

משרד התחבורה והבטיחות בדרכים

שימוש בכרטיס רב-קו בתחבורה הציבורית



# תקציר

## רקע כללי

המדיניות המוצהרת זה שנים של משרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה) היא לטפל בבעיות התחבורה במדינה, ובכללן הגודש בכבישים, באמצעות קידום התחבורה הציבורית (להלן - תח"ץ)<sup>1</sup>, שילוב בין אמצעי תח"ץ שונים ושיפור הקישוריות ביניהם. לשם כך משרד התחבורה מסבסד את פעילות המפעילים השונים של התח"ץ - האוטובוסים, הרכבת הכבדה והרכבת הקלה (להלן - מפעילי התח"ץ). בשנים 2015 ו-2016 סבסד משרד התחבורה את פעילותם בסך כ-4,789 וכ-5,333 מיליוני ש"ח, בהתאמה.

כרטיס רב-קו - שהוא כרטיס אלקטרוני רב-פעמי (נטען) - הוכנס לשימוש בשנת 2007 בגוש דן, והשימוש בו הורחב בהדרגה לכל הארץ ולכל מפעילי התחבורה הציבורית. חלק ניכר מתשלומי הנסיעה בתח"ץ מבוצעים באמצעותו. בשנים 2015 ו-2016 החזיקו הנוסעים כ-2.8 מיליון וכ-3.3 מיליון כרטיסי רב-קו, בהתאמה. מפעילי תח"ץ מעבירים את הנתונים על ביצוע הפעילויות השונות בכרטיסים (כגון הנפקה, טעינה וביצוע נסיעות) למרכז שירות ארצי (להלן - מרכז השירות). המפעילים דיווחו על כ-767 מיליון וכ-818 מיליון נסיעות ("תיקופים") שבוצעו באמצעות כרטיס רב-קו בשנים אלו בהתאמה.

הגוף הממונה במשרד התחבורה על התכנון ועל הניהול של מערכות התח"ץ הוא הרשות הארצית לתחבורה ציבורית (להלן - הרשות הארצית או הרשות), שהוקמה בסוף שנת 2013. הרשות מנהלת את ענף התח"ץ ומפקחת עליו. בין היתר היא אחראית לתקציב התמיכות ולפיקוח והבקרה על רמת השירות של מפעילי התח"ץ, בהתאם להסכמים שחתם אתם משרד התחבורה. כמו כן, הרשות אחראית לקביעת המאפיינים, התקנים ושיטת ההפעלה של כרטיס רב-קו.

כמו כן, הרשות פועלת בשנים האחרונות ליישום המלצות מבקר המדינה למשרד התחבורה<sup>2</sup>, בדבר הצורך לפעול להקמת מרכז שירות ארצי וכן בכל הנוגע לטיפול בנושא אחידות תעריפי התח"ץ.

1 בנושא זה ראו גם מבקר המדינה, **דוח שנתי 67א** (2016), "משרד התחבורה והבטיחות בדרכים - הכנה וביצוע של התקציב להשגת מטרות המשרד", עמ' 464-544.

2 מבקר המדינה, **דוח שנתי 64א** (2013), "משרד התחבורה, התשתיות והבטיחות בדרכים - ארגון מחדש בתחבורה הציבורית במטרופולין תל אביב", עמ' 499-524.

## פעולות הביקורת

בחודשים אוגוסט 2016 - ינואר 2017 בדק משרד מבקר המדינה היבטים של השימוש בכרטיס רב-קו בתח"ץ, בין השאר בעקבות תלונות של נוסעי תח"ץ בנושא שהתקבלו במשרד מבקר המדינה. הביקורת נעשתה ברשות הארצית. בדיקות השלמה נעשו בחברת בנק הדואר בע"מ (להלן - בנק הדואר), האחראי לתפעול מרכז השירות (מסלקה) של כרטיס רב-קו, ואצל מפעילים עיקריים של תח"ץ: אגד - אגודה שיתופית לתחבורה ציבורית בע"מ (להלן - אגד), חברת דן - חברה ציבורית לתחבורה בע"מ (להלן - דן) וחברת רכבת ישראל בע"מ (להלן - רכבת ישראל).

## הליקויים העיקריים

### ליקויים בהנפקה של כרטיס רב-קו

הנפקת כרטיס רב-קו אישיים וחצי אנונימיים נעשתה ב-118 עמדות שירות מאוישות בארץ. בתל אביב-יפו ובירושלים יש שמונה עמדות שירות, ואילו במטרופולין באר שבע יש רק שלוש עמדות שירות, ובערים כמו בית שמש ונתניה - רק עמדת שירות אחת.

אין אחידות בתקופת המינוי החודשי ברכבת (30 יום מיום הפעלת הכרטיס) ובאוטובוסים (על פי חודש קלנדר).

### ליקויים בטעינה של כרטיס רב-קו

היקף הטעינות באמצעות רשת האינטרנט ומכשירי טלפון חכמים הוא נמוך, ואין עמדות טעינה הפזורות בארץ לאורך קווי הנסיעה המרכזיים או במרכזי קניית גדולים. מרבית מחזיקי הכרטיס טוענים אותו אצל נהג האוטובוס, וכך זמן שהייתו בתחנה וזמן הנסיעה מתארכים.

מחזיק כרטיס רב-קו שצריך לקבל החזר או לשחזר את כרטיסו (למעט מינוי תקופתי) נדרש לעתים לחכות 72 שעות ממועד הפנייה לעמדת השירות כדי שיהיה אפשר לשחזר את כל הפעולות בכרטיסו, אם נעשו אצל מפעילים שונים.

הנפקת כרטיסי רב-קו אישיים וחצי אנונימיים נעשתה בעמדות שירות מאוישות בארץ. בתל אביב-יפו ובירושלים יש שמונה עמדות שירות, ואילו במטרופולין באר שבע יש רק שלוש עמדות שירות, ובערים כמו בית שמש ונתניה - רק עמדת שירות אחת

## ליקויים בתיקוף וחיוב של כרטיסי הרב-קו

יש מחזיקי רב-קו שאינם יודעים כי חובתם לתקף את כרטיסים אף בנסיעה שאינה מחייבת תשלום, למשל נסיעה במיניו חודשי והם עלולים לשלם תעריף מוגדל ("קנס") בשל כך.

הרחבת השימוש במערכות פתוחות (מערכות שיש בהן תיקוף רב-קו שלא בסמיכות לנהג וללא התערבות) מחייבת הפעלת מנגנוני אכיפה מתאימים כדי להבטיח את תיקוף הכרטיסים כנדרש ואת שלמות הדיווחים על מספרי הנוסעים.

אנשי כוחות הביטחון אינם נדרשים לתקף את נסיעותיהם בתח"ץ, ולפיכך אין מידע על היקפן.

תיקוף הנסיעות על ידי אנשי כוחות הביטחון יכול לאפשר התחשבנות מלאה עם מפעילי התח"ץ ומשרד התחבורה על פי היקף הנסיעות בפועל. מידע מלא על מספרי הנוסעים עשוי לסייע למפעילי התח"ץ בתכנון קווי שירות ולוחות זמנים, והסדרת התשלומים להם.

## ליקויים בהתקשרות להפעלת מרכז השירות ובגיבוי

משרד התחבורה התקשר בשנת 2010 עם בנק הדואר בדרך של פטור ממכר לתקופה של שלוש שנים לביצוע פיילוט בהיקף של עד 10 מיליון ש"ח. ההתקשרות הוארכה פעמים מספר במהלך השנים, בדרך של פטור ממכר, זאת בלא בדיקה מעמיקה של הפרויקט ועלויותיו, ולמרות הנחיית החשכ"ל לצאת למכרז פומבי עד סוף 2015. ההתקשרות הוארכה שוב בסוף שנת 2016 לשנתיים. היקף ההתקשרות הכולל הגיע לכ-60 מיליון ש"ח.

אין אתר גיבוי למערך כרטיסי רב-קו אלא רק לנתונים, דבר שמגביר את הסכנה לפגיעה בשירות לנוסעים ובהכנסות בעקבות תקיפה או תקלה במרכז השירות.

## ההמלצות העיקריות

על משרד התחבורה להוסיף חלופות לטעינת כרטיסי הרב-קו ברחבי הארץ, ובכללן עמדות מאוישות ועמדות טעינה לאורך קווי התח"ץ ובמרכזים המשרתים אוכלוסיות גדולות. כמו כן על המשרד לפתח וליישם אפשרויות טעינה באמצעים טכנולוגיים מתקדמים יותר, כגון טעינה באמצעות האינטרנט ויישומונים, ולהביאן לידיעת הציבור.

על משרד התחבורה לייעל את הליכי החזר והזיכוי הכספי של מחזיקי כרטיסי רב-קו כדי שלא ייאלצו לחכות 72 שעות ממועד הפנייה למרכז השירות.

על משרד התחבורה לפעול עם משרד הביטחון ועם משטרת ישראל ושירות בתי הסוהר, כדי לקבוע בהקדם כללים לתיקוף נסיעותיהם של אנשי כוחות הביטחון בתח"ץ ולאסוף מידע על היקפן, בכפוף למגבלות אבטחת המידע ולמגבלות נדרשות אחרות.

על משרד התחבורה לבחון ייזום של חקיקה ראשית ושל חקיקת משנה להסדרת סמכויות האכיפה של מפעילי התח"ץ על הנוסעים. כמו כן על המשרד לפעול להגברת יידוע הנוסעים על חובתם לתקף את כרטיס הרב-קו גם כאשר אין חובת תשלום בעד הנסיעה.

על משרד התחבורה לבחון את האפשרות לקבוע שיעורים שונים של תעריף מוגדל (המשולם כ"קנס"), וכן עליו לשקול הבחנה בין נסיעה שהנוסע לא שילם בעדה ובין נסיעה ששולם בעדה, אך הכרטיס לא תוקף.

על משרד התחבורה להפיק לקחים מתהליך ההתקשרות להפעלת מרכז השירות בבנק הדואר ולבחון התארגנות אסטרטגית כוללת למערך כרטוס משולב לתחבורה הציבורית, הפעלת מערכות דומות למערכות הכרטוס בעולם ופרסום מכרז בין-לאומי. ראוי שכל אלה ייעשו לפני תום תקופת הפטור ממכרז שניתן בהתקשרות הנוכחית עם בנק הדואר.

על משרד התחבורה לפעול בדחיפות להשלמת מערך הגיבוי של מרכז השירות.

## סיכום

הגודש בכבישי ישראל מחייב לקדם את התחבורה הציבורית במדינה. בשנים האחרונות פועל משרד התחבורה לפיתוחו ולשיפורו של מערך שירותי התחבורה לציבור ברחבי הארץ. כדי להרחיב את השימוש בתחבורה הציבורית ולשפר את השירות לנוסעים עשה משרד התחבורה כמה רפורמות בנושא, כגון הוזלת התעריפים ומתן אפשרות מעבר בין אמצעי תחבורה שונים בתוך המטרופולינים ללא תשלום. כרטיס הרב-קו הוא רכיב עיקרי ביישום רפורמות אלו, והשימוש בו יכול לסייע בשיפור השירות וחויית הנסיעה. יצוין כי הצעת חוק להסדרת השימוש בכרטיס רב-קו עברה בקריאה ראשונה בכנסת בינואר 2017.

התגלו ליקויים שונים בהליכי ההנפקה, ההטענה והתיקוף של כרטיס הרב-קו ואכיפת התשלום. עוד נמצא כי במקרים מסוימים לא ניתנו הנחות בדמי הנסיעה לזכאים לכך על פי חוקים וצווים, כגון הנחות לאזרחים ותיקים.

מערכת תחבורה ציבורית יעילה ואיכותית יכולה לשנות הרגלי נסיעה של תושבי המדינה, להרחיב את השימוש בה לאוכלוסיות נוספות ולהעלות את מספר המשתמשים בה. מאחר שכרטיס הרב-קו הוא רכיב חשוב במערכת, על משרד התחבורה לשפר את הליכי ההנפקה, הטעינה והשירות למחזיקי הכרטיס. כמו כן, על המשרד לבחון את מערך אכיפת התשלום כדי להבטיח גבייה מלאה של דמי הנסיעה מכל נוסע. על משרד התחבורה גם לסייע בהליכי החקיקה ולהקפיד על מתן הנחות שהנוסעים זכאים להן על פי החוק והצווים.

## מבוא

המדיניות המוצהרת זה שנים של משרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה) היא לטפל בבעיות התחבורה במדינה, ובכללן הגודש בכבישים, באמצעות קידום התחבורה הציבורית (להלן - תח"ץ), שילוב של אמצעי תח"ץ שונים ושיפור הקישוריות ביניהם. לשם כך משרד התחבורה מסבסד את פעילות המפעילים השונים של התח"ץ - האוטובוסים, הרכבת הכבדה והרכבת הקלה (להלן - מפעילי תח"ץ או המפעילים). בשנים 2015 ו-2016 סבסד משרד התחבורה את פעילותם בסך כ-4,789 וכ-5,333 מיליוני ש"ח, בהתאמה.

חלק ניכר מתשלומי הנוסעים בעד נסיעות בתח"ץ משולמים באמצעות "כרטיס רב-קו": כרטיס אלקטרוני רב-פעמי (נטען). בשנים 2015 ו-2016 החזיקו הנוסעים כ-2.8 מיליון וכ-3.3 מיליון כרטיסי רב-קו, בהתאמה<sup>3</sup>. המפעילים מעבירים את הנתונים על ביצוע הפעילויות השונות בכרטיסים (כגון הנפקה, טעינות וביצוע נסיעות) למרכז שירות ארצי (להלן - מרכז השירות). מפעילי התח"ץ דיווחו על כ-767 וכ-818 מיליון נסיעות ("תיקופים") שבוצעו באמצעות כרטיסי רב-קו בשנים אלו, בהתאמה.

הגוף הממונה במשרד התחבורה על התכנון ועל הניהול של מערכות התח"ץ הוא הרשות הארצית לתחבורה ציבורית (להלן - הרשות הארצית או הרשות), שהוקמה בסוף שנת 2013. הרשות אחראית לתקציב התמיכות ולפיקוח והבקרה על רמת השירות של המפעילים, לפי הסכמים שחתם עמם משרד התחבורה. הרשות אחראית גם לקביעת המאפיינים, התקנים ושיטת ההפעלה של כרטיס רב-קו.

בעקבות הערת מבקר המדינה בעבר למשרד התחבורה<sup>4</sup> על הצורך לפעול להקמת מרכז שירות ארצי וכן לטפל בנושא תעריפי התחבורה הציבורית כדי לייצר מערכת מחירים אחידה, פועלת הרשות בשנים האחרונות ליישום המלצות אלה.

בחודשים אוגוסט 2016 - ינואר 2017 בדק משרד מבקר המדינה היבטים של השימוש בכרטיס רב-קו בתח"ץ. הביקורת נעשתה ברשות הארצית. בדיקות השלמה נעשו בחברת בנק הדואר בע"מ (להלן - בנק הדואר), האחראית לתפעול מרכז השירות (מסלקה) של כרטיסי רב-קו, ואצל המפעילים העיקריים: אגד - אגודה שיתופית לתחבורה ציבורית בע"מ (להלן - אגד), חברת דן - חברה ציבורית לתחבורה בע"מ (להלן - דן) וחברת רכבת ישראל בע"מ (להלן - רכבת ישראל).

## כרטיס רב-קו

כדי לעודד את השימוש בתח"ץ החליטה הממשלה כבר ב-1998<sup>5</sup> על שינוי שיטת הכרטוס ושימוש בכרטיס רב-קו לנסיעה בתח"ץ. המטרות העיקריות של השימוש

3 כרטיסים פעילים, בניכוי כרטיסים שהוצהר עליהם "אבדחים" והנוסע קיבל כרטיס חלופי; יש נוסעים שבידם יותר מכרטיס אחד למרות הנחיית המשרד שאין להנפיק לנוסע יותר מכרטיס אחד.

4 מבקר המדינה, **דוח שנתי 64א** (2013), "משרד התחבורה, התשתיות והבטיחות בדרכים - ארגון מחדש בתחבורה הציבורית במטרופולין תל אביב", עמ' 499-524.

5 החלטת ממשלה 648 מיום 12.8.98.

בכרטיס: יצירת אמצעי תשלום אחיד אצל המפעילים השונים; מתן אפשרות לבצע נסיעות משולבות אצל מפעילים שונים והקלת המעבר ביניהם; הרחבת חלופות הנסיעה לנוסע; הגברת התחרות; ייעול מערכת התח"ץ. הממשלה החליטה על קביעת הסדרים המחייבים שימוש משותף בכרטיסים ובכרטיסיות של מפעילי תח"ץ והפעלת מרכז שירות משותף עד סוף פברואר 2002.

במהלך השנים התקשרה המדינה עם מפעילים נוספים של קווי שירות באוטובוסים. לפני התחלת השימוש הכולל ברב-קו רכשו המפעילים הגדולים (אגד, דן ורכבת ישראל) מערכות עצמאיות ממוחשבות לכרטוס. כרטיס רב-קו הוכנס לשימוש בשנת 2007 בגוש דן, והשימוש בו הורחב בהדרגה לכל הארץ ולכל מפעילי התח"ץ. בשנת 2011 החלה לפעול בירושלים הרכבת הקלה (להלן - רק"ל) בהפעלתה של חברת סיטיפס בע"מ<sup>6</sup> (להלן - זכיין הרכבת הקלה). כמו כן החלו לפעול קווי "מטרונית"<sup>7</sup> במטרופולין חיפה, ורכבת ישראל פתחה קווי רכבת נוספים.

אלה הסדרי הנסיעה העיקריים ("חוזים" בין הנוסע למפעיל) הנוגעים לשימוש ברב-קו: כרטיס נסיעה תקופתי (יומי, שבועי וחודשי) לא מוגבל באזור הנסיעה; הטענת הכרטיס בסכום מסוים לשימוש באמצעי תח"ץ שונים (להלן - "ערך צבור"); כרטיסייה לנסיעה ברכבת מיעד ליעד. אפשר לטעון בכרטיס רב-קו עד שמונה חוזים.

הרשות פעלה מאז הקמתה ב-2013 ליישום ולהרחבתו של השימוש בכרטיס רב-קו ולהפעלת מרכז השירות הארצי בנושא זה. הודות להפעלת מרכז השירות התאפשר למשרד התחבורה בשנים האחרונות לעשות שינויים בהסדרי הנסיעה ובתעריפים כדי להרחיב את היקף הנסיעות באמצעות התח"ץ. שינויים אלה כללו פישוט ההסדרים וצמצום סוגי התעריפים למשתמשים. למשל, ב-2016 קבע משרד התחבורה הסדרי נסיעה תקופתיים (חודשי, שבועי ויומי) בארבעת המטרופולינים הגדולים (תל אביב-יפו, ירושלים, חיפה ובאר שבע); גבולותיהם הורחבו, והם כוללים אפשרות נסיעה ללא הגבלה בתחומי האזור בכל אמצעי התח"ץ. שינויים אלה הביאו לידי הוזלת הנסיעה בתח"ץ. כדי להרחיב את השימוש בכרטיס רב-קו, הקנה משרד התחבורה לבעלי כרטיסים אלו הטבות נוספות, כגון אפשרות מעבר בין מפעילים שונים באותו אזור ללא חיוב נוסף במשך 90 דקות וקבלת הנחות בעת טעינת סכום כסף לשימוש אצל מפעילי התח"ץ השונים ("ערך צבור").

להלן נתונים על היקף האוכלוסייה ומספר נסיעות נוסע בתח"ץ לפי אמצעי תחבורה (באלפים) בשנים 2014-2016:

6 הממשלה הקימה את הרק"ל בשיטת BOT: זכיין מהמגזר הפרטי הופקד על הקמת הרכבת, על הפעלתה ועל גביית דמי הנסיעה לתקופה של 30 שנה. בסוף התקופה תועבר הבעלות על הרק"ל למדינה.

7 מערכת אוטובוסים ארוכים הנעים רוב דרכם על מסלולים ייעודיים לתח"ץ בחיפה.



לוח 1: היקף האוכלוסייה ונסיעות נוסע בתח"ץ לפי אמצעי תחבורה, באלפים (2016-2014)

נוסעים בתחבורה ציבורית				האוכלוסייה	השנה
סה"כ	רק"ל	רכבת ישראל	אוטובוסים*		
758,846	37,664	48,541	672,641	8,296	2014
766,947	36,405	52,813	677,729	8,420	2015
818,162	37,676	60,093	720,393	8,585	2016
		**			
<b>7.82</b>	<b>0.03</b>	<b>23.80</b>	<b>7.10</b>	<b>3.48</b>	<b>השינוי 2016-2014 באחוזים</b>

על פי נתוני משרד התחבורה.

\* נתוני הנסיעה באוטובוסים הם על פי נתוני משרד התחבורה ואינם כוללים נסיעות נוסעים מכוחות הביטחון, ילדים בני חמש ומטה ונוסעים שלא תיקפו את כרטיסם כחוק.

\*\* בשנת 2016 פתחה רכבת ישראל את קו "רכבת העמק", ובחודשים הראשונים להפעלתו לא גבתה בו דמי נסיעה, בהתאם לצו הפיקוח על המחירים.

מהלוח עולה כי בשלוש השנים האחרונות היה שיעור הריבוי של הנוסעים בתח"ץ כפול משיעור הריבוי של האוכלוסייה, נתון המלמד על עלייה בשימוש בתח"ץ. שיעור העלייה הגבוה ביותר הוא בנסיעות ברכבת ישראל - עלייה של כ-24%.

בשנים 2015-2014 הייתה כמות הנוסעים באוטובוסים קבועה אף שהאוכלוסייה גדלה ב-1.5%. עם זאת, ב-2016 הייתה עלייה ניכרת בנסיעות באוטובוסים. אפשר שהסיבות לכך הן הזלת מחירי הנסיעה, האפשרות לשלב נסיעות בין מפעילים שונים בתוך המטרופולינים והרחבת תחומי המטרופולינים. יצוין כי מאחר שנתוני הנוסעים באוטובוסים אינם מלאים, ייתכן ששיעורי השינוי שונים במקצת.

משרד התחבורה הודיע בתשובתו מאפריל 2017 (להלן - תשובת משרד התחבורה) כי הוא עורך ניתוחים תקופתיים (חודשיים, רבעוניים ושנתיים) במטרה לזהות שינויים באופי, במספר ובמאפיינים נוספים של הנוסעים בתחבורה הציבורית כדי להרחיב את היקף השימוש בה.

מגמת העלייה במספר המשתמשים בתח"ץ מלמדת על השפעת השיפורים והרחבת אפשרויות הנסיעה שביצעה הרשות בשנים האחרונות. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה כי שימוש במערכות מחשוב מתקדמות, (בנושא זה ראו גם להלן) עשוי לסייע בנייתו הנתונים כדי לזהות את צורכי הנוסעים ולהעלות את מספר המשתמשים בתח"ץ.

## חקיקה

מיליוני נוסעים עושים פעולות כספיות בכרטיסי רב-קו לצורך נסיעותיהם בתח"ץ, והמדינה משלמת למפעילי התח"ץ מדי שנה בשנה מיליארדי ש"ח על סמך החיובים בכרטיסים האלה. לכן חשוב לעגן בחוק ובתקנות את השימוש בכרטיסים, כולל הסדרי הנחות לזכאים, וכן נושאים אחרים, כגון סדרי הנפקת הכרטיסים וטעינתם, אסדרת פעילות המפעילים והקמת מרכז שירות משותף. הממשלה החליטה כבר ב-1998 כי יש צורך בחקיקת חוק בנושא, שיכלול הסדרים לאבטחת פרטיותם של מחזיקי הכרטיס. עד מועד סיום הביקורת טרם הושלם הליך החקיקה.

מאז הפעלתו של כרטיס רב-קו חלק ניכר מתשלומי הנסיעה בתח"ץ מבוצעים באמצעותו. הנוסע משלם מראש בגין הנסיעות, אבל חייב גם לתקף את הכרטיס בכל נסיעה לפני עלייתו לקו הנסיעה או אחריה. בכרטיס רב-קו מותקן שבב מחשב, ובו נאגרים נתונים על זכויות הנסיעה שתמורתן שולמה מראש, על הנסיעות האחרונות שבגין חויב הכרטיס ועל הנסיעות שבגין תוקף הכרטיס. נתוני הנסיעות מועברים מהמפעילים למרכז השירות, המנוהל בבנק הדואר. המידע על הנסיעות שבוצעו עשוי לטייב את המידע העומד לרשות מפעילי התח"ץ, המתכננים והמאסדרים ולאפשר להם לשפר ולייעל את פיתוח רשת הקווים. עם זאת, צבירת הנתונים בשבב עלולה לפגוע במידה מסוימת בפרטיות הנוסע.

אסדרת הנסיעה באוטובוס מעוגנת בפקודת התעבורה, ואסדרת הנסיעה ברכבות (רכבת ישראל ורק"ל) מוסדרת בפקודת מסילות הברזל [נוסח חדש], התשל"ב-1972 (להלן - פקודת מסילות הברזל). מאחר שכרטיס רב-קו מאפשר שילוב נסיעות באמצעי תח"ץ שונים, חשוב לעגן בחוק ובתקנות את הנושא הזה ונושאים אחרים, כגון הנפקת הכרטיס וטעינתו; קביעת הסדרי תשלום והסדרי הנחות; הקמת מרכז שירות לכרטיסי רב-קו; אבטחת מידע; אסדרת פעילות המפעילים; הענקת סמכויות למפעילים לאכיפה של תשלום דמי הנסיעה או של תיקוף הכרטיס.

יצוין כי עוד בשנת 1998 החליטה הממשלה על חקיקת חוק להסדרת השימוש בכרטיס רב-קו. ב-2007 החליטה הממשלה<sup>8</sup> להטיל על שר התחבורה לתקן את תקנה 404 לתקנות התעבורה כך שתובהר סמכותו של המפקח על התעבורה לתת לבעלי רישיון להפעלת תחבורה ציבורית הוראות בדבר כרטוס משותף, לרבות חיוב מפעילים להסדיר את חלוקת ההכנסות הנובעות מן הכרטוס המשותף להן. ואולם עד למועד סיום הביקורת לא שונתה התקנה.

כבר ב-2010 הכין משרד התחבורה הצעת חוק להסדרת השימוש בכרטיס רב-קו ולתיקון פקודת התעבורה ופקודת מסילות הברזל<sup>9</sup>. בפברואר 2012 העריך משרד המשפטים כי נדרשים כחודשיים לגיבוש הסדר חקיקה מתואם. ב-2013 הכין משרד התחבורה תזכיר חוק להסדרת השימוש בכרטוס החכם (כרטיס רב-קו) בתחבורה הציבורית<sup>10</sup>, אך גם יוזמה זו לא הבשילה בגלל שינויים רבים שחלו בשימוש בכרטיס.

8 החלטה 2226 של הממשלה מיום 12.08.07: "הסדרת רישוי תחבורה ציבורית".

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

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

**משרד מבקר המדינה  
מעיר למשרד  
התחבורה כי עליו  
לבחון כיצד ניתן  
לקדם את הליך  
החקיקה בנושא  
הסדרת השימוש  
בכרטיסי רב-קו**

ביוני 2016 פורסמה הצעת חוק מטעם הממשלה בנושא הסדרה זו<sup>11</sup>. ביולי 2016 אישרה מליאת הכנסת את הצעת החוק בקריאה ראשונה, ובינואר 2017 התקיים הדיון הראשון בה ובהצעת חוק פרטית בנושא<sup>12</sup> בוועדת הכלכלה של הכנסת. עד מועד סיום הביקורת טרם הושלם הליך החקיקה.

משרד המשפטים הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2017 כי הוא רואה חשיבות בקידום החקיקה בנושא זה. הוא הוסיף כי סייע בגיבוש הסדר חקיקה המאזן בין הצורך לשפר את התחבורה לבין הצורך לשמור על פרטיות הנוסעים.

הליך החקיקה נמשך זה שנים רבות. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה כי עליו לבחון כיצד ניתן לקדם את הליך החקיקה בנושא הסדרת השימוש בכרטיסי רב-קו.

משרד התחבורה הודיע בתשובתו מאפריל 2017 (להלן - תשובת משרד התחבורה) כי "יפעל על מנת לנסות ולזרז את השלמת הליך החקיקה".

## הגנת הפרטיות

הזכות לפרטיות היא זכות יסוד המעוגנת בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. עקרון המידתיות מחייב כי נוסע המשתמש בכרטיס רב-קו יקבל את השירות מתוך מזעור הפגיעה בפרטיותו ככל האפשר.

קיימים שלושה סוגים של כרטיס רב-קו:

- א. כרטיס אישי: על הכרטיס מוטבעים שם בעל הכרטיס ותמונתו וכן שם הכולל מידע על זכאותו להנחות על פי מאפיינים אישיים. אם אבד הכרטיס או נגנב, אפשר לשחזר את נתוניו באמצעות מרכז השירות ולזכותו בהתאם.
  - ב. כרטיס חצי אנונימי: מוטבעות עליו ארבע הספרות האחרונות של תעודת הזהות של בעל הכרטיס ותמונתו. כרטיס זה מקנה את ההנחות שבעל הכרטיס זכאי להן, אך הנתונים האלה אינם נשמרים במאגר מידע. הכרטיס אינו ניתן לשחזור.
  - ג. כרטיס אנונימי: אין מוטבעים עליו פרטים מזהים, והוא אינו מאפשר מתן הנחות לזכאים, אלא רק הנחות הניתנות לכל אדם. הכרטיס האנונימי מאפשר, ללא הגבלה, טעינות חוזרות של חלק מהסדרי הנסיעה ו"חוזים" (לדוגמה, ערך צבור או כרטיסיות). אם אבד הכרטיס אין בעליו יכול לשחזר אותו.
1. בעת הנפקת כרטיס רב-קו אישי מבקש הכרטיס נדרש למסור מידע אישי (כגון זכותו להנחות מתוקף היותו זכאי הביטוח הלאומי, אזרח ותיק או סטודנט). בעת השימוש בכרטיס נאסף בו ובמרכז השירות מידע נוסף על אודות מחזיק

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

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

הכרטיס, למשל פרטים על נסיעותיו האחרונות, ובכלל זה מועד הנסיעה (לרבות השעה המדויקת), מספר הקו ותחנת העלייה על אמצעי התחבורה. חלק ממידע זה הוא בגדר "מידע רגיש" כהגדרתו בסעיף 7 לחוק הגנת הפרטיות התשמ"א-1981 (להלן - חוק הגנת הפרטיות), ולכן יש להסדיר את הנושא ולנקוט את כל האמצעים כדי למנוע את דליפת המידע.

בהחלטת הממשלה מ-2007<sup>13</sup> נקבע כי הקמת מערך הכרטוס החכם (כרטיס רב-קו) תיעשה בתיאום עם משרד המשפטים, בין השאר לעניין חוק הגנת הפרטיות והקמת מאגרי מידע, ואולם בתזכיר חוק שהכין משרד התחבורה ב-2010 לא נכללו נושאים אלה. במהלך דיון בכנסת בינואר 2012<sup>14</sup> התריע מנהל אגף תח"ץ דאז במשרד התחבורה כי להערכתו, החקיקה הקיימת בנושא הגנת הפרטיות בניהול מאגרי מידע לכרטיסים חכמים (רב-קו) אינה מספקת, וכי הוא שותף לחלק מההחלטות בנוגע לפגיעה בפרטיות.

בפברואר 2012 פרסם רשם מאגרי מידע ברשות למשפט, טכנולוגיה ומידע במשרד המשפטים (להלן - רמו"ט או הרשם)<sup>15</sup> הסדרי ביניים והנחיות בנושא תחולת ההוראות של חוק הגנת הפרטיות על מאגרי המידע של כרטיסי רב-קו אצל מפעילי התחבורה הציבורית (להלן - הנחיות רמו"ט). תוקף ההנחיות: ממרץ ואפריל 2012 ועד לקביעת הסדר ביניים אחר או עד להשלמת החקיקה. ההנחיות כללו, בין השאר, הפרדת המידע האישי על הנוסעים מנתוני נסיעותיהם והצפתו. מפעילי התחבורה הציבורית פעלו ליישום הנחיה זו, בבקרת הרשות.

רמו"ט הודיעה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2017, כי היא התריעה מראש אודות התחלת השימוש בכרטיסי רב-קו מבלי שהושלם הליך החקיקה כנדרש.

הנושא טרם הוסדר בחוק, ולכן הנחיות רמו"ט לתקופת הביניים עדיין בתוקף זה חמש שנים.

2. בכל הנוגע למימוש הזכות לפרטיות ולבחירה בכרטיס אנונימי, ועד להשלמת הליך החקיקה כאמור, קבע הרשם בהנחיותיו כי האפשרות להפיק כרטיס רב-קו אנונימי תובלט על השלטים שבעמדות ההנפקה ובאתרי האינטרנט של המפעילים, זאת עד שיעוגן נושא זה בחוק וירוכזו נתוני הנוסעים רק במאגר הנתונים של מרכז השירות. באתר האינטרנט של משרד התחבורה מצוינת האפשרות להפיק כרטיס חצי אנונימי.

13 ראו הערת שוליים 8 לעיל.

14 ישיבה משותפת של הוועדה המיוחדת לפניית הציבור ושל ועדת המשנה של ועדת הכלכלה מינואר 2012.

15 הנחיית רשם מאגרי מידע, ינואר 2012.

על משרד התחבורה  
ועל המפעילים  
השונים להבליט את  
המידע על האפשרות  
להשתמש לא רק  
בכרטיס רב-קו אישי,  
אלא גם בכרטיס  
אנונימי או חצי אנונימי

משרד מבקר המדינה מעיר כי על משרד התחבורה ועל המפעילים השונים להבליט את המידע על האפשרות להשתמש לא רק בכרטיס רב-קו אישי, אלא גם בכרטיס אנונימי או חצי אנונימי.

משרד התחבורה הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי בעקבות הערתו הוא הוציא תזכורת בנושא למפעילי התח"ץ.

## הנחות לזכאים

מחירי הנסיעה ברכבת ישראל, בקווי השירות באוטובוסים וברכבת מקומית נקבעים בצווים לפי חוק פיקוח על מצרכים ושירותים, התשע"ו-1996 (להלן - צו הפיקוח על המחירים). משתמשים רבים בתח"ץ הם קשישים, ילדים, סטודנטים ואוכלוסיות מוחלשות. אוכלוסיות נוסעים מסוימות זכאיות להנחות בתעריפי הנסיעה בתח"ץ על פי החוקים והתקנות של מדינת ישראל ובפיקוח משרד התחבורה. זכאותם להנחות אמורה שלא להיפגע מקיומם של תנאי שימוש בכרטיס הרב-קו.

1. לפי חוק האזרחים הוותיקים, התש"ן-1989 (להלן - חוק האזרחים הוותיקים) (סעיף 10), אזרח ותיק זכאי להנחה בשיעור של 50% מדמי הנסיעה בתח"ץ, הן בנסיעה עירונית והן בנסיעה בין-עירונית. ההנחה אמורה לחול על כל סוגי הכרטיסים. משרד התחבורה מממן הנחה זו, והיקף תשלומי המדינה למפעילים למימונה היה בשנים 2015 ו-2016 כ-276 מיליון ו-251 מיליון ש"ח בהתאמה.

ב-2011 קבע משרד התחבורה כי הנחות בתעריפי הנסיעות (לפי הסדרי ההנחות, כגון כרטיסיות והנחות בגין נסיעות הלוך ושוב) יותנו בתשלום באמצעות כרטיס רב-קו. בכך איפשר משרד התחבורה את שלילת ההנחה מנוסע שאינו מחזיק כרטיס רב-קו. מפעילי תחבורה ציבורית כגון אגד, דן והרכבת אפשרו רכישת כרטיס נסיעה בודד לאזרח ותיק על סמך הצגת תעודת אזרח ותיק, ללא צורך בהנפקת כרטיס רב-קו. מדצמבר 2014 החלה רכ"ל להתנות את מתן ההנחה לאזרחים ותיקים בתשלום בכרטיס רב-קו או ברכישת כרטיס הלוך ושוב.

בדצמבר 2014 הגישו נציגי עמותת "כן לזקן - לקידום זכויות הזקנים" עתירה למתן צו על תנאי וצו ביניים<sup>16</sup> בנוגע להפרת חוק האזרחים הוותיקים. בדצמבר 2016 נתן בית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק צו על תנאי המורה לרכ"ל לבוא וליתן טעם מדוע לא ימכרו את כל סוגי הכרטיסים באופן המבטיח את מתן ההנחה הקבועה בסעיף 10 לחוק.

משרד התחבורה הנחה את מפעיל הכרמלית בחיפה כי את זכאות האזרחים הוותיקים להנחה יש להתנות מתחילת ינואר 2017 בשימוש בכרטיס רב-קו אישי בלבד.

16 בג"ץ 8570/14 "כן לזקן - לקידום זכויות הזקנים" נ' שר התחבורה (פורסם במאגר ממוחשב, 29.12.16).

על משרד התחבורה  
ליזום חקיקה מתאימה  
בנושא הסדרי  
התשלום וההנחות  
בגין נסיעות ולבחון,  
בין היתר, אם ראוי  
שקבלת הנחות תותנה  
בתשלום בכרטיס  
הרב-קו

מפעיל הכרמלית הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2017, כי כמפעיל תחבורה ציבורית הוא כפוף להנחיות משרד התחבורה בכל הקשור למתן הנחות ולמחירי כרטיסים לקהלים השונים, אבל עד סוף ינואר 2017 הוא המשיך למכור לאזרחים ותיקים כרטיסים מתוך מתן ההנחה הקבועה בסעיף 10 לחוק, ולא התנה זאת בשימוש בכרטיס רב-קו. יש לציין כי פעילות הכרמלית הופסקה בתחילת פברואר 2017 בעקבות שריפה וטרם חודשה מאז.

2. בפברואר 2014 הורה משרד התחבורה לזכיון הרק"ל כי החל בתאריך 7.3.14 תוגבל אפשרות המעבר בין מפעילים במשך 90 דקות ממועד התיקוף הראשון בלי חיוב בעד נסיעה נוספת: אפשרות זו תינתן רק למחזיקי כרטיס רב-קו, ולא למחזיקי כרטיס יחיד.

רק בעקבות תלונותיהם של נוסעים לוועדת ערר על חיובים מוגדלים ברק"ל (להלן - ועדת הערר) התברר כי ההנחיה האמורה של משרד התחבורה לזכיון הרק"ל לא התיישבה עם הוראות צו הפיקוח בדבר מחירי נסיעה למשך 90 דקות ממועד התיקוף הראשון, ולעתים נוסעים שהשתמשו בכרטיס נייר נאלצו לשלם חיוב מוגדל אף שלא היה לכך בסיס בצו.

ועדת הערר התריעה על כך לפני משרד התחבורה. בעקבות זאת באוקטובר 2015 המליצה ועדת המחירים<sup>17</sup> לשר האוצר ולשר התחבורה לעגן בצו הפיקוח על מחירים את התניית המעבר בין מפעילים במשך 90 דקות ממועד התיקוף הראשון בשימוש בכרטיס רב-קו. תיקון לצו האמור פורסם במרץ 2016<sup>18</sup>.

משרד התחבורה הודיע בתשובתו כי להערכתו אין חובה לעגן את השינוי בצו הפיקוח.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה כי עד תיקון צו הפיקוח, יותר משנה וחצי, נמנעה מנוסעים שלא החזיקו כרטיס רב-קו אפשרות המעבר בין מפעילים במשך 90 דקות ללא חיוב, ונגבו מנוסעים אלה תשלומי יתר ללא עיגון מתאים בדין.

3. בפועל, טרם עוגנה בחוק או בתקנות הדרישה כי תשלום הנסיעה ייעשה רק באמצעות הסדר נסיעה הטעון בכרטיס רב-קו.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על משרד התחבורה ליזום חקיקה מתאימה בנושא הסדרי התשלום וההנחות בגין נסיעות ולבחון, בין היתר, אם ראוי שקבלת הנחות תותנה בתשלום בכרטיס הרב-קו.

17. כהגדרתה בסעיף 3 לחוק פיקוח על מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996.

18. צו הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים (מחירי נסיעה בקווי השירות באוטובוסים ומחירי נסיעה ברכבת מקומית) (תיקון מס' 5), התשע"ו-2016, ק"ת 910.

## השימוש בכרטיסי רב-קו

מרבית הנסיעות בתח"ץ משולמות באמצעות כרטיסי רב-קו. ברחבי הארץ פזורות עמדות שירות מאוישות ("על הקו"), ובהן הנוסעים יכולים לבצע פעולות שונות בכרטיס, כגון הנפקה, רכישה ושחזור של כרטיס שאבד או נגב. בחלק מהעמדות אפשר גם לטעון את הכרטיס.

### הנפקת כרטיס רב-קו

לצורך הנפקת כרטיס רב-קו על הנוסע להציג בעמדת שירות מאוישת תעודה מזהה ואישור על זכאות להנחה (אזרחים ותיקים, תלמידים וזכאים אחרים) ולהצטלם. תוקף הכרטיס הוא שמונה שנים. כמו כן אפשר לרכוש כרטיס רב-קו - אנונימי בלבד - אצל נהג האוטובוס תמורת תשלום חד-פעמי של 5 ש"ח.

ריבוי זמינות של עמדות שירות חיוניים למתן שירות איכותי לנוסע. בכל הארץ היו במועד סיום הביקורת 118 עמדות שירות מאוישות, שבהן אפשר להנפיק רב-קו אישי ורב-קו חצי אנונימי. בערים מסוימות הופעלה רק עמדת שירות אחת (למשל בבית שמש ובנתניה). בתל אביב-יפו ובירושלים היו שמונה עמדות שירות. לעומת זאת בבאר שבע, שגם היא מטרופולין, היו רק שלוש עמדות שירות.

חשוב לציין כי ב-2010 ביקש משרד התחבורה פטור ממכרז התקשרות עם בנק הדואר להפעלת מרכז השירות (ראו להלן), זאת בטענה כי לבנק הדואר מערכת של כ-700 סניפים בפריסה ארצית, וכך יתאפשר מתן שירות ראוי לציבור הנוסעים.

משרד התחבורה ציין בתשובתו כי פריסת עמדות השירות המאוישות נעשתה על פי תכנית כלל-ארצית, במטרה לתת מענה הולם ובטווח הגעה סביר מהישובים השונים. הוא הוסיף כי מספר עמדות השירות יעלה ל-125 עד סוף שנת 2017 (בכלל זה עמדה נוספת בבאר שבע ושתי עמדות נוספות בבית שמש) ולהערכתו 130 עמדות מאוישות אמורות לספק מענה טוב לאוכלוסיית הנוסעים.

כדי לקדם ולייעל את ההנפקה של כרטיסי רב-קו לסטודנטים בתחילת שנת הלימודים האקדמית, פעל משרד התחבורה באמצעות אגודות סטודנטים באוניברסיטאות ובמכללות והציב עמדות שירות זמניות בקמפוסים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על משרד התחבורה לפעול להגדלת אפשרויות ההנפקה של כרטיסי רב-קו אישיים וחצי אנונימיים: להגדיל את מספר עמדות השירות המאוישות, שכאמור רק בהן אפשר להנפיק כרטיסים אישיים וחצי-אנונימיים ולבחון חלופות להנגשת ההנפקה של רב-קו לאוכלוסיות פוטנציאליות באופן מרוכז, למשל באמצעות עמדות שיוצבו בבתי הספר<sup>19</sup>, במרכזי קניות, במרכזי תעסוקה גדולים ובמרכזים רפואיים.

על משרד התחבורה  
לפעול להגדלת  
אפשרויות ההנפקה  
של כרטיסי רב-קו  
אישיים וחצי אנונימיים:  
להגדיל את מספר  
עמדות השירות  
המאוישות, ולבחון  
חלופות להנגשת  
ההנפקה של רב-קו  
לאוכלוסיות  
פוטנציאליות באופן  
מרוכז

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

משרד התחבורה הודיע בתשובתו כי הוא בוחן אפשרות להצבת עמדות במרכזים רלוונטיים.

## טעינת כרטיס רב-קו

1. אלה החלופות העיקריות לטעינת כרטיס רב-קו:

א. **טעינה תקופתית אזורית במטרופולין**<sup>20</sup>: הטעינה התקופתית היא יומית, שבועית או חודשית ומאפשרת נסיעה ללא הגבלה באזור. ב-2016 נמכרו (בטענו) בכל חודש בממוצע כ-352,000 מינוי חודשי חופשי.

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

משרד התחבורה ציין בתשובתו כי בחן בעבר את האפשרות לרכישת כרטיס מינוי ל-30 יום גם באוטובוסים, אך לאחר בדיקה עם חברות האוטובוסים שלל אפשרות זו כדי שלא להגביר את העומס על נהגי האוטובוסים. המשרד הוסיף כי הוא בוחן אפשרות לרכישת מינוי ל-30 יום באמצעות האינטרנט.

משרד מבקר המדינה מעיר כי יש לבחון את הנושא גם אצל המשתמשים בתח"ץ. לדעתו, פריסת מכירת המינויים ל-30 יום (במהלך החודש) תפחית את העומס מעל נהגי האוטובוסים, המוכרים את המינויים החודשיים, בחמישה ימים (מ-25 לחודש ועד תחילת החודש הקלנדר הבא).

עוד מעיר משרד מבקר המדינה למשרד התחבורה כי עליו לפעול להרחבת האפשרות לרכישת מינוי תקופתי גם אצל מפעילי תח"ץ אחרים ובאמצעים נוספים, כגון רכישה באמצעות האינטרנט.

ב. **טעינה בערך צבור בערכים קבועים לשימוש בכל קווי התח"ץ**: הטעינה נעשים בערכים של 30 ש"ח, 50 ש"ח, 100 ש"ח ו-200 ש"ח. אם הנוסע זכאי להנחה, היא ניתנת בזמן ההטענה בהתאם לפרופיל הזכאות האישי שלו המעודכן בכרטיס הרב-קו (למשל, כרטיס הרב-קו של אזרח

20 כל מטרופולין חולק לשלוש "טבעות": טבעת מרכזית (טבעת 1) הכוללת את העיר הראשית ואת סביבותיה ו"טבעות משנה" (2 ו-3) הכוללות אזורים מרוחקים יותר. כדי לנסוע באזור מסוים או מאזור לאזור יש לרכוש מינוי הכולל את האזורים הנבחרים.



מינוי חודשי ברכבת הוא ל-30 יום ממועד ביצוע הנסיעה הראשונה. מינוי כזה מאפשר: בחינת החלופה הזולה ביותר המתאימה לנוסע, גמישות (לדוגמה, בחודש שבו מספר ימי העבודה נמוך יותר עקב חגים או חופשות) ופיזור העומס בקופות





טעינות רבות נעשות  
אצל נהגי אוטובוסים,  
בהיעדר עמדות  
לביורור היתרה  
בכרטיס, בודקים  
הנוסעים את היתרה  
אצל נהג האוטובוס.  
כך האוטובוס מתעכב  
בתחנה, משך זמן  
הנסיעה מתארך, וטיב  
השירות נפגע

ותיק שמשלם 50 ש"ח יזוכה ב-100 יחידות ערך צבור). לאחר תיקוף כל נסיעה יפחת הערך הצבור בכרטיס.

למחזיק בכרטיס רב-קו אין אפשרות ל"קרוא" את היתרה בכרטיסו. בדרך כלל הוא מקבל מידע על היתרה בעת תיקוף כרטיסו (המידע מופיע על הקבלה המודפסת). בדיון שנערך בנושא בוועדת המדע והטכנולוגיה של הכנסת באוקטובר 2015 (להלן - דיון בוועדת המדע) דיבר מנהל אגף טכנולוגיות ברשות הארצית על מגבלות הרב-קו. הוא ציין כי בירור היתרה אפשרי באמצעות יישומונים שפיתח משרד התחבורה ופיתחו גופים פרטיים, אבל הם מתאימים רק לחלק מהטלפונים החכמים - אלה שמכילים רכיב (NFC) המאפשר לבדוק את היתרה באמצעות הצמדת הכרטיס אל הטלפון. אפשרות נוספת היא רכישה חד-פעמית של התקן הקורא או כותב כרטיסים המתחבר למחשב האישי דרך יציאת USB.

טעינות רבות נעשות אצל נהגי אוטובוסים, בייחוד לפני התחלת חודש קלנדרי וזאת בנוסף לטעינה של "ערך צבור". בהיעדר עמדות לביורור היתרה בכרטיס, בודקים הנוסעים את היתרה אצל נהג האוטובוס. כך האוטובוס מתעכב בתחנה, משך זמן הנסיעה מתארך, וטיב השירות נפגע.

2. כדי לצמצם את העומס המוטל על הנהגים יש לאפשר חלופות נוספות לטעינת כרטיס רב-קו, למשל באמצעות עמדות טעינה. במהלך הדיון בוועדת המדע דיווח נציג אחד המפעילים כי רשויות מקומיות מחייבות את המפעילים בתשלום ארנונה בגין הצבת עמדות טעינה על מדרכות שבתחנות האוטובוסים, ולכן המפעילים נמנעים מלהפעיל עמדות כאלה.

לקבלת רישיון נהיגה ורישיון רכב - פעולות הנעשות בתדירות שנתית ואף בתדירות נמוכה יותר - התקין משרד התחבורה עמדות ממוחשבות ברשתות של חנויות כדי לשפר את השירות לאזרח. טעינת כרטיס רב-קו היא פעילות תדירה הרבה יותר, ולכן נדרש שמשדר התחבורה יפעל כדי להרבות את עמדות הטעינה ולפזרן לאורך קווי תחבורה ובכל הארץ. כמו כן עליו לסייע למפעילים לטפל בסוגיה האמורה מול הרשויות המקומיות, כדי לשפר ולייעל את מערך טעינת הכרטיסים.

משרד התחבורה הודיע בתשובתו כי הוא פועל בכמה דרכים, בייחוד בקווים עירוניים, וכי עד סוף שנת 2018 תצומצם מאוד המכירה אצל הנהגים, בעיקר בטבעות הראשיות במטרופולינים ירושלים ותל אביב-יפו. לשם כך המשרד פועל להתקין עמדות טעינה ברחבי הארץ (הן בסמיכות לתחנות אוטובוס והן במרכזי קניות, בתי חולים ומוסדות אקדמיים) ולאפשר טעינת כרטיסים במכשירי הכספומטים הפזורים ברחבי הארץ.

3. אחת הדרכים ליעול ולהפחתה של מספר הפעולות בעמדות השירות, בקופות ואצל הנהגים היא טעינת כרטיסים באינטרנט וביישומונים סלולריים. כבר בינואר 2015 הנחה משרד התחבורה את כל המפעילים להיערך למתן שירות מלא

על משרד התחבורה  
להרבות את  
אפשרויות הטעינה  
ברחבי הארץ: לפתח  
וליישם אפשרויות  
לבירור יתרה ולטעינה  
באמצעים טכנולוגיים  
מתקדמים יותר,  
באינטרנט וביישומונים

לרכישת הסדרי נסיעה באמצעות האינטרנט עד מרץ 2015. בדיון שנערך ברשות ביוני 2015 עם נציגי המפעילים הנחה מנהל הרשות כי ב-15 באוגוסט 2015 תופעל המערכת לכרטוס ולטעינה באינטרנט. ניסוי טעינה נעשה אצל אחד המפעילים.

בדיון שנערך בפברואר 2016 הנחה מנהל הרשות שלא להרחיב את הניסוי למפעילים נוספים מכיוון שהשירות לא תרם לייעול תהליך הרכישה של כרטיס הרב-קו (נמצא כי הוא שימש לרכישת כרטיס אחד בלבד) ולא שירת את המטרה של עידוד נוסעים קבועים לרכוש מינויים. על פי נתוני הרשות, בשנת 2016 נמכרו כ-4.2 מיליון מינויי חודשי חופשי, נוסף למינויים אחרים, ולעומת זאת נטענו באותה שנה רק כ-400 אלף טעינות של כרטיסי רב-קו באינטרנט.

מאז תחילת השימוש בכרטיס הרב-קו פותחו טכנולוגיות ויישומונים שעשויים לשפר את תהליך הרכישה והתשלום, אבל לא נמצא כי משרד התחבורה פעל להרחבת אפשרויות התשלום באמצעים האלה. עיקר התשלומים עדיין משולמים אצל נהגי האוטובוסים - ובכך גורמים לעיכוב אוטובוסים בתחנות ולהארכת זמן הנסיעה - ובקופות מרכזיות של מפעילי התח"ץ.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על משרד התחבורה להרבות את אפשרויות הטעינה ברחבי הארץ: להוסיף עמדות מאוישות וכן להוסיף עמדות טעינה לאורך קווי התח"ץ ובמרכזים המשרתיים אוכלוסיות גדולות. כמו כן על משרד התחבורה לפתח וליישם אפשרויות לבירור יתרה ולטעינה באמצעים טכנולוגיים מתקדמים יותר, באינטרנט וביישומונים.

## שחזור כרטיס רב-קו וקבלת החזרים

כרטיס הרב-קו שונה מכרטיס האשראי מכיוון שהוטען בו מראש סכום כסף בגין שירותים עתידיים, וסכום זה כלול במידע שעל גבי הכרטיס. במקרים של תקלות בכרטיס, הטענה לא נכונה של חוזה או חיוב לא נכון של הנסיעה נדרש מחזיק הרב-קו לפנות לעמדת שירות ולקבל החזר. אם כרטיס אישי אבד או נגנב, בעליו זכאי לקבל החזר באמצעות שחזור הכרטיס. כמו כן בעל הכרטיס יכול לקבל זיכוי והחזר כספי בגין "יתרה כלואה"<sup>21</sup> או שינוי זכאות<sup>22</sup>. מיולי 2015 בעמדות השירות המשותפות למפעילים ולמשרד התחבורה ניתן לשחזר ולקבל החזרים כספיים גם בגין פעולות שביצעו מפעילים אחרים, למעט חוזים של הרק"ל. פעולה זו מתאפשרת בעקבות איחוד המערכות של מפעילי התח"ץ למערכת מרכזית ביוזמת משרד התחבורה.

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

22 כגון בתום תקופת זכאות של סטודנט או של נוער.

לקבלת החזר או זיכוי כספי נדרשת בדיקת זכאות אצל כל המפעילים. מכיוון שמערכות המידע של חלק מהמפעילים אינן משדרות נתונים בזמן אמת, אין סינכרון מלא בין המאגרים של המפעילים השונים. לכן בעל כרטיס שזכאי להחזר או צריך לשחזר את כרטיסו נדרש לעתים לחכות 72 שעות ממועד פנייתו לעמדת השירות כדי שיהיה אפשר לשחזר את כל הפעולות<sup>23</sup>. לעתים סכום ההחזר נמוך מעלות הנסיעה לעמדת השירות, וכך יש המוותרים על השחזור וההחזר.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על משרד התחבורה לפעול לסינכרון מאגרי המידע השונים, לייעל תהליכים אלה ולבחון חלופות לביצוע השחזור וההחזר.

משרד התחבורה הודיע בתשובתו כי במערכות כרטוס חדשות אפשר לשדר את הנתונים ישירות למאגרי המידע וכך לסנכרן את המאגרים.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה כי עליו לפעול ליישום אפשרות זו אצל כל המפעילים.

## תיקוף הנסיעה באמצעות כרטיס רב-קו

רוב הנסיעות באוטובוסים וברק"ל נעשות בתוך המטרופולינים, ומחיר הנסיעה בהן אחד. בנסיעות בין-עירוניות, הנוסע אומר לנהג האוטובוס מהו יעדו, וכרטיס הרב-קו שלו מחויב בהתאם. מרבית הנוסעים משלמים את דמי הנסיעה באמצעות כרטיסי רב-קו, ועליהם לתקף אותו במכשיר התיקוף המותקן בדרך כלל ליד הנהג בכניסה לאוטובוס ובקרונות הרק"ל. המכשיר מוודא את תוקפו של הכרטיס ומזהה את חוזה הנסיעה. תשלום דמי הנסיעה ברכבת ישראל שונה: על מחזיק כרטיס רב-קו לרכוש הסדרי נסיעה בין תחנות (בקופה או במכונות ייעודיות ובאינטרנט) גם כאשר בכרטיסו יתרת ערך צבור. דרישה זו נובעת מכך שמחירי הנסיעה נקבעים על פי תחנת המוצא והיעד הסופי. בכל תחנת רכבת מותקנים שערי כניסה לפני המעבר של הנוסע לרציפי הנסיעה ושערי יציאה מן הרציפים. על הנוסע לתקף את כרטיסו בשערים אלה.

בצו הפיקוח על המחירים נקבע לגבי קווי מטרופולין כי דמי הנסיעה כוללים מעברים בין אמצעי התחבורה השונים למשך 90 דקות. מחזיקי כרטיס רב-קו שטענו אותו בערך צבור זכאים לנסוע כמה נסיעות ממועד הנסיעה הראשונה, אך נדרשים לתקף את כרטיסם בכל נסיעה. בעת הנסיעה הראשונה מחויב הכרטיס ומופקת לנוסע קבלה. כאשר החוזה הוא תקופתי או כאשר מדובר בהמשך נסיעה במהלך 90 דקות, פרטי הנסיעות נרשמים בכרטיס הרב-קו, אך אין חיוב בגינן ואין מופקת קבלה.

תיקוף כרטיס הרב-קו הכרחי לא רק להתחשבנות הכספית בין מפעילי התח"ץ ובין הנוסע, אלא גם לזה שבין המפעילים ובין המדינה. המדינה משלמת למפעילי התח"ץ

23 מחזיקי כרטיס חופשי תקופתי ונוסעים שרכשו באמצעי המכירה של הרכבת יכולים לשחזר את הכרטיס מיד מכיוון שנתוני החוזה רשומים במערכת.

כמה סוגי סובסידיה: לפי חוק תעריפי התחבורה הציבורית, תשע"ו-2016, לפי חוק התקציב, לפי צו הפיקוח על המחירים ולפי ההסכמים שחתמה עם מפעילי תח"ץ.

על פי ההסכמים החדשים עם מפעילים של קווי אוטובוס, הסובסידיה שהמדינה משלמת למפעיל נקבעת על פי הנסועה (הקילומטראז'), ולא על פי מספר הנוסעים. כמו כן, על פי ההסכמים מחושבים תמריצי פדיון ותמריצי תיקוף (המפעיל מקבל תשלום נוסף על כמות התיקופים אצלו). המידע לקביעת סך התשלום למפעילים מופק מנתוני מרכז השירות. רואי חשבון מטעם משרד התחבורה בוחנים את הנתונים הללו, ועל בסיסם משולמות הסובסידיות למפעילים השונים.

בתחילת 2016 שינה משרד התחבורה את מבנה תעריפי התח"ץ (רכבת, אוטובוס, מטרונית ורק"ל), ותעריפי הנסיעה הופחתו. השינוי איפשר רכישה ונסיעה משולבת אצל מפעילים שונים. במסגרת רפורמות התעריפים נקבע כי המפעיל הראשון המנפיק או הטוען את כרטיס הרב-קו יזוכה במלוא ההכנסה הנובעת מפעולה זו, ללא התחשבות בין מפעילי התח"ץ לגבי ביצוע הנסיעות בפועל.

להלן נתוני משרד התחבורה על פדיון התח"ץ ועל היקף הסובסידיה ששילם המשרד למפעילים בשנים 2015-2016, במיליוני ש"ח:

#### לוח 2: תשלומי פדיון וסובסידיה למפעילי תח"ץ, במיליוני ש"ח (2015-2016)

הגידול	2016	2015	
2%	*3,448.2	3,362.6	הפדיון
11%	5,333.3	4,789.4	הסובסידיה

\* נתוני 2016 הותאמו לשינויים בתעריפים כדי להשוות בין השנים.

נמצא כי נתונים לחישוב הרכיבים השונים של הסובסידיה, כגון נסועה, תיקופים ועמלות, מנוהלים במערכות מחשוב שונות, וקיים קושי להפיק דוחות משולבים לקבלת מידע.

משרד התחבורה הודיע בתשובתו כי מרכיבי הסובסידיה קיימים במשרד, ועם הפעלתה של מערכת בינה עסקית (BI - BUSINESS INTELLIGENCE)<sup>24</sup> יהיה אפשר להפיק ביתר קלות דוחות משולבים.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה כי עליו לפעול בהקדם להפעלת המערכת שתייך למשרד התחבורה בהפקת דוחות משולבים לקבלת מידע, כדי להרחיב את האפשרויות לניתוח נתונים ולהפקת מידע שיסייע להעלות את מספר המשתמשים בתח"ץ.

24 מערכת לסייע בהפקת מידע מתוך מכלול הנתונים הנאספים, כדי לסייע בין השאר בקבלת החלטות ניהול.

**אם אין מערכת התיקוף תקינה, נוסעים עלולים לנסוע בלי לשלם, והתשלומים אינם מועברים למדינה**

### תקינות מערכת התיקוף

תקינות מערכת התיקוף חיונית לבקרה על התשלומים ועל החיובים של כרטיסי הרב-קו ולהתחשבות בין המפעילים למשרד התחבורה. בעיות בתפקודה עלולות לגרום הפסדים לנוסעים, למפעילים או למדינה.

להלן נתונים<sup>25</sup> על היקף התיקופים באוטובוסים בשנים 2015-2016 (באלפי נסיעות), על פי נתוני משרד התחבורה. הנתונים, למעט נתוני דן, הם על פי מכשירי התיקוף בלבד ואינם כוללים רכישות כרטיסי נייר ונסיעות של אנשי כוחות הביטחון, של ילדים בני חמש ומטה ושל נוסעים שלא תיקפו את כרטיסם כחוק.

לוח 3: מספר הנסיעות שבגינן תוקף כרטיס רב-קו, באלפים (2015-2016)

המפעיל	2015	2016	הגידול
	258,384	270,650	5%
	145,079	147,796	2%
	251,143	277,973	10%
<b>סך כל המפעילים</b>	<b>654,606</b>	<b>696,419</b>	<b>6.4%</b>

\* הנתונים כוללים את מכירת הכרטיסים היחידים במכשירי הנהג ואת מכירת הכרטיסים באופן עצמאי, במכשירי כרטוס המותקנים בקווים 1 ו-189, באופן עצמאי, ללא בקרה של הנהג.

על פי הנתונים בלוח 3, שיעור העלייה של מספר הנוסעים בדרך נמוך מזה של שאר המפעילים. יצוין כי בסקירת הענף שערכה הרשות הארצית לשנת 2016 היא העריכה כי הגורם לכך הוא אי-תקינות מכשירי התיקוף. משרד התחבורה הודיע בתשובתו כי הוא פועל באמצעות בקורות שוטפות לוודא את תקינות מערכות הכרטוס.

חברת דן הסבירה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי הסיבה לעלייה המעטה במספר הנסיעות שבגינן תוקף כרטיס הרב-קו נובעת מכך שהחברה מפעילה את המערכת כבר מ-2007 וכבר מיצתה את פוטנציאל העלייה האפשרי.

אם אין מערכת התיקוף תקינה, נוסעים עלולים לנסוע בלי לשלם, והתשלומים אינם מועברים למדינה. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה כי עליו לוודא את תקינות מערכות התיקוף ולהגביר את הבקורות.

## תיקוף כרטיס הרב-קו ב"מערכות פתוחות"

ברק"ל ובמטרונית קיימות מערכות "פתוחות" - רכישת הכרטיסים מתבצעת לפני העלייה לקרונו. נוסעי הרק"ל רוכשים את כרטיס הנסיעה על הרציף ומתקפים אותו במכשירי התיקוף המותקנים בקרונו, שבהם אין בקרה כלשהי של הנהג או של פקחים. שיטת התיקוף במטרונית שונה - הנוסעים רוכשים ואף מתקפים את כרטיסם לפני העלייה למטרונית במכשירי תיקוף הממוקמים על הרציף.

כדי לקצר את זמן ההייה של האוטובוס בתחנה, הנהיגו אגד ודן בשלוש השנים האחרונות, באישור משרד התחבורה, אפשרות של עלייה לאוטובוסים מהדלתות האחוריות והתקינו מכשירי תיקוף ליד הדלתות האלה. אף שנהג האוטובוס אחראי לגביית התשלום בגין הנסיעה, אין באפשרותו לוודא שנוסע שעלה מהדלת האחורית תיקף את כרטיס הרב-קו.

בכמה קווים, כגון קווים 1 ו-189 של דן, הנוסעים משלמים ומתקפים את כרטיסיהם באופן עצמאי, ללא בקרה של הנהג. בכך הפכה מערכת הרכש והתיקוף באוטובוסים אלה למערכת "פתוחה" הדומה למערכות הרק"ל והמטרונית. ברק"ל אישרה המדינה הפעלת מנגנוני אכיפה ובקרה על תשלום דמי הנסיעה (ראו להלן).

משרד מבקר המדינה רואה בברכה יישום פתרונות לשיפור השירות לנוסע, בהם האפשרות לתשלום ולתיקוף במכונות תיקוף שאינן ליד הנהג. עם זאת, על פי שיטת חישוב הסובסדיה, המבוססת בין השאר על נתוני הנסיעות כפי שנרשמו במכונות התיקוף, אי-תיקוף מפחית את הפדיון שמועבר למדינה מביצוע הנסיעות. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה כי עליו לבדוק אם התמריצים הקיימים למפעילי התח"ץ הם כלכליים מספיק כדי שיפעלו למניעת אי-תיקוף כרטיסי הרב-קו במערכות פתוחות, ובמידת הצורך עליו לשקול הוספת מנגנוני בקרה.

נוסף לנוסעים שאינם מתקפים את כרטיסם בכונה תחילה, לעתים גם נוסע נורמטיבי אינו מתקף את כרטיסו, וזאת בתום לב: אם משום שהוא יודע שכבר שילם על הנסיעה (לדוגמה, נוסע בעל הסכם נסיעה חודשי או נוסע שמבצע נסיעת המשך בתוך 90 דקות ממועד התיקוף הראשון), ואם משום שהאוטובוס דחוס (לדוגמה קו 189) והגישה למכשירי התיקוף קשה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה כי מלבד הוספת אמצעי אכיפה, עליו לפעול גם להעלאת מודעות הנוסעים בנוגע לחובתם לתקף כרטיס רב-קו גם אם אין הם נדרשים לשלם בעד נסיעה זו.

משרד התחבורה הודיע בתשובתו כי באוטובוסים הפועלים בקווים עירוניים מותקנת מערכת כריזה המציינת את חובת התיקוף. עוד הוסיף כי יפעל להוספת המידע על חובת התיקוף באתר משרד התחבורה.

**משרד מבקר המדינה  
מעיר כי על משרד  
התחבורה להקפיד  
שההסדרים לתשלום  
עבור הנסיעות יהיו  
זהים אצל כל מפעילי  
התח"ץ**

## תיקוף כרטיסים ברק"ל

המדינה חתמה ב-2002 על חוזה הזיכיון עם מפעיל הרק"ל, והוסכם בו כי המדינה תמנע תחרות של אוטובוסים עם הרק"ל. בשל כך עלה הצורך לאפשר נסיעה משולבת של המפעילים. במהלך השנים היו קיימים הסדרי תשלום שונים ברק"ל לעומת ההסדרים אצל מפעילי אוטובוסים, כמתואר להלן:

תשלום בגין מספר נוסעים: בעת נסיעה באוטובוס בירושלים יכול בעל כרטיס רב-קו לתקף את הכרטיס כמה פעמים לתשלום עבור כמה נוסעים. בדיון שנערך בנושא זה בוועדת המדע של הכנסת באוקטובר 2015 הועלה כי אף הודפס על כרטיס האוטובוס "מעבר לשני אנשים לרכבת הקלה".

אפשרות כזו לא הייתה קיימת בנסיעה ברק"ל, אף אם הנסיעה התקיימה במהלך 90 הדקות בהמשך לנסיעה באוטובוס. נציגת משרד התחבורה אמרה בדיון כי ידוע למשרד שיש בעיה טכנולוגית במכשירי התיקוף של הרק"ל, בעיה שבגללה אי אפשר לתקף את אותו הכרטיס תיקופים רצופים. עקב אנומליה זו לעתים הוטלו על נוסעים תשלומים גבוהים מן הראוי. גם ועדת הערר נדרשה לנושא זה והמליצה כבר בינואר 2016 לזכיון ולמנהל המסילה, האחראי לפיקוח על הרק"ל, לפעול לפתרון בעיה זו.

רק מינואר 2017 חלה התקדמות בנושא: נוסע שהחל את נסיעתו באוטובוס ושתיקף את כרטיס הרב-קו שלו עבור כמה נוסעים יכול לנסוע עמם נסיעת המשך ברק"ל ולתקף, גם בה, את הכרטיס עבור כולם. לעומת זאת, אין אפשרות לתקף עבור כמה נוסעים אם הנסיעה החלה ברק"ל.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על משרד התחבורה להקפיד שההסדרים לתשלום עבור הנסיעות יהיו זהים אצל כל מפעילי התח"ץ.

משרד התחבורה הודיע בתשובתו כי הוא פועל לקביעת נהלים שיביאו לידי אחידות בהסדרי התשלום עבור הנסיעות אצל כל מפעילי התח"ץ.

## אי-תיקוף נסיעותיהם של אנשי כוחות הביטחון

חיילים ואנשי כוחות הביטחון זכאים לנסוע ללא תשלום בתח"ץ, ואין הם חייבים בתיקוף כרטיס רב-קו או כרטיס אחר. עם זאת, לפני נסיעתם ברכבת הם נדרשים להנפיק כרטיס נסיעה חד-פעמי, והתוצאה היא עומס רב על הקופות ועל המכונות (בייחוד בתחנות מרכזיות כגון "תחנת השלום" בשעות אחר הצהריים) ופגיעה בטיב השירות לנוסעים המבקשים להטעין את כרטיסי הרב-קו שברשותם.

מבקר המדינה העיר כבר ב-2013<sup>26</sup> כי יש להקים בדחיפות מרכז משותף שיאפשר לבחון את היקף נסיעותיהם של אנשי כוחות הביטחון. בהיעדר מידע זה קשה לתכנן

26 מבקר המדינה, **דוח שנתי 64א** (2013), "אגד - אגודה שיתופית לתחבורה ציבורית בע"מ", עמ' 585-600.

ביעילות קווים ולוחות זמנים, ומכך נפגעים גם אנשי כוחות הביטחון וגם שאר הנוסעים בתח"ץ.

משטרת ישראל הודיעה בתשובתה למבקר המדינה מיוני 2017 כי על מנת שתוכל לעבור לשיטת חיוב על שימוש בפועל באמצעות הטענת סכומים על גבי כרטיס רב-קו או לחלופין על גבי תעודת השוטר, נדרשת היערכות מתאימה של משרד התחבורה. היא הוסיפה כי היא ביצעה פעולות בנושא הכנת התשתית ליישום, וכי המעבר לשיטה זו מצריכה גם תיאום עם משרד האוצר.

משרד הביטחון ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2017 כי עם קבלת החלטה בנושא ב-2014 חולקה תעודה אחידה לחיילים בשירות חובה ובשירות קבע, ובה הוטען חוזה רדום שניתן לשימוש מידי כרב-קו. עוד הוסיף כי משא ומתן מתקיים בין משרד הביטחון וצה"ל למשרד התחבורה כדי לאפשר לחיילי צה"ל להשתמש בכרטיס רב-קו.

משרד התחבורה ציין בתשובתו כי הוא דרש לחייב את החיילים לתקף את כרטיס הרב-קו שלהם, אך משרד הביטחון לא יישם הנחיה זו.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על משרד התחבורה להסדיר בהקדם עם משרד הביטחון, עם משטרת ישראל ועם שירות בתי הסוהר כללים לתיקוף נסיעותיהם של אנשי כוחות הביטחון שיסייעו בצמצום העומס בתחנות תח"ץ ובשיפור השירות לנוסעים. הסדרת איסוף המידע על הנסיעות באמצעים ממוחשבים, כפי שצינו משרד הביטחון ומשטרת ישראל בתשובותיהן, יש בה כדי לסייע בקבלת מידע על היקף הנסיעות (בכפוף למגבלות אבטחת המידע ולמגבלות נדרשות אחרות), והיא תאפשר, בין השאר, התחשבות בין הגופים האלה לבין מפעילי התח"ץ ומשרד התחבורה על בסיס מספר הנסיעות.

## אכיפה בגין נסיעה ללא תשלום או ללא תיקוף כרטיס ("קנסות")

מפעילי התח"ץ בודקים מדגמית באמצעות בקרים (פקחים או כפי שהם מכונים: "מבקרים") את תשלום דמי הנסיעה על ידי הנוסעים באוטובוסים וברק"ל.

### סמכויות אכיפה

מערכת העלייה לרק"ל היא "מערכת פתוחה". כדי להבטיח כי הנוסעים ברק"ל ישלמו בגין הנסיעה, הותקנו תקנות ייעודיות<sup>27</sup> בפקודת מסילות הברזל באישור ועדת הכלכלה של הכנסת. בפקודה הוגדרו פקחי הרכבת "פקידי רכבת" והוסמכו לדרוש מנוסעים תעודה מזהה ואת כרטיס הנסיעה ולחייב נוסעים שלא היה ברשותם כרטיס

27 תקנות מסילות הברזל (דרישה לתשלום חיוב מוגדל לנוסע ברכבת מקומית), תשע"א-2011, לפי סעיף 17(ז) לפקודת מסילות הברזל.



**למרות הפחתה של  
הבקרה לא פעל  
משרד התחבורה  
לשנות את סמכויות  
הפקחים באוטובוסים,  
ולא הוקנו למפעילי  
האוטובוסים סמכויות  
מתאימות**

או שלא תיקפו את כרטיסם לשלם פיצוי כספי. לפקחים ניתנו סמכויות אכיפה נרחבות, כגון רשות להרחיק משטח מסילת הברזל אדם שעבר עבירה או רשות להפעיל כוח סביר כלפי אדם שמסרב להרחקה ממסילת הברזל, ובתנאי שלא תיגרם לאדם זה חבלה. הפקחים פועלים בדרך כלל בצוותים של ארבעה.

בעבר עלו כל הנוסעים לאוטובוסים דרך הפתח הקדמי בלבד, ונהג האוטובוס היה אחראי לגביית התשלום מן הנוסעים ואף תוגמל על פי היקף מכירותיו ("מנקו"). במהלך השנים בעקבות ריבוי חלופות התשלום ותיקוף כרטיסי הרב-קו פחתה הבקרה על תשלום דמי הנסיעה ועל תיקופה באוטובוס, והיא דומה למערכת התיקוף ברק"ל.

נמצא כי למרות הפחתה זו של הבקרה לא פעל משרד התחבורה לשנות את סמכויות הפקחים באוטובוסים, ולא הוקנו למפעילי האוטובוסים סמכויות מתאימות. מפעילי האוטובוסים נדרשים רק לפרסם באוטובוס אזהרה לנוסעים כי נסיעה ללא כרטיס מתאים או ללא תיקוף היא עבירה פלילית. אם הפקח נתקל באירוע חריג, כגון אם הנוסע מסרב להזדהות, על הפקח לדווח מיד למפעיל התח"ץ, ובמידת הצורך למשטרת ישראל.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה כי בעקבות הרחבת השימוש במערכות פתוחות עליו לבחון יוזמת חקיקה מתאימה להסדרת סמכויות אכיפה של מפעילי התח"ץ כלפי נוסעים שלא שילמו את דמי הנסיעה או לא תיקפו את כרטיס הרב-קו או נסעו ללא כרטיס מתאים.


## גובה הקנסות

המפקח הארצי על התעבורה במשרד התחבורה קבע מתוקף סמכותו לפי פקודת התעבורה<sup>28</sup> תעריף גבוה יותר שישלם נוסע שלא הייתה ברשותו אסמכתה על תשלום דמי הנסיעה. התעריף מדורג על פי מחיר הנסיעה באוטובוס בתוספת דמי טיפול קבועים בסך 75 ש"ח. לדוגמה, התעריף המוגדל המינימלי בגין נסיעה<sup>29</sup> שמחירה עד 10.40 ש"ח היה במועד הביקורת 100 ש"ח (ובכללם דמי הטיפול). גם ברכבת ישראל הפיצוי הכספי מדורג, והוא אף נמוך יותר - צוותי האכיפה מוסמכים לגבות את דמי הנסיעה בתוספת כפל דמי הנסיעה מנוסע שאין בידו כרטיס נסיעה מתוקף.

סכום הפיצוי הכספי שנקבע בתקנות מסילות הברזל ברק"ל גבוה עד פי שניים מזה הנדרש מנוסעים באוטובוסים וברכבת ישראל שלא שילמו את דמי הנסיעה: הנוסע ברק"ל ללא כרטיס או שאינו מציג את כרטיסו לפני פקיד רכבת חייב לשלם את דמי הנסיעה בעד המרחק שנסע בתוספת קנס. סכום הפיצוי שנקבע בתקנות היה במועד הביקורת 180 ש"ח, וגובהו אחיד: אין בו הבחנה בין מצבים שונים, לדוגמה הבחנה בין אי-רכישת כרטיס ובין אי-תיקופו.

28 סעיף 61ה.

29 תעריף מוגדל בעד נסיעה באוטובוס, י"פ תשע"ד 4542.


  
 על משרד התחבורה
   
 לבחון את האפשרות
   
 לקבוע שיעורים שונים
   
 של קנס על פי תעריף
   
 הנסיעה. כמו כן
   
 בקביעת גובה הקנס
   
 עליו להבחין בין
   
 נסיעה בלא כרטיס
   
 לבין נסיעה שנרכש
   
 עבורה כרטיס בכסף
   
 מלא, אך הוא לא
   
 תוקף

במאי 2012 דנה הוועדה לפניית הציבור של הכנסת, בין השאר, בתלונות על התנהגות הזכיין של הרק"ל: הטלת דרישות לא סבירות, לדעת מתלוננים, לתשלום קנסות והתנהגות לא נאותה של הפקחים כלפי הנוסעים. נציג משרד התחבורה אמר כי הקנס על אי-תיקוף של כרטיס רב-קו תקופתי הוא גבוה, וכי המשרד רוצה להגיע להסכמה עם הזכיין בנוגע למנגנון חלופי למקרה כזה: שתי אזהרות שיקדימו את הדרישה לתשלום קנס. הוועדה המליצה למשרד התחבורה לשקול את גובה הקנסות שזכיין הרק"ל מטיל מכיוון שלהערכתה הם גבוהים מדי.

באותה השנה בעקבות הדיון הוקמה, מכוח הוראות פקודת מסילות הברזל, ועדת ערר לנושא החיובים המוגדלים ברק"ל. הוועדה היא גוף מעין שיפוט הכפוף לחוק בתי דין מינהליים, התשנ"ב-1992, ולתקנות שהותקנו לפיו, ובסמכותה להכריע בערעורים שבהם השיב זכיין הרק"ל תשובה שלילית למשיגים על חיוב מוגדל שהוטל עליהם. ועדת הערר החלה לפעול ב-2013.

נוסעים שפנו לוועדת הערר טענו כי יש משום "חוסר צדק" בחיוב מוגדל העולה עשרות מונים על עלות הנסיעה המקורית - רק בשל אי-תיקוף הכרטיס ולמרות התשלום ששולם בעדו מראש (כאמור, חלק מהנסיעות משולמות מראש באמצעות כרטיסים תקופתיים או באמצעות כרטיס המאפשר מעבר בין מפעילים בתוך 90 דקות מזמן תיקוף הנסיעה הראשונה). בחלק מהעררים שהוגשו לוועדה היא החליטה להפחית את גובה הקנסות, וזאת אם הנוסע שילם בעד נסיעתו, אבל לא תיקף את כרטיסו בתום לב, להערכתה, כגון במקרים הנזכרים.

זכיין הרק"ל ערער על החלטות אלה לפני בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית משפט לערעורים אזרחיים<sup>30</sup>. לטענתו, על פי ההסכם שחתמה המדינה עמו, תיקוף כרטיס - אף אם לא שולם בגינו - נכלל בחישוב הכנסותיו. מכאן שאי-תיקוף, אף אם מדובר בנסיעה ללא תשלום נוסף, פוגע בהכנסותיו.

בית המשפט קבע כי ועדת הערר לא הייתה מוסמכת לבטל את החיוב המוגדל או להפחיתו: הדין מאפשר לשר התחבורה לקבוע שיעורים שונים של פיצוי כספי ואת הנסיבות שבהן יהא אדם פטור מתשלום זה<sup>31</sup>, אבל מתקין התקנות לא הבחין בין נסיעה בלא כרטיס לבין נסיעה שנרכש עבורה כרטיס בכסף מלא, אך הוא לא תוקף. עוד נאמר בפסק הדין כי מדובר בעניין למחוקק המשנה לענות בו.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על משרד התחבורה לבחון את האפשרות
   
 לקבוע שיעורים שונים של קנס על פי תעריף הנסיעה. כמו כן בקביעת גובה
   
 הקנס עליו להבחין בין נסיעה בלא כרטיס לבין נסיעה שנרכש עבורה כרטיס
   
 בכסף מלא, אך הוא לא תוקף.

משרד התחבורה הודיע בתשובתו כי יבחן את הנושא.

30 רע"א מחוזי (י-ם) 54924-01-16 סיטיפס בע"מ נ' זדה; רע"א 4267-03-16 סיטיפס בע"מ נ' פפרמן (פורסם במאגר ממוחשב, 14.6.16).

31 סעיף 17(א) לפקודת מסילות הברזל.

## מרכז השירות

ב-2010 התקשר משרד התחבורה בהסכם עם בנק הדואר להקמת מרכז שירות ארצי לשירותי סליקה ולמתן שירות למחזיקי כרטיס רב-קו. בנק הדואר מספק את התשתיות (כגון חומרה) ואת תחזוקתן ומתפעל את מרכז השירות מול המפעילים ומול משרד התחבורה. הבנק התקשר עם חברת תוכנה. חברה זו פיתחה בעבר תוכנה לניהול מידע על כל תהליך הכרטוס בעבור אחד ממפעילי התח"ץ, ואת התוכנה הזאת התאימה החברה לצורכי משרד התחבורה.

מרכז השירות הוקם לניהול המידע על הפעילויות הנעשות באמצעות כרטיסי רב-קו. הגוף נועד לתת שירות למפעילים, לנוסעים ולמדינה. כל מפעיל נדרש להעביר את כל נתוני הפעילות בכרטוס: הנפקות, טעינת חוזים, שימוש בחוזים, ביטול תנועות וביטול כרטיסים. במרכז השירות מבוצעות, בין השאר, הפעילויות האלה: התחשבות בגין טעינות ושימושים; ביטול כרטיסים שאבדו או נזוקו; חידוש כרטיסים לאחר ביטולם; ניתוח הנתונים המדווחים לצרכים כגון תשלומי סובסידיה ותכנון מערך התחבורה.

## התקשרות עם בנק הדואר

ועדת הפטור ממכרז של החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - חשכ"ל) אישרה למשרד התחבורה ב-2010 פטור ממכרז לביצוע פיילוט בהיקף של עד 10 מיליון ש"ח לשלוש שנים. מבקר המדינה העיר בעבר<sup>32</sup> כי הנימוקים של משרד התחבורה להתקשרות עם בנק הדואר בדרך של מתן פטור ממכרז לא היו מבוססים, שכן: אפיון המערכת הנדרשת לא פורט; המשרד לא הסתייע במומחה לטכנולוגיה של סליקה וטיפול במסדי נתונים; עלויות הפרויקט לא נבדקו בדיקה מעמיקה ולא נאמדו, ובשל כך נוצרה אי-ודאות בנוגע לעלייה עתידית בעלותו. מבקר המדינה העיר גם על ליקויים בהארכת ההתקשרות: זו הוארכה כמה פעמים ללא מכרז, לעתים בדיעבד, וסכום ההתקשרות הועלה בכ-300%: מ-10 מיליון ש"ח ל-41.5 מיליון ש"ח עד סוף שנת 2016. בעת מתן הפטור הנחה סגן החשכ"ל את משרד התחבורה לצאת במכרז פומבי כשנה לפני תום ההתקשרות, כלומר עד סוף שנת 2015.

במהלך השנים השתנו הדרישות ממרכז השירות: על פי התכנון הראשוני, שנכלל בהגדרת הדרישות, היה על התוכנה לבצע התחשבות בין המפעילים השונים (חלוקה של הפדיון מהנוסעים בין המפעילים המשתתפים בכרטיס המשותף) ותשלום סובסידיה ייעודית לכל מפעיל בהתאם לשירותים שסיפק לנוסע, על פי הנתונים שנאספו. בעקבות השינויים בשיטת ההתחשבות עם המפעילים, ולפיה הפדיון ממכירת זכויות הנסיעה מועבר למדינה, התייתר הצורך בהתחשבות על הפדיון בין המפעילים, חוץ מהתחשבות המדינה עם רק"ל ועם המטרונית. פעילות מרכז השירות הוגדרה מחדש נוכח שינויים אלה רק ב-2015 לקראת תום ההארכה של ההתקשרות עם בנק הדואר.

32 מבקר המדינה, **דוח שנתי 66א** (2015), "משרד התחבורה והבטיחות בדרכים - התקשרויות עם יועצים ונותני שירותים", עמ' 431-461.



סכום ההתקשרות  
הועלה מ-10 מיליון  
ש"ח לכ-60 מיליון  
ש"ח. למרות הערת  
מבקר המדינה ולמרות  
הנחיית סגן החשכ"ל  
לצאת במכרז פומבי  
עד סוף שנת 2015 לא  
עשה זאת משרד  
התחבורה, אלא פנה  
שוב בבקשה לפטור  
ממכרז

בספטמבר 2015 אישרה רשות התקשוב הממשלתית במשרד ראש הממשלה את בקשת הרשות הארצית לתחבורה להאריך את ההתקשרות עם בנק הדואר ולהרחיב את היקף הפיתוח והניהול של מרכז השירות. הרשות לתחבורה העריכה שאם תצא למכרז ותחליף את הספק, יתעכב פיתוח פרויקטים שבנק הדואר כבר החל בו, ועלולים להיפגע מערך כרטיסי הרב-קו והשירות לנוסעים. רשות התקשוב אישרה את הרחבת ההתקשרות בהיקף של 80 מיליון ש"ח (כולל מע"מ) לשנים 2017-2020: 60 מיליון ש"ח לחברת התוכנה והיתר לבנק הדואר.

ביוני 2016, למרות אישורה של רשות התקשוב הממשלתית, הועלה הנושא שוב לדיון בוועדת המכרזים לתשתיות וברשות הארצית במשרד התחבורה. גם ועדה זו אישרה את הארכתה ואת הרחבתה של ההתקשרות כאמור לעיל.

מאחר שלהתקשרות זו נדרש אישור מוועדת הפטור של החשכ"ל קיימה הוועדה דיון בנושא, יומיים לפני מועד סיומו של חוזה ההתקשרות עם בנק הדואר. הוועדה אישרה ב-28.12.16 את המשך ההתקשרות בדרך של מתן פטור ממכרז, אך הגבילה אותה לשנתיים בלבד, להיקף של 40 מיליון ש"ח ולשנים 2017-2018. הוועדה ציינה כי הפטור ניתן, בין השאר, על סמך חוות דעתו של מנהל אגף בכיר כלכלה ברשות, ולפיה בנק הדואר הוא הספק היחיד לצורך הפיתוח והתפעול של מערכת מרכז השירות. הוועדה הנחתה את משרד התחבורה לסיים את בחינת האפשרות למכרז של הפרויקט בתקופת הפטור ולהציג לסגן בכיר לחשכ"ל את מסקנות הבחינה לא יאוחר מיום 1.7.18.

מאז ההתקשרות הראשונה של משרד התחבורה עם חברת התוכנה ועם בנק הדואר וככל שגברה מעורבותן בפרויקט כך הלכה וגברה תלותו של המשרד בהן, וגבר הצורך להמשיך ולרכוש את שירותיהן, שכן התקשרות עם גוף אחר והכשרתו, לו נעשו, היו כרוכות בעלויות גבוהות ובעיכוב רב. במהלך השנים לא נבדקו עלויות הפרויקט.

במהלך השנים חלו שינויים טכנולוגיים רבים, ונוצרו אפשרויות תשלום נוספות, מלבד הכרטוס והתיקוף הקיימים. מנהל אגף בכיר כלכלה ברשות הארצית דיווח לרשות ולוועדת מכרזים לתשתיות ביוני 2016 כי פותחו מערכות חלופיות בעולם, ובדרך כלל מפעילים אותן הרשות המטרופולינית או תאגיד שהקימו כל המפעילים.

משרד מבקר המדינה חוזר ומעיר כבעבר כי לאחר ההתקשרות הראשונה בדרך של פטור ממכרז - ללא אפיון מפורט של המערכת וללא אומדן ובדיקה מעמיקה של עלויות הפרויקט - האריך משרד התחבורה את ההתקשרות עוד פעמים מספר. בפועל הועלה סכום ההתקשרות מ-10 מיליון ש"ח לכ-60 מיליון ש"ח. נמצא כי למרות הערת מבקר המדינה ולמרות הנחיית סגן החשכ"ל לצאת במכרז פומבי עד סוף שנת 2015 לא עשה זאת משרד התחבורה, אלא פנה שוב בבקשה לפטור ממכרז.

## אין גיבוי חירום למרכז השירות ולמערך הרב-קו, אלא רק הסדרי גיבוי תקופתיים של הנתונים והמידע

על משרד התחבורה להתארגן כבר כעת לקראת תום תקופת ההתקשרות עם חברת התוכנה ועם בנק הדואר. על המשרד להפיק לקחים, לבחון התארגנות אסטרטגית כוללת למערך כרטוס משולב לתחבורה ציבורית; לאפיין את הדרישות של כל מפעילי התח"ץ ודרישות נוספות שעשויות לסייע, כגון קישוריות עם מאגרי מידע שונים; לבחון מערכות דומות של כרטוס בעולם, לבחון את דרכי הפעלתן ולפרסם מכרז בין-לאומי - כל אלה כדי להגיע לידי בחירה מושכלת של מערכת שיש בה להעלות את מספר המשתמשים בתחבורה הציבורית.

### גיבוי מרכז השירות

בנק הדואר מנהל את מרכז השירות ואת מאגר הנתונים המרכזי של כרטיסי רב-קו באמצעות תוכנה ייעודית במערך מחשוב נפרד (stand alone). פגיעה במערך, כשל במרכז השירות, תקלה או פגיעה פיזית באתר עלולים לגרום, בין השאר, לפגיעה בשירות לנוסעים ובהכנסות המפעילים ומשרד התחבורה. מאחר שהמערכת משרתת מיליוני נוסעים, ומנוהלות בה עסקאות בהיקף של מיליארדי ש"ח, יש צורך בהתארגנות ובהכנה של תכנית התאוששות מאסון (DRP) כדי להבטיח את הרציפות העסקית, כגון הכנת אתר גיבוי. החלופות העיקריות הן אתר גיבוי "חם" - העומד מיד לרשות הארגון וכבר מותקנות בו תשתיות תוכנה מתאימות, או אתר גיבוי "קר" - שבו יש צורך לשחזר את התשתיות ואת המערכות היישומיות לאחר התרחשות האסון.

הביקורת העלתה כי משרד התחבורה לא התארגן לכך.

בבקשת משרד התחבורה להאריך את הפטור ממכרז להתקשרות עם בנק הדואר, שהוגשה לאחרונה ב-2016, ציין המשרד כי אחד מיתרונות ההתקשרות עם בנק הדואר הוא כי התשתיות שלו עומדות בכללים מחמירים של שרידות כמתחייב מגופים פיננסיים או מתאגידים בנקאיים.

הביקורת העלתה כי בהסכם שחתם משרד התחבורה עם בנק הדואר ב-2010 לא התחייב בנק הדואר לשרידות ולגיבוי של מרכז השירות ומערך הרב-קו, ואף צוין במפורש כי "לא יוחזק אתר חירום [אתר גיבוי חם] ולא תהיה שרידות מקומית באמצעות 'גיבוי קר'".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התחבורה כי אין גיבוי חירום למרכז השירות ולמערך הרב-קו, אלא רק הסדרי גיבוי תקופתיים של הנתונים והמידע. לפיכך היה על הרשות לציין זאת במפורש בבקשת הפטור ממכרז.

בדיון שנערך ביוני 2016 חזר מנהל הרשות והתריע על חשיבות הקמתו של אתר גיבוי למרכז השירות. הוא ציין כי אין להעלות על הדעת מצב שבו מאגר הנתונים קורס מסיבה כלשהי, ואין גיבוי למידע זה, המשמש בסיס לכל התחשבות מפעילי התח"ץ עם הנוסעים ועם המדינה.

## מאגר המידע ומערך המחשוב חשופים גם לתקיפות ולתקלות מחשוב

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

משרד מבקר המדינה מעיר כי מאגר המידע ומערך המחשוב חשופים גם לתקיפות ולתקלות מחשוב. ככל שעולה חשיבותם של מרכז השירות ושל מאגרי המידע בתפעול ובבקרה על התח"ץ וההתחשבנות, כך עולה הצורך בהתארגנות לשעת חירום (DRP), ובכלל זה הקמת אתר חלופי למקרה של כשל באתר הראשי, של תקלה טכנית או של פגיעה פיזית באתר - כל זאת כדי להבטיח את שמירת המידע באופן שוטף ואת המשכיות התפעול מול הנוסעים, מול מפעילי התחבורה הציבורית ומול גופים אחרים בעת הפסקת השירות באתר הראשי. על משרד התחבורה לפעול בדחיפות להשלמת הסדרי גיבוי למערך הקיים ולכלול נושא זה בהתארגנות למכרו העתידי.

## ניהול הידע ושמירתו

מבקר המדינה העיר בעבר למשרד התחבורה<sup>33</sup> כי הוא יצר תלות רבה בחברות פרטיות בעקבות העברת הידע, המידע ותפקידי הבקרה שלו אליהן. הביקורת הנוכחית העלתה כי הרשות פעלה להעברת פעילויות שבוצעו בעבר באמצעות חברות פרטיות למשרד התחבורה וגייסה לשם כך עובדים. עם זאת, בכמה נושאים עדיין קיימת תלות, כמתואר להלן:

1. כבר משנת 2010 יועצת חיצונית מייעצת לרשות בפיתוח מערכת המחשוב של הכרטוס ומרכז השירות ועוקבת אחר יישומה בבנק הדואר ואצל מפתחת התוכנה. במהלך השנים צברה היועצת ידע ייחודי.

במשרד התחבורה אין עובדים בעלי ידע ובקיאות במערכת ובבקרה עליה, והמשרד לא פעל לשמירת הידע ולהכשרת עובדיו במערכת. כך נוצרה תלות רבה של משרד התחבורה ביועצת. אם תיפסק ההתקשרות מצד אחד הצדדים, הרשות עלולה להישאר ללא ידע ויכולת להמשיך בפיתוח המערכת ובבקרה עליה.

2. לקיומם של סדרי מינהל תקין יש צורך ברישום פרוטוקולים ובשמירתם. נמצא כי אין פרוטוקולים של פגישות מינהלת מרכז השירות, לא במשרד התחבורה וגם לא אצל היועצת המופקדת על המערכת, אלא רק בבנק הדואר.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על משרד התחבורה להבטיח שימור שוטף של הידע והמידע אצלו. אם אלה נשמרים אצל גוף חיצוני, קיים חשש כי כל אימת שיתחלף הגוף הזה או שיתחלפו עובדיו עלול חלק ניכר מן הידע והמידע הזה לרדת לטמיון, ולצורך הצלתו תידרש השקעה ניכרת, כספית ומינהלית. מדובר בנכס של המשרד, ועליו לוודא שיישמר ברשותו בשלמותו.

## סיכום

הגודש בכבישי ישראל מחייב לקדם את התחבורה הציבורית במדינה. בשנים האחרונות פועל משרד התחבורה לפיתוחו ולשיפורו של מערך שירותי התחבורה לציבור ברחבי הארץ. כדי להרחיב את השימוש בתחבורה הציבורית ולשפר את השירות לנוסעים עשה משרד התחבורה כמה רפורמות בנושא, כגון הזלת התעריפים ומתן אפשרות מעבר בין אמצעי תחבורה שונים בתוך המטרופולינים ללא תשלום. כרטיס הרב-קו הוא רכיב עיקרי ביישום רפורמות אלו, והשימוש בו יכול לסייע בשיפור השירות וחויית הנסיעה. יצוין כי הצעת חוק להסדרת השימוש בכרטיס רב-קו עברה בקריאה ראשונה בכנסת בינואר 2017.

ליקויים שונים התגלו בהליכי ההנפקה, ההטענה והתיקוף של כרטיס הרב-קו ואכיפת התשלום. עוד נמצא כי במקרים מסוימים לא ניתנו הנחות בדמי הנסיעה לזכאים לכך על פי חוקים וצווים, כגון הנחות לאזרחים ותיקים.

מערכת תחבורה ציבורית יעילה ואיכותית יכולה לשנות הרגלי נסיעה של תושבי המדינה, להרחיב את השימוש בה לאוכלוסיות נוספות ולהעלות את מספר המשתמשים בה. מאחר שכרטיס הרב-קו הוא רכיב חשוב במערכת, על משרד התחבורה לשפר את הליכי ההנפקה, הטעינה והשירות למחזיקי הכרטיס. כמו כן, על המשרד לבחון את מערך אכיפת התשלום כדי להבטיח גבייה מלאה של דמי הנסיעה מכל נוסע. על משרד התחבורה גם להשלים את הליכי החקיקה ולהקפיד על מתן הנחות שהנוסעים זכאים להן על פי החוק והצווים.