

משרד התחבורה

פעולות ביקורת

ביחידות שונות במשרד, בקרן למימון פעולות למניעת תאונות בדרכים ובמועצה הלאומית למניעת תאונות נבדקו הפעולות למניעת תאונות בדרכים; במחלקה לקציני בטיחות נבדקו דרכי הכשרת קציני בטיחות ומספר המפעלים שבהם הם פועלים; במשרדי המפקח על התעבורה נבדקו הפעולות למתן רשיונות להפעלת מוניות ודרכי הפיקוח על הפעלתן; באגף תכנון וכלכלה נערכה ביקורת על מתן תמיכות במחירי טיסות פנים ארציות של תושבי אזורים מרוחקים והחזר הוצאות הובלה יבשתית לאילת וממנה; כן נבחנו פעולות יחידת הביקורת הפנימית.

יחידת המורשה לטיפול בתלונות הציבור

היחידה הוקמה ב־1975 ובמועד עריכת הביקורת הועסקו בה חמישה עובדים. בשנים האחרונות הפסיקה היחידה לאסוף נתונים על הטיפול שנעשה בתלונות ביחידות המשרד, שאליו מגיעות תלונות באופן ישיר.

חלה ירידה במספר התלונות שטופלו ישירות על ידי היחידה: 1,660 תלונות בשנת 1977; 1,514 ב־1979 ו־900 ב־1980. תפוקת היחידה בשנת 1980 הייתה בממוצע פחות מתלונה ליום לעובד.

היחידה אינה ממלאת כראוי את תפקידה מבחינת ניתוח מהות התלונות והתקלות בתהליך העבודה ביחידות. אורח הפונה בתלונה למשרד אינו מובטח לו כיום שיהיה טיפול מהיר וממצה בתלונתו על ידי גורם חסר פניות. לעתים מועברת תלונתו לגופים הנילושים עצמם למתן תשובה. מאז עריכת הביקורת הקודמת בשנת 1979 חלה איפוא נסיגה בטיפול בתלונות על ידי המורשה, ומרבית הליקויים שהועלו אז לא תוקנו.

פעולות למניעת תאונות דרכים

1. תאונות הדרכים בישראל גורמות בכל שנה מאות הרוגים ואלפי נפגעים וכן נזק כלכלי רב. בשנים 1979 ו־1980 הסתמנה אמנם מגמה של ירידה במספר הנפגעים אולם ב־1981 חלה שוב עלייה מדאגה במספרים אלה. נוסף על האסונות הנפשו גרמם התאונות נזק כלכלי, שנאמד בשנת 1980 על ידי משרד התחבורה ב־2.5 מיליארד שקל בקירוב.

בטבלה דלהלן מובאים נתונים על מספר התאונות עם נפגעים בשנים 1975–1980, כפי שלקט משרד מבקר המדינה מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומשרד התחבורה:

מספר תאונות	שינוי ב־%	ס"ה נפגעים	שינוי ב־%	מספר הרוגים	שינוי ב־%
1975	14,309	—	21,106	—	648
1976	14,322	+ 0.1	20,920	— 2.1	602
1977	15,753	+ 10.0	22,721	+ 8.6	636
1978	16,695	+ 6.0	24,044	+ 5.8	619
1979	14,367	— 14.0	20,633	— 14.2	566
1980	12,833	— 10.7	17,994	— 12.8	433

המספר הכולל של הרוגים בתאונות דרכים בשש השנים האחרונות — 1975 עד אמצע 1981 — הסתכם ב־3,780, מספר הפצועים קשה הגיע ל־22,463, ומספר הפצועים קל ל־108,894. בתקופה ינואר–יולי

1981 חלה עלייה בשיעור של כ-20% במספר ההרוגים לעומת מספרם בתקופה המקבילה בשנת 1980: ארעו 7,773 תאונות עם נפגעים, שבהן נפצעו כ-11,000 איש ונהרגו כ-275*.

על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מספר הנפגעים בתאונות דרכים בישראל הגיע בשנת 1979, ל-530 לכל 100,000 תושבים והיא נמצאת במקום התשיעי מבין 23 מדינות מפותחות, לפי דירוג המספר המירבי של נפגעים, יחסית לאוכלוסייה. ב-1978 היתה ישראל במקום השני במספר התאונות לכל 100,000 כלי רכב — 3,524 תאונות לעומת 1,295 תאונות בארה"ב ו-1,414 תאונות בגרמניה, לאותו מספר כלי רכב.

בשנים האחרונות חל גידול ניכר במספר כלי הרכב במדינה (מכ-419,000 ב-1975 לכ-630,000 כלי רכב ב-1981), וגידול במספר הנהגים באותה תקופה (מ-713,000 ב-1975 לכמיליון ב-1981). מאידך, גדל אורכם של הכבישים באותה תקופה מ-11,100 ק"מ ב-1975 ל-12,160 ב-1979, בלבד.

2. נושא מניעת התאונות בדרכים והמלחמה בהן העסיקו במידה רבה את הכנסת ואת ועדת הכלכלה שלה, שאף הקימו ועדות משנה לעניין זה, שדנו והמליצו בתחומים העשויים לסייע לקידום הנושא.

להלן פירוט הגופים העוסקים בפעולות למניעת תאונות דרכים, לפי סדר הקמתם:

(א) במשרד התחבורה (להלן המשרד) עוסקות בנושא הבטיחות בדרכים ארבע היחידות הבאות: (1) היחידה לבטיחות בדרכים, העוסקת במימון ובפיקוח ובפיקוח מחקרי בטיחות; (2) המפקח על התעבורה, שאליו כפופה המחלקה להנדסת תנועה ובטיחות העוסקת בתשתית התחבורה העירונית ובהתקנים בטיחותיים (3) אגף תכנון וכלכלה, העוסק בהתקשרויות ובפיקוח על מחקרים בתחום הבטיחות; (4) דובר המשרד, שבתחום טיפול מוצי נושא ההסברה בתחום הבטיחות.

(ב) המועצה הלאומית למניעת תאונות, שהוקמה בשנת 1954, ועוסקת בארגון גופים התנדבותיים, בהדרכה ובהסברה.

(ג) מטה למלחמה בתאונות דרכים (להלן המטה), שהוקם בשנת 1970, על פי החלטת הממשלה כגוף מייעץ לשר התחבורה.

(ד) המרכז לבטיחות בדרכים, שלידי הטכניון העברי בחיפה, הוקם בשנת 1971 והוא משמש כורע של המשרד בביצוע מחקרים בתחום הבטיחות בדרכים.

(ה) הקרן למימון פעולות למניעת תאונות בדרכים, שהוקמה על פי תקנות שהתקינו שר האוצר ושר התחבורה באוקטובר 1980, באישור ועדת הכספים של הכנסת, כקרן ציבורית.

(ו) מינהל הבטיחות, שהוקם באוגוסט 1981, על פי החלטת הממשלה. תפקידו העיקריים לתאם את פעולות הגופים השונים העוסקים בנושא, לקבוע סדרי עדיפויות לבני פעולות ושימוש במשאבים ולהפעיל את הגופים הציבוריים הפועלים בתחום זה.

(ז) בנובמבר 1981 מינה שר התחבורה, בהתאם להחלטת הממשלה, ועדת מנכ"לים בין-משרדית לענייני בטיחות ומלחמה בתאונות דרכים.

3. בחודשים יוני-נובמבר 1981, בדק משרד מבקר המדינה לסירוגין, ביחידות שונות של המשרד את הפעולות למניעת תאונות דרכים: את פעולות המטה בשנים 1978-1981, את פעולות הקרן למימון פעולות למניעת תאונות בדרכים, את קשרי המשרד עם המרכז לבטיחות שלידי הטכניון, ואת פעולות המועצה הלאומית למניעת תאונות. ההתארגנות והפעולות של מינהל הבטיחות ושל ועדת המנכ"לים הבין-משרדית לא נבדקו בשל הזמן הקצר שחלף ממועד הקמתם ועד למועד סיום הביקורת. ביקורת קודמת בנושא מניעת תאונות בדרכים נערכה ב-1972 (ראה דו"ח שנתי 23, עמ' 573-584); נושא הפיקוח על התנועה על ידי משטרת ישראל ונושא מניעת תאונות דרכים בצה"ל הובאו בדו"ח שנתי 29 (עמ' 496 ו-752). ביקורת על פעולות משרד התחבורה בנושא דרכים עירוניות ובדבר הטיפול המינהלי של מערכת בתי המשפט במשפט תעבורה ראה דו"ח שנתי 30 (עמ' 523 ו-372**).

* מספרים אלה אינם כלליים ותאונות ללא נפגעים ותאונות בין שני כלי רכב צבאיים.

** ביקורת מעקב בנושא פיקוח על התנועה ומניעת תאונות דרכים בצה"ל — ראה בדו"ח שנתי 31 (עמ' 959 ו-760); ביקורת מעקב בנושא משפטי תעבורה ראה בדו"ח זה בפרק: ממצאי מעקב — משרד המשפטים; ביקורת מעקב בנושא תעבורה בדרכים עירוניות ראה בדו"ח זה בפרק: ממצאי מעקב — משרד התחבורה.

המטה למלחמה בתאונות דרכים

המטה למלחמה בתאונות דרכים (להלן — המטה) הוקם ב־1970, על פי החלטת הממשלה, כגוף מייצג לשר התחבורה בתחום זה; במטה נציגים מהמשרדים והמגופים העוסקים בבטיחות בדרכים. פעולות המטה נבדקו על ידי משרד מבקר המדינה בשנים 1972 ו־1979 (ראה דו"ח שנתי 23, עמ' 574–575, ודו"ח שנתי 30, עמ' 529).

רק בתיקון פקודת התעבורה משנת 1979 קיבל המטה מעמד על פי חוק. תיקון זה קובע, כי הממשלה תמנה מטה למלחמה בתאונות דרכים ותקבע את הרכבו על פי המלצת שר התחבורה; השר ימנה מבין חברי המטה את יושב הראש, שיונחה על ידיו. השר, באישור הממשלה ובידיעת ועדת הכלכלה של הכנסת, יקבע את תפקידי המטה ודרכי פעולתו.

ביוני 1980 אישרה הממשלה את הרכב המטה, תפקידיו ודרכי פעולתו כדלהלן: להמליץ ולייעץ לשר התחבורה בכל הנוגע לאמצעים להגברת בטיחות התנועה ולמניעת תאונות; לתאם בין משרדי הממשלה, הרשויות, המוסדות והגופים העוסקים בנושא; להמליץ בפני השר על פעולות שונות להגברת הבטיחות ולמניעת תאונות ועל קביעת עדיפויות של הפעולות. מינוי חברי המטה יהיה לתקופה של שנתיים והמטה רשאי לבחור, מבין חבריו או שלא מביניהם, ועדות משנה לנושאים מיוחדים.

ליושב ראש המטה מונה ביוני 1980 ראש המכון לחקר התחבורה בטכניון; כן מונה 14 חברים, נציגים של משרדי ממשלה: תחבורה, אוצר, בריאות, חינוך ותרבות וכן נציגים של משטרת ישראל, מע"צ, צה"ל, מערכת בתי המשפט וגופים אחרים העוסקים בנושא, כגון המועצה הלאומית למניעת תאונות וחברות ביטוח.

המטה הקים ב־1980, חמש ועדות משנה קבועות לתחומים הבאים: הולכי רגל; חינוך והסברה; חוק, שיטור ואכיפה; תשתית; רכב ורישוי. בדיקת פעילותן של הוועדות במשך כשנה מאז הקמתן מצביעה על כך, שרק ועדת חוק, שיטור ואכיפה קיימה פעילות רצופה; הוועדה להולכי רגל הגישה בינואר 1981 חוברת המלצות למליאת המטה.

— באוגוסט 1978 התפטר יו"ר המטה ומאז ועד למינוי ההרכב החדש, ביוני 1980, לא תיפקד המטה ולא מילא את המשימות שהיו מוטלות עליו עד לאותו מעד. המטה לא קבע מעידים קבועים להתכנסותו; מעת המינוי ביוני 1980 עד למעמד סיום הביקורת בנובמבר 1981, הוא התכנס לחמש ישיבות בלבד בהרכב מלא, ולשתי ישיבות בהרכב מצומצם. פעילות שלוש הוועדות המשנה התבטאה בהתכנסות לישיבה אחת או שתיים בלבד.

— סמכויות המטה כגוף מייצג וממליץ בלבד לא איפשרו לו לפעול מעבר לדיון וליבוש בעיות הקשורות בבטיחות בדרכים ובתאונות. אולם, גם כגוף מייצג לא מילא המטה את ייעודו ולא הגיש לשר התחבורה הצעות לפעולות לקידום הנושא. גם פעילותן של מרבית הוועדות לא הביאה לכלל גיבוש מדיניות והמלצות, לצורך הבאתן בפני מליאת המטה ובפני השר.

הקרן למימון פעולות למניעת תאונות בדרכים

1. כדי להגביר ולייעל את המערכה למען הבטיחות בתנועה בדרכים הגיע המשרד למסקנה שיש ליצור אמצעי מימון, נוסף לתקציב המדינה. על פי חוק פיצויים לנפגעי תאונות דרכים (תיקון 3), התש"ם–1980, הוטלה תוספת בשיעור של 3% על דמי ביטוח החובה של רכב, שיועמדו לרשות קרן מיוחדת למימון פעולות למניעת תאונות דרכים (להלן — הקרן). באוקטובר 1980 התקינו שר האוצר ושר התחבורה, באישור ועדת הכספים של הכנסת, תקנות בדבר הקמת הקרן, תפקידיה, גיהולה ומטרותיה.

כספי הקרן נועדו למימון מטרות אלה: פעולות אכיפה ושיטור למניעת עבירות תעבורה ותאונות; שיפוט מדיר בעבירות תעבורה; הקמת מתקני בטיחות במקומות המעדיים לתאונות; הסברה והדרכה; סקרים ומחקרים; פעולות של המועצה הלאומית למניעת תאונות שיאושרו על ידי הנהלת הקרן. לפי התקנות מקבלת הקרן מ"אבנר", איגוד לביטוח נפגעי רכב בע"מ, בתחילת כל חודש, את הכספים שהעבירו אליו המבטחים השונים. כספי הקרן הופקדו אצל החשב הכללי; בהתאם להסכם,

שנחתם בין החשב לבין הקרן, היא מקבלת ריבית על ההפקדות על פי משך ההפקדה, כפי שנקבע על ידי החשב מפעם לפעם.

בתקנות נקבע, כי לקרן תהיה הנהלה בת חמישה חברים: שניים ימנה שר התחבורה, ביניהם יושב ראש הקרן, שניים ימנה שר האוצר, וחבר אחד ימנה שר המשפטים. להנהלת הקרן נתמנו, בדצמבר 1980, חמשה עובדים ממשרדי הממשלה האמורים ובסוף 1981 נוספו לה שני אנשי ציבור. תפקידיה של ההנהלה הם: להכין ולתגיש לאישור שר האוצר ושר התחבורה, בתחילת כל שנת כספים, תכנית פעולה שנתית לקרן; לפעול למימוש מטרות הקרן; להקצות כספים למימון פעולות שאישרה; לקיים מעקב ופיקוח על ביצוע הפעולות שהקרן מימנה ולדרוש דו"חות על ביצוע פעולות.

2. בדצמבר 1980 מונו, כאמור, חברי הנהלת הקרן וסמוך לאותו מועד היא החלה בפעילותה. בישיבתה השניה של הנהלת הקרן, שהתקיימה באותו חודש, אושרה תכנית פעולה עד לסוף שנת הכספים 1980. ביצוע התכנית נאמד בסכום כולל של 6.1 מיליון שקל, לפי הפירוט הבא: 2 מיליון שקל למימון פעולות ותוספת כוח אדם לשיפוט מהיר; 0.6 מיליון שקל לפעולות המועצה הלאומית למניעת תאונות; 1 מיליון שקל לאכיפה ושיטור; 0.5 מיליון שקל למחקרים בתחום הבטיחות; ו-2 מיליון שקל לשיפורים בטיחותיים בערים. התכנית אושרה על ידי שר האוצר ושר התחבורה בפברואר 1981, תוך הסתייגות מתוספת תקני כוח אדם לביצועה. כל הסכומים, להוציא שני מיליון שקל שהוקצבו לשיפוט מהיר (ראה להלן), הועברו לגופים המבצעים בחודשים מארס—מאי אותה שנה.

בחודשים פברואר—מארס 1981 החלה הקרן לרכז פניות של גורמים שונים שביקשו הקצבות מכספיה לשנת הכספים 1981; הסכומים הנקובים בפניות שהתקבלו הסתכמו ב-52 מיליון שקל בקירוב. רק ביוני אותה שנה הגישה הנהלת הקרן את תכנית הפעולה שלה למימון הפעולות באותה שנת הכספים, בסכום כולל של 22.7 מיליון שקל, שסעיפיה העיקריים מוקדשים לשני תחומים — שיפוט מהיר ומתקני בטיחות — לכל אחד מהם 6 מיליון שקל. בסוף אותו חודש אישרו השרים את התכנית. הסכומים שהוקצבו לא שוחררו עד לאמצע אוגוסט, וזאת בשל תוראת משרד האוצר להקפיא את התחייבויות משרדי הממשלה, ביולי 1981, שהוחלה גם על כספי הקרן, למרות היותם כספי קרן ציבורית שלא מומנו מתקציב המדינה.

— עיכובים באישור תכניות הפעולה בהנהלת הקרן והעיכוב הנוסף בעקבות הקפאת ההתחייבויות גרמו לכך, שהסכומים הועברו לביצוע הפעולות שאושרו לעיל, באחור ניכר: לביצוע תכניות בשנת הכספים 1980 הועברו הסכומים שאושרו רק במארס 1981 או אף במאי 1981; לביצוע תכניות בשנת הכספים 1981 הועברו הסכומים רק החל במחצית אוגוסט, כארבעה וחצי חודשים לאחר תחילת שנת התקציב. דבר זה גרם פיגור כביצוע התכניות.

בתחילת מארס 1981 הודיעה הקרן למנהל בתי המשפט, לאחר שזה תבע את הגדלת השתתפות הקרן, על הגדלת ההקצבה להפעלת שיפוט מהיר בשנת הכספים 1980 ל-3.7 מיליון שקל. הסכום לא נוצל על ידי משרד המשפטים והועבר על ידי הקרן לשנת הכספים הבאה שבה יועדו לנושא זה 6 מיליון שקל, בתנאי שתאושר הפשרת כוח אדם להכנת תביעות ולמינהל בתי המשפט. במארס הודיע שר המשפטים על הצורך למנות שבעה שופטי תעבורה, שיועסקו בשעות אחר הצהריים, לביצוע השיפוט המהיר. במאי אותה שנה הודיע הסמנכ"ל לתכנון ולתפקידים מיוחדים שבהנהלת בתי המשפט, להנהלת הקרן, כי הוחל באיוש תקני השופטים, אך בהעדר אישור תקציבי ייפסק הטיפול בנושא.

— עד לסוף נובמבר 1981 לא הופעלה תכנית השיפוט המהיר, שהיתה אחת המטרות להקמתה של הקרן ושיש לראות בה חיוק ניכר לגורמי הענישה וההרתעה, והכספים שיועדו לכך נותרו בידו הקרן.

3. עד להקמת הקרן היה קיים תשלום התנדבותי של בעלי הרכב, באמצעות המבטחים (על ידי כול) בעבור המועצה הלאומית למניעת תאונות. עם הקמת הקרן החליטה ועדת הכספים של הכנסת לבטל גבייה זו והמליצה שהממשלה תדאג, במסגרת הנחיות שיינתנו לגבי שימוש בכספי הקרן, להקצבה שתמצא ראויה למועצה. הקרן הקצתה למועצה לשנת הכספים 1980 0.6 מיליון שקל, ולשנת הכספים 1981 1.46 מיליון שקל. ההקצבה לפעולות המועצה ב-1980 נעשתה ללא פירוט היעדים.

4. אחדות ממטרותיה של הקרן — הסברה, מתקני בטיחות, סקרים ומחקרים בתחום הבטיחות, ותמיכה במועצה הלאומית למניעת תאונות — היו מתוקצבות לפני הקמתה מתקציב המשרד. בחלוקת

הכספים היה על הקרן לקבוע אם להקצות סכומים לפעולות, שבשנים קודמות מומנו מתקציב המשרד, או רק לפעולות שלא נכללו בתקציב זה. בתכנית לשנה הראשונה לקיום הקרן תוקצב סכום גם בעבור פעולות שנכללו קודם לכן בתקציב המשרד.

ועדת המשנה של ועדת הכלכלה של הכנסת ציינה בישיבתה ממאוס 1981, שאין היא תמימת דעים עם הנהלת הקרן בדבר אופן חלוקת המשאבים וקבעה, שיש להקצות משאבים בעיקר לנושאים שאינם כלולים בדרך כלל בתקציבים הרגילים של משרדי הממשלה; כן העלתה הוועדה את האפשרות שסכומים שהקרן תקציב לביצוע פעולות על ידי משרדי ממשלה יהיו כנגד סכומים שווים להם שיקציבו המשרדים הנוגעים לדבר מתקציביהם.

בישיבת הנהלת הקרן מאפריל 1981 סוכמו עקרונות לחלוקת כספי הקרן ונקבע, שהם ישמשו לנושאים הבאים: פעולות חדשות וחד פעמיות שאינן כלולות בתקציבי הגופים השונים; פעולות חדשות העשויות להימשך בשנות תקציב נוספות ימומנו על ידי הקרן בשנה הראשונה, תוך התחייבות הגופים לשאת בהמשך המימון בשנים הבאות; פעולות בטיחות נסיוניות; פעולות שהן מעבר לתפקידים ולאחריות הרגילה של הגופים השונים.

— חרף העובדה, שהקרן קבעה עקרונות שכספיה צריכים להינתן לפעולות שמעבר לתקציבי הבטיחות הרגילים, קוצץ במידה ניכרת תקציב המשרד לפעולות אלו. לדוגמה: התקציבים של אגף המפקח על התעבורה להסדרי תנועה ובטיחות, שניתנו בהשתתפות בפעולות הרשויות המקומיות, הוקטנו מ-10.3 מיליון שקל בשנת הכספים 1980 ל-8.5 מיליון שקל בשנת הכספים 1981, דהיינו התקציב בשנת 1981 הועמד, במתחים ריאליים, על 40% מסכום התקציב של השנה שקדמה לה. בתקציבים לנושאי בטיחות אחרים, כגון הסברה ומחקרים, קוצצו הסכומים וכן לא נכללה בתקציב לשנת הכספים 1981 כל תמיכה במעצמה הלאומית למניעת תאונות, למרות שבשנים קודמות היא קבלה כ-0.3—0.4 מיליון שקל מתקציב המשרד.

גם ועדת המשנה האמורה ציינה בדיון ממאוס 1981, שהיא רואה כדאגה את הורידה המשמעותית בהקצבות הרגילות לנושאי בטיחות. הוועדה ביקשה מיושב ראש ועדת הכספים של הכנסת לפעול להחזרת תקציבי הבטיחות, שהיו כלולים בתקציבים של המשרד ומשרדים אחרים, לרמתם הקודמת בערכים קבועים.

הקרן נוסדה כדי שמשאביה יהיו תוספת לתקציבים הרגילים ולא כתחליף להם, וזאת בשם לב להשיבות הנרשם שבו מדובר. יוצא שלמעשה לא התרדלו המשאבים למלחמה בתאונות הדרכים, אלא שמימנם בא מהקרן במקום מתקציב המדינה, דבר העומד בסתירה לייעודה של הקרן. נוסף לכך חלו עיכובים בהעברת כספי הקרן, כאמור עקב הדיונים וההקפאה, שעוד הביאו להקטנת היקף הפעולות בתחום הבטיחות לעומת היקפן בשנים קודמות.

5. הקצבות הקרן נועדו, כאמור, לביצוע פעולות מיוחדות בתחום מניעת תאונות דרכים שהגופים התחייבו לבצע. כדי לוודא ביצוע של פעולות אלו מינה מנכ"ל המשרד את המלגה על היחידה לבטיחת בדרכים כרכו הקרן והטיל עליו תפקיד פיקוח ובקרה על ביצוע הפעולות שהיא מימנה. הקרן גם ציינה במכתביה להעברת ההקצבות לגופים השונים, שייחתם הסכם בין הנהלתה לבין הגופים שקיבלו את ההקצבות, לרבות משרדי ממשלה. בטיטוט הסכם שערך הקרן נקבע, שהגוף המקבל הקצבה מתחייב שהסכומים ישמשו אך ורק למטרות שבעבורן הן ניתנו ואין המקבל רשאי להעבירם למטרות אחרות; כמו כן נקבע, כי על הגוף המקבל הקצבה להמציא לקרן מסמכים על הביצוע ולאפשר לה פיקוח על ביצוע הפעולות.

— עוד למעמד סיום הביקורת, בסוף 1981, לא נחתם הסכם בין הקרן לבין מקבלי ההקצבות; בעת עריכת הביקורת אף לא נמצאו דיווחים של מקבלי ההקצבות. חלק מהפעולות אכן לא בוצעו, למשל, הפעלת שיפוט מהיר ורכישת אופנועים בעבור משטרת ישראל. המעצמה הלאומית למניעת תאונות קיבלה את ההקצבה ללא התחייבות לפעולות מוגדרות ואילו על ביצוע השיפורים הבטיחותיים בערים ועל ביצוע מחקרים בתחום הבטיחות, לא דווח לקרן עד לסוף אותה שנה. רכו הקרן לא פנה למקבלי ההקצבות בדרישה להמציא דוחות ולא דיווח להנהלת הקרן על הפעלת פיקוח על ביצוע הפעולות.

פעולות משרד התחבורה למניעת תאונות

היחידה לבטיחות בדרכים

עד לאמצע 1980 עסקה היחידה לבטיחות בדרכים (להלן – היחידה) בתיאום של פעולות המשרד הנוגעות לבטיחות בדרכים, בתחומי ההסברה, המחקר, והמעקב אחר פעולות בתחום זה הנעשות באגפיו השונים, וכן תיאום בין-משרדי בנושא. באפריל 1979 התפטר הממונה על היחידה מתפקידו (ראה דו"ח שנתי 30, עמ' 529) ורק ביוני 1980 התמנה לה ממונה חדש. בתקופה שבה לא היה ליחידה ממונה הועברו חלק מפעולותיה לאגפים אחרים במשרד: לדוגמה, פעולות ההסברה הועברו לדובר המשרד; כנציג המשרד במכון לחקר התחבורה שליד הטכניון והאחראי לבדיקת חשבוניות המכון, מונה עובד אגף תכנון וכלכלה שבמשרד.

במועד הביקורת הועסקו ביחידה שני עובדים והיא טיפלה בתפקידים אלה: תיאום בין-משרדי, שנעשה גם על ידי המטה (ראה לעיל), כשהממונה על היחידה משמש כרכז המטה; ריכוז הנושאים למחקרים בתחום הבטיחות, הנדרשים על ידי יחידות שונות, וקביעת סדר העדיפויות לתכנית המחקרים יחד עם האגף לתכנון וכלכלה. באחרונה הוטל על היחידה גם לפקח על ביצוע הפעולות שלהן הקצבו סכומים מהקרן לבטיחות; הממונה על היחידה אחראי גם על המחלקה לקציני בטיחות (על פעולות המחלקה – ראה בדו"ח זה, עמ' 452).

בשנות הכספים 1979–1981 היוו התקציבות עבור הסקרים, המחקרים וההסברה את סעיפי התקציב העיקריים של היחידה; היא הוציאה בסעיפים אלה, בשנת הכספים 1979 – 1.36 מיליון שקל, ובשנת הכספים 1980 – 1.54 מיליון שקל. התקציב לשנת הכספים 1981 הועמד על כ-3 מיליון שקל, מהם 2.66 מיליון שקל לסקרים ולמחקרים.

— עד לאפריל 1979 הגישה היחידה למנכ"ל המשרד, מדי שנה בשנה, דו"חות שסקרו את פעילות האגפים והיחידות של המשרד בתחום הבטיחות בדרכים במשך אותה שנה. מאז לא הוגשו דו"חות כאלה.

— תיאום פעולות הבטיחות בין אגפי המשרד אינו מבוצע כיום ושיטת הפעולה בין האגפים הוא מקרי בלבד; לא נקבעו לכך דפוסיים מחייבים והדבר תלוי ברוצנו הטוב של ראשי האגפים והמחלקות. הממנה על היחידה פנה, באוקטובר 1980, בתוכיר לשר ובו הציע להעניק סמכויות לגורם אחד שיעסק בריכוז נושא מניעת התאונות. נראה, שעם כינון מנהל הבטיחות באוגוסט 1981, התרוקנו מתוכן מרבית תפקידי היחידה, ומן הראוי, לכן, לשקול את הצורך בהמשך קיומה כיחידה עצמאית.

סקרים ומחקרים בתחום הבטיחות*

1. סקרים ומחקרים בנושאי בטיחות בדרכים ממומנים משני מקורות: מתקציב המשרד, באמצעות היחידה לבטיחות בדרכים, ומכספי הקרן. בשנת הכספים 1981 הקציב המשרד למטרה זו 2.6 מיליון שקל, ומכספי הקרן הוקצבו 2.3 מיליון שקל.

נושאי המחקרים והסקרים בתחום הבטיחות מוצעים ליחידה על ידי אגפי המשרד השונים, וכן על ידי המרכז לבטיחות שליד הטכניון (להלן – המרכז). המלצות בדבר המחקרים שיבוצעו וסדר העדיפויות לביצועם מתקבלות על ידי הוועדה המקצועית הפועלת במסגרת אגף תכנון וכלכלה. ההמלצות מועברות לוועדת ההתקשרויות שבמשרד הקובעת, בהתאם למגבלות התקציביות, אילו מהן יוצאו אל הפועל.

לגבי כל מחקר נחתם הסכם עם מבצעיו שבו נקבע הסכום המיועד לביצועו. בשנות הכספים 1980 ו-1981 לא נחתמו הסכמים חדשים עם גופים העוסקים במחקר, להוציא המרכז לבטיחות, והמחקרים המבוצעים הם המשך לאלה משנים קודמות. בעת עריכת הביקורת היו בתהליך של ביצוע ארבעה מחקרים שנערכו על ידי אוניברסיטאות בן גוריון ותל אביב, וכן על ידי גוף פרטי.

2. המחקרים בתחום הבטיחות מבוצעים בעיקר על ידי המרכז, הפועל משנת 1971 כזרוע של המשרד לביצוע מחקרים בתחום זה. בנובמבר 1971 נחתם הסכם בין המשרד לבין המרכז, שהיה

* דבר מסירת עבודות תכנון, מחקר וייעוץ – ראה דו"ח שנתי 25 (עמ' 664–668) וממצאי מעקב בדו"ח שנתי 27 (עמ' 576).

בתוקף עד 1978, ושעל פיו נשא המשרד מתקציבו בהוצאות המרכז והיו לו נציגים במספר שווה בהנהלתו. החל ב-1978, נחתם בין המשרד לבין המרכז בכל שנה נוסח ההסכם החדש, אליו צורף נספח המפרט את תאריכי הסיום המשוערים לכל מחקר, ובמקרה של עיכוב או אי ביצוע המחקר על המרכז לדווח על כך למשרד ולקבל את אישורו לדחיית מועד הסיום. עוד נקבע בהסכם, שתכנית המחקרים של המרכז תהיה טעונה אישור מוקדם של הוועדה המקצועית של המשרד והתכנית תתייחס לאפשרויות יישומה מבחינות: כלכלית, משפטית ומינהלית. המרכז גם התחייב לקבל הנחיות מבא כוח הממשלה, או מי שנתמנה על ידיו, לגבי התכנית, אך הוא יהיה עצמאי בביצוע העבודה.

עד 1979 ייצגה היחידה את המשרד במרכז לבטיחות וקיימה את המעקב אחר המחקרים שנמסרו לביצוע; מאותה שנה נתמנה "מלווה" לכל מחקר, שהוא בדרך כלל עובד המשרד שאת יחידתו אמור המחקר לשמש, והוא קובע, יחד עם החוקר, את תכנית העבודה למחקר ואת לוח הזמנים לביצועה. על המלווה לעקוב ולדווח לנציג המשרד בהנהלת המרכז, שהוא עובד האגף לתכנון ולכלכלה, על התקדמות המחקר ועל עיכובים או סטיות מנושא המחקר.

— לא הונתה שיטה ואף לא נקבעו מועדים לדיווח של המלווים לנציג המשרד בהנהלת המרכז בדבר התקדמות המחקרים ומצבם, והמשרד נאלץ, על כן, להסתפק במידע שמסרה לו הנהלת המרכז מספר פעמים במשך השנה לצורכי קביעת תכנית המחקרים לשנים הבאות.

בהסכם, המחודש מדי שנה בשנה מאז 1978 נקבע, שהמשרד יממן, לפי אישורים תקציביים, את המחקרים שיומנו על ידיו לפי תכנית המחקרים המאושרת. כמו כן נדרש המרכז להגיש לרכז שימונה מבין נציגי המשרד בהנהלתו, פירוט הוצאות לפי סעיפי התקציב מדי חודש בחודשו, שעל פיו ישלם המשרד למרכז. עוד נקבע, שהמרכז יגיש למשרד — פעם בשלושה חודשים מאזן בוחן, ובסוף כל שנה מאזן מאושר על ידי רואה חשבון לגבי התקציב שהועבר לו.

— מבדיקת ביצוע ההסכם עם המרכז התברר, שחידוש ההסכם לשנת הכספים 1980 ו-1981 נעשה באיחור ניכר: לשנת הכספים 1980 נחתם ההסכם רק בסוף שנת הכספים (מארס 1981). הסכום שנקבע בהסכם, בסך של 1.9 מיליון שקל, היה למעשה את הסכום שכבר הוצא במשך השנה ובו נכלל גם גרעון בסך של 0.2 מיליון שקל משנה קודמת. לשנת הכספים 1981 הגיש המרכז תקציב בסכום כולל של 4.6 מיליון שקל, אולם עד לינואר 1982, לא נחתם הסכם חדש, בשל התמשכות הדיונים על היקף התקציב שימומן באמצעות הקרן לבטיחות ובשל עיכובים במשרד. המרכז לא הגיש למשרד, על פי ההסכם, מאזני בוחן ומאזנים לשנת הכספים 1979 ו-1980.

3. בתקציב המרכז מצוין מספר החוקרים שיועסקו בביצוע המחקרים, והוצאות נוספות, כגון הוצאות תפעול, מחשב והוצאות כלליות. בשנת הכספים 1981 נכללו בתקציב עשר משרות של חוקרים בהוצאה של 3.3 מיליון שקל, ו-1.3 מיליון שקל מהוות הוצאות אחרות ומע"מ. מספר החוקרים, שהועסקו בשנים 1975–1981 במרכז, ירד מ-13 בשנים 1975–1978 ל-12 בשנת הכספים 1979, ול-10 משרות בשנות הכספים 1980 ו-1981, וכתוצאה מכך חלה ירידה בהיקף התפעילות של ביצוע מחקרים בתחומי הבטיחות.

— החשבוניות של המרכז מוגשות על פי מספר חודשי עבודה שהושקעו על ידי חוקרים, מוכפלות בשכרם, ולא על פי שעות עבודה שהושקעו בכל מחקר. אופן זה של הגשת חשבוניות אינו כאפשר לקבוע את עלותן של כל מחקר בנפרד, כיון שהחוקר עוסק לעתים בתופות בביצוע עבודות אחדות באותה עת.

בסיום המחקר מוגשות תוצאותיו למשרד ונערך דיון על ההיבטים הניתנים ליישום. בשל הקיצוצים בתקציבים קיימת חשיבות רבה לכך, שהמחקרים המבוצעים יהיו ישימים וישמשו הלכה למעשה את המשרד וגופים אחרים לשם הכנסת שיפורים בתחומים שנבדקו.

ביוני 1978 הגיש הממונה על היחידה, לאגף לתכנון ולכלכלה, דו"ח על מחקרי בטיחות שבוצעו בשנתיים שקדמו לכך ועל דרכי יישומם. התברר, שמבין 14 מחקרים שבוצעו, המלצות של 7 מהם יושמו באופן מלא, של 4 יושמו באופן חלקי (תוצאותיהם שימשו חומר רקע לקבלת החלטות על ידי המשרד וגופים נוספים), 2 מחקרים לא יושמו, ומחקר אחד לא הסתיים עד מועד עריכת הדו"ח.

— ממועד הגשת הדו"ח הקודם על ידי היחידה ביוני 1978, ועד למועד סיום הביקורת בנובמבר 1981, לא בדקה היחידה ואף לא ערכה דוחות על מידת היישום של מחקרים

שהסתיימו באותה תקופה. משרד מבקר המדינה בדק את יישומם של המחקרים והעלה, שבתקופה האמורה נמסרו לביצוע 31 מחקרים, מהם 14 היו, כמובן הביקורת, בשלבי ביצוע, ביניהם בנושאים חשובים, כגון: בדיקת מעורבותו של הנהג הצעיר בתאונות; דרישות בטיחותיות בנהיגת טרקטור; אבזרי בטיחות הנדרשים בהסעת ילדים. מבין 17 המחקרים והסקרים שהסתיימו, המלצות של 7 יושבי בנושאים, כגון הסדרי בטיחות במסגשי מסילות ברזל, אמצעי הכוונה ובקרה בטיקוני דרך, והכנת תכנית לימודים נסיונית לחינוך תעבורתי בבתי ספר תיכוניים. ארבעה מחקרים שהסתיימו מיושמים באופן חלקי, וששה מחקרים שהסתיימו אינם מיושמים, כגון: אמצעים לשיפור אכיפה ושיטור במשטרת ישראל; הנחיות למתקני הציה להולכי רגל; מוקדי פגיעות בתוך אוטובוס; בדיקת עלות-תועלת של אבזרי בטיחות. יוצא, שמחלק ניכר של הסקרים והמחקרים, שבעבורם מוצאים סכומים ניכרים, אינה מופקת מלוא התועלת, כיוון שאין מיישמים את המלצותיהם הלכה למעשה.

הסברה ומבצעי בטיחות

1. כאמור, לאחר פרישת מנהל יחידת הבטיחות באפריל 1979, הועבר הטיפול בהסברה בנושא הבטיחות לאחריותו של דובר המשרד, שלו גם תפקידים בתחומי הדוברות; ליחידתו הועברה גם עובדת שהיתה ממונה על ההסברה.

מרבית פעולות ההסברה נעשית בעת עריכת מבצעים בטיחותיים מיוחדים. בשנת הכספים 1980, לדוגמא, נערכו 17 מבצעים, ביניהם מבצע חורף, מבצע בטיחות בחופש הגדול, ומבצע בטיחות של חזרת הילדים לבית הספר. במבצעים אלה משתתפים, בדרך כלל, גופים נוספים בפעילויות שונות, בעיקר המועצה הלאומית למניעת תאונות, שמגייסת את מתנדביה לפעילות בנושא שבו נערך המבצע, והמשטרה, שמתמקדת באכיפת החוק בתחומים המשפיעים על המבצע. המשרד מממן במבצעים אלה את כל הוצאות הפרסום וההסברה באמצעי התקשורת.

ההוצאה של המשרד לפעולות הסברה בשנת הכספים 1979 היתה 0.62 מיליון שקל ובשנת הכספים 1980 היא הסתכמה ב-0.54 מיליון שקל; לשנת הכספים 1981 הוקצב סך של 0.3 מיליון שקל בלבד.

תקציב המשרד לנושא ההסברה בשלוש השנים האחרונות קטן והולך, דבר המתבטא בהקטנת הסכום, בערכים נומינליים, המוקצב, וכשים לב לעליית המחירים השוררת במשק. כתוצאה מכך קטן הסכום המתוקצב לפעולות הסברה והדרכה בתחום הבטיחות בשנת הכספים 1981 בערכים ריאליים והוא מהווה שמינית בלבד מהסכום שהוצא לכך בשנת הכספים 1979. רק ההקצבה מקרן הבטיחות בסך של 2.5 מיליון שקל יש בה כדי לשמור על ערך ריאלי של התקציב בהשוואה לזו שבשנת הכספים 1979.

2. כל ההזמנות לשירותי פרסום, כגון הפקת סרטים, עבודות גרפיות, ומודעות בעתונים, נעשות באמצעות לשכת הפרסום הממשלתית. הלשכה חותמת על הסכמים עם ספקי השירותים והם מובאים גם לחתימתו של דובר המשרד.

— במשרד לא היו העתקי הסכמים להספקת שירותים, שנחתמו בין לשכת הפרסום הממשלתית לבין הספקים, כך שלא היו בידי נתונים הנוגעים להיקף ההתקשרויות שבתוצר. המשרד קובע את תכנון של המבצע והתקציב העומד לצורך זה, ולשכת הפרסום היא שמכינה את תכנית ההסברה באמצעי התקשורת השונים, מוציאה מכרזים ועורכת התקשרויות לפי הנושא וההקצבה שנקבעו. באשר לשילוט חוצות לא נקמה לשכת הדובר עמדה בדבר מקומות הצבת השלטים ואף לא היה ברשותה מידע בדבר מיקום השלטים שהוצבם עליהם. ביצוע הפעולות ודרכי הקשר בין המשרד לבין הלשכה, כפי שצויין לעיל, מצביעים על כך שאין המשרד מעורב במידה מספקת בנושא ההסברה והפרסום ואין לו שליטה על ההוצאה.

— בתיקים, שנבדקו בלשכת הדובר, לא נמצא לכל מבצע, שנעשה, ריכוז עם כל החומר המתייחס אליו — תכנית, עלות, ותגובות שהתקבלו על המבצע — דבר החשוב לצורך הפקת לקחים לעתיד.

קורסים לנהיגה נכונה

פקודת התעבורה והתקנות שהותקנו על פיה הסמיכו את המשרד לנקוט אמצעים מינהליים נגד נהגים שהורשעו בעבירות תנועה. במסגרת שיטת הניקוד נקבעה הדרכה בנהיגה נכונה כאחת

משיטות תיקון דרכיו של נהג, שצבר במשך שנתיים, שש עד עשר נקודות חובה. ההדרכה בנהיגה נכונה ניתנת מטעם רשות הרישוי והיא כוללת קורס בן ששה מפגשים, הנמשכים שלוש שעות כל אחד; הנהג משלם את מחיר הקורס, כפי שנקבע מפעם לפעם על ידי המשרד. בתום הקורס נמחקות עד עשר נקודות החובה, שנרשמו לחובת הנהג בכרטיס העבירות שלו.

בתקנות התעבורה, תיקון מס' 2, התשמ"א—1980, נקבע, שנהג שנרשמו לחובתו עד ארבע נקודות חובה והשתתף, לפי בקשתו, בקורס הדרכה בנהיגה מונעת, הנערך מטעם המועצה הלאומית למניעת תאונות באישור רשות הרישוי, יופחתו שתיים מנקודות החובה הרשומות בכרטיסו.

תקנות אלו גרמו להקמנה ניכרת בהשתתפות מרצון בקורסים לנהיגה מונעת, מאחר שהשתתפות בקורס זה מעניקה לנהג רק הפחתה של שתי נקודות חובה, ואף זאת רק במידה שכבר נרשמו נקודות לחובתו, ואילו בהשתתפות בקורס לנהיגה נכונה נמחקות כל נקודות החובה, עד לעשר הנקודות, שנצברו במשך שנתיים. יתר על כן, משרד התחבורה משנה את מחירי הקורס לנהיגה נכונה רק פעם בשנה ואילו השינויים במחירי הקורס לנהיגה מונעת, שעורכת המועצה, משתנים כמה פעמים בשנה בשל עליית המחירים במשק. בעקבות כך נוצר מפעם לפעם מצב שהמשתתף מרצון בקורס של המועצה, משלם מחיר הגבוה ממחיר הקורס לנהיגה נכונה, שמטרתו היא גם ענישה. לדוגמה, ביולי 1981 היה מחיר הקורס שערכה המועצה 220 שקלים ומחיר הקורס שערך משרד התחבורה 200 שקלים.

ההשתתפות בקורסים לנהיגה מונעת מהווה כלי חשוב לשיפור ידיעות הנהגים ולהגברת הבטיחות. מן הראוי לכן, לתת את הדעת לשינוי התקנות, דבר שיביא להגברת ההשתתפות מרצון של הנהגים בקורסים אלה. משרד מבקר המדינה גם עמד על כך, שבין שני הקורסים — לנהיגה נכונה ולנהיגה מונעת — יש הרבה מן המשותף, אם כי בקורס לנהיגה נכונה מושם הדגש על שינון החוקים. רצוי היה לכן, להקים מסגרת שתמזג את שני הקורסים, שלא ידרשו מנגנונים להדרכה בשני הגופים — הן ברשות הרישוי והן במועצה למניעת תאונות.

הדרכת ילדים ונוער

ילדים מהווים שיעור גבוה מהנפגעים בתאונות דרכים: בשנת 1979 הם היוו כ-10% מכלל הנפגעים ובשנת 1980 כ-14.7%. בגלל היקף זה החליטו שר האוצר ושר התחבורה להקצות, מהסכום שהוקצב למלחמה בתאונות דרכים בשנות הכספים 1979 ו-1980, 1 מיליון שקלים לפעולות חינוך לבטיחות. כספי ההקצבה התעברו ממשרד התחבורה למשרד החינוך והתרבות, זה העבירם למועצה הלאומית למניעת תאונות וזו, באמצעות חברה פרטית, הכינה תכנית הדרכה לזהירות בדרכים, המיועדת לחלק מגני הילדים, החל בשנת הלימודים התשמ"ב.

— בעוד שהתקציב היה מיועד להגשמת התכנית בשתי שנות הכספים 1979 ו-1980, הרי שהעברתו דרך שני משרדי ממשלה ולאחר מכן למועצה גרמה עיכוב בביצוע התכנית ודחייתן לשנת הכספים 1981.

בשנת הלימודים התשמ"ב הוחל גם בביצוע תכנית נסיונית לבחינות בגרות, שלפיה מלמדים בשנה בתי ספר תיכוניים ברחבי המדינה, 90 שעות העוסקות בחומר עיוני על תחבורה וכן לימוד נהיגה. התלמידים לומדים את החלק העיוני על חשבון משרד החינוך והתרבות, והם נושאים בתשלום רק בעבור השיעורים המעשיים בנהיגה. לצורך ביצוע תכנית זו הוכן ספר לימוד על ידי המרכז לבטיחות, הוכשרו צוותי הוראה והוכן חומר עזר ללימוד הנושא. התקציב לביצוע התכנית היה 0.3 מיליון שקל בשנת הכספים 1980, וכ-0.4 מיליון שקל בשנת הכספים 1981, וסכומים אלה התקבלו מהקרן לבטיחות.

המועצה הלאומית למניעת תאונות

המועצה, מטרותיה וארגונה

1. המועצה הלאומית למניעת תאונות (להלן — המועצה) נוסדה בשנת 1954 על ידי אנשי ציבור, חברה ציבורית מוגבלת במניות, שתפקידיה לפעול למניעת תאונות באמצעות חינוך, הסברה והדרכה. במערכת הכוללת של העוסקים בנושא מהווה המועצה את ארגון הגג לכל הפעילות ההתנדבותית של ארגונים ושל מתנדבים ופעילים הפועלים ב-42 סניפים ברחבי הארץ, והיא

משמשת גם כמרכז מקצועי להדרכת הציבור בנושאי הבטיחות בדרכים. המועצה פועלת בקרב ארבע אוכלוסיות יעד: נהגים, נהגים מקצועיים, הולכי רגל, ילדים ונוער. המועצה גם משמשת כתובת לפניות הציבור בנושאים של בטיחות בדרכים, כגון מלחמה במפגעי תנועה והעלאת המודעות לנושא. המועצה עומדת לביקורת המדינה לפי סעיף 9 (5) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 (נוסח משולב), כגוף שהממשלה משתפת בהנהלתו.

בראש המועצה עמד עד למאי 1980 שופט בית המשפט המחוזי בתל-אביב; מאז עומד בראשה איש ציבור. באוגוסט 1981 העסיקה המועצה 24 עובדים במרכז ובסניפיה. את פעולות המועצה מרכז המזכיר הכללי שלה. ההוצאה לשנת הכספים 1980 הייתה כ-3.8 מיליון שקל; תקציב המועצה לשנת הכספים 1981 היה כ-10 מיליון שקל.

2. התוכיר והתקנות של המועצה חוברו בשנת 1954, אך מאז חלו שינויים רבים בפעילותה כמאגדת ארגונים התנדבותיים לפעולה, וכן חלו שינויים במסדותיה. מסדות המועצה על פי התקנון הם: נשיאות כבוד, ועד פועל, הנהלה מצומצמת וועדות משנה. כיום אין מתכנסת נשיאות הכבוד, שהיא גוף ייצוגי המורכב מאישים רמי מעלה, ביניהם יושב ראש הכנסת, שרים, ראשי ערים ושופטים. הוועד הפועל, הנקרא במועצה הנהלה מורחבת, מנה בסוף 1981 55 חברים. במאי 1980 הוחלפו חברי הנהלה המורחבת. הנהלה זו מינתה תשע ועדות לנושאי פעילותה השונים והן החלו לפעול בסוף אותה שנה ובתחילת 1981, וקימו כל אחת עד סוף 1981 שתיים או שלוש ישיבות בלבד. ההנהלה המצומצמת מונה תשעה חברים, ביניהם אישי ציבור, נציגים של משרדי ממשלה ומוכ"ל המועצה, והיא נבחרה מבין חברי הנהלה המורחבת לאחרונה ב-1980. בשנת 1967 הוכנה הצעת טיוטה לשינויים בתקנות ההתאגדות אולם לא הגיעה לדיון סופי. באפריל 1981 בחרה ההנהלה המורחבת ועדה להכנת נוסח חדש לתקנות ההתאגדות. עד לסוף 1981 לא סיימה הוועדה את עבודתה והתקנות הישנות, שאינן משקפות בסעיפים חשובים את המצב הקיים, עדיין בתוקפן.

3. ביולי 1970 נרשמה חברת נכסי הבטיחות בישראל בע"מ, כחברה פרטית בערבונו מוגבל, להחזקת הנכסים של המועצה. החברה הוקמה כחברה בת של המועצה, במטרה להשקיע ברכוש ובציוד בעבור המועצה ולקדם את ענייניה. על פי החלטת המועצה, ממאי 1976, הפכה החברה הבת לחברה ציבורית והרכב מניותיה ותקנונה שונו. לחברת הבת הועבר המצאי של המועצה, הכולל בניין משרדים בתל-אביב, ריהוט וציוד. לפי החלטות הנהלת המועצה, ממאוס 1977, הועברו אליה גם הניהול של תחרות הנגד הזהיר (ראה להלן) וההשתלמויות בנהיגה מונעת, וההוצאות הכספיות הנובעות מפעילויות אלו משתקפות במאזני החברה הבת.

פעולות המועצה וסניפיה

הנהלת המועצה שוכנת בתל-אביב. מבין 24 עובדי המועצה 14 מועסקים במרכז המועצה בתפקידי הדרכה וריכוז פעולות; חמשה מועסקים בסניפים של שלוש הערים הגדולות, וחמישה מרכזים, כל אחד, סניפים אחדים בכמה ישובים; בראש הסניפים עומדים מתנדבים.

פעולות המועצה מבוצעות בשני מישורים: במישור הארצי עוסקת הנהלת המועצה ביזום מפעלים ארציים, כגון תחרות הנגד הזהיר, ארגון משקיפי תנועה, הסברה, הדרכה, גיוס משאבים ומבצעים מיוחדים; במישור המקומי עוסקים הסניפים בארגון פעילויות מקומיות.

המקורות העיקריים לתקציב המועצה הם מהכנסות מפעולות הדרכה, מקרן הבטיחות ומתחרות הנגד הזהיר. יעדי ההוצאה העיקריים הם פעולות הדרכה, משכורת והוצאות מינהל ואיגון.

פעולות המועצה להגברת הבטיחות בקרב הולכי הרגל על ידי הדרכת אוכלוסיות פגיעות, בעיקר קשישים וילדים, נעשות על ידי הסניפים במועדונים, בחוגי בית ובפגישות חברתיות, וכן על ידי הדרכה ברחוב. הפעילות בקרב ילדים ונוער נעשית על ידי הסניפים, בשיתוף עם משרד החינוך והתברות. טיב הפעולות המבוצעות על ידי הסניפים תלוי בעיקר בנטייה ובכשרון של רכזי הסניפים ובאפשרותם לארגן עבודה התנדבותית ובתנאים מקומיים המאפשרים ביצוע המשימות. המרכז מכסה את הוצאות הסניפים על פי קבלות שמגיש הסניף. לביצוע פעולותיהם מסתייעים הסניפים גם בכספי תרומות שהם מקבלים מחברות, מארגונים ומהרשויות המקומיות. ליוון שהתרומות נעשות ביוזמת הסניף המקומי, תלוי חלק מהכנסות הסניף בהצלחתם של הפעילים שבו בגיוס תרומות.

— עד לשנת הכספים 1980 לא נדרשו הסניפים להגיש להנהלת המועצה תכנית עבודה שנתית, עניינית או כספית. לקראת שנת הכספים 1981 הם נתבקשו להגיש תכנית, אולם

רק חלק קטן מהם עשו זאת. בתשובתה מינואר 1982 הודיעה המועצה, שתכנית העבודה נדונה בעל פה עם הסניפים. לדעת הביקורת, דורשים סדרי מינהל תקין גיבוש תכנית, כאמור, בכתב, דבר שיאפשר מעקב ופיקוח על ביצוע. המועצה גם לא קבעה סדרי עבודה ודרכי פיקוח של המרכז על הסניפים.

גם הנהלת המועצה מסתייעת לביצוע פעולותיה במישור הארצי בהשתתפות הכספית של גופים כלכליים שונים, בעיקר בנקים, חברות דלק, חברות ביטוח וכו', ונוצר אף מצב שבו המרכז וגם סניף פנו, ללא תיאום, לאותה חברה בבקשת תמיכה. לשם הסדרת הפניות לגופים התורמים הקימה הנהלה המורחבת, בינואר 1981, ועדה, שנתבקשה לקבוע דפוסיים לגיוס מימון לפעילות המועצה. הוועדה הגישה בפברואר אותה שנה, דו"ח ביניים שבו היא הציעה שסניף לא יפנה אל חברות כלל-ארציות לקבלת מימון, והתרומות לסניף יהיו מגופים מקומיים בלבד, כגון חנויות, מפעלים מקומיים והרשות המקומית; ההתקשרות עם גופים כלל ארציים תהיה על ידי המרכז. נקבע, שהוראה זו תחול על הסניפים החל בספטמבר 1981 ועד לאותו מועד על הסניפים להעביר להנהלת המועצה את רשימת הגופים שתרמו להם.

— שמות הגופים שתרמו כסף מזומן רשומים בסעיפי ההכנסה של הסניפים, אולם הסניפים לא המציאו להנהלה רשימה של המתנות או השירותים שנתרמו על ידי הגופים השונים. בעקבות הביקורת פנתה המועצה לסניפיה בדרישה לצרף לדו"ח הכספי המועבר אליה את רשימת התורמים ומהות תרומתם.

תחרות נהג זהיר ומשקיפי תנועה

1. המועצה עורכת מאז הקמתה, מדי שנה בשנה, תחרויות על התואר "נהג זהיר", שבו זוכה כל נהג שלא היה מעורב בתאונת דרכים ולא נרשם לו דו"ח על עבירת תנועה, פרט לעבירות חנייה. נהגים המתמידים בקבלת תואר נהג זהיר במשך שנים מספר זוכים לתארים נוספים.

ההצטרפות לתחרות הנהג הזהיר נעשית באמצעות שובר המצורף לרשיון הנהיגה הנשלח לנהג; המועצה מקבלת מידע על הרישום לתחרות על פי הסכם בינה לבין המשרד. משלוח התעודות לנהגים ואירגון טכסי חלוקת הפרסים נעשים על ידי הסניפים; לצורך ארגון הטקס השתתפה המועצה, בשנת 1981, בסכום של 2 שקלים לכל נהג.

בשנת 1970 נרשמו לתחרות כ-115,000 נהגים מבין 439,000 בעלי רשיון נהיגה; הביקורת העלתה, שבעוד שבשנת 1980 הוכפל מספר בעלי רשיונות הנהיגה, מספרם של המשתתפים בתחרות הגיע ל-140,000 בלבד, עלייה בשיעור של 21% משיעור הגרשמים ב-1970. יוצא, שהמועצה לא הצליחה לעורר עניין ולהגדיל את מספר הנהגים המשתתפים בתחרות בהתאם לגידול שחל במספרם.

2. החל בשנת 1962 פועל ליד המועצה ארגון משקיפי תנועה מתנדבים. תפקידם של חברי הארגון לדווח למועצה על עבירות תנועה של נוהגים ברכב ועל מפגעים הנדסיים בכבישים, או על ליקויים בהסדרי תנועה קיימים. עם קבלת הדו"חות מהמשקיפים מאתרת המועצה, באמצעות מחשב אגף הרישוי שבמשרד, את בעל הרכב ושולחת לו אזהרה עקב ביצוע העבירה; המועצה שולחת בכל שנה 50,000 עד 100,000 מכתבי אזהרה לנהגים.

— מרצמבר 1979, במשך השנה, לא שלחה המועצה מכתבי אזהרה לנהגים עבריינים, וזאת בשל קשיים תקציביים, כך שלא הופקה תועלת מאחת הפעולות החשובות של משקיפי התנועה. רק בסוף 1980 חורש משלוח המכתבים.

התנאים שנדרשו להצטרפות לארגון משקיפי התנועה היו, שלנהג המצטרף לא תהייה הרשעות בעבירות תנועה במשך חמש שנות נהיגה בפועל, ושנהג השתלם בנהיגה מונעת. מספר משקיפי התנועה כמעט שלא גדל משנת 1971 עד לשנת 1981 — שבה הוא הגיע ל-4,000 בלבד — דבר המצביע על ירידה גדולה במספר המשקיפים, יחסית למספר הנהגים, שמספרם הוכפל בתקופה האמורה.

ביוני 1981 החליטה המועצה להוריד את רמת הדרישות מנהגים הרוצים להתקבל לארגון משקיפי התנועה: נקבע, שיוכלו להצטרף לארגון נהגים שבמשך שנתיים לא הורשעו בעבירות תנועה, ובוטלה הדרישה להשתלמות בנהיגה מונעת. התנאים החדשים וההקלות בקריטריונים הביאו בתקופה אפריל-דצמבר 1981 לגידול ב-517 משקיפי תנועה.

השתלמות בנהיגה מונעת

המועצה קיימה, במשך השנים, קורסים לנהגים להשתלמות בנהיגה מונעת, ומספר המשתלמים היה כ-150,000. הקורסים מתקיימים בכל מקומות היישוב, שבהם קיימת פנייה לקיים את הקורס, וכן במקומות עבודה. הקורס כולל ששה מפגשים, הנמשכים שלוש שעות כל אחד. כפי שצויין לעיל, נהגים המשתתפים בקורסים ושלחובתם נקודות על פי שיטת הניקוד זוכים בביטול שתי נקודות. הקורסים מועברים על ידי כ-60 מדריכים שאינם עובדי המועצה, והם מקבלים תשלום על פי מספר שעות העבודה שבהן הועסקו. תפקיד העובדים הקבועים במועצה לפתח את תכניות הלימודים, לאשר את כושרם המקצועי של המדריכים ולפקח עליהם, וכן לאשר את החשבוניות לתשלום שכרם.

לתקופה אוקטובר 1980 – ספטמבר 1981 תכננה המועצה קיומם של 700 קורסים לנהיגה מונעת. מספר הקורסים שקיימה בחודשים ינואר – יוני אותה שנה היה קטן מהמספר שתוכנן – 224 מבין 350 (64% מהמתוכנן). הירידה במספר הקורסים נובעת, בין היתר, מהשינוי בתקנות לגבי הקורסים לנהיגה נכונה, הנערכים על ידי המשרד שהמשתתפים בהם זוכים בביטול של עד עשר נקודות (ראה לעיל). המועצה באה בדברים עם המשרד כדי שההטבות הגיתונות בשני סוגי הקורסים יהיו זהות, אולם עד לסוף 1981, לא היו לכך תוצאות.

— הבדיקה העלתה, כי עובדי המועצה אינם עורכים תכנית תקופתית לביצוע ביקורי פיקוח בקורסים, כדי לעמוד על אופן העברתם, מספר המשתתפים במפגשים וכו'. מתיקי המועצה עולה, שכאשר נערך פיקוח הוא מבוצע רק לגבי מדריכים חדשים, כדי לבחון את כושרם; במסגרת זו בוצעו ב-1979 חמישה ביקורי פיקוח, ב-1980 שמונה ביקורי פיקוח, וב-1981, עד למועד סיום הביקורת, גם כן שמונה ביקורים בלבד.

מינהל

מבנה ארגוני ונהלים

— מאז הקמתה של המועצה לא גובש המבנה הארגוני שלה ולא נקבעו סמכויות המוסדות הפועלים בה, שכאמור גם התקנות אינן משקפות את פעילותם. גם לא הוסדרו היחסים בין מרכז המועצה לבין הסניפים ולא נקבעו הגדרות תפקידים למשרות הבכירות במועצה. בשנת 1979 הוזמנה המועצה אצל מומחה לאירגון הצעה למבנה ארגוני, שהוגשה בינוי אותה שנה. עיקר ההמלצות נגעו למבנה ארגוני, למבנה ולתפקיד המוסדות וכן למעמד הסניפים. הדו"ח הובא לידיעת ההנהלה המצומצמת בתחילת 1981, אולם עד לסוף אותה שנה לא יושמו ההמלצות.

— המועצה קבעה נהלים רק למספר קטן מתחומי פעילותה: בשנת 1975 פורסם נוהל ועדת מכרזים ובפברואר 1981 פורסם נוהל מחירי למושא זה; באותו מועד פורסם גם נוהל קבלת תרומות מגופים כלכליים. לגבי התחום החשוב של תקציב וכספים הוגשו בתחילת 1981 שתי הצעות שונות לנהל, אולם עד למועד סיום הביקורת לא התקבל נוהל מחייב. כן לא פורסמו נהלים לתחומי פעילות אחרים של המועצה, כגון פעילות הסניפים ובפיתוחם, והשאלת ציוד המועצה.

עובדים

בתחילת 1980 נקלעה המועצה לקשיים כספיים שנבעו מאי קבלת הקצבות מספיקות מהמשרד ומירידה בהכנסותיה האחרות. בעקבות זאת החליטה ההנהלה המועצה, בישיבתה מסוף מארס אותה שנה, להפסיק את פעולותיה ולפטר את כל העובדים. 29 העובדים המפוטרים קיבלו פיצויים בסכום כולל של כ-617,000 שקל וכן הועמדו לרשותם כספים שהעבירה המועצה לקרן גימלאות. באפריל, לאחר הפיטורין, הוחלט על המשך העסקתם של 15 מבין העובדים המפוטרים בחברת הבת של המועצה – חברת נכסי הבטיחות בע"מ. עובדים אלה קיבלו פיצויי פיטורין בסך כולל של כ-272,000 שקל; עם זאת, נשמרו זכויותיהם במועצה וזכות לגימלאות במסגרת קרן גימלאות.

— 15 העובדים, שהתקבלו מחדש לחברה הבת, המשיכו למעשה לעבוד, ללא הפסקה, וכאמור גם קיבלו סכומים ניכרים של פיצויי פיטורין, וזאת נוסף לשמירת זכויות הוותק והגימלאות שלה. יוצא, שהמועצה שהייתה נתונה בתחילת 1980 בקשיים כספיים, הוציאה כספים לתשלום פיצויים בלתי נחוצים למספר ניכר של עובדים הממשיכים גם כיום לעבוד.

עד לסוף 1980 לא הכינה המועצה תקן לעובדיה. בדצמבר אותה שנה הוקמה ועדת תקינה שקבעה את התקן של עובדי המועצה והחברה הבת. תקן זה הועמד בתחילת 1981 על 23 משורות, כך שלא צומצם באופן ניכר מספר העובדים, דבר שלא היה בו כדי להצדיק את פיטורי כל העובדים, אם כי חל שינוי בהרכב המשרות וגדל מספרם של העובדים בהדרכה ובסניפים.

ציוד ומלאי

בפעולות ההסברה וההדרכה בקורסים לנהיגה מונעת, נעזרת המועצה בהקרנת סרטים. רכישת הציוד להסרטה ולהקרנה נרשמת במאזן כהוצאה ולא כרכוש. ההוצאות בסעיף זה הסתכמו בשנים 1978—1980 כסדרן: 25,400 שקל, 14,800 שקל ו-3,800 שקל; בשנת 1981 הוקצב לנושא סכום של 100,000 שקל. הירידה שחלה בהוצאות בשנים הנסקרות נובעת מהעברת הטיפול בהפקה ובקניית סרטים, למשרד, על חשבוננו.

בדיקת סדרי ההשאלה והרישום, הנהוגים במועצה לגבי מכונות הקרנה וסרטים, העלתה:

— על פי הרישומים בכרסמת מצויות במועצה 18 מכונות להקרנת סרטים ו-71 מכונות להקרנת שיקופיות. מכונות ההקרנה נמצאות מרביתן בהשאלה בסניפים, ובירי ארנונים שונים. רישומן בוצע, בספטמבר 1980, בעת העברת תפקיד האחראי עליהן לעובד חדש; הרישום התבסס על מספר המכונות שנמצאו בפועל, כיוון שלא היו רישומים קודמים של מלאי מכונות ההקרנה. התברר, כי לגבי שבע מכונות להקרנת שיקופיות לא צויין למי הן הושאלו, ואין אפשרות לאתרן.

— בעת הביקורת לא הייתה במועצה רשימה כוללת של מלאי הסרטים המצוי במחסנה, אשר מחיר כל אחד מהם הוא 600 שקל בממוצע. בעקבות הביקורת נערכה בסוף 1981 רשימה של הסרטים ומויינו אלה הראויים לשימוש. באשר להשאלת סרטים, קיים רישום הכולל 68 סרטים מהם 30 הושאלו בשנים 1970—1975 ולא ידוע אם הם נמצאים בידי הגופים, שלהם הושאלו, או אם הם הוחזרו למועצה. המועצה לא בדקה את מקום הימצאם של הסרטים.

עוד בדו"ח שנתי 23 (עמ' 584) העיר מבקר המדינה על אי סדרים בהשאלת סרטים ומכונות הקרנה על ידי המועצה, וזו הודיעה בינואר 1973 על הנהגת הסדרים לפיקוח בתחום זה. התברר, שרק לאחרונה החלה המועצה להנהיג סדרי פיקוח נאותים על הציוד שברשותה, ונעשו מאמצים לאתר ציוד ולרושמו.

המועצה מספקת ציוד לקורסים להשתלמות בנהיגה מונעת וחומר הסברה בדפוס. לגבי ציוד זה לא נמצאו רישומים נאותים ומשרד מבקר המדינה דן על כך עם מזכ"ל המועצה.

כספים ותקציב

תקציב

שנת הכספים של המועצה מתחילה באפריל ומסתיימת במארס; תקציב המועצה לשנת הכספים 1981 הוא כ-10 מיליון שקל. להלן סעיפי ההכנסה וההוצאה העיקריים (במיליוני שקלים):

הוצאה		הכנסה	
3.8	פעולות להדרכת נהגים וילדים	3.1	מפעולות הדרכה ומהוצאות
1.1	תחרות נהג זהיר	1.3	מתחרות נהג זהיר
0.3	משקיפי תנועה	4.5	השתתפות קרן הבטיחות
1.4	מפעלים שונים והסברה	0.8	השתתפות משרד החינוך והתרבות
3.1	משכורות והוצאות מינהל וארגון		
9.7	סה"כ	9.7	סה"כ

— המועצה לא אישרה במועד את התקציב המפורט לשנת הכספים 1981 כיוון שעד רצמבר אותה שנה לא היה בידיה מידע מדוייק בדבר הסכום שאושר לה מהקרן לבטיחות, סכום המהווה סעיף עיקרי בתקציבה. המועצה פעלה איפוא בחודשים אפריל—דצמבר 1981 בלי שהיה לה תקציב מאושר.

בשנים קודמות נערך במועצה דו"ח חצי שנתי על ביצוע התקציב. החל בספטמבר 1980 לא נערך דו"ח כזה, בעיקר בשל היעדר תקציב מאושר למועצה.

דו"חות כספיים

למועצה מאזן שנתי מבוקר על ידי רואה חשבון. הדו"חות הכספיים אינם כוללים דיווח על פעולות המבוצעות בעבורה במימון של גופים כלכליים שונים או פעולות בהשתתפותה, כאשר רוב התוצאה או כולה נעשית על ידי תורמים. כתוצאה מכך, חלק ניכר של פעילות המועצה, כגון הפצת חומר הסברה ופעולות ארגוניות שונות, אינו משתקף בספריה ואין עליו פיקוח תקציבי.

במאזן של החברה הבת נרשם מבנה שנרשם ב־1970 ובו שוכנת המועצה, לפי סכום העלות ההיסטורית שלו — 16,000 שקל. המועצה לא נהגה במשך כל השנים לנכות פחת מנכסיה הקבועים, להוציא לגבי כלי רכב. למרות שרכישת מבנה המשרדים של המועצה נעשתה בשנת 1970, המבנה עדיין לא נרשם במרשם המקרקעין על שם החברה הבת של המועצה.

— מאזני המועצה פורסמו בשנים האחרונות באיחור ניכר, לאחר סיום שנות הכספים: המאזן ל־31.3.78 פורסם במאי 1979; ל־31.3.79 — במארס 1980, והמאזן ל־31.3.80 — באוגוסט 1981. עד לפברואר 1982 לא פורסם המאזן ל־31.3.81.



1. תאונות הרכבים בישראל גורמות בכל שנה מאות הרוגים, אלפי פצועים ונזקי רכוש, שבשנת 1981 הוערכו על ידי משרד התחבורה, בשנים וחצי מיליארד שקל בקירוב. הממשלה, הכנסת, משרד התחבורה ומשרדים אחרים וגופים נוספים הנוגעים לעניין, פועלים במשך כל השנים למציאת פתרונות בנושא, ולהקמת היקף התאונות ונזקיהן.

במשך השנים נעשו נסיונות רבים לאירגון ולריכוז הטיפול בנושא, שהיה מפוצל בין יחידות וגופים שונים. במחצית השנייה של 1981 הוקם במשרד התחבורה מינהל כטיחות, שאמור להיות הגורם המרכזי לטיפול בכל ההיבטים הקשורים למניעת תאונות.

2. הקרן למימון פעולות למניעת תאונות דרכים, שהוקמה לפני שנים מספר במטרה להגדיל את המשאבים העומדים לרשות העוסקים בנושא, השיגה מטרה זו רק באופן חלקי: בשל אילוצים תקציביים הוקצנו להקצבות מתקציב המדינה, שהיו מיועדות למלחמה בתאונות, כך שסך כל הסכומים שניתן היה להשתמש בהם, למטרה האמורה, לא גדל בהרבה.

משרד מבקר המדינה בדק את פעולות המחקר, ההסברה וההדרכה, הנערכות על ידי משרד התחבורה וגופים אחרים. התברר, שרק חלק מהמחקרים מיושם הלכה למעשה. עוד הועלה הצורך בתיאום רב יותר בתחום ההדרכה בין המשרד לבין המועצה למניעת תאונות, דבר שיש בו כדי להביא לחסכון בהוצאות ולהרחבת היקף הפעולות.

3. המועצה למניעת תאונות פעלה בשנים האחרונות, תוך קשיים כספיים, שהביאו אותה ב־1980 עד למשבר כספי ואירגוני, שבעקבותיו הוחלף חלק ממוסדותיה והנהלתה. למרות הגידול הרב שחל בשנים האחרונות במספר הנהגים ובמספר כלי הרכב במדינה, לא עלה בידי המועצה להרחיב את מעגל המתנדבים לפעולותיה בתחומי "הנהג החדיר" ו"משקפי תנועה"; גם לא יזמה פעולות חדשות, שהיה בהן כדי להפנות את תודעת הציבור לנושאים הקשורים במניעת תאונות. ההקצבות המעטות הבאות ממשרד התחבורה מצמצמות גם הן את אפשרויות הפעולה שלה. בתחום הניהול ושמירת רכוש המועצה הועלו ליקויים שונים, שבתקופת הכהונה של הנהלתה החדשה, הוחל בתיקון חלק מהם.

4. לדעת הביקורת, מן הצורך להעניק לנושא המלחמה בתאונות דרכים עדיפות יותר גבוהה. במשך השנים הוקמו מפעם לפעם גופים מיועדים ומתאמים שונים לנושא, אולם ריבויים לא תרם לשיפור הטיפול ועלול היה להשפיע כביוון של הורדת האחיות מעל הגופים המבצעים. ריכוז הפעילויות בידי גוף אחד והקצאת משאבים מספיקים יאפשרו לו לספק במלוא התנופה ועל פי תכנית מגובשת, בכל ההיבטים של הנושא: הגורם האנושי, הגורם הטכני ומצב הכבישים.

המחלקה לקציני בטיחות בתעבורה

לפי תקנות התעבורה, התשכ"א—1961 (להלן — התקנות), חייב כל בעל מפעל, שלן 20 כלי רכב ויותר הרשומים בבעלותו, או שמופעלים או מנוהלים על ידי או באמצעותו, בהעסקת קצין בטיחות; זאת, כדי להבטיח רמת בטיחות נאותה לכלי הרכב של אותו מפעל. קצין בטיחות הינו אדם שהוסמך לתפקיד זה, וקיבל כתב הסמכה ממי שנתמנה על ידי שר התחבורה בהודעה ברשומות. תפקידיו העיקריים של קצין הבטיחות, כמציין בתקנות הם: לפקח על כך שהנהגים, שמעסיק המפעל או הנוהגים ברכבו, ימלאו אחר הוראות פקודת התעבורה והתקנות שתוקנו על פיה, ושהרכב של המפעל או המופעל על ידי יהיה בכל עת במצב תקין; כן אחראי קצין הבטיחות להנהגת סדרי בטיחות במפעל בכל הנוגע לבטיחותם של הנהגים ושל הרכב.

במשרד התחבורה (להלן — המשרד) פועלת, מתחילת שנות הששים, מחלקת קציני בטיחות (להלן — המחלקה) שמתפקידה לפקח על ביצוע התקנות בנושא הנדון. המחלקה שוכנת בתל-אביב ושייכת ליחידה לבטיחות בדרכים שבירושלים, הכפופה למנכ"ל המשרד. בתוך המחלקה ארבעה עובדים — מנהל, מזכירה ושני עוזרים: מפקח על קציני בטיחות, וממונה על פיקוח במפעלים; בתחילת 1981 תוגברה המחלקה בעובד נוסף שהושאל ממינהל הרכב הממשלתי שבאוצר. מנהל המחלקה מונה כרשות מוסמכת (להלן — הרשות) ובידיו להסמך קציני בטיחות ולאשר את עבודתם במפעלים.

משימותיה העיקריות של המחלקה קשורות קשר הדוק, במניעת תאונות: הכשרת קציני בטיחות ופיקוח על פעילותם; איתור מפעלים החייבים בהעסקת קציני בטיחות ואכיפת התקנות עליהם; הכשרת קציני בטיחות כבחננים וכמדריכים לרישוי נהגים למלגוזות ולמכוניות נידות במפעלים; ועריכת מבצעי בטיחות בדרכים לבדיקת תקינותם של כלי רכב.

בתחילת 1981 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על פעולות המחלקה. להלן מובאים הממצאים העיקריים.

1. לפי נתוני המחלקה, הוסמכו עד לתחילת 1981 כ-560 קציני בטיחות. על פי התקנות, תתן הרשות כתב הסמכה לאדם אם הוא עונה על הדרישות הבאות: (א) סיים עשר שנות לימוד לפחות, מהן שלוש בבית ספר מקצועי במגמה למכוניות רכב; (ב) הוא תושב ישראל, ומלאו לו 23 שנים; (ג) עסק במשך חמש שנים רצופות, לפחות, במכונאות רכב; (ד) בעל רשיון נהיגה במשאית, ונהג במשך חמש שנים בכל סוגי הרכב העיקריים שמפעיל המפעל שבעבורו מבוקש האישור; (ה) לא הורשע בשלוש עבירות תעבורה או יותר (למעט עבירת חנייה) בתקופה של שנה שקדמה להגשת הבקשה, או חלפו שנתיים מאז הורשע על עבירת תעבורה שגרמה תאונת דרכים; לא הורשע בעבירה נגד בטחון המדינה; חלפו שבע שנים מאז הורשע בעבירה, שלדעת הרשות יש בה כדי לפגוע בכשירותו כקצין בטיחות; (ו) סיים בהצלחה קורס לקציני בטיחות, ועמד בבחינות כפי שאושרו על ידי הרשות.

קורס קציני בטיחות שמנהל המדור ללימודי חוץ של הטכניון (להלן — המדור), נמשך כשנתיים וכולל כ-500 שעות לימוד; הקורס נערך, לפי הצורך, בשלוש הערים הגדולות. מאז שנות הששים, נערכו 11 קורסים בתל אביב, 3 בחיפה ו-1 בירושלים.

קצין בטיחות הרוצה לשמש בתפקיד זה במפעל זה או אחר, זקוק לאישור הרשות לצורך עבודתו. תוקפו של האישור לשנה אחת, אולם הרשות רשאית ליתן אישור לתקופה קצרה יותר. בנסיבות מיוחדות רשאית הרשות לתת אישור לשמש כקצין בטיחות גם למי שאינו בעל כתב הסמכה, ובלבד שהוא עונה על הדרישות דלעיל, פרט לאחרונה שבהן, ובתנאי שהתחייב להשתתף בקורס לקציני בטיחות. חידוש האישור נעשה ללא תשלום אגרה, לאחר קבלת דו"ח שנתי מקצין הבטיחות על פעולותיו בשנה החולפת (ראה להלן).

— חרף העובדה, שהתקנות מגדירות את הדרישות ממי שמבקש לשמש כקצין בטיחות (להלן — המבקש), מציגה המחלקה בפניו דרישות נוספות העומדות בסתירה לתקנות: במסמך המופץ על ידי המחלקה כתדפיס מהתקנות, וכן בהתכתבות עם מבקשים הם נדרשים להוכיח שסיימו לפחות 11 שנות לימוד במקום 10 כנדרש; כן נדרש ממבקש שהורשע בעבירת תעבורה, שתחלופנה שנתיים מאז ההרשעה עד להסמכתו, בעוד שבתקנות נדרש פרק זמן של שנה אחת בלבד; עוד נמנעת המחלקה מלתת אישור לקצין בטיחות לעבוד במפעל זה או אחר אם קיימת קרבה משפחתית בינו לבין בעל המפעל, או אם הוא אחד השותפים בו, זאת בנימוק שהדבר נוגד את תקנות התעבורה, אולם משרד מבקר המדינה לא מצא סימוכין בתקנות לנימוק זה.

2. בהתאם לתקנות, מינתה הרשות ועדת הסמכה לקציני בטיחות, שמתפקידה להמליץ בפניה בנושאים הבאים: הסמכה, תכניות לימודים, בחינות הכשרה, השתלמות והדרכה; מתן פטור לגבי חלק מהדרישות לקבלת כתב ההסמכה. הוועדה מונה חמישה חברים: שני נציגים ממשרד התחבורה, בהם יושב הראש; נציג משטרת ישראל; ושני נציגים של "איגוד קציני בטיחות מקצועיים בתעבורה" (להלן – האיגוד).

במדור פועלת ועדת קבלה ובה חמישה חברים: שני נציגים מהמחלקה, שני נציגים של האיגוד ונציג הטכניון. ועדת הקבלה בודקת את כישורי המועמדים ומחליטה על קבלתם לקורס או על דחיית בקשתם. מבקש שמועמדו נדחתה רשאי לערער על ההחלטה בפני ועדת ההסמכה.

— בתקנות אין סימוכין לכך, שעניין קבלתם או דחייתם של מועמדים העונים על הדרישות נתון לשיקול דעתה של המחלקה או של ועדת הקבלה. שיקול הדעת ניתן לוועדת ההסמכה ולרשות בעניין פטור מחלק מהדרישות.

— ועדת הקבלה אינה מאפשרת, בדרך כלל, למי שעבר שלוש עבירות תנועה להתקבל לקורס, אף על פי שמשך הקורס הוא שנתיים ובתום תקופה זו תחלוף ממילא ההגבלה, של שנתיים, הקבועה בתקנות. לעיתים, מאפשרת ועדת הקבלה גם למי שעבר עבירות תנועה להתקבל לקורס; במקרה כזה חותם המבקש על טופס שבו הוא מאשר שידוע לו כי התקבל לקורס כתנאי שלא תרשם לחובתו כל עבירה נוספת מיום קבלתו, ושאינו יופר תנאי זה תופסק, לאלתר, השתתפותו בקורס. גם במקרה כזה אין ועדת הקבלה נוהגת לפי התקנות והיא קבעה לעצמה אמות מידה שמקורן אינו בחקיקה. עוד מתברר, שהתשובה למועמדים שנדחו הינה כללית ביותר ואינה מפרטת את הסיבות לדחייה, דבר שעלול לפגום באפשרות של המבקש להגיש ערעור — זכות המוקנית לו בתקנות.

— מפעלים הפונים אל המחלקה בבקשת הבהרות בעניין החובה להעסיק קצין בטיחות, מקבלים תשובות שונות לאותו נושא, ולעיתים התשובות חלקיות או אף לא מדויקות. יש ונציגי המפעלים נדרשים להופיע לראיון אישי; לעיתים הם נדרשים למלא אחר חלק זה או אחר של התקנות ורק בשלב מאוחר יותר הם נדרשים למלא אחר יתר דרישות התקנות. הביקורת עמדה על הצורך, שהמחלקה תקבע דפוסי קבועים לעבודתה ולדרישותיה מהמפעלים.

3. (א) במגמה להרחיב ולרענן את ידיעותיהם המקצועיות של קציני הבטיחות נהגה המחלקה לקיים השתלמויות, אולם באמצע שנות השבעים הן הופסקו מסיבות אירגוניות. בתחילת 1979 הודיעה המחלקה לקציני הבטיחות המועסקים במפעלים על חידוש ההשתלמויות, פעם בחודש, החל בינואר אותה שנה; המחלקה חייבה את קציני הבטיחות ליטול חלק בהשתלמויות, והתנתה בכך את חידושו של אישור ההעסקה השנתי.

— בשנת 1979 התקיימו רק שתי השתלמויות, אחת כמשך יום שלם והשנייה כמשך שעותיים. ב־1980 לא התקיימו השתלמויות; ב־1981, עד למועד סיכום הביקורת באוגוסט, נערכו שתי השתלמויות בלבד, אחת במארג, שנמשכה כשלוש שעות והשנייה כיוני, שנמשכה יום שלם.

(ב) המפעלים, שבהם הועסקו קציני בטיחות, חוייבו על ידי המחלקה להעביר ל"קרן ההש" תלמויות לקציני בטיחות" (להלן – הקרן) תשלום שנתי, שהסתכם בשנת 1979 ב־120 שקל לכל קצין בטיחות, וב־1981 בסך של 400 שקל; קציני בטיחות שלא שימשו בפועל בתפקיד זה התבקשו לשלם, בעבור אותן השתלמויות, בשנת 1979 סך של 35 שקל וב־1981 150 שקל. הקרן היא בניהולו של האיגוד ומטרתה לקיים השתלמויות מקצועיות לקציני בטיחות.

— התקנות אינן מסמיכות את המחלקה לגבות כספים או להתנות את מתן האישור בהשתתפות בהשתלמות ובתשלום. ממועוט ההשתלמויות שקויימו ומההפרש שבין המחיר שאותו נדרש מפעל לשלם לבין זה הנדרש מקציני בטיחות שאינם משמשים בפועל כתפי קורס עולה גם, שמפעלים נדרשו מראש לשלם מחיר הגבוה מהעלות הישירה של ההש" תלמות. המחלקה מחייבת את המפעלים לשלם לקרן, אולם אין היא משתתפת בניהולה, ואין לה סמכויות חוקיות לפיקוח ולבקרה על ניצול כספיה. יתרה מזו, ב"שופט הודעת ויכוח" שנוגעת המחלקה למפעלים אין כל איזכור לכך, שהקרן אינה מנוהלת על ידי המדינה ולא על ידי המחלקה, ויש בכך כדי לגרום הטעיה.

בסוף אפריל 1980 הכינה הקרן דו"ח תקבולים ותשלומים, מבוקר על ידי רואה חשבון, לתקופה של שנה וחצי (9.10.78—29.4.80). רואה החשבון העיר, בין היתר, על הצורך לנהל מערכת ספרים מלאה, כרססת חברים שתבטא את פעילותם הכספית בקרן, ולנקוט צעדים לשמירת הערך הריאלי של כספים שלא היו בשימוש. רואה החשבון הצביע גם על העדר ניצול נאות של הכספים שהמחלקה יזמה את גבייתם. הביקורת עמדה על הצורך לבחון מחדש את מעורבותה של המחלקה בצד הכספי של הקרן. בתשובתה מיום 1981 למשרד מבקר המדינה הודיעה המחלקה, כי החל מאותו חודש היא חדלה מלטפל בעניינים הקשורים בגביית כספים לקרן.

4. — על פי אומדני המחלקה, יש בארץ כ-2,000 מפעלים החייבים בהעסקת קציני בטיחות, אולם בידי המחלקה אין רשימת-מפורטת של שמות המפעלים וכתובותיהם המאפשרת פנייה ישירה אליהם. בהעדר נתונים בסיסיים אלה נפגמת עבודת המחלקה, ואין מושגות המטרות שלשמן היא הוקמה.

(א) במחלקה אין תכנית לאכיפת התקנות באופן שיטתי ולא נקבעו קריטריונים בדבר המפעלים שאלהם יש לפנות; כך למשל, היא פנתה רק לחלק מהאוניברסיטאות ומהבנקים, וכן לכמה בתי חולים, רשויות מקומיות, כיבוצים, ומפעלים שונים. הביקורת הצביעה על כך, שפניית המחלקה לגופים השונים בדבר העסקת קציני בטיחות נעשית באופן מקרי ובלתי מתוכנן. כתוצאה ממצב זה, ישנם מפעלים שהיבטים, לפי התקנות, להעסיק קצין בטיחות ולא מילאו חובה זו.

(ב) מנתוני המחלקה עולה, שבמשך השנים היא ניהלה התכתבות ונפתחו תיקים לכ-500 מפעלים בלבד מבין כ-2,000 החייבים בהעסקת קציני בטיחות על פי הערכת המחלקה. עוד עולה, שרק כ-150 קציני בטיחות מוסמכים קיבלו אישור לעבוד במפעלים וכ-15 עובדים נוספים שלא הוסמכו לכך אושרו זמנית להעסקה כקציני בטיחות.

(ג) מטרת התקנות היא, כאמור, הגברת הבטיחות ומניעת תאונות, על כן דרוש היה שהן יחולו על כל מפעל אשר לו 20 כלי רכב ויותר, כנקבע בתקנות, ללא הבחנה אם מדובר במפעל פרטי או בגוף ממשלתי. המצב כיום הוא, שאין למחלקה מידע מעודכן על גודלו של צי הרכב במשרדי הממשלה, ואין ביכולתה לגרום לכך שימונו בהם קציני בטיחות.

5. — המחלקה אינה מקבלת מיידיות אחרות במשרד את מלוא הסיוע שלו היא זקוקה למילוי משימותיה: למרות בקשותיה, אין יחידת המיכון שבאגף הרישוי מספקת לה רשימות של מפעלים המעסיקים 20 כלי רכב ויותר; המפקח על התעבורה העניק רישיונות הפעלה, לגופים הנוקטים לכך לפי התקנות, כגון לחברות הובלה, תיירות והשכרת רכב, גם כאשר המחלקה הודיעה לו שהללו אינם מעסיקים קצין בטיחות; גם לא קיימים קשרי גומלין בין המחלקה לבין אגף הרכב ושירותי תחזוקה, שבו מרוכז המידע הטכני של המשרד, ובין המחלקה למחלקת המטענים שבאגף המפקח על התעבורה המעניקה רישיונות להפעלת חברות תובלה. במקרים הספורים שבהם המשרד תבע לריון מפעלים כגון אי העסקת קציני בטיחות ניתנו קנסות קלים בלבד, שלא היה בהם כדי להרתיע ולדרבן את המפעלים להעסיק קציני בטיחות.

6. כדי לחדש את האישור השנתי הניתן לקצין בטיחות לעבוד במפעל זה או אחר עליו להגיש דו"ח שנתי שבו הוא מסכם את פעילותו הבטיחותית בשנה שחלפה. עובדי המחלקה, אמורים לעיין בדו"חות אלה ולכתוב את חוות דעתם, שבעקבותיה מאשר או דוחה, מנהל המחלקה, את חידוש האישור השנתי להעסקה. בדצמבר 1980 פנתה המחלקה ל-165 קציני בטיחות בדרישה למלא את הדו"ח האמור ולהחזירו עד לאמצע ינואר 1981.

— במועד הביקורת — אפריל 1981 — נתקבלו במחלקה כ-130 דו"חות, והיא לא פעלה כדי לקבל דו"חות נוספים; עובדי המחלקה לא חיוו דעתם על תוכן הדו"חות ועד לתחילת אותו חודש לא חידשו האישורים השנתיים. בעקבות הערות הביקורת, פנתה המחלקה לקציני הבטיחות שעדיין לא דיווחו ודרשה מהם לדווח לה; עד לאוגוסט נתקבלו הדו"חות החסרים; הוחל בטיפול שוטף בדי-ווחים שהגיעו חודשו האישורים השנתיים.

— במחלקה אין תכנית עבודה שנתית, או חודשית לפעולותיה; עובדי המחלקה אינם נדרשים להכין תכנית עבודה לפיקוח על מפעלים או על קציני בטיחות. יוצא, שאין אפשרות לפקח על עובדי המחלקה ועל תפקודם.

7. הבדיקה העלתה מקרים, שבהם לא ניתן אישור הרשות להעסקת קצין בטיחות במפעל, וזאת עקב אי עריכת סיור במפעל על ידי הממונה על הפיקוח במפעלים כנהוג במחלקה. בחלק ממקרים אלה התעכב מתן האישור במשך חודשיים ולעתים אף שנה ויותר.



ממצאי הביקורת מצביעים על כך, שלמרות שחלפו כבר כעשרים שנה מאז החלה המחלקה בפעילותה, היא רחוקה ממילוי יעדה ולא עלה בידה לאכוף את התקנות על מרבית המפעלים החייבים במילויין : מבין כ-2,000 מפעלים, שעל פי הערכת המחלקה חייבים בהעסקת קציני בטיחות, מעט סקים קציני בטיחות רק כ-150 בקירוב, המהווים כ-7.5% מהמפעלים החייבים בכך.

ממצאי הביקורת עולה גם הצורך בקביעת קריטריונים אחידים, בהתאם לתקנות, בקבלת משתלמים לקורס להכשרת קציני בטיחות, ובתיאום של פעולות המחלקה עם יחידות אחרות במשרד התחבורה.

רישוי מוניות והפיקוח על הפעלתן

1. פקודת התעבורה ותקנות התעבורה, מעניקות את הסמכות לתת רשיון להפעלת מונית, לקבוע את תנאי הרשיון ולאשר את הרכב שימש כמונית, למפקח הארצי על התעבורה שהוא רשות מוסמכת. בין היתר, רשאי המפקח לקבוע את סוג הרשיון, את תעריפי ההסעה ואת רמת השקירות ; כן מטל עליו לקיים פיקוח אחר מילוי דרישות אלה.

הדרישות של משרד התחבורה (להלן — המשרד) למתן רשיון להפעלת מונית, התבססו עד לשנת 1970, בעיקר על קריטריונים אישיים — כלכליים של המבקש. ב-1971 תוקנו תקנות התעבורה התשכ"א—1961 (להלן — התקנות), והפרק המתייחס לרישוי מוניות הוחלף בתקנות חדשות ; לפיהן, מתן הרשיון יתבסס על כישורים אובייקטיביים של המבקש, כפי שנבדקו ואומתו על ידי ועדה ציבורית, שמינה לצורך זה שר התחבורה (להלן — ועדת ערר).

להלן נתונים על מספר המוניות שפעלו בסוף כל אחת מהשנים דלהלן :

מספר המוניות	השנה
3,500	1971
4,500	1975
5,000	1977
6,000	1981

2. בחודשים יולי-ספטמבר 1981 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא. הבדיקה נערכה בהנהלת אגף המפקח על התעבורה (להלן — המפקח) בירושלים, ובמשרד המחוזי בירושלים. ביקורת קודמת נערכה בשנת 1976 (ראה דו"ח שנתי 27, עמ' 567-571, וביקורת מעקב בדו"ח שנתי 29, עמ' 956-957).

התנאים לקבלת הרשיון

1. תקנה 527 לתקנות מפרטת את התנאים שבהם על מבקש רשיון להפעלת מונית (להלן — מבקש) לעמוד, כדי להיות זכאי לרשיון, ועיקרם : תושב ישראל, בעל רשיון נהיגה. במונית, וזה היה עיסוקו העיקרי לפחות שמונה שנים, מהן לפחות שלוש מארבע שנים שקדמו להגשת הבקשה ; לא קיבל אי פעם רשיון מונית מהרשות, ולא היה בעלים של מונית, או לא הייתה לו זכות במונית בעשר השנים שקדמו למועד הגשת הבקשה ; לא הורשע בעבירה נגד בטחון המדינה, ואם הורשע בעבירה שלדעת הרשות יש בה כדי לפגוע בכשירותו לנהוג מונית, חלפו שבע שנים מתום ריצוי העונש (אם היה מאסר בפרעל), או מיום מתן גזר הדין, או מיום תשלום הקנס, עד למועד הגשת הבקשה. בתקנות נקבעה, מפעם לפעם, מכסה של רשיונות בעבור נכי צה"ל, עולים חדשים ונפגעי

פעולות איבה, ללא דרישה של ותק בנהיגה. בתיקון לתקנות, שפורסם לאחרונה ב־9.6.81, נקבע, שהמכסה לנכי צה"ל תהיה 100 מוניות, לעולים חדשים — 80, ולנפגעי פעולות איבה 3 מוניות.

2. המגבלות, שהנהיג המשרד במתן רישיונות למוניות, הביאו לכך שהרשיון הפך למצרך מבוקש בשוק, ונעשות בו עיסקות למיניהן; מחירו של רשיון בשוק החופשי, לפי אומדן המשרד, נע בסוף 1981 סביב 100,000 שקל. בית המשפט העליון דן בסוגיה זו פעמים רבות, ובפסק דינו בבג"צים 28/74 ו־83/74, שניתן ביום 23.7.74, קבע: "שורש הבעיה הוא, שמכל העיסוקים במדינה הטעונים רישיון רק אפשרות זו של רכישת מונית הייתה ועודנה בקיצוב עד עצם היום הזה, גם אחרי ששיטת הקיצוב של מצרכים חיוניים אבד עליה הכלח מזה זמן רב, אין איש מעלה על הדעת להבהיגה שוב במצרך או בשירות ציבורי כלשהו... בדרך כלל, בעל מקצוע חופשי, אחרי שרכש את הכשרתו המקצועית וקיבל רשיון לעסוק במקצוע, יכול למחרת היום לפעול כעצמאי ואינו חייב לעבוד כשכיר אצל אחרים... בפועל הביא הקיצוב לכך שהרשיון למונית נעשה לחפץ בעל ערך עובר לסוחר שנעשים בו עיסקות, סידורים וקומבינציות למיניהן, כחוק ושלא כחוק, שהכל יודעים עליהם, אך אין נוקפים אצבע לתיקון המצב... אם אין כוונה להנציח את המצב הזה על מגבלותיו, מגרעותיו וקלקלותיו, הרי שלא יהיה מנוס מלעשות באחד הימים את הניתוח הדרוש, ויפה שעה אחת קודם".

— למרות היקף הפחד שנעשה ברשיונות למוניות, והידוע גם למשרד, ולמרות הערת בית המשפט העליון מ־1974, ממשיך המשרד במדיניותו בתחום זה. על פי התיקון לתקנות, שפורסם כאמור ביום 1981, מתיר המשרד להעביר ביררשה רשיון למונית, מבירתו ואף העסקת נהג שכיר. מאחר שהדרישות ממבקש רשיון אינן מחייבות את בעל הרשיון להפעיל את המונית כעצמו והן מטילות הגבלות על קבלת הרשיון בלבד, נודעת להן השמעות ציבורית ובטיחותית מוגבלת בלבד. משרד מבקר המדינה הצביע על הצורך בקביעת קריטריונים חדשים למתן רישיונות למוניות, שיינתן בהם יותר כימוי לקשר שבין הרשיון להפעלת מונית, לבין הפעלתה למעשה ומתן השירות לציבור.

3. בדצמבר 1977 פנה המשרד לוועדת הכספים של הכנסת בבקשה לאשר אגרת רישום למונית חדשה, בסך של 1,500 שקל, שאת ההכנסה הכוללת הצפויה ממנה, בסך של כ־0.9 מיליון שקל, הועיד לכיסוי הוצאות המשרד לטיפול בבקשות לרשיונות, לבניית מערך מידע לענף המוניות ולהכנת תשתית לשינוי המדיניות בנושא זה, לפעולות לשיפור השירות והעלאת רמתו, ולהתחלת הכנת מערך ביטוח סוציאלי למועסקים בענף. בינואר 1978 החליטה ועדת הכספים לקבוע אגרה בסך של 3,000 שקל, ורשמה לפני שתוך ששה חודשים יביא בפניה המשרד תכנית פעולה כוללת להסדר הענף.

— המשרד לא הגיש לוועדה כל תכנית פעולה להסדר הענף ולא ניצל את הכספים שהוא גבה למטרות שלהן הם נועדו: עד לסוף שנת הכספים 1980, הגיעו הכנסות המשרד מהאגרה ל־2.4 מיליון שקל בקירוב, שהופקרו כחשבון נפרד בבנק הדואר, ללא ריבית וללא הצמדה. ביולי 1981 העביר המשרד לאוצר כ־1.3 מיליון שקל; את היתרה בסך של כ־1.1 מיליון שקל, אישר החשב הכללי שבאוצר לכיסוי הוצאות המשרד בנין הטיפול בבקשות לרשיונות, לעריכת סקרים ולפעולות בענף המוניות. המשרד לא הגשים את תכניתו וניצל רק כ־218,000 שקל מהסכומים שעמדו לרשותו. בסוף 1981 פנה המשרד שוב לוועדת הכספים בתווירו על הנימוקים שצויינו לעיל, וביקש להעמיד את האגרה על סך של 33,000 שקל לכל מונית חדשה, ולערוך את הסכום פעם בשלושה חודשים, בהתאם להתייקרויות כמשק. בדצמבר אותה שנה אישרה ועדת הכספים את הגדלת סכום האגרה ל־25,000 שקל. עד תחילת 1982 לא הכין המשרד תכנית פעולה מפורטת לענף, כנדרש.

הגשת הבקשות והטיפול בהן

1. על מבקש רשיון למונית להגיש למפקח בקשה בתצהיר, לפי טופס שנקבע לצורך זה. הבקשה כוללת את פרטיו האישיים של המבקש וכן ראיות לכך שהוא עומד בדרישות התקנות וזכאי לכאורה לרשיון. את הבקשה לקבלת רשיון למונית לא ניתן להגיש בכל עת, אלא רק במועדים הנקבעים מפעם לפעם בתקנות: התקנות מסמיכות את המפקח לקבוע מפעם לפעם מועד להגשת בקשות, לפרסם, הודעה, ברשומות ולהביא לידיעת הציבור את המועד האחרון להגשת הבקשה (להלן — המועד הקובע); המועד הקובע הוא כחום כחודשיים ממועד הפרסום ברשומות ובעיתונות. המועדים

הקובעים האחרונים היו 30.6.74, 10.10.77 ו-14.8.81. לנכי צה"ל ולעולים חדשים נקבעים מועדים נוספים, והם מגישים את בקשותיהם למשרדים המטפלים בהם — משרד הבטחון ומשרד הקליטה — ואלה מעבירים אותם לאישור משרד התחבורה. עד המועד הקובע האחרון ב-14.8.81 — התקבלו במשרד התחבורה 865 בקשות לעומת כ-1,200 בקשות שהוגשו ב-1977.

בבקשות שהגיעו במועד, בודק המפקח אם תצהירי המבקשים עונים, לכאורה, על דרישות התקנות, בעיקר בנוגע לוותק בנהיגה, לרישום פלילי של המבקש, ולתאריך הוצאת רשיון נהיגה במונית — כתוצאה מבדיקה ראשונית זו נדחות חלק מהבקשות, ולמבקשים נשלחות הנדעות בציון סיבת הדחייה. בה בעת מפרסם המפקח ברשומות את שמות המבקשים העומדים לכאורה, בתנאים לקבלת הרשיון. מבקש, ששמו אינו נכלל ברשימה זו רשאי להשיג על כך בכתב (להלן — השגה), תוך 30 יום ממועד הפרסום ברשומות; כמו כן, רשאי כל אדם להגיש התנגדות מנומקת בכתב (להלן — התנגדות) למתן רשיון מונית למבקש כלשהו.

2. לאחר שהסתיים מיון הבקשות שהתקבלו, מעביר המפקח את תיקי המבקשים לוועדת הערר אשר דנה בבקשות, בהשגות ובהתנגדויות, ומעבירה את החלטתה לידיעת המבקש והמפקח, כאחד. לוועדת הערר, שבראשה שופט בדימוס, סמכויות של ועדת חקירה, וההוצאות לפעולתה ממומנות, כאמור, מהכנסות המשרד מאגרת מונית חדשה. בשנת הכספים 1979 היו הוצאות הוועדה כ-82,000, וב-1980 כ-136,000 שקל. תקציב הוועדה לשנת הכספים 1981 נקבע בסכום של 770,000 שקל, ששיעור גדול פי חמישה ויותר מההוצאה בפועל בשנת 1980; זאת על אף שבפני ועדת הערר נותר מספר קטן בלבד של בקשות ובמועד הכנת התקציב לא נקבע עדיין מועד קובע חדש.

מבין 1,450 הבקשות, שהוגשו למשרד התחבורה ב-1977, נדחו כ-680 על ידי המפקח על הסף; לוועדת הערר הועברו לדיון 770 בקשות ו-320 השגות. דיוני הוועדה על כ-1,090 הבקשות וההשגות שהוגשו לה הסתיימו רק בתחילת 1982, והיא אישרה כ-800 מהן.

— עד לסוף 1981 לא גובשה מדיניות ברורה של הכנסת מוניות חדשות לענף ושל פרסום מועדים קובעים בהתאם, ולא הוכנו תחזיות על צורכי המשק בתחום זה. המועד הקובע ב-1977 פורסם רק בעקבות פסק דין של בג"צ (בג"צ 534/76, חכמון ואחרים נגד המפקח על התעבורה), שהורה למפקח לעשות כן: טענת המפקח, שהמשרד מגבש מדיניות חדשה לא נתקבלה בבג"צ. המועד הקובע האחרון, אוגוסט 1981, פורסם אף הוא בעקבות בג"צ, שהוגש נגד שר התחבורה (בג"צ 35/81 אגודת אלירוקאב ואחרים).

— מבקש, שבקשתו נענית, צובר בממוצע, כ-12 שנות ותק נהיגה במונית כנהג שכיר עד שהוא מקבל רשיון: 8 שנים כמציין בתקנות ועוד כארבע החולפות ממועד קובע אחד למשנהו, וכן פרק הזמן החולף עד לדיון בוועדת הערר. תקופת המתנה זו היא מעבה לסכרי, ואינה קיימת בתחום אחר במשק. כפי שידוע למשרד ועולה מתוכיר שהוא הגיש לוועדת הכספים של הכנסת, מהווה ערכו של הרשיון בשוק החופשי ומשך ההמתנה לקבלתו, פיתוי להגשת תצהירים כוזבים בכל הנוגע לוותק בנהיגה מונית ולעיסקאות שזנות בתחום זה. משרד מבקר המדינה הציע לשקול קביעת מועדים קובעים בתדירות, שלא תגרום צבירת ותק העולה בהרבה על שמונה השנים הנדרשות בתקנות. תדירות זו, מן הראוי שתיבחן נוכח הצרכים והוראות החוק.

מתן רשיון

1. לאחר סיום הדיון בבקשה, ואישורה בוועדת הערר, מוחזר תיקו של המבקש אל המפקח להמשך הטיפול ולהוצאת הרשיון. ללא חתימת המפקח על רשיון המונית, אין לרשיון תוקף, ולא ניתן להנפיקו ולמוסרו למבקש הזכאי לכך.

— ביולי 1980 יצא המפקח לחופשה ללא תשלום ותחתיו מונה עובד ותיק במשרד כמפקח בפועל לתקופות קצרות, של חודש עד חמישה חודשים, מאוגוסט 1980 עד ליולי 1981. המשרד לא דאג בעוד מועד לתת תוקף חוקי למינוי המחודש והיו תקופות ממושכות שבהן לא היה למפקח מינוי תקף, והמינוי ניתן בדיעבד. באוגוסט 1981 לא מונה כלל מפקח, וממילא לא רשות מוסמכת. היעדר רשות מוסמכת עיכב מתן רשיונות לזכאים ופגע במהלך העבודה התקין. רק בספטמבר אותה שנה מונה מפקח חדש אשר נבחר במכרז פנימי וקיבל מינוי בפועל ללא הגבלת זמן.

2. מבקש, שבקשתו אושרה, נדרש על ידי המפקח, לפני קבלת הרשיון, להמציא אישור על הסכמת הרשות המקומית שבתחומה אמורה המונית לפעול. הסכמת הרשות המקומית ניתנת לאחר שהמבקש

המציא לה אישור מתחנת מוניות מוסדרת שהיא מסכימה שהוא יפעל במסגרתה, ושלרכבו יש מקום חנייה בתחנה. כל מונית מקבלת רשיון לפעול בתחומי איזור אחד מבין שמונה אזורים הפעלה שקבע המשרד, להוציא מוניות המיועדות לפעול בקווי שירות בין-איזוריים. עם קבלת הרשיון הזמני חותם בעל המונית על "התחייבות בקשר לקבלת רשיון להפעלת מונית", שעיקרה: לא להעביר את הרשיון לאחר ולא לאפשר לאחר להפעיל את המונית, ללא אישור בכתב ומראש מאת המפקח; לקיים את הוראות פקודת התעבורה ותקנותיה ולא לחרוג מתחומי האיזור שנקבע ברשיון.

— עוד בביקורת הקודמת ובביקורת המעקב העיר מבקר המדינה, שאין המשרד מקיים פיקוח יעיל, שימנע מבעלי הרשיונות מלהעביר את הרשיון ללא אישור המפקח ומלחרוג מהתחום שנקבע ברשיון. הביקורת הנוכחית העלתה שהמצב לא נשתנה: המשרד אינו מקיים פיקוח ואין בידיו נתונים הנוגעים להפעלה למעשה של המוניות, ומידת הצמדתן לתחומי האיזור שנקבעו ברשיון. מן הצורך, שהמשרד יעשה להבטחת קיום הוראות החוק הנוגעות לפעילות הענף.

תעריפי הנסיעה

1. תעריפי הנסיעה במונית, והשינויים בהם, נקבעים בהתבסס על סל-תשלומים לענף המוניות. מחיר הנסיעה במונית הינו לפי מה שמורה המונה הקבוע בה. על פי חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, התשי"ח-1957, חוקרו המונה כמצרך בר פיקוח ונקבע שמותר להשתמש רק במונה שאושר על ידי המשרד. כמו כן, הוכרו שירותי ההרכבה והתחזוקה של מונים כבני פיקוח. מכירת מונים והטיפול בהם — הרכבתם ותחזוקתם — תיעשה רק על ידי נותן שירות שהוסמך לכך על ידי המשרד. במוניות הנעות בכבישי הארץ מותקנים כ-5,900 מונים, מהם כ-5,700 מיכניים וכ-200 מונים אלקטרוניים חדישים.

2. בעת שינויים בתעריפי הנסיעה יש לעדכן את המונים. במונים האלקטרוניים החדשים נעשית פעולה זו במשך דקות ספורות בלבד ובעלות נמוכה; לעומת זאת, במונים המיכניים הפעולה מורכבת יותר, ודורשת זמן הוצאה ניכרת. עד לעידכון המונה גובים הנהגים את דמי הנסיעה כשהם מש-תמשים ב"לוח היפוך", המתרגם את מחיר הנסיעה כפי שמראה המונה, לתעריפים החדשים שאושרו.

ב-1.9.81 אושרה בענף המוניות העלאת תעריפים בשיעור של 25% ולמעשה היו קיימות באותו מועד שלוש דרכים לחישוב התעריף: במונית בעלת מונה אלקטרוני — כ-3% מכלל המוניות — אין צורך להשתמש בלוח היפוך ועל הנוסע לשלם את המחיר שמורה המונה, ללא כל תוספת; בכשליש מהמוניות, שהמונים שלהן עודכנו לפי התעריף שהיה בתוקף באפריל 1981, יש להשתמש בלוח היפוך המוסיף 25% למחיר שמורה המונה; במוניות אשר נהגיהן לא נשמעו עדיין להוראות הצו, והם הרוב, יש להשתמש בלוח היפוך הכופל את המחיר בשיעור של 405% מזה שמורה המונה. ב-1.12.81 חלה העלאת תעריפים נוספת בשיעור של 25%.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד שהשימוש בלוחות היפוך שונים בעת ובעונה אחת, ובשיעורים כה גבוהים, אינו רצוי ויש בו כדי להטעות את הנוסע, ולהכביד עליו בעת חישוב דמי הנסיעה; הוא אף פותח פתח למעשים בלתי רצויים, במיוחד נוכח העובדה שהמשרד אינו מקיים פיקוח יום על הפעלת המוניות.

3. — האחריות לתקינות המונה ולמידת דיוקו מוטלת על הנהג ועל המוכר המוסמך. הביקורת כבר העירה בעבר (דו"ח שנתי 27, עמ' 571), שאין המשרד מקיים פיקוח ובקרה בתחום זה. הביקורת הנוכחית העלתה, שלא חל שינוי במצב. למעקב אחר מידת כיוול המונה נודעת חשיבות רבה, כיוון שהנוסע אינו יכול להתלונן על אמינות המונה בהעדר כלים לבדיקה. מן הצורך, שהמשרד ידאג לקיום בדיקות מסוג זה, מזמן לזמן.

טיפול בתלונות

1. — גופים אחדים במשרד מטפלים בתלונות הציבור, ללא תיאום ביניהם וללא היוון חוזר: עובד מיוחד באגף המפקח ממונה לטפל בתלונות הציבור בתחום המוניות, ותפקידו לקבל את התלונות, לבררן ולהשיב לפונים. נוסף לעובד זה, עוסק בכך גם המורשה לטיפול בתלונות הציבור שבמשרד*; כן מטפלים בתלונות שלושת המשרדים המחוזיים של המשרד. תוצאות הביירוים הנעשים ביחידות השונות אינן מרוכזות בידי גורם מרכזי אחד אשר יפיק מהן את הלקחים המתחייבים.

* בדבר ביקורת בנושא הטיפול בתלונות הציבור, ראה בדו"ח זה, עמ' 438 ובדו"ח שנתי 30, עמ' 536.

2. בדיקת הטיפול בתלונות אצל המפקח על התעבורה במחוז ירושלים, בתקופה ינואר-ספטמבר 1981 העלתה, שלמחוז הגיעו כ-70 תלונות נגד נהגי מוניות. תלונות שלא ניתן לטפל בהן, בעיקר מחוסר פרטים, מתוויקת במחוז, ולמתלונן נשלחה הודעה על כך. לתלונה שבה נמצאים כל הפרטים המזהים הדרושים, נפתח תיק והחוקר במחוז מזמן את הנהג לבירור; בגמר הבירור ואם נמצאה התלונה מוצדקת, מועבר התיק למחלקת התביעות של המשרד להמשך הטיפול.

— אצל המפקח המחוזי על התעבורה במחוז חיפה והצפון אין חוקר ומבקר תלונות כך שאלו המגיעות למחוז אינן נענות ואינן זוכות לטיפול.

— תלונות במספר רב, יחסית, מגיעות מתיירים אולם המשרד אינו מטפל בהן בנימוק, שעד שהנושא מגיע לכלל דיון משפטי עוב התייר, בדרך כלל, את הארץ, וללא עדותו לא ניתן לקיים דיון ולהשיג הרשעה בבית משפט. מן הראוי, שהמשרד ימצא דרך שבה יוכלו תלונות התיירים לשמש את המשרד בבואו לנקוט צעדים נגד הנזלונים. על פי החוק ניתן לגבות עדות מוקדמת במקרה שעד עומד לעזוב את הארץ.



מממצאי הביקורת עולה, שהמשרד לא גיבש עדיין מדיניות ברורה להפדר ענף המוניות. שיטת הקיצוץ במתן רשיונות למוניות וההמתנה הממושכת הביאו לכך, שרשיון למונית הוא בעל ערך ועובר לפזר, ואשר כדברי בית המשפט העליון — נעשים בו עסקאות, סידורים וקומבינציות למתניהן כחוק ושלא כחוק. מתברר, שמשקיבל אדם רשיון למונית הוא פועל למעשה ללא פיקוח מטעם משרד התחבורה, הן כאשר למילוי אחר תנאי הרשיון והן כאשר לתעריפים שהוא גובה.

משרד מבקר המדינה הצביע כבר בדו"ח שנתי 27 על ליקויים בעלי משקל בתחום זה. כפי שעולה מהביקורת הנוכחית לא פעל המשרד לתיקון הליקויים האלה. מן הצורך, איפוא, שהמשרד יערוך בחינה מקיפה של בעיות הענף ויתנהג הסדר יסודי, שיבטיח את הפעלתו התקינה של הענף.

תמיכות במחירי טיסות פנים-ארציות

1. תושבי אילת, מצפה רמון, הערבה, מרחב שלמה וראש פינה (להלן — הזכאים) נהנים משנת 1972 מהנחות במחירי הטיסה בטיסות פנים-ארציות. הסדר זה בא כדי להקל, מבחינה כספית, על תושבי ישובים מרוחקים בקיום קשר עם מרכז הארץ ולסייע בכך במדיניות הממשלה לפיזור האוכלוסין. בשנת הכספים 1979 הסתכמה ההוצאה מתקציב המדינה, למטרה זו, בסך של 8.73 מיליון שקל; בשנת הכספים 1980 הוצאו לכך כ-12 מיליון שקל, ולשנת הכספים 1981 הוקצבו לכך 18 מיליון שקל. מרבית סכום ההקצבה נועד לכסות את התמיכה בטיסות בקו תל אביב-אילת. עד לאמצע 1981 שולמה התמיכה לזכאים באמצעות חברת תעופה אחת (להלן — החברה) ולאחר אותו מועד ניתנה התמיכה גם לטיסות, הנערכות בהיקף קטן, בחברה נוספת.

הטיפול בתשלום לחברות התעופה בגין התמיכות הוא בידי אגף תכנון וכלכלה, שבמשרד התחבורה. מחירי הטיסה ליעדים האמורים, לרבות לזכאים, ומועדי השינויים בהם נקבעים מפעם לפעם על ידי משרד האוצר.

2. בתודשים פברואר-אפריל 1981 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת במשרד התחבורה (להלן — המשרד) על סדרי הטיפול במתן התמיכה האמורה, לרבות דרכי הדיווח של חברות התעופה למשרד ופיקוחו על הביצוע של מתן התמיכות לזכאים. בדיקה משלימה נערכה במשרד האוצר.*

הסדרים לקבלת הנחה במחירי כרטיסי הטיסה

1. מנתונים, שריכוז משרד מבקר המדינה בדבר מספר הכרטיסים שנמכרו בתקופה אוקטובר 1980 — מארס 1981, לתושבי אילת ואזורים מרוחקים אחרים, על פי נתונים שנמסרו למשרד על ידי החברה, עולה, שבתקופה האמורה נמכרו בסך הכל 41,610 כרטיסים מזולים, מהם 31,626 (76%) לתושבי אילת, ו-5,173 (12.5%) לתושבי מקומות אחרים; 4,811 כרטיסים (11.5%) נמכרו לעובדי מפעלים באזורים המרוחקים.

* על סדרי התמיכה בהובלת משאות לאילת — ראה בדו"ח זה, עמ' 462.