



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

טיפול משרד התחבורה והבטיחות בדרכים בתלונות ובפניות ציבור בנושא תחבורה ציבורית

מוגש לוועדה המיוחדת לפניות הציבור

י"ז בטבת תשע"ח

4 בינואר 2018

כתיבה: מתן שחק

אישור: אורי טל-ספירו, ראש תחום שירותי מידע

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240 / 1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

תוכן

2	תקציר
4	1. מבוא
5	2. מנגנון הטיפול בתלונות ובפניות ציבור בנושא תחבורה ציבורית במשרד התחבורה
6	2.1. אופן הגשת תלונה או פנייה לאגף בקרה ופיקוח ברשות הארצית לתחבורה ציבורית
9	2.2. הטיפול בתלונות ציבור במחלקת פניות הציבור
9	2.3. העברת תלונה לאכיפה מינהלית
11	2.4. העברת תלונה לחקירה פלילית
11	2.5. הגשת תלונה בנושא תחבורה ציבורית לאגף ביקורת פנימית במשרד התחבורה
12	3. נתונים על הטיפול בתלונות ובפניות ציבור
17	3.1. תלונות בנושא אוטובוסים שהועברו לוועדת אכיפה לצורך החלטה בדבר אכיפה מינהלית
21	3.2. תלונות בנושא אוטובוסים שהועברו לוועדת תלונות הציבור לצורך החלטה בדבר פתיחה בחקירה פלילית
22	3.3. תלונות בנושא תחבורה ציבורית שהתקבלו באגף ביקורת פנימית
23	3.4. תלונות ופניות שהתקבלו במשרדי מפעילי התחבורה הציבורית
25	4. נקודות לדיון
29	נספח



תקציר

מסמך זה נכתב לבקשת הוועדה המיוחדת לפניות הציבור של הכנסת, ועניינו טיפול משרד התחבורה והבטיחות בדרכים בתלונות ציבור על תחבורה ציבורית בכלל ועל אוטובוסים בפרט.

הרשות הארצית לתחבורה ציבורית (להלן: הרשות) שבמשרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן: המשרד) היא האחראית על טיפול בתלונות ציבור על תחבורה ציבורית. במנגנון הטיפול בתלונות הציבור נכללים כמה גורמים: צוות פניות ציבור, שתפקידו לרכז את התלונות שהתקבלו ברשות, להזין אותן במערכת ניהול הפניות ולהעבירן להתייחסות הגורם המטפל במשרד או למפעילי התחבורה הציבורית; מנהלת מחלקת פניות הציבור, שקובעת אילו תלונות להעביר להחלטה בדבר נקיטת אכיפה מנהלית ואילו להעביר להחלטה בדבר חקירה פלילית, והיא האחראית למתן תשובה לכל תלונה ולסגירתה לאחר גמר הטיפול בה; ועדת אכיפה, הקובעת עקב אילו תלונות יש לנקוט אכיפה מינהלית כלפי המפעילים; ועדת תלונות הציבור, הקובעת אילו תלונות יועברו לחקירה פלילית.

תמצית הנתונים במסמך זה:

- **בשנים 2015–2017 גדל מספר התלונות שענייןן כלל אמצעי התחבורה הציבורית כמעט פי שלושה:** מ-10,336 תלונות בשנת 2015 ל-29,761 תלונות בשנת 2017 (בנתוני 2017 במסמך לא נכלל חודש דצמבר).
- **מספר התלונות בנושא אוטובוסים בשנים אלו גדל פי 3.6** (מ-7,717 בשנת 2015 ל-27,688 בשנת 2017), ושיעור התלונות בנושא אוטובוסים בכלל התלונות על תחבורה ציבורית בשנים אלו עלה אף הוא, מכ-75% בשנת 2015 לכ-93% בשנת 2017.
- **בשנים 2015–2017 גדל מספר התלונות בנושא אי-ביצוע נסיעה יותר מפי חמישה;** מספר התלונות בנושא אי-עצירה לנוסע שהמתין בתחנה גדל פי 3.5; מספר התלונות בנושא איחור של יותר מעשר דקות גדל פי 2.6.
- **בשנים 2015 ו-2016 נקבע שרוב התלונות בנושא אוטובוסים היו מוצדקות** (65% ו-63%, בהתאמה), ושמיעוטן לא היו מוצדקות (23% ו-14%, בהתאמה).
- **בשנים 2015–2016 גדל מספר התלונות שעברו לוועדת אכיפה לצורך החלטה בדבר נקיטת אכיפה מינהלית כמעט פי ארבעה,** ושיעורן בכלל התלונות גדל מכ-25% לכ-39%. עם זאת, רוב התלונות שמתקבלות במחלקת פניות הציבור אינן מועברות לוועדת אכיפה: כ-75% מהתלונות בשנת 2015, כ-60% מהתלונות בשנת 2016 וכ-70% מהתלונות שהתקבלו עד סוף נובמבר 2017 לא הועברו לבדיקת ועדת האכיפה לעניין פתיחה בהליך אכיפה מינהלית כנגד מפעיל התחבורה הציבורית.
- **מן התלונות על אי-ביצוע נסיעה, שהן הנפוצות ביותר, בשנת 2015 עברו לוועדת אכיפה כ-52% מהתלונות, ב-2016 – כ-61%, וב-2017 – וכ-43% (לא כולל חודש דצמבר).**
- **בכ-84% מהתלונות שנדונו בוועדת אכיפה בחודשים מאי–דצמבר 2016 ננקטה אכיפה מינהלית כלפי המפעילים באמצעות "פיצוי מוסכם".**
- **משך הטיפול הממוצע בתלונה שהועברה לוועדת אכיפה בשנת 2016 היה כ-6.2 חודשים. בשנת 2017, משך הטיפול הממוצע בתלונה, על פי בדיקת התלונות שהטיפול בהן הסתיים, היה**



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

כשבעה חודשים. לפי נוהלי הרשות, הטיפול בכל תלונה שעוברת לוועדת אכיפה אמור להימשך שלושה עד שישה חודשים.

- 90%–92% מהתלונות שטופלו על ידי ועדת אכיפה בתקופה מאי 2016 – דצמבר 2017 היו בשלושה נושאים: אי-ביצוע נסיעות (כ-60% מכלל התלונות שבהן טיפלה הוועדה בתקופה זו), אי-עצירת האוטובוס לנוסע בתחנה (כ-18.5%), ואיחור האוטובוס מעל עשר דקות (12%).
- מספר התלונות שעברו לוועדת תלונות הציבור לצורך החלטה בדבר פתיחה בחקירה פלילית נגד מפעילי תחבורה ציבורית גדל מ-32 תלונות בשנת 2015 ל-251 תלונות בשנת 2017. שיעור התלונות שעברו לוועדה עלה מ-0.4% מכלל התלונות שהתקבלו ברשות בשנת 2015 ל-0.9% בשנת 2017.
- בתלונות שהוגשו לאגף ביקורת פנים במשרד התחבורה וטופלו באגף עצמו, הנושא הנפוץ ביותר הוא אי-מענה הרשות הארצית לתחבורה ציבורית על מכתבי אזרחים.
- על כל תלונה או פנייה שהתקבלה ברשות בשנת 2017, התקבלו כ-11 תלונות ופניות במשרדי המפעילים. שיעור התלונות והפניות שהתקבלו ברשות הארצית לתחבורה ציבורית בהשוואה לתלונות שהתקבלו במשרדי המפעילים שמהם קיבלנו מידע (אגד, דן, דן בדרום, נתיב אקספרס, מטרופולין, סופרבוס, רכבת ישראל וחברת סיטיפס) היה כ-2% בשנת 2015, כ-5% בשנת 2016, וכ-9% בשנת 2017. נציין כי בנתוני מפעילי התחבורה הציבורית נכללות פניות בנושאים שבהם הרשות אינה עוסקת, כגון אבדות.
- על כל תלונה או פנייה שהתקבלו ברשות בשנת 2016 בנושא רכבות, התקבלו 100–250 תלונות ופניות במשרדי המפעילים בתחום הרכבות – רכבת ישראל והרכבת הקלה בירושלים (סיטיפס).

תמצית הנקודות לדיון העולות מן המסמך

- רוב התלונות ופניות הציבור מוגשות לרשות הארצית לתחבורה ציבורית באמצעות פורטל האינטרנט, המיועד לתלונות ופניות בנושא אוטובוסים ומוניות. עם זאת, אין באתר הרשות ממשק אחר או פרטי קשר לשם הגשת תלונה על רכבות – רכבת ישראל או הרכבת הקלה.
- פורטל הרשות המשמש להגשת תלונות ופניות אינו נגיש לכבדי ראייה ולאנשים שאינם משתמשים באינטרנט מסיבות שונות, והמידע על האפשרויות האחרות להגשת תלונה הוא חלקי ואינו בולט דיו.
- עובדי צוות פניות הציבור אינם עובדי המשרד אלא עובדי חברה פרטית שזכתה במכרז.
- במחלקת פניות הציבור באגף פיקוח ובקרה ברשות עובדים כיום מנהלת ועובד אחד בלבד, לאחר שקוצצו שלושה תקנים מארבעת התקנים שהוקצו לעובדי המחלקה.
- בעקבות צמצום כוח האדם במחלקת פניות הציבור ובעקבות הגידול הניכר במספר התלונות בנושא תחבורה ציבורית עולה שאלה בדבר יכולתו של מנגנון הטיפול בתלונות ובפניות הציבור ברשות (מחלקת פניות הציבור, ועדת אכיפה וועדת תלונות הציבור) לטפל בהיקף התלונות הנוכחי ביעילות.
- יכולתה של הרשות להשתמש במידע על תלונות הציבור שנמצא במערכת ניהול פניות הציבור, ה-CRM, כדי למפות בעיות רוחביות ולטפל בהן באופן מערכתי, מוגבלת, מסיבות טכניות ומקצועיות.

- **הסנקציה היחידה שבסמכות ועדת אכיפה להטיל על מפעילי התחבורה הציבורית עקב תלונה היא "פיצוי מוסכם".** הפיצוי המוסכם מופחת מהסובסידיות המוענקות למפעילים ומופנה ל"קרן שיפורים", המיועדת לפיתוח תשתיות תחבורה ציבורית. המתלונן אינו זכאי לקבל חלק כלשהו מפיצוי זה.
- **אין כללים, נהלים או אמות מידה המסדירים את המקרים והתנאים שבהם על מפעילי התחבורה הציבורית לפצות נוסעים, את אופן הפיצוי או את סכומו.** מתן הפיצוי בכסף או בשווה כסף נתון לקביעת המפעיל.
- **נתוני תלונות הציבור על מפעילי התחבורה הציבורית אינם מהווים חלק מציון הבקרה,¹ המעריך את תפקודם, ולכן, מעבר לפיצוי מינהלי, אין לתלונות הציבור השלכות כלפיהם.**
- **הרשות אינה מפרסמת מידע על אופן טיפולה בתלונות ובפניות ציבור, משך הטיפול, הליכי האכיפה שבסמכותה לנקוט, פרק הזמן המרבי למענה על תלונות ופניות או דוחות על תלונות שהתקבלו.**
- **הרשות הארצית לתחבורה ציבורית אינה מרכזת את נתוני מפעילי התחבורה הציבורית על תלונות שהתקבלו במשרדם, מלבד נתונים של מפעיל אחד, אף על פי שהדבר נדרש בתקנות.**

1. מבוא

מסמך זה נכתב לבקשת הוועדה המיוחדת לפניות הציבור של הכנסת, ועניינו טיפול משרד התחבורה והבטיחות בדרכים בתלונות ציבור בנושא תחבורה ציבורית בכלל ואוטובוסים בפרט.

הרשות הארצית לתחבורה ציבורית במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים מופקדת על הפעלת התחבורה הציבורית ופעילותה הסדירה, מטפלת בתכנון מערך הקווים בכל הארץ, קובעת את מאפייני רמת השירות (תדירות, תעריפים, מיקום תחנות), נותנת רישיונות קווים למפעילים, מקיימת פיקוח ובקרה על התאמת הביצוע לתכנון ומטפלת בסבסוד ובהתחשבות כספית עם מפעילי התחבורה הציבורית.²

הרשות, הרגולטור של תחום התחבורה הציבורית, אחראית לפיקוח, בקרה ואכיפה בתחום זה באמצעות שני מנגנונים עיקריים: מנגנוני הבקרה והפיקוח היוזמים שמפעיל המשרד על פי מדיניותו והאמצעים העומדים לרשותו; ומנגנון תלונות ופניות הציבור. באמצעות מנגנון הטיפול בתלונות ופניות הציבור אפשר לאתר ולטפל בהפרות הסכמים וחריגות מהתחייבויות של מפעילי התחבורה הציבורית. כמו כן, המנגנון מאפשר קבלת משוב חשוב על הפעילות בשטח והוא אף עשוי לשמש כלי ניהול מרכזי לאיתור צרכים חדשים, למיפוי בעיות מערכתיות ולגיבוש השיפורים הנדרשים לקידום מטרות המשרד, ועל כן עשוי לסייע למשרד למלא את תפקידו כרגולטור ולעמוד במחויבויותיו כלפי הציבור.³

על פי תקנון שירות המדינה (התקשי"ר), הטיפול בתלונות בכל משרד ובכל יחידת סמך יוטל על עובד האחראי לכך, או על גוף הממונה על יחסי ציבור. העובד או הגוף האחראי לטיפול בתלונות ציבור יודיע למתלונן על קבלת התלונה מיד עם קבלתה, יערוך בירור יסודי של מהות התלונה ויטפל בכל הכרוך בה כנדרש: יעקוב אחר תוצאות הבירורים, הבדיקות והחקירות בנושא התלונה; ישלח למתלונן הודעת

¹ ציון הבקרה הוא ציון שוועדת אכיפה נותנת לכל מפעיל תחבורה ציבורית פעם בחציון; שכלל שהוא נמוך יותר, כך הערכת המפעיל טובה יותר. בציון משוקללים ממצאי הבקרה שעורכת הרשות על המפעילים. ציון הבקרה משפיע על סיכוייהם של המפעילים לזכות במכרזים חדשים להפעלת קווים, ולכן השפעה עליו לרעה נחשבת לסנקציה.

² הרשות הארצית לתחבורה ציבורית, [אודות הרשות](#), תאריך כניסה: 24 בדצמבר 2017.

³ משרד התחבורה, [דוח תלונות הציבור לשנת 2014](#), נובמבר 2015, תאריך כניסה: 21 בדצמבר 2017.



ביניים על הטיפול בתלונתו לא יאוחר מ-14 יום מיום קבלתה והודעות עדכון על הטיפול בתלונה עד לסגירתה.⁴

תלונה שיש בה עילה לתביעה משפטית תובא לידיעת הלשכה המשפטית של המשרד, והיא תנחה את המשרד בעניין הטיפול המשפטי בתלונה. תלונה מבוססת שאין בה כדי הגשת תביעה משפטית, תובא להחלטת האחראי לתלונות הציבור במשרד, והוא יקבע את האמצעים שיינקטו לתיקון המעוות. עם סיום הטיפול בתלונה, תישלח למתלונן הודעה סופית ובה מסקנות המשרד, ואם הטיפול נמשך זמן רב, יוסברו הסיבות שבעטיין התעכבה התשובה. העתק של ההודעה הסופית יישלח ליחידת הביקורת הפנימית במשרד. הטיפול בתיק התלונה לא ייפסק אלא באישור מנהל יחידת תלונות הציבור ובחתימתו.⁵

מחלקת פניות הציבור ברשות הארצית לתחבורה ציבורית היא הגוף האחראי לריכוז תלונות ופניות ציבור בנושא תחבורה ציבורית ולטיפול בכל הכרוך בהן.

הוועדה המיוחדת לפניות הציבור של הכנסת קיימה בשנים 2011 ו-2012 דיונים בנושא טיפול משרד התחבורה בתלונות ציבור,⁶ ומאז עלו בעיות בתחום טיפול המשרד בתלונות ציבור בשולי דיונים אחרים שהתקיימו בוועדה בנושא תחבורה ציבורית.⁷ כמו כן, התקבלו בוועדה תלונות ציבור על טיפול הרשות בתלונות שהוגשו לה. בשנת 2017 העבירה הוועדה לרשות 99 תלונות ציבור שהגיעו לידיה, כשליש מהן על אי-ביצוע נסיעות וכרבע מהן על אי-עצירה לנוסע בתחנה ואיחורים. לבקשת הוועדה, במסמך זה ננסה למפות את הבעיות העיקריות הקיימות בתהליך טיפול הרשות בתלונות ובפניות ציבור בנושא תחבורה ציבורית בכלל ואוטובוסים בפרט. תחילה נציג את הליך הטיפול בתלונות ובפניות ציבור בנושא תחבורה ציבורית ברשות. בהמשך הדברים נציג את נתוני הרשות על תלונות בנושא תחבורה ציבורית בכלל ואוטובוסים בפרט שבהן טיפלה בשנים 2015–2017. בפרק האחרון מוצגות נקודות עיקריות לדיון העולות מהמסמך.

2. מנגנון הטיפול בתלונות ובפניות ציבור בנושא תחבורה ציבורית במשרד התחבורה

מחלקת פניות הציבור באגף פיקוח ובקרה ברשות הארצית לתחבורה ציבורית היא הגוף המופקד על הטיפול בתלונות ובפניות הציבור בנושא התחבורה הציבורית. לפי נוהלי המשרד, תלונה היא "תרעומת על מפעיל או עובדיו, וזאת בגין מעשה או מחדל, הימנעות מפעולה או פעולה שהינה בניגוד לחוק, או ללא סמכות חוקית, או בניגוד למחויבות של המפעיל, או בניגוד לנוהל המפעיל, או בניגוד למנהל תקין, או שיש בה נוקשות יתרה או אי-צדק". פנייה היא "כל בקשת מידע, המלצה, רעיון, בקשה לשינוי או הצעה בנושא מדיניות וכל דבר שאינו תלונה".⁸ במחלקה עובדים מנהלת ועובד אחד. בעבר עבדו במחלקה

⁴ נציבות שירות המדינה, תקנון שירות המדינה (תקשי"ר), פרק 61 סעיף 61.36, תאריך כניסה: 5 בדצמבר 2017.

⁵ ש.ם.

⁶ הוועדה לפניות הציבור, פרוטוקול מס' 91, פניות ציבור לגבי נוהל הגשת ובדיקת תלונות במשרד התחבורה 23 בפברואר 2011; הוועדה לפניות הציבור, פרוטוקול מס' 148, פניות ציבור לגבי נוהל הגשת ובדיקת תלונות במשרד התחבורה, ישיבת מעקב לישיבה שהתקיימה בנושא ב-2011.2.23, 20 בפברואר 2012.

⁷ הצעת חוק פנייה טלפונית למוקד שירות לקוחות של חברות תחבורה ציבורית, התשע"ה-2015; הצעת חוק לתיקון פקודת התעבורה (תיקון – הקמת מערך מידע וניתוח נתונים לשיפור התחבורה הציבורית), התשע"ז-2016; הצעת חוק לתיקון פקודת התעבורה (פיצוי למתלונן), התשע"ה-2015.

⁸ הרשות הארצית לתחבורה ציבורית, "נוהל טיפול בפניות ציבור", יולי 2017, סעיפים 3.3 ו-3.4.



ארבעה עובדים, אך לאחרונה פרשו שלושה עובדים לגמלאות ותקניהם בוטלו, ולכן המשרות לא אושו מחדש.⁹

מחלקת פניות הציבור מרכזת וממיינת את התלונות והפניות המתקבלות, ומעבירה אותן לגורמים הרלוונטיים – מפעילי תחבורה ציבורית (להלן: מפעילי תח"צ) או יחידות אחרות במשרד התחבורה – לצורך תגובה עליהן וטיפול מקצועי בהן. **תלונות שמתוארת בהן הפרה לכאורה של מערך ההסכמים שלהם מחויבים מפעילי התחבורה הציבורית מועברות לטיפול בוועדת אכיפה, ותלונות שיש בהן עילה לתביעה פלילית מועברות לבדיקת ועדת תלונות הציבור ולאחר מכן ליחידת התביעות לצורך טיפול משפטי.** לאחר בירור פרטי התלונה, איסוף המידע הרלוונטי, בדיקת הטענות המוצגות בה או נקיטת סנקציות מנהליות או פליליות כלפי הנלוו (הגורם שעליו התלוננו), מחלקת פניות הציבור מנסחת תשובה סופית, והיא מועברת למתלונן/פונה. נציין כי תלונות ופניות ציבור מוגשות גם למפעילי התחבורה הציבורית ולארגונים אזרחיים העוסקים בנושא (ארגון "15 דקות" למשל) – והן אינן עניינו של מסמך זה – וכי **תלונות המוגשות למשרד התחבורה אינן מקיפות את כל התלונות בתחום התחבורה הציבורית. לנתונים על התלונות והפניות המוגשות למפעילי תח"צ ולא למשרד התחבורה ראו פרק 3.4.**

אופן הטיפול בתלונות ובפניות הציבור מוסדר ברשות באמצעות כמה נהלים פנימיים, ובהם "נוהל טיפול בפניות ציבור", ו"נוהל העברת תלונה לאכיפה מינהלית", שמטרתם "להבטיח טיפול יסודי, ענייני, ממצה ואיכותי בזמן סביר במחלקת פניות הציבור", וכן להסדיר "תהליכי עבודה בטיפול בפניות ציבור בין מחלקת פניות הציבור לבין מפעילי התחבורה הציבורית והגורמים המקצועיים ברשות".¹⁰ נציין כי לא עלה בידינו למצוא באתר הרשות את הנהלים האלה או מידע על אופן טיפול בתלונות ובפניות ציבור, משך הטיפול, הליכי האכיפה ופרק הזמן הדרוש למענה על תלונות ופניות. בהמשך הדברים מוצגים אופן הגשת תלונה או פנייה בנושא תחבורה ציבורית ותהליך הטיפול בה, כפי שהם מוגדרים בנהלים אלו.

2.1. אופן הגשת תלונה או פנייה לאגף בקרה ופיקוח ברשות הארצית לתחבורה ציבורית

לפי נוהלי הרשות, כל אדם יכול להגיש תלונה או פנייה לאגף פיקוח ובקרה במשרד, באחת מהדרכים האלה: פורטל הגשת תלונות ופניות באתר משרד התחבורה, דואר אלקטרוני, מכתב בדואר או פקס.¹¹ מהמשרד נמסר כי אנשים עם מוגבלויות, שעקב מוגבלותם אינם יכולים להגיש בקשה בכתב, יכולים להגיש בקשה באמצעות המוקד הטלפוני של המשרד,¹² אך אפשרות זו אינה מוצגת בפורטל הגשת התלונות/פניות של הרשות.¹³ לפי נוהלי הרשות, על מחלקת פניות הציבור להפעיל מוקד טלפוני בשעות ייעודיות על פי שיקול דעת של מנהל אגף פיקוח ובקרה, ושעות הפעילות של המוקד יפורסמו באתר האינטרנט של המשרד. המוקד ייתן מידע על מצב הטיפול בתלונות שהוגשו בכתב, אולם לא תתאפשר הגשת תלונות בעל פה באמצעותו.¹⁴ נציין כי בפורטל הגשת התלונות/פניות של הרשות לא מוצגים

⁹ שרונה קרסגי, מנהלת מחלקת פניות הציבור ברשות הארצית לתחבורה ציבורית, שיחת טלפון, 5 בדצמבר 2017.

¹⁰ הרשות הארצית לתחבורה ציבורית, נוהל טיפול בפניות ציבור, יולי 2017, סעיפים 3.3 ו-3.4. נוהל התקבל בדוא"ל משי שפיר, מנהל תחום בקרה, מנהלת תחבורה ציבורית (עובד חברת AMCG), 3 בדצמבר 2017.

¹¹ הרשות הארצית לתחבורה ציבורית, נוהל טיפול בפניות ציבור, יולי 2017, סעיף 7.1.

¹² שרונה קרסגי, מנהלת מחלקת פניות הציבור ברשות הארצית לתחבורה ציבורית, שיחת טלפון, 5 בדצמבר 2017.

¹³ משרד התחבורה, [הגשת תלונה למשרד התחבורה](#), תאריך כניסה: 22 בנובמבר 2017. לצילום מסך של הטופס המקוון להגשת תלונות בנושא תחבורה ציבורית באתר האינטרנט של משרד התחבורה ראו [נספח](#).

¹⁴ סעיף 14 לנהל. לפי הנהל, המוקד הטלפוני מיועד לקבלת מידע על תלונות שהוגשו בכתב.



מספר טלפון של המוקד הטלפוני או שעות פעילותו. מידע זה, וכן פרטי קשר להגשת תלונות ופניות בדואר או בפקס, מוצגים רק באחד משני העמודים הרלוונטיים שיש אליהם קישור באתר הרשות.¹⁵

המשרד מפעיל פורטל אינטרנט להגשת תלונות באופן מקוון, ובו אפשר להגיש לרשות תלונות על התנהלות בקווי השירות בתחבורה הציבורית. בפורטל אפשר אף להגיש פנייה לאגף ביקורת פנימית במשרד, שאינו מטפל בפניות ציבור אלא בודק תלונות ציבור כלפי המשרד ואגפיו רק לאחר סיום בדיקת התלונה בידי האגפים המקצועיים במשרד התחבורה.¹⁶

בפורטל הגשת תלונות הציבור בנושא תחבורה ציבורית נכתב ומודגש כי "הרשות הארצית לתחבורה ציבורית מטפלת בתלונות על התנהלות בקווי השירות בתחבורה הציבורית: **אוטובוסים ומוניות**" (ההדגשה במקור).¹⁷ **נציין כי אין בפורטל הגשת התלונות ממשק אחר או פרטי קשר להגשת תלונה על פעילות הרכבות** – רכבת ישראל או הרכבת הקלה. מבירור שערכנו עם דוד יוסף, מנהל אגף פיקוח ובקרה ברשות, נאמר לנו כי אין ממשק אחר להגשת תלונות על פעילות הרכבות וכי בפועל ממשק זה משמש גם לכך,¹⁸ על אף הכתוב בהדגשה בפורטל.

בכל פנייה נדרשים הפרטים האלה: פרטי הפונה (שם הפונה, מספר תעודת זהות, כתובת למשלוח תשובה, דרכי התקשרות: טלפון, דוא"ל), נושא הפנייה, תאריך ושעה של האירוע, מקום האירוע, תיאור קצר של האירוע, פרטי האוטובוס והנהג (מספר הרישוי של האוטובוס, פרטי הנהג ומספר הקו)¹⁹ ומסמכים רלוונטיים (כגון כרטיס נסיעה, קבלות על הוצאות שנגרמו לכם, תכתובות קודמות וכדומה).²⁰ **אם חסרים פרטים, על צוות פניות הציבור ליצור קשר עם הפונה כדי להשלים את הפרטים הנדרשים לצורך הטיפול בפנייה. ממחלקת פניות הציבור נמסר כי בתלונות על אי-ביצוע נסיעה, נדרשים פרטים על קו האוטובוס, השעה והתחנה שבה עמד הנוסע, אך לא נדרשים פרטים נוספים על הנהג או האוטובוס.**²¹

את התלונות ופניות הציבור שהתקבלו מכל המקורות שבאמצעותם מתאפשרת הגשת תלונה או פנייה, מרכז צוות פניות הציבור (ארבעה עובדים וראש צוות), הכפוף מקצועית למנהלת מחלקת פניות הציבור.²² תפקיד הצוות הוא לקרוא את תוכן התלונות והפניות ולבדוק את פרטיהן, ולאחר מכן להזין את הנתונים למערכת ניהול פניות הציבור²³ לשם טיפול ומתן תשובה לפונה. **עובדי הצוות אינם עובדים תקינים של המשרד, אלא מועסקים על ידי חברה חיצונית, והם אינם מוסמכים להשיב על הפניות בתשובה החתומה על ידם או לסגור אותן על דעתם.** מנהלת מחלקת פניות הציבור, עובדת משרד התחבורה, היא המוסמכת להשיב על פניות הציבור ולסגור אותן.²⁴ מחודש יוני 2015 מספקת חברת

¹⁵ באתר הרשות יש שני קישורים שונים להגשת תלונות ופניות בנושא תחבורה ציבורית: [פניות ותלונות הציבור בנוגע להתנהלות בקווי השירות בתחבורה ציבורית](#), ו[הגשת תלונה על התנהלות בקווי תחבורה ציבורית](#). בשני הקישורים ההפניה היא לאותו פורטל להגשת תלונה, אך רק בקישור השני יש פרטים על דרכים נוספות להגשת תלונה: בדואר, בפקס ובאמצעות המוקד הטלפוני.

¹⁶ משרד התחבורה, [הגשת תלונה למשרד התחבורה](#), תאריך כניסה: 22 בנובמבר 2017.

¹⁷ לצילום מסך של הטופס המקוון להגשת תלונות בנושא תחבורה ציבורית באתר האינטרנט של משרד התחבורה ראו [נספח](#).

¹⁸ דודי יוסף, מנהל אגף פיקוח ובקרה ברשות הארצית לתחבורה ציבורית, משרד התחבורה, שיחת טלפון, 21 בנובמבר 2017.

¹⁹ שרונה קרסגי, מנהלת מחלקת פניות הציבור ברשות הארצית לתחבורה ציבורית, שיחת טלפון, 25 בדצמבר 2017.

²⁰ משרד התחבורה, [הגשת תלונה על התנהלות בקווי תחבורה ציבורית](#), תאריך כניסה: 25 בדצמבר 2017.

²¹ שרונה קרסגי, מנהלת מחלקת פניות הציבור ברשות הארצית לתחבורה ציבורית, שיחת טלפון, 25 בדצמבר 2017.

²² שם; הרשות הארצית לתחבורה ציבורית, נוהל טיפול בפניות ציבור, יולי 2017, סעיפים 3.1 ו-3.2.

²³ מערכת ניהול פניות הציבור היא מערכת CRM, מערכת ממוחשטת שאליה מוזנות כל הפניות שהועברו למחלקת פניות הציבור. המערכת משרתת את כל הגורמים המעורבים בתהליך הטיפול בפנייה. סעיף 3.7 בנהל.

²⁴ שרונה קרסגי, מנהלת מחלקת פניות הציבור ברשות הארצית לתחבורה ציבורית, שיחת טלפון, 18 בדצמבר 2017.



מ.ג.ע.ר שירותים בתחום הטיפול בפניות ציבור בנושא התחבורה הציבורית לרשות הארצית לתחבורה ציבורית, וצוות פניות הציבור וראש הצוות המופקד עליו הם עובדי החברה.²⁵ במהלך הכנת המכרז להתקשרות עם החברה לעניין זה, וטרם ההתקשרות עימה, העיר מבקר המדינה למשרד וכתב כי "הטיפול בפניות הציבור בקשר לתחבורה הציבורית הוא אחד מתפקידי הליבה של משרד התחבורה, על פי האחריות השלטונית שיש לו. מסירת הטיפול לחברה חיצונית היא אפוא מסירת האחריות לביצוע תפקיד ליבה של המשרד לגורמים פרטיים, דבר הנוגד את הוראות התקשי"ר ואת הוראות הנוהל של המשרד".²⁶ למרות טענות המשרד כי התקשרות זו היא זמנית עד להטמעת הצוות בעובדי המשרד,²⁷ נראה כי יש בכונתו להמשיך לטפל בתלונות ובפניות הציבור באופן זה, שכן בחודש יולי 2017 פורסם מכרז חדש לעניין שירותי טיפול בתלונות ובפניות הציבור בתחבורה הציבורית, ועל פי הצפוי הליך זה יסתיים עד חודש פברואר 2018, ואז תתחיל ההתקשרות החדשה.²⁸ מהמשרד נמסר כי בעבר הובטחו לרשות תקני כוח אדם נוספים לטיפול בפניות ובתלונות הציבור, אך תקנים אלו לא הוקצו, ואף רוב התקנים הקיימים במחלקת פניות הציבור קוצצו – שלושה מתוך ארבעת התקנים – ולכן אין המחלקה מסוגלת לבצע כיום את כל משימות הטיפול בפניות הציבור בכוחות עצמה.²⁹ נוסף על כך, לדברי שרונה קרסגי, מנהלת מחלקת פניות הציבור, יש תחלופת עובדים תדירה בצוות פניות הציבור ועובדה זו פוגעת במקצועיות וביעילות של הצוות.³⁰

לפי הנוהל, מנהלת מחלקת פניות הציבור רשאית, לפי שיקול דעתה, לקבוע שפניות מסוימות לא ייבדקו לגופן, במקרים אלו: פנייה בעל פה; פנייה בעניינים התלויים ועומדים בבית משפט או בית דין או שהתקבלה הכרעה בהם; פנייה הנבדקת על ידי מבקר המדינה או מבקר המשרד; פנייה שאמורה לעבור לאכיפה מינהלית ואשר הוגשה כעבור שלושה חודשים או יותר מיום המקרה; דרישה לקבלת פיצוי כספי; פנייה שחסרים בה פרטים שלא הושלמו על ידי הפונה. במקרים שבהם לא נבדקה הפנייה מסיבות

²⁵ [הסכם התקשרות בין חברת AMCG לבין חברת מ.ג.ע.ר](#) בנושא טיפול בפניות ציבור בתחום התחבורה הציבורית, שנערך ונחתם בתל אביב ביום 4 ביוני 2015. תאריך כניסה: 5 בדצמבר 2017; שי שפיר, מנהל תחום בקרה, מנהלת תחבורה ציבורית (עובד חברת AMCG), שיחת טלפון, 3 בדצמבר 2017.

²⁶ מבקר המדינה, דוח שנתי 66א, [התקשרויות עם יועצים ונותני שירותים – משרד התחבורה והבטיחות בדרכים](#), אוקטובר 2015, עמ' 455–456.

נציין כי גם מבקרת הפנים של המשרד העירה על העניין בדוח פנימי שפורסם ביולי 2016. אגף הביקורת ותלונות הציבור במשרד התחבורה, דוח בדיקה 05/16 מערכת CRM לטיפול בפניות ותלונות הציבור באגף פיקוח ובקרה ברשות הארצית לתחבורה ציבורית, יולי 2016. התקבל בדוא"ל מאפרת קילשטוק, מנהלת תחום מידע ידע ומחקר תחבורתי, ממונה על העמדת מידע לציבור במשרד התחבורה, 20 בדצמבר 2017.

²⁷ שם. בדוח המבקר נכתב כי "מנהל אגף פיקוח, בקרה ורמת שירות ציין כי [...] ההתקשרות עם גורם חיצוני באמצעות המכרז היא זמנית – עד שהרשות הארצית לתחבורה ציבורית תקים צוות פניות ציבור, שתהיה לו המומחיות הנדרשת לתת מענה התואם את היקף הפעילות בתחום זה. ועדת הרכישות אישרה את פרסום המכרז להתקשרות לשנתיים עם אפשרות להארכה בשנה נוספת, ובד בבד נקבע כי הרשות הארצית לתחבורה ציבורית תטפל ככל שניתן בפניות הציבור בעצמה עוד במשך תקופת ההתקשרות".

²⁸ חברת AMCG (חלק ממנהלת תחבורה ציבורית במשרד התחבורה), [מכרז מס' 01/17 למתן שירותים בתחום הטיפול בפניות הציבור בתחבורה הציבורית](#), תאריך כניסה: 5 בדצמבר 2017; שי שפיר, מנהל תחום בקרה, מנהלת תחבורה ציבורית (עובד חברת AMCG), שיחת טלפון, 3 בדצמבר 2017.

מנהלת תחבורה ציבורית היא גוף ברשות הארצית לתחבורה ציבורית, המורכב משתי חברות ייעוץ פרטיות – עדליא ו-AMCG. בתפקידי המנהלת נכללים ריכוז התכנון של התחבורה הציבורית, הוצאת מכרזים של קווי התחבורה הציבורית וקידום רפורמות, בכלל זה בענף המוניות. מנהלת תחבורה ציבורית פועלת משנת 2003 במתן שירותי ניהול, תיאום וייעוץ בתחום התחבורה הציבורית למשרד, אך לדברי מבקר המדינה, הרשות הארצית לתחבורה ציבורית, שהוקמה בשנת 2013, הייתה אמורה להחזיר אליה את הסמכויות והתפקידים שהועברו למנהלת, ולא עשתה זאת. נציין כי המנהלת פועלת במסגרת הרשות הארצית לתחבורה ציבורית גם כיום. ראו: מבקר המדינה, דוח שנתי 66א, [התקשרויות עם יועצים ונותני שירותים – משרד התחבורה והבטיחות בדרכים](#), אוקטובר 2015, עמ' 433.

²⁹ דוד יוסף, מנהל אגף פיקוח ובקרה ברשות הארצית לתחבורה ציבורית, שיחת טלפון, 18 בדצמבר 2017.

³⁰ שרונה קרסגי, מנהלת מחלקת פניות הציבור ברשות הארצית לתחבורה ציבורית, שיחת טלפון, 18 בדצמבר 2017.



אלו, תינתן לפונה תשובה ותצוין הסיבה המתאימה. נציין כי בנוהל לא מוגדר כיצד על צוות פניות הציבור לבדוק את פרטי התלונות ועל פי אילו קריטריונים.

2.2. הטיפול בתלונות ציבור במחלקת פניות הציבור

צוות פניות הציבור מסווג כל פנייה על פי תוכנה, ומעבירה לתגובת הגורם המטפל – נציג מטעם מפעיל תחבורה ציבורית או גורם במשרד שמתבקש להשיב על הפנייה – על פי צורך. על הגורם המטפל למסור תשובה עניינית, בצירוף כל הפרטים הדרושים, לא יאוחר משבעה ימים מיום העברת הפנייה אליו, או על פי הדרישות בהסכמים עם מפעילי התחבורה הציבורית, אם נכתב בהם אחרת.³¹ צוות פניות הציבור בודק אם תשובת הגורם המטפל שלמה ועניינית, ואם כן, מנסח הצעת תשובה לפונה, וזו מועברת לבדיקת מנהלת מחלקת פניות הציבור ברשות. מנהלת מחלקת פניות הציבור מקבלת את התלונה לאחר קבלת תשובה מן המפעילים או הגורמים במשרד שאליהם הופנתה התלונה לבירור, בודקת את הצעת התשובה של הצוות וקובעת אם לשלוח אותה לפונה ולסגור את הפנייה או אם להעביר את התלונה לאכיפה מינהלית או לחקירה פלילית.³² אם צוות פניות הציבור או מנהלת מחלקת פניות הציבור סבורים שהתגובה אינה עניינית או אינה עונה על הפנייה כנדרש, הפנייה מוחזרת לגורם המטפל או מועברת לתגובת גורם מטפל אחר, עד שניתנים כל ההסברים ונבדקים כל הפרטים הקשורים בטיפול בפנייה.³³

בסיום הבירור או ההליך שננקט קובעת מנהלת מחלקת פניות הציבור אם הפנייה מוצדקת או לא; בשלב זה נשלח לפונה מכתב תשובה סופי והמנהלת סוגרת את הפנייה במערכת. על המכתב הסופי לפונה לכלול פירוט של תהליך הבירור או הטיפול ואת ההחלטה שהתקבלה, אם התקבלה, וכל מידע רלוונטי אחר. אם לא נשלחה לפונה תשובה סופית בכתב בתוך 30 יום, תישלח לו הודעת עדכון המבהירה שפנייתו נמצאת עדיין בטיפול.³⁴ נציין כי הסמכות להשיב על הפניות, לחתום עליהן או לסגור אותן נתונה כאמור בידי מנהלת מחלקת פניות הציבור בלבד.³⁵ לנתונים על משך הטיפול הממוצע בתלונות שעברו לטיפול ועדת אכיפה ראו להלן [בפרק 3.1](#), לאחר תרשים מס' 4.

2.3. העברת תלונה לאכיפה מינהלית

מנהלת מחלקת פניות הציבור מעבירה תלונות שמתוארות בהן הפרה לכאורה של מערך ההסכמים וההתחייבויות של מפעיל התח"צ לוועדת אכיפה לשם החלטה בדבר נקיטת הליך אכיפה מינהלית כלפי מפעילי התחבורה הציבורית. הליך זה הוא הכלי העיקרי שעומד לרשות משרד התחבורה בטיפול בתלונות ציבור, והוא מעוגן במערך ההסכמים³⁶ של מפעילי התח"צ מול המשרד. במערך ההסכמים נכללות הגדרות של רמת השירות הנדרשת, שחריגה מהן עלולה להיות מוגדרת "אירוע" המזכה את המשרד בפיצוי שגובהו נקבע בהסכם.³⁷ חברי הוועדה הם מנהל אגף פיקוח ובקרה, מנהלת מחלקת פניות

³¹ הרשות הארצית לתחבורה ציבורית, נוהל טיפול בפניות ציבור, יולי 2017, סעיף 8.4.

³² שרונה קרסגי, מנהלת מחלקת פניות הציבור ברשות הארצית לתחבורה ציבורית, שיחת טלפון, 5 בדצמבר 2017.

³³ הרשות הארצית לתחבורה ציבורית, נוהל טיפול בפניות ציבור, יולי 2017, סעיף 8.6.

³⁴ שם, סעיפים 9.1–9.4.

³⁵ שם, סעיפים 3.1, 3.3.

³⁶ מערך הסכמים, התחייבויות, חוקים, נהלים ורישיונות שאליהם מחויב מפעיל בתחבורה הציבורית. ראו: הרשות הארצית לתחבורה ציבורית, "נוהל טיפול בפניות ציבור", יולי 2017, סעיף 3.14.

³⁷ הרשות הארצית לתחבורה ציבורית, העברת תלונה לאכיפה מינהלית, התקבל בדוא"ל, 3 בדצמבר 2017. נציין כי גובה הפיצוי המינהלי משתנה לפי ההסכם עם החברה, וכי אין סטנדרט אחיד בנושא.



הציבור, נציגי מינהלת תחבורה ציבורית,³⁸ נציג אגף בקרה ונציג אגף כספים, והיא מתכנסת אחת לחודש.³⁹

הסנקציה היחידה שבסמכות ועדת אכיפה להטיל על מפעיל עקב תלונה היא "פיצוי מוסכם", ואין התלונות מובאות בחשבון עם שאר הקריטריונים שלפיהם הרשות קובעת את ציוני המפעילים על תפקודם.⁴⁰ נציין כי הפיצוי המוסכם המוטל על מפעילי התחבורה הציבורית מופחת מהסובסידיות המוענקות להם, ומופנה לקרן שיפורים – קרן המיועדת לפיתוח תשתיות תחבורה ציבורית. המתלונן שבגין תלונתו הוטל הפיצוי על המפעיל אינו זכאי לקבל חלק כלשהו מפיצוי זה, ואם ברצונו לדרוש פיצוי על האירוע הוא מופנה לדרוש אותו מהמפעיל בעצמו. נציין כי אין כללים או נהלים שלפיהם נקבע באילו מקרים ותנאים על מפעילי קווי אוטובוס או מוניות לפצות נוסעים, או כיצד יפוצו ובאילו סכומים. נציין עוד כי כללים כאלה כן קיימים ברכבת ישראל.⁴¹ לנתונים בנושא, ראו להלן [פרק 3.1](#).

עם העברת תלונה לוועדה, עובד צוות פניות הציבור מוודא שאכן קיימת הפרה לכאורה של ההסכמים וההתחייבויות של מפעיל התח"צ, באמצעות בדיקה ראשונית במערכות המשרד והשוואת נתוני התלונה למערך ההסכמים שאליו מחויבים מפעילי התחבורה הציבורית ולנתוני הביצוע שלהם. לאחר הבדיקה, ואם לא חלפו שלושה חודשים מהיום שבו התרחש האירוע, העובד מעביר את התלונה ממערכת ה-CRM של תלונות הציבור אל מערכת אכיפה,⁴² ומזין בה אירוע שנקרא "חריגה". עם העברת התלונה למערכת אכיפה, משתנה סטטוס התלונה ב-CRM ל"עבר לאכיפה", והפנייה נסגרת זמנית במערכת ה-CRM עד לקבלת תוצאות הדיון בוועדת האכיפה והחזרת התלונה למערכת פניות הציבור. לאחר סגירת הפנייה הזמנית כאמור הפונה מקבל מכתב על העברת פנייתו לטיפול ועדת האכיפה של המשרד.

בוועדת אכיפה דנים בתלונה על פי נהליה, ולאחר החלטה בתלונה – אם לנקוט הליך אכיפה מינהלית כלפי המפעיל ולהטיל עליו פיצוי מוסכם או לא – מועברת התלונה ממערכת האכיפה בחזרה למערכת ה-CRM של פניות הציבור, וצוות פניות הציבור מיידע את הפונה במכתב בדבר החלטת ועדת האכיפה. לפי נוהלי המשרד, משך הטיפול בכל תלונה הוא שלושה עד שישה חודשים.⁴³ לנתונים על משך הטיפול הממוצע בתלונות שעברו לטיפול ועדת אכיפה ראו להלן [בפרק 3.1](#), לאחר תרשים מס' 4.

³⁸ כאמור, מינהלת תחבורה ציבורית היא גוף ברשות הארצית לתחבורה ציבורית, המורכב משתי חברות ייעוץ פרטיות – עדליא ו-AMCG. המינהלת אחראית לריכוז התכנון של התחבורה הציבורית, הוצאת מכרזים של קווי התחבורה הציבורית וקידום רפורמות, בכלל זה בענף המוניות. מינהלת תחבורה ציבורית מספקת משנת 2003 מתן שירותי ניהול, תיאום וייעוץ בתחום התחבורה הציבורית למשרד, אך, לדברי מבקר המדינה, הרשות הארצית לתחבורה ציבורית, שהוקמה בשנת 2013, הייתה אמורה להחזיר אליה את הסמכויות והתפקידים שהועברו למינהלת, ולא עשתה זאת. נציין כי המינהלת פועלת במסגרת הרשות הארצית לתחבורה ציבורית גם כיום. ראו: מבקר המדינה, דוח שנתי 66א, [התקשרויות עם יועצים ונותני שירותים – משרד התחבורה והבטיחות בדרכים](#), אוקטובר 2015, עמ' 433.

³⁹ שרונה קרסגי, מנהלת מחלקת פניות הציבור ברשות הארצית לתחבורה ציבורית, שיחת טלפון, 5 בדצמבר 2017.

⁴⁰ דוד יוסף, מנהל אגף פיקוח ובקרה ברשות הארצית לתחבורה ציבורית, שיחת טלפון, 18 בדצמבר 2017. נציין כי ועדת אכיפה עוסקת גם בממצאי הבקרה, שבעקבותיהם היא מטילה סנקציות נוספות: פעם בחציון כל מפעיל מקבל ציון, שכלל שהוא נמוך יותר, כך הוא טוב יותר, ובציון משוקללים ממצאי הבקרה. ציון הבקרה משפיע על סיכוייהם של המפעילים לזכות במכרזים חדשים להפעלת קווים. לדברי המשרד, לא משקללים תלונות בציון מפני שהן שאינן מדד אובייקטיבי ומתקבלות בשיעורים שונים במקומות שונים, ולכן שקלול כזה עלול להטות את הציון.

⁴¹ דוד יוסף, מנהל אגף פיקוח ובקרה ברשות הארצית לתחבורה ציבורית, שיחת טלפון, 18 בדצמבר 2017.

⁴² מערכת אכיפה היא מערכת ממוחשבת לשירות הגורמים המעורבים בתהליכי הבקרה והאכיפה, ובה מוזנים נתונים על הטיפול בחריגות שנמצאו והמעקב אחריהן. הרשות הארצית לתחבורה ציבורית, נוהל העברת תלונה לאכיפה מינהלית, סעיף 3.5.

⁴³ שרונה קרסגי, מנהלת מחלקת פניות הציבור ברשות הארצית לתחבורה ציבורית, שיחת טלפון, 5 בדצמבר 2017.



2.4. העברת תלונה לחקירה פלילית

מנהלת מחלקת פניות הציבור מעבירה תלונות המצריכות לכאורה חקירה פלילית לוועדת תלונות הציבור, ותפקידה, בין השאר, לקבוע אם להעביר את התלונה לחקירה פלילית.⁴⁴ בוועדה שלושה נציגים – נציג מחלקת תביעות, נציג מחלקת פניות הציבור ומנהל אגף פיקוח ובקרה – והיא מתכנסת אחת לשבוע.⁴⁵ בירור התלונות שבעניינן נשקלת העברה לטיפול ועדת תלונות הציבור נעשה על ידי עובד מחלקת פניות הציבור,⁴⁶ והצעדים הננקטים לשם כך הם שיחת טלפון עם מגיש התלונה לבירור מהות התלונה ולבירור נכונותו לשתף פעולה בהליך הפלילי, למסור עדות בפני החוקר ולהעיד בבית משפט; שיחת טלפון עם הנילון (הגורם שעליו התלוננו); תיעוד שיחות הטלפון וצירופו לתיק התלונה; לתיק מצורפות גם תלונות קודמות על הנילון, תלונות קודמות של מגיש התלונה, הרשעות קודמות של הנילון במשטרת ישראל וביחידת התביעות הארצית של המשרד. נתונים אלו מועברים לוועדת תלונות הציבור, לחוקר התלונה בוועדה, והוא מגבש המלצה בעניין פתיחה בחקירה פלילית וממקמה בכתב לוועדה. כיום יש שלושה חוקרים בוועדת תלונות הציבור, שהם עובדי אגף פיקוח ובקרה ברשות.⁴⁷ בוועדה דנים בתיקי התלונות ומתקבלת החלטה בדבר כל אחת מהתלונות, לפי הנתונים המצויים בידה.⁴⁸ **תלונות שבעניינן נקבע כי יש לפתוח בהליך פלילי מועברות לטיפול משפטי ביחידת התביעות בלשכת היועץ המשפטי למשרד.** לנתונים בנושא ראו להלן [פרק 3.2](#).

2.5. הגשת תלונה בנושא תחבורה ציבורית לאגף ביקורת פנימית במשרד התחבורה

אגף בכיר ביקורת פנימית במשרד התחבורה פועל בתחום תלונות הציבור כ"ערכאה עליונה" והוא מעורב בטיפול בתלונות רק לאחר שהסתיים תהליך הטיפול של הגורם המקצועי במשרד בתלונה – במקרה זה, הרשות הארצית לתחבורה ציבורית. במקרה שבו מתקבלת באגף תלונה, שהטיפול בה טרם מוצה מול הגורם המקצועי בעניינה, התלונה מועברת לטיפול האגף המקצועי, ולמתלונן נמסר עדכון בהתאם. אגף הביקורת אינו מטפל בתלונות על מפעילי תחבורה ציבורית אלא אם עולה מהן נושא עקרוני או מערכתי,⁴⁹ או ליקוי בעבודת הרשות הארצית לתחבורה ציבורית,⁵⁰ למשל אי-מענה על מכתבי אזרחים או טיפול לקוי בתלונות,⁵¹ לפי שיקול הדעת המקצועי של האגף.⁵²

⁴⁴ עו"ד גבי (הררי) נבו, מנהל יחידת התביעות, נוהל "טיפול מקדים בתלונות ציבור נגד מפעילי תחבורה ציבורית ונהגיהם", 30 בינואר 2013. הועבר בדוא"ל, 3 בדצמבר 2017.

⁴⁵ שרונה קרסגי, מנהלת מחלקת פניות הציבור ברשות הארצית לתחבורה ציבורית, שיחת טלפון, 5 בדצמבר 2017.

⁴⁶ שם, 18 בדצמבר 2017.

⁴⁷ דוד יוסף, מנהל אגף פיקוח ובקרה ברשות הארצית לתחבורה ציבורית, בדוא"ל, 1 בינואר 2018.

⁴⁸ עו"ד גבי (הררי) נבו, מנהל יחידת התביעות, נוהל "טיפול מקדים בתלונות ציבור נגד מפעילי תחבורה ציבורית ונהגיהם", 30 בינואר 2013. הועבר בדוא"ל, 3 בדצמבר 2017.

⁴⁹ דוגמאות לנושאים מערכתיים שטופלו על ידי הביקורת הפנימית: אופן קביעת מיקום תחנות אוטובוס, מחסור בחניוני תחבורה ציבורית והשפעתו על תפקוד נהגי האוטובוסים, השוואת הנחות נכה ברכבת להנחות באוטובוסים, אי-פעילות אגף הפיקוח ברשות לתח"צ בתקופת החגים המוסלמיים, העלאת כלבים לאוטובוסים, אופן מתן הנחות למחזיקי חוגר שלי"ת (תקופת הלימודים של בני ישיבות הסדר), חפיפת חוזה סטודנט ברב-קו, חיובים כפולים ברב-קו ועוד. אורית קרופ, מבקרת משרד התחבורה, תשובה על בקשת מידע של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 3 בדצמבר 2017.

⁵⁰ על פי נוהל טיפול בתלונות ציבור 12/2014 של אגף ביקורת פנימית, "ליקוי מערכתי" הוא "כשל או עניין שעלול לפגוע בפעילות המשרד או שיש בו סכנה לחיי אדם או שהוא חוזר ועולה בתלונות שונות". אורית קרופ, מבקרת משרד התחבורה, דוא"ל, 3 בינואר 2018.

⁵¹ טיפול לקוי בתלונות משמעותו מקרים שבהם המתלונן נענה, אך ניכר מהתשובה שניתנה לו כי נעשתה בדיקה לא מספקת של התלונה. לדוגמה, אם ניתנה תשובה על תחנה שונה מהתחנה שעליה נכתב בתלונה, אם נמסרה הודעה על הפסקת טיפול בתלונה בגין חוסר בפרטים, אף שאלו ניתנו בתלונה, אם המתלונן הופנה לגורמים פנים-משרדיים או חוץ-משרדיים שלא לצורך, אם לא ניתן מענה מספק בטענות הנוגעות למדיניות המשרד בתחומי תחבורה ציבורית וכדומה. אורית קרופ, מבקרת משרד התחבורה, מכתב מענה לבקשת מידע, 3 בדצמבר 2017.



אגף ביקורת פנימית במשרד התחבורה מפרסם בכל שנה דוח על תלונות הציבור שהתקבלו באגף וטופלו על ידו. בדוחות אלו מוצגים נתונים על התלונות בתחומים השונים, ובהם תחבורה ציבורית, ומוצגים ממצאי בדיקת התלונות. דוחות אלו מפורסמים באתר המשרד לידיעת הציבור הרחב.⁵³ לנתונים בנושא ראו להלן [פרק 3.3](#).

3. נתונים על הטיפול בתלונות ובפניות ציבור

הרשות הארצית לתחבורה ציבורית אינה מפרסמת דוח שנתי על תלונות הציבור שהוגשו אליה ושבהן טיפלה, ונתוני פניות אלו אינם נכללים בדוח השנתי שמפרסם אגף ביקורת פנימית.⁵⁴ נציין כי הרשות מפרסמת דוחות שנתיים וחצי שנתיים בנושא בקרת רמת השירות,⁵⁵ ובהם מוצגים ממצאי הבקרה שעורכות חברות חיצוניות שזכו במכרז לפיקוח על חברות התחבורה הציבורית, אך באלו לא נכלל נושא תלונות ופניות הציבור.

לבקשתנו, הרשות הארצית לתחבורה ציבורית ואגף ביקורת פנימית במשרד התחבורה העבירו לידינו נתונים על תלונות ופניות בנושא תחבורה ציבורית ואופן הטיפול בהן בשנים 2015–2017. בד בבד, פנינו למפעילי התחבורה הציבורית העיקריים (רכבת ישראל, חברת סיטיפס, אגד, דן, דן בדרום, נתיב אקספרס, מטרופולין וסופרבוס) וביקשנו נתונים על התלונות שהתקבלו במשרדם בשנים אלו. נציין כי בנתוני 2017 לא נכלל חודש דצמבר. בעניין הנתונים שהעבירה הרשות, קיימים ליקויים וחוסר אחידות בסיווג של התלונות לשדות השונים בנתונים, ובשל כך לעיתים לא ברור עד כמה הנתונים מייצגים. מהרשות נמסר כי בעיות אלו נגרמות בשל מערכת ניהול הפניות של המחלקה, ה-CRM, וכן בשל סיווג לא אחיד שנעשה על ידי צוות פניות הציבור.⁵⁶

בטבלה שלהלן מוצגים נתונים על פניות ותלונות על כלל אמצעי התחבורה הציבורית שהתקבלו במחלקת פניות הציבור של הרשות בשנים 2015–2017, בפילוח לפי סוג התחבורה הציבורית. נציין כי בהגדרות הרשות נעשית הבחנה, כאמור, בין תלונה לפנייה: תלונה היא "תרעומת על המפעיל או עובדיו, וזאת בגין מעשה או מחדל, הימנעות מפעולה או פעולה שהינה בניגוד לחוק, או ללא סמכות חוקית, או בניגוד למחויבות של המפעיל, או בניגוד לנוהל המפעיל, או בניגוד למנהל תקין, או שיש בה נוקשות יתרה או אי-צדק. תלונות מועברות להליך אכיפה מינהלי או הליך חקירה פלילית". פנייה, לעומת זאת, היא "כל בקשה לקבלת מידע, כל המלצה, רעיון, בקשה לשינוי או הצעה בנושאי מדיניות וכל דבר שאינו תלונה".⁵⁷

⁵² ש.ם.

⁵³ משרד התחבורה, דוח תלונות הציבור, תאריך כניסה: 22 בנובמבר 2017; אגף ביקורת פנים במשרד התחבורה, דוח תלונות הציבור לשנת 2016, ספטמבר 2017, תאריך כניסה: 11 בדצמבר 2017.

⁵⁴ דוד יוסף, מנהל אגף פיקוח ובקרה ברשות הארצית לתחבורה ציבורית, שיחת טלפון, 18 בדצמבר 2017.

⁵⁵ הרשות הארצית לתחבורה ציבורית, דוח בקרת רמת שירות לחצינו הראשון שנת 2016, דוח בקרת רמת שירות לחצינו השני שנת 2016, תאריך כניסה: 22 בנובמבר 2017.

⁵⁶ שרונה קרסגי, מנהלת מחלקת פניות הציבור ברשות הארצית לתחבורה ציבורית, שיחת טלפון, 18 בדצמבר 2017.

⁵⁷ הרשות הארצית לתחבורה ציבורית, "נוהל טיפול בפניות ציבור", יולי 2017, סעיפים 3.4, 3.5.



טבלה מס' 1: תלונות ופניות ציבור שהתקבלו ברשות הארצית לתחבורה ציבורית, לפי סוג תחבורה ציבורית, 2015–2017⁵⁸

שנה	סוג	אוטובוס	מונית	מונית שירות	מטרונית ⁵⁹	רכבת ישראל	רכבת קלה	אחר	סה"כ
2015	פניות	3,409	28	58	195	113	29	6	3,838
	תלונות	7,717	619	117	1,650	140	84	9	10,336
2016	פניות	2,540	42	6	9	84	9	350	3,040
	תלונות	19,133	716	107	1,890	400	91	350	22,687
2017	פניות	1,020	28	5	22	22	4	6	1,107
	תלונות	27,688	916	92	560	346	115	44	29,761
	סה"כ	61,507	2,349	385	4,326	1,105	332	765	70,769

מנתוני ההטבלה אפשר לראות כי :

- בשנים 2015–2017 גדל מספר התלונות על כלל אמצעי התחבורה הציבורית כמעט פי שלושה : מ-10,336 תלונות בשנת 2015 ל-22,687 תלונות בשנת 2016 ול-29,761 תלונות בשנת 2017. נזכיר כי בנתונים לא נכלל חודש דצמבר 2017, ועל כן, ככל הנראה, בהצגת נתונים מלאים על שנה זו שיעור התלונות יהיה גבוה מהמוצג בטבלה. שיעור התלונות בכלל הפניות עלה בתקופה זו בכ-23% (מכ-73% בשנת 2015 לכ-88% בשנת 2016 וכ-96% בשנת 2017), בין היתר בעקבות ירידה במספר הפניות שאינן תלונות.
- מספר התלונות בנושא אוטובוסים בשנים אלו גדל פי 3.6 (מ-7,717 בשנת 2015 ל-27,688 בשנת 2017), ושיעור התלונות בנושא אוטובוסים בכלל התלונות על תחבורה ציבורית בשנים אלו עלה אף הוא, מכ-75% בשנת 2015 לכ-84% בשנת 2016 וכ-93% בשנת 2017.

על פי הערכת הרשות הארצית לתחבורה ציבורית, הגידול במספר התלונות נובע מכמה גורמים, ובהם גידול בהיקף הפעילות של התחבורה הציבורית; עומסים בתחבורה הציבורית; בעיות בתשתיות התחבורה הציבורית (תחנות מרכזיות, מסופים); שיפור בתהליך הטיפול בתלונות ציבור ברשות, שעשוי לעודד הגשת תלונות נוספות.⁶⁰

נזכיר כי תקני כוח האדם של מחלקת פניות הציבור ברשות הארצית לתחבורה ציבורית צומצמו לאחרונה ב-75% (מארבעה עובדים לעובד אחד), וכי צוות פניות הציבור – המונה ארבעה עובדים וראש צוות המסייעים למנהלת המחלקה – לא הורחב. בעקבות צמצום כוח האדם ובעקבות הגידול הניכר במספר התלונות בנושא תחבורה ציבורית עולה שאלה אם ביכולתה של מחלקת פניות הציבור ברשות הארצית לתחבורה ציבורית לטפל בהיקף התלונות הנוכחי ביעילות ובזמן סביר.

לפי בקשת הוועדה לפניות הציבור של הכנסת, בנתונים שיוצגו מכאן ואילך נתמקד בתלונות שהוגשו בנושא אוטובוסים בלבד.

⁵⁸ שי שפיר, מנהל תחום בקרה, מנהלת תחבורה ציבורית (עובד חברת AMCG), נתונים שהועברו בדוא"ל, 3 בדצמבר 2017.

⁵⁹ מטרונית היא מערכת הסעת ההמונים של מטרופולין חיפה. ראו: משרד התחבורה, [המטרונית במטרופולין חיפה](#), תאריך כניסה: 25 בדצמבר 2017.

⁶⁰ דוד יוסף, מנהל אגף פיקוח ובקרה ברשות הארצית לתחבורה ציבורית, שיחת טלפון, 18 בדצמבר 2017; שי שפיר, מנהל תחום בקרה, מנהלת תחבורה ציבורית (עובד חברת AMCG), שיחת טלפון, 10 בדצמבר 2017.



בטבלה שלהלן מוצגים נתונים על תלונות בנושא אוטובוסים, לפי מגיש התלונה ואופן הגשתה.

טבלה מס' 2: תלונות בנושא אוטובוסים בחלוקה לפי מגיש התלונה ואופן הגשת התלונה, 2015–2017⁶¹

שנה	הפניה/אופן הפנייה	אינטרנט ⁶²	דואר	טלפון	דוא"ל	פייסבוק	פקס	סך הכול
2015	אזרח	5,125	19	1	430	14	1,792	7,381
	אחר ⁶³	9	6	-	103	1	217	336
2016	אזרח	13,855	9	1	712	31	3,693	18,301
	אחר	5	-	-	116	4	707	832
2017	אזרח	21,554	8	5	1,041	1	4,220	26,829
	אחר	8	10	-	398	1	442	859

להלן תיאור המידע המוצג בטבלה:

- כאמור, מספר התלונות בנושא אוטובוסים בשנים אלו גדל פי 3.6 (מ-7,717 בשנת 2015 ל-27,688 בשנת 2017).⁶⁴
- **רוב תלונות האזרחים מוגשות באמצעות האינטרנט** (פורטל הגשת תלונות על תחבורה ציבורית של משרד התחבורה), ושיעורן בכלל התלונות עלה בשנים אלו מ-67% בשנת 2015 ל-72% בשנת 2016 ול-78% בשנת 2017. שיעור התלונות המוגשות באמצעות הפקס ירד בשנים אלו מ-26% בשנת 2015 לכ-17% בשנת 2017. מספר התלונות המוגשות באמצעות הפייסבוק, הדואר והטלפון הוא זניח.
- את רובן המכריע של התלונות מגישים אזרחים (96%–97% מהתלונות), והיתר מוגשות על ידי גורמים שונים במשרד וגורמים שלטוניים מחוץ למשרד.

נציין כי בשנת 2017 הועברו 99 תלונות בנושא אוטובוסים מהוועדה לפניות הציבור בכנסת.

כאמור, עם סגירת התלונה, קובעת מנהלת מחלקת פניות הציבור אם התלונה מוצדקת, על פי נתוני בירור התלונה. בתרשים שלהלן מוצג מספר התלונות בנושא אוטובוסים בכל שנה, בפילוח לפי הקביעה אם הן מוצדקות או לא, ושיעורן בכלל התלונות בנושא אוטובוסים בכל שנה. תלונה עשויה להיקבע כמוצדקת, לא מוצדקת, או "לא נקבעה עמדה" – במקרים שבהם הוחלט שלא לקבוע עמדה. תלונות המסווגות כ"טרם הוחלט" הן בדרך כלל תלונות שעברו לוועדת אכיפה או לוועדת תלונות הציבור, ועל כן טרם נקבע אם הן מוצדקות. תלונות שנסגרו לאחר גמר טיפול ומסווגות בקטגוריה "טרם הוחלט" הן תלונות שלא עודכנה בעניינן הקביעה אם הן מוצדקות במערכת פניות הציבור.⁶⁵ תלונות ללא סיווג הן תלונות הנמצאות בטיפול או שטרם עברו לוועדות ולא נקבע בעניינן אם הן מוצדקות או לא. נציין כי

⁶¹ שי שפיר, מנהל תחום בקרה, מנהלת תחבורה ציבורית (עובד חברת AMCG), נתונים שהועברו בדוא"ל, 3 בדצמבר 2017.

⁶² פורטל הגשת תלונה באתר האינטרנט של משרד התחבורה.

⁶³ בקטגוריית "אחר" נכללות תלונות שהועברו מלשכת השר, לשכת סגן השר, לשכת מנכ"ל המשרד, מבקר המדינה, מבקר המשרד, רשויות מקומיות, ובשנת 2017 נכללו בה גם תלונות שהועברו מהוועדה לפניות הציבור של הכנסת.

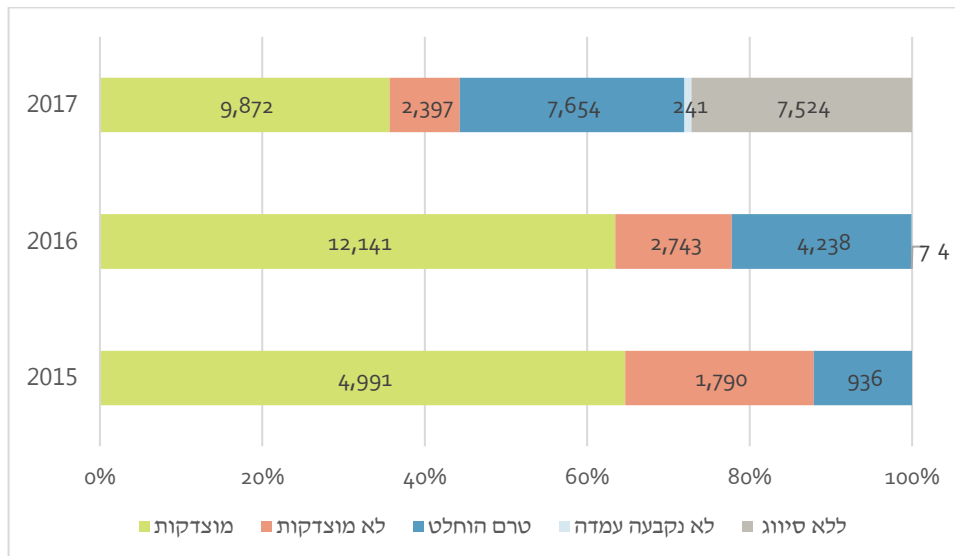
⁶⁴ בממוצע חודשי, מספר התלונות על אוטובוסים עלה מכ-640 בשנת 2015 ל-1,594 תלונות בחודש בשנת 2016 והגיע לכ-2,307 תלונות בחודש בשנת 2017.

⁶⁵ במקרים בהם תלונות שכבר נסגרו מסווגות כ"טרם הוחלט" מדובר בטעות – אי-שינוי הסטטוס בסגירת התלונה על ידי צוות תלונות הציבור. שרונה קרסגי, מנהלת מחלקת פניות הציבור ברשות הארצית לתחבורה ציבורית, שיחת טלפון, 18 בדצמבר 2017.



בנתוני שנת 2015 הקטגוריה "לא נקבעה עמדה" לא הייתה קיימת; כמו כן, הנתונים מוצגים לפי תאריך הגשת התלונה ולא לפי תאריך סיום הטיפול בתלונה וסגירתה.⁶⁶ נציין עוד כי לקביעה שתלונה מוצדקת כשלעצמה אין השלכות על מפעיל התח"צ, אלא אם כן נפתחו בעקבותיה הליך אכיפה מינהלית או חקירה פלילית.

תרשים מס' 1: תלונות בנושא אוטובוסים לפי הקביעה אם התלונה מוצדקת, 2015–2017⁶⁷



מהנתונים עולה המידע שלהלן:

- בשנים 2015 ו-2016 נקבע שרוב התלונות על אוטובוסים מוצדקות (65% ו-63%, בהתאמה), ומיעוט התלונות אינן מוצדקות (23% ו-14%, בהתאמה).

- בשנת 2017 (כאמור, ללא חודש דצמבר) 9,872 תלונות נקבעו כמוצדקות, שהן כ-36% מכלל התלונות, וכ-79% מכלל התלונות שבהן התקבלה החלטה כלשהי. נציין כי יותר ממחצית מהתלונות בשנה זו טרם סווגו: כ-27% מהתלונות בשנה זו הן ללא סיווג, וכ-28% מהתלונות סווגו כ"טרם הוחלט".

הערה: כאמור, תלונות המסווגות כ"טרם הוחלט" עשויות להיות עדיין בהליכי טיפול בוועדת אכיפה, בוועדת תלונות הציבור או ביחידת התביעות, אך במקרים רבים – כמעט כל התלונות המסווגות כך בשנים 2015–2016 – מדובר בתלונות שנסגרו לאחר שהטיפול בהן הסתיים אך לא עודכנה בעניינן הקביעה אם הן מוצדקות.⁶⁸

בטבלה שלהלן מוצגים שלושת נושאי התלונות המרכזיים בכל שנה, ושיעור התלונות בכל נושא בכלל התלונות בכל שנה. נציין כי לעיתים סיווג התלונות לפי נושאים לא נעשה באופן אחיד, ובשל כך תלונות בנושאים דומים או זהים עלולות להיות מסווגות לקטגוריות נושא שונות. נוסף על כך, לעיתים נושא הפנייה אינו משקף את תוכנה, אלא את אופן הטיפול בה, למשל קטגוריית "משטרה", או "רשות מקומית". בדומה לכך, לעיתים ב"שם הנילון" לא מסווג מושא התלונה, אלא הגוף שאליו הועברה

⁶⁶ סיום הטיפול בתלונה וסגירתה עשויים לקרות בשנה שלאחר הגשת התלונה, בעיקר כשמדובר בתלונות שעברו לוועדת אכיפה או לוועדת תלונות הציבור. למשל, כשליש מהתלונות שהוגשו בכל שנה מהשנים 2015–2016 נסגרו בשנה העוקבת.

⁶⁷ שי שפיר, מנהל תחום בקרה, מנהלת תחבורה ציבורית (עובד חברת AMCG), נתונים שהועברו בדוא"ל, 3 בדצמבר 2017.

⁶⁸ שרונה קרסגי, מנהלת מחלקת פניות הציבור ברשות הארצית לתחבורה ציבורית, שיחת טלפון, 18 בדצמבר 2017.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

התלונה לטיפול, למשל "אגף פיקוח פיננסי". נציין עוד כי יש יותר מ-100 קטגוריות לסיווג נושא התלונה והן אינן מקובצות לקטגוריות ראשיות, והדבר מקשה את קבלת התמונה הכללית של נושאי התלונות העיקריים. מהרשות נמסר כי הם ביקשו בעבר ליצור קטגוריות ראשיות כאלה במערכת ה-CRM, אך הדבר נמשך זמן רב, ורק בימים אלו נכנסו 11 קטגוריות ראשיות כאלה לשימוש אך טרם ניתן להפיק על פיהן דוחות.⁶⁹ בעקבות ליקויים אלו עולה שאלה בדבר האפשרות למפות בעיות מערכתיות ולהפיק לקחים כלליים.

טבלה מס' 3: שלושת הנושאים המרכזיים בתלונות בנושא אוטובוסים, 2015–2017⁷⁰

שנה	מספר תלונות	אי-ביצוע נסיעה	הנהג לא עצר לנוסע שהמתין בתחנה	איחור של מעל עשר דקות
2015	מספר תלונות	2,171	956	754
	שיעור בכלל התלונות	28%	12%	10%
2016	מספר תלונות	7,467	2,248	1,605
	שיעור בכלל התלונות	39%	12%	8%
2017	מספר תלונות	11,444	3,347	1,992
	שיעור בכלל התלונות	41%	12%	7%

מנתוני הטבלה אפשר לראות כי:

- מספר התלונות בנושא אי-ביצוע נסיעה גדל יותר מפי חמישה בשנים 2015–2017, ושיעורן בכלל התלונות גדל בתקופה זו מכ-28% לכ-41%.
- מספר התלונות בנושא אי-עצירה לנוסע שהמתין בתחנה גדל פי 3.5 בשנים אלו, אך שיעורן בכלל התלונות בכל שנה נשאר זהה.
- מספר התלונות בנושא איחור של יותר מעשר דקות גדל פי 2.6 בתקופה זו, אך שיעורן בכלל התלונות נמצא במגמת ירידה.

⁶⁹ ש.ם.

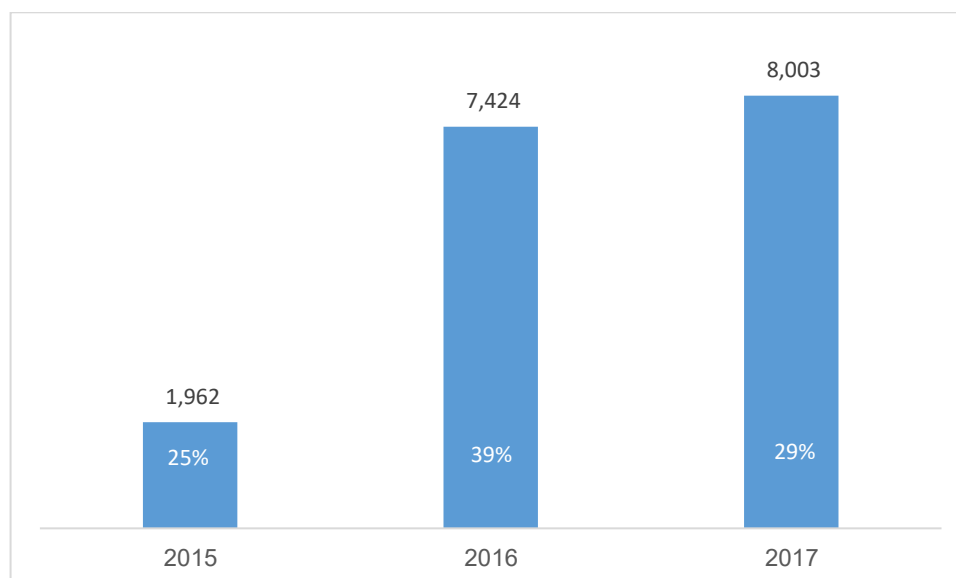
⁷⁰ שי שפיר, מנהל תחום בקרה, מנהלת תחבורה ציבורית (עובד חברת AMCG), נתונים שהועברו בדוא"ל, 3 בדצמבר 2017.



3.1 תלונות בנושא אוטובוסים שהועברו לוועדת אכיפה לצורך החלטה בדבר אכיפה מינהלית

כאמור, תלונות שיש בהן חשש להפרת מערך ההסכמים של מפעילי התחבורה הציבורית עם משרד התחבורה מועברות לטיפול ועדת אכיפה. בתרשים שלהלן מוצג מספר התלונות שעברו לוועדת אכיפה, לצורך החלטה בדבר נקיטת הליך אכיפה מינהלית כנגד מפעילי התחבורה הציבורית ושיעורן בכלל התלונות בכל שנה.

תרשים מס' 2: מספר התלונות שעברו לוועדת אכיפה ושיעורן בכלל התלונות בכל שנה, 2015–2017⁷¹



על פי נתוני התרשים ועל פי נתונים נוספים שבידנו אפשר לראות כי:

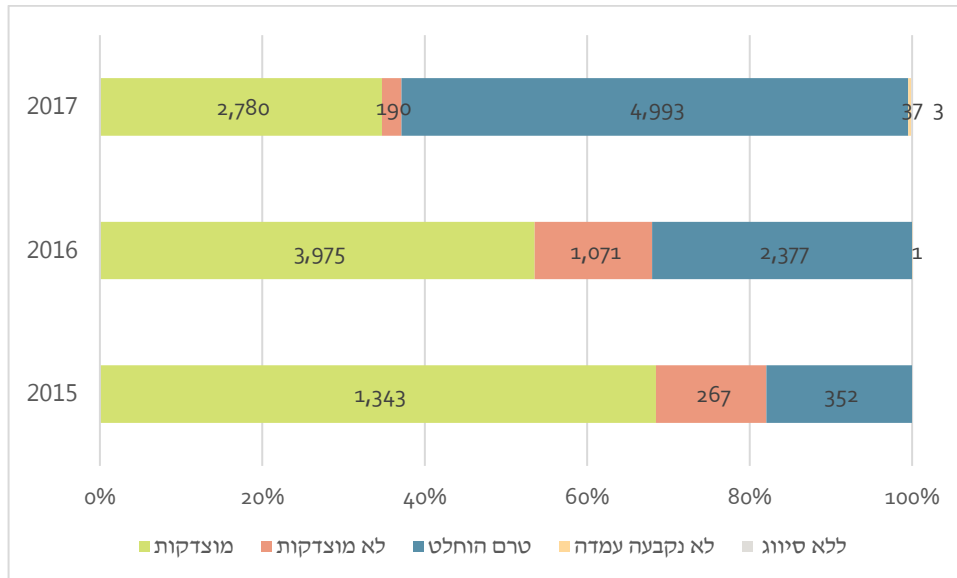
- **רוב התלונות שמתקבלות במחלקת פניות הציבור אינן מגיעות לוועדת אכיפה:** כ-75% מהתלונות בשנת 2015, כ-60% מהתלונות בשנת 2016 וכ-70% מהתלונות שהתקבלו עד סוף חודש נובמבר בשנת 2017 לא הועברו לבדיקת ועדת אכיפה לעניין פתיחה בהליך אכיפה מינהלית כנגד מפעילי התחבורה הציבורית.
- **בשנים 2015–2016 גדל מספר התלונות שעברו לוועדת אכיפה כמעט פי ארבעה,** ושיעורן בכלל התלונות גדל מכ-25% לכ-39%.
- בשנת 2017 (כאמור, ללא חודש דצמבר) גדל מספר התלונות שעברו לוועדת אכיפה בכ-7%, ושיעורן בכלל התלונות ירד לכ-29% לעומת שנת 2016. עם זאת, נציין כי לגבי כ-27% מהתלונות בשנה זו (7,542 תלונות) טרם נקבע אם יש להעבירן לוועדת אכיפה, ולכן יש להניח כי מספר התלונות שיעברו בשנה זו לוועדה יהיה גדול יותר.
- **מתוך התלונות על אי-ביצוע נסיעה, התלונה הנפוצה ביותר, כ-52% עברו לוועדת אכיפה בשנת 2015, כ-61% מהתלונות בנושא זה עברו לאכיפה בשנת 2016, וכ-43% מהתלונות בשנת 2017 (לא כולל חודש דצמבר) עברו לוועדת אכיפה.**
- הגידול הניכר במספר התלונות שעברו לוועדת אכיפה מעלה שאלות בדבר יכולתה של ועדת אכיפה לטפל בהיקף תלונות כזה ביעילות ובזמן סביר.

⁷¹ שי שפיר, מנהל תחום בקרה, מנהלת תחבורה ציבורית (עובד חברת AMCG), נתונים שהועברו בדוא"ל, 3 בדצמבר 2017.



בתרשים שלהלן מוצג מספר התלונות שעברו לוועדת אכיפה, בפילוח לפי הקביעה אם התלונה מוצדקת, בכל שנה בשנים 2015–2017. נזכיר כי הקביעות האפשריות הן שהתלונה היא מוצדקת, שהיא אינה מוצדקת, או "לא נקבעה עמדה". תלונות המסווגות כ"טרם הוחלט" הן בדרך כלל תלונות שעברו לוועדת אכיפה או לוועדת תלונות הציבור, ועל כן טרם נקבע אם הן מוצדקות.⁷²

תרשים מס' 3: מספר תלונות שעברו לוועדת אכיפה בפילוח לפי הקביעה אם התלונה מוצדקת, 2015–2017⁷³



על פי נתוני התרשים אפשר לראות כי:

- **שיעור התלונות המוצדקות בכלל התלונות שעברו לוועדת אכיפה ירד מכ-68% בשנת 2015 לכ-54% בשנת 2016.** שיעור התלונות שהוחלט כי הן אינן מוצדקות נשאר כ-14% בשנים אלו.
- לגבי כ-62% מהתלונות שעברו לוועדת אכיפה בשנת 2017 (כאמור, ללא חודש דצמבר) טרם הוחלט אם הן מוצדקות או לא; נקבע כי כ-35% מהתלונות מוצדקות וכ-2% אינן מוצדקות. נציין כי שיעור התלונות המסווגות "טרם הוחלט" עלה מכ-18% בשנת 2015 לכ-32% בשנת 2016 ולכ-62% בשנת 2017. כאמור, בסגירת התלונה במערכת, לאחר החלטת ועדת אכיפה, הצוות מסווג כל תלונה לפי הקביעה אם היא מוצדקת. ריבוי תלונות שכבר נסגרו אך עדיין מסווגות כ"טרם הוחלט" נובע מכך שלא עודכן הסיווג של התלונות עם סגירתן במערכת לאחר החלטת הוועדה.⁷⁴ נציין כי כמעט כל התלונות מהשנים 2015–2016 כבר נסגרו והטיפול בהן הסתיים.

תוצאות האכיפה המינהלית בוועדת אכיפה

תוצאת האכיפה המינהלית בוועדת אכיפה עשויה להיות הטלת פיצוי מינהלי על מפעיל התחבורה הציבורית שנגדו הוגשה התלונה, בסכום שנקבע לפי מערך ההסכמים של כל מפעיל עם משרד התחבורה

⁷² כאמור, במקרים שבהם תלונות שנסגרו כבר מסווגות כ"טרם הוחלט" מדובר בטעות – אי-שינוי הסטטוס בסגירת התלונה על ידי צוות תלונות הציבור. סיום הטיפול בתלונה וסגירתה עשויים לקרות בשנה שלאחר הגשת התלונה, בעיקר כשמדובר בתלונות שעברו לוועדת אכיפה או לוועדת תלונות הציבור. למשל, כשליש מהתלונות שהוגשו בכל שנה מהשנים 2015–2016 נסגרו בשנה העוקבת. כאמור, תלונות ללא סיווג הן תלונות הנמצאות בטיפול או שטרם עברו לוועדות ולא נקבע בעניינן אם הן מוצדקות או לא. נציין כי בנתוני שנת 2015 הקטגוריה "לא נקבעה עמדה" לא הייתה קיימת. נציין עוד כי הנתונים מוצגים לפי תאריך הגשת התלונה, ולא לפי תאריך סיום הטיפול בתלונה וסגירתה. שרונה קרסגי, מנהלת מחלקת פניות הציבור ברשות הארצית לתחבורה ציבורית, שיחת טלפון, 18 בדצמבר 2017.

⁷³ שי שפיר, מנהל תחום בקרה, מנהלת תחבורה ציבורית (עובד חברת AMCG), נתונים שהועברו בדוא"ל, 3 בדצמבר 2017.

⁷⁴ שרונה קרסגי, מנהלת מחלקת פניות הציבור ברשות הארצית לתחבורה ציבורית, שיחת טלפון, 18 בדצמבר 2017.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

– אם התלונה מוצדקת; לחלופין, יבוטל הליך האכיפה המינהלית אם לאחר בדיקת העניין עם המפעיל התברר כי הן לא מוצדקות או לא מבוססות. נציין כי סכומי הפיצוי המינהלי נקבעים על פי ההסכמים של כל מפעיל עם המשרד ועל פי אופי אירוע ההפרה, והם בין 150 שקלים ל-10,000 שקלים להפרה.⁷⁵ הפיצוי המוסכם המוטל על מפעילי התחבורה הציבורית מופחת מהסובסידיות המוענקות להם, ומופנה לקרן שיפורים, קרן המיועדת לפיתוח תשתיות תחבורה ציבורית. **המתלונן שבגין תלונתו הוטל הפיצוי על המפעיל אינו זכאי לקבל חלק כלשהו מפיצוי זה, ואם ברצונו לדרוש פיצוי על האירוע הוא מופנה לבקשו מהמפעיל עצמו. נציין כי אין כללים או נהלים המסדירים את המקרים והתנאים שבהם על מפעילי קווי אוטובוס או מוניות לפצות נוסעים או את אופן הפיצוי ואת סכומו.** נציין עוד כי כללים כאלו קיימים ברכבת ישראל.⁷⁶

להלן מוצגים נתוני הרשות הארצית לתחבורה ציבורית על תוצאות הליכי האכיפה המינהלית בוועדת האכיפה בשנים 2016–2017. נציין כי ביקשנו נתונים אלו גם על שנת 2015, אך מהרשות נמסר כי אין לה נתונים כאלה על שנה זו.⁷⁷ **נדגיש כי אין הלימה בין הנתונים המוצגים לעיל על התלונות שעברו לוועדת אכיפה לבין הנתונים שיוצגו להלן על תוצאות האכיפה בתלונות שעברו לוועדה.** מברור שערכנו עם הגורם המקצועי במשרד שהעביר לידינו את הנתונים עלה שהסיבה העיקרית לאי-הלימה היא שאפשר להפיק ממערכת פניות הציבור (CRM) נתונים על תוצאות האכיפה שעליהן החליטה הוועדה רק מחדש מאי 2016 ואילך, ולכן הנתונים המוצגים הם חלקיים: ממאי 2016 עד סוף נובמבר 2017.⁷⁸

הנתונים מוצגים לפי השנה שבה הוגשה התלונה, אף שהליכי האכיפה המינהלית נמשכים כחצי שנה, ועל כן תוצאות האכיפה של חלק מהתלונות המתקבלות בכל שנה נקבעות רק בשנה שלאחר מכן.⁷⁹

⁷⁵ שי שפיר, מנהל תחום בקרה, מנהלת תחבורה ציבורית (עובד חברת AMCG), נתונים שהועברו בדוא"ל, 4 בדצמבר 2017.

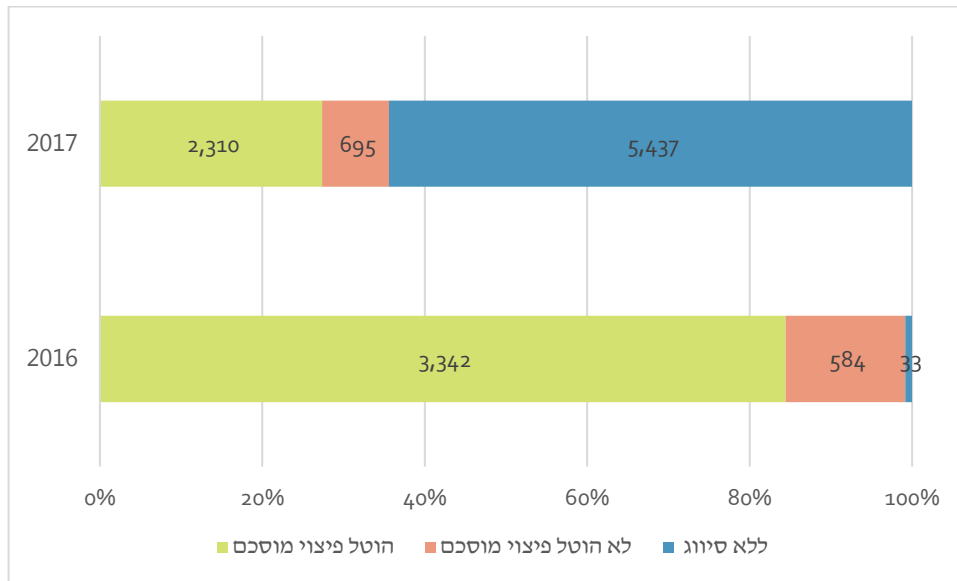
⁷⁶ דוד יוסף, מנהל אגף פיקוח ובקרה ברשות הארצית לתחבורה ציבורית, שיחת טלפון, 18 בדצמבר 2017.

⁷⁷ שי שפיר, מנהל תחום בקרה, מנהלת תחבורה ציבורית (עובד חברת AMCG), דוא"ל, 4 בדצמבר 2017.

⁷⁸ הנ"ל, דוא"ל, 20 בדצמבר 2017.

⁷⁹ תוצאות האכיפה של כשליש מהתלונות שהוגשו בכל שנה בשנים 2015–2016 ועברו לטיפול ועדת אכיפה התקבלו בשנה שלאחר מכן.





מהתרשים ומנתונים נוספים שבידינו אפשר לראות כי :

- בכ-84% מהתלונות שנדונו בוועדת אכיפה בחודשים מאי-דצמבר 2016 קבעה הוועדה אכיפה מינהלית כלפי המפעילים באמצעות פיצוי מוסכם; בכ-15% מהתלונות, הוועדה לא קבעה אכיפה מינהלית. ב-3,342 התלונות שבהן ננקטה אכיפה מינהלית זו, נקבע פיצוי מוסכם בסכום כולל של 7,317,600 שקלים, כ-2,190 שקלים בממוצע לתלונה. נציין כי לפי הנתונים, נכון לזמן כתיבת מסמך זה, ועדת האכיפה סיימה את הטיפול כמעט בכל התלונות שהוגשו לה בשנת 2016.
- לעניין רוב התלונות שעברו לטיפול ועדת אכיפה בשנת 2017 (ללא חודש דצמבר) 5,437 תלונות שהן כ-64%), לא נקבע אם לבצע אכיפה מינהלית או לא, מפני שהן טרם נדונו בוועדה או משום שהמפעילים ערערו על החלטת הוועדה ועניין עומד בפני בדיקה חוזרת.⁸¹ בכ-8% מהתלונות שהועברו לוועדה בתקופה זו הוועדה לא נקטה אכיפה מינהלית, ובכ-27% מהתלונות (2,310 תלונות) נקבע פיצוי מוסכם כחלק מהאכיפה המינהלית. ב-2,310 התלונות שבהן ננקטה אכיפה מינהלית בשנה זו נקבע פיצוי מוסכם בסכום כולל של כ-4.8 מיליון שקלים, כ-2,074 שקלים בממוצע לתלונה.
- משך הטיפול הממוצע בתלונה שהגיעה לוועדה בשנת 2016 נמשך מעט יותר משישה חודשים.⁸² בשנת 2017, משך הטיפול הממוצע בתלונה שהסתיים הטיפול בה היה כשבעה חודשים.⁸³ נזכיר כי לפי נוהלי הרשות הטיפול בכל תלונה שעוברת לוועדת אכיפה אמור להימשך 3-6 חודשים.

בטבלה שלהלן מוצגים נושאי התלונות שטופלו בוועדת אכיפה, בפילוח על פי החלטת ועדת האכיפה אם לנקוט אכיפה מינהלית כלפי המפעיל ולהטיל עליו פיצוי מוסכם או לא לנקוט הליך זה. בקטגוריית "ללא

⁸⁰ שי שפיר, מנהל תחום בקרה, מנהלת תחבורה ציבורית (עובד חברת AMCG), נתונים שהועברו בדוא"ל, 4 בדצמבר 2017; הנ"ל, נתונים שהועברו בדוא"ל, 24 בדצמבר 2017.

⁸¹ שרונה קרסגי, מנהלת מחלקת פניות הציבור ברשות הארצית לתחבורה ציבורית, שיחת טלפון, 18 בדצמבר 2017.

⁸² בשנת 2016, זמן הטיפול של כ-13% מהתלונות שטופלו בוועדה נמשך יותר משבעה חודשים.

⁸³ בשנת 2017, זמן הטיפול של כ-27% מהתלונות שטופלו בוועדה ונסגרו בשנה זו נמשך יותר משמונה חודשים.



סיווג" נכללות תלונות שהוועדה טרם קבעה אם לנקוט אכיפה מינהלית בגינן. נציין כי בנתונים מוצגים כ-99% מהתלונות שהועברו לוועדת אכיפה. יתר התלונות מסווגות בקטגוריות נושא אחרות שלא הוצגו מפתא קוצר היריעה. הנתונים הם על התקופה ממאי 2016 ועד סוף נובמבר 2017.

טבלה מס' 4: תלונות בטיפול ועדת אכיפה לפי נושא התלונה והחלטת הוועדה, מאי 2016 – דצמבר 2017⁸⁴

שיעור התלונות שבעקבותיהן הוטל פיצוי מוסכם בכל נושא	שיעור התלונות שטופלו בוועדה	סך הכול	ללא סיווג	לא הוטל פיצוי מוסכם	הוטל פיצוי מוסכם	שנה	נושא תלונה
83%	60%	2,393	17	378	1,998	2016	אי-ביצוע נסיעה
27%	61%	5,144	3,324	418	1,402	2017	
86%	18%	726	9	95	622	2016	הנהג לא עצר לנוסע שהמתין בתחנה
25%	19%	1,584	1,046	138	400	2017	
85%	12%	494	5	69	420	2016	איחור של מעל עשר דקות
33%	12%	1,001	601	69	331	2017	
90%	3%	137	-	14	123	2016	ביצוע שלא על פי הרישיון
27%	2%	175	108	20	47	2017	
90%	2%	98	-	10	88	2016	הנהג שינה את מסלול הנסיעה ודילג על תחנות
25%	3%	253	168	22	63	2017	
83%	1%	53	1	8	44	2016	הקדמת נסיעה מהזמן המתוכנן
21%	2%	156	111	13	32	2017	
92%	0.3%	13	-	1	12	2016	אוטובוס עירוני בקו בין-עירוני
33%	1%	54	32	4	18	2017	
91%	0.3%	11	1	-	10	2016	הנהג עצר במהלך המסלול ללא הצדקה
27%	0.3%	26	16	3	7	2017	

מהנתונים עולה כי כ- 90%–92% מהתלונות שטופלו על ידי ועדת אכיפה בתקופה מאי 2016 – דצמבר 2017 היו בשלושה נושאים: אי-ביצוע נסיעות (60%–61% מכלל התלונות שבהן טיפלה הוועדה בכל שנה משנים אלו), אי-עצירת האוטובוס לנוסע שהמתין בתחנה (18%-19%) ואיחור האוטובוס יותר מעשר דקות (12%).

3.2 תלונות בנושא אוטובוסים שהועברו לוועדת תלונות הציבור לצורך בדיקת פתיחה בחקירה פלילית

להלן מוצגים נתוני הרשות הארצית לתחבורה ציבורית בעניין התלונות על אוטובוסים שהועברו לוועדת תלונות הציבור לצורך בדיקת פתיחה בחקירה פלילית. כאמור, תלונות שיש צורך להחליט אם הן מצריכות חקירה פלילית, מועברות לוועדת תלונות הציבור, שתפקידה לקבוע אם להעביר את התלונה לחקירה פלילית. בטבלה שלהלן מוצגים נתוני הרשות על מספר התלונות שהועברו לוועדת תלונות

⁸⁴ שי שפיר, מנהל תחום בקרה, מנהלת תחבורה ציבורית (עובד חברת AMCG), נתונים שהועברו בדוא"ל, 4 בדצמבר 2017.



הציבור, ושיעורן בכלל התלונות בכל שנה בשנים 2015–2017. לאחר מכן נציג את נתוני יחידת התביעות של המשרד בנושא זה.

טבלה מס' 5: מספר תלונות שעברו לוועדת תלונות הציבור לצורך החלטה בדבר פתיחה בחקירה פלילית, 2015–2017⁸⁵

שנה	סך התלונות שעברו לוועדת תלונות הציבור	מהן: מספר התלונות שעברו לחקירה פלילית	שיעור התלונות שעברו לוועדת תלונות הציבור בכלל התלונות בכל שנה ⁸⁶
2015	32	1	0.4%
2016	119	89	0.6%
2017	251	173	0.9%

על פי נתוני הטבלה אפשר לראות כי:

- **מספר התלונות שעברו לוועדת תלונות הציבור לצורך החלטה בדבר פתיחה בחקירה פלילית בשנים 2015–2017 גדל כמעט פי שמונה, ושיעורן בכלל התלונות בכל שנה עלה פי שניים, אף שנשאר נמוך – פחות מ-1%.**
- בשנת 2015 רק תלונה אחת הועברה מהוועדה לחקירה פלילית (כ-3%), בשנת 2016 כ-75% מהתלונות שעברו לוועדת תלונות הציבור עברו לחקירה פלילית, ובשנת 2017 (ללא חודש דצמבר) כ-69% מהתלונות שהועברו לוועדה עברו לחקירה פלילית.

יחידת התביעות בלשכת היועצת המשפטית במשרד התחבורה העבירה לידינו נתונים על תיקים פליליים שנפתחו ביחידה בגין תלונות ציבור וממצאי בקרה, בשנים 2015–2017.⁸⁷ בנתונים אלו אין אפשרות להפריד בין תיקים שנפתחו עקב תלונות ציבור ובין אלו שנפתחו עקב ממצאי בקרה של פקחי הרשות, ולכן נציג להלן נתונים כלליים בלבד על תיקים שהוגשו בהם כתבי אישום, ומהם התיקים שהסתיימו בגזר דין והרשעה: בשנת 2015 הוגשו כתבי אישום ב-56 תיקים, וכ-96% מהם הסתיימו בהרשעה (54 תיקים); בשנת 2016 הוגשו כתבי אישום ב-96 תיקים, וכ-86% מהם הסתיימו בהרשעה (83 תיקים); ובשנת 2017 ב-84 תיקים הוגשו כתבי אישום, ועד כה כ-30% מהם הסתיימו בהרשעה. נציין כי כ-69% מהתיקים שהוגשו בהם כתבי אישום בשנת 2017 נמצאים בהליך בבית משפט וטרם ניתן בהם גזר דין (58 תיקים). בשלוש השנים האחרונות, רק תיק אחד שהוגש בו כתב אישום הסתיים בזיכוי הנאשם.

3.3 תלונות בנושא תחבורה ציבורית שהתקבלו באגף ביקורת פנימית

כאמור, אגף בכיר ביקורת פנימית במשרד התחבורה פועל בתחום תלונות הציבור כ"ערכאה עליונה" והוא מעורב בטיפול בתלונות רק לאחר שהסתיים תהליך הטיפול של הגורם המקצועי במשרד בתלונה. אם מתקבלת באגף תלונה טרם סיום הטיפול של הגורם המקצועי בעניינה – במקרה זה הרשות הארצית לתחבורה ציבורית – התלונה מועברת לטיפול הגורם המקצועי, ולמתלונן נמסר עדכון בהתאם. להלן מוצגים נתוני התלונות שהתקבלו באגף ביקורת פנימית בנושא תחבורה ציבורית, בפילוח לפי תלונות שטופלו באגף ותלונות שהועברו לטיפול הרשות הארצית לתחבורה ציבורית, בשנים 2015–2017. בנתונים על שנת 2017 לא נכלל חודש דצמבר.

⁸⁵ שי שפיר, מנהל תחום בקרה, מינהלת תחבורה ציבורית (עובד חברת AMCG), נתונים שהועברו בדוא"ל, 3 בדצמבר 2017.

⁸⁶ כלומר מתוך 7,717 תלונות בשנת 2015, 19,133 תלונות בשנת 2016, ו-27,688 תלונות בשנת 2017.

⁸⁷ בתיה דיין, מזכירת מחלקת התביעות בלשכת היועצת המשפטית של משרד התחבורה, פקס, 27 בדצמבר 2017. נתוני 2017 הם עד 27 בדצמבר 2017.



שנה	טופלו באגף	הועברו לרשות	כלל התלונות בנושא תחבורה ציבורית שהתקבלו באגף ביקורת
2015	218	825	1,185
2016	140	823	963
2017	128	511	639

על פי נתוני הטבלה ונתונים נוספים שבידינו אפשר ללמוד כי :

- מספר התלונות שהתקבלו באגף ביקורת פנימית במשרד התחבורה בנושא תחבורה ציבורית ירד בשנים 2015–2017 כמעט במחצית.
- רוב התלונות שהתקבלו באגף – 82% מהתלונות בשנת 2015, 85% בשנת 2016, ו-80% בשנת 2017 עד כה – הועברו לטיפול הרשות הארצית לתחבורה ציבורית, והיתר, טופלו באגף עצמו.
- מתוך התלונות שטופלו באגף עצמו, נושא התלונות הנפוץ ביותר הוא אי-מענה הרשות הארצית לתחבורה ציבורית על מכתבי אזרחים (כ-26% מהתלונות בנושא תחבורה ציבורית שטופלו באגף בשנת 2015, כ-21% מהתלונות בשנת 2016, וכ-36% מהתלונות בשנת 2017). הנושא השני בשכיחותו הוא טיפול לקוי בתלונה (15%–17% בשנים אלו), ולאחר מכן – מדיניות ותכנון תחבורה ציבורית, מחירי כרטיסים ושירותי תחבורה ציבורית (תדירות הקווים, אי-עצירה בתחנות וכדומה).

3.4 תלונות ופניות שהתקבלו במשרדי מפעילי התחבורה הציבורית

לפי תקנה 2587 לתקנות התעבורה, תשכ"א–1961⁸⁹, שהותקנה ב-19 בספטמבר 2012, על הרשות לרכז את נתוני התלונות שהתקבלו במשרדי המפעילים בכל שנה: לא יאוחר מיום 31 בינואר בכל שנה, על כל מפעיל תחבורה ציבורית למסור לרשות הארצית לתחבורה ציבורית דוח שנתי, שייכללו בו, בין היתר, מספר התלונות שקיבל כל נהג, מהות כל תלונה ואופן הטיפול בה. פנינו לאגף אכיפה ובקרה ברשות בשאלה אם הרשות אכן מקבלת ומרכזת את הנתונים האלו. מהאגף נמסר כי סעיף זה בתקנות התעבורה אינו מיושם מפני שאינו נכלל בתנאי המכרז של מפעילי השירות בתחבורה ציבורית, מלבד חברת "דן בדרום", שבתנאי המכרז שלה הוכנסה דרישה זו.⁹⁰ עוד נמסר כי גם את הנתונים המועברים ממפעיל זה אי-אפשר לשלב ולעבד במערכת ניהול הפניות הקיימת (CRM), וכי האגף אינו פונה לשאר מפעילי התח"צ כדי לקבל את הנתונים מפני שאין ביכולתו לכלול אותם במערכת ולעבדם.⁹¹

פנינו לשישה מפעילים של אוטובוסים (אגד, דן, דן בדרום, נתיב אקספרס, מטרופולין וסופרבוס), לרכבת ישראל ולחברת סיטיפס המפעילה את הרכבת הקלה בירושלים בבקשת נתונים על התלונות שהתקבלו במשרדם.⁹² נציין כי סיווג הפניות והתלונות בנתוני המפעילים אינו אחיד בסוגי התלונות והפניות

⁸⁸ אורית קרופ, מבקרת משרד התחבורה, מכתב מענה לבקשת מידע, 3 בדצמבר 2017.

⁸⁹ תיקון מס' 10, תקנות התעבורה, תשכ"א–1961, תשע"ב, מיום 19 בספטמבר 2012.

⁹⁰ שרונה קרסגי, מנהלת מחלקת פניות הציבור ברשות הארצית לתחבורה ציבורית, שיחת טלפון, 20 בנובמבר 2017.

⁹¹ דוד יוסף, מנהל אגף פיקוח ובקרה ברשות הארצית לתחבורה ציבורית, שיחת טלפון, 18 בדצמבר 2017.

⁹² עוזאל ותיק, מנהל שיווק ודוברות, סיטיפס הרכבת הקלה בירושלים, מכתב, 12 בדצמבר 2017.



הנכללים בהם, וכי נכללות בהם תלויות ופניות אחרות יחד. מפאת קוצר היריעה, לא נציג בפירוט את התלויות והפניות שהתקבלו במשרדי המפעילים שהעבירו לנו נתונים, אלא נציג נתונים כלליים כדי לקבל הערכה כללית בדבר היחס בין מספר התלויות והפניות שמתקבלות ברשות על כל אחד ממפעילי התח"צ לבין מספר התלויות המתקבלות במשרדי המפעילים שהעבירו לידינו נתונים. נציין עוד כי הנתונים לא משוקללים לפי היקף הפעילות של כל מפעיל אלא מובאים בהם מספרים מוחלטים כפי שהועברו לידינו. כמו כן, אין בידינו להעריך מה היקף הכפילויות בנתונים, כלומר כמה מהתלויות שהוגשו למפעילי התח"צ הוגשו גם לרשות. בנתונים נכלל רק חלק ממפעילי התח"צ. בטבלה שלהלן מוצג מספר התלויות בנושא אוטובוסים ורכבות שהתקבלו ברשות, לעומת מספר התלויות שהתקבלו במשרדי המפעילים, בכל שנה בשנים 2015–2017, לפי מפעיל. "יחס בין התלויות" הוא שיעור התלויות שהתקבלו ברשות הארצית על המפעיל בכלל התלויות שקיבל המפעיל עצמו.

טבלה מס' 7: תלויות ופניות על אוטובוסים ורכבות שהתקבלו ברשות, לעומת תלויות ופניות שהתקבלו במשרדי

מפעילי התח"צ, לפי מפעיל 2015–2017⁹³

שנה	אגד	דן	סופרבוס	נתיב אקספרס	דן בדרום	מטרופולין	רכבת ישראל	סיטיפס
2015	מספר תלויות שקיבל המפעיל	40,536	10,550	7,876	9,225	-	36,819	14,246
	מספר תלויות שהתקבלו ברשות	1,339	623	509	472	-	538	82
	יחס בין התלויות	3%	6%	6%	5%	-	1%	0.6%
2016	מספר תלויות שקיבל המפעיל	58,148	13,035	8,284	10,539	4,932	38,407	12,032
	מספר תלויות שהתקבלו ברשות	4,610	1,281	1,644	1,026	665	1,296	90
	יחס בין התלויות	8%	10%	20%	10%	13%	3%	0.4%
2017	מספר תלויות שקיבל המפעיל	71,796	10,525	9,377	11,307	5,538	40,924	6,435
	מספר תלויות שהתקבלו ברשות	7,360	1,309	2,346	1,226	346	1,524	129
	יחס בין התלויות	10%	12%	25%	11%	6%	4%	-

על פי נתוני הטבלה אפשר לראות כי :

- שיעור התלויות והפניות שהתקבלו ברשות הארצית לתחבורה ציבורית בכלל התלויות שהתקבלו במשרדי המפעילים מהם קיבלנו מידע, היה כ-2% בשנת 2015; הוא עלה לכ-5% בשנת 2016, ובשנת 2017 הגיע לכ-9%. נציין כי בנתוני מפעילי התח"צ נכללות פניות בנושאים שבהם הרשות אינה עוסקת, כגון אבדות.

⁹³ שרה זדה, לשכת יו"ר אגד, נתונים שהועברו בדוא"ל, 10 בדצמבר 2017; אלון אלמן, עוזר מנכ"ל חברת דן, נתונים שהועברו בדוא"ל, 26 בדצמבר 2017; אורטל אחיון, מזכירת מנכ"ל חברת דן בדרום, נתונים שהועברו בדוא"ל, 24 בדצמבר 2017; סוהיל סעיד, מנהל בקרה ושיטות, חברת נתיב אקספרס, נתונים שהועברו בדוא"ל, 6 בדצמבר 2017; מטרופולין; אושרי זעפרני, מנהל חדר בקרה בחברת סופרבוס, נתונים שהועברו בדוא"ל, 26 בדצמבר 2017; דן לנדאו, מנהל יחידת חקיקה ורגולציה ברכבת ישראל, נתונים שהועברו בדוא"ל, 6 בדצמבר 2017; עוזאל ותיק, מנהל שיווק, דוברות והסברה בחברת סיטיפס – הרכבת הקלה בירושלים, מכתבים, 12 ו-24 בדצמבר 2017.

⁹⁴ נתוני רכבת ישראל שהועברו לידינו היו על השנים 2014–2016, ושנת 2017 לא נכללה בהם.



- **היחס הנמוך ביותר בין התלונות והפניות שהתקבלו ברשות לבין אלו שקיבלו המפעילים הוא בתחום הרכבות** – רכבת ישראל והרכבת הקלה בירושלים (סיטיפס). כלומר, מספר התלונות שמתקבלות ברשות על רכבות הוא הנמוך ביותר בהשוואה למספר התלונות שמוגשות למפעילי הרכבות עצמם. כאמור, בפורטל הגשת התלונה על תחבורה ציבורית לא נכללות תלונות על רכבות, והמשרד לא מציע דרך אחרת להגשת תלונות אלו.

4. נקודות לדיון

במסמך זה תיארו את מנגנון הטיפול בתלונות ציבור על תחבורה ציבורית ברשות הארצית לתחבורה ציבורית, והצגנו נתונים על התלונות שהתקבלו ברשות בשלוש השנים האחרונות ואת תוצאות הטיפול בהן. להלן כמה סוגיות העולות מהמסמך:

1. פורטל הרשות להגשת תלונות ופניות בנושא תחבורה ציבורית מיועד לתלונות ופניות בנושא מוניות ואוטובוסים בלבד, ואין בפורטל הגשת התלונות ממשק אחר או פרטי קשר להגשת תלונה בנושא רכבות – רכבת ישראל או הרכבת הקלה.
2. פורטל הרשות להגשת תלונות ופניות בנושא תחבורה ציבורית הוא האמצעי העיקרי להגשת תלונות, אך הוא אינו נגיש לכבדי ראייה ולאנשים שאינם משתמשים באינטרנט מכמה סיבות, והמידע על האפשרויות האחרות להגשת תלונה הוא חלקי ואינו בולט דיו.
3. הנגשת פלטפורמת הגשת תלונות באמצעים טכנולוגיים עשויה לשפר את זמינותה של מערכת זו ולהגדיל את מספר התלונות המוגשות על ידי הציבור. לפי ארגון התחבורה האזרחי "15 דקות", העוסק בריכוז תלונות ציבור על תחבורה ציבורית ובטיפול בהן, אפליקציה ייעודית להגשת תלונות מנגישה את האפשרות להגיש התלונה ומגדילה את מספר התלונות המוגשות כמעט פי תשעה.⁹⁵ שילוב ממשק להגשת תלונות באפליקציה, למשל בזו שמציע המשרד לציבור למידע על מסלולי האוטובוסים וזמני הגעתם⁹⁶ עשוי להקל את הגשת התלונות, ועל כן לשפר את שירותי התחבורה הציבורית.
4. עובדי צוות פניות הציבור, המופקדים על קבלת התלונות והפניות, הזנתן במערכת ומעקב אחר הטיפול בהן, אינם עובדי המשרד אלא עובדי חברה פרטית שזכתה במכרז. על הפרטת חלק ממנגנון הטיפול בתלונות ציבור ברשות הארצית לתחבורה ציבורית נמתחה ביקורת של מבקר המדינה כבר בשנת 2015, בגין העברת האחריות לביצוע תפקיד ליבה של המשרד לגורמים פרטיים. בעוד בעבר טענו ברשות כי זהו פתרון זמני, עד לביצוע תפקידי הצוות על ידי עובדי המשרד, מהמסמך עולה כי ככל הנראה אופן עבודה זה הפך לפתרון קבע. נוסף על כך, יכולתו של המשרד לקלוט ברשות עובדים לתפקיד זה הצטמצמה עוד עקב ביטול שלושה מתוך ארבעת התקנים של עובדי מחלקת פניות הציבור ברשות, שהיו עובדי מדינה. בכך, למעשה, נפגעה יכולתו של המשרד לטפל בתלונות ופניות ציבור בנושא תחבורה ציבורית, והתלות שלו בשירותי החברה הפרטית גדלה, ואולם מספר התלונות והפניות שבהן נדרשת הרשות לטפל גדל מאוד בשנים האחרונות.

⁹⁵ דפנה עורי, רכזת פניות הציבור בארגון "15 דקות", שיחת טלפון, 22 בנובמבר 2017. בינואר 2017 השיק הארגון את האפליקציה, ובשלושת הרבעונים הראשונים של 2017 הוגשו לארגון 5,566 תלונות, לעומת 867 תלונות בשנת 2016 כולה.

⁹⁶ [אפליקציית כל-קו](#), של משרד התחבורה, תאריך כניסה: 2 בינואר 2017.



5. בעקבות צמצום כוח האדם במחלקת פניות הציבור של הרשות הארצית לתחבורה ציבורית, והגידול הניכר במספר התלונות בנושא תחבורה ציבורית עולה שאלה בדבר יכולתו של מנגנון הטיפול בתלונות ובפניות ציבור ברשות הארצית לתחבורה ציבורית (מחלקת פניות הציבור, ועדת אכיפה וועדת תלונות הציבור) לטפל בהיקף התלונות הנוכחי ביעילות ובזמן סביר.

6. יכולתה של הרשות להשתמש במידע על תלונות הציבור שנמצא במערכת ניהול פניות הציבור, ה-CRM, כדי למפות בעיות רוחביות ולטפל בהן באופן מערכתי, מוגבלת, מסיבות טכניות ומקצועיות (להבדיל מטיפול פרטני בכל תלונה וסגירתה לאחר משלוח מכתב תשובה לכל פונה).

א. בהיבט הטכני, יש בעיות בהפקת מידע ועיבוד נתונים במערכת ה-CRM והטמעת שינויים במערכת והתאמתה לצורכי המחלקה נמשכות זמן רב ומצריכות משאבים. למשל, במערכת יש יותר מ-100 קטגוריות לסיווג נושא התלונה, והן אינן מקובצות תחת קטגוריות ראשיות. הדבר מקשה על עיבוד נתוני התלונות, מיפוי הבעיות ויעול הטיפול בהן. מהרשות נמסר כי הועלתה בקשה כבר לפני שנתיים ליצור קטגוריות ראשיות כאלה במערכת ה-CRM, אך הדבר נמשך זמן רב, ורק בימים אלו נכנסו 11 קטגוריות ראשיות כאלו לשימוש אך טרם ניתן להפיק לפיהן דוחות. מאגף פיקוח ובקרה נמסר כי בשל הבעיות בעיבוד הנתונים והפקת הדוחות מהמערכת לשימוש האגף, יש ניסיון "לעקוף" את המערכת באמצעות העברת נתונים ממנה למערכת מחשב אחרת (BI) כדי להפיק דוחות, אף שיש בהליך זה חשש לאי-דיוקים.⁹⁷

ב. נוסף על הבעיות הטכניות במערכת עצמה, עולות מהמסמך בעיות בהפעלת המערכת והשימוש בה: סיווג התלונות לפי נושאים לא נעשה באופן אחיד, ובשל כך תלונות בנושאים דומים או זהים עלולות להיות מסווגות לקטגוריות נושא שונות.⁹⁸ כמו כן, המידע על אותה תלונה בשדות שונים עלול להיות סותר.⁹⁹ נוסף על כך, לעיתים נושא הפנייה אינו משקף את תוכנה, אלא את אופן הטיפול בה, למשל קטגוריית "משטרה", או "רשות מקומית". בדומה לכך, לעיתים ב"שם הנילון" לא מסווג מושא התלונה, אלא הגוף שאליו הועברה התלונה לטיפול, למשל "אגף פיקוח פיננסי" או "ממונים מחוזיים", ככל הנראה מפני שאין שדה שבו מתואר הגוף שאליו עברה התלונה לטיפול.¹⁰⁰ בעקבות ליקויים אלו, עולה שאלה בדבר האפשרות להשתמש במערכת למיפוי בעיות מערכתיות ולהפיק לקחים כלליים. בדוח ביקורת פנימית שערך אגף ביקורת פנימית בנושא מערכת ניהול פניות הציבור, שנכתב ביולי 2016, עלה בין היתר כי עובדי מחלקת פניות הציבור והגורמים המקצועיים אינם משתמשים בידע שנצבר במערכת במהלך הטיפול בתלונות ציבור ואינם יודעים כיצד להפיק דוחות מהמערכת. נוסף על כך, הדוחות הניהוליים מנתוני המערכת מופקים על ידי מינהלת תחבורה

⁹⁷ שרונה קרסגי, מנהלת מחלקת פניות הציבור ברשות הארצית לתחבורה ציבורית, שיחת טלפון, 18 בדצמבר 2017.

⁹⁸ נושא זה עלה גם בדוח אגף ביקורת פנימית במשרד התחבורה בנושא. אגף הביקורת ותלונות הציבור במשרד התחבורה, דוח בדיקה 05/16 מערכת CRM לטיפול בפניות ותלונות הציבור באגף פיקוח ובקרה ברשות הארצית לתחבורה ציבורית, יולי 2016. התקבל בדוא"ל מאפרת קילשטוק, מנהלת תחום מידע ידע ומחקר תחבורתי, ממונה על העמדת מידע לציבור במשרד התחבורה, 20 בדצמבר 2017.

⁹⁹ למשל, בשדה הסטטוס התלונה נכללת בקטגוריה "עבר לאכיפה", אך בשדה "עבר לאכיפה" מופיע הביטוי "לא".
¹⁰⁰ באופן כללי, המערכת אינה מאפשרת לבחון את תהליך הטיפול שעברה כל תלונה, שכן הליך זה מתועד בה חלקית.



ציבורית (חברת עדליא) בלבד, ולא נכלל בהם ניתוח מקצועי של הנתונים המאפשר שימוש בתלונות ככלי ניהולי, לשיפור מערך התחבורה הציבורית.¹⁰¹

7. **הסנקציה היחידה שבסמכות ועדת אכיפה להטיל על מפעילי התח"צ עקב תלונה היא פיצוי מוסכם, ואין התלונות מובאות בחשבון עם שאר הקריטריונים שלפיהם הרשות קובעת את ציוני המפעילים על תפקודם.** הפיצוי המוסכם המוטל על מפעילי התחבורה הציבורית מופחת מהסובסידיות המוענקות להם, ומופנה לקרן שיפורים, המיועדת לפיתוח תשתיות תחבורה ציבורית. המתלונן שבגין תלונתו הוטל הפיצוי על המפעיל אינו זכאי לקבל חלק כלשהו מפיצוי זה, ואם ברצונו לדרוש פיצוי על המקרה שעליו התלונן, הוא מופנה לבקשו מהמפעיל עצמו, גם אם כבר הוטל על המפעיל פיצוי מינהלי והתלונה נקבעה כמוצדקת. נציין כי אין כללים, נהלים או אמות מידה המסדירים את המקרים והתנאים שבהם על מפעילי התח"צ לפצות נוסעים, או את אופן הפיצוי וסכומו. מתן הפיצוי בכסף או שווה כסף נתון כולו לקביעת המפעיל. נציין עוד כי, להבדיל, כללים כאלה קיימים ברכבת ישראל. כמו כן, בכנסת התשע-עשרה הונחה על שולחן הכנסת הצעת חוק שמטרתה הסדרת פיצוי למתלונן במקרים שבהם מפעיל תח"צ הפר תנאי מתנאי הרישיון להפעלת קו שירות וחויב בתשלום "פיצוי מוסכם". גובה הפיצוי למתלונן לפי ההצעה יהיה לפחות 30% מהתשלום שבו חויב המפעיל בהליך האכיפה המינהלי. ההצעה לא עלתה לדיון.¹⁰² המשפט האחרון עלול להטעות וליצור רושם שאולי עוד ידונו בה. אך זאת הצעה מהכנסת ה-19 כך שאין סיכוי שתידון בעתיד.

8. **נתוני תלונות הציבור על מפעילי התח"צ אינם מהווים חלק מציון הבקרה,**¹⁰³ מפני שלדברי מנהל אגף פיקוח ובקרה, התלונות אינן מדד אובייקטיבי לביצועי המפעיל והן מתקבלות בשיעורים שונים במקומות שונים, ולכן שקלול כזה עלול להטות את הציון. נציין כי ציון הבקרה משפיע על סיכוייהם של המפעילים לזכות במכרזים חדשים להפעלת קווים, ולכן השפעה עליו לרעה נחשבת לסנקציה. כלומר, מעבר לפיצוי מוסכם, אין לתלונות הציבור השלכות כלפי המפעילים.

9. **הרשות הארצית לתחבורה ציבורית אינה מרכזת את נתוני מפעילי התח"צ על תלונות שהתקבלו במשרדם, מלבד מפעיל תח"צ אחד, אף על פי שהדבר נדרש בתקנות.** אגף פיקוח ובקרה אינו פועל כדי לקבל את הנתונים מכל יתר המפעילים מפני שאין ביכולתו לשלב במערכת ולעבדם. ריכוז נתונים אלו עשוי לסייע לרשות לשפר את המיפוי הבעיות המערכתיות בתחום התחבורה הציבורית ולטפל בהן בהתאם. מהרשות נמסר כי ריכוז נתוני התלונות של המפעילים מתעכב, בין היתר, מפני שאין ביכולתה לשלב נתונים כאלו במערכת ניהול פניות הציבור, ה-CRM.

10. **הרשות אינה מפרסמת את הנהלים לטיפול בתלונות ובפניות ציבור או מידע על אופן טיפולה בתלונות ובפניות ציבור, משך הטיפול, הליכי האכיפה שבסמכותה לנקוט וזמני המענה**

¹⁰¹ אגף הביקורת ותלונות הציבור במשרד התחבורה, דוח בדיקה 05/16 מערכת CRM לטיפול בפניות ותלונות הציבור באגף פיקוח ובקרה ברשות הארצית לתחבורה ציבורית, יולי 2016. התקבל בדוא"ל מאפרת קילשטוק, מנהלת תחום מידע ידע ומחקר תחבורתי, ממונה על העמדת מידע לציבור במשרד התחבורה, 20 בדצמבר 2017.

¹⁰² הצעת חוק לתיקון פקודת התעבורה (פיצוי למתלונן), התשע"ה-2015, (פ/2807/19) של חבר הכנסת אורי מקלב וקבוצת חברי כנסת.

¹⁰³ ציון הבקרה הוא ציון שוועדת אכיפה נותנת לכל מפעיל תח"צ פעם בחציון, שכלל שהוא יותר נמוך, כך הוא טוב יותר. בציון משוקללים ממצאי הבקרה שעורכת הרשות על המפעילים. ציון הבקרה משפיע על סיכוייהם של המפעילים לזכות במכרזים חדשים להפעלת קווים, ולכן השפעה עליו לרעה נחשבת לסנקציה.



לתלונות ולפניות. בכך, נמנע מהציבור מידע, שעשוי להיות הכרחי, על האפשרות להגיש תלונה, על מנגנון הטיפול בתלונות ועל אופן פעולתו.

11. **הרשות לתחבורה ציבורית אינה מפרסמת דוחות על טיפולה בתלונות ובפניות ציבור.** פרסום דוחות כאלו עשוי להגביר את אמון הציבור בטיפול המשרד בתלונות, בכך שיציג לציבור את הבעיות בתחום, את אופן הטיפול בתלונות מבחינה מערכתית ואת יכולתו של הציבור לסייע למשרד בפיקוח על מפעילי התח"צ באמצעות מנגנון פניות הציבור, כדי לשפר את השירות.



צילום מסך של פורטל משרד התחבורה להגשת תלונה על תחבורה ציבורית באופן מקוון.¹⁰⁴

The screenshot shows the homepage of the Ministry of Transport's complaint portal. At the top, there is a navigation bar with 'תלונות הציבור' (Public Complaints) and 'פניות הציבור' (Public Inquiries). The main heading is 'הגשת תלונה למשרד התחבורה' (Submitting a Complaint to the Ministry of Transport). Below this, there is an information icon and a list of complaint types: 'תלונה על מסירת מידע באזור משרד התחבורה' (Complaint about information delivery in the ministry area), 'תלונה על מסירת מידע באזור משרד התחבורה' (Complaint about information delivery in the ministry area), and 'תלונה על מסירת מידע באזור משרד התחבורה' (Complaint about information delivery in the ministry area). There is also a section for 'תלונה על התנהלות בקווי השירות בתחבורה הציבורית' (Complaint about service management in public transport) with a list of complaint types: 'תלונה על התנהלות בקווי השירות בתחבורה הציבורית' (Complaint about service management in public transport), 'תלונה על התנהלות בקווי השירות בתחבורה הציבורית' (Complaint about service management in public transport), 'תלונה על התנהלות בקווי השירות בתחבורה הציבורית' (Complaint about service management in public transport), and 'תלונה על התנהלות בקווי השירות בתחבורה הציבורית' (Complaint about service management in public transport).

צילום מסך של הטופס המקוון שבאמצעותו מוגשות תלונות על מוניות ואוטובוסים לרשות הארצית לתחבורה ציבורית, באתר הרשות.¹⁰⁵

The screenshot shows the online form for submitting a complaint to the National Public Transport Authority. The form includes fields for 'שם פרטי' (First Name), 'שם משפחה' (Last Name), and 'מספר ז'י"ח' (ID Number). There is also a 'לדף הבא' (Next Page) button.

¹⁰⁴ משרד התחבורה, [הגשת תלונה למשרד התחבורה](#), תאריך כניסה : 22 בנובמבר 2017.

¹⁰⁵ משרד התחבורה, [תלונה על תחבורה הציבורית](#), תאריך כניסה : 25 בדצמבר 2017.

