ לאורך קווי הנסיעה המרכזיים או במרכזי קניות גדולים. מרבית מחזיקי הכרטיס טוענים אותו אצל נהג האוטובוס, וכך זמן שהייתו בתחנה זמן הנסיעה מתארכים".

19 מבקר המדינה, דוח שנתי 68א (2017), "שימוש בכרטיס רב-קו בתחבורה הציבורית, עמ' 438.



משרד מבקר המדינה המליץ למשרד התחבורה בדוח הביקורת משנת 2017 "להרבות את אפשרויות הטעינה ברחבי הארץ: להוסיף עמדות מאוישות וכן להוסיף עמדות טעינה לאורך קווי התח"צ ובמרכזים המשרתים אוכלוסיות גדולות. כמו כן על משרד התחבורה לפתח וליישם אפשרויות לבירור יתרה ולטעינה באמצעים טכנולוגיים מתקדמים יותר, באינטרנט וביישומונים".

משרד התחבורה התייחס לעניין זה כמה פעמים:

- א. בהערות ראש הממשלה צוינה תגובת משרד התחבורה כי הוא "פועל במספר מישורים על מנת להנגיש את תהליך הטעינה שלא באמצעות הנהג, כך שכל נוסע יוכל לטעון את כרטיס הרב קו בנוחות מרבית. המשרד נמצא בתהליך מואץ לקראת הפחתת טעינת חוץ הנסיעה באמצעות הנהג. התהליך כולל, בין היתר, התקנת עמדות טעינה ברחבי הארץ (הן בסמיכות לתחנות אוטובוס והן במרכזי קניות, בתי חולים ומוסדות אקדמיים), אפשרות לטעינת הכרטיסים במכשירי הכספונטים²⁰ הפזורים ברחבי הארץ, מתן אפשרות לטעינה אוטומטית של הכרטיס באמצעות הרשאה לחיוב חשבון (טרם הושלם) ועוד". עוד צוין באותה תגובה כי "במהלך השנה האחרונה [2017] כמות הטעינות באינטרנט גדלה באופן מסיבי, בשיעור של כ-100 אחוזים. זאת ועוד, אפשרות הטעינה בכספונטים כבר קיימת בכ-2500 מכשירים הפרוסים ברחבי הארץ. המשרד פועל נמרצות במישור זה, כך שעד סוף שנת 2018 המכירה אצל הנהג בטבעות הראשיות במטרופולינים ירושלים ותל אביב תצומצם לאחוזים מזעריים".
- ב. בסיכום דיון הצוות לתיקון הליקויים שהתקיים בינואר 2018 צוין כי בחודשים האחרונים נכנסו לפעילות כ-3,000 מכשירי כספונט ברחבי הארץ, לשם טעינת כרטיסי רב-קו, וכי משרד התחבורה יצא במסע פרסום נרחב לגבי אפשרות הטעינה בכספונטים. נוסף על כך צוין כי לאחרונה נפרסו עוד כ-20 עמדות טעינה בירושלים - לאורך ציר הרק"ל ובתחנות אוטובוס מרכזיות. כמו כן צוין כי נכון למועד הדיון, ניתן לטעון כרטיס רב-קו הן באמצעות יישומון בטלפון הנייד והן באמצעות המחשב.
- ג. במרץ 2018 התקיים בוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת דיון בנושא "דוח המבקר 68א על ליקויים בהנפקה, טעינה, תיקוף וחיוב כרטיסי רב-קו (2017): שימוש בכרטיס רב-קו בתחבורה הציבורית" (להלן - הדיון בוועדת הביקורת). בדיון ציינה מנכ"לית משרד התחבורה דאז כי המשרד הגדיל במידה ניכרת את עמדות הטעינה, וכי הוא ממשיך לפעול להוספת עמדות טעינה בבתי עסק הנגישים לציבור.

20 מכשיר כספונט הוא מכשיר אשר באמצעותו אפשר לטעון כרטיס רב-קו. צוין כי תשלום במכשיר זה עבור הטעינה מתבצע באמצעות כרטיס אשראי בלבד. נוסף על כך, יש אפשרות להזמין טעינה של כרטיס רב-קו דרך אתר המרשתת "רב-קו אונליין" ולהשלים את הטעינה במכשיר כספונט. את מקומן המדויק של עמדות הכספונט אפשר למצוא באתר המרשתת "רב-קו אונליין".



בביקורת המעקב עלה כי הליקוי בעניין עמדות הטענה תוקן באופן מלא. במועד סיום הביקורת היו פזורים ברחבי הארץ אלפי מכשירי כספונט. כמו כן ניתן לטעון כרטיס רב-קו במאות בתי עסק פרטיים, במאות סניפים של חברת דואר ישראל בע"מ²¹ ובעמדות השירות הווירטואליות במרשתת.

בתשובת משרד התחבורה נמסר כי בחודשים האחרונים שיעור הטענות במרשתת, בטלפונים הסלולריים ובעמדות השירות הווירטואליות מכלל הטענות בתח"צ הוא כ-60%.

כאמור, משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את אפשרויות הטענה הקיימות נכון למועד סיום הביקורת הנוכחית.

שחזור כרטיס רב-קו וקבלת החזרים

בדוח הביקורת משנת 2017²² צוין כי כרטיס רב-קו שונה מכרטיס אשראי, מכיוון שהוטען בו מראש סכום כסף בגין שירותים עתידיים, וסכום זה כלול במידע שבכרטיס. במקרים של תקלות בכרטיס, טענה לא נכונה של חוזה או חיוב לא נכון עבור הנסיעה נדרש מחזיק הרב-קו לפנות לעמדת שירות ולבקש קבלת החזר. אם כרטיס אישי אבד או נגנב, בעליו זכאי לקבל החזר באמצעות שחזור הכרטיס. כמו כן, בעל הכרטיס יכול לקבל זיכוי והחזר כספי בגין "יתרה כלואה"²³ או שינוי זכאות²⁴. מיולי 2015 ניתן לשחזר בעמדות השירות המשותפות למפעילים ולמשרד התחבורה כרטיס רב-קו ולקבל החזרים כספיים גם בגין פעולות שביצעו מפעילים אחרים, למעט חוזים של הרק"ל. הדבר מתאפשר בעקבות איחוד המערכות של מפעילי התח"צ למערכת מרכזית ביוזמת משרד התחבורה²⁵.

משרד מבקר המדינה ציין בדוח הביקורת משנת 2017 כי "לקבלת החזר או זיכוי כספי נדרשת בדיקת זכאות אצל כל המפעילים. מכיוון שמערכות המידע של חלק מהמפעילים אינן משרדות נתונים בזמן אמת, אין סינכרון מלא בין המאגרים של המפעילים השונים. לכן בעל כרטיס שזכאי להחזר או צריך לשחזר את כרטיסו נדרש לעתים לחכות 72 שעות ממועד פנייתו לעמדת השירות כדי שיהיה אפשר לשחזר את כל הפעולות"²⁶. לעתים סכום ההחזר נמוך מעלות הנסיעה לעמדת

21 בשנת 2018 היו ברשות חברת דואר ישראל בע"מ 886 מבנים ברחבי הארץ.

22 מבקר המדינה, **דוח שנתי 68א** (2017), "שימוש בכרטיס רב-קו בתחבורה הציבורית, עמ' 426.

23 יתרה כלואה יכולה להיווצר למשל אם השתנה פרופיל הזכאות של מחזיק הכרטיס (לדוגמה סטודנט) בלי שנוצל כל הסכום שעמד לזכותו, או אם הוטען ערך צבור בסכומים קבועים בלבד, לעומת החלופה שהייתה בעבר של שימוש בכרטיסיות נסיעה למספר נסיעות מדויק.

24 כגון בתום תקופת הזכאות של סטודנט או של נוער.

25 מבקר המדינה, **דוח שנתי 68א** (2017), "שימוש בכרטיס רב-קו בתחבורה הציבורית, עמ' 440 - 441.

26 מחזיקי כרטיס חופשי תקופתי ונוסעים שרכשו חוזים אחרים באמצעי המכירה של הרכבת יכולים לשחזר את הכרטיס מייד, מכיוון שנתוני החוזה רשומים במערכת.



השירות, וכך יש המוותרים על השחזור וההחזר". משרד מבקר המדינה ציין באותו דוח כי על משרד התחבורה "לפעול לסינכרון מאגרי המידע השונים, לייעל תהליכים אלה ולבחון חלופות לביצוע השחזור וההחזר"²⁷.

משרד התחבורה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה על ממצאי דוח הביקורת משנת 2017 כי מערכות הכרטוס החדשות מאפשרות לשדר את הנתונים ישירות למאגרי המידע, ובכך להביא לתיאום בין המאגרים.

בהערות ראש הממשלה צוין כי "תהליך שחזור הכרטיס מופעל ע"י מרכז השרות, על בסיס המידע המנוהל בו, באמצעות מחשבים שמתקנים בעמדות השרות אצל המפעילים. התהליך בו המידע מגיע למרכז השרות הארצי של משרד התחבורה (המסלקה) ממפעילי התחבורה הציבורית עלול להתארך עד 72 שעות, בשל העובדה שבחלק מהמכשירים, נהגים המסיימים עבודתם בשעות הערב נדרשים לפרוק רק בתוך יומיים את המכשיר והגעת הנתונים אורכת יום נוסף. במסגרת מערכות הכרטוס החדשות שנרכשות, שונו הדרישות הטכנולוגיות, כך שהשידור יגיע ישירות מהאוטובוס למאגרי המידע ללא פריקת נהג ובכך תיפתר הבעיה". עוד צוין בהערות ראש הממשלה כי "לבעלי חופשי-חודשי וחופשי-שבועי, אם נמצא כי החוזה קיים במרכז השרות הארצי ניתן לשחזר את הכרטיס גם בטרם עברו 72 שעות. יצוין כי כמות שחזורי היתרות בכרטיסי הרב קו בשנתיים האחרונות [2016 ו-2017] הינה כ-630 אלף שחזורים".

בסיכום דיון הצוות לתיקון הליקויים צוין כי אחד ממפעילי התחבורה הציבורית "נמצא בתהליך להחלפת מערכות הכרטוס. כאשר יושלם התהליך והמערכות תוחלפנה, יהא סנכרון מלא ובלא צורך להמתין 72 שעות כפי שציין המבקר". עוד צוין לגבי ליקוי זה כי הוא נמצא בשלב של "הליך תיקון".

משרד התחבורה מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו מינואר 2021 כי המגבלה הטכנולוגית שבעטייה עדיין נדרש להמתין 72 שעות כדי לשחזר נתונים נבעה מפער בעיתוי העברת הנתונים למרכז שירות ארצי למתן שירותי סליקה ושירות למחזיקי כרטיס רב-קו (להלן - מרכז שירות). משרד התחבורה הוסיף כי מדובר במערכות טכנולוגיות, חלקן היסטוריות אשר קיימות אצל מפעילי התחבורה הציבורית. עוד הסביר משרד התחבורה בתשובתו כי בהנחיות שהוא עתיד להוציא למפעילים ייכללו הנחיות לגבי אמצעי התיקוף, ככל שיידרש, כדי להעביר את המידע למרכז השירות בתוך דקות מרגע התיקוף.

כמו כן נמסר בתשובת משרד התחבורה כי בספטמבר 2019 הופץ למפעילי התח"צ "נוהל שחזור הסדרי נסיעה הטעונים על גבי כרטיסים חכמים", המפרט את הפעולות שעליהם לבצע לצורך שחזור הסדרי נסיעה הטעונים בכרטיס רב-קו. משרד התחבורה ציין כי על פי נוהל זה, על המפעיל ליידע כל נוסע המבקש לבצע שחזור הסדרי נסיעה בכרטיס חכם כי הסדרי נסיעה שנרכשו על ידי הנוסע במהלך שלושת ימי העסקים שקדמו למועד השחזור (72 שעות) עשויים שלא להופיע בנתוני מערכת מרכז השירות (המסלקה); במקרה כזה ינחה המפעיל את הנוסע לשוב לעמדת השירות לאחר תום שלושת ימי העסקים כאמור, קרי 72 שעות. משרד התחבורה הוסיף כי "כיום, באפשרות כל נוסע לבצע שחזור הסדרי טעינה בכרטיס רב-קו גם באופן מקוון, ביישומן סלולרי או במרשתת, וכרטיסו החדש ישלח אליו באמצעות הדואר".

27 מבקר המדינה, דוח שנתי 68א (2017), "שימוש בכרטיס רב-קו בתחבורה הציבורית, עמ' 440 - 441.



לגבי החזר כספי או זיכוי בגין תשלום ששילם הנוסע עבור נסיעות בתח"צ, ציין משרד התחבורה בתשובתו מאפריל 2021 כי "בשבועות הקרובים המשרד עתיד להפיץ למפעילי התח"צ נוהל 'החזרים וזיכויים בתחבורה הציבורית', שמטרתו לפרט את המקרים השונים בגינם זכאי הנוסע להחזר כספי או זיכוי ואת אופן הטיפול של מפעילי התחבורה הציבורית ומפעילי מרכזי שירות והפעולות שעליהם לבצע לצורך טיפול בפניות אלו, זאת על מנת ליצור אחידות בטיפול מול הנוסעים בקרב המפעילים השונים". עוד ציין משרד התחבורה בתשובתו כי "נוהל זה יפורסם באוגדן נהלי כרטוס חכם ויהיה זמין לעיון הציבור במרשתת".

בביקורת המעקב עלה כי הנוסעים יכולים לשחזר את הסדרי הנסיעה באופן מיידי, למעט הסדרי הנסיעה ששולם בעדם עד 72 שעות לפני מועד השחזור. לאחר תום פרק זמן זה יכולים הנוסעים לשחזר באופן מיידי גם הסדרי נסיעה אלו. יוצא מכאן כי ליקוי זה תוקן במידה רבה.

תיקוף הנסיעה באמצעות כרטיס רב-קו

כפי שצוין בדוח הביקורת משנת 2017, תיקוף כרטיס רב-קו הכרחי לא רק להתחשבנות הכספית בין מפעילי התח"צ ובין הנוסע, אלא גם להתחשבנות הכספית שבין המפעילים ובין המדינה. על פי ההסכמים החדשים עם המפעילים של קווי אוטובוס, התשלום של המדינה למפעילים נקבע, ככלל, על פי הנסועה (הקילומטר) בפועל של האוטובוסים, ולא על פי מספר הנוסעים. עם זאת, על פי הסכמים אלה מחושבים תמריצי פדיון ותמריצי תיקוף, והמפעיל מקבל תשלום נוסף עבור כמות התיקופים אצלו. המידע הנדרש לקביעת סך התשלום למפעילים מופק מנתוני מרכז השירות. רואי חשבון מטעם משרד התחבורה בוחנים את הנתונים הללו, ועל בסיסם מבצעים את התשלום למפעילים השונים.

תיקוף כרטיס רב-קו ב"מערכות פתוחות"

מערכות פתוחות הן מערכות לתיקוף כרטיס רב-קו שאינן ממוקמות בסמוך לנהג ואינן מצריכות את התערבותו בתיקוף. באחריות מפעילי התח"צ לבדוק מדגמית באמצעות פקחים (או כפי שהם מכונים - "מבקרים") את תשלום דמי הנסיעה על ידי הנוסעים. כפי שצוין בדוח הביקורת משנת 2017, "ברק"ל [ברכבת הקלה] ובמטרונית קיימות מערכות 'פתוחות' - רכישת הכרטיסים מתבצעת לפני העלייה לקרונות. נוסעי הרק"ל רוכשים את כרטיס הנסיעה על הרציף ומתקפים אותו במכשירי התיקוף המותקנים בקרונות, שבהם אין בקרה כלשהי של הנהג או של פקחים. שיטת התיקוף במטרונית שונה - הנוסעים רוכשים ואף מתקפים את כרטיסם לפני העלייה למטרונית במכשירי תיקוף הממוקמים על הרציף".

משרד התחבורה יישם רפורמה שמטרתה להקטין את העומס על הנהגים, לקצר את זמן העצירה של האוטובוסים בתחנות ולאפשר לנהגים להיות מרוכזים בעיקר בנהיגה, ובכך לשפר את בטיחות הנסיעה. על פי הרפורמה, הנוסעים רשאים לעלות לאוטובוס מכל הדלתות, והם



מתקפים את כרטיסי הרב-קו באמצעות מכשירי התיקוף שנמצאים בתוך האוטובוסים. בהתאם לרפורמה, האחריות לתיקוף הנסיעה היא של הנוסעים באוטובוסים.

משרד מבקר המדינה ציין בדוח הביקורת משנת 2017 כי "יש מחזיקי רב-קו שאינם יודעים כי חובתם לתקף את כרטיסם אף בנסיעה שאינה מחייבת תשלום, למשל נסיעה במיני חודשי והם עלולים לשלם תעריף מוגדל ('קנס') בשל כך". משרד מבקר המדינה המליץ למשרד התחבורה "לפעול להגברת יידוע הנוסעים על חובתם לתקף את כרטיס הרב-קו גם כאשר אין חובת תשלום בעד הנסיעה".

בהערות ראש הממשלה צוין כי "בקווים בהם ניתן לתקף בדלת אחורית - פורסמה הנחיה ברורה בכל דפי הפרסום והחובות שהופצו. כמו כן, מערכת הכרזה בשירות העירוני מציינת אף היא את חובת התיקוף. על אף האמור, המשרד [משרד התחבורה] יוסיף את המידע האמור גם לאתר האינטרנט".

בסיכום דיון של הצוות לתיקון הליקויים צוין כי משרד התחבורה דאג לפרסם את חובת התיקוף הן באתרי המרשתת שלו ושל המפעילים והן על גבי האוטובוסים והרק"ל.

בביקורת המעקב עלה כי הליקוי תוקן באופן מלא, ומשרד התחבורה אכן פרסם את חובת התיקוף באמצעים השונים אשר עומדים לרשותו. כמו כן, מערכת הכרזה באוטובוסים מזכירות לנוסעים באופן תדיר את חובתם לתקף את כרטיס הרב-קו.

אסדרת סמכויות הפיקוח והאכיפה בגין נסיעה ללא תשלום או ללא תיקוף כרטיס

לשם תפעול מערך פיקוח ואכיפה אפקטיביים, נדרש להסדיר בחקיקה סמכויות בתחומים אלה, שהינן בעלות אופי שלטוני מובהק, תוך הבטחת שימוש סביר ומידתי בכלים בעלי השלכות משמעותיות על הציבור. הדברים נכונים ביתר שאת כאשר מתעורר הצורך להפריט את מערך מנגנוני האכיפה ולהקנות סמכויות אכיפה לגופים פרטיים כגון אלה המפעילים את התחבורה הציבורית.

משרד מבקר המדינה ציין בדוח הביקורת משנת 2017 כי "הרחבת השימוש במערכות פתוחות מחייבת הפעלת מנגנוני אכיפה מתאימים כדי להבטיח את תיקוף הכרטיסים כנדרש ואת שלמות הדיווחים על מספרי הנוסעים". משרד מבקר המדינה קבע כי משרד התחבורה לא פעל "לשנות את סמכויות הפקחים באוטובוסים, ולא הוקנו למפעילי האוטובוסים סמכויות מתאימות. מפעילי האוטובוסים נדרשים רק לפרסם באוטובוס אזהרה לנוסעים כי נסיעה ללא כרטיס מתאים או ללא תיקוף היא עבירה פלילית. אם הפקח נתקל באירוע חריג, כגון אם הנוסע מסרב להזדהות, על הפקח לדווח מיד למפעיל התח"צ, ובמידת הצורך למשטרת ישראל". משרד מבקר המדינה ציין כי בעקבות הרחבת השימוש במערכות פתוחות על משרד התחבורה "לבחון יוזמת חקיקה מתאימה להסדרת סמכויות אכיפה של מפעילי התח"צ כלפי נוסעים שלא שילמו את דמי הנסיעה או לא תיקפו את כרטיס הרב-קו או נסעו ללא כרטיס מתאים".



בדוח ביקורת מיוחד בנושא "משבר התחבורה הציבורית" שפרסם משרד מבקר המדינה במרץ 2019 צוין לגבי הבקרה על הנוסעים בין השאר כי "אומנם בהסכם ההפעלה נקבע כי על הזכיין לבצע בקרת תשלום, אולם לא הוקנו לפקחים האמצעים שיאפשרו להם לפקח על תשלום דמי הנסיעה. בביקור בשטח באוקטובר 2018 שקיימו נציגי משרד מבקר המדינה ציינו פקחי הזכיין כי אין להם יכולת אכיפה, וכי הנוסעים שלא שילמו התעלמו מדרישתם להזדהות"²⁸. עוד צוין משרד מבקר המדינה באותו הדוח כי "משרד התחבורה הטיל בהסכם ההפעלה אחריות על זכיין לפקח, מבלי שנתונות לו סמכויות אכיפה".

להמחשת הבעיה צוין משרד מבקר המדינה בדוח הביקורת המיוחד את שיעור הנוסעים שלא תיקפו את הנסיעה לפני עלייתם למטרונית, ובהם נוסעים שלא שילמו עבור הנסיעה - 46.4% בשנת 2016 ו-42.6% בשנת 2017. משרד מבקר המדינה העיר למשרד התחבורה באותו דוח כי "מאז חתימת הסכם ההפעלה עם הזכיין בשנת 2010 הוא לא קידם די הצורך אמצעים לביצוע פיקוח אפקטיבי על תשלום דמי הנסיעה במטרונית, ודרש מהזכיין לבצע אכיפה מבלי שהיו בידיו הסמכויות הנחוצות לכך".

משרד התחבורה התייחס לעניין זה כמה פעמים:

1. בהערות ראש הממשלה צוין משרד התחבורה כי "הרשות הארצית לתחבורה ציבורית פועלת לתיקון התקנה האמורה, כך שעקרונות האכיפה יהיו אחידים. ניסוח התקנה הושלם במשרד, והתקנה מצויה כעת במשרד המשפטים".
2. בסיכום דיון של הצוות לתיקון הליקויים צוין כי "לגבי אחידות עקרונות האכיפה - המשרד פועל ביתר שאת על מנת לקדם תיקון שיסדיר את סמכויות האכיפה. ההצעה נמצאת כרגע [במועד הדיון - ינואר 2018] בטיפול של משרד המשפטים".
3. בדיון בוועדת הביקורת ציינה מנכ"לית משרד התחבורה דאז בין השאר: "סמכויות אכיפה של מפעילי התחבורה הציבורית יגיעו בקרוב לוועדת השרים לחקיקה, בעדיפות מאוד גבוהה אצלנו להגיע לכנסת".

להלן פירוט הממצאים שעלו בביקורת המעקב:

א. בדברי ההסבר להצעת החוק לתיקון פקודת התעבורה (מס' 126) (פיקוח על תשלום דמי נסיעה באוטובוסים), התשע"ט-2018²⁹, שפורסמה באוקטובר 2018 (להלן - הצעת תיקון פקודת התעבורה), נכתב בין השאר כי "אפשרות העלייה מכל הדלתות עלולה להגדיל את מספר האנשים הנמנעים מתשלום דמי הנסיעה, בין בשגגה ובין במזיד. בקווים שבהם נוהגת כבר עלייה מכל הדלתות, נמצא כי יש ריבוי מקרים של הימנעות מתשלום דמי נסיעה. תצפיות העלו שבירושלים מדובר בכ-9% מהנוסעים, בגוש דן בכ-5%, במטרונית בחיפה - בכ-14.5% ובקווי באר שבע - כ-23% מהנוסעים. בפלחי אוכלוסייה מסוימים, השיעורים גבוהים בהרבה. לאור הנתונים האמורים, יהיה ניתן להרחיב את האפשרות של העלייה מכל דלתות האוטובוס, רק אם ייקבעו כלים אפקטיביים לפיקוח על תשלום דמי הנסיעה בידי הנוסעים ולאכיפה כלפי הנוסעים

28 מבקר המדינה, דוח ביקורת מיוחד בנושא **משבר התחבורה הציבורית** (2019), עמ' 427 - 429.

29 דברי הסבר להצעת החוק לתיקון פקודת התעבורה (מס' 126) (פיקוח על תשלום דמי נסיעה באוטובוסים), התשע"ט-2018, ה"ח הממשלה 1265.



שאינם משלמים. לפיכך מוצע לתקן את פרק שישי 1 לפקודת התעבורה... שעניינו סדרי הסעה באוטובוס, ולעגן בו את הכלים הנדרשים לכך".

בדברי ההסבר גם צוין כי "לצד ההצעה להעניק סמכויות חדשות לנציגי המפעיל, שהוא גוף פרטי, נדרש גם לקבוע הוראות המחייבות יצירת אמצעי פיקוח ובקרה וכן אפשרות להטלת סנקציות במקרה של הפעלת סמכות שלא כדין. כמו כן קיימת חשיבות לכך שהרגולטור [משרד התחבורה] האמון על התחום יהיה מעודכן בכל הנוגע לפעילות הגוף המפעיל ובפרט להיקף ולאופן של הפעלת הסמכויות על ידו". בדברי ההסבר הוצע "להסמך מפקחים, עובדי המשרד [משרד התחבורה], אשר תפקידם לוודא כי הוראות הפרק מתקיימות ובייחוד כי נציגי המפעילים מקיימים את סמכויותיהם בהתאם להוראות הפקודה המוצעות".

ב. בנובמבר 2018 התקיים דיון בוועדת הכלכלה של הכנסת בנושא הצעת תיקון פקודת התעבורה. בדיון הציגו המשתתפים בין היתר את שיעורי אי-התיקופים בתחבורה הציבורית במטרופולינים בישראל. למשל, צוין שבבאר שבע השיעור הוא כ-20%; ברק"ל בירושלים - כ-12%; במטרונית בחיפה - כ-15%. נציג של חברת דן ציין בדיון: "אנחנו יכולים להגיע גם ל-25% ו-30% שבשעות לחץ לא מתקפים".

מנכ"לית משרד התחבורה דאז ציינה בדיון האמור: "היינו רוצים לעשות משהו יותר מאוזן למה שקיים היום. היום יש לנו חברה שצריכה לגבות את הכספים לשרות ציבורי, ויש הרבה מאוד זלזול בחובת התשלום. אנחנו רוצים לתת כן עוד כמה כלים לחברות האוטובוסים עם מנגנוני פיקוח פנימיים של המשרד כדי לאפשר פתיחת דלתות ולעשות משהו מאוזן".

נציג ממחלקת ייעוץ וחקיקה (פלילי) במשרד המשפטים ציין באותו הדיון: "הקושי העיקרי היה לראות איך אנחנו מתמודדים עם הפרטה של סמכויות שלטוניות, כשבעצם אנחנו מדברים כאן על שני סוגי הפרטה של סמכויות שלטוניות. סמכויות שלטוניות אזרחיות במהותן, וסמכויות שהן בעצם במהותן סמכויות אכיפה פליליות".

עוד ציין הנציג באותו הדיון כי קיים תקדים של שימוש בסמכויות האכיפה ברכבת הקלה, וכי השימוש כאמור עורר שאלות משפטיות. לטענתו, המתכונת המוצעת בדיון נכונה יותר מהמתכונת שנקבעה בשעתו בנוגע לרק"ל בשני היבטים: ההיבט הראשון הוא הזיקה השלטונית שמצריכה להדק את מנגנון הפיקוח והבקרה של המאסדר; ההיבט השני הוא צמצום סמכויות האכיפה הפליליות בנוגע לשימוש בכוח.

ג. חודש לאחר מכן, בדצמבר 2018, התקיים דיון נוסף בוועדת הכלכלה של הכנסת, גם הוא בנושא הצעת תיקון פקודת התעבורה. בדיון ציין יו"ר ועדת הכלכלה של הכנסת: "בדיון הקודם [שהתקיים בנובמבר 2018] הנחנו לפתחם של משרד התחבורה, משרד האוצר ומשרד המשפטים, כמה סוגיות, שאנחנו תומכים מאוד בפרויקט עלייה מכל הדלתות". יו"ר ועדת הכלכלה הוסיף: "אחד התנאים שהתניתי זה שביקשתי שהפקחים לא יהיו פקחי חברות כוח אדם אלא עובדי החברה".

היועצת המשפטית של חברת אגד ציינה באותו הדיון: "מכיוון שעוסקים פה בסמכויות שנותנים לפקחים, נדמה לי שחסרה סמכות של הפקחים להחרים תעודות, במקרה של שימוש לרעה. אני מדברת על תעודת רב-קו שהיא פרסונלית. למשל, עולה אדם



עם כרטיס רב-קו של מישור אחר שזכאי להנחה. האיש הזה לא זכאי להנחה והוא עושה שימוש לרעה בתעודה. בעצם אין שום סמכויות במקרה הזה כלפי אותו אדם. זה ברור לי שזה משהו שהוא קיצוני ונועד למקרים חריגים, אבל אני חושבת שבמקרים חריגים מן הראוי לאפשר לנציגי החברות להחרים את הכרטיס לבירור". סגנית היועץ המשפטי של משרד התחבורה השיבה לה כי "יש הצעה כזאת. בהצעת החוק להסדרת השימוש בכרטיס חכם יש הוראה".

באותו דיון גם עלו טענות של מפעילי התחבורה הציבורית. למשל, מנהל מחלקת הביקורת של חברת דן ציין: "אצלנו בדרך 5% - 10% בערך מזדהים ומשתפים פעולה עם הפקח. השאר גורמים לציבור עגמת נפש, גורמים לעיכובים, מעכבים את הציבור עם המחלוקות. אם הייתה לנו אפשרות לבדוד את אותו הנוסע ועל ידי כך לא לפגוע בציבור שרוצה להגיע למקום עבודתו ולא להתעכב ולטפל בצורה נקודתית באותו הלקוח שלא שילם, אני חושב שכל הצדדים יצאו נשכרים".

יו"ר ועדת הכלכלה הגיב על הנאמר לעיל ואמר לנציגי משרד המשפטים כי "אסור שכל חברה תקים לעצמה מערך כללים ופרשנות של החוק. צריך שיהיו הוראות ברורות, מוקד מרכזי. חייבת להיות הדרכה אחידה לכולם".

בביקורת המעקב עלה כי אף שהוחל בהליכי חקיקה לתיקון פקודת התעבורה כבר בשנת 2018, טרם הסתיימה אסדרה חקיקתית של סמכויות הפיקוח והאכיפה בתחבורה הציבורית בעניין נסיעה ללא תשלום או ללא תיקוף כרטיס. ביקורת המעקב העלתה כי הליקוי בנושא זה תוקן במידה מועטה.

בתשובת משרד התחבורה נמסר כי הצעת תיקון פקודת התעבורה (פיקוח על תשלום דמי נסיעה) הונחה לפני הכנסת העשרים. הצעה זו נועדה לקבוע בין היתר כלים אפקטיביים לפיקוח על תשלום דמי הנסיעה ולאכיפה כלפי מי שאינם משלמים. משרד התחבורה הדגיש בתשובתו כי "נוכח פיזור של הכנסת ה-20 והאירועים המאוחרים לכך, ונכון למועד עריכת התייחסות זו [אפריל 2021], לא ניתן לקדם את הליכי החקיקה".

משרד האוצר מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2021 כי כדי להגביר את מהירות הנסיעה בתחבורה הציבורית וכדי שהנהג לא יצטרך להתעסק בתשלום, דבר שישפר את בטיחות הנסיעה, הוחלט בשנת 2016 על מהלך הדרגתי של עלייה מהדלת האחורית באוטובוסים. ואולם לצד היתרונות הגלומים במהלך זה התגברה התופעה של השתמטות מתשלום עבור הנסיעה על ידי על חלק ממשתמשי התח"צ. משרד האוצר הוסיף כי התופעה הזאת גורמת הפסד למדינה של כ-300 מיליון ש"ח בשנה, והפסד בסדר גודל כזה פוגע ביכולת המדינה לשפר את שירותי התחבורה הציבורית. לכן משרד האוצר רואה חשיבות עליונה בהגברת האכיפה וצמצום תופעת אי-התשלום.

משרד האוצר גם מסר בתשובתו כי לפני הכנסת העשרים הונחה הצעת תיקון פקודת התעבורה (פיקוח על תשלום דמי נסיעה), אשר נועדה בין השאר לקבוע כלים אפקטיביים לפיקוח על תשלום דמי הנסיעה ולאכיפה כלפי מי שאינם משלמים. ואולם נוכח פיזור של הכנסת העשרים לא היה ניתן לקדם את הליכי החקיקה. לדברי משרד האוצר, הוא ניסה לקדם את הסדרת



סמכויות הפיקוח והאכיפה בתח"צ על ידי תיקון פקודת התעבורה במסגרת חוק ההסדרים, אך כבר יותר מכשנתיים וחצי לא הובא לאישור הכנסת תיקונים לחוק ההסדרים.

עוד ציין משרד האוצר בתשובתו כי "כיום מפעילי התחבורה הציבורית אינם נוהגים לגבות באמצעות הוצאה לפועל [כיום חלק מרשות האכיפה והגבייה] קנסות שלא שולמו, כיוון שעלות פתיחת תיק בהוצאה [לפועל] גבוהה יותר מסכום הקנס". משרד האוצר הוסיף כי "על מנת להתמודד עם התופעה, וכדי לא להשית על מפעילי התחבורה הציבורית והנוסעים עלויות גבייה גבוהות, הוצעו בחוק ההסדרים התיקונים הבאים... לתקן את נוסח פקודת התעבורה כך שתובהר חובת התיקוף והתשלום... לתקן את פקודת התעבורה כך שהדרישה לתשלום תעריף מוגדל תחשב למסירת התראה לפי חוק הוצאה לפועל ובכך לסייע להתמודד עם תופעת ההשתמטות מתשלום". כמו כן, משרד האוצר ימשיך "לדחוף לקידום החקיקה, בתקווה שחוק ההסדרים יעבור בקרוב". משרד האוצר גם המליץ בתשובתו על מתן תמריצים כספיים למפעילי התחבורה הציבורית וייעול הקצאת הפקחים.

מומלץ כי משרד התחבורה ומשרד האוצר יפעלו להשלים את אסדרת סמכויות הפיקוח והאכיפה בתחבורה הציבורית. זאת בייחוד נוכח מצב שבו כל המשתמשים בתחבורה הציבורית רשאים לעלות מכל הדלתות; נוכח הנתונים שהוצגו בהצעת תיקון פקודת התעבורה שפורסמה באוקטובר 2018, ולפיהם בין 5% ל-23% ממשתמשי התחבורה הציבורית נמנעים מתשלום עבור הנסיעה, וממילא אינם מתקפים את כרטיס הרב-קו שלהם בזמן הנסיעה; ונוכח אומדן ההפסד שייגרם לתקציב המדינה בעקבות ההשתמטות מתשלום עבור הנסיעות שמשרד האוצר העריך אותו בכ-300 מיליון ש"ח בשנה.

קביעת תעריף מוגדל בגין נסיעה ללא תשלום או ללא תיקוף כרטיס

כפי שצוין בדוח הביקורת משנת 2017, המפקח הארצי על התעבורה במשרד התחבורה קבע מתוקף סמכותו לפי פקודת התעבורה [נוסח חדש] (להלן - פקודת התעבורה) תעריף גבוה יותר שישלם נוסע שלא הייתה ברשותו אסמכתה על תשלום דמי הנסיעה. מדרג התעריף נקבע על פי מחיר הנסיעה באוטובוס, בתוספת דמי טיפול קבועים בסך 75 ש"ח. לדוגמה, התעריף המוגדל בגין נסיעה³⁰ שמחירה 10.40 ש"ח היה במועד הביקורת הנוכחית 100 ש"ח (כולל דמי הטיפול); התעריף המוגדל בגין נסיעה שמחירה 18 ש"ח היה במועד הביקורת הנוכחית 120 ש"ח (כולל דמי הטיפול); התעריף המוגדל בגין נסיעה שמחירה 18.1 ש"ח ומעלה היה במועד הביקורת הנוכחית 180 ש"ח (כולל דמי הטיפול). כמו כן צוין בדוח הביקורת משנת 2017 כי "גם ברכבת ישראל הפיצוי הכספי מדורג, והוא אף נמוך יותר - צוותי האכיפה מוסמכים לגבות את דמי הנסיעה בתוספת כפל דמי הנסיעה מנוסע שאין בידו כרטיס נסיעה מתוקף"³¹.

30 תעריף מוגדל בעד נסיעה באוטובוס, י"פ התשע"ד 6774, עמ' 4542.

31 מבקר המדינה, **דוח שנתי 68א** (2017), "שימוש בכרטיס רב-קו בתחבורה הציבורית", עמ' 447 - 449; תקנות מסילות הברזל (דמי נסיעה), התשס"ה-2004.



נוסף על כך צוין בדוח הביקורת משנת 2017 כי "סכום הפיצוי הכספי שנקבע בתקנות מסילות הברזל ברק"ל גבוה עד פי שניים מזה הנדרש מנוסעים באוטובוסים וברכבת ישראל שלא שילמו את דמי הנסיעה: הנוסע ברק"ל ללא כרטיס או שאינו מציג את כרטיסו לפני פקיד רכבת חייב לשלם את דמי הנסיעה בעד המרחק שנסע בתוספת קנס. סכום הפיצוי שנקבע בתקנות היה במועד הביקורת [משנת 2017] 180 ש"ח, וסכומו אחיד: אין בו הבחנה בין מצבים שונים, לדוגמה הבחנה בין אי-רכישת כרטיס ובין אי-תיקופו". יצוין כי גם במועד סיום הביקורת הנוכחית סכום הפיצוי הקבוע בתקנות מסילות הברזל (דרישה לתשלום חיוב מוגדל לנוסע ברכבת מקומית), התשע"א-2011, היה 180 ש"ח.

יצוין כי נוסף על נוסעים שאינם משלמים על הנסיעה או אינם מתקפים את כרטיסם בכוונה תחילה, לעיתים נוסע נורמטיבי אינו מתקף את כרטיסו בתום לב - אם משום שהוא סבור שמאחר שכבר שילם על הנסיעה הוא אינו צריך לתקף את הכרטיס (לדוגמה, נוסע בעל הסכם נסיעה חודשי או נוסע שמבצע נסיעת המשך בתוך 90 דקות ממועד התיקוף הראשון), ואם משום שהאוטובוס דחוס והגישה למכשירי התיקוף קשה.

כפי שצוין בדוח הביקורת משנת 2017, במאי 2012 דנה הוועדה לפניית הציבור של הכנסת בין השאר בתלונות על הזכיין של הרק"ל, ובכלל זה הטלת דרישות לא סבירות לדעת המתלוננים לתשלום פיצוי כספי. נציג משרד התחבורה אמר בדיון כי "הקנס" על אי-תיקוף כרטיס רב-קו תקופתי הוא גבוה, וכי המשרד מעוניין להגיע להסכמה עם הזכיין, ולפיה במקרה כזה יקדימו שתי אזהרות את הדרישה לתשלום "קנס". הוועדה המליצה למשרד התחבורה לשקול את האפשרות לשנות את סכומי הקנסות שזכיין הרק"ל מטיל, מכיוון שלהערכתה הם גבוהים מדי.

בדוח הביקורת משנת 2017 צוין כי בשנת 2012, בעקבות הדיון בוועדה לפניית הציבור של הכנסת, הוקמה מכוח הוראות פקודת מסילות הברזל [נוסח חדש], התשל"ב-1972 (להלן - פקודת מסילות הברזל), ועדת ערר לנושא החיובים המוגדלים ברק"ל. הוועדה היא ערכאה שיש לה סמכות שפיטה בהתאם לחוק בתי דין מינהליים, התשנ"ב-1992, ולתקנות שהותקנו לפיו, ובסמכותה להכריע בערעורים בעניין תשובה שלילית של זכיין הרק"ל למשיגים על חיוב מוגדל שהוטל עליהם. ועדת הערר החלה לפעול בשנת 2013.

נוסעים שפנו לוועדת הערר טענו כי יש משום חוסר צדק בחיוב מוגדל בעשרות מונים מעלות הנסיעה המקורית רק בשל אי-תיקוף הכרטיס ואף ששולם בעד הנסיעה מראש (כאמור, חלק מהנסיעות משולמות מראש באמצעות כרטיסים תקופתיים או באמצעות כרטיס המאפשר מעבר בין מפעילים בתוך 90 דקות מזמן תיקוף הנסיעה הראשונה). בנוגע לחלק מהעררים שהוגשו לוועדה, היא החליטה להפחית את סכום הקנסות במקרה שבו הנוסע שילם בעד נסיעתו, אבל לא תיקף את כרטיסו בתום לב, להערכתה.

בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית משפט לערעורים אזרחיים³² דן בערעור על שתי החלטות של ועדת הערר בנושא חיובים מוגדלים ברכבת הקלה. בית המשפט קבע כי נפל פגם המצדיק את התערבותו בהחלטות ועדת הערר. בית המשפט ציין בפסק הדין כי הוועדה מוסמכת לבטל את החיוב המוגדל, להפחיתו או להותירו על כנו. ואולם במקרה זה, בלי לקבוע מסמרות לעניין היקף שיקול הדעת של הוועדה, יש הצדקה להתערבותו בהחלטתה, שיש לה השפעות רוחב, מהטעמים האלה: (א) קיימת חובה ברורה וחד-משמעית לתקף את הכרטיס בשל שורה

32 רע"א מחוזי (י-ם) 54924-02-16 סיטיפס בע"מ נ' זדה (פורסם במאגר ממוחשב, 14.6.16).



ארוכה של תכליות; (ב) הוועדה קבלה את כלל האזהרה הראשונה לגבי מקרים שבהם אי-תיקוף הכרטיס נעשה בתום לב, קביעה המעוררת קושי כפול - בנוגע לסמכות קיים קושי לקבוע כלל החורג מהוראות הפקודה והתקנות ותכליתן; בנוגע לשיקול הדעת הכלל הגורף מעורר קשיים תפעוליים ומעשיים. בית המשפט הוסיף כי הדין מאפשר לשר התחבורה לקבוע שיעורים שונים של פיצוי כספי ואת הנסיבות שבהן יהא אדם פטור מתשלום זה. ואולם נכון לעת הזו השר קבע חיוב מוגדל אחיד ללא הבחנה בין נסיעה בלי כרטיס לבין נסיעה שנרכש עבורה כרטיס בכסף מלא, אך הכרטיס לא תוקף. עוד נאמר בפסק הדין כי מדובר בעניין למחוקק המשנה לענות בו.

משרד מבקר המדינה ציין בדוח הביקורת משנת 2017 כי "על משרד התחבורה לבחון את האפשרות לקבוע שיעורים שונים של קנס על פי תעריף הנסיעה. כמו כן בקביעת גובה הקנס עליו להבחין בין נסיעה בלא כרטיס לבין נסיעה שנרכש עבורה כרטיס בכסף מלא, אך הוא לא תוקף"³³. משרד התחבורה ציין בתגובה בדוח הביקורת משנת 2017 כי "יבחן את הנושא".

בהערות ראש הממשלה צוינה תגובתו של משרד התחבורה כי הוא "בוחן את הנושא, גם במסגרת הצעת חוק פרטית שהוצעה בעניין זה. לממשלה ישנם הסכמים חתומים מול מפעילי התחבורה הציבורית השונים, ושינוי כאמור אינו דבר של מה בכך. המשרד והמפעילים מפרסמים את הצורך בתיקוף הכרטיס גם כאשר אין חובת תשלום בעד הנסיעה".

בביקורת המעקב עלה כי לא חל שינוי בסכומי התעריפים המוגדלים שמטילים כלל מפעילי התחבורה הציבורית, לעומת סכומם במועד סיום הביקורת הקודמת. כן נותר בעינו היעדר ההבחנה בין נסיעה שלא שולם עבורה לבין נסיעה ששולם עבורה, אך היא לא תוקפה. עוד עלה בביקורת המעקב כי משרד התחבורה לא השלים את בחינת נושא זה. ביקורת המעקב העלתה כי הליקוי בנושא זה לא תוקן.

משרד התחבורה מסר בתשובתו כי "בידי המפקח הסמכות לבטל או להפחית תעריף מוגבל בנסיבות מסוימות, וכך נעשה גם בפועל". עוד ציין משרד התחבורה בתשובתו כי הצעת תיקון פקודת התעבורה שהונחה לפני הכנסת העשרים כללה גם חובת הזדהות לפני נציג בעל הרישיון, וחובת תשלום דמי הפרה גם על מי שלא תיקף את כרטיסו, זאת נוסף על חובת התשלום על מי שלא שילם דמי נסיעה או לא הציג כרטיס תקף לנציג בעל הרישיון.

מומלץ כי משרד התחבורה ישלים את בחינת מערך הפיצוי הכספי (התעריף המוגדל), ובכלל זה את בחינת נושא ההבחנה לצורך הטלת ה"קנסות" (התעריף המוגדל) בין נסיעה שלא שולם עבורה לבין נסיעה ששולם עבורה, אך היא לא תוקפה.

תיקוף נסיעותיהם של אנשי כוחות הביטחון

כפי שצוין בדוח הביקורת משנת 2017, חיילים ואנשי כוחות הביטחון זכאים לנסוע ללא תשלום בתח"צ, והם אינם חייבים בתיקוף כרטיס רב-קו או כרטיס אחר (נכון למועד הביקורת הקודמת).

33 מבקר המדינה, דוח שנתי 68א (2017), "שימוש בכרטיס רב-קו בתחבורה הציבורית", עמ' 447 - 449.



עם זאת, לפני נסיעתם ברכבת הם נדרשו להנפיק כרטיס נסיעה חד-פעמי, והתוצאה הייתה עומס רב על הקופות ועל המכונות (בייחוד בתחנות מרכזיות כגון "תחנת השלום" בשעות אחר הצהריים) ופגיעה בטיב השירות לנוסעים המבקשים להטעין את כרטיסי הרב-קו שברשותם.

משרד מבקר המדינה העיר כבר בשנת 2013³⁴ כי בהיעדר מידע על היקף הנסיעות של אנשי כוחות הביטחון קשה לתכנן ביעילות קווים ולוחות זמנים, ועקב כך נפגעים הן אנשי כוחות הביטחון והן שאר הנוסעים בתח"צ³⁵. גם בדוח הביקורת משנת 2017 צוין כי "אנשי כוחות הביטחון אינם נדרשים לתקף את נסיעותיהם בתח"צ, ולפיכך אין מידע על היקפן". משרד מבקר המדינה הוסיף באותו דוח ביקורת כי "מידע מלא על מספרי הנוסעים עשוי לסייע למפעילי התח"צ בתכנון קווי שירות ולוחות זמנים, והסדרת התשלומים להם". משרד מבקר המדינה המליץ כי משרד התחבורה יפעל לקביעת כללים לתיקוף נסיעתם של אנשי כוחות הביטחון.

בהערות ראש הממשלה צוינה תגובתו של משרד התחבורה כי הוא "פועל מזה תקופה ארוכה מול משרד הביטחון במטרה לחייב את החיילים לתקף את כרטיס הרב קו שלהם (באמצעות החוגר). משרד הביטחון עד כה לא יישם את ההנחיה משיקולים השמורים עמו. בתקווה כי הנושא ייפתר בהקדם". משרד הביטחון ציין בהערות ראש הממשלה כי נעשית עבודת מטה בנושא בשיתוף פעולה בין משרד הביטחון לבין משרדי התחבורה והאוצר.

בסיכום דיון הצוות לתיקון הליקויים שהתקיים בינואר 2018 צוין כי משרד התחבורה הגיע להסדר עם משרד הביטחון, ובעקבות כך חיילים התחילו לתקף את נסיעותיהם מנובמבר 2017 באמצעות כרטיס החוגר שברשותם.

משטרת ישראל ציינה לפני משרד מבקר המדינה בדצמבר 2020 כי בסוף שנת 2019 התקיים מבצע לקידוד חוזה נסיעה לכל שוטר בתעודת המנוי שלו בהתאם לזכאות שלו.

עוד ציינה המשטרה כי מתחילת שנת 2020 היא עברה לשיטת התחשבות מול משרד התחבורה על פי השימוש בפועל בשירותי התח"צ, וכי השימוש בתח"צ של השוטרים, שבעבר נעשה באמצעות הצגת תעודת המנוי של השוטר, נעשה כעת באמצעות תיקוף בפועל על פי הקידוד שנמצא בשלב (צ"פ)³⁶ של תעודת המנוי של כל שוטר. כמו כן ציינה המשטרה: "מידי יום מועבר ממשק למשרד התחבורה המכיל את התעודות שנחסמו מסיבות שונות ובהמשך מתבצעת התחשבות ע"פ השימוש שבוצע בפועל... ע"פ הנתונים שלנו 31,819 שוטרים קידדו את תעודות המנוי שלהם".

מבדיקות שעשה משרד מבקר המדינה עולה כי נכון לשנת 2020, שירתו במשטרת ישראל כ-32,482 שוטרים. מאחר שלא כל השוטרים נוסעים בתחבורה הציבורית, קרוב לוודאי שרוב רובם של השוטרים הנוסעים בתחבורה הציבורית מתקפים את נסיעותיהם.

34 מבקר המדינה, **דוח שנתי 64א** (2013), "הסכמי סובסידיה בין המדינה לאגד - אגודה שיתופית לתחבורה בישראל בע"מ", עמ' 585 - 600.

35 ראו גם מבקר המדינה, **דוח שנתי 68א** (2017), "שימוש בכרטיס רב-קו בתחבורה הציבורית, עמ' 445 - 446.

36 בתשובה גם צוין כי השלב מבוסס על תקן קליפסו (calypso), בדיוק כמו השלב בכרטיסי הרב-קו האישיים. תקן קליפסו הוא תקן אירופי אשר מגדיר את הכרטיס החכם (הרב-קו) ואת הממשק שלו עם הקורא. תקן קליפסו מיושם בכ-30 ערים שונות (רובן באירופה).



בביקורת המעקב עלה כי לגבי צה"ל והמשטרה, נקבעו כללים לתיקוף נסיעותיהם של החיילים והשוטרים; לגבי שירות בתי הסוהר (להלן - שב"ס), טרם נקבעו כללים כאלה. ביקורת המעקב העלתה כי ליקוי זה תוקן במידה רבה.

משרד התחבורה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הוא דן בעניין הסדרת כללים עם נציגי שב"ס.

שב"ס מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2021 כי החיוב עבור הנסיעות של סוהרים מתבצע על פי חיוב חודשי (או רבעוני) על בסיס גלובלי, מלבד הנסיעות של סוהרים בגוש דן ונצרת וברכבת הקלה, שהתשלום עבורן מתבצע באמצעות כרטיס רב-קו. עוד מסר שב"ס בתשובתו כי בישיבה של ועדת הפטור המשרדית שלו שהתקיימה ב-6.5.21 הוחלט כי החיוב הגלובלי יימשך עד סוף שנת 2021, ועד סוף ינואר 2022 תבוצע עבודת מטה סדורה לעניין תיקוף נסיעותיהם של הסוהרים ואופן החיוב שלהם עבור הנסיעות. לגבי הכללים מסר שב"ס בתשובתו כי טרם התקבלה בארגון החלטה בנושא.

מומלץ כי משרד התחבורה ושב"ס ישלימו את הסדרת הכללים לתיקוף נסיעותיהם של אנשי שב"ס. דבר זה יתרום הן לפיקוח ובקרה של משרד התחבורה ושב"ס על כמות הנסיעות של אנשי שב"ס והן להתחשבות ביניהם לגבי כמות הנסיעות שביצעו בפועל אנשי שב"ס.

גיבוי מרכז השירות

כפי שצוין בדוח הביקורת משנת 2017, בשנת 2010 התקשר משרד התחבורה בהסכם עם בנק הדואר להקמת מרכז שירות ארצי למתן שירותי סליקה ושירות למחזיקי כרטיס רב-קו (להלן - מרכז השירות). בנק הדואר מספק את התשתיות (כגון חומרה), מתחזק אותן ומתפעל את מרכז השירות מול המפעילים ומול משרד התחבורה.

מרכז השירות הוקם לצורך ניהול המידע על הפעילויות הנעשות באמצעות כרטיסי רב-קו ומתן שירות למפעילי התח"צ, לנוסעים ולמדינה. כל מפעיל נדרש להעביר למרכז השירות את כל נתוני הכרטוס: הנפקות, טעינת חוזים, שימוש בחוזים, ביטול תנועות וביטול כרטיסים. במרכז השירות מבוצעות בין השאר הפעולות האלה: התחשבות בגין טעינות ושימושים; ביטול כרטיסים שאבדו או ניזוקו; חידוש כרטיסים לאחר ביטולם; ניתוח הנתונים המדווחים, לשם תשלומי סובסידיה, תכנון מערך התחבורה ועוד.

כפי שצוין גם בדוח הביקורת משנת 2017, בנק הדואר מנהל את מרכז השירות ואת מאגר הנתונים המרכזי של כרטיסי רב-קו באמצעות תוכנה ייעודית במערך מחשוב נפרד (stand alone). פגיעה במערך, כשל במרכז השירות, תקלה או פגיעה פיזית באתר הראשי עלולים לגרום בין השאר לפגיעה בשירות לנוסעים ובהכנסות המפעילים ומשרד התחבורה. מאחר שהמערכת משרתת מיליוני נוסעים, ומנוהלות בה עסקאות בסכום של מיליארדי ש"ח, יש צורך בהתארגנות לאסון ובהכנה מראש של אמצעים להתאוששות ממנו (DRP) כדי להבטיח את הרציפות העסקית, כגון



הכנת אתר גיבוי. החלופות העיקריות הן "אתר גיבוי חם" - העומד מייד לרשות הארגון וכבר מותקנות בו תשתיות תוכנה מתאימות; "אתר גיבוי קר" - שיש צורך להתקין בו מחדש את התשתיות ואת המערכות היישומיות לאחר התרחשות האסון³⁷.

בדוח הביקורת משנת 2017 ציין משרד מבקר המדינה כי "אין אתר גיבוי למערך כרטיסי הרב-קו אלא רק לנתונים, דבר שמגביר את הסכנה לפגיעה בשירות לנוסעים ובהכנסות בעקבות תקיפה או תקלה במרכז השירות". כמו כן צוין בדוח הביקורת משנת 2017 כי "בדיון שנערך ביוני 2016 חזר מנהל הרשות והתריע על חשיבות הקמתו של אתר גיבוי למרכז השירות". לדבריו, "אין להעלות על הדעת מצב שבו מאגר הנתונים קורס מסיבה כלשהי, ואין גיבוי למידע זה, המשמש בסיס לכל התחשבות מפעילי התח"צ עם הנוסעים ועם המדינה".

משרד מבקר המדינה המליץ למשרד התחבורה בדוח הביקורת משנת 2017 "לפעול בדחיפות להשלמת הסדרי גיבוי למערך הקיים ולכלול נושא זה בהתארגנות למכרז העתידי".

בנק הדואר הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2017 כי הסוגיה של גיבוי חירום למערכת המסלקה נדונה כמה פעמים על ידי מינהלת הפרויקט, אך עקב מחסור בתקציב לא התקבלה הזמנה ממשרד התחבורה לביצוע גיבוי כזה. משרד התחבורה הודיע בתשובתו כי מתוכנן אתר חיצוני לגיבוי בשנת 2017.

בהערות ראש הממשלה צוינה תגובתו של משרד התחבורה כי "קיים גיבוי שוטף לדיסקים וקלטות לצורך שיחזור למקרה של תקלה טכנית, וקיימת האפשרות להוצאת קלטות גיבוי אל מחוץ לבנק הדואר על מנת לא לאבד את הנתונים במקרה אסון. המשרד מצוי במגעים מתקדמים להקמת אתר חיצוני לגיבוי למקרה אסון (DRP) לשחזור המערכת בתוך זמן קצר, שיבוצע בחודשים הקרובים".

משרד התחבורה מסר למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2020, בעת ביצוע הביקורת הנוכחית, כי בנק הדואר מנהל במקביל כמה מערכות לגיבוי של הנתונים, אך לא הוקם אתר גיבוי חיצוני למערך כרטיסי הרב-קו. משרד התחבורה ציין כי הוא נמצא בעיצומו של תהליך להקמת מערכת לניהול מערך הכרטיס בתח"צ, וכי ההקמה אמורה להסתיים בשנה הקרובה. לדברי משרד התחבורה, בתהליך תיוחד תשומת לב לשרידות ולזמינות של המערכת.

עוד מסר משרד התחבורה למשרד מבקר המדינה בעת ביצוע הביקורת הנוכחית כי הוא בחן את ההתקשרות עם בנק הדואר במגוון היבטים, ובכלל זה היבט אבטחת המידע וההגנה על הפרטיות של משתמשי כרטיס הרב-קו. עוד מסר משרד התחבורה כי פרסם מכרז בינואר 2021 למתן שירותים למשתמשי התח"צ המחזיקים בכרטיס רב-קו, ובו ניתן דגש בין היתר על נושא אבטחת המידע והגנת הפרטיות.

בביקורת המעקב עלה כי הנושא נמצא בטיפול של משרד התחבורה, אשר כאמור פרסם בינואר 2021 מכרז למתן שירותים למשתמשי התח"צ המחזיקים בכרטיס רב-קו. ביקורת המעקב העלתה כי ליקוי זה תוקן במידה מועטה.

37 מבקר המדינה, **דוח שנתי 68א** (2017), "שימוש בכרטיס רב-קו בתחבורה הציבורית", עמ' 451 - 452.



בתשובת משרד התחבורה למשרד מבקר המדינה נמסר כי "מתבצע מהלך של גיבוי הנתונים גם היום, אך לא קיימת מערכת גיבוי". עוד ציין משרד התחבורה בתשובתו כי במסגרת העברת הפעילות של משרד התחבורה מבנק הדואר, נבחנו כל ההיבטים בנושא שמירת המידע, ובהם היבט הגיבוי, וכי היבט זה "מוטמע במסמכי המכרז ובמערכות שמקים המשרד".

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה להשלים את הקמתו של אתר גיבוי חיצוני למערך כרטיסי הרב-קו, בגלל התרחישים השונים שהוצגו אשר ממחיש את חשיבות הקמתו של אתר גיבוי כזה.

אסדרה חקיקתית

אסדרת הנסיעה באוטובוס מעוגנת בפקודת התעבורה, ואסדרת הנסיעה ברכבות (רכבת ישראל והרק"ל) מעוגנת בפקודת מסילות הברזל. ואולם ההסדרה בפקודות הללו אינה כוללת אסדרה של השימוש בכרטיס רב-קו, שכאמור מאפשר שילוב נסיעות באמצעי תח"צ שונים. לאסדרת השימוש בכרטיס רב-קו על כל היבטיו נדרשת התייחסות בין היתר להנפקת הכרטיס וטעינתו; קביעת הסדרי התשלום והסדרי ההנחות; הקמת מרכז שירות למחזיקי כרטיסי רב-קו; אבטחת מידע; אסדרת פעילות המפעילים; הענקת סמכויות למפעילים לאכיפת תשלום דמי הנסיעה או תיקוף הכרטיס.

מיליוני נוסעים עושים פעולות כספיות בכרטיסי רב-קו לצורך נסיעותיהם בתח"צ, ומידע רב נשמר על בעלי הכרטיסים, ובכלל זה פרטים אישיים ורישום הנסיעות. בכרטיס רב-קו מותקן שבב מחשב, ובו נאגרים נתונים על זכויות הנסיעה שתמורתן שולמה מראש, על הנסיעות האחרונות שבגינן חויב הכרטיס ועל הנסיעות שבגינן תוקף הכרטיס. השימוש הרחב בכרטיס מחייב בעיקר מטעמים של שיפור השירות לנוסעים והגנה על פרטיותם, לעגן בחוק ובתקנות נושא זה, כולל הסדרי הנחות לזכאים, הסדרי הנפקת כרטיסים וטעינתם, אסדרת פעילות המפעילים והקמת מרכז שירות משותף. יצוין כי הממשלה החליטה בשנת 1998 כי יש צורך בחקיקת חוק בנושא, שיכלול הסדרים להבטחת פרטיותם של מחזיקי הכרטיס.

משרד מבקר המדינה ציין בדוח הביקורת משנת 2017 כי "עד מועד סיום הביקורת [הביקורת הקודמת] טרם הושלם הליך החקיקה"³⁸.

משרד מבקר המדינה בדק בביקורת הנוכחית בהרחבה את הליך החקיקה הקשור לשימוש בכרטיסי הרב-קו השונים. להלן פירוט הממצאים:



אסדרת השימוש בכרטיס רב-קו

בדוח הביקורת משנת 2017 צוין כי "כבר ב-2010 הכין משרד התחבורה הצעת חוק להסדרת השימוש בכרטיס רב-קו ולתיקון פקודת התעבורה ופקודת מסילות הברזל"³⁹. בפברואר 2012 העריך משרד המשפטים כי נדרשים כחודשיים לגיבוש הסדר חקיקה מתואם. ב-2013 הכין משרד התחבורה תזכיר חוק להסדרת השימוש בכרטיס החכם (כרטיס רב-קו) בתחבורה הציבורית⁴⁰, אך גם יוזמה זו לא הבשילה בגלל שינויים רבים שחלו בשימוש בכרטיס. ביוני 2016 פורסמה הצעת חוק מטעם הממשלה בנושא הסדרה זו⁴¹. ביולי 2016 אישרה מליאת הכנסת את הצעת החוק בקריאה ראשונה, ובינואר 2017 התקיים הדיון הראשון בה ובהצעת חוק פרטית בנושא⁴² בוועדת הכלכלה של הכנסת. עד מועד סיום הביקורת טרם הושלם הליך החקיקה⁴³.

משרד מבקר המדינה גם ציין בדוח הביקורת משנת 2017 כי "הליך החקיקה נמשך זה שנים רבות", והמליץ כי על משרד התחבורה "לבחון כיצד ניתן לקדם את הליך החקיקה בנושא הסדרת השימוש בכרטיסי רב-קו".

משרד המשפטים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2017, כפי שצוין בדוח הביקורת משנת 2017, כי "הוא רואה חשיבות בקידום החקיקה בנושא זה". משרד המשפטים הוסיף "כי סייע בגיבוש הסדר חקיקה המאזן בין הצורך לשפר את התחבורה לבין הצורך לשמור על פרטיות הנוסעים". משרד התחבורה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2017 כי "יפעל על מנת לנסות ולזרז את השלמת הליך החקיקה".

להלן מוצגות ההתפתחויות העיקריות בנוגע לקידום הצעת החוק להסדרת השימוש בכרטיס חכם בתחבורה הציבורית, התשע"ו-2016:

1. בדברי ההסבר להצעת החוק, שפורסמה ביוני 2016, צוין בין השאר כי "הצעת חוק זו נועדה לעגן בחוק את השימוש בכרטיסים חכמים בתחבורה הציבורית, ולהסדיר את ההיבטים השונים של הנפקתם והשימוש בהם, הן מההיבט הצרכני של המשתמשים בכרטיסים החכמים וזכויותיהם והן מההיבט האסדרתי של מנפיקי הכרטיסים החכמים ומפעילי התחבורה הציבורית". בדברי ההסבר גם צוינו מטרות החוק, ובהן נוחות ביצוע התשלום תמורת הנסיעה בתח"צ; שיפור השירות לנוסעים; פיתוח הסדרי נסיעה מגוונים המאפשרים הוזלת מחירי הנסיעה; טיוב המידע העומד לרשות מפעילי התחבורה הציבורית, המתכננים והמאסדרים, וכפועל יוצא מכך ייעול הקצאת המקורות התקציביים לתחבורה הציבורית - דבר שיאפשר פיתוח מיטבי של רשת הקווים. עם זאת צוין בהמשך דברי ההסבר כי "השגת מטרות אלה מצריכה איסוף מידע שיש בו סכנה לפגיעה בפרטיותם של משתמשי

39 הצעת חוק לתיקון פקודת התעבורה (מס' 100), התשע"א-2010, והצעת חוק לתיקון פקודת מסילות הברזל (מס' 6), התשע"א-2011.

40 תזכיר חוק להסדרת השימוש בכרטיס חכם בתחבורה הציבורית, התשע"ג-2013.

41 הצעת חוק להסדרת השימוש בכרטיס חכם בתחבורה הציבורית, התשע"ו-2016, ה"ח הממשלה (1054), עמ' 1092.

42 הצעת חוק לתיקון פקודת התעבורה (מרכז שירות ארצי לעניין כרטיס רב-קו), התשע"ה-2015 (742/20/פ), של ח"כ ישראל אייכלר.

43 מבקר המדינה, **דוח שנתי 68א** (2017), "שימוש בכרטיס רב-קו בתחבורה הציבורית", עמ' 432 - 433.



התחבורה הציבורית". החוק המוצע כולל הוראות שנועדו לאזן בין הצורך במתן שירות יעיל למשתמשי התח"צ לבין הצורך בהגנה על פרטיותם.

2. לאחר שמליאת הכנסת אישרה ביולי 2016 בקריאה ראשונה את הצעת החוק להסדרת השימוש בכרטיס חכם בתחבורה הציבורית, התשע"ו-2016, אישרה ועדת הכלכלה של הכנסת בישיבתה בפברואר 2017 למזג שתי הצעות חוק יחדיו: (א) הצעת חוק לתיקון פקודת התעבורה (מרכז שירות ארצי לעניין כרטיס רב קו), התשע"ה-2015 (פ/742/20); (ב) הצעת חוק ממשלתית להסדרת השימוש בכרטיס חכם בתחבורה הציבורית, התשע"ו-2016.

3. ב-13.5.20 פורסם צו פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים (מחירי נסיעה בקווי השירות באוטובוסים ומחירי נסיעה ברכבת מקומית) (תיקון מס' 2), התש"ף-2020 (להלן - תיקון מס' 2 של צו הפיקוח). בתיקון נוספה לאחר ההגדרה "אזור 903" הגדרה חדשה - "אמצעי תשלום מתקדם". אזור 903 מוגדר בתיקון "יישום אלקטרוני, למעט כרטיס 'רב-קו', אשר מאפשר לאוחז בו לתקף את נסיעתו באמצעי התחבורה הציבורית השונים ולשלם בעדה באופן מאובטח, ובכלל זה בטלפון סלולרי חכם, ביישומון סלולרי שמוחקן בו או באמצעי סלולרי אחר, באמצעי דיגיטלי או בטכנולוגיה אחרת". כמו כן נוספה הגדרה חדשה - "תיקוף באמצעי תשלום מתקדם" לאחר ההגדרה "שירות מותאם ביקוש". תיקוף באמצעי תשלום מתקדם מוגדר "תיאום בין אמצעי התשלום המתקדם להתקן שמוחקן או שקשור באמצעי התחבורה הציבורית השונים לשם אישור הנסיעה והתשלום בעדה, ובכלל זה סריקה של ההתקן, ולעניין יישומון סלולרי - תיאום כאמור וכן סימון יעד הנסיעה ביישומון" (ראו גם בהמשך בנושא "השימוש ביישומי תשלום בתחבורה הציבורית").

בביקורת המעקב עלה כי גם לאחר תיקון מס' 2 של צו הפיקוח ממאי 2020, עדיין אין הגדרה של כרטיס רב-קו, וממילא לא הושלמה הסדרת השימוש בכרטיס.

4. משרד התחבורה מסר במהלך ביקורת המעקב לגבי הסדרת החקיקה בעניין השימוש בכרטיס רב-קו כי התקיימו בכנסת העשרים שני דיונים בהצעת החוק (משנת 2016), ולא הייתה התקדמות בהקראה מעבר לסעיף המטרות, וכי הדיונים היו ברובם דיונים כלליים על הסדרי הפרטיות. משרד התחבורה הוסיף כי מאז פורסמה הצעת החוק עברו יותר מארבע שנים, והוא הופך בהדרגה למיושן, עקב שימוש בטכנולוגיות חדשות נוסף על כרטיס הרב-קו. עוד מסר משרד התחבורה כי לגבי הרב-קו, די בהנחיות הרשות להגנת הפרטיות.

עוד עלה בביקורת המעקב כי הליך החקיקה להסדרת השימוש בכרטיס רב-קו לא הושלם, ובפרט לא הוסדרו נושאי זכויות המשתמשים בכרטיס רב-קו, פעילות המנפיקים, סמכויות האכיפה והבטחת ההגנה על פרטיותם של המשתמשים; זאת אף שעברו כבר כעשר שנים ממועד הכנת הצעת החוק על ידי משרד התחבורה (בשנת 2010). ביקורת המעקב העלתה כי ליקוי זה לא תוקן.

משרד התחבורה מסר בתשובתו כי נדרשת עריכה מחדש של הצעת החוק להסדרת השימוש בכרטיס חכם בתחבורה הציבורית, לרבות נושא ההגנה על פרטיות המשתמשים.



זאת נוכח השינויים הרבים שהתרחשו מאז גובשה ההצעה, לרבות שינויים טכנולוגיים, ובעיקר אפשרויות התשלום בתחבורה הציבורית באמצעות יישומון סלולרי שנכנסו לשימוש מאמצע דצמבר 2020.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה להשלים את אסדרת השימוש בכרטיס רב-קו בתחבורה הציבורית, ולהביא בחשבון את השינויים שחלו מאז הוגשה הצעת החוק בשנת 2016, כגון יישומנים שנכנסו לשימוש לשם תשלום ותיקוף עבור הנסיעות בתח"צ. האסדרה חשובה מכיוון שהיישומנים משמשים אמצעי נוסף לתשלום ולתיקוף עבור הנסיעות בתח"צ, חוץ מכרטיס הרב-קו הקיים.

הגנת הפרטיות של משתמשי כרטיס רב-קו

הזכות לפרטיות היא זכות יסודית חוקתית אשר נקבעה בחוק יסוד: כבוד אדם וחירותו. בסעיף 7 בחוק זה נקבע בין השאר כי "כל אדם זכאי לפרטיות ולצנעת חייו". עם זאת, היקפה של הזכות לפרטיות טרם הוגדר באופן מלא בפסיקה⁴⁴, והזכות לפרטיות אינה מוחלטת, אך הפגיעה בה כפופה לעמידה במבחנים שנקבעו בחוק היסוד. כבר בדוח הביקורת משנת 2017 צוין כי "עקרון המידתיות מחייב כי נוסע המשתמש בכרטיס רב-קו יקבל את השירות מתוך מזעור הפגיעה בפרטיותו ככל האפשר".

סעיף 17 בחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 (להלן - חוק הגנת הפרטיות), קובע בין השאר כי "בעל מאגר מידע, מחזיק במאגר מידע או מנהל מאגר מידע, כל אחד מהם אחראי לאבטחת המידע שבמאגר המידע"; סעיף 17א באותו החוק קובע כי "מחזיק במאגר מידע של בעלים שונים יבטיח אפשרות כי הגישה לכל מאגר תהיה נתונה רק למי שהורשו לכך במפורש בהסכם בכתב בינו לבין בעליו של אותו מאגר". כלומר, הכלל הוא כי אין לאסוף מידע על אדם, אלא אם כן הוא מודע לכך שנאסף מידע עליו ומסכים לכך וכן מסכים שייעשו במידע השימושים שאוסף המידע מבקש לעשות בו.

בחוק הגנת הפרטיות מוגדר מאגר מידע - "אוסף נתוני מידע, המוחזק באמצעי מגנטי או אופטי והמיועד לעיבוד ממוחשב, למעט - (1) אוסף לשימוש אישי שאינו למטרות עסק; או (2) אוסף הכולל רק שם, מען ודרכי התקשרות, שכשלעצמו אינו יוצר איפיון שיש בו פגיעה בפרטיות לגבי בני האדם ששמותיהם כלולים בו, ובלבד שלבעל האוסף או לתאגיד בשליטתו אין אוסף נוסף".

מידע מוגדר באותו החוק - "נתונים על אישיותו של אדם, מעמדו האישי, צנעת אישיותו, מצב בריאותו, מצבו הכלכלי, הכשרתו המקצועית, דעותיו ואמונתו"; מידע רגיש מוגדר באותו החוק - "(1) נתונים על אישיותו של אדם, צנעת אישיותו, מצב בריאותו, מצבו הכלכלי, דעותיו ואמונתו; (2) מידע ששר המשפטים קבע בצו, באישור ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת, שהוא מידע רגיש"; אבטחת מידע מוגדרת בחוק - "הגנה על שלמות המידע, או הגנה על המידע מפני חשיפה, שימוש או העתקה, והכל ללא רשות כדין".

44 רע"א 2558-16 פלונית נ' קצין התגמולים משרד הביטחון (פורסם במאגר ממוחשב, 15.11.17).



תקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע), התשע"ז-2017, הותקנו מכוח חוק הגנת הפרטיות. התקנות פורסמו ב-8.5.17 ונכנסו לתוקפן שנה לאחר יום פרסומן. תקנה 19 לתקנות קובעת כי "(א) החובות החלות בתקנות אלה על בעל מאגר מידע, יחולו גם על מנהל המאגר, ולמעט החובות הקבועות בתקנות 2 ו-15(א) - הן יחולו גם על מחזיק המאגר, בשינויים המחויבים ולפי העניין. (ב) מי שמוטלת עליו בתקנות אלה חובה או אחריות לביצוע פעולה שאינה יצירת מסמך, נדרש לתעד באופן סביר את אופן ביצוע הפעולה לפי העניין; הרשם רשאי לתת הוראות לעניין אופן תיעוד כאמור".

כאמור, קיימים שלושה סוגים של כרטיס רב-קו: (א) כרטיס אישי - שעליו מוטבעים פרטי האישים של בעל הכרטיס, תמונתו וכן שבב הכולל מידע על זכאותו להנחות על פי מאפייניו האישיים; (ב) כרטיס חצי אנונימי - שעליו מוטבעים שם בעל הכרטיס ותמונתו. יצוין כי כרטיס זה מקנה גם את ההנחות שבעל הכרטיס זכאי לקבל. הנתונים של בעל כרטיס כזה אינם נשמרים במאגר המידע, והכרטיס אינו ניתן לשחזור, במקרה של גניבה או אובדן; (ג) כרטיס אנונימי - שעליו לא מוטבעים פרטים מזהים של בעל הכרטיס, והוא אינו מאפשר לזכאים לקבל הנחות, חוץ מהנחות הניתנות לכל אדם. כל סוגי הכרטיסים מאפשרים טעינות חוזרות, ללא הגבלה (למשל, ערך צבור או חוזה אחר, כמו חופשי יומי, חופשי שבועי או חופשי חודשי), אך אם הוא אבד הוא אינו ניתן לשחזור.

בעת הנפקת כרטיס רב-קו אישי מבקש הכרטיס נדרש למסור מידע אישי (כגון היותו זכאי הביטוח הלאומי, אזרח ותיק או סטודנט, כדי לקבל הנחות). בעת השימוש בכרטיס נאסף בו ובמרכז השירות מידע נוסף על מחזיק הכרטיס, למשל פרטים על נסיעותיו האחרונות, ובכלל זה מועד הנסיעה (לרבות השעה המדויקת), מספר הקו של אמצעי התחבורה ותחנת העלייה עליו. חלק ממידע זה הוא בגדר "מידע רגיש" כהגדרתו בסעיף 7 לחוק הגנת הפרטיות, ולכן יש להסדיר את הנושא ולנקוט את כל האמצעים כדי למנוע את דליפת המידע⁴⁵.

בדוח הביקורת משנת 2017 צוין כי "בהחלטת הממשלה מ-2007 נקבע כי הקמת מערך הכרטוס החכם (כרטיס רב-קו) תיעשה בתיאום עם משרד המשפטים, בין השאר לעניין חוק הגנת הפרטיות והקמת מאגרי מידע, ואולם בתזכיר חוק שהכין משרד התחבורה ב-2010 לא נכללו נושאים אלה. במהלך דיון בכנסת בינואר 2012 התריע מנהל אגף תח"צ דאז במשרד התחבורה כי להערכתו, החקיקה הקיימת בנושא הגנת הפרטיות בניהול מאגרי מידע לכרטיסים חכמים (רב-קו) אינה מספקת, וכי הוא שותף לחלק מהחרדות בנוגע לפגיעה בפרטיות".

כמו כן צוין בדוח הביקורת משנת 2017 כי כבר בפברואר 2012 פרסם רשם מאגרי מידע (להלן - הרשם) ברשות למשפט, טכנולוגיה ומידע שבמשרד המשפטים (להלן - רמו"ט) הסדרי ביניים והנחיות בנושא תחולת ההוראות של חוק הגנת הפרטיות על מאגרי המידע של מפעילי התחבורה הציבורית שבהם מצוי מידע על מחזיקי כרטיסי רב-קו (להלן - הנחיות רמו"ט). בהנחיות רמו"ט נקבע שתוקפן הוא מאפריל 2012 ועד לקביעת הסדר ביניים אחר או עד להשלמת החקיקה. ההנחיות כללו בין השאר הנחיה בדבר הפרדת המידע האישי על הנוסעים מנתוני נסיעותיהם והצפנתו. מפעילי התחבורה הציבורית פעלו ליישום הנחיה זו, בפיקוח הרשות הארצית.

משרד מבקר המדינה ציין בדוח הביקורת משנת 2017 כי "הנושא טרם הוסדר בחוק, ולכן הנחיות רמו"ט לתקופת הביניים עדיין בתוקף זה חמש שנים".

45 מבקר המדינה, דוח שנתי 68א (2017), "שימוש בכרטיס רב-קו בתחבורה הציבורית", עמ' 433 - 434.



רמ"ט (כיום הרשות להגנת הפרטיות) הוקמה על פי החלטת הממשלה 4660 מינואר 2006, שבה נקבע בין השאר שיש "להקים רשות משפטית לטכנולוגיות מידע והגנת הפרטיות במשרד המשפטים שבראשה יעמוד ראש תחום טכנולוגיות מידע והגנת הפרטיות". בהחלטת הממשלה 3019 מספטמבר 2017 נקבע ששמה של הרשות למשפט, טכנולוגיה ומידע ישונה, והיא תיקרא "הרשות להגנת הפרטיות".

הרשות להגנת הפרטיות בישראל היא גוף המסדיר את יישום חוק הגנת הפרטיות וחוק חתימה אלקטרונית, התשס"א-2001, מפקח על היישום ואוכף אותו. כמו כן, מתוקף תפקידה מופקדת הרשות על הגנת המידע האישי המצוי במאגרי המידע הדיגיטליים ועל ביצורה של הזכות לפרטיות. למען תכלית זו מבצעת הרשות בין היתר אכיפה מינהלית ופלילית על כלל הגופים בישראל - פרטיים, עסקיים וציבוריים - המחזיקים במידע אישי דיגיטלי או מעבדים מידע כזה.

בהחלטת הממשלה מאוגוסט 2007 בנושא "להסדרת רישוי התחבורה הציבורית נקבע בין השאר כי "הקמת מערכת כרטוס חכם תעשה בתאום עם משרד המשפטים לעניין אובדן, שימוש לרעה, חוק כרטיסי חיוב התשס"ו - 1986 ולעניין חוק הגנת הפרטיות והקמת מאגרי מידע".

1. בהנחיית רמ"ט נאמר בין השאר כי מטרתה היא להציג את עמדתה של רמ"ט בעניין איסוף מידע, עיבודו ושימוש במידע הנאגר באמצעות כרטיס הרב-קו במאגרי המידע של מפעילי התחבורה הציבורית. כבר בעת הוצאת ההנחיה, בשנת 2012, נאמר בה כי מאחר שהנושא נמצא לקראת הסדרה בחקיקה ראשית, מטרת ההנחיה היא לקבוע את הסדרי הביניים עד להשלמה של החקיקה, והכול בתיאום בין משרד המשפטים, משרד התחבורה והרשם.

2. בדיון שהתקיים בוועדת הכלכלה של הכנסת ביוני 2017 לגבי הצעת החוק להסדרת השימוש בכרטיס חכם בתחבורה ציבורית משנת 2016 ציין אחד המשתתפים כי "אחת הבעיות המהותיות במערכת היא בעיית הפרטיות. כולם יודעים את זה רק לא כולם יודעים עד כמה".

היועצת המשפטית של הוועדה ציינה בתשובתה על שאלה בעניין שמירת המידע כי הצעת החוק הזאת נוסחה בעקבות עבודה שנעשתה בממשלה ונמשכה בין חמש לשבע שנים. עוד ציינה היועצת המשפטית כי "באותן הישיבות נמתחה ביקורת נוקבת על ידי חברי הכנסת ועל ידי על ההוראות החסרות בעניין הגנה על פרטיות ושמירת מידע. לקח כנראה הרבה מאוד זמן ובצדק, לממשלה להכין את הצעת החוק הנוכחית".

הממונה על משפט וטכנולוגיה ברמ"ט ציין בדיון כי הצעת החוק הזאת כפי שהוגשה, אף שיש בה קצת פשרות, בהחלט משקפת הסדר מאוזן וסביר מאוד. הממונה גם הזכיר כי "הנחיית רמ"ט משנת 2012 קובעת גבולות ועקרונות שלפיהם צריך לנהוג ומטרות השימוש של המידע הזה".

3. בדוח ביקורת שפרסם משרד מבקר המדינה בשנת 2020 בנושא "היבטים בהסדרת השימוש במאגרים ביומטריים"⁴⁶ (להלן - דוח הביקורת משנת 2020) צוין בין השאר כי "לשימוש בכרטיס חכם בתחבורה הציבורית יש כאמור תועלות רבות. עם זאת, איסוף המידע, לרבות תמונות הנוסעים, עלול להביא לידי פגיעה בפרטיות של משתמשי התחבורה הציבורית. אומנם ניתן להנפיק כרטיס חצי אנונימי וכרטיס אנונימי, אבל קיומן של חלופות אלה אינו

46 מבקר המדינה, **דוח שנתי 70** (2020), "היבטים בהסדרת השימוש במאגרים ביומטריים", עמ' 227 - 310.



מבטל את הצורך באסדרת השימוש בכרטיס החכם בחקיקה; למרות הניסיונות להסדיר את הנושא לא הושלם הליך חקיקה. נוכח פרק הזמן שעבר מאז הפעלת המערכת בשנת 2007, ונוכח היקפו העצום של המאגר, על הרשות הארצית לתחבורה ציבורית להמשיך ולפעול לקידום החקיקה בנושא.

בביקורת המעקב עלה כי ההסדרה של תחולת הוראות חוק הגנת הפרטיות באופן פרטני על המאגרים שבהם מוחזק מידע על מחזיקי כרטיסי רב-קו עדיין לא הושלמה; הנחיית הרשם מאגרי המידע של הרמ"ט שפורסמה בשנת 2012 עדיין תקפה, אף שעברו יותר משמונה שנים מאז הפרסום. ביקורת המעקב העלתה כי הליקוי בנושא זה טרם תוקן.

הרשות להגנת הפרטיות ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאפריל 2021 כי החוק להגנת הפרטיות "חל בעבר וממשיך לחול גם היום על מאגרים מסוג זה, זאת גם בטרם חוקק חוק ספציפי להסדרת השימוש ברב-קו".

משרד המשפטים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2021 כי הוא רואה חשיבות בהשלמת מהלך הסדרת החקיקה בנושא הגנת הפרטיות, אך ציין כי הסמכות והאחריות לקידום החקיקה בנושא זה הן מטבע הדברים של משרד התחבורה. משרד המשפטים הוסיף כי הוא נכון לסייע בכל דבר שיידרש, ובכלל זאת בהתאמת החקיקה לשינויים שחלו מאז הוגשה הצעת החוק האחרונה בנושא (בשנת 2016).

כאמור, משרד התחבורה ציין בתשובתו כי נדרש לערוך מחדש את הצעת החוק להסדרת השימוש בכרטיס חכם בתחבורה הציבורית, לרבות נושא ההגנה על פרטיות המשתמשים, נוכח השינויים הרבים שחלו מאז גובשה ההצעה.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד התחבורה להשלים הסדרה פרטנית לגבי תחולת הוראות חוק הגנת הפרטיות על המאגרים שבהם מוחזק מידע על מחזיקי רב-קו, כדי למנוע פגיעה אפשרית בפרטיות המידע של המחזיקים בכרטיס זה. עוד מומלץ כי הנחיית הרמ"ט משנת 2012 תיבחן על ידי הרשות להגנת הפרטיות לשם תיקופה, זאת מאחר שעברו כתשע שנים ממועד פרסומה.



מאגרי תמונות של משתמשי כרטיס רב-קו והיבטי סייבר

היבטי סייבר

משרד מבקר המדינה העיר למשרד התחבורה בדוח הביקורת משנת 2017 כי "מאגר המידע ומערך המחשוב חשופים גם לתקיפות ולתקלות מחשוב. ככל שעולה חשיבותם של מרכז השירותים ושל מאגרי המידע בתפעול ובבקרה על התח"צ וההתחשבות, כן עולה הצורך בהתארגנות לשעת חירום (DRP), ובכלל זה הקמת אתר חלופי למקרה של כשל באתר הראשי, של תקלה טכנית או של פגיעה פיזית באתר - כל זאת כדי להבטיח את שמירת המידע באופן שוטף ואת המשכיות התפעול מול הנוסעים, מול מפעילי התחבורה הציבורית ומול גופים אחרים בעת הפסקת השירות באתר הראשי"⁴⁷.

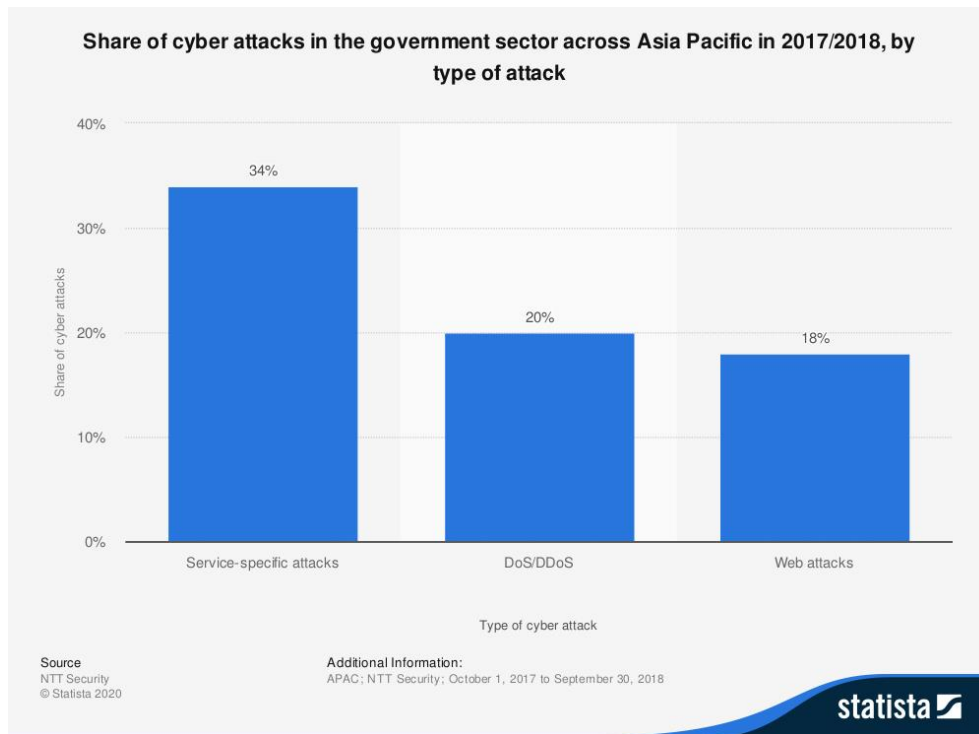
מתקפת סייבר היא פעולה מלחמתית התקפית שנוקט ארגון כדי לחדור למרחב הקיברנטי⁴⁸ של היעד ולגנוב ממנו מידע, לרוב בעזרת שימוש ברוגלה⁴⁹ ובסוס טרויאני⁵⁰, וכן במטרה לשבש את הפעילות של היעד במרחב הקיברנטי ולהסב לו או למערכות אחרות המסתמכות עליו נזק (כולל פגיעה בחומרה), לרוב באמצעות נזקה⁵¹.

בתרשים 3 מתוארים סוגי התקפות הסייבר על המגזר הציבורי ביבשת אסיה ושיעורו של כל סוג, מאוקטובר 2017 ועד ספטמבר 2018:

- | | |
|----|--|
| 47 | מבקר המדינה, דוח שנתי 68א (2017), "שימוש בכרטיס רב-קו בתחבורה הציבורית", עמ' 452. |
| 48 | מרחב של מערכות מחשב ורשתות מחשב שבו מבוצעות פעילויות תקשורת מקוונות להעברת מידע והפעלת אמצעים, וכן פעולות לשמירת נתונים. |
| 49 | רוגלה היא תוכנת ריגול הנשתלת במחשב כשהיא מצורפת לתוכנה אחרת, לרוב ללא ידיעת המשתמש, ועוקבת בחשאי אחר כל פעולות הגלישה שלו. |
| 50 | כינוי לפעולת חתירה נגד ארגון או מדינה המתבצעת על ידי גורם מוסווה עוין שהוחדר מבחוץ במסווה ידידותי. |
| 51 | כינוי לתוכנה זדונית המותקנת במחשב ללא ידיעתו של המשתמש ופוגעת בפעולתו התקינה. |



תרשים 3: סוגי התקפות הסייבר על המגזר הציבורי ביבשת אסיה ושיעורו של כל סוג מכלל התקפות הסייבר האמורות, אוקטובר 2017 עד ספטמבר 2018



המקור: NTT Security Statista 2020.

מתרשים 3 עולה כי סוג התקפת הסייבר הנפוץ ביותר היה התקפה על חברות או ארגונים נותני שירות - 34% מכלל התקפות הסייבר; כי 20% מכלל ההתקפות כללו תקיפה של מערכת ⁵²DOS של מחשבים; וכי 18% מכלל ההתקפות כללו התקפת סייבר על רשתות מחשבים.

בדיון שהתקיים בוועדת המדע והטכנולוגיה של הכנסת בינואר 2018 נדונו בין השאר פעולות הרשות הלאומית להגנת הסייבר (מערך הסייבר הלאומי כיום) בשנים 2016 - 2017. ראש הרשות הלאומית להגנת הסייבר דאז סקר את פעולות הרשות באותן השנים וציין בין היתר: "המשימה שממשלת ישראל הטילה עלינו הייתה להסדיר את כל מה שנקרא הגנת המרחב האזרחי בעולם הסייבר". עוד ציין ראש הרשות הלאומית באותו הדיון כי מתחילת שנת 2017 הרשות מטפלת בממוצע ב-100 חדרות בחודש לארגונים שונים במדינת ישראל, והמגזרים המותקפים ביותר הם המגזר הממשלתי, מגזר הטכנולוגיה העילית (היי-טק) והמגזר הפיננסי.



עיקרי החלטות הממשלה בנושא מערך הסייבר:

בהחלטת הממשלה 3611 מפברואר 2015 בנושא "קידום היכולת הלאומית במרחב הקיברנטי" נקבע בין השאר כי יש לפעול לקידום היכולת הלאומית במרחב הקיברנטי ולשיפור ההתמודדות עם האתגרים הנוכחיים והעתידיים, לשפר את ההגנה על תשתיות לאומיות החיוניות לקיומם של חיים תקינים במדינת ישראל ולחסן ככל הניתן מפני התקפה קיברנטית.

בשנת 2015 קיבלה הממשלה שתי החלטות אסטרטגיות, מהותיות וחשובות בנושא הגנת הסייבר. להלן פירוט:

1. החלטת הממשלה 2444 מפברואר 2015 (בהמשך להחלטת הממשלה 3611) בנושא "קידום ההיערכות הלאומית להגנת הסייבר" הגדירה הגנת סייבר "מכלול הפעולות למניעה, לנטרול, לחקירה ולהתמודדות עם איומי סייבר ואירועי סייבר ולצמצום השפעתם והנזק הנגרם מהם, וזאת בטרם התרחשותם, במהלכם ולאחריהם". בהחלטה נקבע בין השאר כי יש "1. לקבוע כי ההגנה על תפקודו והבטוח של מרחב הסייבר מהווה יעד ביטחוני לאומי חיוני של המדינה ואינטרס ממלכתי חיוני לביטחונה הלאומי; 2. להקים במשרד ראש הממשלה רשות לאומית להגנת הסייבר... שיעודה הגנת מרחב הסייבר ושתפקידיה העיקריים הינם: א. לנהל, להפעיל ולבצע בהתאם לצורך את כלל מאמצי ההגנה האופרטיביים ברמה הלאומית במרחב הסייבר, בתפיסה מערכתית; ב. להפעיל מרכז לסיוע בהתמודדות עם איומי סייבר... עבור כלל המשק".

2. בהחלטת הממשלה 2443 מפברואר 2015 (בהמשך להחלטת הממשלה 3611) בנושא "קידום אסדרה לאומית והובלה ממשלתית בהגנת הסייבר" נקבע בין השאר כי יש "לקדם אסדרה לאומית בהגנת הסייבר ולפעול להובלה ממשלתית בהגנת הסייבר כחלק מיישום האסדרה הלאומית וכמהלך של דוגמה לציבור ולמשק".

בתחום ההובלה הממשלתית בהגנת הסייבר נקבע באותה החלטת ממשלה (חלק 2) כי יש להקים יחידה להגנת הסייבר בממשלה שיעודה הוא להיות גוף מכוון ומנחה מקצועית בתחום הגנת הסייבר עבור כלל משרדי הממשלה ויחידות הסמך, למעט הגופים המיוחדים, ולהקים מרכז שליטה ובקרה ממשלתי למול איומי סייבר. עוד נקבע בהחלטה כי יש להטיל על המנכ"לים של משרדי הממשלה ומנהלי יחידות הסמך לפעול לשיפור רמת הגנת הסייבר ולמנות לשם כך ממונה הגנת הסייבר, להקים ועדת היגוי משרדית, "להסדיר את אנשי המקצוע בתחום הגנת הסייבר המועסקים במשרד", להקצות תקציב ייעודי להגנת הסייבר במסגרת התקציב הקיים של המשרד ולקדם עמידה של המשרד בתקני אבטחת מידע ארגוניים. נוסף על כך נקבע בהחלטה כי יש "להטיל על ראש המטה להקים ועדת היגוי לקידום ההובלה הממשלתית בהגנת הסייבר... ולגבש מנגנוני סיוע למשרדי הממשלה למימוש פתרונות טכנולוגיים מתקדמים לצרכים ייחודיים".

היחידה להגנת הסייבר בממשלה (להלן - יח"ב) היא יחידה הפועלת במסגרת רשות התקשוב הממשלתי שבמשרד הדיגיטל הלאומי⁵³. משרד זה הוקם על פי החלטת הממשלה 56 מיוני 2020. היעדים של יח"ב הם הובלה ממשלתית בהגנת הסייבר - היחידה להגנת

53 לפני שהוקם משרד הדיגיטל הלאומי, פעלה רשות התקשוב הממשלתי במסגרת משרד ראש הממשלה.



הסייבר בממשלה ומרכז שליטה ובקרה ממשלתי למול איומי סייבר; הנחיה מקצועית והכוונה של כלל משרדי הממשלה ויחידות הסמך בתחום הגנת הסייבר.

משרד התחבורה מסר למשרד מבקר המדינה בפברואר 2021 כי ממונה הגנת הסייבר ואבטחת המידע במשרד התחבורה הוא ראש אגף בכיר לטכנולוגיות דיגיטליות ומידע. משרד התחבורה הוסיף כי שני תפקידים אלה מוגדרים בהתאם להנחיות של יה"ב על בסיס החלטת הממשלה 2443 מפברואר 2015.

מאגרי תמונות של משתמשי כרטיס רב-קו

בדוח הביקורת משנת 2020⁵⁴ צוין בין היתר כי "מספר התמונות הנכללות במאגרי הרשות [הרשות הארצית לתחבורה ציבורית] ובמאגרי המפעילים מוערך בכ-6.1 מיליון עבור 4.5 מיליון נוסעים ייחודיים, דהיינו מדובר במאגרים נרחבים ומשמעותיים. לרשות הארצית לתחבורה ציבורית אין כל מידע בנוגע למאגרים המצויים בידי המפעילים, ובכלל זה מידע על התמונות המצויות במאגרים אלה. מידע זה נדרש לצורך בחינת היבטים של אבטחת המידע והגנה על פרטיות הנוסעים. זאת ועוד, היקף המידע במאגרים אלה הולך וגדל בלי שהרשות [הרשות הארצית לתחבורה ציבורית] מפקחת על הפעלתם. נוסף על כך, היחידה להזדהות וליישומים ביומטריים [של מערך הסייבר הלאומי] לא בחנה את הנושא, ומשכך חסר לה מידע הנוגע לעמידת המאגרים האמורים במדיניות ובקווים מנחים. כל זאת, למרות הסיכונים הטמונים בהפעלתם בהיבטי אבטחת מידע והגנת הפרטיות וכן ההשלכות האפשריות אם ייעשה שימוש לרעה במידע הביומטרי המצוי בהם (כגון מעקב והצלבת מידע עם מידע אחר)".

בדוח הביקורת משנת 2020 גם צוינה תשובתו של משרד התחבורה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2019, ולפיה "ניהול מאגר התמונות של משתמשי הרב-קו כפוף לדינים הכלליים החלים על מאגרים מסוג זה וכי על מאגר זה חלות הגבלות הפוגעות בתפעול יעיל של כרטיסי הרב-קו (לדוגמה הפרדה בין מספר הכרטיס ובין שמו ותמונתו של בעל הכרטיס)". כמו כן צוינה בדוח הביקורת משנת 2020 תשובתה של היחידה להזדהות וליישומים ביומטריים של מערך הסייבר הלאומי מדצמבר 2019, ולפיה "בפנייה הראשונית לכלל המשרדים, ובהם משרד התחבורה, הם התבקשו להעביר מידע על יישומים המצויים באחריותם ומשרד התחבורה לא הזכיר את מאגר התמונות של משתמשי כרטיס רב-קו". היחידה הוסיפה כי "הפנייה לרשות הארצית לתחבורה ציבורית לצורך הסדרת מאגר תמונות משתמשי כרטיס רב-קו מצויה בתוכנית העבודה של היחידה לשנת 2020, בכפוף לשיתוף פעולה מצד הרשות".

משרד מבקר המדינה קבע בדוח הביקורת משנת 2020 כי "נוכח היקפם העצום של המאגרים וכמות הנתונים הנכללים בהם, ובשל הסיכונים הטמונים בהפעלתם, לרבות רגישותם הרבה כמאגרים הכוללים גם תמונות של כמיליון קטנים, ראוי שהיחידה להזדהות וליישומים ביומטריים תבחן את הפעלתם. הצורך בבחינה כאמור מתחדד גם נוכח ההתפתחות הטכנולוגית שחלה

54 מבקר המדינה, דוח שנתי 70ב (2020), "היבטים בהסדרת השימוש במאגרים ביומטריים", עמ' 271.



בעשור האחרון ביכולות הטכנולוגיה לזיהוי פנים. כמו כן, ראוי שהרשות הארצית לתחבורה ציבורית תפקח על הפעלתם של המאגרים המוחזקים בידי מפעילי התחבורה הציבורית⁵⁵.

בביקורת הנוכחית עלה כי משרד התחבורה החליט בעקבות פרסום דוח הביקורת משנת 2020 בין השאר לקדם תהליכים למחיקת כל התמונות של המשתמשים בכרטיס רב-קו ממאגר התמונות של מערך כרטיסי הרב-קו, בגלל שיקולים הנוגעים לאבטחת מידע ולהגנת הפרטיות של הנוסעים.

כך, בפברואר 2021 ציין משרד התחבורה כי בעקבות דוח הביקורת משנת 2020 הוא החליט למחוק את מאגר התמונות של משתמשי כרטיס רב-קו במרכז השירות בבנק הדואר, אשר משמש ספק של משרד התחבורה. עוד מסר משרד התחבורה כי התקבל אישור מבנק הדואר כי אכן מאגר התמונות כאמור אכן נמחק.

בנק הדואר מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2021 כי בפברואר אותה שנה ביקש ממנו משרד התחבורה למחוק את תמונות המשתמשים בכרטיס, ובנק הדואר פעל "בדיוק ובקפידה, אך ורק לפי הנחיות המשרד".

בתשובת משרד התחבורה נמסר כי בנק הדואר הצהיר כי התמונות של המשתמשים בכרטיס רב-קו נמחקו מבסיס הנתונים וממערכת הגיבויים שלו. משרד התחבורה ציין כי נוסף על כך, כלל מפעילי התחבורה הציבורית חתמו על הצהרות לפני עורכי דין כי כלל התמונות נמחקו ואינן נשמרות יותר במאגרים שלהם.

בביקורת המעקב עלה כי מטעמי אבטחת מידע התמונות של משתמשי כרטיס רב-קו נמחקו ממאגרי המידע של בנק הדואר ושל מפעילי התחבורה הציבורית, וכי ליקוי זה תוקן באופן מלא.



בביקורת המעקב עלה כי משרד התחבורה תיקן כחצי מהליקויים שצוינו בדוח הביקורת משנת 2017. עם זאת, חלק מליקויים שצוינו באותו דוח הביקורת לא תוקנו. למשל, במועד סיום ביקורת המעקב עדיין לא הושלמו: ההסדרה של השימוש בכרטיס רב-קו, אף שהשימוש בכרטיס החל בשנת 2007; הסדרת הגנת הפרטיות של המשתמשים בכרטיס רב-קו; וסמכויות הפיקוח והאכיפה לגבי נוסעים שלא שילמו עבור הנסיעות שלהם. על משרד התחבורה להשלים את תיקון כל הליקויים שצוינו בדוח הביקורת משנת 2017.

55 מבקר המדינה, **דוח שנתי 70ב** (2020), "היבטים בהסדרת השימוש במאגרים ביומטריים", עמ' 271 - 272.



חלק ב'

השימוש ביישומי תשלום בתחבורה הציבורית⁵⁶

בהתאם למגמה העולמית לאפשר לנוסעים לצרוך שירותי תחבורה ציבורית מבוססת חשבון מרוחק, מתכוון משרד התחבורה להציע לנוסעים לצרוך מגוון שירותי תח"צ באמצעות חשבון מרוחק אחד; אחד האמצעים הוא יישומון בטלפון סלולרי חכם. ביולי 2019 פרסם משרד התחבורה מכרז להפעלת שירות מרוחק ויישומון בטלפון סלולרי חכם לתשלום דמי נסיעה ולתיקוף בתחבורה הציבורית (להלן - המכרז או המכרז מיולי 2019).

ממסמכי המכרז עולה כי יישומון זה נועד גם לצורך תשלום ותיקוף בכל אמצעי התחבורה הציבורית: האוטובוסים, מוניות השירות, רכבת ישראל, הרכבות הקלות, הרכבל בחיפה וכל שירות תחבורה ציבורית אחר שתורה עליו הרשות הארצית. יצוין כי היישומון נועד להצטרף לכרטיס הרב-קו הקיים ולהציע עוד אפשרות לתשלום עבור שירותי התחבורה הציבורית.

במכרז האמור זכו שלושה צוותים⁵⁷. לאחר עבודה שנמשכה כשנה והוספת יישומון ממשלתי, היה אמור השימוש בארבעת היישומונים להתחיל ביוני 2020. בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי משרד התחבורה עצר את כניסתם של היישומונים לשימוש, בנימוק שהתעריפים בהם יקרים מדי באזורי הפריפריה, לעומת נסיעה באמצעות רב-קו, שבו התעריפים נמוכים יותר. יצוין כי לאחר עבודה משותפת של משרד התחבורה ומשרד האוצר סוכם על הוספת שני תעריפים באזורי הפריפריה, והיישומונים נכנסו לשימוש במחצית דצמבר 2020.

כאמור, ב-13.5.20 פורסם תיקון מס' 2 של צו הפיקוח. בתיקון נוספה הגדרה של "אמצעי תשלום מתקדם", ולפיה אמצעי כזה כולל גם יישומון שמותקן בטלפון סלולרי חכם או באמצעי סלולרי אחר, באמצעים דיגיטליים או בטכנולוגיה אחרת. כן נוספה בתיקון הגדרה של "תיקוף באמצעי תשלום מתקדם", אשר מאפשר שימוש באותו היישומון.

ב-15.6.20 התקיים דיון בוועדת הכלכלה של הכנסת בנושא "היישומים החדשים לתשלום בתחבורה הציבורית" (להלן - הדיון ביוני 2020). מנהל הרשות הארצית ציין בדיון כי היישומונים החדשים התווספו לכרטיס הרב-קו, והנוסעים יוכלו לבחור אם להשתמש בהם או בכרטיס רב-קו. מנהל הרשות הארצית הוסיף כי השימוש ביישומונים באופן מלא צפוי להביא לחיסכון של 100-100 מיליון ש"ח למדינה, סכום השווה לעלות הסליקה ברב-קו.

56 יצוין כי בביקורת הנוכחית משרד מבקר המדינה לא בדק את כדאיות התשלומים למשתמשי תח"צ עבור הנסיעות בתח"צ בין באמצעות כרטיס רב-קו ובין באמצעות היישומונים הנזכרים לעיל.

57 יצוין כי שלושה צוותים זכו בהפעלת שלושה יישומונים פרטיים. נוסף על כך, יש יישומון ציבורי אשר מופעל מטעם משרד התחבורה באמצעות חברה ממשלתית. בסך הכול יש ארבעה יישומונים לשימוש המשתמשים בתח"צ.



מחוברת מידע משותפת של הרשות הארצית ומשרד התחבורה שמפורסמת במרשתת⁵⁸ (להלן - חוברת המידע המשותפת) עולה כי עלות הנסיעה באמצעות יישומון תחושב על פי מרחק הנסיעה שבוצעה בפועל ו"שיטת הטבעות"⁵⁹. יצוין כי בשלב הראשון אפשר לשלם באמצעות היישומונים עבור הנסיעות באוטובוסים בלבד, וממרץ 2021 יהיה אפשר לשלם באמצעותם גם עבור הנסיעות ברכבת ישראל, ברק"ל, בכרמלית ובמוניות השירות. אם נוסעים בשני קווים שונים בזה אחר זה, מדובר בשני מקטעי נסיעה שיש לשלם ולתקף עבורם; כמו כן, יש לתקף מחדש בכל נסיעה גם במעבר בין קווי האוטובוס השונים במסגרת 90 הדקות (במטרופולינים שבהן הדבר היה נהוג עד כה באמצעות שימוש בכרטיס רב-קו). היישומונים החדשים משמרים את ההנחות האישיות הניתנות כיום למשתמשי התח"צ בהתאם לפרופיל שלהם, למשל אזרחים ותיקים, סטודנטים, תושבי פריפריה וחיילים.

1. בינואר 2021 מסר משרד התחבורה כי נכון ל-21.1.21 "קיימים כ-164 אלף חשבונות ועד כה בוצעו כ-300,000 תיקופים. חלק קטן מהחשבונות והתיקופים בוצעו במסגרת הפיילוט טרם העלייה לאוויר. שיעור התיקופים היומי הוא כ-1% משיעור התיקופים הכללי". עוד מסר משרד התחבורה כי בשל מגבלות הקורונה והנחיות הסגר חלים שינויים רבים בזמני הנסיעות של קווי התחבורה הציבורית ובהיקף פעילות התחבורה הציבורית, והיקפי השימוש ביישומונים ובכרטיס רב-קו מושפעים מכך באופן ישיר.

הנתונים על השימוש ביישומונים מלמדים כי החשיפה שלהם באמצעי התקשורת וברשתות החברתיות היא מועטה, וכי ראוי להגביר את המודעות של משתמשי התח"צ לאפשרות חדשה זו לתשלום ולתיקוף עבור נסיעותיהם בתח"צ.

בתשובת משרד התחבורה נמסר כי ב-1.3.21 נוספה האפשרות לתקף ולשלם באמצעות היישומונים גם ברכבת ישראל ובכרמלית, והמשרד בוחן בימים אלו אמצעים שונים להרחבת השימוש ביישומונים באמצעי תחבורה ציבורית נוספים.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את מתן האפשרות לשלם עבור נסיעה בתחבורה הציבורית באמצעות הטלפון הסלולרי, נוסף על התשלום הקיים באמצעות כרטיס הרב-קו, וממליץ למשרד התחבורה לעקוב אחר השימוש ביישומונים, לבחון את החסמים לשימוש בהם וכן לבחון אמצעים להגברת החשיפה של משתמשי התח"צ ליישומונים, כדי שהחשיפה תהיה מיטבית ורחבה.

2. מבדיקות שעשה משרד מבקר המדינה עולה כי במאי 2020 פרסמה הרשות להגנת הפרטיות טיוטת מדריך בנושא "הגנת הפרטיות בגופי התחבורה בעידן הדיגיטלי" (להלן - טיוטת המדריך), במטרה להגביר את ההגנה על הפרטיות של המשתמשים בשירותי התחבורה הציבורית השונים ולהביא ליישום עקרונות חוק הגנת הפרטיות ולהתקנת תקנות

58 www.pti.org.il; שם החוברת "מעכשיו משלמים בתחבורה הציבורית גם בטלפון הנייד".

59 על פי השיטה, המדינה מחולקת לשש טבעות חיוב אשר מוגדרות על פי טווחי הנסיעה. טווחי הנסיעה נקבעים לפי מרחק הנסיעה בקילומטרים מהמקום הנוכחי של הנוסע ועד ליעדו. מקום תחילת הנסיעה הוא מרכז הטבעת. אם היעד נמצא בטבעת אחרת, הוא משמש מרכז הטבעת השנייה. על פי נקודות מרכזיות אלה - בין המקום הנוכחי ליעד - מחושב טווח הנסיעה, ולכל טווח יש תעריף נסיעה אחר.



מכוחו בנוגע לשימוש בשירותים אלה. המועד האחרון לקבלת הערות מהציבור נקבע ל-25.6.20, כחודש לאחר פרסום טיוטת המדריך.

בהקדמה לטיטוט המדריך נכתב בין היתר כי "כנגזרת מחזון הממשלה בתחום התחבורה החכמה [החלטת הממשלה 2316] ולמגמות החדשנות בעולם התחבורה, משרד התחבורה פועל ליצירת פתרונות ניידים אופטימליים לכלל אזרחי המדינה ולמשתמשים בשירותי תחבורה. תפיסת המשרד היא כי שילוב הכוחות בין תשתית ואמצעי תחבורה לבין טכנולוגיה, יתרום למקסום האפקטיביות של מערכת התחבורה בישראל. לב ליבה של תפיסה זו היא התבססות על איסוף ושיתוף Data כבסיס לתכנון, פיקוח ולפיתוח השוק, ושימוש במידע הנאסף לשם ייצור מהפכת ה'ניידות כשירות' בישראל (Maas - Mobility as a Service)". עוד נכתב בהקדמה כי "בנוסף, הנגשת ה-Data לציבור מהווה כלי למפתחי יישומים תחבורתיים. כלומר, מהפכת התחבורה החכמה מגבירה את הצורך בשיתופי הפעולה וגישה הדדית למאגרי ה-Data הקיימים בין המפעילים הציבוריים והפרטיים. מצב זה מציב אתגרים טכנולוגיים רבים (כמו אבטחת מידע נאותה), אתגרים מסחריים (כמו זכויות בעלות על נתונים) ואתגרים אתיים ומשפטיים משמעותיים הנוגעים לפרטיות המשתמשים בתחבורה".

בהמשך ההקדמה לטיטוט המדריך צוין כי "במטרה להגן על פרטיות המשתמשים הבאים במגע עם שירותי תחבורה שונים, יש להכיר [ב]מספר עקרונות בסיסיים, וכן ליישם את עקרונות חוק הגנת הפרטיות והתקנות הנלוות לו. **תפקידו של מדריך זה הוא להגדיר את הסיכונים לפרטיות בתחבורה בעידן הדיגיטלי ולספק לגופים ולחברות העוסקות בכך כלים נגישים להתמודדות עם סיכונים אלה**" (ההדגשה במקור).

בדיון ביוני 2020 מסר מנהל הרשות הארצית כי משרד התחבורה דרש מהחברות אשר מפעילות את היישומים למסור לו את כל הכללים של מערך הסייבר הלאומי והרשות להגנת הפרטיות בנוגע לאבטחת המידע, השמירה על פרטיות האזרח וקיום הוראות חוק הגנת הפרטיות. מנהל אגף הטכנולוגיות במשרד התחבורה ציין באותו דיון כי משרד התחבורה קבע סטנדרטים לשמירת המאגר, וכי החברות שמקימות את היישומים נדרשות להציג מסמכי מדיניות לגבי אבטחת מידע ולפרט לגבי אופן שמירת המידע לפי חוק הגנת הפרטיות.

עם זאת, בדיון ביוני 2020 התברר שמשרד התחבורה לא התייעץ עם הרשות להגנת הפרטיות בכל הנוגע לאבטחת המידע והגנת הפרטיות ביישומים החדשים. היועץ המשפטי של ועדת הכלכלה ציין בדיון כי להבנתו הכללים שנקבעו בתנאי המכרז מיולי 2019 עלולים להעמיד את המידע הנאגר ביישומים בסכנת דליפה או פגיעה. אחד מחברי הוועדה ציין: "ואנחנו רואים פה פגיעה, אנחנו גם רואים פה שכחלק מהמכרז משרד התחבורה מקים שני מאגרי מידע מאוד רגישים על המידע על אזרחים... מידע פרטי שלנו בלי הסמכה בחוק. לא ניתן להקים מאגרי מידע על אזרחים בלי הסמכה בחוק".

יו"ר ועדת הכלכלה סיכם בתום הדיון: "הוועדה מצאה שקידום היישומים החדשים לתשלום בתחבורה הציבורית מעלה שאלות קשות ביחס לשמירה על הפרטיות של ציבור המשתמשים. הוועדה רואה בחומרה שנושא מסוג זה לא קודם בהתייעצות עם הרשות להגנת הפרטיות... הוועדה קוראת למשרד התחבורה להקפיד לעת עתה את השימוש באפליקציה עד להסדרת סוגיית הפרטיות ולמתן מענה לשאלות. לצערי הרב אני יוצא עם



תשובות לחששות ולספקות שהבאנו - הן בנושא הגנת הפרטיות והן בפגיעה באוכלוסיות שלא משתמשות באפליקציות. והחשש הוא יותר מסביר שהעלות הזו תושת בסוף עליהם [על האוכלוסיות]."

ב-13.7.20 פרסמה הרשות להגנת הפרטיות מסמך מדיניות בנושא "היבטי פרטיות ביישומנים (אפליקציות) לתשלום ותיקוף שימוש בשירותי תחבורה ציבורית" (להלן - מסמך המדיניות). במסמך המדיניות נכתב כי יש לשים דגש מיוחד "על סוגיית ההסכמה ועל מתן חלופה אנונימית לשימוש בשירותי תחבורה ציבורית".

הבעיות בנוגע לפרטיות המפורטות במסמך המדיניות הם בין השאר אלה: ספק לגבי הסכמה מדעת לאיסוף מידע; היעדר חלופות למשתמשי היישומנים (המשתמשים יאלצו לתת את הסכמתם לשימוש במידע הנוגע אליהם מחוסר ברירה, אחרת הם לא יוכלו להשתמש ביישומנים); תחושת מעקב ופגיעה בשליטה על המידע; זליגת מידע; אבטחת מידע; איסוף מידע שלא לצורך; הרשאות גישה למכשירים ואמצעים טכנולוגיים נוספים הקיימים בהם; ושימוש במידע למטרות פסולות.

במסמך המדיניות נכללו גם עניינים שהרשות להגנת הפרטיות המליצה להתייחס אליהם. להלן חלק מהם (מבין 14 העניינים שנכללו במסמך):

א. שימוש ביישומנים לתשלום ולתיקוף עבור השימוש בתחבורה הציבורית כרוך באיסוף ובעיבוד של מידע אישי רגיש, דבר שיכול לגרום לפגיעה חמורה בפרטיותם של המשתמשים.

ב. על כל גוף או רשות ציבוריים, ובכלל זה משרד התחבורה, המתקשרים עם הגורמים המספקים ומפעילים יישומנים לצורך מתן שירות ציבורי חיוני, ובכלל זה שירותים לתשלום ותיקוף עבור השימוש בתחבורה הציבורית, מוטלת האחריות לוודא כי גורמים אלו פועלים בהתאם להוראות חוק הגנת הפרטיות והתקנות שהותקנו מכוחו.

ג. בהתאם להוראות סעיף 17 לחוק הגנת הפרטיות, על משרד התחבורה והגורמים המספקים ומפעילים את היישומנים לעמוד בהוראות חוק הגנת הפרטיות והתקנות שהותקנו מכוחו, לרבות בנוגע לחובות המוטלות עליהם בהיבטים של אבטחת מידע ואופן ניהול מאגרי המידע.

ד. על הגורמים הרלוונטיים (משרד התחבורה והגורמים המספקים את השירות) לוודא שביישומנים מוטמעת האפשרות להשתמש בהם במידה כזו או אחרת של אנונימיות, ככל שדבר זה אפשרי מבחינה טכנולוגית. יצוין כי מידה כזו של אנונימיות מתאפשרת בשימוש ברב-קו.

ה. אם לא תהיה אפשרות לשימוש אנונימי ביישומנים, יש לוודא כי תמשיך להיות למשתמשים חלופה סבירה וממשית לשימוש אנונימי, כגון שימוש בכרטיס חכם אנונימי או תשלום במזומן. היעדר חלופה כזאת תכפה על המשתמשים להסכים לאיסוף המידע, באופן המנוגד למהותו של עקרון ההסכמה ולהוראות סעיף 1 לחוק הגנת הפרטיות.



1. יש לוודא כי הגורמים האוספים מידע במסגרת השימוש ביישומנים משתמשים במידע שנאסף אך ורק בהתאם למטרה שהוגדרה מלכתחילה.

ב-16.9.20 פרסמה הרשות להגנת הפרטיות מדריך בעניין תחבורה חכמה בסביבה דיגיטלית. באתר המרשתת של הרשות צוין כי "מטרת המדריך היא להגביר את ההגנה על פרטיות המשתמשים בשירותי תחבורה שונים וחיוק יישום עקרונות הגנת הפרטיות בעת שימוש בשירותים אלה באמצעים דיגיטליים. המדריך מנגיש את העקרונות והכללים המשפטיים הרלוונטיים לפעילותם של גופי התחבורה ומציג המלצות להתנהלותם בכל הנוגע לשמירה על פרטיות הציבור ולהגנה על המידע הנוגע אליו".

ב-19.7.20 התקיימה ישיבה בהשתתפות נציגי משרד התחבורה ונציגי הרשות להגנת הפרטיות, ובה הציגו נציגי משרד התחבורה את המתווה של המכרז מיולי 2019 ואת ההסדרים הקבועים בו, על פי העקרונות שפורטו במסמך המדיניות של הרשות. לאחר הישיבה הועברו לרשות להגנת הפרטיות, נוסף על הסכם השימוש ביישומנים, טיוטת הסכם למתן שירותים עם החברות הזוכות במכרז, מסמך ובו מענה על שאלות שהתעוררו במהלך ההליך המכרזי ונוסח ההסכמה לקבלת מידע שיווקי בתהליך הרישום ליישומן.

בהמשך לדיון כללה הרשות להגנת הפרטיות במכתב מאוגוסט 2020 כמה בקשות, ובהן מתן אפשרות לשימוש אנונימי ביישומנים, הפרדה בין משתמשים פעילים לבין משתמשים לא פעילים והגבלת משך זמן החזקת המידע אצל החברות שזכו במכרז. כמו כן, נכללו במכתב הערות של הרשות לגבי קבלת שירותים ללא תמורה, סיום השימוש של המשתמשים ביישומנים והמשך השימוש במידע שאגרו החברות על המשתמשים. בסוף המכתב ציינה הרשות: "מעבר לאמור, אין לנו הערות נוספות להסדרים הקבועים במכרז ובמסמכים הנלווים לו לרבות בהיבטי אבטחת המידע".

במכתב של משרד התחבורה לרשות להגנת הפרטיות מאוגוסט 2020 צוין כי משרד התחבורה נתן מענה לכל ההערות והבקשות של הרשות שצוינו במכתב שלה מאוגוסט 2020. כמו כן פורטו במכתב השינויים שבכוונת משרד התחבורה לעשות במסמכי המכרז ובהנחיות למפעילים, בעקבות ההערות שנכללו במכתב של הרשות.

בספטמבר 2020 שלחה המחלקה המשפטית של הרשות הודעה למחלקה המשפטית של משרד התחבורה, ובה צוין בין היתר: "קיבלנו את תשובתכם מהתאריך 18.8.20... מהתשובה ניכר כי נעשו שינויים משמעותיים בהליכי המכרז, אשר יסייעו בהגנה על פרטיותם של המשתמשים. לאור האמור, אין לנו הערות נוספות, ומבחינתנו ניתן להתקדם בהליך המכרז".

בחוברת המידע המשותפת, שכאמור מפורסמת במרשתת, המליץ משרד התחבורה למשתמשים ביישומנים בין היתר "לקרוא בעיון את הסכם השימוש בכל אחד מהיישומנים", כדי שהמשתמשים ידעו כיצד לשמור על פרטיותם.

בביקורת הנוכחית עלה כי לפני השימוש בכל אחד מארבעת היישומנים חובה לקרוא את תנאי הסכם השימוש ולסמן "וי" במשבצת המתאימה. בלי ביצוע פעולה זו אי אפשר להשתמש באותו היישומן. מבדיקת הסכם השימוש של כל אחד מארבעת היישומנים עולה כי המידע לגבי מדיניות הגנת הפרטיות מצוין בסופו של ההסכם (לאחר 13 עד 14 סעיפים בהסכם השימוש של כל יישומן).



משרד התחבורה מסר בתשובתו כי הסכם השימוש ביישומנים, אשר אושר על ידי הרשות להגנת הפרטיות, כפוף להנחיות המשרד שבהן נקבע כי "במועד הרישום, המשתמש יהיה מחויב לתת הסכמה פוזיטיבית ומדעת להסכם השימוש ולתנאיו, רק בסופו". עוד מסר משרד התחבורה בתשובתו כי נוסח ההסכם, תצורתו ודרישה "לאשר פוזיטיבית בתוך הסכם השימוש סעיף נוסף, הונחו על ידי המשרד ונבדקו על ידו".

במכתב משרד התחבורה מאוגוסט 2020 (במענה על מכתב הרשות מאוגוסט 2020) צוין לגבי נושא "סיום התקשרות והמשך שימוש מידע" כי משרד התחבורה הנחה את המפעילים הפרטיים להכניס להסכם השימוש סעיף כדלקמן: "במקרה שבו ההתקשרות באה לסיומה בהתאם לפנייה בכתב של המשתמש לסגירת החשבון המרוחק, המידע האישי שישמר לגביך יהיה רק לצורך הגנה או עמידה על זכויות משפטיות בהתאם לדרישות הדין". עוד צוין במכתב זה כי לגבי הגבלת משך זמן החזקת המידע נקבע כי "המפעילים יונחו לשמור מידע לתקופה שלא תעלה על תקופת ההתיישנות".

משרד מבקר המדינה ממליץ כי משרד התחבורה ימסד הליכי פיקוח ובקרה על פעילות מפעילי היישומנים, כדי לוודא את עמידתם בין השאר בכללי אבטחת המידע המצויים במאגריהם.

בתשובת משרד התחבורה נמסר כי בכל הנוגע להליכי פיקוח ובקרה על פעילות מפעילי היישומנים, בהתאם לתנאי המכרז משרד התחבורה רשאי לבצע בדיקות בכל עת אצל בעלי האישור בכל הקשור למתן השירות, לתמורה הכספית ולדרישות נוספות שנקבעו במכרז. משרד התחבורה הוסיף כי הוא מתכנן לבצע ביקורת שנתית אצל כל אחד ממפעילי היישומנים, כחלק מתוכנית הביקורת שלו אצל ספקי השירות השונים שלו.



סיכום

הגודש בכבישי ישראל מחייב לקדם את התחבורה הציבורית במדינה. בשנים האחרונות פועל משרד התחבורה לפיתוח ושיפור של מערך שירותי התחבורה הציבורית ברחבי הארץ. במועד סיום הביקורת הנוכחית מרבית תשלומי הנסיעה בתח"צ מבוצעים בכרטיס הרב-קו שהוא כרטיס אלקטרוני רב-פעמי נטען. מאמצע דצמבר 2020 נכנסו לשימוש גם יישומנים אשר מאפשרים לשלם ולתקף עבור הנסיעות בתח"צ.

בביקורת הקודמת הועלו ליקויים בעניין ההנפקה והטעינה של כרטיסי רב-קו, שחזור כרטיסי רב-קו וקבלת החזרים, תיקוף וחיוב של כרטיסי רב-קו, ההתקשרות להפעלת מרכז השירות וגיבוי נתוניו של המרכז.

בביקורת המעקב עלה כי משרד התחבורה תיקן כחצי מהליקויים שציין משרד מבקר המדינה בדוח הביקורת משנת 2017, ובכלל זה הוספת עמדות לטעינת הכרטיס, הוספת אמצעים טכנולוגיים לטעינה והסדרת השימוש בכרטיס על ידי חיילי צה"ל והמשטרה. עם זאת, חלק מהליקויים שצינו בדוח הביקורת משנת 2017 לא תוקנו. למשל, נושא הגנת הפרטיות של המשתמשים בכרטיס רב-קו טרם הוסדר, וכן טרם הוסדרו סמכויות הפיקוח והאכיפה של הפקחים.

חשיבות קידום התחבורה הציבורית והתאמת אמצעי השימוש בה לשינויים הטכנולוגיים השוטפים מחייבות את משרד התחבורה להמשיך בפעילותו לשיפור מתמיד של אמצעי התשלום עבור השימוש בתחבורה הציבורית, הן כרטיס הרב-קו והן היישומנים האלקטרוניים החדשים. זאת בד בבד עם מיסוד הליכי פיקוח ובקרה של המשרד על שמירת המידע הרב על המשתמשים שנאגר במאגרים שונים, כדי שפרטיותם תישמר.

