

משרד התחבורה

פעולות ביקורת

באגף הרישוי ובאגף לרכב ולשירותי תחבורה נבדקו ההסדרים להפעלת מכונים ומוסכים מורשים לרישוי כלי רכב. באגף לרכב ולשירותי תחזוקה נבדק גם הפיקוח על המוסכים לתיקון כלי רכב.

ביחידה לפיקוח כלכלי ופיננסי נערכה ביקורת על דרכי תשלום תמיכות לאגד.

ברשות הארצית להובלה יבשתית בשעת-חירום נבדקו מערך ההובלה לשעת-חירום, ריתוק רכב למפעלים חיוניים ויחידת הרכב של חברת צפע בע"מ.

תשלום תמיכות לאגד

1. בתחום התחבורה הציבורית פועלים בארץ שבעה מפעלים, הגדולים שבהם "אגד" ו"דן". שירות ההסעה באוטובוס הוא שירות בר-פיקוח על פי חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, התשי"ח-1957, והעריפי הנסיעה נקבעים על פי החוק האמור וכן על פי פקודת התעבורה, (נוסח חדש), התשכ"א-1961. בתוקף סמכויות, שבחיקוקים אלה, קובע משרד התחבורה (להלן — המשרד) את התעריפים במערכת ההסעה הציבורית באוטובוסים בארץ, וכל שינוי בהם טעון אישור שר התחבורה. הואיל ושירות התחבורה הציבורית הוא שירות עממי חיוני, יש שהממשלה — במסגרת מדיניות השכר והמחירים הכללית — איננה מתירה למפעלים להעלות את התעריפים, או מתירה להעלותם בשיעור נמוך מן הדרוש כדי לאזן את התייקרות התשומות במשק התחבורה. במקרים אלה היא נותנת למפעילים תמיכה מתקציב המדינה, שמטרתה לפצותם על ההתייקרויות, שאינן מכוסות על ידי העלות תעריפים.

בין שנות הכספים 1973 ל-1981 גדלה התמיכה למפעלי התחבורה הציבורית באוטובוסים (להלן — המפעלים) פי 143 במחירים שוטפים, ופי 2.7 במחירים קבועים. לשנת הכספים 1982 נקבעה התמיכה במפעלים בסך של 4,000 מיליון שקל, לעומת תמיכה בסך של כ-2,339 מיליון שקל בשנת 1981, וסך של 678 מיליון שקל בשנת 1980 (במחירים שוטפים).

התקציב לשנת הכספים 1982 נועד לתשלום תמיכות למטרות שונות, כמפורט להלן (במיליוני שקלים):

תמיכה שוטפת בקווים קבועים	2,920
לנוער וקשישים	200
לתלמידים	35
לנסיעות חיילים	45
החזר מס מעסיקים	200
החזר הלוואות הצטיידות	600
	<u>4,000</u>
ס"ה	

מהנתונים דלעיל עולה, ש-73% מהתמיכה נועדה בגין נסיעות בקווים קבועים. משקל התמיכה בפדיון הקואופרטיבים לתחבורה ציבורית (להלן — עומק התמיכה) עלה מ-27% בשנת הכספים 1973 ל-110% ב-1980, וירד ל-90% בשנת הכספים 1981. עומק התמיכה המתוכנן ל-1982 מגיע ל-80% בקירוב וכדי לעמוד בדרישה זו יש להעלות את תעריפי הנסיעה ב-52% בקירוב, בממוצע שנתי. בתקופה אפריל-1980—אוקטובר 1982 הועלו תעריפי הנסיעה בקווי השירות של אגד עשר פעמים, בשיעור מצטבר של כ-750%.

הפיקוח הכלכלי והפיננסי על המפעלים, וכן חישוב התמיכות המגיעות להם, הם באחריות היחידה לפיקוח כלכלי פיננסי בתחבורה הציבורית, שבמשרד, הכפופה ישירות למנכ"ל המשרד. היחידה מונה שישה עובדים, מהם ארבעה לכלכלנים.

2. התמיכות לאגד ולמפעלים אחרים נבדקו על ידי משרד מבקר המדינה פעמים אחדות בעבר: ב-1975 נערכה ביקורת בנושא "תמיכות בתחבורה הציבורית באוטובוסים" (ראה דו"ח שנתי 26,

עמ' 726), וממצאיה נדונו בוועדה לענייני ביקורת המדינה, של הכנסת, ביוני 1976 (ראה סיכומיה והצעותיה של הוועדה כפי שאושרו על ידי הכנסת — דו"ח שנתי 27, עמ' 895). ב־1977 נערכה ביקורת חוזרת בנושא "תמיכות בתחבורה הציבורית באוטובוסים ופיקוח על מפעיליה" (ראה דו"ח שנתי 28, עמ' 584). בסוף 1979 נבדק במשרד התחבורה "הטיפול בענייני הקואופרטיבים לתחבורה ציבורית" (ראה דו"ח שנתי 30, עמ' 518). באוקטובר 1981, במסגרת דו"ח על הביקורת באיגודים, הגיש מבקר המדינה "דו"ח על הביקורת באגד", ובדו"ח זה נכללו ממצאי ביקורת בעניין תמיכות הממשלה בקואופרטיב; ממצאי הביקורת נדונו בוועדה לענייני ביקורת המדינה במאוס 1982. בסיכומיה ובהצעותיה של הוועדה, כפי שאושרו על ידי הכנסת בינואר 1983, נאמר:

"הוועדה קובעת, כי יש לצמצם בהדרגה את הסובסידיה הניתנת לאגד, באופן שחלק מהנטל יחול על הנוסע והלק ייספג ע"י אגד והחברים — כפי שהמליץ מבקר המדינה. הוועדה קובעת, כי אין לאפשר מצב שבו הנוסעים מערי הפיתוח מסבסדים את הנוסעים ממרכז הארץ. יש לחשב את הבסיס לסובסידיה על פי עלות הפעלת הקווים.

הוועדה קוראת לאגד ולמשרד התחבורה לשתף פעולה בכל הנושאים המחייבים תיקון, שעליהם עמד מבקר המדינה.

הוועדה תובעת ממשרד התחבורה ומאגד שיוגש לה ולמבקר המדינה דו"ח על ביצוע המלצותיה, לא יאוחר מ־10.6.83."

בחודשים אוגוסט — נובמבר 1982 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת חוזרת בנושא תשלום תמיכות לאגד וסדרי הפיקוח של המשרד על הקואופרטיב. הביקורת נערכה ביחידה לפיקוח כלכלי־פיננסי, ובדיקת השלמה נערכה באגף התקציבים, שבמשרד האוצר.

עקרונות ההתחשבות עם אגד

1. עד 1971 נקבעו תעריפי הנסיעה באוטובוסים ותשלום התמיכות, בדרך של משא ומתן בין הממשלה לבין המפעילים. הקו המנחה בקביעת התעריפים והתמיכות התבסס בשעתו על עיקרון של משא ומתן, בלא הסתמכות על שיטת חישוב מוסכמת ומקובלת על הצדדים, וללא הסכם ברור וחד משמעי. ביוני 1971 מינה שר התחבורה ועדה ציבורית (להלן — ועדת קשתי), והטיל עליה להציע שיטה קבועה למדידת שיעורי עליית התעריפים, או התמיכות שיינתנו בעתיד למפעילים. המלצות ועדת קשתי, מאוגוסט 1971, התבססו על עקרונות שקבעה הוועדה, ולפיהם יש למנוע שההוצאות בפועל של המפעילים ופיריון העבודה שלהם ישמשו בסיס לקביעת הפיצוי המגיע להם. בהתאם לעקרונות אלה המליצה הוועדה, כי השינויים בתעריפים ובתמיכות לאגד ייקבעו על פי סך ההתייקרויות במשק, כפי שיימדדו בסל השומות שקבעה הוועדה המתבסס על מדדים אובייקטיביים של כלל המשק ושאינם בשליטת הקואופרטיב. הרכב סל התשומות התבסס על הרכב התשומות של אגד בשנת הכספים 1969 — השנה האחרונה שלגביה היו לאגד, באותה עת, דו"חות כספיים מאושרים על ידי רואה חשבון.

המשרד אימץ את המלצות הוועדה בדרך של כיטול ההתחשבות בשיטה הקודמת, ומתן הפיצוי לאגד בתעריפים או בתמיכות בהתאם להתייקרויות כפי שנמדדו בסל, ללא קשר להוצאות למעשה של הקואופרטיב. הסדר זה אמור היה לעודד את אגד להתייעלות. באוקטובר 1971 חתם המשרד עם אגד על הסכם בדבר שיטת חישוב התעריפים והתמיכות לתקופה של שלוש שנים, ולאחר הארכה פג תוקפו בדצמבר 1974.

לקראת מועד הסיום של תוקף ההסכם מינה שר התחבורה, במאי 1974, ועדה ציבורית שנייה (להלן — ועדת גולומב), ועליה הוטל לבדוק את ההסדרים הקיימים בדבר קביעת תעריפי הנסיעה, ולהמליץ על הסדרים ושיטות לקביעת תעריפים אלה בעתיד. ועדת גולומב הגישה את הדו"ח המסכם שלה בדצמבר 1976, והמלצותיה התייחסו בעיקר למכלול היחסים הכספיים והאחרים בין הממשלה לבין המפעילים, לשיטת מדידת ההתייקרויות ולדרכי הקביעה של תעריפים ותמיכות. ועדת גולומב אימצה את העקרונות וההמלצות של ועדת קשתי ואת סל התשומות שקבעה ועדה זו.

2. ההתחשבות בין המשרד לבין אגד נעשת בהתבסס, כאמור, על עקרונות ועדת קשתי וסל התשומות שהיא קבעה, תוך עדכונים קלים בהתאם להמלצות ועדת גולומב.

מאז פקיעת תוקף ההסכם בין הממשלה לבין אגד בדצמבר 1974, לא נחתם הסכם חדש בין הצדדים להסדרת תשלומי התמיכות. מסוף 1974 עד לסוף 1982 שולמו למפעילים סכומים המצטרפים לכדי 3.8 מיליארד שקל (במחירים שוטפים), חלקם הגדול לאגד, בהתבסס על ההסכמים שפג תוקפם, וזאת ללא מסמך מחייב חתום על ידי הצדדים, שיפרט את מהות תשלומי הממשלה לאגד ואת

יזמת השירות שהקואופרטיב נדרש לתת. על הערת הביקורת בעניין זה, מסוף 1979, השיב המשרד בינואר 1980, כי הגיע למסקנה שלא תהיה תועלת מבחינת העניין הציבורי בחתימת הסכם עם אגד, ופי' הוא שוקל להסדיר את היחסים עימו בדרך של חקיקה (ראה דו"ח שנתי 30, עמ' 519). לעומת זאת, בדברי ההסבר להצעת התקציב לשנת הכספים 1982 נאמר, ש"במהלך שנת 1982 ייערכו הממשלה וקואופרטיב אגד להסדר היחסים ביניהם על בסיס חוזי אשר יגדיל את מחויבות הקואופרטיב למתן שירות והפעלת מערכת התחבורה הציבורית". אשר לעניין סל התשלומים הודיע שר התחבורה, עוד באוגוסט 1979, לאגד על כוונת הממשלה לעדכן את הסל, אולם עדכון כזה לא נעשה עד למועד סיום הביקורת.

לדעת הביקורת, נוכח היקף הסכומים שבהם מדובר וההשיבות הנודעת לקיום התחבורה ציבורית סדירה ועממית, על המשרד לדאוג לקיום מסגרות פורמאליות של מתן התמיכה וההתחשבות הכספית עם אגד, כפי שמחייב מינהל תקין. על המשרד גם לנבש בהקדם את עמדתו בדבר המסגרת הפורמאלית הרצויה לו ולפעול בהתאם לכך, ככל ההקדם.

התחשבות בפועל

1. מאז אוקטובר 1971, מועד שבו הוחל בהתחשבות שיטתית בין הממשלה לבין אגד לפי עקרונות ועדת קשתי והמלצותיה, מוסדה שיטת ההתחשבות והמשרד התגבר על חלק מהבעיות, ביניהן מהסוג שעליו העיר מבקר המדינה בעבר, שוועדת קשתי לא תרגמה את כל המלצותיה למערכת הנחיות אופרטיביות וכך נוצר מצב של זיקה לשיקול דעת ופרשנות (ראה דו"ח שנתי 26, עמ' 732). הביקורת הנוכחית העלתה, שקיימת במשרד שיטה להתחשבות, אולם גם לגביה יש לקואופרטיב הסתייגויות באשר לסכומים שהוא מקבל על פיה ולגבי כמה מהנחות היסוד.

חלק הארי מהתמיכה הממשלתית לאגד הינו תמיכה שוטפת, הבאה לפצות את הקואופרטיב על אי הועלת תעריפים, והיא ההפרש בין ההוצאה המחושבת של הקואופרטיב לבין הפדיון התיאורטי שלו. ההוצאה המחושבת של אגד, להבדיל מההוצאה בפועל, הינה ההוצאה הבסיסית שנמדדה בסל התשלומים כפי שקבעה ועדת קשתי, כפול מדד ההתייקרות שחלה מאותו מועד. הפדיון התיאורטי של אגד, להבדיל מהפדיון בפועל, הוא הכפלת ההוצאה הבסיסית בהעלאות התעריפים מאותו מועד. כיוון, שההתייקרויות במשך השנים היו גבוהות מהעלאות התעריפים באותו פרק זמן, נוצר פער בין ההוצאה המחושבת לבין הפדיון התיאורטי, שכוסה, כאמור, על ידי תמיכה ממשלתית. זאת ועוד, מאחר שחישוב ההתייקרויות נעשה פעם בשלושה חודשים, והגדלת התמיכה השוטפת נעשית לאחר התקופה שלגביה נמדדו ההתייקרויות ולא במהלכה, ניתן לקואופרטיב פיצוי על כך. פיצוי זה מכונה פיצוי ממוצע — או "פיצוי רטרואקטיבי" — והוא ניתן בעבור התקופה שחלפה, שבה חושבו ההתייקרויות, לפי ההתייקרויות הממוצעת שנמדדה בסל התשלומים.

להלן נתונים בדבר היקף התמיכה, שהמשרד העביר לאגד בשנות הכספים 1979—1981, על פי הדו"חות הכספיים של אגד (באלפי שקלים):

1979		1980		(1) 1981		
%	אלפי שקלים	%	אלפי שקלים	%	אלפי שקלים	
42.5	112,142	38.3	151,344	47.0	715,499	פיצוי במקום העלאת תעריפים
17.9	47,300	22.1	87,328	9.7	147,116	פיצוי בגין התייקרות ממוצעת
12.1	31,916	7.1	28,102	1.0	15,000	פיצוי בגין שנים קודמות ⁽²⁾
						מקדמה על חשבון תביעות לעדכון מדדים ⁽³⁾
11.3	30,000	—	—	28.1	427,700	
83.8	221,358	67.5	266,774	85.8	1,305,315	סה"כ
5.4	14,210	12.4	48,893	6.9	104,930	החזר מס מעסיקים
7.7	20,464	16.6	65,434	5.9	90,248	פיצוי על הנחות לנוער ולקשישים
2.9	7,555	3.5	13,687	1.4	21,430	הסעת חיילים חינוך
0.2	500	—	—	—	—	שוונות
100.0	264,087	100.0	394,788	100.0	1,521,923	סה"כ

(1) לפי נתונים שנתקבלו מאגד, וטרם אושרו על ידי משרד התחבורה.

(2) פיצוי זה ניתן, בהתאם להמלצות ועדת גולומב, כאשר היקף הפעילות השנתית (הכנסות בפועל) עלה ביותר מ-10% ביחס לבסיס (הכנסות מחושבות).

(3) פיצוי זה ניתן מ-1979 על חשבון הצטיידות של הקואופרטיב.

מהטבלה ניתן לעמוד על הגידול שחל בסכומי התמיכה הכוללת משנת הכספים 1979 לשנת הכספים 1981, שבה הגיעה התמיכה למיליארד וחצי שקל, מזה כ-28% בגין התמיכה לרכישת אוטובוסים חדשים.

2. בארבע השנים, מאפריל 1978 עד מארס 1982, היה שיעור ההתייקרות הכוללת המצטברת באגד, כפי שנמדד בסל התשומות שלו, כ-2,680%. תעריפי הנסיעה בקווי השירות הקבועים של אגד עלו באותה תקופה ב-1,760% בקירוב. להשלמת הפער שבין התייקרות התשומות לבין עליית התעריפים שילמה הממשלה לאגד, במקום העלאת תעריפים, תמיכה בסכום כולל של כ-1.4 מיליארד שקל (במחירים שוטפים). בתקופה של שבעה חודשים, אפריל-אוקטובר 1982, עלו תעריפי הנסיעה ב-75% בקירוב ושולמה לאגד תמיכה, במקום העלאת תעריפים, ופיצוי ממוצע של כ-850 מיליון שקל.

העקרונות של שיטת ההתחשבות זו נקבעו, כאמור, על ידי ועדת קשתי, ועודכנו על ידי ועדת גולומב שלא ראתה מקום לשינויים מרחיקי לכת בדרך חישוב ההתייקריות, שהתגבשה במשך השנים הרבות שהייתה בשימוש. יתרונה של השיטה הוא בכך, שאין הסתמכות על הדו"חות הכספיים של אגד, והיא מעניקה, במידה מסוימת, תמריץ לאגד להתייעל באשר פירות היעול נשארים בידו. מאידך, אין הקואופרטיב מקבל פיצוי בעבור הוצאות חריגות שלו, שלא הוכרו על ידי ועדת קשתי, או בגין העלאת שכר התורגות ממדיניות השכר במשק, ולכן גם אינן מוצאות את ביטויין בסל התשומות.

3. שיטת ההתחשבות, כפי שתוארה לעיל, היא לכאורה בהירה ונוחה ליישום; עם זאת, הגיש אגד, במארס 1977, לבית המשפט המחוזי בתל-אביב תביעה נגד המדינה ובה ערער על הנתונים הבסיסיים ששימשו את ועדת קשתי ועל רמת ההוצאות שנקבעה והמשמשת עדיין יסוד לתשלומי התמיכה לקואופרטיב. אגד ביקש מבית המשפט להורות למשרד לתן את כל חישובי התמיכות מאז 1971; מאידך ראה המשרד בתשלומי התמיכה לאגד מ-1971 ואילך תשלומים סופיים. בשל משא ומתן שמתנהל בין הצדדים הקפיא אגד את התביעה.

נוסף על תביעתו לבית המשפט העלה אגד, באופן שוטף, תביעות נגד שיטת ההתחשבות של המשרד והנתונים שבהם הוא משתמש. עיקר טענותיו של אגד, כפי שבאו לידי ביטוי במכתביו השונים למשרד, הם:

חלק מחישובי ההתייקריות, שערך המשרד פעם בשלושה חודשים, התבססו על נתונים זמניים או אומדניים, ולכן תבע אגד לתקן את החישובים עם פרסום הנתונים הסופיים; הוא לא קיבל את עמדת המשרד שהנתונים הזמניים מהווים בסיס לתקופת החישוב הבאה אחריה, ובכך מחוקנות הסטיות, במידה שישנן. אגד גם טען, שיש שגיאות בשיטת חישוב ההתייקריות ובמעבר מתקופה לתקופה, אך המשרד דחה טענה זו בהסבירו, ששיטת החישוב מבוססת על המלצות הוועדות כפי שנתקבלו. הפיצוי הניתן לאגד בגין גידול בתנועת הנוסעים, שעליו המליצה ועדת גולומב, מיושם, לדברי אגד, על ידי המשרד באופן חלקי בלבד, ואינו כולל תשלום גם בגין הפיצוי הממוצע; על כך הגיב המשרד, שהמלצת הוועדה אינה מתייחסת כלל לפיצוי זה. אגד תבע פיצוי מהמשרד בגין ירידה במספר הנוסעים שהייתה, לדבריו, ב-1979, אך תביעה זו נדחתה בנימוק, שאין המשרד מפצה בגין ירידה בהכנסות בשל ירידה במספר הנוסעים, כשם שאין הוא מקטין את התמיכה כאשר יש גידול בהכנסות עקב גידול במספר הנוסעים. טענה נוספת של אגד מתייחסת לכך, שביטול התמיכה בנסיעות מיוחדות (ראה דו"ח שנתי 30, עמ' 520) נעשה שלא כדין ופגע בו מעבר לתרומתן של הכנסות אלו לכלל הכנסות הקואופרטיב; אך לדברי המשרד, כבר ועדת קשתי המליצה שלא לתמוך בנסיעות מיוחדות והממשלה אף החליטה, בנובמבר 1978, לבטל כל תמיכה בנסיעות אלו. עוד תובע אגד פיצוי בגין הוצאות מימון, תביעה שאותה דחה המשרד, כיוון שאין לה תימוכין בהמלצות הוועדות, אין אגד משלם ריבית על הקדמת התמיכה הממשלתית, וכיוון שהוא קיבל מהממשלה הלוואות בריבית נמוכה.

המשרד דחה, כאמור, את טענות הקואופרטיב וקבע, שאגד קיבל את כל התמיכות המגיעות לו וכי החישובים למיניהם והתשלומים השונים נעשו בהתאם להמלצות הוועדות הציבוריות לתעריפים ולתמיכות, ככתבן וכלשונו וכמקשה אחת.

4. היצמדות להמלצות של הוועדות הציבוריות, שמונו על דעת הצדדים ובהסכמתם, היא הדרך הנאותה לתפעול המערכת, אולם זאת במשך פרק זמן סביר. מאז קביעת סל התשומות ב-1971,

שהתבסס על נתונים כספיים מ-1969 שעודכנו ב-1974, חלו בעיקר שני שינויים מהותיים המחייבים קביעת סל תשומות חדש: האינפלציה הגואה בשנים האחרונות, שלא ניתן היה לחזותה בעת קביעת הסל, יש בה כדי לגרום לאגד הוצאות מימון שאין להן ביטוי מספיק בסל; בשנים 1979-1981 רכש אגד 1,165 אוטובוסים חדשים המהווים שינוי ניכר בצי הרכב של הקואופרטיב, הן מבחינת העלות והן מבחינת איכות השירות, דבר המהווה למעשה תוספת בתשומות ומחייב אף הוא קביעה של סל חדש.

— המשך ההתחשבות עם אגד על פי ההסדרים הנוכחיים והסל הקיים גורם קשיים ואי-בהירות בחישוב התעריפים והתמיכות וכן בהסדרים הכספיים בין הממשלה לאגד, לדוגמא:

(א) בהמלצותיה קבעה ועדת קשתי, שהפיצוי הממוצע יינתן לקואופרטיב בתוספת 15% ריבית פיגורים, זאת כאשר האינפלציה באותה שנה, 1971, נפלה מ-14% בשנה. ועדת גולומב עידכנה, בפברואר 1975, את שיעור הריבית ל-18%, זאת כאשר האינפלציה השנתית ב-1974 הגיעה ל-65% בקירוב, וב-1973 ל-26% בשנה בלבד. בהתאם לעקרון המשרד להיצמד להמלצות הוועדות נשמר שיעור ריבית זה גם כיום, כאשר האינפלציה חרגה זה מכבר מגבולות 100% בשנה, ובכך נשחק הפיצוי הניתן. אולם, המשרד העניק, כאמור, לאגד הלוואות בריבית נמוכה, ומפעם לפעם אף הקדים את תשלומי התמיכה שניתנה, ללא ריבית; על ערכן של הטבות כספיות אלו אין בידי המשרד תחשיבים.

(ב) בסל התשומות שקבעה ועדת קשתי קיים מרכיב של פחת. עקב שינויים במחירים היחסיים של אוטובוסים חדשים לעומת אלה של אוטובוסים ישנים אימץ המשרד המלצה של ועדת גולומב בדבר שינוי בשיטת החישוב של מרכיב הפחת בסל התשומות, שלוקחת בחשבון את עלותם של האוטובוסים החדשים לעומת עלות הישנים, ומעניקה בדרך זו פיצוי גבוה יותר לאגד. על אף שינוי זה, העלה אגד במשך השנים את הטענה, שהפיצוי הניתן לו בגין פחת אינו ריאלי ואף לא מתחשב דיו במחיר של אוטובוס חדש ומשוכלל. המשרד הבהיר, שלדעתו ימצא עניין זה את פתרונו עם קביעת סל תשומות חדש.

(ג) בהסתמך על אישור ועדת השרים לענייני כלכלה, מאפריל 1979, הצטייד אגד, בתקופה ספטמבר 1979—דצמבר 1981, ב-1,165 אוטובוסים חדשים, בהוצאה כוללת של כ-300 מיליון מרקים גרמניים (פרטים על הצטיידות הקואופרטיב באוטובוסים חדשים ראה בדו"ח על הביקורת על אגד מ-1981, עמ' 38—43). כיוון, שבהחלטת השרים לא סוכמה שיטת המימון תבע אגד מהממשלה לשאת בהוצאות ההצטיידות בנימוק, שבשיעור התעריפים והתמיכות הקיים, ובדרך חישוב הפחת בסל התשומות, הוא אינו יכול לממן רכישת אוטובוסים חדשים הנחוצים להפעלת התחבורה ציבורית ברמת שירות נאותה. לאחר משא ומתן נחתם ב-3.2.82 הסכם בין הצדדים, שלפיו תישא הממשלה בהוצאות ההצטיידות של הקואופרטיב מספטמבר 1979 עד סוף ינואר 1984, בהנחה שעד לאותו מועד יימצא לעניין פתרון במסגרת סל תשומות חדש. הוצאות אלו, קרן וריבית, הגיעו לסך של כ-91 מיליון דולר, כ-21 מיליון פרנקים בלגיים, וכ-800 מיליון שקל, במחירי ינואר 1982.

המשרד ממשיך לשלם לאגד תמיכה בגין פחת לפי סל התשומות הישן, וזאת נוסף להתחרות הוצאות ההצטיידות. כבר במהלך הדיונים, שהתקיימו בין המשרד לבין אגד באמצע 1979, הוחלט, בין היתר, כי אגד ונציגי הממשלה יגיעו לסיכום ראשוני בעניין הקמת קרן, שבה ירוכזו באופן שוטף כל המקורות הכספיים שיועדו לפחת ולחידוש צי האוטובוסים. קרן כזו לא הוקמה ובידי המשרד אין נתונים על אופן ניצול הכספים שנועדו לפחת.

שיטת ההתחשבות עם אגד, כפי שהתגבשה במשרד התחבורה במשך השנים, וכפי שהיא מבוצעת כיום, מותירה עדיין פתח לתביעות בין הצדדים. כדי להגיע לצמצום הפערים ביניהם מן הראוי, לדעת הביקורת, שייקבעו כללים מעודכנים להתחשבות אשר יביאו בחשבון גם את מרכיבי ההצטיידות והמימון.

פיקוח ובקרה

1. ועדת גולומב קבעה, כי אין תיאום מספיק בין משרדי הממשלה לבין אגפיהם השונים העוסקים בתחומים הנוגעים למפעילים. היא המליצה, לכן, בדו"ח המסכם שלה מדצמבר 1976, שבמסגרת המשרד תוקם יחידה מינהלית נפרדת ובראשה יועמד ממונה לפיקוח על התחבורה הציבורית. היחידה שתוקם תרכז בידיה את הפעילויות השונות שבוצעו, בתחום זה, בחלקים שונים של המשרד, ואף תוסיף לתפקידה נושאים חדשים אשר אינם מוצאים ביטוי מינהלי במסגרת מסודרת. עוד

המליצה הוועדה, שהממונה על התחבורה הציבורית יהיה בעל סמכויות נרחבות, בדומה לקיים במערכות פיקוח ממלכתיות אחרות, כגון המפקח על הבנקים או המפקח על הביטוח. הממונה יפקח על ביצוע ההסכם, לכשיחתם, בין הממשלה לאגד; יקבע עקרונות שבמסגרתם יפעל נותן השירות ויעקוב אחר התפעול; יקבל דיווחים מפורטים ושוטפים מהקואופרטיב; יעמוד על היקף ההפסדים השוטפים והמצטברים, אם יהיו, ויפעל במהירות כדי למנוע צבירת הפסדים; ויכין, בשיתוף עם הקואופרטיב, תכנית רבי-שנתית של הצטיידות ורכש. על אי מימוש המלצה זו העיר מבקר המדינה כבר ב־1977 (ראה דו"ח שנתי 28, עמ' 586).

ב־1980 הוקמה במשרד התחבורה "יחידה לפיקוח כלכלי-פיננסי בתחבורה הציבורית" (להלן — היחידה), ברוח המלצות ועדת גולומב. פעולות היחידה מצומצמות, יחסית, והיא עוסקת, בעיקר, בבדיקת עלויות התחבורה הציבורית, בהתחשבות עם המפעילים על התעריפים והתמיכות המגיעים להם; באיסוף ובניתוח נתונים כספיים וסטטיסטיים על המפעילים ובהעברת מידע שוטף להנהלת המשרד לצורך קבלת החלטות וגיבוש מדיניות. בתום כל שנת כספים, ולאחר שמתקבלים במשרד הדו"חות הכספיים המאושרים של אגד, עורכת היחידה תחשיב, ולאחר ביקורת רואה החשבון מטעמה נערך תשלום או קיזוז של עודפי התמיכה — הכל לפי העניין. עם גמר ההתחשבות השנתית, כאמור, מסתיימים חובות המשרד כלפי אגד ולדעת המשרד סכומי התמיכה ששולמו הם סופיים.

— אגד מגיש למשרד דו"חות כספיים ודו"ח תורים מזומנים, אולם היחידה לא ערכה ניתוח פיננסי של דו"חות אלו להפקת לקחים ולגיבוש תכניות לעתיד. אין ביחידה מידע מספיק ועדכני על חברות רבות, שהן בבעלות חברי אגד והמקיימות קשרים עסקיים עם הקואופרטיב; אף רואה החשבון, שעסק בכך בעבר, אינו מתבקש לעסוק בכך עוד.

2. — פעמים מספר בעבר, ולאחרונה ב־1981 בדו"ח הביקורת של אגד, עמד מבקר המדינה על כך, שאין באגד ובמשרד מערכת דיווח מפורטת של חשבונאות עלות לגבי כלל פעולות הקואופרטיב, ושל תמחיר שיאפשר קביעת העלויות של אגד לפי קווי נסיעה ולפי פעילויות מוגדרות. הביקורת הנוכחית העלתה, שלא חלה התקדמות בתחום זה, ואין בידי המשרד המידע האמור, חשיבותו רבה כדי לאפשר את ניתוח גרענות אגד לפי מרכיבים, ולתעל את התמיכה בהתאם למדיניות הממשלה. נסיונות המשרד לעבור לשיטת תמיכה לפי קווים ונסיעות אינם ניתנים להגשמה בהעדר מערכת מידע ומערכת תקציב ודיווח פיננסי לפי קווים ועלויות. פעילותם של נציגי הממשלה במוסדות המנהלים של אגד לא חודשה מאז הופסקה באמצע 1977.



נושא התמיכות בתחבורה הציבורית, ובהן לאגד, נבדק פעמים מספר על ידי מבקר המדינה ואכן חלה מידה מסוימת של שיפור, הן באשר לצד הטכני של החישובים והן באשר לצד המעטות, שצמצם את חילוקי הדעות בין המשרד לבין אגד. עם זאת עולה מממצאי הביקורת הנוכחית, כי עדיין לא הוסדרו עניינים בסיסיים רבים, הפוגמים בתפעול התקין של המערכת: מאז דצמבר 1974 אין הסכם להסדרת תשלומי התמיכות; ההתחשבות בין הצדדים מבוססת על סל תשומות שנגזר מהדו"חות הכספיים של אגד מ־1969 שעודכנו רק פעם אחת, ב־1974; שיטת ההתחשבות הנוכחית אינה מתחשבת בשינויים שחלו בהיקף עבודתו של הקואופרטיב ובהצטיידות המנוגרת שלו באוטו-נוסים חדשים, מסוף 1979; לא הוקמה, למעשה, יחידה מינהלית נפרדת לפיקוח כולל על התחבורה הציבורית, כהמלצת ועדת גולומב.

קיים, איפוא, צורך דחוף בקביעה מחודשת של המסגרות למתן התמיכות וההתחשבות עם אגד, תוך התחשבות בשינויים שחלו במשך השנים — בעלות ובהכנסה כפועל — ובמרכיבים שונים של ההסדרים שנקבעו בעבר; הכנת מערכת תמחיר לפי קווים יכולה להיות כפיה לפיקוח המשרד על אגד ולתמיכה הממשלתית בו. עד שלא תוקם מערכת כזו לא יהול שינוי משמעותי בפיקוח על אגד ועל המשרד לפעול בהקדם להקמתה.

הקמת היחידה לפיקוח כלכלי פיננסי בתחבורה הציבורית, במתכונתה הנוכחית, אין בה כדי למלא את היעדים שהוטלו עליה, כיוון שפעולותיה לא הביאו לשינוי המצב ששרר ערב הקמתה ושעליו התריעה ועדת גולומב, כך שאין היחידה מפקדת על כל התחומים הנוגעים לתחבורה הציבורית שבהם עוסק המשרד, לרבות הצטיידות הקואופרטיבים.

פיקוח על מוסכים ומכונים מורשים לרישוי רכב

תקנות התעבורה, התשכ"א—1961 (להלן — התקנות) מטילות על המבקש רישיון רכב או את חידושו, להביא את הרכב למשרד הרישוי, או לתחנת בדיקה שאושרה על ידי רשות הרישוי. הרכב ייבדק ויבחן על ידי בוחן, שנתמנה על ידי רשות הרישוי, כדי לברר אם נתקיימו בו כל התנאים שנקבעו ואם הינו ראוי לשימוש, ועל בעל הרכב להיות נוכח בעת עריכת הבדיקה. בדיקת הרכב התקופתית היא תנאי להוצאה ולחידוש של רישיון הרכב ונועדה, בעיקר, לשמש אמצעי לבחינת התקינות של כלי הרכב, ועל ידי כך לתרום למניעת תאונות דרכים העלולות לקרות עקב ליקויים מיכניים ובטיחותיים.

סדרי הבדיקות של כלי רכב לצורכי רישוי וחידוש רישיונות נבדקו לאחרונה בשנת 1978 במסגרת ביקורת כוללת, שערך משרד מבקר המדינה, על סדרי רישום ורישוי כלי רכב מנועיים (ראה דו"ח שנתי 29, עמ' 527); ממציא מעקב הובאו בדו"ח שנתי 31 (עמ' 970). בספטמבר ובאוקטובר 1982 ערך משרד מבקר המדינה בדיקה על סדרי האצלת סמכויות לבדיקות רישוי למוסכים ולמכונים פרטיים; כן נבדקו דרכי הסמכת הבוחנים העובדים בהם, והפיקוח של המשרד על תיפקודם של המפעלים שהוסמכו (להלן — מוסכים ומכונים מורשים). הבדיקה נערכה באגף הרישוי ובאגף לרכב ושירותי תחזוקה, שבמשרד התחבורה.

סדרי הרשאה ותקנים מחייבים

1. עד לשנת 1973 בוצעו מרבית בדיקות הרישוי התקופתיות במשרדי הרישוי המחוזיים ומיעוטן במספר מצומצם של מכונים ומוסכים פרטיים שהורשו לעריכת בדיקות אלו החל בשנת 1965; הדבר נעשה בכפיפות להוראות פקודת התעבורה (נוסח חדש) התשכ"א—1961, והתקנות שהוצאו על פיה, ובהתאם לצו הפיקוח על מצרכים ושירותים (מוסכים ומפעלים לכלי רכב), התש"ל—1970 (להלן — צו הפיקוח).

סדרי הסמכת מכונים ומוסכים וכן הסמכת הבוחנים המועסקים על ידיהם הוסדרו בהוראות נוהל של אגף הרישוי, שקיבלו תוקף בפברואר 1973. לצורך טיפול בבקשות להקמה ולהפעלה של המוסכים והמכונים המורשים, ולקבלת האישורים וכתבי ההרשאה, נקבעו הליכים מספר והוסמכו לכך הוועדות הבאות: ועדות מחוזיות המורכבות ממפקחים ורבי בוחנים של אגף הרישוי והאגף לרכב ושירותי תחזוקה, שאליהן יש להפנות את הבקשות. לבקשה יש לצרף בעיקר תכנית המפעל למערך הציוד, המתקנים והבינוי ופירוט שמות העובדים המקצועיים שיועסקו בו. על הוועדה המחוזית מוטל לבדוק את תכנית המפעל ולאחר קבלת חוות דעת מטעם המפקח המחוזי על התעבורה, הבוחן את התכנית מנקודת ראות של סדרי תנועה וחנייה, מועברות ההמלצות וחוות הדעת לוועדה הארצית להסמכת מכונים ובוחני רישוי (להלן — הוועדה הארצית). ועדה זו מוסמכת להעניק אישור עקרוני או לדחות את הבקשה; לאחר הקמת המפעל בהתאם לאישור העקרוני, ממליצה הוועדה לפני מנהל אגף הרישוי על מתן כתב הרשאה לעריכת בדיקות רישוי לפי סמכותו שנקבעה בתקנה 273(א) לתקנות התעבורה ובפני מנהל אגף הרכב על מתן רישיון הפעלה על פי צו הפיקוח. מאפריל 1973 עד מארס 1982 ניתנה הרשאה לעריכת בדיקות רישוי לכ־100 מכונים ומוסכים: כ־40 במחוז תל־אביב והמרכז, כ־30 במחוז חיפה והצפון, והיתר במחוזות ירושלים ובאר שבע. על פי תנאי כתב ההרשאה מתחייב בעל המפעל למלא את תכל התנאים ומצהיר שידוע לו שאי קיום תנאי מתנאי ההרשאה יביא לביטולה.

הוועדה הארצית ממליצה על אישור שני סוגי מפעלים לרישוי רכב: מוסכי רישוי, שיעודם העיקרי הוא מתן שירותי תיקונים לכל רכב וכן עריכת מבחן רישוי שנתי לכלי רכב מסוג מסויים; מכוני רישוי, שנועדו לעריכת בדיקות רכב למטרות רישוי שנתי, ואשר אינם מבצעים עבודות תיקון או שירות אחר, למעט בדיקות רכב לצורכי קנייה והכנות למבחן השנתי. על פי הנוהל, קיים איסור מוחלט על מכון רישוי לבצע תיקונים ברכב והכנות לרישוי יחד עם ביצוע מבחן הרישוי. מכון המעוניין לבצע הכנות למבחן רישוי יעשה זאת במסלול נפרד, להנחת דעת משרד התחבורה, ועליו להתקין שילוט ברור בנדון כדי למנוע הטעיית ציבור בעלי הרכב. בכל מקרה יופרדו החשבונות הניתנות לבעלי הרכב בעבור התשלום לשירותי רישוי ולשירותים שאינם שירותי רישוי, כפי שנקבע בצו הפיקוח.

2. מעיון בתיקי האגף לרכב ובסיכומי הדיונים של הוועדה הארצית מהתקופה 1978—1982, עולים הממצאים הבאים:

(א) לא בכל המקרים הקפידו הרשויות המוסמכות בעת מתן ההסמכה והוצאת כתבי ההרשאה, על הפרדה מוחלטת בין מסלול בדיקות הרישוי לבין סוגי הבדיקות והפעולות. שבהן עוסקים המכונים. אגף הרישוי מקבל מפעם לפעם תלונות מבעלי רכב על ביצוע פעולות הכנה למבחן רישוי כאשר הם לא ביקשו את עריכת בדיקות ההכנה. מעיון במסמכים עולה, שהיה צורך מפעם לפעם לנקוט צעדים כלפי כמה מכוני רישוי שלא הפרידו כנדרש בין פעולות רישוי לבין פעולות ההכנה למבחנים, ולא הציבו שילוט ברור שיגדיר את הפונים. מסיכום ההחלטות של הוועדה, מיולי 1979, עולה, שנוסף לחוסר ההפרדה נהגו מכונים אחדים להגיש לפונים אליהם חשבונית משותפת לבדיקות רישוי ולבדיקות שאינן כאלה, דבר הנוגד את צו הפיקוח.

(ב) לפי הוראת הנוהל חייב כל יום המבקש להפעיל מכוון או מוסך מורשה, לפני שיבצע כל פעולת הקמה, לקבל אישור עקרוני מהוועדה הארצית, וזאת כדי להבטיח שמפרטי ההקמה יהיו תואמים לנהלים שנקבעו.

— בכמה מקרים נדרשה הוועדה הארצית לתת אישור עקרוני בדיעבד, לאחר שייזמים החלו בביצוע ההקמה, על סמך הבטחה בעל פה, או קבלת אישור שלא בהתאם לנהלים המקובלים, כפי שעולה ממסמכי אגף הרישוי: במאי 1979 ניתן אישור עקרוני בדיעבד להקמת מוסך רישוי לחברת החשמל בחיפה; ההחלטה היתה בניגוד להחלטה קודמת ממאסר אותה שנה והנימוק לשינויה היה לבל ייפגעו ההשקעות שבוצעו על ידי החברה. גם דרכי מתן אישורים עקרוניים להקמת מכוון רישוי באיזור התעשייה בנס ציונה ובתחנת דלק בנתניה לא תאמו את כל דרישות הנהלים שנקבעו.

(ג) נהלי האישור להקמת מכוני רישוי קובעים, שכל מכוון יבצע בדיקות לכל סוגי הרכב, ולכן חייבים הם, בין היתר, להצטייד בכל המיכשור התיקני שנקבע לצורך עריכתן של בדיקות רישוי אלו, עם קבלת כתב ההרשאה להפעלתו.

ביולי 1979 אישרה הוועדה הארצית את הפעלתו של מכוון רישוי באיזור התעשייה של נצרת, אף כי כתב ההרשאה שהוציא אגף הרישוי היה זמני ומותנה בהתקנת מכשיר לבדיקת עשן ברכב דיזל. מתברר, שעד ספטמבר 1982 לא הותקן במכוון המכשיר, כנדרש. כן עולה מדו"חות הפיקוח, שלא כל המכונים והמוסכים המורשים הצטיידו במיכשור תיקני למדידת חד תחמוצת הפחמן בגזי הפליטה של כלי רכב בעלי מנוע בנזין. על תופעה זו כבר עמד מבקר המדינה בבדיקה שנערכה בשנת 1978 (ראה דו"ח שנתי 29, עמ' 533) ובממצאי מעקב משנת 1980 (ראה דו"ח שנתי 31, עמ' 970). מתברר, שביצוע ההוראה בעניין זה נדחה מפעם לפעם והמועד האחרון שנקבע על ידי אגף הרכב להפעלת מכשירים תיקניים הוא אפריל 1983.

3. רישוי רכב במסלול הבדיקות של משרד הרישוי המחוזי בחולון הופסק ביולי 1981; שנה קודם לכן הופסקו פעולות רישוי אלו גם במשרד הרישוי המחוזי שבחיפה; מאותו מועד ואילך נערכות בדיקות הרישוי לכל סוגי הרכב במכונים ובמוסכים מורשים בלבד. משרדי הרישוי המחוזיים עוסקים אך ורק בזיהוי רכב, במתן אישור לשינויי מבנה (המרכב) ובהפנייתם של כלי רכב שנעשה בהם שינוי לבדיקות במכונים שהוסמכו.

להלן טבלה על מספר בדיקות רישוי, שנערכו בארץ בשנות הכספים 1979 ו-1980, לפי נתונים שריכוז משרד מבקר המדינה מתוך תיקי אגף הרישוי:

המחוז	שנת הכספים 1980				שנת הכספים 1979			
	נבדקו בס"ה	עברו	ב"פ	נפסלו	נבדקו בס"ה	עברו	ב"פ	נפסלו
סה"כ ארצי	594,457	438,866	74	155,591	512,219	386,437	75	125,782
באר שבע והנגב	39,604	24,408	62	15,196	33,280	23,996	72	9,284
ירושלים והדרום	67,377	54,749	81	12,628	56,644	46,633	82	10,011
חיפה והצפון	156,550	108,203	69	48,347	115,905	83,376	72	32,529
תל-אביב והמרכז	330,926	251,506	74	79,420	306,390	232,432	76	73,959

נוכח הריכוז הגיאוגרפי של המכונים העוסקים ברישוי, הגידול המשמעותי שחל במספר כלי הרכב וההחלטה על הפסקת הבדיקות במשרד הרישוי, היה צורך בבחינה מחודשת של מדיניות המשרד בתחום פריסת המכונים המורשים בארץ, בהשוואה למספר כלי הרכב בכל איזור, וכן של הבעיות הכרוכות בהגברת הפיקוח על המכונים הקיימים. העניין הועלה מפעם לפעם בהנהלת אגפי הרישוי והרכב; בדיון, שקיימה הוועדה הארצית באוגוסט 1981, הודגש, שיש להנהיג מדיניות שתביא בחשבון את היקף מתן האישורים להקמת מוסכי ומכוני רישוי, בהתאם למספר כלי הרכב לפי

איוורים, ובקביעת המספר המיטבי של מכוני הרישוי והקיבולת שלהם בכל איזור, במגמה למנוע תחרות העלולה לפגוע ברמת הבדיקות. עוד הומלץ באותו דיון על עריכת סקר לקביעת אמות מידה וקריטריונים ברורים למתן אישורים להקמת מוסכי רישוי. מעיון בדו"חות השנתיים של אגף הרישוי, בתיקי המכונים המורשים במשרדי הרישוי המחוזיים ובהחלטות של הוועדה הארצית עולה, שמספר המכונים הפועלים במרכז המדינה, במיוחד באזורי תל-אביב, חיפה וסביבתם הקרובה, עונה בדרך כלל על הצרכים, וזמני ההמתנה לעריכת מבחן רישוי של הפונים אינם ממושכים בדרך כלל. בכמה מקומות קיימת צפיפות של מכונים כאלה, לדוגמה, ליד משרד הרישוי המחוזי במפרץ חיפה, ששם פועלים שלושה מכונים הסמוכים זה לזה; לעומת זאת באזורים אחרים פועלים פחות מכוני רישוי, כמו בבאר שבע וסביבתה, ושכיחה שם התופעה של תורים של כלי רכב הממתנים לעריכת מבחני רישוי, כך שזמני המתנה שלהם ממושכים יותר.

— מכון הרישוי המורשה באילת נסגר ביוני 1980 ומאז נשללה מתושבי העיר וסביבתה האפשרות לבצע בדיקות רישוי שנחיות במקום. בהמלצת אגף הרישוי אישר המשרד נוהל זמני, שאמור להיות בתוקף עד לפתיחת מכון חדש באילת, ולפיו יבוצעו הבדיקות בכמה מוסכים פרטיים הפועלים בעיר וסביבתה. מהימני אגף הרכב ומשרד הרישוי במחוז באר שבע מתברר, שבמוסכים פרטיים אלה חסר ציוד תקני שנקבע על ידי הרשויות המוסמכות לצורך עריכת הבדיקות. אישור הבדיקות ותקינות הרכב נערך על גבי טופס שונה מזה שנקבע בהוראות הנוהל, והמיועד לתושבי אילת וסביבתה בלבד, וכמה מהבדיקות הנדרשות צומצמו לעומת המתחייב. משרד מבקר המדינה המליץ, שהנהלת המשרד תשקול עריכת בדיקות רישוי שנחיות באילת בהפעלה עצמית, כנדרש, וזאת עד למועד שבו תתאפשר הקמת מפעל רישוי במתכונת המקובלת. בדרך זו תמנע הפיכת הסדר ארעי וחריג, שהופעל בגלל אילוצי המקום והזמן, להסדר של קבע.

מערך הפיקוח על ביצוע מבחני רישוי

1. מטרתו של מבחן הרישוי לרכב היא לשמש אמצעי ביקורת של הרשויות המוסמכות על מצב תקינות הרכב שבעליו מבקש את חידוש רישיונו לנוע בדרכים; הוא משמש גם להעמקת מודעותו של ציבור בעלי הרכב לצורך בשמירה על תקינותו ובטיחותו. הגידול במספר כלי הרכב הייב הגדלה במספר מכוני הרישוי, ולצידם התפתחה פעילות עניפה להכנת כלי הרכב למבחן שנתי. להערכת המשרד ועקב בדיקות אקראיות, שערכה משטרת ישראל בדרכים ובמיוחד ליד היציאות של כמה מכוני רישוי, נמצא, שבשל אי הקפדה מספקת, שיעור הפסילה גבוה מזה שלפי הדיווחים על הבדיקות של המכונים המורשים. גם במחקר בקשר לבחינת יעילות בדיקות הרישוי בישראל שערך בשנת 1977 המרכז לבטיחות בדרכים שליד הטכניון לפי הומנת משרד התחבורה, הועלתה תופעה דומה: במבחן מידגמי לכלי רכב שעברו מבחן רישוי שנתי חודש אחד או פחות ממועד עריכת המבחן המדגמי, נפסלו 43%, לעומת 26% שנפסלו במסלולי הרישוי המורשים באותה שנה. עוד מתברר מהמחקר, שיעילותן של פעולות מכוני הרישוי מוגבלת לזמן קצר, ובין הסיבות לכך נמנה הפיקוח הבלתי מספיק המופעל מטעם הרשויות המוסמכות על מערך זה. במקרה של רישוי כלי רכב שנמצא בלתי תקין שולח משרד התחבורה למכון הנוגע בדבר מכתב אוהרה שאם יישנה המקרה יותלה או ינטל מנו כתב ההרשאה לעריכת בדיקות הרישוי של כלי רכב.

2. הפיקוח על מכונים מורשים מוטל על אגף הרישוי ועל אגף הרכב ולשירותי תחזוקה. אגף הרישוי קבע במאי 1980 את הדרכים ודפוסי העבודה בתחום הפיקוח שהוא יפעיל על המכונים והמוסכים המורשים: פיקוח על כך, שהבדיקות מבוצעות על פי כללים מקצועיים שנקבעו המבטיחים תקינות ברמת הבטיחות הנדרשת, וכן פיקוח על התחום המינהלי הקשור ברישום, זיהוי וכי'. עוד מוטל על מערך הפיקוח למנוע ניצול הסמכות שהוענקה למפעלים מורשים למטרות שאינן עולות בקנה אחד עם אלו של אגף הרישוי, כגון ביצוע תיקונים והחלפת חלפים בעת בדיקות הרישוי. הנוהל קובע את דרכי הפיקוח ומונה, בין היתר, עריכת בדיקות תקופתיות שונות. בעת עריכת הביקורת, עסקו באגף הרישוי בפיקוח על המוסכים והמכונים המורשים ששה עובדים בחמש וחצי משרות.

בביקורת הקודמת בנושא הפיקוח על פעולות המכונים והמוסכים המורשים בשנת 1978 הוצבע על כך, שהיקף הפיקוח וכוח האדם שהועסק בו היה מצומצם ולא ענה על הצרכים. ממצאי הביקורת נדונו פעמים מספר בישיבות הוועדה הארצית והיא היפנתה את תשומת לב הנהלת המשרד לצורך במציאת פתרון דחוף להגדלת היקף כוח האדם שיועסק בפיקוח. בעקבות החלטת המשרד בדבר הפסקת בדיקות הרישוי במשרדי הרישוי בחיפה ובחולון, הוחלט במאי 1980 להפנות חלק מכות

האדם, שיתפנה לאחר הסגירה, להגברת הפיקוח על המכונים המורשים, כפי שנקבע בהוראת הנהל האמורה.

4. — הביקורת הנוכחית התייחסה לשינויים, שחלו בהיקף כוח האדם המועסק בפיקוח על המוסכים המורשים שנה לאחר שהופסקו כליל בדיקות הרישוי במשרדי הרישוי המחוזיים; העולה, שלמעשה לא חל שיפור בתחום הפיקוח, שלו נגיעה ישירה לפתיחות הרכב הנע בדרכים:

(א) סגל הבוחנים העוסקים ברישוי נהגים וכלי רכב במשרד הרישוי המחוזי בחיפה והצפון מועסק מזה זמן רב, בשני התחומים לסירוגין, בהתאם לצרכים, והוא מנה בתקופה שלפני סגירת מסלול הבדיקות במשרד הרישוי, ביוני 1980, כשלושים בוחנים. מאז קטן סגל זה בשליש והוא מנה בעת עריכת הביקורת, בספטמבר 1982, כעשרים בוחנים; בכל המחוז הועסקו בפיקוח על בדיקות הרישוי שני עובדים בלבד, כפי שהיה קודם לכן. מעיון בדו"חות הבוחנים עולה, שדיווח שוטף על פעולות הפיקוח נוהל עד ליוני 1982; מאז ועד למועד עריכת הביקורת הופסקו פעולות הפיקוח הסדירות במכונים ובמוסכים המורשים שבמחוז, בשל הפניית המפקחים לשמש בין היתר כבוחני נהיגה, וזאת עקב הגיוס של חלק מהבוחנים הקבועים למבצע שלום הגליל.

(ב) במשרדי הרישוי במחוזות ירושלים ובאר שבע, שבהם לא היו מסלולי רישוי קודם לכן, מועסק בכל מחוז רב בוחן ראשי כמפקח על מערך בדיקות הרישוי; הפיקוח אינו עיסוקם הבלעדי, אלא מהווה חלק מהתפקידים המוטלים עליהם במסגרת עבודתם.

(ג) עד למועד הפסקת בדיקות הרישוי במשרד המחוזי של תל-אביב והמרכז ביולי 1981, הועסקו בפיקוח שני עובדים, שאחד מהם מילא גם תפקיד של ממונה על ענייני הרכב במחוז. לאחר הפסקת בדיקות הרישוי תוגבר מערך הפיקוח במחוז זה על ידי שני בוחנים נוספים, אולם עיסוקם בפיקוח הוא חלקי.

3. על האגף לרכב ולשירותי תחזוקה מוטל, בין היתר, לפקח על המכונים והמוסכים המורשים, בעיקר על תקינות הצידוד שברשותם, המשמש לעריכת הבדיקות ועל הרמה המקצועית וטיב הבדיקות שהם עורכים.

— ממועקב שערך משרד מבקר המדינה אחר פעילות הפיקוח של המפקחים המחוזיים כאגף זה יחד עם מפקחי אגף הרישוי. או כנפרד, עולה, שהיקף הפיקוח אינו עונה על הדרישה ופעילותם בתחום זה מתוזה חלק מעיסוקם הכרוך בפיקוח וברישוי של כ-3,400 המוסכים והמכונים הקיימים בכלל. מתברר, שמאז 1978, שבה נערכה הביקורת הקודמת, לא חל שינוי משמעותי בהיקף כוח האדם המועסק בתחום חיוני זה; המחזור כמות אדם יש בו כדי לסגור כביצוע נאות של הפיקוח על מבחני הרישוי, על כל ההשלכות העוללות לנכונות מכך.

4. פעולות הפיקוח, הנערכות על ידי המפקחים מהאגפים האמורים הפועלים במחוזות השונים, מתמקדות בעיקר בשני מישורים — מינהלי ומקצועי. על פי התנאים הכלולים בכתב ההרשאה מתחייב המפעל להבטיח את שמישות המכשירים שברשותו וכיולם. כיול המכשירים המשמשים לביצוע בדיקות הרישוי חייב להתבצע על ידי מעבדה מוסמכת שאושרה לכך על ידי רשות הרישוי; הרשות הסמיכה לכך שתי מעבדות, האחת של מכון התקנים בתל-אביב והשנייה של הטכניון בחיפה. לקראת מועד חידוש ההרשאה, בינואר בכל שנה, פונים המוסכים המורשים אל אחת המעבדות שהוסמכו. מעיון במסמכים עולה, שנוצר לחץ עבודה על מבצעי הכיול, ואין סיפק בידם לכייל בו זמנית את המכשירים של כל המפעלים, וכתוצאה מכך מתעכב מתן חלק ממכתבי ההרשאה עד למחצית השנה ויותר, דבר הגורם לכך שהמוסכים המורשים פועלים בלי שיש ברשותם כתב הרשאה ורישיון תקפים. הוועדה הארצית דנה בנושא זה באוקטובר 1979 ואישרה את ביצוע הבדיקות והכיולים שלושה חודשים לפני מועד חידוש הרישיונות, וקבעה, שכתבי ההרשאה ייחשבו כתקפים לקראת השנה החדשה; זאת, במגמה למנוע את הלחצים ולגרום לכך שלא יהיו איחורים במועדי חידוש ההרשאה.

בבדיקה, שערך משרד מבקר המדינה במשרדי הרישוי, לגבי סדרי הוצאת כתבי ההרשאה לעריכת בדיקות רישוי לשנת 1982 ב-25 מכונים ומוסכים מורשים הפועלים במחוז תל-אביב והמרכז, התברר, שמרבית ההזמנות למעבדות האמורות הוגשו על ידיהם במועד קרוב לסיום תקופת ההרשאה משנת 1981, ולא נוצלה האפשרות לבצע בדיקות כיול שלושה חודשים לפני מועד החידוש. רק תשעה מהמפעלים קבלו כתבי הרשאה תוך החודשים הראשונים בשנת 1982; לכל היתר הוצאו

כתבי הוראה באיחור שבין שלושה לשמונה חודשים מהמועד שנקבע. משרד מבקר המדינה הצביע בפני המשרד על הצורך, שהרשויות המוסמכות יחייבו את המפעלים המורשים להזמין את הבדיקות במועד כפי שקבע, או לשקול את האפשרות של ביזור מועדי חידוש הרישיונות וכתבי ההרשאה, כדי שערירת בדיקות המיכשור וכיולם ייעשו במועד קרוב ככל האפשר למועד חידוש ההרשאות.

5. (א) כתב ההרשאה מחייב, שבדיקות כשירות של רכב יבוצעו בפיקוח מנהל מקצועי של המכון שהוא בוחן רכב, ועל ידי שני בוחני רכב מוסמכים נוספים. להסכמה של בוחני רכב פועלת ועדה נוקצועית של המשרד, המורכבת מנציגי אגף הרישוי ואגף הרכב וכן נציג של המדור ללימודי חוץ של הטכניון, שבמסגרתו נערך קורס ההכשרה לבוחנים. הוועדה גם ממיינת וקובעת את המועמים המתקבלים לקורס זה, על יפ קריטריונים של מבחני השכלה, וידע וניסיון מקצועי בתחום מכונאות ובדיקות רכב והטיפול בו. בתקופה האחרונה מסתמן מחסור בבוחנים מוסמכים, ומוזהאנים מספר לא עלה בידי הגורמים האחראים לכך, בשל העדר מועמדים במספר מספיק, לארגן קורסים להכשרה בירושלים ובבאר שבע. כדי, שהמכונים המורשים יעמדו בתקן הנדרש של בוחני רכב, מאשרת להם הוועדה המקצועית העסקת עוזרי-בוחן במקום בוחן מוסמך. העסקתו של עוזר-בוחן מוגבלת להפעלת מיכשור בדיקות רישוי, כולל זכות חתימה על טופסי בדיקה בסעיטים המאשרים תקינות של מכללים ומערכות רכב על סמך בדיקה במיכשור בלבד.

— חרף הגמישות של אגף הרישוי לגבי התקן המחייב של מספר בוחנים מוסמכים לעריכת מבחני הרישוי, עולה מדו"חות הפיקוח במחוזות תל-אביב והמרכז ובאר שבע והנגב, מהשנים 1979—1982, כי קיימת תופעה, שהמכונים פועלים מפעם לפעם, בתקן חסר, כאשר בוחן אחד או עוזר מבצעים את הבדיקות. על תופעה זו הצביעה גם הביקורת הקודמת. הממונים על הפיקוח שלחו אמנם מכתבי אזהרה למכונים, שבהם אירע הדבר, ואף זימנו את הבוחנים בפני הוועדה המקצועית, אך אגף הרישוי לא נקט צעדי הרתעה מספיקים כדי למנוע הישנות מקרים אלה.

(ב) ההנחיות המקצועיות לביצוע בדיקות רישוי כלולות ב"ספר הבוחן", המשמש מדריך מקצועי לצורכי בדיקות רישוי ולהדרכת בוחנים; האחריות לפרסומן מוטלת על אגף הרכב ושירותי תחזוקה. ספר הבוחן, הנמצא כיום בשימוש, יצא לאור בשנת 1977, וב-1981 נוספו לו עידכונים בהתאם לשינויים שחלו מאז בחקיקה ובנהלי האגף. נוסף לכך, מנהל אגף הרישוי ורבי הבוחנים הראשיים במחוזות הרישוי מפרסמים, מפעם לפעם, הוראות פנימיות למכונים המורשים.

— מדיון, שקיים אגף הרכב ביולי 1982, עולה, שספר הבוחן הנוכחי על עידכונים אינו עונה על הדרישות: הוא כולל, בין היתר, הוראות לעריכת בדיקות שהתיישנו ושאינן צורך בהן; לעומת זאת חסרים בספר התייחסות והנחיות לבדיקת כלי רכב חריגים, כמו רכב של בתי-ספר לנהיגה. כן עולה מאותו דיון, שלא בכל המישורים קיים תיאום בין אגף הרכב לאגף הרישוי בפרסום הוראות והנחיות, דבר שמצא את ביטוי בעבודת הבוחנים שהוסמכו למתן אישור כשירות לכלי הרכב במוסכים המורשים, וכתוצאה מכך אין אחידות בשיטות הבדיקות בכל מחוזות הרישוי. עם סיום הביקורת החל האגף בעריכתו ובעידכון של ספר הבוחן.

6. כדי לשפר את סדרי בדיקת כלי הרכב ולמנוע ביצוע עבירות פליליות בתחום הרישום של כלי רכב, תוקנו תקנות התעבורה ביולי 1980 והורחבה הגדרת בעל הרכב לעניין הבאתו של הרכב לבדיקת רישוי; נקבע, שאין לבצע בדיקת רישוי למי שאינו בעלי הרכב של הרכב, בן משפחתו, סוחר מורשה ברכב ונציג של מוסך מורשה. עוד נקבע בנוהל, שכאשר יובא רכב לבדיקה על ידי בעל מוסך הוא ימציא אישור תחום בדבר תקינות הרכב שתוקן במוסך.

— מהדיווחים התקופתיים של הפיקוח, בתקופה ינואר 1981—אפריל 1982, מתברר, שלא היתה הקפדה על בדיקת זהות בעלי הרכב, ולא בכל המקרים נדרשו מביאי הרכב, שאינם הבעלים הרשומים, להציג יפוי כוח בעת עריכת הבדיקה; מצד האגף לא ננקטו צעדים נגד המכונים שבהם מדובר.

7. דו"חות הפיקוח של משרדי הרישוי המחוזיים בדבר רשלנות ואי קיום נהלי בדיקה תקינים וכן הדו"חות של המפקחים מטעם אגף הרכב, המצביעים על ליקויים מקצועיים שנמצאו במהלך בדיקות הרישוי, מופנים אל מנהלי משרדי הרישוי המחוזיים ואל הוועדה הארצית. הוועדה בוחנת את הממצאים וממליצה בפני מנהל אגף הרישוי על צעדים שיש לנקוט נגד הבוחנים והמכונים המעורבים, לפי היקף החריגות ומידת הישנותן. הוועדה נוהגת, מפעם לפעם, לצרף להמלצותיה ריכוז תקופתי של דיווחי המפקחים, שישמש אסמכתא לצעדי המנע שיש לנקוט. מנהלי משרד הרישוי המחוזיים שולחים, על פי הממצאים שבדיווחי המפקחים, מכתבי אזהרה למכונים הנוגעים בדבר.

— אגף הרישוי לא נקט, במהבית המקרים, צעדים שנדרשו כנגד המכונים והמוסכים שבהם, אירעו חריגות וסטיות חוזרות, ונשנות, ושלא עמדו בהתחייבותם לפי כתב ההרשאה שניתן להם ושלפיו בדיקות כשירות כלי רכב ייערכו בהתאם להנחיות וההוראת שקבע אגף הרישוי כך שלמעשה לא הפעיל המשרד את סמכותו להתלות או ליטול מבעל מכון את ההרשאה לביצוע בדיקות רישוי.



אחת המטרות העיקריות של מבחני הרישוי היא לשמש אמצעי בקרה של משרד התחבורה על תקינותם של כלי הרכב הנעים בדרכים ולהגביר את המודעות של הבעלים לצורך בשמירה ובהקפדה על כך.

מממצאי הביקורת, עולה, שהפיקוח שהפעיל משרד התחבורה על המוסכים והמכונים המורשים הפרטיים, שהוסמכו לערוך מבחני רישוי לרכב, היה רופף ושלא קויים מעקב נאות אחר פעולותיהם ותוצאות בדיקותיהם. גם במקרים שבהם נתגלו ליקויים בבדיקות מכונים לא הפעיל המשרד את סמכותו על פי תנאי כתב ההרשאה שלפיו פועלים המכונים. קיום פיקוח ומעקב נאותים בתחום זה הוא חיוני, במיוחד בנושא שמירת תקינותם של כלי רכב, שבהם תלויים חיי אדם ולכן דרוש, שמשרד התחבורה יעשה להגברתם.

פיקוח על מוסכים

1. בתריסר השנים האחרונות חל גידול רב במספר כלי הרכב לתיקון רכב מכ-250,000 בשנת 1970 לכ-650,000 בסוף שנת 1982. אחד האמצעים החשובים להקטנת מספר התאונות בדרכים ולניצול יעיל של ההשקעות הגדולות במשק הרכב בארץ, הוא הבטחת תקינותם של כלי הרכב הנעים בכבישים; לצורך זה חיוני קיומה של תשתית לתחזוקה ולתיקונים ברמה ובמיומנות מקצועית גאותים. הפיקוח על מערכת זו הוא בידי מחלקת המוסכים והשמאים (להלן — המחלקה), שבאגף לרכב ולשירותי תחזוקה במשרד התחבורה (להלן — האגף). תפקידיה העיקריים של המחלקה הם: רישוי, פיתוח ופיקוח על מוסכים ומפעלים לשירותי תחזוקת רכב ואכיפת חוקי התעבורה עליהם; הסמכת מנהלים מקצועיים להם; פיקוח על ענף חילוץ וגרירה; הפעלת צו שמאי הרכב, התשמ"א—1980; ופיקוח על מוסכי השירות של יבואני הרכב. הפיקוח על יבואני הרכב וסידורי ההתקשרות שלהם עם הלקוחות, הם באחריותה של מחלקת היבוא, הפועלת אף היא במסגרת האגף. במחלקה מועסקים 19 עובדים. צוות המפקחים הארצי שבה מונה 10 עובדים; שישה עובדים נוספים מועסקים כמפקחים מחוזיים בירושלים והדרום, בחיפה והצפון, בתל-אביב והשרון, וביפו ואילון. תקציב המחלקה לשנת הכספים 1982 נקבע ל-8 מיליון שקל בקירוב, וההוצאה בשנת הכספים 1981 היתה כ-4 מיליון שקל.

להלן נתונים על הגידול במספר המוסכים הרשומים במספר כלי הרכב (55%) ובמספר העובדים בהם (20%) בשנים 1975—1982, על פי מסמכי המחלקה ואגף הרישוי:

עובדים במוסכים	מוסכים	כלי רכב	
17,871	2,636	419,386	1975
18,948	2,739	432,499	1976
19,517	2,838	450,415	1977
20,500	2,955	492,361	1978
24,527	3,183	547,984	1979
20,525	3,222	571,787	1980
21,250	3,351	592,916	1981
21,824	3,427	(*)650,000	1982

(1) אומדן.