

משרד התחבורה

פעולות ביקורת

באגף המפקח על התחבורה נבדק הפיקוח על שירותי התחבורה הציבורית – אוטובוסים ; באגף הרישוי נבדקו הפיקוח על המוסכים, והשלבים הראשוניים של הפעלתה של שיטת הניקוד לעבירות תנועה.

במינהלת נמל התעופה לוד נערכה ביקורת על שיקום בית הנתיבות, לאחר השריפה שהייתה באוקטובר 1968.

שיגור טילים על ידי חובבים

בעקבות תלונה שהגיעה למשרד מבקר המדינה התעוררה השאלה, אם תחום הפיקוח על שיגור טילים לאטמוספירה על ידי חובבים ומתן היתר לכך מוסדר בחוק. בשים לב לבטיחות הציבור שהעניין נוגע אליו, פנה משרד מבקר המדינה למשרד התחבורה בבקשה לבדוק, אם אין להסדיר נושא זה בדרך של התקנת תקנות ובמידת הצורך אף בדרך של הגשת הצעת חוק, והביא את העניין גם לידיעת משרד המשפטים.

פיקוח על שירותי התחבורה הציבורית – אוטובוסים

1. התחבורה הציבורית בארץ מופעלת בעיקר על ידי אוטובוסים. מכלל הנוסעים בתחבורה הציבורית לצורותיה השונות היה בשנת 1968 חלקם של הנוסעים באוטובוסים 90% בקירוב. בחלק מכריע מהקווים אין תחרות לשירותי האוטובוסים. פעילות הענף מרוכזת מאז 1967 כמעט במלואה בידי שני קואופרטיבים גדולים, כ-98% משירותי התחבורה באוטובוסים. בשנת 1968 היו בשני הקואופרטיבים כ-6,000 חברים, ונוסף על כך הועסקו בהם כ-4,000 שכירים. להלן טבלה (שמקורה דו"חות שנתיים של משרד התחבורה) המראה לגבי שני הקואופרטיבים לשנים 1964/65 עד 1967/68 את מספרם של הנוסעים, את מספר האוטובוסים ומקומות הישיבה, את התפוקה ואת הפדיון גטו.

2. כדי להבטיח לשירותי התחבורה הציבורית, שהם שירות ציבורי חיוני, רמה נאותה, מעניקה פקודת התחבורה 1961 (נוסח חדש) לשר התחבורה סמכויות להתקין תקנות להפעלת רכב מגועי ציבורי על כל הכרוך בה, לרבות בחינותם ובדיקותם של כלי הרכב, החובה להסיע נוסעים, קביעת מספר האנשים שמותר להסיע, הצגת מספר זה באוטובוס, אישור התעריף ופרסומו. עוד רשאי השר, להתקין תקנות בדבר בטיחותם ונוחיותם של הנוסעים באוטובוסים; התנהגותם של הנהגים; קביעת קווי שירות, איחודם והפרדתם; קביעתם של לוחות זמנים, שלפיהם יופעל השירות בכל קו, וכן מספר כלי הרכב שיופעלו בו

על סוגיהם; קביעת החובות של מפעילי השירות או עובדיו; וכן חובותיהם של המשתמשים בשירות וכל עניין אחר, הכרוך בהפעלת השירות ואופן נתינתו העשוי להביא לשיפורו.

מספר הנוסעים ⁽¹⁾ (במליונים)	מספר אוטובוסים	מספר מקומות ישיבה	התפוקה (במליוני ק"מ)	הפדיון נטו (במליוני ל"י)	
1964/65	635.0	2,649	117,367	207.0	169.1
1965/66	651.0	2,792	123,802	231.7	197.7
1966/67	628.7	2,896	128,539	239.0	220.4
(2)1967/68	608.6	2,961	131,526	230.6	214.2
(3)1968/69	677.0	3,091	139,095	266.0	245.8

(1) הירידה, שחלה בכמה מהשנים הנסקרות במספר הנוסעים, מוסברת בחלקה מהגידול במספר המכוניות הפרטיות.

(2) הירידה, שחלה בשנה זו, לגבי כמה מהנתונים, נובעת ממלחמת ששת הימים.

(3) הנתונים על מספר הנוסעים, התפוקה והפדיון נטו בשנה זו כוללים את התנועה בשטחים המוחזקים.

בהתאם לסמכויות אלה פרסם שר התחבורה בתקנות התעבורה פרק מיוחד, העוסק באוטובוסים. בתקנות אלה נקבע, שכל קו מהשירות הציבורי באוטובוסים יופעל על פי רשיון מהמשרד, והמשרד רשאי לכלול בו תנאים והוראות להפעלתו של השירות כפי שימצא לנכון; הוא יכול לבטל רשיון בכל עת, בין היתר, אם לדעתו אין השירות מתנהל ביעילות או בהתחשבות הראויה בצורכי הציבור או כשהביטול דרוש לצורך ההסדר הכללי של הסעת נוסעים. על בעל רשיון להפעיל את השירות באורח תקין, סדיר ורצוף, בצורה המבטיחה נסיעה נוחה ויעילה. לשם כך פורטו בתקנות חובותיהם של המפעילים, הנהגים ועובדי השירות האחרים, הנוגעות לרמתו של השירות. בין היתר עליהם להבטיח: את הנקיון באוטובוסים וחטייתם; תקינותם של האוטובוסים על חלקיהם; ובטיחות הנוסעים לרבות החזקת ארגז עזרה ראשונה. עוד נקבעו בתקנות חובותיהם של הנהגים ועובדי השירות בכל הנוגע להתנהגותו של הנהג, זיהויו ותלבושתו, אחריותו לנקיון האוטובוסים, הדרכים למכירת הכרטיסים, קליטת נוסעים, הפעלת רדיו בזמן הנהיגה, והכרזת שמותיהן של התחנות.

הסעה באוטובוסים מהווה גם שירות בר־פיקוח לפי חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, תשי"ח — 1957; בהתאם לחוק זה נאסרה החריגה מתעריפי הנסיעה המאושרים על ידי המשרד.

3. הפיקוח על התחבורה הציבורית נתון בידי אגף המפקח על התעבורה במשרד התחבורה. מתפקידו של המפקח, שהוא הרשות המוסמכת לענייני התחבורה הציבורית, לקבוע את העקרונות וההנחיות לפיקוח, את היסודות לנזול הביצוע ולתהליכי העבודה, ולעקוב אחר ביצועם, וכן לתאם בין היחידות הפועלות מטעמו. עוד חל עליו להציע חקיקים חדשים ותיקונים בחקיקים הקיימים, ליוזם שיפורים בתחבורה הציבורית ובפיקוח עליה.

אגף המפקח על התעבורה פועל באמצעות שלושה משרדים מחוזיים: ירושלים והדרום; תל אביב והמרכז; חיפה והצפון. בראש כל אחד מהם מפקח מחוזי ולידו עוזרים מינהליים ומקצועיים, וכן מבקרי שירותים — שלושה במחוז ירושלים, שבעה במחוז תל אביב ושלושה במחוז חיפה. תפקידיהם של מבקרי השירותים הם: ביקורת על שמירת התקנות

על ידי שירותי התחבורה הציבורית; ביקורת שגרתית באוטובוסים ובתחנות, לרבות ביקורת על לוחות הזמנים ותעריפי הנסיעות; פיקוח על סדרי התנועה בתחנות המרכזיות; חקירת תלונות ומתן המלצות לשיפורים.

תקציב האגף בשנת 1968/69 הסתכם בסך 1.8 מליון ל"י, מזה 200,000 ל"י בקירוב להוצאות הפיקוח.

דרכי הפיקוח על שירותי התחבורה הציבורית באוטובוסים נבדקו לאחרונה על ידי משרד מבקר המדינה בשנת 1962 (ראה דו"ח שנתי 13, עמ' 281). בשנת 1963 בדק משרד מבקר המדינה את הדרכים להוצאת רשיונות מיוחדים לאוטובוסים (ראה דו"ח 14, עמ' 387). על ההסדרים לבטיחות הנוסעים בתחבורה הציבורית נערכה ביקורת מעקב בשנת 1965 (ראה דו"ח שנתי 16, עמ' 483). בשלהי 1968 ובמחצית הראשונה של 1969 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת חוזרת על דרכי הפיקוח של המשרד על שירותי התחבורה באוטובוסים. בהמשך לכך עמד גם משרד מבקר המדינה בתחילת נובמבר 1969 על המצב במספר לא קטן של אוטובוסים — בירושלים, בתל אביב ובכמה קווים בינעירוניים בצפון הארץ ובדרומה — כדי לבדוק את מידת הפיקוח של משרד התחבורה על שירותי האוטובוסים.

תכנון קווי התחבורה

כדי להבטיח שירות תחבורה תקין, היה על משרד התחבורה לתכנן את רשתות התחבורה תוך התחשבות מירבית בצורכי הנוסעים.

קווי התחבורה, בעיקר העירוניים, נקבעו בשלבים שונים של התפתחותן של הערים הגדולות. בערים אלה חלים לעתים קרובות — בעקבות התרחבותן והגדלת האוכלוסיה שבהן — שינויים גם בעורקי התחבורה ובמספר המכוניות הפועלות בהן. מצב זה מחייב בדיקה תקופתית של מערך התחבורה הציבורית כדי לקבוע, באיזו מידה עונה המערך הקיים על צרכי הציבור ומשאלותיו; משאלות אלה באו לביטוי: בדיוני הוועדות לתחבורה ציבורית הפועלות ליד עיריות ומועצות מקומיות בהשתתפותם של נציגי המשרד; בפניותיהם של יחידים וקבוצות למשרד התחבורה ולחברות התחבורה; ובהמלצותיהם של מבקרי השירותים במחוזות. לפי תוצאות הבדיקה מן הצורך היה לתכנן שינויים בתחבורה או אף מערך חדש. למעשה הסתפקו המפקחים בהארכת קווים קיימים ובפתיחת כמה קווים חדשים, בלי לבדוק באופן יסודי באיזו מידה מספק המערך הקיים על שינויי את צורכי הציבור המשתנים. ואומנם בשנים האחרונות הוחל בעריכת סקרים במסגרת תכנית-אב לתחבורה, הכוללים בעיקר מערך קווים, ספירת נוסעים ובדיקת מוצא ויעד. לאחר סיכום הסקרים וניתוחם עומד משרד התחבורה לגשת לשינוי המערך של קווי התחבורה.

רישוי השירותים

הרשיונות להפעלת קווי התחבורה הם אחד הכלים שבידי משרד התחבורה בבואו לפקח על קיום תחבורה תקינה בהתאם לצורכי הציבור בכל אזורי הארץ ובשים לב לאמצעים העומדים לרשותם של מפעילי השירות. הרשיון מוצא על ידי המפקח במחוז, שבו תחנת המוצא של הקו. הרשיון כולל נספחים, שהם חלק בלתי נפרד ממנו, לפירוטם של סוג השירות — עירוני או איזורי; מספר האוטובוסים בקו; מקום מכירת הכרטיסים; מסלול הקו והתחנות; לוח זמני הנסיעות; מחירי הנסיעה בקו; ומספר הנוסעים המירבי בכל אוטובוס.

— המפקחים המחוזיים לא הקפידו שבנספחים לרשיון יצוינו הפרטים על מספר האוטובוסים בכל קו. במצב זה אין בידי מבקרי השירותים אמצעי לפקח על הפעלת השירות

ולאמת את מספר האוטובוסים הפועל בכל קו. המשרד הסביר, שבגלל מחסור באוטובוסים אין הוא מקפיד על מספר כלי הרכב הפועלים בכל קו והעדיף להקפיד על תדירות הנסיעות לפי לוח זמנים. אולם הביקורת העלתה, שגם בעניין זה אין פיקוח מספיק. לפי התקנות רשאי המפקח על התעבורה לקבוע ברשיון הקו לוח זמנים ואת תכיפות הנסיעות — לפי עונות השנה, ימי השבוע והשעות השונות של היממה. המשרד לא קבע קריטריונים — על סמך בדיקותיו בעבר — לאומדן מספרם של האוטובוסים הדרושים בכל מסלול בזמנים השונים. כתוצאה מזה לא סיפקו האוטובוסים, שפעלו בקווים העיקריים, את צורכי האוכלוסיה כפי שהתברר גם מתלונות הציבור ומהדו"חות של מבקרי השירותים, והמשרד נאלץ לתבוע פעמים רבות ממפעילי השירות להגביר את התדירות.

— עד שנת 1966 נכללו מסלולי הנסיעות של הקווים ברשיונות, שהוציאו המחוזות, בלא שפורטו בהם התחנות שלאורך הקו. בנובמבר 1966 הורה משרד התחבורה, שכל רשיון קו, המוצא על ידי המפקחים המחוזיים, ילווה מפת הקו כדי להקל מעל משרד התחבורה לפקח על תפעולו של הקו. עד סוף שנת 1968 הוכנו מפות כאלה רק לשישה קווים במחוז תל אביב; בירושלים לא הוכנו מפות כלל. במחוז תל אביב אמנם פורטו תחנות הביניים ברשיונות הקווים של קואופרטיב אחד החל מינואר 1967, אך ברשיונות של חלק ניכר מהקווים של הקואופרטיבים לא פורטו תחנות הביניים, לדברי המשרד בגלל קשיים ביהויים של מקומות התחנה. במחוז ירושלים הוחל בפירוט התחנות ברשיונות בינואר 1968.

— כאשר המפעילים הודיעו למפקחים האזוריים על כוונתם לערוך שינויים בזמני הנסיעות, לא עדכנו המפקחים — לדברי המשרד מחמת מחסור בכוח אדם — את הרשיונות בהתאם לכך, דבר שהקשה על המפקח להבטיח, שאמנם פעלו השירותים לפי לוחות הזמנים החדשים.

ארגון הפיקוח על רמת השירות

1. — משרד התחבורה הטיל על מבקרי השירותים, נוסף על תפקידיהם לבקר את רמת השירות של האוטובוסים, תפקידים כגון בדיקות של שירותי המוניות, טיפול ברשיונות להשכרת רכב, בדיקות מצב הכבישים, פיקוח על מוסכים ועבודות משרדיות. רק חלק מזמנם של המבקרים מוקדש אפוא לביקורת על רמת השירות עצמה: מניית הדו"חות, שערך משרד מבקר המדינה במחוז תל אביב, יוצא, שמספר ימי העבודה, שהוקדשו לביקורת זו בשנת 1967, שבה הועסקו חמישה מבקרים, הסתכם ב-470, לאמור 94 ימים בממוצע לכל מבקר. בשנת 1968 השקיעו המבקרים 530 ימי העבודה בביקורת, דהיינו כ-100 יום בממוצע למבקר. כדי שמבקרי השירותים יוכלו למלא את תפקידם כראוי, היה על המפקחים המחוזיים לתכנן את עבודתם בצורה, שתבטיח מחזוריות נאותה בכל שטחי המחוז ותקיף את כל הקווים בתדירות משוקללת לפי צורכי הקו. בירושלים נבדקים כמעט כל הקווים אחת לחודש, וכמה מהקווים, הנחשבים לגרועים, נבדקים אף לעתים יותר תכופות; אך כמה מן הקווים שלדעת המשרד היו טובים יחסית, נבדקו לעתים יותר רחוקות, אם כי לפי הבדיקות של מבקרי השירותים ומתוך תלונות הציבור ניתן לקבוע, שגם בהם לא היה המצב שפיר.

— מחוז תל אביב והמרכז חולק במאי 1969 לצורך עבודתם של המבקרים לשישה אזורי משנה, כדי שכל אחד מהם ייבדק, תוך מחזוריות מסוימת, על ידי מבקר אחד משך שבוע ימים. ארבעה אזורים כוללים יחד 85 קווים, בעוד ששני האזורים הנותרים כוללים את התחבורה במקומות שונים שבמחוז: אזור אחד כולל את חולון, בת ים, ראשון לציון,

נס ציונה, רחובות, רמלה ולוד; ואיזור אחד את הרצליה, רעננה, כפר סבא, גוש תל מונד ונתניה. חלוקה זו של שני האזורים לפי ערים — ולא לפי קווים — אינה מאפשרת, לדעת הביקורת, פיקוח על עבודתם של מבקרי השירותים, שכן במצב זה אינם צמודים לקווים מוגדרים. בגלל המחזוריות בעבודתם של המבקרים הם גם עלולים — בהעדר תכנית מפורטת לעבודתם — לחזור ולבדוק אותם קווים. באזורים שחולקו לפי קווים, ניתן, לדעת המפקח במחוז, לתכנן את עבודתם של המבקרים אולם גם כאשר נערך תכנון, לא פעלו המבקרים תמיד לפיו. מספרם המצומצם של המבקרים במחוז — המגיע מאז סוף 1968 לשישה — אינו מאפשר במחוז זה, שבו נפתח התנועה גדול במיוחד, אלא ביקורת שטחית.

— במחוז חיפה והצפון, שבו נקבע, על פי ההוראות, שיש לבקר כל קו עירוני לפחות אחת לחודש, בוקרו בשנים 1968 ו-1969 רק 13 מבין 71 הקווים אחת לחודש, 31 קווים בוקרו 3 עד 11 פעמים במשך השנה, ואילו 27 קווים לא בוקרו כלל; חלק מהקווים שלא בוקרו הם אמנם בעלי תדירות נמוכה. באותו מחוז, שבו פועלים 270 קווי אוטובוסים בין-אזוריים ובינעירוניים, אינו קיים תכנון לבדיקת הקווים על ידי המבקרים.

2. מן הראוי שתכנון עבודתם של המבקרים יביא בחשבון את שעות העומס, שבהן צריכה להיות ביקורת מוגברת, כגון השעות, שבהן יוצאים האנשים ממקומות מגוריהם למקומות העבודה; שעות הבוקר של יום ראשון בשבוע, שעות אחר הצהריים, שבהן חוזרים מהעבודה; ושעות הערב, לאחר סיום הצגות הקולנוע או מופעי בידור אחרים. תשומת לב מיוחדת יש להקדיש לבדיקת הקווים בערבי שבתות וחגים ובמוצאיהם. על הצורך לבדוק את קווי התחבורה במוצאי שבתות וחגים עמד מבקר המדינה עוד בדו"ח 13 (עמ' 284). רק בספטמבר 1966 הורה המפקח על התעבורה במשרד הראשי, שיש להעסיק מבקרים מזמן לזמן גם בשעות הערב ובמוצאי שבתות וחגים.

— מבקרי השירותים במחוז תל אביב ביקרו את הקווים רק לעתים רחוקות בשעות אחרי הצהריים והערב. המפקח במחוז חיפה הורה למבקרי השירותים לעסוק בעבודתם המשרדית בימי ו', כך שדווקא בימים אלה אינה נערכת ביקורת כלל.

3. כיוון שמספר המבקרים הוא מצומצם והעומס המוטל עליהם הולך וגדל עם ההתרחבות של רשת התחבורה, יש להפיק את מירב התועלת, מביקורת השירותים. כיוון שכך, על המשרד לקבוע נהלים שיכוונו את המבקרים בעבודתם ויאפשרו להם להקדיש את עיקר זמנם לפיקוח עצמו; עוד על המשרד לעבד תקנים להערכת המצב בקווים מבחינת התדירות של האוטובוסים, מצב הקליטה והצפיפות, הנקיון וכו', ולצייד את המבקרים במערכת טפסים לדיווח מקיף וממצה על כל הנושאים העומדים לביקורתם.

— בשנת 1964 מינה משרד התחבורה ועדה פנימית ליעול הפיקוח של מבקרי השירותים. הוועדה הכינה מספר טפסים לשימוש המבקרים בעת עריכת ביקורת על הקווים בתחנות, על האוטובוסים בעת הנסיעה, על הנקיון ותקינות הרכב. אגף המפקח על התעבורה לא הוציא הוראות נוהל לתכנון הפיקוח ואופן עריכתו. הוא גם לא עמד על כך, שהמבקרים במחוזות ישתמשו בטפסים, שהכינה הוועדה.

— מבקרי השירותים במחוז תל אביב דיווחו על גבי טפסים, שלא הלמו את סדרי עבודתם: לאחר שבדקו באיזור מסוים את הקווים, הם רשמו את הממצאים שהתייחסו לכל הקווים, בטופס אחד בלא להבחין בין הקווים. הטפסים תויקו לאחר מכן בתיקו של המבקר, כך שאין המשרד יכול לדעת, מה הממצאים, שהועלו בכל קו, לעקוב אחריהם

ולהוציא מהם מסקנות. בראשית 1969 הכין המשרד מחדש מערכת טפסים לדיווח של מבקרי השירותים, שנשלחו למפקחים על התעבורה במחוזות במאי 1969; חלק מהטפסים היו עד יולי 1969 בשימוש נסיוני. בעוד שמחוז ירושלים, שנסיגו שימש בסיס להכנה של מערכת הטפסים החדשה, אימץ אותה, הרי במחוז חיפה לא חל שינוי בשיטת הדיווח.

- בסוף שנת 1966 הורה המפקח במשרד הראשי למשרדים המחוזיים להגיש לו דו"חות תקופתיים על הפעילות במחוז, ומעיון דו"חות מתברר, שלא צוינו בהם הקשיים, שהתעוררו בכל מחוז ומחוז, והסיבות, שקשיים אלה לא סולקו. בסוף 1968 נפסק דיווח זה כליל. כיוון שכך, אין בידי המפקח במשרד הראשי כלים נאותים לפיקוח על פעולות המפקחים המחוזיים.

- להבטחת ביצוען של תקנות התעבורה על ידי מפעילי השירותים ומילויים של תנאי הרשימות שניתנו להם, חייבים המפקחים על התעבורה במחוזות לנקוט פעולה מיידית בעקבות מימצאיהם של מבקרי השירותים ולעקוב אחר ביצוע השיפורים, שהם דרשו מהמפעילים. מתיקי המשרד לא ניתן לראות ברוב המקרים, אילו פעולות ממשיות הוא נקט בעקבות מימצאיהם של המבקרים, ואם היה מעקב אחרי דרישותיו לתיקון המצב (ראה גם דו"ח שנתי 13, עמ' 284).

רמת השירות

על רמת השירותים ניתן ללמוד מדו"חות של מבקרי השירותים ומתגובות הציבור. תגובות הציבור באות לביטוי בדיונים של ועדות התחבורה שליד העיריות והמועצות המקומיות, ובתלונות — במיוחד על התחבורה העירונית — המופנות למשרד מבקר המדינה, למשרד התחבורה, למשטרה, למפעילים או למערכות העתונות. הנושא גם נדון בכנסת, במסגרת שאלות לשר התחבורה ובהצעות לסדר היום.

מניתוח, שנערך על ידי משרד מבקר המדינה על פי המסמכים במשרד התחבורה ועל פי סקירת המצב בקווי אוטובוסים שונים, שנערכה על ידי הביקורת לקביעת מידת פיקוחו של משרד התחבורה, הועלו הממצאים הבאים:

תדירות

- כחלק ניכר מהקווים, העירוניים והבינעירוניים אין התדירות מספקת את צורכי הציבור. בירושלים, שבה מדווחים מבקרי השירותים בצורה מפורטת על תדירותם של האוטובוסים, ניתן לעמוד — גם מתוך הדו"חות שלהם — על הליקויים בתדירות האוטובוסים בקווים השונים, ובמידה רבה יותר מתלונות נוסעים. על עניין זה עמדה גם ועדת הכלכלה של הכנסת בדיוניה מיוני 1969. בנושא זה טיפל באורח שיטתי המפקח במחוז ירושלים, ומומן לזמן הודיע המפעיל, שהוא הוסיף, לפי דרישותיו של המפקח, אוטובוסים בקווים העמוסים. אמנם גם תוספות אלה לא הדביקו את הצרכים ההולכים וגדלים, כפי שמסתבר מדו"חות המבקרים. במחוז תל אביב והמרכז אינה עונה התדירות על הצרכים. המפקח אמנם הסתייג בתשובותיו למתלוננים מחלק ניכר מטענותיהם, אך מאחר שמבקרי השירותים במחוז זה לא נהגו להכין דיווח מדויק על בדיקותיהם, לא ניתן לדעת, על פי מה קבע המפקח את עמדתו. גם במחוז חיפה והצפון, שבו קיים דיווח מדויק על הקווים רק בעיר חיפה עצמה, לא ניתן לוודא, על סמך מה דחה המפקח את תלונות הנוסעים בדבר התדירות הנמוכה.

משרד התחבורה מסביר ליקויי תדירות אלה, המצויים במיוחד בתחנות הביניים שלאורך הקו, בעיקר במחסור באוטובוסים ובכוח אדם מתאים להפעלתם, וכן בעיכובים החלים במהלך הנסיעה מחמת פקקי תנועה ותיקוני כבישים. חלק מגורמים אלה אינם בשליטתם של מפעילי השירות, אך מאחר שהליקויים בתדירות חוזרים וגשנים, על המשרד, לדעת הביקורת, לדאוג לכך, שהמפעילים יוכלו ככל האפשר להתגבר על המכשולים.

התור ושמירתו

— לפי התקנות אסור לנוסע לעלות על אוטובוס אלא לפי תורו. השמירה על התור חשובה בעיקר בשעות העומס ובמיוחד בתחנות מרכזיות, שבהן מתאספים מאות אנשים המתמיינים לנסיעה. למשרד התחבורה הגיעו תלונות רבות, שמפעילי השירות לא נקטו צעדים לשמירה על התור, ומשום כך נגרם סבל לנוסעים. המצב היה חמור במיוחד, כשהמפעיל לא הקפיד על העלאת נוסעים, שרכשו מראש כרטיסים ממוספרים. השמירה על התור אמנם קשורה במידה רבה בהתנהגותו של הציבור, אך עם זאת על המשרד לדאוג, לדעת הביקורת, שגם מפעילים מצדם יבטיחו אותה.

שילוט

התקנות קובעות, שלא יתחיל נהג בתפקיד בקו השירות שלו ולא יכניס נוסעים לאוטובוס, אלא אם הציב את מספר הקו בחזית האוטובוס ומאחוריו, והאירו בזמן החשכה. ביוני 1966 הוציא המשרד הוראות מפורטות על השילוט: מיקומו, גודלו והצבעים המתאימים.

— לעתים לא תאם מספר האוטובוס שבצד האחורי את המספר שבחזית. במיוחד התלוננו נוסעים, שמספרי הקווים היו קטנים מדי, לא ברורים ולא נראים מרחוק, וכתובים בצבע לא מתאים. עוד היו תלונות, שהתאורה לא הייתה מספקת, או שהספרות לא היו מוארות כלל.

התקנת סככות

הקמת סככות בתחנות — לצל בפני השמש ולמחסה בפני הגשם — היא מרכיב חשוב ברמת השירות לנוסעים; במיוחד דרושות הסככות בתחנות שבהן נמוכה תדירות הנסיעות. לפי התקנות רשאי המפקח על התעבורה לכלול ברשינת הקו הוראות בדבר סככות וסידורים אחרים בתחנות. המפקח לא הורה לכלול ברשימות הקו הוראות בדבר התקנת סככות וספסלים על ידי מפעילי השירות, למרות שעוד בשנים 1956 ו-1958 הוא קבע, שבחישוב מחירי הנסיעות הובאו בחשבון הסכומים הדרושים להקמת סככות בתחנות על ידי מפעילי השירות. בפברואר 1969 אישרה הנהלת המשרד עמדה זו.

— סוגי הסככות נקבעו על ידי הקואופרטיבים עצמם, ולא בכל המקרים הן נותנות למתמיינים בתחנות את ההגנה המספקת. החל בשנת 1966 התנו הקואופרטיבים את הקמתן של סככות בתחנות בהשתתפותן של העיריות והמועצות המקומיות, שבתחומיהן יש להקימן. בתחום שיפוטם של מועצות מקומיות שונות ומשקים לא הותקנו סככות בתחנות ההסעה, אף על פי שהמפקח המחוזי והוועדות המקומיות המטפלות בענייני תנועה הכירו בצורך בכך. הסיבה למחדל הייתה, שהישובים לא יכלו לעמוד בהוצאה זו או לא רצו לממן אותה.

לדעת הביקורת היה על משרד התחבורה לעמוד בעוד מועד על כך, שהמפעילים יתקימו סככות בכל התחנות, שבהן הדבר דרוש, לפי קביעת המשרד, כחלק בלתי נפרד מהשירות,

מה גם שהוצאה זו כלולה כאמור בתחשיבי מחיר הנסיעה. משרד התחבורה הודיע למשרד מבקר המדינה בסוף נובמבר 1969, שעד סוף שנת 1970 יקימו הקואופרטיבים כ-300 סככות.

יחס הנהג לציבור הנוסעים

לפי התקנות על הנהג, הכרטיסן ויתר עובדי השירות לנהוג באדיבות ובנימוס כלפי ציבור הנוסעים. עליהם לשמש בתפקידם באוטובוס בלבוש ובסימון, שהורתה הרשות לגבי אותו שירות, ולהיות נקיים ומסודרים.

- מדו"חות המבקרים ומתלונות שנתקבלו במשרד התחבורה התברר, שיחס הנהגים לקהל הנוסעים לעתים לא היה אדיב. כיוון שלמבקרי השירותים לא הוקנו סמכויות לפעול נגד עובדי השירות מיד עם ביצוע העבירה, נהג משרד התחבורה להעביר את ההערות של המבקרים והתלונות, שהגיעו מהנוסעים, לטיפולם של מפעילי השירות, אך בחלק ניכר מהמקרים לא ניתן לראות מתיקי המשרד, אם הוא עקב אחר הטיפול מצד המפעילים והסיק את המסקנות הדרושות. בחלק קטן מהתלונות ביקש המשרד את טיפולה של המשטרה. משרד התחבורה הודיע, שנעשות הכנות לחקיקה, שתסמיך את המבקרים לרשום דו"חות על עבירות מסוג זה במקום ולהטיל קנס על פי שיטת ברירת קנס.

- עוד נקבע בתקנות, שאם הורתה הרשות על תלבושת לעובדי השירות או על תווי זיהוי לנהגים ולכרטיסנים, על בעל הרשיון להבטיח את קיום ההוראה. נהג וכרטיסן חייבים להציג בפני הנוסע, לפי דרישתו, את תו הזיהוי, ואמנם עוד במאי 1965 הורה המשרד לצייד את הנהגים והכרטיסנים בתו זיהוי, לפי דוגמה, שקבע המשרד. ההוראה לא בוצעה. כתוצאה מזה לא יכלו מפעילי השירות, לפי דבריהם, לטפל בחלק ניכר מתלונות הציבור, שהועברו אליהם. בעניין זה גם מסר המפקח במחוז ירושלים ביוני 1968 למשרד הראשי על דיון בוועדת התחבורה העירונית, שבו הדגישו חברי הוועדה, שהבעיה החריפה, והמתלוננים נתקלו בקשיים בקבלת נתונים אישיים של עובדי השירות. כדי להתגבר על הבעיה, הציע המפקח להפעיל את התקנה המתאימה. לדעתו עשויה הטלת החובה לצייד את הנהגים והכרטיסנים בתוויות זיהוי, לתרום להתנהגות אדיבה מצדם. עד מועד סיום הביקורת לא נעשה דבר בתחום זה. לדברי המשרד יכולות תעודות הזיהוי של הנהגים לבוא במקום תווי הזיהוי, אך לדעת הביקורת אין בכך פתרון לבעיה.

תעריפי נסיעה

על פי ההוראות אין מפעיל שירות רשאי לגבות מנוסע בעד נסיעה באוטובוס סכום העולה על זה, שצוין בתעריף המאושר על ידי שר התחבורה. מאז נובמבר 1966, כאשר הרשות הציבורית לקביעת תעריפים, שפעלה ליד משרד התחבורה, חדלה להתקיים (ראה דו"ח שנתי 19, עמ' 507), קובע המשרד עצמו, באישור השר, את התעריפים.

מחירי הנסיעות משתנים בעקבות העלאת התעריפים על ידי המשרד או בעקבות שינויים במסלול הקו.

- המשרד לא כלל בין הבדיקות של מבקרי השירותים את השמירה על מחירי הנסיעה; בדיקות אלה היו דרושות במיוחד מיד לאחר שחלים שינויים בתעריף, כדי למנוע חריגות. למשרד הגיעו תלונות מנוסעים במחוז תל אביב, שבעקבות העלאת המחירים בשנת 1966 נדרשו נוסעים לשלם דמי נסיעה גבוהים מאלה, שהמשרד אישר. פעולות המשרד במקרים אלה הצטמצמו בהפניית דרישה למפעיל השירות להימנע מגביית מחיר גבוה

מדי. ברוב המקרים טענו המפעילים, שהסטייה נבעה מטעות הנהג, ואמנם הוחזרו בכמה מקרים הפרשים למתלונן. אך מתלוננות שהגיעו למשרד התחבורה מסתבר, שהחריגה מהתעריף המאושר לא הייתה תמיד מקרית ונוסעים רבים נדרשו לשלם דמי נסיעה גבוהים מדי ואחרים אף רכשו כרטיסיות מנוי לפי מחיר העולה על הנקבע.

צפיפות

לפי התקנות רשאי המפקח לציין ברשיון הקו את מספר הנוסעים שמותר להסיע בכל אוטובוס. בתל אביב ובחיפה לא נהוג הדבר, אך בירושלים הונהג, החל משנת 1969, לרשום ברשיונות את תכולת האוטובוסים לפי מבניהם: ההבחנה היא בין נוסעים בישיבה ונוסעים בעמידה, אך המספר המכסימלי של כלל הנוסעים בכל האוטובוסים נקבע ב-70.

- למרות שהמפקח במחוז ירושלים קבע מספר מכסימלי של הנוסעים, הוא לא הורה למבקרי השירותים לוודא את מספר הנוסעים באוטובוס כדי לקבוע, אם הוא עולה על המותר. מתלוננות הנוסעים ומהודעתם של נהגים אל המפקח במחוז, ניתן ללמוד, שבשעות מסוימות עולה הצפיפות בהרבה על המותר. גם במחוזות אחרים מסיעים נוסעים בצפיפות רבה.

לדעת הביקורת על משרד התחבורה לקבוע בכל הקווים תקנים לתכולת האוטובוסים, בהתחשב בין היתר באורך הקו, תנאי הכבישים והאקלים, ולהגביל את הנסיעה בעמידה במיוחד בקווים הבינעירוניים הארוכים.

בטיחות *

התקנות מחייבות בעל רשיון להבטיח, שבכל אוטובוס יהיה בקביעות ארגז מתאים לעזרה ראשונה. עוד קובעות התקנות, שמבקש רשיון לנהיגה באוטובוס ייבחן בהגשת עזרה ראשונה לנפגעים. כדי להבטיח אפשרות להגיש בכל מקרה של תקלה עזרה ראשונה מחייבות התקנות את הנהג לבדוק ולהיווכח לפני התחלת העבודה בקו, שאמנם מצוי באוטובוס הציוד המלא למתן עזרה ראשונה כמפורט בתקנות.

- במחוז תל אביב אינה כלולה בדיקת הבטיחות בביקורת השירותית של מבקרי השירותים. בירושלים בודקים מבקרי השירותים את הימצאותם של אבזרי הבטיחות באוטובוסים בד בבד עם בדיקות הנקיון ובעת עריכת ביקורת תוך כדי נסיעת האוטובוסים. בדיקה כזאת נערכה למשל במאי 1968; היא העלתה, שב-40 מבין 75 האוטובוסים שנבדקו חסרו ארגזי העזרה הראשונה, בלא שהמשרד עשה לתיקון המצב בהתאם לסמכויותיו.

ארגזי עזרה ראשונה הוחלפו בתיקים המוחזקים בידי הנהגים, לפי הסברי המשרד מחשש גניבת הארגזים. לפי דיווח של המפקח במחוז תל אביב לא תמיד כלול בתיקים אלה כל הציוד הדרוש. בעקבות הביקורת הודיע המשרד, שהוא יחפש יחד עם המפעילים דרכים להימצאות ציוד מתאים לעזרה ראשונה באוטובוסים, ושידאג לבדיקתו מפעם לפעם.

נקיון האוטובוסים

1. תקנות התעבורה הטילו על בעלי הרשיונות להבטיח את נקיון האוטובוסים. העניין הועלה כמה פעמים בכנסת — לאחרונה בפברואר 1968, במסגרת שאלות של חברי כנסת.

* השמירה והפיקוח על קיום ההוראות בדבר מהירות הנסיעה הם בידי המשטרה; לפי נתונים שנאספו במטה הארצי של המשטרה נרשמו בשנת 1968 285 "דוחות על מהירות יתירה ועד סוף נובמבר 1969 — 316.

- במחוז ירושלים נערכו מפעם לפעם בדיקות נקיון במוסד, בחניונים ובעת נסיעת האוטובוסים. הבדיקות העלו, שבאחוז ניכר מכלי הרכב לא היה מצב הנקיון משיע רצון, אף כאשר הם נבדקו בשעות המוקדמות של הבוקר, עוד לפני צאתם לשירות. במחוז חיפה לא נערכו בדיקות נקיון יזומות באוטובוסים; בדיקה כזאת נערכה רק אחרי מועד הביקורת - ינואר 1970. במחוז תל אביב לא הייתה קיימת בדיקה שיטתית של נקיון האוטובוסים לפני צאתם לשירות, אך בדיקות, שנערכו מפעם לפעם על ידי המפקחים של המשרד ושל העירייה, הראו, שעד ל-90% מכלי הרכב, שנבדקו בתחילת הפעלתם, לא היו נקיים. במאי 1969 דרש המפקח במחוז תל אביב מאחד הקואופרטיבים לזפת חלק ממגרשי החנייה שברשותו כדי למנוע הצטברות לכלוך ואבק באוטובוסים במשך הלילה. הקואופרטיב התנה את ביצוע העבודה בקבלת הלוואה בסך 266,000 ל"י לזמן ארוך, אך המפקח דרש, שהקואופרטיב יממן את ההוצאה מהמענק שהוא מקבל מהממשלה. עד מועד סיום הביקורת לא הוחל בזיפות המגרשים.

2. לפי התקנות חייבים גם הנהגים והכרטיסנים להבטיח את הנקיון באוטובוסים לפני שהם מתחילים את עבודתם בקו, ועליהם לדאוג לנקיון סביר באוטובוס בכל שעות השירות בקו.

- משרד התחבורה לא דאג, שלמבקרי השירותים יוענקו סמכויות לפעול נגד נהג או כרטיסן, שאינם ממלאים חובתם זו.

עישון באוטובוסים

לפי התקנות אין לעשן באוטובוס אלא אם הותר הדבר על ידי המפקח על התעבורה, בהודעה אל מפעילי השירות ואל ציבור הנוסעים, שתופיע במקום בולט לעין באוטובוס. בעניין זה היו דיונים רבים; ההוראה האחרונה, שניתנה על ידי המפקח על התעבורה באפריל 1967, אסרה את העישון בחלקם הקדמי של האוטובוסים בקווים הבינעירוניים, ובמאי אותה שנה הוא הודיע למשטרת ישראל, שבאוטובוסים הבינעירוניים יותקנו שלטים בדבר איסור העישון בחלק הקדמי על ידי סימון בחיץ. באוטובוסים בקווים העירוניים העישון אסור בכלל.

- משרד התחבורה לא פעל במידה מספקת כדי להביא להתקנת השילוט המתאים באוטובוסים בדבר איסור העישון. יתר על כן, באותם אוטובוסים, שבהם נאסר העישון והותקן שילוט, לא דאג המשרד, שהנהגים אמנם ימנעו מהנוסעים את העישון, דבר שגם עמד עליו היועץ המשפטי לממשלה במכתבו אל משרד התחבורה מיולי 1969. נושא העישון אינו כלול ברשימת העניינים, שמבקרי השירותים בודקים אותם. המבקרים דיווחו על עישון של נהגים, העלולים לשמש דוגמה רעה לנוסעים, אך לא נמצאו דו"חות על עישון של נוסעים. פקודת התעבורה על תקנותיה מאפשרת להטיל קנס על העוברים על התקנה בדבר איסור העישון באוטובוסים. על משרד התחבורה לדאוג לכך, שהסמכות לפעול בעניין זה תינתן למבקרי השירותים.

הכרת הסביבה והכרות השמות של התחנות

לפי התקנות אסור על נהג או כרטיסן לשמש בקו שירות, אלא אם הוא מכיר את סביבת הקו שבו הוא עובד או אם יש ברשותו "מדריך" מתאים. התקנות גם מחייבות אותו להודיע לציבור הנוסעים את שמה של כל תחנה, לפני שהאוטובוס מתקרב אליה, מלבד אם מצויים באוטובוסים לוחות מתאימים של מהלך הקו.

- מתלונות, שהגיעו למשרד התחבורה, מתברר, שנהגים וכרטיסנים לא הודיעו את שמות התחנות, והיו גם כאלה שלא הכירו את הקו. הכרות שמות התחנות חשובה לציבור הנוסעים, במיוחד בשעות החשיכה ובמזג אוויר סוער, כשאין בידם לזהות את המקומות, שעל פניהם הם חולפים, וכן לנוסעים הבאים מחוץ לעיר ואינם מכירים את הסביבה. עוד ב-1966 דן המשרד עם מפעילי השירותים על הצורך להתקין רמקולים באוטובוסים, שיאפשרו להכריז על התחנות. עד מועד הביקורת לא הותקנו רמקולים במידה מספקת.

הטיפול בתלונות

התלונות הרבות המגיעות מציבור הנוסעים להנהלת משרד התחבורה, למפקחים על התעבורה במשרד הראשי ובמחוזות וכן למפעילי השירותים ולמערכות העתונים, יכולות לשמש מכשיר פיקוח רב ערך על הנעשה בתחום השירות הציבורי באוטובוסים. לפיכך צריך הטיפול בתלונות להיות מכוון לשיפור השירות בכללו, ולא רק להתייחס למקרה הספציפי, שהועלה בתלונה.

- במשרדי המפקח במחוז תל אביב לא התנהל רישום התלונות שנתקבלו, ולכן לא הייתה אפשרות לעקוב אחר הטיפול בתלונה ולפקח על תיקון הליקוי, שעליו היא נסבה. במקרים רבים הועברו התלונות במישרין לידי מבקר שירותים לבירור העניין במקום המפגע או עם נציגי המפעילים. בעקבות הביקורת הוחל ביוני 1969 ברישום התלונות וציון הטיפול, שניתן להן. באותו מחוז ובמחוז ירושלים לא הייתה הקפדה מספקת על קבלת תשובה מהמפעילים על התלונות, שהועברו אליהם.

- המשרד הסתפק בדרך כלל בהעברת התלונות למפעילי השירותים, בלא לנקוט אמצעים יותר יעילים לשיפור השירות. במקרים רבים התקבלו ממפעילי השירותים התנצלויות כלליות תוך הבטחה, שהשירות ישופר; במקרים אחרים הודיעו המפעילים, שהם הטילו על האחראי על התקלה עונשים — נזיפות ולפעמים עונשים כספיים בסכומים קטנים לטובת מוסדות של המפעילים או מוסדות צדקה. עוד במארס 1965 דן המפקח על התעבורה במשרד הראשי בדרכי הטיפול של אחד הקואופרטיבים בתלונות, שהועברו אליו, ושקל את האפשרות, שנציג המשרד ישתתף בבירורי הקואופרטיב עם הנהגים, שנגדם היו התלונות, כשותף מלא ולא רק בעמדה מייעצת. הסדר זה לא הופעל, ולא חל שינוי בטיפולו של הקואופרטיב בתלונות.

*

רמת השירות הניתן באוטובוסים לציבור הנוסעים נמדדת בעיקר בתדירות הנסיעות ובקביעת מסלולי הקווים; בסדרי התור וההמתנה; בבטיחות, בנקיון ובתחזוקה של האוטובוסים. הממצאים, שהובאו לעיל, אמנם בחלקם הם בעלי אופי פורמאלי ומתייחסים למידת השמירה על תקנות; אולם תקנות אלה הותקנו מתוך הכרה, שהקפדה על מילוי דרושה כדי להבטיח שירות נאות ויעיל לנוסעים. על משרד התחבורה לחזק את הפיקוח על השירותים, שהמפעילים נותנים לציבור הנוסעים — דבר שניתן בחלקו לעשות אף ללא תוספת תקציבית — בין השאר על ידי כך, שלמבקרי השירותים יוקנו הסמכויות הדרושות לביצוע יעיל של תפקידיהם.

מחלקת המוסכים

פיקוח על מוסכים

אחד האמצעים החשובים למניעת תאונות בדרכים ולניצול יעיל של ההשקעות הגדולות במשק הרכב בארץ הוא לדאוג להפעלתם של כלי הרכב במצב תקין ולביצוע התיקונים הדרושים בהם ברמה נאותה. משרד התחבורה רואה מתפקידו לדאוג לכך, שהמפעלים העוסקים בתיקון כלי רכב ובתחזוקתם יבצעו את מלאכתם ברמה מקצועית נאותה. נוכח הגידול המהיר של מספר כלי הרכב המנועים בארץ בשנים האחרונות נודעת חשיבות לכך, ששירותי התחזוקה של הרכב יתפתחו במקביל למשק הרכב עצמו.

להלן טבלה, המראה את ההתפתחות במספר כלי הרכב ובמספר המוסכים והעובדים בהם בשנים 1962/63 — 1968/69.

מספר העובדים במוסכים	מספר המוסכים	מספר כלי הרכב (באלפים)	
10,998	1,427	125.6	1962/63
11,534	1,675	150.8	1963/64
12,973	1,760	178.2	1964/65
14,667	1,936	203.8	1965/66
14,269	2,057	221.4	1966/67
14,865	2,163	236.9	1967/68
15,607	2,246	266.9	1968/69

המקור: דו"חות שנתיים של מחלקת המוסכים וסקירות שנתיים של שר התחבורה בכנסת.

פתיחת מפעל לתחזוקת כלי רכב ולאספקת השירותים הדרושים להם, הפעלתו וניהולו מוסדרים בצו בדבר פיקוח על מוסכים ומפעלים לכלי רכב, על פי חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, תשי"ח — 1957. בצו נקבע, שיש לקבל רשיון ממשרד התחבורה לפתיחתו וניהולו של מפעל למתן שירותים לרכב, ביניהם: תיקונים במנוע; עבודות חשמלאות, פחחות, צבעות וריפוד; ותיקונים של מצברים וצמיגים. אותה חובה חלה על תחנות שירות ומשאבות דלק. הצו מקנה לרשות המוסמכת שבמשרד התחבורה סמכות להתנות את מתן הרשיון בהעסקת מנהל מקצועי, בעל הסמכה במקצוע שבו עוסק המפעל. המשרד גם רשאי על פי הצו, ולאחר קבלת המלצותיהן של ועדות הסמכה הפועלות על ידו, להסמיך בכתב אדם לשמש כמנהל מקצועי של מפעל. הוועדות יורכבו, לפי הצו, מנציגים של משרדי התחבורה והעבודה, הסתדרות העובדים, איגוד המוסכים, או — כשהעניין בהשמלאות רכב — גם מומחים למקצוע. עוד קובע הצו, שהמשרד רשאי להסמיך מנהל מקצועי למוסך, אם נתמלאו בו הדרישות המפורטות בצו. במקרה של פתיחת מפעל או ניהולו ללא רשיון, רשאי שר התחבורה, או מי שהוסמך על ידו, להורות על סגירת המפעל או הפסקת העבודה והשירות בו.

התפקיד העיקרי של מחלקת המוסכים שבאגף הרישוי במשרד התחבורה, המעסיקה 13 עובדים, הוא הפיקוח על המוסכים. במסגרת תפקיד זה מוטל עליה לקבוע ולתכנן את הדרכים לפיקוח, לרישוי ולהסמכה, וכן לקבוע עקרונות להתאמת ציוד למוסכים ולהעסקת

כוח אדם מקצועי בהם, ולבדיקת הרמה המקצועית של מנהלי המוסכים. עוד על המחלקה לייצג לאגף בדבר מתן צווים לסגירת מוסכים, הפועלים ללא רשיון או עוברים על החוק והתקנות, ולהכין הצעות לתקנות חדשות ולשינויים בתקנות הקיימות. לביצוע הפיקוח על מוסכים בהתאם לכללים שנקבעו, מעסיקה המחלקה שלושה בוחנים — אחד בכל אחד משלושת המחוזות: ירושלים, תל אביב וחיפה. המחלקה פועלת לפי המתכונת הארגונית של המשרדים המחוזיים לרישוי ולפיקוח על התעבורה. במחוזות תל אביב וחיפה מועסק גם עוזר לבוחן. תקציב המחלקה להוצאות הפיקוח בשנת 1968/69 הסתכם ב-85,000 ל"י בקירוב.

בנובמבר 1969 בדק משרד מבקר המדינה את דרכי העבודה של המחלקה ושל הבוחנים במחוז ירושלים ובמחוז תל אביב. בדבר ביקורת קודמת במחלקה ראה דו"ח שנתי 12 (עמ' 209).

ארגון הפיקוח

כדי שהפיקוח על המוסכים יהיה יעיל, יש לקבוע נהלי עבודה להכוונת הבוחנים המחוזיים, ולעבד תקנים, שלפיהם יוכלו הבוחנים להעריך את המצב במוסכים, בעיקר מבחינת הצידוד, כוח האדם ורמת הביצוע של העבודה. חשיבות מיוחדת נודעת לארגון היעיל של הפיקוח, כיוון שעל אף הגידול במספרם של כלי הרכב והמוסכים, מעסיקה המחלקה כוח אדם מצומצם בלבד.

— בתחילת 1965 הכינה יחידת האו"ש שבמשרד התחבורה הצעה להוראות ונהלים, בצירוף טפסים לדיווח מקיף על התוצאות של ביקורים שגרתיים ומיוחדים של הבוחנים במוסכים, לקיום מעקב ולנקיטת פעולות נגד מוסכים, שאינם ממלאים אחר התקנות וההוראות. בעקבות ההצעה הוציאה המחלקה הוראות נוהל לבוחנים במחוזות על סדרי עבודתם, אך היא לא עמדה על השימוש בטפסים מתאימים, דבר שהיה מאפשר ריכוז הנתונים, הכוונת הבוחנים בפעולותיהם וייעול הפיקוח.

— לפי הוראות מנהל המחלקה מ־1966 על הבוחנים המחוזיים להגיש לו דו"ח חודשי על פעולותיהם ועל המצב במוסכים שביקרו. הדו"חות החודשיים כללו אך ורק נתונים סטטיסטיים על הביקורים השגרתיים של הבוחנים במוסכים לסוגיהם. כיוון שכך, לא היה בדו"חות כדי לשמש מכשיר לפיקוח יעיל של הנהלת המחלקה על הנעשה במוסכים ברחבי הארץ.

פעולות המפקחים

התנאים לקבלת רשיון שנתי להחזקת מוסך, או מפעל לתיקון רכב מנועי נקבעו על ידי המשרד. לפי הנחיותיו צריך לעמוד לרשות המפעל בהתאם לאופיו, שטח מזערי כפי שנקבע על ידי המחלקה, כולל שטח לחניית רכב הממתין לתיקון. חלק מהשטח צריך להיות מסוכך, ונוסף על כך יהיו בו מבנה וחדרים, המאפשרים טיפול ברכב ותיקונים של חלקי רכב במקום סגור. המפעל ימצא במקום, שלפי אישורו של המפקח על התעבורה במחוז אינו מפריע את בטיחות התנועה בסביבה. ברשות המפעל יהיו ציוד וכלי עבודה, בהתחשב בסוגו ובמספר מקומות העבודה שבו. יועסק בו מנהל מקצועי, שיהיה מוסמך מטעם המשרד לכל מקצוע, שבו מטפל המפעל. המנהל לא יעבוד בעת ובעונה אחת גם במפעל נוסף. בעל הרשיון אינו רשאי להעביר את מפעלו למקום אחר, אלא בהסכמת המשרד, ואינו רשאי להעביר רשיונו לאחר בכל דרך שהיא; הוא חייב לציין במקום בולט, שהמוסך הוא מורשה מטעם משרד התחבורה. עוד נקבע, שלפי דרישתו של מקבל שירות חייב בעל הרשיון לתת לו חשבון וקבלה, הכוללים פרטים על סוג השירות.

להבטחת קיום התנאים על ידי בעלי המוסכים, שקיבלו רשיונות — מוסכים מורשים — על הבוחנים המחוזיים לערוך ביקורים במפעלים ולבדוק את המצב במקום. קיימים גם מוסכים בלתי מורשים, הפועלים ללא רשיון, וגם בהם עורכים הבוחנים ביקורים (ראה להלן).

מוסכים מורשים. באוגוסט 1969 קבע מנהל מחלקת המוסכים, שלמטרת מעקב אחר הנעשה במוסכים רצוי לערוך לפחות שני ביקורים בשנה בכל מוסך מורשה.

— לא נערך תכנון לביקורים במוסכים, שיהיה בו כדי להבטיח, שכל המוסכים יבוקרו בתדירות שקבע המשרד. בהעדר רישום נאות לא ניתן היה לקבוע, אם בוקרו כל המפעלים, מאז קיבלו רשיון בראשונה — אם לצורך חידוש הרשיון ואם במסגרת בדיקה שוטפת.

— בשנת 1967/68 היו במחוז תל אביב 1,268 מוסכים מורשים, ובהם נערכו, לפי הרישומים שבמשרד המחוז, 690 ביקורים; בשנת 1968/69, שבה לא חל שינוי ניכר במספר המוסכים המורשים, הגיע מספר הביקורים ל-508 בלבד. יתר על כן, מניחות הדו"חות ומבירוטים, שנערכו במחוז, מתברר, שחלק לא קטן מהביקורים נעשה רק כדי לבדוק ולברר את הסיבות לאי חידוש הרשיונות השנתיים במועדם. בשנת 1968/69 היו במחוז ירושלים 271 מוסכים מורשים, ומספר הביקורים שנערכו בתקופה אוקטובר 1968 — מארס 1969 הגיע, על פי הודעות המחוז למחלקה, ל-71 בלבד. מאחר שבמחוז זה אינו מתנהל רישום על הביקורים, לא ניתן היה לאמת את ההודעות, שנמסרו למחלקה. לגבי התקופה שמלפני אוקטובר 1968 אין בכלל דו"חות על ביקורים.

לכל מפעל ומוסך בעל רשיון נפתח תיק, שבו מרוכזים כל הפרטים על המוסך וההתכתבות עמו. התיקים של שלושת המחוזות מוחזקים במרוכז במשרד המחלקה בתל אביב, ואילו במשרדים המחוזיים מתנהלת רק כרטסת של המוסכים שבמחוז. לפי הסברי הנהלת האגף לא הייתה אפשרות, מחמת מחסור בכוח אדם במחוזות, להחזיק ולנהל את תיקי המוסכים בכל מחוז. לדעת הביקורת, ריכוז התיקים במשרד הראשי של המחלקה פוגם ביכולתו של הבוחן המחוזי לפקח כדבעי על המוסכים שבמחוזו, כיוון שאין לפניו הפרטים הדרושים לגבי הפעולות השוטפות של המבקרים בכל מוסך ומוסך.

מוסכים לא-מורשים. בשנת 1968 פעלו, לפי דו"ח שנתי של מחלקת המוסכים, 415 מוסכים בלא רשיון ממשרד התחבורה — 136 מהם בענף המכונאות; 46 בפחחות, מסגרות ותיקון קפיצים; 45 בתיקון תקרים; 41 בחשמלאות; והיתר בתיקוני אופנועים, צבעות רכב ותיקוני רדיאטורים. הפעלת מוסך בלא רשיון חוסכת לא פעם לבעל המוסך השקעות ניכרות במבנים ובציוד, שהם תנאי מוקדם לקבלת הרשיון. הוצאות המוסכים הלא-מורשים אף הן במקרים רבים קטנות יותר, בין היתר משום שהם מעסיקים עובדים בלתי מוסמכים, ולכן הם יכולים להתחרות במוסכים מורשים, בדורשם מחירים נמוכים יותר. איגוד המוסכים גם הצביע בדיוניו עם משרד התחבורה על כך, שחלק מהמוסכים הלא-מורשים מבצעים תיקונים בצורה בלתי אחראית. רכב, שתוקן במוסך בלתי מורשה עלול להיות במצב מכאני גרוע ולסכן את הנוסעים בכבישים ואת הולכי הרגל; התיקונים שאינם מבוצעים ברמה מקצועית נאותה גורמים לבעליהם הוצאות על תיקונים חוזרים ונשנים.

יש גם מוסכים שלא הורשו, משום שלדעת המפקח על התעבורה הם הוקמו במקומות, שבהם הם מפריעים לתנועה של כלי הרכב בסביבה.

1. המשרד מטפל במוסכים הלא-מורשים בשתי דרכים: דרבון בעליהם והעובדים בהם ללמוד ולהשתלם בקורסים, המקנים את הידע הדרוש לקבלת הסמכה מקצועית מהוועדות

הפועלות ליד המשרד ; ונקיטת אמצעים נגד בעלי מוסכים שאינם עושים להבאת מפעליהם למצב כשיר לקבלת רשיון כחוק. בזה עוסקים המפקחים המחוזיים, שהוקנו להם סמכויות לגבות עדות ולחקור חשודים בעבירה על צו הפיקוח על מוסכים ומפעלים לכלי רכב. כדי לבצע את תפקידם בתחום זה, על המבקרים המחוזיים לבקר במוסכים לא מורשים לאחר איתורם ולעשות את כל הצעדים הדרושים נגד מוסכים שאינם ממלאים את החוק. פעולות אלה יש בהן גם כדי להרתיע מפתיחת מוסכים חדשים בלא רשיון.

- במקרים רבים שלחה המחלקה אזהרות רבות, חוזרות ונשנות, למוסכים הפועלים בלא רשיון, בלא לנקוט נגדם צעדים ממשיים, אם באמצעות בית משפט ואם על ידי הוצאת צו מינהלי של השר, לסגירת המפעל, על פי הסמכות, שניתנה לו בצו. על בעליהם של מוסכים לא מורשים רבים הוטלו על ידי בתי המשפט קנסות, ובמקרים אחדים אף הוציאו בתי המשפט צווי סגירה. בחלק מהמקרים לא נסגרו מוסכים, שנגדם הוצאו צוים כאלה. כיוון שכך, מוסכים לא-מורשים רבים פעלו בלא רשיון במשך זמן רב ; בשנת 1961 פעלו בארץ כ-500 מוסכים לא-מורשים (ראה דו"ח שנתי 12, עמ' 209) ובשנת 1968/69 עוד פעלו, לפי דו"ח המחלקה, 415 מוסכים כאלה. אחת הסיבות למצב זה הוא מיעוט הביקורים של המפקחים במחוזות במוסכים לא-מורשים. מניחות התיקים על מוסכים אלה מתברר, שבשנת 1967/68 נערכו, לפי הודעות הבוחנים במחוז תל אביב, ב-380 מוסכים לא-מורשים, שהיו בטיפולו של המשרד המחוזי, 415 ביקורים, ובשנת 1968/69 נערכו ב-277 מוסכים מסוג זה 478 ביקורים. בירושלים נערכו בתקופה אוקטובר 1968 — מארס 1969 ב-100 מוסכים כאלה 58 ביקורים בלבד. הביקורים נערכו בלא תכנון, ולא קיום מעקב יעיל אחר הנעשה במוסכים. מוסכים רבים לא בוקרו כלל במשך תקופות ארוכות — עד שלוש וארבע שנים, וממילא לא ננקטו נגדם צעדים.

- אורחים רבים פונים בתלונות למחלקת המוסכים, הנסבות בעיקר על טיפול גרוע על ידי מוסכים או על מחירים מופרזים. המחלקה מטפלת בתלונות נגד מוסכים מורשים בשתי דרכים : בירור התלונה בוועדת בורות מוסכמת, המורכבת מנציגי המשרד ואיגוד המוסכים, על פי שטר בוררין חתום על ידי המוסך והמתלונן ; בירור התלונה בוועדה מיוחדת, שהמחלקה מרכיבה מבין טכנאים ומבין בעלי מקצוע המומחים ברכב, שהוא הנושא לבוררות. כאשר תלונותיהם של אורחים על ביצוע בלתי אחראי של תיקונים התייחסו למוסכים בלתי מורשים, השיב להם המשרד, שאין הוא יכול לפעול נגד מוסכים אלה. לעומת זאת אין המשרד עושה די הצורך כדי להביא לידיעת בעלי הרכב, שרצוי לבצע תיקונים במוסכים מורשים בלבד.

2. כדי להביא להפחתת מספרם של המוסכים הפועלים ללא רשיון הציע איגוד המוסכים עוד לפני כמה שנים, ובאחרונה בתחילת 1969, שלא להסתפק בהגשת תביעות משפטיות אלא להשתמש גם בדרכים עקיפות נגד מוסכים כאלה. בין היתר הוצע, שמנהל אגף הרישוי יורה למשרדיו המחוזיים, שרכב, שנתגלו בו במבחן השנתי ליקויים, לא יתקבל למבחן חוזר, אלא אם כן בעל הרכב ימציא אישור ממוסך מורשה על תיקון הליקויים כדבעי. ההצעה לא נתקבלה בזמנו, אך בינואר 1970 הודיעה הנהלת האגף למשרד מבקר המדינה, שהיא ניגשת להפעלתה של ההצעה באופן נסיוני החל בשנת 1970.

פיתוח מוסכים

בשנת 1963 הוקמה במשרד המסחר והתעשייה קרן לפיתוח מוסכים בסך 600,000 ל"י, שנועדה למתן הלוואות למוסכים קטנים לצורכי שיפוצים ורכישת ציוד. הקרן, שהייתה

משותפת לממשלה ולאחד הבנקים בחלקים שווים, פעלה עד סוף 1966, כשהבנק סירב לחדש את התקשרותו עם המשרד. הנהלת הקרן הייתה מורכבת מנציגים של משרד המסחר והתעשייה ומשרד האוצר, של מינהל הרכב הממשלתי, הבנק, ואיגוד בעלי המוסכים. משרד התחבורה לא היה מיוצג בהנהלת הקרן וגם לא נדרש להמליץ על מתן הלוואות לפני אישורן.

הקרן הופעלה מחדש בסוף 1968. היא הועמדה על 500,000 ל"י וגועדה אף היא למתן הלוואות למוסכים מורשים קטנים — בסכום מירבי של 30,000 ל"י כל הלוואה. הקרן לא הוגדלה, אם כי יש מחסור ניכר במוסכים, כפי שמסתבר מסקר, שנערך ב-1966 על ידי המכון לפיריון העבודה והייצור, ומנתונים שבמחלקת המוסכים.

קציני בטיחות

לפי תקנות התעבורה, תשכ"א — 1961, כפי שתוקנו בדצמבר 1963, חייב מפעל המחזיק או מפעיל 20 כלי רכב או יותר למנות עובד מעובדיו להיות קצין בטיחות. מינוים של קציני בטיחות נועד להגביר את השמירה על הבטיחות בדרכים ועל משק הרכב בכללותו על ידי החזקה תקינה של כלי הרכב והפעלתם בצורה נאותה, על פי דיני התעבורה. עוד קובעות התקנות, שקציני בטיחות חייבים להיות מאושרים על ידי המשרד, ולצורך זה רשאי המשרד לערוך להם בחינות. המשרד יתן את אישורו רק אם מצא, שהמועמד, שהמפעל הציג, מתאים לתפקידו. תפקידיו של קצין הבטיחות הוגדרו בתקנות האמורות ובהוראות המשרד. התקנות מסמיכות את המשרד לתת לבעל מפעל הוראות, הדרושות לדעתו, לקיום הבטיחות. עוד מסמיכות התקנות את המשרד לקבוע את צורת הרישומים והמסמכים, שעל המפעל לנהל בקשר לנהגים וכלי הרכב. עובד המשרד שהוסמך לכך רשאי לבדוק רישומים אלה בכל עת. הפעלתן של התקנות הדנות בקציני הבטיחות היא אחד התפקידים של מחלקת המוסכים.

1. כדי להבטיח, שהמפעלים המחזיקים או מפעילים 20 כלי רכב ויותר, ימנו קצין בטיחות, היה על המשרד להצטייד במידע מוסמך על המפעלים, שהתקנות חלות עליהם, ולבדוק, אם הם מקיימים את התקנות. המידע הדרוש לאיתורם ולכלילתם של כל המפעלים הנוגעים בדבר מצוי במחלקה לשירותי רישוי שבאגף, ובידיה גם לעדכן מפעם לפעם את הרישומים. בהסתמך על מידע זה היה על המשרד לפנות למפעלים הנוגעים בדבר ולהעמידם על חובתם, ובמידה שלא עשו כן, לנקוט נגדם אמצעים.

— בשנת 1965 התחיל המשרד לטפל בנושא זה ופנה אל המפעלים החייבים למנות קציני בטיחות, אך הוא לא השתמש בנתונים של המחלקה לשירותי רישוי ולא פעל בשיטה, שתבטיח את כלילתם של כל המפעלים הנוגעים בדבר. בשנת 1965 דרש המשרד מ־400 מפעלים למנות קצין בטיחות, במידה שהתקנות חלות עליהם; 176 מפעלים השיבו, שהתקנות אינן חלות עליהם, או שלא ענו כלל על הפנייה. כיוון שלא היו למשרד נתונים בדוקים על המפעלים, לא היה בידו לבדוק באורח יסודי, אם אמנם נכונה הייתה טענת אותם המפעלים שהשיבו, שאין להם 20 כלי רכב ויותר. בשנים 1966 — 1969 נשלחו 80 פניות נוספות בלבד וגם בפעם הזאת בלא שהמשרד השיג תחילה את הנתונים הדרושים על המפעלים.

— בסוף 1968 היו לפי הרישומים של מחלקת המוסכים 500 מפעלים החייבים למנות קצין בטיחות; 330 מהם לא מילאו אחר התקנות, והמשרד לא נקט נגדם אמצעים. המחלקה הסבירה, שעבירה על התקנות הנזכרות היא עבירה פלילית; לצורך הגשת אישום נגד

מפעל כזה צריך לחקור את בעליו, וסמכות זו לא ניתנה לעובד המטפל בנושא. לדעת הביקורות, רצוי שהמשרד יבדוק וישקול אפשרות של מתן סמכויות חקירה לעובדי המחלקה, כדי שיוכלו לפעול במקרה של עבירה על התקנות; הדבר ניתן להיעשות על ידי פנייה לשר המשפטים, שיסמך את עובדי המחלקה בהתאם לסמכויותיו. בינואר 1970 הודיעה הנהלת האגף, שהוכנה הצעת פנייה לשר המשפטים בעניין זה.

2. בהתאם לסמכויות, שהוקנו למשרד בתקנות התעבורה, הוציאה המחלקה הנחיות לקציני הבטיחות על אופן מילוי תפקידיהם והכינה מערכת של טפסים הדרושים לכך. כדי להבטיח, שקציני הבטיחות ובעלי המפעלים ימלאו את תפקידיהם לפי התקנות האמורות וההנחיות, שהוציאה המשרד על פיהן, היה על המחלקה לערוך ביקורים במפעלים. במסגרת ביקורים אלה יש לבדוק את הרישומים במערכת הטפסים, את הצעדים, שנקט קצין הבטיחות ואת שיתוף הפעולה בינו לבין בעלי המפעל. המשרד רשאי לנקוט צעדים, כפי שימצא לנכון נגד מפעל, שאינו נוהג לפי ההוראות. כדי שהמשרד יוכל לקיים פיקוח יעיל על המפעלים ועל קציני הבטיחות, יש לדעת המחלקה, לבקר בכל מפעל לפחות פעם בשישה חודשים.

- בחלק ניכר מהמפעלים לא נערך כלל ביקור, מאז מונו בהם קציני הבטיחות, ולכן אין למחלקה ידיעה מספקת על מצב הבטיחות של הרכב שהם מפעילים. בחלק המכריע מן המפעלים, שבהם פועלים קציני בטיחות, נערך ביקור אחד בלבד מאז הפעלתם ובדרך כלל לא נערך מעקב, כאשר תוצאות הביקורים היו שליליות. במקרים המעטים שנערך מעקב במפעלים, והתברר, שאין הם פועלים בהתאם להוראות, הסתפק המשרד בפנייה אליהם לעשות לשיפור המצב, אך לא נקט נגדם כל צעד ממשי.

*

הנהלת אגף הרישוי הסבירה למשרד מבקר המדינה, שהתקציב המצומצם אינו מאפשר לאגף להעסיק אלא מספר קטן של עובדים לשם הפעלת פיקוח על המוסכים ועל פעולותיהם של קציני בטיחות, ושחלק ניכר מהליקויים שהועלו, ניתן לדעתה להסביר במגבלות אלה. כיוון שלפיקוח זה נודעת השפעה רבה על תקינות הרכב וכתוצאה מזה על מניעת תאונות בדרכים, על משרד התחבורה, לדעת מבקר המדינה, לתת משקל יותר גדול להגברת הפעולות בתחום זה. עם זאת דרוש, מבחינת השמירה על כללי מינהל ציבורי תקין, שתפקידי המחלקה ודרכי ביצועם יוגדרו בהתאם לאפשרויותיה התקציביות כדי למנוע פער בין תכניות המחלקה לבין השירות, שהמחלקה נותנת לציבור למעשה.

שיקום בית הנתיבות לוד

הגידול בממדי התנועה האווירית והמעבר למטוסים חדישים וגדולים עורר את הצורך להתאים את בית הנתיבות הקיים בנמל התעופה לוד מבחינת השטח ומבחינת רמת השירותים לקליטת מספר רב של נוסעים (ראה דו"ח שנתי 18, עמ' 473).

ב-1966 הכינה מינהלת שדות התעופה במשרד התחבורה תכנית לנמל התעופה לוד, שתענה על הצרכים, כאשר יפקדו את הנמל מטוסים בעלי כושר תפוסה גדול ויהא צורך לטפל במספר רב של נוסעים ובכמויות מטענים גדולות בעת ובעונה אחת. התכנית הביאה

בחשבון את ההתפתחות, שתחול, לפי התחזיות של שנות השישים, עד 1980, וכללה בין היתר הקמת בית נתיבות חדש. כיוון שהיה חשש, שבית הנתיבות הקיים לא יוכל לשרת את תנועת הנוסעים הגדלה והולכת, הוחלט לגשת לעת עתה להתאמתו של בית הנתיבות הקיים לדרישות הצפויות. ביצוע תכנית זו חולק לכמה שלבים, שהראשון בהם צריך היה להסתיים ב-1972. ההשקעה הכוללת הדרושה לשלב זה נאמדה ב-13 מליון ל"י — 4 מליון ל"י להרחבת המבנה הקיים ו-9 מליון ל"י בקירוב לבניית אולם נוסעים חדש בקרבתו. לצורך מתן הנחיות לתכניות הפיתוח של הנמל ולמעקב אחר ביצוען הקים משרד התחבורה ועדה — הנהלת פרויקט — המורכבת מנציגים של המשרד, של מחלקת העבודות הציבוריות במשרד העבודה, של חברת אל על, וממתכננים פרטיים.

תנועת הנוסעים עלתה כבר בסוף שנות השישים בהרבה על התחזיות; מהנתונים על תנועת הנוסעים מתברר, שכבר ב-1968, בעקבות תנועת התיירות שגדלה והלכה לאחר מלחמת ששת הימים, עלה מספר הנוסעים על מליון, בעוד שהתחזית לאותה שנה הייתה 750,000 נוסעים.

באוקטובר 1968, כאשר עבודות השיפוץ של בית הנתיבות הקיים היו בעיצומן, פרצה בנמל התעופה שריפה, שפגעה בחלקים ניכרים של המבנה, במגדל הפיקוח ובמערכות החשמל, הטלפון ומיזוג-האוויר*. את הנזק הכולל, שנגרם לבניין על צידו, העריכה הנהלת הנמל בסך 3.5 מליון ל"י בקירוב; חברת הביטוח שילמה עד סוף 1969 סך 2 מליון ל"י על חשבון הנזקים.

כדי לאפשר המשך מתן השירותים בנמל התעופה, בלא הפרעות חמורות, החליט משרד התחבורה, מיד לאחר השריפה, לא להסתפק בשיקום המבנה במתכונתו הקודמת, אלא לגשת מיד ובכל הדחיפות להרחבת בית הנתיבות, על ידי הגדלת האולמות לנוסעים בקומת הקרקע, בניית אולם חדש בקומה נוספת והתקנת מערכות חדישות להפעלת בית הנתיבות. ההשקעה הכרוכה בתכנית זו נאמדה בנובמבר 1968 בסך 14.7 מליון ל"י, ובספטמבר 1969 הוגדל האומדן ל-19.5 מליון ל"י. ביצוע העבודה תוכנן לארבע שנים והוא אינו כולל הקמת אולם נוסעים נוסף — אולם מס' 3 — עבודה שהייתה כלולה בתכנית ההרחבה מ-1966. בתקציב הפיתוח לשנת 1968/69 אושרו לביצוע העבודה 2.3 מליון ל"י, ובתקציב לשנת 1969/70 נועד למטרה זו סכום של 4.5 מליון ל"י בקירוב; לסכומים אלה יתווספו התשלומים מחברת הביטוח. ההוצאה למעשה עד סוף 1969 הסתכמה ב-8.6 מליון ל"י, לרבות סך 850,000 ל"י בעבור הרחבת האולם הגדול שבקומת הקרקע והקמת קומות ב' ו-ג', שבוצעו לפני השריפה.

עד סוף 1969 שוקמו ונבנו בעיקר שלד הבניין וחזיתו הדרומית; אולם לנוסעים המגיעים; והאולם הציבורי לקהל הממתינים. שתי קומות נוספות של הבניין נמצאו בשלבי גמר ובהן אולם לנוסעים היוצאים ומשרדים. עוד הותקנו מערכת חשמל זמנית, מערכת מיזוג אוויר, גשרונים לנוסעים לחו"ל וציוד אחר.

בסוף 1969 נערכה ביקורת על שיקום בית הנתיבות — התכנון; מסירת עבודות וביצוען; והפיקוח על העבודות.

תכנון

— ליד מינהלת הנמל פועלת ועדת מתכננים, שמתפקדיה להמליץ בפני ועדה בינמשרדית לעבודות תכנון שליד מחלקת עבודות ציבוריות, על מסירת עבודות מהסוג הנדון. בהתחשב

* מיד לאחר השריפה מינה שר התחבורה ועדה לחקירת המקרה, שהגישה את מסקנותיה ב-21.11.1968.

בנסיבות המיוחדות, שנוצרו לאחר השריפה, נמסרה עבודת התכנון של המבנה והפיקוח העליון על עבודות הקמתו, מיד לאחר השריפה, לחברת אדריכלים שהועסקה עוד קודם לכן בתכנון ההרחבה של בית הנתיבות. העבודה נמסרה בלא שהדבר נדון בוועדת המ-תכנונים. בסוף ינואר 1969 קבעה ועדה זו, שלמעשה נוצר עקב השריפה מצב חוזי חדש, ותנאי החוזה עם חברת האדריכלים, שנערך ב-1966, אינם יכולים לשמש בסיס למשימה החדשה שהוטלה עליה, השונה מהמשימה הקודמת, הן מבחינת אופייה והן מבחינת היקפה. עד מועד סיום הביקורת שולם לחברה, על חשבון השכר המגיע לה' סך 70,000 ל"י, אך לא נערך עמה חוזה חדש, שיסדיר את תנאי ההתקשרות ובכלל זה את שיעורי התשלום המגיעים לה. לפי הסברי מינהלת הנמל, נעשה הדבר כך, משום שהחברה אינה מסכימה, שינכו משכרה תשלומים לקרן למימון השגת עבודות בחוץ לארץ, שעליהם החליטה הממשלה בפברואר 1967. לדעת הביקורת היה על מינהלת הנמל לערוך חוזה עם החברה, גם אם לא הושג עדיין הסכם בדבר התשלום לקרן.

- בינואר 1969 החליטה ועדת המתכננים להמליץ בפני הוועדה הבינמשרדית על הזמנת עבודת תכנון של אדריכלות פנים מחברה פרטית. באפריל אותה שנה אישרה הוועדה הבינמשרדית את הזמנת העבודה מאותה חברה, אולם למעשה החלה החברה לבצע את העבודה עוד בפברואר, לאמור כחודשיים לפני קבלת האישור. ההסכם עם החברה נערך רק בדצמבר 1969.

- התכנון של עבודות החשמל והפיקוח עליהן נמסרו, בהתאם לסיכום מתחילת נובמבר 1968, לחברה שהסכימה לקבל על עצמה את התפקיד כמבצע חירום, תמורת שכר בשיעור של 8.5% מערך המתקנים — המסתכם לפי אומדני החברה ב-1.5 מליון ל"י בקירוב — ובכלל זה תוספת של 1.5% כפיצוי על ההוצאות הנוספות הנגרמות לחברה, מאחר שמקום מושבה הוא בתל-אביב. בינואר 1969 הסכימה ועדת המתכננים לערוך הסכם עם החברה, אך התנגדה לתשלום תוספת המרחק. בהסכם, שנערך במאי 1969, אושר לחברה התשלום המלא של 8.5%, בהסתמך על התקנון של אגודת האינג'נירים והארכיטקטים בישראל, הקובע תוספת כזאת, כאשר המרחק בין מקום המושב לבין מקום העבודה עולה על 10 ק"מ; תוספת המרחק מהווה מעל ל-20% על השכר, שאושר על ידי ועדת המתכננים.

מסירת עבודות וביצוען

מסירת עבודות בנמל היא בידי שתי ועדות — ועדה מחוזית, הזכאית לאשר עבודות בהיקף כספי עד 25,000 ל"י ובה חמישה עובדים בכירים של מינהלת הנמל; ועדה מרכזית, המאשרת עבודות בהיקף גדול מזה ובה שלושה נציגים של מינהלת הנמל, שני נציגים של משרד התחבורה, ונציג אחד של מע"צ (ראה בעניין זה דו"ח שנתי 18, עמ' 475).

בנסיבות, שהיו קיימות בנמל התעופה לאחר השריפה, לא ראתה הנהלת הנמל אפשרות להזמין הצעות לביצוע העבודה כמקובל. כדי להחיש את שיקום בית הנתיבות נמסרו העבודות העיקריות בתחום הבנייה לשני קבלנים — אחד, שהועסק בנמל התעופה עוד לפני פרוץ השריפה, ואחד שהועסק לפני השריפה על ידי מע"צ והתעשייה האווירית בקרבת מקום, והוזמן מיד לאחר השריפה בהנחה, שהוא בעל כושר ביצוע של עבודות מהסוג, שהיה דרוש לשיקום בית הנתיבות.

ועדת המכרזים המרכזית החליטה בתחילת נובמבר 1968 לבסס את תנאי ההתקשרות עם הקבלן הראשון על חוזה, שהיה עמו. הוטלו עליו בעיקר עבודות הריסה, עבודות שיקום של אחד מאולמות הנוסעים וחזית הבניין. לגבי סוגי העבודה, שלא היו כלולים בחוזה,

סוכם, שהצדדים ינהלו משא ומתן לקביעת המחירים. עוד סוכם, שאם הקבלן יעביר עבודות לקבלני משנה, הוא יקבל 15% מערך העבודה, כאשר ההזמנה תימסר על ידו במישרין, ו-12% כאשר ההזמנה תימסר באמצעות מינהלת הנמל. באפריל 1969 נערך עם הקבלן חוזה בהיקף כספי של 1.5 מליון ל"י, שבו פורטו המועדים לסיום העבודות. בהמשך הזמן עבר היקף העבודה על סכום זה, והוא יגיע, לפי אומדני מינהלת הנמל, ל-2 מליון ל"י בקירוב.

- חלק מהעבודות הסתיים לפני חתימת החוזה. לעומת זאת עבודות, שבהתאם ללוח הזמנים היו צריכות להסתיים בחודשים יוני ויולי 1969, לא הסתיימו עד מועד סיום הביקורת בסוף אותה שנה. הפיגור אמנם נגרם במידת מה עקב איחורים בקבלת תכניות * ומחמת קשיים אחרים, אך לפי מסמכים שבתיקי מינהלת הנמל היו פיגורים, גם כאשר לא היו קשיים מעין אלה.

- במשך חודשי העבודה הגיש הקבלן חשבוניות חלקיות. רק במועד סיום הביקורת הוחל בבדיקה מפורטת של החשבוניות, מבחינת הכמויות והמחירים. סוכם בין הצדדים, שלגבי פריטים מסוימים ייקבעו המחירים תוך משא ומתן. עד דצמבר 1969 הגיעו החשבוניות לסכום כולל של 1,510,000 ל"י, ואושרו תשלומים בסך 195,000 ל"י כמקדמה.

בסוף נובמבר 1968 דנה ועדת המכרזים על העסקתו של הקבלן השני בהקמתו של שלד הבניין ובביצוע עבודות גמר בקומות א' וב'. סוכם, שעקב חוסר נתונים מספיקים על פרטי העבודה, עוד אין אפשרות לקבוע את תנאי העסקתו. בתחילת דצמבר 1968 סיכמה מינהלת הנמל את תנאי ההתקשרות עם הקבלן עד לעריכת חוזה, שהעיקריים שבהם הם: מחירי היחידות ייקבעו על בסיס הצעה להרחבת בית הנתיבות, שהקבלן הגיש ביוני 1968 — לאמור לפני השריפה — בלא שזכה במכרז, תוך התאמה לתנאי החוזה של הקבלן עם התעשייה האווירית להקמת מבנה בעבורה. על פריטים, שאינם כלולים בחוזה זה או בהצעה הקודמת של הקבלן, ינהלו הצדדים משא ומתן בהשתתפות החברה המפקחת (ראה להלן). גם לקבלן זה הובטחו, במקרה של העסקת קבלני משנה, התשלומים, כפי שהובטחו לקבלן הראשון. נקבעו גם מועדים לסיום העבודות.

- העבודה בכללותה הייתה צריכה להסתיים באמצע אוקטובר 1969. כבר בשלבים הראשונים של העבודה התברר, שאין הביצוע מתנהל בקצב הדרוש. הקבלן לא עמד בלוח הזמנים, גם אחרי פניות חוזרות ונשנות מצד מינהלת הנמל והמפקחים. עד מועד סיום הביקורת לא נסתיימה העבודה, והיא תימשך לפי ההערכה עוד חודשים רבים. מינהלת הנמל הסבירה למשרד מבקר המדינה, בינואר 1970, שהעיכובים נגרמו עקב קשיים מיוחדים בביצוע העבודה: היא נעשתה תוך כדי הפעלתו של בית הנתיבות; חלק מהעיכובים נגרמו על ידי פיגורים בקבלת תכניות.

- ההיקף הכספי של העבודות נאמד בחוזה ב-3 מליון ל"י, בעוד שההוצאה בפועל תעלה, לדברי מינהלת הנמל, בהרבה על הערכה זו. ואלו בעיקר הסיבות לכך: לגבי חלק מיחידות העבודה עוד לא סוכמו מחירים; באותם פריטים, שמחיריהם מתבססים על חוזים אחרים או הצעות קודמות, לא תמיד אפשרי ליישם אותם לעבודות הנוכחיות; חל גידול בהיקף העבודה בגלל שינויים מתמידים בתכנון, שבאו כדי להתאים את הבנייה לצרכים הממשיים הגדלים של נמל התעופה.

- עד דצמבר 1969 הגיש הקבלן חשבוניות על 3.3 מליון ל"י בקירוב, ואושרו תשלומים על סך 2.5 מליון ל"י. גם חשבוניות אלה לא נבדקו לפרטיהן והתשלומים מהווים מקדמות.

* ראה גם מע"צ — הבנייה הממשלתית, עמ' 499.

- לקבלן במסרה, לפי החלטת ועדת המכרזים ממאי 1969, בניית חדר מכונות לחשמל ולמיווג אוויר. הקבלן דרש 600,000 ל"י, ואילו לפי אומדן, שהוגש לוועדה, הייתה העבודה צריכה להסתכם ב-400,000 ל"י. הוועדה החליטה למסור את העבודה לקבלן זה כדי להבטיח את השלמת הביצוע במועד המתאים ללוח הזמנים הכללי לשיקום בית הנתיבות. אשר לפער בין הדרישה הכספית של הקבלן לבין האומדן סוכם, שהדבר יובא להכרעתו של מנכ"ל משרד התחבורה. דבר זה לא נעשה, ובמשא ומתן בין הצדדים הסכים הקבלן לבצע את העבודה תמורת סכום של 550,000 ל"י בקירוב. עד מועד סיום הביקורת לא נחתם חוזה עם הקבלן על עבודה זו.

לפי הוראות האוצר נעשית התקשרות לביצוע עבודה, שהיקפה הכספי אינו עולה על 25,000 ל"י, על ידי פקודת עבודה אחרי קבלת הצעות מחירים, וללא צורך בעריכת חוזה (החל מסוף דצמבר 1969 הועלה הסכום ל-50,000 ל"י). עד סוף נובמבר 1969 הוצאו ל-34 קבלנים 54 פקודות עבודה לביצוע עבודות בנייה, נגרות, חשמל ועוד.

- בכמה מקרים הוצאו פקודות עבודה לאחר התחלת העבודה ולעתים אף לאחר סיומה. לגבי כמה עבודות, בעיקר בתחום החשמל והאלקטרוניקה, לא הוצאו פקודות עבודה כלל.

תיאום ופיקוח

מיד אחרי השריפה החליטה הנהלת משרד התחבורה למנות מפקח על עבודות השיקום ומתאם בין המבצעים. בתחילת נובמבר 1968 דנה ועדת המתכננים בנושא זה, כאשר היו בפניה הצעות של ארבע חברות. הוועדה בחרה את החברה שדרשה 3.8% מערך העבודה, בנימוק שהצעתה היא הטובה ביותר ותהיה בסופו של דבר גם הזולה ביותר. בסוף מארס 1969 נערך הסכם בין משרד התחבורה ובין החברה המפקחת, בתוקף למפרע מסוף אוקטובר 1968. לפי ההסכם היה על החברה להציב באתר הבנייה צוות של שישה עובדים מקצועיים בכירים, ולהיעזר במנגנונה הטכני והמקצועי הרגיל. עליה היה לבדוק את חשבוניות הקבלנים ולאשרן לתשלום.

- מינהלת הנמל לא עמדה במידה מספקת על ביצוע ההתחייבות של החברה המפקחת בדבר העסקת צוות קבוע של עובדים. היא גם שילמה מקדמות על חשבוניות בסכומים ניכרים, וביניהן חשבוניות המתייחסות לעבודות העיקריות — הקמת השלד, בנייה, עבודות חשמל ומיווג אוויר — בלא שהן נבדקו על ידי החברה מבחינת הכמויות והמחירים.

ממצאי מעקב

עבודות תכנון ומחקר

דו"ח שנתי 18, עמ' 468

בידי משרד התחבורה לא הייתה תכנית לעבודות בתחום התכנון והמחקר, שהיה בדעתו לבצע בשנת התקציב הקרובה.

לשנת 1968/69 הכין המשרד תכנית לעבודות האמורות, ופעל בדרך כלל במסגרת התכנית.