

משרד התחבורה והבטיחות בדרכים

פעולות הביקורת

במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים ובאגד - אגודה שיתופית לתחבורה בישראל בע"מ נבדקו איכות השירות לנוסע והיערכות משרד התחבורה ליישום תהליך הרפורמה בתחבורה הציבורית.

במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים ובמשרד האוצר נבדקו היבטים שונים של הרפורמה בנמלי הים. הביקורת נעשתה גם בחברות הממשלתיות האלה: "חברת נמלי ישראל פיתוח ונכסים בע"מ"; "חברת נמל חיפה בע"מ"; "חברת נמל אשדוד בע"מ"; "חברת נמל אילת בע"מ".

השירות לנוסע באוטובוסים

תקציר

בינואר 1997 החליטה הממשלה לפתוח את ענף התחבורה הציבורית לתחרות (להלן - הרפורמה). במאי 1999 הכין משרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה) תכנית לרפורמה בענף התחבורה הציבורית (להלן - תח"צ). מטרת הרפורמה היו בין היתר יצירת סביבה תחרותית על מנת ליצור תנאים לצמיחתם של מפעילים פרטיים חדשים, ייעול התח"צ והגדלת השימוש בה. בשנת 2001 החל תהליך ההפרטה, ומשרד התחבורה פרסם מכרזים להפעלת אשכולות קווים¹ על ידי מפעילים פרטיים. בשנת 2007 הגיע חלקם של המפעילים הפרטיים לכ-17% מהענף.

פעולות הביקורת

בחודשים מרס-ספטמבר 2008 בדק משרד מבקר המדינה את השירות של אגד - אגודה שיתופית לתחבורה בישראל בע"מ (להלן - אגד) בקווי הנוסעים, את השירות בתח"צ של חברות האוטובוסים הפרטיות (להלן - מפעילים חדשים או מפעילים פרטיים) ואת טיפולם של הנהלת אגד ומשרדי הממשלה בתחום זה. הביקורת נעשתה באגד, במשרד התחבורה ובמשרד האוצר. הביקורת על חברות האוטובוסים הפרטיות התמקדה בתפקודו של אגף תחבורה ציבורית במינהל היבשה במשרד התחבורה כרגולטור וכמפקח על המפעילים הפרטיים.

עיקרי הממצאים

1. על פי התכנית, ניהול הרפורמה אמור להתבצע על ידי רשות שתוקם בתוך משרד התחבורה. בפועל מעסיק משרד התחבורה לשם כך חברה חיצונית (להלן - חברה לייעוץ כלכלי). במועד סיום הביקורת, ספטמבר 2008, הרשות טרם הוקמה.
2. לצורך ניהול הבקרה על המפעילים הפרטיים מעסיק משרד התחבורה חברה חיצונית נוספת (להלן - חברה לבקרה). כתוצאה מדוחות הבקרה נקנסו המפעילים ודורגו על פי איכות השירות לציבור. הביקורת העלתה כי משרד התחבורה לא הפעיל מערך קנסות אחיד על המפעילים השונים בגין אותן חריגות ולא אכף עליהם עמידה בכל הדרישות.

מפעילים פרטיים

1. השירות לציבור באשכול מודיעין² דורג על ידי החברה לבקרה במקום נמוך יחסית למפעילים אחרים במשך מרבית תקופת הפעלת האשכול על ידו. משרד

1 כמה קווים המשרתים אותו אזור.

2 הקווים העירוניים והבין-עירוניים של העיר מודיעין-מכבים-רעות.

התחבורה לא הצליח לספק תח"צ ראויה לעיר מודיעין-מכבים-רעות (להלן - מודיעין), גם כאשר הוחלף המפעיל הראשון שזכה במכרז להפעלת האשכול. משרד התחבורה חייב את המפעיל השני לשלב את הסעות התלמידים בשירותי התחבורה העירוניים, דבר המכביד על משתמשי התח"צ ואינו מהווה פתרון יעיל לתלמידים. התברר, כי תשתית התחבורה בעיר אינה מתאימה להפעלת תח"צ, אין מסופים, אין חניון לילה ואין מרכז תחבורה בעיר.

2. מדוחות החברה לבקרה עולה כי משרד התחבורה לא הצליח לאכוף עמידה של כל המפעילים בהתחייבויותיהם. משרד התחבורה לא עודד את המפעילים לאכוף משמעת על נהגיהם בנוגע לנהיגה מסוכנת, קוד לבוש והיחס לנוסע. משרד התחבורה אף לא הצליח לחייב את המפעילים לספק דוחות מפורטים כנדרש בחוזה, דוחות שאמורים לסייע בעדכון רישיון הפעלת הקווים ולשפר את השירות לציבור; לא הצליח לאכוף עמידה בלוח הזמנים, בתדירות ובהגבלות על מספר הנוסעים. משרד התחבורה אפשר הפעלת אשכולות קווים לפני שקיבלו רישיון לכך; לא קבע נהלים להפעלת אוטובוסים בעתות חירום; ולא התאים את תשתית התחבורה³ בארץ לשימושם של אנשים עם מוגבלויות.

אגד

1. הדוחות והממצאים שהועלו על ידי מחלקת פניות הציבור באגד לא נדונו במזכירות אגד, ולא התקיים מעקב של מזכירות אגד אחר תיקון הליקויים. באוטובוסים של אגד אין כל מידע לנוסע על מסלול הנסיעה או על התחנה הקרובה. טיפולו של משרד התחבורה בתלונות מתמשך זמן רב.

2. משרד התחבורה לא הקים מערכת מידע מרכזית ומשותפת לאגד ולמפעילים החדשים שתספק מידע על האפשרות להשתמש בשירות משולב שניתן על ידי כמה מפעילים כדי להגיע ליעד מסוים. כמו כן לא קבע משרד התחבורה, בהסכם או ברישיון ההפעלה של אגד, את שעות הפעילות של עמדות המודיעין ושל קופות הכרטיסים העומדות לשירות ציבור הנוסעים.

3. משרד התחבורה מעסיק כאמור חברת בקרה חיצונית, האחראית מטעם המדינה לבקרה התפעולית בחברות התח"צ. הבקרה על המפעילים החדשים נעשית על כלל הפעילות שלהם. לעומת זאת, הבקרה באגד נעשית בהיקף מצומצם בהרבה. למרות מספרן הגדול של התלונות בגין אי-איסוף נוסעים לא ביקש משרד התחבורה מהחברה לבקרה לבדוק נושא זה. אף שהמשרד מזמין ספירת נוסעים בקווים שונים מחברות סקירה חיצונית, הוא אינו כולל בדרישה לספירה את אלה שאינם נאספים ונשארים להמתין בתחנה.

4. אגד לא קבעה בנהליה מדדים של רמת השירות, וטיב השירות ולא קבעה יעדים לשיפור השירות. במועד סיום הביקורת, ספטמבר 2008, טרם קבע משרד התחבורה תקנים לרמת השירות, אף שהדבר הוסכם עם אגד עוד בשנת 1996.

5. מדוח שהגישה החברה לבקרה למשרד התחבורה, למחצית השנייה של 2007, עולה כי רמת השירות באגד ירדה, ברוב המדדים, יחסית לשיפור שחל ברמת השירות

3 הנגשת תחנת האוטובוס, הדרך מהמדרכה הסמוכה לתוך סככת ההמתנה וממנה לעלייה לאוטובוס.

של מרבית המפעילים החדשים. עוד עלה כי אגד חורגת מתנאי הרישיונות שניתנו לקווים שהיא מפעילה בהיקף גדול יחסית למפעילים החדשים.

6. מחלקת עדכון ובקרה באגד אינה בודקת אם הנסיעות בפועל נעשות לפי לוח הזמנים המתוכנן ואינה מפיקה דוחות מעקב תקופתיים אחר העמידה בלוח זמנים והחריגות ממנו, על מנת לאפשר להשתמש בו כדי לבחון ולהעריך את רמת השירות לנוסע. אגד תכננה ב-12 שבועות מייצגים בשנת 2007 1,399 נסיעות פחות מהנדרש ברישיונות הקווים. נמצא כי מערכת ספירת הנוסעים האוטומטית שהייתה מותקנת באוטובוסים יצאה מכלל שימוש לפני חמש שנים, ועדיין לא הותקנה מערכת חדשה במקומה.

7. משרד התחבורה לא קבע, בתקנות ובהסכמים עם אגד ועם המפעילים הפרטיים, רמת תחזוקה ושירותים להפעלת תחנות מרכזיות ותחנות רגילות. בדיקה של משרד מבקר המדינה בארבע תחנות מרכזיות שאגד מפעילה בצפת, בקריית שמונה, בעפולה ובבאר שבע העלתה, כי המתקנים בתחנות מיושנים, רמת התחזוקה של התחנות נמוכה, והתחנות לא שופצו במשך תקופה ארוכה.

סיכום והמלצות

נמצאו ליקויים רבים בשירות שמספקים מפעילים פרטיים ואגד. כדי לשפר את השירות לציבור בתח"צ ולעודד את השימוש בו, על משרד התחבורה לקבוע תנאי סף במכרזים שיאפשרו את זכייתם של מפעילים בעלי צי אוטובוסים מתאים, בעלי חוסן פיננסי ובעלי רמת שירות גבוהה לציבור. על משרד התחבורה לקבוע אמות מידה מינימליות לשירות לציבור, לוודא את אכיפתן באמצעות פיקוח ובקרה הדוקים יותר ואף לשקול את החמרת האמצעים הננקטים נגד מפעילים שאינם עומדים בתנאים שנקבעו על ידו. הפיקוח והבקרה של משרד התחבורה על המפעילים הפרטיים ועל אגד הוא מצומצם, והוא לא עשה די כדי להביא לתיקון המצב ולשפר את השירות לנוסעים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי נוכח גודש התנועה ברכבים פרטיים בארץ יש לממשלה עניין לפתח את השימוש בתח"צ, על כן על משרד התחבורה לתבוע מאגד ומהמפעילים הפרטיים באופן נחרץ לקיים את מחויבותם כלפי הנוסעים בכל רחבי הארץ ואת תנאי החוזים והרישיונות שחתם אתם. שיפור השירות לנוסעים והגדלת נפח הנסיעות בתחבורה הציבורית ייטיב עם הציבור בכלל, ועם הנוסעים בתחבורה הציבורית בפרט.



מבוא

התחבורה הציבורית באוטובוסים (להלן - תח"צ) היא אמצעי התחבורה היחיד כמעט לבעלי הכנסה נמוכה, לילדים ולבני נוער, לחיילים, לסטודנטים ולקשישים. תח"צ יעילה חיונית למהלך החיים הסדיר במדינה ולתפקוד המשק. מנקודת מבט ציבורית צריך לתת לתחבורה הציבורית את העדיפות הראויה כיוון שהיא תורמת להפחתת הגודש בכבישים ולצמצום מספר תאונות הדרכים.

ההסעה באוטובוסים היא שירות בר-פיקוח על פי חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996. התחבורה הציבורית פועלת מתוקף צווים, הסכמים ורישיונות להפעלת קווי תחבורה ציבורית שנתנה ממשלת ישראל, לפיהם רשאי מפעיל לקיים שירותי תחבורה ציבורית ברחבי הארץ. מכוח חוק זה, ועל פי פקודת התעבורה ועל פי תקנות התעבורה, התשכ"א-1961 (להלן - פקודת התעבורה), קובע משרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה), תנאים בנוגע למתן רישיונות לקווי השירות, מספר האוטובוסים בקו, המסלול, תדירות הנסיעות, התעריפים וכדומה. רישיונות הקו מתחדשים מדי שנה. מר אלכס לנגר, משנה למנכ"ל והמפקח על התעבורה במשרד התחבורה הוא הסמכות להסדרת התחבורה הציבורית מטעם המדינה כלפי המפעילים.

הממשלה מעוניינת בקיום שירותי תח"צ תקינים וסדירים, בהבטחת רמת שירות נאותה לציבור, ובמחירים שייקבעו על ידה, ולכן היא תומכת בתחבורה הציבורית באוטובוסים מתקציבה. צי האוטובוסים הציבוריים הכולל בשנת 2007 היה כ-5,700 מהם כ-1,000 של המפעילים החדשים והיתר של אגד - אגודה שיתופית לתחבורה בישראל בע"מ (להלן - אגד) ומפעילים ותיקים אחרים.

בשנות ה-70 של המאה העשרים היוו שירותי התחבורה הציבורית באוטובוסים למעלה מ-50% מהנסיעות בישראל שהפעילו בעיקר שני המפעילים הגדולים אגד ודן - חברה לתחבורה ציבורית בע"מ (להלן - דן). משנות ה-70 ועד סוף שנות ה-90 לא גדל כמעט מספר הנוסעים בתחבורה הציבורית. זאת לעומת גידול של יותר מ-250% במספר הנסיעות בכל יתר אמצעי התחבורה. כתוצאה מכך ירד חלקה של התחבורה הציבורית לכ-20% מסך הנסיעות בישראל. בשנת 2001 החל תהליך ההפרטה.

בחודשים מרס-ספטמבר 2008 בדק משרד מבקר המדינה את השירות של אגד בקווי הנוסעים, את השירות בתח"צ של חברות האוטובוסים הפרטיות (להלן - מפעילים חדשים או מפעילים פרטיים) ואת טיפולם של מזכירות אגד ומשרדי הממשלה בתחום זה. הביקורת נעשתה באגד, במשרד התחבורה ובמשרד האוצר. הביקורת על חברות האוטובוסים הפרטיות התמקדה בתפקודו של אגף תחבורה ציבורית במנהל היבשה במשרד התחבורה, כרגולטור וכמפקח על המפעילים הפרטיים.

פתיחת ענף התחבורה הציבורית לתחרות

בשנת 1996 פרסמה ועדה לבחינה וגיבוש המלצות בעניין פתיחת ענף התח"צ לתחרות (להלן - הוועדה) את המלצותיה בנושא. המלצותיה אומצו על ידי הממשלה ובמאי 1999 פרסם משרד התחבורה תכנית הרפורמה בענף.

1. הוועדה המליצה להקים רשות ארצית לתח"צ, אשר תרכז את הטיפול בענף ותהיה אחראית על רמת השירות והתכנון שלו (להלן - רשות לתח"צ), ורשויות מרחביות אשר יהיו אחראיות להפעלת התח"צ בתחומן. עד להקמת רשות לתח"צ המליצה הוועדה להקים "מינהלת" במינהל היבשה במשרד התחבורה שתפעל כרשות ארצית לתח"צ עד שזו האחרונה תקום.

בספטמבר 1997 החליט משרד התחבורה, כי בהיעדר כוח אדם מתאים ומקצועי ליישום הרפורמה במשרד התחבורה ועד להקמתה של רשות לתח"צ, יש להעביר את הטיפול ברפורמה למיקור חוץ. בין השנים 1998-2003 הועבר הטיפול לחברה חיצונית שזכתה במכרז, חברה זו פעלה כמינהלת.

תכנית הרפורמה ממאי 1999 חזרה על המלצת הוועדה משנת 1996 והוסיפה כי המינהלת תרכז את הטיפול המקצועי ברפורמה בתח"צ ותשמש זרוע מקצועית, תכנונית וביצועית של משרדי התחבורה והאוצר. בנוסף קבעה תכנית הרפורמה, כי משרד התחבורה ימליץ על המבנה הארגוני הרצוי לרשות לתח"צ שתחליף בעתיד את המינהלת. יצוין כי בשנת 2001 החל משרד התחבורה לפרסם מכרזים להפעלת קווי תח"צ על ידי מפעילים פרטיים.

בשנת 2002 פרסם משרד התחבורה מכרז חיצוני בדבר "מתן שירותי ניהול, ריכוז, תיאום, ליווי ובקרה של מינהלת התחרות בתחבורה הציבורית עבור משרד התחבורה". במכרז זכתה חברה לייעוץ כלכלי (להלן - חברה לייעוץ כלכלי). החוזה עימה נחתם בינואר 2003 לשנתיים עם אופציה להארכה עד שנתיים נוספות. חברה זו פועלת כמינהלת משנת 2003, ובמועד סיום הביקורת ספטמבר 2008, עדיין מתפקדת ככזו.

על פי המכרז הוטל על החברה לייעוץ כלכלי לייעץ למינהל היבשה במשרד התחבורה, לתת שירותי ניהול, ריכוז תיאום, ליווי ובקרה ולנהל את תהליך הרפורמה על כל שלביה. בין השאר הטיל עליה משרד התחבורה להכין חוות דעת בדבר מבנה עתידי של רשות התח"צ.

משרד מבקר המדינה מעיר כי לא היה מקום למשרד התחבורה להטיל על החברה לייעוץ כלכלי להכין חוות דעת להקמת רשות תח"צ בו בזמן שקיים חשש לניגוד עניינים במתן המלצה כזאת על ידה, הואיל והיא בתפקיד של מינהלת, והקמת רשות יכולה לייתר את הצורך בחברה זו.

2. בתחילת שנת 2007 ביקש משרד התחבורה לבצע תיקוני חקיקה בפקודת התעבורה לצורך הקמתה של רשות לתח"צ. לטענתו הקמתה תייתר את הצורך במיקור חוץ בעלות שנתית של כ-25 מיליון ש"ח. באוגוסט 2007 החליטה הממשלה, למנות צוות בינמשרדי לגיבוש מבנה, תפקידים ואופן ההתארגנות של רשות ממשלתית לתח"צ. הצוות בהרכב נציגי משרד האוצר, נציבות שירות המדינה, משרד המשפטים ומשרד התחבורה אמור היה למסור את מסקנותיו תוך שישה חודשים, לרבות הכנת תכנית שתיושם עד סוף שנת 2008.

במרס 2007 מינה שר התחבורה רא"ל (מיל') שאול מופז, ועדה לבחינת הרפורמה בתח"צ בראשותו של פרופ' עזרא סדן (להלן - ועדת סדן). באוקטובר 2007 הגישה הוועדה את המלצותיה לשר לפיהן יש להמשיך בתכנית הרפורמה תחת "מטרייה" של רשות רגולטורית ארצית לתחבורה ציבורית תוך יצירת אינטגרציה בין רכיבי התחבורה והתאמתם לצורכי הסביבה המשקית-חברתית.

מתשובת משרד התחבורה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2008 עולה, כי המלצות ועדת סדן אומצו על ידי השר ומנכ"ל המשרד וכי משרד התחבורה פועל נמרצות לקידום רשות לתח"צ, אולם אין בידיו להקים רשות זאת לבד וכי יש צורך בשיתוף פעולה עם גופי שלטון נוספים לרבות רשויות מקומיות וחקיקה מיוחדת. עוד צויין בתשובה כי משרד התחבורה אינו רואה ניגוד עניינים במתן סיוע ושירותים מקצועיים להקמת הרשות מהחברה לייעוץ כלכלי מאחר והמינהלת איננה יכולה להשפיע על ההחלטות המתקבלות ומאחר שבמשרד התחבורה תוקם ועדת היגוי אשר תסתמך בעיקר על עבודות יועצים מטעם האיחוד האירופי.

בניגוד להמלצות הוועדה משנת 1996, המלצות תכנית הרפורמה משנת 1999 והמלצות ועדת סדן משנת 2007 בדבר הקמת רשות תח"צ בתוך מינהל היבשה שבמשרד התחבורה, עד מועד סיום הביקורת, ספטמבר 2008, הרשות טרם הוקמה. לדעת משרד מבקר המדינה על משרד התחבורה לפעול בהקדם תוך שיתוף פעולה עם משרדי ממשלה אחרים להקמתה. קיומה של רשות לתח"צ תייתר את הצורך במינהלת. על משרד התחבורה לבחון גם את מידת מעורבות החברה לייעוץ כלכלי בהכנות להקמת הרשות.

ניהול הידע והמידע במשרד התחבורה

משרד התחבורה העביר את ניהול הרפורמה בתח"צ לחברה לייעוץ כלכלי ואת הפיקוח והבקרה לחברה לבקרה. בין הסכנות שבהעברת שירותים אלו לגורמים פרטיים כלולים אובדן ידע, ויצירת תלות בגופים אלו. ראו בעניין זה גם דוח מבקר המדינה 53 בנושא הרפורמה בתח"צ, הפרק על מערכת מידע ארצית, בו צוין כי משרד התחבורה מסר ללא מכרז הכנת מערכת למרכז מידע ארצי, לגוף חיצוני בשל מתן יתרון לידע שנצבר באותו גוף⁴.

בחווה שנחתם בין משרד התחבורה לחברה לייעוץ כלכלי ישנה התייחסות לנושא העברת המידע בתום ההתקשרות לפיה, בתום כל שלב משלבי העבודה וכן במועד סיום ההתקשרות או בהפסקתה מתחייבת החברה לייעוץ כלכלי להעביר לממשלה ועל פי דרישתה, את כל המידע הנמצא ברשותה באמצעות מדיה מגנטית, דיסקטים, על גבי נייר או בכל דרך נאותה.

לדעת משרד מבקר המדינה על משרד התחבורה להבטיח שימור והעברת הידע שנמצא ברשות החברה לייעוץ כלכלי, באופן שוטף, שהרי כל אימת שתחלף חברה לניהול הרפורמה או שיתחלפו חלק מעובדיה, עלולים להיווצר חללי ידע גדולים שיש למלאם מחדש בהשקעה ניכרת.

משרד התחבורה ציין בתשובתו למבקר המדינה כי בימים אלה הוא פועל להטמעת הארכיון הממוחשב של החברה לייעוץ כלכלי במערכות הממוחשבות שלו.

בקרה

על פי תכנית הרפורמה יוקם במסגרת מינהלת התח"צ אגף בקרה ופיקוח. בשנת 2002 הוקם במשרד התחבורה אגף בקרה ופיקוח. האגף אחראי על יחידת הפיקוח, יחידת החקירות ועל הטיפול בתלונות הציבור.

לצורך קיום בקרה תפעולית פרסם משרד התחבורה בספטמבר 2002 מכרז לבחירת זכיין שישימש כיחידת בקרה תפעולית של אגף בקרה ופיקוח. ביוני 2003 זכתה החברה לבקרה במכרז (להלן - החברה לבקרה) וביולי אותה שנה נחתם עימה חוזה בדבר מתן שירותי ייעוץ ובקרה תפעולית על מפעילי התח"צ. הבקרה מקיפה את מרבית מפעילי התח"צ, ומספר מדגמי של אשכולות באגד ובדן. תפקידה לוודא כי המפעילים עומדים בתנאי פקודת התעבורה, בהסכמים ובתנאי הרישיון, לאתר בעיות תפעוליות ולהביא לפתרונן.

באמצע שנת 2007 פורסם מכרז חדש לבחירת חברה חדשה לביצוע הבקרה התפעולית. צוות המשנה לבדיקת ההצעות כלל נציגים ממשרד התחבורה וביניהם מר שלמה כץ - מנהל אגף בקרה ופרויקטים במשרד התחבורה אשר אחראי בין השאר על עבודתה של החברה לבקרה. בינואר 2008 בדק צוות המשנה את שלושת ההצעות שהתקבלו במכרז והעניק לחברה לבקרה את הניקוד הגבוה ביותר. במסגרת הבדיקה צוין כי לחברה לבקרה יש המלצות חמות המעידות על שביעות הרצון מעבודתה. החברה לבקרה זכתה במכרז. יצוין כי חבר צוות המשנה לבדיקה - מנהל אגף בקרה ופרויקטים והממונה עליו מר יהודה אלכז מופיעים ברשימת הממליצים שהגישה החברה לבקרה למכרז. החברה לבקרה אף צירפה מכתב המלצה מפורט של הממונה למסמכי המכרז.

4 מבקר המדינה, דוח שנתי 53 (2003), עמ' 715-716.

בתשובת משרד התחבורה למבקר המדינה הוא ציין כי ההמלצה שהחברה צירפה למסמכי המכרז ניתנה לה בשלהי 2004 ובמנותק מהמכרז וכי לדעת משרד התחבורה בוועדות המכרזים ובצוותי המשנה אמורים להיות חברים המכירים את התחום על בוריו ואשר יש להם את הכלים לבחון את ההצעות ולבחור בספק אשר ימקסם את התועלות למשרד.

לדעת משרד מבקר המדינה, לאחר שראש אגף בקרה ופיקוח נכלל בצוות המשנה לניקוד ההצעות של המתמודדים השונים במכרז; ונוכח העובדה שהוא נכלל ברשימת הממליצים על החברה לבקרה ושמתב המלצה של הממונה עליו נכלל במסמכי המכרז, רצוי היה שיימנע מהשתתפות בצוות המשנה ועל המשרד היה למנות עובד מקצועי אחר תחתיו.

הפרטת סמכויות שלטוניות

כאמור, לניהול הרפורמה שהיא פעולה שלטונית, מעסיק משרד התחבורה את החברה לייעוץ כלכלי ולניהול הבקרה והפיקוח על המפעילים מעסיק משרד התחבורה את החברה לבקרה. משרד התחבורה עומד לביקורת מבקר המדינה לפיכך כאשר המשרד מעביר חלק מתפקידיו השלטוניים למיקור חוץ עליו לכלול בחוזה ההתקשרות עם החברה אותן מחויבויות החלות על המשרד; כדי לאפשר בין היתר, לבצע ביקורת של המדינה על ביצוע תפקידים ופעולות אלו. דבר זה לא נעשה בהתקשרות עם החברה לבקרה ועם החברה לייעוץ כלכלי.

לדעת משרד מבקר המדינה, במקרים של הפרטה או מיקור חוץ של סמכויות שלטוניות או סמכויות בעלות אופי דומה המבוצעות מטעם משרדי ממשלה, לרבות מנגנוני ניהול בקרה ופיקוח, יש מקום במקרים הראויים לעגן בחוזה עם החברות הפרטיות גם אפשרות להחיל עליהן את הביקורת של משרד מבקר המדינה⁵.

הפיקוח על חברות תחבורה ציבוריות בבעלות פרטית

כל שנה מפוצלת לשתי תקופות בקרה של שישה חודשים כל אחת (להלן - מחצית). החברה לבקרה מבצעת בקרה על בסיס דוחות תפעוליים של המפעיל - השוואת כמות נסיעות מדווחת לנדרש ברישיון הקו; בקרה בתחנות מוצא - תקינות, ניקיון, פרסום ושילוט התחנה, זמני יציאה, ציוד חירום, בדיקת רישיונות ועוד; בקרה לאורך מסלול הנסיעה - (מבוצעת על ידי נוסע סמוי) - זמני יציאה, התאמת האוטובוס לקו, התנהגות הנהג וצפיפות באוטובוסים; בקרת תשתיות המפעיל - צי רכב, פרטי נהגים, מידע לציבור, טיפול בתלונות הציבור, שילוט תחנות והשוואת לוח זמנים מפורסם לרישיונות.

החברה לבקרה מעבירה למפעילים פעמיים בשבוע את הליקויים שהיא העלתה, והם מתבקשים להגיב עליהם באופן שוטף. דוחות חודשיים בגין חריגות המפעילים מועברים על ידי החברה לבקרה לוועדת אכיפה במשרד התחבורה המורכבת מנציגי משרד התחבורה, החברה לייעוץ כלכלי והחברה לבקרה. ועדת האכיפה דנה בדוחות מצד אחד ובתגובת המפעילים מנגד וממליצה בפני מנהל אגף תח"צ אם לאכוף פיצויים מוסכמים על המפעיל בגין אותה חריגה, בהתאם לנספח

5 על פי סעיף 69(6) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

פיצויים מוסכמים המצורף לכל הסכם. המלצות הוועדה מובאות לידיעת המפעילים והם רשאים לערער בפני מנהל תח"צ. מנהל אגף תח"צ מחליט אם לקבל את המלצות ועדת האכיפה. למפעילים יש אפשרות לערער על החלטתו בפני המפקח על התעבורה. לאחר קבלת החלטה סופית מוציאה החברה לבקרה את דוחות הבקרה.

כל מחצית מוציאה החברה לבקרה דוחות בקרה מרוכזים הכוללים מדדי חריגה. היא מתרגמת את הליקויים למדדים, ככל שיש יותר ליקויים כך המדד של החברה המפעילה גבוה יותר (להלן - שיטת הניקוד). המדד לו זוכה כל מפעיל מושווה למדד הממוצע של יתר המפעילים ובהתאם מדורג המפעיל.

מדוחות חברת הבקרה ומסמכים נוספים של משרד התחבורה עולים הליקויים הבאים:

1. רישיון: לפי תקנה 385, קו יופעל על פי רישיון מאת המפקח על התעבורה. הביקורת העלתה, כי משרד התחבורה אישר למספר מפעילים להתחיל בהפעלת הקווים בטרם קיבלו רישיון מהמפקח. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה מצב בו משרד התחבורה איפשר הפעלת קווים ללא רישיון במשך תקופה ארוכה שנעה בין חצי שנה לשנה וחצי.

משרד התחבורה הודיע למשרד מבקר המדינה שתינתן הנחייה לצוות היישום להקפיד על קיומם של רישיונות תקפים.

2. הדרכת נהגים: להבטחת שירות ברמה גבוהה וליצירת סטנדרט רמת שירות ענפי והפנמתו בקרב המפעילים מן הראוי כי הנהגים שיועסקו, יוכשרו בהתאם. ועדת סדן המליצה כי על משרד התחבורה לעודד את המפעילים לערוך לנהגיהם קורסים המקנים פרמיות על שיפור איכות הנהג על פי קריטריונים שייקבעו על ידי מומחים של משרד התחבורה.

הביקורת העלתה, כי מעבר לדרישות המיזעריות הנדרשות לצורך קבלת רישיון, כל מפעיל קבע לעצמו את תהליך קליטת הנהגים ואת תכניות הדרכתם.

משרד התחבורה ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הקים צוות שיבחן את הדרכים לשיפור מעמד הנהג, לרבות תהליך ההכשרה.

3. שילוט תחנות: על פי הרישיון שניתן למפעילים עליהם לפרסם לוח זמנים מלא ומעודכן של כל הקווים היוצאים מאותה תחנה בנקודה נגישה וכולטת. בנוסף עליהם לפרסם מפה מעודכנת של כל הקווים היוצאים מאותה תחנה. על פי תקנה 413 בעל רישיון יתקין את לוח הקו בכל תחנותיו. על פי תקנה 414 בעל הרישיון יתקין שילוט בכל התחנות. נמצא, כי מרבית המפעילים לא עמדו בחובתם זו במלואה. נמצאו מפעילים אשר בכל תקופת הבקרה שלהם מצב התחנות לא עמד בדרישות האמורות. בין 60% ל-100% מהתחנות היו ללא לוח זמנים או מפות או שניהם גם יחד.

בתשובת משרד התחבורה למשרד מבקר המדינה הוא ציין כי הוא החל בפילוט לבחינת הצבת שלטי מידע אלקטרוניים בתחנות עיקריות לאורך מסלולי הקווים.

4. עמידה בלוחות זמנים: על פי תקנה 389, על המפעיל לבצע את הנסיעות על פי לוח הזמנים הרשום ברישיון. בנוסף, רשאי המפעיל להוסיף נסיעות אך מבלי להחסיר או לשנות נסיעות נדרשות ברישיון. נמצא, כי מפעילים רבים לא עמדו בלוחות הזמנים שנקבעו ברישיון. נמצאו מקרים רבים, הרבה מעבר לממוצע הארצי, של אי ביצוע נסיעות, הקדמה או איחור ואי התאמה בין מסלול הנסיעה על פי רישיון הקו לבין המסלול בפועל. לפי ועדת סדן חריגה זו הגיעה ל-23% מהחריגה באיכות השירות.

5. **צפיפות באוטובוסים** : על פי תקנה 389, נהיגה בתח"צ תעשה על פי הרישיון. מספר הנוסעים באוטובוס ייקבע על פי הרישיון ואין לחרוג ממנו. על פי תקנה 431, לא יסיע נהג יותר נוסעים מהמספר שנקבע ברישיון הרכב. בהתאם לתקנות האמורות נחתם ההסכם עם המפעילים, בחלק מההסכמים נקבעה דרישה מחמירה יותר (מס' נוסעים קטן מהמותר ברישיון). הביקורת העלתה, כי היו מפעילים אשר בכל התקופה שהחברה לבקרה ערכה עליהם ביקורת, הפעילו אוטובוסים בין-עירוניים שהצפיפות בהם עלתה על המותר בתקנות.

6. **יחס הנהג לנוסעים** : על פי תקנה 416, יתנהג הנהג והכרטיסן באדיבות ובנימוס לנוסעים. הביקורת העלתה כי שני מפעילים לא הפעילו אמצעי משמעת כנגד הנהגים שלהם. חלק מהנהגים של אותם מפעילים נהגו באוטובוסים בהיותם לא מגולחים, ללא מדים ועם חריגות משמעותיות בדבר חוסר אדיבות כלפי נוסעים. על פי ועדת סדן הופעה מרושלת וחוסר נימוס של הנהגים מהווים 7.6% מהחריגה באיכות השירות.

7. **נהיגה מסוכנת: (א)** על פי תקנה 72, אין לעצור רכב בתוך צומת או בתחום 12 מטר ממנו, בתוך מעבר חציה, בתחום 12 מטר מקו עצירה. לפי תקנה 75, יש לעצור רכב סמוך לשפת הכביש בקו מקביל. לפי תקנה 428, יעצור הנהג רק בתחנות שצוינו ברישיון הקו. נמצאו מפעילים שלא עמדו בתקנות הבטיחות. לאורך כל תקופת הבקרה שלהם עברו חלק מנהגיהם על עבירות כגון: עצירה שלא בתחנה בעת איסוף נוסעים, חציית צמתים ברמזור אדום והעלאת/הורדת נוסעים ברמזור אדום.

(ב) על פי תקנה 28 חובה על הנהג להחזיק בידי את ההגה ואסור לו לאחוז בטלפון נייד או להשתמש בו בזמן הנהיגה אלא באמצעות דיבורית. נמצא כי חלק מהמפעילים אשרו לנהגיהם לנהל שיחות קצרות בזמן הנהיגה לצורכי עבודה ללא דיבורית. כתוצאה מכך, הרבו הנהגים של אותם מפעילים לשוחח בטלפון נייד בזמן הנסיעה.

על פי ועדת סדן, נסיעה מסוכנת הכוללת דיבור בטלפון נייד ללא דיבורית בזמן נסיעה, עצירה רחוק מהמדרכה, כניסה לצומת ברמזור אדום, נהיגה פראית, איסוף או הורדת נוסעים שלא בתחנות, מהווים 22.6% מסך החריגה מאיכות השירות.

8. **תחזוקה וניקיון אוטובוסים** : על פי תקנה 405, בעל הרישיון יבטיח את ניקיונו של כל אוטובוס. על פי תקנה 441, על הנהג להבטיח את ניקיון האוטובוס בטרם יחל בנסיעה. גם על פי ההסכם, המפעיל מחויב לבצע את הנסיעות באמצעות אוטובוסים נקיים. נמצא, כי משרד התחבורה לא הצליח לאכוף חובה זאת על כל המפעילים. נמצאו מפעילים אשר בכל תקופת הבקרה שלהם הפעילו אוטובוסים מלוכלכים, ללא פח אשפה ועם ציורי גרפיטי.

9. **תלונות הציבור** : על פי ההסכם שנחתם עם המפעילים, הם נדרשים למנות בעל תפקיד בכיר לטיפול בנושא תלונות הציבור, לפרסם את מספרי הטלפון וכתובת אתר האינטרנט למשלוח תלונות ולהשיב עליהן. החברה לבקרה בדקה את תהליך הטיפול בתלונות על ידי המפעיל, הזמן שלוקח להשיב לשיחות הטלפון, רישום התלונות ואת היחס הניתן למתלוננים. משרד התחבורה לא כלל בחוזה עם החברה לבקרה את היקף הבדיקות הנדרש ואת אופן בדיקת הטיפול בתלונות. יצוין כי מספר הבדיקות שביצעה החברה לבקרה נע בין אפס לחמש, לכל מפעיל למחצית שנה.

משרד התחבורה ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי מספר הבדיקות שיעשה יעמוד על חמש בדיקות לפחות לאשכול.

10. **דיווחי מפעיל** : על פי ההסכמים שנחתמו עם המפעילים, עליהם להגיש כל חודש דוח מפורט בדבר ספירת נוסעים, דוחות תכנון וביצוע נסיעות, דוח מסלולים, ודוח מצבת אוטובוסים. על פי הדיווחים מבצעת החברה לבקרה השוואת ביצוע נסיעות ועמידה בלוח זמנים מול רישיון, ניתוח ספירות נוסעים, השוואת גיל צי הרכב למחויבותו בהסכם ועוד. נמצא כי לא כל המפעילים

הגישו את הדוחות כנדרש. נמצאו מפעילים שלא הגישו דיווחים כלל ומפעילים אחרים שהגישו דיווחים חסרים ובאיחור.

בתשובת משרד התחבורה למשרד מבקר המדינה צוין כי הוא מסכים להערת המבקר וכי הוא עושה מאמצים רבים על מנת לשפר את רמת הדיווחים.

11. קנסות - פיצויים מוסכמים : על פי ההסכם שנחתם בין משרד התחבורה למפעילים, על מעשה או מחדל של מפעיל השירות או אי עמידה ברמת השירות הנדרשת בהסכם, יחויב המפעיל בקנסות-פיצויים מוסכמים. תשלום הקנסות לא יבוא במקום כל סעד אחר. נמצא כי, קיים יותר מנוסח אחד של נספח פיצויים מוסכמים. נמצאו חריגות שלא הוחלו על כל המפעילים ותעריפי קנסות שונים על אותן חריגות, ולכן לא ניתן היה לקנוס את כל המפעילים על אותן החריגות אלא רק על אלו שנכללו בנספח להתקשרות עימם.

מתשובת משרד התחבורה עולה כי: "... בדיקת נספחי הפיצויים על ציר הזמן מלמדת שחלה אבולוציה בהתייחסותנו לנושא, שהינה תולדה של ניסיון מצטבר והתאמת הנספחים לצרכים בשטח. כלומר כל נספח שנחתם הינו למעשה שיפור של נספחים שקדמו לו".

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד התחבורה לפעול להשוואת נספחי הפיצויים שכן נספחי פיצויים שאינם אחידים, גוררים גביית קנסות רק מחלק מהמפעילים בגין אותה חריגה, יוצרים אי שוויון ביניהם, ומקשים על אכיפת הדרישות.

12. חירום : למרות המצב הביטחוני המיוחד בו נמצאת מדינת ישראל נמצא, כי למרבית המפעילים אין נוהל חירום. עוד נמצא כי הוראות הפעולה בזמן חירום של אחד המפעילים אשר הסיע נוסעים באישור באזור הנמצא ביהודה והשומרון נמצאות בעיר אחרת וכי מנהל הסניף באותו ישוב לא בקיא בנוהלים אלו. כמו כן, למרות שנקבע כי על המפעילים המשרתים באזור יהודה והשומרון להשתמש באוטובוסים ממוגנים עם אמצעי תקשורת ראויים עם גורמי הביטחון, נמצא כי לא הותקנו לחצני מצוקה באוטובוסים של המפעיל וארבעה אוטובוסים בין-עירוניים של המפעיל אינם ממוגני ירי.

13. שעות נהיגה : לפי תקנה 168, נהג רכב ציבורי ינהג על פי שעות העבודה שנקבעו בתקנות. לפי תקנה 412, "בעל רישיון לא יעסיק נהג ולא ירשה לו לעבוד בנהיגה, אלא במספר השעות ובהפסקות שנקבעו בדין".

נמצא כי משרד התחבורה לא כלל בדיקה זו ברשימת הבדיקות שמבצעת החברה לבקרה, אף כי מדובר בנושא חיוני.

14. נשיאת מסמכים והצגתם : (א) על פי תקנות התעבורה לא ינהג אדם ברכב אלא אם נמצאות איתו התעודות המתחייבות ובכללן אישור קצין בטיחות. במקרה בו לא היה בידי הנוהג התעודות המתחייבות הוא יציג אותן תוך חמישה ימים, מיום שנדרש לכך.

נמצא כי כאשר לא היה בידי נהגי המפעילים אישור קצין בטיחות או שהנהגים סרכו להציג מסמכים תקפים בבקרה הגלויה באוטובוס כגון רישיון נהיגה, רישיון רכב, ביטוח ואישור קצין בטיחות, משרד התחבורה לא דרש לוודא קיומם ולהציגם תוך חמישה ימים כנדרש. לדעת הביקורת על משרד התחבורה להוסיף בקרה זאת לרשימת הבקורות שעל החברה לבקרה לבצע.

(ב) על מנת לוודא שהמפעילים מעסיקים נהגים העומדים בדרישות החוק, מבקשת החברה לבקרה לקבל מהם את רשימת הנהגים, כולל פרטי רישיונות הנהיגה שלהם. נמצא כי משרד התחבורה איפשר הפעלת הקווים בטרם קיבל את רשימת הנהגים ואת מלוא הפרטים הנחוצים לבדיקת כשירותם.



הליקויים דלעיל אינם עולים בקנה אחד עם תקנות התעבורה, עם החוזים שנחתמו בין משרד התחבורה לבין המפעילים ועם הוראות שונות של המשרד. לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד התחבורה להעמיק את האכיפה בתחומים המהותיים הקשורים לשירות לנוסע, לרבות: נהיגה מסוכנת, חובת דיווח של המפעילים, עמידה בלוחות זמנים ואדיבות נהגים. על משרד התחבורה לאתר את התחומים בהם אין הנחיות בכלל, כגון נוהלי חירום, או שההנחיות הקיימות אינן מספקות ולדאוג לקביעת הנחיות מחייבות בתחומים אלו, הן למפעילים השונים והן לחברה לבקרה.

מכרז פרוזדור ירושלים

משרד התחבורה מדרג כל מפעיל בהתאם למספר וסוג החריגות שביצע, הניקוד והדרוג אמורים לשמש גורם מרתיע, מאחר שהמפעילים יודעים שהניקוד עלול למנוע מהם זכייה במכרזים עתידיים.

באמצע 2007 פרסם משרד התחבורה מכרז לבחירת מפעיל תח"צ בפרוזדור ירושלים. בנובמבר 2007 דנה ועדת המכרזים בהצעותיהם של ארבעה מפעילים. במכרז זכה המפעיל שהציע את ההצעה הכספית הגבוהה ביותר ואשר קיבל את הניקוד הנמוך ביותר מבחינת הבקרה התפעולית ובתכנית התפעולית.

בדיון צוין כי על פי חוות דעת כלכלית שהגישה החברה לייעוץ כלכלי, המפעיל יפסיד 3 מיליון ש"ח בשנה. למרות זאת החליטה ועדת המכרזים כי "לאור הכלל המשפטי לפיו אין בהצעה מפסידה כשלעצמה, כדי להצדיק פסילת הצעה, והעובדה שנשם המפעיל הינה חברה מנוסה העומדת בנחרצות על עמדתה כי הצעתה כלל לא תביא להפסד, אין לוועדה יסוד לומר כי מדובר בהצעה 'בלתי שפויה' המצדיקה את פסילתה או הצעה אשר תביא לנוק לציבור".

יש לציין, כי המפעיל דורג במקום 12 מתוך 18 מפעילים, כי רמת השירות שהמפעיל סיפק לאשכולות אחרים היתה ירודה ונבעה בעיקר מהעברת תשומות מאשכול אחד לטובת מישנהו.

בתשובת משרד התחבורה הוא ציין כי ועדת המכרזים פועלת על פי אמות מידה מקובלות וסבירות ובהתאם לחוק חובת המכרזים וייעוץ משפטי; כי ציוני המפעיל הזוכה השתפרו באופן מהותי במהלך השנה האחרונה וכי המשרד מייחס חשיבות רבה לציוני הבקרה ומעלה בהדרגה את משקלם במכרזים.

משרד האוצר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2008 ציין כי: "ועדת המכרזים שוקדת על המדוכה בימים אלה על מנת לקבוע קריטריוני איכות נוספים, על מנת להביא לקבלת הצעות איכותיות יותר מבחינת השירות לנוסעים".

בתשובת המפעיל שזכה במכרז הוא ציין כי בחינה של ציוניו על פני זמן מראים כי למרות ההסתייגויות ציוניו משתפרים באופן מוחלט ובהשוואה למפעילים אחרים. עוד ציין המפעיל כי הוא שכנע את הוועדה כי אין בהצעתו משום סיכון למשרד התחבורה על רמת ההפעלה וכי במכלול הפרמטרים כפי שהוגדרו במכרז הצעתו היא הטובה ביותר.

משרד מבקר המדינה מעיר כי, זכייתו של המפעיל, על אף דירוגו הנמוך בנושא איכות השירות והתפעול ועל אף הצעת ההפסד שנתן במכרז, אינה עומדת בקנה אחד עם מטרת שיטת הדירוג והניקוד שמפעיל משרד התחבורה לעידוד המפעילים הראויים. על כן, מן הראוי שמשרד התחבורה יבחן מחדש את המשקל שניתן לאיכות השירות לעומת המשקל שניתן למחיר המוצע.

השירות לנוסע בעיר מודיעין-מכבים-רעות

בתחילת 1997 פרסם משרד התחבורה מכרז להפעלת הקווים בעיר מודיעין-מכבים-רעות (להלן - מודיעין). בספטמבר אותה שנה החל מפעיל אשר זכה במכרז, להפעיל את הקווים (להלן - המפעיל הראשון).

בפברואר 2004 פרסם משרד התחבורה מכרז חדש להפעלת תח"צ באשכול מודיעין⁶ לתקופה של שש שנים. לאחר עתירה לבית המשפט זכה שוב המפעיל הראשון במכרז. הסכם ההפעלה עימו נחתם באוקטובר 2005 לתקופה של שש שנים.

נמצא, כי המפעיל הראשון דורג עם מספר התלונות הגבוה ביותר, במקום נמוך יחסית למפעילים האחרים לאורך מרבית תקופת הפעלת האשכול על ידו. תושבי מודיעין לא היו מרוצים מהשירות שהמפעיל סיפק. לאורך כל תקופת ההפעלה של אשכול מודיעין על ידו, הלכו וגברו תלונות התושבים. התלונות נשלחו לעירייה, למשרד התחבורה, למפעיל הראשון ולמשרד מבקר המדינה.

בפברואר 2007 נכנס מפעיל אחר, בהסכמת משרד התחבורה (להלן - המפעיל השני) לנעליו של המפעיל הראשון. המפעיל השני התחייב בפני משרד התחבורה להשקיע משאבים רבים ברכש ובציוד לרבות רכישה של 56 אוטובוסים.

בהסכם ההפעלה שנחתם בין המפעילים, צוין שהמפעיל השני הוא בעל היכולת הפיננסית, הניסיון והמומחיות, ברשותו כוח אדם מקצועי בהיקף המתאים, וכל ציוד אחר הנדרש להפעיל את קווי השירות באוטובוסים באשכול מודיעין, בהתאם לתנאי המכרז והסכם ההפעלה מ-2005. המפעיל השני הצהיר שהוא מכיר את מפרטי הקווים וסוגי האוטובוסים הנדרשים ותדירות הפעלתם, הוא התחייב להעסיק כוח אדם ברמה המקצועית הנדרשת ובמספר הדרוש לשם ביצוע כל התחייבויותיו שבהסכם, לשאת באחריות כוללת ומלאה לכל הפעלת וניהול מערך הקווים באשכול וליטול על עצמו את מלוא התחייבויותיו של המפעיל הראשון בכל הקשור להסכם ההפעלה. באוגוסט 2007 החל המפעיל השני להפעיל את קווי התח"צ בעיר מודיעין.

6 בקווים העירוניים והבין-עירוניים של העיר מודיעין.

הביקורת העלתה כי, המפעיל השני דורג במקום נמוך יחסית לשאר המפעילים לאורך כל השנה הראשונה להפעלת האשכול, ונמצאו ליקויים רבים בשירות שסופק, כמפורט להלן.

חוסר נהגים

כשבועיים לאחר שהחל המפעיל השני לפעול במודיעין התברר כי חסרים לו 15 נהגים. בעקבות זאת אישר לו משרד התחבורה לצמצם את תדירות הנסיעות העירוניות והבין-עירוניות בשעות השפל בכדי לאפשר לו להפעיל את הקווים החיוניים. הצמצום נקבע לתקופה מוגבלת, והמפעיל התחייב להחזיר את לוחות הזמנים שהוסכם עליהם אחרי פרק זמן של התארגנות.

הביקורת העלתה, כי משרד התחבורה לא פתר את בעיית התח"צ במודיעין: רק ב-1.11.07 הצליח המפעיל השני לגייס את כל הנהגים הנחוצים לו להפעלת אשכול מודיעין. למרות זאת, הוא ביקש לדחות את הפעלת הקווים, במתכונת עליה התחייב במכרז, לתחילת ינואר 2008.

חוסר כלי רכב

בינואר 2008 חלו תקלות חוזרות ונישנות בכלי הרכב שהמפעיל השני השתמש בהם. בעקבות זאת נצפו 25% חריגות במהלך הנסיעות שביצע המפעיל ובכללם איחורים, חוסר עמידה בלוח זמנים ושימוש ברכב בין-עירוני בקווים העירוניים.

בפברואר 2008 בעקבות תקלה טכנית שנמצאה, הוריד המפעיל השני 15 אוטובוסים ממצבת האוטובוסים, הפחית את תדירות הנסיעות בקווים העירוניים בשעות העומס, ובמקביל התחייב בפני משרד התחבורה לספק כלי רכב חלופיים על מנת למזער את הפגיעה בתדירות הנסיעות בעיר. רק לאחר כחודש הצליח לגייס כלי רכב חלופיים וגם הם לא התאימו לשירות העירוני.

בתשובת המפעיל השני למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2008, הוא ציין, כי לאחר רכישת האוטובוסים התגלו בהם כשלים וליקויים בטיחותיים בגינם נאלץ להורידם מהכביש. במקביל פעל המפעיל לשכירת אוטובוסים ולהתאמתם לשירות העירוני, דבר הכרוך באיתור אוטובוסים פנויים, צביעתם, שילוטם, ובהדרכת הנהגים, פעולות אשר מן הסתם כרוכות בזמן רב.

לדעת משרד מבקר המדינה על משרד התחבורה לכלול בתנאי המכרז תנאים שיאפשרו לו לוודא כי המפעיל ערוך לטיפול במצבים מעין אלו, בכדי למנוע מצב בו התח"צ של עיר שלמה נפגעת לאורך זמן.

הסעות תלמידים

על הרשויות המקומיות מוטלת החובה לספק תחבורה לתלמידים שמתגוררים בתחומיהן כמפורט בתקנות לימוד חובה וחינוך ממלכתי (רישום), התשי"ט-1959. חלק מהרשויות מפעילות הסעות תלמידים באמצעות התקשרות עם קבלנים וחלקן מפעילות הסעות בקווי תחבורה ציבורית

המאורשים על ידי משרד התחבורה להסעות תלמידים בלבד, בתנאי שהותקנו באוטובוסים חגורות בטיחות, שצורף מלווה לאוטובוס ובתנאי שהנהגים עמדו בדרישות חוזר מנכ"ל⁷.

המפעיל הראשון הפעיל במודיעין שישה קווי הסעות לתלמידים. בפברואר 2007 התחייב המפעיל השני לקחת על עצמו את הפעלת קווי האשכול לכל דבר ועניין לרבות הסעות התלמידים, החל מיוני 2007.

משרד התחבורה טען כי בתקופת הפעלת הקווים על ידי המפעיל הראשון, הוא הפעיל את הסעות התלמידים לבתי הספר היסודיים בניגוד לחוק. בין השאר טען משרד התחבורה כי הקווים הופעלו ללא הימצאות מלווה באוטובוס שתפקידו לשמור על בטיחותם של הילדים וכי את המלווים אמורה הייתה עיריית מודיעין לספק. בעקבות זאת, ביולי 2007, אסר משרד התחבורה על המפעיל השני להפעיל את הסעות התלמידים לבתי הספר היסודיים, והעביר את הסעת התלמידים לשירות העירוני הרגיל.

המפעיל הראשון השיב למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2008, כי הציב מלווים לקווי התלמידים על חשבוננו מאחר והעירייה נמנעה מלעשות כן.

עיריית מודיעין התנגדה להחלטת משרד התחבורה ועד מועד סיום הביקורת היא עומדת על דרישתה שהמפעיל השני ימלא את התחייבותיו על פי ההסכם ויבצע את הסעות התלמידים. משרד התחבורה התנגד להחזרת קווי התלמידים בטענה שתכנון הקווים בעיר מבוסס על שירות התח"צ לבתי הספר. לצורך בחינת הנושא הבטיח משרד התחבורה לערוך סקרי נוסעים בדצמבר 2007. הספירה בוצעה לבסוף במאי 2008.

בנובמבר 2007 טען המפעיל השני כי העברת התלמידים לנסיעות בקווי השירות פוגעת בהפעלה תקינה של כלל מערך הקווים לציבור ולכן הם מציעים שהסעות התלמידים יבוצעו באמצעות נסיעות מיוחדות כמקובל ברשויות המקומיות בארץ.

הסעות תלמידים לבתי הספר חייבות להתבצע בהתאם לתקנות ולחוזר מנכ"ל משרד החינוך. לדעת הביקורת, שילוב הסעות תלמידים בתנאים הקיימים של שירותי התחבורה העירוניים בעיר מודיעין מכביד על משתמשי התח"צ ואינו מהווה בהכרח פתרון יעיל לתלמידים. יתר על כן, דחיית ביצוע ספירת הנוסעים מספטמבר 2007 למאי 2008 דחתה את התאמת תדירות הקווים למספר הנוסעים בפועל ולא איפשרה את שיפור השירות. על משרד התחבורה לבחון סוגיה זו ולהביא לפתרון בעיית הסעות התלמידים במודיעין.

תשתית התחבורה במודיעין

1. תשתית מסופים, חניונים, מוסך, מפרצי חניה, רוחב כבישים מתאים, חניון לילה, ומרכז תחבורה, חיוניים להפעלת מערכת תח"צ מודרנית, אמינה ויעילה. בספטמבר 1998 נכללו מרכז התחבורה, המסופים וחניון הלילה בתכנית מתאר מקומית לעיר מודיעין.

מרכז תחבורה : בשנת 2007 לקח על עצמו משרד התחבורה את האחריות לתכנן את מרכז התחבורה כאשר מימונו יתחלק בינו לבין העירייה. עד למועד סיום הביקורת אין מרכז תחבורה בעיר.

7 חוזר מנכ"ל משרד החינוך מס' ס"ד 10(א) בעניין הסעות תלמידים ועובדי הוראה למוסדות חינוך רשמיים מיום 1.6.04.

מסוף : בעיר מודיעין אין מסוף קבוע, על כן הכשירה העירייה מסוף זמני לשימוש של המפעיל השני. עד לסיום בנייתו השתמש המפעיל השני בחניון הלילה של המפעיל הראשון.

חניון הלילה : קיים חניון לילה זמני במודיעין.

מתשובת המפעיל הראשון למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2008 עולה, כי היעדרו של מסוף בעיר מודיעין הקשה מאוד על הפעלת תח"צ בעיר ופגע בשירות לציבור. קיומו של מסוף היה מפחית באחוזים ניכרים שוטטות אוטובוסים ברחבי העיר שלא לצורך, הפחתת זיהום אויר וכמובן הפחתה בסיכויים להיות מעורבים חלילה בתאונות דרכים.

2. מדוח "התאמת תשתיות לטובת תפעול תחבורה ציבורית במודיעין" מינואר 2008 עולים הליקויים הבאים בתשתית התחבורה בעיר :

(א) מרכז תחבורה חדש : לא נותר מקום לעמדת קליטה לקווי קצה עירוניים במסוף, מיקום עמודי התמרורים בקרבת שפת המדרכה מקשה על כניסת האוטובוס לתחנה ואין ספסלי ישיבה או קירוי כמתחייב ברציף קליטה כך שלא נשמרת רמת השירות לנוסעים.

(ב) צמתי מפגש בין רחובות : פניות בזווית כהה, בשיפוע וברדיוס קטן מהנדרש מקשים במיוחד על רכב מסחרי ואוטובוסים. עקב שימוש ברדיוס מינימלי ומהירות נסיעה איטית, האוטובוסים נאלצים לחרוג מנתיב הנסיעה ולפלוש לנתיב נסיעה מקביל.

(ג) כיכרות : רדיוס לא מתאים במעגל תנועה לא מאפשר לאוטובוס לבצע נסיעה ללא עלייה על מעגל התנועה. ברוב המקרים המעגל בנוי עם אבן שפה מונמכת אך לא תמיד בגובה מתאים כדי למנוע נזק רב לצמיגים. ברוב מעגלי התנועה במודיעין עקב התכנון הגיאומטרי, השיפוע והצמחייה החורגת לעיתים מתחום הכיכר, נגרם נזק לכלי הרכב ולשולי הכיכר.

(ד) מפרצי התחנות : אורך המפרץ אמור להיות 15 מטר. במספר רב של תחנות אוטובוס במודיעין אורך המפרץ קטן בהרבה ואינו מאפשר כניסת האוטובוס. עקב כך, העלאה והורדת נוסעים מתבצעת בנתיב הנסיעה וכך נגרמת חסימת הנתיב וירידת הנוסעים לכביש כדי להגיע לאוטובוס.

מן האמור לעיל עולה, כי למרות שמודיעין היא עיר חדשה יחסית, לא הוכנו וממילא לא בוצעו תכניות מסודרות לפיתוח תשתית תחבורה בעיר כנדרש. על משרד התחבורה לוודא שאכן ננקטים הצעדים הנדרשים לשיפור המצב.

טיפול העירייה בתשתיות התחבורה

לשיפור השירות בעיר ביקש המפעיל השני בנובמבר 2007 מהעירייה להפעיל פקחים למניעת חניית רכבים פרטיים במפרצי אוטובוס או במקומות המפריעים לתנועה, ולפעול להעתקת תחנות למיקום בטיחותי יותר וקירויין. בדצמבר 2007 השיבה העירייה למפעיל כי בכל הנוגע לאכיפה ופיקוח יש לפנות למשטרה ובכל הנוגע לקירוי תחנות יש לפנות למשרד התחבורה.

בתשובת העירייה למבקר המדינה מנובמבר 2008 צוין, כי "העירייה פעלה לחיקוק חוק עזר שאושר בימים אלה ויאפשר בעתיד פעולות אכיפה בתחום החניה". יצויין כי אין בתשובת העירייה בכדי להוות פתרון לסוגיה.

אגד - אגודה שיתופית לתחבורה בישראל בע"מ

אגד היא המפעילה הגדולה ביותר בתחבורה הציבורית בארץ. ב-2007 הוא ביצע כ-60% מהנסיעות בקווי שירות בכל רחבי המדינה. חברת אגד היא מונופול למתן שירותי הסעה בקווי שירות באוטובוסים. עד תחילת 2005 לא ערך משרד התחבורה בקרה תפעולית על השירות באוטובוסים של אגד.

בדוח שנתי 48 של מבקר המדינה⁸ נכתב: "כי לקראת קביעת תקנים לרמת השירות לפי צורכי הציבור ובניית מערכת תמיכה ותעריפי נסיעה על פי שיקולים חברתיים וכלכליים, ימונה צוות משותף לממשלה ולאגד שיכין תכנית להרחבה ולהתאמה של מערכות המידע הדרושות למטרה זו, הביקורת העלתה כי צוות כזה לא מונה".

הועלה כי עד למועד סיום הביקורת - ספטמבר 2008 לא מונה צוות כזה. עוד הועלה כי לא נקבעו תקנים לרמת השירות כפי שהוחלט עוד בשנת 1996. אגד גם לא קבעה בנהליה מדדים לטיב השירות ולרמתו, וכן לא קבעה יעדים לשיפור השירות.

בקרה תפעולית על אגד

במסגרת הרפורמה חתם משרד התחבורה ביולי 2003 חוזה למתן שירותי ייעוץ ובקרה תפעולית עם החברה לבקרה.

נמצא כי בהסכם הבקרה עם החברה לבקרה לא נקבעה בקרה על אגד. בנובמבר 2005 הוחל בבקרה מדגמית על חלק מקווי אגד. לפי דוח החברה לבקרה היא בדקה אצל המפעילים החדשים מדגם של 0.4% נסיעות מכלל הפעילות שלהם. אולם הבקרה על קווי אגד היא בהיקף של 0.06% בלבד מכלל הפעילות של אגד - היקף נמוך בהרבה מזה של מפעילים חדשים, ואינה מייצגת את כלל הפעילות של אגד.

מתשובת משרד התחבורה עולה, כי משרד התחבורה הזמין מהחברה לבקרה בקרה תפעולית על קווי אגד באופן מצומצם משיקולים של תקציב ובכוונת משרד התחבורה להרחיב את מערך הבקרה כבר בשנת 2009.

מהבקרה שערכה החברה לבקרה על שלושה אשכולות קווים של אגד בתקופה נובמבר 2005 - דצמבר 2007 עולה כי אגד חרגה מתנאי ההסכם במידה רבה בתחומים הבאים: אי-ביצוע נסיעות ואי-עמידה בלוח הזמנים; מפגעים וניקיון לקוי בתחנות מוצא; דיווח חסר למשרד התחבורה; ביצוע נסיעות בניגוד לתכנון; דיווח לקוי על מצב האוטובוסים; שילוט לקוי בתחנות; חוסר מידע לציבור.

מדוח החברה לבקרה למחצית השנייה של 2007 עולה כי רמת השירות באגד ירדה ברוב המדדים יחסית לשיפור שחל ברמת השירות של המפעילים החדשים לאותה התקופה. מהשוואה שעשתה החברה לבקרה עם מפעילים חדשים עולה, כי אגד חורגת מתנאי הרישיון שניתנו לקווים שהיא מפעילה בהיקף העולה על החריגות אצל המפעילים החדשים.

אגד הודיעה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2008, כי היא חולקת לחלוטין על מסקנות החברה לבקרה וטוענת כי רמת השירות שלה השתפרה וממשיכה להשתפר.

בתשובת משרד התחבורה למשרד מבקר המדינה מ-30 בנובמבר 2008 צויין, כי המשרד מסכים עם ממצאי החברה לבקרה והוסיף, כי היקף החריגות בקווים הנבדקים עולה על הממוצע בענף; עם זאת קיים שיפור בחלק מהפרמטרים הנבדקים. בנוסף ציין המשרד כי הקווים המבוקרים אינם מייצגים את כלל הפעילות של אגד.

בנוגע לרמת השירות וההתנהלות של אגד עולים הליקויים הבאים:

1. אי-איסוף נוסעים בתחנות: (א) אי-איסוף נוסעים הממתינים בתחנות הוא אחד הנושאים שעליהם מרבים להתלונן במחלקת פניות הציבור באגד.

חברת הבקרה התבקשה על ידי משרד התחבורה לבדוק כ-40 פרמטרים של פעילות מפעילי האוטובוסים, אך המשרד לא כלל את נושא אי-איסוף הנוסעים בתחנות. יצוין כי משרד התחבורה מזמין ספירת נוסעים בקווים שונים מחברת סקירה חיצונית, אך אינו כולל בספירה את אלה שאינם נאספים ונשארים להמתין בתחנה.

משרד התחבורה ציין בתשובתו, כי ספירת הנוסעים שנשארים בתחנה, היא בדיקה מורכבת ויקרה. בעניין זה התבססו עד היום על מידע המגיע מתלוננות נוסעים. עם זאת, במכרז החדש עם החברה לבקרה הוגדרה קבוצת בקרה שנועדה לבחון פרמטר זה. בחודש נובמבר 2008 החל פילוט לבדיקת אופן יישום בקרה בתחום זה.

(ב) משרד התחבורה קבע בהנחיות כי מנובמבר 2007 תרשם ברישיון הרכב הגבלה של עד עשרה נוסעים בעמידה בכל אוטובוס בין-עירוני. התוצאה היא כי מספר האוטובוסים המתוכנן ליום בנסיעות בין-עירוניות, כפי שמופיע ברישיון הקו ובלוח הזמנים ערב פרסום ההנחיה, אינו הולם את הצרכים שהשתנו בחלק משעות היום.

משרד התחבורה לא בדק את העניין ולא פעל להתאים את רישיונות הקווים של אגד למספר האוטובוסים הנדרש עם הוצאת ההנחיה.

מתשובת משרד התחבורה עולה, כי המשרד החל בדין ודברים עם מפעילי התח"צ על תוספת נסיעות בעקבות ההחלטה. כמו כן ציין כי הצטיידות באוטובוסים הינה תהליך ארוך שאורך למעלה משנה ובמקביל פעל המשרד לפתרון הבעיה באמצעות תכנון לוחות הזמנים ותגבורם.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד התחבורה שהצעדים האמורים לעיל היו צריכים להינקט לפני שינוי ההנחיה להגבלת מספר הנוסעים בעמידה. משרד התחבורה הוסיף בתשובתו כי אם פעילויות אלה של המשרד לא יביאו לשיפור, המשרד ישקול שינוי ההנחיה והגדלת המספר המותר של הנוסעים המוסעים בעמידה.

2. עמידה בלוחות זמנים: מבדיקת התלונות באגד ובמשרד התחבורה עולה כי אי-עמידה בלוחות הזמנים היא התלונה הנפוצה ביותר. על חשיבותה של העמידה בלוחות הזמנים

ועל אי עמידתו של אגד בהם התריע בית המשפט השלום⁹, "...בלעדי הסדרים ברורים קיים החשש לתוהו ובוהו ותחבורתי שיכלול פגיעה קשה בציבור הנוסעים... מדובר בתופעה שפוגעת בכולם. אך בעיקר פוגעת בחלשים, שאין להם אופציה אחרת (אם טכנית ואם פיננסית), ועליהם מן הראוי שביית המשפט יגן".

משרד מבקר המדינה בדק את עמידתו של אגד בלוח הזמנים המתוכנן בכמה קווים שנבחרו על פי היקף התלונות. התקבלו ממערכת נצ"ר¹⁰ שבאגד נתונים הנוגעים לשבעה ימים בחודש מאי 2008. מהנתונים עלה כי בקו 841 (קריית שמונה - תל אביב), לא היו נתונים על ביצוע הנסיעה בפועל בארבע נסיעות בקו, בשבעה מהימים שנבדקו. הדבר מצביע לכאורה על אי-ביצוע ארבע נסיעות. בשישה מקרים אחרים יצא האוטובוס לפני הזמן או אחר בין 6 ל-20 דקות. חריגות נוספות מלוח הזמנים המתוכנן של קווי אגד התגלו גם בקווי אגד בחיפה ובירושלים. הנתונים של אגד הצביעו על הקדמה ביציאת אוטובוסים או איחור של עד כחצי שעה.

התברר כי אף שלאגף התנועה באגד יש מידע על יציאת אוטובוסים מהתחנות ועל תנועתם לאורך הקו (ממערכת נצ"ר ומדווחי נוכחות נהגים), אין הוא משווה אותו ללוח הזמנים המתוכנן. אגד גם אינו מפיק דוחות מעקב תקופתיים אחר עמידה בלוח הזמנים וחריגות ממנו (כגון: איחורים, הקדמות ואי ביצוע נסיעות).

אגד בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2008 צרפה דוחות אחדים מאותה מערכת נצ"ר המציגים נתונים המתייחסים לקווים המוזכרים, בהם ניתן לראות כי רוב הנסיעות בוצעו בזמן. עוד ציינה אגד כי האגודה מבצעת ביום כ-28 אלף נסיעות ולא ניתן לקיים דיון בכל חריגה מלוח הזמנים כאשר חלק הארי מהחריגות נובעות מאילוצי תנועה של אגד.

לדעת משרד מבקר המדינה על אגד לקיים ברור בכל מקרה של חריגה ניכרת מהמתוכנן ולנהל בקרה נאותה בעניין זה ולהפיק ממנו לקחים.

3. אי-ביצוע נסיעות: לפי בקשת משרד מבקר המדינה מסרה החברה לייעוץ כלכלי נתונים שקיבלה מאגד על מספר הנסיעות הנדרשות על פי הרישיון, מספר הנסיעות המתוכננות על ידי אגד, והנסיעות שבוצעו בפועל ל-12 שבועות מייצגים בשנת 2007 (שבוע אחד לכל חודש קלנדררי). נמצא כי אגד תכננה מלכתחילה 1,399 נסיעות פחות מהנדרש ברישיונות הקווים בשבועות אלה.

מנתוני משרד התחבורה עולה כי בפועל לא בוצעו 23,000 נסיעות לעומת הנדרש ברישיונות הקווים באותם 12 שבועות מייצגים בשנת 2007 וסה"כ לא בוצעו באותה שנה 98,090 נסיעות.

אגד טענה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי באותן 12 שבועות ביצעה כשני מליון נסיעות. עד ספטמבר 2008 מועד סיום הביקורת אגד העבירה למשרד התחבורה מספר מפות תנועה¹¹ בכל שנה. מפות אלה לא כללו את השינויים באירועים מיוחדים, ובערבי חג.

9 תת (י-ם) 153/07 מדינת ישראל נ' אגד - אגודה שיתופית לתחבורה ציבורית בע"מ, מיום 13.3.08 (לא פורסם).

10 מערכת האוספת נתונים באמצעות מכשיר ניווט לוויני המותקן באוטובוסים.

11 מפת תנועה - פירוט לוח זמנים, מסלולים, תחנות איסוף והורדה לפי קווים לתקופות מוגדרות.

אגף תח"צ במשרד התחבורה אינו פועל כדי להפיק לקחים מאי עמידת אגד בתנאי רישיונות הקווים ואינו מפעיל את סמכותו על פי תקנות התעבורה.

מתשובת אגד ומתשובת משרד התחבורה עולה כי משרד התחבורה אינו מעביר לאגד אישור מפות התנועה בהם מבקשת אגד לערוך שינויים בתכנון לוחות הזמנים. בפועל אגד פועלת על פי שינויים הנעשים ביוזמתה, מצמצמת את השירות במספר קווים לצורך ביצוע הסעות לאירועים מיוחדים ובערבי חג ובכך פוגעת בשירות לכלל ציבור המשתמש באותם קווי שירות.

משרד התחבורה הסביר בתשובתו כי "לאור מחסור באמצעי בקרה אין בידינו להביא לפתרון שיטתי של בעיית אי ביצוע ללא שימוש בכלים הסכמיים - כלכליים".

מתשובת משרד התחבורה עולה כי המשרד אינו פועל מול אגד כגוף מתכנן ואינו מונע את הפגיעה בשירות לציבור הנוסעים. לדעת משרד מבקר המדינה, גם בכלים העומדים לרשות משרד התחבורה היה עליו לאכוף מתן שירות לנוסעי אגד כמו שנקבע בהסכמים עם אגד. דבר זה לא נעשה.

4. ספירת נוסעים באוטובוסים : בהסכם שנחתם בין המדינה לאגד ב-2006, נקבע כי על אגד להמציא, בין השאר, גם דוחות של ספירת נוסעים. בהסכם לא נקבע באיזו תכיפות על אגד להמציא דוחות ספירות נוסעים, ומהו היקף הקווים הנדרש לבדיקה.

נמצא כי המערכת האוטומטית לספירת הנוסעים שהייתה מותקנת באוטובוסים יצאה מכלל שימוש לפני כחמש שנים, ואגד עדיין לא התקינה במקומה מערכת חדשה.

אגד הודיעה למשרד מבקר המדינה כי רכשה מערכת ספירת נוסעים חדשה ובמהלך 2008-2009 יותקנו 500 מערכות כאלה, אשר יספקו נתונים מדויקים בזמן אמת ויאפשרו תכנון תנועה מדויק יותר.

5. קווי "מהדרין" : משנת 1997 הופעלו כ-30 קווי תחבורה ציבורית, מהם 23 קווים בין עירוניים, שהותאמו לצרכי הציבור החרדי (להלן - קווי מהדרין).

על פי החלטת בג"צ¹² מ-21.1.08 הקים שר התחבורה רא"ל (מיל') שאול מופז במאי 2008 ועדה ממשלתית לבדיקת הסדרי ההסעה בתחבורה הציבורית בקווים המשמשים את המגזר החרדי. הוועדה טרם סיימה את דיוניה. משרד התחבורה הודיע למשרד מבקר המדינה כי הוועדה עתידה לסיים את דיוניה עד סוף פברואר 2009.

מבדיקת 23 קווי מהדרין בין-עירוניים שמשרד התחבורה אישר לאגד ללא מכרז עולה, כי רובם קווים בעלי תחנות איסוף והורדה רבים, בהיקף של 15-20 תחנות, בעיר המוצא ובעיר היעד. בחלק מערים אלה כגון בצפת, בבני-ברק ובאשדוד, פועלים מפעילי תחבורה ציבורית אחרים.

משרד מבקר המדינה העלה כי בערים שבהן אגד מפעיל גם קווי תחבורה עירונית עוצרים אותם הקווים הבין-עירוניים בתחנות איסוף והורדה מעטות בלבד באותן ערים. לדוגמא: בקווי מהדרין מירושלים ומחיפה שבהם אגד הוא גם המפעיל העירוני - האוטובוס עוצר בתחנות בודדות בלבד. פעילות אגד בערים בהם פועל מפעיל תח"צ אחר על פי מרכז פוגע לכאורה במפעיל האזורי ומשבש את מטרות הרפורמה בתח"צ.

לדעת משרד מבקר המדינה על משרד התחבורה לגבש כללים הקובעים את מיקום התחנות שבהן מותר למפעיל קו בין-עירוני לעצור בערים שבהן פועלים על פי מרכז מפעילי תח"צ אחרים.

6. הגשת דיווחים על ידי אגד למשרד התחבורה: על פי הסכם הסובסידיה מסוף 2005 שנכנס לתוקף ב-1.1.06 התחייב אגד לדווח על פעילותו למשרד התחבורה.

בנספח להסכם "דוחות תפעוליים וכספיים שיועברו ע"י אגד לממשלה" נקבע כי אגד מתחייב להמציא דוחות, מסמכים, מאזנים וכדומה. במסגרת דיווחיו עליו להמציא דיווחים פיננסיים כגון דוחות כספיים רבעוניים ושנתיים וכן דוח תמציתי. כמו כן עליו להעביר דוחות תפעוליים חודשיים וחצי שנתיים, בין היתר: סקירת מנכ"ל; דוח ביצוע מספר נסיעות בפועל לעומת מספר הנסיעות הקבוע ברישיון הקו; דוח ביצוע נסיעות בפועל הכולל פירוט זמני הנסיעות; שעות נהיגה; דוח בדבר שינויים וחריגות ממסלולים; דוחות ספירת נוסעים; ופירוט לוחות הזמנים. חלק מדיווחים אלה משפיעים במישרין על רמת השירות לנוסע. משרד התחבורה כתב לאגד מספר פעמים במהלך שנת 2006 וביקש לקבל דוחות מלאים במדיה מגנטית מתחילת שנת 2006.

מהביקורת עולה כי במהלך שנת 2006 היה הדיווח של אגד למשרד התחבורה חסר. בשנת 2007 הוא השתפר, אך עדיין אינו מלא כפי שנדרש על ידי משרד התחבורה. גם מהביקורת של החברה לבקרה על שלושה אשכולות קווים של אגד לשנים 2006-2007 עולה כי הדיווחים היו חלקיים בלבד.

אגד הודיעה בתשובתה מ-30.11.08 למשרד מבקר המדינה כי במהלך השנה סוכמו פרטי הדוחות הנדרשים, צורתם, היקפם וצורת הגשתם ומאז כל הדוחות נמסרים במלואם ובזמן.

7. הטיפול בתלונות: (א) הטיפול בפניות הציבור באגד הוא באחריות מנהל מחלקת פניות הציבור (להלן - מנהל פניות הציבור). הוא מקבל כ-30,000 פניות בשנה, כ-50% מהן תלונות, והשאר פניות, בקשות לשיפורים או לשינויים בקווי שירות וכו'. להלן טבלת התפלגות סוגי התלונות המתקבלות:

טבלת התפלגות התלונות

נושא התלונה	החלק היחסי מסך התלונות
אי-עמידה בלוח הזמנים	25.0%
אי-איסוף נוסעים	11.5%
התנהגות לא הולמת	7.9%
נהיגה פרועה	4.3%
נושאים אחרים	51.3%

מהטבלה עולה כי בנושאים של אי-עמידה בלוח הזמנים, אי-איסוף נוסעים, התנהגות לא הולמת ונהיגה פרועה התקבלו תלונות בהיקף ניכר. מנהל פניות הציבור מעביר את דוחות הפעילות התקופתית של מחלקת פניות הציבור ליו"ר מזכירות אגד ולמנהלי אגפי התפעול.

מעיון בפרוטוקולים של מזכירות אגד לתקופה שבין ינואר 2007 לאוגוסט 2008 עולה כי הדוחות והממצאים שהועלו על ידי מנהל פניות הציבור לא נדונו במזכירות אגד, והיא גם לא עקבה אחר תיקון הליקויים שהועלו בהם. גם במחלקת פניות הציבור לא התקבלו תגובותיה של ההנהלה לדוחות אלה. מכאן עולה כי הנתונים וההמלצות של הממונה על פניות הציבור נותרו ברמת המלצות מבלי לנקוט בצעדים מחייבים לתיקון ליקויים שציבור הנוסעים מתלונן עליהם.

בתשובת אגד מנובמבר 2008 צוין כי אגף השיווק באגד מקיים מידי חודש ישיבה לדיון בתלונות הציבור בהן נבדק אופיין ובעיקר אם התלונות מצביעות על כשל שירות בנקודה כלשהי. ממצאים אלו אם ישנם מועברים לטיפול מנהל אגף תפעול הרלוונטי עם המלצות לתיקון.

בתשובת משרד התחבורה למשרד מבקר המדינה צוין כי אין בידי משרד התחבורה כלים סטטוטוריים באמצעותם ניתן לחייב את הנהלת אגד לטיפול נאות בתלונות.

לדעת משרד מבקר המדינה, כדי לתת למזכירות אגד תמונת מצב של הנעשה בתחום, יש חשיבות רבה כי יומצא לה דוח תקופתי מרוכז שיפרט את מספר התלונות, את התפלגותן לפי נושאים עיקריים ובציון האמצעים שנקטו לטיפול בתלונות ולוודא כי ההמלצות בוצעו.

במקרים רבים מפנה מנהל פניות הציבור את התלונה לסניף הרלוונטי כדי לברר את פרטיה. לדוגמה: באוקטובר 2007 הגיעו למחלקת תלונות הציבור 126 תלונות על סניף אגד בתחנה המרכזית בירושלים והן הועברו לידי הנהלת הסניף לביורור ראשוני. מחלקת פניות הציבור לא קיימה מעקב אחר קבלת תשובות מהנהלת הסניף בירושלים. הבדיקה של משרד מבקר המדינה העלתה כי מתוך 126 התלונות שהתקבלו על סניף תחנה מרכזית בירושלים באוקטובר 2007 - ארבע תלונות עדיין היו פתוחות ביוני 2008 - לאחר 235 יום. ב-32 מהתלונות שהתקבלו באוקטובר 2007 על אותו סניף נמשך הטיפול למעלה מ-100 ימים.

לדעת משרד מבקר המדינה זמן הטיפול המתמשך בתלונות בסניף אגד בתחנה מרכזית בירושלים הוא ארוך במידה מרובה, דבר הפוגע ברמת השירות שניתן לציבור ואינו מאפשר שיפור בזמן סביר שיספק את הנוסעים.

שירותים נלווים

תחנות מרכזיות

תחנה מרכזית היא מרכז של תחבורה ציבורית שממנו יוצאים קווי אוטובוס עירוניים ובין-עירוניים. יש בתחנה מרכזית מרכז קניות, רציפים ומשרדים. מספר האנשים העוברים בתחנות מרכזיות הוא רב יחסית - דבר המצריך אמצעי אבטחה ובקרת תנועה במשך כל היממה. עד תכנית הרפורמה

בתחבורה הציבורית היו מרבית התחנות המרכזיות בארץ בבעלות חברות הקשורות לאגד. כיום גם מפעילים אחרים משתמשים ברציפים בתחנות מרכזיות.

בפקודת התעבורה נקבע כי מתקן תחבורתי חייב רישיון מאת המפקח על התעבורה. בפקודה נאמר גם כי שר התחבורה יקבע תנאים למתן רישיון למתקן תחבורתי מתוך מגמה להבטיח שירות תקין, סדיר והוגן לנוסעים. כמו כן, תחנה מרכזית וכן מסוף אוטובוסים טעונים רישוי כמפורט בתוספת לצו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), התשנ"ה-1995. כדי לקבל אישור לרישיון עסק על מפעיל התחנה לעמוד בדרישות הרשות המקומית, המשטרה, כיבוי אש ועוד.

משרד התחבורה לא קבע, בתקנות ובהסכמים עם אגד, רמת שירות ותחזוקה להפעלת תחנות מרכזיות.

אגד מפעילה 21 תחנות מרכזיות. אגד שכרה את התחנות, ולפי ההסכם שלה עם בעלי התחנות היא התחייבה להחזיק את המושכר במצב תקין ולתקן על חשבונה כל קלקול או אובדן. אגד גם אחראית על ניקיונו של המושכר, שיפוצו וחידושו על חשבונה. בהסכם התחרות שנחתם בשנת 2000 עם אגד נקבע כי על אגד לתת למפעילים החדשים, יחסית למספר הקווים שלהם, מקום בתחנות המרכזיות ובמסופים, וכי עליהם לשלם תמורת השימוש והאחזקה את החלק היחסי של עלות השימוש במתקן.

1. תחזוקה וניקיון : נציגי משרד מבקר המדינה סיירו בארבע תחנות מרכזיות שאגד מפעילה: בצפת, בקרית שמונה, בעפולה ובבאר שבע. נמצא כי המתקנים שבהן מיושנים, רמת התחזוקה והניקיון של התחנות ירודה, התחנות לא שופצו במשך תקופה ארוכה, ובחלקן המתקנים שבורים ולא מתוחזקים.

משרד התחבורה ציין בתשובתו מ-21.12.08 כי נושא הטיפול בתחנות מרכזיות מוגדר בחוזה בין בעלי המתקנים לבין המפעילים השוכרים את הנכס. אין למשרד התחבורה יכולת להתערב בהסכם כלכלי בין הגופים. עם זאת, בשל חשיבות הנושא הוא בוחן דרכים לשיפור התחזוקה בתחנות המרכזיות ששייכות לגורם פרטי. משרד התחבורה מקיים סדרה של דיונים מול בעלי התחנות והמפעילים על מנת ליצור מפרט מחייב לרמת השירות והמתקנים בתחנה.

2. נגישות לנכים : בתחנה המרכזית בצפת ובקרית שמונה אין נגישות לשירותים לנכים, וכדי להגיע לשירותים צריך לעלות או לרדת קומה שלמה במדרגות, ללא מעלית.

3. עמדות מידע בתחנות המרכזיות : בתחנות המרכזיות מוצג מידע על מועדי היציאה של האוטובוסים על גבי צג אלקטרוני מקוון. המידע כולל רק את לוח הזמנים של קווי אגד. אין מידע לגבי לוחות הזמנים של מפעילים אחרים.

בתחנות המרכזיות קיים מודיעין מאויש לכל חברה בנפרד וגם קופת כרטיסים נפרדת. על ציבור הנוסעים לכתת רגליהם כדי למצוא את המודיעין ואת קופות הכרטיסים של כל חברה. בהסכם שנחתם בין אגד ובין משרד התחבורה לא נקבע שיינתנו שירותי מודיעין וקופות כרטיסים משותפות לכל המפעילים, דבר הפוגע ברמת השירות לנוסע.

משרד התחבורה לא קבע בהסכם, או ברישיון ההפעלה, את השעות שעל אגד להפעיל את עמדת המודיעין ואת קופות הכרטיסים לשירות הנוסעים. לדעת משרד מבקר המדינה על משרד התחבורה לקבוע לאגד ולמפעילים אחרים כללים ברורים ומחייבים להפעלת רמת שירות נאותה בתחנות המרכזיות בתחומים כגון: תחזוקה, מודיעין, קופת כרטיסים, ניקיון ונגישות לציבור הנוסעים.

משרד תחבורה בתשובתו מ-21.12.08 ציין כי הנושא יתוקן ויטופל בהסכם הקרוב.

כרטיס חכם

על פי פקודת התעבורה רשאי שר התחבורה להתקין תקנות לרבות הסדר הוצאת הכרטיסים והכרטיסיות למיניהם, לעניין שימוש משותף בכרטיסים ובכרטיסיות של בעלי רישיונות שונים לקווי שירות ודרכי ההתחשבות ביניהם בשל השימוש כאמור.

בהחלטת הממשלה מס' 648 מיום 2.9.01 נקבע כי על המפקח על התעבורה לפעול להכנסת מערכת ממוחשבת בתחבורה הציבורית (להלן - כרטיס חכם) עד 31.12.02. כמו כן הוחלט לפרסם עד 31.12.01 מכרז להקמת מסלקה ותפעולה. המסלקה תנפיק את הכרטיסים המשותפים, ותבצע פעילות סליקה שלהם לכל מפעילי התחבורה הציבורית.

בהסכם הסובסידיה משנת 2006 נקבע כי הממשלה תשלם לאגד סובסידיה למימון פרויקטים לשיפור רמת השירות לנוסעים בשיעור 0.5% מההוצאה התקנית, כמפורט בנספח קרן השיפורים.

משרד התחבורה יזם הכנסת שינוי במסגרת חוק ההסדרים במשק המדינה¹³ כדי לחייב את המפעילים להשתמש בכרטיס חכם משותף ובהשתתפות במסלקה לחלוקת פדיון כתנאי לחידוש רישיון ההפעלה. הנושא אושר בהחלטת ממשלה מס' 2226 מספטמבר 2007.

עד מועד סיום הביקורת לא הופעל כרטיס חכם באגד וכתוצאה מאי-הפעלתו אין אפשרות לנוסע באוטובוסים של כמה מפעילים ליהנות מהורדת המחירים שמומשה עם הפעלת הרפורמה, וכל עלייה לאוטובוס הופכת מטריד כתוצאה מתשלום נפרד בגין כל קטע נסיעה.

משרד התחבורה ציין בתשובתו מ-21.12.08 כי הצעות לשינוי בעניין זה הוגשו במסגרת חוק ההסדרים במשק המדינה אשתקד וממתנינים לדיון בוועדת הכספים.

המידע לציבור

1. כדי שנוסע יוכל לתכנן את נסיעתו ממקום למקום באמצעות תחבורה ציבורית עליו לקבל מידע מקיף, מהימן ועדכני. אגד מציעה מידע בנוגע לקווי האוטובוסים שלה בכמה אופנים: שירותי מודיעין טלפוניים; באתר האינטרנט של החברה; בשאילתא בטלפון הסלולרי; במודיעין מאויש בתחנות המרכזיות; ובדפי מידע. לכל מפעיל אתר מידע משלו באינטרנט, ובו ניתן לקבל מידע על קווי האוטובוסים שהוא מפעיל. כמו כן ניתן לקבל מידע מכל מפעיל בנפרד באמצעות הטלפון.

מתפקידו של משרד התחבורה היה לדאוג למרכז מידע משותף לכל מפעילי התחבורה הציבורית. זאת - כדי לספק לציבור הנוסעים מידע משולב על כל קווי האוטובוסים, יעד, מועדי נסיעתם ואפשרויות המעבר בין הקווים של המפעילים השונים.

עד מועד סיום הביקורת לא הקים משרד התחבורה מרכז מידע ארצי, ואין באפשרות ציבור הנוסעים לקבל מידע המרכז במקום אחד את כל הפרטים על קווי האוטובוסים של המפעילים השונים.

13 דברי הסבר להצ"ח חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית, לשנת הכספים 2008), התשס"ח-2007, הצ"ח ממשלה, מס' 338 מיום 15.10.07.

2. כדי לספק לציבור הנוסעים באוטובוסים מידע על מהלך הקו, תחנות העצירה והתחנה הקרובה יש להתקין באוטובוס מפה המראה את מסלול הקו, ולוח אלקטרוני המתעדכן במהלך הנסיעה ומסמן את התחנה הקרובה. הדבר מקובל זה שנים בתחבורה הציבורית בחו"ל.

מהביקורת עולה כי באוטובוסים של אגד אין כל מידע לנוסע על מסלול הנסיעה, או על התחנה הקרובה.

בתשובת משרד התחבורה למשרד מבקר המדינה מ-30.11.08 צוין כי כיום אגד פועלת לציוד האוטובוסים באמצעים טכנולוגיים, שיאפשרו מתן מידע באוטובוסים. עם הבשלת פרויקטים אלה, יכנסו למהלך של ציוד האוטובוסים במערכות מידע שיספקו מידע לציבור בתוך האוטובוס.

הטיפול בתלונות במשרד התחבורה

בינואר 2007 הוקמה במשרד התחבורה יחידה לפניות הציבור בתחבורה הציבורית. לפי נתוני היחידה לפניות הציבור התקבלו בשנת 2007, 2,687 תלונות; מהן נסגרו עד סוף 2007, 2,614 תלונות. מתוך כלל התלונות - 700 תלונות היו על אגד. נושאי התלונה העיקריים הם אי-עמידה בלוח הזמנים, מסלולי הקווים, התנהגות הנהג, ואי-איסוף נוסעים. כ-50% מכלל התלונות הופנו על ידי רכז היחידה לחקירה. נמצא, כי מתוך 73 תלונות פתוחות נשארו 69 לטיפול במחוז ירושלים והדרום.

רכז היחידה עורך בירור ראשוני של התלונות ומנתב את התלונות שנושאן הוא לכאורה עבירה על תקנות התעבורה להמשך טיפול לממונים המחוזיים לתחבורה. מהביקורת עולה כי רכז תלונות הציבור ביחידה לפניות הציבור בתח"צ אינו עורך מעקב אחר המשך הטיפול בתלונות, לאחר שהוא מעביר אותן לממונים המחוזיים.

חקירת תלונות של הציבור כלפי אגד במשרד התחבורה - בחלק מהתלונות עולות עבירות לכאורה על פי תקנות התעבורה, ועל פי חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים. במקרים אלה נחקרים החשודים ונגבות עדויות המתלוננים ביחידת החקירות שהוקמה לשם כך במשרד התחבורה, ותיקי החקירה מועברים בסיומה למחלקת התביעות במשרד התחבורה.

בשנת 2007 נפתחו 326 תיקי חקירה מכלל התלונות שהתקבלו נגד מפעילי אוטובוסים. אין בידי רכז תלונות הציבור ולא במחלקת הפיקוח שבאגף תח"צ במשרד התחבורה נתונים מרוכזים על מצב הטיפול בתיקי החקירה הנוגעים למפעילים הפרטיים ובאגד.

הביקורת של משרד מבקר המדינה העלתה כי עד ינואר 2007 הועברו לחוקרים 123 תיקי חקירה על אגד. מתוך התיקים שנפתחו במחלקת חקירות, 49 תיקים נסגרו מחוסר ראיות, וב-44 תיקים הוחלט להגיש כתב אישום. בתיקים שנסגרו מחוסר ראיות ארך הטיפול בממוצע 150 ימים, והיו אף כאלה שהטיפול בהם ארך עד ל-350 ימים.

לדעת משרד מבקר המדינה על משרד התחבורה להדק את הפיקוח על הטיפול בתלונות הציבור במשרד התחבורה עצמו ובקרב המפעילים השונים.

הסעת נכים¹⁴

על פי ההסכם שנחתם עם המפעילים, על המפעיל להתאים את סוג האוטובוס לקו. בכל קו מוגדר סוג האוטובוס הנדרש: עירוני או בין-עירוני¹⁵. על פי סעיף 19 לחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998, אדם עם מוגבלות זכאי לשירותי תח"צ נגישים ומתאימים לשימוש. שירותי תח"צ הוגדרו בסעיף זה כאוטובוסים בקווים עירוניים. על פי סעיף זה התקינו שר האוצר ושר התחבורה תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (הסדרת נגישות לשירותי תחבורה ציבורית), התשס"ג-2003.

על פי תקנות אלה, כל אוטובוס עירוני משנת ייצור 2003 יהיה אוטובוס שמתקיימות בו דרישות תקנה 5 (להלן - אוטובוס נגיש) ובכללן יותקן בו מיתקן הרמה לכניסה וליציאה של נוסעים הנעים בכסא גלגלים. לפי תקנה 7 לתקנות אלה, בתוך שנה מיום תחילת תקנות אלה (יוני 2003), יכינו המפקח על התעבורה במשרד התחבורה, המפעילים והרשויות המקומיות הנוגעות בדבר, תכנית לתקופה של 10 שנים להפעלת אוטובוסים נגישים בקווי השירות.

עוד לפני השלמת התקנות החל משרד התחבורה בהכנת תכנית להנגשת התח"צ. בפברואר 2002 הכין אגף תח"צ מתווה כללי לתהליך תכנון הנגשת התח"צ העירונית בכל המדינה, כ-220 ערים ומועצות מקומיות. על פי התכנית, הרשות המקומית תהיה אחראית על הדרך המשמשת גישה לתחנות רחוב ולמתקני תחבורה והמפעיל יהיה אחראי להכנסת אוטובוסים נגישים. האומדן להנגשת תשתיות עמד על כ-28 מיליון ש"ח ולהנגשת אוטובוסים כ-125 מיליון ש"ח.

1. הנגשת תשתיות¹⁶: בשלב ראשון הוחלט לבצע פיילוט במספר ישובים עירוניים ולגבש קריטריונים לקביעת סדר התקדמות הפרויקט ובשלב שני הוחלט לבצע תכנון מפורט של הנגשת כל הקווים העירוניים. מועד סיום השלב הראשון נאמד בכשנה.

במאי 2002 נקבעו עם מרכז השלטון המקומי אחת עשרה רשויות מקומיות בגדלים שונים בהן יבוצע הפיילוט. בכל אחת מהרשויות יהיה לפחות קו אוטובוס אחד שיהיה נגיש. העיריות שהשתתפו בפיילוט הכינו תכניות מפורטות לביצוע, אולם בשל עלותו הגבוהה של הפיילוט ביקשו העיריות ומרכז השלטון המקומי את סיועו של משרד התחבורה במימון.

משנת 2004 התנה משרד התחבורה את השתתפותו במימון פרויקטים תחבורתיים חדשים בכך שהרשות תתאים אותם ותנגיש אותם לנכים וכך בכל פרויקט תחבורתי חדש מבצעות הרשויות הנמכת אבני שפה, סימון מעברי חצייה וסילוק מכשולים.

בדצמבר 2007 הודיע שר התחבורה כי החל משנת התקציב 2008 הוא יעביר לרשויות המקומיות 10 מיליון ש"ח בכל שנה להנגשת תשתיות תחבורתיות ותחנות אוטובוסים לאנשים עם מוגבלויות.

2. הנגשת אוטובוסים: להשגת מטרה זאת כלל משרד התחבורה את החובה להשתמש באוטובוסים עירוניים העומדים בדרישות התקנות האמורות, בהסכמים שנחתמו עם המפעילים לאחר שנת 2003. כתוצאה מכך, כ-50% מהאוטובוסים של דן ואגד נגישים ורוב האוטובוסים העירוניים של המפעילים החדשים נגישים לנכים.

לדעת ועדת סדן, דפוסי התפעול של מערך התח"צ מבוססים על הניסיון עם אוכלוסיה בריאה. בדפוסים אלו אין כדי לענות על ביקושים ייחודיים לשירותי תח"צ האופייניים לאוכלוסיות של נכים עם קשת של מוגבלויות.

14 בעניין זה, ראו דוח 52ב "שילוב אנשים בעלי מוגבלויות בחברה ובעבודה" עמ' 135 (פורסם בשנת 2002).

15 אוטובוס עירוני כולל מעבר מרווח, רחבה לעמידת נוסעים, מדרגות ורצפה נמוכים. אוטובוס בין-עירוני כולל בדרך כלל מדרגות בכניסה ושני כסאות בכל מושב בשני צידי האוטובוס.

16 הנגשת תחנת האוטובוס, הדרך מהמדרכה הסמוכה לתוך סככת ההמתנה וממנה לעליה לאוטובוס.

לדעת משרד מבקר המדינה הנגשת האוטובוסים הוא צעד חשוב אך אינו מספק. בהיעדר נגישות לתחנות, משתמשים בעלי מוגבלויות אינם יכולים להשתמש גם באוטובוסים הנגישים. על משרד התחבורה לפעול לאלתר להנגשת תשתיות בתיאום עם הרשויות המקומיות כך שנכים ואנשים עם מוגבלויות יוכלו להשתמש בתחבורה הציבורית.

סיכום

משרד התחבורה קבע לו למטרה, להשיג באמצעות הרפורמה את ייעול התחבורה הציבורית, הגדלת השימוש בה, הגברת התחרות והעלאת רמת השירות. הביקורת על השירות לנוסע העלתה, כי חלה התקדמות בהשגת מטרת אלו, אך לא מספקת, ונמצאו ליקויים רבים ברמת השירות שמספקים מפעילים של תחבורה ציבורית באוטובוסים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד התחבורה לקבוע אמות מידה לאיכות השירות ולוודא את אכיפתן באמצעות פיקוח ובקרה הדוקים ויעילים יותר, ובכלל זאת בהפעלת אמצעי אכיפה. על משרד התחבורה לקבוע תנאי סף במכרזים שיבטיחו את זכותם של מפעילים בעלי צי אוטובוסים מספק, בעלי חוסן פיננסי ובעלי ביצוע איכותי וניקוד גבוה בשירות לציבור.

מאז שנת 2000 הוחל בתהליך רפורמה ובהכנסת מפעילים חדשים לתחבורה הציבורית. למרות זאת לא הקים משרד התחבורה לכלל המפעילים מערכות תומכות שיעודדו את השימוש וישפרו את רמת השירות לנוסע כגון: מרכז מידע ארצי, אתר אינטרנט משולב, מרכז שירות, מסלקה וכרטיס חכם.

במהלך השנים 2000-2008 אישר משרד התחבורה לאגד לבצע שינויים בקווים ישנים ולהפעיל קווים חדשים. חלקם לא הוגדרו בהסכם התחרות וניתנו לאגד ללא מכרז. במסגרת זו אגד גם קבעה כמות גדולה של תחנות, בתוך ערים שבהם פועלים מפעילים אחרים לפי מכרז. לדעת משרד מבקר המדינה על משרד התחבורה לגבש כללים הקובעים הגבלה על כניסת קווים בין-עירוניים לערים בהן פועל מפעיל אזורי שזכה במכרז לתפעול הקווים העירוניים.

לדעת משרד מבקר המדינה רמת השירות של מפעילי התחבורה הציבורית, ובכלל זה אגד, אינה מספקת. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את התופעה שישוברים שונים כדוגמת העיר מודיעין נשארים ללא תחבורה ציבורית מתאימה או שישוברים אחרים לא מקבלים שירותי תחבורה ציבורית ברמה נאותה, אף כי מדובר בשירות חיוני. על משרד התחבורה לוודא כי חברות האוטובוסים יספקו את השירות לציבור כנדרש על פי התקנות, הרישיונות ועל פי ההסכמים החתומים בין המשרד והמפעילים.