

קידום שירותי התחבורה הציבורית באוטובוסים

תקציר

רקע כללי

האוטובוסים הם אמצעי התחבורה הציבורית המרכזי במדינת ישראל והם מהווים את עמוד התווך בתחום הסעת המונים. על פי נתוני משרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה או המשרד), בשנה ממוצעת כ-13,000 נהגים המועסקים על ידי המפעילים השונים מבצעים כ-650 מיליון נסיעות נוסעים באמצעות כ-9,500 אוטובוסים הפועלים בענף. מפעילים אלה פועלים מכוח רישיונות קו שנתיים הניתנים לכל קו בנפרד. משרד התחבורה, באמצעות הרשות הארצית לתחבורה ציבורית (להלן - הרשות הארצית או הרשות), הוא מאסדר הענף ופועל לעידוד השימוש באוטובוסים ולשיפורו.

הממשלה, באמצעות המשרד והרשות הארצית, מאסדרת את הענף בכל הקשור לרישוי שירותי התחבורה הציבורית, אישור מסלולי נסיעה, מיקום תחנות ההסעה, תעריפי הנסיעה, רמת השירות הניתן לציבור וביצוע בקורות שונות על המפעילים כדי לוודא את עמידתם באיכות הביצוע וברמת השירות הניתנת לציבור הנוסעים. למשרד התחבורה מוקנות, על פי פקודת התעבורה [נוסח חדש], סמכויות בתחום הרישוי, קביעת התעריפים, הגדרת מאפייני הרשת, רמת השירות, הפיקוח והבקרה על כל הענף. הממשלה משקיעה סכומים ניכרים בפיתוחה ובקידומה של התחבורה הציבורית. בשנת 2016 הסתכמו ביצועי התקציב של הממשלה בסובסידיה להפעלת תחבורה ציבורית באוטובוסים בכ-4 מיליארד ש"ח.

בשנים 2013 עד 2017 עלה מספר הנסיעות באוטובוסים בכ-42%. הגורמים העיקריים לכך היו כמה פעולות של משרד התחבורה ושל הרשות שתרמו לעידוד השימוש באוטובוסים על ידי ציבור הנוסעים, בזה: העצמת הליך הפרטת הקווים; קידום רפורמת תעריפים כלל-ארצית; הפעלת כרטיס רב-קו בכלל מפעילי התחבורה הציבורית; גידול בתקציבי הסובסידיה המשולמים למפעילים; קידום טכנולוגיות תחבורתיות; הפעלת מרכז מידע ארצי ועוד. עם זאת, הגידול במספר הנסיעות הוא גם תוצאה של עליית הביקוש בגלל עליית הגודש בכבישי המדינה.

עד תחילת שנות האלפיים, כמעט את כל שירותי התחבורה הציבורית באוטובוסים נתנו אגד - אגודה שיתופית לתחבורה ציבורית בישראל (להלן - אגד) ודן - חברה לתחבורה ציבורית בע"מ (להלן - חברת דן או דן). בתחילת שנות האלפיים החלה הממשלה בהליך העברת אשכולות של קווי אוטובוסים מאגד ומדן למפעילים שנבחרו במכרזים של משרד התחבורה.

בהסכמים שהמדינה חותמת עם המפעילים נקבעים תנאי השירות אשר מחייבים את מפעילי התחבורה. תנאים אלה כוללים את מסגרת השירות שהם

חייבים להעניק לנוסעים באשכולות שבאחריותם, במטרה להבטיח רמת שירות¹ טובה ויעילה לנוסעים (להלן - רמת שירות).

פעולות הביקורת

בחודשים אוקטובר 2017 - מרץ 2018 בדק משרד מבקר המדינה את נושא קידום שירותי התחבורה הציבורית באוטובוסים. הביקורת נעשתה במשרד התחבורה, בייחוד ברשות הארצית, באגף תקציבים במשרד האוצר ובכמה רשויות מקומיות.

הליקויים העיקריים

מכרזים לבחירת מפעילי התחבורה הציבורית והפעלתם

הרכב המשקלות הקיים במסגרת הקריטריונים לבחירת הזוכה במכרז להפעלת אשכול תחבורה ציבורית עלול לאפשר זכייה במכרזים להצעות זולות מספיק של מפעילים שסיפקו בעבר שירותים ברמה נמוכה. במהלך תקופת ההפעלה, הצעה זולה עלולה להגביר את הסיכונים של המפעילים ולפגוע ברווחיותם, שיובילו לפגיעה ברמת השירות לנוסע.

שיטת התשלום למפעילים, כפי שהיא מעוגנת כיום בהסכמים בין המדינה לביןם, כוללת מרכיב עיקרי שמשולם על פי הנסועה בפועל של האוטובוסים באשכול, ומרכיב משני משתנה ומצומצם שמשולם בעיקר לפי כמות הנוסעים באוטובוסים. שיטת תשלום זו אינה מתמרצת את המפעילים להגדיל את כמות הנוסעים ולפעול לשיפור השירות. יצוין כי במשרד מבקר המדינה התקבלו תלונות על אי-עצירת אוטובוסים בתחנות.

מודל התחרות הקיים בענף הוא מודל של "תחרות על השוק" (באמצעות הליך מכרז לבחירת מפעיל לאשכול) ולא "תחרות בתוך שוק" (באמצעות מפעילים מתחרים באותו אשכול). היעדר תמריצים מספיקים למפעילים וכשלים שונים במערך הפיקוח והבקרה שמבצע משרד התחבורה על פעילותם פוגעים ביסודות המודל הקיים ואינם מבטיחים שהמפעילים יספקו שירותים על פי הנקבע ברישיונות. כמו כן, המשקל הגבוה הניתן להצעה הכספית של המפעילים במכרזים, מחייב אותם להגיש הצעה זולה יחסית כדי להגדיל את סיכוייהם לזכות בהליך המכרז. בשל כך ובשל הסיכונים

1 רמת השירות נקבעת בהסכמים עם המפעילים וכוללת בין היתר, יציאה של כל האוטובוסים על פי התכנון, עמידה בלוחות זמנים, איכות האוטובוסים, איכות השירות וכו'.

התפעוליים הרבים שמאפיינים את תנאי ההתקשרות בין המפעילים למדינה עלולה לפגוע ברווחיות המפעילים, ובעקבות לכך, ולהביא לידי פגיעה בשירות.

ביצוע נסיעות בפועל בהתאם לתנאי ההסכם

מעיון בנתוני אי-ביצוע נסיעות בשנת 2017 עולה כי בחלק מ-24 האשכולות שנבדקו (מתוך 34 אשכולות פעילים) נמצאו חריגות רבות של אי-ביצוע נסיעות על פי הנקבע ברישיון הקווים, וכך לא עמדו מפעילים אלה ברמת השירות הנדרשת. בין היתר נמצא כי לא בוצעו מעל 330,000 נסיעות מתוך 13.7 מיליון (כ-2.4% מהנסיעות המתוכננות); מתוך 288 תצפיות חודשיות נמצאו חריגות ב-111 תצפיות; ב-3 אשכולות הייתה חריגה בכל אחד מחודשי השנה; בחודשי הקיץ והחגים החריגות רבות הרבה יותר. חריגות בהיקפים כאלה פוגעות בנוסעי התחבורה הציבורית ובאלה הסומכים עליה וזקוקים לה. אף שבאשכולות מסוימים הייתה חריגה מהותית מרמת השירות הנדרשת, משרד התחבורה לא נקט באמצעים העומדים לרשותו על פי ההסכמים עימם. כמו כן, משרד התחבורה לא דרש הסברים מהמפעילים בנוגע לחריגות מהמתוכנן ואף לא קיים דיונים פנימיים לצורך הפקת לקחים בנושא.



פיקוח משרד התחבורה על התחבורה הציבורית

היקף הבקורות שמבצעות חברות הבקרה הוא כ-1.5% מכלל פעילות מפעילי התחבורה הציבורית. למרות שישנם דוחות הכוללים נתונים רבים, במשרד התחבורה אין מתקיימים דיונים שוטפים של אנשי המקצוע והנהלה הבכירה בנוגע לניתוח של תוצאות דוחות הבקרה שמכילות עבורו חברות הבקרה ושל הממצאים העולים מהם. כמו כן, אין מתקיימים דיונים תדירים ומסודרים או תהליכי הפקת לקחים עם המפעילים השונים לצורך שיפור ויעול השירות בהתאם לממצאים שהועלו בדוחות אלה, וכן לפתרון בעיות שהעלו המפעילים בעקבות העבודה בשטח.

משרד התחבורה אינו משתמש במידע המלא המצוי במערכת "כל נתון"² לצורך בקרה על פעילות המפעילים, אלא מסתפק בקבלת דוחות המתבססים על מידע מדגמי. היקף הפיקוח של המשרד אינו נותן תמונת מצב שלמה למקבלי ההחלטות על פעילות המפעילים, מאפשר חריגות רבות מתנאי הרישיון ואינו מאפשר התדיינות אפקטיבית מול המפעילים כדי לשפר את רמת השירות.

חסמים המונעים את שיפור השירות באוטובוסים

למרות המחסור הידוע זה שנים בתשתיות התומכות בתחבורה ציבורית, כגון מסופים, חניונים וחדרי מנוחה לנהגים, עד למועד סיום הביקורת, מרץ 2018, לא ניתן פתרון הולם לרוב החסמים המונעים את הפיתוח המערכתי של התשתיות האלה, ובעיקר לקושי להגיע להסדרים מתאימים עם הרשויות המקומיות השונות.

למרות הקושי הקיים באיתור שטחים מתאימים לתשתיות תח"צ, כגון שטחים לחניוני לילה ומסופי תפעול, משרד התחבורה הטיל אחריות זו על מפעילים. רוב המפעילים לא המציאו למשרד התחבורה לפני מועד תחילת ההפעלה בפועל מסמכים חתומים המסדירים חניוני לילה ומסופי תפעול, כפי שנדרש בהסכם. כמו כן, משרד התחבורה לא הסביר כיצד אישר למפעילים רבים להפעיל את השירות אף שלא שעמדו בתנאי המכרז ובסעיף בחוזה ההפעלה שבו הם מתחייבים להבטיח תשתיות אלו.

מחסור בנהגים

למרות הצורך והמודעות לפתור את בעיית המחסור הרב בנהגים בענף, הנובע בין היתר מעיכובים בתהליך ההכשרה, העדר תשתיות תומכות לשיפור תנאי העבודה וההעסקה של הנהגים, והגדלת שירותי התחבורה הציבורית, משרד

2 מ-2015 משרד התחבורה משתמש במערכת ממוחשבת אשר מספקת את כל המידע הקיים על ביצוע הנסיעות בפועל של המפעילים השונים, וזאת בהשוואה למספר הנסיעות הקבוע ברישיון.

התחבורה לא פעל עם הגופים הרלוונטיים, בין היתר משרד הבריאות, לקדם פתרון בשיתוף המפעילים לבעיית המחסור בנהגים. הדבר גרם לכך שהמפעילים השונים מתקשים לספק את היקף השירות שמשרד התחבורה עצמו קובע במכרזים ולשנותו ולשפרו בתקופת ההפעלה. המחסור בנהגים גורם להידרדרות השירות ואיכותו.

המחסור בנהגים והצורך לספק את השירות על פי הנקבע ברישיונות הקווים מקשה על המפעילים לספק את השירות בהתאם לתקנות התעבורה, התשכ"א-1961³. חריגה מתקנות אלו עלולה לפגוע ברמת הנהיגה של הנהגים, וכתוצאה מכך לסכן באופן חמור את בטיחות הנוסעים.

אי-שוויון בהיקפי השירות ברמה הארצית

בפברואר 2016 הכינה הרשות הארצית סקירה השוואתית בין היקפי שירות⁴ התחבורה הציבורית ברשויות מקומיות בישראל. ב-65 מתוך 112 רשויות פריפריאליות ברמה כלכלית-חברתית נמוכה (לפי הגדרת הלמ"ס) היקף השירות קטן בשיעור של כ-31% מן הממוצע הכלל-ארצי.

ממסמך שהכינה הרשות ביולי 2016 לצורך הגדלה תקציבית עבור תוספות שירות בשנים 2017-2018 עולה כי 99 יישובים אינם מקבלים כל שירות אוטובוסים, אף שמרחקם מציר ראשי מצדיק הכנסת קו אליהם, וכי 238 יישובים נוספים מקבלים שירות אוטובוסים בתדירות נמוכה מהמינימום הנדרש לגודל היישוב.

עידוד השימוש בתחבורה ציבורית

תוכנית ייעודית בנושא מתן תמריצים לעידוד השימוש בתחבורה ציבורית במקומות עבודה לא הוכנה, ותקצוב התוכנית ב-40 מיליון ש"ח לא בוצע בפועל; זאת למרות החלטת הממשלה ממאי 2013 לגבש תוכנית להפחתת השימוש ברכב פרטי בנסיעות לעבודה.

הביקורת העלתה כי עד מועד סיום הביקורת, שר התחבורה ושר האוצר טרם גיבשו את התוכנית לעידוד השימוש בתחבורה ציבורית בהתאם להחלטות הממשלה בנושא, וממילא הגורמים המקצועיים במשרד התחבורה ובמשרד האוצר לא פעלו ולא גיבשו מדיניות מתאימה התנהלות זו פוגעת במשילות והיא בניגוד לכללי מינהל תקין.

3 תקנות אלו מגדירות את שעות העבודה והמנוחה של נהג אוטובוס.

4 תקן השירות מוגדר בהתאם לסוגי מרחב ובהתאם לגודל השכונה ומיקומה הגיאוגרפי.

ההמלצות העיקריות

על משרד התחבורה לפעול כדלהלן:

1. לבחון את המשקלות שהוא קבע במכרזים שערך בשנים האחרונות ולשקול את הצורך לשנותם כך שיזכו במכרז הצעות שיבטיחו את מתן שירות איכותי לנוסעים.
2. לשקול לשנות את שיטת תגמול המפעילים, ובין היתר את הצורך והכדאיות במתן תגמול גבוה יותר עבור כמות הנוסעים.
3. לקבוע במכרזים ובחוזים עם המפעילים תנאים שיצמצמו ככל האפשר את הסיכון ואי-הוודאות העלולים להכביד על המפעילים ולפגוע בתפקודם השוטף.
4. לפעול למיגור החריגות מתנאי השירות שנקבעו בהסכמים עם המפעילים ולמצוא להן פתרונות. בין היתר, יש לשקול כיצד להפחית את מספר החריגות בשירות בחודשי הקיץ והחגים, או לחלופין: לבדוק אם כמות הנסיעות המתוכננות בחודשים אלה נחוצות.
5. לאכוף את מדדי השירות כפי שמופיעים בהסכמים ולנקוט סנקציות כלפי מפעילים שאינם עומדים ברמות השירות הנדרשות. כמו כן, על משרד התחבורה לקיים ישיבות מקצועיות תדירות עם המפעילים ועם אנשי המקצוע במשרד לצורך תיקון הליקויים.
6. לעשות שימוש מקיף ויעיל במידע המצוי ברשותו וכן במידע המתקבל מחברות הבקרה לצורך ביצוע בקורות מקיפות ויעילות שיתרמו תרומה של ממש לאיכות ביצועי המפעילים ולשירות הניתן לציבור הנוסעים.
7. לפעול בהקדם להסרת חסמי התשתית המונעים את שיפור איכותו של השירות באוטובוסים. אם יהיה קושי ממשי לקדם את הנושא עקב היעדר הסכמות בין המשרד לבין הרשויות המקומיות, על המשרד לשקול פנייה לממשלה למציאת פתרונות מעשיים ולהמשיך את פעילותה לקידום הקמתן של רשויות מטרופוליניות.
8. לשקול לנהל ולתאם את נושא חסמי התשתית, המונעים פיתוח, באופן ישיר מול הרשויות המקומיות ומול גופי התשתית הרלוונטיים, ולא לחייב את המפעילים לדאוג לכך, וזאת כדי לטפל בנושא בצורה יעילה ומיטבית.
9. לעמוד על כך שהמפעילים יפעילו את הקווים בבטחה, בהתאם לחוק שעות עבודה ומנוחה, כדי למנוע פגיעה בבטיחות הנוסעים ושאר משתמשי הדרך.

10. לשפר באופן מהותי את שירותי התחבורה ליישובים שאינם מקבלים כל שירות וליישובים המקבלים שירות חלקי.

המחסור בנהגים מקצועיים מחייב את משרד התחבורה ואת משרד הבריאות למצוא פתרונות לייעול תהליך קבלת רישיון הנהיגה ולמניעת נשירה מיותרת של המעוניינים לעסוק בתחום במשך התהליך. לנוכח הסיבות הרבות לנשירה ולמחסור בנהגים, על משרד התחבורה בשיתוף הגופים הרלוונטיים לפעול לשיפור תנאי העבודה של הנהגים בענף.

סיכום

שירותי תחבורה ציבורית באמצעות אוטובוסים הם שירותים בסיסיים וחשובים ביותר לכלל תושבי המדינה לקיום תקין ולתפעולם השוטף של המשק והחברה. חשיבות זו נובעת בעיקר מההשפעה הרבה שיש לנגישות יעילה ואיכותית על קבוצות אוכלוסייה שונות, בעיקר על אוכלוסיות חלשות, וכן על המאמץ הלאומי להפחתת הגודש בכבישים. שירותי התחבורה הציבורית באוטובוסים הם חלק מרכזי בשירותי התחבורה הציבורית, שנועדו לספק לכל אזרח במידה שווה – ללא תלות באזור המגורים או ברמה החברתית-כלכלית – שירותים יעילים לצורך הניידות היום-יומית, הן ברמה הארצית והן בתוך המטרופולינים השונים, הן למרכזי תעסוקה והן ללימודים.

דוח זה העלה שבמקביל לפעולות משרד התחבורה להגברת השימוש בשירותי האוטובוסים במדינה, יש בהפעלת השירות ליקויים רבים ומשמעותיים. בין היתר, היעדר תמריצים מספקים וליקויים בפיקוח על פעילות המפעילים אינו מבטיח שהמפעילים מספקים שירותים מיטביים. כמו כן, המשקל הנמוך הניתן לאיכות השירות במכרזים לבחירת מפעילים עלול לאפשר זכייה של הצעה הכוללת רמת שירות מינימלית, אך זולה מספיק כדי לזכות בו. המשקל הגבוה הניתן להצעה הכספית של המפעילים במכרזים מחייב אותם להגיש הצעה זולה יחסית כדי להעלות את סיכוייהם לזכות בהליך המכרז, אך במקביל עולים הסיכונים לפגיעה ברווחיות המפעילים, ובעקבות זאת – לפגיעה בשירות לנוסע. עוד נמצא כי רמת השירות לאזרחים אינה אחידה בכל הארץ, וקיים מחסור בתשתיות חיוניות להפעלת שירותי אוטובוסים יעילים ואיכותיים. נוסף לכך, קיים מחסור חמור בנהגים, הפוגע בשירות ומאלץ את המפעילים להעסיק את הנהגים שעות מרובות ביום מתוך סיכון בטיחות הנוסעים. כמו כן נמצא כי חלק מהמפעילים לא עמדו בדרישות השירות שנקבעו בהסכמים עם המדינה, ונמצאו כשלים שונים במערך הפיקוח והבקרה של המשרד על המפעילים.

על משרד התחבורה והרשות הארצית לבצע עבודת מטה מעמיקה, שבה ייבחן אופן הניהול של מערך מפעילי האוטובוסים על רבדיו השונים, ובכללם התמריצים למפעילים, אופן הפיקוח של המשרד ושל חברות הבקרה שהוא מעסיק, הצורך בשיפור ניכר של מדדי השירות לציבור הנוסעים והצורך בסיוע למפעילים בפתרון בעיות מערכתיות, כגון חסמי התשתית והמחסור בנהגים. כמו כן, על המשרד לדאוג להמשך השיפור בשירותי האוטובוסים באזורי הפריפריה, שבהם השימוש בתחבורה הציבורית, בייחוד באוטובוסים, הוא בעל חשיבות יתרה.

מבוא

האוטובוסים הם אמצעי התחבורה הציבורית המרכזי במדינת ישראל והם מהווים את עמוד התווך בתחום הסעת המונים. על פי נתוני משרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה או המשרד), בשנה ממוצעת כ-13,000 נהגים המועסקים על ידי המפעילים השונים מבצעים כ-650 מיליון נסיעות נוסעים באמצעות כ-9,500 אוטובוסים הפועלים בענף. מפעילים אלה פועלים מכוח רישיונות קו שנתיים הניתנים לכל קו בנפרד. משרד התחבורה, באמצעות הרשות הארצית לתחבורה ציבורית (להלן - הרשות הארצית או הרשות), הוא מאסדר הענף ופועל לעידוד השימוש באוטובוסים ולשיפורו.

הממשלה, באמצעות המשרד והרשות, מאסדרת את הענף בכל הקשור לרישוי שירותי התחבורה הציבורית, אישור מסלולי נסיעה, מיקום תחנות ההסעה, תעריפי הנסיעה, רמת השירות לציבור וביצוע בקורות שונות על איכות הביצוע ועל רמת השירות הניתן לנוסעים. למשרד התחבורה מוקנות, על פי פקודת התעבורה [נוסח חדש] (להלן - פקודת התעבורה), סמכויות בתחום הרישוי, קביעת התעריפים, הגדרת מאפייני הרשת, רמת השירות, הפיקוח והבקרה על כל הענף. נוסף למשרד התחבורה, למשרד האוצר יש סמכויות בתחום ההסדרים הפיננסיים עם המפעילים. הממשלה משקיעה סכומים ניכרים בפיתוח ובקידומה של התחבורה הציבורית. בשנת 2016 הסתכמו ביצועי התקציב של הממשלה בסובסידיה להפעלת תחבורה הציבורית באוטובוסים בכ-4 מיליארד ש"ח.

בלוח 1 מוצגים נתונים שהתקבלו ממשרד התחבורה בנושא נסיעות נוסע בתחבורה ציבורית (באלפים), לפי אמצעי תחבורה, בשנת 2017 לעומת שנת 2016.

לוח 1: נסיעות נוסע בתחבורה ציבורית, לפי אמצעי תחבורה, 2016

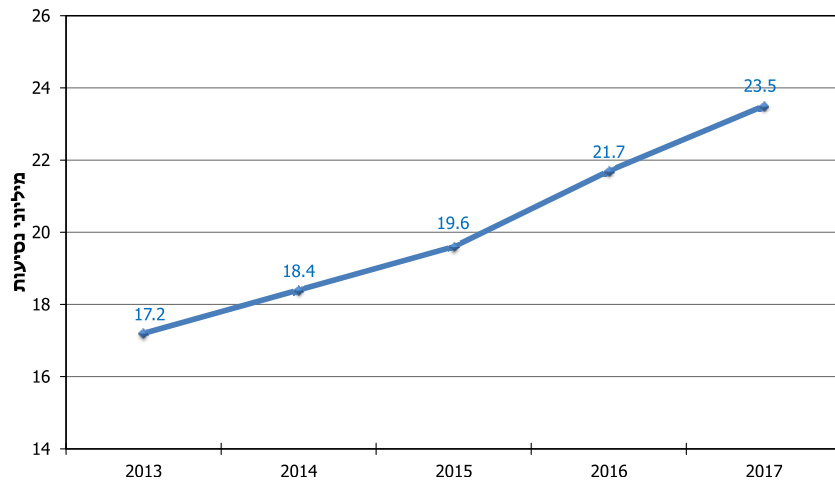
ו-2017 (באלפים)

שנה	אוטובוס	רכבת ארצית	רכבת קלה (י-ם)	סה"כ
2016	710,951	60,093	37,633	808,677
2017	752,726	64,603	42,457	859,786
שיעור הגידול	6%	8%	13%	6%

מקור: הרשות הארצית.

מנתוני לוח 1 עולה כי האוטובוסים הם הכלי המרכזי במסגרת השימוש בתחבורה ציבורית. היקף השימוש באוטובוסים בשנת 2017 הגיע לכ-87% מכלל השימוש בתחבורה הציבורית.

תרשים 1: נסיעות אוטובוסים, 2013 עד 2017 (במיליונים)



מתרשים 1 עולה כי בין השנים 2013-2017 חלה עליה של כ-42% במספר הנסיעות באוטובוסים. גידול זה הוא תוצאה בין היתר של מספר פעולות שביצעה הרשות שתרתמו לעידוד השימוש באוטובוסים על ידי ציבור הנוסעים, בהם: העצמת הליך הפרטת הקווים; קידום רפורמת תעריפים כלל ארצית; הפעלת כרטיס רב-קו בכלל מפעילי התחבורה הציבורית; העלאת תקציבי הסובסידיה המשולם למפעילים; קידום טכנולוגיות תחבורתיות; הפעלת מרכז מידע ארצי ועוד. עם זאת, הגידול במספר הנסיעות הוא גם תוצאה של עליית הביקושים בגלל הגודש העולה בכבישי המדינה.

עד לתחילת שנות האלפיים, כמעט את כל שירותי התחבורה הציבורית באוטובוסים נתנו אגד - אגודה שיתופית לתחבורה ציבורית בישראל (להלן - אגד) ודן - חברה לתחבורה ציבורית בע"מ (להלן - חברת דן או דן). אגד הפעיל את רוב השירות העירוני והבין-עירוני למעט בגוש דן, אשר היה באחריותה של חברת דן. בתחילת שנות האלפיים החלה הממשלה בהליך העברת אשכולות של קווי אוטובוסים מאגד ומדן להפעלה באמצעות מפעילים שנבחרו במכרזי משרד התחבורה. כיום ישנם 17 מפעילי תחבורה ציבורית (להלן - תח"צ) באמצעות אוטובוסים, אשר נותנים שירותים ב-34 אשכולות.

הממשלה היא הרגולטור המסדיר את כל הפעילות של ענף התחבורה הציבורית. במסגרת זו מעניקה הממשלה רישיונות הפעלה, בהתאם לפקודת התעבורה, באמצעות מכרזים שהיא מקיימת מדי פעם בפעם, ובהם נבחרים מפעילי תחבורה לאשכולות הקווים השונים. בהסכמים שהמדינה חותמת עם המפעילים נקבעים תנאי השירות המחייבים את מפעילי התחבורה. תנאים אלה כוללים מסגרת שירות שהם חייבים להעניק לנוסעים באשכולות שבאחריותם, כדי להבטיח רמת שירות⁵ טובה ויעילה לנוסעים.

5 רמת השירות נקבעת בהסכמים עם המפעילים וכוללת בין היתר, יציאה של כל האוטובוסים על פי התכנון, עמידה בלוחות זמנים, איכות האוטובוסים, איכות השירות וכו'.

פעולות הביקורת

בחדשים אוקטובר 2017 - מרץ 2018 בדק משרד מבקר המדינה את נושא קידום שירותי התחבורה הציבורית באוטובוסים. הביקורת נעשתה במשרד התחבורה, בייחוד ברשות הארצית לתחבורה ציבורית, באגף תקציבים במשרד האוצר ובכמה רשויות מקומיות.

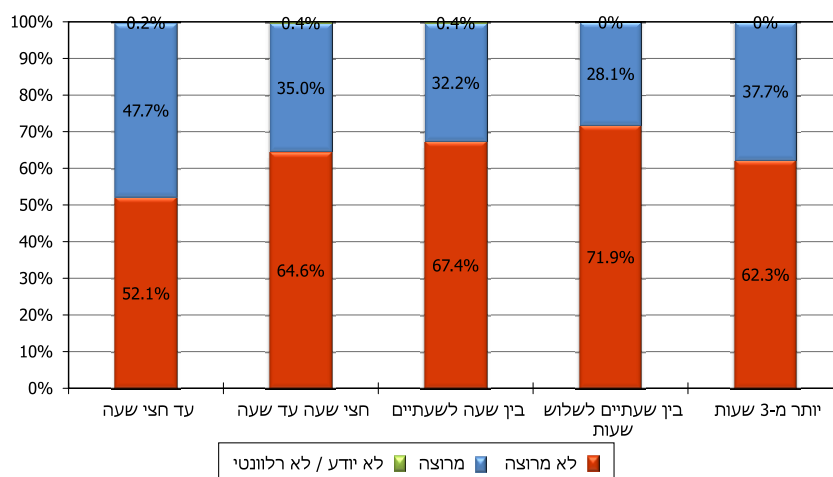
שאלון לשיתוף הציבור ומסקנותיו

במהלך חודש דצמבר 2017 קיים משרד מבקר המדינה הליך של שיתוף הציבור בנושא התחבורה הציבורית בישראל באמצעות שאלון באינטרנט. חשוב להדגיש כי בשל מאפייני ההליך והכלי בו נעשה שימוש, כל הממצאים של הליך שיתוף הציבור המוצגים בדו"ח זה מציגים תמונת מצב שמאפיינת את המשיבים לשאלון, ומלמדת אך ורק על החוויה שלהם ביחס לשימוש או אי השימוש בתחבורה הציבורית בישראל כיום. זהו איננו סקר המייצג באופן סטטיסטי את כלל האוכלוסייה בישראל, ומשרד מבקר המדינה עשה שימוש בממצאיו בהתאם לכך. מתוצאות השאלון עולה כי מעל 91% מהמשיבים המשתמשים בתחבורה הציבורית לעיתים קרובות, עושים זאת באוטובוסים. רובם משמשים באוטובוס באופן יומיומי, ולכל הפחות פעמיים בשבוע. שני הנושאים העיקריים שנבדקו בשאלון הם שביעות הרצון של הנוסעים באוטובוסים ביחס לתדירות הקווים ולמספר מקומות הישיבה הפנויים באוטובוסים אשר מבטא את הצפיפות בתוכם. כמו כן, נשאלו הנוסעים על המלצתם לשיפור השירות.

תדירות הקווים

להלן בתרשים 2, מידת שביעות הרצון של המשיבים מתדירות קווי האוטובוסים.

תרשים 2: מידת שביעות הרצון מתדירות קווי האוטובוס, לפי זמן הנסיעה הממוצע בשבוע בקווי אוטובוס



מתרשים 2 עולה כי מרבית הנוסעים באוטובוסים אינם מרוצים מתדירות הקווים. כמו כן, על פי תוצאות השאלון, תדירות הקווים הוא הכשל המשמעותי ביותר בשירותים שהמשיבים מקבלים בנסיעתם באוטובוסים: 62% מכלל המשיבים הנוסעים באוטובוס שבעי רצון ברמה נמוכה מנושא זה. חשוב לזכור כי תדירות הקווים משפיעה הן על חוויית הנסיעה והן על משכה, וככל הנראה, מכאן מרכזיותה. כמו כן, תדירות נמוכה עלולה לפגוע בנוסעים גם מן ההיבטים של רמת הצפיפות באוטובוס ומספר המקומות הפנויים, ולפיכך תדירות נמוכה פוגעת גם בהיבטים אלה. יצוין כי המשתמשים שהתלוננו על צפיפות רבה באוטובוסים ציינו בשאלון כי הדבר ייפתר באמצעות הגברת תדירות האוטובוסים. להלן דוגמאות מתשובות נוסעים בשאלון:

א. "להתאים את האוטובוסים לפי השעות העמוסות יותר של היום. למה שולחים אוטובוס אחד במשך חצי שעה שלמה בשעה הכי עמוסה של היום החברה צריכה להתאים את עצמה לצרכים של הנוסעים"

ב. "הייתי מוסיפה קווי אוטובוס בשעות העומס. עדיין כל בוקר בין השעות 07:00-08:30, קו 1 של דן מפוצץ בתל אביב ואין מקום אפילו לעלות אליו ובטח שלא לנשום אם כבר 'התמזל מזלך' להצליח לעלות עליו, וכנ"ל גם לגבי דומיו ובדיוק אותו הדבר לגבי קווים שיוצאים מרמת גן אל תל אביב".

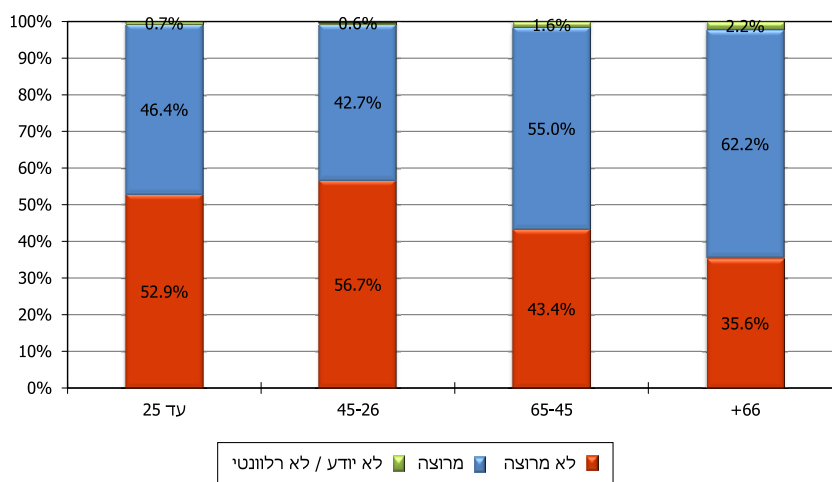
ג. "הגברת תדירות!!!!!! נמאס מהצפיפות!!!!!! בפרט באזורים החרדים שבהם השימוש בתחבורה ציבורית גבוה, ונוסף על כך - הילודה גבוהה ב"ה, והעומס נוראי בהתאם!!!!!!"

מקומות פנויים

להלן בתרשים 3 מוצגת מידת שביעות הרצון של המשיבים ממספר המקומות הפנויים באוטובוס.

תרשים 3: מידת שביעות הרצון ממספר המקומות הפנויים באוטובוס, לפי

גיל הנוסעים

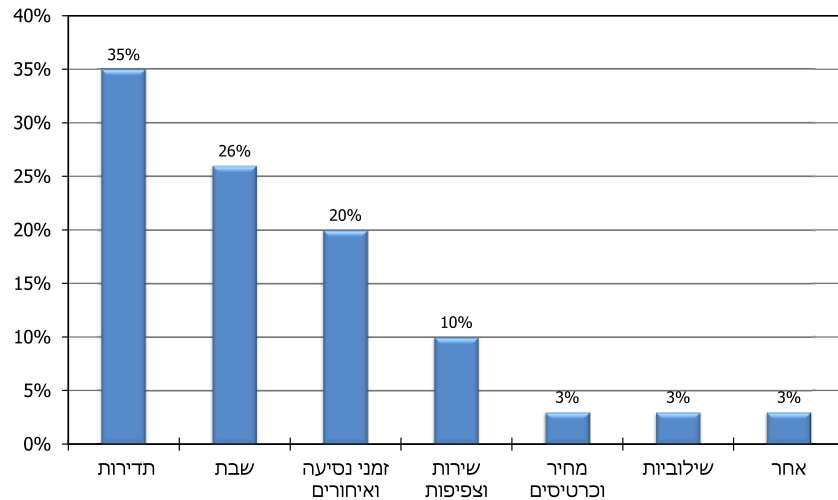


מתרשים 3 עולה כי יותר ממחצית הנוסעים מתחת לגיל 45 אינם מרוצים ממספר המקומות הפנויים באוטובוסים. מידת השביעות רצון עולה עם העלייה בגיל המשיבים.

מהשאלון עולה כי 59% מהמשיבים הנוסעים באוטובוס בתדירות גבוהה אינם מרוצים או כלל אינם מרוצים ממספר המקומות הפנויים. 69% מקרב הנוסעים באוטובוס ציינו כי הצפיפות משפיעה לעיתים קרובות או תמיד על בחירתם באם לנסוע באוטובוס או להימנע מכך. נתון זה מצביע על החשיבות שנוסעי האוטובוס מייחסים לחוויית הנסיעה, ובייחוד הצפיפות, בהחלטתם לבחור לנסוע בתחבורה ציבורית.

המלצות המשיבים לשיפור נסיעתם באוטובוסים

10,779 משיבים לשאלון שהעידו כי הם נוסעים באוטובוס ענו על השאלה "אם היית יכול/ה לשנות משהו בכל הנוגע לתחבורה הציבורית בישראל, (ובכלל זה רכבת ישראל, אוטובוסים, מוניות שירות, מטרונית ורכבת קלה), מה היית בוחרת לעשות?". להלן ההמלצות העיקריות שהתקבלו במענה לשאלה זו:

תרשים 4: שכיחות המלצות על תחבורה ציבורית בקרב נוסעי האוטובוס⁶

מעיון בממצאי הליך שיתוף הציבור הנוגעים במישרין לשימוש באוטובוסים עולה כי מידת שביעות הרצון הכללית מהשירות שנותנים המפעילים השונים אינה רבה, וכי שיפור השירות הניתן לציבור הנוסעים יכול לתרום במידה ניכרת לעלייה בשימוש באוטובוסים, בייחוד באמצעות שיפור התדירות של האוטובוסים, הפעלת אוטובוסים בשבת, קיצור זמן הנסיעה ועמידה בלוחות זמנים מתוכננים. ראוי כי משרד התחבורה יערוך סקר שיטתי ומייצג על הנושאים המטרידים את ציבור הנוסעים, כדי לקבל תמונת מצב מלאה עליהם ולטפל בהם.

מכרזים לבחירת מפעילי התחבורה הציבורית וביצועם

עד תחילת שנת 2001 שלטו ב-95% מענף התחבורה הציבורית באוטובוסים במדינה שני הקואופרטיבים הגדולים אגד ודן. בינואר 1997 התקבלה החלטת ממשלה 1301 לפתוח את ענף התחבורה הציבורית לתחרות באמצעות הקצאת רישיונות להפעלת קווי השירות בתחבורה הציבורית בתנאי תחרות. לאורך השנים התקבלו עוד כמה החלטות ממשלה בנושא, והאחרונה בהן התקבלה בסוף שנת 2011 כחלק מהמלצות הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי (להלן - ועדת

6 עמדת שבת מבטאת את עמדת הציבור לגבי נסיעות בשבת. שילוביות מבטאת תיאום בין כמה כלי תחבורה.



בינואר 1997 התקבלה
החלטת ממשלה
1301 לפתוח את ענף
התחבורה הציבורית
לתחרות באמצעות
הקצאת רישיונות
להפעלת קווי השירות
בתחבורה הציבורית
בתנאי תחרות

טרסטנברג). בהחלטה זו נקבעו יעדי רפורמה בתחבורה הציבורית שכללו מספר מרכיבים - העיקריים בהם: הוספת חמישה מפעילים גדולים ויציבים למפעילים הקיימים; העלאת רמת השירות בענף; היפוך מגמת הירידה בשימוש בתחבורה הציבורית; הפחתת עלויות והתייעלות הענף.

עד הנהגת הרפורמה הייתה מידת השליטה של המדינה בתחבורה הציבורית מוגבלת יחסית, בין היתר בשל התלות של המדינה בשני הקווארטיבים, שריכוז את הפעילות בענף, ומדיניות המשרד שלא לערב מפעילים נוספים. הענף התאפיין בחוסר יעילות, בסובסידיות גבוהות ובביקושים נמוכים.

ענף התחבורה הציבורית באוטובוסים נפתח לתחרות ב-15 השנים האחרונות. כחלק מהתוכנית לפתיחת הענף לתחרות פרסם המשרד מכרזים פומביים להפעלת קבוצות של קווי תחבורה ציבורית (להלן - אשכולות). בתוכנית המשרד נקבע כי עד סוף 2008 יוצאו לתחרות בכל שנה כ-5% מהקווים, ובסך הכול עד 25% מהיקף הפעילות הנוכחי. כיום יש בענף מעורבות ורגולציה ממשלתית גבוהה, המכתיבות למעשה את רמת השירות ואת המקורות הכספיים העומדים למפעיל השירות. נכון למועד סיום הביקורת פעילים בענף 17 מפעילים שונים. שינוי פניו של הענף מתבטא בכך שאגד מחזיקה כ-38% מהפעילות בו, וחברת דן (כולל החברות הבנות שלה) מחזיקה כ-15% מהפעילות. על פי נתוני משרד התחבורה, ההישגים העיקריים של הרפורמה הם כניסתם של מפעילי אוטובוסים חדשים, ירידה בעלות שעת הפעלה של אוטובוס, ירידה בתעריפי הנסיעה לנוסע (20% עד 50%), הרחבת השירות לאזורים שלא סופק בהם שירות בעבר, הטמעת טכנולוגיות מתקדמות ועוד.

מכרזים לבחירת מפעילי תח"צ

בהתאם להחלטות הממשלה האמורות, החל משרד התחבורה לפרסם בשנת 2000 מכרזים להפעלתם של אשכולות קווי תחבורה ציבורית. המכרזים הם בעלי אופי תחרותי, ובסיום הליך פומבי ושוויוני נבחר מפעיל לאשכול. בהסכם עם המפעיל נקבעת מערכת היחסים בינו ובין המדינה, התוכנית התפעולית, התמורה הכספית ועוד.

בשנים האחרונות משרד התחבורה מפרסם מכרזים לבחירת מפעילים, בהם הוא מגדיר לכל קו את המסלול, לוחות הזמנים הנדרשים, קריטריונים נוספים בהתאם לקו או לתנאי השירות, ואת עלות הפעלת האשכול. המכרז הוא בין היתר על גובה תוספת התשלום שהמתמודדים מבקשים מהממשלה מעבר לעלות ההפעלה שנקבעה. לחלופין, אם המתמודדים רואים בגובה העלות הבסיסית במכרז תשלום עודף, ביכולתם להציע לממשלה העברת תמלוגים בגין הזכות להפעיל את האשכול. בהתאם לנתונים שהעביר משרד התחבורה למשרד מבקר המדינה, בשנים 2013-2017 פרסם המשרד עשרה מכרזים עבור אשכולות שונים ברחבי הארץ.

מעיון במכרזי המשרד למתן רישיונות להפעלת קווי אוטובוסים עולה כי על פי תנאי הסף שנקבעו במכרזים, נדרש מהמשתתפים חוסן פיננסי גבוה כדי להבטיח את יכולתם לעמוד בהשקעה ראשונית הנאמדת בכ-250 עד 350 מיליון

המרכיב המשמעותי ביותר לבחירת ההצעה הזוכה במכרז הוא ההצעה הכספית של המציעים. ההצעה הכספית מבטאת את גובה הסובסידיה שהמציעים רוצים לקבל ממשד התחבורה או את גובה התמלוגים שהם מוכנים לשלם למשד

ש"ח ובהפעלת שירות הכולל כ-300 אוטובוסים. כמו כן, מפעיל השירות נדרש להיות גם בעל נגישות לידע ולטכנולוגיות בענף - כיום נדרשים מפעילי התח"צ להפעיל מערכות מידע מתקדמות בתחום ניהול הצי והכרטוס הייחודיות לענף אשר מהוות חסם כניסה למפעילים חדשים ואף לחברות תחבורה ציבורית מחו"ל שאינן מכירות את אופן ההפעלה בארץ. עלה שבמכרזים האחרונים מציעים בעלי היקף פעילות נמוך נאלצו להתאחד כדי לעמוד בתנאי סף זה מאחר שבלי הייחוד הם לא יעמדו בתנאי הסף.

אמות מידה במכרזים לבחירת מפעיל תח"צ

משד מבקר המדינה בדק חמישה מכרזים שהתקיימו בשנים 2015-2017. להלן בלוח 2 מוצגים המשקלות שנקבעו בחמשת המכרזים האחרונים שפרסם משד התחבורה.

לוח 2: משקלות במכרזים לבחירת מפעילי תחבורה ציבורית

אשכול	מועד פרסום המכרז	משקלות					סה"כ
		הצעה כספית	ניסיון עבר*	הצעה תפעולית**	תכנית עסקית***	שיעור בקרת גביה****	
שומרון	3/18	56	12	18	9	5	100%
פרוזדור ים	12/17	56	12	18	9	5	100%
בית שמש	12/17	56	12	18	9	5	100%
ביתר עילית	6/16	56	4	26	9	5	100%
שרון חולון	12/15	56	-	30	9	5	100%

- * 8 נקודות מתוכם נקבעים על פי ציוני הבקרה התפעולית של המפעיל. מציעים ללא ניסיון עבר יקבלו ניקוד המשקף את ציון הבקרה הממוצע מבין כל ההצעות הכשורות במכרז.
- ** תתבסס על 12 שנות הפעלה עתידית ותציג תכנון זמני הנסיעה, מצבת הרכב המוצעת והתחייבויות לתמרוץ נהגים.
- *** כולל נתונים בסיסיים, תחשיבים והנחות עבודה ששימשו בסיס להכנת התוכנית, לוח ריכוז נתונים תפעוליים ודוחות רווח והפסד חזויים ועוד.
- **** אחוז הנסיעות היומי שלגביו יבצע המפעיל בקרת גביה מציבור הנוסעים, בהתאם לנהלים ולהנחיות בנושא.

מנתוני לוח 2 עולה כי המרכיב המשמעותי ביותר לבחירת ההצעה הזוכה במכרז הוא ההצעה הכספית של המציעים. ההצעה הכספית מבטאת את גובה הסובסידיה שהמציעים רוצים לקבל ממשד התחבורה או את גובה התמלוגים שהם מוכנים לשלם למשד; ככל שההצעה "זולה" יותר למדינה, כך סיכויי של המציע לזכות במכרז גבוהים יותר. כמו כן, מהלוח עולה השינוי במכרזים האחרונים: בהם נוסף קריטריון הניסיון בעבר.

עוד עולה מעיון בפרוטוקולים שונים של ועדת המכרזים כי במסגרת ההצעה התפעולית נכללים: שכר הנהגים, שמשקלו 2% מהניקוד המרבי האפשרי בסעיף זה, עמידה ביעדי רמת שירות – 3%, ומצבת רכב – 4%. יש לציין כי לשלושת המרכיבים האלה חשיבות רבה לקיום רמת שירות נאותה ולמימוש רישיונות הקו של קווי המכרז; ולמרות זאת, בהתאם לניקוד, משקלם של מרכיבים אלה יחד הוא 9% בלבד מחישובי הוועדה בשקלול הסופי.

משרד מבקר המדינה מעיר כי הרכב משקל זה עלול לאפשר להצעות של מפעילים שסיפקו שירותים ברמת שירות נמוכה בעבר, אם ההצעות זולות מספיק, ליזכות בהליך המכרז. זאת ועוד, במהלך תקופת ההפעלה, הצעה זולה עלולה להגביר את הסיכונים של המפעילים ולפגוע ברווחיותם, וכתוצאה לכך להביא לפגיעה ברמת השירות לנוסע.

משרד התחבורה ציין בתשובתו מאוקטובר 2018 (להלן - תשובת משרד התחבורה) כי ביחס למכרזים אחרים שפרסמה המדינה, שבהם משקל ההצעה הכספית הוא 75% לפחות, משקלה של ההצעה הכספית במכרזי התח"צ נמוך באופן משמעותי ובניקוד קיים מרכיב איכות משמעותי. כמו כן, משרד התחבורה ציין כי רוב הדרישות התפעוליות היו דרישות חובה במכרז וזאת כדי ליצור רמת שירות אחידה בתח"צ ולכן אין צורך לבדוק אותה במסגרת ניקוד ההצעות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי אחד מיעדי הרפורמה הוא העלאת רמת השירותים בענף, ולכן על משרד התחבורה לשקול אם המשקלות שקבע במכרזים האחרונים אכן תורמים לבחירת מפעילים שסיפקו שירות מיטבי לציבור הנוסעים ועמידה ביעדים.

שיטת התשלום למפעילים

מעיון בתנאי המכרזים שפרסם המשרד בשנים האחרונות עולה כי רוב תקבולי המפעילים מתקבלים על פי תשלומים קבועים המתבססים על היקף הנסועה בפועל (כמות הקילומטרים שנסעו האוטובוסים של המפעיל), ואילו המרכיב המשני של התקבולים הוא משתנה, מצומצם, ותלוי בעיקר במספר הנוסעים. התוצאה של שיטה זו היא צמצום הסיכונים למפעילים, שכן מרבית התמורה מובטחת להם. ואולם אחד היתרונות של שילוב חברות פרטיות במתן שירותים ציבוריים הוא האפשרות לנצל את יכולות התכנון והיעילות של יזמים פרטיים. השיטה הנוכחית אינה מצליחה להשיג מטרה זו מאחר שאינה מתמרצת את המפעיל לשפר את השירות ולהרבות את מספר הנוסעים, ותפקידו מסתכם במתן השירות כפי שקבע משרד התחבורה.

מנתונים שהעביר משרד התחבורה מתברר כי בשעות השיא, במשך כל שעות היום, אין במרבית האשכולות אפשרות לספק את הביקושים; ולעומת זאת, ביתר שעות היום מתבצעות בקווי שירות רבים נסיעות רבות עם מספר מועט של

נוסעים. במקרים אלה, המפעיל מקבל תמורה דומה מאוד לתמורה שקיבל בהפעלת אותו שירות בשעות העומס, והוא אדיש ביחס לביצוע שינויים תפעוליים שישפרו את היקף הכנסותיו, ושאינם עשויים לשפר את השירות לנוסע. זאת ועוד, שיטת תשלום זו אינה מתמרצת את המפעילים ואת הנהגים לפעול להרבות את מספר הנוסעים ואף עלולה לגרום להם להחליט לא לעצור בתחנות ולהעלאות נוסעים אם יש להם סיבה שמצדיקה מבחינתם פעולה זו (למשל, עמידה בלוח שנקבע או רצון לסיים את יום העבודה). יצוין כי במשרד מבקר המדינה התקבלו תלונות על אי-עצירת אוטובוסים בתחנות.

משרד התחבורה הסביר בתשובתו כי מנגנון ההתחשבנות במכרזים מטרותו לשקף את חלוקת הסיכונים בין המדינה למפעיל, תוך שהמדינה לוקחת על עצמה את מרבית סיכוני הביקוש והמפעיל את סיכוני התפעול. משרד התחבורה ציין כי על מנת לא ליצור אדישות מוחלטת של המפעיל לנוסעים ולשירות, במסגרת מנגנון ההתחשבנות קיימים תמריצים כספיים להגדלת מספר הנוסעים (כגון תמריץ איסוף נוסעים). עוד ציין המשרד כי בימים אלו מתבצעת בשיתוף משרד האוצר, בחינה של המשמעויות של הגדלת התמריץ למפעיל מהנוסע השולי הנוסף.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה כי שיטת התשלום הקיימת אינה מתמרצת את המפעילים לשפר את רמת השירות ולדאוג לאיסוף מרבי של נוסעים, ויש בה פוטנציאל לפגיעה בשירות. מן הראוי שמשרד התחבורה במסגרת בחינתו, יבחן לעומק את שיטת תגמול המפעילים, ובין היתר את הצורך והכדאיות במתן תגמול גבוה יותר עבור כמות נוסעים.

סיכונים שההסכם מטיל על המפעילים

במסגרת פרסומי המכרזים השונים וההסכמים שנחתמים בעקבותיהם, נדרשים המציעים להציג הערכות בכמה תחומים הכוללות את מאפייני העבודה המתוכננת וכן תחזיות ואילוצים שהם חלק מעבודת ההכנה והתפעול בפועל של אשכולות הקווים. מטבע הדברים הסכמים אלו מטילים סיכונים על המפעילים, ואלה הם בין היתר:

1. מהירות הנסיעה שעליה מבוססים תנאי המכרז אינה תואמת בדרך כלל את המהירות המתקיימת בפועל בכבישים ורחובות, בעיקר באזורים הצפופים שבהם קיימת חשיבות רבה ליציאת האוטובוסים בזמן, ולזמן הנסיעה בפועל למרכזי התעסוקה העיקריים. בפועל, הפער הקיים בין המהירות החזויה למהירות המתבצעת בפועל, הינו באחריות המפעילים, דבר הגורם לבעיות תפעוליות, פגיעה בלוח הזמנים, דרישה לנהגים נוספים, וכן קנסות שעלולים לעלות בבקרה כתוצאה מאי מימוש רישיונות הקווים ואי יציאה בזמן של אוטובוסים שעומדים בפקקי תנועה.
2. עלות גיוס נהגים והעסקתם היא באחריות המפעילים. המפעילים מתחייבים במכרזים לשכר סף מסוים ולכמות נהגים מינימלית, בהתאם לרישיונות

הקווים ולמספר כלי הרכב הנדרשים. המחסור הכבד בנהגים (ראו להלן) מקשה עליהם להשיג את כמות הנהגים הנדרשת, בין היתר בגלל התחרות בין המפעילים על העסקת נהגים. כמו כן, לאחר ביצוע הליך מכרזי חדש ייתכן שהמפעיל הזוכה יעלה את שכר הנהגים. עלייה זו תשפיע גם על שכר הנהגים של מפעילים קיימים ועלולה להעלות במידה ניכרת את עלויות התפעול לעומת הצעת המפעיל במכרז המקורי. ממועד המכרז וחתימת החוזה ואילך עובר נושא זה לאחריותו הבלעדית של המפעיל ללא מעורבות המשרד או גוף ממשלתי אחר.

3. במהלך תקופת ההתקשרות, היקפי העבודה עשויים לעלות בהתאם לדרישות השוק ובהתאם לעדכון רישיונות הקווים על ידי המשרד אינם נותנים מענה למפעיל ובמקרים אלה כל התוספות התכנוניות, התשתיות והכספיות יתווספו על חשבון ובאחריות המפעילים ללא מעורבות משרד התחבורה.

4. דחייה במועדי הפעלה לאחר שהמפעיל התארגן לתחילת השירות במועד מסוים, כפי שקרה בכמה מכרזים, מעמיסה על המפעילים הוצאות נלוות שלא נצפו מראש, כמו שכר נהגים, הוצאות תפעול, אחזקת כלי רכב שנרכשו ועוד.

משרד התחבורה ציין בתשובתו כי ניתן ואפשר לתמחר את כל סיכוני התפעול ועל המציעים להביא זאת בחשבון במסגרת הצעתם, גם אם מדובר בהצעה כספית גבוהה יותר. המשרד אינו מעוניין בקבלת הצעות הפסדיות והוא עושה ככל שביכולתו על מנת להימנע מכך.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על משרד התחבורה לוודא כי בתנאי המכרז שהוא קובע ובחוזים שהוא חותם עם המפעילים, יש למפעילים יכולת להתמודד עם סיכוני התפעול. על משרד התחבורה לקבוע תנאים שיצמצמו ככל האפשר את מידת הסיכון ואי-הוודאות העלולים להכביד על המפעילים ולפגוע בתפקודם השוטף ושבסופו של דבר ישפיעו על השירות לנוסע.

תוספות שירות במכרזי תח"צ

בשנים האחרונות מוביל משרד התחבורה מגמה של שיפור ותוספות בשירותים הניתנים לציבור הנוסעים, אשר מקבלות ביטוי בהוספת קווים והגברת תדירותם. תוספות שירות אלו, הבאות לידי ביטוי במכרזים ובהסכמים הנחתמים עם המפעילים השונים, מרחיבות את היקף הפעילות ואת תדירות הנסיעות ומצריכות הוספה של אוטובוסים רבים ונהגים רבים.

בלוח 3 להלן מוצגים נתונים על שיעורי גידול הפעילות של מפעילי התח"צ בין המכרז המקורי למכרז האחרון שפרסמה הרשות הארצית לאותו אשכול:

לוח 3: שיעור גידול הפעילות בהשוואה לתקופת המכרז הקודם באותו אשכול

אשכול	מועד פרסום	מועד הפעלה	אומדן מס' אוטובוסים	שיעור הגידול*
הגליל	08/2013	ינואר-יולי 2014	300	40%
העמקים	06/2013	דצמבר 2014	260	30%
שפירים ירושלים	02/2014	פברואר 2015	40	200%
צפון הנגב	05/2014	פברואר 2016	180	70%
בקעת אונו - אלעד	01/2015	מאי 2016	250	70%
פתח תקווה - ראש העין	01/2015	מאי 2016	230	40%
באר שבע עירוני	05/2015	אוקטובר 2016	160	35%
אשדוד עירוני	09/2015	פברואר 2017	110	35%
קווי שרון וחולון	10/2015	מאי 2017	430	40%
ביתר עילית	12/2015	יולי 2017	200	40%

מקור : משרד התחבורה
* שיעור הגידול לעומת המכרז הקודם.

מנתוני לוח 3 עולה כי בכלל האשכולות שבהם התבצע מכרז בשנים האחרונות, נוספו אוטובוסים רבים אשר נדרשו לתפעולם השוטף של האשכולות השונים. ראוי להדגיש כי שינויים אלה דורשים מן המפעיל היערכות מוגברת, תפעול יקר ומורכב יותר וגיוס כוח אדם מקצועי ומינהלי נוסף כדי לעמוד ביעדים.

תקופת ההסכמים עם המפעילים

על פי התנאים שנקבעו במכרזים, תקופת ההסכמים להפעלת אשכולי הקווים היא 6 שנים ו-9 חודשים ממועד ההודעה על הזכייה במכרז. עוד נאמר בהסכמים כי הממשלה תהיה רשאית להאריך את תקופת ההפעלה בשתי תקופות נוספות, כל אחת של 3 שנים, בכפוף להסכמת המפעיל ובכפוף לכך שמפעיל השירות עמד לכל הפחות ברמת השירות המינימלית בכל אחת משנות ההפעלה. על פי מודל התחרות הקיים, לאחר סיום הליכי המכרזים ובחירת הזוכים להפעלת האשכולות מסתיימת התחרות בין המפעילים, וכך בפועל כל מפעיל מקבל בלעדיות להפעלת הקווים במהלך כל תקופת ההפעלה – תקופה ארוכה של 6 עד 12 שנה. מודל התחרות שמיישם משרד התחבורה הוא מודל של תחרות "על השוק" ולא תחרות "בתוך השוק", כך שלמעשה מפעיל השירות לאחר שזכה במכרז הופך למעין "מונופול אזורי" לאורך כל תקופת ההפעלה.

במודלים מסוג זה, חשוב ביותר שתנאי התגמול, התמריצים הכספיים והרתעת הפיקוח והבקרה שקבע ומבצע הרגולטור על המפעילים יבטיחו את פעילותם של המפעילים על פי הסטנדרטים שנקבעו במכרז, וזאת במטרה שהשירות הניתן לנוסע יהיה איכותי ויעיל. הפעלת מודל מסוג זה מחייבת פיקוח רצוף ואפקטיבי של משרד התחבורה יחד עם תמריצים כספיים למפעילים כדי להבטיח שהם יעמדו בהתחייבויותיהם על פי ההסכם ובדרישות שקבע משרד התחבורה.

ביצוע נסיעות בפועל על ידי המפעילים בהתאם לתנאי ההסכם

בהסכמים שנחתמו בין המשרד לבין המפעילים השונים נקבעו מדדים ברורים שעל המפעילים לעמוד בהם. להלן בלוח 4 מוצגים הגדרת "אי-ביצוע נסיעה" ו-"אי-דיוק".

לוח 4: אי ביצוע נסיעות ואי-דיוק בזמני הנסיעה

אי - ביצוע נסיעות	אי-דיוק בזמני הנסיעה
הגדרה	נסיעה שהקדימה את יציאתה מהתחנה מעל 2 דקות משעת היציאה ברישיון או איחור בנסיעה של 6 דקות ומעלה משעת היציאה ברישיון.
סף	קטן מ-2.1% מכלל הנסיעות שנקבעו ברישיון הקו

כאמור, הממשלה תהיה רשאית להאריך את תקופת ההפעלה בכפוף לכך שמפעיל השירות עמד לכל הפחות ברמת השירות המינימלית בכל אחת משנות ההפעלה. כמו כן נקבע בהסכם כי אם עלה שיעור אי-ביצוע נסיעות של מפעיל השירות מעל 2.5% או עלה שיעור האיחורים או ההקדמות על 6% במהלך שתי תקופות עוקבות, ייחשב הדבר להפרה יסודית של ההסכם. במקרה זה הממשלה תהיה רשאית לבטל את ההסכם.⁷

משרד התחבורה העביר למשרד מבקר המדינה נתונים על אי-ביצוע נסיעות של 24 אשכולות במהלך כל חודשי שנת 2017, בהתאם לבקורות שהמשרד מפעיל. משרד מבקר המדינה עיבד את נתוני אי-הביצוע; עיבוד הנתונים העלה את הליקויים הבאים:

1. לא בוצעו למעלה מ-330,000 נסיעות מכלל הנסיעות המתוכננות על פי רישיונות הקווים השונים (מתוך 13.7 מיליון). שיעור אי-ביצוע נסיעות ב-24 האשכולות שנבדקו מסתכם בכ-2.4%.
2. מתוך 288 תצפיות חודשיות (12 חודשים ל-24 אשכולות) נמצא כי ב-111 תצפיות אי-ביצוע נסיעות היה מעל 2.5% (כ-38.5% מהתצפיות).

7 על פי סעיף 4.9 בהסכם ההפעלה בין הממשלה לבין מפעיל האשכול ביתר עילית וכפי שסעיף זה נכלל בהסכמים עם יתר המפעילים.

3. ב-3 אשכולות נמצאו חריגות בכל חודשי השנה; ב-5 אשכולות נמצאו חריגות ב-6 עד 9 חודשים; ב-12 אשכולות – בחודש עד 5 חודשים; ורק ב-4 אשכולות לא נמצאה כל חריגה.
4. בחלק מהחודשים הייתה חריגה קיצונית כך ששיעורי אי-הביצוע עלו על 10%. החריגה הקיצונית ביותר הייתה 72.4%.
5. בחודשי הקיץ ובחודשי החגים יש עלייה ניכרת בכמות האשכולות החורגים: לדוגמה, באפריל, באוגוסט ובספטמבר נמצאו חריגות ב-13 אשכולות; באוקטובר 12 חריגות; וביוני 8 חריגות.
6. ב-18 אשכולות נמצאו חריגות בחודשיים רצופים, דבר המקנה למשרד התחבורה עילה לביטול ההסכם.

חריגות בנסיעות אוטובוסים

אי-עמידה בלוחות זמנים וביטול נסיעות:



הבדיקה מראה כי בחלק מהאשכולות לא עמדו המפעילים ברמת השירות הנדרשת. כמות הממצאים החריגים היא דוגמה לרמת שירות נמוכה של חלק נכבד ממפעילי התח"צ. כמו כן, אף שבאשכולות מסוימים הייתה חריגה מהותית מרמת השירות הנדרשת, משרד התחבורה לא נקט באמצעים העומדים לרשותו על פי ההסכמים עימם. עוד העלתה הביקורת כי משרד התחבורה לא דרש הסברים מהמפעילים בנוגע לחריגות מהמתוכנן ואף לא קיים דיונים פנימיים לצורך הפקת לקחים בנושא. כמו כן, משרד התחבורה לא השתמש בנתונים שברשותו לצורך הפקת לקחים או שיפור השירות.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה כי עליו לפעול למיגור החריגות ולמצוא להן פתרונות מתאימים ושימים, שכן הנפגעים הראשיים הם נוסעי התחבורה הציבורית. בין היתר, יש לשקול כיצד לצמצם את הפגיעה בשירות בחודשי הקיץ והחגים, או לחלופין: לבדוק אם כמות הנסיעות המתוכננת לחודשים האלה מותאמת לביקושים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי המודל הקיים – שבו אין תחרות בין מפעילים, ומרבית התשלום נקבע לפי ק"מ נסועה ללא קשר לאיכות השירות – מחייב את משרד התחבורה לאכוף את מדדי השירות כפי שמופיעים בהסכמים ולנקוט סנקציות כלפי מפעילים שאינם עומדים בהן. כמו כן, על משרד התחבורה לקיים ישיבות מקצועיות עם המפעילים ועם אנשי המקצוע במשרד ומחוצה לו לצורך תיקון הליקויים ושיפור השירות לנוסעי התחבורה הציבורית.



מודל התחרות הקיים בענף הוא מודל של "תחרות על השוק" (באמצעות הליך מכרז לבחירת מפעיל לאשכול), ולא "תחרות בתוך השוק" (באמצעות מפעילים מתחרים באותו אשכול). היעדר תמריצים מספיקים למפעילים וכשלים שונים במערך הפיקוח והבקרה שמבצע משרד התחבורה על פעילותם פוגעים ביסודות המודל הקיים ואינם מבטיחים שהמפעילים יספקו שירותים על פי הנקבע ברשיונות. כמו כן, בגלל המשקל הגבוה הניתן להצעה הכספית של המפעילים במכרזים, הם נאלצים להגיש הצעה זולה יחסית כדי להרבות את סיכוייהם לזכות בהליך המכרז. בשל כך ובשל הסיכונים התפעוליים הרבים שמאפיינים את תנאי ההתקשרות בין המפעילים למדינה, רווחיות המפעילים עלולה להיפגע, ובעקבות זאת – להביא לידי פגיעה בשירות.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה כי בשיתוף משרד האוצר עליו לשקול שינויים שישדרגו את מודל התחרות הקיים ויבטיחו את יציבותו כך שיאפשרו מתן שירות יעיל ואיכותי לכל הנוסעים.

פיקוח משרד התחבורה על מפעילי תח"צ

כאמור, מודל התחרות הקיים מחייב הפעלת מנגנוני פיקוח ובקרה מקצועיים, הדוקים ובעלי הרתעה כדי להבטיח תפקוד תקין של המפעילים בהספקת שירותי התח"צ לכלל הנוסעים. משרד מבקר המדינה בדק היבטים במנגנוני הבקרה, ולהלן ממצאיו.

היקף הבקרה המבוצעת וסוגיה

משרד התחבורה, באמצעות הרשות הארצית, אחראי להסדרת ענף התחבורה הציבורית ולפיקוח עליו. לשם הבטחת עמידתם של המפעילים בתנאי רישיונות ההפעלה, הוראות הדין ותנאי הסכם ההפעלה, מבצע המשרד בקרה על פעילותם. תהליכי הבקרה כוללים בין היתר את עמידת המפעילים בתקני שירות שונים, כגון ביצוע נסיעות, עמידה בלוחות זמנים, בחינת תקינות האוטובוסים, התנהגות בעלי התפקידים בחברה והמידע הנמסר לציבור. עוד מאפשרת הבקרה לאתר בעיות תפעול קיימות, לעקוב אחר רמת השירות לנוסע, לאכוף מינהלית בגין חריגות קיימות ולאפשר למפעילים ולמקבלי החלטות במשרד להתבסס על מידע אמין ועדכני ביחס לנעשה בענף כולו ובכל אשכול בנפרד לצורך הפקת לקחים וביצוע פעולות לשיפור השירות.

הנורמות הנדרשות ממפעילי התחבורה נקבעו בתקנות התעבורה ומופיעות ברישיון הקו. הבקרות על המפעילים השונים כוללות בעיקר את התחומים הבאים:

1. בקרה בתחנת מוצא - במסגרתה נבדקים: התחנה, תדירות הנסיעות על פי תנאי הרישיון, עמידה בלוחות הזמנים המפורסמים לציבור והתאמתם לרישיונות הקו, בדיקת אוטובוסים מורשים לפעילות באשכול ובבקרה התפעולית, בדיקת התנהגות הנהג, בקרת ציוד חובה באוטובוס, ועוד.
2. בקרה לאורך מסלול הנסיעה - במסגרתה נבדקים: עמידה בלוחות זמנים, נסיעה בהתאם למסלול שנקבע ברישיונות הקו, עצירה בתחנות, בדיקת שילוט, אמצעי כרטוס ועוד.
3. בקרת תשתית - במסגרתה מבוצעות הבקרות בנושאים הבאים: מצבת האוטובוסים, מרכז מידע לציבור, תלונות הציבור, אתר אינטרנט, הסכמי תחזוקה, הסכמי חניונים ותחנות מרכזיות, נוהלי עבודה, מערך הכשרת הנהגים, אבידות ומציאות, השוואת לוח זמנים מפורסם לנדרש ברישיון הקו, שילוט לאורך המסלול, עמדות שירות של המפעיל, הצגת נתוני פיקוח וגבייה, פרסום נתוני תחבורה ציבורית בהתאם להוראות ההסכם ולתקנות הנגישות.
4. סקר שביעות רצון - במסגרת הסקר נבחנות שביעות רצון מהשירות הניתן באשכול או בקו מסוים והעדפות הנוסעים לשיפור השירות.
5. בקרת מתקני התחבורה הציבורית ותחנות האוטובוס במסלול הנסיעה - במסגרת הבקרה נבדקים שילוט אלקטרוני, מערכות כריזה, מכונות כרטוס אוטומטיות ועוד.

לצורך ביצוע הבקרות התקשר משרד התחבורה עם שתי חברות בקרה; כל אחת מהן קיבלה אחריות לבצע בקרה של האשכולות והמפעילים לפי חלוקה גיאוגרפית. עבור עבודות הבקרה שנקבעו מקבלות שתי החברות סך של כ-42 מיליון ש"ח לשנתיים. הרשות אמורה לפקח על עבודתן באמצעות קבלת עדכונים שוטפים ובקרה עצמית בשטח, וזאת כדי להבטיח את טיב השירות הניתן על ידי המפעילים. כיום היקף הבקרות המבוצעות על ידי חברות הבקרה



אף שבידי משרד
התחבורה דוחות
בקה הכוללים
נתונים רבים, אין
מנתחים את תוצאות
הדוחות והממצאים.
כמו כן, אין מתקיימים
עם המפעילים השונים
דיונים שוטפים או
תהליכים קבועים של
הפקת לקחים

בבקה אנושית הוא כ-1.5% מכלל פעילות מפעילי התחבורה באוטובוסים. יצוין כי משרד התחבורה החליט לבצע החל בחודש יולי 2017 שלוש בקורות אלקטרוניות בתחנות המוצא בנושא יציאת אוטובוסים ועמידה בלוחות זמנים, נוסף לחמש בקורות אנושיות גלויות. על פי תוכניות משרד התחבורה, בכוונתו להרחיב את הבקורות האלקטרוניות בשנת 2018.

משרד התחבורה ציין בתשובתו כי הבקה האלקטרונית הורחבה, והחל בינואר 2018 מבצע המשרד שמונה בקורות אלקטרוניות בכל תחנת מוצא העומדת בקריטריונים שקבע המשרד, במקום הבקורות האנושיות (שהיו נהוגות באמצעות בקרים אנושיים גלויים).

השימוש בדוחות הבקה

חברות הבקה מפיקות דוחות בקרה חצי שנתיים, הן ברמה הארצית והן ברמת כל אחד מהמפעילים והאשכולות. דוחות הבקה מכילים מידע רב, הכולל בין היתר: בקורות בתחנות מוצא, במסלול הנסיעה, בקרת תשתית ומדדי חריגה.

למרות זאת, הביקורת העלתה כי השימוש העיקרי שעושה משרד התחבורה בדוחות הבקה הוא אכיפה מינהלית בגין חריגות מתנאי הרישיון: אם נמצאה חריגה מתנאי הרישיון, יוטל קנס כספי על המפעיל. כמו כן, במכרזים שבהם ניסיון העבר הוא אחד המשקלות לקביעת הזוכה, המידע הנאסף בחברת הבקה משמש את המשרד לקביעת הניקוד שיקבל המפעיל בהליך המכרז.

הביקורת העלתה כי למרות שישנם דוחות הכוללים נתונים רבים אנשי המקצוע במשרד התחבורה אינם מנתחים את תוצאות הדוחות והממצאים העולים מהם. כמו כן, אין מתקיימים עם המפעילים השונים דיונים שוטפים או תהליכים קבועים ותדירים של הפקת לקחים, כדי לשפר ולייעל את השירות בהתאם לממצאים שהועלו בדוחות חברת הבקה, וכדי לפתור בעיות שהעלו המפעילים בעקבות העבודה בשטח.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה כי עליו לנתח באופן תדיר את נתוני הדוחות עם אנשי המקצוע במשרד ומחוצה לו ולקיים ישיבות עם המפעילים, כדי לשפר את תפועול הקווים ואת השירות לציבור לנוסעים וכדי למצות את התועלת מהבקורות, שמשרד התחבורה משלם עבורן עשרות מיליוני ש"ח.

מערכת "כל נתון" במשרד התחבורה

מ-2015 ואילך משתמש משרד התחבורה במערכת ממוחשבת אשר מספקת את כל המידע הקיים על ביצוע הנסיעות בפועל של המפעילים השונים, כולל השוואה למספר הנסיעות הקבוע ברישיון ולכמות הקילומטרים הקבועה ברישיון לאותו אשכול. המערכת אף מספקת נתונים לגבי אחוזי הביצוע החודשיים של

האשכולות השונים והנסועה בפועל, ולפיהם מחושבת הסובסידיה שישלם המשרד למפעילים.

הביקורת העלתה כי משרד התחבורה אינו עושה שימוש במערכת "כל נתון" לצורך בקורות שונות על תפקוד המפעילים, אלא רק בבדיקות חברות הבקרה, שכאמור הן בדיקות מדגמיות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי היקף הפיקוח של המשרד אינו נותן תמונת מצב שלמה למקבלי ההחלטות על פעילות המפעילים, מאפשר חריגות רבות מתנאי הרישיון, וממילא אינו מאפשר התדיינות אפקטיבית מול המפעיל כדי לשפר את רמת השירות. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה כי עליו לעשות שימוש מקיף ויעיל במידע המצוי ברשותו וכן במידע המתקבל מחברות הבקרה לצורך ביצוע בקורות מקיפות ויעילות שיתרמו תרומה משמעותית לאיכות ביצועי המפעילים ולשירות הניתן לציבור הנוסעים ולפיקוח ובקרה על פעילות המפעילים.

משרד התחבורה ציין בתשובתו כי בשנת 2017 החל לבצע בקרה מדגמית על הנסיעות באמצעות מערכת "כל נתון" ולאחרונה החל מו"מ עם מפעילי התחבורה הציבורית על ביצוע בקרה מלאה על כל הנסיעות באמצעות מערכת זו.

עתירת המפעילים כנגד שינוי תנאי בקורות המפעילים

על פי ההסכם שחותמים המפעילים עם המדינה, אם הם אינם מבצעים נסיעה בהתאם לנקבע ברישיון, חייב המשרד להטיל קנסות בגובה התעריף שנקבע ב"תנאים מוסכמים" שבמכרז. במכרזים האחרונים נקבע קנס מוסכם בגובה של 2,000 ש"ח על כל אי-ביצוע נסיעה (להלן - בסיס הקנס).

הצעות המציעים במכרזים כוללות "מקדם פיצוי מוסכם"⁸, שבו מציעים מכפיל לשיעור בסיס הקנס. המכפיל המרבי שמציע יכול להגיע הוא פי חמישה מבסיס הקנס עבור כל חריגה מאותרת בפועל. חשוב לציין כי חלק מהניקוד שניתן למציעים בגין הצעתם התפעולית מתבסס על גובה "מקדם פיצוי מוסכם"; ככל שהמכפיל גבוה יותר, כך מקבל המציע ניקוד גבוה יותר בסעיף זה בהצעתו למכרז. במסגרת הצעתם המציעים מתחייבים כי: "סכומי הפיצויים המפורטים להלן, נקבעו על ידם בהתחשב במהותו ובהיקפו של ההסכם העיקרי ונספחיו והינם סבירים בנסיבות העניין".

גובה הקנס שמציעים המתמודדים במכרזים מתבסס בין היתר על שיטת הבקרה הקיימת: בקרה מדגמית, שעל פי הנקבע מסתכמת ב-1.5% מהנסיעות שנקבעו ברישיון של כל קו. מאחר שהסיכון "להיתפס" על חריגות נמוך בהרבה ממצב של בקרה אלקטרונית מלאה, בפועל המציעים ממקסמים את מכפיל הפיצוי המוסכם כדי לקבל ניקוד מרבי בקריטריון זה במכרז, ובכך הם מרבים

את סיכוייהם לזכות במכרז. עם זאת, השיטה בנויה על בסיס עיוותים שאינם מבטיחים את יציבותה: גובה קנס על אי-ביצוע נסיעה גבוה מאוד מתוך ההנחה שמרבית החריגות לא יתגלו.

בדצמבר 2017 עתרו חלק ממפעילות התחבורה הציבורית בצוואת לבית המשפט המחוזי נגד משרד התחבורה, בין היתר מהמניעים הבאים: א. להימנע מלעשות שימוש במערכות הבקרה הטכנולוגיות לשם ביצוע הבקרה התפעולית על פעילותם; ב. כנגד יישום החלטת המשרד כי החל מינואר 2018 יגדל היקף הבקרה האלקטרונית מ-3 משמרות בקרה בחציון בכל תחנת מוצא, להיקף של 8 משמרות בקרה; ג. להימנע מלהשית על המפעילים קנסות שמקורם בבקרה שנערכה באופן אלקטרוני. יצוין כי בינואר 2019, לאחר משא ומתן אשר ניהלו הצדדים מחוץ לכותלי בית המשפט, עלה בידם להגיע לכדי הסכם המיישב את כלל המחלוקות נשוא התובענה וייתר את הצורך בהמשך ניהול ההליך.

דיווחי המפעילים בהתאם להסכמים עם המדינה

במסגרת ההסכמים שנחתמים בין המדינה למפעילים השונים, מפעילי השירות מתחייבים למסור לממשלה או לנציגיה נתונים ודוחות בנוגע לפעילותם ולשירותיהם וכל מידע נוסף בהתאם לדרישת הממשלה או מי מטעמה.

דוחות אלה כוללים בין היתר דוחות כספיים וכן דוחות תפעוליים, ובהם נתונים נוספים כגון: סקירה חודשית של מנכ"ל המפעיל, דוח ביצוע נסיעות לעומת הקבוע ברישיון, דוח ביצוע קבלני משנה שהופעלו, מצבת נהגים, מימוש תוכנית הכשרת נהגים, דוח מערך תלונות הציבור ועוד. דיווחים אלה כוללים מידע רב וחיוני בנוגע לתפעול השוטף של הקווים, מידע שהמשרד או חברות הבקרה החיצוניות המועסקות דרכו לא יכולים להיחשף אליו ללא קבלתו מהמפעילים.

בהסכם עם המפעיל (בנספח העוסק בנושא הפרות ופיצויים מוסכמים) נקבע בין היתר כי בגין אי מסירת דיווחים לממשלה יהיה המשרד זכאי לתשלום פיצויים מוסכמים, שהצדדים רואים בהם פיצויים סבירים בנסיבות העניין, בסכום של 300,000 ש"ח, זאת לאחר התראה של חודשיים, ולאחר שנמסרה למפעיל הודעה לפחות חודש לפני תום תקופת ההתראה. הביקורת העלתה כי המפעילים אינם מעבירים באופן קבוע את כל הדיווחים כפי שנקבע בהסכם.

משרד התחבורה ציין בתשובתו כי דיווחי המפעילים מועברים באופן אוטומטי דרך מערכת דיווחים. מספר דיווחים שהיו נדרשים בעבר (כגון דוח סקירת מנכ"ל, דוח שינויים וחריגות ממסלולים ותחנות ביחס לרישיון הקו ודוח חצי שנתי בנושא מימוש תוכנית הכשרת נהגים) אינם נדרשים כיום.

על משרד התחבורה לוודא שמסמכי המכרזים והחוזים הנחתמים עם המפעילים יכללו דרישות חיוניות, שיתרמו להליכי הפיקוח והבקרה של המשרד.

אמינות חברות הבקרה

בהסכמי המדינה עם חברות הבקרה נקבע כי הממשלה תהא רשאית להפסיק את ההתקשרות, בין היתר, אם העבודה כולה או חלקה לא תבצע לשביעות רצונה המלאה. הממשלה לא תהא חייבת בכל פיצוי, תמורה או תשלום אחר עבור או בקשר לביטול העבודה, או אותו חלק מבוטל ממנה. עוד נקבע בסעיף התחייבויות המבצע כי הוא מתחייב להעסיק עובדים מנוסים, אחראים ומקצועיים במספר הדרוש להתקדמות ביצוע העבודה בהתאם להוראות ההסכם; המבצע מצהיר כי הוא בעל רקע מקצועי המאפשר לו לבצע את הפרויקט בעזרת צוות העבודה שהוצע בהצעתו למכרז, וכי הוא מתחייב לבצע את העבודה לשביעות רצונה המלאה של הממשלה, במומחיות ובמקצועיות הדרושות, וכי הוא יישא באחריות הבלעדית והכוללת לביצועה של העבודה.

בנובמבר 2017 התקיימו במשרד התחבורה ישיבות סטטוס עם שתי חברות הבקרה, בראשותו של מנהל אגף פיקוח, בקרה ורמת שירות במשרד התחבורה (להלן - מנהל הבקרה). בישיבה ציין מנהל הבקרה כי הישיבה מתקיימת לנוכח חוסר שביעות רצון מפעילות חברות הבקרה, הנובע בעיקר מכמה אירועים שקרו לאחרונה וערערו את אמינות הבקרה בעיני מפעילי התחבורה הציבורית. בפרוטוקול הישיבה פורטו כמה מאירועים אלו: בקרה עודפת בוצעה במספר רב של קווים ואילצה את המשרד למחוק בקרות ולהשיב פיצוי מוסכם; בקר של אחת החברות נצפה בתחנה מרכזית באחת מנקודות הבקרה כשהוא משוחח עם נהגים זמן רב בעת עבודתו; בקר שהיה אמור לבצע בקרות סמויות בטבריה ביצע אותן בעפולה, וחברת הבקרה לא הייתה מודעת לחריגה מסידור העבודה אלא לאחר שהודיעו לה על כך; חברת הבקרה השנייה העלתה כמה חריגות על תאריך שגוי כתוצאה מחוסר נכונות התאריך במכשיר התקשורת, כשהתבקשה החברה לבדוק את החריגה היא עמדה על כך שאין טעות, אולם המפעיל הצליח לסתור טענה זו; אף שחברות הבקרה התבקשו לדאוג לכך שמערכות הבקרה האלקטרונית אצלן ינתחו חריגות באופן זהה, התגלו הבדלים מהותיים בין המערכות; ציין של מפעיל המוערך לחציון א' לשנת 2017 מראה שיפור ברמת השירות, ואילו אינדיקציות אחרות (כגון פניות ציבור ובקרות מיוחדות) מעידות אחרת – מכאן עולה ספק רב אם דוחות חברות הבקרה משקפות תמונת מצב נכונה.

בסיכומה של הישיבה התבקשו החברות להציג עד לסיומו של אותו החודש אמצעים לשיפור איכות הבקרה ולשיקום אמינותן. עוד נאמר בישיבה כי תקופת ההתקשרות בהתאם להוראות המכרז עתידה להסתיים במאי 2018; לאור זאת ובשים לב לחוסר שביעות הרצון של המשרד, שוקל המשרד שלא לממש את האופציה של המשך ההתקשרות. חברות הבקרה העבירו יחד למשרד התחבורה מצגת ובה מתוארים תהליכי העבודה בצירוף הצעות לשיפור עבודתן ואמינותה. מעיון בהצעות אלה עולה כי הן כללו בעיקר בקרות המשולבות באמצעים טכנולוגיים, מערכת ממוכנת לסידור עבודת הפקחים וצמצום דיווחיהם הידניים של הפקחים. יצוין כי בהצעות יש פתרון חלקי בלבד לליקויים שהעלו נציגי משרד התחבורה בישיבה עם חברות הבקרה. למרות הכשלים שתוארו לעיל החליט מנהל אגף פיקוח ובקרה באותה תקופה, לממש את האופציות ולהמשיך את ההסכם עם חברות הבקרה בשנה נוספת.

משרד מבקר המדינה מעיר למנהל אגף פיקוח ובקרה כי היה עליו לדרוש פתרונות לכלל הליקויים שעלו מול חברות הבקרה, ולא להסתפק בפתרונות חלקיים. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה כי לנוכח הליקויים שהועלו בעבודת חברות הבקרה והעלות הכרוכה בהעסקתן, ולנוכח המידע שהמשרד יכול להפיק באמצעים טכנולוגיים, עליו לשקול את תכולת עבודתן של חברות הבקרה ואת כדאיות העסקתן במתכונת הקיימת ובהתאם לנסיבות החדשות שנוצרו. על המשרד לבחון מחדש את דרכי הבקרה על המפעילים.

המשרד בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין כי חברות הבקרה נדרשו לבצע בקרה איכותית יותר מזו שבוצעה על ידם ובתוך כך הידק המשרד את הבקרה והפיקוח על עבודת חברות הבקרה. המשרד הוסיף כי איכות שירות הבקרה שסיפקו חברות הבקרה השתפרה מאז, ולמרות אפשרות למימוש של אופציה נוספת בת 3 שנים, לאור חוסר שביעות הרצון הוחלט בפברואר 2018 על פרסום מכרז חדש.

חסמים המונעים את שיפור השירות באוטובוסים בפני שיפור השירות באוטובוסים

שני חסמים מרכזיים שנמצאו במהלך הביקורת והמונעים את שיפורם של שירותי התח"צ באוטובוסים הם חסמים תשתיתיים ומחסור חמור בנהגים. להלן הממצאים בשני תחומים אלה.

חסמי פיתוח הנובעים מבעיות תשתית

מתקני תשתית התומכים בשירותי התחבורה הציבורית חשובים מאוד לתפקודם ולתפעולם השוטף של שירותים אלו. ללא מתקני תשתית מספקים לא ניתן להפעיל תחבורה ציבורית ברמה נאותה ויעילה. חוסר בתשתיות עלול לגרום לחוסר יעילות של נסיעות ותפעול קווים ולפגוע ביכולת המפעילים לספק את השירותים בהתאם לרישיונות הקווים.

אלה תשתיות התחבורה העיקריות לצורך תפעול נסיעות אוטובוסים:

- א. תחנות מוצא ורציפים - מתקן הממוקם מחוץ לתוואי הנסיעה, שבו פועלים כמה קווי שירות ומתנהלת בו גם פעילות נוסעים, ובחלק מהמתקנים מתקיים גם מעבר בין סוגי שירות שונים.
- ב. חנייה תפעולית - מקום עמידת האוטובוסים בקצה המסלול בהמתנה לנסיעה הבאה, בהתאם ללוח הזמנים.



במהלך 2017 מיפה
משרד התחבורה את
כלל מתקני התשתית
הקיימים והעריך את
הפער בין הנדרש
לקיים (בהתאם
להנחיות התכנון).
במסגרת מיפוי זה
אותרו ברחבי הארץ כ-
60 תחנות קצה שאין
בהן מתקני נוחות
לנהגים, ונקבע כי
החסם העיקרי הוא
חוסר שיתוף פעולה
מצד הרשויות
המקומיות

ג. חניון לילה - חניון המיועד לחניית האוטובוסים בקווי השירות בסוף יום הפעילות.

בהתאם לנתונים שנאספו במרכז המחקר והמידע של הכנסת⁹, כבר בינואר 2016 היה מחסור של כ-1,200 מקומות חניה לאוטובוסים – זה היה הפער בין הביקוש לבין קיבולת החניונים באותה תקופה. בהתאם לאותם נתונים ולפי קצב הגידול הצפוי של ציי האוטובוסים, המחסור כיום עומד על כ-2,700 מקומות חניה.

בינואר 2017 פנתה המבקר הפנימית של המשרד לרשות הארצית בנושא המחסור בחניוני תחבורה ציבורית והשפעתו על תפקוד נהגי האוטובוסים. בתגובה לפנייה זו השיב מנהל הרשות הארצית דאז כי ללא מתקני תשתית תפעוליים ובאין מקום לחניית אוטובוסים לא ניתן להוסיף שירות. הוא הוסיף כי חוסר בתשתיות משמעותו הוספת נסיעות סרק ברחובות הערים, דבר הגורם לעלות משקית גבוהה יותר וליצירת עומס בצירי התנועה, וכמו כן לחיכוך רב יותר עם הרכב הפרטי ולעלייה ברמות זיהום האוויר. עוד הוסיף מנהל הרשות הארצית דאז כי הקושי העיקרי במתן פתרונות לבעיית המחסור בשטחים תפעוליים נובע מהעובדה שהרשויות המקומיות נמנעות מלהקצות שטחים למטרה זו בתחום המוניציפלי שלהן. הוא הסביר כי בשל ניתוק הזיקה בין בעל מתקן התשתית למפעילי התחבורה ציבורית קיימים אינטרסים שונים ביחס לנכס, דבר המקשה גם הוא על מציאת פתרונות לנושא. לנוכח הבעיות הללו הכינה הרשות הארצית תוכנית עבודה לטיפול מערכתי בתחום מתקני תשתיות התח"צ, ובכלל זה חניונים תפעוליים, חניונים מינהלתיים, חניוני לילה, מסופים ותחנות קצה.

במהלך 2017 מיפה משרד התחבורה את כלל מתקני התשתית הקיימים והעריך את הפער בין הנדרש לקיים (בהתאם להנחיות התכנון¹⁰). במסגרת מיפוי זה אותרו ברחבי הארץ כ-60 תחנות קצה שאין בהן מתקני נוחות לנהגים¹¹, ונקבע כי החסם העיקרי הוא חוסר שיתוף פעולה מצד הרשויות המקומיות. עוד כולל מיפוי זה שיפוץ ושדרוג של מתקנים קיימים, כדי לשפר את רמת השירות לנוסע, ואיתור שטחים בעלי ייעוד סטטוטורי לתחבורה שאינם בשימוש. בסיום המיפוי הכין משרד התחבורה תוכנית עבודה לטיפול במסופים הקיימים ולטיפול בהסדרת שטחים לשימוש תח"צ.

בפברואר 2017 פנתה מנהלת תחום יישום ומתקני תשתית תח"צ שבמשרד למפעילים השונים בנוגע לחסמי תשתית לתוספות שירות. לצורך הטיפול בנושא התבקשו המפעילים להעביר למשרד התחבורה רשימת בעיות תשתית הקיימות במרחב פעילותם והמונעות תוספות שירות במתקנים הקיימים. במענה

9 נתונים שהציג מרכז המחקר והמידע של הכנסת לח"כ דב חנין בינואר 2016.

10 קובץ הנחיות שהוציא משרד התחבורה בראשית 2016 בנוגע לתכנון ולמיסוד של התחבורה הציבורית ואבני הדרך שכולל תכנון זה.

11 מתקנים אלה כוללים: חדרי מנוחה, חדרי אוכל, שירותים ועוד.

לפנייה זו ציינו המפעילים כי ישנם מקומות רבים שבהם לא ניתן להוסיף שירות עקב חסמי תשתיות, כגון קיבולת נמוכה במסופי אוטובוסים (תחנות מרכזיות, מסופים וחניונים), וכן מחסור במתקנים חיוניים להפעלת השירות.

על פי תשובותיהם של שישה מפעילי תחבורה ציבורית לפנייה הנ"ל, במרבית הפרמטרים קיים חוסר חמור בתשתיות תחבורה: חסרים 46 תחנות מוצא ורציפי נוסעים, 67 חניות תפעוליות, 75 חניות לילה, 63 תחנות תדלוק, 47 שירותים לנהגים ו-57 חדרי מנוחה לנהגים. יש להדגיש כי נתונים אלה מתייחסים רק ל-6 מפעילים מתוך 16 מפעילים המקיימים את הפעילות המלאה באשכולות השונים.

בעקבות תשובת המפעילים גיבש משרד התחבורה ביולי 2017 תוכנית פעולה לשיפור מצב התשתיות. מעיון בתוכנית זו עולה כי קשה מאוד לקדם תשתיות חדשות ולשמר תשתיות קיימות עקב התנגדות הרשויות המקומיות, בעיקר בגלל רצון להשתמש בקרקעות לשימושים חלופיים, למנוע מפגעי סביבה כגון רעש וזיהום אוויר, ולהעלות את תגמולי המיסים העירוניים. עוד עולה מתוכנית זו כי יש צורך לבצע הסדרה סטטוטורית של מתקני התשתית הרלוונטיים באמצעות עבודה שוטפת מול המפעילים ובקשר ישיר מול הרשויות המקומיות.

הביקורת העלתה כי למרות המחסור הידוע כבר שנים בתשתיות התומכות בתחבורה ציבורית, עד למועד סיום הביקורת, מרץ 2018, לא ניתן פתרון הולם לרוב החסמים המונעים את הפיתוח המערכתי של התשתיות אלה, ובעיקר הסדרים מול הרשויות המקומיות השונות.

משרד התחבורה ציין בתשובתו כי במקרים לא מעטים הוא נתקל ברצון של רשויות מקומיות לפנות מתקני תשתית תח"צ פעילים לטובת מיזמי פיתוח אחרים. בהיעדר חלופה הולמת למתקני התשתית המפונים, התחבורה הציבורית נותרת ללא פתרון ונדחת לשוליים עקב אינטרסים אחרים שגוברים עליה. המשרד הוסיף כי לא אחת, פיתוח הערים נעשה בלי להתחשב בצורכי התחבורה הציבורית ומתקני התשתית, הנדרשים לשם תפעולה התקין והיעיל לרווחת ציבור המשתמשים בה ולטובה נהגי התחבורה הציבורית. משרד התחבורה גם ציין כי ראוי שהרשויות המקומיות ישנו את גישתן הרווחת ויתגייסו למאמץ להקצאת שטחים בתחומן לטובת שיפור שירותי התחבורה הציבורית.

אף שרוב המפעילים
לא המציאו למשרד
התחבורה לפני מועד
תחילת ההפעלה
הסכמים חתומים
המסדירים חניוני לילה
ומסופים תפעוליים,
המשרד אישר את
הפעלת הקווים

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את הזנחת הטיפול בשיפור התשתיות התומכות בתח"צ. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה כי עליו לפעול בהקדם כדי להסיר את החסמים במקומות השונים ולדאוג כי מפעילי התחבורה הציבורית יוכלו לפעול באופן מיטבי שגם מאפשר פיתוח עתידי. בין היתר, עליו להכין תוכנית בשיתוף הרשויות המקומיות מתוך הבנה כי הקצאת שטחים ייעודיים לתשתיות תחבורה ציבורית לא רק מקדמים את צורכי התחבורה הכלליים, אלא גם משרתים את תושבי הרשות המקומית וגם עשויים להביא תועלת חשובה לפיתוח המקומי. אם יהיה קושי ממשי לקדם את הנושא עקב היעדר הסכמות בין המשרד לבין הרשויות המקומיות, על משרד התחבורה לשקול פנייה לממשלה כדי למצוא פתרונות מעשיים לצורכי כלל הנוסעים בתחבורה ציבורית ולהמשיך את פעילותה לקידום הקמתן של רשויות מטרופוליניות¹².

משרד התחבורה ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי בימים אלו מכינים את רשימת הפרויקטים בתחום התשתית לתחבורה ציבורית, אשר נדרשים לתקצוב בשנת 2018, ובמסגרתה יתקצבו במלואם חדרי נהגים במסופים קיימים ומתוכננים, בהתאם לעבודה השוטפת של המשרד מול המפעילים.

התחייבות המפעילים בהסכם ההפעלה

במכרזים להפעלת אשכולות התחבורה הציבורית נקבע שהמזיע יתחייב כי אם יזכה במכרז יעמדו לרשותו משרדים וחניוני לילה מאובטחים, ויצרף להצעתו כתב התחייבות מפורש למילוי דרישות אלו. עוד נכתב במכרזים כי על המזיעים להוכיח את מימוש ההתחייבות בטרם יקבלו את רישיונות הקווים. כמו כן, בסעיף 7.4 להסכמי ההפעלה של המפעילים עם המדינה נקבע כי מפעיל השירות יציג למפקח על התעבורה, לפני מועד תחילת ההפעלה בפועל, הסכמים חתומים המסדירים את תחזוקת צי האוטובוסים, חניון לילה ומסופים תפעוליים.

משרד מבקר המדינה העלה בביקורת כי אף שרוב המפעילים לא המציאו למשרד התחבורה לפני מועד תחילת ההפעלה הסכמים חתומים המסדירים חניוני לילה ומסופים תפעוליים, המשרד אישר את הפעלת הקווים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי בגלל הקושי הקיים באיתור שטחים מתאימים לתשתיות תח"צ, על משרד התחבורה לשקול את החלטתו להותיר עניין זה באחריות המפעילים ולשקול לנהל ולתאם את הנושא באופן ישיר עם הרשויות המקומיות ועם גופי התשתית הרלוונטיים, כדי לפתור את הבעיה בדרך יעילה ומהירה.

מחסור בנהגים

נהגים מקצועיים הם מן המרכיבים החשובים בתפעול תחבורה ציבורית טובה, בטוחה ואמינה. הנהג הוא חלון הראווה של התחבורה הציבורית, מהווה את הממשק הקרוב לציבור הנוסעים, ומוטלת עליו אחריות רבה בכל הקשור לבטיחות הנוסעים, הולכי רגל ונהגים אחרים.

אופן תפעול התחבורה הציבורית הוא מורכב, רב משתנים, מושפע משעות שיא ושפל ומעבודה רציפה במשך רוב שעות היממה. כללי העבודה של הנהגים נגזרים מחקיקה ומתקנות המגדירות שעות עבודה ומנוחה וכיו"ב. כדי להגביר את יעילות השימוש בצי כלי הרכב נדרש להעסיק יותר מנהג אחד לכל אוטובוס¹³, ובפועל נדרש לעמוד בתקן של 1.5 נהגים במשרה מלאה לכל אוטובוס.

כבר בספטמבר 2014 הוציאה הרשות הארצית נייר עמדה בנושא מעמד הנהג בתחבורה הציבורית. במסמך זה נאמר כי המחסור בנהגים מורגש בכל הארץ, אולם הוא מורגש יותר באזור המרכז והשפלה. בתגובה למחסור זה, מפעילי התחבורה הציבורית מעסיקים באזור המרכז נהגים מאזור הצפון והדרום, דבר הכרוך בעלויות נוספות של הסעה ושעות עבודה מרובות של אותם נהגים, בעיקר משום שזמן נסיעתם לעבודה ארוך יחסית. עוד נאמר באותו מסמך כי מצב זה של מחסור בנהגי תחבורה ציבורית עלול להחמיר במהלך השנתיים הקרובות מהסיבות הבאות: (א) ב"מכרז העמקים" יידרש גיוס של כ-500 נהגים, ורק כ-70% מהם יגיעו מהמפעילים היוצאים; (ב) בשנת 2016 יצאו לפועל מכרזי בקעת אונו, פתח תקווה, אלעד, ראש העין, שרון-חולון (קווי 500) ובאר שבע עירוני. על פי המתוכנן במכרזים אלו, צפוי צורך בתוספת של כ-400 נהגים; (ג) פרויקט מעבר צה"ל לנגב (עיר הבה"דים) צפוי להתבצע בשנת 2015 ומרחיב את הצורך בתוספת של כ-300 נהגי אוטובוסים, הן עבור התחבורה הציבורית והן עבור ההיסעים שיפעיל משרד הביטחון; (ד) גידול טבעי של אוכלוסיית המדינה בכ-1.8% ועלייה של כ-3% עד 4% בהיקף שירות התח"צ בשנה, הן כמענה לגידול הטבעי והן לצורך צמצום פערים בשירות; (ה) החלטת הממשלה להקצות 600 מיליון ש"ח לאוכלוסייה הלא-יהודית כדי להשוות את רמת השירות לזו שבמגזר הכלכלי¹⁴; (ו) תכנון להתמקד בשיפור השירות למטרות תעסוקה המבוסס על תוספת אוטובוסים ונהגים בשעות השיא.

13 בהתאם לנתונים שהתקבלו מפורום חברות התחבורה הציבורית הפרטיות.

14 ראו בדוח זה את הפרק העוסק בקידום התחבורה הציבורית ביישובים הלא-יהודיים.

לוח 5: מספר הנהגים הנדרש בענף

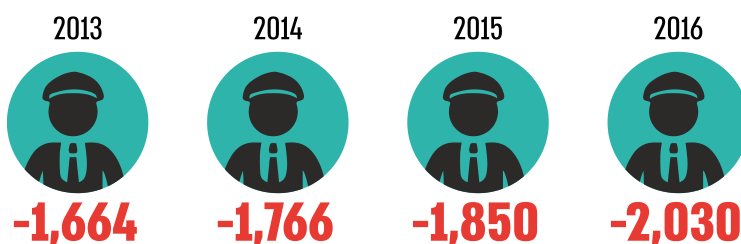
שנה	מס' אוטובוסים	שיעור הגידול	מס' נהגים נדרש*	מס' הנהגים המועסקים	מס' הנהגים החסרים	הפער באחוזים
2013	7,397		11,096	9,431	1,664	15%
2014	7,850	6%	11,775	10,009	1,766	15%
2015	8,221	5%	12,332	10,482	1,850	15%
2016	9,024	10%	13,536	11,506	2,030	15%
2017	9,500	5%	14,250			

המקור: משרד התחבורה

* בהתאם לתקן של 1.5 נהגים לכל אוטובוס.

מספר הנהגים החסרים בחברות האוטובוסים

על פי נתונים של משרד התחבורה:



מנתוני לוח 5 עולה כי בסוף שנת 2016 הייתה הערכה של מחסור בכ-2,000 נהגים, בזמן שהענף עצמו נמצא בתהליך התרחבות. נתוני הנסיעות של מפעילי התחבורה הציבורית מצביעים על כך שקיימת מגמת עלייה במספר הנסיעות השנתיות המבוצעות ובמספר הנוסעים (כעולה מתרשים 1).

לפי נתונים שהוצגו בינואר 2017 לוועדת המשנה של ועדת הכלכלה לתחבורה ציבורית של הכנסת, באותו מועד היו חסרים כ-3,000 נהגים¹⁵. בדיון זה נאמר כי המחסור בנהגים מקשה על מתן שירות באוטובוסים כנדרש, ועל אחת כמה וכמה על כל ניסיון לשפר את השירות. נהגי אוטובוסים העלו כמה נקודות המקשות עליהם את התעסוקה במקצוע, ובהן מחסור בתשתיות לנהגים בתחנות הקצה, שעות העבודה הארוכות, השכר הלא-מספק, הזמן הנדרש לקבלת האישורים הרפואיים להעסקתם (אורך כשמונה חודשים) וחוסר הביטחון התעסוקתי כאשר החברה המפעילה אשכול מסוים מתחלפת.

15 ועדת המשנה של ועדת הכלכלה לתחבורה ציבורית, פרוטוקול דיון: התמודדות עם המחסור החמור בנהגי אוטובוס לשיפור שירותי התחבורה הציבורית, 30 בינואר 2017.

לפי נתונים שהוצגו בינואר 2017 לוועדת המשנה של ועדת הכלכלה לתחבורה ציבורית של הכנסת, באותו מועד היו חסרים כ-3,000 נהגים בדיון הוועדה נאמר כי המחסור בנהגים מקשה על מתן שירות באוטובוסים כנדרש, ועל אחת כמה וכמה על כל ניסיון לשפר את השירות

לטענתם, קשיים אלה פוגעים בגיוסם של נהגים חדשים ובשימורם של נהגים קיימים בעבודה, דבר הגורם לעומס רב יותר על הנהגים הנוותרים.

להלן דוגמה הממחישה את הבעיות שנגרמות לשירות התחבורה הציבורית בגלל המחסור בנהגים. בנציבות תלונות הציבור שבמשרד מבקר המדינה התקבלה תלונה ביוני 2017 בנושא תדירות הנסיעות הנמוכה בקו 304 ממודיעין עילית לירושלים. לדברי המתלונן, האוטובוסים בקו לשכונת הר נוף משמשים נוסעים רבים, ותדירות נסיעותיהם כיום אינה מספיקה. במענה לפנייה בנושא ציין משרד התחבורה שבהתאם לבדיקה שנערכה אכן יש צורך בתגבור קו 304, וכי במאי 2017 הקצה המשרד למפעיל קו זה אישור הצטיידות בשני אוטובוסים ותשומות לצורך תגבור הקו. למרות הגעת האוטובוסים אין צפי למועד מדויק שבו ניתן להתחייב לתגבור הקו בשל המחסור בנהגים. מנהל אגף בכיר השיב בנושא תלונה זו, שמשרד התחבורה פועל בדרכים שונות להרחבת מעגל הנהגים ולעידוד קליטתם בענף. יצוין כי עד מועד סיום הביקורת, מרץ 2018, לא בוצעו השינויים המתוכננים.

משרד התחבורה כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הוא, בשיתוף משרד האוצר, ממשיך לפעול לשיפור תנאי ההעסקה של הנהגים ומקדם כעת מהלך רחב של עדכון שכר לפי ותק, פיתוח של תשתיות למנוחה ולהתרעננות ותשלום מענקים בגין הכשרת נהגים חדשים. עוד הוסיף המשרד כי האחריות לנושא הנהגים מוטלת על המפעילים בלבד, ואין להסיק ממאמצי המשרד לסייע להם, כאילו האחריות עוברת למשרד התחבורה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה כי לנוכח היקף הפעילות והגידול המשמעותי הנדרש בשירותי התחבורה הציבורית, ולמרות מודעותו למחסור בנהגים, הוא לא פעל באופן נמרץ לקדם פתרון שיסייע לגייס יותר נהגים בשיתוף המפעילים, כגון באמצעות שיפור התשתיות ותנאי העבודה של הנהגים (ראו להלן). היעדר טיפול בנושא מקשה על המפעילים לספק את הצרכים שמשרד התחבורה עצמו קובע ומוביל בהסכמים ובתוספות שירות, ואף גרם להידרדרות ברמת השירות ואיכותו בקווים רבים של מפעילים רבים. על משרד התחבורה להעלות את הסוגיה בפני משרדי הממשלה הרלוונטיים.

תקנה 168 לתקנות התעבורה - שעות הנהיגה והמנוחה של הנהגים

בהתאם לתקנה 168 לתקנות התעבורה, התשכ"א-1961, נהג אוטובוס לא יתחיל את יום עבודתו אלא לאחר מנוחה שמחוץ לעבודה במשך 7 שעות מנוחה רצופות. נהיגה במהלך יממה (24 שעות) תימשך לכל היותר 12 שעות, ולא יותר מ-68 שעות בכל תקופה של 7 ימים. כמו כן, נהג יפסיק את עבודתו לחצי שעה אחרי 4 שעות נהיגה רצופות. עוד קובעת התקנה כי הנהג לא ינהג יותר מ-9 שעות אלא אם הפסיק את נהיגתו לשעה לפחות לאחר נהיגה של 6 שעות רצופות.

המחסור בנהגים
מקשה על המפעילים
לספק שירות בהתאם
למה שנקבע
ברישיונות הקווים
ובתקנות התעבורה.
הפרתם עלולה לפגוע
ברמת הנהיגה של
הנהגים, וכתוצאה
מכך לסכן באופן
חמור את בטיחות
הנוסעים

המחסור בנהגים והצורך לספק את השירות על פי הנקבע ברישיונות הקווים מקשה על המפעילים לספק שירות בהתאם לתקנות התעבורה. הפרת הכללים הקבועים בתקנה זו היא עבירה על החוק. כמו כן, הפרתם עלולה לפגוע ברמת הנהיגה של הנהגים, וכתוצאה מכך לסכן באופן חמור את בטיחות הנוסעים.



להפעלת התחבורה הציבורית נדרשת עבודת הנהגים במרבית ימות השנה, ובעיקר במועדים שבהם רוב המשק בימי שבתון. במהלך יום עבודה סטנדרטי קיימים שני מועדי שיא – בבוקר ואחר הצהריים – שבהם נדרש תגבור קווים, וביתר שעות היום הביקוש לנסיעות מתון יחסית. בהתאם לכך, על פי הביקושים החזויים לתחבורה הציבורית (דבשת כפולה) ובפועל, עבור מרבית הנהגים יום העבודה מפוצל, והם נאלצים לעבוד בבוקר ואחר הצהריים או בערב.

משרד מבקר המדינה מעיר כי אי-יכולתם של מפעילים רבים להפעיל את קווי הרישיונות בהתאם לתקנה זו עלולה לפגוע בבטיחות הנסיעה וברמת הנהיגה של הנהגים בקווי השירות השונים. זאת ועוד, הרחבת השירותים בחלק מהקווים ללא גיבוי מתאים של מצבת הנהגים, עלולה אף להחריף את המגמה ולפגוע בבטיחות הנסיעה ומשתמשי התחבורה הציבורית.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה כי כדי שהמפעילים יוכלו להפעיל את הקווים בבטחה, עליו לפעול בין היתר להגדלת מספר הנהגים המועסקים בענף כדי לעמוד בתקנה, לצורך שמירה מרבית של בטיחות הנוסעים, הנהגים ושאר משתמשי הדרך.

תהליך הכשרת נהגים וקליטתם

1. בנובמבר 2015 התקיים דיון בניהולו של מנהל הרשות הארצית דאז, והשתתפו בו בעלי תפקידים בכירים במשרד התחבורה ובחלק מהמפעילים וכן נציגי המכון הרפואי לבטיחות בדרכים במשרד הבריאות (להלן - מרב"ד). נושא הדיון היה הכשרת נהגי תחבורה ציבורית והתרת חסמים הקיימים בתהליך, בין היתר בעקבות משובים שהתקבלו מהמפעילים. בדיון נאמר כי תהליכים מינהליים בירוקרטיים פנימיים במשרד התחבורה ומול מרב"ד מעכבים את הליך קבלת הרישיון בכמה חודשים, ועיכובים אלה גורמים לכך שמועמדים רבים משנים את דעתם ופורשים. יצוין כי עד מועד סיום הביקורת לא העביר משרד התחבורה למשרד מבקר המדינה את המשובים שהתקבלו ממפעילי התחבורה הציבורית.

בסיום הדיון אמר מנהל הרשות הארצית דאז כי ההמתנה לשלב הראשון בהכשרה, שבו המועמד מקבל אישור ללימודי ההכשרה, אורכת כחצי שנה לפחות. בדיון הוחלט כי מנהל אגף בכיר תחבורה ציבורית ברשות יפיק דוח שבועי מפורט שציג את תמונת מצב וישמש לכל הגורמים הרלוונטיים כלי עזר לטיפול בבעיות. עוד הוחלט כי פעם בחודש תתקיים פגישה עם נציגי מרב"ד ונציגי המפעילים כדי לדון בבעיות נקודתיות.

משרד מבקר המדינה העלה בביקורתו כי לא הופקו דוחות שבועיים כפי שהוחלט בישיבה, וכן לא התקיימו דיונים חודשיים להתרת חסמים, לסיכום הנחיות ולמעקב בהתאם. אי-ביצוע ההחלטות האמורות פגע בטיפול בנושא ובמציאת פתרונות שיכלו לתרום לקידומו. מצופה ממשרד התחבורה למלא אחר החלטותיו שלו.

2. הליך הכשרת נהגים חדשים בתחבורה הציבורית הוא הליך ארוך ומורכב, ובו כמה שלבים עיקריים¹⁶. על פי נתוני משרד התחבורה, משך הזמן בין הגשת מועמדות לביצוע מבחן עיוני ראשון (לאחר תחילת לימודים עיוניים) מוערך בעשרה חודשים. השלבים העיקריים בהליך ההכשרה:

א. קבלת אישור ראשוני מהמטרה ומאגף הרישוי והפניה למרב"ד.

ב. משך זמן המתנה של שישה חודשים בממוצע לצורך תיאום בדיקה רפואית והמתנה לתוצאותיה.

16 ראו גם מבקר המדינה, **דוח שנתי 67א** (2016), "משרד התחבורה והבטיחות בדרכים - תפקוד אגף הרישוי והכשרת נהגים", עמ' 547-594.

ג. כחודש בממוצע ממועד קבלת התוצאות במרב"ד: קבלת התוצאות במשרד הרישוי והעברתן למועמד.

בתום שלבים אלו יוכל המועמד להתחיל את הכשרתו לנהיגת רכב ציבורי, הכוללת הכשרות עיוניות ומעשיות בבתי ספר ייעודיים או אצל המפעילים הגדולים במדינה. בהתאם לנתונים שנאספו בפורום חברות התחבורה הציבוריות¹⁷, במהלך שלבי אישור המועמדים פורשים כ-50% מהמועמדים מהתהליך. בלוח 6 מוצגים נתונים על תקופות ההכשרה לנהגי אוטובוס בכמה מדינות בעולם¹⁸:

לוח 6: השוואת תהליך קבלת רישיון לאוטובוס – בישראל ובעולם

	ישראל	ארה"ב	בריטניה	מדינות האיחוד האירופי	אוסטרליה
משך הליך כולל בדיקות רפואיות	6 - 12 חודשים	2 - 4 חודשים	כ-4 חודשים	כ-4 חודשים	3 - 5 חודשים
מיוחד לאחר הגשת הבקשה למשרד הרישוי ובאישורו	מרב"ד - זימון	ביצוע בדיקות באופן עצמאי	ביצוע בדיקות באופן עצמאי	ביצוע בדיקות באופן עצמאי	NSW - ביצוע בדיקות באופן עצמאי, לפני הגשת הבקשה לרישוי
משך ההכשרה ואופייה	קורס עיוני בוקר - 1.5 חודשים קורס ערב - 4.5 חודשים קורס מעשי - 30 - 50 שיעורים	השגת רישיון זמני CLP - כחודש שלאחריו ניתן להיבחן מעשית לקבלת רישיון CDL (קבוע)	השגת רישיון זמני PCV - כ-3 שבועות. קורס - 6 שבועות. מבחנים תיאורטיים ומעשיים	השגת רישיון זמני PCV - כ-3 שבועות. קורס - 6 שבועות. מבחנים תיאורטיים ומעשיים	NSW - מעבר קורס עצמאי לפני הגשת בקשה לרישיון. סה"כ: 2 - 3 חודשים ACT - שדרוג רישיון C קיים והכשרה של חודש לקבלת רישיון נהיגה על רכב ציבורי.
	סה"כ: 3 - 7 חודשים	סה"כ: 1 - 3 חודשים	סה"כ: כ-3 חודשים	סה"כ: כ-3 חודשים	סה"כ: 1.5 חודשים

מקור: הרשות הארצית לתחבורה ציבורית

17 גוף המאגד את עיקר המפעילים בענף התחבורה הציבורית והפרטית.

18 על פי נתוני הרשות הארצית לתחבורה ציבורית.



המחסור בנהגים
מקצועיים מחייב את
משרד התחבורה
למצוא בהקדם
פתרונות לייעול
תהליך קבלת רישיון
הנהיגה ולקיצור
תהליך ההכשרה
ובכך למנוע נשירה
מיותרת של
המעוניינים לעסוק
בתחום

משרד מבקר המדינה מעיר כי למרות הצורך והמודעות לשפר את תהליך הכשרת הנהגים ולמצוא פתרון לבעיה הנמשכת כבר שנים רבות, לא פעל משרד התחבורה יחד עם משרד הבריאות למציאת פתרון הולם. המחסור בנהגים מקצועיים מחייב את משרד התחבורה למצוא בהקדם פתרונות לייעול תהליך קבלת רישיון הנהיגה ולקצר את תהליך ההכשרה ובכך למנוע נשירה מיותרת של המעוניינים לעסוק בתחום במהלך התהליך. מתוך ההשוואה הבין-לאומית אפשר ללמוד על משך התהליך הרצוי, ומן הראוי שמשרד התחבורה יבחן את התהליך המתקיים בעולם, כדי ללמוד על השיפורים הנדרשים. כמו כן על משרד הבריאות לפעול לקצר את זמני ההמתנה לבדיקות רפואיות לצורך קבלת רישיון נהיגה.

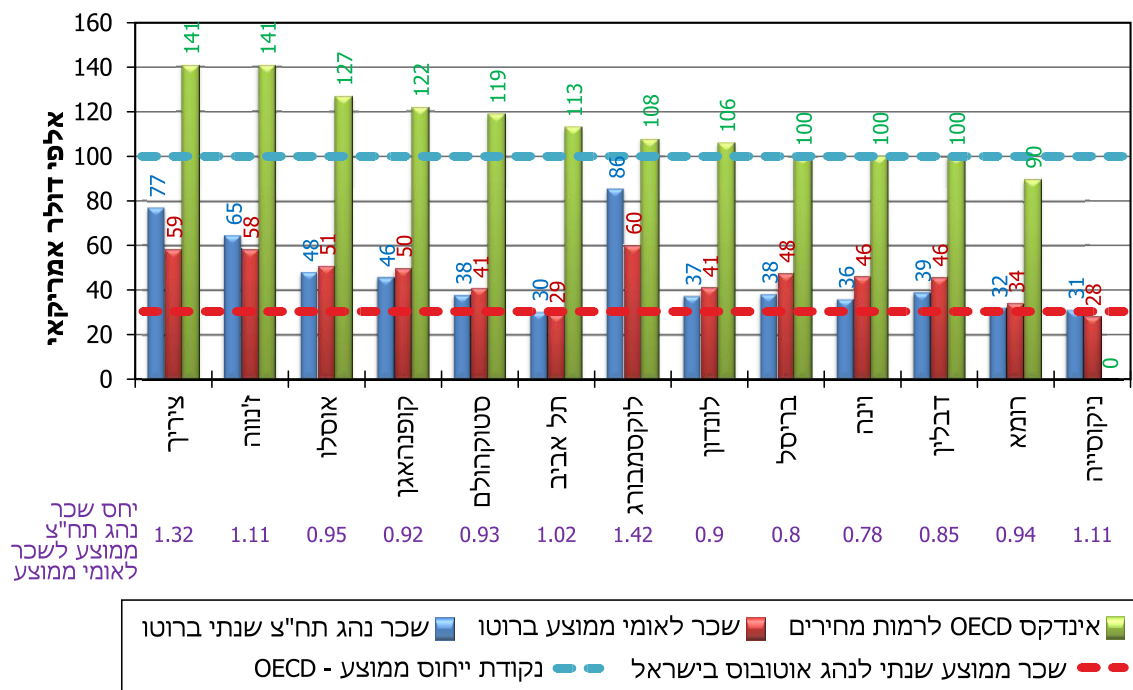
משרד הבריאות ציין בתשובתו מנובמבר 2018 כי הערכת כושרם הבריאותי של העוסקים בנהיגה בכללה, ובנהיגה מקצועית ברכב ציבורי בפרט היא בעלת חשיבות עליונה כדי למנוע כניסת נהגים לא מתאימים מבחינה בריאותית – גופנית, נפשית, אישיותית או קוגניטיבית לעיסוק במקצוע זה. משרד הבריאות הוסיף כי לצורך כך נדרש תהליך הערכה מורכב, סדור ומבוסס עובדות שכולל הערכה של ההיסטוריה הרפואית, בדיקה גופנית, וכן בדיקה פסיכולוגית אישיותית וקוגניטיבית ועיון במרשם התעבורתי והפלילי הרלבנטי של המועמד. משרד הבריאות ציין כי כדי לקצר את משך זמן הבדיקה נדרשת הפעלת ספקים חיצוניים, וכי המרב"ד הגיש מכרז לוועדת המכרזים המשרדית על מנת לאתר ספקים חיצוניים והליך זה אמור להסתיים במרץ 2019.

תנאי עבודה של נהגי תח"צ

בהתאם לסקירה שהכין פורום חברות התחבורה הציבורית והפרטית ביולי 2017, השכר לשעת עבודה של נהג בתחבורה ציבורית עומד על 39 ש"ח לשעה. עבור עבודה בשעות נוספות, בשעות הלילה ובימי המנוחה מקבלים הנהגים תוספות שכר על פי הקבוע בחוק. נוסף לכך, המפעילים מעניקים בونוסים ותמריצים שונים, למשל בונוסים על פיצולים (עבודה בשעות הבוקר ואחר הצהריים), על עבודה בשעות הבוקר המוקדמות, על עמידה ביעדים ועוד. השכר הממוצע לנהג העובד 210 שעות בחודש, הכולל בונוסים ותמריצים, עומד על כ-12,000 ש"ח ברוטו. מאפייני המקצוע הם ששכר הנהגים כמעט אינו משתנה לאורך תקופת העסקתם, ואין למרבית הנהגים מסלול קידום או התפתחות מקצועית. יצוין כי במכרז לאשכול שרון-חולון שהסתיים במהלך שנת 2017, הציע המפעיל הזוכה העלאת שכר ל-43 ש"ח לשעה לנהג (העלייה בשכר הנהגים מהמקובל בענף עד אותו מכרז ייתכן שתשפיע על שכרם של כלל הנהגים, בעיקר בגלל עודף הביקוש הקיים).

בתרשים 5 מוצגים נתונים על שכר הנהגים באוטובוסים בהשוואה לכמה ערים בעולם.

תרשים 5: השוואת שכר הממוצע של נהגי תח"צ, לפי ערים בעולם (באלפי דולרים אמריקאיים)



מתרשים 5 ניתן לראות כי שכר הנהגים בארץ נמוך ביחס לשכר המקובל בערים במדינות ה-OECD המוצגות בהשוואה. עם זאת, שכרו הממוצע של נהגי אוטובוס ביחס לשכר הממוצע במדינה הוא גבוה בישראל לעומת רוב המדינות המוצגות בהשוואה.

למרות זאת, על פי הנתונים שאסף פורום חברות התחבורה הציבורית, כ-40% מהנהגים החדשים עוזבים את מקום עבודתם במהלך שנת עבודתם הראשונה. פרישה זו נובעת מסיבות שונות: (1) תדמית נמוכה של המקצוע; (2) התרבות המשימות המוטלות על הנהגים (למשל, הפעלת מערכות טכנולוגיות, אחריות לביטחון הנוסעים באוטובוס, אחריות למניעת הטרדות מיניות ועוד); (3) הגדרה ותכנון של קווי השירות ללא התחשבות בעבודת הנהגים (למשל, קווים חד-כיווניים, שעות פעילות המוגבלות לשעות השיא בלבד); (4) היעדר אופק קידום מקצועי וכלכלי (שכר הנהגים אינו כולל מרכיבי ותק); (5) מחסור בתשתיות בסיסיות בחניונים (למשל חדרי מנוחה ושירותים); (6) לחצים ומתחים רבים במהלך הנהיגה, בעיקר בשעות העומס; (7) חשיפה לאליומות מילולית ופיזית מצד הנוסעים. כל אלה, נוסף לקשיים שתוארו לקבלת רישיון נהג אוטובוס, גורמים למחסור גדול בנהגים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי לנוכח הסיבות הרבות לנשירה ולמחסור בנהגים, על משרד התחבורה לפעול לשיפור תנאי העבודה של הנהגים בענף בכל התחומים שתוארו לעיל. הפתרון לבעיית המחסור בנהגים חיוני לשיפור השירות לנוסע, לפעילותם התקינה של המפעילים, להגברת בטיחות הנסיעה ולהרחבת שירותי התחבורה הציבורית.

רמת שירות אחידה ברמה ארצית

שירותי התחבורה הציבורית הם צורך בסיסי ונדרש לרוב שכבות האוכלוסייה – על אחת כמה וכמה ביישובים קטנים ומרוחקים; בהם התחבורה הציבורית הכרחית לפעילות יום-יומית שאינה ניתנת שם לתושבים וכן לצורכיהם החברתיים. בהתאם למדיניות משרד התחבורה, יש לספק שירות תחבורה ציבורית לכל אזרחי מדינת ישראל. שירות זה יכלול תחבורה יעילה ושוויונית שתסופק בכל היישובים והשכונות ותעמוד בסטנדרטים של שירות מינימלי לקו, לשכונה, למוקד תעסוקה, לעיר ולתשתיות תומכות תח"צ, כגון נתיבי תחבורה ציבורית ומסופים. במסגרת ועדת סדן¹⁹ נקבע בין היתר כי יש להבטיח תחבורה ציבורית זמינה לכלל האוכלוסייה.

הנחיות התכנון והתפעול שהכין משרד התחבורה בנובמבר 2015 (להלן – ההנחיות) קובעות ומעדכנות את תקני השירות בהתאם למאפייני האוכלוסיות השונות ורמות הביקוש. תקן השירות מגדיר שלושה מדדים עיקריים: (1) זמינות – מגדירה את שעות הפעילות הנדרשות לשירות; (2) נגישות ליעדי שירות – כמות היעדים אשר ניתן להגיע אליהם בפרק זמן מוגדר בשעות הפעילות; (3) התאמה לקהל היעד – הערכה השוואתית של רמת השירות בין ערים שונות או בין אוכלוסיות בעלות צרכים שונים.

תקן השירות מוגדר בהתאם לסוגי מרחב ובהתאם לגודל השכונה ולמיקומה הגיאוגרפי, לדוגמה: מרכז עירוני מעל או מתחת ל-100,000 תושבים, שכונות גדולות מעל 20,000 תושבים או יישובים קטנים עד 20,000 תושבים. ההנחיות לתכנון ותפעול תחבורה ציבורית מגדירות את איכות השירות ופרמטרים נוספים בשירות הניתן לציבור. מטרת ההנחיות היא להסדיר, בין היתר, תקני שירות באופן המייצר אחידות וודאות. להלן בלוח 7 – היקף שירותי התחבורה הציבורית התקניים בהתאם לגודל היישוב.

19 את הוועדה, בראשות פרופ' עזרא סדן, מינה באוקטובר 2007 שר התחבורה דאז מר שאול מופז לצורך בחינת יישום הרפורמה בתחבורה הציבורית, בהתאם להחלטת ממשלה 1301 מינואר 1997. ב-2008 הגישה הוועדה את המלצותיה לשר, והוא אימץ אותן.

לוח 7: הגדרת ההנחיות להיקף פעילות התואם את גודל היישוב

מאפיין	פירוט	יעד
זמינות	הגעה לתחנה ושעות פעילות שעות פעילות מספר נסיעות מינימלי ליום לכיוון (לדוגמה: 6, הכוונה ל-6 יציאות ו-6 כניסות)	לפחות 80% מהאוכלוסייה נמצאת במרחק של 600 מטר מן התחנה מותאמות לאופי הפעילות 6 - עד 1,000 תושבים 9 - 1,001 עד 2,000 תושבים 3 יציאות לכל 2,000 תושבים נוספים, עד 10,000 תושבים 24 יציאות ל-10,000 תושבים 3 יציאות לכל 25,000 תושבים נוספים.
נגישות	קשר לעיר הסמוכה, בדגש על מרכז העיר. קישוריות לקווים אחרים, מרכז לשירותים ציבוריים או ממשלתיים. קשר למרכז היישוב, כגון בניין המועצה ו/או למרכז המסחרי הראשי במרחב האזורי תחנת רכבת עד 7 ק"מ	ביישובים כפריים (עד 2,000 תושבים): עד מעבר רכב אחד, עד פי 1.8 מהזמן ברכב פרטי - עדיפות לשירות מותאם לסביבה בה ניתן השירות. ביישובים עירוניים: ללא מעבר - עדיפות לשירות בלוח זמנים קבוע. עד מעבר אחד, עד פי 1.8 מהזמן ברכב פרטי
התאמה לקהל יעד	בהתאם למאפייני השכונה, יישום של מדדי נגישות השוואתיים ביחס לשכונות דומות או קרובות כדי להבטיח שוויון הזדמנויות. במידת הצורך, מתן שירות ייחודי לפי מאפייני האוכלוסייה (מגזר, רמת מינוע, קבוצות גיל וכדומה).	

בפברואר 2016 הכינה הרשות סקירה השוואתית בין היקפי שירות התחבורה הציבורית ברשויות מקומיות בישראל. סקירה זו פירטה את היקף שירות התחבורה הציבורית באותן רשויות מקומיות נכון לחודש ינואר 2016, כולל השוואה של הנתונים לעומת רשויות אחרות בארץ, על מנת לזהות פערים. להלן בלוח 8 היקף שירות התחבורה הציבורית ברשויות מקומיות.

לוח 8: היקפי שירות התחבורה הציבורית ברשויות מקומיות, בשנים

2016-2012*

מספר רשויות	גודל אוכלוסייה (במיליונים)	ממוצע מספר נסיעות אוטובוס יומי לאלף נפש בשנת 2012	ממוצע מספר נסיעות אוטובוס יומי לאלף נפש בשנת 2016	גידול באחוזים
201	7.4 (100%)	20.6 (100%)	25.7 (100%)	25
112	2.4 (32%)	13.1 (64%)	17.9 (70%)	37
65	1.3 (18%)	5.3 (26%)	7.9 (31%)	49
50	0.7 (9%)	4.4 (21%)	6.7 (26%)	52

מקור : משרד התחבורה
* המספר בסוגריים הוא החלק היחסי מתוך כלל האוכלוסייה.

מלוח 8 עולה כי בשנים 2012 עד 2016 יש מגמה של שיפור בכלל הרשויות המקומיות, בעיקר ברשויות שבהן שירותי התחבורה הציבורית היו נמוכים מאוד ביחס לממוצע הארצי. עם זאת, מנתוני לוח 8 עולה כי נכון למועד פרסום המסמך, ב-65 רשויות מקומיות מספר הנסיעות היומי הממוצע לאלף נפש נמוך בכ-69%²⁰ מהממוצע הארצי. יצוין כי על פי נתוני הלמ"ס, 112 רשויות מקומיות (מתוך סך של 201 רשויות מקומיות) שהוגדרו רשויות הנמצאות בפריפריה (אשכול 6 ומטה במדד הפריפריאליות²¹ של הלמ"ס) הן גם ברמה כלכלית-חברתית נמוכה (אשכול 5 ומטה לפי המדד החברתי-כלכלי של הלמ"ס). 65 הרשויות האמורות הן כ-58% מהרשויות שהלמ"ס הגדירה כפריפריאליות וברמה חברתית-כלכלית נמוכה.

20 ממוצע נסיעות יומי של 7.9 לאלף נפש לעומת 25.7 בכלל הרשויות המקומיות בארץ.

21 על פי הגדרת הלמ"ס, אזור פריפריאלי הוא אזור המרוחק מאפשרויות (כגון שווקים, מקומות תעסוקה ושירותי בריאות), מפעילויות (כגון עבודה, לימודים, קניות ופנאי) או מנכסים הקיימים בכל האזורים, כולל האזור עצמו.

99 יישובים אינם
מקבלים כל שירות,
אף שמרחקם מציר
ראשי מצדיק הכנסת
קווי תחבורה ציבורית
אליהם, וב-238
יישובים נוספים
השירות הניתן הוא
בתדירות נמוכה
מהתדירות המזערית
הנדרשת ליישוב
הקטן ביותר

במסמך שהכינה הרשות ביולי 2016 לצורך הגדלה תקציבית עבור תוספות שירות בשנים 2017 עד 2018 הוצגו הפערים ותוספות השירות הנדרשות, כדי לקבוע את היקף ההשקעה הנדרש. בהתאם לנתונים אלה, רק כדי להעלות את הקווים העירוניים הרלוונטיים לתדירות הנדרשת לפי ההנחיות יש צורך בתוספת של כ-250,000 ק"מ רכב ליום ומעל ל-1,500 אוטובוסים חדשים. עוד עולה מנתונים שהציגה הרשות כי 99 יישובים אינם מקבלים כל שירות, אף שמרחקם מציר ראשי מצדיק הכנסת קווי תחבורה ציבורית אליהם, וב-238 יישובים נוספים השירות הניתן הוא בתדירות נמוכה מהתדירות המזערית הנדרשת ליישוב הקטן ביותר. כמו כן, כדי להעלות את השירות האזורי ליישובים שאינם מקבלים כל שירות או שהשירות הניתן בהם נמוך מהרמה המינימלית הנדרשת לפי ההנחיות, יש צורך בתוספת של מעל 3,500 נסיעות יומיות וכ-300 אוטובוסים. עוד נמצא בניתוח השירות הכלל-ארצי כי 50% מהערים ומהמועצות המקומיות בישראל מקבלות היצע שירות הקטן מ-12.5 נסיעות לאלף נפש (היצע זה הוא בדיוק חצי מהיצע השירות הקיים במרכזים המטרופוליניים, אשר כאמור, גם הוא אינו מספק את הצרכים במידה מיטבית).

בהתאם למסמך שפרסמה הרשות, בערים וביישובים שבהם היקף השירות קטן מההנחיות גרים 23% מתושבי מדינת ישראל; מדובר בעיקר בערים וביישובים מהפריפריה, וחלקם גם מאזורים מרכזיים. התאמת היצע השירות לנדרש בהנחיות תאפשר לתושבים ניידות טובה הרבה יותר ותפתח לפניהם הזדמנויות תעסוקה נוספות. בהתאם לאותו מסמך, היקף כלל הפעולות הנדרשות להטמעת הנחיות התכנון מוערך בכמיליארד שקלים.

משרד מבקר המדינה העלה בביקורתו כי נכון למועד סיום הביקורת, מרץ 2018, לא השתנו הנתונים שהציגה הרשות ביולי 2016. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את השירות הלקוי שמקבלים יישובים פריפריאליים. למרות המודעות במערכת לחוסרים בשירות ליישובים אלה, הפעולות שקידם משרד התחבורה היו דלות בשנים האחרונות, ואין בהן כדי לספק את צורכי היישובים הפריפריאליים.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה כי בהתאם למדיניות המשרד ולצורך קיום שירות אחיד ויעיל לכל חלקי הארץ ובייחוד לאזורים מרוחקים, יש לשפר באופן מהותי את שירותי התחבורה ליישובים שאינם מקבלים כל שירות וליישובים המקבלים שירות חלקי. המלצה זו מקבלת משנה תוקף לנוכח העובדה שהאוכלוסיות המתגוררות ביישובים פריפריאליים חייבות לקבל שירותי תחבורה איכותיים כדי להגיע למרכזי המטרופוליניים, בין היתר לצורך תעסוקה וקבלת שירותים חיוניים²².

המשרד בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין כי "קיים מתח בין הרצון להיות יעילים ולמנוע הפעלת אוטובוסים עם מעט נוסעים לבין הרצון להיות חברתיים". כתוצאה מכך, המשרד מגבש בימים אלו פתרונות אחרים ליישובי הספר

המבוססים על שירות לפי דרישה, זאת על מנת לייעל ולשפר את השירות באזורים דלי ביקוש. עוד הוסיף המשרד כי ניסוי כזה הושק ביוני 2018 במרחב הכפרי מדרום לבית שמש ומקודם בשירות המזין את תחנת הרכבת קריית מלאכי-יואב שזה עתה נפתחה, וכי הפתרון ליישובים אלה מצוי בתפיסות שירות אחרות אותן המשרד בוחן ומפתח. כמו כן הוא ציין כי מתוך 99 יישובים שלא קיבלו שירות בסוף 2016, 13 מקבלים שירות בתוך השטח הבנוי של היישוב ועוד 3 יישובים מקבלים שירות באמצעות תחנה אשר נמצאת במרחק של עד 250 מטר מהקצה הבנוי של היישוב.

עידוד השימוש בתחבורה ציבורית

בהגדרת התפקיד של אגף תחבורה ציבורית במשרד התחבורה נקבע כי היעד המרכזי של האגף הוא עידוד השימוש בתחבורה הציבורית על ידי שיפור רמת השירות.

בהתאם לנתוני ה-OECD²³ רמת הצפיפות בכבישי ישראל היא הגבוהה ביותר בקרב מדינות ה-OECD - 1,998 רכבי נוסעים לכל ק"מ כביש - לעומת ממוצע של כ-576 רכבי נוסעים במדינות OECD²⁴. לנסיעה בכלי רכב פרטיים נזקים והוצאות ניכרות הן לאזרח והן למדינה, ובכלל זה: גודש, תאונות דרכים, זיהום אוויר, בזבז אנרגיה, בלאי של כבישים ותשתיות, בעיות בריאות ועוד²⁵.

במסמך שנערך במרכז המידע והמחקר של הכנסת במרץ 2009 בנושא עידוד עובדים לנסוע למקום עבודתם ובחזרה ממנו בתחבורה ציבורית, נבחנו הסדרים שנעשו בעולם למטרה זו. בהתאם לממצאי מסמך זה, על יסוד הנתונים שנאספו במגוון מדינות, תוכניות נסיעה הביאו לידי צמצום הנסיעה היחידנית²⁶ לעבודה ב-10% עד 75%.

1. בהחלטת ממשלה מס' 165 ממאי 2013 החליטה הממשלה על גיבוש תוכנית להפחתת השימוש ברכב פרטי בנסיעות לעבודה. ההחלטה כללה הקמת צוות בין-משרדי שמתפקידו להכין תוכנית למתן תמריצים לעידוד השימוש בתחבורה ציבורית במקומות עבודה; בהשתתפות מנכ"ל משרד התחבורה, מנכ"ל משרד הכלכלה, הממונה על התקציבים במשרד האוצר או נציגיהם. התוכנית הוגדרה לשנים 2013 עד 2018 בהיקף תקציבי של 40 מיליון ש"ח לכל התקופה, וכללה הענקת תמריצים למעסיקים שינקטו בצעדים לצורך הפחתת השימוש ברכבים פרטיים.

23 (2015), Environment at a Glance 2015.

24 הנתונים נכונים לשנת 2014.

25 להרחבה בנושא זה ראו בפרק: "פעולות הממשלה להפחתת השימוש בכלי רכב פרטיים באמצעות תמריצים כלכליים".

26 נסיעה של אדם אחד אחד בכלי רכב.

**תוכנית ייעודית בנושא
מתן תמריצים לעידוד
השימוש בתח"צ
במקומות עבודה לא
הוכנה, וממילא לא
נעשה שימוש בתקציב
שיועד לתוכנית זו**

עוד כללה התוכנית שיתוף פעולה עם מפעילי תחבורה ציבורית לצורך הפעלת הסדרי נסיעות לטובת העובדים, מתוך ביצוע שינויים בהסדרי הנסיעות הקיימים במידת הצורך. הצוות הבין-משרדי היה אמור להציג את התוכנית לפני שר האוצר, שר הכלכלה ושר התחבורה בתוך 90 יום ממועד קבלת ההחלטה, מאי 2013.

המשרד הסביר במכתב שהוציא ביולי 2015, במענה לפניית המרכז להעצמת האזרח בנושא, שלצוות הייעודי שהוקם התברר כי ההצעות שבחן מיושמות על ידי הרשות הארצית ועל ידי המשרד להגנת הסביבה.

הביקורת העלתה כי תוכנית ייעודית בנושא מתן תמריצים לעידוד השימוש בתח"צ במקומות עבודה לא הוכנה, וממילא לא נעשה שימוש בתקציב שיועד לתוכנית זו.

2. בהחלטת ממשלה מס' 542 מספטמבר 2015 החליטה הממשלה בין היתר, על צמצום הנסועה הפרטית עד לשנת 2030 בשיעור של 20% ביחס לנסועה הצפויה באותה השנה, לפי תחזית עסקים כרגיל והמגמות נכון לשנת 2015. בהחלטת ממשלה מס' 1403 מאפריל 2016 הוחלט בין היתר להטיל על שר התחבורה ועל שר האוצר, בהתייעצות עם השר להגנת הסביבה, לגבש ולהפעיל תוכנית לעידוד השימוש בתחבורה ציבורית ולמימוש יעדי הצמצום של הנסועה הפרטית כמפורט בסעיף 1(ב)(2) להחלטת ממשלה מס' 542. עוד הוחלט כי עד סוף יוני 2017 יפרסמו שר התחבורה ושר האוצר את התוכנית למימוש יעדי הצמצום של הנסועה הפרטית.

משרד התחבורה ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי מנהל הרשות הארצית מינה צוות שהתכנס כמה פעמים במהלך 2017 והפעיל צוות יועצים בכיר במטרה לסייע בגיבוש ובהפעלתה של תוכנית למימוש יעדי צמצום הנסועה הפרטית כפי שנקבע בהחלטה מס' 542, וכי ועדת היגוי רחבה לדיון באופן קידום ההחלטה 1403 התכנסה פעמיים במהלך 2017 לדון בעקרונות התוכנית, ובאוגוסט 2017 גובשה טיוטת מסמך למימוש ההחלטה. עוד ציין המשרד כי המסמך המסכם צפוי להתפרסם בחודשים הקרובים.

הביקורת העלתה כי עד מועד סיום הביקורת, שר התחבורה ושר האוצר טרם גיבשו את התוכנית האמורה, וממילא הגורמים המקצועיים במשרד התחבורה ובמשרד האוצר לא פעלו ולא גיבשו מדיניות מתאימה לצורך קידום החלטות הממשלה בנושא. משרד מבקר המדינה מעיר לשר התחבורה ולשר האוצר כי עליהם לפעול בהקדם האפשרי למימוש החלטות ממשלה אלו ולפתח תוכנית מתאימה לעידוד השימוש בתחבורה הציבורית, התנהלות זו פוגעת במשילות והיא בניגוד לכללי מינהל תקין.

סיכום

שירותי תחבורה ציבורית באמצעות אוטובוסים הם שירותים בסיסיים וחשובים ביותר לכלל תושבי המדינה לקיום תקין ולתפעולם השוטף של המשק והחברה. חשיבות זו נובעת בעיקר מההשפעה הרבה שיש לנגישות יעילה ואיכותית על קבוצות אוכלוסייה שונות, בעיקר על אוכלוסיות חלשות, וכן על המאמץ הלאומי להפחתת הגודש בכבישים. שירותי התחבורה הציבורית באוטובוסים הם חלק מרכזי בשירותי התחבורה הציבורית, שנועדו לספק לכל אזרח במידה שווה – ללא תלות באזור המגורים או ברמה החברתית-כלכלית – שירותים שווים ויעילים לצורך הניידות היום-יומית, הן ברמה הארצית והן בתוך המטרופולינים השונים, הן למרכזי תעסוקה והן ללימודים.

דוח זה העלה שבמקביל לפעולות משרד התחבורה להגברת השימוש בשירותי האוטובוסים במדינה, יש בהפעלת השירות ליקויים רבים ומשמעותיים. בין היתר, היעדר תמריצים מספקים וליקויים בפיקוח על פעילות המפעילים אינו מבטיח שהמפעילים מספקים שירותים מיטביים. כמו כן, המשקל הנמוך הניתן לאיכות השירות במכרזים לבחירת מפעילים עלול לאפשר זכייה של הצעה הכוללת רמת שירות מינימלית, אך זולה מספיק כדי לזכות בו. המשקל הגבוה הניתן להצעה הכספית של המפעילים במכרזים מחייב אותם להגיש הצעה זולה יחסית כדי להעלות את סיכוייהם לזכות בהליך המכרז, אך במקביל עולים הסיכונים לפגיעה ברווחיות המפעילים, ובעקבות זאת – לפגיעה בשירות לנוסע. עוד נמצא כי רמת השירות לאזרחים אינה אחידה בכל הארץ, וקיים מחסור בתשתיות חיוניות להפעלת שירותי אוטובוסים יעילים ואיכותיים. נוסף לכך, קיים מחסור חמור בנהגים, הפוגע בשירות ומאלץ את המפעילים להעסיק את הנהגים שעות מרובות ביום מתוך סיכון בטיחות הנוסעים. כמו כן נמצא כי חלק מהמפעילים לא עמדו בדרישות השירות שנקבעו בהסכמים עם המדינה, ונמצאו כשלים שונים במערך הפיקוח והבקרה של המשרד על המפעילים.

על משרד התחבורה והרשות הארצית לבצע עבודת מטה מעמיקה, שבה ייבחן אופן הניהול של מערך מפעילי האוטובוסים על רבדיו השונים, ובכללם התמריצים למפעילים, אופן הפיקוח של המשרד ושל חברות הבקרה שהוא מעסיק, הצורך בשיפור משמעותי של מדדי השירות לציבור הנוסעים והצורך בסיוע למפעילים בפתרון בעיות מערכתיות, כגון חסמי התשתית והמחסור בנהגים. כמו כן, על המשרד לדאוג להמשך השיפור בשירותי האוטובוסים באזורי הפריפריה, שבהם השימוש בתחבורה הציבורית, בייחוד באוטובוסים, הוא בעל חשיבות יתרה.

