

משרד התחבורה

פעולות הביקורת

בהנהלת המשרד נבדקו הפעולות של היחידה לארגון ושיטות. באגף הרישוי נבדקו פעולות בתחום רישוי נהגים וכלי רכב, במיוחד שירותי המיכון. באגף המפקח על התעבורה בדרכים נערכה ביקורת חוזרת מקיפה על דרכי הפיקוח על ייצור חלקי חילוף למכוניות. באגף הספנות נבדקו דרכי גיוס והכשרת כוח אדם ימי בשיטת הצוערות; במכון להכשרה ימית נבדקה הכשרת קציני ים; במינהלת שדות התעופה נבדקו מינהל הכספים והחשבונות. במחלקת הכספים נבדקו ניהול החשבונות וביצוע התקציב, ובמיוחד ההרשאות שנתקבלו להגדלת סעיפי התקציב, רישום הסכומים שנתקבלו מגורמי חוץ, וקיומו של הכנסות כנגד הוצאות.

רישוי נהגים וכלי רכב

פקודת התעבורה ותקנות התעבורה מחייבות רישומו ורישוי של כל רכב מגועי וגם רישוי של כל הנהוג ברכב כזה. על רישומו ורישוי של הרכב ושל הנהגים מופקד אגף הרישוי במשרד התחבורה. לפי אותה תחיקה חייב רישום באגף הרישוי גם כל שינוי בנתוני הרשיונות האלה, כגון: שינוי בעלות על רכב או שינוי מען של נהג. אגף הרישוי מקיים משרדים מחוזיים בירושלים, בתל אביב, בחיפה ובבאר שבע ומחלקה לשירותי רישוי. המחלקה מנהלת, מאז שנת 1964, כרטסות מנוקבות לרכב ולנהגים. החל ביוני 1966 הועבר עיבוד הנתונים ממכונות קובנציונליות למחשב, שנשכר למטרה זו. באגף 285 עובדים, תקציבו לשנת 1966/67 הוא 3,970,000 ל"י.

בחודשים מארס—אוגוסט 1966 נערכה ביקורת מקיפה על המינהל של רישוי נהגים וכלי רכב. הבדיקה הקיפה נושאים אלה: תכנונה וביצועה של ההסבה מעבודה ידנית לתהליכים ממוכנים, שינוי תהליכי העבודה ושיטותיה, המחייבים עיבוד הנתונים בעזרת מכונות, וסדרי גביית הכספים והבקרה; השירות ליהידות ממשלתיות ולרשויות מקומיות. עוד נבדקה עריכת כרטסת עברייני תנועה, שהוקמה לפי המלצת ועדת הכלכלה של הכנסת (ראה דו"ח שנתי 15, עמ' 416, ודו"ח שנתי 16, עמ' 481). הבדיקה נערכה בהנהלת אגף הרישוי של משרד התחבורה, במשרדי הרישוי המחוזיים, במחלקה לשירותי רישוי, במשטרת ישראל, בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ובעיריות תל אביב וחיפה.

התפתחות צי הרכב וגידול מספר הנהגים

1. מספר כלי הרכב הממונעים הנעים בכבישי הארץ גדל פי ארבעה בעשור האחרון מכ-50,000 בשנת 1956 לכ-210,000 בסוף 1966. מספר בעלי רישיונות הנהיגה גדל מכ-75,000 בשנת 1956 לכ-330,000 בסוף 1966.

הכנסות המדינה מאגרות רישוי נהגים וכלי רכב ומן האגרות הקשורות בשינויים אלה גדלו בתקופה זו פי חמישה, הן בגלל ריבוי מספר הנהגים וכלי הרכב והן בגלל ההעלאות בשיעורי האגרות. ההוצאות בתחום זה גדלו באותה תקופה פי תשעה. להלן טבלה המראה את ההכנסה וההוצאה בשנים 1956/57 עד 1965/66 לפי דו"ח אגף הרישוי לשנת

תשכ"ה—תשכ"ו, יוני 1966, ולפי דו"חות החשב הכללי, כפי שהוגשו למשרד מבקר המדינה:

ההכנסה וההוצאה (ב"י)

הוצאה	הכנסה			השנה
	ס"ה	נהיגה	כלי רכב (1)	
391,970	6,520,160	510,802	6,009,358	1956/57
502,395	6,953,380	800,761	6,152,619	1957/58
563,349	10,216,347	910,195	9,306,152	1958/59
758,010	11,771,836	1,559,503	10,212,333	1959/60
849,108	14,863,581	1,834,084	13,029,497	1960/61
1,049,455	20,809,574	2,515,332	18,294,242	1961/62
1,544,528	23,926,407	3,174,071	20,752,336	1962/63
1,792,558	27,559,947	3,841,525	23,718,422	1963/64
2,577,215	31,468,307	4,411,593	27,056,714	1964/65
3,572,144	34,272,844	5,172,509	29,100,335	1965/66

(1) הכנסות אלו כוללות אגרות רישוי כלי רכב בלבד, ואינן כוללות הכנסות המדינה האחרות, הנגבות בעת רישוי הרכב כגון: בול בטחון, מס רכוש ואגרת רשיון רדיו.

מהטבלה מתברר, שעד שנת 1963/64 הייתה ההוצאה יציבה יחסית לעומת ההכנסה; בשנה שלאחריה עלו ההוצאות ביחס להכנסות, בעיקר כתוצאה מהרחבת היקף פעולות האגף וההעלאה בשכר שבאה בעקבות סיווג התפקידים של עובדי המדינה. ביום 1.4.1966 הועלו האגרות על כלי הרכב ב-60 אחוז בממוצע. אגרות רשיונות הנהיגה עלו באותה תקופה מ-13 ל"י ל-20 ל"י. יש להניח שעקב העלאות אלו תגדל ההכנסה לעומת ההוצאה.

2. גידול מספר כלי הרכב והנהגים מטיל על אגף הרישוי מעמסה גדולה בתחום הוצאת רשיונות לכלי רכב ולנהיגה, חידושם של הרשיונות ועדכוןם בעקבות השינויים החלים בסוג הרשיון, במענם של הנהגים ובבעלות על כלי הרכב. האגף מצווה גם על שמירת התיעוד הנוגע לפעולת הרישוי כדי לאפשר אימותם של הפרטים כל אימת שיתעורר הצורך בכך. במשרדי הרישוי המחוזיים מתנהל תיק לכל כלי רכב ותיק לכל נהג; נוסף על כך מתנהלות במשרדים המחוזיים כרטסות לרכב ולנהגים.

עד שנת 1961 היה כל נהג וכל בעל רכב צמוד מבחינת הרישוי למשרד המחוזי שבו הוצא רשיונו לראשונה, משום שמשרד התחבורה לא מצא דרך להעברת תיקיהם וכרטיסיהם של אלפי הנהגים ובעלי הרכב, שהעתיקו את מקום מגוריהם ממחוז למחוז או של כלי הרכב, שעברו מיד ליד בין המחוזות השונים. לפי אותם הסדרים חייב היה כל נהג או בעל רכב לבוא למשרד המחוזי, שאליו היה צמוד, כל אימת שנוקד לחידוש רשיונו או לשינוי הפרטים שבו. פעולות הרישום נעשו שלבים שלבים, בכמה מיחידות המשנה של המשרד, בעבודה ידנית, וקצב העבודה היה אטי בשל כך. ביחידות המשנה נוצרו תורים ארוכים, ואזרחים רבים נאלצו להקדיש יום עבודה שלם לחידושו של רשיון שנתי, ולעתים אף לא הצליחו להסדיר זאת תוך יום עבודה אחד. משרד התחבורה חיפש דרכים לפישוט התהליכים ולהעברתם לשיטות מתקדמות יותר.

שינוי שיטת הרישוי

1. עוד באפריל 1961 הונהג הסדר, שלפיו ניתן היה לחדש תוקפם של רישיונות נהיגה ורכב עם תשלום האגרה באשנבי בנק הדואר. הסדר זה לא עמד במבחן, שכן גרם שיבושים רבים באימותם ורישומם של הנתונים, שנתקבלו מבנק הדואר, ולא היה בו כדי לשחרר את משרדי הרישוי מעומס העבודה, כיוון שהרישומים בכרטיסים ובתיקים עדיין נעשו ביד. כעבור ארבעה חודשים בוטל ההסדר לתשלום אגרות הרכב בבנק הדואר; לעומת זאת נשאר בתוקפו ההסדר בדבר תשלום בבנק הדואר של אגרות רישיונות הנהיגה.

2. בשנת 1961 ביקש משרד התחבורה מהמכון לפריון העבודה והייצור, הממשמש מאז יועצו הקבוע לסדרי מינהל ורישוי, לערוך סקרים ולהציע לו דרכים לשיפור השירות. בשנים 1961 עד 1963 הכין המכון 16 סקרים על נושאים שונים הקשורים לפעולה זו. המלצותיו העיקריות היו לשחרר את משרדי הרישוי מגביית תשלומים בעד חידושי רישיונות שנתיים — ובדרך זו לחסל את התורים הארוכים — ולפשט את העבודה המינהלית של משרדי הרישוי על ידי הסבתה משיטה ידנית לשיטה ממוכנת. הנהגתן של המלצות אלו תפטור את בעלי רישיונות הנהיגה מהצורך, לסור למשרדי הרישוי לשם חידוש רישיונם השנתי; בעלי הרכב יודקו למשרד הרישוי רק לבדיקה השנתית של הרכב, בעוד שאת האגרה יוכלו לשלם בבנקים. לעומת זאת לא היה בהסדר המוצע כדי לתקן את המצב לגבי חילופי בעלות הרכב או לגבי הכנסת שינויים ברישיון הנהיגה. בהתאם לנהלים, הנהוגים במשרדי הממשלה, ניתן להקים יחידת מיכון רק באישורה של ועדת האוטומציה, שהיא ועדת משנה של ועדת הייעול הבין-משרדית.

— לאחר היסוסים ושיקולים רבים בדבר עצם הצורך בהקמתה של יחידת מיכון עצמאית במשרד התחבורה אישרה ועדת האוטומציה ביולי 1963 הקמתה של יחידה כזאת, בתנאי ששניים-שלושה מומחים ממשרד התחבורה יכינו תחילה תכנית פעולה, יגישה לאישורה של ועדת האוטומציה ורק אחרי כן יגשו לביצוע המשימה. תנאים אלה לא קוימו: התכנון נעשה בעזרתו של יועץ מטעם המכון לפריון העבודה והייצור, בלא שהוגשו התכניות לאישורה של ועדת האוטומציה.

הוועדה קבעה, שעבודת הרישוי תסתייע במיכון קונבנציונלי. לשם כך הוקמה באגף הרישוי יחידה, הקרויה המחלקה לשירותי רישוי, ומקום מושבה בחולון. יחידה זו מנתה, בסוף שנת 1966, 37 עובדים, ש-9 מהם עוסקים בעבודות מיכון ו-8 אחרים עוסקים בתיקון הרכב, והנהגים הנותרים עוסקים בעבודות מינהליות אחרות. לשם ביצוע פעולות המיכון נשכרה מערכת מכונות לעיבוד נתונים.

הסבת עבודה מינהלית לתהליכים ממוכנים אין לעשות, כמקובל, אלא אם הוכנה להם תכנית-אב, הקובעת את מטרת הפעולה ושלבי ההתקדמות לקראתה. עוד יש להכין תכניות מפורטות, הקובעות את דרך ההסבה מעבודה ידנית לעבודה ממוכנת, לרבות השינויים הארגוניים שבהם כרוך הדבר, לוח הזמנים לשלבי הביצוע השונים וכן מערכת טפסים מתאימה ותכניות להדרכת העובדים, שיזרימו את הנתונים למיכון. תנאי מוקדם נוסף להפעלת השיטה החדשה הוא הפעלתה במקביל לשיטה הישנה במשך פרק זמן מסוים, תוך השוואת התוצאות ותיקון הליקויים המתגלים והעברה לשיטה הממוכנת רק לאחר תיקון השגיאות בתכנונה ולאחר שתוכח יעילותה.

— המעבר למיכון לא נעשה כנדרש בעבודות מסוג זה: תכנית אב לא נערכה. תחת זאת הוכנו בזמנים שונים על ידי המכון לפריון העבודה והייצור תכניות חלקיות, שאינן

מצטרפות יחד לתכנית כוללת אחת. חלק מהטפסים לא נערכו מחדש לצורך המיכון. העובדים של משרדי הרישוי המחוזיים, שמתפקידם להזרים את הנתונים ליחידת המיכון, לא הודרכו במידה מספקת; בעיקר — לא נעשתה הרצה של הפעולה הממוכנת במקביל לעבודה הידנית. כתוצאה מזה נגרמו שיבושים וליקויים רבים — עוד בעת עריכת כרטסת היסוד — שיבושים שהגדילו את עומס העבודה, והמיכון, בצורה שהונהג, לא פטר את משרדי הרישוי המחוזיים מעומס העבודה הידנית, שכן חלק מעבודות אלו — וביניהן ניהול כרטסות נהגים וכלי רכב — נעשית עד היום ביד במשרדי הרישוי המחוזיים.

הכנת הכרטסות הבסיסיות

1. עד שנת 1964 התנהלה במרכז למיכון משרדי כרטסת רכב ארצית, שבעזרתה נעשו עיבודים סטטיסטיים בשביל הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. כרטסת זו ניוונה מהנתונים, שהמציא משרד התחבורה למרכז. משהוחלט להכין כרטסת לצורכי המיכון במשרד התחבורה עצמו, הועתקה הכרטסת של המרכז והכרטיסים המועתקים הועברו למשרדי הרישוי המחוזיים קבוצות קבוצות — כחודשיים לפני מועד חידוש רשיון הרכב — לשם עידכון ואימות הנתונים. עבודה זו נעשתה בדרך של השוואת הנתונים שבכרטסת המנוקבת אל הנתונים, שהיו רשומים בכרטסת הידנית, המנהלת, בכל משרד מחוזי.

— תוך פעולת העידכון וההשוואה נתגלו סתירות רבות בין שתי הכרטסות והכרטסת המנוקבת תוקנה על פי הכרטסת הידנית שבמשרדי הרישוי המחוזיים, בלי שהוברר תחילה, על פי המסמכים שבתיקי הרכב שברשותם של משרדי הרישוי המחוזיים, אילו הם הנתונים הנכונים. חשיבות רבה נודעת לכך, שכרטסת היסוד תהא מדויקת במידה מירבית, שכן כל טעות בה עלולה לגרום שרשרת של טעויות. התברר שהבקרה על דיוק העבודה ועל שלמות החומר הייתה מעטה ביותר: לא נערך מעקב שיטתי אחר מספר הכרטיסים, שהועברו מיחידה ליחידה — תהליך שהוא בסיסי בפעולה מעין זו — ונשתרבבו אי-דיוקים רבים.

— ב-1964 הועברה כרטסת הרכב ללשכה המרכזית לסטטיסטיקה לצורכי עיבודים סטטיסטיים שלה. השוואת מדגם, שערכה הלשכה לגבי 1% של הכרטסת הזאת אל הרישומים שבכרטסות הידניות שבמחוזות, העלתה אי-דיוקים בשיעור של 2 עד 13 אחוזים לפי סוג הרכב: רובם של אי-הדיוקים (12.5%) היה בתחום "סוג הרכב" ובמיוחד בנוגע לאופנועים; בתחום "תוצר הרכב" בנוגע לאופנועים — 13.7% ובתוצר הרכב בנוגע לרכב מיוחד — 6.7%. מספרם של אי הדיוקים האחרים היה שונה בסוגי הרכב השונים והם חלו בעיקר בפרטים הנוגעים לשנת הייצור, עצמת המנוע וגם בשם בעל הרכב ומענו. הדבר מצביע על כך, שרמת הדיוק, שהושגה בכרטסת היסוד המנוקבת, לא הייתה גבוהה די צורכה.

— ביולי 1965 נתקבל בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה העתק כרטסת כלי הרכב ליום 31.3.1965. בכרטסת זו חסרו 4,525 כרטיסי כלי רכב, שנכללו בהעתק. שהומצא ללשכה שנה קודם לכן. בפברואר 1966 נתקבלו בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה כרטיסי כלי הרכב ליום 31.12.1965. גם כאן חסרו כ-4,500 כרטיסים, שהיו קיימים בכרטסת ליום 31.3.1965.

2. כרטסת הרכב של משרד התחבורה משמשת גם את משטרת ישראל, לצורך איתורם של בעלי כלי רכב העוברים על חוקי התנועה. המשטרה קיבלה את הנתונים בצורת העתק מהכרטסת המנוקבת. העתק זה יש לעדכן מדי חודש בחודשו.

בבדיקות שנערכו על ידי המשטרה, נקבעו אי-דיוקים רבים בנתונים שבכרטיסת. לדוגמה:

(א) ביום 3.10.1965 נתקבלו כרטיסי עדכון, אשר לא בכל מקרה נוקבו על פי הקודים, שעליהם הוסכם. כתוצאה מזה היה צורך לחזור ולברר בשיטה ידנית 2,381 כרטיסים ולהעתיק 709 מהם מחדש. משרד הרישוי לא ציין בחלק מהכרטיסים תאריך רישום השינוי בבעלותו של רכב, והדבר גרם שיבושים בנתוני המשטרה.

(ב) באוקטובר 1965 ערכה המשטרה בדיקה של נתוני הרכב שברשותה. נקבעו 12,229 רשומות על כלי רכב, שבהן חסרו פרטים שונים.

(ג) בדצמבר 1965 המציאה המשטרה למשרד התחבורה רשימה של 70 כלי רכב, שלגביהם נרשמו דו"חות במחוז חיפה, אולם לא נמצאו אצלה נתונים לגביהם.

(ד) בדצמבר 1965 קיבלה המשטרה ממשרד התחבורה כרטיסת חדשה שלמה. התברר, שבכרטיסים רבים אין הנתונים הנוגעים לבעלות נכונים, כיוון שלא הובאו בחשבון חילופי בעלות, שאירעו עוד לפני הכנתה של הכרטיסת.

(ה) בדיקת העדכונים, שנתקבלו בראשית ינואר 1966, העלתה: 51 כרטיסים כפולים, 317 כרטיסים, שנוקבו שלא על פי הקוד המוסכם; 52 כרטיסים, שלא נשאו ציון מספר הרכב; ב-37 מקרים של שינוי בעלות הוברר, שהנתונים על אותו רכב אינם כוללים בנתוני היסוד החדשים, שהומצאו למשטרה בדצמבר 1965.

3. כרטיסת הנהגים הורכבה על סמך הכרטיסת הידנית, שנוהלה במשרדי הרישוי המחוזיים. גם בהכנת כרטיסת זו היו תהליכי הבקרה ותהליכי האימות מעטים ביותר: הרישומים בכרטיסת הידנית לא הושונו לנתונים שבתיקי הנהגים ולא נערכה בדיקת שלמות החומר לא בשלבי ההעברה ממשרדי הרישוי המחוזיים למחלקה לשירותי רישוי ולא בהשוואה למספר הכולל של תיקי הנהגים המנוהלים במשרד.

4. לדעת הביקורת, לא היה מן הנכון לוותר על כללי האימות והבידוק המקובלים והיסודיים דווקא בשלב המכריע של הקמת כרטיסות היסוד. מתכנני הפעולה חייבים היו לדעת, שוויתורים מסוג זה גורמים שיבושים ואי-דיוקים רבים, שקשה לעמוד עליהם לאחר מכן, והם מטילים מעמסה כבדה של בירורים נוספים, שבגללם יש צורך להטריד אזרחים. במצב שנוצר נעשים התיקונים בעיקרם בעקבות תלונות הקהל.

הטיפול השוטף בכרטיסות

1. כחמישה עד שישה שבועות לפני שפג תוקפו של רשיון רכב או רשיון נהיגה, שולח משרד התחבורה לבעל הרשיון טופס לחידוש הרשיון — כ־25,000 טופסי רשיון נהיגה ועוד כ-17,000 רשיונות רכב לחודש. תוך תקופה זו, של שישה שבועות, חלים שינויים רבים בבעלות הרכב או במעני הנהגים או בעלי הרכב, והדבר מעמיד עבודה נוספת על אגף הרישוי. משרד מבקר המדינה המליץ, שיחפשו דרכים לקיצור תקופה זו ככל האפשר, ואמנם הודיע משרד התחבורה, בעקבות הביקורת, שתקופת הביניים תקוצר.

— חדש חודש החזיר הדואר למשרד התחבורה מאות — ולעתים אלפים — מטופסי הרשיונות, הנשלחים לבעלי רכב או לנהגים, שלא הגיעו ליעדם — חלקם בשל מענים משובשים. אגף הרישוי אינו עורך בירורים לקביעת סיבות החזרת הטפסים ומסתפק בהחזרתם למחוזות הנוגעים בדבר והללו משמידים טפסים אלה כעבור כמה חודשים. בעל רשיון, שלא קיבל את הטופס לחידוש הרשיון לביתו ופונה למשרד הרישוי, מקבל — כשהמדובר הוא ברשיון נהיגה — רשיון זמני ל-60 יום ותוך תקופה זו מקבל הוא רשיון

קבוע לביתו. כשהמדובר הוא ברשיון רכב, ניתן לו רשיון, שהוכן ביד במחוז, והעתק ממנו מועבר למחלקה לשירותי רישוי. בשנה שלאחריה מקבל הוא לביתו מיחידת המיכון את הטופס לחידוש הרשיון.

לדעת הביקורת, רצוי היה, שמשטר התחבורה יבדוק את החומר המוחזר בצורה שיטתית ויתקן את המענים, שניתן לתקן על סמך הנתונים שבידו — בטופס הרשיון הנשלח לחידוש. רצוי היה להבהיר באורח שיטתי את נכונות הנתונים גם לגבי אותם כרטיסים, שהוחזרו למשרד התחבורה מסיבות אחרות — כגון ליקויים בחלוקת הדואר או באשמת בעל הרשיון עצמו, כדי למנוע הישנותם של הליקויים בשנה הבאה.

2. בכל חודש מתווספים נהגים חדשים וכלי רכב חדשים, וכן חלים שינויים רבים בפרטי הרשיונות ובכרססת עצמה המגיעים יחד, לכדי 30% לשנה ממספר הפריטים שבכרססת. מהירות עיבודם של שינויים אלה במיכון ושילובם בכרססת הבסיסית, ובעיקר בכרססת כלי הרכב, נודעת לה חשיבות כיוון שהאינפורמציה הנשאבת מכרססת זו היא מקור מוסמך יחיד למשטרה, לעיריות, למשרד האוצר ולמשרד התחבורה עצמו, לצורך הגשת תביעות על עבירות תנועה מסוימות וגביית אגרות ומסים.

— נקבעו פיגורים רבים וגדולים יחסית בתהליכי עיבוד השינויים ושילובם בכרססת היסוד ובהעברת הנתונים למוסדות ממשלתיים אחרים. עוד נקבע, שקיימות טעויות מרובות בעיבוד השינויים וכתוצאה מהן מוטרים אורחים רבים הן בשל עבירות תנועה שלא עברו והן בתביעות לתשלומי אגרות ומסים שאינם חייבים בהם. להלן הפרטים:

בעת מתן רשיון נהיגה ראשון לנהג וגם בעת הכנסת שינויים ברשיונות נהיגה נותנים משרדי הרישוי המחוזיים רשיונות זמניים שתוקפם 60 יום. שינוי בעלות על כלי רכב או שינוי פרטים אחרים ברשיון הרכב נרשם על פי טפסים מתאימים. העתקי הרשיונות הזמניים והטפסים מועברים למחלקה לשירותי רישוי, המעדכנת את כרססת היסוד ושולחת לנהג או לבעל הרכב את רשיונו המתוקן.

בדיקת מדגם, שערך משרד מבקר המדינה העלתה, שעל פי תהליכי העבודה הקיימים חולף לפחות חודש ממועד הוצאת הרשיון הזמני או ההודעה בדבר השינוי ברשיון הרכב ועד להכנת כרטיס מנוקב עם פרטים מחוקקים. למעשה יש פיגורים גדולים יותר בעבודה זו, כיוון שמשרדי הרישוי המחוזיים מאחרים בהעברת החומר מהמחוזות. לדוגמה: רק 19 מתוך 743 מסמכים, שהועברו מהמחוזות ליחידת המיכון ביום 31.1.1966, התייחסו לינואר 1966; 542 התייחסו לדצמבר 1965, 157 — לנובמבר ו-25 מסמכים התייחסו לתקופה שבין אפריל לאוקטובר 1965.

החלפת הכרטיס החדש בכרטיס הקודם בכרססת הבסיסית עלולה להידחות לתקופה נוספת של חודש ימים, כיוון שהחלפת הכרטיסים במיכון הקונבנציונלי נעשתה אחת לחודש בלבד.

חודש חודש חייב משרד התחבורה למסור למשטרת ישראל ולעיריות תל אביב וחיפה עדכונים לכרססת הבסיסית, שרכשו מוסדות אלה בשעתם (ראה גם להלן עמ' 480). נקבע, שהעדכונים נשלחים בפיגורים של חודש אחד עד שלושה חודשים.

בדיקת הטיפול בחומר בעיריות חיפה ותל אביב העלתה, שגם שם חלים פיגורים נוספים של חודשים בשילוב העדכונים בהעתקי הכרססת הבסיסית שבידיהן.

הפיגור המצטבר מעת מסירת ההודעה בדבר השינוי למשרדי הרישוי ועד לשימוש בנתונים החדשים בעיריות מגיע לעתים עד לחצי-שנה ואף למעלה מזה, דבר שגרם

לשיגור הודעות לאזרחים על עבירות תנועה שעברו כביכול, תוך תביעה לתשלום קנס או הזמנה למשפט, בעוד שבעת ביצוע העבירה כבר לא היו בעליו של הרכב המעורב בדבר (ראה גם בדו"ח זה, עמ' 481).

3. העברתו של רכב מיד אל יד נרשמת בכרסמת הממוכנת בציון החודש, שבו נרשמה ההעברה, אולם בלא ציון התאריך המדויק של מסירת הרכב המועבר בפועל. כיוון שהרישום נעשה, לעתים, רק כמה שבועות לאחר העברת הבעלות, גרם נוהג זה שיגורם של דו"חות על עבירות חניה לאנשים, שכבר לא היו בעליו של הרכב בעת שחנה במקום האסור.

— העברת רכב מיד ליד טעונה בין היתר מילוי של טופס בשני העתקים. נקבע שרבות השגיאות הנפולות בתהליך זה — בעיקר לגבי מספרו של הרכב המועבר, משום שבמשרדי הרישוי אין מוודאים את הפרטים שרשמו האזרחים ויש אשר הפרטים הרשומים בהעתק הטופס אינם זהים עם אלה שבטופס המקורי. לדוגמה: בעל רכב, שמכר את רכבו, רשם את המספר הנכון על גבי המקור של הטופס, ואילו על גבי ההעתק הנשלח ליחידת המיכון רשם בטעות מספר אחר. אי לכך נשאר כרטיס הרכב, שבעלותו הוחלפה, ללא שינוי ומוסיף איפוא, לשאת את שם הבעל הקודם; לעומת זאת נרשם שינוי הבעלות בכרטיסו של רכב אחר; הכרטיס הנושא את שם הבעל הנכון של אותו רכב הושמד, ותחתיו הוכנס כרטיס חדש עם שם של בעל בלתי נכון. גם שגיאות מסוג זה ניתן היה לאחר לוא הונהגו שיטות בקרה מתאימות בעת תכנונו של התהליך הממוכן, ולמנוע בכך שיגורן של הודעות שאינן במקומן. סדרי בקרה כאלה לא הונהגו.

4. — המחלקה מקבלת הודעות מהמשטרה בדבר שלילת רשיונות נהגים בעקבות פסקי דין של בתי משפט. הביקורת עמדה על כך, שלא נקבעו הסדרי בקרה מתאימים במחלקה ונשלחו טפסים לחידוש רשיון נהגות לנהגים, שרשיונם נשלל אף לכמה שנים.

שלימות הכרסמת

לצורך הקצאת מספרים לרכב יוחדו סדרות של ספרות למחזות השונים — ובתוך המחזות לסוגי הרכב השונים. עד שנת 1961 היו המספרים בעלי חמש ספרות; אותה שנה הונהגו מספרים בעלי שש ספרות. משרדי הרישוי המחוזיים מקציבים סדרות משנה של מספרים ליבואנים ויצרנים של רכב לצורך רישוי של רכב חדש.

— דיווח תקופתי בדבר ניצול סדרות המספרים וסדרות המשנה שהוקצבו לגורמים השונים, עשוי לאפשר גם בדיקת שלימות מספר הכרטיסים בכרסמת היסוד. דיווח כזה לא נעשה זה שנים. בדיקה חד-פעמית שנערכה, ביוני 1966 לקראת הפעלת המחשב, העלתה, שחסרים פרטים לגבי 9,300 כלי רכב, שהוקצבו להם מספרים. המחלקה ביררה ומצאה, שרוב המספרים החסרים מתייחסים לרכב, שרשיונו בוטל סופית זמן רב קודם לכן. בעת הביקורת עדיין לא נסתים הבירור לגבי המספרים הנותרים.

לדעת הביקורת רצוי, שאחת לשנה תיערך בדיקה לקביעת שלימות הכרסמת. כן רצוי לקבוע שיטה לניפוי כרטיסיהם של כלי רכב, שיצאו מכלל שימוש, מתוך הכרסמת היסודית.

סדרי התיקון

בעבר נוהלו תיקי הנהגים ותיקי הרכב, שמספרם הכולל מגיע לחצי מליון בקירוב, בכל מחוז בנפרד. עם הפעלת המיכון, ב-1964, הוחל בריכוז כל התיקים במחלקה לשירותי

רישוי בחולון, הדבר נעשה במחוזות תל אביב וירושלים, ואילו מחוז חיפה העביר את כל התיקים לחולון רק ביולי 1966.

ערכם של תיקי הנהגים ותיקי הרכב הוא בעיקר בכך, שבאמצעותם מרוכזים המסמכים, שהם חשובים לגבי השינויים החלים בסיווגו של הנהג, שינויי בעלות רכב ופרטי הרכב ושהם משמשים לצורך בירורים, שיש הכרח בהם עקב הליקויים הרבים שבנתונים הממוכנים.

— התיקיון מנוהל בצורה לקויה ובמצבו הנוכחי אינו יכול למלא את תפקידו העיקרי — אימות נתונים; לא הוקדשה תשומת לב מספקת לתכנון התיקיון וניהולו בהתאם למטרות ולדרישות של רישוי הנהגים וכלי הרכב — במקביל לניהול נתונים בצורה ממוכנת. המשרד לא קבע, מהו החומר שתיוקו הכרחי, לגבי איזה חומר ניתן להסתפק ברישום על גבי גליון ריכוז ועל איזה חומר אפשר לוותר לחלוטין. לעתים קרובות אין התיק מכיל את כל המסמכים הנוגעים לרכב מסוים.

— התיקים הועברו מהמשרדים המחוזיים בלא רישום ופיקוח על מספר התיקים שהועברו ועל תוכן המשלוחים. יחד עם התיקים הועברו מסמכים בלתי מתוקנים, שנצטברו במשך תקופה של שנה וחצי עד שלוש שנים; עד סוף שנת 1966 לא תיוקו המסמכים ועודם מאוחסנים בנפרד.

— לא הוכן מקום לאחסונם של התיקים במחלקה לשירותי רישוי בחולון לפני העברתם, והם מונחים במרתף הבניין שבו משוכנים גם שירותי המיכון, במקום, שלא נועד לכך מלכתחילה, חלקם בארונות ועל גבי מדפים וחלקם על הרצפה. סידורי הבטחון מפני נזקים, העלולים להיגרם מחמת שריפה או שטפון, אינם נאותים.

במצב זה אין התיקיון יכול למלא את ייעודו ולשמש מקור מוסמך לנתונים מלאים ומעודכנים והכרטיס המתנהל בשיטה ידנית במשרדי הרישוי המחוזיים, עוד מהימים שקדמו למיכון, משמש גם עתה מקור יחיד לנתונים אלה. לא תמיד יכול כרטיס זה להיות תחליף למסמכים מקוריים.

משרד התחבורה הודיע, שביקש, שיוקצבו לו לשנת 1967/68 כספים לתכנון מבנה חדש לצורכי המיכון והתיקיון. משרד מבקר המדינה הצביע על כך, שיש לבדוק ולקבוע בהקדם האפשרי — ובוודאי לפני תכנון מבנה חדש למחלקה לשירותי רישוי — אם לא ניתן לוותר על התיקיון תוך הנהגת שיטות מתקדמות, כגון השימוש במיקרופילם או ריכוז נתונים על גבי כרטיסים.

שירותים לגופים רשמיים

על סמך כרטסותיו מספק משרד התחבורה נתונים על כלי רכב ונהגים לגופים רשמיים, הזקוקים לנתונים אלה לצורך מילוי תפקידיהם השונים. הגופים הם: משטרת ישראל, אגף מס הכנסה ומס רכוש שבמשרד האוצר, מערכת הבטחון, משרד הפנים, רשות השידור, עיריית תל אביב, עיריית חיפה, המועצה הלאומית למניעת תאונות, המוסד לביטוח לאומי והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, והם משלמים למשרד התחבורה בעד שירותיו אלה סכומים, הנעים בין 2,300 ל-13,500 ל"י לשנה, בהתאם להיקף השירות. בסך הכל גבה המשרד בעד שירותיו בשנת 1965/66 78,000 ל"י.

— הבדיקה אצל כמה מהגופים העלתה, שיש פיגורים ואי-דיוקים רבים בחומר המסופק להם; דבר שהפחית מערכה של האינפורמציה ובערך השירות שנותן להם המשרד (ראה

לעיל עמ' 477). כן העלתה הבדיקה, שההסדרים בין המשרד לבין הלקוחות ממילא לא היה בהם כדי להבטיח קבלת אינפורמציה שלמה ומעודכנת. להלן פרטים:

1. הביקורת בעיריית תל אביב העלתה, שהעירייה הסתפקה בהזמנת עותק כרטסת המכוניות הפרטיות, האופנועים והג'יפים בלבד. במקרים של בירורים, שנגעו לרכב מסוג אחר, היה צורך לשגר פקחים לקבלת נתונים מהמחלקה לשירותי הרישוי. לא נקבעו הסדרים גם לגבי דרך העברת החומר השוטף מהמשרד לעירייה, וזה נעשה מזמן לזמן — כשנודמנו עובדי העירייה למחלקה.

פקחי עיריית תל אביב עורכים בכל חודש כ-5,000 דו"חות חנייה, כמחצית מבעלי הרכב הנוגעים בדבר בוחרים בביררת הקנס על פי דו"חות אלה. לגבי השאר יש צורך בטיפול נוסף, והיינו במשלוח דרישה לתשלום הקנס ובעקבותיה תביעה משפטית במקרה של אי היענות. לפי רישומי העירייה נקבע, כי בשנת 1964/65 נפתחו 37,741 תיקים בבית המשפט העירוני והיה צורך לבטל 2,351 מהם, כתוצאה משינוי בעלות. בשנת 1965/66 נפתחו 30,992 תיקים ובוטלו 1,698 מהטעם האמור. ביטולים אלה הם במידה רבה תוצאה של הפיגורים בהעברת החומר ובעדכנו, הן מטעם משרד התחבורה הן מטעם העירייה (ראה לעיל עמ' 477).

עיריית חיפה הזמינה וקיבלה כרטסת שלמה, אולם גם כאן חלו פיגורים במשלוח החומר ובעדכנו, הן מטעם משרד התחבורה והן מטעם העירייה.

בגלל הליקויים הרבים במתן השירות הוחלט, לאחר דיונים שהתנהלו בין עיריית תל אביב לבין משרד התחבורה, החל בספטמבר 1966, לוותר כליל על מסירה וניהול של כרטסת בעיריית תל אביב ולעבור לשיטה של שיגור שאילתות לכרטסת המרכזית של משרד התחבורה לבירור פרטי הבעלות על הרכב, כל אימת שיהיו פרטים אלה דרושים לעירייה.

לדעת הביקורת, רצוי היה להנהיג שיטה זו לגבי כל הרשויות המקומיות הזקוקות לנתונים אלה וכן לגבי הגופים האחרים, הנזקקים להם אחת לשנה במרוכז, בעיקר משרד הפנים והמוסד לביטוח לאומי. שיטה זו עשויה למנוע את כל הפיגורים והשגיאות הנובעות מהטיפול הכפול בעותקי הכרטסת ולחסוך כוח אדם והוצאות.

2. באמצע 1965 קנתה משטרת ישראל כרטסת רכב שלמה ממשרד התחבורה והסכימה עם משרד זה על עדכונה החודשי. העדכונים הועברו למשטרה בפיגור, לדוגמה: ביום 5 ביוני 1966 הועברו למשטרת ישראל 7,423 כרטיסי כלי רכב חדשים, וצוין בהם שהם מתייחסים למארס ולאפריל. למעשה התייחסו רק 2,965 כרטיסים לחודשים אלה; 3,692 כרטיסים התייחסו לינואר ולפברואר 1966 ואילו 766 כרטיסים — לחודשים אפריל — דצמבר 1965.

— תוך טיפול בהגשת תביעות משפטיות נגד בעלי רכב נתגלו אי-דיוקים רבים בכרטסת: כלי רכב, שלא היה להם כרטיס; כרטיסים, שבהם חסרו פרטים שונים; כרטיסים ללא ציון שינוי בעלות כשחל שינוי כזה, ועוד שיבושים שונים. לדוגמה: רשימה, שנמסרה למשטרה על 3,396 מכוניות חדשות, שצורפו לכרטסת באפריל 1966, כללה למעשה רק 583 מכוניות חדשות ואילו יתר 2,813 הכרטיסים היו משובשים; אירעו גם מקרים בהם נמצאו מספר כרטיסים עם נתונים שונים לאותה מכונית. שגיאות כאלה ניתן לגלות רק על ידי תכנון של ביקורת נאותה.

עקב שירות לקוי זה עברה המשטרה באפריל 1966 לעיבוד הנתונים במחשב בלשכת שירות של חברה פרטית. תוך שימוש במחשב זה נתגלו שוב שיבושים מרובים בכרטיסים,

שנתקבלו ממשרד התחבורה: כרטיסים כפולים, כרטיסים, שהתייחסו לרכב חדש בעוד שלמעשה לא היה הרכב חדש, ועוד שיבושים רבים במספרי כלי הרכב. לדוגמה: ביום 28.5.1966 העבירה המשטרה במחשב הודעות שנתקבלו ממשרד התחבורה לגבי כלי רכב חדשים ושינויי בעלות. מתוך 2,925 כלי רכב לא קלט המחשב 695 מכוניות, משום שדווח על מכונית חדשה, ואילו המכונית כבר הייתה רשומה; או שנתקבל דו"ח על שינוי בעלות, ואילו נתוני המכונית עצמה כלל לא הופיעו ברשימות המשטרה.

כרסטת עברייני תנועה

בשנת 1965 פיתחה המשטרה כרסטת מנוקבת לעברייני התנועה, שבעזרתה ניתן להתחקות אחר נהגים מועדים כדי לדעת בעת תביעתו של נהג לדין בגין עבירת תנועה, מה היו עבירות התנועה הקודמות שלו. כרסטת זו כוללת נתונים על עבירות, שנעשו מאז 1.4.1961 ואף עבירות תנועה חמורות, שקדמו לתאריך זה. משרד התחבורה קיבל מהמשטרה העתק מכרסטת מנוקבת זו, וחדש חודש גם עדכונים.

— בכרסטת היסוד המתנהלת במשטרה אינן נרשמות עבירות, שלגביהן קיימת ברירת קנס. כתוצאה מכך אין עברייני תנועה, המעדיפים לשלם קנס, כלולים בכרסטת זו, גם אם עברו עבירות רבות; לעומת זאת מצויים בכרסטת העבריינים אותם נהגים, שעברו אותו סוג של עבירות, אולם לא ניצלו משום מה את ברירת הקנס. כיוון שמבחינת המעקב אחר התנהגותו של הנהג אין הבדל אם בחר בקנס או שנוקז לערכאות, כדאי היה לקבוע, אלו סוגי עבירות ראויים להירשם בכרסטת; ואם הייתה העבירה מהסוג שהוחלט לרשמו — לדאוג לכך, שתירשם בכרסטת גם אם בחר הנהג בקנס או שהעדיף לעמוד לדין.

— עותק הכרסטת המתנהל במשרד התחבורה אינו מדויק, כיוון שרשומים בו רק פסקי הדין של הערכאה הראשונה ולא תיקונים וזיכויים בפסקי דין אלה, שנעשו בערכאה השנייה; נתונים אלה רשומים בכרסטת המשטרה.

כרסטת עברייני התנועה שבמשרד התחבורה מיועדת בעיקר למטרות מחקר, ואילו הפעולות, שנוקט משרד התחבורה בעקבות שלילת רשיון, נעשות לרוב על פי ההודעות מהמשטרה. מתעוררת השאלה אם בכלל יש צורך בכרסטת זו ליד כרסטת המשטרה.

ביוני 1966 הוקמה ועדה בין-משרדית, ועליה הוטל לקבוע את מטרות החזקתה של כרסטת עברייני התנועה במשרד התחבורה ואת דרכי השימוש בה.

עוד בעת הנהגת המיכון הקונבנציונלי נסתמנה מגמה, שהיחידה הממוכנת במשרד התחבורה תשמש כמרכז אינפורמציה לכל יחידות הממשלה בכל הנוגע לכלי רכב ולנהגים. משהתברר, שרבים הליקויים בהפעלתו של המיכון הקונבנציונלי ושהמשרד כבר עבר לעיבוד הנתונים במחשב (ראה להלן), החליטה ועדת האוטומציה למנות ועדת משנה לבדיקת עניין הקמתו של מרכז אינפורמציה זה.

אם יוחלט — עקב בדיקות הוועדה — שאכן יש לקבוע מקומו של מרכז מסוג זה במשרד התחבורה, עשוי הדבר לחסל כפילויות בפעולות מינהליות ביחידות הממלכתיות האחרות בתחום זה. תנאי מוקדם לביצועה של תכנית זו הוא, שסדרי המיכון במשרד התחבורה יבטיחו דיוק הנתונים והספקתם במהירות הדרושה ליחידות האחרות — דבר שלא הובטח עד כה.

המעבר ממיכון קונבנציונאלי למחשב

שנה אחת לאחר הפעלת המיכון הקונבנציונאלי החליט משרד התחבורה לעבור לעיבוד נתונים בעזרת מחשב. הדבר נעשה שוב על סמך המלצת המכון לפריון העבודה והייצור,

ואחד הנימוקים העיקריים להסבה זו היה, שעל משרד התחבורה הוטלה גם גבייתו של מס רכוש על רכב.

— ההחלטה בדבר ההעברה למחשב נפלה בספטמבר 1965, בלי שקדם לה חקר ישימות, שיקבע את מטרות הפעולה, היקפה ודרכי ביצועה. באוקטובר 1965 נתבקש אישור אגף התקציבים וועדת האוטומציה לשכירת מחשב, שנחשב כבר אז למיושן, ושכירתו נתבקשה, כיוון שהיה המחשב היחיד, שניתן לקבלו תוך תקופה קצרה. לאחר דחיית הבקשה בשלב הראשון בנובמבר 1965 אישרה ועדת האוטומציה בינואר 1966, בדיעבד, את שכירת המחשב. בנימוקי דחיית הבקשה של ועדת האוטומציה מנובמבר 1965 נאמר, שהחומר לא הוכן כראוי ואינו יכול לשמש בסיס לדיון, ונתבקשו הדברים דלהלן:

(א) חקר ישימות של הסבה במערכת כרטיסי ניקוב למחשב עם סרטים מגנטיים והשוואה בין ההוצאה הכספית על השיטה הנוכחית לבין ההוצאה בשיטה המוצעת;

(ב) תיאור המערכת המוצעת, לרבות הקשר עם גופים אחרים, המשתמשים בנתונים;

(ג) עומסים צפויים לפי שנים;

(ד) פירוט שלבים ולוח זמנים של תכנון ופעולה;

(ה) השיקולים בעד וגד פתרונות אפשריים אחרים.

חומר זה לא הוכן בעת הדיונים ואף לא לאחר מכן.

— ביוני 1966 הופעל המחשב במשרד התחבורה, בלי שנעשו פעולות ההכנה המקובלות במקרים כאלה: ניתוח מערכות הזרמת האינפורמציה, הרצה מקבילה והדרכת העובדים המזרימים את הנתונים למחשב. המחשב מופעל על ידי צוות העובדים הקיים, שהוכשר להפעלתו, כשיועצי המכון מקדישים מפעם לפעם מזמנם לייעוץ ולהכוונת הפעולות. לא הוכשר ולא הועסק במשרד התחבורה עובד, שיוכל לתכנן ולנהל את העבודה בתוך המשרד, בלא להזדקק ליועצים מבחוץ.

בעת הביקורת, שנערכה סמוך להעברה ממיכון קונבנציונאלי למחשב, עדיין לא ניתן לעמוד על תוצאות הפעלתו של המחשב. בכל אופן יש לציין, שתודות למחשב שופר חלק מהעבודה לעומת המיכון הקונבנציונאלי, אולם חלק אחר מן התהליכים, ביניהם תהליכים לקויים כגון חידוש רשיון רכב בעל מגווע דיזל (ראה להלן — כספים ובקרה), הועתקו ללא שינוי.

הסבתם של תהליכים מינהליים למחשב צריך שיעשה על פי כללים מקצועיים ברורים וידועים, שאין לפסוח עליהם. לדעת הביקורת לא היה מן הנכון לעבור בחפזן לעבודה במחשב. נכון יותר היה, אילו הוכנה ההסבה ביסודיות. גביית מס רכוש יכולה הייתה להיעשות גם להבא בדרכים הרגילות, כשהיא נעזרת במקרה הצורך בלשכת שירות של חברה פרטית.

המשרד הודיע, שהמחשב הופעל זמנית, עד לאישור רכישתו של מחשב גדול ומשוכלל יותר, המיועד להפעלה בעוד שנתיים. בחודש יוני 1966 מונתה ועדה מיוחדת, מטעם ועדת האוטומציה, לבדיקת בעיות מינהל ורישוי הרכב והנהגים בהיקף ארצי. החלטותיה של ועדה זו יובאו לאישורה של ועדת האוטומציה.

1. מאז הנהגת המיכון מועברים רובם המכריע של התשלומים, הקשורים באגרות רשיונות הנהיגה וכמחצית התשלומים, הקשורים באגרות רכב על פי טופסי המיכון, לאוצר המדינה באמצעות בנק הדואר ובנקים פרטיים; גם חלק מהתשלומים על פי טפסים שהוכנו ביד מועברים לאוצר המדינה דרך הבנקים. האגרות, הקשורות בשינוי בעלות הרכב, ואגרות אחרות, הקשורות במבחני נהיגה, ופעולות מינהל שונות משתלמות במשרדי הרישוי המחוזיים ואגף הרישוי מעביר אותם לאוצר המדינה. טופסי תשלום בעד אגרת רשיון הנהיגה ורשיון הרכב מחולקים לשניים: חלק אחד, המשמש רשיון לאחר תשלום האגרה, וחלק שני, שהבנקים מעבירים להנהלת החשבונות של המחלקה לשירותי רישוי, בצירוף דפי ריכוז הכספים, שגבו הבנקים הפרטיים ובנק הדואר, הכספים עצמם מועברים לחשבון אגף הרישוי בבנק הדואר. בנק הדואר מעביר את הכספים שהוא גבה, יחד עם כספים אלה, לאוצר המדינה.

לדעת הביקורת, אמצעי הבקרה על גביית התשלומים על ידי הבנקים אינם מספיקים. חידושם של רשיונות נעשה בשתי דרכים: שילם בעל הרשיון את האגרה בשנה הקודמת באמצעות בנק, ונרשם התשלום במשרד הרישוי — יקבל בעל הרשיון, בשנה שלאחריה, הודעה, שהוכנה במיכון, לביתו; לא היה במשרד הרישוי כל רישום המעיד, שבעל הרשיון שילם את האגרה בשנה הקודמת לא יקבל בעל הרשיון הודעה לביתו ועליו לפנות ביוזמתו הוא, למשרד הרישוי המחוזי. נקבעו מקרים רבים, בהם מצויה הייתה בידי הנהג, הפונה למשרד רישוי מחוזי, הוכחה, שאמנם שילם את האגרה בשנה הקודמת — ואף על פי כן לא קיבל הודעה לביתו. במקרים אלה אין משרד התחבורה נוהג לבדוק, על שום מה לא נשלחה ההודעה לביתו, לאמור, אם אירע הדבר עקב תקלה בתהליכי המיכון או עקב תקלה בהעברת הכספים ליעדם.

— הבנקים נוהגים להעביר העתק מדף החשבון, המתנהל אצלם לגביות אלו, למחלקה לשירותי רישוי. לא נערכה התאמה בין הנתונים שבדפי החשבונות לבין הרישומים שבהנהלת החשבונות של המחלקה או של האגף.

בעלי רכב מונע בדיוול, שמספרם מגיע לכ-20,000, רשאים, מפאת גובה האגרה השנתית החלה על רכב מסוג זה, לפרוע את האגרה בארבעה תשלומים רבע שנתיים. כדי ליהנות מהסדר זה על בעל הרכב לסור למשרד הרישוי ולקבל שם ארבעה שוברי תשלום. לגבי תשלומים אלה אין בעל הרכב יכול להשתמש בטופס, שהומצא לביתו על ידי המיכון. נוהג חלוקתם של שוברי התשלום הרבע-שנתיים שונה בכל מחוז: בתל אביב מוסרים למבקש את ארבעת הטפסים ביחד, בירושלים ובחיפה חייב המבקש לפנות למשרד הרישוי ארבע פעמים בשנה כדי לקבל בכל פעם טופס אחד לתשלום רבע-שנתי.

מספר התשלומים מסוג זה הוא כ-80,000 לשנה, וזוהי הסיבה העיקרית לכך שכמחצית התשלומים בעד כלל אגרות הרכב משתלמים עוד על פי שוברים שמכינים ביד.

— העבודה הידנית הרבה, הכרוכה בהכנת שוברים אלה, גורמת גם שגיאות מרובות. בעת בדיקת מדגם, שנערכה על הגביות במחוז תל אביב בלבד, נקבע, שיום נפלו כ-60 טעויות ברישום הפרטים בשוברים.

— בעל רכב מונע בדיוול מקבל זיכוי במיכון בעד התשלום, אם שילם את שובר התשלום מס' 4. לפי שיטה זו קיימת האפשרות, שמבחינת המיכון יצוין, כאילו שילם בעל הרכב את כל ארבעת התשלומים — גם אם לא שילם את שלושת התשלומים הקודמים. אמנם מצויות הוראות המחייבות את עורכי הבדיקה השנתית לרכב לוודא אם אמנם שולמו

כל התשלומים המגיעים בעד הרכב, אולם לא תמיד נעשה הדבר. בדיקה, שערך משרד מבקר המדינה לגבי תשלומים בעד 23 כלי רכב מונעים במונע דיול, העלתה, שחסרו דו"חות על שמונה מתוך 92 תשלומים.

לוא תוכננה שיטת התשלומים הרבע-שנתיים מלכתחילה בדרך של מיכון ולוא תוכננה בד בבד עמה — וכחלק ממנה — גם שיטת בקרה נאותה, ניתן היה לחסוך עבודה ולמנוע שגיאות.

משרד התחבורה הודיע, שהונהגו סדרים אחידים למתן התלושים אחת לשלושה חודשים לתקופת ביניים. להבא יישלחו הודעות ממוכנות מראש לתשלומים התלת-חודשיים לאחר קבלת ההודעה בדבר התשלום האחרון מן השנה הקודמת, ואילו משרדי הרישוי המחוזיים יכינו שוברים ביד רק אם יחולו שינויים בבעלות הרכב. עוד הודיע המשרד, ששיטות הבקרה על גביית האגרה בשלמותה שופרו עם קביעת תהליך בקרה אוטומטי באמצעות מחשב על רציפות התשלומים הרבע-שנתיים.

2. תפקיד חשוב נוסף של המחלקה לשירותי רישוי הוא ריכוז הנתונים על גביית האגרות והדיווח על כך להנהלת החשבונות של המשרד. יום יום מכינה המחלקה, במיכון, דו"ח על התשלומים, שנתקבלו מהבנקים השונים. עם תום החודש נערך דו"ח חודשי על הגביות. הדו"ח היומי והחודשי מופץ למחוזות, והוא מכיל פרטים בדבר תשלום בעד כל רישיון בנפרד ומשמש למחוזות בסיס לבירורים עם האזרחים.

— משרד מבקר המדינה עמד על כך, שתשלומים שעליהם דווח בדו"ח היומי לא צוינו, לאחר מכן, בדו"ח החודשי, ושלא נערכה התאמה בין שני הדו"חות. כתוצאה ממצב זה לא יכול מנהל החשבונות של המחלקה לסמוך על הדו"חות והכין, בשיטה ידנית, ריכוזים חודשיים של הגביות על פי דפי הריכוז שהבנקים המציאו לו. כיוון שכך אין התאמה בין הדו"ח החודשי, שמכין מנהל החשבונות באורח ידני, לבין הדו"ח החודשי של המיכון. גם בין שני דו"חות אלה אינה נעשית השוואה כדי לגלות שגיאות בכרטסת ולהביא לתיקונן.

— הדיווח על תשלומי אגרות כלי הרכב מציין, בכל מקרה, את סכום האגרה, ששולמה בעד הרכב, את הסכום ששולם בעד בול בטחון ואת הסכום ששולם בעד מס רכוש. לעתים קרובות אין צירופם של סכומים אלה מתאזן עם הסך-הכל, הנקוב אף הוא על גבי אותו טופס — והסיבות לכך, הכנתם של השוברים הרבע-שנתיים ביד. שיטת המיכון הקיימת — אף זאת של המחשב — אינה מאפשרת לברר, איזה מן השוברים הרבים הנקובים ברשימה הוא מקור הטעות; לפיכך נאלץ מנהל החשבונות לבדוק את דיווח המחשב על פי השוברים אחד אחד כדי לאתר את השגיאות; הדבר קורה כמעט מדי יום ביומו.

הדיווח הממוכן מייצג רק חלק מההכנסות מגביית אגרות הרכב והנהיגה: יש אגרות, שאותן משלמים כאמור, בעלי הרשיונות, במשרדי הרישוי המחוזיים. משרדי הרישוי מדווחים על הכנסות אלו להנהלת המשרד שלא באמצעות המחלקה, וההכנסות אינן משתקפות בדו"חות המיכון. הריכוזים וההתאמות על סך כל הגבייה, הנערכים בהנהלת החשבונות של המשרד, נעשים בשיטה ידנית, על סמך הדו"חות הידניים של מנהל החשבונות של המחלקה ועל סמך הדיווח ממשרדי הרישוי המחוזיים.

לדעת הביקורת ניתן היה על ידי תכנון מתאים של השיטה — תוך ניצול אפשרויות המיכון — לחסוך בעבודה ידנית וליצור בדרך זו כלי בקרה, שיהא בו כדי להבטיח יתר דיוק בנתונים.

— משרד מבקר המדינה העיר, שהשמירה על טופסי הרשיונות הריקים אינה עונה על דרישות הבטיחות. בהתחשב בנזק הניכר העלול להיגרם על ידי שימוש לרעה בטפסים, היה על המשרד להקפיד על שמירתם המעולה של טופסי רשיונות הנהיגה הן הממוכנים, הן אלה המשמשים לרשיונות זמניים. עוד יש לערוך מזמן לזמן — בדיקת מדגם של רשיונות הנהיגה שניתנו תוך השוואתם למסמכים המצויים בתיקי הנהגים.

*

הצורך במיכון העבודה במשרדי הרישוי ובמתן אפשרות לציבור לשלם את האגרות בבנקים — לעומת השיטות שהיו נהוגות קודם לכן — אינו מוטל בספק. הנהגת השיטות החדשות הקלה על האזרחים ועל המשרד גם יחד. אולם ממצאי הביקורת מצביעים על כך שהשינויים היסודיים, הכרוכים במעבר משיטה אחת לחברתה, נעשו ללא פעולות הכנה מספיקות, ודבר זה גרם ליקויים בביצוע פעולות המיכון וטרדות מרובות. במצב הנוכחי אף לא נוצלו אפשרויות המיכון במלואן, והמטרה של דרגת דיוק גבוהה בכרטסת הבסיסית, שרק היא יכולה לחסוך נטל כבד של עבודה מיותרת ממשרד התחבורה ומהציבור, לא הושגה.

עתה, כשמשרד התחבורה ניגש להפעלת מחשב קבוע יש, לדעת הביקורת, לעמוד בתוקף על ביצוע דרישותיה של ועדת האוטומציה, לקבוע במפורט את מטרות הפעולה בעתיד ואת היקפה ולתכנן אותה באורח שיטתי, בסיועם של מומחים לעיבוד נתונים, ואף להכשיר בתוך משרד התחבורה מומחים לניהול הפעולה. לא יהיה רצוי להנהיג שינויים מרחיקי לכת בהיקף הפעולות הנעשות עתה ובסוגיהן, כל עוד לא נתקבלו החלטות בעניינים אלה, וכל עוד לא תוקנו הליקויים בפעולות המערכות הבסיסיות הקיימות. במקביל לעיבוד הנתונים ורישומם בצורה ממוכנת, מן הראוי להקדיש יתר תשומת לב לתכנון התיקיון וניהולו בהתאם למטרות הרישוי, תוך הנהגת שיטות מתקדמות לניהול ארכיונים.

הפיקוח על ייצור חלקי למכוניות

משרד התחבורה מקיים פיקוח על ייצור חלקי למכוניות בארץ. מטרת הפיקוח היא להבטיח ייצור חלקי חילוף באיכות נאותה ובמחירים סבירים ולמנוע שיווק תוצרת ירודה העלולה לגרום תקלות ברכב. גם הצלחת המכונית המורכבת בישראל, שלייצורה משמשים במידה ניכרת חלקי חילוף מתוצרת הארץ, והמאמצים הנעשים לייצא חלקי חילוף תלויים במידה לא קטנה בטיבם.

הפיקוח מבוצע במשרד על ידי המחלקה הטכנית-מסחרית. המחלקה מוציאה רשיונות למפעלים, העוסקים בייצור חלקי חילוף, מפקחת באופן שוטף על פעולותיהם, ומאשרת רשיונות ליבואם כרשות מוסמכת.

בדו"ח שנתי 15 (עמ' 473—478) הובאו ממצאים בדבר פיקוח משרד התחבורה על יבוא וייצור של חלקי חילוף למכוניות. המגמה לפיתוח הענף של ייצור חלקי חילוף בארץ מצדיקה לתת למפעלים המקומיים הגנה אדמיניסטרטיבית מיבוא מתחרה, בתנאי שתוצרתם מתאימה באיכותה ובמחירה לצרכים. אם הייצור המקומי אינו עונה על צורכי השוק

בכמות, באיכות או במחיר התוצרת, יש לייבא את הפריטים הדרושים. הממשלה עושה מאמצים רבים כדי להמריץ את הצרכן המקומי לקנות חלקי חילוף מתוצרת הארץ. אחד התפקידים הקשים המוטלים עליה בתחום זה הוא לחזק בציבור את האימון שבכספו הוא אמנם רוכש מוצרים, שמבחינת הבטיחות, תקינות ההפעלה ואורך החיים מתאימים לדרישות המוסדות המוסמכים. בתחום הפיקוח של משק חלקי החילוף עוד נשאר הרבה לעשות כדי להתקרב למטרה זו ביתר יעילות.

בעקבות הממצאים שהועלו בדו"ח 15 צוין בסיכומיה והמלצותיה של ועדת הכספים, כפי שאושרו על ידי מליאת הכנסת * : "משרד התחבורה לא נקט באמצעים הדרושים וההכרחיים כדי להבטיח טיב הייצור של חלקי חילוף למכוניות. המפעלים חויבו להתקשר עם מכון התקנים הישראלי או עם הטכניון בחיפה; ארגון היצרנים לא פעל בהתאם לחובה זו. על אף שבידי המשרד אמצעים חוקיים ומינהליים, שבעזרתם ניתן לשמור על רמת הייצור, החליט המשרד לא להפעיל את הסמכויות, בלי שוועדת הכספים קיבלה הסבר סביר, והסתפק בתפקיד פסיבי על ידי אי הוצאת רשיונות לייצור למפעלים אלה. התוצאה הייתה, שהמפעלים המשיכו בדרך כלל לייצר בלי שיהיו בידם רשיונות, ללא השגחה בכלל, דבר הטומן בחובו סיכון נוסף לחיי אדם ופגיעה נוספת בבטיחות בדרכים".

בדין וחשבון מיואר 1966 על ביצוע הצעות ועדת הכספים הצביע שר האוצר, בין היתר, על הצעדים הבאים, שנקט משרד התחבורה בעקבות הדו"ח השנתי 15 של מבקר המדינה: מתן הוראה להגיש תביעות משפטיות נגד כל יצרן המייצר חלקי חילוף ללא רשיון; הפעלת מרכז בקרה על יד מכון התקנים לשם פיקוח על מפעלים; פרסום הודעות לציבור, שיביאו לידיעת המשרד כל מקרה של מכירת חלקי חילוף במחירים מופרזים.

נוכח הממצאים בדו"ח שנתי 15 והמלצות ועדת הכספים ובשים לב לחשיבות הנושא חודשה הביקורת בשנת 1966 והקיפה את פעולות המחלקה בדבר פיקוח על איכות המוצר ושיפורו. תשומת לב מיוחדת הוקדשה לבדיקת הטיפול בתלונות, שהוגשו למחלקה על ידי הקהל בנושא זה.

הבסיס החוקי

בעבר הושתתה פעולת המשרד על צו בדבר פיקוח מוצרי תעבורה משנת 1951 ועל צו בדבר מחירי חלקי חילוף של כלי רכב ממונעים משנת 1949 ועל התיקונים לשני צווים אלה.

ביום 4.2.1965, בתום הביקורת הקודמת, פורסם צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (ייצור וסחר במוצרי תעבורה), תשכ"ה—1965, שביטל את הצווים הקודמים, והרחיב את אפשרויות הפיקוח על איכות המוצר. לפי צו זה לא ייצר אדם מוצר תעבורה, אלא אם העביר דוגמת המוצר לבדיקת מכון התקנים או למי שאושר על ידי מכון התקנים וקיבל סימון או אישור או תעודה בדבר התאמתו של המוצר לתקן או בדבר תקינותו של המוצר; המפקח על התעבורה ראוי לפטור מוצר תעבורה מבדיקה זו ולקבוע במקומה הוראות אחרות.

בעוד שבצו משנת 1949 נקבעו הוראות מפורטות בדבר המחירים, שניתן לדרוש עבור חלקי חילוף מתוצרת מקומית, הרי הצו החדש מרשה באופן כללי למפקח על התעבורה לתת הוראות בדבר מחירים על פי חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, תשי"ח—1957.

* סיכומיה והמלצותיה של ועדת הכספים לדו"ח שנתי 15, עמ' 67 (ראה דו"ח שנתי 16, עמ' 708).

1. הייצור של חלקי חילוף בארץ נעשה ברוב במפעלים קטנים ובינוניים, לרבות בתי מלאכה ומוסכים, המייצרים סדרות קטנות של חלקי חילוף, פרט לצמיגים ומצברים המיוצרים בסדרות גדולות במפעלים גדולים. ייצור זה נהנה ברוב המקרים מהגנה אדמיניסטרטיבית בפני יבוא מתחרה. הייצור מותנה בקבלת רשיון ייצור מדי שנה בשנה מהמחלקה הטכנית-מסחרית שבמשרד התחבורה, אשר בדרך כלל מתנה את מתן הרשיון בכך, שהמפעל בודק את הייצור בעזרת ציוד לביקורת איכות. עוד מותנה מתן הרשיון בהתקשרות המפעל עם מעבדה, שתפקח על טיב הייצור.

מבין 167 מפעלים, שהיו בפיקוח המחלקה בסוף נובמבר 1966, 102 מפעלים או בתי מלאכה מייצרים חלקי חילוף ואביזרים למכוניות. בדיקת פעולות המחלקה העלתה:

— ל-25 מפעלים לא הוצא רשיון ייצור לשנת 1966, והם המשיכו לייצר; ל-8 מהם היה כתב הסכם עם מעבדה מוסמכת לבדיקת המוצר. בין המפעלים יש כאלה, המייצרים חלקי חילוף בטיחותיים, כגון תופים לבלמים, קצוות למוטות הגה, גלי הנעה וחלקי חילוף הדרושים יום לתיקון מכוניות, כגון סתמי ראש, מהבהבים ופנסים. 19 מפעלים אחרים יש להם רשיון ייצור, אולם אין להם כתב הסכם עם מעבדה מוסמכת. גם רבים ממפעלים אלו מייצרים חלקי חילוף בטיחותיים, כגון חישוקים למשאיות ולאוטובוסים, וחלקי חילוף בשימוש רב, כגון רדיאטורים ופנסי כיוון. נגד הייצרנים, שייצרו חלקי חילוף ללא רשיון, לא הוגשו תביעות משפטיות.

מבין המפעלים, אשר ייצרו ללא הסכם עם מעבדה, קיבלו 16 פטור מהמפקח על התעבורה מהצורך בהשגחה של מעבדה מוסמכת; המפעלים מייצרים בין היתר משגכים, רדיאטורים למכוניות, מתנעים ופנסי כיוון. לדברי המשרד, מספר מפעלים לא נכללו בהשגחה על איכות המוצר כיוון שהם מייצרים חלקי חילוף לא בטיחותיים ובגלל רב גוניות הייצור בהם בסדרות קטנות.

לדעת הביקורת, המספר הגדול יחסית של מפעלים, שעדיין מייצרים ללא רשיון או ללא השגחת טיב על ידי מעבדה, מצביע על כך, שלא חל שיפור מהותי בתחום הפיקוח על המוצר. שחרור מפעלים, אף אלה שאינם מייצרים חלקי חילוף בטיחותיים, מהשגחה בכלל פוגע בציבור הצרכנים הנאלץ לרכוש מוצרים המיוצרים בארץ ללא השגחת טיב כלשהי מטעם הממשלה. כל עוד ניתנת לייצור זה הגנה אדמיניסטרטיבית, וזו מגבילה את התחרות, על המשרד לפקח גם על טיב המוצרים על פי הסמכויות המורחבות שבידו. גם לגבי יצוא חלקי חילוף נודעת חשיבות לפיקוח על האיכות, כדי שיתרום לשמירה על רמת המוצר הישראלי המגיע לחוץ לארץ.

2. בהתאם לחוק התקנים, תשי"ג-1953, והתקנות שפורסמו על פיו, הוסמכו מכון התקנים והטכניון לבדוק טיבם של מוצרים. יצרן, המייצר מוצר על פי דרישות תקן, זכאי לפי ההסדרים, שנקבעו בחוק ובתקנות, לקבל היתר לסימון המוצר ב"תו תקן". בדן"ח שנתי 15 (עמ' 475) צוין, שמבין מאות הפריטים המיוצרים בארץ יוצרו רק 17 פריטים על פי תקן ישראלי; אחרים הם בפיקוח איכות של מכון התקנים, הנעשה באחת משתי צורות: "השגחה" ו"משטר בדיקות". המפעלים הנמצאים תחת "השגחה" רשאים לסמן את מוצריהם בסימון ב"השגחת מכון התקנים הישראלי". "משטר בדיקות" אין בו כדי להתיר ליצרן לסמן את המוצר מבחינת ההתייחסות לפיקוח. שיטות אלה הונהגו על ידי מכון התקנים מתוך רצון לקיים פיקוח על מפעלים רבים ככל האפשר ולוא גם פיקוח חלקי. מבקר המדינה (ראה דו"ח 15, עמ' 475) קבע, כי בעצם הנהגת השיטה של "השגחה", שהיא בניגוד לחוק, יש לראות ליקוי חמור. לפי שמו ויעודו של מכון התקנים זכאי

הציבור לראות בסימון המכון אישור להתאמת המוצרים לתקן ואסור להטעות את הציבור בעניין זה. ועדת הכספים קבעה בסיכומיה לדו"ח שנתי 15, כי הנהגת הסימון "בהשגחת המכון" עלולה להטעות את הציבור.

הנהלת מכון התקנים הודיעה למשרד מבקר המדינה בינואר 1967, כי בעקבות הביקורת ניתנה הוראה לחדול מחתימת "חווי השגחה" לגבי מוצרים, שקיים עליהם תקן ישראלי, ולהמיר בהדרגה "חווי השגחה", שנחתמו לגבי מוצרים כאלה בעבר, ל"חווי תקן". עם זאת נשאר בעינו הסדר הפיקוח לפי חווי השגחה ביחס למוצרים, שאין עליהם תקן. לפי נתונים, שריכוזה הביקורת מתיקי משרד התחבורה, עלה מספר המוצרים, שנקבע להם תקן ישראלי, מ-17 ל-24. רק 6 מבין 47 המפעלים, הקשורים למכון התקנים, רשאים לסמן את מוצריהם בתו תקן; יתרם נמצאים ב"השגחה" או ב"משטר בדיקות". אשר לסימון המוצרים הודיע המכון, כי חדל להפיץ את התווים "בהשגחת מכון התקנים" בין היצרנים פרט לשניים, שהם אינם מייצרים חלקי חילוף למכוניות.

3. כדי לשפר את טיב המוצר קבעה תחילה המחלקה, שמתן רשיון ייצור יותנה בקיום ציוד מתאים לביקורת איכות במפעלים עצמם. בדו"ח שנתי 15 (עמ' 477) נקבע, שברוב המקרים ויתרה המחלקה על דרישה זו: מבין 82 מפעלים, שייצרו או אביזרים וחלקי חילוף למכוניות, היה ציוד לביקורת איכות ברמה נאותה רק ב-26 מפעלים, ציוד ברמה בינונית ב-29 מפעלים, וב-27 מפעלים לא היה כלל ציוד לביקורת איכות.

— מאז חלה הרעה: מבין 102 מפעלים רק ל-44 מפעלים היה בסוף נובמבר 1966 ציוד לביקורת איכות ברמה כלשהי.

4. כאחת הדרכים לקידום שיפור טיב הייצור נדונה מוזמן הצעה להקים "מרכז בקרה" ליד מכון התקנים בשיתוף משרד התחבורה, משרד המסחר והתעשייה וארגון יצרני חלקי חילוף. משרד המסחר והתעשייה רואה את תפקיד המרכז בפיקוח שיטתי על תהליכי ביקורת האיכות אצל יצרני חלקי החילוף ומתן ייעוץ למען הנהגת שיטות ביקורת איכות משוכללות. לדעת המשרד האמור, המטרה היא להגיע בשלב יותר מאוחר להטלת אחריות ישירה לטיב המוצרים על המרכז. משרד התחבורה רואה את תפקידו של המרכז בפעילות יותר מצומצמת, היינו פיקוח והדרכה כלליים בלבד בלי להיכנס לפרטי הייצור בכל מפעל ומפעל. על פי הצעת משרד המסחר והתעשייה, שהוגשה לנוגעים בדבר ביום 31.5.1966, תהיה הוצאת המרכז לשנה כ-50 אלף ל"י, ויועסקו בו טכנאי בדרגה גבוהה ומהנדס בחצי משרה. מימון ההוצאה יתחלק לפי אותה הצעה בין משרד המסחר והתעשייה (15,000 ל"י), משרד התחבורה (15,000 ל"י) וארגון יצרני חלקי חילוף (20,000 ל"י). המרכז החל בפעולתו במסגרת מצומצמת.

חשיפת הייצור המקומי ליבוא מתחרה *

אחד האמצעים המינהליים שבידי המשרד להבטחת טיב הייצור הוא חשיפת הייצור המקומי ליבוא מתחרה, לאמור ביטול ההגנה האדמיניסטרטיבית הכוללת הניתנת למפעלים, אם טיב הייצור אינו עומד ברמה סבירה, המוצרים אינם נמכרים במחירים סבירים.

עד נובמבר 1966 נחשפו מוצרי תעבורה מועטים בלבד ליבוא מתחרה. בשנת 1966 דנה ועדת משנה של הוועדה המייעצת להגנה על תוצרת הארץ, הפועלת ליד משרד המסחר והתעשייה, בחשיפת יבוא חלפים למכוניות, והמליצה על חשיפת כ-70 פריטים ליבוא מתחרה. ביצוע פעולה זו נדחה על ידי המועצה העליונה להגנה על תוצרת הארץ. בנובמבר 1966 החליטה אותה ועדת משנה להמליץ על חשיפת כ-40 מחלקי החילוף.

* ראה דו"ח שנתי 16, עמ' 322.

הטיפול בתלונות

טיפול יעיל בתלונות, המוגשות על ידי צרכנים, הוא אמצעי חשוב בידי המשרד למעקב אחרי טיב הייצור ומכירת חלקי חילוף במחירים סבירים. בעקבות הביקורת פרסם המשרד פעמים מספר בעתונות מודעה לציבור הצרכנים, שהלה מתבקש להגיש תלונה למחלקה הטכנית מסחרית של משרד התחבורה, אם יש חשד להפקעת מחירים. כן עובד בעקבות הביקורת נוהל לטיפול בתלונות על טיב של חלקי חילוף. לגבי תלונות בדבר הפקעת מחירים לא עובד נוהל כזה.

בתיקים נמצאו 173 תלונות, שהוגשו מראשית 1964 עד סוף אוגוסט 1966. עיון ב-35 מתיקי התלונות העלה, שהמחלקה עשתה בדרך כלל מאמצים לבירור התלונות ולקביעת אחריות לפגם, עליו התלוננו הצרכנים; אולם ברוב המקרים לא ניתן היה לקבוע בוודאות, אם בפגם שהתגלה בחלק החילוף אשם היצרן או המוסך שהרכיב אותו. בכמה מקרים, כאשר נקבע על ידי בדיקה מעבדתית, שהפגם הוא בטיב המוצר, לא ננקטו צעדים נגד היצרן, והוא אף לא הוזהר בעניין זה. בשלושה מקרים התירה המחלקה יבוא מחוץ לארץ לאחר שהתברר, כי הפריט שיוצר בארץ היה ירוד. במקרה אחר הוצא צו בדבר הפסקת ייצור פריט בשל ייצורו בטיב ירוד.

בנוגע לתלונות בדבר חשד להפקעת מחירים עורכת המחלקה חישובים ומודיעה לציבור, אם המחיר שנגבה ממנו היה סביר, ודואגת להחזרת חלק מהסכום, ששילם הצרכן עבור הפריט, אם נתגלה שהמחיר היה בלתי סביר. בתיקים לא נמצאו פירוטי החישובים, שערכה המחלקה, ובהעדר נוהל גם לא נקבעו עקרונות בעניין זה.

הכשרת כוח אדם ימי

אגף הספנות במשרד התחבורה אחראי להכשרת צוערים לקצונה וקצינים בכל הדרגות לצי הסוחר. הצוערים מקבלים את הכשרתם בחברות הספנות, ומשעברו את תקופת הצוערות מקבלים הם את הכשרתם לתפקידי קצונה במסגרת המכון להכשרת ימאים בעכו. בחינות ההסמכה נערכות מטעם האגף. ההכשרה היא בכל מקצועות הימאות: סיפון, מכונאות ורדיו.

עוד בדו"ח שנתי 11 (עמ' 40) נקבע, שרשת החינוך וההדרכה, הקיימת להכשרת כוח אדם לצי הסוחר, אין בה כדי למלא את הדרישה הגוברת והולכת לימאים. חשיבות רבה נודעת להעסקתם של ישראלים בצי הסוחר הן מבחינת יציבות כוח האדם בענף זה והן מבחינת רמת התחזוקה של האניות. הביקורת הציעה להגביר את ההסברה והתעמולה, לגייס מועמדים למקצועות הימאות מקרב הנוער ולהרחיב רשת החינוך וההדרכה הימית תוך שיתוף בין מוסדות ממשלתיים לבין חברות הספנות הגדולות והרשויות המקומיות, המעוניינות בפיתוח הספנות. עוד הציעה הביקורת, שמשרד התחבורה ירכז את ההכשרה הימית ויפקח עליה תוך מגע ושיתוף פעולה עם משרדי הממשלה, חברות הספנות, האיגודים המקצועיים והעיריות המעוניינות.

בשנת 1961 הוזמן משרד התחבורה אצל מוסד הטכניון למחקר ופיתוח בע"מ סקר מקיף על עיצוב כוח אדם ימי בישראל. תוצאות הסקר הוגשו למשרד עד 1965 שלבים שלבים בצורת 11 דוחות על נושאים שונים. ממצאי הסקר העיקריים היו:

1. ריבוי המוסדות המכשירים ימאים; העדר תכנון, סירבול הפעולות, חוסר תיאום בין-מוסדי וחוסר ודאות בדבר אפקטיביות הפעולות המבוצעות; לא הוסקו מסקנות מן המשמעויות השונות של הפעילות הכוללת.

2. לא הייתה תכנית אב להכשרת ימאים, אנשי מקצוע, ועל כן ניבעה פער בין הביקוש לימאים ישראלים, שגבר עם התפתחותו המהירה של הצי, לבין מספר הימאים, שהציעו שירותם.

3. המוסדות הנוגעים בדבר לא פעלו במידה מספקת להחדרת תודעה ימית בקרב הנוער. המוסד הציע שורה של המלצות לשיפור המצב (בדבר המלצות ספציפיות בתחום הנדון, ראה להלן).

בחודשים מאי—אוקטובר 1966 נערכה ביקורת באגף הספנות במשרד התחבורה בדבר הכשרת צוערים וקצינים. הבדיקה נערכה בהנהלת משרד התחבורה, באגף הספנות — במיוחד במחלקה להכשרת ימאים — ובמכון להכשרה ימית של המשרד בעכו (בדבר ביקורת בבית הספר לקציני ים בעכו, ראה דו"ח זה עמ' 610).

הכשרת קציני ים — צוערות

גיוס

המחלקה מפרסמת דרך קבע מודעות בעיתונים, ברדיו ובבתי קולנוע כדי למשוך מועמדים לצוערות בצי הסוחר. החל בשנת 1966 פונה המחלקה במכתבים אישיים למשוחרי צה"ל על פי נתונים המתקבלים ממשרד הבטחון.

לדעת המשרד, מהצורך היה גם להעסיק עובד, שיתמסר לגיוס מועמדים תוך מגע אישי ושוטף עם קבוצות נוער וחיילים משתחררים. המחלקה מחפשת מועמד מתאים מזה שנים, ועד כה לא עלה הדבר בידיה.

מיון

— התנאים, שלפיהם מתקבלים חניכים לצוערות, נקבעו בתקנות הנמלים (ימאים), תש"ד—1960; להכשרה למחלקת סיפון יתקבלו על פי התקנות חניכים, בעלי השכלה של שתי כיתות תיכון ומצב בריאות תקין; למחלקת המכונאות נדרש גם סיום של שלוש שנות עבודה בבית מלאכה מאושר (ראה דו"ח שנתי 13, עמ' 293); מלבד הדרישות שבתקנות קבעה המחלקה נהלים המחייבים את המועמדים לעמוד בבחינות באנגלית ובמתמטיקה. כן הוסכם, שהטכניון יערוך למועמדים מבחנים פסיכוטכניים כדי לעמוד על מידת התאמתם למקצוע. הביקורת העלתה, שנתקבלו מועמדים, שלא ניגשו לבחינות. המחלקה לא הקפידה על כך, שכל המועמדים יגשו למבחנים פסיכוטכניים; במספר לא מועט של מקרים נתקבלו לצוערות מועמדים, שתוצאות המבחנים הפסיכוטכניים שלהם היו שליליות.

את החריגה מהנהלים הסביר משרד התחבורה במספר המצומצם של המועמדים, שביקשו להתקבל להכשרה. לדעת הביקורת, אין קבלתם של מועמדים לא מתאימים הדרך הנכונה להכשרת ימאים, במיוחד בשים לב להוצאה הרבה הכרוכה בהכשרת קצין ובממדי הנשירה.

הכשרה

1. הצוערים מקבלים את הכשרתם לפי שתי שיטות: בבית ספר שט (אנייה של צי הסוחר הישראלי, שבה בית ספר שט, ועם זה היא ממלאת משימותיה המסחריות הרגילות); כצוער יחידי באנייה. לפי שיטה של בית ספר שט על המועמד לקצונה במחלקת סיפון לקבל הכשרה בקורס בן שלושה חודשים על גבי אניה; בתום תקופה זו הוא משרת במשך שישה חודשים כצוער על אנייה; לאחר מכן לומד בבית ספר שט במשך 12 חודשים — משך ההכשרה כולה, 21 חודש. לאחר שעמד בבחינות, יוסמך לחובל שלישי.

הצוער היחידי משתתף בקורס בן שלושה חודשים על סיפון אנייה; אחר כך הוא משרת במשך 18 חודש כצוער על אנייה, ו-15 חודשים נוספים, על פי היתר שירות, כחובל שלישי. בתום התקופות האמורות עליו להשתתף בקורס בן 4 חודשים במכון להכשרה ימית בעכו; לאחר שיעמוד בבחינות יוסמך כחובל שלישי — משך הכשרתו הוא אפוא 40 חודש. הכשרתו של צוער במגמת מכוונאות נמשכת 12 חודש בבית ספר שט, ובתום התקופה רשאי הוא לגשת לבחינות להסמכה למכונאי שלישי. צוער יחידי משרת באנייה 12 חודש, ושישה חודשים נוספים על סמך היתר שירות כמכונאי רביעי; בתום 18 חודש עליו להשתתף בקורס בן חמישה חודשים במכון כדי לגשת לאחר מכן לבחינות הסמכה למכונאי שלישי — משך ההכשרה הוא 23 חודש.

— קיים הפרש זמן ניכר בין תקופות ההכשרה שלפי שתי השיטות. מחוסר בתי ספר שטים סובל הצוער, המקבל הכשרתו לפי השיטה של צוער יחידי מהארכה ניכרת של משך ההכשרה.

2. הסקר, שערך הטכניון, אף הוא עמד על כך, שהשיטה היותר טובה להכשרת צוערים היא במסגרת בתי ספר שטים, ודרושות לפחות 8 אניות להכשרת צוערים: 4 במגמת מכוונאות ו-4 במגמת סיפון. בשנים 1963—1966 ארגן המשרד 5 בתי ספר שטים: 3 במגמת מכוונאות ו-2 במגמת סיפון. להלן נתונים על הקורסים, שנערכו בבתי הספר, לפי נתונים של אגף הספנות.

הקורסים שנערכו בבתי הספר

אנית בית הספר	תאריך פתיחת הקורס	תאריך סיום הקורס	מספר המשתתפים	מספר הנושאים	מספר המוסמכים לקצונה	מספר המשרתים כקצינים בהיתר	מספר הנושאים כאחוז המשתתפים
במכוונאות							
מצדה	25.8.1963	10.9.1964	21	4	13	4	19.0
תמנע	23.2.1964	29.3.1965	20	7	12	1	35.0
בבר	7.5.1964	9.6.1965	16	4	9	3	25.0
מצדה	11.9.1964	26.10.1965	11	5	4	2	45.5
בבר	16.8.1965	9.8.1966	9	—	3	1	—
מצדה	1.2.1966	טרם הסתיים	19	3	—	—	—
תמנע	6.7.1966	טרם הסתיים	12	—	—	—	—
בסיפון							
אלון	28.7.1963	26.6.1964	22	1	18	3	4.5
אשל	31.3.1964	30.3.1965	21	2	14	5	9.5
אלון	1.9.1964	29.7.1965	16	9	1	6	56.2
אלון	7.3.1955	7.1.1966	6	3	2	1	50.0
אשל	29.8.1965	7.4.1966	19	4	—	—	21.0
אלון	10.10.1965	1.9.1966	11	—	8	—	—
אלון	23.3.1966	טרם הסתיים	9	—	—	—	—
אשל	24.7.1966	טרם הסתיים	7	—	—	—	—

מהטבלה מתברר :

מספר המשתתפים בקורס נע בין 6 ל-22 צוערים ; אניות, שבהן בתי ספר שטים, לא נוצלו כדבעי למטרה לימודית ; לדוגמה, באנייה חמנע לא נוהל בית ספר שט במשך שנה ורבע.

אחוז הנשירה נע מ-4.5% ל-56.2%.

3. במאוס 1966 שירתו 93 צוערים, שקיבלו הכשרתם כיחידים, באניות של תשע חברות ספנות. שנה לפני כן שירתו 81 צוערים באניות של 4 חברות ספנות. מתוך מדגם, שערך הטכניון בשנת 1964, נתברר, שרק 25% מהצוערים היחידים מגיעים בסופו של דבר לקצונה ; המספר המועט נובע בחלקו ממגבלות שבשיטת ההכשרה וכן מהליקויים דלעיל בדבר מיון צוערים.

בשנים 1960—1965 נתקבלו 490 מועמדים להכשרה כצוערי סיפון : 92 הוסמכו כקצינים ; 32 משרתים כקצינים בהיתר שירות ; 83 עודם מצויים בשלבי הכשרה שונים ; ו-292 נשרו בתקופת ההכשרה או נטשו את המקצוע. למגמת מכוונאות נתקבלו באותה התקופה 487 צוערים : 99 משרתים כקצינים ; 10 בהיתר שירות ; 125 עודם מקבלים הכשרה ; 253 נשרו או נטשו. מסתבר, שבשתי המגמות גם יחד מפסיקים למעלה ממחצית המועמדים את הכשרתם או נוטשים את המקצוע זמן קצר יחסית לאחר הסיום.

במחקר כלכלי, שהוכן על פי הזמנת משרד התחבורה בדבר העלות של הכשרת כוח אדם ימי מוסמך לצי הסוחר ושהוגש למשרד בנובמבר 1966, נקבעו הפרטים הבאים בדבר העלות לפי שיטת הצוערות : ההוצאות השוטפות על הכשרת צוער במגמת סיפון במסגרת בתי ספר שטים הן 9,000 ל"י, ו-13,000 ל"י כאשר ההוצאה מחושבת לפי המסיימים בלבד ; ההוצאות במגמת מכוונאות הן 8,000 ל"י, ולפי המסיימים העלות — 9,000 ל"י. ההוצאות על הכשרת קצינים יחידים במגמת סיפון הן 7,000 ל"י, ולפי המסיימים העלות היא 10,500 ל"י ; ההוצאות במגמת מכוונאות הן 5,000 ל"י, ולפי המסיימים העלות — 8,000 ל"י.

המשרד הודיע, שצומצם הפער הגדול בין שתי שיטות ההכשרה, וההכשרה לפי השיטה של צוער יחידי ניתנת על פיה רק בחלק מהתקופה.

4. בסקר, שערך הטכניון, נקבע, שמהתנאים העיקריים להבטחת הכשרתם של מועמדים לפי שיטת הצוערות קיים צוות קצינים קבוע ומאומן להדרכה והפעלת פיקוח על מהלך ההכשרה על ידי אגף הספנות. לגבי בתי הספר השטים קבעה הביקורת, שלכל בית ספר מנהל קבוע מקרב קציני האנייה ; יתר הקצינים, שעסקו בהדרכה, אינם קבועים וקיימת תחלופה גדולה ביניהם ; חלק מהמדריכים חסרים הכשרה פדגוגית. להכשרתם של צוערים יחידים במגמת סיפון אחראי החובל הראשון, ובמגמת מכוונאות — המכוואי הראשון.

הכשרת קצינים — המכון להכשרה ימית

המכון להכשרה ימית הוקם בשנת 1957 ; עד 1964 נוהל המכון במסגרת בית הספר לקציני ים בעכו, ובאותה שנה הועבר הניהול לידי המחלקה להכשרת ימאים. במכון 8 כיתות לימוד ומעבדות ; סגל המכון מונה 14 איש, מהם 11 מדריכים. המכון משמש מרכז השכלה יחידי, בארץ לקציני ים, ומטרתו להכשיר קצינים לצי הסוחר לכל דרגות החובלים והמכוונאים, קציני אלוטס ורדיו. לבחינות הסמכה לדרגות קצונה מעל לדרגות היסוד (חובל שלישי ומכוואי שלישי) יכול לגשת גם מי שלא הוכשר במכון.

בחינות מיון לבדיקת הרמה של המועמדים לקורסים השונים אינן נהוגות כלל, ולמעשה הוותק הימני, מצב הבריאות התקין, והמלצת רב החובל או המכונאי הראשי הם התנאים היחידים לשם התקבלות למכון. הטכניון קבע בסקר, שמהראוי היה למיין את המועמדים לקורסים לסוגיהם כדי להבטיח רמה מינימלית אחידה, שעליה ניתן יהיה לבסס את ההוראה.

— ההשתתפות בקורסים של המכון היא על פי יזמתו האישית של הימאי. לעתים נפתחים קורסים, שמספר המשתתפים בהם הוא מינימלי; במהלך הקורס, ואף לקראת סיומו, מתקבלים מועמדים נוספים; לעתים מתבטלים קורסים מחוסר מועמדים או מחמת מיעוט המשתתפים בהם.

— המועצה להסמכת ימאים מכינה באמצעות ועדות מקצועיות את הנושאים, שיש ללמד — לפי צרכיה של כל דרגת סמיכות בכל קורס. בנושאים אלו על המועמד להיבחן לצורך קבלת תעודת ההסמכה הממשלתית. על סמך נסיונו ובהתאמה לרשימת התלמידים קובע המכון בתכנית הלימודים שלו את מספר השעות שיש להקדיש לכל נושא. הבדיקה העלתה, שהמכון להכשרה ימית אינו מקפיד על הוראת החומר כפי שנקבע בתכנית הלימודים, והסטיות היו תכופות ניכרות: כמה נושאים לא לומדו כפי שנקבע בתכנית הלימודים; במקרים אחרים היה מספר שעות הלימוד קטן או גדול בהרבה מהנקבע בתכנית הלימודים.

— במכון סגל קבוע של אחד עשר מרצים, לרבות מנהל המכון. לפי ההסדרים הקיימים על המנהל ומרכז החוגים השונים להורות 12 שעות בשבוע. ועל המרצים 24 שעות. הבדיקה העלתה, שבכמה מקרים קטן במידה ניכרת מספר שעות ההוראה מהנקבע. לדעת הביקורת, רצוי לפעול ליתר ניצול של זמן הצוות הקבוע.

נוסף על סגל המרצים הקבוע מתקשר המכון גם עם מרצים מהחוץ. ניתן היה לצפות, שיהיו אלה מרצים רבי נסיון במקצועות הימאות ובעלי הכשרה פדגוגית. הביקורת העירה, שלגבי חלק מהמרצים אין הדבר כן.

— עם הגדלת הצוות הקבוע של המכון הוקטן התקציב למרצי חוץ מ-140,000 ל"י בשנת 1965/66 ל-40,000 ל"י בשנת 1966/67. עד לאוקטובר 1966 הסתכמו ההוצאות ב-41,563 ל"י. דבר זה הניע את מנהל המחלקה להכשרת ימאים לבקש ממנהל המכון להגיש תכנית עבודה חדשה, שתכלול צירופים וקיצורים של קורסים. כתוצאה מזה בוטלו קורסים מתוכננים: צוערים, בעלי נתונים מתאימים, שלא השתתפו בקורס לחובל שלישי, הועברו על אף זאת לקורס לחובל שני; צוערים, חסרי נתונים מתאימים, הופנו ללימוד יסודות המקצוע מחוץ למסגרת המכון.

תנאי הלימודים

הסקר של הטכניון המליץ על הוספת מבנים להוראה ולהדרכה, ומבנים לשירותים לתלמידים; הומלץ על הקמת מעבדות, מבני שירותים (מטבח, חדר אוכל, אולם ספרייה, חדרים לעבודה עצמית) ומעונות לתלמידים.

עד מועד סיום הביקורת הוקמו מעבדה לטלקומוניקציה, מעבדת מכ"ם ומעבדת ג'ירו. חמש כיתות נוספות הן בבנייה; מבני השירותים לא הוקמו; התלמידים אוכלים ולנים מחוץ למכון. בתכנית המשרד להקים בקרוב מסעדה לתלמידים במכון.

ההוצאות מפרטי התקציב, המשמשות בעיקר למימון הכשרת צוערים, הסתכמו בשנים 1961/62 — 1965/66 ב-2,240,000 ל"י בקירוב: כ-1,235,000 ל"י מתקציב משרד התחבורה והיתרה מתקציב משרד העבודה. הוצאות המכון להכשרה ימית הסתכמו בתקופה המקבילה בכ-830,000 ל"י, שבאו מתקציב משרד התחבורה ונוסף על זה בכ-340,000 ל"י, שבאו מתקציב הפיתוח; בשנים אלו לא נוצל התקציב במלואו — התקציב לשנת 1966/67 הוא 327,600 ל"י מתקציב הרגיל ו-240,000 ל"י מתקציב הפיתוח.

— הממשלה נושאת בכל ההוצאות על הצוערים בבתי הספר השטים וב-50% מן ההוצאות על צוערים יחידים. עוד בשנת 1962 העירה הביקורת, שלא נחתמו חוזים עם חברות הספנות בדבר תנאי ההשתתפות, היינו אילו פרטי הוצאות תכסה הממשלה ובאילו שיעורים. בהעדר חוזים נערכים מדי פעם דיונים על כיסוי סעיפי הוצאה שונים, למשל הוצאות ביטוח לאומי, מס מקביל, דמי מחלה של הצוערים והוצאות ייצוג של הקצינים העוסקים בהדרכה.

*

למשרד התחבורה אמנם אין שליטה מרעצ על מספר הקצינים שיוכשרו, כי הדבר תלוי במעוניינים במקצוע; לעומת זאת שולט הוא על רמת ההכשרה ועל קידומם של קצינים בדרגות הפיקוד.

ענף הספנות הוא אחד מענפי המשק החיוניים, ודרוש לו כוח אדם מתאים. בהתחשב בתכונות היסוד הנדרשות מן המועמד לצוערות ונוכח הנשירה הגדולה תוך כדי ההכשרה ולאחריה, חייבים הגופים הנוגעים בדבר בעשיית מאמץ להפניית מועמדים מתאימים רבים ככל האפשר למקצועות אלה שנה שנה, כדי שאפשר יהיה לבחור מביניהם את הטובים במיוחד במספר הדרוש, ולהכשירם לתפקידם תוך שמירה קפדנית על מילוי התנאים שנקבעו.

נמל תעופה לוד — חשבונות ופעולות עסקיות

ניהולו של נמל תעופה לוד הוא בידי מינהלת שדות התעופה, שהיא יחידה עצמאית במסגרת משרד התחבורה.

בחודשים אוקטובר ונובמבר 1966 ערך משרד מבקר המדינה בדיקה בהנהלת משרד התחבורה ובמינהלת שדות התעופה בדבר מידת התפתחותו של הנמל לקראת מפעל עסקי, והצעדים הארגוניים והמינהליים, שנקטה מינהלת שדות התעופה לקידום העניין; נבדקו גם הנהלת החשבונות ומינהל הכספים.

שטח הנמל

— עוד ב-1952 הובטח על ידי אגף נכסי המדינה במשרד האוצר שטח של כ-8,500 דונם לנמל תעופה לוד, אולם לא נערכו מסמכים על כך. אף לאחר הקמת מינהל מקרקעי ישראל בשנת 1960 לא נעשו הסכמים בנדון בין המינהל לבין משרד התחבורה. באוקטובר 1965 הוטל על מהנדס הנמל לקבוע את הגבולות ולבססם במסמכים; עד לסיום הביקורת

לא הושלמה פעולה זו. לדעת הביקורת, על מינהלת שדות התעופה לזרז את קביעת זכויותיה בקרקע על פי הסכמים מחייבים לקראת הדיונים המתנהלים כעת בדבר תכנית אב לפיתוח הנמל.

בשנים קודמות מסר מינהל מקרקעי ישראל חלקים ניכרים מהשטח, שהובטח לצורכי הנמל, לגופים אחרים — התעשייה האווירית ובית ספר טכני — ללא תיאום עם מינהלת שדות התעופה. גם בשנת 1966 נמסר לתעשייה האווירית ללא התיאום הדרוש שטח נוסף של כ-50 דונם. מינהל מקרקעי ישראל גם החכיר שטחים לחקלאים, בלא שהייתה למשרד התחבורה שליטה מספקת על תנאי החכירה מבחינת צורכי התפעול של נמל התעופה ומבחינת השיקולים של בטיחות הטיסה.

רישום הנכסים וניהולם

בשטח נמל התעופה מצויים כ-200 מבנים ומיתקנים, שערכם הכספי נאמד — בסקר שערך אגף התקציבים במשרד האוצר בשנת 1966 — ב-15 מליון ל"י לפי מחירי שנת 1964. בחלק מן הנכסים משתמשות מינהלת שדות התעופה ויחידות ממשלתיות אחרות ובחלק מהם חברות התעופה, הפועלות בנמל, ובראשן "אל-על"; החלק הנותר משמש גופים שונים, המספקים שירותים לנוסעים, למלוויהם ולמטענים. כמה מהמבנים הוקמו בכספים של המשתמשים בהם, אולם בהתאם לתנאים שבחוזי השכירות רשומים הם על שם המדינה.

— לפי ההוראות שבתקנות נכסי המדינה, תשי"ב-1952, יש לנהל במינהלת שדות התעופה גליונות רישום של הנכסים ולמסור העתק מהם למינהל מקרקעי ישראל. מינהלת שדות התעופה אינה מנהלת גליונות כאלה; במקום זה מתנהל פנקס נכסים, אך הוא אינו מעודכן ואינו שלם. לא ברשמו בו המיתקנים, המסלולים והנכסים שנתווספו מאז שנת 1963. גם מפת השטח הבנוי של הנמל שבשימוש של יחידת המשק, המטפלת בהשכרת נכסים ובמסירת זכויות, לא עודכנה במשך שלוש שנים ומעלה.

— שווים של הנכסים צריך להיקבע, לדעת הביקורת, על סמך ספירה פיסית והערכה ריאלית, דבר שנדרש, בין השאר, לצורכי קביעת דמי הביטוח וכן לצורך חישוב פחת על ההשקעות. בשנת 1962 ערכה מינהלת השדות ספירה והערכה בעזרת אגף שומת מקרקעין של משרד המשפטים. מאז לא עודכנה עבודה זו.

הסכמים בין לקוחות על העברת משכרים

בשנת 1963 עשתה מינהלת שדות התעופה חוזים עם מספר לקוחות, שהיו מעוניינים לפתוח חנויות בבניין בית הנתיבות. על פי חוזים אלה יממנו הלקוחות את בניית המבנים. סוכם, שההשקעה תוחזר להם בדרך קיוזו דמי ההשכרה במשך חמש שנים.

— בשנת 1966 באו שניים מהלקוחות לידי הסכם עם גופים מסחריים אחרים בדבר העברת זכויות החכירה אליהם. ועדת הנכסים של משרד התחבורה ומינהלת שדות התעופה אישרו את מסירת המבנים לגופים האחרים תוך החזרת דמי השכירות, המתייחסים לתקופה שעד גמר תוקף החוזה, על ידי מינהלת שדות התעופה ללקוחות הראשונים. באחד המקרים ויתר החוכר הקודם על זכויותיו תמורת 50,000 ל"י שקיבל מהחוכר החדש. לדעת הביקורת, לא היה מקום לאישור עסקאות מסוג זה, העוללות לשמש תקדים. להעברת זכויות חכירה מיד ליד בין גורמים פרטיים. מינהלת שדות התעופה היא שצריכה לקבוע את ייעודם של שטחים אלה. עליה לעמוד על כך, שזכויות חכירה יוחזרו לה ללא תנאים. אם יש בדעתה לחזור ולהשכיר מבנה שנתפנה,

עליה לקבוע את ייעוד המקום ולבקש הצעות מתאימות. יש גופים עסקיים לא מעטים, המעוניינים בפתיחת חנויות או בשכירת מבנים למתן שירותים, ומינהלת שדות התעופה צריכה להיות חופשית לקבל הצעות מכולם, לאפשר התחרות חופשית ולבחור את ההצעה הנוחה לה הן מבחינת גובה ההכנסה והן מבחינת רמת השירותים.

ניהול חשבונות

1. בדו"ח שנתי 12 (עמ' 211) המליץ מבקר המדינה, שתיבחן שאלת הצורה הארגונית, שיש לשוות לנמל תעופה לוד, כדי שאפשר יהיה לנהל את המפעל על בסיס עסקי. בדו"ח שנתי 16 (עמ' 475) ציין מבקר המדינה, שנוכח ההתפתחות, שחלה בשנים האחרונות, וזו הצפויה בעתיד בשל התרחבות התעופה האזרחית בפנים הארץ, נודעת חשיבות להפרדה ברישום הכספי במינהלת שדות התעופה בין פעולות שדות תעופת פנים ובין פעולות נמל תעופה לוד.

בהצעת התקציב של שנת 1967/68 נכללו ההכנסות וההוצאות של נמל תעופה לוד ונמלי תעופה אחרים בתוספת השלישית בין המפעלים העסקיים של הממשלה תוך הפרדת ההכנסות וההוצאות של נמל תעופה לוד מאלה של שדות התעופה האחרים. בדברי ההסבר לתקציב זה צוין, שתשלומי פחת וריבית ימומנו מתוך ההכנסות, שיקבל הנמל משירותים. שיעורי הפחת והריבית יחושבו על בסיס השקעות האוצר מתקציבי הפיתוח החל ב-1954/55.

— בשנת 1965 נפתחה גזברות נפרדת בנמל תעופה לוד (ראה דו"ח 16, עמ' 479), אולם החשבונות מתנהלים בשיטת חשבונות תקציבית. שיטה זו אינה מאפשרת קביעת מלוא העלויות המשקיות של שנה מסוימת. בהעדר ניהול חשבונות תמחיריים אין עדיין אפשרות לקבוע את ההכנסה מפעולה מסוימת כנגד ההוצאה על פעולה זו.

2. חלו פיגורים רבים ובסכומים ניכרים בגביית חובות מהלקוחות; חלק מהפיגורים נגרם מחמת מחדלים בפעולות המינהליות של הגזברות.

— בעת התקשרות עם לקוח נחתם עמו חוזה, שגמר תוקפו נקבע בדרך כלל לסוף שנת הכספים, תוך מתן אפשרות הארכה לשנת כספים נוספת בדרך של חתימה על זכרון דברים. בחלק מהמקרים לא טיפלה מינהלת הנמל בעוד מועד בחידוש החוזה. כיוון שהגזברות אינה נוהגת לתבוע את הסכומים המגיעים לה אלא עם שיגור החוזה לחתימתו של הלקוח, לא נתקבלה במקרים אלה במועדה התמורה שהגיעה לה.

חלק מהשירותים המסחריים למטוסים, לנוסעים ולמלוויהם ניתנים כזכיון למפעילי השירות. המדובר ב-20 זכיונות בקירוב, שהעיקריים שבהם מוחזקים בידיהן של חברות המספקות את השירותים הבאים: חברה למתן שירותי אירוח; חברות המספקות מזון למטוסים; חברה לאספקת דלק ושמן למטוסים; חנויות "פטורות ממכס"; חברות המסיעות את הנוסעים ומלוויהם אל הנמל וממנו. בעלי הזכיונות משלמים למינהלת שדות התעופה תמורת הזכיון אגרה בגובה של אחוז מסוים ממחזוריהם. בחוזה הזכיון נקבע, שעליהם להמציא כל חודש דו"ח על סך כל המכירות, ובסוף כל שנה מאזן מאושר על ידי רואה חשבון; את הדו"חות החודשיים יש להמציא תוך 45 עד 60 יום מתום תקופת החשבון.

— במקרים לא מעטים לא הקפידה מינהלת שדות התעופה על קבלת הדו"חות במועדם וחלו פיגורים בתשלומי דמי הזכיון.

— בחוזים נקבע, שעל הלקוח לשלם את התמורה במועדים קבועים. במקרים רבים פיגרו הלקוחות בתשלומים; מינהלת שדות התעופה אף אינה נוהגת לתבוע את החוב מהמפגרים.

בתקופה יוני 1965 — אוקטובר 1966 הסתכמו הסכומים, שלא נגבו במועדם בכ-150,000 ל"י, כאשר הפיגור בתשלום הוא מחודשיים עד 10 חודשים.

— עם פתיחת הגזברות בנמל נסגר הפנקס, שנוהל מחוץ למסגרת הנהלת החשבונות ושבנו נרשמו עד אז החשבונות עם הלקוחות, ונפתחה מערכת כרטיסים כוללת. נקבע, שכמה חשבונות, הנמצאים זה שנים מספר בבירור, לא הועברו לכרטיסים ונשארו מחוץ למסגרת הנהלת החשבונות. המדובר בסכומים הנעים ממאות לירות עד 15,000 ל"י. לדעת הביקורת, היה רצוי להעביר גם חשבונות אלה למערכת החשבונות ולדאוג לבירורם הסופי.

חשבונות "אל-על"

חברת "אל על", נתיבי אויר לישראל בע"מ היא הלקוח הגדול ביותר של מינהלת שדות התעופה. מלבד אגרות הטיס, שעליה לשלם למינהלת שדות התעופה בהתאם לתקנות (תקנות הטיס (אגרות) תשכ"א—1960), חייבת החברה לשלם דמי שכירות בעד המשרדים ותשלומים בעד זכיון להסעת נוסעים אל שדה התעופה וממנו ובעד חכירת שטחים גדולים.

דמי השכירות בעד הנכסים שבבית הנתיבות ותשלומים בעד זכיון להסעת הנוסעים משלמת החברה בסדירות. על החכרת השטחים לא נחתם חוזה ולא נערכה התחשבנות עם החברה (בדבר ביקורת קודמת על נושא זה ראה דו"ח שנתי 15, עמ' 485, ודו"ח שנתי 16, עמ' 480). על השטחים שברשותה בנתה החברה את משרדיה הראשיים והקימה, נוסף על מבנים שהיו קיימים, מבנים לתחזוקה ולבדק של מטוסים והמטוסים גם חונים על השטחים האמורים. בדצמבר 1964 הוגשה לחברה טיוטת חוזה, שבא להסדיר את ההתקשרות בינה לבין מינהלת שדה התעופה לתקופה של 25 שנה, החל ב-1960. בטיוטת החוזה נקבע, שהמבנים, שהקימה החברה, הם רכוש המדינה מעת הקמתם, אולם לעניין שיעור דמי החכירה הם ייחשבו כקרקע משך תקופת הפחת שלהם, ורק לאחר מכן תשלם החברה בעבורם לפי תעריף, שנקבע לכלל המבנים.

— החוזה עדיין לא נחתם. במינהלת שדה התעופה אינו מתנהל רישום מדויק לא של שטחי הקרקע, שבהם מחזיקה החברה, ולא של שטחי המבנים, שהקימה החברה, ואף לא חשבון, שיראה את חוב החברה בגין נכסים אלה. הביקורת העלתה, שאין בהירות בדבר גודל השטח המוחזק על ידי החברה ושבעבורי חייבת החברה לשלם דמי חכירה. גזברות השדה אף אינה מציאה לחברה את החשבונות עד להסדר הסופי והפורמלי של ההתקשרות.