

דן - חברה לתחבורה ציבורית בע"מ

פעולות הביקורת

בדן - חברה לתחבורה ציבורית בע"מ, במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים ובמשרד האוצר נבדקו השירות בקווי הנוסעים של החברה ובמסופי הנוסעים השונים אשר בשימושה וטיפולם של הנהלת דן ומשרדי הממשלה בתחום זה.

השירות לנוסע

תקציר

"דן-חברה לתחבורה ציבורית בע"מ" (להלן - דן, חברת דן או החברה) נותנת בעיקר שירותי תחבורה ציבוריים בקווים קבועים, רובם בגוש דן והסביבה, מרעננה בצפון עד ראשון לציון בדרום.

בחודשים יולי 2009-אוגוסט 2010 בדק משרד מבקר המדינה לסירוגין את השירות של החברה בקווי הנוסעים. הבדיקה נעשתה בדן, במשרד התחבורה ובמשרד האוצר.

עיקרי הממצאים

1. בשנת 2008 תכננה החברה 2,760,530 נסיעות ובוצעו 97% של הנסיעות מהמתוכנן. לא בוצעו באותה שנה 82,816 נסיעות.
2. משרד מבקר המדינה בדק שבעה קווים שהפעילה דן במדגם של ארבעה חודשים מתוך השנים 2008-2009. מן הנתונים עולה כי היא תכננה מראש 2,240 נסיעות פחות ממספרן הנדרש ברישיון הקווים וקיימה 2,811 נסיעות פחות מן המספר הנדרש ברישיון. הנהלת דן לא ביררה את הדבר ולא העבירה למשרד התחבורה דוח ביצוע נסיעות בקווי השירות שלה באותן שנים. בקווים מסוימים יש ביקוש יתר לשירות בשעות מסוימות, ואולם החברה לא השתמשה בנתוניה כדי לפתור את הבעיה.
3. הביקורת העלתה כי הסכם הסובסידיה בין החברה לממשלה לא מגדיר במדויק על מי חלה חובה לדאוג לסככות, לשירותים, ולמתקנים הדרושים להפעלת תחבורה ציבורית ברמה נאותה, ושר התחבורה לא קבע תנאים למתן רישיון למתקן תחבורתי.¹

1 מקום שבו מתבצע מעבר נוסעים אל אמצעי התחבורה הציבורית וממנה. יכול לכלול בתוכו שטחי מסחר, עסקים ומגורים הנמצאים באותו מבנה או בסמיכות לו.

4. מבדיקה ביולי 2009 של 30 תחנות אוטובוס שבשימוש חברת דן בת"א, ר"ג וגבעתיים עולה כי ב-15 מהן לא הוצג מסלול הנסיעה. בכל התחנות שנבדקו לא היה לוח זמנים מעודכן של הקווים היוצאים מהן.

5. הנהלת החברה לא דנה בתלונות הציבור. מנהל פניות הציבור של החברה לא ציין בדוח הרבעוני שלו תלונות "מוצדקות" ו"בלתי-מוצדקות". הוא לא כלל בו נתונים על מספר הפניות שטופלו ועל מספר אלה שלא טופלו ועל אותן פניות שבטיפול בהן חרגה החברה מלוח הזמנים למתן מענה לפונה, לפי הנהל שלה.

6. לא נקבעו מנגנוני ההתחשבות בין הממשלה ובין דן בגין עמידה של החברה ברמת השירות הנדרשת ממנה.

סיכום והמלצות

דן היא המפעילה הגדולה ביותר לשירותי תחבורה ציבורית במטרופולין ת"א וגוש דן. לפי דיווחי חברת הבקרה של משרד התחבורה, רמת השירות שלה, במחצית הראשונה של שנת 2008, הייתה בתחתית הדירוג ובמגמת ירידה. גם במקרים שבהם התגלו חריגות לא פעל משרד התחבורה באופן נחרץ על מנת להביא לתיקון הליקויים ועל ידי כך לשפר את השירות של החברה לנוסעים.

דוח זה מצביע על ליקויים של דן בתחום השירות לנוסע על כל מרכיביו: תכנון נסיעות, אי-איסוף נוסעים בתחנות, צפיפות בכלי הרכב, תפעול מסופי נוסעים, ספירת נוסעים, מידע לנוסע ופניות הציבור. על דן ועל משרד התחבורה לתקן את הליקויים המצוינים בדוח זה כדי להבטיח שירות ברמה נאותה לנוסעים בחברת דן.



מבוא

"דן - חברה לתחבורה ציבורית בע"מ" (להלן - דן, החברה או חברת דן) נותנת בעיקר שירותי תחבורה ציבוריים באמצעות 101 קווים קבועים, רובם בגוש דן, מרעננה בצפון עד ראשון לציון בדרום. החברה מפעילה גם קו ישיר מבני-ברק לירושלים בשיתוף עם "אגד", אגודה שיתופית לתחבורה בישראל בע"מ". חברת דן הינה המפעילה הגדולה ביותר של תחבורה ציבורית בגוש דן. חלק מקווי השירות שתופעלו בעבר בידי החברה עברו בשנים האחרונות למפעילים אחרים.

הסעה בתחבורה ציבורית היא שירות בר-פיקוח לפי חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, התשי"ז-1957. הפעלת התחבורה הציבורית נעשית על פי פקודת התעבורה, התקנות שהותקנו מכוחה והסכמים בין הממשלה ובין מפעילי השירות. משרד התחבורה נותן רישיונות להפעלת שירותי תחבורה ציבורית.

על פי תקנות התעבורה, התשכ"א-1961, רשאי המפקח על התעבורה במשרד התחבורה לקבוע תנאים והוראות בקשר לשירות והפעלתו, בין השאר בעניינים אלה: המספר המזערי של אוטובוסים בקו, המסלול, לוח הזמנים, תכיפות הנסיעות ותעריפם.

הממשלה מסבסדת את תעריפי התחבורה הציבורית ואת רכישת האוטובוסים. לשם כך נחתמו בין הממשלה ובין דן הסכמים תקופתיים. האחרון נחתם במאי 2007 ל-10 שנים, החל מ-1.1.06 (להלן - הסכם הסובסידיה ממאי 2007). בשנת 2008 העבירה הממשלה לדן 550.2 מיליון ש"ח, בשנת 2007 - 534.7 מיליון ש"ח, ובשנת 2006 - 438.5 מיליון ש"ח.

בחודשים יולי 2009 - אוגוסט 2010 בדק משרד מבקר המדינה לסירוגין את השירות של דן בקווי הנוסעים. הבדיקה נעשתה בחברה, במשרד התחבורה ובמשרד האוצר.

בקרה תפעולית על דן

על פי הסכמי הסובסידיה שחתמה הממשלה עם דן, נקבע כי הממשלה רשאית להפעיל כל סמכות מסמכויות הביקורת, הבקרה והפיקוח שלה, באמצעות גופי פיקוח ובקרה חיצוניים. משרד התחבורה מבצע בקרה תפעולית על מפעילי התחבורה הציבורית הכוללת בקרה על תשתיות המפעיל, בקרה על מידע לציבור, התאמת הנסיעות לרישיונות הקו עמידה בלוח הזמנים וכו'. את הבקרה התפעולית על דן מטעם משרד התחבורה מבצעת חברה א'. הבקרה התפעולית כללה, בין השאר, בקרת דוחות תפעוליים של המפעיל, בקרה בתחנות מוצא, בקרה לאורך מסלול הנסיעה ובקרת תשתיות המפעיל. הנורמות הנדרשות מחברת דן, הן התנאים המופיעים ברישיון כל קו וקו, ונורמות שנקבעו בתקנות התעבורה, במיוחד אלה המתייחסות להפעלת תחבורה ציבורית. מהבקרה על שלושה אשכולות² של דן עולה כי בתקופה יולי 2007-יוני 2009 הייתה חריגה³ גדולה בעניינים אחדים: נהיגה (עצירה במרחק גדול מהמדרכה, כניסה לצומת באור אדום, העלאה והורדה של נוסעים ברמזור), לוח זמנים, צפיפות באוטובוסים, אי-קיום נסיעות, שלטים בתחנות ומידע לציבור.

השוואה נוספת של דוח חברה א' למחצית השנייה של 2008 לדוח למחצית הראשונה של אותה שנה מלמדת כי רמת השירות בדן ירדה לעומת רמת השירות של המפעילים האחרים שעלתה. השוואה מלמדת כי החריגות של חברת דן מתנאי הרישיון שניתנו לה לקווים שאותם היא מפעילה גדולות מן החריגות אצל מפעילים אחרים. עוד עולה מהדוח, כי בשנים 2003-2008 דורגו האשכולות של חברת דן במקומות האחרונים. במשך שנתיים וחצי, בין 2007 ל-2009 הוגשו חמישה דיווחים של חברה א' על שלושה אשכולות של חברת דן, ובהם הייתה חברת דן בתחתית רמת השירות, לעומת מפעילים אחרים. מדוח נוסף של חברה א' עבור המחצית הראשונה של שנת 2009 ניתן ללמוד כי רמת השירות בחברת דן נותרה נמוכה בהשוואה לזו של המפעילים האחרים באותה תקופה. כמו כן, באותה תקופה נמשכת החריגה של חברת דן מתנאי הרישיון שניתנו לה. לדוגמה: בבדיקת נהיגה מסוכנת קיימת חריגה של דן לעומת המפעילים האחרים, ואשכולות דן מדורגים בתחתית דירוג המפעילים. (בעניין טיפול משרד התחבורה בממצאי דוחות הבקרה, ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 59' (2009), עמ' 1075-1076).

דן הסבירה למשרד מבקר המדינה ביוני 2010 כי לא ניתן כלל ועיקר להשוות בין חברה שמפעילה תחבורה ציבורית במטרופולין עמוס וצפוף ביותר לבין מפעילי תחבורה ציבורית אחרים שפועלים בערים הקטנות ובדרכים בינעירוניות.

2 אשכולות - אזורי הסעה הנקבעים בצורה גיאוגרפית בהם פועלים מספר קווים של אותו מפעיל תחבורה ציבורית.
3 מדד יחסי בהתאם לפרמטר הנבדק ולדירוג המפעיל בהשוואה לשאר המפעילים.

משרד התחבורה הסביר למשרד מבקר המדינה ביוני 2010, שההשוואה בין מפעילי התחבורה הציבוריים בכל הארץ מבוצעת על סמך שיטה אחידה, והתנאים האובייקטיביים של המפעיל מובאים בחשבון בקביעת דרכי הפעולה של המשרד.

על פי הסכם הסובסידיה ממאי 2007, דן התחייבה להגיש למשרד התחבורה דיווחים שונים בדבר רמת שירות לנוסע כגון משכי נסיעות בכל קו, מידע לציבור, מספר תלונות ומיון, הפצת כרטיסים חכמים וספירת נוסעים. שמונה מן הדיווחים מתייחסים לפרמטרים שעל פיהם ניתן לאמוד את טיב השירות לנוסע.

נמצא כי עד ינואר 2010 דן לא מסרה למשרד התחבורה שבעה משמונת הדיווחים שאותם התחייבה למסור לו בשנים 2008-2009. למרות שהחברה לא עמדה בהסכם, לא דרש ממנה המשרד להעביר לו את הדוחות.

משרד התחבורה הודיע למשרד מבקר המדינה ביוני 2010 כי במהלך שנת 2009 נקנסה דן בסכום של כ-500 אלף ש"ח בגין אי-דיווח לממשלה.

עמידה בתנאי רישיונות הקו

על פי תקנות התעבורה תשכ"א-1961, מוגדר רישיון קו כרישיון להפעלת קו שירות. רישיון זה כולל מספר תחומים הנוגעים לתפעול הקו ובניהם המספר המינימאלי של אוטובוסים שיש להפעיל בקו השירות וסוגיהם. משרד מבקר המדינה בדק, על פי נתונים שמסרה דן למשרד התחבורה, את התכנון לעומת תנאי רישיון הקו ואת הביצוע לעומת התכנון. לצורך זה נבדקו דוחות הנסיעות בשבעה קווים של החברה בחודשים ינואר ויולי בשנת 2008 ובחודשים ינואר ויוני בשנת 2009 (סה"כ 28 חודשים).

מן הנתונים עולה שדן תכננה מראש וקיימה פחות נסיעות מן הנדרש: ב-19 מתוך 28 החודשים שנבדקו תוכננו 2,240 נסיעות פחות מהנדרש ברישיון הקווים. ב-24 מן החודשים שנבדקו קיימה החברה 2,811 נסיעות פחות מהנדרש ברישיון הקווים.

דוגמאות

1. בחודש יולי 2008 היה על החברה לקיים, לפי רישיון הקו של קו 18 מבת ים לת"א, 6,961 נסיעות. ואולם חברת דן תכננה לאותו חודש 6,720 נסיעות (241 פחות מן הנדרש) וקיימה רק 6,690 (271 פחות מן הנדרש).

2. בחודש ינואר 2009 היה עליה לקיים, לפי רישיון הקו של קו 149 מכפר סבא לת"א, 2,236 נסיעות, ואולם היא תכננה לאותו חודש 2,088 נסיעות (148 פחות מן הנדרש) וקיימה 2,069 (167 פחות מן הנדרש).

3. בבחינת הנתונים עלה כי בכל הקווים שנבדקו היו חריגות במספר הנסיעות בפועל לעומת מספר הנסיעות שנקבע ברישיון: בקווים מספר 18, 47 ו-149 היו חריגות בכל ארבעת החודשים שנבדקו. בקווים 1, 67, 82 ו-400 היו חריגות בשלושה מארבעת החודשים שנבדקו.

הנהלת דן לא דנה בסיבות להפחתת מספר הנסיעות בפועל לעומת מספרן שנקבע ברישיון. לא נמצא כי משרד התחבורה התערב בעניין זה.

בהסכם הסובסידיה ממאי 2007 נקבע כי החברה תעביר מידי חודש למשרד התחבורה דוח ביצוע נסיעות הכולל מספר נסיעות בפועל לעומת מספר נסיעות על פי הרישיון בכל קו כל יום.

משרד מבקר המדינה העלה כי החברה לא הפיקה דוח כזה ולכן לא יכלה להעביר למשרד התחבורה דוח על הנסיעות בקווי השירות שלה בשנים 2008-2009, כנדרש בהסכם. משרד התחבורה לא דרש מדן דוח כזה.

משרד התחבורה הודיע למשרד מבקר המדינה ביוני 2010 כי "בימים אלה" מסיים המשרד הכנת מערכת פיתוח של דיווחי מפעילים, ובמסגרתה יועברו דיווחי המפעילים בצורה ובתדירות שנקבעו בהסכם הסובסידיה ממאי 2007.

נסיעות

בהסכם הסובסידיה ממאי 2007 נקבע כי מספר הנסיעות היומיות בפועל בשיא ובשפל לא יפחת מ-97.5% ממספרן המתוכנן בשנים 2009-2010, ומ-98% ממספר זה - משנת 2011 ואילך. לשנת 2008 לא נקבע אחוז הביצוע המזערי הנדרש. אגף התכנון בחטיבת התנועה של דן מעדכן את תכנון הנסיעות בכל הקווים וכן את השינויים בתכנון זה; הנסיעות המתוכננות מפורסמות לציבור באמצעות לוח הזמנים של נסיעות דן.

1. מעיון בנתוני חברת דן על נסיעות מתוכננות בשנים 2008-2009 עולים הממצאים הבאים⁴: בשנת 2008 תכננה החברה 2,760,530 נסיעות; ובוצעו 97% של הנסיעות המתוכנן. לא בוצעו באותה שנה 82,816 נסיעות.

להלן שתי דוגמאות למספר נסיעות שונה מן המתוכנן:

(א) בקו 47 בין רעננה לת"א תוכננו 70 נסיעות מידי יום. בשנת 2008 קוימו 95.5% מהן (כלומר, 780 פחות מן המתוכנן), ובשנת 2009 קוימו 97% מהן (כלומר, 520 פחות מן המתוכנן).

(ב) בקו 402 בין בני ברק לירושלים תוכננו 55 נסיעות מידי יום. בשנת 2008 קוימו 91.9% מהן (כלומר, 1,114 פחות מן המתוכנן), ובשנת 2009 קוימו 95.6% מהן (כלומר, 605 פחות מן המתוכנן).

2. משרד מבקר המדינה העלה, כי אין מסמכים שיצביעו על כך שחברת דן השוותה בשנים 2008-2009 את הנסיעות המתוכננות לאלה שקוימו למעשה. כמו כן, לא נמצאו מסמכים המעידים על כך כי הנהלת דן קיימה בירור בעניין הסיבות לסטייה מן המתוכנן.

4 עבור שנת 2009 מסרה החברה נתונים לתקופה ינואר-ספטמבר בלבד.

דן הסבירה למשרד מבקר המדינה בתשובתה מיוני 2010 כי בישיבות הנהלתה ובישיבות עבודה עם ראש חטיבת התנועה ועם ראש חטיבת משאבי אנוש מתנהלים דיונים ממוקדים על הנסיעות שקוימו ועל פעולות שיש לנקוט לגבי הפערים בין הביצוע לתכנון.

לדעת משרד מבקר המדינה, על דן לערוך השוואה תקופתית בין הנסיעות המתוכננות, לבין אלה שקוימו למעשה, ולערוך דיונים על הסיבות לאי-קיום הנסיעות המתוכננות. דיונים אלו חייבים להיות שיטתיים ולהתמקד בקווים בעייתיים, ועליהם להיות מלווים במסמכים שבהם נימוקים ההחלטות שהתקבלו ולהנחיות שניתנו במטרה להקטין ככל האפשר את מספר הנסיעות המתוכננות שלא יוצאות לפועל.

ספירת נוסעים

1. מספר נוסעים (בשעות שונות של היממה בימות השבוע) הוא אינדיקציה לרמת העומס באוטובוס ובתחנות ולביקוש לנסיעות בקו. על פי הסכם הסובסידיה ממאי 2007, דן התחייבה לספור נוסעים (לא נקבעה בו התכיפות) ולדווח על התוצאות למשרד התחבורה.

לפי בדיקת משרד מבקר המדינה, דן לא דיווחה למשרד התחבורה בשנים 2008-2009 על ספירת נוסעים אף שעל פי ההסכם היה עליה לעשות כן.

2. ברוח מבקר המדינה על חברת דן שפורסם בשנת 1999⁵, צוין כי על פי הנחיות פנימיות של דן, יש לספור נוסעים בכל קו לפחות אחת לשנה, ולחזור על כך אחרי ארבעה-חמישה חודשים אם הקו שונה כדי לבדוק את השפעת השינוי. ברוח צוין כי על פי נתוניה לא ספרה דן בין השנים 1990-1996 את נוסעיה אחת לשנה בכל קו.

במהלך השנים ביטלה דן את ההנחיות הפנימיות בדבר ספירת נוסעים. אין מסמכים בידן על הסיבה לביטול זה; בתקופת הביקורת לא היו לה נהלים לגבי ספירת הנוסעים בקוויה, כולל בקווים העמוסים.

הביקורת העלתה כי בקווים שנעשו בהם שינויים לא נספרו הנוסעים שוב.

אי-איסוף נוסעים בתחנות

1. בהסכם הסובסידיה ממאי 2007 נקבעו הגבלות על מספר הנוסעים על פי קיבולת הרכב ובהתאם לסוג הנסיעה. ברכב עירוני בו מספר המושבים בין 36 ל-42 לא ייסעו בעמידה יותר מ-30

5 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 2010, 'א50' (1999), "דן אגודה שיתופית לתחבורה ציבורית בע"מ", פרק שלישי עמ' 5.

איש. ברכב מפרקי⁶ שבו מספר המושבים 55 לא ייסעו בעמידה יותר מ-40. ברכב בינעירוני שבו מספר המושבים 50 לא ייסעו בעמידה יותר מ-10 בני-אדם.

בביקורת נמצאה צפיפות גבוהה מן המותר באוטובוסים במספר קווים:

טבלה 1:

נתונים על מספר נוסעים בקווי שירות של דן

מס' הקו	תאריך הסקר	שעת הסקר	סוג הרכב	קיבולת המושבים	קיבולת הנוסעים (כולל עמידה)	מספר הנוסעים (כולל נוסעים בעמידה)	חריגה במספר הנוסעים בעמידה
7	30.03.08	8:06	עירוני	34	64	80	16
16	20.10.08	7:14	עירוני	34	64	78	14
20	09.09.08	7:34	עירוני	36	66	79	13
40	16.02.09	16:41	מפרקי	55	95	107	12
42	04.02.09	7:30	מפרקי	55	95	104	9

מהנתונים בטבלה עולה שבכמה קווים של חברת דן שנבדקו, חרגה צפיפות הנוסעים מן המדרים שנקבעו בהסכם הסובסידיה ממאי 2007. מספר הנוסעים העודף, בעיקר בשעות השיא בבוקר, היה בין 9 ל-16 נוסעים בעמידה.

מניתוח נתונים של חברה א' עולה שב-5,428 נסיעות שנדגמו בקווי דן במשך שנה וחצי היו 140 (2.6%) חריגות צפיפות.

בידי חטיבת התנועה בחברת דן מידע מפורט על מספר הנוסעים באוטובוסים המצביע על חריגה מהסכם הסובסידיה ממאי 2007. למרות זאת היא לא פעלה לספק את הנסיעות כנדרש לרווחת הנוסעים.

2. בחברת דן קיים "חדר אלחוט" - הוא חדר בקרה של החברה שבו מתקבלים דיווחים מגורמים בה ומחוצה לה בנוגע לשינויים ולבעיות בתנועה. מעיון בפרוטוקולים של "חדר האלחוט" עולה כי במהלך שנת 2009 נמצאו 10 דיווחים בנוגע לנוסעים שלא נאספו מתחנות האוטובוס עקב תפוסת יתר בכלי הרכב.

מעיון בפרוטוקולים של חטיבת התנועה ושל הנהלת החברה עולה כי נושא זה לא נדון כלל, ולכן לא הוצע פיתרון לקווים אשר בהם לא נאספו הנוסעים.

חברה א', אשר התבקשה לבדוק את פעילות מפעילי האוטובוסים עבור משרד התחבורה ביותר מ-30 היבטים, לא הונחתה על ידיו לבדוק את אי-איסוף הנוסעים בתחנות. מבקר המדינה ציין גם

6 רכב הכולל שני קרונות המחברים באמצעות מפרק צירי מסתובב.

בדוח שפורסם במאי 2009⁷, כי משרד התחבורה מזמין ספירת נוסעים בקווים שונים מחברת סקירה חיצונית, אך אינו כולל בספירה את אלה שאינם נאספים ונשארים להמתין בתחנה.

משרד התחבורה ציין בתשובתו לדוח הנוכח לעיל, כי בחודש נובמבר 2008 החל ניסוי חלון (פיילוט) לבדיקת יישום הבקרה בתחום זה, אך עד מועד סיום הביקורת, ינואר 2010, היא לא החלה.

משרד התחבורה הודיע למשרד מבקר המדינה ביוני 2010 שבניסוי הסתבר כי בדיקת אי-איסוף נוסעים בתחנות מורכבת ויקרה, באותו שלב לא הוקצו לו המשאבים הנדרשים לביצוע המטלה, וספק רב אם משרד האוצר יסכים "בעתיד הקרוב" להעמיד את התקציב הדרוש לבדיקות.

לדעת משרד מבקר המדינה, מדובר בנתון בסיסי אשר חיוניותו לתכנון הקווים ותדירותם גדולה, והוא עשוי לסייע בקבלת החלטה בדבר הצעדים הדרושים לשיפור השירות. לכן על משרד התחבורה ועל משרד האוצר לבחון דרכים לקיים בקרה על איסוף נוסעים בתחנות.

מסופי נוסעים

1. מסוף הינו מתחם המשמש כתחנת מוצא וכיעד לקו שירות או כמקום מעבר לנוסעים בין קו שירות אחד לאחר. לפי פקודת התעבורה 1961, שר התחבורה יקבע תנאים למתן רישיון למתקן תחבורתי לרבות לעניין תקופת תוקפו במגמה להבטיח שירות תקין, סדיר והוגן לנוסעים בתחבורה הציבורית ולמשתמשים אחרים במתקן.

הביקורת העלתה כי עד מועד סיום הביקורת באוגוסט 2010, שר התחבורה לא קבע תנאים למתן רישיון למתקן תחבורתי. משרד מבקר המדינה העיר למשרד התחבורה כי עליו לקבוע כללים ברורים ומחייבים בעניין תחזוקה, תנאים פיזיים, מידע לציבור ועמדות מודיעין במסופים⁸ כדי שהשירות בהם יהיה ראוי. משרד התחבורה הודיע למשרד מבקר המדינה ביוני 2010 כי יפעל לקבוע תקן בעניינים האלה.

שר התחבורה מר ישראל כץ הודיע למבקר המדינה, באוגוסט 2010, כי עם כניסתו לתפקיד הנחה את אגף תחבורה ציבורית של משרד התחבורה לבצע מיפוי של כלל המתקנים התחבורתיים, תוך מתן דגש על הטיפול בתחנות המרכזיות, במטרה להעמיד את התנאים בתחנות על סטנדרט הולם וראוי. עוד הודיע השר, כי במקביל להליך המיפוי לעיקרי הצרכים, החל משרד התחבורה בגיבוש תנאים מחייבים למתן רישיון למתקן תחבורתי. השר הודיע כי גיבוש התנאים יושלם במהלך שנת העבודה הבאה.

2. משרד מבקר המדינה בדיק ביולי 2009 מספר מסופים של חברת דן הנמצאים בתחום השיפוט של עיריית ת"א. המקרקעין שעליהם בנויים המסופים הם בבעלות עיריית ת"א, ולפי הסכם בינה ובין דן החברה משלמת לעירייה עבור השימוש בהם.

(א) התמצאות והכוונה: במסוף "כרמלית", הסמוך לשוק הכרמל בתל אביב, אשר מכיל במתחם וברחובות הסמוכים לו תחנות לעשרות קווים של דן, לא היו שלטי הכוונה לתחנות

7 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 2009, (2009), "השירות לנוסע באוטובוסים", עמ' 1085.

8 ראו הערה 1.

האוטובוסים, ולא הוצגו בו סדר יציאתם וחלוקת הרציפים במתחם (ראו תמונה מס' 1). נוסף על כך, לא הייתה בו עמדת מודיעין. הנציגות היחידה של חברת דן במקום הייתה משרד הסדרן וחדרי הנהגים, אך במקום מוצב שלט "אין כניסה לזרים".

(ב) **שירותים ציבוריים** : ברוב המסופים שנבדקו לא היו שירותים ציבוריים עבור הנוסעים: במסוף "רידינג", הסמוך לנמל תל אביב ובמסוף "כרמלית" לא היו שירותים כלל. בתחנה המרכזית בת"א יש שירותים בקומת הביניים, אך רמת התחזוקה במקום ירודה, המתקנים שבורים בחלקם ואינם נקיים.

(ג) **מקומות ישיבה** : במסופי "כרמלית" ו"ארלוזורוב", אשר ברוב שעות היום עמוסים בנוסעים, לא היו די מקומות ישיבה עבור הנוסעים.

(ד) **תנאים פיזיים** : בכל המסופים שנבדקו (פרט לתחנה המרכזית בת"א) לא היו אמצעי הגנה (סככות מקורות וקירות מגן) מספקים לציבור הנוסעים מפני פגעי מזג האוויר. בשעת עומס הסככות הקיימות אינן מספיקות כדי להכיל את כל ציבור הנוסעים במסופים.

הביקורת העלתה כי הסכם הסובסידיה לא מגדיר במדויק על מי חלה חובה לדאוג לסככות, לשירותים, ולמתקנים הדרושים להפעלת תחבורה ציבורית ברמה נאותה.

לדעת משרד מבקר המדינה על העירייה ועל חברת דן להסדיר בהקדם האפשרי את האחריות בנושא זה, הואיל ואי-הטיפול בנושאים אלה פוגע בנוסעים.



תמונה מס' 1 - נוסעים תרים אחר תחנות במסוף נוסעים "כרמלית"

מידע לנוסע

לדן יש כמה אמצעים להעברת מידע בנוגע לקווי האוטובוסים שלה כגון שירותי מודיעין טלפוניים, אתר אינטרנט, ומרכזי מידע מאוישים בתחנה המרכזית ובמסוף "ארלוזורוב" סמוך לתחנת רכבת מרכז.

1. מידע בתחנות ובאוטובוסים: על פי הסכם הסובסידיה ממאי 2007, על חברת דן לפרסם בכל תחנה במקום נגיש ובולט לוח זמנים מעודכן ומפורט לכל השבוע לכל הקווים היוצאים ממנה - בהבלטת שעת ההתחלה ושעת הסיום. עוד נקבע בו כי על דן לפרסם מפה עם תיאור מסלול הנסיעה וציון התחנות לאורכו. נקבע גם כי יוצגו באוטובוסים לוחות זמנים מפורטים שבהם יצוינו הנסיעות לפי ימים ושעות ויודגשו הנסיעה הראשונה והנסיעה האחרונה.

מבדיקת 30 תחנות אוטובוס שבשימוש חברת דן בת"א, בר"ג ובגבעתיים ביולי 2009 עולה כי ב-15 מהן לא צוין מסלול הנסיעה; ככולן לא היו לוחות זמנים מעודכנים עבור הקווים היוצאים מהן.

2. מידע במסופים: מבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה בשישה מסופים בגוש דן ביולי 2009 עולה כי בחמישה מהם לא נמצאו במקומות בולטים לוחות זמנים ברורים ומעודכנים לקווי דן היוצאים מהם. בשניים מהם לא היו כלל לוחות עם מידע על זמני יציאת האוטובוסים.

בדיקה נוספת שעשה משרד מבקר המדינה באוטובוסים של דן ביולי 2009 העלתה, כי ב-29 מ-30 אוטובוסים שנבדקו לא הייתה מפה עם מסלול הקו במקום בולט באוטובוס. ככולם לא היה לוח זמנים מפורט של הקו.

בעקבות הביקורת הודיעה דן למשרד מבקר המדינה ביוני 2010 כי התקינה באוטובוסים מפות עם מסלולי הקווים.

3. עלוני מידע: על פי הסכם הסובסידיה ממאי 2007, החברה התחייבה להדפיס ולהפיץ עלונים עם מידע מפורט על כל קו בנפרד, נוסף על מידע כללי על החברה. המידע בעלון יכול את הנתונים האלה: מסלול הקו, מיקום התחנות לאורכו, לוח הזמנים של כל יום, מחירי הנסיעה (לרבות הנחות), רשימת קווי דן בחלוקה אזורית; בעלון תהיה מפה ויפורטו בו כל דרכי ההתקשרות לחברה.

בשישה מסופי נוסעים שנבדקו לא נמצאו עלוני מידע כאלה. גם הבדיקה שנעשתה כאמור ב-30 תחנות אוטובוס בשירות דן ביולי 2009 העלתה כי החברה לא דאגה להפיץ עלונים בהן.

4. מתן מידע באינטרנט: על פי הסכם הסובסידיה ממאי 2007, אתר האינטרנט של החברה יפרסם קווי שירות של מפעילי תחבורה ציבורית אחרים באזור גוש דן.

התברר כי באתר האינטרנט של דן אין כל אזכור לכל מפעיל תחבורה ציבורית אחר הפועל בגוש דן באזור הפעילות של החברה. גם אמצעי מידע אחרים של החברה כגון המודיעין הטלפוני, עלוני מידע או מרכז המידע מאויש אינם מספקים מידע בנוגע לאמצעי תחבורה נוספים, לרבות רכבת ישראל, באזור הפעילות.

חברת דן משנה את היקף השירות ביזמתה, מצמצמת אותו עקב אירועים מיוחדים, בערבי חג או מסיבות אחרות. הבדיקה של משרד מבקר המדינה העלתה כי שינויים בלוחות הזמנים אינם מצוינים באינטרנט בזמן, דבר אשר עלול להטעות את הנוסעים.

מבקר המדינה העיר למשרד התחבורה עוד במאי 2009 כי ראוי להקים מרכז מידע ארצי שבו ירוכז המידע על כל הקווים של כל המפעילים השונים⁹. עד מועד סיום הביקורת בנושא זה (ינואר 2010) לא הקים משרד התחבורה מרכז כזה.

בסוף חודש אוגוסט 2010 נפתח מרכז מידע ארצי לציבור הנוסעים.

טיפול בפניות הציבור

לפי נוהלי דן, תפקידה של מחלקת פניות הציבור (להלן - המחלקה) הוא לברר תלונות שמגיעות מהציבור ומעובדי החברה, לגבש מסקנות מקצועיות ולקיים מעקב ובקרה על המשמעת בחברה ועל רמת השירות שהיא נותנת לציבור. על המחלקה ליצור קשר עם הפונה, לעדכנו בעניין הטיפול בפנייתו ולהשיב לו עליה. המחלקה כפופה ישירות למנכ"ל החברה.

המחלקה מטפלת גם בפניות שאינן מחייבות מענה אישי לפונה לדוגמא, בקשות להגדלת תדירות קווים, הערות על איכות האוטובוסים, מכתבי תודה ועוד. לפניות המצריכות מענה אישי מתייחסת החברה כתלונות.

להלן נתונים על התפלגות פניות הציבור לדן בין השנים 2006-2008 לפי דיווחי המחלקה להנהלת החברה.

טבלה 2:

נתונים על התפלגות פניות הציבור לדן בשנים 2006-2008

2006		2007		2008		נושא הפנייה
מספר הפניות	האחוז (מכל הפניות)	מספר הפניות	האחוז (מכל הפניות)	מספר הפניות	האחוז (מכל הפניות)	
1,632	45%	2,019	49%	1,793	52%	נהג
1,134	31%	1,358	33%	1,072	31%	מערכת*
202	5%	226	6%	134	4%	ציון לשבח
682	19%	484	12%	425	13%	אחר**
3,650	100%	4,087	100%	3,424	100%	סה"כ

* פניות בנושאים תפעוליים כגון מזגן מקולקל וציוד לקוי.

** פניות בנושאים כללים כגון לוח זמנים.

9 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 59 (2009), "השירות לנוסע באוטובוסים" עמ' 1069.

מהנתונים בטבלה עולה כי בשנת 2007 גדל מספר התלונות בכ-400 לעומת שנת 2006. הסיבה המרכזית לגידול היא, לפי הסברי דן, העברת מספר קווים שלה באזור פתח תקווה ובקעת אונו לזכרון מודיעין חדש, קשיי הסתגלות של ציבור הנוסעים בשנת 2007 לעבודות תשתית עבור הרכבת הקלה ולכרטיסים הרב-קוויים ולכרטיסי הסטודנטים¹⁰. עוד עולה מהטבלה כי בשנת 2008 ירד מספר הפניות בכ-600 לעומת שנת 2007.

להלן נתונים לגבי התפלגות הפניות למחלקה על פי הסיבות העיקריות.

טבלה 3:

התפלגות הפניות למחלקת פניות הציבור בדן על פי סיבת הפנייה

סיבת פניה	שנת 2008	האחוז מכל הפניות	שנת 2007	האחוז מכל הפניות
התנהגות בלתי-הולמת של נהג	467	13%	515	12%
אי-קליטת נוסעים	407	12%	446	10%
אי-עמידה בלוח זמנים	312	9%	292	7%
מידע	275	8%	492	12%
נהיגה בלתי-זהירה	224	7%	358	8%
אחר	1,777	51%	2,200	51%
סה"כ	3,462	100%	4,303	100%

מהטבלה עולה כי שיעור התלונות על אי-קליטת נוסעים ועל אי-עמידה בלוח זמנים עלה מ-17% ב-2007 ל-21% ב-2008, ושיעור התלונות בגין התנהגות בלתי-הולמת של נהגים עלה מ-12% בשנת 2007 ל-13% בשנת 2008.

בקרה ומעקב על הטיפול בפניות הציבור

1. קיום ישיבות עבודה תקופתיות עם המנכ"ל: בנוהל פניות הציבור נקבע שמנהל המחלקה יקיים ישיבות עבודה תקופתיות עם המנכ"ל או עם נציג מטעמו לציון בעיות וקשיים בתפקוד השוטף של החברה וללימוד הליקויים והגורמים שהביאו לפניות ולתלונות של הציבור אליה. משרד מבקר המדינה העלה, כי אין מסמכים בחברה שלפיהם אפשר לקבוע ישיבות עבודה תקופתיות אלה עם המנכ"ל או עם נציג מטעמו אמנם התקיימו.

דן הודיעה למשרד מבקר המדינה ביוני 2010, כי בעקבות הערת משרד מבקר המדינה הורתה הנהלתה לבעלי תפקידים הנוגעים בדבר להקפיד על הכנת תיעוד מסודר של הדיונים בנושא זה.

2. דוחות ללא סיווגים: בנוהל החברה נקבע כי מנהל המחלקה יעביר לעוזר מנכ"ל - ועל פי דרישה גם למנכ"ל - דיווח תקופתי (חודשי, רבעוני, שנתי) ובו פירוט מספר הפניות החדשות שנפתחו ומספר פניות שנסגרו לפי סוג הפניות ומצב הטיפול. עוד נקבע בנוהל שהדוח התקופתי יתבסס על חתך אגפי, יכלול בין השאר את מספר הפניות המוצדקות ויצביע על מגמות בפניות

ובתלונות. נוסף על כך, הוא יעביר לעוזר המנכ"ל - ועל פי דרישה למנכ"ל - דוח המציין את הפניות והתלונות המטופלות אשר החברה חרגה בטיפול בהן מלוח הזמנים ולא השיבה בעניינן לפונים במועד (על לוח הזמנים לטיפול בתלונה ומתן מענה לפונה - ראו להלן).

נמצא כי מנהל המחלקה לא כולל בדוח התקופתי כל אוכור לסיווג התלונות כמוצדקות או בלתי-מוצדקות. הוא לא כלל בדוח את מספר הפניות שהוחל לטפל בהן, את מספר הפניות שהטיפול בהן נסתיים או הוחלט שלא לטפל בהן ואת מספר הפניות שהחברה חרגה מלוח הזמנים בטיפול בהן ולא השיבה לפונים בעניינן במועד. בעקבות הביקורת הודיע דן למשרד מבקר המדינה כי יופק דוח כזה בהתאם להוראות נוהל החברה.

3. **דיוני צוות הניהול**: המחלקה דיווחה בדרך כלל לצוות הניהול של החברה¹¹ מדי רבעון על מספר הפניות, על פילוחן בהתאם לסיבה ועל הקווים שעליהם היו התלונות הרבות ביותר. מעיון בפרוטוקולים של צוות הניהול בישיבותיו מינואר 2007 עד יוני 2009 עולה כי הוא לא דן בנתונים שהוצגו לפניו. כמו כן, ההמלצות (על פי סיווגן המקצועי) לא הועברו לגורם המתאים בחברה על מנת לבדוק אותן ולנסות ליישמן כדי לשפר את הליקויים שהוצגו להנהלה.

4. **אי-העברת דיווחים לוועדת הביקורת**: לפי נוהלי החברה, על מנהל המחלקה להעביר דוחות תקופתיים לוועדת הביקורת של הדירקטוריון בהתאם לפירוט שנקבע. נמצא, כי המחלקה לא העבירה לוועדת הביקורת דוח מרוכז עם פירוט מספר התלונות והתפלגותן לפי נושאים עיקריים ובציון האמצעי שנקט לטיפול בהן.

5. **דיווח על פיצויים כספיים לנוסעים**: לפי נוהל החברה העוסק בפיצוי כספי לנוסע, כל שנה יש להגיש לסמנכ"ל השיווק (או לעוזרו) וכן לחשב אגף השיווק דיווח תקופתי מצטבר מתחילת אותה שנה על מספר התלונות שבהם דרשו פיצוי ועל סכומי הפיצוי ששולמו באותה תקופה לפונים. לא נמצא כלל דיווח כזה.

6. **טיפול בקווים בעייתיים**: משרד מבקר המדינה בדק את התפלגות פניות הציבור על פי קווי השירות השונים של חברת דן בשנים 2007-2008. הבדיקה העלתה כי על קווים מסוימים הוגשו תלונות רבות: קו 149 (מכ"ס לת"א), קו 402 (מבני ברק לירושלים), קו 25 (מת"א לבת ים) וקו 7 (בתוך ת"א).

בבירור שערך משרד מבקר המדינה עם מנהל המחלקה הוא הסביר כי קווים אלו עמוסים במיוחד. הביקורת העלתה כי הנהלת דן לא דנה בשיפור השירות בקווים הבעייתיים כדי להקל על האוכלוסייה שהתחבורה הציבורית היא בשבילה אמצעי תחבורה עיקרי.

אופן הטיפול בתלונה

1. **פניה למנהל ישיר**: עפ"י נוהלי המחלקה, בתלונות העוסקות בהתנהגות נהג יש לפנות למנהלו הישיר של הנהג. בבדיקת 12 פניות בנושא נהגים עלה כי מנהל המחלקה לא ערך בירור עם המנהלים הישירים של הנהגים.

למשרד מבקר המדינה התברר כי אין הגדרה מדויקת של "המנהל הישיר של הנהג", דבר אשר משפיע במישרין על איכות הבדיקה. עוזר המנכ"ל הסביר כי "אין משמעות למונח ממונה ישיר על

11 צוות המורכב מבעלי התפקידים הבאים: מנהל כללי, ראש חטיבת תנועה, ראש חטיבת משק, ראש חטיבת כספים, ראש חטיבת משאבי אנוש וראש אגף דוברות ושיווק.

נהגים. בדין ישנם כ-1600 נהגים, אשר עובדים בקווים שונים ובאזורים שונים. מנהל עבודה בכל אזור קובע את תוכנית עבודתו של הנהג וכן מאשר לו חופשות עד לפרק זמן קצוב. לאחר מכן במסגרת פעילות שוטפת ונסיעתו של הנהג, הגורם אשר מוודא כי תוכנית עבודה יומית תצא לפועל הוא סדרן. פעילות זאת כוללת בין היתר מתן הנחיות תפעוליות ומקצועיות לנהג. בחטיבת תנועה יש מנהל כוח אדם תנועה, אשר עובד מול מנהלי עבודה ומטפל בכל היבטי כוח אדם של הנהגים. בנוסף לכך יש בחברה בעל תפקיד בחטיבת משאבי אנוש-מנהל כוח אדם, אשר אחראי על כל מערך כוח אדם בחברה, כולל נהגים וגם מגזר תחזוקה ומנהלה".

לדעת משרד מבקר המדינה, על דן לקבוע מי המנהל הישיר של הנהג ומי בעל הסמכות הממונה עליו בכלל ולעניינים משמעותיים בפרט.

2. אופן טיפול בהכחשת תלונות: מעיון במסמכי המחלקה עולה כי מנהל המחלקה נוהג לפנות לנהג נילון לצורך בירור התלונה ולבקש את תגובתו בכתב או בפגישה. משרד מבקר המדינה איתר 12 מקרים שנהג נילון התכחש לתלונה ומנהל המחלקה לא נקט אמצעים נוספים כדי לאמת אותה. הנהלים של דן לא הגדירו דרכי פעולה במקרים שבהם נהג מתכחש לתלונה.

3. אי-תיעוד בכתב של בירור התלונה: במקרה אחד, כאשר התלונה נוסעת שנהג תקף אותה, קילל אותה וביצע בה מעשה מגונה, לא נמצאה במסמכי מחלקת פניות הציבור תגובה בכתב של הנהג. בבדיקה שקיים משרד מבקר המדינה עם מנהל מחלקת פניות הציבור, הוא הסביר כי בירור את העניין בעל פה עם הנהג ולא רשם את פרטי הבירור.

לדעת משרד מבקר המדינה קיימת חשיבות רבה לרישום פרטי בירור התלונות עם הנהגים הנילוניים, זאת לצורך תיעוד העניין ויכולת למעקב עתידי במקרה הצורך. משרד מבקר המדינה העיר לדן כי על מנהל מחלקת פניות הציבור לדרוש מהנהגים הסבר בכתב לכל תלונה.

דן הודיעה למשרד מבקר המדינה ביוני 2010 כי בעקבות הערת הביקורת כל סיכום שיחה עם נהג יירשם ויצורף לתיק.

4. מענה לפונים: לפי נוהלי החברה זמני תגובה לפונים יהיו כדלקמן: תגובה ראשונית לפונה שמציינת את קבלת הפנייה ותחילת הטיפול בה תישלח תוך שבוע ימים מיום קבלתה. תגובה סופית שבה יפורטו המהלכים שננקטו בעקבותיה תישלח בתוך שלושה שבועות מיום קבלתה. עוד נקבע בנוהל, כי בכל מקרה של עיכוב הטיפול בפנייה, אי-טיפול בה או התארכות הטיפול בה ואי-משלוח תגובה סופית במועד, יישלח לפונה הסבר על נסיבות העיכוב או אי-הטיפול ועל המשך הטיפול הצפוי, אם צפוי. משרד מבקר המדינה בדק 12 פניות של נוסעים שהתקבלו בתקופה ינואר 2008-יוני 2009. מהבדיקה עולה כי לא נשלחה כלל תשובה עניינית לשום פונה והמחלקה הסתפקה בתשובתה הראשונית.

דן הודיעה למשרד מבקר המדינה ביוני 2010, כי בעקבות הערתו תקפיד על מענה לפונים בהתאם לנהליה.

5. מעקב ובקרה של מנהל המחלקה על התקדמות הטיפול: לפי נוהלי החברה, מנהל המחלקה יקיים מעקב ובקרה שוטפים על התקדמות הטיפול בפניות במחלקות השונות באמצעות הפקה אחת לשבוע (או בתדירות אחרת, לפי הצורך) של דוח תלונות פתוחות. משרד מבקר המדינה העלה כי המחלקה לא מפיקה את הדוח הזה כלל למרות חשיבותו בעניין השירות לציבור.

מדדי שירות

בהסכם הסובסידיה ממאי 2007 יש נספח הנוגע להגדרת מדדי השירות של החברה. צוין בו כי "עניינו של נספח זה בקביעת מדדים לבחינת עמידתו של המפעיל ברמת השירות הנדרשת ממנו לפי נספח זה ולפי דרישות הממשלה כפי שיהיו מעת לעת. במסגרת נספח זה יוסדרו עקרונות למדידת רמת השירות הנדרשת מעם המפעיל, ומנגנוני התחשבות בין הממשלה למפעיל בגין עמידה ברמת השירות."

עד מועד סיום הביקורת (אוגוסט 2010) לא נקבעו מנגנוני ההתחשבות בין הממשלה ודן בגין עמידה ברמת השירות הנדרשת מדן. משרד התחבורה הודיע למשרד מבקר המדינה ביוני 2010 כי בתום המחצית הראשונה של שנת 2010 יופעל מדד השירות הכולל מנגנון התחשבות בגין עמידה בו.

סיכום

דן היא המפעילה הגדולה ביותר לשירותי תחבורה ציבורית במטרופולין ת"א וגוש דן. לפי דיווחי חברת הבקרה של משרד התחבורה, רמת השירות שלה הייתה במחצית הראשונה של שנת 2008 בתחתית הדירוג ובמגמת ירידה. גם במקרים שבהם התגלו חריגות לא פעל משרד התחבורה - המפקח על שירותי התחבורה הציבורית - באופן נחרץ על מנת להביא לתיקון הליקויים ועל ידי כך לשפר את השירות של החברה לנוסעים.

דוח זה מצביע על ליקויים של דן בתחום השירות לנוסע על כל מרכיביו: תכנון נסיעות, אי-איסוף נוסעים בתחנות, תפעול מסופי נוסעים, צפיפות בכלי הרכב, ספירת נוסעים, מידע לנוסע ופניות הציבור. לדעת משרד מבקר המדינה על דן - שהיא מפעילת תחבורה ציבורית עיקרית בגוש דן, ועל משרד התחבורה - המפקח על שירותי התחבורה הציבורית, לפעול לתיקון הליקויים שציינ משרד מבקר המדינה בדוח זה כדי לספק שירות ברמה נאותה לציבור הנוסעים.

