



הרגולציה בתחום תחבורת האוטובוסים

מבוסס על נייר עמדה של הקליניקה לצדק סביבתי, יוני 2014.
כתבו: אורי בוסתנאי ופלג דודוביץ
בהנחיית עו"ד גלית עופר ופרופ' איסי רוזן-צבי

כתבו וערכו: דוד פלד ושירן אברג'ל
הנחיה אקדמית: ד"ר עו"ד ערן צין ופרופ' איסי רוזן-צבי

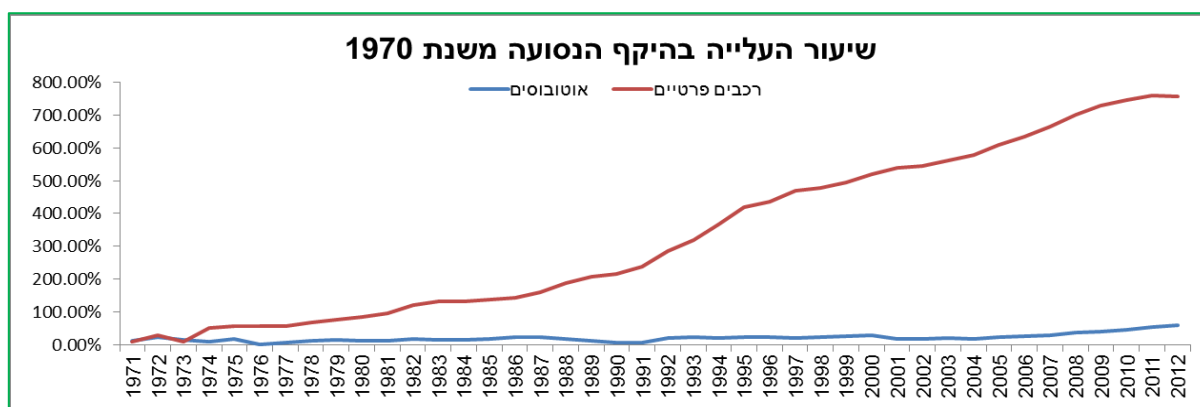
3	פתח דבר
5	פרק א': עקרונות לרגולציה
7	פרק ב': הסמכויות הרגולטוריות של משרד התחבורה בתחום תחבורת האוטובוסים
7	1. המסגרת החקיקתית
9	2. המסגרת ההסכמית
10	פרק ג': הפיקוח והאכיפה על מפעילי קווי השירות
10	1. התפתחות הפיקוח הקיים
12	2. אכיפה באמצעות מחלקת פניות הציבור
12	3. אכיפה באמצעות מחלקת החקירות
14	פרק ד: יישום עקרונות והמלצות
14	1. ד. הכשלים ברגולציה הקיימת
15	2. ד. המלצות
18	סיכום
19	נספחים
20	נספח א
21	נספח ב
24	נספח ג

פתח דבר

שוק תחבורת האוטובוסים בישראל¹ מתנהל באמצעות "משולש כוחות": בקודקוד האחד מצוי משרד התחבורה שהוא הרגולטור האחראי על ההסדרה, הפיקוח והאכיפה בתחום והוא האמון על אינטרס הנוסעים. בקודקוד השני מצויים בעלי הרשיונות להפעלת הקווים (להלן: המפעילים) אשר מספקים את שירות ההיסעים ומונעים משיקולי רווח. ובקודקוד השלישי מצויות הרשויות המקומיות אשר בשטחן, הלכה למעשה, מתבצעת פעילות קווי השירות.

משך שנים השוק אופיין בריכוזיות של הקואופרטיבים "אגד" ו"דן", עד שבשנות ה-90 החליטה הממשלה לפתוח את השוק לתחרות². מטרת ההפרטה הייתה שיפור איכות התחבורה הציבורית ובכלל זה הורדת מחירים והגדלת שעות הפעילות³. בפועל, על אף פתיחת השוק לתחרות – השוק נותר ריכוזי⁴.

בשנת 2007 פורסם דו"ח הוועדה לבחינת הרפורמה בתחבורה הציבורית, "ועדת סדן"⁵. הוועדה הציעה לשנות את המסגרת הארגונית והמבנית של התחבורה הציבורית באופן שיאפשר את התייעלותה והעצמת השימוש בה. הוועדה הסבירה כי המוטיבציה לרפורמה בתחבורה הציבורית מקורה, בין היתר, בכך שמשקל הנסועה באוטובוסים הולך ופוחת, בעוד משקל הנסועה ברכבים הפרטיים נמצא במגמת עלייה. ניתן להמחיש זאת בתרשים להלן:⁶



הוועדה הצביעה על כך שהסיבה למגמה החדה הזו היא רמת השירות הנמוכה של האוטובוסים שמובילה לירידת הביקוש לשירותי האוטובוסים. תוצאה זו מובילה לירידה נוספת ברמת השירות, והיא בתורה מקטינה את הביקוש לשירותי האוטובוסים אף יותר. הוועדה ציינה כי תחבורה ציבורית נרחבת עולה בקנה אחד עם מדיניות

¹ תחבורת האוטובוסים בישראל מורכבת הן מאוטובוסים ציבוריים, המספקים שירותי הסעה ציבוריים בקווי שירות מוגדרים, והן מאוטובוסים פרטיים, המספקים שירותי הסעה לפי הזמנות לקוחות. בנייר עמדה זה נעסוק אך ורק בתחבורת האוטובוסים הציבוריים, ומעתה ואילך המונח 'אוטובוסים' יתייחס רק לכך.

² ראו משרד התחבורה, "היסטוריה של שינוי בתחבורה הציבורית" 29.4.10.

³ he.mot.gov.il/index.php?option=com_content&view=article&id=504:pub-trn-il-a3&catid=7:pub-trn-il-c&Itemid=116

⁴ מרכז המחקר והמידע של הכנסת **יישום התכנית להנהגת רפורמה בתחבורה הציבורית** 1-3 (2004). ראו גם את עתירתה של חברת "אגד" כנגד החלטת משרד התחבורה על ביצוע הרפורמה: בג"ץ 3136/98 **אגד אגודה שיתופית לתחבורה בישראל בע"מ נ' שר התחבורה**, פ"ד נב 705 (1998).

⁵ מרכז המחקר והמידע של הכנסת **התחבורה הציבורית בישראל – תמונת מצב ודרכים לעידודה** 2-6 (2009).

⁶ הוועדה לבחינת הרפורמה בתחבורה הציבורית (2007).

http://media.mot.gov.il/PDF/HE_TRAFFIC_PUBLIC/ReformaBetahburaZiburit.pdf

⁶ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה **שנתון סטטיסטי לישראל 64 – לשנת 2013** (2013). ראו גם נספח א (היקף הנסועה בתחבורת האוטובוסים).

הממשלה למניעת פירבור ולהגדלת צפיפות המגורים בערי הלוויין במטרופולין. השלכות נוספות של העצמת השימוש בתחבורה ציבורית הן הגדלת התוצר, התפוקה והפריזון במשק⁷.

עיקר המלצות הוועדה היו להקים רשות רגולטורית ארצית לתחבורה הציבורית. על מנת להרחיב ולייעל את התחבורה הציבורית, הומלץ כי הרשות תקבע תקנים ותשמש כרגולטור ובקר מקצועי. מרכיבי מפתח בפעילות הרגולטור הם הנגשת מידע, פיקוח על איכות ההפעלה, שיפור הביטחון האישי של הנוסעים ושמירה על איכות הסביבה בכל הנוגע לפליטת מזהמים של כלי רכב ציבוריים.

בנייר עמדה זה יבחן, צעד אחר צעד, אופייה וטיבה של הרגולציה בתחום תחבורת האוטובוסים. נפתח בהצגת עקרונות מנחים לעיצובה של רגולציה אפקטיבית לאור יסודות המשפט המנהלי בישראל. לאחר מכן נתמקד בסמכויות הרגולטור, משרד התחבורה, בתחום תחבורת האוטובוסים. בתוך כך נבחן את החקיקה המסמיכה הרלוונטית. נטען כי מערך הסמכויות שבחקיקה הוא חסר וכי כתחליף לכך נשען הרגולטור על אמצעים בעיתיים (כגון: חוזים, רישיונות ומכרזים). נמשיך בבחינת מערך הפיקוח והאכיפה הקיים. נבקש להראות כי מערך הפיקוח והאכיפה הקיים אינו אפקטיבי. לבסוף, נסקור את הכשלים הנלמדים מבחינת הרגולציה הקיימת, וכן נציע המלצות לייעול ושיפור מערך הרגולציה הקיים.

⁷ דו"ח ועדת סדן, לעיל ה"ש. Error! Bookmark not defined., בעמוד 4-7.

פרק א': עקרונות לרגולציה

מהי רגולציה?

"הסדרה של פעילות המשק באמצעות כללים הנקבעים בחוק, תקנות או הוראות מינהל ובאמצעות פיקוח על-ידי הרשות המבצעת"⁸.

רגולציה, בעיקרה, היא מנגנון של פיקוח וויסות שמפעילה בדרך כלל המדינה כלפי גורמים פרטיים בשוק. תפקיד הרגולציה הוא הגנה על טובת הציבור.

ההגדרות בספרות העמידו את ההסדרה, הפיקוח והאכיפה כרכיבים חיוניים לרגולציה⁹. הסדרת הנורמות נעשית באמצעות חקיקה ראשית, חקיקת משנה, הנחיות, צווים וכיוצא בזה. ההסדרה מבוצעת על-ידי רשות רגולטורית, אשר מורכבת מאנשי מקצוע בתחום הרלוונטי. הפיקוח על הציות לנורמות נעשה באמצעות דיווחים, תלונות צרכנים, מערך פקחים ועוד. ובמקרה של הפרת הנורמות, עומדים לרשות הרשות הרגולטורית, כלי אכיפה; פליליים ומנהליים. רכיבים מקובלים נוספים בספרות הם שקיפות ושיתוף ציבור, אשר מתחייבים בכל שלבי הרגולציה ונועדו לייעל ולשפר אותה.

לצורך תפעול מערך רגולטורי אפקטיבי, יש להסדיר בחקיקה מתאימה את הסמכויות של הרשות המנהלית בתחומים אלו, ובהתאם לתפקידה הרצוי כרגולטור. כל פעולה של רשות מנהלית צריכה להיות מעוגנת בחוק ותואמת לחוק, קל וחומר כאשר הפעולה והסמכות המנהלית עלולה לפגוע בזכויות ואינטרסים של הפרט¹⁰. דברים אלו יפים במיוחד ביחס לסמכויות פיקוח ואכיפה. נמחיש זאת באמצעות שתי דוגמאות: מעצם היותה של האכיפה כוללת סנקציות, יש בה כדי לפגוע בזכויות. סמכויות אכיפה בעלות אופי פלילי – דוגמת עיצומים, קנסות ומעצרים – מצריכות הסמכה מפורשת במידה גבוהה, וההסדרים הנוגעים לאכיפה זו חייבים להיות מעוגנים מפורשות בספר החוקים. ובאופן דומה, בתחום הפיקוח; על-אף שסמכויות חקירה ואיסוף עובדות על-ידי רשות מנהלית נחשבות סמכות טבעית, שאינן צריכות עיגון מפורש בחוק¹¹, סמכויות חקירה מסוג של כפיית הופעה של עדים, חיוב תשובה לשאלות, ציווי על מסירת עדים וכו' – דווקא כן¹².

הניטור והפיקוח הם רכיבים משמעותיים במערכת הרגולציה, והם הכרחיים להפסקת ומניעת הפרות. רמת הוודאות של הפיקוח משפיעה באופן משמעותי על רמת ההרתעה של המפוקחים¹³. הפיקוח יכול להתבצע, בין היתר, על-ידי פקחים בשטח, אמצעים טכנולוגיים ובאמצעות דיווח עצמי – כשהמפוקח עוקב אחר פעילותו ומספק מידע לרשות האוכפת¹⁴.

⁸ ראו יצחק זמיר, "פיקוח ציבורי על פעילות פרטית", **משפט ועסקים** ב, 112-172 (2227).

⁹ ראו שוריק דריישפיץ "רגולציה – מה, איפה ומתי? מבט תאורטי משווה" **פרלמנט** (64) (2010),

<http://www.idi.org.il/%D7%A1%D7%A4%D7%A8%D7%99%D7%9D-%D7%95%D7%9E%D7%90%D7%9E%D7%A8%D7%99%D7%9D/%D7%A4%D7%A8%D7%9C%D7%9E%D7%A0%D7%98/%D7%92%D7%99%D7%9C%D7%99%D7%95%D7%9F-64/%D7%A8%D7%92%D7%95%D7%9C%D7%A6%D7%99%D7%94-%E2%80%93%D7%9E%D7%94,-%D7%90%D7%99%D7%A4%D7%94-%D7%95%D7%9E%D7%AA%D7%99-%D7%9E%D7%91%D7%98-%D7%AA%D7%90%D7%95%D7%A8%D7%98%D7%99-%D7%95%D7%9E%D7%A9%D7%95%D7%95%D7%94>

¹⁰ יצחק זמיר **הסמכות המנהלית** כרך א 49-57 (1996).

¹¹ שם בעמ' 211-277. (הדבר נובע מההבחנה בין סמכות ראשית לבין סמכות עזר הנלווית לסמכות הראשית. סמכות העזר נועדה לשלים את הסמכות הראשית של הרשות המנהלית. היא מהווה סמכות נלווית, ולכן היא לא נדרשת להסמכה מפורשת בחוק. איסוף עובדות במהלך חקירה מהווה תשתית הכרחית לפעולת הרשות. במקרים אלו סמכות החקירה היא סמכות עזר הנלווית לסמכות הראשית, ומשכך היא אינה נדרשת להסמכה מפורשת בחוק).

¹² שם, בעמ' 111-192.

¹³ אור קרסין **יישום אפקטיבי של מדיניות סביבתית: עידוד הציות וייעול האכיפה** 223-226 (2229).

¹⁴ זמיר, לעיל ה"ש 10, בעמ' 232-221.

הרתעה כנגד הפרה יכולה להיות מושגת באכיפה פלילית, באכיפה מנהלית או בשיתוף יחד. בבואה של הרשות לבחור בין מסלולי האכיפה עליה להתחשב בתוצאות המושגות בכל אחת מהן; אם במסגרת האכיפה לא מוטלים עונשי מאסר או עונשים ייחודיים לאכיפה הפלילית, אז ההבדל המרכזי בין הענישה הפלילית לבין הענישה המנהלית מצטמצם, והענישה הפלילית אינה בהכרח אפקטיבית יותר מהמנהלית¹⁵. על הרשות להביא בחשבון גם עלויות מערכת; מסלול האכיפה הפלילית יקר יותר ודורש עמידה בנטלי הוכחה גבוהים יותר¹⁶. העברת האכיפה מהתחום הפלילי אל המנהלי נעשית, בדרך כלל, ביחס להפרות שאין בהן 'קלון', ובין היתר, כאשר יש ריבוי הפרות, ואלו מטילים עומס על מערכת אכיפת החוק¹⁷. המסלול המנהלי אפקטיבי יותר במובן זה שמאפשר למנוע ולשלוט מענקים, תמיכות והשתתפות במכרזים ממשלתיים של מפרים. סנקציה זו תהא אפקטיבית יותר ככל שההשפעה על פעילות המפר משמעותית יותר¹⁸.

שקיפות ושיתוף הציבור הם מרכיבים נוספים חשובים בקיומה של רגולציה אפקטיבית. הגברת השקיפות ושיתוף הציבור תאפשר את הגברת אמון הציבור בפעילות הרשות המנהלית¹⁹, ואף תאפשר את הגברת האמון בין הרגולטור לבין הציבור בשוק המפוקח. שקיפות שלטונית והשתתפות ציבורית תאפשר, כאשר היא נעשית באמצעות פיקוח ובקרה על הרגולטור עצמו, לצמצם שחיתויות וחוסר יעילות²⁰. יתרונות נוספים בשיתוף הציבור בהליכי המנהל הם הרחבת בסיס הידע של הרשות וחסיכון בעלויות השגת מידע²¹.

עם זאת, יש להבחין בין שיתוף הציבור לבין שיתוף הגורמים המפוקחים. בפועל, חלק מהרגולציה נעשה בשיתוף התעשייה המפוקחת בהליך הרגולטורי. ראוי להדגיש כי למרות היתרונות בשיתוף התעשייה המפוקחת, הסדרים והסכמות בין הרגולטור והמפוקח עלולים להיות בעייתיים²². קיים חשש אינהרנטי שבהתנהלות הרגולטור ייזנח אינטרס הציבור לטובת אינטרסים פרטיים, אם של הרגולטור ואם של השוק המפוקח²³. חשש זה מבוסס מספר סיבות: הרגולטור לעיתים תלוי בשוק המפוקח בכל הנוגע לקבלת מידע, ולכן הוא יימנע מעימותים עימם; הרגולטור והשוק המפוקח עובדים בצמידות וביחסים טובים דרך כלל, כך שייתכן שהרגולטור יימנע מלפגוע באינטרסים של השוק המפוקח; במקרים רבים הרגולטור בענף מסוים מגיע מתוך הענף עצמו, ובשל היכרות זו קיים חשש שהרגולטור לא יתעמת עם הענף המפוקח; לא פעם הרגולטור משתלב לאחר עבודתו כמפקח בשוק שזה עתה הוא סיים לפקח עליו, ולכן במהלך עבודתו הוא יבחר לא להקשות על הענף המפוקח²⁴. על כן, יש להתבונן בעין בוחנת על הליכי שיתוף של התעשייה המפוקחת בהליך הרגולטורי, בפרט כאשר השיתוף נעשה בצורה של הסכמות והסדרים בין המפקח למפוקח, ואף ביתר שאת כאשר הדבר נעשה מחוץ לעיני הציבור.

¹⁵ שם, בעמ' 131-132.

¹⁶ שם, בעמ' 169-178.

¹⁷ שם, בעמ' 202-210.

¹⁸ קרסין, לעיל ה"ש 13, בעמ' 201-202.

¹⁹ שם.

²⁰ תהילה שוורץ אלטשולר, **מדיניות ממשל פתוח בישראל בעידן הדיגיטלי** 26-36 (2012).

²¹ שרון ידן "חוזים רגולטוריים בשווקים פיננסיים בישראל" **עיוני משפט** לה, 478-479 (2012).

²² שם, בעמ' 473-488.

²³ דריישיץ, לעיל ה"ש 9.

²⁴ שם.

פרק ב': הסמכויות הרגולטוריות של משרד התחבורה בתחום תחבורת האוטובוסים

הסמכויות הרגולטוריות של משרד התחבורה שאובות משני מקורות מרכזיים – מהחוק ומהסכמים. כמפורט להלן, המסגרת החקיקתית הקיימת זמנית וחסרה. יש ניסיון להתגבר על פערים אלה באמצעות המסגרת ההסכמית – אך ללא הצלחה.

1.1. המסגרת החקיקתית

פקודת התעבורה²⁵ היא מקור החקיקה המרכזי המסדיר את תחום תחבורת האוטובוסים. הפרק השמיני לפקודה, העוסק בסמכות השר להתקין תקנות וחוקי עזר, הוא למעשה הפרק המרכזי שמסדיר את סמכותו של משרד התחבורה בנושא התחבורה הציבורית ומערך האוטובוסים. השר מוסמך להתקין תקנות שעניינן קביעת הסדרי תעבורה וכללים לשימוש בדרך, אופן השימוש בכלי הרכב, כל הנוגע לבטיחות, תכנון והסדרת התנועה וכן ביצוע של הוראות פקודה זו²⁶. ההסמכה הספציפית ביחס לרכב מנועי ציבורי מאפשרת לשר להתקין תקנות לגבי רישיונות קווי השירות, חובות נותני השירות והנוסעים, קיומם של קווי השירות ואופי פעילותם²⁷. כמו כן, נתונה לשר הסמכות להתקין תקנות בכל עניין אחר הכרוך בסדרי הפעלת שירות ואופן נתינתו והעשוי לשפר את ההסעה ברכב או הכרוך בהפעלת שירות לתקנת הציבור.

למרות הסמכות הרחבה הנתונה לשר התחבורה, המצב רחוק מלהיות מושלם. ובמצב הקיים ניתן להצביע על מספר בעיות המאפיינות את פקודת התעבורה :

ריכוז סמכויות בידי גורם אחד – השר²⁸: הסמכות להתקין תקנות ושיקול הדעת הבלעדי לביצוע החוק ולאופן חלוקת הסמכויות בין אנשי המשרד – נתונה לשר התחבורה. אולם, לשם השגת מערך רגולטורי אפקטיבי יש צורך במבנה מסודר של בעלי תפקידים הפועלים מכוח סמכויות מוגדרות בחוק, להם יש שיקול דעת עצמאי ונפרד מרשויות וגורמים אחרים לשם ביצוע תפקידם. ריכוזיות בהפעלת סמכויות מנהליות עלולה להיות מקור לבעיות; החל בחוסר יעילות, דרך קפיאה על השמרים ואף רגרסיה וכלה במנהל לא תקין ולא יעיל.

היעדר קביעה ספציפית מכוח הפקודה ביחס לסמכויות פיקוח ואכיפה: המשפט מגביל את היכולת לקרוא לתוך ההסמכה הכללית סמכות פעולה שעלולה להיות פוגענית כלפי זכויות אדם, כגון סמכויות חקירה ואיסוף מידע, סמכויות להטיל עיצומים וכו'. ככל שהפגיעה באזרח וזכויותיו רבה יותר, כך קיימת דרישה להסמכה מפורשת יותר ובחקיקה²⁹. לכן הקניית סמכויות כל פעם מחדש מכוח צו זמני שתוקפו מוגבל לשנה הינה פרקטיקה בעייתית, שכן היא זורה חוסר וודאות, ואף עולה חשש שהיא מותירה פגיעה נרחבת מידי שכן הצו נועד להסמך חוקרים פליליים ולא חוקרי תנועה.

אי-וודאות בנוגע לסנקציה: הפרה של התקנות מכוח הפקודה גוררת סנקציה פלילית מסוג מאסר או קנס³⁰. לכאורה, מדובר בסמכות אכיפה המוקנית מפורשות בחוק, אולם מסקירת הפסיקה עולה כי לא נעשה בה שימוש של ממש לצורך העמדה לדין פלילי בגין הפעלת שירותי אוטובוסים ציבוריים שלא ע"פ הפקודה והתקנות.

היעדר קווים מנחים והוראות לאופן ביצוע הסמכות ביחס לתחבורת האוטובוסים: חסך זה בולט במיוחד בהשוואה להוראות החוק המסמיכות ביחס לקווי שירות של מוניות, המוסדרות במפורש ובבירור בפרק השני של

²⁵ פקודת התעבורה [נוסח חדש] (להלן: פקודת התעבורה).

²⁶ סעיף 70 לפקודת התעבורה.

²⁷ סעיף 71 לפקודת התעבורה.

²⁸ בפקודת התעבורה יש סמכויות גם למפקח על התעבורה, אך הסמכויות שלו בחוק בנוגע לתחבורה הציבורית של האוטובוסים מצומצמות בעיקר רק לנושא המידע שהתווסף עם חיקוק תיקון 98 לפקודה. ראו ה"ש 36.

²⁹ זמיר, לעיל ה"ש 10.

³⁰ סעיף 68 לפקודת התעבורה.

הפקודה. כך, סימנים ג' ו-ג'1 לפרק השני לפקודה קובעים בין היתר תנאי קבלת רישיון הפעלת מוניות וקווי שירות למוניות, ביטול רישיונות, חילוט ערבויות ועוד. הוראות דומות אינן קיימות ביחס לרישיונות קווי השירות של האוטובוסים, ואלה ניתנים ומפוקחים מכוח הפרק השמיני, העוסק בסמכות הכללית להתקין תקנות, ודרך תקנות התעבורה שהותקנו מכוחו³¹.

ראוי לציין את **החוק לתיקון פקודת התעבורה (מס' 98) התשע"א-2010** – שעניינו הסדרת המידע לנוסעים בתחבורה הציבורית. התיקון, ששולב בפקודת התעבורה, מסמיך את המפקח על התעבורה, בין היתר, להקים מרכז מידע ארצי לתחבורה ציבורית, ומקנה למפקח סמכות לאיסוף המידע ממפעילי קווי השירות³². בכך מגדיר התיקון מרכיב חשוב בגולציה כהלכתה, והוא מינוי גורם מקצועי מוסמך, בעל סמכויות מתאימות, שיבצע פיקוח ואכיפה באופן עצמאי. מרכיב חשוב נוסף בהנגשת המידע לציבור הנוסעים הוא השילוט בתחנות האוטובוסים עצמן: החוק מטיל חובה על כל מפעיל להציב בכל תחנה לאיסוף נוסעים, המשמשת קו שירות שהוא מפעיל, שילוט המפרט את המידע על קו השירות. בסמכות המפקח על התעבורה לקבוע את אופן השילוט³³. למעשה, התיקון יוצר "שילוב זרועות" בין המפעילים, הרשויות המקומיות ומשרד התחבורה, באופן שיכול לשפר את טיב ואיכות השירות לנוסעים.

סמכויות השר ונושאי המשרה במשרד התחבורה מגבילות הלכה למעשה את פעילות המשרד. הסמכויות הקיימות יוצרות פיקוח שאינו יעיל. באופן דומה סמכויות האכיפה מוגבלות, לעיתים, לאמצעי אכיפה בודדים, קבועים מראש ולא גמישים. ברוב הפעמים הסנקציה האפשרית היא שלילת הרישיון או אי-חידושו כך שלא ניתן להתאים את חומרת הסנקציה לחומרת ההפרה.

חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים (1957)³⁴ מסמיך כל שר להכריז על שירותים כבני פיקוח, אם לשר יסוד סביר להניח שהדבר דרוש לקיום פעולה חיונית, "למניעת שערס וספסרות או למניעת הונאת הציבור"³⁵. חוק זה מקנה לשר סמכויות נרחבות וביניהן סמכויות חיפוש ותפישה, סמכויות מסירת מידע וסמכויות חקירה³⁶.

מכוח חוק זה הוצא בשנת 1974 **צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (הסעה באוטובוסים ומוניות)** (להלן: צו הפיקוח). הצו קבע ששירותי הסעה באוטובוס יעשו לפי רישיון שניתן לפי תקנות התעבורה ובהתאם לתנאי הרישיון – למעשה, בכך הקנה הצו סמכויות אכיפה ופיקוח מכוח החוק בתחום תחבורת האוטובוסים. בשנת 2012 בוטל צו הפיקוח במסגרת החלטת ממשלה רחבה להחליף את כלל צווי הפיקוח הישנים בחוקים ובתקנות, ונוצרו חסכים בסמכויות של משרד התחבורה ביחס לפיקוח ואכיפה. כך למשל, נעדרות סמכויות חיפוש, תפישה, עיכוב ויכולת לדרוש מסירת מידע באופן המקשה על עריכת חקירות ביחס לחדשות להפרת תנאי הרישיון והתקנות. הדבר אף הוביל לביטול כתבי אישום שהוגשו כנגד מפעילי קווי השירות³⁷.

³¹ סעיף 371(3) לפקודת התעבורה מסמיך את השר להתקין תקנון לעניין "הסדר והגבלה למתן רישיונות או היתרים להסעת נוסעים או להפעלת שירות הסעה (בסעיף זה – שירות), לרבות תנאי רישיונות והיתרים, ביטולם והפסקת תקפם". התקנות קובעות כי הפעלת שירותי אוטובוס תעשה רק לפי רישיון קו שירות ובהתאם לתנאיו. ראו סעיף 385 ו-386 לתקנות התעבורה, התשכ"א-1961. כמו כן, הרשות רשאית לכלול ברישיון הקו תנאים והוראות בקשר לשירות והפעלתו כפי שתמצא לנכון (סעיף 389). בנוסף, הרשות רשאית לבטל בכל עת רישיון בתנאים מסוימים, בהתחשב ביעילות השירות, צרכי הציבור, עמידה בתנאי הרישיון וטובת הציבור. ראו סעיף 394 לתקנות התעבורה, התשכ"א-1961.

³² סעיף 71ב לפקודת התעבורה.
³³ ראו סעיף 71ג לפקודת התעבורה. כמו כן, למפקח על התעבורה סמכות להכין תכנית שנתית להצבת שילוט אלקטרוני בתחנות אוטובוס, ולקבוע את אופן השילוט האלקטרוני. ראו סעיף 71ד לפקודת התעבורה.

³⁴ חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, התשי"ח-1957.
³⁵ סעיף 3 לחוק הפיקוח על מצרכים ושירותים.

³⁶ פרק חמישי לחוק הפיקוח על מצרכים ושירותים.

³⁷ ראו טלילה נשר "משרד התחבורה הפסיק לתבוע נהגי מוניות ואוטובוסים שסירבו להסיע עיוורים" **הארץ** 26.12.12 www.haaretz.co.il/news/education/1.1894654. ראו גם שחר הזלקורן "מי יחקור תלונות על תחבורה ציבורית? אף אחד" **ynet** 14.11.12 www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4305113,00.html

משרד התחבורה עומל על הצעת חוק שתכליתה עיגון הסמכויות שנלקחו עם ביטול הצו בחקיקה ראשית,³⁸ בינתיים את סמכויות החקירה שבוטלו ממלאים בעזרת הרשאה זמנית משר הפנים, אך זאת רק לצורך חקירות פליליות (ולא המנהליות) שהאגף עורך.³⁹

חוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים (1996)⁴⁰ מאפשר לשר הממונה על תחום להכניסו תחת הפיקוח של החוק, בהתקיים תנאים מסוימים. החוק בעיקרו מוגבל לפיקוח על מחיר השירות ולא על טיבו, איכותו ותקינותו. מכוח חוק זה הוצא צו פיקוח על מחירי נסיעה בקווי השירות אשר בו נקבעו מחירי הנסיעה בקווי השירות ומנגנון עדכון מחירים.⁴¹ לצורך אכיפת החוק מוקנות למפקח על המחירים סמכויות לדרוש מסירת ידיעות, סמכויות חיפוש ותפישה וסמכויות חקירה במקרים בהם התעורר חשש לביצוע עבירה על חוק זה.⁴² החוק קובע כי הפרת הוראותיו היא עבירה פלילית, עוולה אזרחית והפרה מנהלית.⁴³

חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות⁴⁴ הוא חוק בעל השפעה עקיפה על תחום התחבורה. מטרת החוק היא הגנה על כבודו וחירותו של אדם עם מוגבלויות, עיגון זכותו להשתתפות שוויונית בכל תחומי החיים, ומתן מענה הולם לצרכיו.⁴⁵ החוק קובע כי אדם עם מוגבלות זכאי לשירותי תחבורה ציבורית נגישים ומתאימים לשימוש, בתדירות סבירה, לרבות אפשרות גישה לתחנות. החוק מחייב את מפעילי קווי השירות והרשויות המקומיות להסדיר את הנגישות, כל אחד בתחום אחריותו. בנוסף, לשר סמכות להטיל חובה לביצוע התאמות נגישות ולהתקין תקנות בנושא.⁴⁶

מן האמור עולה כי למשרד התחבורה לא מוקנות סמכויות חיפוש ותפישה, סמכויות חקירה או סמכויות לדרוש מידע ככל שהדבר נוגע להפרות טיב השירות איכותו ותקינותו – כך ידידו של משרד התחבורה כבולות.

2.2. המסגרת ההסכמית

טרם הנפקת רישיון קו, עורך משרד התחבורה מכרז. לאחר בחירת הזוכה במכרז, משרד התחבורה חותם עם הזוכה הסכם המעניק לו רישיון לפעול לזמן מוגדר של 6 שנים.⁴⁷ בהסכמים אלו נקבעים בפועל התנאים להפעלת קווי השירות ובכללם רמות הפעילות, מסלולי הנסיעה והתעריפים.⁴⁸ תנאים אלו מתורגמים הלכה למעשה לשני מגננים – מנגנון ההתחשבות ומנגנון הפיצויים המוסכמים.

³⁸ הרשאות לפי פקודת הפרוצדורה הפלילית (עדות), י"פ התשס"ה 6884.

³⁹ דוד יוסף, מנהל אגף פיקוח ובקרה במשרד התחבורה, פגישה, 1 לפברואר 2015.

⁴⁰ חוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, תשנ"ו-1996 (להלן: חוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים (1996)).

⁴¹ צו פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים (מחירי נסיעה בקווי השירות באוטובוסים ומחירי נסיעה ברכבת מקומית), תשס"ג-2003. עדכון המחיר נעשה על פי נוסחה קבועה. תעריף הבסיס נקבע על בסיס השוואה למחירים במדינות אחרות ועל בסיס דיווחי עלויות הפעלה של חברות האוטובוסים. ישנה בעייתיות מובנית בהסתמכות על דיווחי חברות האוטובוסים לשם קביעת תעריף הנסיעה. כמו כן, תעריף הבסיס של הנסיעה בתחבורה הציבורית לא נבחן כמעט שני עשורים. ראו ליאור גוטמן וגיל קליאן "המדינה לא יודעת איך היא קובעת מחירים" כלכליסט 1.1.14 www.calcalist.co.il/articles/0,7340,L-3620756,00.html.

⁴² פרק י' לחוק חוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים.

⁴³ חוק זה ביטל סעיפים מסוימים מחוק הפיקוח על מצרכים ושירותים (1957), ולמעשה הוא משלים אותו. בעוד שהחוק הקודם העניק סמכות לשר הרלוונטי להכריז על מוצר כבר פיקוח, ומכאן להתיר סמכות לקביעת מחיר המוצר, הרי שהחוק החדש מאפשר קביעת מחירים מפוקחים לכלל המוצרים אשר תחת תחומו של השר. קביעת המחירים המפוקחים נעשית על-ידי מפקח על המחירים מטעם המשרד הרלוונטי, הממונה על-ידי השר הרלוונטי.

⁴⁴ חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, תשנ"ח-1998 (להלן: חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות).

⁴⁵ סעיף 2 לחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות.

⁴⁶ מכח החוק הוצאו תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (הסדרת נגישות לשירותי תחבורה ציבורית), תשס"ג-2003. החוק קובע סנקציה מסוג קנס על הפרה של התקנות.

⁴⁷ רישוי שירותי אוטובוסים מוסדר בפרק השני לחלק ה' בתקנות התעבורה, התשכ"א-1961. בפרט, ראו תקנה 385.

⁴⁸ חומר הרקע לדיון זה הוא שני מכרזים עדכניים של משרד התחבורה. האחד, מכרז מספר 22/2014 לקבלת רישיונות להפעלת קווי שירות בתחבורה הציבורית באוטובוסים באשכול קווי באר-שבע 2014. השני, מכרז מספר 18-2014 לקבלת רישיונות להפעלת קווי שירות בתחבורה הציבורית באוטובוסים באשכול בקעת אונו – אלעד 2014. ראו גם את נספח ב (ריכוז התחייבויות המציע במכרז).

שיטת ההתחשבות⁴⁹ בנויה מסדרת מדדים שנקבעת בהסכמים המדוברים. על-פי מדדים אלו ובהתאם לניקוד שמקבלת מקבלת המפעילה, נקבע האם היא זכאית ל'בונוס' או ל'קנס'⁵⁰. מדדי השירות כוללים רכיבים כמו מספר הנסיעות, מספר הקילומטרים, אחוז אי-ביצוע של נסיעות, איחורים והקדמות, נהיגה שאינה זהירה, תחזוקה לקויה של אוטובוסים, כרטוס, אי-פרסום בתחנות ומדד המבוסס על סקר שביעות רצון של הנוסעים⁵¹. מדד נוסף, שהוא למעשה מערך הנחיות, מתייחס להפצה השוטפת של מידע לציבור הנוסעים הכולל פרסום מידע בתחנות, באמצעי התקשורת, באוטובוסים ועוד. לצורך יישום ההתחשבות נקבע מנגנון דיווח של המפעילה למשרד התחבורה, לפיו המפעילה תעביר למשרד התחבורה כל מידע שיידרש⁵².

מנגנון הפיצויים המוסכמים מראש מושת על המפעילה כ'קנס' בגין אי עמידה ברמת השירות⁵³. הפיצויים המוסכמים נקבעים ביחס למדדים ולאירועים המנויים מעלה. הפיצויים המוסכמים נקבעים לפי אירוע ומימוש תלוי בהחלטת המפקח על התעבורה על קיום התשלום.

המכרזים הללו לא היו גלויים לעיון הציבור עד דצמבר 2013, עת התקבלה החלטת ממשלה הנוגעת לפרסום היתרים והסכמים בין רשויות המדינה לגופים פרטיים, במטרה לקדם את השקיפות ופרסום מידע ממשלתי בהליכים אלו, בשימת דגש על שירותים ציבוריים הניתנים על ידי גופים פרטיים לרבות בתחום התחבורה⁵⁴.

באופן טבעי כאשר הסדרי אכיפה ופיקוח נעשים באמצעות יחסים והסכמים חוזיים, הם נתונים להליך משא ומתן של קח ותן, במסגרתו יתכן ויקבעו אמצעי פיקוח ואכיפה חלשים יחסית⁵⁵. קביעת מנגנוני פיקוח ואכיפה סטנדרטיים בחוק או בתקנות תמנע חשש זה.

פרק ג': הפיקוח והאכיפה על מפעילי קווי השירות

בפרק זה נציג את הפיקוח והאכיפה הקיימים, כפי שאלו מופעלים על ידי משרד התחבורה, על מפעילי קווי השירות. נבקש להראות כי מערך הפיקוח והאכיפה הקיים מעלה מספר בעיות שיש לתת עליהם את הדעת.

ג. 1. התפתחות הפיקוח הקיים

מעריך הפיקוח הקיים על מפעילי השירות הושפע משינויים היסטוריים שאירעו בשוק תחבורת האוטובוסים. על מנת לתאר את מערך הפיקוח הקיים ראשית יש להבין את ההשלכות של תהליך ההפרטה בשוק שהחל בשנות ה-90, ואת התגבשות מערך הפיקוח באופן היסטורי. שוק תחבורת האוטובוסים הופרט ונפתח לתחרות באופן הדרגתי, אולם הפרטה מלאה שלו אינה אפשרית – תחבורה ציבורית מהווה משאב מוגבל, מצרך בסיסי והכרחי אשר לא ניתן להותירו בידי כוחות השוק בלבד⁵⁶. אילו ייעשה כן, הרי שקווים פחות רווחיים ייסגרו ותיפגע הנגישות וחירות התנועה של אוכלוסיות רבות בארץ, פריפריאליות בעיקרן, המחוברות בקווים הפחות רווחיים.

⁴⁹ ההתחשבות בדרך כלל נערכת אחת לשנה.

⁵⁰ בהסכמים אלו בדרך כלל קבוע כי הממשלה רשאית לקזז סכומים המגיעים לה מתוך כספי הסובסידיה המושלמים למפעיל.

⁵¹ ראו נספח ג (פיצויים מוסכמים).

⁵² הדיווח כולל: דו"ח סובסידיה אשר מתקבל פר אשכול וכולל את פירוט מכירות הכרטיסים והסובסידיה המבוקשת; דו"ח כרטוס חכם אשר מכיל מידע על השימוש בכרטוס החכם באשכול; דו"ח מצבת כוח אדם המפרט נתונים על כלל העובדים המועסקים על ידי המפעיל; דו"ח תכנון וביצוע, המכיל מידע על התכנון והביצוע של הנסיעות; דו"ח רווח והפסד המפרט את ההכנסות וההוצאות העיקריות של המפעיל; דו"ח מאזן המפרט את נכסי והתחייבויות המפעיל; וכן דו"ח תזרים מזומנים המפרט את תזרים המזומנים של המפעיל.

⁵³ בדרך כלל הממשלה רשאית לקזז את סכום הפיצויים מהסובסידיה שתשולם למפעיל השירות.

⁵⁴ החלטה 1116 של הממשלה ה-33 "פרסום היתרים ומסמכי התקשרות בין רשויות המדינה לגופים פרטיים" (29.12.2013) www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2013/Pages/des1116.aspx

⁵⁵ ראו לעיל פרק א.

⁵⁶ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **יישום התכנית להנהגת רפורמה בתחבורה הציבורית** 1 (2004).

כמו-כן, מאחר שמדובר במצרך בסיסי, עליו להינתן במחיר שווה לכל נפש עבור כלל האוכלוסיות, תוך התחשבות באוכלוסיות מעוטות יכולת. בשל סיבות אלה נותר פיקוח רחב בידי משרד התחבורה גם לאחר תהליך ההפרטה.⁵⁷ כך יוצא שבשוק שבו לכאורה מתחרים 15 מפעילים פרטיים,⁵⁸ פרמטרים מרכזיים בלב התחרות מפותחים ונאכפים למעשה על-ידי משרד התחבורה.

על מנת לשמור על האינטרסים הכלכליים של מפעילי האוטובוסים, מספק משרד התחבורה סובסידיות בגין הפעלת כלל הקווים, ומחייב קיומם של קוים מסוימים כתנאי לקבלת הרישיון. בין היתר נהנים המפעילים מסובסידיות עבור מרחק נסועה, כלומר באופן מותנה במספר הקילומטרים המבוצע בפועל. קיימים סטנדרטים למספר הנוסעים בקווים מסוימים, ועל כל נוסע נוסף ניתן בונוס. על חריגות מהסטנדרטים הנדרשים ניתנים קנסות. המפעילים מוגבלים בהיקפי הפעילות בקווים מסוימים, ואינם רשאים לתגבר קוים מסוימים על חשבונם של אחרים.

הפיקוח והבקרה על מפעילי קווי השירות הופעלו עד לשנת 2003 אך ורק באמצעות גוף פנימי במשרד התחבורה אשר ניזון, בין היתר, מתלונות ציבור הנוסעים. בעקבות הפרטת קווי שירות האוטובוסים ופתיחת השוק לתחרות, התעורר החשש כי מפעילי קווי השירות החדשים שעתידיים להיכנס לשוק יפעלו מאינטרסים כלכליים גרידא. במשרד התחבורה סברו כי בעוד שהמפעילים שהיו קיימים עד אז ("אגד" ו-"דן"), אשר פעלו כמעין דואופול, פעלו לטובת איכות השירות לנוסעים, עקב החשש ששירות ברמה נמוכה בשוק יוביל לפתיחת הענף לתחרות ולהפסדים מצדם, המפעילים החדשים – שהתחרות ביניהם מסתיימת בשלב המכרז ואשר מקבלים "מונופול" על אזור פעולה – עלולים לגרום בדיוק לתוצאה ההפוכה של ירידה באיכות השירות ופגיעה בציבור הנוסעים. לפיכך יצא משרד התחבורה, בשנת 2003, במכרז לקבלת שירותים של חברה חיצונית אשר תפקידה לבצע בקרה יזומה וסדורה של איכות השירות בתחבורה הציבורית.⁵⁹

עד 2013 הפיקוח העיקרי של משרד התחבורה התבצע באמצעות פיקוח ובקרה יזומות של המשרד, ואילו במקביל, המשיך לפעול מנגנון פיקוח פנימי המבוסס על חקירות של תלונות ציבור הנוסעים. מנתוני משרד התחבורה עולה כי היקף תלונות הנוסעים הינו כ-1056 דיווחים בשנה⁶⁰ – כמות מזערית במיוחד לאור היקף הנסועה בתחבורת האוטובוסים.⁶¹ ההיקף הנמוך של תלונות הציבור עלול לנבוע מחוסר מודעות של ציבור הנוסעים, מאדישות או מחוסר אמון הנוסעים במערכת, בשל אי-טיפול בתלונות שהוגשו בעבר. היקף הבקרה היזומה על-ידי החברה החיצונית היה גבוה באופן משמעותי מהפיקוח הפנימי. החברה החיצונית ביצעה דגימות בכ-10% מהנסיעות השבועיות בתחבורת האוטובוסים. מנתוני עבר עולה, כי היקף הבקרה הגיע לבדיקה של כ-400,000 נסיעות.⁶²

תוצאות הפיקוח הועברו למשרד התחבורה. החברה הפרטית שביצעה את הבקרה היזומה משנת 2003 ועד שנת 2013 היא חברת ריבה יחזקאל ושות' (להלן: "חברת ריבה"). פעילותה נפסקה לאחר שהתברר שההתקשרות בוצעה ללא מכרז. פעילות הבקרה עברה לידי בקרים של משרד התחבורה וזאת עד לינואר 2015. כיום ביצוע הבקרה התפעולית על מפעילי התחבורה הציבורית מתבצע על ידי שתי חברות, טלדור ומ.ג.ע.⁶³ החברות בודקות

⁵⁷ ש.ם.

⁵⁸ המידע בחסות אתר משרד התחבורה, <http://he.mot.gov.il>.

⁵⁹ פרוטוקול ישיבה מס' 1 של ועדת הכלכלה, הכנסת ה-19, 6-7 (6.5.2013).

⁶⁰ משרד התחבורה, דו"ח תלונות הציבור מס' 17 - לשנת 2013, 6 (2014).

⁶¹ שחר הזלקורן "תחבורה ציבורית: 700 מיליון נסיעות, 700 תלונות" *ynet*, 6.05.2013.

<http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4376558,00.html>

⁶² ש.ם. (היקף הנסיעות בתחבורה הציבורית באוטובוסים מוערך בכ-700 מיליון נסיעות).

⁶³ משרד התחבורה, הודעות לעיתונות מיום 04 לינואר 2015, "בשורה טובה לנוסעי התחבורה הציבורית. בקרוב: שתי חברות בקרה חדשות בתחבורה הציבורית".

את עמידת המפעילים בתנאי ההסכמים, רישיונות הקו ורמת השירות לנוסעים על ידי, בקרים גלויים וסמויים, בתחנות ההסעה, בנסיעות לאורך המסלול וכן במשרדים, חניונים ומוסכים של כל מפעילי התחבורה הציבורית.

ג. 2. אכיפה באמצעות מחלקת פניות הציבור

מחלקת פניות הציבור מקבלת תלונות על עבירות של נהגי אוטובוס ומוניות, כאשר האורך הממוצע של טיפול בתיק הינו ארבעה חודשים עד חצי שנה. ועדה ייעודית עוברת על התלונה ומוודאת שישנן מספיק ראיות להמשך ניהול התיק (שם הנהג, מספר האוטובוס, רישיון מונית וכדומה).

איסוף התלונות מהציבור והטיפול בהן חשוב לא רק לפיצוי הנוסעים שהלינו, אלא גם לאיסוף מידע וביצוע בקרה ופיקוח שוטף על פעולות מפעילי קווי השירות. על בסיס תלונות אלו יכול משרד התחבורה לפעול כנגד המפעילים בעילה של הפרת תקנות פקודת התעבורה ותנאי הרישיון.

הפיקוח הפנימי במשרד התחבורה על בסיס תלונות ציבור הנוסעים לוקה בחסר. ראשית, משרד התחבורה עצמו מטיל מגבלות על הגשת תלונה. כך למשל, משרד התחבורה מצהיר כי אינו מטפל בתלונות שנדונו בבית המשפט, תלונות המטופלות במקביל ברשות ציבורית אחרת, תלונות שהוגשו לאחר יותר מחודשיים מיום האירוע, ותלונות שבהן יש דרישה לפיצוי כספי ממפעילי השירות⁶⁴. שנית ואף חמור מכך, מבחינה של דו"ח תלונות הציבור לשנת 2012⁶⁵, בו סיווג המשרד למעלה מ- 90% מהתלונות שהוגשו לו ככאלה ש"אין לגביהן עמדה"⁶⁶. בפני גופי תלונות הציבור עומדות שלוש אפשרויות סיווג לתלונות: "מוצדקת", "אינה מוצדקת" ו"אין עמדה". מסקנה בדבר היעדר עמדה לעניין תלונה מסוימת אמורה להינתן אך ורק לאחר תהליך למידה ובדיקה ממושכים שלא מניבים תוצאה חד משמעית. בפועל, המשרד סיווג כמות כה גבוהה של תלונות ככאלה שאין לגביהן עמדה, עד כי די בכך כדי להעלות חשש שלא נערכה בדיקה לעומק. יתרה מכך, במחלקת התביעות של המשרד נסגרו למעלה מ- 99% מהתיקים שנפתחו מחוסר ראיות מתוך התביעות שלגביהן גיבש המשרד עמדה, דבר העלול להצביע שוב על חקירה שטחית ולא מעמיקה⁶⁷. אם כן, למעשה רק 0.1% מהתלונות שמוגשות על ידי הציבור זוכות לתוצאת "מוצדקת" או "לא מוצדקת" לאחר בדיקה מעמיקה. אם זאת יש לקחת בחשבון כי המשאבים העומדים לרשות המשרד לשם הפיקוח מצטמצמים⁶⁸, זאת ועוד היעדר אספקת ראיות בסיסיות מטעם הפונים הופך את כל הליך החקירה לכמעט בלתי אפשרי⁶⁹. מצבור עובדות אלו עשוי להסביר את היקפן הנמוך של תלונות הציבור שמוגשות. עם זאת נציין לטובה את אגף הביקורת ותלונות הציבור שמתוך 282 התלונות שהוא טיפל בהם רק לגבי 28.2% מהם לא נקבע עמדה.

ג. 3. אכיפה באמצעות מחלקת החקירות

כאמור לרשות משרד התחבורה עומדים מסלול של אכיפה פלילית, ומסלול של אכיפה חוזית המבוסס על מנגנון פיצויים מוסכם במכרזים והסכמי קווי השירות הנחתמים עם המפעילים. כאשר כל אחד מהמסלולים האלה נאכף על ידי מחלקת החקירות. הבקרה והפיקוח החוזיים מתבצעים על ידי שתי חברות בקרה לפי מכרז, אחת לאזור צפון (ראשון לציון צפונה) ואחת לאזור דרום (ראשון לציון דרומה). כאשר תפקידן לעלות על חריגות ולדווח לוועדה מיוחדת הדנה בבקרה החוזית. חברות הבקרה המופרטות מפעילות חמש סוגי בקרות (כמפורט מטה), כל חריגה מתנאי ההסכם עם המפעילה עולה כדי תלונה. מחלקת החקירות מחליטה האם לזנוח את התלונה או

⁶⁴ ראו משרד התחבורה "אופן הגשת תלונה על התנהלות בקווי תחבורה ציבורית"

⁶⁵ דו"ח תלונות הציבור האחרון לשנת 2013 הינו מצומצם ולא מכיל פרטים על התלונות שהועברו לרשות לתחבורה ציבורית על ידי אגף הביקורת ותלונות הציבור (סה"כ 774 תלונות) ולכן נבדק דו"ח של שנת 2012.

⁶⁶ משרד התחבורה, דו"ח תלונות הציבור מס' 16 - לשנת 2012, 6 (2013).

⁶⁷ דו"ח תלונות הציבור מס' 17, לעיל ה"ש 65, בעמ' 7.

⁶⁸ מספר התקנים של בעלי התפקידים האמונים על טיפול בתלונות קטן במיוחד. בשנת 2012 חלה ירידה של 4 תקנים (סגן המנהלת, מרכז ביקורת בקרה ומעקב, מרכז ביקורת תלונות ציבור, מרכז ביקורת תלונות ציבור). כך, לא מפתיע שכב 30% מהתלונות שהוגשו למשרד התחבורה, טרם הסתיים הטיפול, ראו עידן יוסף "אגף תחבורה ציבורית טיח תלונות ציבור" News1 16.12.13.

⁶⁹ דוד יוסף, מנהל אגף פיקוח ובקרה במשרד התחבורה, פגישה, 1 לפברואר 2015.

להמשיך לטפל בה. במידה וממשיכים לטפל במקרה ניתן להעבירו למחלקה המשפטית, יחידת תביעות ייעודית של משרד התחבורה, לשם ניהול הליך פלילי כנגד המפעיל⁷⁰. למפעיל ניתן 21 ימים להגיב. פעם בחודש מתקיימת ועדה בה עולים לדיון כל החריגות ולמפעילים יש אפשרות לערער עד פעמיים על הקביעות של הועדה וערכאת הערעור שלהן. התוצאה האופרטיבית של קביעת הועדה היא קנס ושקלול לציון בקרה תפעולית. בכל מקרה, ניתן לפעול במסלול של אכיפה חוזית על בסיס הפיצויים המוסכמים.

סוגי הבקורות אותן מפעיל מחלקת החקירות:

- גלויה בתחנות מוצא - שימוש במערכות GPS לצורכי דין וחשבון כלכלי ולא לצורכי אכיפה (בהמשך אם תתגלה כאמינה יחלו שימוש גם לצורכי אכיפה).
- סמויה - נוסע סמוי המצטרף לנסיעה מתחילתה ועד סופה.
- ביקורת תשתית/ אבדות ומציאות.
- מתקני תשתית.
- סקר שביעות רצון שוטף - מבוצע על ידי סוקרים בתוך האוטובוסים (0.5% מכלל הנסיעות)

מסלול האכיפה הפלילית – למסלול זה יש מספר מגבלות. ראשית, עם ביטולו של צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (הסעה באוטובוסים ובמוניות), התשל"ד-1974 סמכויות החקירה של עבירות על פקודת התעבורה ניתנות לחוקרי משרד התחבורה מכוח הסמכה משר הפנים⁷¹, המתחדשת מפעם לפעם⁷². קיימות הצהרות לרצון לעגן את סמכויות האכיפה בחוק⁷³ אך בפועל אלה טרם קודמו⁷⁴. כמו כן, ההליך הפלילי מוגבל רק למקרים שבהם ההפרה מהווה עבירה פלילית. המסלול לא מספק מענה לבעיות אחרות בשירותי ההסעה שאינן נופלות תחת קטגוריה זו. שלישית, ההליך הפלילי מטיל על הרשות נטל הוכחה כבד של מעבר לספק סביר. לבסוף, ספק אם התוצאה של הרשעה פלילית היא אכן התוצאה האידיאלית כנגד המפעילים. פיצוי כספי בדמות עיצומים וקנסות יכול להיות אפקטיבי יותר. בין היתר, לאור רף ההוכחה הנדרש במשפט פלילי, מעדיף משרד התחבורה להישען על המסלול החוזי.

כאמור, ההישענות על המסלול של האכיפה החוזית אינה פותרת את הבעיות, מאחר והיא מעבירה את האכיפה לתלויה בתוצאות המשא ומתן שהתנהל בין המדינה לבין מפעילות הקווים. בנוסף, מטבעה של אכיפה זו כאכיפה חוזית-הסכמית, סכום הפיצוי אינו גמיש ואינו ניתן להתאמה לנסיבות ההפרה. כן, לא ברור האם הפיצוי המוסכם על ההפרה אכן משקף נכונה את הנזק שההפרה גורמת לציבור הנוסעים. כל זאת מקבל משנה תוקף לאור העובדה שהחוזים עם המפעילים הם, בדרך כלל, חוזים לתקופות ארוכות של שנים רבות⁷⁵.

⁷⁰ ההליך הפלילי בעניינים אלו מנוהל בבית המשפט לתעבורה.

⁷¹ הרשאות לפי פקודת הפרוצדורה הפלילית (עדות), י"פ התשס"ד 6751; הרשאות לפי פקודת הפרוצדורה הפלילית (עדות), י"פ התשס"ה 6884.

⁷² תאריך התפוגה הנוכחי הינו 31 בדצמבר, 2015.

⁷³ פרוטוקול ישיבה המאה-ואחת של הכנסת ה-19, 31-33 (7 בינואר 2014).

⁷⁴ נציין אם זאת שמצאנו הצעת חוק המקנה סמכויות אכיפה דומות לחוקרי משרד הרישוי (הצעת חוק לתיקון פקודת התעבורה (מס' 116) (הסדרת העיסוק בהתקנה ואחזקה של מוניות למוניות, בהשכרת רכב, וסמכויות פיקוח ואכיפה), התשע"ה-2015), מה שיכול להעיד על חוסר רצון של המשרד להתעסק עם העברת הצעת חוק כאשר ההסמכה משר הפנים מספיקה לעת עתה.

⁷⁵ הגבול התחתון להתקשרות חוזית הוא לשש שנים ואילו הגבול העליון הוא לשתיים עשר שנים, בשיטת 3-3-6 כאשר בכל סוף תקופה ניתן להאריך את ההסכם.

פרק ד: יישום עקרונות והמלצות

פרק א' הציג עקרונות לקיומה של רגולציה אפקטיבית, ופרקים ב' ו- ג' סקרו את תמונת המצב של הרגולציה הקיימת בתחום תחבורת האוטובוסים הן לעניין הסמכויות והן לעניין הפיקוח והאכיפה. פרק זה יסכם את הכשלים העולים מהפרקים הקודמים ויציע המלצות לשיפור המערך הרגולטורי. הבחינה תעשה בכמה רבדים – סמכויות, פיקוח, אכיפה, שקיפות ושיתוף הציבור.

1.ד. הכשלים ברגולציה הקיימת

הכשלים לעניין הסמכויות

החקיקה המסמיכה בתחום תחבורת האוטובוסים הציבוריים חסרה. לאחר ביטולו של צו הפיקוח, עיקרה היא בסמכויות מכוח הסמכה זמנית משר הפנים לפי פקודת הפרוצדורה הפלילית (עדות). אופן הסמכה כאמור הוא בעייתי ומקשה על קיומה של רגולציה אפקטיבית.

הבעייתיות הנעוצה בסמכות הכללית להתקין תקנות הינה כפולה: ראשית, הסמכה זו מוקנית לשנה ובעלת תוקף פקיעה מוגדר, מה שגורם לחוסר וודאות. שנית, הסמכות מכוח פקודת הפרוצדורה הפלילית (עדות), מתאימה לפעילות של חוקרי משטרה, ויכולה להיות פוגענית יתר על המידה הנדרשת בחקירות של עבירות תעבורה.

על רקע בעייתיות זו, נעשה שימוש רב על ידי משרד התחבורה בחוזים, מכרזים ורישיונות. אלו מאפשרים למשרד התחבורה לקבוע בהסכמה עם המפעילים מנגנונים של פיקוח ואכיפה. אולם, שימוש יתר במנגנונים אלו עלול להוביל לפגיעה באינטרס הציבורי.

הכשלים בפיקוח

כפועל יוצא של הכשלים באופן ההסמכה של משרד התחבורה, נעדרות בחקיקה סמכויות פיקוח הכרחיות. כאמור, מסלולי הבקרה נחלקים לשניים – בקרה יזומה ובקרה על-בסיס תלונות הציבור. הבקרה היזומה מתבצעת על-ידי שתי חברות טלדור ומ.ג.ע.ר. שיטת הבקרה של החברות מתבצעת בעיקר באמצעות פקחים ב"שטח", אך גם באמצעות סקרי שביעות רצון, בקרים סמויים וכן באמצעות אמצעים טכנולוגיים דוגמת GPS. יוער, כי המידע שחברות אלה אוספות, וכן הפלט שהן מפיקות אינו שקוף, כך שלציבור קשה לעקוב אחר פעילותן והאופן שבו משרד התחבורה פועל כנגד מפעילות שאינן עומדות בתנאי הרישיון. גם מסלול הבקרה על בסיס תלונות הציבור אינו חף מבעיות. משרד התחבורה מטיל מגבלות על הגשת תלונה ומסנן רבות מהן (למשל, עקב חוסר ראיות). למעשה, רק 0.1% מהתלונות שמוגשות על ידי הציבור 'שורדות' את הליכי הסיון של משרד התחבורה.

הכשלים באכיפה

מסלולי האכיפה העיקריים העומדים בפני משרד התחבורה הינם מסלול של אכיפה פלילית, ומסלול של אכיפה חוזית המבוסס על מנגנון פיצויים מוסכמים. סמכויות האכיפה במסלול האכיפה הפלילית פעמים רבות אינן אפקטיביות. חלקן מאפשרות הפעלת סנקציות קיצוניות בלבד, שאינן מידתיות ביחס להפרות שאינן חמורות. התוצאה היא שביחס להפרות אלו אין כמעט הפעלה של סנקציות כנגד המפעילים. כמו כן, הפרוצדורה הפלילית היא מורכבת, ומטילה נטל שאינו מתאים לאופי הפעילות במשרד התחבורה (כגון איסוף ראיות). מאחר ובסופו של ההליך הסנקציה העיקרית היא הטלת קנס, אימוץ סמכויות של עיצום כספי יכול לשמש ככלי יעיל יותר כנגד הפרות של מפעילי קווי השירות. מסלול האכיפה חוזית ישים יותר, אך כאמור מעלה ספקות ביחס לשמירה על אינטרס הציבור שעה שהרגולטור פועל כצד לחוזה אל מול הגוף עליו הוא אמור לפקח.

מרכיב נוסף חשוב במערך רגולטורי הוא שקיפות ההליך הרגולטורי ועירוב הציבור בו. במצב הקיים הליכי המכרזים למתן רישיונות וההסכמים לביצועם אינם חשופים לעין הציבור. כך יוצא כי חלק משמעותי מהרגולציה על קווי השירות הציבוריים אינו כפוף לביקורת ציבורית הכרחית. הגברת השקיפות ושיתוף הציבור תאפשר את הגברת אמון הציבור בפעילות משרד התחבורה, ואף תאפשר בקרה ציבורית שעשויה לצמצם חששות לחוסר יעילות ולהטיית סעיפי פיצויים מוסכמים לטובת המפעילים. כמו כן, שיתוף ציבור הנוסעים בקביעת אופי ומהות הרישיונות וההסכמים, נושאים הנוגעים לציבור הנוסעים, עשויה לייעל את ההליך המנהלי על ידי הרחבת בסיס המידע של הרשות. יש לזכור, התחבורה הציבורית נועדה למען ציבור הנוסעים, ולכן ברור כי שיתופם בהליכים אלו, ובין היתר, שמיעת רצונם ודעתם, עשויה להועיל להליך המנהלי.

למרות החלטת הממשלה הנוגעת לפרסום היתרים ומסמכי התקשרות בין רשויות המדינה לגופים פרטיים, במטרה לקדם את השקיפות ולהרחיב את הפצת המידע לטובת הציבור – המכרזים עם המפעילות אינם מפורסמים טרם חתימתם והציבור אינו מתבקש להביע את דעתו עליהם. ראוי כי משרד התחבורה יפעל לקידום הפרסום של הסכמים אלו לציבור הרחב, ויאפשר לציבור הנוסעים להביע את דעתו ולהשפיע על הליכי רגולציה שנוגעים לנושאים שעתידיים לשרת אותם, כמו למשל תוואי הנסיעה של קווי שירות.

שקיפות ושיתוף ציבור נדרשים גם בכל הנוגע לפיקוח ובקרה על המפעילות. דו"חות הפלט של חברות הבקרה הפרטיות חוסות תחת סעיף סודיות, סעיף המונע את גישת האזרחים מלפקח על הנעשה בשטח ובזמן אמת. למשתמשי התחבורה הציבורית יש גישה לציון המשוקלל שניתן למפעילה כחלק ממנגנון ההתחשבות, ציון חד-ערכי אשר ניתן בסוף שנה חולפת ושאינו מציג את הנתונים להצדקתו. משרד התחבורה, איפוא, נכשל ביישום עקרונות השקיפות ושיתוף הציבור.

2.4. המלצות

להלן עיקר ההמלצות כפי שהן עולות מהבעיות שמנינו בפרק הקודם:

סמכות חקיקתית ריכוזית לשר להתקין תקנות

נמליץ להסדיר את החקיקה המסמיכה את משרד התחבורה כרגולטור בתחום תחבורת האוטובוסים בחקיקה ייעודית, מפורטת ובעלת קווים מנחים ופרוצדורה לביצוע הוראות החוק. נמליץ לבזר את סמכויות השר בחקיקה עצמה, ולחלק אותן בצורה סדורה וברורה בין רשויות שונות במשרד התחבורה. ככל שיידרש לשם פעולה זו, יש להגדיר בעלי תפקידים, גורמים ורשויות חדשות, ולהקנות להם סמכויות בצורה ברורה. גורמים אלה יהיו אחראיים ומוסמכים על ביצוע הוראות החוק. מצב זה יאפשר להם שיקול דעת עצמאי בתחומים עליהם הם מופקדים, תוך הפחתת החשש להתערבות על ידי גורמים אחרים ממשרד התחבורה ועירוב שיקולים שאינם רלוונטיים לתחום ההסמכה שלהם בחוק. כמו-כן נמליץ להגדיר את מטרות החוק בתחום זה – שמירה על רמת שירות נאותה, בטיחות הנסיעה, הבטחת תחבורה זמינה לציבור הנוסעים וכיוצא בכך.

סמכויות פיקוח חסרות

נמליץ להוסיף בחקיקה פרק ייעודי המסמיך את משרד התחבורה לבצע פעילות פיקוח ואכיפה רחבה. כן, נמליץ למנות בחקיקה בעלי תפקידים לענייני הפיקוח ולהגדיר את סמכויותיהם בצורה מפורשת שתחליף את הצורך להסמיך את פקחי משרד התחבורה בצורה זמנית מכוח הרשאה לפי פקודת הפרוצדורה הפלילית (עדות).

בנוסף, נמליץ להטיל בחקיקה חובות דיווח על המפעילים. הדבר יאפשר להרחיב את בסיס המידע של משרד התחבורה, ואף להגיע למידע שאינו נגיש לו, כל זאת תוך צמצום עלויות פיקוח של משרד התחבורה והעברת חלק מן הנטל אל המפעילים עצמם. המפעילים נחשבים לאוספי המידע הזולים מאחר שידע רלוונטי הדרוש לצרכי פיקוח מצוי אצלם.

סמכויות אכיפה חסרות

נמליץ לקבוע בחקיקה ראשית עבירות פליליות ספציפיות. בתוך כך, אין להיתלות בהוראת חוק לפיה הפרת תקנות התעבורה מהווה עבירה פלילית, אלא יש להתקין עבירות עונשין ספציפיות למקרים ספציפיים בעלי מנעד רחב של יישום ענישה, כך שהפגיעה הפוטנציאלית לא תרתיע את פקחי משרד התחבורה מלאכוף במסלול הפלילי.

בנוסף, נמליץ לקבוע בחקיקה ראשית סמכויות אכיפה מנהליות, ובעיקר, סמכות להטיל עיצומים כספיים על מפעילים.

נמליץ לקבוע קריטריונים להפעלת סנקציות מנהליות – נמליץ להקים וועדה מיוחדת שתדון באופן הפעלת העיצומים הכספיים.⁷⁶ יש לקבוע מדיניות מנחה לעצם הפעלת הסנקציות וקביעת גובה העיצום. יש להתחשב, למשל, בשיקולי הרתעה של המפר, האם מדובר בהפרות חוזרות ועוד. נדגיש, לדעתנו אי-הפעלה של עיצום כספי במקרה של הפרה צריך להישמר למקרים חריגים ומיוחדים בלבד.

נמליץ לקבוע קווים מנחים ומדיניות סודרה לבחירה בין מסלולי האכיפה השונים – מסלול אכיפה פלילי ומסלול אכיפה מנהלי. יש להתחשב, בין היתר, בשיקולים של חומרת ההפרה וסוג ההפרה. לדעתנו, הכלי העיקרי במערך האכיפה והאפקטיבי ביותר הוא מסלול האכיפה המנהלי. יש לעשות בו שימוש ככלי האכיפה המועדף.

הרשויות המקומיות

נמליץ להסמיך את פקחי הרשויות המקומיות להפעיל אמצעי פיקוח ובקרה בתחום הרשויות.⁷⁷ הדבר יאפשר לפקחים, הפועלים ממילא בתחום הרשות המקומית, לפקח על פעילות תחבורת האוטובוסים ולאכוף הפרות מצד המפעילים.

שיפור וייעול מערך הפיקוח הקיים

נמליץ לחזק את מערך הפיקוח על בסיס תלונות הציבור. מסלול פיקוח זה כעת הוא מצומצם יחסית, אך נראה שתוצאה זו נובעת מהעדר הנגשה של המידע הנחוץ לציבור ומהעדר טיפול בתלונות הנוסעים שכן הוגשו. מדובר באמצעי פיקוח בעל פוטנציאל רב – היקף הפיקוח על ידי הנוסעים הוא רחב וזול. יש לפעול להנגשת המידע על אופן הגשת תלונות בידי ציבור הנוסעים (למשל, באתר משרד התחבורה). כן, יש להקל את המגבלות הקיימות על

⁷⁶ השוו לחוק לייעול הליכי אכיפה ברשות ניירות ערך (תיקוני חקיקה), התשע"א–2011, הקובע מנגנונים של אכיפה מנהלית. לפי התיקון מוקמת וועדת אכיפה מנהלית המוסמכת להטיל סנקציות מנהליות. הוועדה כפופה לסדרי דין וראיות מפורטים, הכוללים בין היתר הוראות שקיפות ופומביות

⁷⁷ לשם השוואה ראו חוק הרשויות המקומיות (אכיפה סביבתית – סמכויות פקחים), תשס"ח–2008, המקנה סמכויות אכיפה בתחום שיפוטה לאכיפת חיקוקי הסביבה.

הגשת תלונות,⁷⁸ ולקבוע קריטריונים לטיפול בתלונות, כך שאי-הטיפול בתלונה יישמר רק למקרים חריגים שיצדיקו זאת.

בנוסף **נמליץ ליצור שיתוף ותיאום בין מנגנוני הפיקוח השונים**. כך למשל, ניתן להשתמש במידע המתקבל על בסיס תלונות הציבור ולמקד את הפיקוח הייזום במקומות הבעייתיים. כמו-כן, **נמליץ להטמיע אמצעים טכנולוגיים במערך הפיקוח ביתר שאת**. אמצעים אלו עשויים להיות אמינים יותר, מדויקים יותר, יעילים יותר. כך למשל שימוש ב-GPS על מנת לבצע מעקב על זמני יציאת קווי השירות של המפעילים ונסיעה בתוואי הדרך שקבוע ברישיון.

המלצות לעניין שקיפות ושיתוף הציבור

נמליץ לקדם מנגנונים לשיתוף הציבור ויצירת שקיפות במערך הרגולציה. זאת בפרט בכל הנוגע לרישיונות הקווים וההסכמים והחוזים עם המפעילים. כמו כן, נמליץ על שיתוף נציגי הציבור בהליכי הוצאת הרישיונות לקווי השירות. כמו כן, יש לדאוג לפרסם מסמכים תקופתיים רשמיים על תוצאות האכיפה והפיקוח, בצורה מפורטת.⁷⁹

⁷⁸ ביטול ההנחיה במשרד התחבורה שלפיה לא מטופלות תלונות שנדונו בבית המשפט, תלונות המטופלות במקביל ברשות ציבורית אחרת, תלונות שהוגשו לאחר יותר מחודשיים מיום האירוע, ותלונות שבהן יש דרישה לפיצוי כספי ממפעילי השירות.

⁷⁹ כאמור בפרק ג.2. דו"ח תלונות הציבור, האחרון, לשנת 2013 הינו מצומצם ולא מכיל פרטים על התלונות שהועברו לרשות לתחבורה ציבורית על ידי אגף הביקורת ותלונות הציבור. כך נמנע מהציבור לדעת על אופן הטיפול בתלונות על ידי הרשות לתחבורה הציבורית.

סיכום

בנייר עמדה זה נבחנה הרגולציה בתחום תחבורת האוטובוסים. מטרתנו הייתה לבחון את תהליך הפיקוח והבקרה על מפעילי התחבורה הציבורית, ולהציע עקרונות וקווים מנחים בהתאם לשיפור וייעול מערך הרגולציה בתחום תחבורת האוטובוסים. זאת על מנת לשפר את איכות ורמת השירות מתוך ראיית עומק שהדבר יתרום להגדלת היקף השימוש בתחבורה הציבורית, הקטנת השימוש ברכבים פרטיים, ועל כן גם הקטנת זיהום האוויר ועומסי התנועה הכבדים.

מרבית הכשלים בתחום תחבורת האוטובוסים נובע מהיעדר חקיקה מתאימה המסמיכה את משרד התחבורה להפעיל את כלל האמצעים בהיותו רגולטור בתחום. כשל זה מלווה את הרגולציה בתחום לאורכה ולרוחבה החל מהפיקוח, המשך בבקרה וכלה באכיפה. הניסיון להשלים את סמכויות הפיקוח והאכיפה באמצעות מערכת ההתקשרויות החוזיות עם המפעילות, הינו מגושם ויוצר שלל בעיות חדשות ובראשן התלות של האכיפה והפיקוח בהליכי משא ומתן חוזיים. מעבר לכך, נמצא כי פעולות משרד התחבורה בתחום נגועה בהיעדר שקיפות ושיתוף ציבור. כאמור, בעיות אלה ואחרות יכולות להיפתר על נקלה באמצעות חקיקה מקיפה וסדורה.

הצלחת התחבורה הציבורית טומנת בחובה פוטנציאל סביבתי-חברתי עצום. הרחבת היקף השימוש בתחבורה ציבורית, על חשבון התחבורה הפרטית, תוביל לצמצום זיהום האוויר, הרעש, הקרקע. יש בכך כדי להביא לצמצום השטחים הפתוחים המופקעים לטובת תשתיות תחבורתיות. השימוש בתחבורה הציבורית אף מגלם פוטנציאל לחיזוק העירוניות, שכן הוא מאפשר "שחרור" שטחים המוקצים לתחבורה הפרטית, ובהם אזורי החנייה הרבים. ללא ספק, יש לתחבורה ציבורית השלכה ניכרת על סוגיות של צדק חברתי וחלוקתי – תחבורה ציבורית יעילה וטובה תקרב בין מרכז לפריפריה ותאפשר הרחבת מקורות תעסוקה. כפועל יוצא, ביכולתה של הגברת השימוש בתחבורה הציבורית להגדיל את התוצר, התפוקה והפרייון במשק. הגדלת היקף השימוש בתחבורה הציבורית תשרת לפיכך את הסביבה, החברה והכלכלה. אנו מקווים שנייר העמדה יהווה נדבך בקידום מטרה זו.

נספחים

רשימת הנספחים

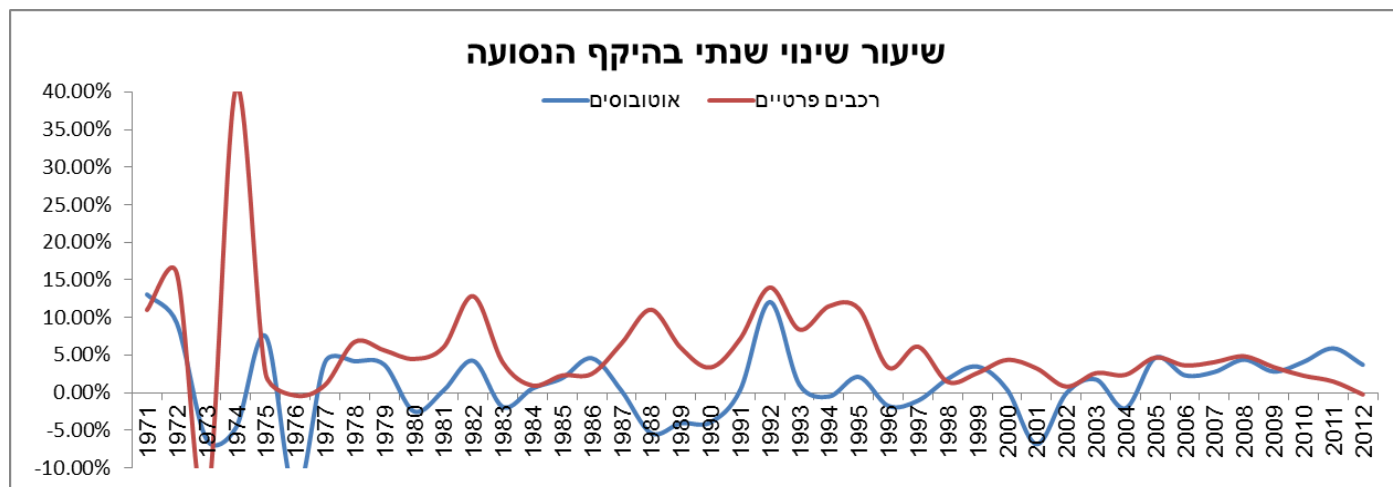
▪ נספח א – היקף הנסועה בתחבורת האוטובוסים

▪ נספח ב – ריכוז התחייבויות המציע במכרז

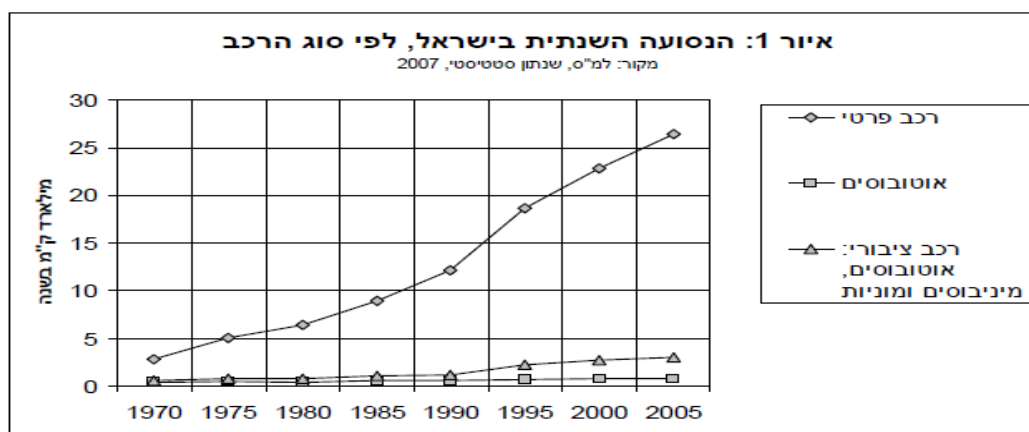
▪ נספח ג – פיצויים מוסכמים

נספח א

היקף הנסועה בתחבורת האוטובוסים (ה"ש 6)



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה שנתון סטטיסטי לישראל 64 – לשנת 2013 (2013)



מקור: הוועדה לבחינת הרפורמה בתחבורה הציבורית (2007)

נספח ב

ריכוז התחייבויות המציע במכרז – דוגמה (ה"ש 50)

טבלת ריכוז התחייבויות תפעוליות עיקריות של המציע

סעיף במכרז	התחייבות המציע
	א. התחייבויות – כללי
37.2	המפעיל הזוכה במכרז יתחייב כי יעמדו לרשותו משרדים וחניוני לילה מאובטחים. המציע יצרף להצעתו כתב התחייבות מפורש למילוי דרישות אלו.
38	הרזרבה התפעולית תיכלל במספר הכולל של האוטובוסים ולא תפחת מ: 10% ממספר האוטובוסים העירוניים, מעוגל לשלם כלפי מעלה, הנדרש להפעלת האשכול בכל אחת משנות ההפעלה.
38.2.2 38.2.3	כל האוטובוסים באשכול יהיו אוטובוסים חדשים, פרט ל-67 אוטובוסים אותם ירכוש הזוכה מחברת מטרודן.
38.3.1 38.3.2	כל האוטובוסים באשכול יהיו מוגשים. כל האוטובוסים החדשים באשכול יהיו בתקן יורו 6.
נספח ב' 39.1	הפעלת קווי השירות בהתאם לרישיונות שיוצאו על בסיס מפרטי הקווים המצורפים בנספח ב' למסמכי המכרז ועל הצעתו התפעולית של המציע. ביצוע בדיקות שטח של הנתונים התפעוליים. במידה ויתגלו אי התאמות מול נתוני המכרז, יש להעביר את הממצאים לוועדת המכרזים.
39.3	הפעלת אוטובוסים בהתאם למקדמי המילוי המרביים המותרים. בכל מקרה שמספר הנוסעים יעלה על מקדמי המילוי המירביים המותרים, על המציע להוסיף נסיעת תגבור.
39.3	אין להשאיר נוסעים ממתינים בתחנות לאורך מסלול הקו במשך למעלה מרבע שעה מרגע שעבר אוטובוס מלא.
39.4	התאמת נפח הפעילות לשינויים באשכול ובפרט לגידול אוכלוסייה.
39.5	הכנסת תחנות חדשות למאגר משרד התחבורה לאחר שיקבלו אישור
39.5	בדיקות זמני הנסיעה בקווים לצורך התכנון
נספח כח'	ביצוע סקר תחנות עפ"י הנחיות צוות היישום של משרד התחבורה.
נספח כח'	התקנת תמרורי 505 על חשבון הזוכה בכל התחנות של הקווים הכלולים באשכול ובהתאם לדרישות המכרז.

סעיף במכרז	התחייבות המציע
39.6.3	השקעת סכום שלא יפחת מ- 1,200,000 ₪ להקמת סככות ושיפורים אחרים, אשר אינם כלולים במפורש בהצעת המציע במסגרת ההתחייבויות להקמת מתקני תשתית, במהלך היישום והשנה הראשונה להפעלה. בשנים הבאות מהשנה השנייה ועד השנה השישית ישקיע המפעיל סכום שלא יפחת מ-200,000 ₪ לשיפורים כ"ל.
39.6.4	במסופים שאינם תחנות מרכזיות - לוח מידע לציבור ע"י דרישות המכרז.
39.6.5	ביצוע בקרה שוטפת על מצב התחנות לאורך מסלולי הקווים באשכול בהתאם לדרישות המכרז.
39.8, נספח כ"י	הפצה באופן שוטף של מידע לציבור הנוסעים, כנדרש במסמכי המכרז (פרסום בתחנות, הפצת עלונים, פרסום במקומונים, מוקד טלפוני, אתר אינטרנט וכו').
39.8.1	פרסום מידע לציבור בדבר פעילות הקווים על פי תכנית שתאושר ע"י המפקח על התעבורה ובהתאם למפורט בדרישות המכרז. עלות התכנית עד סיום שנת ההפעלה הראשונה לא תפחת מ-2,000,000 ₪ ובשנות ההפעלה הנותרות לא תפחת מ-200,000 ₪.
39.8.1	בניית תכנית פרסום קבועה אשר תיידע את הנוסעים על כל שינוי שיאושר במהלך ההפעלה.
39.8.3	החלפת שלטים אלקטרוניים קיימים בשלטים אלקטרוניים חדשים לפרסום מידע מסוג NEXT BUS בשלב היישום ובמהלך שנת ההפעלה הראשונה ב-100 תחנות נבחרות עם שלטים קיימים. בנוסף, התקנה של 100 שלטי NEXT BUS חדשים בתחנות בהן אין כיום שילוט אלקטרוני ותחזוקה של כלל השלטים האלקטרוניים באשכול. סה"כ יופעלו 200 שלטים אלקטרוניים באשכול.
39.8.4	שילוט סטטי בתחנות
39.9	הנגשת תחבורה ציבורית
39.10, נספח כ"י	היערכות לטיפול בתלונות הציבור בהתאם לדרישות המכרז.
39.11	הקמת משרדי תפעול ועמידה בדרישות המכרז בכל הקשור לטיפול באבידות ומציאות, מכירת כרטיסים והנפקה ושירות למחזיקי "רב-קו".
39.12	ביצוע השתלמויות לנהגים כמפורט בדרישות המכרז.
39.13	שמירה על רמת תחזוקה וניקיון נאותה של האוטובוסים
39.15	הפעלת אמצעי קשר קולי בין הנהגים לסדרנים.
39.17	אפשרות עלייה בכל הדלתות, התקנת ולידטורים בדלת קדמית ואחורית
39.18	עמידה בלוחות זמנים.

סעיף במכרז	התחייבות המציע
39.19	העמדת מערך תחזוקה, כמפורט בדרישות המכרז.
39.19	העמדת אוטובוס חלופי בפרק זמן שלא יעלה על 15 דקות, במקרה של אוטובוס שנתקע.
39.20	התקנה והפעלה של מערכות אוטומטיות לספירת נוסעים ב-30% מהאוטובוסים, בפילוג לסוגי הרכב השונים.
39.21	הגשת תכנית היערכות לשעת חירום לאישור המפקח על התעבורה, בתוך 3 חודשים ממועד הפעלת האשכול.
38.2.3 ונספח מא'	רכישת 67 אוטובוסים מהמפעיל הנוכחי, בהתאם לאמור בנספח מא'.
41.1	הפעלת 3 עמדות קבועות לפחות לתמיכה במחזיקי הכרטיס החכם, החל מחודש לפני מועד ההפעלה ועד לתום תקופת ההתקשרות.
38.2.5	עמידה בתנאי גיל ותמהיל צי רכב.
38.2.8	הצגה מדי שנה לנציגי המשרד, במסגרת בקרת תשתיות, תכנית גריטה לכל הכלים אשר יגיעו לגיל המקסימאלי טרם סיום המכרז כולל הארכות.
42	העסקת סדרנים פקחי גבייה ואנשי תחזוקה.
ב. דרישות במסגרת הצעה תפעולית	
41	התקנת 2 מכשירי ויאלידציה בכל אוטובוס ושלושה מכשירים בכל אוטובוס שיופעל בקו בו התדירות עולה על 5 נסיעות בשיא בוקר.
41.2	הגשת תוכנית מפורטת לפריסת לכל הפחות 40 עמדות טעינה מחוץ לאוטובוס, למתן שירות טעינה של כרטיסים חכמים לציבור הנוסעים בתחבורה הציבורית.
41.3	טעינת כרטיס חכם באינטרנט, כמפורט במסמכי המכרז
נספח י'	מילוי 5 הטבלאות התפעוליות, עפ"י המפורט בנספח י' למסמכי המכרז.
39.5	פירוט המתודולוגיה לתכנון זמני הנסיעה בקווי שירות ובנסיעות ריקות.
28.5.6.1, 39.8.3	התקנת 100 שלטים אלקטרוניים חדשים והחלפת 100 שלטים אלקטרוניים קיימים, במהלך שנת ההפעלה הראשונה.
41.1, 28.5.1	הגשת תוכנית להפעלת מערך שירותי הנפקה ועמדות שירות לציבור הנוסעים.
37.2	צירוף כתב התחייבות מפורש למילוי דרישות המכרז לגבי משרדים וחניוני לילה מאובטחים.
28.5.3	מציע אשר יציע אוטובוסים מעל המספר הכולל של האוטובוסים הנדרשים במסגרת המכרז, יזכה לתוספת ניקוד.
42	פירוט הרכב כוח האדם שיהיה מעורב בהפעלת האשכול לאורך כל תקופת ההפעלה, בחלוקה לפי תפקידים, כולל מספר משרות הנהגים.

נספח ג

פיצויים מוסכמים – דוגמה (ה"ש 53)

פירוט האירועים :

נושא	הפרה	פיצוי מוסכם בש"ח	כפולות
לוח זמנים	אי ביצוע נסיעה	2,000	אירוע
	אי ביצוע נסיעה בקו המוגדר כשירות הזנה לרכבת	2,500	אירוע
	חריגה מלוח הזמנים, המוגדר לקו השירות במסגרת רישיון הקדמה או איחור	500	אירוע
	חריגה מלוח הזמנים, בקו שירות המוגדר כקו הזנה לרכבת במסגרת רישיון הקדמה או איחור	750	אירוע
לאורך מסלול הנסיעה	אי עצירה בתחנה המוגדרת במסגרת רישיון הקו	1,000	אירוע
	ביצוע נסיעה שלא עפ"י תנאי הרישיון	1,000	אירוע
	חורדה ו/או העלאה של נוסעים שלא בתחנה	500	אירוע
	נהיגה לא זהירה בהתאם לקביעת המפקח	750	אירוע
	אי העלאת נוסע בשל היותו בעל מוגבלויות	10,000	אירוע
אוטובוס	שילוט קו לא תקין	250	אירוע
	אוטובוס מלוכלך	500	אירוע

נושא	הפרה	פיצוי מוסכם בש"ח	כפולות
	תקינות אוטובוס וציוד בטיחות הכולל טכוגרף, ציוד ע"ר, ציוד חירום וחילוץ כנדרש	1,000	אירוע
	שימוש באוטובוס שאינו מאושר ע"י המפקח על התעבורה	2,000	אירוע
	פרסום במיקום אסור על גבי אוטובוסים או פרסום בניגוד להנחיות המפקח על התעבורה	2,500	אירוע
מקדמי מילוי	הסעת מספר נוסעים בעמידה באוטובוסים המותרים לשימוש באשכול כמפורט בסעיף 36.3 למכרז (באוטובוס בו מאושרת נסיעה בעמידה), מעל המוגדר להלן או לאמור בסעיף 36.3 למכרז, לפי המחמיר מביניהם, ובכל מקרה לא יוסעו יותר נוסעים באוטובוס מאשר המוגדר ברישיון הרכב	1,000	אירוע
	אוטובוס בינעירוני רגיל או ארוך - מעל 10 עומדים	1,000	אירוע
	אוטובוס עירוני רגיל - מעל 30 עומדים בשעות השיא	1,000	אירוע
	אוטובוס עירוני רגיל - מעל 20 עומדים בשעות השפל	1,000	אירוע
	מידיבוס בינעירוני מעל - 8 עומדים	1,000	אירוע
	מיניבוס בינעירוני – נוסעים בעמידה	1,000	אירוע
	מיניבוס עירוני – מעל 7 עומדים	1,000	אירוע
	מידיבוס עירוני – מעל 15 עומדים בשעות השיא	1,000	אירוע
	אי הוספת נסיעת תגבור בשל אוטובוס מלא בתחנת המוצא	2,000	אירוע
	אי איסוף נוסעים בתחנות באמצע המסלול	1,000	אירוע
כרטוס	העדר אמצעי כרטוס לסוגיהם עפ"י הוראות המפקח על התעבורה	1,000	אירוע
	טעינת פרופיל זכאי (מכול סוג) לנוסע בהנפקת כרטוס חכם בניגוד להנחיות המפקח על התעבורה	10,000	אירוע
	הפקעת מחיר או מתן הנחה במחיר לאדם שאינו זכאי לה	5,000	אירוע
פרסום בתחנות	אי התקנת שילוט סטטי בתחנה	1,000	אירוע
	אי פרסום מידע או פרסום מידע לא עדכני לציבור : תמרור 505, לוחות זמנים (בתחנת הסעה ו/או בחלוקה ישירה), פרסום באוטובוס כנדרש, אתר אינטרנט מעדכן, מסלולי קווים ומפות, מענה טלפוני, תעריפים, אי פרסום	1,000	אירוע

נושא	הפרה	פיצוי מוסכם בש"ח	כפולות
	שוטף ואי פרסום שינויים במסלולים, לוחות זמנים ושינויים בעקבות אירועים מיוחדים בעיתונות המקומית כמתחייב מנספח כ"ט למכרז		
דיווחים	אי דיווח לממשלה כנדרש או דיווח חסר בהתאם להוראות מכרז זה	10,000	חודש פיגור
חריגות כללי	עבירה על תקנות התעבורה – חובות בעל הרישיון	1,000	אירוע
	עבירה על תקנות התעבורה - חובות הנהג ועובדי השירות	1,000	אירוע
	חריגה מהנהלים והתקנות כפי שיעודכנו ע"י המפקח על התעבורה	5,000	אירוע
	הפרה של כל הוראה או התחייבות אחרת במכרז ו/או בהסכם ההפעלה מכוחו, ושאינה מנויה בטבלה זו	5,000	אירוע

3. גובה הפיצוי המוסכם בשלב היישום

פרוט האירועים:

הפרה	פיצוי מוסכם בש"ח	כפולות
אי הצגת מסמכים להוכחת רכישת האוטובוסים בתוך 90 יום ממתן הודעה על זכייתו המכרז	100,000	בגין כל שבוע איחור
אי הגשת תכנית ההסברה והשיווק 90 יום לפני תחילת ההפעלה בפועל	50,000	בגין כל שבוע איחור
אי קיום סבב פגישות עם כל הרשויות באשכול והעברת סיכומי דיון של הפגישות עד 90 יום ממועד ההפעלה	50,000	בגין כל חודש איחור
אי הגשת בקשה לקבלת רישיונות להפעלת הקווים 60 יום לפני תחילת ההפעלה בפועל	10,000	בגין כל יום איחור
אי הצגת כל האוטובוסים המשופצים לביקורת המשרד 60 יום לפני תחילת ההפעלה	10,000	בגין כל יום איחור
אי הצגת האוטובוסים המשומשים שהועברו מהמפעיל היוצא לביקורת המשרד 30 יום לאחר תחילת ההפעלה	10,000	בגין כל יום איחור
אי הודעה על המועד המדויק לתחילת הפעלת קווי השירות נשוא המכרז לא פחות 5 חודשים לפני תחילת ההפעלה	20,000	בגין כל שבוע איחור
קנסות בגין אי עמידה בהתחייבויות נספח כא טכנולוגיות	10,000	אירוע/שבוע איחור

כפולות	פיצוי מוסכם בש"ח	הפרה
אירוע	1,000	אי עדכון תמרור 505 למועד ההפעלה
בגין כל חודש איחור	50,000	אי התקנת מערכת ספירות נוסעים במועדים הנקובים במכרז
בגין כל שבוע איחור	10,000	אי הגשת תכנית פריסת מערכת ספירות הנוסעים 5 חודשים טרם מועד ההפעלה
אירוע	1,000	אי התקנת שילוט סטאטי 14 יום ממועד ההפעלה
בגין כל שבוע איחור	10,000	אי הצגת הסכמי התקשרות מול בעלי תשתיות להסדרת השימוש בהן 3 חודשים לפני מועד ההפעלה