

## משרד התחבורה, התשתיות הלאומיות והבטיחות בדרכים

### פעולות הביקורת

נבדקו היבטים שונים בפרויקט הארגון מחדש בתחבורה הציבורית במטרופולין תל אביב, ביניהם: יישום תכנית הארגון מחדש, האומדנים הכלכליים שנעשו וההסכמים שנחתמו עם המפעילים. הבדיקה נעשתה במשרד התחבורה, התשתיות הלאומיות והבטיחות בדרכים, במינהלת תחבורה ציבורית בחברת נתיבי איילון בע"מ, באגף התקציבים במשרד האוצר ובגופים נוספים.

### ארגון מחדש בתחבורה הציבורית במטרופולין תל אביב

#### תקציר

שירות יעיל של התחבורה הציבורית באוטובוסים (להלן - תח"צ) חיוני למהלך החיים הסדיר במדינה ולתפקודו התקין של המשק. מנקודת ראות ציבורית ראוי להעדיף על פני כלי רכב פרטיים את התח"צ, משום שהיא מביאה לידי הפחתת העומס בכבישים וזיהום האוויר.

בשנת 1999 החליט משרד התחבורה, התשתיות הלאומיות והבטיחות בדרכים<sup>1</sup> (להלן - משרד התחבורה) לבצע ארגון מחדש בתח"צ במטרופולין תל אביב (להלן - הארגון מחדש). לצורך תכנון הארגון מחדש וביצועו הקים המשרד את מינהל תחבורה ציבורית (להלן - מינהל תח"צ) בחברת נתיבי איילון בע"מ (להלן - נת"א), והוא פעל במימונו של משרד התחבורה ובהנחייתו. ב-2007 החליטה הממשלה להטיל על שרי התחבורה והאוצר לבחון את סוגיית הקמתה של רשות ארצית לתח"צ ולהציע דרכי פעולה לשיפורה של התח"צ במרחבים המטרופוליניים בישראל. בינואר 2010 החליט משרד התחבורה כי ביצוע הארגון מחדש יחל ביולי 2010 ויסתיים בינואר 2012.

## פעולות הביקורת

בחודשים מרץ-נובמבר 2012 בדק משרד מבקר המדינה את הארגון מחדש בתח"צ במטרופולין תל אביב. הביקורת נעשתה במשרד התחבורה, במינהל תח"צ שבחברת נת"א, במשרד האוצר, בדן חברה לתחבורה ציבורית בע"מ (להלן - חברת דן), בקואופרטיב אגד, בעיריית תל אביב-יפו, בעיריית רמת גן ובמשרת ישראל.

### עיקרי הממצאים

1. משרד התחבורה הקים בשנת 1999 אגף לתחבורה הציבורית לתכנון הארגון מחדש בתחבורה הציבורית במטרופולין תל אביב בחברת נת"א ולא במשרד התחבורה כפי שקבעה החלטת הממשלה. באותה שנה מסר משרד התחבורה לידי נת"א את עבודת התכנון והיישום של פרויקט הארגון מחדש, אף שלפי מסמכי היסוד של חברת נת"א, ניהול תחבורה ציבורית אינו בתחום פעילותה, ועד 1999 היא לא עסקה בתחום זה. באוקטובר 2011 החליט משרד התחבורה להעביר את נושא תכנון התח"צ לאחרייתה של חברה אחרת: נת"ע - נתיבי תחבורה עירוניים להסעת המונים בע"מ.
2. מנתוני מנהל תח"צ עולה כי הוא ידע כבר בשנת 2004 שחלק מציבור הנוסעים ייפגע עקב הארגון מחדש בתח"צ במטרופולין תל אביב. למרות זאת לא הגביל משרד התחבורה את מידת הפגיעה באותם האזורים שבהם צפו מתכנני הארגון מחדש ירידה ברמת השירות.
3. כשנה וחצי לאחר תחילת ביצועה של הפעימה השנייה לא בוצעה בדיקה מקיפה ומעמיקה של העמידה במדדים שנקבעו לבחינת השפעתו של השינוי במערכת קווי האוטובוסים, על פי המתכונת והקריטריונים שהוצגו במרץ 2009.
4. שתי הפעילות<sup>2</sup> הראשונות של הארגון מחדש לא בוצעו לפי לוח הזמנים שנקבע. יתרה מזו, מועד ביצוע הפעימה השלישית עדיין לא נקבע על ידי משרד התחבורה וטרם הוחל בתכנונה.
5. מבדיקת הקווים ששונו בפעימה השנייה עולה כי בגוש המרכזי<sup>3</sup> הורע שירות התח"צ לבתי חולים בגלל ביטול קווים ישירים והצורך לבצע מעברים בין קווים, ונותק הקשר הישיר לחלק מבתי הספר ולמוסדות מרכזיים. ניתוק הקשר הישיר של שכונות ממרכזי הערים וההרעה בשירות למוסדות השונים נבע בחלקו מן העובדה שהעיריות והציבור הרחב לא היו שותפים לתכנון על כל שלביו. חשיפת התכנית לפרטיה לציבור נעשתה רק בסמוך ליישומה, בלא שקיים שימוע לציבור, ולמעשה נמנעה מהציבור האפשרות להגיב בטרם החל ביצוע הארגון מחדש. משרד התחבורה הוציא כ-25 מיליון ש"ח על הסברה בדבר הארגון מחדש, אך היא התגלתה לא אפקטיבית כבר בימיה הראשונים, ואף הופסקה בהוראתו של מנכ"ל המשרד.

2 נקבע שהארגון מחדש יבוצע בשלושה שלבים, וכל שלב כונה "פעימה". הפעימה הראשונה היתה ב-23.8.10 וכללה שינוי בתשעה קווי אוטובוס בתל אביב. הפעימה השנייה בוצעה ב-1.7.11 וכללה שינוי ב-44 קווים. הפעימה השלישית המתוכננת כוללת שינוי בקווים המטרופוליניים [קווי שירות הפועלים בין גושים עירוניים במטרופולין תל אביב].

3 הגוש המרכזי-כולל את הערים תל אביב-יפו, רמת גן, בני ברק, גבעתיים, חולון ובת ים.

6. מסיכום כל השינויים שנעשו לאחר הפעימה השנייה עולה כי במהלך שמונה חודשים עשה משרד התחבורה 48 שינויים ב-59 קווים; חלק מהקווים הוחזרו למסלולם הקודם או שונה מסלולם. מספר קווים שבוטלו הוחזרו למסלולם והוספו קווים חדשים. הסטייה הניכרת מן המודל המתוכנן יש בה כדי להעיד, לדעת משרד מבקר המדינה, על פגם בתהליך התכנון.
7. הביקורת העלתה כי משרד התחבורה עשה תיקונים בקווי אוטובוסים בהם נעשו שינויים בפעימה השניה עקב לחצים של עיריות והצבור, אולם לא עשה תהליך מסודר של הפקת לקחים על תכנון מערכת הקווים.
8. במשרד התחבורה לא נמצאו מסמכים המעידים כי נדונו ונשקלו שיקולי עלות-תועלת - לא לפני שהוחלט על תכנון הפרויקט, לא לפני שהוחלט על ביצועו ולא אחרי ביצוע שתי הפעילות הראשונות. אין נתונים על כדאיות בפועל של שני השלבים שבוצעו עד כה.
9. התוספות להסכמי הסובסידיה בנוגע לארגון מחדש נחתמו עם קואופרטיב אגד ועם חברת דן בדיעבד, יותר משנה וחצי לאחר שהחל ביצוע הארגון מחדש. מהסכמים אלה עולה כי עלויות התחבורה הציבורית במטרופולין תל אביב יגדלו בכ-75 מיליון ש"ח לשנה. במשרדי התחבורה והאוצר לא נמצאו פרוטוקולים של דיונים שהתקיימו ולא תרשומות של סיכומים שהצדדים הגיעו אליהם. כמו כן, לא נמצאו מסמכים שיבססו את חישובי הסכומים שנקבעו בתוספות להסכמי הסובסידיה.
10. מהביקורת עולה כי משרד התחבורה ויתר בהסכמיו עם המפעילים על שיבוץ מיניבוסים בהיקף הנדרש על פי התכנון, אף שהוצאת האוטובוסים משכונות המגורים והחלפתם במיניבוסים, לשם הפחתת הרעש וזיהום האוויר בשכונות מגורים, הייתה אחת מהתועלות של תכנית הארגון מחדש.
11. הפעלת נתיבים לתחבורה ציבורית וביצוע אכיפה ממוקדת בהם הן חיוניות להצלחת הארגון מחדש. משרד התחבורה העביר כספים למשטרה בעבור אכיפה בנושא, אך הוא לא התנה זאת בגיבוש תכנית אכיפה שיאשר ולא בקבלת דיווח שוטף על ביצוע פעולות האכיפה.
12. לביצוע הארגון מחדש לא קדמה הקמת רשות מטרופולינית בעלת סמכויות-על, שבידיה הכלים והידע הדרושים, למרות ההחלטה על הקמתה לפני שנים. רשות מעין זו הייתה עשויה לשפר את התיאום בין הגורמים המעורבים ולמנוע חלק מהליקויים והפגמים בתהליכי הארגון מחדש.
13. התקשרות נת"א עם חברת ייעוץ א' ביוני 2010 לשם ניהול יישומו של פרויקט הארגון מחדש נעשתה שלא בהתאם להוראות תקנות חובת המכרזים. נת"א הגדירה את ההתקשרות התקשרות המשך עם חברת הייעוץ לבדיקת היתכנות ליישום הארגון מחדש בתח"צ, אף שמדובר בהתקשרות מסוג אחר, ולפיכך לא התקיימו הנסיבות המאפשרות התקשרות המשך, דהיינו שמירה על אחידות מטעמי חיסכון ויעילות.

## סיכום והמלצות

מהממצאים שהובאו עולים ליקויים רבים בהקמתו של מינהל תח"צ, בביצוע הפעילות של הארגון מחדש בתח"צ במטרופולין תל אביב ובהסכמים שנחתמו עם

המפעילים. עלות התכנון עד 2010, הביצוע וההפעלה לשנים 2011-2015 תגיע לכ-500 מליון ש"ח. מנתוני מנהל תח"צ עולה כי הוא ידע כבר בשנת 2004 שחלק מציבור הנוסעים ייפגע פגיעה של ממש עקב הארגון מחדש בתח"צ במטרופולין תל אביב. למרות זאת משרד התחבורה לא הגביל את מידת הפגיעה באותם האזורים שבהם צפו מתכנני הארגון מחדש ירידה ברמת השירות. משרד התחבורה גם לא דאג לקיים הליך מסודר של שיתוף ציבור בתהליך הכנת תכנית הארגון מחדש, ובסופו של דבר נעשו שינויים רבים במהלך יישום התכנית. התנהלות זו יש בה כדי להעיד על פגם בתהליך התכנון.

לדעת משרד מבקר המדינה, כחלק מהלקחים מהארגון מחדש וגם לקראת השינויים הצפויים בתח"צ במטרופולין תל אביב בשנים הקרובות, על משרד התחבורה לפעול בהקדם האפשרי להקמתה של רשות תחבורה מטרופולינית שיהיו שותפים לה כל גורמי התח"צ והרשויות המקומיות במטרופולין תל אביב. כמו כן, על משרד התחבורה להפיק את מלוא הלקחים מהכשלים ביישום שתי הפעילות הראשונות בתכנית הארגון מחדש, לצורך שיפור תהליכי התכנון ולצורך יישום והטמעתם של שינויים נוספים בתח"צ בגושי הערים הגדולות.



## מבוא

שירות יעיל של התחבורה הציבורית באוטובוסים (להלן - תח"צ) חיוני למהלך החיים הסדיר במדינה ולתפקודו התקין של המשק. מנקודת ראות ציבורית ראוי להעדיף על פני כלי רכב פרטיים את התח"צ, משום שהיא מביאה לידי הפחתת העומס בכבישים וזיהום האוויר.

ב-1999 יזם משרד התחבורה, התשתיות הלאומיות והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה) תכנית להחזרת הנוסעים לקווי האוטובוסים, וזאת עקב ירידה מתמשכת במספר הנוסעים במטרופולין תל אביב, דהיינו אזור המרכז עד נתניה ועמק חפר בצפון, אשדוד בדרום ומודיעין במזרח. תל אביב-יפו משמשת מרכז שרוב התנועה מתנקזת אליו. ב-2004 נסעו בתחבורה הציבורית (להלן - תח"צ) במטרופולין תל אביב כ-900,000 נוסעים ביום, לעומת כ-950,000 ב-1994; וזאת אף שאוכלוסיית המטרופולין גדלה מ-2.4 מיליון ל-3.3 מיליון בני אדם. מספר הנסיעות באוטובוסים לאדם ירד באותה תקופה ב-25%, מ-0.4 ל-0.3 נסיעות ליום.

## פעולות הביקורת

בחודשים מרץ-נובמבר 2012 בדק משרד מבקר המדינה לסירוגין את הארגון מחדש בתחבורה הציבורית במטרופולין תל אביב (להלן - הארגון מחדש או הפרוייקט). הביקורת נעשתה במשרד התחבורה, בחברת נתיבי איילון בע"מ (להלן - נת"א או החברה), במשרד האוצר, בדרך חברה לתחבורה ציבורית בע"מ (להלן - חברת דן), בקואופרטיב אגד (להלן - אגד), בעיריית תל אביב-יפו, בעיריית רמת גן ובמשרת ישראל.

## הקמת מינהל תחבורה ציבורית בנת"א ומסירת ביצוע הארגון מחדש לנת"א

1. הממשלה החליטה באוגוסט 1997 להטיל על שר התחבורה לפעול לארגון מחדש של התחבורה הציבורית בכל אחד מהמטרופולינים תל אביב, ירושלים וחיפה, ולשם כך להקים מינהלת לתחבורה ציבורית במשרד התחבורה, בראשות ראש אגף תחבורה ציבורית במשרד, שתהיה אחראית לתכנון התחבורה הציבורית ולקידום התחרות בענף. לשם ביצוע תפקידיה של המינהלת הוטל על המשרד להתקשר בחוזים ארוכי טווח עם גופים במגזר הפרטי בעלי יכולות בתחומי תכנון התחבורה הציבורית והבקרה הפיננסית וההנדסית.

הביקורת העלתה כי משרד התחבורה הקים בשנת 1999 אגף לתחבורה הציבורית לתכנון הארגון מחדש בתחבורה הציבורית במטרופולין תל אביב בחברת נת"א, ולא במשרד התחבורה כפי שקבעה החלטת הממשלה. באותה שנה מסר המשרד לידי נת"א את עבודת התכנון והיישום של פרויקט הארגון מחדש, אף שלפי מסמכי היסוד של חברת נת"א, ניהול תחבורה ציבורית אינו בתחום פעילותה, ועד 1999 היא לא עסקה בתחום. במשך 13- שנים מימן משרד התחבורה את פעילותו של מינהל תח"צ.

נת"א ציינה בתשובתה כי "אכן, לחברה לא היה ניסיון קודם בתכנון תחבורה ציבורית, אך לצורך טיפול בסוגיות אלה הוקם מינהל חדש שהעסיק עובדים אשר התמחו בתחום תכנון התחבורה הציבורית. האגף התקשר בחוזים עם משרדי התכנון המובילים בתחום התחבורה הציבורית בארץ".

2. בין התפקידים העיקריים שנקבעו למינהל תח"צ בעת הקמתו, היו איסוף נתונים וריכוז מידע על הביקוש לתח"צ לפי מוצא ויעד. בא בעת בשנת 1999 נת"ע - נתיבי תחבורה עירוניים להסעת המונים בע"מ (להלן - נת"ע), חברה ממשלתית בבעלות מלאה של הממשלה, הפועלת בתחום התחבורה הציבורית במטרופולין תל אביב, עסקה בסקרים ובמאגרי מידע. בין היתר, נת"ע הזמינה מיועץ חיצוני מודל ביקוש וחיזוי הביקוש לנסיעות. במקביל, הוקם בנת"ע צוות תכנון תחבורה שריכז בסיסי נתונים לצורכי תכנון והקים מאגר מידע על מערכת התחבורה במטרופולין תל אביב. מאגר המידע כלל נתונים חברתיים-כלכליים של האוכלוסייה, נתונים על שימושי קרקע שיש בהם כדי להשפיע על הביקוש לתחבורה ציבורית<sup>4</sup>, נתונים על הרגלי נסיעה, נתונים פיזיים על מתקני תחבורה וכן נתונים סטטיסטיים שונים. באוקטובר 2011, בתום תהליכי התכנון של הארגון מחדש בגוש המרכזי<sup>5</sup>, החליט משרד התחבורה להעביר את תכנון התח"צ לאחרייתה של נת"ע, והחלטה יושמה בסוף אותה שנה. נת"א מסרה בתשובתה לביקורת כי משרד התחבורה החליט שלא לבצע את הפעילה השלישית<sup>6</sup> בקווי האוטובוסים עד להקמת מערכת הסעת המונים במטרופולין ת"א, והעביר את תכנון הפעילה השלישית לאחריית נת"ע.

4 בכלל זה: הקמת מבני משרדים בשכונות מגורים; הקמת מרכזי קניות והקמת אזורי מגורים ובהם רבי-קומות.  
 5 הגוש המרכזי - חלק מרכזי במטרופולין תל אביב וכולל את הערים תל אביב-יפו, רמת גן, גבעתיים, בני ברק, חולון ובת ים.  
 6 נקבע שהארגון מחדש יבוצע בשלושה שלבים, וכל שלב כונה "פעילה". הפעילה הראשונה בוצעה ב-23.8.10 וכללה שינוי בתשעה קווי אוטובוס בת"א. הפעילה השנייה בוצעה ב-1.7.11 וכללה שינוי ב-44 קווים. הפעילה השלישית המתוכננת כוללת שינוי בקווים המטרופוליניים המקשרים בין הגושים העירוניים והגוש המרכזי. הקווים נעים לרוב על צירים ראשיים במסלול ישר ככל האפשר.

מהאמור לעיל ובכלל זה מתשובת נת"א ומשרד התחבורה עולה כי לא היה לה יתרון על פני חברה אחרת העוסקת בתכנון ובביצוע של פרויקטים בתחום תשתית התחבורה. משרד התחבורה הקים ב-1999 אגף חדש בנת"א שעסק בתחום איסוף מידע על קווי אוטובוסים, ביצוע סקרים ותכנון תחבורה - פעולות שנת"ע ביצעה גם היא באותה עת.

נת"א ציינה בתשובתה ממרץ 2013 למשרד מבקר המדינה (להלן - תשובת נת"א) כי פרויקט הארגון מחדש של התח"צ היה רק אחד מן הפרויקטים והנושאים שבהם עסק המינהל באותן שנים, ביניהם רפורמה בתעריפים במטרופולין תל אביב; תכנון מערכות הקווים המשלימות לקו האדום של הרכבת הקלה המתוכננת, ותכנון מערכות קווים משלימות לקווי המתע"ן<sup>7</sup> במטרופולין; תחזוקת מערכת התחבורה הציבורית של המטרופולין והמשך פיתוחה; טיפול בהתאמה ופיתוח מצלמות אכיפה בנת"צים<sup>8</sup>; טיפול בכל הקשור לפיתוח פרויקטי ה-BRT<sup>9</sup> במטרופולין תל אביב וצירי העדפה לאוטובוסים אלה.

3. מינהל תח"צ הגיש למשרד התחבורה לאישור תכנית עבודה שנתית ואומדן של התקציב השנתי הנדרש לו. התקציב אושר בתחילת כל שנה. בין משרד התחבורה ובין החברה לא נחתם הסכם שכולל את תכנון הארגון מחדש וביצועו. בהיעדר הסכם לא נקבעו מועד סיום ההתקשרות בין שני הגופים, תחומי האחריות של החברה, פרטים בנוגע למימון הפרויקט, חובת הדיווח של מינהל תח"צ למשרד התחבורה ותדירותו. נוסף על כך לא קבע משרד התחבורה מראש לוח זמנים ואבני דרך לתכנון הפרויקט ולביצועו. חברת נת"א הסבירה למשרד מבקר המדינה כי אף שלא נחתם הסכם, "כל הנושאים שלעיל היו מוסדרים וברורים".

משרד מבקר המדינה מעיר כי היה על משרד התחבורה להסדיר בהסכם מחייב את נושאי העבודות המועברים למנהל תח"צ בנת"א, את תחומי האחריות של נת"א בנושאים שמועברים אל מנהל תח"צ ולקבוע את תקופת הפעילות של נת"א בתחום זה.

## תהליך תכנון הארגון מחדש

1. תכנון הפרויקט נעשה בשנים 2001-2004. במהלך שנים אלו הוקמה תשתית תכנון שכללה מערכת מידע על כל הקווים הפועלים בגוש דן, בוצע סקר נוסעים (בשנים 2002-2003) ונבנה "מודל הצבות" לבחינת חלופות לפרויקט. בעזרת כלים אלו תוכננה רשת קווים חדשה למטרופולין תל אביב.

בדצמבר 2004 הגישה החברה תכנית ארגון מחדש למשרד התחבורה. במשך שנים לא החליט משרד התחבורה על ביצוע הרפורמה שהוגשה, ובשנת 2008 הזמין המינהל סקר נוסעים חדש לצורך עדכון הסקר משנת 2002. במרץ 2009 הגישה החברה למשרד התחבורה תכנית מעודכנת לארגון מחדש של התח"צ במטרופולין תל אביב. כמו כן, בינואר 2010 הגישה חברת ייעוץ בריטית לנת"א דוח בנושא "תכנית לארגון מחדש לתחבורה צבורית - דוח יישום".

משרד התחבורה הסביר כי הכנת תכנית הארגון מחדש הסתיימה למעשה עוד בשנת 2004, ואולם הצעת החלוקה "הגיאוגרפית" שהועברה למפעילי התחבורה הציבורית הביאה לחילוקי דעות

7 מערכת תחבורה עתירת נוסעים במטרופולין תל אביב. בנושא זה ראו דוח זה עמ' 667 בנושא "נת"ע - נתיבי תחבורה עירוניים להסעת המונים בע"מ, הערכות להקמת הרכבת הקלה במטרופולין תל אביב." נתיבי תחבורה ציבורית.

8 מהווה חלק ממערכת עתירת נוסעים הכוללת רכבת פרברים, רכבת קלה ואוטובוסים מהירים הנעים על ציר העדפה.

9

מהותיים בין המפעילים לבין המשרד. לאור האמור, היה צורך לחלק את מערך הקווים בצורה שונה מההצעה "הגיאוגרפית", עקב כך הועברו בפעם נוספת הערות המפעילים והרשויות המקומיות לתכנית, ובסופו של דבר נמשך זמן רב.

נת"א ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי התקבלו הערות רבות על התכנית שהוצעה בדצמבר 2004, בעיקר מחברת דן, אך גם מאגד ומהרשויות המקומיות. בשנים אלה קיים מינהל תח"צ עשרות פגישות בשנה עם גופים אלה וקיבל מהם הערות.

גם חברת דן בתשובתה למשרד מבקר המדינה הבהירה כי לאחר חתימת הסכם סובסידיה ב-2007 "משרד התחבורה תכנן מחדש במשך שנים באמצעות מומחי תחבורה רבים והגיע לתכנית אחרת ממה שהיה ידוע בעת חתימת ההסכם [הסכם הסובסידיה עם חב' דן ב- 2007-ראו להלן]".

מהאמור עולה כי תכנית הארגון מחדש הסתיימה למעשה עוד בשנת 2004, אבל תהליך קבלת החלטה על ביצוע הארגון מחדש נמשך כחמש שנים. כתוצאה מעיכוב בקבלת החלטה היה צורך בעדכון סקר הנוסעים ובעדכון התכנית. משרד מבקר המדינה מעיר כי אין זה תקין כי עיבוד של תכנית ארגון מחדש שהוגשה ב-2004 כאמור יימשך שנים בלי שתקבל החלטה בדבר ביצועה.

עם כניסתו של ח"כ ישראל כץ לתפקיד שר התחבורה בינואר 2010, הוא הורה להתחיל בביצוע הפרויקט בתוך חצי שנה, דהיינו עד יולי 2010.

2. על פי דו"ח מעודכן של נת"א משנת 2009, שהוגש למשרד התחבורה, הפרויקט נועד לשפר את מבנה מערכת הקווים במטרופולין תל אביב, כדי להגביר את השימוש בתח"צ. הדו"ח הציע מערכת קווים היררכית המפרידה בין קווים ראשיים למקומיים. הקווים הראשיים ייסעו בין גושים עירוניים ויעברו ברחובות עורקיים, במסלולים ישרים ובתדירות גבוהה. הקווים המקומיים (להלן - קווי הזנה) ישמשו בעיקר את השכונות ויקשרו אותן למערכת הראשית ולמרכזי הפעילות העירוניים. השירות בקווים הראשיים ייעשה בעיקר באמצעות אוטובוסים גדולים, לעומת שימוש בסוגים שונים של כלי רכב, לרבות מיניבוסים, בקווים המקומיים.

העקרונות שהנחו את מתכנני רשת הקווים כללו מערכת פשוטה יותר מהמערכת שפעלה אז, המבוססת על מספר מצומצם של קווים הנוסעים במסלולים ראשיים ישרים; מערכת קווים היררכית המורכבת מסוגי קווים שונים שיוחאמו לצורכיהם של הנוסעים ויביאו לידי קיצור זמני הנסיעה מדלת לדלת באמצעות נסיעה מהירה ותדירה יותר בקווים הראשיים; צמצום החשיפה למטרדים סביבתיים באמצעות הוצאת קווים ראשיים מרחובות שכונתיים; התאמה לשינויים שחלו במטרופולין תל אביב עם הקמתם של מבני משרדים בשכונות מגורים, של מרכזי קניות ושל אזורי מגורים רבי קומות והצורך של משתמשי התח"צ לנוע ביניהם; קישור מערכת קווי האוטובוסים למערכות עתירות נוסעים - קווי חברת רכבת ישראל בע"מ (להלן-רכבת ישראל) וקווי המתע"ן לכשתופעל בשנת 2018 על פי התכנית.

בתכנית לארגון מחדש משנת 2004 ובעדכון לתכנית משנת 2009 שהוגש למשרד התחבורה בוצע ניתוח "מרוויחים-מפסידים". המתכננים בדקו את מספר הנוסעים הממוצע לשעה בין כל זוג אזורים ואת השינוי בזמן הנסיעה מדלת לדלת בין כל זוג אזורים בהשוואה למצב הקיים. בסיכומה של הבדיקה הם ציינו כי מספר הנוסעים המרוויחים מהתכנית גדול במידה ניכרת ממספר המפסידים. עם זאת, הם טענו כי נשאר מספר לא מבוטל של מפסידים.

מנתוני מנהל תח"צ עולה כי הוא ידע כבר בשנת 2004 שחלק מציבור הנוסעים ייפגע פגיעה של ממש עקב הארגון מחדש בתח"צ במטרופולין תל אביב. למרות זאת לא הגביל משרד התחבורה את מידת הפגיעה באותם האזורים שמתכנני הארגון מחדש צפו כי תהיה בהם ירידה ברמת השירות.

### מדדים לבחינת השפעתו של השינוי במערכת קווי האוטובוסים

לפי עורכי הדוח המסכם משנת 2009, נבחנו יתרונותיה של המערכת המוצעת וחסרונותיה בהשוואה למצב הקיים. הבחינה נעשתה באמצעות כמה מדדים הנוגעים בין היתר למספר הקווים; זמן הנסיעה "מדלת לדלת"; מספר המעברים; ידידותיות המערכת ("בהירות" ו"שירות" - ראו להלן); כיסוי וזמינות (ראו להלן); נגישותם של מוקדי תעסוקה בכלל ונגישותם לאוכלוסיות ברמה חברתית-כלכלית נמוכה בפרט; הקטנת החשיפה לרעש ולזיהום אוויר; תשומת המערכת; והקישוריות לרכבת ישראל. להלן תוצאות הבחינה:

1. זמן הנסיעה: בתכנית הארגון מחדש הוצע לשנות את מערך הקווים ואת תדירות הנסיעות באופן שיביא לקיצור זמני הנסיעה בין תחנת המוצא לתחנת היעד. מרכיב זמן הנסיעה חולק לכמה רכיבים: זמן הנסיעה באוטובוס; זמן ההליכה מהבית לתחנת המוצא ומתחנת היעד עד היעד; וזמן ההמתנה לאוטובוס. להלן טבלה המפרטת את השינויים הצפויים ברכיבי זמן הנסיעה:

#### רכיבי זמן הנסיעה (דקות)

מרכיב זמן הנסיעה	רשת "כל היום"		רשת "שיא בוקר"		% השינוי
	המצב הקיים	המוצעת	המצב הקיים	המוצעת	
זמן הנסיעה באוטובוס	31.2	30.6	36.3	35.0	-3.6%
זמן ההליכה	15.3	14.7	14.5	14.2	-2.1%
זמן ההמתנה	5.3	4.5	4.3	3.9	-9.3%
סך הכול זמן נסיעה	51.8	49.7	55.0	53.1	-3.5%

\* רשת "כל היום" - רשת ראשית של קווים הפועלים במהלך כל שעות היום.  
\*\* רשת "שיא בוקר" - רשת הכוללת את קווי הרשת הראשית בתוספת קווי שירות הפועלים בעיקר בבוקר.

מהנתונים האלו עולה כי לפי התכנון, זמן הנסיעה ברשת "כל היום" צפוי להתקצר ב-4.5%, וברשת "שיא בוקר" - ב-3.5%.

בתכנית צוין כי תדירות של שישה אוטובוסים ויותר בשעה בקו מספקת לנוסע רמת שירות טובה, וכי במצב הקיים רק כ-12% מהקווים פועלים בתדירות זו; במערכת המוצעת 50% מהקווים יפעלו בתדירות זו.

2. מספר המעברים: לפי התכנית המוצעת, יגדל מספר המעברים שהנוסע יצטרך לעשות מ-1.24 ל-1.28 (3.2%).

3. נגישות מוקדי תעסוקה: מדד זה בוחן את מידת ההתאמה בין רשת הקווים לפריסת שימושי הקרקע. מדד משלים לכך הוא מדד החשיפה<sup>10</sup> של מקומות העבודה לאוכלוסייה.

10 מדד החשיפה מלמד על מידת האטרקטיביות של אזור משום שהוא נגיש לאוכלוסייה גדולה יותר.



על פי התכנון, בכל האזורים צפויה עם ביצוע התכנית עלייה מתונה ברמת הנגישות וברמת החשיפה.

4. מדד כיסוי וזמינות<sup>11</sup>: על פי התכנית, רשת הקווים הקיימת מאופיינת ברמת כיסוי גבוהה מאוד. כלומר, הנוסע בתח"צ הולך מרחק קצר יחסית מביתו לתחנה הקרובה או מתחנת היעד אל יעדו הסופי. המערכת הראשית בתכנית מציעה רמת כיסוי נמוכה יותר שבה מרחק ההליכה של הנוסע יגדל בממוצע ב-1%. לעומת זאת, זמינות השירות צפויה לגדול בממוצע ב-10%.

5. תשומות המערכת: במערכת הראשית המוצעת פחות קווים אך תדירותם גבוהה יותר, ולכן בתכנית המוצעת, היקף התשומות של שעות הנסיעה של האוטובוסים והקלומטרים של נסיעה של האוטובוסים בשנה יהיה דומה להיקף הקיים.

6. בהירות: המערכת הקיימת היא מערכת קווים סבוכה. לעומתה המערכת המתוכננת בהירה יותר מאפשרת לנוסעים קבועים לנצל ביתר קלות את היצע השירות, ולכן היא ידידותית יותר. מערכת בהירה היא גם נוחה יותר לשימוש גם בעבור נוסעים מזדמנים וקל יותר להציגה על גבי מפה.

7. איכות הסביבה: ביצוע התכנית יביא לצמצום רמות הרעש וזיהום האוויר לחלק מהתושבים ברחובות הסמוכים לקווים הפועלים, ולהגברת החשיפה לרעש ולזיהום אוויר באזורים אחרים.

8. שוויוניות: הנגישות של מרכזי תעסוקה לאוכלוסיות ברמה חברתית-כלכלית נמוכה תגדל, והדבר יגביר את השוויוניות.

9. שילוב עם רכבת ישראל: שיפור השילוב עם רכבת ישראל נבחן על פי מספר התושבים היכולים להגיע לתחנת הרכבת בפחות מ-15 דקות נסיעה. בהשוואה למצב הקיים יגדל מספרם בכ-40%.

10. ניתוח "מרוויחים מפסידים": מספר הנוסעים המרוויחים מהתכנית גדול במידה ניכרת ממספר המפסידים, אך עדיין נשאר שיעור גדול של מפסידים.

עד מועד סיום הביקורת בנובמבר 2012 (להלן - מועד סיום הביקורת), כשנה וחצי לאחר מועד תחילת ביצועה של הפעילה השנייה, לא בוצעה בדיקה מקיפה ומעמיקה של העמידה במדדים האמורים, על פי המתכנת והקריטריונים שהוצגו במרץ 2009.

מתשובת נת"א ומתשובת משרד התחבורה ממרץ 2013 עולה כי יש להמתין עד להתייצבותה של המערכת החדשה על מנת לבחון את היקף השימוש בה, וגם זאת לאורך תקופת זמן. החל מינואר 2013 מבצע מינהל תח"צ סקר נוסעים בתח"צ במטרופולין תל אביב, וממצאיו יוגשו באוקטובר 2013 למשרד התחבורה. עוד צוין בתשובת נת"א כי "התכנון שבוצע על ידי מינהל תחבורה ציבורית היה תכנון שלם למערכת שלמה. על פי החלטת משרד התחבורה... התכנית לא יושמה במלואה, המערכת כיום אינה פועלת בתשומות ובתדירות כפי שאלו תוכננו, ומשרד התחבורה ביצע שינויים במרבית הקווים. לפיכך, ברי כי לא ניתן לבחון את הצלחת יישומה של התכנית שתוכננה ע"י מינהל תח"צ, שכן זו... לא יושמה במלואה".

בתשובה נוספת של משרד התחבורה ממאי 2013 הסביר המשרד כי בנובמבר 2011 ביצע ספירת נוסעים בכמה קווים, וב-2012 בוצעו כמה סקרי שביעות רצון בקרב הנוסעים בכמה קווים.

11 רמת הכיסוי נקבעת לפי שיעור האוכלוסייה המתגוררת במרחק של עד 350 מ' מתחנת אוטובוס; הזמינות נקבעת לפי רמת הכיסוי של הקווים שתדירותם ארבעה אוטובוסים ויותר בשעה.

לדעת משרד מבקר המדינה היה על משרד התחבורה לבצע הליך מסודר של הפקת לקחים בפרק זמן סביר, על מנת שיוכל להסיק מסקנות על הצורך בשיפור השירות לציבור הנוסעים בתחבורה הציבורית.

## יישום תכנית הארגון מחדש

1. לאחר שהושלם התכנון ומשרד התחבורה קיבל אותו, בדצמבר 2004 כאמור הוצגה התכנית למפעילי התח"צ. בשנים 2005-2008 גובשה הסכמתם של מפעילי תח"צ והרשויות המקומיות לתכנית. חברות התחבורה הציבורית הגישו השגות על התכנית. ההשגות התמקדו במסלולי הקווים המוצעים וגם בשיטת החלוקה "הגאוגרפית" בין אגד לחב' דן. ההערות נבחנו בידי צוות התכנון בנת"א וההמלצות הועברו למשרד התחבורה. חלק מהמלצותיו של צוות התכנון לא התקבלו ושונו בעקבות דיונים עם חב' דן שנמשכו שלוש שנים. תכנית פריסת הקווים עודכנה ושונתה בעקבות סיכומים של משרד התחבורה עם חברת דן.

דן ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2013 כי מדובר "בהבעת דעות מקצועיות וענייניות, שחלקן אומצו על ידי משרד התחבורה וחלקן לא נתקבלו ונשללו על ידי בניגוד לעמדתה של דן. כמו כן, חלק מההמלצות שונו במסגרת התייעצות עם גורמים מקצועיים בתכנון התנועה, דיונים שנמשכו למעלה משלוש שנים".

2. חברת ייעוץ בריטית אשר נשכרה לבדיקת האפשרות ליישום התכנית הציעה בינואר 2010 לבצע את הארגון מחדש במספר שלבים (להלן - פעימות). שתי הפעימות הראשונות (ראו להלן) התמקדו בשינוי קווים בגוש המרכזי, ובפעימה השלישית תוכנן שינוי בקווים המטרופולינים.

על פי התכנון, פרק הזמן בין ביצוע הפעימות לא יהיה ארוך מחצי שנה, וביצועה של תכנית הארגון מחדש כולה היה אמור להגיע לידי סיום בתוך 18 חודשים; כלומר, הארגון מחדש אמור היה להתחיל אוגוסט 2010 לכל מטרופולין תל אביב ולהסתיים עד ינואר 2012.

נמצא, כי ביצוע הארגון מחדש לא עמד בלוח הזמנים שנקבע. פרק הזמן בין הפעימה הראשונה שבוצעה באוגוסט 2010 לבין הפעימה השנייה שבוצעה ביולי 2011 היה קרוב לשנה (11 חודשים). מהפעימה השנייה עד מועד סיום הביקורת עברה כשנה וחצי, ועדיין לא נקבע מועד ליישום הפעימה השלישית.

נת"א ומשרד התחבורה ציינו בתשובתם למשרד מבקר המדינה כי לאחר יישומה של הפעימה הראשונה החליט משרד התחבורה ליישם את הפעימה השנייה רק בתקופת הקיץ, שבה יש פחות עומס על מערכת התחבורה, אולם לא ניתן נימוק מספק לאי-ביצוע הפעימה השלישית.

## הפעימה הראשונה

באוגוסט 2010 החל ביצועה של הפעימה הראשונה. בפעימה הזאת נוספו שלושה קווים חדשים (יפו - תל אביב; בת ים - תל אביב; רמת גן - גבעתיים). נוסף על כך שונו מסלוליהם של שני קווים, הועלתה תדירותם של שלושה קווים ובוטל קו אחד.

בנובמבר 2010, לאחר הפעימה הראשונה, בוצע סקר שביעות רצון בקווים שהוספו, בקווים ששוננו ובקווים שתדירותם הועלתה. תוצאת הסקר שהוצגו לימדו כי 43% מהנוסעים היו מרוצים מן השינוי ו-22% ציינו שהם מרוצים פחות או הרבה פחות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי מאחר שבפעימה הראשונה נוספו בעיקר קווים חדשים והועלתה תדירותם של שני קווים קיימים ולכן בוצע בעיקר שיפור לנוסעים, אין תוצאותיו של הסקר מעידות על שביעות הרצון של הנוסעים משינוי בקווים בארגון מחדש בגוש המרכזי.

מינהל תח"צ הכין בספטמבר 2010 סיכום שבו היו גם מסקנות ביניים ממהלך השיווק וההסברה של הפעימה הראשונה. מהסיכום עולה כי לא פורסמה חוברת הסברה ובה מפות הקווים החדשים; נהגי האוטובוסים לא קיבלו הדרכה כפי שנדרש; והדרכת נציגי שירות המרכז הטלפוני נדחתה. כמו כן לא פורסמו מודעות בעיתונים המקומיים, הפרסומים שבוצעו לא היו בכמה שפות; לא חולקו עלונים באוטובוסים ובשכונות; מספר הדיילים שהוצבו בתחנות האוטובוסים למתן עזרה והדרכה לנוסעים היה קטן מהנדרש. יצוין כי באותה תקופה התנגדו חלק מהתושבים לשינויים, בין היתר משום שלא התקיים הליך של שיתוף הציבור בתכנון מערכת הקווים החדשה.

### הפעימה השנייה

1. בשתי הפעימות נכללו 82 קווים. באוקטובר 2010 הודיע מנהל אגף תחרות במינהל היבשה שבמשרד התחבורה למנכ"ל חברת דן על רשימת הקווים שתפעיל חברת דן בפעימה השנייה. באותו מועד העביר משרד התחבורה גם לאגד את רשימת הקווים שיפעיל.

ב-1.7.11 יושמה בגוש המרכזי הפעימה השנייה. בגוש המרכזי עוברים 40% מהקווים במטרופולין תל אביב, וחברת דן ואגד מפעילים את רוב הקווים באזור. בפעימה זו בוטלו 34 קווים ונוספו 11 קווים חדשים. בסיום הפעימה השנייה הופעלו בסך הכול 59 קווים.

מיד לאחר ביצוע הפעימה השנייה הגישו העיריות בגוש המרכזי של מטרופולין תל אביב וחברת דן למשרד התחבורה בקשות לביצוע שינויים. בעקבות התמרמרות של תושבים נוצרה התארגנות ציבורית בתל אביב-יפו וברמת גן שקראה לשינוי קווים ולהחזרת קווים שבוטלו.

ב-6.7.11, מיד לאחר ביצוע הפעימה השנייה, התקיימה ישיבה בוועדת הכלכלה של הכנסת ובה העלו חברי הוועדה ואנשים שהוזמנו לדיון - ביניהם חברי ועדי שכונות בתל אביב, נציגי איגודי המוניות ונציגי עיריית תל אביב-יפו - את הבעיות האלה: אין תכנית לפעימה השלישית בכל מטרופולין תל אביב; הופצו רק חוברות ההדרכה בעברית; קווים 28 ו-20 שוננו אף שהתאימו לתושבים והבעיה הייתה רק בתדירותם; לא היה שיתוף אמיתי של הציבור ולא התקיים שימוע לציבור; לא הוצגה מפה כללית שתאפשר להכיר את החיבור בין הקווים ולדעת כיצד ניתן להגיע מנקודת מוצא ליעד סופי; ההדרכה של דיילי ההסברה שהיו צריכים להסביר את השינויים לציבור הנוסעים הייתה חלקית, כללית וקצרה (ארבע שעות), ורובם הוצבו בערים שאינם מכירים; אין מתבצעת אכיפה בנת"צים<sup>12</sup> לא על ידי שוטרים ולא באמצעות מצלמות לביצוע אכיפה אוטומטית, ואין ניתנת זכות קדימה לרכב ציבורי ברמזור.

נת"א ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי הופצו גם חוברות הדרכה באנגלית למרכז תל אביב. הוחלט כי המידע ברוסית יינתן במוקד המידע הטלפוני של משרד התחבורה, נוסף על דף

ברוסית שפורסם באתר האינטרנט של התכנית. אשר לטענה כי לא הוצגה מפה כללית שתאפשר להכיר את הציבור בין הקווים - לאחר יישום התכנית הכין מינהל תח"צ מפה אחת כוללת של מרבית הקווים, אך משרד התחבורה החליט שלא להשתמש בה.

כבר ב-12.7.11 החליט משרד התחבורה להחזיר 21 קווים למסלולם הקודם או לשנות את מסלולם החדש לפי דרישת התושבים באזור; בנוגע לחמישה קווים נוספים החליט משרד התחבורה להעלות את תדירותם או להוסיף להם תחנות עצירה. שינויים אלה בוצעו באוגוסט 2011.

מבדיקת הקווים ששונו בפעימה השנייה עולה כי עם ביצוע השינוי בגוש המרכזי<sup>13</sup> הורע שירות התח"צ לבתי חולים בגלל ביטול קווים ישירים והצורך לבצע מעברים בין קווים, ונותק הקשר הישיר לחלק מבתי הספר ולמוסדות מרכזיים. ניתוק הקשר הישיר של שכונות ממרכזי הערים וההרעה בשירות למוסדות השונים נבע בחלקו מן העובדה שהציבור הרחב לא היה שותף לתכנון על כל שלביו. חשיפת התכנית לפרטיה לציבור נעשתה רק סמוך ליישום התכנון, בלי שניתנה לציבור האפשרות להגיב בטרם החל ביצועו של הארגון מחדש.

באוקטובר 2011 הכינו "הפורום הירוק" ועמותת "תחבורה בדרך שלנו"<sup>14</sup> דוח שהוגש, בין היתר, למשרד מבקר המדינה, למבקרת הפנים של משרד התחבורה, לוועדת הכלכלה של הכנסת ולוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת. הדוח סיכם את הפעילות של שלושת החודשים הראשונים של הפעימה השנייה, ובכלל זאת מתן מידע לציבור ותפעול המערכת החדשה בשטח. ברוח הוועלה בין היתר, כי תדירות רבים מהקווים ירדה, הנגישות לבתי החולים איכילוב ושיב"א פחתה, נותק הקשר הישיר בין שכונות צפוניות ללב העיר, וכן הורע הקשר בין חולון לתחנה מרכזית בת"א. תדירות נמוכה של הקווים המזוינים<sup>15</sup> והעובדה שרובם אינם פועלים בשעות הערב ובמוצאי שבת הפכו רבים מהמעברים ללא אפקטיביים. רוב הציבור לא שותף בשלב תכנון הרפורמה, והמעטים שניסו להשתתף הרגישו כי בקשותיהם לא נענו.

בעקבות פניות הציבור והתמרמרות שהביעו תושבים על השינויים שנעשו בפעימה השנייה, ולאחר התיקונים שבוצעו באוגוסט 2011, המליץ מינהל תח"צ לסמנכ"ל יבשה במשרד התחבורה בנובמבר 2011 על שינויים ב-27 קווים - הארכה או קיצור של 14 קווים; שינויים ניכרים במסלולם של 6 קווים; הוספת קווים חדשים; ביטול קווים; והעלאת התדירות של 11 קווים. עוד המליץ מינהל תח"צ על הוספת שלושה מיניבוסים ושמונה אוטובוסים בחברת דן ושלושה אוטובוסים באגד על מנת לתגבר את קווי האוטובוסים. משרד התחבורה ביצע את השינויים במרץ 2012.

מהשינויים שנעשו לאחר הפעימה השנייה עולה כי בשמונת החודשים שלאחר ביצוע הפעימה השנייה עשה משרד התחבורה 48 שינויים ב-59 קווים; חלק מהקווים הוחזרו למסלולם הקודם או שונה מסלולם, מספר קווים שבוטלו הוחזרו למסלולם והוספו מספר קווים חדשים. הסטייה הניכרת מן המודל המתוכנן יש בה כדי להעיד, לדעת משרד מבקר המדינה, על פגם בתהליך התכנון.

2. ממסמך "הפקת לקחים מיישום הפעימה השנייה" שהכינה ראש מינהל תח"צ בנובמבר 2011, עולה כי לא נבנתה מערכת מידע אחידה ברמה גבוהה; לא הוכנו מראש פלטפורמות מידע נוספות כמו אפליקציות סולריות ורשתות חברתיות; לא בוצע תכנון אתרי תחנות; דיילי ההסברה לא

13 הגוש המרכזי-כולל את הערים תל אביב-יפו, רמת גן, בני ברק, גבעתיים, חולון ובתי ים.

14 ארגון נוסעי התחבורה הציבורית.

15 קווים מקומיים המובילים את הנוסעים לקווי הרכבת.

הוכשרו כראוי וגם לא הייתה בקרה על עבודתם; לא הוכנה מפה כללית של קווי "הגוש המרכזי"; מסע הפרסום התקשורתי לא היה מוכוון לנקודות המשפרות את רווחת הנוסע; ההסברה ככלל נעשתה בתקופה קצרה מאוד ובסמוך לביצוע; הרשויות המקומיות לא תמכו בתכנית במהלך יישומה; המוקדים העירוניים ומוקדי פניות הציבור לא נתנו מענה אלא הפנו את הציבור למשרד התחבורה.

עריית ת"א ציינה בתשובתה כי נקבע מראש שמענה לפניות ינתן רק על ידי מוקד מקצועי של משרד התחבורה.

הביקורת העלתה כי משרד התחבורה עשה תיקונים בקווי אוטובוסים בהם נעשו שינויים בפעימה השניה עקב לחצים של העיריות והציבור, אולם משרד התחבורה לא עשה תהליך מסודר של הפקת לקחים על תכנון מערכת הקווים.

משרד התחבורה הודיע למשרד מבקר המדינה ש"בתהליך הפקת הלקחים תהיה התייחסות ללקוים בתכנון מערכת הקווים".

עוד הועלה כי עד מועד סיום הביקורת לא הופצה מפה כללית של קווי האוטובוסים שתאפשר לציבור לכלכל את נסיעתו בתח"צ, אף שמפה כזאת היא כלי בסיסי האמור להימצא בידי ציבור הנוסעים.

#### ההסברה לפני הפעימה השנייה ובמהלכה

ביוני 2011 הוצגה לשר התחבורה מצגת על אמצעי השיווק וההסברה המתוכננים לפעימה השנייה של הארגון מחדש - יחסי ציבור באמצעות פרסום המידע בעיתונים וברדיו; פרסומים בטלוויזיה, ברדיו, באינטרנט, בעיתונים, בתחנות אוטובוסים, בתוך אוטובוסים ובצדיהם החיצוניים ועל גבי שלטי חוצות. כמו כן הופעל מערך של 2,000 דיילים שהוצבו בערים השונות והפיצו בתחנות ובאוטובוסים עלוני קו, חוברות אזוריות, מדבקות ועוד. התקציב לביצוע ההסברה לפעימה השנייה היה כ-20 מיליון ש"ח.

1. מסע הפרסום התקשורתי החל זמן קצר לפני מועד השינוי. חשיפת פרטי השינויים של כל קו וקו נעשתה חמישה ימים בלבד לפני ביצוע השינוי.

נת"א ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי לוחות הזמנים לביצוע מהלך השיווק וההסברה נקבעו על ידי משרד התחבורה, וכי משרד התחבורה המשיך לבצע שינויים במהלכי הקווים עד סוף מאי 2011, ולכן לא ניתן היה להכין מפות וחומרי הסברה עד מועד זה.

משרד התחבורה הודיע בתשובתו ממאי 2013 כי הוא מקבל את הערות הביקורת לעניין הפרסום ויפיק את הלקחים.

2. בהסכם עם חברה למתן שירותי דיילות הסברתית וחלוקת חומרי הסברה קבע מינהל תח"צ כי העבודה המבוקשת כוללת שירותי הסברה באמצעות דיילים שיחלקו חומרי הסברה שהמינהל יספק, והם יצטרכו להיות בעלי יכולת להשיב לנוסעים ולציבור הרחב, ובכלל זה לשאלות המתפתחות בשיחות נקודתיות. הפעלת צוותי הדיילים הותנתה בכך שראשי הצוותים וכל הדיילים יקבלו הדרכה של כשש שעות. עלות ההתקשרות הזאת הייתה כ-13 מיליון ש"ח.

מהביקורת עולה כי מסמכי המכרז למתן שירותי דיילות לא כללו תנאי סף שעניינו הצבתם של הדיילים בערים שלגביהן יקבלו את ההדרכה. עוד עולה כי לדיילים לא ניתן זמן מספק ללימוד החומר, בייחוד למי שהוצבו בערים שאין הם מכירים, ולכן הם לא הכירו היטב את מסלולי האוטובוסים באזור.

3. ב-5.7.11, לאחר יישום הפעימה השנייה בגוש המרכזי, סיר מנכ"ל משרד התחבורה בתחנות אוטובוסים ובתחנות קצה של קווי אוטובוסים. בסיכום הסיור הורה המנכ"ל להפסיק את ההסברה מכיון שראה שהיא אינה אפקטיבית.

מהביקורת עולה כי משרד התחבורה הוציא בפועל סה"כ כ-25 מיליון ש"ח על הסברה לביצוע הארגון מחדש כולל הפעלת דיילי ההסברה. ההסברה התגלתה לא אפקטיבית כבר בימיה הראשונים, ואכן הופסקה בהוראתו של מנכ"ל משרד התחבורה, כאמור.

4. שיתוף הציבור וקשרי קהילה: שיתוף הציבור הוא אחד האמצעים לביצוע שינוי חברתי, והוא נעשה באמצעות קשרים מתמשכים עם הקהילה למן תחילתו של תהליך השינוי. שיתוף ציבור המשתמשים בתח"צ בתהליכי התכנון והביצוע של שינוי מערך האוטובוסים בערים היה עשוי לאפשר הסברה אפקטיבית ואישית יותר. כך למשל, מאז הקמתה של נת"ע פועלת בה יחידת קשרי קהילה. היחידה אוספת מידע, עומדת בקשר שוטף עם רשויות מקומיות, מקיימת הדרכות בבתי ספר, מנהלת קשרים עם מרכזים קהילתיים ומועדוני קשישים. רק במאי 2010 התקשרה נת"ע עם חברת יעוץ לטיפול בקשרי קהילה.

יוצא אפוא שמינהל תח"צ החל את הקשר עם הקהילה רק לקראת יישום תכנית הארגון מחדש, דהיינו הקשר היה מצומצם ונוצר מאוחר מדי.

נת"ע ציינה בתשובתה כי מנהל תח"צ הקים בתחילת שנת 2010 צוות שיווק והסברה מקצועי בהמלצת משרד התחבורה. עוד ציינה כי בישראל לא היה ניסיון בשיווק והסברה של פרויקט ארגון מחדש בסדר גודל כזה, ובשעה שהדברים נבחנו והובאו לאישור, סברו כל הגורמים ובכללם משרד התחבורה כי מדובר בתכנית נכונה. עוד ציינה כי אף שמינהל תח"צ לא נדרש לעשות כן על ידי משרד התחבורה והרשויות המקומיות, הוא קיים באמצעות נציגיו עשרות מפגשים עם גופים חברתיים וירוקים, עם נציגי ועדי שכונות ועם תושבים בשנים 2007-2009, ובאופן אינטנסיבי בשנה וחצי שלפני הפעימה השנייה.

משרד התחבורה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הוא רואה ברשויות המקומיות את נציגות הציבור המשקפת את צרכיו, ולכן שיתוף הרשויות המקומיות נתן מענה לצורך בשיתוף הציבור. עוד ציין משרד התחבורה כי מרבית הפרויקטים בתחום התחבורה והתכנון בארץ לא כללו הליך של שיתוף הציבור. למרות זאת, נציגי מינהל תח"צ ומשרד התחבורה קיימו עשרות מפגשים עם גופים חברתיים וירוקים ועם נציגי ועדי שכונות, אך לא שררה ביניהם תמימות דעים.

משרד מבקר המדינה ציין כי במבחן התוצאה של שיתוף הציבור בביצוע תכנית הארגון מחדש בתח"צ עלה כי השיתוף לא היה מספק, הואיל ועם יישום התכנית היה צורך לבצע שינויים רבים, והארגון מחדש גרם להתמרמרות בציבור.

## אומדנים כלכליים של הפרויקט

1. משרד האוצר ביקש לבצע בדיקת כדאיות אינדיקטיבית<sup>16</sup> לפרויקט כדי לבחון את סבירות המהלך ואת התועלות של יישומו אל מול העלויות. באפריל 2010 הכין יועץ כלכלי לנת"א ולמשרד התחבורה (להלן - היועץ הכלכלי) מסמך עבודה בעניין הפרויקט ובו ציין כי התכנית שהתקבלה התבססה על כמה הנחות:

(א) איוון תשומות - ההנחה הבסיסית הייתה שהמדינה לא תיאלץ לממן את הארגון מחדש בסובסידיה שנתית נוספת. תוספת התשומות לקווי התח"צ בגוש המרכזי תמומן מצמצום תשומות בקווים המטרופוליניים. תוספת התשומות בגוש המרכזי תוכננה לכ-20% במונחים של שעות רכב, ובמונחים כספיים תגיע לפי האומדן לכ-55 מיליון ש"ח לשנה.

(ב) לפני הארגון מחדש הפעילו שמונה חברות אוטובוסים את כל קווי התח"צ במטרופולין דן באמצעות 2,073 אוטובוסים. מספר שעות ההפעלה השנתיות הסתכם ב-5.18 מיליון, ומספר יציאות האוטובוסים מתחנות קצה היה 6.13 מיליון. על פי התכנון, יצומצם מספר קווי האוטובוסים מ-465 ל-372 (ירידה של 20%), אולם מספר יציאות האוטובוסים יעלה ל-6.3 מיליון (גידול של 2.8%), כדי לשמור על תדירויות גבוהות.

(ג) על פי התכנית, כמות כלי הרכב הנדרשים נותרה כמעט ללא שינוי. לפי המסמך של היועץ הכלכלי, היקף התשומות יישאר כמעט שווה לזה הקיים וסך הפריון לא צפוי להשתנות. תוספת עלות התשומות הוערכה בכ-15 מיליון ש"ח לשנה לכל התכנית, שהם כ-1% מסך עלות התפעול.

היועץ הכלכלי אמד את התועלת הכלכלית של התכנית במונחים של כדאיות כלכלית למשק. לדבריו, בגוש המרכזי נוסעים כ-385,000 בני אדם ביום, דהיינו כ-40% מכל הנוסעים בתח"צ במטרופולין. תכנית הארגון מחדש תביא לידי חיסכון ממוצע של כ-1.2 דקות לנוסע ולקיצור זמן ההמתנה הממוצע ב-0.3 דקות. עקב כך ייחסכו כ-2.5 מיליון שעות נסיעה לשנה, וכפועל יוצא יחסוך המשק כ-55 מיליון ש"ח לשנה.

מסקנתו הסופית של היועץ הייתה כי בארגון מחדש של התח"צ במטרופולין ת"א טמונה כדאיות כלכלית רבה.

אחרי הפעימה הראשונה ערכן היועץ הכלכלי את הניתוח הכלכלי לצורך ביצוע הפעימה השנייה. לפי העדכון נדרשת תוספת של 934 נסיעות יומיות בגוש המרכזי, דהיינו גידול של כ-12% בתשומות ההפעלה. תוספת התשומות במונחים של ק"מ רכב ושעות רכב תהיה 21%-ו-16%, בהתאמה. סך כל תוספת השעות היומיות נאמדה בכ-1,150. על מנת לבצע את תוספת התשומות בקווים תידרש רכישתם של 137 אוטובוסים נוספים (גידול של כ-19%). אומדן עלות תוספת התשומות בפעימה השנייה מצוי בטווח של 51-67 מיליון ש"ח לשנה.

הואיל ובמועד סיום הביקורת טרם בוצע השלב השלישי של הארגון מחדש, אי-אפשר לבדוק את כדאיותה הכוללת של התכנית. כמו כן, לא היו נתונים על כדאיות התכנית בפעימה ראשונה ושניה שבוצעו עד כה.

מהנתונים שאסף משרד מבקר המדינה עולה כי התשלום ששולם לנת"א עבור התכנון והיישום של הארגון מחדש בשנים 2002-2011 הגיע לכ-130 מיליון ש"ח. נוסף על כך עלות תוספת התשומות של המפעילים על פי ההסכמים שנחתמו עמם נקבעה לכ-75 מיליון ש"ח לשנה, כך שבשנים 2011-2015 תוספת העלות המשוערת תגיע לכ-380 מיליון ש"ח בערכים שוטפים. סך הכל עלות התכנון עד 2010, הביצוע וההפעלה לשנים 2011-2015 תגיע לכ-500 מיליון ש"ח.

16 בדיקה המבוססת על תחזיות ונתונים לגבי כיוון כללי של הכדאיות לפרוייקט.

נת"א ציינה בתשובתה כי הבדיקה הכלכלית לא הייתה "הבסיס להחלטה על ישום התכנית והבסיס היה ניתוח ותהליך של קבלת החלטות שכלל נתונים מפורשים של רמת שירות, יעילות, בהירות וכו'".

**בביקורת לא נמצאו מסמכים המעידים כי משרד התחבורה בדק ביסודיות את העלות לעומת התועלת בכל שלב משלבי הפרויקט, משלב התכנון ועד ביצוע הפעילות, ואת העלויות השוטפות והעתידיות של תוספת התשומות וההצטיידות הנדרשת באוטובוסים.**

### חתימה על הסכמים כלכליים עם המפעילים

לצורך ביצועו של הארגון מחדש נדרש שיתוף הפעולה של החברות המפעילות את האוטובוסים, בעיקר של חברת דן, הפועלת באזור המטרופוליין, ושל אגד, המפעיל מספר קווים קטן יותר באזור. על פי התכנית, על המפעילים היה לשנות את מערך הקווים, את המסלולים ואת תחנות הקצה, להדריך את הנהגים בשינויים במסלולי הקווים ולתכנן מפת קווים חדשה ולוחות זמנים חדשים. נוסף על כך היה על החברות להצטייד באוטובוסים נוספים ולהתארגן להפעלתם ולהוסיף תשומות נסיעה בקווים, כמו תוספת בק"מ נסיעה בקווים ביום והעלאת תדירותם של האוטובוסים. לפי התכנית היו ההסכמים הכלכליים אמורים להיחתם בפרק הזמן שמ-2.5.10 - לפני הפעילה הראשונה, ועד 1.1.12 - המועד שנקבע לביצוע הפעילה השלישית.

בתשובת אגף התקציבים במשרד האוצר למשרד מבקר המדינה מאפריל 2013 צוין כי המשא ומתן עם דן החל ערב הפעילה הראשונה והתבסס על הסכם הסובסידיה מ-2007. כבר בתחילת 2011 הושגו הבנות לגבי עקרונות ההתחשבנות עם המפעילים העיקריים, והמשא ומתן נמשך בעיקר לשם ניסוח העקרונות בהסכמים פורמליים.

**נמצא כי הסכם בנוגע לארגון מחדש נחתם עם המפעילים בדיעבד, יותר משנה וחצי לאחר שהחל ביצוע הארגון מחדש. במרץ 2012 נחתם ההסכם עם אגד, ורק בתחילת נובמבר 2012 נחתם תיקון להסכם הסובסידיה עם חברת דן.**

1. תוספת להסכם הסובסידיה עם חברת דן: בשנת 2007 חתמה הממשלה על הסכם סובסידיה עם חברת דן. בהסכם נקבע, בין השאר, כי תהיה חלוקה מחודשת של הקווים שתביא לידי היערכות חדשה במסופי האוטובוסים, ויידרוש התאמות בהתחשבנות. עוד נקבע כי שנה לאחר ביצוע הארגון מחדש תחושב מחדש ההכנסה התקנית<sup>17</sup> של חברת דן לפי ההכנסה בפועל ותעודכן בהתאם.

בעקבות ביצוע הפעילה השנייה של הארגון מחדש ביולי 2011, נחתמה בתחילת נובמבר 2012 תוספת להסכם הסובסידיה בין הממשלה ובין חברת דן. בתוספת להסכם נקבע כי חברת דן מתחייבת ליישם את התכנית ולשאת בכל עלויות ההפעלה הכרוכות ביישומה, לרבות תוספת תשומות בסך 46 מיליון ש"ח בשנה לשתי הפעילות. ההוצאה התקנית של חברת דן ומקורות קרן ההצטיידות לא יעודכנו עקב ביצוע הארגון מחדש.

17 הכנסה הכוללת את הפדיון מהפעלת קווי שירות ואת הפיצוי שמקבלת דן מהמדינה בעבור הנחות מיוחדות הניתנות לפי צווי התעריפים. הכנסה זו מתעדכנת בעת שינוי בתעריפי הנסיעה בתח"צ וכן בעת הוצאת אשכולות של קווי שירות ופתיחתם לתחרות.



משרד האוצר ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי בתוספת להסכם הסובסידיה מנובמבר 2012 נקבע כי העלות הנוספת (תקציב ההוצאות) בגין הארגון מחדש היא 46 מיליון ש"ח. הוא גם עמד על כך שהמקורות למימון ביצוע ההסכם אינם תקציביים אלא חושבו על בסיס התאמת הפדיון בדין. כלומר "הממשלה משלמת סובסידיה זהה לזו ששילמה ערב הרה ארגון עבור השירות הכולל את תוספות השירות במסגרת הרה ארגון לכן אין עלות נוספת עבור תוספת התשומות בחב' דן במסגרת הרה ארגון".

עוד נקבע בתוספת להסכם כי את ההכנסה החדשית בפועל של חברת דן תקבע מסלקה<sup>18</sup> (על הקמת המסלקה ראו להלן בפרק "רפורמה בתעריפים והפעלת סליקה בין החברות"). עד תחילת פעילות המסלקה, תיקבע הכנסתה החדשית של חברת דן לפי סך המכירות שביצעה במהלך החודש, לרבות ההכנסות הקבועות מהסכמים עם גופים שונים. ההכנסה התקנית של דן בחודש הקודם לתחילת הביצוע תישאר קבועה עד שתיקבע הכנסה תקנית חדשה.

2. תוספת להסכם הסובסידיה עם אגד: במרץ 2012 נחתם המסמך "תוספת להסכם הסובסידיה" עם אגד, ובו פרק שעניינו ההתחשבות בגין הארגון מחדש במטרופולין תל אביב. בתוספת להסכם נקבע, בין היתר, כי ההוצאה התקנית של אגד תוגדל ל-26 מיליון ש"ח לשנה, עקב הגדלת התשומות, ובכך תוגדל הסובסידיה לשנה בסכום זה.

כשנתיים קודם לכן, בפברואר 2010, הכין משרד התחבורה מסמך לאגד, ובו ציין כי האומדן הכלכלי של תוספת התשומות שתידרש אגד להשקיע בפעימה השנייה הוא כ-11 מיליון ש"ח לשנה. לפי אומדן כלכלי של אגד לפעימה השנייה, תוספת התשומות הצפויה היא כ-21.4 מיליון ש"ח, ובאומדן הכלכלי המעודכן לפעימה השנייה שהכין היועץ הכלכלי לנת"א נקבע שעלות תוספת התשומות תהיה 17.5-24.5 מיליון ש"ח.

בתשובת משרד האוצר למבקר המדינה ממרץ 2013 הוסבר כי התוספת להוצאה התקנית של אגד מורכבת מתוספת שעות שנתיות של 170,000 שעות לפי אומדן מספר השעות מוכפל בעלות התקנית לשעה. אולם במשרדי התחבורה והאוצר לא נמצא הסבר להגדלת ההוצאה התקנית של אגד לסך של 26 מיליון ש"ח בהסכם הסובסידיה. כמו כן לא נמצאו פרוטוקולים מהדיונים ותרשומות של סיכומים שהצדדים הגיעו אליהם, ואף לא מסמכים שיבססו את חישובי הסכומים שנקבעו בתוספת להסכמי הסובסידיה עם דן ועם אגד.

## הצטיידות באוטובוסים ובמיניבוסים

1. שניים מיעדיו של הארגון מחדש הם הפחתת הרעש וזיהום האוויר והגדלת תדירות הנסיעות. כדי להשיג יעדים אלה על מפעילי התח"צ להפעיל מיניבוסים בקווים המקומיים העוברים בתוך השכונות.

בהסכם הסובסידיה עם חברת דן משנת 2007 נקבע כי עם יישום תכנית הארגון מחדש ייכנס לתוקף שינוי הרכבו של צי הרכב, וסוג כלי הרכב יותאם לקו. כמו כן, חברת דן התחייבה להצטייד בצי הרכב הדרוש, ואף להעמיד זרובה תפעולית שלא תפחת מ-50 אוטובוסים וכן נהגים לתקופה של שנה וחצי מיום ביצוע הארגון מחדש. להסכם צורף נספח שעניינו מיניבוסים שיש להזמין במסגרת קרן ההצטיידות, ולפיו נדרשת תוספת של 25 מיניבוסים שיהיו זמינים כחודש לפני מועד ביצוע הפעימה השנייה.

18 מכשיר לביצוע התחשבות בין חברות אוטובוסים על נסיעות משותפות בתחבורה הציבורית.

לפי אומדן של היועץ הכלכלי למינהל תח"צ שערך בשנת 2010 בדבר תוספת צי הרכב הנדרש לביצוע הפעימה השנייה תידרש תוספת של 137 כלי רכב - 87 לחברת דן ו-50 לאגד.

הביקורת העלתה כי בתוספת להסכם הסובסידיה מנובמבר 2012 שנחתמה לאחר ביצוע הפעימה השנייה, הוסכם כי חברת דן תרכוש רק כמחצית ממספר האוטובוסים כפי שנדרש על פי התכנית - ואילו בתוספת להסכם הסובסידיה עם אגד ממרץ 2012 לא כלל משרד התחבורה רכישה של אוטובוסים נוספים כלל. במשרד התחבורה לא נמצאו מסמכים המבהירים מדוע שונתה הדרישה לרכישת המיניבוסים.

משרד התחבורה ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי רכש 40 האוטובוסים, שנקבע בהסכם הארגון מחדש, נועד להצעיר את גיל הרכב הממוצע של דן, שעלה כתוצאה מהארגון מחדש מ-7 ל-7.5 שנים (במכרזי התח"צ גיל האוטובוסים הממוצע שדורש המשרד הוא 7 שנים); לפיכך מועד ההצטיידות המחייב בהסכם נקבע בהקדם האפשרי מיד לאחר חתימת ההסכם.

מהאמור לעיל עולה כי משרד התחבורה אישר לחברת דן דחיית הוצאת אוטובוסים ישנים מצי הרכב שלה בשנה נוספת, וכך גדל צי האוטובוסים על מנת להתאים להיקף הנדרש לצורך הארגון מחדש.

2. בין התועלות העיקריות הצפויות בשל הארגון מחדש היו כאמור יצירת מערכת בהירה וקלה לשימוש באמצעות צמצום מספר הקווים ברשת; הפיכת רשת הקווים לרשת היררכית הכוללת סוגי שירות שונים המובחנים לפי צבעם של האוטובוסים או לפי סימונים שיקבע משרד התחבורה הן במגוון סוגי הרכב; וצמצום חשיפת התושבים למפגעים סביבתיים של רעש וזיהום אוויר באמצעות הוצאת קווים ראשיים מרחובות שכונתיים ומתן שירות שכונתי בכלי רכב קטנים.

כאמור בהסכם הסובסידיה עם חברת דן מ-2007 נקבע בין היתר כי עם תחילת יישומה של תכנית הארגון מחדש ייכנסו לתוקף שינויים שונים ובהם: סימון האוטובוסים על פי צבעים או סימונים מזהים לפי סוג השירות.

בתשובת חברת דן למשרד מבקר המדינה ממרץ 2013 צוין כי אם משרד התחבורה היה דורש צביעת אוטובוסים על פי סוגי השירות, אז היה צריך להגדיל את מספר האוטובוסים באופן משמעותי.

מהביקורת עולה כי משרד התחבורה לא דרש שסוגי השירות יסומנו בצבעים שונים על גבי האוטובוסים, אף שלפי התכנית הדבר נדרש כדי להקל על ציבור הנוסעים את זיהוי סוגי השירות.

3. כאמור, על פי נתוני נת"א, ליישום הפעימה השנייה נדרשה תוספת של 137 מיניבוסים לחברות דן ואגד, אך נרכשו רק 45 מיניבוסים בידי חברת דן, במסגרת ההצטיידות השנתית שלה בשנת 2011.

מהביקורת עולה כי משרד התחבורה לא שינה כרישיונות הקווים את מספר המיניבוסים בהיקף הנדרש על פי התכנית, כדי לתת שירות יותר טוב לשכונות המגורים, אף על פי שאחת מהתועלות בתכנית הארגון מחדש הייתה כאמור הפחתת הרעש וזיהום האוויר בשכונות מגורים.

הבדיקה בנושא התאמת האוטובוסים לתכנית הארגון מחדש העלתה כי תהליך רכישת המיניבוסים והאוטובוסים וקבלתם אורכים זמן רב. משרד התחבורה לא דאג כי המפעילים ירכשו מיניבוסים ואוטובוסים כפי שהומלץ בתכנית, וגם לא דאג שייערכו בזמן לרכישתם של כלי הרכב ולקבלתם לפני מועד ביצוע הארגון מחדש. דבר זה פגע בשירות לנוסע.

## רפורמה בתעריפים והפעלת סליקה בין החברות

הארגון מחדש מבוסס על מעברים בין קווי אוטובוסים שונים ובין אוטובוסים של מפעילים שונים. כדי שלנוסע יהיה כדאי לעבור מקו אוטובוס של מפעיל אחד לקו אוטובוס של מפעיל אחר, היה על משרד התחבורה לדאוג להסדרי נסיעה מאוחדים ולהסדרי גבייה משותפת של המפעילים, וחלוקת ההכנסות הייתה אמורה להיעשות בין המפעילים.

לצורך מעברים בין קווים של אותו מפעיל או בין קווים של מפעילים שונים, יש להאחיד את התעריפים. לכן קבע משרד התחבורה מדיניות תעריפים חדשה שלפיהם חולק המרחב לשלושה אזורים תעריף אחד. בתוך כל אזור ניתן לנסוע במשך 90 דקות בקווים שונים של מפעילים שונים ולעבור מקו אחד למשנהו בעלות נסיעה מקומית (6.60 ש"ח). נסיעה בין אזורים יקרה יותר (10.40 ש"ח), ומחיר הנסיעה מאפשר גם נסיעת המשך ללא תשלום נוסף. המפעילים המשתתפים ברפורמת התעריפים הם חברת דן, אגד, קווים תחבורה ציבורית בע"מ ומטרופולין תחבורה ציבורית בע"מ.

## הקמת מסלוקה בין המפעילים

באוגוסט 1998, על פי המדיניות לשיפור השירות בתח"צ, ובהמשך להפרטת קווי השירות בתח"צ, החליטה הממשלה להסמיך את המפקח על התעבורה לחייב קיום של אמצעי כרטוס משותפים<sup>19</sup> למפעילים השונים ולקבוע את ההסדרים הכספיים הכרוכים בכך.

בספטמבר 2001 החליטה הממשלה בהחלטה מס' 648 כי על המפקח על התעבורה לפעול להכנסת מערכת ממוחשבת בתח"צ (כרטיס חכם) עד 31.12.02. הוחלט גם לפרסם עד 31.12.01 מכרז להקמת מסלוקה ולתפעולה<sup>20</sup>. המסלוקה תבצע סליקה של הכרטיסים המשותפים לכל המפעילים בתח"צ ובכלל זה תנפיק את הכרטיסים המשותפים<sup>21</sup>.

19 ראו גם פרק "הסכמי סובסידיה בין המדינה לאגד" בדוח זה.

20 בדו"ח שנתי 59 של מבקר המדינה שפורסם במאי 2009 בפרק "השירות לנוסע באוטובוסים" ציין משרד מבקר המדינה כי עד מועד סיום הביקורת, ספטמבר 2008, לא הופעל כרטיס חכם כאמור וכתוצאה מאי הפעלתו כל עלייה לאוטובוס הפכה מטריד, כתוצאה מתשלום נפרד בגין כל קטע נסיעה. בעניין זה, הכנסת אישרה בשנת 2010 את סיכומיה והצעותיה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה בנושא זה, לפיהן התרשמה הוועדה שהמשרד פועל לתיקון הליקויים עליהם הצביע המבקר בדו"ח.

21 בעניין זה ראו גם בפרק "השירות לנוסע בתחבורה הציבורית" בדוח 59 ב' עמ' 1091 שפורסם במאי 2009.

מהביקורת עולה כי רק בנובמבר 2010 נחתם הסכם עם תאגיד ממשלתי לביצוע השלב הראשון של הקמת מרכז שירות כרטוס חכם, ובינואר 2012 חתם משרד התחבורה על אישור להמשך השלב הראשון של הפרויקט ועל הרחבה להוראות ההסכם עם תאגיד ממשלתי לקליטת נתוני הכרטיסים החכמים של כל המפעילים של קווי השירות במטרופולין תל אביב. עוד העלתה הביקורת כי משרד התחבורה החל בביצוע הארגון מחדש בלי לדאוג להפעלת מערכת הסליקה קודם ליישום הארגון מחדש.

בתוספת להסכם הסובסידיה עם חברת דן שנחתם רק בנובמבר 2012 נקבע, כי בתחילת ביצוע הארגון מחדש תופסק ההתחשבנות בין חברת דן למפעילים אחרים בגין אמצעי כרטוס משותפים, וזאת עד המועד שבו יחל לפעול מרכז שירות משותף.

נת"א ומשרד התחבורה ציינו בתשובותיהם כי נושא ההתחשבנות בגין הפדיון הוסדר עם כל המפעילים הרלוונטיים, גם ללא הפעלת המסלקה, זאת באמצעות העברת כל פדיון המפעילים למדינה, והיא מקזזת מהסובסידיה את ההפרש בין פדיון הבסיס לפדיון בפועל. כך העבירה המדינה את סיכוני הביקוש מהמפעילים לממשלה.

אגף התקציבים שבמשרד האוצר ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי אכן נקבע שההכנסה התקנית של החברות תוסיף להיות ההכנסה של יוני 2011, ולכן הסובסידיה תישאר קבועה, אולם הודגש, כי הממשלה מקזזת מהסובסידיה את ההפרש בין פדיון הבסיס לפדיון בפועל.

יוצא איפא כי במועד סיום הביקורת, כעשר שנים לאחר המועד שבו הייתה המסלקה אמורה להתחיל לפעול לפי החלטת הממשלה מספטמבר 2001, היא טרם החלה לפעול.

## מסופי אוטובוסים

קו אוטובוס מתחיל ומסתיים במסוף אוטובוסים. המסופים תפקידם לספק מישק נוח ויעיל בין סוגי שירות ואמצעי נסיעה; שירותים הדרושים לנוסע; שירותים תפעוליים ומינהליים למפעיל וכן לשמש תחנות קצה לקווי האוטובוסים. כמו כן, הם אמורים לספק מקומות חניה לאוטובוסים, תחנות לנוסעים, מקום התרעננות לנהגי האוטובוסים וכבישי גישה לכניסה וליציאה של אוטובוסים. בגוש המרכזי קיימים 39 מסופי אוטובוסים.

ביוני 2009 הכין מינהל תח"צ מצגת בנושא מסופי אוטובוסים בתל אביב הכוללת מיפוי של עמדות האוטובוסים הנוספות שיידרשו במסופים הקיימים בעקבות הארגון מחדש. לפי המצגת, במסוף קריית החינוך נדרשו עוד ארבע עמדות, במסוף עתידים עוד שבע עמדות ובמסוף בשכונת נווה ברבור עוד שתי עמדות. בספטמבר 2009 החל המינהל בתכנון מפורט של המסופים ושל תחנות הקצה שבהם צפוי גידול בפעילות האוטובוסים בעקבות התכנית.

באפריל 2010 שלח יו"ר מזכירות אגד דאז מר גדעון מזרחי מכתב למשנה למנכ"ל משרד התחבורה, ובו ציין שאגד קורא לשיפור התשתיות החינוכיות לצורך "הפעלה איכותית", כמו שדרוג מסופי התח"צ. באפריל 2011 הגישה חברת ייעוץ למינהל תח"צ דוח בנושא מצב המסופים שהזמינו נת"א ועיריית תל אביב-יפו, ובו פורטו הליקויים במסופים השונים.

כאמור, על פי תכנית הארגון מחדש שונו מסלולי קווים רבים והוספו קווים חדשים בגוש המרכזי. בעקבות זאת נוצר עומס בחלק מהמסופים, דבר שהיה ידוע למינהל תח"צ, שהיה אחראי לתכנון וליישום של הארגון מחדש.

מיד עם תחילת הפעימה השנייה ביולי 2011, הועלתה בעיית העומס במסופי האוטובוסים עקב השינויים בקווים. מסיכום שהכינה מנהל אגף בכיר בתח"צ משיבת צוות שהתקיימה ביולי 2011, עולה כי היה מחסור במקומות חניה במסוף המרינה בבת ים ובמסוף עתידיים, שגרם קושי בתפעול הקווים שם.

לדעת משרד מבקר המדינה, היה על מנהל אגף תח"צ לבדוק את הנושא לעומק ולמצוא פתרון הולם לפני יישום הארגון מחדש.

הביקורת העלתה כי רוב מסופי האוטובוסים בגוש המרכזי אינם מוגדרים בתב"ע<sup>22</sup> כמסוף אוטובוס, והם מופעלים ללא רישיון; לכן לא ניתן לבנות בהם נוסף על הקיים כדי להתאימם לצורכי המפעילים ולצורכי נהגי האוטובוסים.

### אכיפה בנתיבי תחבורה ציבורית

בתכנית הארגון מחדש שהוכנה ב-2004 ובתכנית המעודכנת מ-2009 צוין כי הפעלת נת"צים לביצוע ולאכיפה ממוקדת בהם חיוניות להצלחת הארגון מחדש. לפי התכנית הוספו ארבעה נת"צים בתל אביב - בציר קינג ג'ורג' וברחובות אלחנן, אבן גבירול וקרליבך. לפי נתונייה של חברת דן, מהירות הנסיעה בנת"צ הפנוי מכלי רכב פרטיים הנוסעים או חונים בו, גבוהה ב-30% ממהירות הנסיעה בכבישים המעורבים.

1. סמכות האכיפה בנוגע לנסיעה בכבישים, לרבות הנת"צים, מצויה בידי המשטרה. ביוני 2010 התקיים דיון בלשכת מנכ"ל משרד התחבורה, ובו הוחלט כי יש לתאם עם המשטרה את הפעלת הנת"צים לאחר ביצוע הארגון מחדש. נוסף על כך יש לוודא כי המשטרה תקצה שוטרים לאכיפת החוקים הנוגעים לנסיעה בנת"צים.

נציגי משרד התחבורה נפגשו עם נציגי המשטרה כדי לסכם ביצוע אכיפה ממוקדת בנת"צים. ב-2011 העביר משרד התחבורה למשטרה, באמצעות נת"א, 94,000 ש"ח לתגבור השוטרים העוסקים באכיפה בתחום זה. בתשובת משטרת ישראל לביקורת ממרץ 2013 היא הודיעה כי בשנים 2010-2012 היא רשמה 37,000 דוחות אכיפה בנוגע לנסיעה וחניה בנת"צים במטרופולין ת"א<sup>23</sup>. ממסמכי משרד התחבורה ומינהל תח"צ ומתלונות המפעילים, בעיקר חברת דן ואגד, עולה כי המשטרה לא עמדה בסיכום עם משרד התחבורה ולא ביצעה אכיפה מספקת בנת"צים, וכי מה שנעשה לא היה אפקטיבי, ובוודאי ולא הרתיע נהגים מלנסוע בנת"צים.

בפגישה עם האחראי לנושא במשטרת מרחב תל אביב בדצמבר 2012 נמסר לנציגי משרד מבקר המדינה כי ההנחיה של המשטרה היא להתמקד בפעולות מניעה ואכיפה בשני נושאים: עברות בנושאים הקשורים לתאונות דרכים (כ-60%) ועברות בריונות בכבישים (כ-40%). המשטרה הגדירה עבירת נסיעה או חניה של כלי רכב פרטיים בנת"צים כעברות בריונות.

22 תב"ע - תכנית בנין עיר - היא מסמך בעל תוקף חוקי שנועד להסדיר את השימוש בקרקע בשטח נתון.  
23 לפי חישובים שעשה משרד מבקר המדינה נרשמו בממוצע רק 30 דוחות ליום בנושא אכיפה בנת"צים במטרופולין תל אביב.

משרד התחבורה סיכם עם המשטרה כי תבוצע אכיפה ממוקדת בנושא, והעביר לה כספים למטרה זו, אך הוא לא התנה זאת בגיבוש תכנית אכיפה שיאשר ובקבלת דיווח שוטף על ביצוע האכיפה.

2. אמצעי נוסף לאכיפה בנת"צים שתוכנן במסגרת תכנית הארגון מחדש הוא אכיפה אלקטרונית באמצעות מצלמות. שימוש במצלמות לאכיפה בנת"צים קיים במדינות אחרות. כדי להציב מצלמות אוטומטיות בישראל יש להתאים אותן לדרישות החוק בארץ. לשם כך החלה בשנת 2006 תכנית לפיתוח מצלמה המותאמת לדרישות בחוק.

ביוני 2011 פרסם מינהל תח"צ מכרז לאספקת מערכות לאכיפה אלקטרונית בנת"צים. ואולם המכרז בוטל עקב היעדר תיאום עם משטרת ישראל.

עד מועד סיום הביקורת לא פורסם מכרז חדש לרכישת מערכות לאכיפה אלקטרונית בנת"צים, וממילא לא הופעלה מערכת כזאת.

## הקמת רשות מטרופולינית לתח"צ

אחד הקשיים ביישום פרויקטים של תח"צ הוא התיאום בין הרשויות במטרופולין תל אביב ובקיום שיתוף פעולה ביניהן. בשנת 1996 פרסמה ועדה לבחינה, וגיבוש המלצות בעניין פתיחת ענף התחבורה הציבורית לתחרות. הוועדה המליצה להקים רשות ארצית לתחבורה ציבורית, אשר תרכז את הטיפול בענף ותהיה אחראית על רמת השירות והתכנון שלו, ורשויות מרחביות אשר יהיו אחראים להפעלת התחבורה הציבורית בתחומן. באוגוסט 2007 החליטה הממשלה, למנות צוות בינמשרדי לגיבוש מבנה, תפקידים ואופן ההתארגנות של רשות ממשלתית לתחבורה ציבורית במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים וכן לבחירת המבנה ואופן הארגון הנדרש לצורך פעילות במרחבים המטרופוליניים. הצוות אמור היה למסור את מסקנותיו תוך ששה חודשים, לרבות תכנית שתיושם עד סוף שנת 2008.<sup>24</sup>

הרשויות המקומיות במטרופולין תל אביב ומשרדי התחבורה והאוצר עשו עבודת מטה משותפת להקמת רשות מטרופולינית לתח"צ. בכנס ראשי ערים שהתקיים בדצמבר 2010 הוחלט לקדם את הקמתה של רשות תח"צ מטרופולינית במטרופולין תל אביב. לצורך זה הוקמו צוות ייגוי משותף לרשויות המקומיות ולממשלה וארבעה צוותי משנה שעסקו בהיבטים שונים.

באוגוסט 2011 הכינו משרדי התחבורה והאוצר מתווה לרשות מטרופולינית לתח"צ שתפעל בכפוף לרשות ארצית שתוקם במשרד התחבורה. לפי המתווה תהיה הרשות המטרופולינית אחראית לניהול התח"צ בגבולותיה ותופקד על ייזום וקידום של פרויקטי תשתית לתח"צ ועל עידוד השימוש

24 ראו גם בדוח שנתי 59ב' של מבקר המדינה (עמ' 1069-1094) הפרק "השירות לנוסע באוטובוסים" בו ציין מבקר המדינה כי בניגוד להמלצות הוועדה משנת 1996, הרשות טרם הוקמה. משרד מבקר המדינה הביע את דעתו כי על משרד התחבורה לפעול בהקדם תוך שיתוף פעולה עם משרדי ממשלה אחרים להקמת הרשות. גם הוועדה לענייני בקורת המדינה של הכנסת שדנה בממצאי דוח 59ב' "רשמה לפנייה כי הרשות הארצית לתחבורה תוקם עד אמצע 2010..." הצעתה של הוועדה אושרה על ידי הכנסת במאי 2010. בדוח מעקב אחר תיקון ליקויים וביצוע החלטות ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה מדצמבר 2011, שהמציא משרד ראש הממשלה למשרד מבקר המדינה, צויין כי "הקמת הרשות נמצאת בשלבי תכנון אחרונים, צפי להקמתה: במהלך שנת 2012".

בתח"צ. הרשות הארצית תקבע תקנים מקצועיים ותפקח על העמידה בהם. לצדה תקום ועדה משותפת לתכנון ולבנייה שתהיה בעלת סמכויות בנושאי פרויקטים של תשתית ובין היתר תהיה אחראית לגיבוש מדיניות מטרופולינית.

על פי המתווה, בתום תהליך ההקמה יועברו לרשות המטרופולינית סמכויות להתקשרות עם מפעילי תח"צ ולרישוי קווים, סמכויות של רשות תמרור וכו'. תהליך ההקמה יימשך כחצי שנה שבמהלכה תוקם הרשות ובשלב הסופי תופעל כגוף סטטוטורי. את רוב התקציב לתח"צ תמשיך המדינה להקצות; לרשות המטרופולינית תוגדר עצמאות תקציבית מוגבלת.

עד מועד סיום הביקורת נובמבר 2012, לא הקים משרד התחבורה רשות לתחבורה ציבורית ארצית וממילא לא הקים רשות מטרופולינית, אף שהחליט שתוקם רשות כזאת עד סוף 2010. רשות מעין זו הייתה עשויה לשפר את התיאום בין הגורמים המעורבים ולמנוע חלק מהליקויים בתהליכי הארגון מחדש במטרופולין תל אביב; ליקויים שנבעו מהיעדרו של גוף בעל סמכויות-על שבידיו הכלים והידע הדרושים.

משרד התחבורה ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הוא נמצא ב"תהליכים מתקדמים" של הקמת רשות ארצית לתחבורה ציבורית. לאחר השלמת המהלך יבחן משרד התחבורה הקמת רשויות מטרופוליניות לתח"צ.

## ביצוע הארגון מחדש ברמת גן

לפני הארגון מחדש שירתו את רמת גן שמונה קווי תח"צ עיקריים<sup>25</sup>. לפי הסכרי עיריית רמת גן למשרד מבקר המדינה, עד לביצוע הארגון מחדש כמעט לא נרשמו תלונות תושבים על קווי התח"צ בעיר. במרץ 2009 הציג משרד התחבורה את תכנית הארגון מחדש לראש עיריית רמת גן. בעקבות זאת נקבע כי יוקם צוות שיבחן את המשמעויות של התכנית על התחבורה בעיר. בפגישות שהתקיימו בין העירייה ובין מינהל תח"צ ומשרד התחבורה הוצגו הבעיות המהותיות הנובעות מתפיסתו החדשה של משרד התחבורה שלפיה תיעשה הפרדה בין קווים עירוניים, שיעברו בשכונות העיר, לקווים בין-עירוניים, שלא יעברו בשכונותיה.

1. על פי תכנית הארגון מחדש מתווספים חמישה קווים חדשים<sup>26</sup> ומתבטלים שלושה<sup>27</sup>. לדברי עיריית רמת גן, המשמעות העיקרית של ביטולם של שלושת הקווים היא ניתוק הקשר הישיר של העיר מבית החולים שיב"א וניתוק חלק מתושבי דרום העיר ומרכזה מהתחנה המרכזית בתל אביב. יתרה מזו, עקב השינויים בקווים, מסוף וינטר בדרום העיר יהפוך למסוף אוטובוסים גדול אף שאין ביכולתו לקלוט מספר רב של אוטובוסים ולהכיל קווי מוצא כפי שתוכנן.

במאי 2010, לפני הפעימה הראשונה, התקיימה פגישה בין נציגי משרד התחבורה ובין נת"א ובה הועלו טענותיו של ראש עיריית רמת גן. בין היתר הועלה כי אין העירייה מסכימה להוסיף קווים במסופי האוטובוסים הקיימים בעיר. סוכם כי נציגים ממשרד התחבורה ומנת"א יבחנו את האפשרות להיענות לדרישות העירייה לחבר את השכונות בעיר לבית החולים שיב"א, לאוניברסיטת בר-אילן ולתחנה המרכזית בתל אביב.

25 קווים 30, 34, 35, 60, 61, 63, 65 ו-67.  
26 קווים 33, 39, 58, 57 ו-65 (מסלול חדש).  
27 קווים 30, 35 ו-65.

על פי מסמכים בעיריית רמת גן במהלך השנים 2010-2012 פנתה העירייה למשרד התחבורה מספר פעמים, בבקשות להוספת קווים או לתיקון קווים ששוננו על פי תכנית הארגון מחדש ושינויים פגע פגיעה של ממש בציבור הנוסעים עקב ניתוקם מאזורים של בתי ספר ובתי חולים או מהתחנה המרכזית בתל אביב. חלק מהבקשות נענו במהלך השנה שלאחר ביצוע הפעימה השנייה.

מבדיקת ההתנהלות לפני הארגון מחדש ובמהלכו בכל הנוגע לנושאי התח"צ ברמת גן עולה כי תיקוני הקווים לאחר הפעימה השנייה נעשו לאחר משא ומתן בין עיריית רמת גן למשרד התחבורה ולאחר שהעירייה הפעילה לחץ על משרד התחבורה. ואולם עד מועד סיום הביקורת לא נמצא פתרון לחלק מהבעיות שהעלתה העירייה לפני משרד התחבורה.

2. עיריית רמת גן דרשה ממשרד התחבורה להשתמש במיניבוסים בשכונות כדי למנוע רעש וזיהום אוויר. משרד התחבורה לא אישר את דרישתה של העירייה, ותשובתם של המפעילי ושל משרד התחבורה הייתה כי "הקווים פועלים באמצעות אוטובוסים גדולים כי אין אפשרות להכניס מיניבוסים במקומם".

משרד התחבורה לא נימק את החלטתו שלא להשתמש במיניבוסים בשכונות ברמת-גן. זאת אף שהדבר נדרש לפי התכנית, ומתן השירות לאותן שכונות באמצעות אוטובוסים גדולים אינו עולה בקנה אחד עם הרעיון הבסיסי של מודל התכנית ועם עבודת תכנון הארגון מחדש.

## התקשרות עם חברת ייעוץ

1. לצורך ניהולו ותיאומו של ביצוע הארגון מחדש העסיקה נת"א חברת ייעוץ (להלן - חברת ייעוץ א'). החברה מתמחה בנושא תשתיות, והשכלתם וניסיונם המקצועי של מנהלה ועובדיה הם בתחומי הניהול וההנדסה.

ב-20.1.10 התקיים דיון בוועדה למסירת עבודות תכנון פיקוח וניהול בנת"א. בדיון אושרה התקשרות עם חברת ייעוץ א' לבדיקת ההיתכנות של יישום הארגון מחדש. בנספח להסכם ההתקשרות נקבע תשלום קבוע של 600,000 ש"ח (200,000 ש"ח לחודש למשך שלושה חודשים). נקבע כי חברת הייעוץ תחל בעבודתה ב-31.1.10. על פי ההסכם, היה עליה להגיש בתוך שלושה חודשים דוח סטטוס על יישום פרויקט הארגון מחדש. באפריל 2010 הגישה החברה את הדוח ובו פירוט מצבו של הפרויקט.

2. על פי תקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, התקשרות שהיא המשך להתקשרות קודמת פיטורה ממכרז בנסיבות המפורטות בתקנות. כאשר שוויין המצטבר של התקשרויות המשך עולה על שווי ההתקשרות הראשונה, יש בסמכותו של המנכ"ל לתת להתקשרות זו פטור ממכרז בנסיבות מיוחדות ומטעמים שיירשמו, אף אם ההתקשרות הראשונה נעשתה שלא באמצעות מכרז.

נת"א אישרה ב-20.6.10 את הגדלת ההיקף הכספי של ההתקשרות ב-1.2 מיליון ש"ח (העלאה ב-200%). בטופס הוראת השינוי צוין כי ההעלאה היא בגין שמונה חודשי עבודה (1.5.10-10.12.10). ב-21.6.10, לאחר אישור הגדלת סכום ההתקשרות, המציאה חברת הייעוץ לנת"א הצעת עבודה ובה פירוט התוצרים שתעסוק בהם כחלק "מתהליך ניהול יישום התוכנית לארגון מחדש של התחבורה הציבורית". עוד הובא בהצעת העבודה ניתוח שכר לפי חלוקה ליועצים, לפי מספר שעות



העבודה בחודש ולפי התעריף לשעה. בהוראת השינוי צוין כי החוזה הקיים נחתם לשם בדיקת ההיתכנות של יישום הארגון מחדש בתח"צ במטרופולין תל אביב, אך בסעיף תנאי התשלום נכתב "ניהול פרויקט יישום הארגון מחדש". עוד צוין בהסכם כי מלבד העלאת שכר הטרחה, סעיפי החוזה עומדים בעינם.

3. במרץ 2011 נדונו בוועדת המכרזים של נת"א הארכה נוספת של תוקף ההסכם עם חברת ייעוץ א' והגדלה נוספת של היקף ההתקשרות אתה. ראש מינהל תח"צ ציינה לפני הוועדה כי "עם סיום בדיקת ההיתכנות ולצורך ניהולו של פרויקט הארגון מחדש של התחבורה הציבורית והוצאתה אל הפועל של הפעימה הראשונה של הפרויקט, אושרה הגדלת ההתקשרות בסך נוסף של 1.2 מליון ש"ח לפי 150 אלף ש"ח לחודש... הגדלת ההתקשרות המתוארת לעיל, נעשתה בטעות על אותו מספר חוזה של בדיקת התכנות ולמעשה מדובר בשני פרויקטים נפרדים - הראשון בדיקת ההיתכנות והשני ניהול יישום הפעימה הראשונה של הפרויקט; ולמעשה היקף ההתקשרות עם חברת ייעוץ א' בגין ניהול יישום פרויקט הארגון מחדש עומד, נכון למועד זה על 1.2 מליון ש"ח".

בעקבות זאת אישרה ועדת המכרזים להגדיל את סכום ההתקשרות עם חברת ייעוץ א' ב-1.65 מליון ש"ח לצורך המשך ניהול יישום הפרויקט. הוועדה ציינה כי "מאחר וההתקשרות הראשונה לא נערכה באמצעות מכרז, בהתאם לתקנה 3(4) לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 נתקבל אישורו של המנהל הכללי בפועל להתקשרות זו".

מן האמור עולה כי ההתקשרות למסירת עבודת ניהול הפרויקט לחברת ייעוץ א' ביוני 2010 נעשתה שלא בהתאם להוראות תקנות חובת המכרזים. נת"א התייחסה להתקשרות כאל התקשרות המשך, אף שמדובר בהתקשרות מסוג אחר, ולפיכך לא התקיימו הנסיבות הנדרשות להתקשרות המשך, דהיינו שמירה על אחידות מטעמי חיסכון ויעילות. קודם ההתקשרות עם היועץ לניהול הפרויקט ביוני 2010 לא פנתה נת"א אל מציעים פוטנציאליים לקבלת הצעות, היא לא עשתה השוואה עם מציעים אחרים ולא בדקה את התאמתה של חברת הייעוץ לעבודה הנדרשת. יתר על כן, במרץ 2011, בעת אישור הארכת ההתקשרות והגדלת היקפה הכספי בפעם השנייה, נת"א הייתה ערה לכך שמדובר בהתקשרות שונה מההתקשרות הראשונה, ולמרות זאת היא הסתמכה על אישורה של ועדת המכרזים להמשך ההתקשרות על פי פטור בגין התקשרות המשך.

מהאמור לעיל עולה גם כי ההסכם המקורי מינואר 2010 הסתכם בסך של 600,000 ש"ח. הסכם זה לא שונה עד סוף 2011, אלא תוקפו הוארך והיקפו הכספי הוגדל.

4. נמצא גם כי שכר הטרחה של חברת ייעוץ א' לכל התקופה מינואר 2010 עד סוף 2011 הסתכם ב-3.4 מליון ש"ח - גבוה ב-476% משכר הטרחה שנקבע בחוזה המקורי.

נת"א ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי "בחודש יוני 2010 אושרה התקשרות נוספת עם חברת הייעוץ, וזאת ליישום והוצאתה אל הפועל של הפעימה הראשונה, בהיקף של 1.2 מליון ש"ח. התקשרות זאת הייתה צריכה להיות התקשרות נפרדת מההתקשרות הראשונה לבדיקת היתכנות, והחברה אף הייתה מוסמכת בהתאם לתקנות חובת המכרזים התשנ"ג-1993 לאשרה ככזאת. יחד עם זאת, בשל טעות טכנית, וכפי שהוצג אף בשקיפות מלאה לחברי ועדת המכרזים של החברה, התקשרות זאת לא אושרה בוועדה למסירת עבודות תכנון כהתקשרות נפרדת וחדשה, אלא הוצאה לחברת הייעוץ הוראות שינוי של ההסכם שהיה קיים בינה לבין החברה אכן, אי אישורה של ההתקשרות ליישום הפעימה הראשונה כהתקשרות נפרדת הנו פגם, אך מדובר על פגם טכני בלבד ולא על פגם מהותי".

מתשובת נת"א עולה לכאורה שהחברה הייתה במצוקה של זמן, אבל עוד בתכנית נקבע כי ההפרש בין פעימה לפעימה תהיה חצי שנה. למרות זאת במרץ 2011 היה צורך דחוף להמשיך העסקת חברת ייעוץ א', כיוון שנת"א לא נערכה כראוי לפעימה השנייה.

חברת ייעוץ א' ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2013 כי "מלכתחילה מדובר היה בהתקשרות חדשה לצרכים שונים בתכלית מההסכם הקודם שנחתם בינואר 2010". עוד הודיעה חברת ייעוץ א', כי הטעות של נת"א אינה באחריות חברת הייעוץ, וכי היא פעלה כנדרש במסמכי ההתקשרות שהגישה לנת"א.

5. בהסכם נקבע גם תשלום קבוע של 150,000 ש"ח לחודש בלי שחברת ייעוץ א' נדרשה להגיש חשבון מפורט של שעות העבודה שעבדו עובדיה בפועל והתפלגותן על פי היועצים השונים, אף על פי שחישוב שכר הטרחה לחודש בהסכם הסתמך על הערכת תשומות העבודה הצפויות לחודש.

חברת ייעוץ א' הודיעה למשרד מבקר המדינה כי עדכנה את נת"א מדי חודש בחודשו באמצעות דוח סטטוס שהגישה על התקדמות התהליכים השונים והפיגור בתהליכים אחרים.

לדעת משרד מקר המדינה, לפי כללי בקרה נאותים לא היה מקום שנת"א תסתפק בדוח סטטוס על הפרויקט, אלא היה עליה לקבוע בחוזה כי על חברת ייעוץ א' להגיש לה מדי חודש בחודשו דוח על שעות עבודה שהשקיעה בכיצוע הפרויקט.

## סיכום

מהממצאים שהובאו עולים ליקויים רבים בהקמתו של מינהל תח"צ, בביצוע הפעילות של הארגון מחדש בתח"צ במטרופולין תל אביב ובהסכמים שנחתמו עם המפעילים. עלות התכנון עד שנת 2010, והביצוע וההפעלה לשנים 2011-2015, תגיע לכ-500 מיליון ש"ח. מנתוני מינהל תח"צ עולה כי הוא ידע כבר בשנת 2004 שחלק מציבור הנוסעים יפגע פגיעה של ממש עקב הארגון מחדש בתח"צ במטרופולין תל אביב. למרות זאת משרד התחבורה לא הגביל את מידת הפגיעה באותם האזורים שבהם צפו מתכנני הארגון מחדש ירידה ברמת השירות. משרד התחבורה גם לא דאג לקיים הליך מסודר של שיתוף ציבור בתהליך הכנת תכנית הארגון מחדש, ובסופו של דבר נעשו שינויים רבים במהלך יישום התכנית. התנהלות זו יש בה כדי להעיד על פגם בתהליך התכנון.

לדעת משרד מבקר המדינה, כחלק מהלקחים מהארגון מחדש וגם לקראת השינויים הצפויים בתח"צ במטרופולין תל אביב בשנים הקרובות, על משרד התחבורה לפעול בהקדם האפשרי להקמתה של רשות תחבורה מטרופולינית שיהיו שותפים לה כל גורמי התח"צ והרשויות המקומיות במטרופולין תל אביב. כמו כן, על משרד התחבורה להפיק את מלוא הלקחים מהכשלים ביישום שתי הפעילות הראשונות בתכנית הארגון מחדש, לצורך שיפור תהליכי התכנון ולצורך יישומם והטמעתם של שינויים נוספים בתח"צ בגושי הערים הגדולות.